

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



נושאים מערכתיים

**יישום רפורמות
וצמצום פערים בחינוך
לגיל הרך -
ביקורת מעקב**



יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב

רקע

הטיפול בגיל הרך חל בשנים הראשונות בחיי הילד, מלידה ועד כניסתו למסגרת המובנית של בית הספר בגיל 6, ולו חשיבות מכרעת בעיצוב עתידו של הילד כאדם בוגר. מסגרות החינוך לילדים בגילי לידה ועד 3 (משפחתונים, פעוטונים ומעונות) מצויות באחריותה ובפיקוחה של זרוע העבודה (נכון ל-2021), ועל פי החלטת הממשלה 133 מיולי 2021 והחלטת הממשלה 951 מינואר 2022, תחום מעונות היום יעבור למשרד החינוך (בכפוף לאישור הכנסת שטרם ניתן במועד סיום הביקורת); מסגרות החינוך לילדים בני 3 - 6 (גני ילדים) מצויות באחריותו ובפיקוחו של משרד החינוך. גן הילדים הוא מרחב רב-משמעות עבור ילדים, הוא מביא לידי ביטוי את ההיבט הקוגניטיבי וכן את ההיבטים האישיים, החברתיים והרגשיים ומטפח אותם. אקלים גן במיטבו מכונן סביבה חינוכית בטוחה המטפחת את תחושת השייכות של כל ילד וילד.

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך (הביקורת הקודמת). הממצאים שהועלו בביקורת הקודמת עסקו באופן יישום רפורמת "אופק חדש" בגני הילדים - ובין היתר בנושא המפגשים בגן, בהערכת הגננות ובמעקב אחר התפתחות הילדים; בהסדרת נושאים הקשורים לצוות החינוכי שבגן ולצוות המסייע - היחס בין מספר הילדים לאנשי הצוות, הגדרת התפקיד של אנשי הצוות והכשרתם; ובנושאים הקשורים לפערים בחינוך לגיל הרך, ובין היתר שיעור הילדים המתחנכים בגנים, פערים הנוגעים לתשתיות הגנים ופערים בנושאי פדגוגיה. דוח זה הוא דוח מעקב לביקורת הקודמת.



נתוני מפתח

14%	פחות מ-1%	338,659 ילדים	17,531 גנים
שיעור הגננות בחינוך הרשמי (מתוך 17,187 גננות בחינוך זה) שלא עברו הערכה בשנים 2019 - 2021	שיעור הילדים המרבי שלגביהם מילאו הגננות דיווח התפתחותי לאחר ביצוע תצפית ומעקב מפברואר עד יוני 2021	בני 3 - 4 התחנכו בגנים בשנת הלימודים התשפ"א; 91% מכלל הילדים בני 3 - 4 בישראל באותה שנה	היו בישראל בשנה"ל התשפ"א (ספטמבר 2020 עד יולי 2021), ובהם התחנכו כ- 506,400 ילדים בני 3 - 6
2,063	127	85%	134,348 (40%)
המחסור בגני ילדים: מספר הגנים שלא הוקמו - אף שמשרד החינוך הכיר בצורך בהקמתם - עד שנת 2020 (79% מהגנים שהוכר הצורך בהקמתם)	גנים בממוצע באחריות כל מפקחת. מפקחת במחוז החרדי אחראית ל-239 גנים בממוצע	מהסייעות לא עברו את ההכשרה שגיבשו המשרד ומרכז השלטון המקומי בשנים 2016 - 2021	ילדים בני 3 - 4 לא נהנו משירותי סייעת שנייה, לאחר החלת רפורמת הסייעת השנייה. 7,437 ילדים (2%) היו זכאים לסייעת שנייה לפי כללי הרפורמה, אך לא קיבלו זכאות זו

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוקטובר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של משרד החינוך (ובעיקר של האגף לחינוך קדם-יסודי) לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת. בדיקות השלמה נעשו במרכז השלטון המקומי בישראל.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות המשרד ליישום חוק לימוד חובה - בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא נערך כראוי למהלך המורכב של יישום החוק על בני 3 - 4, וכי שיעור הילדים בני 3 - 5 שמתחנכים בגנים הרשמיים בקרב החברה הערבית היה נמוך באופן ניכר משיעור הילדים בחברה היהודית באותם גילים. בביקורת המעקב עלה כי על אף הגידול בשיעור הילדים בני 3 - 4 המתחנכים בגני הילדים, כ-8% מהילדים מתוך כלל הילדים בני 3 - 5 אינם מתחנכים בגני הילדים (השיעור בקרב החברה שאינה יהודית גדול מאשר בחברה היהודית - בין 19% ל-10%). כך עלה כי משרד החינוך לא קבע הליכי ליווי ובקרה לשילוב הילדים בגני הילדים, ולא ריכז נתונים שוטפים על הליכי יישום חוק לימוד חובה.



יישום מרכיבי רפורמת אופק חדש - בביקורת הקודמת עלה כי אף שמשרד החינוך משקיע בכל שנה קרוב למיליארד ש"ח ברפורמת אופק חדש, הרי יישום רכיביה בגני הילדים היה חלקי, בין היתר, בנוגע למפגשים (פרטניים וקבוצתיים) עם הילדים; הידוק קשרי השותפות עם הורי הילדים; תיעוד ומיפוי של הגננת לבחינת התפתחות הילדים וצורכיהם; וכן בנוגע להערכת הגננות - שלא הייתה ישימה הן בשל מתכונתה והן בשל העומס שהוטל על המפקחות. בביקורת המעקב עלה:

- **מפגשים עם ילדים והידוק הקשר עם ההורים** - המשרד אינו אוסף מידע על המפגשים הפרטניים או הקבוצתיים שמקיימות הגננות עם הילדים ועל מפגשיהן עם ההורים. בהיעדר מידע אין באפשרות המשרד לנתח את הנתונים, לבחון את עמידת הגננות בנהלים שקבע ולאמוד את האתגרים והחסמים הניצבים לפני הגננות בבואן לקיים מפגשים אלה.
- **הנהגת תהליכים מעצבים של מעקב ומשוב** - המשרד אינו מחייב את הגננות להשתמש בכלי שבנה לצורך מעקב התפתחותי של הילדים בגן. השימוש בכלי זה מועט, ובשנה"ל התשפ"א עומד על פחות מ-1%. גורמי המקצוע החינוכיים - המפקחים, המדריכים, היועצים, הפסיכולוגים ומטה המשרד - אינם חשופים למידע על הגנים ועל הילדים המתחנכים בהם, ולכן אין ברשותם תמונת מצב מלאה על התפתחות הילדים וצורכיהם הייחודיים (לפי גנים, יישובים, מחוזות, מגזרים, גילים או אוכלוסיות שונות) שתאפשר לקבל החלטות על בסיס נתונים מלאים על אודות כל ילד וילד בגן ועל הגן בכללותו.
- **הערכת גננות** - 14% מהגננות בחינוך הרשמי (14,828 גננות) לא עברו הערכה בשנים 2019 - 2021. יתר על כן, רק ב-4.3% מהגנים בחינוך הממלכתי-חרדי עברו הגננות הערכות.



הצוות החינוכי בגן

- **היחס בין מספר הילדים לאנשי הצוות** - בביקורת הקודמת עלה כי התקן הקובע ליחס בין מספר הילדים בגן ילדים לאנשי הצוות גבוה ביחס למדינות אחרות. בביקורת המעקב עלה כי בשנה"ל התשפ"א (לאחר יישום רפורמת הסייעת השנייה) במרבית הגנים (93%) היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות טוב יותר מהיחס הנדרש על פי התקן - אשר הינו 2:35, אף שתקן אנשי הצוות בגן ילדים לא השתנה מאז הביקורת הקודמת.
- **רפורמת סייעת שנייה** - בשנה"ל התשפ"א (לאחר יישום רפורמת הסייעת השנייה) - ב-66% מהגנים (11,756 גנים) עמד מספר אנשי הצוות על 2 בלבד - גננת וסייעת. כמו כן, 60% מהילדים בני 3 - 4 התחנכו בגנים שבהם שתי סייעות שמשרד החינוך תקצב אותן. היתר (134,348 ילדים) התחנכו בגנים שבהם רק סייעת אחת - 2% מהילדים בגילים אלה (7,437 ילדים) היו זכאים לסייעת שנייה לפי כללי הרפורמה, אך לא קיבלו זכאות זו. 32% מהילדים בגילים אלה שאין בגנים שלהם סייעת שנייה שמשרד החינוך מתקצב, מתחנכים בגנים שפועלים ברשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים הנמוכים: 1 - 3.
- **מידע על כוח האדם המועסק בגנים ועל היעדרויות הצוות** - בביקורת הקודמת עלה כי המשרד אינו מרכז את הנתונים על הרכבו של הצוות החינוכי בגני הילדים, ולפיכך אין בידיו מידע על מלוא המשאבים העומדים לרשות הגנים והוא אינו יכול לפעול לצמצום פערים. בביקורת המעקב עלה כי הרשויות המקומיות והבעלויות הפרטיות אינן מדווחות באופן שוטף ומלא על כוח האדם שהן מעסיקות בגנים או על היעדרויות הצוות מהעבודה. משכך, תשתית המידע של המשרד אינה שלמה ואינה מאפשרת ניתוח אמין של מאפייני הצוותים, לרבות בהקשר ליחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגן. כמו כן, אין בידי המשרד מידע בדבר היעדרויות אנשי הצוות כך שאין ביכולתו לאמוד את היקף התופעה של גנים הפועלים בתקן חסר (בשל היעדרות גננת או סייעת), דבר אשר מקשה על תפעול איכותי של הגן.
- **הכשרת הסייעות** - בביקורת הקודמת עלה כי יש מחלוקת בעניין הסדרת תנאי ההכשרה של הסייעות וטיב הקורסים הניתנים להן וכי משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי אינם אוכפים את חובת הסייעות החדשות להשתתף בהכשרה. בביקורת המעקב עלה כי משרד החינוך גיבש קורס הכשרה לסייעות בן 270 שעות שהחל לפעול ב-2016. סייעות חדשות חייבות ללמוד בקורס, וגם הסייעות הוותיקות יכולות להשתתף בו. אולם בשנים 2016 - 2021 השתתפו בהכשרה 3,860 סייעות מתוך 26,454 הסייעות שהמשרד השתתף בתקצוב שכרן (15%). למשרד ולמרכז השלטון המקומי אין נתונים על המספר הכולל של הסייעות החדשות שנקלטו בשנים אלה, כך ששיעור הסייעות החדשות שלא עברו את ההכשרה (אם יש כאלה) לא ידוע. כמו כן, מרבית הסייעות הוותיקות לא עברו את ההכשרה, עובדה העשויה להשפיע על יכולתן לשמש כוח מקצועי, פדגוגי וטיפולי בגן הילדים לצד הגננת.

המערך המסייע לגן

- **הפיקוח על הגנים** - בביקורת הקודמת עלה כי המשרד לא בחן את תפקיד המפקחות, את זמינותן לגנים, לגננות ולמשימות ולא עשה שינוי פורמלי בהגדרות התפקיד של



המפקחות. כן עלה כי כמעט אין פיקוח על הגנים שבחינוך המוכשר היהודי שאינו חרדי ובגני הילדים שבמגזר המיעוטים; וכי שיעור ניכר של מפקחות היו אחראיות ליותר מ-100 גנים. בביקורת המעקב עלה כי המשרד לא גיבש מסמך רשמי מחייב להגדרת פרופיל תפקיד עדכני למפקחת, לרבות הגדרה למרכיבי התפקיד. עוד עלה כי 6% מהגנים שפעלו בשנה"ל התשפ"א לא היו מפוקחים (1,077 מתוך 17,531 הגנים) - בקרב גני המוכשר עמד שיעור הגנים שפעלו ללא פיקוח המשרד על 14%. כמו כן, מאז הביקורת הקודמת חלה החמרה ביחס שבין מספר המפקחות למספר הגנים שעליהן הן אחראיות - כך לדוגמה, בשנה"ל התשע"ד מרבית המפקחות (56%) היו אחראיות לעד 100 גנים, ובשנה"ל התשפ"א 67% מהן היו אחראיות ליותר מ-100 גנים; שיעור ניכר מהמפקחות (40%) אחראיות ליותר מ-120 גנים (בשנה"ל התשע"ד היה שיעורן רק 20%). על מפקחות בפיקוח בחינוך החרדי מוטל עומס רב (239 גנים בממוצע למפקחת). מכך עולה החשש שהפיקוח לא יכול להיעשות באופן הנדרש.

- **מערך המדריכות** - בביקורת הקודמת עלה כי המשרד לא קבע תקן למספר גנים אשר להם תהיה אחראית כל מדריכה, וכי קיימת שונות בין המחוזות מבחינת הגנים שבאחריות כל מדריכה. בביקורת המעקב עלה כי התקן עדיין לא נקבע, וכי בפועל מדריכה אחראית ל-29 גנים בממוצע, אך חלקן (4%) אחראיות ליותר מ-81 גנים. עומס רב יותר קיים על מדריכות הפועלות בגני המוכשר ועל אלה הפועלות במגזר היהודי ובפרט תחת המחוז החרדי.

- **ייעוץ חינוכי לגנים** - בביקורת הקודמת עלה שהמתווה של משרד החינוך, שעל פיו יועצת חינוכית אמורה להיות אחראית ל-30 גנים, איפשר לה לתת ייעוץ רק לחמישית מכלל הגנים שבאחריותה. בביקורת המעקב עלה כי ממוצע הגנים אשר להם אחראית יועצת גדול באופן ניכר מממוצע של 30 גנים כפי שקובע המתווה, ועומד על 88 גנים ליועצת (יש יועצות שאחראיות ל-117 גנים). הפער במחוז מרכז והמחוז החרדי גדול יותר, ובהם היועצת יכולה לתת מענה לפחות מ-30% מהגנים שבאחריותה. עולה חשש כי היועצות לא יוכלו לטפל בכל הגנים שבאחריותן, או לחלופין שהטיפול שלהן בגנים יהיה חסר.

- **פסיכולוגים חינוכיים** - בביקורת הקודמת עלה חוסר כללי באיוש משרות הפסיכולוגים החינוכיים ובשנה"ל התשע"ד אוישו 53% מהמשרות (1,280 מתוך 2,471). בביקורת המעקב עלה כי עדיין קיים מחסור בפסיכולוגים חינוכיים המשמשים את בתי הספר וגני הילדים בשיעור שנע בין 14% במחוז צפון לבין 45% במחוז ירושלים. ממוצע שיעור כיסוי התקנים הארצי בשנה"ל התשפ"א עמד על 71%. כמו כן, אין בידי משרד החינוך נתונים על הקצאת הפסיכולוגים לגני הילדים ועל המחסור בפסיכולוגים בגנים, אך ידוע כי המחסור ייחודי לגני הילדים לבני 3 - 4, שכן יש העדפה לספק את השירות לילדים בוגרים יותר, בני 5.

פגמים בחינוך לגיל הרך

- **מבנים לגני הילדים** - בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי יש מחסור בגנים בחברה הערבית ובחברה הבדואית בפרט; וכך כי יש פערים בתשתיות של גני הילדים בין החברה היהודית לחברה זו. בביקורת המעקב עלה כי בשנת 2017 - שנתיים לאחר הביקורת הקודמת - תקצב המשרד 651 גנים ושהמחסור בכיתות גן עמד אז על 1,899 גנים (כ-74% מכיתות הגן שהוכר בהן הצורך), ואילו בשנת 2020 הוא תקצב 529 גנים



והמחסור עמד על 2,063 גנים (כ-79% מכיתות הגן שהוכר בהן הצורך). מחסור זה גדול יותר בקרב החברה הלא יהודית (94% בחברה הערבית, 98% בחברה הדרוזית ו-86% בחברה הבדואית) ובקרב החברה היהודית המחסור גבוה בעיקר בחינוך הממלכתי דתי (מחסור של 82%) והחרדית (80%). עוד עלה כי 12% מגני הילדים שתוקצבו להקמה מ-2015 ועד 2020 הוקמו במבנים יבילים שאיכותם פחותה מזו של מבני קבע; יותר מ-75% מהם הוקמו בחברה החרדית ובחברה הבדואית (183 מבנים בחברה החרדית ו-167 בחברה הבדואית).

● **תוכניות לימודים לגני הילדים** - בביקורת הקודמת עלו ליקויים בנוגע לתוכניות הלימודים בגני הילדים בחברה הערבית בשל חוסר בתוכניות לימודים מונגשות שפתית ותרבותית לחברה הערבית. בביקורת המעקב עלה כי ליקויים אלה קיימים במידה רבה גם בשנת הלימודים התשפ"א.



שיעור הילדים המתחנכים בגני ילדים גדל מאז הביקורת הקודמת מ-91% בשנה"ל התשע"ד ל-92% בשנה"ל התשפ"א. הגידול הוא בעיקר בקרב ילדים בגיל 3 - גידול של 6% - והוא משקף את יישום תיקון חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ב-2015, ואכיפתו ב-2016.

הערכת גננות - מודל הערכת הגננות במתכונתו הנוכחית שופר והוגדר מחדש מאז הביקורת הקודמת, ומרבית המפקחות (90%) עבדו על פיו וכך גם מרבית הגננות (87%) הוערכו באמצעותו בשלוש השנים 2019 - 2021.

תפקיד הסייעות - בביקורת הקודמת עלה כי משרד החינוך, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לא הסדירו את תפקידיה של הסייעת ולא הוסדר מעמדן ביחס לעובדי הוראה. בביקורת המעקב עלה כי תפקיד הסייעות הוגדר, אך מעמדן טרם הוסדר.

הגדלת כוח האדם המסייע לגן - מאז הביקורת הקודמת עלה כוח האדם המסייע לגן - מספר המפקחות עלה מכ-105 מפקחות במועד הביקורת הקודמת לכ-130 מפקחות בביקורת המעקב (גידול של כ-23%); בשנים התשע"ח עד התשפ"א (2018 - 2021) חלה עלייה של 36% במספר היועצות החינוכיות המועסקות בגני הילדים (מ-147 יועצות בשנה"ל התשע"ח ל-200 יועצות בשנה"ל התשפ"א); גם מספר שעות הייעוץ גדל באופן ניכר בשיעור של 198% משנת הלימודים התשע"ד עד התשפ"א.

עיקרי המלצות הביקורת

● מומלץ כי המשרד יבחן את הסיבות לאי-שילוב ילדים בני 3 - 5 בגנים, ובפרט בנוגע לילדים הצעירים בני 3 בקרב האוכלוסייה שאינה יהודית, ויפעל למציאת פתרון עבורם. עוד מומלץ כי המשרד ימנה גורם שיעקוב אחר יישום שילוב הילדים בכל שכבות הגיל ובמיוחד ילדים בני 3 - 4 במערכת, יתאם בין הגורמים השונים, ירכז נתונים שוטפים ויציע פתרונות לקשיי היישום.



מומלץ כי המשרד יפעל להסרת החסמים המונעים את השימוש בכלי למעקב ההתפתחותי שגיבש, יפעל להטמעתו הנרחבת ויקבע את תדירות התצפיות הנדרשות ואת הליך מתן ההרשאות לגורמי המקצוע ולמטה המשרד (כל אחד ברמת ההרשאה הנדרשת לו), כדי שאלו יוכלו לבחון את השימוש שעושות הגננות בכלי המעקב ההתפתחותי ולהרחיב את השימוש בו. מומלץ גם שישקול לרכז מידע רלוונטי או לקיים הליך אחר של משוב על המפגשים הפרטניים והקבוצתיים שמקיימות הגננות עם ילדי הגן ועל המפגשים שהן מקיימות עם הורי הילדים. עוד מומלץ שהמשרד יתאים את תוכניות הלימודים של גני הילדים לחברה הערבית, וכי ישלים את התרגום לערבית של תוכניות הלימודים וחומרי הלימוד, ההוראה והערכה הנלווים לתוכניות אלה.

מומלץ כי המשרד יבחן את הצורך לעדכן את מנגנון הערכת הגננות שנקבע בחוזר המנכ"ל בנושא הערכת עובדי הוראה (וגננות), ולכלול בו מרכיבי הערכה שייעדו לא רק למתן קביעות או קידום בדרגה, אלא גם להערכה שוטפת, שמטרתה לשפר את עבודת הגננות, את התנהלות גני הילדים ואת טיב מערכת החינוך לגיל הרך. בהקשר זה מומלץ גם כי המשרד יודא כי כל הגננות (ובפרט הגננות המשתייכות לחברה החרדית), יעברו הערכה בהתאם לנהלים.

מומלץ כי המשרד יפעל לשפר את היחס בין מספר הילדים המתחנכים בגנים לבין מספר אנשי הצוות, נוכח היחס הקבוע במדינות העולם המפותחות, בין באמצעות הקטנת כיתות ושינוי מבנה התפעול שלהן ובין באמצעות תגבור אנשי הצוות. כמו כן, על המשרד לוודא כי כל הגנים הזכאים לסייעת שנייה מתקצבו אכן יקבלו זאת. עוד מומלץ לזהות את גני הילדים הנמצאים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ושלא זכאים לסייעת שנייה, אך מבחינת מאפייניהם לתוספת סייעת יכולה להיות תרומה רבה לקידום הילדים, ובהתאם לכך לבחון מענה חלופי הולם, בהתחשב בכך שרשויות מקומיות אלו יתקשו לממן בעצמן תוספת של סייעת שנייה באותם הגנים.

על משרד החינוך והרשויות המקומיות לפעול בהתאם להחלטת הממשלה מ-2013, ולהעמיד מאגר מסודר של מידע על מלוא התקציבים המועברים לגני הילדים ועל כוח האדם המועסק בגנים. מומלץ גם כי המשרד יפעל לאסוף מידע מהבעלויות על היעדרויות ועל מילוי מקום של צוות הגן שהן מעסיקות; מידע שיצטרף לזה שבידו על היעדרות הגננות שהוא מעסיק. הדבר יאפשר לו לקבל תמונת מצב שלמה וכן לקיים בקרה על ניצול התקציב המיועד להעסקתן. עוד מומלץ שהמשרד יסדיר מנגנון יעיל לאיתור ושיבוץ ממלאי מקום בגני הילדים.

מומלץ כי המשרד ימפה את המחסור בגני ילדים על פי מאפייניהם - שיוך מגזרי ושיוך לאשכול חברתי-כלכלי - ויפעל לצמצום המחסור, ככל האפשר באמצעות מבני קבע (ולכל הפחות לשיפור מצבם ושדרוגם של מבנים יבילים זמניים), כדי להבטיח תנאי חינוך פיזיים מיטביים לכלל הילדים בגנים. במסגרת זו מומלץ כי ייבחן מחדש המנגנון למתן עדיפות להקמת גנים ברשויות המקומיות השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, שם הפער גדול במיוחד.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן מועטה	לא תוקן		
			←	היעדר ליווי ובקרה לשילוב ילדים בגילי 4-3 במערכת החינוך, מתן מענה לקשיי יישום השילוב וריכוז נתונים שוטפים על יישום חוק לימוד חובה.	היערכות המשרד ליישום חוק לימוד חובה בגילי 4-3
	←			פערים בין החברה היהודית לחברה שאינה יהודית במספר הילדים בגילי 5-3 המתחנכים בגנים.	
			←	קיום מפגשים אישיים פרטניים עם ילדים ועבודה בקבוצות קטנות.	יישום מרכיבי רפורמת אופק חדש בנוגע לארגון מבנה ההוראה-למידה בגן
		←		הידוק הקשר עם ההורים.	
		←		הנהגת תהליכים מעצבים של מעקב ומשוב.	
	←			הערכת גננות בהתאם למודל ההערכה החדש.	הערכת גננות
	←			שיפור היחס בין מספר המבוגרים בגן (גננת וסייעות) למספר הילדים בו.	הצוות החינוכי - תקנים, העסקה ונוכחות
			←	מידע על כוח האדם המועסק בגני הילדים.	
	←			הגדרת תפקיד הסייעות.	הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן
	←			הסדרת הכשרת הסייעות.	
		←		היקף השתתפות הסייעות בהכשרה.	
			←	הגדרה מחדש של תפקיד המפקחות.	הפיקוח על הגנים
	←			הגדלת מספר המפקחות.	
		←		הפעלת פיקוח בחינוך המוכש"ר.	
			←	מספר הגנים שבאחריות כל מפקחת.	



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
			←	תקן הקובע את מספר הגנים שמדריכה תהיה אחראית להם.	מערך המדריכות
	←			מספר הגנים שבאחריות כל מדריכה (לפי מחוז).	
		←		הגדלת ההקצאה לימי הדרכה לגן	
			←	תוספת ימי הדרכה בעקבות החלת חוק לימוד חובה על גילי 3-4.	
		←		מדריכות בתפקיד פיקוח.	ייעוץ חינוכי לגנים
		←		הפעלת ייעוץ חינוכי בגנים.	
	←			שעות הייעוץ של היועצת החינוכית.	
		←		איוש משרות פסיכולוגים חינוכיים.	פסיכולוגים חינוכיים פערים בחינוך לגיל הרך
			←	מחסור בגני ילדים.	
		←		תשתיות פיזיות בגני הילדים.	
		←		התאמת תוכניות לימודים לגני הילדים, לחברה הערבית.	
		←		הקצאת שעות ליזמות ופרויקטים לצורך צמצום פערים חברתיים ופדגוגיים.	



סיכום

מומלץ שמשדד החינוך יבצע הפקת לקחים בנוגע לשילוב ילדים בני 3 - 4 במערכת החינוך ובנוגע להטמעת רפורמת אופק חדש בגני הילדים, וכי במסגרת זו ייתן דעתו לחסמים העולים ויגבש פתרונות להסרתם. עוד מומלץ כי המשדד ייתן דעתו לכוח האדם המועסק בגנים, ובין היתר ליחסם המספרי (ביחס למספר הגנים, מספר הילדים המתחנכים בהם ומספר אנשי הצוות המועסקים בהם), להגדרת תפקידם, להכשרתם ולעומס המוטל עליהם. כן מומלץ כי המשדד ייתן דעתו לפערים העולים בין חברות שונות - בהקשר החברתי-כלכלי, המגזרי והמחוזי - ויפעל לצמצום הפערים.

היות שמערכת החינוך עומדת לפני מהלך של שילוב ילדים בגילי לידה עד שלוש במסגרות שבאחריות משדד החינוך, מומלץ שהמשדד יפיק את הלקחים מממצאי דוח ביקורת זה ויפעל לשיפור החינוך לגיל הרך ולקידומו, כך שיתאפשר שילוב יעיל ואיכותי של גילי לידה עד שלוש.



יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב

מבוא

הטיפול בגיל הרך חל בשנים הראשונות בחיי הילד, מלידה ועד כניסתו לבית הספר בגיל 6, ולו חשיבות מכרעת בעיצוב עתידו של הילד כאדם בוגר. מסגרות החינוך לילדים בני 3 - 6 מצויות באחריותו ובפיקוחו של משרד החינוך (להלן גם - המשרד)¹. על כל גני הילדים לקבל רישיון הפעלה ממשרד החינוך ובכך הם הופכים ל"מוכרים" (להלן - גני ילדים). מסגרות החינוך לילדים בגילי לידה ועד 3 (משפחתונים, פעוטונים ומעונות) מצויות (נכון ל-2021) באחריותה ובפיקוחה של זרוע העבודה, ועל פי החלטת הממשלה 133 מיולי 2021 והחלטת הממשלה 951 מינואר 2022, תחום מעונות היום יעבור למשרד החינוך (בכפוף לאישור הכנסת שטרם ניתן במועד סיום הביקורת)².

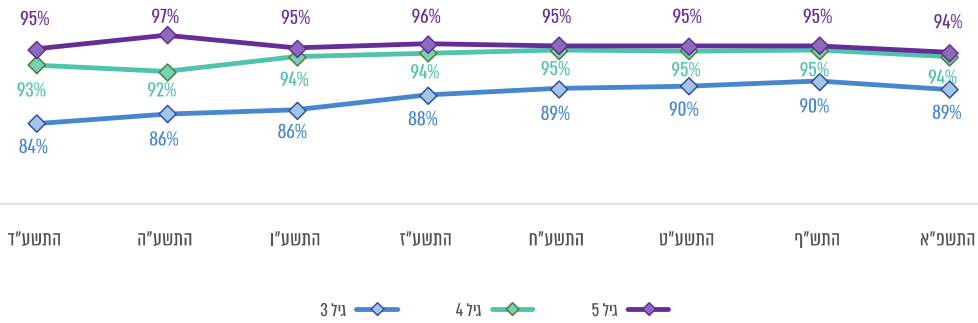
חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - החוק)³, קובע כי כל ילד בישראל חייב להיות במסגרת חינוך מוכרת (גן ילדים או בית ספר), ולהופיע באופן סדיר ללימודים⁴. עד תיקון החוק ביוני 1984, לימוד חובה חל על ילדים מגיל 5 ועד גיל 17 בראשית שנת הלימודים; בתיקון החוק נקבע שלימוד חובה יחל בגיל 3, וכן נקבע שיישומו יבוצע בהדרגה עד שנה"ל שהחלה ב-1991; אך חוקי ההסדרים לאורך השנים דחו את יישום התיקון בחוק⁵, עד יישומו המלא בשנת 2015 כחלק מיישום מסקנות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (להלן - ועדת טרכטנברג)⁶. הטלת חובת הלימוד על כל ילדי ישראל, החל מגיל 3, מעניקה הזדמנות שווה לכל ילדי המדינה לקבל השכלה מינימלית, ללא אפליה על רקע כלכלי או עדתי.

התרשים שלהלן מציג את שיעור הילדים בני 3 - 5 שהתחנכו בגני הילדים, מתוך כלל הילדים באותם גילים במהלך שנות הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ד-התשפ"א (2014 - 2021):

- 1 יובהר, כי בגני הילדים שבאחריות משרד החינוך מתחנכים בעיקר ילדים בני 3 - 5 (בתחילת שנת הלימודים) אך מתחנכים בהם גם ילדים בני 6 - ב-2021 הם מהווים כ-3% מכלל הילדים בגנים. בהתאם, עיקר הדוח עוסק בילדים בגילי 3 - 5. להרחבה על חינוך ילדים בגילי לידה-שלוש, ראו במקבץ דוחות זה, דוח בנושא הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים.
- 2 לפי החלטת הממשלה 133 (19.7.21) והחלטת הממשלה 951 (9.1.22), תחום מעונות היום יעבור למשרד החינוך, לרבות האחריות המקצועית והפדגוגית, ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, אך למעט מנגנון סבסוד שר החינוך, אשר יישאר באחריות זרוע עבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה.
- 3 **חוק לימוד חובה**, התש"ט-1949, ס"ח 26, עמוד 287.
- 4 החוק קובע כי הורים של ילד בגיל לימוד חובה או של נער בגיל לימוד חובה חייבים, כל אחד מהם, לדאוג לכך שהילד או הנער ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר, שאם לא כן יהיו כפופים לעונשים הקבועים בחוק.
- 5 להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **דחיית היישום של חוק לימוד חובה לגילי 3 - 4**, 1.7.09. יובהר כי החוק הוחל עוד קודם לשנת 2015, בצורה חלקית; ויישומו נאכף החל משנת 2016.
- 6 הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, שנודעה בשם "ועדת טרכטנברג" על שמו של העומד בראשה, הייתה ועדה ציבורית שמיניה ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו באוגוסט 2011, בעקבות "מחאת האוהלים", במטרה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל. הוועדה הגישה את המלצותיה ב-26.9.11, וב-9.10.11 אישרה הממשלה את דוח הוועדה ברוב דרוש.



תרשים 1: שיעור הילדים בני 3 - 5 שהתחנכו בגני הילדים, מתוך כלל הילדים באותו גיל, התשע"ד-התשפ"א (2014 - 2021)



על פי נתוני האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בשנים התשע"ד-התש"ף (2014 - 2020) חלה מגמת עלייה בשיעור הילדים בני 3 - 4 שהתחנכו בגני הילדים (מתוך כלל הילדים באותו גיל); הגידול ניכר בעיקר בקרב ילדים בני 3 - גידול של 6%. מגמה זו משקפת את יישום תיקון החוק ב-2015, ואכיפתו ב-2016. עוד עולה יציבות בשיעור הילדים בני ה-5 שהתחנכו בגנים - 95% - 96% במרבית השנים (למעט בשנה"ל התשפ"א ובשנה"ל התשע"ה, שבהן היה שינוי קטן בשיעור זה); היציבות נובעת מהעובדה שילדים בגיל זה נדרשו ללימוד חובה גם טרם תיקון החוק.

בשנה"ל התשפ"א (ספטמבר 2020 - יולי 2021) (להלן - התשפ"א) פועלים במערכת החינוך בישראל (ללא מסגרות החינוך המיוחד שדוח זה אינו עוסק בהן) כ-17,500 גני ילדים ובהם מתחנכים כ-506,400 ילדים בני 3 - 6. גני הילדים פועלים בשתי מסגרות⁷: גנים בחינוך המוכר והרשמי הנמצאים בבעלות רשות מקומית, שבהם הגנת מועסקת על ידי משרד החינוך⁸; וגנים בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר)⁹, הנמצאים בבעלות תאגיד, עמותה, חברה או גורם

7 משרד החינוך - פורטל בעלויות ורשויות חינוך, **רישום לגני הילדים והפעלתם** [קישור לאתר האינטרנט].

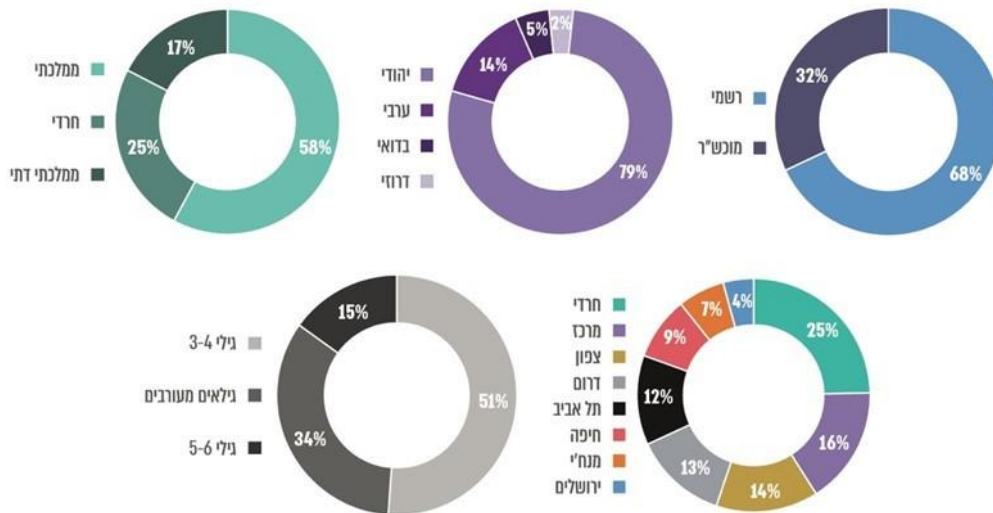
8 והצוות המסייע על ידי הרשות המקומית.

9 גנים אלה פועלים ברישיון כדיון מכוח חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (כגון החברה למתנ"סים, ארגוני נשים ועמותות).



פרטי אחר - בגנים אלה הגננת מועסקת על ידי הבעלות¹⁰. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות הגנים בשנה"ל התשפ"א לפי פרמטרים: מעמד, חברה, פיקוח, גילי הילדים ומחוז¹¹.

תרשים 2: התפלגות הגנים לפי קטגוריות, התשפ"א



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גן הילדים הוא מרחב רב-משמעות עבור ילדים, הוא מביא לידי ביטוי את ההיבט הקוגניטיבי וכן את ההיבטים האישיים, החברתיים והרגשיים ומטפח אותם. אקלים גן במיטבו מכונן סביבה חינוכית בטוחה, המטפחת את תחושת השייכות של כל ילד וילדה. התהליך החינוכי במערכת החינוך הוא ארוך טווח ומתמקד בפיתוח אישיות הייחודית של הילד, מאפשר ביטוי של יכולותיו, מפתח את היצירתיות הטמונה בו ומרחיב את תחומי התעניינותו¹².

מדינות ה-OECD¹³ נוהגות לחלק את מדדי האיכות למסגרות בגיל הרך לשלושה משתנים¹⁴:

- 10 ענת בארט, אהוד שפיגל, גלעד מלאך - המכון הישראלי לדמוקרטיה, **אחד מחמישה תלמידים - החינוך החרדי בישראל**, התש"ף-2020. יצוין כי בחינוך החרדי, מרבית גני הילדים הם גני מוכש"ר, כך לדוגמה פועלים 98% מגני הילדים של בנות החינוך החרדי, וכ-97% מגני הילדים של הבנים בחינוך החרדי.
- 11 לכל גן יש גם שיוך של מחוז גיאוגרפי. המחוז החרדי מתפרש על פני כל הארץ, ולכן שיעור הגנים לפי המחוזות הגיאוגרפיים אינו זהה בהכרח לשיעור הגנים לפי מחוזות התקשוב. כמו כן, מחוז מנח"ם מבחינה גיאוגרפית משולב עם מחוז ירושלים. בתרשים זה מוצגים מחוזות התקשוב.
- 12 מרים מבורך וטלי איסוביץ, **אינדיקטורים לגן במיטבו במערכת החינוך הקדם-יסודית**, ספטמבר 2017.
- 13 הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (באנגלית: OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development).
- 14 מרים מבורך וטלי איסוביץ, **אינדיקטורים לגן במיטבו במערכת החינוך הקדם-יסודית**, ספטמבר 2017. ראו גם OECD, Early childhood education and care, 2014.



1. איכות מבנית (להלן גם - איכות פיזית) - איכות הסביבות החינוכיות הפיזיות, איכות הציוד ונושא התקינה: גודל הקבוצה, יחס מבוגרים-ילדים והרכב הקבוצה.
2. איכות תהליכית - איכות מערך הקשרים האנושיים ואקלים הגן שבו נמצאים הילדים.
3. איכות קוריקולרית (שייכת או קשורה לתוכנית הלימודים) - איכות התכנים הפדגוגיים הנלמדים בגן הילדים, התומכים בידיעותיהם של הילדים וביכולתם להשתמש בידע הנרכש.

במשרד החינוך יש כמה אגפים שאחראים לחינוך בגני הילדים, העיקרי שבהם הוא האגף לחינוך קדם-יסודי שבמינהל הפדגוגי (להלן - האגף הקדם-יסודי וגם האגף). האגף אחראי לשירותים חינוכיים-לימודיים לבני 3 - 6 תוך התייחסות למטרות מערכת החינוך ולדרכי הלמידה הייחודיות לגילים אלה. בין היתר, אחראי האגף להתוויית המדיניות והעקרונות לחינוכם של הילדים בגיל הרך, לפיתוח דרכי ההוראה ותוכניות הלימוד והטמעתן, להקניית ידע לגננות ולקידום אקלים חינוכי מיטבי, וכן לגיבוש תכנים להכשרה מקצועית של הגננות, המפקחות לגיל הרך והמדריכות. אגפים נוספים המספקים שירותים לגיל זה הם, בין היתר, אגף השירות הפסיכולוגי ייעוצי (להלן - שפ"י) המעניק את שירותי הייעוץ החינוכי והפסיכולוג החינוכי לגנים; והמזכירות הפדגוגית - האמונה על תוכניות הלימודים במערכת החינוך, ובכלל זה על התוכניות לחינוך הקדם-יסודי.

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך (להלן - הביקורת הקודמת)¹⁵. הממצאים שהועלו בביקורת הקודמת עסקו בכמה סוגיות המתקשרות באופן ישיר למדדי האיכות עליהם הצביע ה-OECD. בתרשים שלהלן מוצגים הממצאים העיקריים של הביקורת הקודמת.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך".



תרשים 3: ממצאים עיקריים שעלו בדוח יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך, 2015



* ראו במקבץ דוחות זה, דוח בנושא הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים.



הביקורת הקודמת התבססה בנתוניו בעיקר על המקורות האלה:

1. מחקרים שערכה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה¹⁶) בשנה"ל התשע"ב ובשנה"ל התשע"ג, כדי להעריך את רפורמת אופק חדש¹⁷ (להלן - מחקרי ראמ"ה). מאז מועד זה לא ערך משרד החינוך מחקר מעקב נוסף אחר יישום רפורמת אופק חדש.
 2. שאלוני מעקב שהפיץ האגף הקדם-יסודי ב-2011, 2012 ו-2013, באמצעות המדריכות המועסקות בגני הילדים, לצורך מעקב אחר הפעלת הרפורמה בגנים (להלן - שאלוני המעקב)¹⁸. מאז מועד זה לא הפיץ משרד החינוך שאלוני מעקב נוספים.
- בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת (להלן - ביקורת המעקב), וכן הורחבה הביקורת בכמה נושאים, ובהם - עיתוי הערכת הסייעות והיעדרויות אנשי הצוות.
- מאז הביקורת הקודמת גיבש משרד החינוך את תפיסתו בנוגע לגני הילדים והגדיר את מטרותיו של הגן. הגן העתידי, כפי שהגדיר אותו המשרד, הוא גן שיאפשר לילדים ולצוות הגן לעצב, לפתח וליצור את הגן הייחודי שלהם באופן מתמיד, בהתאם למציאות המשתנה, תוך אינטראקציה מיטבית בין כל השותפים, ניצול הזדמנויות מאפשרות וסביבות מגוונות (אנושיות, קהילתיות, פיזיות וטכנולוגיות)¹⁹.
- יצוין כי מרבית העוסקים במלאכה במסגרת גני הילדים - צוותי החינוך (גננות וסייעות), מפקחות, צוותי ההדרכה, הייעוץ החינוכי והפסיכולוגיה הן נשים. מטעמים אלה ולצורכי הנוחות, תנוסח ההתייחסות לבעלי מקצוע אלה בדוח המעקב בלשון נקבה, ויש לראותה כמתייחסת לבעלי תפקיד מכל המינים.

16 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) היא הגוף המוביל והמנחה המקצועי של מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה. הרשות פועלת כגורם מקצועי, אובייקטיבי ובלתי תלוי, המשרת את כל בעלי העניין במערכת החינוך ומחוצה לה. כדי להבטיח שראמ"ה תוכל למלא את ייעודה היא הוקמה כרשות עצמאית פנים-ממשלתית, במעמד של יחידת סמך מתוגברת במשרד החינוך, המדווחת ישירות לשר החינוך.

17 ראמ"ה, **הערכת רפורמת אופק חדש בגני הילדים - ממצאים עיקריים בתום שנה ליישומה בשנה"ל התשע"ב**, יוני 2013; ראמ"ה, **הערכת רפורמת אופק חדש בגני הילדים בתום שנתיים ליישומה המלא - יישום הרפורמה והטמעתה (התשע"ב-התשע"ג)**, פברואר 2014. אופק חדש היא תוכנית רפורמה חינוכית ופרופסיונלית בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, שהועלתה להצעה והוצגה לראשונה ב-24.3.08, בתקופת כהונתה של פרופ' יולי תמיר כשרת החינוך, ויישומה החל בהדרגה בשנת הלימודים התשס"ח. אלה מטרותיה העיקריות: שיפור במעמדם ובשכרם של עובדי ההוראה; שינוי במבנה משרת ההוראה: שעות הוראה פרונטליות, שעות הוראה פרטניות ושעות שהייה; שיפור מרחבי הלמידה של התלמידים וסביבות העבודה של המורים; פיתוח מקצועי מתמשך של סגלי ההוראה.

18 מעקב יישום רפורמת אופק חדש בגני הילדים, ספטמבר - דצמבר 2011, ינואר - יוני 2012. וכן שאלונים שהופצו בכל אחד מהשלישים של שנת 2013.

19 שבילים לגן העתידי - קווים מנחים לעיצוב חינוך איכותי ורלוונטי במציאות משתנה, 2021.



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוקטובר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של משרד החינוך (ובעיקר של האגף הקדם-יסודי) לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בביקורת הקודמת. בדיקות השלמה נעשו במרכז השלטון המקומי בישראל.

היערכות המשרד ליישום חוק לימוד חובה בגילי 3 - 4

היות שהשנים הראשונות של החיים הן הבסיס להתפתחות וללמידת מיומנויות בקרב ילדים, יש חשיבות רבה לאיכות מסגרות החינוך שהילדים שוהים בהן בגילים אלו. השתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך איכותיות יכולה לתרום להתפתחות יכולותיהם וכישוריהם הקוגניטיביים והלא-קוגניטיביים ובכך לשפר את הישגיהם העתידיים - מבחינה חינוכית, כלכלית ובריאותית - במיוחד עבור ילדים מרקע חברתי-כלכלי חלש²⁰.

הביקורת הקודמת: כאמור, מאז 2015 הוחל לימוד חובה באופן מלא על כל ילד מגיל 3, כחלק מיישום מסקנות ועדת טרכטנברג. בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא נערך כראוי למהלך המורכב של יישום החוק על ילדים בני 3 - 4, כך לדוגמה: הוא לא הקים ועדת היגוי, לא גיבש תוכנית עבודה מפורטת, לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום ההחלטה, יתאם בין הגורמים השונים ויציע פתרונות לקשיי היישום, לא קבע הליכי ליווי ובקרה ולא ריכז נתונים שוטפים על הליכי יישום החוק ועל הקשיים; וכך גם לא הגדיל ופיתח כנדרש את המערך המסייע לצוות החינוכי, וזאת אף שילדים בגילים אלה דורשים טיפול אינטנסיבי יותר.

עוד ציין משרד מבקר המדינה כי שיעור הילדים בני 3 - 5 שמתחנכים בגנים הרשמיים בקרב החברה הערבית היה נמוך באופן ניכר משיעור הילדים בחברה היהודית באותם גילים. ובקרב החברה הבדואית שיעור הילדים בגיל 3 שאינם מתחנכים בגני הילדים הולך ועולה, בעוד ששיעור זה בקרב הילדים בחברה היהודית והערבית הולך ויורד.

דוח מעקב רה"ם: בדוח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה מאוגוסט 2016 (להלן - דוח מעקב רה"ם)²¹, דיווח משרד החינוך כי הוא פתח אשכולות גנים²²

20 נעם זונטג, יעל נבון, דנה וקנין, ליאורה בורס, כרמל בלנק ויוסי שביט - מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים**, נובמבר 2020.

21 משרד ראש הממשלה - אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, **דו"ח מעקב ראש הממשלה על תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה ג65, א65, ב65, ג65**, אוגוסט 2016. הדוח מבוסס על משרד ראש הממשלה - אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה ג65**, מאי 2015, עמ' 195 - 202.

22 אשכול גנים מורכב מ-4 עד 10 גנים הממוקמים במתחם אחד בעל מרחב משותף. האשכול כולל צוות חינוכי של גננת וסייעת לכל גן ומנהלת אשכול (המופקדת על ניהול האשכול על היבטיו המינהליים והחינוכיים ועל הטמעת המדיניות). מסגרת האשכול מאפשרת לילדי הגן ללמוד ולהתחנך במסגרת קהילתית, ומאפשרת לאגם משאבים ולקיים שיתופי פעולה עם חברות הצוות, ההורים והקהילה הרחבה. בשנת הלימודים התשפ"ב פועלים בישראל 77 אשכולות (ובהם 428 כיתות).



בקרב החברה הבדואית כדי לעודד ילדים להגיע למערכת החינוך. כן צוין כי לא ניתן מענה הולם לילדים בני 3 - 4 ולצורכיהם - המענה החינוכי טיפולי לא השתנה בעקבות החוק.

ביקורת המעקב: כעולה מתרשים 1, בשנה"ל התשע"ד-התש"ף חלה מגמת עלייה בשיעור הילדים בני 3 - 4 שהתחנכו בגני הילדים (מתוך כלל הילדים באותו גיל); הגידול ניכר בעיקר בקרב ילדים בני 3, גידול של 6%; בקרב ילדים בני 4 חל גידול של 2%. בשנה"ל התשפ"א חלה ירידה בשיעור הגידול הן בקרב ילדים בני 3 והן בקרב ילדים בני 4 המתחנכים בגנים (ירידה של 1%).

הפקת לקחים ויישום חוק לימוד חובה לילדים בני 3 - 4: בביקורת המעקב עלה כי שילוב ילדים בני 3 - 4 בגני הילדים מלווה באתגרים שהבולט שבהם הוא אי-התאמה של מבנה הגן ושל סביבתו לילדים בגילים אלה, בין היתר, בשל היעדר התאמה לשנת צוהריים הנדרשת לילדים בגיל זה; היעדר התאמה לתנאי גמילה מחיתולים; היעדר מקומות לרחצת הילדים הלא גמולים; היעדר שירותים וכיורים מותאמים בגובהם; היעדר התאמה להכשרת הצוות להתמודדות עם ילדים בגילים אלה וכיו"ב.

כפי שיוצג בדוח מעקב זה, קשיים אלה עולים, בין היתר, נוכח הגידול במספר הילדים בני 3 - 4 במערכת; נוכח מספר הילדים הרב בכל גן (בממוצע 29 ילדים בגן) לעומת המספר של אנשי הצוות (בין 2 ל-3); ההיקף המצומצם של שירותי הדרכה, פיקוח וייעוץ לצוות הגן ולילדים המתחנכים בו; העומס המוטל על בעלי התפקיד האחראיים לתחומים אלה (מפקחים, מדריכים, יועצים חינוכיים ופסיכולוגים חינוכיים); והיעדר הכשרה והגדרות התפקיד של צוותי הגן להתמודדות עם ילדים בגילים אלה.

על אף הגידול האמור בשיעור הילדים בני ה-3 - 4 המתחנכים בגני הילדים, בביקורת המעקב עלה כי משרד החינוך לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום שילוב ילדים בגילים אלה במערכת החינוך, יתאם בין הגורמים השונים ויציע פתרונות לקשיי היישום של שילובם במערכת. המשרד לא קבע הליכי ליווי ובקרה לשילוב הילדים ולא ריכז נתונים שוטפים על הליכי יישום החוק.

מידת תיקון הליקוי

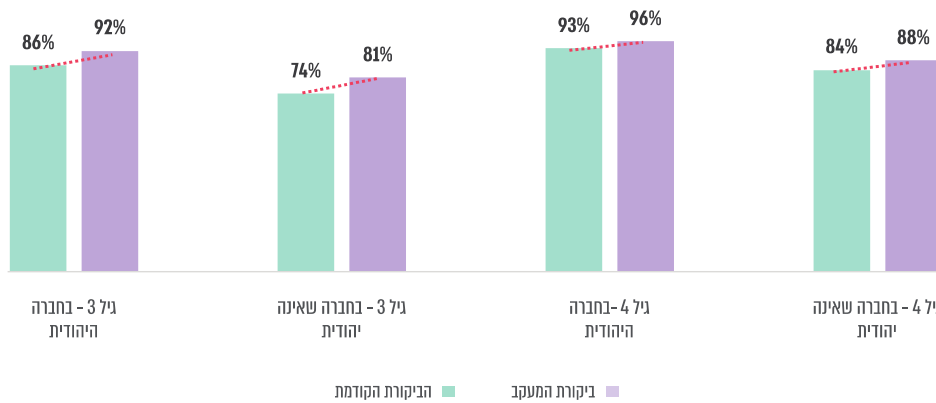


פערים בין החברה היהודית לחברה שאינה יהודית בשיעור הילדים בני 3 - 5 המתחנכים בגנים: חינוך איכותי בגיל הרך עבור אוכלוסיות מוחלשות עשוי לשבור את מעגל העוני הבין-דורי ולצמצם את אי-השוויון בהישגים בין ילדים. ילדים מרקע חברתי-כלכלי



חלש עשויים להרוויח יותר, במונחי התפתחות קוגניטיבית, מהשתתפות בחינוך לגיל הרך משום שהוא עשוי לספק להם גירויים חיוביים שהם לא זוכים להם בבית²³.

תרשים 4: שיעור הילדים בני 3 - 4 שמתחנכים בגני ילדים, בביקורת המעקב (נתוני שנה"ל התשפ"א²⁴) בהשוואה לביקורת הקודמת (נתוני שנה"ל התשע"ד), לפי חברה



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הילדים המתחנכים בגני הילדים מתוך כלל הילדים באותם גילים גדל מאז הביקורת הקודמת בשיעור שנע בין 3% ל-7%. בקרב בני ה-3 הגידול גבוה יותר מאשר בקרב ילדים בני 4 וכן גדול יותר בקרב החברה שאינה יהודית: ילדים בני 3 בחברה שאינה יהודית - 7% ובחברה היהודית - 6%; ילדים בני 4 - שיעור הגידול הוא 4% ו-3% בהתאמה.

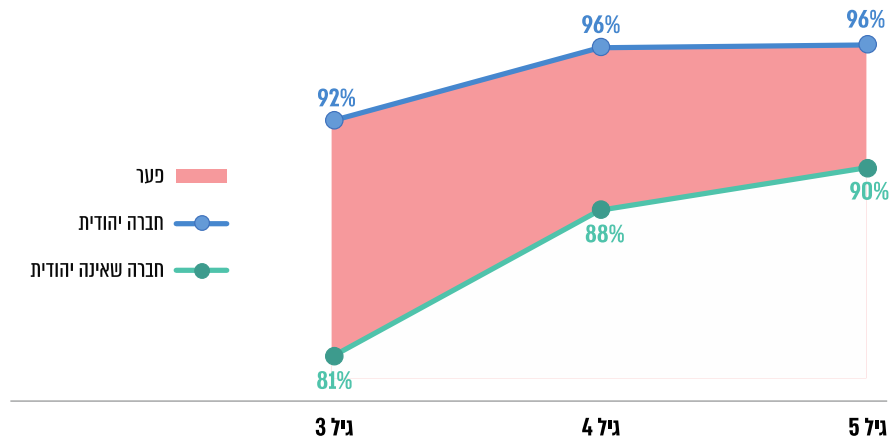
עם זאת, נכון לשנה"ל התשפ"א, נותרו פערים בין מספר הילדים המתחנכים בגנים למספרם הכולל באוכלוסייה כמוצג להלן:

23 ראו הערת שוליים 20. ראו גם במקבץ דוחות זה, דוח בנושא הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים.

24 הנתונים הופקו ע"י משרד החינוך לפי שנה קלנדרית (לועזית) ולא לפי שנת לימודים עברית, עם זאת - הם נשלחו באוגוסט 2021, והכילו את נתוני שנת 2021 - ועל כן החישוב הוא לשנה"ל התשפ"א.



תרשים 5: שיעור הילדים בני 3 - 5 שמתחנכים בגני הילדים מתוך כלל הילדים באותו גיל, לפי חברה, שנה"ל התשפ"א²⁵



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהתרשים, בשנה"ל התשפ"א יש ילדים שאינם מתחנכים בגני הילדים; הפער עומד על 4% - 19% בתלות בגיל הילדים ובחברה - יהודית או שאינה יהודית. בסה"כ 8% מהילדים מתוך כלל הילדים בני 3 - 5 אינם מתחנכים בגני הילדים. שיעורם של אלה גדול יותר בקרב הילדים הצעירים בני 3 (19% בקרב החברה הלא יהודית ו-8% בקרב החברה היהודית). ובמיוחד הוא גדול יותר בקרב החברה שאינה יהודית (בין 19% ל-10%) בכל הגילים.

מן האמור לעיל עולה כי שיעור הילדים בני 3 - 5 המתחנכים בגני ילדים גדל מאז הביקורת הקודמת מ-91% בשנה"ל התשע"ד ל-92% בשנה"ל התשפ"א. עם זאת, נכון לשנה"ל התשפ"א, עדיין קיימים פערים ביישום החוק ולפי הנתונים, יש יותר מ-42,000 ילדים בני 3 - 5 שלא מתחנכים בגני ילדים.

מידת תיקון הליקוי



25 הנתונים הופקו על ידי משרד החינוך לפי שנה קלנדרית (לועזית) ולא לפי שנת לימודים עברית, עם זאת - הם נשלחו באוגוסט 2021, והכילו את נתוני שנת 2021 - ועל כן החישוב הוא לשנה"ל התשפ"א.



מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הסיבות לאי-שילוב ילדים בני 3 - 5 בגנים, ובפרט בנוגע לילדים הצעירים בני ה-3 ובנוגע לכל ילדי הגן בקרב האוכלוסייה שאינה יהודית, ויפעל למציאת פתרון עבורם.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי הוא בחן את הסיבות להרשמה מועטה יחסית של ילדים בחברה הערבית לגני הילדים הרשמיים והעלה כי יש כמה חסמים הגורמים לתופעה זו, ובהם: איכות מבני הגן (גנים ישנים ולא משופצים); אי איוש משרת מנהל למחלקת גני הילדים ברשות המקומית; העברה חלקית של תקציבים ממשלתיים מהרשויות המקומיות לגנים. המשרד ציין כי בהתאם לכך, בתוכנית החומש המעודכנת לחברה הערבית²⁶ הוצע לייעד תקציבים לעידוד השיפוץ של גני ילדים בחברה הערבית ובינוי גנים נוספים; להעלות את איכות ההון האנושי בצוותי הגנים באמצעות פיתוח מקצועי; לפתח מנגנון מוסדר להעברת התקציב הממשלתי מהרשויות לגני הילדים; ולתת עדיפות לרשויות מקומיות שבהן יש מנהלת מחלקת גני ילדים, כדי לעודד שילוב ילדים נוספים בגני הילדים בכל שלבי הגיל.

מומלץ כי המשרד ימנה גורם שיעקוב אחר יישום שילוב הילדים בכל שכבות הגיל ובמיוחד ילדים בני 3 - 4 במערכת, יתאם בין הגורמים השונים, ירכז נתונים שוטפים ויציע פתרונות לקשיי היישום. חשיבות הטיפול בנושא עולה במיוחד נוכח העובדה שבשנת 2022 צפויות כל מסגרות הטיפול והחינוך לפעוטות מגיל לידה עד 3 לעבור לפיקוח משרד החינוך, דבר הדורש מהמשרד יכולת ריכוז מלוא הנתונים וניהולם השוטף. הדבר נדרש גם נוכח התרומה המהותית שיש לחינוך בגיל הרך בכלל ובאוכלוסייה המתקשה בפרט, להישגי הילדים גם בהמשך חייהם.

עוד מומלץ למשרד החינוך לפעול בהתאם לתוכנית החומש המעודכנת לחברה הערבית וליישם פתרונות שיעודדו גידול במספר הילדים בני 3 - 4 המתחנכים בגני הילדים בחברה ז.

26 התוכנית גובשה כחלק מהחלטת הממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21).



יישום רפורמת אופק חדש

יישום מרכיבי רפורמת אופק חדש בנוגע לארגון מבנה ההוראה-למידה בגן

רפורמת "אופק חדש" (להלן גם - הרפורמה)²⁷, שאליה הצטרפו כל גני הילדים בשנה"ל התשע"ב (2011 - 2012), והחלטת הממשלה מינואר 2012 לאמץ את המלצות ועדת טרכטנברג לספק חינוך חנים בגני ילדים ציבוריים לבני 3 - 4, נועדו להבטיח את התפתחותם המיטבית של בני הגיל הרך ואת השתלבותם המוצלחת בבית הספר.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי אף משרד החינוך משקיע בכל שנה קרוב למיליארד ש"ח ברפורמת אופק חדש, הרי שיישום רכיביה בגני הילדים היה חלקי, ובין היתר היישום היה חלקי בנוגע למפגשים (פרטניים וקבוצתיים) עם הילדים ולהידוק קשרי השותפות עם הורי הילדים והערכת הגננות. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד החינוך לבחון מחדש את הנחות היסוד של הרפורמה ואת יעדיה בגני הילדים; לנתח את הסיבות הפוגעות ביישום הרפורמה במידה שמרוקנת אותה ממרכיביה הפדגוגיים; לקבוע סדר עדיפויות במשימות להשגת יעדיה אל מול המשאבים והכלים שהוא מקצה לצוות החינוכי וכן לפקח באופן קבוע על יישומו.

ביקורת המעקב: ב-2021 גיבש משרד החינוך קווים מנחים עדכניים להפעלת גני הילדים (להלן - שבילים לגן העתידי)²⁸. הקווים המנחים מציגים את מודל הגן העתידי ואת האתגרים שעומדים בפניו ומספקים הצעות להתמודדות עם אתגרים אלה לרבות הזדמנויות המצויות בידי הצוות החינוכי בהפעלת הגן. הקווים המנחים מתבססים על העקרונות של רפורמת אופק חדש בגני הילדים, והמשרד גיבש אותם כמסמך עקרונות תיאורטי, עם הצעות לחשיבה ולפעולה. עם זאת, המשרד לא גיבש תוכנית עבודה אופרטיבית עם יעדים מדידים בהתאם לקווים מנחים אלה.

בביקורת המעקב נמצא כי יישום רפורמת אופק חדש בגני הילדים ממשיכה להתקיים באותה המתכונת כפי שהתקיימה במועד הביקורת הקודמת. הנהלים המחייבים בכל הנוגע לרפורמה שהיו תקפים במועד הביקורת המקורית תקפים בשנה"ל התשפ"א, במועד ביקורת המעקב.

בפרקים שלהלן יפורטו כמה מרכיבי הרפורמה שעליהם עמד משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, והסטטוס שלהם נכון למועד ביקורת המעקב:

מפגש אישי פרטני עם ילד ועבודה בקבוצות קטנות

אחד ממרכיבי רפורמת אופק חדש הוא הדרישה לקיים מפגשים פרטניים בין הגננת לילדי הגן או מפגשים בקבוצות קטנות. לאינטראקציה איכותית זו יש חשיבות מרכזית. האינטראקציה יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות מפגש פרטני עם ילד או למידה בקבוצה קטנה (4 - 6 ילדים) באופן

27 ראו הערת שוליים 17.

28 שבילים לגן העתידי - קווים מנחים לעיצוב חינוך איכותי ורלוונטי במציאות משתנה, 2021.



שיחזק את המוטיבציה של הילדים, את התעניינותם בנושאים הנלמדים, יעורר אותם לפעילות קוגניטיבית, ישפר את יחסי הגומלין החברתיים ויקנה להם הרגלי שיחה וביטחון עצמי.

הביקורת הקודמת: משרד החינוך המליץ במסגרת ההנחיות הנוגעות ליישום רפורמת אופק חדש בגני הילדים מ-2010 ("קווים מנחים לעשייה חינוכית בגן הילדים"), אשר היו תקפות במועד הביקורת הקודמת, לקיים 4 - 5 מפגשים אישיים בכל יום בהתאם לשיקול דעתה של הגננת, ולקיים מפגש אישי עם כל אחד מילדי הגן במשך 10 - 15 דקות, כחלק מתוכנית העבודה בגן. עוד המליץ המשרד לקיים עבודה בקבוצות קטנות מדי יום, ולתעד את המפגשים האישיים והקבוצתיים.

בביקורת הקודמת עלה כי ההנחיה לקיים מפגשים פרטניים עם הילדים וכן הדרישה לקיים פגישות תדירות עם קבוצה קטנה של ילדים, יושמה באופן חלקי בלבד, וכי בשנה"ל התשע"ג (2012 - 2013) עדיין רוב הגננות לא קיימו את הפגישות כנדרש: 58% - 80% מהגננות לא קיימו מפגש פרטני, ו-8% - 59% לא קיימו מפגש בקבוצות קטנות²⁹. נתוני היישום התבססו על שאלוני המעקב. משרד החינוך ציין כי החליט למקד את העבודה עם הילדים בקבוצות קטנות, מכיוון שמפגשים עם הילדים יתקיימו על פי שיקול דעתה של הגננת ועל פי צורכי הילדים.

משרד מבקר המדינה ציין כי היעדר חיוב לבצע פגישות פרטניות משמיט את אחת מאבני היסוד של רפורמת אופק חדש, והמליץ לקיים בנושא דיון ולעדכן את חוזר המנכ"ל בנושא.

דוח מעקב רה"ם: משרד החינוך דיווח כי המינהל הפדגוגי במשרד הוביל דיון בנושא וכי הוא הפיק לקחים, שינה את סדר היום בהתאם לצרכים וצמצם את מספר הפעמים הנדרש לעבודה בקבוצות.

ביקורת המעקב: במסגרת "שבילים לגן העתידי" מתייחס משרד החינוך לעובדה שיש להבנות את סדר היום בגן על פי יכולותיהם של הילדים בהתאם לשלב התפתחותם ובהתאם למציאות (למידה מהגן או מרחוק). בין היתר, סדר היום עוסק במפגשים אישיים, במפגשים במליאה ובמפגשים בקבוצות קטנות. המסמך מציג דרכים שונות שבהן ניתן לעודד מפגשים כאמור (לדוגמה ארגון המרחב בגן באופן שיעודד קשר ויחסי גומלין איכותיים בין הילדים לבין עצמם, ובין הילדים לצוות), אולם במסמך לא נקבעה חובה לקיים את המפגשים ולא נקבעו כללים למספר המפגשים או לאופן שבו יש לקיים.

מפגשים בגני הילדים: בביקורת המעקב מסר האגף הקדם-יסודי כי ההנחיות וההמלצות הנוגעות ליישום רפורמת אופק חדש בגני הילדים מ-2010, אשר היו תקפות במועד הביקורת הקודמת, נותרו תקפות בשנה"ל התשפ"א, עד שיעודכנו בהתאם לתפיסת "שבילים לגן העתידי".

עוד עלה בביקורת המעקב כי קשה לקיים מפגשים אישיים עם ילדי הגן, הן בשל היחס בין מספר הילדים בגן לבין מספר אנשי הצוות (גננת וסייעת לרוב) והן בשל העומס שבסדר היום בגן (משעה 8:00 לערך ועד השעה 14:00), שבמהלכו צוות הגן נדרש להימצא בכל עת עם כ-30 ילדים. משכך, קיום מפגשים אישיים או קבוצתיים (עם קבוצה קטנה של ילדים) מותיר על פי

29 שיעור הגננות שלא קיימו מפגש פרטני: במחוז דרום - 58% מהגננות; במחוז תל אביב - 59%; במחוז צפון - 65%; במחוז חיפה - 67%; במחוז מרכז - 77%; במחוז ירושלים - 79%; ובמינהל חינוך ירושלים (מנח"י) - 80%. שיעור הגננות שלא קיימו מפגש בקבוצות קטנות: במחוז חיפה - 59%; במחוז ת"א - 30%; במחוז צפון - 21%; במנח"י - 20%; במחוז ירושלים - 16%; במחוז דרום - 9%; ובמחוז מרכז - 8%.



רוב אשת צוות אחת (בדרך כלל הסייעת) עם עשרות ילדים - ועל כן אין אפשרות לקיים מפגשים כאלה באופן סדור.

עולה כי עמדתו של משרד החינוך המוצגת בדוח מעקב רה"ם, ולפיה המשרד שינה את סדר היום בהתאם לצרכים וצמצם את מספר הפעמים הנדרש לעבודה בקבוצות, לא התממשה וכי ההמלצות שהיו נהוגות בתקופת הביקורת הקודמת תקפות במועד ביקורת המעקב, וההמלצה לקיים מפגשים אישיים וקבוצתיים נותרה, על אף הקושי לקיימם במתכונת הפעלת הגן ובהינתן היחס המספרי בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגן.

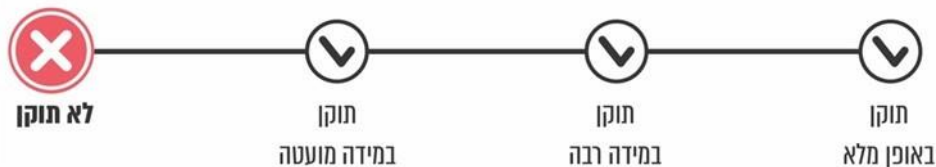
מידע על אודות המפגשים: כאמור, מאז הפצת שאלוני המעקב, שהאחרונים שבהם הופצו בשנת התשע"ג (2013), לא הפיץ המשרד שאלונים נוספים ולא ביצע מחקרי מעקב נוספים אחר יישום הרפורמה. על כן למשרד אין מידע על מספר המפגשים (האישיים או הקבוצתיים) שביצעו הגננות בפועל, ואם קיימו מפגשים כאמור.

עם זאת האגף הקדם-יסודי מסר לצוות ביקורת המעקב כי מפגשים פרטניים ומפגשים בקבוצות קטנות מתקיימים במהלך השוטף של היום, בין בצורה קרואה ובין בצורה ספונטנית, כאשר האופן שבו פועל הגן והאופן שבו הוא בנוי (בסביבות למידה ומשחק שונות ומפוצלות) מאפשר לקיים את המפגשים, אלא שאלה אינם פורמליים ולכן גם אינם מדווחים.

בהיעדר מעקב אחר יישום הרפורמה ובהיעדר מידע בנוגע לקיום מפגשים פרטניים או מפגשים בקבוצות קטנות אין באפשרות המשרד לנתח את הנתונים, לבחון את עמידת הגננות בנהלים שקבע בנוגע לקיום המפגשים ולאמוד את האתגרים והחסמים הניצבים לפני הגננות בבואן לקיים מפגשים אלה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי לא ניתן להגדיר באופן קשיח את מספר המפגשים, הן בגלל היחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגן והן בשל סדר היום בגן. כמו כן, הגננת הנוכחת בגן היא שמכירה את צורכי הילדים בכל זמן, ולכן יש לאפשר לה לקבוע את תדירות המפגשים לפי שיקול דעתה. לכן נמנע המשרד במכוון מקביעת מספר המפגשים הנדרש במסגרת "שבילים לגן העתידי". עם זאת, המשרד ציין כי במועד ביקורת המעקב נעשית באגף לחינוך קדם-יסודי עבודת מטה לשם עדכון הקווים המנחים לעשייה החינוכית בגן הילדים.

מידת תיקון הליקוי





מומלץ כי משרד החינוך ישקול לאסוף מידע רלוונטי או לקיים הליך אחר של משוב על המפגשים הפרטניים והקבוצתיים וישלים את עדכון הקווים המנחים, כדי להבטיח את יישום הרפורמה וכדי להבטיח שמטרת המפגשים מושגת.

הידוק קשרי השותפות עם ההורים

הקשר של הגננות עם ההורים כולל העברת מידע רציף אליהם, קיום מפגשים עימם במהלך שנת הלימודים לעדכון פרטני על תפקוד ילדיהם ועל התקדמותם ולקבלת מידע מהם, וכן פיתוח אפיקי השפעה ומעורבות של ההורים.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי אף שהדרישה באותה העת הייתה לקיים שלושה מפגשים בשנה עם ההורים לצורך דיווח פרטני על הילדים³⁰, בפועל היישום של מפגשים אלה (בהתבסס על שאלוני המעקב) היה חלקי, ושיעור הגננות שקיימו מפגשים בתדירות זו נע בין כ-20% (במחוז ירושלים) לכ-60% במחוז חיפה.

משרד מבקר המדינה עמד על חשיבות הקשר עם ההורים והמליץ שלמשרד החינוך תהיה תמונה עדכנית ומדויקת לגבי היקף היישום של מרכיב זה.

דוח מעקב רה"ם: בדוח מעקב רה"ם צוין בהקשר זה כי התקיים דיון בהנהלת המינהל הפדגוגי וכי קוימו דיונים והופקו לקחים, שונה סדר היום בהתאם לצרכים ואושרו שעות נוספות לגננות.

ביקורת המעקב: במסמך "שבילים לגן העתידי" קבע המשרד כי תפיסת הגן העתידי שמה במרכז את חשיבות האינטראקציה בין כל השותפים (צוות, ילדים, הורים וקהילה). מאפייני דור האלפא (שנולדו משנת 2010), כפי שקובע המסמך, מעלים את הצורך שהגננת וצוות הגן יתמודדו באופן מתוחכם עם הצורך לחנך את הילדים בכיוון הנכון תוך כדי עבודה נכונה עם ההורים. בהתאם, קובע המסמך כי קשר מיטבי בין ההורים לצוות החינוכי הוא אבן יסוד בגן הילדים; וכי בשל גילם הצעיר של הילדים, הקשר עם ההורים משפיע ישירות על התפתחות הילדים, על תפקודם, על הישגיהם ועל בריאותם הנפשית, וכן על אקלים הגן ועל היכולת של הצוות לפעול ולקדם יעדים חינוכיים בצורה מיטבית. בהתאם, ממליץ המשרד לגננת לערוך תלקיט³¹ המאפשר התבוננות על התפתחות הילד, ולנהל שיחות אישיות עם ההורים על אודותיו. אולם המסמך אינו קובע את תדירות השיחות עם ההורים או מה ייכלל בהן ואינו מחייב את הגננות לדווח על המפגשים הנ"ל למשרד החינוך.

30 כעולה מהקווים המנחים לעשייה חינוכית בגן (2010): יש לקיים מפגש ראשוני לפני תחילת השנה, מפגשים נוספים יתקיימו במהלך שנת הלימודים לדיווח המבוסס על תיעוד מקצועי של הגננת, ויתוארו בו התפקוד הכללי של הילד בגן, מצבו החברתי והרגשי, נטיותיו והעדפותיו בפעילויות הגן, התקדמותו וקשייו. לקראת סוף שנת הלימודים תקיים הגננת שיחה פרטנית עם הוריו של כל ילד לסיכום השנה. כמו כן, יתקיימו מפגשים במקרים נדרשים כגון אם גננת מזהה קושי מהותי המצריך ייעוץ מקצועי של גורמים חיצוניים.

31 התלקיט הוא אוסף מכוון של עבודות התלמידים (גמורות או בתהליך), המציג את מאמציהם, התקדמותם והישגיהם בתחום מסוים או בכמה תחומים. התלקיט משקף גם את התהליך וגם את תוצרי הלמידה.



מידע על המפגשים: מחקר טאליס הבין-לאומי שערך ארגון ה-OECD בגני הילדים ב-2018 (להלן - מחקר טאליס)³² העלה כי היקף הדיווחים הסדירים להורים בישראל על הפעילויות בגן נמוך מממוצע מדינות ה-OECD - 76% לעומת 85%. עם זאת, 90% מהמשתתפים בסקר סבורים שההורים מקבלים דיווחים סדירים על ילדיהם (בדומה לשיעור בשאר המדינות המשתתפות שעמד על 91%).

בביקורת המעקב עלה כי המשרד אינו אוסף מידע על המפגשים של הגנות עם ההורים, לרבות מספר המפגשים, תוכנם, האתגרים בקיום המפגשים וחסמים לקיומם. לטענת ארגוני הגנות³³ והאגף הקדם-יסודי, השעות הנוספות שהוענקו לגנות אינן מאפשרות די זמן למפגש עם הורי הילדים. עוד עלה כי באגף לחינוך קדם-יסודי אין מסמכים המעידים על כך שהתקיימו דיונים ונערכו תהליכי הפקת לקחים בנוגע להשפעותיו של קיום או אי-קיום מפגשים עם הורי הילדים.

שעות נוספות: בדוח מעקב ה"ם מ-2016 דיווח המשרד כי הוא אישר לגנות תשלום עבור עבודה בשעות נוספות. ואולם בביקורת המעקב נמצא כי המועד האחרון שבו עודכנה מכסת השעות הנוספות לגנות היה ב-2013, בהסכם הקיבוצי אופק חדש שנחתם בין המדינה להסתדרות המורים.

עדכון מסגרת השעות הנוספות נעשה במסגרת הסכם קיבוצי המסדיר בין השאר את תנאי העסקת הגנות³⁴, ולפיו תשלום לגנות תמורה עבור עד 36 שעות נוספות שנתיות (18 שעות בכל מחצית). שעות אלה נועדו, בין היתר, למפגשים פרטניים עם הורים וילדים, ישיבות צוות ופעילות לאחר שעות הגן (לרבות מסיבות ואירועים).

האגף לחינוך קדם-יסודי מסר לצוות ביקורת המעקב כי היקף מצומצם זה של שעות נוספות אינו מותיר די זמן לכל הפעילות הנדרשת מהגנות. ארגון הגנות המחנכות וכן הסתדרות המורים בישראל (להלן - הסתדרות המורים)³⁵ ציינו אף הם דברים דומים³⁶.

32 סקר ההוראה והלמידה הבין-לאומי (TALIS - Teaching and Learning International Survey) לשנת 2018. וכן ראמ"ה, **מבחר ממצאים מהמחקר הבין-לאומי טאליס בגני הילדים 2018**, 24.10.19. הסקר נערך בקרב המדינות האלה: איסלנד, גרמניה, דנמרק (השתתפות חלקית), טורקיה, יפן, ישראל, נורווגיה, צ'ילה וקוריאה. סקר טאליס, שנערך בגני הילדים בשנת 2018, הוא הסקר הבין-לאומי הראשון שהתמקד בכוח העבודה במסגרת החינוך לגיל הרך בישראל (3 - 5). הנתונים על ישראל נאספו בחודשים אפריל-מאי 2018. בישראל השתתפו בסקר 1,995 חברות צוות גן ממדגם ארצי מייצג של 417 גנים. מבין המשתתפות במחקר 1,577 הן חברות צוות גן בגנים דוברי עברית ו-481 בגנים דוברי ערבית. שיעור ההיענות הכולל של עובדות צוותי הגנים בישראל עמד על כ-94%.

33 ארגון הגנות המחנכות וכן הסתדרות המורים בישראל.

34 כהמשך להסכם הכולל בעניין תנאי השכר וההעסקה אשר יחולו על עובדי ההוראה במסגרת רפורמת אופק חדש מדצמבר 2008, והסכם ההשלמה להסכם האמור מספטמבר 2012.

35 הסתדרות המורים בישראל הוקמה ב-1903 והיא האיגוד המקצועי הוותיק והגדול ביותר בישראל, היא מייצגת כ-160,000 אנשי הוראה, כגון גנות, מורים, מפקחים ויועצים.

36 ב-2019 הגיש ארגון גנות מחנכות, בשם מאות גנות, תביעה לביה"ד האזורי לעבודה בתל אביב-יפו נגד מדינת ישראל - משרד החינוך והסתדרות המורים - פ"ה (ת"א) 2695-02-19 דורית חזן ואח' נ' מדינת ישראל - משרד החינוך ואח', ובמסגרת זו דרשו הגנות בין השאר כי כל הפעילות שהן נדרשות לבצע מעבר להוראה הפרונטלית יוכרו כשעות עבודה. נכון לדצמבר 2021 ההליך המשפטי עדיין מתנהל.



עלה שהיקף שעות העבודה של הגננת (לרבות השעות הנוספות) נותר כפי שהיה בביקורת הקודמת ולטענת הגננות והאגף הקדם-יסודי, ההיקף הזה אינו מאפשר לגננות למלא את מלוא משימותיהן. עם זאת יצוין כי לפי מחקר טאליס, 90% מהמשתתפים סבורים שההורים מקבלים דיווחים סדירים על ילדיהם.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך ישלים בדיקה בנוגע להיקף המפגשים שעורכות הגננות עם הורי הילדים, שיבחן אם הנהלים בעניין זה מיושמים כפי שהוא קבע וייתן לגננות כלים שיאפשרו להן למלא את המשימות שעליהן לבצע. מומלץ גם שיבחן אם מכסת השעות הנוספות שמוקצית לגננות עבור הפעילויות הנוספות, שלא ניתן לבצען בשעות העבודה הרגילות, מספיקה כדי לבצע משימות אלו, ויסיר חסמים העומדים בפני הגננות בביצוע המשימות הנדרשות במסגרת רפורמת אופק חדש.

הנהגת תהליכים מעצבים של מעקב ומשוב

כדי לעקוב אחר התפתחות הילדים ולבנות תוכנית פעולה, על הגננת לבצע מעקב ומשוב מעצבים ועקביים, המשקפים את תפוקות פעילויותיה ואת התאמתן לצרכים הייחודיים של כל ילד וילד בגן. תהליכים אלה דורשים הבניה ברורה של דפוסי העבודה וכן תיעוד שיטתי, שיאפשר לעקוב אחר השגת המטרות ואחר התקדמות כל ילד ברצף הזמן.

הקווים המנחים לעשייה חינוכית בגן הילדים מ-2010, אשר היו תקפים במועד הביקורת הקודמת, קובעים בהקשר זה כי איסוף המידע על התקדמות הילדים יתבצע באופן רציף במצבים טבעיים במהלך פעילות שגרתית בגן ובאמצעים מגוונים³⁷. המידע יתועד בתיק הגן, והגננת תנתח את המידע שלוש פעמים בשנה, באופן שיאפשר לה להתאים את התכנון הפדגוגי לצרכים המשתנים של הילדים.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי המשרד לא חידד את הנהלים בנוגע למשוב הילדים ולא הנחה את הגננות כיצד להשתמש בכלי שנועד למעקב התפתחותי ולמשוב³⁸. רק

37 בהם: שיחות עם הורי הילד ועם הילד עצמו, תצפיות כלליות או ממוקדות וכן באמצעות כלי התצפית "מבטים", יצירות ותוצרי עבודה של ילדים ועוד.

38 במועד הביקורת הקודמת כלי המעקב והמשוב היה - "מבטים" - האגף לחינוך קדם יסודי, "מבטים" - מסתכלים בסביבה טבעית על ילדים - חוברת הדרכה לעריכת תצפיות בגנים עם ילדים בני 3 - 5 (2002).



מיעוט מהגננות ערכו תיעוד ומיפוי, ובכך נמנע מגורמים חיצוניים, כמערכת המסייע לגן, לקבל מידע ממצה וסדור על פעולותיו של הצוות החינוכי בגן, בין היתר, כבסיס לאיתור חוזקות וחולשות בפעילות הצוות ולגיבוש פתרונות הולמים. משרד מבקר המדינה ציין כי כיוון שהמיפוי נועד לאפשר לזהות את צורכי הילדים ולבנות בהתאם תוכנית עבודה פדגוגית, על האגף להוציא נהלים מעודכנים שיבהירו לגננות את דרישות התיעוד והמיפוי החדשות ויבטיחו את יישומן.

ביקורת המעקב: במסמך "שבילים לגן העתידי" ציין משרד החינוך כי תפיסת ההוראה בגן העתידי משלבת, בין היתר, הערכה רב-ממדית שסוקרת באופן שיטתי את יכולות הילדים, את צורכיהם ואת תחומי העניין שלהם, לשם הערכת התקדמותם בתחומים שונים. הערכה זו תיעשה באמצעות כלים המותאמים לגיל הילדים ולמסגרת החינוכית, תוך שמירה על התנהלות המחזקת למידה בסביבה הטבעית, והיא תיעשה באמצעות תצפיות מתמשכות לאורך יום הפעילות ובמהלך כל שנת הלימודים. **במסמך לא נקבעה חובה לערוך תצפיות או להשתמש בכלי אחר לשם מעקב אחר התקדמות הילדים והתפתחותם ואף לא נקבעה בו התדירות לביצוע פעולה זו.**

בביקורת המעקב עלה כי משרד החינוך גיבש מערכת הכוללת כלי חדש ומובנה למעקב ההתפתחותי של הילדים בגן, אשר הוטמע לשימוש בפברואר 2021. באמצעות הכלי הגננת יכולה לתעד בזמן אמת תצפיות שהיא עורכת על פעילות ילדי הגן במהלך יום הלימודים, אם במחשב ואם באמצעות טלפון נייד. התיעוד נעשה בהתבסס על כמה מדדים ובהם מדדים הבוחנים את סקרנותו של הילד, הבנתו הקוגניטיבית, עצמאות פעולותיו, התנהגותו בסיטואציות חברתיות ורגשיות, הקשר הבין-אישי שהוא יוזם, יכולת הריכוז שלו ושליטתו במיומנויות שונות. שימוש בכלי המעקב ההתפתחותי מאפשר לקבל תמונה מלאה על כל ילד בנפרד ועל הגן בכללותו, במגוון היבטים: לימודיים, רגשיים-התנהגותיים, חברתיים, תפקוד קשב, תפקוד חושי-תנועתי ותפקוד משפחתי; כמו כן הכלי למעקב ההתפתחותי מאפשר לעמוד על חוזקות הילד ועל השתייכותו לאוכלוסיות ייחודיות.

משרד החינוך מסר לצוות ביקורת המעקב כי מספר הפרמטרים שהגננת נדרשת למלא בכלי המשמש למעקב ההתפתחותי של הילד צומצם ביחס למספר הפרמטרים שנדרשו הגננות למלא כפי שהופיע בביקורת הקודמת, כדי להקל את השימוש בו וכי השאלון הותאם לכלל גילי הגן.

עוד עלה בביקורת המעקב כי המשרד מבצע הטמעה של כלי התצפית הנוגע למעקב ההתפתחותי של הילדים לכלל השדרה החינוכית - מפקחות, מדריכות, יועצות חינוכיות וגננות (במסגרת ארצית, מחוזית ורשותית), אך הוא אינו מחייב את הגננות להשתמש בו. יתר על כן, מאז התחלת העבודה במערכת בפברואר 2021 ועד סוף יוני 2021 (במשך כחמישה חודשים) היו בסה"כ 870 כניסות למערכת לצורך מילוי שאלון על ילדים, אף שבגני הילדים התחנכו באותה העת (שנה"ל התשפ"א) יותר מ-500,000 ילדים. כלומר היה שימוש של פחות מ-1% בכלי שפיתח המשרד.

מומלץ שהמשרד ימשיך להטמיע בקרב גורמי החינוך את הכלי למעקב ההתפתחותי שפיתח כדי לשפר את טיוב המעקב והמשוב על התפתחות הילדים המתחנכים בגנים, וכי הוא ינקוט צעדים שיעודדו את השימוש בכלי זה, מומלץ גם שישקול לחייב את הגננות להשתמש בו כדי לערוך תצפיות אחר התפתחותם של הילדים, שיתועדו באמצעותו.



יצוין כי מהמסמכים עולה שהסתדרות המורים וארגון הגננות המחנכות מנחים את הגננות שלא להשתמש בכלי למעקב התפתחותי שפיתח המשרד. לטענתם השימוש בכלי פוגע בזכויות הגננות, ומחסור באמצעים טכנולוגיים אינו מאפשר שימוש בכלי.

בתשובות של ארגון הגננות המחנכות על ממצאי הביקורת מדצמבר 2021 ושל הסתדרות המורים מינואר 2022 צוין כי הסיבה שאין משתמשים בכלי למעקב ההתפתחותי היא שמשרד החינוך לא הנגיש אותו לגננות ולא סיפק למרביתן את הציוד הנדרש לשימוש בו - מחשב או טלפון חכם ותשתית אינטרנט. עוד צוין, שהמשרד לא הקצה לגננת שעות למילוי הטפסים, וכי נוכח היחס בין מספר הילדים לבין מספר אנשי הצוות בגן (ראו הרחבה בהמשך) מתקשות הגננות להתפנות מעיסוקיהן ולהשתמש בכלי זה. ארגון הגננות המחנכות ציין כי בשל כך הוא הנחה את הגננות לפעול בהתאם לאמצעים שמספק להן המעסיק ובהתאם לתנאי העסקתן.

עוד עלה בבדיקה כי נכון ליולי 2021 נתן המשרד הרשאה לשימוש ולצפייה בכלי המעקב ההתפתחותי לגננות בלבד - כל גננת לגבי הדיווח שלה. על כך, למטה המשרד, למפקחות ולצוות המסייע לגן (יועצות חינוכיות, מדריכות ופסיכולוגיות חינוכיות) אין אפשרות לקרוא את דיווחי התצפיות ולקבל תמונה כללית: כמה גננות השתמשו בכלי זה, כמה תצפיות הן ערכו ועל כמה ילדים בוצעו תצפיות, וכך על ממצאי התצפיות - מאפייני ילדי הגן בכלל וכל ילד בנפרד, וכפועל יוצא מכך - האתגרים העומדים לפני הצוותים החינוכיים בגנים.

בהיעדר גישה לנתוני התצפיות, נותר המידע פנימי בלבד אצל הגננת המדווחת. גורמי המקצוע החינוכיים - המפקחים, המדריכים, היועצים, הפסיכולוגים ומטה המשרד - אינם חשופים למידע על הגנים ועל הילדים המתחנכים בהם; הם אינם יכולים לנתח כמותנית או איכותנית את הנתונים המדווחים ולגבש על בסיס זה תמונת מצב מלאה על התפתחות הילדים וצורכיהם הייחודיים (לפי גנים, יישובים, מחוזות, מגזרים, גילים או אוכלוסיות שונות); הדבר גם לא מאפשר לקבל החלטות על בסיס נתונים מלאים על אודות כל ילד וילד בגן, ובאשר לגן בכללותו.

בעקבות הביקורת, מסר משרד החינוך לצוות ביקורת המעקב כי הוא מפתח אפשרויות גישה לכלי המעקב ההתפתחותי גם לגורמי המטה.

מידת תיקון הליקוי





מומלץ כי המשרד יפעל להסרת החסמים המונעים את השימוש בכלי שגיבש לצורך המעקב ההתפתחותי של הילדים, יפעל להטמעתו הנרחבת ויקבע את תדירות התצפיות הנדרשות כדי להשיג את המטרות שקבע במסגרת "שבילים לגן העתידי". כן מומלץ כי המשרד ישלים את פיתוח המתכונת הדיגיטלית ואת ההליך למתן ההרשאות לגורמי המקצוע ולמטה המשרד (כל אחד ברמת ההרשאה הנדרשת לו), כדי שאלו יוכלו לבחון את השימוש שעושות הגננות בכלי המעקב ההתפתחותי שפיתח ולהרחיבו; כך יהיה אפשר לקבל תמונת מצב מלאה הן על ילדי הגן הספציפי והן על כלל ילדי הגנים, דבר שיאפשר ליצור תשתית מבוססת לקבלת החלטות מושכלות בנוגע לחינוך בגיל הרך.

הערכת גננות

עיתוי להערכת הגננות

לתהליכי הערכת עובדי הוראה כמה מטרות: לפתח תרבות ואורחות חיים במוסדות החינוך שבהם תהליכי ההערכה והמשוב הם אמצעי מעצב לקידום ההוראה, הלמידה וההתפתחות המקצועית; להבנות את תפיסות התפקיד של הגננות; לפתח שיח המקדם למידה והבחון באופן ביקורתי את הסוגיות המוסריות, ההצלחות, הקשיים והאתגרים בתהליך ההערכה; ולהגביר את הזיקה בין תהליכי הערכה מעצבים לבין שיפור ביצועים והגברת האחריות³⁹.

חוזר מנכ"ל בנושא הערכת עובדי הוראה (וגננות) מ-2014 אשר היה בתוקף במועד הביקורת הקודמת (להלן - חוזר הערכת עובדי הוראה)⁴⁰ קבע כי גננות מוערכות על פני רצף הקריירה לשם השגת שלוש מטרות: (א) לשם סיום התמחות; (ב) לשם קבלת קביעות (גמר ניסיון); (ג) ולשם קביעת הזכאות לקידום בדרגה (בין דרגות 6 - 9). כמו כן, קבע החוזר כי נוסף על מטרות אלה, המפקחת על גני הילדים רשאית להעריך גננת על פי שיקולי הפיקוח, כחלק מהאחריות הפדגוגית לשיפור איכות העבודה בגן הילדים.

נושא זה לא נבחן בביקורת הקודמת, אך נבחן בדוח זה בעקבות עדכון חוזר מנכ"ל להערכת עובדי הוראה שפורסם באפריל 2021⁴¹. בחוזר המעודכן הושמט הסעיף המאפשר הערכה לפי שיקול דעתה של המפקחת (שלא בהכרח לצורך אחת משלוש המטרות המוגדרות) ונותרה הדרישה לשלושת המועדים האחרים שבהן הגננות יוערכו.

כיוון ששניים מהמועדים להערכת הגננות - סיום התמחות וגמר ניסיון - הם אירועים שמתרחשים רק פעם אחת בתקופת עבודת הגננת, סמוך למועד תחילת עבודתה, הרי הדרישה היחידה לביצוע הערכה שוטפת היא במעבר בין הדרגות, בהתאם לסולם דרגות הקידום לגננות.

הדרישות לקידום גננת מדרגה לדרגה הן: פרק זמן מזערי (פי"ם) לשהות בדרגה, שעות פיתוח מקצועי שעל הגננת לעבור וכן קבלת הערכות חיוביות מהמפקחת. גננות שאינן בעלות תואר

39 חוזר מנכ"ל, **הערכת עובדי הוראה**, 25.4.21, המהווה תיקון לחוזר מנכ"ל עה/3(ב), **נוהל הערכה של עובדי הוראה וניהול**, 2.11.14.

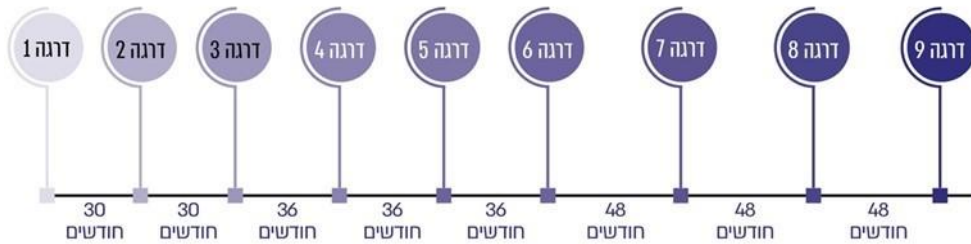
40 חוזר מנכ"ל עה/3(ב), **נוהל הערכה של עובדי הוראה וניהול**, 2.11.14 - אשר תוקן כאמור בחוזר מנכ"ל, **הערכת עובדי הוראה**, 25.4.21.

41 ראו הערת שוליים 39.



אקדמי נדרשות לפז"ם של 48 חודשים במעבר בין כל אחת מהדרגות (בדרגות 1 עד 9), והפז"ם לגננות בעלות תואר אקדמי הוא בין 30 ל-48 חודשים כמוצג להלן⁴²:

תרשים 6: פרק הזמן לקידום בדרגה לגננת בעלת תואר אקדמי



על פי חוזר מנכ"ל להערכת גננות, אפריל 2021.

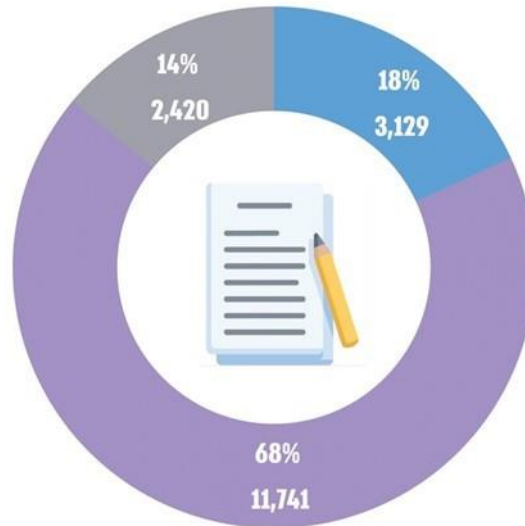
עולה מכך שגננת בעלת תואר אקדמי תגיע לדרגת השיא שלה לאחר 312 חודשים - 26 שנים (בתנאי שתעמוד בשאר הדרישות), ובתקופה זו היא תוערך לקראת כל קידום בדרגה⁴³; עם הגעתה לדרגת השיא ביצועיה לא יוערכו עוד; אם הגננת לא תעמוד בדרישות הפיתוח המקצועי שלה, כלומר לא תשתלם בתקופה זו, היא לא תוכל להתקדם בדרגות ולכן ביצועיה לא יוערכו. מכאן שלכאורה, ייתכן מצב שבו גננת שהחלה לעבוד בגיל 30, תגיע לדרגת השיא בגיל 56 (לאחר 26 שנות עבודה) - ועד למועד פרישתה היא לא תוערך עוד. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם תפיסת המשרד הקבועה בחוזר להערכת עובדי הוראה, שלפיה עובדי הוראה נדרשים להערכה על פני כל רצף הקריירה. בתרשים שלהלן מוצגות הערכות לגננות שביצע המשרד בתקופה 2019 - 2021.

42 יובהר כי יש מקרים שבהם אפשר לקצר את משך הזמן שבה גננת תשהה בדרגה - קיצור פז"ם. התרשים אינו עוסק במקרים אלה.

43 גננת לא אקדמאית תגיע לדרגת השיא לאחר 384 חודשים - 32 שנה.



תרשים 7: התפלגות ההערכות לגננות על פי מטרת ביצוען, 2019 - 2021⁴⁴



■ מועמדות לסיים התמחות ■ מועמדות לקידום בדרגה ■ מועמדות למתן קביעות

על פי נתוני משרד החינוך, האגף הקדם-יסודי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2019 - 2021 לא בוצעו ההערכות שלא לאחת משלוש המטרות שהוזכרו בחוזר המנכ"ל, ומרבית ההערכות (68%) בוצעו למטרת קידום בדרגה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא פועל בעניין ביצוע הערכת גננות על פי הסכם קיבוצי ("אופק חדש") וכי הוא מעודד את המפקחות ליישם תהליכי הערכה לקידום הגננות בכל עת.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הצורך לעדכן את מנגנון ההערכה שנקבע בחוזר המנכ"ל בנושא הערכת עובדי הוראה (וגננות), ולכלול בו מרכיבי הערכה שמטרתם לא רק מתן קביעות או קידום בדרגה, אלא גם הערכה שוטפת, שמטרתה לשפר את עבודת הגננות, את התנהלות גני הילדים ואת טיב מערכת החינוך לגיל הרך.

הערכת גננות בהתאם למודל ההערכה החדש

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי המשרד גיבש תהליך הערכה לגננת ותכנן להפעילו משנה"ל התשע"ה (2014 - 2015). תהליך ההערכה כולל היכרות של המפקחת עם מהלך הערכת הגננת, שיחת הכנה להערכה (בין המפקחת לגננת) שבה המפקחת גם תציג לגננת את כלי ההערכה (מטרותיו, חשיבותו ועקרונותיו), תצפיות על עבודת הגננת, שיחת משוב

44 נבחנו רק הערכות שביצעו מפקחות או מנהלות אשכול גנים, ולא הערכות שביצעו הגננות עצמן או חונך.



לאחר ההערכה ותייעוד התהליך בכתב⁴⁵. עם זאת בשל העומס המוטל על המפקחות והזמן הדרוש לשם יישום הערכה איכותית, תהליך הערכה זה לא היה ישים. המשרד ציין כי הוא עדכן את תהליך ההערכה כך שיעמוד במבחנים של היתכנות ושימויות ביוני 2014 (להלן - המודל החדש או המודל). עם זאת, בתחילת שנה"ל התשע"ה, מועד שבו היה על המשרד להתחיל להעריך גננות על פי המודל החדש, טרם נבנו מרכיבים מרכזיים בתשתית ליישום מודל ההערכה החדש: הגננות המלוות לא אותרו ולא הוכשרו, והמפקחות עדיין לא התנסו בשימוש במודל החדש.

דוח מעקב רה"ם: בדוח מעקב רה"ם צוין בנוגע להערכת הגננות כי נכון לשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) כל המפקחות מבצעות הערכה באמצעות הכלי להערכת גננות. דוח מעקב רה"ם לא התייחס לגננות המלוות.

ביקורת המעקב: חוזר הערכת עובדי הוראה אשר עודכן כאמור ב-2021 קובע כי הערכת הגננת יכול שתיעשה בידי מפקחת גני הילדים או מנהלת אשכול הגנים. ההערכה מתבססת על תצפיות בגן ובזירות נוספות על פי בחירת המפקחת על גני הילדים או הגננת, והיא מצריכה כמה תצפיות⁴⁶, שיחת משוב ומילוי ההערכה.

בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2019 - 2021:

- בוצעו הערכות ל-14,828 גננות⁴⁷ מתוך 17,187 שבחינוך הרשמי (86%) ול-2,359 גננות לא בוצעה הערכה (כ-14%);
- ב-184 גנים המשתייכים לחינוך הממלכתי החרדי (ממ"ח), מתוך 4,327 גנים (4.3%) שבמחוז החרדי, עברו הגננות תהליכי הערכה;
- מרבית המפקחות ביצעו הערכה לגננות שבאחריותן, ו-14 מתוך 134 מפקחות (כ-10%) לא ביצעו הערכות⁴⁸.

מכלל הדברים עולה כי נכון למועד ביקורת המעקב, מודל ההערכה במתכונתו הנוכחית שופר, הוגדר ומרבית המפקחות (90%) עבדו על פיו וכך גם מרבית הגננות (86%) הוערכו באמצעותו בשלוש השנים 2019 - 2021.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי מרבית הגננות שלא הוערכו הן גננות שנעדרו מהגן מסיבות שונות ובהן סיבות רפואיות או חופשות לידה. בנוגע למחוז החרדי, הגננות שהוערכו מועסקות בגנים של החינוך הממלכתי-חרדי, ועליהן חל הסכם אופק חדש. עוד הוסיף המשרד כי יש גננות

45 ראו הערת שוליים 40.

46 הכלי להערכת גננות קובע כי נדרשות 2 תצפיות להערכה לקביעות (ראו הערת שוליים 39).

47 הערכות אלה אינן כוללות הערכות שבוצעו ל-209 גננות בחינוך המוכשר, הערכות שבוצעו בחינוך המיוחד, וכן הערכות נוספות שבוצעו על ידי חונך או על ידי הגננת עצמה כהערכה עצמית.

48 יובהר כי אין הדבר אומר שאותן גננות (שבאחריות אותן 14 המפקחות) לא הוערכו, אלא שיתכן שגננות אלה הוערכו על ידי גורם אחר.



העובדות בכמה גנים ולכן הן מוערכות בידי מפקחת על אחד מהגנים בלבד ולא בידי המפקחות על הגנים האחרים.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך ישלים את הצעדים הנדרשים כדי שכל הגנות יוערכו לפי מודל הערכה החדש. מומלץ גם שהוא יוודא שכל הגנות (ובפרט הגנות המועסקות בגנים המשתייכים לחברה החרדית), יעברו הערכה בהתאם לנהלים המעודכנים. עוד מומלץ כי המשרד יטמיע את שלב הערכת הגנות במחוז החרדי ויקבע יעד לביצוע ההערכות.

הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן

המרכיב המהותי ביותר בקביעת איכות הטיפול בילדי הגיל הרך הוא איכות הצוותים המטפלים בהם - רמת ההשכלה, ההכשרה והניסיון שלהם⁴⁹. כאמור, אחד ממדדי האיכות למסגרות הגיל הרך שבהם מתמקד ה-OECD הוא מדד האיכות המבנית הבוחן, בין היתר, את נושא התקינה: גודל הקבוצה, יחס מבוגרים-ילדים⁵⁰ והרכב הקבוצה. מחקרים שנערכו משנות השמונים ועד היום מלמדים כי למשתני התקינה בחינוך לגיל הרך - ובהם היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות בגן ודרישות ההכשרה של הצוות - יש השפעה מכרעת על איכות החוויה של ילדים בגן ועל התפתחותם הרגשית, החברתית והקוגניטיבית. עוד מצאו מחקרים כי לגודל הכיתה ולאיכות המורה בגן ובכיתות הנמוכות השפעה של ממש על ציוני מבחני הערכה בכיתות הגבוהות יותר בבית הספר, וכן על תפקודים שונים בחיים הבוגרים⁵¹.

49 מנואל טרכטנברג, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, "היפוך הפירמידה" חוון ומדיניות לגיל הרך בישראל, מרץ 2019, עמ' 27.

50 ראו גם דנה וקנין - מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים, יולי 2020, עמ' 19.

51 מרים מבורך וטלי איסוביץ, אינדיקטורים לגן במיטבו במערכת החינוך הקדם-יסודית, ספטמבר 2017.



הצוות החינוכי - תקנים, העסקה ונוכחות

התקן הקובע את היחס בין מספר המבוגרים בגן (גננת וסייעות) למספר הילדים בו

לצורך רישוי במשרד החינוך "גן" מוגדר כמסגרת שבה מתחנכים לפחות 11 ילדים מעל גיל 3. מספר הילדים בגן לא יעלה על 35 ילדים ויהיה בהתאם לקבוע ברישיון הגן. צוות הגן כולל בדרך כלל גננת המנהלת את הגן, גננת משלימה (הממלאת את מקומה של הגננת המנהלת ביום החופשי שלה), עוזרת לגננת שנקראת גם סייעת, וסייעת משלימה (המחליפה את מקומה של הסייעת ביום החופשי שלה).

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי התקן הקבוע לגן של 35 ילדים הוא גננת וסייעת (יחס 2:35), וזאת בכל שלבי הגיל 3 - 6. תקן זה היה גבוה מהמוצע המקובל במדינות המפותחות. עוד צוין כי המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל - ועדת דוברת מ-2005⁵² להקטנת היחס בין מספר הילדים לצוות לא אומצו וכי המשרד לא דן בשינוי התקן הקיים ליחס מבוגר לילד בגן. כמו כן, המשרד לא נתן תשובה מנומקת לדחיית המלצות המקצועיות של האגף הקדם-יסודי להגדיל את הצוות החינוכי כדי להיענות לצרכים הייחודיים לבני 3 עם היישום המלא של חוק לימוד חובה מגיל זה. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בבחינה מחודשת של תקני הצוות בגנים (ביחס למספר הילדים), ובפרט בקרב ילדים בני 3 - 4.

עוד צוין בביקורת הקודמת כי רשויות מקומיות חזקות ממנות לעיתים ממקורותיהן סייעת שנייה בגני ילדים לגילי 3 - 4. משרד מבקר המדינה המליץ אז למשרד החינוך לשקול להתחשב בקריטריונים לתקצוב הגיל הרך במדד הטיפוח, בדומה לשיטת התקצוב של בתי הספר, דהיינו הפעלת מדד שלצד הרמה החברתית-כלכלית של הרשות יתבסס גם על הרקע השונה של כל ילד וילד, וכן על גובה ההקצאה התקציבית של הרשות המקומית לחינוך.

דוח מעקב רה"ם: משרד החינוך ציין כי בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) תוקצבה סייעת שנייה בגנים שבהם 30 ילדים ויותר (במסגרת רפורמת סייעת שנייה).

ביקורת המעקב: נכון ל-2021, התקן הקובע את היחס בין מספר הילדים בגן לאנשי הצוות לא השתנה - בגן שבו מתחנכים 35 ילדים התקן הוא גננת אחת וסייעת אחת. יתר על כן, בעקבות רפורמת הסייעת השנייה, שהחלה לפעול בשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016), בגני ילדים רשמיים שבהם מתחנכים לפחות 30 ילדים בני 3 - 4 מועסקת סייעת נוספת בתקצוב משרד החינוך בתנאי שלא משולבים בגנים אלה גם ילדים בני 5 - 6⁵³.

52 ועדת דוברת היא ועדה ציבורית אשר מונתה ב-21.9.03 על ידי ממשלת ישראל, "במטרה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תוכנית שינוי כוללת - פדגוגית, מבנית וארגונית - וכן על התוויית דרך ליישומה". הוועדה ידועה גם בשם "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל".

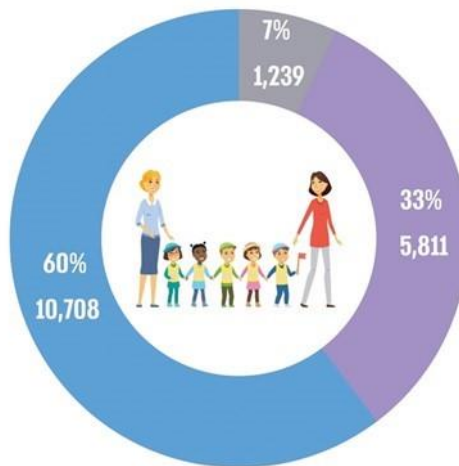
53 משרד החינוך - פורטל בעלויות ורשויות חינוך, **רישום לגני הילדים והפעלתם**. [\[קישור לאתר האינטרנט\]](#).



בביקורת המעקב עלה גם כי בשנה"ל התשפ"א, לאחר שיושמה רפורמת הסייעת השנייה - ב-66% מכלל הגנים (11,756 גנים), שבהם התחנכו 315,643 ילדים, עמד מספר אנשי הצוות על 2 בלבד - גננת וסייעת שהמשרד השתתף בתקצוב העסקתן⁵⁴. יצוין כי יש רשויות מקומיות שממנות ממקורותיהן תוספת של סייעת שנייה גם בגנים שלא זכאים לכך.

בביקורת המעקב עלה כי בגני הילדים לגילי 3 - 4 עמד הממוצע על שני אנשי צוות ל-25 ילדים. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות הגנים לגילי 3 - 4, לפי היחס שבין מספר הילדים המתחנכים בהם לאנשי הצוות⁵⁵.

תרשים 8: התפלגות הגנים לגילי 3 - 4, לפי היחס שבין מספר הילדים לאנשי הצוות בגן, התשפ"א



■ 2 אנשי צוות ל-25-35 ילדים (או יותר) ■ 2 אנשי צוות ל-26 עד 34 ילדים ■ 2 אנשי צוות ל-35 ילדים (או יותר)

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במרבית הגנים (93%) היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות טוב יותר מהיחס הנדרש על פי התקן (אשר הינו כאמור 2:35), וזאת אף שתקן אנשי הצוות בגן ילדים לא השתנה מאז הביקורת הקודמת.

54 הנתון אינו מתייחס לסייעות בתקצוב מלא של הרשויות או הבעלויות, שכן למשרד ולמרכז השלטון המקומי אין מידע לגביהן.

55 בחינוך הרגיל (לא המיוחד) ובגנים שבהם מעל 11 ילדים בלבד. כדי לחשב את הממוצע, הובאה בחשבון גננת אחת לכל גן ילדים. את מספר הסייעות המתקצבות מסר משרד החינוך.

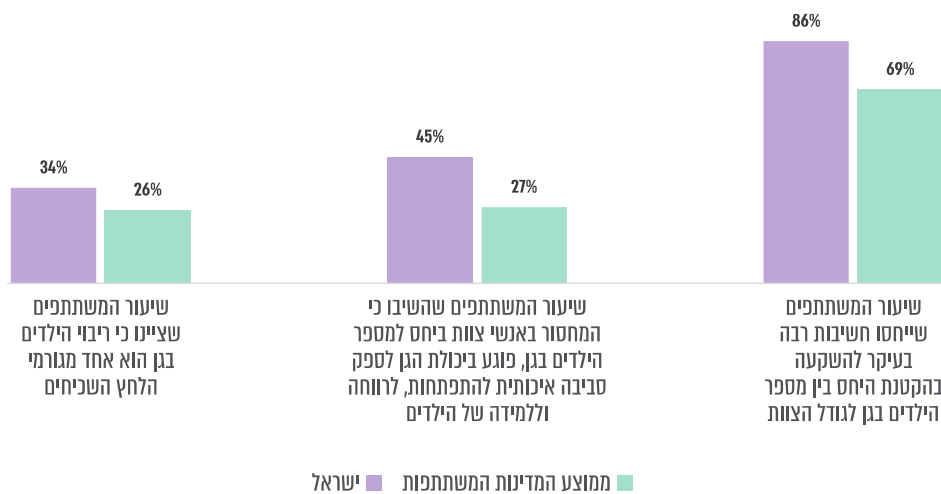


מידת תיקון הליקוי



מחקר טאליס (2018): מחקר טאליס, שנערך לאחר יישום רפורמת הסייעת השנייה, העלה כי מספר הילדים הממוצע בגנים בישראל היה כ-29, 50% יותר מן הממוצע במדינות שהשתתפו במחקר (שבהן מספר הילדים הממוצע בגן היה 20). עוד עלה במחקר שמספר אנשי הצוות בגני הילדים בישראל עמד על כ-5 (כולל גננת מחליפה וסייעת מחליפה)⁵⁶, והוא נמוך בכ-23% ממספרם בשאר המדינות שהשתתפו במחקר (שעמד על כ-7). בתרשים שלהלן מוצגים ממצאים נוספים שעלו מהמחקר.

תרשים 9: השפעת היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות על גני הילדים, טאליס 2018



על פי נתוני מחקר טאליס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

56 יש לציין כי הדיווח על מספר חברות צוות הגן כולל כנראה גם את חברות צוות הגן בצהרונים או לחלופין את מספר אנשי הצוות הכולל בגן (ולא ביום מסוים), ואין משמעות הדבר כי כל חברות הצוות נמצאות במקביל בגן ביום העבודה. עם זאת, ראמ"ה ציינו כי הדבר איננו ייחודי לישראל וכי הוא מתקיים גם במדינות נוספות שהשתתפו במחקר, ולכן ביצעו את השוואה האמורה.



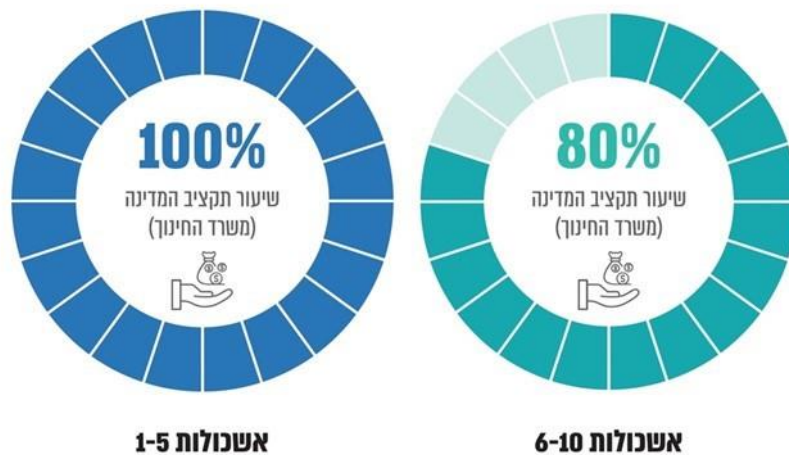
מהתרשים עולה כי העובדה שבישראל, יחסית למדינות האחרות שנבדקו, יש פחות אנשי צוות ביחס למספר הילדים בגן משפיעה על העמדות שהציגו המשתתפים מישראל, הסבורים יותר מהמשתתפים האחרים כי הדבר מגביר את הלחץ, פוגע ביכולת לייצר סביבה איכותית להתפתחות, רווחה ולמידה של הילדים וכי לדעתם חשוב לצמצם יחס זה.

מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשפר את היחס המספרי בין מספר הילדים המתחנכים בגני הילדים לבין מספר אנשי הצוות, גם נוכח היחס הקבוע במדינות העולם המפותחות, בין באמצעות הקטנת כיתות ושינוי מבנה התפעול שלהן ובין באמצעות תגבור אנשי הצוות.

רפורמת סייעת שנייה

מטרת רפורמת הסייעת השנייה היא לקדם את החינוך בגיל הרך (3 - 4) ולהעניק תנאים הולמים להתפתחות מיטבית, יחס חם ואישי יותר וסביבה חינוכית ועשירה יותר. הרפורמה כללה גיבוש של מעטפת פדגוגית לשיפור איכות החינוך בהתאם לצורכי הילד ותקצוב של הסייעת השנייה על פי כללים שנקבעו. מנגנון התקצוב נקבע על פי מתכונת דיפרנציאלית, בהתאם לדירוג האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ובהשלמת מימון מצידה (מאצינג) כמפורט בתרשים שלהלן.

תרשים 10: תקצוב סייעת שנייה⁵⁷

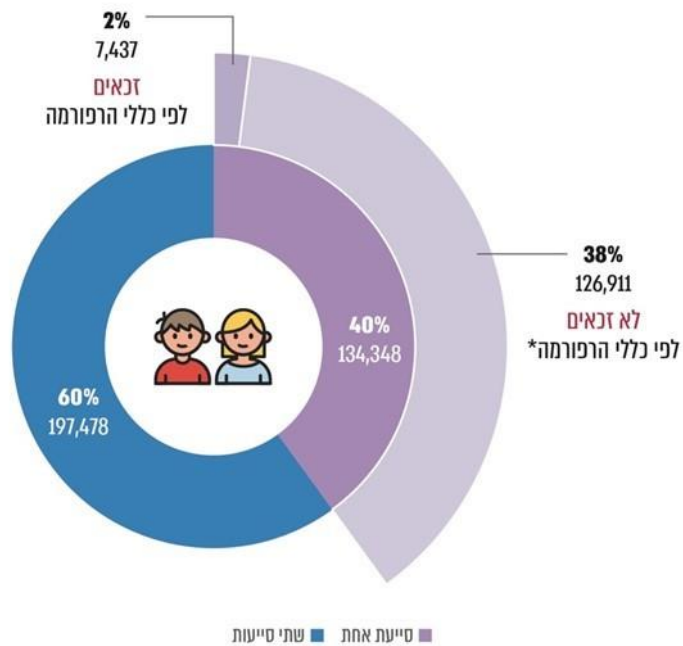


בביקורת המעקב עלה כי גם לאחר יישום רפורמת הסייעת השנייה, בחלק מהגנים שבהם התחנכו ילדים בני 3 - 4 המשרד לא תקצב סייעת שנייה, אף שחלקם היו זכאים לכך לפי כללי הרפורמה, כמוצג בתרשים שלהלן בנוגע לשנה"ל התשפ"א.

57 משרד החינוך - תחום עלויות ותקציב חינוך מוניציפלי, השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשע"ט, 2019.



תרשים 11: מספר הילדים בני 3 - 4 (ושיעורם מכלל הילדים באותם גילים) על פי מספר הסייעות המתוקצבות בגן שבו הם מתחנכים, התשפ"א



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא זכאים לפי כללי הרפורמה משום שהם מתחנכים בגנים שבהם פחות מ-30 ילדים או משום שהם מתחנכים בגנים רב-גיליים (שבהם יש גם ילדים בני 5 - 6).⁵⁸

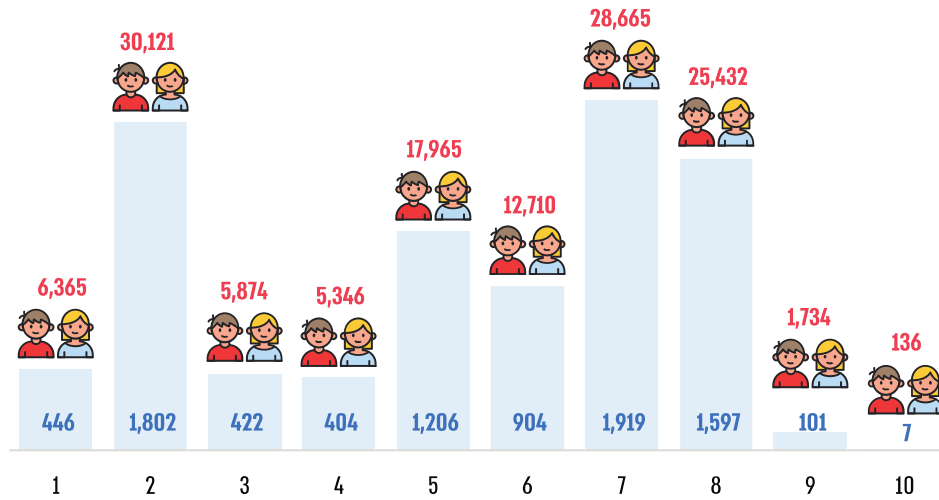
מהתרשים עולה כי בשנת 2021, 60% מהילדים הצעירים בני 3 - 4 התחנכו בגנים שבהם שתי סייעות שמשרד החינוך תקצב אותן. ואילו 134,348 ילדים בני 3 - 4 התחנכו בגנים שבהם סייעת אחת; 2% מכלל הילדים בגילים אלה (7,437 ילדים) היו זכאים לסייעת שנייה לפי כללי הרפורמה, אך לא קיבלו זכאות זו.

רפורמת הסייעת השנייה לפי האשכולות החברתיים-כלכליים: בתרשים שלהלן מוצג מספר הגנים לגילי 3 - 4 ומספר הילדים בגנים אלה שהמשרד תקצב בסייעת אחת בלבד בשנה"ל התשפ"א, לפי האשכול החברתי-כלכלי שאליהם הם משתייכים.

58 1,229 ילדים מתחנכים בגנים שבהם יותר מ-30 ילדים בני 3 - 4, אך מתחנכים באותם גנים בין ילד אחד לשלושה ילדים בני 5 - 6, ולכן הם אינם זכאים לסייעת שנייה על פי כללי הרפורמה.



תרשים 12: מספר הגנים לגילי 3 - 4 ומספר הילדים בגנים אלה שבהם הועסקה סייעת אחת, לפי האשכול החברתי-כלכלי, התשפ"א



האשכול החברתי - כלכלי

מספר הילדים בני 3 - 4 באותם גנים מספר הגנים

על פי נתוני האגף הקדם-יסודי, בעיבוד משרד מבקר המדינה. יצוין כי הנתונים בדבר האשכול החברתי-כלכלי של היישובים שבהם פועלים הגנים מתבססים על נתוני משרד החינוך שהופקו ב-2021. נתונים אלה מבוססים על המדד החברתי-כלכלי לשנת 2015, ולא על המדד המעודכן ל-2017.

מהתרשים עולה כ-42% מהילדים בני 3 - 4 שאין בגנים שלהם סייעת שנייה שמשרד החינוך מתקצב אותה, מתחנכים בגנים שפועלים ברשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים הגבוהים: 7 - 10; כ-27% מהילדים מתחנכים בגנים המשתייכים לאשכולות הביניים: 4 - 6; וכ-32% באשכולות הנמוכים: 1 - 3.

על משרד החינוך לוודא כי כל הגנים הזכאים לסייעת שנייה מתקצבו אך יקבלו זאת. עוד מומלץ שהמשרד יזהה את גני הילדים שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ושלא זכאים לסייעת שנייה, אך מבחינת מאפייניהם, לתוספת סייעת יכולה להיות תרומה רבה לקידום הילדים, ובהתאם לכך יבחן פתרון חלופי הולם, זאת בהתחשב בכך שרשויות מקומיות אלו יתקשו לממן בעצמם תוספת של סייעת שנייה באותם הגנים.



מידע על כוח האדם המועסק בגני הילדים

משרד החינוך הוא המעסיק של הגננות בגני הילדים בחינוך הרשמי, ועל כן יש לו מידע עליהן. לא כך הדבר בנוגע לסייעות (בכל הגנים) ובנוגע לגננות בחינוך המוכשר, שהמעסיק שלהן הוא הרשות המקומית או הבעלות הפרטית. אומנם המשרד מתקצב תקנים של גננות שהבעלויות מעסיקות וכן משתתף בתקצוב תקנים של סייעות שהרשויות מעסיקות, ואולם אין לו מידע על העסקתן בפועל.

אנשי צוות נוספים בגני הילדים הם אלו שהרשויות המקומיות לעיתים מעסיקות - אם כהשלמת סייעת שנייה בגנים שאינם מתוקצבים לצורך כך, אם כשהשלמת הסייעת השנייה בגנים גם בימי שישי - העסקה שמשרד החינוך אינו מממן, ואם לצורך תגבור אחר שמוצאת הרשות המקומית לממן מתקציביה. מטבע הדברים תוספת איש הצוות מצד הרשות המקומית שכחה יותר ברשות מקומית חזקה שמקורות המימון שלה מאפשרים זאת.

יצוין שבהחלטת הממשלה מ-2013⁵⁹ בנושא "שקיפות בתקציבי החינוך" נקבע כי החל משנה"ל התשע"ד (עוד לפני הרפורמה) יפרסם משרד החינוך אחת לשנה דוח "הסוקר את נתוני כלל המשאבים שהועברו בשנת הלימודים למוסדות החינוך ברמת מוסד חינוך וברמת תלמיד". על פי ההחלטה, על משרד החינוך לכלול בדוח נוסף לנתוני המשרד, גם נתונים מהרשויות המקומיות והבעלויות הפרטיות ולהציג ניתוחים לפי סוגי פיקוח, מגזרי אוכלוסייה, שכבות גיל, רשויות מקומיות, אשכול חברתי-כלכלי ועשירוני טיפוח.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי המשרד אינו מרכז את הנתונים על הרכבו של הצוות החינוכי בגני הילדים, ולפיכך אין בידיו את המידע על מלוא המשאבים העומדים לרשות הגנים. בהיעדר המידע המשרד גם אינו יכול לנקוט פעולות לצמצום הפערים בין הגנים שהייתה בהם סייעת נוספת במימון הרשויות (נכון למועד הביקורת הקודמת עדיין לא הופעלה רפורמת הסייעת השנייה) לבין הגנים שלא הייתה בהם, ובכך הותיר בעמדת נחיתות את ילדי הגנים ברשויות המצויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה שעל אף החלטת הממשלה, הרשויות המקומיות והבעלויות הפרטיות אינן מדווחות באופן שוטף ומלא על מספר הגננות המועסקות בגני המוכשר ועל מספר הסייעות המועסקות בגנים. התוצאה היא שלמשרד החינוך אין מידע מלא בנושא. בפועל, אין שום גורם המחזיק במידע זה, גם לא מרכז השלטון המקומי.

בהיעדר מאגר נתונים איכותי על כוח האדם שמועסק בפועל בגני הילדים, תשתית המידע של המשרד אינה שלמה ולכן אינה מאפשרת ניתוח אמין של מאפייני הצוותים, לרבות בהקשר ליחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגן - למשל לפי מגזרים, מצב חברתי-כלכלי, מדדי טיפוח, וגילי הילדים - מידע החיוני למקבלי ההחלטות.

59 החלטת הממשלה 167 (13.5.13).



מידת תיקון הליקוי



על משרד החינוך והרשויות המקומיות לפעול בהתאם להחלטת הממשלה בנושא "שקיפות בתקציבי החינוך" מ-2013, ולהעמיד מאגר מסודר של מידע על מלוא התקציבים המועברים לגני הילדים ועל כוח האדם המועסק בגני הילדים. מאגר זה יאפשר לנתח לפי סוגי פיקוח, מגזרי אוכלוסייה, שכבות גיל, רשויות מקומיות ואשכול חברתי-כלכלי, ויעמיד לפני משרד החינוך את הבסיס הנדרש לשם בניית תוכנית לצמצום פערים בגני הילדים.

נוכחות והיעדרות של צוותי החינוך בגני הילדים

נושא הנוכחות והיעדרות של צוות גני הילדים לא נבחן במסגרת הביקורת הקודמת, והוא מתווסף לביקורת זו.

בשנים 2016 - 2017 עמד היקף היעדרות הממוצע של גננות שהמשרד מעסיק על כ-100 שעות בשנה לגננת⁶⁰. היקף משרה מלאה של גננת הוא כ-30 שעות שבועיות. כלומר גננת נעדרת בממוצע יותר משלושה שבועות בשנה (16.6 ימים)⁶¹.

דיווחי הנוכחות של צוות הגן נעשים על פי הגורם המעסיק: הגננות מדווחות למעסיקן - משרד החינוך או הבעלויות (במקרה של החינוך המוכשר), והסייעות מדווחות לרשויות המקומיות. גננת המועסקת על ידי משרד החינוך מדווחת במערכת הדיווח לגננות - מדגנ"ט על נתוני הפעילות שלה לרבות שעות נוספות, היעדרויות ושעות מילוי מקום. על פי הדיווחים משולם השכר של הגננת וגם של מי שמילאה את מקומה בהיעדרותה.

עולה מכך שלמשרד החינוך יש מידע על נוכחות והיעדרות של גננות שהוא מעסיק ואין לו מידע כזה על גננות וסייעות שהבעלויות או הרשויות מעסיקות אותן.

60 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **היעדרויות של עובדי הוראה לפי תכונות נבחרות**, 19.9.17. קובץ רב-שנתי שהוכן בלמ"ס על סמך עיבוד נתונים מתוך קובצי היעדרויות שנתיים המתקבלים ממשרד החינוך. עובדי הוראה המלמדים ביותר מגן ילדים או בית ספר אחד נכללים בספירת המשרות לפי מספר גני הילדים או בתי הספר שבהם לימדו. שעות היעדרות אינן כוללות שעות בגין חופשת לידה, חופשת היריון או מחלה ממושכת.

61 יובהר כי היעדרות נספרת בהתחשב בחמישה ימי העבודה בשבוע. 30 שעות שבועיות עבור כל עובד לחלק לחמישה ימי עבודה בשבוע (משום שלכל גננת יש יום חופשי אחד) = כל גננת עובדת במשרה מלאה במשך שש שעות ביום. 100 שעות היעדרות לחלק לשש שעות עבודה ביום בסה"כ כ-16.6 ימי היעדרות מעבודה.



מאגר ממלאות מקום לגננות ולסייעות: על פי תקנון שירות עובדי הוראה⁶², בכל כיתת גן ילדים חייבות להימצא שתי עובדות, גננת ועוזרת לגננת (סייעת). התקנון קובע הנחיות בדבר מילוי מקום הגננת והסייעת, כפי שסוכם בוועדה משותפת למשרד החינוך, למרכז השלטון המקומי ולהסתדרות המורים. על פי ההנחיות, במקרה של היעדרות גננת או סייעת, יש להבטיח מילוי מקום באופן הזה: כל בעלות על גן (רשות מקומית או בעלות פרטית) תקבע גורם אחראי לטיפול בהיעדרות גננת או סייעת שאליו יש לפנות במקרה של היעדרות; כמו כן בתחילת שנת הלימודים על הבעלות או הרשות המקומית להכין רשימה של ממלאי מקום אפשריים במקרים של היעדרות. עם היוודע לגננת או לסייעת על היעדרותה הצפויה, עליה להודיע על כך לאחראי שמונה (באופן ישיר או דרך הבעלות או הרשות המקומית, הכול כקבוע בתקנון), ועל האחראי לשלוח ממלאת מקום מהרשימה שהוכנה.

בביקורת המעקב עלה כי שלא בהתאם לתקנון שירות עובדי הוראה, את משימת איתור ממלאת מקום לגננת מבצעת לרוב המפקחת. כיוון שבממוצע לכל מפקחת יש 127 גנים (ראו הרחבה בהמשך) וכיוון שבממוצע כל גננת נעדרת יותר מ-16 ימים בשנה, הרי שמשימה זו מצריכה קשב רב ועיסוק מתמיד של המפקחת, ועולה חשש כי היא באה על חשבון משימות אחרות שלה.

האגף לחינוך קדם-יסודי מסר לצוות הביקורת כי הניסיון לגבש מאגר קבוע של ממלאות מקום לא צלח, בין השאר כי היה קשה לאתר גננות אשר מוכנות למלא מקום בפריפריה הגיאוגרפית המרוחקת. עוד ציין האגף שלמעט שני ימי הדרכה, ממלאות המקום שבמאגר לא עברו הכשרה וכי להן כישורים חלקיים לשמש כגננות.

מילוי מקום של גננת ע"י סייעת ומילוי מקום של סייעת: מרכז השלטון המקומי קבע במסמך להגדרת תפקיד הסייעת כי אחד מתפקידי הסייעת הוא להחליף את הגננת בהיעדרה ובהיעדר גננת מחליפה.

בביקורת עלה כי במקרים שבהם גננת נעדרת (ולא נמצאה גננת מחליפה), לעיתים תחליף אותה הסייעת של הגן, ואז הגן עלול לפעול בתקן חסר. גן עלול לפעול בתקן חסר גם כאשר סייעת נעדרת ולא נמצאה לה מחליפה.

ממחקר מלווה שערכה ראמ"ה לרפורמת הסייעת השנייה מ-2020 (להלן - מחקר מלווה לרפורמת הסייעת השנייה)⁶³ עלה כי כ-20% מהסייעות דוברות העברית וכ-13% מהסייעות דוברות הערבית דיווחו כי הן התבקשו למלא מקום בגן אחר, במקום בגן הקבוע שבו הן עובדות כסייעות. גם מנהלי המחלקות של גני ילדים ברשויות התייחסו לסוגיה זו במחקר המלווה, וכך ציינה אחת מהם: "יש בעיה חמורה של החלפות מקום... זה דבר שקורה הרבה ואז יש גנים שרוב הזמן ללא סייעת נוספת". מנהלת אחרת ציינה כי "בממוצע [ביום] כ-10% מהגננות לא מגיעות

62 תקנון שירות עובדי הוראה הוכן ע"י משרד החינוך והוא מפרט את תנאי השירות והשכר של עובדי הוראה בכל הרבדים והמגזרים. ס' 2.1.8 לתקנון שירות עובדי הוראה - מילוי מקום.

63 ראמ"ה, רפורמת "סייעת שנייה" בגני הילדים - תפיסות של גננות וסייעות בנוגע לאופן יישום הרפורמה ולשביעות הרצון ממנה בשנה"ל תשע"ז, ינואר 2020.



ואין מי שישלים את הפער הזה. לפעמים אנחנו משתמשים בסייעות מחליפות זו בעיה יום-יומית".
גננות שהשתתפו בראיונות עומק שערכה ראמ"ה ציינו דברים דומים⁶⁴.

מתוך האמור עולה כי למשרד החינוך, וכן למרכז השלטון המקומי, אין מידע מלא על כל ההיעדרויות של צוות הגן, שעל פי הנתונים הן בשיעור רחב ויום-יומי, לכן הם לא יכולים לאמוד את היקף התופעה. תופעת ההיעדרויות של צוותי גני הילדים מקשה על תפעול איכותי של הגן, הן בשל כך שהצוות נדרש לפעול בתקן חסר והן בשל כך שאנשי הצוות המחליפים אינם מוכשרים לתפקידם.

מומלץ כי המשרד יפעל לאסוף מידע מהבעלויות על היעדרויות ועל מילוי מקום של צוות הגן שהן מעסיקות; מידע שיצטרף לזה שבידו על גננות שהוא מעסיק והן נעדרות מעבודתן. הדבר יאפשר לו לקבל תמונת מצב שלמה על היעדרויות של צוות הגן וכן לקיים בקרה על ניצול התקציב המיועד להעסקתן. עוד מומלץ שהמשרד יסדיר מנגנון יעיל לאיתור ממלאי מקום בגני הילדים.

שילוב בנות שירות לאומי בגני הילדים

שירות לאומי או שירות אזרחי, הנעשה בהתנדבות, משמש לרוב כשירות חלופי לשירות צבאי, ונעשה לרוב במסגרות חינוכיות, רפואיות או בפעילות רווחה.

הביקורת הקודמת: נוכח הממצאים שעלו בביקורת הקודמת בנוגע ליחס בין מספר אנשי הצוות בגן למספר הילדים, ציין סגן החינוך דאז בתגובתו במהלך הביקורת ביוני 2013 כי המשרד מתגבר את צוות הגן באמצעות בנות שירות לאומי, בהתאם לקריטריונים המבוססים על מדד הטיפוח. עם זאת בביקורת הקודמת עלה כי בשנה"ל התשע"ד גייס המשרד 400 בנות שירות לאומי לצורך זה.

משרד מבקר המדינה ציין לחיוב את יוזמת המשרד להגדלת הצוות החינוכי בגן בהוספת בנות שירות לאומי, והמליץ לבחון אם הוספת בנות השירות הלאומי לגני הילדים היא חלופה מספקת להרחבת הצוות החינוכי, בשים לב לחוסר ניסיון ולתחלופתן הגבוהה.

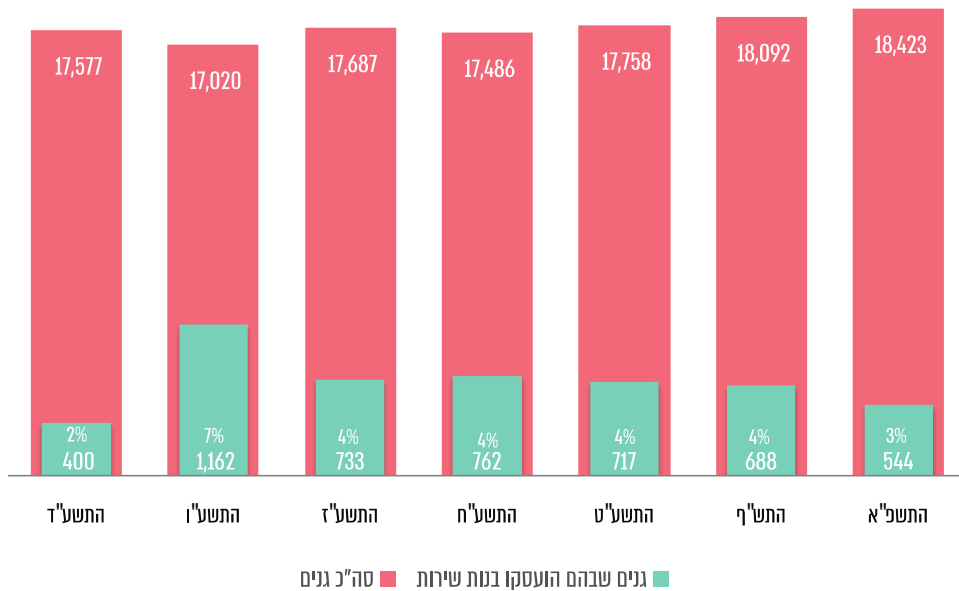
דוח מעקב רה"ם: המשרד ציין כי שולבו בנות שירות לאומי בגנים שבהם פחות מ-30 ילדים.

ביקורת המעקב: בתרשים שלהלן מוצג מספר הגנים שלהם הוקצו בנות שירות לאומי ושיעורם מתוך כל הגנים, בשנים התשע"ד, וכן התשע"ו-התשפ"א.

64 באוקטובר 2021 הכריזה הסתדרות המורים על סכסוך עבודה בשתי רשויות מקומיות, זאת בטענה שהרשות המקומית "לא שולחת בכל מקרה סייעת מחליפה לסייעת נעדרת או לעיתים מוציאה סייעת מגן אחד ומעבירה אותה לגן אחר, כך שהגן של אותה סייעת נותר לפעול בתקן חסר" - הסתדרות המורים, **הודעה על סכסוך עבודה ושבתה**, 13.10.21.



תרשים 13: מספר הגנים שבהם שובצו בנות שירות לאומי ושיעורם מכלל הגנים, התשע"ד, התשע"ו-התשפ"א



על פי נתוני אגף א' (שירות לאומי תיאום ובקרה) במשרד החינוך ונתונים כלליים על הגנים מתוך במבט רחב - מספרים על חינוך⁶⁵, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת התשע"ד עד התשע"ו חלה עלייה ניכרת (190%) במספר בנות השירות הלאומי ששובצו בגני ילדים - מ-400 בשנת התשע"ד ל-1,162 בשנת התשע"ו. עם זאת גם בשנת התשע"ו שובצו בנות השירות הלאומי ב-7% מהגנים; ואולם החל משנה זו חלה מגמת ירידה במספרן וכך בשנת התשפ"א מספרן עמד על 544 (עלייה של 36% בהשוואה למספרן בהתשע"ד); בסה"כ משנת התשע"ד עד התשפ"א חלה עלייה של 1% בשיעור הגנים ששובצו בהם בנות שירות לאומי.

מנתוני משרד החינוך עלה כי שיעור מזערי (כ-1%) מבנות השירות הלאומי שובצו בגנים בחברה הלא יהודית. עוד עלה כי מבין בנות השירות הלאומי ששובצו בגני הילדים בשנים התשע"ו-התשפ"א, מרביתן (למעלה מ-95%) שובצו בגנים של החינוך המיוחד, ולא בגנים הרגילים, למעט בשנה"ל התשע"ו - אז כ-43% מהן שובצו בחינוך הרגיל, אז גם חלה עלייה חדה במספר בנות השירות הלאומי ששובצו בגני הילדים.

האגף לשירות לאומי, תיאום ובקרה במשרד החינוך, מסר לצוות הביקורת כי התגבור של בנות שירות לאומי שימש פתרון זמני במשך שנה אחת בלבד (שנה"ל התשע"ו), עד שהוסדר התקציב של רפורמת סיעת שנייה בגני הילדים. לאחר מכן נותר מספר בנות השירות הלאומי ששובצות

65 מערכת "במבט רחב - מספרים על החינוך" מבוססת על נתוני מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך. נתוני התשפ"א אינם זהים לנתוני האגף הקדם יסודי - שם מספר הגנים בשנה"ל התשפ"א עומד על 17,531.



בגני הילדים מצומצם, ושימש בעיקר כאשר מספר הילדים היה גבולי ולא איפשר להקצות סייעת נוספת בשכר, או בשל אילוצים דומים.

המשרד ציין בתשובתו, כי לקראת שנה"ל התשפ"ג, ולאור המחסור הגדל בצוותי חינוך, הוא בוחן את האפשרות לחזור ולשבץ בנות שירות לאומי גם בגנים בחינוך הרגיל. המשרד הוסיף כי עם זאת, אין די מתנדבות - בשנה זו יפעלו כ-20,000 גנים אך צפויות להתנדב רק 4,000 בנות שירות לאומי במגזר היהודי (בגנים ובבתי"ס). אשר לחברה הערבית - בנות השירות הלאומי משרתות בדרך כלל ביישוב שבו הן מתגוררות, ולכן גני הילדים הן האפשרות הסבירה והמועדפת עליהן.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את שיבוצן של בנות השירות הלאומי בגני הילדים כסיוע לצוות החינוכי, במיוחד בגנים שבהם לא משובצת סייעת שנייה, ובהתאם יבחן דרכים להרחבת שירות זה. לצד התרומה הציבורית שתושג, יש בכך תרומה של ממש כסיוע לצוות הגן וכתרומה אישית למתנדבת.

הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן

הגדרת תפקיד הסייעת

הצוות המקצועי הבסיסי בכל גן במערכת החינוך הוא גננת וסייעת כאמור, והסייעת היא שותפה מלאה לפעילות היום-יומית של הגן. בעבר הוגדרה הסייעת "עוזרת לגננת", היות שעיקר עבודתה היה ככוח עזר לעבודה פיזית בלבד. במשך השנים סבל תפקיד הסייעת בגן מסטטוס תעסוקתי נמוך ולרוב הועסק בו כוח אדם חסר הכשרה מקצועית מתאימה. כיום ההגדרה הרווחת היא "סייעת לגננת", לאור השינוי בתחומי האחריות של הסייעות בגן, שנכללים בהם כיום גם תפקידים פדגוגיים⁶⁶.

לסמנטיקה יש השפעה רבה על התודעה, והיא מקבעת תפיסות חברתיות. לדוגמה, למונח "סייעת" או "מטפלת" יש קונוטציה של עבודה פשוטה, שלא דורשת מיומנות מיוחדת. זו סטיגמה שלא רק ההכשרה בפועל יכולה להסיר, אלא דרוש גם שינוי פורמלי של הגדרת התפקידים⁶⁷.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין כי חוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מ-2001, שגובש בשיתוף משרד החינוך וגורמים אחרים, מגדיר את תפקיד הסייעת ובכלל זה את סדר יום עבודתה, תפקידיה הפדגוגיים, דרישות תפקידה ומתכונת עבודתה.

משרד מבקר המדינה ציין כי משרד החינוך, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי לא הסדירו את תפקידיה של הסייעת באופן המקובל על כל הנוגעים בדבר ולא פעלו להגדרת תפקיד הסייעת באופן קרוב להגדרת תפקיד עובדי הוראה במשרד החינוך, כפי שהמליצה ביולי 2012 ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

עוד הומלץ כי מתוקף אחריותו של משרד החינוך לפיקוח על מוסדות חינוך ועל העסקת עובדי חינוך, ולנוכח החלטות ועדת החינוך, על המשרד לפעול עם משרד הפנים ומרכז השלטון

66 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מעמדן ותנאי העסקתן של סייעות בגני הילדים**, 30.6.14.

67 מנאל טרכטנברג, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, "היפור הפירמידה" חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל, מרץ 2019, עמ' 28.



המקומי ובשיתוף הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - הסתדרות העובדים) להסדרת מעמדם של הסייעות, זאת ברוח המלצת ועדת החינוך להשוות את מעמד הסייעות לזה של עובדי הוראה במשרד החינוך. הסדרה זאת תתרום הן לשיפור עבודת הסייעות בגנים ולחזוק מעמדם המקצועי, הן לשיתוף הפעולה בין הגופים האחראים - בשלטון המרכזי והמוניציפלי - בתחומים שונים של העסקתן במערך הגנים.

משרד מבקר המדינה ציין כי על משרד החינוך מוטלת האחריות לפיקוח על מוסדות החינוך ועל העסקת עובדי חינוך, ובין היתר עמד על חשיבות הגדרת תנאי העסקתן והשוואת מעמדם לזה של עובדי ההוראה במשרד החינוך⁶⁸.

דוח מעקב רה"ם: המשרד ציין כי תפקיד הסייעת עודכן על ידי משרד הפנים ובשיתוף משרד החינוך.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי הגדרת התפקיד של הסייעת, כפי שמופיעה בקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים של בעלי תפקידים במשרד הפנים, עודכנה לאחרונה ב-2015, בשנת פרסום הביקורת הקודמת (להלן - מסמך הגדרת התפקיד)⁶⁹. מסמך הגדרת התפקיד קובע כי הגדרות התפקיד החדשות מחליפות כל הנחיה אחרת המופיעה בחוזר מנכ"ל ובה הנחיות לדרישות סף למשרה ספציפית. כלומר הנחיות אלה גוברות על חוזר המנכ"ל מ-2001, שהיה בתוקף בביקורת הקודמת.

על פי מסמך הגדרת התפקיד, תפקיד הסייעת הוא טיפול בילדי הגן תוך מילוי משימות ארגוניות ופדגוגיות בהנחיית מנהלת הגן וכפוף לתוכנית העבודה של הגן ולמדיניות הרשות המקומית ומשרד החינוך; תחומי אחריותה הם: (א) הכנת הגן לקראת יום לימודים; (ב) אחריות על תחום הזנת הילדים בגן; (ג) מתן סיוע פיזי לילדי הגן ודאגה לניקיונם ורווחתם; (ד) שמירה על ניקיון הגן וסביבתו; (ה) סיוע בשמירה על בטיחות ילדי הגן; (ו) תמיכה בגננת במימוש תוכנית העבודה של הגן; (ז) במקרים חריגים - החלפת הגננת בהיעדרה ובהיעדר גננת מחליפה. עולה מהמסמך כי חל שינוי תפיסתי בתפקיד הסייעת, ולצד הסיוע הארגוני בתחזוקת הגן, מוטלים עליה גם תפקידים פדגוגיים, אשר הופכים אותה לשותפה לעשייה החינוכית בגן הילדים.

עלה כי על אף שתפקיד הסייעת הוגדר, משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים לא השלימו את הגדרת מעמדם⁷⁰ (לרבות שאלת הצורך להשוואתו למעמד עובדי הוראה) וכנגזרת מזה הכישורים הנדרשים מהן, כך שאלו יותאמו לכלל המשימות התפעוליות, הפדגוגיות והחינוכיות המוטלות עליהן במסגרת תפקידן.

68 כפי שפירט מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מעמדם ותנאי העסקתן של סייעות בגני הילדים**, 30.6.14 - השוואת המעמד באה לידי ביטוי בין היתר בתנאי קבלתן, דרגות, שכר, שעות משרה ועוד.

69 בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי; לאור התפתחויות שונות ועדכון הצרכים, עודכן הקובץ מספר פעמים - והעדכון האחרון שנערך בו הנוגע להגדרת תפקיד הסייעת נעשה ב-2015 - משרד הפנים, **אוגדן בעלי תפקידים (פרק משנה 104) - סייעות (עוזרות) לגננות בגני הילדים**, תאריך עדכון 11.2.2015, עמ' 229 - ראו באתר האינטרנט [\[קישור\]](#). ראו גם מכרז כוח אדם המוגדר בהתאם להנחיות אלה - משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, **סייע גן ילדים**, מסמך ללא תאריך [\[קישור\]](#).

70 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תנאי העסקת סייעות בגני ילדים**, 7.11.21.



מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים יבחנו את הצורך לקבוע את מעמד הסייעות לאור ההגדרה המעודכנת של תפקידן, במסגרת זו מומלץ גם לבחון את התנאים הדרושים להן לשם חיזוק מעמדן כשותפות לצוות בביצוע משימות פדגוגיות וחינוכיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021, כי בפגישה שקיים ב-2020 עם משרד החינוך סוכם כי משרד החינוך יעדכן את כל תיאורי התפקידים. הדבר התעכב בשל התפרצות הקורונה, ובינואר 2022 צפויה פגישה בין ההסתדרות, מרכז השלטון המקומי, משרד החינוך ומשרד הפנים במטרה לבחון את עדכון תפקיד הסייעות.

הסדרת הכשרתה של הסייעת

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי קיימת מחלוקת בעניין הסדרת תנאי ההכשרה של הסייעות וטיב הקורסים הניתנים להן; משרד החינוך ומשרד הפנים סבורים כי תוכנית הקורסים שנבנתה לנושא היא מסגרת מספקת לפיתוח המקצועי של הסייעות, ואילו מרכז השלטון המקומי והסתדרות העובדים חולקים על אופן הסדרת הנושא ומדגישים את הצורך להסדיר את מכלול תנאי ההכשרה, בשל השלכותיה על עבודת הסייעות ועל מעמדה.

בביקורת הקודמת הומלץ למשרד החינוך לפעול עם משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי ובשיתוף הסתדרות העובדים להסדרת הכשרתן המקצועית של הסייעות. משרד מבקר המדינה המליץ גם לדון במסגרת שולחן עגול בתנאיה ובתכניה של הכשרת הסייעות ולהחליט על אופן הסדרתם.

ביקורת המעקב: ועדה משותפת של האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, מרכז השלטון המקומי והאגף למינהל מוניציפלי של משרד הפנים קבעה ב-2015 (לאחר הביקורת הקודמת) מהי ההכשרה הנדרשת לסייעות, וכן קבעה כי הקורסים להכשרה יתקיימו על ידי המכללות להכשרת מורים בלבד ובשיתוף של מרכז השלטון המקומי. קורסים אלה יהיו בהיקף של 270 שעות, יחייבו את הסייעות החדשות אך יהיו פתוחים לכלל הסייעות - הוותיקות והחדשות⁷¹.

71 הקורס מיועד לסייעות החדשות וכן לסייעות הוותיקות על פי הקריטריונים שנקבעו ובין היתר: "תנאי קבלת תלמידות לקורס - ... במידה ומועמדות המועסקות כסייעות בגנים יותר משנתיים, ואינן עומדות בקריטריון של 12 שנות לימוד, תתקבלנה לאחר ראיון קבלה של ועדת חריגים..." ובהמשך: "קורס ההסמכה לסייעות בפועל, שהתקבלו לעבודה ללא הכשרה מתאימה יהיה בהיקף 270 שעות בפרסיה לשנתיים".



הקורסים החלו לפעול ב-2015, ותוכן הקורסים כולל למשל התייחסות לגן כמסגרת חינוכית, לארגון הסביבה החינוכית, להיות הסייעת כחלק אינטגרלי מצוות הגן, לתכנים ותחומי דעת בגן, לאורח חיים בריא ופעיל בגן הילדים, לבטיחות וביטחון בגן הילדים ולעזרה ראשונה.

מידת תיקון הליקוי



היקף השתתפות הסייעות בהכשרה

הביקורת הקודמת: אף שעל פי מסמך הגדרת התפקיד סייעת חדשה חייבת לסיים בתוך שנתיים מיום מינויה קורס סייעות שמאשר משרד החינוך, בביקורת הקודמת עלה כי משרד החינוך, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי אינם אוכפים חובה זו וכל רשות מקומית פועלת בעניין זה על פי שיקול דעתה.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2016 - 2021 עברו את ההכשרה 3,860 סייעות. האגף הקדם-יסודי ומרכז השלטון המקומי מסרו לצוות הביקורת כי הסייעות שעברו את ההכשרה הן רובן ככולן סייעות חדשות; ומרכז השלטון המקומי הוסיף שכל הסייעות החדשות שהרשויות המקומיות קלטו, עברו את ההכשרה כנדרש.

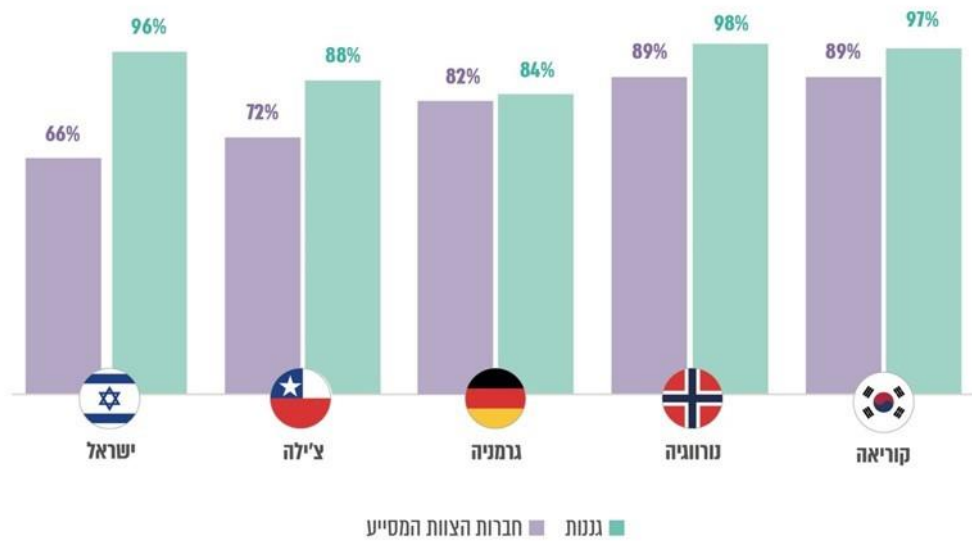
בביקורת המעקב עלה כי למשרד ולמרכז השלטון המקומי אין נתונים על המספר הכולל של הסייעות החדשות שנקלטו בתקופה זו (2016 - 2021). בשל חוסר בנתונים לא ניתן לעמוד על שיעור הסייעות החדשות שלא עברו את ההכשרה, אם יש כאלה.

עוד עלה בביקורת המעקב כי אף שההכשרה זמינה לסייעות חדשות וותיקות, בשנים 2016 - 2021 השתתפו בה 3,860 מתוך 26,454 הסייעות שהמשרד השתתף בתקצובן; מכאן ש-85% מהן לא עברו את ההכשרה.



מחקר טאליס: מחקר טאליס מ-2018 בדק את היקף הפיתוח המקצועי של הסייעות כמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 14: היקף ההשתתפות של גננות וסייעות בפיתוח המקצועי, בישראל ובמדינות נבחרות



על פי נתוני מחקר טאליס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הסייעות שהשתתפו בפעילויות של פיתוח מקצועי בישראל (66% מהסייעות - ללא הבחנה בין סייעות חדשות לוותיקות) נמוך בהשוואה לשיעור ההשתתפות הגננות בפעילויות של פיתוח מקצועי (96%) - פער זה הוא הפער הגדול ביותר מבין המדינות שהשתתפו במחקר.

מחקר מלווה: מהמחקר המלווה לרפורמת הסייעת השנייה שפורסם ב-2020⁷² עולה שכ-47% מ-282 הסייעות דוברות העברית שהשתתפו במחקר ציינו כי עברו הכשרה בשנתיים שקדמו למחקר; מתוך 195 הסייעות דוברות הערבית שהשתתפו במחקר, עמד השיעור על כ-57%. בראיונות עומק שנערכו עם מנהלות של מחלקות גנים ברשויות ועם מפקחות עלה כי סייעות רבות שנקלטו הן נטולות ניסיון והכשרה בעבודה במסגרות חינוכיות בגיל הרך וכי קיים מחסור בסייעות, לכן הרשויות נאלצו להעסיק סייעות בעלות כישורים חלקיים (על כך עמדו גם גננות שהשתתפו במחקר).

72 ראמ"ה, רפורמת "סייעת שנייה" בגני הילדים - תפיסות של גננות וסייעות בנוגע לאופן יישום הרפורמה ולשביעות הרצון ממנה בשנה"ל תשע"ז, ינואר 2020.



בנסיבות שלפיהן אין חובה שהסייעות הוותיקות יעברו את ההכשרה שפיתחו מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך, בפועל מרבית הסייעות (85%) לא עברו אותה. חוסר בהכשרה מתאימה של הסייעות פוגע באיכות הידע המקצועי שלהן וביכולתן לשמש כוח מקצועי, פדגוגי וטיפולי בגן הילדים לצד הגננת.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד החינוך יבחן את היקף ההשתתפות של הסייעות (החדשות והוותיקות) בפעילויות של הכשרה ופיתוח מקצועי ויפעל להגברתה. הדבר נדרש לאור התפתחות תפקיד הסייעת והיותה חלק בלתי נפרד מהצוות החינוכי הפועל בגן.

חסמים להשתתפות הסייעות הוותיקות בהכשרה: חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות מ-2002 המגדירה את תפקיד הסייעת⁷³ קובעת כי "הרשות תדאג לקיום קורסים והשתלמויות לסייעות. העובדות נדרשות להשתתף בקורסים אלה אף אם יקוימו מחוץ לשעות העבודה. תקופת ההשתלמות תיחשב כתקופת עבודה בפועל לצורך תשלום שכרן". בנוסף, בהתאם להחלטת הוועדה המשותפת בנושא הכשרת הסייעות, נקבע כי הקורסים מיועדים לכלל הסייעות (ותיקות וחדשות)⁷⁴.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין כי יש מחלוקת בין הגורמים האמונים על העסקת הסייעת והכשרתה בכל הנוגע להסדרת תנאי ההכשרה של הסייעות.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי נכון לשנה"ל התשפ"א, הסוגיה לא נפתרה והמחלוקת עומדת בעינה.

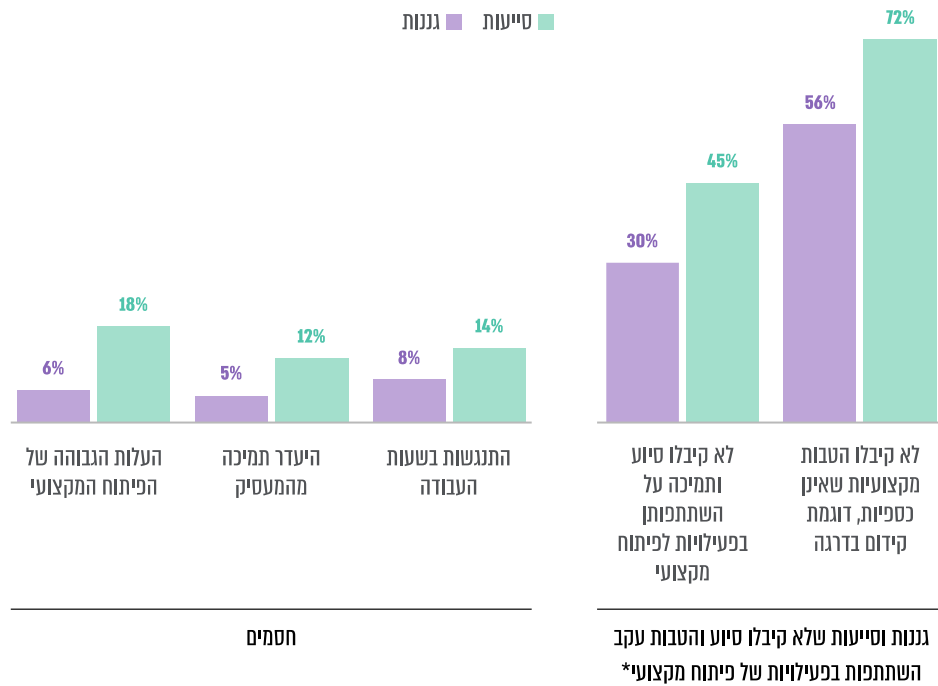
מרכז השלטון המקומי מסר לצוות הביקורת כי מרבית הסייעות הוותיקות לא עברו הכשרה וכי הוא נתקל בקושי לחייבן להשתתף בהכשרה, שכן הקורס נערך בשעות אחר הצהריים על חשבון זמן הפנוי של הסייעות ובחלקו בתקצובן הפרטי. להלן הנתונים ממחקר טאליס באשר לחסמים המונעים השתתפות בפיתוח מקצועי של סייעות וגננות.

73 מרכז השלטון המקומי, חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, פברואר 2002.

74 ראו לעיל, הערה 71.



תרשים 15: החסמים העיקריים להשתתפות בפיתוח מקצועי שצינו הגננות והסייעות ושיעור הגננות והסייעות שלא קיבלו סיוע או הטבות בעקבות השתתפות בהכשרות



על פי מחקר טאליס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * במחקר טאליס מופיעים שני ההיגדים הימניים בניסוח חיובי (שיעור הסייעות/הגננות שקיבלו סיוע או שקיבלו הטבות), בתרשים זה מוצגת התמונה ההופכית.

מהתרשים עולה כי שיעור הסייעות שלא קיבלו הטבות או סיוע בגין השתתפותן בפיתוח מקצועי היה גבוה ב-16% ו-15% בהתאמה משיעור הגננות שלא קיבלו זאת. יצוין כי ראמ"ה העריכה שעובדה זו היא הסבר אפשרי לכך שהסייעות נוטות פחות מהגננות להשתתף בפעילויות לפיתוח מקצועי. עוד עולה מהתרשים שהסייעות תפסו כל אחד מהחסמים המוצגים בתרשים כמשמעותי יותר בהשפעתו על מידת ההשתתפות בפעילויות של פיתוח מקצועי, מהאופן שבו תפסו אותו הגננות (בפער של 6% עד 12% בין הגננות לסייעות).

מידת תיקון הליקוי

מומלץ כי משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי וכן הרשויות המקומיות יבחנו מהו המנגנון המתאים לעידוד ההשתתפות של הסייעות בהכשרות המקצועיות המיועדות להן. נדרש כי הם יתנו את הדעת בעיקר להכשרת הסייעות הוותיקות.

פיתוח מקצועי לאורך החיים: במהלך 2021, פיתח האגף הקדם-יסודי מודל סייעות מובילות לקידום מקצועי פדגוגי של סייעות כחלק מתפיסת שינוי של צוות מוביל גן. מסלול זה כולל פיתוח מקצועי מקוון (ללא דרישה לתוספת תקציב) לסייעות בעלות ותק של מעל 5 שנים; הסללה לדרג מנהיגות ביניים באמצעות הכשרה והטמעה של מודל סייעות מובילות (מודל זה יפעל ב-35 רשויות, וישתלבו בו כ-180 סייעות). עלות הפעלת המודל נאמדה בכ-200,000 ש"ח לשנה, למשך שלוש שנים.

בביקורת המעקב עלה כי נכון לאוגוסט 2021, התוכנית לא החלה לפעול ובעקבות צירוף מסגרות לילדים בגילים לידה עד 3 לאחריות משרד החינוך, האגף הקדם-יסודי מסר כי במהלך שנה"ל התשפ"ב ימשיך וידון בה ובצורך לעדכנה בהתאם.

הפיקוח על הגנים

חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, מטיל על משרד החינוך חובה לפקח על מוסדות החינוך ובהם גני הילדים. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 קובע כי שר החינוך יהיה רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו של חוק הפיקוח, לרבות בדבר סדרי הפיקוח על מוסדות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי ומינויים של מפקחיהם, מנהליהם ומוריהם, וכן הנהגת תוכנית היסוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם מוסדות חינוך רשמיים והפיקוח על ביצועה. כפי שציין משרד מבקר המדינה כבר בדוח קודם⁷⁵, הפיקוח על מוסדות חינוך (ובהם גני ילדים) נועד, בין היתר, להעריך את מידת יישום המדיניות שקבע המשרד, לבחון את ביצועיו של כל מוסד חינוכי על פי המדדים שנקבעו, לסייע למוסדות החינוך ולמערכת החינוך כולה, לזהות תחומים טעוני שיפור ולסייע לקידומם. הפיקוח נועד גם לוודא כי מוסדות החינוך מנצלים את כספי הציבור באופן ראוי ואפקטיבי.

75 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2016), "משרד החינוך - הפיקוח הכולל על בתי הספר".



הגדרה מחדש של תפקיד המפקחות

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי תפקיד המפקחת הוגדר לאחרונה בשנות התשעים של המאה העשרים. מאז המשרד לא בחן את תפקיד המפקחת, את זמינותן לגנים, לגננות ולמשימות ולא ביצע שינוי פורמלי בהגדרות תפקיד המפקחות, כך שישקף את השינוי בזהותן המקצועית שהתרחש לאורך השנים ובפרט לאחר החלת חוק לימוד חובה לבני 3 - 4 שהביא לשינוי משימות הפיקוח. בפועל המפקחות בגיל הרך ממעטות לעסוק בפיקוח ובהנחה פדגוגית של צוות הגן, שאלה הן משימותיהן ה"קלאסיות", ואינן מבקרות בקביעות בכל הגנים, אלא מגיעות רק באירועי משבר או במצבים אחרים הדורשים התערבות מיידית של גורם חיצוני בכיר.

דוח מעקב רה"ם: המשרד ציין כי במסגרת רפורמת הסייעת השנייה הוא בחן את תפקיד המפקחת לאור תוספת הגננות המובילות וחלוקת אזורי הפיקוח לאשכולות.

ביקורת המעקב: האגף הקדם-יסודי מסר לצוות הביקורת כי את הגדרת תפקיד המפקחת הוא גזר מההגדרה המופיעה בנוסח המכרז של נציבות שירות המדינה, שבו נקבע, בין היתר, כי המפקחת הכוללת אחראית למוסדות החינוך הקדם-יסודי ולתוכניות הלימודים בהם, ובכלל זה יישום מדיניות האגף לחינוך קדם-יסודי; מעקב אחרי שיטות ההוראה והחינוך על ידי תצפיות ובדיקת תוכניות עבודה; הפעלת תוכניות לימודים חדשות; הדרכה אישית וקבוצתית של גננות; הערכת גננות לקראת מתן קביעות או פיטורין; פיקוח על התנאים הפיזיים של הגן ועל הקשר עם ההורים והקהילה; הובלה והנחייה של יוזמות פדגוגיות; השתתפות בקביעות מדיניות חינוכית ברשות המקומית שבאזור הפיקוח ועוד.

יצוין שעל אף המורכבות והייחודית המאפיינות את שכבת הגיל הצעירה 3 - 4, נוסח המכרז אינו מתייחס למשימות הפיקוח הנוגעות לצורך בשילובם בגני הילדים.

מן האמור עולה כי נכון לשנה"ל התשפ"א, תפקיד מפקחת גני הילדים לא הוגדר באופן סדור שקובע את "פרופיל המפקחת" והמפרט את מרכיבי תפקידה ואחריותה; בפועל, המשרד נסמך על הגדרות כלליות שאותן הוא שילב בנוסח מכרז לתפקיד. הגדרת תפקיד בשיטה כזו - שילוב בנוסח מכרז - אינה יכולה לשמש תחליף להגדרה סדורה, למשל באמצעות חוזר מנכ"ל, אשר ממנה ייגזרו ההגדרות במכרזים.

מידת תיקון הליקוי





מומלץ כי משרד החינוך יגדיר בצורה מוסדרת את תפקידה של המפקחת, תוך התייחסות לשינויים הנדרשים בתפקידה גם בהקשר של שילוב ילדים בני 3 - 4 בגני הילדים.

מספר המפקחות

הביקורת הקודמת: במועד הביקורת הקודמת פעלו במערכת החינוך 105 מפקחות לכל סוגי החינוך - הרשמי והמוכש"ר. אך עלה שאף שבין שנות הלימוד התשע"א עד התשע"ד, נפתחו 1,747 גנים חדשים, לכל שלבי הגיל הרך לרבות עבור ילדים בני 3 - 4, הקצה המשרד 7 משרות פיקוח נוספות לגיל הרך, וזאת אף שמשרד האוצר אישר באותה העת 17 משרות פיקוח נוספות.

ביקורת המעקב: עלה כי משנת התשע"ד (2014) עד התשפ"א (2021) חל גידול של 19% במספר הילדים המתחנכים בגני הילדים בסה"כ, וגידול של 24% במספר הילדים בני 3 - 4. בשנים אלה מספר המפקחות עלה מכ-105 מפקחות במועד הביקורת הקודמת לכ-130 מפקחות בביקורת המעקב (גידול של כ-23%).

מידת תיקון הליקוי



פיקוח בחינוך המוכש"ר

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה שלמעט מפקחת אחת במחוז צפון, אין כלל פיקוח על הגנים שבחינוך המוכש"ר היהודי שאינו חרדי ובגני הילדים שבמגזר המיעוטים - מדובר בכ-10% מכלל הגנים שפעלו בשנה"ל התשע"ד (1,688 גנים מתוך 16,507 הגנים). הצורך בפיקוח בגנים אלו גובר בשל בעיות מהותיות המתעוררות בעניינם - למשל העסקת גננות וסייעות חסרות הכשרה מתאימה, בהתבסס על שיקולים זרים. כתוצאה מכך למדו בגנים אלו אלפי ילדים ללא פיקוח ולמשרד החינוך לא היה מידע על התכנים שנלמדו בהם, על רמת ההוראה, על התנאים הפיזיים של הגנים או על הרמה ההתפתחותית של הילדים בהם.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי 6% מכלל הגנים שפעלו בשנה"ל התשפ"א (2021) לא היו מפוקחים (1,077 מתוך 17,531 הגנים).



מפילוח גני הילדים לפי סוגי הפיקוח עולה שכ-14% מגני החינוך המוכש"ר (796 מתוך 5,675 גנים) וכ-2% מהגנים הרשמיים (281 מתוך 11,856 גנים) פעלו ללא פיקוח משרד החינוך.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך ירחיב את מערך הפיקוח כך שהוא יפעל על כל גני הילדים. במסגרת זו מומלץ לתת את הדעת בעיקר לגנים הפועלים במסגרת החינוך המוכש"ר, אשר מערך הפיקוח הפועל עליהם אינו כולל 14% מהגנים. הצורך בפיקוח על גנים אלה גובר בשל הבעיות המתעוררות בהם, והצורך בפתרונות לבעיות אלה מצידו של הפיקוח.

מספר גנים שבאחריות כל מפקחת

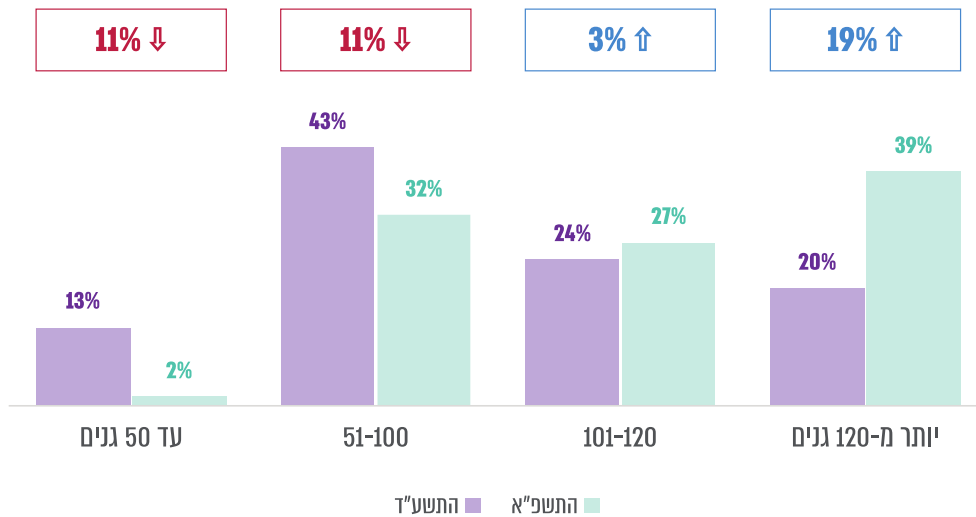
הביקורת הקודמת: על פי הנוהג במועד הביקורת הקודמת, מפקחת הייתה אחראית לכל היותר ל-100 גנים; אולם בפועל שיעור ניכר של מפקחות היו אחראיות ליותר מ-100 גנים; נמצא כי בגנים רשמיים שבהם מתבצע פיקוח הייתה שונות רבה מבחינת מספר הגנים למפקחת, והיחס המרבי לא נשמר במרבית המקרים.

דוח מעקב רה"ם: המשרד ציין כי התווספו משרות פיקוח בכל המחוזות ולגנים, וכי בחינוך המוכש"ר הוקצו ימי הדרכה.

ביקורת המעקב: בתרשים שלהלן מוצג שיעור המפקחות לפי מספר הגנים שבאחריותן, בשנים התשע"ד והתשפ"א.



תרשים 16: שיעור המפקחות, לפי מספר הגנים שבאחריותן, התשע"ד והתשפ"א



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מאז הביקורת הקודמת חלה החמרה ביחס שבין מספר המפקחות למספר הגנים שבאחריותן - כך לדוגמה, בעוד שבשנה"ל התשע"ד מרבית המפקחות (56%) היו אחראיות לעד 100 גנים, בשנה"ל התשפ"א מרבית המפקחות (66%) אחראיות ליותר מ-100 גנים; שיעור ניכר מהן (כ-40%) אחראיות ליותר מ-120 גנים (בשנה"ל התשע"ד היה שיעורן רק 20%).

עוד עלה בבדיקה כי מספר הגנים הממוצע שבאחריות המפקחת עומד על 127 גנים, אך השונות בין המפקחות גדולה מאוד. כך לדוגמה יש מפקחת שאחראית ל-31 גנים ויש מפקחת שאחראית ל-373 גנים.

מידת תיקון הליקוי

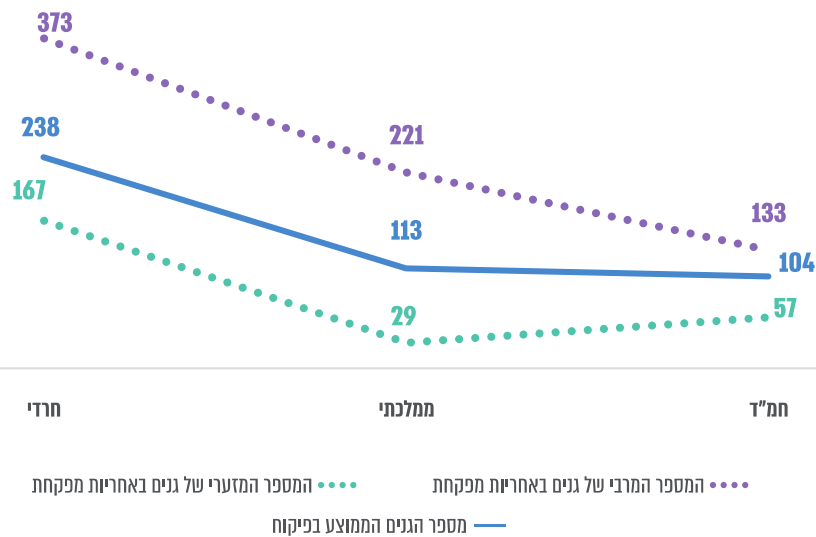




מומלץ כי משרד החינוך יבחן את היחס המספרי בין מספר הגנים לבין המפקחות ואת הפערים הגדולים בין מספר הגנים שבאחריות כל מפקחת. כן מומלץ כי המשרד ייתן דעתו להשפעותיו של העומס המוטל על המפקחות ועבודת הפיקוח, ויבחן כיצד ניתן להקל עליהן.

מספר גנים למפקחת לפי סוג פיקוח, חברה ומחוז: בתרשימים שלהלן מוצגים ממוצע מספר הגנים למפקחת וכן המספר המזערי והמרבי של גנים למפקחת, לפי סוג פיקוח, חברה, ומחוז⁷⁶.

תרשים 17: ממוצע הגנים למפקחת ומספר הגנים המזערי והמרבי למפקחת, לפי סוג הפיקוח, התשפ"א



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

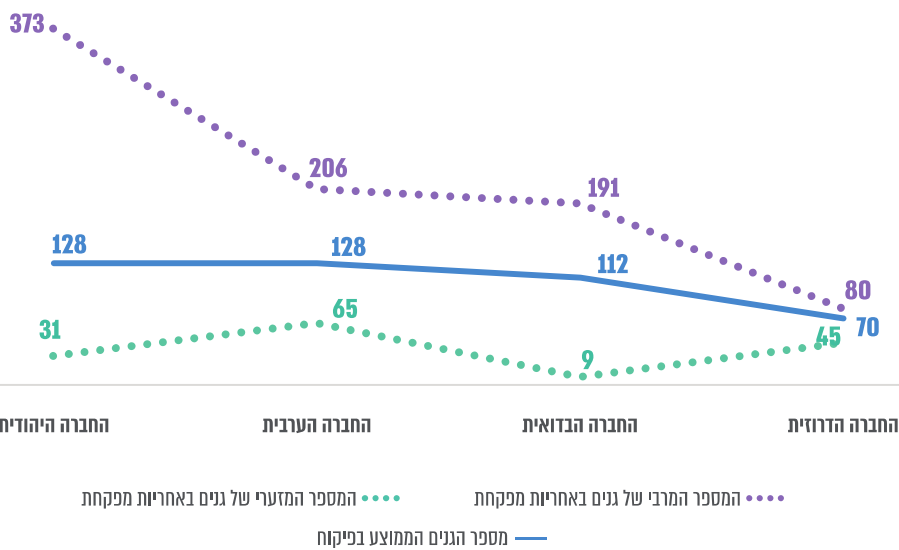
מהתרשים עולה כי מפקחת בחינוך החרדי אחראית, בממוצע, ליותר מפי שניים גנים מאשר מספר הגנים הממוצע אשר להם אחראית מפקחת בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי דתי (חמ"ד). כך משתקפים גם פערים גדולים במספר המזערי והמרבי של גנים שבאחריות מפקחת בחינוך החרדי בהשוואה לחינוך הממלכתי וחמ"ד. על פי הנוהג מפקחת אחראית ל-100 גנים, אולם יש מפקחות בחינוך החרדי שאחראיות ל-373 גנים (כמעט פי ארבעה מהנוהג).

76 יש מפקחת אחת שהיא גם בממלכתי וגם בחמ"ד, מפקחת אחת שהיא גם במחוז מרכז וגם בת"א, ומפקחת אחת שהיא גם במגזר הערבי, גם בבדואי וגם בדרוזי. מפקחות אלה נספרו לעיתים יותר מפעם אחת.



עולה מכך שיש עומס רב ביותר בעיקר על מפקחות בחינוך החרדי ועולה חשש שהפיקוח לא יכול להיעשות באופן הנדרש.

תרשים 18: ממוצע גנים למפקחת ומספר הגנים המזערי והמרבי למפקחת, לפי החברה, התשפ"א⁷⁷



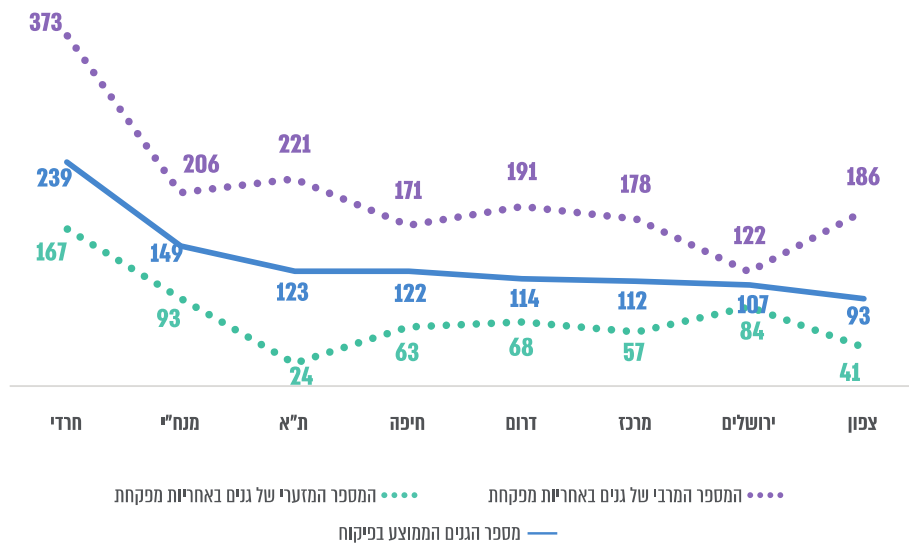
על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל החברות (למעט בחברה הדרוזית) מפקחת אחראית בממוצע ליותר מ-100 גנים. אולם הפערים בין המפקחות בחברות השונות גדולים למדי, ושיא מספר הגנים למפקחת נמצא בחברה היהודית - 373 גנים (כפי שצוין לעיל - מדובר בחברה החרדית).

77 99 מפקחות פועלות בחברה היהודית, 19 מפקחות בחברה הערבית, 8 בחברה הבדואית ו-4 בחברה הדרוזית. מפקחת אחת לא נספרה משום שלא הוגדר לה החברה.



תרשים 19: ממוצע הגנים למפקחת ומספר המזערי והמרבי למפקחת, לפי מחוז, התשפ"א⁷⁸



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שונות גדולה בין המחוזות (נוסף על המספר הריג של גנים בפיקוח מפקחת אחת במחוז החרדי שאוכר לעיל): במחוז ת"א יש מפקחות שאחראיות ל-24 גנים בלבד, ואילו בשאר המחוזות המספר המזערי של גנים אשר להם אחראית מפקחת עומד על 41. מנגד במחוז צפון ודרום יש מפקחות שאחראיות ל-186 גנים ו-191 גנים (בהתאמה), אף שהמרחק הגיאוגרפי בין הגנים במחוזות אלה גדול.

⁷⁸ 20 מפקחות פועלות במחוז דרום, 13 במחוז חיפה, 14 במחוז החרדי, 7 במחוז ירושלים, 8 במחוז מנח"י, 25 במחוז מרכז, 27 במחוז צפון ו-16 במחוז ת"א.



מומלץ כי המשרד יקבע תקן למספר גני הילדים לכל מפקחת בהתחשב במכלול הנסיבות שבהן היא פועלת, למשל - המרחק הגיאוגרפי בין הגנים שבאחריות המפקחת וכן מורכבות הגנים מבחינת מאפייני האוכלוסייה שהגנים משרתים (למשל גן הנמצא ביישוב או בשכונה עם אוכלוסייה מרקע חברתי-כלכלי נמוך), מתוך שאיפה לווסת את העומסים ביניהן ולאפשר להן לבצע את המשימות במלואן ובאיכות הנדרשת. מומלץ גם שהמשרד ייתן דעתו לפערים הגדולים הקיימים בעומס על המפקחות בינו לבין עצמן וכן לפערים הנוגעים לחברות השונות, לסוגי הפיקוח ולמחוזות השונים. עוד מומלץ שהמשרד ישקול לצמצם את מספר הגנים שבאחריות המפקחות בכלל ובמיוחד במחוזות ובמגזרים שבהם מספרם גבוה מהממוצע, למשל מפקחות המגזר החרדי, שכן עולה ספק בדבר איכות הפיקוח שמפקחות אלו יכולות לבצע כאשר באחריות כל אחת מהן במוצע יותר מ-200 גנים.

מערך המדריכות

מטרת ההדרכה של עובדי הוראה היא לקדם את האיכות ואת המקצועיות של ההוראה ועקב כך את הישגי התלמידים במערכת החינוך. ההדרכה מכוונת לטפל במיומנויות יסוד, בתוכניות לימודים ובתחומים לימודיים וחינוכיים-ערכיים, על פי ההדגשים והקדימויות של משרד החינוך. ההדרכה היא מסגרת של ליווי ותמיכה בציבור עובדי החינוך כיחידים וכקבוצה, בדרך של שותפות לעבודה החינוכית, ולא בדרך של פיקוח. היא אמורה להתקיים בעיקרה בתוך גן הילדים ולשקף את צרכי המוגדרים והמאושרים בתקופה נתונה, וכן למלא באופן מיידי את צורכי עבודת הגננות⁷⁹.

מדריכות לגיל הרך הן גננות שעוברות הדרכה ופיתוח מקצועי מיוחדים. מפקחות הגנים במחוזות מפעילות את המדריכות. עבודת המדריכות מתמקדת, בין היתר, בשילוב תוכניות הליבה, בהטמעה של דרכי הוראה עדכניות ובהתאמת סדר היום וסביבת הגן לגיל הילדים, להתפתחותם ולצורכיהם וכן בהטמעת רכיבי רפורמת אופק חדש.

משרד החינוך קובע בנהליו כי גננת או מורה המועסקת בתפקיד הדרכה במשרה מלאה תשובץ בחמישה ימים בשבוע ובמשך 42.5 שעות (8.5 שעות ליום עבודה) לתפקיד הדרכה, או לחלופין תועסק בחלקיות משרה - בין יום עבודה אחד לארבעה ימים (7 שעות בכל יום עבודה). בשאר משרתה היא יכולה לעבוד בהוראה⁸⁰.

תקן הקובע את מספר הגנים שבאחריות מדריכה

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין כי חוזר ההדרכה לעובדי הוראה בתפקידי הדרכה מ-2003 אשר עודכן ב-2010 (להלן - חוזר ההדרכה)⁸¹ לא קבע תקן למספר גנים למדריכה.

79 חוזר מנכ"ל תשס"ד/2(ב), **עובדי הוראה בתפקידי הדרכה**, ה' תשרי תשס"ד, 1 באוקטובר 2003.

80 צוין כי מורה בתפקיד הדרכה **נדרש** להורות בפועל בבית הספר, במקביל לעבודתו בהדרכה, לפחות יומיים בשבוע (1/3 משרה). על גננת לא מוטלת חובה דומה, בהתאם לחוזר מנכ"ל תשס"ד/2(ב), ה' תשרי תשס"ד, **עובדי הוראה בתפקידי הדרכה**, 1 באוקטובר 2003.

81 חוזר מנכ"ל תשס"ד/2(ב), **עובדי הוראה בתפקידי הדרכה**, ה' תשרי תשס"ד, 1 באוקטובר 2003; החוזר עודכן ב-2010: תשע"א-1-8.3 עדכון לחוזר הוראות הקבע סד/2(ב), סעיף 4-8.3 בנושא "עובדי הוראה בתפקידי הדרכה".



ביקורת המעקב: עלה כי במועד ביקורת המעקב המשרד לא קבע תקן למספר גנים שלהם תהיה אחראית כל מדריכה.



מומלץ כי המשרד יבחן מהו המספר המרבי של גנים שמדריכה יכולה להיות אחראית להם, ומה מספר ימי ההדרכה הדרושים לשם מתן שירותי הדרכה מלאים ואיכותיים, ובהתאם יקבע המשרד תקן להדרכה.

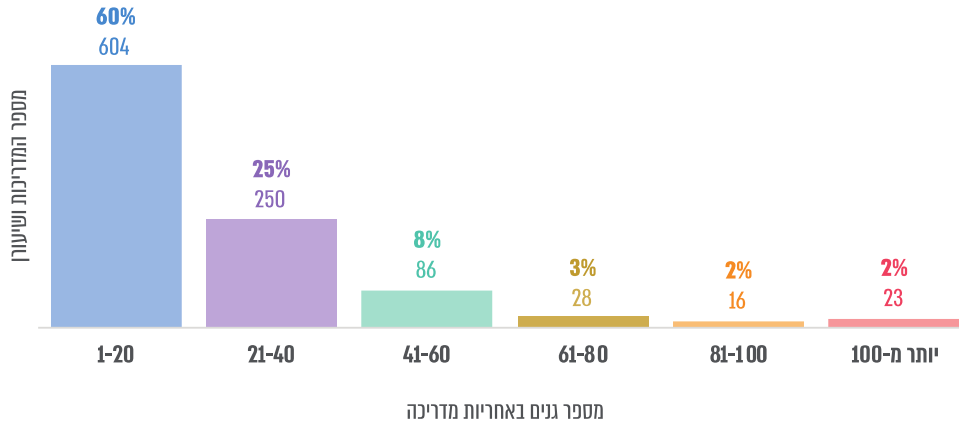
מספר הגנים שבאחריות מדריכה

בשנה"ל התשפ"א המשרד העסיק כ-1,000 מדריכות. בתרשים שלהלן מוצגים מספר הגנים שבאחריות המדריכות בפועל בשנה זו, בהתאם לבדיקה שערך משרד מבקר המדינה. יובהר כי בכל תרשים בפרק זה מוצגים הגנים שבאחריות המדריכות בחתכים שונים, ובהתאם ההתפלגויות בין מספר הגנים למדריכה משתנה⁸².

82 כך לדוגמה מדריכה שאחראית ל-20 גנים בחברה הערבית, 20 גנים בחברה הבדואית ו-20 גנים בחברה הדרוזית וכל הגנים במחוז צפון - בהתפלגות לפי חברה תיספר כאחראית ל-20 גנים ובהתפלגות לפי מחוזות תיספר כאחראית ל-60 גנים.



תרשים 20: מספר הגנים שבאחריות המדריכות בפועל, שנה"ל התשפ"א (2021 - 2020)



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מרבית המדריכות - 604 מהן (60%) - אחראיות ל-1 עד 20 גנים; ואולם 39 (4%) מדריכות אחראיות ליותר מ-81 גנים. מהנתונים עולה כי בממוצע מדריכה אחראית ל-29 גנים.

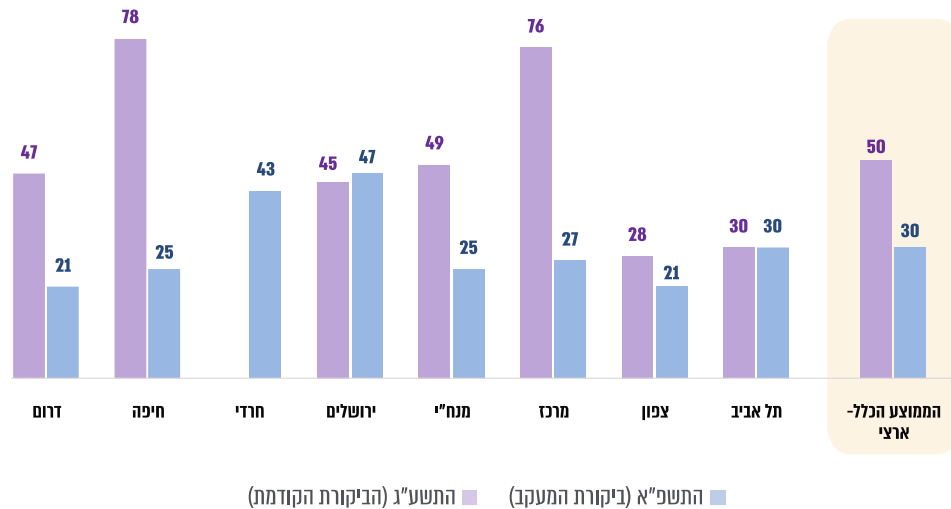
מספר הגנים לפי מחוז

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת נמצאה שונות בין המחוזות מבחינת מספר הגנים שבאחריות כל מדריכה - מה שעלול להשפיע על יכולת המדריכה לבצע את משימותיה ועל איכות הדרכתה. כן נמצאה שונות בין המחוזות בנוגע לשיעור הגננות שקיבלו הדרכה. עלה גם שההדרכה שניתנה לגנים הייתה מוגבלת בהיקפה.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלתה שונות רבה ביחס שבין מספר המדריכות לגנים לפי מחוזות. בתרשים שלהלן מוצג מספר הגנים הממוצע למדריכה, בשנה"ל התשע"ג (במועד הביקורת הקודמת) ובשנה"ל התשפ"א (במועד ביקורת המעקב).



תרשים 21: מספר הגנים הממוצע למדריכה, לפי מחוז, התשע"ג והתשפ"א⁸³



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר הגנים הממוצע שבאחריות כל מדריכה השתפר במרבית המחוזות (למעט במחוזות ירושלים, שהממוצע בו עלה, ותל אביב, שהממוצע בו נותר זהה) וכי הממוצע הכלל-ארצי עמד בשנה"ל התשפ"א על 30 לעומת 50 בשנה"ל התשע"ג⁸⁴. עם זאת, נכון לשנה"ל התשפ"א, עדיין קיימים פערים גדולים בין מספר הגנים שבאחריות כל מדריכה. כך לדוגמה במחוזות צפון ודרום עומד הממוצע על 21, ובמחוז ירושלים על 47 גנים למדריכה.

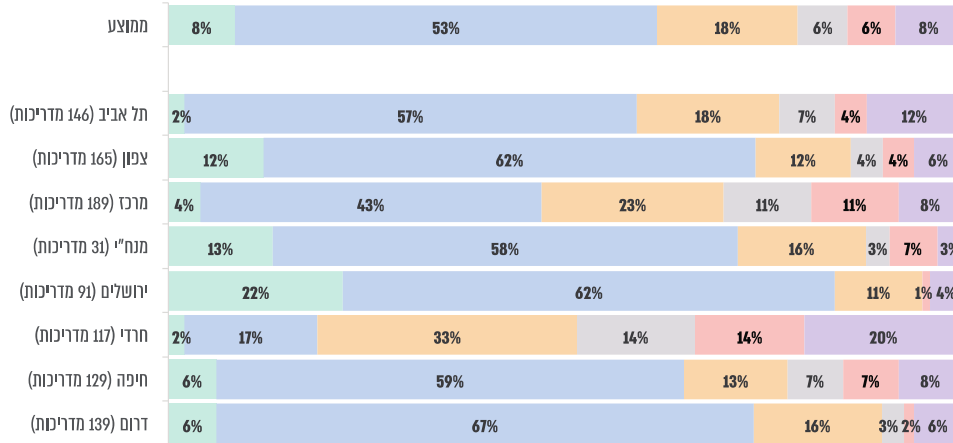
בתרשים שלהלן מוצג הפער בין מספר הגנים שבאחריות כל מדריכה, לפי מחוז, כפי שעלו מבדיקת צוות ביקורת המעקב, נכון לשנה"ל התשפ"א.

⁸³ המחוז החרדי לא נבחן בביקורת הקודמת בהקשר זה.

⁸⁴ ייתכן שיש סטייה בנתונים, מכיוון שבביקורת הקודמת לא נבחן המחוז החרדי, כך שהגנים שבאחריותו התפצלו לטובת הבדיקה דאז בין המחוזות השונים והשפיעו על הממוצעים.



תרשים 22: שיעור המדריכות, לפי מספר הגנים שבאחריותן ולפי מחוז, התשפ"א



מ-10 גנים למדריכה | 11 - 20 גנים למדריכה | 21 - 30 גנים למדריכה | 31 - 40 גנים למדריכה | 41 - 50 גנים למדריכה | מעל 50 גנים למדריכה

על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בממוצע המחוזי 61% מהמדריכות אחראיות לעד 20 גנים, ועם זאת במחוז החרדי רק 19% אחראיות למכסה זו, ואילו שאר המדריכות אחראיות למספר גדול יותר של גנים. 34% מהמדריכות במחוז זה אחראיות ליותר מ-40 גנים, ואילו בממוצע 14% מהמדריכות בכלל המחוזות אחראיות ליותר מ-40 גנים.

כלומר על מדריכה במחוז החרדי מוטל עומס כבד (בהשוואה למדריכות במחוזות האחרים), ועולה החשש כי בהינתן עומס שכזה היא אינה מסוגלת להעניק שירותי הדרכה כפי שנדרש ממנה.

מידת תיקון הליקוי

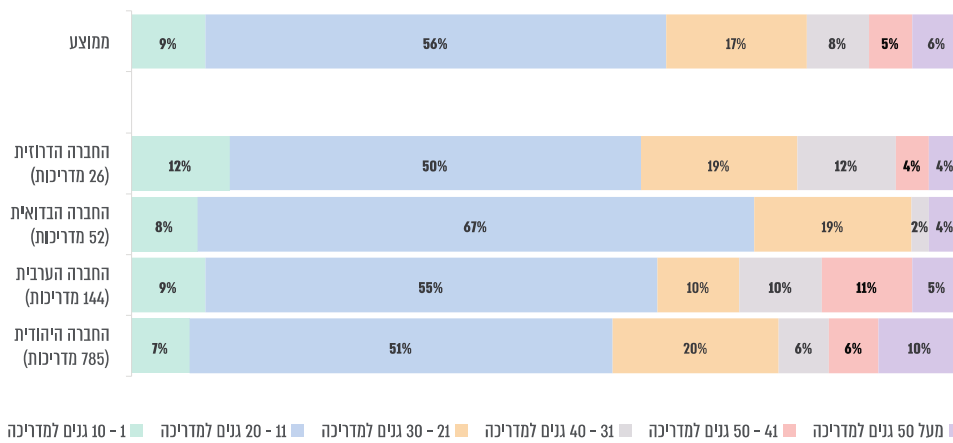




מומלץ כי המשרד יבחן את מספר המדריכות שהוא מעסיק במחוז החרדי אל מול מספר הגנים שבאחריותן כדי שיוכל לווסת את העומס המוטל עליהן, וכדי שצוותי הגנים יוכלו להסתייע בהן בעבודתם השוטפת.

מספר הגנים לפי חברה ולפי סוג מוסד: בתרשימים שלהלן מוצגת התפלגות המדריכות, בהתייחס למספר הגנים שבאחריותן, לפי החברה שאליה משתייכים הגנים ולפי סוג המוסד:

תרשים 23: שיעור המדריכות, לפי מספר הגנים שבאחריותן ולפי חברה, התשפ"א

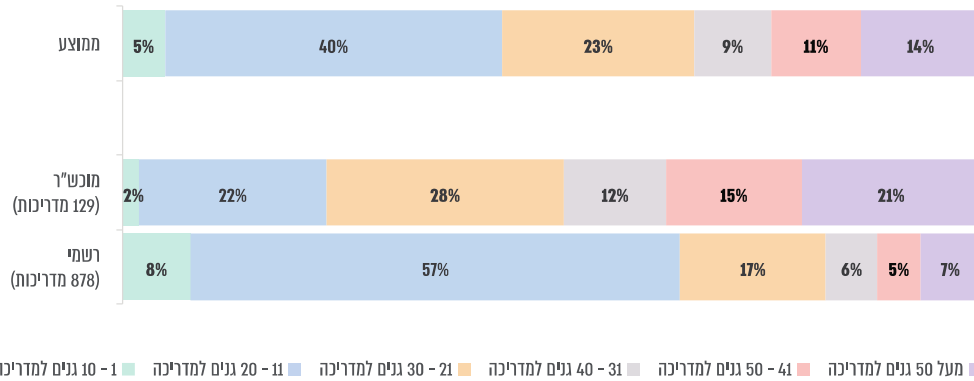


על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בחברה היהודית 10% מהמדריכות אחראיות ליותר מ-50 גנים בממוצע, ואילו בחברה הלא יהודית השיעור נמוך יותר (נע בין 4% בחברה הדרוזית והבדואית ל-6% בחברה הערבית). כלומר במגזר הלא יהודי העומס על המדריכות קטן יותר ויש פחות מדריכות שאחראיות על מעל 50 גנים.



תרשים 24: שיעור המדריכות, לפי מספר הגנים שבאחריותן ולפי סוג מוסד, התשפ"א



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בחינוך הרשמי 65% מהמדריכות אחראיות לעד 20 גנים, ואילו בחינוך המוכש"ר מדובר רק ב-24%. בולט מהתרשים כי 37% מהמדריכות בחינוך המוכש"ר אחראיות ליותר מ-40 גנים, לעומת 12% בחינוך הרשמי.

המשמעות של הנתונים המוצגים בתרשימים היא שקיימים פערים מהותיים במספר הגנים שלהם צריכה המדריכה לתת שירות. מבין החברות, עומס רב יותר קיים על מדריכות הפועלות בחברה היהודית, ומבין סוגי המוסדות - על מדריכות במוסדות המוכש"ר (בפרט במחוז החרדי) קיים עומס גדול יותר ממוסדות הרשמיים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מלבד ההדרכה הוא מקצה משאבים נוספים לסיוע לצוותים החינוכיים, ובהם צוותי הפיקוח, משאבי פיתוח מקצועי ועוד.

מומלץ כי המשרד יבחן את היחס בין מספר הגנים לבין מספר המדריכות בהתחשב במכלול הנסיבות שבהן הן פועלות. אומנם המענה שניתן לצוותים החינוכיים כולל כמה רכיבים, לרבות צוותי פיקוח, ואולם מומלץ שיביא בחשבון את העומס שמוטל גם על המפקחות. בנוסף, מומלץ שהמשרד יביא בחשבון גם את הפיזור הגיאוגרפי ואת מאפייני היישובים שבהם נמצאים הגנים שבאחריות המדריכות, כדי לווסת את העומסים ביניהן. מומלץ גם כי המשרד ייתן דעתו לפערים הגדולים בין העומסים המוטלים על המדריכות בחברות השונות, במחוזות השונים ובסוג הפיקוח במוסד. עוד מומלץ שהמשרד ישקול לצמצם את מספר הגנים שבאחריות מדריכות המגזר החרדי (בממוצע יותר מ-40 גנים למדריכה).

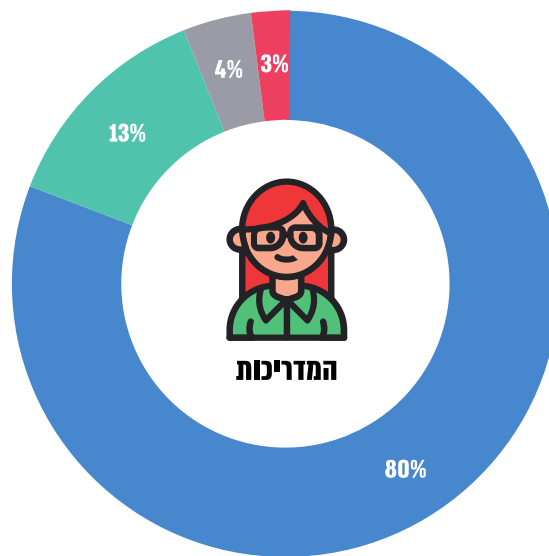


הקצאת ימי הדרכה

הביקורת הקודמת: בחוזר ההדרכה לא נקבעה מכסת ימי ההדרכה המחויבת לכל גן. נקבע בחוזר כי הקצאת ימי ההדרכה תיעשה לפי סל מחוזי - ימי הדרכה המיועדים למחוז בכל מקצועות לימוד ולפי סל מוסדי - לפי מספר הכיתות בבתי הספר ובגני הילדים⁸⁵. מספר ימי ההדרכה לגן מושפעים בפועל ממספר ימי ההדרכה המוקצים למדריכות⁸⁶.

ביקורת המעקב: עלה כי בשנה"ל התשפ"א לא קבע המשרד מכסת ימי הדרכה מחויבת לגן. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות המדריכות לפי מספר ימי ההדרכה השבועיים שהוקצו להן בשנת התשפ"א.

תרשים 25: התפלגות המדריכות, לפי מספר ימי ההדרכה השבועיים שהוקצו להן, התשפ"א



■ 1 יום הדרכה ■ 2 ימי הדרכה ■ 3 ימי הדרכה ■ 4 ימי הדרכה

על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

85 סל מחוזי יכול מקצועות הוראה ומתוכם חובה להקצות ימי הדרכה ל-5 מקצועות ליבה - עברית, ערבית, אנגלית, מתמטיקה ומדעים - וכן לנושא הזהירות בדרכים. שאר הנושאים ייבחרו על ידי המפמ"רים, יחידות המטה והמחוזות בזיקה לצרכים ולמדיניות המשרד. סל מוסדי יכול להקצות ימי הדרכה לבתי הספר ולגני הילדים בתיאום עם יחידות המטה ובזיקה לצרכים ולמדיניות של המשרד ושל מוסדות החינוך. קיים סל נוסף למרכזי פסג"ה, המוקצה בהתאמה לתוכניות השנתיות לפיתוח סגלי הוראה, ובתיאום עם מינהל ההכשרה וההתפתחות המקצועית לעובדי הוראה.

86 כאמור, בהתאם לנוהלי המשרד - גגנת או מורה המועסקת בתפקיד הדרכה במשרה מלאה תשובץ בחמישה ימים בשבוע ובמשך 42.5 שעות (8.5 שעות ליום עבודה) לתפקיד הדרכה, או לחלופין תועסק בהדרכה בחלקיות משרה - בין יום עבודה אחד לארבעה ימים (7 שעות בכל יום עבודה), ובנוסף היא יכולה לעבוד בהוראה.



מהתרשים עולה כי למרבית המדריכות (80% מהן) הוקצה יום הדרכה אחד בשבוע. שלושה ימי הדרכה ומעלה בשבוע הוקצו רק למיעוט מהמדריכות (6%).

בהתחשב בכך שמספר הגנים הממוצע שבאחריות מדריכה הוא 29, ולמרביתן (80%) מוקצה יום הדרכה אחד בשבוע, המשמעות היא שעות הדרכה מועטות לגן במהלך השנה - בערך אחת לשנה או לחצי שנת לימודים. אולם כיוון שהחישוב הוא על פי ממוצע וכיוון שמרבית המדריכות (60%) אחראיות לעד 20 גנים, הרי שמכסת שעות ההדרכה בפועל היא גדולה יותר.

מידת תיקון הליקוי



משרד החינוך מסר בתשובתו כי מספר ימי ההדרכה נקבע לפי התקציב העומד לרשותו. המשרד מקצה ימי הדרכה למחוזות לפי גודלם (שנמדד לפי מספר גני הילדים בכל מחוז), והמחוזות מחלקים את ימי ההדרכה לגנים.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את היקף ימי ההדרכה הניתנים לגנים ואת תדירות ההדרכה לאור מטרות ההדרכה לגיל הרך.

תוספת ימי הדרכה בעקבות החלת חוק לימוד חובה על ילדים בני 3 - 4

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין שעם היישום המלא של חוק לימוד חובה לגיל 3 - 4 גבר הצורך של הגננות בסיוע מקצועי ואולם לא נוספו ימי הדרכה ייעודיים לגיל זה.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי על אף הגידול הניכר במספר הילדים בני 3 - 4 והגידול בגני הילדים מאז הביקורת הקודמת (גידול של 6% בקרב ילדים בגיל 3 ו-2% בקרב ילדים בגיל 4), לא נקבעה הקצאה מיוחדת לימי הדרכה עבור גנים המחנכים ילדים בגילים אלה.



מידת תיקון הליקוי



משרד החינוך מסר בתשובתו כי בעקבות רפורמת הגנת המובילה⁸⁷ הוא הוסיף כ-1,000 ימי הדרכה לכלל המחוזות (בחלוקה לפי גודלם) וציין כי תוספת משמעותית זו של שעות משפיעה על כלל הגנים, ובהם הגנים של בני 3 - 4.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הצורך להקצות מכסת ימי הדרכה ייעודיים עבור גני ילדים שבהם מתחנכים בני 3 - 4.

מדריכות בתפקיד פיקוח

הביקורת הקודמת: עלה כי בחלק מהמחוזות שימשו מדריכות בתפקידי פיקוח באופן קבוע, אף שהינן חסרות הסמכות, הכישורים והיקפי המשרה הנדרשים וכי מעמדן המקצועי והתעסוקתי לצורך ביצוע משימות הפיקוח, לא הוסדר. בשנה"ל התשע"ה הקצה המשרד לכל המחוזות 67 ימי הדרכה. ימים אלה חולקו למדריכות לפי מפתח של ארבעה ימי הדרכה לכל מדריכה והם היו אמורים לשמש אותן לביצוע פעולות פיקוח. לעיתים הוסיפו המחוזות ימי הדרכה ממקורותיהם. כלומר המשרד העסיק באותה העת לכל הפחות 16 מדריכות בתפקידי פיקוח.

ביקורת המעקב: עלה שבשנה"ל התשפ"א, המשרד העסיק 12 מדריכות בתפקידי פיקוח, 5 מהן במחוז מרכז. עוד עלה כי הן משתמשות בימי הדרכה שהוקצו להן לצורך פעולות הפיקוח. עוד עלה שהמשרד לא הסדיר את מעמדן המקצועי והתעסוקתי של המדריכות שמבצעות תפקידי פיקוח.

87 במסגרת רפורמת סייעת שנייה הוביל המשרד מהלך של חלוקת הגנים לאשכולות ומינוי "גנת מובילה" לכל אשכול המונה 15 גנים. הגנת המובילה אמורה ללוות את הצוותים החינוכיים, לייעץ להם מהבחינה האישית ומקצועית ולסייע לצוותים גם בחיזוק הקשר עם ההורים ועם הקהילה.



מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך יבחן בשנית את עיסוק המדריכות במשימות פיקוח. עד להשלמת הבחינה, מומלץ כי המשרד יפעל להכשיר את המדריכות המבצעות תפקידי פיקוח, לשם ביצוע תפקיד זה. עוד מומלץ לבחון את תנאי העסקתן לאור תנאי העסקת המפקחות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הנושא יובא לידיעת הלשכה המשפטית ומינהל ההון האנושי לצורך בחינת הנושא בהתאם למדיניות המשרד והאפשרויות העומדות לפניו.

ייעוץ חינוכי לגנים

בדוח הקודם צוין שעל הייעוץ החינוכי לקדם את הרווחה הנפשית של כלל הילדים במערכת הגנים, ובכלל זה קידום אקלים גן מיטבי וצמצום אלימות באמצעות תוכניות המותאמות לגיל הרך, ובאמצעות הובלה והנחיה של תוכניות התפתחות ומניעה כגון כישורי חיים והתערבות במשבר ובמצבי סיכון. היועצת החינוכית (להלן - היועצת) עובדת עם הגנת ומסייעת ארגונית לצוות הגן ולהורים. היא כפופה מקצועית לממונה על הייעוץ בגיל הרך בשפ"י ולמפקחת על הייעוץ במחוז, וכפופה מינהלית למפקחת בגיל הרך במחוז. המינהל הפדגוגי במשרד מקצה בכל שנה שעות ייעוץ לגיל הרך, ושפ"י אחראי לחלוקתן בין המחוזות. המחוזות מחלקים אותן בהתאם למתווה להעסקת היועצות ונוסף על כך לכל מנהל מחוז מכסת שעות שהוא יכול להקצות על פי שיקול דעתו.

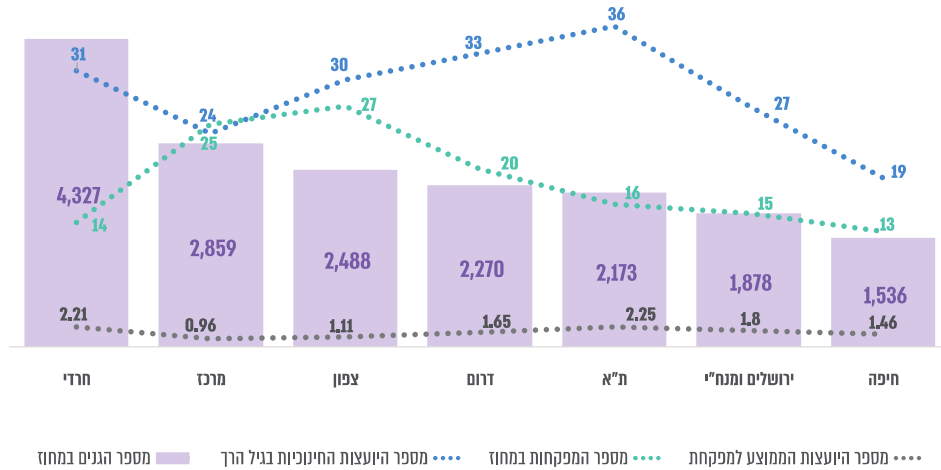
הפעלת ייעוץ חינוכי בגנים

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין כי במתווה הייעוץ שגובש בשנה"ל התשע"ד ושהביא להבניית תנאי העסקת היועצות בגנים נקבע שיועצת בגנים תהיה מוצמדת למפקחת אחת (שאחראית ל-100 גנים). היועצת תעבוד עם 30 גנים באזור הפיקוח, ועל פי שיקול דעתה ודעת המפקחת היא תעבוד גם עם שאר הגנים באזור הפיקוח (להלן - המתווה). עלה שהמתווה כפי שגובש איפשר מתן ייעוץ רק לחמישית מכלל הגנים שבאחריות המפקחות.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי משנת התשע"ח עד התשפ"א (2018 - 2021) חלה עלייה של 36% במספר היועצות החינוכיות המועסקות בגני הילדים (מ-147 יועצות בשנה"ל התשע"ח ל-200 יועצות בשנה"ל התשפ"א), ובאותה תקופה חל גידול של 4% במספר הילדים בגילי 3 - 6 המתחנכים בגני הילדים (מכ-511,400 ילדים לכ-531,000 ילדים). בתרשים שלהלן מוצג מספר הגנים, המפקחות והיועצות החינוכיות בכל מחוז, בשנת 2021.



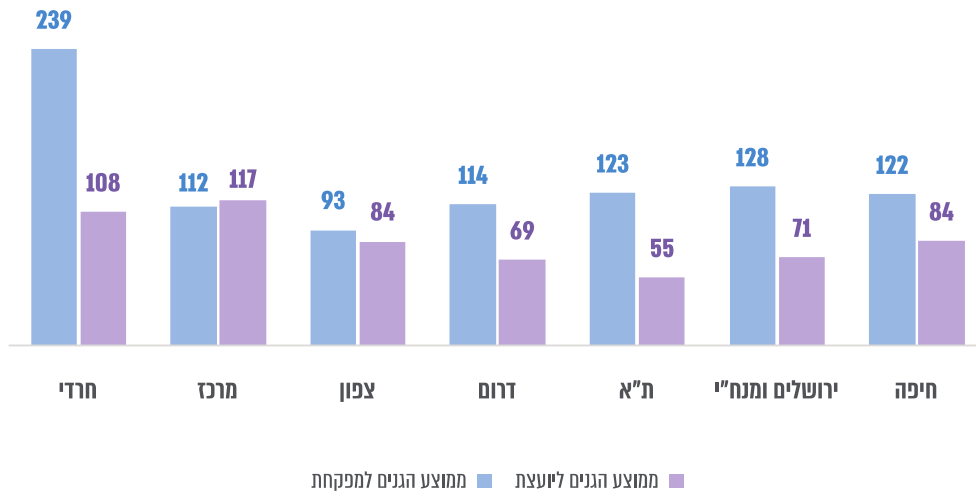
תרשים 26: מספר הגנים, מספר היועצות החינוכיות והמפקחות בכל מחוז, 2021



על פי נתוני אגף שפ"י במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אין הלימה בין מספר הגנים במחוז לבין מספר היועצות המועסקות באותו מחוז. כך לדוגמה אף שבמחוז החרדי מועסקות בממוצע 2 יועצות על כל מפקחת, עדיין עולה שהיחס במחוז זה בין מספר הגנים למספר היועצות עומד על יועצת חינוכית אחת ל-140 גנים. גם במחוז ת"א מועסקות בממוצע שתי יועצות על כל מפקחת, אך במחוז זה עומד היחס בין מספר הגנים למספר היועצות על 1:60.

בתרשים שלהלן מוצגים הנתונים בנוגע למספר הגנים הממוצע למפקחת וליועצת, לפי מחוז, בשנה"ל התשפ"א.

תרשים 27: ממוצע הגנים למפקחת וליועצת חינוכית, לפי מחוז, התשפ"א⁸⁸

על פי נתוני אגף שפ"י במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בממוצע אחראיות היועצות החינוכיות לעשרות רבות של גנים (88) - במקרה הטוב ביותר יועצת חינוכית במחוז ת"א אחראית בממוצע ל-55 גנים, בעוד שיועצת חינוכית במחוז מרכז, אחראית בממוצע ל-117 גנים.

מהמצאים המוצגים לעיל עולה, כי אין הלימה בין מספר הגנים במחוז לבין מספר היועצות המועסקות באותו מחוז. ממוצע הגנים אשר להם אחראית יועצת חינוכית אחת גדול באופן ניכר מממוצע של 30 גנים כפי שקובע המתווה, ועומד על 88 גנים ליועצת; הפער במחוז מרכז והמחוז החרדי גדול יותר, ובהם היועצת יכולה לתת מענה לפחות מ-30% מהגנים שבאחריותה. נוכח האמור עולה חשש כי היועצות החינוכיות לא יוכלו לטפל בכל הגנים שבאחריותן, או לחלופין שהטיפול שלהן בגנים שבאחריותן יהיה חסר.

88 ממוצע הגנים ליועצת בתרשים זה מחושב לפי מספר הגנים הממוצע למפקחת בפועל (ראו תרשים 19), לחלק למספר היועצות הממוצע שבאחריות כל מפקחת, בפועל. כך למשל בפועל - מפקחת בחברה החרדית אחראית בממוצע ל-239 גנים. כמו כן, בממוצע - למפקחת בחברה החרדית כפופות 2.21 יועצות. ומשכך ממוצע הגנים שבאחריות היועצת בחברה החרדית עומד על $239/2.21=108$. ובהר, כי הנתונים מבוססים על קובץ משרד החינוך הנוגע למפקחות בגני הילדים - וכי קיימים פערים בין הנתונים שנמסרו לגבי מספר הגנים בכל מחוז בקובץ זה לנתונים אחרים שנמסרו על ידי המשרד והם הבסיס לממצאים אחרים בדוח זה.



מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך יבחן את העמידה בתקן שקבע להפעלת הייעוץ החינוכי בגנים ואת הקצאת היועצות, בהתחשב במספר המפקחות ובמספר הגנים שבאחריותן.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הוא מצוי בתהליך של הגדלת מספר שעות הייעוץ והתאמתו למספר המפקחות בגיל הרך ולמספר והגנים. מטרת התהליך היא שתהיה משרה מלאה של יועצת בכל אזור פיקוח, ושמשפר היועצות יותאם למספר הגנים.

שעות הייעוץ של היועצת החינוכית

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין כי במתווה הייעוץ משנת התשע"ד נקבע שמשרת יועצת בגנים תהיה בת 30 שעות שבועיות. עוד עלה כי אף שבין שנות הלימוד התשע"א עד התשע"ד, נפתחו 1,747 גנים רשמיים חדשים, מהם 1,339 כאלו המיועדים לבני 3 - 4, המשרד לא דן בהצעותיה של מנהלת האגף הקדם-יסודי שסברה שעם פתיחת גנים חדשים יש להוסיף שעות ייעוץ חינוכי, ולא הגיע לכלל סיכום על תוספת שעות ייעוץ חינוכי לגילי 3 - 4.

ביקורת המעקב: שפ"י שבמשרד החינוך ציין לפני צוות הביקורת כי מתווה הייעוץ החינוכי שפורט בביקורת הקודמת ולפיו משרת היועצת החינוכית היא בת 30 שעות היה מתווה זמני בלבד, שגובש בעקבות ועדת טרכטנברג, וכי עד פרוץ מגפת הקורונה בפברואר 2020 התקן הקובע הרשמי היה של 12 שעות שבועיות (לכל הפחות) ליועצת חינוכית; היועצת הייתה צמודה למפקחת ומשכך הייתה אחראית לגנים שבאחריות המפקחת. לאחר פרוץ מגפת הקורונה הנחה מנכ"ל המשרד דאז, ב-2021, כי לכל מפקחת לגיל הרך יוקצו 26 שעות שבועיות עבור העסקת ייעוץ חינוכי. עוד קבע כי למפקחות בחינוך החרדי שיש להן יותר מ-150 גנים (למפקחת) יינתנו יותר שעות ייעוץ עבור העסקת ייעוץ חינוכי.

בתרשים שלהלן מוצגות מספר שעות הייעוץ הכולל בגני הילדים בשנים התשע"ד-התשפ"א⁸⁹.

89 יצוין כי נכון לשנת 2021 - לא כל המחוזות הצליחו לאייש בפועל את שעות הייעוץ הנוספות שאושרו בעקבות הקורונה, וזאת בשל העיתוי הקצר. בתרשים מוצגות השעות שאושרו.



תרשים 28: שעות ייעוץ חינוכי בגני הילדים, התשע"ד-התשפ"א



על פי נתוני אגף שפ"י במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

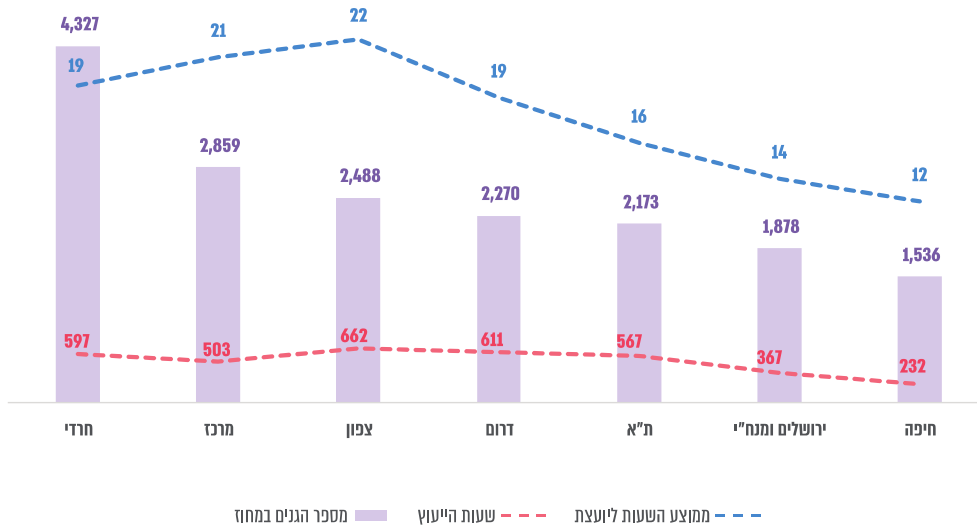
מהתרשים עולה כי משנת התשע"ד עד התש"ף, עם פרוץ משבר הקורונה (ב-2020), היקף שעות הייעוץ החינוכי יותר מהכפיל את עצמו - ביחס לנתוני הביקורת הקודמת הנכונים לשנה"ל התשע"ד שיעור העלייה עומד על 105%. בעקבות משבר הקורונה, והחלטת המנכ"ל דאז להעלות את מספר שעות הייעוץ - היקף שעות הייעוץ החינוכי המיועד לגני הילדים בשנה"ל התשפ"א עלה באופן חד ביחס לשנה"ל התש"ף (עלייה של 46%). וביחס לשנה"ל התשע"ד עומד שיעור העלייה על כ-198%.

בתרשים שלהלן מוצג מספר הגנים במחוז ביחס לשעות הייעוץ השבועיות שהוקצו לו וממוצע שעות שבועיות ליועצת באותו מחוז⁹⁰, נכון לשנה"ל התשפ"א.

90 יצוין כי בפועל תיתכן שונות בין מספר השעות שמוקצות לכל יועצת, בהתבסס על רכיבים שונים (הפיזור הגיאוגרפי, מספר הגנים וכ"ב). מספר השעות הממוצע ליועצת המופיע בתרשים משקף את הממוצע המחוזי.



תרשים 29: מספר הגנים במחוז, שעות הייעוץ במחוז ומספר השעות הממוצע ליועצת, התשפ"א



על פי נתוני אגף שפ"י במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומהנתונים עולה שונות גדולה בשעות הייעוץ שהוקצו ליועצות במחוזות - היחס נע בין 12 שעות ליועצת במחוז חיפה לבין כמעט כפול - 22 שעות - במחוז צפון. עוד עולה כי אין הלימה בין מספר הגנים במחוז למספר שעות הייעוץ באותו מחוז. כך לדוגמה: במחוז החרדי פועל מספר הגנים הרב ביותר (4,327, 25% מכלל הגנים), והוקצו לו 17% מכלל שעות הייעוץ (597 שעות), לעומת מחוז צפון, שהוקצו לו שעות ייעוץ רבות יותר (662 שעות, 19% מכלל שעות הייעוץ), אף שפועלים בו 14% מהגנים.

מהממצאים המוצגים לעיל עולה כי סה"כ היקפי שעות הייעוץ עלו משנת התשע"ד עד התשפ"א מ-1,189 שעות ל-3,539 שעות (עלייה של כ-198%). עם זאת אין הלימה בין מספר הגנים במחוז לבין שעות הייעוץ המוקצות לו. עולה חשש כי בשל העומס, היועצת החינוכית (שלה מוקצות שעות ספורות - בין 12 ל-22 שעות בממוצע) - אינה מספיקה למלא את תפקידה באופן איכותי ולספק לכל הגנים שבאחריות המפקחת שאליה היא צמודה שירותי ייעוץ חינוכי כנדרש.



מידת תיקון הליקוי



משרד החינוך ציין בתשובתו כי בשנה"ל התשפ"ב גדל היקף שעות הייעוץ ל-24 שעות ליועצת, ולכל מפקחת הוקצתה יועצת במשרה מלאה, והמשרד שואף להגדיל עוד את מספר השעות. עוד ציין המשרד כי בחלוקת המשאבים למחוזות מובאים בחשבון הצרכים הייחודיים של כל מחוז בהיבטים של חברות שונות והפיזור הגיאוגרפי.

מומלץ שמשרד החינוך יבחן באופן שוטף את היחס הרצוי בין מספר היועצות החינוכיות למספר הגנים שבאחריותן ואת היקף שעות הייעוץ החינוכי שהוא מקצה למחוזות השונים; בהתאם לכך ובהתאם למשאבים העומדים לרשותו מומלץ שהוא יודא שמכסת שעות הייעוץ שהוא מקצה לגני הילדים הולמת את צורכיהם, בדגש על הגנים הזקוקים לתמיכה וחיזוק.

פסיכולוגים חינוכיים

השירות הפסיכולוגי חינוכי (שפ"ח) מיועד לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך בגני הילדים ובבתי הספר ולגורמים הקהילתיים. חשיבות יתרה נוגעת לנגישותם של הפסיכולוגים החינוכיים כגורמי בריאות ורווחה נפשית. הסיכוי לאפשר לילדים את הזכות לשירות פסיכולוגי-חינוכי בצומתי דרך במהלך התפתחותם, ובעיקר בשלבים המוקדמים של ההתפתחות, מותנה בקרבה ובנגישות של השירות לילד ולמשפחתו⁹¹.

להקצאת שירותים פסיכולוגיים בגיל הרך ערך מניעתי רב בכל הנוגע למניעת קשיים בהתפתחות והחרפה של עיכובים התפתחותיים וטראומטיזציה רגשית או פגיעה בהתפתחות הנפשית בגין נסיבות סביבתיות. הפסיכולוג החינוכי, העובד בגן הילדים לאורך השנה, פועל על פי תפיסה אקולוגית, מערכתית ורב-ממדית. על פי גישה זו, הוא נותן שירות לילד, להורים, לצוות החינוך ולגורמים רלוונטיים בקהילה, ברצף שבין עבודה פרטנית למערכתית.

משרד החינוך מתקנן את תפקיד הפסיכולוג החינוכי ומתקצב, לצד הרשות, את עלות העסקתו. מפתח התקינה נקבע בחוזר הוראת הקבע⁹² שעניינו מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי: פסיכולוג אחד ל-500 ילדים בגיל הגן (3 - 6)⁹³. השפ"חים פועלים בכל הרשויות המקומיות ובכל מגזרי

91 חוזר מנכ"ל תשע"א/8(א), כ"ג בניסן התש"ע, 7 באפריל 2010.

92 חוזר מנכ"ל תשע"א/10, י"ט בסיוון התש"ע, 01 ביוני 2010 - תיקון סעיף 61-3.7 בחוזר מנכ"ל תשע"א/8(א), כ"ג בניסן התש"ע, 07 באפריל 2010 - מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי.

93 בסמכותו ובאחריותו של הפסיכולוג הראשי או המחוזי להפעיל שיקול דעת בעת הקצאת התקנים ולתת עדיפות זמנית לאוכלוסיות ולקהילות בסיכון או במשבר.



האוכלוסייה תחת הפיקוח המקצועי של אגף שפ"י במשרד החינוך. בחוזר המנכ"ל מ-2010, צוין כי יש פער בין הגדרת התקן של הפסיכולוגים החינוכיים לבין צורכי השדה, וכל הקצאה חדשה של תקנים תשאף לתיקוני פערים במידת האפשר.

בשפ"י פעלו ב-2021 כ-3,273 פסיכולוגים חינוכיים ב-256 שפ"חים ברשויות המקומיות⁹⁴. מדי שנה משרד החינוך מקצה לרשויות המקומיות 68% מתקן הפסיכולוגים הנדרשים לרשות (לכל שלבי הגיל - גני ילדים ובתי ספר), והרשויות המקומיות משלימות מתקציבן 32% מהתקן.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה חוסר כללי באיזוש משרות הפסיכולוגים החינוכיים וכך, באוגוסט 2014, אוישו 53% מהמשרות (1,280 מתוך 2,471). בכלל זה: בחברה הערבית אוישו רק 41% מהמשרות. המצב החמור ביותר היה בחברה הבדואית ובחברה הדרוזית, שם אוישו רק 33% ו-31% מהמשרות, בהתאמה.

ביקורת המעקב: אגף שפ"י ציין כי הוא מקצה תקנים של פסיכולוגים חינוכיים לרשויות המקומיות; וחלוקת התקנים הללו למסגרות החינוך (בתי ספר וגני ילדים) מתבצעת על ידי מנהל השפ"ח ברשויות בתיאום עם אגף החינוך. שפ"י מסר כי יש בידיו נתונים על מספר התקנים שהוקצו לרשויות עצמן, אך אין בידיו נתונים לגבי מספר התקנים המוקצים לגני ילדים באופן נפרד. בלוח שלהלן מוצגת התפלגות הפסיכולוגים החינוכיים לפי המחוזות, יחידות השפ"ח בכל מחוז ושיעור הכיסוי, נכון לשנה"ל התשפ"א. יובהר כי אין המדובר בפסיכולוגים המשמשים לגני הילדים בלבד, אלא לכל מוסדות החינוך באותו מחוז.

לוח 1: תקני הפסיכולוגים החינוכיים לפי מחוז גיאוגרפי⁹⁵, וכך יחידות השפ"ח בכל מחוז ושיעור הכיסוי, התשפ"א

המחוז	יחידות השפ"ח	התקן לפסיכולוגים חינוכיים	שיעור הכיסוי
דרום	41	336	65%
צפון	94	454	86%
ירושלים	22	375	55%
חיפה	32	269	78%
תל אביב	16	437	74%
מרכז	56	443	70%
סה"כ	261	2,314	
ממוצע	44	386	71%

על פי נתוני אגף שפ"י במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

94 ראו באתר האינטרנט של שפ"י [קישור].

95 יובהר כי מחוזות אלה כוללים גם את ילדי המחוז החרדי (שאינו מחוז גיאוגרפי אלא מחוז תקשובי), המפורזים ביניהם.



מהלוח עולה כי בכל המחוזות יש מחסור בפסיכולוגים חינוכיים בשיעור שנע בין 14% במחוז צפון לבין 45% במחוז ירושלים. ממוצע שיעור כיסוי התקנים הקיימים עמד על 71%.

נוסף על המחסור באיוש משרות הפסיכולוגים החינוכיים (בהיקף 29% בממוצע הארצי), אגף שפ"י הוסיף וציין לפני צוות הביקורת כי המחסור בפסיכולוגים כפי שעולה גם מן הלוח לעיל, ניכר בעיקר במחוז ירושלים ובפרט במזרח העיר וכן במחוז דרום - מחוזות שבהם שיעור הגנים בחברה החרדית ובחברה הערבית גדול במיוחד. עוד הוסיף שפ"י כי בפזורה הבדואית יש מחסור עמוק בשירותים פסיכולוגיים וכך גם בחברה החרדית.

שפ"י ציין לפני צוות הביקורת כי המחסור בפסיכולוגים חינוכיים נובע מארבע סיבות עיקריות: שכר הפסיכולוגים ותנאי העסקתם (מחסור בתנאים בסיסיים כגון סביבת עבודה, מחשב וכיו"ב) במגזר הציבורי בכלל ובמערכת החינוך בפרט הוא נמוך ביחס למגזר הפרטי; ה"מיתוג" המקצועי של הפסיכולוג החינוכי במערכת החינוך נמוך; היעדר אופק התפתחות מקצועי לפסיכולוג החינוכי; ונשירה במהלך ההכשרה האקדמית והמקצועית. בכל הנוגע לחברה החרדית, ציין שפ"י, כי אחת הסיבות למחסור בחברה זו היא דרישת המחוז החרדי להעסיק פסיכולוגים שהם חרדים.

שפ"י מסר עוד שבשל המחסור בפסיכולוגים חינוכיים לעיתים מקצים השפ"חים את השירות הפסיכולוגי רק לילדים בני 5 ומעלה. ואולם לשפ"י אין נתונים על כך, לכן גם לא ניתן להעריך את המחסור המדויק בתקנים אלה בגני הילדים וספציפית בנוגע לכל גן או לכל גיל. בנוסף, בתשובתו ציין משרד החינוך כי מגמה זו ניכרת באופן דומה גם במחוז החרדי.

עולה כי עדיין יש מחסור ניכר בפסיכולוגים חינוכיים בכל המחוזות, הן בשל תקן שהוא קטן מדי והן בשל קושי לאייש את המשרות שנקבעו. המחסור ייחודי בכל הנוגע לגני הילדים לגילי 3 - 4, שכן קיימת העדפה למתן השירות לילדים הבוגרים יותר, בני ה-5.

עוד עלה כי אין בידי משרד החינוך נתונים על הקצאת הפסיכולוגים לגני הילדים, וכי אין בידו תשתית המידע הנדרשת על פריסת הפסיכולוגים בגני הילדים, על המחסור במשרות ועל איושן, נתונים החיוניים לצורך קבלת החלטות.

מידת תיקון הליקוי





משרד החינוך ציין בתשובתו כי אגף פסיכולוגיה בשפ"י מגבש מודלים חדשים למתן שירותים פסיכולוגיים לבני 3 - 5, המתבססים על הקצאת שירותים פסיכולוגיים לאשכולות גנים. לדבריו, בתחילת ינואר 2022 הגיע שיעור הכיסוי של השירותים הפסיכולוגיים בממוצע הארצי ל-75%, אולם החסרים במחוזות השונים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה עדיין קיימים. עוד ציין כי הוא מקדם בימים אלה הקמת מערכת ממוחשבת לניהול נתוני השירותים הפסיכולוגיים, וכי הוא פועל עם הגורמים הרלוונטיים לזיהוי הגורמים לחסר בפסיכולוגים בשירות הציבורי ולקידום פתרונות בטווח הקצר ובטווח הארוך.

מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הקצאת הפסיכולוגים לגני הילדים בכל אחת מהרשויות ויאתר גני ילדים שאינם מקבלים שירות פסיכולוגי או שהשירות הפסיכולוגי שהם מקבלים אינו עונה על צורכי הילדים בגנים, ויציע פתרונות לחסמים הגורמים למחסור הניכר בשירותי הפסיכולוגיה החינוכית בכלל, ובגני הילדים בפרט. הפתרון שנקט המשרד באמצעות הקצאת שירותים פסיכולוגיים לאשכולות גנים אומנם עשוי לשפר את השירות הפסיכולוגי לגני הילדים, אולם יש להביא בחשבון שמרבית הגנים בישראל (98%) אינם פועלים במסגרת אשכולות גנים⁹⁶.

פערים בחינוך לגיל הרך

אי-השוויון בחינוך משפיע באופן שלילי על החברה כולה ועל הפרטים בתוכה, החל מפגיעה בפוטנציאל ההשתכרות של הפרט ובסיכוייו לניעות חברתית, וכלה בפגיעה ברמת הלכידות החברתית ובהיווצרות תחושות של אפליה, קיפוח ושסעים חברתיים⁹⁷.

מחקרים מהעולם מעידים שהשקעה בחינוך בגיל הרך יכולה לפתח מאוד יכולות ומיומנויות קוגניטיביות, רגשיות וחברתיות, בעיקר אצל ילדים ממשפחות מרקע מוחלש, ולשפר בטווח הארוך את ההזדמנויות ההשכלתיות והתעסוקתיות שלהם⁹⁸.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי ב-2014 החלו גורמים, ובהם משרד ראש הממשלה, משרד החינוך ומשרדים נוספים, לגבש תוכנית רב-שנתית חדשה למערכת החינוך בחברה הערבית, במטרה לייצר שוויון הזדמנויות בחינוך, לצמצם את הפערים ולחזק את בוגרי מערכת החינוך בשוק העבודה. אולם התוכנית לא גובשה במלואה ולא נקבעו לה יעדים, משימות ודרכי הטמעה.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי לא גובשו כלים למעקב אחר יישום תוכניות לגיל הרך שמטרתן צמצום פערים בין החברה היהודית לחברה הערבית.

96 בשנת הלימודים התשפ"ב פעלו בישראל 77 אשכולות, ובהם 428 כיתות גן (מתוך 17,531 כיתות גן שפעלו בשנה זו). יצוין כי בחברה החרדית לא פועלים אשכולות גנים כלל.

97 סיכוי - עמותה לקידום שוויון אזרחי, **פערים בין יהודים לערבים במערכת החינוך - התשתית הפיזית**, נובמבר 2014.

98 המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 159 - תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית, **חינוך והשכלה בחברה הערבית - פערים וניצנים של שינוי**, פברואר 2021, עמ' 100.



מבנים לגני הילדים

אחד ממדדי האיכות למסגרות הגיל הרך שבהם מתמקד ה-OECD הוא מדד הבוחן את איכות הסביבות החינוכיות-פיזיות. הסביבה החינוכית-פיזית היא חלק ממרכיבי הגן במיטבו ויש לה חשיבות מכרעת ביצירת אקלים גן חיובי, בקידום רכישת הרגלים ובמתן תחושת ביטחון. לבד מהמבנה עצמו היא כוללת את הריהוט והציוד בגן ואת אופן ארגונום כך שתתאפשר פעילות מגוונת ברחבי הגן. על הסביבה להיות מותאמת גם להתפתחויות החברתיות, היא אמורה לאפשר הקניית מיומנויות הנדרשות למאה העשרים ואחת ובהן מיומנות של מידע, תקשורת וטכנולוגיה⁹⁹.

מחקר טאליס ציין כי בין הגורמים המרכזיים שפוגעים ביכולת הגן לספק סביבה איכותית להתפתחות, לרווחה וללמידה של הילדים (עליו הצביעו 40% ממשתתפי הסקר) בולט בישראל מחסור בתשתיות פיזיות כגון טכנולוגיות דיגיטליות למשחק וללמידה, גישה לאינטרנט וכן מרחבים פנימיים וחינוניים שמתאימים לילדים.

להרחבה בנושא בינוי גני ילדים, ראו במקבץ דוחות זה, דוח בנושא "פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים".

מחסור בגני ילדים

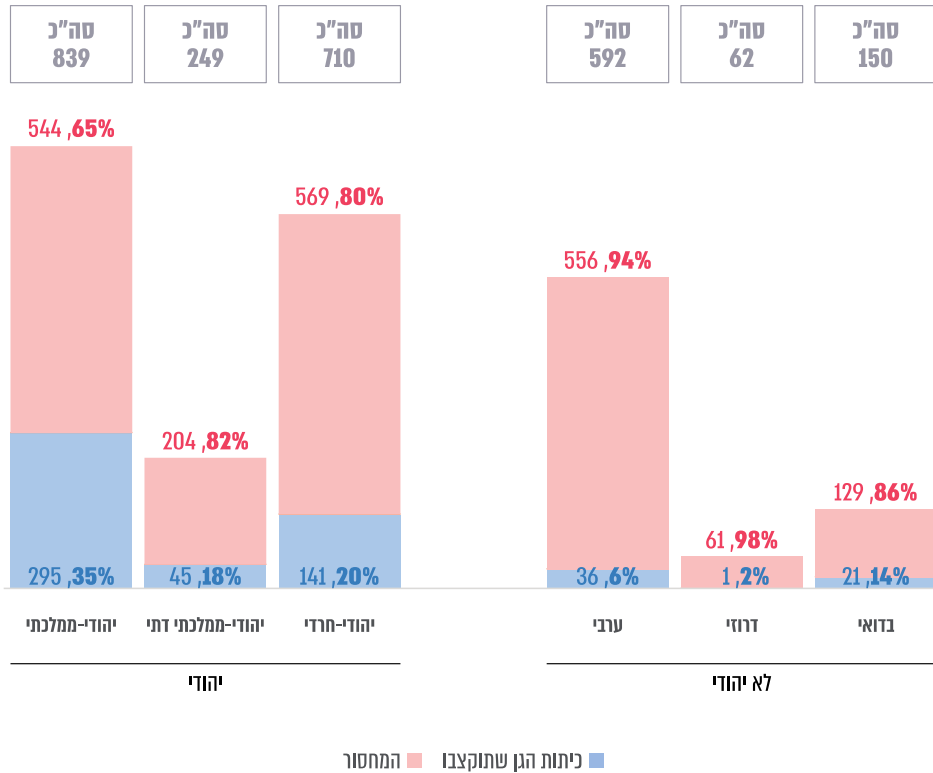
הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת הצביע משרד מבקר המדינה על מחסור בגנים בחברה הערבית ובחברה הבדואית בפרט; וכן על פערים בתשתיות לגני הילדים בין החברה היהודית לחברה זו.

ביקורת המעקב: משרד מבקר המדינה בחן את המחסור בכיתות לגני ילדים (להלן בפרק זה - גנים) באמצעות חישוב היחס שבין מספר הגנים שמשרד החינוך הכיר בצורך להקים, לבין מספר הגנים שהוא תקצב בפועל את הקמתם. עלה כי בשנת 2017 (שנתיים לאחר פרסום הביקורת הקודמת) הכיר המשרד בצורך של הקמת 2,550 גנים, אך תקצב הקמה של 651 גנים בלבד - כלומר, באותה עת היה מחסור של 1,899 גנים (כ-74%). בשנת 2020 המחסור אף גדל כמוצג בתרשימים שלהלן: המחסור בגנים בשנת 2020, לפי החברה ולפי רמה חברתית-כלכלית של היישוב.

99 מרים מבורך וטלי איסוביץ, אינדיקטורים לגן במיטבו במערכת החינוך הקדם-יסודית, ספטמבר 2017.



תרשים 30: מספר הגנים הדרושים, הגנים שהמשרד תקצב את בנייתם והגנים שבנייתם לא תוקצה, לפי חברה, 2020

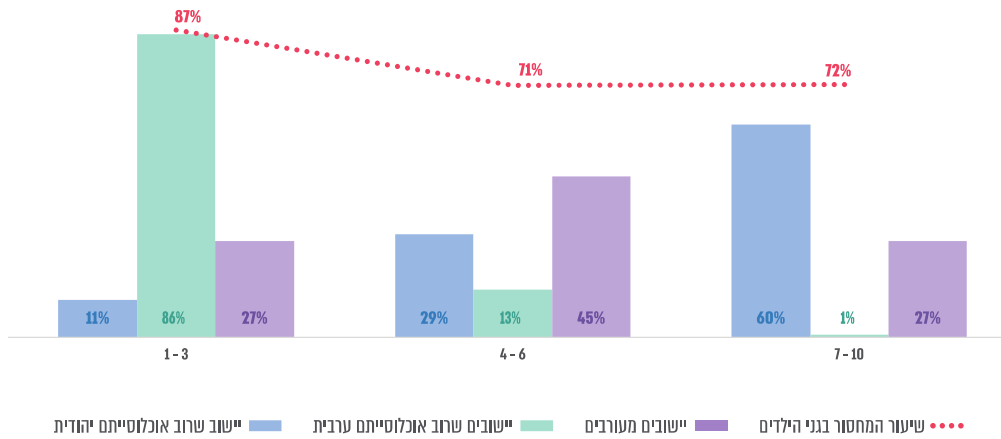


על פי נתוני מינהל הפיתוח במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2020 משרד החינוך הכיר בצורך לבנות 2,602 גנים, אך תקצב בנייה של 539 גנים. כלומר יש מחסור של 2,063 גנים בסה"כ (79%) (להלן - מחסור בגנים). המחסור בגנים גדול יותר בקרב החברה הלא יהודית (94% בחברה הערבית, 98% בחברה הדרוזית ו-86% בחברה הבדואית) ובקרב החברה היהודית המחסור גבוה בעיקר בחברה הממלכתית-דתית (מחסור של 82%) והחרדית (80%).



תרשים 31: שיעור המחסור בגנים על פי המדד חברתי-כלכלי והאוכלוסייה המתגוררת ביישוב, 2020



על פי נתוני מינהל הפיתוח במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * האחוזים בעמודות התרשים משקפים את שיעור היישובים מכלל היישובים מאותו סוג (יישובים שבהם רוב האוכלוסייה יהודית, ערבית או יישובים מעורבים) והמשתייכים לאותו אשכול חברתי-כלכלי.

מהתרשים עולה כי המחסור הניכר ביותר בגנים (בשיעור של 86% גנים) הוא ברשויות שרוב אוכלוסייתן ערבית ואשר משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1 - 3).
 בסך הכול עולה כי בשנת 2017, שנתיים לאחר הביקורת הקודמת, תקצב המשרד 651 גנים, והמחסור בכיתות גן עמד אז על 1,899 גנים (כ-74% מכיתות הגן שהוכר בהן הצורך), ובשנת 2020 הוא תקצב 539 גנים והמחסור עמד על 2,063 גנים (כ-79% מכיתות הגן שהוכר הצורך בהן).

מידת תיקון הליקוי



משרד החינוך ציין בתשובתו כי התקצוב הנמוך יחסית נובע מסיבות שונות וביניהן: אי-זמינות הפרויקט לביצוע; אי-עמידה בתנאי סף לתקצוב, חסמים תלויים ברשות המקומית ולא במשרד החינוך ומגבלת התקציב לבינוי כיתות לימוד, שבגללה התקציב אינו מספיק לחלק מהפרויקטים.



המשרד הוסיף כי בשקלול הקריטריונים לתקצוב בניית מוסדות חינוך ניתנה עדיפות לרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

מומלץ כי משרד החינוך ימפה את המחסור בגנים על פי מאפייניהם - שיוך מגזרי ושיוך לפי אשכול חברתי-כלכלי. מומלץ גם שהמשרד יגבש תוכנית פעולה רב-שנתית לצמצום המחסור בגנים, בתיאום עם נציגי השלטון המקומי וכן עם נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות¹⁰⁰, וכי במסגרת זו ייבחן מחדש המנגנון למתן עדיפות להקמת גנים ברשויות המקומיות השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, ששם הפער גדול במיוחד.

תשתיות פיזיות בגני ילדים - צמצום המחסור באמצעות מבנים יבילים¹⁰¹

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי המבנים הפיזיים של הגנים בחברה הערבית אינם מתאימים - נכון ל-2013, 35% מהגנים בחברה זו פעלו במבנים שכורים שלא נבנו בהתאם לסטנדרטים שקבע המשרד; ועל פי בדיקה מדגמית שערך משרד החינוך ב-2012 - 42% מהגנים הרשמיים בחברה הערבית פעלו במבנים שאינם מותאמים לפעילות ההתפתחותית של הילדים: ב-10% מהם היו ליקויים בתשתיות הפיזיות, ב-14% מחסור בגני משחקים וב-13% מחסור בציוד בתוך הגן.

דוח מעקב רה"ם: משרד החינוך ציין כי לא ננקטו צעדים להתאמת המבנים לשמש גני ילדים, וכי הנושא בבחינה כוללת של המשרד.

ביקורת המעקב: אחת הדרכים של מינהל הפיתוח במשרד החינוך להתמודד עם המחסור בגני ילדים היא באמצעות הקמת מבנים זמניים - מבנים יבילים. המשרד מתקצב את הקמת המבנים היבילים ועמדתו היא שזהו פתרון זמני עד להסדרת מבנה קבע עבור המוסד החינוכי וכי הוא יינתן רק אם לא ניתן לספק פתרון אחר ראוי והולם.

למבנה יביל המשמש לכיתת גן חסרונות, ובהם: הוא קטן מהגודל המזערי של כיתת גן ילדים כפי שנקבע בפרוגרמה של משרד החינוך - גודל מבנה יביל הוא 49 מ"ר ואילו גודל כיתת גן לפי הפרוגרמה הוא לפחות 60 מ"ר, גם איכות הבינוי של המבנה היביל נמוכה יותר ממבנה קבע, שהייה בו מושפעת משינויי מזג אוויר והוא נוטה לבלאי מואץ.

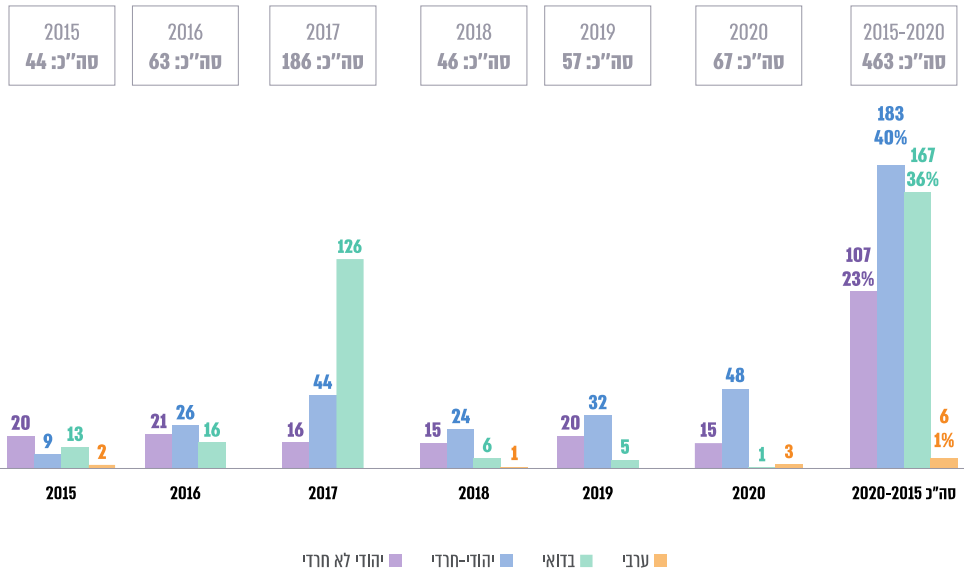
בביקורת המעקב נמצא כי 12% מגני הילדים שתוקצבו להקמה מאז 2015 ועד 2020, הוקמו בסופו של דבר כמבנים יבילים (463 מתוך 3,810 גנים). בתרשים שלהלן מוצגת הפריסה של הקמת המבנים היבילים מאז 2015, לפי סוג פיקוח ומגזר. בדוח זה מבנה יביל משמעותו מבנה לכיתה אחת.

100 ראו בעניין זה החלטת הממשלה "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21), שהתקבלה לאחר סיום מועד הביקורת. ההחלטה עוסקת, בין היתר, בצורך בצמצום הפערים בתחום התשתיות הפיזיות של מערכת החינוך ביישובי המיעוטים, ובהשוואת תנאי הלימוד הפיסיים והנגישות למוסדות החינוך. עוד עוסקת ההחלטה בהסרת חסמים לבניית גני ילדים וכיתות לימוד ביישובי המיעוטים. ובמתן מענים לצורכי פיתוח נוספים כגון שיפוץ וחיידוש מבנים, עיצוב חוות, בניית מרחבים חדשניים, בינוי תשתיות לחינוך הבלתי פורמאלי ועוד.

101 ראו הרחבה במקבץ דוחות זה, דוח בנושא פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים.



תרשים 32: מספר הגנים במבנים יבילים שתוקצבו, לפי המגזר והפיקוח, 2020 - 2015



על פי נתוני מינהל הפיתוח במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 40% מכל הגנים שתוקצבו להקמה במבנים יבילים בשנים 2015 - 2020 תוקצבו בחברה החרדית, 36% מהם בחברה הבדואית, 23% מהם בחברה היהודית ו-1% בחברה הערבית. אשר לחברה הבדואית, עולה שבשנת 2017 חלה עלייה חדה במספר המבנים היבילים שתוקצבו עבורה - תוספת של 110 מבנים ביחס לשנה הקודמת - 2016 (כ-690%), ולאחר שנה זו ועד 2020 נוספו מבנים אחדים (12).

המחוז החרדי במשרד החינוך מסר כי יותר ממחצית המבנים המשמשים גנים בחברה החרדית מופעלים במבנים חלופיים (דירות, קרוואנים וכיו"ב). עוד מסר כי יש פער גדול מבחינת התקצוב של הרשויות בכל הנוגע לשיפוץ ולאחזקה של מבנים המשמשים כגנים.

התנאים הפיזיים של גני הילדים משפיעים על היכולת להשיג מצוינות קוגניטיבית והתנהגותית וכן על היכולת להקנות מיומנויות יסוד; בביקורת המעקב עלה ש-12% מגני הילדים שתוקצבו להקמה מ-2015 ועד 2020 הוקמו במבנים יבילים שאיכותם פחותה מזו של מבני קבע; יותר מ-75% מהם הוקמו בחברה החרדית ובחברה הבדואית (183 מבנים בחברה החרדית ו-167 בחברה הבדואית). כמו כן, ב-2020 תקצב המשרד הקמה של 67 גנים במבנים יבילים, זאת בהשוואה ל-2015 (מועד פרסום הביקורת הקודמת), אז הוא תקצב 44 גנים בלבד. מדובר בעלייה בשיעור של 52%.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי מבנה יביל מספק פתרון מיידי והולם למחסור נקודתי בגני ילדים בכל הארץ. המשרד שואף לצמצם את מספר המבנים היבילים בכל המגזרים ובכל הרשויות המקומיות, בהתאם לשיקולים ולאילוצים הקיימים. לעניין המחסור הגדול בחברה הבדואית ובחברה החרדית, המשרד ציין כי יש מאפיינים ייחודיים (בעיות סטטוטוריות, מחסור בקרקע וכו'), אשר דורשים מתן פתרונות פיזיים מגוונים לגני הילדים ובין היתר - מבנים יבילים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לאסוף את הנתונים מהרשויות המקומיות בכלל ומהרשויות המשתייכות לחברה החרדית ולחברה הבדואית בפרט, בכל הנוגע למבנים יבילים המשמשים כגני ילדים בתחומן, כולל מצבם הפיזי, כחלק מגיבוש תמונת המצב של המחסור בגנים. זאת במגמה לצמצם את מספרם, כפי שציין, או לכל הפחות לשם שיפור מצבם ושדרוגם; מהלך זה נדרש כדי להבטיח תנאי חינוך פיזיים מיטביים לכלל הילדים המתחנכים בגני הילדים.

תוכניות לימודים לגני הילדים

מדד איכות נוסף הנוגע למסגרות הגיל הרך שבו מתמקד ה-OECD הוא המדד של האיכות הקוריקולרית - איכות התכנים הפדגוגיים הנלמדים בגן הילדים, התומכים בידיעותיהם של הילדים וביכולתם להשתמש בידע הנרכש. הלמידה מקדמת את ההתפתחות הקוגניטיבית אצל הילדים, ויחסי גומלין מיטביים עם הסביבה הם המאפשרים לילד להעמיק בלמידה ולהתפתח¹⁰².

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי טרם הושלמה כתיבת כל תוכניות הליבה באשכולות המחייבים - שפה, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה וכישורי חיים; ובכלל זה תוכניות שהושלמו לא הותאמו לתרבות ולשפה של החברה הערבית ולא תורגמו לערבית באיכות נאותה או לא תורגמו כלל.

דוח מעקב רה"ם: משרד החינוך דיווח כי תוכניות הלימודים בתחום השפה מותאמות לאוכלוסייה הערבית מלכתחילה. בתוכניות חינוך גופני, מתמטיקה ומדעים אין צורך בהתאמה מגזרית - התוכנית זהה במגזר היהודי והערבי ולכן אין צורך בשינוי.

ביקורת המעקב: תיק תוכניות לימודים הוא כלי מקוון המיועד למורים, נמצא לשימוש בפורטל עובדי הוראה שמפעיל משרד החינוך, והוא מרכז את כל תוכניות הלימודים לכל שלבי החינוך

102 מרים מבורך וטלי איסוביץ, אינדיקטורים לגן במיטבו במערכת החינוך הקדם-יסודית, ספטמבר 2017.



(מהגן ועד כיתה י"ב). התיק מציין את הידע, המיומנויות והערכים הנדרשים בכל תוכנית לימודים וממחישם בדוגמאות. מלבד תוכנית הלימודים עצמה, לתיק זה מצורפים גם חומרי הוראה, למידה והערכה (להלן - תיק תוכניות לימודים)¹⁰³.

בביקורת המעקב עלה כי נכון לספטמבר 2021, מתוך שבע תוכניות ליבה ללימודים בגני הילדים - חמש תורגמו לערבית (תשתית לקראת קריאה וכתובה, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה, חינוך גופני, כישורי חיים) ושתיים (אומנויות ותוכנית לבריאות) לא תורגמו לערבית.

עוד עלה כי מבין חומרי ההוראה, הלמידה וההערכה שמצורפים לתיקי תוכניות הלימודים לגני הילדים, אשר כוללים יחידות הוראה, סרטונים, חומרי עזר להעשרה ומשחקי לימוד, בחמש מתוך שבע התוכניות אין חומרים מתורגמים לערבית; בשתי התוכניות האחרות נמצאו חומרים אחדים שתורגמו לערבית (בתוכנית הלימודים באומנות מסמך עזר אחד מתורגם לערבית מתוך 40, ובתוכנית לכישורי חיים חמישה מתוך 78). המזכירות הפדגוגית העבירה לצוות הביקורת מסמכים נוספים המתורגמים לערבית בתחומי הדעת במתמטיקה ובמדעים.

האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך מסר לצוות הביקורת כי:

1. בתוכנית לשפה הערבית המיועדת לגני הילדים לא חל שינוי; אומנם בשנת 2018 הוקמה במזכירות הפדגוגית ועדה לבדיקת התוכנית וכתבתה מחדש, אך הוועדה לא החלה לפעול בשל חוסר בתקציב.
2. תרגום התוכנית לחינוך גופני לא טוב עד למועד ביקורת המעקב.
3. תוכנית הלימודים במתמטיקה לגיל הרך לא שודרגה.
4. תוכנית הלימודים במדעים תורגמה אך נמצאת בשלבי טיוטה וטרם הופצה.
5. כך גם בנוגע לתוכנית לביטחון ובריאות - חוברת בשפה העברית הופצה לגננות אך החוברת בשפה הערבית טרם יצאה לאור.
6. בכל הנוגע לתוכנית כישורי חיים - במסגרת תוכנית זו הופצו מסמכים בעברית, אך לא נעשה כן בשפה הערבית.
7. תוכניות הלימודים וחומרי העזר אינם מותאמים לחברה הערבית. כך לדוגמה בתוכנית הלימודים העוסקת בבטיחות אין התאמה לזהירות שיש לנקוט בכל הנוגע לאמצעי החימום שבהם עושה שימוש החברה הערבית; החגים היהודים שבהם עוסקות תוכניות הלימודים אינם החגים של החברה הערבית; גם בכישורי שפה אין התאמה לשפה הערבית.

103 מטרות תיק תוכניות לימודים הן: להציג תמונה של הנלמד בכל כיתה; להדגים את הקשר בין הידע, המיומנויות והערכים בתוך המקצוע ובין המקצועות; להציע מגוון חומרי הוראה-למידה-הערכה בהתאם לנושאים המרכזיים הנלמדים; להציג כלים דיגיטליים עדכניים ליצירת יחידות הוראה ועוד. כעולה מאתר האינטרנט של משרד החינוך (פורטל עובדי הוראה) המפרסם את תיקי תוכניות הלימודים: <https://edu.gov.il/special/Curriculum/Pages/hp.aspx>.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי הקים קבוצת שיח באמצעות יישומון WhatsApp לגננות (ובין היתר לגננות דוברות הערבית), ובה הוא מפץ באופן שבועי חומרי הוראה ופעילויות המותאמים לילדי הגן בהתאם לתוכנית הלימודים במתמטיקה, מדע וטכנולוגיה. כמו כן ציין כי מתקיימת השתלמות העוסקת בחינוך מדעי קשוב תרבות ביישוב חורה שבנגב.

עלה כי הליקויים שציין משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת בכל הנוגע לתוכניות הלימודים בגני הילדים בחברה הערבית בשל חוסר בתוכניות לימודים מונגשות שפתית ותרבותית לחברה הערבית קיימים במידה רבה גם במועד ביקורת המעקב.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד החינוך ישלים את התרגום לערבית של תוכניות הלימודים לגני הילדים וכן את חומרי הלימוד, ההוראה והערכה הנלווים לתוכניות אלה וכי יודא שהתרגום לערבית מדויק. עוד מומלץ שהמשרד יתאים את תוכניות הלימודים לחברה זו.

שעות ליוזמות ופרויקטים

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת צוין שמשרד החינוך הקצה שעות לצורך צמצום פערים חברתיים ופדגוגיים באמצעות הקצאת שעות ליוזמות ולפרויקטים¹⁰⁴. עוד צוין כי על פי נוהג שאינו מעוגן בכתב, השעות עבור היוזמות והפרויקטים היו אמורות להיות מוקצות בהתאם למספר הגנים הכולל במחוז אך בפועל, הן לא הוקצו בהתאם לכך. כמו כן, מתוך ארבע תוכניות העשרה מרכזיות במסגרת שעות היוזמות והפרויקטים, אחת הוקצתה לחברה הערבית.

דוח מעקב רה"ם: משרד החינוך ציין כי הוא בוחן קריטריונים לחלוקת שעות ההוראה.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב מסר משרד החינוך לצוות הביקורת כי שעות היוזמות מחולקות בהתאם לצורכי המחוזות שבהם פועלים מרכזי העשרה¹⁰⁵.

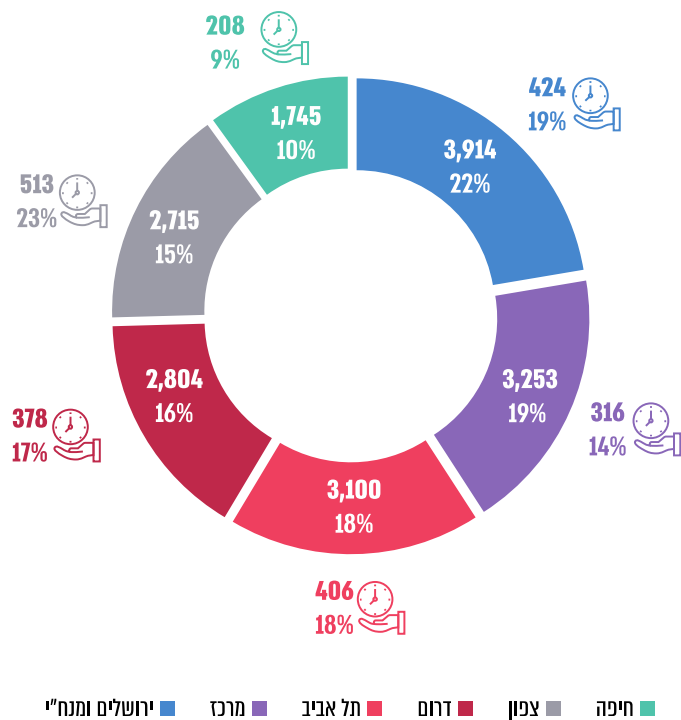
104 בביקורת הקודמת נקראו שעות אלה "שעות העשרה או תוכניות העשרה או שעות ההוראה המוקצות להפעלת תוכניות לימוד והעשרה בתחומים שונים".

105 קידום יוזמות ופרויקטים בגני הילדים מתבצע במסגרת שמונה תחומים: שילוב ילדים מתקשים, יוזמות חינוכיות, אומנויות, מוזיקה, מדעים, כנסת, מעגן ומרכזים לגיל הרך.



בשנה"ל התשפ"ב הקצה משרד החינוך למחוזות 766 שעות לצורך שעות ליוזמות ופרויקטים, בשנת התשפ"א 618 שעות; ובשנת התש"ף 825 שעות. כל השעות הוקצו לגני הילדים בחינוך הרשמי¹⁰⁶. בתרשים שלהלן פירוט חלוקת השעות, לפי מחוזות.

תרשים 33: התפלגות הגנים והתפלגות שעות יוזמות ופרויקטים שהקצה המשרד, לפי מחוז, בסה"כ בשנים התש"ף-התשפ"ב



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

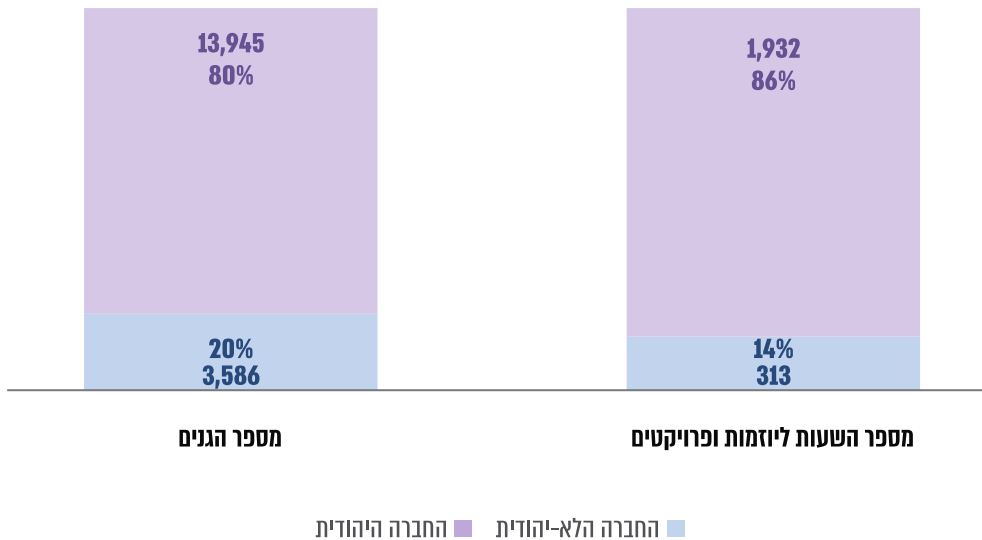
מהתרשים עולה כי הקצאת השעות עבור יוזמות ופרויקטים למחוז המרכז הייתה קטנה משיעור הגנים שבו - הוקצו למחוז 14% מהשעות אך יש בו 19% מהגנים.

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות חלוקת השעות בין הגנים היהודיים לגנים הערביים בשנים התש"ף-התשפ"ב.

106 נוסף לשעות היוזמות, חילק המשרד בשנה"ל התשפ"ב עוד 1,226 שעות העשרה לגנים המאוחדים כאשכולות גנים.



תרשים 34: מספר שעות יוזמות ופרויקטים שהקצה המשרד, לפי מגזר, בסה"כ בשנים התש"ף-התשפ"ב



על פי נתוני האגף הקדם-יסודי במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי אף ששיעור הגנים היהודיים עומד על כ-80% מכלל הגנים, משרד החינוך הקצה להם בשנים התש"ף-התשפ"ב 86% משעות היוזמות והפרויקטים - יותר משיעורם. מנגד הוא הקצה לגנים הערביים 14% משעות היוזמות והפרויקטים, פחות משיעורם, שעמד על כ-20% מכלל גני הילדים.

אשר למגזר החרדי עלה כי המשרד אינו מקצה לבעלויות הפרטיות במוכש"ר שעות יוזמה ופרויקטים.

המשרד מסר לצוות הביקורת כי הבעלויות הפרטיות המפעילות את הגנים בחברה החרדית אחראיות לכל תוכניות ההעשרה שמתקיימות בגן וכי למשרד החינוך אין מידע בנושא.

כמו כן, בביקורת הקודמת עלה כי משרד החינוך הקצה לחברה הערבית שעות לתוכנית אחת מתוך ארבע, ובביקורת המעקב עלה כי המשרד הקצה לה בשנה"ל התשפ"ב שעות עבור חמש מתוך שמונה התוכניות.



מידת תיקון הליקוי



מומלץ שמשרד החינוך ישלים את קביעת הקריטריונים לחלוקת שעות ההוראה וכי הוא יוודא שחלוקת שעות היוזמות והפרויקטים תהלום את מספר הגנים בכל מחוז ואת הצרכים של האוכלוסייה בו.

עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל להקצאת שעות יוזמות ופרויקטים לרבות לבעלויות המפעילות את גני הילדים שבמוכש"ר, כך שהן תקנינה לילדים המתחנכים בגנים שבאחריותן תוכניות ההעשרה לקידום.

אשר לחברה הערבית, מומלץ שהמשרד ירחיב את מכסת שעות היוזמות והפרויקטים שהיא מקבלת כך שהמכסה תהלום את חלקם של הגנים מתוך כלל הגנים הקיימים.



סיכום

השנים הראשונות בחיי האדם הן הבסיס להתפתחות וללמידת מיומנויות, ולכן לטיפול בגיל הרך יש השפעה על עיצוב עתידו של האדם, ובין היתר, על הישגיו העתידיים - מבחינה חינוכית, כלכלית ובריאותית. במחקר טאליס שנערך ב-2018, עלה כי מספר הילדים הממוצע בגנים בישראל עמד על כ-29 ילדים, 50% יותר מאשר בממוצע המדינות שהשתתפו במחקר, וכי מספר אנשי הצוות בגני הילדים בישראל נמוך בכ-23% ממספרם בשאר המדינות שהשתתפו במחקר.

מאז הביקורת הקודמת שפורסמה ב-2015 חלו שינויים לטובה בחינוך לגיל הרך - ילדים בני 3 - 6, בעיקר משום ששכבת הילדים הצעירים בני 3 - 4 נכנסה תחת תחולת חוק לימוד חובה וכך כל ילדי ישראל מגיל 3 חייבים ללמוד במסגרת מפקחת. עם זאת ממצאי ביקורת המעקב מעידים כי משרד החינוך לא תיקן חלק מהליקויים שעלו בביקורת הקודמת, ובין היתר: המשרד לא מינה גורם שיעקוב אחר שילוב ילדים בני 3 - 4 במערכת החינוך, יתאם בין הגורמים השונים ויציע פתרונות לקשיי היישום של שילובם במערכת; הוא לא קבע הליכי ליווי ובקרה לשילוב הילדים ולא ריכז נתונים שוטפים על הליכי יישום החוק; אשר לרכיבי רפורמת אופק חדש, הנוגעת גם לגני הילדים, עלה שהמשרד לא הפיק לקחים מיישומה ולא גיבש תוכנית אופרטיבית מעודכנת להחלתה בגנים. זאת ועוד, אומנם המשרד שיפר את היחס המספרי בין מספר הילדים לבין מספר אנשי הצוות בגן באמצעות רפורמת סייעת שנייה והגדיל את כוח האדם המועסק בגנים, אך במועד ביקורת המעקב היחס המספרי אינו מיטבי, ובגנים רבים (40% מהגנים) שבהם מתחנכים ילדים בני 3 - 4, על פי הכללים לא התווספה הסייעת השנייה - מדובר בגנים רב-גילאיים או בגנים שבהם פחות מ-30 ילדים.

עוד עלה בביקורת המעקב כי למשרד החינוך יש פערי נתונים - למשל יש לו מידע על הגננות שהוא מעסיק בחינוך הרשמי, אך אין לו מידע מלא על אודות כוח האדם שמעסיקות הבעלויות (רשויות מקומיות ובעלויות פרטיות) ועל היעדרויות הצוות. כמו כן, אין לו מידע על המעקב והמשוב שמבצעות הגננות על התפתחות הילדים בגן, ואין לו מידע מלא על הכשרת הסייעות; כן עלה בביקורת המעקב כי היחס המספרי בין מספר הגנים והגננות ובין הצוות התומך (מפקחות, מדריכות, פסיכולוגיות חינוכיות, ויועצות חינוכיות) מעלה חשש כי הוא אינו מאפשר מתן שירותים מספק.

ממצא נוסף שעלה בביקורת המעקב נוגע לפערים שבין המגזרים השונים בחברה הישראלית - גני ילדים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן כאלה של החברה שאינה יהודית ושל החברה החרדית סובלים יותר ממחסור בכיתות ויש אצלם יותר מבנים יבילים המשמשים כגנים זמניים. כמו כן תוכניות הלימודים לגני הילדים אינן מותאמות בשפתן ובתוכנן לחברה הערבית; כמו כן, החברה החרדית והחברה שאינה יהודית גם מקבלות פחות שעות לימודיות ולפרויקטים.



מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הליקויים שעלו בדוח זה ויפעל לתיקונם. מומלץ כי המשרד יבצע הליך הפקת לקחים בכל הנוגע לשילוב ילדים בני 3 - 4 במערכת החינוך, ובכל הנוגע להטמעת רפורמת אופק חדש בגני הילדים, ובמסגרת זו ייתן דעתו לחסמים העולים ויגבש פתרונות להסרתם. עוד מומלץ כי המשרד ייתן דעתו לכוח האדם המועסק בגנים, ובין היתר ליחסם המספרי (ביחס למספר הגנים, מספר הילדים המתחנכים בהם ומספר אנשי הצוות המועסקים בהם), להגדרת תפקידם, להכשרתם ולעומס המוטל עליהם. כן מומלץ כי המשרד ייתן דעתו לפערים העולים בין חברות שונות - בהקשר החברתי-כלכלי, המגזרי, והמחוזי - ויפעל לצמצום הפערים.

היות שמערכת החינוך עומדת בפני מהלך של שילוב ילדים בגילי לידה-שלוש במסגרות שבאחריות משרד החינוך, מומלץ שהמשרד יפיק את הלקחים מממצאי דוח ביקורת זה ויפעל לשיפור וקידום החינוך לגיל הרך, כך שיתאפשר שילוב יעיל ואיכותי של גילי לידה-שלוש.