

# מסמך תשתית למדיניות בנושא רפורמות ושינויים במערכות חינוך בגילי לידה עד שש: פרק ההמלצות לגבי גילי לידה-שנתיים



למסמך  
המלא

השוואה למדינות אחרות, גיבוש מסקנות והצגת  
חלופות יישומיות, על בסיס סקירת הספרות שבמסמך  
התשתית, תוך התייחסות ליתרונות ולחסרונות של חלופות שונות

פרופ' אסתר עדי-יפה | אוניברסיטת בר-אילן

אפריל 2022

בינואר 2022 ביצע משרד החינוך מהלך היסטורי של העברת האחריות על מעונות היום לפעוטות מזרוע העבודה במשרד הכלכלה למה שעתיד להיקרא אגף הגיל הרך (היום: אגף קדם יסודי) במשרד החינוך. מטרת המהלך היא יצירת רצף חינוכי מערכתי, שיפור איכות המסגרות בהיבטים מבניים ותהליכיים וצמצום פערים הנוצרים בגיל הרך. מהלך זה מתבסס על ההבנה, מבוססת הספרות, כי השקעה בגיל זה היא מניעתית ואפקטיבית ביותר בהקשר של התוצאות החינוכיות, החברתיות והכלכליות שהיא מניבה, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. השלב הראשון בתהליך המעבר והקליטה הוא מיפוי פרטי המסגרות החינוכיות (לדוגמא: מיקום, גודל צוות, מספר פעוטות), ויצירת בסיס נתונים שיאפשר הבנה של המצב בשטח וגיבוש תכנית אסטרטגית לטיובה. פרק המלצות זה, המתייחס לתכנית האסטרטגית, משקף את הספרות המחקרית ואת המצב במדינת ישראל כפי שאלו קיימים בחומרים שעמדו לרשותנו בעת הזו. המלצות גרסא ראשונית של סקירה זו נלקחו בחשבון בעיצוב המדיניות של משרד החינוך, לצד פרמטרים נוספים כמו תקציב והמאפיינים הייחודיים של מערכת החינוך ואזרחיה במדינת ישראל.

פרק ההמלצות נבנה בהתאם להמלצות מדיניות החינוך בגיל הרך של ה-OECD העוסקות באיכות ובגישות של כלל המסגרות החינוכיות בגיל הרך, בהוגנות הכלכלית-חברתית של החינוך בגיל זה ובמעברים בין מסגרות חינוכיות (למשל, OECD, 2020). בפרק זה נשווה את המדיניות כפי שיושמה במהלך השנים בזרוע העבודה של משרד הכלכלה בישראל בעיקר, לארבע מדינות: אירלנד, פינלנד, בריטניה ואוסטרליה. הקריטריונים לבחירת המדינות נלקחו מסקירות של הגיל הרך שנעשו על ידי המדינה בשנה האחרונה (תקנות חוק הפיקוח, RIA, 2021) והם כדלקמן:

- **רגולציה דומה:** מדינות שבהן קיים חוק פיקוח על מעונות יום או חקיקה ייחודית הנוגעת לרישוי מסגרות לילדים שאינם כלולים במסגרת חוק חינוך חובה.
- **מדינות מפותחות:** מדינות שנהוג להשתמש בהן לצורכי השוואה עם ישראל לפי קרן המטבע הבינלאומית.
- **מדינות בעלות מאפיינים דומים:** מדינות OECD מפותחות, הדומות לישראל בגודלן או ברמת הפתיחות למסחר ובאופן הצמיחה הנשען על הון אנושי, אך בעלות תוצר נפיש גבוה מזה שבישראל ושיעור עוני נמוך יותר.
- מדינות בעלות מאפיינים דומים: מדינות המשתתפות בסקרי ה-OECD ונסקרות בהרחבה במסמכי ה-OECD הנוגעים לגיל הרך.

בישראל נחקק בשנת 2018 חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018, ובמהלך שנת 2021 הותקנו ואושרו בכנסת תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות, התשפ"א - 2021). מטרת החוק ותקנותיו היא לקבוע הסדרים לעניין הפעלת מעונות יום לפעוטות, רישום ופיקוח עליהם, לטובת הגנת שלומם, זכויותיהם וכבודם של פעוטות השוהים במעונות. עוד נועד החוק לקדם את התפתחותם של הפעוטות, מניעת פגיעה בהם, יצירת סביבה חינוכית וטיפולית הולמת, ומילוי צרכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים של הפעוטות. ארגון או אדם המפעיל מעון יום לפעוטות ששוהים בו 7 פעוטות או יותר חייב לעמוד בדרישות החוק והתקנות. כיום, מדינת ישראל מסייעת במימון עלות ההשתתפות במעונות יום (מעונות הסמל) ובמשפחתונים מוכרים, ומפקחת על פעילותם. במעונות הסמל שוהים כ-23% מן הילדים, ובמשפחתונים (בהם שוהים 4-10 פעוטות בלבד) שוהים כ-2% נוספים מן הילדים בגילים לידה עד שנתיים, והסבסוד הניתן במסגרות אלו להורים הוא של כ-50%, בממוצע. ההחלטה על גובה שכר הלימוד ועדכונו במסגרות חינוכיות אלו מתקבלת בוועדת מחירים ("ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום") המשותפת למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ולמשרד האוצר (בן-יהודה, 2021, קפלינסקי וקופראק, 2020).

הערה: המונח "לידה עד שנתיים" (הנמצא בשימוש על ידי ה-OECD) שנעשה בו שימוש בסקירה זו, כוונתו לידה עד גילי שנתיים. בארץ מקובל המינוח המקביל "לידה - 3".



## 1 | איכות החינוך

### 1.1. קביעת תקני איכות, משילות (מי אחראי על מה) ומימנם

**המלצות** >> בגילי לידה עד שנתיים חשוב להשקיע בשלושה מרכיבים אלו שהמחקר מסמן כמשפיעים עיקריים: פיתוח מקצועי והדרכה, יחס צוות-ילד והכשרה למקצוע. המחקר מראה, כי הדרכה עשויה לפצות חלקית על הכשרה למקצוע משום שתרומתה לאיכות גבוהה יותר. לצורך קביעת הסטנדרטים מומלץ להיעזר ב**דוח רוזנטל (דוח רוזנטל, 2009)**.

« **תקני איכות**. במדינת ישראל, תקני האיכות הם בסטנדרט נמוך (**וייסבלאי, 2015; רבינוביץ', 2020; תקנות חוק הפיקוח, RIA 2021**). נתון זה משמעותי על רקע שהותם הארוכה של ילדים במסגרות חינוכיות מגיל שלושה חודשים. לכן, עוד יותר משמעותית המלצת יוניצף להאריך את חופשת הלידה לשנה (המלצת יוניצף: שנה, ולפחות חצי שנה בתשלום).

ניתוח מרכיבי האיכות שהובא בסקירה מראה, שיחס צוות-ילד, פיתוח מקצועי והדרכה (ראו סעיף 3.1) והכשרה, הם שלושה מרכיבי סטנדרט שמומלץ לשפר כדי להעלות את איכות החינוך-טיפול בגיל הרך (**OECD, 2018**). המצב בישראל במדדים אלו מורכב יותר בגילי לידה עד שנתיים, ולכן עדיף להשקיע בתחום זה. שיפור יחס צוות-ילד בהתאם לתקנות החוק החל מתשפ"ג (טבלה 1), החלת הדרכה של 4 שעות בחודש בכלל המעונות (סעיף 10 **בתקנות חוק הפיקוח-תשפ"א, 2021**) והפיכת קורסי הסמכת מטפלות-מחנכות לנגישים ואטרקטיביים (צעדים שנעשו במעבר המעונות למשרד החינוך), הם צעדים בכיוון הרצוי שיש להמשיכם. טבלה 1 מתארת יחס צוות-ילד ודרישות השכלה הגבוהים בכל מדינות השוואה מאלו שבישראל.

### טבלה 1 | קביעת תקני איכות - טבלה משווה

תחום	גיל	ישראל	אוסטרליה	בריטניה	אירלנד	פינלנד
יחס צוות - ילד	עד 1	1:6 (2023 1:5)*	1:4	1:3	1:3	1:4
	2-1	1:9 (2023 1:8)*				
	3-2	1:11 (2023 1:10)*	1:5	1:4	1:8	
יחס צוות - ילד	3	2:29 3:30-3:35	2:25 - 1:10 (תלוי במדינה)	אם יש תואר בחינוך 1:13, אם אין 1:8	1:11	1:7 - 1:13 השהות ביום תלוי במשך
	4	2:35				
	5	2:35				
הכשרה	עד גיל 3	מנהלת המעון ונדרשת לעבור קורס מנהלות מעון (סמל). לפחות מטפלת סוג 1 בכל כיתה. בכיתה שבה נדרשת מטפלת נוספת היא תהיה סוג 2 והבאה סוג 1.	לפחות אחת מהצוות בכל כיתה גיל בעלת השכלה אקדמית (גגנת לגיל הרך). שאר הצוות בעל הסמכה כמטפלת (מקביל לסוג 1 או 2).	לפחות אחד מהצוות בכל כיתה גיל בעל השכלה אקדמית. לפחות מחצית מהצוות הנותר בעל הסמכה כמטפלת מוסמכת (מקביל לסוג 2).	לפחות 50% מהצוות בעלות הסמכה לרמה 5 של ה-OECD. שאר הצוות נדרש להסמכה לפחות כמטפלת רמה 2 (דומה לסוג 1).	כל איש צוות שלישי (לכל הפחות) חייב להיות בעל תואר ראשון בחינוך (כולל לימודי גננות) או במדעים יישומיים (בתוך מדעי החברה, כולל לימודי גיל רך). שני שלישי נדרשים להיות בעלי הסמכה מקצועית על-תוכנית לטיפול בילדים (גודל קבוצה עד שלושה אנשי צוות).
		קורסי הסמכה לסוג 1-2.				
	גגנת חובה וסייעות	המנהלת נדרשת להיות גגנת לגיל הרך. גיל 5 ואילך תואר שני.				

\* מתוך הבנת החשיבות של יחס צוות-ילד משרד החינוך פועל על מנת לשפר תקן איכות זה החל משנה"ל תשפ"ג.

מקורות לטבלה: (תקנות חוק הפיקוח, RIA 2021), Eurydice, 2019, אוסטרליה OECD (2020) country notes Starting strong VI. ישראל - אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום (2021A).



« משילות (מי אחראי על מה).  
 רצף חינוכי בגיל הרך מוגדר על ידי  
 ארבעה קריטריונים: (1) מיקום אחד  
 למסגרת החינוכית מלידה - חמש; (2)  
 גוף אחראי אחד ואחריות כוללת; (3)  
 השכלת צוות אחידה וגבוהה לילדים  
 מתחת ומעל גיל 3; ו- (4) קווי מסגרת  
 אחידים (קוריקולום אחד) לאורך גילי  
 לידה עד חמש. בישראל, עם מעבר  
 הפיקוח והבקרה, הפדגוגיה, הרישוי  
 והבינוי על מעונות היום (מסגרות  
 חינוכיות לילדים בגילי לידה - שנתיים  
 בהן 7 ילדים ויותר) למשרד החינוך, חל  
 שיפור ברצף החינוכי.

» **המלצות** לקדם ולתעדף איחוד עבור כלל הילדים ולאפשר בכך  
 קיום רצף חינוכי, כפי שנעשה על ידי משרד החינוך כחלק מהמעבר  
 של מעונות היום ממשרד הכלכלה. בין המהלכים הנוספים שכדאי  
 לממש הוא בניית קוריקולום מאוחד או התאמה בין הקוריקולום  
 לגיל הרך (תוכנית התפתחותית לגיל הרך: שוחט ואח', 2021) לזה  
 של גילי שלוש עד חמש. התאמה זו תביא לכך שקריטריון אחד מבין  
 הארבעה יהיה רציף (ראו בהמשך 2.1). מהלך אפשרי נוסף המייצר  
 רצף זה הוא איחוד נהלים מערכתיים בין מעונות-היום לגנים כמו:  
 תקינה, שעות הפעלה וימי חופשה. כמו כן, השלטון בארץ הוא ריכוזי  
 והפונקציות המרכזיות של החינוך בגילי שלוש עד חמש מתבצעות  
 על ידי משרד החינוך. עם זאת, הרשויות המקומיות שותפות ונוטלות  
 חלק במספר תפקידים, כגון רישום. מן הסקירה עולה, שכדי לשמור  
 על רציפות יש לשתף את השלטון המקומי גם בגילי לידה עד שנתיים  
 בפונקציות דומות, אולם יש לשמור על עקרון ההוגנות, דהיינו לתקצב  
 רשויות חלשות יותר מרשויות חזקות. מהלכים הנעשים בימים אלו  
 על ידי המשרד על מנת לבזר את הסמכות ולחזק את הרשויות  
 המקומיות הם: יצירה ואיוש של תקן חדש בכל רשות לניהול תחום  
 לידה עד שנתיים, מימון הדרכה פדגוגית שתעשה על ידי הרשות  
 ויצירת מענים הוליסטיים ומקומיים הלוקחים בחשבון את הצרכים  
 הייחודיים של האוכלוסייה המקומית.

## טבלה 2 | משילות: מערכת מפוצלת/מאוחדת בין משרדי ממשלה ומידת הריכוזיות

תחום	ישראל	אוסטרליה	בריטניה	אירלנד	פינלנד
<b>משילות</b> (מערכת מאוחדת/מפוצלת)	מערכת <b>מפוצלת</b> אך <b>ריכוזית</b> (בתהליך ביזור)	מערכת <b>מאוחדת</b> . פיקוח ואיסוף נתונים, על ידי משרד החינוך, מערכת שברובה <b>מבוזרת</b>	מערכת <b>מאוחדת</b> . פיקוח ואיסוף נתונים, על ידי משרד החינוך, מערכת שברובה <b>מבוזרת</b>	מערכת <b>מפוצלת</b> אך <b>ריכוזית</b>	מערכת <b>מאוחדת</b> , <b>ריכוזית</b> ברובה
<b>וביזור</b> (סמכות ריכוזית/מקומית)					

מקור: Eurydice, 2019

» **המלצות** העלאת התקצוב ושינוי סדרי העדיפויות יאפשרו את העלאת תקני האיכות. בעיה מרכזית היא מחסור בכוח אדם. על עליית התקצוב להביא, בין השאר, לעליה בשכר העובדים בגילי לידה עד שנתיים ולהפיכת המקצוע לאטרקטיבי. בכדי למשוך כח אדם חדש ולשמר את הקיים, ה-OECD (TALIS, 2019) ממליץ על הרחבת אפשרויות התעסוקה והפיתוח המקצועי לצוות. מסקנות מחקרים היא, שמסגרת ציבורית המנוהלת על ידי המדינה יעילה יותר ממסגרת פרטית (לשם רווח) מסובסדת.

**מימון.** במדינות ה-OECD שנסקרו לאחרונה (*Education at a Glance, 2021*) נמצא, שההשקעה הכוללת לשנה (ציבורית + פרטית) לילד במונחי כוח קנייה (PPP), בגילי שלוש עד חמש, היא \$9,123, בעוד שבגילי לידה עד שנתיים ההשקעה היא \$14,400 (כלומר גבוהה משמעותית, הנתון האירופאי של גילי לידה עד שנתיים מתייחס לגיל שנה או שנתיים). בארץ, ההשקעה הכוללת לילד נמוכה יותר. בנוסף, ההשקעה בגילי לידה עד שנתיים אינה גבוהה מההשקעה בגילי שלוש עד חמש, זאת למרות שבגילי לידה עד שנתיים יחס צוות-ילד גבוה יותר ומספר שעות השהות במסגרות גבוה יותר (כלומר הוצאות אמורות להיות גבוהות יותר).



מכיוון שאין כיום נתונים מהימנים על המסגרות שאינן מסובסדות (המכונות "המסגרות הפרטיות") לילדים עד גיל שלוש (רבינוביץ, 2020), ואין מידע על המאפיינים שלהן שיאפשר לחשב את העלות המשתקפת מהפעלתן (על אף שדיווח כזה נמסר על-ידי מדינת ישראל ל-OECD, [Education at a Glance, 2021](#), Table B2.3), חישוב ההוצאה לילד בגילי לידה עד שנתיים בארץ בדו"ח זה מתייחס לילדים אשר נמצאים במעונות המסובסדים (מעונות הסמל) בלבד. שכר הלימוד (ללא סבסוד, המשקף השקעה כוללת) של ילד במעון סמל בשנת 2018 עמד על 1889 ₪ לחודש, שהם במונחי כח קניה \$5,989 לשנה. השקעה כוללת זו נמוכה מן ההשקעה הכוללת בגילי שלוש-חמש, שעמדה על \$6,317 (Education at a Glance, 2021, Table B2.3, נתוני 2018).

## 1.2. תכנית לימודים (קוריקולום) ופדגוגיה

### טבלה 3 | מסגרת חינוכית וקוריקולום: מאוחד או מפוצל

תחום	ישראל	אוסטרליה	בריטניה	אירלנד	פינלנד
מסגרת חינוכית	מפוצלת	מאוחדת	מאוחדת 5-0	מאוחדת	מאוחדת 5-0
מסגרת קוריקולום	מפוצלת	מאוחדת 5-0	מאוחדת 5-0	מאוחדת 5-0	מאוחדת 5-0
					3 - בית ספר

מקורות: [Starting strong VI](#) נתוני טבלאות אקסל באתר <https://quality-ecec.oecd.org/policy-levers>

בכל מדינות ההשוואה (ובמרבית מדינות ה-OECD) קיים קוריקולום מאוחד (לידה עד חמש), אף אם החינוך מפוצל, כלומר קיימות מסגרות חינוכיות לגילי לידה עד חמש, ומסגרות חינוכיות מגיל שלוש עד בית-הספר, אלו לצד אלו (בריטניה, פינלנד). לעיתים קיים קוריקולום נוסף לקבוצת הגיל הבוגרת (פינלנד). בארץ, בשתי שכבות הגיל (לידה עד שנתיים, שלוש עד חמש) קיימת תוכנית לימודים (קוריקולום).

**המלצות** >> יש לפעול לאיחוד או לתיאום בין תוכניות הלימודים ולהטמעתן במסגרת קורסים בשלב ההכשרה ובפיתוח המקצועי השוטף. ניתן לקיים הכשרה מקצועית משותפת בחלק מן המקרים לצוותים החינוכיים בשתי שכבות הגיל, כפי שקורה במספר מדינות. הקוריקולום לגיל הרך בארץ מפוצל. ניתן לגשר בין הקוריקולום בשתי שכבות הגיל כדי לייצר קוריקולום כוללני לגילי לידה עד חמש כמו במרבית מדינות ה-OECD.



### 1.3. פיתוח מקצועי של הצוות החינוכי

**המלצות** >> לידה עד שנתיים. בשלב ראשון מומלץ להעלות את כמות שעות ההדרכה למסגרות החינוכיות בגיל הרך, כשבסיס החישוב של שעות ההדרכה לכל מעון-יום יהיה כיתה ויותאם למספר הכיתות בכל מעון-יום. בנוסף מומלץ להקצות שעות הדרכה פרטנית בחודש לכל מטפלת-מחנכת. להמלצות מפורטות בדבר ההדרכה, היקפה, והשכלת המדריך מומלץ לעקוב אחר הסטנדרטים **בדוח רוזנטל** (2009).

במדינות אירופה דווח כי מתקיים פיתוח מקצועי בעיקר לבעלי ההכשרה הגבוהה (גננות), וזאת ביחס לשתי שכבות הגיל (לידה-שנתיים, שלוש-חמש, Eurydice, 2019, עמ' 153). במדינות ההשוואה (טבלה 4, מדינות ההשוואה כוללות שלוש מדינות אירופאיות - בריטניה, אירלנד ופינלנד, ומדינה שאינה באירופה - אוסטרליה), לפי הנתונים, הפיתוח המקצועי דומה לכל העובדים בגיל הרך, אך לא כך בישראל. כמות שעות ההדרכה בישראל, כחלק מהפיתוח המקצועי לשתי שכבות הגיל, היא מינימלית, יחד עם זאת, בגילי לידה עד שנתיים

מתקיימת הכשרה מוסדרת של 220 שעות למטפלות, אך הפיתוח המקצועי אינו מוסדר. ה-OECD ממליץ על הסדרה מותאמת לצרכים, שתהיה ממומנת ושיוקצו לה שעות פנויות במהלך העבודה (TALIS, 2019). יש לפעול להעלאת שעות ההדרכה, כך שכל עובד במערכת יקבל הדרכה. הפיתוח המקצועי, לפי מחקרי מטא-אנליזה (Egert et al., 2018, 2020), יהיה בהיקף של 45-60 שעות לכיתה, לתוכנית של שישה עד שמונה חודשים, ויכלול ימי עיון, קורסים ללימוד תוכן ותמיכה אישית (הדרכה). ההמלצה היא, שמרכיב ההדרכה יהיה משמעותי בתוכנית הפיתוח המקצועי, כשהמרכיב הדידקטי, שנמצא משמעותי בהדרכה, הוא רפלקציה (Egert et al., 2020, ראו גם OECD, 2018, עמ' 79). כיום, בישראל, בגיל הרך (לידה עד שנתיים) חוק הפיקוח מחייב הדרכה של ארבע שעות במעון, שיכול להכיל כמה כיתות. מסגרת של ארבע שעות אינה מאפשרת הדרכה אישית למטפלת-מחנכת, ובפועל גם במסגרות הפרטיות כמעט שאין כלל הדרכה אישית למטפלות-מחנכות עצמן. הדרכה מקצועית (למשל, על-ידי בעלת תואר שני וניסיון בהדרכה בגיל הרלוונטי) היא אפקטיבית. דוח רוזנטל ממליץ על מינימום הדרכה של שעה פרטנית בחודש ושעתיים הדרכה קבוצתית לכל איש צוות במעון (מלבד הדרכה למנהלת של ארבע שעות והדרכה קבוצתית כללית של ארבע עד שש שעות). המלצה זו עולה בקנה אחד עם ההמלצה של 45-60 שעות לתוכנית של שישה עד שמונה חודשים עבור כיתה במסגרות לגיל הרך (Egert et al., 2018). ה-OECD ממליץ על הדרכה כחלק משימור ופיתוח כוח האדם.

#### טבלה 4 | סטטוס הכשרות מקצועיות במדינות ההשוואה

תחום	ישראל	אוסטרליה	בריטניה	אירלנד	פינלנד
האם מתקיימות הכשרות מקצועיות?	מתקיימות	מתקיימות	מתקיימות	מתקיימות	מתקיימות
האם ההכשרה מוסדרת מטעם המעסיק?	לידה-2: הסטנדרטיזציה, הקוריקולום והמימון באחריות המדינה. ההכשרה מחויבת בחוק ותנאי לרשיון.	כן. (חובה על המעסיק)	סקוטלנד - כן, יש מינימום מפוקח אנגליה - כן, יש פיקוח	מקובל ברוב המקומות (אין פיקוח)	לא. יש מינימום מפוקח
האם ההכשרה מוכר לצורכי אקרדיטציה/שכר?	לידה-2: כן (החל מיוני 2022)	כן, תוכנית כוכבים למסגרת	לא	מקובל ברוב המקומות (אין פיקוח)	כן. סנקציה אם לא משתתפים

מקורות: Starting strong VI נתוני טבלאות אקסל באתר <https://quality-ecec.oecd.org/policy-levers/>

Starting strong VI: country note Australia, Eurydice, 2019 עמ' 153. EYFS-UK



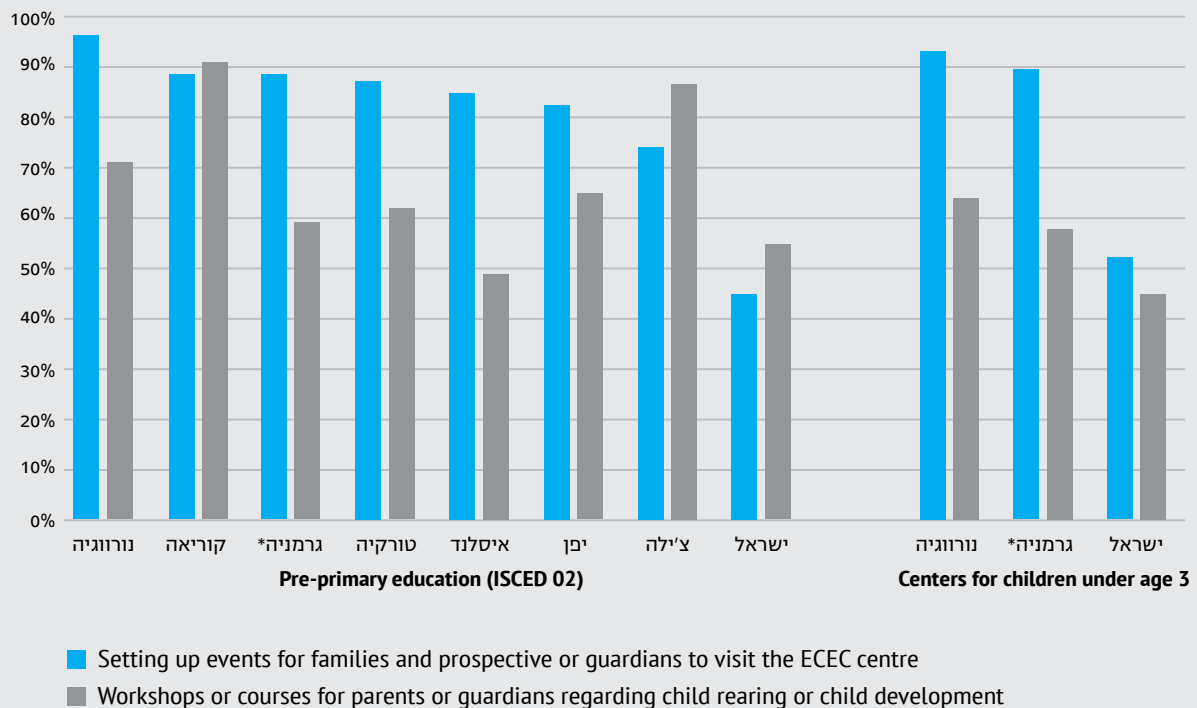
## 1.4. שותפות עם ההורים והקהילה

**המלצות** >> להזמין הורים לבקר במסגרת החינוכית ולהכיר אותה (איור 2, TALIS 2019, עמ' 69, Fig. 2.7). רצוי להתייחס לנושא השותפות עם הבית והקהילה גם דרך הקוריקולום (ראו פרק 12, עמ' 314, בתוכנית ההתפתחותית לחינוך ולטיפול בגיל הרך, לידה עד 50 חודשים בישראל, שוחט ואח' 2021), ובאמצעות הפיתוח המקצועי להביא להרחבת השותפות בין הבית והמסגרת החינוכית. למשל, הזמנת הורים לבקר במסגרת, קיום סדנאות הדרכה להורים, מעבר סדיר של מידע בין הבית למסגרת, שיתוף הורים בקבלת החלטות, ועוד (TALIS, 2019).

המחקר ממליץ על הגדלת השותפות בין הבית למסגרת החינוכית. דוח טאליס 2018 האחרון (TALIS, 2019) מראה, כי בשתי שכבות הגיל, לידה עד שתיים ושלוש עד חמש, שיתוף ההורים בישראל הוא נמוך ממדינות השוואה, וזאת על אף ריבוי ימי הלימוד בארץ והשהות הארוכה של הילדים במסגרת.

### איור 1 | פעילויות בגן שמטרתן לעודד את השותפות עם ההורים (2018)

Percentage of leaders who report that the centre provided the activity over the 12 months prior to the Survey





## 1.5. קידום איסוף נתונים, מחקר ומעקב

**» המלצות** הערכה לאורך זמן של נתונים הנמצאים ומדווחים במערכת (לדוגמא, אירועים חמורים - כדוגמת המודל באוסטרליה), או מחקר הערכה ארוך-טווח, הכולל משתני בית ומסגרת חינוכית (מודל אנגלי/אמריקני). טיב ואופי המחקר תלוי בתקצוב.

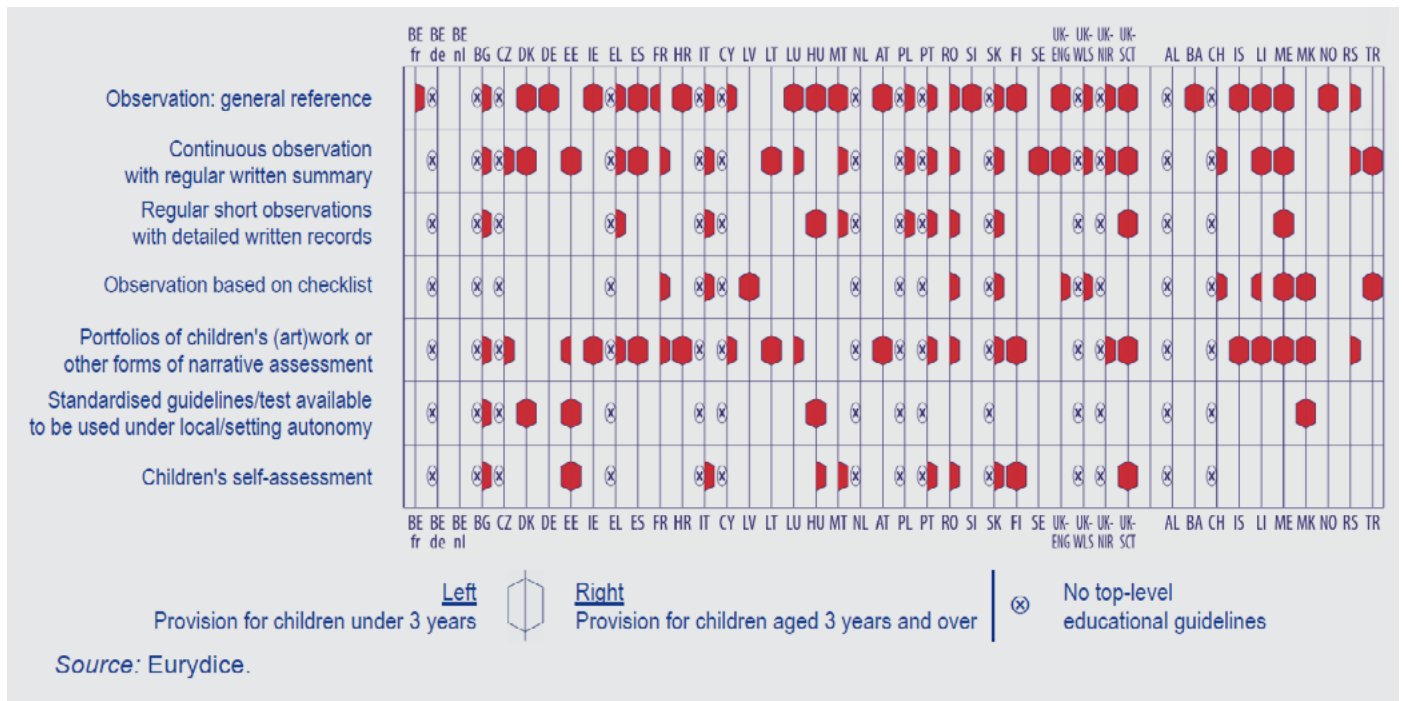
**ברמת המערכת:** בניגוד לרוב מדינות ההשוואה (אוסטרליה, בריטניה ופינלנד), שבהן מתקיים מעקב מוסדר אחר מסגרות חינוכיות והתפתחות הילדים, בישראל לא מתקיים מעקב כזה. בישראל לא נעשה מחקר מקיף המלווה רפורמות חינוכיות, וגם לאחריו לא ברור שקיימת הערכה (למשל, הצלחה אקדמית בעקבות רפורמת הסייעת השנייה, הפחתת דיווחי התעללות בעקבות חוק המצלמות). עם מעבר האחריות על המעונות היום למשרד החינוך יחל איסוף מידע לגביהם במספר פרמטרים, כגון: תחלופת צוותים, אירועים חמורים ומעקב אחר התפתחות והשיגים כפי שהם מתועדים על-ידי גננות כשהילדים בני חמש.

**» מומלץ** לקיים מעקב התפתחותי אחר ילדים ולשתף בו את המחנכים בעת המעבר בין שכבות הגיל

**ברמת הפרט: מעקב אחר התפתחות הילד. גיל שנתיים עד שלוש הוא קריטי להערכה וליתור.** עם זאת בישראל מעקב התפתחותי אחר ילדים במסגרת החינוכית, ובפרט לפני גיל שלוש, תלוי ברשות המקומית בלבד. קיים דיווח התפתחותי בגיל חמש ('מבטון' ממוחשב), שהוא בבחינת חובה של הגננות. מאיור 3 ניתן לראות כי ברבות ממדינות אירופה קיימת תצפית התפתחותית

כללית במסגרת החינוכית גם לפני גיל שלוש, וכי קיים מעקב נרטיבי לאורך זמן (המכיל למשל את עבודות האומנות של הילד, דיווחי הורים וכו', למשל בדנמרק ובצרפת) שניתן לחלוק עם ההורים. במדינות רבות לאחר גיל שלוש קיים תיעוד של התפתחות הילד באופן רציף, ולפעמים גם לפני גיל שלוש קיים תיעוד (למשל, דנמרק, שוודיה, אנגליה).

### איור 2 | הערכת התפתחות הילד במדינות אירופה



מקור: Eurydice, 2019



## 2. נגישות והוגנות

הנגישות בישראל למעונות היום היא גבוהה ביחס למדינות ה-OECD ושיעור הילדים, בגילי שלוש עד חמש ואף בגילי לידה עד שנתיים, במסגרות חינוכיות הוא גבוה מן הממוצע ([Education at a Glance, 2021, Family database](#)). עם זאת, בגילי לידה עד שנתיים, אין כמעט גמישות בשעות ההפעלה ובאופי המסגרות. במדינות אירופה, מקובלים סוגים שונים של מסגרות שיכולים לענות על צרכים שונים של הורים ([Eurydice, 2019](#)).

**בגילי שלוש עד חמש**, בישראל, קיימת מדיניות אוניברסלית שבה החינוך ממומן במלואו על ידי המדינה, וכולל תקצוב דיפרנציאלי לרשות המקומית (לצד תקצוב הרשות המקומית עצמה למסגרות). לציבור לא נמסרים נתונים על תקצוב הרשות המקומית למסגרות, לכן לא מתאפשר להעריך פערים בתקצוב הכולל ולהעריך הוגנות, וההמלצה היא לשנות זאת ולהגדיל את השקיפות (בכל הגילים). במדינות השוואה מתקיימת מדיניות אוניברסלית (חינוך חינם או מסובסד באופן ניכר) בהיקפים שונים. למשל, באוסטרליה מתקיימת בגילי שלוש עד חמש מדיניות אוניברסלית בהיקף חלקי עם סבסוד נוסף ממוקד אוכלוסייה מוחלשת. בבריטניה מתקיימת בגילי אלו מדיניות אוניברסלית בהיקף חלקי לצד סבסוד נוסף לאוכלוסיות עובדות.

**גילי לידה עד שנתיים**: בישראל, בדומה לבריטניה מתקיימת מדיניות ממוקדת אוכלוסייה, אך היקף הסבסוד בישראל נמוך והוא מגיע רק לחלק קטן מן המשפחות שזקוקות לו. בישראל רק כ-23% מן הילדים מבקרים במעונות-יום שבהם מתקיים סבסוד, ורק חלק מן הילדים מסובסד. ילדים אלו אינם דווקא מן השכבות החלשות ביותר ([אטיה, 2021](#)). בבריטניה **40% מן האוכלוסייה**, זו המשתייכת לשכבות הנמוכות, מסובסדת מגיל שנתיים. התקצוב הנדרש לסבסוד אוניברסלי מלא בגילי לידה עד שנתיים הוא גדול, לכן **ההמלצה** היא להרחיב את התמיכה בגיל זה לאוכלוסיות מוחלשות, ולהבטיח את נגישותן של מסגרות חינוכיות. למעשה, כאשר נלקחת בחשבון חשיבות האבחון בגיל הצעיר של קשיים שונים, והעובדה שבמדינות רבות מתקיים בתחומים מרכזיים אבחון כבר בגילי אלו במערכת החינוך (אנגליה, דנמרק, ועוד, ראו איור 3), **ההמלצה** היא שהמדינה תגדיל את מעורבותה בשכבת גיל זו, ובמיוחד בקרב בני השנתיים.

### טבלה 5 | נגישות והוגנות: אופי התמיכה בהורים ובמסגרות החינוכיות

ישראל	אוסטרליה	בריטניה	אירלנד	פינלנד	נורבגיה
<b>גיל לידה-2</b> סבסוד לפי מבחן הכנסה, ומספר ילדים במעונות סמל בלבד	<b>גיל 3/4-5</b> הטבה אוניברסלית באמצעות סבסוד מלא של עד 50% משכ"ל המעון (שווה ערך ל-600 שעות).	<b>גיל 3-4</b> הטבה אוניברסלית באמצעות סבסוד מלא של שכ"ל המעון ל-570 שעות בשנה להורים עובדים	<b>גיל 2:8 ומעלה</b> הטבת מס לכל עובדת בגין התשלום למעון עד תקרה שנקבעה	זכות <b>אוניברסלית</b> לחינוך <b>מגיל 9-10 חודשים ועד גיל 6</b> . עד <b>גיל 3</b> ההורים יכולים לבחור בקצבה ואז להיכנס לחינוך בגיל 3.	חינוך <b>אוניברסלי מגיל שנה</b>
<b>גיל 3-5</b> חינוך <b>אוניברסלי</b> חיים (עם תקצוב דיפרנציאלי, אך תמיכה שונה מהרשות המקומית)	בכמה טריטוריות מגיל 3 וזו כוונת הרחבה סבסוד נוסף לפי מבחן הכנסה ומספר ילדים  סבסוד נוסף למשפחות מוחלשות	סבסוד שכ"ל המעון ל-570 שעות נוספות. (או חלופת הטבת מס עד תקרה)	<b>גיל 4-5</b> הטבה <b>אוניברסלית</b> באמצעות סבסוד מלא של שכ"ל המעון ל-570 שעות בשנה עד לתקרה שנקבעה	שכ"ל המעונות ( <b>לידה עד גיל 6</b> ) מפוקח וקבוע - €290 לחודש (8.3% מהשכר הממוצע במשק).	
		<b>גיל 2-3</b> סבסוד מלא של שכ"ל המעון ל-570 שעות בשנה ל-40% מוחלשים בחברה	<b>גיל 2:8</b> סבסוד נוסף לפי מבחן הכנסה ומספר ילדים	סבסוד נוסף לפי מבחן הכנסה, מספר הילדים, סבסוד לשעות ארוכות וכו'	
	סבסוד למסגרות באזורים מוחלשים		סבסוד למסגרות עבור תוכניות איכות	סבסוד למסגרות	סבסוד למסגרות
	סבסוד נוסף למסגרות באזורים מיוחדים				





### 3. מעברים

**>> מומלץ** מעבר למערכת החינוך הפורמלית (לפני/אחרי גיל שלוש). מבחינת הכשרת הצוותים - שיפור הכשרת הצוותים החינוכיים בגילי לידה-שנתיים, והשוואתם לגילי שלוש-חמש (שבהם ההכשרה כוללת לימודי תואר של גננת). משרד החינוך שוקד כעת על בניית מודל חדש וייחודי שמאפשר צבירת נקודות זכות באמצעות למידה של מודולות, כאשר כל מודולה מרחיבה את בסיס הידע והמיומנויות של הלומדת עד לכדי צבירת 800 נקודות המהוות כשליש מהנדרש לקבלת תואר ראשון בגיל הרך. מבחינת הכנת הצוותים החינוכיים, למעשה, אין כיום כל הכנה למעבר. חשוב להנהיג הכנה של הצוותים החינוכיים למעבר, לפני ואחרי גיל שלוש. בסקירה המלאה הוצגו פרקטיקות מומלצות למעבר, ביניהן ביקור של הילד במסגרת החינוכית טרם המעבר לגן, פיתוח מקצועי לצוותים החינוכיים, התאמה בפרקטיקות החינוכיות ובקוריקולום בין שכבות הגיל השונות הקשורות למעבר, ימי אוריינטציה לילדים, שיתוף מידע לגבי התפתחות הילד ושיתוף הורים במעבר.

נושא זה מתייחס לרצף החינוכי מנקודת המבט של הילד ומשפחתו. כזכור, רצף חינוכי בגיל הרך **מוגדר על ידי ארבעה קריטריונים: (1)** מיקום אחד למסגרת החינוכית מלידה - חמש; **(2)** גוף אחראי אחד ואחריות כוללת; **(3)** השכלת צוות אחידה וגבוהה לילדים מתחת ומעל גיל 3; ו-**(4)** קווי מסגרת אחידים (קוריקולום אחד) לאורך גילי לידה עד חמש. נבחן את השינויים הקיימים במסגרות החינוכיות לפני ואחרי גיל שלוש ובכניסה לבית הספר בישראל לעומת מדינות השוואה. נושא המשילות והקוריקולום נידונו בסעיף 1. נדון כאן במעבר בין מסגרות חינוכיות, בהכשרת הצוותים החינוכיים והכנתם למעבר.

**גיל המעבר ורמת הכשרת הצוות החינוכי:** ניתן לראות בטבלה 6, כי קיימת שונות בין המדינות בגילים שבהם קיימים מעברים ובהכשרת הצוות החינוכי בשכבות הגיל השונות. רק בישראל ובבריטניה קיימים שני מעברים בין המסגרות החינוכיות בגיל-הרך וגם שני מעברים של רמות הכשרה של הצוות החינוכי. יחד עם זאת, בישראל רמות ההכשרה נמוכות משמעותית מאלו שבבריטניה (מטפלת סוג 1 וסוג 2 לעומת תואר בגילי לידה עד שנתיים, תואר I לעומת תואר II בבית הספר). ביתר המדינות קיים מעבר אחד. בפינלנד לפעמים הילדים מתחנכים באופן רציף פיזית, באותו מתחם, גם בגיל הרך וגם בבית הספר היסודי. באוסטרליה, בריטניה ופינלנד הילדים נמצאים בכיתת גן הממוקמת בבית הספר. השוואה מראה כי בישראל, באופן יחסי, יש יותר מעברים והשכלת צוות נמוכה. בנוסף, בישראל, אין שיתוף מוסדר בין צוותים חינוכיים הנוגע למעבר הילדים.

#### **מעקב אחר התפתחות הילד - במדינות אירופה שבהשוואה**

קיים מעקב התפתחותי במסגרת החינוכית, שיכול לתמוך בהתפתחות הילד לפני ואחרי גיל שלוש ובמעבר בין מסגרות החינוך. בישראל, אין כל תמיכה לנושא המעבר בגיל שלוש בין מסגרות החינוך. זהו פער שיש למלא, באמצעות העברת מידע התפתחותי בין הצוותים החינוכיים. פער זה עלול להביא לפגיעה בילדים, במיוחד מהשכבות המוחלשות.



טבלה 6 | מאפייני מעברים במסגרות חינוכיות

תחום	תת-תחום	ישראל	אוסטרליה	בריטניה	אירלנד	פינלנד
מעברים	גיל המעבר	3- לגן 6- לבית ספר	4/5 - לכיתת גן בבית הספר (מעבר רציף לבית הספר)	3 - לגן 5 - לכיתת גן בבית ספר (מעבר רציף לבית הספר)	6 - בית הספר	6 - לכיתת גן בבית הספר (עבור חלק מן הילדים מסגרת אחת מלידה וכולל בית הספר)
	אופי צוותי החינוך לפני ואחרי המעבר	3 - השכלה של מטפלות-מחנכות (קורס) עד גיל שלוש, גננות (תואר I) לאחר גיל שלוש. 6 - גננות (עד גיל 6), לאחר מכן מורות (גננת ומורה, תואר דומה בהיקפו)	4/5 - גננות עד גיל ארבע או חמש, מורות (תואר דומה בהיקפו) לאחר גיל ארבע או חמש.	5 - תואר ראשון בחינוך קבוצתי מלידה עד חמש. תואר שני לאחר גיל חמש.	6 - לפני בית הספר רמה 5 של ה-OECD. מורה רק בבית הספר (OECD רמה 6).	6 - גננות עד גיל שש, מורות אחרי גיל שש (השכלה דומה).
	מעקב התפתחותי אחר הילד	מעקב רק בגיל 5	מעקב בגיל 4-5	מעקב רציף (לפני ואחרי גיל 3)	מעקב רציף (לפני ואחרי גיל 3)	מעקב רציף (לפני ואחרי גיל 3)
	שיתוף צוותים במעבר לבית-הספר	תלוי ברשות המקומית	קיים שיתוף	קיים שיתוף	הצהרה כללית על שיתוף	קיים שיתוף

מקורות: מדינות אירופה (Eurydice, 2019), אוסטרליה VI Starting strong country notes.



## מקורות

אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים (2021). תקנות חוק הפיקח על מעונות יום לפעוטות התשע"ט (2018). דוח RIA - הערכת השפעת רגולציה. [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ria-processes/he/regulations\\_conditions-activity-daycare-center-for-toddlers.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ria-processes/he/regulations_conditions-activity-daycare-center-for-toddlers.pdf)

אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים (2021). אגודן הנחיות להפעלת מעון יום. [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedures-guidelines-operation-day-care-centers/he/daycare\\_procedures-guidelines-operation-day-care-centers\\_instructions-for-operating-a-daycare-center-8.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedures-guidelines-operation-day-care-centers/he/daycare_procedures-guidelines-operation-day-care-centers_instructions-for-operating-a-daycare-center-8.pdf)

דוח רוזנטל (2009). משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, דוח ועדה מייצעת בראשות פרופ' מרים רוזנטל, ינואר 2009. [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedures-guidelines-operation-day-care-centers/ar/daycare\\_procedures-guidelines-operation-day-care-centers\\_meonot-yom\\_standarts-hafalat-misgere-thinuchit.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/procedures-guidelines-operation-day-care-centers/ar/daycare_procedures-guidelines-operation-day-care-centers_meonot-yom_standarts-hafalat-misgere-thinuchit.pdf)

וייסבלאי, א' (2015). מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך-סקירה משווה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מוניקנדם-גבעון, י' (2017). דרישות סף בהכשרת צוותים העוסקים - בחינוך בגיל הרך בישראל. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רבינוביץ, מ' (2020). בחינת תוכן טיוטת התקנות מול סטנדרטים, המלצות מקצועיות והערות הציבור. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

שוחט, צ', גבעון, ד' ועדי-יפה א' (2021) תוכנית התפתחותית לחינוך ולטיפול בגיל הרך – לידה עד 50 חודשים: ערכים, עקרונות וקווים מנחים לצוותים. האגף למעונות יום ומשפחתונים. [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/education-care-program/he/daycare\\_jointAshalim\\_gilRach\\_booklet\\_11\\_2021\\_2ndRound\\_INDEX\\_Digital.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/education-care-program/he/daycare_jointAshalim_gilRach_booklet_11_2021_2ndRound_INDEX_Digital.pdf)

Egert, F., Dederer, V., & Fukkink, R. G. (2020). The impact of in-service professional development on the quality of teacher-child interactions in early education and care: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 29, 100309.

Egert, F., Fukkink, R. G., & Eckhardt, A. G. (2018). Impact of in-service professional development programs for early childhood teachers on quality ratings and child outcomes: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 88(3), 401-433.

Eurydice (2019). *European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, Key data on early childhood education and care in Europe. Publications Office, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2797/966808*

OECD (2018). Organisation for Economic Co-operation and Development. *Starting strong 2018: Engaging young children: Lessons from research about quality in early childhood education and care. starting strong. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/25216031*



OECD (2020). *Early childhood education: Equity, quality and transitions. Report for the G20 education working group*. <https://www.oecd.org/education/school/early-childhood-education-equity-quality-transitions-G20.pdf>

OECD (2020A). *Early Learning and Child Wellbeing. A study of five-years-old in England, Estonia and the United States*. OECD. [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3990407f-en/1/2/6/index.html?itemId=/content/publication/3990407f-en&csp\\_=1938dea70b28530a9eb0f29fac225722&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3990407f-en/1/2/6/index.html?itemId=/content/publication/3990407f-en&csp_=1938dea70b28530a9eb0f29fac225722&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

OECD (2021). Organisation for Economic Co-operation and Development. *Starting strong VI: Supporting meaningful interactions in early childhood education and care*. OECD Publishing.

TALIS (2019). *Providing quality early childhood education and care. Results from the starting strong survey 2018*. <https://www.oecd.org/fr/publications/providing-quality-early-childhood-education-and-care-301005d1-en.htm>