

אפריל 2022

המדיניות הממשלתית בנוגע לפיתוח מקצועי של מחנכות לגיל הרך במבחר

מדינות מפותחות

דו"ח ממצאי מחקר בינ"ל משווה

מאת: רוני זלכה ורועי מאור

1. מסמך זה מסכם את הממצאים העיקריים ממחקר השוואתי בינ"ל שבוצע ע"י עמותת 121, במסגרת עבודת "בידיים טובות - המטה להשקעה בגיל הרך". מטרתו של המחקר היתה להבין את המדיניות שאימצו מדינות מפותחות הדומות לישראל בנוגע לפיתוח מקצועי של מחנכות בגילאי לידה עד שלוש, ואת השיקולים שהנחו מדיניות זו. ממצאי המחקר ישמשו כבסיס לפיתוח נוסף של הצעות המדיניות שגובשו ע"י "בידיים טובות". זאת, כדי להבטיח כי בצומת הנוכחית, נוכח מעבר האחריות לחינוך מלידה למשרד החינוך, יתקבלו החלטות המשקפות את הנסיון הבינ"ל המצטבר.
2. בין הממצאים הבולטים שעלו מניתוח חמישה מקרי בוחן (אונטריו, קולומביה הבריטית, צפון קרוליינה, קליפורניה ובריטניה):
 - 2.1. בהיבטים רבים, ישראל חריגה בנוף הבינ"ל, גם בהשוואה למדינות הדומות לה ביותר. שיעור המחנכות שעברו הכשרה הינו נמוך מאוד, הדרישות להכשרה הן רחבות אך גם רדודות הרבה יותר מהמקובל, ואין תשתית מקיפה וחזקה לביצוע הכשרות מקצועיות. כמו כן, חינוך החובה מתחיל בגיל מוקדם הרבה יותר ויוצר קיטוב משמעותי בין החינוך בשכבות הגיל השונות.
 - 2.2. בה בעת, למרות השוני, רבים מהאתגרים שישראל מתמודדת איתם קיימים גם במקומות אחרים. כל המדינות שנסקרו מתמודדות גם הן עם משבר משמעותי בגיוס ושימור כח אדם מיומן, הנובע מרמת השכר והדימוי הנמוך של המקצוע. כמה מהן מעבירות את המיקוד מהכשרה לפני עבודה לשדרוג הכישורים של נשים שכבר עוסקות בתחום, ומגלות כי זהו שינוי מורכב הדורש הערכות הולמת, כולל סיוע כספי משמעותי לנשים עובדות ובעלות משפחה, שזמן הפנוי ללימודים הינו מוגבל.
 - 2.3. קיימים פתרונות יצירתיים המפותחים ומיושמים בעולם, שטרם אומצו או אף נשקלו בישראל. בין היתר, הנסיון הבינ"ל מבציע על רמה מפתיעה של אפקטיביות לכלים "רכים", שאינם מבוססים על תקציבים או פיקוח. מהלכים כאלו כוללים: מערכת דירוג למסגרות המשקללת את איכות כח האדם; הקמה של ארגון סטטוטורי לקידום המקצוע; ויצירת מאגר רשמי בו יהיו רשומות כלל המחנכות שעברו הכשרה.
 - 2.4. לצד כלים רכים אלו, בולט הצורך בהשקעה של תקציבים ממשלתיים משמעותיים בהכשרות ובהדרכות, המלווה בבקרת איכות חכמה ומותאמת. לעומת זאת, השימוש בפיקוח ואכיפה על מסגרות בכדי לעודד רמת הכשרה גבוהה אינו מצטייר כדרך פעולה אפקטיבית ביחס לכלים האחרים.

א. מבוא

1. סקירה זו כוללת חמישה מקרי בוחן שנבדקו בעולם: **מדינת אונטריו בקנדה, מדינת קולומביה הבריטית בקנדה, מדינת צפון קרוליינה בארה"ב, מדינת קליפורניה בארה"ב, ובריטניה.** אנו מתייחסים למדינות אלו כחמישה מקרי בוחן נפרדים, מכיוון שמעורבות הממשלה הפדרלית בקנדה ובארה"ב בחינוך לגיל הרך הינה מצומצמת יחסית, והמדיניות נקבעת בפועל ברמת המדינה.

2. מקרי הבוחן נבחרו לפי שני קריטריונים עיקריים:

2.1. **דמיון לישראל.** בחרנו במדינות מפותחות, בעלות רמת הכנסה והשכלה קרובה לזו שבישראל. בנוסף לכך, התמקדנו במערכות חינוך לגיל הרך הדומות לנו. ראשית, חיפשנו מדינות בהן בגילאים הצעירים יותר המסגרות הן פרטיות, ומתנהלות בנפרד מבתי הספר. זאת, בניגוד למדינות בהן הלימוד מגיל לידה ועד בגרות מתנהל באותן מסגרות ובמתכונת דומה. שנית, העדפנו מקומות שאינם דורשים תואר ראשון ממחנכות במסגרות לחינוך בגילאי לידה עד שלוש. בארצות אלו, ההכשרה נשענת על המוסדות האקדמיים, ועל כן שיקולי המדיניות שלהם שונים באופן מהותי לעומת ישראל.

2.2. **נגישות לשונית.** כל המדינות שנבדקו הן דוברות אנגלית, בכדי לאפשר לנו לעיין באופן ישיר במסמכי מקור, מבלי להישען על מקורות משניים. מיקוד זה איפשר לנו גם לערוך את כל הראיונות בשפת האם של המרואיינים, ובכך לתקשר אותם בצורה נוחה המצמצמת אי הבנות ומאפשרת להעמיק ולהבין דקויות. יציין, כי לא היתה כל התנגשות בין שני הקריטריונים, מכיוון שרוב המדינות המפותחות דוברות האנגלית דומות יחסית לישראל במאפיינים הרלבנטיים.

3. על אף שמקרי בוחן אלו אינם מייצגים בצורה מדויקת את המצב בכלל המדינות המפותחות הדומות לישראל, אנו סבורים שהם עדיין **מאפשרים לבחון מגוון של שיקולים וכלים למדיניות** בנושא פיתוח מקצועי של מחנכות לגיל הרך, בצורה שתעשיר את החשיבה לגבי הדרך אותה ישראל תרצה לקחת בצומת הדרכים הנוכחית.

4. מקורות המידע לגבי כל אחד ממקרי הבוחן כללו:

4.1. **ניתוח חומרים כתובים** הנגישים באינטרנט, ובכלל זה: חקיקה, תקנות, נהלים, מסמכי מדיניות, דו"חות ממשלתיים, מחקרים ואתרי ממשלה ומלכ"רים.

4.2. **ראיונות חצי מובנים או מובנים עם מומחים** באמצעות הזום. כל המרואיינים היו בעלי נסיון ארוך שנים, ראייה רחבה ותפקיד משמעותי בפיתוח המקצועי של מחנכות לגילאי לידה עד שלוש. ראיין לפחות מומחה אחד בכל מדינה, ובסך הכל התקיימו שישה ראיונות עם שמונה מומחים. הראיונות סייעו לנו בניתוח ופרשנות לחומרים הכתובים שנבדקו, בגישור על פערים וסתירות, ובהכוונה לחומרים רלבנטיים נוספים.

5. המסמך שלהלן מחולק לשלושה פרקים:

5.1. **ניתוח השוואתי** של המדינות שנסקרו, ביחס למצב הקיים בישראל, והפקת תובנות מהשוני והדמיון ביניהן.

5.2. **תיאור של הממצאים בנוגע לכל אחד ממקרי הבוחן**, בנסיון להציג תמונה שלמה ככל שניתן לגבי מדיניות הפיתוח המקצועי לגיל הרך באותה מדינה. בשלושה ממקרי הבוחן, הכללנו לאחר תיאור המדיניות של אותה מדינה גם "זרקור" על תכנית התערבות ספציפית הפועלת בה. על אף שתכניות אלו הן בהיקף מוגבל, ואינן מייצגות את המדיניות הממשלתית בכללותה, בראייתנו עדיין ניתן להפיק מהן ידע הרלבנטי לתהליכי גיבוש מדיניות, כפי שיפורט בפרק השוואתי בתיאור כל מקרה.

5.3. **סיכום קצר המרכז את לקחי המדיניות** העיקריים העולים מהמחקר בהקשר הישראלי.

ב. מבט השוואתי

1. רקע

6. ישראל יוצאת דופן ביחס למדינות שנסקרו (ולמדינות מפותחות אחרות בעולם) **בגיל הנמוך בו מתחיל החינוך הממלכתי**, המוגדר לצורך מסמך זה כחינוך חובה הניתן ברובו המכריע ע"י מוסדות ציבוריים ללא תשלום שכר לימוד. בישראל, החינוך הממלכתי מתחיל בגיל שלוש, ואילו במדינות שנבחנו הוא מתחיל בגיל חמש, למעט קולומביה הבריטית, שם הוא מתחיל בגיל שש.

7. לשוני זה יש השפעה משמעותית גם על מדיניות הכשרת המנכבות. בישראל קיימים **פערים גדולים מאוד בין מערכות ההכשרה לנשות חינוך עד גיל 3 ובין ההכשרה לנשות חינוך מעבר לגיל זה**. במדינות שנסקרו הפיתוח המקצועי לגיל הרך נתפס ברוב המקרים כמערכת אחת, שבתוכה יש דגשים שונים בהתאם לגיל הילד. המנכבות לגילאים הצעירים יותר הן עדיין בעלות רמת הכשרה והשכלה נמוכה יותר בדרך כלל, אבל ההבדלים הם פחות קיצוניים מהמצב בישראל.

8. בדומה לישראל, החינוך לגילאים הצעירים ביותר במדינות שנבחנו ניתן ברובו ע"י **מסגרות פרטיות**, עם שילוב של מפעילים עסקיים, מלכ"רים, ורשויות מקומיות. הממשלה מתערבת בשוק זה הן באמצעות **פיקוח על בסיס חקיקה ותקנות** והן באמצעות **תקציבים** שהיא מזרימה, בעיקר לסבסוד שכר לימוד להורים עובדים בעלי הכנסה בינונית ונמוכה. עם זאת, קיימים הבדלים ניכרים בדרך בה משתמשת הממשלה בכלים אלו כדי לקדם את איכות החינוך לגיל הרך, הן בין המדינות שנבחנו לבין עצמן והן בין קבוצה לבין ישראל, כפי שינותח בהמשך.

9. כלל המדינות שנבחנו מתמודדות, כמו ישראל, עם **משבר חמור בגיוס ובשימור כח אדם**, הנובע בעיקר מרמת שכר נמוכה ודימוי נמוך של המקצוע. משבר זה בא לידי ביטוי בראש ובראשונה בכל הנוגע לכח אדם מיומן, ועל כן יש לו השלכה ישירה על מדיניות ההכשרות. לעתים, הוא מחייב התפשרות על דרישות הכשרה, כדי להבטיח שהמסגרות ימשיכו להיות פתוחות ומאויישות. לצד זאת, הוא מניע יוזמות להשקעה בפיתוח מקצועי של כח אדם קיים שמיומנותיו נמוכות, אשר מחייבות התאמות עקב השילוב בין הכשרה לעבודה.

10. לצד המאפיינים הייחודיים של הגיל הרך, הכשרת המנכבות גם מושפעת ממבנה המערכת הכוללת להכשרות מקצועיות והשכלה גבוהה. בשונה מישראל, בכל המדינות שנבחנו, קיימת **תשתית מקיפה ומבוססת של מוסדות שאינם אקדמיים, העוסקים בהכשרה במגוון רחב של מקצועות**. גופים אלו הם הספקים הראשיים של ההכשרות בכל התחומים, כולל חינוך לגיל הרך. כתוצאה מכך, רבים ממאפייני ההכשרות במדינות אלו נגזרים מצורת עבודתם והתארגנותם של מוסדות אלו, כולל יחסי הפיקוח והתקצוב שלהם מול הממשלה, כפי שיפורט בהמשך.

2. הדרישה להכשרה לעומת המציאות בפועל

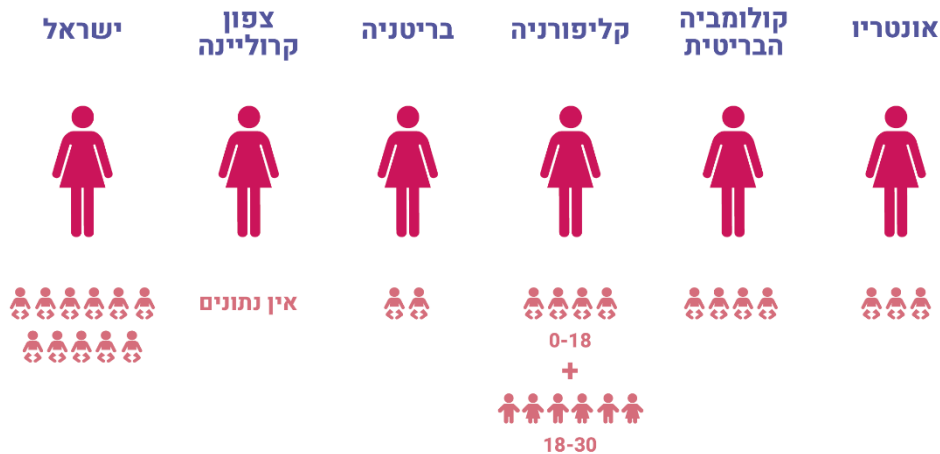
11. המדינות שנסקרו בחרו בגישות שונות ביחס לדרישות מהמנכבות בנוגע להכשרה חינוכית.¹ אף אחת מהן לא אימצה את המדיניות הנהוגה בישראל, מאז אימוץ תקנות הפיקוח על מעונות היום בינואר 2020, לפיה כלל המנכבות מחויבות באותה רמה של הכשרה חינוכית.

12. **בשתי המדינות בארה"ב שבנדקו, הדרישות הן מינימליות**. צפון קרוליינה מחייבת הכשרה רק למנהלת ול"מורה המובילה" בכל מסגרת, ללא קשר לגודלה. בקליפורניה, רק מנכבות של ילדים מתחת לגיל שנתיים נדרשות להכשרה חינוכית (בהיקף מצומצם, של פחות מ-50 שעות) וגם מדרישה זו פטורות המנכבות בפעוטונים, המהוות את רוב כח האדם בפועל.

¹ כולן קיימת דרישה להכשרה בנושאים של בטיחות, בריאות ועזרה ראשונה.

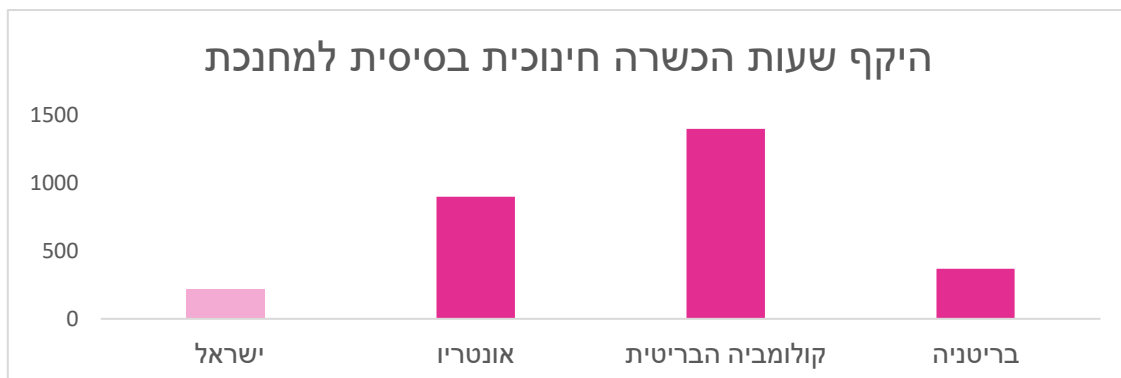
13. לעומת זאת, **בבריטניה ובשתי המדינות שנבדקו בקנדה קיימת דרישה להכשרה חינוכית משמעותית של חלק מהמחנכות** בכל מסגרת. בבריטניה ובקולומביה הבריטית הדרישה היא שבכל קבוצת מחנכות תהיה לפחות אחת שעברה הכשרה, ואילו באונטריו הדרישה היא כי שליש מהמחנכות בכל קבוצה יהיו מוכשרות.

14. לכאורה, הדרישות בישראל נראות מחמירות מאוד ביחס למדינות שנבדקו. עם זאת, כדי לערוך השוואה מדוייקת, יש לשקלל גם את הסטנדרטים שנקבעו לגבי גודל המקסימלי של קבוצת ילדים, והיחס הכללי הנדרש בין מספר נשות הצוות לבין מספר הילדים בכל מסגרת. כאשר מביאים מרכיבים אלו בחשבון, ומסתכלים על כמות המחנכות המוכשרות ביחס לכמות הילדים, **רואים שהדרישות בישראל גבוהות מאלו שבאונטריו ובארה"ב** (שם, כאמור, אין חובת הכשרה בכלל). לעומת זאת, **הדרישות בישראל זהות לאלו שבבריטניה ובקולומביה הבריטית בכל הנוגע לילדים הצעירים יותר, ונמוכות משמעותית בנוגע לילדים מגיל שנתיים ומעלה.**

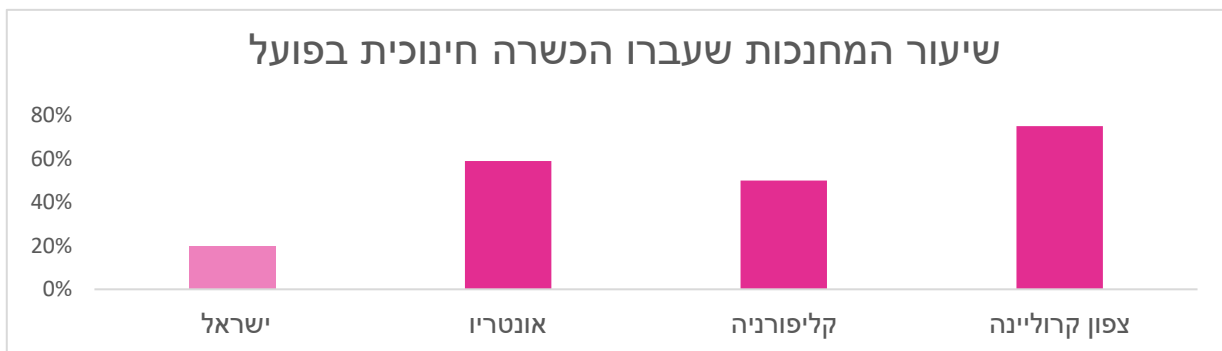


15. בנוסף לכך, יש להביא בחשבון כי דרישות ההכשרה חלות על מספר גדול של יותר מחנכות בקנדה ובבריטניה מאשר בישראל. זאת, מכיוון שבישראל דרישות אלו חלות רק על מסגרות עם שבעה ילדים ומעלה, לעומת המדינות שנבדקו, המציבות דרישות זהות בפני כל המסגרות עם שלושה ילדים ומעלה.

16. גם במדינות המחייבות הכשרה, קיימים הבדלים משמעותיים בהיקף ההכשרה הנדרשת. בשלוש המדינות הרלבנטיות, **כמות שעות ההכשרה הנדרשת** (כולל למידה עיונית והתנסות מעשית מודרכת) **גבוהה במידה ניכרת מהדרישה בישראל**, כאשר בקנדה נדרשת הכשרה בהיקף הגדול פי ארבעה (באונטריו) או פי שישה (בקולומביה הבריטית) ממה שמחייבת ישראל.



17. אמנם, קיים פער משמעותי בין הדרישות בחקיקה או תקנות לבין המציאות בשטח. אולם בכל המדינות שלגביהן הצלחנו למצוא נתונים, הפער הזה הוא בכיוון ההפוך מכפי שהיה ניתן לשער, ומכפי שמתרחש בישראל: **שיעור המחנכות שעברו הכשרה חינוכית בפועל גבוה במידה ניכרת הן מהדרישות הרשמיות והן משיעור המחנכות המוכשרות בישראל.** אמנם, התקנות בישראל נכנסו לתוקפן רק לאחרונה, אולם גם כאשר מתבוננים על מעונות הסמל בלבד, בהם דרישת ההכשרה קיימת "על הנייר" מזה שנים רבות, רואים שיעורי הכשרה נמוכים בהרבה ממדינות בהם לא קיימת דרישת כזו בכלל, כמו צפון קרוליינה וקליפורניה.



18. נתונים אלו מעלים **סימן שאלה לגבי מידת ההשפעה של חוקים ותקנות רשמיות** על רמת הכישרים של המחנכות בשדה, לעומת כלי מדיניות אחרים בהם יכולה להשתמש הממשלה כדי לקדם את הפיתוח המקצועי בחינוך לגיל הרך.

3. מדיניות לעידוד פיתוח מקצועי

19. במדינות שנסקרו, הרשויות נמנעות מסגירה או איום בסגירה של מסגרות שמעסיקות מחנכות שאינן עומדות בדרישות הכשרה, גם כאשר החוק נותן להן את הסמכות לעשות זאת. כדי לקדם את הפיתוח המקצועי בגיל הרך, רוב הממשלות משתמשות במגוון של כלים "רכים" יותר כדי לעודד את המסגרות ועובדותיהן להשקיע בהכשרה, ומזרימות תקציבים לתכניות ייעודיות, שמטרתן להתגבר על החסמים להשתתפות בהכשרות.

20. אחד ממרכיבי המדיניות המקובלים במדינות שסקרנו הוא **שימוש במערכות של דירוג או רישום**, השקופות למסגרות, למחנכות ולציבור הרחב.

21. כך, למשל, צפון קרוליינה מדרגת את כלל המסגרות בסולם שבין כוכב אחד לחמישה כוכבים, לפי מדדי איכות שונים, כולל משקל משמעותי לרמת הכישרים של הצוות במסגרת. הדירוג שקוף לציבור הרחב, ובנוסף לכך, סובסידיות ממשלתיות ניתנות רק למסגרות בעלות ארבעה או חמישה כוכבים. מערכת זו זוכה להצלחה משמעותית, כאשר הרוב המכריע של הילדים רשומים במסגרות בעלות דירוג של שלושה כוכבים ומעלה. זאת אחת הסיבות לכך ששיעור המחנכות שעברו הכשרה בצפון קרוליינה הוא הגבוה ביותר מכל המדינות שנבחנו, וגדול כמעט פי ארבעה מהשיעור בישראל, על אף שאין במדינה זו חובת הכשרה.

22. מודל אחר פועל באונטריו, שהקימה גוף עצמאי אך בעל סמכויות סטטוריות, בכדי לפקח על מקצוע החינוך לגיל הרך. על אף שסמכויותיו של גוף זה מוגבלות, ואין לו משאבים משל עצמו, הוא עדיין תורם לחיזוק מעמדו של המקצוע, בקרב המחנכות עצמן ומול הממשלה והציבור הרחב. לדוגמא, גוף זה פועל לתיקון לקונה במדיניות שמאפשרת למחנכות-מטפלות להיחשב כ'מחנכות מוסמכות' בכפוף לאישור דירקטוריון ולא על סמך הכשרה בפועל.

23. לצד ההפעלה של מערכות אלו, המדינות שסקרנו משתמשות גם בכלים ישירים יותר כדי לעודד פיתוח מקצועי של מחנכות לגיל הרך. גם בהיבט זה, צפון קרוליינה בולטת כאחת המדינות הפעילות ביותר. היא מתקצבת מגוון של תכניות,

הכוללת **מלגות לשכר לימוד, השלמת שכר לבוגרות הכשרות, והצעת שירותי תמיכה והדרכה**. בבדייטניה ובקולומביה הבריטית הושקו תכניות אסטרטגיות לשיפור איכות החינוך לגיל הרך, שכללו השקעה משמעותית בחיזוק ההון האנושי בתחום.

24. כחלק ממאמצים אלו, בשנים האחרונות קיימת הכרה גוברת בצורך להשקיע בנשים שכבר עובדות למסגרות לגיל הרך, אך מעולם לא עברו הכשרה חינוכית משמעותית. עד כה, במדינות שנסקרו, הבנה זו טרם באה לידי ביטוי ברמת המדיניות, והמערכת עדיין מבוססת על המודל של ההכשרה הקודמת לעבודה במקצוע. עם זאת, במהלך המחקר, נתקלנו במספר תכניות נקודתיות המנסות לקדם הכשרה תוך כדי עבודה, על בסיס מודלים שונים, שחלקם משלבים רעיונות חדשניים ומעניינים (תוכניות אלו מוצגות ב"זרקור" בסוף הפרקים הרלבנטיים). למרות היקפן המוגבל, תכניות אלו מציעות גם תובנות ברמת המדיניות, ומצביעות בין היתר על התועלת בהצעת סיוע כספי לנשים עובדות ובעלות משפחה שזמן הפנוי ללימודים מוגבל, ובבניית תכניות מותאמות וגמישות התפורות לפי צרכיהן ואילוניהן.

4. מוסדות ההכשרה

25. כפי שצויין ברקע לעיל, ביצוע ההכשרות בפועל במדינות שנסקרו מופקד בידי מוסדות שאינם אקדמיים העוסקים בהכשרה במגוון של מקצועות, ללא התמחות ספציפית בחינוך. בניגוד למקובל בישראל, מוסדות אלו פועלים בהיקפים ובמתכונת דומה מאוד למוסדות להשכלה גבוהה, כולל רמה גבוהה של עצמאות ואוטונומיה בעיצוב תכניות הלימודים ושיטות הלמידה. הפיקוח עליהם בדרך כלל מופקד בידי הרשויות האחראיות על מערכת ההשכלה הגבוהה וחינוך מבוגרים, וגופי הפיקוח העוסקים בחינוך לגיל הרך הם במעמד מיעוץ לכל היותר בכל הנוגע להכשרות עצמן.

26. בהתאם לכך, קיים אתגר משמעותי בכל הנוגע לבקרת איכות על הכשרות לחינוך לגיל הרך. אופייה המבוזר של המערכת והיעדר המומחיות המקצועית מייצרים שוני גדול גם בתכנים וגם ברמה של ההכשרות. הבעיה צפה במיוחד בבדייטניה, שם מערכת ההכשרות פחות מוסדרת ואחידה מאשר בקנדה ובארה"ב. אך גם בחלק ממדינות אלו, בקרת האיכות הוזכרה כאתגר משמעותי ע"י המרואיינות. כך, למשל, בקליפורניה, המכללות השונות התאגדו באופן עצמאי וולונטרי כדי להחליט על תכנית ליבה ללימודי חינוך לגיל הרך. הקביעה של סטנדרט אחיד יצרה שקיפות והקלה על תלמידות להמשיך בלימודיהן גם אם הן עוברות למוסד אחר, אך לא נתנה מענה לסוגיות של בקרת איכות הנוגעות לרמת ההוראה או שיטת הלימוד.

27. היבט אחר של השימוש במערכת ההכשרות הכללית נוגע לתקצוב המוסדות. גם בהקשר זה, כלל המדינות שבדקנו שונות מישראל. מוסדות ההכשרה מקבלים תקצוב ממשלתי אחיד לכלל המקצועות, הנגזר בדרך כלל ממספר הלומדים, האוכלוסיות אותן הם משרתים, ועמידה במדדי איכות כלליים. מצד אחד, מדיניות זו מבטיחה מימון שיטתי ומתמשך להכשרות למחנכות בגיל הרך. מצד שני, העובדה שלא מדובר בתקציבים ייעודיים מקשה לייצר פתרונות ממוקדים הנותנים מענה לאתגרים הייחודיים של מקצוע זה. התכניות המיוחדות לתמיכה בהכשרת מחנכות לגיל הרך שהוזכרו לעיל נוצרו, בין היתר, כדי להתמודד עם פער זה.

ג. מקרי הבוחן

1. מדינת אונטריו בקנדה

28. החינוך הממלכתי באונטריו מתחיל בגיל חמש. בגילאי לידה עד ארבע, החינוך הוא פרטי אך ניתנות סובסידיות משמעותיות להורים בעלי הכנסה בינונית ונמוכה, וחינוך חינם למשפחות בעוני.²
29. ללא קשר לסבסוד, המערכת מוסדרת בחקיקה וקיים פיקוח משמעותי על מסגרות לגיל הרך, תחת אחריות משרד החינוך. כל מסגרת המטפלת בילדים נדרשת ברשיון, למעט משפחתונים קטנים מאוד, שיש בהן לא יותר מחמישה ילדים מתחת לגיל 13, או שלושה ילדים מתחת לגיל שנתיים. מסגרת מורשית צריכה לעמוד בכלל הדרישות של חוק הטיפול בילדים והגיל הרך³ משנת 2014: שמירה על יחס צוות-ילדים, עמידה בתקני בטיחות ובריאות, תזונה, בריאות ופיקוח רפואי, סדר יום, כישורי הצוות ומוכנות לשעת חירום.⁴
30. בכל הנוגע להסמכת חברי צוות, מאז 2009, קיים באונטריו גוף חוץ-ממשלתי, בעל מעמד סטטוטורי עפ"י חוק, האחראי לפקח ולהסדיר את מקצוע החינוך לגיל הרך.⁵ גוף זה נקרא "איגוד המחנכות לגיל הרך"⁶ (להלן האיגוד), ורק חברה בו יכולה להיחשב כ"מחנכת מורשה לגיל הרך"⁷ באונטריו.⁸ תנאי הסף לחברות הם תעודה ממוסד לימודים המוכר על ידי האיגוד (ראו בהמשך), אישור עבודה בקנדה והוכחת שליטה בשפה המדוברת באונטריו. חברות הקולג' נדרשות לשלם דמי חבר על סך 160 דולר קנדי בשנה (כ-400 ש"ח) על מנת לשמור על תוקף רשיון.⁹
31. אחת מהדרישות הפיקוח על מסגרות לגיל הרך באונטריו היא שלפחות שליש מחברות הצוות בכל קבוצת פעוטות או ילדים יהיו מחנכות מורשות, כלומר כאלו הרשומות באיגוד.¹⁰ עקב הקשיים הגדולים בגיוס כח אדם והתחלופה הגבוהה (הנובעת בין היתר משכר נמוך),¹¹ מסגרות יכולות לבקש אישור מיוחד לקלוט עובדת שאינה מורשה על אותו התקן. אישורים כאלו ניתנים בדרך כלל באיזורים פריפריאליים, בהם קיים מחסור גדול במיוחד בכח אדם מקצועי. אישורים אלו אמורים להיות לזמן קצוב בלבד, אולם במקרים רבים הם מוארכים שוב ושוב.¹² למרות זאת, סקר משרד החינוך לשנת 2020 מצא כי כ-59% מנשות הצוות במשרה מלאה במסגרות הינן מחנכות מורשות, מספר הגבוה מהדרישות המינימליות החוק.¹³ לא מצאנו במחקר הסבר לפער בין הנתונים על המחסור לשיעור הגבוה של מחנכות מורשות.
32. לצד רישום המחנכות, סמכויותיו הרשמיות של האיגוד כוללות גם פרסום הנחיות לפיתוח מקצועי מתמשך (השתלמויות ולמידת המשך מעבר להכשרה הבסיסית) וגיוס ואכיפה של סטנדרטים אתיים ומקצועיים. במסגרת זאת, האיגוד מקבל מאות תלונות מדי שנה, ומקיים הליכים משמעותיים, היכולים להוביל להתראות ואף השעייה ושלילת הרישום,

² Child Care and Early Years Act, 2014, Ontario Regulation 138/15 [קישור]

³ Child Care and Early Years Act, 2014 [קישור]

⁴ Ontario Ministry of Education. Operating a licensed child care program. [Link](#).

⁵ <https://www.college-ece.ca/en/About-Us/History>

⁶ College of Early Childhood Educators. במקרה זה, המילה קולג' אינה מתייחסת למכללה, אלא לקבוצה רשמית של עמיתים לאותו מקצוע. על כן, בחרנו לתרגם אותה כ"איגוד".

⁷ RECE- Registered Early Childhood Educators

⁸ נדלה בספטמבר 2021 - <https://www.ontario.ca/laws/regulation/150137>

⁹ <https://www.college-ece.ca/en/About-Us/History>

¹⁰ Child Care and Early Years Act, 2014, Ontario Regulation 137/15 [קישור]

¹¹ Norrie McCain, m'. (2020). Early years study 4. [Link](#).

¹² ראינו עם בת' דיזלי, מנכ"לית האיגוד ורשמת המחנכות לגיל הרך באונטריו, וסינת'יה אבל, סגנית הרשמת ומנהלת הרישום באיגוד, 28 מאי 2021.

¹³ Ontario Ministry of Education, "Early Years and Child Care Annual Report 2020". [Link](#)

- במקרים קיצוניים.¹⁴ עם זאת, **נראה שעיקר כוחו של האיגוד הוא ברמה הבלתי פורמלית**, כגוף המייצג את המקצוע וקרוב ל-60 אלף נשים העוסקות בו ברחבי אונטריו.¹⁵ הוא אוסף מידע וידע בנוגע לחינוך בגיל הרך והעוסקות בו, מפתח ומפיץ אמות מידת להתנהלות מקצועית נכונה, ומייצג את המקצוע מול הציבור הרחב וגופים ממשלתיים.¹⁶
33. כאמור לעיל, כדי להירשם באיגוד, המחנכות נדרשות להיות בעלות תעודה בתחום החינוך לגיל הרך ממוסד לימודים מוכר. כמעט כל המחנכות בגילאים המוקדמים מקבלות את הכשרתן בתכניות ללימודי תעודה המתקיימות במכללות איזוריות.¹⁷ **מכללות אלו אינן מתמחות בתחום החינוך**, אלא מציעות מגוון מסלולי הכשרה במקצועות שונים (מחשמלאות עד מנהל עסקים). המכללות אינן מוסדות אקדמיים, אם כי לעתים הן מציעות גם מבחר מוגבל של תכניות לימוד המקנות תואר אקדמי, לרוב בשיתוף עם אוניברסיטה.¹⁸ בסך הכל, 88% מהתלמידים במכללות לומדים בתכניות שאינן אקדמיות.¹⁹
34. בתחום החינוך לגיל הרך, תוכניות ההכשרה של המכללות מקיפות **לימודים של שנתיים במשרה מלאה**: ארבעה סמסטרים של קורסים עיוניים והכשרה מעשית בשדה. ברובן המכריע, תכניות אלו מיועדות לנשים שאינן עובדות עדיין במקצוע, ואינן מותאמות כדי לאפשר עבודה במקביל ללימודים. כתוצאה מכך, מרכיב ההכשרה המעשית מהווה אתגר משמעותי, עם קושי לא מבוטל למצוא מסגרות אשר יהיו מוכנות לקלוט את הסטודנטיות לצורך התנסות, מה שלעתים מחייב אותן לנסוע למקומות מרוחקים. בסיום ההכשרה מתקבלת תעודה המאפשרת לבוגרות לעבוד כמחנכות במסגרות לילדים עד גיל 6, ובצהרונים עם ילדים עד גיל 12.²⁰
35. האיגוד אינו מאשר את תוכניות הלימודים או מפקח על מוסדות ההכשרה, אלא משמש רק כגורם מנחה ומייעץ.²¹ הפיקוח על המכללות בכל המקצועות – ובכלל זה חינוך לגיל הרך – הוא באחריות משרד ההכשרה, המכללות והאוניברסיטאות של אונטריו, האחראי על חינוך מבוגרים במדינה (בנפרד ממשרד החינוך שאחראי על לימודים עד גיל 18, כולל חינוך לגיל הרך). **המכללות הציבוריות אף מקבלות סבסוד בסיסי מהמדינה עבור כל לומד**, ללא קשר למקצוע הלימודים, ומענקים נוספים להצטיידות ובנייה, ועבור מוסדות מצטיינים או כאלו שקולטים אוכלוסיות מוחלשות או פריפריאליות. בסך הכל, המימון הממשלתי הממוצע עומד על כ-10,000 דולר קנדי לסטודנט במשרה מלאה (כ-25,000 ₪).²²
36. המשרד מפקח על תוכניות הלימוד במכללות תוך התמקדות בהערכת כישורי הבוגרים. הוא נותן למוסדות רמה גבוהה של גמישות במבנה התוכניות ובצורת הלמידה, כל עוד התוכנית מאפשרת את רכישת הידע והכישורים המוגדרים בסטנדרט. בתחום החינוך לגיל הרך, הסטנדרט האחרון לתוצאות הלמידה פורסם בשנת 2018, ומקיף יכולות בתחומים כמו פיתוח מערכות יחסים, למידה באמצעות משחק, עמידה בתנאי החוק וזיהוי מצבי סיכון.²³

¹⁴ College of Early Childhood Educators 2020-2021 annual report, pp. 18-20 [קישור]

¹⁵ College of Early Childhood Educators 2020-2021 annual report, pp. 21-22 [קישור]

¹⁶ ראיון עם בת' דיזלי, מנכ"לית האיגוד ורשמת המחנכות לגיל הרך באונטריו, וסינטיה אבל, סגנית הרשמת ומנהלת הרישום באיגוד, 28 מאי 2021.

¹⁷ ראה הערה 16.

¹⁸ רשימת מוסדות הלימוד המוכרים לרישום ECEC - קישור.

¹⁹ Office of the Auditor General of Ontario, Value-for-Money Audit: Public Colleges Oversight, December 2021, p. 10 [קישור]

²⁰ ראה הערה 16.

²¹ ראה הערה 16.

²² Office of the Auditor General of Ontario, Value-for-Money Audit: Public Colleges Oversight, December 2021, pp 11-12

[קישור]

²³ Ministry of Training, Colleges and Universities, "Early Childhood Education Program Standard", 2018. [Link](#) (page 1).

זרקור על תכנית התערבות: סיוע כספי לעידוד למידה

37. ממשלת אונטריו מפעילה שתי תכניות המיועדות להנגיש השתתפות בהכשרות לנשים אשר כבר עובדות בחינוך לגיל הרך ומעוניינות לשפר את כישוריהן, באמצעות מענקים הניתנים למחנכות עצמן. תכניות אלו אינן זמינות לכל המחנכות העומדות בקריטריונים, אלא מציעות מספר מקומות מוגבלים בשיטת "כל הקודם זוכה".
38. התוכנית הראשונה נקראת "שדרוג הכישרים", ומיועדת לעובדות מעונות ומשפחתונים המעוניינות לרכוש תעודה מקצועית הנדרשת להירשם כמחנכת מורשה. המיקוד הוא בעובדות שקיבלו אישור זמני למלא תקן המיועד למחנכת מורשה, ובנשים המועסקות במסגרות המשרתות אוכלוסיות מוחלשות או במסגרות קטנות שאינן נדרשות ברשיון. התנאי המקדים של מסלול זה הוא עבודה של 6 חודשים במקצוע וקבלה לתוכנית לימודי תעודה. התוכנית מציעה שלושה סוגי מענקים: לכיסוי שכר הלימוד; עבור נסיעות (לתלמידות המתגוררות במרחק של מעל 20 ק"מ ממוסד לימודים); ודמי מחייה למחנכות ששכרן נמוך.²⁴
39. התוכנית השנייה הינה "תוכנית המנהיגות" המיועדת עבור מחנכות מורשות ומנהלות מעונות, בעלות לפחות שתי שנות נסיון בחינוך לגיל הרך, המעוניינות בהתפתחות מקצועית למשרה שמערבת מנהיגות. תכנית זו אינה כוללת דמי מחייה, אך נותנת מענק המכסה חלק משכר הלימוד, ומשתתפת גם במימון נסיעות. היא מיועדת רק לנשים שלומדות תוך כדי עבודה, ומאפשרת השתתפות במגוון של תכניות ללימודי תעודה, תואר מקצועי או תואר אקדמי.²⁵

2. מדינת קולומביה הבריטית בקנדה

40. החינוך הממלכתי בקולומביה הבריטית מתחיל בגיל שש. עד גיל זה, החינוך ניתן בשילוב של מסגרות ציבוריות ופרטיות בתשלום, עם סבסוד משמעותי למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית, וחינוך חינם למשפחות בעוני.²⁶
41. כל המסגרות בהן יש שלושה ילדים ומעלה נתונות תחת פיקוח, אלא אם כל הילדים במסגרת הם מאותה משפחה.²⁷ המסגרות המפוקחות מגוונות וכוללות פעוטונים, משפחתונים ומעונות רב גילאיים.²⁸ דרישות הפיקוח במדינה נחשבות למחמירות יחסית, כולל בתחום ההכשרה (ראו פרטים בהמשך), מה שמקשה לעתים על פתיחת מסגרות בקהילות פריפריאליות.²⁹
42. בקולומביה הבריטית ישנן שלוש דרגות הסמכה לעוסקות בחינוך בגיל הרך.³⁰
- 42.1. הדרגה הראשונה היא של סייעת לגיל הרך, ומחייבת ביצוע של קורס בסיסי באחד מארבעה נושאים: חינוך, בריאות, בטיחות ותזונה. חידוש התעודה מחייב לעבור קורס נוסף ולצבור 400 שעות ניסיון כל חמש שנים.
- 42.2. הדרגה השנייה היא של מחנכת לגיל הרך, ומחייבת סיום מוצלח של תוכנית הכשרה בת 902 שעות הכוללת הדרכה ולימודים עיוניים במוסד על תיכוני מוכר (ראו בהמשך). תעודה זו יכולה להינתן לחמש שנים³¹,

²⁴ Ontario ECE Grants, "Qualification Upgrade Program", Viewed on March 2021. [Link](#)

²⁵ Ontario ECE Grants, "Leadership Certification" Viewed on March 2021. [Link](#)

²⁶ British Columbia Government Website, "How Funding is Calculated for the Affordable Child Care Benefit", retrieved on April

3rd, 2022. [קישור]

²⁷ Friendly, M., Feltham L., S. Mohamed, S., Tho Nguyen, N., Vickerson, R., Forer, B. (2020). Early childhood education and care in Canada 2019. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. Canada. [Link](#).

²⁸ Watters Consulting. (2018)., BC Childcare Sector Labour Market Partnership. [Link](#)

²⁹ ראיון עם אמילי גוליק, מנכ"לית ארגון "מחנכות הגיל הרך של קולומביה הבריטית" (ECEBC), 29 נובמבר 2021.

³⁰ Friendly, M., Feltham L., S. Mohamed, S., Tho Nguyen, N., Vickerson, R., Forer, B. (2020). Early childhood education and care in Canada 2019. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. Canada. [Link](#).

³¹ Five year early childhood educator certificate

במידה ובנוסף להכשרה, הלומדת גם ביצעה 500 שעות של התנסות מעשית בפיקוח. אם לא בוצעה ההתנסות המעשית, ניתן לקבל תעודה זמנית לשנת אחת³² עד שיושלמו שעות ההתנסות.³³

42.3. הדרגה השלישית של ההסמכה היא התמחות ספציפית בגיל הרך. דרגה זו מחייבת את ההסמכה הבסיסית (כולל ההתנסות המעשית) ועוד 250 שעות של הכשרה נוספת בתחום ההתמחות במוסד לימודים מוכר. התמחות אחת היא מחנכת פעוטות ותינוקות³⁴ המחייבת כי ההכשרה הנוספת תתמקד בגילאים המוקדמים ביותר. האפשרות השניה להתמחות היא מחנכת לגיל הרך לצרכים מיוחדים³⁵, המחייבת כי ההכשרה נוספת תתמקד בילדים עם צרכים מיוחדים.

43. גם בהסמכה למחנכות וגם בהתמחות, התעודות ניתנות למשך חמש שנים, וחידושן מחייב להוכיח כי המחנכת צברה 400 שעות של ניסיון מעשי בשדה ו-40 שעות של פיתוח מקצועי בתחום הגיל הרך בחמש השנים שחלפו.³⁶

44. במסגרות לגיל הרך בקולומביה הבריטית חייבת להיות בכל קבוצת ילדים לפחות מחנכת אחת המתמחה בפעוטות ותינוקות, כלומר ברמת ההסמכה הגבוהה ביותר. בקבוצות הגדולות מארבעה ילדים, יש להוסיף עוד אשת צוות שהיא לפחות מחנכת הגיל הרך בהסמכתה, ובקבוצות של 9-12 ילדים, יש להוסיף עובדת שלישית, שחייבת בדרגת הסמכה מינימלית של סיעת לגיל הרך.³⁷ התוצאה של דרישות אלו היא שבכל מסגרת, הרוב המכריע של חברות הצוות הן בעלות רמת הכשרה משמעותית.

45. בדומה לאונטריו, גם בקולומביה הבריטית הכשרות למחנכות לגיל הרך מתקיימות במכללות איזוריות, שאינן אקדמיות בהכרח, ומכשירות למגוון רחב של מקצועות, ללא התמחות בחינוך. המכללות יכולות להיות פרטיות או ציבוריות, וחלקן מתמחות בלמידה מרחוק.³⁸ מוסדות אלו מציעים תוכנית לימודים אשר אורכת שנתיים: ארבעה סמסטרים אקדמיים והכשרה מעשית במקביל. הפיקוח על ההכשרות נעשה ע"י משרד החינוך, הקובע סטנדרטים לתכניות אלו אך אינו מכתוב תכנית לימודים אחידה. פתיחת מסלול הכשרה למחנכות לגיל הרך מחייבת אישור של משרד החינוך, אשר מבצע בדיקות איכות לכל מוסד מדי חמש שנים. על אף שבאופן רשמי הסטנדרטים זהים לכל המוסדות, בפועל נראה שגופים ציבוריים נדרשים לעמוד בסטנדרטים גבוהים יותר ממכללות פרטיות.³⁹

46. ככלל, תכניות ההכשרה הבסיסיות למחנכות לגיל הרך מיועדות לנשים שאינן עובדות בתחום, ואינן מותאמות ללמידה תוך כדי עבודה. חלק מן המכללות מציעות לסטודנטיות להירשם כסייעות לאחר הסמסטר הראשון של הלימודים, מאחר ודי בקורס אחד לצורך תעודה זו, כמצויין לעיל. זה מאפשר להן לעבוד ולרכוש ניסיון תוך כדי הלימודים.⁴⁰ אולם גישה זו אינה נפוצה בקרב תכניות אלו. לעומת זאת, תכניות ההתמחות (לתעודת מחנכת פעוטות ותינוקות), ברמת ההסמכה הגבוהה ביותר, פתוחות רק למי שעבדה לפחות חמש שנים כמחנכת הגיל הרך, ועל כן מיועדות מטבען רק לנשים בעלות ניסיון.⁴¹

³² One year early childhood educator certificate

³³ BC GOV. (2021). Apply for an Early Childhood Educator or Assistant Certificate. [Link](#).

³⁴ ITE – Infant and toddler educator certificate

³⁵ SNE – Special needs early childhood educator certificate

³⁶ [\[קישור\]](#). British Columbia Government Website, "Apply for ECE Certification", retrieved on April 3rd, 2022

³⁷ ראה הערה 30.

³⁸ British Columbia Government Website, "Recognized early childhood education training institutions and programs",

[\[קישור\]](#). retrieved on April 3rd, 2022

³⁹ ראה הערה 29.

⁴⁰ Coast Mountain College. Early Childhood Care & Education (ECCE) | Diploma. [Link](#).

⁴¹ ראה הערה 29.

47. למרות דרישות הרישוי הגבוהות ברמה הפורמלית, **בפועל חלק מהמסגרות מעסיקות עובדות ברמת הסמכה נמוכה מהנדרש**. מצב זה נובע מהקושי בגיוס ושימור עובדות, נוכח רמות שכר נמוכות מאוד ושחיקה עקב עומסי עבודה כבדים (הנובעים בין היתר מהמחסור בכח אדם).⁴² לפי מחקרים שנעשו, עובדות רבות בתחום לא מעוניינות לבצע הכשרה ולשדרג את כישוריהן, בין היתר מכיוון שהן חוות את עצמן כשמטרפיות ולא כנשות חינוך. תפיסה זו שונה מזו הרווחת בקרב ההורים, התופסים את המסגרות לגיל הרך כמוסדות חינוך לכל דבר ועניין.⁴³
48. לפני כשלוש שנים, מחוז קולומביה הבריטית הציג **תוכנית עשור מקיפה, ובצידה תקציב משמעותי, שמטרתה לשפר ולקדם את החינוך לגיל הרך, וספציפית בגילאי לידה עד שלוש**.⁴⁴ המטרה הכוללת של התכנית היא להקנות חינוך איכותי, נגיש ובהישג יד לכל ילד. על רקע משבר כח האדם, יעדיה הספציפיים ממוקדים בתחום ההון האנושי: בניית מצבת כוח אדם יציבה המורכבת מעובדים איכותיים ומיומנים (לפי התחזיות, יהיה צורך ב-12,000 חברי צוות נוספים)⁴⁵, שיפור תדמית המקצוע, בניית תוכניות תגמולים מותאמות ופיתוח אסטרטגיה לניהול כוח אדם. כחלק מתוכנית זו השקיעה הממשלה בין היתר בהכשרות של הצוות החינוכי על ידי הגדלת מספר המקומות הקיימים בתוכניות הלימוד, הגדלת קרן המלגות לתמיכה כלכלית במשתתפות בהכשרות, והשקעה ישירה בפיתוח תוכניות הכשרה ושיפור איכותן.⁴⁶

זרקור על תכנית התערבות: למידה משולבת בעבודה

49. במסגרת תכנית העשור של קולומביה הבריטית, ניתן מימון לתכנית בשם "פרוייקט הפיילוט ללימוד משולב בעבודה בחינוך לגיל הרך".⁴⁷ הפיילוט נוצר במטרה לתת מענה לפיתוח מקצועי לנשים שכבר עובדות בתחום שנים רבות ללא הכשרה, על ידי ייצור הזדמנויות לימוד גמישות. הוא מתקיים באמצעות חמש מכללות, שקיבלו כל אחת תקציב נפרד המאפשר להן לעצב תכנית משלהן, כל הן עוד הן עומדות ביעדים הכוללים ובמסגרת המימון של התכנית.⁴⁸
50. אחד המוסדות שהשתתפו בפיילוט הוא מכללת סלקירק, הממוקמת באיזור פריפריאלי בדרום מזרח קולומביה הבריטית. במכללה זו, שמו דגש מיוחד על מרכיב הנקרא "הוכחת מיומנויות", שבו נעשה שימוש גם בהכשרות מקצועיות בתחומי לימוד אחרים. בשיטה זו, **המחנכת יכולה לקבל הכרה בכישורים שכבר רכשה לאורך השנים תוך כדי עבודתה**, ובהתאם לכך לצמצם את היקף הלימודים הנדרשים ממנה כדי לקבל תעודה מקצועית.⁴⁹
51. הוכחת המיומנויות מתבססת על **תצפית במחנכת תוך כדי עבודתה המבוצעת ע"י המדריכה המקצועית**, ואורכת בין 2-3 שעות. במהלך התצפית, המדריכה מתעדת את המיומנויות שהמחנכת עשתה בהן שימוש ומשווה אותן לאלו שאמורים להקנות הקורסים הנלמדים בתכנית. אם המחנכת הפגינה את כלל המיומנויות שאמור להקנות קורס מסוים, היא נחשבת כמי שביצעה את הקורס בהצלחה. אם המדריכה תיעדה רק חלק מהמיומנויות, מתקיים שיח עם המחנכת, וניתנת לה הזדמנות להוכיח שהיא רכשה אותן באמצעות כתיבת עבודה, מחקר, מצגת או העברת דוגמאות מפרוייקטים קודמים.⁵⁰

⁴² Watters Consulting. (2018)., BC Childcare Sector Labour Market Partnership. [Link](#)
⁴³ ראה הערה 29.

⁴⁴ BC Government. (2018). Child care B.C caring for kids, lifting up families. the path to universal child care. [Link](#).

⁴⁵ Social Research and Demonstration Corporation (SRDC). (2020). Evaluation of Early Care and Learning Recruitment and Retention Strategy: Final Evaluation Benchmarking Report. [Link](#).
⁴⁶ ראה הערה 44.

⁴⁷ The Early Childhood Education Work-Integrated Learning Pilot Project

⁴⁸ ראיון עם אניטה פרנבוך, מפתחת תכניות חינוכיות במכללת סלקירק, ורביקה דין, מרצה ומדריכה במכללה, 2 דצמבר 2021.

⁴⁹ ראה הערה 48.

⁵⁰ ראה הערה 48.

52. בדרך זו, ניתן לצבור לכל היותר מחצית מנקודות הזכות הנדרשות בתכנית. שאר הנקודות נרכשות באמצעות השתתפות בקורסים, בהם חומר הלימודים מועבר ברובו באמצעות סרטוני וידאו א-סינכרוניים. המכללה מציעה גם קורסים סינכרוניים אבל אין חובה להשתתף במפגשים בזמן אמת, וצילום של כל מפגש מונגש באופן מקוון, כך שאפשר לצפות בהם בכל זמן שיתאים לסטודנטיות.⁵¹
53. לפי צוות המכללה, **המפתח להצלחת ולאיכות הלימודים בשיטה הא-סינכרונית הוא המעקב והליווי האישי הצמוד שמקבלות המשתתפות בקורסים אלו מהמדריכה בקורס**. תמיכה זו מאפשרת למידה משמעותית גם לאלו שמיומנויות הלמידה שלהן פחות מפותחות. כתוצאה מכך, **העלות של קורסים אלו אינה נמוכה יותר מזו של קורסים סינכרוניים או פנים-אל-פנים**, מכיוון שהמשאבים הנחשבים מנותבים למספר שעות גדול יותר המוקצה להדרכה אישית.⁵²
54. השילוב בין לימודים א-סינכרוניים, הדרכה אישית והוכחת מיומנויות מאפשר למכללה לתת מענה מותאם לנשים בעלות נסיון וידע בתחום, העובדות במשרה מלאה, אשר רובן לא היו משתלבות או מתמידות בלימודים במתכונת מסורתית יותר. המודל הזה גם מותאם לאיזור הכפרי בו ממוקמת המכללה, בו השתתפות בקורסים פנים-אל-פנים היתה מחייבת נסיעות ממושכות.⁵³

3. מדינת צפון קרוליינה בארה"ב

55. בצפון קרוליינה, החינוך הממלכתי מתחיל בגיל 5. **המענה לגילאי לידה עד ארבע ניתן באמצעות מסגרות פרטיות, אשר חלקן מסובסדות ע"י המדינה והממשלה הפדרלית.**
56. צפון קרוליינה נחשבת לאחת מהמדינות המובילות ופורצות הדרך בארה"ב בכל הנוגע לחינוך לגיל הרך, באמצעות שורה של יוזמות, שהחלו עד בשנות ה-80, ושמו דגש על איכות החינוך מלידה. המודל של צפון קרוליינה מבוסס על **שילוב בין פיקוח ממשלתי המציב סטנדרטים בסיסיים נמוכים יחסית, לצד מגוון של כלים ממשלתיים אשר אינם מתבססים על אכיפה, אך עדיין מצליחים לשנות את תנאי הבסיס בשדה.**
57. כל המסגרות המטפלות בשלושה ילדים ומעלה או פועלות יותר מארבע שעות ביום מחויבות ברישיון. הרישיון מחייב עמידה בתנאים הנוגעים למבנה, השגחה על ילדים, מצב הציוד, יחס ילד-צוות וגודל קבוצה, בטיחות ובריאות, השכלת צוות והכשרה שוטפת. הדרישות החוקיות⁵⁴ הינן מצומצמות יחסית בכל התחומים, ובכלל זה לגבי ההסמכה המקצועית: רק שתי נשות צוות בכל מסגרת, ללא קשר לגודלה, נדרשות לתעודה מקצועית בתחום הגיל הרך - המנהלת⁵⁵ והמחנכת המובילה.⁵⁶
58. בכדי להבטיח כי הסטנדרטים בפועל יהיו גבוהים יותר, צפון קרוליינה משתמשת בשיטת "הכוכבים", לפיה **כל מסגרת מדורגת בסולם שהדרגה הנמוכה בו היא כוכב אחד, ושוות ערך לעמידה בדרישות החוק, והדרגה הגבוהה ביותר בו**

⁵¹ ראה הערה 48.

⁵² ראה הערה 48.

⁵³ ראה הערה 48.

⁵⁴ Chapter 110 of the North Carolina General Statutes, Child Care Facilities [קישור]

⁵⁵ תעודה בשם North Carolina Early Childhood Administration Credential (NCECAC) הדורשת לימודים של שישה סמסטרים בנושאי ניהול והתפתחות הילד, וכן להציג תיק עבודות.

⁵⁶ תעודה בשם North Carolina Early Childhood Credential (NCECC) הכוללת לימודים של ארבעה סמסטרים של קורסים בנושאים הכוללים חינוך והתפתחות הילד.

היא חמישה כוכבים, ומעידה על מצוינות חינוכית. דירוג הכוכבים מבוסס על ניקוד מצטבר המביא בחשבון שני מרכיבים עיקריים:⁵⁷

58.1. איכות התכנית: מגוון הפעילויות במסגרת, המרחב הפיזי וכמות אנשי הצוות ביחס למספר הילדים.

58.2. רמת ההשכלה וניסיון הצוות בחינוך לגיל הרך.

59. בפועל, שיטת הכוכבים נחלה הצלחה ניכרת, ו-85% מהילדים במסגרות בצפון קרוליינה רשומים במעונות או משפחתונים בעלי דירוג של שלושה כוכבים או יותר. מחצית מהילדים רשומים במסגרות שזכו לדירוג הגבוה ביותר, של חמישה כוכבים.⁵⁸ הסטנדרט הגבוה גם משפיע ישירות על רמת הכישורים של הסגל: כ-75% מהמחנכות בעלות תעודה מקצועית בתחום החינוך לגיל הרך, המחייבת לימודים של שנתיים במכללה מקצועית.⁵⁹ זאת, על אף שהחוק אינו מחייב זאת, כפי שצויין לעיל. בה בעת, בתוך כח העבודה, המחנך כאמור ילדים מגיל לידה עד ארבע, קיימים פערים משמעותיים בנסיון, הכשרה ושכר בין המחנכות של הילדים הצעירים ביותר (מלידה עד שנתיים) והמחנכות של הילדים המבוגרים יותר (גילאי 3-4).⁶⁰

60. לצד שיטת הכוכבים, ממשלת צפון קרוליינה מפעילה מספר תוכניות ממוקדות אשר מטרתן לשפר את איכות החינוך בגיל הרך:

60.1. **מלגות למחנכות הרוצות לשפר את כישוריהן:** נשים העובדות במסגרות לגיל הרך בצפון קרוליינה מקבלות מלגה למימון שכר הלימוד בלימודים לתעודה מקצועית, תואר מקצועי או תואר אקדמי בתחום הגיל הרך.⁶¹

60.2. התחלה חכמה: תכנית המחלקת מימון גמיש ברמה המחוזית, שיועודו להגביר את הנגישות לחינוך איכותי בגיל הרך. בכל מחוז קיימת ועדה של תושבים מקומיים המחליטה על הקצאת המשאבים, שיכולים להיות מוקצים לסבסוד שכר לימוד, מענקים למסגרות לשיפור האיכות או תמיכה בתכניות בתחום הבריאות והקהילה.⁶²

60.3. **תמיכה והדרכה שוטפת:** תכנית בשם "שיפור האיכות לתינוקות ופעוטות", הממומנת ע"י המחלקה להתפתחות הילד וחינוך מוקדם של צפון קרוליינה. התכנית מציעה תמיכה והדרכה לצוות החינוכי ללא תשלום ע"י מומחים המוצבים בכל מחוז.⁶³

60.4. השלמת שכר: תכניות אלו מיועדות להגדיל את הכנסותיהן של מחנכות לגיל הרך המקבלות שכר נמוך, ולהנמיך את רמת התחלופה במקצוע. המחנכות בתכנית מקבלות מענקים ישירים מדי שישה חודשים, הגדלים בהתאם לרמת השכלתן המקצועית, כל עוד הן מתמידות בעבודתן בתחום. תכנית "שכר" מיועדת לכלל המחנכות בגילאי לידה עד חמש, ופועלת מאז שנות ה-90. ב-2018 התווספה אליה תכנית "תגמול", הממקדת את תמיכתה במחנכות לגילאי לידה עד שנתיים. לפי מחקרים שנעשו, לתכניות אלו היתה השפעה משמעותית על שימור המחנכות במקצוע ונכונותן להשקיע בהשכלתן וכישוריהן.⁶⁴

North Carolina Department of Health and Human Services (NCDHHS). (2021). How Points are Earned. [Link](#).⁵⁷

Child care services association (CCSA). (2020). Working in Early Care and Education in North Carolina 2019, pp 5-6. [Link](#).⁵⁸

Child care services association (CCSA). (2020). Working in Early Care and Education in North Carolina 2019, p. 14. [Link](#).⁵⁹

Child care services association (CCSA). (2020). Working in Early Care and Education in North Carolina 2019, p. 32. [Link](#).⁶⁰

North Carolina Department of Health and Human Services (NCDHHS). (2021). T.E.A.C.H. Early Childhood® North Carolina. [Link](#).⁶¹

[Link](#).

[קישור]. Smart Start, "Frequently Asked Questions", retrieved on April 3rd, 2022.⁶²

North Carolina Department of Health and Human Services (NCDHHS). (2021). Infant Toddler Quality Enhancement Project. [Link](#).⁶³

[Link](#).

Child care services association (CCSA). (2020). Working in Early Care and Education in North Carolina 2019, p. 28. [Link](#).⁶⁴

61. לצד ההכרה בהשקעה המשמעותית בתכניות אלו, גם נמתחת עליהן ביקורת עקב היותן ממוקדות במסגרות בעלות דירוגי הכוכבים הגבוהים ביותר. הטענה היא **שמדיניות זו מובילה להגדלת הפערים** בין מסגרות המשרתות אוכלוסיות מוחלשות ופריפריאליות יותר לבין אלו המשרתות אוכלוסיות חזקות יותר.⁶⁵

4. מדינת קליפורניה בארה"ב

62. בקליפורניה, החינוך הממלכתי מתחיל בגיל 5. גילאים צעירים יותר מקבלים **מענה במסגרות פרטיות, שחלקן מקבל סבסוד ממשלתי מתוכניות שונות ברמה הפדרלית, המדינתית והמקומית.**⁶⁶

63. כל מסגרות החינוך לגיל הרך מחויבות ברשיון, למעט כאלו המשרתות ילדים מאותה המשפחה.⁶⁷ **הדרישות ממסגרות מורשות הן מצומצמות יחסית, וממוקדות בנושאים הקשורים לבריאות ובטיחות ויחס בין מספר הילדים במסגרת לכמות נשות הצוות.** מחנכות במעונות המטפלות בילדים בגילאי לידה עד שנתיים מחויבות להשלים קורס של כ-45 שעות העוסק בהתפתחות הילד. למעט זאת, אין דרישה להכשרה חינוכית, וגם חובה זו אינה חלה על משפחתונים.⁶⁸

64. **אפילו דרישות מצומצמות אלו נוגעות רק ל-12% מהילדים בגילאי לידה עד שלוש בקליפורניה הרשומים במעונות או במשפחתונים מורשים.**⁶⁹ השאר נמצאים לרוב בהשגחת הוריהם או בהסדרים שמכונים בקרב אנשי מקצוע במדינה כ"קרובים, חברים ושכנים", אשר אינם מחוייבים ברישוי מכיוון שהם פועלים בהיקפים קטנים ואינם כרוכים בתשלום.⁷⁰ הסיבות העיקריות לשיעור הנמוך של ילדים במסגרות מורשות, גם ביחס למדינות אחרות בארה"ב, היא העלות הגבוהה שלהן, האפשרויות המצומצמות לקבלת סבסוד, ושעות פעילות שאינן מותאמות למשפחות עובדות.⁷¹

65. הכלי העיקרי בו משתמשת הממשלה בקליפורניה בכדי לעודד רמת כישורים גבוהה בחינוך לגילאי לידה עד ארבע הוא **הסבסוד הכספי למסגרות.** אחד מהתנאים לקבלת סבסוד מסוג זה הוא הכשרה חינוכית לנשות הצוות. במסגרות מסובסדות, בכל קבוצת ילדים חייבת להיות מחנכת אחת בעלת אישור הסמכה, המחייב השלמת קורסים בהיקף של 12 שעות סמסטריאליות בחינוך לגיל הרך והתפתחות הילד.⁷² מעבר לכך, קיימות תכניות המציעות סבסוד מוגבר ומחייבות דרישות הכשרה גבוהות יותר, אך אלו נוגעות רק לשיעור קטן מאוד מהילדים בגילאי לידה עד שלוש בקליפורניה.⁷³

66. למרות מגבלות המדיניות הממשלתית, בפועל רמת ההכשרה החינוכית בשדה גבוהה באופן משמעותי מדרישות החוק. בכל המסגרות המורשות, בין אם הן מסובסדות ובין אם לאו, **מחצית המחנכות בממוצע הן בעלות אישור הסמכה.**⁷⁴

67. ההכשרות עצמן מתקיימות לרוב **במכללות קהילתיות שאינן אקדמיות,** אלא מקנות תוארים מקצועיים בלבד. מכללות אלו **מכשירות למגוון רחב של מקצועות, ללא התמחות בחינוך.** המכללות הן חלק ממערכת ציבורית המנהלת ע"י

⁶⁵ ראיון עם רנדי וולף, מנהלת תכנית ECEPTS בקליפורניה, 6 דצמבר 2021.

⁶⁶ Stipek, D. (2018). Research Brief- Early Childhood Education in California. Stanford University. [Link](#)

⁶⁷ Community Care Licensing Division, Manual Of Policies And Procedures - Family Child Care Homes, August 19th 2020, section 102357. [\[קישור\]](#)

⁶⁸ California Department Of Education Website, "Licensing", retrieved on April 4th, 2022. [\[קישור\]](#)

⁶⁹ ראה הערה 66.

⁷⁰ ראה הערה 65.

⁷¹ ראה הערה 66.

⁷² CA gov. (2021). Child Development Permits. [Link](#)

⁷³ Melnick, H., Ali, T. T., Gardner, M., Maier, A., & Wechsler, M. (2017). Understanding California's Early Care and Education System. Learning Policy Institute. [Link](#)

⁷⁴ Kim, Y., Austin, L.J.E., Montoya, E., & Powell, A. (2022). Education and Experience of the California ECE Workforce. Center [\[קישור\]](#) for the Study of Child Care Employment, University of California, Berkeley.

מועצה הממונה ע"י מושל קליפורניה. תחת מערכת זו, יש לכלל מכללה רמה מאוד גבוהה של אוטונומיה בעיצוב תכניות הלימודים, דרכי הלמידה והערכת התלמידים, ובקרת האיכות המופעלת עליהן מוגבלת יחסית.⁷⁵

68. בתחום החינוך לגיל הרך באופן ספציפי, קיימת יוזמה וולונטרית המאגדת את כמעט כל המכללות במדינה, אשר אימצה תכנית ליבה אחידה של קורסים בסיסיים הנדרשים לתואר מקצועי.⁷⁶ תכנית זה מאפשרת לסטודנטיות להתנייד בקלות יחסית בין מכללות לצורך השלמת לימודיהם. בה בעת, היא עדיין משאירה שיקול דעת נרחב למכללה ולמרצים לגבי עיצוב הקורסים הספציפיים, ובהיעדר פיקוח אפקטיבי מהמדינה, הדבר מוביל לפערים ניכרים באיכות התכניות.⁷⁷

זרקור על תכנית התערבות: הכשרה תוך כדי עבודה במשפחתונים

69. בקליפורניה פועלת תכנית בשם "חונכות למטפלות משפחתונים"⁷⁸ שמטרתה יצירת מעטפת להכשרת מחנכות במשפחתונים תוך כדי עבודה. המימון לתכנית מגיע מהאיגוד המקצועי של עובדים בענפי השירותים וקרנות פילנתרופיות, **ללא תקצוב ממשלתי**. היא מיועדת לנשים שעובדות במשרה מלאה בחינוך לגיל הרך ומפעילות בביתן מסגרת בה רשומים לפחות שלושה ילדים. המיקוד הוא בנשים שיש להן נסיון בתחום, מתוך ההנחה שהסיכוי לשימור הוא גבוה יותר ועל כן ההשקעה בהן יותר משתלמת לאורך זמן.⁷⁹

70. התוכנית אורכת שנתיים ומציעה למשתתפות שילוב בין לימודים במכללה קהילתית, תמיכה אישית מקצועית וסיוע כספי.⁸⁰

71. **לימודים**. לאורך התכנית, המחנכת מתחייבת להשתתף לפחות בקורס אחד בכל סמסטר, כך שתשלים ארבעה קורסים בתחומי הליבה: התפתחות הילד, משפחה, תכניות לימוד וחינוך לפעוטות. התכנית משלמת את שכר הלימוד עבור קורסים אלו, ובמידה וקיים מימון, מעודדת את המחנכות לקחת קורסים נוספים. הלימודים מתקיימים בקבוצות קטנות ובמיקום הקרוב למגוריהן של המחנכות.⁸¹

72. **תמיכה מקצועית**. כל מחנכת מקבלת הדרכה מקצועית אישית, ומקבלת גם תמיכה שוטפת במסגרת קבוצת הלמידה המשמשת כרשת עמיתים.⁸² בנוסף לליווי השוטף, המדריכה גם מבצעת שלוש תצפיות במסגרת בה עובדת המחנכת: בתחילת התוכנית, בנקודת האמצע שלה, ובסיומה. במהלך תצפיות אלו המחנכת צריכה להדגים למדריכה מיומנויות רלוונטיות.⁸³

73. **סיוע כספי**. הסיוע ניתן על בסיס חודשי, ומותנה בהמשך העבודה בחינוך לגיל הרך במשרה מלאה, ובהשתתפות מלאה בלימודים ובפעילויות ההדרכה. הסכום החודשי עולה ככל שהמחנכת מתמידה בהשתתפות בתכנית, מסכום ראשוני של \$100 בחודש (כ-320 ₪) ועד ל-\$450 (כ-1,400 ₪). בסך הכל, המשתתפות שהתמידו באופן מלא קיבלו סיוע בהיקף של קרוב ל-\$7,000 (כ-22,000 ₪) לאורך השנתיים בהן לקחו חלק בתכנית.⁸⁴

⁷⁵ ראה הערה 66.

⁷⁶ Curriculum Alignment Project (CAP). [Link](#).

⁷⁷ ראה הערה 65.

⁷⁸ Family Child Care Apprenticeship

⁷⁹ ראה הערה 65.

⁸⁰ Gardner, M., Melnick, H., Meloy, B., & Barajas, J. (2019). Promising Models for Preparing a Diverse, High-Quality Early Childhood Workforce. Learning Policy Institute. [Link](#).

⁸¹ ראה הערה 65.

⁸² ראה הערה 80.

⁸³ ראה הערה 65.

⁸⁴ Copeman Petig, A., Chávez, R., & Austin, L. J. (2019). Strengthening the Knowledge, Skills, and Professional Identity of Early Educators: The Impact of the California SEIU Early Educator Apprenticeship Program, pp. 21-22. [Link](#).

74. **תוצאות התכנית.** מחקר הערכה שבוצע על ידי אוניברסיטת ברקלי מצא כי התכנית הביאה לשיפור בכישוריהן של המשתתפות ובאיכות החינוך שסיפקו לילדים, חיזקה את זהותן המקצועית, ואפשרה להן להשקיע בפיתוח העסק והקריירה שלהן בתחום הגיל הרך. גורמי המפתח להצלחה היו: הגמישות וההתאמה של התכנית, שאפשרה שילוב שלה עם עומס העבודה; תחושת האמון, התקשורת ועבודת הצוות של החניכות, שנבעה מהליווי האישי והעבודה בקבוצות קטנות; והתמיכה הכספית, כגורם אשר הניע אותן להשתתף בתוכנית ולהתמיד בה מבלי לפרוש.⁸⁵

5. בריטניה

75. החינוך הממלכתי בבריטניה מתחיל בגיל חמש. עד גיל זה פועלות מגוון מסגרות ציבוריות ופרטיות, הכוללות מעונות ומשפחתונים. המדינה מממנת באופן מלא את המסגרות הציבוריות, ומסבסדת חלק מהמגזר הפרטי. עם זאת, המימון והסבסוד הציבורי ניתן רק לילדים מגיל שנתיים, וברוב המקרים במסגרות הפועלות רק כשש שעות ביום.⁸⁶

76. כל מסגרות החינוך והטיפול לילדים עד גיל שמונה בבריטניה, בלי קשר לגודלן, מחויבות ברישום אצל "הלשכה לסטנדרטים בחינוך", שהינה תאגיד ציבורי עצמאי המוסמך על פי חוק לפקח על מסגרות חינוכיות בבריטניה.⁸⁷ הלשכה מבצעת ביקורת על כל מסגרת בתדירות מינימלית של אחת לארבע שנים, ובתדירות גבוהה יותר עבור מוסדות בהם נצפו כשלים. הליך הפיקוח כולל תצפית, ראיונות עם הורים וחברי צוות, ומעבר על מסמכי התיעוד הנדרשים על פי חוק. לאחר הבדיקה מוענק ציון למעונות על פי סעיפים מוגדרים מראש, הכוללים גם את איכות ההוראה והצוות. דו"חות הבדיקה מועברים לרשויות המקומיות בהן מופעלות המסגרות ומפורסמים באופן פומבי באתר האינטרנט של הלשכה.⁸⁸

77. ללשכה יש סמכות לסגור את המסגרות אם הן אינן עומדות בדרישות החוק, כולל העסקת צוות ללא הכשרה מתאימה (ראו פרטים בהמשך). עם זאת, בפועל היא משתמשת בסמכות זו רק במקרים קיצוניים, בהם היא מרגישה שבטיחות או רווחת הילדים נמצאת בסיכון. במקרים פחות חמורים, הלשכה נשענת על שקיפות דו"חות הפיקוח והציונים, המאפשרת לרשויות מקומיות להתערב, ולהורים למשוך את ילדיהם ממסגרות שאיכותן נמוכה.⁸⁹

78. לפי החוק בבריטניה, בכל קבוצת ילדים חייבת להיות מחנכת אחת לפחות בהסמכה בדרגה 3 או גבוהה יותר.⁹⁰ הכשרה להסמכה בדרגה 3 נעשית במסגרות על תיכוניות, ומחייבת 610 שעות לימוד, כולל מרכיב משמעותי של הכשרה מעשית מודרכת.⁹¹ כמו כן, יכולות לעבוד עם ילדים מחנכות בדרגת הסמכה 2, כל עוד הן בפיקוח של מחנכת בדרגה 3. הכשרה להסמכה בדרגה 2 נעשית במסגרות תיכוניות או על תיכוניות, ומחייבת 370 שעות לימוד, כולל הכשרה מעשית מודרכת.⁹²

⁸⁵ Copeman Petig, A., Chávez, R., & Austin, L. J. (2019). Strengthening the Knowledge, Skills, and Professional Identity of Early Educators: The Impact of the California SEIU Early Educator Apprenticeship Program. [Link](#).

⁸⁶ OECD (2020), Early Learning and Child Well-being in England, OECD Publishing, Paris. [Link](#).

⁸⁷ Ofsted – Office for Standard in Education. [Website](#).

⁸⁸ Ofsted, Early years inspection handbook for Ofsted-registered provision, February 9th, 2022. [\[קישור\]](#)

⁸⁹ ראיונות עם מייקל פריסטון, מנהל שיפור האיכות בברית למען הגיל הרך (Early Years Alliance) באנגליה, שנערכו ב-19 נובמבר 2021, וב-21 דצמבר 2021.

⁹⁰ בריטניה משתמשת במסגרת הסמכה לאומית (NQF) המדרגת את רמות הידע והיכולת בכל המקצועות בסולם אחיד. דרגה 1 שווה להשכלה יסודית, דרגה 2 להשכלה תיכונית בסיסית, דרגה 3 להשכלה תיכונית מתקדמת או השכלה על-תיכונית בסיסית, דרגות 4-5 להשכלה על תיכונית מתקדמת שאינה אקדמית, ודרגות 6 ומעלה מתייחסות להשכלה אקדמית. בפועל, בהקשר של חינוך לגיל הרך, ההסמכות התקפות בבריטניה הן לדרגות 2 ו-3 כפי שיפורט להלן, ודרגות 6 ומעלה המתייחסות לתוארים אקדמיים בחינוך לגיל הרך.

⁹¹ Early Years Alliance, "NCFE CACHE Level 3 Diploma for the Early Years Workforce (Early Years Educator)", retrieved on April 4th, 2022. [\[קישור\]](#)

⁹² Early Years Alliance, "NCFE CACHE Level 2 Diploma for for the Early Years Practitioner", retrieved on April 4th, 2022. [\[קישור\]](#)

79. **הכלי המרכזי בו משתמשת הממשלה כדי לקדם את הכישורים המקצועיים של מחנכות הוא השקעה תקציבית ישירה.** ב-2008 אומץ מסמך מדיניות מקיף לגבי איכות החינוך לגיל הרך שנקרא "השנים המוקדמות כשלב היסודי", ועודכן לאחרונה ב-2021.⁹³ המדיניות החדשה לוותה בהקצאה של משאבים משמעותיים, שחלק ניכר מהם נותב להשקעה בפיתוח מקצועי של המחנכות. כתוצאה מכך, נכנסו לתחום מחנכות רבות שעברו הכשרה משמעותית והדבר תרם לשיפור באיכות החינוך במסגרות. עם זאת, הממשלה לא התמידה בהשקעות אלו, והיקף ההכשרות הצטמצם, מה שעלול להוביל שחיקה ברמת הכישורים בשדה.⁹⁴ בעיה זו מועצמת עקב השכר הנמוך שמקבלות המחנכות, אשר מקשה על שימור וגיוס כח אדם איכותי.⁹⁵ המחסור בכח אדם גם יוצר עומס בעבודה, אשר מקשים על המחנכות להתפנות ללמידה ופיתוח אישי.⁹⁶

80. לצד הירידה בהיקפים, ישנו גם אתגר הנוגע לאיכות הפיתוח המקצועי. המדיניות הבריטית בנוגע להכשרות נשענת על תפיסה לפיה תפקיד המדינה הוא לייצר סטנדרטים אחידים רחבים בנוגע לכישורים הנדרשים להסמכה במקצועות השונים, ולהציע תמריצים באופן נקודתי כדי להתמודד עם כשלים או חסמים ספציפיים. מעבר לכך, הממשלה מאפשרת לשוק להתנהל באופן עצמאי, נותנת למגוון רחב של שחקנים להיכנס להכשרות בכל מקצוע, ומפעילה רק **כלים מוגבלים יחסית של בקרת איכות**. בתחום החינוך לגיל הרך, ההשקעה הממשלתית הניכרת עודדה גורמים רבים לפתוח מסלולי הכשרה, עם שוני מאוד גדול באיכות ההכשרות, היקף השעות והתכנים הנלמדים, ושיעור משמעותי של תכניות ברמה נמוכה.⁹⁷

ד. סיכום

81. ממצאי המחקר מצביעים על **מספר שיקולים חשובים** שראוי להביא בחשבון בעת עיצוב המדיניות החדשה בישראל בתחום החינוך לגילאי לידה עד שלוש בכלל, ובנוגע לפיתוח המקצועי של המחנכות העובדות בו בפרט:

81.1. הצורך בראייה מערכתית ורחבה, המחברת ורואה את יחסי הגומלין בין כל תחומי המדיניות הרלבנטיים. ספציפית, **לא ניתן לנתק בין נושא ההכשרה וההדרכה לבין סוגיות כמו הפיקוח על המסגרות, רמת השכר שמקבלות המחנכות או יחס התקינה**. יש לבחון את הנושאים כמכלול, ולגבש אסטרטגיה קוהרנטית וסדורה הנותנת מענה משולב לצרכים השונים.

81.2. בכדי לשפר את איכות החינוך, נדרשת **השקעה משמעותית של תקציבים בפיתוח המקצועי של מחנכות**. באיזון בין הצרכים השונים, בולטת המסקנה העולה מהנסיון הבינ"ל, לפיה מנגנוני הפיקוח והאכיפה הם בעלי השפעה נמוכה יחסית לכלים אחרים.

81.3. **ראוי לבחון מחדש את ההכרעה שהתקבלה באימוץ תקנות הפיקוח, לפיה כל המחנכות יחויבו ברמה אחידה אך נמוכה – בהשוואה בינ"ל – של הכשרה מקצועית**. בכל המדינות שנסקרו, התקבלה החלטה הפוכה: להטיל את החובה רק על חלק מהמחנכות, אך לדרוש מהן הכשרה משמעותית יותר. בהקשר זה, ניתן ללמוד ממודלים המחייבים כי בכל קבוצת ילדים יהיה צוות משולב, הכולל לפחות מחנכת אחת ברמת הכשרה גבוהה.

Department for Education (DfE). (2021). Statutory framework for the early years foundation stage. [Link](#).⁹³

⁹⁴ ראיונות עם מייקל פריסטון, מנהל שיפור האיכות בברית למען הגיל הרך ([Early Years Alliance](#)) באנגליה, שנערכו ב-19 נובמבר 2021, וב-8 דצמבר 2021.

⁹⁵ Pascal, C., Bertram, T., & Cole-Albäck, A. (2020). Early Years Workforce Review: Revisiting the Nutbrown Review: Policy and Impact: August 2020.

⁹⁶ Bury, J., Mayer, M., Gogescu, F., Bristow, T., & Husa, F. (2020). Understanding the Early Years Workforce: Qualitative research findings.

⁹⁷ Nutbrown Review, "Review of Early Education and Childcare Qualifications", March 2012. [Link](#)

81.4. הנסיון הבינ"ל מראה שקיימת רמה מפתיעה של אפקטיביות לכלים "רכים", שאין בצידם אכיפה או תקציבים, כמו מרשם למחנכות מוסמכות, דירוג פומבי של מסגרות המשקלל גם את הכשרת והשכלת הצוות, או הקמת ארגון סטטוטורי עצמאי האחראי על ייצוג וקידום המקצוע.

81.5. גם מדינות שבעבר התמקדו בהכשרה לפני עבודה, מנתבות יותר תשומת לב ומשאבים לנשים שכבר עובדות בתחום אך רמת כישוריהן נמוכה. הנסיון שנצבר עד כה מראה שאין זה מספיק להגדיר נשים אלו כקבוצת יעד, אלא נדרש פיתוח של מגוון תכניות יצירתיות וגמישות, המותאמות לצרכיהן ולאילוציהן. תכניות אלו בדרך כלל כוללות גם מרכיב משמעותי של סיוע כספי, המביא בחשבון את מצבן כנשים עובדות ובעלות משפחה, אשר זמן הפנוי ללימודים הינו מוגבל.

81.6. המדינות שנסקרו נותנות למוסדות ההכשרה רמה גבוהה של אוטונומיה ועצמאות ממה שמקובל בישראל. זאת, על אף שמוסדות אלו אינם אקדמיים ואינם מתמקדים בחינוך. המחקר אינו מעלה ביקורת על הביזור כלשעצמו, אך כן מעלה סימני אזהרה לגבי הסכנה של אימוץ מנגנונים בלתי מספיקים של בקרת איכות. בהקשר זה, נראה כי הבעיה העיקרית איננה בתכני ההכשרה, צורת הפעלתה ושיטת הלימוד, אלא בהיבטים כמו איכות ההוראה והליווי האישי.