



כלכלה

“היפוך הפירמידה” חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל

פרופ' מנואל טרכטנברג
בשיתוף עם:
הדר זר-אביב, רון לייזר ואהוד עוזיאל



מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה

תכנון
ארון טווח

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה

חברה

חינוך



"היפוך הפירמידה"

חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל

פרופ' מנואל טרכטנברג

אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן

בשיתוף עם הדר זר-אביב, רון לייזר ואהוד עוזיאל*

מרץ 2019

*הדר ורון הן חברות בצוות פרויקט 100 הימים, ותרמו רבות לכתיבת המסמך. לפנייהן, ראוי לציין גם את תרומתו המוקדמת של גיא הילב. אהוד היה היועץ הפרלמנטרי הבכיר לפרופ' טרכטנברג כשהוא כיהן כח"כ בשנים 2015-2017. במהלך כהונתו בכנסת טרכטנברג הקים את השדולה לגיל הרך, ויזם את חוק המועצה לגיל הרך, אשר התקבל ביולי 2017. אהוד עוזיאל מילא תפקיד מרכזי בקידום החוק, והגיל הרך בכלל בכנסת ובמסגרות נוספות. תודתנו העמוקה לפועלו המבורך.

עבודה זו נעשתה במסגרת מוסד שמואל נאמן, כחלק מ-"פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה". המחקר נתמך על ידי מרכז צבי גריליקס למחקר נתונים. אנו מודים למוסד שמואל נאמן על התמיכה והעידוד.

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת מוסד שמואל נאמן.

תוכן עניינים

2	תוכן עניינים
2	רשימת איורים
3	רשימת לוחות
4	תקציר מנהלים
7	פתח דבר
8	מבנה המסמך
10	I הגיל הרך, שוויון הזדמנויות ושוויון מגדרי
10	I.1 מבוא: מחיתולים לקוגניציה, מצרכים בסיסיים לקביעת גורל
17	I.2 הייחודיות של ישראל בילודה ובתעסוקת נשים
20	I.3 הגיל הרך כצוהר לפערים מגדריים
22	II מתווה למדיניות כוללת לגיל הרך
22	II.1 המצב כיום: פיצול אחריות, ביזור סמכויות
24	II.2 המועצה לגיל הרך: מפת דרכים בתחילת דרכה
24	II.3 שיפור באיכות המסגרות לגיל הרך ובתנאי העסקתם העובדים
24	3.1 II מיקוד באיכות, הדרגתיות בכמות
30	II.4 הקמת קמפוסים לגיל הרך
38	II.5 תקצוב מפת הדרכים של המועצה לגיל הרך
41	II.6 יעדים לטווח הבינוני-ארוך
41	6.1 II חלוקה מחודשת של תחומי אחריות בין משרדי הממשלה
45	רשימת מקורות
48	נספחים

רשימת איורים

13	איור 1: הגילאים הקריטיים להתפתחות מוחית
13	איור 2: תהליך היווצרות קשרים במוח, מלידה ועד גיל שנתיים
15	איור 3: תשואה על כל דולר השקעה, לפי גיל
16	איור 4: פערים פנים ארציים בחינוך בעולם המפותח, על פי מבחני PISA
17	איור 5: שיעור פריון כולל לפי דת האם בשנים נבחרות
19	איור 6: שיעור השתתפות נשים בישראל 1995-2015
19	איור 7: שיעור ילודה ושיעור השתתפות נשים בתעסוקה בהשוואה בינלאומית

- איור 8: שיעור ההסבר של משתני השכלה והבאת ילדים מתוך הפער המגדרי בהכנסות 22
- איור 9: התפתחות סקטור השירותים במדינות המפותחות מכלל ההוצאה 1970-2015 30
- איור 10: השינוי המבני המוצע במשרד החינוך 44

רשימת לוחות

- לוח 1: יישובים חרדיים מבין 10 היישובים בעלי שיעורי הילודה הגבוהים ביותר ב-2016* 18
- לוח 2: חזרה לעבודה לאחר הלידה, לפי רמת השכר 21
- לוח 3: תקינת כוח אדם ותפוסת ילדים במסגרות לגיל הרך בישראל 27
- לוח 4: הצעה לשינויים בהגדרות תפקידים בגיל הרך 29
- לוח 5: מסגרות בקמפוס לגיל הרך על פי גיל 33
- לוח 6: אומדן עלויות תקציביות ליישום תכנית רב-שנתית של המועצה לגיל הרך 40
- לוח 7: מתווה תקציבי הדרגתי – כל שנה מתווסף מיליארד ₪ תוספתי 41

מטרתו של מסמך זה היא להציע רפורמה מקיפה בתחום החינוך והטיפול בגיל הרך במדינת ישראל, היינו בשנים הראשונות לחיי הילד, מלידה ועד כניסתו למסגרת המובנית של בית הספר בגיל 6. המודעות הגוברת לחשיבותו של הגיל הרך כשלעצמו, ומרכזיותו בתוך מכלול רחב של תהליכים חברתיים-כלכליים, מעלים את הצורך בעיצוב מחודש של דפוסים ישנים שהתקבעו ואינם מתאימים עוד למציאות של ימינו. לפיכך, יש להתוות מדיניות סדורה המכירה בחשיבות הנושא, וניזונה מממצאי המחקר העדכני.

בעשור האחרון הולכים ומצטברים המחקרים המצביעים באופן חד משמעי על ההשפעה המכרעת של החינוך והטיפול בגיל הרך על התפתחות הילד ועל שוויון הזדמנויות. הסביבה בה גדל הפעוט ואיכות הגירויים להם נחשף בשנות חייו הראשונות, הם בעלי השפעה קריטית על התפתחותו הקוגניטיבית והרגשית באופן שמשליך על תפקודו על פני כל מחזור חייו. קידום שוויון הזדמנויות הוא אחד מתפקידיה המרכזיים של מערכת החינוך הפורמלית, והדבר מספק את אחת הסיבות המרכזיות לכך שהמדינה מעניקה חינוך חובה חנם מהגן ועד תום התיכון. אולם, אי החלת מדיניות דומה על הגיל הרך גורמת באופן מובהק להיקבעותם של פערים משמעותיים בכישורים וביכולות של הילדים כבר בשלב זה, פערים שמערכת החינוך במתכונתה הנוכחית מתקשה לגשר עליהם בשלבים המאוחרים יותר.

מדינת ישראל יוצאת דופן הן בשיעור הילודה הגבוה במערב ואף מעבר לו, ובו בזמן בשיעור השתתפות גבוה מאוד של נשים בתעסוקה. אולם, המדינה לא הקדישה לגיל הרך את המשאבים ואת תשומת הלב השלטונית המתבקשת, והתוצאה היא איכות טיפול ירודה אשר פוגעת בהתפתחותם של רבים מילדי ישראל, עלויות גבוהות ביותר המוטלות על ההורים, חוסר נגישות, התרחבות הפערים הכלכליים-חברתיים וכדומה. כמו כן, כשלים אלה פוגעים ביתר שאת באימהות, ובכך תורמים תרומה מכרעת להיווצרותו ולקיבועו של הפער בין גברים לנשים בתעסוקה ובשכר, קרי, לפער המגדרי.

מכאן הצורך לשינוי תפיסתי מעמיק שיתבטא ב"היפוך הפירמידה", במובן של שימת הדגש על הגיל הרך כשלב המכונן הקובע את עתידו של הילד והאדם, שחשיבותו לבניית מסד הכישורים הבסיסיים אינה פחותה מחשיבותם של שלבי החינוך המאוחרים יותר ואף עולה עליה. מדיניות שחורטת על דגלה מיקוד בגיל הרך יכולה לצמצם את הפערים ההתחלתיים ההולכים ומתרחבים, ולתרום תרומה מכרעת לחתירה לעבר שוויון הזדמנויות מהותי, שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה.

◀ המדיניות המוצעת

הקמת המועצה לגיל הרך במשרד החינוך מהווה הזדמנות היסטורית לחולל את השינוי הנדרש, שכן על פי החוק היא זו שאמורה להתוות מדיניות כוללת לגיל הרך מלידה עד 6, באשר לכל ההיבטים הנוגעים לחינוך, בריאות, רווחה, והתפתחות של ילדים בגילאים אלה. כמו כן, על המועצה לגבש תכנית חומש מגובה בתקציב רב שנתי, אשר תתרגם את המדיניות לצעדים מעשיים על פי סדר עדיפויות. אחת הדילמות המרכזיות בקביעת מדיניות זאת היא המתח בין "כמות לאיכות", קרי, בין הרחבת המסגרות הקיימות (בפרט לבני 1-3) והגדלת סבסודן, לבין שיפור באיכות הטיפול בדגש על הכשרת כוח האדם וצמצום היחס ילדים-צוות. לאור הניסיון במספר מדינות בעולם, וממצאים ממחקרים, אנו משוכנעים כי בשלב ההתחלתי של תכנית החומש יש לשים את הדגש על שיפור באיכות, כאשר ההרחבה הכמותית המשמעותית תבוא בהמשך הדרך. הדבר יבוא לידי ביטוי הן במאמץ התכנוני-ארגוני הנדרש, והן בפן התקציבי. כיווני הפעולה העיקריים המוצעים בהקשר זה הם:

- **הכשרת העובדים בגיל הרך:** השאיפה היא שכל עובד העוסק בגיל הרך על שלל היבטיו ירכוש השכלה והכשרה ברמה אקדמית (או שווה ערך לה), כולל תפקידים הנתפסים כיום כזוטרים (כגון "מטפלת", "סייעת" וכדומה). הדבר ידרוש הגדרה מחדש של מקצועות הגיל הרך, אך לא יסתכם בהעלאת דרישות הסף בנקודת ההתחלה, אלא יכלול גם תהליך מתמשך של השתלמויות ועדכונים

בהמשך הדרך. בהינתן הפער שיווצר אל מול המצב הנוכחי, יהיה צורך להציע מסלולי התקדמות לעובדים הקיימים מהכשרה בסיסית ועד לתארים אקדמיים מלאים.

▪ **שכר ותנאי עבודה הולמים לעובדים בגיל הרך:** מעבר להכשרה, ההתמקצעות הנדרשת מעובדי הגיל הרך צריכה לכלול כמובן תנאי עבודה ושכר משופרים, אשר יהיה בכוחם כדי למשוך מועמדים איכותיים, ושהיו בהלימה לתנאי הסף הגבוהים יותר.

▪ **יחס מספרי בין ילדים לבין הצוות המטפל:** מחקרים רבים מעידים על קשר מובהק בין גודל המסגרות והיחס המספרי של ילדים/צוות, לבין איכותן. מספר מצומצם יותר של ילדים מאפשר למטפל לעסוק לא רק בפעולות הטיפוליות הבסיסיות, אלא להתמקד בצרכיו האישיים של כל ילד ולחשוף אותם לאינטראקציות ולגירויים משמעותיים התורמים להתפתחותם. למרות זאת, תקינת כוח האדם לגיל הרך בישראל רחוקה מאוד מהסטנדרטים הנחשבים כסבירים על פי ה-OECD, ועל כן הקטנת היחס המספרי בין ילדים למטפל היא צעד הכרחי לשיפור איכות הטיפול בגיל הרך.

כאמור, התכנית כוללת בהמשך גם הרחבת היצע המסגרות בפרט לבני 1-3, והורדה הדרגתית בעלויות של אלו להורים, זאת תוך סינכרון עם המאמץ המרכזי של שיפור איכותי. המהלך שממזג בין השניים ומהווה נדבך מרכזי במדיניות המוצעת הוא:

▪ **הקמת "קמפוסים לגיל הרך":** מרכזים רב תכליתיים לפעוטות בני שנה עד 6, המציעים את כל קשת הפונקציות החינוכיות והטיפוליות הנחוצות עבור הילדים והוריהם בשלבים אלה. כל קמפוס ימוקם באתר אחד אשר במרכזו בניין רב קומתי ורב תכליתי, ויהווה מסגרת ארגונית אחודה הפועלת כמקשה אחת, עם הנהלה מרכזית, ושירותי תמיכה ותפעול משותפים. הקמפוס יהווה "one-stop-shop" מבחינת ההורים, ומסגרת יציבה עבור הילד. הקמפוס טומן בחובו גם יתרונות ניהוליים כלכליים משמעותיים שכן הוא מאפשר ניצול של "יתרונות לגודל" בכל ממד. העוגן של הקמפוס יהיה המסגרות החינוכיות הרגילות על פי גיל, החל מגיל שנה ועד גן חובה, ובנוסף יהיה בו מכלול של שירותים (על פי צרכי כל יישוב) שניתנים כיום בנפרד כמו טיפת חלב (משודרגת), ומרכז להתפתחות הילד. מעבר לכך, הקמפוס יאפשר קיום של מעין שלוחה של מכללות להוראה לשם הדרכה, סטאז' והשתלמות לצוותי הקמפוס, מאגר מידע חינוכי-טיפולי, והדרכה, ליווי ותמיכה להורים. מספר רשויות מקומיות מקדמות כיום רעיון זה, והכוונה היא שזה יהפוך לסטנדרט בכל מתחם מגורים חדש בארץ, ושבמקביל יתבצע תהליך הדרגתי של הסבת המסגרות הקיימות לקמפוסים גם ביישובים הוותיקים.

◀ יעדים לטווח הבינוני-ארוך

▪ **העברת כלל הפונקציות למשרד החינוך:** נקודת המוצא היא שהטיפול בגיל הרך הוא בעיקרו עניין חינוכי במובן הרחב, כאשר יש להתייחס להיבטים האחרים כמשלימים. לפיכך, יש לבנות תכנית ארוכת טווח להעברת כלל הפונקציות הנוגעות לגיל הרך לאחריות המועצה לגיל הרך, קרי מעונות היום והמשפחתונים ממשרד העבודה, וטיפות החלב והמרכזים להתפתחות הילד ממשרד הבריאות. ריכוז כלל הפונקציות תחת קורת גג אחת יאפשר להתייחס לגיל הרך כמכלול רציף והמשכי, ובכך יציב את הילד במרכז כישות שלא ניתנת לחלוקה. אולם, הדבר יהיה תלוי בהתפתחות היכולות הארגוניות והניהוליות במשרד החינוך עצמו, כך שהמעבר אכן יביא לאינטגרציה ולשיפור שהם התכלית, ובפרט:

▪ **שינוי מבני במשרד החינוך עצמו:** על מנת שמשרד החינוך יהיה מסוגל לנהל את הגיל הרך על כל מרכיביו, יהיה צורך לשדרג את האגף לגיל הרך ל"מנהלת לגיל הרך", כאשר זו תהיה מופקדת על הניהול והתפעול של כל המסגרות. מכאן שהיו במשרד שני גופים המופקדים על הגיל הרך: המועצה לגיל הרך, המתווה מדיניות, אסטרטגיה ותקצוב, והמנהלת לגיל הרך האחראית על הצד התפעולי. שני גופים אלה יתפקדו כחלק מ"חטיבת הגיל הרך" אשר עליה יהיה מופקד "תת שר"

מקצועי. על תכנית זו להתגבש בהקדם ולהתבצע על פי לוח זמנים ידוע מראש, גם אם הביצוע יתפרס על פני מספר שנים.

◀ הערכת העלויות התקציביות

התכנית המוצעת כרוכה הן במהליכים תכנוניים וארגוניים, והן בעלויות תקציביות משמעותיות, כאשר האומדן לעלות הכוללת של צעדי המדיניות המוצעים הוא 5.7 מיליארד ₪. מאחר שסכום זה אינו בר השגה באבחה אחת, על המועצה להציג כיעד בתכנית רב שנתית שתיצור, תוספת לבסיס התקציב של מיליארד ₪ **מדי שנה** על פני חמש שנים. כמו כן, היישום ההדרגתי של המתווה התקציבי צריך להיות מלווה בבחינת היכולות הארגוניות-ניהוליות והאפקטיביות של צעדי המדיניות. במסגרת תקציב רב שנתי זה יבואו לידי ביטוי סדרי העדיפויות האמורים, ובפרט הדגש ההתחלתי על שיפור האיכות:

שנת תקציב בתכנית הרב שנתית					אפיק פעולה
5	4	3	2	1	
500	500	450	300	250	שדרוג איכותי
500	500	450	300	250	הקטנת כיתות
170	170	170	170	170	הרחבת היצע, קמפוסים ומועצה
3,830	2,830	1,930	1,230	330	הקלת הנטל על ההורים
5000	4000	3000	2000	1000	סה"כ תוספת תקציב לבסיס

נציין שבעוד שעל תקציב משרד החינוך חל מה שנקרא "טייס אוטומטי", קרי, שהתקציב גדל מדי שנה בשיעור מסוים כדי לממן את התוספות המתבקשות מהגידול הטבעי של מספר התלמידים, לא כך לגבי הפונקציות האחרות: טיפות חלב, מעונות וכדומה. הדבר גורם באופן מובנה לשחיקה, שכן המחזורים גדלים לא רק מגיל 3, אלא כמובן מלידה. על כן, חלק מהתוספות התקציביות הנדרשות צריכות לבוא מהחלת אותם עקרונות של "טייס אוטומטי" לכלל ההיבטים של הגיל הרך. כמו כן, המושג של "היפוך הפירמידה" איננו רק מטפורה: מכאן ואילך הגיל הרך צריך לזכות לעדיפות תקציבית ואחרת במסגרת מכלול החינוך.

המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 הפכה במהרה לאחד האירועים המכוננים שחווה החברה הישראלית מעודה: בשיאה יצאו לרחובות חצי מיליון איש, רובם צעירות וצעירים מהשדרה המרכזית של החברה הישראלית, תחת הסיסמא התמימה אך הקולעת "העם דורש צדק חברתי". צעירים אלה ביקשו רק את המובן מאליו: למצוא קורת גג ולהתקיים בכבוד, וזאת לאור העובדה שהם עשו הכול כמצופה – שירתו, למדו, עובדים קשה, הקימו משפחה. אלא שהסחרור במחירי הדיור, והעלויות העצומות של טיפול בילדים בגיל הרך הפכו עבורם את המובן מאליו לבלתי אפשרי.

"מחאת העגלות" הייתה למרכיב מרכזי במחאה: אימהות (כן, אימהות ברובן, לא אבות) נתנו ביטוי קולקטיבי למצוקה הקשה שכל אחת מהן חשה אל מול המשימה הבלתי אפשרית של "גם וגם" – גם לטפל בילדים, גם לעבוד במשרה משמעותית, וגם לשלם סכומי עתק עבור מסגרות לא נגישות ולא מפוקחות עבור ילדיהן. יתרה מזאת, הן הבינו שמצוקה זו איננה משקפת חולשה אישית, אלא כישלון מערכתי של המדינה, אשר המשיכה להלל הבאת ילדים לעולם ("ילדים זו ברכה"), אבל התנערה מהאחריות על המשמעויות עבור המשפחות הצעירות, ובפרט התנערה מהנטל הכבד שהדבר מטיל עליהן.

כשהתמנתי לעמוד בראש הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי שקמה בעקבות המחאה, היה לי ברור שהצורך לתת מענה עוצמתי לגיל הרך יתפוס מקום מרכזי בעבודת הוועדה. לא בכדי עמדתי על כך שפרופ' פנינה קליין ז"ל תתמנה לחברה בוועדה: פנינה הייתה סמכות בלתי מעורערת ודמות מפתח באקדמיה בכל הנוגע לגיל הרך, ומשקלה הסגולי תרם תרומה מכרעת לקידום הנושא ולגיבוש ההמלצה המרכזית שאכן אושרה ובוצעה: החלת חוק חינוך חינם לגילאי 3-4. אבל הגיל הרך הדהד הרבה מעבר לזה: הוא תופש מקום מרכזי בפרק הראשון, הרעיוני-השקפתי, של דו"ח הוועדה, וההמלצות הנוספות על הגיל הרך פורסות קשת רחבה של צעדים שעל המדינה לנקוט כדי לתת מענים אמיתיים למצוקות, ולא רק הקלה רגעית.

מילה אישית: במהלך השנים שעברו מאז המחאה אני העמקתי את מעורבותי בנושא, שכן אני רואה בו את אחד האתגרים הגדולים בפניהם ניצבת החברה הישראלית. כשרעייתי ואני הקמנו משפחה וגידלנו שלוש בנות תוך כדי ניסיון לטפס במעלה קריירות דורשניות ביותר, חשנו לא פעם חוסר אונים ואף הגעה כמעט לסף ייאוש. אבל היינו משוכנעים שלא כך יהיה גורל בנותינו כשיגיע תורן: לבטח עבורן הבלתי אפשרי יהפוך לכל הפחות לסביר, לנסבל. לשמחתנו כיום אנו סבים ל-4 נכדים בגיל הרך, אך אותה תקווה שקיננה בנו לפני כמה עשורים התבדתה: קשה לבנותינו ולחתנינו לא פחות ממה שהיה קשה לנו אז, ואני רואה בכך כישלון קולוסלי של מדינת ישראל, ושל בני דורי בתוך כך.

בסוף "הכול אישי" נאמר – כן, אני לוקח באופן אישי את זה שלא השכלנו עד כה להחדיר את החשיבות של הגיל הרך למקבלי ההחלטות, ולגרום לשינוי ההשקפתי המתבקש אשר יבוא לידי ביטוי בשינוי מהותי בסדרי העדיפויות לטובת הגיל הרך. אני לוקח באופן אישי את זה שלא קיים שוויון הזדמנויות אמיתי בישראל במאה ה-21, שכן גורלו של הילד נחרץ בשנותיו הראשונות, והפערים באיכות הטיפול דווקא בשלבים קריטיים אלה הם עצומים. אני לוקח באופן אישי את זה שעל אף ההתקדמות הגדולה בקידום נשים, עדיין הפער המגדרי בשכר עומד אצלנו על כ-35%, והוא קשור בעיקר לגידול הילדים. אני לוקח את זה באופן אישי, ועל כן אני מחויב אישית להמשיך במאמץ גם לעצב את החזון, וגם לתרגמו למדיניות מעשית.

למסמך זה מתלווה מסמך נוסף (גם הוא במסגרת "פרויקט 100 הימים" במוסד שמואל נאמן), אשר מציע רפורמה מרחיקת לכת בחופשת הלידה ובמערך תמיכת המדינה בילדים (בעיקר בכל מה שנוגע לקצבאות ילדים). שני המסמכים מהווים מקשה אחת, שכן צריך להתייחס להתמודדות של משפחה עם לידתו של ילד כרצף מובנה שמתחיל אף לפני הלידה ונמשך בתור פרק מכונן עד לכניסתו של הילד למסגרת של בית הספר היסודי. יתר על כן, מה שקורה במהלך החודשים הראשונים לאחר הלידה בקרב משפחות צעירות קובע במידה מכרעת גם את ההמשך, בפרט לגבי המעמד התעסוקתי של נשים.

מטבע העניין אנו מתמקדים במסמך זה במדיניות, קרי בצורך שהמדינה תיקח אחריות, תפעל בצורה אפקטיבית ותיתן מענים לאותה "משימה בלתי אפשרית" של גידול ילדים בישראל 2020. אבל יש להדגיש שאין פירושו של דבר שניתן לעשות "מיקור חוץ" להורות, ובטח לא שההורים יוכלו להתמסר יותר לעבודה על חשבון טיפול בילדים, כי המדינה תדאג להם. נהפוך הוא: אין ולא יהיה תחליף לתפקידים הקריטי של ההורים בטיפול המסור, החם, הצמוד, והרגיש ביותר בילדיהם, דווקא בשלבים הראשוניים. הכוונה היא לא להחליף אותם אלא לאפשר להם לעשות זאת בהצלחה, תוך הקלה בנטל הכולל עליהם.

אנו חיים בחברה הישגית אשר מתמקדת יותר ויותר בפרט ובהצלחתו החומרית. מפליאה העובדה שלמרות שרמת החיים עולה, והקדמה הטכנולוגית מציפה אותנו בכלים שאמורים להקל על חיינו, אנו עדים לגידול בשעות העבודה (בפרט בעיסוקים פרופסיונליים עתירי הון אנושי), להבאת העבודה הביתה (דרך הטלפון הנייד הדורש התייחסות 24/7), וליתר התסמינים המעידים על החרפת "מרוץ העכברים". בישראל הסינדרום הזה מוגבר עוד בשל העובדה שאנחנו שיאני ילודה (3.1 ילדים לאישה בממוצע), שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה הוא מהגבוהים בעולם המערבי, ואנו כחברה עדיין "חברה מגויסת" בשל הסביבה הגאו-פוליטית בה אנו חיים. אך אולי דווקא בשל כך יש לנו הזדמנות פז לפלס דרך חדשה לא רק לחברה הישראלית, אלא להוות מודל לחיקוי לעולם כולו – ברוב העולם המפותח "פתרו" את המשימה הבלתי אפשרית של "גם וגם" בכך שלא מביאים ילדים לעולם, אך זו כמובן כניעה ולא פתרון. אני מקווה שנתייחס להתוויית דרך חדשה לגיל הרך כמשימה לאומית ממדרגה ראשונה, שתוכיח כי אפשר "גם וגם" אבל בתנאים אחרים, גם מבחינת תפקידה של המדינה, וגם מבחינת מציאת איזונים מושכלים ובריאים יותר למכלול של עבודה-משפחה-משמעות.

מבנה המסמך

המסמך מורכב משני חלקים – חלק I עוסק במצב הקיים על היבטים החברתיים-כלכליים המאפיינים את ישראל בהקשר של הגיל הרך, וכן את התשתית המדעית העומדת בבסיס הרפורמה, אודות חשיבותו של הגיל הרך להתפתחות האדם ולשוויון הזדמנויות; חלק II מציע מתווה מדיניות כולל ומקיף שנועד להביא לשינוי עומק בתחום, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, תוך תיאור אופן היישום והצגת אומדן תקציבי של כל צעד. אנו מדגישים כי למדינה מרחב גדול של עשייה באמצעות מדיניות מוכוונת ומושכלת, בדומה לזו שאנו מציעים.

פרק 1.1 הוא פרק מבוא הסוקר את הרקע לרפורמה ומציג את שתי המטרות העיקריות אליהן אנו חותרים בהצעתה: שוויון הזדמנויות מהותי, ושוויון מגדרי בצירוף עם איזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה.

פרק 1.1.1 מציג את התובנה העולה מהמחקר המדעי אודות הקשר בין הגיל הרך להתפתחות המוח.

פרק 1.1.2 עוסק בהשלכות טיב הטיפול בגיל הרך לאורך החיים. הפרק מסתמך בעיקר על העבודה המקיפה ופורצת הדרך של פרופ' ג'ים הקמן, חתן פרס נובל לכלכלה, המקדיש בשנים האחרונות את עיקרו מאמציו המחקריים לגיל הרך.

פרק 1.1.3 מסביר את הקשר בין הגיל הרך לבין שוויון הזדמנויות, והשפעת המעמד הכלכלי ממנו מגיע הילד על עושר הגירויים להם הוא זוכה מגיל צעיר.

פרק 1.2 עוסק בצירוף יוצא הדופן של שיעור הילודה ושיעור תעסוקת הנשים הגבוהים בישראל, ובהשלכותיו.

פרק 1.3 מרחיב אודות הגיל הרך כצוהר לפערים מגדריים, והאופן בו הלידה מלווה בקטיעה תעסוקתית ממושכת, הפוגעת ביכולתן להשתלב מחדש ולפתח קריירה משמעותית.

פרק II.1 מתאר את המצב הנהוג כיום בישראל המתאפיין בפיצול אחריות בין משרדי ממשלה ובביזור סמכויות בכל הקשור לגיל הרך, הפוגעים בקוהרנטיות בטיפול וביכולת לגבש השקפה ברורה וכוללת.

פרק 11.2 מתאר את חשיבותה של המועצה לגיל הרך שנועדה לתקן חלק ניכר מהכשלים הקיימים, ואת האתגרים הניצבים לפניה.

פרק 11.3 עוסק בצורך בשיפור באיכות המסגרות לגיל הרך ובתנאי העסקתם העובדים. בפרט, מציג הפרק את החלופיות (trade off) שיש לתת עליה את הדעת בעת קביעת מדיניות, בין איכות לכמות.

פרק 11.4 מציג את הרעיון של הקמת קמפוסים לגיל הרך – בניינים רב תכליתיים בהם מרוכזת קשת רחבה של פונקציות לטיפול בגיל הרך.

פרק 11.5 מציג את אפיקי העשייה העיקריים שלדעתנו צריכים להיכלל בתכנית הרב-שנתית הראשונה של המועצה לגיל הרך.

פרק 11.6 דן ביעדים לטווח הבינוני-ארוך, הכוללים חלוקה מחודשת של תחומי אחריות בין משרדי הממשלה, ושינוי מבני במשרד החינוך עצמו.

1.1 מבוא: מחיתולים לקוגניציה, מצרכים בסיסיים לקביעת גורל

מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים כלכליים-חברתיים רבים – אי שוויון ועוני בהיקף נרחב, פריון עבודה נמוך, יוקר מחייה, שילוב של משברים מתמשכים בדיור ובתחבורה, ועוד. כמו כן, החברה הישראלית סובלת ממגזריות ו"שבטיות" שפוגעות ביכולתה לגבש הסכמות רחבות על המענים הרצויים לאתגרים אלה. כל סוגיה מצריכה כמובן התייחסות פרטנית, אבל דרושה גם ראייה כוללת, השקפה עקבית ומתכללת, אשר במסגרתה כל אתגר יזכה למקומו הראוי. אנו מבקשים להתמקד כאן בסוגיה מרכזית אחת – הטיפול בגיל הרך, המתייחסת לשנים הראשונות בחיי הילד, מלידה ועד כניסתו למסגרת המובנית של בית הספר בגיל 6. זאת, בשל החשיבות הגדולה של הגיל הרך בעיצוב עתידו של האדם, וכיוון שהגיל הרך מהווה מעין נקודה ארכימדית למכלול שלם של תופעות כלכליות-חברתיות שמשוועות למענה – מהיעדר שוויון הזדמנויות מהותי ועד לפער המגדרי.

עד לאמצע המאה ה-20, הטיפול בגיל הרך היה באחריות בלעדית של משקי הבית, במיוחד של האם, אשר לרוב נשארה בבית למטרה זו. רק כאשר בגרו הילדים נהגו חלק מהנשים להיכנס לשוק העבודה, ואילו נשים שעשו כן בשלבים מוקדמים יותר נסמכו במידה רבה על עזרתה של המשפחה המורחבת. אולם, ככל שגדלה ההשתתפות של נשים בשוק העבודה בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה, גבר הצורך בקיום מסגרות לגיל הרך מחוץ לבית, שזכו לכינוי "day care centers", ובארץ "משפחתונים", "פעוטונים", "מעונות יום" וכדומה.¹ הדבר הצריך במהלך הזמן התערבות ממשלתית לצורכי פיקוח, הבטחת נגישות, והכשרת כוח אדם מתאים. מעבר לכך, טיפול בילדים בגיל הרך כרוך בהוצאות גבוהות, דווקא בתקופה שההורים נמצאים לרוב בתחילת דרכם התעסוקתית, ועל כן גם משתכרים מעט באופן יחסי (Brender and Strawczynski 2015).² מכאן שגם בהיבט של הנטל הכלכלי, הפך הגיל הרך לסוגיה חשובה שהצריכה התערבות של המדינה.

אולם, מאז ועד היום לא התפתחה משנה סדורה באשר לתפקידה של המדינה בטיפול ובחינוך ילדים בגילאים המוקדמים, בפרט מלידה ועד גיל 3, וגם לא לגבי חלוקת האחריות והעלויות בין המדינה לבין ההורים. המדיניות בפועל כלפי הגיל הרך נקבעת לרוב כתגובה ללחצים חברתיים ופוליטיים נקודתיים, או כדי לשרת מטרת אחרות כגון תימרוץ תעסוקת נשים או ילודה.³ כמו כן, לרוב קיים נתק בין מה שנחשב למדיניות חינוך מובהקת המתחילה רק בכיתה א', לבין מה שקורה בשנים המוקדמות יותר.⁴ אי הבהירות ואף המבוכה ששוררות בתחום הזה באות לידי ביטוי בפיצול הרב של תחומי אחריות בין משרדי ממשלה ורשויות אחרות, ובהיעדר מדיניות מתכללת כלשהי.

כפי שנראה בהמשך, מחקרים חדשים בעשור האחרון מצביעים באופן חד משמעי על התובנה כי הגיל הרך הינו שלב מכריע בהקשר של שוויון הזדמנויות. תובנה זו רחוקה מלהיות מובנת מאלה, וודאי שאיננה נחלת הכלל. אמנם רבים מודים כיום שיש חשיבות גדולה למתרחש בשנים הראשונות לחיי הילד, אך המציאות היא שאמירות אלו לא מתורגמות לשינוי משמעותי בסדרי העדיפויות הלאומיים: עדיין הגיל הרך מהווה מעין סרח עודף של המערכות החינוכיות-טיפוליות, עדיין מופנים לשלב הזה התקציבים הנמוכים ביותר, עדיין המדינה מתנערת מאחריות כוללת על השנים הקריטיות מלידה ועד גיל 3, ועדיין מרבים להתייחס לצורך ב-"עידוד תעסוקה של נשים" כדי להצדיק הקמת מסגרות, כאילו שהחברה הישראלית עודנה מצויה במציאות של שנות השישים של המאה הקודמת.

¹ סמנטיקה חשובה: כינויים אלה רומזים שמדובר לא במוסדות חינוכיים-התפתחותיים, אלא במסגרות בהן ניתן להשאיר את הפעוט בזמן שהאם בעבודה, ושם הוא "יטופל" במובן הצר של המילה, קרי, ידאגו לצרכיו הבסיסיים בלבד.

² זו תופעה כלכלית ידועה, והיא חלק ממה שקרוי "the life cycle hypothesis".

³ תימרוץ הילודה הנה מטרה מרכזית במדיניות מפותחות רבות, לנוכח הצניחה בשיעור הפריון, והקטיון באוכלוסייה המקומית.

⁴ אף על פי שבארץ הגנים נמצאים פורמלית תחת אחריות משרד החינוך.

לאור כל זאת, מטרתנו כאן היא להתוות מדיניות מקיפה לגיל הרך הנגזרת מהשקפה חברתית כוללת. בפרט, אנו סבורים שבנייתה של חברה מתקנת בעלת משטר דמוקרטי וכלכלת שוק מוסרית כרוכה בחתירה להגשמתן של שתי מטרות:

- א. שוויון הזדמנויות מהותי
- ב. שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה

במרכז מסמך זה ניצבת התובנה כי ההשלכות של מדיניות הגיל הרך על האפשרות להשיג מטרות אלו הן דרמטיות. לכאורה, מדובר במטרות מובנות מאליהן, הזכות להסכמה גורפת ולעשייה מרובה להגשמתן. אלא שלא כך: ראשית, שוויון הזדמנויות מהותי רחוק מלהתקיים. סיכויי הצלחתו של אדם בחיים נקבעים במידה רבה עוד בהיותו ילד, ואף לפני כניסתו לכיתה א'. כמובן, זה לא עניין דטרמיניסטי אלא הסתברותי, אבל לאורך זמן נפער פער עצום בין סיכוייו של ילד הגדל בסביבה תומכת והזוכה לטיפול נאות מלידה, לבין ילד הגדל בתנאי מצוקה כלכלית, מתח וחרדה, בלא להיחשף לגירויים שפתיים ואחרים. יתרה מזאת, מחקרים מראים שפערים אלה גדלו במהלך המחצית השנייה של המאה העשרים, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בממצא שההסתברות למוביליות בין דורית הלכה ופחתה.⁵

גם אם אין למדינה כלים להשפיע על חלק ניכר מתנאי הרקע המשפיעים על שוויון הזדמנויות (כגון המטען הגנטי, הדינמיקה המשפחתית וכדומה), יש עדיין מכלול שלם של גורמים אשר הם בהחלט תלויי מדיניות. כך לדוגמה, אם המסגרות לגילאי 1-3 הן ברובן פרטיות ועולות 50-60% משכר מינימום,⁶ ברור כי הורים ממעמד נמוך לא יוכלו לשלוח את ילדיהם למסגרות כאלו. אם התור לאבחון של בעיות התפתחות עבור ילד בן שנתיים אורך חצי שנה, ואין להורים אפשרות לפנות לאבחון פרטי, ברור כי הילד לא יטופל כיאות בשלב שבו הטיפול הנו קריטי. אלו רק מקצת הדוגמאות בהן מדיניות מכוונת יכולה לצמצם את הפערים ההתחלתיים, אשר הולכים ומתרחבים לאורך זמן. לאור זאת, ספק אם דגש על הרחבת לימודי המתמטיקה בתיכון, או על הקמת מכללות אקדמיות נוספות בפריפריה, יוכלו להועיל: קרוב לוודאי שצעדים כאלה יהיו בגדר "מעט מדי, מאוחר מדי" (עם דגש על ה"מאוחר"), שכן הפער בהזדמנויות התקבע במידה רבה בשלבים מוקדמים הרבה יותר. מכאן קריאתנו ל"היפוך הפירמידה", במובן של שימת הדגש והמשאבים על הגיל הרך, על כל המשתמע מכך.

לגבי החתירה לשוויון מגדרי: מדובר במסע היסטורי שנמשך למעלה מ-150 שנה, מהחשובים שידעה האנושות, ואשר רשם כבר הצלחות גדולות. אלא שכיום ברור שגם אחרי שהוסרו המכשולים הגדולים והאפליה הבוטה בהקשר המשפטי (שוויון זכויות ממשתי), ברכישת השכלה, בגישה לעיסוקים ומקצועות, וכדומה, נותר גורם מרכזי אחד אשר מנציח את הפער המגדרי, והוא חוסר הסימטריה בין האם והאב בגידול הילדים. כלומר, ההישג הלא מבוטל של שוויון ההזדמנויות הפורמלי חשף את העובדה כי זה אינו מספיק על מנת לצמצם את הפער המגדרי. שכן, נדרשים צעדים נוספים הלווקחים בחשבון את המבנה המשפחתי המנציח פער זה. הדבר נכון עד כדי כך שבארצות מפותחות רבות הורות וקריירה נתפסות כאופציות שמוציאות זו את זו: או גידול ילדים על חשבון תעסוקה נאותה לאם, או להיפך. גם במשפחות בהן האב משתתף באופן שוויוני יותר בגידול הילדים, הרי שאז הדילמה הניצבת בפני ההורים היא בין פיתוח קריירה לגידול משפחה.

גם בהקשר זה יש למדינה מרחב גדול של עשייה: ברור שהפער המגדרי יצטמצם ככל שהמסגרות לגיל הרך יהיו יותר איכותיות ונגישות כלכלית ופיזית, יעמידו שירותים נלווים זמינים יותר בפן הבריאותי וההתפתחותי, ויציעו טיפול הולם גם עבור בני שנה ואילך. כל שיפור בממדים אלה ודומיהם יקל קודם כל על האם, שכן רוב האחריות על הפעוט עדיין מוטלת עליה, ועל כן יכול לתרום לצמצום הפער המגדרי.

⁵ קרי, פחת הסיכוי שאדם שנולד למשפחה במעמד נמוך יצליח לעלות למעמד גבוה יותר. במחקר (Chetty et al (2014) נמצא כי ההסתברות של ילד שנולד לתוך משפחה השייכת לחמישון התחתון יגיע במהלך חייו לחמישון העליון עומדת כיום רק על 7.7%. ראה גם Chetty et al (2017).

⁶ או 40-50% מהשכר הממוצע של נשים.

יתר על כן, ההתקדמות אל עבר שוויון מגדרי מולידה גם את הצורך לחשוב מחדש על היחסים בין עבודה ומשפחה. כפי שנראה בהמשך, עובדה זו רלוונטית במיוחד במציאות הישראלית, שבה קיים שילוב ייחודי של שיעור גבוה של תעסוקת נשים יחד עם שיעור ילודה גבוה. כאמור, במסמך ניפרד אנו מציעים רפורמה מרחיקת לכת ב"חופשת הלידה", אשר מיועדת לחולל מהפך בחלוקת הנטל בין ההורים בטיפול בילדים בגיל הרך. במדינה שבה שיעור הילודה כה גבוה, ושיעור ההשתתפות בתעסוקה של נשים גבוה מאוד אף הוא, מכלול הצעדים האלה יכול להביא לשינוי של ממש הן בקידום השוויון המגדרי, והן בהפחתת המתח בין הורות לבין פיתוח קריירה.

כאמור, האמירה כי הגיל הרך מהווה שלב קריטי בהתפתחותו של אדם הפכה לאחרונה ל"בון טון", אך נדיר עדיין למצוא הבנה אמיתית לעובדה כי מה שמתרחש (או לא) במהלך השלבים הראשוניים לחיים, אכן מטביע חותם עמוק ובר קיימא על שלל היכולות של האדם ועל כן על מהלך חייו כולו. למרבה הצער, הדעה הרווחת עדיין בחוגים נרחבים הנה שמה שנדרש בגילאים המוקדמים הנו בעיקר מתן מענה לצרכים בסיסיים כגון תזונה, טיפול רפואי, שינה, ואולי גם חיבה, אך לא הרבה מעבר לכך – על פי דעה זו (הבאה לידי ביטוי מובהק בעת הקצאת משאבים) ה"הדבר האמיתי" קורה רק כאשר הילד נכנס למערכת החינוך הפורמלית, ומתקדם במדרג הלימודים.

אל מול תפישה ארכאית זאת, המחקר המדעי בעשורים האחרונים מספק ראיות מוצקות הן לקשר בין מאפייני הסביבה בה גדל הילד לבין התפתחות יכולותיו, והן להשלכות של קשר זה על עתידו. ממצאים מדעיים אלה יוצקים בסיס איתן להשקפה הרואה את ההשקעה בגיל הרך כמכרעת לשם יצירת התנאים למיצוי הפוטנציאל הטמון בכל ילד, ועל כן למוביליות חברתית. לא מדובר בתיאוריות התפתחותיות בעלות אופי ספקולטיבי, אלא בראיות מדעיות ממשיות אשר לעומתן ניצבות רק מקובעות תפישתיות, אי ידיעה, או דעות קדומות.

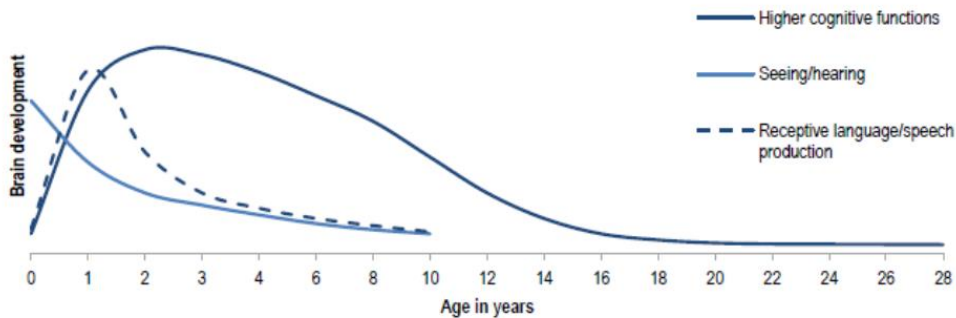
המחקר מתפרס על תחומים רבים, ובכלל זה על פסיכולוגיה התפתחותית, מדעי המוח, ואפילו כלכלה. אנו נסקור כאן בקצרה מקצת מהמחקרים המראים בבירור את עצמת ההשפעה של המתרחש במהלך החודשים והשנים הראשונות לחיי הילד, על התפתחות היכולות והכישורים שילוו אותו כל החיים, ואת ההשלכות המפתיעות של המתרחש בתחילת הדרך גם עשרות שנים אחר כך.

1.1.1 הגיל הרך והתפתחות המוח

ההתקדמות העצומה שחלה בעשורים האחרונים במחקר על התפתחות המוח מספקת ממצאים חשובים להבנת הקשר בין הגיל הרך והתפתחות המוח. בפרט, עולה כי המוח מתפתח בקצב מסחרר במהלך השנים הראשונות לחיים, מייצר כמיליון קישורים בין נוירונים (synapses) לשנייה, ומפגין אז את הרמה הגבוהה ביותר של גמישות (plasticity). לא מפתיע אם כן שבגיל 3 המוח מגיע כבר ל-90% מהנפח המרבי שלו, ושלבאים אלה הילדים הנם רגישים במיוחד לגירויים חיצוניים ולאינטראקציות עם אלה הבאים במגע איתם - הורים, מטפלים, וכדומה (Child Welfare Information Gateway, 2015). מאותה סיבה יש לילדים יכולות למידה גדולות במיוחד בשלבים מוקדמים אלה, אשר במהלכם מתהווים הכישורים הקוגניטיביים, החברתיים והרגשיים. התפתחותם של כישורים אלה תלויה במידה מכרעת בכמות ובאיכות הגירויים להם הילדים נחשפים, ובחזוקים שהם מקבלים. איור 1 מראה את התפתחות הכישורים השונים מלידה ואילך, כאשר לגבי חלקם השלב המכריע הנו עד גיל 3, אבל גם לגבי הכישורים הקוגניטיביים נרשמת בלימה משמעותית בהתפתחותם לאחר גיל 8 (ראה גם נספח 1).

איור 1: הגילאים הקריטיים להתפתחות מוחית

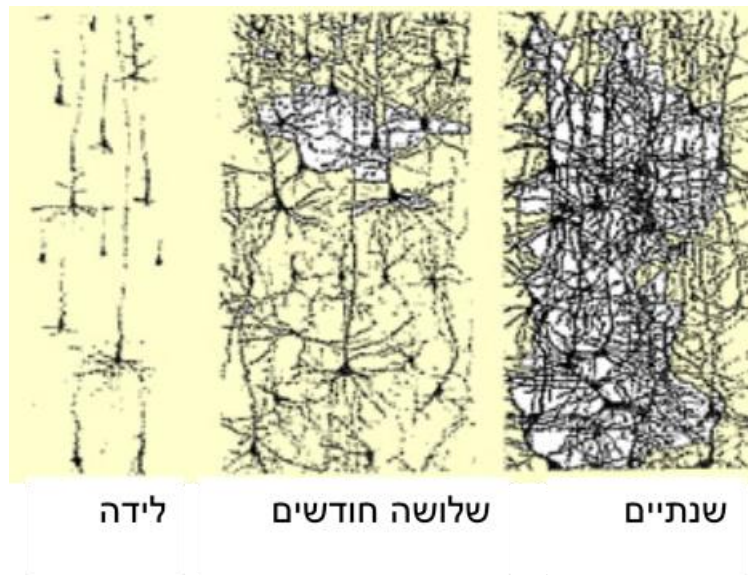
Figure 2. Sensitive periods in early brain development



Source: Adapted from the National Research Council and Institute of Medicine (2000[4]). From *Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*, <http://www.doi.org/10.17226/9824>.

כאמור, החיבורים והקשרים בין תאי המוח של הפעוט נבנים במהירות בשנים הראשונות לחייו, ונדרש גירוי חושי ורגשי מתמיד שמעורר שימוש בסינפסות ובמסלולים העצביים שבמוח לצורך התפתחותו הבריאה. שימוש מועט בקשרים הנוצרים בשלב זה גורם להיחלשותם ולהכחדתם ("use it or lose it"), דבר הפוגע בהתפתחות הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית. מכאן, שהפוטנציאל לנזק מתמשך במהלך התקופה הקריטית הראשונית הנו גדול מאוד (Columbia University, 2018). איור 2 ממחיש את המהירות בה נוצרים הקשרים במוח בתקופות הראשונות לחייו של הילד.

איור 2: תהליך היווצרות קשרים במוח, מלידה ועד גיל שנתיים



כמובן, תהליך הלמידה נמשך לאורך הילדות כולה ומעבר לה, אבל ככל שהילד מתבגר כך קשה לו יותר לעבד חוויות חדשות וללמוד מהן (דוגמא אופיינית לכך הנה הקושי ללמוד שפה חדשה לאחר למידת שפת האם). הקצב המהיר של הלמידה בשלבים הראשונים לחיים פירושו גם שכיורים שנרכשים מוקדם קובעים במידה רבה את היכולת ללמוד ולפתח כיורים נוספים בעתיד ("skills beget skills"). לא זו בלבד, אלא שילדים אשר רכשו כיורים בשלב מוקדם יותר, ישכילו גם לנצל טוב יותר הזדמנויות למידה חדשות בעתיד. אם לצטט מהסקירה המקיפה שנעשתה ב-OECD:

"The first five years of children's lives are critical to their development. During this period, children learn at a faster rate than at any other time in their lives, developing cognitive and social and emotional skills that are fundamental to their future achievements throughout childhood and as adults. These skills are also the foundation for general well-being – laying the groundwork for how individuals cope with successes and setbacks, both professionally and in their personal lives." (OECD, 2018 p. 10)

1.1.2 השלכות טיב הטיפול בגיל הרך לאורך החיים

אנו מסתמכים כאן בעיקר על העבודה המקיפה ופורצת הדרך של פרופ' ג'ים הקמן (Heckman) מאוניברסיטת שיקגו, חתן פרס נובל לכלכלה, אשר מקדיש בשנים האחרונות את עיקר מאמציו המחקריים לגיל הרך, לאור ממצאים דרמטיים המוכיחים מעל לכל ספק את ההשלכות ארוכות הטווח בין התערבויות מוקדמות לבין ביצועים עשירים שנים לאחר מכן.⁷ עבודותיו של הקמן מתמקדות בתכניות התערבות בגיל הרך מהסוג של RCT שנעשו במקומות שונים בארה"ב לפני כמה עשרות שנים,⁸ המאפשרות לעקוב אחרי ההשלכות לטווח ארוך של התערבויות אלו.

בהיותו מומחה לשיטות מחקר סטטיסטיות מתקדמות,⁹ הצליח הקמן לאמוד בצורה אמינה את התוצאות ארוכות הטווח הללו בתחומי חיים שונים, ובכלל זה בשכר, בתעסוקה, בבריאות, בגירושין, בפשיעה וכדומה. המסקנות הינן חד משמעיות: ילדים שזכו לטיפול איכותי בגילאים המוקדמים, הראו לאורך זמן תוצאות טובות יותר באופן מובהק בכל ההקשרים האלה לעומת ילדים בקבוצת הביקורת, גם 20, 30, ואף 40 שנה לאחר הניסוי.¹⁰ כלומר, מה שהתרחש בהיותם בני 6-1 שנים עשה את כל ההבדל עבורם בהמשך חייהם – ליתר הגורמים כגון מערכת החינוך הפורמלית, החינוך העל תיכוני, מקום המגורים וכך הלאה לא הייתה השפעה מכרעת בהינתן מה שקרה (או לא) בתחילת הדרך.

אחד המחקרים הבולטים והידועים ביותר בהקשר זה מתבסס על ניסוי שנערך בשנים 1962-1967, הקרוי ה-Perry Preschool Study. במסגרת מחקר זה, נעשה מעקב צמוד אחר 123 ילדים בגילאי 3-4 שהיו בעלי סיכון גבוה לכישלון בבית הספר – על קבוצה אחת מתוכם הופעלה תכנית חינוכית איכותית לגיל הרך, בעוד שהקבוצה השנייה המשיכה במסלול הרגיל. נתוני המעקב הראו כי ביצועיהם של הילדים שטופלו בתכנית האיכותית היו טובים יותר בכל הממדים שנבדקו, ובכללם רכישת השכלה, השתכרות, מעורבות בפשיעה וכדומה. מחקר דומה בשיקגו-Chicago Child Parent Center Study, הוביל לתוצאות דומות. מחקרים אלה ודומיהם הביאו כאמור את פרופ' הקמן למסקנה כי השקעה בשנים הראשונות לחיי הילד הנה היעילה והאפקטיבית ביותר, כשהתחלה אפילו בגיל 3 או 4 נחשבת כבר ל-"מעט מדי ומאוחר מדי" (Heckman, 2006, 2012).

זו מסקנה מהפכנית אשר מציבה סימני שאלה קשים לגבי סדרי העדיפויות בתחום החינוך כולו: על פיה המשאבים המושקעים כיום בשלבי החינוך השונים (קרי, מסגרות הגיל הרך, גנים, בית ספר יסודי וכך הלאה), עומדים ביחס הפוך לחשיבות השלב בהתפתחות האדם, קרי, המדינה משקיעה יותר בשלבים הפחות משמעותיים ולהפך. איור 3 ממחיש בצורה ברורה כיצד התשואה להשקעה בהון האנושי יורדת עם עליית הגיל. תשואה זו באה לידי ביטוי בהישגים גבוהים לאורך שנות הלימודים והקריירה, וכן

⁷ פרופ' הקמן מנהל את פעילותו הענפה בתחום זה במסגרת מכון מחקר שהוא הקים למטרה זאת: <https://heckmanequation.org> <https://cehd.uchicago.edu>

⁸ RCT: Randomized Controlled Trials, לאמור ניסויים בהם בוחרים את המשתתפים בצורה רנדומלית ומעניקים את הטיפול לקבוצה אחת, כל עוד שקבוצה אחרת משמשת לצרכי בקרה.

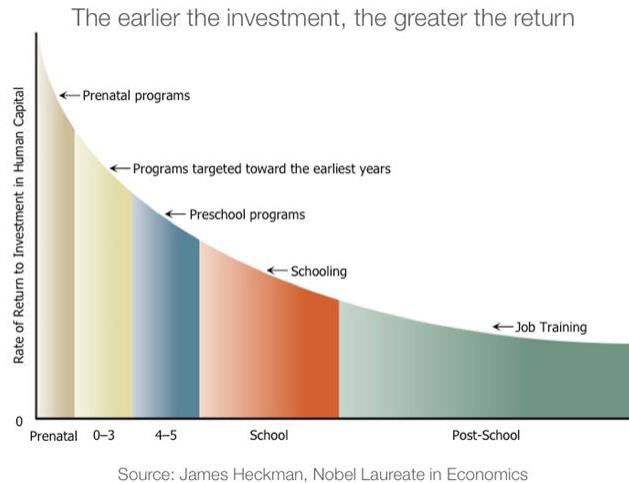
⁹ מה שקרוי בכלכלה "אקונומטריקה" – פרופ' הקמן זכה בפרס נובל על חידושיו בשיטות אלו.

¹⁰ ראו למשל סיכום של מחקר שהתפרסם לאחרונה:

"This paper estimates the large array of long-run benefits of an influential early childhood program targeted to disadvantaged children, following its participants through their mid-30s. It has substantial beneficial impacts on (a) health and the quality of life, (b) the labor incomes of participants, (c) crime, (d) education, and (e) the labor income of the mothers of the participants through subsidizing their childcare. The overall net rate of return is 13.0% per annum with an associated benefit/cost ratio of 6.3." (García, Heckman, et al. 2016)

בחיסכון משמעותי בהוצאות רווחה ובריאות במעלה החיים, בזכות איתור מוקדם של עיכובים התפתחותיים, טיפול ואף מניעה בשלבים הקריטיים. להערכתו של הקמון, לכל דולר נוסף שמושקע במסגרות איכותיות לגיל הרך, ישנה תשואה של בין 6 ל- 17 דולרים (Heckman, 2016):

איור 3: תשואה על כל דולר השקעה, לפי גיל



1.1.3 I הגיל הרך ו-(העדר) שוויון הזדמנויות מהותי

הסביבה בה הפעוט גדל משפיעה השפעה מכרעת על התפתחותו המוחית, והסביבה מצידה מעוצבת במידה רבה על פי המעמד החברתי-כלכלי של המשפחה, על מרכיביו הכלכליים, ההשכלתיים, התעסוקתיים והבריאותיים. אכן, מחקרים רבים מצביעים על קשר הדוק בין פערים חברתיים-כלכליים לבין פערים בהתפתחות הקוגניטיבית, הנובעים ממגוון רחב של גורמים: הבדלים בתזונה, חשיפה ללחץ (stress), רמת ההשכלה של ההורים, היצע הגירויים החושיים להם נחשף הפעוט וכדומה. ילדים הגדלים בקרב משפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך חווים לעתים קרובות חסך בגירויים אינטלקטואליים, בתמיכה רגשית, ובסביבה פיזית בטוחה. כמו כן, הם עלולים להיות חשופים לקשיים היוצרים עומס פסיכולוגי, המקשה מאוד על התפתחות המוח (שביט, 2018).

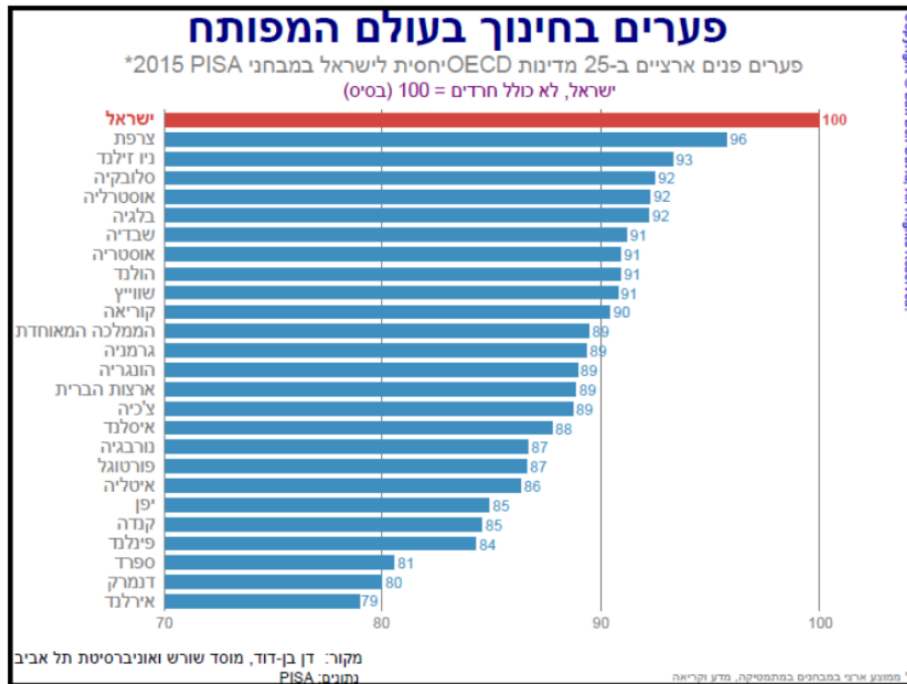
הכישורים הקוגניטיביים בהם נמצאו הבדלים משמעותיים בין ילדים ממעמדות שונים נוגעים בעיקר לשפה, זיכרון, עיבוד מרחבי-חזותי, ותפקודים ניהוליים (executive function) (HECO, 2018). עם זאת ישנה חשיבות רבה גם למיומנויות לא קוגניטיביות כמו משמעת עצמית, בטחון עצמי וחוסן רגשי (Heckman, 2012), אשר מושפעות מאוד אף הן מחוויות בילדות המוקדמת. כך למשל, סביבה מזניחה בגיל הרך פוגעת ביכולת של הילד לפתח התקשרות בטוחה, והיעדר תמיכה רגשית מספקת וגירויים מעשירים מעלים את הסבירות להופעה של הפרעות פסיכיאטריות ובעיות קשב וריכוז (McDermott et al. 2013) (שביט, 2018).

קשר זה בין רקע חברתי-כלכלי להתפתחות המוחית של האדם ועל כן לסיכויי הצלחתו בחייו הבוגרים, סותר את ההשקפה השלטת כיום. לפי השקפה זו, אמנם אין לצפות לשוויון תוצאתי במהלך החיים הבוגרים, אך מכיוון ששוויון הזדמנויות מהווה את אחד מתפקידיה המרכזיים של מערכת החינוך הפורמלית, יש להניח כי מתקיימת מידה סבירה של שוויון הזדמנויות בתחילת הדרך. השקפה זו תורגמה במהלך המאה העשרים לדרישה שהמדינה תעניק חינוך חובה חנינם מגן חובה ועד תום התיכון (מה שמכונה K-12), על מנת לגבור על הפערים המקדמיים איתם מגיעים התלמידים מהבית.

אולם, המחקרים מראים כאמור שמערכת החינוך מתקשה בכך מאוד, כיוון שעד לכניסתם למערכת עיקר כישוריהם ויכולותיהם של הילדים כבר נקבעו ובחלקם אף התקבעו. הבטחת מידה סבירה של

שוויון הזדמנויות דורשת התערבות הרבה יותר מאסיבית בשלבים המוקדמים יותר, מה שיגדיל גם את האפקטיביות של הנעשה אחר כך, ב-K-12. כידוע, בישראל התוצאות הנמדדות של מערכת החינוך לא משביעות רצון, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהשוואות בינלאומיות (למשל במבחני PISA), ומדאיג עוד יותר, השונות בתוצאות גדולה מאוד, אחת הגבוהות ביותר ב-OECD (ראה איור 4, מבן דוד וקמחי, 2017). לאור הידוע לנו כיום על הגיל הרך, יש להניח ששונות זאת הנה בעיקרה פועל יוצא של הפערים שנפתחים בגיל הרך, אשר כאמור מערכת החינוך הפורמלית לא מסוגלת להתמודד אתם, ועל כן הפערים החברתיים-כלכליים מהבית הולכים ומתקבעים ואף מתרחבים.

איור 4: פערים פנים ארציים בחינוך בעולם המפותח, על פי מבחני PISA



אנו נמצאים בעיצומו של "עידן הידע" ובפרט בתחילתו של מה שמסתמן כ-"עידן הבינה המלאכותית", המתאפיין בחשיבות המכרעת של יצירת ידע חדש, והטמעתו המהירה בכל תחומי הפעילות האנושית. ככל שגובר קצב הקדמה הטכנולוגית, יכולתם של פרטים להיצמד לתעסוקה איכותית או בכלל להיות מועסקים, תלויה יותר ויותר בגמישות כישוריהם וביכולתם להסתגל לנסיבות משתנות. כישורים אלה, מצדם, נגזרים מקיומו של בסיס רחב של יכולות גנריות, אשר נרכשות בעיקרן בשלב מוקדם בחיים.

הורים משכילים ובעלי אמצעים מודעים יותר להתפתחויות אלו, ועל כן נוטים להשקיע הרבה בחינוך איכותי לילדיהם בגילאים הצעירים; בכך הם מעלים את הסיכויים שאלה יגיעו להישגים טובים יותר בכל התחומים, כולל בתעסוקה ובהכנסה. לעומת זאת, ילדיהם של הורים ברמות סוציו-כלכליות נמוכות יתקשו יותר להתמודד עם ההשלכות של עידן הבינה המלאכותית, ובהסתברות גבוהה ימצאו את עצמם בשולי התעסוקה, עם כל המשתמע מכך. לא זו בלבד שפערים אלה מגבירים את אי השוויון בהמשך הדרך, אלא גם מצמצמים את המאגר האפקטיבי של ההון האנושי העומד לרשות המשק, ועל כן פוגעים בחברה כולה. כלומר, כאשר יותר ויותר אוכלוסיות אינן מסוגלות לממש את הפוטנציאל שלהן בשל מצבן הסוציו-אקונומי, הפגיעה לא מתמצית רק בהן אלא בחברה בכללותה.

1.2 הייחודיות של ישראל בילודה ובתעסוקת נשים

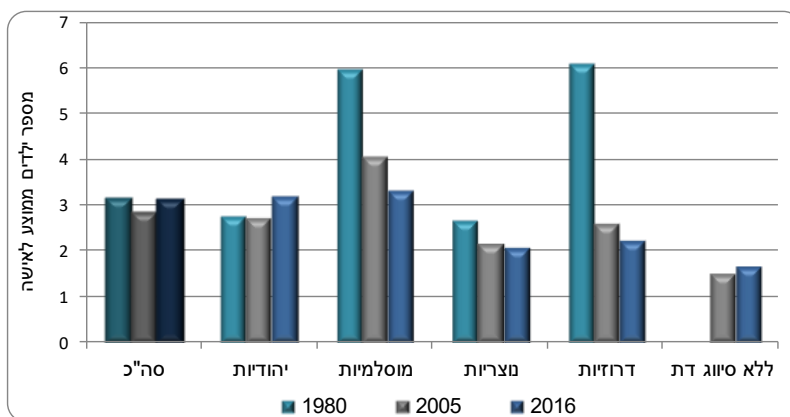
מעבר לחשיבות הכללית של השקעה בחינוך לגיל הרך, למדינת ישראל ישנם מאפיינים ייחודיים בהשוואה בינלאומית המעניקים לחשיבות זו משנה תוקף, ומחזקים את הצורך האקוטי בשינוי מדיניות מקיף באופן אקטיבי. בפרק זה נתמקד במאפיינים הייחודיים של שיעורי הילודה ותעסוקת הנשים הגבוהים. כפי שנראה, לצד יתרונותיהם, מאפיינים אלה מעצימים את המתח בין קריירה, מימוש והתפתחות במישור המקצועי לבין הורות נוכחת ומשמעותית. ללא שינויים מערכתיים מצד המדינה, הייחודיות של ישראל בהיבטים אלה תמשיך להוות חסם ניכר בדרך לשוויון מגדרי וליכולת להקנות לילדים חינוך איכותי בגיל הרך.

1.2.1 שיעור הילודה בישראל: שיאנית גלובלית

מדינת ישראל מתאפיינת בצירוף יוצא דופן של שתי תופעות חשובות ולכאורה סותרות: שיעור הילודה הגבוה ביותר ב-OECD (ובין הגבוהים בעולם כולו), ושיעור השתתפות של נשים בתעסוקה בין הגבוהים מבין מדינות אלו: מספר הילדים הממוצע לאישה בגיל הפוריות ("שיעור הפוריות") עומד על 3.1, בעוד שהממוצע ב-OECD הנו 1.7 ילדים לאישה, זאת כאשר השיעור המינימלי הדרוש כדי שהאוכלוסייה תישאר קבועה הוא 2.1. מכאן שאוכלוסייתן של רוב מדינות ה-OECD אמורות לקטון לאורך זמן (להוציא הגירה), בעוד שבאשר ישראל האוכלוסייה גדלה בקצב מהיר, העומד כיום על קרוב ל-2% (למ"ס, 2017A; טרכטנברג, 2018; לוי, 2015).

בשונה מהרושם שנוצר בציבור, שיעור הפרייה הגבוה בישראל אינו נחלתם של מגזרים נבדלים בלבד. אלא תופעה כללית החוצה מגזרים, ויתרה מזאת, מתרחשת תהליך מפתיע של התכנסות איטית לממוצע. כפי שניתן לראות באיור 4, שיעור הפרייה של נשים ערביות משתווה כיום לזו של נשים יהודיות, ומצוי במגמת ירידה אשר מתעצמת ככל שאלו רוכשות השכלה גבוהה ומשתלבות בתעסוקה איכותית.¹¹

איור 5: שיעור פרייה כולל לפי דת האם בשנים נבחרות



בנוגע למגזר החרדי, אמנם שיעור הילודה בו עדיין גבוה מאוד (יותר מפי שניים מהמגזר היהודי הלא חרדי), אך ניכרת בו ירידה מתונה: לוח 1 מראה כי ביישובים החרדיים הגדולים אשר היו שיאני הילודה בישראל, מודיעין עילית, ביתר עילית, ואלעד, נרשמה ירידה משמעותית בין 2005 ל-2016 (באלעד

¹¹ להוציא את המגזר הבדואי בנגב, שם שיעור הילודה גבוה בצורה חריגה, אבל זה משקף את מורכבות המגזר כולו (הנוגעת לביגמיה, זכויות נשים, וכדומה), וממילא משקלו באוכלוסייה כולה קטן וכך גם השפעתו על ממוצע הילודה הכללי.

ירידה של 25%) (למ"ס, A2017).¹² חשוב לא פחות, החברה החרדית עוברת כיום שינויי עומק אשר יש להניח כי יעצימו את הירידה, בפרט רכישת השכלה אקדמית והשתלבות בשוק התעסוקה הכללי.

לוח 1: יישובים חרדיים מבין 10 היישובים בעלי שיעורי הילודה הגבוהים ביותר ב-2016*

(מסודרים ע"פ שיעורי הילודה ב-2005)

שיעור ילודה		יישוב
2016	2005	
7.6	8.3	מודיעין עילית
7.2	7.8	ביתר עילית
5.2	6.9	אלעד
5.8	5.7	בני ברק
5.7	5.5	רכסים
5.6	5.2	בית שמש

*4 היישובים האחרים הם במגזר הבדואי בנגב

התופעה החרגה בישראל (בקנה מידה עולמי) נעוצה אם כן בשיעור הילודה הגבוה בקרב האוכלוסייה היהודית הלא חרדית, הדור הצעיר שממשיך בחלקו הגדול למעמד הביניים: מספר הילדים לאישה בקטגוריה זו עומד על כ-2.8, ונמצא בעליה כמעט רציפה מאז תחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת. תופעה זאת, אשר אפשר לכנותה "ההיפוך הדמוגרפי", עומדת בניגוד לאחת מאבני היסוד של התפיסה הדמוגרפית הקיימת, לפיה שיעור הילודה יורד ככל שהשכלה מתרחבת והתוצר לנפש עולה (Eloundous-Enyegue, 1999). ואכן, זה מה שמתרחש ברוב רובן של מדינות העולם (חוץ מאפריקה), המתמודדות כיום עם ההשלכות של שיעורי ילודה נמוכים מאוד:¹³ קיטון האוכלוסייה המקומית, הזדקנות, עליה תלולה ב"יחס התלות"¹⁴ ובעקבותיו איום על יכולת המדינה לאפשר רמת חיים סבירים לאוכלוסייה כולה ובפרט לגמלאים.

1.2.2 שיעור תעסוקת נשים בישראל: גם בפסגה

במקביל לשיא בשיעור הילודה, גם שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה הנו גבוה מאוד בישראל: שיעור זה עלה ברציפות לאורך שני העשורים האחרונים והגיע בשנת 2016 ל-59.4% (בקרב נשים בנות 15 ומעלה), המציב את ישראל במקום ה-7 מבין 36 מדינות ה-OECD (למ"ס, 2017B)¹⁵. חשוב מכך, שיעור התעסוקה של נשים בגילאים הרלוונטיים לגיל הרך, קרי 25-44, מגיע ל-80%, כפי שניתן לראות באיור 5 (בנק ישראל, 2017):

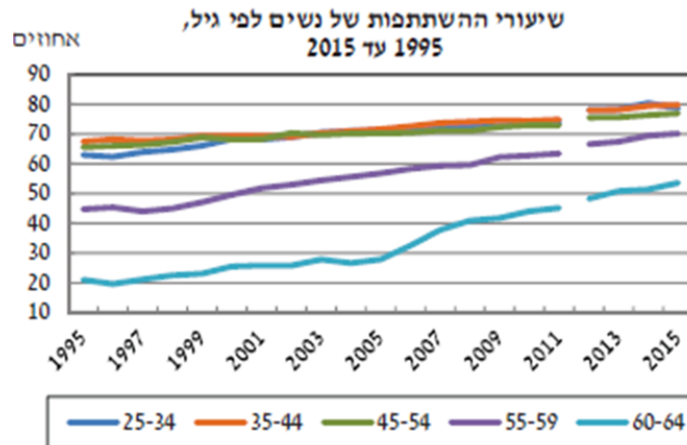
¹² בשלושת היישובים החרדיים האחרים שיעור הילודה אמנם גבוה ביחס למוצע הארצי (כ-5.6) אבל נמוך בהרבה מהיישובים החרדים המובילים, בהם שיעור הילודה עמד על כ-7.7 ב-2005; ביישובים אלה כמעט שלא נרשם שינוי בין 2005 ל-2016, פרט לבית שמש שם שיעור הילודה עלה כתוצאה מעליית משקל החרדים בכלל אוכלוסיית העיר.

¹³ קרי, מתחת ל-"replacement ratio" של 2.1; במספר מדינות אירופה זה עומד על 1.4-1.2, ועל כן ללא הגירה משמעותית (אשר מעוררת בעיות קשות משלה) האוכלוסייה תלך ותקטן.

¹⁴ ה-"dependency ratio", כלומר, היחס בין האוכלוסייה הצעירה והמבוגרת הלא עובדת, הנסמכת כלכלית על האוכלוסייה בגילאי עבודה. נתונים בהשוואה עולמית ניתן למצוא באתר [הבנק העולמי](#).

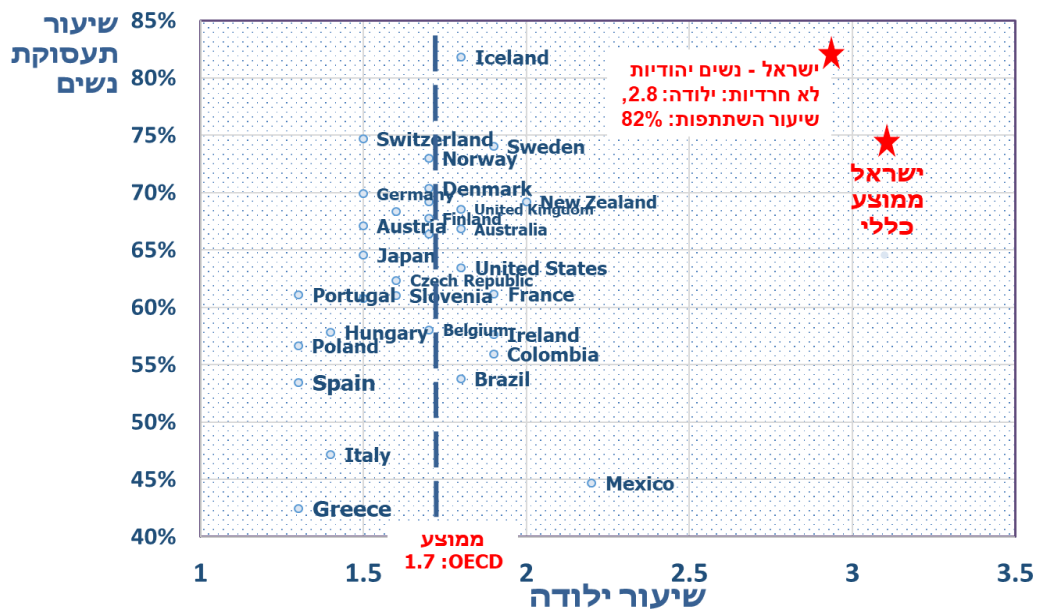
¹⁵ ישראל אף ממוקמת במקום ה-8 מבין מדינות ה-OECD מבחינת מספר שעות העבודה (OECD Data, 2018).

איור 6: שיעור השתתפות נשים בישראל 1995-2015



יש מדינות בהן שיעור הילודה גבוה יותר מאשר בישראל (כמו קניה, אפגניסטן ובנין), וכמו כן ישנן מדינות בהן שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה גבוה יותר (כגון נורבגיה, קנדה ושוודיה). אולם, אין עוד מדינה בעולם בה הן שיעור הילודה והן שיעור ההשתתפות גבוהים כל כך ושלובים זה בזה – ישראל מהווה במובן זה מקרה חריג ויוצא דופן, ובהפרש גדול (ראה איור 6): במדינות בהן שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה הנו כמו בישראל שיעור הילודה הוא בממוצע 1.8. מהעבר השני, במדינות בהן שיעור הילודה הנו כמו בישראל שיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה נע בין 22% ל-48% (World Bank Data, 2018). ייחודיות זאת מעוררת עניין מחקרי רב אך לא בזה נעסוק כאן, אלא בהשלכותיה על הילדים בגיל הרך, על האימהות, ומכאן על החברה כולה.

איור 7: שיעור ילודה ושיעור השתתפות נשים בתעסוקה בהשוואה בינלאומית: הייחודיות של ישראל



יש להניח כי שיעור הילודה הגבוה והחריג של ישראל משקף בין היתר היבטים חברתיים-תרבותיים חיוביים בעיקרם, כגון חוסן חברתי, אמונה בעתיד האישי והקולקטיבי, אופטימיות, חוזק מוסד המשפחה והקהילה, וכך הלאה. מעבר לכך, אוכלוסייה צומחת מבטיחה הזרמה גוברת של כוחות צעירים למאגר התעסוקה, כאשר במשק הנשען על חדשנות הדבר חשוב במיוחד, שכן יזמות וחדשנות הן לרוב נחלתם של צעירים. כמו כן, גידול האוכלוסייה מונע כמובן את תהליכים שליליים שנובעים מקיטון האוכלוסייה, ובראשם העלייה ב"שיעור התלות".

התועלות של שיעור תעסוקה גבוה של נשים ברורות מאליהן: ראשית, השתתפות בתעסוקה מאפשרת לאישה לתת ביטוי ליכולותיה, להגשים את מאווייה ולחזור למיצוי הפוטנציאל הטמון בה. בהיבט הכלכלי-משקי פירוש הדבר רמת תוצר לאומי גבוה יותר ואף צמיחה מהירה יותר, ובהיבט של משק הבית הדבר מתורגם כמובן להכנסה כוללת גבוהה יותר.

לצד זאת, הצירוף יוצא הדופן של שיעורי ילודה ותעסוקה גבוהים, יחד עם הקושי הכלכלי של המשפחות הצעירות ונורמות מסורתיות המטילות על האם את מרבית האחריות על הטיפול בילדים, גובה מחיר קשה מהאימהות ומהילדים גם יחד, וקרוב לוודאי שאיננו בר קיימא. ייחודיות זו של החברה הישראלית מעצימה את הצורך להתוות מדיניות שתיתן מענה מערכתי לאחת מהסוגיות הקריטיות של המאה ה-21, קרי, השילוב בין משפחה לעבודה, בין גידול ילדים לבין הגשמה מקצועית.

1.3 הגיל הרך כצוהר לפערים מגדריים

מרבית האבות בישראל נוהגים עדיין על פי נורמות מסורתיות, קרי, אינם נוטלים חלק שווה לחלקן של האימהות בגידול ילדיהם, בפרט בשנים הראשונות לחיי הילדים,¹⁶ זאת כאשר שלא כבעבר, שיעור ניכר של אימהות מועסקות במשרות מלאות ובקריירות משמעותיות. יתרה מזאת, המשפחה המורחבת הולכת ונסוגה כמסגרת תמיכה, שכן הסבים והסבתות ממשיכים לעבוד ו/או מפתחים לעצמם תחומי פעילות ועניין, אשר מתחרים על הזמן המוקדש לצרכי הילדים והנכדים. כמו כן, המוביליות הגיאוגרפית היא גבוהה יותר, כך שהמשפחות מפוזרות יותר על פני המדינה, ועל כן פוחתת היכולת להסתמך על הסביבה הקרובה. מכאן שמקורות התמיכה המסורתיים שעמדו פעם לימין של המשפחות הצעירות הולכים ומתמעטים, ולמעשה ההורים עומדים לבד במערכה הכפולה של גידול ילדים ותעסוקה משמעותית. בתחום זה נראה כי יש אפילו הרעה אבסולוטית במצבן של אימהות צעירות לעומת הדור הקודם.

בנוסף לכך, יוקר המחיייה (בפרט בתחום הדיור, התחבורה, הבריאות והחינוך) מכביד מאוד על המשפחות הצעירות, ומקשה עליהן לרכוש שירותים איכותיים לסיוע בגידול הילדים. התוצאה השכיחה הינה לחצים קשים על האם הצעירה (לרוב הרבה יותר מאשר על האב), המביאים לשחיקה, פגיעה בקריירה, הנצחה של הפער המגדרי בתעסוקה ובשכר ואף העמקתו.

החודשים הראשנים לאחר הלידה והמבנה של "חופשת לידה" תורמים תרומה מכרעת להתרחבות ולקיבועו של הפער המגדרי בתעסוקה, בפרט לאחר היוולדו של הילד הראשון. חופשת הלידה הנה זכות מוקנית לאם ולא לאב,¹⁷ ובתום אותם 15 שבועות האם ניצבת בפני דילמה קשה. מחד, האם יכולה לבחור לחזור לתעסוקה, לקבל הכנסה, ולצמצם את הפגיעה בהתקדמות התעסוקתית, אך בד בבד היא תתקשה למצוא מסגרת טיפולית איכותית בעלות סבירה לפעוט בן 3 חודשים. מאידך, האם יכולה להאריך את ההייה בבית אך תוך ויתור מלא על הכנסתה, וסיכון המשך הקריירה.

לוח 2 מראה בבירור כי שיקולים כלכליים משחקים תפקיד חשוב בהחלטה של האם מתי לחזור לעבודה לאחר חופשת הלידה, אם בכלל: 20.3% מהיולדות הנמצאות ברמת השכר הנמוכה ביותר לא חוזרות כלל לעבודה גם שנה לאחר הלידה, לעומת 8.1% מאלו שמשתכרות קרוב לשכר הממוצע, ורק 3.3% מהאימהות המשתכרות מעל ל-9,000 ₪ לחודש. לאור נתונים אלו, יש להניח שמסגרות לפעוטות אינן בהישג ידן של האימהות המשתכרות מעט. לוח 2 מראה גם כי ככל שרמת השכר גבוהה יותר כך עולה אחוז הנשים החוזרות לעבודה מיד עם תום חופשת הלידה¹⁸.

¹⁶ אחד הסממנים הבולטים לכך הוא האחוז המזערי של גברים המנצלים את הזכות למימוש "חופשת לידה". בשנת 2017 ניצלו את תקופת ההורות כ-850 גברים, לעומת כ-130,000 נשים, כ-0.6% (המוסד לביטוח לאומי, 2018).

¹⁷ ב-2016 התקבלה חקיקה המאפשרת לעובד להיעדר מעבודתו חמישה ימים נוספים, החל מהיום שלאחר יום הלידה. שלושת ימי ההיעדרות הראשונים יהיו ממכסת ימי החופשה השנתית של העובד, או על חשבון חופשה ללא תשלום אם אין לעובד ימי חופשה שנתית צבורים. היומיים הנותרים יהיו ממכסת ימי המחלה של העובד (כנסת ישראל, 2016).

¹⁸ להוציא אימהות המשתכרות מעל ל-9,000 ₪ - אין כרגע ברשותנו הסבר משכנע לכך.

לוח 2: חזרה לעבודה לאחר הלידה, לפי רמת השכר

סה"כ	מתי חזרו לעבודה			מספר אימהות	גובה השכר החודשי ערב הלידה
	לא חזרו שנה אחרי הלידה	5 ל-12 חודש אחרי הלידה	בתום חופשת הלידה		
100.0%	20.8%	27.3%	51.9%	5,490	עד 2,000 ₪
100.0%	16.5%	27.2%	56.3%	7,241	2,000 - 3,000 ₪
100.0%	13.6%	28.2%	58.2%	25,440	3,000 - 5,000 ₪
100.0%	8.1%	31.0%	60.8%	23,470	5,000 - 7,000 ₪
100.0%	4.2%	34.3%	61.5%	16,849	7,000 - 9,000 ₪
100.0%	3.2%	41.3%	55.4%	27,113	יותר מ-9,000 ₪
100.0%	8.8%	33.1%	58.1%	105,603	סך הכול / ממוצעים

מקור: ביטוח לאומי. נכללו יולדות שכירות שילדו בשנת 2014 וקיבלו דמי לידה ב-2014 או 2015 עבור חופשת לידה מלאה (אז 14 שבועות)

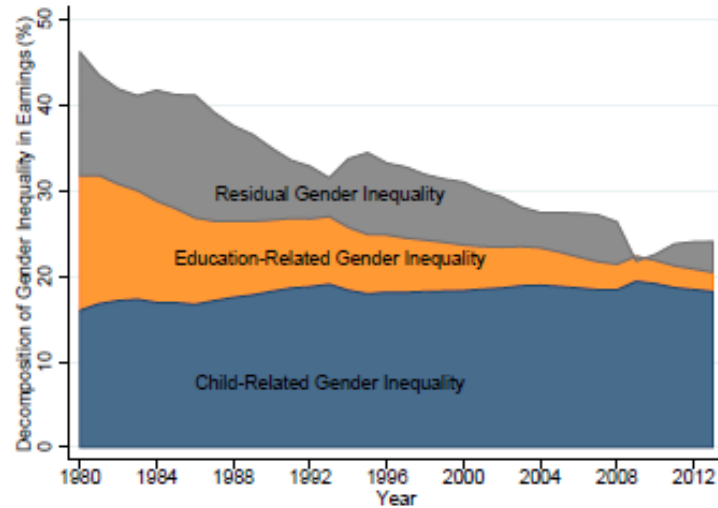
נתונים אלה מצביעים על מספר השלכות בעייתיות של הלידה על מסלול התעסוקה של נשים, ועל כן על הפער המגדרי: ראשית, כ-9% מהאימהות כלל לא חוזרות לתעסוקה גם שנה אחרי הלידה, כלומר, עבורן הלידה מהווה קטיעה תעסוקתית ממושכת, אשר בהסתברות גבוהה תפגע ביכולת להשתלב מחדש ולפתח קריירה משמעותית. יתרה מזאת, אחוז זה גבוה יותר עבור נשים שמשתכרות מעט מלכתחילה, כלומר האפקט הוא רגרסיבי. כמו כן, כ-41% מכלל האימהות לא חוזרות לעבודה מיד עם תום חופשת הלידה ועל כן לא תקבלנה שום הכנסה בחודשים אלה, ויש להניח כי הקריירה שלהן תיפגע בעקבות כך. כל אלה תורמים לפער המגדרי לאורך זמן, וכן מרחיבים את הפערים הסוציו-כלכליים.

גורם שמעצים את הדילמה בפניה עומדות האימהות בתום חופשת הלידה, וכך גם את החששות והחרדות בקרב ההורים, הוא העדר אלטרנטיבות לטיפול בילד: קשה למצוא מסגרות טיפוליות-חינוכיות חלופיות לפעוטות (עד גיל 3) זמינות וקרובות לבית, איכותיות, תחת פיקוח ובמחירים סבירים (קירמאיר, 2012). אמנם, המסגרות הפרטיות המציעות מענה כלשהו מתרבות, אך אלו ברובן יקרות למדי, וכן עדיין קשה להנחיל סטנדרטים נאותים בשלל מסגרות אלו, גם לאחר חקיקת "חוק הפיקוח". אין כיום פתרון סביר לדילמה זאת (הן לאם והן לילד), והפשרות שהאם נאלצת לעשות כתוצאה מכך, משפיעות השפעה רבה על הפער המגדרי, ובפרט על מה שקרוי ה-"the child penalty" – "הקנס שמתלווה לילד".

אחרי יותר מיובל שנים של מהפכה רבת היקף במעמד הנשים בחברה, מאכזב להיווכח שהחזון של שוויון מגדרי מהותי רחוק עדיין מלהתגשם. אמנם חלה התקדמות גדולה מאוד בהקשרים רבים בהם התקיימה אפליה מגדרית (למשל, ברכישת השכלה, בתעסוקה, בפרופסיות ובפוליטיקה), אולם הבאת ילדים לעולם וגידולם נותרו כמקור המרכזי והמכריע לפערים מגדריים. איור 7, הלקוח ממחקר עדכני מדנמרק (Kleven et al. 2018), מראה בבירור כי גם כשהגורמים האחרים לאפליה פוחתים עד נעלמים על פני זמן, אי השוויון שמקורו בגידול ילדים לא רק שלא נעלם אלא אף גדל.

איור 8: שיעור ההסבר של משתני השכלה והבאת ילדים מתוך הפער המגדרי בהכנסות

B: Child-Related Inequality vs Education-Related Inequality
(Post-Child Effects vs Pre-Child Effects)



המסקנה ברורה: כדי להמשיך ולהתקדם בצמצום הפער המגדרי צריך מעל לכל לטפל בשורשו, קרי, במה שקורה לנשים כשלעצמן ולנשים לעומת גברים במהלך החודשים הראשונים והשנים הראשונות לאחר היוולדו של הילד. מכאן שבהתייחסות לגיל הרך כמושא של מדיניות יש לתת את הדעת לא רק להתפתחות הילד ולרווחת ההורים באותו פרק זמן, אלא אף להשלכות חברתיות-כלכליות רחבות יותר וארוכות טווח. בפרט, יש לחתור להיווצרותו של שיווי משקל חדש בשוק התעסוקה, שיאפשר לשני בני הזוג הן להיות הורים מסורים והן עובדים בקריירות משמעותיות, תוך חלוקת תפקידים מגדרית שוויונית יותר.

II מתווה למדיניות כוללת לגיל הרך

II.1 המצב כיום: פיצול אחריות, ביזור סמכויות

לקיחת אחריות על ידי המדינה לחינוכם של כלל הילדים היא תופעה יחסית חדשה מנקודת מבט היסטורית, אשר תחילתה במחצית השנייה של המאה ה-19 בעיקר בפרוסיה, אנגליה וארה"ב, ומאז התפשטה ברחבי העולם כולו. כמו כן שלבי הלימוד התרחבו, משנים מעטות בבתי ספר יסודיים בלבד, למודל המקובל "K-12", קרי, מגן חובה ועד לסוף התיכון. לגבי הגיל הרך אין עדיין מודל סדור ומקובל בעולם באשר להיקפה ותוכנה של האחריות הממלכתית כלפיו, אך קיימת מגמה ברורה של הרחבת מעורבת המדינה בשלב קריטי זה.

התייחסות המדינה לגיל הרך בישראל נחלקת באופן חד בין שתי תקופות גיל: התקופה הראשונה מלידה ועד גיל 3, והתקופה השנייה מגיל 3 ועד 6. בזו האחרונה הילדים אמנם נמצאים בגנים תחת האחריות של משרד החינוך, אך יש לזכור שאלה מופקדים רק על הפן החינוכי ולא על הבריאות, על ההתפתחות ועל הרווחה של הילד. באשר לשלב הראשוני, מלידה ועד גיל 3, אין גורם מרכזי כלשהו שלוקח אחריות כוללת, אלא ישנם מספר משרדי ממשלה ורשויות אחרות שמטפלים בהיבטים ספציפיים של צרכי הילד, ועושים זאת באופן מקוטע, לא מתואם ולא עקבי.

כך, משרד הבריאות אמון על טיפות החלב ועל המרכזים להתפתחות הילד, משרד העבודה אחראי על מעונות היום והמשפחותונים, משרד הרווחה על התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון,¹⁹ ומשרד האוצר משפיע רבות על כל אחד מאלה מעצם היותו הגורם המתקצב (ולעתים זה שמכתיב מדיניות). יתרה מזאת, מרבית המסגרות המטפלות בילדים עד גיל שלוש אינן מפוקחות, ולא מקבלות חסות מאף משרד ממשלתי. אישור "חוק הפיקוח" בכנסת בנובמבר 2018 היה צעד בכיוון הנכון, אבל הוא רחוק מאוד מלתת מענה לכשלים שהוצגו. מעבר לפיצול האחיות, עד להקמת המועצה לגיל הרך על פי חוק לא היה גורם ממלכתי כלשהו שיהיה מופקד על התווית מדיניות לגיל הרך ברמה הלאומית,²⁰ בפרט לא לשלב הראשון מלידה ועד גיל 3. כתוצאה מכך המדיניות בפועל נקבעה לרוב כתגובה ללחצים, ולא כנגזרת של השקפה סדורה.

המחאה החברתית של 2011 ודו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי שקמה בעקבותיה, העלו את הגיל הרך על סדר היום הציבורי, בעיקר בשל העול הכלכלי הכבד המוטל על המשפחות הצעירות עם ילדים בגיל הרך, שהתווסף למשבר הדיור ויוקר המחיה. בדו"ח הוועדה ניתן דגש מיוחד לגיל הרך כמפתח להתפתחות הילד ועל כן האדם, וכשלב קריטי למתן שוויון הזדמנויות אמתי. הדו"ח המליץ על שורה של צעדי מדיניות, ובראשן יישום החוק לחינוך חובה חנים לילדי 3-4 וקיום יום חינוך ארוך. הממשלה אמנם אימצה את כלל המלצות הוועדה, אבל רק חלקן זכו ליישום בפועל, כאשר החשובה בהן הייתה חינוך חנים לבני 3-4.

בשוק המחאה הממשלה לא קידמה חלק ניכר מההמלצות האחרות, אולם הדו"ח סיפק מעין מפת דרכים, והציבור המשיך לדרוש צעדים נוספים לקידום הנושא, הן בכדי להפחית עלויות, והן על מנת לשפר את איכות הטיפול. כך התפתחה מחאת "הסייעת השנייה" אשר הניבה תוספת תקציבית משמעותית למטרה זו, ועוד סדרה ארוכה של מחאות, התארגנויות, ודיונים בכנסת בנוגע לצהרונים, מעונות, משפחותונים, טיפות חלב, מרכזים להתפתחות הילד וכדומה.

אולם התמונה הכללית נותרה בעינה: ללא ראייה כוללת וללא אסטרטגיה ארוכת טווח. בפרט, ללא גורם ממלכתי שיתייחס לגיל הרך כמכלול שלא ניתן לחלוקה על פי אילוצים ביורוקרטיים, ושאינו להפריד בו בין הפן החינוכי, הבריאותי או ההתפתחותי. בדומה לכך לא היה גורם שיתייחס למשפחה, להורים ולילדים כמקשה אחת, על מגוון צרכיהם ויחסי הגומלין ביניהם. ללא ראייה כוללת, המדיניות בפועל נותרה לא יעילה ובזבזנית – קרוב לוודאי שאם הייתה קיימת השקפה סדורה ויד מכוונת, אפשר היה להשיג תוצאות טובות יותר עם אותם משאבים.²¹

תמונת מצב זו חוזרת על עצמה גם ברמה של הרשויות המקומיות, כאשר מתווספת לכך המורכבות של חלוקת האחריות והתפעול של שירותים אזרחיים בין הממשלה לבין השלטון המקומי. מחד, לממשלה הסמכות, חלק ניכר מהשליטה התקציבית, והמנדט לקבוע מדיניות כוללת; מאידך, השלטון המקומי קרוב יותר לאזרחים ועל כן מכיר טוב יותר את צרכיהם ואת רצונותיהם, וכעיקרון מסוגל לספק להם את השירותים הנדרשים בצורה יעילה יותר. כמו כן, האוכלוסייה המקומית היא בדרך כלל פחות הטרוגנית מאשר ברמה הלאומית, ועל כן קל יותר לקלוט לצרכי הרוב. המצב בישראל איננו יוצא דופן בהקשר זה: ברוב המדינות הממשק בין הרמה הלאומית והמקומית מהווה זירה למאבקים וחיכוכים, אך מאידך זה גם מגרש נוסף לתהליך הדמוקרטי.²²

בעשורים האחרונים הלכו והתרחבו תחומי האחריות של השלטון המקומי, כאשר בתחומים רבים הוא הפך למעין קבלן הביצוע של הממשלה, אשר נסוגה במידה מסוימת מאחריות והסתפקה במימון חלקי של השירותים. לא פלא שמבנה המועצות המקומיות מדמה ואף מהווה תמונת ראי של מבנה הממשלה, וכך אותו פיצול והעדר ראייה כוללת שמאפיינים את התייחסות הממשלה לגיל הרך משוכפל גם ברמה

¹⁹ בעבר הלא רחוק משרד העבודה היה חלק ממשרד הכלכלה, מאז הוא חלק ממשרד הרווחה.
²⁰ המועצה קיימה את ישיבתה הראשונה ב-4.2.2019, והחלה בתהליך של גיבוש, קביעת נהלי עבודה וכדומה (ראה מטה).
²¹ היו מספר מקרים בודדים בעבר של קידום מדיניות לגיל הרך, שלא בתגובה ללחצים אלא כתוצאה של יוזמות שלטוניות. דוגמא לכך הנה הקמתה של התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון כפועל יוצא של "דו"ח שמיד", ובמקביל התכנית "התחלה טובה"; לעומת זאת ובאותן שנים צברה תאוצה יוזמה של אגף התקציבים באוצר לחיסול טיפות החלב, והעברת החלק ה"טכני" של פונקציות אלו לקופות החולים. אמנם היוזמה הזאת נבלמה מעת לעת, אבל נזקיה מורגשים היטב עד היום.
²² ראה למשל המאבק על פתיחת המרכולים בשבת, על סמכותן של וועדות התכנון המקומיות לעומת הוועדות הארציות, או על הקמת רשויות תחבורה מטרופוליטיות.

המקומית. אולם, מועצות מקומיות לא מעטות יזמו מענים מושכלים יותר לגיל הרך, ובפרט ריכוז של פונקציות (חינוך, התפתחות הילד, בריאות, רווחה) בידי גוף עירוני ייעודי.²³ כמו כן, בכמה עשרות יישובים הוקמו מרכזים לגיל הרך הממלאים חלק מהפונקציות הנדרשות לטיפול כולל בילד (מרכזים להתפתחות הילד, מעונות יום, העשרה לילדים, הכשרה מקצועית לצוותים חינוכיים ושירותי תמיכה למשפחות בסיכון) במקום אחד בתמיכה של עמותות המחויבות לנושא (רבינוביץ', 2015).

II.2 המועצה לגיל הרך: מפת דרכים בתחילת דרכה

תיקון הכשלים בהתייחסות הבסיסית ובטיפול בפועל בגיל הרך מצריכים שינוי מהותי, ולא די בצעדי מדיניות נקודתיים כתגובה ללחצים חיצוניים כפי שקרה עד היום. רק התוויית אסטרטגיה יסודית וכוללת ומפת דרכים ליישומה יאפשרו את השינוי המיוחל. המרכיב המרכזי באסטרטגיה זו, אשר אמור לתת מענה שלטוני לחלק ניכר מהכשלים האמורים, הולך וקורם עור וגידים: הקמת המועצה לגיל הרך, אשר עליה הוחלט בחוק שעבר בכנסת ביולי 2017 (ראה בנספח 2 את נוסח החוק). המועצה אמורה להוות גוף מקצועי אשר החוק מקנה לו הן את האחריות והן את הסמכות להתוויית מדיניות כוללת לגיל הרך, לרבות גיבוש תכנית רב-שנתית מגובה בתקציב רב שנתי. המועצה תפעל במסגרת משרד החינוך אך היא איננה חלק מהמנגנון המשרדי, אלא גוף סטטוטורי בפני עצמו.

הקמת המועצה לגיל הרך מהווה לא רק פריצת דרך בהתייחסות לגיל הרך בישראל, אלא גם תקדים ברמה הבינלאומית, שכן במדינות ה-OECD האחרות אין עדיין גוף ממלכתי שכזה. ככל שידוע לנו היו רק שני ניסיונות דומים עד כה בעולם: במחוז ויקטוריה שבאוסטרליה הוקם גוף דומה למועצה, אך בעל סמכויות פחותות (Victoria State Government, 2016), וברמה המחוזית בלבד. כמו כן, בקולומביה התקבל חוק ראשוני להקמת גוף בעל קווי דמיון רבים למועצה לגיל הרך אצלנו, אבל ע"פ השיטה הפרלמנטרית הנהוגה שם שלב זה של החקיקה הנו הצהרתי בלבד, ורב המרחק (אם בכלל זה יקרה) עד להפיכתו לחוק ממשי.

הקמת המועצה היא צעד ראשון חשוב ביותר, אך האתגר הגדול יהיה בביסוס מעמדה, תקצובה, ושמירה על מקצועיותה. בפרט, המועצה תצטרך לגבש תוך פרק זמן קצר אסטרטגיה כוללת ארוכת טווח, שתבוא לידי ביטוי ראשון בתכנית חומש ובתקציב תוספתי רב שנתי, שינחו על שולחנה של הממשלה ושל וועדת השרים לענייני הגיל הרך שעתידיה לקום. מעבר למשימות קריטיות אלו, ברצוננו לפרוס כאן שני כיווני פעולה בעלי אופי אסטרטגי שלעניית דעתנו על המועצה להוביל, אשר יש בכוחם כדי להניח תשתית אנושית, פיזית ומוסדית לכל היתר: מהלך מקיף להכשרה והתמקצעות של כל העובדים בגיל הרך, והקמת קמפוסים לגיל הרך. כמו כן נציג גם את המתבקש בהמשך: העברת כלל הפונקציות הנוגעות לגיל הרך לאחריות המועצה ומשרד החינוך.

II.3 שיפור באיכות המסגרות לגיל הרך ובתנאי העסקתם העובדים

3.1 II מיקוד באיכות, הדרגתיות בכמות

דילמה מרכזית שתלווה את המועצה מצעדיה הראשנים היא הברירה בין שימת הדגש על איכות מול כמות. מחד, הנתונים הייחודיים של ישראל בילודה ובתעסוקת נשים, והנטל הכלכלי הכבד על המשפחות הצעירות, מובילים לדרישה (מוצדקת כשלעצמה) להרחבה כמותית מהירה של המסגרות ושל הנגישות אליהן. מאידך, האיכות של המסגרות היא קריטית, ואין אפשרות לשדרג איכות בפרקי זמן קצרים. כפי שעולה כמעט בכל הקשר, עבודה זאת מושתתת על התובנה הבסיסית שהנעשה בגילאים הצעירים משפיע עמוקות על עיצוב יכולותיו של האדם, ועל כן הפעוט הוא "פחמֶר בְּיַד הַיֶּצֶר,

²³ יש לציין שהחשיפה ליוזמות אלו תרמה לנו רבות לעיצוב המדיניות גם ברמה הלאומית.

בְּרָצוֹתוֹ מְרַחֵב וּבְרָצוֹתוֹ מְקַצֵּר". כלומר, מכלול האיכויות של המסגרת ושל הצוות המטפל יקבע האם ההשפעה על הילד תהיה חיובית או שלילית, ואת מידת עוצמתה.

אחד מעקרונות היסוד של האתיקה הרפואית, המונח בשבועת היפוקרטס עליה נשבעים הרופאים בקבלתם את ההיתר לעסוק במקצוע, הוא "אל תזיק".²⁴ זאת כיוון שאכן יש בכוחם של בעלי מקצוע נעלה זה לא רק לרפא אלא גם לגרום לנזק, אף אם הם מונעים רק מכוונות טובות. זה נכון לא רק לגבי רופאים, אלא לגבי כל מקצוע טיפולי, בין אם המדובר בטיפול פיזי או נפשי. בהקשר של הטיפול בילדים בגיל הרך, הדבר נכון ביתר שאת: ראשית, כיוון שהתפתחותו של הילד בגילאים אלה רגישה הרבה יותר לסביבה ולכל מי שבא במגע אתו, ושנית כיוון שהפעוט הנו חסר אונים – הוא לא יכול לזהות מה טוב לו ומה מזיק לו, הוא לא יכול להתריע ולא יכול להתגונן. מכאן שלצד היכולת לתרום תרומה מכרעת להתפתחותו של הילד על ידי טיפול מסור ואיכותי, הפוטנציאל לגרימת נזק בשל חוסר הכשרה נאותה או תנאים לא הולמים, הנו גדול לא פחות.

מעת לעת מתפרסמת פרשה עגומה של טיפול לקוי בפעוט, רשלנות ואף אלימות, אשר במקרי קיצון מסתיימת בצורה טרגית. בעקבות מקרים כאלה נשמעת בדרך כלל זעקה ציבורית הדורשת פתרונות בזק, כגון התקנת מצלמות בכל מסגרת לגיל הרך. אפשר בהחלט להבין תגובה מיידית זאת, אך ברור כי אמצעים הגנתיים כאלה לא יכולים להתמודד עם בעיות העומק: ההכשרה ודרישות הסף מהצוותים המטפלים, סטנדרטים פיזיים וסביבתיים, היחס בין מספר הילדים לבין מספר אנשי הצוות וכדומה.

אחת הדילמות המרכזיות בהקשר זה נוגעת למאזן המורכב ולתחליפיות (trade off) בטווח הקצר בין כמות לבין איכות, בפרט בין הדרישה להעמדת מסגרות לגיל הרך לכל דורש לבין הבטחת איכותן. דילמה זאת חריפה במיוחד בישראל, בשל אותם מאפיינים ייחודיים שצוינו דלעיל: שיעור הילודה ושיעור ההשתתפות של נשים בתעסוקה הגבוהים מאוד. מכאן הדרישה להעמדת מסגרות רבות לגיל הרך בטווח הקצר, ולהמשך הקמה של מסגרות נוספות לאורך זמן. אולם, הרחבה כמותית גדולה מצריכה תקציבים גדולים, ויתרה מזאת, מהלך כזה דורש הכשרת כוח אדם איכותי רב שאין כיום בנמצא, ויהיה קשה לגייסו גם בעתיד בהינתן תנאי העסקה הירודים. שינוי משמעותי בתנאים אלה (גם בשכר וגם ביחס ילדים-צוות), ידרוש אף הוא תקציבים גבוהים מאוד, וגם אם ימצאו כאלה השינוי לא יוכל להתרחש בפרק זמן קצר.

חשוב ללמוד על ה-"trade off" בין כמות לאיכות מהניסיון במדינות אחרות, ובפרט ממה שקרה במחוז קוויבק שבקנדה: הממשל המחוזי הנהיג בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת רפורמה מרחיקת לכת בטיפול בילדי הגיל הרך (The Quebec Family Policy), אשר אחת ממטרותיה המרכזיות הייתה עידוד נשים להצטרף לתעסוקה. ברפורמה זו, המחוז התחייב לספק מסגרות ליום מלא לכל ילד בגיל הרך, באופן הדרגתי: גנים לבני 4-5 החל משנת 1997, גנים לבני 3 משנת 1998, לבני שנתיים משנת 1999, והחל משנת 2000 גם לילדים בני פחות משנתיים. למסגרות אלו נקבע מחיר נמוך מאוד להורים: 5 דולר קנדי ליום לילד, קרי, כ-100 דולר לחודש (במונחים של היום כ-280 ₪ לחודש).

במחקר הערכה מקיף שנעשה בעקבות יישום הרפורמה, נמצא כי אמנם ההשתתפות של נשים בתעסוקה עלה בשיעור ניכר, אבל לעומת זאת היו לכך השלכות שליליות הן על הילדים והן על ההורים: Baker, Gruber and Milligan (2008) מצאו כי הילדים שהלכו למסגרות החדשות הראו הרעה בבריאות, ובפרמטרים שנוגעים לתוקפנות, כישורים מוטוריים וחברתיים. באשר להורים, הם גילו גישה יותר עוינת ופחות עקבית כלפי הילדים, בריאות לקויה, ויחסים מעורערים בין בני הזוג.²⁵

לא ברור מהן הסיבות להשלכות השליליות על הילדים והוריהם, שהרי הרפורמה ניסתה לכאורה גם לדאוג לאיכות של המסגרות ושל הצוותים, אם כי יתכן שההתרחבות המהירה לא אפשרה זאת. מקרה

²⁴ בנוסח הלטיני, "Primum non nocere" - "ראשית, אל תזיק".

²⁵ "We find strong evidence of a shift into new child care use, although some crowding out of existing arrangements is evident. Maternal labor supply increases significantly. Finally, the evidence suggests that children are worse off by measures ranging from aggression to motor and social skills to illness. We also uncover evidence that the new child care program led to more hostile, less consistent parenting, worse parental health, and lower-quality parental relationships." (Baker et al. 2008) page 709.

זה מהווה תמרור אזהרה בפני הרחבה כמותית לא מבוקרת, וממחיש כי כל שינוי כזה חייב להיעשות בצורה הדרגתית, תוך חקר צמוד של ההשלכות. לעומת המקרה של קוויבק, בהונג קונג ננקטו בשני העשורים האחרונים כמה צעדי מדיניות אשר התמקדו דווקא בשיפור האיכות של המסגרות ולא בהרחבה כמותית (Rao et al. 2009), אלא שככל הידוע לנו טרם נעשה מחקר מעקב מעמיק בדומה למחקר על קוויבק.

להבדיל מקוויבק ומהונג קונג בהן שיעור פריון של נשים נמוך מאוד,²⁶ מדינת ישראל מצויה במלכוד קשה בהקשר זה. מחד סביר להניח שהשיעורים הגבוהים של ילודה ושל השתתפות בתעסוקה של נשים ימשכו בעתיד הקרוב, ועל כן הצורך בהרחבה כמותית של מסגרות הגיל הרך רק ילך ויחריף. מאידך הרגישות והדאגה לאיכות של מסגרות אלו רק יגברו אף הן (בצדק) - בהינתן משאבים מוגבלים דרישות אלו מתנגשות זו בזו, לפחות בטווח הקצר-בינוני. רק הבנה ציבורית מעמיקה של הסוגיה על כל היבטיה, ותרגומה לשינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים, יכולה להביא להתמודדות מושכלת עם דילמה קשה זאת. לפיכך, על מנת להתמודד עם קשיים אלה יש לגבש תכנית רב-שנתית שתיתן משקל ראוי להיבטים האיכותיים הטמונים בהרחבת השירותים, כך שהביצוע של השינויים הדרושים יהיה הדרגתי ומושכל, על פי סדר עדיפויות מוגדר. כאמור, התווית תכנית זו תהיה תחת סמכותה של המועצה לגיל הרך. במסגרת המתווה התקציבי המוצג בפרק 5 נציע את אפיקי העשייה העיקריים שלדעתנו צריכים להיכלל בתכנית הרב-שנתית הראשונה של המועצה, על פי ההיבטים המרכזיים הנוגעים לאיכות הטיפול בגיל הרך, כפי שאלה יוצגו בפרקים הבאים. תחילה נדון בהיבטים של פיקוח וקביעת סטנדרטים, הכוללים בעיקר את היחס בין מספר הילדים למספר אנשי הצוות ותנאי העסקתם.. בהמשך נרחיב על הכשרה והתמקצעות של כוח אדם.

אכיפת סטנדרטים על המסגרות תהיה כמובן כרוכה בעלויות נוספות, ונשאלת השאלה מי יישא בהוצאות אלו. אם ההורים יישאו בעלויות הנוספות, זה יגביר את הנטל הכלכלי עליהם, הגבוה ממילא, ועשוי לפגום בהצלחת המהלך כולו. על כן, בפרק 5 אנו מציעים מדיניות תקציבית להקלת הנטל הכלכלי על ההורים, כחלק מהתהליך הכולל שצריך לקרות, של לקיחת אחריות של המדינה על הגיל הרך.

3.2.2 קביעת סטנדרטים במסגרות לבני 3-1²⁷

איכות המסגרות חשובה במיוחד לגבי הטיפול בגילאים הצעירים ביותר, מלידה עד 3. עד היום, היקף השירותים הזמינים והמפוקחים המוצעים לגילאים אלה הוא מצומצם למדי: שיעור הילדים בגילאים אלה הנמצאים במסגרות מוכרות של מעונות יום ומשפחתונים עומד על כ- 23%-25% בלבד (הוכמן וקמינסקי, 2018). לאור העובדה שמעל ל-73% מהאימהות לילדים בני 0-4 הן נשים עובדות, ברור כי חלק ניכר של הילדים נמצאים במסגרות אחרות לא מפוקחות, כאשר אין אפילו נתונים בסיסיים על כך (מרכז טאוב, 2016).

עד לאחריה, רק מסגרות בעלות סמל "מעון מוכר" ממשד העבודה היו כפופות לפיקוח ולסטנדרטים מוגדרים מבחינת טיב המתקנים הפיזיים, דרישות הכשרת הצוותים וכדומה. המסגרות קיבלו את הסמל "מעון מוכר" לאחר שביקשו הכרה ממשד העבודה ועמדו בקריטריונים הקבועים בחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה – 1965. לעומת זאת מסגרות פרטיות (ללא סמל) פעלו בלא שום פיקוח, לא על מתקנים ולא על הצוותים, מה שמעלה סימני שאלה לגבי איכות הטיפול בהן.

כעת, משעבר חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות תשע"ט – 2018, יש לקוות כי תחום זה יוסדר על פי סטנדרטים אחידים, אם כי קרוב לוודאי שתהליך זה ייקח זמן רב. אולם, ההשפעה בפועל של חוק הפיקוח תהיה תלויה בתקנות שיותקנו לשם יישומו ובהשלכותיו הכלכליות.

מחקרים רבים מראים כי קיים קשר מובהק בין גודל המסגרות והיחס המספרי של ילדים/צוות, לבין איכותן: ככל שמספר הילדים למטפל קטן יותר כך הילדים חשים רווחה גבוהה יותר, רמת המתח

²⁶ שיעור הפריון בהונג קונג עומד על 1.2 ושל קוויבק על 1.6.

²⁷ הגנים מגיל 3 ואלו נמצאים תחת משרד החינוך, האמון על הסטנדרטים והפיקוח.

פוחתת, והם רושמים הישגים גבוהים יותר במבחנים למיומנויות קוגניטיביות ושפתיות (De Schipper et al. 2006). הסיבה נעוצה בכך שמספר מצומצם של ילדים מאפשר למטפל להתמקד בצרכים האישיים של כל ילד (OECD iLibrary, 2018), ולחשוף אותם לאינטראקציות ולגירויים משמעותיים שתורמים להתפתחותם. לעומת זאת, ככל שהיחס המספרי עולה, המטפל עסוק חלק ניכר של הזמן בביצוע הפעולות הטיפוליות הבסיסיות ביותר (דאגה לבטיחות הפיזית, האכלה, החלפת חיתולים, מניעת בכי וכדומה), על חשבון פעולות שתורמות לפיתוח כישורי הילד.

למרות זאת, תקינת כוח אדם לגיל הרך בישראל (ראה לוח 3) רחוקה מאוד מהסטנדרטים הנחשבים כסבירים על פי ה-OECD, בפרט לגבי הגילאים הצעירים ביותר: יחס של יותר מ-4 ילדים לאיש צוות עד גיל שנתיים נחשב לבלתי מספק בעליל (OECD, 2011), כאשר בישראל יחס זה נע בין 1:6 (עד 15 חודשים), ל-1:9 עד גיל שנתיים, קרי חריגה של 50% - 90% מהמקובל. כמו כן, היחס המומלץ בתקנות למסגרות מורשות לגיל הרך בארה"ב ובקנדה הוא קטן באופן ניכר- מגיל שנתיים ועד שלוש ההמלצה הינה על יחס של 1:4, כשגודל הקבוצה המקסימלי הוא 8 (Perlman, 2017), כאשר בישראל יחס זה מגיע ל-1:11. תמונה דומה עולה בהקשר של מספר הילדים הכולל במסגרות, כאשר התקינה בישראל חורגת בהרבה מזו המוקבלת הן ב-OECD והן בארה"ב וקנדה, וכך גם לגבי השטח הפיזי לילד.

לוח 3: תקינת כוח אדם ותפוסת ילדים במסגרות לגיל הרך בישראל (חסיסי, 2014)

גיל	גודל קבוצה מקסימלי	יחס מטפל/ ילד	שטח הכיתה	שטח לילד
6 - 15 חודשים	15	1:6	50 מ"ר	3.3 מ"ר
16 - 24 חודשים	22	1:9	70 מ"ר	3 מ"ר
25 - 36 חודשים	27	1:11	70 מ"ר	2.6 מ"ר
גילאים 3-4	35	28:35	120 מ"ר	2 מ"ר

רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים לגילאי 3-4, שיצאה לדרך באוגוסט 2015 בעקבות מחאה ציבורית רחבה, ביטאה את ההכרה ביחס המספרי ילדים/צוות כמרכיב מרכזי של איכות הטיפול (וולנסקי, סלע, אשר, 2015), ואין ספק שזה היה צעד ראשוני בכיוון הנכון. יחד עם זאת, המצב במעונות היום עד גיל 3 נותר ללא שינוי, כאשר היחס הקיים אינו מאפשר לצוות לספק טיפול ראוי לילדים. התוצאה היא פגיעה כפולה - הן בילדים והן במטפלות שסובלות משחיקה גבוהה.

בהינתן הפער הגדול בתקינה לעומת מה שנחשב למינימום סביר, יש להניח כי ללא הקטנה משמעותית ביחס המספרי בין ילדים למטפל, האפקטיביות של שאר צעדי מדיניות המוצעים תהיה מוגבלת למדי. כאמור, שני קשיים עיקריים עומדים בפני מהלך שכזה: הקושי התקציבי והקושי בגיוס עובדים בתחום, הנובע מהמעמד והשכר הנמוך של העובדים, היעדר אופק קידום, ותנאי העבודה השוחקים (חסיסי, 2014).

3.3.2 הכשרה והתמקצעות של כלל העובדים בגיל הרך

המרכיב המשמעותי ביותר בקביעת איכות הטיפול בילדי הגיל הרך הוא ללא ספק איכות הצוותים המטפלים בהם, כאשר האיכות מצידה היא פועל יוצא של רמת ההשכלה, ההכשרה, והניסיון שלהם. מחד, ברור כי ככל שהצוות איכותי יותר כך התוצאות יהיו טובות יותר, אך מה שחשוב לא פחות הוא

²⁸ לאחר הרפורמה של סייעת שנייה.

שאם הצוות לא מיומן הדבר עלול לגרום לנזק של ממש לילד, לעתים בלתי הפיך.²⁹ במצב הנוכחי בישראל המאופיין על ידי היעדר סטנדרטים וקיומם של תנאי העסקה ושכר ירודים, הגורמים מצדם לסלקציה שלילית של העוסקים בגיל הרך, הימצאותם של עובדים לא מיומנים, עם כל המשתמע מכך, היא תופעה בלתי נמנעת.

מכאן שאסטרטגיה לשיפור איכות הטיפול בגיל הרך חייבת לכלול כמרכיב מרכזי את העלאת רמתם של העוסקים בגיל הרך כיום, והבטחת זרם גובר של עובדים בעלי הכשרה נאותה בעתיד. עובדים משודרגים אלה ישתלבו במסגרות השונות, יאפשרו להקטין את היחס של ילדים/צוות, ולהרחיב את יכולת הקליטה של ילדים בני 1-3 במסגרות ציבוריות. הדבר איננו מתמצה בהעלאת דרישות הסף להכשרה והשכלה בנקודת ההתחלה, אלא חייב לכלול תהליך מתמשך של השתלמויות ועדכונים לפי פרמטרים מקצועיים. מעבר לכך נדרשת הגדרה מחדש של מקצועות הגיל הרך על פי מספר עקרונות יסוד התואמים את התפתחות המחקר בתחום:

- מיומנויות המציבות את הילד במרכז: בכל עיסוק ועיסוק הראייה של המטפל צריכה להיות כוללת ומקיפה, ולא רק דרך הפריזמה הצרה של המקצוע המסוים. כך, מחנכת צריכה להכיר גם היבטים התפתחותיים, מרפאה-בעיסוק צריכה להיות מודעת גם להיבטים פדגוגיים, ואחות בטיפת חלב חייבת להתייחס גם לעולם הרגשי של הילד. מכאן, שבכל מקצוע יש לבצע אפיון של מגוון הידע והמיומנויות הנדרשים תוך התייחסות לכלל ההיבטים של חיי הילד, משפחתו וקבוצת הייחוס שלו, לרבות במקצועות הפרה-רפואיים. כמו כן, לטיפול ולמעקב הבריאותי בגילאים המוקדמים יש חשיבות גדולה במיוחד, ועל כן יש להעניק לכול הצוותים העוסקים בגיל הרך ידע בסיסי הנוגע להיבטים הרפואיים והתפתחותיים.

- מסלולי קידום והכרה בניסיון: יש להכיר בניסיון הנרכש על פני זמן של הצוות החינוכי בעבודה החינוכית והטיפולית, שכן אין ספק שלניסיון יש ערך רב, מעבר להכשרה ולידע הנרכשים בהשכלה פורמלית. בנוסף, אופייה התובעני של העבודה בגיל הרך והתפתחותיות החדשות בתחום מחייבים הדרכה והשתלמויות סדירות לאורך הקריירה.³⁰ הגדרת מקצועות לגיל הרך תאפשר ליצור מסלולי קידום והתמחויות לאורך הקריירה, עם אפשרות להתקדם מהכשרה בסיסית ועד לתואר B.Ed, וגם בהתקדמות תוך כדי הקריירה בהתמחות המקצועית. יחד עם זאת, המעבר בין המצב הנוכחי של היעדר סטנדרטים למצב של תקן מקצועי חדש, יחייב התמודדות מושכלת עם המעבר "בין דורות", כדי למנוע חיכוך ופגיעה בעובדים הוותיקים.

הגדרת תפקידים:³¹ לסמנטיקה יש השפעה רבה על התודעה, והיא מקבעת תפיסות חברתיות. לדוגמא, למונח "סייעת" או "מטפלת" יש קונוטציה של עבודה פשוטה, שלא דורשת מיומנות מיוחדת. זו סטיגמה שלא רק ההכשרה בפועל יכולה להסיר, אלא דרוש גם שינוי פורמלי של הגדרת התפקידים, כפי שמוצע בלוח 4:

²⁹ במובן הזה יש הבדל גדול בין משמעות האיכות של צוות הבא במגע עם ילדי הגיל הרך, לבין איכותם של מורים (אשר הנה כמובן חשובה מאוד כשלעצמה): ספק אם מורים לא איכותיים יכולים לגרום לנזק התפתחותי לתלמידיהם.

³⁰ כך לדוגמא, על פי הרפורמה של "אופק חדש", עבור גננות לגילאי 3-6 המעבר מדרגה לדרגה מחייב השתלמויות בהיקפים שונים לפי דרגות שכר שונות. יש להחיל שיטה זו גם על המחנכות לגילאים 1-3.

³¹ אנו משתמשים כאן בלשון נקבה בציון התפקידים כי הרוב המכריע של העובדים בתחום הן עובדות. יש לקוות שעם שדרוג עיסוקים אלה הצביון המגדרי ילך ויפחת.

לוח 4: הצעה לשינויים בהגדרות תפקידים בגיל הרך

מסלול הקידום	ההגדרה החדשה	התפקיד כיום
מחנכת בכירה בגיל הרך (ניהול, הדרכה, פיתוח)	מחנכת בגיל הרך	מטפלת
		גננת
חונכת בכירה (הדרכה/ השלמה לתפקיד מחנכת)	חונכת התפתחותית	סייעת

המכללות להוראה הן המופקדות על הכשרת הצוותים לגיל הרך, וכמה מהן כבר נרתמו למשימה חשובה זו, כשהן צופות פני עתיד ומפתחות תכניות לימוד והכשרה לכל קשת התפקידים הדרושים. כך לדוגמה, מכללת אורנים מקימה בית ספר ייעודי למקצועות הגיל הרך, ראשון מסוגו בישראל, אשר מטרתו לספק הכשרה ראווה ולהציב סטנדרטים לאומיים לכלל מקצועות הגיל הרך.³² מלבד לימודי תואר ראשון, תואר שני ולימודי המשך, בית הספר יאפשר גיבוש תפיסות חינוכיות חדשניות לגיל הרך על ידי סגל מקצועי ייעודי. סגל זה יפתח גם תכניות הכשרה מודולאריות, אשר יאפשרו התקדמות מלימודים יישומיים ללימודי תואר ראשון וכן ללימודי המשך. בית הספר מתעתד גם לשתף פעולה עם מוסדות אקדמיים המכשירים למקצועות פרא-רפואיים, על מנת להכשיר צוותים לטיפול משולב בילדים בגילאים הרכים ובהדרכת הוריהם. קיום הלימודים בתוך מכללות לחינוך יאפשרו נגישות לתשתיות הנדרשות, מפגש עם סגל מגוון ואקלים לימודי. הידע הרב שנצבר במכללות בהכשרת גננות, ישמש גם עבור הכשרת מחנכות במקצועות האחרים.

II.3.4 הערות לסיכום הפרק

בפרספקטיבה רחבה יותר, מה שדרוש לשם שיפור איכות הטיפול בגיל הרך הוא התמקצעות של כלל העיסוקים ותחומי הטיפול הנוגעים לגיל הרך. המשמעות היא קביעת סטנדרטים של השכלה והכשרה ותנאי סף נוספים לעיסוק במקצוע, הגדרה ברורה של זכויות וחובות ותנאי העסקה, ובהמשך גם מדרג מקצועי, מסלול התקדמות ורמות שכר נאותות. המכלול כולו חשוב הן על מנת להשביח את איכות העובדים בגיל הרך, והן כדי להגביר את המשיכה של התחום ועל כן את האיכות הראשונית של אלה הפונים אליו.

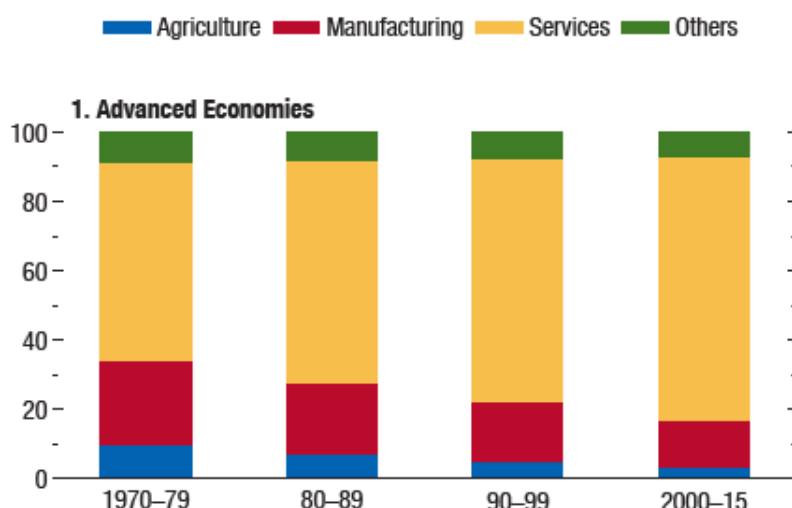
דוגמה בולטת של ההשפעה העצומה של התמקצעות היא המקרה של סיעוד (אחיות) בארה"ב. מיד עם תום מלחמת העולם השנייה המעמד התעסוקתי של אחיות היה ירוד מאוד, והשכר היה נמוך יותר אפילו משכר נשים בתעשיית הטקסטיל, שנחשב אז לתחתית הסולם. לאור מחסור גדול באחיות מיומנות, ארה"ב חוקקה חוק ב-1964 שכונה The Nurse Training Act אשר קבע כי על כל אחות לקבל תואר אקדמי בלימודים של 4 שנים, ובכך הניע תהליך של התמקצעות על שלל היבטיו. תוך כשלושה עשורים מקצוע הסיעוד הפך לאחד היוקרתיים בארה"ב בתחום השירותים הטיפוליים, עם רמות שכר גבוהות, מדרג עיסוקים והתמחויות, וכדומה. רפורמה זאת לא רק היטיבה עם האחיות אלא אף תרמה ממש לשיפור מערכת הבריאות כולה, כאשר האחיות הפכו בה למרכיב מקצועי חשוב, לרבות ביזמות ובחדשנות טיפולית.

בישראל דרוש מהלך ברוח זו כלפי עובדי הגיל הרך – רק כך יש סיכוי לשדרג באופן מהותי את איכות הטיפול בילדים בגילאים המוקדמים. מהלך שכזה יהווה גם הכרה של המדינה בחשיבות התחום, וידרבן

³² דברים אלה נמסרו לנו ע"י ד"ר אורית דרור, ראשת החוג ותכנית ההכשרה לגיל הרך במכללת אורנים.

השקעה של המשאבים הדרושים לשם קפיצת המדרגה באיכות. אבל יש לכך גם היבט נוסף לא פחות חשוב, ברמה הכלל-משקית והחברתית. מדינת ישראל היא אחת המדינות הפחות שוויוניות ב-OECD, וגם אם נרשם שיפור מה בשנים האחרונות במדד הג'יני לאי שוויון, רחוקה הדרך להקטנה משמעותית בו. הדבר קשור בין היתר למקום הדומיננטי של סקטור השירותים בתוצר ובתעסוקה, והשכר הנמוך יחסית ששורר ברבים מענפי השירותים, לרבות בחינוך. הגידול של סקטור השירותים הוא תופעה כלל עולמית, אשר מגיעה לשיאים במדינות המפותחות, כפי שניתן לראות באיור 8 (IMF, 2018).

איור 9: התפתחות סקטור השירותים במדינות המפותחות מכלל ההוצאה 1970-2015



בתוך כך, העיסוקים הטיפולי-אישיים (personal care occupations), בבריאות ובחינוך צפויים לתפוס את רוב רובו של הגידול במועסקים במהלך העשור הקרוב (U.S. Department of Labor, 2018). בהינתן שיעור הילודה הגבוה במיוחד בישראל, הבכורה תהיה בעיסוקים הקשורים לחינוך בכלל, ולגיל הרך בפרט. כבר היום אחוז המועסקים בחינוך בישראל מגיע ל-12.5% (467,000 מתוך סך של 3.7 מיליון מועסקים), האחוז הגבוה ביותר מבין כל ענפי המשק (למ"ס, 2017C). על כן לאופי של עיסוקים אלה, על דרישות ההשכלה וההכשרה שלהם, יש השלכות כלל משקיות. בפרט, אם לעיסוקים אלה לא נדרשת רכישת הון אנושי מתקדם, הרי שהעוסקים בהם ישתכרו שכר נמוך וכך יהיה גם מעמדם, והדבר יבוא לידי ביטוי בפערים כלכליים-חברתיים גדולים ומתרחבים. ולהיפך: מדיניות עקבית שתוביל להתמקצעות של עיסוקי הגיל הרך תביא להשקעה הרבה יותר גדולה בהון האנושי של העוסקים בכך ועל כן תשפר את איכות הטיפול, ובו בזמן תקטין את אי השוויון במקור, תוך מתן תמריצים לעובדים להמשיך ולהשתדרג, ואף לחתור ליזמות ולהתחדשות כשותפים מלאים במלאכה.

II.4 הקמת קמפוסים לגיל הרך

הפיצול, חוסר התיאום והעדר הראייה המערכתית שמאפיינים את שירותי הגיל הרך ברמה הלאומית והמקומית, באים לידי ביטוי במלוא חומרתם בשטח, קרי, במציאות הפיזית, המוסדית והארגונית שהורים וילדיהם פוגשים מדי יום. המסגרות שאמורות לספק שירותים אלה (משפחותונים, מעונות יום, גנים, טיפות חלב, מרכזים להתפתחות הילד וכו') מפוזרות לכל עבר באזור המגורים – כל אחת במבנה משלה (לרוב צמוד קרקע וחד קומתי), במיקום אקראי על פני המרחב האורבני.

ההורים לא בטוחים מהי המסגרת המתאימה לילד בכל שלב (בפרט בשלבים ההתחלתיים), לאן להביאו בעת שהוא נזקק לטיפול שאינו רפואי גרידא, מי אחראי על מה, לאן לפנות. גם כשהדברים מתבררים, היום-יום של ההורה מדמה מרוץ הסעות מורט עצבים – להסיע את הילד בבוקר למעון או לגן, לאסוף אותו בחזרה בשעה נקובה שלא תואמת את שעות העבודה, להסיע אותו אחר כך למקום אחר לטיפול בפיזיותרפיה, לריפוי ועיסוק או לחוג, וכך הלאה, וכל אלה קרוב לוודאי בפקקים.

פיזור המסגרות חוזר על עצמו גם בהסתכלות על פני זמן: מכיוון שכל מסגרת יושבת לה כיחידה נפרדת ("stand alone"), הילד נאלץ לעבור ולהסתגל למסגרת אחרת, במקום אחר, עם כללים אחרים, כל אימת שהוא עובר משלב לשלב במהלך שנותיו הראשונות. הפרדוקס הוא שהורים משקיעים מאמצים גדולים כדי להבטיח לילד רציפות בבית הספר היסודי או התיכון,³³ אך לעומת זאת הם משלימים בליט ברירה עם חוסר הרציפות ואי הוודאות במהלך השנים הראשונות לחיי הילד, כאשר דווקא בשלבים אלה הצורך ביציבות, המשכיות ותמיכה הוא גדול יותר.

ההתרוצצות המתמדת, חוסר הודאות, החיכוך עם מוסדות שונים שלא מתואמים זה עם זה, כל אלה גובים מחיר כבד הן מההורים והן מהילד. חשוב לציין שיש לכך השלכות מעבר למה שנגרם להם נקודתית: מרקם החיים האורבניים נפגע, סדר היום של ההורים העובדים משתבש ופוגע בפריין העבודה הנמוך ממילא בישראל, האמון שלהם במוסדות נשחק, וכך הלאה.

זו אם כן מערכת מעין כאוטית, חסרת הגיון תכנוני או תוכני מבחינה מוסדית, גיאוגרפית, ופונקציונלית, ועל כן לא יעילה במילוי יעודה, ובזבזנית מבחינת השימוש במשאבים יקרים (כמו קרקע). מציאות זאת נוצרה לא כתוצאה מתכנון או חשיבה מראש, אלא מתוך אינרציה היסטורית ואילוצים נקודתיים, ומעל לכול היא משקפת את חוסר ההבנה של הרשויות את חשיבותו של הגיל הרך, ועל כן את מקומו הנחות בסדר העדיפויות הלאומי והמקומי.

הרעיון של הקמת קמפוסים לגיל הרך שיוצג בפרקים הבאים, מיועד לתת מענה לקשיים אלה ובכך לקדם את שתי מטרות העל של הרפורמה כפי שאלה הוגדרו בתחילת המסמך – שוויון הזדמנויות מהותי שיתאפשר בזכות השיפור המשמעותי באיכות השירותים לגיל הרך במסגרת הקמפוס לאוכלוסיה רחבה ומגוונת, וכן, קידום של שוויון מגדרי ואיזון בין הגשמה מקצועית לבין הורות ומשפחה, בזכות הקלת המורכבות והגדלת הנגישות והבטחון של שירותים אלה מבחינת ההורים.

11.4.2 הקמפוס לגיל הרך – המתווה הרעיוני

מעבר לשינוי העמוק שצריך להתחולל בהתייחסות לגיל הרך ברמה הלאומית, יש צורך בשינוי גישה בתכנון ובהבניה של המסגרות שעושות את המלאכה בשטח, הן כמענה למציאות הכאוטית דלעיל, והן כחזון שעומד בפני עצמו. נקודת המוצא לגישה החדשה היא התייחסות לשנים הראשונות בחייו של ילד כאל רצף אורגני רב ממדי, הן במובן של המשכיות ויציבות מלידה ועד גיל שש, והן במובן של מכלול הפונקציות – החינוכית, ההתפתחותית, הבריאותית והחברתית. גישה חדשנית זאת תבוא לידי

לא עוד גן כאן וטיפת חלב שם בתוך ים מנוכר של בטון ואספלט, בו הורים חסרי אונים מתרוצצים בטרטור אורבני מורט עצבים, לא עוד מטפלת יקרה ומינוס תופח בבנק. לא עוד, כי יש אלטרנטיבה: קמפוס לגיל הרך מגיל שנה ועד גיל 6 במבנה רב-קומתי בליבה של שכונה ידידותית, המכיל את כל השירותים במקום אחד נגיש, פעיל ושוקק מבוקר עד ערב, בו שוכנים יחדיו גם מסגרות רגילות לגילאים השונים, וגם אבחונים וטיפולים למגוון הלקויות; שירות אחיות, מענה טלפוני ושמירה בכל שעות היום; חוגים להורים והכשרת העובדים; הכנה ללידה, סדנאות העשרה ומסגרות תמיכה. זה הכרחי וזה אפשרי, כאן ועכשיו.

³³עד כי לעתים נמנעים לשם כך ממעבר גיאוגרפי אף במחיר תעסוקתי וכלכלי כבד.

ביטוי מוחשי בהקמת "קמפוסים" רב תכליתיים לפעוטות בני שנה עד 6,³⁴ המציעים את כל קשת הפונקציות החינוכיות והטיפוליות הנחוצות עבור הילדים והוריהם בשלבים אלה. כל קמפוס ימוקם באתר אחד ובמרכז בניין רב קומתי ורב תכליתי, ויהווה מסגרת ארגונית אחודה הפועלת כמקשה אחת, עם הנהלה מרכזית, ושירותי תמיכה ותפעול משותפים. הקמפוס יהווה "one-stop-shop" מבחינת ההורים, ומסגרת יציבה עבור הילד, אשר בה יחווה את כל שלבי ההתפתחות עד הגיעו לבית הספר.

הקמפוס לגיל הרך טומן בחובו גם יתרונות ניהוליים-כלכליים משמעותיים ביותר, כיוון שהוא מאפשר ניצול של "יתרונות לגודל" בניהול, תחזוקה, לוגיסטיקה, הזנה, חניה, מחשוב, טלפוניה, שמירה וכדומה, ועל כן אותן עלויות מתפזרות על פני מסגרות ושימושים רבים. כמו כן קמפוס במיקום מרכזי ישרת גם מעונות וגנים ברדיוס עירוני רחב יותר, ויהווה מוקד אזורי בהקשר של שירותים מתמחים. מעבר לכך הקמפוס יאפשר חיסכון משמעותי ב"שטחים חומים"³⁵ לרשות המקומית, זאת כאשר הגידול המהיר של האוכלוסייה בישראל והבנייה המאסיבית שדרושה בשל כך מצמצמים מאוד את הזמינות של הקרקע. הקמפוס יוכל לאגד משאבים, לחבר צוותים מקצועיים מדיסציפלינות שונות, ולתת מענה מגוון להורים ולילדים באותו מוקד, תוך כדי הכשרת צוותים וטיפול חשיבה רב-מערכתית ורב-שנתית. כמו כן, הקמפוס יוכל להתאים את עצמו לשינויים דמוגרפיים שיחולו בשכונה, ולהסב בהדרגה את שירותיו על פי צרכיה המשתנים של האוכלוסייה המקומית.

אם מדובר בהקמת קמפוס לגיל הרך בשכונת מגורים חדשה (מעל לגודל מסוים), אפשר יהיה לתכנן אותו בצורה מיטבית מבחינת השכונה כולה, כך שיהפוך למרכיב מרכזי במארג האורבני ובהווי הקהילתי: סמוך למתנ"ס, פארק, מרכז מסחרי, ושירותים קהילתיים רלוונטיים נוספים (ראה נספח 3 עם פירוט פרוגרמה של בניית קמפוס כזה באשדוד). כמו כן, הוא יהווה מעין צומת מרכזי כך שאפשר יהיה לתכנן תחבורה ציבורית יעילה מהקמפוס למוקדי תעסוקה, ובמקביל לפתח אפשרויות תעסוקה להורים עצמאיים בסמוך לו (כמו "WeWork").³⁶

במספר הולך וגדל של ערים ומועצות מקומיות ניכרת מגמה מבורכת של ריכוז שירותים לגיל הרך, במוקדים שכונתיים ובמסגרות מעין אחודות. אולם, מדובר עדיין בניסיונות חלקיים ללא משנה סדורה מאחוריהם, התנהלותם אינה אינטגרטיבית דיה, והיקף השירותים המוצעים בהם מצומצם למדי. מודל הקמפוס המוצג כאן יוכל לשמש את המרכזים הקיימים כבר עתה לשם הרחבתם ומיסודם, אך הכוונה היא שמודל זה יהפוך לסטנדרט בכל מקום בארץ בו מוקם מתחם מגורים חדש, ושלאוורך זמן המודל יחליף גם את הקיים בתוך היישובים הוותיקים.

II.4.2 התפקידים והמרכיבים של הקמפוס לגיל הרך

כאמור, הקמפוס לגיל הרך הוא מסגרת החותרת לאינטגרציה בשני ממדים: על פני השלבים השונים בחיי הילד, החל מהמסגרות המוקדמות ביותר כמו משפחתונים ומעונות, ועד לגנים לבני 3, 4 ו-5; ועל פני פונקציות, קרי חינוך, בריאות, התפתחות וכדומה. מכאן שהקמפוס הוא במהותו מסגרת אוניברסלית בעלת מנעד רחב ביותר, אשר תכולתו הספציפית תקבע על פי מאפייניה וצרכיה של האוכלוסייה אותה הוא משרת.³⁷

³⁴ סף הגיל ההתחלתי להצעת מסגרות לפעוטות הנו נושא שדורש דיון מעמיק, שכן אין ספק כי הקשר ההדוק עם ההורים בחודשים הראשונים לחיים הנו חשוב ביותר להתפתחות הילד, ויש הסוברים שהדבר חשוב מאוד עד לפחות גיל שנה. אולם, יתכן כי צרכי ההורים יצריכו שהקמפוסים יקלטו ילדים החל מגיל חצי שני, אך כאמור זה נושא לדיון רחב יותר. כמובן ששירותים תומכים כגון טיפת חלב יהיו חלק אינטגרלי חשוב של הקמפוס.

³⁵ קרקעות המיועדות למבני ציבור.

³⁶ WeWork היא אחת החברות המספקות שירותים של חללי עבודה משותפים ליזמים, סטארט אפים ועסקים קטנים.
³⁷ להבדיל ממרכזים לגיל הרך שקיימים כיום בעיקר ביישובים בפריפריה, אשר הנם בעיקרם טיפוליים, או מוכוונים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. יש להקדים ולומר שבהשקפתנו אחד היתרונות של הקמפוס הנו שהוא יוכל להכיל חלק משמעותי מהילדים המופנים כיום לחינוך המיוחד, או שמופדים מסיבות טיפוליות אחרות.

העוגן של הקמפוס יהיה המסגרות החינוכיות על פי גיל, החל מגיל שנה ועד (כולל) גן חובה, כאשר הכוונה היא שלכל ילד בשכונה ברדיוס נתון יובטח מקום בו. היעד הוא שהקמפוס יכיל במסגרות אלו כ- 300 ילדים בסה"כ, כמוצג לוח 5.

לוח 5: מסגרות בקמפוס לגיל הרך על פי גיל

המסגרת	גיל הילדים	מס' ילדים	מס' כיתות	מס' ילדים לכיתה
גן א'	בני שנה	40	4	10
גן ב'	בני שנתיים	50	4	13
גן ג'	בני 3	80	5	16
גן ד'	בני 4	80	4	20
גן ה'	בני 5	80	4	20
סה"כ		300	21	

אנו מציעים לקרוא למסגרות אלו בשם הגנרי "גן", מ-גן א' ועד ל-גן ה' (גן חובה של היום). המינוח חשוב, שכן הוא משקף את ההשקפה שאין הבדל מהותי בין מסגרות אלו, כולן שייכות לאותה מסגרת-על, בכולן הילד זוכה להתייחסות ולטיפול הוליסטיים, ומה שמשתנה זה רק השלב בחיי הילד, ועל כן הצרכים שיש לספקם. אין כיום מינוח אחיד ומקובל למסגרות לגילאים 1-3, כאשר זה הקיים משדר פחיתות ערך או ירושה היסטורית ("מעון" היה מיועד לעידוד יציאת נשים לעבודה). השינוי ההשקפתי חייב לבוא לידי ביטוי בכל הקשר, גם בסמנטיקה.

לגבי מספר הילדים, הנחת העבודה היא שיהיו מחזורים של 80 ילדים כל שנה ברדיוס נתון מסביב לקמפוס, אלא שבשלבם ההתחלתיים לא כולם יישלחו אליו. מספרי הכיתות לכל גן שבטבלה 6 הם בגדר יעדים שיש לשאוף אליהם, אך ספק רב אם אפשר יהיה להגיע אליהם בטווח הקצר-בינוני – כיום מספר הילדים לכיתה גבוה בהרבה, וכדי להפחיתו יהיה צורך להכשיר כוח אדם איכותי רב. יחד עם זאת חשוב שהתכנון והפרוגרמה יעשו על פי יעדים אלה, שכן אם לאו יהיה קשה מאוד להתקדם לעברם.

גנים אלה יפעלו באופן רציף משעה 7:30 בבוקר ועד 17:00 אחה"צ, ועל כן יכילו גם את מה שמכונה כיום "צהרונים", אך ללא הבחנה וללא קטיעת הרצף. הדבר יצריך כמובן תגבור משמעותי של הצוותים, מפעל הזנה איכותי, מרחבי מנוחה וכדומה. ריכוז 300 ילדים יאפשר בין היתר מטבח בקמפוס עצמו, שישרת את כולם (מה שלרוב לא אפשרי במסגרות מצומצמות יותר).

באשר להורים שמעדיפים שלא לשלוח את ילדיהם בגילאים הצעירים יותר למסגרות חיצוניות: כאמור, אנו מניחים שכמחצית מהילדים בני השנה לא יישלחו לקמפוס, אך כפי שמראה טבלה 2, קרוב ל-80% מהאימהות חוזרות לעבודה תוך שישה חודשים מהלידה (58% מתוכן חוזרות מיד עם תום חופשת הלידה), ועל כן זקוקות לגורם טיפולי לילדיהן בשלב הזה. חלק מההורים העובדים מעדיפים בשלב הראשוני להביא מטפלת הביתה (או להתחלק בכך עם משפחה אחרת באותו מצב), אך החיפוש מורכב שכן קשה להעריך את כישוריהן של המטפלות ואת איכותן, זאת בנוסף לעלויות הגבוהות. הקמפוס יוכל להקים מאגר מטפלות מקצועיות עם פיקוח והסדרי עבודה ברורים, כאשר בנוסף הקמפוס יוכל להעסיק את המטפלות כמחליפות בעת הצורך לעובדות בגנים א'-ג'. כך, הקמפוס ימלא תפקיד של מעין מרכז תעסוקה למטפלות, קרי, הוא ישמש כמוקד בו יתבצע מחד תהליך מובנה של בדיקה, הערכה, וסינון של מטפלות פוטנציאליות שיפנו אליו למטרה זאת, כאשר מידע זה יועמד לרשות הורים שמחפשים פתרונות אלטרנטיביים.

מנעד תפקידי הקמפוס

מלבד תפקידי החינוכיים המרכזיים, הקמפוס יעסוק במגוון פונקציות משלימות, כאשר המכלול הספציפי יורכב מהמרכיבים הבאים, כולם או חלקם, על פי צרכי כל יישוב ויישוב:³⁸

א. טיפת חלב משודרגת

בנוסף לתפקידים המקובלים של טיפות החלב הקיימות, קרי, חיסונים, הדרכה מינימלית להורים, ומעקב בסיסי אחר התפתחות התינוק בשנתו הראשונה, הן יעסקו גם ב:

- רפואה מונעת במובנה הרחב (לרבות הקניית הרגלי תזונה ושינה נכונים), אבחון מוקדם ראשוני, ובמקרה הצורך הפניה לאבחון מעמיק יותר;
- הדרכה מקיפה להורים במכלול סוגיות של הורות ומתן מענה לצרכי הפעוטות;
- אבחון ראשוני של קשיי בריאות נקודתיים שמתעוררים בשוטף בקרב הילדים השוהים בקמפוס.³⁹

לשם כך יהיה צורך בצוות של אחיות בעלות מומחיות מתאימה, ונוכחות של לפחות אחת לאורך כל שעות הפעילות של הקמפוס.

ב. מרכז להתפתחות הילד

הקמפוס יכול תשתית מתקדמת אשר תשמש לטיפולים המרכזיים הניתנים במרכזים להתפתחות הילד: פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת, עבודה סוציאלית ופסיכולוגיה. המטפלים יעבדו בקמפוס בהיקף הנדרש על פי הצורך, כדי לשרת הן את ילדי הקמפוס, והן את הילדים באזור ברדיוס רחב יותר. פונקציה זו תבוצע בתיאום ותוך שיתוף פעולה עם קופות החולים ועם משרד הבריאות.

השילוב תחת גג אחד של הגנים א'-ה', טיפת חלב, ומרכז להתפתחות הילד יאפשר איתור מוקדם של קשיים וצרכים מיוחדים של הילד, הפנייה וטיפול בזמן-אמת בין גורמי הטיפול והחינוך השונים, אשר יכולים לחסוך ממנו פערים התפתחותיים ולימודיים בגילאים מאוחרים יותר, בהם הטיפול הוא קשה יותר ופחות אפקטיבי.

ג. מסגרת להדרכה, סטאז' והשתלמות לצוותי הקמפוס

כאמור, הכשרת כוח אדם מיומן למסגרות הגיל הרך הנה אחת המשימות החשובות ביותר כדי להבטיח שהטיפול בילדים יהיה איכותי כנדרש. מעבר להכשרה האקדמית שגונות (לילדי 3-5) מקבלות במכללות להוראה, קיים קושי מובנה לגבי החלק המעשי (הסטאז'), שכן הגננת הוותיקה שאמורה להדריך את המתלמדת מתקשה להקדיש לה את תשומת הלב והזמן הנדרשים. תהליך ההתמחות המעשית של גננות מצריך סביבה הרבה יותר עשירה ומגוונת, ומסגרת רחבה יותר של דיון, למידה וחשיפה, אשר אין למצוא אותן בגן בודד ואף לא באשכול גנים.⁴⁰

מצב ההכשרה של צוותים למסגרות לילדים עד גיל 3 כמו גם של "סייעות" חמור הרבה יותר, שכן לצד המחסור הגדול בכוח אדם לגילאים האלה, אין סטנדרטים ברורים, ויש אך מעט מסגרות בהן ניתן לרכוש באופן מסודר את הכישורים והידע הדרושים. בנוסף, העובדים במקצועות הקשורים לגיל הרך סובלים משחיקה גדולה, ומתקשים לעדכן ולרענן את הידע המקצועי שלהם. לאור כל אלה, הקמפוס יוכל למלא פונקציה של צומת מרכזי בהכשרת כוח אדם מיומן לכל הגילאים, מגן א' ועד גן ה'. זאת על ידי כך שהקמפוס יהפוך לשלוחה של מכללה להוראה (רצוי כמובן מכללה קרובה), אשר תשלח אליו את הסטז'ריות לצורך ההתמחות וההתנסות המעשית בתנאי בקרה נאותים. מתמחות אלו יוכלו להיחשף שם למגוון הסוגיות הקשורות לחינוך והתפתחות הילדים, ויקיימו שם מסגרת לימודית לכל

³⁸ הרכב התפקידים המדויק יהיה מותנה במאפיינים של האוכלוסייה אותה הקמפוס ישרת, אשר ישתנו מן הסתם מאזור לאזור.

³⁹ האם לקרוא מיד להורה לבוא לאסוף את הילד? האם להביא הילד לקמפוס לאור סימני תחלואה אלה או אחרים?

⁴⁰ הדבר דומה למה שהיה קורה לסטז'רים ברפואה, אם היו מופנים לא לבתי חולים אלא רק לקליניקה של רופא בודד או מרפאה קטנה.

דבר. כמו כן, יתקיימו בקמפוס מגוון הדרכות והשתלמויות לצוותים העובדים בו ובגנים אחרים ביישוב ברדיוס רחב יותר.

ד. מאגר מידע חינוכי-טיפולי

הפיצול הקיים באחריות על הגיל הרך ובמסגרות המטפלות בא לידי ביטוי בין היתר בכך שאין ריכוז של המידע אודות שלל היבטי התפתחותו של הילד לאורך זמן (פרט להיבט הרפואי גרידא בקופות החולים). כתוצאה מכך, ההורה חייב לספק לכל גורם איתו הילד בא במגע את המידע הרלוונטי כל פעם מחדש, אשר מלבד הטרחה וחוסר היעילות שבכך עלול לגרום לאובדן ולהחסרת מידע שעלול להתגלות בהמשך כחשוב ואף חיוני. ככלל, גורמי הטיפול השונים לא יודעים זה מזה, אין המשכיות בצבירת המידע, אין הצלבה, ועל כן אין אפשרות לקבל תמונה כוללת אודות הילד.

אל מול כשל בסיסי זה, הקמפוס יוכל לשמש כ-"מתכלל מידע" על הילד מלידתו ועד גיל 6, על כלל ההיבטים שנוגעים להתפתחותו. לצורך זה אנו מציעים שהקמפוס יקים מאגר של רשומות ממוחשבות על התפתחות הילד "Child Development Record" – CDR, אשר בה תתויק דיגיטלית כל פיסת מידע אודותיו, ובנוסף מידע רלוונטי על המשפחה.⁴¹ רשומה זו תכלול לא רק מידע טיפולי (רפואי, פסיכולוגי וכדומה), אלא גם הערכות שוטפות והערות וחוות דעת של הצוותים בגנים א'-ה'. מידע זה יעמוד לרשותו של גורם מטפל, תחת מגבלות קשיחות להגנת הפרטיות (בדומה למה שקורה עם הרשומה הרפואית הממוחשבת של קופות החולים). לאורך זמן מאגר ה-CDR ברמה הארצית יוכל להוות מערך חשוב ביותר למחקר, לימוד, וגיבוש מדיניות מהסוג של "big data" אשר עשוי לתרום תרומה מכרעת לשיפור הטיפול בגיל הרך.

ה. הורות

"מקצוע ההורות" הוא מן החשובים והמורכבים שהרוב הגדול של הגברים והנשים מבצעים במהלך חייהם, אך נראה כי בעידן הנוכחי הדבר קשה במיוחד: נסיגתה של המשפחה המורחבת, החשיפה היום-יומית למדיה השוטפת אותנו במידע לא מבוקר על מה דרוש לכאורה כדי להיות הורים טובים, והכורח להתפרנס ולהתקדם בקריירות מספקות שתובעות ימי עבודה ארוכים, כל אלה מקשים מאוד על ההורים לבצע את תפקידם בתור שכאלה ובו בזמן לשמור על איזון בין הדרישות השונות. חיפוש בהול באינטרנט יכול לספק מידע נקודתי על נושא זה או אחר הנוגע לילד, אבל זה רק יוצר אשליה של ידיעה או הבנה, שהרי כדי להיות אפקטיבי המידע חייב להיות מתווך על ידי מומחים בעלי ניסיון עשיר. כמו כן, חשוב מאוד שהורים יוכלו לשתף הורים אחרים בהתמודדות עם קשיים דומים ולחלוק מניסיונם.

מכאן שקיים צורך אקוטי לספק להורים מסגרות להדרכה, ליווי ותמיכה, כאשר הקמפוס מהווה מסגרת אידיאלית לכך בשל הסמיכות של כל הפונקציות, והעובדה שילדי ההורים נמצאים שם והצוות מכיר אותם כמו גם את ההורים עצמם. הכוונה היא לקיום הדרכה מקצועית באמצעות סדנאות והרצאות שיועברו על ידי אנשי מקצוע בשעות נוחות, כמו גם מפגשים פרטניים עם מטפלים על פי הצורך. מעבר לכך הגורמים השונים בקמפוס יכוונו את ההורים לטיפול הנדרש לילדיהם הן בתוך הקמפוס על ידי גורמי המקצוע שם, כמו גם מחוצה לו, ואף יסייעו להם בפן הביורוקרטי-תפעולי. כל אלה חשובים במיוחד עבור הורים לילד ראשון במהלך החודשים הראשונים לאחר הלידה, אבל גם לאחר מכן כאשר עולות סוגיות מורכבות.

מעבר לרכישת "מקצוע ההורות", הקמפוס לגיל הרך על מגוון שירותיו יקל מאוד על תפקודם של ההורים, אל מול מסכת הדרישות והלחצים איתם הם נדרשים להתמודד מדי יום. העובדה שמדובר ב-"one stop shop" היא קריטית בהקשר זה, שכן הדבר ימנע לא רק את ההתרוצצות היומיומית בין מסגרות ואתרים שונים, אלא גם את ההתחבטויות לאן לפנות, במי להיעזר, היכן כדאי, וכדומה. יש

⁴¹ כדי להבין מה קורה לילד חיוני לדעת מה הרקע הסוציו-כלכלי, במה עוסקים ההורים, מה מצב בריאותם, כמה אחים יש לו וכדומה.

להניח שיהיו לכך השלכות חיוביות על כל יתר מעגלי החיים של ההורים, לרבות ההספק והסיפוק מהעבודה, ומחיי המשפחה.

1. מתן מענה לצרכי הילד

הקמפוס לגיל הרך אמור לספק לילד מרחב פיזי-סביבתי מותאם לגילו ולצרכיו, מעבר חלק בין מסגרות והמשכיות חינוכית, חברתית וטיפולית. שהייה במרחב אחד לאורך שנים תורמת לתחושת הביטחון של הילד, ומצמצמת את עוצמת הטלטה בעת מעבר בין מסגרות. כמו כן, הקמפוס ייצר מרחבים חיצוניים ופנימיים רחבים ומגוונים יותר לעומת המעון או הגן הבודד: החיסכון בקרקע חומה בשל ריכוז המסגרות במבנה רב קומתי יאפשר פיתוח מרחבים ירוקים סביב הקמפוס, אליהם יוכלו הילדים לצאת באופן בטוח ונגיש, בלא לפגוש מיד את הגדרות שמקיפות את הגן או המעון הבודד.

היבט חשוב נוסף של הקמפוס לגיל הרך הוא הרחבת המנעד של סוגי המסגרות החינוכיות, שתאפשר שילוב של ילדים המוגדרים כבעלי צרכים מוגדרים. חלק מהבעיה הקיימת כיום היא הדיכוטומיה בין ילד שנחשב "נורמטיבי" לבין ילד עם צרכים מיוחדים, בעוד שבפועל קיים רצף. הדיכוטומיה יוצרת קשיחות מוסדית והפרדה בין מסגרות "רגילות" למסגרות של "חינוך מיוחד", באופן שאינו מתיר מקום לצרכים גמישים ומשתנים של ילדים על פני הרצף. הרחבת המנעד כדי לכלול במסגרות הרגילות גם חלק ניכר מהילדים שנשלחים כיום לחינוך המיוחד תאפשר פתיחת ערוצים מגוונים יותר לקידום כל ילד, בלא התייג וההסללה שמתלווים למסגרות האחרות. הקמפוס לגיל הרך יאפשר גמישות ופריצת אותה גישה "שחור-לבן", ושילוב בין ילדים עם צרכים שונים בפעילויות ובמסגרות משותפות במהלך היום.

11.4.3 II הקמפוס לגיל הרך על רקע משבר הדיור

משבר הדיור הפוקד אותנו הביא לעליית מחירים תלולה המונעת מרוב המשפחות הצעירות למצוא פתרונות דיור סבירים בקרבת אזורי התעסוקה המרכזיים. העול הכבד המוטל עליהן בשל כך מתווסף לעלות הגבוהה של הטיפול בילדים בגיל הרך, ולהעדר תחבורה ציבורית נאותה, אשר כופה הסתמכות על רכב פרטי וגורר הוצאות נוספות וזמן מבזבז. כל אלה פוגעים קשות בהורים הצעירים, במצבם הכלכלי, באיכות חייהם, וגם בהתפתחות ילדיהם. בשנים האחרונות הממשלה אמנם פועלת במרץ בתחום הדיור, אבל החשש הוא שהחיפזון שבגלל הבנייה הנוכחי ינציח כשלי תכנון שיהוו בכייה לדורות. בהקשר של הגיל הרך, מה שמסתמן במתחמים החדשים הוא המשך של הדפוס הכושל שתואר קודם:

פיזור של המסגרות לגיל הרך כאשר כל אחת עומדת בנפרד, במבנים חד-קומתיים, ללא קשר לצרכי ההורים והילדים. השטחים "הירוקים" אינם מתוכננים כמרחב מפגש רציף, אלא לרוב כאיים בודדים בין בניינים, לעתים קרובות ללא קשר לזרימת התנועה האנושית בשכונה או לחיבור קהילתי, וללא יצירת תחושת ביטחון ומוגנות לילדים.

העדר תחבורה ציבורית מספקת, הופך את ההורה ל"נהג ההסעות" של הילדים, תוך הטלת עלויות נוספות וגריעת זמן יקר שבא על חשבון הורות מפרה.

חלק ניכר מהמתחמים החדשים מוקמים ב"שכונות שינה" נעדרות מרקם קהילתי-תעסוקתי-מסחרי עם עירוב שימושים. בהיעדר מארג קהילתי, צרכים רבים בתחום ההורות והתפתחות הילד אינם מקבלים מענה, בפרט בשנה הראשונה של ההורות.

במקום לחזור על כשלי העבר, יש לתכנן את הבנייה החדשה כך שתותאם למשפחות הצעירות, תוך מתן מענה לצרכי ההורים וילדיהם ותוך שיפור איכות השירותים. הקמת הקמפוסים תאפשר שיפור משמעותי בהתנהלות של המשפחות במסגרת המרחב האורבני. הקמפוס ייצור "עוגן תכנוני" שמשלב שימושים שונים, יוצר קהילה תוססת, ומעודד שימוש בתחבורה ציבורית או שיתופית לעבודה וממנה. השאיפה כיום היא לבנות כ-50,000 דירות חדשות לשנה, קרי כחצי מיליון דירות בעשור הקרוב. זו הזדמנות היסטורית לעצב מחדש את המרחב האורבני במדינת ישראל תוך דאגה למשפחות הצעירות ולצרכיהן.

4.4.2 תהליך הקמת הקמפוסים

מספר רשויות מקומיות הביעו עניין רב בהקמת קמפוסים לגיל הרך בתחומן, אלא שהדבר מציב אתגרים גדולים שללא תמיכה ורוח גבית מהרמה הלאומית קשה מאוד להתמודד אתם. אף על פי כן, בבאר שבע ובקריית ביאליק החל לפני כשנתיים תהליך של תכנון קמפוסים ברוח המודל שהוצג דלעיל, וזאת במסגרת הקמת שכונות חדשות גדולות, המצריכות ממילא הקמת מגוון מסגרות לגיל הרך. בעקבות הצגת הקמפוס לוועדה הבין-משרדית למבני ציבור שבראשה יושב מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, הוועדה אימצה עקרונות את המודל ונתנה אור ירוק לנסות וליישמו במסגרת "הסכמי גג", הטומנים בחובם הזדמנות גדולה: מדובר בהסכמים שנחתמים בין המדינה לבין רשויות מקומיות, אשר נועדו לתמרץ אותן לפתח בנייה נרחבת בתחומן, בתמורה להקצאת תקציבים מצד המדינה לפיתוח תשתיות, מוסדות חינוך ומבני ציבור. הכוונה היא שהסכמי גג אלה יכללו הקמת קמפוס לגיל הרך כחלק אינטגרלי ממפרט הבנייה.

במסגרת זאת משרד הבינוי והשיכון הציע לעיר אשדוד להריץ פיילוט של הקמת קמפוס לגיל הרך, והעניק לה תקציב ייעודי לתכנונו. בעקבות כך הותנעו שלושה תהליכים מקבילים במהלך 2018: (א) תהליך מקצועי מול אנשי חינוך, בריאות ורווחה, הכולל גיבוש של התפיסה הרעיונית של פני הקמפוס. במסגרת זאת נוצר צוות היגוי רב מקצועי שמוכיח כי שיתוף פעולה בין גורמים שונים הנוגעים לגיל הרך יכול ליצור הנעת תהליכים רחבים והתגברות על חסמים בירוקרטיים, וכי ניתן לתעל אינטרסים שונים לעבר מטרה משותפת חשובה. (ב) תהליך תכנוני, המבוצע על ידי אדריכל בעל שם המתמחה במבנים לגיל הרך. (ג) מהלך כלכלי, הכולל בחינה של הצרכים התקציביים ובדיקת אפשרויות המימון להשלמת החסר. נספח 3 מציג את התכנית המפורטת לקמפוס אשר פותחה ע"י עריית אשדוד בתמיכת משרד הבינוי והשיכון, והממחישה את הקף הפרויקט, את מורכבותו, אך גם את הפוטנציאל הגדול הטמון בו.

תהליכים אלה מצריכים התמודדות עם קשיי רגולציה הנובעים בעיקר מביזור הסמכויות בתחום: הקמפוס לגיל הרך כולל פונקציות שונות הדורשות רישוי ממשרדים שונים, כגון משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות, וכן פונקציות מסוימות שאינן תחת אחריות מוגדרת של משרד מסוים. אולם, הניסיון עד כה מראה כי ברגע שהחזון מונח על השולחן של הגורמים הרלוונטיים והרשות המקומית מחויבת אליו, אפשר בהחלט לחבר בין הגורמים השונים ולהתניע שיתוף פעולה יעיל בין הרמה הלאומית לבין הרמה המקומית, כך שהקמת הקמפוס הופכת למשימה אפשרית.

המלצתנו היא שהמועצה לגיל הרך תאמץ את המודל של הקמפוס לגיל הרך כיעד אשר יש ליישמו תחילה בכל מתחם מגורים חדש, ובהמשך גם בתוך היישובים הקיימים. המועצה תוכל לגבש כללים לשם כך, לזקק את המפרטים, ולקבוע דרכים להתמודד עם הקשיים הרגולטוריים והתיאומים הדרושים לשם כך. אין ספק כי אם המועצה תעשה זאת, זה עשוי להפוך לאחד מאפיקי הפעולה המשמעותיים ביותר שישנו את המציאות בשטח, וזאת ללא עלויות תוספתיות משמעותיות, שכן המצב כיום כרוך בבזבז משאבים וחוסר יעילות.

II.5 תקצוב מפת הדרכים של המועצה לגיל הרך

כאמור, אחד התפקידים המרכזיים של המועצה לגיל הרך הוא הכנת תכנית רב שנתית מגובה בתקציב רב שנתי תוספתי, שתאשר על ידי וועדת השרים לענייני הגיל הרך, ושתהווה את מפת הדרכים של מדינת ישראל כלפי הגיל הרך. תכנית כזאת צריכה לפרוס את סדרי העדיפויות של המועצה ואת כיווני הפעולה המרכזיים שנגזרים מהם, ביחד עם ציון המשאבים התקציביים הדרושים לשם כך. אנו מציגים להלן את אפיקי העשייה העיקריים שלדעתנו צריכים להיכלל בתכנית הרב-שנתית הראשונה של המועצה, הן מכיוון שהם בנתיב הקריטי של המנדט שהחוק העניק למועצה, והן מכיוון שרובם עתירי תקציב ועל כן דורשים אמירה ברורה באשר לקביעת סדרי עדיפויות (ראה לוח 6 לסיכום הרכיבים והעלויות התקציביות):⁴²

1. שדרוג איכות: הכשרת כוח אדם ושיפור בתנאי ההעסקה

- כפי שטענו בהרחבה דלעיל, איכות הטיפול בגיל הרך כרוך מעל לכל בהכשרת עובדים (מחנכים, עובדים מקצועיים ומנהליים), על פי סטנדרטים גבוהים בהרבה מאלה הקיימים כיום, ובהלימה למגמה להתמקצעות של עיסוקים אלה. ההכשרה תהיה כרוכה ברובה בלימודים אקדמיים של לפחות שנתיים (בשלב זה), כאשר המטרה היא שבסופו של יום כל מי שבא במגע עם ילד בגיל הרך יהיה לו תואר ראשון רחב מבחינת בסיס הידע, שיאפשר גם התקדמות פרופסיונלית.
- שדרוג ההכשרה וההון האנושי של כוח האדם הקיים כיום, בתהליך הדרגתי של השתלמויות אשר יאפשר לרוב העובדים ליישר קו עם הסטנדרטים החדשים על פני מספר שנים.
- קביעת מסגרות שכר, מסלולי התקדמות ותנאי עבודה שיהיו בהלימה עם הסטנדרטים החדשים של ההכשרה ושל ההתמקצעות.

הערכת העלות התקציבית של צעדים אלה:

- **נקודת המוצא** היא מספר עובדי ההוראה במסגרת הקדם-יסודית של משרד החינוך (גננות, סייעות וכדומה), אשר עמד על 14,946 בשנת 2017-18.⁴³ מעבר לעובדים אלה ישנן כ-5,000 מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים,⁴⁴ ובסך הכול כ-20,000 עובדים במסגרות לגיל הרך. יתרה מזאת, בשל המשך גידול האוכלוסייה, הביקוש לעובדי הגיל הרך ימשיך לעלות בקצב גבוה - לראייה, בשנת 2018 נקלטו 1,300 עובדים חדשים למסגרות הקדם יסודי (תוספת ברוטו של כ-9%) וזאת עוד במצב נוכחי, קרי, מבלי שחל שינוי בהיצע של המסגרות, ומבלי שחל שיפור ביחס המספרי של צוות-ילדים.
- **ניח שיוכשרו 2,000 מחנכים חדשים** מדי שנה, ובנוסף ישודרגו 10% מתוך 20,000 העובדים הקיימים, קרי עוד 2,000. העלות למדינה של הקניית תואר ראשון בתחום החינוך הוא כ-100,000 ₪,⁴⁵ והשתלמויות לעובדים קיימים המשתרעות על פני שנתיים עשויות לעלות כ-20,000 ₪ לעובד. כלומר, העלות השנתית של מהלך כזה היא כ-250,000,000 ₪, מבלי לקחת בחשבון גידול כמותי במסגרות לגילאים הצעירים. מעבר לכך, שיפור בשכר ובתנאי ההעסקה של העובדים בסדר גודל של 10-15% אל מול המצב הקיים יהיה כרוך בתוספת תקציבית של כ-200-300 מיליון ₪ לשנה, ועל כל העלות השנתית הכוללת עומדת על **חצי מיליארד ₪**.

⁴² יש לציין שבחלק מהמקרים התקשינו לעשות הערכות תקציביות אמינות בשל חוסר זמינות של נתוני רקע הדרושים לשם כך, ועל כל יש להתייחס לאומדנים להלן כראשוניים וטעוני בדיקה נוספת.
⁴³הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, ירושלים, ט"ז באייר תשע"ח, במאי 1, 2018, 124/2018 - "עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ח, 2017-18".

⁴⁴ אין לנו נתון בדוק, זו הערכה ראשונית על מסך מספר המעונות ומספר הילדים הפוקדים אותם.
⁴⁵ ע"פ תקצוב המדינה דרך ות"ת או דרך משרד החינוך למכללות להוראה על פני כל התואר.

2. **הקטנה הדרגתית של מספר הילדים למספר אנשי הצוות.**
זה כאמור מהלך קריטי, ואין ספק כי חלק ניכר מהתופעות הקשות שמתגלות מעת לעת במסגרות לגיל הרך הן פועל יוצא של הלחץ הבלתי אפשרי בו נתונות העובדות בשל כך. על מנת להביא להקלה משמעותית יהיה צורך בתוספת של לפחות 25% למצבת העובדים הקיימת, כלומר, עוד כ-5,000 גננות, סייעות, מטפלות וכדומה. העלות השוטפת (שכר ותנאים סוציאליים) של תוספת כזאת מתקרבת **לחצי מיליארד ₪ לשנה**, בנוסף לעלות הכשרתן.

3. **הרחבת היצע המסגרות לגילאי טרום גן (1-3)**
כאמור, הדרישה להקים מסגרות מפוקחות ואיכותיות נוספות לגילאים הצעירים הולכת וגוברת, שכן קרוב ל-80% מהאימהות לילדים בגילאים האלה עובדות וכך גם האבות, והעלות של מסגרות פרטיות מרקיעה שחקים. אלא שעל מנת להרחיב את היצע יש לדאוג ראשית כל להכשיר את הצוותים האיכותיים שיעבדו שם, וכבר ראינו שהדבר כרוך בעלויות גבוהות. לשם המחשה, הוספת עוד 250 מעונות (כיום קיימים כ-2,500) לשנה תהיה כרוכה בתוספת של כ-1,000-750 עובדים, בעלות של כ-100 מיליון ₪. לאלה יש להוסיף את עלויות הבנייה והתחזוקה.

4. **תכנון ובנייה של קמפוסים לגיל הרך.**
כפי שטענו מעלה, הקמת קמפוסים לגיל הרך היא המענה המושכל והיעיל ברמת השטח להענקת טיפול כוללני, אינטגרטיבי ורציף בילדי הגיל הרך. אמנם הקמפוס אמור להיות חסכוני יותר מבניית מסגרות מפוזרות לגיל הרך, אבל מאידך הקמת הקמפוס תהיה כרוכה בהוצאות תכנון גבוהות יותר, וכך גם לגבי הוצאות תפעול שוטפות המשתמעות מהמגוון הרחב של פעילויות שיעשו בו. על פי הניסיון המתהווה באשדוד הוצאות התכנון יגיעו לכ-5 מיליון ₪, הוצאות הבנייה התוספתיות לכ-10 מיליון ₪ (מעבר למסגרות מפוזרות), והוצאות התפעול התוספתיות לכ-4 מיליון ₪ לשנה. אם פורסים את ההוצאות הקבועות (תכנון ובנייה) על פני 10 שנים, אזי ההוצאה השנתית על קמפוס תהיה כ-5 מיליון ₪ לשנה⁴⁶ ובהנחה של 10 קמפוסים חדשים לשנה, ההוצאה היא של **50 מיליון ₪ לשנה**.

5. **תקצוב המועצה לגיל הרך.**
על מנת למלא את יעודה ואת משימותיה המפורטים בחוק, יהיה צורך לתקצב את המועצה בתקנים ובתקציב פעולות בסדר גודל של **20 מיליון ₪ לשנה** בתחילת הדרך, וככל שהפעילות תתרחב כך גם התקציב יצטרך לגדול.⁴⁷

6. **הקטנת הנטל הכלכלי על ההורים לילדים בני 1-3**
רוב ההורים הצעירים מתמודדים עם עלויות של 3,000 ₪ לחודש ויותר עבור מסגרת לילדים בגילאים האלה – זה קורה בשלב בו הם צריכים גם להתמודד עם תשלומי משכנתא או שכר דירה גבוהים מאוד, הוצאות כבדות על תחבורה, ועוד. זה מהווה נטל כלכלי בלתי סביר, שהוקל לא מעט על ידי החלת חינוך חינם לבני 3-4 בעקבות המחאה של 2011, אבל נותר בעינו בכל מה שנוגע לילדים בני 1-3. גם אם הדגש בתחילת פעולתה של המועצה צריך להינתן לפן האיכותי, אין ספק כי התכנית הרב שנתית צריכה לכלול הקלה הדרגתית של הנטל על ההורים, הן מכיוון שנטל זה הוא בלתי סביר וגורם להרחבת פערים ואי שוויון, והן מכיוון שהלחץ הציבורי לא ירפה, ועלול להתפרץ בצורה בלתי נשלטת.

⁴⁶ מעבר לתקציבים שמגיעים בכל מקרה מהקורות הממשלתיים בשל מילוי הפונקציות החינוכיות, בריאותיות וכדומה.
⁴⁷ על סמך הניסיון של עלות תפעול המל"ג-ות"ת, גוף הרבה יותר גדול וותיק.

- קשה לקבוע מהי "עלות סבירה" של טיפול בילד בן 1-2, אבל כקנה מידה כדאי לציין ששכר לימוד במוסד אקדמי ציבורי עומד כיום על 10,200 ₪ לשנה, כלומר, כ-1,000 ₪ לחודש. נראה על פניו מובן מאיליו שהיכולת של משפחה לשלם "שכר לימוד" עבור ילד בן שנה פחותה בהרבה מאשר עבור "ילד" בן 24-26, ועל כן ככלל אצבע התחלתי אפשר לקבוע שהעלות של מסגרת לגילאי 1-3 לא תעלה על שכר לימוד במוסד אקדמי, קרי 1,000 ₪ לחודש. החלת כלל זה על המצב הקיים במסגרות המפוקחות, תהיה כרוכה בעלות תקציבית של כ-4.5 מיליארד ₪ לשנה.^{49,48}

לוח 6: אומדן עלויות תקציביות ליישום תכנית רב-שנתית של המועצה לגיל הרך	
עלות תקציבית שנתית	אפיק פעולה אסטרטגי
500 מיליון ₪	שדרוג איכותי: הכשרת כוח אדם ושיפור בהעסקה
500 מיליון ₪	הקטנת מספר הילדים למספר אנשי הצוות
100 מיליון ₪	הרחבת היצע המסגרות לגילאי 1-3
50 מיליון ₪	תכנון ובנייה של קמפוסים לגיל הרך
20 מיליון ₪	תקצוב המועצה לגיל הרך
4,500 מיליון ₪	הקלת הנטל על הורים לילדים בני 1-3
5,670 מיליון ₪	סה"כ

סכום כולל של 5.7 מיליארד ₪ אינו בר השגה בטווח הקצר מתקציב המדינה, ויתרה מזאת, אין אפשרות להיערך נכונה באופן מידי להוצאה תוספתית בסדר גודל כזה. אולם, אין ספק כי אלה סדרי הגודל של התוספות התקציביות שיידרשו במעלה הזמן, כאשר ההוכחה של יכולות ארגוניות-ניהוליות, ובדיקת האפקטיביות של הצעדים צריכות להתלוות ליישום ההדרגתי של המתווה התקציבי. על כן המועצה צריכה להציג כיעד בתכנית הרב שנתית תוספת תקציבית של **מיליארד ₪ מדי שנה** על פני חמש שנים, כך שבאופן מצטבר התוספת בבסיס התקציב תגיע ל-5 מיליארד בשנה החמישית. יש להניח שמשרד החינוך יידרש לשאת בחלק מהעלויות התוספתיות, והדבר עקבי עם הראייה כאן, קרי, שהגיל הרך הוא שלב קריטי המשליך על מסלול ההמשך כולו, ועל כן צריך להתחולל שינוי בהקצאת המשאבים בחינוך שישקף זאת. לוח 7 מציע מתווה כזה, וממחיש את סדרי העדיפויות המוצעים.

⁴⁸ שר האוצר הציע לאחרונה שהעלות להורים לתעלה על 1,200 ₪ לחודש, צעד שיעלה לאוצר 4 מיליארד ₪, ומכאן האומדן של 4.5 מיליארד ₪. אולם זה אומדן חסר של העלויות מכיוון שהוא לא לוקח בחשבון את הגידול בביקוש למסגרות זמינות שיבוא בעקבות ההוזלה, ואת העלות של הכשרת כוח אדם איכותי לצורך זה.

⁴⁹ כחלופה יש מקום לשקול הקלה על ההורים על ידי שינוי במשטר נקודות הזיכוי הניתנות להורים לילדים בגילאים אלה, כך שהסיוע יהיה יותר אפקטיבי להורים עובדים בעלי הכנסה נמוכה ראה השינוי שנעשה בעקבות דו"ח הוועדה שקמה בעקבות המחאה – יש מקום לשקול להעניק את נקודות הזיכוי לאימהות עובדות, ביחד עם תוספת משמעותית למס הכנסה שלילי לאלו שמשתכרות מתחת לסף המס.

לוח 7: מתווה תקציבי הדרגתי – כל שנה מתווסף מיליארד ₪ תוספתי					
שנת תקציב בתכנית הרב שנתית					אפיק פעולה
5	4	3	2	1	
500	500	450	300	250	1. שדרוג איכותי
500	500	450	300	250	2. הקטנת כיתות
170	170	170	170	170	3, 4, ו-5: הרחבת היצע, קמפוסים ומועצה
3,830	2,830	1,930	1,230	330	6. הקלת הנטל על ההורים
5000	4000	3000	2000	1000	סה"כ תוספת תקציב

לא בכדי אנו מדברים על "היפוך הפירמידה": בסופו של יום צריך להתחולל שינוי תפיסתי עמוק באשר לחשיבות של הגיל הרך בקביעת מסלול חייו של הילד ושל האדם הבוגר, והענקת שוויון הזדמנויות אמתי לכל ילד ופתיחת אפשרות למוביליות חברתית. לשם כך הציבור הרחב והמשפחות הצעירות בפרט יצטרכו להמשיך ולהפעיל לחץ עקבי על המערכת הפוליטית, כדי שהשינוי התפיסתי יתורגם לשינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים, במשאבים שהמדינה תשקיע בכך, ובתשומת הלב השלטונית ברמה הגבוהה ביותר.

II.6 יעדים לטווח הבינוני-ארוך

6.1 II חלוקה מחודשת של תחומי אחריות בין משרדי הממשלה

כפי שטענו בהרחבה, אין כל הצדקה עניינית למצב הקיים של פיזור אחריות על הגיל הרך בין משרדים שונים, ויתרה מזאת, גם החלוקה הקיימת בין המשרדים חסרת הגיון לגופו. בפרט, אין יתרון מקצועי כלשהו למשרד העבודה בטיפול בילדים בני 1-3. חלוקה זו היא רק תולדה היסטורית של עידוד נשים לתעסוקה. כמו כן, ספק אם יש למשרד הבריאות יתרון מובהק בניהול טיפות החלב או המרכזים להתפתחות הילד. מעבר לכך, תחומי הגיל הרך יהיו תמיד סרח עודף במשרדים אלה, שכן הם שוליים לפעילות המרכזית של המשרדים. על כן ריכוז כלל הפונקציות הרלוונטיות לגיל הרך תחת קורת גג אחת - המועצה לגיל הרך במשרד החינוך, הוא מהלך שמתבקש כדי שיחול שינוי מהותי.

יחד עם זאת, קרוב לוודאי כי הדבר יעורר קשיים ומתחים משמעותיים, שכן קשה למשרד ממשלתי כלשהו להיפרד מתחום אחריות, ומהצד השני לא קל לגורם המקבל לעכל תחומים חדשים. מכאן שיש לגשת למהלך שכזה במשנה זהירות, כאשר הצעד הראשון צריך להיות הכנת תכנית ארוכת טווח להעברת כלל הפונקציות הנוגעות לגיל הרך לאחריות המועצה, קרי, מעונות היום והמשפחתונים ממשרד העבודה, וטיפות החלב והמרכזים להתפתחות הילד ממשרד הבריאות⁵⁰.

⁵⁰ לגבי הטיפול בילדי הגיל הרך אשר משויכים לילדים ונוער בסיכון, יתכן כי לעת עתה יש להשאירו במסגרת התכנית הלאומית שבמשרד הרווחה, שכן זו מסגרת מקצועית מוצלחת הדואגת לילדים האלה באופן עקבי לאורך זמן.

הקביעה כי יש להעביר פונקציות אלו למועצה לגיל הרך ולמשרד החינוך מבוססת על ההשקפה כי הטיפול בילדים בגיל הרך הוא בעיקרו עניין חינוכי במובן הרחב, כאשר יש להתייחס להיבטים האחרים כמשלימים לכך. לא יתכן שבמאה ה-21 נמשיך להתייחס למעונות היום כאכסניה לפעוטות המאפשרת לאימהות להשתלב בתעסוקה, כאשר התייחסות אנכרוניסטית זו היא שהכתיבה את שיוכן ההיסטורי למשרד העבודה. אין באמירות אלה כדי להמעט חלילה מהאיכות המקצועית של העובדים בתחומי הגיל הרך במשרדים השונים – נהפוך הוא, במהלך תהליך החקיקה של חוק המועצה לגיל הרך, ובהקשרים רבים אחרים, עובדים אלה הוכיחו גם יכולות מקצועיות גבוהות וגם הבנה עמוקה של הצרכים הרחבים יותר, בלא להיצמד ל"טריטוריאליזם" משרדית. אלא שמדובר בכשל מוסדי-ארגוני עמוק, שחייב להיפתר בארגון מחדש של העבודה הבין-משרדית.

הדוגמא הברורה ביותר לכך נוגעת לאחריות המיניסטריאלית על מעונות היום והמשפחתונים: שאלה זאת הועלתה בעבר בהזדמנויות רבות ואף נדונה במסגרת וועדות ממשלתיות, כאשר רובן ככולן המליצו על העברתה למשרד החינוך (משרד ראש הממשלה, 2016) (הוכמן וקמינסקי, 2018):

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

הניסיון האחרון להתמודד עם סוגיה זאת היה במסגרת הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום, משרד ראש הממשלה (2016), אשר קבע כי-

"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."

כלומר, אם פנינו לאיכות כי אז יש להעביר את האחריות למשרד החינוך, אם פנינו להרחבה כמותית בגדר "יותר מאותו דבר", אזי יש להשאיר את האחריות במשרד העבודה (אז משרד הכלכלה). קרוב לוודאי שזו הייתה פשרה פוליטית מאולצת לאור עמדות השרים, אבל גם כך ניכר שהלך הרוח בין חברי הצוות נוטה לחלופה הראשונה.

ריכוז כלל הפונקציות תחת קורת גג אחת יאפשר להתייחס לגיל הרך כמכלול שיקיים רצף, המשכיות ושזירה של הפונקציות השונות, כאשר הילד מוצב במרכז כישות אחת שלא ניתנת לחלוקה. הרצף יהיה דו-ממדי, אופקי ואנכי: האופקי על פני פונקציות (חינוך, התפתחות, בריאות ורווחה), האנכי על פני מדרג הגילאים, מלידה ועד גיל 6. הרצף האנכי ידמה את מה שקורה במסגרת בית-ספרית, קרי, ההתייחסות תהיה לכל מסגרת-גיל כ-"כיתה", כאשר הילד "עולה כיתה" מדי שנה, והאחריות על כך מצויה בידי של אותו גוף ממשלתי.

באשר לממד האופקי-פונקציונלי, יש לחזור ולציין שאין זה נכון ולעתים אף אין זה אפשרי להפריד בין ההיבט החינוכי לבין ההיבט ההתפתחותי או הבריאותי, ואין להפריד בין אלה לבין הורות ומעמדה הסוציו-כלכלי של המשפחה, וזאת הן לצורך אבחון והן לצורך טיפול. בהקשר זה יש הבדל מהותי בין נער או אדם בוגר לבין ילד בגיל הרך: ככל שהאדם מתקדם במעלה הגיל קל יותר ואף הכרחי לעשות הבחנה בין צרכיו השונים ועל כן בין הפונקציות האמורות לשרת צרכים אלה, ולו מכיוון שאדם בוגר מודע להבחנות אלו ויכול לדאוג בעצמו להיבטים השונים בנפרד – הבריאותי, הרגשי, הפסיכולוגי וכדומה.

כאמור, העברת כל הפונקציות הנותרות הנוגעות לגיל הרך לאחריות משרד החינוך הנו מהלך מרחיק לכת ומורכב מאוד, שידרוש מאמצים רבים הן מהדרג הפוליטי והן מהדרג הפקידותי. יתרה מזאת, אין לכך התכנות אלא אם כן זה יהיה מלווה בשינוי מבני-ארגוני במשרד החינוך עצמו. גם במצב הנוכחי משרד החינוך הוא אחד הגדולים בין משרדי הממשלה והוא גם ריכוזי מאוד, ועל כן נחשב למשרד שקשה לנהלו בצורה אפקטיבית, וקשה עוד יותר לבצע בו שינויים ארגוניים גדולים.

העברת הפונקציות הנוספות למנהלת הגיל הרך צריכה להתבצע באופן הדרגתי, תוך כדי ביסוס המועצה לגיל הרך כגוף המוביל, ופיתוח היכולות הארגוניות המשלימות של המנהלת, למשל על פי המתווה שלהלן:

- שלב א': העברת האחריות על מעונות היום ויתר הפונקציות הנוגעות לגיל הרך ממשרד העבודה;
- שלב ב': העברת טיפות החלב ממשרד הבריאות;
- שלב ג': העברת האחריות על מרכזי התפתחות הילד ממשרד הבריאות.

חשוב מאוד שתכנית כזאת תגובש בהקדם, ושיהיה ברור לכל הגורמים שהיא תבוצע על פי לוח זמנים ידוע מראש – גם אם הביצוע מתפרס על פני מספר שנים, קיומה של מפת דרכים מוסכמת ואמינה היא תנאי הכרחי (גם אם לא מספיק) להצלחת המהלך.

II.6.2 שינוי מבני במשרד החינוך עצמו

משרד החינוך חולש על פונקציות רבות ומגוונות ועל כן הוא כאמור גדול ומורכב מאוד, ויתכן כי הצורך להתמודד עם האתגר החדש של הכללת כלל הפונקציות הנוגעות לגיל הרך יהווה הזדמנות פז לתת את הדעת על המבנה הרצוי למשרד בכללותו. על מנת שמשרד החינוך יהיה מסוגל לנהל את הגיל הרך על כל מרכיביו, יהיה צורך לשדרג את האגף לגיל הרך הקיים היום, ולהפוך אותו ל-"מנהלת הגיל הרך", אשר תהיה מופקדת על הניהול והתפעול של כל המסגרות: גנים, מעונות ומשפחתונים, מרכזים לגיל הרך ובעתיד קמפוסים לגיל הרך, טיפות החלב והמרכזים להתפתחות הילד. מכאן שיהיו במשרד שני גופים המופקדים על הגיל הרך: מחד המועצה לגיל הרך, המתווה מדיניות, אסטרטגיה ותקצוב, ומאידך המנהלת לגיל הרך האחראית על הצד התפעולי. שני גופים אלה יהיו חלק מ"חטיבת הגיל הרך", אשר עליה יהיה מופקד "תת-שר" (מקצועי, לא פוליטי), על פי המודל הנהוג באנגליה⁵¹.

ברוח זאת אנו מציעים לשקול מבנה ארגוני המהווה הכללה של הנאמר על הגיל הרך, קרי, שהמשרד יהיה מורכב ממספר חטיבות כדלקמן (ראה אזור 9):⁵²

1. חטיבה לגיל הרך;
2. חטיבה לבתי ספר יסודיים ותיכונים;
3. חטיבה להשכלה שלישונית (Tertiary education), שתכלול את ההכשרה הטכנולוגית והמקצועית הבתרי תיכונית לרבות שדרוג כישורים תעסוקתיים (אשר חלקה מצויה כיום במשרד העבודה), ואת הממשקים עם האקדמיה.⁵³

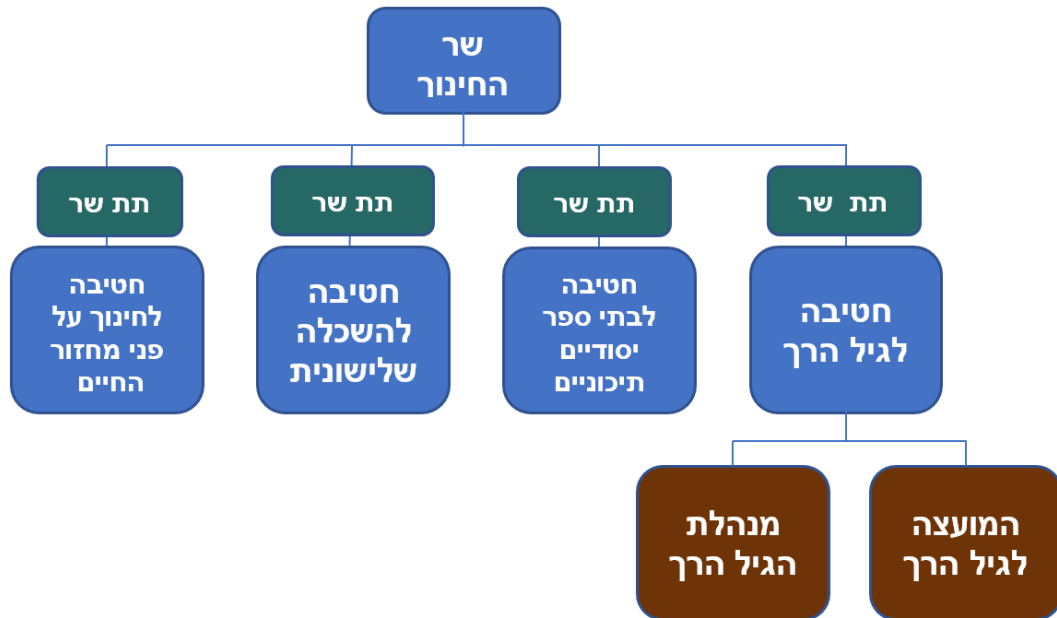
⁵¹ הכוונה ב"תת-שר" למה שקרוי באנגליה "junior minister", השונה מסגני השרים הנהוגים בישראל, כאשר ההבדל המהותי הוא שתת-שר אנגלי הנו כאמור מינוי מקצועי בעיקרו אבל עם סמכויות רחבות יותר ומעמד גבוה יותר מאשר מנכ"ל.

⁵² כמובן, שר החינוך עצמו יוכל לבחור לשמש גם כראש אחת או יותר מהחטיבות, זה יהיה אך טבעי, ויכול לתת ביטוי לסדרי העדיפויות של השר.

⁵³ מפאת העובדה ששר החינוך משמש גם כיו"ר המל"ג, ושעדיין רוב המכללות להוראה נמצאות תחת משרד החינוך בפן התקצובי. כמו כן, יש קשת רחבה של נושאים בתוכם, לרבות תפקיד בחינות הבגרות כתנאי קבלה למוסדות להשכלה גבוהה וכדומה. חשוב להבהיר: אין כלל כוונה להעצים את המעורבות של המשרד באקדמיה גופה, אלא להפך: תוך חיזוק האוטונומיה של המוסדות המופקדים על ההשכלה הגבוהה על פי חוק, המל"ג והות"ת, לייעל ושכלל את הממשק בין המשרד לבין מוסדות אלה.

4. חטיבה ל-"חינוך מקיף חיים", הכולל תנועות נוער, מתנ"סים, תרבות וחינוך למבוגרים, למידה על פני החיים ("lifelong learning"), תרבות פנאי, וכדומה.

איור 10: השינוי המבני המוצע במשרד החינוך



שינוי מבני שכזה נראה הכרחי ואף בלתי נמנע בפרספקטיבה ארוכת טווח, שכן מכלול הפונקציות והאוכלוסיות המופקדות בידי משרד החינוך באופן ישיר או עקיף גדל לאורך זמן, הן בשל גידול האוכלוסייה, והן כפועל יוצא של התרחבות החינוך, ההשכלה וההכשרה. כך, המסלול החינוכי הנורמטיבי משתרע כיום על פני כ-15 שנה, ובנוסף לכך ישנה ההשכלה השלישונית. לאחר השינוי המוצע כאן בגיל הרך, יתווספו עוד ילדים בגילאים המוקדמים יותר, 1-3, ובנוסף לכך התלמידים שוהים שעות ארוכות יותר במסגרות החינוכיות, ואף יותר ימים בשנה. כל אלה מבלי לקחת בחשבון חינוך מבוגרים, השתלמויות וכדומה. קשה עד מאוד לבצע שינויים מבניים בגופים ממשלתיים, וקשה שבעתיים כאשר מדובר ברפורמה כה מרחיקת לכת, ובהעברת גופים ממשרד למשרד. לצורך זה משרד החינוך יצטרך לסגל יכולות מקצועיות וארגוניות מתקדמות, ולאמץ גישה התומכת ביזמות ובחדשנות, אך כאמור הדבר חשוב והכרחי בכל מקרה.

רשימת מקורות

- Baker, M., Gruber, J. and Milligan, K., 2008. [Universal child care, maternal labor supply, and family well-being.](#) *Journal of political Economy*, 116(4), pp.709-745.
- Brender, A. and M. Strawczynski, 2015. [Government Support for Young Families in Israel.](#) *Israel Economic Review*, 12(2).
- Chen, Y.B., 2016. [International Comparisons of the Service Industry—What Can China Learn from Other Countries?.](#) *Journal of Advances in Economics and Finance*, 1(1), p.53. pp.7.
- Chetty, R., Grusky, D., Hell, M., Hendren, N., Manduca, R. and Narang, J., 2017. [The fading American dream: Trends in absolute income mobility since 1940.](#) *Science*, 356(6336), pp.398-406.
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P. and Saez, E., 2014. [Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States.](#) *The Quarterly Journal of Economics*, 129(4), pp.1553-1623.
- Conroy, K., Sandel, M. and Zuckerman, B., 2010. [Poverty grown up: how childhood socioeconomic status impacts adult health.](#) *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*, 31(2), pp.154-160.
- De Schipper, E.J., Marianne Riksen-Walraven, J. and Geurts, S.A., 2006. [Effects of child-caregiver ratio on the interactions between caregivers and children in child-care centers: An experimental study.](#) *Child development*, 77(4), pp.861-874.

Eloundous-Enyegue, P.M., 1999. [Fertility and Education: What do We Now Know?](#), Beldsoe, CH, JB Casterline, JA Johnson-Kuhn and JG Haaga eds. *Critical Perspectives on Schooling and Fertility in Developing World*.

García, J.L., Heckman, J.J., Leaf, D.E. and Prados, M.J., 2016. [The life-cycle benefits of an influential early childhood program](#) (No. w22993). National Bureau of Economic Research.

HCEO, 2018. [Socioeconomic Inequality and Children's Cognitive & Brain Development](#). HCEO Summer School on Socioeconomic Inequality. Columbia University.

Heckman, J.J., 2006. [Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children](#). *Science*, 312(5782), pp.1900-1902.

Heckman, J.J., 2012. [Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy](#). *The Heckman Equation*, 7.

Heckman, J.J., 2016. [There's more to gain by taking a comprehensive approach to early childhood development](#). *The Heckman Equation*.

IMF, 2018. [World Economic Outlook](#). Chapter 3, Manufacturing Jobs: Implications for Productivity and Inequality, Pp.1-43.

Kleven, H., Landais, C. and Søgaaard, J.E., 2018. [Children and gender inequality: Evidence from Denmark](#) (No. w24219). National Bureau of Economic Research.

McDermott, J.M., Troller-Renfree, S.V., Vanderwert, R., Nelson, C.A., Zeanah, C.H. and Fox, N., 2013. [Psychosocial deprivation, executive functions, and the emergence of socio-emotional behavior problems](#). *Frontiers in human neuroscience*, 7, p.167.

OECD - Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC), *Research Brief: Working Conditions Matter*, (2011): 3.

OECD Data, 2018. [Hours worked 2017](#), [accessed: December 6, 2018].

OECD iLibrary, 2018. [Education at a Glance 2018](#). Centre for Educational Research and Innovation, OECD indicators pp. 171

OECD, 2011. [Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care \(ECEC\)](#). *Research Brief: Working Conditions Matter*, pp. 3.

Perlman, M., Fletcher, B., Falenchuk, O., Brunsek, A., McMullen, E. and Shah, P.S., 2017. [Child-Staff ratios in early childhood education and care settings and child outcomes: A systematic review and meta-analysis](#). *PloS one*, 12(1), p.e0170256.

Rao, N. and Li, H., 2009. [Quality matters: Early childhood education policy in Hong Kong](#). *Early Child Development and Care*, 179(3), pp.233-245.

U.S. Department of Labor, 2018. [Employment Projections 2016](#). Bureau of Labor Statistics, Employment Projections and Occupational Outlook Handbook.

Victoria State Government, 2016. [Victorian Early Years Learning and Development Framework- For All Children from Birth to Eight Years](#). The Department of Education and Training.

World Bank Data, 2018. [Fertility rate, total \(births per woman\)](#), [accessed: December 6, 2018].

בנק ישראל, 2017. [הרכב המצטרפים לשוק העבודה בעשורים הראשונים של שנות האלפיים](#). חטיבת המחקר, הודעות ופרסומים, קטע מתוך [סקירה חצי שנתית של סוגיות מחקריות: הרכב המצטרפים לשוק העבודה בעשורים הראשונים של שנות האלפיים](#).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018. [עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ח, 2017-18](#). הודעה לתקשורת, פרסום מספר 124/2018.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017A. ילודה ופריון בישראל 2016. הודעה לתקשורת מספר 073/2018.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017B. שנתון סטטיסטי לישראל 2017, עמ' 120.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017C. ירחון סקרי כוח אדם אוגוסט 2017. פרסום מספר 2017/8.

המוסד לביטוח לאומי, 2018. אמהות- מקבלות גמלאות אמהות, לפי סוג גמלה. ירחון סטטיסטי מח/12, לוח 7.2, מנהל המחקר והתכנון.

בן דוד, ד. וא. קמחי, 2017. מזכר מדיניות – האתגרים האסטרטגיים העיקריים של ישראל בתחום הכלכלי-חברתי ומוקדים מרכזיים לטיפול שורש. שורש – מוסד למחקר כלכלי-חברתי, עמ' 5.

וולנסקי, ע., סלע, א., ואשר, א., 2015. מדיניות הגיל הרך-סקירה משווה. משרד החינוך לשכת המדען הראשי, עמ' 25, 12.

חסיסי, ר., 2014. מעמדן ותנאי העסקתן של מטפלות במעונות יום ובמשפחתונים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, עמ' 7.

טרכטברג, מ., 2018. עמיד צפוף-ישראל 2015. ההיפוך הדמוגרפי של ישראל- היבטים כלכליים. בתוך: עתיד צפוף- ישראל 2050. בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב, מוסד שמואל נאמן. עמ' 9-6.

כנסת ישראל, 2016. חוק עבודת נשים (תיקון מס' 54), התשע"ו-2016. מאגר החקיקה הלאומי, הצעות חוק עבור החקיקה הושלמה, הכנסת ה-20, הצעה פרטית צ"ח פ/2235/20, ועדת העבודה הרווחה והבריאות. לוי, נ., 2015. אוכלוסיית ישראל 2005-2014. סטטיסטיקל 143. עמ' 9.

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2016. נשים והורים בשוק העבודה – ישראל לעומת ה-OECD. הודעה לעיתונות.

משרד ראש הממשלה, 2016. דוח הצוות הבין-משרדי לבדיקת המיקום של אגף מעונות יום.

קירמאיר, א., 2012. חינוך חינוך מלידה, [גישה אחרונה: 6 בדצמבר 2018].

ר. הוכמן וא. קמינסקי, 2018. אחריות חינוכית מינקות ועד לבגרות. איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, עמ' 19.

רבינוביץ', מ., 2015. המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל: תמונת מצב. הכנסת – מרכז המחקר והמידע. עמ' 3.

שביט, י. י. יצחק, ג. ג'וני, וד. וקנין, 2018. אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילדים והישגים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. עמ' 21-23.

▪ נספח 1 - קטעים נבחרים מהמבוא לפרסום ה-OECD על הגיל רך

Shuey, E. and M. Kankaraš (2018), "The Power and Promise of Early Learning", *OECD Education Working Papers*, No. 186, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/f9b2e53f-en>

Early learning occurs through rapid development and sensitivity to contexts

The brain develops at an astonishing rate during early childhood and is at its highest levels of plasticity than at any other point during the life course. As a consequence, children are especially sensitive to external stimuli, such as the types of interactions they have with their caregivers. This means that early learning is highly responsive to children's experiences (Meltzoff and Kuhl, 2016^[15]).

Children begin learning before birth and have remarkable capacity for learning through their first years of life. By age 6, the brain reaches about 90% of its adult volume (Stiles and Jernigan, 2010^[5]). Moreover, during the first few years of life synapses (connections between neurons in the brain) develop at a remarkable rate: Every second more than 1 million synapses form (Center on the Developing Child at Harvard University, 2016^[16]).

These early physical developments mean that children are not born with a fixed skill set: even skills that are often assumed to be biologically-based can be influenced by environmental factors, especially in early childhood (Raver and Blair, 2016^[17]; Rogoff, 2003^[18]). Cognitive, social and emotional skills are all malleable and can be developed through practice and reinforcement in daily experiences. Early childhood is a time of great sensitivity for learning across all of these skills domains but the nature and extent of this early learning depends heavily on a nurturing and stimulating environment provided by family, ECEC and the wider community.

In the area of social and emotional skills, during the early years children begin to form close relationships and develop expectations of behaviors for both themselves and others (Lally, 2009; Rogoff, 2003). They learn to control their emotions and actions, to take others' perspectives and to empathize (Hinnant and O'Brien, 2007; Montroy et al., 2016). These skills represent basic building blocks for later development of more complex social and emotional skills. In the domain of cognitive skills, children rapidly develop their intellectual capacities through active gathering, sorting, analyzing and processing of information. Coupled with rapid development of children's physical abilities, notably sensory-motor control, young children are active participants in their own learning. The exploration of and engagement with others and their environments lays the foundation for ongoing development of individuals' language skills, attention, memory, reasoning and imagination (Goswami, 2008; Bornstein and Lamb, 2011). The nature and extent of this early learning depends heavily on a nurturing and stimulating environment provided by family, ECEC and the wider community.

Of course, learning continues throughout a child's life, but the amount of effort required for new experiences to change the brain increases over time. As children grow, the brain becomes increasingly specialized to handle the demands of day-to-day life. Although this specialization makes the brain more efficient in many ways, it also means that older children and adults must invest more time and effort to adapt their ways of

thinking and understanding (Center on the Developing Child at Harvard University, 2016). For example, as young children become efficient in using their native languages, they are simultaneously losing facility to develop a similar mastery of other languages.

The rapid pace of learning early in life also creates a situation in which “skills beget skills” (Cunha and Heckman, 2009). That is, investments made in early learning can contribute to children being able to take fuller advantage of learning opportunities later on in life. In addition, children with stronger early learning outcomes may elicit additional learning opportunities from their caregivers and environments, such as by asking questions or taking initiative to engage in new activities. This means that additional investments in education or training later in childhood, adolescence or adulthood are likely to produce greater returns when they are delivered to individuals who had strong early learning experiences compared with those who had less advantageous early learning experiences.

■ נספח 2- חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017*

2. פרק א': מטרה והגדרות
3. 1. מטרתו של חוק זה לקדם את הטיפול בילדים בגיל הרך ואת התפתחותם הגופנית והשכלית, להבטיח את בריאותם הפיזית והנפשית ואת מילוי צורכיהם החינוכיים, החברתיים, הפיזיים והרגשיים ולתת להם תנאים נאותים וסביבה טיפולית-חינוכית הולמת ומותאמת, שיאפשרו להם שוויון הזדמנויות בחייהם הבוגרים.
4. 2. בחוק זה –
5. "הגיל הרך" – מלידה עד תחילת הלימודים בכיתה א';
6. "ועדת השרים" – ועדת השרים לענייני הגיל הרך שהוקמה לפי הוראות סעיף 18;
7. "חוק תקציב שנתי" – כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985;
8. "מוסד להשכלה גבוהה" – כהגדרתו בחוק שילוב סטודנטים במערכת החינוך, התשס"ה-2005;
9. "המועצה להשכלה גבוהה" – כמשמעותה בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958;
10. "תחום הגיל הרך" – לרבות נושאים אלה: חינוך וחינוך מיוחד, בריאות לרבות רפואה מונעת, טיפות חלב ומסגרות להתפתחות הילד, רווחה, מסגרות חינוכיות וטיפוליות ופיתוח מסגרות אלה, מרכזים לגיל הרך, תזונה, פנאי, הדרכת הורים, בטיחות וצמצום העוני, והכול אם הם נוגעים לגיל הרך;
11. "השר" – שר החינוך.
12. פרק ב': המועצה לגיל הרך
13. 3. מוקמת בזה המועצה לגיל הרך (בחוק זה – המועצה), שתפעל במסגרת משרד החינוך.
14. 4. תפקידי המועצה הם:
15. (1) להכין תכנית לאומית רב-שנתית, לתקופה שלא תפחת משלוש שנים, שמטרתה לקדם את הטיפול בתחום הגיל הרך כפי שהחליטה המועצה ולהמליץ על סדרי העדיפויות ליישום התכנית האמורה;
16. (2) לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעילותם בתחום הגיל הרך, ובכלל זה תיאום לשם מניעה של מצבי סיכון לילדים בגיל הרך ואיתור וזיהוי מוקדם של ילדים בגיל הרך במצבי סיכון, של קשיים בתפקוד הורי ושל עיכוב בהתפתחות של תינוקות ופעוטות, וכן תיאום לשם צמצום העוני בקרב ילדים בגיל הרך, והכול לשם הטיפול בהם;
17. (3) לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בכל הנוגע לצרכים של ילדים עם מוגבלות בגיל הרך;
18. (4) להמליץ על אמות מידה בתחום הגיל הרך ועל דרכי יישום ואכיפה של אמות המידה האמורות;
19. (5) לגבש המלצות לגבי ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצוע העוסקים בתחום הגיל הרך, לרבות ההכשרה המקצועית הנדרשת מאנשי מקצוע לטיפול בילדים עם מוגבלות בגיל הרך;
20. (6) לקדם פעולות הסברה בתחום הגיל הרך;
21. (7) להמליץ על דרכי הערכה ומדידה איכותית וכמותית של פעילות המוסדות בתחום הגיל הרך ושל ההכשרות של אנשי המקצוע העוסקים בתחום הגיל הרך;
22. (8) להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך כאמור בסעיף 11;
23. (9) להמליץ על תכניות ליצירת רצף בין המסגרות המיועדות לגיל הרך ובין מסגרות כאמור לבתי הספר, לרבות בחינוך המיוחד;
24. (10) לייעץ לוועדת השרים.
25. 5. המועצה רשאית למנות ועדות מייעצות, מקרב חבריה ושלא מקרב חבריה, לתקופה

* פורסם ס"ח תשע"ז מס' 2658 מיום 7.8.2017 עמ' 1129 (ה"ח הכנסת תשע"ז מס' 724 עמ' 232).

- שתקבע ולמטרות שתקבע, ולמנות יושבי ראש לוועדות אלה, והכול לפי נוהל שתקבע המועצה.
26. 6. המועצה רשאית לזמן לדיוניה מומחים ובעלי ידע בנושאים מקצועיים או לבקש מהם חוות דעת אם ראתה שהדבר דרוש לה לשם גיבוש עמדתה.
27. 7. (א) יושב ראש המועצה או סגנו יכנסו את המועצה לפחות ארבע פעמים בשנה קלנדרית.
28. (ב) המניין החוקי בישיבות המועצה הוא 12 מחבריה, ובהם יושב ראש המועצה או סגנו, וכן שלושה חברים לפחות שהם נציגי משרדי ממשלה שונים, ואחד מהם – נציג משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.
29. (ג) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה, ובהם שלושה חברים שהם נציגי משרדי ממשלה שונים לפחות; היו הקולות שקולים, יכריע יושב ראש המועצה, ובהעדרו – סגנו.
30. (ד) המועצה תפרסם לציבור את סדר היום הצפוי של ישיבות המועצה, וכן תפרסם לאחר הישיבות את ההחלטות שהתקבלו בהן.
31. (ה) המועצה תקבע את סדרי עבודתה ונהליה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.
32. 8. קיום המועצה, סמכויותיה, תוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו מחמת שהתפנה מקומו של חבר מחבריה.
33. 9. (א) חבר המועצה, למעט סגן יושב ראש המועצה, לא יהיה זכאי לגמול בעד חברותו במועצה, אך יהיה זכאי לקבל החזר הוצאות סבירות שהוציא לצורך השתתפותו בישיבות המועצה, ובלבד שאינו זכאי לקבל החזר בעבור הוצאות אלה ממקור אחר.
34. (ב) חבר המועצה שהוא עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד באותו גוף שהוא מייצג במועצה לא יהיה זכאי להחזר הוצאות כאמור בסעיף קטן (א).
35. (ג) סגן יושב ראש המועצה יהיה זכאי לקבל שכר או גמול, לפי הוראות שיקבעו השר ושר האוצר.
36. (ד) בסעיף זה, "עובד המדינה" ו"עובד גוף מתוקצב" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
37. 10. (א) המועצה תכין מדי שנה דוח שנתי המסכם את פעילותה ואת החלטותיה בשנה החולפת, את עיקר הממצאים של מרכז המידע כאמור בסעיף 11, את התכנית הלאומית הרב-שנתית המעודכנת שהכינה בתחום הגיל הרך ואת יישום התכנית הרב-שנתית במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות.
38. (ב) הדוח השנתי יוגש לראש הממשלה, לוועדת השרים וליושב ראש הכנסת לא יאוחר מיום 31 במרס בכל שנה לגבי השנה שחלפה; יושב ראש הכנסת יורה על קיום דיון בדוח השנתי שהוגש לו כאמור, בכנסות או בוועדה מוועדותיה שתחום הגיל הרך הוא במסגרת סמכויותיה, כפי שתקבע ועדת הכנסת.
39. (ג) ועדת השרים תקיים דיון בדוח השנתי לאחר הגשתו.
40. 11. (א) המועצה תקים ותנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הגיל הרך (להלן – מרכז מידע) שמטרותיו הן הפעלת מערך לאיסוף מידע, עריכת מחקרים ועיבוד נתונים בתחום הגיל הרך והעמדת המידע לשימוש עבודת המועצה.
41. (ב) לשם מילוי תפקידיו לפי חוק זה, רשאי מרכז המידע לדרוש מרשות ציבורית מידע בעניין הנוגע לתחום הגיל הרך; ואולם רשות ציבורית לא תעביר נתונים מהווים מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, או ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם אף שאינה בגדר מידע כאמור.
42. (ג) מרכז המידע יפעל להאחדת השימוש של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות במונחים הנוגעים לתחום הגיל הרך.
43. (ד) פעילות מרכז המידע בתחום החינוך תיעשה בשיתוף פעולה עם הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך שבמשרד החינוך; פעילות מרכז המידע בתחומים אחרים תיעשה בשיתוף פעולה עם יחידות המחקר של משרדי הממשלה, ככל שהתחום נוגע אליהן.

44. פרק ג': חברי המועצה

45. 12. (א) השר יהיה יושב ראש המועצה והוא ימנה 22 חברים נוספים, והם:
46. (1) אדם בעל ידע רב, מומחיות וניסיון רב מוכח בנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, שימונה בהתייעצות עם שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, והוא יהיה סגן יושב ראש המועצה וינהל את עבודתה;
47. (2) שני עובדי משרד הבריאות, בעלי זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, ולפחות אחד מהם בעל זיקה לבריאות הציבור, שימונו לפי המלצת שר הבריאות;
48. (3) ארבעה עובדי משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, שניים בעלי זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, ושניים בעלי זיקה לנושא מעונות יום ומשפחתונים, שימונו לפי המלצת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים;
49. (4) עובד משרד האוצר, שימונה לפי המלצת שר האוצר;
50. (5) עובד משרד המשפטים, שימונה לפי המלצת שר המשפטים;
51. (6) שני עובדי משרד החינוך, בעלי זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך;
52. (7) שני נציגים שימונו לפי המלצת שר הפנים, האחד מקרב עובדי משרדו והשני ראש רשות מקומית או סגנו;
53. (8) עובד מרכז השלטון המקומי, בעל זיקה לנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, שימונה לפי המלצת יושב ראש מרכז השלטון המקומי;
54. (9) שני אנשי סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה, האחד בעל מומחיות במחקר מתקדם בנושא אחד לפחות בתחום הגיל הרך, והאחר איש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה שהוא מוסד להכשרת עובדי הוראה, בעל מומחיות בהכשרת עובדי הוראה לגיל הרך, שימונו לפי המלצת המועצה להשכלה גבוהה, ובלבד ששני אנשי הסגל כאמור לא יהיו מאותו מוסד להשכלה גבוהה;
55. (10) ארבעה נציגי ציבור בעלי ידע או ניסיון רבים בתחום הגיל הרך, כגון נציגי הורים ונציגי ארגונים העוסקים בגיל הרך, שמייצגים מגוון רחב של גופים ציבוריים ופרטיים; נציג ציבור אחד יהיה אדם בעל ידע, מומחיות או ניסיון בשילוב ילדים עם מוגבלות בגיל הרך במסגרות הטיפול והחינוך הכלליות, שימונה לפי המלצת נציב שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות, ונציג ציבור אחד ימונה לפי המלצת שר הבריאות;
56. (11) נציג ארגונים המפעילים מעונות יום, שימונה לפי המלצת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים;
57. (12) רופא מומחה ברפואת ילדים, שימונה לפי המלצת הארגון המקצועי המייצג את המספר הגדול ביותר של רופאים העוסקים ברפואת ילדים בישראל.
58. (ב) הודעה על מינוי המועצה, על הרכבה ועל כל שינוי בהרכבה תפורסם ברשומות.
59. (ג) לא ימונה לחבר המועצה מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או מי שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית או קובלנה בעבירת משמעת כאמור.
60. 13. בהרכב המועצה יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של כלל קבוצות האוכלוסייה בחברה הישראלית, ובכלל זה לקבוצות האוכלוסייה המנויות בסעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; בלי לגרוע מהאמור, אחד לפחות מחברי המועצה יהיה מקרב האוכלוסייה החרדית ואחד לפחות – מקרב האוכלוסייה הערבית.
61. 14. (א) תקופת כהונתו של חבר המועצה, מלבד השר, תהיה ארבע שנים, ואפשר לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.
62. (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תקופת כהונתו של חבר המועצה נציג הארגונים המפעילים מעונות יום שמונה לפי סעיף 12(א)(11) תהיה שנתיים, ואפשר לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.
63. 15. (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו בהתקיים אחד מאלה:
64. (1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר;
65. (2) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים למינויו כאמור בסעיף 12;

66. (3) הוא הורשע בעבירה כאמור בסעיף 12(ג).
67. (ב) השר רשאי להעביר חבר מועצה מכהונתו לפני תום תקופת כהונתו, בהודעה בכתב, אם נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו או שהוא נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של המועצה או ביותר משליש מישיבותיה במשך שנה אחת; היעדרות בשל שירות מילואים או בשל תקופת לידה והורות לא תובא במניין היעדרויות לעניין סעיף קטן זה.
68. (ג) הוגש נגד חבר המועצה כתב אישום בעבירה פלילית או קובלנה בעבירת משמעת כאמור בסעיף 12(ג), רשאי השר להשעותו מכהונתו עד למתן פסק דין סופי בעניינו.
69. 16. (א) לא ימונה ולא יכהן כחבר המועצה מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו.
70. (ב) חבר המועצה לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא העלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו.
71. (ג) נודע לחבר המועצה שהוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיף קטן (ב), יודיע על כך ליושב ראש המועצה או לסגן יושב ראש המועצה, ימסור לו את המידע הנוגע לעניין ולא יטפל בנושא כאמור באותו סעיף קטן.
72. (ד) על אף האמור בסעיף זה, רשאי חבר המועצה להביא בחשבון גם את עניינם של הגוף או האוכלוסייה שהוא נציגם, ככל שהם קשורים לחוק זה, ולא יראו אותו כמצוי במצב של ניגוד עניינים בשל כך בלבד.
73. (ה) בסעיף זה –
74. "בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;
75. "טיפול" – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;
76. "עניין אישי", של חבר המועצה – לרבות עניין אישי של קרובו, עניין של תאגיד שהוא או קרובו הם בעלי עניין בהם, עניין של גוף שהוא או קרובו הם מנהלים או עובדים אחראים בו או עניין של שותף, מעסיק או עובד שלו או של קרובו;
77. "קרוב", של אדם – בן זוג, הורה, הורי הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורגים, וכל אדם הסמוך על שולחנו.
78. 17. (א) התפטר חבר המועצה מתפקידו או חדל מסיבה אחרת לכהן כחבר המועצה לפני תום תקופת כהונתו, ימנה השר חבר אחר במקומו באותה הדרך שבה התמנה אותו חבר ולמשך יתרת תקופת כהונתו.
79. (ב) חבר המועצה שנבצר ממנו למלא את תפקידו במשך תקופה העולה על שלושה חודשים או חבר המועצה שהושעה לפי סעיף 15(ג), רשאי השר למנות לו ממלא מקום באותה הדרך שבה התמנה אותו חבר ולמשך התקופה שבה נבצר ממנו למלא את תפקידו או למשך תקופת ההשעה, לפי העניין.
80. פרק ד': ועדת שרים לענייני הגיל הרך ותקציב
81. 18. (א) הממשלה תקים ועדת שרים לענייני הגיל הרך, ואלה חבריה: השר, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, שר הבריאות, שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, שר האוצר ושר הפנים.
82. (ב) (1) ועדת השרים תדון בתכנית הלאומית הרב-שנתית שהכינה המועצה ותאשר אותה בשינויים שעליהם תחליט הוועדה;
83. (2) התקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית ייקבע בחוק התקציב השנתי כתקציב נוסף בסעיף תקציב משרד החינוך, במסגרת ההקצאה לתקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית לגיל הרך, אלא אם כן קבעה ועדת השרים אחרת; המועצה תפקח על ביצוע התקציב.
84. 19. תקציב המועצה למימון פעולותיה והוצאותיה לפי הוראות חוק זה, למעט התקציב למימוש התכנית הלאומית הרב-שנתית לגיל הרך כאמור בסעיף 18(ב), ייקבע

במסגרת ההקצאה למועצה לגיל הרך, בסעיף תקציב משרד החינוך, בחוק התקציב השנתי.

85. פרק ה': ביצוע ותקנות

86. 20. השר ממונה על ביצועו של חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

87. 21. (א) תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו (להלן – יום התחילה); עד יום התחילה ימונו חברי המועצה, לפי הוראות סעיף 12.

88. (ב) השר, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי, בצו, לדחות את יום התחילה בתקופה אחת שלא תעלה על שלושה חודשים.

.89

.90

91. בנימין נתניהו

נפתלי בנט

ראש הממשלה

92. שר החינוך

93. ראובן ריבלין

94. נשיא המדינה

יולי יואל אדלשטיין

יושב ראש הכנסת

▪ נספח 3- פרוגרמה ראשונית - קמפוס לגיל הרך כחלק מהסכם הגג – אשדוד

14 בדצמבר 2017, כ"א כסלו תשע"ח

הקמפוס לגיל הרך באשדוד יהווה מוקד אחד עם כל המסגרות והשירותים לפעוט והוריו, מטרום לידה ועד גיל 6. הקמפוס יהווה עוגן של המשפחות הצעירות בשכונות סביב לו, וגורם מחזק לעירוניות איכותית בשכונות הקיימות והחדשות שייבנו מסביב במסגרת הסכמי הגג. הקמפוס משקף את המדיניות העירונית המציבה את הילד במרכז, ומגדילה את ההשקעה האיכותית בגיל הרך. ריכוז מסגרות חינוכיות ושירותי בריאות, משפחה ורווחה בקמפוס, שמביאות כ-400 ילדים באופן קבוע יומי למתחם. סביב הקמפוס יבנו שירותים נלווים לקהילה כמו מרכז חוגים לגיל הרך, קפיטריה ומשחקייה. כך יינתן מענה כולל ורציף לילדים ולהוריהם, מטרום-הלידה ועד הכניסה לבית הספר, והכל במקום אחד.

העיר אשדוד מונה 248,763 תושבים, מהם 72,893 ילדים בגילאי לידה-18, ו-25,946 ילדים בגילאי לידה-6, המהווים 36% מכלל הילדים בעיר.

מיקום הקמפוס – גוש 2003 חלקה 105. המיקום המיועד לקמפוס הינו בלב האזור המתחדש ברובע ט"ו, שנכלל בהסכם הגג והוא ישרת ילדים בגיל הרך ומשפחותיהם מתכנית הבינוי הצמודה למתחם-הקמפוס ונכללת בהסכם-הגג, וכן מרובעים סמוכים (ט"ז, י"ז) ומהשכונות עתידיות שייבנו באזור, גם כחלק מהסכם הגג. בסמוך לקמפוס יוקמו 6 גני ילדים נוספים, שהקמפוס עתיד לשרת גם את צרכיהם. כיום גרים באזור זה 2,009 ילדים בגיל הרך - ברובע ט"ו ישנם 1,126 ילדים, ברובע ט"ז 445 ילדים וברובע י"ז 438 ילדים. בהתאם להסכם הגג, בשכונות הסמוכות לקמפוס, צפויות להיבנות בעשור הקרוב 13,000 יח"ד, שצפויות לאכלס 15,000-10,000 ילדים נוספים בגיל הרך, תוך כ-15-10 שנים. מתוכן, 750 יח"ד של 'מחיר למשתכן' צפויות להיבנות ממש בסמוך לקמפוס.

מיפוי שירותים ומסגרות קיימות ברובעים ט"ו, ט"ז ו"ז: כיום יש 43 גני ילדים באזור לכלל האוכלוסייה. יש מחסור במענה לחינוך המיוחד, ומחסור ברובע ט"ז. 2 מעונות-יום מפוקחים בלבד (ברובע ט"ו- 90 ילדים וברובע ט"ז- 60 ילדים). כיתת שיקום אחת ברובע ט"ז (10 ילדים)

מיפוי שירותים חסרים ברובעים אלו: אין טיפת חלב, מתנ"ס, מעונות-יום ברובע י"ז, ויש מחסור כולל במעונות-יום מפוקחים; אין מרכז התפתחות הילד, אין משחקייה, בריכה טיפולית או שירות פנאי/טיפול אחר; אין מוקד של שירותי רווחה, ובפרט לא להורים וילדים גיל הרך.

המיפוי מראה על צרכים רבים בגיל הרך, ובוודאי לנוכח הצפי לגידול באוכלוסיית המשפחות הצעירות באזור. הקמפוס במיקומו המוצע יעניק מענה רב-תחומי באזור ובעיר ויאזן בין מתן מענה מקיף לשכונות החדשות שבהסכם-הגג לבין חיזוק השכונות הקיימות.

הערכת העלויות: עלות לתכנון: 2,757,510 ₪; עלות לבינוי הקמפוס: 39,393,000 ₪

הפונקציה	שטח ברוטו במ"ר	עלות למ"ר	עלות הבינוי בש"ח	עלות התכנון
עלות בינוי הקמפוס	5149	7000	36.043.000	2.523.010
פיתוח המגרש	2000	300	600.000	42.000
חניה	1250	2200	2.750.000	192.500
סה"כ			39.393.000	2.757.510
5% תוספת לייעוץ חיצוני			1.969.650	
5% תוספת לבלתי-צפויים			1.969.650	

הפרוגרמה המוצעת לקמפוס הגיל הרך

- חישוב שטח ברוטו לפי מקדם של 1.4-1.5. ייתכן ויהיה אפשר לשנות בהתאם לתכלול השירותים השונים.
- מס' הגנים משקף את המצב הנוכחי באזור, וישנם גני-ילדים סמוכים קיימים/מתוכננים, שיתכן ויועברו לקמפוס.

הפונקציה	קריטריונים לתכנון	שטח מ"ר נטו	שטח מ"ר ברוטו	גורם מממן לבניה
שירותים שכונתיים:				
4 גני ילדים מ"מ, ממ"ד וחינוך מיוחד	לפי הנחיות משרד החינוך	512	1024	במסגרת ההקצאות של הסכם הגג
2 מעונות יום – 6 כיתות-מעון	לפי הנחיות משרד העבודה והרווחה	831	1200	במסגרת ההקצאות של הסכם הגג
טיפת חלב	לפי הנחיות משרד הבריאות	144	210	במסגרת הסכם הגג, בכפוף לתיאום עם מ.הבריאות על תקנים.
חדרי טיפול רגשיים/חברתיים דלת פתוחה - שפ"ח מענה רווחתי להורים וילדים		200	300	הסכם הגג, חלק כבינוי של שפ"ח, וחלק ממתחם קהילתי/מתנ"ס
מרכז פנאי ואיכות חיים לגיל הרך, להורות ולמשפחה		753	1200	בהסכם הגג (מתחם קהילתי/מתנ"ס)
הנהלת הקמפוס		130	200	הסכם הגג + עירייה
מטבח מרכזי לקמפוס ולאזור		80	120	הסכם הגג
שירותים אזוריים/עירוניים:				
מעון יום שיקומי – 2 כיתות	לפי הנחיות משרד הבריאות	320	450	עירייה + קרן שלם+ ביטוח לאומי.
מרכז התפתחות הילד		100	145	שת"פ עירייה, פילנתרופיה, משרד הבריאות
בריכה טיפולית	הפעלה עירונית/זכיון	200	300	עירייה, פילנתרופיה
סה"כ שטח בנוי לקמפוס הגיל הרך		3,270	5,149	
פיתוח וסביבה:				
עלויות פיתוח המגרש		2000		הסכם הגג
חניה		1250		הסכם הגג

פירוט הפרוגרמה המוצעת

מספר יחידות	שטח מ"ר נטו	ע"פ תקנות החוק	הפונקציה
			גנים
2	128		כיתה גן חובה
1	128		כיתה גן טרום חובה
1	128		גן חינוך מיוחד
	512		סה"כ גני ילדים
			מעונות יום בפקוח
2	81		כיתת תינוקיה
2	12.5		מרפסת מקורה
2	92		כיתת פעוטות
1	15		מרפסת
2	92		כיתת ילדים
1	15		מרפסת
6	30		חדר ספח
1	10		מבואה
1	10		חדר מנהלת
1	25		מטבח
1	10		שרותי נכים
6	12		מרחב מוגן
1	3.5		מסתור עגלות
	831		סה"כ מעונות יום
			טיפת חלב
5	14		חדרי קבלה
1	14		חדר רופא
1	6		חדר הנקה
			אולם רב תכליתי
1	8		מטבחון צוות
1	8		מחסן
1	7		ארכיון
1	7		חדר חיסונים וציוד רפואי
1	2		חדרי שירותים צוות/קהל
1	3.5		שירותי נכים
1	5		פינת החתלה

מספר יחידות	שטח מ"ר נטו	ע"פ תקנות החוק	הפונקציה
1	14		חדר מוגן
	144.5		סה"כ טיפת החלב
			מעון יום שיקומי 2 כיתות
2	45	45 מ"ר*2	כיתת מעון
2	10	10 מ"ר*2	חדר שירותים ורחצה
1	10		חדר מנהלת
1	12	9 מ"ר	חדר ישיבות
3	12	12*3 מ"ר	חדר טיפולים
2	5		חדר תצפית צמוד לכל כיתה
1	5		שירותי נכים
	20		חדר סנוזלן+מבואה
1	8	8 מ"ר	מחסן ציוד
2	4	4 מ"ר	מחסן כיתתי
1	8		ארכיון
1	15	15 מ"	חדר פיזיותרפיה
2	7	5 מ"ר	חדר שירותים
1	10	10 מ"ר	חדר עו"ס
1	25	16 מ"ר	מטבח+מזווה
1	5	5 מ"ר	חדר כביסה
1	25	20 מ"ר	מבואה רב תכליתית
2	25	25 מ"ר	חצרות
1	6	6 מ"ר	אחסון כסאות בטיחות
	343		סה"כ מעון יום שיקומי
3	12		חדרי טיפול
1	12		חדר פיזיותרפיה
			חדר פעילות קבוצתית
1	10		חדר מנהלת
1	10		חדר עו"ס/פסיכולוגית
1	25		חדר ישיבות+מטבחון
1	7		חדר תצפית
	100		סה"כ יחידת התפתחות הילד
			חדרי טיפול, דלת פתוחה - שפ"ח
8	12.5		חדרי טיפול פרטניים

מספר יחידות	שטח מ"ר נטו	ע"פ תקנות החוק	הפונקציה
4	25		חדרי טיפול קבוצתיים
	200		סה"כ חדרי טיפול
			מרכז פנאי ואיכות חיים לגיל הרך ולמשפחה
2	25		חדר קבוצות
1	85		אולם מוגש רב תכליתי
1	12		חדר ישיבות
1	250		אולם אודיטוריום 220 מקומות
3	7		חדר שירותים
1	20		מחסן ציוד
1	5		שירותי נכים
1	40		משרדים + מזכירות
			מזכירות+חלל המתנה
1	80		חדר משחקים/ג'מבורי
1	70		קפיטריה חברתית
1	70		HUB – חלל עבודה להורים עצמאים
1	20		HUB מתנדבים בגיל השלישי
1	30		מרכז להורות משמעותית
			מוקד הכשרה אקדמי
	753		סה"כ מרכז פנאי ואיכות חיים
			ניהול הקמפוס
1	100		משרדי הנהלת הקמפוס
1	30		מבואה ומזכירות
	130		סה"כ ניהול הקמפוס
			אמצעי משיכה ושילוב עסקי:
1	200		בריכה טיפולית
			פיתוח וסביבה:
1	2000		פיתוח המגרש
1	1250		חניה

כלכלה



מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

טל. 04-8292329 | פקס. 04-8231889
קרית הטכניון, חיפה 3200003
www.neaman.org.il