



שדולת הנשים בישראל

لهيبي النساء في إسرائيل

The Israel Women's Network



# הורים במלכוד

## אחריות המדינה לחינוך וטיפול בגיל הרך בישראל

אוקטובר 2017





שדולת הנשים בישראל

لهيبي النساء في إسرائيل

The Israel Women's Network

# הורים במלכוד

## אחריות המדינה לחינוך

### וטיפול בגיל הרך בישראל

אוקטובר 2017

כתיבה:

יערה מן, ראש תחום שוק תעסוקה בשדולת הנשים בישראל  
ועמיתה ב"דרך" - תוכנית העמיתים של קרן ברל כצנלסון

הסקירה נכתבה בשיתוף:



## תוכן העניינים

6	הקדמה
7	1. ההוצאה על ילודה לעומת ההוצאה על ילדים בישראל
7	ההשקעה הציבורית בילודה
9	ההשקעה הציבורית בחינוך וטיפול בגיל הרך
10	2. מדיניות חינוך וטיפול, גילאי 0-3
10	מוסדות הטיפול והחינוך המפוקחים לגילאי 0-3
11	מימון
12	הכשרת הצוותים החינוכיים
13	3. מדיניות חינוך וטיפול - גילאי 3 ומעלה
13	מימון
14	הפיקוח על הצהרונים
14	יום חינוך ארוך
15	4. התאמת זמני הפעילות של מערכת החינוך לשעות העבודה במשק
18	5. מודלים נבחרים מהעולם
18	שוודיה
18	צרפת
19	הולנד
21	6. סיכום וכיווני מדיניות



## הקדמה

בעשורים האחרונים שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה הישראלי גדל באופן ניכר. 59.1% אחוזים מהנשים הישראליות עובדות, והן מהוות כ-47% מכלל העובדים במשק.<sup>1</sup> זאת, לעומת שיעור השתתפות של כ-41% בלבד בתחילת שנות ה-90.<sup>2</sup> במגזר היהודי, כ-83.5% מהנשים בגילאי 25-64 משתתפות בשוק העבודה, לעומת כ-85.4% מהגברים באוכלוסייה הכללית. כך למעשה, הפער בשיעורי ההשתתפות בשוק התעסוקה הצטמצם כמעט לחלוטין. במגזר הערבי, עדיין נפוץ מודל עקרת הבית והמפרנס היחיד.<sup>3</sup>

הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בישראל הוא משמעותי במיוחד בהשוואה בינלאומית, אך מגמה דומה מאפיינת את מרבית המדינות המפותחות. בה בעת, בישראל, כמו גם במדינות אחרות, נמצא כי נשים מועסקות פחות שעות, ומרוכזות בעיקר במשרות חינוך, טיפול ומזכירות.<sup>4</sup> נשים גם מיוצגות פחות בעמדות בכירות וניהוליות, ומשתכרות פחות מגברים באופן ממוצע בחודש, ואף לשעת עבודה.<sup>5</sup>

לאור ממצאים אלה, מדינות רבות אימצו בעשורים האחרונים שינויי מדיניות שמטרתם לעודד את שילובן המיטבי של נשים בשוק העבודה, ולצמצם ככל הניתן את פערי המעמד והשכר בין נשים לגברים. בין היתר התברר כי החסם המרכזי לשילוב שוויוני של נשים בשוק התעסוקה הוא היעדר השוויון בחלוקת התפקידים במשפחה והנטל הגדול יותר המוטל על אמהות, בהשוואה לאבות, לילדים קטנים, בכל הקשור לטיפול בהם.<sup>6</sup> מכאן, שתחום המסגרות החינוכיות בכלל, ובגיל הרך בפרט, הוא אחד התחומים המרכזיים הדורשים שינוי והשקעה אם מבקשים להשיג שילוב מיטבי ושוויוני של נשים בשוק העבודה. ככל שישנן מסגרות איכותיות ונגישות (גיאוגרפית וכלכלית) לטיפול וחינוך ילדים, כך נשים נהנות מחירות גדולה יותר להשתתף בשוק התעסוקה בשכר. ואכן, השנים האחרונות ראו רפורמות משמעותיות בתחום זה ברבות מהמדינות המפותחות.

חלקה של המדינה במימון ובאספקת שירותי חינוך באיכות ובהיקף שעות מספקים הוא משמעותי במיוחד ככל שעולים שיעורי ההשתתפות של נשים בשוק העבודה. מחקרים מראים כי כאשר שיעור ההשתתפות הרשמי של נשים הוא מעל 50%, פתרונות פרטיים לטיפול בילדים אינם מצליחים לתת מענה מספק ברמה המשקית - לא מבחינת איכות השירותים, לא מבחינת ההיצע ולא מבחינת יציבות השירותים הניתנים.<sup>7</sup>

הגרף הבא מציג את שיעור ההשתתפות של אימהות בכוח העבודה במדינות ה-OECD. הגרף מצביע על כך שהשיעור בישראל גבוה מהממוצע ב-OECD, אך נמוך מאשר במדינות בהן נהוגה מדיניות רווחה פרוגרסיבית במיוחד, הכוללת גם מימון מקיף יותר של שירותי חינוך, בהשוואה לישראל.<sup>8</sup>

להשקעה בחינוך בגיל הרך יתרונות אדירים לא רק עבור הורים עובדים, או אמהות עובדות, אלא גם עבור הילדים ועבור המשק בכללותו. מחקרים כלכליים מצאו שההשקעה בחינוך בגיל הרך מניבה את התשואה החברתית הגבוהה ביותר, בשל ההתפתחות הקוגניטיבית המואצת בשנות החיים הראשונות. השקעה בילדים בגילאי 0 עד 5 היא האפקטיבית ביותר בפיתוח היכולות הנחוצות להצלחה בלימודים ובקריירה, ולקיום אורח חיים בריא. ככזו, היא מגדילה את פיריון העבודה ואת הצמיחה הכלכלית, מקדמת מוביליות חברתית ויצאה מעוני ומצמצמת את ההוצאות המשקיות על בריאות ורווחה.<sup>9</sup>

לאור ממצאים אלה, בחינה של מדיניות ההשקעה בגיל הרך בישראל מעלה תמונה עגומה. ההשקעה הציבורית בשירותי חינוך וטיפול בגיל הרך היא מהנמוכות בעולם המערבי, והפיקוח על איכות השירותים והכשרת הצוותים החינוכיים דל או לא קיים.

ההשקעה הנמוכה בילדים בולטת במיוחד על רקע העובדה כי ישראל משקיעה משאבים עצומים בהבאתם לעולם. מדינת ישראל היא שיאנית הילודה בעולם המערבי, והיא מובילה בשיעורי הילודה שלה גם בהשוואה לרבות מהמדינות המתפתחות. שיעורי הילודה הגבוהים מגובים בהשקעה ממשלתית גדולה בטיפולי פוריות ובמענקים ותשלומים בגין הריון ולידה. אלא שמשעה שהילדים נולדים, נדמה כי המדינה מפקירה אותם ואת הוריהם למסגרות לא איכותיות או פרטיות ויקרות.

ארגון ה-OECD מצוין כי ללא השקעה ציבורית מספיקה, קיים סיכון משמעותי שמשפחות אמידות ייהנו מנגישות גדולה יותר למסגרות איכותיות לגיל הרך, ושההבדלים באיכות בין המסגרות יהיו גדולים. השקעה ממשלתית משמעותית היא הכרחית להקמתן של מסגרות בכמות ובאיכות מספקת, והיא מאפשרת לגייס אנשי צוות בעלי השכלה מתאימה ולספק להם תנאי עבודה ראויים. גם השקעה בתשתיות הפיזיות של המסגרות מסייעת בפיתוח סביבה תומכת ומצמיחה עבור הילדים.<sup>10</sup>

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (יולי 2017), נתונים מסקר כוח אדם לחודש יוני לו רבעון שני 2017.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2011), נשים וגברים 1990-2009.

3 נתוני 2015. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כח אדם, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2016), תעסוקה בקרב נשים ערביות.

4 חסון, יעל ודגן-בוזגלו, נוגה, (2013), בידול תעסוקתי ופוערי שכר בין גברים ונשים, נייר במסגרת פרויקט "שוות ערך: לקידום שכר שווה".

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (יולי 2017), נתונים מסקר כוח אדם לחודש יוני רבעון שני 2017.

6 ראו לדוגמה Mandel, Hadas and Semyonov, Moshe, (2014), Gender Pay Gap and Employment Sector: Sources of Earnings Disparities in the United States, 1970-2010, Demography 51:1597-1618.

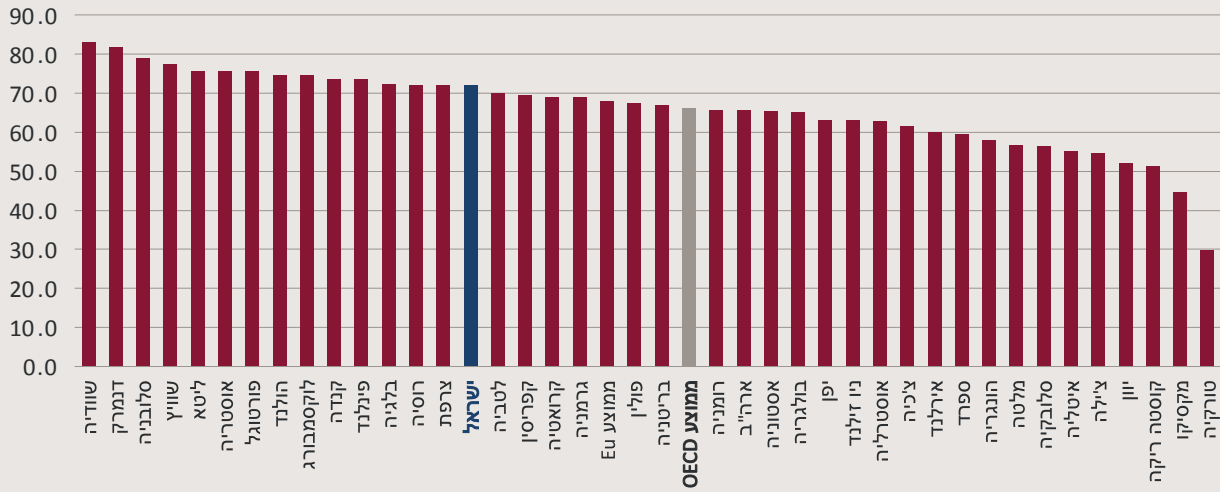
7 OECD (2006), Starting Strong II: Early Childhood Education and care

8 OECD Family Database (2016), Maternal Employment Rates

9 García, Jorge Luis, James J. Heckman, Duncan Ermini Leaf, and María José Prados, (2016) "The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program." NBER Working Paper 22993.

10 OECD (2012), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools

### שיעור ההשתתפות של אימהות בשוק העבודה



סקירה זו מסכמת את מדיניות ממשלת ישראל בתחום החינוך והטיפול בגיל הרך. הסקירה מתמקדת בשירותי חינוך וטיפול הניתנים לאוכלוסייה הכללית, ואינה כוללת התייחסות למענים הניתנים לילדים בעלי צרכים מיוחדים. ההשקעה בתחום החינוך והטיפול בגיל הרך נבחנה הן למול ההשקעה הציבורית בילודה, והן בהשוואה בינלאומית.



# 1 / ההוצאה על ילודה לעומת ההוצאה על ילדים בישראל

## ההשקעה הציבורית בילודה

כתוצאה מסיבות ונסיבות תרבותיות, דתיות והיסטוריות, המשפחתיות היא ערך מרכזי בתרבות הישראלית - היהודית והערבית גם יחד.<sup>11</sup> עובדה זו מקבלת ביטוי, בין היתר, בנתונים השוואתיים של פרויך, כאשר ישראל היא שיאנית העולם המערבי במספר לידות לאישה. שיעור הילודה בישראל עומד על 3.1 ילדים לאישה, לעומת 1.7 בלבד בקרב מדינות ה-OECD.<sup>12, 13</sup>



11 גולדין, סיגל, (2006), טכנולוגיות של אושר: ניהול פרויך במדינת רווחה מעודדת ילודה. בתוך יונה, יוסי וקמפ, אדריאנה (עורכים), פערי אזרחות: הגירה, פרויך זהות בישראל (ע' 206-167), ירושלים: ון ליר.

OECD Family Database (2017), [Fertility Rates](#) 12

OECD Family Database (2017), [Population by age of children and young adults, and youth dependency ratio](#) 13

הילודה הגבוהה בישראל נתמכת לא רק על-ידי נורמות חברתיות בלתי פורמליות, אלא גם על ידי המדינה עצמה, אשר משקיעה בה סכומי עתק. ישראל מממנת מכספי הקופה הציבורית טיפולי פוריות נרחבים, כאשר כל אישה זכאית למספר טיפולים בלתי מוגבל, עד להשגת שני ילדים. הזכאות ניתנת לבני זוג המעוניינים להרות, גם במקרה שכבר יש להם ילדים מנישואים קודמים. אישה עד גיל 45 זכאית לטיפול הפריה חוץ גופית בעזרת הביציות שלה, ואישה עד גיל 54 זכאית לטיפולים באמצעות תרומת ביציות. טיפולים לילד שלישי ומעלה אינם כלולים בסל הבריאות, אך מרבית הביטוחים המשלימים של קופות החולים משתתפים במימנם.<sup>14</sup>

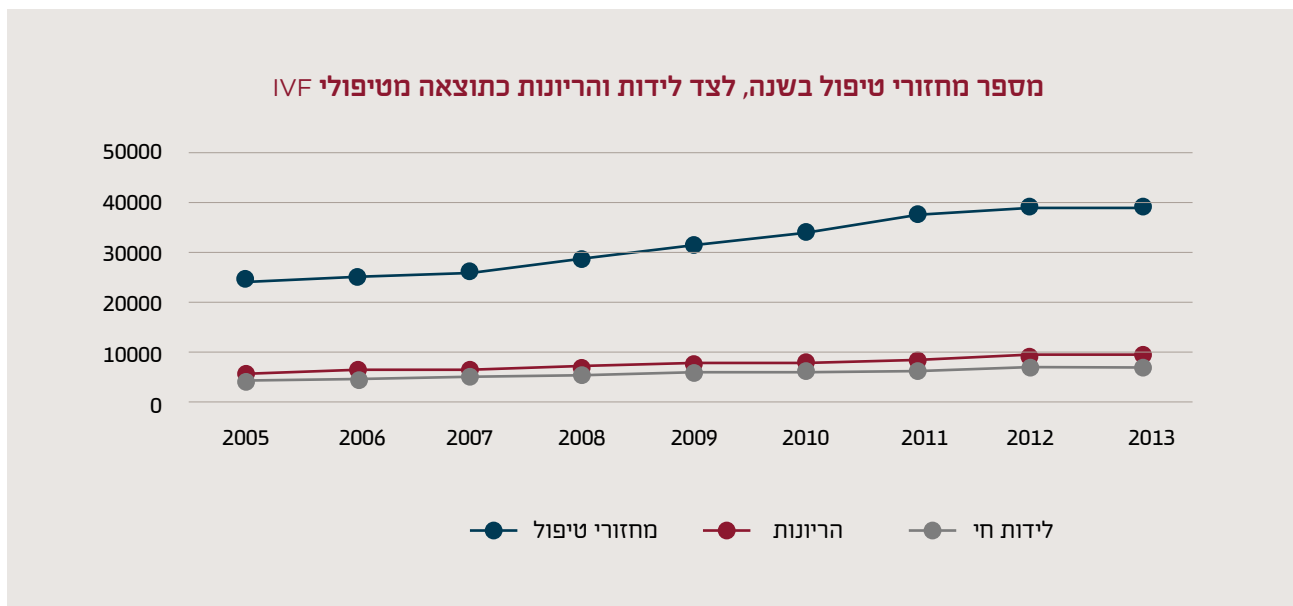
מספר ההפריות החוץ גופיות (IVF) שמתבצעות בישראל מדי שנה נמצא במגמת עלייה מתמדת. בשנת 2013 מספר מחזורי הטיפול בהפריה חוץ גופית עמד על 39,174, כאשר לכל 1000 נשים בגיל הפריה מתבצעים בממוצע 20.5 מחזורי טיפול.<sup>15</sup>

ניתן להעריך את ההוצאה השנתית על טיפולי IVF בכלל, בכ-600 מיליון ש"ח. זוהי הערכה מצומצמת, אשר לוקחת בחשבון רק את עלות מחזורי הטיפול, המוערכת בין 4000 ל-4800 דולר לטיפול, ואינה מתייחסת לשורת העלויות הנלוות כתוצאה מסיבוכים בהריונות ובלידות, או להפסד של ימי עבודה למשק.

גם ברמה הבינלאומית, מדינת ישראל היא מעצמת IVF. ישראל היא שיאנית השימוש בטכנולוגיות עזר לפריה, והיא בעלת מספר מחזורי הטיפול הנצרכים הגבוה ביותר בעולם לנפש, המספר הגבוה בעולם של יחידות רפואיות המתמחות בפריה לנפש, ושיעור המימון הציבורי הגבוה ביותר. סקר בינלאומי שבחן את היקף השימוש בהפריה חוץ גופית בקרב 48 מדינות מצא ששיעורי הצריכה של IVF בישראל גבוהים פי 8 מהממוצע העולמי. נתונים עדכניים מצביעים על עליה מתמדת במספר הטיפולים לנפש.<sup>16</sup> ראייה נוספת לייחודה של ישראל בנושא זה, היא שמרכזי טיפולי הפוריות הפועלים בה הם מהמובילים בעולם, והיא מושכת תיירות רפואית בתחום זה.

בשנת 2012 נולדו בישראל 7,565 תינוקות כתוצאה מטיפולי IVF, המהווים כ-2% מסך התינוקות שנולדו בעולם באותה השנה כתוצאה מטיפולים מסוג זה. שיעור זה גדול פי 20 משיעורה של אוכלוסיית ישראל מתוך אוכלוסיית העולם, ופי 3.3 משיעורה בקרב אוכלוסיית המדינות המפותחות.<sup>17</sup>

הגרף הבא מציג את מספר מחזורי הטיפול בשנה, לעומת שיעורי ההצלחה. בהקשר זה מעניין לראות, כי מספר ההריונות ולידות החי נותר יציב למדי, חרף העלייה במספר הטיפולים.<sup>18</sup>



בנוסף להשקעה בטיפולי פוריות, ההשקעה הציבורית בילודה כוללת מענקי אשפוז לילודות, מענקי לידה, תשלום עבור שמירת הריון ודמי לידה. בשנת 2015 סך התשלומים הללו הסתכמו בכ-6.5 מיליארד ש"ח.<sup>19</sup> על פי פרמטרים אלה, סך ההוצאה הציבורית על ילודה מוערכת בכ-7.1 מיליארד ש"ח בשנה.

14 אתר "כל זכות", טיפולי פוריות.

15 מרכז רקמן (2016), נשים ומשפחה בישראל.

16 גולדין, סיגל ולוננפלד, איתן, (2013), תפיסותיהם ועמדותיהם של מומחי פריה ביחס לדפוסי שימוש ולמדיניות המימון הציבורית של הפריה חוץ גופית בישראל

17 חישוב על פי נתוני משרד הבריאות ונתונים בינלאומיים: משרד הבריאות (2015), טיפולי הפריה חוץ גופית, 2013-1990. <https://www.livescience.com/21355-5-million-babies-born-ivf-technologies.html>

18 משרד הבריאות (2015), טיפולי הפריה חוץ גופית, 2013-1990.

19 המוסד לביטוח לאומי (2015), סקירה שנתית, פרק גמלאות - פעילות ומגמות: ביטוח אמהות.

## ההשקעה הציבורית בחינוך וטיפול בגיל הרך

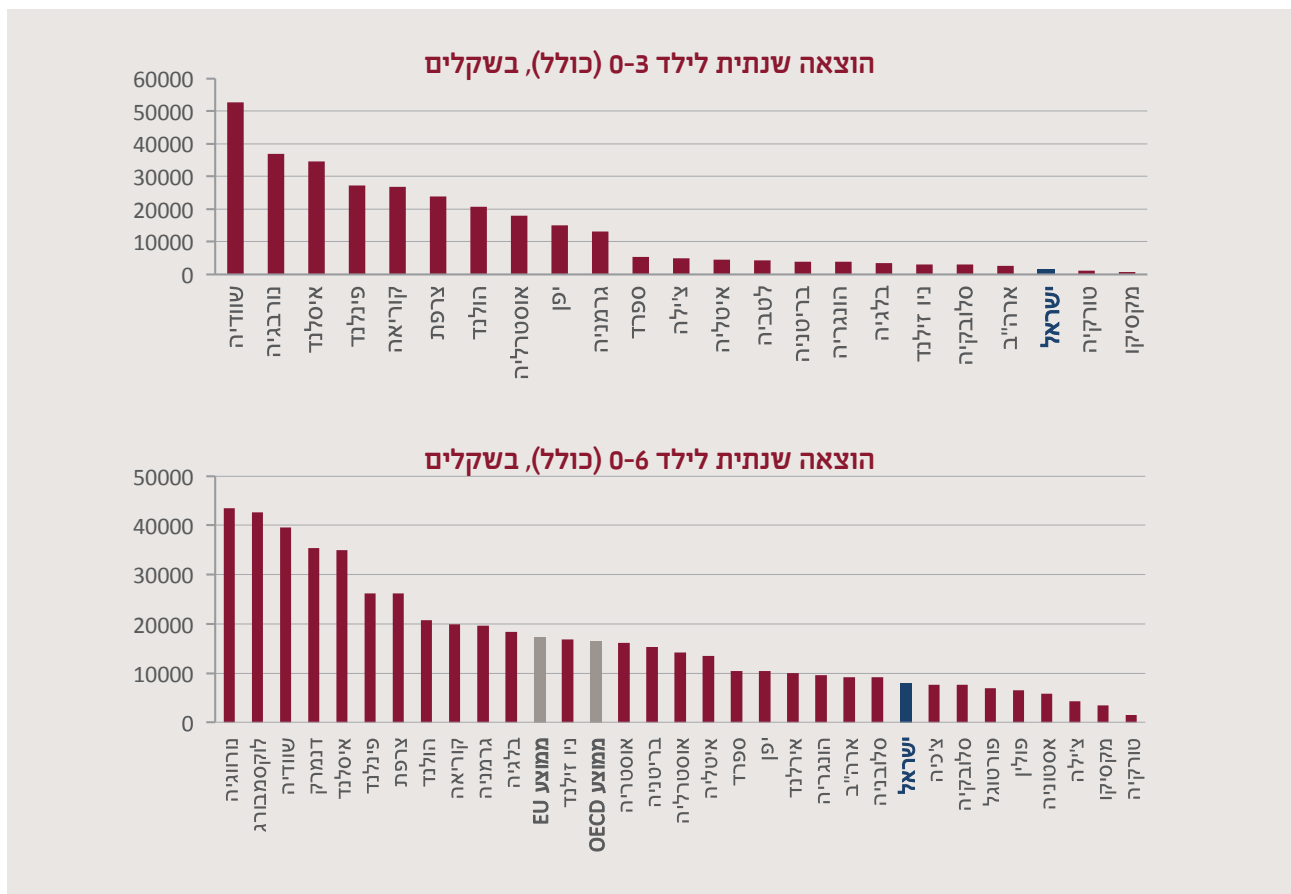
מדינת ישראל משקיעה מדי שנה כ-0.8% מהתוצר הלאומי הגולמי על חינוך וטיפול בילדים בגילאי 0-6. במונחי תוצר, ההוצאה הציבורית על חינוך וטיפול בגיל הרך בישראל זהה להוצאה הממוצעת בקרב מדינות ה-OECD, אך בשל העובדה כי שיעורי הילודה בישראל גבוהים כמעט פי 2 מהממוצע במדינות אלה, זהו נתון מטעה. לכן, נכון יותר לבחון את ההוצאה לילד ולא את סך ההוצאה.

בממוצע, ישראל משקיעה כ-8,000 ש"ח בשנה לילד בגילאים 0-6: כ-1,540 ש"ח בשנה לילד/ה בגילאי 0-3; וכ-15,400 לילד בגילאי 3-6.<sup>20</sup> זאת, לעומת הוצאה ממוצעת של 17,280 ש"ח לילד בגילאי 0-6 במדינות האיחוד האירופי, וכ-16,500 ש"ח בממוצע לילד במדינות ה-OECD. ההוצאה על ילדים בגילאי 0-3 מצומצמת במיוחד בהשוואה למדינות אחרות, כאשר במדינות בעלות מדיניות רווחה פרוגרסיבית, כמו פינלנד, צרפת או הולנד ההוצאה מגיעה לפי 15 ויותר מאשר בישראל, אך ישראל משתרכת מאחור גם בהשוואה למדינות שבתחתית הטבלה.

מימון ציבורי לחינוך ולטיפול בגיל הרך מאפשר למסגרות הציבוריות לגייס אנשי צוות מיומנים וליצור את הסביבה האופטימלית עבור ההתפתחות של הילדים. בשנים האחרונות הבנה זו הולכת וגוברת בקרב המדינות המפותחות, וכיום ההוצאה הציבורית הממוצעת על חינוך קדם יסודי במדינות ה-OECD היא כ-81.3% מסך ההוצאה הלאומית על שלב החינוך המוקדם.<sup>21</sup>

בישראל, חסרים נתונים על ההוצאה הפרטית על חינוך בגילאים אלה, אך עיבוד של נתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס מצביע על כך שההוצאה של הורים על סך המענים הקיימים לגילאי 0-3 - מעונות יום, פעוטונים ומטפלות, היא כ-3.4 מיליארד ש"ח בשנה, וכ-6,550 ש"ח בשנה לילד. משמעות הדבר היא שסך ההוצאה הציבורית לילד בגילאים אלה היא כ-19% בלבד.

סך כל ההוצאה הפרטית על חינוך לגיל הרך (גילאי 0-6) בישראל, מחושבת על סמך סקר הוצאות משקי הבית, עומדת על כ-7.1 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כ-7,100 ש"ח לילד. ההוצאה הציבורית, כאמור, היא כ-8,000 ש"ח, כך שההוצאה הציבורית על כלל החינוך בגיל הרך היא כ-53%. כלומר, בעוד במדינות ה-OECD המדינה משקיעה בממוצע כ-4 שקלים על כל שקל שמוציאים ההורים, בישראל המדינה משקיעה רק קצת יותר משקל אחד על כל שקל של ההורים. הגרפים הבאים מציגים את ההוצאה הציבורית על חינוך וטיפול בגיל הרך, בהשוואה בינלאומית.<sup>22 23</sup>



20 בטבלאות המקוריות של ה-OECD מחולקים הגילאים לקבוצות 0-2, 3-5, אך הכוונה היא עד 2 ו-11 חודשים ו-5 ו-11 חודשים (בהתאמה). לכן, ראינו לנכון להציג כאן את החלוקה (המקובלת גם בארץ) של 0-3 ו-3-6.

21 משרד החינוך (2015), מדיניות הגיל הרך - סקירה משווה.

22 OECD Family Database (2016), Public spending on childcare and early education

23 הסכומים חושבו על ידי המרת דולר מתוקן לפי כוח קנייה (PPP) לשקל. טבלת התעריפים: <https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>

## 2 / מדיניות חינוך וטיפול - גילאי 0 עד 3

בישראל חיים נכון להיום כ-550 אלף ילדים וילדות מתחת לגיל 3.<sup>24</sup> 77% מתוכם אינם נמצאים במסגרת חינוכית במימון או בתמיכה כלשהי של המדינה<sup>25</sup>, ולמעשה לא קיים אף גורם, ברמה הממשלתית או המוניציפאלית, אשר יודע היכן הילדים האלה נמצאים בשעות שהוריהם בעבודה. עובדה זו מטרידה במיוחד לאור ריבוי המחקרים המצביעים על חשיבות החינוך והטיפול בגיל הרך כבסיס למידה בעתיד ולטיפוח המיומנויות השכליות והרגשיות הדרושות להצלחה בהמשך החיים. חשוב לציין, כי אותם מחקרים מראים שהתועלת של הטיפול והחינוך בגילאים הצעירים תלויה במידה רבה באיכות השירותים, ולא רק בעצם קיומם.<sup>26</sup>

במרבית מדינות ה-OECD, וישראל ביניהן, יש מרווח של שנתיים לפחות בין סיום חופשת הלידה בתשלום לבין הגיל שבו הילדים זכאים על פי חוק למקום במסגרות חינוך. בכשליש ממדינות אירופה המצב זהה לזה שבישראל, והזכאות לחינוך חנים מתחילה סביב גיל 3. בשמונה מדינות אירופאיות המדינה מבטיחה מקום במסגרות חינוך וטיפול כבר מגיל אפס, כאשר ברוב המקרים ההורים נדרשים לשלם סכום קטן בתמורה. מדינות רבות משתתפות במימון החינוך בגילאים אלה בשיעור גבוה, גם כאשר אין חובה להבטיח מקום במסגרות.

קיים שוני רב בין מערכות החינוך והטיפול לגיל הרך במדינות השונות. באופן כללי, ניתן לערוך חלוקה גסה בין מערכות מפותחות, המתאפיינות בכך שהאחריות על השירותים לגילאי 0-6 מחולקת על פני כמה רשויות ממשלתיות, לבין מערכות מאוחדות, אשר במסגרתן תחום החינוך והטיפול לגיל הרך נמצא כולו תחת האחריות של יחידה ממשלתית אחת.<sup>27</sup>

במסגרת המערכות המפותחות, קיימת חלוקה רווחת בין גילאי 0-3 אשר מקבלים שירותים ממשרדי רווחה ושירותים חברתיים לבין גילאי 3-6 אשר במרבית המקרים מקבלים שירותים ממשרד החינוך. במערכות המפותחות נהוג במקרים רבים להחיל שיטות תקצוב וסטנדרטים שונים על המסגרות השונות. זאת, לעומת המערכות המאוחדות, שבהן נהוג להחיל את אותם הסטנדרטים ואת אותן שיטות התקצוב על כלל המסגרות המעניקות שירותי חינוך וטיפול לילדים לפני גיל בית ספר.<sup>28</sup>

הספרות המחקרית בתחום זה מצביעה על כך שמערכות חינוך וטיפול מאוחדות לגיל הרך מעודדות שירותים באיכות גבוהה יותר ובמחירים בני השגה, מגדילות את שיעור הזכאות להשתתפות במסגרות, משפרות את איכות צוותי הטיפול וההוראה ומסייעות למעברים פשוטים יותר ממסגרת למסגרת.<sup>29</sup> לאור ממצאים אלה, המגמה בשנים האחרונות בקרב המדינות המערביות היא לעבור למודלים מאוחדים של שירותים לגיל הרך, וכיום מעל מחצית ממדינות ה-OECD פועלות במודל זה.<sup>30</sup>

המודל הישראלי הוא מודל מפותח, ומשמעות הדבר היא שהאחריות על ילדים בגיל הרך מתחלקת בין מספר משרדי ממשלה. שני המשרדים העיקריים הם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אשר האחריות על מעונות היום המפוקחים לגילאי חצי שנה עד 3 עברה השנה ממשרד הכלכלה לידיו, ומשרד החינוך אשר אחראי על הגנים לגילאי 3 עד 6.

ביולי האחרון עבר בכנסת חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017, אשר מורה על הקמתה של מועצה לגיל הרך שתפעל במסגרת משרד החינוך. נכון להיום, החוק צפוי להיכנס לתוקף בפברואר 2018, אך שר האוצר רשאי לדחות את יישומו בשלושה חודשים נוספים ובכל מקרה הקמת המועצה ופעילותה תלויה בהקצאת תקציב בהתאם. נכון להיום, שר החינוך החל בתהליך איתור החברים והקמת המועצה.

תפקידי המועצה שתקום הם: להכין תכנית רב-שנתית שמטרתה לקדם את הטיפול בתחום הגיל הרך; לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעילותם בתחום הגיל הרך ולצרכים של ילדים עם מוגבלות בגיל הרך; להמליץ על אמות מידה בתחום הגיל הרך ועל דרכי יישום ואכיפה של אמות מידה אלו; לגבש המלצות לגבי ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצוע העוסקים בתחום הגיל הרך; לקדם פעולות הסברה; להמליץ על דרכי הערכה ומדידה של מוסדות הגיל הרך; להקים מרכז למידע ומחקר בתחום הגיל הרך, להמליץ על תכניות ליצירת רצף בין המסגרות לגיל הרך; ולייעץ לוועדת שרים ייעודית אשר תקום מתוקף החוק.<sup>31</sup>

### מוסדות הטיפול והחינוך המפוקחים לגילאי 0-3

האגף למעונות יום, משפחתונים וצהרונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הוא הגוף האחראי על מסגרות הטיפול והחינוך לתינוקות ולפעוטות ולפיקוח עליהן. האגף פועל מתוקף חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965.<sup>32</sup> מטרתו המוצהרת של האגף הן לפעול "לשילובן של אימהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה ובהכשרה מקצועית, על ידי הסרת חסמים ומתן פתרונות לסידור הילדים במסגרות מוכרות."<sup>33</sup>

24 עיבוד נתוני האוכלוסייה של הלמ"ס.

25 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל - תמונת מצב.

26 OECD (2017), *Starting Strong V*

27 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך - סקירה משוואת.

28 OECD (2017), *Starting Strong V*

Bennett, John, (2008), *Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries*, Innocenti Working Paper 08/51

29 OECD (2017), *Starting Strong V*

30 OECD (2017), *Starting Strong V*

31 חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017

32 חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965

33 אתר אגף מעונות יום, משפחתונים וצהרונים.

האגף מופקד על מסגרות שמבקשות זכויות לקבל הכרה מטעמו, ועובד עם ארגונים וגופים רבים המפעילים מעונות, כאשר הגדולים והמוכרים בהם הם ויצ"ו ונעמ"ת. ילדים במסגרות המפוקחות זכאים לסבסוד שכר הלימוד, באופן דיפרנציאלי, על פי מבחני הכנסת ההורים. בנוסף למעונות היום, האגף מפקח גם על משפחתונים פרטיים אשר זכאים להכרה.<sup>34</sup>

באופן כללי, המענה שמספקים מעונות היום והמשפחתונים המפוקחים הוא חלקי מאוד, בעיקר בשל העובדה כי הביקוש למסגרות גבוה בהרבה מההיצע הקיים. נכון לשנת 2014, שיעור הילדים בגילאי חצי שנה עד 3 הנמצאים במעונות יום או במשפחתונים מוכרים, עמד על כ-23% בלבד. אין בידי המדינה שום מידע או נתונים על 77% הנתורים. היות ושיעור ההורים העובדים, ובפרט האימהות העובדות, גבוה מאוד, ניתן להניח כי ילדים אלה נמצאים במסגרות פרטיות לחלוטין שאינן נהנות משום פיקוח - בטיחותי, בריאותי, חינוכי או אחר.<sup>35</sup>

במגזר הערבי, המצב קשה אף יותר. על פי הנתונים האחרונים, כ-11% בלבד מהילדים ברשויות הערביות מתחנכים במעונות יום. ברשויות אלה ישנו מעון יום אחד לכל 2,000 ילדים, לעומת מעון לכל 250 ילדים בחברה היהודית. לפי עמותת "סיכוי", שירות מעונות היום המפוקחים לא היה קיים כלל ביישובים הערביים עד לסוף שנות ה-90, אך בשנים האחרונות גוברת המודעות לצורך בשילוב נשים ערביות בשוק העבודה ובתוך כך לחשיבות קיומן של מסגרות איכותיות לגילאי 0-3.

באוגוסט 2014 הממשלה נקטה בשורה של צעדים שמטרתם לקדם תכנון ובינוי של מעונות יום ברשויות הערביות, לרבות הקצאת תקציבים משמעותית. למרות זאת, התקציב אינו ממומש ולא מגיע לרשויות, בעיקר בשל מחסור בקרקעות זמינות לבנייה ובשל חוסר הניסיון של הרשויות המקומיות בבנייה, הפעלה ואחזקה של מעונות יום והיעדר ליווי מתאים מטעם המדינה.<sup>36</sup>

משמעות הדבר, היא שדווקא בחברה הערבית ששיעור העוני בה גבוה פי 2.6 מאשר באוכלוסייה הכללית, והוא עומד על כ-55% לפי נתוני הביטוח הלאומי,<sup>37</sup> לא קיימים מענים מסובסדים ומפוקחים לגיל הרך. מצב זה פוגע בסיכוייהן של נשים ערביות להשתלב בשוק העבודה, וביכולתן של משפחות ערביות להעניק לילדיהן חינוך וטיפול איכותיים בגילאים הקריטיים להתפתחותם.

גם במסגרות המפוקחות הפיקוח הוא חלקי ביותר. התקנות הקובעות את התנאים לקבלת רישיון להפעלת מעון קובעות שורה של נהלי בטיחות ונהלים הנוגעים למספר אנשי ונשות הצוות, אך הן אינן מתייחסות לתוכן החינוכי המועבר במעונות ואינן מחייבות כל פיקוח בנושא זה.<sup>38</sup>

אופי הפיקוח על מסגרות חינוך לגילאי 0-3 שונה מאוד ממדינה למדינה. בדומה לישראל, מרבית המדינות מפוקחות על היחס בין מספר הילדים לבין אנשי הצוות, ועל התנאים הפיזיים במסגרות. כמעט בכל מדינות אירופה מוסדרים בחקיקה ראשית סטנדרטים של בטיחות ותברואה במסגרות לגיל הרך. במספר מדינות מוסדרים בחקיקה ראשית גם תחומים כגון הציוד בגן ונושאים פדגוגיים כגון האיזון בין פעילויות בתוך הגן לפעילויות מחוצה לו.

בדומה למצב בישראל, במדינות רבות יש הבדלים בין ההוראות הנוגעות למסגרות לגילאי 0-3 לאלו הנוגעות לגילאי 3-6, כאשר ברבות ממדינות אלו ההסדרה שעוסקת במסגרות לילדים הגדולים מקיפה ומפורטת יותר. במדינות בהן המערכת מאוחדת והחינוך בגיל הרך ניתן כשלב אחד, ההכשרה הנדרשת מאנשי צוות במסגרות לגילאי 0-3 זהה לזאת שנדרשת מאנשי צוות במסגרות לילדים גדולים יותר, והיא על-פי רוב הכשרה אקדמית, בעיקר לאנשי החינוך בגן. במדינות שיש בהן מערכת מופצלת, וישראל ביניהן, ההכשרה הנדרשת מאנשי הצוות במסגרות לגילאי 0-3 מעטה מזו הנדרשת מאנשי הצוות בגני הילדים.<sup>39</sup>

## מימון

בישראל, כ-80% מהמימון של שירותי החינוך והטיפול בגילאי 0-3 מגיע מההורים, אשר מממנים בעצמם מטפלות, פעוטונים ומעונות יום פרטיים, ואף חלק ניכר מהעלות של מעונות היום המפוקחים. הורים לילדים בגילאים אלה מוציאים בשנה סכום מצטבר של כ-3.4 מיליארד ש"ח, כאשר ההערכה היא שעלות המסגרות עבור כל משפחה נעה בין 1,800 ל-3,500 ש"ח בחודש, ואף יותר.<sup>40</sup>

במסגרת המעונות המפוקחים, המדינה מסבסדת כ-40%-50% המפוקחים מהעלות לילד, לפי מבחני הכנסה לנפש<sup>41</sup>. בתקציב המדינה לשנת 2017 הוקצבו עבור מטרה זו כ-1.58 מיליארד ש"ח.<sup>42</sup>

הטבלאות הבאות מציגות את שיעור ההשתתפות במסגרות מפוקחות של ילדים מתחת לגיל 3, ואת שיעור המסגרות בהפעלה פרטית לגילאים אלה, מתוך כלל המסגרות.<sup>43</sup>

34 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך - סקירה משווה.

35 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל - תמונת מצב.

36 אתר עמותת "סיכוי", קידום בינוי מעונות יום ברשויות המקומיות הערביות.

37 המוסד לביטוח לאומי, (2016), דו"ח מימדי העוני והפערים החברתיים - דו"ח שנתי 2015.

38 משרד הכלכלה (2016), קובץ רענון נהלי הפעלה למעונות יום / משפחתונים לשנה"ל תשע"ז.

39 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך - סקירה משווה.

40 דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ("ועדת טרכטנברג"), 2011.

41 משרד ראש הממשלה (2016), מצגת משרד הכלכלה בתוך דוח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום.

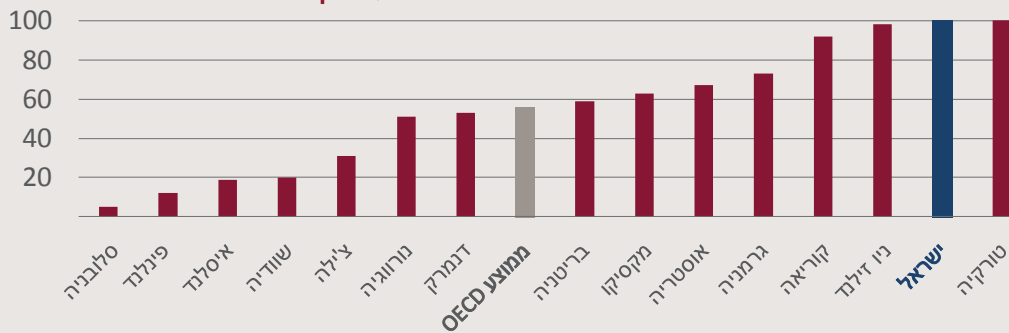
42 הצעת תקציב משרד הכלכלה לשנת 2017.

43 OECD Family Database (2016), *Out-of-school-hours care services*

שיעור השתתפות במסגרות מפקחות, גילאי 0-3



שיעור המסגרות בהפעלה פרטית לגילאי 0-3, מתוך כלל המסגרות



OECD Family Database (2016) Enrolment in childcare and pre-school

### הכשרת הצוותים החינוכיים

על פי הדרישות הרשמיות של האגף למעונות יום ומשפחתונים, על מנהלת מעון מפקח להחזיק בתואר ראשון בתחום הגיל הרך או בתחומים נוספים, ועל צוות המחנכות להחזיק בתעודות מקצועיות מתאימות, וב-12 שנות לימוד.<sup>44</sup> בשל הקושי בגיוס צוות, התנאים לא תמיד מתקיימים.<sup>45</sup>



44 האגף למעונות יום, משפחתונים וצהרונים, כשירות והכשרה מקצועית של כוח אדם במעון.

45 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2014), מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים.

### 3 / מדיניות חינוך וטיפול - גילאי 3 ומעלה:

החל מגיל 3 זכאים כל ילדי וילדות ישראל לחינוך חינם, על פי חוק. למעט במסגרת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, אשר אינו מיושם במלואו ואשר הוראותיו יפורטו בהמשך, החוק הישראלי אינו מגדיר מהן השעות בהן הזכאות הזאת מתקיימת. כך למעשה, במרבית מוסדות החינוך בארץ, יום הלימודים מסתיים בשעות הצהריים, כאשר לאחר סיום הלימודים נכנסות לגנים ולבתי הספר היסודיים מסגרות משלימות, המכונות בדרך כלל "צהרונים".

הצהרונים פועלים משעות הצהריים ועד לשעות 16:00-17:00, וכן בחלק מהימים שבהם מערכת החינוך אינה פועלת, ותפקידם לסייע להורים לגשר על הפער שבין השעות בהן הם נמצאים בעבודה לבין השעות בהן פועלת מערכת החינוך. בצהרונים מתקיימות פעילויות חברתיות ופעילויות העשרה, וכן ניתן בהם סיוע לתלמידי בתי הספר בהכנת שיעורי הבית.<sup>46</sup> בשל העובדה כי מספר שעות העבודה השבועיות בישראל גדול מאוד בהשוואה בינלאומית, הפער בין שעות העבודה לשעות הלימודים בישראל גדול במיוחד, ובהמשך נתייחס לכך בהרחבה.

הצהרונים הם מסגרות חינוך בלתי פורמליות, והם מספקים בדרך כלל ארוחת צהריים חמה. ברוב המקרים הצהרונים פועלים במבנה המשמש את המסגרת החינוכית שבה שוהים הילדים בבוקר, אך ישנם צהרונים הפועלים במבנים אחרים, לרבות בדירות מגורים. הצהרונים מופעלים על ידי גורמים שונים - משרד החינוך, עיריות, עמותות, חברות פרטיות ואנשים פרטיים.

בשנת 2011, הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה על העברת האחריות על הצהרונים למשרד החינוך, ועל פתיחה מדורגת של מסגרות לימוד לשעות אחר הצהריים לילדים בגילאי 3 עד 9. בעקבות ההמלצות, החל משרד החינוך בשנת הלימודים 2012/3 להפעיל את תכנית "ציל"ה - צהרי יום להעשרה. המסגרות נפרסו בירושלים, ובאשכולות 1 עד 3 לפי הסיווג החברתי-כלכלי של הלמ"ס. בשנת 2014 הממשלה החליטה שהתכנית לא תתרחב ותמשיך לפעול רק באשכולות הנמוכים, ותיועד לילדים עד גיל 8 בלבד.

בשנת הלימודים האחרונה (2016/17), אושרו בוועדת ההקצבות של משרד החינוך 6,156 מסגרות "ציל"ה, לכ-165,000 תלמידים ב-79 רשויות מקומיות, 60% מהן בגני ילדים, והשאר בכיתות הנמוכות. התכנית ממומנת כמעט במלואה על ידי משרד החינוך, ומופעלת על ידי הרשויות או באופן ישיר או על ידי מפעיל חיצוני.<sup>47</sup>

לאחר כניסתה של תכנית "ציל"ה לאשכולות 1-3, ערך מבקר המדינה בשנת 2014 בדיקה לגבי פעילות הצהרונים ביתר הרשויות, המשתייכות לאשכולות 4-10. המבקר הצביע על כך כי בישובים אלה הצהרונים מופעלים בדרך כלל באמצעות עמותות המתנ"סים, תאגידים עירוניים או חברות פרטיות, ולעתים רחוקות באמצעות הרשויות המקומיות עצמן. המבקר מציין כי למרות ההיבטים החינוכיים, הבטיחותיים והתזונתיים של הפעלת הצהרונים, המשרדים הממשלתיים לא קבעו מדיניות בנושא ולא פרסמו הנחיות המחייבות את כלל הצהרונים והרשויות המקומיות. לדבריו, מידת הפיקוח של הרשויות המקומיות על הצהרונים והדרישות שלהן ממפעיליהם אינן אחידות, ובמרבית המקרים הפיקוח על איכות כוח האדם והתכניות החינוכיות לוקה בחסר.<sup>48</sup>

בכל הנוגע למדיניות מסגרות ההשלמה, השונות בין המדינות גדולה מאוד. ככלל, בדומה למצב בישראל, במרבית המדינות המפותחות פועלות מסגרות הנותנות מענה לתלמידים לאחר שעות הלימודים, ובזמן חופשות. במרבית המקרים זהו שירות הניתן בתוך בית הספר או הגן שבו שוהים הילדים בשעות הלימודים, או במרכזים קהילתיים. גודל המימון הציבורי ומודל הפיקוח משתנה מאוד ממדינה למדינה, וכך גם שיעור הילדים המשתתפים במסגרות למדינה מסוג זה. על אף השונות הרבה ניתן לקבוע כי, באופן כללי, שיעור ההשתתפות במסגרות אחר הצהריים גבוה יותר ככל שהילדים צעירים יותר.<sup>49</sup>

## מימון

הפיקוח על עלויות הצהרונים בישראל משתנה מאוד מרשות לרשות. ישנן רשויות שמפקחות על המחיר וישנן רשויות שלא. בשנים האחרונות, העלות הממוצעת של צהרון עבור ההורים עומדת על 995 ש"ח בחודש.<sup>50</sup> המדינה מסבסדת את שהותם של חלק מהילדים, על פי מבחני הכנסה לנפש ומספר שעות העבודה של האם. התמיכה הממשלתית לילד נעה בין 250 ל-400 ש"ח לחודש למשפחות שבהן ההכנסה לנפש היא עד 5,300 ש"ח. הורים יחידים מקבלים סבסוד של 500 ש"ח בחודש עבור כל ילד השוהה בצהרון.<sup>51</sup>

בשנת הלימודים הנוכחית נכנסה לתוקף רפורמה לפיקוח על מחירי הצהרונים. במסגרת הרפורמה, חלה הגבלה על מחירי הצהרונים בכלל היישובים, לצד סבסוד דיפרנציאלי של התשלום, על פי מפתח האשכולות החברתי-כלכלי של הלמ"ס.<sup>52</sup> המחיר המפוקח, לאחר הסבסוד, נע בין 300 ל-935 ש"ח בשנת הלימודים הנוכחית.<sup>53</sup>

46 מבקר המדינה (2014), הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10.

47 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2017), מידע על עלות הפעלת צהרונים - דוח ביניים.

48 מבקר המדינה (2014), הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10.

49 OECD Family Database (2016), *Out-of-school-hours care services*.

50 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2017), מידע על עלות הפעלת צהרונים - דוח ביניים.

51 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2016), הפיקוח הממשלתי על צהרונים.

52 הודעת דוברות משרד האוצר, 18/4/2017.

53 יקי אדמקר, וואלה! (26/7/2017), בשורה להורים: מחירי הצהרונים יוגבלו החל מספטמבר.

## הפיקוח על הצהרונים

במדינת שוונת, בהן הולנד, שבדיה וקנדה, יש למדינה חובה חוקית לספק לילדים מסגרות משלימות לשעות שבהן המסגרת החינוכית הרשמית אינה פועלת. החוק הישראלי, לעומת זאת, לא מתייחס לשעות אלה באופן פורמלי, והוא אינו מחייב את המדינה לספק את השירות. עד לשנת הלימודים הנוכחית הפיקוח על הצהרונים לא עוגן בחקיקה, כאשר החלטות ממשלה ייעודיות העניקו סמכויות פיקוח לגורמים ממשלתיים וציבוריים שונים, ובפרט לרשויות המקומיות, למשרד החינוך ולמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. גופים אלו הפעילו כל אחד מערך רגולציה עצמאי, חופף לעתים, בתחומים שונים. לפי סקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונייהם אינם מספקים תמונה מלאה של תחום הפיקוח על הצהרונים.<sup>54</sup> ביולי האחרון, נחקק בכנסת חוק הפיקוח על הצהרונים, תשע"ז-2017, אשר קובע כי משרד החינוך יעמוד בראש מערך הפיקוח על הצהרונים, מכניס תחת פיקוח את מחירי הצהרונים ואיכות המזון, וקובע כי שר החינוך יקבע שורה של תנאים נוספים בתקנות. בשנת הלימודים הנוכחית החוק נכנס לתוקף באופן חלקי בלבד, ומוקדם בשלב זה להסיק מסקנות על אופן יישומו.<sup>55</sup>

מבקר המדינה מצייין כי העבודה בצהרונים, המאופיינת במגע ישיר והדוק עם ילדים בגיל הרך ובגיל החינוך היסודי, אינה מקצוע מוכר ואינה מותנית בהכשרה מקצועית, וכן לא נקבעה לה הגדרת תפקיד. הרשויות המקומיות לא הקימו מערך הדרכה מסודר לצוותים החינוכיים בצהרונים הפועלים בתחום שיפוטן. חלק מהרשויות יזמו, בשיתוף מפעילי הצהרונים, קורסים והשתלמויות לצוותים החינוכיים, ואולם לא בכל המקרים היו הקורסים וההשתלמויות בהיקף הנדרש.

לכלל הרשויות המקומיות שנבדקו על ידי המבקר היה קושי בגיוס כוח אדם מיומן לעבודה בצהרונים, ונמצאו פערים ביניהן בעניין זה.<sup>56</sup>

## יום חינוך ארוך

בשנת 1997 התקבל בכנסת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה. בצו הראשון להחלתו של החוק נקבע כי בשנת 1998 יחול החוק במוסדות חינוך בישובי האשכולות הסוציו-אקונומיים הראשון והשני, בשכונות שיקום, ביישובי עדיפות לאומית וקו העימות וביישובים עם היקף אבטלה גדול.<sup>57</sup> מטרתו המוצהרת של החוק הן "לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישורו" ו"להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית, הכל במסגרת מטרות החינוך הממלכתי כאמור בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.<sup>58</sup> החוק קובע כי במוסדות החינוך יונהג יום חינוך ארוך, אשר מוגדר כך: ארבעה ימים בשבוע - שמונה שעות לימוד לפחות; באחד מימי אמצע השבוע - חמש שעות לימוד לכל היותר; ויום שישי בשבוע - ארבע שעות לימוד לכל היותר. החוק קובע כי שר החינוך רשאי לשנות את חלוקת שעות הלימוד בין הימים בשבוע, כל עוד סך השעות השבועיות לא יקטנו מ-41.

בחוק ההסדרים לשנת 2009 נוסף לחוק סעיף הקובע שבמוסדות חינוך בהם פועלת התוכנית "אופק חדש" מספר שעות הלימוד בשבוע לא יפחת מ-37.<sup>59</sup> היות ו"אופק חדש" פועלת היום בכל בתי הספר היסודיים, משמעות התיקון בפועל היא שגם במוסדות שבהם חל יום חינוך ארוך, יום הלימודים בימים הארוכים הוא בן 7 שעות בלבד ומסתיים בין 14:15 ל-14:45. כך יוצא שגם בבתי ספר שבהם חל יום חינוך ארוך, ילדים להורים עובדים עדיין משתמשים בשירותי צהרונים. סעיף 4 לחוק יום חינוך ארוך קובע כי הוא ייושם בהדרגה, כאשר תינתן עדיפות ליישובים, שכונות, מוסדות חינוך ושכבות גיל אשר לדעת שר החינוך זקוקים לסיוע נוסף בחינוך. זאת, בתנאי שהחלת החוק תושלם עד שנת הלימודים תשע"ח, קרי שנת הלימודים הקרובה. ואולם, השלמת ההחלה נדחתה מאז פעם נוספת (בפעם השביעית מאז כניסת החוק לתוקף), ובחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת התקציב 2017 ו-2018 (חוק ההסדרים) האחרון, נקבע כי היא תידחה שוב, עד לשנת תש"ף (שנת הלימודים 2019/20).<sup>60</sup>

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה (2015/16), חל חוק יום חינוך ארוך על כ-290 אלף תלמידים: כ-250 אלף בבתי הספר היסודיים, וכ-40 אלף בגני הילדים. מספר זה מהווה כ-20% מכלל התלמידים בבתי הספר ובגנים. בסך הכל, החוק חל על 1,485 גני ילדים ו-714 בתי ספר.<sup>61</sup>

מחקר שבדק את השפעת יום חינוך ארוך על תעסוקת נשים במקומות שבהם הוא פועל, לא מצא קשר מובהק בין הארכת יום הלימודים לבין הגדלת שיעור ההשתתפות של אימהות בשוק העבודה או היקף שעות העבודה. זאת, על אף העובדה שמחקרים בינלאומיים מראים כי יישום יום לימודים ארוך כן משפיע לחיוב על פרמטרים אלה. ההסבר המוצע לממצאים אלה הוא שהארכת הלימודים במסגרת החוק אינה מספקת, ומשאירה עדיין פער גדול בין שעות הלימודים לשעות העבודה.<sup>62</sup>

עם זאת, מחקרים כן מצאו קשר בין הגדלת שעות העבודה השבועיות לבין יישום יום חינוך ארוך, בקרב אימהות חד הוריות. בנוסף, במקומות שבהם יושם החוק, נמצאה השפעה חיובית על שיעור הגידול בהכנסתן של אימהות.<sup>63</sup>

54 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2016), הפיקוח הממשלתי על צהרונים.

55 חוק הפיקוח על הפעלת צהרונים, תשע"ז-2017.

56 מבקר המדינה (2014), הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10.

57 מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה.

58 חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997.

59 מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה.

60 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, עמ' 317.

61 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2016), הפיקוח הממשלתי על צהרונים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015), מערכת החינוך - נתונים כלליים.

62 בנק ישראל (2012), יום לימודים ארוך והיצע עבודה של אימהות.

63 מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה.

## 4 / התאמת זמני הפעילות של מערכת החינוך לשעות העבודה במשק

השעות והימים בהם פועלים בתי הספר, גם בישראל וגם בעולם, אינם תואמים את שעות העבודה במשק. יום הלימודים מסתיים בדרך כלל מוקדם יותר מיום העבודה, וימי החופשה במערכות החינוך בעולם רבים יותר מימי החופשה הניתנים לעובדים.

אמנם, תפקידה של מערכת החינוך הוא לחנך את הילדים, אך בפועל היא משמשת גם כמסגרת השגחה לילדים כאשר הוריהם בעבודה, בעיקר בכיתות הנמוכות. לכן, בשעות שמערכת החינוך אינה פועלת, וההורים נמצאים בעבודה, הם נדרשים למצוא פתרון השגחה אחר.<sup>64</sup>

בישראל, וברוב המדינות המפותחות, הפתרון לצמצום הפער שבין אורך שבוע העבודה לאורך שבוע הלימודים, הוא הצהרונים המופעלים בגנים ובבתי הספר. בחלק הקודם של סקירה זו תוארה מערכת הצהרונים בישראל, והבעיות המאפיינות אותה. כפי שצוין בחלק הקודם, גם במקומות שבהם מופעל יום חינוך ארוך במלואו, הוא אינו נותן מענה שעתי מספק, אפילו לא בהשוואה למספר השעות המוגדרות בחוק כמשרה מלאה, ובטח שלא ביחס לשעות העבודה בפועל. גם הצהרונים והמעונות הפרטיים, בהם מסתיים היום בין 16:00 ל-17:00, אינם מאפשרים ברוב המקרים לשני ההורים לעבוד במשרה מלאה, ומחייבים יציאה מוקדמת מהעבודה. יש לציין כי במדינות רבות בעולם, כפי שיוגדגם בחלק הבא, מסגרות השלמה למערכת החינוך פועלות עד שעות הערב המוקדמות.

בהקשר זה, ראוי לציין כי הפער בין שעות הפעילות של מסגרות החינוך אותן מממנת המדינה לבין שעות העבודה במשק, מתקיים בתוך הקשר של תרבות עבודה במסגרתה אזרחי ישראל עובדים יותר ימים ויותר שעות מהמקובל בעולם המערבי. כרבע מהשכירים בישראל עובדים מעל 50 שעות בשבוע<sup>65</sup>, וככלל, העובדים הישראלים עובדים יותר מבכל מדינה מערבית אחרת. עובד במשרה מלאה עובד במוצע כ-44.5 שעות בשבוע, לעומת ממוצע של 41 שעות במדינות ה-OECD, וממוצע של 37-38 שעות בלבד במדינות כמו בלגיה, צרפת, דנמרק, או הולנד.<sup>66</sup>

ריבוי שעות העבודה במשק מתקיים לצד אי שוויון גורף בחלוקת התפקידים המגדרית בקרב משקי הבית. משמעות הדבר, היא שנשים אמנם יוצאות לעבוד, אך ברוב הבתים הן עדיין המטפלות העיקריות בילדים והמבצעות העיקריות של עבודות הבית.<sup>67</sup> במצב עניינים זה האמהות, שהן אלה שנאלצות בדרך כלל לצאת מוקדם כדי לאסוף את הילדים, מחמיצות פגישות חשובות, נחשבות לעובדות טובות וסיכוייהן להיות מקודמות קטנים. האבות, שברוב המקרים נשארים בעבודה עד הערב, מחמיצים זמן יקר עם משפחתם.

הפער בין חופשות התלמידים לחופשות ההורים מחריף את תמונת המצב הזאת. ברוב המקרים נשים הן אלה שנדרשות לצמצם את עבודתן כדי לתת מענה לילדים הנמצאים בחופש, בין אם בויתור על שעות עבודה לטובת הימצאות עם הילדים, ובין אם כדי לעסוק בניהול וארגון מערך ההשגחה האלטרנטיבי (בייביסיטר, סבתות, קייטנות, סיוע לילדים גדולים שנשארים לבד בבית).

בהשוואה בינלאומית, ישראל נמצאת במקום השני בפער שבין ימי החופש של התלמידים לבין ימי החופש להם זכאים ההורים על פי חוק. במדינות רבות, וישראל ביניהן, מספר ימי החופשה הוא תלוי ותק במקום העבודה. במדינות אחרות מספר ימי החופשה תלוי גם במשלח היד.

64 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2012), ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק-סקירה משווה.

65 נתוני בנק ישראל (נאמר בעל פה בכנס שדרות לחברה 2014, על ידי ד"ר ניצה קסיר, מנהלת תחום שוק העבודה ומדיניות הרווחה בבנק ישראל).

66 OECD (2017), *Average usual weekly hours worked on the main job*

67 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2011), *הסקר החברתי 2009*.

הטבלה הבאה מבוססת על טבלה המופיעה בסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2012, והיא מעודכנת לפי אתר האיחוד האירופי. הטבלה מציגה, עבור רוב המדינות, את המספר המינימלי של ימי חופשה להם זכאים ההורים על פי חוק:

מדינה	ימי חופשה - תלמידים בבית ספר יסודי (בקיזוז ימי חג לאומיים) <sup>1</sup>	ימי חופשה לעובדים (מספר ימי חופשה מינימלי, בקיזוז ימי חג לאומיים) <sup>2</sup>	הפער בין ימי החופש של הילדים לבין ימי החופש של ההורים
ליטא	91	20	71
<b>ישראל</b>	<b>76</b>	<b>12</b>	<b>64</b>
לטביה	82	20	62
אסטוניה	80	20	60
מלטה	84	24	60
רומניה	80	20	60
יוון	79	20	59
הונגריה	77	20	57
קנדה - בריטיש קולומביה	68	10 בשנה הראשונה, 15 מהשנה השנייה והילך	55.5
בלגיה	71	20	51
פולין	71	20	51
אירלנד	70	20	50
<b>ממוצע</b>	<b>70</b>	<b>20.5</b>	<b>49.5</b>
קנדה - אונטריו	61	10 בשנה הראשונה, 15 מהשנה השנייה והילך <sup>3</sup>	48.5
צרפת	73	25	48
פורטוגל	69	22	47
אוסטריה	68	25	43
סלובקיה	63	20	43
שבדיה	68	25	43
נורבגיה	63	21	42
סלובניה	61	20	41
בריטניה	67	28	39
ניו זילנד	57	20	37
אוסטרליה (ויקטוריה)	57	20	37
אוסטרליה (NSW)	56	20	36
צ'כיה	54	20	34
דנמרק	55	25	30

1 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2012), ימי חופשה בבתי-ספר יסודיים לעומת ימי חופשה במשק - סקירה משווה.  
2 European Commission (2016), The Organisation of School Time in Europe

שורת התרשימים הבאה חושפת כי מקור הפער העיקרי הוא במספר הנמוך של ימי חופש לו זכאים העובדים והעובדות. ישראל ממוקמת אמנם מעט מעל הממוצע במספר ימי העבודה שהם ימי חופש לתלמידים, אך היא ממוקמת הרבה מתחת לממוצע במספר ימי החופשה בתשלום המוענקים לעובדים:

כפי שצוין לעיל, שעות העבודה בישראל ארוכות במיוחד, אך היא מיוחדת בפרמטר נוסף: ישראל היא המדינה היחידה מבין מדינות ה-OECD שבה שבוע הלימודים הוא בן 6 ימים, בעוד שבוע העבודה הוא, ברוב המקרים, בן 5 ימים בלבד. היות ושעות הלימודים מתפרסות על פני ימים רבים יותר, כל יום לימודים הוא קצר יותר לעומת יום העבודה.

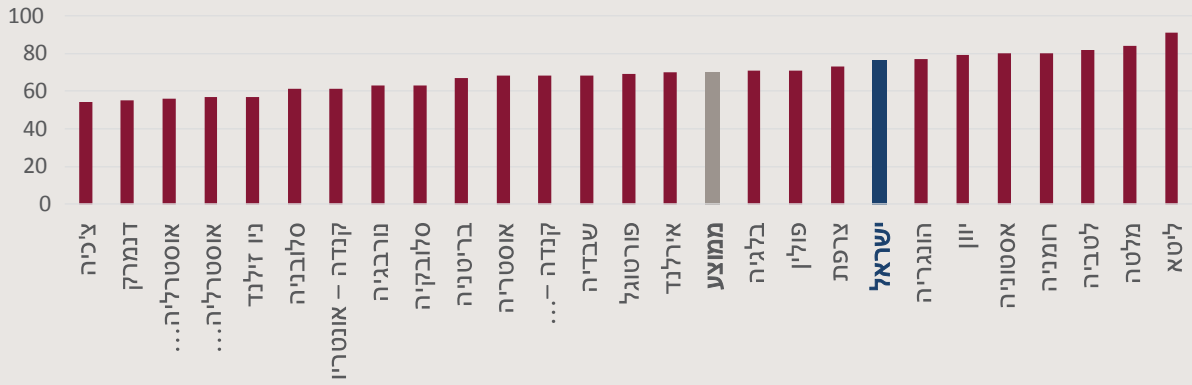
כהערה על הנתונים שהוצגו לעיל, יש לציין כי בשנים האחרונות משרד החינוך מפעיל את "בתי הספר של החופש הגדול". מסגרות אלו מציעות פעילויות העשרה, מיועדות לתלמידי כיתות א' עד ג', ופועלות בשלושת השבועות הראשונים של החופש הגדול, עד השעה 13:00.<sup>68</sup>

עוד ראוי לציין כי שר החינוך, נפתלי בנט, הצהיר לאחרונה על רפורמה לקיצור ימי החופש במערכת החינוך. טרם הוכרע כמה ימי חופש יופחתו.<sup>69</sup>

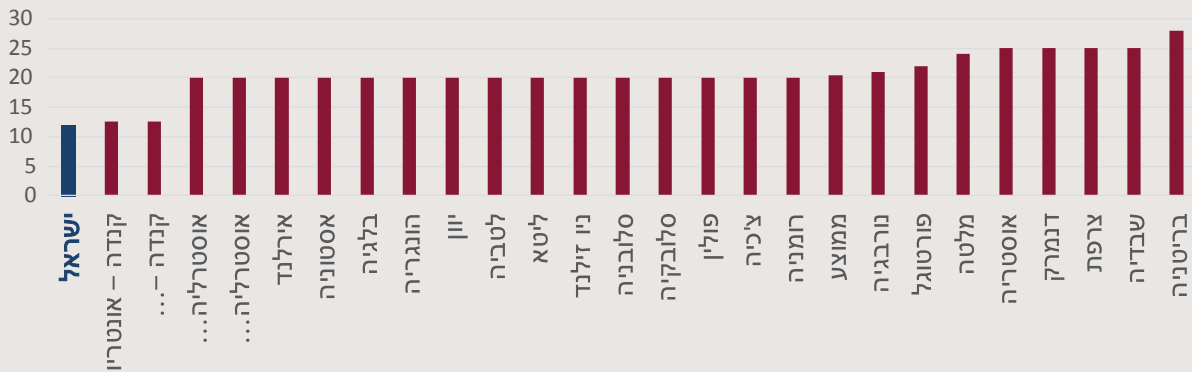
68 אתר משרד החינוך, בתי הספר של החופש הגדול.

69 יעל אודם, מאקו, 16/7/17, "קיצור ימי החופש - גם בגני הילדים".

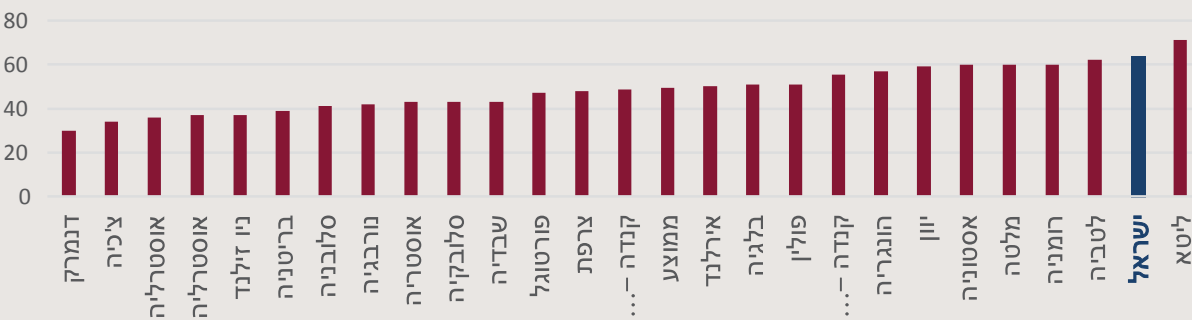
### ימי עבודה שהם ימי חופש לתלמידים



### מספר ימי חופשה לעובדים



### הפער בין ימי החופש של התלמידים לימי החופש של ההורים



## 5 / מודלים נבחרים מהעולם

לאורך הסקירה הוזכרו נתונים השוואתיים אשר חושפים את העובדה כי ישראל מפגרת אחר מרבית המדינות המפותחות בכל הנוגע להשקעה בגיל הרך. בחלק זה נבקש ללמוד ממדינות אחרות, אשר נוהגות מדיניות מרחיבה יותר בתחום זה. לשם כך, נציג מודלים של מדיניות החינוך והטיפול בגיל הרך ב-3 מדינות: שוודיה, צרפת והולנד. ההשקעה הציבורית לילד בשוודיה היא פי 5 מההשקעה בישראל, בצרפת פי 3 ובהולנד פי 2.5, ובהתאם הן מצליחות לספק מענה רחב וכולל בהרבה, כפי שיודגם להלן.

### שוודיה:

בשוודיה, כל שירותי החינוך לגילאי 1-6 מאוחדים, ונמצאים תחת אחריות משרד החינוך והמדע השוודי. כבר לפני שני עשורים, בוטלו ההבחנות בין "מעונות יום" ל"גנים", וכל המסגרות הוגדרו כמסגרות טרום-בית-ספר. גילאי 7-6 הוגדרו ככיתות טרום-בית-ספר, ו-7 הוא גיל הכניסה לבית הספר. ביטול ההבחנות נעשה כצעד המשך להעברת כלל שירותי החינוך והטיפול בגיל הרך למשרד החינוך, שנערכה כמה שנים קודם לכן.

על פי חוק, כל הילדים בגילאי 1-12 זכאים לחינוך יסודי. המדינה מבטיחה מקום במסגרות לכל ילד החל מגיל 0, אך בשל מדיניות חופשת הלידה הנדיבה בשוודיה מעטים הילדים הנמצאים במסגרות לפני גיל שנה וחצי. רוב החינוך הטרום-בית ספרי ניתן ישירות על ידי הרשויות המקומיות במעונות יום. מסגרות פרטיות ו"משפחתונים" נמצאים תחת פיקוח, ונדרשים לעמוד בסטנדרטים הבסיסיים של המערכת הציבורית. גם המסגרות הפרטיות זוכות למימון ציבורי.<sup>70</sup>

### סוג השירותים:

- מעונות יום, המופעלים באופן פרטי או על ידי רשויות מקומיות, פועלים במשך השנה, עד השעה 18:00.
- משפחתונים הפועלים במתכונת של יום מלא, ופועלים בבתים פרטיים.
- "מרכזי פנאי" מציעים פעילות בשעות חלקיות לילדים בגילאי 6 עד 12.
- "גנים פתוחים" מציעים פעילות בשעות חלקיות לילדים קטנים, ונועדו לשרת הורים שמטפלים בילדיהם בבית ומפעילי משפחתונים.
- לאחרונה, נפתחים בשוודיה "מעונות לילה", הפועלים מהערב עד הבוקר ומיועדים לילדים שהוריהם עובדים בשעות לא שגרתיות.<sup>71</sup>
- "כיתות טרום-בית ספר" לילדים בגילאי 6-7, מתמקדות בהכנה לשנת הלימודים הראשונה.

### רישוי ופיקוח:

הרגולציה והפיקוח נמצאים במלואם תחת אחריות "הסוכנות הלאומית לחינוך" (Skolverket). כלל המעונות, המשפחתונים ושירותי ההשלמה לבית הספר מחויבים ברישום, בביקורת שנתית, בעבודה על פי תכנית לימודים קבועה, ובמתן הכשרה לעובדים. מסגרות הגיל הרך נתונות לפיקוח דומה לזה של בתי הספר. המדדים לאיכות המסגרות מפותחים על ידי הסוכנות הלאומית לחינוך, אשר בנוסף לרגולציה השוטפת מפרסמת מדי שנה דו"חות על איכות המסגרות.<sup>72</sup>

### מימון:

ההוצאה הציבורית הכוללת על חינוך לגיל הרך בשוודיה עומדת על 1.6% מהתוצר, ועל כ-10,300 דולר לילד. כ-9% מההוצאה הכוללת (ציבורית ופרטית) על חינוך ממומנת על ידי ההורים, אשר נדרשים לשלם סכום מפוקח על שירותי החינוך. הסכום מוגבל כך שההוצאות על שירותי טיפול וחינוך לגיל הרך יהיו עד 2% מההכנסה של משק הבית.<sup>73</sup> הסכום הספציפי לכל משפחה נקבע על פי מבחני הכנסה ועל פי מספר הילדים במשפחה, אך הסכום המקסימלי עבור ילד, במשפחות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, הוא כ-160 דולר בחודש.<sup>74</sup>

### הכשרת צוותי החינוך:

כ-50% מכוח האדם במעונות הם מורים בהכשרתם ובעלי תואר ראשון, כאשר גם אנשי הצוות המובילים ב"מרכזי הפנאי" הם בעלי הכשרה אקדמית. שאר אנשי הצוות, בכל מסגרות החינוך, הם בעלי הכשרה פורמלית, לא אקדמית ("לימודי תעודה"), בת 3-4 שנים. המערכת מאפשרת התפתחות מקצועית וקידום לאנשי צוות שאינם בתפקידי הובלה.<sup>75</sup>

### צרפת:

בצרפת נוהגת מערכת מופצלת, במסגרתה האחריות על גילאי 0-3 והאחריות על גילאי 3-6 נמצאים תחת האחריות של משרדי ממשלה שונים. עבור הגילאים הצעירים, מספר משרדים העוסקים בשירותים חברתיים מגדירים את המשאבים העומדים לרשות מדיניות הגיל הרך, ואת

OECD (2006), *Starting Strong II: Sweden* 70

.Maddy Savage, BBC, 19/3/13, *Night Nurseries: Sweden's round-the-clock childcare* 71

OECD (2006), *Starting Strong II: Sweden* 72

שם. 73

/https://sweden.se/society/play-is-key-in-preschool 74

OECD (2006), *Starting Strong II: Sweden* 75

מטרות מדיניות זו. עבור גילאי 3-6, מתקיימת תכנית אחודה במימון מלא של המדינה, באחריות משרד החינוך.<sup>76</sup>

#### סוג המסגרות הפועלות:

- פעוטונים ("Crèche"), המיועדים לילדים החל מגיל חודשיים וחצי ועד גיל 3, ופועלים 11 שעות ביום. חלק מהפעוטונים מופעלים על ידי אגודות הורים המעסיקות צוות מקצועי, וחלקם פועלים לצד מקומות העבודה וניתנים לעובדים על ידי המעסיק.
- משפחתונים הפועלים בבתי פרטיים, בהם מועסקת מטפלת מקצועית הנדרשת לרישוי של המדינה.<sup>77</sup>
- ילדים בגילאי 3-6 נמצאים בגני הילדים של משרד החינוך, הפועלים 4 או 5 ימים בשבוע, בין השעות 8:30/9:00 עד 16:00/16:30, עם הפסקת צהריים של כשעתיים (במקומות מסוימים בצרפת יום רביעי הוא יום ללא לימודים, ואז מתקיימים לימודים בשבת). הגנים ממוקמים בדרך כלל בתוך בתי הספר הממלכתיים, ושעות הפעילות זהות.<sup>78</sup>
- שירותי "צהרון" מוצעים לילדים בגיל הגן ובגילאי בית הספר היסודי, והם פועלים בדרך כלל מ-7:30 בבוקר ועד תחילת הלימודים, בשעת הפסקת הצהריים, ואחרי סיום הלימודים עד השעה 18:30-19:00. מרבית הילדים משתמשים בשירותי הפסקת הצהריים, ומיעוט בשירותי הבוקר והערב.
- מועדוניות פרטיות הפועלות בימי רביעי בהם לא מתקיימים לימודים.<sup>79</sup>

#### רישוי ופיקוח

הרגולציה והפיקוח על מסגרות המיועדות לגילאי 0 עד 3, מצויים באחריות "שירותי הבריאות לאם ולילד". תקנות ממשלתיות קובעות את דרישות המבנה, תפקיד ההורים, מספר אנשי הצוות, גודל הקבוצות וההכשרה והמימוניות הנדרשים מהצוות.

#### מימון

ההוצאה הציבורית על חינוך וטיפול בגיל הרך בצרפת עומדת על 1.3% מהתוצר, ועל כ-6,800 דולר לילד. הפעוטונים ממומנים על ידי הרשויות המקומיות, אך חלק מההורים נדרשים להשתתף בתשלום בסכום התלוי בהכנסתם. מחירי שירותי הצהרון והמועדוניות נקבעים על ידי הרשויות המקומיות, והתשלום הוא דיפרנציאלי לפי גודל המשפחה והכנסתה. גני הילדים ממומנים במלואם על ידי המדינה.

#### הכשרת צוותי החינוך:

בכל סוגי המסגרות לגיל הרך, אנשי הצוות נדרשים לעמוד באותן הדרישות. בגילאי 0-3 על 50% מהם להחזיק בתואר אקדמי, 25% מחויבים בהכשרה הקשורה לבריאות, עבודה סוציאלית או פנאי, וה-25% הנותרים אינם נדרשים להכשרה, כל עוד המעסיק מעניק להם את הליווי הנדרש. אנשי החינוך בכיתות הגן בגילאי 3-6, נדרשים לתואר אקדמי בן 3 שנים בצירוף עם תעודת הוראה הנרכשת בשנה וחצי של לימודים נוספים.<sup>80</sup>

## הולנד:

בהולנד, האחריות על קביעת שירותי חינוך לגיל הרך, ועל אספקתם, מתחלקת בין השלטון המרכזי, האזורי (provincial) והמקומי. שלושה משרדי ממשלה - משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והספורט חולקים ביניהם את האחריות, לפי חלוקה גילאית. משרד החינוך אחראי באופן בלעדי על כל החינוך מעל גיל 4.

#### המסגרות הפועלות:

- מעונות יום מלאים הפועלים במתכונת של 10 שעות ביום, לילדים בגילאי 0-4. המעונות מציעים שירותים עד השעה 18:00;
- "קבוצות משחק" (Playgroups), המעניקות רוב המקרים שירותים במשך מספר שעות, מספר ימים בשבוע. מיועדות לגילאי 0-4. מופעלות בדרך כלל באופן פרטי, בפיקוח ציבורי.
- "משפחתונים" לילדים בגילאי 0-12: שירותי טיפול של יום מלא, או כהשלמה לשעות בהן המסגרות הפורמליות אינן פועלות, המתקיימים בבתי פרטיים על ידי מפעילים פרטיים. כל המפעילים מפקחים ורשומים;
- שירותי "צהרון" לילדים בגילאי 4-12 הפועלים לפני ואחרי שעות הגן ובית הספר ובחופשות, ומעניקים שירותים בין השעות 7:30 ל-18:30. מרבית הצהרונים פועלים בשיתוף עם בית ספר יסודי אחד או יותר באותו האזור, כאשר מישהו מאנשי הצוות אוסף את הילדים מבית הספר לצהרון.
- שירותי חינוך פורמליים לגיל הרך, המקבילים לגילאי טרום-טרום חובה עד חובה (2.5 עד 6), פועלים במתכונת של חצי יום או יום מלא, על פי לוח החופשות של מערכת בתי הספר. שני שלישים מבתי הספר מנוהלים באופן פרטי, אך כולם ממומנים במלואם על ידי המדינה.<sup>81</sup>

OECD (2006), *Starting Strong II: France* 76

[/https://www.frenchtreenet.com/living-in-france/family-life/child-care-in-france](https://www.frenchtreenet.com/living-in-france/family-life/child-care-in-france) 77

[/https://www.frenchtreenet.com/living-in-france/education/nursery-schools-in-france-maternelle](https://www.frenchtreenet.com/living-in-france/education/nursery-schools-in-france-maternelle) 78

Silvera, Rachel, (2011), *The Provision of Out-of-School Care in France* 79

OECD (2006), *Starting Strong II: France* 80

<https://www.iamexpat.nl/expat-info/family-kids/types-of-childcare-netherlands>, OECD (2006), *Starting Strong II: Netherlands* 81

**רישוי ופיקוח:**

החל משנת 2005, הוחלף הפיקוח המקומי-מוניציפלי על איכות הטיפול והחינוך בגיל הרך, בפיקוח ממשלתי. הרגולציה החדשה כוללת הצבת סטנדרטים בסיסיים של בריאות ובטיחות, הנגשת מידע להורים והנגשת קריטריונים בסיסיים של איכות למפעילי המסגרות. סטנדרטים בסיסיים של איכות מגובשים בשיתוף פעולה של ההורים והמפעילים. במערכת הבית ספרית פועלים מפקחים מטעם משרד החינוך.

**מימון:**

ההוצאה הציבורית הכוללת על חינוך בגיל הרך (גילאי 0-6), עומדת בהולנד על 0.7% מהתוצר, ועל כ-5,400 דולר לילד. ההוצאה הציבורית מהווה כ-96.7% מסך ההוצאה על חינוך וטיפול בגילאים אלה. מחירי השירותים בגילאי 0-3 נקבעים על ידי השוק החופשי, אך ההורים זכאים להחזר מס משמעותי עבור ההוצאות בגינם. גילאי 4-6 משתייכים כבר למערכת החינוך היסודית, והם ניתנים בחינם.

**הכשרת צוותי החינוך:**

קיים מגוון רחב של סוגי מטפלים במסגרות הרשומות המעניקות שירותים לגילאי 0-4 ושירותי "צהרון". באופן כללי, על אנשי הצוות במסגרות אלה, להחזיק בתעודה מקצועית (לא אקדמית) מתאימה הדורשת לימודים של 4 שנים או של 2-3 שנים, כתלות באופי התפקיד. ב"קבוצות המשחק" ההכשרה הנדרשת של המפעילים נקבעת על ידי הרשויות המקומיות. במסגרות השייכות למערכת החינוך, נדרשת תעודת הוראה המאפשרת ללמד בכל גילאי היסודי, מגיל 4 ועד 12.



## 5 / סיכום וכיווני מדיניות

בהשוואה בינלאומית, מדינת ישראל משקיעה בילדיה הקטנים סכום זעום ביותר, כאשר ההשקעה הציבורית הממוצעת לילד בגילאי 0-6 היא כמחצית מההשקעה הממוצעת במדינות ה-OECD. נתון זה תמוה במיוחד לאור ההשקעה החריגה של המדינה בעידוד ילודה ובטיפול פוריות. מהסקירה שהוצגה לעיל עולה כי מדינת ישראל תומכת ומעודדת הבאת ילדים לעולם, אך בפועל היא מסירה מעצמה את האחריות לעתידם לאחר שנולדו.

מערכת החינוך הפורמלית מספקת מענה חלקי ביותר, כאשר בכל הגילאים ובכל רמות החינוך קיים פער אדיר בין שעות הפעילות של מסגרות החינוך אותן מממנת המדינה לבין שעות העבודה במשק. המצב חמור ביותר בגילאי 0-3, בהם לא פועלת כל מערכת ציבורית המספקת שירותי טיפול וחינוך, ורק 23% מהילדים בגילאים אלה נמצאים תחת פיקוח כלשהו, גם אם דל, של המדינה.

חלקיות המענה שמספקת מערכת החינוך לצד ריבוי שעות העבודה במשק, מאלצת את ההורים להסתמך על מסגרות פרטיות לסגירת הפער. מסגרות אלה אינן מפוקחות כלל, או זוכות לפיקוח מינימלי, ועלותן להורים לילדים צעירים מגיעה לעשרות אלפי שקלים בשנה. בשל היעדר פיקוח, המסגרות נבדלות זו מזו בטיב המבנים, בהכשרת הצוות, ביחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות, בגודל הקבוצות, בתוכן הפדגוגי ולמעשה בכל פרמטר אפשרי.

מצב זה גורם בהכרח להעמקת הפערים החברתיים בחברה הישראלית, כאשר ילדים מבתי אמידים יותר זוכים לחינוך איכותי יותר בגיל הרך. יש לזכור כי כ-30% מילדי ישראל חיים מתחת לקו העוני<sup>82</sup>, וקשה להניח כי הוריהם יכולים להרשות לעצמם לשלם למסגרות פרטיות איכותיות הגובות סכומים גבוהים. לכן המשמעות של היעדר מענה ראוי מצד המדינה קשה במיוחד עבור האוכלוסייה הענייה, ובפרט עבור החברה הערבית והמגזר החרדי, בהם שיעור הילדים העניים עולה על 60%. בשל ההשפעה האדירה של איכות החינוך בגיל זה על מיומנויות חיים ולמידה בעתיד, מצב עניינים זה הוא בעל השלכות דרמטיות על שוויון בהזדמנויות העומדות בפני ילדים מרקעים שונים ועל סיכויי המוביליות החברתית של ילדים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.

### כיוונים לשינוי מדיניות:

#### הגדלת המימון הציבורי לחינוך וטיפול בגיל הרך:

הקמת המועצה לגיל הרך, צמצום ימי החופש במערכת החינוך או פיקוח על מחירי הצהרונים, לא ייצרו שינוי כל עוד המדינה אינה מוכנה להשקיע כסף בילדיה. המודל הרצוי על מנת להבטיח שוויון הזדמנויות ומוביליות חברתית, ועל מנת לסייע להורים ולאמהות בפרט, הוא אספקת שירותי חינוך נרחבים במימון מלא של המדינה החל מסיום חופשת הלידה בתשלום.

#### מעבר הדרגתי למודל מאוחד:

בהתאם למחקרים המצביעים על יתרונות השיטה המאוחדת במסגרתה רשות ממשלתית אחת אחראית על אספקת כלל שירותי החינוך והטיפול לילדים בכל הגילאים, מומלץ לבחון מעבר למודל מאוחד שייטן מענה גם בשעות הלימודים הרשמיות וגם בשעות "ההשלמה" שנעודו לגשר על הפער בין שעות הלימודים לשעות העבודה. הקמת המועצה לגיל הרך היא צעד ראשון בכיוון זה.

#### הוספת מסגרות ממלכתיות לצד פיקוח על מסגרות פרטיות:

כחלק מתהליך של לקיחת אחריות על תחום הגיל הרך, יש לבחון הפעלת מסגרות ממשלתיות עבור ילדים בגיל הרך, החל מתום חופשת הלידה. הלאמת שירותי החינוך לגיל הרך הוא מהלך ארוך טווח ומורכב, ולכן כשלב ביניים יש לבחון בדחיפות דרכי פיקוח ואכיפה על המסגרות הפרטיות הפועלות בשוק.

#### שיפור איכות צוותי החינוך:

איכות הצוות הנמצא במגע יום יומי עם הילדים היא קריטית. ישראל משתרכת מאחור בכל מה שנוגע להכשרת צוותי החינוך הפועלים במגוון המסגרות המשלימות לגיל הרך - מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. על המדינה לקחת אחריות מלאה על ההשכלה והפיתוח המקצועי של הצוותים החינוכיים בכל רמות החינוך ובכל סוגי המסגרות, לרבות מסגרות ביתיות ופרטיות, הן ברמת הגדרת הקריטריונים, הן ברמת מתן ההכשרה והן ברמת האכיפה.

#### הארכת שעות הפעילות של מערכת החינוך הפורמלית והלא-פורמלית:

יש להחיל את חוק יום חינוך ארוך על כלל תלמידי ישראל, בהיקף של 41 שעות שבועיות לפחות, ואף לבחון הארכה משמעותית נוספת של יום הלימודים, גם במקומות שבהם פועל יום חינוך ארוך וגם במסגרות הפרטיות הפועלות עד שעות אחר הצהריים. שעות הפעילות הנוכחיות אינן מסוגלות לתת מענה לשני הורים העובדים במשרה מלאה. מודלים רבים בעולם, וביניהם שלוש הדוגמאות שהוצגו כאן, מציעים להורים שירותי טיפול וחינוך עד שעות הערב המוקדמות. כמובן, ששירותים אלה אינם בגדר חובה, והורים המסוגלים ומעוניינים בכך יכולים להוציא את ילדיהם בשעה מוקדמת יותר.

#### צמצום שעות העבודה במשק:

הפער הגדול בין שעות הלימודים בבתי הספר לשעות העבודה של ההורים, נובע לא מריבוי חופשות לתלמידים אלא ממיעוט חופשות להורים ותרבות עבודה במסגרתה נהוג לעבוד שעות ארוכות מאוד. צמצום שעות העבודה במשק יתרום לצמצום הפער, יקל על ההורים, ישפר את מעמדם של נשים בשוק העבודה ויגדיל את איכות החיים של כלל העובדים והעובדות במשק.







**שדולת הנשים בישראל**

لهيئة النساء في إسرائيل

The Israel Women's Network

**שדולת הנשים בישראל**

סעדיה גאון 26 תל אביב ת.ד 2020 תל אביב 6101902

טלפון: 03-6123990 / פקס 03-6123990

[admin@iwn.org.il](mailto:admin@iwn.org.il)