

אוקטובר 2021

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

מאת: רועי מאור

1. 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 ומיטבי, הן נדרשות לידע ולמיומנויות מקצועיות ברמה הגבוהה ביותר, ולפיתוחן באופן מתמשך.
2. למרות זאת, בפועל, בישראל 2021 רובן המכריע של המחנכות-מטפלות לגיל הרך - למעלה מ-80% מהן - לא עברו הכשרה כלל לתפקידן המאתגר. התוצאה מורגשת ברמת הטיפול בילדים וגם בשיעור תחלופה הגבוה מאוד במסגרות לגיל הרך. תקנות הפיקוח על מעונות היום, שאומצו על ידי הכנסת בינואר 2021, הציבו לראשונה סטנדרטים אחידים בתחום ההכשרה וההדרכה לכלל המעונות, מסובסדים ולא-מסובסדים כאחד. אולם כיוון שלמימוש תקנות אלה לא הוקצה תקציב הולם, הסטנדרט שהוצב הינו נמוך מאוד - וגם אותו יהיה קשה לאכוף בפועל.
3. שיפור הכישרים של המחנכות-מטפלות הוא בראש ובראשונה אינטרס ציבורי. המרוויחים הגדולים ביותר מכך הם הפעוטות עצמן והחברה בכללותה. בהתאם לכך, לא ניתן ולא נכון לגלגל את האחריות להשגת יעד זה על המחנכות, המסגרות או ההורים. על המדינה - בשותפות עם השלטון המקומי - להוביל מהלך לשיפור החינוך בגילאי לידה עד שלוש, הכולל את התמריצים הנדרשים להשתתפות נרחבת של העובדות והמעסיקים בתהליכי הכשרה והדרכה איכותיים (כפי שנעשה לגבי חינוך בגילאים מבוגרים יותר).
4. השקעה ממשלתית של כ-185 מיליון ₪ לשנה בהכשרות ובהדרכות יכולה להביא לשינוי מהותי בשדה החינוך לגיל הרך תוך שנים אחדות. כפי שיפורט במסמך זה, השקעה כזו תאפשר להכשיר כ-12,000 נשות חינוך וטיפול בשנה, כך שרוב המחנכות-מטפלות יוכשרו תוך כחמש שנים. בנוסף, היא תאפשר לספק הדרכה ברמה גבוהה לכל מסגרת, לפחות בהיקף שנקבע בתקנות. התוצאה תהיה חינוך איכותי יותר לכלל הפעוטות, מה שכאמור ישפיע עליהם ועל החברה הישראלית למשך עשורים רבים בעתיד.
5. מסמך זה סוקר את המדיניות הממשלתית להכשרת והדרכת מחנכות-מטפלות לגילאי לידה עד שלוש, ומציע רעיונות לשינויים בעקרונות ודרכי הפעולה של הממשלה בתחום. הסקירה וההצעות מבוססים על: נתונים כמותיים שנאספו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, רשת ויצו והלמ"ס; ניתוח חומרים רלוונטיים, כמו דוחות מחקר, תוכניות לימוד, נהלים ומבחנים; ראיונות שקיימנו עם מומחים וארגונים בשדה החינוך לגיל הרך, ובכללם ארגונים המפעילים מסגרות חינוכיות לגילאי לידה עד שלוש; וכן התובנות הכלליות שעלו ממחקר קודם שערכנו על המערך הממשלתי להכשרות המקצועיות בישראל.

א. חשיבות הכשרת והדרכת מחנכות-מטפלות

6. החינוך והטיפול בפעוט בשלוש השנים הראשונות לחייו משפיעים עליו לאורך כל חייו באופן משמעותי ועמוק. חוקרים רבים אף טוענים שלנסיבות החיים בשנים אלה יש השפעה גדולה יותר מאשר כל תקופה מאוחרת יותר. במשך עשרות שעות בשבוע המחנכות-מטפלות במעונות ובמשפחתונים הן המבוגרות שיוצרות את מציאות חייהם של הילדים. ההשפעה גדולה במיוחד בישראל, שבה שעות העבודה הן מהגבוהות בקרב

המדינות המפותחות¹, ולכן גם שעות ההשייה במעון ארוכות יותר. בשל כך, התנהגותן וכישוריהן של המחנכות-מטפלות הן בעלות השפעה ניכרת על כל ילד וילדה, על דור המחר ועל עתיד החברה בישראל.

7. המחקר אף 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 אלה היא גם כלי משמעותי לצמצום פערים חברתיים.² לפי מחקרו של זוכה פרס נובל בכלכלה, ג'יימס הקמן, התשואה מהשקעה בחינוך בגיל הרך למשפחות שחיות בעוני עומדת על 13.7% לשנה.³ בישראל, ככל הנראה, התשואה גבוהה במיוחד. ניתן לראות זאת בהישגיהם הלימודיים של נערים בתיכון: אלה ששהו בילדותם לפחות שנתיים במסגרות לגיל הרך, השיגו ציונים גבוהים בהרבה במבחנים לימודיים מאלה שלא עשו זאת – והפער היה מהגדולים בקרב המדינות המפותחות (39 נקודות לעומת 15 נקודות בממוצע).⁴

8. **מספר הנשים העובדות במעונות ובמשפחתונים המסובסדים בלבד עומד על יותר מ-27,000.**⁵ בהעדר נתונים רשמיים, ההערכה היא שעוד עשרות אלפים עובדות במסגרות שאינן מסובסדות.⁶ כפי שיפורט להלן, רובן לא עוברות כל הכשרה לביצוע תפקידן.

9. **לאור החשיבות העצומה של המקצוע, יש דחיפות עליונה לדאוג להכשרת והדרכת המחנכות-מטפלות באופן איכותי ומותאם לצרכים בשטח.** ההזנחה המתמשכת של פיתוח כישוריהן היא מחדל חמור, שהשפעותיו מרחיקות לכת וארוכות טווח. הזנחת המקצוע מתבטאת גם בממדים הנמצאים מחוץ לתחומו של מסמך זה, כמו רמת השכר, תנאי העבודה, הסביבה הפיזית והיחס המספרי בין מחנכות-מטפלות לילדים בכל מסגרת. כל המרכיבים הללו דורשים השקעה משמעותית כדי להגיע לרמה הרצויה, כפי שמקובל במדינות מפותחות אחרות.⁷

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

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

¹ 1,782 שעות עבודה בשנה לעומת 1,687 בממוצע ב-OECD. [קישור](#)

² ליאת ואזן-סיקרון, רונלי רותם ודליה בן רבי, "גיל הינקות בישראל: צורכי הילדים וההורים, שירותים ומדיניות", מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, ירושלים, יוני 2016. [קישור](#)

³ 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](#)

⁴ 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](#)

⁵ 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 בשליש, ועל כן היקף כוח האדם היה אמור לגדול בהתאם, ל-23,000 עד 27,000 מחנכות-מטפלות. בנוסף לכך, בשנת הלימודים 2020-2021 היו 3,600 משפחתונים פעילים, לפי מריה רבינוביץ', "מסגרות יום לפעוטות עד גיל שלוש: רקע ונתונים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2021, ע' 10. [קישור](#)

⁶ עם זאת, ידוע שבעקבות העברת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, הוגשו 29,000 בקשות לבדיקת רישום פלילי, המהווה תנאי לעבודה במעון פרטי לפי חוק זה (מריה רבינוביץ', יסכה מוניקנדם-גבעון, ואיתי וייסבלא, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2020, ע' 8. [קישור](#)).

⁷ מנואל טרכטנברג, הדר זר אביב, רון לייזר, עוזיאל אהוד. "היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל חיפה, ישראל מוסד שמואל נאמן, 2019. [קישור](#).

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

13. שלישית, בעוד מקצועות אחרים נעלמים, תחום הטיפול בכלל, והטיפול בגיל הרך בפרט, צפויים לעלות בחשיבותם בעולם העבודה המשתנה, כיוון שזהו מקצוע שפחות חשוף לאוטומציה. לכן, השקעה בפיתוח מקצוע זה היא נדבך משמעותי בהיערכות הנחוצה לשוק העבודה העתידי.

ב. הכשרה והדרכה לחינוך לגילאי לידה עד שלוש: תמונת מצב

א) הגדרת המקצועות השונים

14. מחנכות-מטפלות - אלה 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 מ-30 ילדים (בהתאם לגיל). במשפחתונים, המחנכת-מטפלת מוגדרת כ"מנהלת משפחתון", ולרוב עובדת לבדה עם קבוצה קטנה יותר של ילדים בגילאים שונים. מבחינה מקצועית, יש 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 המחנכות העובדות במסגרות המסובסדות, לפחות 23 אלף עובדות במעונות היום ועוד 3,600 עובדות כמנהלות משפחתון. לא ידוע מה החלוקה במסגרות הלא מסובסדות.

15. 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-2,100 מנהלות של מעונות מסובסדים,⁸ האחראיות, כל אחת, על כ-11 מחנכות-מטפלות וכ-55 ילדים בממוצע.⁹ במעונות הלא מסובסדים יש לפחות 2,300 מנהלות של מסגרות בנות שבעה ילדים ומעלה¹⁰ (חלקן הן גם המחנכות הראשיות או היחידות במעון).

16. מדריכות חינוכיות - מדריכות אלה 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 למעון¹¹, ובהתאם לכך, אמורים להיות לפחות כ-50 תקני משרה מלאה לכלל המעונות. עם זאת, בפועל מדובר בכמות גדולה יותר של מדריכות חינוכיות, כיוון שמדריכות רבות עובדות במשרה חלקית, ומספר מפעילי מסגרות מקצים יותר שעות הדרכה מהמינימום הנדרש.¹² בנוסף, בעקבות אימוץ תקנות הפיקוח, החל מ-1.1.2022 יחויבו גם המעונות הבלתי מסובסדים בארבע שעות הדרכה שבועיות, מה שצפוי להגדיל משמעותית את היקף הביקוש למדריכות, להיקף של לפחות 100 תקני משרה מלאה ברמה הארצית.

⁸ רבינוביץ' 2021, עמ' 10.

⁹ מעון מסובסד "תקני" מחנך 64 ילדים (משרדי התמ"ת והאוצר, "המלצות סופיות של ועדת המחירים לעניין תעריף מעונות היום – 27.11.2012", 2012, ע' 13. קישור). בפועל, כיוון שישנם כ-120,000 ילדים במעונות המסובסדים, ו-2,136 מעונות (רבינוביץ', 2021, ע' 10, 8) הממוצע עומד על כ-55 ילדים למעון.

¹⁰ 2,316 מסגרות כאלה קיבלו אישור הפעלה ראשוני נכון לאפריל 2021. עוד 500 מסגרות הגישו בקשה לאישור ונדחו, וככל הנראה היו עוד 200 בקשות שטרם נבדקו באותה העת (רבינוביץ' 2021, 14).

¹¹ משרדי התמ"ת והאוצר 2012, ע' 13.

¹² מנגד, על פי ראיונות שערכנו, חלק מהמפעילים משתמשים בשעות ההדרכה כדי לממן משרות פיקוח, שאינן מוגדרות רשמית, מה שיכול לבוא על חשבון ההדרכה עצמה.

17. בשנים האחרונות, הושקעו משאבים ניכרים בהסדרת מקצוע המדריכות, חיזוק כישוריהן, הגברת הסטנדרטים והרחבת היקפי ההדרכה, במסגרת יוזמות פילנתרופיות כמו מסגרות תחילה ומיזם הינקות¹³. אולם יוזמות אלה הוקפאו על ידי האגף למעונות יום. כתוצאה, הסטנדרטים וההיקפים נותרו ברמה נמוכה.
18. **רכזות משפחתונים** - הרכזות מפקחות על מקבצים של משפחתונים באזור מסוים, בדרך כלל על בסיס יישובי. חלקן מועסקות על ידי המועצה המקומית ישירות, וחלקן עובדות של ארגונים מפעילים שזכו במכרז של האגף למעונות יום ומשפחתונים. **לא ידוע כמה רכזות כאלה ישנן, אך מדובר לפחות ב-100 תקנים משרה מלאה**.¹⁴
19. **מנחות מקצועיות** - נשות מקצוע בתחום הפדגוגי האחראיות על הדרכה ופיקוח על עבודת רכזות המשפחתונים.¹⁵
20. **מפקחות** - תפקיד שאינו מוגדר באופן רשמי. יש כיום 23 מפקחות באגף למעונות יום ומשפחתונים.¹⁶ מעבר לכך, חלק ממפעילי המסגרות מעסיקים מפקחות אף שאינם נדרשים לכך מהאגף.
21. **פסיכולוגיות התפתחותיות** - ברשויות רבות בארץ קיימות יחידות התפתחותיות שבהן מועסקות פסיכולוגיות התפתחותיות המדריכות ומלוות את צוות המעונות, הן ברמה הפדגוגית והן ברמה הרגשית. הפסיכולוגיות נותנות מענה לאיתור ילדים בסיכון וליווי ההורים וצוות המעון בתוכנית ההתערבות. בנוסף: הורים, מסגרות ואף אנשי צוות פונים לפסיכולוגיות התפתחותיות באופן פרטי, בתשלום.
22. 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 והדרכה זה, כמפורט להלן.

(ב) המדיניות הממשלתית בעשור האחרון והיקפי ההכשרות שבוצעו

1. הכשרת מחנכות-מטפלות:

23. ההכשרה הבסיסית ביותר למחנכות-מטפלות המוכרת על ידי המדינה נקראת "מחנכת שנות ינקות במעונות יום - סוג 1" (להלן "סיווג 1"). למסיימות הכשרה זו קיימת האפשרות להשתתף בקורס המשך, שנקרא "מחנכת/מטפלת לפעוטות במעונות יום, סוג 2" (להלן "סיווג 2"). שני סוגי ההכשרות מיועדים הן עבור מחנכות-מטפלות במעונות והן עבור מנהלות משפחתונים.
24. **עד לאישור תקנות הפיקוח** (ראו בתת-פרק ג' להלן), **הכשרת מחנכות-מטפלות חדשות חסרות ניסיון בעבודה**¹⁷ לסיווג¹⁸ כללה 676 שעות, מתוכן 406 שעות לימוד במוסד ההכשרה ו-270 שעות התנסות מעשית במסגרת החינוכית. נושאי הלימוד שכוסו על ידי הקורס כללו תחומים כמו: גישות חינוכיות, התפתחות הילד, העשרת שפה, התמודדות עם לחץ ושחיקה, עזרה ראשונה ובריאות.¹⁹ לאורך השנים, תוכנית הלימוד

¹³ "מיזם הינקות", אתר קרן רש"י. [קישור](#)

¹⁴ 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', מוניקנדס-גבעון, ווייסבלא 2020, ע' 11), ישנו צורך ב-100 תקני משרה מלאה של רכזות.

¹⁵ משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, האגף למעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, "אוגדן נהלים להפעלת משפחתונים" [לא

מתוארך], ע' 14. [קישור](#)

¹⁶ רבינוביץ' 2021, ע' 15.

¹⁷ האגף גם הציע תוכניות מקוצרות למחנכות בעלות ניסיון, מ-320 שעות לבעלות שנת ותק אחת ועד ל-50 שעות לשנים עם ותק של חמש שנים ומעלה.

¹⁸ כיוון שהכשרה לסיווג 2 דורשת ומתבססת על סיווג 1, והשימוש בה אינו מאוד נפוץ, ניתוח תוכנית הלימודים יעסוק רק בהכשרה לסיווג 1.

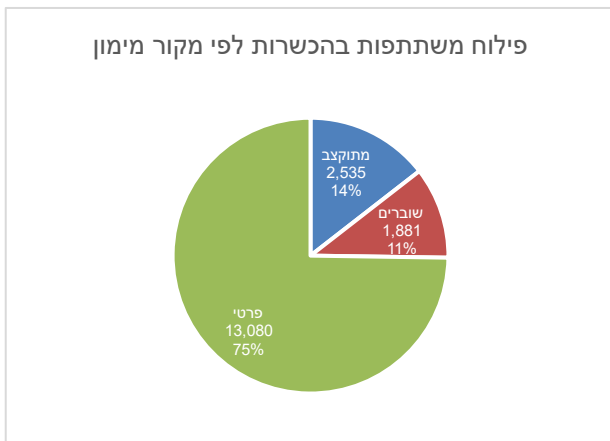
¹⁹ חני זוהר, שרה כרמון-רדיד ואריאלה בוטה, "מחנכת שנות ינקות במעונות יום – סוג 1, תוכנית לימודים", משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2019.

עברה שינויים במענה לביקורת מצד מעסיקים ומומחים, שהפכו את ההכשרה למעשית ונגישה יותר עבור המשתתפות. אולם משקל המרכיב העיוני נשאר מאוד משמעותי, ולא הוקדשה תשומת לב מספיקה להתפתחות האישית והרגשית של המשתתפות, שהיא תנאי הכרחי לעבודה מוצלחת עם פעוטות. מעבר לכך, התוכנית הייתה מפורטת ביותר, והמשיכה לבטא גישה ריכוזית ואחידה, שאינה מאפשרת למעסיקים ומפעילי הכשרות לפתח פתרונות יצירתיים או לתת מענה לצרכים של קבוצות שונות.

25. בשנים 2010-2020, השתתפו 17,500 נשים בקורס סיווג 1 – קצב של פחות מ-1,600 משתתפות מדי שנה.²⁰ לאורך העשור, אף חלה ירידה ניכרת בהיקף הקורסים. בשנים 2010-2014, ממוצע המשתתפות עמד על כ-2,000, לשנה, לעומת ממוצע של כ-1,400 בשנים 2015-2019. בשנת 2020, בשל הקורונה, היתה ירידה חדה עוד יותר - פחות מ-500 משתתפות.



26. רק מיעוט קטן מהקורסים בעשור זה התקיים בתקצוב ישיר של המדינה – כ-15% מכלל המשתתפות השתתפו בקורסים מתוקצבים. בנוסף, החל משנת 2013 מציעה הממשלה גם שוברים להכשרה עבור



דורשות עבודה או נשים מחוץ למעגל העבודה. שוברים אלה מקנים מימון ממשלתי חלקי עבור קורסים המוכרים על ידי משרד העבודה, בכל הענפים והמגמות, לפי בחירת מקבל השובר.²¹ קצת יותר מעשירית מסך המשתתפות השתמשו בשוברים להכשרה; ובסך הכל, פחות מ-2,000 נשים השתתפו בקורסי הכשרה למחנכות-מטפלות באמצעות תוכנית השוברים מאז תחילתה.

27. יתר המשתתפות בהכשרות – כ-75% מסך הכל – מימנו את השתתפותן מכיסן הפרטי או ממקורות אחרים (למשל, פיקדון לחיילים משוחררים).

28. הנתונים העדכניים ביותר שפורסמו לגבי שיעור המשתתפות שהשתלבו בעבודה בתחום החינוך, לקוחים משישה סקרים שערך משרד העבודה ביחס לקורסים שהתקיימו בשנים 2007-2015.²² סקרים אלה נערכו רק בקרב מסיימות קורסים מתוקצבים, שהן כאמור מיעוט קטן מתוך כלל המשתתפות. מתוך קבוצה זו, 54%

²⁰ כל הנתונים להלן לקוחים מעיבוד מידע שהועבר ל-121 על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במהלך השנים 2018-2021.

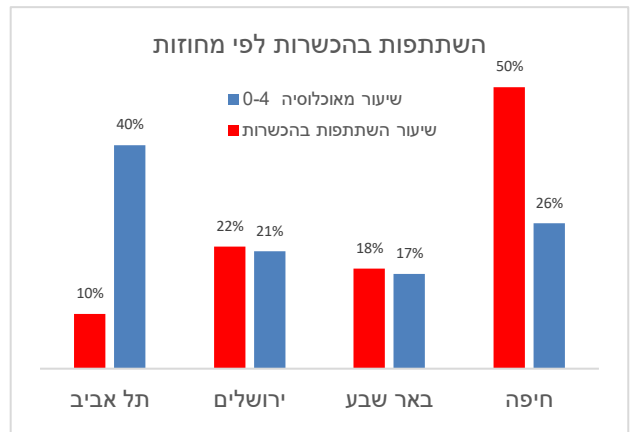
²¹ "תוכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום בקורסים להכשרה מקצועית לקראת השתלבות בעולם העבודה", חוזר המשנה למנכ"ל וממונה על התעסוקה 1.6, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2017. [קישור](#).

²² "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 בממוצע מסיום הקורס (בוגרי 2014-2015)", משרד הכלכלה, מרץ 2017; "ריכוז מחקרים בתחום הכשרה מקצועית – עיקרי ממצאים", מצגת של משרד הכלכלה, פברואר 2016.

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

29. גם אם נתון זה נכון ביחס למשתתפות בכלל ההכשרות, מדובר בסך הכל ב-9,000 מחנכות-מטפלות שעברו הכשרה והשתלבו במקצוע בשנים 2010-2020, או כ-800 לשנה. היקף זה אינו מספיק אפילו כדי לתת מענה לשיעור התחלופה הגבוה בענף ובגידול בביקוש (עקב גידול במספר הילדים והרחבת הסבסוד הממשלתי). המשמעות היא שמתוך יותר מ-50,000 מחנכות-מטפלות העובדות כיום במסגרות, פחות מ-20% עברו הכשרה כלשהי.²³

30. 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, ולכן אין דרך להכתיב מדיניות כוללת ביחס לפיזור הקורסים. כך, למשל, כמעט 60% מהמשתתפות בהכשרות בעשור האחרון היו ערביות – ייצוג יתר משמעותי לעומת חלקן באוכלוסייה. מנגד, פחות מ-5% 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.



31. סוגיה אחרת העולה מן הנתונים נוגעת לדגש על הכשרת מחנכות-מטפלות חדשות לעומת הכשרת מחנכות-מטפלות שכבר החלו לעבוד בתחום. 80% מכלל ההכשרות לסיווג 1 בעשור האחרון היו עבור משתתפות ללא כל ניסיון מעשי, ורק 20% היו למשתתפות שכבר עובדות במערכת.

32. המצב מאוזן יותר בהכשרות המתקצבות, שם הדגש בשנים האחרונות עובר להכשרת נשים שכבר עובדות בתחום. כך, ב-2019 כמעט מ-80% השתתפו בקורסים המיועדים לבעלות ניסיון כמחנכות-מטפלות, וב-2020 התקיימו רק קורסים מסוג זה. לעומת זאת, המסלולים המאפשרים הכשרה תוך כדי עבודה בשילוב המעסיק, כמו מסלול OJT או מסלול הכשרה במפעל, הצטמקו בשנים האחרונות, ובשנים 2019 ו-2020 לא התקיימו כלל הכשרות כאלה.

33. ההיקף הנמוך של הכשרות משקף כי פער הכישורים במקצוע רק הולך וגדל, בוודאי בהתחשב ברמת השחיקה הגבוהה, הגידול באוכלוסייה והרחבת האוכלוסייה הזכאית למסגרת מסובסדת.²⁴ מצב זה סותר לכאורה את המדיניות הממשלתית ארוכת השנים שלפיה כל המחנכות-מטפלות במעונות המסובסדים צריכות לעבור הכשרה ולקבל הסמכה בסיסית.²⁵ אולם הממשלה אינה אוכפת חובה זו ואינה נוקטת סנקציות בנושא, באופן מוצהר.²⁶ העדר האכיפה מאפשר למדינה להתחמק מהשקעת משאבים בנושא או מגלגול העלות על ההורים, כאשר התוצאה הסופית היא פגיעה קשה באיכות החינוך שמקבלים הפעוטות.

²³ יש להניח כי קיימות מחנכות שעברו הכשרה לפני 2010 ועדיין עובדות בתחום. אולם לפי כל העדויות שיעורן מכלל המחנכות קטן מאוד. בנוסף לכך, שיעור השימור של 54% נמדד לאחר שנתיים מתום הקורס, וסביר כי כמות משמעותית של מחנכות נשרו לאחר תקופה ממושכת יותר.

²⁴ לפי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מספר הילדים ששהו במסגרות מפוקחות גדל ב-10.5% בין תשע"ו (2015/6) לבין תשע"ח (2017/8), מ-115,000 ל-127,000 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](#).

²⁵ "תהליך הגשת בקשה לקבלת סמל מעון", משרד העבודה הרווחה 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.

²⁶ 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](#).

2. הכשרת מנהלות מעון:

34. בנוסף לקורסים המיועדים למחנכות-מטפלות, המשרד מכיר גם בקורס "ניהול מעון יום לפעוטות" האמור להכשיר מנהלות מעון. עד לאישור תקנות הפיקוח, קורס זה הקיף 338 שעות לימוד, מתוכן 192 מוגדרות כ"עיוניות" ו-146 מוגדרות כ"מעשיות". תוכנית הלימודים אמנם כללה את מגוון הכישורים הנדרשים לתפקיד, אולם מראיונות שערכנו עולה כי היישום בפועל לא נתן דגש מספיק למרכיבים הניהוליים וההדרכתיים בתפקיד ולא פיתח מנגנוני התמודדות עם חוויית ניהול המעון, הכרוכה ברמות גבוהות של לחץ וכובד אחריות.

35. כיוון שמדובר בקורס אחיד וסטנדרטי, שאין גמישות לגבי תכניו, לא ניתן להתאימו לצרכיהן של נשים המגיעות לתפקיד ממגוון רקעים ורמות השכלה. בנוסף, הקורס אינו חלק מתהליך התפתחות מקצועית רציף ומתמשך. 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 המעון. אולם תוכניות אלה הוקפאו לפני שהושלם הפיילוט, עוד לפני שיושמו המרכיבים הנוגעים להשתלמות והתפתחות מקצועית של מנהלות מעון.

36. בפועל, בשנים 2010-2020 השתתפו פחות מ-1,000 נשים בקורסים לניהול מעון, רובן המכריע בקורסים בתקצוב ישיר. ממוצע המשתתפות בהכשרה מדי שנה עומד על פחות מ-90. כאמור, בשנת הלימודים 2020-2021 פעלו 2,136 מעונות עם סמל מעון,²⁷ ועוד למעלה מ-2,300 מעונות פועלים בשוק הבלתי מסובסד.²⁸ לפיכך, בדומה למחנכות-מטפלות, ניתן בביור להסיק כי **הרוב המכריע של מנהלות המעון לא עבר הכשרה מתאימה.**

37. היקף ההכשרות בתחום הניהול הגיע לשיאו ב-2019, בה עמד מספר המשתתפות בקורס על 250 (ב-2020 חלה ירידה חדה, לפחות מ-60 משתתפות, אולם הדבר נבע ממגפת הקורונה). אך גם ברמה זו, קצב ההכשרה אינו מספיק לתחזוקת המצב הקיים, לא כל שכן לסגירת פערים. בהנחה ששיעור התחלופה במקצוע עומד על כ-10%, קיים צורך בהכשרה של למעלה מ-400 משתתפות בשנה, רק כדי להבטיח שמנהלות חדשות יעברו הכשרה.

38. בניגוד למצב בקרב המחנכות-מטפלות, משרד העבודה אינו מכיר באופן מוצהר בפערי ההכשרה בקרב מנהלות, וממשיך לדרוש ממנהלות המעונות המסובסדים השלמת קורס הכשרה 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 שאותו פינתה נכנסת מנהלת חדשה, ללא קורס. במקרים אחרים, לא נפתחים מספיק קורסים בשנה הראשונה אחרי הכניסה לתפקיד, ולכן לא ניתן לדרוש את מימוש החובה. לאחר מכן, הדרישה מתמססת. על אף שהתחלופה בקרב מנהלות נמוכה יותר מאשר בקרב מחנכות-מטפלות, היא עדיין גבוהה למדי, במיוחד בשנים הראשונות לתפקיד. כך נוצר מצב בו מנהלת יכולה לכהן שנים בתפקיד ולפרוש מבלי שהשתתפה בקורס.

ג) תקנות חוק הפיקוח והשפעתן הצפויה

39. בינואר 2021 אישרה הוועדה לזכויות הילד בכנסת את "תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות)", תשפ"א-2021". תקנות אלה מיישמות את "חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות" מ-2018 ומחילות לראשונה סטנדרטים מחייבים על כלל המסגרות בהן שוהים לפחות שבעה ילדים מגיל לידה עד שלוש.

40. בתחום ההכשרות, התקנות מחייבות כל מחנכת-מטפלת המועסקת כיום במעון לסיים, עד ינואר 2024, הכשרה פדגוגית של 220 שעות, שתעסוק בנושאים כמו גישות חינוכיות, התפתחות הילד, הורות ומשפחה,

²⁷ רבינוביץ' 2021, ע' 10.

²⁸ שם, ע' 14.

תוכניות חינוכיות, התמודדות עם לחצים ובריאות²⁹ (עוד 36 שעות יוקדשו להתנהלות בטוחה ועזרה ראשונה). מחנכות חדשות, שיתחילו בעבודה אחרי ספטמבר 2021, יידרשו לסיים את ההכשרה תוך שנתיים מתחילת עבודתן. בנוסף לכך, התקנות מחייבות כל מעון לספק ארבע שעות של הדרכה חינוכית לעובדיו מדי חודש, ולקיים גם השתלמויות והכשרות ריענון בהיקף של עד שמונה שעות כל שנתיים.

41. למרבה הצער, נראה כי התקנות לא יובילו לשיפור משמעותי ברמת הכישורים של מחנכות בגילאי לידה עד שלוש, כתוצאה ממספר גורמים כלהלן:

42. ראשית, לא הוקצו מספיק משאבים ליישום. התקציב הכולל שהוקצה ליישום חוק הפיקוח, כולל התקנות, עומד על 40 מיליון ש"ח לשנה למשך שבע שנים (2019-2025).³⁰ ככל הנראה, חלק הארי של סכום זה ינוצל לצורך מימון מערך הפיקוח ועבור מענקים למעונות לא-מסובסדים כדי לסייע להם במימון שעות ההדרכה החינוכית שבהן יחויבו לפי התקנות. המרכיב שיוקצה להכשרות לא יאפשר לבצע אותן בהיקף ובאיכות הנדרשים, במיוחד נוכח הפערים העצומים הקיימים כיום (כמפורט להלן). עוד 200 מיליון ש"ח הוקצו לצורך מימון העברת האחריות על מעונות היום מזרוע העבודה למשרד החינוך.³¹ אולם מדובר בתקציב חד-פעמי ובשלב זה טרם הוחלט לאילו צרכים ייעשה בו שימוש.

43. שנית, הסטנדרטים להכשרה שנקבעו נמוכים מדי. התקנות מאפשרות ואף מעודדות לקיים את ההכשרות באמצעות לימודים מקוונים א-סינכרוניים, כלומר באמצעות צפייה בסרטוני וידאו ושימוש בלומדה. שעה של לימודים כאלה נחשבת לפי התקנות לשווה ערך לשעתיים של למידה פרונטלית בקבוצה עם מורה (תקנה 6ח). להערכת כלל המומחים הפדגוגיים עימם התייעצנו, ההכשרה בפורמט כזה לא יכולה להקנות כלים מועילים למחנכות-מטפלות. כשל זה צפוי להפוך את ההכשרות לרלוונטיות עוד פחות מרמתן הנוכחית, שגם בה יש ליקויים משמעותיים (כפי שפורט בפרק הקודם).

44. שלישית, לא ניתן לאכוף את דרישות ההכשרה. סביר להניח שמחנכות-מטפלות רבות לא יוכלו או יסכימו להשתתף בהכשרה שתועלתה מצומצמת ואמורה להתקיים על חשבון זמן הפרטי. נוכח מצוקת כוח האדם הקשה במעונות, אם עובדות אלה יפוטרו, הדבר יוביל לצמצום ניכר בהיצע המקומות במעונות ויותר עשרות אלפי ילדים והורים ללא מענה. בנסיבות הללו, התרחיש הסביר ביותר הוא שדרישת ההכשרה לא תיאכף כלל.

45. בהקשר זה, על אף שהתקנות אושרו לפני זמן קצר בלבד, ניתן ללמוד מהניסיון שנצבר ביחס למסגרות המסובסדות על ידי המדינה. כפי שפורט לעיל, אף שמסגרות אלה מחויבות לכאורה בהכשרות, בפועל אין כל אכיפה, בין אם במוצהר (בנוגע למחנכות) ובין אם בפועל (בנוגע למנהלות).

46. גם במקרה זה, הסיבה היא חוסר נכונות להקצות את המשאבים הנדרשים. מצד אחד, הממשלה מעוניינת לשמר נגישות רחבה למעונות המסובסדים, ולכן מקפידה על כך שהתעריפים הנגבים מההורים יהיו נמוכים. מצד שני, היא אינה משקיעה את התקציבים הנדרשים כדי לייצר הכשרות בהיקף, באיכות ובנגישות הנדרשת כדי לתת מענה לצורכי כוח האדם בתחום. התוצאה היא שהדרישה להכשרה נשארת על הנייר בלבד.

47. רביעית, התקנות קובעות כי כל מעון יידרש רק לארבע שעות הדרכה בחודש. התקנה אינה מתייחסת לכמות הכיתות והילדים במעון. כך, לדוגמה, מעון שבו יש שלוש כיתות יקבל אותו היקף הדרכה כמו מסגרת עם כיתה אחת בלבד. יתרה מזאת, דרישה זו נופלת בהרבה מהמלצות ועדת רוזנטל מ-2009, שגיבשה סטנדרטים להפעלת מסגרות לגילאי לידה עד שלוש. לפי הצעתה של הוועדה, כל מחנכת תקבל לפחות שעה של הדרכה פרטנית בחודש, ותשתתף בהדרכה קבוצתית (יחד עם המחנכות האחרות המטפלות באותה קבוצת ילדים) בהיקף של שעתיים בחודש. כל מנהלת מעון תקבל לפחות ארבע שעות הדרכה אישית בחודש ותשתתף בעוד

²⁹ בעקבות פרסום התקנות, גובשה תוכנית לימודים חדשה למחנכות-מטפלות בסיווג 1, שהיקפה תואם את הדרישות החדשות: 150 שעות לימוד ועוד 70 שעות של התנסות מעשית. [קישור](#)

³⁰ החלטת ממשלה 3955 מיום 8.7.2018.

³¹ שירית אביטן כהן, "תוך חצי שנה: אגף מעונות היום יעבור ממשרד הכלכלה למשרד החינוך", גלובס, 19 יולי 2021. [קישור](#)

ארבע שעות של הדרכה קבוצתית, עם מנהלות אחרות.³² בסך הכל, למשל, למעון "תקני" בו עובדות שבע מחנכות בשלוש קבוצות גיל מדובר ב-17 שעות הכשרה. במילים אחרות, **הסטנדרט שהוצב בתקנות נמוך בכמעט 80% מהמלצתה של ועדת רוזנטל.**

48. **חמישית, כיוון שהתקנות אינן קובעות כל סטנדרט מחייב בנושא תוכן ורמת ההדרכה, למעט כמות השעות החודשיות, סביר להניח שבפועל מסגרות רבות יקיימו גם חובה זה ברמה מינימלית בלבד.** כיום התקנות אינן מגדירות את תפקידה של המדריכה, אחריותה או מטרותיה, למעט קביעה כי על מנהל מעון היום להתייעץ איתה בתכנון סדר היום של המעון (תקנה 14ה). לא נקבע כל רף מינימלי לגבי ההשכלה, הכישורים או הניסיון הנדרשים מהמדריכה החינוכית, למעט הנחיה לפרסום "המלצות" לא מחייבות בעניין זה (תקנה 10ב).³³ למעשה, התקנות אפילו אינן מונעות את מינוי מנהלת המעון או אחת המחנכות כמדריכה חינוכית במעון בו היא עובדת.

49. כפי שתואר בתת פרק הקודם, תת ההשקעה המתמשכת בהכשרות ובהדרכות יצרה פערים אדירים במסגרות המסובסדות והלא-מסובסדות כאחד. כאשר לפחות 80% מכלל המחנכות בגילאי לידה עד שלוש לא עברו כל הכשרה המוכרת על ידי המדינה, ורובן לא קיבלו כל הדרכה עד כה, **קשה לראות כיצד התקנות הפגומות והתקציב הדל שהוקצה ליישומן, יובילו לשיפור ממשי במצב.**

ג. מאפיינים ייחודיים וטיפוסיים של פיתוח מקצועי לחינוך גילאי לידה עד שלוש

50. רעיונות המדיניות המתוארים בהמשך המסמך מבוססים, בין היתר, על מחקר רחב שביצענו על מערך ההכשרות המקצועיות בישראל, תוך התייחסות לכלל הענפים. כדי להתאים את הרעיונות הללו לצרכים הספציפיים של הכשרות בתחום החינוך גילאי 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 על ידי 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 וההדרכות, ומחייב מדדים אחרים למעקב אחרי התועלת המופקת מהן.

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%³⁴, ושיעורי התחלופה השנתיים עומדים על 30%-40%³⁵. שיעורים כאלה מצביעים על כך שהכשרות למחנכות-מטפלות חדשות לגמרי, שאין להן כל רקע במקצוע, עשויות להוביל לבזוז משמעותי של משאבים, אם ברגע שייחשפו למקצוע רובן יפרשו.

³² "סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות – דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל", משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ינואר 2009, עמודים 26 ו-29. [קישור](#).

³³ המלצות אלה אכן גובשו ופורסמו ב-2021.8.24, במסמך שכותרתו "המלצות הממונה לעניין ההשכלה, ההכשרה והניסיון הראויים למדריך חינוכי במסגרת גיל רך". המסמך מתווה סטנדרט לפיו מהמדריכות יידרש ניסיון בתחום הגיל הרך, תואר ראשון או שני בתחומים רלוונטיים, והשלמות ידע. עם זאת, כאמור, מדובר בהמלצות בלבד.

³⁴ הארגונים החברתיים המפעילים מעונות יום, "מסמך רקע בנושא מערך מעונות היום המפוקחים בישראל", יולי 2019.

³⁵ "מערך מעונות היום המפוקחים בישראל – הצגה לוועדה הממשלתית לבחינת מערך מעונות היום", יולי 2019.

ג. **המחנכות-מטפלות הן כמעט כולן נשים, רובן מקבוצות מוחלשות.** כיוון ששיעור הפעוטות הערביים והחרדיים גבוה משיעורם באוכלוסייה, סביר להניח שלאורך זמן שיעור אוכלוסיות אלה במקצוע יגדל, במיוחד ככל שתתקדם הממשלה בהשגת היעד של הגברת שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות. כיוון 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 אלה, ולתת להן כלים להתמודד עם האתגרים המורכבים הכרוכים בעבודתן. בהקשר זה, הנושא של בחינות מקצוע עלה מספר פעמים בראיונות שקיימנו. לפי המומחיות עימן שוחחנו, הבחינות הקיימות קשות באופן כללי, במיוחד בהתחשב בכך שמדובר באוכלוסייה שחלק ממנה נחל תסכול משמעותי בעבר בלימודים. הפחתת המשקל של הבחינה העיונית בתוכנית הלימוד החדשה הינה צעד בכיוון הנכון, אך הדגש עדיין נותר על תחום זה, שפחות רלוונטי לכישורים הנדרשים ממחנכות-מטפלות לגיל הרך.

ד. **המעטפת הממשלתית והציבורית סביב תחום החינוך מגילאי לידה עד שלוש משמעותית יותר מאשר בענפים אחרים,** בהם עיקר הידע והמומחיות נמצאים במגזר העסקי. בצד האגף להכשרות מקצועיות, ישנו האגף למעונות יום ומשפחתונים (כיום במשרד הכלכלה), שעובד עם מפעילי המסגרות באופן צמוד, כולל בנושאים של הדרכות והשתלמויות עובדים. באגף זה אף פועלת ממונה על תוכניות הכשרה, העובדת יחד עם האגף להכשרות כדי לקדם את התחום. עם ההעברה הצפויה של הטיפול בחינוך גילאי לידה עד שלוש למשרד החינוך, צפויות להתחזק עוד יותר היכולות המקצועיות של העוסקות בתחום. נכס פוטנציאלי אחר הוא תוכניות הלימודים לחינוך לגיל הרך במכללות ההוראה ובאוניברסיטאות. בהתאם להחלטת המל"ג משנת 2006, תוכניות אלה מחויבות לכסות את טווח הגילאים מלידה עד שש.³⁶ בשל כך, הן נדרשות לבנות ידע ומומחיות אשר יכולים לשמש גם תוכניות שאינן אקדמיות, כמו הכשרת של עובדות במסגרות לגילאי לידה עד שלוש. עם זאת, כיום לא נעשה שימוש בפוטנציאל זה, שכן רוב התוכניות הללו אינן מציעות כלל הכשרות מסוג זה, ורק אחת מציעה הכשרת מחנכות-מטפלות המעניקה תעודה המוכרת על ידי משרד הכלכלה.

ה. **כמו מקצועות אחרים בתחום החינוך והטיפול, מחנכות-מטפלות זקוקות גם להדרכה שוטפת, מעבר להכשרה הבסיסית.** תפקידים מסוג זה דורשים התמודדות נפשית מורכבת ומציבים דילמות ואתגרים שונים לאורך זמן. ההדרכה מאפשרת לתת למחנכות-מטפלות את התמיכה הנדרשת, מענה להתלבטויות ולקשיים העולים תוך כדי עבודתן, וליווי תהליך ההתפתחות המקצועית המתמשכת שלהן. בהתאם לכך, גננות, מורות, עובדות סוציאליות ונשות טיפול אחרות מקבלות כולן הדרכה שוטפת ממנחה מנוסה ובעל הכשרה מתאימה. זאת, אף שבכל אחד ממקצועות אלה קיים תהליך הכשרה רב-שנתי, הכולל לימודים אקדמיים וסטאז'. החשיבות של ההדרכה גדולה עוד יותר אצל המחנכות-מטפלות, שאינן עוברות הכשרה מסוג זה. בנוסף, תפקיד המדריכה בחינוך לגילאי לידה עד שלוש מאתגר יותר ודורש מיומנויות גבוהות מהרגיל, כיוון שהיא צריכה לתווך את מומחיותה וניסיונה למחנכות שבסיס הידע שלהן מצומצם יותר.

51. אל מול המאפיינים הייחודיים, יש מאפיינים דומים של ההכשרה בתחום זה 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 למחנכות-מטפלות במעונות היום בסיווג 1 עמד על 6,493 ש"ח³⁷ בעוד שהשכר החציוני עמד על 6,273 ש"ח³⁸; כלומר, העובדת הממוצעת הרוויחה יותר מרוב השכירים במשק הישראלי. אף שאין ברשותנו נתונים עדכניים יותר, על סמך ניתוח מידע שהתקבל

³⁶ 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](#).

³⁷ חסיסי 2014, עמוד 13.

³⁸ "הכנסות והוצאות משק הבית - נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2012 - סיכומים כלליים", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1593, מרץ 2015, עמוד 168. [קישור](#).

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 של ההכשרות.

ב. **מערך ההכשרות מנוהל בצורה ריכוזית וביורוקרטית, עם תפקיד מוגבל למעסיקים, וכתוצאה מכך, ההכשרות פחות רלוונטיות לצורכי המקצוע, וגופי הכשרה איכותיים נרתעים מכניסה לתחום. המעסיקים אמנם מקיימים קשר צמוד עם אגף המעונות והמשפחתונים, וזרכו יכולים עקרונית להשפיע גם על ההכשרות, אולם לפי הראיונות שקיימנו מנגנון זה אינו נותן מענה מספק. בנוסף, גם ההחלטות על היקפי הקורסים בתקצוב ישיר, מועדיהם ופריסתם הגיאוגרפית אינן נעשות תמיד בהתאם לצורכי 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 הכישרים הקיימים. קשיים אלה נובעים ממגוון נסיבות: היעדר דמי קיום; קיום הקורסים על חשבון שעות העבודה או בשעות אחר הצהריים והערב, על חשבון משפחה, ילדים ומנוחה; רלוונטיות 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 (במיוחד במעונות המסובסדים, שם כאמור השכר נקבע לפי הוותק, בהתאם להסכמים קיבוציים).**

ד. **ההכשרות כיום אינן חלק מרצף המאפשר להתקדם מתפקיד לתפקיד בתוך המערכת ולהוביל ללימודים גבוהים יותר, ובפרט לימודים לתואר ראשון בחינוך לגיל הרך.³⁹ 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 הוא תוכנית ההכשרה למחנכות-מטפלות במכללת אורנים, המציעה מסלול לימודים של שנתיים המאפשר הסמכה לסיווג 1 וצבירת קרדיט לתואר.⁴⁰**

ה. **אין מעקב והערכה של התועלת הגלומה בהכשרות. כאמור, לא פורסמו בשנים האחרונות מחקרים על מערך ההכשרות בכלל, והכשרת מחנכות-מטפלות בפרט; וגם המחקרים הקודמים היו סקרי בוגרים שבדקו רק את שיעור ההשתלבות במקצוע. הערכת התוצאות של ההכשרה 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 על ידי הממשלה.**

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

א) הקמת מערכת ייעודית להכשרת נשות מקצוע תוך כדי עבודה

52. 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 הכישרים לבין העבודה השוטפת,**

³⁹ כיום, בגלל השכר והתנאים הטובים יותר בגנים לגילאי 3-6, ישנו תמריץ משמעותי למסיימות תואר ללכת למסגרות אלה. 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.
⁴⁰ מדובר בתוכנית 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 מהתוכנית לתואר.

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 הכרחי **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 הרלוונטיות באופן מיידי לעבודתה.

53. 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.

54. 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 למי שכבר עובדות בתחום.

55. לפי הצעתנו, **ההכשרה תוך כדי עבודה תהיה ברירת המחדל גם עבור מחנכות-מטפלות חדשות.** אלה ייקלטו לעבודה במסגרת ללא הכשרה מוקדמת, אבל יוכלו 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 מי 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 לצורכי ההכשרה, הקשר בין הלימודים למציאות העבודה במסגרת יהיה הדוק ומיידי, והן יוכלו לקבל שכר או דמי מחיה גם עבור שעות הלימודים (כמפורט להלן).

ב) מעבר לרצף תהליכי פיתוח מקצועי לאורך זמן

56. השינוי העיקרי שמתחייב מעיקרון זה הוא **מעבר מקורסי הכשרה לתהליכי פיתוח מקצועי מתמשכים ומצטברים לאורך זמן.** אלה 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 וחיוזוק החוסן והיכולות הרגשיות של המחנכות-מטפלות.

57. **החזון למודל זה הוא שהמדינה תיקח על עצמה אחריות להתוויית יעדי ההכשרות, מימון ומדידת תוצאות של כלל סוגי ההכשרה וההדרכה,** כולל לימודים בכיתה, סדנאות קבוצתיות, הדרכות אישיות וקבוצתיות, השתלמויות, ריענובים, 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 מורות ומדריכות, כולל נשות מקצוע עם מומחיות רלוונטית (כמו פסיכולוגיות התפתחותיות) ונשים המשלבות ניסיון מעשי בשדה עם הכשרה עיונית רלוונטית. 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).

58. אנו מציעים כי משרד החינוך יעניק מגוון רחב ככל האפשר של תעודות והסמכות ספציפיות לכישורים רלוונטיים לחינוך בגיל הרך, ככל שהם נרכשים תוך כדי תהליכי הלמידה הרציפים (לדוגמה, הסמכות על "ידע

במשחק בגן" או "זיהוי מצבי סיכון"). צירוף של מספיק הסמכות ספציפיות יהווה עמידה בתנאי חוק הפיקוח ויגדיר גם רמות ושלבים מעבר לכך, כדי לתת אופק רחב יותר למחנכות-מטפלות, לצד אבני דרך קונקרטיים להתקדמותן.

ג) תמריצים הולמים להשתתפות בהכשרות

59. כדי שדגם זה יצליח, צריך לאפשר השתתפות ביחידות הלימוד במהלך שעות העבודה, עם שכר מלא למשתתפות. היכן שמודל זה אינו אפשרי (כי לא ניתן להשיג מחליפה למחנכת-מטפלת במהלך שעות הלמידה), יש להציע דמי קיום ללומדות העושות זאת על חשבון זמן הפרטי (או על חשבון עבודה נוספת). המדינה צריכה להקצות כספים ייעודיים לצורך זה כחלק ממימון מערך ההכשרות. **כאשר הלמידה נעשית בשעות העבודה, תשלום השכר במהלך הלימודים של המחנכת-מטפלת אינו יכול להגיע מהתקציב הקיים של מפעילי המסגרות**, שיידרש כדי לשלם עבור שעות עבודה של עובדת מחליפה באותו הזמן.⁴¹ 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

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

61. המדינה תקצה מימון לקורסים רק אם המשתתפות כבר מועסקות בתחום החינוך לגילאי לידה עד שלוש או שיש 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 יחד כדי לוודא אינטגרציה וסינרגיה מלאה בין יחידות הלמידה, ההדרכה המקצועית במסגרת העבודה וההתנסות המעשית (כלומר, העבודה עצמה).

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

ה) פתיחת ביצוע ההכשרות למוסדות מומחים

63. בצד השינוי בתפקיד המעסיק, גם תפקידו של גוף ההכשרה יצטרך להשתנות. ההסדר הקיים, של הכשרה באמצעות זכיינים אזוריים, הנדרשים להפעיל את ההכשרות בכלל הענפים באזורם, פחות מתאים לצורכי הכשרה 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

⁴¹ במונחים של מודל התקצוב הקיים, עבור המעונות המסובסדים, מדובר בפתיחת סל התשומות של מעונות היום בעלי סמל מוסד ותיקצוב מרכיב השעות המוקדשות להכשרה, בנוסף לעלות ההכשרה עצמה. עבור המעונות הלא מסובסדים, ניתן לתת מענק ישיר לצורך זה. יצוין, כי למנהלות יש יותר גמישות בשעות העבודה שלהן, ולכן לא יידרש שיפוי עבור מחליפה עבורן.

ולבצע תהליכי הכשרה לנשות מקצוע בחינוך לגילאי לידה עד שלוש במימון המדינה. זאת, כל עוד הגוף המכשיר עושה זאת בשיתוף עם מעסיק או קבוצת מעסיקים, כמפורט לעיל.

64. אנו מאמינים שהגמישות המוגברת והמיקוד בתוצאות יעודדו גופים מובילים בתחום החינוך לגיל הרך להיכנס לתחום הכשרה זה, בדגש על האוניברסיטאות והמכללות המפעילות תוכניות 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 ויעלה את הסטטוס של המקצוע. לצד זאת, יש לבחון את האפשרות ליצירת מדרגת ביניים, בין הכשרה מקצועית לבין תואר אקדמי מלא, שתיתן הכרה להתקדמות המקצועית ההדרגתית של המחנכות-מטפלות. תואר כזה, הדומה לתואר "עמית" (Associate of Education) הקיים בארה"ב, צריך להיות מוכר על ידי המל"ג ולאפשר השלמה רציפה לתואר אקדמי.

ו) פיקוח ומדידת אפקטיביות

65. 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, ניתן להשתמש בכלים קיימים, כמו שיטת ITERS-3, שאומצה 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.⁴²

ז) גמישות בתכני ההכשרה ואופן ביצועה

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

67. במסגרת הגמישות, יש למפעילי ההכשרות גם אפשרות לבצע חלקים מסוימים 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 ייעשה בצורה מושכלת. בין היתר, יש לוודא כי הוא יותאם לתהליכי הלמידה הנדרשים לצוותי הגיל הרך, שברוב 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-מטפלות שאין להן נגישות - מבחינת תשתית, ציוד, או ידע - ללמידה מרחוק.

ח) הגדלת היקף המשתתפות בהכשרה

⁴² 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 הרלוונטיים 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 רלוונטיים - דמוגרפיים ואחרים.

68. בצד השינויים בדרך ההפעלה, קיים 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 רוב החסמים הקיימים בפני הרחבת ההכשרות, הן מצד הביקוש (באמצעות תשלום שכר או דמי קיום למשתתפות) 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 או דמי קיום למשתתפות.**

69. כיום, בהיקף של כ-500 מחנכות-מטפלות ו-90 מנהלות בשנה (במסלולים המתוקצבים ובשוברים ביחד), המדינה משקיעה לכל היותר 3.4 מיליון ש"ח לשנה בהכשרת עובדות למסגרות החינוך לגילאי לידה עד שלוש.⁴³ סכום זה מהווה פחות מ-0.2% מהתקציב הממשלתי הכולל של 1.7 מיליארד ש"ח בסבסוד למערך המעונות והמשפחתונים.⁴⁴

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

(ט) עידוד הדרכות באיכות גבוהה

71. בשל חשיבותה של ההדרכה החינוכית, על המדינה למלא תפקיד אקטיבי ומוביל בהבטחת איכותה הגבוהה ובעידוד רציפותה ושלובה עם מערך ההכשרות. בהתאם לכך, יש לייצר מערך הדרכה ציבורי, בשיתוף עם השלטון המקומי וגופים אחרים, שיבטיח כי כל מסגרת תוכל לקבל את שירותיה של מדריכה מקצועית ומיומנת, בעלות סבירה. מערך זה צריך לכלול גם סבסוד עבור מעונות המשרתים אוכלוסיות שהכנסתן נמוכה ותמריצים לעידוד הרחבת ההדרכה מעבר להיקף השעות המינימלי הנדרש בתקנות הפיקוח.

72. פעילות זו צריכה להשתלב בתשתית הקיימת בחלק מהרשויות המקומיות בהן פועלים מרכזים לגיל הרך, שירותים פסיכולוגיים חינוכיים התפתחותיים, או יוזמות דומות. היכן שתשתית זו אינה קיימת, ראוי לבחון אמצעים וכלים לפיתוחה כדי שתאפשר תפקיד מרכזי ומתכלל לשלטון המקומי.

ה. הצעתנו: מודל יישומי למערכת ייעודית לפיתוח מקצועי תוך כדי עבודה

73. מוצע כי במשרד החינוך תוקם יחידה ייעודית לפיתוח מקצועי של מחנכות-מטפלות לגילאי לידה עד שלוש (להלן: "היחידה").⁴⁵ היחידה תקצה משאבים לגופים מקצועיים שיבצעו את ההכשרות וההדרכות ויקבעו את תכניהן בשיתוף המעסיקים. היא תפקח על גופים אלה כדי להבטיח שתהליכי הפיתוח המקצועי ישפרו את

⁴³ חישוב זה מתבסס על התקרה התקציבית לעלות משתתפת בקורס מחנכות-מטפלות כפי שנקבעה לתוכנית השוברים. תקרה זו עומדת כיום 6,000 ש"ח, והיא משקפת את הערכת המדינה לעלות בפועל. בהתאם, אנו מניחים שהכשרתן של 1,656 המשתתפות בתוכנית המתוקצבות (1,072 בסיווג 1, 127 בסיווג 2, ו-457 בהכשרות למנהלות) בשנים 2015-2019 עלתה למדינה בסה"כ 10 מיליון ש"ח, או 2 מיליון ש"ח לשנה. בתוכנית השוברים, העלות למשתתפת הינה נמוכה מהתקרה התקציבית. לפי ההנחה שרוב מקבלות השוברים היו נשים ערביות, המשתייכות לאוכלוסייה א', חישובנו שהעלות למקבלת שובר עמדה על 4,800 ש"ח (80% מהתקרה התקציבית לפי נוהל השוברים). בהתאם לכך, אנו מניחים שהכשרתן של 1,455 מקבלות שוברים בשנים 2015-2019 עלתה למדינה בסה"כ 7 מיליון ש"ח, או 1.4 מיליון ש"ח לשנה. יציין, כי הערכה זו מהווה תקרה של העלות, כיוון שמשותפות שאינן מסיימות את קורס ההכשרה, אינן מקבלות את מלוא שווי השובר. הערכה זו אינה כוללת את מענקי ההתמדה בתוכנית השוברים, אך כיוון הם ניתנים רק לעשרות בודדות של משתתפות בשנה, והמענק עומד על 2,000 ש"ח, מדובר בעלות זניחה.

⁴⁴ עיבוד נתוני דו"ח ביצוע תקציב המדינה של החשב הכללי לשנת 2019.

⁴⁵ נוכח המעבר הצפוי של האחריות לחינוך בגילאים אלה למשרד החינוך, ראוי כי יחידה זו תהיה חלק מהאגף לחינוך קדם יסודי או אגף בכיר הכשרה והתמחות במשרד.

איכות הטיפול בילדים, באמצעות כלים של הערכה ומדידה, ותעניק ותשלול הסמכות למוסדות בהתאם לביצועיהם.

74. ליחידה זו יוקצה תקציב שנתי של 185 מיליון ש"ח. תקציב זה יאפשר לבצע הכשרות איכותיות עבור כ-12,000 מחנכות-מטפלות וכ-1,000 מנהלות מעונות מדי שנה, בעלות של כ-148 מיליון ש"ח, ולסבסד הדרכה חינוכית ברמה גבוהה, בעלות של 29 מיליון ש"ח, כמפורט להלן. היתרה תשמש לעלות כוח האדם ביחידה ולהזמנת מחקרים וחווות דעת מגופים חיצוניים.

75. כפי שיפורט בהמשך, רוב המימון להכשרות יוקצה עבור תמריצים למשתתפות: באמצעות שכר מלא עבור הכשרה בזמן שעות העבודה, או באמצעות תגמול כספי נוסף עבור הכשרה מעבר לשעות העבודה. בראייתנו, ללא תמריצים כאלה לא תהיה השתתפות משמעותית בהכשרות איכותיות. סביר להניח כי חלק מהמחנכות-מטפלות ילכו למסלולים שיאפשרו להן לעמוד בדרישות הטכניות של ההכשרה, אך בלי לשפר את כישוריהן ברמה המהותית. הרוב המכריע לא ישתתפו בהכשרות כלל, והמערכת לא תוכל לאכוף את הדרישות ביחס אליהן כיוון שהמחסור בכוח אדם יוביל לסגירת חלק ניכר מהמסגרות. לכן, תמריצים אלה אינם בגדר הטבה למשתתפות, אלא כלי מדיניות הכרחי לצורך קידום האינטרס הציבורי של חינוך איכותי יותר בגילאים המכריעים של לידה עד שלוש.

76. בשילוב התמריצים, היקפי ההכשרה וההדרכה המתוארים לעיל יאפשרו לתת מענה לצרכיהן של המסגרות בהיקפן הקיים (אשר משאיר ילדים רבים ללא כל מענה), כולל הצרכים הנובעים מתחלופה גבוהה בתפקידים שונים, ולסגור את רוב פערי ההכשרה הקיימים תוך חמש שנים, כך שכל נשות המקצוע יעברו הכשרה מסודרת ואיכותית ויקבלו הדרכה שוטפת ברמה גבוהה.

77. להלן תיאור של תפקידיה המרכזיים של היחידה המוצעת בתחומים השונים.

א) תהליך עבודה ותקציב למימון הכשרות תוך כדי עבודה

78. **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 על פי תעריף של מרצה בעל תואר שני, בנוסף להוצאות על הדרכה פרטנית ובקבוצות קטנות, קשר עם המעסיקים והכשרת 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, ניסיון והשכלה. הנוהל יעודכן באופן שוטף, על בסיס הניסיון התפעולי המצטבר ובהתייחסות למחקרי ההערכה שיתפרסמו, כמתואר להלן.

79. **הקמת ממשק מקוון להגשת בקשות למימון הכשרה תוך כדי עבודה**. בקשות אלה יוגשו על ידי 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.

80. 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 יידרשו המוסדות לחתום על הצהרה בה יתחייבו: להשתמש בכספי המענק לצורכי ההכשרה בלבד; לעמוד בקשר שוטף עם החונכות והמדריכות של העובדות לתיאום משימות הנדרשות לצורכי ההכשרה; לקיים את ההכשרה בשעות העבודה;

לקיים את ההכשרה כחלק מרצף המאפשר התפתחות הדרגתית (למשל, מחינוך-טיפול לחונכות, לניהול ולהדרכה); ולעמוד בתנאי המקסימום והמינימום לגודל כל קבוצת למידה.

81. **בחינת הבקשות** שיוגשו דרך הממשק 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 לאוכלוסיית יעד מסוימת. במידה שהוגשו בקשות בהיקף הנמוך מתקרת הקצאה מסוימת, היחידה תגדיל את תקרות ההקצאה האחרות בסכום שווה, בחלוקה לפי שיקול דעתה. במידה שיוגשו בקשות החורגות מתקרת הקצאה מסוימת, היחידה תיתן עדיפות למפעילי מסגרות שקיבלו מימון נמוך יותר להכשרות בסבבים קודמים.

82. **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 סיימה את ההכשרה בהצלחה. כמו כן, יידרש המוסד לחתום על הצהרה בממשק המקוון המאשרת כי ביצע את ההכשרה בהתאם לתוכנית ולצדף דו"ח מבוקר על ידי 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 התוכנית, המוסד יהיה מחויב להעלות דו"ח מילולי המפרט שינויים אלה והסיבות להם.

83. **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 על ידי רואה חשבון, ולהחזיר כל יתרה שתישאר. **בהכשרות שלא ניתן לקיים במהלך שעות העבודה, יועבר אותו סכום כדמי מחיה, ישירות למשתתפות עצמן, באמצעות ממשק מקוון ייעודי נוסף.**

84. כדי לעמוד בדרישות חוק הפיקוח, יידרשו כ-150 שעות למידה לכל מחנכת ו-220 לכל מנהלת. בפועל, אנו מציעים כי מוסדות ההכשרה והמעסיקים יידרשו להחליט לגבי כל קבוצה מה היקף השעות הנדרשות לה, ולכן ייתכן שבסופו של דבר ממוצע השעות ו/או מספר המשתתפות ישתנה בהתאם. בהתאם לכך, עלות ההכשרות הצפויה תעמוד על כ-150 מיליון ש"ח כמפורט בטבלה להלן.

סה"כ עלות במיליון ש"ח	עלות שעת לימוד בש"ח ⁴⁶	סה"כ שעות לימוד	שעות לימוד שנתיות	כמות קבוצות	גודל קבוצה ממוצעת	כמות משתתפות	
60	400	150,000	150	1,000	12	12,000	מחנכות מימון לגופי הכשרה
27	45	600,000	150			4,000	שיפוי שכר למעסיקים
54	45	1,200,000	150			8,000	דמי קיום למשתתפות
7.3	400	18,260	220	83	12	1,000	מנהלות מימון לגופי הכשרה מעון

⁴⁶ 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.

ב) תהליך עבודה ותקציב לשירותי הדרכה אזוריים

85. **מבנה ותקצוב.** היחידה תפרסם קווים מנחים לאספקת שירותי הדרכה חינוכית לגילאי לידה עד שלוש על ידי השלטון המקומי: באופן עצמאי על ידי רשויות גדולות ובינוניות, ובאמצעות אשכולות ויזמות אזוריות עבור רשויות קטנות יותר. היכן שלא יסופקו שירותים כאלה, היחידה תוציא מכרז להקמת מרכזים מרחביים כנדרש.
86. הרשויות יעסיקו מדריכות חינוכיות מקצועיות, שיעמדו בדרישות סף שייקבעו על ידי היחידה, ויתנו שירותים לכלל המסגרות הפועלות באזורם. ההדרכה תוכל להשתלב בפעילות הכוללת של הרשות ביחס לגיל הרך, בהתאם לכללים ולהנחיות שתקבע היחידה.
87. שירותי ההדרכה יינתנו **במחיר עלות** לכלל המסגרות, ובנוסף יוענק סבסוד למסגרות המשרתות אוכלוסיות שהכנסתן נמוכה, או למסגרות נוספות הזקוקות לכך לפי קריטריונים שיגובשו על ידי היחידה. הסבסוד יינתן מתקציב היחידה, שתעביר אותו לרשויות בהתאם לנהלים שתקבע.
88. **סבסוד הדרכות לעמידה בדרישות התקנות.** להערכתנו, בהנחה שהרשויות יעסיקו את המדריכות כשכירות, עלות שעת הדרכה תעמוד על כ-150 ש"ח, כולל זמן הכנה, השתלמות, נסיעות וכדומה. בהתאם לכך, תקציב של 16.5 מיליון ש"ח יאפשר לסבסד באופן מלא את עלות ההדרכה לכ-2,300 מסגרות בלתי מסובסדות שקיבלו אישור הפעלה ראשוני.
89. **סבסוד הדרכות מעבר לדרישות התקנות.** אנו מציעים להקצות תקציב לסבסוד שעות הדרכה מעבר לדרישות המתחייבות על ידי הפיקוח, עד לכמות השעות המומלצת על ידי דו"ח ועדת רוזנטל. סבסוד זה יהיה זמין לכלל המסגרות – בין אם הן מסובסדות ובין אם לאו – בהתאם לקריטריונים שיגובשו על ידי היחידה. אנו מעריכים שעבור שעות אלה יידרש שיעור הנחה גבוה, ברמה של 75% בממוצע, כדי לעודד מסגרות להשתתף. בהתאם לכך, תקציב של 12 מיליון ש"ח יאפשר לסבסד ממוצע של שש שעות נוספות בממוצע לכל מסגרת לכ-1,500 מסגרות (או כשליש מכלל המסגרות).

סה"כ עלות שנתית במיליוני ש"ח	שיעור סבסוד	עלות לשעה	כמות שעות ההדרכה		כמות מסגרות שיקבלו סבסוד	
			שנתי	חודשי		
16.6	100%	150	48	4	2,300	הדרכה בהתאם לדרישות התקנות
12.2	80%	150	72	6	1,500	הדרכה מעבר לדרישות התקנות
28.8						סה"כ עלות

ג) תהליכי בקרה ופיקוח

90. **גיבוש פרמטרים להערכה ומדידה** של תוצאות ההכשרה וההדרכה, בהתייעצות עם מומחים בתחום ועם מפעילי המסגרות. פרמטרים אלה יישענו על הידע והניסיון הבינלאומי והמקומי, וייתייחסו לכלים בהם נעשה שימוש על ידי הפיקוח המקצועי של האגף למעונות יום ומשפחתונים. בהתאם לפרמטרים אלה, **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 תוכניות אפקטיביות במיוחד, הן לשם תמרוץ והן לשם הפצת הידע במערכת.

91. **יצירת מערכת הסמכות פרטנית**, שתכיר בכישורים הקונקרטיים שתרכוש כל משתתפת בתהליכי הלמידה הרציפים (תעודות המכירות בכישורים כמו "משחק בגן" או "זיהוי מצבי סיכון"). היחידה גם תגדיר את "חבילות" הכישורים שבמצטבר יקנו למחנכת-מטפלת עמידה בדרישות תקנות הפיקוח, ודרגות התפתחות מקצועית נוספות מעבר לכך. כל זאת, על סמך התייעצויות עם מוסדות ההכשרה, המעסיקים ואנשי המקצוע בתחום.

92. **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. אם יאותרו מקרים כאלה, הם יהוו עילה להחזרת מימון, שלילת ההסמכה מהמוסד, והפנייה לחקירה על ידי רשויות האכיפה הרלוונטיות במידה שיעלה חשד להפרת חוק.

93. **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 הערכה יעידו על כך שתוצאות ההכשרה של המוסד נמוכות משמעותית מאלה של מוסדות אחרים.

6. סיכום

94. ישראל סובלת מתת השקעה חמורה בחינוך לגילאי לידה עד שלוש. מצב זה נובע ביסודו מתפיסה מיושנת ושגויה של מערך החינוך-טיפול לגילאים אלה 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.

95. **הגיע השעה לשינוי התפיסה, והשינוי חייב לידי ביטוי גם בעשייה**. בהגדלה משמעותית של המשאבים המוקצים למערכת ובשינוי בשורה ארוכה של תחומים, כמו שכר, כמות הילדים עליהם אחראית כל מחנכת-מטפלת, וכן הלאה.

96. מרכיב הכרחי ובסיסי בתהליך השינוי הזה הוא התייחסות לעבודה בתחום כאל מקצוע מורכב ומאתגר, הדורש רמה גבוהה של כישורים. שינוי זה אינו מספיק כשלעצמו, אך יהווה אבן דרך חיונית וחשובה בתהליך התמורה הרחב הנדרש.

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

98. **המתווה לשיפור הכישורים המקצועיים בחינוך לגילאי לידה עד שלוש, כפי שפורט לעיל, יאפשר לחולל שינוי דרמטי בתחום זה**. התוכנית המוצעת נשענת על תפקיד מרכזי למדינה במימון ובפיקוח על תוצאות ההכשרות, כאשר תכנון ותפעול יבוצעו על ידי אנשי מקצוע מנוסים במוסדות הפדגוגיים ובמפעילי המסגרות. אחד המרכיבים ההכרחיים הוא מתן תמריצים נדרשים למשתתפות בהכשרות, שבלעדיהם אין סיכוי להצלחת המהלך.

99. אם מתווה כזה יאומץ, ניתן להבטיח כי תוך חמש שנים עשרות אלפי העובדות בשדה החינוך לגיל הרך, שנכון להיום רובן לא עברו הכשרה מסודרת, ישתתפו בתהליכים איכותיים של פיתוח מיומנויות מקצועיות.

100. **המוטבים העיקריים לתוכנית כזו יהיו מאות אלפי ילדינו הרכים**, בשנות חייהם הראשונות והמעצבות, שיזכו לחינוך איכותי במסגרות בהן הם מבליים עשרות שעות מדי שבוע. כפי שהראו מחקרים רבים, הם ימשיכו להפיק רווחים מכך לכל אורך חייהם, במיצוי הפוטנציאל שלהם להתפתחות ושגשוג אישי. ויחד איתם, תשגשג גם החברה הישראלית כולה.