

תכנית
הקפיצה החברתית

קרון רשי
RASHI FOUNDATION

הגיל הרך תחילה



הקפיצה החברתית - הגיל הרך תחילה

מתווה מסגרות חינוך ציבורי מלידה עד גיל שלוש

מבוא

“אנו ערבים איש לאחיו והיום ערב למחרתו”

(דוד בן גוריון)

ציטוט מפורסם זה של ראש הממשלה הראשון של מדינת ישראל מגלם שני ערכים חשובים וחיוניים לחוסנה של ישראל גם כיום. הראשון הוא ערבות הדדית בין כל חלקי החברה. קיימת תלות והשפעה הדדית בין כולנו ומכאן הצורך התמידי להירתם ולסייע לחלש ולמוחלש בחברה. השני הוא הצורך בהשקעה היום לטובת המחר. תשומת הלב והשקעה בתחום הגיל הרך הם ביטוי מובהק של ערך זה.

מעטים הנושאים שיש לגביהם תמימות דעים במחקר כמו ההסכמה הרחבה כי התקופה שבה נקבע מסלול חייו של הילד היא שנותיו הראשונות. מוחו של הפעוט מתעצב כמעט לחלוטין בשלוש השנים הראשונות בחייו, וכל חוויותיו בשנים אלו – כמות המילים שמגיעות לאוזניו בכל יום, המשחקים שהוא משחק בהם – ישפיעו עליו למשך כל חייו, גם בעוד 20, 40 ו-60 שנה. קצב התפתחות המוח בתקופה זו מהיר מאוד, ומושפע עמוקות מהסביבה. מוחו של תינוק הגדל בסביבה שאינה די בטוחה ואשר דלה בגירויים יתפתח פחות מזה של תינוק הגדל בסביבה מיטיבה ובטוחה, ואת הנזקים הללו כמעט בלתי אפשרי לתקן בעתיד.¹ מכאן החשיבות הרבה של השקעה בתחום זה למרות שאת פירותיה נוכל לקצור רק בעתיד.

במרץ 2019 פרסמה קרן רש"י את ה"קפיצה החברתית" - מתווה מדיניות לאומית לקידום מוביליות חברתית. כתיבת מתווה זה מבוססת על נקודת המוצא הערכית שלנו, והיא שזכותו של כל ילד מרגע לידתו, ולא משנה היכן גדל ומהי הכנסת הוריו – שכל ההזדמנויות יהיו פתוחות בפניו על מנת לממש את כישוריו, את יכולותיו ואת חלומותיו.

ההתקדמות והניעה מעלה בסולם החברתי-כלכלי נקראת **מוביליות חברתית**.

מתווה זה הציג את תמונת המצב בישראל שבה **הצמיחה הכלכלית של העשורים האחרונים העלתה את רמת החיים הממוצעת של רוב אזרחי המדינה, אך לא כולם הרווחו ממנה באותו אופן**. ישראל היא מן המובילות ברמת אי-השוויון בהכנסות לעומת מדינות העולם, והפער השורר בה בין עניים לעשירים הוא מהגבוהים בעולם. יתרה מזאת, בצד אי-השוויון בהכנסות, נוצר גם אי-שוויון בהזדמנויות.

אי-השוויון כה מובהק, שלמעשה ניתן כיום לנבא כבר ברגע הלידה, בסבירות גבוהה, את עתידו החברתי-כלכלי של כל ילד בישראל רק על סמך מקום מגוריו. כך, קיימים הבדלים ברורים בין סיכויי ההתקדמות בחיים של ילד מרמת השרון לבין ילד ממגדל העמק, או בין סיכוייו של ילד ערבי לעומת בן גילו היהודי.

היעדר הוגנות בעוצמה זו עשויה להוליד אצל הפרט המקופח תחושות ייאוש, תסכול וזעם. כאשר אוכלוסיות שלמות חיות בידיעה שילדיהן "שווים פחות" ושעתידם חסום בפניהם – יש סכנה גדולה להגברת הניכור הקיים ממילא בין הקבוצות השונות באוכלוסייה והעצמת חוסר האמון של הקבוצות המוחלשות כלפי מוסדות המדינה.

לאי-השוויון ולהיעדר המוביליות יש גם מחיר כלכלי, המתבטא באובדן תוצר של מי שאינם מסוגלים להשתלב בשוק התעסוקה האיכותי ובפגיעה בפוטנציאל הפריון של המשק הישראלי. מי יודע כמה סטארטאפיסטים פוטנציאליים החמיצה מדינת ישראל, רק משום שגדלו בדימונה ולא בהרצליה. מי יודע בכמה פרסי נובל יכולנו להתהדר לו בבתי הספר שברהט ובמגדל כרום היו מעבדות לפיזיקה כשם שישנן בתיכונים שבמכבים-רעות.

על מנת להתמודד עם מציאות זו, אנו סבורים כי הדרך להגיש הזדמנויות שוות באופן מלא היא הפיכת המטרה הזו ליעד מדיניות לאומי, המחייב איחוד יכולות, כוחות ומשאבים לאורך זמן. מתווה המדיניות פורס המלצות תשתית לגיבוש מדיניות לקידום מוביליות חברתית לצד שורה של המלצות על הרצף הגילי מלידה עד השכלה גבוהה.

להלן המלצות הליבה של מתווה זה, שבהן הצענו להתמקד בשלב ראשון:

1. הצבת קידום מוביליות חברתית כיעד לאומי.
2. תקצוב דיפרנציאלי של כלל השירותים החברתיים.
3. הרחבת אחריות המדינה לחינוך בגיל הרך.

מסמך זה עוסק בהרחבת אחריותה של המדינה לגיל הרך. הוא נכתב מתוך הכרה במרכזיותו של נושא הגיל הרך לקידום מוביליות חברתית. הוא מפרט את הצורך, החשיבות וקווי המתאר של מסגרות חינוך מלידה עד 3 - מסגרות ציבוריות שיבטיחו חינוך איכותי, מפוקח ומסובד עבור כלל ילדי ישראל.

אודות קרן רש"י

קרן רש"י, מהקרנות הפילנתרופיות הגדולות והמשפיעות בישראל, פועלת לחיזוק החברה הישראלית וליצירת שינוי ברקיימא באמצעות קידום מוביליות חברתית בקרב יחידים וקהילות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית.

פעילותה של קרן רש"י מכוונת להשגת אימפקט משמעותי וארוך טווח על ידי קידום מדיניות תומכת מוביליות חברתית בצד מיזמים חדשניים המתמקדים בבניית יכולות ותשתיות חברתיות וביצירת רצף מענים מלידה לתעסוקה, בייחוד בתחומי החינוך והרווחה. רשת נרחבת של שיתופי פעולה בין־מגזריים עם הממשלה, עם רשויות מקומיות, עם גופים פילנתרופיים ועם המגזר העסקי מאפשרת לקרן הרחבה וביסוס של מודלים שהוכיחו את יעילותם עד להטמעתם במערכת השירותים הציבוריים.

מטה הקרן ושמונה עמותות־חברות מהווים ארגון רשת, שפעילותו המשותפת והמתואמת יוצרת סינרגיה ומגדילה את האימפקט הכולל לטובת החברה הישראלית. כולן מכוונות ומצליחות ליישם מטרה מובילה מרכזית והיא – יצירת מוביליות חברתית בקרב אוכלוסיות מוחלשות. העמותות מתמחות בעולמות תוכן שונים והן בעלות יכולות הפעלה ופריסה ארצית, בעוד המטה מעניק תשתית ארגונית ומקצועית מקיפה למימוש יוזמות משלב הרעיון ועד לביצוע בפועל והבטחת קיימות.

הרחבת אחריות המדינה לחינוך בגיל הרך

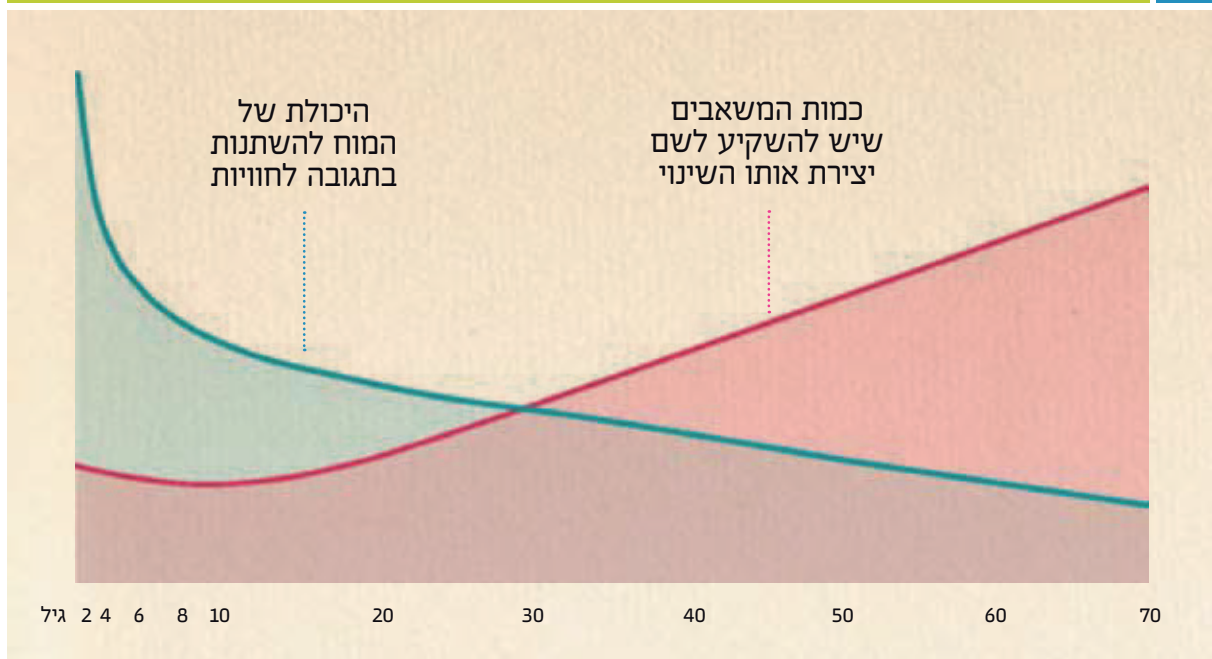
האתגר - אחריות המדינה לחינוך בגיל הרך

הגיל הרך הוא תקופת חיים קריטית, שבה מונחות אבני היסוד להתפתחות הילד. בעשורים האחרונים הולכת וגוברת המודעות לחשיבותו המכרעת של החינוך בגיל הרך להתפתחות המיטבית של ילדים מכל הבחינות – רגשית, שפתית, מוטורית, קוגניטיבית ועוד. אף כי לגנטיקה יש השפעה רבה על יכולותיו של הילד, מחקרים קובעים שהיא אינה בהכרח משמעותית יותר בהשוואה להשפעתם של המשתנים הסביבתיים, הנובעים מהטיפול ומהחינוך שהוא מקבל.

חוס, אהבה ויחס אישי חיוניים להתפתחות הרגשית והקוגניטיבית של הילד. אומנם אין הבדל במידת האהבה שמרעיף הורה מבוסס על ילדו לעומת הורה עני, אך אין להמעיט במידת חשיבותם של המשתנים הנוספים המושפעים מהרקע הסביבתי.

התרשים הבא ממחיש את הירידה ביכולתו של המוח להתפתח ולהשתנות בתגובה לגירויים עם העלייה בגיל, ובהתאם – את מידת ההשקעה הנדרשת, ההולכת וגדלה ככל שעולים בגיל, על מנת לגרום לו להתפתח עם החשיפה לחוויות ולגירויים.

ככל שמתערבים מוקדם, ההשפעה גדולה והעלות קטנה²



מקור: P. Levitt & Center on the Developing Child at Harvard University (2009) as cited in Harvard University, Center on the Developing Child. (2016). From best practices to breakthrough impacts: A science-based approach to building a more promising future for young children and families

לכאורה, דומה שהנוסחה פשוטה: מעוניינים ליצור הזדמנויות פתיחה דומות לכל הילדים? השקיעו בחינוך איכותי לכולם בגיל המעצב ביותר שישפיע על כל מסלול חייו של הילד.

כמה אבסורדי אם כך שדווקא בתקופה זו, נותרים ההורים ללא מענה שווינו, איכותי וממלכתי. שדווקא בתקופה המעצבת של חיי הילדים, נפערים פערים עצומים בין הורים שיכולים להרשות לעצמם מסגרת פרטית יקרה – אף שאינה מסגרת איכותית בהכרח, לבין מי שאין להם אפשרות כזאת. וכך, דווקא בתקופה החשובה והמשמעותית ביותר בחייהם של הפעוטות, נוצר הפער הראשון.

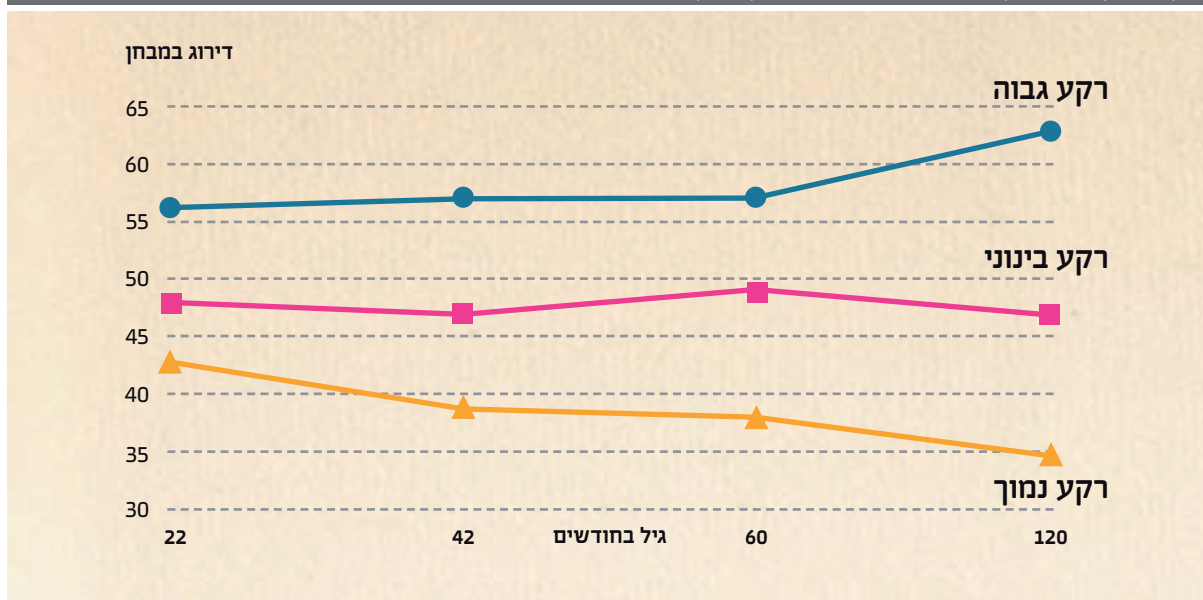
אנחנו מציעים לשנות את ההתייחסות לחינוך בגיל הרך באופן שהמדינה תקבל עליו אחריות מלאה. **כן, זה דורש מהפכה. אנו סבורים שהגיעה השעה.**

הקשר בין מצב חברתי-כלכלי של המשפחה להתפתחות היכולות של הילד

התרשים הבא ממחיש כיצד מעמד חברתי-כלכלי נמוך עלול לגרום מצד אחד לחסך בחשיפה לחוויות ולהתנסויות מעשירות, ומן הצד האחר – למצבי עקה, להתפתחות בלתי מספקת של המוח ולפגיעה ביכולות.

* הפערים מתחילים כבר בינקות: הישגים גבוהים יותר לילדים מרקע גבוה³

הקשר בין יכולות קוגניטיביות של ילדים לבין הרקע החברתי-כלכלי (על פי השכלת האם)



מתוך: שביט, פרידמן, גל ווקנין, מרכז טאוב / מקור: Feinstein, 2003

כך למשל, להורה הטרוד בקשיי הישרדות יש פחות פנאי להקריא ספר לבתו או לדבר אליה ארוכות. למספר המילים שהילדה שומעת בשנותיה המעצבות יש קשר מובהק להתפתחותה הקוגניטיבית. מחקר שנעשה בארצות הברית הראה שילדים מרקע כלכלי חלש שומעים הרבה פחות מילים מאשר ילדים מביתם מבוססים.⁴ יתרה מזו, במחקר זה נמצא כי המילים שהם כן שומעים, כוללות איסורים רבים לעומת מעט חיזוקים, כמתואר בתרשים הבא.

* כמה מילים הוא שומע: הפערים בין ילד ממעמד כלכלי גבוה לילד ממעמד כלכלי נמוך⁵

רקע משפחתי	כמה מילים שומע בשעה	סוג המילים ששומע
מעמד כלכלי נמוך	616 מילים	5 חיוביות, 11 איסורים
מעמד כלכלי בינוני	1,251 מילים	12 חיוביות, 7 איסורים
מעמד כלכלי גבוה	2,153 מילים	32 חיוביות, 5 איסורים

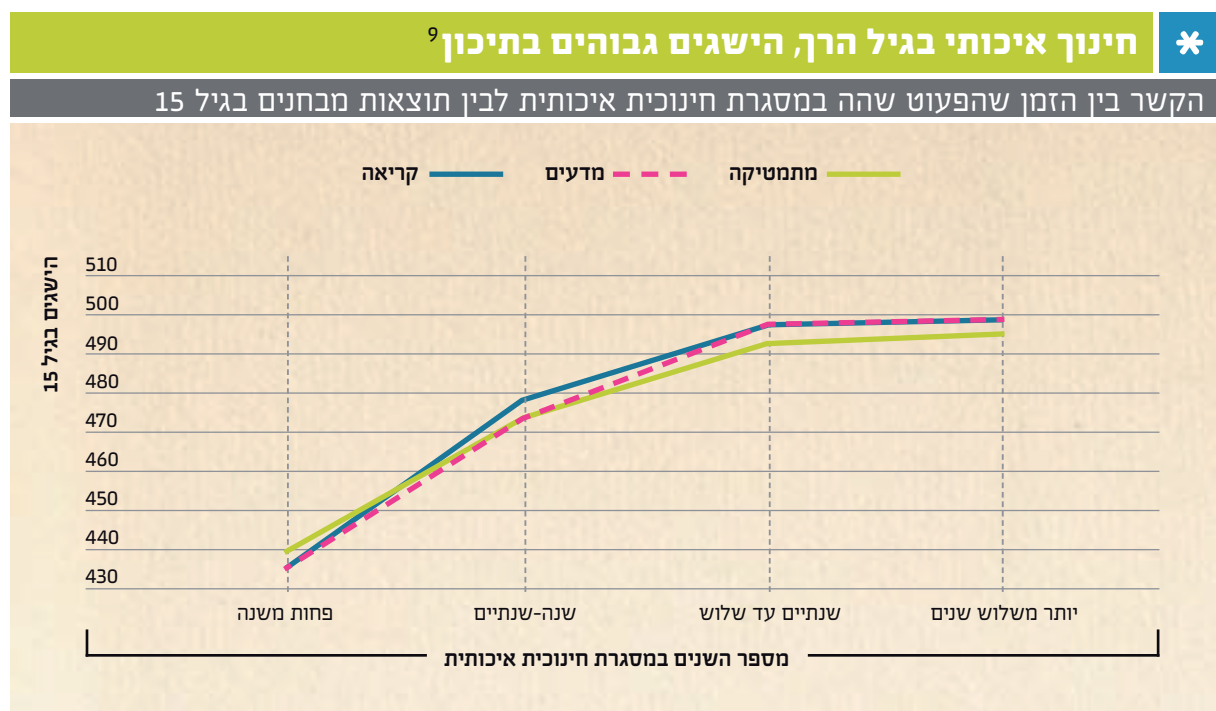
* כמה מילים הוא למד עד גיל 3: הפערים בין ילד ממעמד כלכלי גבוה לילד ממעמד כלכלי נמוך

ילדים ממעמד כלכלי חלש	ילדים ממעמד כלכלי בינוני	ילדים ממעמד כלכלי גבוה
500 מילים	700 מילים	1,100 מילים

מבוסס על: Hart & Risley (2003)

אין בדברים אלה כדי להביע שיפוט ערכי בנוגע ליכולות ההורות בקרב אוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי מוחלש. אלא: אנו ממליצים להעניק לאוכלוסיות חלשות סיוע – בפן החינוכי, בפן ההורי ובפן הכלכלי – על מנת שיוכלו לאפשר לילדיהם הזדמנויות שוות **ולמנוע אי-שוויון קוגניטיבי, אי-שוויון בהישגים הלימודיים ואי-שוויון בהמשך החיים.**⁶ מאחר שחינוך הוא מהמשתנים החשובים ביותר למוביליות חברתית, אנו מדגישים נושא זה.

למסגרות חינוכיות משמעותיות בגיל הרך ולחשיפה לחוויות והתנסויות מגוונות יש השפעה ארוכת טווח: לא רק ביצועיה הקוגניטיביים של הילדה עולים, אלא מתברר גם הקשר הישיר להישגיה הלימודיים בגילים המאוחרים. כך למשל, מבחן פיז"ה שהשווה בין מיומנויות לימודיות בגיל התיכון במדינות שונות, הראה כי ילדים שלמדו בתכניות חינוכיות לגיל הרך קיבלו ציונים גבוהים יותר במבחני הקריאה.⁷ כן נמצא קשר חזק בין משך הזמן שבו שהתה הפעוטה במסגרת החינוכית לבין עלייה ליניארית בציוני המבחנים שלה באוריינות, במתמטיקה ובמדעים.⁸



מבוסס על: נתוני פיז"ה 2016, בתוך: OECD (2018C). Early learning matters

גם ברמה הכלכלית הרחבה, מחקרים מעידים כי השקעה בהתפתחות תקינה של ילדים בגיל הרך היא השקעה מניבה עבור הצמיחה הכלכלית של המדינה. בין השאר זאת משום שהדבר עשוי לצמצם תופעות עתידיות קשות הנובעות מעוני כגון עבריינות, אלימות ובעיות בריאות לרבות מחלות נפש.

"משוואת הקמון" שפיתח הכלכלן זוכה פרס נובל, ג'יימס הקמן, הוכיחה כי השקעת דולר אחד בשלבי ההתפתחות הקריטיים חוסכת לחברה שבעה דולרים בהמשך חיי האדם, ומייצרת שיעור תשואה (rate of return) של 13.7% לשנה.¹⁰

לפיכך, ככל שההשקעה נעשית מוקדם יותר – כך גדל החיסכון הכלכלי בטווח הרחוק.¹¹ הגם שההשקעה התקציבית לאומית הנדרשת לצורך הסדרת תחום החינוך לגיל הרך גבוהה, מחקרים רבים מוכיחים כי היא עתידה להחזיר את עצמה למדינה ולחברה, במידה ניכרת ומשמעותית ביותר לעומת השקעה בשלבי החינוך האחרים. נתון זה רלוונטי בעיקר בכל הנוגע ליכולת ההשפעה על ילדים מרקע חברתי-כלכלי חלש.¹²

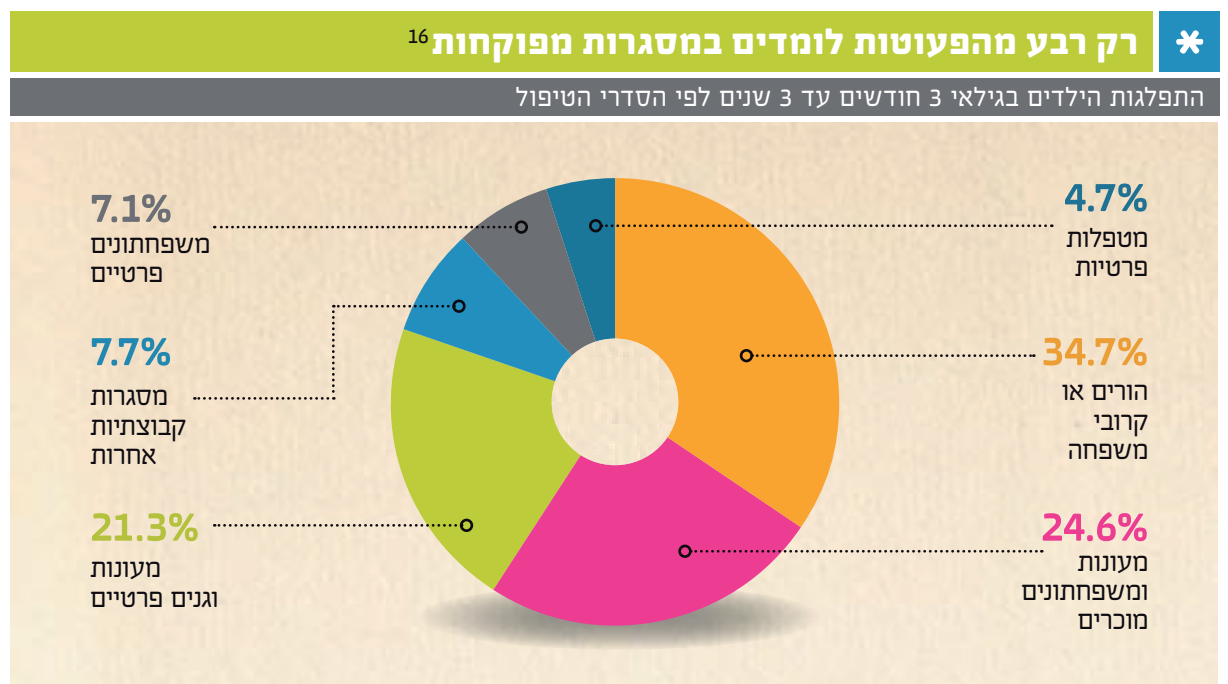
מדינות רבות בעולם, המכירות בחשיבותה האדירה של תקופת הגיל הרך הן בהקשר להתפתחות הילד עצמו והן לחברה כולה, כבר מפעילות תכניות חינוכיות מובנות עבור ילדי הגיל הרך.¹³ נתונים ממדינות כמו נורווגיה וצרפת מצביעים על שיפור בתוצאות ובהישגי הלמידה בקרב ילדים להורים קשי יום שזכו לחינוך מוקדם ואיכותי.¹⁴ בנוורווגיה, למשל, תכנית לגיל הרך שיפרה את רכישת ההשכלה של ילדים מרקע חלש, ובצרפת, חינוך איכותי בגיל שנתיים שיפר הישגים לימודיים בכיתות ג'-ט'. ההשלכות ניכרות גם בטווחי זמן ארוכים יותר: ילדים מרקע חלש שהשתתפו בתכניות חינוכיות איכותיות כבר כפעוטות מאופיינים בשיעור נמוך של שימוש בסמים, בלידת ילדים בגיל מאוחר יותר וברכישת השכלה ותעסוקה איכותית.

תמונת המצב בישראל

על אף הידע המשמעותי בנוגע לחשיבות החינוך בגיל הינקות, ולמרות המלצות רבות שניתנו לאורך השנים, מדינת ישראל לא קיבלה על עצמה אחריות חינוכית לתקופת חיים זו, וזאת בניגוד למעורבות שהיא מגלה בגילים מאוחרים יותר. במדינת ישראל של 2019 לא קיים מערך חינוכי הנותן מענה לכלל הפעוטות. המשמעות היא שדווקא בגיל הרגיש והפגיע ביותר, נפתח הפער הראשון בחייהם של פעוטות מוחלשים. מי שיש לו – מסתדר. מי שאין לו – מסתדר עם מה שיש, וזה לא מספיק.

זה מתחיל 15 שבועות אחרי הלידה, בתום חופשת הלידה בתשלום. האם צריכה להחליט אם להמשיך לשהות בבית עם התינוק שזה עתה נולד לה כשלושה חודשים נוספים, שבהם לא תקבל כל שכר, או לצאת לעבודה. כשתסתיים תקופה זו, היא נותרת לנפשה; החינוך שיקבל הילד מעתה ועד לגיל שלוש הוא פונקציה ישירה של המצב הכלכלי של המשפחה.

לפי נתוני משרד הכלכלה, רק כ־ 25% מהילדים מתחנכים במעונות ובמשפחתונים מפקחים.¹⁵

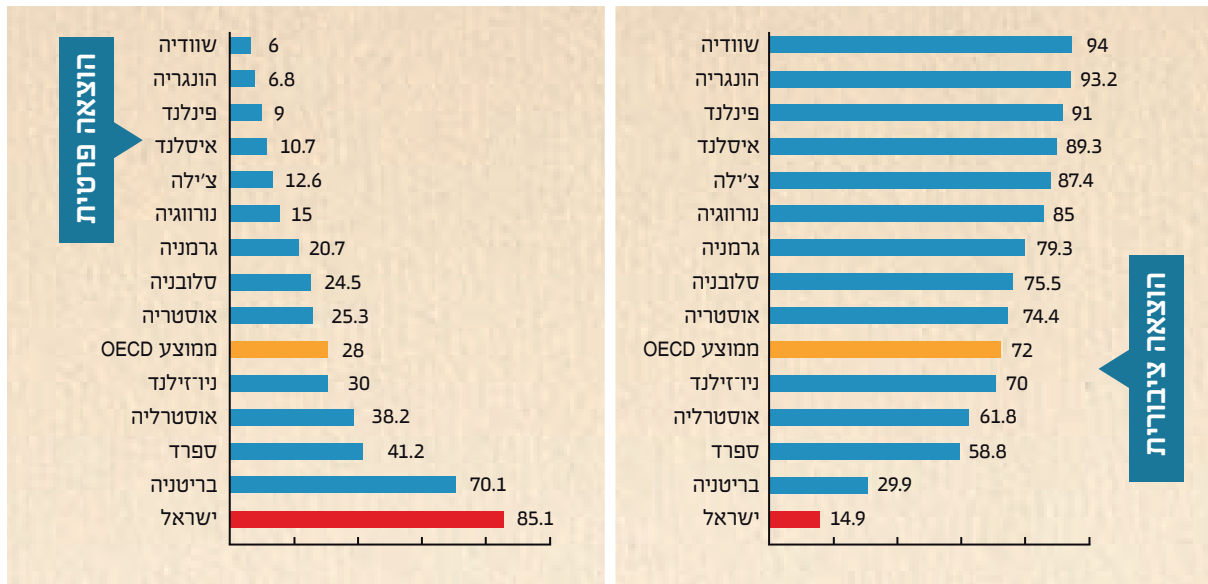


מבוסס על: פיטלברג-ברמץ, 2016

שאר הפעוטות במדינת ישראל יישארו בבית, או ייכנסו לאחת המסגרות שרובן אינן מסובסדות על ידי גורם ממשלתי כלשהו. חמור מכך, מסגרות אלו אינן מצויות תחת פיקוח אחוד וברור. בעוד ההורים ישובו לשגרת עבודתם כדי לפרנס את המשפחה הצעירה, ילדם הרך ישהה כשמונה שעות בכל יום במסגרת חינוכית טיפולית שאינה בהכרח מפקחת או מסובסדת. רק בהגיעו לגיל שלוש, יוחל עליו חוק חינוך חובה חנם. עד כה לא הוחלה רגולציה בתחום, על אף **דוח הסטנדרטים** להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות משנת 2009 (הוועדה בראשות פרופ' רוזנטל)¹⁷ שפירט הצעות ברורות להבטחת איכות הטיפול, כוח האדם, הבטיחות ועוד במערכת החינוך לגיל הרך.

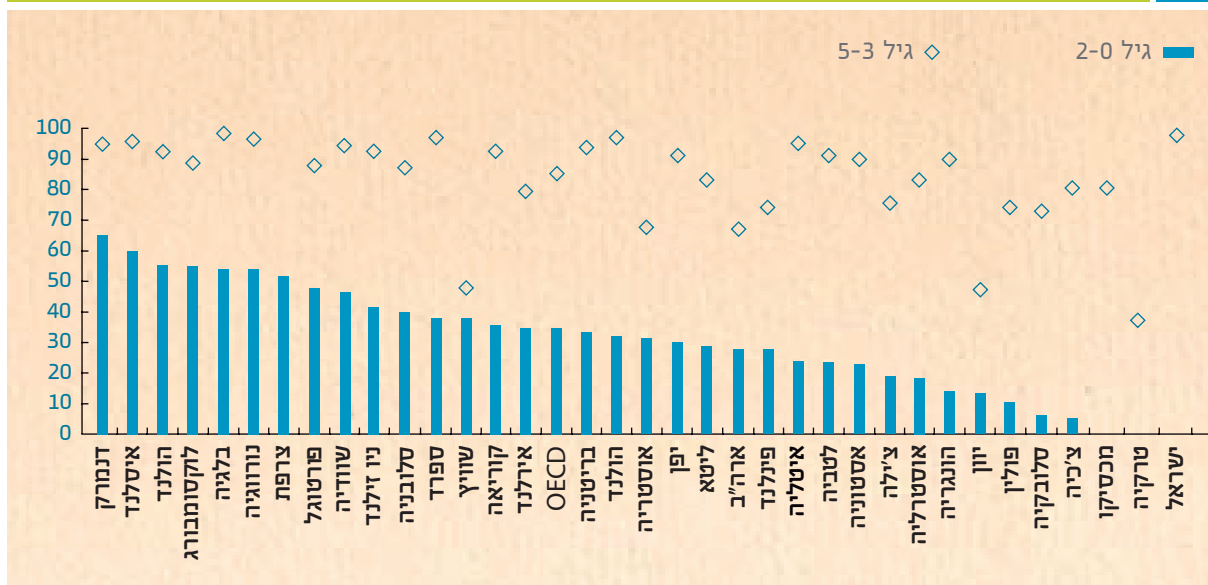
בהיעדר אחריות ממלכתית לחינוך בגיל הרך, ישראל ממוקמת במקום נמוך מאוד בעולם המערבי בשיעור הפעוטות הנמצאים במסגרות מפוקחות, ומדשדשת מאחור בהשוואה למדינות ה־ OECD מבחינת החלוקה במימון המסגרות החינוכיות לילדים בין המדינה להורים.¹⁸ הנתונים מצביעים על כך שהמימון הציבורי של מסגרות הגיל הרך (מלידה ועד גיל שלוש) בישראל עמד ב־ 2015 על כ־ 15% בלבד מכלל ההוצאה על מסגרות אלו. באופן השוואתי, בעוד בישראל ההשקעה לילד עומדת על 2,713 דולר בשנה (במונחי שוויון כוח קנייה), במדינות ה־ OECD היא עומדת על 12,433 דולר בשנה במוצע.¹⁹

*** הוצאה פרטית וציבורית על מסגרות טיפול בילדים מתחת לגיל 3, 2015**



מקור: חסון, י' ודגן בזגלוג, נ'. (2019). מרכז אדוה: מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

*** יחסית לעולם: בישראל הכי פחות פעוטות במסגרות מפוקחות²¹**



מקור: OECD. (2018b). A broken social elevator? How to promote social mobility.

המצב בעייתי במיוחד ביישובים הערביים, שהם גם היישובים החלשים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית. אף שנבנו מעונות במגזר הערבי, רק 4.3% מהפעוטות במגזר הערבי נמצאים במסגרות מפקחות, בין השאר עקב אי-התאמה של השירות לצורכיהם.

להיעדר האחריות הממשלתית כמה היבטים. ראשית, אין גוף אחד שאחראי לחינוך תינוקות, פעוטות וילדים בגילי לידה עד 6. בפועל, מתקיים מצב בלתי סביר שבו השירותים הקיימים עבור ילדים בגיל הרך מופצלים בין שלושה משרדי ממשלה – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (מעונות יום ומשפחתונים), משרד החינוך (גני ילדים והשירות הפסיכולוגי) ומשרד הבריאות (תחנות לבריאות המשפחה, מכונים להתפתחות הילד וקופות חולים). פיזור זה מוסיף על הקושי בפיתוח מדיניות אחודה ומתואמת לשם יצירת רצף מענים ראוי העומד בסטנדרטים ברורים ונתון לפיקוח מטעם הרשויות.

שנית, עלות השמתם של תינוקות ופעוטות במסגרות לגיל הרך יקרה עד מאוד, והעיקרון המנחה את הסבסוד הממשלתי ואת ההשתתפות בעלויות המשפחה הוא עבודת האם. עיקרון זה מחטיא את המטרה באופן כפול: הוא מסייע רק לאימהות עובדות, ומחמיץ דווקא את אלו המובטלות או העובדות בעבודות זמניות מזדמנות, הזקוקות לסיוע יותר מכול. והוא מקבע את התפיסה שהשמת הילד במסגרת לגיל הרך נעשית לאור חשיבות חזרתה של האם לשוק העבודה, ומתעלם מחשיבות ההימצאות במסגרת חינוכית איכותית עבור הפעוט עצמו.

בשנים האחרונות נעשו מספר מהלכים על מנת לשפר את המצב:

1. לאור החלטת ממשלה, מוקמת בימים אלה **המועצה לגיל הרך**.²² בין תפקידיה: לתאם בין הגופים השונים ולהכין תכנית לאומית רב-שנתית לקידום הטיפול בתחום הגיל הרך ולהמלצה על סדרי העדיפויות ליישום.
2. **"התחלה טובה", במסגרת "360"** – התכנית הלאומית לילדים בסיכון.²³ בתכנית שותפים חמישה משרדי ממשלה שחברו לג'וינט-אשלים, הפועלים במשותף ליצירת ראייה בין-משרדית כוללת בדגש על ילדים בגיל הרך, בעיקר בקרב ילדים הנתונים במצבי סיכון או שעלולים להיקלע אליהם. ועדת "התחלה טובה" יצרה הסכמות ושפה מקצועית אחודה שעל בסיסן מוטמעים המענים והעקרונות של "360" ברמה הארצית והרשותית.
3. **ביישובי הפריפריה הוקמו 50 מרכזים לגיל הרך (מג"ר)** במסגרת מודל בין-משרדי הפועל בתחומי הבריאות, הרווחה והחינוך. חלק מהמרכזים הוקמו ומנוהלים עד היום על ידי קרן רש"י.
4. קרן רש"י בשיתוף עם ג'וינט-אשלים ועם משרד העבודה והרווחה פיתחו ומפעילים כיום את **"מיזם הינקות"**. המיזם עוסק בבניית תשתית ארגונית ובפיתוח השירותים והמענים להורים, לילדים ולצוותים חינוכיים-טיפוליים, בשבעה יישובים בפריפריה.²⁴
5. מעונות היום:

● את הסטנדרטיזציה של מעונות היום המפוקחים מקדמת תכנית **"מסגרות תחילה"** של האגף למעונות היום והמשפחתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וג'וינט-אשלים שבבסיסה הכשרת הסגל הפיקוחי, הניהולי, ההדרכתי והחינוכי. תכנית זו, הפועלת בכ-95 מעונות, משמשת מודל לצורך הטמעה רחבה ומחוללת שינוי הדרגתי בסטנדרט הקיים במעונות היום המפוקחים.

● לאחר טרגדיות איומות שהתרחשו במעונות שאינם מפוקחים, אושר באוקטובר 2018 **חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות**, שמטרתו להסדיר את מערך הפיקוח על מעונות היום והרישוי הממשלתי שלהם.²⁵ החוק החדש נכנס לתוקף ב-1 בספטמבר 2019, ועיקרו הקביעה כי הפעלת מעון יום שמטופלים בו שבעה פעוטות לפחות מצריכה קבלת רישיון מהממונה על המעונות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

● במסגרת אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג,²⁶ נעשו **מאמצים ישירים גם בתחום בניו מעונות היום**; בתחילת 2012 החליטה הממשלה כי בתוך שש שנים יוגדל היצע מעונות היום כך שיספק מענה לכ-30 אלף ילדים נוספים.²⁷ לפי נתונים מסוף שנת 2017, נבנו 169 מעונות חדשים – פחות מ-40% מהיעד שהוגדר בהחלטת הממשלה.²⁸

המלצות

תקרות זכויות נוצרות עוד בגילים המוקדמים ביותר. משפחות החיות במצוקה אינן יכולות להשקיע בילדן הפעוט כמו משפחות מרקע חברתי-כלכלי בינוני-גבוה שמעניקות לו מסגרת חינוכית-טיפולית איכותית, חוגי העשרה, ובעיקר אינטראקציות בין-אישיות בונות ומקדמות. המפתח לשבירת מעגל הקיפוח ולקידום מוביליות חברתית הוא התערבות מוקדמת. זוהי אסטרטגיה המבוססת על השקעה משמעותית בילדים ממצב חברתי-כלכלי נמוך, הטומנת בחובה הבטחה לשבירת מעגל ההעברה הבין-דורית של הקיפוח והמצוקה.

את המלצותינו ביססנו על שלושה עקרונות המקובלים על רוב המומחים העוסקים בתחום:

- **החינוך בגיל הרך קריטי עבור מדינת ישראל** – הן ברמת הפרט והן ברמת החברה. מדובר בתקופת חיים שהיא חלון הזדמנויות חד-פעמי: החמצה שלו היא החמצה חברתית, ערכית וכלכלית.
- **יש לפעול להענקת חינוך וטיפול שיאפשרו הזדמנות התפתחותית שווה לכולם**. מודגש כי במסגרת זו יינתן מענה באמצעות גופים חינוכיים איכותיים, זמינים ונגישים לכל שכבות האוכלוסייה, לאור צורכי הילד ולא על בסיס הרצון לעודד אימהות לצאת אל שוק העבודה.
- **היעדר מדיניות כוללת וביזור הסמכויות** בין משרדי הממשלה השונים מעכבים את קידום הנושא ומונעים מתן מעטפת כוללת של שירותים לפעוטות בגיל ינקות ולהוריהם.

אנו סבורים שהשינויים שנעשו בשנים האחרונות מבורכים וחשובים, אך אין בהם די. אנחנו אופטימיים, משום שההתקדמות שהצבענו עליה מעידה שהנושא נמצא על סדר היום הציבורי וחיבתו ברורה למקבלי החלטות, וכמובן לציבור הרחב של הורים לפעוטות.

אנו סבורים שהגיעה השעה לקדם פתרון רחב, הוליסטי. להלן המלצותינו, שמטרתן **קבלת אחריות כוללת של מדינת ישראל על החינוך בגיל הרך ומתן אפשרות להורים לשלוח את הפעוטות למסגרת מפוקחת, איכותית ומסובסדת**.

מחקרים מראים שהטיפול המיטבי לילד עד גיל שנה לפחות הוא באמצעות הורה או מבוגר אחראי אחר, אשר מרוכז במתן מענה לצרכיו האישיים של התינוק או הפעוט. ואולם, מבחינת רוב ההורים זוהי שאיפה בלתי ריאלית שאינה מותאמת לסגנון החיים, לדרישות הקריירה ולצרכים הכלכליים. מאחר שאין מחלוקת על כך שתקופת החיים הראשונה היא קריטית מבחינת השלכותיה על התפתחות הילד, אנו ממליצים למדינה לקחת עליה אחריות מלאה. אנחנו סבורים שעל מדינת ישראל להכיר בזכות של כל רך נולד לקבל מענה מיטבי אשר יסייע בהתפתחותו התקינה, ולהעניק לו **אפשרות שווה לשהות במסגרת חינוכית-טיפולית** מוכרת, ללא תלות במצב עבודת האם.

**להלן עיקרי ההמלצות לקידום מדיניות לחינוך מגיל לידה עד גיל 3
מסגרות חינוכיות וציבוריות:**







מסובסדות



איכותיות



מפוקחת

צעדים ליישום	מהות	עיקרון הפעולה
<ul style="list-style-type: none"> • התאמה והסבת מבנים של מסגרות פרטיות ע"פ הסטנדרטים המחמירים לבטיחות. • הרחבת המהלך לבינוי מעונות יום חדשים. • חיזוק המקום של הרשות במשולש רשות מקומית, אגף מעונות וארגון מפעיל והגדרת תפקידה של הרשות בחיזוק המערך לחינוך-טיפול בגיל הינקות. 	<p>הזדמנות שווה לכל ילד מגיל 3 חודשים לשהות במסגרת חינוך טיפול</p>	<p>ציבורי</p>
<ul style="list-style-type: none"> • מיפוי כלל מסגרות חינוך-טיפול בהם שוהים גם מתחת ל- 7 ילדים. • רישום כולל של כלל המסגרות. • מתן אישור ראשוני לצורך הפעלה ע"פ התנאים המקדימים הקבועים בחוק. • תיקון תקנות הפיקוח בחוק בכפוף לדוח הסטנדרטים. • הקצאת משאבים להרחבת הפיקוח במחוזות. • מערך הסברה לצורך ריענון חוק חובת הדיווח. 	<p>היערכות למימוש חוק הפיקוח</p>	<p>מפוקח</p> 
<ul style="list-style-type: none"> • בניית פרופסיה של מחנכת-מטפלת. • אימוץ תכנית ההכשרה החדשה למטפלות (אשר נבנית ע"י אגף המעונות ואגף ההכשרה) תוך יצירת הזדמנויות לאופק מקצועי ותעסוקתי והגדרת תמריצים להתמדה בתפקיד. • הכשרה גורפת למטפלות-מחנכות המועסקות כיום במעונות ואשר לא עברו הכשרה, והכרה ביום הלימודים כיום עבודה. • הגדלת סל ההדרכה עבור מעון מ- 4 ל-10 שעות חודשיות במודל קבוע ומתמשך. • במקביל הכשרת קאדר מדריכות ע"פ הסטנדרט הקבוע בהנחיות האגף, ע"י האקדמיות המורשות. • גיוס והכשרה של מטפלות-מחנכות חדשות ע"י הענקת תמריצים, עבודה מועדפת וכו' ומימון מלא של תקופת ההכשרה. • שיפור תקינה (יחס מטפלות-מחנכות למול מס' ילדים). <ul style="list-style-type: none"> • בשלב הראשון- הכנסה של מטפלת נוספת בכל כיתה. ובניית תכנית עבודה בקבוצות קטנות. • בשלב השני- הקטנת מס' הילדים במעון ע"פ המלצות דו"ח הסטנדרטים. • שיפור תנאי העסקה ושכר למטפלות. • בניית סולם שכר מתגמל ומכבד. • המשך העמקה: <ul style="list-style-type: none"> • עבודה חינוכית טיפולית. • ניהול הבטיחות והאירגון. • ניהול הבריאות. 	<p>אימוץ כולל של המלצות דו"ח הסטנדרטים באופן הדרגתי:</p> <p>שלב ראשון שיפור במעמד המטפלת</p> <p>שלב שני העמקה ע"פ המלצות דוח הסטנדרטים</p>	<p>איכותי</p> 
<p>ע"י מבחן הכנסות לנפש</p>	<p>סבסוד לפי מצב חברתי-כלכלי</p>	<p>מסובסד</p> 
<p>ליישום המלצות אלו, יש לבצע את הפעולות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • הקמת צוות עבודה ממשלתי שיבנה וינהל את תכנית הפעולה. • העברת אגף מעונות היום והמשפחתונים למשרד החינוך, תוך הקצאת משאבים ראויים. 		

1. שביט, י', פרידמן, י', גל, ג' ווקנין, ד' (2018). אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. אוהור מתוך http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/emergingearlychildhoodinequalityheeb.pdf
2. מבוסס על: P. Levitt & Center on the Developing Child at Harvard University (2009) as cited in Harvard University, Center on the Developing Child. (2016). From best practices to breakthrough impacts: A science-based approach to building a more promising future for young children and families, p. 15
3. 70 (277), 73 - 97, Feinstien, L. (2003). Inequality in the early cognitive 3 development of British children in the 1970 Cohort. *Economica*, 97
4. שביט, י', פרידמן, י', גל, ג' ווקנין, ד' (2018). אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים, עמ' 10. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. Hart, B., & Risley, T. R. (2003). The early catastrophe: The 30.million word gap by age 3. *American Educator*, 29(1), 4-9
5. שם, עמ' 8.
6. שביט, י', פרידמן, י', גל, ג' ווקנין, ד' (2018). אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
7. שם: OECD. (2017). Meeting of the OECD Council at ministerial level, Paris, 7-8 June 2017: Update report 2017 – Inclusive growth
8. שם.
9. OECD. (2018c). Early learning matters, p. 10. Retrieved from <http://www.oecd.org/education/school/Early-Learning-Matters-Project-Brochure.pdf>
10. Heckman, J. J. (n.d.). Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy.
11. אוברקלייד, פ' (2010). שלמות בגיל הרך – העסק של כלנו. עט השדה, 19-23
12. וייסבלא, א' (2015). מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך – סקירה משווה. הכנסת – מרכז המחקר והמידע.
13. שם.
14. OECD. (2018b). A broken social elevator? How to promote social mobility
15. פינטלברג ברמץ, א' והריס אולשק, ר' (2013). מעונות ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד התמ"ת – תשע"א. ירושלים: משרד הכלכלה – מינהל מחקר וכלכלה.
16. פינטלברג ברמץ, א' (2016). אומדן למספר הילדים המשולבים במסגרות חינוכיות טיפוליות פרטיות (דף מידע: תחום תעסוקת נשים, ילדים ומעונות יום), עמ' 7. משרד הכלכלה והתעשייה – מחקר וכלכלה.
17. דוח אשר נכתב בינואר 2011 כתוצר של הוועדה המייעצת בראשותה של פרופ' מיקי רוזנטל. ראו: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך (2009). סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות: ד"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל. <https://bit.ly/2B5oNw5>
18. פינטלברג ברמץ, א' והריס אולשק, ר' (2013). מעונות ומשפחתונים המוכרים על ידי משרד התמ"ת – תשע"א. ירושלים: משרד הכלכלה – מינהל מחקר וכלכלה.
19. חסון, י' ודגן בחגלו, נ' (2019). הגירעון הטיפולי בישראל: מי נושאות בנטל וכיצד ניתן לצמצמו? מרכז אדוה: מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל.
20. שם.
21. OECD. (2018b). A broken social elevator? How to promote social mobility
22. מדינת ישראל: (2017). חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז 2017. ספר החוקים 2658, עמ' 1129.
23. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, המשרד לבטחון פנים, המשרד לקליטת העלייה, משרד הבריאות, מרכז השלטון המקומי בישראל וג'וינט ישראל. (ללא תאריך). 360: התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון.
24. קרן רשיי. (ללא תאריך). מיזם ניקות. אוהור מתוך <https://www.rashi.org.il/community-early-childhood>
25. מדינת ישראל (2018, 31 באוקטובר). חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט – 2018. ספר החוקים 2753, עמ' 14.
26. הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג). (2011). ד"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.
27. משרד ראש הממשלה. (2012, 8 בינואר) החלטת ממשלה מספר 4088: שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג).
28. המרכז להעצמת האזרח: ממשל שעובד. בשבילנו. (2017). ד"ח מעקב: יישום החלטות הממשלה בנושא מעונות יום.



צילום: שאטרסטוק