

דצמבר 2020

הכשרת מחנכות-מטפלות לגילאי לידה עד שלוש ממצאי מחקר מדיניות והצעתנו למסגרת חדשה להכשרות

מאת: רועי מאור

נשות המקצוע המחנכות ומטפלות בילדינו בשנות החיים הראשונות נושאות באחריות גדולה. הן משפיעות על נפשם והתפתחותם של הפעוטות בשנים המעצבות ביותר. הדרך שבה הן ממלאות את תפקידן תשפיע על הפעוטות לכל ימי חייהם. כדי לבצע את עבודתן באופן נכון ואף מיטבי, הן נדרשות לידע מקצועי ולמיומנויות מקצועיות נרכשות ברמה הגבוהה ביותר, ולפיתוחן באופן מתמשך.

למרות זאת, בפועל, בישראל 2020 רובן המכריע של המחנכות-מטפלות לגיל הרך ביותר לא עוברות הכשרה כלל. התוצאה מורגשת ברמת הטיפול בילדים וגם בשיעור תחלופה הגבוה מאד במסגרות לגיל הרך.

השקעה ממשלתית של כ-75 מיליון ש"ח לשנה יכולה להביא לשינוי מהותי תוך שנים אחדות. כפי שיפורט במסמך זה, השקעה כזו תאפשר להכשיר כ-9,000 נשות חינוך וטיפול בשנה. השקעה כזו תאפשר הכשרה של כל המחנכות-מטפלות במעונות ובמשפחתונים המפוקחים בתוך כחמש שנים.

מסמך זה סוקר את המדיניות הממשלתית להכשרת מחנכות-מטפלות בגילאי לידה עד שלוש, ומציע רעיונות ראשוניים לשינויים בעקרונות ודרכי הפעולה של הממשלה בתחום. הסקירה וההצעות מבוססים על: נתונים כמותיים שנאספו ממשד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, רשת ויצו והלמ"ס; ניתוח חומרים רלבנטיים, כמו דו"חות מחקר, תכניות לימוד, נהלים ומבחנים; ראיונות שקיימנו עם מומחים וארגונים בשדה החינוך לגיל הרך, ובכלל זאת בארגונים המפעילים מסגרות חינוכיות לגילאי לידה עד שלוש; והתובנות הכלליות שעלו ממחקר קודם שערכנו על המערך הממשלתי להכשרות המקצועיות בישראל.

הרעיונות לשינוי המדיניות הנכללים במסמך מייצגים תובנות ראשוניות, שיש לתקפן מול אנשי המקצוע בשדה, ולבחון את מידת הישימות הפוליטית שלהן. בהמשך לכך, יהיה ניתן לגבש הצעת מדיניות שאותה ניתן יהיה לקדם מול מקבלי ההחלטות.

1. חשיבות הכשרת מחנכות-מטפלות

החינוך והטיפול בפעוט בשלוש השנים הראשונות לחייו משפיעים עליו לאורך כל חייו בצורה משמעותית ועמוקה. חוקרים רבים אף טוענים שלנסיבות החיים בשנים אלו יש השפעה גדולה יותר מאשר כל תקופה מאוחרת יותר. המחנכות-מטפלות במעונות ובמשפחתונים הן המבוגרות שיוצרות את מציאות חייהם של הילדים במשך עשרות שעות בשבוע. בשל כך, התנהגותן וכישוריהן הן בעלות השפעה ניכרת על כל ילד וילדה, על דור המחר ועל עתיד החברה בישראל.

המחקר גם מראה שלטיפול איכותי בשנים הראשונות יש השפעה גדולה במיוחד על ההתפתחות הקוגניטיבית של ילדים ממשפחות עניות, שהמשאבים בביתם מצומצמים יותר. כתוצאה מכך, השקעה במקצוע החינוך בגילאים אלו היא גם כלי משמעותי לצמצום פערים חברתיים.¹ לפי מחקרו של זוכה פרס נובל בכלכלה, ג'יימס הקמן, התשואה מהשקעה בחינוך בגיל הרך למשפחות שחיות בעוני עומדת על 13.7% לשנה.² בישראל, ככל הנראה, התשואה גבוהה

¹ ליאת ואזן-סיקרון, רונלי רותם ודליה בן רבי, "גיל הינקות בישראל: צורכי הילדים וההורים, שירותים ומדיניות", מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, ירושלים, יוני 2016. [קישור](#).

² García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2017). *Quantifying the life-cycle benefits of a prototypical early childhood program* (No. w23479). National Bureau of Economic Research. [קישור](#)

במיוחד. ניתן לראות זאת בהישגיהם הלימודיים של נערים בתיכון: אלו ששהו בילדותם לפחות שנתיים במסגרות לגיל הרך, השיגו ציונים גבוהים בהרבה במבחנים לימודיים מאלו שלא עשו זאת – והפער היה מהגדולים בקרב המדינות המפותחות (39 נקודות לעומת 15 נקודות בממוצע).³

מספר הנשים העובדות במעונות ובמשפחתונים המפוקחים בלבד עומד על מעל 25,000 נשים.⁴ בהעדר נתונים רשמיים, ההערכה היא שעוד עשרות אלפים עובדות במסגרות שאינן מפוקחות כיום.⁵ כפי שיפורט להלן, רובן לא עוברות כל הכשרה לביצוע תפקידן.

לאור החשיבות העצומה של המקצוע, יש דחיפות עליונה לדאוג להכשרת המחנכות-מטפלות באופן איכותי ומותאם לצרכים בשטח. ההזנחה המתמשכת של הכשרתן הינה מחדל חמור, שהשפעותיו מרחיקות לכת וארוכות טווח. הזנחת המקצוע מתבטאת גם במימדים הנמצאים מחוץ לתחומו של מסמך זה, כמו רמת השכר, תנאי העבודה, הסביבה הפיזית והיחס המספרי בין מחנכות-מטפלות לילדים בכל מסגרת. כל המרכיבים האלו דורשים השקעה משמעותית כדי להגיע לרמה הרצויה, כפי שמקובל במדינות מפותחות אחרות.⁶

יחד עם זאת, תיקון הליקויים בהכשרת מחנכות-מטפלות קריטי כשלעצמו: גם אם פתרון הבעיות האחרות יתמהמה, לשיפור ההכשרה תהיה תועלת ניכרת; ובכל מקרה, **הכשרה איכותית לנשות חינוך בגילאי לידה עד שלוש היא צעד משלים הכרחי לכל התקדמות בממדים אחרים.**

מעבר להשפעה הישירה על הילדים, **לשיפור הכישורים המקצועיים חשיבות בהיבטים נוספים:** ראשית, **מענה לצרכי המחנכות-מטפלות עצמן** – קבוצה המתאפיינת במעמד כלכלי-חברתי נמוך, ומבצעת תפקיד קשה, מורכב ושוחק. מספר מרואיינים הדגישו שמדובר בנשים "שקופות", שאין ראייה של צרכיהן והתפתחותן האישית והמקצועית. בהתאם לכך, יש לראות בהכשרה כחלק מהמענה לצרכיהן כנשים עובדות.

שנית, **הליקויים בהכשרות (לצד השכר הנמוך ואתגרי התפקיד) מקשים על גיוס ושימור עובדות למסגרות הטיפול בגילאי לידה עד שלוש**, מה שמשבש את פעילותם התקינה ומחייב הקצאת משאבים ניכרת להתמודדות עם המחסור בכח אדם. מחסור זה גם מגביל את היכולת לפתוח מסגרות חדשות ולתת מענה למשפחות נוספות.

שלישית, בעוד מקצועות אחרים נעלמים, **תחום הטיפול בכלל, והטיפול בגיל הרך בפרט, צפויים לעלות בחשיבותם בעולם העבודה המשתנה**, מכיוון שזהו מקצוע שפחות חשוף לאוטומציה. על כן, השקעה בהכשרת במקצוע זה היום היא נדבך משמעותי בהערכות הנחוצה לשוק העבודה העתידי.

2. הכשרה לחינוך לגילאי לידה עד שלוש: תמונת מצב

א. הגדרת המקצועות השונים

מחנכות-מטפלות. אלו נשות המקצוע העובדות ישירות עם הילדים. במעונות היום, בדרך כלל עובדות 2-3 מחנכות-מטפלות עם קבוצת גיל הומוגנית שיכולה לנוע מ-12 ועד למעלה משלושים ילדים (בהתאם לגיל). במשפחתונים, המחנכת-מטפלת מוגדרת כ"מנהלת משפחתון", ולרוב עובדת לבדה עם קבוצה קטנה יותר של ילדים מגילאים שונים.

³ דנה וקנין, "מסגרת חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית: שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים", מרכז טאוב, יולי 2020, ע' 26. [קישור](#)

⁴ עפ"י הערכת האגף למעונות יום ומשפחתונים, בשנת הלימודים 2013/4 היו 17,000-20,000 מחנכות-מטפלות במעונות המסובסדים בלבד. ראו: ראדה חסיסי, "מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים", הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 3 בנובמבר 2014. [קישור](#). מאז, גדל הן מספר הילדים במעונות ב-25%, ועל כן, היקף כח האדם היה אמור לגדול בהתאם, ל-21 עד 25 אלף מחנכות-מטפלות. בנוסף לכך, בשנת הלימודים 2018-2019 היו 4,066 משפחתונים פעילים, לפי מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדם-גבעון, ואתי וייסבלא, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020, ע' 11. [קישור](#)

⁵ עם זאת, ידוע שבעקבות העברת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, הוגשו 29 אלף בקשות לבדיקת רישום פלילי, המהווה תנאי לעבודה במעון פרטי לפי חוק זה (שם, ע' 8).

⁶ מנואל טרכטנברג, הדר זר אביב, רון לייזר, עוזיאל אהוד. "היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל חיפה, ישראל מוסד שמואל נאמן, 2019. [קישור](#).

מבחינה מקצועית, ישנו דמיון רב בעבודת החינוך במעונות ובמשפחתונים, אך גם הבדלים משמעותיים: עבודת צוות לעומת עבודה יחידנית, קבוצה גילאית הומוגנית לעומת מגוון גילאים, וכן הלאה. מבחינת ההתנהלות הארגונית, מנהלות המשפחתונים, בניגוד לעובדות במעונות, אחראיות על כל היבטי תפעול המסגרת, מניהולה הכספי ועד בישול. מתוך 25,000 הנשים במקצוע הזה, העובדות במסגרות המסובסדות, לפחות 21 אלף עובדות במעונות היום ועוד 4,000 עובדות כמנהלות משפחתון.

מנהלות מעון. זהו תפקיד ניהולי, שכולל פיקוח על המחנכות-מטפלות, הדרכתן, גיוסן ושיבוצן לעבודה, וניהול העבודה במעון על כל שאר היבטיו, כולל הזנה ותחזוקה. כיום ישנן כ-2,400 מנהלות של מעונות מסובסדים,⁷ האחראיות, כל אחת, בממוצע על כעשר מחנכות-מטפלות וכ-50 ילדים.⁸

מדריכות חינוכיות. מדריכות אלו אחראיות לפתח את כישוריהן הפדגוגיים של מנהלות המעון והמחנכות-מטפלות בו, באמצעות הדרכה וליווי פרטני וקבוצתי. המעונות המסובסדים מחויבים להקצות לפחות ארבע שעות הדרכה חודשיות למעון⁹, ובהתאם לכך, אמורים להיות לפחות כ-50 תקני משרה מלאה לכלל המעונות. עם זאת, בפועל מדובר בכמות גדולה יותר של מדריכות חינוכיות, מכיוון שמדריכות רבות עובדות במשרה חלקית, ומספר מפעילי מסגרות מקצים יותר שעות הדרכה מהמינימום הנדרש.¹⁰ בשנים האחרונות, הושקעו משאבים ניכרים בהסדרת מקצוע המדריכות, חיזוק כישוריהן, הגברת הסטנדרטים והרחבת היקפי ההדרכה, במסגרת יוזמות פילנתרופיות כמו מסגרות תחילה ומיזם הינקות. אולם יוזמות אלו הוקפאו על ידי האגף למעונות יום. כתוצאה, הסטנדרטים וההיקפים נותרו ברמה נמוכה.

רכזות משפחתונים. הרכזות מפקחות על מקבצים של משפחתונים באזור מסויים, בדרך כלל על בסיס יישובי. חלקן מועסקות על ידי המועצה המקומית ישירות, וחלקן עובדות של ארגונים מפעילים שזכו במרכז של האגף למעונות יום ומשפחתונים. לא ידוע כמה רכזות כאלו ישנן, אך מדובר לפחות ב-100 תקנים משרה מלאה.¹¹

מנחות מקצועיות. המנחות הן נשות מקצוע בתחום הפדגוגי האחראיות להדריך ולפקח על עבודתן של רכזות המשפחתונים.¹²

מפקחות. זהו תפקיד שאינו מוגדר באופן רשמי. ישנן כיום לפחות 23 מפקחות באגף למעונות יום ומשפחתונים, והאגף אמור לאייש שבעה תקנים נוספים לפחות.¹³ מעבר לכך, חלק ממפעילי המסגרות מעסיקים מפקחות, על אף שאינם נדרשים לכך מהאגף.

המסמך הנוכחי מתמקד בהכשרתן ובפיתוחן המקצועי של **מחנכות-מטפלות** (כולל מנהלות משפחתונים) ו**מנהלות מעון**. לפי הצעתנו, המדריכות, הרכזות, המנחות והמפקחות אמורות כולן להשתלב ולמלא תפקיד משמעותי במערך הכשרה זה, כמפורט להלן.

ב. המדיניות הממשלתית בתחום

כיום, לפי ההערכות של הארגונים הגדולים המפעילים מעונות יום ומשפחתונים המסובסדים על ידי המדינה, **הרוב המכריע של העובדות בתחום לא עברו כל הכשרה המוכרת על ידי המדינה**. סביר להניח שהמצב אצל מפעילים

⁷ שם, עמ' 11.

⁸ מעון מסובסד "תקני" מחנך 64 ילדים (משרדי התמ"ת והאוצר, "המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום – 27.11.2012", ע' 13. **קישור**). בפועל, מכיוון שישנם כ-115 אלף ילדים במעונות המסובסדים, ו-2,362 מעונות (רבינוביץ', מוניקנדם-גבעון, וויסבלא 2020, ע' 11, 13) הממוצע עומד על כ-50 ילדים למעון.

⁹ משרדי התמ"ת והאוצר 2012, ע' 13.

¹⁰ מנגד, על פי ראיונות שערכנו, חלק מהמפעילים משתמשים בשעות ההדרכה כדי לממן משרות פיקוח, שאינן מוגדרות רשמית, מה שיכול לבוא על חשבון ההדרכה עצמה.

¹¹ לפי נהלי האגף, רכזת אמורה להקדיש בין 3-6 שעות חודשיות בממוצע לכל מנהלת מעון. לפיכך, רכזת משרה מלאה יכולה להיות אחראית על לא יותר מ-40 משפחתונים (בפועל, סביר להניח שהכמות נמוכה משמעותית ברוב המקרים). מאחר וישנם 4,066 משפחתונים פעילים (לפי רבינוביץ', מוניקנדם-גבעון, וויסבלא 2020, ע' 11), ישנו צורך ב-100 תקני משרה מלאה של רכזות.

¹² משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, "אוגדן נהלים להפעלת משפחתונים" [לא

מתוארך], ע' 14. **קישור**

¹³ רבינוביץ', מוניקנדם-גבעון, וויסבלא 2020, ע' 8.

קטנים, ובמסגרות לא מסובסדות, הינו עוד יותר גרוע. כפי שיפורט בהמשך, ההיקף הנמוך של הכשרות מביטח כי הפער רק הולך וגדל מדי שנה, בוודאי בהתחשב ברמת השחיקה הגבוהה במקצוע, הגידול באוכלוסייה והרחבת האוכלוסייה הזכאית למסגרת מסובסדת בהתאם למדיניות הממשלה.¹⁴

בפועל, כישוריהן של רוב העובדות בתחום אינן מתבססים על ההכשרות הרשמיות, אלא על התנסות בעבודה, חונכות מעובדות ותיקות יותר, הדרכה מקצועית, העשרות והשתלמויות שונות. כל אלו על מסופקים ע"י מפעיל המסגרת, על פי שיקול דעתו¹⁵ ומתוך התקציב הכללי שלו. הממשלה אינה מקצה כיום מימון ייעודי להתנסות, חונכות, הדרכה, העשרה והשתלמויות.

הסך הכל שניתן אינו תואם את המלצות ועדת רוזנטל מ-2009, שגיבשה סטנדרטים להפעלת מסגרות בגילאים אלו, ובכלל זאת להדרכה והשתלמויות מקצועיות.¹⁶ בפועל, המפעילים הגדולים, שרואיינו למחקר זה, סבורים שהדרישות הממשלתיות אינן מספיקות לצרכים המקצועיים, ועל כן הם מקצים משאבי הדרכה נוספים, כל אחד מהם לפי יכולותיו בזמן נתון.

מצד אחד, המדיניות הממשלתית קובעת כי כל המחנכות-מטפלות ומנהלות המעונות צריכות לעבור את ההכשרה וההסמכה הבסיסית הנדרשת באופן רשמי.¹⁷ מצד שני, הממשלה מכירה בכך שיישום מדיניות זו יחייב את סגירת רוב המעונות המסובסדים בישראל, ועל כן היא אינה אוכפת חובה זו ואינה נוקטת בסנקציות בנושא, באופן מוצהר (בכל הנוגע למחנכות-מטפלות)¹⁸ ובאופן בלתי מוצהר (בכל הנוגע למנהלות מעון). למרבה הצער, כבר שנים ארוכות שאין השקעה ממשלתית משמעותית בתחום, ואין תוכנית לסגירת הפער והשלמת ההכשרות הנדרשות. התוצאה היא שהכשרתן בפועל של הרוב המכריע של נשות המקצוע בתחום אינה נתמכת, מוכרת או מוסדרת ע"י המדינה.

ג. היקפי ההכשרות לחינוך לגילאי לידה עד שלוש 2015-2018

אז מה בכל זאת קורה בתחום ההכשרות? להלן סקירת היקפי ההכשרות שהתקיימו בשנים האחרונות:

כיום, ישנם שני סוגי הכשרות למחנכות-מטפלות המוכרים על ידי המדינה:

1. "מחנכת שנות ינקות במעונות יום - סוג 1" (להלן "סיווג 1")
2. "מחנכת/מטפלת לפעוטות במעונות יום, סוג 2" (להלן "סיווג 2").

שני סוגי ההכשרות מיועדים הן עבור מחנכות-מטפלות במעונות והן עבור מנהלות משפחתונים. בנוסף לכך, מכיר המשרד בקורס "ניהול מעון יום לפעוטות" האמור להכשיר מנהלות מעון.

¹⁴ לפי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מספר הילדים ששהו במסגרות מפקחות גדל ב-10.5% בין תשע"ו (2015/6) לבין תשע"ח (2017/8), מ-115 ל-127 אלף ילדים סה"כ, שיעור הגבוה משיעור גידול האוכלוסייה. ראו: מריה רבינוביץ', "מסגרות לילדים בגיל הרך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 יולי 2019, עמוד 20. [קישור](#).

¹⁵ למעט בתחום ההדרכה בלבד סטנדרטים מינימליים שמחייב האגף למעונות יום ומשפחתונים: "שעות ההדרכה החינוכית למעון לא יפחתו מ-4 שעות חודשיות, במעונות יום בהם יותר משלוש כיתות מעון נדרשת תוספת של 1.5 שעות עבור כל כיתה נוספת. מס' המעונות למדריך לא יעלה על 25 מעונות לחודש ומס' הכיתות לא יעלה על 65 כיתות בחודש." לפי "ניהול אישור מדריך חינוכי ומנהל מעון למסגרת גיל רך בעלת סמל", משרד העבודה והרווחה, 30 יולי 2019. [קישור](#).

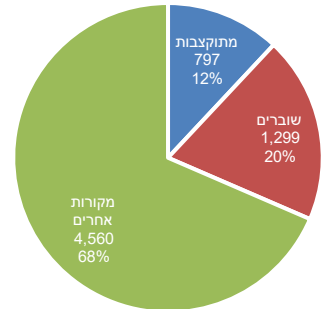
¹⁶ "סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות – דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל", משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ינואר 2009, עמודים 26 ו-29. [קישור](#).

¹⁷ "תהליך הגשת בקשה לקבלת סמל מעון", משרד העבודה והשירותים החברתיים, 12 פברואר 2018, עמוד 4. [קישור](#). נוהל זה דורש כי לכל מחנכת-מטפלת תהיה הכשרה בסיווג 1, בהתאם להמלצות בדו"ח ועדת רוזנטל, עמוד 24, אך אינו דורש השלמת סיווג 2 תוך שנה, כפי שמומלץ בדו"ח.

¹⁸ מדיניות זו מופיעה במפורש באתר האגף למעונות יום ומשפחתונים, בו נכתב כי "האגף רואה בדרישות ההכשרה, דרישות מחייבות וקריטיות להבטחת איכות הטיפול הניתן במעון, יחד עם זאת מודע למצוקת הגיוס הקיימת למקצועות אלו", ובהתאם לכך הוא מאפשר פתיחת מעון גם אם רק מחנכת-מטפלת אחת בכל כיתה בעלת סיווג 1 או חמש שנות ניסיון. ראו [בקישור](#).

הכשרת מחנכות-מטפלות: בשנים 2015-2018, השתתפו 6,656 נשים ב-366 קורסים המוכרים ע"י משרד העבודה – קצב של פחות מ-1,700 משתתפות מדי שנה (כל הקורסים האלו התקיימו לפי תכנית הלימודים הקודמת).¹⁹ מתוכן, השתתפו 5,849 בקורסים לסיווג 1, ו-807 בקורסים לסיווג 2. רק מיעוט קטן מהקורסים התקיימו בתקצוב ישיר של המדינה – כ-12% מכלל המשתתפות השתתפו בקורסים אלו: בסך הכל 52 קורסים באותן שנים, עם 797 משתתפות.

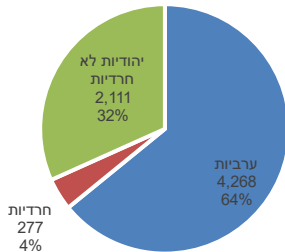
בנוסף לכך, באותה תקופה, הציעה הממשלה גם שוברים להכשרה עבור דורשות עבודה או נשים מחוץ למעגל העבודה. שוברים אלו מקנים מימון ממשלתי חלקי עבור קורסים המוכרים ע"י משרד העבודה, בכל הענפים והמגמות, לפי בחירת מקבל השובר.²⁰ כ-20% מסך המשתתפות השתמשו בשוברים להכשרה; ובסך הכל, כ-1,300 נשים השתתפו בקורסי הכשרה למחנכות-מטפלות באמצעות תוכנית השוברים.



יתרת המשתתפות בהכשרות אלו

– כשני שלישי מסך הכל - מימון

את השתתפותן מכיסן הפרטי או ממקורות אחרים (למשל, פקדון לחיילים משוחררים).



הנתונים העדכניים ביותר שפורסמו לגבי שיעור המשתתפות שהשתלבו בעבודה בתחום החינוך, לקוחים משישה סקרים שערך משרד העבודה ביחס לקורסים שהתקיימו בשנים 2007-2015.²¹ סקרים אלו נערכו רק בקרב מסיימות קורסים מתוקצבים, שהינן כאמור מיעוט קטן מתוך כלל המשתתפות. מתוך קבוצה זו, במוצע 54%

עבדו במקצוע שנתיים לאחר סיום הקורס – נתון גבוה גם ביחס לשיעורי השחיקה הניכרים בקרב עובדות במסגרות לגילאי לידה עד שלוש.

גם אם נתון זה נכון ביחס למשתתפות כלל ההכשרות, מדובר בסך הכל בפחות מ-3,600 מחנכות-מטפלות שעברו הכשרה והשתלבו במקצוע בשנים 2015-2018, או כ-900 לשנה. היקף זה אינו מספיק אפילו כדי לתת מענה לשיעור התחלופה הגבוה בענף ובגידול בביקוש (עקב גידול במספר הילדים והרחבת הסבסוד הממשלתי). המשמעות היא שכמות המחנכות-מטפלות ללא הכשרה רשמית רק הולכת וגדלה, במקום להצטמצם.

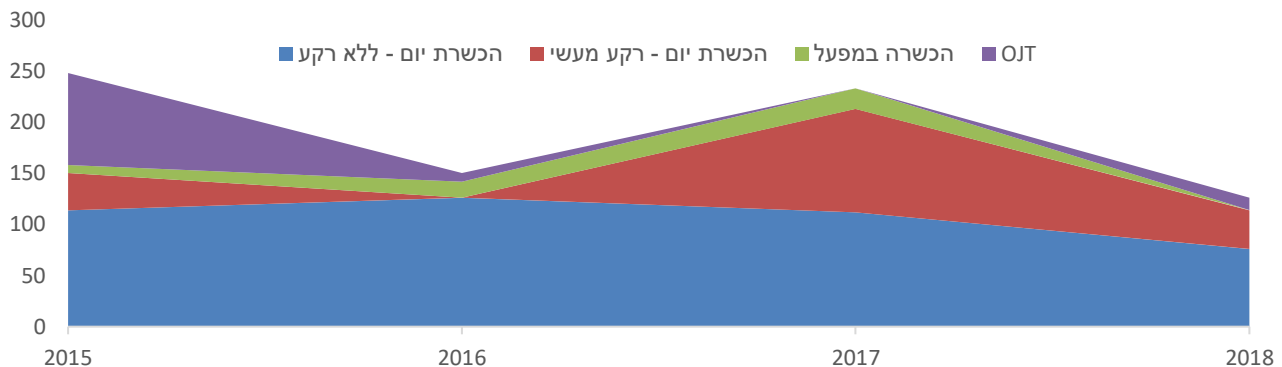
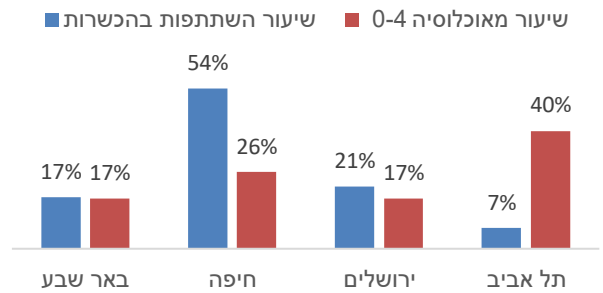
¹⁹ כל הנתונים להלן לקוחים מעיבוד מידע שהועבר ל-121 ע"י משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במהלך השנים 2018-2019.

²⁰ "תכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה", חוזר המשנה למנכ"ל וממונה על התעסוקה 1.6, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2017. [קישור](#).

²¹ "נתוני בוגרי הכשרות יום שסיימו את לימודיהם בשנת 2009 וחשיפה למקצוע בטווח ארוך", משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אפריל 2011; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרות מקצועיות במסלול מבוגרים יום כשנה מסיום לימודיהם (בוגרי 2010)", אוקטובר 2012; אלון פורת, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים מסיום לימודיהם (בוגרי 2011)", משרד הכלכלה, אפריל 2014; אלון פורת ורונית הריס, "מצבם התעסוקתי של בוגרי הכשרה מקצועית במסלול מבוגרים יום כשנתיים במוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", משרד הכלכלה, מרץ 2017; "ריכוז מחקרים בתחום הכשרה מקצועית – עיקרי ממצאים", מצגת של משרד הכלכלה, פברואר 2016.

בנוסף לכך, גם הפילוח של המשתתפות אינו משקף את הצורך במחנכות-מטפלות. זאת, ככל הנראה בשל העובדה שרק מיעוט קטן מההכשרות מתקיים בתקצוב ממשלתי ישיר ועל כן אין דרך להכתיב מדיניות כוללת ביחס לפיזור הקורסים. כך, למשל, 64% מהמשתתפות בהכשרות בשנים 2015-2017 היו ערביות – ייצוג יתר משמעותי לעומת חלקן באוכלוסייה. מנגד, רק 4% היו חרדיות, למרות ששיעור הפעוטות החרדים גבוה הרבה יותר. גם ברמה הגיאוגרפית, הפיזור אינו תואם את חלוקת האוכלוסייה: למחוז חיפה יש ייצוג יתר משמעותי, בעוד מחוז תל אביב כמעט ואינו זוכה למענה.

סוגייה אחרת העולה מתוך הנתונים נוגעת לדגש על הכשרת מחנכות-מטפלות חדשות לעומת הכשרת מחנכות-מטפלות שכבר החלו לעבוד בתחום. **84% מכלל ההכשרות לסיווג 1 היו עבור משתתפות ללא כל ניסיון מעשי²², ורק 16% היו למשתתפות שכבר עובדות במערכת.** המצב מאוזן יותר בהכשרות המתוקצבות, אך גם שם הדגש העיקרי הוא על הכשרה למחנכות-מטפלות חדשות (62% מסך המשתתפות). יתרה מכך, המסלולים המאפשרים הכשרה תוך כדי עבודה בשילוב המעסיק, כמו מסלול OJT או מסלול הכשרה במפעל, מהווים רק חלק קטן מההכשרות המתוקצבות ובשנים האחרונות הצטמקו לחלק מזערי מההכשרות המתוקצבות.



גם **בהכשרת מנהלות מעון**, ישנם פערים ניכרים. בסך הכל, בשנים 2015-2018, השתתפו 293 נשים ב-16 קורסים לניהול מעון. מתוכם, 243 השתתפו ב-14 קורסים בתקצוב ישיר, ועוד 50 השתתפו בשתי קורסים פרטיים. ממוצע המשתתפות בהכשרה מדי שנה עומד על קצת יותר מ-70. כאמור, בשנת הלימודים 2018-2019 פעלו 2,362 מעונות עם סמל מעון.²³ בהנחה ששיעור התחלופה במקצוע עומד על כ-10%, ישנו צורך בהכשרה של למעלה מ-200 מנהלות בשנה, רק כדי לשמר את כח האדם הקיים. בנוסף לכך, נפתחו בארבע השנים האחרונות 50 מעונות מסובסדים חדשים מדי שנה בממוצע²⁴, מה שמגדיל עוד יותר את הצורך בהכשרות.

בניגוד למצב אצל המחנכות-מטפלות, משרד העבודה אינו מכיר באופן מוצהר בפערי ההכשרה בקרב מנהלות, וממשיך לדרוש השלמת קורס מנהלות מעון תוך שנה מכניסה לתפקיד. בפועל, לפי ראיונות שערכנו, האכיפה של דרישה זו הינה חלקית בלבד. היא מתמקדת בעיקר בתהליך הרישוי למעונות חדשים, שבהם מוצבת לעתים קרובות מנהלת ותיקה שכבר עברה קורס, בעוד לתפקיד אותו פינתה נכנסת מנהלת חדשה, ללא קורס. במקרים אחרים, לא נפתחים מספיק קורסים בשנה הראשונה אחרי הכניסה לתפקיד, ועל כן לא ניתן לדרוש את מימוש ההתחייבות. לאחר

²² לצורך פילוח זה, נספרות רק ההכשרות לסיווג 1, מכיוון שהכשרות סיווג 2 מחייבות ניסיון מעשי בהגדרתן.

²³ מריה רבינוביץ', 'יסכה מוניקנדס-גבעון, ואתי וייסבלא, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020, ע' 11. [קישור](#)

²⁴ שם.

מכן, הדרישה מתמסמסת. על אף שהתחלופה בקרב מנהלות נמוכה יותר מאשר בקרב מחנכות-מטפלות, היא עדיין גבוהה למדי, בייחוד בשנים הראשונות לתפקיד. כך נוצר מצב בו מנהלת יכולה לכהן מספר שנים בתפקיד ולפרוש מבלי שהשתתפה בקורס.

ד. תכניות הלימודים

הכשרת מחנכות-מטפלות חדשות חסרות ניסיון בעבודה לסיווג 251 כוללת בסך הכל 676 שעות, מתוכן 406 שעות לימוד במוסד ההכשרה, ו-270 שעות התנסות מעשית במסגרת החינוכית.²⁶ שעות הלימוד מתחלקות ל-238 שעות של למידה עיונית, ו-168 שעות של למידה מעשית, באמצעות כלים כמו סימולציות, עבודה סדנאית ולמידת עמיתים.

נושאי הלימוד המכוסים ע"י הקורס כוללים תחומים כמו: גישות חינוכיות, התפתחות הילד, משפחה וקהילה, סביבה לימודית, תפקיד המחנכת, ותכנים כגון ספרות, מוזיקה, תנועה ומשחק. בנוסף לכך, כולל הקורס גם משוב כיתתי ופרוייקט גמר בנוגע להתנסות המעשית, ונותן למשתתפת כלים במגוון תחומים כמו: העשרת שפה, התמודדות עם לחץ ושחיקה, עזרה ראשונה, בטיחות, היגיינה, בריאות, תזונה, יישומי מחשב, מציאת עבודה וניהול עסק זעיר.

כפי שמקובל בתכניות הלימוד של האגף להכשרת מקצועיות, תכנית ההכשרה מפורטת ביותר ולא משאירה למפעיל ההכשרה כמעט מרחב ליוזמה או לשינויים. הסילבוס מפרק את כלל שעות הלימוד ליחידות של שעות בודדות, שלגבי כל אחת מהן ניתנות הנחיות ספציפיות לגבי תכני הלימוד. כך, למשל, בחלק העוסק בתפקידה של המחנכת-מטפלת בזיקה לילד בגיל הרך, מוקצות שלוש שעות לימוד לתחום הרגשי-חברתי. בתוך שלוש שעות אלו, הקורס נדרש לכסות 11 תת-נושאים ספציפיים. דוגמא אחרת היא החלק העוסק במשחק, לו מוקצות בסך הכל 14 שעות, בהן נדרש הקורס לכסות ארבעה תת נושאים, שלהם 14 תת סעיפים נוספים. לעומת זאת, ביחס להתנסות המעשית, המונה 270 שעות, ישנם רק שלושה עמודים של הנחיות כלליות, שרובן מוקצות לתצפית על הפעילות במסגרת, והתייחסות קצרה בלבד לרכישת כישורים תוך כדי העבודה עצמה.

הכשרת מחנכות-מטפלות חדשות בעלות ניסיון בעבודה: בנוסף לתכנית למחנכות-מטפלות חדשות, האגף להכשרת מקצועיות גם מאפשר קורסים מצומצמים יותר למשתתפות בעלות ניסיון, במטרה להגדיל את השיעור של עובדות בעלות סיווג 1 במערכת. הקורס למחנכות-מטפלות בעלות ניסיון של שנה ומעלה כולל 320 שעות של למידה במוסד הכשרה (248 עיונית, 72 מעשית), ואינו מחייב התנסות מעשית.²⁷ בסך הכל, התכנית מפחיתה את שעות הלימוד במוסד ההכשרה ב-20%, ורוב ההפחתה נובעת מהורדת המרכיב של עזרה ראשונה (שהמשתתפות אמורות לבצע קודם לקורס במימון מקום העבודה, מה שמגדיל את העומס התקציבי על מפעילי המסגרות) והמשוב להתנסות המעשית. הקורס הוא גם בעל דגש עיוני גבוה יותר מאשר הקורס למחנכות-מטפלות חדשות (כמעט 80% משעות הלימוד לעומת 60% לנשים ללא ניסיון). גרסאות נוספות ומצומצמות משמעותית של הקורס לסיווג 1 קיימות גם עבור משתתפות עם ניסיון של שלוש שנים ומעלה²⁸ (קורס של 150 שעות), וניסיון של חמש שנים ומעלה²⁹ (קורס של 50 שעות למשתתפות שעברו 60 שעות מצטברות של השתלמות פדגוגית).³⁰ קורסים מקוצרים אלו אינם ממומנים על ידי המדינה, ועל כן השימוש בפועל באפשרות זו הינו מצומצם ביותר.³¹

²⁵ במכיוון שהכשרה לסיווג 2 דורשת ומתבססת על סיווג 1, והשימוש בה אינו מאוד נפוץ, ניתוח תכנית הלימודים יעסוק רק בהכשרה לסיווג 1.

²⁶ חני זוהר, שרה כרמון-רדיד ואריאלה בוטה, "מחנכת שנות ינקות במעונות יום – סוג 1, תכנית לימודים", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2019.

²⁷ חני זוהר, "אישור הפעלת תכנית לימודים 3870/19", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 8 יולי 2019.

²⁸ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "תשקיף למגמה: מחנכת שנות ינקות במעונות יום סוג 1 (לבעלות 3 שנות וותק ומעלה)", 2018. [קישור](#).

²⁹ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "תשקיף למגמה: מחנכת שנות ינקות במעונות יום סוג 1 (לבעלות 5 שנות וותק ומעלה)", 2018. [קישור](#).

³⁰ בנוסף לכך, יש הכשרה מקוצרת למחנכות-מטפלות בעלות תעודת הוראה, אבל מסמך זה עוסק רק בעובדות ללא השכלה אקדמית; ומכל מקום, ההשתתפות בהכשרות אלו מצומצמת ביותר, ועומדת על כקורס אחד לשנה.

³¹ אין נתונים מדויקים לגבי ההשתתפות בקורסים אלו מכיוון שהם מוצעים רק החל מאמצע 2018, והנתונים שקיבלנו ממשרד העבודה הם רק עד סוף 2018.

המתווה הקיים של ההכשרות הוא תוצאה של שינוי משמעותי בתכנית הלימודים, שנכנס לתוקף ביולי 2019.
השינויים העיקריים שחלו בתכנית למשתתפות ללא ניסיון היו:

- צמצום ההתנסות המעשית מ-380 ל-270 שעות.
- פיצול הלימודים במוסד ההכשרה למרכיב עיוני ומרכיב מעשי, כמתואר לעיל (בתכנית הישנה, כלל הלימודים הוגדרו כעיוניים).
- הוספת מרכיבים חדשים (העשרת שפת המחנכת, התמודדות עם לחץ ושחיקה, משוב כיתתי על ההתנסות המעשית), ושינויים משמעותיים בדגשים ובתכנים במרכיבים הקיימים.
- הגדלת המשקל של פרויקט הגמר ביחס לבחינה העיונית.

השינויים שבוצעו נותנים מענה חלקי לביקורת ארוכת השנים על ההכשרות מצד מעסיקים ומומחים. מצד אחד, הם הופכים את ההכשרה למעשית יותר, מחברים אותה בצורה יותר הדוקה לצרכי עבודת המחנכת-מטפלת בשטח, ומגבירים את הרלבנטיות שלה לאתגרים ולבעיות קונקרטיות (כמו התמודדות עם מצבי לחץ). השינויים גם מביאים לידי ביטוי עדכונים וידע מצטבר בתחום. הקיצור של ההכשרה והפחתת המשקל של המרכיב העיוני מפחיתים את חסמי ההשתתפות מצד המחנכות-מטפלות, שבמקרים רבים מגיעות אליה עם היסטוריה של חוויית לימודים שלילית.

מצד שני, משקל המרכיב העיוני בתכנית ההכשרה נשאר מאוד משמעותי, והיא עדיין אינה מקדישה תשומת לב מספיקה להתפתחות האישית והרגשית של המשתתפות, שהינה תנאי הכרחי לעבודה מוצלחת עם פעוטות. מעבר לכך, התכנית החדשה ממשיכה לבטא גישה ריכוזית ואחידה, שאינה מאפשרת למעסיקים ומפעילי הכשרות לפתח פתרונות יצירתיים או לתת מענה לצרכים של קבוצות שונות. כך למשל, הקורס, שנתפר עפ"י מידותיהן של מחנכות-מטפלות במעונות, מיועד גם להכשרה של מנהלות משפחתונים.

הגישה הריכוזית גם באה לידי ביטוי בתהליך העבודה על התכנית. לפי מה שצוין בתכנית עצמה, היא נכתבה ע"י עובדי האגף להכשרות מקצועיות, ותוקפה ע"י ארבעה אנשי אקדמיה מובילים. ככל הידוע לנו, לא הוקמה ועדת היגוי שתלווה את עיצוב התכנית החדשה, כמקובל בפרויקטים מסוג זה, ולא היתה כל השתתפות של מעסיקים בפיתוח המפורט של התכנים ומבנה הסילבוס.

במקביל לחידוש תכנית הלימודים ע"י האגף להכשרות, מקדם אגף המעונות והמשפחתונים מהלך שמטרתו להגדיל את שיעור מקבלות תעודות סיווג 1 בקרב המחנכות-מטפלות הוותיקות. במסגרת זאת, מוצע למפעילי המסגרות תמריץ של 2,000 ש"ח לכל עובדת עם ותק של חמש שנים ומעלה שתסיים את הקורס המזורז של 50 שעות. קורס זה הוא תחת פיקוח המדינה, אך ממומן ומבוצע ע"י המעסיק, ובסיומו מתקבלת תעודה על סמך חוות דעתה של המדריכה הפדגוגית המועסקת ע"י המפעיל. מתווה זה מקל משמעותית על השגת התעודה, מכיוון שאינו מחייב עמידה בבחינה העיונית החיצונית, המהווה חסם משמעותי למחנכות-מטפלות רבות (ראו בהמשך). עם זאת, הערך של מהלך זה מבחינת כישורי העובדות הינו מוגבל, הן בשל מיעוט השעות, והן בשל הטלת עיקר העלות על המעסיק (ככל שהיא חורגת מ-2,000 ש"ח שהוקצו לכך).

ההכשרה למנהלות מעון: מקיפה 338 שעות לימוד, מתוכן 192 מוגדרות כ"עיוניות" ו-146 מוגדרות כ"מעשיות". תכנית הלימודים להכשרה זו עודכנה גם היא בשנת 2018, וכוללת כיום את מגוון הכישורים הנדרשים לתפקיד, כולל עיסוק בתחומי הדעת, הערכה ומדידה, תכנון פעילויות וכישורי ניהול. עם זאת, מראיונות שערכנו, עולה כי היישום בפועל של תכנית הלימוד עדיין אינו נותן דגש מספיק לכלל תחומי האחריות של מנהלת מעון, בדגש על תפקידה הניהולי וההדרכתי. הקורס גם אינו מאפשר למשתתפות לפתח מנגנוני התמודדות עם חוויית ניהול המעון, הכרוכה ברמות גבוהות של לחץ וכובד אחריות.

מעבר לכך, תכני הקורס המוצע כיום אינם מותאמים לצרכי קהל היעד שלו. הקורס אמור להכשיר הן נשים שבאות מתחום החינוך לגיל הרך, והן נשים שאין להן כלל ניסיון בתחום, גם בעלות תואר ראשון בחינוך וגם אלו עם 12 שנות לימוד בלבד. מכיוון שמדובר בקורס אחיד וסטנדרטי, שאין גמישות ביחס לתכניו, לא ניתן להתאימו לצרכיהן של קבוצות שונות. למרות שרוב המשתתפות ככל הנראה מגיעות לקורס אחרי שכבר התחילו בתפקידן, אין מרכיבים בקורס

המאפשרים להן לדון ולעבד את ניסיוןן מהעבודה באופן מובנה. לדעתם של גורמי מקצוע בשטח, הקורס אינו מכיל מרכיבים משמעותיים הנדרשים לניהול מעון היום, כמו התמודדות עם מצבי לחץ או קידום בריאות במסגרת חינוכית. בנוסף, הקורס אינו חלק מתהליך התפתחות מקצועית רציף ומתמשך. למעט ההדרכה החינוכית השוטפת הניתנת למעון כולו, בהיקף של 4 שעות בחודש, אין דרישה או הקצאת משאבים מתמשכת ללמידה מתמשכת של המנהלות. הקורס גם אינו מאפשר צבירת נקודות זכות לתואר אקדמי, ובכך אינו מעודד מנהלות להתפתח בכיוון זה. בשנים האחרונות, יוזמות כמו מסגרות תחילה ומיזם הינקות היו אמורות לשנות מצב זה, לייצר ערוצים להשתלמות ולמידה מתמשכת למנהלות מעון, ולהרחיב בצורה משמעותית את ההדרכה הניתנת להן ולצוות מעון, הן מבחינת ההיקף (גידול ל-10 שעות חודשיות), והן מבחינת הטמעה של שיטות עבודה חדשות (כמו עבודה מתוכללת ברמה היישובית). אולם תכניות אלו הוקפאו לפני שהושלם הפיילוט, עוד לפני שיושמו המרכיבים הנוגעים להשתלמות והתפתחות מקצועית של מנהלות מעון.

3. מאפיינים ייחודיים וטיפוסיים של הכשרות לחינוך גילאי לידה עד שלוש

רעיונות המדיניות המתוארים בהמשך המסמך מבוססים על מחקר רחב שביצענו על מערך הכשרות המקצועיות בישראל, ביחס לכלל הענפים. כדי להתאים את הרעיונות האלו לצרכים הספציפיים של הכשרות בתחום החינוך לגילאי לידה עד שלוש, ניתחנו את המאפיינים הייחודיים של ענף זה, ביחס לענפים אחרים בהם מתקיימות הכשרות.

א. **מצב התעסוקה דומה יותר להעסקה במגזר הציבורי מאשר במגזר הפרטי.** במסגרות המסובסדות, רמת השכר מוגבלת ע"י היקף הסבסוד הממשלתי והמגבלות על תשלומי ההורים המתלוות לכך (שכר הלימוד נקבע בצו מחירים ממשלתי). במסגרת מפעילי המסגרות הגדולים, חלים גם הסכמי עבודה קיבוציים, הקובעים את השכר כמעט אך ורק לפי רמת הוותק. כתוצאה מכך, לרמת הכישורים של העובדות יש השפעה מועטה מאוד על שכרן. מצב זה אינו מאפשר להשתמש בעליית שכר כמדד לגידול הפיריון כתוצאה מההכשרות, ומחייב מדדים אחרים למעקב אחרי התועלת המופקת מההכשרות.

ב. **רמת השחיקה במקצוע גבוהה מאוד,** במיוחד בקרב מחנכות-מטפלות במעונות היום. שיעור גבוה מאוד מהן עוזבות את המקצוע בחודשים הראשונים לעבודתן. לפי נתוני ויצו, שיעור התחלופה השנתי הכולל עומד על 52%, ובחודש הראשון של העבודה התחלופה אף יכולה להגיע לשיעורים גבוהים יותר. בקרב כלל המפעילים הגדולים, שיעור התחלופה בשנה הראשונה מגיע ל-50%³², ושיעורי התחלופה השנתיים עומדים על 30%-40%³³. שיעורים כאלו מצביעים על כך שהכשרות למחנכות-מטפלות חדשות לגמרי, שאין להן כל רקע במקצוע, עשויות להוביל לבזבוז משמעותי של משאבים, אם ברגע שיחשפו למקצוע יפרשו רובן.

ג. **המחנכות-מטפלות הן כולן נשים ורובן מקבוצות מוחלשות.** מכיוון ששיעור הפעוטות הערביים והחרדיים גבוה משיעורם באוכלוסייה, סביר להניח שלאורך זמן, השיעור של אוכלוסיות אלו במקצוע יגדל, במיוחד ככל שתתקדם הממשלה בהשגת היעד של הגברת שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות. מכיוון שמדובר במקצוע לא אקדמי עם שכר תחילתי נמוך, יש להביא בחשבון שהנשים בתחום מגיעות אליו עם פחות השכלה, כלים ותמיכה סביבתית מאשר עובדים בענפים אחרים. ההכשרה שלהן צריכה להיות מותאמת לנסיבות אלו, ולתת להן כלים להתמודד עם האתגרים המורכבים הכרוכים בעבודתן. בהקשר זה, הנושא של בחינות מקצוע עלה מספר פעמים ברעיונות שקיימנו. לפי המומחיות עימן שוחחנו, הבחינות הקיימות קשות באופן כללי, ובמיוחד בהתחשב שמדובר באוכלוסייה שחלק ממנה נחל תסכול משמעותי בעבר בלימודים. הפחתת המשקל של הבחינה העיונית בתכנית הלימוד החדשה הינה צעד בכיוון הנכון, אך הדגש עדיין נותר על תחום זה, שפחות רלבנטי לכישורים הנדרשים ממחנכות-מטפלות בגילאים אלו.

³² הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום, "מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל", יולי 2019.
³³ "מערך מעונות היום המפוקחים בישראל – הצגה לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום", יולי 2019.

ד. **המעטפת הממשלתית והציבורית סביב תחום החינוך מגילאי לידה עד שלוש משמעותית יותר מאשר בענפים אחרים**, בהם עיקר הידע והמומחיות נמצאים במגזר העסקי. לצד האגף להכשרות מקצועיות, ישנו האגף הבכיר למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, אשר עובד עם מפעילי המסגרות באופן צמוד, כולל בנושאים של הדרכות והשתלמויות עובדים. באגף זה אף פועלת ממונה על תכניות הכשרה, העובדת יחד עם האגף להכשרות כדי לקדם את התחום. נכס פוטנציאלי אחר הוא תכניות הלימודים לחינוך בגיל הרך במכללות ההוראה ובאוניברסיטאות. בהתאם להחלטת המל"ג משנת 2006, תכניות אלו מחוייבות לכסות את טווח הגילאים מלידה ועד גיל שש.³⁴ בשל כך, הן נדרשות לבנות ידע ומומחיות אשר יכולים לשמש גם תכניות שאינן אקדמיות, כמו הכשרת של עובדות למסגרות בגילאי לידה עד שלוש. עם זאת, כיום לא נעשה שימוש בפוטנציאל זה, שכן רוב התכניות האלו אינן מציעות כלל הכשרות מסוג זה, ורק אחת מציעה הכשרת מחנכות-מטפלות המעניקה תעודה המוכרת ע"י משרד העבודה.

אל מול מאפיינים ייחודיים אלו, ישנם היבטים בהם מצבה של ההכשרה בתחום זה דומה להכשרה בענפים אחרים.

א. **הענף מתאפיין בשכר ראשוני נמוך** (רק מעט מעל שכר המינימום) שהולך וגדל עם הוותק, לפחות בקרב המפעילים הגדולים. בשנת 2012, השכר הממוצע ברוטו למחנכת-מטפלת במעונות היום בסיווג 1 עמד על 6,493 ש"ח³⁵ בעוד שהשכר החציוני עמד על 6,273 ש"ח³⁶; כלומר, העובדת הממוצעת הרוויחה יותר מרוב השכירים במשק הישראלי. על אף שאין ברשותנו נתונים עדכניים יותר, על סמך ניתוח מידע שהתקבל מרשת ויצו, ניתן להסיק שמחנכות-מטפלות ותיקות יותר, המצליחות לשרוד במקצוע עשור ומעלה, מגיעות גם היום לרמת שכר העולה על החציון במשק הישראלי. בשורה התחתונה, השתלבות מוצלחת וארוכת טווח בעבודה בחינוך לגילאי לידה עד שלוש מהווה הזדמנות כלכלית לאוכלוסייה הלא-אקדמית הפונה לענף זה; אך תנאי הפתיחה הנמוכים ושיעור התחלופה הגבוה מקשים הן על מימוש ההזדמנות הזו והן על הערכת התועלת בהכשרות.

ב. **מערך ההכשרות מנוהל בצורה ריכוזית וביורוקרטית, עם תפקיד מוגבל למעסיקים**, וכתוצאה מכך, ההכשרות פחות רלבנטיות לצרכי המקצוע, וגופי הכשרה איכותיים נרתעים מכניסה לתחום. המעסיקים אומנם מקיימים קשר צמוד עם אגף המעונות והמשפחתונים, ודרכו יכולים עקרונית להשפיע גם על ההכשרות. אולם, לפי הראיונות שקיימנו, מנגנון זה אינו נותן מענה מספק. כפי שפורט לעיל, תכניות הלימודים החדשות שאומצה בעת האחרונה מגבירה את הרלבנטיות של ההכשרות, אך באופן חלקי בלבד. כמו כן, הן אינה מבטאת שינוי בצורת העבודה של האגף להכשרה מקצועית, וראיה לכך היא העובדה שהתקיימה רק התייעצות המצומצמת עם מפעילי המסגרות לפני שפורסמה התכנית. בנוסף לכך, גם ההחלטות על היקפי הקורסים בתקצוב ישיר, מועדיהם ופריסתם הגיאוגרפית אינה נעשית תמיד בהתאם לצרכי המעסיקים, וכתוצאה מכך נוצרים או מוחרפים פערי הכשרה.

ג. **אין מספיק תמריצים להשתתפות בהכשרות**, וכתוצאה מכך, לפי מפעילי המסגרות, קשה לגייס מספיק משתתפות, במיוחד מחנכות-מטפלות, כדי לצמצם את פערי הכישורים הקיימים. קשיים אלו נובעים ממגוון נסיבות: היעדר דמי קיום; קיום הקורסים על חשבון שעות העבודה או בשעות אחר הצהריים והערב, על חשבון משפחה, ילדים ומנוחה; רלבנטיות נמוכה של הקורס הקיים לצרכיה המעשיים של העובדת; חשש של העובדות מהקורסים בכלל, וממבחני ההסמכה בפרט, נוכח חוויית למידה שלילית במהלך לימודיהן בבתי הספר; היעדר זיקה בין סיום מוצלח של ההכשרה לבין שכרה או תנאי עבודתה של העובדת.

³⁴ החלטת המועצה להשכלה גבוהה (מס' 1084/10) מיום 21.11.2006 בנושא "מתווים מנחים להכשרה להוראה במוסדות להשכלה גבוהה בישראל" (כפי שתוקנה ביום 29.1.2008, 1.7.2008), עמוד 20. [קישור](#).

³⁵ חסיסי 2014, עמוד 13.

³⁶ "הכנסות והוצאות משק הבית - נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2012 - סיכומים כלליים", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1593, מרץ 2015, עמוד 168. [קישור](#).

ד. **ההכשרות כיום אינן חלק מרצף המאפשר להתקדם מתפקיד לתפקיד בתוך המערכת ויכול להוביל ללימודים גבוהים יותר**, ובפרט – לימודים לתואר ראשון בחינוך לגיל הרך.³⁷ גם תכנית הלימודים החדשה אינה בנויה בצורה המאפשרת צבירת קרדיט לצורך תואר. כתוצאה מכך, מוחמצת הזדמנות משמעותית לקידום מקצועי ואישי של העובדות, ולא נעשה שימוש בידע וביכולות של המוסדות האקדמיים כדי לחזק את הכשרתן. היוצא דופן היחיד לפי שעה היא תכנית ההכשרה למחנכות-מטפלות במכללת אורנים, המציעה מסלול לימודים של שנתיים המאפשר הן הסמכה לסיווג 1 והן צבירת קרדיט לתואר.³⁸

ה. **אין מעקב והערכה של התועלת הגלומה בהכשרות**. כאמור, לא פורסמו מחקרים בשנים האחרונות לגבי מערך ההכשרות בכלל, והכשרת מחנכות-מטפלות בפרט; וגם המחקרים הקודמים היו סקרי בוגרים שבדקו רק את שיעור ההשתלבות במקצוע. הערכת התוצאות של ההכשרה היא מסובכת יותר מאשר בענפים אחרים, בהם ניתן להשתמש בשכר כמדד מוביל. עם זאת, כפי שיפורט ברעיונות המדיניות להלן, היא אפשרית, כולל באמצעות שימוש בכלים שכבר אומצו ע"י משרד העבודה.

4. הצעתנו: עקרונות חדשים להכשרה לחינוך לגילאי לידה עד שלוש

א. הקמת מערכת ייעודית להכשרת נשות מקצוע תוך כדי עבודה

העיקרון המנחה המרכזי שאנו מציעים להובלת שיפור השקעת המדינה בחינוך לגיל הרך הוא **מיקוד בהכשרה תוך כדי עבודה במסגרת החינוכית, תוך שילוב מלא בין תהליך בניית הכישורים לבין העבודה השוטפת, שתהווה מצע להתנסות המעשית המודרכת הנדרשת במסגרת תהליך ההכשרה**. המעבר למיקוד בהכשרת מחנכות-מטפלות שכבר עובדות מתבקש נוכח השיעור הגבוה של עובדות שלא עברו כל הכשרה פורמלית ושיעור התחלופה הגבוה במיוחד בחודשים הראשונים לעבודה. מעבר לכך, הוא מתחייב כתוצאה מהאופי הרגשי והמעשי של העבודה, המחייב אינטגרציה בין הלמידה בכיתה לבין חוויית העבודה בפועל. כך, הכשרה תוך כדי עבודה תאפשר למחנכות-מטפלות להציף מקרים בהם נדרש מאשת הצוות להתמודד עם אתגרים התנהגותיים, רגשיים והתפתחותיים של הילדים עליהם היא אמונה, ולרכוש אסטרטגיות התערבות חדשות הרלבנטיות באופן מיידי לעבודתה.

מוצע כי עדיין תהיה אפשרות לנשים להשתתף לפחות בחלק מההכשרה לפני תחילת עבודתן (עם התאמות נדרשות), אך ההנחה היא שיהיה מדובר במיעוט קטן מכלל המשתתפות בהכשרות. מבחינת מנהלות מעון, ההכשרה כיום כבר מתקיימת בדרך כלל אחרי הכניסה לעבודה.

המשמעות היא **שקהל היעד המרכזי של ההכשרות יהיו נשים שכבר עובדות במסגרות, ומערכת ההכשרה על כלל מרכיביה תיבנה בהתאם לצרכיהן ואילווציהן**. זאת, בניגוד למצב הקיים, בו ברירת המחדל היא הכשרה הקודמת לעבודה במסגרת, והתאמות מבוצעות לאלו שכבר עובדות בתחום.

לפי הצעתנו, **ההכשרה תוך כדי עבודה תהיה ברירת המחדל גם עבור מחנכות-מטפלות חדשות**. אלו ייקלטו לעבודה במסגרת ללא הכשרה מוקדמת, אבל יחויבו להשתתף בהכשרות המשולבות בעבודה (כמתואר להלן) כבר בחודשים הראשונים לעבודתן. מדיניות זו תאפשר למערכת לקלוט כמות גדולה של נשות צוות חדשות, מבלי להשקיע משאבים ניכרים בהכשרת אלו שינשרו תוך זמן קצר. בנוסף, בראייתנו, המעבר להכשרה תוך כדי עבודה גם ישפר את איכות והתאמת ההכשרה לצרכיהן של מחנכות-מטפלות חדשות: יהיה להן מעסיק שיהווה כתובת גם לצרכי ההכשרה,

³⁷ כיום, בגלל השכר והתנאים הטובים יותר בגנים לגילאי 3-6, ישנו תמריץ משמעותי למסיימות תואר ללכת למסגרות אלו. כדי להתמודד עם אתגר זה, יש בראש ובראשונה לשפר את התנאים עבור מסגרות לגילאי לידה עד שלוש. עם זאת, אפשר במקביל גם לחשוב על תארים ממוקדים יותר, שאינם קיימים כיום, כמו התמחות בגילאי לידה עד שלוש או בניהול מסגרות.
³⁸ מדובר בתכנית מורכבת שדרשה מאמץ ניכר מהמכללה להתאמה וארגון של התכנים, ועלותה ניכרת ומתאפשרת רק כתוצאה ממימון פילנתרופי. לפי שעה היא פועלת בהיקף של עשרות משתתפות לשנה, ומוסדות אקדמיים אחרים נמנעים מעיסוק בהכשרת מחנכות-מטפלות, או עושים זאת בנפרד מהתכנית לתואר.

הקשר בין הלימודים למציאות העבודה במסגרת יהיה הדוק ומיידי, והן יוכלו לקבל שכר גם עבור שעות הלימודים (כמפורט להלן).

ב. מעבר לרצף תהליכי הכשרה לאורך זמן

השינוי העיקרי שמתחייב מעיקרון זה הוא מעבר מקורסי הכשרה לתהליכי הכשרה מתמשכים ומצטברים לאורך זמן. אלו יהיו מודולריים, גמישים ויבנו כרצף של צבירת כישורים הדרגתית. התהליך יפורק ליחידות קטנות ככל הניתן, כאשר כל אחת מהן תיבנה ותשתמש בכישורים ובידע שנצבר במסגרת היחידה הקודמת. הפירוק יאפשר לפרוס את שעות ההכשרה בצורה המותאמת לנסיבות: בדרך שונה לעובדת חדשה לעומת עובדת ותיקה, לעובדת במשרה חלקית לעומת עובדת במשרה מלאה; ובהתאמה לרמת הכישורים והידע הקיימת של המשתתפת. כחלק ממהלך זה, תהיה דרישה לרצף ותיאום בין תהליכי ההכשרה הקבוצתיים לבין תהליכי ההדרכה הפרטניים והקבוצתיים בתוך כל מסגרת. מעבר לרכישת הכישורים, חיוני כי התהליכים יאפשרו ליווי ועיבוד של התהליכים הרגשיים המלווים את העבודה עם הפעוטות, ולחזק את החוסן והיכולות הרגשיות של המחנכות-מטפלות.

החזון למודל זה הוא שהמדינה תיקח על עצמה אחריות להתוויית יעדי ההכשרות, מימון ומדידת תוצאות של כלל סוגי ההכשרה והדרכה, כולל לימודים בכיתה, סדנאות קבוצתיות, הדרכות אישיות וקבוצתיות, השתלמויות, ריענונים, העשרות והתמחויות בתחום המקצוע, לאורך כל שנות עבודתה של המחנכת-מטפלת; עם דגש על עובדות בשנות העבודה הראשונות שלהן, ועובדות ותיקות יותר שלא קיבלו כל הכשרה עד כה. במסגרת התהליך, חשוב כי המשתתפות ילמדו ויקבלו תמיכה ממגוון של מורות ומדריכות, כולל נשות מקצוע עם מומחיות רלבנטית (כמו פסיכולוגיות התפתחותיות) ונשים המשלבות נסיון מעשי בשדה עם הכשרה עיונית רלבנטית. רצף של תהליכי הכשרה גם יאפשר לכל עובדת להתפתח ולהתקדם לאורך שנות עבודתה, הן לתפקידי רוחב (כמו רכזות תחומים במעון) והן לתפקידים בכירים יותר (ניהול והדרכה).

מוצע כי תהליך רציף זה יחליף את הקורסים הקיימים לסיווג 1 ו-2, שאינם מאפשרים צבירה הדרגתית של כישורים והסמכות, ואינם נותנים כל הכרה למחנכות אשר לא סיימו את הקורס במלואו, ועמדו בכל תנאי הבחינה (אשר, כאמור לעיל, מהווה חסם עבור מחנכות-מטפלות רבות). במקום זאת, אנו מציעים כי האגף למעונות יום ייתן מגוון רחב ככל שניתן של תעודות והסמכות ספציפיות, לכישורים רלבנטיים לחינוך בגיל הרך, ככל שהם נרכשים תוך כדי תהליכי הלמידה הרציפים (לדוגמא, הסמכות על "ידע במשחק בגן" או "זיהוי מצבי סיכון"). צירוף של מספיק הסמכות הספציפיות יכול גם לשמש בסיס למתן תעודות סיווג 1 ו-2, ובכך לתת אופק רחב יותר למטפלות, לצד אבני דרך קונקרטיות להתקדמותן.

ג. קבלת שכר מלא בזמן ההכשרה

כדי שדגם זה יצליח, יחידות הלימוד צריכות להתקיים במהלך שעות העבודה, והעובדות צריכות לקבל עליהן שכר מלא. המדינה צריכה להקצות כספים ייעודיים לצורך זה כחלק ממימון מערך ההכשרות. **תשלום השכר במהלך הלימודים של המחנכת-מטפלת אינו יכול להגיע מהתקציב הקיים של מפעלי המסגרות, שיידרש כדי לשלם עבור שעות עבודה של עובדת מחליפה באותו הזמן.**³⁹ הסדר זה יאפשר, בהדרגה, להפוך את תהליך ההכשרה לסטנדרט מחייב וגורף, בניגוד למצב הקיים, בו הדרישה להכשרה קיימת על הנייר אך אינה מבוצעת בפועל ברוב המקרים.

ד. שותפות מעסיקים בהכשרה

בהתאם לכך, גם תפקיד המעסיק יצטרך להשתנות. כדי להבטיח שילוב פורה בין ההכשרה לעבודה, יהיה חשוב שכלל המשתתפות בכל קבוצת לומדות יעבדו עבור אותו מעסיק, במידת האפשר. הכשרות כאלו יאפשרו לצוות לעבור תהליך משותף של למידה והעצמה הדדית, ולהתמודד עם סוגיות הרלבנטיות לכולן. במקומות שבהם המעסיקים קטנים מכדי להפעיל קבוצת למידה שלמה, אחד מהמעסיקים או הגוף המכשיר יהיה צריך לקחת על עצמו את התיאום והסינכרון בין המפעילים השונים.

³⁹ במונחים של מודל התקצוב הקיים, מדובר בפתיחת סל התשומות של מעונות היום בעלי סמל מוסד ותיקצוב מרכיב השעות המוקדשות להכשרה, בנוסף לעלות ההכשרה עצמה. יצוין, כי למנהלות יש יותר גמישות בשעות העבודה שלהן, ועל כן לא יידרש שיפוי עבור מחליפה עבורן.

המדינה תקצה מימון לקורסים רק אם המשתתפות כבר מועסקות בתחום החינוך לגילאי לידה עד שלוש או שישה הבטחה להעסיקן תוך כדי או בתום הקורס. יחידות הלמידה עצמן יתוכננו ויופעלו בשיתוף בין גוף ההכשרה לבין המעסיק (או המעסיקים, אם לא ניתן לייצר קבוצה הומוגנית). שניהם יידרשו לעבוד ביחד כדי לוודא אינטגרציה וסינרגיה מלאה בין יחידות הלמידה, ההדרכה המקצועית במסגרת העבודה וההתנסות המעשית (כלומר, העבודה עצמה).

כחלק מכך, עבור כל עובדת חדשה, תוגדר עובדת ותיקה כחונכת (אחרי שתעבור בעצמה הכשרה לחונכות), והחונכת תכיר ותהיה מעורבת בתכנית ההכשרה של החניכה. ההכשרה לתפקיד החונכות תייצר גם מסלול התקדמות מקצועי לעובדות ותיקות. **המימון הממשלתי להכשרות (כמפורט להלן) צריך לאפשר גם הכשרה של מחנכות ותיקות לתפקיד חונכות וגם עבודה של צוותי ההכשרה וההדרכה עם החונכות לאורך תהליכי הלמידה.**

ה. פתיחת ביצוע ההכשרות למוסדות מומחים

לצד השינוי בתפקיד המעסיק, גם תפקידו של גוף ההכשרה יצטרך להשתנות. ההסדר הקיים, של הכשרה באמצעות זכיינים איזוריים, הנדרשים להפעיל את ההכשרות בכלל הענפים באיזורם, פחות מתאים לצרכי הכשרת בתחומי החינוך-טיפול, במיוחד ככל שנדרש שיח מקצועי רציף מול המעסיק. בראייתנו, יש לאפשר לכל גוף בעל ניסיון וידע בהכשרת נשות צוות לגיל הרך (דהיינו, כל גוף שקיבל הסמכה לכך מהמל"ג), לנהל ולבצע תהליכי הכשרה לנשות מקצוע בחינוך גילאי לידה עד שלוש במימון המדינה. זאת, כל עוד הגוף המכשיר עושה זאת בשיתוף עם מעסיק או קבוצת מעסיקים, כמפורט לעיל.

אנו מאמינים שהגמישות המוגברת והמיקוד בתוצאות יעודדו גופים מובילים בתחום החינוך לגיל הרך להיכנס לתחום הכשרה זה, בדגש על האוניברסיטאות והמכללות המפעילות תכניות חינוך לגיל הרך. הגמישות המוגברת גם תאפשר למוסדות האקדמיים לבנות יחידות לימוד בתהליך ההכשרה שיהיו מוכרות כקרדיט לקראת תואר אקדמי ותעודת הוראה, מה שירחיב את אופקי התעסוקה וההתפתחות האישית של המשתתפות, ויגביר את הסטטוס של המקצוע. לצד זאת, יש לבחון את האפשרות ליצירת מדרגת ביניים, בין הכשרה מקצועית לבין תואר אקדמי מלא, שתתן הכרה להתקדמות המקצועית ההדרגתית של המטפלות. תואר כזה, הדומה לתואר "עמית" (Associate of Education) הקיים בארה"ב, צריך להיות מוכר ע"י המל"ג, ולאפשר השלמה רציפה לתואר אקדמי.

ו. פיקוח ומדידת אפקטיביות

כדי להבטיח שתהליך ההכשרה יבוצע ברמה גבוהה, המדינה תעקוב אחר תוצאות ההכשרות, ואישור ההפעלה יישלל מגופי הכשרה שיראו תוצאות נמוכות. מדידת האפקטיביות תישען בעיקר על בחינת השפעת ההכשרה על איכות הטיפול בילדים במסגרת החינוכית. לצורך כך, יהיה ניתן להשתמש בכלים קיימים, כמו שיטת ITERS-3, אשר אומצה לאחרונה על ידי אגף המעונות ככלי לבקרת האיכות במסגרות. כלי זה נשען על תצפית של אנשי מקצוע, המדרגים היבטים שונים בהתאם להתרשמותם, עם תיקוף באמצעות שימוש בצופים שונים והשוואה בין דירוגיהם.⁴⁰

ז. גמישות בתכני ההכשרה ואופן ביצועה

השימוש במעקב צמוד אחר תוצאות יאפשר להגדיל את מרחב שיקול הדעת שניתן לגופי ההכשרה בביצוע ההכשרות. הרגולטור יוכל להגדיר יעדים ברורים מבחינת תוצאות ההכשרה, ויאפשר למכשירים לנסות מגוון של גישות לימודיות ולבצע התאמות עבור קבוצות לימוד שונות. לצד זאת, יהיה על הרגולטור להבטיח כי קבוצות הלימוד נפתחות ומיושמות בתיאום ובשילוב עם המעסיקים, כמפורט לעיל.

⁴⁰ בשל רמת הפירוט הגבוהה של הכלי, הוא מאפשר להפריד בין המרכיבים שאינם נוגעים לכישורי המעובדת כמו שטח המעון או המשפחתון, איכות הריהוט או חומרי היצירה, לבין המרכיבים הרלבנטיים להכשרה. ההערכה תצטרך להתבסס על ההבדל בין הדירוגים לפני ואחרי ההכשרה, בהשוואה לקבוצת ביקורת. לצד הבקרה על גופי ההכשרה, מדידת התוצאות בדרך זו תייצר גם תובנות: הן לגבי האפקטיביות של ההכשרה בכללותה, והן לגבי מידת ההצלחה של מרכיבים ספציפיים במסגרתה. בשל העלויות הגבוהות של מדידה בדרך זו, יהיה צורך להשתמש במדגמים מייצגים, כולל שקלול מאפיינים רלבנטיים - דמוגרפיים ואחרים.

במסגרת הגמישות, יש למפעילי ההכשרות גם אפשרות לבצע חלקים מסויימים מהלמידה באופן מקוון, במיוחד כאשר הלימודים בכיתה אינם אפשריים עבור חלק מהמשתתפות או כולן (כפי שאירע בתקופת הקורונה). עם זאת, יש להבטיח כי השימוש בטכנולוגיה יעשה בצורה מושכלת. בין היתר, יש לוודא כי הוא יותאם לתהליכי הלמידה הנדרשים לצוותי הגיל הרך, אשר ברוב המכריע של המקרים מחייבים עבודה קבוצתית על נושאים רגשיים ואישיים, ואינם מאפשרים למידה באמצעות צפייה בסרטונים או שימוש בלומדות. בנוסף, יש להבטיח כי ניתן מענה לכלל המחנכות אשר אין להן נגישות - מבחינת תשתית, ציוד, או ידע - ללמידה מרחוק.

ח. הגדלת היקף המשתתפות בהכשרה

לצד השינויים בדרך ההפעלה, ישנו גם צורך דחוף **בהגדלה משמעותית בהיקף המשתתפות**, כדי להתקדם בקצב המהיר ביותר למצב בו כלל העובדות במערכת נטלו חלק בתהליך הכשרה מסודר. אנו מאמינים כי השינויים שהוצעו לעיל יסירו את מרבית החסמים הקיימים בפני הרחבת ההכשרות, הן מצד הביקוש (תשלום שכר למשתתפות, הצבת ההכשרה כחובה) והן מצד ההיצע (כניסה של גופי הכשרה נוספים לתחום). בנוסף, **יהיה על המדינה להקצות את התקציבים הנדרשים הן למימון העלות הישירה של ההכשרות עצמן והן לסבסוד שכר המשתתפות.**

כיום, בהיקף של כ-500 מחנכות-מטפלות ושישים מנהלות בשנה (במסלולים המתקצבים ובשוכרים ביחד), המדינה משקיעה לכל היותר 3.4 מיליון ש"ח לשנה בהכשרת עובדות למסגרות חינוך בגילאי לידה עד שלוש.⁴¹ סכום זה מהווה פחות מ-0.2% מהתקציב הממשלתי הכולל של 1.7 מיליארד ש"ח בסבסוד למערך המעונות והמשפחתונים.⁴²

הגדלה של ההשקעה בהכשרות, וניתובה לצרכים הדחופים והחשובים ביותר של המערכת, הינה צעד מתבקש. בהשוואה למורכבות ולעלות של צעדים אחרים לשיפור איכות החינוך של גילאי לידה עד שלוש (הגדלת שכר, הגדלת שיעור המחנכות והמרחב הבנוי לילד, הרחבה משמעותית במערך הרישוי והפיקוח), מדובר בשיפור משמעותי למערכת שניתן ליישמו בעלות וברמת מורכבות נמוכות יחסית.

5. הצעה למודל יישומי למערכת ייעודית להכשרה תוך כדי עבודה

מוצע כי באגף למעונות יום ומשפחתונים תוקם **יחידה ייעודית להכשרה תוך כדי עבודה**. היחידה תקצה משאבים לגופים מקצועיים שיבצעו את ההכשרות ויקבעו את תכניהן בשיתוף המעסיקים. היא תפקח על גופים אלו כדי להבטיח שההכשרות ישפרו את איכות הטיפול בילדים, באמצעות כלים של הערכה ומדידה, ותעניק ותשלול הסמכות למוסדות בהתאם לביצועיהם.

א. תקציב והיקפי פעילות

ליחידה זו יוקצה **תקציב שנתי של 75 מיליון ש"ח**. תקציב זה יאפשר לבצע הכשרות איכותיות עבור כ-9,000 מחנכות-מטפלות וכ-500 מנהלות מעונות מדי שנה, בעלות של כ-72 מיליון ש"ח (כמפורט בטבלה). היתרה תשמש לעלות כח האדם ביחידה, ולהזמנת מחקרים וחוות דעת מגופים חיצוניים.

⁴¹ חישוב זה מתבסס על התקרה התקציבית לעלות משתתפת בקורס מחנכות-מטפלות כפי שנקבעה לתכנית השוכרים. תקרה זו עומדת כיום 6,000 ש"ח, והיא משקפת את הערכת המדינה לעלות בפועל. בהתאם, אנו מניחים שהכשרתן של 1,240 המשתתפות בתכנית המתקצבות (797 בהכשרות למחנכות-מטפלות ועוד 243 בהכשרות למנהלות) שנים 2015-2018 עלתה למדינה בסה"כ 7.4 מיליון ש"ח, או 1.85 מיליון ש"ח לשנה. בתכנית השוכרים, העלות למשתתפת הינה נמוכה מהתקרה התקציבית. לפי ההנחה שרוב מקבלות השוכרים היו נשים ערביות, המשתייכות לאוכלוסייה א', חישבנו שהעלות למקבלת שובר עמדה על 4,800 ש"ח (80% מהתקרה התקציבית לפי נוהל השוכרים). בהתאם לכך, אנו מניחים שהכשרתן של 1,299 מקבלות שוכרים בשנים 2015-2018 עלתה למדינה בסה"כ 6.2 מיליון ש"ח, או 1.55 מיליון ש"ח לשנה. יצויין, כי הערכה זו מהווה תקרה של העלות, מכיוון שמשתתפות שאינן מסיימות את קורס ההכשרה, אינן מקבלות את מלוא שובי השובר. הערכה זו אינה כוללת את מענקי ההתמדה בתכנית השוכרים, אך מכיוון הם ניתנים רק לעשרות בודדות של משתתפות בשנה, והמענק עומד על 2,000 ש"ח, מדובר בעלות זניחה.
⁴² עיבוד נתוני דו"ח ביצוע תקציב המדינה של החשב הכללי לשנת 2017.

להערכתנו, בשלב הראשוני, יידרשו כ-100 שעות בממוצע שנתי לכל מטפלת שתשתתף בהכשרה. בפועל, מוסדות ההכשרה והמעסיקים יידרשו להחליט לגבי כל קבוצה מה היקף השעות שנדרשות לה, ועל כן ייתכן שבסופו של דבר ממוצע השעות ו/או כמות המשתתפות תשתנה בהתאם.

מחנכות	מימון לגופי הכשרה	גודל קבוצה ממוצעת	כמות קבוצות	שעות לימוד שנתיות	סה"כ שעות לימוד	עלות שעת לימוד בש"ח ⁴³	סה"כ עלות בש"ח
מחנכות	מימון לגופי הכשרה	12	750	100	75,000	400	30 מיליון
מטפלות	שיפוי שכר למעסיקים	9,000	100	100	900,000	45	40.5 מיליון
מנהלות מעון	מימון לגופי הכשרה	480	40	100	4,000	400	1.6 מיליון
סה"כ עלות							72.1 מיליון

היקפי ההכשרה המתוארים לעיל יאפשרו לתת מענה לצרכיהן של המסגרות המסובסדות בהיקפן הקיים (אשר משאיר ילדים רבים ללא כל מענה), כולל הצרכים הנובעים מתחלופה גבוהה בתפקידים שונים, ולסגור את פערי ההכשרה הקיימים תוך חמש שנים, כך שכל נשות המקצוע יעברו הכשרה מסודרת ואיכותית. אנו ממליצים על מימון ממשלתי מלא ותוספתי להכשרות עבור מסגרות מסובסדות, מכיוון שהן הוצאותיהן והן הכנסותיהן נתונות תחת מגבלה ושליטה ממשלתית משמעותית. המנגנון המוצע יוכל לתת מענה גם למסגרות שאינן מסובסדות, אולם רמת ההשתתפות הממשלתית בהוצאות ההכשרה צריכה להיות מותאמת לדרישות ולמגבלות שיוצבו על מסגרות אלו בחוק הפיקוח החדש.

ב. משימות היחידה

גיבוש נוהל למימון הכשרות שיכלול את ההנחיות הבאות: מינימום ומקסימום של משתתפות לקבוצת למידה, ברמה המאפשרת עבודה סדנאית ודינמית; תקרת מימון לשעת הכשרה לקבוצת למידה, שתיקבע עפ"י תעריף של מרצה בעל תואר שני, בנוסף להוצאות על הדרכה פרטנית ובקבוצות קטנות, קשר עם המעסיקים, הכשרת החונכות והפעלתן (להערכתנו, מדובר בסדר גודל של כ-400 ש"ח לשעה); חלוקת המשאבים בין אזורים ואוכלוסיות יעד, הן לפי קבוצות דמוגרפיות והן לפי רמת ותק, נסיון והשכלה. הנוהל יעודכן באופן שוטף, על בסיס הניסיון התפעולי המצטבר ובהתייחסות למחקרי ההערכה שיתפרסמו, כמתואר להלן.

הקמת ממשק מקוון להגשת בקשות למימון הכשרה תוך כדי עבודה. בקשות אלו יוגשו ע"י מוסדות הכשרה מוסמכים. בשלב ראשון, יוסמכו אוטומטית כל הגופים הרשאים להעניק תואר ראשון בחינוך לגיל הרך, וכל הגופים הרשאים כיום להפעיל קורסים להכשרת מחנכות-מטפלות או מנהלות מעון. בהמשך, יוסמכו מוסדות נוספים ובמידת הצורך יישללו הסמכות קיימות, כמפורט להלן.

בבקשה יידרשו המוסדות לציין את הפרטים הבאים: מפעילי המסגרות שמעסיקים את העובדות המיועדות להכשרה; כמות קבוצות הלמידה וכמות התלמידים הכוללת; כמות שעות הלימוד במסגרת קבוצת הלמידה; תקופת הזמן שלאורכה תתבצע ההכשרה (תאריך התחלה וסיום); תנאי קבלה (מינימום ומקסימום של ותק, שנות לימוד וסיווג מקצועי); האזור בו תתבצע ההכשרה; אוכלוסיית היעד (דוברי ערבית, יהודים דתיים, יהודים חרדים וכו'); ותקציב נדרש (עד לתקרה שנקבעה בנוהל). במסגרת הטופס המקוון הם יידרשו לחתום על הצהרה בה יתחייבו: להשתמש בכספי

⁴³ מבחינת מימון לגופי הכשרה, עלות זאת כוללת את התשלום על המנחה/מרצה הקבוצתית, הדרכה פרטנית או בקבוצות קטנות, עבודה משותפת עם מעסיקים ופיקוח על תהליך החונכות האישית. מבחינת שיפוי השכר למעסיקים, מדובר בעלות שכר לשעה למחנכת-מטפלת מחליפה.

המענק לצרכי ההכשרה בלבד; לעמוד בקשר שוטף עם החונכות והמדריכות של העובדות לתיאום משימות הנדרשות לצרכי ההכשרה; לקיים את ההכשרה בשעות העבודה; לקיים את ההכשרה כחלק מרצף הנותן אפשרות התפתחות הדרגתית (למשל, מחינוך-טיפול לחונכות, לניהול ולהדרכה); ולעמוד בתנאי המקסימום והמינימום לגודל כל קבוצת למידה.

בחינת הבקשות שיוגשו דרך הממשק. הבחינה תתבצע בצורה מרוכזת ולעתים תכופות, לפי החלטת היחידה, אך לא פחות מפעם ברבעון. **כל הבקשות שהוגשו בצורה תקינה יאושרו** עד לתקרת ההקצאה שנקבעה בנוהל לאזור ו/או אוכלוסיית יעד מסוימת. במידה והוגשו בקשות בהיקף הנמוך מתקרת הקצאה מסוימת, היחידה תגדיל את תקרות ההקצאה האחרות בסכום שווה, בחלוקה לפי שיקול דעתה. במידה ויוגשו בקשות החורגות מתקרת הקצאה מסוימת, היחידה תיתן עדיפות למפעילי מסגרות שקיבלו מימון נמוך יותר להכשרות בסבבים קודמים.

העברת המימון המבוקש למוסד ההכשרה, עם אישור הבקשה. אחרי סיום הקורס יידרש המוסד למלא טופס נוסף, בו יציין, לגבי כל משתתפת: מספר ת"ז, סמל מוסד למסגרת בה היא עובדת, והאם היא סיימה את ההכשרה בהצלחה. כמו כן יידרש המוסד לחתום על הצהרה בממשק המקוון המאשרת כי ביצע את ההכשרה בהתאם לתכנית, ולהעלות דו"ח מבוקר ע"י רואה חשבון לפיו נעשה שימוש בכספי המענק רק לצורך ההכשרה. אם לא נעשה שימוש מלא במענק, יוחזר העודף לאגף למעונות יום ומשפחתונים. אם חלו שינויים מהותיים בביצוע ההכשרה לעומת התכנית, המוסד יהיה מחויב להעלות דו"ח מילולי המפרט שינויים אלו והסיבות להם.

הקמת ממשק מקוון למימון שכר מחנכות-מטפלות המשתתפות בהכשרה. לפני תחילת ההכשרה, יעלה המעסיק לממשק רשימה של המשתתפות מקרב עובדותיו, ועבור כל אחת יציין שם, ת"ז, והעלות הצפויה של שכרן עבור שעות הלמידה. בהתאם לכך, יועבר לו הסכום הנדרש לכסות את עלויות השכר הצפויות. בתום ההכשרה, יידרש המעסיק לדווח על הוצאותיו בפועל, בהתאם לדו"ח מבוקר ע"י ר"ח, ולהחזיר כל יתרה שתישאר.

גיבוש פרמטרים להערכה ומדידה של תוצאות ההכשרה, בהתייעצות עם מומחים בתחום ועם מפעילי המסגרות. פרמטרים אלו ישענו על הידע והניסיון הבינ"ל והמקומי, וייתחסו לכלים בהם נעשה שימוש ע"י הפיקוח המקצועי של האגף למעונות יום ומשפחתונים. בהתאם לפרמטרים אלו, **היחידה תפרסם מכרזים לגופים שיבצעו מחקרי הערכה**, תוך השוואת המצב לפני ואחרי ההכשרה, לעומת קבוצת ביקורת של עובדות שלא השתתפו בהכשרה. היחידה תפרסם ותפיץ בפומבי את דו"חות המחקר. ניתן גם לשקול מענקים למוסדות שיפעילו תכניות אפקטיביות במיוחד, הן לשם תמרוץ והן לשם הפצת הידע במערכת.

יצירת מערכת הסמכות פרטנית, אשר תכיר בכישורים הקונקרטיים שרכשו כל משתתפת בתהליכי הלמידה הרציפים (תעודות המכירות בכישורים כמו "משחק בגן" או "זיהוי מצבי סיכון"). היחידה גם תגדיר את "חבילות" הכישורים אשר במצטבר יקנו למחנכת-מטפלת תעודות של סיווג 1 וסיווג 2. כל זאת, על סמך התייעצויות עם מוסדות ההכשרה, המעסיקים ואנשי המקצוע בתחום.

ביצוע ביקורות פתע בקרב מוסדות ההכשרה כדי לאתר ולמנוע מקרים של הונאה ודיווח כוזב לגבי עצם ביצוען של ההכשרות, היקף ההכשרה או שיתוף הפעולה הנדרש עם המעסיק. במידה ויאותרו מקרים כאלו, הם יהוו עילה להחזרת מימון, שלילת ההסמכה מהמוסד, והפנייה לחקירה ע"י רשויות האכיפה הרלבנטיות, במידה ויעלה חשד להפרת חוק.

גיבוש ויישום נוהל להסמכה של מוסדות הכשרה חדשים, על בסיס התייעצות עם מומחים, מוסדות ההכשרה המוסמכים ומפעילי המסגרות. בנוסף, **היחידה תבטל הסמכה של מוסדות קיימים**, אם ביקורות הפתע העלו ממצאים המעידים על הונאה, אם המוסד לא הגיש במועד דיווחים לגבי הכשרות שהסתיימו או לא החזיר עודפים כנדרש, ואם מחקרי ההערכה מעידים על כך שתוצאות ההכשרה של המוסד נמוכות משמעותית מאלו של מוסדות אחרים.

6. סיכום

ישראל סובלת מתת-השקעה חמורה בחינוך לגילאי לידה עד שלוש. מצב זה נובע ביסודו מתפיסה מיושנת ושגויה של מערך החינוך-טיפול בגילאים אלו כ"שמרטפות" גרידא, שמטרתה לאפשר להורים לצאת לעבודה. כבר שנים ארוכות שההורים וכל העוסקים בתחום זועקים לשינוי תפיסה, בהתבסס על מחקר וידע שנצבר במשך שנים ארוכות עוד יותר, באשר למשמעות ולצורך בחינוך וטיפול מיטביים בשנות החיים הראשונות.

הגיע השעה לשינוי התפיסה, והשינוי חייב לידי ביטוי גם בעשייה. בהגדלה משמעותית של המשאבים המוקצים למערכת, ובשינוי בשורה ארוכה של תחומים, כמו שבר, כמות הילדים עליהם אחראית כל מחנכת-מטפלת, וכן הלאה. מרכיב הכרחי ובסיסי בתהליך השינוי הזה הוא התייחסות לעבודתן של הנשים העוסקות בתחום כמקצוע מורכב ומאתגר, הדורש רמה גבוהה של כישורים. שינוי זה אינו מספיק כשלעצמו, אבל כן מהווה אבן דרך חיונית וחשובה בתהליך התמורה הרחב שנדרש.

בעידן בו נדרשים תקציבים משמעותיים לשם התמודדות עם משבר הקורונה, העלות הנמוכה יחסית של מהלך בתחום הכישורים המקצועיים מאפשרת לנקוט בו כצעד ראשון, שניתן ליישום במהירות וביעילות, ויניח את היסודות לכל שאר השינויים הנחוצים.

המתווה לשיפור הכישורים המקצועיים בתחום החינוך מגילאי לידה עד שלוש, שפורט לעיל, יאפשר לחולל שינוי דרמטי בתחום זה. התכנית המוצעת נשענת על תפקיד מרכזי למדינה במימון ובפיקוח על תוצאות ההכשרות, כאשר תכנונם ותפעולם יתבצע על ידי אנשי המקצוע המנוסים במוסדות פדגוגיים ובמפעילי המסגרות.

אם מתווה כזה יאומץ, תוך חמש שנים ניתן להבטיח כי עשרות אלפי העובדות בשדה זה, שרובן כיום מעולם לא עברו הכשרה מסודרת, ישתתפו כולן בתהליכים איכותיים של פיתוח מיומנויות מקצועיות.

המוטבים העיקריים מתכנית כזו יהיו מאות אלפי ילדינו הרכים, בשנות חייהם הראשונות והמעצבות, שיקבלו חינוך איכותי במסגרות שבהן הם מבליים עשרות שעות מדי שבוע. כפי שהראו מחקרים רבים, הם ימשיכו להפיק רווחים מכך לכל אורך חייהם, במיצוי הפוטנציאל שלהם להתפתחות ושגשוג אישי. יחד איתם, תשגשג גם החברה הישראלית כולה.