

תקציר מנהלים:

# הצעה לתוכנית לאומית לחינוך לגילי לידה עד שלוש

אוגוסט 2026



## תקציר מנהלים: הצעה לתוכנית לאומית לחינוך לגילי לידה עד שלוש

**ההצעה לתוכנית לאומית פותחה על ידי שותפות "בידיים טובות - המטה להשקעה בגיל הרך", אשר הוקמה על ידי עמותת "121 - מנוע לשינוי חברתי".** ההצעה מבוססת על מחקר השוואתי של מערכות החינוך לגיל הרך במדינות מפותחות, לצד בחינה מקיפה של המצב בישראל, ונבנתה בשיתוף עשרות ארגונים, אנשי מקצוע, חוקרים ונציגי המגזר הציבורי, העסקי והפילנתרופי.

**מערכת החינוך לגילי לידה עד שלוש בישראל נמצאת במשבר מתמשך.** ישנו משבר כוח אדם חמור בתחום, ההשקעה הציבורית ואמות המידה בישראל נמוכות משמעותית מהמקובל במדינות המפותחות, משפחות נושאות ברוב העלות הכלכלית, וכשליש מהפעוטות שוהים במסגרות שאינן מפותחות כלל. מצב זה פוגע בהתפתחותם של מאות אלפי ילדים, מעמיק פערים חברתיים ומצמצם את פוטנציאל הצמיחה של המשק.

**הצעה זו מבקשת ליצור שינוי תפיסתי ומערכתי ולהגדיר את ההשקעה בחינוך הגיל הרך כיעד עדיפות לאומית. בבסיס ההצעה שלוש מטרות מרכזיות:**

**חינוך איכותי -** שיפור אמות המידה במעונות כך שיהיה קרוב למקובל במדינות המפותחות, באמצעות: הקטנת מספר הילדים בקבוצות והגדלת מספר המחנכות בהן, שיפור רמת ההכשרה של המחנכות ושכרן, והרחבת שטח הכיתות.

**חינוך מסובסד -** הרחבת ההשקעה הציבורית והפחתת תשלומי ההורים באמצעות מנגנון סבסוד המבוסס על יכולת כלכלית, כך שכל משפחה תוכל לבחור מסגרת איכותית.

**חינוך נגיש -** הבטחת מקום במסגרת איכותית לכל משפחה שתבחר בכך, באמצעות הרחבת האחריות והמימון המדינתי לכלל הרשויות המקומיות. אלו יחויבו לדאוג להיצע מעונות בהתאם לביקוש המקומי.

הערכתנו היא כי יישום מלא של התוכנית ידרוש תוספת תקציבית של כ-8 מיליארד ש"ח בשנה. יישומה צפוי להניב למשק הישראלי תועלת כלכלית של יותר מ-14 מיליארד ש"ח בכל שנה, לצד שיפור בהישגי הילדים, צמצום פערים חברתיים, הגדלת השתתפות ההורים בעולם העבודה וחיוזוק הצמיחה ארוכת הטווח.

**אנו קוראים להקמת צוות בין-משרדי בראשות משרד החינוך, אשר יגבש תוכנית לאומית וימליץ על הצעדים הנדרשים ליישומה. אנו מאמינים כי צעדים אלו ייצרו שינוי דרמטי בחינוך לגיל הרך בישראל ויהפכו אותו למנוע צמיחה למדינה.**

תודה מקרב לב לוועדת ההיגוי ולחברות בשותפות "בידיים טובות" המופיעות מטה.

עורכי המחקר: רועי מאור, רות שטרן-קטרי, דולב כנען  
עריכת לשון: הילה מלחי  
עיצוב: לירון אוריאן

## השותפים במטה בידיים טובות

### ועדת היגוי:



### שותפים:



## תקציר ההצעה

### פוטנציאל ההשקעה בגיל הרך

**שלוש השנים הראשונות לחיים הן התקופה הקריטית ביותר להתפתחות האדם.** בתקופה זו המוח מגיע לתשעים אחוזים מנפחו.<sup>1</sup> מחקרים רבים מצביעים על כך שחינוך איכותי בגיל הרך הוא אחד הכלים היעילים ביותר לשיפור הישגים לימודיים, בריאות והשתלבות בשוק העבודה.<sup>2</sup> בנוסף, **עבור ילדים מרקע מוחלש השקעה בחינוך בגיל הרך מהווה חלון הזדמנויות בלעדי לצמצום פערים חברתיים.**<sup>3</sup>

**למרות חשיבותו הרבה של שלב זה, ההשקעה הציבורית בישראל בגילי לידה עד שלוש נמוכה במיוחד.** משרד החינוך מקצה לתחום תקציב שהוא פחות מאחוז מתקציבו הכללי של המשרד, אף שקבוצת גיל זו מונה כחמישית מכלל הילדים במערכת החינוך. בהשוואה בינלאומית, ישראל נמצאת בתחתית מדינות ה-OECD בהיקף ההשקעה הציבורית בגיל הרך ומשקיעה פחות מעשירית מהממוצע במדינות המפותחות.<sup>4</sup>

המחקר הבינלאומי עקבי וברור, **כל השקעה בחינוך איכותי בגיל הרך מייצרת תשואה גבוהה לאורך זמן** באמצעות שיפור ההון האנושי, הגדלת השתתפות ההורים בשוק העבודה, העלאת פריון העבודה וצמצום הוצאות ציבוריות בתחומי הרווחה, הבריאות והאכיפה.<sup>5</sup>

**לכן, השקעה בגיל הרך היא לא הוצאה תקציבית נוספת אלא השקעה אסטרטגית בעתידה של מדינת ישראל, השקעה שמיטיבה עם הילדים, עם המשפחות ועם המשק כולו.**



Lally, J. R., & Mangione, P. L. (2017). Caring relationships: The heart of early brain development. *Young Children*, 72(2), 17–21

<https://www.jstor.org/stable/90004118>

National Association for the Education of Young Children. *Principles of child development and learning* 2 <https://www.naeyc.org/resources/position-statements/dap/principles>

UNICEF. (2021). *Where do rich countries stand on childcare* 3 <https://www.unicef.org/innocenti/reports/where-do-rich-countries-stand-childcare>

OECD. (2023). *Education at Glance 2023*, B2.3 טבלה 4

UNESCO. (2024). *International Congress on Brain Sciences, Early Childhood Care and Education* 5 <https://www.unesco.org/en/articles/international-congress-brain-sciences-early-childhood-care-and-education>

World Bank Group. (n.d.) *Early Childhood Development* <https://www.naeyc.org/resources/position-statements/early-childhood-program-standards>

## תיאור הבעיה

בישראל חיים כיום כ-550 אלף פעוטות בגילי לידה עד שלוש - שיעור גבוה של קבוצת גיל זו ביחס למדינות מפותחות אחרות.<sup>6</sup> אך מערכת החינוך לגיל הרך בישראל אינה מספקת את התנאים הנדרשים עבור אותם פעוטות.

**אמות מידה נמוכות של איכות:** אמות המידה עבור המסגרות לגיל הרך בישראל נמוכות משמעותית מהמקובל במדינות המפותחות. הקבוצות בישראל כפולות בגודלן, כל מחנכת אחראית על מספר כפול של ילדים, והשטח לפעוט נמוך בשליש.<sup>7</sup> כתוצאה מכך, מאות אלפי פעוטות בישראל שוהים כיום במסגרות צפופות מעבר לסביר. בנוסף, יותר מ-200 אלף פעוטות שוהים במסגרות שאינן מפותחות כלל על ידי המדינה.<sup>8</sup>

**משבר מתמשך בכוח האדם:** תחום הגיל הרך מתמודד עם מחסור חמור בכוח אדם. אמנם דרישות ההכשרה נמוכות ביחס למקובל בעולם אך תנאי ההעסקה קשים והשכר בתחום נמוך, ובשל כך קיים קושי מתמשך בגיוס ובשימור מחנכות איכותיות.<sup>9</sup>

**נגישות כלכלית מוגבלת:** בעוד שבמדינות מפותחות המדינה מממנת חלק משמעותי מעלות המסגרות, בישראל רוב העלות ממומנת על ידי ההורים (כ-70%, לעומת כ-25% במדינות המפותחות) ורק חלק קטן מהמשפחות זכאי לסבסוד (כ-20% לעומת כ-38% במדינות המפותחות). במצב זה, משפחות רבות מתקשות להשתלב במסגרות איכותיות וישנה פגיעה בהשתתפות ההורים בשוק העבודה.<sup>10</sup>

**היעדר אחריות ציבורית כוללת:** במשך שנים האחריות בתחום החינוך לגיל הרך מפוצלת בין גורמים שונים וההשקעה הציבורית נמוכה. כתוצאה מכך נוצרים פערים משמעותיים בין משפחות, בין רשויות ובין סוגי המסגרות.<sup>11</sup>

Our World in Data. (n.d.). Children under age 5

<https://ourworldindata.org/grapher/children-under-age-5>

National Association for the Education of Young Children. (2025). Early Childhood Program Standards

<https://www.naeyc.org/resources/position-statements/early-childhood-program-standards>

8 על פי סקר של עמותת 121 שנערך בספטמבר 2024.

9 מן, י'. (2025). משבר הגיל הרך בישראל: תוכנית חירום לשיקום ושיפור שירותי החינוך והטיפול לגילי לידה עד 3. קרן ברל כצנלסון.

<https://berl.org.il/wp-content/uploads/2025/10/%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%9C-%D7%94%D7%A8%D7%9A-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2.pdf>

10 מן, י'. (2017, אוקטובר). הורים במלכוד: אחריות המדינה לחינוך וטיפול בגיל הרך בישראל. שדולת הנשים בישראל.

<https://iwn.org.il/wp-content/uploads/2018/07/150813529075262842a-Yaara-Mann.pdf>

Gal, J., & Tarabeih, A. (2024). Who Provides Welfare and Education Services? Local Spending on Welfare and Education in Israel. Taub Center for Social Policy Studies in Israel. 1-16

<https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2024/02/Local-authority-2024-ENG-1.pdf>

בלס, נ'. (2015). מגמות בהשקעת משאבים בחינוך לפי מעמד חברתי-כלכלי: השקעה ציבורית (ממשלתית ומקומית), השקעה של המגזר השלישי והשקעה של משקי בית. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

<https://education.academy.ac.il/SystemFiles/23038.pdf>

Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2003). Financing ECEC Services in OECD Countries, pp. 76-81, 92-94

## עיקרי ההצעה לתוכנית לאומית

אנו מציעים תוכנית לאומית מקיפה שתהפוך את החינוך לגילי לידה עד שלוש לחלק בלתי נפרד ממערכת החינוך בישראל. התוכנית מבוססת על עבודת מחקר מקיפה והשוואה לנעשה במדינות המפותחות ונשענת על תפיסה שלפיה המדינה אחראית להבטיח לכל פעוט מסגרת חינוכית איכותית, נגישה ומסובסדת. התוכנית מציעה שינויים משלימים בשלושה תחומים מרכזיים:

**חינוך איכותי** - העלאת אמות המידה של כלל המסגרות כך שיתקברו למקובל במדינות המפותחות, בהתאם לפירוט להלן.<sup>12</sup>

### יחס תקינה

| הצעתנו | הממוצע במדינות OECD | התקן כיום בישראל* | גיל (חודשים) |
|--------|---------------------|-------------------|--------------|
| 1:3    | 1:4                 | 1:6               | 12-6**       |
| 1:6    | 1:5                 | 1:9               | 24-12        |
| 1:7    | 1:6                 | 1:11              | 36-24        |

### מספר מקסימלי של פעוטות בקבוצה

| הצעתנו | המלצות האקדמיה האמריקאית | התקן כיום בישראל* | גיל (חודשים) |
|--------|--------------------------|-------------------|--------------|
| 9      | 6                        | 20                | 12-6**       |
| 12     | 8                        | 24                | 24-12        |
| 14     | 8                        | 30                | 36-24        |

\*החלוקה בחוק כיום מתייחסת לגילי לידה עד 15 חודשים, 15-24 חודשים ו-24-36 חודשים.

\*\* בהנחה כי תתקבל הארכת חופשת לידה ב-11 שבועות (בהתאם להצעתנו).

### אמות מידה מרכזיות נוספות לחינוך איכותי

| הצעתנו                                                                               | הממוצע במדינות OECD                | המצב בישראל כיום                        | תחום               |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------|
| 26 שבועות (11 שבועות נוספים בהצמדה לשכר ממוצע)                                       | שנה (לא כולל את ארה"ב - ללא זכאות) | 15 שבועות                               | תקופת הורות בתשלום |
| השכלה גבוהה למחנכת ראשית. התאמה בין רכישת תואר מדורגת להעלאת שכר והתאמתו לשכר גננות. | ברוב המדינות, השכלה אקדמית         | 220 שעות (150 שעות עיוניות ו-70 מעשיות) | הכשרת המחנכות      |
| כל מסגרת החל מ-3 ילדים                                                               | כל מסגרת נדרשת לרישיון             | החל מ-7 ילדים                           | פיקוח              |
| 4 מ"ר                                                                                | 3.6 מ"ר (ההמלצות במחקר 5 מ"ר)      | 2.2-2.8 מ"ר                             | שטח לפעוט במעון    |

12 תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021 ; European Commission / EACEA / Eurydice. (2025). Key data on early childhood education and care in Europe – 2025. Publications Office of the European Union  
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bcce2c3d-d93f-11ef-be2a-01aa75ed71a1/language-en>

**חינוך מסובסד -** הגדלת ההשקעה הציבורית, לצד יצירת מנגנון סבסוד אחיד לעלות המסגרות. מנגנון זה, המבוסס על יכולת כלכלית, יאפשר לכל משפחה לבחור במסגרת איכותית ללא תלות במצבה הכלכלי.

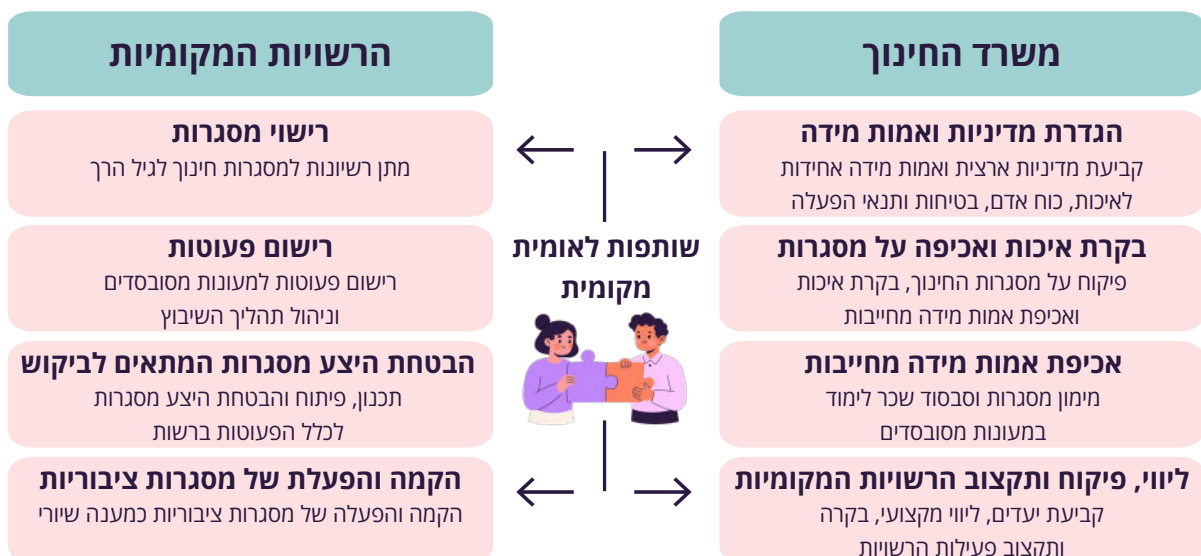
## דוגמה: עלות חודשית למעון בהתאם לתוכנית למשפחה של שני ילדים ושני הורים לפי רמת הכנסה

| הכנסה חודשית למשק בית | המצב כיום | הצעתנו    |
|-----------------------|-----------|-----------|
| 6,000 ש"ח             | 919 ש"ח   | 281 ש"ח   |
| 18,000 ש"ח            | 1,668 ש"ח | 1,125 ש"ח |
| 36,000 ש"ח            | -         | 2,813 ש"ח |
| 54,000 ש"ח ומעלה      | -         | 3,700 ש"ח |

**חינוך נגיש -** הבטחת מקום במסגרת איכותית לכל משפחה המעוניינת בכך באמצעות חלוקת אחריות ברורה בין משרד החינוך לרשויות המקומיות. משרד החינוך יוביל את המדיניות, יקבע אמות מידה ויפקח על יישומן, בעוד שהרשויות המקומיות יהיו אחראיות להבטחת היצע מספק של מסגרות וליישום המדיניות בשטח, בשיתוף פעולה עם מסגרות הסמל והמסגרות הפרטיות. מבנה זה נועד ליצור מערכת מתואמת, יעילה ואחידה.

## חלוקת סמכויות בחינוך לגיל הרך

שותפות לאומית להבטחת חינוך איכותי, מסובסד ונגיש לכל פעוט



### מטרה משותפת

כל פעוט, בכל מקום - חינוך איכותי, מסובסד ונגיש

**אומדן העלות התקציבית -** מימוש ההצעה על כל רכיביה תדרוש תוספת תקציבית של כ-8 מיליארד ₪ בשנה, בהנחה שמספר הפעוטות שייכנסו למסגרות יעמוד על כ-342,000 פעוטות. בנוסף, תידרש תוספת תקציבית של כ-3.7 מיליארד ₪ לחברת חופשת הלידה ל-26 שבועות. התחשיב שערכנו אינו מתיימר לשקף את העלות המדויקת, אלא להמחיש כי עלות רפורמה במערך החינוך לגיל הרך היא ריאלית ומשתלמת לחברה.

הרכיבים המרכזיים בתוספת התקציבית הנדרשת הם תוספת השכר למחנכות בהתאם להיקף לימודיהן ותוספת עלות הסבסוד למשפחות נוספות (כ-7 מיליארד ₪). להערכתנו, התקצוב לפעוט במסגרת יעמוד על כ-4,000 ₪, בעוד תשלום הורים ממוצע יעמוד על כ-2,000 ₪ לחודש. בנוסף לכך, מתחשיבנו עולה כי כדי להגדיל את השטח לפעוט במסגרת לתקן המוצע ולהבטיח בינוי מספק של מעונות יום, ידרשו כ-5.6 מיליארד ₪ על פני 10 שנים. כ-400 מיליון ₪ ידרשו כל שנה כדי להבטיח הדרכה פדגוגית למחנכות ויצירת מערך תומך ברשויות המקומיות. לבסוף, כ-360 מיליון ₪ בשנה ידרשו לסבסוד המדינה לצורך הכשרת המחנכות במערכת ההשכלה הגבוהה. את הפירוט המלא של העלות התקציבית ניתן לראות בתוכנית המלאה.

## התועלת הכלכלית והחברתית של התוכנית

לצורך בחינת השפעות התוכנית ערכה עבורנו חברת נומריקס ניתוח עלות-תועלת, שבחן את התועלות הכלכליות עבור המשק הישראלי. לפי החישוב שנעשה, יישום מלא של התוכנית צפוי להניב **תועלת כלכלית של יותר מ-14 מיליארד ₪ בשנה**. מדובר בתועלת שנתית מצטברת: האומדן מתייחס לשנתון אחד לאורך חייו, ולכן התועלת הולכת וגדלה ככל ששנתונים נוספים נהנים מהתוכנית. **התועלות צפויות לבוא לידי ביטוי כבר בטווח הקצר בהגדלת השתתפות ההורים בשוק העבודה ובהפחתת הנטל הכלכלי על משפחות**, ובטווח הארוך בשיפור הישגים לימודיים, הגדלת פריון העבודה, צמצום פערים והפחתת הוצאות ציבוריות בתחומי הרווחה, הבריאות והפשיעה.

מדובר באומדן שמרני, המבוסס רק על תועלות שניתן היה לכמת במסגרת המחקר, ואינו כולל השפעות משמעותיות נוספות כגון שיפור רווחת הילדים והמשפחות, איכות החיים והלכידות החברתית. מנגד, איישוב התוכנית כרוך בעלות כלכלית משמעותית למשק לאורך זמן.

## סיכום וקריאה לפעולה

הצעתנו לתוכנית לאומית מקיפה לחינוך בגיל הרך, המבוססת על מחקר השוואתי וניסיון בינלאומי, היא חזון נדרש לחברה בישראל, ואנו מאמינים כי ניתן ליישמה בתוך עשור. מימושה יחייב יישום הדרגתי ובהתאם לחלוקה לשלבי פעולה ועבודת מעקב והפקת לקחים.

**אנו מציעים להקים בהקדם האפשרי צוות בין-משרדי בראשות משרד החינוך, אשר יבחן את ההצעות הקיימות בתחום, יגבש תוכנית לאומית מוסכמת וימליץ על הצעדים הנדרשים ליישומה.**

אנו מאמינים שהשקעה בגיל הרך אינה רק השקעה ציבורית ראויה בפעוטות ומשפחותיהם, אלא השקעה אסטרטגית בעתידה של מדינת ישראל.