

אחריות חינוכית מינקות ועד לבגרות

רמי הוכמן¹

אבי קמינסקי²

4 בספטמבר 2018

כ"ד באלול ה'תשע"ח

¹ רמי הוכמן- ייעוץ אסטרטגי

² אבי קמינסקי- יו"ר איגוד מנהלי מחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, סמנכ"ל חינוך וחברה, עיריית הוד השרון

"החיים, זאת המלאכה שברצוני ללמדו...
הוא יהיה קודם כל אדם; כל שאדם צריך להיות"

ז'אן ז'אק רוסו, אמיל או על החינוך

תוכן העניינים

6.....	תקציר מנהלים.....
8.....	גיל הרך.....
9.....	נתונים.....
	מהי ההצדקה המקובלת בעולם למדיניות השקעה ציבורית בחינוך
14.....	ולטיפול בגיל הרך?.....
16.....	תחומי האחריות הממשלתית בגיל לידה- 3.....
16.....	1. משרד החינוך.....
17.....	2. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.....
25.....	3. משרד הבריאות.....
	4. משרדי הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, הבריאות, קליטת
29.....	העלייה, ביטחון הפנים וכלכלה ותעשייה.....
30.....	האסמכתא החוקית.....
30.....	1. משרד החינוך.....
33.....	2. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.....
38.....	3. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות.....
40.....	הפיקוח על מעונות היום והפעוטונים.....
40.....	1. מסגרות עם פיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.....
40.....	א. מסגרות שיש להן רישוי.....
43.....	ב. מערך הפיקוח.....
45.....	ג. הרשויות המקומיות והפיקוח על גיל הרך.....

2. מסגרות עם פיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.....47
- גיל הרך בישראל- תמונת מצב.....48
1. השחקנים.....48
2. היעדר אחריות אחת כוללת על ילדים מרגע לידתם.....49
3. יחידות גיל הרך עובדות באופן בלתי תלוי וללא תיאום.....50
4. כך זה יכול לעבוד בראייה מערכתית כוללת.....51
- המלצות.....52
1. מדוע יש להעביר את האחריות לגיל הרך מלידה, למשרד החינוך?.....52
2. מדוע יש להשאיר את המצב על כנו?.....60
3. וללא קשר להחלטה.....61
- החינוך הטכנולוגי-מקצועי.....64
- רקע.....64
- מקומו של החינוך המקצועי בחברה ובמערכת החינוך.....67
- נתונים.....69
- המסלול המקצועי-טכנולוגי בבתי הספר התיכוניים.....72
- בתי-ספר תעשייתיים ותוכניות הכשרה המשלבות לימודים ועבודה.....79
- הכשרה מקצועית- בתי ספר מקצועיים לנוער.....81
- האסמכתא החוקית.....84

88.....המלצות

1. החינוך המקצועי במשרד החינוך.....88
2. מדוע יש להעביר את האחריות הארגונית של בתי הספר התעשייתיים,
- למשרד החינוך?.....92
3. מדוע יש להשאיר את המצב על כנו?.....94

95.....סיכום

99.....מקורות

תקציר מנהלים

חוק לימוד חובה חל כיום בפועל מגיל שלוש ועד גיל 18 (בחינוך המכונה "רגיל") ומגיל 3 ועד 21 (בחינוך המכונה "מיוחד"). על ביצועו מופקד משרד החינוך.

על המנעד לידה ועד לגיל שלוש מופקד משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים³

משרד הכלכלה והתעשייה⁴ מפקח על 60 בתי הספר "תעשייתיים מקצועיים" לנערים בגיל 14-18.

המסמך שלפניך מציע להחיל את האחריות הכוללת של משרד החינוך על מנעד הגילים מלידה ועד כיתה י"ב ועד בכלל⁵.

ההצעה להעברת האחריות הכוללת של משרד החינוך בשיתוף הרשויות המקומיות **מגיל לידה** (לרבות אחריות לתחום ההורות והקהילה), מתבססת בין

³ עקב גלגולים רבים שנעשו משיקולים פוליטיים ופונקציונליים, השתנו שמות ותפקידי המשרדים שעסקו בנושא כלהלן: בראשית ימי המדינה נקרא המשרד "משרד הסעד" (בנפרד התקיים "משרד העבודה"), בהמשך "משרד העבודה והרווחה" (צעד זה שיקף את תפישת העולם לפיה העבודה היא הבסיס לרווחה), בתחילת 2003 הועבר הטיפול בענייני עבודה ל"משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה" ושמו של "משרד העבודה והרווחה" שונה בהתאם ל"משרד הרווחה". כיום שמו "משרד הרווחה והשירותים החברתיים".

⁴ עקב גלגולים רבים שנעשו משיקולים פוליטיים ופונקציונליים השתנו שמות ותפקידי המשרדים שעסקו בנושא כלהלן: עם הקמתו נקרא המשרד "משרד התעשייה", ובהמשך: "משרד המסחר והתעשייה", "משרד התעשייה", "משרד המסחר והתיירות", "משרד התעשייה והמסחר" (משרד התמ"ס), "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה" (משרד תמ"ת), "משרד הכלכלה" וכיום: "משרד הכלכלה והתעשייה".

⁵ ב"חינוך המיוחד", על פי חוק לימוד חובה התש"ט-1949, האחריות החינוכית היא עד גיל עשרים ואחת ועל פי ההצעה, היא תמשיך.

השאר, על ההנחות והממצאים הבאים:

- **גיל הרך הנו שלב קריטי בחייו של הילד** בו מתעצבות ומתפתחות יכולותיו השכליות והחברתיות של הילד.
- **מחקרים העוסקים בהתפתחות מוח האדם ובעיצובו בשלוש השנים הראשונות לחיי הילד** מצביעים על פערים העלולים להיווצר בגין העדר טיפול נכון בשלב זה⁶.
- **החינוך המקצועי-טכנולוגי הנו חלק ממערך החינוך.**
- **"רצף חינוכי" וחינוך בגישה הוליסטית ובראייה מערכתית** מבטאים מהות ותפישה חינוכית.
- **חובה שמשרד ממשלתי אחד, יתמחה בחינוך, ינחיל חינוך ויתכלל אותו.**

מסמך זה מציג את: תחומי האחריות הממשלתית הנוהגים כיום, הבסיס החוקי להתנהלות משרדי הממשלה לגבי גיל הרך ובתי הספר התעשייתיים ותובנה שעיקרה: חובה שמשרד ממשלתי אחד יפקד על החינוך בישראל ויעסוק בחינוך במנעד הגילים מלידה ועד כיתה י"ב ועד בכלל (וב"חינוך המיוחד" עד גיל עשרים ואחת- על פי החוק). פועל יוצא מכך: המלצה להעברת האחריות לגיל הרך ולבתי הספר התעשייתיים למשרד החינוך, וצעדים מתבקשים ליישום.

⁶ למשל: יצחק פרידמן, אריאלה טייכמן-וינברג, אתי גרובגלד (2016); לאה שמעוני (2006);

Johnson, M.H., & De Haan, M. (2015); Michael Cole, Pentti Hakkarainen, Milda Bredikyte (2010); Colin Blakemore (1977);

"כפוף את התאנה בצעירותה, וכוון את דרך צמיחתה.

כשתזקין, תוכל לשבת בצלה"

צ'ארלס דיקנס

גיל הרך

נתונים

כללי⁷

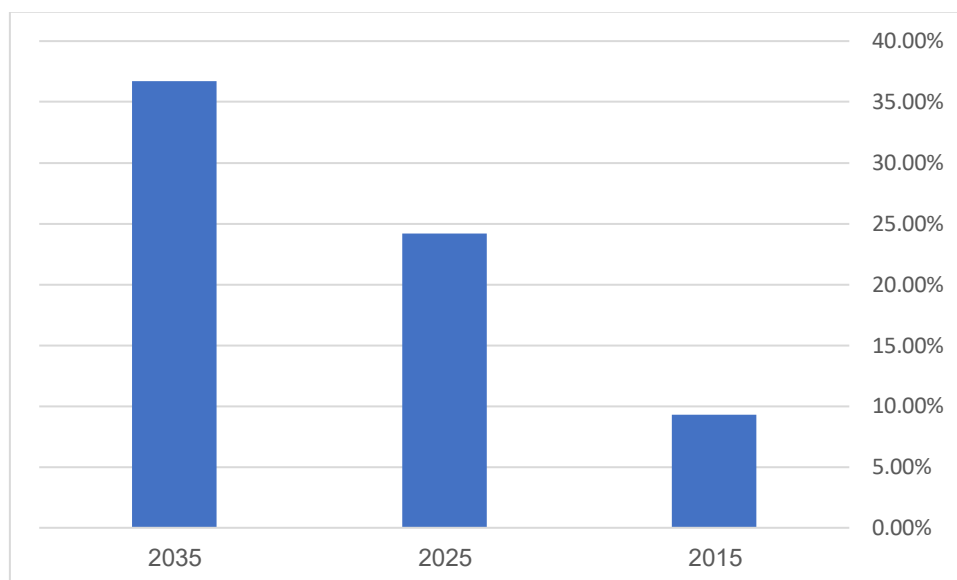
- כ- 53,000 ילדים בגיל לידה עד 3, וכ- 67,000 ילדים בגיל 4-6, היו מוכרים למחלקות לשירותים החברתיים בינואר 2014. אלה, היוו כרבע מכלל הילדים המוכרים לשירותי הרווחה.
- רק 23% מהילדים עד גיל 3 שהו במסגרות חינוך לגיל הרך המפוקחות על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בשנת תשע"ז (2016 / 2017). 77% שהו במסגרות פרטיות שאינן מפוקחות או בבית.
- כ- 190,000 ילדים מקבוצת הגיל נמצאים בהסדרים אחרים, בטיפול בני משפחה או בטיפול מטפלות פרטיות. הם מהווים כ- 45% מכלל השנתונים⁸.
- כ- 120,000 פעוטות וילדים עד גיל 3 נמצאים במסגרות פרטיות שאינן מוכרות ואין עליהן פיקוח (אומדן משרד הכלכלה). הם מהווים 28% מכלל השנתונים⁹.
- 8.30% מהילדים בישראל, דהיינו יותר מכל ילד שלישי, חיו בשנת 2013 מתחת ל"קו העוני".

⁷ קשה לאתר נתונים ספציפיים עדכניים לגיל לידה-3. הנתונים שלהלן מתוך: המועצה הלאומית לשלום הילד השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2017" לקט נתונים.

⁸ דו"ח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, משרד ראש הממשלה (אדר א' תשע"ו)

⁹ שם

- תחזית למ"ס 2013 לשינוי באוכלוסיית בני 0-4 בישראל ביחס לשנת הבסיס 2010¹⁰



שינוי באחוזים

ביחס לשנת

שנה 2010

2015 9.30%

2025 24.20%

2035 36.70%

בתרשים שלעיל מוצג המודל הבינוני מבין שלושה מודלים לתחזית (לקצב גידול דומה בשנים האחרונות).

¹⁰ למ"ס 2013, עליפי: פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), מדיניות הגיל הרך- סקירה משווה מוגשת למנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, הגב' סימה חדד מה-יפית, משרד החינוך לשכת המדען הראשי, עמוד 6.

- על פי נתוני EC (2014) ולמ"ס 2015¹¹, אחוז בני 0-5 (שנת 2013) עמד על 12.3% מקרב האוכלוסייה בישראל בעוד שממוצע OECD במדינות אירופה עמד על 6.3%, קרי: בישראל אחוז הילדים בגיל הרך מכלל האוכלוסייה גבוה יחסית למדינות אירופה. זאת ועוד: במדינות רבות באירופה אוכלוסיית הגיל הרך הולכת וקטנה ואילו בישראל, התחזית הסבירה היא גידול באוכלוסיית הילדים.

ארגון המסגרות לגיל הרך¹²

- במרבית ארצות אירופה המערכת מפוצלת על-פי גיל ומפרידה בין פעוטונים, לרוב עד גיל 3, לגני ילדים.
- ההבחנה הקיימת היא בין מסגרות טיפוליות לגיל הרך לבין מסגרות חינוכיות לגיל הרך.
- האחריות לרגולציה ולמימון, מחולקת בין רשויות שונות. האחריות לפעוטונים נתונה לרוב בידי הרשות האחראית לבריאות, רווחה או משפחה ואילו האחריות לגנים הינה בידי משרד החינוך.
- לפיצול זה השפעה גם על ההסמכה הנדרשת מאנשי הצוות החינוכי ו/או הפיקוח על המסגרות.

■

¹¹ למ"ס 2013, על-פי: פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), מדיניות הגיל הרך- סקירה משווה מוגשת למנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, הגב' סימה חדד מה-יפית, משרד החינוך לשכת המדען הראשי, עמוד 4.

¹² פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), שם, עמוד 8.

- במערכות חינוך שאינן מפוצלות, ילדים מתחנכים לרוב במסגרת אחת עד גיל בית ספר ללא מעברים ותחת פיקוח משרד החינוך.

חינוך חינוך וחינוך חובה בגיל הרך¹³

- ממצאי מחקר מדגימים באופן עקבי את ההשפעה החיובית של חינוך קדם יסודי על התפתחות ילדים.
- ההשתתפות במסגרות גיל הרך היא משתנה מנבא להצלחתם של ילדים, בעיקר בשכבות הסוציאל-אקונומיות הנמוכות.
- נכון לשנת 2012 אין מדינה בה חינוך החובה מתחיל בגיל 3. הגיל השכיח לתחילת חינוך חובה הוא 6 (22 מדינות), המציין את תחילת הלימודים בבית הספר היסודי.
- חינוך חובה בגיל 4 קיים רק בשתי מדינות אירופיות, בחלק מארה"ב ובחלק מבריטניה. לעומת זאת במדינות צפון אירופה ומזרחה, הנטייה היא להתחיל את חינוך החובה מאוחר יחסית, בגיל 7 (שבדיה, פינלנד, אסטוניה, וכן ברוסיה ובדרום אפריקה).
- מנתוני ה-OECD עולה כי 16 מדינות מתוך ה-33, ביניהן ישראל, מציעות חינוך חינוך בגיל 3 ואף קודם לכן.
- מדינות המעניקות חינוך חינוך מתחת לגיל 3 אינן רואות בו כחינוך חובה. הפער בולט ביחס לפינלנד, בה שירותי מעונות מוענקים חינוך לתינוקות מגיל 8 חודשים אך חינוך החובה מתחיל בגיל 7.

¹³ למ"ס 2013, עליפי: פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), מדיניות הגיל הרך- סקירה משווה מוגשת למנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, הגב' סימה חדד מה-יפית, משרד החינוך לשכת המדען הראשי, עמוד 10.

- מתוך הממצאים עולה כי ישנו קשר בין מימון ממשלתי לחינוך בגיל הרך ובין שיעור ההשתתפות.
- ברוב המדינות בהן החינוך בגיל הרך הוא חינם (אך לא חובה), שיעור ההשתתפות במסגרות החינוך הוא סביב 90% ואף למעלה מכך, כבר בגיל 3. לעומת זאת, במדינות בהן חינוך חינם מתחיל בגיל מאוחר יותר, שיעור ההשתתפות נמוך יותר.

מהי ההצדקה המקובלת בעולם למדיניות השקעה ציבורית בחינוך ולטיפול בגיל הרך?

חוקרים רבים שהתייחסו להתפתחות הפיזית, הרגשית-חברתית והקוגניטיבית של ילדים התמודדו עם שאלות הנוגעות לקידום החינוך לגיל הרך ולזיקתו להתפתחות, להסתגלות וללמידה בבית הספר. כיום אין ספק כי כדי לקדם את הלמידה בבית הספר חיוני להתייחס לטיפול ולחינוך הניתנים לילדים כבר בגיל הרך.¹⁴

מחקרים מצביעים על קידום שוויון הזדמנויות לפרט, שוויון מגדרי, הגדלת ההכנסה של משק הבית ותרומה לצמיחה כלכלית של כלל המשק, כלהלן:

- בגיל הרך המוח גמיש במיוחד ומאפשר התפתחות מהירה של כישורים קוגניטיביים (בדגש על אוריינות שפה), כישורים רגשיים וחברתיים וכישורים סנסו־מוטוריים.
- חשכים סביבתיים בגיל הרך יוצרים פערים בהתפתחות שהשפעתם ניכרת גם בגיל הבגרות.
- קל יותר לצמצם פערים בגיל הרך ואף לסגור פערים קיימים, בהשוואה להתערבות בגיל מאוחר יותר (ניתוח הישגים במבחנים בינלאומיים מצביע על קשר בין משך שהייה במסגרות לגיל הרך ובין הישגים בשפת אם ובמתמטיקה בבית הספר היסודי ובתיכון).

¹⁴ פנינה ש. קליין, יעקב ב' יבלון (עורכים) (תשס"ח / 2008), "עיקרי המסקנות", ממחקר לעשייה בחינוך לגיל הרך, הוועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך, היוזמה למחקר ישומי בחינוך, האקדמיה הישראלית למדעים, ירושלים, עמוד 3.

- הגדלת הכנסה של משק הבית בשל השתלבות נשים בכוח העבודה.
- הקטנת ההוצאה המשפחתית בשל המימון הציבורי לגיל הרך.¹⁵

¹⁵ פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), מדיניות הגיל הרך - סקירה משווה מוגשת למנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, הגב' סימה חדד מה-יפית, משרד החינוך לשכת המדען הראשי, עמוד 3.

תחומי האחריות הממשלתית בגיל לידה- 3

האחריות הממשלתית בישראל לטיפול החינוכי בגיל הרך (לידה עד 6), מתחלקת בין שלושה משרדים:

- משרד החינוך
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
- משרד הבריאות

כלהלן:

1. משרד החינוך

אתר משרד החינוך במרשתת (אוח), מגדיר את אחריות משרד החינוך כלהלן: "משרד החינוך ממונה על מוסדות החינוך ובכלל זה גנים, בתי ספר, השכלה גבוהה וחינוך בלתי פורמלי. פעילות המשרד מתמקדת בחקיקה ותכנון שירותי החינוך וההשכלה, רישוי בעלי מקצוע בתחום החינוך וההוראה."

ויקיפדיה מגדיר: "למשרד תפקיד מרכזי אחד: אחריות על מערכת החינוך בישראל, ובכלל זה גנים, בתי ספר, השכלה גבוהה וגם חינוך בלתי פורמלי."

לענייננו, **משרד החינוך** אחראי לחינוך מגיל שלוש עד לגיל שש¹⁶ ולהפעלת חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז 2017.

¹⁶ (<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/Owl/Hebrew>)

2. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים¹⁷

אחראי על גיל לידה עד שלוש (לרבות "מעונות יום מפוקחים ומשפחתונים" ו"מעונות יום שיקומיים"¹⁸). המשרד מציע מגוון מסגרות ושירותים לטיפול ולתמיכה בילדים ובבני נוער בסיכון ובסכנה.

השירותים בקהילה נותנים מענה לבעיות של הילד ומשפחתו במקום המגורים ובתמיכת הקהילה. הטיפול ניתן על ידי עובדים סוציאליים מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, במטרה לעזור להורים לענות על הצרכים הרגשיים, הפיזיים, החינוכיים וההתפתחותיים של הילד, ולסייע למתבגרים המצויים במצבי סיכון, ניתוק וסכנה להתמודד עם קשייהם ולאפשר שילובם המחודש בקהילה.

האגף למעונות יום ומשפחתונים

פועל מתוקף חוק הפיקוח על מעונות (תשכ"ה 1965) ומטרתו הינן קביעת מדיניות להפעלת מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים. **האגף פועל לקידום תחום התעסוקה¹⁹** וזאת מתוך הבנה כי המעון, המשפחתון והצהרון משמשים

¹⁷ בעבר הייתה במשרד התעשייה, המסחר והתיירות (משרד התמ"ת) שהפך ברבות הימים למשרד הכלכלה והתעשייה, יחידה רלוונטית לדיונו: **אגף מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך**: "פועל לעידוד השתלבות נשים בעבודה על ידי הסרת חסמים ומתן פתרונות לילדים במסגרות מוכרות: מעונות יום, משפחתונים וצהרונים, בין היתר על ידי הגדלת היצע המסגרות המוכרות. האגף מפעיל מערך פיקוח ובקרה על המסגרות המוכרות ועל מקבלי התמיכות, ופועל לקידומה של חקיקה בתחום." (אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).

תפקיד האגף למעונות יום ומשפחתונים: "מפקח על שלומם, בטיחותם והתפתחותם התקינה של התינוקות והפעוטות בגילאי לידה ועד גיל שלוש, תוך הבטחת מתן תנאים נאותים וסביבה חינוכית-טיפולית מותאמת ופועל לשילובן של אימהות לילדים בגיל הרך בשוק העבודה" (שם).

¹⁸ <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/EA8B6DB8-960F-479C-964D-108D57822888.htm>

¹⁹ ההדגשות שלנו (ר.ה., א.ק.).

אמצעי חשוב לפתרון תעסוקתי, על ידי כך שהוא מאפשר לאימהות לילדים בגיל הרך, להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה. זאת לצד דאגה לשלומם, בטיחותם והתפתחותם התקינה של הילדים המשולבים במסגרות המוכרות.

האגף פועל להסרת חסמים ולמתן פתרונות לסידור הילדים במסגרות מוכרות כגון: מעונות יום, משפחתונים וצהרונים, בין היתר על ידי הגדלת היצע מסגרות אלו ועל ידי סבסוד שהות הילדים במסגרות המוכרות.

האגף למעונות יום ומשפחתונים פועל מתוקף חוק הפיקוח על מעונות (תשכ"ה 1965) ומטרתו הינן קביעת מדיניות להפעלת מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים.

[...]

תפקידי האגף:

- יישום שכר לימוד מדורג בסבסוד ממשלתי לאימהות עובדות.
- פיתוח והקמת מעונות חדשים, תוך התאמת השירות לצרכים של אימהות עובדות.
- הפעלת מערך פיקוח ובקרה להבטחת רמת השירות על פי סטנדרטים מקצועיים."

שירותים הניתנים לגיל לידה- שלוש

נתונים²⁰

■ שיעור כיסוי

- ✓ **מספר ילדים בשנתונים הרלוונטיים - 380,000 - 425,00**
(170,000 ילדים בשנתון לפי הלמ"ס).
- ✓ **מספר הילדים במסגרות המוכרות לידה עד 3 - כ- 100,000.**
- ✓ **אומדן מספר הילדים במסגרות מוכרות (אומדן שנעשה בעבר על ידי מינהל מחקר וכלכלה) - כ- 120,000 היתר- לא ידוע.**
- ✓ **שיעור כיסוי - 23% - 25%.**

■ סבסוד שהות ילדים תשע"ו

- ✓ **תקציב סבסוד שנתי- כמיליארד ₪.**
- ✓ **השתתפות ממשלתית בשכר לימוד חודשי- 319 - 1,777 ₪.**
- ✓ **אומדן שיעור השתתפות ממשלתי ממוצע מהמחיר המפוקח- כ- 40% - 50%.**

■ מעונות יום תשע"ה

- ✓ **מספר מסגרות- 1948 מעונות; אלפי כיתות.**
- ✓ **גורמים מפעילים- 295 ארגונים; 56 רשויות מקוניות.**
- ✓ **מספר ילדים- 85,054 ילדי כלכלה; 12,502 - ילדי רווחה.**

²⁰ נספח ב'- מצגת משרד הכלכלה, האגף למעונות יום ומשפחתונים דיון בוועדה הבין משרדית בהתאם להחלטת ממשלה 631 נובמבר 2015 בתוך: דו"ח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, משרד ראש הממשלה (אדר א' תשע"ו)

▪ משפחתונים תשע"ה

- ✓ מספר מסגרות- כ- 3,700 משפחתונים; כ-3,700 מקומות עבודה
- ✓ גופים מפעילים- 64 רשויות, כ- 2,000, משפחתונים; 4 זכיינים, כ- 1,700 משפחתונים.
- ✓ מספר ילדים- 13,202 ילדי כלכלה; 5,250 ילדי רווחה.

▪ צהרונים תשע"ה

- ✓ מספר מסגרות- 2,019 צהרונים
- ✓ מספר ילדים- 24,820 ילדים
- ✓ תקציב לסבסוד- כ- 86 מלש"ח

מסגרות

▪ מעונות יום

מסגרת חינוכית-טיפולית-אוניברסאלית לפעוטות בגיל חצי שנה עד שלוש. המעונות קולטים פעוטות לאימהות עובדות ופעוטות לאימהות שאינן עובדות, ממשפחות הסובלות מקשיי התמודדות עם גידול הפעוט וסיפוק צרכיו, עד כדי העמדת התפתחותו התקינה בסכנה.

שילוב הפעוט במעון הוא חלק מתוכנית סיוע כוללת למשפחה, אשר נבנית בשיתוף עם ההורים.

המעונות מופעלים על ידי ארגונים שונים, בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ולפי תקנות העבודה הסוציאלית של משרד רווחה.

הקריטריונים לקבלה למעון נקבעו בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) ובהוראות התע"ס (תקנות עבודה סוציאלית) של משרד הרווחה.

■ משפחתונים

מסגרת חינוכית-טיפולית קטנה של חמישה פעוטות בגיל 6 חודשים עד 3 שנים, המנוהלת על ידי מנהלת משפחתון בביתה ומפוקחת על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המסגרת היא אוניברסאלית והקריטריונים להפניה למשפחתון על ידי שירותי הרווחה זהים לקריטריונים לקבלה למעונות.

■ תמיכה ביתית

מסגרת משפחתית משלימה בשעות היום לילדים בגילאי 0 עד 18²¹. מסגרת זו מספקת את צרכי החינוכיים, רפואיים והחברתיים של הילד במסגרת משפחתית, מבלי לנתק את קשריו עם משפחתו הטבעית. התמיכה הביתית ניתנת לתקופה של עד שישה חודשים.

התמיכה הביתית מתאימה לילדים במצבים הבאים:

✓ ילדים החשופים למצבי משבר משפחתיים עקב מצבים כמו אשפוז הורה או פירוד זמני בין ההורים.

✓ ילדים שלא מקבלים מענה לצרכיהם הבסיסיים מסיבות שונות.

²¹ המינוח הנכון בעברית: הנו "בגיל". המינוח "בגילאי" לא תוקן במקרה של ציטוט. כך גם המינוח: "0" לא שונה במקרה של ציטוט, ל"לידה".

✓ ילדים הזקוקים לתחליף להוצאה חוץ ביתית מלאה לתקופת ביניים.

■ צהרונים

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על צהרונים מוכרים ומפרסם רשימה מעודכנת שלהם, מידי שנה באתר המשרד.

בנוסף, המשרד מפעיל שתי יוזמות מרכזיות לגיל הרך:

א. מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות בסיכון²²

המשרד מפעיל מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות בסיכון לפעוטות הנמצאים במצב שיש בו חשש ממשי להתפתחותם התקינה, הזכאים למעון יום או משפחתון המוכרים על ידי המדינה, ונמצאים בסמוך למקום מגוריהם.

הזכאות מוקנית לתינוק או פעוט שבתחילת שנת הלימודים גילו יהיה בין 3 חודשים ל-3 שנים, והוא נמצא באחד או יותר ממצבי הסיכון הבאים:

■ פעוט הסובל מאלימות או הזנחה

על פי חוות דעת של עובד סוציאלי ועל סמך חוות דעת רפואית הוא מוכה, או שצרכיו ההתפתחותיים אינם נענים עקב הזנחה מתמשכת (כגון מתן מזון לא מתאים או מניעת טיפול רפואי). ייתכנו סוגים שונים של הזנחה: פיזית, רפואית, בטיחותית, חינוכית או רגשית.

²² אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
אתר כל זכות

■ פעוט עם עיכוב התפתחותי

על סמך אישור רופא ילדים בעל ניסיון בתחום התפתחות הילד או פסיכולוג התפתחותי, ובשל נסיבות משפחתיות ישנו חשש ממשי להתפתחותו התקינה.

■ פעוט שאחד מהוריו אינו מתפקד כראוי

עקב אחת מהסיבות הבאות: אלימות במשפחה, כפי שהיא מוגדרת בחוק למניעת אלימות במשפחה; הפרעה נפשית או מחלת נפש; התמכרות לאלכוהול; התמכרות לסמים; מוגבלות שכלית התפתחותית; נכות קשה; זנות; עבריינות; מחלה כרונית של אחד מבני המשפחה.

ב. מעון יום שיקומי²³

"מקום המספק בשעות היום טיפול וחינוך לעשרה פעוטות עם מוגבלות, לפחות, השוהים בו, לרבות שלוחה." מעונות היום השיקומיים פועלים על פי חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס - 2000.

"פעוט זכאי לשהות במסגרת מעון יום שיקומי, על מנת לקבל טיפול מיטבי עבורו, באם הוא עונה על אחד מן הקריטריונים הבאים:

- הפעוט הינו בגילאי חצי שנה עד שלוש שנים המקבל גמלת ילד נכה.
- הפעוט הינו בגילאי שנה עד שלוש שנים המוכר כפעוט עם מוגבלות שכלית התפתחותית."

מעונות היום השיקומיים מופעלים בדרך כלל על-ידי עמותות ציבוריות, שנענו למכרזים. הם פועלים על פי חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס - 2000 (על תיקוניו השונים). האחריות לביצוע מוטלת במשותף על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות. המעונות מפוקחים על ידי פקחים, משני המשרדים. הפיקוח כולל ביקורים במעון (באופן מתוכנן ופתאומי), בדיקת הרישיון והמסמכים הנדרשים להפעלת המעון.

²³ אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מעון יום שיקומי, חינוך לגילאי 0 - 3, מעון יום שיקומי

3. משרד הבריאות²⁴

א. מעונות יום שיקומיים (בשיתוף משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).

על פי החוק זכאים פעוטות בגיל שנה עד שלוש שנים, אשר מכון מוכר להתפתחות הילד קבע כי הם סובלים מעיכוב התפתחותי וזקוקים לטיפול של מקצועות הבריאות (פרא רפואי) לצורך התפתחותם, ומקבלים מקבלים גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי ומוכרים כבעלי מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי) עלידי האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה, להשתלב במעונות יום המספקים להם את כל הטיפולים ההתפתחותיים הדרושים.

מדי שנה מתקבלים למעונות פעוטות נוספים שאינם מקבלים גמלת ילד נכה מהביטוח הלאומי, אולם עומדים במספר קריטריונים שנקבעו בתוספת לחוק מעונות יום שיקומיים. השמת פעוטות אלו מתקיימת על ידי ועדה משותפת של עובדים בכירים במשרדי הבריאות והרווחה.

במסגרת מעונות היום מקבלים הילדים גם את הטיפולים הנדרשים במקצועות הבריאות: פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק וקלינאות תקשורת, בהתאם לצרכיהם, 3 - 4 שעות טיפול כולל בשבוע. קופות החולים מממנות טיפולים אלו בסכום חודשי גלובלי וכתמורה אין הן מחויבות במתן טיפולים בתחום ההתפתחותי. היתרונות מתבטאים בכך שהמשפחות אינן

²⁴ אתר משרד הבריאות, מעון יום שיקומיים

צריכות להביא את הפעוטות לטיפול למרפאות קופות החולים, והטיפול ניתן על ידי צוות קבוע, העובד בשיתוף ותחת קורת גג אחת."

כיום פועלים יותר מ-100 מעונות יום שיקומיים בעלי רישיון הפעלה המפוזרים בכל הארץ ומשרתים את כל האוכלוסיות. מעונות היום מתחילים את פעילותם עם תחילת שנת הלימודים במערכת החינוך ומסיימים אותם בחודש אוגוסט. ניתן להפנות פעוטות למעונות היום השיקומיים במשך כל השנה.

במחוזות השונים מתקיימות ועדות השמה משותפות לשני המשרדים אשר מכוונים את הפעוטות בהתאם למגבלות מהם הם סובלים.

הפעוטות מוסעים מבתייהם על חשבון המדינה ושוהים במעון היום השיקומי בשעות 07:30-15:30. מימון השעות כולל שירותי גננות, סייעות, שירותים סוציאליים ומזון הוא על חשבון המדינה וממממן על ידי משרד הרווחה.

במסגרת מעונות היום השיקומיים קיימות גם **כיתות מעון מיוחדות לילדים עם הפרעה בספקטרום האוטיסטי** (פעוטות על הספקטרום האוטיסטי מקבלים בנוסף לסל הטיפולים הרגיל, גם סל של "טיפול בריאותי מקדם") **ופעוטות עם ליקויי ראייה או ליקויי שמיעה**, הדורשים מומחיות טיפולית מיוחדת.

"מימוש החוק הוא בידי משרדי הרווחה והבריאות, העובדים יחד בביצוע הכשרות, בקרות, רישוי ופיקוח משותפים."²⁵

²⁵ אתר משרד הבריאות, מעון יום שיקומיים, שם

ב. טיפות חלב- תחנות לבריאות המשפחה

טיפת חלב היא תחנה המספקת שירותי בריאות ורפואה בתחום קידום בריאות ומניעה לנשים הרות, תינוקות וילדים (גיל לידה עד 6 שנים) ומשפחותיהם. תחנות טיפת חלב פזורות בכל רחבי הארץ ומופעלות על-ידי לשכות הבריאות.

טיפת חלב היא השירות הראשון שפוגשות משפחות צעירות, אשר מלווה אותם, במקצועיות, במגוון נושאים, החל משלב ההיריון, ההכנה ללידה וההורות.

השירות בטיפות החלב ניתן על-ידי גורמים שונים: משרד הבריאות, קופות החולים והעיריות (משתנה בהתאם ליישוב).

מטרות השירות בתחנות טיפת חלב

- מניעת מחלות זיהומיות באמצעות מתן חיסונים.
- גילוי מוקדם של בעיות בריאות באמצעות בדיקות שגרתיות.
- הדרכה, יעוץ והכוונה לבדיקות נוספות על-פי הנדרש.
- הדרכה לאורח חיים המשפר את הבריאות ומונע מחלות כגון: תזונה נכונה, הנקה, התפתחות ילדים, בריאות השן, היגיינה, בטיחות ועוד.
- הדרכה ויעוץ להורים ו"להורים שבדרך" בנושאים הקשורים להורות ולגידול ילדים.

השירות בטיפת חלב מגוון ומיועד לתינוקות ולפעוטות; להורי התינוקות והפעוטות; לנשים הרות; לנשים בגיל הפוריות ולפעילות קהילתית.

צוות הבריאות כולל אחיות ורופאים, בעלי הכשרה מיוחדת בבריאות הציבור. יתכנו יועצים ואנשי מקצוע נוספים כגון דיאטנית, מחנך לבריאות מלשכת הבריאות.

4. משרדי הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, הבריאות, קליטת העלייה, ביטחון הפנים וכלכלה ותעשיה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מוביל ומתכלל את התוכנית הלאומית לקידום ילדים בגיל הרך. משרד החינוך שותף להפעלת התוכנית במחוזות ומשרדי הבריאות, קליטת העלייה בטחון הפנים וכלכלה ותעשיה בשיתוף ג'וינט ישראל, לוקחים כל אחד חלק פעיל בתוכנית וביישומה.

התכנית מכוונת להרחיב ולפתח שירותים ותכניות לילדים בגיל הרך ולהוריהם על בסיס הבניית תשתית יישובית, תוך שימת דגש מיוחד על ילדים הנמצאים במצבי סיכון ובמצבים מגבירי סיכון. והנה חלק בלתי נפרד מיישום דו"ח "ועדת שמיד" והמלצותיה בנוגע לילדים, מלידתם ועד לגיל שש.

התוכנית הלאומית מיושמת כיום ב- 56 יישובים ואגדי יישובים ברחבי הארץ. היישובים נבחרו על מנת לאפשר מתן מענים הולמים ואיכותיים לילדים ובני נוער בסיכון מקבוצות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים חלשים ומקבוצות בעלות ייחוד חברתי ותרבותי (עולים, ערבים וחרדים). ביישובים אלה חיים כמחצית הילדים ובני הנוער בישראל²⁶.

²⁶ תוכנית "התחלה טובה": אתרי ג'וינט ישראל ואפשר עמותה לפיתוח שירותי רווחה וחינוך

האסמכתא החוקית

1. משרד החינוך

פועל על בסיס מספר חוקים הרלוונטיים לענייננו:

א. חוק לימוד חובה- התש"ט 1949

מטרתו של חוק לימוד חובה להבטיח כי ילדים ונערים בגיל 3 עד 15 ילמדו במוסדות חינוך, כאשר החינוך יינתן להם חינם. החוק מגדיר (בסעיף 1 בו): "חינוך-חובה" פירושו- לימוד המיועד לילדים ונערים והניתן בשלוש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל, ועשר שנות לימוד בכיתות א' עד י' לילדים ונערים בגיל 6 עד 15 ועד בכלל". החוק גם מזכה בחינוך חינם כל נער ונערה בגיל שש־עשרה - שבע־עשרה וכל נער ונערה בגיל שמונה־עשרה שלא סיימו את לימודיהם בכיתה י"ב על־פי תכנית הלימודים.

ניתן לציין שלושה ציוני דרך להרחבת הזכות המוקנית לילדי הגן וביסוס מעמד החינוך הקדם יסודי בחוק לימוד חובה²⁷:

- ביולי 1949 עם הבאתו של חוק לימוד חובה החל מגיל 5 לדיון בכנסת על ידי שר החינוך הראשון זלמן שז"ר.
- החוק לגיל 3-4 הוחל בשנת 1984 אולם מאחר והתקציב היה מוגבל, יישום החוק בוצע רק בשכבות המוחלשות יותר של החברה הישראלית.

²⁷ פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), מדיניות הגיל הרך – סקירה משווה מוגשת למנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, הגב' סימה חדד מה-יפית, משרד החינוך לשכת המדען הראשי.

- החל משנת 2012, בעקבות "ועדת טרכטנברג", הפך החינוך מגיל 3 לזכות המוקנית לכלל ילדי ישראל.

ב. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג 1953

החוק קובע את הקווים לתוכנו של החינוך הממלכתי. חינוך ממלכתי פירושו חינוך הניתן מאת המדינה, על-פי תכנית לימודים שאושרה על-ידי שר החינוך והתרבות, ללא זיקה לגוף מפלגתי או עדתי או לארגון אחר מחוץ לממשלה ובפיקוחו של שר החינוך והתרבות.

ג. חוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ח 1968

החוק קובע, כי פתיחת בית-ספר וקיומו מחייבים רישיון. החוק מפרט את הכללים לקבלת רישיון, להקמתם ולניהולם של מוסדות חינוך שאינם מוסדות רשמיים.

ד. חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט- 1969 וצו הפיקוח על בתי ספר

(החלת החוק) התשל"ז- 1977

מגדירים "בית ספר" כ"מוסד בו מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים". ההגדרה מוחלת גם על גן ילדים ולכן גן ילדים המחויב ברישיון ופיקוח הוא גן המונה מעל עשרה ילדים מעל גיל 3²⁸. מכאן שמוסד חינוכי ובו

²⁸ סעיף 2 א'

פחות מעשרה ילדים ומתחת גיל 3, אינו מוגדר לפי הגדרת החוק כ"גן" ולפיכך אינו מחויב ברישיון ובפיקוח של משרד החינוך.

ה. חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח 1988

על-פי חוק זה יוענק לילד חריג, מגיל שלוש עד עשרים ואחת, חינוך מיוחד. החוק קובע, כי "מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד החריג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה".

ו. חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז 2017

משרד החינוך אחראי להפעלתה כלהלן: "פרק א'- מטרות והגדרות: [...] גיל הרך" משמעו "מלידה ועד לכיתה א'; "פרק ד': ועדת שרים לענייני הגיל הרך ותקציב- 18 (א)': הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך, ואלה חבריה: השר [החינוך]²⁹, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, שר הבריאות, שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, שר האוצר ושר הפנים."

²⁹ ההבהרה, שלנו (א.ק. ר.ה.).

2. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

בידי משרד התמ"ת הייתה נתונה אחריות הפיקוח על מסגרות הטיפול והחינוך לילדים בגיל לידה עד גיל 30³⁰. ברבות הימים הפך משרד זה למשרד הכלכלה והתעשייה והטיפול הועבר לידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

החוקים הרלוונטיים לענייננו:

א. חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך, 1960

החוק נועד להגן על קטינים מלידה ועד גיל 18, המצויים במצבי סיכון גבוה לחייהם: לבריאותם הפיזית ולבריאותם הנפשית. ההגנה נדרשת כאשר ההורים או האחראים על הילד אינם מסוגלים לטפל בו או מסכנים אותו. החוק מורה לשירותי הרווחה בכלל ולעו"ס לפי חוק הנוער טיפול והשגחה (פקידי הסעד) בפרט, להתערב ולפעול להגנתו של קטין הנקלע למצב של סכנה. על ביצוע הוראות החוק מופקד עו"ס לפי חוק הנוער (פקידי הסעד) (ראה בהמשך- עו"ס לפי חוק הנוער (פקידי סעד)).

ב. חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה- 1965

החוק מגדיר "ילד" – מי שלא מלאו לו 14 שנה;³¹ "זקן" – מי שהגיע לגיל הפרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004³²; "טיפול" –

³⁰ <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha>

³¹ (תיקון מס' 3) תשס"ד-2004
³² (תיקון מס' 2) תשנ"ג-1993

טיפול סוציאלי או פסיכוסוציאלי;³³ "מעון" - מקום המשמש, או הנועד לשמש, כולו או בחלקו, מקום מגורים או מקום שהיה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני או ללוקים בשכלם, והכל כשהם מחוץ למשפחתם, או מוסד כמשמעותו בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, תשנ"ג-1993, המשמש או שנועד לשמש לטיפול (להלן – חוסים);³⁴ "השר" – שר העבודה והרווחה.

ג. חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס 2000³⁵

מעונות היום והמשפחתונים פועלים מכח החוק הקובע כי פעוטות הנמצאים במצב שיש בו חשש ממשי התפתחותם התקינה זכאים למעון יום או משפחתון המוכרים על-ידי המדינה, ונמצאים בסמוך למקום מגוריהם.

פעוט" (כהגדרתו בחוק): "מי שטרם מלאו לו 36 חודשים ב-1 בספטמבר של אותה שנת לימודים, הנמצא בישראל"; "פעוט בסיכון הוא פעוט הנמצא במצב שיש בו חשש ממשי להתפתחותו התקינה, שהוועדה קבעה לגביו כי הוא נמצא במצב סיכון ועקב כך הוא צריך לשהות במעון יום, כדי למנוע את הוצאתו מביתו.

"מעון, כהגדרתו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, המשמש

³³ (תיקון מס' 2) תשנ"ג-1993

³⁴ חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 (עדכון אחרון תשס"ג)

³⁵ ראו גם:

הוראת תע"ס 8.10 - השמת פעוטות במעון יום/משפחתון - יישום חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000 - ושילובם של פעוטות עם צרכים מיוחדים חוזר מנהל רפואה מס' 21/2007 - חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) התש"ס-2000 סייעת לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים במעונות יום ובמשפחתונים רגילים

לשהות יומית של פעוטות, לרבות משפחתון"; "משפחתון- מקום שבו שוהים לא יותר מ-5 פעוטות, והמוחזק ומנוהל בידי מטפלת שהוכשרה לתפקיד על ידי משרד העבודה והרווחה"; "השר" – שר העבודה והרווחה".

ד. חוק הפיקוח על הפעוטונים³⁶

החוק האמור להחיל לראשונה חובת רישוי על כל המסגרות לגיל הרך בישראל ולהטיל עליהן פיקוח, אושר ב- 5 ביולי 2018 בממשלה, אך ייכנס לתוקף באופן מדורג ויגיע להבשלה מלאה רק בתום כשבע שנים. רק אז יידרש כל אדם שיפעיל מסגרת שבה נמצאים יותר מ-7 ילדים לעמוד בתנאי הרישיון שיקבע משרד הרווחה. במהלך שבע השנים הקרובות ייושם החוק באופן הדרגתי על חלק קטן מהמעונות, בעיקר כאלה שבהן ישנו מספר גדול במיוחד של ילדים. בשנה הראשונה להפעלתו יחול החוק רק על מעונות ששוהים בהם יותר מ- 28 ילדים, (מדובר על המעונות שכבר היום מפוקחים על ידי המשרד ופועלים לפי ההנחיות שלו), בשנה השנייה אמור החוק להיכנס למעונות בהם שוהים יותר מ- 18 פעוטות, בשנה הרביעית ייכנסו אליו פעוטונים בהם שוהים 11- 17 פעוטות, ויתר המסגרות בהם שוהים יותר מ-7 ילדים בהמשך. מסגרות קטנות במיוחד בהם שוהים פחות מ- 7 ילדים לא יכללו במסגרת החוק ולא יידרשו לעמוד בתנאי הפיקוח. בכל מקרה, המסגרות שיהיו מפוקחות יהיו רק כאלה שפועלות לפחות 25 שעות בשבוע.

³⁶ מעובד על פי: ליאור דטל (05.07.2018), חדשות, חוק הפיקוח על מעונות היום ייושם באופן מלא רק בעוד כשבע שנים.

החוק הוא חלקי ויאפשר עדיין לחלק גדול של מפעילי המעונות להמשיך להפעיל אותם בשבע השנים הראשונות, ללא פיקוח או התערבות מצד המדינה, וגם אז, לא יחול על מסגרות מצומצמות של פחות מ-7 ילדים. עד ליישומו המלא, יוכל כל אדם, שחפץ בכך, לפתוח מעון ולהעסיק אנשי צוות שלא בהכרח עברו הכשרה מתאימה או בעלי ניסיון כלשהו בטיפול בילדים, ואף יכולים להיות בעלי עבר פלילי.

החוק ישית חובה על בעלים של מעון יום לפעוטות להוציא רישיון הפעלה אשר יינתן מהממונה על מעונות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לפי החוק החדש, כל בעל מסגרת לילדים עד גיל 3 יידרש להשיג רישיון הפעלה ממשרד הרווחה, בהתאם למספר הילדים השוהים בו. הרישיון יינתן רק אם המפעיל יעמוד בתנאים מסוימים - ואי עמידה בתנאי הרישיון או הפעלת מעון ללא רישיון יחשבו כעבירה פלילית. תוקפו של רישיון הפעלה יהיה לשנה ולממונה ניתנת הסמכות לחדשו לתקופות נוספות של שנתיים ולאחר מכן לתקופות נוספות של חמש שנים כל אחת. למשרד הרווחה יינתנו הסמכויות להטלת סנקציות תקציביות או סגירת מעונות שלא יעמדו בכללים.

עלות החוק אמורה להסתכם ב-280 מיליון שקל ב-7 השנים הראשונות להחלתו, תקציב הנמוך ב-60% מזה שמשרד הרווחה העריך שנדרש לצורך החלת החוק במלואו.

בשנת 2010 הציג ח"כ (דאז) זבולון אורלב את חוק הפיקוח על המעונות שמטרתו הייתה לפקח על המעונות ולהתנות את פתיחתם בקבלת רישיון בהתאם לעמידה בתנאים מסוימים – בדומה לאופן שבו משרד החינוך

מפקח על גני הילדים הפרטיים מגיל 3. עם זאת, החוק התעכב ולא אושר מעולם בקריאה שלישית בכנסת.

כיום משרד הרווחה, האחראי על החינוך שניתן לילדים בגיל לידה עד שלוש, כמעט שאינו מפקח על המעונות, המשפחתונים והפעוטונים לילדים בגיל הזה.

ה. הצעת חוק להצבת מצלמות במעונות

בתחילת יולי 2018 אישרה ועדת השרים לחקיקה את הצעת חוק להצבת מצלמות במעונות. הצעת החוק מהווה, בשלב זה, הוראה לא מחייבת אלא מותנית בהסכמת המפעילים וכרוכה בתמריצים כלכליים שעדיין לא נקבעו.

החומרים המצולמים יהיו נגישים רק במקרי הצורך ורק למפקחי משרד הרווחה ולחוקרי משטרה, ולא להורים.

3. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות

חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס-2000

החוק (על תיקוניו השונים), מקנה זכאות ל"פעוטות בגיל שנה עד שלוש שנים, אשר נקבע כי הם סובלים מעיכוב התפתחותי וזקוקים לטיפול של מקצועות הבריאות (פרא רפואי) לצורך התפתחותם, ומקבלים מקבלים גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי ומוכרים כבעלי מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי) על-ידי האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה, להשתלב במעונות יום המספקים להם את כל הטיפולים ההתפתחותיים הדרושים."

החוק מגדיר כי פעוטות מגיל שנה ועד גיל 3 שנים זכאיות לטיפול במסגרת "מעון יום שיקומי" הנמצא קרוב ככל האפשר למקום מגוריהם. החוק והתקנות הנלוות לו קובעים מה כולל הטיפול המיוחד ומי יישא בהוצאות השונות הכרוכות בטיפול.

החוק בא "להבטיח לפעוט עם מוגבלות מסגרת שיקומית, טיפולית וחינוכית נאותה."

בסעיף (1) נקבע כי "פעוט עם מוגבלות" הנו ילד הזקוק לטיפול ונתקיים בו אחד מסייגים שנקבעו בחוק, "ילד שמלאו לו שישה חודשים ועד שמלאו לו שלוש שנים"; (ובסעיף 2) "ילד שמלאה לו שנה אחת ועד שמלאו לו שלוש שנים, ואם מלאו לו שלוש שנים במהלך שנת הלימודים – עד סיום שנת הלימודים ונתקיים בו אחד מאלה: [...]."

מעונות היום השיקומיים מופעלים בדרך כלל על-ידי עמותות ציבוריות, שנענו למכרזים. מתת סעיפים (ג)-(ו) (תיקון מס' 4) תשע"ז-2017, עולה כי האחריות לבצוע החוק, באחריות שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר הבריאות.

מימוש החוק הוא בידי משרדי הרווחה והבריאות, העובדים יחד בביצוע הכשרות, בקרות, רישוי ופיקוח משותפים.

הפיקוח על מעונות היום והפעוטונים

בשטח אנו מוצאים שני סוגים של מסגרות לגיל הרך בישראל: מסגרות עם פיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומספר לא מבוטל של מסגרות בהן מטופלים ילדים בגיל לידה עד גיל 3 הפועלות ללא כל השגחה או פיקוח מסוג כלשהו.

במקביל "השטח" מקדים את משרדי הממשלה: רשויות מקומיות וה"המגזר השלישי" מייצרים פתרונות לצורך ומקדמים תכניות מגוונות בנושא. ברשויות מקומיות רבות הוקמו יחידות לחינוך בגיל הרך ולאחרונה התבשרנו כי "עיריית תל-אביב- יפו תפקח על גנים לגיל 0-3".³⁷

1. מסגרות עם פיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

א. מסגרות שיש להן רישוי³⁸

הפיקוח על מסגרות הטיפול והחינוך לילדים בגיל הרך נמצא באחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. סמכויות המשרד מוגדרות על פי חוק הפיקוח על המעונות והתקנות הנלוות לחוק. הורים העונים על קריטריונים שונים, עשויים להיות זכאים להשתתפות של המשרד בתשלום עבור מעונות יום ומשפחתונים הנמצאים בפיקוחו.

³⁷ יעל אודם (פורסם 18/06/18 20:34, עודכן 18/06/18 21:07), החדשות, עיריית ת"א תפקח על גנים לגיל 0-3

³⁸ על פי חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965

פעוטות עם צרכים מיוחדים עשויים להשתלב במעונות היום שבפיקוח באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים. עבור מי שאינם מתאימים לשילוב, ישנם מעונות יום שיקומיים³⁹.

הפיקוח על החינוך בגיל לידה ועד גיל 3 מוחל על שני סוגי מסגרות אשר מוגדרות ב"תקנות פיקוח על מעונות" (אחזקת ילדים במעונות- יום ומשפחתונים), התש"ס-2000 כלהלן:

- **מעון יום**- מסגרת טיפולית-חינוכית לשהיית ילדים מגיל לידה עד גיל 3.
- **משפחתון** - מסגרת טיפולית חינוכית לילדים מגיל לידה עד גיל 3 בה שוהים עד 5 ילדים, הפועלת בדירה שבבעלות או בהחזקת מנהלת המשפחתון.

שתי המסגרות פועלות בכל ימות השבוע בימים א' עד ה' משעה 7:00 עד 16:00 ובימי ו' וערבי חג, משעה 7:00 עד שעה 13:00.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אמור היה לפקח גם על מסגרות פרטיות⁴⁰ אך בפועל לא ניתן לאכוף את החוק על כל המסגרות הקיימות לגילאי לידה עד גיל 3 בשל מגבלה תקציבית⁴¹.

כנגד הרישוי, מסבסד משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים את ילדי האימהות העובדות השוהים במסגרות.

הפיקוח על המשפחתונים פועל בשיתוף הרשויות המקומיות והחברה למתנ"סים.

³⁹ אתר כל זכות

⁴⁰ לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2001, בישראל 395,000 ילדים בגיל לידה עד גיל 3. רק 80,000 מתוכם (20%) מהילדים בגיל זה), נמצאים במסגרת שהיא תחת פיקוח (איילת ברק- מדינה, שם).
⁴¹ איילת ברק- מדינה- שם.

הפיקוח על המעונות (מסגרות טיפוליות חינוכיות) מופעלות על ידי ארגוני נשים (כמו ויצ"ו, נעמ"ת, אמונה), או על ידי חברות כמו החברה למתנ"סים, או באמצעות עמותות פרטיות (ויש כאלו רבות) וכן המסגרות הנמצאות בקיבוצים, בהיבטים:

- **הפיזי-** התאמת המבנה לילדים, בהיבט הבטיחותי.
- **הארגוני-** קביעת כוח אדם, קביעת יחס מספרי בין ילדים למטפלות, הכשרה למטפלות ולמנהלות.
- **הפדגוגי-** הפיקוח על התכנים החינוכיים נתון בעיקרו בידי מפקחת פדגוגית של הארגון המפעיל את המעון, אחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להיבט החינוכי הוא בהתוויית המסגרת החינוכית הכללית אך לא בתכניו⁴².

⁴² הפיקוח וההדרכה המפורטים לעיל מתבצעים רק במעונות יום ופעוטונים ציבוריים אשר פונים למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לקבלת "סמל מעון". אין כל פיקוח של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על מעונות ופעוטונים במגזר הפרטי. "סמל מעון" מוענק רק לאותם גופים הפונים לשם קבלת הסמל. אלה זוכים לפיקוח ולהדרכה של המשרד כולל הסבסוד אותו הוא מעניק. אין כל פיקוח על מסגרות שאינן פונות לקבל "סמל המעון" ולפיכך משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אינו מאתר מוסדות פרטיים.

ב. מערך הפיקוח

- כ- 500 אלף ילדים נמנים על קבוצת הגיל של 3 חודשים עד גיל 3.
- בישראל פועלים כ- 6,600 מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות עד גיל שלוש⁴³.
- יותר מ-100 מעונות יום שיקומיים בעלי רישיון הפעלה מפוזרים בכל הארץ ומשרתים את כל האוכלוסיות.
- כ- 450 מסגרות לגיל הרך מפוקחות ומנוהלות על ידי עמותות שונות, שהגדולה בהן היא נעמת. רק שליש מהם מפוקחים על ידי המדינה.
- מימוש חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס-2000 הוא בידי משרדי הרווחה והבריאות, העובדים יחד בביצוע הכשרות, בקרות, רישוי ופיקוח משותפים.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מספק רק "פיקוח-על" המבוצע בידי 20 מפקחות ארציות המפקחות על למעלה מ- 3,000 מעונות יום ולמעלה מ- 2,300 משפחתונים.
- מערך הפיקוח של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אחראי בעיקר על המעונות המפוקחים והמסובסדים על ידי המדינה, המשמשים רק חלק קטן מכ- 500 אלף הילדים בגיל לידה עד שלוש בישראל.

⁴³ TheMarker (על פי: משרד התמ"ת- לקראת כנס היערכות הלימודים לשנת תשע"א 2010: כ- 400 אלף ילדים נמנו על קבוצת הגיל של 3 חודשים עד גיל 3 (כיום- 500 אלף). כמחציתם נמצאו במסגרת של גני ילדים. כ- 100 אלף מתוכם במסגרות מסובסדות (מעונות ומשפחתונים) והיתר בגנים פרטיים. כ- 180 אלף ילדים נמצאו עם אחד (ובעיקר אחת) ההורים, אחרים עם סידור של סבתא או מטפלת בתשלום).

- בעקבות חוק הפיקוח על הפעוטונים אמורים להתווסף עוד 10 מפקחים בלבד ורק בתום השנה השישית להפעלתו, יחול החוק על מעונות שבהם שוהים יותר מ-7 פעוטות⁴⁴.
- עד יישומו המלא של חוק הפיקוח על הפעוטונים יוכל כל אדם, שחפץ בכך, לפתוח מעון ולהעסיק אנשי צוות שלא בהכרח עברו הכשרה מתאימה או בעלי ניסיון כלשהו בטיפול בילדים, ואף יכולים להיות בעלי עבר פלילי.⁴⁵
- גם לאחר שבע שנים, עדיין כל אדם יוכל לפתוח מסגרת שבה פחות משבעה ילדים שאינה מאושרת ואינה מפוקחת.

⁴⁴ TheMarker

⁴⁵ ליאור דטל (5/7/2018), חדשות, חוק הפיקוח על מעונות היום ייושם באופן מלא רק בעוד כשבע שנים

ג. הרשויות המקומיות והפיקוח על גיל הרך

כמו במקרים רבים אחרים, גם בתחום גיל הרך יש רשויות מקומיות המבינות את חשיבותו של החינוך בגילך הרך, מכירות באחריותן לתושביהן (מבלי לגרוע מאחריות המדינה) ואינן ממתנות לחקיקה ולפיקוח.

כמו העיריות גם קרנות וארגוני המגזר השלישי מקדמים תכניות מגוונות בנושא.⁴⁶ ברשויות מקומיות רבות הוקמו יחידות לחינוך בגיל הרך ולאחרונה התבשרנו כי "עיריית תל-אביב- יפו תפקח על גנים לגיל 0-3. אסף זמיר, ממלא מקום ראש העירייה ומחזיק תיק החינוך בעירייה שהוביל את המהלך, מסר: יש בעיר אלפים רבים של ילדים בגיל הרך, ועד שמדינת ישראל תיקח אחריות כוללת על הפיקוח והשירות הניתנים במסגרות בגילאים הללו, אנחנו נוביל את העירייה לקדם בצורה חדשנית תקינה של גנים פרטיים וליווי מקצועי שיהפכו את החינוך הניתן במסגרות הללו לאיכותי יותר ובטוח יותר."⁴⁷

"התכנית העירונית כוללת את ריכוז הטיפול העירוני בגילאים הללו; הגדלת היצע המסגרות לגיל הרך, הן באמצעות הקלה על הקמת מסגרות חדשות, הן באמצעות בניה של מבנים חדשים, והן באמצעות המשך הקצאת נכסים עירוניים לשימוש כמסגרות לגיל הרך; והדרכה, ליווי ותמיכה לצוותים החינוכיים במסגרות

⁴⁶ כך, למשל, ביוזמת קרן אניאס ובני שטיינמץ הסתיים בשנת תשע"ח מחזור רביעי להכשרה בסיסית לניהול תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות.

⁴⁷ יעל אודם (פורסם 18/06/18 20:34, עודכן 18/06/18 21:07), החדשות, עיריית ת"א תפקח על גנים לגיל 0-

הפרטיות, ויצירת תו תקן עירוני למסגרות אלו, על בסיס וולונטרי, אשר יעניק תמריצים וסיוע לגנים פרטיים.⁴⁸

2. מסגרות ללא פיקוח או השגחה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

פעוטות רבים שוהים במסגרות פרטיות⁴⁹ המגדירות עצמן בשמות שונים: משפחתון, מעון, פעוטון או צהרון, ללא רישוי ופיקוח. למרות שחוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה- 1965 מחייב את משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במתן רישוי לכל מסגרת העומדת בתנאים, בפועל מסגרות רבות פועלות ללא רישוי וללא פיקוח. וכך, בנוסף למעונות היום והפעוטונים אשר קיבלו "סמל מעון" ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ונמצאים תחת אחריותו, קיים מספר בלתי ידוע של מסגרות פרטיות. מסגרות אלו אינן נתונות לכל פיקוח, ואינן פועלות במסגרת רישיון כלשהו⁵⁰.

⁴⁹ חלק ממסגרות אלו קשורות ל"ארגון הגנים הפרטיים".

⁵⁰ איילת ברק- מדינה- פיקוח על מסגרות פרטיות לטיפול בתינוקות ובפעוטות, 2002.

גיל הרך בישראל- תמונת מצב

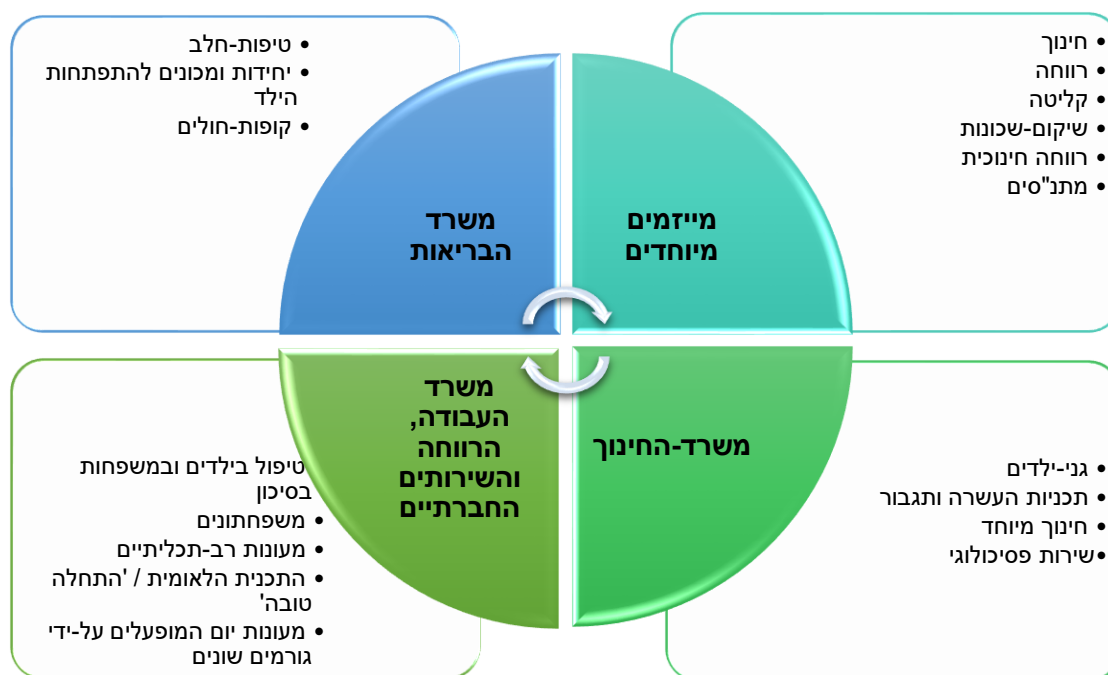
1. השחקנים⁵¹



⁵¹ נספח ב'- מצגת משרד הכלכלה, האגף למעונות יום ומשפחתונים דיון בוועדה הבין משרדית בהתאם להחלטת ממשלה 631 נובמבר 2015 בתוך: דו"ח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, משרד ראש הממשלה (אדר א' תשע"ו)

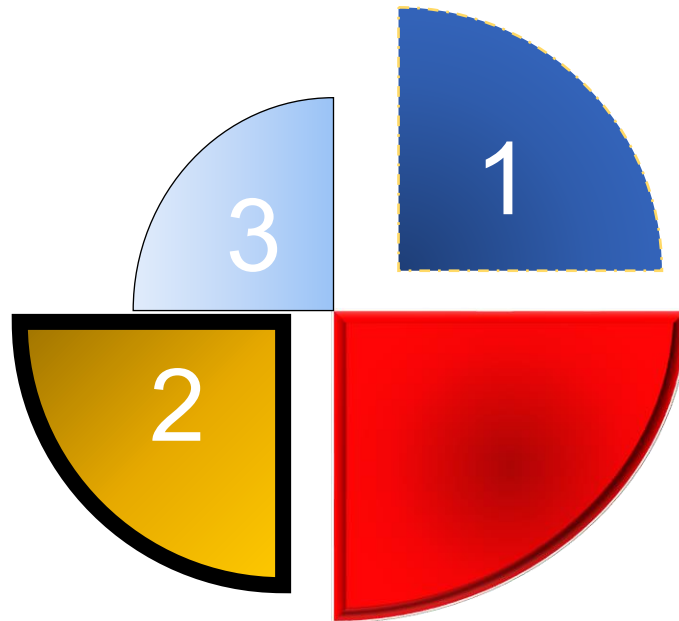
2. היעדר אחריות אחת כוללת על ילדים מרגע לידתם⁵²

מערך השירותים לגיל הרך במדינת ישראל מחולק בין "המגזר הציבורי" (שלושה משרדי ממשלה והרשויות מקומיות) לבין "המגזר העסקי" ואין ספור ארגונים המשתייכים ל"מגזר השלישי" (מונח כולל למוסדות וולונטריים וארגונים ללא כוונת רווח שאחד ממאפייניהם הבולטים, הנו מעורבות מתנדבים בפעילותם, ושימוש בתרומות כספיות).

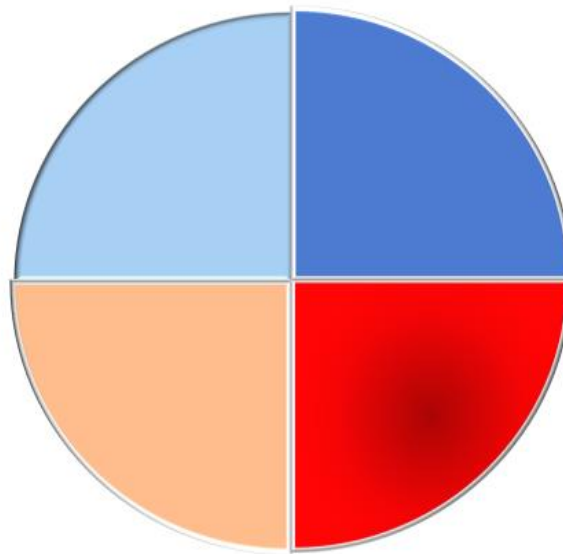


⁵² התרשים בהשראת: אתר קרן אניאס ובני שטיינמן, "הגיל הרך"

3. יחידות גיל הרך עובדות באופן בלתי תלוי וללא תיאום



4. כך זה יכול לעבוד בראייה מערכתית כוללת



המלצות

1. מדוע יש להעביר את האחריות לגיל הרך מלידה, למשרד החינוך?

הסוגיה איננה חדשה ועולה לדיון ציבורי חדשות לבקרים בין אם כתוצאה מכשלים ומחדלים ובין אם בניסיון לשנות מנדט של משרדי ממשלה, בעיקר לאחר בחירות ארציות.

ניתן למנות מספר ועדות שבחנו את שאלת האחריות המיניסטרילית על מעונות היום והמליצו על העברתה למשרד החינוך:

- ועדת העבודה בעניין "עידוד עבודת נשים" (1971).
- ועדת הסטנדרטים למעונות היום (1987)⁵³.
- ועדת הסטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לתינוקות (2007)⁵⁴.
- הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011) (ועדת טרכטנברג).
- הוועדה למלחמה בעוני (2014) (ועדת אלאוף).

להלן נרכז את הסיבות העיקריות התומכות בהעברת הסמכויות.

א. רקע היסטורי- פתרון זמין לאימהות עובדות

על-פי חוק לימוד חובה תש"ט 1949, המדינה מחויבת לספק חינוך חינם לכל ילד מגיל שלוש ומעלה. עבור תינוקות ופעוטות שטרם מלאו להם שלוש שנים,

⁵³ בראש שתי הוועדה עמדה פרופ' רוזנטל

⁵⁴ בראש הוועדה עמדה פרופ' רוזנטל

לא קיימת חובה מסוג זה. על מנת לתת מענה לנשים עובדות שהן אימהות לילדים בגיל הרך, פעלו ארגוני נשים במהלך השנים הראשונות לכינון המדינה, להקמת מעונות יום, קרי: לא הייתה זאת תולדה של שיקול חינוכי מעמיק אלא מתן פתרון זמין לאימהות עובדות מטעם מי שהופקד על עידודן של נשים לצאת לעבודה- משרד העבודה.

ב. הילד במרכז

הרציונל למיקומו של הגיל הרך במשרד העבודה (בעבר) ובמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בהווה) היה ועודנו: הצורך במתן מענה לאם העובדת וטיפול באוכלוסיות רווחה. בפועל, כיום המעונות מופעלים על-ידי עמותות, מלכ"רים, חברות ורשויות מקומיות ולכן אין למשרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים סיבה עניינית או יתרון יחסי, בעיסוק בתחום. אך חשוב מכך: כיוון שהמנדט הנוכחי ניתן עקב הצורך להמריץ נשים לצאת לשוק העבודה, הילד- מי שאמור להיות הלקוח המידי של מערכת החינוך, אינו עומד במרכז המחשבה והעשייה החינוכית וממילא, מי שמפוקד עליו אינם אנשי חינוך!

ג. חשיבות החינוך בגיל הרך

דומה שיש הסכמה חוצה דיסציפלינות (ביניהן: חינוך, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית), כי גיל הרך מלידה, הנו שלב קריטי בחייו של הילד. כבר בשלהי המאה ה-19 גרס פרויד, אבי הפסיכואנליזה, כי חמש השנים הראשונות לחיי האדם הן המפתח להבנת עולמו כבוגר. מחקרים עדכניים העוסקים

בהתפתחות מוח האדם ובעיצובו בשלוש השנים הראשונות לחיי הילד, מאששים זאת. מוסכם על חוקרים כי החוויות שחווה הילד בשנות חייו הראשונות הינן קריטיות לשלומם, לבריאותו הנפשית ולהתפתחותו השכלית והרגשית בהווה ובעתיד. מחקרים מצביעים על הפערים העלולים להיווצר בגין העדר טיפול נכון בשלב זה של חיי הילד שנראה שיהיה קשה מאד לגשר עליהם בשלבים מתקדמים יותר של חייו⁵⁵. זאת, כי בתקופה זאת מתעצבות ומתפתחות יכולותיו השכליות והחברתיות של הילד ובה נרקמת ההתייחסות של הילד כלפי עצמו, כלפי סביבתו וכן מתעצבת ההתייחסות של הסביבה כלפי הילד.

ד. גישה מניעתית

הגישה המניעתית הינה בעלת רציונל חינוכי טהור ומעוגנת גם במחקרים המראים כי לאורך זמן זוהי גם השקעה כלכלית נבונה. Lewis (1993)⁵⁶ מוכיחה כי השקעה של כל \$ בחינוך איכותי בכיתות טרום חובה, בקרב אוכלוסיית חלשות, מקנה רווח של \$7.16.

על רציונל חינוכי וכלכלי דומה התבסס הנשיא האמריקאי קלינטון (1991) בעת שביקש להצדיק את הגדלת התקציב השנתי של תכניות Head Start ב- 10 ביליון דולר לחמש שנים, בטענה שיוכל לחסוך פי שלושה באמצעות התערבות מניעתית בגיל מוקדם (אגב, ממצאים הוכיחו כי החיסכון היה גדול פי כמה⁵⁷).

⁵⁵ למשל: קרן אניאס ובני שטינמץ

⁵⁶ Anne Lewis (1993), The Payoff from a Quality Preschool, Phi Delta Kappan. June, 74.

⁵⁷ Lewis, Ibid

ה. רצף חינוכי⁵⁸

הרצף החינוכי מלידה ועד לגיל 18 (לפחות), הוא אבן היסוד לחינוך "האדם השלם". חובה שמשרד ממשלתי אחד האמון על החינוך, יעסוק ברצף החינוכי הלכה למעשה ויתכלל אותו.

יצוין כי ילדי ישראל משלמים כיום מחירים כבדים כתוצאה מהעובדה שהרצף החינוכי לא מבוצע וכי משרדים שונים מטפלים בגיל הרך מלידה ועד לגיל 6. זאת הן בחסכים המשפיעים על רמת התפתחותם והן ב"מעברים" בין מסגרות (מעון יום־משפחות־גן טרום־טרום חובה־גן טרום חובה־גן חובה)⁵⁹. יצוין כי למשרד החינוך ניסיון בהפעלת קרצף חינוכי מגיל 3-18.

ו. טיפול איכותי

ישנה חשיבות גדולה לטיפול איכותי כחלק מתהליך התפתחותי של הילד בגיל הרך. ממצאי מחקרים שערך "המכון הלאומי להתפתחות הילדים" בווישינגטון (NICHD) העלו כי הנזק הנגרם מטיפול־חינוך באיכות ירודה קרי: טיפול המאופיין בחוסר רגישות ובהיעדר תגובה נאותה, גדול במיוחד לגבי תינוקות ופעוטות שאינם זוכים לאיכות טיפול טובה בבית. לחילופין, התרומה של איכות

⁵⁸ ב"רצף החינוכי" כוונתנו לראיית החינוך כמכלול: בוקרצהריס־ערב.

⁵⁹ נזקים כבדים מאוד נגרמים לילדים ליקויי למידה ולילדים בסטאטוס של "חינוך מיוחד" כיוון שחולף זמן רב עד שהם מאותרים ככאלה ועד שנמצא להם מענה הולם.

טיפול טובה לפיתוח הרגשי הקוגניטיבי והשפתי של הילד, גבוהה אצל ילדים המקבלים איכות טיפול ירודה בבית.

איכות הטיפול מושפעת הן ממאפיינים תהליכיים הקשורים לאיכות האינטראקציה בין המטפל/ת לילד ובין הילדים לבין עצמם, והן ממאפיינים מבניים כגון גודל הקבוצה, היחס בין מספר הילדים למספר המבוגרים, הכשרת מטפלות ואיכות הצוות⁶⁰.

ז. הכשרה והתמקצעות

"רק אנשי מקצוע בעלי הכשרה אקדמית מתאימה יעבדו עם ילדים בגיל הרך. הכשרתם תכלול רכישת ידע עדכני בתחום התפתחותם של ילדים ובתחומי הדעת של הוראתם. מומלץ סינון קפדני של המועמדים להוראה גם מבחינת התאמתם האישית לתפקיד."⁶¹

הכשרת בעלי תפקידים לקראת ביצוע התפקיד והכשרה תוך תפקיד להעשרה ולהתמקצעות, מהוות חלק מהותי בהכשרת אנשי חינוך ובליטוי במהלך עבודתם. משרד החינוך אחראי גם למערך ההשכלה הגבוהה בישראל ובכלל זה המכללות להכשרת אנשי חינוך מגיל הרך ועד לתיכון.

⁶⁰ על פי: איילת ברק-מדינה, שם.

⁶¹ פנינה ש. קליין, יעקב ב' יבלון (עורכים) (תשס"ח/2008), "עיקרי המסקנות", ממחקר לעשייה בחינוך לגיל הרך, הוועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך, היוזמה למחקר ישומי בחינוך, האקדמיה הישראלית למדעים, ירושלים, עמוד 2.

ח. תקנון ואחידות

למערכת מאוחדת במשרד אחד, יתרון על פני מערכות מפוצלות⁶². מסגרת אחודה מלידה ועד לגיל שש במשרד החינוך תחייב תקנון, תבחינים (רמת כח אדם ואיכותו, טיב ואיכות השירותים, ...) , רצף חינוכי, נוהלי רישוי והכרה,

פיקוח מקצועי (לרבות מערכי מדידה והערכה⁶³), מערך מסייע (חינוכי: שירות פסיכולוגי ייעוצי, חינוך מיוחד, ילדים בסיכון; טכני- בינוי, רישוי ובקרה). למשרד החינוך, כמי שמפעיל מערכות דומות בגיל 3-18, יתרון ברור.

ט. אחריות המדינה לגיל הרך

למרות ההיבטים החינוכיים, ההתפתחותיים והכלכליים המצביעים בברור על החשיבות שהמדינה תיקח על עצמה אחריות לחינוך מלידה ועד לתום כיתה י"ב (לפחות), המציאות בישראל שונה בתכלית. זאת ועוד: על אף ריבוי המשרדים המעורבים בגיל הרך (לידה עד 6)- מנעד הגיל המשמעותי לחייהם ולעיתידם של הפרטים ושל החברה בישראל, אין כיום במדינה משרד ממשלתי אחד המהווה כתובת מרכזית, משמש מתכלל ומעניק את מגוון השירותים המתבקש ממדינה נאורה בעשור השני של המאה ה-21.

⁶² Yoshie Kaga, John Bennett, Peter Moss (2010), Caring and Learning Together, A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education, Paris, UNESCO

⁶³ ראמ"ה- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך - ראמ"ה

י. החינוך לאנשי החינוך

בחינת העיסוק של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בגיל הרך מצביע על עיסוק בתכנים חינוכיים שאינם במנדט מצופה ממשרד תמ"ת בגלגוליו השונים עד למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אלא במנדט המובהק של משרד החינוך. די אם נבחן את המטרות והיעדים של האגף למעונות יום ולמשפחתונים- המגמה הטיפולית – חינוכית⁶⁴ להמחיש את האנומליה השוררת כיום ומדוע גוף שאלה מטרותיו, צריך להיות חלק ממשרד החינוך שזה המנדט שלו:

- "השתתפות האגף באופן פעיל בקביעת המדיניות החינוכית"⁶⁵ אשר מנהיגים הארגונים והרשויות המפעילים את המעונות.
- הצבת קריטריונים אשר יהוו בסיס לתשתית החינוכית, ובקרה על יישומם.
- הדרכת ההורים לצריכה מודעת של שירותי החינוך והטיפול על ידי הגברת מודעותם ורגישותם לפעילות החינוכית שבמעון."

יא. הניהול והפיקוח של הרשות המקומית

הרשות המקומית מופקדת הלכה למעשה על השירות לתושבים בתחומה (בשיתוף משרדי הממשלה השונים). כדי לתכלל את המערך המורכב מלידה

⁶⁴ אתר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

⁶⁵ ההדגשות שלנו (ר.ה., א.ק.).

ועד לגיל 6 תחת יחידה יישובית אחת, עדיף שיחידה זאת תנוהל ותתכלל את התחום במסגרת מינהל /אגף החינוך (העוסק בתחום).

2. מדוע יש להשאיר את המצב על כנו?

אף שעמדתנו בדבר הצורך להעביר את האחריות לגיל הרך למשרד החינוך נחרצת, יש הגורסים כי עדיף להשאיר המצב כפי שהוא. לפיכך נציג להלן כמה מן האמירות השוללות את העמדה בה אנו מצדדים⁶⁶:

- א. הפיקוח על מסגרות הטיפול והחינוך לילדים בגיל הרך נמצא באחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. סמכויות המשרד מוגדרות על-פי חוק הפיקוח על המעונות והתקנות הנלוות לחוק. הורים העונים על קריטריונים שונים, עשויים להיות זכאים להשתתפות של המשרד בתשלום עבור מעונות יום ומשפחתונים הנמצאים בפיקוחו.
- ב. הטיפול והחינוך לילדים בגיל לידה- 6 שונה באופן מהותי מחינוך הניתן לילדים מעל גיל 3.
- ג. למערכת החינוך חסר ניסיון של שנים אשר נצבר במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בטיפול בילדים בגיל הרך.
- ד. ההכשרה של גננות המיועדות לגיל הרך אינה מאפשרת להן להתמודד עם צרכים של ילד שכל הפעילות סביבו היא טיפולית.
- ה. במעונות היום עובדים בצורה חינוכית הפוכה לזו הניתנת במשרד החינוך- בגישה המאפשרת לילדים התנסות חופשית על ידי פתיחת מוקדים חינוכיים. תפקיד המטפלת לחבר בין המוקד החינוכי לילדים. זוהי גישה מנוגדת לגישת ההוראה המנחה את משרד החינוך אשר המבוססת על העברת חומר לימודי.

⁶⁶ מעובד על פי: איילת ברק- מדינה- שם.

1. במצב הקיים כיום, לא ברור אם יוקצו המשאבים התקציביים וכוח האדם הנחוץ על מנת להעביר את הפיקוח על כל המסגרות לגילאי לידה עד לגיל 6 לידי משרד החינוך.
2. גם הפיקוח על גני ילדים פרטיים לילדים מעל גיל 3 במסגרת חוק הפיקוח על בתי הספר, תשכ"ט- 1969 (כיום באחריות משרד החינוך), אינו נאכף באופן מלא בגלל בעיות כוח אדם ותקציב.

3. וללא קשר להחלטה

בלתי תלוי, אם האחריות תישאר בידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים או תעבור למשרד החינוך:

- א. על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד החינוך לפעול לחיזוק המרכיב הטיפול־חינוכי, לשיפור איכות הטיפול ולאכיפת הפיקוח.
- ב. יש לעדכן ולהפעיל וליישם מידית את "חוק הפיקוח" על כלל המסגרות החינוכיות־טיפוליות בהן שוהים תינוקות ופעוטות בישראל (כולל מסגרות פרטיות), וליצור בסיס חוקי להרחבת הפיקוח ולהקצאת משאבים הולמים לשיפור התנאים הפיזיים.
- ג. חוק הפיקוח על המעונות חייב להבהיר באופן מסודר מהי האכיפה הדרושה על מנת ליצור מצב בו כל המסגרות (כולל המסגרות הפרטיות) תהיינה מפוקחות או תהיינה מחויבות ברישיון. מצב בו מסגרות מחזיקות ילדים בלי שנקבעו קריטריונים ברורים הנוגעים לאיכות הטיפול, לגורמי בטיחות, תחזוקה וכו' מהווה פגיעה בילד ובהתפתחותו⁶⁷.
- ד. יש לחוקק חוק נפרד לפיקוח על מסגרות חינוכיות־טיפוליות אשר יופרד מחוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה-1965 העוסק במוסדות לקשישים, חוסים וכו' ואינו מתאים להגדרות הנדרשות למסגרות חינוכיות. בחוק זה יש להגדיר מחדש: מהי מסגרת חינוכית־טיפולית לתינוקות ולילדים בגיל הרך? כל מסגרת אשר תענה על הגדרה זו, תהיה כפופה לחוק ויהיה עליה לקבל

⁶⁷ נציגי הארגונים, אצל: איילת ברק-מדינה-שם.

- "רישיון להפעלת מסגרת לגיל הרך", אשר יחודש את ל-3 שנים. חוק זה יחול על כל מסגרת, ציבורית או פרטית, בה שוהים יותר משלושה ילדים⁶⁸.
- ה. כדי לשדרג את איכות הטיפול-חינוך הניתן לילדים ובכך להבטיח את שלומם, בריאותם הנפשית והתפתחותם, יש להקפיד על איכות הצוות החינוכי ובמיוחד: השכלתו, הכשרתו, הדרכתו, בנוסף לדרישות הבטיחות והבריאות הפיזית⁶⁹.
- ו. יש לפתח סטנדרטים לתוכניות הכשרה לצוותים החינוכיים בגיל הרך (לידה עד 6) בשילוב מרכזי הפסג"ה.
- ז. יש לעודד רשויות מקומיות להקים יחידות המתמחות בגיל לידה עד 6.

⁶⁸ הצעת האגודה הישראלית למען הגיל הרך, אצל: איילת ברק-מדינה-שם.

⁶⁹ במועצה לשלום הילד מצביעים על בעיה הקשורה לכשירות הצוותים העובדים במעונות היום: הכשרת המטפלות ורמתן. זאת בעיקר לאור העבודה כי תנאי העסקתם קשים, דבר התורם לשחיקה ולירידה באיכות הטיפול. לפיכך, כאשר דנים בהחלת הפיקוח על מסגרות פרטיות, יש לדון במקביל גם בצורך לשיפור הפיקוח ואיכות הטיפול במעונות היום המפוקחים כיום על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (על פי: איילת ברק-מדינה-שם).

"כל ילד הוא אמן."

האתגר איך להישאר כזה כשאתה מבוגר."

פאבלו פיקסו

החינוך הטכנולוגי־מקצועי

רקע

מטבע הדברים אינטרסים סותרים מניעים את בעלי העניין: משרדי הממשלה (חינוך; משרד התמ"ת/ עבודה, רווחה ושירותים חברתיים), צה"ל, המועצה הלאומית לכלכלה והתעשיינים.

התמ"ת (כיום משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) "מדגיש את חשיבות הכשרתו של כוח אדם העונה לצרכים הייחודיים של המערך הטכני בצה"ל, ונעשית ברובה במערכת החניכות שמפעיל המשרד"⁷⁰.

דו"ח ועדת דברת, שהוגש בינואר 2005 למשרד החינוך במסגרת "התוכנית הלאומית לחינוך", שבדקה את סוגיית החינוך המקצועי, קבע שזה לא תפקידה של מערכת החינוך להכשיר בעלי מקצוע לשוק העבודה ולצבא - אלא תפקידה של מערכת ההשכלה הגבוהה.

צה"ל, המועצה הלאומית לכלכלה והתעשיינים תומכים בהחזרת החינוך המקצועי והטכנולוגי לתיכונים. צה"ל והתעשיינים רוצים שמערכת החינוך תעשה עבורם את העבודה ותשלח אליהם כוח אדם עם הכשרה מקצועית. זה אמנם חוסך עלויות מסוימות לצבא ולמפעלים, אבל זה עולה הון עתק למערכת החינוך, ובעיקר פוגע בתלמידים שדרכם להשכלה גבוהה נחסמת למעשה, בשעה

⁷⁰ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (טבת תשס"ה ינואר 2005), התוכנית הלאומית לחינוך, כי לכל ילד מגיע יותר.

שרכישת המקצוע שבה השקיעו שלוש שנות לימוד בתיכון יכולה להיעשות בכמה חודשים בלבד בצבא או במפעל⁷¹.

עניינו של פרק זה במקומו של החינוך המקצועי-טכנולוגי במשרד החינוך או במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (כפי שקורה היום). אולם, לא ניתן לגעת בסוגיה זאת מבלי לעסוק, ולו על קצה המזלג, בחינוך הטכנולוגי.

⁷¹ סמי פרץ (19.09.2013), Markerweek הארץ, שהבן שלך יהיה מכונאי, לא שלי הישגיהם של בוגרי החינוך המקצועי פחותים בהרבה משל אלה בעיוני.

מקומו של החינוך המקצועי בחברה ובמערכת החינוך

מערכת החינוך הישראלית מטפחת ומכשירה את הבוגר שלה במסלול לימודים עיוני, שעיקר תכליתו הרחבת הידע העיוני. תהליך לימודי זה תכליתו השגת תעודת בגרות, שעל בסיס הישגיו בה פונה התלמיד להמשך לימודיו במוסדות המשך על-תיכוניים, מכללות או אוניברסיטאות. המגמה החינוכית הישראלית מעודדת את הלמידה האקדמית העיונית ואינה עוסקת בהכשרת התלמיד להתמודדותו כבוגר בחברה ולהשתלבותו בה. ההיבט של השתלבות בעולם העבודה אינו תופס חלק כלשהו במערכות הלימוד התיכוניות.⁷²

במסגרותיו השונות של חינוך המקצועי הטכנולוגי לומדים בישראל כ- 37% בלבד מכלל הלומדים בחינוך העליסודי. פדגוגים ואנשי מדיניות החינוך קוראים לקיים עיון משווה עם מודלים לחינוך טכנולוגי בעולם. יש מהם שמציעים לאמץ את המודל האירופי, בו כ- 70% מכלל התלמידים לומדים במסלול המקצועי-הטכנולוגי, לעומת אחרים שמעוניינים לבטלו כליל במערכת החינוך העליסודי.⁷³

על שאלת מקומו של החינוך המקצועי בחברה בכלל ובמערכת החינוך בפרט מתנהל דיון ציבורי ער. שלוש דילמות מרכזיות קשורות לשאלה זו:

- האם על החינוך המקצועי לשמש מענה הכרחי לצורכי המשק והכלכלה?

⁷² בתיה שוקן, רם זהבי וגרניט אלמוג-ברקת, בחינה מחודשת של בית הספר העליסודי המקצועי הטכנולוגי: אידאולוגיה, מדיניות ומודלים

⁷³ שם

- האם יש להבטיח חינוך מקצועי נרחב כערוץ חלופי ליצירת תחושת מסוגלות והצלחה בקרב תלמידים המתקשים בחינוך העיוני?
- האם יש להבטיח חינוך מקצועי נרחב כאמצעי להקניית חינוך לחיי עבודה ויצרנות?⁷⁴

כיום, כמו בעבר, החינוך המקצועי־טכני לבני נוער בישראל אינו באחריותו הבלעדית של גורם אחד- משרד החינוך- אלא יש מסגרות לימודים על־יסודיות המקנות הכשרה מקצועית באחריותו של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (לשעבר" משרד התמ"ת). מסגרת לימודים זאת מפעילה מערכת נפרדת של פיקוח פדגוגי ומקצועי.

⁷⁴ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

נתונים

- במשרד החינוך פועלים כיום כ-900 בתי ספר מקצועיים-טכנולוגיים.
- למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים 60 בתי ספר מקצועיים.
- בבתי הספר של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לומדים כ-12 אלף בני נוער והם משלבים לימודי מקצוע ועבודה מעשית.
- במסגרותיו השונות של החינוך המקצועי הטכנולוגי לומדים בישראל כ-37% בלבד מכלל הלומדים בחינוך העליסודי.
- כ-64% מבוגרי החינוך המקצועי הטכנולוגי זכאים לתעודת מקצועית ולתעודת גמר.
- באמצעות רשתות חינוך המספקות לימודים והכשרה מקצועית, מפעילה היחידה כ-60 בתי ספר, בכ-60 מגמות לימוד וב-15 ענפי לימוד ותוכניות הכשרה המשלבות לימודים ועבודה מאפשרים לכ-13,000 לומדים, נערים ונערות בגיל 15-18, שבחרו בלימודים מקצועיים בשיטת החניכות, לרכוש מקצוע תוך התנסות בעולם טכנולוגי מתעדכן.
- כ-64% מבוגרי החינוך המקצועי הטכנולוגי זכאים לתעודת מקצועית ותעודת גמר.
- נתוני התאחדות התעשיינים (2008) מצביעים על מחסור ניכר בטכנאים בתעשייה בישראל, המוערך בכ-5,000 איש. מחסור זה ניצב בבסיס

הטענות בדבר הצורך לחזק את החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל כדי לענות על צרכי המשק והכלכלה⁷⁵.

▪ נתוני צה"ל (2008) מצביעים על תהליך מתמשך של ירידה במספר בוגרי הנתיב הטכנולוגי, ובייחוד במספר בוגרי העתודה הטכנולוגית, ולכן צה"ל נדרש להכשיר כ- 35%-50% מבוגרי הנתיב העיוני למקצועות טכנולוגיים במהלך שירותם הצבאי⁷⁶.

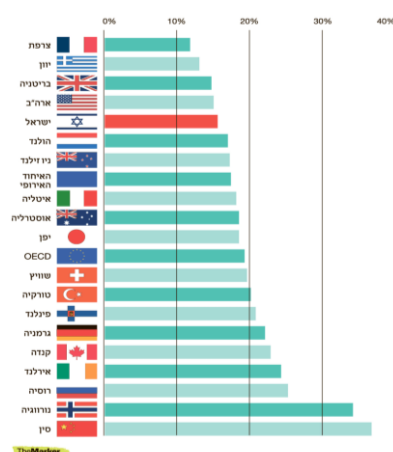
▪ דו"ח זאב רותם⁷⁷ מציג זינוק חד בחלקו של המגזר הפיננסי (כולל נדל"ן) בכלכלה, משיעור של 5.6% מהתוצר בשנות ה-60 של המאה העשרים לשיעור של 24.6% בשנת 2011. באותן שנים ירד חלקה של התעשייה בתוצר מ- 21.2% ל- 12.9%.

⁷⁵ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

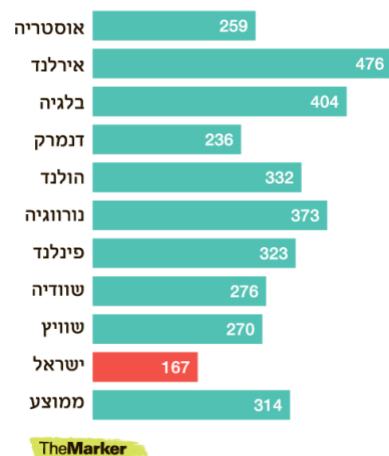
⁷⁶ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), שם.

⁷⁷ ד"ר זאב רותם, אצל: סמי פרץ (19.09.2013), Markerweek הארץ, שהבן שלך יהיה מכונאי, לא שלי הישגיהם של בוגרי החינוך המקצועי פחותים בהרבה משל אלה בעיוני.

- הערך המוסף של התעשיינים כשיעור מסך הערך המוסף ב- 2010 או בשנה המאוחרת ביותר⁷⁸



- הפריון לעובד בתעשייה⁷⁹



⁷⁸ סמי פרץ (19.09.2013), Markerweek, הארץ, שהבן שלך יהיה מכונאי, לא שלי הישגיהם של בוגרי החינוך המקצועי פחותים בהרבה משל אלה בעיוני.

⁷⁹ סמי פרץ, **שם**

המסלול המקצועי-טכנולוגי בבתי הספר התיכוניים

בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל נתפש החינוך המקצועי והטכנולוגי כמסלול נחות לעומת החינוך העיוני, בין השאר משום שהתבסס על מיון תלמידים למסלולים שלא על-פי רצונם ("הסללה") ובשל הגבלת הנגישות של רוב התלמידים בנתיב זה לבחינות הבגרות. למרות זאת, באותה תקופה ניכרה מגמת עלייה קבועה בשיעור הלומדים בנתיב המקצועי/טכנולוגי, ובסוף שנות ה-70 של המאה העשרים, הוא הגיע לכ-52% מכלל התלמידים בחינוך העלייסודי.

עקב ביקורת חריפה על החינוך המקצועי בישראל, מונו בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 של המאה העשרים כמה צוותים וועדות לבדיקת הנושא, ובעקבות המלצותיהם החל משרד החינוך ביישום רפורמה מקיפה בתחום זה. מן הצעדים שהוחלט עליהם: ביטול שיטת המסלולים; ריכוז מגמות מקצועיות וטכנולוגיות וצמצום מספרן; הרחבת הבסיס המדעי-עיוני וצמצום ההכשרה המעשית הממוקדת; יתר גמישות בבחירת מקצועות ובנגישות לבחינות הבגרות.⁸⁰

החוקרים, נועם זוסמן ושי צור⁸¹, בחנו את התרומה של לימודים תיכוניים בנתיב מקצועי לעומת לימודים בנתיב עיוני לרכישת השכלה ולהצלחה בשוק העבודה במערכת החינוך של שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70 של המאה העשרים (בשנים אלה בהן מחצית מתלמידי התיכונים למדו במסלול מקצועי, לעומת שליש

⁸⁰ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

⁸¹ נועם זוסמן ושי צור (2010), תרומתו של חינוך תיכוני מקצועי לעומת עיוני להשכלה ולהצלחה בשוק העבודה.

כיום). תוצאות המחקר מלמדות שהישגי התלמידים בוגרי החינוך המקצועי היו נמוכים בהרבה מאלו של בוגרי חינוך עיוני דומים להם: הם רכשו פחות השכלה על-יכונית, היוקרה של משלחי ידם הייתה פחותה, ועל פי חלק מהתוצאות שכרם החודשי ושכרם לשעת עבודה היה נמוך יותר - אפילו בקרב בעלי כישורים קוגניטיביים נמוכים שהיוו אוכלוסיית יעד לחינוך המקצועי. לעומת זאת, לא הייתה לחינוך המקצועי השפעה שונה מזו של החינוך העיוני על שיעורי התעסוקה של הבוגרים, וחלק מהממצאים מלמדים שהוא סייע בצמצום הנשירה מהתיכון - אחד היעדים המרכזיים שלו.

בישיבת הממשלה שהתקיימה לפני ערב פתיחת שנת הלימודים ה'תשע"ג 2013, תיאר שר החינוך דאז, שי פירון, בין השאר את כוונתו להרחיב את החינוך המקצועי-טכנולוגי בבתי הספר ואמר כי החינוך המקצועי עונה על שלוש סוגיות:

- כלכלית: ישראל זקוקה לעובדים מיומנים ולא יכולה להתבסס רק על עובדים מבחוץ.
- חינוכית: יש ילדים רבים שמתייחדים בחוכמת ידיים. כשהקריטריונים להישגים לימודיים הם אחרים, זה מביא לתסכול ולנשירה.
- תרבותית: החברה מדברת על מצוינות, אבל יש לשנות את ההגדרות כך שהחברה תכיר בכך שלמצוינות אין רק הגדרה אחת. זה יעשה באמצעות חינוך, הסברה וקמפיין ציבורי נרחב.

את העימות החריף במיוחד שהתפתח בישיבת השרים סביב נושא בתי הספר המקצועיים ניתן לתמצת במשפטים שהטיח שר התשתיות ופיתוח הנגב והגליל סילבן שלום בראש הממשלה בנימין נתניהו: "אתם רוצים לפתוח בתי ספר מקצועיים לפחחים ולהנציח את הפערים", "שלח את הבן שלך להיות פחח".

מקומו וחשיבותו של החינוך הטכנולוגי, ובכלל זה לימוד מקצועות טכנולוגיים ותעשייתיים, "עומדים בעינם", כותבת ועדת דברת וכי לימוד המקצועות הטכנולוגיים צריך לעסוק "בפיתוח מיומנויות של יצרנות ורכישתן, ובלימוד תפיסות יישומיות של תחומי המדע השונים. כל אלה תוך חשיפה מודרכת לתעשייה על כל גווניה, והיכרות עם יזמויות והתפתחויות בתחום התעשייה והטכנולוגיה בארץ ובעולם".⁸²

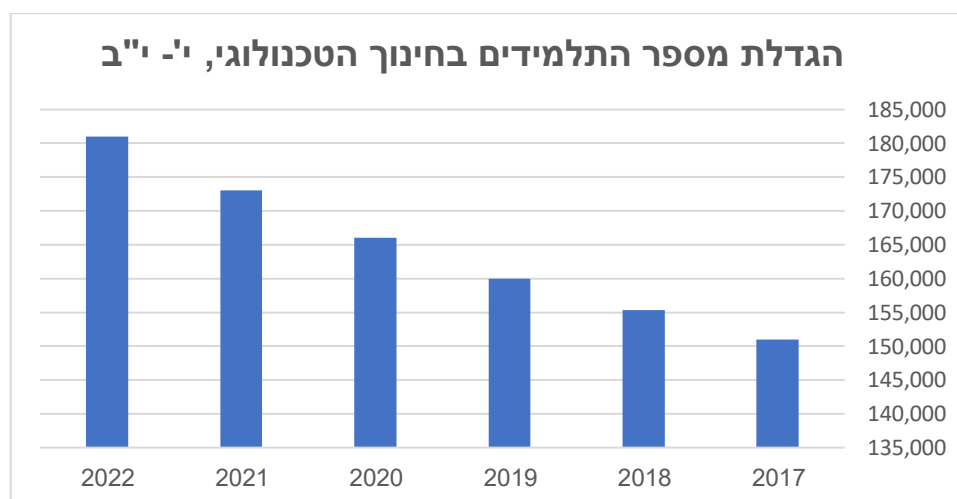
חברי הוועדה קבעו כי מספר המקצועות הטכנולוגיים הנלמדים כיום בבתי הספר רב מדי, וכי חלק מהמקצועות הללו אינם צריכים להיכלל בתוכנית הלימודים הארצית של מערכת החינוך. לפיכך המליצה הוועדה לצמצם במידה ניכרת את מספר המקצועות והמגמות הנלמדים כיום בבתי הספר העל-יסודיים ולהותיר כמה מקצועות "בעלי אופי המפתח תפיסה טכנולוגית רחבה ואשר יכולים להוות בסיס ראוי לתלמידים שזהו תחום העניין שלהם".⁸³ נוסף על כך המליצה הוועדה על מיסוד שיתוף הפעולה בין מערכת החינוך לבין גורמי תעשייה במשק לשם הגברת החשיפה לתחומים הטכנולוגיים והתעשייתיים, ועל הקמת מרכזים אזוריים שבהם יקבלו תלמידי המקצועות הטכנולוגיים הנחיה ויעסקו בפיתוח פרויקטים יישומיים הקשורים ללימודיהם.⁸⁴

⁸² כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (טבת תשס"ה ינואר 2005), התוכנית הלאומית לחינוך, כי לכל ילד מגיע יותר

⁸³ על-פי דו"ח הוועדה, אישור מקצועות הלימוד הטכנולוגיים והטמעתם בתוכנית הלימודים הארצית ובמקצועות הבגרות ייעשה על-ידי ועדות מקצועיות במשרד החינוך, לפי המתווה והתהליך שהציעה ועדת ההיגוי העליונה ללימודי המדע והטכנולוגיה (ועדת-פרייס).

⁸⁴ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

להלן נתונים המצביעים על מגמות משרד החינוך להגדלת מספר התלמידים בחינוך הטכנולוגי:

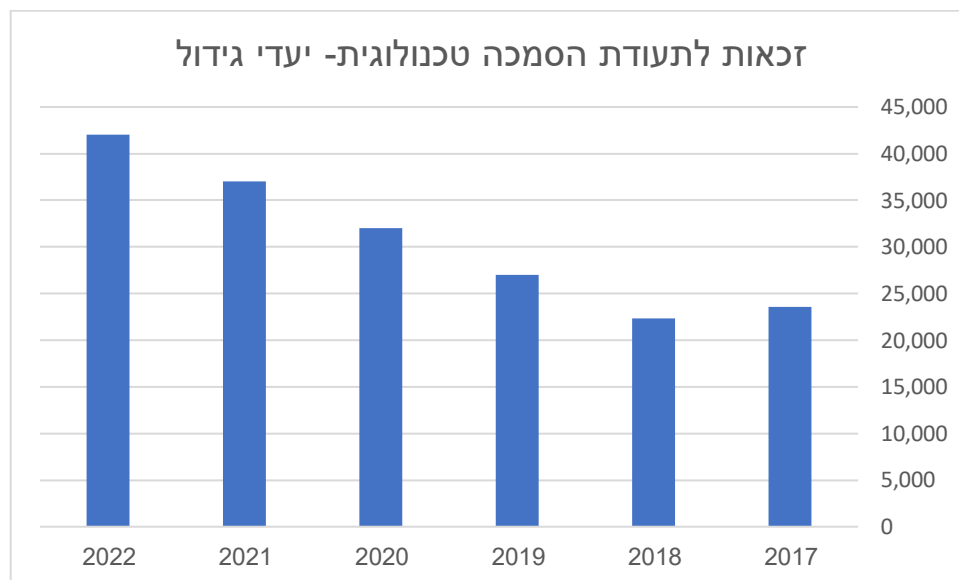


מקרא⁸⁵

שנה	מספר תלמידים
2017	151,000
2018	155,347
2019	160,000
2020	166,000
2021	173,000
2022	181,000

ניתן לראות מגמה מוצהרת להגדלת מספר התלמידים בחינוך הטכנולוגי, י"ב.

⁸⁵ על פי מצגת מנכ"ל משרד החינוך, ימי היערכות לשנה"ל התשע"ט



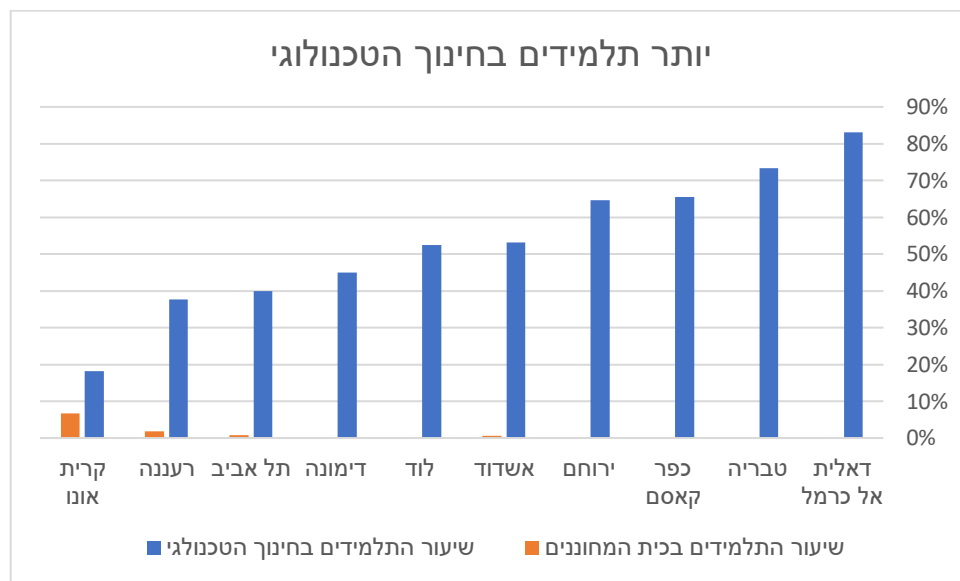
מקרא⁸⁶

שנה	יעד	גידול ב%
2017	23,540	35%
2018	22,347	45%
2019	27,000	54%
2020	32,000	62%
2021	37,000	70%
2022	42,000	77%

מן הטבלה ניתן לראות מגמה מוצהרת של גידול ביעדי הזכאות לתעודת הסמכה טכנולוגית.

⁸⁶ על פי מצגת מנכ"ל משרד החינוך, ימי היערכות לשנה"ל התשע"ט

ליאור דיטל (03.09.18)⁸⁷ מצביע על מגמה של משרד המטפח את החינוך המקצועי בפריפריה ובמקביל פותח כיתות מחוננים במרכז. לדבריו, "ברשימת 70 הרשויות המקומיות שבהן יותר ממחצית התלמידים לומדים בחינוך הטכנולוגי, אין אפילו רשות אחת מארבעת המעמדות המבוססים ביותר".



שיעור התלמידים בחינוך הטכנולוגי	שיעור התלמידים בכיתות מחוננים	יישוב
83%	0%	דאלית אל כרמל
73.40%	0%	טבריה
65.50%	0%	כפר קאסם
64.60%	0%	ירוחם
53.10%	0.61%	אשדוד
52.40%	0%	לוד
45%	0%	דימונה
40%	0.83%	תל אביב
37.60%	1.80%	רעננה
18.20%	6.70%	קרית אונו

⁸⁷ ליאור דיטל (03.09.18), משרד החינוך פתח כיתות מחוננים בשרון ובמרכז, בפריפריה הסתפקו בחינוך מקצועי, TheMarker, ע"ע 2 - 3.

הטבלה והנתונים שמספק דיטל, מבססים טענותיו כי "בישובים רבים בפריפריה שבהם לא נפתחה אפילו כיתת מחוננים אחת, יש שיעור גבוה של בתי ספר טכנולוגיים ומקצועיים או מגמות מקצועיות וטכנולוגיות- שלא בהכרח מכינים לבגרות, או שמכינים את התלמידים לבגרות חלקית."

בתי־ספר תעשייתיים ותוכניות הכשרה המשלבות לימודים ועבודה

מערכת החניכות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מהווה חלופה למערכת החינוך של משרד החינוך, במסגרת "בתי־ספר תעשייתיים". המערכת משלבת עבודה מעשית עם לימודי מקצוע. עד שנת 1978 עת היה נהוג שכר לימוד מדורג בבתי ספר תיכוניים, היוותה החניכות קרש קפיצה לתלמידים אשר יד הוריהם לא השיגה לממן את לימודי התיכון. מאז החלת חוק חינוך חובה עד כיתה י', מופנים למערכת החניכות בעיקר תלמידים אשר הישגיהם נמוכים.

אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח־אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (המהווה זרוע ממשלתית להכשרת ההון האנושי והמקצועי בהתאמה לצרכיו המשתנים והמעודכנים של המשק הישראלי), אחראי גם לשילוב לימודים והכשרה מקצועית בעבודה של בני נוער הלומדים במסגרות של בתי הספר המקצועיים הפזורים ברחבי הארץ. בחזונו הוא "מעצב, מוביל ומיישם את מדיניות ההכשרה המקצועית בישראל למבוגרים ולנוער באופן מקצועי, עדכני ואיכותי. עונה על צורכי המשק והפרט המשתנים, ועל המטרות החברתיות והכלכליות שתציב ממשלת ישראל, ופועל לשיפור מעמדה ויוקרתה של ההכשרה המקצועית בארץ."

הכשרה מקצועית- בתי ספר מקצועיים לנוער

בין מטרותיו אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח־אדם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: "הידוק שיתוף הפעולה הקשר עם מעסיקים ואיגודים מקצועיים בתהליכי ההכשרה ובשילוב התלמידים בתעסוקה".

היחידה להכשרת בתי ספר מקצועיים לנוער שבאגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח־אדם מאפשרת לבני נוער לרכוש מקצוע תוך התנסות בעולם טכנולוגי מתעדכן.

באמצעות רשתות חינוך המספקות לימודים והכשרה מקצועית לומדים ועובדים נערים ונערות בגיל 15-18, שבחרו בלימודים מקצועיים בשיטת החניכות, לרכוש מקצוע תוך התנסות בעולם טכנולוגי מתעדכן. המגמות משלבות לימודים עיוניים ומעשיים לצד התנסות בעבודה בשכר בליווי חונך מתוך מטרה להקנות לבני הנוער מקצוע ותעודת מקצועית לצד תעודת גמר. תעודות אלה אמורות לאפשר את שילובם המקצועי בצבא ובעולם העבודה, לצד קידומם המקצועי לרמות סיווג מקצועי גבוהות יותר, לרבות טכנאים/הנדסאים. תכנית בית הספר המקצועי היא ארבע שנתית:

- כיתה ט' היא כללית ומהווה מכינה הכוון ללימודים טכנולוגיים.
 - כיתה י' היא ייעודית מקצועית.
 - מכיתה י"א ועד סיום לימודיהם בכיתה י"ב התלמידים לומדים 3 - 5 ימים בשבוע ובשאר הימים משולבים בעבודה בשכר בהתאם למקצוע הנלמד.
- קיימת אפשרות להצטרפות לבתי הספר המקצועיים בכיתה ט', י' ואף י"א. תכנית הלימודים האישית נעשית בהתאם לכיתה בה הצטרף, תכנית הלימודים ורמת

ידיעותיו של התלמיד בשנה בה הצטרף. בנוסף קיימים קורסי הכשרה מקצועית לתלמידים המצטרפים למערכת בכיתה י"א או י"ב.

בתי הספר פרושים בכל רחבי הארץ. חלקם נמצאים בחצר מפעלים ביטחוניים מתקדמים בהם קמ"ג, תעשיה אווירית, יסקר, תדמור ורימונים. ישנם גם בתי ספר בבסיסי חיל האוויר שם לומדים התלמידים מבנאות מטוסים, עוברים הכשרה מקצועית יעודית על ידי אנשי החייל ואף ממשיכים בשירות צבאי בחייל.

בית ספר ייחודי נוסף קיים בבסיס של חיל הים שם מוכשרים התלמידים למערכת הטכני של חיל הים, בתי ספר בתוך בסיסי חיל חימוש, חיל לוגיסטיקה. ישנם גם בתי ספר חרדים הכוללים פנימייה.

בין מגוון המקצועות ניתן ללמוד חשמל, אוטוטרניקה ומערכות מתקדמות ברכב, אופנוטרניקה, מערכות מיכון ויצור בעזרת מחשב, אנרגיות חלופיות, אומנות הבישול, קונדיטאות עיצוב הצליל, צילום וידאו ועריכה, איפור מקצועי ועוד. חניך שעומד בכל דרישות הלימודים ובכל הבחינות במסלול חניכות תעשייתי יהיה זכאי לתעודת גמר ולתעודה מקצועית (תעודת מקצוע או אישור למקצוע). יש באפשרות התלמידים להיבחן בבחינות הבגרות על מנת להשתלב בלימודים לקראת תואר הנדסאי/ טכנאי מוסמך, בכפוף להישגיהם.

בתי הספר המקצועיים לנוער מאפשרים לתלמידים לרכוש מקצוע תוך התנסות בעולם טכנולוגי מתעדכן. המגמות משלבות לימודים עיוניים ומעשיים לצד התנסות בעבודה בשכר בליווי חונך. על פי נתוני משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כ-64% מבוגריו זכאים לתעודת מקצועית ותעודת גמר.

מסלולי הלימוד⁸⁸

▪ מסלול נוער תעשייתי לדוברי עברית

המסלול המרכזי המשלב לימודים לצד התנסות מעשית באמצעות עבודה בשכר (מחוץ לכותלי בית הספר) ומיועד לאוכלוסייה דוברת עברית. המסלול תעשייתי קולט תלמידים מכיתות ט' ו-י'.

▪ מסלול נוער תעשייתי לדוברי ערבית

המסלול המרכזי המשלב לימודים לצד התנסות מעשית באמצעות עבודה בשכר (מחוץ לכותלי בית הספר) לאוכלוסייה דוברת ערבית. המסלול התעשייתי קולט תלמידים מכיתות ט' ו-י'.

▪ מסלול מתבגרים

מסלול המיועד לבני נוער אשר הגיעו למערכת החינוך המקצועי בגיל 17 ולכן לומדים במסגרת מקוצרת בת שנה עד שנתיים בלבד. הלימודים מתקיימים רק בבתי הספר.

▪ מסלול כיתות המשך

מסלול המיועד לבוגרי כיתות י"ב במטרה להשלים לימודים לסיווג מקצועי גבוה יותר. הלימודים נמשכים כשנה בלבד.

▪ מסלול הכנה לגיוס

פרויקט מיוחד בשיתוף השרות לנערוֹת במצוקה במשרד הרווחה המיועד לנערוֹת בעלות 12 שנות לימוד שהנתונים האישיים שלהן אינם מאפשרים גיוס לצבא. במסגרת מסלול זה רוכשות הנערוֹת מקצוע ולימודים כללים

⁸⁸ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תעסוקה הכשרה מקצועית הכשרת נוער מסלולי לימוד

במשך שנה. בתום המסלול הנערות מתגייסות לשירות בצה"ל ומשובצות במקצוע הנלמד.

▪ מסלול הכרה נתמך

מסלול הנערך בשיתוף משרד החינוך שבו משרד החינוך מממן ומפקח על מקצועות הליבה בעוד שמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מממן ומפקח על המסלול המקצועי.

▪ כיתות פרויקטים מיוחדים

פרויקטים לנוער בסיכון.

האסמכתא החוקית

מערכת החניכות התעשייתית פועלת במסגרת לימודים על-יסודיים המקנים הכשרה מקצועית לבני נוער בגיל 15 עד 18, כפועל יוצא של האחריות המוטלת על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפיתוח ההון האנושי של משק המדינה ומתוקף ארבעה חוקים: חוק החניכות התשי"ג-1953; חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953; חוק החשמל, התשי"ד-1954; חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, כלהלן:

1. חוק החניכות התשי"ג-1953

תפקידו של חוק החניכות לסייע לבני נוער (עד גיל 18) ללמוד מקצוע שהוכרז כ"מקצוע חניכות" תוך כדי עבודה, בדרך שיטתית ובפיקוח. הנער רוכש את המקצוע במהלך עבודה מעשית מודרכת ולימודי השלמה בשיעורי מקצוע שאושרו לכך במיוחד בבתי-ספר מקצועיים שהוכרזו על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

החוק מגדיר: "נער" - מי שעדיין לא הגיע לגיל 18; "חניך" - נער העובד על מנת לרכוש מקצוע על ידי עבודה מעשית מודרכת ועל ידי לימוד בשיעורי מקצוע מאושרים לפי חוק זה, לרבות בבית ספר תעשייתי שעל יד המפעל שבו הוא עובד והממונה על החניכות אישר את בית הספר לעניין חוק זה."

בן סעיפי החוק: תכנית חניכות, תקופת החניכות, איסור תשלום, איסור להעסיק חניכים ונערים, דין חניך שמלאו לו שמונה עשרה שנה, עידוד חניכות, חובות המעסיק, שכר עבודה לחניך, הפסקת החניכות, שיעורי מקצוע מאושרים, בחינות

ותעודות מקצוע, מועצת החניכות וסמכויותיה, ועדת חניכות מקצועית עבירות ועונשין, אחריות של חברי ההנהלה ושל מנהלים.
אחריות הביצוע מוטלת על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

2. חוק עבודת נוער התשי"ג-1953

אחד מחוקי המגן הקיימים במדינת ישראל. מטרתו היא להסדיר את זכויותיהם של הנערים העובדים מגיל 15 עד 18 ולמנוע פגיעה בחייהם: בלימודיהם, בבריאותם או בהתפתחותם התקינה.

החוק מסדיר את העסקת הנוער בישראל. הסוגיות בהן הוא עוסק הן סוגיות בסיסיות כגון: גיל העסקה, עבודות אסורות, בדיקות רפואיות, עבודת לילה, עבודה בחופשת לימודים, הקמת מועצה לענייני נוער עובד, נער המועסק על ידי מעסיקים שונים, חובת הורים, תשלום שכר עבודה, הדרכה בבחירת מקצוע, שעות עבודה ומנוחה, חופשה שנתית, הפסקות, לימודים.

כשהחוק נחקק, רוב הנוער העובד לא למד במקביל בבית הספר מתוך קשיים כלכליים שאפיינו את שנות החמישים של המאה העשרים. לאורך השנים, השתנה החוק, בעיקר בשנות ה-70 וה-90 של המאה העשרים וכן בשנת 2016.

בחוק נקבע כי "גיל העסקה המינימלי לנוער במהלך שנת הלימודים הוא 16 אם חל עליו חוק לימוד חובה. אם לא חל על הנער חוק לימוד חובה הגיל המינימלי להעסקתו הוא 15. גיל העסקה מינימלי במהלך חופשות רשמיות [החופשה הגדול] הוא מי שמלאו לו 14 שנים."

"העסקת בני נוער בגילאי 15 - 16 במהלך שנת הלימודים מותרת רק אם ניתן אחד מהאישורים הבאים:

1. אישור משר החינוך להפסיק את הלימודים [על פי חוק לימוד חובה]
2. אישור ממפקח מטעם משרד החינוך כי הנער השלים את חובותיו לפי חוק לימוד חובה בתקופה הקצרה מהתקופה של בני גילו [הקפצת כיתה].

העסקת בני נוער בגילאי 16 - 18 במהלך שנת הלימודים מותרת באחד מהמקרים הבאים:

1. ההעסקה נעשית לאחר שעות הלימודים.
2. ניתן לנערים אישור לנשור מהלימודים.
3. השלימו את חובת הלימוד בתקופה קצרה מתקופה של בני גילם."

החוק אוסר על העסקת בני הנוער בעבודות מסוכנות או שאינן הולמות כמו עבודות פיזיות, סביבתיות ולא הולמות.

חוק עבודת הנוער מפרט את זכויותיהם של בני הנוער שעובדים ואת חובות מעסיקיהם. על פי החוק נער יכול לעבוד עד 40 שעות שבועיות ונקבעה רמת שכר בהתאם לגיל.

החוק קובע כי מכסת החופשה השנתית לנער גדולה מזו הניתנת לבוגר, והיא 18 יום בשנה לעומת 14 יום לבוגר (בשני המקרים כוללים ימי חופשה אלה גם את המנוחה השבועית). נער שעבד רק בחופשת הקיץ זכאי למכסה זו כפול מספר ימי עבודתו חלקי 240 (כלומר יותר מהמתבקש באופן יחסי למשך תקופת

ההעסקה). אם לא ניתנה לנער חופשה בתשלום כמתבקש מכלל זה, יש לשלם לו פדיון חופשה בסיום עבודתו.

3. חוק החשמל, התשי"ד-1954

"סעיף 6 ה': ביצוע עבודות חשמל במסגרת לימודי חשמל עוסק ב"תלמידים או סטודנטים במוסד שמתקיימים בו לימודי חשמל רשאים לבצע עבודות חשמל במסגרת הלימודים במוסד ובאחריותו, ובלבד שהעבודות מבוצעות בנוכחות מדריך שהוא בעל רישיון לביצוע אותן עבודות ובפיקוחו";

4. חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959

עוסק בהקמת שירות התעסוקה, בדרכי פעולתו ובתקנות. בסעיף 2- תחום פעולתו של השירות נקבע כי "שירות התעסוקה ירכז ידיעות על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו על מנת להסדירו; הוא יעסוק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות שירות תעסוקה שהוקמו לפי חוק זה וישתף פעולה עם גופים אחרים בעניני הכשרה מקצועית והדרכה

בבחירת מקצוע. כן יעסוק שירות התעסוקה בייעוץ לנערים דורשי עבודה בבחירת מקצוע והכוונתם לעבודה מתאימה ויקיים מעקב אחרי השמתם בעבודה והתמדתם בה."

המלצות

1. החינוך המקצועי במשרד החינוך

- יש לבחון את סוגיית החינוך המקצועי בהקשר הרחב ולתת את הדעת על מכלול האספקטים הנוגעים אליה.
- אסור שהכישלון של החינוך המקצועי בעבר ימנע להביא חדשנות ושינוי.
- קיים צורך לפתרון לנערים שנושרים מבתי הספר ולחשיבות רכישת המקצוע לנערים שמתקשים ללמוד לבגרות, אך סוגיה זאת, קריטית ככל שתהיה, היא אחת מכמה ואיננה עומדת בפני עצמה.
- אין להפוך את החינוך המקצועי לברירת מחדל לתלמידים מוחלשים על סף נשירה מבתי הספר, אלא להבנות תוכנית להקניית מקצועות טכנולוגיים נדרשים וליצור יוקרה ומעמד חברתי מכובד לאותם מקצועות.
- חובה להעניק לתלמידי החינוך המקצועי אופק אקדמי שיאפשר להגיע ללימודים גבוהים.
- חובה להימנע מהסללה ומזיהוי התכנית עם הפריפריה. לפיכך, מוצע להתחיל באזורי היוקרה.
- "כחלק מהתפיסה החינוכית של בית הספר בכלל ושל בית הספר העל-יסודי בפרט, המוצגת בתוכנית זו, אנו סבורים כי⁸⁹:"

⁸⁹ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (טבת תשס"ה ינואר 2005), התוכנית הלאומית לחינוך, כי לכל ילד מגיע יותר

- ✓ "אין זה מתפקידה של מערכת החינוך לעסוק בהכשרה מקצועית קדם-תעסוקתית". עם זאת, מקומו וחשיבותו של החינוך הטכנולוגי, ובכלל זה לימוד מקצועות טכנולוגיים ותעשייתיים, "עומדים בעינם".
- ✓ לימוד המקצועות הטכנולוגיים צריך לעסוק "בפיתוח מיומנויות של יצרנות ורכישתן, ובלימוד תפיסות יישומיות של תחומי המדע השונים. כל אלה תוך חשיפה מודרכת לתעשייה על כל גווניה, והיכרות עם יזמויות והתפתחויות בתחום התעשייה והטכנולוגיה בארץ ובעולם".
- ✓ [עדיין] מספר המקצועות הטכנולוגיים הנלמדים כיום בבתי-הספר רב מדי, וכי חלק מהמקצועות הללו אינם צריכים להיכלל בתוכנית הלימודים הארצית של מערכת החינוך. לפיכך מומלץ לצמצם במידה ניכרת את מספר המקצועות והמגמות הנלמדים כיום בבתי-הספר העל-יסודיים ולהותיר כמה מקצועות "בעלי אופי המפתח תפיסה טכנולוגית רחבה ואשר יכולים להוות בסיס ראוי לתלמידים שזהו תחום העניין שלהם".
- ✓ יש למסד את שיתוף הפעולה בין מערכת החינוך לבין גורמי תעשייה במשק לשם הגברת החשיפה לתחומים הטכנולוגיים והתעשייתיים, ועל הקמת מרכזים אזוריים שבהם יקבלו תלמידי המקצועות הטכנולוגיים הנחיה ויעסקו בפיתוח פרויקטים יישומיים הקשורים ללימודיהם.

■ בדו"ח שהוגש לוועדת החינוך התרבות והספורט בנושא המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם⁹⁰ נכתב ש"הכרחי להחיות את מסלולי החינוך המקצועי והטכנולוגי, במסגרתו יתקיימו מסלולי לימוד המוכוונים להתמחויות מקצועיות". בצד זאת, מחברי המסמך הדגישו כי יש לשים דגש על הבטחת יכולת נידודות בין מגוון המסלולים כדי למנוע את הבעיות שיצרה בעבר שיטת ההסללה.

■ במסמך שחיבר חוקר המועצה הלאומית לכלכלה גדי פרנק⁹¹ מוצג מודל מאקרו-כלכלי המבוסס על ההנחה שיש סוגים שונים של הון אנושי. הוא בחן את השפעתה של מדיניות חינוך אפשרית על מידת האי-שוויון בהכנסות במהלך הצמיחה תוך שהוא משווה בין המסלול העיוני למסלול המקצועי-טכנולוגי במערכת החינוך. פרנק הניח לצורך הדגמת המודל כי למעט יותר ממחצית אוכלוסיית התלמידים (קבוצת הזכאים לבגרות) יש יתרון יחסי בתחום המיומנות העיוני, ואילו למעט פחות ממחצית האוכלוסייה (קבוצת הלא-זכאים לבגרות) יש יתרון יחסי בתחום הטכני. משמעותן של תוצאות מחקרו למערכת החינוך בישראל, מראה כי מקסום הצמיחה מתרחש כאשר יש חלוקה שוויונית יחסית של משאבי החינוך בין החינוך העיוני לחינוך המקצועי-טכנולוגי. לעומת זאת, נראה כי הקצאת

⁹⁰ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

⁹¹ גדי פרנק, איינשטיין מול מיכאלאנג'לו: ריבוי סוגי הון אנושי, צמיחה כלכלית וחלוקת הכנסות, "החייאת החינוך המקצועי-טכנולוגי, גיוון מסלולי ההסמכה בתיכון תוך הבטחת נידודות", חיבור שהוגש כעבודת גמר לתואר מוסמך אוניברסיטה באוניברסיטת תל-אביב והוצג בכנס המועצה הלאומית הכלכלה, מאי 2008.

יותר משאבים לחינוך הטכנולוגי (על חשבון המשאבים המוקצים לחינוך העיוני) תביא לצמצום אי־השוויון, ובתוך כך לקיטון בצמיחה.⁹²

⁹² גדי פרנק, איינשטיין מול מיכאלאנג'לו: ריבוי סוגי הון אנושי, צמיחה כלכלית וחלוקת הכנסות, חיבור שהוגש כעבודת גמר לתואר מוסמך אוניברסיטה באוניברסיטת תל-אביב והוצג בכנס המועצה הלאומית הכלכלה, מאי 2008.

2. מדוע יש להעביר את האחריות הארגונית של בתי הספר התעשייתיים, למשרד החינוך?

א. חינוך לחיים

למערכת החינוך תפקיד משמעותי, לצד המשפחה, בעיצוב את דמות ילדיה ובסלילת נתיבם לחיים ולשוק העבודה.

החינוך המקצועי גורם להסללה, לתיוג ולהדרה כבר בגיל ההתבגרות כשהמערכת מסווגת תלמידים למסלול עיוני או למסלול מקצועי, נפערים הפערים, ההישגים הלימודיים פחותים ואי־השוויון מתרחב⁹³.

ב. רצף חינוכי⁹⁴

הרצף החינוכי מלידה ועד לגיל 18 (לפחות), הוא אבן היסוד לחינוך "האדם השלם". חובה שמשרד ממשלתי אחד האמון על החינוך, יעסוק ברצף החינוכי הלכה למעשה ויתכלל אותו מול משרדי ממשלי שונים (בעיקר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים).

⁹³ ראו גם: נועם זוסמן ושי צור (2010), תרומתו של חינוך תיכוני מקצועי לעומת עיוני להשכלה ולהצלחה בשוק העבודה.

⁹⁴ ב"רצף החינוכי" כוונתנו לראיית החינוך כמכלול: בוקרצהרים־ערב.

ג. האחריות היישובית לחינוך

אגפי החינוך ברשויות המקומיות ייקחו אחריות על הלימודים והתלמידים בתי ספר תעשייתיים כמו על כל התלמידים (לרבות "תלמידי חוץ") ומוסדות החינוך, כלהלן: על בתי הספר התעשייתיים בתחומם ואחריות לתלמידים מיישובם שלומדים בבתי ספר תעשייתיים, מחוץ ליישוב.

3. מדוע יש להשאיר את המצב על כנו?

בנושא ההכשרה המקצועית לנוער יש למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים [לשעבר התמ"ת] יתרון מהותי על כל גוף אחר, שכן בידיו הכלים המתאימים ביותר למשימה זו הן מבחינה מקצועית-חינוכית והן מבחינה חברתית.

יתרון זה נובע מכך שהכשרת החניכים נעשית בעולם העבודה הממשי בזיקה הדוקה הן לנוער ולצרכיו והן לתעשייה ולצרכיה. וכך, הכשרה זו מסייעת בשיפור הדימוי העצמי של בני הנוער וביצירת תחושת מסוגלות, ואף תורמת להם תרומה כלכלית מסוימת⁹⁵.

⁹⁵ יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

סיכום

היעדר אחריות אחת כוללת של השלטון המרכזי על ילדים מרגע לידתם ועד לסיום התיכון, יוצרת בעיה מבנית מהותית המשפיעה על איכות השירות וטיב החינוך לילדים ולנוער.

חוסר ראייה מרחבית מקשה על תכלול הגורמים המתערבים הרבים (משרדי ממשלה, גורמים ברשות המקומית וארגוני "המגזר השלישי") העוסקים בחינוך דור העתיד.

ההמלצה המרכזית של מסמך זה הנה, כי חובה שמשרד ממשלתי אחד יפקד על החינוך בישראל ויעסוק בחינוך במנעד הגיל מלידה ועד לכיתה י"ב ועד בכלל (וב"חינוך המיוחד" עד גיל עשרים ואחת- על פי החוק).

ההמלצה לקבלת אחריות כבר מגיל הרך מלידה, מתבססת על כך שאין כמעט חולק על ההנחה, שגיל זה הנו שלב קריטי בחייו של הילד בו מתעצבות ומתפתחות יכולותיו השכליות והחברתיות של הילד וכי פערים העלולים להיווצר בגין העדר טיפול נכון בשלב זה של חיי הילד, יתכן ויהיו קריטיים להתפתחותו העתידית.

ההמלצה לקבלת אחריות של משרד ממשלתי אחד ל"רצף החינוכי" כולו (מלידה עד לכיתה י"ב), רואה את העשייה כמכוונת לחינוך ה"אדם השלם" בגישה הוליסטית ובראייה מערכתית.

(לפחות) שלושה דו"חות משמעותיים עסקו (גם) בכך והמליצו ברוח זאת:

דו"ח הוועדה לשינוי חברתי (דו"ח טרכטנברג)⁹⁶:

"ליישם את חוק לימוד חובה לילדים מגיל 3 ומעלה בכל רחבי הארץ; לעבור בהדרגה ליום ארוך יותר בגני הילדים; להעביר חקיקה לפיקוח מקיף בגני הילדים; להעביר למשרד החינוך את האחריות על מעונות היום לילדים בגיל לידה עד 3⁹⁷."

כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דו"ח דברת)⁹⁸:

"אנו ממליצים להעביר לאחריותו הבלעדית של משרד החינוך את כל המוסדות החינוכיים והפעילות החינוכית לגילאי 3 עד 18 המופעלים כיום עלידי משרדי ממשלה אחרים ואינם נמצאים באחריותו (לרבות בתיספר באחריות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה). אנו ממליצים לשקול גם העברה של מעונות הילדים בגיל 0-3 לאחריות משרד החינוך, כדי להבטיח רציפות טיפול מלידה ועד בגרות.

⁹⁶ הוועדה לשינוי חברתי כלכלי שנודעה בשם ועדת טרכטנברג הגישה את המלצותיה ב- 26 בספטמבר 2011 וב- 9 באוקטובר 2011 אישרה הממשלה את דו"ח הוועדה ברוב גדול.

⁹⁷ ההדגשה שלנו (א.ק. ר.ה.).

⁹⁸ כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (טבת תשס"ה ינואר 2005), התוכנית הלאומית לחינוך, כי לכל ילד מגיע יותר, (המלצה 5.5)

"אג'נדה כלכלית-חברתית 2008-2010" (דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה לממשלה):

במסמך מובאת הצעה למסגרת מדיניות כלכלית-חברתית כוללת לשנים 2008 - 2010, המבוססת על שני ציר פעולה עיקריים: צמצום העוני ובתוך כך עידוד הצמיחה, ויצירת מנופים לצמיחה מאוזנת לטווח הארוך. על הציר השני נכתב במסמך כי אחד האמצעים להשגתו הוא "שדרוג החינוך על כל רבדיו".

דו"ח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, משרד ראש הממשלה (אדר א' תשע"ו)

ככל שדגשי המערכת, במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית, יהיו מוטים באופן משמעותי להעמקת איכות הטיפול אזי יש להעביר את אגף מעונות יום למשרד החינוך, בדגשים שפורטו לעניין שמירה על היבטי שוק העבודה. ככל שדגשי המערכת במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית ימשיכו, כפי שהם היום, להיות מוטים להרחבת המערכת של מעונות יום ומשפחתונים כדבר מרכזי, נכון הוא להשאיר את אגף מעונות יום במשרד הכלכלה.

אך טבעי הוא שמשרד החינוך יקבל אחריות למהלך כולו, כמשרד שהחינוך הוא המנדט האחד והיחיד שלו וחינוך הוא תחום התמחותו ועיסוקו היחיד⁹⁹.

⁹⁹ חשוב לציין כי המלצה זאת מקיפה יותר ממה שמציע דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי 2011 שהמליץ כלהלן: "כיום המדובר הוא הן בהעמקת העשייה בגיל 3-4, והן בלקיחת אחריות התחלתית והרחבתה ההדרגתית גם לגילאי 0-3.

בטרם נעמיק בגיל הרך (לידה עד 6), חשוב לציין שהפיתוח של יכולות גנריות נמשך כמובן גם הלאה, ועל כן אנו ממליצים על החלת מלאה של חוק חינוך חובה בגילאי 3-4 על פני החומש הקרוב."

אף שהמהלך לא יוחל מידית, יש חשיבות רבה לעצם ההצהרה על אחריות משרד החינוך לחינוך מלידה ולהכין עבודת מטה מקיפה ליישום, לאלתר. במקביל, יש צורך בחקיקה הולמת, בשינויים ארגוניים מתוכננים, בהכשרת אנשי חינוך ומערך מסייע ומגב, ובתקציבים.

מקורות

- איילת ברק-מדינה (2002), פיקוח על מסגרות פרטיות לטיפול בתינוקות ובפעוטות, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.
- בתיה שוכן, רם זהבי וגרניט אלמוג-ברקת, בחינה מחודשת של בית הספר העל-יסודי המקצועי הטכנולוגי: אידאולוגיה, מדיניות ומודלים
- דו"ח הוועדה המייעצת למנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 21.2.06
- דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי 2011, מקרה בוחן: החינוך בגיל הרך
- דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה לממשלה "אג'נדה כלכלית-חברתית 2010-2008"
- דו"ח הצוות הבינמשרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, משרד ראש הממשלה (אדר א' תשע"ו)
- דו"ח "ועדת שמיד"
- דו"ח מצב המדינה 2018, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- TheMarker 10/10/2011, דו"ח טרכטנברג הוא ידיד, לא אויב
- הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג)
- הלמ"ס
- המועצה הלאומית לשלום הילד השנתון הסטטיסטי ילדים בישראל 2017 "לקט נתונים".
- המלצות הוועדה המייעצת לרישוי ולפיתוח סטנדרטים למסגרות חינוכיות לגיל הרך, הודעה לעיתונות בנושא הגשת דו"ח הוועדה המייעצת למנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (פורסם בתאריך 21.2.06).
- התמ"ת, מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך, נשים עובדות- אתר

- חוזר מנכ"ל התמ"ת, ירושלים, ט"ו תמוז התש"ע, 27 ביוני 2010.
- חוק החניכות התשי"ג-1953
- חוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז 2017
- חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960
- חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969
- חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965
- חוק חינוך מיוחד התשמ"ח-1988
- חוק חינוך ממלכתי תשי"ג-1953
- חוק לימוד חובה התש"ט-1949
- חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס-2000
- חוק עבודת נוער התשי"ג-1953
- חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000
- חניתה קושר (עורכת) (2016), ילדים בגיל הרך בישראל 2015 תמונת מצב, המועצה הלאומית לשלום הילד בתמיכת קרן ברנרד ון ליר
- יובל וורגן, גלעד נתן (2008), החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.
- יעל אודם (פורסם 18/06/18 20:34, עודכן 18/06/18 21:07), החדשות, עיריית ת"א תפקח על גנים לגיל 0-3.
- יצחק פרידמן, אריאלה טייכמן-וינברג, אתי גרובגלד (ספטמבר 2016 אלול תשע"ו), מודל אחוה לנירופדגוגיה יישום ממצאי חקר המוח בהוראה ובלמידה, המכללה האקדמית אחוה.
- כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (טבת תשס"ה ינואר 2005), התוכנית הלאומית לחינוך, כי לכל ילד מגיע יותר

- כלכליסט 24/7/2011, פרופ' מיקי רוזנטל: "הוחמצה הזדמנות היסטורית לשיקום החינוך לגיל הרך"
- לאה שמעוני (ינואר 2006) התפתחות המוח וזמנים קריטיים, אוגדן "דרור"-פרק ב' מאמר 39
- ליאור דיטל (03.09.18), משרד החינוך פתח כיתות מחוננים בשרון ובמרכז, בפריפריה הסתפקו בחינוך מקצועי, TheMarker, ע"ע 2 - 3.
- ליאור דטל (05.07.2018), חדשות, חוק הפיקוח על מעונות היום יושם באופן מלא רק בעוד כשבע שנים.
- מצגת מנכ"ל משרד החינוך, ימי היערכות לשנה"ל התשע"ט
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים- לקראת כנס היערכות הלימודים לשנת תשע"א
- סמי פרץ (19.09.2013), Markerweek הארץ, שהבן שלך יהיה מכונאי, לא שלי הישגיהם של בוגרי החינוך המקצועי פחותים בהרבה משל אלה בעיוני
- ד"ר עדה בקר וליזי דויד, הגיל הרך - האתר להורים ולאנשי מקצוע בגיל הרך, הוגש ליו"ר הכנסת והסגנים והונח על שולחן הכנסת ביום כ"א בתמוז התשס"ו – 17.7.06
- פרופ' עמי וולנסקי ד"ר אודט סלע ד"ר איתי אשר (יולי 2015), מדיניות הגיל הרך – סקירה משווה מוגשת למנהלת האגף לחינוך קדם יסודי, הגב' סימה חדד מה-יפית, משרד החינוך לשכת המדען הראשי
- פנינה ש. קליין, יעקב ב' יבלון (עורכים) (תשס"ח / 2008), ממחקר לעשייה בחינוך לגיל הרך, הוועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך, היוזמה למחקר ישומי בחינוך, האקדמיה הישראלית למדעים, ירושלים.
- צו הפיקוח על בתי ספר (החלת החוק) התשל"ז- 1977

- שוים קיבוץ קיבוץ, דו"ח המחאה מול דו"ח טרכטנברג, מערכת "עבודה שחורה", 9/10/2011
- תגובת צוותי המומחים לדו"ח טרכטנברג
- תקנות פיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעונות- יום ומשפחתונים), התש"ס-200

- Anne Lewis (1993), The Payoff from a Quality Preschool, Phi Delta Kappan. June, 74.
- Colin Blakemore (1977), "The brain struggling to understand the brain is society trying to explain itself", **Mechanics of the Mind**, BBC Reith lectures on the brain
- Daniel, D.B. (2014, November), "Preaching about teaching: translating mind, brain, and education to the classroom. Paper presented at the meeting of the international Mind", **Brain, and Education Society**, Fort Worth, TX.
- Johnson, M.H., & De Haan, M. (2015). **Developmental cognitive neuroscience**. Malden, MA: Wiley Blackwell.
- Michael Cole, Pentti Hakkarainen, Milda Bredikyte (February 2010), **Culture and Early Childhood Learning**, University of California, USA, University of Oulu, FINLAND
- **The influence of social and cultural factors on the development of the brain in early childhood**, Center for

Early Childhood Mental Health Consultation, Georgetown University Center for Child and Human Development

- Yoshie Kaga, John Bennett, Peter Moss (2010), **Caring and Learning Together, A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education**, Paris, UNESCO

אתרים

- כל זכות
https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%93_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99
- משרד החינוך
<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/UNITS/Owl/Hebrew>
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha>
- משרד הפנים
<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/EA8B6DB8-960F-479C-964D-108D57822888.htm>
- קרן אניאס ובני שטינמץ
steinmetz-foundation.co.il
- תוכנית "התחלה טובה"
www.molsa.gov.il/ProjectShmid/Documents/התחלה%20טובה.docx