



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך – סקירה משווה

כ"ו בתמוז תשע"ה

13 ביולי 2015

**כתיבה: אתי וייסבלאי**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

לבקשת חה"כ פרופ' מנואל טרכטנברג תוצג במסמך זה סקירה משווה על מדיניות החינוך לגיל הרך במדינות העולם. בסקירה יוצגו הנושאים הבאים: מבנה החינוך לגיל הרך לרבות תפקיד גורמים שונים במערכת זאת, הסדרה רישוי ופיקוח ומימון החינוך לגיל הרך. כן יובא תיאור מפורט של מערך הטיפול בילדים בגיל הרך במדינות נבחרות: בריטניה, שבדיה ואוסטרליה.

מסמך זה מהווה חלק ממענה מקיף לבקשת חה"כ טרכטנברג בנושא השירותים לגיל הרך בישראל ובעולם. מסמך נוסף בנושא "סקירת מענים ציבוריים לילדים בגיל הרך בישראל – תמונת מצב" שכתבה מריה רבינוביץ מוגש במקביל ומוצגת בו סקירה רחבה על כלל השירותים לגיל הרך הניתנים על ידי משרדי הממשלה השונים: חינוך, בריאות, כלכלה ורווחה והרשויות המקומיות

בין הממצאים העיקריים העולים ממסמך זה:

❖ החינוך והטיפול בגיל הרך בישראל מתחלק בין שני גורמים ממשלתיים עיקריים: משרד הכלכלה המפקח על מעונות יום ומשפחתונים לגילאי לידה עד שלוש ומסבסד את עלויות שכר הלימוד במסגרות אלה ומשרד החינוך שמפעיל גני ילדים לגילאי שלוש עד שש. במעונות היום והמשפחתונים המוכרים על ידי משרד הכלכלה טופלו בשנת הלימודים תשע"ד כ-116 אלף תינוקות ופעוטות שהם כ-23% מכלל הילדים בשכבת הגיל הרלוונטית. יתר הילדים טופלו בהסדרים שלא בתשלום (על ידי הורה או בן משפחה אחר) או בהסדרים בתשלום שלא בפיקוח. בגני הילדים המופעלים על ידי משרד החינוך או מפוקחים על ידו למדו בשנת הלימודים תשע"ה כ-477 ילדים בגילאי שלוש עד שש. החל משנת 2012 מעניקה ממשלת ישראל חינוך חינם אוניברסלי לכלל הילדים בגילאי שלוש וארבע ובשנת הלימודים תשע"ה 89% מן הילדים בקבוצת גיל זאת למדו בגני ילדים בפיקוח משרד החינוך. בשנים האחרונות עלתה מעת לעת על סדר היום הציבורי הצעה להעביר את המסגרות לגיל הרך לאחריות משרד החינוך, והדבר אף הומלץ בידי ועדות ציבוריות בהם הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג והוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאוף. אולם בשל התנגדות משרדי הכלכלה והאוצר לצעד זה הוא לא יצא אל הפועל.

❖ בסקירת מדיניות החינוך לגיל הרך בעולם עסקנו בהיבטים הבאים: מבנה מערכת החינוך לגיל הרך, רגולציה על החינוך לגיל הרך, רישוי ופיקוח ומימון החינוך לגיל הרך.

❖ מערכות החינוך והטיפול לגיל הרך בעולם שונות זאת מזאת במידה ניכרת. ככלל ניתן להבחין בין שני מודלי מרכזיים לארגון מערכת זאת - התבנית המאוחדת והתבנית המפוצלת. **במערכת מפוצלת** האחריות על שירותי החינוך לגיל הרך והטיפול בו מתחלקים בין כמה רשויות ממשלתיות. כאשר השירות לילדים בוגרים יותר, בשנתיים או שלוש שלפני תחילת בית הספר היסודי, הוא באחריות משרד החינוך והשירות לילדים צעירים יותר באחריות משרד אחר – לרוב אחד מן המשרדים לשירותים חברתיים. בדגם הקיצוני של מערכת מפוצלת המסגרות לטיפול בגיל הרך ומסגרות החינוך הקדם-יסודי נבדלות זו מזו בכלל ההיבטים של עבודתן: ביעדים ובמטרות, במקורות המימון, באופן התפעול, ברגולציה שהם כפופים לה ובדרישות להכשרה של צוות המטפלים. גישה זאת ספגה ביקורת על רקע הפרגמנטציה והעדר הרצף בין השירותים השונים והנטייה להשקעה נמוכה יותר בגילאים הצעירים. עם זאת, היא נפוצה בחלק גדול ממדינות אירופה, בהן: בלגיה, בולגריה, צ'כיה, אסטוניה, אירלנד, יוון, צרפת, איטליה, לוקסמבורג, הונגריה, הולנד, פולין, פורטוגל, שוויץ (מרבית הקנטונים) וסלובקיה וכן במדינות בעלות כלכלות ליברליות מחוץ לאירופה דוגמת ארצות הברית ואוסטרליה. אך לא בכל מופעל הדגם הקיצוני של מערכת מפוצלת. **במערכת מאוחדת החינוך לגיל הרך ניתן במערכת חינוך אחת, המאורגנת כשלב חינוך בודד לכל הילדים שלפני גיל בית-ספר.** לעיתים קרובות הילדים לומדים במוסד אחד, שנמצא תחת אחריות גורם



ממשלתי ספציפי, לרוב הגורם האחראי על מתן שירותי חינוך, והוא בעל הנהלה אחת לכל הילדים בכל שכבות הגיל. בדרך כלל, אין הבדל מבחינת רמות שכר והכשרה בין מטפלים בילדים בשכבות הגיל השונות. מערכות מאוחדות נמצא באוסטריה, קפריסין, גרמניה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, גרמניה (ברמת המדינה), לטביה, ליטא, סלובניה, ספרד, שבדיה, נורבגיה, ניו-זילנד, קנדה (מרבית הפרובינציות), רומניה ובריטניה. חלק גדול ממדינות אלה העבירו את האחריות הכוללת למערכת החינוך לגיל הרך לידי רשויות החינוך בעשורים האחרונים.

❖ הרגולציה בחינוך לגיל הרך מסדירה מגוון רחב של היבטים בו. במסמך זה התמקדנו בשני היבטים מרכזיים: זכאות לחינוך לגיל הרך מכוח חוק וקביעת סטנדרטים מינימליים. רוב מדינות אירופה מחוייבות להעניק לילדיהם לפחות שנה אחת של חינוך קדם יסודי, אם באמצעות מתן זכאות לחינוך לגיל הרך מכוח חוק או קביעת גיל חינוך חובה בגיל הרך. במדינות אירופה שבהן קיימת זכאות לפי חוק לחינוך בגיל הרך, יש הבדלים ניכרים בכל הנוגע לגיל שממנו קיימת זכאות, למספר השעות שהיא כוללת ולהיקף התשלום המוטל על ההורים בגין הטיפול. שבע מדינות אירופאיות: דנמרק, גרמניה, אסטוניה, סלובניה, פינלנד, שבדיה ונורבגיה, מבטיחות מקום במסגרת לגיל הרך לכל ילד סמוך ללידה. במדינות אירופה האחרות קיים מרווח של שנתיים לפחות בין סיום חופשת הלידה בתשלום לבין הגיל שבו זכאים הילדים למקום במסגרת חינוך לגיל הרך. בכשליש ממדינות אירופה, הזכאות לחינוך לגיל הרך מתחילה בגיל שלוש או מעט קודם לכן והיא ניתנת בחינם. ביתר המדינות הזכאות בגיל ארבע או חמש, שנה עד שנתיים לפני תחילת בית הספר היסודי.

מבחינת **קביעת סטנדרטים מינימליים** במסגרות לגיל הרך במרבית המדינות יש אסדרה מרכזית לקביעת **מספר הילדים לאיש צוות ו/או מספר הילדים בקבוצה במסגרות קבוצתיות לגיל הרך**. על פי נתוני ארגון ה-OECD, היחס הממוצע בין מספר אנשי צוות למספר ילדים במסגרות לגיל הרך ב-16 מדינות הארגון שבהן נקבע יחס זה עומד על שבעה ילדים לאיש צוות. במסגרות חינוך קדם-יסודי ובגני ילדים הממוצע ב-19 מדינות ה-OECD הוא 18 ילדים לאיש צוות. נושא נוסף שיש בו אסדרה מרובה הוא **קביעת התנאים הפיזיים במסגרות לגיל הרך, לרבות שטח הגן, בטיחותו ותנאי התברואה בו**. כמעט בכל מדינות אירופה ישנה חקיקה ראשית המסדירה את נושא הבטיחות והתברואה במסגרות לגיל הרך. ברוב המדינות ישנה הסדרה של ההתאמה של הצוות לטיפול בילדים, גודל ותכנון המבנה, מתקנים להכנת מזון ומתקני התברואה, במדינות מעטות יותר מוסדרים בחקיקה ראשית תחומים כגון: הציוד בגן ובחצר, גודל החצר ותכנונה והאיזון בין פעילויות בתוך הגן ומחוץ לו. במדינות רבות יש הבדלים בין ההוראה הנוגעות למסגרות לילדים צעירים לאלו הנוגעות לילדים בוגרים יותר. כאשר בחלק גדול ממדינות אלה ההסדרה שעוסקת במסגרות לילדים בוגרים יותר מקיפה ומפורטת מזו שעוסקת במסגרות לילדים צעירים יותר. **הכשרת אנשי הצוות במסגרות לגיל הרך ותנאי העסקתם** הם תחום נוסף שמטופל באמצעות רגולציה. במדינות שבהם קיימת מערכת מאוחדת והחינוך לגיל הרך ניתן כשלב אחד, ההכשרה המינימלית הנדרשת מאנשי צוות במסגרות לילדים הצעירים זהה לזאת שנדרשת מאנשי צוות במסגרות לילדים בוגרים יותר, והיא לרוב הכשרה אקדמית, במיוחד בנוגע לאנשי החינוך בגן. במדינות שבהן קיימת מערכת מפוצלת לרוב נדרשת הכשרה פחותה של אנשי הצוות במסגרות לילדים הצעירים בהשוואה להכשרה הנדרשת מאנשי הצוות בגני הילדים.

❖ תהליכי הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך נועדו לוודא כי שירותים אלה עומדים במינימום של דרישות איכות ומהימנות ולקדם שיפור מתמיד באיכות המסגרות. מרבית המדינות מקיימות שני הליכים נפרדים במטרה להבטיח כי הסטנדרטים המינימליים שנקבעו למסגרות לגיל הרך באותן מדינות מבוצעים בפועל. **מסגרות חדשות** נדרשות לעבור הליך של רישוי, בעוד מסגרות קיימות



עומדת תחת פיקוח והערכה בזמנים קצובים, המבוצע לרוב על ידי גורמים מחוץ למסגרת. אופן ארגון הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך מורכב מאוד ומשתנה בין מדינה למדינה בהתאם למבנה הממשל ומערכת החינוך באותה המדינה. לעיתים קרובות רשויות שונות, ייתכן אף ברמות שונות של ממשל, הן בעלות סמכויות בתהליכי הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך, והתהליך עשוי אף לכלול גופים עצמאיים, ממשלתיים או פרטיים, שלהם סמכויות בעניין זה. התמונה מורכבת במיוחד במדינות שבהן המערכת מפוצלת בין משרדי ממשלה שונים האחראים על החינוך לגיל הרך בגילאים השונים. הרשויות המעורבות ברישוי ובפיקוח עשויות לשים את הדגש על קריטריונים ומדדים שונים להערכה בהתאם לצרכים מקומיים, לרוב במסגרת הסדרה הקובעת סטנדרטים מינימליים ברמת המדינה. כך שגם בתוך מדינות, ישנם לעיתים הבדלים משמעותיים באופן הפיקוח ובתכנון. בכמה מדינות, דוגמת, בריטניה, אוסטרליה ונורבגיה מתבצעות בשנים האחרונות רפורמות שמטרתן להאחד את פעולות הפיקוח ולקבוע אינדיקטורים ברורים שעל פיהן הוא יתבצע.

❖ **המעורבות הממשלתית במימון החינוך לגיל הרך** באה לידי ביטוי בהיקף התקציבים שמדינות שונות משקיעות בתחום זה ובמנגנונים השונים המשתמשים אותן לצורך כך. על פי נתוני ארגון ה-OECD ההוצאה הציבורית הממוצעת על חינוך לגילאי 0 עד 6 (כוללת מסגרות טיפול לגיל הרך והוצאה על חינוך קדם יסודי) עומדת על **0.8% מן התל"ג. בין המדינות ששיעור ההוצאה הציבורית על חינוך לגיל הרך הוא הגבוה ביותר הן דנמרק (2.0% מהתל"ג), שבדיה (1.6% מהתל"ג), נורבגיה וצרפת (1.2% מהתל"ג).** מנגד ביפן, צ'כיה, פורטוגל וארצות הברית שיעור ההוצאה הציבורית על חינוך לגיל הרך נמוך מן הממוצע במידה ניכרת.

מדינות שונות משתמשות בכלים שונים למימון החינוך בגיל הרך, זאת בהתאם למבנה מערכת החינוך במדינה. ככלל ניתן להבחין בין **שני סוגים מרכזיים של מודלים: מודלים של "צד הביקוש" שבהם המימון ניתן ישירות להורים באמצעות הטבות מס או שוברים ומודלים שבהם המימון ניתן למסגרות כהפעלה ישירה בידי המדינה או השלטון המקומי או כתמיכה – מודלים של "צד ההיצע".** עם זאת יש קושי בהבחנה בין המדינות על פי סוג המודלים שהן מציעות שכן במדינות רבות משתמשים במקביל במודלים שונים או בשילוב בין המנגנונים השונים כדי להגדיל את התמיכה הניתנת למשפחות ולאפשר למירב המשפחות לקבל סיוע בתחום הטיפול לגיל הרך. ההבדלים בין הסיוע הניתן למשפחות במדינות השונות, יוצר פערים משמעותיים בעלויות נטו של מסגרות טיפול לגיל הרך כשיעור מהכנסת המשפחה. על פי נתונים שאסף ארגון ה-OECD בנושא זה בממוצע עלות מסגרת לגיל הרך עומדת על **13.8%** מההכנסה הממוצעת של משפחה. ברבות ממדינות אירופה עלות זאת פחותה בהרבה מן הממוצע ועומדת על אחוזים בודדים מהכנסת המשפחה לעומת זאת בארצות הברית, קנדה (אונטריו) ואירלנד עלות מסגרת לגיל הרך היא בין **40% ל-50%** מן ההכנסה של משפחה ממוצעת.

❖ בסיום המסמך מוצג מידע מקיף על מדיניות החינוך לגיל הרך בשלוש מדינות נבחרות: אוסטרליה, בריטניה ושבדיה.

**באוסטרליה** החינוך לגיל הרך ניתן רובו ככולו במסגרות פרטיות, אף כי בשתי מדינות קיימת גם מערכת חינוך ציבורית בשנה או שנתיים שלפני החינוך היסודי. אין זכאות לפי חוק לחינוך לגיל הרך ומאז 2008 פועל הממשל הפדרלי באמצעות הסכם עם המדינות לקידום נגישות אוניברסלית לחינוך לגיל הרך למשך שנה אחת לפחות לפני תחילת בית הספר היסודי. הממשל הפדרלי השקיע במהלך זה תקציבים ניכרים בשנים אלו. הרגולציה והפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך נתונים בידי המדינות והטריטוריות השונות. כאשר בשנת 2010 החל הממשל הפדרלי במהלך להאחדת הרגולציה והפיקוח



על החינוך לגיל הרך במדינות השונות. במסגרת זאת הוקמה "מסגרת איכות לאומית" – National Quality Framework ובה ארבעה מרכיבים – חקיקת חוקים ותקנות מקבילים בכל אחת מן המדינות והטריטוריות, יצירת מדד איכות לאומי בעל מעמד סטטוטורי, גיבוש תהליך אחיד להערכת המסגרות ולדירוגן והקמת גוף עצמאי הממונה על יישום המסגרת הלאומית לאיכות – Australian Children's Education and Care Quality Authority. מימון החינוך לגיל הרך באוסטרליה מתבצע בעיקר באמצעות מתן שוברים למשפחות. מנגנון זה מאפשר למשפחות לקבל כמה מענקים במקביל, המכסים ביחד חלק גדול מעלויות החינוך לגיל הרך. בשנים הקרובות צפויים שינויים במנגנון המימון של מסגרות לגיל הרך באוסטרליה במטרה להפוך אותו לפשוט וגמיש יותר.

מערכת החינוך לגיל הרך בבריטניה מבוססת על מפעילים פרטיים במימון ציבורי, תוך רגולציה ופיקוח מקיפים. מדיניות החינוך לגיל הרך בבריטניה עברה בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים שהרחיבו בהדרגה את קהל היעד שלה: מילדים בסיכון בלבד לכלל האוכלוסייה (אף כי עדיין מושם דגש חזק על ילדים מאוכלוסיות מוחלשות), והגבירו את הפיקוח מתוך תפיסת החשיבות של איכות המסגרות להתפתחות הילדים ולקידום שוויון.

הורים לילדים מתחת לגיל שלוש יכולים לרשום את ילדיהם למסגרות פרטיות. על הרשויות המקומיות מוטלת חובה מכוח חוק להבטיח מקום מספיק במסגרות לגיל הרך לילדים להורים עובדים, לומדים או בהכשרה מקצועית. לגבי ילדים בוגרים יותר, בעשורים האחרונים הורחבה בהדרגה הזכאות לחינוך לגיל הרך. כיום זכאים כל הילדים מגיל שלוש ל-15 שעות שבועיות של חינוך לגיל הרך למשך 38 שבועות בשנה. ילדים מגיל שנתיים השייכים לאוכלוסיות בסיכון זכאים גם כן לחינוך במסגרות לגיל הרך.

כלל המסגרות לגיל הרך כפפות לרשות לסטנדרטים בחינוך (OFSTED). המדינה מחוייבת על פי חוק לקבוע דרישות ברורות ללמידה, התפתחות ורווחת הילדים במסגרות לגיל הרך. המסמך שבו מפורטות דרישות אלה מכונה – Early Years Foundation Stage Framework והוא בעל מעמד סטטוטורי.

הסיוע להורים בבריטניה במימון עלות הטיפול בילדים ניתן באמצעות מערכת של הטבות מס ושוברים. לאחרונה הציגה ממשלת בריטניה שינויים במנגנוני הסיוע.

**בשבדיה** קיימת מערכת ציבורית למתן חינוך לגיל הרך מגיל שנה עד גיל חינוך חובה. הרשויות המקומיות מחוייבות לדאוג למקום במסגרת לגיל הרך לכל הילדים שהוריהם עובדים או לומדים החל מגיל שנה. מגיל שלוש זכאים כל הילדים לטיפול במסגרת לגיל הרך במשך 525 שעות שנתיות (כשלוש שעות ביום). החינוך אינו בחינם אך נקבע מחיר מקסימלי לגני הילדים שמוותאם להכנסת המשפחה.

חוק החינוך השבדי קובע הנחיות כלליות לגבי איכות הטיפול בגני הילדים. הרשויות המקומיות יכולות לקבוע כללים ברורים לפעילות גני הילדים על פי סדר העדיפויות המתאים להן ומפקחות על קיומן. האחריות הכוללת לפיקוח על גני הילדים נתונה בידי הפיקוח הממשלתי על בתי הספר. בשנת 1998 פרסם משרד החינוך השבדי לראשונה תכנית לימודים לאומית עבור גני הילדים. תכנית הלימודים מציגה את העקרונות החינוכיים הבסיסיים של גני הילדים ומתווה את הערכים שלפיהם עליו לפעול, את היעדים שעליו לשאוף להשיג בתחומים השונים ואת תפקידיהם וסמכויותיהם של אנשי הצוות החינוכי בהשגת יעדים אלו.



## 1. רקע: חשיבות החינוך לגיל הרך

מחקרים רבים שנערכו בעשורים האחרונים מעידים על חשיבותו של החינוך לגיל הרך ועל תרומתו בהיבטים מגוונים – תרומה לרווחת הילד ולהישגים הלימודיים כבסיס לחינוך לאורך החיים; תרומה לשוויון וצמצום פערים, הגדלת המוביליות החברתית ותרומה לכלכלה ולחברה ככלל.

**נייר עמדה שפורסם בדצמבר 2014 על ידי מועצת היועצים הכלכליים של נשיא ארה"ב מתאר את התשואה הכלכלית של השקעה בגיל הרך. מסקנות הנייר הן כי מתוך עיון במחקר עדכני עולה בבירור כי תכניות חינוך לגיל הרך ככלל הן השקעה טובה.<sup>1</sup> בטווח הקצר, הוכח כי הן מעלות את שיעור התעסוקה של הורים ואת הכנסתם. בטווח הארוך, התכניות יכולות לתרום למשתתפים בהן ולחברה באמצעות העלאת ההכנסות ושיעור התעסוקה העתידי של המשתתפים, שיפור מצבם הבריאותי, צמצום ההוצאה על המאבק בעוני והפחתת הפגיעה. סיכום כולל של המחקרים הקיימים מראה כי ההטבות הכוללות שנגרמו כתוצאה מתכניות לחינוך לגיל הרך שפעלו בעשורים האחרונים מגיעות עד ל-\$8.60 לכל \$1 של הוצאה, מקור כמחצית מן התשואה הוא מעלייה בהכנסות של המשתתפים בתכניות חינוך לגיל הרך כבוגרים. כן עולה מן המחקרים כי אילו השתתפות כלל המשפחות במסגרות חינוך לגיל הרך הייתה דומה לזאת של משפחות בעלות הכנסה גבוהה, העלייה בהכנסות המשתתפים כבוגרים הייתה מתרגמת גם לגידול של בין 0.16% ל-0.44% ב-GDP של ארצות הברית.**

כותבי הנייר מפרטים את התרומה הכלכלית של ההשקעה בחינוך בגיל הרך בכמה היבטים: התרומה לעתידם של הילדים המשתתפים במסגרות חינוך לגיל הרך, תרומה לתעסוקת הורים ותרומה לחברה. לפיהם התשואה הגבוהה של השקעה בחינוך לגיל הרך נובעת משלוש סיבות עיקריות: ראשית, ההשקעה בילד בראשית חייו מניבה תשואה לאורך זמן ארוך יותר מהשקעה בילד בכל נקודת זמן אחרת; שנית, בגיל הרך הגמישות והיכולת להשתנות של הפונקציות הקוגניטיביות וההתפתחותיות היא הגדולה ביותר והתערבות בגיל זה היא בעלת ההשפעה הניכרת ביותר לטווח ארוך; ולבסוף, מיומנויות הנרכשות בגיל הרך משמשות כבסיס למיומנויות וליכולת הנרכשות בשלבים מאוחרים יותר ועשויות להעצים את השפעתו של החינוך בגילאי בית הספר ולהשלימו.

תוצאות מחקרים שונים שעקבו אחרי פעוטות צעירים מגיל שלוש שהשתתפו בתכניות חינוך לגיל הרך, עד לבגרותם, בעיקר בארצות הברית, מצאו כי למשתתפים בתכניות אלו יש הישגים לימודיים טובים יותר, שיעור נמוך יותר של נשירה ושיעור גבוה יותר של לימודים במכללות. העלייה בהישגים הלימודיים תורגמה בבגרות, עם הכניסה של המשתתפים לשוק העבודה, להכנסה גבוהה יותר. כן נמצאה השפעה חיובית על התנהגותם של הילדים במסגרות חינוך. יחד עם זאת חשוב לציין כי לאיכות המסגרות חשיבות רבה מבחינת התרומה למשתתפים, ותכניות שסיפקו מסגרות באיכות נמוכה, דוגמת תכנית להנגשה אוניברסלית למסגרות טיפול בילדים ב-\$5 ליום בלבד שהונהגה בפרובינציית קוויבק בקנדה, השפיעו לרעה על התנהגות המטופלים בהן. קיימת ספרות מחקרית רחבה הנוגעת לתרומה של החינוך בגני הילדים בגילאי 3 ו-4 למשתתפים בו. ספרות זאת מעידה שבמרבית המקרים, גני הילדים תורמים למוכנות של הילדים לבית הספר ומשפרים את ההישגים הלימודיים שלהם ואת הכנסותיהם בבגרותם. עם זאת, ישנם הבדלים גדולים בין התוצאות של ההשתתפות במסגרות שונות, גם בתוך אותה תכנית בין המדדים שנמצאו בעלי השפעה על תוצאות המטופלים במסגרות השונות לגיל הרך הם תכניות הלימודים, משך התכנית ואיכות כוח האדם המועסק בה והכשרתו המקצועית.

<sup>1</sup> The White House, Council of Economic Advisors, [The Economics of Early Childhood Investments](#), January 2015.



מבחינת התרומה להורים נמצא כי נגישות למסגרות טיפול וחינוך לגיל הרך באיכות גבוהה יכולה לסייע להורים להגדיל את תעסוקתם ואת הכנסותיהם. הורים שיש להם אפשרויות טובות יותר לטיפול בילדיהם יכולים לעבוד טוב יותר ובמשך שעות ארוכות יותר. בטווח הקצר, הם מסוגלים לעבוד יותר ולספק הכנסות נוספות למשפחתם ולהיטיב באופן זה עם הילדים. בטווח הארוך, הישארותם של הורים בשוק העבודה וצבירת הניסיון הנלווית לו מתרגמים לשיפור בהכנסות ובמסלולי הקריירה העתידיים של הורים. מחקרים מצאו כי ככלל, הפחתת העלויות של מסגרות טיפול בילדים מעלה את שיעור התעסוקה של אמהות.

בנוסף לתרומה לילדים ולהוריהם, ההשפעה המיטיבה של חינוך לגיל הרך מגיעה גם לחברה כולה. בין ההשפעות החיוביות של החינוך לגיל הרך על החברה שנמצאו במחקרים שונים ניתן למנות: גידול בהכנסות המדינה ממיסים והפחתה בתשלומי העברה, חסכון בעלויות מערכת החינוך עקב צמצום הצורך בחינוך מיוחד וחזרה על כיתות, הפחתה של מעורבות המשתתפים בפשיעה ושיפור בריאותם של המשתתפים שמתרגמת להפחתת עלויות מערכת הבריאות.<sup>2</sup>

**בשנת 2011 הודיעה נציבות האיחוד האירופי על קביעת יעדים בתחום החינוך לגיל הרך כחלק מן התכנית האסטרטגית "אירופה 2020".** הנציבות דרשה ממדינות האיחוד להגדיל את הנגישות לחינוך לגיל הרך לכלל האוכלוסייה ולפעול לשיפור איכות מסגרות הטיפול לגיל הרך. בפתח ההחלטה מפרטים הכותבים את תרומתו הרחבה של חינוך איכותי לגיל הרך מבחינה חברתית, כלכלית וחינוכית, תוך התמקדות בתרומתו לילדים מאוכלוסיות חלשות. לדבריהם, לחינוך לגיל הרך תפקיד חיוני בהנחת הבסיס לשיפור המיומנויות העתידיות של האוכלוסייה וליצירת כוח עבודה מיומן יותר שביכולתו להסתגל לסביבה הטכנולוגית המשתנה ולתרום לה. יש עדויות מחקריות ברורות כי חינוך איכותי לגיל הרך מוביל להישגים גבוהים יותר במבחנים בינלאומיים פיזה ופירלס. נוסף על כך, חינוך איכותי לגיל הרך מאפשר להורים להתאים טוב יותר בין האחריות שלהם לעבודה ולמשפחתם ומגדיל את שיעור התעסוקה של הורים.<sup>3</sup>

**החלטת הנציבות האירופית מפרטת את תרומתו המיוחדת שלהחינוך לגיל הרך לקבוצות מוחלשות, לרבות מהגרים, ודנה ביכולתו לסייע בהוצאת ילדים ממצבים של עוני וחוסר תפקוד במשפחה.** מחקרים מעידים על קורלציה ישירה בין עוני וחוסר תפקוד משפחתי להישגים נמוכים בבית הספר. יש הבדלים משמעותיים בהתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והרגשית בין ילדים מרקע עני לרקע עשיר כבר בגיל שלוש, וללא טיפול הפער נוטה לגדול בגיל חמש. על-פי ממצאי מחקרים מארצות הברית שצוטטו בהחלטה ההשפעה החיובית של חינוך לגיל הרך על ילדים ממשפחות עניות גדולה פי שניים מן ההשפעה על ילדים ממשפחות שמצבן טוב יותר. חינוך לגיל הרך הוא אחד האמצעים החשובים להקטין את שיעור הנשירה מבית הספר שנמצא קשר הדוק בינו לבין רקע חברתי-כלכלי חלש. חינוך לגיל הרך זמין לכל יכול לצמצם את הפערים בהתפתחות חברתית, מיומנויות חשבון וקריאה בין ילדים מרקע חלש וחזק ובאופן זה לשבור את מעגל ההישגים הנמוכים והניכור שלעיתים קרובות מוביל לנשירה מלימודים וכתוצאה מכך להעברת העוני מדור לדור. בכל הנוגע לילדים ממשפחות מהגרים, נתונים מלמדים שככלל יש פערים גדולים בהישגי ילדי מהגרים בהשוואה לילדים מקומיים, במדינות רבות הישגי הדור השני להגירה נמוכים יותר מן הדור הראשון ושיעור הנשירה כפול מזה של ילדים מקומיים. קיימות עדויות שהשתתפות בתכניות חינוך לגיל הרך יכולה להיות בעלת השפעה חיובית גבוהה על ההתפתחות השכלית

<sup>2</sup> The White House, Council of Economic Advisors, [The Economics of Early Childhood Investments](#), January 2015.

<sup>3</sup> European Commission, Communication from the Commission, "Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the best start for the world of tomorrow", Brussels, February 17<sup>th</sup>, 2011.





והלשונית של ילדים ממשפחות מהגרים ולתרום להצלחה במסגרות חינוך בהמשך, להכנסה כבוגרים ולמניעת התנהגות עבריינית. אמנם נדרשת השקעה תקציבית ניכרת בכדי להשיג חינוך אוניברסלי ברמה גבוהה לגיל הרך, אך מחקרים מעידים כי ההחזרים מהשקעה בחינוך לגיל הרך הם גבוהים ביותר ביחס לשלבי חינוך אחרים, ובמיוחד בכל הנוגע לילדים מרקע סוציו-אקונומי חלש. בעוד השקעה בשלבים מאוחרים יותר של חינוך, נוטה להיטיב באופן בלתי-פרופורציונלי עם ילדים מרקע סוציו-אקונומי חזק יותר. עם זאת, הכותבים מציינים כי יש לזכור שחינוך לגיל הרך, גם אם הוא איכותי, יכול לפצות רק באופן חלקי על עוני במשפחה ורקע סוציו-אקונומי חלש. על מנת להגדיל את ההשפעה החיובית של חינוך לגיל הרך ברמה גבוהה לילדים מרקע חלש, על החינוך לגיל הרך להיות קשור ליוזמות בתחומים אחרים כחלק מאסטרטגיה כוללת.<sup>4</sup>

כמו כן, מנתונים שפרסמה רשת המידע על חינוך של האיחוד האירופי (Eurydice) עולה כי על פי נתוני מבחן פיזה הבודקים מיומנויות מתמטיות בגיל 15, ונתוני מבחן פירלס הבוחנים אוריינות בכיתה ד', ההשתתפות בחינוך לגיל הרך תורמת להישגי תלמידים. נתוני מבחן פיזה חושפים שבני 15 שהשתתפו במסגרות חינוך לגיל הרך יותר משנה אחת הגיעו להישגים טובים יותר מאלו שלמדו במסגרות חינוך לגיל הרך שנה אחת או פחות מכך. בממוצע, תלמידים שלמדו במסגרות חינוך לגיל הרך יותר משנה אחת עלו על תלמידים שלמדו שנה או פחות ב-35 נקודות, המקבילות לקרוב לשנת לימודים שלמה. נתונים ממבחן פירלס שנערך בשנת 2011 מעידים כי תלמידים שבילו זמן רב יותר במסגרות חינוך לגיל הרך מוכנים טוב יותר לכניסה לחינוך היסודי ולהצלחה בו. בממוצע של 28 מדינות אירופה, תלמידי כיתה ד' שלמדו בגני ילדים שנה עד שלוש שנים השיגו תוצאות טובות מעט יותר (525 נקודות) ותלמידים שלמדו במסגרות חינוך לגיל הרך שלוש שנים או יותר השיגו את התוצאות הטובות ביותר (536 נקודות). בכל הנוגע לתלמידים מרקע כלכלי-חברתי נמוך עולה כי מי שלמדו יותר משנה במסגרות חינוך לגיל הרך השיגו במבחני הקריאה בכיתה ד' 18 נקודות יותר מתלמידים מרקע דומה שלמדו במסגרות חינוך לגיל הרך שנה או פחות. יחד עם זאת, בקרב תלמידים בגיל 15 שנבחנו במבחני פיזה לא נמצאו הבדלים דומים.<sup>5</sup>

גם ממחקרים שמצטט נייר העמדה של מועצת היועצים הכלכליים של הבית הלבן עולה כי אי-שוויון במשאבים הכלכליים והלא-כלכליים מביא לפערי הישגים שבאים לידי ביטוי מוקדם מאוד בחיי הילד. פערים במדדים קוגניטיביים, חברתיים, התנהגותיים ובריאותיים בין ילדים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה וגבוהה יותר נמצאו כבר בגיל תשעה חודשים וגדלים עם העלייה בגיל הילד. חוסר השוויון בגיל הרך משתקף בהבדלים בנגישות ובשימוש במסגרות חינוך לגיל הרך ומוחמר בשל הבדלים אלו. ההשתתפות במסגרות חינוך לגיל הרך היא גבוהה בקרב ילדים ממשפחות שהכנסתן גבוהה ובמשפחות בהן ההורים משכילים ונמוכה בקרב ילדים ממשפחות שהכנסתן נמוכה והאמהות חסרות השכלה תיכונית.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> European Commission, Communication from the Commission, "Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the best start for the world of tomorrow", Brussels, February 17<sup>th</sup>, 2011.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> The White House, Council of Economic Advisors, [The Economics of Early Childhood Investments](#), January 2015.





## 2. חינוך לגיל הרך בישראל<sup>7</sup>

בפרק זה מוצגים מידע ונתונים על מסגרות יום ציבוריות ופרטיות לילדים עד גיל שש בישראל לפי סוג המסגרת:

- מעונות-יום ומשפחתונים לפעוטות מגיל חצי שנה עד גיל שלוש; הפועלים בביקוח של משרד הכלכלה;
  - גנים לילדים בגילאי שלוש עד שש של משרד החינוך, בפרט גנים לילדים בגילאי שלוש-ארבע;
  - נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ילדים מגיל שנתיים עד גיל שש בגנים פרטיים.
- הנתונים שנאספו במסגרת מסמך זה מלמדים על הפיצול הקיצוני הקיים במערכת החינוך לגיל הרך בישראל ובה חלוקה ברורה בין מעונות יום ומשפחתונים לילדים בגיל לידה עד שלוש שנים ולגני ילדים בגילאי שלוש ומעלה. בכל הנוגע למעונות יום ומשפחתונים ניכרת חולשה רגולטורית ניכרת של הרשויות בהסדרה ובביקוח על תחום זה. משרד הכלכלה מפקח רק על חלק קטן מן המסגרות לגיל זה ולא יושמו סטנדרטים גבוהים של איכות במסגרות אלה. מאמצים אינטנסיביים לשינוי כולל שנעשו בשנים האחרונות עלו בתוהו. מנגד, יוזמות מקומיות להקמת "מרכזים לגיל הרך" זוכות להצלחה. בכל הנוגע לגני הילדים בביקוח משרד החינוך, ראינו בשנים האחרונות רפורמות משמעותיות בתוכס רפורמת "אופק חדש" והפחתת גיל הזכאות לחינוך חינוך בגני הילדים לגיל שלוש. רפורמות אלה, למרות ביקורת על הסטנדרטים הנמוכים לטיפול המקובלים בגני הילדים, הביאו לכך שמדינת ישראל היא בין המדינות שבהן שיעור גבוה ביותר של בני שלוש לומדים במסגרת חינוך קדם יסודי.

### 2.1. מעונות יום ומשפחתונים לילדים בגיל חצי שנה עד שלוש שנים בביקוח משרד הכלכלה

"תינוקות ופעוטות גילאי החינוך הקדם-יסודי (מיום הלידה עד גיל שלוש) נמצאים בשלב רגיש ביותר מבחינת התפתחותם הנפשית, הרגשית והקוגניטיבית. [...] החינוך בשנים הראשונות לחיים הנו השלב החשוב והמהותי ביותר בחינוכם הכולל של הילדים. ככל שבסיס המושגים והיכולות הנלמדות רחב יותר, וככל שהעמדות כלפי למידה וכלפי מערכת החינוך בגיל הצעיר חיובית יותר, כך נבטיח צעירים לומדים, מתעניינים, המוכנים להשקיע בטיפול עצמם וסביבתם. הישגים לימודיים וחינוכיים עתידיים, כמו השגת תעודת בגרות או רכישת השכלה גבוהה, מהווים תוצר מובהק של ההשקעה הראשונית בחינוך וטיפול הפעוטות".<sup>8</sup>

**האגף למעונות יום ולמשפחתונים לגיל הרך במשרד הכלכלה הוא הגוף האחראי למסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך (לילדים שגילם משישה חודשים עד שלוש שנים) ולביקוח עליהן. האגף למעונות יום ומשפחתונים פועל מתוקף חוק הביקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, ומטרת-העל שלו היא לקדם עבודת נשים, לנוכח ההבנה שמעון או משפחתון הוא אמצעי חשוב לקידום התעסוקה, שכן הוא מאפשר לאימהות לילדים קטנים להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה.<sup>9</sup> החוק אינו מחייב ביקוח על**

<sup>7</sup> פרק זה לקוח מתוך מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "סקירת מענים ציבוריים לילדים בגיל הרך בישראל - תמונת מצב", כתיבה: מריה רבינוביץ

<sup>8</sup> שלמה שהם, שופט בדימוס, נציב הדורות הבאים, איריס צור, ראש תחום חינוך ושלוש הילד בנציבות הדורות הבאים, הכנסת: החינוך לגיל הרך בישראל – מהיכן ולאן?, 2005.

<sup>9</sup> משרד הכלכלה, [האגף למעונות יום ומשפחתונים](#), תאריך כניסה: 28 באפריל 2015.



מסגרות חינוכיות לילדים בגיל הרך. האגף מופקד על מסגרות המבקשות הכרה מטעמו. מסגרות שבפיקוח האגף מקבלות הטבות, ובהן סבסוד תשלומי ההורים על-פי מפתח כלכלי. האגף עובד עם ארגונים וגופים רבים המפעילים מעונות יום ברחבי הארץ וחתומים על הסכמים אתו. לצד מעונות היום, שרובם מופעלים באמצעות ארגונים ורשתות, האגף מפקח גם על משפחתונים, המופעלים ישירות על-ידי מנהלות המשפחתונים, בסיוע ובפיקוח רכזות המועסקות ברשות המקומית.<sup>10</sup> נוסף על אלה יש מעונות שמופעלים בקיבוצים ובמושבים שיתופיים.<sup>11</sup>

להלן נתונים על מספר מעונות היום והמשפחתונים המוכרים שפעלו בפיקוח משרד הכלכלה בשנות הלימוד תש"ע עד תשע"ה.

**טבלה 1: מעונות יום ומשפחתונים, תש"ע-תשע"ה<sup>12</sup>**

תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה
1,509	1,554	1,604	1,646	1,721	1,929
3,116	3,315	3,690	3,715	3,703	3,705

מהנתונים עולה כי בשנים תש"ע-תשע"ה גדל מספר המעונות בכ-28% ומספר המשפחתונים גדל בכ-19%. להלן יוצג מספר הילדים השוהים במסגרות שבפיקוח המשרד לפי אינדיקטורים מרכזיים בשנים תש"ז, תש"ע-תשע"ה:

**טבלה 2: מספר הילדים ששהו במסגרות שבפיקוח המשרד לפי מאפיינים מרכזיים<sup>13</sup>**  
תש"ז, תש"ע-תשע"ה

מספר ילדים במעונות ובמשפחתונים המוכרים						מאפיינים
תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג	תשע"ד	תשע"ה <sup>14</sup>	
101,102	101,755	106,632	111,361	116,269	---	סה"כ
74,507	73,961	76,930	80,577	85,268	84,186	ילדים במעונות יום
10,704	11,212	12,516	12,983	13,157	13,122	ילדים במשפחתונים
15,891	16,582	17,186	17,821	17,844	נתון חסר <sup>16</sup>	ילדים שהוכנסו למסגרת על פי חוק פעוטות בסיכון <sup>15</sup> ("ילדי רווחה")
שיעור ילדים במעונות-יום ובמשפחתונים לפי מגזר (לא כולל ילדי "רווחה")						
5%	6%	6%	7%	7%	7%	שיעור ילדים לא יהודים
26%	27%	28%	29%	29%	29%	שיעור ילדים חרדים

מהטבלה עולה כי עם השנים גדל מספר הילדים במסגרות שבפיקוח האגף, מ-101,102 בשנת הלימודים תש"ע ל-116,296 בשנת תשע"ד (עלייה של כ-15%). עם זאת, שיעור הילדים המתחנכים במעונות

<sup>10</sup> רוב המשפחתונים מופעלים בבתי מנהלות המשפחתונים, וברובם שוהים כחמישה ילדים.

<sup>11</sup> אורלי אלמגור-לוטן ואליעזר שוורץ, [העלאת שכר הלימוד במעונות היום שבפיקוח משרד התמ"ת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2011.

<sup>12</sup> מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.

<sup>13</sup> מרצדס צרפתי, מנהלת תחום מטה, האגף למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה, דוא"ל, 7 ביולי 2015.

<sup>14</sup> הנתונים נכונים ליוני 2015.

<sup>15</sup> **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום)**, התש"ס-2000 נועד להבטיח שכל פעוט הנתון באחד ממצבי הסיכון המנויים בחוק יהיה זכאי למעון יום, סמוך למקום מגוריו. האחריות ליישום החוק מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. משרד הרווחה מקנה זכות למעון יום או משפחתון המוכר על-ידי משרד הכלכלה. להרחבה בנושא ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת: [סקר בנושא יישום חוק פעוטות בסיכון במחלקות הרווחה ברשויות מקומיות](#), כתבה: מריה רבינוביץ', 21 במאי 2013.

<sup>16</sup> נתון זה עדיין לא התקבל, עתיד להתקבל ב-09.2015.



ובמשפחתונים מוכרים מבין כלל הילדים בקבוצת הגיל חצי שנה עד גיל שלוש לא השתנה במידה ניכרת בין שנת הלימודים תש"ע לבין שנת הלימודים תשע"ד (21% בשנת תש"ע לעומת כ-23% בשנת תשע"ד).<sup>17</sup> בישראל יש בעיה קשה של ביקוש מסגרות בפיקוח שעולה על ההיצע. מהנתונים שהוצגו לעיל עולה שרק כ-20% מכלל הילדים עד גיל שלוש נמצאים במסגרות לגיל הרך שבפיקוח ממשלתי.

### 2.1.1. שכר הלימוד עבור מסגרות יום לילדים בגיל הרך מטעם משרד הכלכלה

שכר הלימוד במעון יום או במשפחתון משתנה לפי סוג המסגרת ובהתאם לגיל הילד (תינוק או פעוט). לקראת כל שנת לימודים האגף למעונות יום ומשפחתונים של משרד הכלכלה מפרסם את טבלאות שכר הלימוד למסגרות אלה. שכר הלימוד מתחלק בין ההורים ובין המדינה, ורמת הסבסוד מטעם המדינה נקבעת בעיקר לפי הכנסת ההורים ומספר הילדים במשפחה ולפי מצב הילדים.<sup>18</sup> זכאות לשכר לימוד עבור פעוטות בסיכון ("ילדי רווחה", שזכאים למסגרת על-פי חוק פעוטות בסיכון, התש"ס-2000 ניתנת על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ושכר הלימוד בעבור ילדים אלה נקבע בשתי דרגות סבסוד המדינה הגבוהות ביותר.

דרגת ההשתתפות להורה בשכר הלימוד של ילדו נקבעת אחת לשנה לפי נתוני המשפחה בזמן ההרשמה. הדרגה ניתנת לשינוי רק אם חלו במהלך השנה שינויים בסטטוס האישי של ההורים, במספר הנפשות במשפחה או במצב הכלכלי של המשפחה.

בשנת הלימודים שהסתיימה (תשע"ה) קיבלו סבסוד כ-70,000 ילדים במעונות יום וכ-11,000 ילדים במשפחתונים. עלות הסבסוד בשנה זו עמדה, נכון לסוף יוני 2015, על 942 מיליון שקלים.<sup>19</sup> עד שנת 2013 נקבעה דרגת סבסוד שכר הלימוד על-ידי המדינה על-ידי מבחני תעסוקה שחלו רק על אם הילדים (בהתאם לתוכנית עידוד תעסוקת נשים). בשנת 2013 אישרה הממשלה שינוי בתנאי הזכאות הקבועים במבחני התמיכה לעניין השתתפות המדינה בעלות שכר הלימוד במעון או במשפחתון המוכרים על-ידי משרד הכלכלה, כך שמבחני התעסוקה החלים על אם בהגדרת "אם עובדת" או "אם לומדת" או "אם עובדת ולומדת" חלו גם על בן-הזוג של האם, ודרגת הסבסוד נקבעה בהתאם להורה המועסק במספר השעות הקטן מהשניים, בהתאם למתווה שקבעה הממשלה.<sup>20</sup> במאי 2015 בוטלה החלטה הממשלה משנת 2013, ובדרך הזו ביטלה הממשלה את מבחן התעסוקה לשני בני-הזוג, וקבעה שמשנת הלימודים תשע"ו מבחן התעסוקה יחול שוב על האם בלבד.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> החישוב נעשה לפי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מספר ילדים מלידה עד גיל שלוש. המקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: [שנתון סטטיסטי לישראל 2014](#), לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; [שנתון סטטיסטי לישראל 2011](#), לוח 2.19: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

<sup>18</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת: [העלאת שכר הלימוד במעונות היום שבפיקוח משרד התמיכה](#), כתבו: אורלי אלמגור – לוטן ואליעזר שוורץ, פברואר 2011.

<sup>19</sup> איטה עטיה, סגנית מנהלת אגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה וממונה על נושא הצהרונים, דוא"ל, 8 ביולי 2015.

יצוין כי הנתונים שיוצגו בפרק זה לגבי שנת הלימודים תשע"ה עדיין אינם סופיים. הנתונים הסופיים יתקבלו רק בסוף שנת 2015. עם זאת, מדובר בסוף שנת הלימודים, והצפי שהם לא ישתנו בהרבה לקראת סוף השנה הקלנדרית.

<sup>20</sup> [החלטת הממשלה מס' 149](#), מ-13 במאי 2015, בנושא עידוד תעסוקה של שני בני-הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום, במסגרת התוכנית הכלכלית 2013-2014.

<sup>21</sup> [החלטת הממשלה מס' 18](#), מ-19 במאי 2015, בנושא: שינוי תנאי הזכאות לסבסוד מעונות יום – תיקון החלטת הממשלה.



## 2.1.2. תקצוב מסגרות יום לילדים בגיל הרך של משרד הכלכלה<sup>22</sup>

בעשור האחרון גדלו במידה ניכרת התקציבים המוקצים למסגרות החינוך שבאחריות משרד הכלכלה, מתקציב (מקורי) של כ-335 מיליון ש"ח בשנת 2004 לכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2013. עיקר התוספות ניתנו משנת 2010, במסגרת החלטות הממשלה, כפי שיפורט להלן.<sup>23</sup>

בשנת 2009 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה התוכנית הממשלתית לעידוד תעסוקת אימהות לילדים בני 0-5 והסדרת מעונות-יום, משפחתונים וצהרונים.<sup>24</sup> בתוכנית זו נכללו הרחבת המסגרות הציבוריות לטיפול בילדים בגיל הרך, לרבות צהרונים, העמקת הסבסוד בעבור ילדים שכבר שוהים בהן, וקליטת ילדים נוספים.<sup>25</sup> במסגרת התוכנית הממשלתית הוקצו 30 מיליון ש"ח לבינוי מעונות-יום חדשים בשנת 2010, ובסיס התקציב של האגף הוגדל בסך 320 מיליון ש"ח משנת 2011 ואילך (בשנת 2011 הוקצו 30 מיליון ש"ח מהם לבינוי מעונות). עם זאת, חל עיכוב ביישום התוכנית הממשלתית, בעיקר בתחום בינוי מעונות חדשים. לנכח העיכוב ביישום חלקים שונים בתוכנית הממשלתית נותרו עודפי תקציב ניכרים בתקציב האגף (בעיקר בתחום הצהרונים), והוחלט להעביר אותם לתמיכה בבינוי מעונות, ולפיכך תקציב הבינוי בשנים 2010-2012 היה מאות מיליוני ש"ח, כפי שיפורט להלן.

בשנת 2012, כחלק מאישור המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג),<sup>26</sup> החליטה הממשלה<sup>27</sup> להגדיל את היצע המקומות במעונות-היום ב-30,000 מקומות נוספים, בתהליך שיימשך שש שנים (2012-2017) ועלותו הכוללת תסתכם בכ-1 מיליארד ש"ח (סכום שיתוקצב במסגרת הרשאה להתחייב).

בכנסת ה-19, ביוני 2014, התקיים דיון בוועדה לזכויות הילד בנושא מחסור משמעותי במעונות-יום ובמשפחתונים. בדיון זה דיווחה הגב' מלי שטריגלר, מנהלת אגף מעונות-היום והמשפחתונים במשרד הכלכלה, על החלפת שיטת התקצוב של בינוי המעונות.<sup>28</sup> ב-11 באוגוסט 2014 פרסם משרד הכלכלה הוראות מנכ"ל חדשות בדבר תקצוב בינוי רשויות מקומיות לתכנון ובינוי מעונות-יום.<sup>29</sup> מנגנוני התקצוב החדשים (שנקבע בהם מעבר לתקצוב הבנייה במקום תשלום על-פי מבחני תמיכה) נקבעו בעבודה משותפת של משרד הכלכלה, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי. הגופים המעורבים בדבר סברו שהמנגנונים החדשים והשיטה החדשה שנבנתה יאפשרו בניית כ-400 מעונות-יום בתקציב שיוקצה.

<sup>22</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בינוי מעונות-יום בתמיכה ממשלתית – נתונים, תקציבים ומעקב אחרי ביצוע, כתב אליעזר שורץ, 10 בדצמבר 2013.

<sup>23</sup> בהקשר זה נציין כי בשנת 2010 ניתנה תוספת תקציבית לאגף בגין ההסכם הקואליציוני שנחתם עם מפלגת העבודה בשנת 2009.

<sup>24</sup> תוכנית זו אושרה כחלק מהחלטת הממשלה לתיקון פקודת מס הכנסה כך שהוצאות טיפול בילדים לא יוכרו לעניין חישוב חבות המס (בעקבות פסיקת בית-המשפט בנושא).

<sup>25</sup> החלטת הממשלה מס' 602, עידוד תעסוקת אימהות לילדים בגילאי 0-5, 19 ביולי 2009.

<sup>26</sup> הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי פעלה בשנת 2011 בראשות פרופ' טרכטנברג בעקבות מחאה חברתית שפרצה ברחבי הארץ באותה שנה. דוח המלצות הוועדה התפרסם בספטמבר 2011 וכלל המלצות בתחום הדיור, מערכת המס, יוקר המחיה ושירותים חברתיים.

<sup>27</sup> החלטת הממשלה מס' 4088, שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), 8 בינואר 2012.

<sup>28</sup> הוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול מס' 62, מחסור משמעותי במעונות-יום ומשפחתונים, 2 ביוני 2014, דברי הגב' מלי שטריגלר, מנהלת אגף בכיר למעונות-יום במשרד הכלכלה, עמ' 6.

<sup>29</sup> משרד הכלכלה, אגף מעונות-יום ומשפחתונים, הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מס' 9.3: תקצוב בינוי רשויות מקומיות לתכנון ובינוי מעונות-יום, תאריך כניסה: 28 באפריל 2015.



מעונות-היום האלה יאפשרו ל-30,000 ילדים מגיל הלידה עד גיל שלוש, שאינם נמצאים כיום במסגרות, להצטרף למערכת מעונות-היום.<sup>30</sup>

### 2.1.3. רפורמות במבנה מערכת החינוך לגילאי אפס עד שלוש בישראל

בין השנים 2003-2013 נעשו בישראל מספר ניסיונות להנהיג סטנדרטים של איכות טיפול במסגרות לגיל הרך ולהחיל על מסגרות אלה רישוי ופיקוח, אך הם לא צלחו.<sup>31</sup>

בכהונות קודמות של הכנסת נדונו כמה הצעות חוק פרטיות וממשלתיות בנושא הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים לילדים בגיל הרך. הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשס"ח-2008,<sup>32</sup> שהגיש חבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב, הונחה על שולחן הכנסת ה-18, והוצע בה לחייב ברישיון מסגרות ששואה בהן מספר מסוים של פעוטות, וכן כי מתן הרישיון יותנה בעמידה בקריטריונים כגון הכשרת המטפלת, יחס מסוים בין מספר המטפלות למספר הילדים, תברואה, תזונה הולמת ובריאות.

ההצעה נדונה בקריאה ראשונה, מוזגה עם הצעת חוק ממשלתית (הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010<sup>33</sup>) והועברה להכנה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית בוועדה לזכויות הילד. הוחל עליה דין רציפות בתחילת הכנסת ה-19, אך היא לא קודמה. הצעת חוק זו לוותה בהחלטת הממשלה על הגדלת תקציב הפיקוח על מעונות היום (כפי שהוסבר לעיל).<sup>34</sup> "עם זאת, אין ולא הייתה אז מדיניות הרגולטורית מחייבת הוצאה ממשלתית, ובשונה מהאספקה הישירה או מהמימון הישיר מטעם המדינה יגולגלו הלאה חלק מהעלויות הכרוכות בה, ולעתים אף רובם".<sup>35</sup>

סוגיית הפיקוח הממשלתי על מעונות היום והמשפחתונים עלתה גם בהמלצות ועדת טרכטנברג והוזכרה בהחלטת הממשלה<sup>36</sup> שאושרו בה חלק מהמלצות הוועדה. הוועדה המליצה לאשר את חוק הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות עד דצמבר 2011, להתחיל את יישומו בספטמבר 2012 ולהשלים אותו בספטמבר 2016. עוד המליצה הוועדה להתקין תקנות לעניין סטנדרטים בטיחותיים ופדגוגיים למעונות יום מפקחים – בשלב ראשון לפי התקינה וההנחיות הקבועות כיום. בהחלטת הממשלה מס' 4088 נקבע כי יש "להנחות את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לפעול לאישורה של הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010 [...], להעמיד את תקופת ההחלה ההדרגתית הקבועה בהצעת החוק על שבע שנים. בד בבד עם אישור הצעת החוק, להתקין תקנות מכוח הצעת חוק הפיקוח לעניין סטנדרטים פדגוגיים, פיזיים ובריאותיים בהתאם לתקינת כוח-האדם, לרבות יחס מטפלת-ילדים, וההנחיות הקיימות היום למתן סמל מעון והפעלתו בפיקוח".<sup>37</sup>

<sup>30</sup> דברי יעל אנדרון, מנכ"לית משרד האוצר, בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, פרוטוקול מס' 50, התנאי לשינוי חברתי – בינוי מעונות-יום – תקציבים, קשיים ומעקב אחר ביצוע ומיגון, 13 באוגוסט 2014.

<sup>31</sup> סמדר מושל: הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה, ביטחון סוציאלי, חשן תשע"ה, נובמבר 2014, מס' 95: 99-138.

<sup>32</sup> הצעת חוק הפיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות, התשס"ח-2008, פרטית, כ/193, פ/1281/17; הונחה על שולחן הכנסת ה-17 ב-17 ביולי 2006. להצעה זו קדמה הצעת חוק הפיקוח על מסגרות חינוכיות לפעוטות, התשס"ו-2006, פרטית; פ/869/17; אשר הונחה על שולחן הכנסת ה-17 ב-3 ביוני 2006.

<sup>33</sup> הצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התש"ע-2010 (מ/523), 30 ביוני 2010.

<sup>34</sup> החלטת הממשלה מספר 4088 מ-8 בינואר 2012 בנושא: שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי – חברתי (ועדת טרכטנברג).

<sup>35</sup> סמדר מושל: הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה, ביטחון סוציאלי, חשן תשע"ה, נובמבר 2014, מס' 95: 99-138.

<sup>36</sup> החלטת הממשלה מס' 4088, שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), 8 בינואר 2012.

<sup>37</sup> שם.



במקביל לנסיגות להגביר את הפיקוח על מעונות יום ומשפחתונים עסקו פרורמים ממשלתיים וציבוריים שונים בהצעה להעביר את האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך ממשרד התמ"ת/הכלכלה למשרד החינוך.

ההצעה להעביר את הסמכות והאחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים משר התמ"ת (כיום: הכלכלה) לשר החינוך נדונה מאז שנת 2003 בדיונים בנוסח הצעת החוק לפיקוח על מסגרות יום לפעוטות. ועדת טרכטנברג המליצה שצוות בראשות שר התמ"ת ושר האוצר יגבש תוכנית ליישום המלצתה בדבר העברת הסמכות והאחריות בתחום זה עד ינואר 2012, והעברה תצא לפועל עד תחילת שנת הלימודים תשע"ג (ספטמבר 2012). המלצה זו לא נכללה בהחלטת הממשלה מס' 4088. כאמור, הממשלה קבעה תוכנית רב-שנתית להרחבת היצע מעונות היום במשרד התמ"ת (דאז) והטילה על שר התמ"ת לסיים את הכנת חוק הפיקוח.

הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות אלי אלאוף, שהגישה את המלצותיה לשר הרווחה בסוף יוני 2014, דנה אף היא בנושא העברת אחריות לתחום חינוך לגיל הרך למשרד החינוך. בכל הנוגע לגיל הרך הוועדה המליצה "לרכז את כל הפעילות הקשורה בגיל הרך (לידה עד גיל 3) תחת האחריות של משרד החינוך, אשר יהיה אמון על תכלול מגוון השירותים הניתנים לילדים בגיל הרך ולמשפחותיהם".<sup>38</sup> בדוח הוועדה הוצגה התנגדות של משרד הכלכלה ושל משרד האוצר להמלצה הנוגעת להעברת מעונות היום למשרד החינוך. על פי שני המשרדים "למסגרות הטיפול בגיל הרך יש שני תפקידים משמעותיים: האחד הינו להוות מסגרת טיפולית - חינוכית של תינוקות ופעוטות בגילאי לידה עד 3 והשני נוגע למענה התעסוקתי המשמעותי שנותנות מסגרות אלה להורים עובדים. מסגרות אלה מהוות מרכיב משמעותי בשיקול התעסוקתי של הורים, בפרט במשפחות בעלות כושר השתכרות נמוך. הימצאותן של מסגרות תחת אחריות האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה מאפשרת את השמירה על האיזון שבין שני התפקידים. על כן הן משרד הכלכלה והן משרד האוצר מתנגדים להעברת האחריות ממשרד הכלכלה, אשר אמון על תחום התעסוקה, למשרד החינוך, אשר אינו נותן את הדעת לשיקול התעסוקתי. יחד עם זאת ניתן בהחלט לקדם המלצה הנוגעת לחיזוק שיתופי הפעולה בתחום זה עם משרד החינוך".<sup>39</sup> מבקר המדינה, אשר בדק את יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך בחודשים מרץ – אוגוסט 2014, עסק בנושא העברת האחריות לתחום מעונות היום והמשפחתונים לגיל הרך משר הכלכלה לשר החינוך. מבדיקתו של משרד מבקר המדינה עלה כי במאי 2013 יזם סגן שר החינוך, ח"כ אבי וורצמן, הקמת ועדה משותפת שתדון בהעברת האחריות לבני 0-3 למשרד החינוך, תוך מתן מענה הן להיבט הפדגוגי (הפיקוח והטיפול), הן להיבט התעסוקתי. בדיון בלשכתו באותו חודש ציינו נציגי משרד הכלכלה שהם "מחזקים את הממשקים בין הכלכלה לחינוך" ושיתרונם בהפעלת מבחני התעסוקה שבאמצעותם מעודדים אמהות לצאת לעבודה - ניסיון החסר למשרד החינוך. נציגי משרד החינוך הדגישו שמשרדם הוא הגורם המקצועי בתחום החינוך וציינו שביכולתם לבנות מודל חינוכי שיתאים לבני 0-3 ולקדם את בינוי המעונות. בסיכום הדיון הוחלט ששני המשרדים יכינו נייר עמדה מנומק ובו הצעה לאופן ניהול

<sup>38</sup> הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014, עמ' 304.

<sup>39</sup> הוועדה למלחמה בעוני בישראל, דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, יוני 2014, עמ' 332. דוח ועדת אלאוף, לא יושם בשל פירוק הקואליציה חודשים ספורים לאחר שהוגש. בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת כולנו שנחתם באפריל 2015, נקבע כי "בהמשך למסקנות שהגישה ועדת אלאוף ועל מנת לצמצם את מימדי העוני, תמומשנה מסקנות הוועדה על פני 10 שנים". (הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינות ישראל בין סיעת הליכוד בכנסת ה-20 ובין סיעת כולנו [בראשות משה כחלון בכנסת ה-20](#), 29 באפריל 2015)





המעונות והמשפחתונים והפעלתם בצורה מיטבית. אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, המשרדים לא הכינו נייר עמדה מוסכם.<sup>40</sup>

לצד ניסיונות אלה לשינוי כולל במדיניות כלפי הגיל הרך נעשו גם יוזמות מקומיות בתחום זה. כיום קיימים במספר רשויות מקומיות ברחבי הארץ מודלים שונים של מרכזים לילדים בגיל הרך. במסגרת המרכזים פועלים יחידת להתפתחות הילד, מעון יום, יחידת העשרה המציעה פעילויות קבוצתיות לתינוקות, פעוטות והורים, ויחידת הדרכה והכשרה אשר מעניקה תמיכה למשפחות בסיכון והכשרה מקצועית לצוותים החינוכיים השונים ביישובים. על פי נתונים שהוצגו בדוח הוועדה למלחמה בעוני בתקופת כתיבת הדוח פעלו בישראל 37 מרכזים לגיל הרך, כאשר 10 מהם פעלו ביישובים מאשכולות סוציו – אקונומיים נמוכים (1-3).<sup>41</sup> בנוסף, במסגרת החלטת הממשלה בנושא "תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום" החליטה הממשלה להטיל על משרד ראש הממשלה להקים צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, כדי לגבש "תוכנית להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך ביישובים מיישובי הדרום, הכוללים שירותים בתחום הבריאות (כגון טיפת חלב), שירותים בתחום הרווחה (כגון שירותים טיפוליים קהילתיים) ושירותים בתחום החינוך (כגון גני-ילדים)".<sup>42</sup> הצוות הבין-משרדי שהוקם בעקבות ההחלטה הגיש דוח מקיף במרס 2015, ובו מודל רשותי למערך שירותים אינטגרטיבי לגיל הרך.<sup>43</sup> במועד סיום כתיבת המסמך, עדיין לא גובשו הסכמות עם משרד האוצר להמשך מימון הפרויקט ולתקציב השוטף של המודל שגובש על ידי הצוות.<sup>44</sup>

## 2.2. גני-ילדים שבפיקוח משרד החינוך<sup>45</sup>

**חוק לימוד חובה, התש"ט-1949** (להלן: חוק לימוד חובה), קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך חובה חנם לכל ילד בישראל **מגיל שלוש עד גיל 17** (ראו להלן הרחבה בעניין תחולת גיל חינוך חובה) במוסד חינוכי מוכר, וכי הורים מחויבים לשלוח את ילדיהם למוסד חינוך מסוג זה. "מוסדות חינוך מוכרים" הם מוסדות רשמיים ומוסדות מוכרים שאינם רשמיים כאחד. מטרת חוק לימוד חובה היא לתת הזדמנות שווה לכל ילדי המדינה בקבלת חינוך והשכלה, ללא הפליה על רקע כלכלי, עדתי או מגזרי.<sup>46</sup> **חינוך לילדים בגיל הרך ניתן במסגרת גנים של משרד החינוך השייכים לחינוך הקדם-יסודי, שאפשר לחלק אותו לשני שלבים:** שלב טרום-טרום חובה וטרום-חובה – בני שלוש-ארבע; ושלב גן-חובה – בני חמש-שש (יצוין כי יש גם בתי-ספר בחינוך היסודי שיש בהם כיתות גן-חובה).

<sup>40</sup> דוח מבקר המדינה 65 ג', **משרד החינוך – יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך**, התשע"ה – 2015, עמ' 900.

<sup>41</sup> הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2, דוחות ועדות המשנה, מוגש לח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים, 2014.

<sup>42</sup> החלטת הממשלה מס' 2025, מיום 23 בספטמבר 2014, **תוכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום**.

<sup>43</sup> משרד ראש הממשלה – אגף ממשל וחברה, **מסמך מסכם לעבודת הצוות הבין-משרדי להקמת מרכזי שירותים אינטגרטיביים לגיל הרך**, 11 במרס 2015, נשלח על-ידי לירית סרפוס, מנהל התוכנית, דוא"ל, 18 ביוני 2015.

<sup>44</sup> לירית סרפוס, הנ"ל, שיחת טלפון, 18 ביוני 2015.

<sup>45</sup> אם לא צוין אחרת: פרק ממסמך מרכז המחקר והמידע מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, **התרבות והספורט של הכנסת**, כתבו אתי וייסבלאי ואסף וינינגר, מאי 2015.

<sup>46</sup> בשנת 1984 תוקן חוק לימוד חובה ונקבע בו כי חינוך חובה חנם יחול על כלל הילדים מגיל שלוש (במקום מגיל חמש, כפי שהיה קבוע בחוק עד אז), ואולם התיקון לחוק הוחל חלקית בלבד, באמצעות צווים של שר החינוך, על קבוצות ילדים בשכונות וביישובים מסוימים. השלמת החלת התיקון נדחתה שמונה פעמים – שבע פעמים במסגרת חוקי הסדרים (האחרון שבהם משנת 2009, שבו נקבע כי השלמת יישום התיקון תידחה בשנה נוספת ותחל בשנת תשע"ו (2014/15)), ופעם אחת בחוק משנת 2014, שבו נקבע כי השלמת יישום התיקון תידחה בשנה נוספת ותחל בשנת תשע"ו (2015/16) – חוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) (תיקון מס' 9), התשע"ד-2014.





גנים לחינוך המיוחד פועלים לצד הגנים בחינוך הרגיל. מערכת החינוך המיוחד פועלת מכוח **חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988**.<sup>47</sup> בגנים לחינוך המיוחד לומדים ילדים בגילאי שלוש עד שש.

בשנת הלימודים תשע"ב (2011/12) הצטרפו כלל גני-הילדים בארץ לרפורמת "אופק חדש". במסגרת רפורמה זו הוארך יום הלימודים בגני-הילדים הציבוריים לשש שעות, ובדרך זו שונה גם היקף משרת הגננות. על-פי משרד החינוך, תוכנית העבודה השנתית במסגרת הרפורמה כוללת שילוב למידה בכל ההתנסויות בגן, בפעילויות משחק ויצירה, בהתייחסות לצרכים הרגשיים והחברתיים של הילדים. בתוכנית שנתית זו נכללות דרכי הוראה-למידה מתוכננות: עבודה במליאה, בקבוצה קטנה ועבודה פרטנית. במסגרת הרפורמה מקודמת איכות הלמידה וההתנסות של הילדים בגנים, ונבנה מחדש תפקיד הגננת ותהליך ההתפתחות המקצועית של סגל החינוך וההוראה בגני-הילדים.<sup>48</sup>

**על-פי נתונים של משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה (2014/2015) למדו בגנים ציבוריים של מערכת החינוך לילדים מגיל שלוש עד גיל חמש 477,740 תלמידים ב-17,675 כיתות גן.** בטבלה להלן נתונים אודות ילדים בגני ילדים של משרד החינוך בפילוח לפי מגזר וסוג הפיקוח:

טבלה 3: ילדים בני 3-6 במסגרות חינוכיות ציבוריות, תשע"ה (2014/15) <sup>49</sup>				
גיל	סה"י ילדים בגנים ציבוריים	מתוכם בגן רשמי (כולל חינוך מיוחד)	מתוכם בגן שאינו רשמי (כולל חינוך מיוחד)	מתוכם בגנים של חינוך מיוחד
גיל 3	144,550	91,916	52,634	2,548
גיל 4	161,005	108,223	52,782	4,777
גיל 5	153,800	113,324	40,476	5,550
גיל 6	18,384	11,320	7,064	3,194
<b>סך הכול</b>	<b>477,740</b>	<b>324,784</b>	<b>152,956</b>	<b>16,057</b>
	(100%)	(68%)	(32%)	(כ-3% מכלל התלמידים)

כשליש מהילדים לומדים בגני-ילדים במעמד מוכר שאינו רשמי – גני-ילדים פרטיים שהוסבו לתאגידי חינוך וקיבלו רישיון הפעלה ממשרד החינוך. גנים אלו קולטים ילדים כגנים ציבוריים ומקבלים סבסוד של כ-720 ש"ח לחודש בעבור כל ילד. את יתרת שכר הלימוד, אם יש, ההורים נדרשים להשלים.<sup>50</sup> **על-פי משרד החינוך, לא ידוע לו על מקרים שבהם הורים נאלצו לרשום את ילדם לגן מוכר שאינו רשמי משום שלא היה מקום בגן רשמי (גן ציבורי בבעלות של רשות מקומית).**<sup>51</sup> בהקשר זה נוסף כי כ-67% מכלל הילדים שלומדים בגנים מוכרים שאינו רשמיים משתייכים לזרם החינוך החרדי, והשאר לומדים במוסדות שבפיקוח ממלכתי.

<sup>47</sup> במערכת החינוך המיוחד לומדים תלמידים בני שלוש עד 21 עם מוגבלות או לקות שהופנו למוסדות חינוך מיוחד או לכיתות חינוך מיוחד הפועלות במוסדות חינוך רגילים באמצעות ועדות השמה. מוסדות וכיתות אלו פועלים בכל שלבי החינוך, המגזרים, המעמדות וסוגי הפיקוח ונחלקים לפי סוג הלקות ורמת הלקות של התלמידים הלומדים בהם. כיתות חינוך מיוחד הן קטנות מכיתות חינוך רגיל, ויש בהן יותר עובדי הוראה ביחס למספר התלמידים. התלמידים במוסדות החינוך המיוחד זכאים להסעה מבייתם למוסד החינוך וחזרה, ולעתים גם לליווי בהסעה. כמו כן יש תלמידים עם לקות שלומדים בחינוך הרגיל ומקבלים סיוע מיוחד, כגון טיפולים פארה-רפואיים, סיוע לימודי וליווי סיעות.

<sup>48</sup> משרד החינוך, **יישום רפורמת "אופק חדש" באגף הקדם-יסודי**, תאריך כניסה: 1 ביולי 2015.

<sup>49</sup> מקור הנתונים: משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 ביולי 2015.

<sup>50</sup> מותרת גבייה בעבור שירותים נוספים כגון הארכת יום הפעילות בגן (צהרון), ארוחות ותוספות אחרות. לגני תאגידי אסור לגבות תשלום בעבור שעות הפעילות שמשרד החינוך מממן.

<sup>51</sup> סימה חדד מה-יפית, מנהלת האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 באפריל 2015, 19 באפריל 2015 ו-26 באפריל 2015.



## 2.2.1. חינוך בגני-ילדים לבני שלוש וארבע שבפיקוח משרד החינוך<sup>52</sup>

בעקבות אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה על מתן חינוך חינוך בגני-ילדים ציבוריים לכלל הילדים בני שלוש וארבע. כמו כן החליטה הממשלה כי משרד החינוך יפעל לבינוי גני-ילדים נוספים בעבור שכבת גיל זו. לצורך יישום החלטה נקבע מתווה ארבע-שנתי (2012–2015) שבמסגרתו ניתנו למשרד החינוך תוספות תקציב בסכום כולל של 7.55 מיליארד ש"ח למימון שכר הלימוד בגני-ילדים ציבוריים ולבינוי גנים ציבוריים חדשים.<sup>53</sup> משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, פעל ליישום החלטה בהקמת גנים חדשים ובקליטת גנות. על-פי נתונים שנמסרו ממשרד החינוך נבנו עד היום 2,835 כיתות גן חדשות ונוספו 2,618 גנות (בחינוך הרשמי).<sup>54</sup>

**יישום החלטת הממשלה הניע תהליך שעשוי לאפשר את יישומו המלא של התיקון הקובע כי חינוך חובה חינוך יחול מגיל שלוש.** בהודעה באתר האינטרנט של משרד החינוך מחודש מרס האחרון נכתב כי "החל בשנת הלימודים הבאה (תשע"ו) ייכנס לתוקפו חוק חינוך חובה חינוך לגילאי 3-4, המחייב שכל הילדים בגילים אלה יבקרו בגן של הרשות המקומית או בגן פרטי בעל רישיון הפעלה". עם זאת נכתב בהודעה כי "בשלב הראשון המשרד לא יפעיל במסגרת יישום החוק אמצעי אכיפה, במטרה לאפשר למסגרות הגן הפרטיות ללא רישוי להשלים את הליך יישום החוק".<sup>55</sup> בתשובת משרד החינוך על פנייתנו בנושא נכתב כי "המשרד ערוך ליישום מלא של חוק לימוד חובה מגיל שלוש... בהתאם ליכולתן של הרשויות לקלוט את הילדים".<sup>56</sup>

כאמור, בשנת הלימודים תשע"ה למדו בגני-ילדים ציבוריים (רשמיים ומוכרים שאינם רשמיים) - 305,555 ילדים בני שלוש וארבע. ילדים אלה מחוויים כ-89% מכלל הילדים בשכבת גיל זו.<sup>57</sup> כ-11% מכלל הילדים בני שלוש וארבע (39,183 ילדים) אינם לומדו במסגרות חינוך ציבוריות, אך ייתכן שחלקם לומדו בגני-ילדים פרטיים ללא רישוי (למשרד החינוך אין מידע על הילדים האלה).

**ממשרד החינוך נמסר כי בכל הרשויות המקומיות נקלטו בשנת הלימודים הנוכחית כל הילדים שהוריהם ביקשו לרשום אותם לגן רשמי, למעט במזרח-ירושלים, וכי הבעיה בקליטת ילדים במזרח-ירושלים היא שאין שם קרקעות זמינות לבניית גנים חדשים.<sup>58</sup> בהקשר זה נציין כי לפי דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה, בשנת הלימודים הקודמת (תשע"ד) היו לא מעט רשויות מקומיות, הן במגזר**

<sup>52</sup> אם לא צוין אחרת: פרק ממסמך מרכז המחקר והמידע מערכת החינוך בישראל – סוגיות נבחרות בעבודת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, כתבו אתי וייסבלאי ואסף ויינגר, מאי 2015.

<sup>53</sup> החלטת הממשלה 4088, מיום 8 בינואר 2012 – שינוי בסדרי העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

<sup>54</sup> משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015. על-פי החלטת הממשלה היה על מנכ"לית משרד החינוך להקים ועדת היגוי בראשותה ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לסייע ביישום החלטת הממשלה, ואולם על-פי דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה משרד החינוך לא הקים ועדת היגוי למהלך המורכב של יישום החוק, שעלותו מיליארדי שקלים, לא גיבש תוכנית עבודה מפורטת כאמור בהחלטת הממשלה, לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום החלטתה, יתאם בין הגורמים ויתן מענה לקשיי היישום, אם ייווצרו, ולא קבע תהליכי ליווי ובקרה. המלצת מבקר המדינה הייתה שעל-פי החלטת הממשלה, וכדי להבטיח את ההיערכות המלאה ליישום החוק, המוטלת על כמה יחידות במשרד החינוך, על המשרד למנות גורם מתכלל לנושא ולרכז באופן שיטתי נתונים מלאים על מגוון היבטי היישום, וכן לפתח ולהפעיל אמצעי בקרה ודיווח. ראו: משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 901.

<sup>55</sup> משרד החינוך – האגף לחינוך קדם-יסודי, [לוקחים אחריות לילדים גילאי 3-4](#).

<sup>56</sup> משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015; בהקשר זה נציין כי לפי אתר האינטרנט של משרד החינוך, "השיבוץ לגני-הילדים הוא באחריות מחלקת גני-הילדים ברשות המקומית. השיבוץ ייעשה על-פי קדימות של תאריך הלידה ועל-פי היבטים סוציו-אקונומיים", מתוך: [מידע לרשויות – שאלות ותשובות](#), תאריך כניסה: 10 במרס 2015).

<sup>57</sup> על פי נתונים של משרד החינוך, בשנת הלימודים תשע"ה, בשכבת גיל 3 היו סה"כ 169,967 ילדים ובשכבת גיל 4 היו 174,771 ילדים. מקור: משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 במרס 2015.

<sup>58</sup> שם.



הערבי והן במגזר היהודי, שחוק לימוד חובה לא הוחל בהן במלואו על בני שלוש וארבע.<sup>59</sup> כמו כן נמצא בבדיקת מבקר המדינה כי שיעור הלומדים בגנים ציבוריים במגזר הערבי נמוך במידה ניכרת משיעורם במגזר היהודי, ובמגזר הבדואי הוא נמוך אף יותר (ואף הלך ופחת בשנים 2010–2014). לדברי מבקר המדינה, הדבר עלול להצביע על מחסור בתשתיות ובמשאבים שיאפשרו את לימודיהם.<sup>60</sup> בתגובת משרד החינוך על דוח המבקר נאמר כי בשנים 2010–2014 תקצב המשרד בנייה של 760 גני-ילדים במגזר הלא-יהודי – כ-27% מכלל הגנים שנבנו באותן שנים.<sup>61</sup> כאמור, דוח המבקר הוא על שנת הלימודים הקודמת, ואין בידינו נתונים המעידים על מצב הדברים בשנת הלימודים שהסתיימה בימים אלה (התשע"ה), למעט תשובת משרד החינוך על פנייתנו, שהובאה לעיל.

אשר לכוח-האדם בגני-הילדים לגילאי שלוש וארבע, לנוכח ביקורת ציבורית שנמתחה על התפוסה הרבה בהם החליט משרד החינוך להחיל רפורמה של "סייעת שנייה", והחל בשנת הלימודים הבאה (תשע"ו) תהיה תוספת של סייעת ("סייעת שנייה" כאמור) בגנים לגילאי שלוש וארבע שבהם יותר מ-30 ילדים. על-פי משרד החינוך, הרפורמה תתקיים בכל המגזרים, גם בגנים של החינוך המוכר שאינו רשמי. תנאי ההעסקה והיקף המשרה של הסייעת השנייה יהיו זהים לאלה של הסייעת הראשונה. בכל רשות יש סייעות משלימות אשר מכירות את העבודה ואת גני-הילדים. עם זאת, לאחר מיון ובחירת הסייעות יתקיימו ימי היערכות לפתיחת שנת הלימודים והכשרה שתימשך במהלך שנת הלימודים. תקציב התוכנית הוא 400 מיליון ש"ח.<sup>62</sup>

### 2.3. גני-ילדים פרטיים

כאמור, רק כ-20% מכלל הילדים בגיל חצי שנה עד שלוש שנים נמצאים במעונות יום ובמשפחותונים שבפיקוח משרד הכלכלה. אפשר להניח שרוב הילדים בני חצי שנה עד שלוש שנים שמטופלים בהסדרים בתשלום נמצאים במסגרות יום פרטיות שאינן מפוקחות. ילדים בגיל שלוש זכאים ללמוד בגני ילדים של משרד החינוך. למרות זאת, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ישנם ילדים בגילאי שנתיים עד שש שנמצאים בגנים הפרטיים.

**בישראל לא נעשה מיפוי מלא של המענה לילדים בגיל הרוך במגזר הפרטי, ואין נתונים מלאים על המסגרות השונות ועל מספר הילדים המטופלים בהן.**

משרד הכלכלה עורך בימים אלה מחקר שנושאו "שיעור תעסוקת נשים בהשוואה למסגרות טיפוליות ברשויות שונות".<sup>63</sup> אחת המטרות של מחקר זה היא לסקור את המסגרות הטיפוליות הממשלתיות והפרטיות הקיימות. במענה על בקשתנו ממשרד הכלכלה לקבל את ממצאי המחקר עולה כי העבודה עליו טרם הסתיימה ובשלב זה לא נמסר תאריך פרסומו.<sup>64</sup>

הלשכה למרכזית לסטטיסטיקה עורכת מדי שנה סקר שנכלל בו מדגם גנים פרטיים בישראל. המידע על הגנים הפרטיים שאליהם נשלחים שאלוני הסקר של הלשכה מבוסס ברובו על המידע על גנים פרטיים

<sup>59</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 65, לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), מאי 2015, עמ' 902–903. שם, עמ' 901.

<sup>61</sup> משרד החינוך, תגובה על דוח מבקר המדינה, 5 במאי 2015.

<sup>62</sup> משרד החינוך, [גני-ילדים](#), תאריך כניסה: 23 ביוני 2015.

<sup>63</sup> מיכל רוקח ליבליך, מינהל מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, הצעת מחקר בנושא [שיעור תעסוקת נשים בהשוואה למסגרות טיפוליות ברשויות שונות](#), תאריך כניסה: 1 ביולי 2015.

<sup>64</sup> אורלי כהן, מנהלת מחקר וכלכלה, משרד הכלכלה, התכתבות עם אתי וייסבלאי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, מאי 2015.



המופיעים במרשם העסקים שלה. בסקר לא נכללים גנים ומשפחתונים שפועלים ללא רישוי, אין בו נתונים על מטפלות/ים פרטיות/ים העובדות/ים עם ילדים בגיל הרך, והנתונים בו הם על פעוטות מגיל שנתיים בלבד.

בשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2014 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את נתוני הסקר שנערך בשנת הלימודים תשע"ג. הסקר נמשך מינואר עד יולי 2013. במדגם לסקר נכללו 1,742 גנים המופיעים במרשם העסקים. 1,173 גנים השיבו על שאלון הסקר.<sup>65</sup> להלן הנתונים על ילדים בגיל שנתיים עד שש שנים ששהו בגנים פרטיים בשנת הלימודים תשע"ג.

טבלה 4 : ילדים בגיל שנתיים עד שש בגנים פרטיים – תשע"ג <sup>66</sup>			
מספרים			
גיל הילד	יהודיים	ערביים	סך הכול
2	27,156	687	27,843
3	33,989	851	34,840
4	15,210	2,181	17,391
5	4,703	1,873	6,576
6	1,993	---	2,969
<b>סה"כ</b>	<b>83,051</b>	<b>6,568</b>	<b>89,618</b>

רובם הגדול של הילדים בגנים הפרטיים שנכללו בסקר הם בגיל שנתיים עד שלוש – 62,683 (כ-70% מכלל הילדים בגנים הפרטיים שנסקרו).

כ-7% מכלל הילדים בגנים הפרטיים הם בחברה הערבית. נתון זה אינו מלא, כי על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין אפשרות להפריד בין יהודים לאחרים בגנים הפרטיים. כמו כן, הילדים בגנים פרטיים ביישובים מעורבים נכללו בחינוך הערבי.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, [חינוך והשכלה, מבוא, הסברים, הגדרות](#).

<sup>66</sup> שם, לוח 8.5: ילדים בחינוך קדם-יסודי ובמעונות יום,

<sup>67</sup> שם. אין אפשרות להפריד בין יהודים לאחרים בגנים הפרטיים. ילדים בגנים פרטיים ביישובים מעורבים נכללו בחינוך הערבי.



### 3. מדיניות החינוך לגיל הרך - מבט משווה

עד סוף שנות ה-90 החינוך לגיל הרך לא עמד במרכז מדיניות החינוך במרבית המדינות המפותחות ועל פי רוב ניתנה העדפה לחינוך לגילאים המאוחרים יותר. בתקופה זאת העיסוק בחינוך לגיל הרך התמקד במתן מענה לילדים בסיכון וילדים בעלי צרכים מיוחדים. כאשר סיוע לאימהות עובדות במימון מסגרות טיפול בילדים ניתן רק לחלק קטן מן האוכלוסייה. מאז שנות ה-90 החלו המדינות המפותחות לעסוק בהרחבת ההיצע והמימון של מסגרות חינוך לגיל הרך ומרביתן ערכו שינויים משמעותיים במדיניות החינוך לגיל הרך שהתבטאו בכינון מנגנונים רגולטוריים והגדלת ההוצאה התקציבית שהוקדשה לתחום זה. זאת מתוך ההכרה בפוטנציאל החיובי של ההשקעה במסגרות אלה, כפי שפורט בפרק הראשון של מסמך זה; כחלק ממדיניות כוללת של עידוד תעסוקת נשים וכאמצעי מרכזי לשיפור הפריון.<sup>68</sup>

בשנת 2002 הציבה מועצת האיחוד האירופי את "יעדי ברצלונה" בתחום החינוך לגיל הרך ולפיהם: "על המדינות החברות להסיר חסמים להשתתפות נשים בכוח העבודה, תוך התחשבות בדרישה למסגרות טיפול בגיל הרך ובהתאם לאמצעים המקומיים לאספקת מסגרות מסוג זה, לספק עד שנת 2010 מסגרות חינוך וטיפול לגיל הרך לפחות ל-90% מן הילדים מגיל שלוש ועד גיל חינוך חובה ול-33% מן הילדים בגילאי 3 ומטה". המועצה חזרה על מחויבות זאת במסגרת האסטרטגיה האירופית לשנת 2020. ובשנת 2009 שרי החינוך של האיחוד האירופי חיזקו גישה זאת באמצעות קביעת יעד ולפי 95% מן הילדים בגילאי 4 ומעלה ישתתפו במסגרות חינוך לגיל הרך עד שנת 2010. מחקרים מלווים מלמדים כי עשר מדינות בלבד השיגו את היעדים שנקבעו לגבי השתתפות של ילדים מתחת לגיל 3 במסגרות חינוך וב-15 מדינות שיעור הילדים מתחת לגיל שלוש במסגרות חינוך היה נמוך מ-25%. 11 מדינות השיגו את היעד שנקבע לגבי ילדים בני שלוש ומעלה, ב-13 מדינות שיעור ההשתתפות של ילדים בני שלוש ומעלה במסגרות חינוך היה נמוך מ-80% ובשתי מדינות, פולין וקרוואטיה, פחות ממחצית מן הילדים בגילאים אלו לומדים בגני ילדים. בחלק גדול מן המדינות, שהבולטות שבהן הן צרפת וסלובניה, גדל בתקופה זאת שיעור ההשתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך.<sup>69</sup>

על רקע זה, יש לראות את מדיניות החינוך לגיל הרך במדינות המפותחות בעשורים האחרונים כתחום המצוי בתהליכי מעבר, שינוי ומחשבה מחדש נרחבים. ההתפתחויות במדיניות החינוך לגיל הרך מתמקדות מחד בהגדלת מספר הילדים המשתתפים במסגרות לגיל הרך ומאידך בשיפור איכותן של מסגרות אלה תוך עיסוק נרחב ומעמיק בסוגיה כיצד מגדירים איכות במסגרות לגיל זה.

בפרק זה נסקור את החינוך לגיל הרך במדינות המפותחות מכמה היבטים: מדיניות ואסדרה ומימון מסגרות לגיל הרך.. בכל אחד מן הנושאים נציג, לצד סקירה רחבה של הנושא, מידע על תהליכי שינוי והתפתחות. מקורות המידע העיקריים בהם השתמשנו בכתבת מסמך זה הם מסמכים רשמיים שפורסמו על ידי האיחוד האירופי והארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי (OECD). ארגונים אלו הפנו בשנים האחרונות משאבים ניכרים לחקר המדיניות החברתית הנוגעת בגיל הרך במדינות השותפות בהם, מתוך הכרה בחשיבותה ובתרומתה לכלכלה ולאיכות החיים של אזרחיהן:

<sup>68</sup> סמדר מושל, "הוצאה תקציבית ורגולציה כאמצעים לקידום מדיניות רווחה: המקרה של מסגרות יום לגילאי לידה עד שלוש בישראל ובבריטניה", המוסד לביטוח לאומי, ביטחון סוציאלי, גיליון 95, חשון תשע"ה, נובמבר 2014.

<sup>69</sup> European Commission, Barcelona objectives: The Development of Childcare Facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth, 2013



OECD, Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, 2012<sup>70</sup>

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Quality in Early Childhood Education and Care, May 2013<sup>71</sup>

European Commission, Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, Eurydice and Eurostat report, June 2014.<sup>72</sup>

### 3.1. מדיניות, מבנה ואסדרה

#### 3.1.1. חינוך לגיל הרך – מדיניות וחזון

מטרות העל והיעדים שנקבעו במסגרת מסמכי המדיניות של החינוך לגיל הרך מלמדות כיצד הוא נתפש על ידי קובעי המדיניות ומהם סדרי העדיפויות הפוליטיים המשפיעים על מתן שירות זה. מטרות אלו משפיעות על האופן שבו החינוך לגיל הרך ניתן בפועל: מבנה החינוך לגיל הרך, לאילו אוכלוסיות הוא מיועד, גורמי השלטון המעורבים באספקתו ועוד. ככלל, על פני מדינות האיחוד האירופי, מוקד מדיניות החינוך לגיל הרך, נע מן היעד המסורתי של הגדלת השתתפות נשים בשוק העבודה. מדינות האיחוד יותר ויותר תופשות את החינוך לגיל הרך כאינטרס ציבורי שיכול לתרום לשיפור ההישגים החינוכיים של ילדים מאוכלוסיות מוחלשות, אך גם לתרום להתמודדות עם אתגרים דמוגרפיים דוגמת ירידה בפרייה. מבחינה פדגוגית נוטות מדינות האיחוד לראות בחינוך לגיל הרך יותר ויותר כאמצעי לקדם היבטים רחבים של התפתחות הילד, ולא הישגים חינוכיים בלבד שאליהם מתייחסות ככלל תכניות הלימודים בבית הספר היסודי.<sup>73</sup>

מסקר שערך ארגון ה-OECD בשנת 2012 עולה כי כל המדינות שהשתתפו בסקר כללו את קידום השוויון, כלומר הרעיון שהמסגרות לגיל הרך יהיו נגישות ופתוחות לכלל האוכלוסייה ויפעלו נגד עוני ומחסור בתחום החינוך, בין יעדי מדיניות החינוך לגיל הרך. כ-87% מתוכן רואות בחינוך לגיל הרך אחריות ממשלתית והשקעה ציבורית לטובת הכלל. מדינות רבות מתייחסות לחינוך לגיל הרך כחלק מן המדיניות הנוגעת לשוק העבודה וכללו בין יעדי מדיניות החינוך לגיל הרך "הקלה על איזון בין העבודה לחיי המשפחה" ו-"העלאת שיעור האמהות המשתתפות בשוק העבודה". כ-40% מן המדינות ציינו בין יעדי מדיניות החינוך לגיל הרך את ההתמודדות עם אתגרים דמוגרפיים, לרבות ירידה בפרייה ושינויים דמוגרפיים כתוצאה מהגירה. כמעט כל המדינות קבעו יעדי מדיניות ספציפיים בתחום איכות מסגרות החינוך לגיל הרך. המוקד הנפוץ ביותר ליעדי המדיניות בתחום האיכות קשור לקביעת מדדים חינוכיים, תכניות לימודים ופדגוגיה. מוקדים נפוצים נוספים עוסקים במדיניות בכל הנוגע לכוח העבודה והתנאים

<sup>70</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing.

<sup>71</sup> European Parliament, Directorate-General for Internal Policy, [Quality in Early Childhood Education and Care](#), Study, May 2013

<sup>72</sup> 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

<sup>73</sup> European Parliament, Directorate-General for Internal Policy, [Quality in Early Childhood Education and Care](#), Study, May 2013



במסגרות לילדים. מדינות רבות ציינו את "מעורבות הורים וקהילה" בין יעדי מדיניות החינוך ומעטות יותר כללו בין יעדים אלה פיקוח והערכה של מסגרות חינוך לגיל הרך וקביעת תקנות וחוקים בתחום החינוך לגיל הרך.<sup>74</sup>

### 3.1.2. מבנה החינוך לגיל הרך – מערכות מאוחדות ומפוצלות

ארגון החינוך לגיל הרך שונה במידה משמעותית ממדינה למדינה. עם זאת ניתן לחלץ מן המגוון הקיים שתי תבניות מרכזיות לארגון מערכות חינוך – התבנית המאוחדת והתבנית המפוצלת.

במערכת מפוצלת, האחראיות על שירותי החינוך לגיל הרך מתחלקת בין כמה רשויות ממשלתיות. ככלל נחלק החינוך לגיל הרך לשני תחומים מרכזיים: מסגרות טיפול לפעוטות לילדים הצעירים יותר הנתונות בידי הרשויות העוסקות בבריאות, רווחה או משפחה, וגני ילדים בשנתיים או בשלוש השנים שלפני תחילת בית הספר היסודי הנתונים בידי משרד החינוך. מסגרות לטיפול בילדים הצעירים מתמקדות יותר במתן טיפול והשגחה בעוד בגילאים הבוגרים יותר מתמקדות המסגרות בחינוך ובהכנה לבית הספר. המסגרות השונות לחינוך ולטיפול בגיל הרך נבדלות זאת מזה במידה רבה במקורות המימון שלהם, באופן התפעול שלהם, בהסדרה שהם כפופים לה ובדרישות להכשרה של צוות המטפלים. מערכות מפוצלות נפוצות בכלכלות ליברליות שנוטות שלא לקבל מחויבות ממשלתית כוללת לחינוך בגיל הרך אלא להטיל את האחראיות בתחום זה על ההורים.

העיסוק בארגון החינוך לגיל הרך בעשורים האחרונים העלה כמה בעיות שעשויות להתקיים במערכת המפוצלת שהמרכזיות שבהן:

- פרגמטציה של השירותים בין אלו שניתנים באמצעות מערכת הרווחה, המיועדת בדרך כלל לגילאים הצעירים יותר, לבין אלו שניתנים באמצעות מערכת החינוך, לגילאים הבוגרים יותר;
- מצב שבו מתן חינוך לילדים מתחיל מגיל שלוש או ארבע, בעוד שביחס לילדים בגילאים צעירים יותר התפיסה היא כי הם נזקקים רק להשגחה ולטיפול בזמן שהוריהם עובדים. בו בזמן, גני הילדים שבתוך מערכת החינוך עשויים להפוך ל"בתי ספר" לגילאי 3 עד 6, תוך כדי שהחינוך לילדים מתחת לגיל שלוש נזנח;
- הממשלה מקבלת על עצמה אחריות גדולה יותר כלפי מסגרות חינוך לילדים מעל גיל שלוש מאשר כלפי מסגרות הטיפול לילדים הצעירים, ובהתאם לכך האחרונות מקבלות מימון מצומצם והנגישות אליהן נמוכה יותר, מה שעשוי לפגוע במיוחד בילדים ממשפחות במצוקה;
- הבדלים בין השירותים הניתנים באמצעות מערכת הרווחה לאלו הניתנים באמצעות מערכת החינוך בתחומים מרכזיים כמו: נגישות, אסדרה, מימון וכוח העבודה המוביל לחוסר שוויון, חוסר רציפות ובעיות עבור ילדים, משפחות וצוות העובדים. לדוגמא, רמות ההכשרה והשכר של עובדים במסגרת השירותים לילדים הצעירים בדרך כלל נמוכות יותר משל אלו המועסקים במערכת החינוך למרות שגודל הקבוצה והיחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים עשוי להיות נמוך יותר באחרון; השירותים הניתנים במערכת החינוך ניתנים לרוב ללא תשלום להורים אך על הורים מוטל לפחות חלק מן המימון של השירותים לגילאים הצעירים יותר;

<sup>74</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing.





השירותים הניתנים במסגרת מערכת החינוך כוללים מספר מועט יותר של שעות מאלו הניתנים במסגרת מערכת הרווחה וההורים נדרשים למצוא סידורים נוספים לילדיהם ועוד.<sup>75</sup>

**במערכת מאוחדת (integrated) החינוך לגיל הרך ניתן במערכת חינוך אחת, המאורגנת כשלב חינוך בודד לכל הילדים שלפני גיל בית-ספר.** לעיתים קרובות הילדים לומדים במוסד אחד, שנמצא תחת אחריות גורם ממשלתי ספציפי, לרוב הגורם האחראי על מתן שירותי חינוך, והוא בעל הנהלה אחת לכל הילדים בכל שכבות הגיל. בדרך כלל, אין הבדל מבחינת רמות שכר והכשרה בין מטפלים בילדים בשכבות הגיל השונות.<sup>76</sup> מערכות מאוחדות נוטות להשיג שירותים מתואמים יותר, מכוונים ליעדים ואיכותיים יותר ממערכות מפוצלות והן נגישות במחיר נמוך לכלל אוכלוסיית ההורים. עם זאת, גם מערכות מסוג זה מתמודדות עם כמה אתגרים. במערכת באחריות משרד החינוך עשויה להיות נטייה להפוך את כל שירותי החינוך לגיל הרך לדומים יותר לבתי ספר מבחינת התכנים הפדגוגיים, שעות העבודה, הכשרת הצוות המטפל וסביבת הגן. במקום לסגור את הפערים בין השירותים לילדים בגילאים הצעירים לאלו הבוגרים יותר, מערכת חינוך לגיל הרך באחריות משרד החינוך עשויה להעצים אותו אם תיתן עדיפות לשירותים לילדים מעל גיל שלוש ותזניח את השירותים לילדים הצעירים. מתן שירותים באמצעות מערכת מאוחדת יכול גם להפריד בין שירותי החינוך לגיל הרך לשירותי הרווחה, הבריאות ותחומים אחרים הנוגעים לגיל הרך ולהסיט את תשומת הלב מן הילד כשלם. נוסף על כך, להתאמה בין השירותים לילדים צעירים לאלו של הילדים הבוגרים יותר עשויה להיות עלות ניכרת שמדינות רבות תקשו להתמודד איתה.<sup>77</sup>

בשנת 2010 פרסם ארגון אונסקו מחקר מקיף ובו בדק את המעבר ממערכת מפוצלת למערכת מאוחדת בחמש מדינות, שבדיה, סלובניה, ניו-זילנד, ברזיל וג'מייקה, ובעיר אחת, גנט שבקהילה הפלמית בבלגיה. מדינות אלו עברו ממערכת מפוצלת למערכת מאוחדת באחריות משרד החינוך בין 1986 ל-1998. על פי ממצאי המחקר התוצאות של המעבר חיוביות במיוחד בעבור ילדים צעירים מגיל שלוש ועבור מטפלים ושירותים המיועדים לאוכלוסייה זאת. במרבית המדינות שערכו את המעבר צומצם במידה ניכרת הפער בין השירותים לילדים צעירים מגיל שלוש לשירותים לילדים בוגרים יותר. בכל המדינות הייתה עלייה בפריסה של השירותים ובנגישות שלהם לאוכלוסייה רחבה יותר, כאשר בשבדיה ובסלובניה נקבעה חובת נגישות אוניברסלית לכלל הילדים מגיל שנה כחלק מן המעבר למערכת שירותים מאוחדת ובמדינות האחרות עלתה כתוצאה מן המעבר רמת המימון הממשלתי לשירותים לילדים מתוך גיל שלוש. במדינות שערכו את המעבר גובשה תכנית לימודים לגיל הרך, במרבית המקרים, תכנית אחת לכלל הילדים בגיל הרך ובמדינה אחת תכנית נפרדת לילדים צעירים ומבוגרים יותר. בארבע מתוך חמש המדינות הושוו רמת ההכשרה המקצועית הנדרשת ממטפלים בגיל הרך בכל שכבות הגיל ורמות השכר שלהם. המדינה היחידה שבה ניכרת נטייה להפוך את השירותים לגיל הרך לדומים יותר לבתי הספר היא שבדיה שבה בוצע המעבר כחלק מתכנית כוללת לשיפור מערכת החינוך והחינוך לגיל הרך נתפס כשלב

<sup>75</sup> Yoshi Kaga, John Bennet, Peter Moss, "[Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education with education](#)", Paris, Unesco 2010.

<sup>76</sup> Bennett J. Early childhood education and care systems: Issue of tradition and governance. Rev ed. Bennett J, topic ed. In: Tremblay RE, Boivin M, Peters RDeV, eds. Encyclopedia on Early Childhood Development [online]. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development and Strategic Knowledge Cluster on Early Child Development; 2011:1-5. Available at: <http://www.childencyclopedia.com/documents/BennettANGxp2.pdf> Accessed June 10th, 2015.

<sup>77</sup> Yoshi Kaga, John Bennet, Peter Moss, "[Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education with education](#)", Paris, Unesco 2010.



מקדים ללימודים בבית הספר. ככלל, המעבר זכה לתמיכה רחבה על ידי כל הגורמים במדינות שבהן הוא התבצע ולביקורת מועטה ולא הובעה בשנים שלאחר המעבר רצון להחזיר את המצב לקדמותו.<sup>78</sup>

**מסמכי מדיניות שפורסמו על ידי ארגונים בינלאומיים נוטים להעדיף את המודל המאוחד על פני המודל המפוצל.** הודעת הנציבות האירופית מ-2011 נמנעת מלקבוע כי מערכת מאוחדת עדיפה על מפוצלת, אך דורשת גישה מערכתית ומאוחדת יותר לשירותי חינוך לגיל הרך ברמה המקומית, המחוזית והלאומית תוך מעורבות של כל בעלי העניין, לרבות משפחות. זאת לצד שיתוף פעולה הדוק בין תחומי מדיניות וממשל שונים העוסקים בתחום, ובהם – חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה, בריאות ומשפטים.<sup>79</sup> ארגון ה-OECD קובע כי מערכת מאוחדת לשירותי חינוך לגיל הרך מעניקה שירותים יותר מתואמים ומכוונים להשגת יעדים. גורם ממשלתי מוביל אחד יכול להגדיל את האיכות של מתן השירות באמצעות מימון ישיר, הכשרת אנשי הצוות ופיקוח שוטף על התכניות. וכן בו בזמן, להגדיל את הנגישות של החינוך לגיל הרך באמצעות הגדלת הסבסוד הממשלתי והפחתת העלויות למשפחה. חלוקת הסמכויות במערכת מפוצלת עשויה ליצור אי-שוויון על ידי רמות שונות של איכות בשירות והעדר יעדים אחידים.<sup>80</sup>

**למרות שכפי שראינו לעיל, קיימת הסכמה בדבר היתרונות של מערכות מאוחדות על פני מערכות מפוצלות, מערכות חינוך לגיל הרך מפוצלות עדיין נפוצות יותר ממערכות מאוחדות.** מערכות מאוחדות נמצא באוסטריה, קפריסין, גרמניה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, גרמניה (ברמת המדינה), לטביה, ליטא, סלובניה, ספרד, שבדיה, נורבגיה, ניו-זילנד, קנדה (מרבית הפרובינציות), רומניה ובריטניה. חלק גדול ממדינות אלה העבירו בעשורים האחרונים את האחריות הכוללת למערכת החינוך לגיל הרך לידי רשויות החינוך בהן: ספרד (1990), שבדיה (1996), סלובניה (1996), בריטניה וסקוטלנד (1998), נורבגיה (2005), קנדה (אחריות מועברת בהדרגה בפרובינציות השונות החל מ-2007) ורומניה (2009). ברוב המדינות המפותחות האחרות קיימות מערכות מפוצלות, בהן מדינות אירופה, אירלנד, בלגיה, בולגריה, הולנד, צ'כיה, יוון, צרפת, איטליה, לוקסמבורג, הונגריה, מלטה, הולנד, פולין, פורטוגל, שוויץ (מרבית הקנטונים) וסלובקיה, ארצות הברית ו**אוסטרליה**.<sup>81</sup>

**במסגרת החלוקה הבסיסית למערכות מפוצלות ומאוחדות קיים מגוון גדול של דגמי הפעלה שונים בחינוך לגיל הרך ותחום זה נמצא בתהליכי שינוי ורפורמה מתמידים.** ניתן לראות כי בין שתי התבניות המרכזיות קיים רצף שהמדינות השונות ממוקמות על פניו.

במרבית המדינות שבהן קיימת מערכת מאוחדת היא מופעלת על ידי משרד החינוך, אך בדנמרק הגורם האחראי הוא המשרד לענייני ילדים, שוויון בין המינים, אינטגרציה ושירותים חברתיים, כאשר האחריות על מתן שירותים לילדים בגיל הרך בפועל מוטלת על הרשויות המקומיות. בפינלנד הועברה האחריות של שירותי החינוך לגיל הרך ממשרד הרווחה והבריאות למשרד החינוך בשנת 2013 והיא נמצאת בתהליכי שינוי חקיקה בתחום זה. בכמה מדינות אירופאיות – בולגריה, דנמרק, גרמניה, ספרד ואוסטריה - למרות שמשרד אחד אחראי על החינוך לגיל הרך, קיימת מערכת כפולה ולהורים ניתנת בחירה בין שירותים הניתנים לכלל הגילאים במשותף לבין מסגרות נפרדות. בגרמניה, איטליה, ספרד

<sup>78</sup> Yoshi Kaga, John Bennet, Peter Moss, "[Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education with education](#)", Paris, Unesco 2010.

<sup>79</sup> European Commission, Communication from the Commission, "Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the best start for the world of tomorrow", Brussels, 17.2.2011

<sup>80</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing.

<sup>81</sup> European Parliament, Directorate-General for Internal Policy, [Quality in Early Childhood Education and Care](#), Study, May 2013



ואוסטריה למרות שהאחריות הכוללת על התחום נתונה בידי משרד החינוך הפדרלי, הסמכויות הקשורות בהפעלת המסגרות לגיל הרך נתונות בידי רשויות השלטון המקומיות ברמות השונות בהתאם למבנה של כל מדינה. במדינות אחרות: לטביה, ליטא, פינלנד ושבדיה, השנה או השנתיים האחרונות של החינוך לגיל הרך ניתנות גם ככיתות גן כחלק ממערכת החינוך היסודי.<sup>82</sup>

במדינות שבהן קיימת מערכת מפוצלת השונות גדולה עוד יותר. זהות הגורם הממשלתי האחראי על מסגרות לגילאים הצעירים משתנה בין מדינה למדינה. בחלק גדול מן המדינות, הסמכויות בתחום זה נתונות בידי משרד הרווחה או השירותים החברתיים, בכמה מדינות דוגמת: צ'כיה, קפריסין ובלגיה (קהילה דוברת גרמנית) הן נתונות בידי המשרד העוסק בתעסוקה או תעשייה ויש מדינות כגון אירלנד והקהילה דוברת הצרפתית בבלגיה שבהן הן נתונות בידי משרדים לענייני ילדים ומשפחה.<sup>83</sup>

**בכמה מדינות שבהן קיימת מערכת מפוצלת ישנו יוזמות שמטרתן להגדיל את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים המעורבים בהפעלת מסגרות לגיל הרך.** לדוגמא, באירלנד שבה האחריות על החינוך לילדים עד גיל ארבע נתונה בידי המשרד לילדים וצעירים ( department of Children and Youth Affairs) פועלת בתוך משרד החינוך יחידה למדיניות החינוך לגיל הרך ( Early Years Education Policy Unit) המשותפת למשרד החינוך ולמשרד לילדים וצעירים. מטרת היחידה לוודא כי שינויי המדיניות בתחום החינוך הגיל הרך יפותחו במסגרת אסטרטגיה כוללת לילדים והיא עוסקת ביישום תכניות שונות שקיימות עבור סקטור זה ובהם תכנית לשיפור האיכות במסגרות חינוך לגיל הרך, תכניות להכשרת אנשי הצוות במסגרות לגיל הרך ותכניות המיועדות לילדים מאוכלוסיות מוחלשות. **בהולנד** תיקון לחוק המסדיר את החינוך לגיל הרך שהתקבל בשנת 2010 פועל ליצירת תיאום בין מסגרות לפעוטות וגני ילדים מתוך מטרה לשפר את סיכוייהם של ילדים ובמיוחד ילדים בעלי חסרים קוגניטיביים ושפתיים להתפתחות תקינה. החוק יוצר התאמה בין דרישות האיכות במסגרות השונות לגיל הרך ומסדיר את תפקידן של הרשויות המקומיות בפיקוח על מסגרות לגילאים הצעירים ביותר. כאשר הפיקוח על החינוך במשרד החינוך קיבל אחריות פדגוגית כוללת על התחום, כולל מסגרות חינוך לילדים הצעירים והבוגרים יותר. כן מחייב התיקון את הרשויות המקומיות לדאוג למקום במעונות יום לילדים עד גיל שלוש בעלי קושי התפתחותי.<sup>84</sup> **באוסטרליה** מיושמת החל מ-2012 מסגרת איכות לאומית (National Quality Framework) שקובעת סטנדרטים בתחום האיכות למסגרות חינוך מחוץ לבית הספר, בהן מסגרות לגיל הרך, גני ילדים ומסגרות אחה"צ. לצורך יישום התכנית הוקמה הרשות לאיכות במסגרות חינוך וטיפול בילדים ( Australian Children's Education and Care Quality Authority – ACECQA) שהיא רשות לאומית עצמאית.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> 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

<sup>83</sup> 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

<sup>84</sup> European Parliament, Directorate-General for Internal Policy, [Quality in Early Childhood Education and Care](#), Study, May 2013

<sup>85</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing.



### 3.1.3. אסדרה (רגולציה) בחינוך לגיל הרך

בכל המדינות המפותחות מוסדר תחום החינוך לגיל הרך באמצעות חקיקה. החקיקה והתקנות הנוגעות לתחום זה מסדירות היבטים שונים בו. בפרק זה אתמקד בשני היבטים מרכזיים של החקיקה בתחום החינוך לגיל הרך: הגיל שממנו קיימת זכאות לפי חוק למסגרת חינוך לגיל הרך וקביעת סטנדרטים מינימליים למסגרות חינוך לגיל הרך.

#### זכאות לחינוך לגיל הרך מכוח חוק

משמעותה של זכאות זו היא הטלת חובה חוקית על מפעילי מסגרות חינוך לגיל הרך להבטיח מקום בסבסוד ממשלתי לכל הילדים שהוריהם מעוניינים בכך, באזור שעליו חל החוק ללא קשר למצבם המשפחתי והכלכלי או לתעסוקת ההורים. אין הכרח כי הטיפול במסגרות חינוך לגיל הרך לילדים הזכאים יינתן בחינם, אלא בעלויות מופחתות ונגישות לכלל האוכלוסייה (מנגד יש מדינות שבהם מוצעות מסגרות לגיל הרך בחינם אך לא מובטח בהן מקום לכלל אוכלוסיית הילדים) ואין מחויבות מצד המשפחה לנצל זכאות זאת. רק כאשר נקבע גיל חינוך חובה בתוך החינוך הקדם יסודי, נדרשים ההורים לשלוח את ילדיהם לגני הילדים ועלות המסגרת החינוכית מוטלת כולה על המדינה.

רוב מדינות אירופה מחויבות להעניק לילדיהם לפחות שנה אחת של חינוך קדם יסודי, אם באמצעות מתן זכאות לחינוך לגיל הרך מכוח חוק או קביעת גיל חינוך חובה בגיל הרך. בחמש מדינות בלבד, איטליה, ליטא, סלובקיה, איסלנד ותורכיה אין זכאות מכוח חוק לחינוך לגיל הרך. שתי מדינות נוספות, רומניה וקרוואטיה, החלו להעניק שנה אחת של חינוך קדם-יסודי במהלך שנת הלימודים הנוכחית, קרוואטיה באמצעות הפחתת גיל חינוך חובה ורומניה באמצעות מתן זכאות לשנה בגן ילדים לפי חוק.

במרבית מדינות אלה מספר השעות שנכללות בזכאות איננו מוגדר, אך עולה מכך כי מדובר במסגרת ליום מלא. ההורים משתתפים בתשלום עבור הטיפול בילדיהם עד ההגעה לגיל חינוך חובה, אך התשלומים נמוכים למדי ולמשפחות בעלות הכנסה נמוכה ניתנות הנחות. לדוגמא, בדנמרק מאז שנת 2001 הרשויות המקומיות מחויבות לפי חוק להבטיח שירותי חינוך לגיל הרך לכל הילדים מגיל 26 שבועות עד גיל שש (שהוא גיל חינוך חובה במדינה). ההורים נדרשים לשלם עד 25% מעלויות התפעול של המסגרות. בפינלנד, לילדים יש זכאות לשירותי חינוך לגיל הרך בסבסוד ממשלתי מסוים חופשת הלידה עד לגיל שש שבו ניתנת שנה אחת של חינוך חינם קדם יסודי לפני ראשית חינוך החובה בגיל שבע. בשבדיה כל הילדים זכאים על פי חוק ל-15 שעות במסגרת לגיל הרך החל מגיל שנה. ילדים להורים עובדים או לומדים זכאים למסגרת ליום מלא. החל מגיל שלוש ניתן חינוך חינם לכל הילדים בהיקף של 525 שעות שנתיות (כ-15 שעות בשבוע). לילדים להורים עובדים מובטח מקום במסגרות אחה"צ מסובסדות. בגרמניה מחויבות הרשויות המקומיות מאז אוגוסט 2013 להבטיח מקום במסגרת לגיל הרך לכל הילדים מגיל שנה. מספר השעות שלו זכאים הילדים והעלויות המוטלות על ההורים תלוי במדינה.

במדינות אירופה האחרות קיים מרווח של שנתיים לפחות בין סיום חופשת הלידה בתשלום לבין הגיל שבו זכאים הילדים למקום במסגרת חינוך לגיל הרך. בכשליש ממדינות אירופה, הזכאות לחינוך לגיל הרך מתחילה בגיל שלוש או מעט קודם לכן והיא ניתנת בחינם. ככלל הזכאות היא ליום מלא, המקביל ליום לימודים בבית הספר. זאת מלבד בבריטניה, סקוטלנד, צפון אירלנד ואירלנד שבהן הזכאות היא ל-10 עד 15 שעות שבועיות. מאז שנת 2010 זכאים ילדים בני שלוש שנים וחודשיים ומעלה באירלנד לשנה אחת של חינוך קדם-יסודי חינם. הזכאות הינה ל-3 שעות ביום, חמישה ימים בשבוע. החל מגיל ארבע זכאים כל הילדים לשתי שנות לימוד במסגרת בית הספר היסודי לפני תחילת גיל חינוך חובה. בצ'כיה, הולנד, שוויץ ולוקסמבורג הזכאות לחינוך קדם יסודי מכוח חוק מתחילה סביב גיל ארבע, אם באמצעות מתן זכאות מכוח חוק (צ'כיה, הולנד, וחלק מן הקנטונים בשוויץ) ואם באמצעות קביעת מועד תחילת



חינוך חובה לשנתיים של גן ילדים לפי החינוך היסודי בלוקסמבורג ובחלק מן הקנטונים בשוויץ. ביתר המדינות, בהן יוון, אוסטריה ופולין, חינוך חובה מתחיל בגיל חמש שנה או שנתיים לפי כיתה א' בבית הספר היסודי.<sup>86</sup>

מצב דומה מקובל גם במדינות מפותחות מחוץ לאירופה. בארצות הברית מחייבות 48 מדינות להציע שנה אחת של גן ילדים (חצי יום או יום מלא) לפני תחילת בית הספר היסודי. ב-16 מדינות שנה אחת של חינוך קדם-יסודי נכללת במסגרת חינוך החובה.<sup>87</sup> בשנים האחרונות פועל ממשל אובמה באמצעות מענקים פדראליים לקידום יוזמה להחלה אוניברסלית של חינוך איכותי בגני ילדים מגיל ארבע לילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית.<sup>88</sup> בקנדה מציעים כל המחוזות והטריטוריות שנה אחת לפחות של חינוך קדם-יסודי, כמעט תמיד ללא תשלום. באונטריו ניתן חינוך קדם-יסודי לכל מגיל ארבע, ובסקציוואן - מגיל שלוש.<sup>89</sup> באוסטרליה אין חובה חוקית להעניק שירותי חינוך לגיל הרך, אך הענקת שירותי חינוך אוניברסליים לשנה אחת לפני בית הספר היסודי קיימת מכוח הסכם בין המדינות לממשל הפדרלי. בניו-זילנד ניתן לרשום ילדים לכיתה גן בבית הספר בגיל חמש.

### קביעת סטנדרטים מינימליים

קביעתם של סטנדרטים מינימליים באמצעות חקיקה ברורה היא אמצעי להבטיח את ביטחונם ובריאותם של ילדים השוהים במסגרות היוצר רמה אחידה של איכות שמטרתה לוודא על ידי הגדרת מדדים פיזיים כי במסגרת לגיל הרך קיימים תנאים של טיפול ולמידה שיוכלו להעשיר את התפתחות הילדים השוהים בהם. קביעת סטנדרטים מינימליים מאפשרת תקשורת עם ההורים בנוגע לאיכות המסגרות שבהם מטופלים ילדיהם ומסייעת להם לקבל החלטות מושכלות בתחום זה.<sup>90</sup>

במרבית המדינות יש אסדרה מרכזית לקביעת מספר הילדים לאיש צוות ו/או מספר הילדים בקבוצה במסגרות קבוצתיות לגיל הרך. מבין מדינות אירופה, ארבע מדינות בלבד: דנמרק, שבדיה, לטביה ואיסלנד, לא מסדירות בחקיקה את מספר הילדים לאיש צוות או מספר הילדים בקבוצה ומאפשרות למסגרות החינוך לקבוע בעצמן מהו היחס המתאים בעניין זה. בכמה מדינות נוספות האסדרה לא מכסה את כלל קבוצות הגיל. הקהילה הפלמית של בלגיה לא מסדירה את מספר הילדים לאיש צוות בגני-ילדים לילדים מעל גיל שלוש. בתורכיה לא מוסדר מספר הילדים לאיש צוות במסגרות לבני שלוש ומטה. ובצ'כיה אין אסדרה למסגרות לילדים מגיל שנתיים ומטה. באיטליה אין הסדרה מרכזית למסגרות לילדים מתחת לגיל שלוש, אך הדבר מוסדר ברמה המקומית.

על פי דוח האיחוד האירופי, רוב המדינות באירופה, מגדירות הן את מספר הילדים לאיש צוות והן את מספר הילדים בקבוצה. כמה מדינות דוגמת: פינלנד, נורבגיה ואירלנד מגדירות רק את מספר הילדים לאיש צוות, ומדינות בודדות (בולגריה, צ'כיה, ספרד, קרואטיה ותורכיה) מסדירות רק את מספר הילדים

<sup>86</sup> 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

<sup>87</sup> Institut of Education Sciences, National Center for Education Statistics, "[Types of state and district requirements for kindergarten entrance and attendance, by state: 2014](#)"

<sup>88</sup> US Department of Education, [Early Learning: Preschool for all](#)

<sup>89</sup> Ferns, C. and Friendly, M. (2014). [The state of early childhood education and care in Canada 2012](#). Moving Childcare Forward Project (a joint initiative of the Childcare Resource and Research Unit, Centre for Work, Families and Well-Being at the University of Guelph, and the Department of Sociology at the University of Manitoba).

<sup>90</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing



בקבוצה. גם בתוך המדינות שמסדירות את מספר הילדים לאיש צוות או מספר הילדים בקבוצה יש הבדלים גדולים. בגילאים הצעירים ביותר, מספר הילדים לאיש צוות נע בין איש צוות אחד לשלושה ילדים בבריטניה עד לאיש צוות אחד לשמונה ילדים בנורבגיה. בגילאים הבוגרים יותר, שבהם ככלל עולה מספר אנשי הצוות לילד קיימת שונות רבה עוד יותר. מספר הילדים לאיש צוות הוא בין אחד לשבעה ילדים בפנילנד עד לאחד ל-25 ילדים בגיל חמש ביוון. לעתים קרובות, מספר הילדים בקבוצה בפועל קטן מן המספר המקסימלי כך שמספר הילדים לאיש צוות נמוך יותר.<sup>91</sup> על פי נתוני ארגון ה-OECD, היחס הממוצע בין מספר אנשי צוות למספר ילדים במסגרות לגיל הרך ב-16 מדינות הארגון שבהן נקבע יחס זה עומד על שבעה ילדים לאיש צוות. במסגרות חינוך קדם-יסודי ובגני ילדים הממוצע ב-19 מדינות ה-OECD הוא 18 ילדים לאיש צוות.<sup>92</sup> במדינות רבות ישנן הוראות שונות הנוגעות לטיפול בבית המטפלת. בכל מדינות אירופה שבהן מוסדר מספר הילדים בקבוצה בגיל הרך מלבד, בולגריה, צ'כיה, יוון, אסטוניה, קרואטיה, ליטא, לטביה, רומניה ותורכיה קיימות הוראות הנוגעות לטיפול בילדים במסגרת ביתית. ברוב המדינות מספר הילדים לאיש צוות במסגרת ביתית הוא חמישה או שישה ילדים לאיש צוות, במדינות בודדות מספר הילדים לאיש צוות נמוך יותר – שלושה או ארבעה ילדים לאיש צוות ובמדינה אחת – הקהילה הפלמית של בלגיה נדרש איש צוות אחד לשמונה ילדים. בחלק מן המדינות ההוראות מתייחסות גם לגילאי הילדים ומגבילות את מספר התינוקות בקבוצה.<sup>93</sup>

נושא נוסף שאליו מתייחסים הסטנדרטים הוא **התנאים הפיזיים במסגרת לגיל הרך, לרבות שטח הגן, בטיחותו ותנאי התברואה בו**. ככלל, הבריאות והבטיחות של מסגרות לגיל הרך והוא נושא שיש בו הסדרה מרובה הכוללת דרישות מפורטות בנוגע לגודל, תכנון, מתקנים וציוד שנחשבים נחוצים לקידום התפתחות בריאה של ילדים. כמעט בכל מדינות אירופה ישנה חקיקה ראשית המסדירה את נושא הבטיחות והתברואה במסגרות לגיל הרך. אוסטריה ובאיטליה הן המדינות היחידות שבהן קיימת הסדרה ברמה המקומית בלבד. בשבדיה ובגרמניה ישנה הסדרה מינימלית ברמת המדינה, שבה נדון רק היבט ההגנה על הילד מפני פגיעה בידי המטפל. ברוב המדינות ישנה הסדרה של ההתאמה של הצוות לטיפול בילדים, גודל ותכנון המבנה, מתקנים להכנת מזון ומתקני התברואה, במדינות מעטות יותר מוסדרים בחקיקה ראשית תחומים כגון: הציוד בגן ובחצר, גודל החצר ותכנונה והאיזון בין פעילויות בתוך הגן ומחוץ לו. במדינות רבות יש הבדלים בין ההוראה הנוגעות למסגרות לילדים צעירים לאלו הנוגעות לילדים בוגרים יותר. כאשר בחלק גדול ממדינות אלה ההסדרה שעוסקת במסגרות לילדים בוגרים יותר מקיפה ומפורטת מזו שעוסקת במסגרות לילדים צעירים יותר. הקהילה דוברת הצרפתית בבלגיה היא המדינה האירופית היחידה שבה במסגרות לילדים צעירים מוסדרים תחומים שאינם מוסדרים במסגרות לילדים בוגרים יותר. ארגון ה-OECD חישב את השטח שמוקצה לפי חוק לילדים במסגרות לגיל הרך במדינות המפותחות. על פי נתונים שנאספו על ידי הארגון, ברוב המדינות שעליהן נאסף מידע (מלבד צ'כיה, דנמרק, ישראל ותורכיה לגבי ילדים צעירים ובלגיה, קולמביה הבריטית ואי הנסיך אדוארד שבקנדה, יפן, קוריאה, תורכיה וסקוטלנד לגבי מסגרות חינוך קדם-יסודי) ישנה הסדרה של השטח המוקצה לילד במבנה המסגרות לגיל הרך. ישנם הבדלים גדולים בין המסגרות בהקשר זה

<sup>91</sup> 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

<sup>92</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing

<sup>93</sup> 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





כאשר הממוצע הוא 3.6 מ"ר לילד במסגרת לגילאים הצעירים ו-2.9 מ"ר לילד בגני ילדים ובמסגרות חינוך קדם-יסודי. 18 מדינות מסדירות את שטח החצר במסגרות לגיל הרך. כאשר בגילאים הצעירים יותר השטח הממוצע הוא 8.9 מ"ר לילד במסגרת לגילאים הצעירים ו-7 מ"ר לילדים במסגרת חינוך קדם-יסודי.<sup>94</sup>

מדינות מעטות יותר מסדירות את תנאי הבטיחות והתברואה במסגרות ביתיות. בעשר מדינות אירופאיות אין הסדרה של תנאי הבטיחות והתברואה במסגרות מסוג זה. במדינות שבהן קיימת הסדרה היא מתמקדת בדרך כלל בהתאמה של אנשי הצוות לטיפול בגיל הרך, שמשמעותה לרוב איסור על מי שהוא בעל רישום פלילי לעסוק בטיפול בילדים, במתקני התברואה במקום, בגודל ובתכנון הגן ובציוד הקיים בו.<sup>95</sup> במדינות בודדות (הקהילה הצרפתית של בלגיה, אסטוניה, איטליה וסלובניה) מוסדר גודל החדר במסגרות טיפול ביתיות.<sup>96</sup>

**הכשרת אנשי הצוות במסגרות חינוך לגיל הרך ותנאי העסקתם** הם בין התחומים המשמעותיים ביותר לאיכות הטיפול במסגרות לגיל הרך. ישנן עדויות מחקריות מוצקות ולפיהן לאנשי צוות בעלי הכשרה טובה יותר במסגרות לגיל הרך יש יכולת ליצור סביבה חינוכית באיכות גבוהה ובה אינטראקציות חיוביות מרובות יותר עבור הילדים ולהוביל באופן זה לשיפור איכות הטיפול והחינוך הניתן במסגרות לגיל הרך. יתר על כן, נמצא כי לאנשי צוות בעלי השכלה מתאימה יש השפעה חיובית על אנשי צוות שעובדים עמם ואינם בעלי השכלה דומה.<sup>97</sup> המדינות השונות נבדלות זו מזו במידה ניכרת באנשי הצוות המועסקים במסגרות לגיל הרך, בהגדרת התפקיד שלהם ובכינוייהם המקצועיים. ככלל ניתן להבחין בשלוש קטגוריות מרכזיות של אנשי צוות במסגרות לגיל הרך: אנשי חינוך, מטפלים ועובדי סיוע. כאשר בדרך כלל עם כל קבוצת ילדים עובדים כמה אנשי צוות משתי קטגוריות שונות לפחות. במדינות אירופה קיימות שתי גישות מרכזיות להכשרת אנשי צוות במסגרות לגיל הרך והן קשורות קשר ישיר למבנה מערכת החינוך לגיל הרך בכל מדינה – מערכת מאוחדת או מפוצלת. במדינות שבהם קיימת מערכת מאוחדת והחינוך לגיל הרך ניתן כשלב אחד, ההכשרה המינימלית הנדרשת מאנשי צוות במסגרות לילדים הצעירים זהה לזאת שנדרשת מאנשי צוות במסגרות לילדים בוגרים יותר. במדינות שבהן קיימת מערכת מפוצלת שבה החינוך לילדים צעירים ניתן במבנה נפרד ובאמצעות גורם אחר מילדים בוגרים יותר, לרוב נדרשת הכשרה פחותה של אנשי הצוות במסגרות לילדים הצעירים בהשוואה להכשרה הנדרשת מאנשי הצוות בגני הילדים. ברוב המדינות שבהן נדרשת הכשרה זהה מאנשי צוות בכל שלבי החינוך לגיל הרך, אנשי חינוך במסגרות לגיל הרך נדרשים להשכלה אקדמית. בפורטוגל ובאיסלנד עליהם להיות בעלי תואר שני. בגרמניה, לטביה ואוסטריה הם נדרשים להיות בעלי השכלה על-תיכונית מתאימה. כתוצאה מכך בדרך כלל לאנשי חינוך במסגרות לילדים הצעירים במדינות שבהם פועלת מערכת במבנה מפוצל השכלה פחותה מזאת של אנשי חינוך לגיל הרך במדינות שבהן פועלת מערכת חינוך לגיל הרך במבנה מאוחד.

<sup>94</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing

<sup>95</sup> 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

<sup>96</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing

<sup>97</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing





במרבית המדינות שבהן פועלת מערכת חינוך לגיל הרך במבנה מפוצל בהתאם לגיל הילד, אנשי צוות העובדים במסגרות לילדים צעירים נדרשים להכשרה שונה מאנשי צוות במסגרות לילדים בוגרים יותר. לרוב נדרשים אנשי החינוך או המטפלים המועסקים במסגרות לילדים צעירים יותר להיות בעלי תעודת בגרות או השכלה על-תיכונית שהיקפה משתנה בין המדינות. בשתי מדינות, אירלנד וסלובקיה אין דרישות השכלה מינימליות ממטפלים במסגרות לילדים צעירים אך בפועל המסגרות לגיל הרך שואפות להעסיק אנשי צוות עם השכלה מתאימה. בכמה מדינות שבהן יש מערכת מפוצלת, יוון, צרפת, פורטוגל ותורכיה אנשי חינוך שמועסקים במסגרות לילדים צעירים נדרשים להשכלה אקדמית. אך במרבית המדינות נדרשת השכלה מסוג זה רק לאנשי חינוך המועסקים במסגרות חינוך קדם-יסודי. בצרפת ובאיטליה נדרשים אנשי החינוך במסגרות חינוך קדם-יסודי להיות בעלי תואר שני תואם. בכמה מדינות לא נדרשת מאנשי חינוך במסגרות חינוך קדם-יסודי השכלה אקדמית, אלא השכלה על-תיכונית בלבד.

ברוב מדינות אירופה, אך לא בכולן, נדרשת השכלה מינימלית גם מן המטפלים במסגרות לגיל הרך לילדים צעירים. השכלה זאת היא לרוב ברמה של השכלה תיכונית. שתי מדינות, צרפת וספרד, דורשות מן הצוות הטיפולי במסגרות לגיל הרך השכלה אקדמית ובולגריה ומלטה דורשות השכלה על-תיכונית. 11 מדינות מחייבות השכלה מינימלית ברמת תיכון גם מן הצוות המסייע במסגרת לגיל הרך לילדים צעירים. במדינות מעטות נדרשת השכלה מינימלית גם מן המטפלות והצוות המסייע במסגרות חינוך קדם-יסודי. במקרים שבהן נדרשת השכלה מסוג זה מדובר בהשכלה תיכונית.<sup>98</sup>

במדינות אירופאיות רבות פועלות מסגרות ביתיות לטיפול בילדים, לרוב בגילאים צעירים. בשליש מן המדינות שבהן יש הסדרה של מסגרות מסוג זה המטפלים במסגרות הביתיות נדרשים להשכלה מינימלית מסוג כלשהו. אך רק בשש מתוכן (קפריסין, מלטה, דנמרק, לוקסמבורג, סקוטלנד ונורבגיה) רמת ההשכלה שנדרשת ממטפלים במסגרות ביתיות זהה לזאת הנדרשת ממטפלים או אנשי חינוך במסגרות לילדים צעירים. בכמהצית מן המדינות שבהן מוסדרות מסגרות ביתיות מחוייבים המטפלים לעבור קורס הכשרה ספציפי כתנאי לרישוי המסגרת.<sup>99</sup>

ההסדרה של מסגרות לגיל הרך בארצות הברית מתבצעת ברמת המדינה, כאשר בכל מדינה סטנדרטים שונים לרישוי מסגרות, ובמדינות רבות קיימים מדדים נפרדים למסגרות חינוך קדם-יסודי במימון המדינה, למסגרות קבוצתיות לגיל הרך המחויבות ברישוי ולמסגרות ביתיות. בחלק גדול מן המדינות פועל גם מנגנון וולנטרי לשיפור האיכות – Quality Improvement Rating System (QRIS), ובאחדות מהן מסגרות מורשות מחויבות להשתתפות במנגנון זה. ההיבטים שבהן נבחנות מסגרות חינוך לגיל הרך במדינות השונות דומים: כל המדינות קובעות קריטריונים בתחום ההכשרה המקצועית של אנשי הצוות במסגרת, תכניות הלימודים בה, בריאות הילדים בה ובטיחותם. במסגרות לגיל הרך ברישוי המדינה נפוצה התייחסות למעורבות הורים אך לרוב אין פיקוח על רמת ההתפתחות של הילדים במסגרת, בעוד במסגרות חינוך קדם-יסודי שהמדינה משתתפת במימון הפיקוח על מעורבות הורים נפוץ פחות אך רוב המדינות בוחנות את רמת ההתפתחות וההישגים של ילדים במסגרת. דרישות המינימום מן המסגרות במדינות השונות בהיבטים אלה שונים ומגוונים מאוד, הן מבחינת רמת ההשכלה וההכשרה של הצוות המטפל, הפעילויות במסגרות לגיל הרך, הכללים הנוגעים לתברואה ובטיחות, יחס בין מספר הילדים

<sup>98</sup> 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

<sup>99</sup> 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



למספר המטפלים, גודל הקבוצה ועוד.<sup>100</sup> הממשל הפדראלי בארצות הברית מקדם בשנים האחרונות תכנית במימון פדראלי להגדלת הכיסוי של מסגרות חינוך לגיל הרך ושיפור איכותן, בין השאר באמצעות קביעת סטנדרטים אחידים.<sup>101</sup>

### 3.2. רישוי ופיקוח

**מערכת רישוי ופיקוח ממשלתית על מסגרות לגיל הרך נועדה להבטיח לצרכנים (הורים וילדים) ששירותי החינוך לגיל הרך, הניתנים על-ידי מגוון ספקים, עומדים במינימום של דרישות איכות ומהימנות.** הגורם העיקרי לצורך בפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך, גם בשוק הפרטי, הוא פערי המידע הקיימים בתחום זה בין ההורים למפעילי המסגרות וחוסר היכולת שלהם לוודא כי המסגרת שבה מטופלים ילדיהם היא אכן מסגרת איכותית.<sup>102</sup>

לעיתים קרובות רשויות שונות, ייתכן אף ברמות שונות של ממשל, הן בעלות סמכויות בתהליכי הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך, והתהליך עשוי אף לכלול גופים עצמאיים, ממשלתיים או פרטיים, שלהם סמכויות בעניין זה. התמונה מורכבת במיוחד במדינות שבהן המערכת מפוצלת בין משרדי ממשלה שונים האחראים על החינוך לגיל הרך בגילאים השונים. הרשויות המעורבות ברישוי ובפיקוח עשויות לשים את הדגש על קריטריונים ומדדים שונים להערכה בהתאם לצרכים מקומיים, לרוב במסגרת הסדרה הקובעת סטנדרטים מינימליים ברמת המדינה. כך שגם בתוך מדינות, ישנם לעיתים הבדלים משמעותיים באופן הפיקוח ובתכנון.<sup>103</sup>

ארגון ה-Eurydice אסף נתונים מקיפים על הגופים המעורבים בתהליכי הרישוי וההערכה במדינות אירופה. על פי הנתונים שהציג הארגון, **במרבית המדינות הממשל המרכזי מעורב בתהליכי הרישוי של מסגרות לגיל הרך.** אך יש מדינות דוגמת: בולגריה, דנמרק, ספרד, אוסטרליה, פולין, שבדיה ואיסלנד שבהן אין רשות מרכזית העוסקת ברישוי מסגרות לגיל הרך. בחלק מן המדינות שבהן אין רשות מרכזית בעלת סמכויות בתחום הרישוי, כגון: דנמרק, פולין, שבדיה ואיסלנד, לרשויות המקומיות יש סמכויות מלאות בתחום זה. במדינות אחרות המאופיינות בממשל מבוזר, בהן ספרד ואוסטרליה, לרשויות מחוזיות יש סמכויות לרישוי מסגרות לגיל הרך לעיתים בשיתוף רשויות מקומיות. **בחלק גדול מן המדינות,** בהן הקהילה הצרפתית בבלגיה, צ'כיה, גרמניה, אסטוניה, יוון, צרפת, איטליה, פורטוגל, פינלנד, נורבגיה ושווייץ, **לרשויות המקומיות סמכויות בתהליך הרישוי של מסגרות לגיל הרך.** במדינות אחדות יש הבדלים בעניין זה בין מסגרות לילדים צעירים למסגרות לילדים בוגרים יותר. לדוגמה בהונגריה, גורמים ממשלתיים הם בעלי סמכויות הרישוי במסגרות לגילאים הצעירים, אך בחינוך הקדם יסודי סמכויות אלה ניתנות לרשויות המקומיות. באיטליה גורמים ממשלתיים הם בעלי סמכויות בתהליך הרישוי של מסגרות חינוך קדם-יסודי, אך לא מסגרות לילדים צעירים יותר. בסלובקיה הממשלה, הרשויות המחוזיות והרשויות המקומיות הן בעלות סמכויות ברישוי מסגרות חינוך קדם-יסודי, אך במסגרות לילדים צעירים יותר מטפלים גורמים מחוזיים בלבד.

<sup>100</sup> Childcare Aware of America, "Ranking of State Childcare Regulations and Oversight", April 2014.

<sup>101</sup> US Department of Health and Human Services, Office of Childcare, "A Foundation for Quality Improvement Systems: State Licensing, Preschool and QRIS Program Quality Standards", November 2011.  
<sup>102</sup> נעה לאור, אשר בן-אריה, "פיקוח על מסגרות חינוכיות-טיפוליות בגיל הרך: ישראל במבט משווה", מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, נובמבר 2010.

<sup>103</sup> European Parliament, Directorate-General for Internal Policy, [Quality in Early Childhood Education and Care](#), Study, May 2013



בכל הנוגע לפיקוח על מסגרות לגיל הרך, מן הנתונים שנאספו עולה כי במרבית המדינות גורמים ממשלתיים מעורבים בפיקוח על מסגרות לגיל הרך ובהערכתן. זאת מלבד דנמרק וליטא שבהן הפיקוח נתון בידי הרשויות המקומיות, ספרד שבה הוא נתון בידי רשויות מחוזיות בשיתוף גופים עצמאיים, ונורבגיה ואוסטריה שבהן מעורבות בפיקוח הן הרשויות המקומיות והן המחוזות. במדינות אחדות יש הבדלים בעניין זה בין מסגרות לילדים צעירים יותר לבין אלה המיועדות לילדים בוגרים יותר. בצ'כיה ובצרפת יש פיקוח ממשלתי רק על מסגרות חינוך קדם-יסודי ואילו מסגרות לילדים צעירים יותר מפוקחות על ידי הרשויות המקומיות והמחוזיות. בהונגריה הפיקוח הממשלתי הוא בעל סמכויות פיקוח רק ביחס למסגרות לילדים צעירים יותר והרשויות המקומיות מפקחות על מסגרות חינוך קדם יסודי. בגרמניה האחריות לביצוע הערכה מוטלת על מפעלי המסגרות עצמם שחופשיים לבחור באילו כלים ושיטות ישתמשו לצורך כך. כתנאי לרישוי המסגרת עליהם להודיע לרשויות המקומיות כיצד בכוונתם להעריך את פעילות המסגרת, זאת באמצעות פיקוח פנימי או חיצוני. ככלל, ובמיוחד במדינות שבהן מערכת החינוך לגיל הרך מפוצלת, הפיקוח על מסגרות לילדים בוגרים יותר מקיף יותר מן הפיקוח על מסגרות לילדים צעירים. בסלובקיה לדוגמה, הפיקוח על מסגרות לילדים צעירים בודק את עמידתן בהנחיות הנוגעות לתברואה ולבטיחות במוסדות לגיל הרך, בעוד מסגרות לילדים בוגרים יותר נבחנות על פי קריטריונים רבים יותר ובהם: תפקוד אנשי הצוות, ניהול, שביעות הרצון של ההורים, רווחת הילדים והישגיהם הלימודיים. במדינות אחרות שבהן קיימת מערכת מפוצלת לרוב ההבדלים בתכני הפיקוח אינם רבים כל-כך ומסגרות לילדים צעירים נבחנות בקריטריונים נוספים מלבד בטיחות ובריאות ובהם רווחת הילדים וניהול המסגרת. יחד עם זאת, הישגי הילדים נבדקים רק במסגרות לילדים בוגרים יותר, שכן במערכת מפוצלת למסגרות לילדים צעירים יותר אין לרוב יעדים חינוכיים מוגדרים.<sup>104</sup>

מידע שאסף ארגון ה-OECD מעיד אף הוא על המורכבות באופן הפיקוח וההערכה של מסגרות חינוך לגיל הרך. הארגון בחן את הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך בשבעה תחומים: התפתחות הילד, ביצועי הצוות, רמת השירות, עמידה בתקנות, יישום תכנית הלימודים, שביעות רצון של ההורים ואספקת כוח עבודה ותנאי עבודה. מפירוט הממצאים עולה כי קיים מגוון רחב מאוד של שיטות פיקוח והערכה על מסגרות חינוך לגיל הרך והמדינות השונות משלבות בין פיקוח על ידי גופים שונים ובאמצעים שונים לרבות פיקוח חיצוני למוסד על ידי גופים ממשלתיים, מחוזיים או מקומיים, פיקוח על ידי גופים עצמאיים והערכה עצמית של המסגרת. כך לדוגמה, במסגרות לילדים צעירים הפיקוח עוסק בעמידה בתקנות יותר מאשר במסגרות חינוך קדם-יסודי. במדינות שבהם מכסה הפיקוח תחום זה הוא מבוצע בדרך כלל באמצעות פיקוח חיצוני על ידי גורמים ממשלתיים או גורם פיקוח עצמאי וכן באמצעות שילוב בין פיקוח חיצוני והערכה פנימית שנהוג בדנמרק, פינלנד, פורטוגל, אוסטרליה, צ'כיה, קוריאה, סלובקיה, נורבגיה ופולין. לעומת זאת, בהונגריה נהוג לבחון תחום זה באמצעות הערכה פנימית בלבד. נושא יישום תכניות לימודים נבחן ברוב המדינות במסגרות חינוך קדם-יסודי, אך יש מדינות דוגמת: ספרד, יפן, קוריאה, נורבגיה ופינלנד שבהן הוא נבדק גם במסגרות לילדים צעירים יותר. מדינות בודדות הבוחנות תחום זה בודקות אותו באמצעות פיקוח חיצוני ומרביתן באמצעות שילוב בין פיקוח חיצוני ופנימי. בדיקת רמת השירות במסגרות לגיל הרך נפוצה מאוד הן במסגרות לילדים צעירים והן במסגרות חינוך קדם-יסודי. גם כאן מתחלקות המדינות בין אלה המקיימות פיקוח באמצעות גורמים חיצוניים (רשויות ממשלתיות, אזוריות ומקומיות, רשות לאומית לתחום זה, גופים עצמאיים או הפיקוח על החינוך), ובהן: הונגריה, הקהילה הפלמית בבלגיה, בריטניה, ניו-זילנד, איטליה, סקוטלנד, גרמניה,

<sup>104</sup> 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



הולנד, וספרד; לאלה שבהן יש הערכה עצמית של המסגרת: שבדיה, צ'כיה, אסטוניה וסלובניה, לאלה שבהן קיים שילוב בין פיקוח חיצוני להערכה עצמית כמו: אירלנד, פורטוגל, דנמרק, פינלנד, מקסיקו, יפן, קוריאה, צ'כיה, סלובקיה, אוסטרליה ופולין. במדינות אחדות נבדק תחום זה גם במסגרות ביתיות וגם כאן יש מדינות הבודקות זאת באמצעות פיקוח חיצוני, אחרות באמצעות הערכה עצמית ואחרות באמצעות שילוב של השתיים.<sup>105</sup>

**בכמה מדינות מתבצעות בשנים האחרונות פעולות שמטרתן להאחיד את פעולות הפיקוח ולקבוע אינדיקטורים ברורים שעל פיהן הוא יתבצע:**

בבריטניה נקבעים העקרונות והדרישות ממוסדות חינוך לגיל הרך באמצעות תכנית מסגרת לגילאי אפס עד חמש - Early Years Foundation Stage. התכנית משמשת את המשרד למדדים בחינוך (OFSTED), בעת הפיקוח על מסגרות חינוך מסוגים שונים, לרבות מסגרות לגיל הרך. התכנית עודכנה לאחרונה במהלך 2014. בנורבגיה הרשויות המקומיות הן בעלות סמכויות פיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך ציבוריות ופרטיות. כאשר למושל המחוז, סמכויות פיקוח עליונות שמטרתן להבטיח כי הרשויות המקומיות מבצעות את תפקידן זה. על פי חוק מ-2005, משרד החינוך הנורבגי מפרסם תכנית מסגרת למסגרות לגיל הרך המפרטת את העקרונות הבסיסיים, היעדים, התכנים והפעילויות בכל המסגרות (הן ציבוריות והן פרטיות) וקווים מנחים לפיקוח על ידי הרשויות המקומיות.<sup>106</sup>

### 3.3. מימון החינוך לגיל הרך

לצד הרגולציה על מסגרות שנדונה בפרקים הקודמים, המעורבות הממשלתית בחינוך לגיל הרך באה לידי ביטוי במימונו של החינוך לגיל הרך. סבסוד מסגרות טיפול בילדים בגיל הרך בידי המדינה הוא כלי התערבות מרכזי המאפשר להשיג מטרות הנוגעות הן להתנהלותו של תחום הטיפול בילדים בגיל הרך והן להתנהלותן של מערכות חברתיות וכלכליות אחרות הקשורות בו: סיוע למשפחות נזקקות, העלאת שיעור השתתפותן של נשים בשוק העבודה ועוד.

כפי שראינו לעיל המדיניות הממשלתית כלפי מסגרות טיפול בילדים בגיל הרך ומבנה מערכת הטיפול בילדים בגילאים אלו משתנה בין מדינה למדינה. בהתאם לכך, ישנם גם הבדלים ניכרים בין המדינות באופן שבו המדינה תומכת, אם בכלל, במסגרות טיפול בגיל הרך, בהיקף התקציבים שהמדינה משקיעה בתחום זה ובסיוע לאוכלוסיות מוחלשות. בפרק זה נציג מידע ונתונים הנוגעים לנושא זה.

#### 3.3.1. ההוצאה הציבורית על חינוך לגיל הרך

אחת הדרכים המקובלות להשוואה בין מדיניות כלפי החינוך לגיל הרך במדינות שונות היא בחינת שיעור ההשקעה במסגרות לגיל הרך ביחס לתוצר הלאומי הגולמי.

נתונים של ארגון ה-OECD מלמדים כי שיעור ההוצאה הציבורית על חינוך לגיל הרך (כולל מסגרות לגיל הרך וחינוך קדם-יסודי) הוא הגבוה ביותר במדינות הסקנדינביות ובראשן דנמרק, וכן בצרפת, בניו-זילנד ובבריטניה, שמוציאות על חינוך לגיל הרך 1% או יותר מן התוצר הלאומי הגולמי. על פי נתוני ה-

<sup>105</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing

<sup>106</sup> OECD (2012), [Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#), OECD Publishing



OECD קיים קשר ישיר בין שיעור הילדים המטופלים במסגרות לגיל הרך לבין ההוצאה הציבורית על מסגרות אלה. סיכום הנתונים בטבלה הבאה<sup>107</sup>:

טבלה 5: שיעור ההוצאה על מסגרות לגיל הרך ועל חינוך קדם-יסודי מן התוצר הלאומי הגולמי (2011)

סה"כ הוצאה על חינוך לגיל הרך כשיעור מן התל"ג	הוצאה על חינוך קדם-יסודי כשיעור מן התל"ג	הוצאה על מסגרות לגיל הרך כשיעור מן התל"ג	
2.0	1.3	0.7	דנמרק
1.6	0.5	1.1	שבדיה
1.6	0.7	0.9	איסלנד
1.2	0.4	0.9	נורבגיה
1.2	0.7	0.6	צרפת
1.1	1.0	0.1	ניו זילנד
1.1	0.3	0.8	פינלנד
1.1	0.7	0.4	בריטניה
0.9	0.4	0.5	הולנד
<b>0.9</b>	<b>0.7</b>	<b>0.2</b>	<b>ישראל</b>
<b>0.8</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>ממוצע OECD</b>
0.8	0.8	..	בולגריה
0.8	0.8	..	רומניה
0.8	0.1	0.7	קוריאה
0.7	0.6	0.1	בלגיה
0.6	-	0.6	ספרד
0.6	0.3	0.3	אוסטרליה
0.6	0.6	..	ליטא
0.6	0.5	0.1	מקסיקו
0.6	0.4	0.2	איטליה
0.6	0.6	..	לטביה
0.6	0.5	0.1	הונגריה
0.5	-	0.5	אוסטריה
0.5	0.5	..	מלטה
0.5	0.4	0.1	גרמניה
0.5	0.5	-	אירלנד
0.5	0.5	-	סלובניה
0.5	0.4	0.1	פולין
0.5	-	0.5	לוקסמבורג
0.4	0.3	0.0	סלובקיה
0.4	0.3	0.1	ארה"ב
0.4	0.4	0.0	פורטוגל
0.4	0.2	0.2	צ'ילה

<sup>107</sup> "PF3.1 Public spending on childcare and early education", OECD (2015), OECD Family Database, OECD, Paris ([www.OECD.org/social/family/database.htm](http://www.OECD.org/social/family/database.htm))

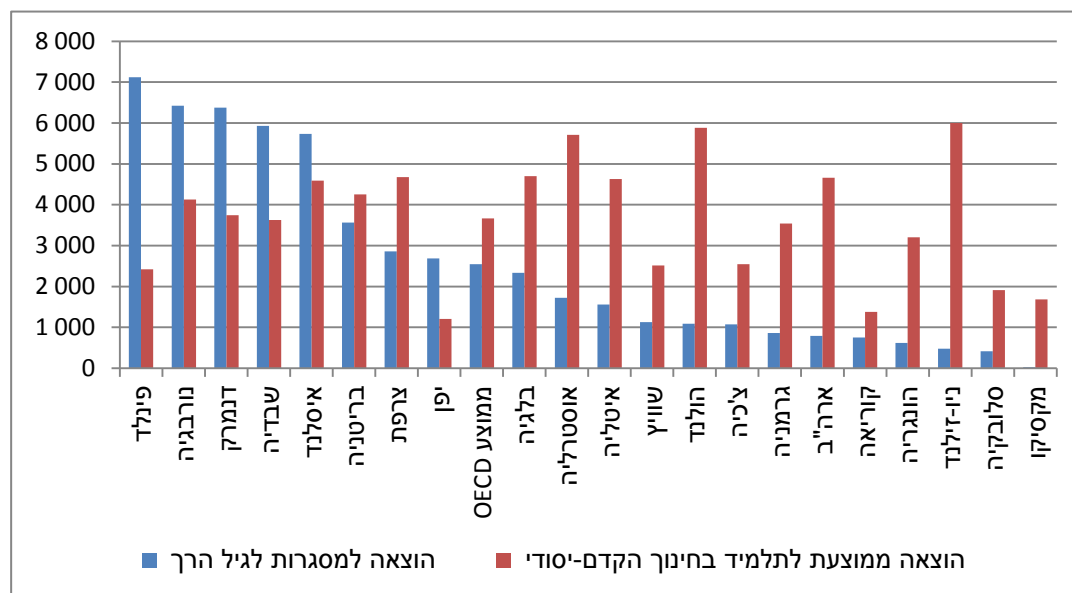


0.4	0.4	0.0	צ'כיה
0.4	0.1	0.3	יפן
0.3	0.3	-	אסטוניה
0.3	0.3	..	קפריסין

האיחוד האירופי בחן ב-2014 את השינוי בהוצאה הציבורית על חינוך קדם-יסודי בין 2006 ל-2010. מדוח הארגון עולה כי בשנים אלו עלה השיעור הממוצע של ההוצאה הציבורית על חינוך קדם-יסודי מ-0.46% מן התוצר הלאומי הגולמי ב-2006 ל-0.52% מן התוצר ב-2014. המדינות שבהן שיעור העלייה היה הגבוה ביותר הן: בולגריה, דנמרק, ספרד, לטביה ואוסטריה. בו בזמן בהונגריה, איטליה, שוויץ, רומניה ופולין חלה ירידה מסויימת בשיעור ההוצאה על חינוך קדם-יסודי מן התוצר הלאומי הגולמי. נציין כי בהתבוננות בנתונים אלה יש לזכור כי שיעור ההוצאה על חינוך קדם-יסודי מן התוצר הלאומי הגולמי תלוי בערך הכולל של נתון זה – כלומר ירידה בתוצר הלאומי הגולמי של מדינה עשויה לבוא לידי ביטוי בהגדלת שיעור ההוצאה על חינוך קדם-יסודי אף כי בפועל לא היה שינוי בהיקף ההוצאה.<sup>108</sup>

אמצעי אחר להשוואה בין ההוצאה על חינוך לגיל הרך במדינות שונות הוא בחינת ההוצאה השנתית לילד בגילאים הרלוונטיים. ההבדלים ברמות החיים ובמחירים במדינות השונות נלקחים בחשבון באמצעות השימוש ביחידת מידה אחידה. השוואה בין ההוצאה הציבורית לחינוך לגיל הרך הממוצע לילד בגילאים אלו בדולר ארה"ב במונחי שווי כוח קנייה מלמדת על הפערים הניכרים בין מדינות בתחום זה, ובמיוחד בכל הנוגע למסגרות לילדים הצעירים.<sup>109</sup>

### הוצאה ציבורית ממוצעת לילד בגיל הרך בדולר ארה"ב במונחי שווי כוח קנייה (PPP), 2011



<sup>108</sup> 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

<sup>109</sup> "PF3.1 Public spending on childcare and early education", OECD (2015), OECD Family Database, OECD, Paris ([www.OECD.org/social/family/database.htm](http://www.OECD.org/social/family/database.htm))



### 3.3.2. מודלים של תמיכה ממשלתית בחינוך לגיל הרך

במדינות שונות נהוגים כלים שונים למימון החינוך לגיל הרך. במדינות שבהן יש מערכת מפוצלת, ייתכן כי הסבסוד הממשלתי לילדים צעירים יינתן באופן אחר מן הסבסוד לילדים בוגרים יותר. נהוג לסווג את המודלים לתמיכה ממשלתית במסגרות טיפול לגיל הרך על פי קריטריונים שונים ובראשם זהות הגורם המסובסד ומנגנון היישום. סיווג על בסיס זהות הגורם המסובסד מבחין בין מודלים שבהם המימון ניתן ישירות להורים ומכונים מודלים של "צד הביקוש" לבין מודלים שבהם המימון ניתן למפעילי המסגרות – מודלים של "צד ההיצע".

**מודלים של "צד הביקוש"** קיימים במדינות שבהן מסגרות הטיפול לגיל הרך מופעלות בידי ארגונים פרטיים, עסקיים או ללא כוונת רווח, במסגרת כללי השוק החופשי, ועלויות הטיפול, כולן או חלקן, מוטלות על ההורים.

בכל הנוגע למסגרות לילדים צעירים, מצב זה מקובל במדינות רבות. מבין מדינות ה-OECD, באוסטרליה, קנדה, אירלנד, יפן, הולנד וניו-זילנד הטיפול בילדים בגיל הרך מתבצע בעיקר במסגרות פרטיות במשך כל התקופה שלפני גיל חינוך חובה, או רובה הגדול (עד גיל ארבע או חמש). במדינות נוספות, בהן אוסטרליה, צ'כיה, פולין, פורטוגל ושווייץ הטיפול בילדים צעירים מתבצע בעיקר במסגרות פרטיות בעוד ילדים בוגרים יותר מטופלים בגני ילדים ציבוריים. בבלגיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, הונגריה, איטליה, נורבגיה, ספרד ושבדיה הטיפול בילדים נעשה בעיקר במסגרות ציבוריות.<sup>110</sup>

יחד עם זאת, גם במדינות שבהן נפוץ הטיפול בילדים בגיל הרך במסגרות ציבוריות, קיימות בצדן מסגרות פרטיות לגיל זה. מבין מדינות אירופה שעליהן האיחוד האירופי אוסף נתונים לא נמצאה אף מדינה שבה הטיפול בילדים בגילאי לידה עד שלוש ניתן בידי מפעילים ציבוריים בלבד ובמספר קטן של מדינות, בהן מדינות סקנדינביה ואוסטרליה, הוא מתחלק בין מפעילים ציבוריים למפעילים פרטיים בסבסוד ציבורי. באירלנד, בבריטניה ובהקהילות דוברות הצרפתית והגרמנית של בבלגיה, אין כלל מסגרות ציבוריות או בסבסוד ציבורי לילדים בגיל צעיר. בספרד, יוון, סלובקיה, רומניה, בולגריה, ליטא ועוד החינוך לילדים צעירים ניתן באמצעות מפעילים פרטיים שחלקם בסבסוד ציבורי. במדינות אחרות, דוגמת צרפת, איטליה, גרמניה, צ'כיה קיימים הן מפעילים פרטיים, הן מפעילים פרטיים בסבסוד ציבורי והן מסגרות ציבוריות עבור שכבת גיל זאת. בחלק גדול ממדינות אירופה דוגמת בלגיה, גרמניה, צרפת, דנמרק ופינלנד מסגרות משפחתיות תופסות מקום משמעותי בטיפול בילדים צעירים, לעיתים קרובות בסבסוד ציבורי. בשכבת הגיל הבוגרת יותר, מתן חינוך לגיל הרך באמצעות מסגרות ציבוריות קיים במרבית המדינות, מלבד אירלנד שבה אין כלל מסגרות ציבוריות, אם כי בחלקן הגדול פועלות לצד המסגרות הציבוריות גם מסגרות פרטיות, בסבסוד ציבורי או ללא סבסוד מסוג זה.<sup>111</sup>

במודלים של "צד הביקוש" הדגש הוא על מתן חופש להורים בעת בחירת המסגרת הרצויה להם. סבסוד המסגרות נעשה באמצעות העברה של כסף או שוברים להורים לשם מימון המסגרות או, לחילופין, באמצעות החזרה (מלאה או חלקית) של עלות המסגרת באמצעות מערכת המס. השימוש במנגנון המיסוי הוא השיטה הנפוצה של סיוע להורים במודל זה. בהליך של זיכוי מופחתת עלותה של המסגרת (או שיעור

<sup>110</sup> PF4.1: Typology of childcare and early education services OECD (2015), OECD Family Database, OECD, Paris ([www.OECD.org/social/family/database.htm](http://www.OECD.org/social/family/database.htm))

<sup>111</sup> 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





מסויים ממנה) מהמס שהמשפחה נדרשת לשלם. זיכוי מס נחשב לאמצעי מדיניות שמאופיין במידה רבה של גרסיביות שכן הנהנים ממנו הם רק אלו שנמצאים בשוק העבודה והכנסתם חייבת במס.<sup>112</sup>

במדינות אירופה ניתנים זיכויי מס עבור תשלומים למסגרות לגיל הרך בכל הגילאים בגרמניה, מלטה, אוסטריה, פורטוגל, סלובקיה, בריטניה ונורבגיה. בבלגיה, צרפת, איטליה ורוב הקנטונים של שווייץ הורים שילדיהם מטופלים במסגרות לגיל הרך לפני הגיל שבו ניתן חינוך ציבורי לגיל הרך זכאים לזיכוי ממס. בבולגריה ובחלק מן הקהילות בספרד ניתן זיכוי ממס לילדים מעל גיל שלוש שמטופלים במסגרות פרטיות בתשלום.<sup>113</sup>

במנגנון השוברים ניתן מענק כספי ישיר להורים, על פי רוב באמצעות שוברים, לצורך מימון עלויות הטיפול בילדים. השוברים מוגבלים לרכישת שירותים מסויימים, לפיכך מנגנון זה מאפשר פיקוח הדוק יותר על השירותים שההורים רוכשים בהשוואה למתן כסף מזומן. יתרון נוסף של שיטה זאת ביחס לשימוש במערכת המס, טמון בכך שהיא מאפשרת לסייע גם למשפחות שהכנסתן נמוכה משום שאינה תלויה בהגעה של ההורים לסף המס.<sup>114</sup>

כמה מדינות באירופה מציעות שוברים כאמצעי ממוקד לתמיכה במשפחות שילדיהם מטופלים במסגרות לגיל הרך. בצרפת, מעסיקים יכולים להעניק לעובדיהם "שובר שירות אוניברסלי" שניתן להשתמש בו כתשלום לצורך טיפול לגיל הרך בבית המטפלת. כמה מן המחוזות באיטליה מציעות שוברים לטיפול בילדים מתחת לגיל שלוש. בספרד ניתנים שוברים למשפחות במדרד ובולנסיה. בלוקסמבורג הורים שילדיהם מטופלים במסגרות פרטיות יכולים להיעזר בשוברים לצורך צמצום העלויות. בפינלנד הורים "שוברים למסגרות טיפול בילדים" שבמסגרתה ניתנת אפשרות למעסיקים להציע לעובדיהם שוברים למסגרות טיפול בילדים (לעיתים בתמורה להפחתת שכר העובדים). קבלת שוברים עשויה להשפיע על הזכאות של הורים לזיכוי מס.<sup>115</sup> בארצות הברית, שוברים שניתנים על ידי המדינות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, הם השיטה המרכזית לאספקת שירותי חינוך וטיפול לגיל הרך. עם זאת, בשל מגבלות תקציביות היקף השימוש בשוברים נמוך, הם מיועדים למשפחות נזקקות בלבד ומכסים חלק קטן מעלויות הטיפול בילדים. באוסטרליה מנגנון השוברים הינו המנגנון המרכזי לסבסוד שירותי חינוך לגיל הרך. הוא מיושם באמצעות תכנית "Child Care Benefit" במסגרתה המדינה מעניקה סכום כסף עבור ילדים שנרשמו למסגרות מוכרות הנמצאות בפיקוח ממשלתי, ושהוריהם עומדים בתנאים מסויימים. גובה המענק מבוסס על הכנסת ההורים – בעלי הכנסה נמוכה מקבלים את התמיכה הגבוהה ביותר וככל שההכנסה גדלה כך פוחתת התמיכה.<sup>116</sup>

**במודלים של "צד ההיצע"** המדינה מממנת ישירות את תפעולה של המסגרת, בין שהיא ציבורית ובין שהיא פרטית. מודלים של צד ההיצע מיושמים על פי רוב באמצעות שני מנגנונים מרכזיים – הפעלה ישירה של מסגרות, שבמסגרתה המדינה מממנת לא רק את הפעלת המסגרות, אלא אחראית, בין אם

---

<sup>112</sup> רוני הולר, גיוני גל, "סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה", ביטחון סוציאלי, כסלו תשע"ב, נובמבר 2011, מס' 87, 37-63.

<sup>113</sup> 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

<sup>114</sup> ד"ר כרמל מעוז דותן, **שוברים לסבסוד מסגרות חינוך לגיל הרך**, אגף מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, דצמבר 2012.

<sup>115</sup> 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

<sup>116</sup> ד"ר כרמל מעוז דותן, **שוברים לסבסוד מסגרות חינוך לגיל הרך**, אגף מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת, דצמבר 2012.



באמצעות הממשל המרכזי ובין אם באמצעות רשויות מקומיות, גם על הקמתן ועל הפעלתן של המסגרות לטיפול בגיל הרך, והענקת מענקים למפעילי המסגרות. הפעלה ישירה של מסגרות הטיפול לילדים צעירים בידי המדינה אופיינית למדינות שבהן יש מערכת מאוחדת לטיפול בגיל הרך בתוכן דנמרק, אסטוניה, לטביה, ליטא, אוסטריה, סלובניה, פינלנד, שבדיה, איסלנד ונורבגיה. אם כי גם במדינות אלה עשויות להתקיים במקביל מסגרות פרטיות. בגילאים בוגרים יותר המדינה מפעילה ישירות מסגרות לגיל הרך כמעט בכל מדינות אירופה.

הענקת מענקים כספיים למפעילי המסגרות ("מודל שוק למחצה") משמעותה סבסוד המדינה את עלות המסגרות, המופעלות בידי ארגונים פרטיים, באמצעות מימון חלקי או מלא. מודל זה נפוץ מאוד במדינות אירופה, לעיתים לצד מודלים אחרים של הפעלה באופן ישיר או מתן מענקים והטבות מס להורים לכיסוי יתרת העלויות. בין הדוגמאות הבולטות להפעלת מודל זה ניתן למנות את גרמניה שבה הרשות המקומית, בתמיכות המדינות והממשלה המרכזית, אחראית על מימון חלק נכבד מעלות הפעלתן של מסגרות לטיפול בילדים עד גיל שלוש. בחלק מן המקרים המדינה משתתפת בעלויות הטיפול בילדים המטופלים במסגרות שמפעילים ארגונים ללא כוונת רווח, אך לא בעלויות הטיפול בילדים במסגרות פרטיות. ברוב המודלים של צד ההיצע נקבע מחיר מרבי שהמסגרות יכולות לגבות מההורים.<sup>117</sup>

כפי שראינו, לצד הטבות אוניברסליות נוהגות מדינות שונות להציע הטבות ייחודיות על פי קריטריונים ספציפיים לאוכלוסיות שהמדינות מעוניינות להגדיל את השתתפותן בחינוך לגיל הרך או נזקקות לסיוע נוסף. הקריטריון הנפוץ ביותר למתן הנחות או אף פטור מתשלום הוא הכנסת המשפחה. על פי בדיקה של האיחוד האירופי, 25 מדינות באירופה מציעות הטבות על בסיס הכנסה להורים לילדים צעירים שילדיהם מטופלים במסגרות לגיל הרך. כמה מדינות, בהן לטביה, הונגריה וסלובקיה, מציעות ארוחות חינם לילדים משפחות עניות במסגרות לגיל הרך. 14 מדינות, בתוכן בלגיה, בולגריה, דנמרק, ספרד ואוסטריה מציעות הנחות והטבות למשפחות חד הוריות. קריטריון נפוץ נוסף הוא מספר הילדים במשפחה וכן מספר הילדים המטופלים במסגרות לגיל הרך. לדוגמה, בסלובניה המדינה מסבסדת את עלות הטיפול בילד שני מאותה משפחה הנמצא במסגרת לגיל הרך. מדינות שונות משתמשות במגוון קריטריונים נוספים למתן הטבות למשפחות שילדיהן מטופלים במסגרות לגיל הרך: בנורבגיה ובשוויץ מוצעות הטבות להורים באזורים מסויימים, בליטא ובאיסלנד ישנן הנחות ייחודיות לסטודנטים. ב-16 מדינות אירופאיות הסמכות לקבוע אילו הנחות יינתנו היא ברמה מקומית או אפילו בידי מפעילי המסגרות עצמם.<sup>118</sup>

### 3.3.3. עלויות החינוך והטיפול בילדים בגיל הרך

הנגישות הכלכלית של החינוך לגיל הרך היא גורם חשוב בהגדלת מספר הילדים המטופלים במסגרות לגיל הרך, ובמיוחד אלו הנזקקים ביותר למסגרות מסוג זה – ילדים ממשפחות נזקקות. כפי שראינו כמעט כל המדינות המפותחות מציעות לפחות שנה אחת של חינוך קדם-יסודי חינם. בכמחצית ממדינות אירופה החינוך הקדם-יסודי כולו (בגני ילדים ציבוריים לגילאי שלוש ומעלה) ניתן חינם. בכמה מדינות במזרח אירופה, בתוכן לטביה, ליטא, רומניה, בולגריה וסלובניה ניתן חינוך חינם (מלבד השתתפות בעלויות נלוות דוגמת מזון) בכל המסגרות הציבוריות לגיל הרך החל מגילאים צעירים, אף כי במדינות

<sup>117</sup> רוני הולר, גיוני גל, "סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה", ביטחון סוציאלי, כסלו תשע"ב, נובמבר 2011, מס' 87, 37-63.

<sup>118</sup> 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



אלה לא מובטח מקום במסגרת ציבורית לילדים צעירים והביקוש לרוב עולה על ההיצע. הורים ברוב מדינות אירופה נדרשים לשלם עבור הטיפול במסגרות לילדים צעירים גם אם קיימות מסגרות ציבוריות לגילאים אלו או שישנה זכאות לפי חוק למקום במסגרת לגיל הרך מגיל צעיר (להרחבה ראו סעיף 3.1 למעלה).

עלויות הטיפול בילדים צעירים משתנות במידה ניכרת בין מדינות אירופה השונות, ואף בין מסגרות שונות בתוך אותה המדינה. ברוב מדינות אירופה מוטלת הגבלה חוקית על מחירי מסגרות ציבוריות או בסבסוד ציבורי לילדים צעירים. תורכיה היא המדינה היחידה שמגבילה את מחירי המסגרות הפרטיות. לרוב המדינות מציינות מחירי מקסימום שניתן לגבות מההורים – במדינות הסקנדינביות מחירים אלו נמוכים מאוד: בשבדיה הם מוגבלים ל-\$110 במונחי PPS, בדנמרק – \$270, בפינלנד – \$216 ובנורבגיה – \$200. אך במדינות אחדות, בהן שוויץ ולוקסמבורג, מוצבים מחירי מקסימום גבוהים הרבה יותר. מדינות אחרות מציגות את הגבלת התשלום כשיעור מעלויות התפעול של המסגרת (דנמרק) או מן ההכנסה לנפש של המשפחה (הונגריה).<sup>119</sup>

בתרשים הבא מוצג סיכום של ארגון ה-OECD של העלות הממוצעת למסגרת מוכרת לגיל שנתיים כשיעור מן השכר הממוצע.<sup>120</sup>

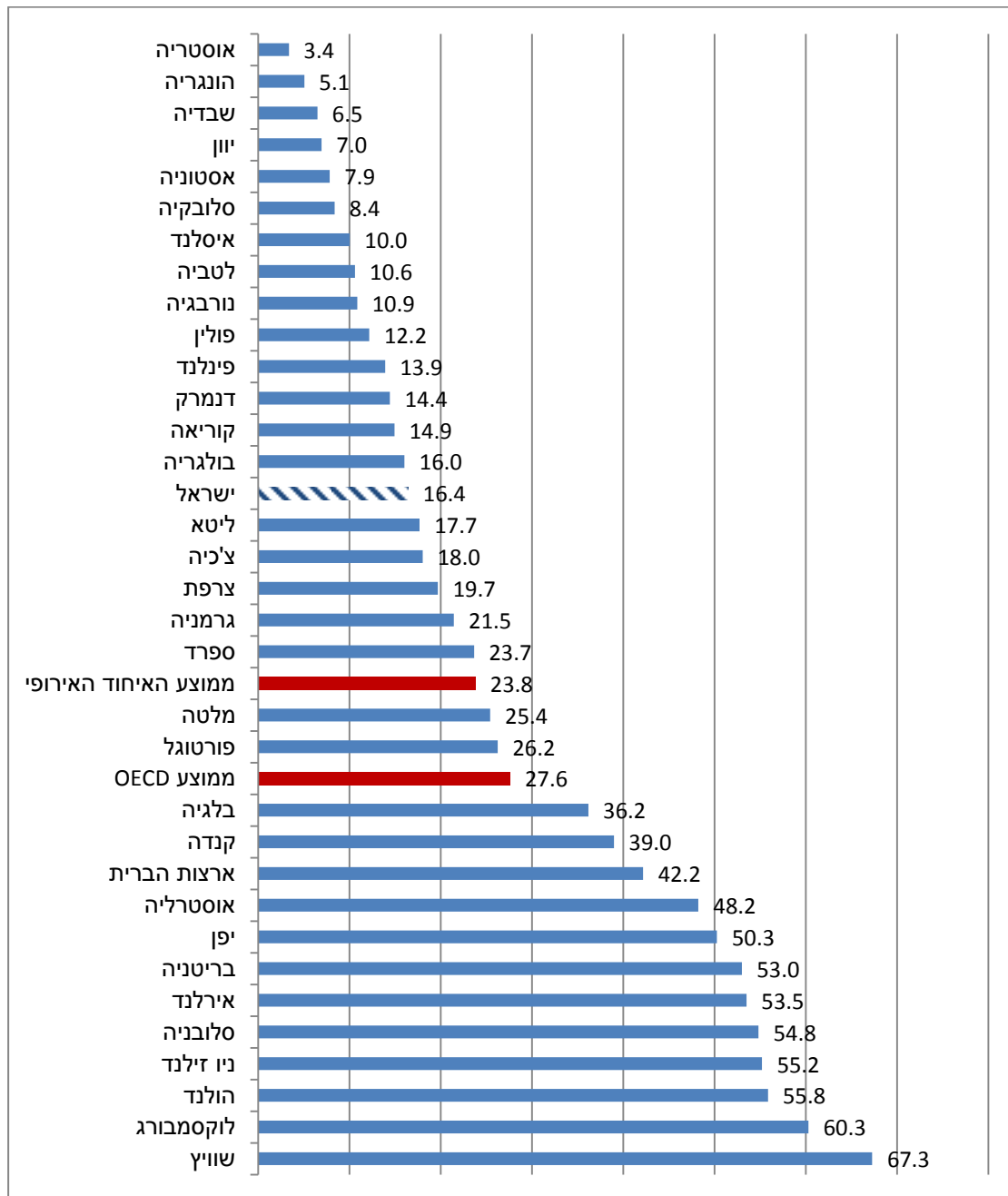
---

<sup>119</sup> 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

<sup>120</sup> "PF3.4 Childcare support", OECD (2015), OECD Family Database, OECD, Paris ([www.OECD.org/social/family/database.htm](http://www.OECD.org/social/family/database.htm))



## עלות מסגרת לגיל שנתיים כשיעור מן השכר הממוצע, OECD, 2012

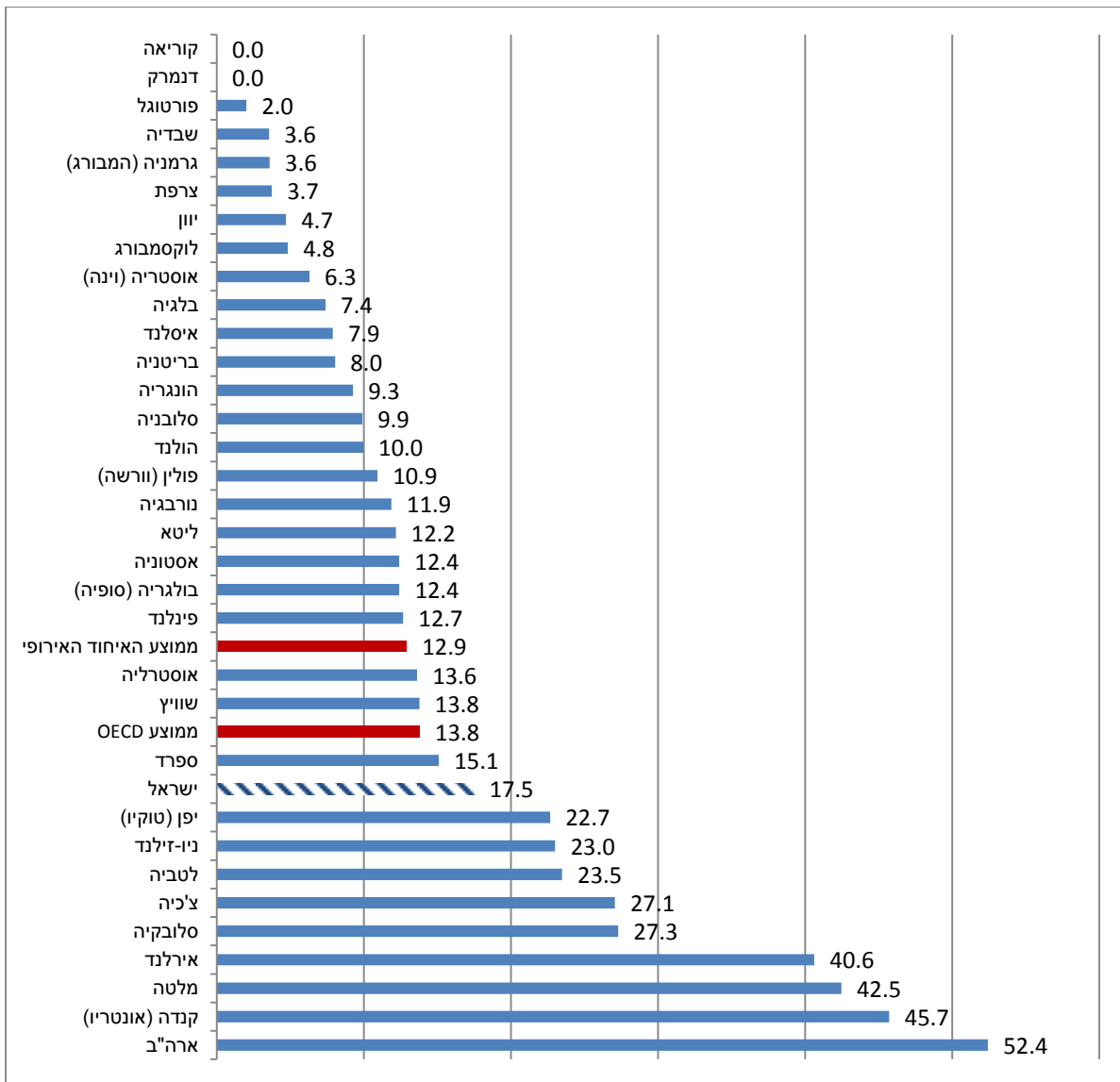


יחד עם זאת, כפי שראינו למעלה, השוואה של עלויות מסגרות לטיפול בגיל הרך בלבד איננה מספקת שכן העלות בפועל להורים יכולה להיות נמוכה הרבה יותר. כאמור, המדינות מעניקות הטבות להורים שילדיהם מטופלים במסגרות לגיל הרך, ובתוכן סבסוד העלויות עבור משפחות העומדות בתנאים מסויימים, מענקים כספיים והטבות מיסוי שנועדו להקל על הורים להתמודד עם עלויות הטיפול בילדים. יחד עם זאת, גם אחרי חישוב הטבות אלו, במדינות רבות העלות של הטיפול בילדים עבור ההורים נותרת



גבוהה. בתרשים הבא מציג ארגון ה-OECD את העלויות נטו של מסגרות מוכרות לטיפול בילדים למשך יום שלם עבור משפחה ובה שני הורים עובדים המרוויחים ביחד 150% מן השכר הממוצע.<sup>121</sup>

**עלויות נטו של מסגרות טיפול לגיל הרך כשיעור מהכנסת משפחה, OECD, 2012**



<sup>121</sup> "PF3.4 Childcare support", OECD (2015), OECD Family Database, OECD, Paris ([www.OECD.org/social/family/database.htm](http://www.OECD.org/social/family/database.htm))



## 4. חינוך לגיל הרך במדינות נבחרות

בפרק זה נציג מידע מקיף על מדיניות החינוך לגיל הרך בשלוש מדינות תוך דגש על מדינות שבהן התקיימו בעשורים האחרונים תהליכי רפורמה ומעבר משמעותיים בנושא זה: בריטניה שהכניסה את המסגרות לגיל הרך לפיקוח משרד החינוך בסוף שנות ה-90 והרחיבה בצורה ניכרת את ההטבות הכלכליות למשפחות שילדיהן מטופלים במסגרות לגיל הרך; שבדיה שהעבירה את האחריות לגיל הרך למשרד החינוך ב-1998; ואוסטרליה שמקדמת בשנים האחרונות רפורמות שמטרתן להרחיב ולהאחיד את הרגולציה על מסגרות לגיל הרך ולהגדיל את שיעור הילדים המטופלים במסגרות מסוג זה.

### 4.1. אוסטרליה

החינוך לגיל הרך באוסטרליה מבוסס על שירותים במגזר הפרטי עד תחילת בית הספר היסודי או בסמוך לכך. בשנים האחרונות על רקע שיעור נמוך יחסית של ילדים המטופלים במסגרות לגיל הרך ודאגה מאיכות המסגרות מתרחשים שינויים רבים במדיניות החינוך לגיל הרך שנועדו להרחיב את הנגישות לחינוך לגיל הרך ולשפר את הרגולציה והפיקוח על תחום זה. שינויים אלה מלווים בדיון ציבורי ער במספר גדול של ועדות בדיקה ציבוריות הבוחנות נושאים שונים ביישום. במסגרת שינויים אלה הועבר לאחרונה הטיפול הפדרלי במסגרות לגיל הרך ממשרד החינוך הפדרלי למשרד לשירותים חברתיים.<sup>122</sup>

#### נגישות לחינוך לגיל הרך

מערכת החינוך לגיל הרך באוסטרליה מורכבת משירותים שונים הניתנים רובם ככולם במגזר הפרטי. ככלל אין זכאות לפי חוק לשירותי חינוך לגיל הרך לפני גיל חינוך חובה ותחילת בית הספר היסודי.

בשנת 2008, מתוך רצון להגדיל את שיעור הילדים הלומדים במסגרות חינוך לגיל הרך לפני כניסתם לבית הספר היסודי הגיעה ממשלת אוסטרליה להסכם עם המדינות השונות על "נגישות אוניברסלית לחינוך לגיל הרך". על פי ההסכם ממשלות הטריטוריות והמדינות השונות מחויבות לדאוג לכך שכל הילדים תושבי המדינה יזכו לחינוך קדם-יסודי בהיקף של 15 שעות שבועיות במשך 40 שבועות בשנה, זאת על ידי מורה בעל הכשרה אקדמית בתחום החינוך לגיל הרך. המדינות והטריטוריות חופשיות במסגרת ההסכם לקבוע את האופן שבו יעמדו בהתחייבות זאת, אך הן מחויבות להעביר דיווח לממשל על התקדמותן. הן רשאיות לגבות תשלום מן ההורים עבור גן הילדים. הממשלה הפדרלית תומכת במדינות ובטריטוריות והקצתה לצורך כך תקציבים ניכרים. לאחרונה הודיעה ממשלת אוסטרליה על המשך תמיכתה בתכנית עד דצמבר 2017.<sup>123</sup> נתונים מתוך דוח מעקב על יישום התכנית מלמדים על הבדלים ניכרים בין המדינות והטריטוריות בנוגע לאופן יישומה: בטריטוריה אחת בלבד כמעט כל הילדים הלומדים בחינוך הקדם-יסודי לומדים בגני ילדים ציבוריים ללא תשלום – לרוב בצמוד לבית הספר, בארבע מדינות נוספות מרבית הילדים בשכבת גיל זאת לומדים בגני ילדים ציבוריים, ובשלוש המדינות הנותרות שיעור הילדים הלומדים בגני ילדים ציבוריים נמוך והחינוך הקדם-יסודי בשנה שלפני בית הספר היסודי ניתן במסגרות פרטיות.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> Australian Government, Department of Social Services, [Families and Children](#)

<sup>123</sup> Australian Government, "Universal Access to Early Childhood Education,

<sup>124</sup> Deloitte Access Economics, "[Review of the National Partnership Agreement on Universal Access to Early Childhood Education](#)", August 2014.





## רגולציה ופיקוח

בשנים האחרונות פועלת ממשלת אוסטרליה במטרה להגביר את הרגולציה והפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך וליצור רמה אחידה של רגולציה במדינות ובטריטוריות השונות. בשנת 2009 חתמו המדינות והטריטוריות השונות על הסכם עם הממשלה הפדרלית על תכנית (agenda) לאומית לאיכות הטיפול והחינוך בגיל הרך.

בהתאם להסכם זה, בשנת 2012 הוקמה ה-National Quality Framework, "מסגרת איכות לאומית" שנועדה להעלות את האיכות ולדחוף לשיפור מתמיד ולאחידות ברמת שירותי החינוך והטיפול לילדים. המסגרת מתייחסת לכלל שירותי החינוך והטיפול בילדים שאינם שירותי חינוך פורמליים כולל מסגרות משלימות לילדים בגיל בית ספר. זאת מלבד מסגרות מסויימות הפטורות ממנה לפי חוק או תקנות, בתוכם שירותים הניתנים במסגרת ביתית.<sup>125</sup>

למסגרת האיכות הלאומית ארבעה מרכיבים<sup>126</sup>:

1. חקיקה באמצעות חוקים מקבילים ותקנות - Education and Care Services National Law ו-Education and Care Services National Regulations 2011. החוקים שהחליפו את החקיקה הקודמת בעניין רישוי מסגרות לגיל הרך, הועברו בכל אחת מן המדינות בנפרד אך הם כמעט זהים זה לזה. הם מסדירים את כלל ההיבטים הנוגעים לרישוי מסגרות לגיל הרך והפיקוח עליהן.
2. מדד איכות לאומי National Quality Standard בעל מעמד סטטוטורי - ובו נקבעו דרישות מקיפות מכל מסגרת לגיל הרך בתחומים שונים לרבות: התכנית והפעילות החינוכית במסגרת, בריאות ובטיחות, סביבת הגן, אנשי הצוות והכשרתם, היחס עם הילדים, שיתוף פעולה עם המשפחות והקהילה וניהול הגן.
3. יצירת תהליך אחיד לביצוע הערכה, למדידת איכות המסגרות ולדירוגן מתוך שאיפה לקדם שיפור מתמשך ברמת השירותים ולהעניק למשפחות מידע בעל תועלת לצורך קבלת החלטות בדבר החינוך והטיפול בילדיהן.
4. הקמת גוף עצמאי הממונה על יישום המסגרת הלאומית לאיכות - Australian Children's Education and Care Quality Authority

המערכת החדשה מעניקה לרשויות הפיקוח במדינות ובטריטוריות השונות סמכויות בתחום הרישוי והפיקוח על מסגרות לגיל הרך: רישוי מסגרות לגיל הרך ומפעילים, הערכה ודירוג המסגרות באמצעות מדד האיכות הלאומי ופיקוח על המסגרות ובחינת עמידתן בחוקים ובתקנות כולל בדיקת תלונות על מסגרות והפעלת אמצעי אכיפה. תפקיד הרשות לאיכות בחינוך ובטיפול להנחות את גורמי הרישוי והפיקוח במדינות השונות ביישום מסגרת האיכות הלאומית ולהבטיח יישום אחיד בכל המדינות והטריטוריות.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Australian Children's Education & Care Quality Authority, "[Who is not Covered?](#)", Information sheet.

<sup>126</sup> Australian Children's Education & Care Quality Authority, "[Guide to the Education and Care Services National Law and The Education and Care Services National Regulations 2011](#)", June 2014

<sup>127</sup> Australian Children's Education & Care Quality Authority, "[Governance Arrangements – Who Will Services Deal With?](#)", Information sheet.



## מימון החינוך לגיל הרך

מימון החינוך לגיל הרך באוסטרליה מבוסס על מערכת של מענקים ושוברים להורים. טיפול בילדים במסגרת מוכרת ומאושרת על פי מסגרת האיכות הלאומית הוא תנאי לקבלת כל סוגי המענקים, אך חלקם תלויים בהכנסת המשפחה או בקריטריונים אחרים. משפחה יכולה להיות זכאית לכמה מענקים במקביל.

המנגנון המרכזי למימון החינוך בגיל הרך באוסטרליה הוא מנגנון השוברים המכונה – Child Care Benefit. במסגרתו ניתנים להורים העומדים בקריטריונים קבועים מענקים כספיים לצורך תשלום לטיפול בילדים. השוברים ניתנים רק עבור ילדים הרשומים במסגרות מאושרות לפי מסגרת האיכות הלאומית, או לילדים המטופלים בטיפול "רשום", כלומר טיפול הניתן על ידי בן משפחה, חברים או בבית המטפלת הנדרשים גם הם לרישום ממשלתי. גובה התשלום תלוי בהכנסת ההורים, במספר הילדים במשפחה המטופלים במסגרת טיפולית (לגיל הרך או מסגרת משלימה) ובמספר השעות שבהן מטופל הילד כאשר הורים עובדים או לומדים זכאים לסיוע עבור מספר גדול יותר של שעות מהורים לא עובדים. בעלי הכנסה נמוכה מקבלים את התמיכה הגבוהה ביותר וכל שהכנסה גדלה כך פוחתת התמיכה. השוברים מועברים על פי רוב ישירות לספקי השירות על מנת להפחית את גובה התשלום של הורים למסגרות לגיל הרך.<sup>128</sup>

מנגנון שנועד להשלים את ה- Child Care Benefits הוא ה- Child Care Rebates שבמסגרתו יכולים לקבל החזר של עד 50% מן התשלום עבור מסגרות לגיל הרך. זאת בתנאי שהם עומדים בתנאים לקבלת Child Care Benefits מבחינת סוג המסגרת שבה מטופל הילד. שוברים אלה אינם תלויי הכנסה ולכן הם מסייעים לאותם הורים שהכנסתם גבוהה מכדי לקבל שוברים באמצעות המנגנון המרכזי.<sup>129</sup>

ה- JET – Jobs Education and Training Child Care Fee Assistance היא תוכנית ייחודית המעניקה סיוע נוסף למשפחות מאוכלוסיות נזקקות ספציפיות בתוכן הורים לילדים הצעירים מגיל שש. מענק זה מאפשר להורים עובדים, לומדים או נמצאים בהכשרה תעסוקתית לממן את ההפרש בין המענק שהם מקבלים בתכניות אחרות לגובה התשלום הנדרש במסגרות לגיל הרך על מנת שיוכלו להשתלב מחדש במעגל העבודה.<sup>130</sup>

**בשנים האחרונות התרחשו כמה שינויים במימון המסגרות לגיל הרך באוסטרליה.** ראשית כפי שראינו לעיל, הממשלה מעבירה מימון ישיר למדינות לצורך תמיכה בתכנית להחלה אוניברסלית של חינוך קדם-יסודי. בנוסף, בעקבות דוח ביקורת מקיף של ה- Productivity Commission בממשל האוסטרלי שעסק בין השאר במערך הסיוע למימון מסגרות לגיל הרך, הודיעה ממשלת אוסטרליה בחודשים האחרונים על שינויים במערך התמיכה במשפחות.<sup>131</sup> על פי הודעת הממשלה, מערכת התמיכה החדשה תכלול שלושה מרכיבים מרכזיים: מנגנון Child Care Subsidy שיחליף החל מיולי 2017 את שלושת מנגנוני התמיכה שנמנו למעלה; מנגנון Child Care Safety Net שיחל לפעול ביולי 2016 ונועד להעניק תמיכה ממוקדת במשפחות נזקקות ולסייע להם להתגבר על החסמים המונעים מהם טיפול במסגרות לגיל הרך והשתתפות בשוק העבודה; ותכנית Nanny Pilot Program שתסייע למי שאין לו גישה למערכת הטיפול

<sup>128</sup> Australian Government, Department of Human Services, "[Child Care Benefits](#)"

<sup>129</sup> Australian Government, Department of Human Services, "[Child Care Rebate](#)"

<sup>130</sup> Australian Government, Department of Human Services, "[JET Child Care Fee Assistance](#)"

<sup>131</sup> Australian Government, Productivity Commission, "[Childcare and Early Childhood Learning – Inquiry Report](#)", February 2015.



המרכזית מסיבות שונות ותתחיל לפעול ביולי 2016. הודעת הממשלה מציינת כי מערכת התמיכה החדשה תהיה נגישה ופשוטה יותר למשפחות, תאפשר להעניק סיוע ממוקד למשפחות נזקקות ותהיה גמישה מספיק לצורך סיוע לאותן משפחות שהסיוע נמנע מהן בעבר מכיוון שלא עמדו בקריטריונים לקבלתו או משום שההסדרים הקיימים לטיפול בילדים לא התאימו לצרכיהן.<sup>132</sup>

## 4.2. בריטניה<sup>133</sup>

מדיניות החינוך לגיל הרך בבריטניה עברה בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים שהרחיבו בהדרגה את קהל היעד שלה: מילדים בסיכון בלבד לכלל האוכלוסייה (אף כי עדיין מושם דגש חזק על ילדים מאוכלוסיות מוחלשות) והגבירו את הפיקוח מתוך תפיסת החשיבות של איכות המסגרות להתפתחות הילדים ולקידום שוויון בין ילדים מאוכלוסיות שונות.<sup>134</sup>

מערכת החינוך לגיל הרך מבריטניה מבוססת על מפעילים פרטיים במימון ציבורי, תוך רגולציה ופיקוח מקיפים. ה-Child Care Act 2006 הוא החוק המרכזי המסדיר את מערכת החינוך לגיל הרך בבריטניה ואת תפקידיהם של הגורמים השונים המעורבים בהפעלת המסגרות ובמימון. החוק מטיל אחריות על הרשויות המקומיות לדאוג לטובת הילדים שבתחומן ולהפחית את אי-השוויון בין הילדים. במסגרת זאת הן מחוייבות לדאוג לקיומן של מסגרות איכותיות לגיל הרך בתחומן.<sup>135</sup>

### נגישות לחינוך לגיל הרך

ככלל, מערכת החינוך לגיל הרך בבריטניה נחלקת לשני שלבים מרכזיים: עד גיל שלוש (או עד גיל שנתיים לילדים נזקקים, ראו פירוט להלן) ומגיל שלוש עד גיל חמש, הוא גיל חינוך חובה ובו נכנס הילד לבית הספר היסודי.

הורים לילדים מתחת לגיל שלוש יכולים לרשום את ילדיהם למסגרות פרטיות מסוגים שונים. על הרשויות המקומיות מוטלת חובה מכוח חוק להבטיח מקום מספיק במסגרות לגיל הרך לילדים להורים עובדים, לומדים או בהכשרה מקצועית. על פי תכנית "התחלה בטוחה" שהחלה לפעול ב-1998 ונועדה לילדים מאוכלוסיות מוחלשות הוקצו תקציבים ממשלתיים ניכרים לצורך הקמה ותפעול של רשת "מרכזי ילדים" המציעים מגוון שירותים לגיל הרך ולמשפחות תחת קורת גג אחת, ובהם: מסגרות חינוך לילדים עד גיל חמש, שירותי בריאות לילדים ולמשפחות, טיפולים פארא-רפואיים, מרכזי תמיכה ומידע להורים, סיוע לאחר לידה ועוד.

לגבי ילדים בוגרים יותר מתרחשת בעשורים האחרונים הרחבה הדרגתית של הזכאות לחינוך לגיל הרך. מ-1998 זכאים כל הילדים מגיל ארבע ל-12.5 שעות שבועיות (שהועלו ב-2010 ל-15 שעות שבועיות) של חינוך חנם במסגרת לגיל הרך במשך 38 שבועות בשנה. בשנת 2004 הורחבה הזכאות לילדים מגיל שלוש, ובשנת 2009 לילדים מגיל שנתיים מאוכלוסיות מוחלשות על פי קריטריונים כלכליים וחברתיים מוגדרים המשתנים מדי פעם (הכנסת המשפחה, ילדים בעלי צרכים מיוחדים, ילדים מוכרים לרשויות הרווחה המקומיות, ילדים שעומדים בתנאי הזכאות לארוחה חנם בבתי ספר וילדים מאומצים). בשנת 2014, 40% מן הילדים בני שנתיים מן המשפחות החלשות ביותר היו זכאים לטיפול במסגרת לגיל הרך.

<sup>132</sup> Australian Government, Department of Social Services, [Child Care Assistance Package](#)

<sup>133</sup> Eurydice, "United Kingdom England: Early Education and Care"

<sup>134</sup> סמדר מושל, הפוליטיקה של מדינת הרווחה הרגולטורית – מדיניות המסגרות לגיל הרך (לידה עד שלוש) בישראל בפרספקטיבה השוואתית, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, דצמבר 2014.

<sup>135</sup> United Kingdom Legislation, [Childcare Act 2006](#).



לאחרונה הגישה ממשלת בריטניה הצעת חוק ולפיה בכוונתה להכפיל את מספר השעות השבועיות לילדים הזכאים לחינוך חינוך – מ-15 שעות שבועיות ל-30 שעות שבועיות.<sup>136</sup>

הטיפול בילדים בגילאים הבוגרים מבוצע לרוב בידי מפעילים פרטיים, עסקיים או ללא כוונת רווח. כאשר הרשויות המקומיות מעבירות למסגרות מימון ממשלתי עבור הילדים הזכאים לכך וההורים יכולים להוסיף שעות טיפול בתשלום פרטי. בנוסף, ניתן להקים כיתות גן ומעון בתוך בתי ספר ציבוריים לילדים החל מגיל שנתיים, וחלק גדול מן הילדים מגיל ארבע שוהים במסגרות מסוג זה.

אף כי אין חובה להשתתפות במסגרות חינוך מתחת לגיל חינוך חובה, שיעור הילדים המטופלים במסגרות אלה בבריטניה גבוה מאוד. בשנת 2014, 99% מן הילדים בגיל ארבע ו-94% מן הילדים בגיל שלוש היו רשומים במסגרות חינוך לגיל הרך.

### רגולציה ופיקוח

מדיניות החינוך לגיל הרך בבריטניה החל מעליית מפלגת הלייבור לשלטון ב-1997 שמה דגש על איכות המסגרות והציבה סטנדרטים ברורים של רגולציה, רישוי ופיקוח על מסגרות לגיל הרך. אחד הצעדים הראשונים בהם נקטה הממשלה בתחום זה היה ביטול ההפרדה בין האחריות על נושא הטיפול בילדים, שעד כה הייתה בידי משרד הבריאות, לבין נושא החינוך, שהיה באחריות משרד החינוך, והעברת התחום כולו לאחריות משרד החינוך. כתוצאה מן המהלך הוכפפו כלל המסגרות לגיל הרך לפיקוח של OFSTED - Office for Standards in Education, הרשות לסטנדרטים בחינוך, שהיא רשות רגולטורית עצמאית שהופקדה על פיקוח ואכיפה של סטנדרטים במערכת החינוך הבריטית. הרשות בודקת כל מסגרת לגיל הרך במועדים קבועים ומפרסמת לציבור את ממצאיה. כן מוטלת עליה אחריות לקיום חובת הרישום של מסגרות אלו במרשם המסגרות לגיל הרך.<sup>137</sup>

חוק המסגרות החינוכיות מ-2006 מחייב את המדינה לקבוע דרישות ברורות ללמידה, התפתחות ורווחת הילדים במסגרות לגיל הרך. המסמך שבו מפורטות דרישות אלה מכונה – Early Years Foundation Stage Framework והוא בעל מעמד סטטוטורי. המסמך מפרט מדדים מקיפים הנוגעים לתוכניות הלימודים והיעדים ההתפתחותיים שאליהם נדרשות המסגרות לגיל הרך לקדם את הילדים בגילאים השונים, וכן את דרישות הבטיחות, התברואה והרווחה במסגרות אלה, את היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות, את הכשרת אנשי הצוות ועוד. הפיקוח על המסגרות לגיל הרך מתבצע בהתאם למדדים אלה.<sup>138</sup> מאז 2010 פעלה ממשלת הקואליציה בבריטניה במטרה להקל את הרגולציה על מסגרות לגיל הרך ולהפחית באמצעות זאת את עלויות המסגרות להורים. הגרסאות העדכניות למסמך זה כוללות דרישות פחותות מאלו שנכללו בגרסאות קודמות.<sup>139</sup>

### מימון

המעורבות הממשלתית במימון מסגרות לגיל הרך בבריטניה כוללת שני מרכיבים מרכזיים: תקציב שמועבר למסגרות באמצעות הרשויות המקומיות ומממן את שהותם במסגרות של ילדים הזכאים לכך,

<sup>136</sup> United Kingdom, Department of Education, [Childcare Bill Policy Statement](#), July 2<sup>nd</sup>, 2015.

<sup>137</sup> סמדר מושל, הפוליטיקה של מדינת הרווחה הרגולטורית – מדיניות המסגרות לגיל הרך (לידה עד שלוש) בישראל בפרספקטיבה השוואתית, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, דצמבר 2014.

<sup>138</sup> United Kingdom, Department of Education, ["Statutory framework for the early years foundation stage"](#), March 2014.

<sup>139</sup> סמדר מושל, הפוליטיקה של מדינת הרווחה הרגולטורית – מדיניות המסגרות לגיל הרך (לידה עד שלוש) בישראל בפרספקטיבה השוואתית, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, דצמבר 2014.



וסיוע להורים באמצעות הטבות מס ושוברים. מנגנון הסיוע המרכזי להורים הוא – Child Care Credit, המאפשר להורים ששניהם העובדים 16 שעות שבועיות ויותר לקבל החזר חלקי של עלות המסגרת שילדיהם מטופלים בה באמצעות ניכוי מס. שיעור החזר נקבע על בסיס הכנסת ההורים: ככל שהכנסה נמוכה יותר, כך גבוה יותר שיעור החזר. הורים שהכנסתם גבוהה יחסית אינם זכאים להחזר כלל. תכנית משלימה בשם – Childcare Vouchers מאפשרת להורים שכירים לשלם על מסגרות הטיפול באמצעות מעסיקיהם, כשהסכום המשולם מקוזז ממשכורתם. המעסיקים יכולים לשלם למסגרות הטיפול בילדים באמצעות הפעלה ישירה של מסגרת טיפול, מתן שוברים למסגרת או מתן שוברים להורים. ההטבה להורים ולמעסיקים בתוכנית זו טמונה בהפחתת הסכום שממנו עליהם לשלם מס הכנסה ודמי ביטוח סוציאלי.<sup>140</sup> בשנים האחרונות הציגה ממשלת בריטניה מנגנונים שנועדו להחליף בסופו של תהליך ממושך את ההטבות הקיימות: שיטת "ההחזר האוניברסלי" מאפשרת להורים עובדים ולהורים יחידים שהכנסת נמוכה לקבל החזר של עד 70% מעלות המסגרת. התכנית התחילה לפעול בשנת 2015 והורים המקבלים החזרים באמצעותה אינם יכולים לבקש במקביל החזרים באמצעות ה- Childcare Tax Credit. שיטת Tax Free Childcare מאפשרת להורים עובדים להפקיד כספים לתשלום עבור טיפול בילדים בחשבון אינטרנטי מיוחד ולקבל תמורתם שוברים לטיפול בילדים, כאשר הממשלה מוסיפה לסכום שהפקידו ההורים 20%. השיטה תחל לפעול באוקטובר 2015 והחל ממועד זה לא יינתנו הטבות באמצעות מעסיקים להורים שלא קיבלו הטבות מסוג זה בעבר.<sup>141</sup>

### 4.3. שבדיה

בשנת 1996 הודיעה ממשלת שבדיה על העברת הסמכויות בתחום החינוך והטיפול לגיל הרך לידי משרד החינוך. זאת מתוך שאיפה להטמעת החינוך לגיל הרך במערכת החינוך ותפיסה כי החינוך לגיל הרך מהווה צעד ראשון בתהליך חינוכו של הילד.<sup>142</sup> כיום מערכת החינוך לגיל הרך בשבדיה בנויה כשלב אחד מגיל שנה עד גיל שש. הסדרת החינוך לגיל הרך בשבדיה מתבצעת באמצעות חוק החינוך – Skollag, שנוסח מחדש לאחרונה בשנת 2010. החוק מגדיר את מטרות גן הילדים, לפיהן על גן הילדים לקדם את ההתפתחות והלמידה של ילדים ולהציע להם טיפול בטוח, וקובע כי הפעילות בגן הילדים תהיה מבוססת על תפיסה הוליסטית של הילד ושל צרכיו וכי על גן הילדים להיות בקשר הדוק עם הקהילה ולהכין ילדים להמשך דרכם במערכת החינוך.<sup>143</sup>

#### נגישות לחינוך לגיל הרך

על פי חוק, הרשויות המקומיות נדרשות לספק מקום במסגרת לגיל הרך לילדים החל מגיל שנה. ילדים להורים עובדים או לומדים זכאים למסגרת חינוכית באופן שיאפשר להוריהם לעבוד או ללמוד. ילדים שהוריהם מובטלים או בחופשת לידה עם בן משפחה אחר זכאים לטיפול במסגרת לגיל הרך במשך שלוש שעות ביום או 15 שעות בשבוע. החל מגיל שלוש זכאים כל הילדים לטיפול במסגרת לגיל הרך במשך 525 שעות שנתיות (כשלוש שעות ביום).<sup>144</sup>

<sup>140</sup> רוני הולר, גיוני גל, "סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה", ביטחון סוציאלי, כסלו תשע"ב, נובמבר 2011, מס' 87, 37-63.

<sup>141</sup> UK Government, "[Top ten things to know about the new Tax-Free Childcare scheme](#)", July 3<sup>rd</sup>, 2015.

<sup>142</sup> Yoshi Kaga, John Bennet, Peter Moss, "[Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education with education](#)", Paris, Unesco 2010.

<sup>143</sup> Swedish Government, [Skollag 2010](#)

<sup>144</sup> The Swedish National Agency for Education – [Skolverket](#) website



השנה האחרונה לפני תחילת החינוך היסודי בגיל שבע מכונה כיתת גן והיא ניתנת חינם לכל הילדים בגיל המתאים, לרוב בתוך מבנה בית הספר.<sup>145</sup>

## רגולציה ופיקוח

חוק החינוך קובע הנחיות כלליות לגבי איכות הטיפול בגני הילדים: הקבוצות יהיו בגודל ובהרכב ההולם את צרכי הילד, צוותי החינוך והטיפול בגני הילדים יהיו בעלי ההכשרה והניסיון הנדרשים לקידום התפתחות ולמידה בקרב ילדים ומבנה גן הילדים והציוד המצוי בו יאפשרו להשיג את מטרתו של גן הילדים. כל רשות מקומית מגדירה את הכללים שלפיהם פועלים גני הילדים בתחומה ומפקחת על יישומם.

בשנת 1998 פרסם משרד החינוך השבדי לראשונה תכנית לימודים לאומית עבור גני הילדים. התכנית עודכנה לאחרונה בשנת 2010. תכנית הלימודים מציגה את העקרונות החינוכיים הבסיסיים של גני הילדים ומתווה את הערכים שלפיהם עליו לפעול, את היעדים שעליו לשאוף להשיג בתחומים השונים ואת תפקידיהם וסמכויותיהם של אנשי הצוות החינוכי בהשגת יעדים אלו.<sup>146</sup> תכנית הלימודים של כיתת הגן כלולה במסגרת תכנית הלימודים של בתי הספר בשבדיה.

הפיקוח הממשלתי על בתי הספר שהוקם כרשות נפרדת בשנת 2008 הוא בעל אחריות הפיקוח הכוללת על גני הילדים. תפקידו לוודא כי הרשויות המקומיות ממלאות את תפקידיהן בנוגע לרגולציה ופיקוח על גני ילדים ולבחון את יישומה של תוכנית הלימודים הלאומית לגני הילדים.

הרשויות המקומיות הן הגורם המרכזי המפעיל גני ילדים אולם קיימים גם גני ילדים עצמאיים, בהם מסגרות טיפול ביתיות וגני ילדים פתוחים שמיועדים לילדים שמטופלים על ידי בן משפחה בביתם. גני הילדים העצמאיים כפופים לאותם כללים ופיקוח החלים על גני ילדים ציבוריים, לרבות ההנחיות הנוגעות למחירי גני הילדים. הם אינם מחוייבים לתכנית הלימודים הלאומית.<sup>147</sup>

## מימון

על פי חוק החינוך, הרשויות המקומיות רשאיות לגבות תשלום סביר מן ההורים עבור הטיפול בגני הילדים. בהתאם לכך נוצר ב-2002 מנגנון המגדיר תשלום מקסימלי עבור הגן המבוסס על קריטריונים כלכליים. לא נגבה תשלום עבור הגן ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה והתשלום המקסימלי הוא כ-140 אירו לחודש. רשויות מקומיות יכולות לבחור האם ברצונן לקבוע תשלום מקסימלי לגני הילדים שבתחומן. רשויות מקומיות שבהן נקבע תשלום מקסימלי מקבלות מן הממשלה מענק שנועד לפצות אותן על אובדן הכנסות ולצורך הבטחת איכות גני הילדים.<sup>148</sup> על פי דוח של ארגון אונסקו מ-2010 מנגנון של תשלום מקסימלי חל בכל הרשויות המקומיות.<sup>149</sup>

העברת האחריות על החינוך לגיל הרך בשבדיה מן המשרד לענייני רווחה ובריאות למשרד החינוך נבדקה על ידי ארגון אונסקו במסגרת מחקר מקיף בנושא איחוד מערכות החינוך לגיל הרך. הרפורמה שהתרחשה ב-1996 במסגרת תכנית מדיניות כוללת שהוצגה על ידי הממשל החדש לוותה בעשור שלאחר מכן בכמה שינויים חשובים במערכת החינוך לגיל הרך: פרסום תכנית לימודים לאומית לגני הילדים ב-

<sup>145</sup> The Swedish National Agency for Education – [Skolverket](#) website

<sup>146</sup> Skolverket, [Curriculum for the Preschool](#), Revised 2010

<sup>147</sup> Euredia, Sweden, Organisational Variations and Alternative Structures in Early Childhood Education and Care

<sup>148</sup> The Swedish National Agency for Education – [Skolverket](#) website

<sup>149</sup> Yoshi Kaga, John Bennet, Peter Moss, "[Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education with education](#)", Paris, Unesco 2010.





1998, יצירת כיתת גן בבתי הספר, קביעת מחיר מקסימום לגני ילדים ב-2002 והרחבת הזכאות לחינוך לכלל הילדים מגיל ארבע ובאחרונה מגיל שלוש. בין תוצאות השינויים במערכת החינוך לגיל הרך בתקופה זאת ניתן למנות: עלייה ניכרת בשיעור הילדים המטופלים במסגרות לגיל הרך והעלאת השוויון בין אזורים וקבוצות אוכלוסייה שונות בתחום זה; שינויים במערכת ההכשרה וההשכלה הגבוהה של צוותי חינוך לגיל הרך שהובילו לשיפור ברמת ההשכלה של אנשי חינוך בגני הילדים ולהעלאת מעמדם לעומת מורים בבתי ספר; השפעה חיובית של תוכנית הלימודים על הרמה הפדגוגית בגני הילדים ועל יכולת ההערכה העצמית וההתפתחות של צוותי החינוך בגן וגידול משמעותי בהיקף המשאבים שהוקצו לחינוך בגיל הרך ברמה הממשלתית. יחד עם זאת מציינים הכותבים כי העברת גני הילדים למשרד החינוך והצגת תוכנית הלימודים בגני הילדים הביאה לשימת דגש יתר על למידה והישגים של הילדים בגן, תוך זניחה של תפיסות קודמות שראו את הלמידה כערך הניתן במשולב עם הטיפול והדאגה לילד כשלם. הביקורת על השפעת בתי הספר על גני-הילדים באה לידי ביטוי במיוחד במסגרת כיתות הגן בבתי הספר שמאמצות לעיתים קרובות שיטות ומנגנונים הנהוגים בבתי הספר.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Yoshi Kaga, John Bennet, Peter Moss, "[Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education with education](#)", Paris, Unesco 2010.

