

טאליס בגני הילדים 2018

Starting Strong Teaching and Learning International Survey

מחקר בין-לאומי להערכת מסגרות החינוך לגיל הרך



דוח במבט ישראלי – פרק 1

מערכת החינוך לגיל הרך בישראל ובמדינות שהשתתפו במחקר

1. מערכת החינוך לגיל הרך בישראל ובמדינות שהשתתפו במחקר

כחלק ממחקר טאליס בגני הילדים, מערכות החינוך לגיל הרך בכל המדינות שהשתתפו במחקר אופיינו על פי קריטריונים אחידים. להבנת המבנה והארגון של מערכות החינוך ושל הרכב כוח האדם העוסק בחינוך משמעות רבה, ולאורם יש לבחון את ממצאי הדוח שיובאו להלן. בחלק זה של הדוח נספק תמונה תמציתית של מערכת החינוך לגיל הרך בישראל, ולצד זאת נציג באמצעות לוחות מבט בין-לאומי על מערכות החינוך בשאר המדינות שהשתתפו במחקר.

1.1. מבנה וארגון מערכת החינוך לגיל הרך

חוק לימוד חובה בישראל קובע כי כל ילד זכאי וחייב להיות במוסד חינוכי (גן או בית ספר) מוכר, החל מגיל 3 ועד גיל 18. החינוך לגיל הרך בישראל מפוצל בין משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האחראי על מעונות היום והמשפחתונים לגילאי לידה עד 3, ובין משרד החינוך, האחראי על גני הילדים בגילאי 3 עד 5 (לוח 1), כך שהאחריות על מימוש חוק לימוד חובה מוטלת כולה על משרד החינוך. דוח זה עוסק בגנים שבפיקוח משרד החינוך.

לוח 1: הסמכות האחראית על החינוך לגיל הרך במדינות המשתתפות במחקר

מדינה	הגדרת הסביבה החינוכית	טווח הגילאים	שם הסמכות האחראית	מערכת מפוצלת או אינטגרטיבית לחינוך לגיל הרך
ישראל	גנים לילדים בגילאי 3-5	3-5	משרד החינוך	מפוצלת
	גנים לילדים עד גיל 3	0-3	משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים	
איסלנד	כל מסגרות החינוך לגיל הרך	0-6	משרד החינוך, המדע והתרבות	אינטגרטיבית
גרמניה	כל מסגרות החינוך לגיל הרך	0-6	המשרד הפדרלי לענייני משפחה, אזרחים ותיקים, נשים ונוער	אינטגרטיבית, בעיקר מבוצרת
טורקיה	גנים לילדים בגילאי 3-5	3-5	המשרד לחינוך לאומי	מפוצלת
	גנים לילדים בגילאי 0-2	0-2	המשרד לשירותים חברתיים	
יפן	גני ילדים	3-5	משרד החינוך, התרבות, הספורט, המדע והטכנולוגיה	מפוצלת
	מעונות יום	0-5	משרד הבריאות, העבודה והרווחה	
	מרכזי חינוך לגיל הרך	0-5	משרד ממשלתי	
נורבגיה	כל מסגרות החינוך לגיל הרך	0-5	משרד החינוך והמחקר	אינטגרטיבית
צ'ילה	כל מסגרות החינוך לגיל הרך	0-6	משרד החינוך	אינטגרטיבית
קוריאה				מפוצלת

מקור למידע: OECD (2019), טבלה 5.2

את גני הילדים שבאחריותו של משרד החינוך ניתן לחלק לשתי קבוצות עיקריות (לוח 2):¹ א) גני ילדים רשמיים (להלן "גנים ציבוריים") בבעלות המדינה או בחזקת הרשות המקומית, שעמם נמנים גנים בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי, המחויבים להוראת תכנית הלימודים וזכים למימון ציבורי מלא; ו-ב) גני ילדים מוכרים שאינם רשמיים (להלן "גנים פרטיים")

¹ באופן כללי, לצד המוסדות בחינוך הרשמי וזה המוכר שאינו רשמי, ישנם גם מוסדות פטור שאינם מוכרים, שהשר פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר, ובהם נכללים בעיקר מוסדות בזרם החרדי. עם זאת, במעמד משפטי פטור ניתן למצוא בתי ספר אך לא גני ילדים.

בבעלות גופים ציבוריים או פרטיים, שעובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. מדובר בעיקר בגנים בחינוך החרדי ובזרמי חינוך נוספים דוגמת החינוך הדמוקרטי, האנתרופוסופי ועוד. הללו זוכים לאוטונומיה חלקית בקביעת תכנית הלימודים – הם מחויבים להוראת 75% משעות הליבה שמוסדות חינוך רשמיים מחויבים ללמד (ברשתות החינוך החרדי מחויבים בהיקף דומה לזה של מוסדות חינוך רשמיים), וכמו כן הם רשאים למיין ילדים בטרם קבלתם ולגבות שכר לימוד נוסף, אף על פי שהם ממומנים על ידי המדינה בשיעור של 75% לפחות משיעור המימון של מוסדות בחינוך רשמי (ובהיקף מלא ברשתות החינוך החרדי).² אלו גם אלו מחויבים ברישוי מטעם המדינה – קרי עמידה במגוון תנאים בתחומים מנהלתיים, פדגוגיים, פיזיים ותברואתיים – מפוקחים על ידה, וכאמור ממומנים על ידה בהיקף משמעותי או מלא. כמו כן, מערכת החינוך בישראל מאפשרת לגן חובה (גילאי 5) ציבורי ולבית ספר יסודי לפעול במקום משותף, כדי להקל על המעבר של ילדי הגנים לבית הספר היסודי.³

לוח 2: ההקשר של מערכות החינוך לגיל הרך במדינות המשתתפות במחקר

מדינה	המסגרת החינוכית	טווח הגילאים	באחריות משרד החינוך	תכנית הלימודים	מיקום משותף*
ישראל	גנים ציבוריים	3-5	כן	תשתית אוריינות קריאה וכתובה, מתמטיקה, חינוך גופני, מדעים וטכנולוגיה, כישורי חיים	+ גן חובה לגילאי 5
	גנים פרטיים	3-5	כן		
	מעונות ומשפחתונים	0-3	לא	מסגרת חינוכית-טיפולית לגיל הרך	
איסלנד	קדם יסודי	0-6	כן	המדריך לתכנית הלימודים האיסלנדית לגני הילדים	+
גרמניה	גני ילדים לגילאי 0-6/כניסה לבי"ס	0-6	לא	הערה: תכניות הלימודים הן תחת אחריותה של המדינה ולכן הושטו מהטבלה	
	גני ילדים לגילאי 0-3	0-3			
	גני ילדים לגילאי 3-6/כניסה לבי"ס	3-6			
	משפחתונים	0-6			
	כיתות של גן חובה	5-6			
טורקיה	גני ילדים עצמאיים	3-5	כן	תכנית חינוכית לגני הילדים	+
	כיתת עבודה/תרגול	3-5	כן		
	כיתת פעוטון	3-5	כן		
	חינוך מיוחד	3-5	כן	תכניות מותאמות לילדים עם צרכים מיוחדים	
יפן	גני ילדים	3-5	כן	שלוש תכניות לימודים לאומיות נבדלות לפי המסגרת החינוכית	
	מעונות יום	0-5	לא		
	מרכזי חינוך לגיל הרך	0-5	לא		
	גני ילדים	1-5	כן	תכנית מסגרת לגני הילדים	
נורבגיה	גן ילדים משפחתי	1-5	כן		+

מקור למידע: OECD (2019), טבלה 4.1 (לא פורסמו נתונים על אודות צילה וקוריה).
*: גני הילדים ובתי הספר היסודיים ממוקמים במתחם משותף

² להרחבה ראו: [רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי](#). מבקר המדינה.

בתי-ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב. הכנסת – מרכז המחקר והמידע.

סקירה בנושא "חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה" מאת ד"ר סמדר מושל.

מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בתחום עיסוקה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. הכנסת – מרכז המחקר והמידע

³ להרחבה ראו על תכנית [החטיבה הצעירה](#). ועדיין, רק (9%) מהגנות בישראל שהשתתפו במחקר דיווחו שגני הילדים שבהובלתן ממוקמים במתחם משותף עם בית ספר יסודי.

הזכאות בגני הילדים שבפיקוח משרד החינוך היא בהיקף של 35 שעות שבועיות לפחות.⁴ אולם יש לזכור כי בגנים ביישובים רבים (ובשכונות) בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית מונהג יום חינוך ארוך – יוח"א – שבו יום הלימודים מוארך בשעתיים בסופו (45 שעות שבועיות), וכן שבמרבית הרשויות המקומיות מקובלת פתיחה מוקדמת של הגנים שהילדים בהם נתונים באחריות הסייעת עד לבואה של הגננת (3 שעות שבועיות). היקף זה מוקנה מכוח החוק ובמסגרת חוק חינוך חובה חנם. לצד אלו פועלות בגנים תכניות לימודים תוספתיות דוגמת תכנית [מיל"ת](#) (מסגרות יום לימודיות תוספתיות), וכן תכנית "[ניצנים](#)" וציל"ה (צוהרי יום להעשרה ולהזנה)⁵, כדוגמאות לצהרונים/מועדוניות, בתי תלמיד ועוד, שהם מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הגן ובית-הספר היסודי הפועלות לאחר סיום שעות הפעילות הפורמליות ואשר בהן מחולקת לילדים ארוחת צהריים חמה ומתקיימות בהן פעילויות העשרה למשך שעות ספורות.

1.2. אפיון ההרכב והגודל של הצוות החינוכי בגני הילדים

להלן התקנות לגבי הרכב ההון האנושי וגודלו ביחס למספר הילדים בקבוצה בגן (לוח 3).

לוח 3: תקנות וסטנדרטים לגבי קבוצת הילדים וצוות גני הילדים

מדינה	טווח גילאים	שם הגן	תקנות לגבי	
			היחס בין גודל הצוות למספר הילדים בקבוצה	הרכב ההון האנושי
ישראל	5-3	גן ציבורי	עד 35 ילדים בקבוצה גיל 3-5: גננת אחת וסייעת אחת. תוספת של סייעת נוספת אם הקבוצה מונה לפחות 30 ילדים בגילאי 3.	לפחות גננת אחת וסייעת אחת לקבוצה של 35 ילדים
איסלנד	5-0	קדם יסודי	לא	לפחות גננת-מנהלת גן אחת עם הכשרה כגננת, לפחות שני שלישים מהצוות עם הכשרה כגננת
גרמניה	6-0	כל המסגרות לחינוך לגיל הרך	תלוי במדינה	תלוי במדינה
טורקיה	5-3	כל המסגרות שתוארו לעיל	גננת ל-20 ילדים	לא
יפן	5-3	גן ילדים	פחות מ-35 ילדים לקבוצה	לפחות גננת-מנהלת גן אחת באשכול וגננת לכל קבוצה
	5-0	מעון יום	גיל 0: גננת ל-3 ילדים גיל 1-2: גננת ל-6 ילדים גיל 3: גננת ל-20 ילדים גיל 4-5: גננת ל-30 ילדים	גננת
	5-0	מרכז חינוך לגיל הרך	פחות מ-35 ילדים יחס גננות לילדים כמפורט במעון יום	לפחות גננת-מנהלת גן אחת באשכול וגננת לכל קבוצה
נורבגיה	5-0	כל המסגרות שתוארו לעיל	גיל 0-2: חברת צוות ל-3 ילדים גיל 3-5: חברת צוות ל-6 ילדים	גיל 0-2: לפחות גננת פדגוגית מוסמכת ל-7 ילדים גיל 3-5: לפחות גננת פדגוגית מוסמכת ל-14 ילדים

מקור למידע: OECD (2019), טבלה 5.A.2 (לא פורסמו נתונים על אודות צ'ילה וקוריאה).

⁴ על שעות הפעילות של גנים ראו [חוזר מנכ"ל](#) וכן ראו [חוק יום חינוך ארוך](#).

⁵ על הערכת התכנית ראו [באתר הראמ"ה](#).

בגני הילדים פועל צוות קבוע הכולל בעלי תפקידים מתחומים שונים המשלימים זה את עבודתו של זה, כדי לספק חינוך וטיפול מיטבי לילדים. בישראל הצוות הקבוע בגן כולל גננת-מנהלת גן, סייעת וכן גננת משלימה וסייעת משלימה אשר ממלאות את מקום הצוות הקבוע, כל אחת ביומה החופשי. ישנם גנים שבהם מצטרפים לצוות הגן אנשי מקצוע נוספים כמו צוות שילוב (גננת שילוב, סייעת שילוב, מרפאות בעיסוק) וכן מתנדבים, בנות השירות הלאומי, וסטודנטיות בעבודה מעשית.⁶ תת-פרק זה מוקדש לתיאור עבודתן של חברות צוות הגן,⁷ דרישות התפקיד שלהן ותחומי אחריותן.

להלן נושאות התפקידים בגן:

- **גננת-מנהלת הגן** (Kindergarten Teacher/Manager) – הגננת-מנהלת הגן אחראית על תכנית העבודה ועל ביצועה. היא מכוונת ומובילה את הצוות לעבודה חינוכית מיטבית, אחראית על דרכי המעקב וההערכה, מנהלת את הקשר עם ההורים ועם גורמים נוספים, וממונה גם על העניינים הארגוניים של הגן.⁶ משרד החינוך מחייב גננות חדשות (שנקלטות במערכת החינוך) בתואר ראשון אקדמי, תעודת הוראה להוראה בגיל הרך וסיום שנת התמחות לגננות בגיל הרך, הכוללת סדנה מלווה.⁸
- **גננת משלימה** (Complementary Kindergarten Teacher) – הגננת המשלימה שממלאה את מקום הגננת-מנהלת הגן בימים החופשיים שלה (יום או יומיים בשבוע).
- **סייעת** (Assistant) – אחריותה של הסייעת מחולקת לשני מרכיבים עיקריים. אחד, תחזוקת הגן, שכוללת את פתיחת הגן בשעה 7:30 בבוקר, טיפול פיזי והיגייני בילדים והשגחה על הילדים במהלך יום העבודה. המרכיב השני הוא פדגוגי, ובכלל זה השתתפות בתכנון הפעילויות, השתתפות בשיבות צוות ובאספות הורים ותמיכה בקבוצות ילדים בפעולות יצירה או משחק.⁹ כמו כן, נדרשת הסייעת להחלפת הגננת בהיעדרה ובהיעדר גננת מחליפה. הסייעת מחויבת בהשכלה של 12 שנות לימוד, בסיום קורס סייעות מאושר על ידי משרד החינוך, ובהשלמת קורס עזרה ראשונה.¹⁰ הסייעות מוגדרות כעובדות הרשויות המקומיות, ושכרן מועבר ממשרד החינוך לרשויות המקומיות.
- **סייעת משלימה** (Complementary Assistants) – הסייעת המשלימה מועסקת לרוב במשרה מלאה (בת 5 ימי עבודה), ומשובצת בזמנית לעבודה במספר גני ילדים, בהתאם לימים שבהן הסייעת הקבועה מממשת את יום המנוחה שלה (היום החופשי) בכל אחד מהגנים.¹¹
- **מתנדבת בשירות לאומי אזרחי** (National Service Volunteer) – מתנדבת השירות הלאומי-אזרחי מהווה חלק בלתי נפרד מהצוות החינוכי בגן, היא משתלבת בעבודת הגן ומסייעת בהעשרה ובפיתוח עולמם התרבותי והערכי של הילדים ובקידום הלמידה, תוך שהיא שותפה בארגון אירועים, פעילויות חברתיות וחגיגות בגן הילדים. המתנדבת

⁶ להרחבה ראו: "קול הגן" – מרחב צמיחה, משרד החינוך.

⁷ בכל מקום בו מוזכרת חברה בצוות הגן (בלשון נקבה - לדוגמה, גננת או סייעת), הכוונה היא גם לחבר צוות בגן (בלשון זכר, לדוגמה, גן או סייע. סגנון כתיבה זה מבוסס על [נוהל שיבוץ גננות/גננים לשנה"ל תשע"ו](#)).

⁸ מקור: "דרישות סף בהכשרת צוותים העוסקים בחינוך לגיל הרך בישראל" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת)

⁹ מקור: "מעמדן והעסקתן של סייעות בגני הילדים" (מרכז המחקר של הכנסת)

¹⁰ מקור: "סייע גן ילדים" (משרד הפנים)

¹¹ מקור: "סייעות בגני הילדים" (עיריית חיפה)

בשירות הלאומי-אזרחי עוברת הכשרה מקצועית (בקִיץ, טרם תחילת שנת השרות) באמצעות העמותות המפעילות את השירות הלאומי, והיא מקבלת ליווי רגשי וחברתי של יועצות חינוכיות מטעם משרד החינוך.¹²

- **מתנדב/ת** (Volunteer) – משרד החינוך מקדם את התכנית "זהב בגן", שבמסגרתה גמלאים מתנדבים בגני הילדים. הגמלאים מגיעים לגן פעם בשבוע לפחות ורבים מהם מעבירים חוג מסוים בנושא שבו הם שולטים, כגון מוזיקה, טבע או אומנות. המתנדבים עוברים הכשרה בנושא מניעת אלימות וביצירת דרכים לתקשורת יעילה עם הילדים.¹³
- **גננת שילוב** (Integrating teacher) – גננת השילוב היא בעלת הכשרה בחינוך מיוחד (במסגרת התואר הראשון או במסגרת תעודת ההוראה או במסגרת של לימודים לגיל הרך בתחום החינוך המיוחד), והיא מופנית לעבודה עם ילדים עם צרכים מיוחדים הלומדים בגנים הרגילים. תפקידה של גננת השילוב, בשיתוף עם הגננת-מנהלת הגן, הוא להתאים דרכי עבודה לילד המתקשה כדי לעזור לו להתגבר על קשייו, לפתח את יכולותיו ולהשתלב בחברת הילדים.¹⁴ גננת השילוב אינה שוהה בגן במשך כל שעות יום הלימודים, אלא מחלקת את זמנה בין כמה מסגרות.¹⁵
- **סייעת שילוב** (Integrating Assistant) – משרד החינוך מממן סייעות לילדים המשולבים בחינוך הרגיל, אם הם לומדים במוסד חינוכי מוכר, אך העסקתן היא באחריות הרשות המקומית.¹⁶ תפקידיה של הסייעת כוללים הגשת עזרה פיזית לילדים המתקשים בניידות והזקוקים לעזרה במעברים, בשימוש בשירותים, באכילה ובהלבשה וכן בסיוע לימודי-חינוכי פרטני.¹⁷ קבלת כל עובדת חדשה לתפקיד סייעת שילוב תהיה מותנית בכך שהיא סייעת י"ב כיתות לפחות¹⁸, בהשלמת קורס בחינוך המיוחד שאורכו 30 שעות, וכן בליווי ובנחייה צמודה ופרטנית בהתאם לצורכי הסייעת על ידי המתי"א.¹⁹
- **סטודנטיות בעבודה מעשית** (Students): תהליך ההכשרה של סטודנטיות בחינוך לגיל הרך כולל התנסות פעילה בגני ילדים. הסטודנטיות מעורבות בבניית תכנית הלימודים, בניהול הכיתה ובפיתוח דרכי עבודה, בארגון ויזום אירועים, ובשילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים. מעורבותן של הסטודנטיות בגנים תלויה בשלב שבו הן נמצאות בהכשרתן, והיא עשויה להתחיל כבר בשנה הראשונה ללימודיהן.^{20, 21}

כדי לפשט את הצגת הנתונים, ה-OECD, בשיתוף מרכז המחקר של טאליס בגני ילדים חילק את חברות הצוות בגן לכמה קבוצות, בהתאם למאפיינים של עבודתן (לוח 4). **הגננות** (גננות מנהלות-גן וגננות משלימות) הן בעלות האחריות הניהולית בגן והסמכות הפדגוגית המובילה

¹² מקור: "שירות לאומי" (משרד החינוך)

¹³ מקור: "מכרה זהב: על תכנית ההתנדבות לגמלאים בגני הילדים" (משרד החינוך)

¹⁴ מקור: "גננת שילוב" (משרד החינוך)

¹⁵ מקור: "חינוך לגילאי 3-6: שילוב בגן ילדים רגיל" (משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים)

¹⁶ מקור: "סייעת לילדים עם צרכים מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל" (כל זכות)

¹⁷ מקור: "הסייעת ותפקידה" (משרד החינוך)

¹⁸ מקור: "אוכלוסיות מיוחדות" (חוזר מנכ"ל משרד החינוך)

¹⁹ מקור: מרכז תמיכה ישובי או אזורי (משרד החינוך) והתיקון לחוק החינוך המיוחד

²⁰ מקור: "התנסות מעשית ותכנית אקדמיה כיתה" (מכללת "אוהל")

²¹ מקור: "התנסות בגני הילדים" (מכללת סמינר הקיבוצים)

את התהליכים בגן. **בצוות המסייע** כלולות סייעות, סייעות משלימות, בנות שירות לאומי ומתנדבים/ות שמסייעות לגננות בעבודתן השוטפת. **צוות** השילוב כולל את גננות השילוב וסייעות השילוב, ולו יוקדש פרק נפרד בדוח עתידי. קבוצה נפרדה נוספת היא קבוצת **הסטודנטיות** הנמצאות בגן במסגרת העבודה המעשית שלהן.

למעלה משליש (40%) ממשתתפות המחקר בישראל הן גננות, בחלוקה כמעט שווה בין גננות-מנהלות גן (52% מהגננות) ובין גננות משלימות (48% מהגננות). כמעט מחצית (47%) ממשתתפות המחקר הן חברות הצוות המסייע. רובן הן סייעות (61% מן הצוות המסייע) או סייעות משלימות (35% מן הצוות המסייע), ואילו חלקן של בנות השירות הלאומי והמתנדבים למיניהם קטן (2% מן הצוות המסייע כל אחד). חברות צוות השילוב מהוות כתשיעית (11%) ממשתתפות המחקר בישראל: למעלה משני שלישים מהן הן גננות שילוב (72% מצוות השילוב) ופחות משליש הן סייעות שילוב (28% מצוות השילוב). סטודנטיות בעבודה מעשית מהוות רק כ-3% ממשתתפות המחקר.

לוח 4: הרכב הצוות בגני הילדים, בפילוח לפי תפקידן בגן

תפקיד בגן	גנים דוברי עברית	גנים דוברי ערבית	סה"כ	שיעור יחסי
גננות	629	165	794	40%
גננות-מנהלות גן	319	97	416	
גננות משלימות	310	68	378	
חברות צוות מסייע	755	181	936	47%
סייעות	440	132	572	
סייעות משלימות	293	30	323	
בנות שירות לאומי	5	18	23	
מתנדבים	17	1	18	
חברות צוות שילוב	149	63	212	11%
גננות שילוב	100	53	153	
סייעות שילוב	49	10	59	
סטודנטיות בעבודה מעשית	44	9	53	3%
סה"כ חברות צוות גן	1,577	418	1,995	100%