

## יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

### תקציר

#### רקע כללי

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע בין מטרות החינוך הממלכתי את המטרה להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה ותומכת בו. מובן שגם מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך, מגיל 3 ועד גיל 6, נועדו לחתור לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים חברתיים.

חינוך הילדים בגיל הרך יוצר את התשתית לחינוכם הכולל - להתפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית. לנוכח תפיסה זו החליטה הממשלה לאמץ את המלצת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן - ועדת טרכטנברג) מספטמבר 2011 ליישם את חוק לימוד חובה לגילאי 3-4<sup>1</sup>. רפורמת "אופק חדש" (להלן - אופק חדש או הרפורמה), שאליה הצטרפו כל גני הילדים בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012)<sup>2</sup>, והחלטת הממשלה לאמץ את המלצות ועדת טרכטנברג, נועדו להבטיח את התפתחותם המיטבית של ילדים ולאפשר את השתלבותם המוצלחת בבית הספר.

בשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ד (2013-2014) היו במערכת החינוך 16,507<sup>3</sup> גני ילדים (להלן - גם גנים), מהם 11,423 גנים רשמיים<sup>4</sup> ו-3,396 בחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - המוכש"ר)<sup>5</sup> במגזר החרדי ו-1,688 בחינוך המוכש"ר שאינו חרדי<sup>6</sup> ובמגזר המיעוטים.

- 1 החלטת הממשלה 4088 מינואר 2012, ולפיה משנת הלימודים התשע"ג (אוגוסט 2012) יש לספק חינוך חינם בגנים הציבוריים עבור ילדים בני 3-4.
- 2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 3 לרבות 1,740 גנים בחינוך המיוחד.
- 4 שממומנים במלואם על ידי המדינה והרשויות המקומיות, ורוב עובדי ההוראה בהם הם עובדי מדינה.
- 5 שהם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים, ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה.
- 6 לדוגמה, גנים אנתרופוסופיים, גנים מונטסוריים וגנים של עמותות למיניהן.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים בטיפול הפדגוגי של משרד החינוך (להלן - גם המשרד) בגיל הרך. אלה הנושאים שנבדקו:

1. יישום אופק חדש בגיל הרך; 2. נושאים הקשורים לצוות החינוכי בגן ולמערך המסייע לו (המפקחות, המדריכות והיועצות החינוכיות); 3. פערים ואי-שוויון בטיפול בגיל הרך, בייחוד בנוגע למגזר המיעוטים; 4. תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להמלצת ועדת טרכטנברג להעביר את האחראיות לילדים מגיל לידה עד 3 משר הכלכלה לשר החינוך, ויישום החלטת הממשלה להחיל את חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), על בני 3-4. הבדיקה נעשתה באגף לחינוך קדם יסודי (להלן - האגף הקדם יסודי או האגף) שבמינהל הפדגוגי במשרד, האחראי למתן שירותים חינוכיים-לימודיים לילדים בגיל הרך, ובמחוזות תל אביב וחיפה של המשרד. בדיקות השלמה נעשו במינהל לכלכלה ולתקציבים, במינהל הפיתוח שבמשרד החינוך וכן באגף למעונות יום ומשפחתונים שבמשרד הכלכלה.

## הליקויים העיקריים

### יישום חלקי של רפורמת "אופק חדש" בגני ילדים

#### שינוי חלקי של ארגון מבנה ההוראה בגן

ממצאי המעקבים שביצע האגף בשנתיים הראשונות להפעלת אופק חדש בכל הגנים, בשנות הלימוד התשע"ב והתשע"ג (2012-2013), הצביעו על יישום בשיעור נמוך של כל המרכיבים הנוגעים לארגון מבנה ההוראה-למידה בגן: פגישה אישית פרטנית של הגננת עם כל ילד ופגישות עם קבוצה קטנה של ילדים בתדירות הקבועה בנוהל, וכן דיווחים של הגננת להורים וביצוע פעולות אחרות לחיזוק הקשר עם. כן העלו המעקבים שהגננות ממעטות לשלב את תהליכי המעקב והמשוב שנבנו במסגרת הרפורמה, ועל כן לא ניתן לדעת, לאורך זמן, אילו פעולות הן מבצעות ובאיזה היקף.

#### תשתית חלקית להערכת הגננות

אף שהאגף, בשיתוף הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) ויחידת ההערכה במינהל עובדי הוראה במשרד, גיבש שיטה להערכת גננות, הם לא השלימו את בניית הרכיבים המרכזיים בתשתית שתאפשר את הפעלת ההערכה בשנה"ל התשע"ה, כנדרש באופק חדש, והמפקחות עדיין לא התנסו בשימוש בה.

**אי-הפקה של לקחים מהקשיים ביישום אופק חדש**

מממצאי המחקרים של ראמ"ה ומן המעקבים שביצע האגף בשנות הלימוד התשע"ב והתשע"ג עלתה תמונה מורכבת, הכוללת טענות משמעותיות של המעורבים בעשייה בגן בנוגע להישגי הרפורמה והשלכותיה עליהם ועל הפעילות בגן. ואולם האגף לא העלה ממצאים אלה לדיון בהנהלת המשרד כדי לגבש פתרונות מערכתיים לבעיות שעלו, וזאת אף שהמשרד משקיע ברפורמה 960 מיליון ש"ח מדי שנה.

**בעיות בהסדרת הצוות החינוכי בגן ובמערך המסייע לגן****היעדר דיון בשיפור היחס המספרי בגן בין מבוגר לילד**

הנהלת המשרד לא דנה בשינוי התקן הקובע את היחס בין מספר המבוגרים בגן (גננת וסייעת) למספר הילדים בו (35 בכל שלבי הגיל), אף שלפי התקן בישראל מספר הילדים למבוגר גבוה במידה ניכרת מזה המקובל במדינות מפותחות. זאת למרות המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ב"תכנית הלאומית לחינוך" (להלן - ועדת דוברת) והמלצות האגף להקטין את מספר הילדים למבוגר כדי להבטיח את התנאים המיטביים להתפתחות הילדים בגן. במקביל חלק מהרשויות המקומיות (להלן - הרשויות), בעיקר אלה המתאפיינות ברמות סוציו-אקונומיות גבוהה ובינונית, מממנות מתקציביהן סיעת נוספת לכל גן; מצב זה יוצר פערים בין הרשויות מבחינת גודל הצוותים החינוכיים ומציב בעמדת נחיתות דווקא את הרשויות ברמה הסוציו-אקונומית הנמוכה. כמו כן, בהיעדר נתונים של המשרד בנוגע להרכב הצוות החינוכי בפועל, אין באפשרותו לקבל תמונת מצב המשקפת את היכולת האמיתית של הצוות לתת מענה לצורכי הילדים בגן.

**אי-הסדרה של תפקידי הסייעת והכשרתה**

עוד בתחילת העשור הקודם עמדו משרד החינוך, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי על הצורך להסדיר את ההכשרה המקצועית והתפקידים של הסייעת, שהיא עובדת הרשות המקומית שהעסקתה ממומנת בידי משרד החינוך, ולהגביר את הפיקוח על עבודתה. אולם הגופים האמורים לא הסדירו, באופן המקובל על כל הנוגעים בדבר, אף אחד מהנושאים הללו וכן לא פעלו להגדרת תפקידי הסייעת באופן קרוב להגדרת תפקידי עובדי הוראה במשרד החינוך, כפי שהמליצה ביולי 2012 ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת.

**חריגה בהקצאת גנים למפקחת והיעדר הגדרה עדכנית לתפקידה**

1. הנוהג, שאינו מעוגן בכתב, הוא שמפקחת אחראית לכל היותר ל-100 גנים, ובמחוזות צפון ודרום לכל היותר ל-80 גנים. בפועל אין פיקוח כלל על הגנים בחינוך המוכש"ר שאינו חרדי ובמגזר המיעוטים. בגנים רשמיים שבהם מתבצע פיקוח יש שונות רבה מבחינת מספר הגנים למפקחת, והיחס המרבי לא נשמר במרבית המקרים.

2. עם החלת רפורמת אופק חדש הכיר המשרד בצורך להגדיר מחדש את תפקיד המפקחת, בשל הפער שנוצר בין משימותיה הפורמליות לבין אלה שהיא נדרשת לבצע בפועל, אולם לא קידם יזמה שהחל בה לשינוי הגדרת התפקיד ולפיתוח המקצועי הנגזר משינוי זה. האגף אף לא חזר ובחן, בעשור האחרון, את תפקידי המפקחת כדי להבטיח את הפעלתה המיטבית, ובכלל זה לא גיבש שיטות עבודה חדשות ולא הכשיר מפקחות לביצוען, לרבות למיומנויות הובלה וניהול.

#### שירותי הדרכה וייעוץ חינוכי מוגבלים ולא שוויוניים

הביקורת הצביעה על שונות רבה בין המחוזות במספר הגנים שבאחריות כל מדריכה, מה שעלול להשפיע על יכולת המדריכה לבצע את משימותיה ועל איכות הדרכתה. השונות נובעת, בין היתר, מכך שהאגף לא קבע תקן למספר הגנים שיהיו באחריות כל מדריכה בהתאם לקריטריונים אחידים (כגון פיזור גאוגרפי של הגנים). לכן גם שיעור הגננות שקיבלו הדרכה בשנה"ל התשע"ג, שהיא השנה האחרונה שבה נאספו נתונים בנושא, משתנה ממחוז למחוז ומוגבל בהיקפו (בין שליש לשני שלישים מהגננות בכל מחוז). נוסף על כך, המתווה שקבע המשרד להפעלת הייעוץ החינוכי אפשר בשנה"ל התשע"ד מתן ייעוץ רק לחמישית מכלל הגנים.

#### פערים בין מגזר המיעוטים לבין המגזר היהודי בחינוך לגיל הרך

התכניות שגיבשו משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה במרוצת השנים, שנועדו לצמצום הפערים בין הילדים מהמגזר היהודי לבין הילדים ממגזר המיעוטים במערכת החינוך בגיל הרך, אף אם יושמו בחלקן, לא הביאו לצמצום הפערים. במועד הביקורת נותרו פערים ניכרים במענה של המשרד לגני מגזר המיעוטים (כ-21% מכלל הגנים) במכלול היבטי החינוך לגיל הרך בהשוואה למענה הניתן למגזר היהודי. להלן פירוט עיקרי הממצאים:

1. במגזרים הערבי והבדואי שיעור הילדים הלומדים בגנים הרשמיים, בכל שלבי הגיל הרך, בשנים 2010-2014 היה נמוך משמעותית משיעור זה במגזר היהודי. פערים אלה אף הולכים וגדלים (למשל, בשנת 2014 לא למדו כ-36% וכ-26% מבני ה-3 במגזרים הבדואי והערבי, בהתאמה, לעומת כ-13% במגזר היהודי; ואילו בשנת 2010 לא למדו כ-29% וכ-40% במגזרים הבדואי והערבי, בהתאמה, לעומת כ-31% במגזר היהודי).
2. מחסור חמור בגנים ביישובים הבדואיים הוא אחת הסיבות לשיעור נמוך של ילדים הנהנים מחינוך חינם ביישובים אלה. למרות זאת נמצאו פערים משמעותיים בין מספר בקשות היישובים הבדואיים לפתיחת כיתות גן בשנים 2012-2014 לבין מספר הכיתות שאישר המשרד (אושרו רק כ-56% מהבקשות). כמו כן, רבים מהגנים במגזר המיעוטים ממוקמים במבנים שאינם מותאמים מהבחינה הפיזית לפעילות ההתפתחותית של הילדים.

3. בגנים במגזר היהודי לומדים 6 ימים בשבוע ובגנים במגזר המיעוטים 5 ימים. למרות זאת המשרד אינו מפעיל מנגנון מפצה מהבחינה הפדגוגית לילדי מגזר המיעוטים, לא במתכונת של תוספת שעות לימוד והוראה ולא בפעילויות העשרה אחרות. לפיכך, בפועל, הוא מעביר לילדים הלומדים 6 ימים בשבוע יותר שעות לימוד ויותר תכנים חינוכיים מאלו הלומדים רק 5 ימים. ליום הלימודים הנוסף גם משמעות תקציבית, שכן שיטת התקצוב של המשרד נותנת משקל רב ליום הנוסף, והשתתפותו בעלות הפעלת גן ברשות מקומית במגזר היהודי ובמועצה אזורית גבוהה מהשתתפותו בעלות הפעלת גן ברשות מקומית במגזר המיעוטים.
4. תכניות לימוד לגנים לא הותאמו לתרבות ולשפה של מגזר המיעוטים, והאגף גם לא הקצה את המשאבים הנדרשים להתאמתן ולהטמעתן. לא כל התכניות שנכתבו בעברית תורגמו לערבית, והתרגומים הקיימים אינם מדויקים ואיכותיים. אין תכנית כתובה בערבית בתחום המורשת הערבית, שהיא ייחודית למגזר הערבי.
5. הקצאת שעות ההוראה למחוזות עבור תכניות לימודים והעשרה לגני הילדים בתחומים שונים (פרויקטים) אינה מתבססת על קריטריונים מוגדרים, ובכללם כאלה שמביאים בחשבון את הרמה הסוציו-אקונומית של הרשות, ולפיכך אין בה כדי לגשר על פערים סוציו-אקונומיים או מגזריים.
6. נמצא חוסר בהיקף השירותים הניתנים לגני מגזר המיעוטים במרכיבי המערך המסייע - חלק מהמפקחות על מגזר המיעוטים במחוזות פיקחו כל אחת על יותר מהנוהג המקובל (לכל היותר 100 גנים למפקחות). המשרד אף לא הקצה משרות פיקוח לגני המוכש"ר במגזר המיעוטים למרות מספרם הגבוה יחסית (כשליש מכלל הגנים במגזר) ולמרות הבעיות שהתגלעו בהם, ולמעשה אינו מפקח על גנים אלה כלל.

### יישום חלקי של שינויים מבניים בתחום החינוך בגיל הרך

#### העברת הסמכות והאחריות לילדים מלידה עד גיל 3

אמנם הממשלה דחתה ללא נימוק את ההמלצה המרכזית של ועדת טרכטנברג, להעביר את הסמכות והאחריות לתחום המעונות לפעוטות מגיל לידה עד גיל 3 לשר החינוך, אך בפועל הנושא לא ירד מסדר היום החינוכי, נוכח חשיבות החינוך בגילים אלה והרצון לייצר מדיניות פדגוגית רציפה ושלמה משלבי התפתחותו המוקדמים של הילד, כפי שציינה הוועדה; ואולם החלטה מאוחרת יותר של משרדי החינוך והכלכלה להכין ניירות עמדה בנוגע לסוגיה זו לא יושמה.

#### הצלחה חלקית ביישום מלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4

היישום המלא של החוק הביא לעלייה של כ-18% במספר הגנים הרשמיים. משרד החינוך עמד במידה רבה במשימה להקנות לרשויות המקומיות את המשאבים והסיוע להקמת התשתית הפיזית לגנים אלה. גם לאחר שלוש שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה בדבר יישום חוק לימוד חובה לבני 3-4, קיימות לא מעט רשויות מקומיות, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי, שבהן החוק לא יושם; הדבר בולט במיוחד אשר לבני 3 במגזר הערבי: נמצא שהחוק מיושם רק עבור 74% מהם, לעומת 86% מהילדים במגזר היהודי. יתרה מזאת, בתחום הפדגוגי עשה המשרד רק מעט כדי לתת מענה לבני גילים אלה, ובכלל זה לא נתן מענה חינוכי טיפולי הולם לבני 3, הדורשים טיפול אינטנסיבי יותר, ולא הגדיל ופיתח כנדרש את המערך המסייע לצוות החינוכי.

#### ההמלצות העיקריות

1. על הנהלת המשרד בראשות המנכ"לית, בשיתוף האגף וכל גורמי המטה האחרים הנוגעים בדבר, לנתח את הסיבות והחסמים הפוגעים ביישום אופק חדש בגני הילדים, שבמידה רבה רוקנו את הרפורמה ממרכיביה הפדגוגיים; בכלל זה על האגף והנהלה לבחון מחדש את מרכיבי הרפורמה ולקבוע סדר עדיפויות בין המשימות להשגת יעדיה - אל מול המשאבים והכלים שהוא מקצה לצוות החינוכי של גנת וסייעת - ולפקח באופן קבוע על יישומם.
  2. לנוכח השינויים הנדרשים בעבודת הצוות החינוכי בגן במסגרת אופק חדש, התמודדותו עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים בני 3 והגידול הניכר במספר הגנים, ראוי שהנהלת המשרד תקבע תקנים מחייבים להיקף משרות המפקחת והמדריכה; בה בעת ראוי שהאגף וכל היחידות הנוגעות בדבר ישקדו על הטמעת דפוסי עבודה חדשים, יפקחו על כך ויעריכו את האפקטיביות של תהליכי הפיקוח, הייעוץ וההדרכה ואת השגת יעדיהם.
- כמו כן, על משרד החינוך לבחון בהקדם אם התקן הקיים נותן מענה ראוי לצרכים החינוכיים בגנים הייחודיים לבני 3-4, וזאת נוכח המלצתו המקצועית של האגף להגדיל את הצוות החינוכי בגנים לגילאים אלה.

3. נוכח הזכות החוקתית לשוויון בחינוך ונוכח הצהרותיו החוזרות על הצורך לגשר על פערים בחינוך בגיל הרך, על המשרד לפעול בדחיפות ובנחישות להשגת יעד זה כדי לבסס את היסודות של חברה שוויונית. עליו לעמוד על כך שגישור על הפערים באמצעות פיצוי רשויות המקבלות מענק איזון אינו מענה מספק, ושהפערים בין האוכלוסיות החזקות לחלשות מעמיקים גם בשל ההבדלים ביכולת הכלכלית של הרשויות ושל תושביהן לתגבר את הצוות החינוכי והפעילות בגנים. בכלל זה: על המשרד לגבש ולהוביל תכניות המתבססות על ניתוח המקורות לפערים המגזריים במערכת החינוך והחסמים לצמצומם; לשקול שימוש בשיטות ובכלים - תקציביים, פדגוגיים או ארגוניים - שבהם השתמש בעבר בהקשרים שונים (כגון מדד טיפוח<sup>7</sup>) לתעדוף רשויות מקומיות חלשות, ובכלל זה ממגזר המיעוטים, בהביאו בחשבון את מכלול מקורות המימון של כל רשות להפעלת הגנים; ולהעצים את תוכני הלימוד הרב-תרבותיים. כן עליו לבנות מנגנונים שיבטיחו את הטמעת התכניות, דוגמת כלי בקרה והערכה.
4. אשר לטיפול בילדים מגיל לידה עד 3 וחיוכם, לנוכח החלטת הממשלה שלא לשנות את חלוקת הסמכויות בתחום זה כהמלצת ועדת טרכטנברג, על משרד הכלכלה ומשרד החינוך לקדם דרכים להידוק שיתוף הפעולה ביניהם בנושא חינוך הילדים בגילים האמורים ולהבטיח קיומו של רצף חינוכי. במקביל, להשגת מטרה האמורה על משרד החינוך לתת מענה למגוון נושאים הקשורים לקיומה של התשתית החינוכית ליישום חוק לימוד חובה לבני 3-4, באופן שיובטח כי בטווח הארוך יהיו החינוך והטיפול הניתנים על ידו לילדים בגילים המוקדמים ביותר איכותיים ומקצועיים, מותאמים לצרכים, מפקחים ושוויוניים.

7 מדד שגיבשה בשנת 2006 ועדה בראשות המדען הראשי של המשרד דאז, פרופ' סידני שטראוס, ובו ארבעה מרכיבים הנוגעים לרקע של התלמיד: השכלת ההורה (40%), רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%), פריפריאליות בית הספר (20%) ושילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%).

### סיכום

חינוך הילד מרגע לידתו תורם להתפתחותו האישית ובה בעת מקדם מטרות חברתיות של חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים, לעצמאות הכלכלית של הוריו ולטיפוח ההון האנושי של החברה בכללותה. תרומת החינוך בגיל זה עולה בחשיבותה אף על חינוך בשלבי גיל אחרים שבאחריות מערכת החינוך, שכן "מה שניתן למנוע בתחילת הדרך, או לתקן בקלות יחסית בגיל צעיר, הופך למשימה בלתי-אפשרית בהמשך"<sup>8</sup>. משרד החינוך לא השכיל ליישם את מרבית הרפורמות והתהליכים שיזם, לצד הממשלה, בשנים האחרונות, ושיועדו לצקת תוכן בשינוי מיקומו של החינוך לגיל הרך בסדר העדיפויות המשרדי והלאומי ולהבטיח שוויון בחינוך מגיל זה. על המשרד לאתר את החסמים שמנעו את יישומן של תכניות אלה, לעדכן אותן ולחולל את השינוי הנדרש ביחס המדינה לחינוך ילדים בגיל הרך.



8 "התכנית הלאומית לחינוך" של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת) (ינואר 2005), עמ' 15-16.



**מבוא**

1. בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוטלה על המדינה ועל הרשויות המקומיות החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים לילדים ולנערים. במערכת החינוך כמה סוגים של מוסדות חינוך: (א) מוסדות החינוך הרשמי, שממומנים במלואם בידי המדינה והרשויות ושרוב עובדי ההוראה בהם הם עובדי מדינה. אלה כוללים בעיקר גני ילדים לבני 3 ומעלה, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, ומונהג בהם חינוך ממלכתי, על פי תכנית לימודים שקובע משרד החינוך ובפיקוחו; (ב) מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (החינוך המוכשר)<sup>9</sup>, שהם בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים, ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה; (ג) "מוסדות פטור"<sup>10</sup>.

בשנה"ל התשע"ד היו במערכת החינוך 16,507 גני ילדים<sup>11</sup>, מהם 11,423 (69%) בחינוך הרשמי<sup>12</sup>, 3,396 בחינוך המוכשר במגזר החרדי ו-1,688 בחינוך המוכשר שאינו חרדי<sup>13</sup> ובמגזר המיעוטים.

2. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע בין מטרות החינוך את המטרה להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה ותומכת בו. גם הרחבת לימוד חובה לילדים בני 3 ו-4 על פי תיקון 16 לחוק לימוד חובה בשנת 1984<sup>14</sup> נועדה "למניעת פיגור מצטבר ולצמצום פערים חינוכיים בין תלמידים הבאים מרקע חברתי וכלכלי שונה. ככל שמקדימים לקלוט את הילד הרך בשנים במסגרת חינוכית - כן ייטב"<sup>15</sup>. בג"ץ ציין כי "הזכות לחינוך חינוך חינוכי מגשימה את עיקרון השוויון, באפשרה לכל ילדה וילד - ללא התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית - לממש את היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה"<sup>16</sup>. במהלך השנים הצטרפה מדינת ישראל לאמנות בין-לאומיות שונות אשר הדגישו את מחויבותה העמוקה למימוש הזכות לחינוך. לאחרונה אף פסק בית המשפט העליון כי היבטים מסוימים של הזכות לקבל חינוך נכללים בערך החוקתי של כבוד האדם, המוגן על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובכלל זה החובה להנהיג שוויון בחינוך<sup>17</sup>.

חינוך הילדים בגיל הרך יוצר את התשתית לחינוכם הכולל - להתפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית. ואכן כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל המליץ ב"תכנית הלאומית לחינוך" (ועדת דוברת) מינואר 2005 על הגדלה מרחיקת לכת של ההוצאה הציבורית לחינוך בגיל זה. תפיסה זאת באה לביטוי גם בהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) מספטמבר 2011. שר החינוך דאז, הרב שי פירון, החליט עם כניסתו לתפקיד להציב את נושא הגיל הרך כאחד היעדים המרכזיים של המשרד לשנים הקרובות.

- 9 רוב מוסדות החינוך המוכשר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר המיעוטים ומוסדות חינוך במגזר החרדי.
- 10 מוסדות חינוך ששר החינוך פטר את הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר לפי חוק לימוד חובה.
- 11 לרבות 1,740 גנים בחינוך המיוחד.
- 12 במחוז מנח"י (מינהל חינוך ירושלים) 628 גני ילדים רשמיים; במחוז ירושלים 858 גנים; במחוז חיפה 1,298 גנים; במחוז מרכז 2,532 גנים; במחוז דרום 1,868 גנים; במחוז צפון 2,183 גנים; במחוז תל אביב 2,056 גנים.
- 13 לדוגמה, גנים אנתרופוסופיים, גני מונטסורי וגנים של עמותות למיניהן.
- 14 תיקון 16 הוחל בהדרגה מכוח צווים שנתן שר החינוך לגבי ילדים בני 3-4 המתגוררים ביישובים ובשכונות שקבע.
- 15 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק לימוד חינוך (גני ילדים).
- 16 בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו (5) 834, 843.
- 17 בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת (טרם פורסם, 17.9.14).

רפורמת "אופק חדש", שאליה הצטרפו כל גני הילדים בשנה"ל התשע"ב (2011-2012), והחלטת הממשלה מינואר 2012<sup>18</sup> לאמץ את המלצות ועדת טרכטנברג ליישם את חוק לימוד חובה לבני 3-4, נועדו להבטיח את התפתחותם המיטבית של בני הגיל הרך ואת השתלבותם המוצלחת בבית הספר.

3. האגף לחינוך קדם יסודי שבמינהל הפדגוגי במשרד אחראי למתן שירותים חינוכיים-לימודיים לבני 3-6 (להלן - הגיל הרך) תוך התייחסות למטרות מערכת החינוך ולדרכי הלמידה הייחודיות לבני גילאים אלה. בין היתר אחראי האגף להתוויית המדיניות והעקרונות לחינוכם של הילדים בגיל הרך, לפיתוח דרכי ההוראה ותכניות הלימוד והטמעתם, להקניית ידע לגנות ולקידום אקלים חינוכי מיטבי, וכן לגיבוש תכנים להכשרה מקצועית של הגננות, המפקחות לגיל הרך והמדריכות.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים בטיפול הפדגוגי של משרד החינוך בגיל הרך. אלה הנושאים שנבדקו: יישום "אופק חדש" בגיל הרך; נושאים הקשורים לצוות החינוכי בגן ולמערכת המסייע לו (המפקחות, המדריכות והיועצות החינוכיות); פערים וחוסר שוויון בשירותים החינוכיים לטיפול בגיל הרך, בייחוד בנוגע למגזר המיעוטים; העברת האחריות למתן השירותים החינוכיים לילדים מגיל לידה עד 3 משר הכלכלה לשר החינוך ויישום החלטת הממשלה לספק חינוך חנם בגני ילדים לבני 3-4. הבדיקה נעשתה באגף הקדם יסודי ובמחוזות תל אביב וחיפה של המשרד. בדיקות השלמה נעשו במינהל לכלכלה ולתקציבים, במינהל הפיתוח שבמשרד החינוך ובאגף למעונות יום ומשפחתונים שבמשרד הכלכלה.

## יישום רפורמת "אופק חדש" בגני ילדים

### היערכות ליישום הרפורמה בגני הילדים

1. "אופק חדש" היא רפורמה מערכתית שהחלה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. תהליך יישומה החל בשנה"ל התשס"ח (2007-2008) בהתאם להסכם קיבוצי שנחתם בדצמבר 2008 בין הממשלה לבין הסתדרות המורים - הסכם המסדיר את תנאי השכר וההעסקה שיחולו על עובדי ההוראה בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובגני הילדים (להלן - ההסכם הקיבוצי), וזאת באופן הדרגתי עד ספטמבר 2013<sup>19</sup>. בתחילת שנה"ל התשע"ע (2009-2010) הוחל בהפעלת הרפורמה גם בגני הילדים: תחילה במסגרת ניסוי (פיילוט) במספר מוגבל של גנים, ומשנה"ל התשע"ב - בכל הגנים. על פי ההסכם הקיבוצי הוארך יום הלימודים בגן ל-6

18 החלטה 4088 של הממשלה מיום 8.1.12, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי".

19 על יישום רפורמת "עוז לתמורה" בחינוך העל-יסודי ראו בדוח זה בפרק "יישום רפורמת 'עוז ותמורה' בחינוך העל יסודי", עמ' 943-986.

שעות) הארכה של 40 דקות ביחס למתכונת הקודמת<sup>20</sup>), והוגדלו היקף משרת הגננת ושכרה. עלות אופק חדש בגני הילדים נאמדת בכ-960 מיליון ש"ח לשנה.

במסמך "יישום רפורמת 'אופק חדש'" של האגף (להלן - מסמך היסוד), שגובש בסמוך להחלטה להחיל את הרפורמה גם על גני הילדים, נקבעו בין היתר הקווים המנחים והמטרות החינוכיות של הרפורמה בהיבט הפדגוגי, ובהן טיפוח אישיות עצמאית לילד, פיתוח מיומנויות חשיבה והקניית תכנים הנשענים על תכניות הליבה וכן כישורי חיים ומיומנויות חברתיות. לאור המטרות הללו על הגננת לתכנן סדר יום שייתן מענה למגוון המשימות המוטלות עליה, לארגן את מבנה ההוראה-למידה בגן בלמידה פרטנית ובקבוצות ולשלב תהליכי מעקב, לטפח אקלים גן מוגן ותומך ולהדק את קשרי השותפות עם ההורים. כמו כן יש לקדם את ההתפתחות המקצועית של הצוות החינוכי ולחזק את קשרי השותפות שלו ועבודתו עם המערך התומך החיצוני, כמו המפקחות והמדריכות (להלן - גם מרכיבי הרפורמה).

במאי 2012, בסמוך לתחילת הפעלת אופק חדש בכל הגנים, הופץ חוזר מנכ"ל "אופק חדש"<sup>21</sup> המפרט את ההנחיות ליישום ציריה המרכזיים (להלן - חוזר המנכ"ל). בהקדמה לחוזר הודגש כי הרפורמה "מזמנת הזדמנות חשובה לקידום איכות הלמידה וההתנסות של הילדים בגיל הרך... ההנחה היא שהוראה ממוקדת בפּרָט מאפשרת מימוש טוב יותר של מטרות החינוך והגעת הילדים להישגים הנדרשים".

להטמעת אופק חדש בגנים ולליווי המקצועי של הגננות מסתייעים האגף ומחוזות המשרד במערך מדריכות<sup>22</sup> לגיל הרך, שהן גננות שעוברות הדרכה ופיתוח מקצועי מיוחדים. על פי נוהל ההדרכה בגני ילדים, מפקחות הגנים במחוזות מפעילות את המדריכות, שעבודתן מתמקדת, בין היתר, בשילוב תכניות הליבה, בהטמעה של דרכי הוראה עדכניות ובהתאמת סדר היום וסביבת הגן לגיל הילדים, להתפתחותם ולצורכיהם. נוסף על כך עודכן תהליך ההדרכה בגנים כך שפעילות המדריכות תתמקד בהטמעת רכיבי הרפורמה והוקצו למדריכות ימי הדרכה להטמעתם.

2. ההיערכות ליישום אופק חדש בגיל הרך החלה בשנה"ל התש"ע באמצעות פיילוט ב-900 גנים מכל המחוזות. סיכומי הפעילות בגנים שהשתתפו הצביעו על קשיים ביישום מרכיבי הרפורמה, ובהם: קושי בהתאמת חומרי הלימוד לעבודה בקבוצות קטנות של ילדים; אי-ביצוע מפגשים פרטניים של גננת עם ילד יחיד; עומס רב על הגננות, שנוסף על המשימות בגן מחויבות בהשתלמויות ובמפגשים עם גורמי חוץ; וקושי של הגננות לתעד את עבודתן לצורך מעקב ומשוב.

ואולם בחוזר המנכ"ל או בהנחיות אחרות שהוצאו בתשע"ב לא באו לידי ביטוי פתרונות לקשיים שעלו בסיכומי הפעילות בגנים שהשתתפו בפיילוט. כך הורחב היישום לכלל הגנים בלא שהאגף התמודד עם הקשיים שהתגלו בפיילוט, כפי שיתואר להלן.

20 יום לימודים בן 6 שעות בימים א'-ה' (14:00-7:55). ביום ו' לא חל שינוי בשעות (12:45-7:55).  
 21 חוזר מנכ"ל 3.1-43 בעניין "נוהלי הפעלת רפורמת 'אופק חדש' בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים" (ממאי 2012). הוחלף בחוזר 3.1-46 בעניין "נוהלי הפעלת רפורמת אופק חדש בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים" (מפברואר 2014).  
 22 לצד השימוש בלשון נקבה לגבי גננות, תינקט לשון נקבה לתיאור בעלות תפקידים במערך המסייע בגן, כמפקחות ומדריכות.

3. לצורך מעקב אחר הפעלת הרפורמה בגנים הכין האגף שאלון מעקב לאיסוף נתונים על הגנות באמצעות המדריכות. הנתונים נאספו בשני חלקים (להלן - מעקב התשע"ב הראשון<sup>23</sup> ומעקב התשע"ג<sup>24</sup>). במעקב נדרשו המדריכות לדווח על יישום מרכיבים מרכזיים ברפורמה. גם לשנה"ל התשע"ג הכין האגף שאלון מעקב על יישום הרפורמה, אך במתכונת שונה (להלן - מעקב התשע"ג). השאלון הועבר למדריכות בכל שליש של שנה"ל התשע"ג. במסגרת הביקורת ניתח משרד מבקר המדינה את תשובות המדריכות לשליש האחרון של שנה"ל התשע"ג<sup>25</sup>.

נוסף על כך עשתה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) שני מחקרים להערכת יישום אופק חדש בגנים. ביוני 2013, פרסמה ראמ"ה את מחקר ההערכה הראשון<sup>26</sup> (להלן - מחקר התשע"ב). בפברואר 2014 העבירה לאגף טיוטת דוח של מחקר ההערכה "תשע"ב-תשע"ג" שעשתה בתום שנתיים להפעלת הרפורמה בכל הגנים<sup>27</sup> (להלן - מחקר התשע"ג). מטרת מחקר התשע"ג הייתה לקבל תמונת מצב השוואתית בהתייחס לממצאי מחקר התשע"ב, לשם הסקת מסקנות על השפעות תהליכות מתמשכות של הרפורמה. שני המחקרים התייחסו למעורבים בעשייה בגנים: הגנות, הסייעות וההורים.

### מרכיבי הרפורמה וממצאי המעקב אחר יישום

להלן פירוט פעולות האגף להסדרת מרכיבים של הרפורמה ועיקרי ממצאי המעקבים והמחקרים:

האגף גיבש בשנת 2010 (שנה"ל התשע"א) "קווים מנחים לעשייה חינוכית בגן הילדים" הכוללים עקרונות, הנחיות ותכניות עבודה פדגוגיות לארגונו וניהולו של הגן (להלן - הקווים המנחים). על פיהם הגנות מחויבות לכלול בסדר היום בגן, בין היתר, עבודה עם קבוצה קטנה של ילדים (ההנחיה הייתה לעשות זאת שלוש פעמים בשבוע, ובשנה"ל התשע"ב שינה האגף את הדרישה לפעמיים בשבוע); פגישה אישית פרטנית עם ילד (אחת לחודש); ומפגש עם הורי כל ילד להיכרות ולדיווח (שלוש פעמים בשנה). כן על הגנות לבצע מיפוי של התפתחות הילדים ושל צורכיהם (שלוש פעמים בשנה; בשנה"ל התשע"ב שינה האגף את הדרישה לפעמיים בשנה).

מפגש אישי פרטני עם ילד: בספרות המקצועית ובמסמכים מרכזיים המתווים מדיניות חינוכית לצוות החינוכי בגן מודגש שיש חשיבות מרכזית לקיומה של אינטראקציה איכותית בין המחנכת (הגננת) לבין כל אחד מהילדים<sup>28</sup>. האגף החל בגיבוש מסמך להתוויית העבודה הפרטנית בגנים, ובשנה"ל התשע"ג החל לבצע פיילוט של קיום מפגש אישי פרטני עם ילד

- 23 מעקב יישום רפורמת אופק חדש בגני הילדים, ספטמבר-דצמבר 2011. כרבע מהמדריכות (71 מבין 295) לא ענו על השאלון כלל. שאר המדריכות דיווחו רק על חלק מהגנות שהדריכו או רק על חלק מהתקופה שהתבקשו לדווח עליה.
- 24 מעקב יישום רפורמת אופק חדש בגני הילדים, ינואר-יוני 2012. כשליש מהמדריכות (93 מבין 300) שאמורות היו להשתתף בשאלון לא ענו עליו כלל. שאר המדריכות דיווחו רק על חלק מהגנות שהדריכו או רק על חלק מהתקופה.
- 25 שליש זה נבחר משום שהוא נותן את התמונה המלאה ביותר על הטמעת הרפורמה על ידי הגנות במהלך שנת לימודים.
- 26 ראמ"ה, "הערכת רפורמת אופק חדש בגני הילדים - ממצאים עיקריים בתום שנה ליישומה בשנה"ל תשע"ב", יוני 2013.
- 27 ראמ"ה, "הערכת רפורמת אופק חדש בגני הילדים בתום שנתיים ליישומה המלא - יישום הרפורמה והטמעתה (תשע"ב-תשע"ג)", פברואר 2014.
- 28 אדית וגנר, המפגש האישי בגני הילדים - הזדמנות לאינטראקציה איכותית, להיכרות ולטיפוח תחושת שייכות, משרד החינוך, אגף א' לחינוך קדם יסודי (טייטה ללא תאריך).

בקבוצה של 15 גננות בעיר עפולה שעברו השתלמות בנושא. בתום ההשתלמות התבקשו הגננות, בין היתר, לפרט עמדות אישיות או מקצועיות כלפי המפגשים הפרטניים, קשיים ביישום, הצעות ליישום עתידי וקריטריונים לקביעת סדר עדיפויות בעת תכנון המפגשים.

במקביל, תשובות המדריכות בשליש האחרון של מעקב התשע"ג שעשה האגף העלו כי ההנחיה לקיים מפגשים פרטניים עם הילדים יושמה באופן חלקי בלבד, וכי בשנת התשע"ג עדין<sup>29</sup> רוב הגננות לא קיימו את הפגישות הפרטניות כנדרש: במחוז דרום דיווחו המדריכות כי 58% מהגננות לא מקיימות את הדרישה, במחוז תל אביב 59%, במחוז צפון 65%, במחוז חיפה 67%, במחוז מרכז 77%, במחוז ירושלים 79% ובמינהל חינוך ירושלים (להלן - מנח"י) 80%.

האגף מסר בתשובתו מדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הפיילוט בעפולה הוחלט שלא יהיה מתווה מחייב למפגש פרטני עם ילד, אלא "יושם דגש על אינטראקציה איכותית בין גננת לילד במהלך יום הלימודים ולא רק במפגש פרטני". עוד מסר האגף שלנוכח מחקר ראמ"ה (התשע"ג) "שהצביע בעיקר על קשיי התארגנות במרחב הגן ועומס אחריות על הגננת והסייעת", הוחלט למקד את העבודה עם הילדים בקבוצות קטנות, ומפגשים פרטניים עם הילדים יתקיימו על פי שיקול דעתה של הגננת ועל פי צורכי הילדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי ההתמקדות בפרט היא אחד הנדבכים המרכזיים והמשמעותיים של רפורמת אופק חדש בגני הילדים. משהחליט האגף שלא לחייב את הגננות לקיים מפגש פרטני עם כל ילד ולא לקבוע מתווה מחייב למפגש זה, הוא שמט את אחת מאבני היסוד של רפורמת אופק חדש. היה עליו להעלות את הנושא לדיון במינהל הפדגוגי ובמזכירות הפדגוגית וכן לרמת מנכ"ל, ולעדכן בהתאם את חוזר המנכ"ל.

עבודה בקבוצות קטנות: לפי מסמך היסוד, למידה בקבוצות קטנות המונות ארבעה-שישה ילדים או זוגות מחזקת את המוטיבציה של הילדים ואת התעניינותם בנושאים הנלמדים, מעוררת אותם לפעילות קוגניטיבית, משפרת את יחסי הגומלין החברתיים וכן מקנה לילדים הרגלי שיחה וביטחון עצמי. כאמור, ברוח זו התווה האגף שסדר היום בגן יכלול עבודה עם קבוצה קטנה של ילדים שלוש פעמים בשבוע; מתכנית העבודה לשנה"ל התשע"ב והלאה שונתה הדרישה לפעמיים.

בשנת 2010 גיבש האגף השתלמות לגננות שעוסקת בעבודה בקבוצות קטנות, בתיעוד התהליך ובהערכתו, כדי להקנות להן כלים ומיומנויות לכך. תכנית ההשתלמות לא תורגמה ולא הותאמה לגננות ערביות, משום שהיה קושי למצוא מרצה שיעביר לגננות ממגזר זה השתלמויות לעבודה בקבוצות קטנות (על מכלול הפערים בטיפול המשרד בגיל הרך במגזר המיעוטים ראו להלן).

ממצאי מעקב התשע"ג עלה כי הגננות מיישמות את ההנחיה לקיום עבודה בקבוצות באופן חלקי בלבד, וכי ברוב המחוזות (פרט לחיפה ולתל אביב) חל שיפור בהיקף ביצועה של מתכונת למידה

29 על פי ממצאי מעקב התשע"ב הראשון, 34% מהמדריכות דיווחו כי הגננות טרם החלו לקיים מפגשים פרטניים, 51% דיווחו כי הגננות מבצעות דרישה זאת באופן חלקי ו-15% דיווחו כי הגננות מבצעות אותה במלואה. ממצאי מחקר התשע"ב השני העלו כי 12% מהמדריכות דיווחו שהגננות טרם החלו לקיים מפגשים פרטניים, 55% דיווחו שהגננות מבצעות את המפגשים באופן חלקי ו-33% דיווחו שהגננות מבצעות דרישה זאת באופן מלא.

זאת בשנת התשע"ג לעומת שנת התשע"ב<sup>30</sup>: במחוז חיפה 59% מהגננות לא קיימו דרישה זו, במחוז ת"א 30%, במחוז צפון 21%, במנח"י 20%, במחוז ירושלים 16%, במחוז דרום 9% ובמחוז מרכז 8%.

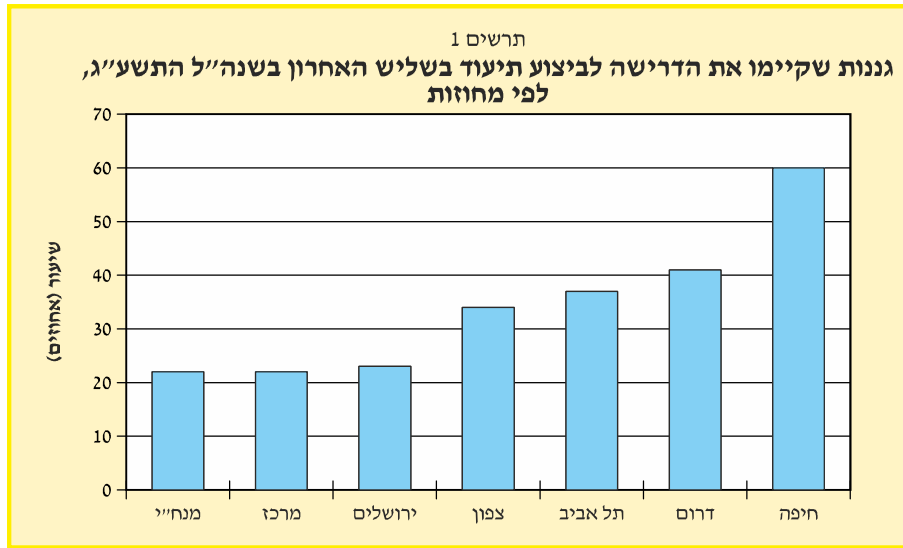
הנהגת תהליכים מעצבים של מעקב ומשוב: על פי מסמך היסוד של הרפורמה, כדי לעקוב אחר התפתחות הילדים ולבנות תכנית פעולה, על הגננת לבצע מעקב ומשוב מעצבים ועקביים, המשקפים את תפוקת פעילויותיה ואת התאמתן לצרכים הייחודיים של כל ילד בגן. תהליכים אלה דורשים הבניה ברורה של דפוסי העבודה וכן תיעוד שיטתי, שיאפשר מעקב אחר השגת המטרות ואחר התקדמות כל ילד ברצף של זמן. לשם כך נקבע במסמך היסוד שבאחריות כל גננת להכין תכנית עבודה שנתית המפרטת את מקצועות הליבה (להלן - גם תחומי הדעת) הנלמדים ואת דרכי הלמידה בגן לצד ביצוע פעילויות לחוויה וליצירה. כן נקבע שכל גננת תנהל תיק גן שחלקו האחד יעסוק בתכנון ניהולו של הגן; והשני יוקדש לתיעוד פרטים אישיים של כל ילד בגן ומגוון פעולותיו בגן, שיחות עם הילד והוריו, תצפיות באמצעות כלי "מבטים"<sup>31</sup> או כלי אחר ויצירות ותוצרי עבודה של ילדים (להלן - מיפוי).

מסמך סטטוס מאפריל 2013 שעניינו הטמעת אופק חדש בגני ילדים בשנה"ל התשע"ג על פי מחוזות (להלן - הסטטוס המחוזי) העלה שאצל גננות מכל המחוזות ישנה אי-בהירות בנוגע למהות התיעוד הנדרש של פעולותיהן בגן ולביצוע מיפוי לילדים. הסטטוס המחוזי העלה שכל מחוז פועל בשיטה שונה, מצב שלא מאפשר הסקת מסקנות ניהוליות ברמה הארצית. בסיכום הסטטוס המחוזי נקבע כי בשנה"ל התשע"ד על האגף להחליט, בין היתר, אם לבנות מיפוי כולל לכל תחומי הליבה; אם להתאים את התיעוד לצורכי המיפוי; ואיך ליצור הלימה בין הנחיות הגורמים השונים במחוז המלווים את הגננות מהבחינה המקצועית.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, כשנה לאחר המועד שנקבע, האגף עדיין לא קיבל החלטה בסוגיות אלה, שנועדו לחדד את הנהלים ולהנחות את הגננות כיצד להשתמש בכלי המעקב והמשוב.

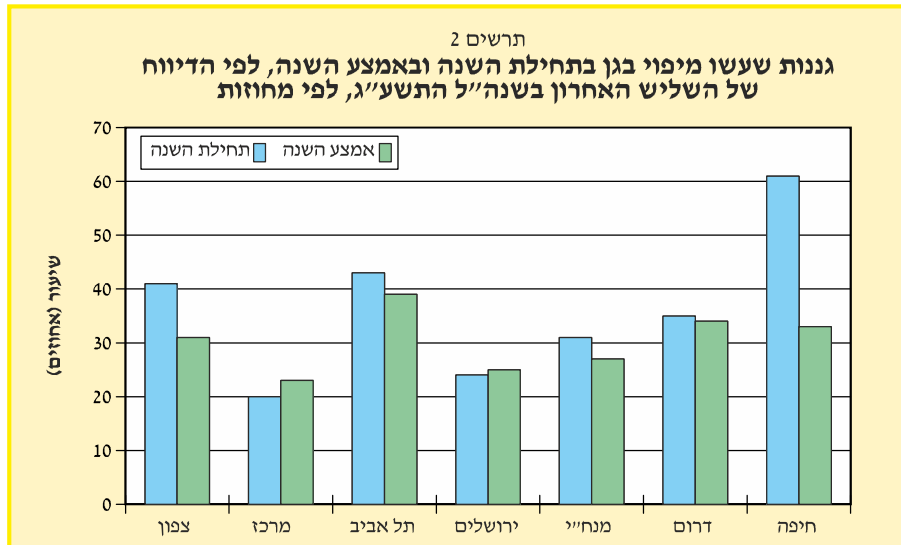
זאת ועוד, אף כי על פי מסמך היסוד על הגננות היה לתעד, בין היתר, את המפגשים הפרטניים והקבוצתיים עם הילדים, וכן את מפגשיהן עם הוריהם של הילדים והצוות החינוכי<sup>32</sup>, בפועל המעקבים<sup>33</sup> אחרי יישום הרפורמה הצביעו על חוסרים ניכרים בכיצוע התיעוד. להלן בתרשים 1 ממצאי המעקב של השליש האחרון של שנה"ל התשע"ג:

- 30 על פי ממצאי מעקב התשע"ב הראשון, 56% מהגננות יישמו את ההנחיה לעבודה בקבוצות כנדרש. במעקב התשע"ב השני 73% מהגננות עבדו עם קבוצות כנדרש (קיימו לפחות שתי קבוצות בשבוע).
- 31 האגף לחינוך קדם יסודי, "מבטים" - מסתכלים בסביבה טבעית על ילדים - חוברת הדרכה לעריכת תצפיות בגנים עם ילדים בני 3-5 (2002).
- 32 פגישה פרטנית עם כל אחד מ-35 ילדי הגן אחת לחודש לפחות, עבודה בקבוצה פעמיים בשבוע, מפגש אישי עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים אחת לשבועיים, ישיבת צוות אחת לחודש ומפגש עם הורים שלוש פעמים בשנה.
- 33 שנה קודם לכן, במעקב התשע"ב הראשון, עלה כי 39% מהמדריכות דיווחו שהגננות מתערות מדי יום, 23% דיווחו על תיעוד פעמיים בשבוע ו-38% דיווחו על תיעוד בתדירות של פעם בשבוע. במעקב התשע"ב השני עלה כי 29% מהמדריכות דיווחו שהגננות מתערות מדי יום, 25% דיווחו על תיעוד פעמיים בשבוע ו-46% דיווחו על תיעוד בתדירות של פעם בשבוע.



אשר לביצוע מיפוי בגן, אף כי על הגננות למפות את הגן פעמיים בשנה, עלה מניתוח תשובות המדריכות בשליש האחרון של מעקב התשע"ג<sup>34</sup> כי שיעור הגננות שמיפו כנדרש הוא קטן, וכי קיימת שונות בנושא זה בין המחוזות, כמפורט בתרשים 2:

34 בהתשע"ב היה על הגננות לבצע את המיפוי שלוש שנים בשנה - בתחילת השנה, באמצע השנה ובסופה. במעקב התשע"ב הראשון דיווחו 77% מהמדריכות שהגננות שבהדרכתן ביצעו לאחרונה מיפוי בתחילת השנה, 15% דיווחו כי המיפוי התבצע באמצע השנה ו-8% דיווחו שהתבצע מיפוי בסוף השנה. במעקב התשע"ב השני דיווחו 33% מהמדריכות שהגננות שבהדרכתן ביצעו לאחרונה מיפוי בתחילת השנה, 48% דיווחו כי המיפוי התבצע באמצע השנה ו-20% דיווחו שהתבצע מיפוי בסוף השנה.



אשר להבניית העבודה באמצעות תכנית עבודה שנתית לגן, על פי מחקר התשע"ג של ראמ"ה בשנה השנייה להפעלת הרפורמה דיווחו הרוב המוחלט של הגגנות (98%, בדומה לשיעור בהתשע"ב) שהכינו תכנית עבודה כאמור. למרות זאת הצביע המחקר על הרעה בגישת הגגנות כלפי הכנת התכנית: פחות גגנות סברו (לעומת התשע"ב) שהיו להן כלים מתאימים לבניית תכנית עבודה, ופחות גגנות סברו שהן מקבלות עזרה בהכנתה. כמו כן פחות גגנות דיווחו כי הן נוהגות להשוות באופן סדיר בין התכנית לבין הביצוע בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר שמייעוט הגגנות המבצעות תיעוד ומיפוי, כפי שבא לידי ביטוי בממצאי המעקבים שביצע האגף ובמחקרי ראמ"ה בשנתיים הראשונות להפעלת הרפורמה, מצביע על היעדר שיטתיות והבניה בעבודתן ואף על היעדר הטמעה של תהליכי המעקב אחר טיב פעולותיהן בגן. בכך גם נמנע מגורמים חיצוניים, כמערכת המסייע לגן, לקבל מידע ממצה וסדור על פעולות הצוות החינוכי בגן, בין היתר, כבסיס לאיתור חזקות וחולשות בפעילות הצוות ולגיבוש מענים הולמים. על האגף להוציא בהקדם הנחיות עדכניות לפישוט מתכונת המיפוי ולהתאמת דרישות המיפוי והתיעוד, בהתאם לסיכום הסטטוס המחוזי בנושא מאפריל 2013.

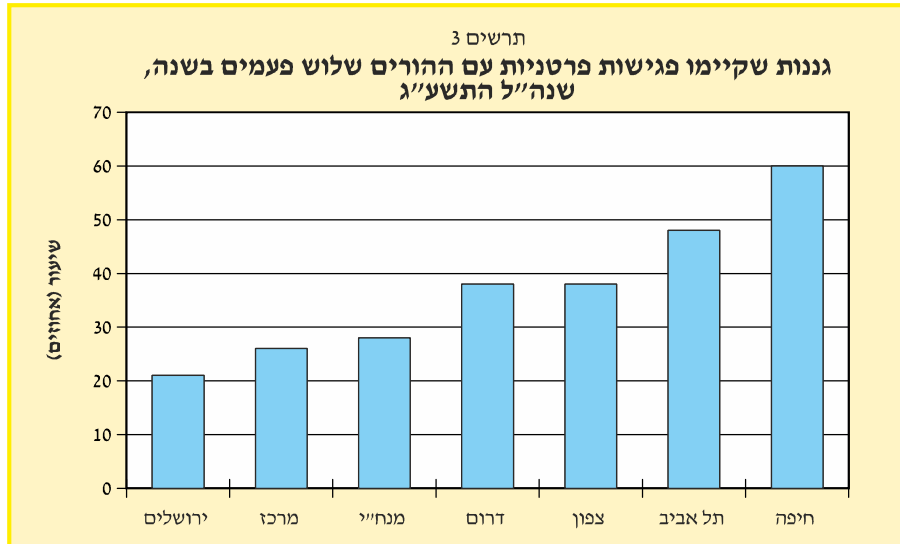
האגף מסר בתשובתו כי התיעוד והמיפוי נועדו לשמש את הגגנת להיכרות עם הילד ולמתן מענה לצרכיו, ויש לאפשר לגגנת גמישות בבחירת דגמי התיעוד ובביצועם. עוד מסר האגף שבעקבות קשיים בתיעוד הוא החליט להגמיש נושא זה, וציין שמיפוי גן ומעקב אחר הילדים אינם קשורים לאופק חדש והם חלק בלתי-נפרד מעבודת הגגנת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שאף לשיטתו המיפוי נועד לאפשר לזהות את צורכי הילדים ולבנות תכנית עבודה בהתאם, וככזה הוא חלק מהמכלול הפדגוגי שעוצב במסגרת אופק חדש. לפיכך, ובהתאם לסיכום שגובש כבר באפריל 2013, על האגף להוציא נהלים מעודכנים שיבהירו לגגנות מהן דרישות התיעוד והמיפוי החדשות ולהבטיח את יישומן על ידן.



הידוק קשרי השותפות עם ההורים: על פי מסמך היסוד וחזור המנכ"ל בעניין נוהלי הפעלת אופק חדש, הידוק הקשר של הגננות עם ההורים כולל העברת מידע רציף אליהם, קיום מפגשים עמם במהלך שנת הלימודים לעדכון פרטני על תפקוד ילדיהם והתקדמותם ולקבלת מידע מהם, וכן פיתוח אפיקי השפעה ומעורבות של ההורים.

דוחות המעקבים ומחקרי ראמ"ה<sup>35</sup> הצביעו על יישום חלקי של מפגשי הגננת עם ההורים שלוש פעמים בשנה לדיווח פרטני על ילדיהם. להלן בתרשים 3 הנתונים לפי דיווח מעקב של השליש האחרון של שנה"ל התשע"ג:



גם הגננות עצמן דיווחו על יישום חלקי של מרכיב זה ברפורמה, כעולה ממחקרי ראמ"ה: במחקר התשע"ג, ש-59% מהגננות שהשתתפו בו ציינו שלא חל שינוי בתדירות המפגשים הפרטניים עם ההורים (לעומת 60% במחקר התשע"ב) ו-7% מהגננות ציינו שתדירות מפגשים אלה אף פחתה (לעומת 6% במחקר התשע"ב); 66% מהגננות ציינו שלא חל שינוי באיכות המפגשים (לעומת 69% במחקר התשע"ב).

ככלל, הן במחקר התשע"ב, הן במחקר התשע"ג נמצא שמרבית הגננות והסייעות סבורות כי לרפורמה אין השפעה על שביעות רצון ההורים מהפעילות בגן, על שיתוף הפעולה שלהם עם צוות הגן ועל מידת היכרותם עם הנעשה בגן.

האגף מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי דוחות המעקב שהצביעו על קיום חלקי של מפגשי הגננת עם ההורים נערכו בשנים שבהן הוטלו עיצומים על ידי הסתדרות המורים עקב אי-תשלום שעות נוספות. עם זאת, חלק מהגננות בחרו לקיים מפגשים על אף העיצומים.

35 במעקב התשע"ב הראשון דיווחו 74% מהמדריכות כי הגננות קיימו פגישה פרטנית עם ההורים בפעם האחרונה לפני תחילת השנה או בתחילת השנה, 23% דיווחו כי מתקיימות פגישות רק באמצע השנה ו-2% דיווחו על קיום פגישות בסוף השנה. במעקב התשע"ב השני דיווחו 29% מהמדריכות כי הגננות קיימו פגישה פרטנית עם ההורים בפעם האחרונה לפני תחילת השנה או בתחילת השנה, 52% דיווחו כי מתקיימות פגישות רק באמצע השנה ו-19% דיווחו על קיום פגישות בסוף השנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האגף עצמו בדק את יישום מפגשי הגנת עם ההורים במסגרת המעקבים שביצע על אף עיצומי המורים; משמע שהאגף סבר שעל הגנת ליישם רכיב זה על אף עיצומי הסתדרות המורים. משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר שלנוכח חשיבות הקשר עם ההורים ראוי שלאגף תהיה תמונה עדכנית ומדויקת לגבי היקף היישום של מרכיב זה.

## איסוף נתונים והפקת לקחים

מיסוד תהליכי מעקב ומשוב הוא מרכיב מרכזי ברפורמה. כאמור, לצורך איסוף נתונים על יישום אופק חדש בגנים עשה האגף מעקבים בשנות הלימוד התשע"ב והתשע"ג. נוסף על כך עשתה ראמ"ה שני מחקרים להערכת היקף היישום והשגת יעדי הרפורמה. במסמך "תכנית עבודה - יישום 'אופק חדש' בגני ילדים תשע"ג", העוסק בדרכים להטמעה של הרפורמה בתום השנה הראשונה להחלתה בכל הגנים, צוין כי דיווחי המדריכות בשנה"ל התשע"ב על התקדמות יישומה בגנים ועל פעילותן שלהן אפשרו בניית מסד נתונים ארצי. לפיכך לקראת שנה"ל התשע"ג המליצה החברה החיצונית שליוותה את גיבוש הרפורמה והטמעתה, לאגף להמשיך גם בשנה זאת את המעקב. הומלץ להמשיך לבנות מסד נתונים על כלל הגנות, שיתעדכן באופן עתי ברמטרים מסוימים. הודגש שמסד כזה יסייע, בטווח הארוך, לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות וכן לניהול השוטף.

אף על פי כן בשנה"ל התשע"ד לא ביצע האגף כל מעקב על יישום מרכיבי הרפורמה. זאת ועוד, לא נמצא שהאגף הפיק לקחים מהממצאים שעלו במעקבים ובמחקרים שביצעו עד סוף התשע"ג.

## הערכת הגנות

נדבך מרכזי נוסף של אופק חדש הוא ביצוע הערכה לגנות. במסגרת זאת על המפקחות להעריך את הגנות שבאחריותן באופן שהציעו ראמ"ה ויחידת הערכת עובדי ההוראה והניהול במינהל עובדי הוראה במשרד (להלן - יחידת ההערכה). ההערכה נועדה הן למיצוי פוטנציאל הלמידה וההתפתחות של כל גנת ברמה האישית, הן עבור הלמידה הארגונית והמערכתית של המטה והמחוזות בנוגע לאיכות עבודת הגנות על מגוון היבטיה ואיתור תהליכים לשיפור.

בשנה"ל התשע"ב החלו האגף ויחידת ההערכה בגיבוש שיטת ההערכה החדשה כדי לאפשר את הפעלתה בשנה"ל התשע"ה (2014-2015). במסגרת זו התנסתה כל מפקחת בהפעלת גרסה ראשונה של ההערכה. כמו כן ראמ"ה, בשיתוף יחידת ההערכה והאגף, ביצעה מחקר שבדק את עמדות המפקחות ביחס להערכה במתכונתה הראשונה. העמדה הכללית של המפקחות במחקר הייתה שתהליך ההערכה חשוב מקצועית, מאפשר השבחה מתמשכת של עבודת הגנות והגון במתכונתו; עם זאת הוא "כמעט בלתי ישים בהתייחס למשך הזמן הרב שנדרש לביצוע הערכה איכותית ולאור עומס המטלות בתפקיד המפקחת".

בעקבות הממצאים האמורים עדכנו יחידת ההערכה, האגף וראמ"ה את תהליך ההערכה כך שיעמוד במבחנים של היתכנות ושימושיות. כמו כן הוצע לשלב בתהליך הערכת הגנות בעל תפקיד חדש -

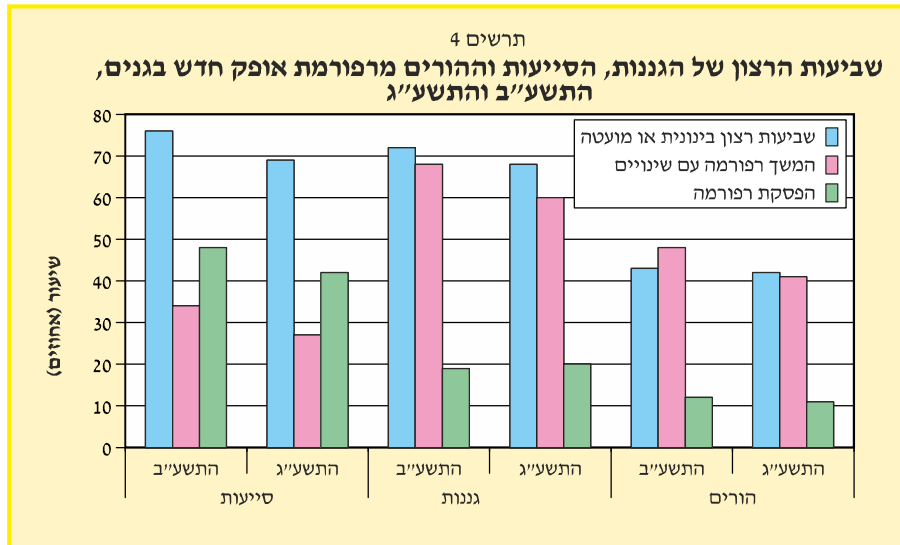
ייעודי לנושא, "גגנת מלווה תומכת ההערכה" (להלן - גגנת מלווה), שתסייע למפקחת בהערכת הגגנות (להלן - מודל ההערכה החדש). לפי המודל החדש, המפקחות יאתרו מועמדות לתפקיד גגנות מלוות העומדות בתנאי סף, והן יעברו תהליך הכשרה של שנתיים. יחידת ההערכה והאגף אימצו מודל זה וביוני 2014 הוצג המודל למפקחות, ובכלל זה מרכיב התגמול שיינתן לגגנות המלוות בהתאם למספר שעות הליווי שיידרשו מהן.

עלה שבתחילת שנה"ל התשע"ה, מועד שבו היה על המשרד להתחיל לבצע הערכה לגגנות במסגרת הרפורמה, טרם נבנו מרכיבים מרכזיים בתשתית ליישום מודל ההערכה החדש: הגגנות המלוות לא אותרו ולא הוכשרו, והמפקחות עדיין לא התנסו בשימוש במודל החדש. נסיבות אלה מעלות חשש שהמפקחות לא יבצעו את ההערכה בדרך ובהיקף הנדרשים.

### הערכת השגתם של יעדי אופק חדש בגנים

כאמור ראמ"ה ביצעה שני מחקרים להערכת יישום אופק חדש בגנים, בשנה"ל התשע"ב ובשנה"ל התשע"ג. למחקר התשע"ג היו שלוש מטרות: תיאור תמונת המצב של תהליך יישום הרפורמה בתום שנתיים ליישומה; הערכת מידת ההשגה של יעדי הרפורמה על פי תפיסות המעורבים בה (הגגנות, הסייעות וההורים), ובכלל זה התייחסות לנקודות החוזק והחולשה שלה גם בראייה תהליכית; וזיהוי דרכים לסייע להשגת מטרות הרפורמה, תוך בחינת השינויים הנדרשים בעיני כל המעורבים בה. להלן פירוט הממצאים העיקריים לגבי הפרק הראשון של מחקר התשע"ג שעסק בתפיסת הרפורמה על ידי הגורמים המבצעים אותה (גגנות וסייעות) וההורים:

אשר לעמדות הכלליות בנוגע לרפורמת אופק חדש, עולה ממחקר התשע"ג כי שיעור קטן יותר של כל המעורבים בעשייה בגן הביעו רצון להמשיך את הרפורמה עם שינויים, לעומת מחקר התשע"ב, כמפורט להלן בתרשים 4:



הגגנות והסייעות שהמליצו על שינויים ברפורמה בכל אחד מהמחקרים התבקשו לנמק את תשובותיהן. במחקר התשע"ב הסיבות נסבו על תנאים פיזיים לא מספקים לעמידה בצורכי הרפורמה, הדרכה לא מספקת, כיתות גן צפופות מדי ודגש רב מדי על תכנית לימודית. לעומת זאת במחקר התשע"ג הדגישו הגגנות והסייעות את הקשיים הנובעים מעומס בתיעוד, היעדר כוח אדם מספק, תגמול לא מספק ויום עבודה ארוך מדי לצוות החינוכי ולילדים.

לשם בחינת השפעת הרפורמה על חוויית העבודה נשאלו הגגנות והסייעות אם לדעתן חל שינוי בעבודת הגן בעקבות הרפורמה. במחקר התשע"ג ציינו רק 46% מהגגנות ורק 20% מהסייעות שחל שינוי לטובה בעקבות הרפורמה (לעומת 45% מהגגנות ו-17% מהסייעות במחקר התשע"ב).

בנושא השפעת הרפורמה על ההישגים הקוגניטיביים של הילדים, החוויה הרגשית-חברתית שלהם, מיומנותיהם החברתיות וביטחונם העצמי סברו כמחצית הנסקרים - הגגנות<sup>36</sup> וההורים<sup>37</sup> - הן במחקר התשע"ב, הן במחקר התשע"ג, שהרפורמה אינה משפיעה על היבטים אלה, לא לחיוב ולא לשלילה. דהיינו, ממצאי מחקרי ראמ"ה מצביעים על כך שחלק ניכר מהמבוגרים האחראים לחינוכם של הילדים בגיל הרך אינו רואה ברפורמה תהליך שהוביל לשיפור הרמה הפדגוגית, החוויה הרגשית-חברתית, המיומנות החברתיות והביטחון העצמי של ילדי הגן. ממחקר התשע"ג, שנעשה בתום שנתיים להפעלת אופק חדש בגנים, עולה תמונה מורכבת של תפיסת הצוות החינוכי את

36 בהתשע"ג ציינו 51% מהגגנות שהרפורמה אינה משפיעה על ההישגים הקוגניטיביים של הילדים (3% ציינו שהיא משפיעה לרעה); 50% מהן ציינו שאינה משפיעה על החוויה הרגשית-חברתית של הילדים (7% ציינו שהיא משפיעה לרעה); 54% מהן ציינו שאינה משפיעה על המיומנות החברתית של הילדים (4% ציינו שהיא משפיעה לרעה); ו-59% ציינו שאינה משפיעה על ביטחונם העצמי (3% ציינו שהיא משפיעה לרעה).

37 בהתשע"ג ציינו 52% מההורים שהרפורמה אינה משפיעה על ההישגים הקוגניטיביים של הילדים (2% ציינו שהיא משפיעה לרעה); 47% מהם ציינו שאינה משפיעה על החוויה הרגשית-חברתית של הילדים (4% ציינו שהיא משפיעה לרעה); 48% מהם ציינו שאינה משפיעה על המיומנות החברתית של הילדים (2% ציינו שהיא משפיעה לרעה); ו-45% מהם ציינו שאינה משפיעה על ביטחונם העצמי (2% ציינו שהיא משפיעה לרעה).

השגת יעדי הרפורמה: חלק ניכר מהגננות והסייעות אינו שבע רצון ממנה וסבור שאינה תורמת מהבחינה הפדגוגית לילד ושהיא מטילה על הצוות עומס עבודה.

ממשוב הגננות, הסייעות וההורים במחקר התשע"ג של ראמ"ה ומן המעקבים שנעשו בהתשע"ב ובהתשע"ג עולה תמונה מורכבת הכוללת גם היבטים שליליים בנוגע לעמדתם של המעורבים בעשייה בגן לגבי הישגי הרפורמה והשלכותיה עליהם ועל העשייה בגן. ואולם האגף לא העלה את ממצאי מחקר התשע"ג ודוחות המעקב שהתבצעו לדיון בהנהלת המשרד, בשיתוף גורמים רלוונטיים האחראים להיבטים מסוימים של הרפורמה, כדי לגבש פתרונות מערכתיים לבעיות שעלו.



לרפורמת אופק חדש בגני הילדים יעדים מרחיקי לכת הן מבחינת קידום מערך הלמידה וההתנסויות של הילדים בגיל הרך, הן מבחינת שיפור תנאי ההעסקה והשבחת ההתפתחות המקצועית של הצוות החינוכי בגן. לכן משקיע המשרד ברפורמה מדי שנה קרוב למיליארד ש"ח. לנוכח ממצאי הביקורת המצביעים על יישום מוגבל של מרכיבי הרפורמה ועל מידה מסויגת של שביעות רצון ממנה מצד המעורבים בעשייתה - נושאים המוכרים זה מכבר לאגף - ראוי שהמשרד יבחן מחדש את הנחות היסוד של הרפורמה ויעדיה בגנים. על הנהלת המשרד, בראשות המנכ"לית ובשיתוף האגף וגורמי המטה הנוגעים בדבר, לנתח את הסיבות הפוגעות ביישום אופק חדש בגנים שבמידה רבה רוקנו את הרפורמה ממרכיביה הפדגוגיים; בכלל זה על האגף וההנהלה לבחון מחדש את מרכיבי הרפורמה, לקבוע סדר עדיפויות במשימות להשגת יעדיה אל מול המשאבים והכלים שהוא מקצה לצוות החינוכי של גננת וסייעת, ולפקח באופן קבוע על יישומם.

## הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן

### שיפור היחס המספרי בגן בין איש צוות הגן לילד

1. לפי תפיסת הגורמים המקצועיים, בארץ ובעולם, יחס מספרי נכון בין אנשי צוות חינוכי לילדים במסגרת הגן נדרש לקיום תנאים מיטביים להתפתחות, ללמידה וליצירת שיח עם הילדים. הצוות הקבוע של הגן כולל גננת וסייעת<sup>38</sup> (להלן - צוות הגן או הצוות החינוכי). הגננת אחראית לתכנית העבודה ולביצועה, לקשר עם ההורים ועם גורמים נוספים ולעניינים הארגוניים של הגן.

38 כמו כן מועסקות גננת משלימה וסייעת מחליפה, המחליפות את הגננת והסייעת ביום קבוע בשבוע.

התקן לגן ילדים שבו גננת וסייעת הוא 35 ילדים (יחס 2:35) בכל שלבי הגיל, מ-3 עד 6 שנים. תקן זה גבוה מהממוצע המקובל במדינות מפותחות. כך עולה, בין היתר, מדוח של ה-OECD משנת 2006 שבדק תקן של יחס מבוגר-ילד בגנים בגילי 3-6 ב-50 מדינות וערים מפותחות, שעל פיו הממוצע הוא כ-15 ילדים למבוגר; ההתפלגות על פיו היא: ב-8 מן המדינות והערים (בהן פינלנד, אסטוניה, ניו זילנד וסקוטלנד) יחס המבוגר-ילד בגני ילדים נמוך מ-10; ב-24 מהן (בהן הונגריה, אוסטרליה, ברלין וגאורגיה) היחס הוא 10-14; ב-9 מהן (בהן אנגליה ונורבגיה) היחס הוא 15-19 (בקבוצה זו ישראל היא בין 2 המדינות שבהן היחס הגבוה ביותר); וב-10 מדינות וערים (בהן איטליה ואירלנד) היחס גבוה מ-20.<sup>39</sup>

2. ועדת דוברת ציינה בינואר 2005 כי ללימוד בקבוצות קטנות - רצוי עד 20 ילדים בגן - חשיבות גדולה בשיפור החינוך בגיל הרך, כי הוא מאפשר ביטוי לכל ילד וחיזוק של זהותו האישית. בסמוך לפרסום המלצות הוועדה ביצע האגף סקר בין-לאומי על מבנה מערכות גנים בעולם, שהתייחס, בין היתר, למספר הילדים בגן ולמספר הילדים לגננת במדינות שונות. המספר הממוצע של ילדים בגן במדינות שנכללו בסקר היה 24. ישראל הייתה בקבוצת המדינות שבהן המספר הגדול ביותר של ילדים בגן, לצד יפן, טיוואן וסיין.<sup>40</sup>

המלצות ועדת דוברת להקטנת מספר הילדים לגננת לא אומצו. עם זאת, ערב הפעלת הרפורמה בגני ילדים, בינואר 2011 (לקראת שנה"ל התשע"ב), הדגיש האגף בפני הנהלת המשרד שיש לצמצם את היחס בין ילדי הגן למבוגרים: לקבוע תקן של 27-29 ילדים בגן ולהוסיף סייעת בגנים לבני 3-4.

במחצית הראשונה של 2012, לקראת תחילת היישום המלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4, שב האגף והעלה את קשיי הצוות החינוכי, במתכונת הקיימת, בטיפול בבני 3, ובהם: (א) אי-יכולת לספק לבני 3 את תשומת הלב האישית והטיפול המקצועי הנדרשים לגיל זה; (ב) קושי לתת מענה הולם לילדים בלתי-גמולים, מצב המאפיין חלק מהילדים בגיל זה; (ג) קושי להתמודד עם השינוי באוכלוסיית הילדים בגן, שהפכה להטרוגנית יותר: לגנים נוספו ילדים הנמצאים בראשונה במסגרת חינוכית, ואלה זקוקים לתהליך ממושך יותר של הסתגלות ולליווי צמוד יותר של הצוות החינוכי. האגף המליץ, בין היתר, להוסיף סייעת לכל גן למשך כל היום.

אולם המשרד לא דן בשינוי התקן הקיים ליחס מבוגר לילד בגן. בפרט הוא לא נתן מענה מנומק להמלצתו המקצועית של האגף להגדיל את הצוות החינוכי לנוכח הצורך להיענות לצרכים הייחודיים לבני 3 עם היישום המלא של חוק לימוד חובה מגיל זה.

משרד מבקש המדינה מעיר כי על משרד החינוך לבחון בהקדם אם התקן הקיים נתן מענה ראוי לצרכים החינוכיים בגנים הייחודיים לבני 3-4, וזאת נוכח המלצותו המקצועית של האגף להגדיל את הצוות החינוכי בגנים לגילאים אלה.

יוער כי חלק מהרשויות המקומיות, בעיקר החזקות שבהן, מממנות מתקציביהן סייעת נוספת בגנים לבני 3-4, ואולם האגף אינו מרכז נתונים בנושא; לבקשת משרד מבקר המדינה, הוא פנה לכל הרשויות המקומיות לקבלת מידע בנושא והכין באוקטובר 2013 דוח על העסקת סייעות נוספות בגנים ברשויות. מהדוח עלה כי כ-18% מהרשויות העסיקו סייעות נוספות בגני ילדים לבני 3-4 (47 מבין 257 רשויות). עוד נמצא כי רוב הרשויות שהעסיקו סייעת נוספת מצויות

39 Starting strong II: Early childhood education care, OECD 2006  
 40 עם זאת צוין בסקר כי אין אחידות בין המדינות באופן החישוב של מספר הילדים לגננת (לעתים מביאים בחשבון את כל המבוגרים בצוות ולעתים רק את הגננת).

באשכול סוציו-אקונומי בינוני או גבוה על פי הדירוג בנושא<sup>41</sup>: מבין 47 הרשויות, כ-43% (20 רשויות) הן רשויות מבוססות באשכול סוציו-אקונומי גבוה (7-10); כ-45% (21 רשויות) במעמד בינוני באשכול סוציו-אקונומי (4-6); ורק כ-13% (6 רשויות) מהרשויות שהעסיקו סיעת נוספת הן רשויות חלשות באשכול סוציו-אקונומי נמוך (1-3).

המשרד אינו מרכז נתונים על הרכב הצוות החינוכי בגני הילדים בפועל; לפיכך אין בידי את המידע על מלוא המשאבים העומדים לרשות הגנים. בהיעדר המידע המשרד גם אינו יכול לנקוט פעולות לצמצום הפערים הנובעים מגודל הצוותים החינוכיים בין הגנים שהייתה בהם סיעת נוספת במימון הרשויות לבין הגנים שלא הייתה בהם, ובכך הותיר בעמדת נחיתות את ילדי הגנים ברשויות המצויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אמנם השתתפותו בתקצוב הפעלת גנים לבני 3-4 נקבעת בין השאר בתלות בקבלת מענק איזון ממשרד הפנים<sup>42</sup> - השתתפות המשרד בתקציב גדולה יותר לרשות המקבלת מענק איזון; אולם ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלרוב, רשויות מקומיות המצויות באשכולות הסוציו-אקונומיים הבינוניים והגבוהים "מפצות" על מענק האיזון הניתן לרשויות החלשות, בכך שהן מממנות מתקציבן סיעת נוספת בגנים.

ראוי על כן שמשרד החינוך יבחן אם שיטת תקצוב המתבססת על תלות בקבלת מענק איזון אכן נותנת מענה הולם ליישום מדיניותו לצמצום הפערים בגודל הצוות החינוכי בגיל הרך. בהקשר זה ראוי גם שהמשרד ישקול לכלול בקריטריונים שלו לתקצוב הגיל הרך את מדד הטיפוח<sup>43</sup>, בדומה לשיטת התקצוב של בתי הספר, דהיינו הפעלת מדד שלצד הרמה הסוציו-אקונומית של הרשות יתבסס גם על הרקע השונה של כל ילד וילד, וכן על גובה ההקצאה התקציבית של הרשות המקומית לחינוך<sup>44</sup>.

3. ביוני 2013 הודיע סגן שר החינוך, ח"כ אבי וורצמן, שמונה בידי שר החינוך לאחראי לתחום הגיל הרך במשרד, כי משרד החינוך "פועל באופן יצירתי על מנת לתגבר את צוות הגן". במסגרת זאת הוחלט על הוספת בנות שירות לאומי לצוות החינוכי של חלק מהגנים על פי קריטריונים המבוססים על מדד טיפוח, מספר בני ה-3 ביישוב בחינוך הרשמי וגודל היישוב. המשרד הקצה 1,200 משרות לבנות שירות לאומי לסיוע לצוות החינוכי והגדיר את המשימות שבתחומי האחזקה שלהן. אולם בשנה"ל התשע"ד הוא גייס לתכנית רק 400 בנות שירות לאומי.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יזמת משרד החינוך להגדיל את הצוות החינוכי בגן על ידי הוספת בנות שירות לאומי. ראוי שהמשרד יפיק לקחים משילובן עד כה ויבחן אם הוספת בנות השירות הלאומי היא חלופה מספקת להרחבת הצוות החינוכי, בשים לב לחוסר ניסיון של בנות השירות הלאומי ולתחלופתן הגבוהה.

41 מדד שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המדרג את הרשויות המקומיות לפי עשרה אשכולות סוציו-אקונומיים הומוגניים - מאשכול 1 (הדירוג הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר) ועד אשכול 10.  
 42 משרד הפנים מחשב את המענק לפי מודל המתבסס על מקדמי העדפה כמו מצב סוציו-אקונומי (ניתן משקל גבוה יותר לרשות במצב סוציו-אקונומי נמוך יותר), וכן מקדמי העדפה בהוצאות לחינוך, לרווחה ולקליטת עלייה, המבטאים העדפה לשיעור מסוים של אוכלוסיות ילדים, קשישים ועולים.  
 43 ראו הערה 7.  
 44 ראו בדוח זה בפרק "העסקת עובדי הוראה בידי גופים מתווכים".

## הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן

1. לעומת הגננות, שהן עובדות משרד החינוך, הסייעות הן עובדות של הרשויות המקומיות. שכן של הסייעות מועבר משרד החינוך לרשויות ונקבע על פי הסכם קיבוצי. עם הפעלת אופק חדש בגנים נחתם בין מרכז השלטון המקומי (להלן - מש"מ) לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) הסכם<sup>45</sup> שהכליל ברפורמה את תנאי העסקתן ואת שכן של הסייעות, וסוכם בו, בין היתר, על תוספת שכר של 5% לסייעות ועל הארכת יום הלימודים בגן.
2. חוזר מנכ"ל מש"מ שגובש בשנת 2001 בשיתוף משרד החינוך וגורמים אחרים מגדיר את תפקיד הסייעת<sup>46</sup>, ובכלל זה את סדר יום עבודתה, תפקידיה הפדגוגיים ומתכונת עבודתה במסגרת יום לימודים ארוך (עד השעה 15:30).

אשר לדרישות התפקיד נקבע בחוזר מש"מ כך: סייעת תהיה בעלת השכלה של 12 שנות לימוד ותידרש לעבור קורס סייעות; הרשות תוכל להעסיק סייעת חדשה בעלת 12 שנות לימוד שתחייב כי בשנתיים הראשונות לעבודתה תסיים את הקורס בהצלחה; הרשות בשיתוף מש"מ והמשרד יוודאו קיום קורסים והשתלמויות לסייעות; סייעת לא תקבל קביעות בעבודתה לפני סיום תקופת ההכשרה (דהיינו לאחר סיום הקורס בהצלחה). עוד נקבע כי הנחיות אלה ייכנסו לתוקף עם הוצאת חוזר מיוחד משותף למשרד החינוך ולמש"מ, המפרט לוחות זמנים לגבי עובדים חדשים ועובדים ותיקים.

משנת 2002 מתקיימים קורסים להכשרת סייעות במכללות הוראה או בשיתוף. תכנית הלימודים של הקורסים נבנתה במשותף על ידי משרד החינוך ומפע"ם<sup>47</sup> מעלה אדומים, המתמחה בתחום החינוך. בשנת 2006 פרסם המפע"ם חוברת של ממצאי מחקר הערכה של קורס הכשרת הסייעות ותכניתו. בשנת 2014 ערכנו המפע"ם ומשרד החינוך את תכנית הקורס. אולם משרד החינוך, משרד הפנים ומש"מ אינם אוכפים את חובת הסייעות לעבור קורס הכשרה לשם קבלת קביעות, וכל רשות מקומית פועלת בעניין זה על פי שיקול דעתה.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2014 כי אין "נוהל מחייב מש"מ ומשרד החינוך התחייבו להוציא" (בעניין הכשרת הסייעות). לדברי המשרד, מערכת המפע"ם בשיתוף משרד החינוך מפקחת על טיב ההכשרה המקצועית שניתנת לסייעות, וקורסי ההכשרה מתקיימים רק במכללות הוראה מוכרות של משרד החינוך, דבר המבטיח קיום סטנדרט מקצועי גבוה.

מש"מ מסר בתשובתו מנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שנכון וחשוב להכשיר את הסייעות, אולם לשם כך על משרד החינוך כרגולטור להוביל, בשיתוף מש"מ, ועדה לקביעת דרישות התפקיד, תוכני ההכשרה הנדרשים והנגזרים מדרישות אלה ולוחות זמנים ליישום ולביצוע. עוד מסר כי חשוב להקצות משאבים מתאימים לכך ולוודא כי ההכשרה אינה פוגעת בשגרת הפעילות בגנים.

הלשכה המשפטית לאגף לאיגוד מקצועי של ההסתדרות מסרה בתשובתה מנובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה, בשם ההסתדרות, כי אף שהיא מייחסת חשיבות רבה לקידום הסייעות ולהכשרתן, "הרי שבהתאם למידע שהובא לידי ההסתדרות חלק מעלות הקורס מוטלת על הסייעות, שממילא שכן נמוך ביותר". היא הוסיפה שעל פי חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, הרשות היא שאמורה לקיים את הקורסים וההשתלמויות, ותקופת השתלמות

45 ההסכם נחתם ב-21.10.10, עם התחלת ההפעלה ההדרגתית של הרפורמה בגני הילדים ובחטיבות הצעירות.

46 מרכז השלטון המקומי, חוזר מנכ"ל מס' 387 מיולי 2001.

47 מרכז אזורי לפיתוח המינהל בשלטון המקומי הפועל בהנחיה המקצועית של משרד הפנים.



נחשבת כתקופת עבודה בפועל לצורך תשלום שכרן של הסייעות. עוד ציינה כי ההחלטה בנושא הכשרת הסייעות התקבלה תוך התעלמות מנציגות העובדים ומההסכמים הקיבוציים המחייבים את הצדדים (ההסתדרות ומש"מ).

תשובות הגופים מצביעות על מחלוקת בעניין הסדרת תנאי ההכשרה של הסייעות וטיב הקורסים הניתנים עד כה - משרדי החינוך והפנים סבורים כי תכנית הקורסים שנבנתה לנושא במכללות היא מסגרת מספקת לפיתוח המקצועי של הסייעות, ואילו מש"מ וההסתדרות חולקים על אופן הסדרת הנושא עד כה ומדגישים את הצורך להסדיר את מכלול תנאי ההכשרה, בשל השלכותיה על עבודת הסייעות ועל מעמדן.

לדעת משרד מבקר המדינה על כל הגורמים המעורבים בנושא, משרדי החינוך והפנים, מש"מ וההסתדרות, לדון במסגרת שולחן עגול בתנאים ותכניה של הכשרת הסייעות בגנים ולהחליט על אופן הסדרתם, לרבות קביעת לוח זמנים לביצוע, וזאת בלי לפגוע בשגרת עבודתן.

3. ביולי 2012 דנה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן - ועדת החינוך) בבעיות הנוגעות להסדרת מעמדן של הסייעות, לרבות תפקידיהן ומשימותיהן בגן, תקצוב שכרן, תשלום שכרן ותנאי העסקתן, וכן בטענות להיעדר פיקוח על עבודתן ואופן העסקתן. בדיון הוחלט שיש לבחון מחדש ולהסדיר את מעמדן המקצועי של הסייעות כעובדות הוראה, במטרה שהן יהיו עובדות של משרד החינוך בדומה לגננות. בהמשך לכך המליצה ועדת החינוך למשרד החינוך לבחון מחדש את הגדרת התפקיד של הסייעת בשיתוף עם מש"מ "באופן קרוב להגדרת עובד הוראה". בתחילת 2013 החליטו משרד החינוך ומש"מ להקים ועדה לבחינה מחודשת של תפקיד הסייעות. שני הגופים הקימו את הוועדה, אך היא כונסה פעם אחת בלבד ולא הוציאה מסמך מסכם.

ביוני 2014 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחקר<sup>48</sup> שעניינו מעמדן ותנאי העסקתן של הסייעות בגנים הרשמיים. המחקר הצביע על מכלול בעיות בהעסקת הסייעות ועל הפרת הוראות חוזר מש"מ, ובכלל זה: תשלום שכר הנמוך כביכול מהסכום שמעביר המשרד לתשלום השכר (המשרד מעביר שכר ל-12 חודשי עבודה והסייעות מקבלות שכר עבור 11 חודשים בלבד); והיעדר פיקוח של הרשויות על טיב ההכשרה המקצועית לסייעות, שמתבצעת ביזמת הרשויות ובמימונן. משרד החינוך ומש"מ מסרו למחברי המחקר שאין הם אחראים לחלק מהנושאים (לרבות אכיפת תנאי ההעסקה), ובמקרים אחרים חלקו על הממצאים (כך לעניין הפער בין התקציב שהמשרד מעביר לבין השכר המשולם לסייעות בפועל).

יצוין עם זאת כי גם מתשובת הגופים האמורים - משרד החינוך ומש"מ - עולה שהנושא אינו מוסדר דיו ושאינו אכיפה ופיקוח על יישום ההסדרה הקיימת.

מש"מ מסר בתשובתו שתנאי העסקתן של הסייעות בשלטון המקומי מעוגנים בהסכמים קיבוציים שעליהם חתומים ההסתדרות ומש"מ ושמאשרים על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר. הסכמים אלה מחייבים את הרשויות כמעסיק בכל הקשור לתנאי ההעסקה ושכרן של הסייעות. מש"מ פועל בקרב הרשויות ליישומם.

הלשכה המשפטית לאגף לאיגוד מקצועי של ההסתדרות ציינה בתשובתה כי תנאי העסקתן של הסייעות מעוגנים בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות ובהסכמים קיבוציים מיוחדים נוספים ששולבו בה ושהם חלק בלתי-נפרד ממנה. כל שינוי בהוראות ההסכם הקיבוצי טעון

48 ראדה חסיסי, "מעמדן ותנאי העסקתן של סייעות בגני ילדים", הכנסת - מרכז המחקר והמידע (30.6.14).

הסכמת הצדדים להסכם, דהיינו ההסתדרות ומש"מ. על אף זאת משרד החינוך ומש"מ מקבלים החלטות ללא שיתוף ההסתדרות בנושאים הנוגעים לתנאי העסקת הסייעות, באופן המנוגד לקבוע בהסכם הקיבוצי ובחוקת העבודה (כך לגבי תנאי הסף לקליטת הסייעות לעבודה בגן ומתן קביעות). הלשכה המשפטית הוסיפה שבהסדרת תנאי עבודתן של הסייעות יש להביא בחשבון את המשימות הנוספות שמבקשים להטיל עליהן עם היישום המלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4. בסיכום תשובתה ציינה כי היא מסכימה שיש לפעול להסדרת הכשרתן המקצועית ומעמדן של הסייעות, אך יש לעשות זאת במשא ומתן עם ההסתדרות ובמסגרת הסכם קיבוצי להסדרת מכלול תנאי עבודתן של הסייעות.

הסייעת היא אחד משני אנשי הצוות החינוכי בגן האחראים לקבוצה של 35 ילדים, אולם אין הסכמה בין כל הגופים הנוגעים בדבר על תנאי הכשרת הסייעות והפיקוח על עבודתן. מתוקף אחריותו של משרד החינוך לפיקוח על מוסדות חינוך ועל העסקת עובדי חינוך, ולנוכח החלטות ועדת החינוך, על המשרד לפעול עם משרד הפנים ומש"מ ובשיתוף ההסתדרות להסדרת הכשרתן המקצועית ומעמדן של הסייעות ולהקמת מנגנון להטמעה ואכיפה של תנאי הכשרתן ועבודתן; זאת ברוח המלצת ועדת החינוך להשוות את מעמד הסייעות לזה של עובדי הוראה במשרד החינוך. הסדרה זאת תתרום הן לשיפור עבודת הסייעות בגנים ולחזוק מעמדן המקצועי, הן לשיפור הפעולה בין הגופים האחראים - בשלטון המרכזי והמוניציפלי - בתחומים שונים של העסקתן במערך הגנים.

## המערך המסייע

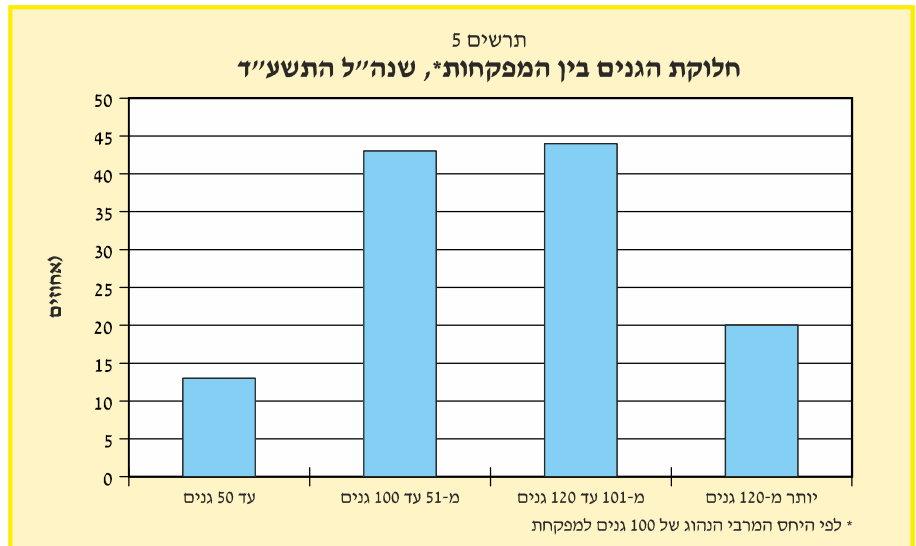
כמה גורמים חיצוניים לגן הם המקור לתמיכה, להדרכה ולהתמקצעות של הצוות החינוכי, ובהם: מפקחות, מדריכות מקצועיות, יועצות חינוכיות ופסיכולוגיות חינוכיות (מהשירות הפסיכולוגי החינוכי היישובי).

## הפיקוח על הגנים

כאמור, בכל אחד מהמחוזות יש מפקחות לגיל הרך. המפקחות כפופות מקצועית לאגף ומינהלית למנהלי המחוז. תפקידן כולל: מעקב אחרי הפעילות בגנים בהתאם להוראות המשרד; יישום תכנית לימודים; הערכה ובקרה; גיוס ופיטורים של עובדי הוראה; הדרכה, פיתוח וסיוע לעובדי הוראה; העלאת יזמות פדגוגיות וסיוע בהטמעת תכניות חינוכיות חדשות; הקצאת משאבים; קישור בין מרכיבי מערכת החינוך, ופעולות נוספות בהתאם לצורך לפי הוראת הממונים. בכל מחוז ממונה גם מפקחת מתאמת, שנוסף על תפקידי הפיקוח שלה גם עומדת בראש צוות הפיקוח לגיל הרך. תפקידיה כוללים תיאום בין האגף למחוז, הצגת מדיניות האגף למחוז, הצגת צורכי הגנים למחוז ולאגף וייצוג המחוז בפורומים שונים. במועד הביקורת היו במערך הפיקוח לגיל הרך 105 מפקחות לכל סוגי החינוך, הרשמי והמוכשר.

הקצאת גנים למפקחות: התקן להיקף משרת המפקחת על הגיל הרך נועד לווסת את עומס העבודה המוטל עליה, לתת מענה אחיד ושוויוני לצורכי הגנים בשטח ולאפשר ביצוע מיטבי של תפקידי הפיקוח תוך כדי שמירה על רמה מקצועית נאותה. הנוהג, שאינו מעוגן בכתב, הוא שמפקחת אחראית לכל היותר ל-100 גנים.

עלה בביקורת כי בכ-10% מן הגנים (1,688 מבין 16,507) לא הוקצה כלל פיקוח (בגני המוכש"ר במגזר היהודי שאינם חרדים וכן בגני המוכש"ר של מגזר המיעוטים). משרד מבקר המדינה בדק את חלוקת משרות הפיקוח בגנים הרשמיים<sup>49</sup> לפי המפתח הנהוג של אחריות מפקחת לכל היותר ל-100 גנים. הבדיקה העלתה שונות רבה מבחינת מספר הגנים למפקחת וכן כי היחס המרבי של מפקחות לגנים לא נשמר, כמפורט בתרשים 5:



השונות הרבה בחלוקת הגנים בין המפקחות מעלה חשש לחוסר הלימה בין מערך הפיקוח לבין מספר הגנים הזקוקים לליווי מקצועי, תמיכה ופיקוח. ראוי שהמשרד יעגן במסמך בכתב את התקן להיקף המשרה למפקחת, ובתוך כך יווסת, באופן שוויוני יותר, את עומס העבודה המוטל על כלל המפקחות.

בחלק מהמחוזות שימשו מדריכות בפועל בתפקידי פיקוח על הגיל הרך<sup>50</sup>. מדריכות אלה חסרות את מלוא הסמכויות של מפקחות (שמפקחות בתקן נדרשות לבצע במקומן), את מלוא הכישורים וכן את היקף המשרה הנדרש. תשע מדריכות במחוז תל אביב המשמשות מפקחות פנו במאי 2014 לשר החינוך דאז, הרב שי פירון, בבקשה לפעול להסדרת מעמדם ותנאי העסקתן. בפנייתן הדגישו את הפיחות שחל במעמדם המקצועי והתעסוקתי, וכי אף שהן נושאות באחריות זהה לזו של מפקחות, משרתן אינה מעוגנת בתקן, כוללת ארבעה ימי הדרכה ואינה כלולה באופק חדש, ומדי שנה הן מקבלות מכתב פיטורים (שלאחריו מעסיקים אותן מחדש). לטענתן המצב משליך גם על קידומן המקצועי, וכן נפגעים שכון וזכויותיהן לפנסיה. פניית המדריכות לא זכתה למענה ומעמדם לא הוסדר.

49 על פי נתוני האגף לשנה"ל התשע"ד לכלל הגנים (לרבות 3,396 גנים בחינוך המוכש"ר במגזר החרדי ו-1,688 גנים בחינוך המוכש"ר שאינו חרדי ובמגזר המיעוטים), מאחר שעל הפיקוח להתקיים בכל הגנים, הרשמיים ושל המוכש"ר.

50 בשנה"ל התשע"ה הקצה האגף 67 ימי הדרכה שנתיים לפיקוח לכל המחוזות. ימים אלה חולקו למדריכות לפי מפתח של ארבעה ימים למדריכה, ולעתים הוסיף המחוז ימי הדרכה ממקורותיו.

ייתכן שבנסיבות מסוימות יש הצדקה לאיזוש משרת מפקחת במדריכה, כפתרון זמני, אך לא ניתן לקבל זאת כמצב קבוע. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד החינוך כי עליו להימנע ממצב שבו מדריך ממלא תפקיד של מפקח מקצועי, וכי זו גם עמדת הלשכה המשפטית של משרד החינוך<sup>51</sup>.

מנהלת בכירה של אגף משאבי אנוש במשרד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 שהנהלת המשרד פועלת לצמצום "תפקידי פיקוח בימי הדרכה".

הגדרה מחדש של תפקיד המפקחות וייצול עבודתן: בשנות התשעים של המאה העשרים עשו המשרד והאגף ניסיונות להגדיר מחדש את תפקידי המפקחות ולתת ביטוי כמותי לזמן שעליה להקצות למשימותיה המרכזיות, שהשתנו במהלך השנים. במסגרת זו פרסמה ביוני 1998 ועדה שהקים המשרד לנושא זה נהלים לעבודת המפקחות ולעבודת המפקחות המתאמות.

לקראת שנה"ל התשע"ב יזם צוות בראשות המשנה למנכ"ל המשרד תכנית להבניה מחדש של תפיסת תפקיד המפקחות (ובכלל זה המפקחת בגיל הרך) ולפיתוח הזהות המקצועית של סגלי הפיקוח, שיתבססו על הגדרת תפקיד חדשה<sup>52</sup>. במבוא לתכנית צוין כי עם החלת אופק חדש בבתי הספר ובגנים יש גם צורך להגדיר מחדש את תפקידי המפקחות, וזאת גם לנוכח הרפורמות והתמורות שהתחוללו בעשורים האחרונים ושינו את "מאזן הכוחות והיחסים בין סגלי מטה, פיקוח, מנהלים וגורמי רשות מקומיים". עוד צוין כי לצד שיפור מעמד המורה ואיכות תהליכי ההוראה, יש להקצות תשומות ייחודיות לקידום מעמדה ומקומה של המפקחות, הנושאת בתפקידי הובלה ייחודיים בעיצובה ומימושה של המדיניות החינוכית בעידן של שינויים ורפורמות. נקודת המוצא של התכנית המוצעת הייתה הכרת המשרד בהתרחבות הפער בין הגדרת תפקיד המפקחות בחוק<sup>53</sup> ובתקנות<sup>54</sup> לבין סוג המשימות והיקף המשימות שהיא נדרשת לבצע בפועל. המפקחות עוסקת פחות במשימות הפיקוח והבקרה המסורתיות ויותר במשימות בעלות אופי "היועצות-הדרכתיות", בנייה, בתיאום ובאסדרה (רגולציה). כדי להקנות למפקחות את המעמד וההכרה הייחודיים הדרושים, יש להגדיר מחדש את תפקידה כמנהיגה וכמובילה של קידום הלמידה, ההוראה והארגון.

אולם המשרד לא קידם יזמה זאת לכדי שינוי פורמלי בהגדרת תפקיד המפקחות שישקף את השינוי בהותן המקצועית. שינוי כאמור גם לא בוצע עם יישום חוק לימוד חובה לבני 4-3, שהביא לשינוי משימות הפיקוח ולגידול במשימות המפקחות.

בפועל המפקחות בגיל הרך ממעטות לעסוק בפיקוח ובהנחיה פדגוגית של צוות הגן - משימותיהן ה"קלאסיות" - ואינן מבקרות בקביעות בכל הגנים, אלא מגיעות רק באירועי משבר או במצבים אחרים הדורשים התערבות מידית של גורם חיצוני בכיר. בביקורת במחוזות שנבדקו - תל אביב וחיפה - עלה שהמפקחות ממעטות לתעד את עבודתן בגנים. לפיכך, אין למעשה מעקב שיטתי ושקוף אחר יישום מדיניות המשרד והוראותיו בגנים.

במענה לקשיים שהעלו המפקחות הכיר האגף, באפריל 2013, בצורך לנקוט פעולות שיסייעו להן להתמודד עם העומס המוטל עליהן. בסיכום דיון משותף לאגף, למפקחות וליחידת ההערכה במינהל עובדי הוראה במשרד הוצע לקיים עבור המפקחות סדנה וללוותן בייעוץ ארגוני שילמדן

- 51 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 264 (2013), "הייעוץ החינוכי בבתי הספר ובגני הילדים", בעמ' 913-942.
- 52 לשכת המשנה למנכ"ל, טיוטה לדיון "תכנון קווים מנחים לפיתוח מקצועי של סגל הפיקוח לשנת תשע"ב בנושא: המפקח כמוביל ומנהל ביצועים פדגוגיים במערכת החינוכית-ארגונית".
- 53 חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, החל על בתי ספר שעובדי החינוך בהם הם עובדי המדינה.
- 54 תפקידיהם של המפקח הכולל והמפקח נקבעו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956.

למפות את המשימות המוטלות עליהן ולנהל נכון את זמןן; להוסיף כוח אדם מינהלי למחוזות שיסייע למפקחות בעבודות מינהליות; וכן להוסיף ימי הדרכה לביצוע מטלות פדגוגיות באמצעות מדריכות.

**אולם עם השתוות המשרד בהגדרה מחדש של תפקיד המפקחת, האגף גם לא חזר ובחן את תפקידי המפקחות כדי להבטיח שמשאב זה מנוצל באופן מיטבי. בכלל זה האגף לא בחן את זמינות המפקחות לגורמים ולמשימות השונות ולא קבע סדרי עדיפויות במשימותיהן. יתרה מכך, האגף לא קידם ביחידות הרלוונטיות במטה המשרד את הצעותיו מ-2013 לפעולות שיקלו על המפקחות להתמודד עם העומס המוטל עליהן ויפנו את זמןן למשימותיהן הפדגוגיות החדשות בהערכת הגנות.**

במחוזות שנבדקו - תל אביב וחיפה - ננקטו יזמות לייעול ושיפור של עבודת המפקחות. מחוז תל אביב יזם ופיתח משנת 2004 את מודל "אשכולות גנים במרחבים גאוגרפיים" (להלן - מודל האשכולות). על פי המודל, 10-15 גנים המצויים בקרבה גאוגרפית יוצרים אשכול. בראש כל אשכול עומדת מרכזת אשכול, שהיא גננת. שילוב הגנים באשכול מושתת על ההנחה שגננות השייכות לאותו מרחב גאוגרפי מתמודדות עם סוגיות דומות לנוכח הרקע הסוציו-אקונומי הדומה של הילדים. המודל נועד לצמצם את המערך של מאות הגנים למבנה של כ-15 אשכולות. בין יתר מטרותיו הארגוניות והחינוכיות: לייעל את התקשורת ודפוסי העבודה בין הגן למטה; להוסיף דרג ביניים שייעל את עבודת המפקחות ויאפשר להן ולגננות להקדיש יותר זמן לעשייה חינוכית; לאגם משאבים; להקנות לגננות מערך תומך ולשפר את ההתפתחות המקצועית שלהן ושל התכנים המועברים לילדים. מתאמת המחוז מסרו כי במועד הביקורת, אוגוסט 2014, יושם מודל האשכולות בכ-80% מהגנים במחוז.

באוגוסט 2010 פרסמה ראמ"ה, לבקשת מחוז תל אביב, דוח הערכה של מודל האשכולות. הממצאים הצביעו על שביעות רצון רבה מהמודל ועל יתרונותיו בהשגת יעדיו. ככלל הומלץ לשקול ליישם את המודל בערים נוספות, וכן הומלץ שהרשויות המקומיות, בתיאום עם המשרד, יקצו אמצעים ומבנים עבור פעילות האשכולות.

המתאמות של מחוז תל אביב מסרו שהמחוז שיפר את המודל בעקבות המלצות דוח ההערכה, ובכלל זה הוא מתגמל מרכזות בשלוש ערים, מקצה להן 12 שעות חודשיות ומצייד אותן בטלפונים ניידים. עם שיפור תנאי העבודה של המרכזות עלו גם איכות עבודתן ויכולתן לבצע יותר משימות, ובכלל זה לסייע יותר לגננות, להורים, לקהילה ולפיקוח. המתאמות הוסיפו שעם זאת, רבות מהגננות המשמשות כמרכזות עדיין אינן מתוגמלות על תפקידן הנוסף, ואחרות מקבלות תגמול על בסיס שנתי (שיש לפעול לחידושו מדי שנה). מצב זה פוגע במוטיבציה של המרכזות, והנכונות של חלקן להמשיך לפעול בתנאים אלה מוטלת בספק.

בהובלת מנהלת מחוז חיפה גיבש המחוז, באמצע שנה"ל התשע"א (2010-2011), בכל תחומי פעילותו ובכלל זה הגיל הרך את מודל "בונים שותפויות" - עקרונות פעולה על בסיס של שותפויות. במחוז הוקם צוות משותף למפקחים, עובדי מינהל, מדריכים, מנהלי מחלקות חינוך מהרשויות, בעלי תפקידים בשטח וכן נציגי הורים, צוות שתכליתו להוביל ולנהל יעדים ומטרות במערכת החינוך של הרשות. עם השנים הורחב המודל לשיתוף פעולה עם מנהלי מחוזות ממשרדי ממשלה אחרים וגופים אקדמיים. בין היתר נועד המודל לחולל שינוי בתפקידים ובדפוסי העבודה של המפקחות, והמחוז מסר שהתהליך אכן שינה גם את ארגון עבודת הפיקוח והמדריכים ואת תפיסתה.

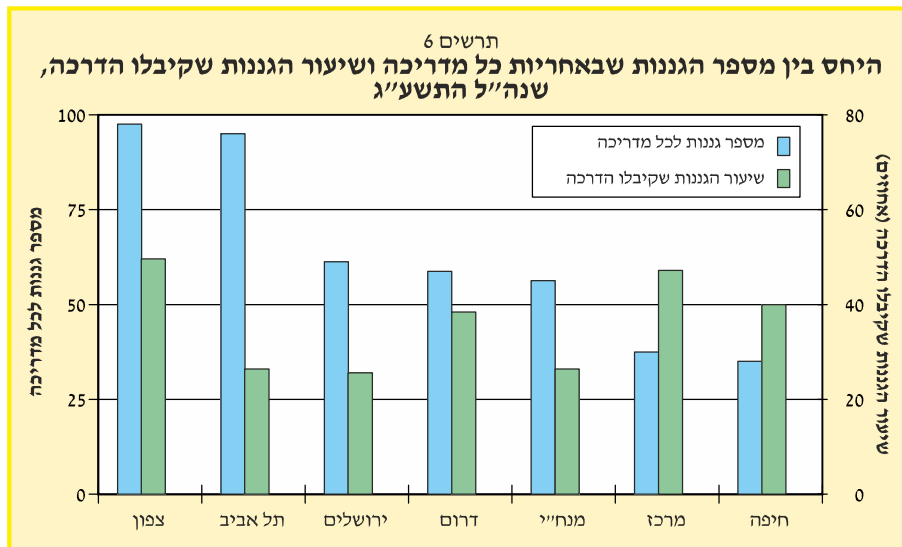
מודל האשכולות, שמחוז תל אביב מפעיל במידה רבה של הצלחה זה כעשור, ומודל "בונים שותפויות" של מחוז חיפה הם ביטוי ליזמות של הנהלות מחוזות להתאמת עבודת המפקחות למשימותיהן החדשות והתייעלותן תוך רתימת הרשויות המקומיות. ראוי שהמשרד יחזור ויבחן את הרחבת השימוש בכלל המחוזות בפתרונות אלה ובמודלים חלופיים אחרים כדוגמתם, שהתקציב הנדרש ליישומם נמוך יחסית אל מול התועלת הגלומה בהם הן לפיקוח והן לגננות.

### מעריך המדריכות

כאמור, תפקיד המדריכות לקדם את האיכות המקצועית של הצוות החינוכי וללוות את עבודתו הפדגוגית. המדריכות הן גננות שנוסף על עבודתן זאת הוכשרו לתפקיד מדריכות. לצד תחומי הפעילות של המדריכות (שפורטו לעיל) קובע נוהל ההדרכה בגני ילדים, בין היתר, שמעריך ההדרכה המקצועית שיוקם ייתן מענה לצורכי השטח על בסיס קביעת יעדים מחוזיים, וכן שההדרכה תיועד לכלל הגננות, במסגרות שונות, בהתאם למיפוי של המפקחות ועל פי צורכי הגננות. עוד נקבע בנוהל שרכוז ההדרכה המחוזית תנחה ותנהל את קבוצת המדריכות בתיאום עם המפקחות המתאמות. בחוזר ההדרכה לעובדי הוראה בתפקידי הדרכה נקבע שהמפתח לחלוקת ימי ההדרכה הוא יום הדרכה לכל 25 גנים<sup>55</sup>. האגף מקצה ימי הדרכה למחוזות בהתאם למספר הגנים הרשמיים בהם, לפי מגזרי האוכלוסייה במחוזות. עם זאת לא נקבע תקן למספר גנים למדריכה.

משרד מבקר המדינה בדק את היחס בין מספר ימי ההדרכה לבין מספר הגנים משנה"ל התשע"א עד שנה"ל התשע"ד. נמצא שהמשרד עומד במפתח של מספר גנים ליום הדרכה שקבע (דהיינו יום הדרכה ל-25 גנים), ואולם, כעולה מדוח המעקב של השליש האחרון של שנה"ל התשע"ג, המחוזות נבדלים זה מזה מאוד מבחינת מספר הגנים שבאחריות כל מדריכה - מה שעלול להשפיע על יכולת המדריכה לבצע את משימותיה ועל איכות הדרכתה - וכן בשיעור הגננות שקיבלו הדרכה, כמפורט בתרשים 6:

55 חוזר מנכ"ל תשס"ד/2(ב) (אוקטובר 2003).



מהנתונים המוצגים בתרשים עולה שונות רבה בין המחוזות במספר הגנים שבאחריות כל מדריכה: במחוזות חיפה ומרכז כל מדריכה אחראית ל-78 ו-76 גנים, בהתאמה, ואילו במחוזות תל אביב וצפון ל-30 ו-28 גנים בלבד, בהתאמה. גם אם מביאים בחשבון את ההבדלים במבנה המחוזות ובפיזור הגנים בהם<sup>56</sup>, אין בכך כדי להסביר את גודל הפערים. עוד עולה מהנתונים שונות רבה בין המחוזות בשיעור הגננות שקיבלו הדרכה בשליש האחרון של שאלון המעקב לשנה"ל התשע"ג, שהוא המועד האחרון שבו נאספו נתונים בנושא זה, וכן שההדרכה מוגבלת בהיקפה בכל המחוזות (בין שליש לשני שלישים מהגננות בכל מחוז).

ההדרכה היא הכלי המרכזי לליווי הגננת בתחומים הפדגוגיים. רפורמת אופק חדש וכניסתם של בני 3 לגנים עם היישום המלא של חוק לימוד חובה לגיל זה הגבירו את הצורך של הגננות בסיוע מקצועי. על האגף לקבוע תקן של מספר גנים למדריכה המתבסס גם על שיקולים של פיזור גאוגרפי של הגנים ושל צרכים מיוחדים של אוכלוסיית הילדים והגננות, כדי להבטיח את הניצול הנכון של משאב זה ולוודא שכל הגנים מקבלים סיוע והדרכה באופן שווה. חשוב שהמשרד ייצור מנגנון שיעודד גננות מנוסות ובעלות הישגים גבוהים לעסוק במסגרת משרתן גם בהדרכה, ובהקשר זה ראוי לשקול להחיל גם עליהן את ההסכם הקיבוצי של אופק חדש.

### ייעוץ חינוכי לגנים

המשרד נותן שירותי ייעוץ חינוכי בגיל הרך משנה"ל התשס"ב (2001-2002). השירותים נועדו לקדם את הרווחה הנפשית של כלל הילדים במערכת הגנים, ובכלל זה קידום אקלים גן מיטבי

56 לנוכח הפיזור הגאוגרפי הרב במחוז מרכז, הציפייה הייתה שדווקא שם יהיה מספר הגנים שבאחריות מדריכה קטן יחסית, ואילו במחוז תל אביב, שאינו מתאפיין בפיזור גאוגרפי, יהיה מספר הגנים שבאחריות מדריכה גדול יחסית.

וצמצום אלימות באמצעות תכניות המותאמות לגיל הרך, והובלה והנחיה של תכניות התפתחותיות ומניעתיות כגון כישורי חיים והתערבות במשבר ובמצבי סיכון. היועצת החינוכית (להלן - היועצת) עובדת עם הגננת ומסייעת ארגונית לצוות הגן ולהורים. היועצת כפופה מקצועית לממונה על הייעוץ בגיל הרך בשירות הפסיכולוגי ייעוצי במינהל הפדגוגי (להלן - שפ"י) ולמפקחת על הייעוץ במחוז, וכפופה מינהלית למפקחת בגיל הרך במחוז. המינהל הפדגוגי במשרד מקצה מדי שנה שעות ייעוץ לגיל הרך, ושפ"י אחראי לחלוקתן בין המחוזות. המחוזות מחלקים אותן בהתאם למתווה להעסקת היועצות (ראו להלן). כמו כן לכל מנהל מחוז מכסת שעות שהוא יכול להקצות על פי שיקול דעתו.

בשנה"ל התשע"ד (2013-2014) הוכללו היועצות לגיל הרך בהסכם אופק חדש<sup>57</sup>, שהביא להבניית תנאי העסקתן. במסגרת זאת גובש מתווה ייחודי להעסקתן שעניין את התחשיב של שפ"י לתקנון הייעוץ לגנים: משרה מלאה של יועצת בגנים, הכוללת 30 שעות ייעוץ<sup>58</sup>, מוצמדת למפקחת אחת (שאחראית ל-100 גנים). כן נקבע שיועצת תעבוד עם 30 גנים באזור הפיקוח, ועל פי שיקול דעתה ודעת המפקחת עם שאר הגנים באזור הפיקוח (להלן - מתווה הייעוץ).

לפיכך, מתווה הייעוץ אפשר בשנה"ל התשע"ד מתן ייעוץ רק לחמישית מכלל הגנים שבאחריותן של 105 המפקחות: לכ-3,150<sup>59</sup> (19%) מבין 16,507 גנים; או לכשליש (28%) מ-11,423 גנים, אם המכסה מיועדת לגנים רשמיים בלבד.

#### הגדלת המערך המסייע בעקבות היישום המלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4

אף שתהליך היישום המלא של החוק הביא לכך שמשנה"ל התשע"א עד שנה"ל התשע"ד נפתחו כ-1,747 גנים רשמיים חדשים (לכל שלבי הגיל הרך), מהם כ-1,339 גנים רשמיים שמשמשים אכסניה לכ-40,000 ילדים בני 3-4, הקצה המשרד רק 7 משרות פיקוח נוספות לגיל הרך, שהן פחות משליש מ-17 משרות הפיקוח הנוספות שאישר משרד האוצר עד כה. אשר לבעלי תפקידים נוספים במערך המסייע, לקראת יישום החוק, בתחילת 2012, ציינה מנהלת האגף שעם פתיחת גנים חדשים יש להוסיף גם ימי הדרכה ושעות ייעוץ חינוכי. אולם המשרד לא דן בהצעותיה ולא הגיע לכלל סיכום על תוספת ימי הדרכה ושעות ייעוץ חינוכי לבני 3-4.



57 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 2013), "הייעוץ החינוכי בבתי הספר ובגני הילדים".  
58 ר-6 שעות הוראה.  
59 תחשיב: מספר היועצות (הזהה למספר המפקחות, שעמד על 105 בתקופת הביקורת, אוגוסט 2014) כפול מספר הגנים שעל היועצת לעבוד איתם לאורך השנה על פי המתווה (30 גנים).



הגננת והסייעת, הצוות החינוכי בגן, עובדות במידה מסוימת של בדידות (למשל בהשוואה למורה בבית ספר), ונדרשות להתמודד עם מספר ילדים גדול מן המספר המיטבי לחינוך ילדים בגיל הרך ועם היקף הולך וגדל של משימות. משרד החינוך הקצה להן לשם כך במסגרת אופק חדש רק 40 דקות נוספות לעבודה בגן. כוונת המשרד במסגרת אופק חדש ותהליכים שנלוו לו הייתה להגדיל את המערך התומך בגנים בהובלת המפקחות ולהבנות את עבודתן מחדש. אולם בפועל שינויים אלה לא בוצעו. ראוי שהנהלת המשרד תקבע תקנים מחייבים למשרות המפקחת והמדריכה, שייתנו ביטוי למיקום תפקידים אלה בסדרי העדיפויות של המשרד; בה בעת על האגף עם כל היחידות הנוגעות בדבר לשקוד על הטמעת דפוסי עבודה חדשים (כמו אשכולות גנים), לפקח ולהעריך את האפקטיביות של תהליכי הפיקוח, הייעוץ וההדרכה ואת השגת יעדיהם.

## פערים בחינוך לגיל הרך

1. הזכות לחינוך נמנית עם הזכויות החברתיות הכלולות בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם שאימץ האו"ם בשנת 1948. מתוקף זכות זו יש לאפשר גישה לחינוך לכל אדם. הזכות לחינוך של ילדים ומתבגרים נקבעה באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר מדינת ישראל אשררה בשנת 1991, וכן באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, אשר אף אותה אשררה ישראל בשנת 1991. בית המשפט העליון קבע כי חלקים מהזכות לחינוך מעוגנים כיום גם במישור החוקתי בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זכות זו מעוגנת בישראל גם במישור החוקי, בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, אשר לפיו "כל ילד ונער במדינת ישראל זכאי לחינוך בהתאם להוראות כל דין". מטרת החוק היא "לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד ברוח כבוד האדם ועקרונות אמנת האומות המאוחדות בדבר זכויות הילד". עקרונות אלה מודגשים ומפורטים בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הקובע בין מטרות החינוך את המטרה להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה ותומכת בו.

לאחרונה עמד בג"ץ על חשיבות הזכות לחינוך וקבע כי "ניתן וראוי להכיר בזכות לקבלת חינוך כזכות חוקתית... החינוך הוא אחד מאבני המסד לעיצובו של הפרט, לפיתוח אישיותו כאדם ולמימוש יכולותיו וכשרונותיו. הוא מקנה לו כלים להשתלב בחברה בה הוא חי, לממש את האוטונומיה הנתונה לו לבחור את נתיב חייו ולהשיג את שוויון ההזדמנויות שהוא זכאי לו. הקשר בין הזכות לחינוך ובין זכות האדם לכבוד הוא אפוא מובהק וברור וניתן לומר כי הגשמת הזכות לקבל חינוך היא תנאי הכרחי לחיים של כבוד בחברה וליכולתו של הפרט לממש את הזכויות החוקתיות האחרות הנתונות לו ובהן, בין היתר, חופש הביטוי, חופש העיסוק, חופש הבחירה וההצבעה וחופש ההתאגדות"<sup>60</sup>.

מהחוק, מפסיקת בית המשפט העליון וממסקנות ועדות שעסקו בנושא<sup>61</sup> עולה שלחינוך הציבורי תפקיד מרכזי ביצירת תשתית תרבותית וערכית משותפת ושוויונית לכל אזרחי המדינה, והוא אמצעי חיוני והכרחי לקידום של תלמידים משכבות סוציו-אקונומיות חלשות,

60 בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 1 לפסק דינה של השופטת חיות (טרם פורסם, 17.9.14).

61 למשל "התכנית הלאומית לחינוך" מינואר 2005 של כוח המשימה לקידום החינוך בישראל (ועדת דוברת).

ממגזרים שונים, בעלי צרכים מיוחדים או בעיות מיוחדות<sup>62</sup>. המשרד אף שואף לתת ביטוי לגיוון תרבותי ולשוני של אוכלוסיות ילדים, מכל המגזרים, המתחנכות במערכת החינוך - יעד המחייב התייחסות נבדלת לתכנים ולדרכי עבודה.

הזכות לחינוך קשורה בקשר כל ייתק עם הזכות לשוויון בחינוך, הקובעת כי על המדינה מוטלת החובה להעניק לכל ילד וילדה חינוך שוויוני. בג"ץ קבע כי "על חשיבות ההקפדה על השוויון בחינוך אין חולק. הזכות לחינוך בה שזורה הזכות לשוויון, שתיהן יחד מבטיחות את עיקרון השוויון בחינוך, כמו גם את החינוך בשוויון לכל ילד וילדה, נער ונערה, בחברה חופשית על בסיס עקרונות וערכי היסוד המצויים בבסיס קיומה של המדינה ושיטת המשפט החוקתית הנוהגת בה... הזכות לשוויון בחינוך הוכרה זה מכבר כזכות חוקתית"<sup>63</sup>.

2. לאורך השנים האחרונות חזר המשרד והצהיר - במסגרת תכניות עבודה, מסמכי מטה והמלצות של ועדות שדנו בעקרונות החינוך הציבורי - כי אחד מיעדיו המרכזיים הוא צמצום פערים בין תלמידים על רקע חברתי-כלכלי או מגזרי. כבר בשנת 1999 הקים המשרד ועדה לצמצום פערים (להלן - הוועדה לצמצום פערים) כדי להכין תכנית להתמודדות עם הנושא. הוועדה הוקמה "מתוך הסכמה כי המשרד לא אפשר שוויון הזדמנויות והמשימה החשובה ביותר של מערכת החינוך היא לנסות ולצמצם את הפערים הענקיים שנוצרו בחינוך, פערים המאיימים לפורר את החברה הישראלית"<sup>64</sup>. בהמלצות ועדת דוברת הודגש שבמציאות החברתית-כלכלית בישראל, על מערכת החינוך לראות את סגירת הפערים שמקורם ברקע החברתי-כלכלי של התלמידים כיעד מרכזי המוטל על כל אחד ואחת מהמשתתפים בעשייה החינוכית. בשנת 2009 גיבש משרד החינוך תכנית אסטרטגית לשנים 2009-2012 שיועדה, בין היתר, לשיפור הישגי התלמידים ולצמצום פערים לימודיים, ואף הקצה לכך משאבים ניהוליים וכספיים ניכרים והפעיל תכניות שונות על בסיס גישה דיפרנציאלית. בהמשך לה קבע המשרד בתכנית העבודה לשנה"ל התשע"ד את צמצום הפערים בין אוכלוסיות ברמות סוציו-אקונומיות שונות כאחד המדדים המרכזיים להשגת יעדיו.

3. חוקרים ואנשי מקצוע מציינים שהפערים נוצרים כבר בגיל הרך, ועם זאת בגיל זה הם ניתנים יותר לתיקון. ועדת דוברת למשל ציינה כי "ילדים הבאים מרקע חברתי-כלכלי חלש נמצאים בעמדת נחיתות ביחס לבני גילם הבאים מרקע חזק יותר, והפערים הולכים וגדלים עם התבגרותם. מה שניתן למנוע בתחילת הדרך, או לתקן בקלות יחסית בגיל צעיר, הופך למשימה כמעט בלתי-אפשרית בהמשך". בפברואר 2014, במסגרת "תכנית לאומית - שירותים משולבים לגיל הרך" שגיבש משרד החינוך עם משרדים אחרים והגוינוט, נאמר: "לא ניתן לקדם את החינוך ולצמצם פערים חברתיים בישראל מבלי להתייחס לילד ולהוריו מרגע לידתו ובהתאם לצרכיו בתחומי החיים השונים".

התכניות ומסמכי המטה של המשרד המליצו על מגוון כלים לצמצום פערים אצל ילדים בגילים שונים המשתייכים לאוכלוסיות חלשות, בהם: תגבור המשאבים הניהוליים והכספיים הניתנים לאוכלוסיות אלה; הגדלת תקן שעות הלימוד או הגדלת תקן הצוות החינוכי; תעדוף תכניות לימוד ופרויקטים להעשרה של אוכלוסיות אלה; פיתוח תכניות המותאמות לאוכלוסיות מיוחדות; מתן תמריץ לעובדי הוראה לעבוד בקרב אוכלוסיות חלשות (למשל עידוד מורים לעבור לפריפריה); מתן עדיפות לתהליכים פדגוגיים של הדרכה, ייעוץ ופיקוח בקרב אוכלוסיות אלה; ותקצוב דיפרנציאלי שיתן עדיפות בשיעור מסוים לילדים מרקע חלש.

62 כמו עולים חדשים ותלמידים עם ליקויי למידה.

63 בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 47 לפסק דינה של השופטת ארבל (טרם פורסם, 17.9.14); בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (טרם פורסם, 31.8.10).

64 ד"ר דפנה גולן-עגנון, "הקדמה", אי-שוויון בחינוך (2004), עמ' 13. ד"ר גולן-עגנון הייתה הממונה על צמצום פערים במשרד החינוך בשנים 1999-2001 וריכזה את עבודת הוועדה.

## פערים בין מגזר המיעוטים<sup>65</sup> לבין המגזר היהודי

בשנה"ל התשע"ד היו במגזר המיעוטים 3,471 גנים (מהם 2,477 גנים רשמיים<sup>66</sup> ו-994 של חינוך המוכש"ר), שהם כחמישית מכלל הגנים במערכת החינוך (16,507 גנים).

תכניות של הממשלה ושל משרד החינוך וכן דוחות של מכוני מחקר<sup>67</sup> מצביעים, זה שנים, על פערים גדולים במערכת החינוך בין מגזר המיעוטים לבין המגזר היהודי, ומציעים דרכים לצמצומם. תכניות המשרד לצמצום הפערים המגזריים הוכנו לעתים במקביל לתכניות רב-שנתיות של הממשלה, מתוך הבנה שהצרכים העצומים של מגזר המיעוטים בתחום החינוך דורשים העצמה במגוון תחומים לצד תוספת תקציבים<sup>68</sup>.

בכלל התכניות שנגעו לצמצום הפערים בחינוך הייתה התייחסות לגיל הרך. בסוף שנות השמונים של המאה העשרים היו קידום החינוך במגזר הערבי ומתן הזדמנות שווה לאוכלוסייה הערבית יעדים מרכזיים במדיניות האגף. האגף מינה מרכזת לנושא החינוך הערבי, שתפקידה היה לדאוג להתפתחות מערכת החינוך במגזר זה במקביל להתפתחויות החלות בחינוך היהודי, תוך שמירה על המאפיינים התרבותיים והמסורתיים של המגזר הערבי. בין המטרות שהציב אז האגף לקידום הנושא היו: פיתוח והרחבה של תשתית הפיקוח וההדרכה למגזר; פתיחת גנים לבני 3-4 בפיקוח המשרד; פיתוח תכניות לימודים וחומרי למידה מקבילים לאלו הקיימים לגני המגזר היהודי; וכן פיתוח תכניות לימוד ייחודיות למגזר והכנסת תחומי פעילות חדשים לגנים.

גם תכנית שהכינה הוועדה לצמצום פערים בשנת 1999 התייחסה לשוויון הזדמנויות לכל התלמידים, לרבות אלה שבמערכת החינוך הערבית. כפתרונות הוצעו שינוי שיטת התקצוב, העלאת מעמדם ושכרם של המורים ופיתוח תכניות המותאמות לישראל כחברה רב-תרבותית. תכנית הוועדה גובשה במקביל לתכנית חירום שגיבשה הממשלה או כמענה לצורכי החינוך של מגזר המיעוטים והציעה תוספות של 50 מיליון ש"ח לשנה למשך חמש שנים.

בנובמבר 2005 אימצה הממשלה תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב שכללה גם פרק על הטיפול בחינוך במגזר הבדואי<sup>69</sup>, ובפרט על מילוי צרכים בסיסיים בו. בין הצרכים שאותרו בגיל הרך היו השיעור הגבוה (לעומת המגזר היהודי) מכלל הילדים הבדואים בני 3-5 שלא למדו בגן ילדים, והכשרה לא מספקת של הגננות והסייעות. התכנית התמקדה בשלוש פעולות: הקמת גנים (שתתקצב במסגרת בינוי כיתות), הכשרת גננות וסייעות בעלות של 6 מיליוני ש"ח והשקעה בציוד לגנים בעלות של 2-4 מיליוני ש"ח.

בשנת 2007 גיבש משרד החינוך תכנית תלת-שנתית - משנה"ל התשס"ז (2006-2007) עד שנה"ל התשס"ט (2008-2009) - לקידום מערכת החינוך הערבית, שכללה יעדים לכל שכבת גיל וקבעה דרכים להשגתם. בתחום הגיל הרך, שבאחריות האגף, היעדים היו: הארכת יום הלימודים; הכנת הילדים לקריאה וכתובה בגן; פיתוח תכניות בתחומי הליבה (כמתמטיקה, מדע וטכנולוגיה וכישורי חיים) ובאשכולות אמנויות (כמוזיקה, אמנות ותיאטרון); לימוד השימוש בכלי תצפית לאיתור ילדים בסיכון; ושיפור הקשר והתקשורת של הגן עם ההורים והקהילה. לכל יעד נקבעו הדרכים להשגתו בפריסה של שלוש שנים.

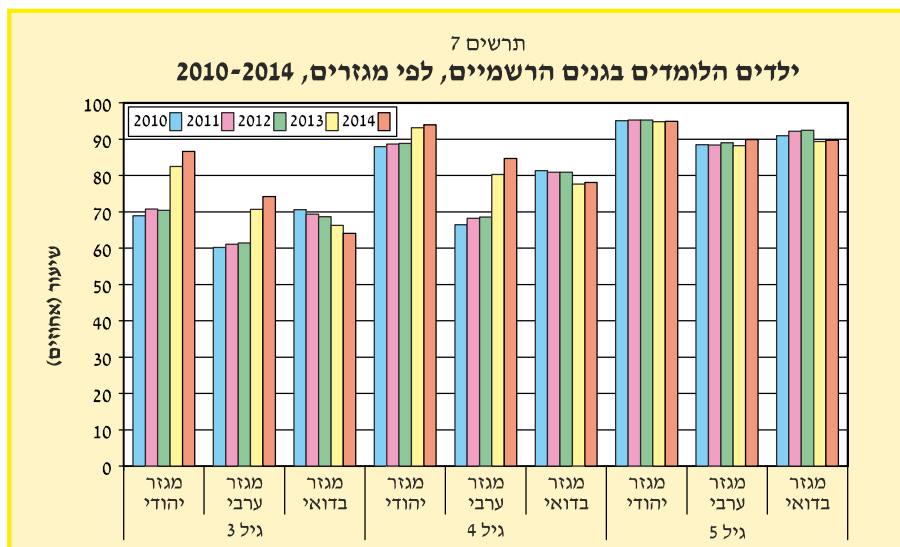
- 65 מגזר המיעוטים כולל שלוש קבוצות, לפי לאום (ערבים, בדואים או דרוזים).
- 66 1,531 גנים ערביים, 663 בדואיים ו-283 דרוזיים.
- 67 יוסף ג'בארין ואימן אג'באריה, חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל (נובמבר 2010), עמ' 25-41.
- 68 ד"ר דפנה גולן-עגנון, "למה מפלים את התלמידים הערבים בישראל?", אי-שוויון בחינוך (2004), עמ' 70.
- 69 תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב, אוקטובר 2005, פרק ה' - חינוך, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il).

אולם האגף לא גיבש כלים למעקב אחר יישום יעדי התכנית הנוגעים לגיל הרך, לא עקב אחר יישומם ולא העריך את השגתם. לפיכך לא הייתה ברשותו תמונת מצב על היקף היישום, ובכלל זה על צמצום הפערים בתשתיות, בחלוקת משאבי ההוראה והתהליכים הפדגוגיים וכן בשירותים של המערך המסייע. ראוי היה שהמשרד יפעיל מנגנון לפיקוח מובנה אחר ביצוע מרכיבי התכנית ויאתר את הפערים שנוצרו בין יעדיה למצב בפועל, כדי לתת את המענה הנדרש בעוד מועד.

ואכן במועד הביקורת נותרו פערים ניכרים במענה של המשרד למגזר המיעוטים במכלול היבטי החינוך לגיל הרך, בהשוואה למענה הניתן למגזר היהודי. להלן פירוט:

**פערים בתשתיות ובשיעור הלומדים בגנים הרשמיים**

1. מנתונים שהעביר האגף למשרד מבקר המדינה ביולי 2014 עולה כי בקבוצות הגיל הרך במגזר המיעוטים, שיעור הלומדים בגנים הרשמיים בשנים 2010-2014 היה נמוך משמעותית משיעור הילדים הלומדים בגנים הרשמיים במגזר היהודי. הפערים בין המגזרים אף הולכים וגדלים בחלק מהמקרים, כמפורט להלן בתרשים 7:



מלוח 7 עולה כי לא רק ששיעור הילדים הלומדים במגזר הבדואי, בכל הגילים, הוא הנמוך ביותר, אלא שהוא הולך ויורד, ואילו במגזרים היהודי והערבי שיעור הילדים הלומדים הולך ועולה עם השנים; כך בשנת 2014, כשליש מבני ה-3 במגזר הבדואי אינם לומדים. הדבר עלול להצביע על היעדר תשתיות ומשאבים המאפשרים את לימודיהם.

2. ליקויים בתשתיות בגנים במגזר המיעוטים: מינהל הפיתוח במשרד (להלן - מינהל הפיתוח), האחראי להפעלתו של תקציב הפיתוח לרשויות, בודק מדי שנה את בקשות הרשויות לבניית כיתות גן. לאחר הבדיקה ומתן מענה לכל רשות, על הרשות להעביר למשרד החינוך מסמכי קרקע להכנת פרוגרמה לגנים. לאחר שהפרוגרמה מופקת על הרשות

להביא לאישור המשרד תכנית אדריכלית. רק פרויקט שיש לו תכנית אדריכלית מאושרת - זמין לתקצוב.

דוח מבקר המדינה משנת 2008 הצביע על ליקויים בתשתיות הפיזיות של הגנים במגזר המיעוטים<sup>70</sup> (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2008). כחמש שנים לאחר מכן, בשנת 2012, על פי דוח ממרץ 2013 של מכון בשן ואשלים שעסק בחינוך בגיל הרך בחברה הערבית<sup>71</sup>, 35% מהגנים הרשמיים במגזר המיעוטים עדיין היו ממוקמים במבנים שכורים שלא נבנו לפי הסטנדרטים שקבע המשרד: במחוז צפון 50% מהגנים במגזר הערבי שכנו במבנים שכורים (לרשויות המקומיות הערביות אין שטחים ציבוריים לבניית גנים); ובמחוז דרום 28.5% מהגנים במגזר הברדואי שכנו במבנים שכורים. גם בדיקה שעשה משרד החינוך באותה שנה, 2012, העלתה ליקויים בתשתיות הפיזיות של הגנים במגזר הערבי: המשרד דגם 943 גנים רשמיים במגזר הערבי (מבין 2,212), ונמצא כי כ-42% מהגנים הרשמיים במגזר הערבי באותה השנה היו ממוקמים במבנים שאינם מותאמים לפעילות ההתפתחותית של הילדים: כ-10% מהם היו ליקויים בתשתיות הפיזיות, כ-14% מחסור בגני משחקים וכ-13% מחסור בציוד בתוך הגן.

ביוני 2014 שלחו חברי הפורום למען היישוב ביר הדרג' מכתב לשר החינוך בעניין הקמת גני ילדים ביישובים הברדואיים. מהמכתב עולה כי ביישובים הברדואיים קיים מחסור חמור בגני ילדים שאינם מאפשר לקלוט את כל הילדים, ולכן שיעור נמוך של הילדים ביישובים אלה מממשים את זכותם לחינוך חינם.

לנוכח המחסור הנטען לגבי גנים ביישובים הברדואיים בדק משרד מבקר המדינה נתונים שהעביר לו מינהל הפיתוח במשרד החינוך. הנתונים, שנכונים לאוגוסט 2014, מכילים פירוט של צורכי הרשויות המקומיות בשנים 2012-2014 בהתבסס על בקשותיהן לבניית גני ילדים, וכן העברות כספיות ממינהל הפיתוח לרשויות לצורך בניית גני ילדים (נתוני ביצוע) והעברות כספיות לצורך רכישת מבנים יבילים (קרוואנים).

נמצאו פערים משמעותיים בין בקשות יישובים ברדואיים לכיתות גן לבין מספר הכיתות שאישר המשרד: היישוב הברדואי כסייפה ביקש בשנים 2012-2014 להקים 8 כיתות גן, אולם מינהל הפיתוח אישר רק 5 כיתות והעביר כספים עבורן (פער של 3 כיתות גן לעומת המבוקש). היישוב הברדואי חורה ביקש להקים 13 כיתות גן בשנים 2012-2014, אולם אושרו לו רק 4 (פער של 9 כיתות גן לעומת המבוקש). בתל שבע ביקשה הרשות להקים 13 גנים בשנים 2012-2014, אולם אושרו רק 10 כיתות (פער של 3 כיתות גן לעומת המבוקש). משמעות הפערים בין מספר הכיתות המבוקש לבין מספר הכיתות המאושר היא שלחלק מהילדים ביישובים אלה אין גן שיקלוט אותם ובכך אינם יכולים לממש את זכותם לחינוך חינם.

מינהל הפיתוח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2008 אינם משקפים את המציאות בשנים האחרונות, ובעיקר משנת 2011, תקופה שבה תקצב המינהל גנים חדשים רבים במגזר המיעוטים. עוד ציין המינהל שהציב כיעד מרכזי את צמצום מספר כיתות הגן השכורות ותקצובם של מבני קבע, והוא פועל עם רשויות מגזר המיעוטים למימוש יעד זה. אשר ליישובי הברדואים מסר מינהל הפיתוח כי בשנים 2012-2014 הוכר הצורך בבניית 34 גנים חדשים ביישובים אלה ואושר תקצוב בנייתן של 20

70 דוח מבקר המדינה, דוח על הביקורת ברשויות המקומיות (2008), "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר הלא יהודי", עמ' 73.

71 ראו:

Besan Institute and Joint Israel Ashalim Staff, "Early Childhood Education in Arab Society in Israel: Mapping a Plan of Action. Final Report", March 2013.

כיתות גן. 14 כיתות לא תוקצבו מאחר שלא הוקצו קרקעות לבניית מבני הציבור או לא קודם תכנון אדריכלי.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הפיתוח כי לנוכח היעד שהציב לעצמו, לצמצם את מספר כיתות הגן השכורות בכלל הרשויות ובפרט ברשויות המגזר הבדואי, היה עליו לפעול עם הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה האחרים למציאת פתרונות שיהיו מקובלים על כלל הגורמים ויאפשרו מימושו של יעד זה. מדובר בפער בתשתיות לרעת הרשויות הבדואיות שעליו הצביעו תכניות המשרד והממשלה כבר בעבר.

כאמור, חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים הם מהיעדים המרכזיים של המשרד. למרות זאת מצביעים הממצאים לעיל על כך שדווקא ילדים ביישובים חלשים במיוחד נהנים פחות מהיתרונות של המדיניות הממשלתית החדשה ונפגעת זכותם לשוויון בחינוך. משאיתר את הסיבות לפערים שבין בקשות היישובים הבדואיים לבין האישור התקציבי, על מינהל הפיתוח, בשיתוף משרדי ממשלה אחרים, לסייע ליישובים אלה ולמצוא להם פתרון בהקדם, כדי למנוע מצב שבו ילדים הזכאים לחינוך חנים יוותרו מחוץ למערכת החינוך. על המשרד לגבש תכנית עבודה מלווה בתכנית תקציבית מתאימה ובלוח זמנים שתביא למתן מענה שלם לצורכי ילדי הגן במגזר המיעוטים, הן מבחינת מספר הגנים, הן מבחינת התשתיות הפיזיות שלהם והציוד החסר בהם. כמו כן ראוי שהמשרד יבחן אם התקצוב הנוסף הניתן במסגרת מענק האיוון נותן מענה הולם ליישום מדיניותו לצמצום הפערים.

### פערים בחלוקת משאבי ההוראה ובתהליכים הפדגוגיים

פערים במספר ימי הלימוד בגני הילדים במגזר היהודי לבין מספרם בגנים במגזר המיעוטים: יום לימודים בגן הוא בן 6 שעות בימים א'-ה' (14:00-7:55) ו-4 שעות ו-50 דקות ביום ו' (12:45-7:55). לעומת זאת ברוב הגנים הרשמיים במגזר המיעוטים לומדים 5 ימים בשבוע, למעט הגנים הרשמיים של המגזר הנמצאים בערים מעורבות<sup>72</sup> (125 גנים מבין 2,477). משמעות הדבר היא שבמגזר היהודי לומדים הילדים כ-35 שעות שבועיות, ואילו במגזר המיעוטים רק כ-30 שעות שבועיות. לפער זה בשעות הוראה בגן השלכות פדגוגיות - לילדים הלומדים 6 ימים בשבוע יכול המשרד להעביר יותר תכנים חינוכיים מילדים הלומדים רק 5 ימים בשבוע. המשרד אינו מפעיל מנגנון מפצה בגין פער זה, לא במתכונת של תוספת שעות לימוד והוראה ולא בפעילויות העשרה. הפער המובנה במספר שעות הלימוד שמקבלים ילדי מגזר המיעוטים מציב אותם מאחור באופן קבוע.

פערים בתקצוב: משרד החינוך משתתף, באמצעות מינהל כלכלה ותקציבים במשרד (להלן - מינהל התקציבים), בעלויות הפעלת הגנים ברשויות המקומיות. בגנים לבני 5-6 (גני חובה רשמיים, שבהם משולבים גם ילדים בני 4-5<sup>73</sup>) משתתף המשרד במימון שכר הגנת והסיעה וכן בהוצאות שאינן שכר, בסכום אחיד וקבוע בכל הרשויות (להלן - תקצוב "פר גן"). בגנים לבני 3-4 (גני טרום חובה רשמיים) השתתפות המשרד היא עבור כל ילד בגן (להלן - תקצוב "פר ילד"), והיא משתנה, כאמור, בין הרשויות המקומיות שמקבלות מענק איוון ממשרד הפנים לבין אלה שאינן מקבלות אותו, וכן בין רשויות מקומיות לבין מועצות אזוריות; השתתפות המשרד בעלויות בגנים

72 כגון חיפה, נצרת עילית, עכו, רמלה ותל אביב-יפו.

73 מינהל התקציבים מתקצב ילדים בני 4 לפי שיטת תקצוב "פר ילד". ראו חוברת "תכנינים להשתתפות משרד החינוך בנושאים השונים בתקציב הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות לשנת תשע"ד" של מינהל התקציבים.

ברשויות המקבלות מענק איזון גבוהה יותר מברשויות שאינן מקבלות אותו, והשתתפותו בעלויות הגנים במועצות האזוריות גבוהה יותר מברשויות המקומיות. התקצוב "פר ילד" משתנה בהתאם למספר הימים שבהם פועל הגן: השתתפות המשרד בגנים הפועלים 6 ימים בשבוע גבוהה מהשתתפותו בגנים הפועלים 5 ימים בשבוע.

בהתבסס על העלויות שפרסם מינהל התקציבים בחוברת "תבחינים להשתתפות משרד החינוך בנושאים השונים בתקציב הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות לשנת תשע"ד", בדק משרד מבקר המדינה את הפער בתקצוב המשרד "פר ילד", בין ילד ברשות המקבלת מענק איזון שפועלים בה גנים במתכונת של 5 ימים בשבוע (פרופיל המאפיין לרוב רשויות במגזר המיעוטים), לבין ילד ברשות המקבלת מענק איזון שפועלים בה גנים במתכונת של 6 ימים בשבוע (פרופיל המאפיין לרוב רשויות מקומיות חלשות במגזר היהודי).

מהנתונים של מינהל התקציבים עלה כי משרד החינוך מעביר מדי חודש לרשות מקומית במגזר המיעוטים השתתפות "פר ילד" של כ-692 ש"ח, לעומת כ-807 ש"ח לרשות במגזר היהודי.

מאחר שבגני מגזר המיעוטים פחות ימים ושעות חינוך והוראה מבמגזר היהודי, גם התקצוב "פר ילד" הניתן לרשויות מגזר זה נמוך באופן אבסולוטי מתקצוב ילד ברשויות במגזר היהודי, הפער בין התקצוב לילד במגזר היהודי לבין התקצוב לילד במגזר המיעוטים עומד על כ-115 ש"ח בחודש. משמעות הדבר היא שהמשרד מתקצב ילדים במגזר המיעוטים פחות משהוא מתקצב את ילדי המגזר היהודי. כדי להבטיח שוויון הזדמנויות וחינוך איכותי לכול, על המשרד לחתור לשוויון מהותי במספר שעות החינוך וההוראה שמקבלים הילדים בכל המגזרים.

לא זו אף זו, שיטת התקצוב "פר ילד" של גני טרום חובה רשמיים מבחינה אמנם בין רשויות שמקבלות מענק איזון לבין רשויות שאינן מקבלות אותו, אך אינה מבחינה בין הרשויות המקבלות את המענק על פי השתייכותן לעשרת אשכולות הדירוג הסוציו-אקונומי. הבחנה על פי השיוך לאשכול יכולה הייתה לבטא בצורה מדויקת יותר את מצבן הסוציו-אקונומי של הרשויות ואת רמת הסיוע הנדרש ממשרד החינוך. זאת ועוד, בשיטת התקצוב "פר גן" בגני החובה הרשמיים המשרד משתתף בסכום אחד וקבוע בכל הרשויות, בהתעלם ממצבה הסוציו-אקונומי של כל רשות. מכאן ששיטת התקצוב הנוכחית, שנועדה להגדיל את השתתפות המשרד בתקצוב גנים ברשויות חלשות מהבחינה הסוציו-אקונומית לעומת הרשויות החזקות, שמממנות אף הן את הגנים מתקציבן - שיטה זו אינה נותנת מענה לכלל שלבי הגיל הרך ולכלל הפערים הסוציו-אקונומיים בין הרשויות המקומיות, ועל כן אין בה כדי לתרום לצמצום הפערים בגיל זה.

מאחר שמשרד החינוך מכיר בצורך לתעדף את האוכלוסיות החלשות בתקצוב הגיל הרך בגני הילדים, ראוי שיבחן מחדש את שיטת התקצוב בגנים בכלל שלבי הגיל, כך שתקצובם יביא בחשבון את הדירוג הסוציו-אקונומי של כל רשות - בהתחשב באי-יכולתן של הרשויות המצויות באשכולות הנמוכים להקצות מתקציבן לחינוך - וכן את הרקע של כל ילד (כגון רמת ההכנסה של הוריו); זאת בדומה לשיקולים שבבסיס מדד הטיפוח שעל פיו מתקצב המשרד בתי ספר.

פערים בתכנית הליבה ובהכשרת הצוות החינוכי: בהתבסס על מדיניות של צמצום פערים, מתן הזדמנות שווה וקידום בהישגים קבע האגף במסמך הצגת מדיניותו לשנה"ל התשס"ו (2005-2006) כיעד מרכזי להבטיח שעד שנה"ל התש"ע ישלטו כל התלמידים במערכת הגיל הרך שליטה מלאה במיומנויות היסוד שיאפשרו למידה והשתלבות בתכנית הלימודים של כיתה א'. לשם כך הציב האגף, בין היתר, את המטרות הבאות: טיפוח מיומנויות שפה וחשיבה

והעשרה בתחומי דעת שונים, על פי תכנית מתאימה לרמת התפתחותם של הילדים; הקניית כישורי חיים חברתיים, ערכיים ולאומיים וטיפוח יחסי אנוש תקינים; טיפוח סובלנות וקבלה כלפי הדומה והשונה; טיפוח כישורים אורייניים, כישורי חשיבה מתמטיים, שימוש בטכנולוגיה ואמצעי תקשורת, רגישות לאסתטיקה והכרת אמנויות<sup>74</sup>.

עוד משנת 2005 במסגרת תוכני ההוראה קבע המשרד שיש להכין תכנית "ליבה" מחייבת לחינוך בגיל הרך שמתמקדת בארבעה אשכולות: אשכול השפה, אשכול המתמטיקה, המדע והטכנולוגיה, אשכול האמנויות ואשכול כישורי החיים (להלן - תכניות הליבה). הודגש שעל פי הגדרתה על תכנית הליבה להתמקד במה שכל ילד, ללא קשר למוצא או לרקע כלכלי, חייב ללמוד ולהיות מסוגל לבצע. תכנית הליבה היא ביטוי להוגנות ולמתן הזדמנות ללמידה ונגישות לידע לכל ילד, יהיו אשר יהיו הרקע שלו והאפשרויות שביטו מזמן לו. לדוגמה, התכנית נועדה להבטיח שלימודי אמנות ומוזיקה לא יינתנו במסגרת שיעורי העשרה אלא יהיו זמינים לכולם. תכנית הליבה הייתה באותה עת בהכנה באגף לתכנון ופיתוח תכניות לימודים. היא פותחה בידי צוותים מקצועיים של אנשי אקדמיה, בעלי תפקידים במשרד ונציגים של הצוות החינוכי. נקבע כי שנה"ל התשס"ו תוקדש להכנת תשתית ארגונית ליישום הדרגתי של תכניות הליבה ולפיתוח כלי הערכה שילוו את הטמעתן.

אף כי עברו תשע שנים מקביעת היעד, האגף לא השלים את כתיבת כל תכניות הליבה (כך לגבי תכניות האמנויות וכישורי החיים). הוא אינו מחייב את הצוותים החינוכיים ליישם את תכניות הליבה שכתבתן הושלמה, ואינו בודק את אופן הטמעתן בגני הילדים.

זאת ועוד, תכניות לימוד שכתבתן הושלמה לא הותאמו לתרבות ולשפה של מגזר המיעוטים. תכניות הלימוד שנכתבו בעברית לא תורגמו לערבית, פרט לתכנית הליבה באוריינות ("תשתית לקריאה וכתובה") והתכנית במתמטיקה, והתרגומים הקיימים אינם מדויקים ואיכותיים. כמו כן אין תכנית כתובה בשפה הערבית בתחום המורשת הערבית. המפקחת הארצית על המגזר הערבי נדרשת להשקיע זמן רב בעריכת תיקונים בתרגום התכניות, דבר המעכב את הפצתן לגנים במגזר המיעוטים; זאת נוסף על משימותיה על פי התקן, לרבות ריכוז החינוך הערבי במחוזות צפון וחיפה וכן במחוזות מרכז ודרום, והיותה כתובה לכל מגזר דוברי הערבית בקשר עם כל הגופים החיצוניים השותפים בעשייה החינוכית; וכן נוסף על תפקידיה בתחום הניהולי, לרבות אחריות לקיום מפגשים ארציים משותפים לכלל המחוזות, לעריכת סיורים משותפים ולאירועים מחוזיים משותפים.

האגף מעסיק צוות של מדריכות האחראיות בין היתר להדרכת המדריכות במחוזות ולגיבוש תכניות פדגוגיות ותכניות בתחום הטיפוח בפרט ובאוכלוסיות מיוחדות, וכן מדריכות ארציות לתחומים אמנות, חינוך סביבתי, מדעים, מחשבים, מוזיקה, מתמטיקה, חינוך גופני, מדע וטכנולוגיה, ערכים ומורשת, קשר עם הרשויות, ספרות ושפה ערבית, ומדריכה להטמעת תכנית "מבטים" - האמצעי המרכזי לעריכת תצפיות על ילדים - ותכנית "מעגן" (ראו להלן).

באפריל 2007 הקצתה מנהלת האגף 8 ימי הדרכה לקידום יישום תכניות הליבה במגזר הערבי במחוזות צפון וחיפה (2 ימי הדרכה לקריאה, 2 למתמטיקה, 2 למדעים ו-2 למוזיקה). בשנת 2010 קוצץ מספר ימי ההדרכה ל-3, ובמועד הביקורת, המחצית הראשונה של 2014, לא הקצה האגף ימי הדרכה ייחודיים ליישום תכניות הליבה בגנים במגזר המיעוטים ולא ייעד מדריכות בעלות התמחות ייחודית להטמעת תכניות אלה בגני המגזר, מלבד מדריכה ארצית אחת בתחום השפה הערבית.

74 האגף לחינוך קדם יסודי, "הלב והליבה של גן הילדים", מיום 8.12.05.



משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-ההתאמה של תכניות לימוד לשפה של מגזר המיעוטים, בתכנים ובאיכות התרגום, פוגע בזכותה של אוכלוסייה זו לקבל חינוך איכותי ושוויוני שעומד בסטנדרטים המתקדמים של המאה העשרים ואחת, ולקבל כלים להשתלבות מיטבית במשק ולמוביליות חברתית. זהו ביטוי נוסף להנצחת הפערים הקיימים. לפיכך, על משרד החינוך להשלים לאלתר את גיבושן של תכניות הלימוד למגזר המיעוטים, תוך שהוא מבטיח את איכות החומר הלימודי ואת קיומה של תשתית קבועה לפיתוח התכניות למגזר זה, להפצתן ולהטמעתן בהיקף העונה על הצרכים של קבוצות האוכלוסיות השונות במגזר.

פערים במענה לילדים בעלי צרכים מיוחדים: מחקרים<sup>75</sup> מלמדים כי שיעור ניכר מהילדים המתקשים בלמידה בבית הספר גילו כבר בגיל הרך עיכובים התפתחותיים, באחד מתחומי ההתפתחות לפחות, ורק חלק קטן מעיכובים אלה אותר וטופל בשלבי הגיל המוקדמים. מחקרים אלה הדגישו שהתערבות מוקדמת מונעת הצטברות והחמרה של קשיים קיימים, מונעת הופעתם של קשיים רגשיים והתנהגותיים נלווים, ומאפשרת מימוש יכולות שאינן באות לידי ביטוי. תכניות התערבות מוקדמות לגיל הרך בארץ ובעולם התבססו על הצורך לטפח את הגיל הרך דווקא באזורים המאופיינים באוכלוסיות מוחלשות, ותכליתן הייתה להגדיל את נגישותן של תכניות המניעה והטיפול לאוכלוסיות אלה כחלק מהמאבק בעוני ובהשפעותיו על התפתחות הילדים. רשויות במגזר המיעוטים הן לרוב רשויות מוחלשות ושיעור הילדים בסיכון בהן גבוה, דבר המצריך תגבור תכניות מניעה והתערבות החל בגיל הרך. האגף קבע בין יעדיו לשנה"ל התשע"א את הזיהוי המוקדם של ילדים המצויים בסיכון התפתחותי, וציין את אבחונם של ילדים ערבים כבעלי צרכים מיוחדים (שאינן להם שעות שילוב) כאחת הבעיות המרכזיות של מגזר זה.

אף שהאגף הגדיר את ההתמודדות עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים ממגזר המיעוטים כאחת הבעיות המרכזיות של מגזר זה, הוא לא תעדף אותו בתכניות ההתערבות הייחודיות (עתירות המשאבים), ולא נתן פתרון מספק לילדים בעלי צרכים מיוחדים במגזר. להלן דוגמה:

תכנית "מעגן" היא תכנית מרכזית שגיבש האגף ושמופעלת, בשיתוף הרשויות המקומיות<sup>76</sup>, כתכנית התערבות רב-תחומית מערכתית בשלבי ההתפתחות השונים של ילדים בגיל הרך המתקשים בתפקוד במסגרות החינוך הרגיל. צוות תכנית מעגן של האגף והמחוזות פועל עם בעלי מקצוע מן התחומים ההתפתחותיים: מרפאים בעיסוק, קלינאי תקשורת, פסיכולוגים, פיזיותרפיסטים התפתחותיים ויועצים לגיל הרך. הצוות פועל בשיתוף עם צוותי הגנים בכל שלבי המניעה, ומתמקד בשלוש אוכלוסיות יעד: הגננות, הילדים וההורים. מדריכות מעגן המחוזיות מלוות את הצוות הרב-מקצועי, בין היתר בתהליכי הקמת התכנית ברשות, במתן סיוע לצוותי היגוי ברשות, בהגדרת התכנית על פי אפיוני הרשות, בגיוס כוח אדם ובהכשרת צוות מעגן בגן והדרכתו.

באוקטובר 2013 הופעלה תכנית מעגן ב-80 רשויות, יותר משליש (27) מהן רשויות ממגזר המיעוטים, שבמסגרתן 476 כיתות גן מביין 1,651 כיתות שבהן הופעלה התכנית (כ-29%). תקצוב עלויות הפעלת התכנית ביישובי מגזר המיעוטים ניתן על ידי התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון, והאגף סיפק את מעטפת ההדרכה באמצעות רכזת הדרכה ארצית וצוות הדרכה של התכנית במחוזות. במאי 2014 העסיק המשרד 10 מדריכות מעגן (לרבות רכזת ההדרכה), שעובדות במסגרת 18 ימי הדרכה (מהם 6 ימים שבמסגרתם רכזת ההדרכה מועסקת).

75 משרד החינוך, האגף לחינוך קדם יסודי, "מעגן - מערך תומך מעון-גן, תכנית התערבות למסגרות חינוכיות לגילי לידה עד חמש", תשנ"ח-1998.  
76 הרשויות מתקצבות את התכנית לצד תכניות וקרנות שונות.

ראוי לציון ההיקף הגדול של רשויות מגזר המיעוטים שעמן מפעיל האגף את תכנית מעגן להתמודדות עם הילדים בעלי הצרכים המיוחדים שאותו. עם זאת נמצא כי האגף אינו מקצה ימי הדרכה ייחודיים לליוי תכנית מעגן ברשויות מגזר המיעוטים, וכי המדריכות המלוות את התכנית בהן אינן מדריכות ייחודיות למגזר, השולטות בערבית ובקיאות במאפיינים חברתיים ותרבותיים של המגזר.

האגף מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי הקצה ימי הדרכה לצוותי תכנית מעגן ברשויות, אך לא הייתה היענות של אנשי מקצוע מקרב מגזר המיעוטים לימי הדרכה אלה ולכן שולבו מדריכות שאינן מקרב המגזר.

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח החשיבות הרבה של שילוב מדריכות מעגן השולטות בשפה, בתרבות ובאורחות החיים של מגזר המיעוטים, על משרד החינוך לפעול בנחישות לגיוס גננות דוברות השפה הערבית, להכשירן לתפקיד מדריכה ולשלבן כמדריכות צוותי מעגן ברשויות מגזר המיעוטים.

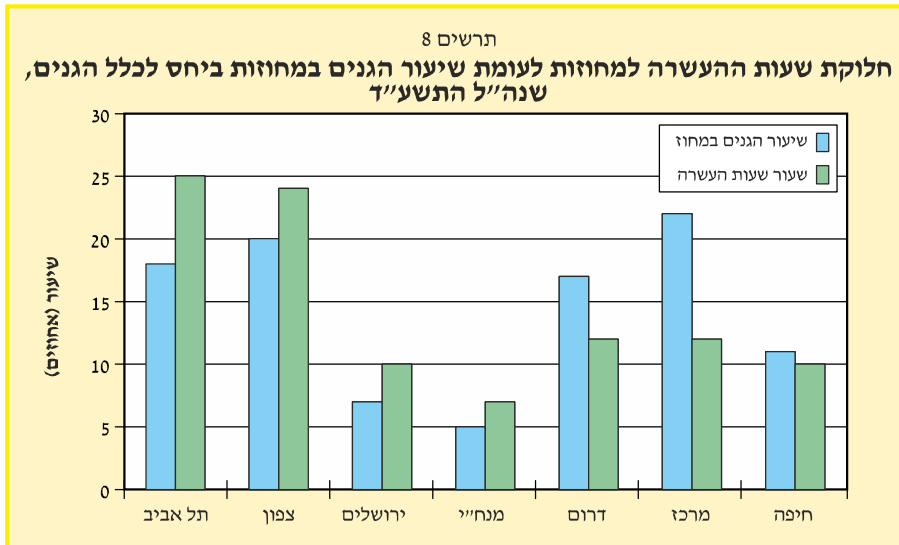
פערים בהקצאת שעות להפעלת תכניות לימוד והעשרה לגיל הרך (פרויקטים): עוד בשנת 2005 החליט האגף על תכניות לצמצום פערים חברתיים באמצעות הארכת יום הלימודים ושילוב תכניות העשרה במערך יום הלימודים בגן. מנהלת האגף דאז עמדה על כך כי "ילדים מרקע סוציו-אקונומי נמוך זוכים לפחות פעילויות להעשרה ולפיתוח אינטלקטואלי, רגשי או פיזיולוגי... לעומת בני גילם מרקע סוציו-אקונומי גבוה יותר. מקורות המימון לפעילויות אלו הם בדרך כלל ההורים או הרשויות".

לשם כך האגף מקצה למחוזות שעות הוראה עבור תכניות לימודים והעשרה לגני הילדים בתחומים שונים<sup>77</sup> (להלן - פרויקטים). על פי נוהג שאינו מעוגן בכתב, האגף מקצה את שעות ההעשרה לפרויקטים (להלן - שעות העשרה) בהתאם למספר הגנים במחוז<sup>78</sup>.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי שעות ההעשרה למחוז לא חולקו לפי מפתח ההקצאה (מספר הגנים במחוז ביחס לכלל הגנים), כמפורט להלן בתרשים 8:

77 מדע וטכנולוגיה, אמנות, מוזיקה, צרכים מיוחדים, השפה הערבית, יזמות, מורשת וערכים, כישורי חיים, חינוך גופני ואוריינות.

78 שעות ההעשרה לפרויקטים ניתנות רק לגנים בחינוך הרשמי הרגיל (למעט גנים בחטיבה צעירה - גנים המוצמדים לבית ספר).



עוד עולה מהנתונים ששלושת המחוזות שהוקצו להם שעות העשרה בשיעור הנמוך משיעור הגנים שבתחומם - מרכז, דרום וחיפה - הם מחוזות שבהם יש ריכוזים של אוכלוסיית מגזר המיעוטים. שונה המצב במחוז צפון, שבו מתגוררת מרבית אוכלוסיית המיעוטים, ולו הוקצו שעות העשרה בשיעור העולה על מספרם היחסי של הגנים שבתחומו<sup>79</sup>.

זאת ועוד, נתח גדול מן שעות ההעשרה מיועד לתחום החינוך לאמנויות בגיל הרך - 309 שעות, שבהן מפעיל האגף ארבע תכניות מרכזיות: "גני ילדים שוחרי מוזיאון", בהיקף של 164 שעות, "המוזה באה לגן" (125 שעות), "תיאטרון בגן" (10 שעות) ומרכזי העשרה (10 שעות).

עלה שמבין ארבע התכניות הקצו המחוזות לרשויות מגזר המיעוטים רק את התכנית "גני ילדים שוחרי מוזיאון" בהיקף של 51 שעות (כ-17% מהשעות). לעומת זאת, כשליש מהשעות שהוקצו להעשרה בתחום האמנות ניתנו ליישובים במחוז תל אביב, לרבות יישובים מבוססים יחסית; במחוז אין יישובים עם אוכלוסיית מיעוטים (מלבד תל אביב-יפו, שהיא עיר מעורבת).

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שהקצאת השעות להעשרה אינה תואמת את הנוהג שקבע - להקצות שעות לפי מספר הגנים במחוז. יתר על כן, הקצאה כזו אין בה כדי להבטיח את השגת היעד שקבע - צמצום פערים בין המגזרים; זאת משום שאינה מביאה בחשבון את חוזקן היחסי של הרשויות המקומיות, המתבטא ברמתן הסוציו-אקונומית. ראוי אפוא שהמשרד יעגן בכתב את המפתח להקצאת שעות ההעשרה, ובמסגרת זאת יכללו בו גם קריטריונים המתבססים גם על הרמה הסוציו-אקונומית של כל רשות ועל המאפיינים הייחודיים לרשויות המיעוטים (החסרות מרכזי העשרה ותשתיות אחרות לפעילות חינוכית בלתי-פורמלית). כך יבטיח העדפה בהשתתפות בפרויקטים לאותם ילדים שעבורם זהו מקור עיקרי (וייתכן שאף יחיד) להעשרת חינוכם ועולמם.

79 כ-60% מאוכלוסיית המיעוטים מתגוררת בגליל (מחוז צפון), כ-20% ממנה ביישובי המשולש (מחוז מרכז), כ-10% בנגב (מחוז דרום) וכ-10% נוספים בערים מעורבות.

## פערים במערך המסייע לגן

כאמור, המערך המסייע לגן מורכב מבעלי התפקידים המעניקים לצוות החינוכי את המעטפת התומכת לפעילותו, המקצועית והניהולית: לפיתוח מקצועי, לליווי והטמעה של דרכי הוראה ותהליכים פדגוגיים אחרים, לפתרון בעיות, לאיגום משאבים, לתיאום פעילויות עם גורמים במשרד ומחוצה לו ועוד. נמצא חוסר בהיקף השירותים הניתנים לגני מגזר המיעוטים כדלקמן:

פיקוח בגני המוכש"ר במגזר המיעוטים: על פי נתונים משנה"ל התשע"ד, כשליש מגני הילדים במגזר המיעוטים הם גני מוכש"ר (סך הכול 994 גני מוכש"ר ו-2,477 גנים רשמיים).

בשנת 2010 דיווחה מנהלת האגף להנהלת המשרד, לבקשתו, על בעיות בהפעלת גני המוכש"ר במגזר המיעוטים, כגון העסקת גננות לא מקצועיות ובהתבסס על שיקולים זרים והעסקת סיעות שאינן מתאימות לחנך ילדים בגיל הרך. מנהלת האגף ביקשה מהנהלת המשרד להקצות תקנים ייעודיים לפיקוח על הגנים ולסגירתם של אלה שאינם עומדים בסטנדרטים הנדרשים.

אולם למרות המידע שהעבירה מנהלת האגף להנהלת המשרד על הבעיות שהתגלעו בגני המוכש"ר במגזר המיעוטים, ולמרות מספרם הגבוה יחסית, לא פעל המשרד לקיומו של פיקוח ממשי, ולמעשה אינו מפקח כלל על גני המוכש"ר במגזר זה<sup>80</sup>. התוצאה היא שאלפים רבים של ילדים במגזר לומדים בגנים שלמשרד אין מידע על התכנים, על רמת ההוראה ועל התנאים הפיזיים בהם ולא על הרמה ההתפתחותית של הילדים בהם.

פסיכולוגים חינוכיים: השירות הפסיכולוגי-חינוכי פועל בצומת שבין מערכת החינוך, ההורים והמערכת הקהילתית היישובית ומאפשר מתן שירותים לילדים, להורים, לצוותי החינוך ולמערכת היישובית. שירותים פסיכולוגיים במערכת החינוך ניתנים באמצעות תחנות לשירותים פסיכולוגיים-חינוכיים ברשויות המקומיות. משרד החינוך מתקן את תפקיד הפסיכולוג החינוכי ומתקצב, לצד הרשות, את עלות העסקתו. מפתח התקינה נקבע בחוזר הוראת הקבע שעניינו מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי<sup>81</sup>: פסיכולוג אחד ל-500 ילדים בגיל הגן (3-6) ובכיתות א'.

נמצא חוסר כללי באיוש הפסיכולוגים החינוכיים: על פי מפתח התקינה שקבע המשרד נדרשות 2,471.4 משרות של פסיכולוגים חינוכיים; בפועל מאוישות רק 53% מהן - 1,279.9 משרות. במגזר המיעוטים החוסר גדול עוד יותר: במועד הביקורת, אוגוסט 2014, היו מאוישות רק 163 משרות של פסיכולוגים חינוכיים מבין כ-402 מאוישות, שהן 41% מהמשרות הנדרשות<sup>82</sup>. במגזר הדרוזי ובמגזר הברדואי היה שיעור המשרות המאוישות של פסיכולוגים חינוכיים נמוך עוד יותר - רק 31% ו-33% מהנדרש, בהתאמה.



- |    |   |
|----|---|
| 80 | למעט מחוז צפון שהקצה משרת פיקוח אחת לגני המוכש"ר במגזר הערבי.   |
| 81 | (תשע) 6-3.7 תיקון סעיף 61-3.7 בחוזר הוראות הקבע תשע/8(א) - מתווה השירות הפסיכולוגי-חינוכי.  |
| 82 | נתונים אלה אמורים לגבי ערים ויישובים שבהם אוכלוסייה ערבית בלבד, ולא נכללות בהם משרות הפסיכולוגים בערים מעורבות כגון רמלה, עכו ולוד. |

בישיבת ועדת החינוך במאי 2013 הדגיש שר החינוך דאז, הרב שי פירון, שהמטרה הראשונה של משרדו היא צמצום פערים חברתיים וקידום שוויון ויצירת סולידריות בכלל החברה הישראלית, על מגזריה השונים. בתוך כך עמד השר על משמעותם החמורה של הפערים: "פערים חברתיים הם קודם כל אות קלון מוסרי. אני לא מדבר על אות קלון כלכלי, זה בשלב ג'... העובדה שיש ילדים בישראל שחלומם נגזל מהם בקטנותם; העובדה שיש יותר מדי ילדים שאנחנו כמעט בוודאות יודעים באיזה מנעד מקצועות הם יעסקו ומה יהיה פחות או יותר שכרם בעתיד, ולא רק זה - מה יהיה האפיק התרבותי שלהם, מה יהיה רוחב הדעת שלהם, עם אילו מעגלים חברתיים ייצרו קשרים. הדבר הזה הוא קלון מוסרי".

בינואר 2014 החל משרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם), בשיתוף משרד החינוך ומשרדים נוספים, לגבש תכנית רב-שנתית חדשה למערכת החינוך במגזר הערבי (להלן - תכנית אתגרים). החזון של התכנית הוא יצירת שוויון הזדמנויות במערכת החינוך בין תלמידי המגזר היהודי לתלמידי המגזר הערבי, על ידי צמצום פערים בחברה הישראלית, חיזוק האפשרות להשתלבות בוגרי מערכת החינוך בשוק העבודה וכלכלת המאה העשרים ואחת והגברת תחושת השייכות של הלומדים והבוגרים לחברה הערבית ולמדינת ישראל. להשגת מטרת אלה הוקמו ועדות משנה, בהן ועדה לשיפור איכות החינוך הקדם יסודי, בראשות מנהלת האגף הקדם יסודי במשרד החינוך. בתחום זה נקבעו בטיטוטת התכנית היעדים הבאים: טיפוח מיומנויות לימודיות ושפתיות לקראת למידה פורמלית, העלאת המודעות של ההורים למעורבות פעילה והגדלת מספר המסגרות החינוכיות בחינוך הרשמי. נקבעו גם פעולות להשגת כל יעד.

בסיומו הדיון במשרד החינוך בנושא תכנית אתגרים בינואר 2014, לקראת תחילת גיבושה, הוחלט להכין מסמך סופי, לקיים דיונים עם בעלי עניין בשיתוף עם משרד רה"ם, להמשיך לבנות מנגנון יישום והטמעה ולקיים דיונים לתקצוב הפעולות הנדרשות להשגת היעדים.

אולם עד דצמבר 2014, מועד תגובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה, לא גיבשה הוועדה לשיפור איכות החינוך הקדם יסודי נוסח סופי של התכנית, ובכלל זה לא נקבעו יעדים, משימות ודרכי הטמעה להשגתם.

הנהגת שוויון בחינוך בין כל הילדים במדינת ישראל היא חובה המוטלת על המדינה. כאשר מדובר באוכלוסיית מיעוטים, כרבע מאוכלוסיית המדינה, איכות החינוך כמפתח להצלחה בחיים מקבלת משנה חשיבות: "החינוך מכשיר את הקרקע למוביליות חברתית וכלכלית, אוטונומיה מחשבתית, סיפוק אישי ומודעות אזרחית"<sup>83</sup>. התכניות שגיבשו משרד החינוך ומשרד רה"ם במרוצת השנים, אף אם יושמו בחלקן, לא הביאו לצמצום הפערים בין אוכלוסיית המגזר היהודי לאוכלוסיית המיעוטים במערכת החינוך בגיל הרך. הדבר בולט בעיקר בחלוקה הלא-שוויונית של התקציב והמשאבים לגיל הרך. בה בעת ירדו לטמיון משאבי תכנון ועבודות מטה שהשקיעו לאורך השנים משרד החינוך ומשרד רה"ם לאבחון בעיות מגזר המיעוטים ולגיבוש דרכים לפתרונן.

נוכח הזכות החוקתית לשוויון בחינוך ונוכח הצהרותיו החוזרות על הצורך לצמצם פערים, על משרד החינוך לפעול בדחיפות ובנחישות להשגת יעד זה. בכלל זה: עליו לגבש ולהוביל תכניות המתבססות על ניתוח המקורות לפערים המגזריים במערכת החינוך והחסמים לצמצומם; לשקול שימוש בכלים - תקציביים, פדגוגיים או ארגוניים - שהשתמש בהם בעבר בהקשרים שונים, דוגמת מדד הטיפוח, כדי לתעדף את מגזר המיעוטים; ולהעצים את תוכני הלימוד הרב-תרבותיים. כן עליו לבנות כלי הערכה ובקרה שיבטיחו הטמעתן של התכניות.

83 תמר אלמוג, "חשיבות החינוך בגיל הרך" (2011), אנשים ישראל - המדריך לחברה הישראלית.

## שינויים מבניים בתחום החינוך בגיל הרך והעלאתו בסדר העדיפויות הלאומי

הביטוי המשמעותי ביותר לצורך בהעלאת חשיבותו של החינוך בגיל הרך בסדר העדיפויות הלאומי מצוי בהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי שהוקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 (ועדת טרכטנברג). דוח הוועדה הוגש לממשלה בספטמבר 2011, וזו אימצה אותו בהחלטת ממשלה מינואר 2012<sup>84</sup> (להלן - החלטת הממשלה). הוועדה ראתה חשיבות גדולה בהרחבת פעילות הממשלה בתחום הגיל הרך והגילים הצעירים (ילדים בני 0-9) לקידום מטרות חברתיות חשובות ביותר: תמיכה בהתפתחות הילדים וטיפוח ההון האנושי, חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים, תמיכה בהשתלבות הורים במעגל העבודה לטובת עצמאותם הכלכלית וכן הפחתת יוקר המחיה להורים עובדים. בהתאם לכך המליצה על שורה של צעדי מדיניות בתחום הטיפול בילדים בגילים האמורים ועל הקצאת תקציבים "תוספתיים ניכרים" לכך. המרכזיים שבצעדים אלה הם: (א) העברת הסמכות והאחריות למעונות ולמשפחתונים המיועדים לבני 0-3 משר הכלכלה לשר החינוך (והרחבת מערך השירותים והפיקוח בכל הנוגע למסגרות המיועדות להם); (ב) יישום מלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4.

### העברת הסמכות והאחריות למעונות יום ומשפחתונים מלידה עד גיל 3 לשר החינוך

1. חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ח-1965 (להלן - חוק הפיקוח) ותקנותיו מסדירים, בין היתר, את פעילות מעונות היום והמשפחתונים לילדים מלידה עד גיל 3 (להלן - מעונות לפעוטות). על תחום המעונות לפעוטות אחראי האגף למעונות יום ומשפחתונים שבמשרד הכלכלה (לשעבר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה).

לפי חוק הפיקוח חייב האגף האמור לפקח על כל המעונות לפעוטות שיש בהם יותר משני ילדים. אולם בשל מגבלות תקציב וכוח אדם הוא מפקח רק על המעונות שהארגונים המפעילים אותם (כנעמ"ת וויצ"ו, להלן - הארגונים המפעילים) ביקשו וקיבלו ממנו הכרה המעוגנת בהסכם ביניהם. הכרה במעון או במשפחתון פירושה, בין השאר, השתתפות משרד הכלכלה בשכר הלימוד שמשלמים ההורים שנמצאו זכאים לכך על פי מבחני תעסוקה והכנסה שקבע המשרד (להלן - סבסוד).

בשנת 2013<sup>85</sup> עמד מספר הילדים בני 0 עד שנתיים ושמונה חודשים (להלן - גם פעוטות) על 508,680. מהם 84,825 ילדים שהו במסגרות מפוקחות ומסובסדות על ידי המדינה 97,955 ילדים (כ-19%): 13,130 במשפחתונים<sup>86</sup>.

משרד הכלכלה, המודע זה כבר למגוון בעיות במערך המעונות, יזם בסוף העשור הקודם הצעת חוק הנוגעת למעונות יום לפעוטות (להלן - הצעת חוק הפיקוח). ההצעה נועדה להסדיר בחוק מיוחד, ששר הכלכלה יהיה אחראי לביצועו, את תחום המעונות לפעוטות, ככלי מרכזי להגדלת

84 החלטה 4088 של הממשלה מיום 8.1.12, "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי".

85 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר הלידות בשנים 2011, 2012 ו-2013.

86 לפי נתוני משרד הכלכלה מספטמבר 2014.

מספר המסגרות המפוקחות, להעלאת רמת המעונות ואיכות הטיפול בהם ולהגברת הפיקוח עליהם.

2. ועדת טרכטנברג ציינה את הבעיות והחסמים המרכזיים במערך המעונות, והם: (א) אי-הבלטה של החשיבות שבטיפול איכות הטיפול והחינוך כבר בגיל הרך; (ב) אי-החלת פיקוח, או פיקוח לא מספק, על הסטנדרטים הבטיחותיים, הבריאותיים והטיפולים בכלל המעונות; (ג) מחסור בהיצע של מעונות מפוקחים שהשוות בהם מסובסדת; (ד) חסמים לכניסת מעונות פרטיים למערך הפיקוח, בשל סרבול בירוקרטי, מחסור בהיצע של מסגרות, היעדר אחידות בשירותים ובעלויות של המעונות ואי-עמידה של חלק מהמעונות הקיימים בתקינה הנדרשת<sup>87</sup>.

ועדת טרכטנברג המליצה להעביר את האחריות והסמכות על תחום המעונות לשר החינוך, בין היתר, "מתוך הכרה בחשיבות החינוך בגילאים אלה והרצון לייצר מדיניות פדגוגית רציפה ושלמה החל משלבי התפתחותו המוקדמים של הילד". הוועדה ציינה שהמלצה זו היא התשתית ליתר המלצותיה בנושא הגיל הרך ושחשוב ליישמה בהקדם. עוד המליצה להרחיב את היצע המעונות במחיר מפוקח<sup>88</sup>; להאיץ את תהליך חקיקת הצעת חוק הפיקוח ולתת תמריצים ליישום ולכניסת מעונות פרטיים למנגנון הפיקוח על המחיר; להפעיל מערך פיקוח אפקטיבי; ולתגבר את מערך ההכשרות וההדרכה.

ועדת טרכטנברג המליצה גם להקים צוות בראשות שר החינוך ובהשתתפות נציגי משרדי הכלכלה והאוצר לגיבוש תכנית ליישום ההמלצה על העברת האחריות. על הצוות היה להגיש עד ינואר 2012 תכנית מפורטת לממשלה ובה פירוט אבני הדרך ליישום העברת האחריות, המתייחסת, בין היתר, לתיאום הנדרש בין משרד הכלכלה לבין משרד החינוך. הוועדה המליצה כי תהליך העברת האחריות לשר החינוך יושלם עד שנה"ל התשע"ג (ספטמבר 2012).

3. באוקטובר 2011, במסגרת גיבוש דוח ועדת טרכטנברג, מנה מנהל מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה בחוות דעת לשר הכלכלה את הנימוקים שבגינם יש לדחות את ההמלצה להעביר את האחריות לתחום המעונות למשרד החינוך. מנכ"ל משרד הכלכלה דאז ציין בהתייחסות פנים-משרדית מאוקטובר 2011 להמלצות הוועדה כי "העברת תחום המעונות למשרד החינוך אך ורק במטרה ליצור רצף חינוכי-טיפולי תחמיץ את היעד המרכזי בתחום התעסוקה של יצירת כלי גמיש לעידוד שילובן של נשים במעגל העבודה". הוא הדגיש שלמשרד הכלכלה יש יכולת להתמודד עם ביצוע השינויים הנדרשים במערך הקיים, וזאת "במסגרת תפיסת עולמו", המתרכזת בתחום התעסוקה ועידודה ובשיקולים כלכליים, ועל כן תהיה זו "שטות גמורה" להעביר את הסמכות והאחריות לטיפול בנושא זה למשרד החינוך. בדיון שהתקיים באותה עת בלשכת שר הכלכלה דאז הביעו גם נציגי הארגונים המפעילים מעונות תמיכה בהשארת מערך המעונות באחריות משרד הכלכלה.

הממשלה לא אימצה בהחלטתה מינואר 2012 את המלצת ועדת טרכטנברג להעביר למשרד החינוך את הסמכות והאחריות לתחום המעונות לפעוטות. הממשלה הנחתה את משרד הכלכלה לפעול לקידום הצעת חוק הפיקוח והטילה עליו לפעול להרחיב את היצע מעונות היום העומדים בפיקוח, תוך התחייבות להקצות כסף לנושא.

בפגישה באוגוסט 2014 בין נציגי משרד מבקר המדינה לצוות בראשות המשנה למנכ"ל משרד הכלכלה, הממונה על תחום התעסוקה, חזרו ועלו הנימוקים שפורטו בחוות הדעת של מנהל מינהל תכנון מחקר וכלכלה ובעמדת מנכ"ל משרד הכלכלה דאז. לדברי הצוות, לא התקיים

87 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), "מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות", עמ' 1305 ואילך.  
88 יעד כולל של תוספת 60,000 מקומות לילדים במעונות שתחת מנגנון הפיקוח הממשלתי בחומש הקרוב, מהם 30,000 בבינוי ממשלתי.

כלל דיון בשאלה מי מבין שני המשרדים - הכלכלה או החינוך - יהיה אחראי לילדים בגילים אלה.

4. במאי 2013 יזם סגן שר החינוך, ח"כ אבי וורצמן, הקמת ועדה משותפת שתדון בהעברת האחריות לבני 0-3 למשרד החינוך, תוך מתן מענה הן להיבט הפדגוגי (הפיקוח והטיפול), הן להיבט התעסוקתי. בדיון בלשכתו באותו חודש ציינו נציגי משרד הכלכלה שהם "מחזקים את הממשקים בין הכלכלה לחינוך" ושיתרונם בהפעלת מבחני התעסוקה שבאמצעותם מעודדים אמהות לצאת לעבודה - ניסיון החסר למשרד החינוך. נציגי משרד החינוך הדגישו שמשרדם הוא הגורם המקצועי בתחום החינוך וציינו שביכולתם לבנות מודל חינוכי שיתאים לבני 0-3 ולקדם את בינוי המעונות. בסיכום הדיון הוחלט ששני המשרדים יכינו נייר עמדה מנומק ובו הצעה לאופן ניהול המעונות והמשפחתונים והפעלתם בצורה מיטבית. אולם עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, המשרדים לא הכינו נייר עמדה מוסכם.

הממשלה אמנם דחתה ללא נימוק את ההמלצה המרכזית של ועדת טרכטנברג - להעביר למשרד החינוך את הסמכות והאחריות לתחום המעונות לפעוטות, אך בפועל הנושא לא ירד מסדר היום החינוכי, נוכח השיבות החינוך בגילים אלה והרצון לייצר מדיניות פדגוגית רציפה ושלמה משלבי התפתחות המוקדמים של הילד, כפי שציינה הוועדה. ואולם החלטה מאוחרת יותר של משרדי החינוך והכלכלה להכין נייר עמדה אשר לסוגיה זו לא יושמה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי עמדת הגופים המקצועיים של המשרד היא שיש להשאיר את תחום המעונות לבני 0-3 באחריותו, שכן מערך המעונות לפעוטות הוא גורם מרכזי בעידוד יציאת הורים לעבודה. הוא הוסיף כי הוא פועל לשיפור המערך בדרכים שונות, בהן הרחבת היצע המעונות ופריסתו וקידום הצעת חוק הפיקוח. כמו כן הוא מוביל תהליך להעמקת ההתמקצעות של צוותי המעונות בתחום החינוכי-טיפולי של בני 0-3.

משרד מבקר המדינה אינו מפחית מחשיבות העשייה של משרד הכלכלה והתכלית שבגינה הוקנתה לו האחריות לתחום המעונות לפעוטות - עידוד יציאת הורים לפעוטות לעבודה. עם זאת משהועלה הנושא על סדר היום ולא מוצה בדיון מעמיק בין המשרדים הנוגעים בדבר, ולנוכח מרכזיות החינוך בגיל הרך והיותו התשתית הבסיסית לרצף הפדגוגי של התפתחות הילד, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה שמשרדי החינוך והכלכלה יקיימו עבודת מטה משותפת לבחינת החלופות לחינוך מלידה עד גיל 3; לקביעת המתכונת המיטבית למסגרות החינוך לילדים בגיל זה, לרבות אופן ניהול המעונות והמשפחתונים והפעלתם; ולהבטחת רצף חינוכי ומערך של פיקוח והדרכה פדגוגיים הפועלים על פי סטנדרטים אחידים.

### יישום החלטת הממשלה בעניין חוק לימוד חובה לבני 3-4

כאמור, תיקון מס' 16 לחוק לימוד חובה משנת 1984 נועד להרחיב בהדרגה את חינוך החובה חנם מגיל 3 (במקום מגיל 5, כפי שהיה נהוג עד אז), כדי לתת מסגרת חינוכית מפקחת לילדים מגיל 3 ולהעניק הזדמנות שווה לכל הילדים במדינה. מאז יושם החוק בגנים של חלק מהרשויות המקומיות, בעיקר באלה המצויות בפריפריה, על פי צווים שנתן שר החינוך מכוח החוק, אולם השלמת החלתו



המלאה נדחתה בחקיקה שנה אחר שנה מסיבות תקציביות. בשנה"ל התשע"א, ערב המלצת ועדת טרכטנברג בנושא זה, שהו בגנים הרשמיים של המשרד כ-63% מבני ה-3-4 (כ-115,000 ילדים מבין 183,000)<sup>89</sup>.

ועדת טרכטנברג המליצה על יישום מלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4 בהדרגה, כך שיחול באופן מלא משנה"ל התשע"ה. לשם כך המליצה להקצות כ-7.2 מיליארד ש"ח בחומש הקרוב וכן כ-2.6 מיליארד ש"ח לביוני גנים חדשים. המלצת הוועדה עוגנה בהחלטת הממשלה מינואר 2012. בהמשך לכך החליטה הממשלה<sup>90</sup> לספק משנה"ל התשע"ג (אוגוסט 2012) חינוך חנם לבני 3-4.

### היערכות המשרד ליישום החוק והמעקב אחריו

לפי החלטת הממשלה היה על מנכ"לית המשרד להקים ועדת היגוי בראשותה ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגי משרד הפנים ונציגי השלטון המקומי, שתסייע ביישומה. על הוועדה היה לגבש תכנית עבודה הכוללת הגדרה מפורטת של מטרותיה, יעדי המדיניות והמדדים להשגתם; אפיון מדויק של מתכונת הפעילות והתכנים במסגרות; אבני דרך ליישום; מיפוי מפורט של התקציבים המיועדים; סטנדרטים מצופים; ומודל מפורט לאופן אספקת השירות, המדגיש את תהליך קביעת הסטנדרט ואת תהליכי הליווי, הבקרה וההערכה הנדרשים, לרבות הפקת לקחים.

במצגת מיוני 2012 הציג המשרד את המהלכים המרכזיים ליישום חוק לימוד חובה לבני 3-4 בשנה"ל התשע"ג, שהמרכזיים שבהם: פתיחת כיתות גן חדשות; מתן רישיון ותקצוב לגנים פרטיים; הכשרה וגיוס של גננות לגילים האמורים; הגדלת מערך הפיקוח; והנגשת המידע לרשויות המקומיות, לגננות ולציבור הרחב.

אולם משרד החינוך לא הקים ועדת היגוי למהלך המורכב של יישום החוק, שעלותו מיליארדי שקלים, ולא גיבש תכנית עבודה מפורטת כאמור בהחלטת הממשלה; לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום ההחלטה, יתאם בין הגורמים השונים וייתן מענה לקשיי היישום, אם ייווצרו; ולא קבע תהליכי ליווי ובקרה. בפועל לא בוצע תהליך בקרה ממצה. אמנם לקראת השנה הראשונה להפעלת החוק, התשע"ג, ריכז האגף הקדם יסודי לבקשת המנכ"לית נתונים על היבטים שונים של ההיערכות ליישום החוק: מספר הגנים שייפתחו, מספר הגנים החדשים שייבנו, מספר הגנים במבנים זמניים, מספר הגננות שנקלטו ומספר הגננות שיחסרו; אולם לאחר מכן רוכז מידע רק בנוגע למספר הגנים החדשים שנפתחו. בנסיבות אלה לא היו למשרד נתונים שוטפים על הליכי יישום החוק ועל קשיים, אם נוצרו. בהתאם להחלטת הממשלה ועל מנת להבטיח את ההיערכות המלאה ליישום החוק, הנוגעת לכמה יחידות במשרד החינוך, על המשרד למנות גורם מתכלל לנושא ולרכז באופן שיטתי נתונים מלאים הנוגעים למגוון היבטים של היישום, וכן לפתח ולהפעיל אמצעי בקרה ודיווח לנושא.

89 כ-51,000 בני 3 שהו בשנה"ל התשע"א בגני ילדים רשמיים וכ-45,000 לא שהו בגנים רשמיים; בקרב בני 4, כ-64,000 ילדים שהו בגנים רשמיים ו-23,000 לא שהו בגנים רשמיים. מתוך מסמך של מינהל כלכלה ותקציבים במשרד מאוגוסט 2011 שעסק באומדן עלות החלתו של חוק לימוד חובה לבני 3-4.

90 מספר 4088: "לספק החל משנה"ל התשע"ג (אוגוסט 2012), חינוך חנם בגני ילדים ציבוריים עבור ילדים בגילאי 3-4, בגובה השתתפות המדינה בגני ילדים בהם הוחל חינוך חובה בגילאי 3-4, באופן שהורי הילדים יהיו פטורים מתשלום שכר לימוד". "גני ילדים ציבוריים" - גן ילדים בעל רישיון בהתאם לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, המנוהל בידי תאגיד, לרבות רשות חינוך מקומית, המצויי בבעלותו, וכן גן ילדים הפטור מקבלת רישיון בהתאם לסעיף 2(3) לאותו חוק.

### יישום החוק בהתאם להחלטת הממשלה

בשנה"ל התשע"ג (השנה הראשונה ליישום החוק, בהתאם להחלטת הממשלה) נפתחו 836 גנים רשמיים לבני 3-4. בשנה"ל התשע"ד נפתחו 503 גנים, ובשנה"ל התשע"ה אמורים להיפתח 317 גנים (על פי נתוני מרץ 2014). בפועל גדל מספר הגנים הרשמיים לבני 3-4 משנה"ל התשע"א עד שנה"ל התשע"ד מ-8,175 ל-9,922 - עלייה של כ-18%.

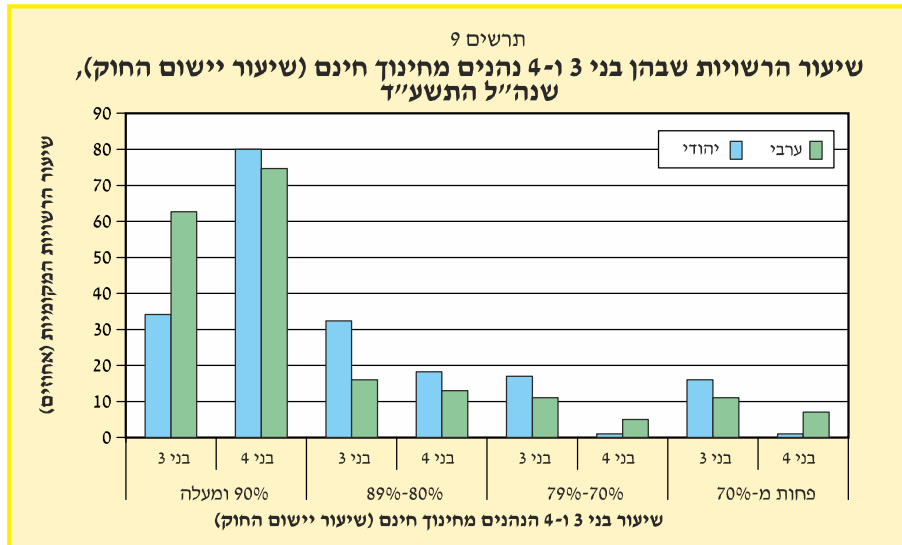
מספר בני ה-3-4 הנהנים מחינוך חינם<sup>91</sup> גדל מאז יישום החוק מ-220,212 בשנה"ל התשע"א ל-276,084 בשנה"ל התשע"ד (עלייה של 55,872 במספר הילדים הנהנים מחינוך חינם<sup>92</sup>), כלומר עלייה של כ-20%.

1. משרד מבקר המדינה בדק את היקף יישום החוק ובעקבותיו את שיעור הנהנים מחינוך חינם ברשויות המקומיות נכון לשנה"ל התשע"ד באמצעות קובץ שהמציא לו משרד החינוך בינואר 2015 ובו נתונים על מספר בני ה-3 ובני ה-4 בכל אחד מהגנים שברשויות המקומיות, אל מול מספרם בכלל השנתונים. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני הקובץ האמור בחלוקה לפי מגזר יהודי ומגזר ערבי, ועמד על שיעור הנהנים מחינוך חינם ברשויות המקומיות בעקבות יישום החוק. להלן הפירוט:

ככלל, מהנתונים עלה כי בשנה"ל התשע"ד התקיימו פערים בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי בשיעור הנהנים מחינוך חינם: 86% מבני ה-3 במגזר היהודי לעומת 74% במגזר הערבי, ו-93% מבני ה-4 במגזר היהודי לעומת 84% במגזר הערבי. עוד עלה מהנתונים כי קיימות לא מעט רשויות מקומיות, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי, שבהן החוק לא יושם, כמפורט להלן בתרשים 9:

91 בגני הילדים הרשמיים או המוכש"ר.

92 הן ברשמי, הן במוכש"ר.



מהנתונים שבקובץ של משרד החינוך עולה כי גם לאחר שלוש שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה בדבר יישום חוק לימוד חובה לבני 3-4, קיימות לא מעט רשויות מקומיות, הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי, שבהן החוק לא יושם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלו מצביעים על הצורך שמשרד החינוך, בשיתוף הרשויות הרלוונטיות, יעמוד על הסיבות לאי-יישום של החוק וינקוט לאלתר פעולות להשלמת היישום.

2. כאמור, לקראת היישום המלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4 העלה האגף את קשיי ההתמודדות הניצבים בפני צוות חינוכי של גננת וסייעת הנדרש לתת מענה חינוכי-טיפולי הולם לקבוצה של 35 ילדים שחלקם לא גמולים. בה בעת חלק מהרשויות, בעיקר החזקות שבהן, מממנות מתקציביהן סייעת נוספת לכל גן, מה שיוצר פערים בין הרשויות בגודל הצוותים החינוכיים. האגף המליץ להנהלת המשרד להגדיל את הצוות על ידי הוספת סייעת לכל גן, אולם המשרד נתן לנושא מענה חלקי בהוספת בנות שירות לאומי לכ-400 גנים בשנה"ל התשע"ד (ואישר 500 משרות נוספות). זאת ועוד, אף שתהליך היישום המלא של החוק הביא לעלייה של כ-18% במספר הגנים, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, המשרד הגדיל אך במעט את המערך המסייע לצוות הגן: הוא הקצה רק 7 משרות פיקוח נוספות לגיל הרך, שהן פחות משליש מ-17 המשרות שאישר משרד האוצר. המשרד גם לא דן בהצעות שהעלתה מנהלת האגף, עם תחילת היישום המלא של החוק, להוסיף ימי הדרכה ושעות ייעוץ חינוכי לבני 3-4, ובפועל לא הגדיל את הסיוע, שגם כך ניתן במשורה, בשני תחומים אלה.

יישום מלא של חוק לימוד חובה לבני 3-4 הוא אחד האתגרים הגדולים של מערכת החינוך בשנים האחרונות, והמדינה הקצתה להשגתו משאבי ציבור רבים. משרד החינוך עמד במידה רבה במשימה להקנות לרשויות המקומיות את המשאבים והסיוע להקמת התשתית הפיזית לקליטת אוכלוסייה של מאות אלפי ילדים בגילים האמורים. אך בתחום הפדגוגי עשה המשרד רק מעט למתן מענה לילדים בני 3-4 במערך הגנים שבאחריותו; ועליו, עדיין, לתת מענה למגוון של נושאים הקשורים לקיום המערך החינוכי ליישום החוק, באופן שיבטיח כי בטווח הארוך החינוך שייתן לילדים בגילים המוקדמים ביותר יעלה בקנה אחד עם הגשמת עקרון השוויון וצמצום הפערים, ויהיה איכותי ומקצועי, מותאם לצרכים ומפוקח.

## סיכום

משרד החינוך אימץ זה כבר את עמדתם של חוקרים וועדות ציבוריות שעל פיה לחינוך הילד בגיל הרך, מלידה עד גיל 6, חשיבות מכרעת לעתיד הפרט והחברה כאחד. חינוך הילד מרגע לידתו תורם להתפתחותו האישית ובאותה עת מקדם מטרות חברתיות של חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים, ותורם לעצמאות הכלכלית של הוריו ולטיפוח ההון האנושי של החברה בכללותה. מכלול רפורמות ותהליכים שיזמו בשנים האחרונות הממשלה ומשרד החינוך יועדו לצקת תוכן בשינוי מיקומו של החינוך לגיל הרך בסדר העדיפויות המשרדי והלאומי.

אולם בביקורת עלה כי למעט בניית מערך גנים לקליטת בני 3-4, שהמשרד הוביל במידה רבה של הצלחה, לא יושמו מרבית מרכיבי הרפורמות והתהליכים האמורים, ובניגוד להצהרותיו המשרד לא הביא לשינוי של ממש במערך הפדגוגי שלו לגיל הרך ובאיכות השירותים שהמדינה מעניקה לבני 0-3.

אשר להשגת המטרות הפדגוגיות של רפורמת אופק חדש בגני הילדים, לצד שיפור תנאי ההעסקה של הצוות החינוכי, על הנהלת המשרד בראשות המנכ"לית ובשיתוף האגף וכל גורמי המטה האחרים הנוגעים בדבר לנתח את הסיבות והחסמים הפוגעים ביישומה; בכלל זה עליהם לבחון מחדש את מרכיבי הרפורמה, לקבוע סדרי עדיפויות בין המשימות להשגת יעדיה אל מול הכלים שהוא מקצה לצוות החינוכי של גנת וסייעת ולפקח באופן קבוע על יישומם.

לנוכח השינויים הנדרשים בעבודת הצוות החינוכי בגן, התמודדותו עם ילדים בעלי צרכים מיוחדים בני 3 והגידול הניכר במספר הגנים, ראוי שהמשרד יגדיל גם את המערך המסייע לגנים. בה בעת ראוי שהאגף, עם כל היחידות הנוגעות בדבר, ישקוד על הטמעת דפוסי עבודה חדשים, יפקח ויעריך את האפקטיביות של תהליכי הפיקוח, הייעוץ וההדרכה ואת השגת יעדיהם.

נוכח הזכות החוקתית לשוויון בחינוך ותחת הצהרותיו החוזרות על הצורך לגשר על פערים בחינוך בגיל הרך, על המשרד לפעול בדחיפות ובנחישות להשגת יעד זה כדי לבסס את היסודות של חברה שוויונית. עליו לעמוד על כך שגישור על הפערים באמצעות פיצוי רשויות מקומיות המקבלות מענק איזון אינו נותן מענה מספק, והפערים בין האוכלוסיות החזקות לחלשות מעמיקים גם בשל ההבדלים ביכולת הכלכלית של הרשויות ושל תושביהן לתגבר את הצוות החינוכי והפעילות בגנים. בכלל זה: עליו לגבש ולהוביל תכניות המתבססות על ניתוח המקורות לפערים המגזריים במערכת החינוך והחסמים לצמצומם; לשקול שימוש בכלים חדשים - תקציביים, פדגוגיים או ארגוניים - לתעדוף מגזר המיעוטים, בהביאו בחשבון את מכלול מקורות המימון של כל רשות מקומית להפעלת הגנים; ולהעצים את תוכני הלימוד הרב-תרבותיים. כן עליו לבנות מנגנונים שיבטיחו הטמעתן של התכניות וכלי בקרה והערכה.

אשר לטיפול בילדים מלידה עד גיל 3 וחינוכם, לנוכח החלטת הממשלה שלא לשנות את חלוקת הסמכויות בתחום זה כהמלצת ועדת טרכטנברג, על משרדי הכלכלה והחינוך לקדם דרכים להידוק שיתוף הפעולה ביניהם בחינוך בני הגילים האמורים ולהבטיח קיומו של רצף חינוכי. במקביל, להשגת המטרה האמורה על משרד החינוך לתת מענה למגוון של נושאים הקשורים לקיומה של התשתית החינוכית ליישום חוק לימוד חובה לבני 3-4, באופן שיבטיח כי בטווח הארוך יהיו החינוך והטיפול הניתנים על ידו בגילים המוקדמים ביותר איכותיים ומקצועיים, מותאמים לצרכים, מפותחים ושוויוניים.

