

העברת אגף מעונות יום למשרד החינוך כבסיס להרחבה ושיפור של מערך הטיפול והחינוך לגיל הרך

- תוכנית מדיניות -

כתיבה: הדר זר אביב, יערה מן



משרד החינוך

ביום שני ה-18.7.2021, אישרה הממשלה את העברת האחריות המקצועית על מסגרות הגיל הרך ממשד העבודה והרווחה אל משרד החינוך. זוהי החלטה מבורכת, המעידה על התקדמות לתפיסה הרואה במעונות היום מערכת חינוכית-טיפולית הממוקדת בצרכי הילד, לאחר שנים בהן מסגרות לגיל הרך נתפסו בעיקר כאמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות. עם זאת, כדי שהעברת האחריות לידי משרד החינוך לא תישאר בגדר צעד הצהרתי בלבד, **יש להבטיח שהמהלך יתקצב כראוי כבר בשנת 2022.**

נכון להיום, לפי הודעת משרד החינוך, יוקצו לצורך המעבר 200 מיליון ₪ בלבד. זהו סכום מזערי ביחס לסכומים הנחוצים כדי להבטיח שהמהלך יניע שינוי אמיתי במערכת החינוך והטיפול לגיל הרך בישראל, אשר סובלת מהפקרה ארוכת שנים מצד המדינה.

נייר זה נכתב בשיתוף פעולה של קרן ברל כצנלסון עם העמותה הישראלית למען הילד בגיל הרך, והוא מתבסס על ראיונות עם שורה של מומחים ומומחיות בתחום. הוא סוקר את הסוגיות הדחופות ביותר להן יידרש משרד החינוך עם העברת האחריות על מסגרות הגיל הרך לידינו, ומציג מערכות על העקרונות הארגוניים הנחוצים להעברה נכונה של התחום בין המשרדים, ומציג תוכנית הדרגתית שמניחה את התשתית להקמת מערכת חינוך ציבורית ואיכותית לגיל הרך.

סוגיות דחופות בתחום החינוך והטיפול לגיל הרך

🔹 **מיפוי המסגרות הפרטיות:** כרבע מיליון תינוקות ופעוטות בישראל אינם נמצאים כיום במסגרות המוכרות למדינה, ואיש אינו יודע היכן הם נמצאים במהלך היום. איתור הילדים הללו, רישום המסגרות בהן הם נמצאים והכפפתן לחוק הפיקוח החדש הם צורך דחוף. כל דחייה שלו מהווה הפקרה של שלומם הפיזי והרגשי של התינוקות והפעוטות בישראל.

🔹 **שיפור המעמד ותנאי ההעסקה של הצוות החינוכי:** עובדות המעונות והמשפחתונים אינן זוכות להשכלה ולהכשרה ההולמות את תפקידן ואת מידת האחריות שבידיהן, והן מועסקות בתנאים ירודים הכוללים עומס עבודה גדול, היעדר אופק תעסוקתי ושכר נמוך מאוד. כתוצאה מכך, התחום סובל ממחסור תמידי ואקוטי בעובדות ועובדים ומשיעורי תחלופה גבוהים ביותר.

🔹 **הרחבת הפיקוח ושיפורו:** 23 מפקחים בלבד פועלים כיום ברמה הארצית. מספר זעום זה אינו מספיק כדי לפקח על המוסדות שהיו בפיקוח עד כה, ובוודאי שהוא אינו מאפשר החלת פיקוח על מסגרות פרטיות, כפי שדורש חוק הפיקוח החדש.

⬅ **התאמת הסטנדרטים הקיימים בישראל למקובל בעולם:** תקינת כוח האדם במעונות היום בישראל רחוקה מלעמוד בסטנדרטים בינלאומיים. ארגון ה-OECD ממליץ על יחס של 1:4 לכל היותר בין איש צוות לילדים עד גיל שנתיים, יחס דומה לזה שהומלץ בעבר על ידי ועדה מייעצת לאגף מעונות היום ברשותה של פרופ' מרים רוזנטל. בפועל, היחס הקבוע בתקנות הנוכחיות רחוק מאוד מהסטנדרטים הללו והוא עומד על 1:6 לתינוקות עד גיל 15 חודשים, 1:9 עד גיל שנתיים ו-1:11 בין שנתיים לשלוש.

⬅ **הקמת מערך מקצועי תומך:** יש לספק לצוותים החינוכיים במעונות את מיטב הכלים לאיתור מוקדם של מצבים מיוחדים, בדומה לנעשה בגנים הציבוריים לגילי שלוש עד שש. זאת, באמצעות הקמת מערך תומך הכולל פסיכולוגית התפתחותית ונשות מקצוע נוספות מתחומי הבריאות. מחקרים מראים שהחשיבות של תמיכה מסוג זה עולה ככל שהגיל יורד, ולכן היא חשובה במיוחד בשנות החיים הראשונות.

⬅ **בינוי והקצאת שטחים להקמת מעונות יום נוספים:** קיים צורך בהשקעה ציבורית נרחבת בבינוי מעונות יום נוספים, ובקביעת חובה חוקית להקצות שטחים למעונות יום במסגרת התכנון העירוני של שכונות חדשות. בנוסף יש לחשוב על שימוש במבנים המשמשים כיום גנים פרטיים, והתאמתם לסטנדרטים בטיחותיים, בריאותיים וחינוכיים שייקבעו על ידי משרד החינוך.

⬅ **סבסוד המסגרות והגדלת ההיצע:** התפיסה החדשה, הרואה במעונות היום שירות חינוכי שמוענק לילדים במקום שירות שמרטפות הניתן להורים, מחייבת את משרד החינוך לספק באופן רחב ושוויוני ככל הניתן, תוך ניתוק הקשר בין הכנסת ההורים לבין זכותם של הילדים למסגרת חינוכית ראויה.

עקרונות ארגוניים במעבר תחום הגיל הרך למשרד החינוך:

⬅ **העברת אחריות מלאה למשרד החינוך ומניעת הפיצול בין מערך סבסוד מעונות היום למערך המקצועי.** בטווח הקצר, פיצול בין מערך הסבסוד למערך המקצועי צפוי לפגוע בפעילותם של הארגונים הקיימים, המורגלים לעבוד מול אגף אחד. בטווח הארוך, הוא עלול לחבל במאמצים עתידיים לשיפור והרחבה מהותיים של המערכת כולה.

⬅ **הקמת מינהלת לגיל הרך במשרד החינוך ותקצוב המועצה לגיל הרך, שאמורה לפי חוק לשמש גוף מלווה לקביעת מדיניות ואסטרטגיה כוללת.** הצרכים של תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש דורשים פיתוח של מומחיות חדשה במשרד החינוך. כדי שהתחום החדש יזכה להתייחסות מתכללת ומקיפה, ולא ייטמע בתוך המערכות הקיימות כתחום בעל סדר עדיפות משני, עליו להתנהל באופן עצמאי ונפרד ככל הניתן. במקביל, יש למצוא את האיזון בין עצמאות

לבין ניצול היתרונות והמשאבים הקיימים של המשרד ושמירה על רצף חינוכי וטיפול בי הגילים המוקדמים למאוחרים.

🔹 **העברת סמכויות הדרגתית לרשויות המקומיות.** הרשות המקומית קרובה לאזרחים ומכירה את צרכיהם ומאפייניהם הייחודיים, והיא מסוגלת לספק שירותים בצורה מדויקת ויעילה יותר בהשוואה למערכת ברמה הלאומית, ולכן יש לראות בה שותפה מרכזית לקידום מערכת חינוך וטיפול איכותית לגיל הרך. במרבית המדינות המפעילות מערכת חינוך וטיפול ציבורית לגיל הרך, הרשויות המקומיות מחזיקות בתפקיד משמעותי ברמת הפיקוח, ובמקרים רבים הן מפעילות בעצמן מסגרות ציבוריות איכותיות. במקביל להקמת מינהלת הגיל הרך במשרד החינוך, מוצע להקים בכל רשות מקומית יחידה ייעודית לגיל הרך, אשר תרכז את התחום.

מתווה להרחבת מערכת החינוך לגיל הרך

מוצע לאמץ מתווה הדרגתי, שיעמיד את התשתיות ההכרחיות במשרד החינוך וברשויות המקומיות ויציע טיפול ראשוני בשתי הבעיות שסומנו כדחופות ביותר, כבר בשנת 2022: מיפוי המסגרות הפרטיות ברחבי הארץ ושיפור תנאי ההעסקה של העובדות במעונות המפוקחים - הכוללים הן את השכר הנמוך, הן את מיעוט נשות הצוות ביחס למספר הילדים והן את רמת ההכשרה הירודה.

בשנה השנייה, המתווה מגדיל את הסבסוד הממשלתי למעונות הסמל, לצד המשך שיפור התקינה, העלאת רמת ההכשרה של הצוותים וחזוק המערך ברשויות המקומיות. בנוסף, מוצע להתחיל בתהליך הבינוי של מעונות חדשים, על מנת לאפשר הרחבה משמעותית של היצע המעונות בהמשך. החל מהשנה השלישית למתווה, ולאורך עשר שנים, מוצע להגדיל בהדרגה את ההשקעה הציבורית בגילי לידה עד שלוש - הן על ידי הגדלת היצע המסגרות הציבוריות והן על ידי שיפור נוסף בסטנדרטיזציה. ניתן לצפות כי הגדלת הסבסוד במסגרות הציבוריות, לצד השיפור באיכות השירות, יביאו לגידול משמעותי בביקוש, ויאפשרו להגיע למצב שבו המערכת הציבורית תיתן מענה לכ- 60%-70% מהתינוקות והפעוטות בגילים הרלוונטיים.

שלב ראשון: תקציב 2022



**תקצוב המועצה
לגיל הרך**



**הכשרה והדרכה לצוות
המטפלות הקיים במעונות הסמל**



**הקמת מערך
התפתחותי-רגשי תומך**

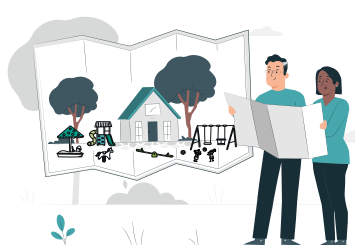


**שיפור תנאי ההעסקה
של צוות המטפלות הקיים במעונות הסמל (במימון מדינה)**

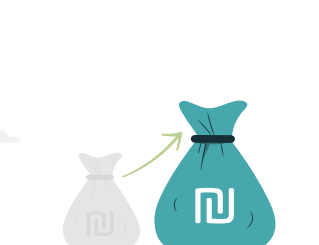


**גיוס 2000 מטפלות נוספות למעונות הסמל
(במימון מדינה, במקביל לשיפור התנאים)**

שלב שני: תקציב 2023



**בינוי של כ-500 מעונות
ציבוריים ברשויות המקומיות**



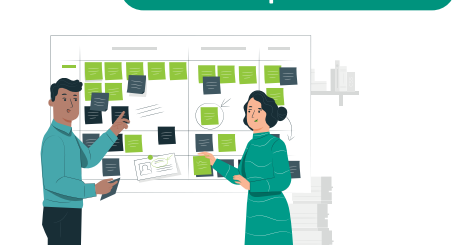
**הכפלת הסבסוד
למעונות הסמל**



**גיוס 3000
מטפלות נוספות**



**שיפור והרחבה של מערך ההכשרות,
לרבות הקמת מסלולים אקדמיים לגננות לגיל הרך**



**הוספת כוח אדם ליחידות הפועלות ברשויות המקומיות,
כחנה להקמת מעונות ציבוריים על ידי הרשויות**

שלב שלישי - עשור ההרחבה (2024-2034)



בינוי



**שיפור הדרגתי בתקינה,
עד הגעה למפתחות שקבעה ועדת רוזנטל**



הגדלת היצע המסגרות, עד ליעד של כ-245 מיליון ילדים (על בסיס עלויות השלב השני, לא כולל בינוי)

ביום שני ה-18.7.2021, אישרה הממשלה את העברת האחריות על מסגרות הגיל הרך ממשרד העבודה והרווחה אל משרד החינוך. השיח על הצורך והחשיבות בצעד זה החל כבר בשנות השבעים של המאה הקודמת, והוא הלך והתגבר בעשור האחרון. המהלך נכלל בהמלצות של ועדות שונות, בהן הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכנברג", 2011) והוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאלוף", 2014), ובסוף 2015 הוקם צוות בין-משרדי במטרה לבחון את משמעויותיו הארגוניות והתקציביות. נייר זה, המתבסס על העבודה שכבר נעשתה בנושא ונכתב בסיוע ובליוי של מומחיות ומומחים מתחום הגיל הרך ומדיניות החינוך בישראל¹, מציג את העקרונות המרכזיים שלאורם יש לבנות את המעבר, שעומד סוף סוף להתממש. אימוץ עקרונות אלו יבטיח שהמהלך לא ייוותר כצעד הצהרתי בלבד, אלא יהווה תשתית להקמת מערכת חינוך ציבורית ואיכותית לגיל הרך.

ההחלטה להעביר את האחריות על תחום הגיל הרך למשרד החינוך מעידה על התקדמות לתפיסה הרואה במעונות היום מערכת חינוכית-טיפולית הממוקדת בצרכי הילד, לאחר שנים בהן מסגרות לגיל הרך נתפסו בעיקר כאמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות. התקדמות זו נובעת מההכרה המחקרית והציבורית הגוברת בחשיבותו של הגיל הרך כשלב מכריע בהתפתחות הילד², וההחלטה מהווה הצהרת כוונות חשובה ומבורכת. עם זאת, לאור מצבו הנוכחי של תחום הגיל הרך בישראל, עליה להיות מלווה במספר צעדים מעשיים. במקביל להעברה הפורמלית של התחום, יש להקצות את המשאבים הנדרשים כדי לאפשר שימת דגש על איכות הטיפול והחינוך בגילים אלה, על פיתוח מקצועי של הצוות החינוכי, על הרחבה ושיפור של הפיקוח ועל בניית סל שירותים מקיף העונה לצרכים החינוכיים, ההתפתחותיים והבריאותיים של הילדים. רק כך, העברת האחריות בין המשרדים לא תישאר בגדר צעד הצהרתי בלבד.

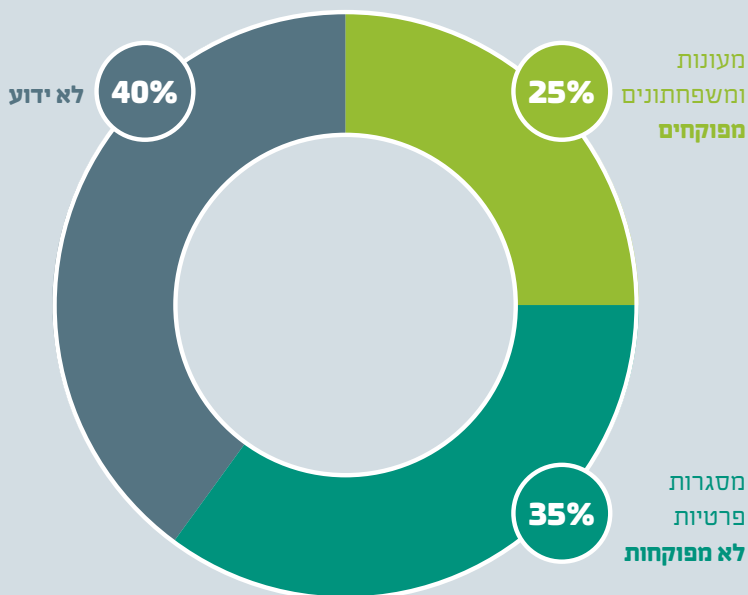
הניסיון בעולם מראה כי מערכות חינוך ציבוריות איכותיות לגיל הרך מצליחות ליצור נגישות גבוהה יותר של המסגרות לכלל האוכלוסייה, ומביאות להישגים גבוהים יותר של הילדים לעומת מסגרות פרטיות. מחקרים מראים שמערכת איכותית רואה בחינוך טובין ציבוריים ולא מוצר צריכה, מתייחסת אל הגיל הרך כחלק בלתי נפרד מהמערכת החינוכית, ופועלת מתוך השקפה הוליסטית בה חינוך וטיפול משולבים זה בזה³. העברת האגף למשרד החינוך מהווה הזדמנות יוצאת דופן ללקיחת אחריות מקיפה של המדינה על התחום, ולבניית יסודות בריאים שיאפשרו את מימוש החזון של **מערכת חינוך ציבורית איכותית, רחבה ונגישה לכול**,

מאפייני מערכת החינוך לגיל הרך בישראל

נכון להיום, לא פועלת בישראל מערכת חינוך ציבורית לגיל הרך. מסגרות החינוך לילדים עד גיל שלוש נחלקות למעונות יום ומשפחתונים⁴ בעלי סמל מעון מוכר, המופעלים על ידי עמותות וגופים פרטיים אך כפופים לפיקוח ולסטנדרטים הרשמיים של אגף מעונות היום במשרד העבודה; ולמסגרות פרטיות אשר התנהלו עד לאחרונה ללא כל פיקוח מצד המדינה.

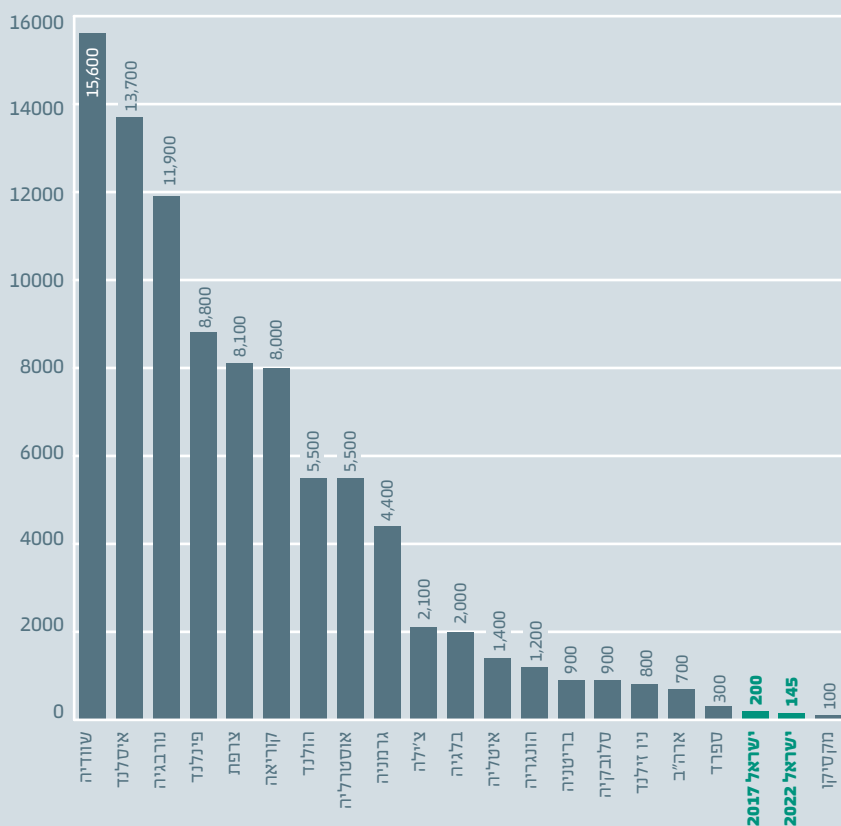
מספר הפעוטות בישראל מגיל לידה ועד גיל שלוש עמד בסוף שנת 2020 על 554.5 אלף⁵. בשל מצב מתמשך של חוסר הסדרה והיעדר פיקוח, אין בידי אגף מעונות היום נתונים מדויקים לגבי הילדים המצויים במסגרות פרטיות, והמספרים הקיימים מבוססים על הערכות. לפי הערכות שפרסם מרכז המידע והמחקר של הכנסת, כ-25% מכלל הפעוטות עד גיל שלוש שוהים במסגרות המפוקחות, וכ-35% שוהים במסגרות פרטיות ולא מפוקחות. לא קיים מידע לגבי שאר הפעוטות, המהווים כ-40% מקבוצת הגיל המדוברת⁶. לפי גורמים באגף מעונות היום קיים מחסור במעונות מפוקחים, כאשר ברישום לשנת הלימודים 2018/2019 לא נמצא מקום במעונות לכ-8,000 ילדים שביקשו להירשם⁷.

איפה שוהים התינוקות והפעוטות?



ההוצאה הציבורית הממוצעת על ילדים במסגרות לתינוקות ופעוטות עד גיל שלוש נמוכה בישראל בכ-75% לעומת הממוצע במדינות ה-OECD. ברוב המדינות הללו, ההוצאה על חינוך וטיפול בגילי לידה עד שלוש גבוהה באופן משמעותי מההוצאה על חינוך בגילי שלוש עד שש. בישראל, לעומת זאת, התמונה הפוכה, כאשר ההוצאה על גילי לידה עד שלוש נמוכה בקרוב למחצית מההוצאה על גילי שלוש עד שש⁸. בנוסף לכך, בעוד שבמדינות ה-OECD כ-70% מההוצאה הם במימון ציבורי, בישראל רק 16% מההוצאה הלאומית על גילי לידה עד שש ממומנים על ידי המדינה, ואילו ההורים נושאים ב-84% מהנטל⁹.

הוצאה ציבורית על שירותי טיפול וחינוך לגילי לידה עד 3, פר ילד, במונחי כוח קנייה (דולר PPP)



מקור: OECD Family Database, 2017. הנתון של ישראל לשנת 2022 מחושב על סמך הקיצוץ הצפוי בתקציב סבסוד המעונות ביחס לתקציב 2017.

ההוצאה הנמוכה על הגיל הרך ניכרת באיכות המסגרות. הסטנדרטים הקשורים בתקינת כוח האדם ותפוסת ילדים במסגרות לגיל הרך בישראל נמוכים בהשוואה למקובל בעולם וביחס לסטנדרטים המומלצים על ידי ארגון ה-OECD, גם במסגרת החוק החדש לפיקוח על מעונות יום שנחקק בשנת 2018. ה-OECD ממליץ על יחס של 1:4 לכל היותר בין איש צוות לילדים עד גיל שנתיים¹⁰, יחס דומה לזה שהומלץ בעבר על ידי ועדה מייעצת לאגף מעונות היום ברשותה של פרופ' מרים רוזנטל, שקבעה כי היחס הרצוי עומד על 1:3 עד גיל 15 חודשים, 1:5 בין 16 חודשים לשנתיים ו-1:6 לגילי שנתיים עד שלוש¹¹. בפועל, היחס הקבוע בתקנות הנוכחיות רחוק מאוד מהסטנדרטים הללו והוא עומד על 1:6 לתינוקות עד גיל 15 חודשים, 1:9 עד גיל שנתיים ו-1:11 בין שנתיים לשלוש¹². בעקבות חוק הפיקוח החדש, חל אמנם שיפור בחלק מהדרישות המופנות כלפי המעונות, אך לא חל כל שינוי בתנאים הבסיסיים של תקינת כוח האדם, ואף חלה הרעה בדרישות לגבי גודל הקבוצה המרבית ותפוסת השטח המזערית לילד¹³. יתרה מזאת, מנובמבר 2019 לא חל כל שיפור בתקני הפיקוח, הממשיכים לעמוד על 23 מפקחים ברמה הארצית, מספר שאינו מאפשר יישום סביר של החוק¹⁴.

על אף חשיבות הנושא, סוגיית כוח האדם במעונות לא תיפתר רק על ידי שיפור דרישות התקינה. טיפול וחינוך איכותיים לגיל הרך תלויים בקיומו של צוות איכותי, בעל כישורים והשכלה ההולמים את חשיבות תפקידו ואת מידת האחריות שבידו. קיימת הסכמה רחבה על כך שהכשרה והדרכה, לצד תנאי עבודה והעסקה מכבדים, הם תנאים הכרחיים למשיכת עובדות ועובדים איכותיים ולמניעת שחיקה של צוותים¹⁵, אך המצב בשטח לא יכול להיות רחוק יותר מכך. עובדות המעונות והמשפחתונים - הפרטיים והמפוקחים כאחד - אינן זוכות להשכלה ולהכשרה ההולמות את תפקידן ואת מידת האחריות שבידיהן, והן מועסקות בתנאים ירודים הכוללים עומס עבודה גדול, היעדר אופק תעסוקתי ושכר נמוך מאוד. כתוצאה מכך, התחום סובל ממחסור תמידי ואקוטי בעובדות ועובדים ושיעורי תחלופה גבוהים ביותר¹⁶.

ההתקדמות בעשור האחרון

על אף הקשיים הגדולים המאפיינים את המערכת הנוכחית, חשוב לציין את ההתפתחויות החיוביות שחלו בשנים האחרונות. בעקבות חקיקת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, החל מספטמבר 2019 נדרש כל מפעיל מעון לקבל אישור ראשוני להפעלתו ממנהל האגף למעונות יום ומשפחתונים, בכפוף למספר תנאים בסיסיים¹⁷. בנוסף, בשנת הלימודים הקרובה אמורות להיכנס לתוקף, באופן מדורג על פני שלוש שנים, שורה של תקנות אשר יחולו על מסגרות פרטיות המשרתות שבעה ילדים או יותר. עם זאת, בשל מיעוט המידע בנוגע למסגרות הפרטיות, והמשאבים המצומצמים שמוקצים כיום למערך המפקחים, קיים חשש שלא תתאפשר אכיפה של ממש בשטח.

לצד חוק הפיקוח, נרשמו בשנים האחרונות הישגים חשובים נוספים לטובת הגיל הרך. חלק לא מבוטל מכך ניתן לזקוף לזכותה של המחאה החברתית של 2011, ו"מחאת העגלות" בפרט, שהעלתה את הנושא על סדר היום. אחת ההמלצות החשובות ביותר של "ועדת טרכטנברג", שקמה בעקבות המחאה, היא יישום חוק לימוד חובה חינוך לגילי שלוש וארבע. המלצה זו יושמה בשנת 2015 בכל הארץ, בעוד שקודם לכן החוק יושם באופן חלקי בלבד באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים (1-2), בחלק מאזורי העדיפות הלאומית ובחלק משכונות המצוקה¹⁸. מאז הרפורמה, כל ילדי ישראל זכאים לחינוך חינוך החל מגיל שלוש, ונכון לשנת הלימודים 2018/2017 שיעור ההשתתפות של ילדים בני שלוש בגני ילדים ציבוריים עמד על 89.2%¹⁹. שיעורי ההשתתפות הגבוהים מעידים על נחיצותה של הרפורמה ועל הצלחתה, ומהווים עדות לכך שכאשר השירות הציבורי מציע אלטרנטיבה איכותית מספיק, הוא מושך אליו ילדים מכל קבוצות האוכלוסייה ומהווה גורם מרכזי בצמצום אי-השוויון החברתי.

המלצה משמעותית נוספת של הוועדה היא הקמת המועצה לגיל הרך. בעקבות ההמלצה, קם לראשונה בישראל גורם ממלכתי אשר מופקד על מדיניות הגיל הרך ברמה הלאומית ונותן מענה לפיצול האחריות וביזור הסמכויות המאפיינים את הטיפול בגיל הרך בישראל. פיצול זה פגע ביכולת להתוות מדיניות עקבית, מתואמת וברורה ההולמת את מכלול הצרכים בגיל זה. כפיפותה של המועצה לגיל הרך למשרד החינוך מבטאת את העיקרון לפיו הטיפול בגיל הרך הוא בעיקרו עניין חינוכי, כאשר יש להתייחס להיבטים האחרים כמשלימים²⁰. מאז מינויה של המועצה בנובמבר 2018, עיסוקה העיקרי היה הכנת תשתית לפעילותה וניסוח תכנית לאומית רב-שנתית לקידום הטיפול בגיל הרך, אחד מתפקידיה העיקריים המוגדרים בחוק. התכנית הוצגה בפני הכנסת בסוף שנת 2020, אך טרם הוצגה לוועדת שרים לענייני הגיל הרך ולתקצובו כפי שמוגדר בחוק²¹. המועצה עדיין אינה ממלאת את כלל התפקידים שהוגדרו לה בחוק, ונראה כי היא התקשתה עד כה לממש את ייעודה באופן מלא על רקע אי-היציבות הפוליטית ובהיעדר תקצוב הולם²². אף על פי כן, הקמת המועצה לגיל הרך היא צעד בעל פוטנציאל עצום לקידום כולל של הטיפול בגיל הרך, ויש להקדיש את המשאבים הדרושים כדי למצות פוטנציאל זה בהמשך הדרך.

המלצות לאופן ההעברה של אגף מעונות יום ומשפחתונים למשרד החינוך

למרות ההחלטה העקרונית להעביר את אגף מעונות היום והמשפחתונים ממשרד העבודה והרווחה למשרד החינוך, מרבית השאלות הנוגעות לאופן ההעברה ולמשמעויותיה הרחבות עומדות עדיין פתוחות. בהחלטת הממשלה נקבע כי ההעברה תכלול את האחריות המקצועית והפדגוגית, וכן את ההסדרה, הבינוי והפיקוח על מעונות היום, כאשר מנגנון סבסוד המעונות יישאר תחת אחריות משרד העבודה.

בחלק זה נבקש לפרוס את עיקרי הצעדים הנדרשים כדי להניח, כבר בעת המעבר, את היסודות להקמתה של מערכת חינוך ציבורית ואיכותית לגיל הרך:

1. העברת אחריות מלאה למשרד החינוך ומניעת פיצול מערכת מעונות היום

בטווח הקצר, פיצול בין מערך הסבסוד למערך המקצועי צפוי לפגוע בפעילות של הארגונים הקיימים, המורגלים לעבוד מול אגף אחד. בטווח הארוך, הוא עלול לחבל במאמצים עתידיים לשיפור והרחבה מהותיים של המערכת כולה. התפיסה החדשה, הרואה במעונות היום שירות חינוכי שמוענק לילדים במקום שירות שמרטפות הניתן להורים, מחייבת את משרד החינוך לספקו באופן רחב ושוויוני ככל הניתן, תוך ניתוק הקשר בין הכנסת ההורים לבין זכותם של הילדים למסגרת חינוכית ראויה. לא מן הנמנע כי ההחלטה להשאיר את מערך סבסוד המעונות בידי משרד העבודה והרווחה נועדה להחליש את הדרישה הזו, שעלתה בעבר גם מצדם של בכירים במשרד החינוך בהתייחסותם להעברה עתידית של האחריות על הגיל הרך לידיהם.

2. השתלבות במבנה הארגוני של משרד החינוך

המעבר למשרד החינוך יאפשר למערך הטיפול והחינוך לגיל הרך להנות מהמשאבים החשובים המצויים בידי המשרד: ניסיון בניהול ובפיקוח על מערכות חינוך מורכבות, מנהל פדגוגי מנוסה, התמחויות בבינוי ותכנון, קשר עם השלטון המקומי, הרשויות והמועצות המקומיות, ושירות פסיכולוגי ייעוצי. עם זאת, הצרכים של תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש שונים מבחינות רבות מאלה של ילדים ונערים, והם דורשים פיתוח של מומחיות חדשה במשרד. כדי שהתחום החדש יזכה להתייחסות מתכללת ומקיפה, ולא ייטמע בתוך המערכות הקיימות כתחום בעל סדר עדיפות משני, עליו להתנהל באופן עצמאי ונפרד ככל הניתן. במקביל, יש למצוא את האיזון בין עצמאותו לבין ניצול היתרונות והמשאבים הקיימים של המשרד ושמירה על רצף חינוכי וטיפולי בין הגילים המוקדמים למאוחרים.

על מנת להגיע לאיזון זה, מומלץ מבחינה ארגונית לקשור את הקמת האגף לשתי היחידות הקיימות במשרד החינוך שהן בעלות ההתמחות הקרובה ביותר לטווח גילים זה – המועצה לגיל הרך, והאגף לחינוך קדם-יסודי האחראי כיום על גני הילדים לגילי שלוש עד שש. אנו ממליצים לאמץ את ההצעה שהועלתה בעבר על ידי פרופ' מנואל טרכטנברג, ואף עלתה בעקביות בשיחות עם מומחים מהתחום, לפיה יש להקים בעת המעבר מנהלת לגיל הרך, להעביר אליה את האגף לחינוך קדם-יסודי ולהקים לצדו אגף נוסף לגילי לידה עד שלוש, שירכז את כל תחומי האחריות לניהול מערך מעונות היום, לרבות תחום הסבסוד. בשלב הראשון המנהלת תהיה מופקדת על ניהול ותפעול מערך המסגרות הטיפוליות-חינוכיות, כאשר בהמשך מומלץ שתקלוט אחריות לפונקציות נוספות, כגון טיפות החלב והמרכזים להתפתחות הילד²³. כצעד

מקדים להקמת המנהלת, ניתן להקים כבר בטווח הקצר מחלקה ייחודית בתוך האגף לחינוך קדם-יסודי, שתהווה תשתית להמשך.

מוצע כי המועצה לגיל הרך תנחה ותלווה את הקמת המחלקה והמנהלת ואת פעילותן, ותהווה גורם האחראי הן על מדיניות, אסטרטגיה ותקצוב התחום בתוך משרד החינוך והן על תכלול ותיאום שירותים לגיל הרך הניתנים על ידי משרדים אחרים.

3. העברת סמכויות לרשויות המקומיות

במרבית המדינות המפעילות מערכת חינוך וטיפול ציבורית לגיל הרך, הרשויות המקומיות מחזיקות בתפקיד משמעותי ברמת הפיקוח, ובמקרים רבים הן מפעילות בעצמן מסגרות ציבוריות איכותיות - בדומה למסגרות הפועלות כיום בחינוך הקדם-יסודי בישראל²⁴. הרשות המקומית קרובה לאזרחים ומכירה את צרכיהם ומאפייניהם הייחודיים, והיא מסוגלת לספק שירותים בצורה מדויקת ויעילה יותר בהשוואה למערכת ברמה הלאומית, ולכן יש לראות בה שותפה מרכזית לקידום מערכת חינוך וטיפול איכותית לגיל הרך.

במקביל להקמת מנהלת הגיל הרך במשרד החינוך, מוצע להקים בכל רשות מקומית יחידה ייעודית לגיל הרך, אשר תרכז את התחום. יש חשיבות בהקמת יחידה חדשה ונפרדת, בניגוד להרחבת הסמכות של יחידות קיימות לעסוק בגילים אלה, שעלולה לגרום לתחום "ליפול בין הכיסאות" ולהפחית בחשיבותו כנושא העומד בפני עצמו. רשויות רבות החלו כבר לפעול בכיוון זה באופן עצמאי בשנים האחרונות, אך מוצע כי הממשלה תטיל על הרשויות חובה להקים יחידה מסוג זה, וכן תעביר את המימון הדרוש לשם כך.

משימתן הדחופה ביותר של היחידות שיוקמו ברשויות המקומיות היא לסייע למשרד החינוך במשימת האיתור והמיפוי של המסגרות הפרטיות. במקביל, היחידות יפעלו לחזק את הקשר עם ההורים, ועם כלל הגופים הרלוונטיים ברשות (בריאות, חלב, רווחה וכו'). כשלב ראשון להעברת סמכויות תפעוליות לידי היחידות, יש לאפשר להן למנות מפקחים מטעמן בכפוף לדרישות המקצועיות שיציב משרד החינוך.

בשלב שני, מוצע כי היחידה תהיה שותפה למשרד החינוך בהקמת מערך מקצועי תומך, בדומה למערך הפסיכולוגיה החינוכית הפועל כיום בגנים הציבוריים (ראו פירוט בהמשך).

בשלב השלישי, יש לשאוף כי הרשות המקומית תיקח חלק משמעותי בהרחבת היצע המסגרות הקיים, על ידי הקמת מעונות ציבוריים שיופעלו על ידה.

4. תחומי אחריות עיקריים תחת האגף החדש

מיפוי המסגרות הפרטיות: כרבע מיליון תינוקות ופעוטות בישראל אינם נמצאים כיום

במסגרות המוכרות למדינה. איתור הילדים הללו, רישום המסגרות בהן הם נמצאים והכפפתן לחוק הפיקוח החדש הם צעד דחוף. כל דחייה שלו מהווה הפקרה לא רק של חינוכם של אותם פעוטות, אלא גם של שלומם הפיזי והרגשי. על המשרד לפעול יחד עם הרשויות לאיסוף המידע ולרישוי המעונות הפרטיים הקיימים.

שיפור מעמד הצוות החינוכי: הכשרה מקצועית מיטבית והעלאת הביקוש למקצוע על ידי שיפור המעמד ותנאי ההעסקה של הצוות, צריכות להוות מטרה ראשונה במעלה

במסגרת תכנית אסטרטגית לשיפור השירות והרחבתו. על משרד החינוך לפעול לקידום רפורמה בדרישות ההכשרה ובתנאי ההעסקה בכלל המסגרות לגיל הרך. מוצע לאמץ את הסטנדרטים שפרסמה "ועדת רוזנטל", הקובעים את מדרג ההכשרות הרצוי לכל אחד מאנשי הצוות, ולאסור בהדרגה העסקה של אנשי צוות שלא עומדים בהם. במקביל, יש לפעול לשיפור משמעותי בשכר ובתנאי ההעסקה של הצוותים הקיימים - תנאי הכרחי למשיכת עובדים ועובדות נוספים, לשיפור איכות עבודת הצוותים ולמניעת נשירת העובדים הקיימים.

הרחבת הפיקוח ושיפורו: בהודעת משרד החינוך בנוגע לקבלת האחריות על הגיל הרך,

מצוין שהמשרד יחל בהעמקת מבנה הפיקוח במעונות היום, מיד עם ההעברה. בנוסף לצורך בשיפור מערך הפיקוח הקיים, כניסתם של אלפי גנים פרטיים לפיקוח מצריכה ארגון מחדש והרחבה משמעותית. לשם כך, נדרשת בראש ובראשונה הגדלה של תקני הפיקוח הקיימים לפחות פי שלוש - השיעור המינימלי הדרוש כדי להתמודד עם ההיקף הגדול של המסגרות. בנוסף, חוק הפיקוח אינו דורש מהמפקחים להחזיק בניסיון מקצועי בתחום הספציפי של חינוך וטיפול בגיל הרך. כך, נוצר מצב אבסורדי במסגרתו מפקחים נדרשים לזהות מצבים חריגים במעונות ללא כל ניסיון מתאים והבנה בנוגע להתנהלות מסגרת חינוכית לגיל הרך. לכן, מוצע להציב לתפקיד הפיקוח תנאי סף של הכשרה וניסיון משמעותי בגיל הרך. בכך, מלבד פיקוח מקצועי ואיכותי יותר, תקודם מטרה מרכזית נוספת - העצמה וחיזוק מעמדו של הצוות החינוכי-טיפולי, שיזכה לאופק קידום מקצועי נוסף.

התאמת הסטנדרטים הקיימים בישראל למקובל בעולם: הסטנדרטים הנדרשים במעונות

היום בישראל נמוכים מהסטנדרטים המקובלים בעולם המערבי מבחינת תקינת כוח האדם, תפוסת שטח לילד וגודל קבוצה מינימלי. מחקרים רבים מראים כי קיים קשר מובהק בין גורמים אלה לבין איכות המסגרות. על משרד החינוך לפעול לשיפור יחס הפעוטות למחנך-מטפל לפי הסטנדרטים שהציעה "ועדת רוזנטל"²⁵. בהמשך, יש לפעול להחיל גם את

המלצות הוועדה הנוגעות לתנאים הפיזיים ולגודל הקבוצה במעונות המפוקחים, ולהתאימן גם למעונות פרטיים הפועלים תחת חוק הפיקוח.

❖ **יצירת מערך מקצועי תומך:** האיתור של מוגבלויות, בעיות התפתחותיות או מצבי סיכון חשוב במיוחד בגילי לידה עד שלוש, שכן אפקטיביות הטיפול עולה ככל שהאיתור נעשה בשלב מוקדם יותר. באופן דומה לנעשה בגנים הציבוריים לגילי שלוש עד שש, יש לספק לצוותים החינוכיים במעונות את מיטב הכלים לאיתור מוקדם של מצבים מיוחדים ולמתן מענה להם. זאת, באמצעות הקמת מערך תומך הכולל פסיכולוגית התפתחותית, מרפאה בעיסוק, קלינאית תקשורת, פיזיותרפיסטית ותזונאית שיסייעו לצוות ולילדים. כאמור, החשיבות של אספקת מערך תומך זה עולה ככל שהגיל יורד. לכן המצב בו השירות ניתן לראשונה דווקא בגילים הבוגרים יותר מבטא הקצאת משאבים המנוגדת למסקנות המדעיות בתחום.

❖ **בינוי והקצאת שטחים:** כפי שצוין לעיל, בנוסף למחסור בכוח אדם, קיים היום מחסור מתמשך במבנים עבור מעונות יום. קיים צורך בהשקעה ציבורית נרחבת בבינוי מעונות יום נוספים, ובקביעת חובה חוקית להקצות שטחים למעונות יום במסגרת התכנון העירוני של שכונות חדשות. בנוסף יש לחשוב על שימוש במבנים המשמשים כיום גנים פרטיים, והתאמתם לסטנדרטים בטיחותיים, בריאותיים וחינוכיים שייקבעו על ידי משרד החינוך. כמו כן, יש להטמיע בתכנון העירוני תפיסה ריכוזית של הפונקציות לגיל הרך ושאיפה ליצירת רצף על פני הגילים, למשל על ידי אשכולות גנים לגילי לידה עד שש הנמצאים באותו מרחב.

❖ **סבסוד המסגרות והגדלת ההיצע:** מהרגע שהאחריות על המסגרות עוברת לידי של משרד החינוך, עליו לפעול להרחבה משמעותית של סבסוד המסגרות לגיל הרך, שעלותן הנוכחית מהווה גורם מרכזי ביוקר המחייה של משפחות צעירות, וכן להגדלת היצע המסגרות. מוצע כי המשרד יכין מתווה הדרגתי להרחבת הסבסוד לכלל האוכלוסייה, במקביל להקמת מסגרות ציבוריות ברשויות המקומיות שימומנו ישירות מהקופה הציבורית, ויפעל לקדמו מול משרד האוצר.

משמעות תקציבית

לפי הודעת משרד החינוך, יתווספו לתקציב משרד החינוך 200 מיליון ₪ בתקציב הקרוב לצורך העברת האחריות על המעונות לידי. לא ברור עדיין למה מיועד תקציב זה, וכן לא ידוע אם מדובר בתקציב חד-פעמי או בתקציב שנתי שייכנס לבסיס התקציב. כך או כך, זהו סכום מזערי ביחס לסכומים הנחוצים כדי להבטיח שהמעבר של אגף מעונות היום לא יישאר

בגדר צעד הצהרתי בלבד, וכדי להניח כבר עכשיו את היסודות הנחוצים להרחבה ולשיפור משמעותיים של השירות.

אין ספק כי החלת אחריות ציבורית אמיתית על תחום הגיל הרך, על בסיס העקרונות שפורטו בנייר זה, נושאת עמה עלויות תקציביות גבוהות. עם זאת, מחקרים מהשנים האחרונות מוכיחים שטיפול וחינוך איכותיים בגיל הרך הם גורמים חיוניים בהתפתחות התקינה ובמיצוי הפוטנציאל של הילד²⁶, ושההשקעה בשנות החיים הראשונות מניבה בעתיד את התשואה הכלכלית והחברתית הגבוהה ביותר בהשוואה להשקעה בשנים שלאחר מכן²⁷ - תשואה הבאה לידי ביטוי בהישגים גבוהים יותר בלימודים ובתעסוקה וכן בהוצאות מופחתות על רווחה ובריאות.

מתווה מוצע והערכת עלויות²⁸

במסגרת המתווה מוצע להגדיל בהדרגה את ההשקעה הממשלתית בגיל הרך.

➤ **השנה הראשונה** למתווה תוקדש להקמת תשתיות הכרחיות במשרד החינוך וברשויות המקומיות ולטיפול ראשוני בשתי הבעיות שסומנו כדחופות ביותר: מיפוי המסגרות הפרטיות ברחבי הארץ ושיפור תנאי ההעסקה של העובדות במעונות המפוקחים - הכוללים הן את השכר הנמוך, הן את מיעוט נשות הצוות ביחס למספר הילדים והן את רמת ההכשרה הירודה.

➤ **השנה השנייה** למתווה תוקדש להגדלת הסבסוד הממשלתי למעונות הסמל, לצד המשך שיפור התקינה, העלאת רמת ההכשרה של הצוותים וחיזוק המערך ברשויות המקומיות. בנוסף, מוצע להתחיל בתהליך הבינוי של מעונות חדשים, על מנת לאפשר הרחבה משמעותית של היצע המעונות בהמשך.

➤ **החל מהשנה השלישית**, ולאורך עשר שנים, מוצע להגדיל בהדרגה את ההשקעה הציבורית בגילי לידה עד שלוש - הן על ידי הגדלת היצע המסגרות הציבוריות והן על ידי שיפור נוסף בסטנדרטיזציה. ניתן לצפות כי הגדלת הסבסוד במסגרות הציבוריות, לצד השיפור באיכות השירות, תביא לגידול משמעותי בביקוש, ויאפשרו להגיע למצב שבו המערכת הציבורית תיתן מענה לכ-60%-70% מהתינוקות והפעוטות בגילים הרלוונטיים.

סעיף	עלויות (במיליוני ₪)
שלב ראשון: תקציב 2022	
הקמת יחידות ייעודיות ברשויות המקומיות לצורך מיפוי המסגרות הקיימות	100
הרחבת פעילות המטה: הרחבת מערך הפיקוח והרישוי, פיתוח תכניות הכשרה וטיוב השירות, פיתוח פדגוגי	100
שיפור תנאי ההעסקה של צוות המטפלות הקיים במעונות הסמל (במימון מדינה)	165
גיוס 2000 מטפלות נוספות למעונות הסמל (במימון מדינה, במקביל לשיפור התנאים)	170
הקמת מערך תומך	20
תקצוב המועצה לגיל הרך	20
הכשרה והדרכה לצוות המטפלות הקיים במעונות הסמל	30
סה"כ תוספת שנתית לבסיס התקציב לשנת 2022	605 מיליון ₪
שלב שני: תקציב 2023	
הוספת כוח אדם ליחידות הפועלות ברשויות המקומיות, כהכנה להקמת מעונות ציבוריים על ידי הרשויות	100
גיוס 3000 מטפלות נוספות	260
שיפור והרחבה של מערך ההכשרות, לרבות הקמת מסלולים אקדמיים לגננות לגיל הרך	55
הכפלת הסבסוד למעונות הסמל	1500
בינוי של כ-500 מעונות ציבוריים ברשויות המקומיות	1100
סה"כ תוספות שלב שני	3,015
סה"כ תוספת שנתית לבסיס התקציב - שלב ראשון + שלב שני	3.620 מיליארד ₪
שלב שלישי - עשור ההרחבה (2024-2034)	
הגדלת היצע המסגרות, עד ליעד של כ-245 מיליון ילדים (על בסיס עלויות השלב השני, לא כולל בינוי)	תוספת הדרגתית של כ-785 מיליון ש"ח כל שנה, על פני 10 שנים
שיפור הדרגתי בתקינה, עד הגעה למפתחות שקבעה ועדת רוזנטל	תוספת הדרגתית של כ-325 מיליון ₪ כל שנה, על פני 10 שנים
בינוי	1100 לשנה, ל-9 שנים נוספות (סה"כ כ-11 מיליארד ₪)
תקצוב שנתי סופי לאחר סיום המתווה (לא כולל בינוי) החל משנת 2035 ואילך	כ-14.7 מיליארד ₪ בשנה

העברת אגף מעונות יום ומשפחתונים לידי משרד החינוך היא בעלת משמעות חשובה. היא מבטאת הכרה בצורך להשקיע בגיל הרך ולשים דגש על איכות החינוך במסגרות, ובכך שתהליך החינוך והלמידה מתחיל כבר מלידה. יחד עם זאת, על מנת שההעברה לא תתמצה במשמעותה ההצהרתית בלבד, אלא תהווה מנוף לשינוי אמיתי, יש לבצעה באופן מושכל ומתוך חזון ברור לעתיד - יצירת מערכת חינוך ציבורית איכותית ונגישה לכול.

ההמלצות שפורטו בנייר זה נועדו להנחות את השלבים הראשונים של ההעברה, כך שתתבצע באופן המועיל ביותר הן לשיפור מידי של השירות והן לשיפורו ארוך הטווח. אופן השתלבות האגף במבנה הארגוני של משרד החינוך, והצעדים הראשונים שייעשו במסגרת ההעברה, עשויים להשפיע על תפקודו ועל יכולתו להגיע להישגים משמעותיים בהמשך. יש לנצל את ההזדמנות הניצבת בפנינו כדי לבנות יסודות איתנים להמשך הדרך, ולהקדיש למהלך את מלוא המשאבים הנחוצים לו.

הערות ומקורות

1 הנייר נכתב בסיוע ובליוי חברות הוועד המנהל של העמותה הישראלית למען הילד בגיל הרך:

מור דקל, יו"ר העמותה

לאה אופיר, גננת, מפקחת ומכשירת גננות ומורים בגיל הרך

תמי אלמוג, רכזת הגיל הרך בחברה למתנ"סים ומנהלת האגף למעונות יום ומשפחתונים

פרופ' דורית ארם, ראש המגמה לייעוץ חינוכי, בית הספר לחינוך באוניברסיטת תל אביב

ליאת גלנץ, גננת ומנהלת מעון ובעבר רכזת הקואליציה לחינוך מלידה

טליה ויינברגר, גננת, מפקחת ומכשירת גננות ומורים בגיל הרך

עו"ס טוקה ילין-מור, בעבר מנהלת האגף לטיפול וחינוך בגיל הרך בויצ"ו

לילך יעיש, אקטיביסטית וממנהלות קהילת נלחמים ונאבקים למען הילדים

בטי כהן, יועצת ומדריכה ביחידה הקלינית של עליית הנער, בעבר מקימה ומנהלת מרכז לגיל הרך

נעאמנה אלעטאונה אמינה, גננת ומדריכה פדגוגית, מנהלת אשכול גנים בנגב

עו"ס שמחה סהר, בעברה מובילת תכניות התערבות להורים וצוותים במעונות לילדים בסיכון

חגית סלומון, גננת ומומחית לגיל הרך, מנהלת מחלקת גני ילדים בעיריית קריית אונו

פרופ' עפרה קורת, המגמה להתפתחות הילד באוניברסיטת בר אילן, ראשת תכנית הריס לחקר

וקידום תינוקות ופעוטות בישראל

ובנוסף, התקיימו לצורך כתיבת הנייר ראיונות עם המומחים/ות הבאים:

פרופ' מנואל טרכטנברג

סימה חדר, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך במשרד החינוך

ד"ר אסף ליבוביץ, מנהל תחום מחקר ומדיניות באגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך

2 י. שביט ואחרים, "אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילדים

והישגים", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, (2018).

3 M. Vandenbroeck, "Discussion: Policies that Make a Difference", in *The Palgrave Handbook of Family Policy*, ed. Rense Nieuwenhuis, Wim Van Lancker (open access publication, 2020): 181 – 183.

4 מעונות יום מפוקחים ומשפחתונים הם מסגרות המיועדות לילדים מגיל חצי שנה ועד שלוש.

מעונות יום מפוקחים פועלים במבנים ייעודיים לילדים ומופעלים על ידי ארגוני נשים ומתנ"סים

(דוגמת ויצ"ו ונעמ"ת) לרוב ללא מטרות רווח, וכן על ידי רשויות מקומיות. משפחתונים מוגבלים

לחמישה ילדים ומתנהלים בביתן של המטפלות.

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יולי 2021

6 מ. רבינוביץ' ואחרים, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע

של הכנסת, (2020).

- 7 מ.** רבינוביץ', "מסגרות לילדים בגיל הרך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2019).
- 8 מ.** רבינוביץ' ואחרים, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2020).
- 9** OECD, 2019, Education at a Glance
- 10** OECD "Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC), Research Brief: Working Conditions Matter", (2011)
- 11** דו"ח ועדת רוזנטל, סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות, טבת תשס"ט - ינואר 2009.
- 12** רשויות ומשפט מנהלי- חינוך- גני ילדים, תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א-2021
- 13** אתר הכנסת, "הוועדה לזכויות הילד אישרה את תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות", חדשות הוועדה המיוחדת לזכויות הילד, 5 בינואר 2021, <https://m.knesset.gov.il/activity/committees/children/news/pages/pro50121.aspx> [גישה: 18.07.2021].
- 14 מ.** רבינוביץ' ואחרים, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2020).
- 15 מ.** טרכטנברג ואחרים, "היפוך הפירמידה - חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל", מוסד שמואל נאמן, (2019).
- 16 ר.** חסייסי, "מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ומשפחתונים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2014).
- 17** כגון היעדר רישום פלילי של כל בעלי התפקידים במעון והשתתפות כלל המחנכים או המטפלים בהדרכה בנושא עזרה ראשונה לפעוטות.
- 18 נ.** בלס וח. בלייד, "יישום חוק לימוד חובה לגילאי 3-4: קשיים והצעות לפתרון", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, (2013).
- 19 מ.** רבינוביץ' ואחרים, "מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (2020).
- 20 מ.** טרכטנברג ואחרים, "היפוך הפירמידה - חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל", מוסד שמואל נאמן, (2019).
- 21** אתר הכנסת, "בין המלצות הוועדה: העברת האחריות על הפעילות במסגרות לילדים עד גיל שלוש למשרד החינוך", חדשות ועדת החינוך, התרבות והספורט, 23 בדצמבר 2020 [גישה: 18.07.21]

22 שם.

23 בהתאם להמלצות פרופ' מנואל טרכטנברג במסמך "היפוך הפירמידה - חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל" (2019).

24 European Union, "Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 Edition" *Eurydice Report*, (2019)

25 E. Meluish, "Provision of Quality Early Childcare Services", *European Programme for Employment and Social Innovation*, (2015).

26 י. שביט ואחרים, "אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילדים והישגים", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, (2018).

27 J. Heckman, "Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy", *The Heckman Equation*, (2012).

28 הערכת העלויות מבוססת על עבודת הצוות הבינמשרדי לבדיקת מיקום מעונות היום (2016), על עבודתו של פרופ' מנואל טרכטנברג (2019) ועל אומדנים נוספים. לקבלת פירוט חישוב העלויות המלא ניתן לפנות ל: mann.yaara@gmail.com