

סקירת ספרות בנושא:

"חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה"¹

מאת ד"ר סמדר מושל

מוגש לצוות המומחים בנושא אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך
דצמבר 2015, כסלו תשע"ו

¹ סקירה זו הוזמנה על ידי צוות המומחים "אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך" מטעם היזמה למחקר יישומי בחינוך, כדי שתשתמש חומר רקע לדיוני הצוות

- הדברים מתפרסמים על דעת המחבר ובניסוחו
- בכל שימוש בסקירה או ציטוט ממנה, יש לאזכר את המקור כדלקמן: מושל, סמדר (2015), **חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה**, סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת הצוות "אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך" היזמה למחקר יישומי בחינוך.
- כל שימוש בסקירה ייעשה בכפוף לרישיון ייחוס-שימוש לא מסחרי-שיתוף זהה (CC-BY-NC-SA).

תקציר

קובעי מדיניות, אנשי מחקר ומחנכים שותפים להבנה בדבר חשיבות תקופת החיים הראשונה להתפתחות הילד בכלל ולהתפתחות ילדים ממשפחות מוחלשות בפרט. מחקרים רבים תמכו בטענה, שפערים בשפה, בהתפתחות רגשית ובוויסות עצמי קיימים כבר בגילאים צעירים ביותר. התייחסות לצורך להשקיע יותר משאבים בתקופה זו ("להפוך את המשולש"), התרומה הפוטנציאלית של מסגרות חינוכיות איכותיות להתפתחות הרגשית, הקוגניטיבית והמוטורית של פעוטות וילדים, כמו גם התועלת הכלכלית הטמונה בהם, הפכו שגורים בפי כל.

אולם, נשאלת השאלה, איזו מדיניות אכן מביאה לתוצאות המקוות עבור ילדים ופעוטות? והאם, כיצד ובאיזו מידה, יש הלימה בין מדיניות שהוכחה כתומכת בתוצאות טובות יותר עבור ילדים ובשוויון הזדמנויות לבין המדיניות בישראל. סקירה זו מבקשת לענות על שתי שאלות אלה, בהתייחס למדיניות הגיל הרך בישראל לגילאי לידה עד שש.

מתודולוגיה

הפרק הראשון בסקירה זו שעיקרו סקירת הספרות המחקרית בתחום, מביא ממצאים מתוך תשע סקירות ספרות רחבות שהתפרסמו בין השנים 2000-2015. הסקירות המובאות התרכזו בסקירת ממצאי מחקרים בולטים שעסקו בשאלת התרומה של חינוך לגיל הרך בגילאי לידה עד שש לצמצום פערים. בשל קוצר היריעה, הסקירה שלפנינו נתנה העדפה למחקרים שהתבססו על מגדם גדול, מחקרי RCT (Random Control Test) ומחקרי אורך. שיקולים אלה הנחו אותי לשים דגש על ממצאים מתכניות ההערכה של Head Start ו- Early Head Start האמריקאיות ותכניות הערכה של ה- The Effective Provision of Pre-school, Primary and Secondary Education (EPPSE) האנגלית.

שני הפרקים הבאים, מציגים את מדיניות החינוך לגילאי לידה עד שלוש ושלוש עד שש בהשוואה למדינות ה-OECD ובוחנים רפורמות ומגמות בולטות. החלק ההשוואתי מבוסס בעיקרו על ממצאי דוחות ה-OECD ובפרט הדוחות 1 & 2 starting strong וכן Quality Matters ודוח ה-European Commission, Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. שהתפרסם ב-2014. מידע לגבי המדיניות בישראל מתבסס על דוחות המרכז מידע ומחקר של הכנסת, אתרי הממשלה, ומקורות שעלו במאגר הספרייה הלאומית.

עיקרי הממצאים

הפרק הראשון (לאחר המבוא), בוחן אילו מאפיינים של החינוך לגיל הרך נמצאו כתורמים להתפתחות קוגניטיבית ורגשית של ילדים, מה מלמדים אותנו ממצאים מתכניות התערבות קטנות היקף לעומת תכניות התערבות רחבות היקף? האם שהות ארוכה במסגרת החינוכית תורמת להישגים? ומה ההשפעות ארוכות הטווח של תכניות התערבות בגיל הרך. הפרק מסתמך על ממצאים מתוך סקירות ספרות שנערכו בנושא על ידי האיחוד האירופי, ה-OECD ומכוני מחקר מובילים בארה"ב. הפרק מצביע על המורכבות שמאפיינת את תחום החינוך לגיל הרך.

הפרק מדגיש את חשיבות איכות תכניות ההתערבות לשיפור מצבם של ילדים ממשפחות מוחלשות ובפרט את חשיבות השילוב בין איכות מבנית המתאפיינת בגודל קבוצה, יחס בין מספר מטפלים למספר ילדים, השכלת אנשי הצוות וכו', לבין איכות תהליכית המדגישה את האינטראקציה בין המטפלים לבין הילדים.

הסקירה מלמדת שמספר המחקרים שליוו תכניות התערבות לגילאי לידה עד שלוש ואת השפעתן על התפתחות רגשית, חברתית וקוגניטיבית של ילדים נמוך משמעותית ממספר המחקרים שליוו תכניות שקהל היעד שלהן הוא ילדים בגילאי שלוש עד שש. ממצאי מחקרים שליוו תכניות התערבות בגילאים הללו דוגמת מחקר ההערכה של תכנית Early Head Start (EHS) האמריקאית מצאו השפעה חיובית של תכנית ההתערבות איכותיות. עבור הורים, התכניות הביאו ליותר חום ותמיכה בילדים, פחות ריחוק רגשי (detachment), יותר זמן משחק עם הילדים וסביבה ביתית עשירה יותר בגירויים. ההורים בתכנית היו גם בעלי סיכויים גדולים יותר לתעסוקה. ילדים בקבוצת המחקר הציגו התפתחות קוגניטיבית טובה יותר, התפתחות שפתית טובה יותר, פחות אשפוזים ורקורד חיסוני טוב יותר ורמות נמוכות יותר של התנהגות אגרסיבית. יחד עם זאת, ההשפעות על הישגים שנמדדו היו צנועות. התכנית שיפרה את התפתחות הילדים שתשתפו בה, ביחס לילדים בקבוצת הביקורת, אך גם המשתתפים בקבוצת המחקר הגיעו להישגים נמוכים מהממוצע. תוצאה דומה נרשמה גם בהישגי הילדים בתחום האוריינות. במילים אחרות, התכנית סייעה לצמצום פערים אך לא לסגירתם (Love et al., 2002).

עבור גילאי שלוש עד שש ממצאי המחקרים נבחנים זה מזה באשר למידת ההשפעה של תכניות ההתערבות. מחקר שבחן את השפעת תכנית Head Start (HS) מצא שלתכניות ההתערבות יש השפעה חיובית קטנה בטווח הקצר אולם במרבית המקרים השפעה זו מתפוגגת עם הכניסה לבית הספר (Kresh, 1998 in Melhuish et al., 2015). בדומה ל-EHS, גם ל-HS השפעות חיוביות על הורים והורות שמתבטאות בהפחתה של חרדה, דיכאון ומתח של הורים ושיפור התקשורת בין הורים וילדים (Melhuish et al., 2015). ממצאי מחקר אחר העלו, שלאחר ששלטו ברקע הסוציו-אקונומי של הילד וגורמים משפחתיים, שילדים שהשתתפו בחינוך קדם יסודי מצליחים טוב יותר באוריינות ומתמטיקה בגילאי חמש ושש. נמצא, שלחינוך הקדם-יסודי השפעה גדולה יותר על ילדים ממשפחות מוחלשות (Magnuson, Meyers, Ruhm & Waldfogel, 2003). בטווח הארוך, מרבית המחקרים מצביעים על כך שההישגים האקדמיים של משתתפי שתי קבוצות הגיל מתפוגגים בהעדר תכניות המשך, אולם השפעותיהן מתבטאות בהפחתה של פשיעה, בנשירה נמוכה יותר מבית הספר וכו' (Schweinhart et al, 2003; Garces, Thomas, & Currie, 2000; Chetty et al., 2010).

ילדים ממשפחות מוחלשות הם המרוויחים העיקריים מתכניות התערבות איכותיות לגיל הרך. יחד עם זאת, חלק מהממצאים מלמדים שלתכניות התערבות, ובעיקר לאלה שמתמקדות בגילאים הצעירים, יכולות להיות גם השלכות שליליות על התנהגות הילדים ועל יכולות הוויסות העצמי שלהם (Magnuson, Ruhm, & Waldfogel, 2007; Waldfogel, 2004).

הפרק השני, מציג את מדיניות מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל לגילאי לידה עד שלוש בפרספקטיבה השוואתית, בדגש על מדינות ה-OECD. הפרק מציג את ההסדרים החקיקתיים והרגולטורים שמסדירים את מעונות היום, את איכותם ואת קהל היעד שלהם. מההשוואה עולה, שמדיניות מעונות היום בישראל נשרכת מאחורי מרבית המדינות המפותחות במדדים של איכות הטיפול. מבחינת המדדים מבניים של גודל קבוצה ויחס בין מטפלים לילדים, איכות המסגרות בישראל היא בין הנמוכות מבין מדינות ה-OECD. בדיקה של משרד הכלכלה וכן דוח מבקר המדינה מעידים על כך שהתקינה בפועל מציגה יחס מטפלי- ילדים גבוה יותר מהסטנדרט שנקבע על ידי המשרד. מבחינת הפיקוח ובהסדרה של שוק המסגרות לגיל הרך, ישראל לא הצטרפה למגמה במדינות המפותחות להחיל חובת רישוי ופיקוח על כלל המסגרות וכיום השוק הפרטי של מסגרות החינוך לגילאי לידה עד שלוש אינו מפקח כלל.

בעבר נערכו מספר ניסיונות לשפר את איכות המבנית והתהליכית של המעונות וכן את הרגולציה עליהם. ניסיונות לעבור למודל של מערכת מאוחדת של חינוך לגיל הרך תחת אחריות משרד החינוך, נכשלו, מערכת החינוך לגיל הרך בישראל נותרה מפוצלת בין משרד הכלכלה, האמון על מסגרות לגילאי לידה עד שלוש ומשרד החינוך האמון על מסגרות לגילאי שלוש עד שש. כמו כן, מספר דוחות המליצו על שיפור התקינה במעונות היום אך לא יושמו (רוזנטל, 1987; רוזנטל, 2007).

לאחר מכן פונה הפרק לבחון באיזו מידה המדיניות הקיימת תומכת בשוויון הזדמנויות ובקידום ההתפתחות של פעוטות ממשפחות מוחלשות. הפרק מצביע על כך שהמדיניות הקיימת אינה תומכת בנגישות של ילדים ממשפחות מוחלשות למערך מעונות היום המפוקחים. בחינה המדיניות לאורך שנים מצביעה על מתן העדפה לילדים ממשפחות ממעמד ביניים על פני ילדים ממשפחות מוחלשות. מדיניות זו מתבטאת בתנאי הקבלה למעונות שנותנים קדימות לתעסוקת האם על פני מבחן העסקה (מלבד מעונות רב תכליתיים המיועדים לילדי רווחה), באישור אל משרד הכלכלה לגביית שכר לימוד נוסף מההורים במתכונת של תכנית לימודים נוספת (תל"ן) ובחוסר הפיקוח על כספי הסבסוד המועברים למעונות. יחד עם זאת, המחקר מצביע על כך שמאז 2003 שיעור הילדים המסובסדים בסבסוד גבוה עלה ואילו שיעור הילדים המסובסדים בשיעור נמוך ירד מה שמבטא נגישות גבוהה יותר של ילדים ממשפחות מוחלשות למעונות היום.

הפרק השלישי מתמקד במדיניות החינוך הקדם יסודי בישראל מתוך השוואה למדינות ה-OECD.

הפרק מנתח את המדיניות בישראל באמצעות שני צירים: נגישות מול איכות ואוניברסליות מול פרוגרסיביות. הפרק מתמקד ברפורמות האחרונות שהוביל המשרד בחינוך הקדם יסודי בדגש על רפורמת אופק חדש, יום חינוך ארוך ורפורמת הסייעת השנייה.

בחינת הרפורמות מלמדת, שבמתח שבין נגישות לאיכות, נותנות הרפורמות הללו עדיפות לנגישות לשירותים המתבטאת בהגדלה של מספר שעות השהיה בגן ובשיעור גבוה של ילדים המשולבים בגנים. יחד עם זאת, הסקירה מראה, שקיימים פערים בנגישות לשירותים בין מגזרים שונים בדגש על נגישות פחותה בחברה הערבית. מנגד נראה, שהאיכות המבנית של גני הילדים, נמוכה הן

יחסית למקובל במרבית המדינות המפותחות והן בהשוואה לממצאים מהספרות המחקרית. רפורמה הסייעת השנייה בגנים הילדים שיפרה את תקינת כוח האדם בגנים ואת היחס בין מחנכים לילדים, אולם גודל הקבוצה נותר ללא שינוי.

במתח הקיים בין מדינות אוניברסאליות למדיניות פרוגרסיבית נראה שהכף נוטה לכיוון מדיניות אוניברסאלית, במסגרתה מספק המשרד שירותים דומים לכל הילדים במדינה. עקרונות של פרוגרסיביות מתבטאים במדיניות של "יום חינוך ארוך" שניתן למספר מצומצם של ישובים ובתכנית התחלה טובה שהיא תכנית תוספתית שמיועדת לילדים שאותרו על ידי רשויות הרווחה. הרפורמה הגדולה והיקרה ביותר בשנים האחרונות – חינוך חינוך לגילאי שלוש וארבע היא רפורמה גרסיבית בעיקרה שכן היא מבטאת מעבר ממדיניות פרוגרסיבית למדיניות אוניברסאלית והיא מעבירה משאבים למעמד הביניים ולמעמד הגבוה. גם רפורמת הסייעת השנייה, שאמורה הייתה להסתמך על מדיניות מימון פרוגרסיבית, נותרה בסופו של דבר עם יסוד פרוגרסיבי דל. יחד עם זאת, המחקר מראה שילדים ממשפחות מוחלשות מרווחים יותר מחינוך איכותי ולכן ניתן לצפות שרפורמת הסייעת השנייה תשרת אותם. אולם נקודה זו מצריכה מחקר מקיף.

ככלל, השילוב בין שתי המגמות (העדפת נגישות על פני איכות והאוניברסליות על פני פרוגרסיביות), אינו מפצה ילדים ממשפחות מוחלשות על הפערים חברתיים-כלכליים בהשוואה לילדים ממשפחות ממצבים חברתיים-כלכליים ממוצעים ומעלה. במצב בו גני הילדים הטרוגניים מבחינת המיצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה, ילדים ממשפחות מוחלשות היו יכולים להרוויח מסוג כזה של מדיניות. אולם הישובים בישראל נבחנו זה מזה באשכולות החברתיים-כלכליים שלהם וגם כאשר ישנם ישובים הטרוגניים, ישנם פערים בין שכונות מגורים. כיוון שגני ילדים הם לרוב שכונתיים, סביר להניח שהרווח כאן עבור ילדים ממשפחות מוחלשות קטן.

הפרק הרביעי והאחרון מציג את מצב מחקר החינוך לגיל הרך בישראל. הפרק מצביע על מקומות בהם יש מחסור בנתונים ועל תחומי ידע שמחקר נוסף יכול להאיר. בפרט הפרק מתייחס למחסור בליווי רפורמות רחבות היקף בתהליכי הערכה שבוחנים השפעה (ולא רק יישום או עמידות) וכן לצורך בהקמת מאגר מידע רחב שישמש מקור נתונים לחוקרים.

מסקנות הסקירה מלמדות שהמשותף למדיניות מעוונות היום, הנמצאת באחריות משרד הכלכלה, ולמדיניות החינוך הקדם יסודי היא העדפה של נגישות לשירותים, היינו, מחיר, זמינות, ומשך השהות במסגרת, על פני איכות השירותים. ממצאים מהמחקר, לעומת זאת, חוזרים ומדגישים את חשיבות איכות השירותים ובפרט לשיפור התפתחותם והישגיהם של ילדים ממשפחות מוחלשות. יש לכך משנה חשיבות, לאור השלכות שליליות שנמצאו במחקר לחינוך במסגרת שאינה איכותית מחד גיסא, והאיכות המבנית והתהליכית הנמוכות המאפיינות בפרט את מעוונות היום. הסקירה מצביעה על כך, שבמתכונתם הנוכחית מעוונות היום אינם נותנים מענה מספק לילדים ממשפחות מוחלשות וכי דרושה חשיבה מחודשת על קהל היעד של מעוונות היום, דרכי המימון שלהם והפיקוח עליהם ועל יתר מסגרות החינוך הבלתי ממוקחות. יש לציין שעל אף שהמדיניות נותנת העדפה לנגישות (המתבטאת בעיקר במחיר) על פני איכות, גם הנגישות למעוונות אינה מלאה כיוון שרק 23% מהילדים בישראל מתחנכים במעוונות היום המוכרים.

גם במשרד החינוך ישנה העדפה של נגישות על פני איכות המתבטאת בגודל הקבוצה ובהגדלת משך השהות בגני הילדים במסגרת "אופק חדש". הרפורמה האחרונה של הסייעת השלישית מהווה שינוי מגמה ומהווה מדיניות המקדמת את האיכות המבנית של הגנים. יחד עם זאת, מבחנה העיקרי של הרפורמה יהיה בהצלחת היישום וביכולת לתרגם את המדיניות למעשה שישנה בסופו של דבר לטובה את הפרקטיקות הנהוגות בגן הילדים, כך שיפעלו לקידום ילדים ממשפחות מוחלשות.

הסקירה מראה, שהמדיניות בשני המשרדים מתקשה יותר לתת מענה בחברה הערבית. מעונות יום אינם פרוסים בישובים ערבים באופן שמייצג את חלקם באוכלוסייה. גם במשרד החינוך אחוזים גבוהים משמעותית של ילדים ערבים לא משתתפים בחינוך קדם יסודי (או מתחילים אותו מאוחר יותר) בהשוואה לילדים יהודים, במיוחד במזרח ירושלים ובקרב הישובים הבדואים. מעבר למשמעות הפשוטה של קושי באספקת שירותים לקבוצה בחברה הישראלית, יש לקושי זה חשיבות בשל העוני המאפיין את החברה הערבית ומשום שרבים מהילדים המוחלשים בישראל הם ערביים.

נראה שבהן באשר למדיניות מעונות היום והן באשר למדיניות החינוך הקדם יסודי יש מקום לתת את הדעת על האופן שבו מערכות החינוך יכולות לתת מענה לצרכיהם של ילדים ממשפחות מוחלשות. על המדיניות בהקשר זה לשלב בין פרוגרסיביות, היינו, העברת משאבים ייעודיים לאוכלוסיות מוחלשות, לבין איכות הנחוץ לשם שיפור הישגים של ילדים ממשפחות מוחלשות. העבודה עם אוכלוסיות מוחלשות מאתגרת את שני התחומים כיוון שבעוד שבמעונות היום תכנית הלימודים והפיתוח המקצועי של הצוות תלויים לעיתים קרובות ברמת המעון הבודד, בגני הילדים היסוד האוניברסלי של המדיניות חזק מאוד. סוגיה זו יכולה להציב אתגר לקובעי המדיניות בשני המשרדים.

בסיום הדברים מוזכרים באופטימיות זהירה שני מהלכים שיכולים להביא לשינוי בתחום הגיל הרך בישראל. הראשון, הוא המאמץ של הקואליציה למען הגיל הרך בכנסת, בהובלת חה"כ טרכטנברג וחה"כ אלאוף לקדם הקמת רשות לגיל הרך שתקבל את האחריות לרגולציה של התחום ולתיאום בין שחקנים שונים. המהלך השני הוא העברת האחריות למעונות היום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך שעולה שוב לסדר היום הפוליטי והציבורי. שני המהלכים הללו, ובפרט אם ילוו בתקציב שייועד לשיפור איכות השירותים במסגרות יכולים לתרום להגברת שוויון ההזדמנויות ויש לקוות שיבשילו לכדי מעשה.

תוכן עניינים

1.....	מבוא	1
2.....	מתודולוגיה	2
3.....	1. חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום פערים : ממצאים מהמחקר	3
3.....	1.1 השפעת תכניות התערבות בגיל הרך על התפתחות בטווח זמן קצר	3
3.....	1.1.1 השפעת תכניות לגילאי לידה עד שלוש	3
4.....	1.1.2 השפעת תכניות לגילאי שלוש עד שש	4
7.....	1.2 השפעות תכניות התערבות לגיל הרך לטווח ארוך	7
7.....	1.2.1 תכניות מגיל לידה	7
7.....	1.2.2 גילאי שלוש עד שש	7
8.....	1.3 חשיבות איכות המסגרות לצמצום פערים	8
12.....	1.4 השפעות שליליות של תכניות התערבות במסגרת חינוכית	12
13.....	1.5 שילוב במסגרת חינוכית לפני גיל שנתיים	13
13.....	1.6 השפעת משך השהות במסגרת החינוכית	13
13.....	1.7 תכניות התערבות המדגישות עבודה עם הורים	13
15.....	1.8 תועלת כלכלית	15
17.....	2. מדיניות החינוך לגילאי לידה עד שלוש בישראל ותרומתה לצמצום אי שוויון	17
17.....	2.1 מדיניות החינוך לגילאי לידה עד שלוש בישראל בפרספקטיבה השוואתית	17
18.....	2.1.1 הסדרה בחקיקה ופיקוח על מסגרות לגיל הרך	18
20.....	2.1.2 נגישות למסגרות לגילאי לידה עד שלוש	20
21.....	2.2 איכות המסגרות לגיל הרך	21
21.....	2.2.1 תכניות לימודים	21
22.....	2.2.2 פיקוח על איכות הצוות המטפל	22
23.....	2.2.3 גודל קבוצה ויחס בין מספר מטפלים ומספר ילדים	23
25.....	2.3 מדיניות המימון של מעונות היום בשירות אי השוויון	25
28.....	2.4 העדפת ילדי אימהות עובדות על פני ילדים בסיכון בקבלה למעונות	28
30.....	איכות מבנית של מעונות היום	30
32.....	2.5 מעונות בחברה הערבית	32
33.....	2.6 מעונות יום בחברה החרדית	33
33.....	2.7 התחלה טובה	33
34.....	2.8 סיכום	34
35.....	3. חינוך קדם יסודי בישראל ותרומתו לצמצום אי שוויון	35
36.....	3.1 תקציב משרד החינוך	36
38.....	3.2 נגישות לשירותים מול איכות השירותים בחינוך הקדם יסודי	38
43.....	3.3 אוניברסאליות מול פורגרסיביות	43
43.....	3.3.1 יום חינוך ארוך	43
43.....	3.3.2 רפורמת אופק חדש	43
44.....	3.3.3 חינוך חנם לגילאי שלוש וארבע	44

45	רפורמת הסייעת השנייה	3.3.4
46	סיכום	
47	מצב המחקר בתחום החינוך לגיל הרך – פדגוגיה ומדיניות	4.
49	סיכום	5.
51	רשימת מקורות	6.
56	נספחים	

רשימת תרשימים

20	תרשים 1 – ארגון מסגרות החינוך והטיפול בגיל הרך באירופה, 2013
	תרשים 2 - שיעור ילדים במדינות OECD בגילאי לידה עד שלוש במסגרות מוכרות 1988 ו-2008
21	
	תרשים 3 - השינוי בשיעור הילדים המסובסדים בשיעור גבוה לעומת שיעור הילדים הלא מסובסדים בין השנים 2000-2013
27	
	תרשים 4 - שיעור ילדי אימהות עובדות וילדים בסיכון במעונות היום המוכרים בישראל 1969-2014
29	
	תרשים 5 - תקציב ברוטו האגף לחינוך קדם יסודי בשנים 2010-2015 במיליארדי ש"ח במחירים שוטפים
36	
37	תרשים 6 - ההוצאה הלאומית על חינוך לגיל הרך כאחוז מהתמ"ג, נתוני 2012
37	תרשים 7 – הוצאה לאומית שנתית לילד בגיל הרך (בדולרים), 2012
38	תרשים 8 – שיעור שילוב בחינוך קדם יסודי במדינות ה-OECD, 2005 ו-2012
39	תרשים 9 - מספר שעות שהיה בגני ילדים (גילאי שלוש ומעלה) במימון ציבורי במדינות OECD
40	תרשים 10 - מספר ילדים מקסימלי בכיתה גן לגילאי שלוש
40	תרשים 11 – ממוצע ילדים לגננת, 2012
41	תרשים 12 – ממוצע ילדים לאיש צוות (גננת/סייעת), 2012
56	תרשים 13 - תכניות לימודים לפי גיל במדינות ב-OECD
57	תרשים 14 - תקציב אגף מעונות יום ומשפחתונים כאחוז מהתמ"ג 1980-2011
58	תרשים 15 - שיעור תעסוקת נשים לפי מגזר 1979-2013

רשימת טבלאות

24	טבלה 1 - גודל קבוצה ויחס מטפלות-ילדים במעונות יום 1965-2011
	טבלה 2 - מספר שעות שהייה במסגרות חוץ ביתיות במדיניות ה-OECD בגילאי לידה עד שלוש
25	
30	טבלה 3 - יחס בין מטפלים לילדים במדינות OECD

מבוא

פערים חברתיים-כלכליים מעצבים את חייהם של ילדים מהשנים הראשונות לחייהם. פערים אלה מתבטאים בין היתר במשקל לידה נמוך, נגישות פחותה לשירותי בריאות, מידת החשיפה לאוריינות בגיל מוקדם ומוכנות לכיתה א' והם מתבטאים גם בשלבי חינוך מאוחרים יותר (Karoly, Kilborn & Canon, 2005; Duncan & Murnane, 2011). פערים בהתפתחות הקוגניטיבית והרגשית בין ילדים ממיצבים חברתיים כלכליים נמוכים לבין חבריהם ממיצבים חברתיים כלכליים גבוהים קיימים כבר בגילאים צעירים מאוד. מחקרם של הארט וריזלי (Hart and Risley, 1995) הראה שבגיל שלוש אוצר המילים של ילדים ממשפחות מוחלשות קטן בחצי מאוצר המילים של ילדים ממשפחות מבוססות. מעקב אחר אותם הילדים בגיל תשע מצא קורלציה בין אוצר המילים בגיל שלוש לבין הישגים במבחני אוריינות. הופ (Hoff, 2003) מצא שהבדלים בהתפתחות השפתית של ילדים בני שלוש מוסברים בעיקר באוצר המילים בו משתמשות אימהותיהם. סדרת מחקרים של מחלקת החינוך האמריקאית שנבחנה כחלק מה- U.S. Department of Education's nationally representative Early Childhood Longitudinal Study of the Kindergarten Class of (ECLS-K) בשנים 1998-1999 מצאה שילדים ממשפחות מוחלשות מגיעים מוכנים פחות לבית הספר בהשוואה לעמיתיהם מבחינת הידע שלהם, ומבחינת כישורים חברתיים המוכרים כנחוצים לתפקוד במערכת החינוך ברמה הבסיסית ביותר (West, Denton, & Germino-Hausken, 2000). מחקר נוסף הראה ש-40% מהפער בהישגים האקדמיים בין ילדים צעירים ממשפחות מוחלשות לבין עמיתיהם בני מיצבים חברתיים כלכליים גבוהים יותר מוסבר בסביבת הלימוד הביתית ומידת החשיפה לסיפורים, אוצר מילים וכו' בבית (Duncan, Yeung, Brooks-Gunn & Smith, 1998).

בארה"ב, הפערים החברתיים כלכליים מקבילים לפערים האתניים בין קבוצות אתניות שונות (לבנים, היספניים ואפרו-אמריקאים). בהתאם לכך נמצא כי הממצאים לגבי פערים בין קבוצות אתניות דומים לממצאים לגבי פערים בין בני מיצבים חברתיים כלכליים שונים. לפי מחקר אחר, 90% מהפערים בהישגים במתמטיקה בכיתה ח' בין ילדים מקבוצות אתניות שונות קיימים כבר בגיל הגן (Gambaro, Stewart & Waldfogel, 2013). בעקבות ממצאים אלה, נשאלת השאלה האם וכיצד יכולות תכניות התערבות שונות (מסגרת חינוכית, הדרכת הורים) לצמצם פערים אלה?

הפרק הראשון בסקירה זו (לאחר המבוא), בוחן אילו מאפיינים של החינוך לגיל הרך נמצאו כתורמים להתפתחות קוגניטיבית ורגשית של ילדים, מה מלמדים אותנו ממצאים מתכניות התערבות קטנות היקף לעומת תכניות התערבות רחבות היקף? האם שהות ארוכה במסגרת החינוכית תורמת להישגים? ומה ההשפעות ארוכות הטווח של תכניות התערבות בגיל הרך. הפרק מסתמך על ממצאים מתוך סקירות ספרות שנערכו בנושא על ידי האיחוד האירופי, ה-OECD ומכוני מחקר מובילים בארה"ב.

הפרק השני, מציג את מדיניות מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל לגילאי לידה עד שלוש בפרספקטיבה השוואתית, בדגש על מדינות ה-OECD. הפרק מציג את ההסדרים החקיקתיים והרגולטורים שמסדירים את מעונות היום, את איכותם ואת קהל היעד שלהם. לאחר מכן פונה

הפרק לבחון באיזו מידה המדיניות הקיימת תומכת בשוויון הזדמנויות ובקידום ההתפתחות של פעוטות ממשפחות מוחלשות.

הפרק שלישי מתמקד במדיניות החינוך הקדם יסודי בישראל מתוך השוואה למדינות ה-OECD. הפרק מנתח את המדיניות בישראל באמצעות שני צירים: נגישות מול איכות ואוניברסליות מול פרוגרסיביות. הפרק מתמקד ברפורמות האחרונות שהוביל המשרד בחינוך הקדם יסודי בדגש על רפורמת אופק חדש, יום חינוך ארוך ורפורמת הסייעת השנייה.

הפרק הרביעי והאחרון מציג את מצב מחקר החינוך לגיל הרך בישראל. הפרק מצביע על מקומות בהם יש מחסור בנתונים ועל תחומי ידע שמחקר יכול להאיר.

מתודולוגיה

הפרק הראשון בסקירה זו שעיקרו סקירת הספרות המחקרית בתחום, מביא ממצאים מתוך תשע סקירות ספרות רחבות שהתפרסמו בין השנים 2000-2015. הסקירות המובאות התרכזו בסקירת ממצאי מחקרים בולטים שעסקו בשאלת התרומה של חינוך לגיל הרך בגילאי לידה עד שש לצמצום פערים. בשל קוצר היריעה, הסקירה שלפנינו נתנה העדפה למחקרים שהתבססו על מדגם גדול, מחקרי RCT (Random Control Test) ומחקרי אורך. שיקולים אלה הנחו אותי לשים דגש על ממצאים מתכניות ההערכה של Head Start ו- Early Head Start האמריקאיות ותכניות הערכה של ה- The Effective Provision of Pre-school, Primary and Secondary Education (EPPSE) האנגלית.

שני הפרקים הבאים, מציגים את מדיניות החינוך לגילאי לידה עד שלוש ושלוש עד שש בהשוואה למדינות ה-OECD ובוחנים רפורמות ומגמות בולטות. החלק ההשוואתי מבוסס בעיקרו על ממצאי דוחות ה-OECD ובפרט הדוחות 1 & 2 starting strong וכן Quality Matters דוח ה-European Commission, Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. שהתפרסם ב-2014. מידע לגבי המדיניות בישראל מתבסס על דוחות המרכז מידע ומחקר של הכנסת, אתרי הממשלה, ומקורות שעלו במאגר הספרייה הלאומית.

1. חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום פערים: ממצאים מהמחקר

כפי שפורט במבוא, ממצאים מהמחקר תומכים בטענה שפערים בהישגים בין ילדים בשלבי חינוך מאוחרים, מתבטאים כבר בשלבים מוקדמים מאוד של הינקות ומוסברים ברובם בפער הסוציו-אקונומי (SES) בין הילדים. פרק זה מבקש לבחון, האם ובאיזו מידה, תכניות התערבות בגיל הרך, יכולות לגשר על הפער הסוציו-אקונומי ולצמצם את הפער בהישגים ובהתפתחות בין ילדים.

נהוג לחלק את המחקר שבחן את השפעתן של תכניות התערבות לגיל הרך לשלושה גלים מרכזיים: הגל ראשון, הושפע מתיאוריית ההתקשרות שהניחה שהפירוד מהאם כתוצאה ממעבר למסגרת חינוכית, עלול להביא לתוצאות שליליות לילד. קבוצת מחקרים זו התמקדה בשאלה האם מסגרות טיפול בגיל הרך מזיקות לילדים. הגל השני בחן את האופן שבו הסביבה הטיפולית ואיכות הטיפול משפיעות על התפתחות הילד. הגל השלישי בחן את היחסים בין הבית לבין הסביבה הטיפולית וכיצד משפיעה האינטראקציה בין הצוות החינוכי והילדים על התפתחות הילד (Melhuish, 2001). פרק זה מביא ממצאים משלושת הגלים במחקר. הפרק מבקש להיכנס לעובי הקורה ולפרוט אמירה זו למרכיביה. הפרק יבחן כיצד משפיע גיל הכניסה למסגרת החינוכית על הישגי ילדים (האם כניסה מוקדמת יותר משפרת הישגים)? באיזו מידה משפיע משך השהות במסגרת (יום מלא לעומת חצי יום) על הישגי הילדים, השפעת תכניות התערבות הממוקדות בהורים (מחוץ למסגרת החינוכית), השפעת תכניות התערבות לאורך זמן וכו'.

1.1 השפעת תכניות התערבות בגיל הרך על התפתחות בטווח זמן קצר

1.1.1 השפעת תכניות לגילאי לידה עד שלוש

ככלל, נמצאו פחות מחקרים שבחנו את השפעות תכניות ההתערבות בגילאי לידה עד שלוש (בהשוואה למחקרים שליוו תכניות לגילאי שלוש עד שש). בין מחקרים אלה ניתן למצוא את *Early Head Start (EHS)* - תכנית EHS היא תכנית אמריקאית פדרלית, שפותחה ב-1994 בעקבות המלצה של Secretary's Advisory Committee on Services for Families with Infants and Toddlers להרחיב את פעילות Head Start (להלן HS, פירוט בהמשך) לגילאי לידה עד שלוש. מטרת התכנית היא לתמוך בהתפתחות ילדים ולשפר את בריאותם, לחזק את המשפחה ואת קשרי הקהילה ולתמוך בצוותים העובדים עם משפחות בעלות הכנסה נמוכה, בנשים בהריון, תינוקות ופעוטות. התכנית מספקת מסגרות טיפול לגיל הרך, הערכות התפתחותיות, שירותי בריאות והדרכת הורים. התכנית הפדרלית עובדת באמצעות מיקור חוץ, כאשר הלכה למעשה התכניות מופעלות על ידי מפעילים שונים שעמדו בקריטריונים שנקבעו מראש. בשנת 2012 השתתפו בתכנית יותר מ-167,000 ילדים ואימהות הרות ביותר מ-1000 תכניות. (מתוך [אתר התכנית](#)).

מחקר ההערכה של הפרויקט שנערך על ידי לאב ואחרים (Love et al., 2002), בחן 17 תכניות וכלל 3000 ילדים עד גיל שלוש שנבחרו באופן נשלט ומקרי (מחקר RCT) ובחן את השפעת ההתערבויות. תוצאות המחקר מצאו מספר השפעות להשתתפות בתכנית ההתערבות: עבור הורים, התכניות הביאו ליותר חום ותמיכה בילדים, פחות ריחוק רגשי (detachment), יותר זמן משחק עם הילדים, סביבה ביתית עשירה יותר בגירויים, יותר תמיכה בהתפתחות שפתית, פחות

עונשים פיזיים ומגוון גדול יותר של כלי הטלת מרות. ההורים בתכנית היו בעלי סיכויים גדולים יותר לתעסוקה, ודחו יותר הבאת ילדים נוספים (Love et al., 2002).

ילדים בקבוצת המחקר הציגו התפתחות קוגניטיבית טובה יותר, התפתחות שפתית טובה יותר, פחות אשפוזים ורקורד חיסוני טוב יותר, רמות נמוכות יותר של התנהגות אגרסיבית, יחסים עם הורים מעורבים יותר ופחות נגיביים. יחד עם זאת, ההשפעות על הישגים שנמדדו היו צנועות ובטווח שבין 10%-20%, בהשוואה לקבוצת הביקורת. התכנית שיפרה את התפתחות הילדים שתשתפו בה, ביחס לילדים בקבוצת הביקורת, אך גם המשתתפים בקבוצת המחקר הגיעו להישגים נמוכים מהממוצע. תוצאה דומה נרשמה גם בהישגי הילדים בתחום האוריינות. במילים אחרות, התכנית סייעה לצמצום פערים אך לא לסגירתם (Love et al., 2002).

המחקר מצא, שהתכנית השפיעה באופן שונה על קבוצות מרקעים שונים. השפעות התכנית היו משמעותיות יותר על אפרו-אמריקאים (ביחס לקבוצות אתניות אחרות, דוגמת היספניים ועם השפעה קטנה על משפחות לבנות), על נשים שהחלו את התכנית בהריון וילידים שזוהו כבעלי גורמי סיכון מרובים. ההשפעה הטובה ביותר הייתה על משפחות בדרגת סיכון מתונה (Love et al., 2002).

1.1.2 השפעת תכניות לגילאי שלוש עד שש

תכנית Head Start (HS) - נוסדה באמצע שנות ה-60 של המאה ה-20 כתכנית קיץ לגיל הרך ומאז התרחבה. מטרת התכנית היא לקדם מוכנות לכיתה א' בקרב ילדים ממשפחות מעוטות הכנסה. כיום משתתפים בתכנית כמיליון ילדים בשנה (כולל EHS). התכנית היא תכנית פדרלית אך היא מופעלת בנפרד על ידי המדינות השונות. הממשל הפדרלי השקיע ב-2014 בתכניות HS ו-EHS כ-8.58 מיליארד דולר (Head Start Program Facts, 2014). תכנית התערבות אופיינית כוללת תכנית חינוכית במעון יום וחלק מהתכניות משלבות גם התערבויות ביתיות (Melhuish et al., 2015). מחקר ההערכה שליווה את התכנית האמריקאית HS (Head Start Impact Study – HSIS) בחן מדגם של 4667 ילדים שנכנסו לתכנית (2559 בני שלוש ו-2108 בני ארבע) מ-23 מדינות בארה"ב. המחקר השתמש בסולם ECERS-R² למדידת איכות המסגרת החינוכית. המחקר הראה שנגישות לתכנית HS משפרת במידה צנועה את החוויה של הילד בגן הילדים (preschool) ואת המוכנות לכיתה א' (Puma et al, 2012). מחקר נוסף שבחן 30 שנות מחקרי הערכה על התכנית הגיע לממצאים דומים לפיהם, לתכנית יש השפעה חיובית קטנה בטווח הקצר אולם במרבית המקרים השפעה זו מתפוגגת עם הכניסה לבית הספר (Kresh, 1998 in Melhuish et al., 2015). בדומה ל-EHS, גם ל-HS השפעות חיוביות על הורים והורות שמתבטאות בהפחתה של חרדה, דיכאון ומתח של הורים ושיפור התקשורת בין הורים וילדים (Melhuish et al., 2015).

קבוצת חוקרים אחרת ניתחה מידע מה Early Childhood Longitudinal Study (ECLS-K) שבחן את מידת ההשפעה של חינוך קדם-יסודי על השיגי תלמידים. המחקר כלל מדגם מייצג של 12,800 ילדים בארה"ב. המחקר מצא, שלאחר ששלטו ברקע הסוציו-אקונומי של הילד

² The Early Childhood Environment Rating Scale-Revised

וגורמים משפחתיים, שילדים שהשתתפו בחינוך קדם יסודי מצליחים טוב יותר באוריינות ומתמטיקה בגילאי חמש ושש. נמצא, שלחינוך הקדם-יסודי השפעה גדולה יותר על ילדים ממשפחות מוחלשות (Magnuson, Meyers, Ruhm & Waldfogel, 2003).

- *(EPPSE) The Effective Provision of Pre-school, Primary and Secondary Education* - המחקר האנגלי³, הוא מחקר האורך הגדול ביותר שנערך באירופה. הוא החל ב-1997 ועקב אחר התפתחותם של יותר מ-3000 ילדים, מגיל שנתיים או שלוש עד לתום חינוך חובה (גיל 16). על אף שהמחקר לא התמקד רק בילדים בסיכון, עורכי המחקר בחנו כיצד משפיע החינוך לגיל הרך, על שלל מאפייניו, על ילדים מקבוצות סוציו-אקונומיות שונות. המחקר הגדיר חמישה אינדיקטורים לרמת המוחלשות של הילד: 1. מצב סוציו-אקונומי 2. רמת ההשכלה של האם 3. הכנסה 4. זכאות לארוחות חנם במסגרת (כאינדיקטור לעוני) 5. ריבוי רמות של, מוחלשות⁴ (גיל צעיר של האם בלידה, משקל לידה נמוך, מספר גבוה של ילדים, מצב סוציו-אקונומי [SES] נמוך וכו').

המחקר הצביע על ההשלכות החיוביות של חינוך איכותי⁵ על התפתחות ילדים (Sammoms at al.) (2003):

- חינוך קדם יסודי בהשוואה לחינוך בבית תורם להתפתחות הילדים
- חינוך לאורך זמן מקושר עם התפתחות אינטלקטואלית ושיפור העצמאות, ריכוז וכישורים חברתיים
- ילדים ממשפחות מוחלשות מרוויחים במיוחד מחינוך קדם יסודי איכותי, במיוחד אם הם מתחנכים במסגרות הטרוגניות.
- איכות המסגרות לגיל הרך קשורה ישירות להתפתחות אינטלקטואלית, חברתית והתנהגותית של ילדים.
- ניתן למצוא חינוך איכותי בכל סוגי המסגרות אולם האיכות הייתה גבוהה יותר בגנים הצמודים לבתי ספר וגני ילדים (בהשוואה למשפחתונים).
- מסגרות בהן עובדים אנשי הוראה בעלי כישורים גבוהים שהוכשרו לעבודתם הן מסגרות איכותיות יותר.
- ילדים התקדמו יותר כשבמסגרות ראו בהתפתחות חברתית וחינוכית כמשלימות זו את זו ושוות בחשיבותן.
- פדגוגיה אפקטיבית כוללת אינטראקציה שמקושרת עם הוראה מסורתית.
- מספר מאפיינים נמצאו קשורים בתוצאות טובות יותר של ילדים: הכשרה של הצוות המטפל. בתכניות שמתנהלות במסגרות הכוונה היא שהמטפל הראשי הוא בעל השכלה גבוהה לעומת מטפל ראשי ללא השכלה גבוהה. כאשר מדובר בתכניות הכוללות ביקורי בית והדרכת הורים המחקרים מצאו יתרון לביקורים שנערכו על ידי אחיות לעומת אנשי צוות לא מקצועיים.

התייחסות ממוקדת לסוגיית האיכות בחינוך בהמשך.³
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/http://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/SSU-FR-2004-01.pdf>
Multiple Disadvantaged Index (MDI)⁴
⁵

- כאשר מדובר במסגרות, התכניות מצליחות יותר כאשר היחס בין ילדים למטפלים קטן יותר (Carolyn, Kilburn, & Cannon, 2006).
- אין מסקנה חד משמעית באשר למספר השעות האופטימלי לתכנית. לא ניתן לקבוע בוודאות מהו מספר השעות הרצוי אך מהמחקרים עולה שמספר מסוים יש תפוקה שולית פוחתת למספר השעות.

1.2 השפעות תכניות התערבות לגיל הרך לטווח ארוך

1.2.1 תכניות מגיל לידה

The Abecedarian Project - תכנית התערבות בגיל הרך שפנתה לאוכלוסיות אפרו-אמריקאיות עניות בצפון קרוליינה בין השנים 1972-1977. קבוצת המחקר כללה 111 ילדים שלאמם הייתה אינטליגנציה נמוכה והכנסה נמוכה. המשתתפים נבחרו באופן רנדומלי לקבוצת מחקר ולקבוצת ביקורת (מחקר RCT). קבוצת המחקר, השתתפה בתכנית חינוכית שכללה טיפול במסגרת חינוכית וביקורי בית מגיל שלושה חודשים ועד כניסת הילדים לבית הספר. קבוצת הביקורת זכתה בשירותי רווחה, קצבאות משפחה, שירותי בריאות בעלות מופחתת או חינוך והזנה, אולם התכנית לא כללה מימון מסגרות לגיל הרך מעבר למה שההורים או הרשות המקומית ספקו. התכנית בקבוצת ההתערבות הייתה בעלת איכות מבנית גבוהה והקצתה מחנכת מוסמכת לכל שלושה ילדים עד גיל שלוש ואחת לכל שישה ילדים מעל גיל שלוש. בגיל חמש, עם הכניסה לבית הספר, חולקו המשתתפים בשתי הקבוצות מחדש כך שחצי מהילדים בכל קבוצה השתתפו בתכנית התערבות בית ספרית וחצי לא. הילדים שהשתתפו בתכנית החינוכית, הראו שיפור קוגניטיבי שהתבטא בהישגים לימודיים ושיפור התנהגותי בהשוואה לקבוצת הביקורת. הישגים אלה נשארו גם בגיל 21. כל שהתחילו את התכנית בגיל מוקדם יותר השפעתה הייתה גדולה יותר. המשתתפים בתכנית היו בעלי הסיכוי נמוך ב-50% להישאר כיתה בבית ספר יסודי.

בגיל 21, 104 מהילדים נבדקו שוב והמחקר מצא:

- א. למשתתפים בקבוצת המחקר היו הישגים קוגניטיביים גבוהים יותר לאורך כל התקופה יחסית לקבוצת הביקורת.
- ב. למשתתפים בקבוצת המחקר היו סיכויים כפולים להגיע להשכלה גבוהה ביחס לקבוצת הביקורת (40% לעומת 20%).
- ג. הסיכוי של המשתתפים לדחות הורות לגיל בוגר היו גבוהים יותר ביחס לקבוצת הביקורת (היו לפחות בשנה מבוגרים יותר).
- ד. לא היו הבדלים משמעותיים בפשיעה בין משתתפי התכנית וקבוצת הביקורת אולם היו סיכויים נמוכים יותר לשימוש במריחואנה.
- ה. האימהות בקבוצת ההתערבות היו משכילות יותר והיו בעלות סיכויים גבוהים יותר להיות מועסקות.

1.2.2 גילאי שלוש עד שש

Perry Preschool Study - זוהי אחת מתכניות ההתערבות הידועות ביותר. תכנית התערבות זו, שהתחילה ב-1967 כללה תכנית התערבות חצי יומית לילדים אפרו-אמריקאים בני שלוש בשילוב עם ביקור שבועי בן 90 דקות בבית ההורים. הילדים שנבחרו לתכנית היו עם מנת משכל (IQ) נמוכה מ-90 וחולקו באופן רנדומלי לתכנית ההתערבות ולקבוצת הביקורת (מחקר RCT). המחקר עקב אחר 123 ילדים עד לבגרותם. התכנית כללה קוריקולום וכוח אדם איכותי. בטווח הקצר, מנת המשכל של הילדים שהשתתפו בתכנית עלתה וכן השתפרו ההישגים הלימודיים שלהם. בהשוואה לקבוצת הביקורת. לאורך שנות הלימוד בבית הספר, מנת המשכל וההישגים האקדמיים של משתתפי התכנית ירדו, אולם נשארו גבוהים ביחס לקבוצת הביקורת. בגיל 27 השפעות ארוכות טווח של התכנית כללו הפחתה של נשירה מבית הספר, הפחתת השימוש בסמים, הפחתת הריונות בגיל העשרה, הגברת התעסוקה, הפחתת התלות בקצבאות רווחה והפחתת

פשיעה. כמו כן, פחות נשים גילו בריאות נפש רעועה ולגברים היו פחות מעצרים על רקע פלילי (Schweinhart et al, 2003).

Milwaukee Project - קבוצת היעד של תכנית ההתערבות כללה ילדים לאימהות עם מנת משכל נמוכה מ-75, בלתי מועסקות ועניות. בתכנית ההתערבות השתתפו 40 ילדים והיא כללה חינוך במסגרת לאורך יום מלא עם דגשים חינוכיים. לצד תכנית ההתערבות כללה קבוצת המחקר גם קבוצת ביקורת. לילדים בתכנית ההתערבות הייתה בסוף ההתערבות מנת משכל גבוהה יותר ומוכנות לכיתה א' טובה יותר. בהמשך בית הספר למשתתפי קבוצת ההתערבות היו סיכויים נמוכים יותר להישאר כיתה. בגיל 14 מנת המשכל של קבוצת ההתערבות הייתה נמוכה מבעבר אך עדיין גבוהה יותר בהשוואה לקבוצת הביקורת. למרות ההבדלים ברמות המשכל, בגיל 14 לא היה הבדל בין הקבוצות מבחינת ההישגים הלימודיים של המשתתפים (Garber 1988).

Head Start - כפי שצוין מעלה, מחקרי הערכה לתכנית מצאו שהשתתפות ב-HS מקושרת עם שיפור קוגניטיבי והתפתחותי בטווח הזמן הקצר. מחקר הערכה של HS הראה שחלק מיתרונות ההתערבות נמשכים לתוך כיתה א' אולם רובם לא נמשכים בכיתה ג' (Puma et al, 2012). מחקר אחר שבחן את ההשפעה של HS לטווח ארוך מצא, שעבור לבנים, השתתפות ב-HS קשורה בסיכויים גבוהים יותר להשלים תיכון ולהשכלה גבוהה. נמצאה קורלציה חיובית אך חלשה בין השתתפות בתכנית להכנסות גבוהות יותר בשנות ה-20 אפרו-אמריקאים שהשתתפו בתכנית בעלי סיכויים נמוכים יותר לפשיעה (Garces, Thomas, & Currie, 2000). אחד ההסברים להשפעה הפחותה של התכנית על אפרו-אמריקאים הוא שבתי הספר בהם התחנכו הילדים האפרו-אמריקאים היו באיכות נמוכה יחסית לבתי הספר בהם התחנכו הילדים הלבנים וההיספנים (Melhuish et al., 2015).

מחקר אורך נוסף שהתבסס על נתוני פרויקט סטאר בטנסי,⁶ עקב אחרי השפעת חינוך איכותי בגן חובה לאורך כ-25 שנים, ומצא קשר בין חינוך איכותי בגיל הרך לבין התמדה בבית הספר, השכלה גבוהה ורמת הכנסה, כאשר המרוויחים הגדולים הם ילדים ממשפחות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה (Chetty et al., 2010).

1.3 חשיבות איכות המסגרות לצמצום פערים

בספרות היום מקובל להבחין בין שתי קבוצות מרכזיות של משתנים מהם נגזרת איכות הטיפול בגיל הרך: איכות מבנית ואיכות תהליכית. איכות מבנית מתייחסת לתשומות (inputs) המסגרת החינוכית דוגמת מספר ילדים בקבוצה, יחס בין מספר ילדים ומספר מטפלים, גודל מבנה, השכלה ופיתוח מקצועי של הצוות החינוכי וכו'. איכות תהליכית מתייחסת לתהליך החינוכי והטיפול במסגרת: האופן שבו פונה המטפלת או הגננת לילד, האינטראקציה שנוצרת ביניהם, תגובתיות לצרכי הילד ולרצונותיו וכו'. מספר גופים עסקו בשנים האחרונות בפירוק מושג האיכות למרכיביו ובמאפיינים שהופכים מסגרות חינוך לאיכותיות. בין גופים אלה ניתן למנות את ההמלצות של ה-National Institute of Child and Adolescent Development ו-National Association for Education of Young Children (NAEYC).

⁶ פרויקט סטאר ביקש לבחון את השפעת גודל הכיתה על הישגי התלמידים בהתבסס על מדגם של 11,000 תלמידים.

Health and Human Development [NICHHD] בארה"ב, את סדרת המחקרים של ה-OECD בנושא הגיל הרך ובפרט את starting strong quality tool box (OECD, 2012) ואת ההמלצות של דוח קרן סוטון הבריטית (2014). על פי גופים אלה, ניתן להצביע על מספר מאפיינים של חינוך איכותי בגילאים הצעירים:

א. סטנדרטיזציה - גודל הקבוצה, והיחס בין מספר המטפלים למספר הילדים, משפיעים על איכות הטיפול במסגרות לגיל הרך ומהווים את המנבא הטוב ביותר לטיפול איכותי. המחקר מראה שלגילאי שנתיים ומטה גודל הקבוצה המומלץ הוא עד שמונה ילדים ויחס בין מטפלים וילדים 3:1. לגילאי שנתיים עד שלוש גודל הקבוצה המומלץ הוא עד 12 ילדים והיחס בין מטפלים וילדים עד 5:1. ילדים בגילאי 4-3: יחס בין מטפלים (גננות וסייעות) הוא 7:1 וגודל קבוצה מקסימלי הוא 14 ילדים. גילאי 5-4: יחס בין מטפלים לבין ילדים הוא 10:1 וגודל קבוצה מקסימלי הוא 20.

ב. סביבה לימודית תומכת - נגישות לסביבה וחומרי למידה התומכים בהתפתחות הילד ומאפשרים לו לחקור את סביבתו.

ג. פרקטיקות פדגוגיות - תהליכי עבודה שתומכות בהתפתחות הילד, בדגש על גירוי התומך בהתפתחות שפה ותקשורת (באמצעות שיחה, שירים, מקצבים וקריאה) וזימון אפשרויות לפעילות פיזית ותנועה.

ד. אינטראקציה בין המטפלים לילדים – אינטראקציה חיובית בין מטפל ופעוט מתבטאת בטיפול רגיש ובתגובתיות גבוהה (רספונסיביות) לצרכיו, קשב והתקשרות רגשית פוזיטיבית ובטוחה שיוצרים אקלים רגשי תומך וחיובי.

ה. יציבות והמשכיות בטיפול - חשובות גם הן ליצירת התקשרות רגשית בטוחה של ילדים. המסגרת מאפשרת מטפל עיקרי ואין תחלופה גבוהה של אנשי צוות. יציבות בצוות המטפל מאפשרת התמודדות טובה יותר של הפעוטות במעברים בין הבית והמסגרת ובין פעילויות שונות במהלך היום (משחק, שינה, אכילה).

ו. יחסים בין המשפחה והצוות מטפל – המסגרת מתחשבת בהעדפות ורצונות המשפחה ונותנת מקום להבדלים תרבותיים בתכנון תכנית הלימודים. המסגרת מאפשרת תקשורת פתוחה ודו-כיוונית בין ההורים למטפלים ואף יוצרת תהליכים המאפשרים אותה. המסגרת רגישה לשינויים ומתחם משפחתיים שיכולים להשפיע על הפעוט (מעבר דירה, לידת אח וכו').

ז. הכשרה ופיתוח מקצועי של הצוות ובכלל זה רמת ההשכלה הכללית, התמחות בחינוך לגיל הרך, הכשרה פורמלית ובלתי פורמלית, ליווי לאחר תחילת העבודה ופיתוח מקצועי שוטף מזהים עם איכות גבוהה יותר של מסגרות (Soukakou, Ereky-Stevens, Sylva, Eisenstadt, & Mathers, 2014; Weiland, C., & Yoshikawa, 2013; National Institute of Child Health and Human Development [NICHD] Early Child Care Research Network, 2000; Dearing, McCartney, & Taylor, 2009,

EPPSE - המחקר הבריטי קובע, למרות ההשפעה חיובית של חינוך איכותי בגיל הרך, המאפיינים הסוציו-אקונומיים הם עדיין המנבאים הטובים ביותר להישגים לימודיים ולהתנהגות. כך, תואר אקדמי בקרב אימהות, נמצא כמנבא חיובית הישגי ילדים באנגלית ($ES=0.76$) ומתמטיקה ($ES=0.71$) בגיל 11, ואילו השכלה והישגים אקדמיים של האב הם המנבאים הטובים ביותר

לדימוי עצמי אקדמי (academic self-image) בגיל 10 (Sylva Siraj-Blatchford, Taggart, 2008).

לצד זאת, המחקר מראה שילדים מרקע של מוחלשות מרוויחים יותר מחינוך קדם יסודי איכותי מאשר ילדים ללא רקע של מוחלשות. המחקר בחן את איכות המסגרות החינוכיות באמצעות ה- ECERS-R ומצא שההשפעה של השתתפות בחינוך קדם יסודי באיכות גבוהה או ממוצעת ממשיכה גם לאחר הכניסה לבית הספר בהישגים במתמטיקה ובאנגלית (קריאה) והן בהתנהגות ובהשתלבות החברתית. כמו כן המחקר הראה שבנוסף לילדים ממשפחות מוחלשות, חינוך איכותי בגיל הרך התגלה כמשפיע חיובית במיוחד על בנים ועל ילדים עם צרכים מיוחדים.

ממצאי המחקר האנגלי מייחסים חשיבות גדולה למאפיינים מבניים של איכות מסגרות חינוך (יחס בין מטפלים וילדים, הכשרה של אנשי צוות וכו'):

- ניתן למצוא חינוך איכותי בכל סוגי המסגרות אולם האיכות הייתה גבוהה יותר בגנים הצמודים לבתי ספר וגני ילדים (בהשוואה למשפחתונים) (Caroly, Kilburn, & Cannon, 2006).⁷
- מסגרת עם מורים שהוכשרו עבודה ועם כישורים גבוהים יותר היא מסגרת איכותית יותר
- פדגוגיה אפקטיבית כוללת אינטראקציה שמקושרת עם הוראה מסורתית (Caroly, Kilburn, & Cannon, 2006).
- הכשרה של הצוות המטפל מקושרת עם מסגרות איכותיות יותר. במסגרות איכותיות המטפל הראשי הוא בעל השכלה גבוהה לעומת מטפל ראשי ללא השכלה גבוהה במסגרות איכותיות פחות. כאשר מדובר בתכניות הכוללות ביקורי בית והדרכת הורים המחקרים מצאו יתרון לביקורים שנערכו על ידי אחיות לעומת אנשי צוות לא מקצועיים.
- כשמדובר במסגרות, התכניות מצליחות יותר כאשר היחס בין ילדים למטפלים קטן יותר (Caroly, Kilburn, & Cannon, 2006).
- חינוך איכותי בגיל הגן תרם ל"הגנה" מפני חינוך בית ספרי פחות אפקטיבי. לשילוב בין חינוך איכותי בגיל הרך לחינוך בית ספרי איכותי יש השפעה חיובית על ההתפתחות הקוגניטיבית ובמיוחד במתמטיקה (Sammons, Sylva, Melhuish, Siraj-Blatchford, Taggart, Grabbe, 2007).
- ילדים שהשתתפו בחינוך לגיל הרך מאיכות נמוכה/לא אפקטיבי, לא נהנו מתוצאות משופרות בבית הספר. הראו תוצאות התנהגותיות טובות יותר אך סבלו יותר מהיפר אקטיביות (Sammons, Sylva, Melhuish, Siraj-Blatchford, Taggart, Grabbe, Barreau, 2007).

Head Start - בניגוד למסקנות המחקר הבריטי, במחקר הערכה של HS לא נמצאה השפעה של איכות השירותים על הישגי תלמידים. המחקר בחן באיזו מידה משפיעה איכות השירותים בגיל הרך על התפתחות הילדים. המחקר בחן שלושה קריטריונים:

1. משתנים מבניים - משאבים או המאפיינים הפיזיים של התכנית – נמדד באמצעות Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS) (אותו כלי הערכה ששימש גם ב-EPPE).

⁷ מודל זה כמעט ואינו קיים בישראל.

2. משתנים תהליכיים - אינטראקציות בין מורה וילד שנבחנו באמצעות שמונה קריטריונים מה ECERS ו-23 קריטריונים נוספים מה Arnett Caregiver Interaction Scale
3. תכנית לימודים (סוג נוסף של משתנה מבני) חשיפה לפעילויות אקדמיות בכיתה (הכרות עם אותיות וצלילים, משחקי חשבון, לבקש מילדים לספר סיפור וכו').

לא נמצא שלאיכות המסגרות יש השפעה על התפתחות הילדים, זאת מלבד עבור בני שלוש המשתתפים בתכניות בהן דווקא חשיפה נמוכה לפעילויות אקדמיות מביאה להשפעות התנהגותיות טובות יותר בטווח הקצר ביחס לתכניות בהן ישנה חשיפה רבה יותר לפעילות אקדמית. בכל מקרה, על פי המחקר, אין הוכחה שחשיפה לתכנית בעלת איכות גבוהה בכל ממד מביאה לתוצאות שנשארות עד כיתה ג' (Puma et al, 2012). אחד ההסברים האפשריים לממצא זה הוא שסטנדרט המינימום הנדרש להפעלת תכניות במסגרת HS גבוה דיו ואינו משאיר שונות מספיקה באיכות התכניות השונות. כך, הסטנדרטים של תכנית HS מתייחסים ליחס בין מטפלים לבין ילדים של 1:4 וגודל קבוצה מקסימלי של 8 ילדים כמו כן, הצוות בתכנית מחויב לתכנית הכשרה בת שנה. קריטריונים אלה יכולים להסביר את ההשפעה המעטה של איכות מבנית על השיגים במחקר של HS.

מחקר אחר מוצא קורלציה בין איכות המסגרת לא רק לבין השיגים הקוגניטיביים אלא גם בין איכות המסגרת לבין יכולות חברתיות של הילדים. המחקר נערך בהשתתפות 155 ילדים בני ארבע וחמש, מצא שכניסה מוקדמת לגנים בעלי איכות נמוכה מקושרת עם יכולות חברתיות מופחתות בגיל שש אולם כניסה מוקדמת בשילוב עם חינוך איכותי, מקושרת עם יכולות חברתיות גבוהות יותר (Hausfather, Toharia Laroche & Engelmann, 1997).

The Families Children and Childcare (FCCC) - המחקר שנערך בבריטניה, עקב אחר 1201 ילדים באוקספורד ובלונדון מגיל לידה ועד גיל 18 חודשים. המחקר מצא, שמצב סוציו-אקונומי וכן טיפול אימהי הם המנבאים הטובים ביותר להישגי ילדים בכל התחומים. איכות המעון נמצאה קשורה בהישגים קוגניטיביים של הילדים. ממצאי המחקר מייחסים חשיבות גדולה לאיכות תהליכית וקובעים שהמאפיין המשמעותי ביותר שמקושר עם איכות המעון הוא השפה שבה משתמש הצוות המטפל באינטראקציה שלו עם הפעוטות. תגובה לדיבור, שאלת שאלות, דברי שבח, ופניה לילדים באופן חיובי, נמצאו כמנבאים בצורה הטובה ביותר שיפור התפתחותי (Sylva, Stein, Leach, Barne, & Malmberg, 2011).

(CSRP) The Chicago School Readiness Project - מחקר נוסף המייחס חשיבות גדולה למאפיינים של איכות תהליכית הוא ה-CSRP. המחקר שבחן את השפעת תכנית ההתערבות שנועדה לשפר מוכנות של ילדים ממשפחות עניות לכיתה א', מצא, שלהתערבות הייתה תרומה לפיתוח כישורי השפה והמתמטיקה בקרב הילדים שהשתתפו בתכנית. נמצא שאיכות הקשר (האינטראקציה) בין המורים לילדים תיווכה את השפעת ההתערבות על הויסות העצמי (self regulation) של המשתתפים. נמצא, שאיכות היחסים בין הילדים לבין המורים ורמת הויסות

העצמי משפיעים על ההתנהגות של הילדים ועל ההישגים הקדם אקדמיים שלהם (Raver, Jones, 2013, Li-Grining, Zhai, Bub, & Pressler).

המסקנה של המחקר היא שהתערבות בעלת מספר מרכיבים – מורים וכיתה מונחה CSR - מניעה תהליך שתחילתו יחסים חיוביים בין המורה והתלמיד המלווים בתמיכה רגשית שמצדם מביאים לשיפור ביכולת הוויסות העצמי של הילדים, שתומכים בתורם בשיפור בהתנהגות הילד בכיתה ובהישגים אקדמיים.

מחקר נוסף, הצליב נתונים של שלושה מחקרים על מנת לבדוק את השפעת איכות החינוך בגילאי לידה עד שלוש על הישגים. המחקר התבסס על נתוני מחקר אוסטרלי Sydney Family Development project, נתוני מחקר חיפה שאוחדו עם נתונים של NICHD ונתוני Early Head Start Program. נמצא, שיחס נמוך בין מספר מטפלים לבין מספר ילדים נמצא בקשר חיובי עם התקשרות רגשית בטוחה לאם ואילו יחס גבוה נמצא בקשר שלילי עם התקשרות בטוחה לאם. עוד הסיק המחקר שאיכות מעון היום מצויה בקשר חיובי להישגי הילדים (Love et al., 2003).

לסיכום, מחקרים מראים שלאיכות מסגרות לגילאי לידה עד שלוש אין השפעה חיובית חזקה **בטווח הקצר** על התפתחות קוגניטיבית והתפתחות שפתית עבור מרבית הילדים. במילים אחרות, עבור ילדים ממשפחות נורמטיביות, השפעת החינוך הבייתי וה- SES חזקה יותר מחינוך במסגרת. עבור ילדים מרקע של מוחלשות, חינוך איכותי בשלוש השנים הראשונות של החיים יכול לתרום להתפתחות חברתית, שפתית וקוגניטיבית. מהמחקרים עולה, שחינוך מאיכות נמוכה אינו מביא לכל שיפור או להשפעה שלילית עבור ילדים מוחלשים, אולם, עבור כלל הילדים, חינוך מאיכות נמוכה יכול לגרום לגירעון בשפה או לפגיעה בהתפתחות הקוגניטיבית. מאידך, מגיל שלוש ואילך, ילדים מאוכלוסיות מוחלשות מרוויחים במיוחד מחינוך איכותי. עוד נמצא שילדים מוחלשים מרוויחים יותר מתכניות ההתערבות כשהם מתחנכים בקבוצות הטרוניות מבחינת האוכלוסייה בהשוואה לקבוצות הומוגניות בהן רק ילדים מוחלשים (Melhuish, 2004).

1.4 השפעות שליליות של תכניות התערבות במסגרת חינוכית

לצד תועלות קוגניטיביות ישנן עדויות מהמחקר שלמסגרות חינוך בגיל הרך עלולות להיות גם השפעות שליליות. מחקר שבחן את השפעת תכניות חינוך לגיל הרך על מוכנות לכיתה א', ונסמך על נתונים מתוך ה-Early Childhood Longitudinal Study, מצא שהתכניות שיפרו את יכולות הקריאה ואת היכולות המתמטיות בעת הכניסה לכיתה א', אולם בה בעת הגבירו בעיות התנהגות והקטינו את השליטה העצמית של הילדים. ההשפעות החיוביות על הישגי התלמידים נעלמו עד לסוף השנה הראשונה בבית הספר, אולם ההשפעות השליליות על התנהגות התלמידים לא התפוגגו. יחד עם זאת המחקר מצא כי המרוויחים המרכזיים מהחינוך בגילאים הצעירים הם ילדים ממשפחות מוחלשות וילדים שרמת בית הספר שלהם נמוכה (Magnuson, Ruhm, & Waldfoegel, 2007). מחקר ה-EPPSE מצא השפעה דומה של חינוך לגיל הרך על התנהגות. המחקר מצא, שילדים שהשתתפו בחינוך לגיל הרך נכנסים לבית הספר עם יכולות קוגניטיביות טובות יותר וכן ועם התפתחות חברתית טובה יותר אך עם בעיות התנהגות (Waldfoegel, 2004).

דוח של ה- NICHD מציג מסקנות עוד יותר חד משמעיות באשר להשפעה השלילית של חינוך בגילאי לידה עד שלוש. לטענת הדוח, שככל שילד מבלה יותר בטיפול לא אימהי, ללא קשר לסוגו, עולה הסיכוי של הילד לבעיות התנהגות וזאת ללא קשר לאיכות המסגרת ולגורמים אחרים (Love et al., 2003). גם מילהויש מצא, שלתעסוקה של אימהות וטיפול חוץ בייתי בשנה הראשונה לחיים יש השפעה שלילית על התפתחות חברתית וקוגניטיבית (Melhuish, 2004). אל מול מחקרים אלה, קיימים גם מחקרים אחרים שהצביעו על קורלציה חיובית בין חינוך בגיל הרך לבין מיומנויות חברתיות (Campbell, Lamb, and Hwang, 2000).

1.5 שילוב במסגרת חינוכית לפני גיל שנתיים

EPPSE - אחת השאלות שבחן המחקר היא האם וכיצד משפיע גיל הכניסה למסגרת החינוך הקדם יסודי, היינו כניסה למסגרת החינוכית בגיל שנתיים לעומת כניסה למסגרת החינוכית בגיל שלוש, על קבוצות שונות של תלמידים ובפרט על ילדים מרקע של מוחלשות כלכלית חברתית. לא נמצאה השפעה של גיל תחילת החינוך הקדם יסודי על הישגים במתמטיקה בכיתה א, על אף אחת מהקבוצות. לגבי אנגלית, להתחלה של חינוך קדם יסודי בגיל שנתיים נמדדה קורלציה חיובית אך נמוכה ($ES=0.19$) בקרב ילדים מרקע של מוחלשות מרובה.

כמו כן המחקר מצא שלהתחלת חינוך קדם יסודי בגיל שנתיים יש השפעה שלילית על התנהגות, כלומר, מנבאת התנהגות "פרו-חברתית" גרועה, רק עבור ילדים המגיעים ממשפחות ללא הכנסה (הורים מובטלים). מלבד זאת, המחקר מראה שלהשתתפות בחינוך בגיל מוקדם אין השפעה על ההתנהגות החברתית (Sammons, Sylva, Melhuish, Siraj-Blatchford, Taggart, Grabbe, Barreau, 2007).

1.6 השפעת משך השהות במסגרת החינוכית

המחקרים שנסקרו מצאו, ששהות ארוכה במסגרת (יום מלא) אינה תורמת להתפתחות הילד יותר מאשר שהות מצומצמת במסגרת (חצי יום) (Melhuish, 2004). אחת התובנות ממחקר ה-*EPPSE* היא שלא ניתן להסיק חד משמעית באשר למספר השעות האופטימלי לתכנית חינוך לגיל הרך ולא ניתן לקבוע בוודאות מהו מספר השעות הרצוי אך מהמחקר עולה שמספר מסוים יש תפוקה שולית פוחתת למספר השעות (Caroly, Kilburn, & Cannon, 2006). מחקר אחר שהתבסס על מאגר ה-*NICHD Study of Early Child Care and Youth Development*, בחן את הקשר בין איכות ההורות לבין מוכנות לכיתה א' בין ילדים המבלים במשך זמן שונה במסגרות חינוכיות. המחקר מצא יתרון עבור הורים בעלי איכות אינטראקציה טובה עם ילדיהם כאשר הילדים שהו במסגרת למשך זמן ביינוני, בהשוואה לילדים ששהו במסגרת זמן ממושך (אך דומה להשפעה של ילדים ששהו בעיקר בטיפול הורי) (Adi-Japha & Klein, 2009).

1.7 תכניות התערבות המדגישות עבודה עם הורים

הספרות המחקרית מראה, שהמאפיינים הסוציו-אקונומיים של המשפחה וסביבה ביתית לימודית תומכת הם המנבאים הטובים ביותר להישגי הילד. מחקר ה-*EPPSE* מראה שסביבה ביתית לימודית תומכת בגיל הרך (הורים המייחסים ללימודים כאמצעי להתקדמות בחיים, תמיכה

בלימודים וציפיות גבוהות של ההורים) מסייעים לילדים ממשפחות מוחלשות להצליח "כנגד הסיכויים" (Sylva Siraj-Blatchford, Taggart, 2008). מחקר שליווה את תכנית ה-EHS הגיע למסקנות דומות. המחקר מצא מתאם בין הישגי ילדים בגיל שלוש להתנהגות הורים כשהילדים היו בני שנתיים. השיגים קוגניטיביים טובים יותר בגיל שלוש קשורים בתמיכה הורית טובה יותר במשחק וסביבה אוריינית עשירה יותר בגיל שנתיים. באופן דומה, רמות נמוכות יותר של התנהגות אגרסיבית בגיל שלוש קשורות בחום, רוגע ואלימות הורית נמוכה יותר בגיל שנתיים (Love et al., 2002).

יחד עם זאת, הספרות המחקרית אינה חד משמעית באשר להשפעה של תכניות התערבות המתמקדות בעבודה עם הורים ובשיפור סביבת הלימוד הביתית. סקירת ספרות נרחבת של פורסטנברג, שפורסמה במסגרת פרויקט המחקר Whither Opportunity בחנה עשרות מחקרים בתחום והסיקה שקשה להצביע על קשרים סיבתיים בין תכניות התערבות במשפחה לבין הישגים לימודיים. על פי פורסטנברג ניתן להסביר זאת בשלושה מאפיינים של תכניות ההתערבות הללו. ראשית, בקהל היעד של תכניות ההתערבות הביתיות שהוא לרוב המשפחות המוחלשות ביותר. שנית, במאפיינים של תכניות ההתערבות עצמן ובמיעוט התכניות שהן גם כוללניות (comprehensive) וגם מתקיימות לאורך זמן. שלישית, מעטות התכניות שעובדות עם שני ההורים במטרה לשפר פרקטיקות משפחתיות והישגים של ילדים (Furstenberg, 2011). פורסטנברג מבחין בסקירה בין שלושה מודלים עיקריים להתערבות. תכניות הדרכת הורים, תכניות הכנה לבית הספר ותכניות המתמקדות בשיפור המשאבים הכלכליים של ההורים. ממצאיו של פורסטנברג, מצביעים על כך שבשלב זה לא נמצא קשר סיבתי בין לבין שיפור הישגים של ילדים שהוריהם השתתפו בהן.

יחד עם זאת, מחקרים שהשוו בין תכניות התערבות שהציעו תכנית התערבות במסגרת בלבד, תכנית התערבות ביתית בלבד ותכנית ששלבה בין השתיים מצאו שילדים הגיעו להישגים טובים ביותר בתכניות משולבות. כך, ממצאי מחקרים שליוו את תכנית ה-EHS מצאו שתכנית התערבות שהתקיימה במעון בלבד קשורה בהישגים התפתחותיים, הפחתת היבטים שליליים של התפתחות חברתית-רגשית והשפעה חיובית מסוימת אולם השפעות מעטות על תפיסה של מסוגלות עצמית. התכנית הביתית בלבד נמצאה קשורה בהתפתחות שפתית בגיל שנתיים אך לא בגיל שלוש. הייתה לה השפעה חיובית של מעורבות הורים במשחק חצי-מובנה בגיל שלוש וההורים שהשתתפו בהן דיווחו על פחות מתחים ולחצים בהשוואה לקבוצות הביקורת. לתכנית ששילבה בין התערבות ביתית להתערבות במסגרת חינוכית היו התוצאות הטובות ביותר מבחינת ההתפתחות הקוגניטיבית של הפעוטות והן מבחינת ההתפתחות הרגשית-חברתית (Love et al., 2002).

מחקר הערכה נוסף שממצאיו מצביעים על היתרון שבשילוב בין תכנית התערבות במסגרת לבין תכנית התערבות ביתית הוא Project CARE. המחקר, שהחל ב-1978, עקב אחרי 83 ילדים אפרו-אמריקאים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה. תכנית ההתערבות פעלה מגיל שלושה חודשים ועד גיל ארבע. המחקר הבחין בין קבוצת התערבות אחת ששילבה בין טיפול מיטבי במסגרת חינוכית במשך יום מלא לבין ביקורי בית לבין קבוצה שניה שזכתה לביקורי בית בלבד וקבוצה שלישית ששמה כקבוצה ביקורת (מחקר RCT). משתתפי שלוש הקבוצות נבחנו במבחני התפתחות

ובמבחי אינטליגנציה לאורך התקופה. משתתפי הקבוצה הראשונה, ששילבה בין תכנית התערבות במסגרת חינוכית לבין ביקורי בית השיגה את התוצאות הטובות ביותר שהתבטאו בשיפור בהישגי המשתתפים בטווח הזמן הקצר, אולם, הפערים בין הקבוצות ירדו לאורך הזמן (Wasik, Ramey, Bryant, & Sparling 1990).

קיים מגוון רב של תכניות התערבות עם הורים לילדים בגיל הרך. אחת הוותיקות שבהן היא תכנית האתגר (הדרכות אימהות ואבות – תכניות לגיל הרך) שפותחה על ידי המכון לחקר הטיפול בחינוך באוניברסיטה העברית בשנת 1967, והופצה כתכנית בין לאומית בשם HIPPY (Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters). התכנית כיום פועלת ב-21 מדינות בארה"ב וב-12 מדינות נוספות. התכנית פועלת בקרב קהילות מוחלשות, לרוב קהילות מהגרים, ובמסגרתה מגיעה נציגה המגיעה מתוך אותה קהילה להדרכת הורים בדגש על מוכנות לכיתה א'. בישראל, למרות שהתכנית פועלת מזה מספר עשורים, לא נערכו מחקרי הערכה RCT וגם לא נערך מחקר אורך שבחן את השפעת התכנית לטווח הארוך.

מחקרי הערכה שליוו את התכנית בארה"ב, לא כללו מדגם רחב של משתתפים ולא היו מחקרי RCT ולכן, על אף התוצאות החיוביות שלהם שיפורטו להלן, השאלות שמועלות לגבי תכניות מסוג זה רלוונטיות גם במקרה הזה. מחקר הערכה אחד של HIPPY בחן את ההשפעה של תכנית מעורבות העובדת עם 54 הורים מוחלשים לילדים בני שלוש וארבע, בהשוואה לקבוצת ביקורת של הורים בעלי רקע סוציו-אקונומי דומה שהיו ברשימת ההמתנה לתכנית אך לא השתתפו. המחקר מצא, שבקרב הורים שהשתתפו בתכנית הסביבה הביתית הייתה עשירה יותר וההורים חשו יותר מסוגלות עצמית. מעקב אחר הילדים שהשתתפו בתכנית בכיתה ג' העלה שילדים אלה הגיעו להישגים גבוהים יותר במתמטיקה (Nievar et al., 2011). מחקר נוסף שבחן את השפעת HIPPY מצא שאימהות שהשתתפו בתכנית הגבירו את הפעילות החינוכית על ילדיהן בתום שנה. לקראת עלי לכיתה א', 84.8% מהילדים שהשתתפו הוגדרו על ידי הגננות שלהם כמוכנים לכיתה א'. בהשוואה לקבוצת הביקורת, ילדים רבים יותר השתתפו במסגרת חינוך קדם יסודית, הם התאפיינו בשיעור נוכחות גבוה יותר בגן חובה, שיעור גבוה יותר עלה לכיתה א'. כמו כן, בכיתה ג' ילדים שהשתתפו בתכנית הגיעו להישגים גבוהים יותר במבחנים סטנדרטיים במתמטיקה (Johnson, Martinez-Cantu, Jacobson, & Weir, 2012).

1.8 תועלת כלכלית

כלל, השקעה בתכניות התערבות בגיל הרך היא יעילה כלכלית ומחקרים רבים מנסים לחשב את היחס בין עלות-תועלת של תכניות התערבות בגיל הרך. נתון שמרבים לצטט הוא עלות-תועלת של 1:7 (Young, 1996; Melhuish, 2004). הלכה למעשה, מחקרים שונים הביאו לתוצאות שונות גם בהקשר הזה. ניתוח כלכלי של הכלכלן זוכה פרס נובל, גיימס הקמן, בחן את העלות תועלת של מספר תכניות התערבות לגיל הרך שהתקיימו בשנות ה-60 וה-70. הניתוח של הקמן של ה-Perry Pre-School Study, הצביע על עלות תועלת של 1:2, תועלת זו נובעת מהקטנה במספר המאסרים של המשתתפים, הסתמכות פחותה על קצבאות והכנסות גבוהות יותר. יש סייגו וטענו כי חישוב זה לא הביא בחשבון את התועלת הבריאותית של התכנית ואת התועלת עבור ההורים וכי למעשה העלות-תועלת של התכנית גבוהה יותר. ניתוח דומה של ה-Abecedarian project העלה

שמשותפי התכנית היו צפויים להשתכר שכר גבוה יותר מעמיתיהם שלא השתתפו בתכנית, אימהותיהם היו צפויות גם הן להשתכר משכורות גבוהות יותר, המשתתפים היו בסיכוי נמוך יותר להשתייך לחינוך מיוחד ואף ההסתברות שלהם לעשן הייתה נמוכה יותר (37% בקבוצת המחקר לעומת 55% בקבוצת הביקורת) (Heckman, 2012; Heckman & Masterov, 2004;) (Heckman, Stixrud, & Urzua, 2006).

2. מדיניות החינוך לגילאי לידה עד שלוש בישראל ותרומתה לצמצום אי

שוויון

2.1 מדיניות החינוך לגילאי לידה עד שלוש בישראל בפרספקטיבה השוואתית

רמת הפריור בישראל היא מהגבוהות במדינות ה-OECD (OECD Family Database, 2014). בישראל ישנם כ-500,000 ילדים בגילאי לידה עד שלוש (נתוני הלמ"ס, 2015). מתוך אותם 500,000 ילדים, כ-28.5% חיים מתחת לקו העוני, ובכך ממוקמת ישראל בראש טבלת העוני של ילדים מבין מדינות ה-OECD (OECD Poverty Rate Data, 2011).⁸ כ-38,000 ילדים בגילאי לידה עד שלוש מוגדרים על ידי רשויות הרווחה כילדים בסיכון, כמחצית מהם בגלל סיבות שאינן בהכרח הקשורות לעוני (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2014).⁹

משרד הכלכלה¹⁰ הוא המשרד המופקד על מסגרות לגילאי לידה עד שלוש מתוקף אחריותו על עידוד תעסוקת נשים. המשרד רואה במעונות היום בעיקר ככלי לתמיכה בהשתלבות נשים בתעסוקה. המשרד פועל באמצעות השתתפות במימון בנייה של מעונות יום (כאשר האחריות על הבניה נתונה בידי הרשות המקומית), בסבסוד שכר לימוד לזכאים,¹¹ בקביעת סטנדרטים להפעלת מסגרות לפעוטות ובאמצעות פיקוח על מעונות היום המוכרים.¹² 116,269 פעוטות מטופלים במעונות יום ומשפחתונים המפוקחים על ידי משרד הכלכלה (וייסבלאי, 2015). תקציב התמיכה השנתי של משרד הכלכלה בסבסוד מעונות יום ומשפחתונים עמד בשנת 2015 על 1,330,461,000 ₪ המהווים כ-42% מתקציב משרד הכלכלה.^{13,14}

כיוון שאין חובת רישוי על מסגרות לגילאי לידה עד שלוש, לא קיימים נתונים באשר למספר הגנים והמשפחתונים הפרטיים בישראל. דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן ועדת טרכטנברג), העריך שמדובר בכ-25% מהילדים (הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, 2011). רק כ-17,000 מהילדים במעונות היום הופנו למעונות על ידי שירותי הרווחה (וייסבלאי, 2015).

לצד משרד הכלכלה מוביל ומתכלל משרד הרווחה את תכנית "התחלה טובה" כחלק מהתכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. התכנית נותנת מענה לילדים בסיכון, לרוב באמצעות מיקור חוץ (ולא באמצעות אספקה ישירה של שירותים). במסגרת "התחלה טובה" מופעלות תכניות בהן משתתפים 21,367 ילדים בסיכון בגילאי לידה עד שש (19% בלבד מכלל הילדים המוגדרים בסיכון על ידי רשויות הרווחה) ו-11,469 הורים (רבינוביץ', 2015).

⁸ ישראל במקום הרביעי ב-OECD (לאחר לצ'ילה, תורכיה וארה"ב) באי שוויון בהכנסות (מדד ג'יני).
⁹ כ-110,800 ילדים בגילאי לידה עד שש מוגדרים בסיכון. ככלל, ישנו קושי באיתור פעוטות ותינוקות בסיכון ולכן בקבוצת הגיל הזו יש שיעור נמוך יחסית של פעוטות לשאר קבוצות הגיל (רבינוביץ', 2015).
¹⁰ משרד הכלכלה (הוקם ב-2013) הוא גלגול של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (תמ"ת) (הוקם ב-2003). לפני כן האחריות למעונות היום הייתה בידי משרד העבודה והרווחה (הוקם ב-1977) ולפני כן בידי משרד הסעד.
¹¹ סבסוד שכר לימוד נקבע על ידי קביעת דרגת זכאות לסבסוד. דרגה זו נקבעת על ידי היקף התעסוקה של האם (משרה מלאה או משרה חלקית) והשכר הממוצע לנפש במשפחה. ככל שנקבעת לילד דרגה נמוכה יותר הוא זכאי לסבסוד בשיעור גבוה יותר (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2012).
¹² מעונות מוכרים הם מעונות נכנסו להסכם וולונטרי עם משרד הכלכלה. מתוקף הסכם זה, ארגונים המפעילים מקבלים על עצמם את פיקוח המשרד וכן הם מחויבים שכר לימוד הנקבע על ידי המשרד, והילדים המתחנכים בהם זכאים לקבלת סבסוד בהתאם לשכר הממוצע לנפש במשפחתם.
¹³ תקציב משרד הכלכלה עמד ב-2014 על 3,116,651,000 ₪.
¹⁴ לאורך השנים האחרונות אגף מעונות יום ומשפחתונים לא ניצל בפועל את מלוא התקציב שעמד לרשותו.

חלק זה יציג את הסטנדרטים הנהוגים במעונות היום בישראל בפרספקטיבה השוואתית ויראה שמדיניות המסגרות לגיל הרך והאיכות המבנית שלהם אינן תומכות בצמצום אי-שוויון.

2.1.1 הסדרה בחקיקה ופיקוח על מסגרות לגיל הרך

בשני העשורים האחרונים מדינות רבות הסדירו בחקיקה את תחום חינוך לגיל הרך ובניהן בריטניה¹⁵, מדינת ניו יורק¹⁶, אוסטרליה¹⁷, קוריאה¹⁸, דנמרק¹⁹, שבדיה²⁰, גרמניה²¹ והולנד²². החקיקה התמקדה בהטלת חובת רישוי ופיקוח על כלל המסגרות. חוקים אלה הכפיפו את כלל המסגרות לגיל הרך (בתנאים שונים) לרישוי ופיקוח שחייבו עמידה בסטנדרטים מינימאליים כתנאי להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות.

בישראל אין חובת רישוי ופיקוח על מסגרות לגילאי לידה עד שלוש. חוק הפיקוח על מעונות היום התשכ"ה-1965, מטיל חובת רישוי ופיקוח על מסגרות לגילאי לידה עד שלוש, אולם הוא, כמו גם התקנות שהותקנו בעקבותיו, אינם נאכפים. המשרד מפקח על מעונות יום שמפעיליהם נכנסו להסדר וולונטרי עמו. מעונות אלה, מופעלים על ידי ארגוני מגזר שלישי, ארגונים למטרות רווח ורשויות מקומיות. בנוסף, קיימים משפחתונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה ומפוקחים על ידי הרשויות המקומיות. מעון מוכר (בעל סמל מעון) או משפחתון מוכר, נדרשים לעמוד בתקינה שקבע המשרד לגבי גודל קבוצה ויחס בין מטפלים וילדים וכו' וכן כפופים לפיקוח המשרד הן בנושאי בטיחות והן לפיקוח על מחיר. בישראל אין תכנית לימודים לגילאי לידה עד שלוש. ילדים המתחנכים במעונות מוכרים זכאים לסבסוד שכר לימוד לפי קריטריונים שקבע המשרד. על גני ילדים ומשפחתונים פרטיים לא חל פיקוח של המדינה.²³

ניסיונות להסדיר את התחום ולחוקק חוק חדש שיטיל חובת רישוי ופיקוח על כלל המסגרות נכשלו, ולראיה הניסיון האחרון של הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010. כלומר, לפי הערכות הועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן ועדת טרכטנברג), כמחצית מהמסגרות לגיל הרך פועלות ללא רישוי ואינן מפוקחות על ידי המדינה מבחינה בטיחותית, תברואתית וכן אינן מחויבות לסטנדרטים של תקינה (הועדה לשינוי כלכלי-חברתי, 2011). במקרים חריגים, פועל המשרד בהתאם לסמכות שניתנה לו בחוק וסוגר מסגרות שנתקבלו לגביהן תלונות חמורות, כמו במקרה של מסגרות לילדי מהגרי עבודה ופליטים (קומוניקציה אישית, 3 במארס, 2013), אולם לרוב גם מסגרות בהן שוהים ילדים בתנאים הגרועים ביותר פועלות ללא פיקוח וללא סטנדרטים מינימאליים. במילים אחרות, כ-25% מהילדים מתחנכים במסגרות שלא ידוע מה התנאים

¹⁵ Care Standards Act 2000.

¹⁶ Social Services Law (SSL) as Amended by Laws of 2010, sec. 390.

¹⁷ The Education and Care Service National Law Act 2010.

¹⁸ The Early Childhood Education Promotion Act (2001), and child care centres function under the Child

¹⁹ Care Act (2001).

²⁰ Social Services Act 1999 (Lovom).

²¹ The Education Act, 628/1998, Sec. 1, 4, 7.

²² Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG).

²³ The Dutch Childcare Act, 2005.

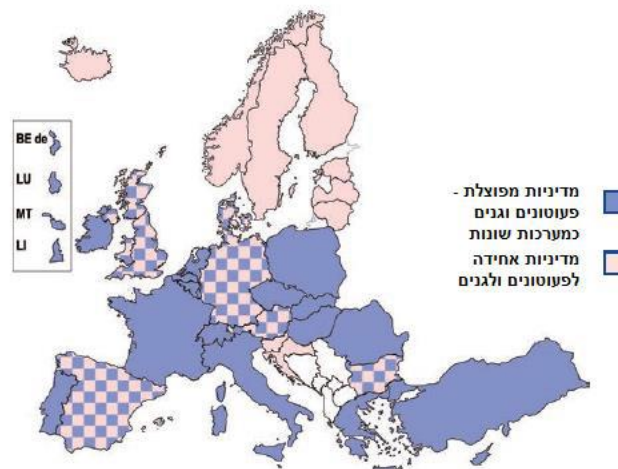
באופן פורמלי, חל על מסגרות אלה פיקוח של הרשות מתוקף היותן חייבות ברישוי עסק אולם הלכה למעשה מרבית הרשויות המקומיות אינן אוכפות חובה זו ומרבית המסגרות פועלות ללא היתר ופיקוח. בכל מקרה, גם במקרים בהם חל פיקוח אין מדובר בפיקוח פדגוגי.

הנהוגים בהן, מה השכלת הצוות, רמת הבטיחות והרמה הפדגוגית. קל וחומר שמסגרות אלה לא יכולות לתמוך בצמצום פערים ושיפור התפתחות והישגים בקרב ילדים ממשפחות מוחלשות.

בישראל קיימת מערכת מפוצלת לגיל הרך. האחריות הממשלתית על מסגרות לגיל הרך בישראל מפוצלת בין משרד הכלכלה ומשרד החינוך. בשל ההפרדה באחריות המיניסטרילית, האבחנה במדיניות בין שתי קבוצות הגיל היא כמעט דיכוטומית. במדינות נוספות קיים פיצול דומה באחריות הממשלתית בין שתי קבוצות הגיל דוגמת בלגיה, צרפת, איטליה וארה"ב אולם בניגוד לישראל, במדינות אלה האחריות על גילאי לידה עד שלוש לרוב מופקדת בידי משרד הבריאות או משרדים לשירותים חברתיים (European Parliament, 2013). בשני העשורים האחרונים החלה מגמה של מעבר ממערכות מפוצלות למערכות מאוחדות בגיל הרך. בין מדינות שערכו שינויים אלה ניתן למנות את בריטניה, שבדיה, סלובניה, ניו-זילנד וברזיל. מחקר של אונסקו מצא שבמדינות שעברו למערכת מאוחדת, עלתה רמתם של השירותים לגילאי לידה עד שלוש מבחינת דרישות ההכשרה והפיתוח המקצועי מהצוות המטפל (Kaga, Bennet and Moss, 2010). גם ארגון ה-OECD מצביע על כך שהמערכת מאוחדת מקלה על התיאום בין השירותים השונים ותומכת בהשגת יעדים (אם כי הארגון נמנע מלהמליץ על כך מפורשות) (OECD, 2012). מחקר של אונסקו בחן את המעבר ממערכות מפוצלות למערכות מאוחדות בחמש מדינות ומצא שלמעבר היו תוצאות חיוביות עבור ילדים מתחת לגיל שלוש וכן לצוות המטפל:

- רמת המקצועיות של הצוות המטפל עלתה ודמתה בדרישות שלה מהצוותים בגנים (גילאי שלוש ומעלה)
- מערכות מאוחדות מזוהות עם גישה פדגוגית לחינוך לגילאי לידה עד שלוש ועם פיתוח תכנים מתאימים (תכניות לימודים)
- מערכות מאוחדות יוצרות רצף חינוכי ופחות "מעברים" לילדים (Kaga, Bennet and Moss, 2010)

ארגון מסגרות החינוך והטיפול בגיל הרך באירופה,
נכון ל-2013



מקור: וולנסקי, סלע ואשר, 2015

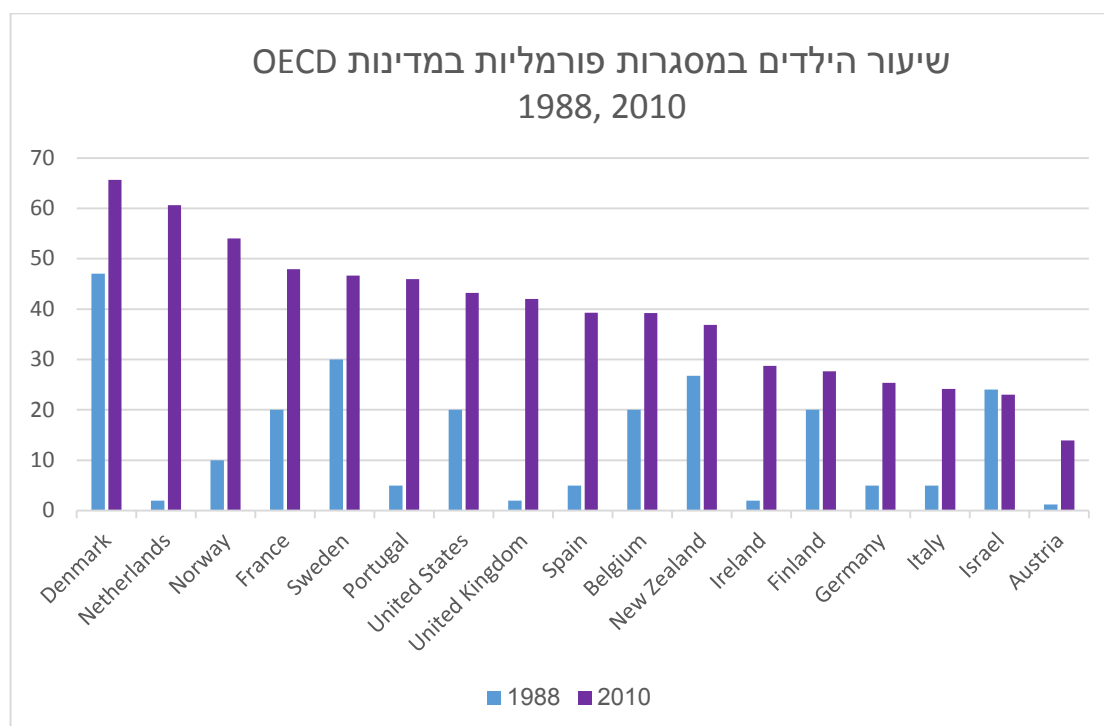
לאורך השנים נעשו מספר ניסיונות להעביר את האחריות המיניסטריאלית על מעונות היום לידי משרד החינוך ולחזק בכך את הפדגוגי של מעונות היום על פני תעסוקה. בין ניסיונות אלה ניתן למנות את דוח ועדת הסטנדרטים למעונות היום, (1987), דוח ועדת הסטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות (2007) (בראש שתי הוועדות עמדה פרופ' רוזנטל), דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011) (ועדת טרכטנברג) ודוח הוועדה למלחמה בעוני (2014) (ועדת אלאלוף). ניסיונות אלה לא צלחו והאחריות המיניסטריאלית על מעונות היום נותרה בידי משרד הכלכלה.

2.1.2 נגישות למסגרות לגילאי לידה עד שלוש

בשנים האחרונות מדינות רבות ב-OECD מרחיבות את הנגישות לשירותי חינוך לגילאי לידה עד שלוש. אחדות מהמדינות הקנו זכות אוניברסאלית לנגישות לשירותי חינוך בגילאי לידה עד שלוש. בין מדינות אלה ניתן למנות את דנמרק המחויבת לשירותי חינוך לכלל הילדים מגיל 26 שבועות (כשהורים משתתפים ב-25% מעלות המסגרת), שבדיה, בה ילדים זכאים ל-15 שעות שבועיות במסגרת חינוכית מגיל שנה וכך גם גרמניה (European Commission, 2014). מדינות אחרות משתתפות במימון שירותים לגיל הרך רק לילדים ממשפחות מוחלשות בין מדינות אלה ניתן למצוא את ארה"ב (דרך תכנית Early Head Start) ובריטניה, שמממנת מסגרת חינוכית ל-40% הילדים המוחלשים ביותר (Puma, 2012; Ben-Galim, 2014).

מתחילת שנות ה-90 עלה משמעותית שיעור הילדים בגילאי לידה עד שלוש המתחנכים במסגרות פורמליות במרבית מדינות ה-OECD. בישראל, שב-1988 הייתה שלישית רק לדנמרק ושבדיה מבחינת שיעור הילדים המתחנכים במסגרות פורמליות לגיל הרך, שיעור הילדים נותר ללא שינוי לאורך התקופה, כפי שעולה מתרשים 2:

תרשים 2 - שיעור ילדים במדינות OECD בגילאי לידה עד שלוש במסגרות מוכרות 1988 ו-2008



מקור: OECD Family Database, 2015; Gauthier, 1999, נתונים עבור ישראל 1988 פיקטלברג-ברמץ 2004, נתונים עבור ישראל 2010 וייסבלאי, 2015, נתונים עבור ארה"ב 1987: Kamerman, 1991.

חוסר השינוי בשיעור הילדים המתחנכים במסגרות פורמליות הוא משקף את כישלון המדינות בישראל להחיל חוק רישוי ופיקוח על כלל מסגרות החינוך לגיל הרך שמותיר מסגרות רבות מחוץ לפיקוח. הפרספקטיבה של נגישות לשירותים מפקחים מצביעה שוב על השיעור הנמוך של ילדים שנגישים לשירותים מפקחים ועל המידה שבה ישראל נשכרת מאחור מרבית מדינות ה-OECD.

2.2 איכות המסגרות לגיל הרך

כפי שמתאר הפרק הקודם, שירותים איכותיים נמצאו כתורמים לשיפור הישגים בקרב ילדים ממשפחות מוחלשות (Solheim, 2007; Waldfoegel, 2004; Magnuson, Ruhm, & Waldfoegel, 2007). ישראל נשכרת מאחורי מרבית מדינות ה-OECD (Wichstrøm, Belsky, & Berg-Nielsen, 2013). בסטנדרט הטיפול המקובל מבחינת תכנית לימודים, פיקוח פדגוגי, גודל קבוצה ויחס בין מספר ילדים ומספר מטפלים.

2.2.1 תכניות לימודים

כחלק משינוי המדיניות בתחום הגיל הרך מדינות רבות אימצו תכניות לימודים לגיל הרך. תכניות לימודים בגילאי לידה עד שלוש לרוב אינן תכניות מובנות בדומה לתכניות בבתי ספר והן מתמקדות בדרכי העבודה וההתקשרות של הצוות עם הילדים, מתוך הבנה שבגילאים אלה ילדים לומדים ומתפתחים תוך כדי משחק ותוך כדי האינטראקציה עם הצוות המטפל. בין המדינות שאמצו תכניות לימודים לגילאי לידה עד שלוש ניתן למנות את בריטניה, דנמרק, פינלנד, גרמניה וספרד (OECD, 2011).

דרכי הפיקוח של מדינות על יישום תכניות הלימודים ותקנות רגולטוריות נחלקות בין מדינות שדוגלות בפיקוח חיצוני הנעשה על ידי רשות ממשלתית או מקומית (הונגריה, הקהילה הפלמית בבליה, בריטניה, ניו-זילנד, איטליה, סקוטלנד, גרמניה, הולנד וספרד), הערכה פנימית הנעשית על ידי הארגון המפעיל (שבדיה, צ'כיה, אסטוניה וסלובניה) ושילוב בין השניים (אירלנד, פורטוגל, דנמרק, פינלנד, מקסיקו, יפן, קוריאה, צ'כיה, סלובקיה, אוסטרליה ופולין) (OECD, 2012).

בישראל, לא קיימת תכנית לימודים לגילאי לידה עד שלוש. כמו כן, בפיקוח של משרד הכלכלה על מעונות היום אין רכיב של פיקוח פדגוגי, כפי שעולה מדבריה של אחת המנהלות במשרד:

הפיקוח הפדגוגי לא קיים היום כפיקוח פדגוגי מה שנקרא פורמלי במעונות היום. יש נכון להיום פיקוח הוליסטי שבוחן את [...] כל המדדים של מעון כולל [...] תברואה, בטיחות, תזונה, ואיכות טיפול ומבנה. מבנה זה גם קשור לבטיחות. הנושא של איכות הטיפול או החלק הפדגוגי הוא אף פעם לא היה משהו בלעדי, פורמלי שמפקחי האגף בודקים אותו (קומוניקציה אישית, 3 במארס 2013)

תכנית הלימודים במעונות היום נקבעת על ידי הגוף המפעיל. לעיתים קרובות תכנית הלימודים נקבעת על ידי צוות כל מעון בנפרד (קומוניקציה אישית, 3 בפברואר, 2013). ניסיונות שונים לאורך השנים לקבוע תכנית לימודים לגילאי לידה עד שלוש, כפי שנעשה במסגרת הוועדה בנושא "סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות" (להלן ועדת רוזנטל), לא יצאו אל הפועל (סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות, 2009).

משרד הכלכלה מתקצב בסל התשומות (ממנו נגזר שכר הלימוד במעונות היום) פיקוח פנימי על המעונות אולם הוא אינו מפקח ובוחן האם, כיצד ובאיזו מידה מפעילים הארגונים תהליכי פיקוח והערכה פנימיים על המסגרות.

2.2.2 פיקוח על איכות הצוות המטפל

אחד הקריטריונים שנמצאו בספרות כבעלי מתאם גבוה עם איכות טיפול והישגי ילדים הוא איכות הצוות המטפל. דרישות ההשכלה מהצוות המטפל משתנות בין מדינה למדינה, אך במרבית המדינות אין דרישה להשכלה אקדמית למחנכים במסגרות לגילאי לידה עד שלוש אלא בלימודי תעודה (OECD Family Database, 2010).

בישראל, בדיקות שערך האגף למעונות יום ומשפחתונים הצביעו על קושי בעמידה בתקני כוח האדם שנקבעו על ידי המשרד. בין 2006 ל-2007 נערך מפקד שבדק את מאפייני הצוותים העובדים במעונות לגיל הרך. המפקד הקיף את כל מעונות היום בשנים אלה. ממצאי המפקד העלו ש-53.6% מהמנהלות במעונות עומדות או מתקרבות לעמידה בסטנדרטים הנדרשים. הדוח מצא שהשכלת המנהלות שאינן עומדות בסטנדרט נמוכה במיוחד. 44.9% מהמנהלות לא למדו בקורס ניהול מעונות יום כפי שנדרש. מבחינת פיתוח מקצועי נמצא, כי ב-73.2% מהמעונות היהודים ו-68.8% מהמעונות הערבים מתקיימות השתלמויות לצוות המטפל (אם כי הסקר לא בדק את תכני ההשתלמויות ואת רמתן). כמו כן, הסקר לא בדק את השכלת הצוות המטפל ואת הכשרתו (פריד, הריס, ופיכטלברג-ברמץ, 2009; פריד, 2008).

מרבית המטפלות במעונות היום מתחילות בעבודה ללא הכשרה. המטפלות עוברות את קורס ההכשרה הבסיסי תוך כדי עבודה ("קורס מטפלות סיווג 1"), קורס המועבר על פי רוב על ידי הארגונים המפעילים. מטפלות שמעוניינות בכך רשאיות לעבור קורס הכשרה נוסף ("קורס מטפלות סיווג 2") המזכה אתן בהעלאה צנועה בשכר (קומוניקציה אישית, 7 בפברואר 2013). מראיונות שנערכו עם בעלות תפקידים במעונות היום עולה, שבמעונות יום קיימת בעיה של תחלופה גבוהה של צוות (בעיה הקיימת במדינות נוספות כפי שעולה מבדיקה של ה-OECD בנושא (OECD, 2011)), אולם לא קיימים נתונים באשר לרמת התחלופה של המטפלות כמו גם באשר למספר שנות הוותק הממוצע של מטפלות במעונות. כך, אחד המפעילים הגדולים והוותיקים של מעונות היום (ויצו) דיווח כי רק 10%-15% מהעובדות נשארות בתפקיד לאחר שלוש שנים (חסיסי, 2014). קל וחומר שלא קיימים נתונים באשר לשיעור התחלופה, ההכשרה והפיתוח המקצועי של מטפלות וגננות בגנים ובמשפחתונים הפרטיים.

כלומר, הכשרת המטפלות, הפיתוח המקצועי וההתמדה שלהן בעבודתן אינם מהווים תנאים נאותים לחינוך איכותי בגילאי לידה עד שלוש ואינם עומדים בתנאים המקושרים בספרות עם שיפור בהישגים וצמצום פערים.

2.2.3 גודל קבוצה ויחס בין מספר מטפלים ומספר ילדים

מדינות ה-OECD נבחנות זו מזו בסטנדרטים לגודל קבוצה וליחס בין מטפלים וילדים. גודל קבוצה נמצא כמשתנה משמעותי לאיכות הטיפול במסגרת החינוכית, כמו גם היחס בין מספר המטפלים ומספר הילדים (Sagi et al., 2002). מדינות שונות בוחרות בסטנדרטים שונים. בבריטניה, אין הגבלות על גודל הקבוצה ואילו היחס בין מטפלים וילדים עד גיל שנתיים הוא 3:1. בפינלנד גם אין הגבלה על גודל הקבוצה ואילו היחס בין מטפלים וילדים מתחת לגיל שלוש הוא 4:1 (European Commission, 2014). בישראל, התקינה הנקבעת על ידי משרד הכלכלה מגדירה יחס של 6:1 לתינוקות מתחת לגיל 18 חודשים וגודל קבוצה של עד 15 (משרד התמ"ת, 2012).

ב-2008 ערך משרד התמ"ת (כפי שנקרא אז משרד הכלכלה) מפקד מעונות יום, שבדק את אכלוס המעונות. המפקד מצא שמעונות ביישובים עירוניים מאוכלוסיים יותר ממעונות ביישובים כפריים ואף צפופים יותר מהסטנדרט. נמצא שמספר הילדים גבוה מהתקן ב-42.7% מכיתות התינוקות, ב-31.7% מכיתות הפעוטות וב-40.3% מכיתות הילדים. הצפיפות הגבוהה ביותר נמצאה במעונות עירוניים באזורים המשתייכים לאשכולות החברתיים כלכליים 1-3, האשכולות הנמוכים ביותר. הצפיפות הנמוכה ביותר הייתה במעונות בהם מרבית הילדים הם ערבים (פיכטלברג-ברמץ, 2010). ב-2011 נתן משרד התמ"ת לחריגה במספר הילדים גושפנקא חוקית כאשר פרסם "נוהל חריגה מתפוסה" שאפשר לאכלס במעון יום שעומד בפרוגרמה החדשה מספר ילדים גבוה מהתקן (קומוניקציה אישית, 17 בפברואר 2013). כלומר, האיכות המבנית הנמוכה של מעונות היום בישראל, אינה תואמת את הסטנדרטים הנחוצים על מנת לתמוך בהתפתחותם של ילדים.

לאורך השנים היו מספר ניסיונות לשפר את איכות המסגרות לגיל הרך. אחד הבולטים שבהם הוא דוח ועדת רוזנטל שהוזכר מעלה. דוח זה, כלל סטנדרטים לסביבה הפיזית של מעונות היום ובכלל

זה לחצר, לציד ולמבנה, סטנדרטים להשכלה, הכשרה, הפיתוח המקצועי ותנאי העבודה של הצוות במעונות, סטנדרטים לגודל הקבוצה והיחס בין מספר מחנכים למספר הילדים, סטנדרטים לעבודה החינוכית-טיפולית וסטנדרטים בנושא בריאות ובטיחות. משרד הכלכלה אימץ את המלצות הדוח והמלצה על יישומו הופיעה עוד טרם פרסומו הרשמי, במסמך "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010" שחובר על ידי המועצה הלאומית לכלכלה והתקבל גם הוא על ידי ראש הממשלה נתניהו (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007). (קומוניקציה אישית, 17 בפברואר 2013; מבקר המדינה, 2011; קומוניקציה אישית, 3 ביוני 2013).

מעניין לראות, שבשנות ה-60 וה-70 האיכות המבנית של מעונות היום הייתה טובה יותר מהיום ושלאורך השנים היא הלכה וירדה. הפגיעה בתקינה במעונות התרחשה בעיקרה בתקופת האינפלציה הדוהרת, עת מחו ההורים על העלויות התכופות בשכר הלימוד. ההחלטה לפגוע באיכות המבנית של מעונות היום על מנת שלא להעלות מחירים (להבטיח נגישות) התבטאה גם בהחלטה להקטין את הגיל בו תינוק, המטופל בקבוצת תינוקות בתקינה טובה יותר מוגדר כפעוט המטופל בתקינה טובה פחות. כפי שעולה מטבלה 1 (ועדה לבדיקת הנחות היסוד המשמשות בסיס לקביעת עלויות מעונות היום (ועדת שטרית), 1986). גם מבחינת הכשרת כוח האדם במעונות, חלה הדרדרות מסוימת כיוון שבתחילת דרכם מעונות היום העסיקו נשים שהוכשרו כ"עוזרות לאחריות" וזכו להכשרה רפואית וטיפולית (קומוניקציה אישית, 3 ביוני 2013).

טבלה 1 - גודל קבוצה ויחס מטפלות-ילדים במעונות יום 1965-2011

המלצות ה- NAEYC	2011 (לאחר שיפור תקינה)	2009 המלצות ועדת רוזנטל (לא יושמו)	1987 המלצות ועדת רוזנטל (לא יושמו)	1985 המלצות ועדת שטרית (התקבלו)	1980	1974 המלצות ועדת המעונות במשרד החינוך	1965	גיל הפעוט (בחודשים)
2:8	2.5:15	2:8	2:10	2:15	2:14 3-18) (חודשים)	עד 6 תינוקות בקבוצה (3-18) (חודשים)	2:10 3-18) (חודשים)	תינוקות 3-15
3:12	2.55:23	2:10	2:14 19-30) (חודשים)	2:22	2:20	עד 12 פעוטות בקבוצה (18-24) (חודשים)	2:14	פעוטות 16-24
2:12 או 2:16 לגילאי 30-48 חודשים	2.45:27	2:12		2:27	2:25	עד 24 ילדים בקבוצה	2:25	פעוטות 25-35
2:16	2:35	3:18	2:18 31-42) (חודשים)	2:35	2:35		2:35	36 ומעלה

מקור: חוק הפיקוח על מעונות היום התשכ"ה-1965, משרד החינוך והתרבות, 1974, עמ' 2; ועדה לבדיקת הנחות היסוד המשמשות בסיס לקביעת עלויות מעונות היום (ועדת שטרית), 1986; דו"ח ועדת סטנדרטים למעונות היום, 1987, עמ' 9; סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, 2009, עמ' 33; המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום, 2012, עמ' 4.

למרות האיכות המבנית הנמוכה יחסית, פעוטות בישראל מובילים במספר שעות השהיה במסגרות חינוך, שעומד על 51 שעות בשבוע. זאת למרות שמחקרים מייחסים השפעות שליליות לשהות מרובה במסגרת החינוכית בגיל הרך ובפרט כשהמסגרת באיכות נמוכה (Vandell et al.,

McCartney et al., 2010; 2010). טבלה 2 מציגה את ממוצע שעות השהיה במסגרת חינוכית בישראל בהשוואה למדינות אחרות :

טבלה 2 - מספר שעות השהיה במסגרות חוץ ביתיות במדינות ה-OECD בגילאי לידה עד שלוש

מספר שעות שהיה ממוצעות	מספר שעות שהיה ממוצעות		
30	16	צ'כיה	הונגריה
31	16	בריטניה	צרפת
31	18	אוסטרליה	ארה"ב
32	19	אוסטריה	נורבגיה
32	19	הולנד	קנדה
33	20	ניוזילנד	שבדיה
34	23	גרמניה	דנמרק
34	25	אירלנד	פינלנד
35	28	ספרד	פולין
37	29	בלגיה	אסטוניה
38	29	סלובקיה	פורטוגל
51	30	יוון	ישראל
	30	לוקסמבורג	

מקור : OECD Family Database, 2008

2.3 מדיניות המימון של מעונות היום בשירותי אי השוויון

במהלך העשור האחרון יותר מהוכפל תקציב אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה (ראה נספח 4). יחד עם זאת, הגדלת התקציב לא הופנתה לצמצום פערים :

א. תנאי קבלה למעונות מסובסדים נותנים העדפה בקבלה למעונות לילדי אימהות עובדות על פני ילדים בסיכון

מדיניות הסבסוד של מעונות היום מטיבה עם ילדי אימהות עובדות ומעדיפה אותם על פני ילדים בסיכון. מחקר שבחן באיזו מידה מדיניות מעונות היום אכן תומכת בתעסוקת נשים מצא, שהמשתנה המשפיע ביותר על השתלבות נשים בעבודה הוא השכלת האישה וכי עלות המסגרת לילדים והכנסת בן הזוג נמצאו כמשפיעים באופן שולי בלבד. עוד מצא המחקר, שמהמעונות המסובסדים נהנות בעיקר נשים שהיו יוצאות לעבודה ממילא. משפחות אלה הן ברמת הכנסה לנפש גבוהה יותר מאשר במשפחות בהן האישה אינה יוצאת לעבודה ובכך הביא הסבסוד להגדלת הפער בהכנסות. בנוסף, השיטה לחישוב שכר הלימוד המעונות אינה מעודדת נשים ברמות השכלה והכנסה נמוכות להשתלב במעגל העבודה וכן אינה מעודדת עבודה במשרה חלקית ולכן אינה מהווה קטליזטור ליציאה לעבודה (איש-שלום, 2000).

ב. היעדר פיקוח על כספי הסבסוד

כאמור, משרד הכלכלה מסבסד שכר לימוד עבור ילדים הזכאים לכך. עבור ילדים אלה קובע המשרד שכר לימוד מופחת ואת ההפרש משכר הלימוד המלא מעביר המשרד לארגונים המפעילים. שכר הלימוד במעונות היום המוכרים נקבע באמצעות "סל התשומות", שמשקף את מרכיבי עלות אחזקת ילד במעון וכולל את עלויות השכר של הצוות המטפל, הוצאות כלכלה של

הילדים, הוצאות תחזוקה של המעון, ציוד והוצאות מנהלה. אולם הלכה למעשה המדינה אינה אוכפת את סל התשומות והמשרד אינו מוודא שהמרכיבים השונים של סל התשומות משמשים למטרות להן הם מיועדים. הלכה למעשה, חוסר הפיקוח על אופן השימוש בכספי הסבסוד יצר מצב שהפעלת מעון בתפוסה מלאה מהווה מקור לרווחים עבור הארגון המפעיל (קומוניקציה אישית, 15 ביוני 2014; פרוטוקול מס' 10 משיבת הוועדה לזכויות הילד, 2003). הסעיף המרכזי ביותר המניב רווחים למפעילים הוא שכר המטפלות. בעוד שסל התשומות מניח שכר שלכ-6,800 ₪ לחודש עבור מטפלת (ברוטו), הלכה למעשה מרבית המטפלות משתכרות שכר מינימום. כך לדוגמא, בהודעה לעיתונות המתייחסת לעליית תעריף להורים כותב האוצר: "כאמור, יודגש כי שכר המטפלות נקבע על ידי המעסיק בפועל והם למעשה רשאים לקבוע אותו בהתאם לשיקול דעתם תוך שימוש במקורותיהם" (משרד האוצר, 2010).

מדיניות זו של משרד הכלכלה ומשרד האוצר פוגעת באיכות השירות במעונות המוכרים כיוון שהשכר המשולם למטפלות בפועל נמוך יותר מהשכר המחושב. שכר המטפלות הנמוך במעונות היום המוכרים משפיע גם על שכר המטפלות בשוק הפרטי. האחרונות משתכרות מעט יותר מהמקובל במעונות היום אך השכר הנמוך במעונות "מושך מטה" את השוק בכללותו (קומוניקציה אישית עם מנהלות מעונות יום, 2014). מדיניות זו פוגעת גם בנגישות למעונות היום כיוון שהמחיר שלהם גבוה מהעלות בפועל.

ג. אישור גביית שכר לימוד נוסף, מעבר למחיר התקרה

ב-2010 בתגובה לפניה של ויצו²⁴ ושל התנועה הקיבוצית, אישר משרד התמ"ת נוהל חריגה מסל השירותים שאפשר למפעילי מעונות לגבות תשלום נוסף מהורי הילדים תמורת שירותים שאינם נכללים בסל (קומוניקציה אישית, 3 במארס 2013; קומוניקציה אישית, 17 בפברואר 2013). המשרד אישר את הגביה בתנאי שכל ההורים במעון יתנו את הסכמתם, ובמסגרתה ניתן להורים לשפר את איכות המזון (מעבר לתפריט בשרי במקום התפריט החלבי שהיה נהוג במרבית המעונות), לשלם עבור אבטחה אותה לא מספק משרד התמ"ת, לתגבר את הצוות ולהוסיף חוגים. תמר אלמוג, שעמדה בראש אגף מעונות יום ומשפחתונים עד 2012, הסבירה את נוהל החריגה מסל השירותים בפער הקיים בין האיכות הרצויה במעונות היום והשירות הניתן במעונות היום בפועל:

קיים היום פער בין השירותים הניתנים לפי סל השירותים לרמת השירות אליה שואף המשרד להגיע עם השלמת הליך החקיקה, אשר מטבע הדברים כרוך אף הוא, בפשרות שונות הנובעות מן המו"מ המתנהל עם הגורמים השונים המעורבים בתהליך [...] על מנת לאזן בין הפער האמור, הנני סבורה כי יש מקום לאפשר להורים המעוניינים בכך לממן עלויות נוספות שמטרתן להיטיב השירות לו זוכה הפעוט, לכל הפחות כצעד ביניים, ועד להשלמת החקיקה (ההדגשות במקור, ס.מ.) (אלמוג, 2011)

אגף מעונות יום אישר גביה נוספת, אך לא פיקח על גובה הסכום הנגבה ולא על אופן השימוש בכספים כפי שעולה מדבריה של תמר אלמוג ששמשה באותה תקופה ראשת האגף: "אני לא יכולה להגיד בהצהרה שהמשרד מסוגל גם לפקח על התכולה של אותו סל מאחר וזה משתנה ממקום למקום, זה משתנה מאזור לאזור, מרצון של הורים כאלה או אחרים. זה מצריך מערך פיקוח אדיר ובלתי סביר" (פרוטוקול 130, הוועדה לזכויות הילד, 2011, עמ' 23).

²⁴ אחד מארגוני הנשים הגדולים המפעילים מעונות יום.

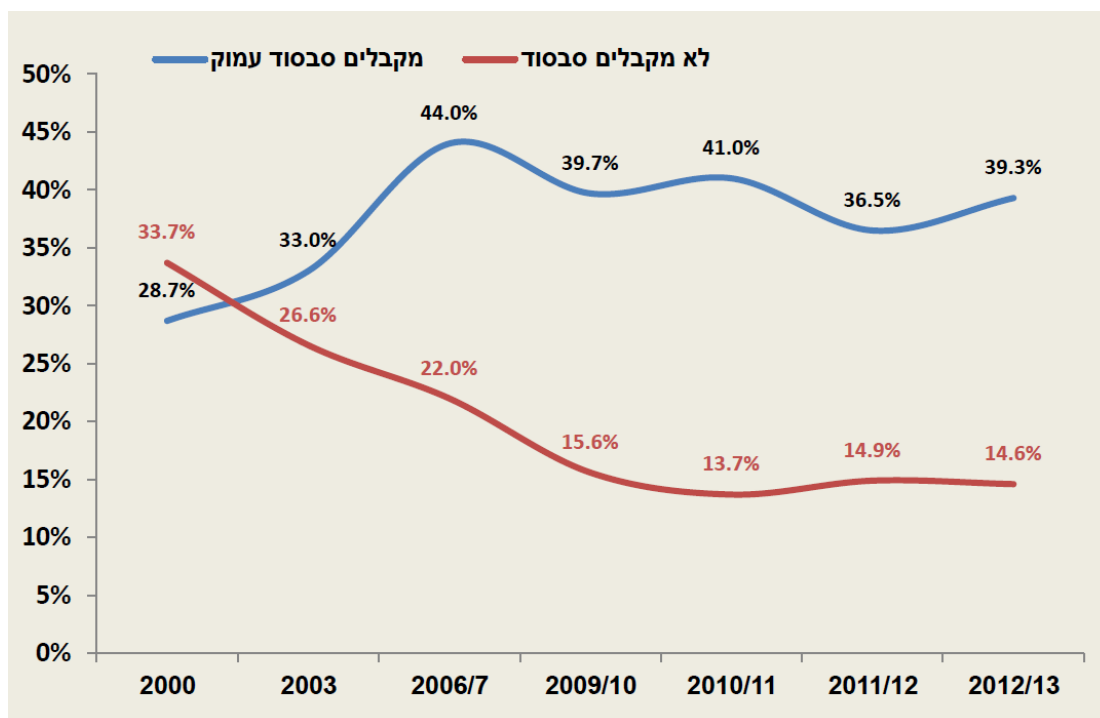
כלומר, בתוך המערכת המפוקחת על ידי המדינה מאפשרת המדינה בשנים האחרונות התפתחות של שתי מערכות חינוך – האחת דלה במשאבים המופעלת על פי הסטנדרט שקובעת המדינה והשנייה, מערכת מתוגברת, הפונה לאוכלוסיות חזקות שיכולות להרשות לעצמן לשלם סכום גבוה משכר הלימוד שנקבע. שינוי מדיניות זה מגדיל את אי השוויון במעונות היום.

ד. קריטריונים לקבלה למעון יום ולסבסוד הפוגעים בנגישות של אוכלוסיות מוחלשות לשירותים

דרגת הסבסוד נקבעת כיום על ידי שילוב שני קריטריונים – חישוב ההכנסה לנפש במשפחה והיקף התעסוקה של האם כשתעסוקה חלקית פוגעת ברמת הסבסוד. למרות שהקריטריון הבסיסי לקבלת סבסוד שכר לימוד הוא הכנסה לנפש, הלכה למעשה ישנן קבוצות רבות שזכאיות לסבסוד על בסיס מעמד וללא תלות בהכנסתן. בין קבוצות הזכאיות לדרגה גבוהה יותר מהדרגה המחושבת לפי הקריטריונים הנ"ל ניתן למנות משפחות חד הוריות, עולים חדשים, עולים יוצאי אתיופיה ותושבים חוזרים (החלטה מספר 4193 של הממשלה מיום 29.01.2012). החלטות ממשלה נוספות העניקו הטבות לאוכלוסיות מיוחדות. החלטת ממשלה 904 מיום 15.11.2009 מקנה למפוני גוש קטיף סבסוד מעונות יום בדרגה 4 לאמהות עובדות או לומדות בהיקף של לפחות 20 שעות שבועיות ללא בחינת מעמדו התעסוקתי של האב וללא מבחן הכנסה. הנחיה זו חודשה בהחלטת ממשלה 1416 מיום 5.3.14 והסבסוד תקף גם לשנת הלימודים 2014-2015 (נוהל עבודה 2009, 2014). החלטת ממשלה דומה התקבלה לגבי תושבי שדרות וישובי עוטף עזה (החלטות ממשלה 453 מיום 21.6.2009 ו-1114 מיום 29.12.13).

יחד עם זאת, לאורך העשור האחרון, עלה שיעור הילדים המסובסדים בשיעור גבוה וירד שיעור הילדים הלא מסובסדים. מדיניות זו הגבירה את הנגישות של ילדים ממשפחות מוחלשות למעונות היום. כאמור, מערכת מעונות היום נותנת העדפה לילדי נשים עובדות על פני ילדים בסיכון. יחד עם זאת מתרשים ב' עולה, ששיעור הילדים שזוכים לסבסוד שכר לימוד גבוה עלה בעשור האחרון ואילו שיעור הילדים שלא זוכים כלל לסבסוד ירד.

תרשים 3 - השינוי בשיעור הילדים המסובסדים בשיעור גבוה לעומת שיעור הילדים הלא מסובסדים בין השנים 2000-2013



מקור: משרד הכלכלה, 2013

2.4 העדפת ילדי אימהות עובדות על פני ילדים בסיכון בקבלה למעונות

מדיניות מעונות היום נותנת עדיפות בקבלה למעונות יום לילדי נשים עובדות על פני ילדים בסיכון וילדים ממשפחות מוחלשות. אולם גישה זו לא אפיינה את מעונות היום למין הקמתם. עם הקמת המדינה, מעונות היום נתפסו כמשרתים שתי אוכלוסיות יעד – האחת, ילדים ממשפחות מוחלשות ובפרט ילדי רווחה, ילדי עולים וילדים למשפחות מרובות ילדים²⁵ והשנייה, ילדי נשים עובדות.²⁶ בבסיס מדיניות זו, עמדה גישה אינטגרטיבית, שבקשה להימנע מסגרציה של ילדים בסיכון ותיג של מעונות היום כמיועדים לילדים באוכלוסיות מוחלשות בלבד: "אך בכל מקרה חייבים להמשיך לקבל ילדים מקבוצות אוכלוסייה מבוססות יותר – זאת כדי להפגיש את הילדים מכל שכבות האוכלוסייה כבר בגיל הרך ביותר ולמנוע ניתוק קשר זה ככל האפשר בהמשך" (משרד הסעד, 1973, עמ' 2). טיעון דומה לשילוב ילדי אימהות עובדות במעונות יום הופיע במסמך של המשרד מ-1977 שעסק באספקטים חינוכיים במעונות היום: "יש אמהות מבוססות הרוצות במעון, ומאחר ואין אנו מעוניינים במעונות לעניים, אנו מאפשרים כניסת ילדים פרטיים" (רוזנמן, 1977, עמ' 1).

²⁵ מסמך אחר של משרד הסעד מאותה השנה, שעסק בפעולות מעון היום, הגדיר באופן ברור את קהל היעד של המעונות:

1. ילדים בעייתיים ממשפחות בעייתיות, בחלקם ילדים שהמעון מהווה בעבורם אלטרנטיבה להוצאה מהבית
2. ילדים ממשפחות מרובות ילדים הנמצאות במצוקה
3. ילדים של אימהות עובדות (משרד הסעד, 1973, עמ' 2).

²⁶ דוגמא לאופן שבו ראו קובעי המדיניות בשנות ה-60 את תפקיד מעונות היום ניתן למצוא בציטוט הבא: הוועדה, בקובעה שלרמת ההשכלה של הנשים תפקיד מכריע לגבי השתתפותן בכוח העבודה, עמדה על הניגוד הקיים בין השאיפה להגברת הילודה, שהיא הגדולה ברמות ההשכלה הנמוכות, לבין המגמה להרחבת תעסוקת נשים, על ידי הדאגה להרחבת השכלתן, ועל הצורך למנוע מצב, שעידוד עבודת נשים יסתור את המגמה של עידוד הילודה ושל הארכת תקופת הלימודים [...] משום כך, המליצה הוועדה על יצירת תנאים לעבודת האישה שהיא אם עובדת, בניהם הקמת מעונות ילדים (מבקר המדינה, 1971, עמ' 449).

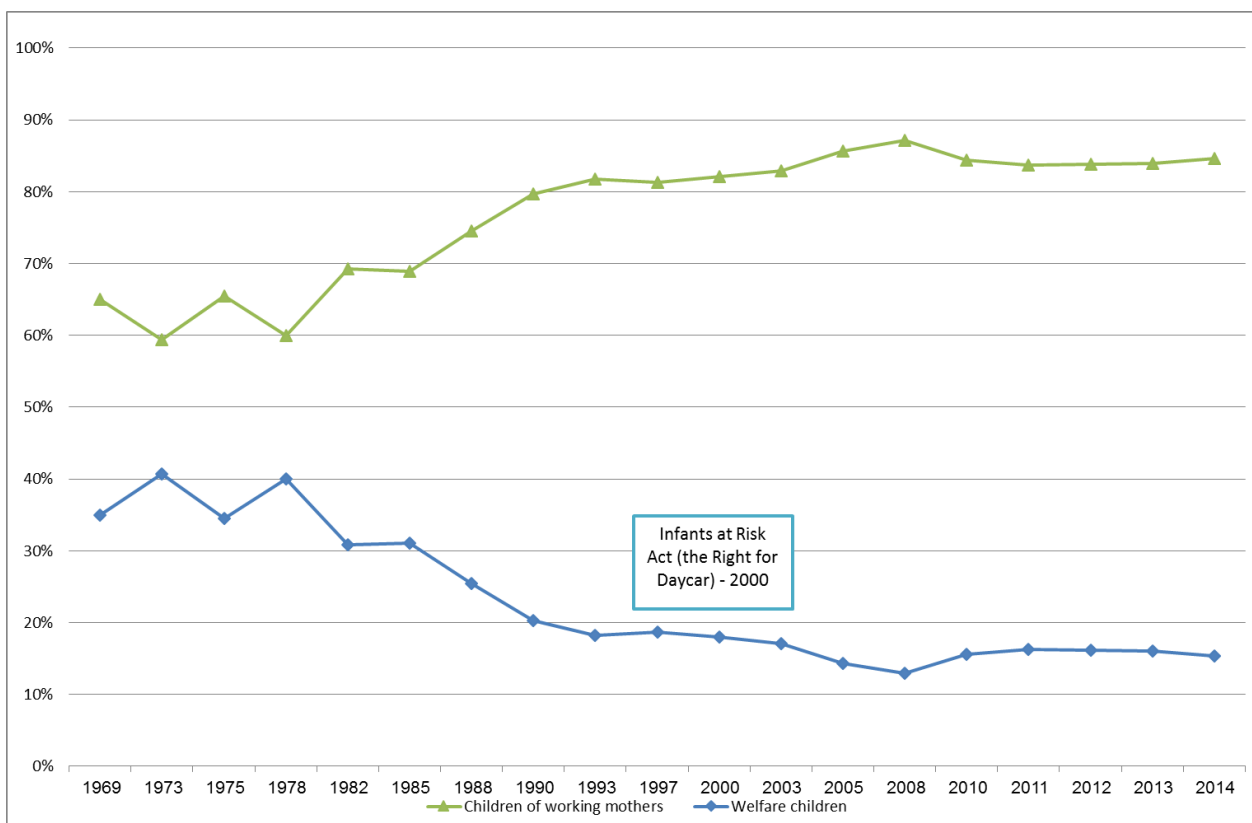
לאורך השנים מדיניות מעונות היום הלכה וזנחה את אוכלוסיית הילדים בסיכון והתמקדה בילדי נשים עובדות, כפי שעולה מדבריה של זוהר קרתי, ראשת היחידה לתעסוקת נשים בסוף שנות ה-70: "אם קודם הדגשנו עיירות פיתוח ושכונות מצוקה, הרי שהיום, המעונות שאנו שותפים להם מוקמים בשכונות פועלים בהן אחוז האימהות העובדות והעובדות הפוטנציאליות גבוה" (קרתי, 1977, עמ' 1).

התמקדות בקהל יעד של ילדי נשים עובדות הביאה לירידה משמעותית בשיעור הילדים בסיכון במעונות היום, כפי שעולה מתרשים ג'. ב-2010 נחקק חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) התש"ס-2000. החוק קובע זכות למעון יום לילדים בסיכון בגילאי לידה עד שלוש והוא מבטא את כישלון המדיניות בהנגשה של שירותי חינוך לפעוטות בסיכון. הלכה למעשה, סדר הקדימויות בקבלה למעון יום נותן עדיפות לילדים ממשיכים במעון על פני ילדים בסיכון. במשרד התמ"ת נטען שהלכה למעשה לא נדחו פעוטות בסיכון בשל שיקולי מקום. שכר הלימוד להורים יקבע על פי קריטריונים של שכר ממוצע לנפש כאשר הדרגה הנמוכה ביותר מחייבת בשכר לימוד של כ-400 ₪ לחודש עבור פעוט וכ-500 ₪ לחודש עבור תינוק, סכומים גבוהים עבור משפחות ממיצב כלכלי-חברתי נמוך. במקרים חריגים, ועדת חריגים יכולה לאשר פטור משכר לימוד. לדוגמא, ב-2011 אושרו 260 בקשות פטור משכר לימוד (רבינוביץ, 2012).

כפי שעולה מתרשים 4, שיעור הילדים בסיכון מכלל הילדים במעונות היום הלך וירד לאורך השנים:

תרשים 4 - שיעור ילדי אימהות עובדות וילדים בסיכון במעונות היום המוכרים בישראל -1969

2014



כלומר, המדיניות לאורך השנים דחקה ילדים בסיכון ממעונות היום והתרכזה בילדי אימהות עובדות. למרות שסה"כ הילדים במעונות מהווים קבוצה הטרוגנית, הלכה למעשה מעונות הם לוקאליים ומשקפים את האוכלוסייה שמתגוררת באותו אזור. לא זאת ועוד, נמצא, במחקר קטן היקף (37 מעונות) קשר בין המיצב הכלכלי-חברתי של האזור בו ממוקם מעון-היום ומשתנים דמוגרפיים של הורי הילדים המתחנכים במעון לבין איכות המעון. כלומר, גם במערכת המעונות המפוקחים, איכות המעון נמוכה בקרב ישובים מאשכולות כלכליים-חברתיים נמוכים והורים בעלי השכלה גבוהה בהשוואה לישובים מאשכולות כלכליים-חברתיים גבוהים והורים בעלי השכלה גבוהה (לוי, 2015).²⁷

איכות מבנית של מעונות היום

מרבית מדינות ה-OECD קבעו חסמי כניסה למפעילים בדמות תקנים לגודל הקבוצה המקסימאלי, וליחס המקסימלי בין מטפלים לילדים. כפי שעולה מטבלה 3, המדינות הסוציאל-דמוקרטיות מובילות באיכות התקינה ולצידן, בריטניה. מתוך קבוצה זו, ישראל בולטת ביחס הגבוה בין מטפלים לילדים:

טבלה 3 - יחס בין מטפלים לילדים במדינות OECD

מדינה	0-1 שנים	1-2 שנים	2-3 שנים
שבדיה	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הרשויות המקומיות	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הרשויות המקומיות	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הרשויות המקומיות
פינלנד	1: 3/5	1: 3/5	1: 3/5
דנמרק	1: 4	1: 4	1: 4
נורבגיה* מתייחס רק לגננות	1: 3	1: 3	1: 3
צרפת	1: 8 או 1: 9	1: 8 או 1: 9	1: 8 או 1: 9
גרמניה	1: 5	1: 8	1: 8/12
אוסטריה	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי המדינות	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי המדינות	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי המדינות
הולנד	2: 8/10/15	2: 8/10/15	2: 8/10/15
שווייץ	1: 15 עד 1: 4-6	1: 15 עד 1: 4-6	1: 15 עד 1: 4-6
בלגיה	1: 4	1: 5	1: 6
פורטוגל	1: 4	1: 5	1: 8
ספרד	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הרשויות המקומיות	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הרשויות המקומיות	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הרשויות המקומיות
איטליה	1: 8	1: 13	1: 20
יוון	1: 6	1: 6	1: 6
ישראל	1: 5	1: 5	1: 5
בריטניה	1: 6	1: 9	1: 13.5
ניוזילנד	1: 3	1: 3	1: 4
	1: 5	1: 5	1: 10

²⁷ יוצאי דופן הם המעונות הרב תכליתיים שחלקם מיועדים לילדים בסיכון.

מדינה	0-1 שנים	1-2 שנים	2-3 שנים
אוסטרליה	1: 4/5	1: 4/5	1: 5/8
אירלנד	1: 3	1: 6	1: 6
קנדה	אין סטנדרטים לאומיים. סטנדרטים נקבעים על ידי הפרובינציות		
	1: 4/5	1: 4/5/8	1: 4/5/8
ארה"ב	1: 3/6	1: 4/9	1: 4/13
הונגריה	2: 12	2: 12	2: 12
יפן	1: 3	1: 6	1: 6

מקור: Arataki, 2004; Pascal et al., 2013; נתונים עבור ישראל מתוך המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום, 2012.

ב-2008 ערך משרד התמ"ת מפקד מעונות יום שבדק את אכלוס המעונות. המפקד מצא, שמעונות בישובים עירוניים מאוכלוסים יותר ממעונות בישובים כפריים ואף צפופים יותר מהסטנדרט, הגבוה ממילא. נמצא, שב-42.7% מכיתות התינוקות, ב-31.7% מכיתות הפעוטות וב-40.3% מכיתות הילדים מספר הילדים גבוה מהתקן. הצפיפות הגבוהה ביותר נמצאה במעונות עירוניים המשתייכים לאשכולות הסוציו-אקונומיים 1-3, האשכולות הנמוכים ביותר. הצפיפות הנמוכה ביותר הייתה במעונות בהם מרבית הילדים הם ערבים (פיכטלברג-ברמץ, 2010). בדיקת דוח מבקר המדינה ב-65 מעונות הראתה שב-23% מהם התנהלות בתקינת כוח אדם נמוכה מהתקן (כלומר, יחס גדול יותר בין מטפלים וילדים). כמו כן, מצא המבקר ליקויים בתברואה ובתזונה (ב-26% מהמעונות נמצא שהתפריט עונה על דרישות המשרד) (מבקר המדינה, 2011). באותה שנה נתן משרד התמ"ת לחריגה במספר הילדים גושפנקא חוקית כאשר פרסם "נוהל חריגה מתפוסה" שאפשר לאכלס במעון יום שעומד בפרוגרמה החדשה מספר ילדים גבוה מהתקן (ת. אלמוג, קומוניקציה אישית, 17 בפברואר 2013).

לאורך השנים היו מספר ניסיונות לשפר את איכות המסגרות לגיל הרך. אחד הבולטים שהם הוא דוח ועדת רוזנטל שהוזכר מעלה. דוח זה, כלל סטנדרטים לסביבה הפיזית של מעונות היום ובכלל זה לחצר, לציוד ולמבנה, סטנדרטים להשכלה, הכשרה, הפיתוח המקצועי ותנאי העבודה של הצוות במעונות, סטנדרטים לגודל הקבוצה והיחס בין מספר מחנכים למספר הילדים, סטנדרטים לעבודה החינוכית-טיפולית וסטנדרטים בנושא בריאות ובטיחות. משרד הכלכלה אימץ את המלצות הדוח והמלצה על יישומו הופיעה עוד טרם פרסומו הרשמי, במסמך "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010" שחובר על ידי המועצה הלאומית לכלכלה והתקבל גם הוא על ידי ראש הממשלה נתניהו (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007). לאחר חילופי השלטון, ההמלצות התקבלו על ידי שר התמ"ת הנכנס אלי ישי ועל ידי ראש הממשלה אהוד אולמרט. ב-2008, עוד לפני הפרסום הפורמאלי של המלצות הוועדה, הקצה משרד האוצר 80 מיליון ₪ לשלוש שנים ליישום הדוח בתכנית ניסיונית בשבעה ישובים בעלי פרופיל סוציו-אקונומי נמוך. ב-2008 הקצה המשרד 14 מיליון ₪ ליישום התכנית בשנה הראשונה (שילוב אמהות בשוק העבודה, תכנית לשימוש בכספים שיועדו להרחבת פתרונות סבסוד לעידוד תעסוקת נשים, 2008) אך בעקבות חילופי הממשלות התכנית הוקפאה. ב-2010 החליט משרד התמ"ת ליישום את התכנית בהדרגה ולהתחיל בהחלת הסטנדרטים הבטיחותיים. למרות כל המפורט לעיל, התכנית לא יושמה (ת. אלמוג, קומוניקציה אישית, 17 בפברואר 2013; מבקר המדינה, 2011; מ. רוזנטל, קומוניקציה אישית, 3 ביוני 2013).

2.5 מעונות בחברה הערבית

ב-2012, רק 3.5% מהמעונות המוכרים היו בישובים ערביים, זאת למרות ששיעור הילדים הערבים מכלל הילדים עמד על 24% (נתוני מרכז טאוב). ב-2007, שהו במעונות ובמשפחתונים המוכרים על-ידי המשרד 5,979 ילדים ערביים, ובהם 3,265 ילדי נשים עובדות ו-2,714 ילדי רווחה. מבדיקה של מרכז המידע והמחקר של הכנסת על שיעור הילדים במסגרות חינוך מתחת לגיל ארבע עולה עם הגיל (אלמגור-לוטן, 2008). מתקופת הישוב ועד סוף שנות ה-90 הוקמו מעונות בודדים בחברה הערבית. ניתן להסביר מגמה זו בהקשר הציוני שבו קמו המעונות ובקשר בין זכאות למעונות לתעסוקת נשים שהייתה נמוכה מאוד בחברה הערבית. לאורך השנים, התגבשה מגמה של השמת ילדים ערבים במשפחתונים ולא במעונות. ההסבר הרשמי לכך, העולה ממכתבה של ראשת האגף איווט סעדון, מייחס זאת לקושי בבניה הנובע מהקושי בגיוס המשאבים הנחוצים על ידי הרשויות המקומיות הערביות: "ברצוני לציין במיוחד את המגזר הערבי בו לא ניתן לבנות מעונות יום מאחר ואין ביכולת הישוב לגייס כספים בנושא – לכן חשוב לעשות מאמץ לתת מענה לצרכי הגיל הרך בישובים אלה ע"י הקמת משפחתונים" (סעדון, 1993, עמ' 1). מגמה זו קבלה חיזוק נוסף בהוראת שרת העבודה והרווחה אורה נמיר להתמקד רק בפיתוח המשפחתונים במגזר הערבי: "השרה הורתה להמשיך את פיתוח המשפחתונים במגזר הערבי ולחדול מפיתוח מעונות יום במגזר הזה" (סיכום ישיבה בנושא מעונות, 1994, עמ' 1).

בראשית שנות ה-90 נעשה מאמץ להפנות את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות למיעוט מעונות היום במגזר הערבי. ועדת המשנה למעונות יום של הכנסת, דנה בנושא בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה והביאה מספר המלצות בפני משרד העבודה והרווחה. הוועדה המליצה להקים 20 מעונות ב-20 ישובים ערביים בארץ וכן להגדיל את מספר המשפחתונים במטרה לתת מענה לילדים בסיכון. כמו כן, הוועדה המליצה להגמיש את שעות הפתיחה של מעונות היום כך שיתאימו לצרכי הנשים העובדות במגזר הערבי (גוז'נסקי, 1993). המלצות אלה חזרו ברובן בדוח אקשטיין (2010) אך לא יושמו. רק לקראת סוף העשור הראשון בשנות ה-2000, מדיניות מעונות היום התחילה להכיל גם את האוכלוסייה הערבית, עם הגדלת השתתפות המדינה בבנוי מעונות ועם ההחלטה להקל את הזכאות למעונות ואת גובה הסבסוד לנשים ערביות. כך, ב-2012 התקבלה החלטת ממשלה 4193 שעניינה הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, הקטינה את מספר שעות העבודה הנדרשות מאישה ערבייה על מנת שתהיה זכאית לסבסוד. במסגרת ההחלטה ירדה הדרישה מ-36 שעות שבועיות ל-24. משמעות ההחלטה היא שאישה העומדת בתנאי הקבלה תהיה גם זכאית לסבסוד לפי ההכנסה לנפש (לפני כן תעסוקה בהיקף נמוך מ-36 שעות שבועיות הייתה פוגעת ברמת הסבסוד).

2.6 מעונות יום בחברה החרדית

ב-1969, רק 6% מהמעונות השתייכו לזרם החרדי (המרכז לדמוגרפיה, 1971). כיום, שיעור הילדים החרדים במעונות עומד על 29% (וייסבלאי, 2015) בעוד ששיעור כללי התלמידים בחינוך החרדי (לא כולל פלג חב"ד שנחשב ממלכתי) עמד ב-2013 על 23% ושיעור תעסוקת נשים חרדיות עמד על 68%, (למ"ס, 2013) (ראו נספח 3). העלייה בשיעור הילדים החרדים במעונות התרחשה החל משנות ה-90, עם התחזקות המפלגות החרדיות בכנסת ומינוי שרים מטעמן למשרד העבודה והרווחה. גם מבנה המשפחה החרדי במסגרתו האישה היא המפרנסת ואילו הגבר לומד תורה²⁸ התאים לדרישות הקבלה למעונות היום שהתנו קבלה למעונות בתעסוקה. כמו כן, הפעלת המעונות על ידי ארגוני מגזר שלישי וקביעת תכנית הלימודים ברמת המעון (ללא תכנית לימודים ארצית), מאפשרת לשמור על הבדלנות החרדית ואינה מלווה בקונפליקטים המאפיינים את מערכת החינוך לגילאים המאוחרים יותר. לבסוף, גם חוסר הכדאיות הכלכלי שבהפעלת מעונות יום בפריפריה, כפי שתואר מעלה, תרם לעליה בשיעור המעונות החרדיים, כיוון שריכוזי האוכלוסייה החרדית הגדולים נמצאים דווקא במרכז הארץ. במקרים רבים עם סגירת מעונות שהופעלו על ידי ארגוני הנשים, נכנסו במקומם מפעילים חרדיים (קומוניקציה אישית, 2 באוקטובר 2013; תשלומי אברכים למעונות יום ומשפחתונים מכתב לסגן השר מנחם פורוש, 1991).²⁹

2.7 התחלה טובה

"התחלה טובה" מופעלת במסגרת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ומיועדת לילדים בגיל הרך מ-2009. מדובר בתכנית המופעלת ב-180 ישובים מאשכולות חברתיים כלכליים 5-1 (אשכולות חברתיים כלכליים נמוכים). התכנית מייצגת גישה מקיפה להתמודדות עם ילדים בסיכון. שותפים לה משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד העלייה והקליטה. בדומה לתכניות המקבילות האמריקאית, HS ו-EHS תכניות ההתערבות עצמן מופעלות על ידי מיקור חוץ או על ידי הרשויות המקומיות אך הן אינן מציעות מסגרת חינוכית אלא תכניות התערבות שנכנסות לתוך המסגרות או הבתים. בין התכניות ניתן למנות תכניות התערבות במסגרת טיפולית, התערבות עם הורים, התערבות בתחומי התפתחות הילד וכו'. בתכנית משתתפים 21,367 ילדים בגילאי לידה עד שש ו-11,469 הורים הילדים מושמים לתכנית על ידי רשויות הרווחה. מטרת התכנית היא לאתר ילדים בסיכון ולצמצם את הפגיעה בהם. התכנית לגיל הרך מתוקצבת בכ-73 מיליון ₪ לשנה (שליש מתקציב התכנית כולה למרות שקבוצה גיל זו מהווה כמחצית מכלל הילדים) (רבינוביץ', 2015). התכנית מלווה בתכנית הערכה, אולם תכנית ההערכה בוחנת בעיקר את היישום של התכנית, ולא את תוצאותיה. כמו כן מופעלת מערכת מידע יישובית המרכזת נתונים על הילדים המשתתפים בתכנית. לא נערכת הערכה

²⁸ שיעור תעסוקת גברים חרדים עמדה ב-2013 על 56%, לעומת 85% בקרב גברים יהודים בכלל, (למ"ס 2013).
²⁹ חוק ההסדרים 2013 שינה את תנאי הקבלה למעונות וקבע שעל מנת לעודד תעסוקה, יחול מבחן התעסוקה על שני בני הזוג (ולא על האם בלבד). עוד הוחלט שלימודים בכולל יוכרו כלימודי תואר ראשון למשך זמן מוגבל (שלוש שנים) מלבד יוצאי דופן, בכפוף להחלטת שר הביטחון. יחד עם זאת, בניגוד לכוונה המקורית להחיל את השינוי כבר ב-2014, הוחלט לדחות את יישומו ולהחיל אותו באופן הדרגתי החל ב-2015 אולם כחלק מההסכמים הקואליציוניים של הקמת הממשלה ב-2015 ההחלטה בוטלה (כהן, 2015). יש לציין שהשינוי בחוק ההסדרים מטרתו הייתה לעודד תעסוקה ויישומו צפוי היה להגדיל את אי השוויון כיוון שמדובר באוכלוסייה עניה מאוד.

הבודקת את ההשפעה של התכנית ואת תרומתה לצמצום פערים (קומוניקציה אישית, 4 באוגוסט, 2015). יש לציין שריבוי התכניות יקשה על בחינת השפעת התכנית.

2.8 סיכום

חלקו הראשון של חיבור זה הצביע על התרומה הפוטנציאלית של חינוך איכותי בגיל הרך לצמצום פערים חברתיים. סקירת הספרות הצביעה על מתאמים בין חינוך איכותי ובפרט בגילאי שלוש ומעלה לבין שיפור קוגניטיבי. הממצאים היו פחות חד משמעיים לגבי תכניות התערבות בגילאים צעירים משלוש. הסקירה מלמדת על הרגישות הרבה הטמונה בגילאים צעירים אלה, ובחשיבות מסגרות חינוך איכותיות.

בחינה של מדיניות המסגרות לגילאי לידה עד שלוש בישראל, מצביעה על שילוב בין מדיניות שנותנת העדפה בנגישות (קבלה למעונות המוכרים) ובמימון (סבסוד) לילדים ממשפחות ממיצב סוציו-אקונומי ביינוני וגבוה ומשאירה מעט מקום לילדים בסיכון או ילדים ממיצב סוציו-אקונומי נמוך. תמונה זו עולה מבחינה של מדיניות קבלה למעונות, מימון, התייחסות לאוכלוסייה הערבית ועוד והיא אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות המוצהרת של המשרד. מדיניות זו מתעלמת חלק ניכר מהזמן ממחצית הילדים השוהים במסגרות פרטיות.

בחינה של איכות המסגרות לגיל הרך מלמדת על איכות מבנית נמוכה מזו הנהוגה במרבית מדינות ה-OECD. מספר הילדים בקבוצה בישראל גבוה, הרבה מעל למומלץ, והיחס בין מספר המטפלים למספר הילדים גדול. בשכונות ממיצב סוציו-אקונומי נמוך במרכז הארץ הצפיפות במעונות עולה על התקן שנקבע. הנתונים באשר להשכלת מנהלות גם הם מעידים על מחסור במנהלות שהוכשרו לתפקיד וחסר מידע לגבי ההשכלה, הפיתוח המקצועי ושנות הוותק של המטפלות. ממצאים אלה אינם מעוררים אמונה ביכולתם של המעונות לגשר על הפערים החברתיים-כלכליים העמוקים המאפיינים את החברה הישראלית ומעוררים חשש באשר להשלכות השליליות האפשריות של המערכת על התפתחותם של הילדים המתחנכים בה.

3. חינוך קדם יסודי בישראל ותרומתו לצמצום אי שוויון

פרק זה יתמקד בחינוך הקדם יסודי לגילאי שלוש עד שש, בדגש על המדיניות בתחום בעשור האחרון. הפרק יבחן שני צירי מדיניות מרכזיים המאפיינים את מדיניות החינוך הקדם יסודי. הציר הראשון מתייחס למתח בין נגישות לשירותים, שמתבטאת בעלות השירותים ובמידת הזמינות שלהם לבין איכות השירותים המתבטאת בקריטריונים מבניים ותהליכים שפורטו בפרק הראשון שבסקירה זו. האופן שבו מסדירים את המתח בין נגישות לבין איכות משפיע מאוד על קהל היעד של השירות ועל המידה בה המערכת תומכת בשוויון הזדמנויות. הציר השני בוחן את מדיניות החינוך הקדם יסודי לפי מידת האוניברסליות שלו, היינו, המידה שבה פונה המדיניות לכלל האוכלוסייה ומאידך גיסא, מידת הפרוגרסיביות שלה, כלומר המידה בה היא נותנת העדפה לקבוצות מוחלשות. נושא משמעותי שבעדיו קשה לנהל דיון אודות צירים אלה הוא נושא תקצוב גני הילדים, אך מפני שנחום בלס מטפל בנושא זה בהרחבה בסקירה שלו אתייחס אליו על קצה המזלג.

עם קום המדינה, האחריות על החינוך הקדם יסודי הופקדה בידי האגף לחינוך יסודי במשרד החינוך מתוקף חוק לימוד חובה התש"ט-1949. בשנת 1959 סמכות זו הורחבה לגילאי שלוש וארבע, כאשר האגף לחינוך יסודי היה אמון גם על גנים שמנו עשרה ילדים ומעלה. בסוף שנות ה-80, מנכ"ל משרד החינוך, שמשון שושני, הקים את "האגף לחינוך קדם יסודי" כאחד משלושה אגפי גיל במשרד (מיכלוביץ, 1999). האגף הקדם יסודי, בדומה למקובל במשרד החינוך בכלל, מחבר תכניות לימודים בנושאים מגוונים עבור הגנים ומחייב גנים לקיימן.

קיימים ארבעה סוגי גנים בישראל: גנים השייכים לחינוך המוכר והרשמי, מלמדים את תכנית הלימודים שקבע המשרד, אינם ממיינים ואינם גובים תשלומי הורים מעבר למותר. גנים אלה מתוקצבים על ידי משרד החינוך ב-100%. גנים מוכרים אך לא רשמיים – גנים פרטיים שהוסבו לתאגידים וקבלו רשיון הפעלה ממשרד החינוך. גנים אלה מקבלים סבסוד של 720 ₪ לחודש לילד וביתר עלות ההפעלה נושאים ההורים. גנים פרטיים בהם לומדים לפחות 10 ילדים בני שלוש ומעלה החייבים בפיקוח משרד החינוך וגנים פרטיים בהם לומדים פחות מ-10 ילדים בני שלוש ומעלה – גנים אלה אינם חייבים בפיקוח משרד החינוך ומעמדם דומה למעמדם של גנים פרטיים עבור פעוטות שגילם נמוך משלוש. יש לציין שאין נתונים לגבי מספר הגנים הפרטיים והילדים הלומדים בהם ובאיזו מידה אכן מפקח המשרד על גנים שחייבים בפיקוח לפי החוק (וייסבלאי, 2015).

על פי נתוני משרד החינוך בשנת 2014-15 למדו בגנים המפוקחים על ידי משרד החינוך 477,740 ילדים ב-17,675 כיתות גן. כ-68% מהם למדו בחינוך הרשמי ויתרתם בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן מוכש"ר³⁰). כ-68% מהגנים בחינוך המוכש"ר משתייכים לזרם החינוך החרדי. כ-3% מכלל הילדים למדו בחינוך המיוחד (וייסבלאי, 2015).

³⁰ בישראל קיימים שלושה סוגים של מוסדות חינוך: מוסדות מוכרים ורשמיים המחויבים להוראת תכנית הלימודים, אינם מממנים וזוכים ל-100% מימון ציבורי, מוסדות מוכרים ושאינם רשמיים שמפוקחים על ידי משרד החינוך אך מחויבים להוראת 75% מתכנית הלימודים ורשאים למיין תלמידים ולגבות שכר לימוד נוסף. מוסדות

ההוראה בגן הילדים היא מקצוע נשי בעיקרו. 99.3% מעובדי ההוראה בגני הילדים הן נשים. כ- 84% מהגננות הן אקדמאיות (לעומת 91% מהמורות בבית הספר היסודי ו-89% מהמורות בתיכון) 13% בעלות תואר שני ומעלה (לעומת 24% מהמורות בבית הספר היסודי ו- 38% מהמורות בתיכון). הגיל הממוצע של הגננות עומד על 43 וממוצע שנות הותק עומד על 17 (משרד האוצר, 2015).

3.1 תקציב משרד החינוך

תקציב האגף לחינוך קדם-יסודי לשנת 2015 עמד על 5,500,702,000 ₪ שהם 12% מתקציב המשרד. זהו גידול משמעותי מתקציב האגף ב-2010 שעמד על 2,641,764 ₪ והיווה בזמנו רק 5.6% מתקציב המשרד. הוא נובע משלוש הרפורמות המרכזיות שהוכרו מעלה: יישום חוק לימוד חובה לגילאי שלוש וארבע, העברת הצהרונים לאחריות משרד החינוך ורפורמת הסייעת השנייה וכן מתוספת תקציבית עבור יישום תכנית "אופק חדש" שהחלה בשנת 2007 והושלמה בשנת 2013. (לוי, 2013)

תרשים 5 - תקציב ברוטו האגף לחינוך קדם יסודי בשנים 2010-2015 במיליארדי ש"ח במחירים שוטפים

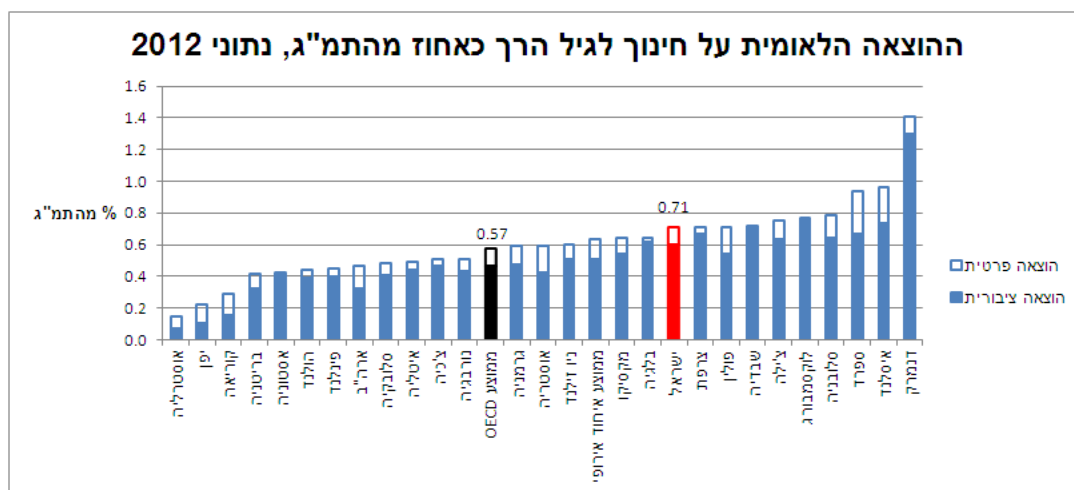


מקור: אתר משרד החינוך.

אלה ממומנים בשיעור של 75% ומוסדות פטור המשתייכים לחינוך החרדי. מוסדות אלה אינם מחויבים לתכנית הלימודים כלל וגם לא להוראות המשרד בנוגע למיון תלמידים. מוסדות אלה ממומנים בשיעור של 55% (לוי-פאור, גדרון ומושל, 2015)

בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD, ההוצאה הלאומית על חינוך לגיל הרך כאחוז מהתמ"ג בישראל גבוהה מממוצע:

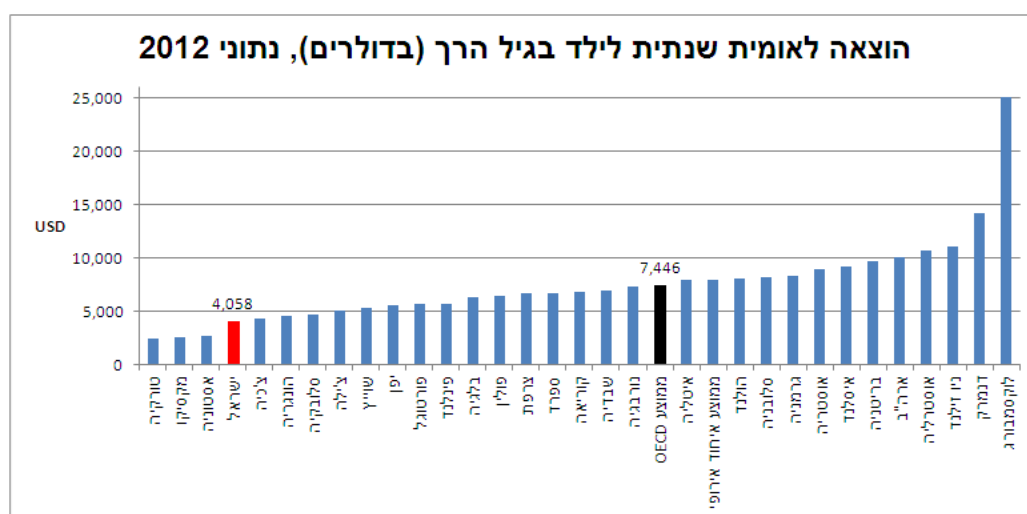
תרשים 6 - ההוצאה הלאומית על חינוך לגיל הרך כאחוז מהתמ"ג, נתוני 2012:



מקור: וולנסקי, סלע ואשר, 2015.

אולם, כשבוחנים את ההשקעה בחינוך הקדם יסודי לילד, עולה שישראל נמצאת מתחת לממוצע OECD. יש לשים לב שנתונים אלה מתייחסים לשנת 2012 ואינם מבטאים את הגידול בתקציב האגף בעקבות החלת חינוך חינם לגילאי שלוש וארבע ורפורמת הסייעת השנייה, עליהם עוד נרחיב בהמשך.

תרשים 7 – הוצאה לאומית שנתית לילד בגיל הרך (בדולרים), נתוני 2012



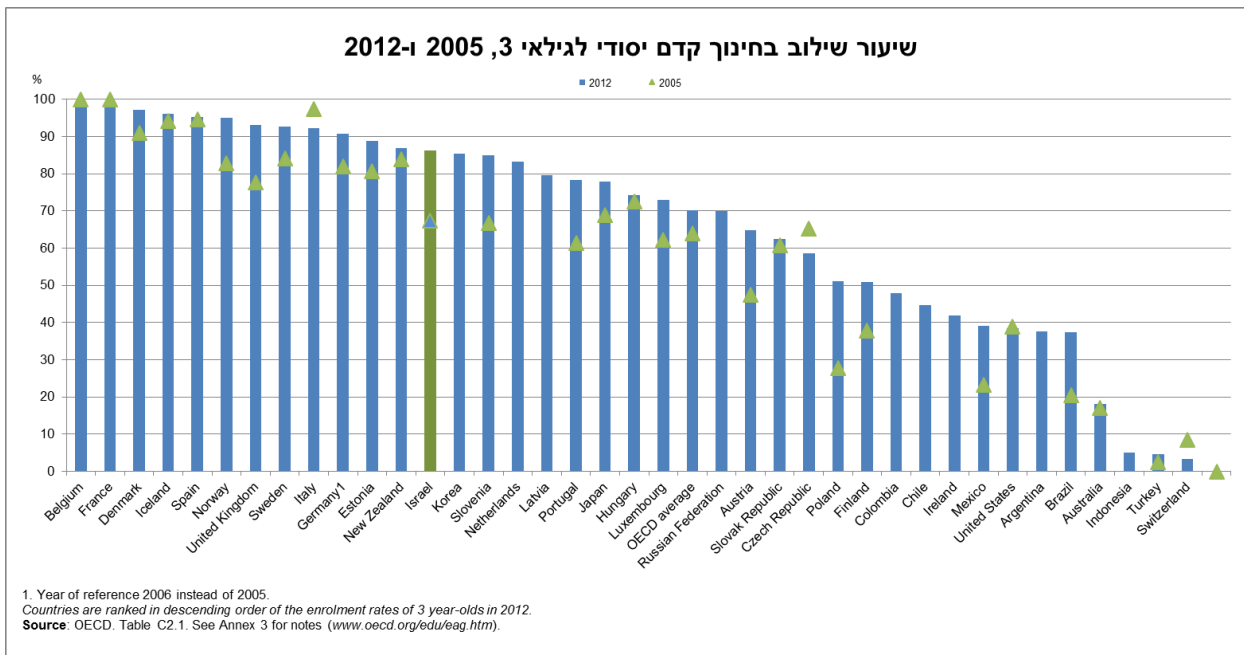
מקור: וולנסקי, סלע ואשר, 2015.

3.2 נגישות לשירותים מול איכות השירותים בחינוך הקדם יסודי

כפי שהוצג בפרק הראשון חינוך איכותי בגיל הרך מקושר עם צמצום פערים התפתחותיים, קוגניטיביים ומוטוריים בטווח הקצר ובטווח הזמן הארוך (במידה פחותה). חינוך איכותי מתבטא במאפיינים מבניים (גודל קבוצה, יחס בין מספר מטפלים ומספר ילדים, הכשרה ופיתוח מקצועי של צוות ההוראה, תכני הלימוד) ובמאפיינים תהליכיים בדגש על האינטראקציה בין צוות ההוראה לבין הילדים ומידת הרספונסיביות לצרכיהם. לעיתים קרובות, שירותים איכותיים נתפסים כמנוגדים לשירותים נגישים המתבטאים בכמה אנשים נהנים מהשירות, בזמינות שלו (במקרה של גני ילדים הכוונה למספר שעות הפעילות) ובעלות שלו. בבריטניה לדוגמה, הנגישות לשירותים נמוכה יחסית והממשלה מממנת רק 15 שעות לימוד בשבוע בגני הילדים לגילאי שלוש וארבע. מנגד, הממשלה מספקת חינוך איכותי המתבטא בקבוצות קטנות, יחס נמוך בין מטפלים וילדים וברגולציה חזקה (Ben-Galim, 2011; 2014). מודל אחר להתמודדות עם המתח בין נגישות לאיכות, קיים במדינות הסקנדינביות בהן השירותים הם נגישים ואיכותיים (Bennett & Tayler, 2006).

הנגישות לשירותי חינוך לגילאים הצעירים הולכת ועולה במדינות ה-OECD. בישראל, שיעור ההשתתפות גבוה ממוצע ה-OECD. תרשים 8 מטה, מציג את שיעור הילדים בגני ילדים לפי גיל בהשוואה למדינות ה-OECD. יש לשים לב שהתרשים מציג את נתוני 2012, היינו, לפני יישום חוק לימוד חובה לגילאי שלוש וכי כיום שיעור ההשתתפות במסגרות ציבוריות עלה ועומד על כ-89% מכלל הילדים (בחינוך הרשמי והמוכשר).

תרשים 8 – שיעור שילוב בחינוך קדם יסודי במדינות ה-OECD, 2005 ו-2012



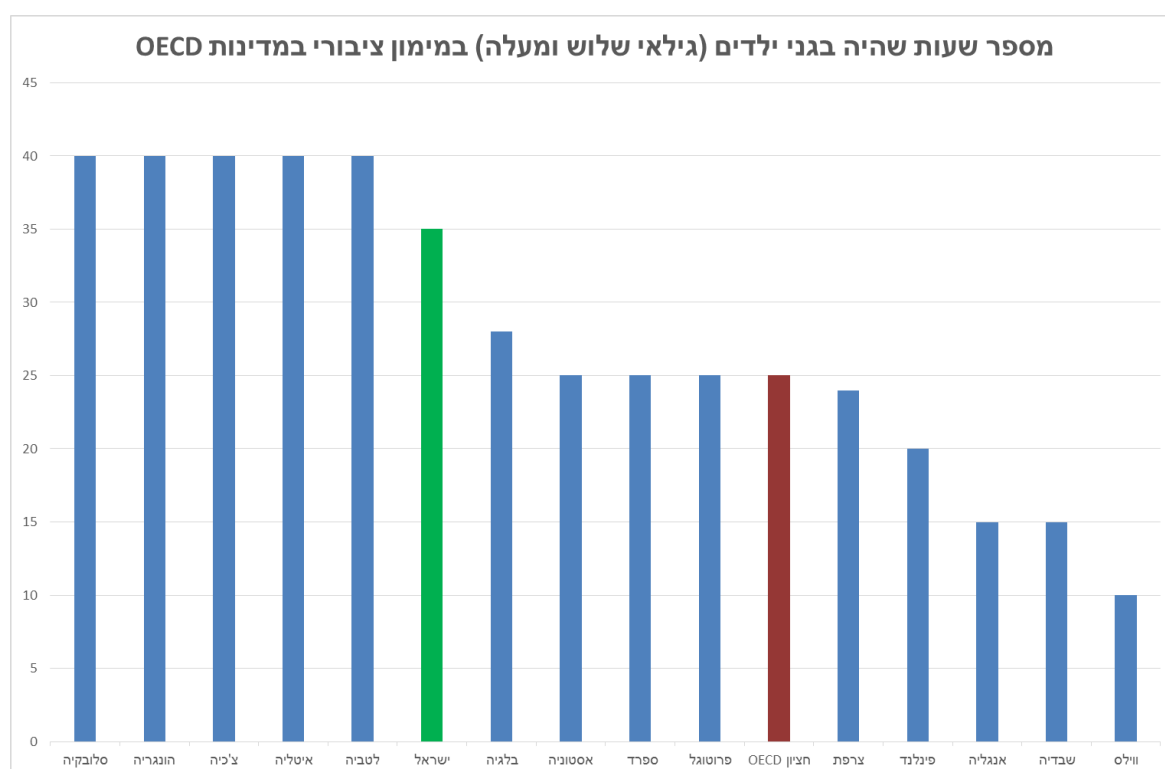
ההשתתפות בישראל בחינוך הקדם יסודי אינה דומה בין מגזרים שונים. במזרח ירושלים, ישנו מחסור בגנים ולא כל הילדים שהוריהם מעוניינים בכך זוכים לשירותי חינוך. יש לציין שבחברה

הערבית בכלל ובפרט בחברה הבדואית שיעור ההשתתפות בחינוך קדם יסודי נמוך יותר בהשוואה לחברה היהודית (מבקר המדינה, 2015).

הפער בשיעור ההשתתפות בין החברה היהודית לחברה הערבית התבטא גם בנתוני מחקר פיזה. נתוני מחקר פיזה (2009) הצביעו על פערים בהישגים במבחני פיזה לכיתות ט' (גילאי 15) בין ילדים שהשתתפו לפחות שנה אחת בחינוך קדם יסודי לבין ילדים שלא השתתפו בחינוך קדם יסודי. נתוני פיזה הצביעו על כך שב ישראל הפערים הללו גדולים במיוחד. ניתוח של ראמ"ה את הנתונים מצא, שפערים אלה משקפים בראש ובראשונה פער בין ילדים יהודים וילדים ערבים, כיוון שהתופעה של אי השתתפות בחינוך קדם יסודי נפוצה בעיקר במגזר הערבי שם כ-16% מהמשתתפים דיווחו שלא השתתפו בחינוך קדם יסודי. הניתוח של ראמ"ה העלה, שכשמחשבים את הפער האמור בנפרד בקרב תלמידים בני המגזר דובר העברית והערבית ומנכים ממנו את השפעת המשתנה החברתי-כלכלי-תרבותי, הפערים בהישגים מצטמצמים במידה ניכרת, אם כי עדיין קיימים. המחקר הזהיר שמדובר בקורלציה ולא בקשר סיבתי ויש להמשיך ולחקור את השפעת החינוך הקדם יסודי על הישגים. כמו כן הצביע המחקר על הצורך לאכוף את החוק חינוך חובה ביתר קפדנות גם במגזר הערבי (רפ וריגבי, 2011).

נתון נוסף שמשלים את התמונה לגבי נגישות גני הילדים הוא מספר שעות שהייה השבועיות בגן. תרשים 9 מלמד, ש ישראל נמצאת מעל ממוצע ה-OECD במספר שעות שהייה :

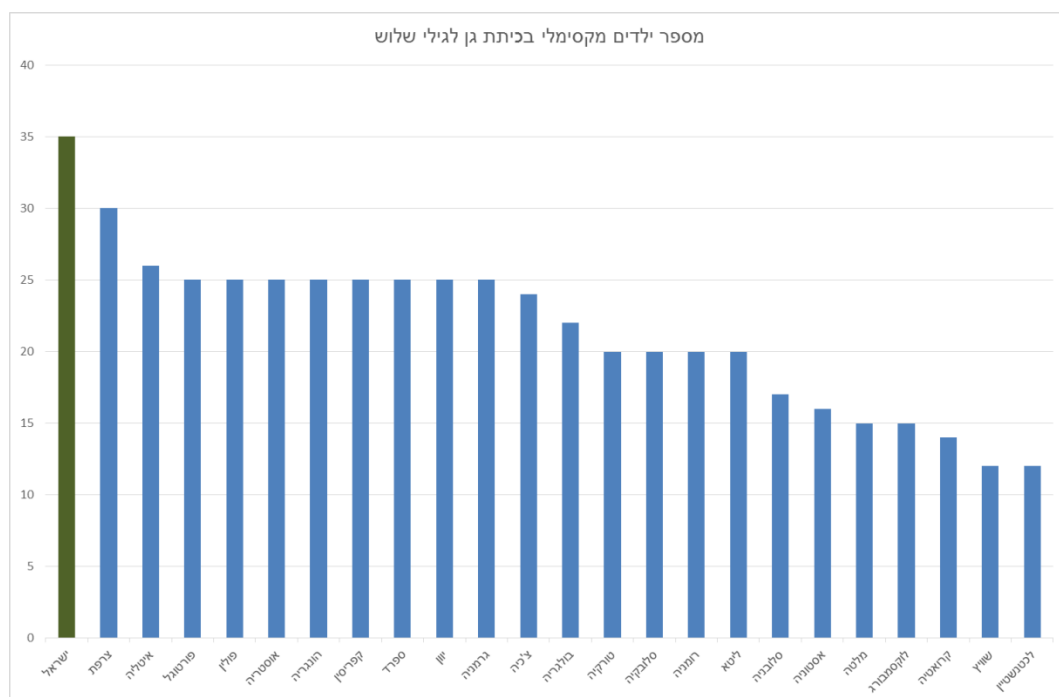
תרשים 9 - מספר שעות שהיה בגני ילדים (גילאי שלוש ומעלה) במימון ציבורי במדינות OECD



מקור: European commission, 2014

כלומר, המדיניות בישראל מציעה נגישות גבוהה למסגרות חינוך לגיל הרך. לעומת הנגישות היחסית גבוהה, איכות השירותים בישראל יחסית נמוכה. כך, ישראל מובילה בין מדינות ה-OECD במספר הילדים המקסימלי בגן לגילאי שלוש.

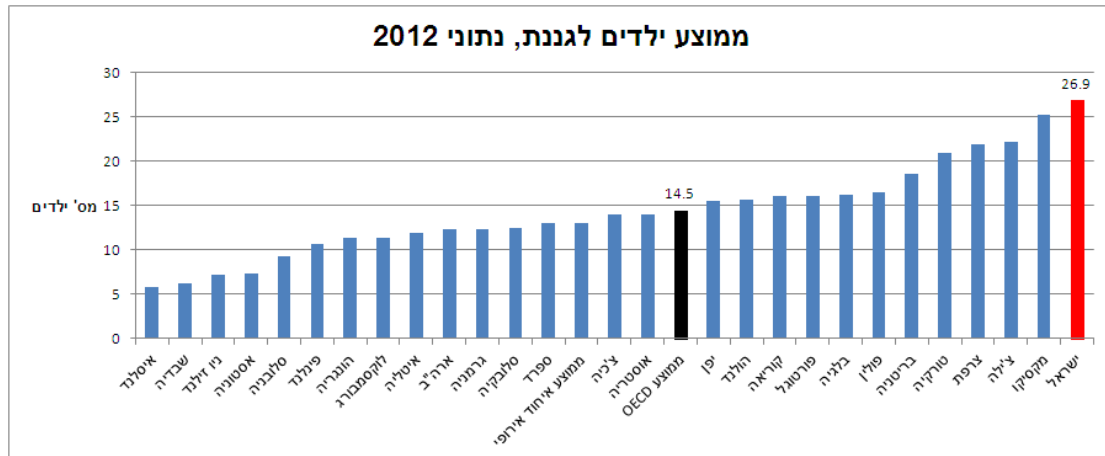
תרשים 10 - מספר ילדים מקסימלי בכיתת גן לגילאי שלוש



מקור: European commission, 2014 נתונים עבור ישראל מתוך אתר משרד החינוך

למרות התקן הגבוה, בפועל, ממוצע ילדים לגננת נמוך יותר ועומד על 27 ילדים לגננת (הכוונה לגננת ולא לאנשי צוות בכלל), לעומת ממוצע של 14.5 ילדים לגננת ב-OECD.

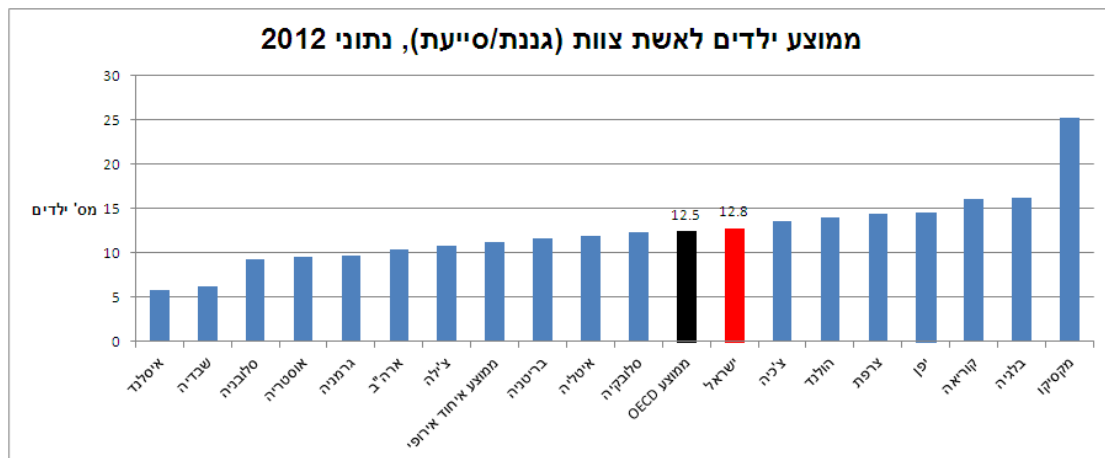
תרשים 11 – ממוצע ילדים לגננת, 2012



מקור: וולנסקי, סלע ואשר, 2015.

כשבוחנים את היחס בין מספר אנשי הצוות בכללם לבין מספר הילדים ישראל קרובה לממוצע (וולנסקי, סלע ואשר, 2015). כיוון שהנתונים מטה מתייחסים ל-2012 סביר להניח שרפורמת "הסייעת השנייה" שהחלה בשנת הלימודים הנוכחית (2014-15) הורידה את היחס בין אנשי צוות וילדים בישראל אל מתחת ממוצע ה-OECD.

תרשים 12 – ממוצע ילדים לאיש צוות (גננת/סייעת), 2012



מקור: וולנסקי, סלע ואשר, 2015.

מרכיב משמעותי נוסף באיכות מתייחס לאיכות צוות ההוראה. כפי שפורט מעלה, 84% מהגננות בישראל בעלות תואר ראשון. יש לצפות שנתון זה יעלה בעקבות דרישה רפורמת אופק חדש (ראו מטה) שכלל הגננות ברפורמה יהיו בעלות השכלה אקדמית. הגננות הן עובדות משרד החינוך. הסייעות העובדות בגן, מועסקות על ידי הרשויות המקומיות. סייעות נדרשות להיות בעלות 12 שנות לימוד והן נדרשות לקורס הכשרה ייעודי. דוח מבקר המדינה מצביע על אי הסכמות באשר לתהליכי ההכשרה של הסייעות ובאשר להסדרי ההעסקה שלהן (דוח מבקר המדינה 2015).

מהנתונים עולה, שהאיכות המבנית של השירותים בישראל נמוכה יחסית ושהיא אינה תומכת בשוויון הזדמנויות של ילדים מרקע של מוחלשות.

ממצאים מעניינים באשר לאיכות גני הילדים עולים במחקרו של ד"ר יאיר זיו, שטרם הסתיים. המחקר בחן את השפעת תכנית התערבות הכוללת פיתוח מקצועי של גננות על אקלים הגן ועל התפתחות הילדים באמצעות מדד ה- (CLASS; Classroom Assessment Scoring system) (Mashburn et al., 2008). במחקר השתתפו 50 גנים (27 בקבוצת ההתערבות; 23 בקבוצת הביקורת); בתום שנת המחקר הראשונה נמצא שה- CLASS תקף ככלי למדידת אקלים הגנים בישראל ושתוצאות הבדיקה בישראל דומות לתוצאות המדידה בארה"ב. כמו כן, המחקר הצביע על ירידה באיכות אקלים הגן בסוף השנה ביחס לתחילתה דבר שמצביע על שחיקה של הצוות. לבסוף, לא נרשמה השפעה חיובית של תכנית הפיתוח המקצועי שנערכה עם הגננות על אקלים הגן, אם כי לאור ממצאי תכניות דומות בחו"ל, זיו מקווה שתוצאות חיוביות של ההתערבות ישתקפו באקלים הגן בשנת הלימודים הבאה (קומוניקציה אישית, י. זיו, 2015).

3.3 אוניברסאליות מול פורגרסיביות

הנושא של מדיניות אוניברסלית הפונה לכלל האוכלוסייה מול מדיניות פורגרסיבית מתבטא במספר רפורמות וחוקים שקידם משרד החינוך בעשורים האחרונים:

3.3.1 יום חינוך ארוך

חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז-1997 – זהו חוק שנועד לקדם שוויון הזדמנויות של ילדים. נוסח המקורי של החוק הוא אמור היה לחול באופן הדרגתי על כלל המערכה ושבתחילת יישומו יחול ביישובים מאשכולות כלכליים-חברתיים נמוכים. בנוסח החוק מצוין: "א. מטרתו של חוק זה לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל כדי להביאו למיצוי מרבי של כישורונותיו. ב. בא להוסיף שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך, כדי להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית". החוק מיושם בגני ילדים מ-1999 אך החלתו המלאה נדחתה מספר פעמים בחוק ההסדרים. ב-2007, הוציאה שרת החינוך דאז, יולי תמיר, צו המחיל את החוק על גני ילדים צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני-ילדים), התשס"ז-2007. הצו הרחיב את החוק לגנים בהם חל החוק בבתי הספר ושמשתייכים לאשכולות 1 עד 6 של המדד החברתי-כלכלי. בצו נמנו 92 רשויות מקומיות. בעקבות דיונים בוועדת החינוך של הכנסת הוחל צו זה גם על גני-ילדים בחינוך המיוחד, וכן על גני-ילדים חרדיים שיצטרפו אליו גם הם. במסגרת המלצות וועדת טרכטנברג הומלץ על הנהגת יום חינוך ארוך לכלל הילדים בגילאי שלוש עד תשע ועל סבסוד דיפרנציאלי של הארכת יום הלימודים בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של היישובים. ההמלצות אושרו על ידי הממשלה, ובהן הנהגת חינוך ציבורי חנם לבני שלוש עד ארבע (עליו יורחב בהמשך) וסבסוד מסגרות לימודיות אחר הצהריים (ישורון, 2012). המלצות ועדת טרכטנברג יושמו באופן חלקי. חוק חינוך ארוך אינו מיושם כמדיניות אוניברסלית אלא כמדיניות פורגרסיבית הפונה לאשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים. גם מדיניות המימון של יום חינוך ארוך ושל הצהרונים היא פורגרסיבית כאשר עלות השירות נקבעת על פי מבחן אמצעים של המשפחה.³¹ יחד עם זאת, לא ברור האם מדיניות זו משיגה את מטרתה ואכן פועלת לצמצום פערים, במיוחד לאור עדויות מהמחקר לפיו תוספת שעות אינה בהכרח תורמת לשיפור הישגים (Caroly, Kilburn, & Cannon, 2006). יחד עם זאת, להחלת יום חינוך ארוך הייתה השפעה חיובית אחרת על הכנסת אימהות. מחקר שבחן שאלה זו מצא שלהחלת יום חינוך ארוך הייתה תרומה חיובית אך לא מובהקת להגדלה במספר חודשי העבודה של קהל האמהות, אך תרומה חיובית ומובהקת לעליה במספר חודשי העבודה של אמהות חד הוריות. ממצא נוסף מצביע על עליה ברמת ההכנסה של אמהות בעקבות החוק (וייסבלאי ואחרים, 2015). כלומר, ליום חינוך ארוך יכולות להיות השפעות חיוביות על הכנסה ועל צמצום אי שוויון כלכלי אותן יש לעמוד מול השלכות שליליות אפשריות של שהייה במסגרת החינוכית לאורך שעות רבות המוזכרת בחלק מהמחקרים על הילדים (Caroly, Kilburn, & Cannon, 2006).

3.3.2 רפורמת אופק חדש

³¹ מחקר הערכה בחן את השפעת התכנית על שיפור הישגים וצמצום פערים בקרב תלמידי בית ספר יסודי אך לא נערך מחקר דומה שבחן את השפעת התכנית בגנים (רימון ורומנוב, 2009)

ב-2011 הצטרפו 99% מהגנים המוכרים והרשמיים לרפורמת "אופק חדש" (וייסבלאי, 2013). הרפורמה, מהווה בראש ובראשונה הסכם שכר חדש עם הסתדרות המורים ובנוסף יש בה מספר מרכיבים מבניים ופדגוגיים. במסגרת הרפורמה, הוארך יום הלימודים בכלל הגנים הציבוריים ב-40 דקות. כמו כן, בעקבות אופק חדש נדרשות כלל הגנות לתואר אקדמי. הסכם השכר החדש האריך את מספר שעות השהיה של הגנות בגן במטרה לאפשר עבודה פרטנית של הגנות עם ילדים וכן לאפשר עבודה בקבוצות קטנות של ילדים, שיפור הקשר והתקשורת עם ההורים ופיתוח תכניות פעילות (אין הכוונה לתכניות לימודים שכן המשרד הוא הקובע את הקוריקולום). מרכיב נוסף ברפורמה הוא הבניה של ההתפתחות המקצועית של הגנות בהלימה עם השינויים המבניים והציפיות הפדגוגיות ברפורמה. הנושאים המרכזיים להתפתחות מקצועית הם: הכשרת הצוות לאיתור, זיהוי ומתן מענה אישי ומקצועי לצרכים הייחודיים והפרטניים של הילדים בתחום הלימודי והחברתי, פיתוח דגמי הוראה-למידה מגוונים לקידום למידה פרטנית וקבוצתית, לצד שילוב דגמים שונים לפיתוח סדר יום משמעותי בגן, בניית קשרי שותפות בוני אמון עם הורים וגורמי רשות וקהילה להשבחת העשייה בגן. לבסוף, במסגרת רפורמת אופק חדש פותח על ידי ראמ"ה כלי להערכת גנות במטרה לשפר את ביצועי ההוראה והלמידה בגנים. עד לתכנית החדשה הערכת גנות נעשתה על ידי כל מפקחת בנפרד ללא כלים וקריטריונים אחידים וכלי זה מאפשר האחדה של תהליך ההערכה ([אתר האגף לחינוך קדם יסודי](#)).

דוח מבקר המדינה שבחן את יישום הרפורמה, הצביע על מספר ליקויים ונקודות לשיפור בתהליך. בין השאר, הצביע הדוח על כך שבפועל לא מתקיימת עבודה פרטנית של הגנות עם הילדים, מרבית הגנות אינן עורכות מיפוי שמטרתו להעריך את כישורי הילדים ולאתר קשיים, פחות ממחצית מהגנות מקיימות פגישות אישיות עם ההורים. דוח מבקר המדינה מצטט מתוך מחקר ההערכה של ראמ"ה באשר לתפיסת הגנות את השפעה של הרפורמה על הישגי והתפתחות התלמידים: "בנושא השפעת הרפורמה על ההישגים הקוגניטיביים של הילדים, החוויה הרגשית-חברתית שלהם, מיומנויותיהם החברתיות וביטחונם העצמי סברו כמחצית הנסקרים - הגנות וההורים - הן במחקר התשע"ב, הן במחקר התשע"ג, שהרפורמה אינה משפיעה על היבטים אלה, לא לחיוב ולא לשלילה" (מבקר המדינה, 2015 עמ' 872). דוח מבקר המדינה הצביע על כך שפיתוח הכלי להערכת גנות לא הושלם ובשנת הלימודים התשע"ה לא התאפשר השימוש בכלי (מבקר המדינה, 2015).

רפורמת אופק חדש היא בעלת מאפיינים אוניברסאליים. משתתפים בה כלל גני הילדים הציבוריים וכלל הגנות. מאפייני התכנית תומכים בשיפור האיכות המבנית והתהליכית בגני הילדים, ובפרט דרישות ההשכלה, התכנים המיוחדים של ההתפתחות המקצועית של הגנות והדגש על עבודה פרטנית ותקשורת עם ההורים. יחד עם זאת הועלו ביקורות כלפי התכנית על שהארכת שעות השהות של הילדים במסגרת אינה לטובתם וכי הגנים אינם ערוכים לתת מענה לילדים צעירים עד שעות הצהריים (ראה לדוגמא שלה, 2011; שמש, 2012).

3.3.3 חינוך חינוך לגילאי שלוש וארבע

בשנת 1984 אושר תיקון 26 לחוק לימוד חובה, התש"ט 1949 שהחיל את החוק על ילדים בני שלוש וארבע. יישום התיקון במלאו נדחה שנים בחוק ההסדרים, והוחל בהדרגה, תחילה על

ישובים מאשכולות 1-2 וב-2011 הוחל החוק גם על אשכול 3. בגני ילדים ציבוריים שבפיקוח משרד החינוך בשובים בהם לא חל החוק, נקבע שכר לימוד מדורג ועלויות ההפעלה נחלקו בין משרד החינוך, הרשות המקומית וההורים (וורגן, 2009).

בשנת 2012, בעקבות המלצות וועדת טרכטנברג, התקבלה החלטת ממשלה 4088 על החלת חינוך חנם מגיל שלוש. יש להבהיר כי משמעות ההחלטה איננה החלת החוק אלא מתן חינוך חנם (לא חובה) באותם אזורים שבהם החוק לא חל. עלות יישום החוק עמדה על 7.55 מיליארד ₪ והיא כללה בניה של גנים חדשים ואת עלויות כוח האדם. במסגרת יישום החלטת הממשלה נבנו 2,835 כיתות גן חדשות ונוספו 2,618 גננות (וייסבלאי, 2015). החלת חוק חינוך חנם אמורה להיות צעד בדרך למימוש התיקון מ-1984 לחוק לימוד חובה, היינו לחיל חובת לימוד על גילאי שלוש וארבע. אולם הכוונה נתקלה בהתנגדות של ציבור ההורים והמשרד מצדו הודיע שאין לו כוונה לאכוף את החוק בשנת הלימודים הנוכחית (דטל, 2015).

המהלך של הנהגת חינוך חנם לכלל הילדים הוא מהלך רגרסיבי בעיקרו, והנהנים המרכזיים ממנו הם הורים ממעמד הביניים, שלפני הרפורמה ילדיהם התחנכו בגנים פרטיים או בגנים מוכרים שם נקבע להם שכר לימוד בהתאם למבחן אמצעים.

3.3.4 רפורמת הסייעת השנייה

לקראת שנת הלימודים 2015-16 ובעקבות הביקורת הציבורית על צפיפות בגנים³² ובפרט גנים לגילאי שלוש וארבע, התקבלה החלטה לשפר את התקינה בגנים אלו ולממן עלות סייעת שנייה בגנים בהם 30 ילדים ומעלה. יש לציין, שבחלק מהגנים ברשויות מבוססות כלכלית, כבר מימנו סייעת נוספת עוד לפני הרפורמה, לעיתים במימון הרשות המקומית ולעיתים באמצעות גביה ישירה מההורים. על פי המתווה הראשוני של הרפורמה, עלות הסייעת השנייה אמורה הייתה להתחלק באופן פרוגרסיבי. רשויות מקומיות חזקות היו משלמות מחצית מעלות הסייעת ומשרד החינוך משלים את המחצית השנייה, ואילו רשויות חלשות יישאו רק ב-10% מעלות הסייעת. רשויות שבתוך יישאו ב-20-30% מהעלות. מרכז השלטון המקומי התנגד לתקצוב הפרוגרסיבי (אמסטרדםסקי, 2015). המחלוקת נפתרה בהסכמה שהמדינה תישא במלא עלות הסייעת השנייה עבור רשויות מוחלשות וב-80% מעלות הסייעת השנייה עבור רשויות חזקות. פתרון זה מפחית בצורה משמעותית מעקרון הפרוגרסיביות שהנחה את קובעי המדיניות כשהרפורמה יצאה לדרך.

כחלק מרפורמת הסייעת השנייה, החיל המשרד שינויים בתהליכי הפיתוח המקצועי של גננות באמצעות יצירת תפקיד "גננת מובילה". הנחת היסוד של רפורמת הגננות המובילות מבטאת שינוי בתפיסת הידע בחינוך הקדם יסודי ("הידע מצוי אצל כלנו" - כלל השותפים במערכת ולא רק ידע "מלמעלה למטה"). מהנחת היסוד הזו נגזר השינוי המבני המוצג בדרכי העבודה של המשרד – תהליך של ביזור סמכויות למפקחות, מעבר לעבודה באשכולות גיאוגרפיים, הדגשה של שיתופי פעולה בין גורמים שונים בתוך המערכת ובדגש על הרשות המקומית, הצמחת דרג נוסף של מנהיגות במערכת – גננות מובילות והדגשה של פרואקטיביות, יזמה, ייחודיות גנית במערכת. מטרה נוספת של התכנית היא מענה לבדידות המקצועית המאפיינת את העבודה המקצועית

³² דוגמת קמפיין "טרום טרום טראומה" - http://www.anu.org.il/group_messages/122.htm

באמצעות תהליך מתמשך של למידת עמיתים. הרפורמה של הגננות המובילות מקיפה את כלל הגננות בגנים המוכרים (אתר משרד החינוך).

סיכום

בעשור האחרון קודמו מספר רפורמות רחבות היקף בחינוך הקדם יסודי בישראל. רפורמות אלה לוו בהגדלה תקציבית משמעותית של האגף לחינוך קדם יסודי. סקירת הרפורמות מלמדת, שבמתח שבין נגישות לאיכות, נותנות הרפורמות הללו עדיפות לנגישות לשירותים המתבטאת בהגדלה של מספר שעות השהיה בגן ובשיעור גבוה של ילדים המשולבים בגנים. יש לסייג ולציין, שקיימים פערים בנגישות לשירותים בין מגזרים שונים בדגש על נגישות פחותה בחברה הערבית. מנגד נראה, שהאיכות המבנית של גני הילדים, נמוכה הן יחסית למקובל במרבית המדינות המפותחות והן בהשוואה לממצאים מהספרות המחקרית. רפורמה הסייעת השנייה בגנים הילדים שיפרה את תקינת כוח האדם בגנים ואת היחס בין מחנכים לילדים, אולם גודל הקבוצה נותר ללא שינוי. באשר לאיכות התהליכית בגנים, מלבד המחקר של זיו שבחן אקלים גן בעזרת ה-CLASS, לא נמצאו מחקרים שבחנו את הגנים מהפרספקטיבה הזו. ולכן קשה להסיק לגבי האיכות התהליכית בגנים. סקירת הספרות גם מטילה ספק באשר לתרומה של ריבוי שעות השהיה בגנים לאיכות החינוך. עוד מוסיפה סקירת הספרות, שהמרוויחים הגדולים מחינוך איכותי הם ילדים ממשפחות מוחלשות.

במתח הקיים בין מדינות אוניברסאליות למדיניות פרוגרסיבית נראה שהכף נוטה לכיוון מדיניות אוניברסאלית, במסגרתה מספק המשרד שירותים דומים לכל הילדים במדינה. עקרונות של פרוגרסיביות מתבטאים במדיניות של "יום חינוך ארוך" שניתן למספר מצומצם של יישובים ובתכנית התחלה טובה שהיא תכנית תוספתית שמיועדת לילדים שאותרו על ידי רשויות הרווחה. הרפורמה הגדולה והיקרה ביותר בשנים האחרונות – חינוך חינוך לגילאי שלוש וארבע היא רפורמה גרסיבית בעיקרה שכן היא מבטאת מעבר ממדיניות פרוגרסיבית למדיניות אוניברסאלית והיא מעבירה משאבים למעמד הביניים ולמעמד הגבוה. גם רפורמת הסייעת השנייה, שאמורה הייתה להסתמך על מדיניות מימון פרוגרסיבית, נותרה בסופו של דבר עם יסוד פרוגרסיבי דל. יחד עם זאת, המחקר מראה שילדים ממשפחות מוחלשות מרוויחים יותר מחינוך איכותי ולכן ניתן לצפות שרפורמת הסייעת השנייה תשרת אותם. אולם נקודה זו מצריכה מחקר מקיף.

ככלל, השילוב בין שתי המגמות (העדפת נגישות על פני איכות והאוניברסליות על פני פרוגרסיביות), אינו מפצה ילדים ממשפחות מוחלשות על הפערים חברתיים-כלכליים בהשוואה לילדים ממשפחות ממצבים חברתיים-כלכליים ממוצעים ומעלה. במצב בו גני הילדים הטרוגניים מבחינת המיצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה, ילדים ממשפחות מוחלשות היו יכולים להרוויח מסוג כזה של מדיניות. אולם היישובים בישראל נבחנו זה מזה באשכולות חברתיים-כלכליים שלהם וגם כאשר ישנם יישובים הטרוגניים, ישנם פערים בין שכונות מגורים. כיוון שגני ילדים הם לרוב שכונתיים, סביר להניח שהרווח כאן עבור ילדים ממשפחות מוחלשות קטן.

4. מצב המחקר בתחום החינוך לגיל הרך – פדגוגיה ומדיניות

מחקר החינוך בתחום הגיל הרך בישראל אינו מתקדם בדומה למחקרים הנעשים בתחום בארה"ב ובחלק ממדינות אירופה. הפער מתבטא בשלוש קטגוריות מרכזיות – מטרות ותחומי המחקר, כלי המחקר והיקף המחקר. ככלל, מרבית המחקרים בישראל אינם חותרים להצביע על סיבתיות והשפעה של תכניות התערבות שונות על שיפור בהישגים ועל שוויון הזדמנויות. גם מחקרי הערכה רחבי היקף, נעצרים רובם ברמת בחינת יישום המדיניות והטמעתה ואינם ממשיכים לבחינת השפעת התכנית על ילדים ופעוטות. דוגמא לסוג זה של מחקרים היא תכנית ההערכה של "התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון" שאמנם אוספת נתונים על הילדים המשתתפים בתכנית אך אינה מודדת את השפעתה בדומה לאופן המדידה של תכנית HS ו-EHS האמריקאיות. מבחינה מתודולוגית, וכפועל יוצא מהגדרת המטרות, ישנו מיעוט של מחקרי בחירה רנדומלית ומבוקרת (RCT) שמאפשרים להסיק על סיבתיות והשפעה של גורמים מתערבים. מאפיין נוסף של המחקרים בישראל הוא גודל מדגם קטן, בהשוואה למחקרים שצוטטו בפרק הראשון דוגמת ה-HS וה-EPPSE שהסתמכו על מדגם של אלפי משתתפים. לבסוף, ישנו מיעוט של מחקרים ארוכי טווח שבוחנים את השפעת תכניות התערבות לאורך שנים. כתוצאה מכך, מרבית המחקרים בוחנים את מידת היישום ולא את מדינת ההשפעה של המדיניות וקשה ללמוד מהם על מידת האפקטיביות שלה.

במהלך שיחות בלתי פורמליות שקיימתי עם קובעי מדיניות, חוקרים ואנשי שטח, נשמעה הטענה שניתן לוותר בישראל על מחקרים מהסוג הזה (מחקרי RCT, ארוכי טווח המבוססים על מדגם גדול) בשל עלותם הגבוהה ולהסתמך על נתוני מחקרים דומים שנעשים במדינות אחרות. מבלי לבטל את הרציונל מאחורי טענה זו, יש לבחון האם יש נתונים המייחדים את ישראל בהשוואה למדינות אחרות ושיש סבירות שיביאו לתוצאות אחרות במקרה הישראלי. דוגמא אחת לנתון מסוג זה היא בסטנדרטים הנמוכים יחסית הנהוגים במרבית המסגרות לגילאי לידה עד שלוש ובקיום שני סוגי מסגרות – מסגרות מוכרות ומפוקחות ומסגרות שאינן מוכרות ומפוקחות. בגני ילדים לגילאי שלוש ומעלה הרפורמה האחרונה של "הסייעת השנייה" מזמנת אפשרות לבחון את נושא השפעת היחס בין מטפלים לילדים. גם הצפיפות בכיתות הגן יחסית למדינות אחרות מזמנת אפשרויות למחקר אורך טווח שתוצאותיו רלוונטיות למקרה הישראלי.

בהתבסס על הנאמר מעלה, יש מקום לשקול הקמה של מאגר מידע לחוקרים, שיציג נתוני אורך מגוונים המתבססים על מדגם רחב, בדומה למאגרים ה-NAEYC, Early Childhood Longitudinal Program, ומאגר הנתונים של HS - nationally representative Head Start Survey (FACES), Family and Child Experiences, כולם בארה"ב. מאגר מסוג זה רצוי שיבנה בהלימה למאגרי נתונים קיימים דוגמת נתוני הלמ"ס, נתוני הביטוח הלאומי, נתוני התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ונתוני ראמ"ה.

נושא משמעותי נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא איסוף נתונים שיטתי על ידי משרדי הממשלה (משרד החינוך, הכלכלה והרווחה) ואפשרות להנגישם לחוקרים, תוך שמירה על צנעת הפרט. משרד החינוך החל בשנה האחרונה בפתיחת תקציב המשרד וכן מתפרסמים נתוני המיצ"בים

אולם קהל היעד שלהם הוא הציבור הרחב ולא חוקרים (אי אפשר להוריד את הנתונים לתכנת אקסל או SPSS) ובדומה למה שנאמר קודם לכן, המאגרים הקיימים אינם מתקשרים עם מאגרים אחרים.

5. סיכום

המשותף למדיניות מעונות היום, הנמצאת באחריות משרד הכלכלה, ולמדיניות החינוך הקדם יסודי היא העדפה של נגישות לשירותים, היינו, מחיר, זמינות, ומשך השעות במסגרת, על פני איכות השירותים. ממצאים מהמחקר, לעומת זאת, חוזרים ומדגישים את חשיבות איכות השירותים ובפרט לשיפור התפתחותם והישגיהם של ילדים ממשפחות מוחלשות. יש לכך משנה חשיבות, לאור השלכות שליליות שנמצאו במחקר לחינוך במסגרת שאינה איכותית מחד גיסא, והאיכות המבנית והתהליכית הנמוכות המאפיינות בפרט את מעונות היום. הסקירה מצביעה על כך, שבמתכונתם הנוכחית מעונות היום אינם נותנים מענה מספק לילדים ממשפחות מוחלשות וכי דרושה חשיבה מחודשת על קהל היעד של מעונות היום, דרכי המימון שלהם והפיקוח עליהם ועל יתר מסגרות החינוך הבלתי מופקחות. יש לציין שעל אף שהמדיניות נותנת העדפה לנגישות (המתבטאת בעיקר במחיר) על פני איכות, גם הנגישות למעונות אינה מלאה כיוון שרק 23% מהילדים בישראל מתחנכים במעונות היום המוכרים.

גם במשרד החינוך ישנה העדפה של נגישות על פני איכות המתבטאת בגודל הקבוצה ובהגדלת משך השהות בגני הילדים במסגרת "אופק חדש". הרפורמה האחרונה של הסייעת השלישית מהווה שינוי מגמה ומהווה מדיניות המקדמת את האיכות המבנית של הגנים. יחד עם זאת, מיבחנה העיקרי של הרפורמה יהיה בהצלחת היישום וביכולת לתרגם את המדיניות למעשה שישנה בסופו של דבר לטובה את הפרקטיקות הנהוגות בגן הילדים, כך שיפעלו לקידום ילדים ממשפחות מוחלשות.

במשרד החינוך, נראה שהרפורמות האחרונות נתנו העדפה למדיניות אוניברסלית, הפונה לכלל האוכלוסייה על פני מדיניות פרוגרסיבית, שנותנת העדפה לקבוצות המוחלשות. העדפה זו מתבטאת ברפורמת הסייעת השלישית, ברפורמה של חינוך חינם לגיל שלוש ובאופק חדש הפונות לכל שכבות האוכלוסייה באופן שווה. מדיניות מעונות היום היא פרוגרסיבית יותר, והיא מתבטאת בדירוג תשלומי ההורים לפי מבחני הכנסה. יחד עם זאת, כיוון שמבחן הקבלה למעונות מדגיש תעסוקה, המדיניות אינה כוללת בהכרח את הקבוצות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית.

הסקירה מראה, שהמדיניות בשני המשרדים מתקשה יותר לתת מענה בחברה הערבית. מעונות יום אינם פרוסים בישובים ערבים באופן שמייצג את חלקם באוכלוסייה. גם במשרד החינוך אחוזים גבוהים משמעותית של ילדים ערבים לא משתתפים בחינוך קדם יסודי (או מתחילים אותו מאוחר יותר) בהשוואה לילדים יהודים, במיוחד במזרח ירושלים ובקרב הישובים הבדואים. מעבר למשמעות הפשוטה של קושי באספקת שירותים לקבוצה בחברה הישראלית, יש לקושי זה חשיבות בשל העוני המאפיין את החברה הערבית ומשום שרבים מהילדים המוחלשים בישראל הם ערביים.

נראה שבהן באשר למדיניות מעונות היום והן באשר למדיניות החינוך הקדם יסודי יש מקום לתת את הדעת על האופן שבו מערכות החינוך יכולות לתת מענה לצרכיהם של ילדים ממשפחות

מוחלשות. על המדיניות בהקשר זה לשלב בין פרוגרסיביות, היינו, העברת משאבים ייעודיים לאוכלוסיות מוחלשות, לבין איכות הנחוץ לשם שיפור הישגים של ילדים ממשפחות מוחלשות. העבודה עם אוכלוסיות מוחלשות מאתגרת את שני התחומים כיוון שבעוד שבמעונות היום תכנית הלימודים והפיתוח המקצועי של הצוות תלויים לעיתים קרובות ברמת המעון הבודד, בגני הילדים היסוד האוניברסלי של המדיניות חזק מאוד. סוגיה זו יכולה להציב אתגר לקובעי המדיניות בשני המשרדים.

מכנה משותף נוסף של המדיניות לגיל הרך בכללותה הוא חסרוננו של מחקר הבוחן השפעה וסיבתיות, בעיקר כשמדובר ברפורמות רחבות. בעיקר בתחום מעונות היום יש גם מחסור בנתונים בסיסיים הנחוצים לתהליכי קבלת ההחלטות. המחקר בקרב שתי קבוצות הגיל יכול להרוויח מיצירה של מאגר נתונים משמעותי הפתוח לשימושם של החוקרים ושניתן להצליב אותו עם נתונים מתוך מאגרי המידע של הביטוח הלאומי, הלמ"ס וראמ"ה.

בסיום סקירה זו יש מקום לציין שני מהלכים שיכולים להביא לשינוי בתחום הגיל הרך בישראל. הראשון, הוא המאמץ של הקואליציה למען הגיל הרך בכנסת, בהובלת חה"כ טרכטנברג וחה"כ אלאלוף לקדם הקמת רשות לגיל הרך שתקבל את האחריות לרגולציה של התחום ולתיאום בין שחקנים שונים. המהלך השני הוא העברת האחריות למעונות היום ממשרד הכלכלה למשרד החינוך שעולה שוב לסדר היום הפוליטי והציבורי. שני המהלכים הללו, ובפרט אם ילוו בתקציב שייועד לשיפור איכות השירותים במסגרות יכולים לתרום להגברת שוויון ההזדמנויות ויש לקוות שיבשילו לכדי מעשה.

- Adi-Japha, E., & Klein, P. S. (2009). Relations between parenting quality and cognitive performance of children experiencing varying amounts of childcare. *Child Development*, 80(3), 893-906.
- Arataki, N. H. (2004). For ECE Review of Regulation of Early Childhood Education: Consultation Document. Retrived from: <http://www.lead.ece.govt.nz/ManagementInformation/RegulatoryFrameworkForECEServices.aspx> Ben-Galim, D. (2011). *Making the case for universal childcare*. Retrieved from IPPR website: <http://www.ippr.org>
- Ben-Galim, D. (2014). No more baby steps: A strategy for revolutionising childcare. Retrieved from Institute for Public Policy Research website: http://www.ippr.org/assets/media/publications/pdf/No-more-baby-steps_Jun2014.pdf
- Bennett, J., & Tayler, C. P. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. OECD. Retrived from: <http://www.oecd.org/newsroom/37425999.pdf>
- Campbell, J. J., Lamb, M. E., & Hwang, C. P. (2000). Early child-care experiences and children's social competence between 11/2 and 15 years of age. *Applied Developmental Science*, 4(3), 166-176.
- Chetty, R. e. a. (2010). How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR. http://obs.rc.fas.harvard.edu/chetty/STAR_slides.pdf.
- Duncan, G. J., Yeung, W. J., Brooks-Gunn, J., & Smith, J. R. (1998). How much does childhood poverty affect the life chances of children?. *American sociological review*, 406-423.
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from - http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf
- Furstenberg, F. F. (2011). The challenges of finding causal links between family educational practices and schooling outcomes. *Whither opportunity*, 465-482.
- Gambaro, L., Stewart, K., & Waldfogel, J. (2013). Equal access to high quality early education and care? Evidence from England and lessons from other countries.
- Garber, H. L. (1988). *The Milwaukee Project: Preventing Mental Retardation in Children at Risk*. American Association on Mental Retardation, 1719 Kalorama Rd., NW, Washington, DC.
- Garces, E., Thomas, D., & Currie, J. (2000). Longer term effects of Head Start (No. w8054). National Bureau of Economic Research.
- Hart, B., & Risley, T. R. (1995). *Meaningful differences in the everyday experience of young American children*. Paul H Brookes Publishing.
- Hausfather, A., Toharia, A., LaRoche, C., & Engelsmann, F. (1997). Effects of Age of Entry, Day-care Quality, and Family Characteristics on Preschool Behavior. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 38(4), 441-448.
- Head Start Program Facts, 2014. Head Start Website. Retrieved from <http://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/data/factsheets/docs/hs-program-fact-sheet-2014.pdf>
- Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2004). The productivity argument for investing in young children. New York: Committee for Economic development, Unites States. .
- Heckman, J. J. (2012). The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. Retrived from, <file:///C:/Users/Smadar/Downloads/Heckman%20Investing%20in%20Young%20Children.pdf>
- Heckman, J. J., Stixrud, J., & Urzua, S. (2006). *The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior*. National Bureau of Economic Research.
- Hoff, E., & Tian, C. (2005). Socioeconomic status and cultural influences on language. *Journal of Communication Disorders*, 38(4), 271-278.

- Johnson, U. Y., Martinez-Cantu, V., Jacobson, A. L., & Weir, C. (2012). The Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters program's relationship with mother and school outcomes. *Early Education & Development, 23*(5), 713-727.
- Karoly, L. A., Kilburn, M. R., & Cannon, J. S. (2006). *Early childhood interventions: Proven results, future promise*. Rand Corporation.
- Love, J. M., Harrison, L., Sagi-Schwartz, A., Van IJzendoorn, M. H., Ross, C., Ungerer, J. A., ... & Chazan-Cohen, R. (2003). Child care quality matters: How conclusions may vary with context. *Child development, 74*(4), 1021-1033.
- Magnuson, K. A., Ruhm, C., & Waldfogel, J. (2007). Does prekindergarten improve school preparation and performance? *Economics of Education Review, 26*(1), 33-51.
- Mashburn, Andrew J., Robert C. Pianta, Bridget K. Hamre, Jason T. Downer, Oscar A. Barbarin, Donna Bryant, Margaret Burchinal, Diane M. Early, and Carollee Howes. (2008). "Measures of classroom quality in prekindergarten and children's development of academic, language, and social skills." *Child development* 79, no. 3: 732-749.
- Melhuish, E. C. (2004). A literature review of the impact of early years provision on young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds. *London: Institute for the Study of Children, Families & Social Issues*.
- Melhuish, E., Ereky-Stevens K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Broekhuizen, M., Slot, P. & Leseman, P. (2015). A Review of Research on The Effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) on Child Development (in press).
- Nievar, A. M., Jacobson, A., Chen, Q., Johnson, U., & Dier, S. (2011). Impact of HIPPY on home learning environments of Latino families. *Early Childhood Research Quarterly, 26*(3), 268-277.
- OECD. (2011). Encouraging quality in early childhood education and care (ECEC). OECD Publishing. Retrived from: <http://www.oecd.org/edu/school/48623811.pdf>
- Pascal, C., Bertram, T., Delaney, S., Nelson, C., Booth, C., Kostadintcheva, K., & Bram, A. (2013). Evidence to inform the Childcare Commission. Retrived from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212614/DFE-RR285.pdf
- Peck, L. R. & Bell, S. H. (2014). The Role of Program Quality in Determining Head Start's Impact on Child Development. OPRE Report. Retrieved from http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/opre/hs_quality_report_4_28_14_final.pdf
- Pierson, D. E., Walker, D. K., & Tivnan, T. (1984). A School-Based Program from Infancy to Kindergarten for Children and Their Parents. *The Personnel and Guidance Journal, 62*(8), 448-455.
- Puma, M., Bell, S., Cook, R., Heid, C., Broene, P., Jenkins, F & Downer, J. (2012). Third Grade Follow-Up to the Head Start Impact Study: Final Report. OPRE Report 2012-45. *Administration for Children & Families*.
- Raver, C. C., Jones, S. M., Li-Grining, C., Zhai, F., Bub, K., & Pressler, E. (2011). CSRP's impact on low-income preschoolers' preacademic skills: self-regulation as a mediating mechanism. *Child development, 82*(1), 362-378.
- Sammons, P., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Grabbe, Y., & Barreau, S. (2007). *Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11): Summary Report, Influences on Children's Attainment and Progress in Key Stage 2: Cognitive Outcomes in Year 5*. Institute of Education, University of London/Department for Education and Skills.
- Schweinhart, L. J. (2003). Benefits, Costs, and Explanation of the High/Scope Perry Preschool Program.
- Solheim, E., Wichstrøm, L., Belsky, J., & Berg-Nielsen, T. S. (2013). Do time in child care and peer group exposure predict poor socioemotional adjustment in Norway?. *Child development, 84*(5), 1701-1715.
- Soukakou, E., Ereky-Stevens, K., Sylva, K., Eisenstadt, N., & Mathers, S. (2014). Sound Foundations *A Review of the Research Evidence on Quality of Early Childhood*

- Education and Care for Children under Three*. London. Retrived from <http://www.suttontrust.com/researcharchive/sound-foundations/>
- Sylva, K., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2008). Final report from the primary phase: pre-school, school and family influences on children's development during key stage 2 (age 7-11).
- Sylva, K., Stein, A., Leach, P., Barnes, J., & Malmberg, L. E. (2011). Effects of early child-care on cognition, language, and task-related behaviours at 18 months: An English study. *British Journal of Developmental Psychology*, 29(1), 18-45.
- Waldfogel, J. (2004). Social mobility, life chances, and the early years. *LSE STICERD Research Paper No. CASE088*.
- Wasik, B. H., Ramey, C. T., Bryant, D. M., & Sparling, J. J. (1990). A longitudinal study of two early intervention strategies: Project CARE. *Child development*, 61(6), 1682-1696.
- איש-שלום, י. (2000). מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם אוחר מ-
http://www.moital.gov.il/cmsTamat/Rsrc%5Ckoach%5Ctichnun_koach_adam%5Ctichnun_pirsumim%5CPirs_maamarim%5Cxmeonot.pdf
- אלמגור-לוטן, א. (2008). מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. אוחר מ-
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02237.pdf>
- אלמוג, ת. (2011). נוהל חריגה מסל שירותים התייחסות האגף למעונות יום להערות הציבור. אוחר מאתר משרד הכלכלה -
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/6A6368B8-A846-419A-A54E-E3FE180163A2.htm>
- אמסטרדמסקי, ש. (2015). מבחן הכוח של בנט, כחלון והשלטון המקומי: המאבק שיכריע מי יממן את הסייעת השנייה. כלכליסט. 14.06.15. אוחר מ-
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3661703,00.html>
- ארטום ד. גפן א. (1993, 6 בפברואר). מכתב מאת דני ארטום, הממונה על התקציבים ואבי גפן רכז משרד העבודה והרווחה אל עדינה מטלון, מנהלת ויצו בנושא פניית ארגוני הנשים למתן למענק לכיסוי גרעונות 1993. משרד העבודה והרווחה. א.מ.גל/17301.
- דטל, ל. (2015). ההורים יכולים להיות רגועים: משרד החינוך לא יאכוף את חוק חינוך חובה מגיל 3. The Mareker, 08.02.15. אוחר מ-
<http://www.themarker.com/news/education/1.2560209>
- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011). דוח הוועדה. ירושלים. טרכטנברג, מ.
- החלטת ממשלה 1134. (2007). צעדים לצמצום הפערים החברתיים והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה (4.2.07) אוחר מאתר משרד ראש הממשלה
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des1134.aspx>.
- החלטת ממשלה 3689 (2005). שילוב אמהות עובדות בעבודה (5.6.2005). אוחר מאתר משרד ראש הממשלה-
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/7AC16354-53C6-45FD-98B1-24CA21995295.htm>
- החלטת ממשלה 4088 (2012). שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) (8.1.2012). אוחר מאתר משרד ראש הממשלה
<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/D984D9FC-B1C3-4B82-BA35-1F76DA4895F5/0/4088.pdf>
- החלטת ממשלה 602 (2009). עידוד תעסוקת אמהות לילדים בגילאי 0-5. (19.7.09). אוחר מאתר משרד ראש הממשלה -
<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/78AF163A-D5E9-4522-921B-F213868CDACC.htm>
- המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום. (2012): משרדי האוצר והתמ"ת. אוחר מ-
<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/1097EE0C-1613-48C4-93C4-3CFEE2EE6768/0/taarifmeonotfinal271112.pdf>
- וויסבלאי, א. (2013). השינויים בתנאי העסקה של גננות בעקבות הסכם "אופק חדש". הכנסת, מרכז מידע ומחקר. אוחר מ-
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03364.pdf>
- וולנסקי, ע. סלע, א. ואשר א. מדיניות הגיל הרך – סקירה משווה. משרד החינוך, משרד המדען הראשי. וורגן, י. (2007). בחינת יישום יום חינוך ארוך. הכנסת, מרכז מידע ומחקר. אוחר מ-
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01948.pdf>
- וורגן, י. (2009). דחיית היישום של חוק לימוד חובה לגילאי 3-4. הכנסת, מרכז מידע ומחקר. אוחר מ-
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02258.pdf>

וייסבלאי, א., וורגן, י., רומנוב, ד., פוגל, נ., זיו שאול, נ., פרידמן, י. (2015). יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה. סדרת ניירות עמדה, נייר מס' 95. מרכז המידע והמחקר של הכנסת והלשכה לסטטיסטיקה – אגף המדען הראשי. אוחזר מ-
<http://www.cbs.gov.il/publications/pw95.pdf>.

ישורון, ג. (2012). יום לימודים ארוך והיצע עבודה של אמהות. בנק ישראל, חטיבת המחקר. אוחזר מ-
<http://www.bankisrael.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp1208h.pdf>.

לוי, ע. (2013). ניתוח תקציב משרד החינוך לשנים 2013-2014. הכנסת: מרכז מידע ומחקר. אוחזר מאתר הכנסת
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03233.pdf>

לוי-פאור, ד. גדרון, נ. ומושל, ס. (2015). "הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה". בתוך: יצחק גל-נור, א. פז-פוקס, נ. ציון (עורכים). מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.

מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, מאי 2015.

מיכלוביץ, רנה (1999). "חינוך קדם-יסודי בישראל", יובל למערכת החינוך בישראל, ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט

משרד האוצר. (2010). שרי האוצר והתמ"ת חתמו היום על צו תעריפים מעונות היום, 31.8.2010. אוחזר מאתר משרד האוצר, http://mof.gov.il/Releases/Pages/News_666.aspx.

משרד האוצר. (2015). הצעת תקציב לשנת הכספים 2015, משרד החינוך. אוחזר מאתר משרד האוצר http://www.mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2015/MINISTERIESBUDGET/socialBudget/DocLib/Hinotch_Prop.pdf

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך (2009). סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות. דוח הוועדה. אוחזר מ-
<http://www.moital.gov.il/NR/ronlyres/8F552CF8-43EA-470A-B9BD-F1B6710B9DA2/0/standarts.pdf>

פיכטלברג-ברמץ, (2010). שילוב ילדים בסיכון במעונות היום המוכרים על ידי משרד התמ"ת. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. אוחזר מ-
<http://www.moital.gov.il/NR/ronlyres/AB71A7D5-CA89-4D9F-BD7A-023139BD3E79/0/X8687.pdf>

פיכטלברג-ברמץ, א. (2004). הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך. מינהל תכנון מחקר וכלכלה – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. אוחזר מ-
<http://www.moital.gov.il/NR/ronlyres/43267D33-6F1C-4CDF-B6F2-E18C4201BDBD/0/X6220.pdf>

פרוטוקול מס' 10 משיבת הוועדה לזכויות הילד (2003). בנושא העברת הטיפול במעונות יום למשרד התעשייה והמסחר. אוחזר מאתר הכנסת

פרוטוקול מס' 130, הוועדה לזכויות הילד. (2011). אוחזר מאתר הכנסת https://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?comID=25

פריד, ד., הריס, ר. ופיכטלברג-ברמץ, א. (2009). מאפייני הצוותים העובדים במעונות יום לגיל הרך המוכרים במשרד התמ"ת. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. אוחזר מ-
<http://www.moital.gov.il/NR/ronlyres/922BBEE4-844E-4F1B-BFDB-BDBBD5B0D052/0/X9463A.pdf>

קרתי, ז. (1977, 8 במארכ). צוות עבודה תפקודי האישה במשפחה, ישיבה מספר 15. משרד ראש הממשלה, ירושלים, א.מ.גל-2-53922.

רוזנמן, ש. (1978). מעונות יום – אספקטים חינוכיים. משרד העבודה והרווחה. א.מ.גל-4-53922.

רוסו, ז'. (2010). אמיל או על החינוך. ירושלים: מאגנס.

רימון, ע. ורומנוב, ד. (2009). הערכת תרומתו של יום חינוך ארוך להישגים הלימודיים. רבעון לכלכלה 2 (5) 189-214. אוחזר מ-
http://www.cbs.gov.il/www/publications/pub18_h.pdf

רפ, י. ורגבי, ע. (2011). הקשר בין חינוך קדם-יסודי ובין הישגים במחקר פיזה 2009. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. אוחזר מ-
[http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/HaarachatProjectim/Kdam_](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/HaarachatProjectim/Kdam_yesodi_pisa.htm)
yesodi_pisa.htm

שוורץ, א. (2010). ניתוח תקציב ופעילות האגף לתעסוקת נשים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הכנסת, מרכז מידע ומחקר. אוחזר מ-
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02830.pdf>

שוורץ, א. ואלמגור-לוטן, א. (2011). שינוי באופן חישוב ההכנסה לנפש לצורך סבסוד ילדים במסגרות המוכרות. ירושלים: הכנסת, מרכז מידע ומחקר. אוחזר מ-
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02855.pdf>

שוורץ, א. ואלמגור-לוטן, א., (2010). מעקב אחר יישום החלטת הממשלה בדבר עידוד תעסוקת אמהות לילדים גילאי 0-5 והסדרת מעונות יום, משפחתונים וצהרונים. הכנסת, מרכז מידע ומחקר. אוחזר מ-
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02597.pdf>

שלה, ש. (2011). רעבים ומתוסכלים: מה בדיוק משפרת רפורמת אופק חדש בחינוך הילדים? The Marker אוחזר מ-
<http://www.themarker.com/news/1.1475423>

שמש, ק. (2012) "הורים וגננות נגד רפורמת "אופק חדש": "הגננות מנוצלות והילדים רעבים". 29.5.12. אוחזר מתוך אתר מקו -
<http://www.mako.co.il/home-family-kids/education/Article-1ed70b15b989731006.htm>

נספחים

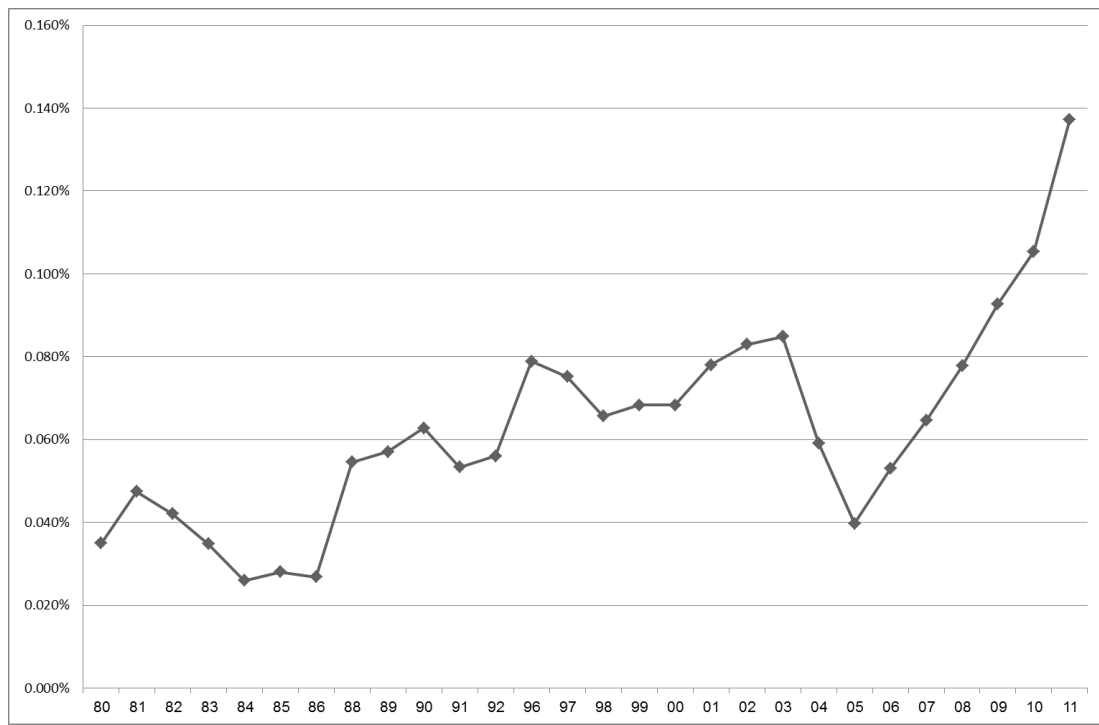
תרשים 13 - תכניות לימודים לפי גיל במדינות ב-OECD

סטנדרטים/תכנית לימודים לגילאי ידה עד 3	
סטנדרטים/תכנית לימודים לגילאי 3-6 או 0-6	
אין סטנדרטים/תכנית לימודים לקבוצת הגיל	
חינוך חובה	

גיל	0	1	2	3	4	5	6	7
דנמרק	Preschool curriculum Læreplaner							
סרבגיה	Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens							
שבדיה	Läroplan för förskolan Lpfö 98 Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet Lgr 11							
פינלנד	Core Curriculum for Pre-primary education National curriculum guidelines on early childhood education							
צרפת	National curriculum for école maternelle (2.5 y)							
בלגיה	Ontwikkelingsdoelen (2.5 y)							
גרמניה (בוריה)	Der Bayerische Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder in Tageseinrichtungen bis zur Einschulung Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in den ersten drei Lebensjahren							
גרמניה (המבורג)	Hamburger Bildungsempfehlungen für die Bildung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen עד גיל 15							
הולנד	Development goals/competences							
צ'כיה	Framework Educational Programme for Pre-school Education							
הונגריה	National Core Programme of							
ספרד	Early Childhood Curriculum							
פורטוגל	Core Curriculum for Preschool							
איטליה	Guidelines for the curriculum מגיל 3 חודשים							
ישראל	Framework Programme for preschool							
אנגליה	Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage							
אוסטרליה	Belonging, Being, Becoming - Early Years Learning Framework for Australia							
קנדה (בריטניה) (Colombia)	British Columbia Early Learning Framework for 0-5 year olds British Columbia Early Learning Framework for 5-6 year olds							
קנדה (קוויבק)	Early Returns Curriculum Manitoba Kindergarten							
אירלנד	Early Childhood Curriculum Framework: Aistear							
ניזילנד	Te Whāriki							
סקוטלנד	Curriculum for Excellence Pre-birth to three - staff guidelines עד גיל 18							
ארה"ב	Georgia's Pre-K Content Standards 2.5							
ג'ורג'יה	Guidelines for Preschool Learning Experiences							
ארה"ב	National curriculum of day care centers							
מסצ'וסטס	Nuri Curriculum for kindergarten							
יפן	National curriculum of day care centers							
קוריאה								

מקור: OECD, 2011 <http://www.oecd.org/education/school/48623811.pdf>

תרשים 14 - תקציב אגף מעונות יום ומשפחתונים כאחוז מהתמ"ג 1980-2011



מקור: משרד האוצר, 2013; ספרי התקציב 1980-2005.



מקור: נתונים ל-2010 - מרכז טאוב (קומוניקציה אישית), נתונים ל-2011-2013 למ"ס, 2014

ציר זמן – מדיניות חינוך לגילאי לידה עד שלוש בישראל
תקופת הישוב – הקמת מעונות יום על ידי ארגוני הנשים.

1948 – אחריות על מעונות היום ניתנת בידי שר הסעד, לצד סמכות של משרד העבודה להשמת ילדי אימהות עובדות

1965 – חוק הפיקוח על מעונות היום התשכ"ה-1965 (אינו מיושם)

1977 – איחוד משרד הסעד ומשרד העבודה למשרד העבודה והרווחה

1984 – ועדת שטרית – הגדלת התקינה במעונות היום (הגדלת מספר הילדים בקבוצה ללא שינוי מספר אנשי הצוות)

1986 – הפקדת האחריות על מעונות היום בידי "היחידה לתעסוקת נשים" במשרד העו"ד (העברת האחריות מאגף הרווחה לאגף התעסוקה)

1987 – הועדה לקביעת תקנים לכוח אדם בראשות פרופ' מרים רוזנטל (ועדת סטנדרטים ראשונה) המלצותיה לא יושמו.

2003 – פירוק משרד העבודה והרווחה למשרד הרווחה ומשרד התמ"ת (תעשיה, מסחר ותעסוקה) והשארת מעונות היום באחריות משרד התמ"ת.

2003 – הצעות חוק הפיקוח העל מסגרות חינוכיות לפעוטות – לא נחקק

2007 – וועדת הסטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות, בראשות פרופ' מרים רוזנטל – המלצותיה לא יושמו

2010 – חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) התש"ס-2000 – מקנה זכות למקום במעון יום לכל פעוט בסיכון

2010 – הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010. ההצעה נפלה לפני קריאה שניה ושלישית בכנסת, למרות החלטת ממשלה 4088 שתקצבה את יישום החוק.

2011 – אישור ראשת אגף מעונות יום ומשפחתונים לגביית תשלומי הורים במעונות יום.

2011 – שיפור (קטן היקף) בתקינת מעונות היום