

# מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים

דנה וקנין

המחקר נערך בתמיכתן הנדיבה של קרן ברכה, קרן ברנרד ון ליר ויד הנדיב

סדרת מחקרי הגיל הרך של מרכז טאוב

---

מחקר מס' 3, ירושלים, אב תש"ף, יולי 2020

## מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחוםם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

## היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך

היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך של מרכז טאוב נועדה לקדם מחקר על השפעת סביבתם של ילדים בגיל הרך על הישגיהם בעתיד ולהפיץ ידע עדכני בנושא. מטרתה לסייע בקידום מדיניות אפקטיבית לשיפור התנאים הסביבתיים שבהם ילדים בישראל מבלים את שנות חייהם הראשונות, כדי לשפר את הישגיהם ולצמצם פערים חברתיים-כלכליים בקרבם. חוקרי היוזמה כותבים דוחות מחקר עדכניים, סקירות ספרות וניירות עמדה ומדיניות. במסגרת מאמציה להפיץ ידע עדכני, היוזמה מקיימת סמינר עיוני להקניית בסיס בין-תחומי – תיאורטי ואמפירי – בחקר הגיל הרך. את פעילות היוזמה מלווה ועדה מייעצת המורכבת מאנשי אקדמיה מובילים, קובעי מדיניות ופעילים של ארגוני החברה האזרחית, המחויבים לקידום ויישום מדיניות אפקטיבית בתחום הגיל הרך בישראל. פעילות היוזמה נתמכת על ידי קרן ברכה, קרן ברנרד ון ליר ויד הנדיב. בראש היוזמה עומד פרופ' יוסי שביט, חוקר ראשי במרכז טאוב ופרופסור אמריטוס באוניברסיטת תל אביב.

**צוות החוקרים:** ליאורה בוורס, ד"ר כרמל בלנק, דנה וקנין, נעם זונטג וד"ר יעל נבון.

**עוזר מחקר:** חי וקנין.

**חברי הוועדה המייעצת:** פרופ' פרנק אוברקלייד, דניאלה בן-עטר, ד"ר שושי גולדברג, פרופ' ג'וני גל, פרופ' ראובן גרונאו, אפרת דגני-טופורוב, ד"ר ציפי הורוביץ-קראוס, סימה חדד, פרופ' מנואל טרכטנברג, ד"ר מיה יערי, ד"ר טלי יריב משעל, אורית ליון, ד"ר נעמי מורנו, ורדה מלכה, מיכל מנקס, פרופ' סיגל סדצקי, פרופ' אסתי עדי-יפה, אהוד (אודי) פראוור, פרופ' יצחק פרידמן ופאטמה קאסם.

# מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים

## דנה וקנין

### הקדמה

הגיל הרך הוא גיל קריטי במיוחד להתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והרגשית של ילדים, ויש לו השפעה ניכרת על המשך חייהם הבוגרים (שביט, פרידמן, גל ווקנין, 2018). ממחקרים עולה כי השקעה בחינוך בשנות החיים הראשונות מניבה את התשואות הגבוהות ביותר בתחום החינוכי, הכלכלי, החברתי והבריאותי בהמשך החיים (Heckman, 2006; 2011; Cunha & Heckman, 2007). ואולם גיל הכניסה של ילדים בגיל הרך למסגרות החינוך ומשך הזמן שהם שוהים בהן, וכן הנגישות שלהם למסגרות חינוך באיכות גבוהה, מושפעים במידה ניכרת מן המצב החברתי-כלכלי של משפחתם (Early & Burchinal, 2001; Blossfeld et al., 2017; Cebolla-Boado, Radl & Salazar, 2017).

מטרת מסמך זה לבחון את המאפיינים של מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית ואת השפעתן על הישגים של ילדים בגילים מאוחרים יותר. מן הנתונים המובאים במסמך זה עולה שמכמה היבטים, הן דמוגרפיים והן מדינתיים, ישראל היא מקרה ייחודי בתחום הגיל הרך:

- שיעור הילדים בגיל הרך מכלל האוכלוסייה במדינת ישראל כפול משיעורם הממוצע במדינות ה-OECD.
- שיעור התעסוקה בקרב אימהות לילדים בגיל הרך בישראל גבוה בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD.

\* דנה וקנין, חוקרת, היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. אני מודה ליוסי שביט, כרמל בלנק, ליאורה בוורס, אבי וייס, אלכס וינרב וגיל אפשטיין על הערותיהם המועילות. תודה גם לקרן ברנרד ון ליה, קרן ברכה ויד הנדיב על תמיכתן הנדיבה במחקר זה.

- בהתאם לכך, שיעור ההשתתפות של ילדים במסגרות חינוך וטיפול לגיל הרך בישראל גבוה גם הוא ביחס לממוצע במדינות אלו, הן בקרב ילדים בקבוצת הגיל שמלידה עד שנתיים והן בקרב ילדים בני 3-5.
- מן הנתונים עולה שלא רק שיעור ההשתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך וטיפול בישראל הוא מהגבוהים ביותר במדינות המפותחות, אלא הם גם שוהים בהן בממוצע שבועי שעות רבות יותר מבני גילם במדינות אלו.

המאפיינים הללו מציבים את ישראל במקום ייחודי בעולם – הן מבחינת הגודל היחסי של אוכלוסיית הילדים בגיל הרך במדינה והן מבחינת האינטנסיביות של הטיפול הציבורי שהם מקבלים. לפיכך נודעת חשיבות רבה למאפיינים של מסגרות החינוך לגיל הרך ולאיכותן. על אף שיעורי ההשתתפות הגבוהים, 25% בלבד מכלל הילדים עד גיל שלוש בישראל שוהים במסגרות שנתונות לפיקוח המדינה. בהיעדרו של פיקוח ממשלתי, אין נתונים עקיבים ומהימנים על רוב מסגרות החינוך לילדים מתחת לגיל שלוש בישראל – לא על המאפיינים החברתיים וההשכלתיים של הצוות החינוכי ולא על הרקע החברתי-כלכלי של הפעוטות.

איסוף וריכוז נתונים על הגיל הרך הוא צעד חשוב מאין כמותו לגיבוש תובנות חברתיות, לכליות ובריאותיות על ילדים בגיל הקריטי הזה ולקידום מדיניות מבוססת נתונים. הנתונים המובאים בסקירה זו מתבססים במידה רבה על מאגר המידע של ארגון ה-OECD בנושא משפחות (OECD, 2018), הכולל נתונים על מדינת ישראל, שברובם הם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן מובאים במסמך זה ממצאים מתוך סקר טאליס (Teaching and Learning International Survey, TALIS) שנערך בגני הילדים בשנת 2018, הסקר הבין-לאומי הראשון שהתמקד בכוח העבודה במסגרות החינוך לגיל הרך בישראל, וכן ממצאים מתוך מבחן פיז"ה (Programme for International Student Assessment, PISA) שנערך בישראל בשנת 2015.

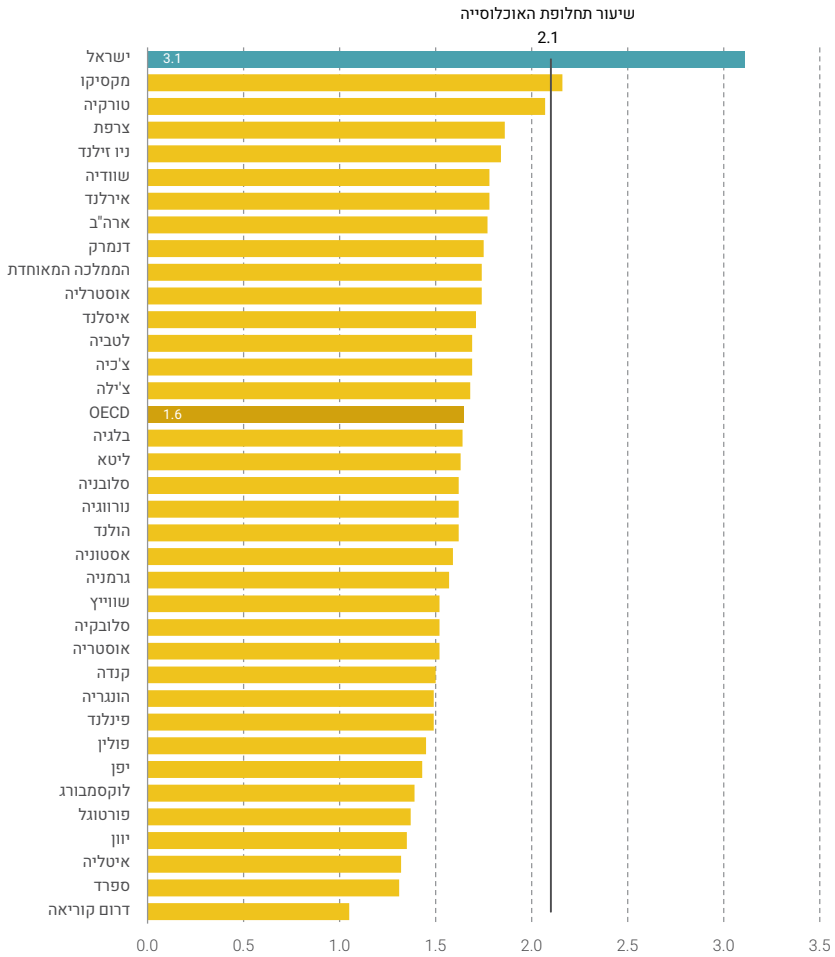
## ילדים בישראל: תמונת מצב

בישראל יש הרבה מאוד ילדים. בכך אין כל חידוש, אך אי אפשר שלא להזכיר זאת בשיח על מסגרות חינוך וטיפול לגיל הרך. כפי שניתן לראות בתרשים 1, שיעור הפריון בישראל הוא הגבוה ביותר ב-36 מדינות ה-OECD, כאשר בשנת 2017 עמד מספר הילדים הממוצע לאישה בישראל על 3.1 ילדים (OECD, 2020). שיעור הפריון הכולל בישראל גבוה אף משיעור הפריון במדינות BRICS (המדינות המתפתחות בעלות הפוטנציאל הכלכלי הגדול בעולם: ברזיל, רוסיה, הודו, סין ודרום אפריקה) ובכלכלות מתפתחות אחרות (וינרב, צ'רניחובסקי ובריל, 2018). ברוב מדינות ה-OECD, לעומת זאת, שיעור הפריון נמוך הרבה

יותר משיעור תחלופת האוכלוסייה (population replacement rate) – מספר הילדים הממוצע לאישה הנחוץ לשמירה על גודל האוכלוסייה במדינות מפותחות – ועומד על 1.6 ילדים לאישה.

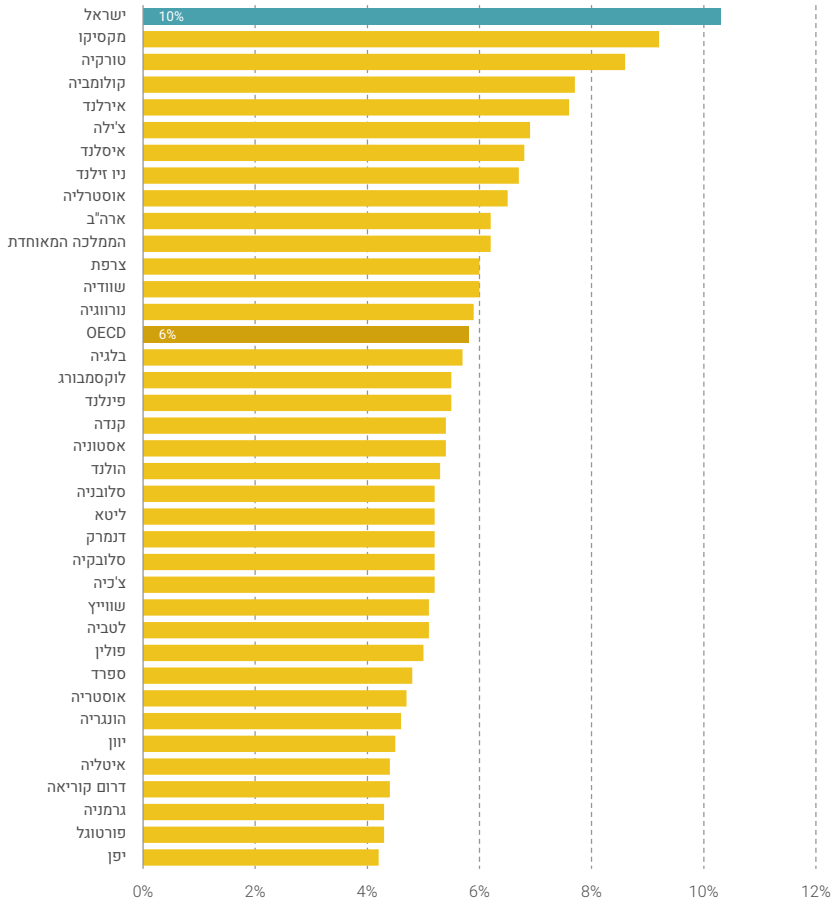
בשל שיעור הפרייון הגבוה במיוחד בישראל, חלקם של ילדים בגיל הרך באוכלוסייה גבוה גם הוא. כפי שרואים בתרשים 2, אחוז הילדים בגיל לידה עד גיל 4 עמד בשנת 2015 על 10.3% מכלל האוכלוסייה בישראל, לעומת 5.8% בממוצע מדינות ה-OECD (United Nations, 2019). לנוכח ריבוי הילדים בגיל הרך בישראל, גדלה בשנים האחרונות הדרישה לשירותי חינוך וטיפול לילדים בגיל הזה, הן בשל הצורך לקדם תעסוקת אימהות והן בעקבות החלת חוק חינוך חובה חינוך מגיל שלוש (רבינוביץ', 2015; OECD, 2017). מדינות רבות, ובהן גם ישראל, הרחיבו את שירותי החינוך לגיל הרך במידה חסרת תקדים, וילדים נכנסים כיום למסגרות חינוך בגיל צעיר מתמיד (OECD, 2017; Kulic et al., 2019). עם זאת, במדינות ה-OECD ישנם הבדלים ניכרים בשיעור ההשתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות טיפול וחינוך פורמלי.

## תרשים 1. שיעור הפריון הכולל, 2017 מספר הילדים הממוצע לאישה



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2020

## תרשים 2. שיעור הילדים בגיל לידה עד 4 מכלל האוכלוסייה במדינות ה-OECD, 2015



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: United Nations, 2019

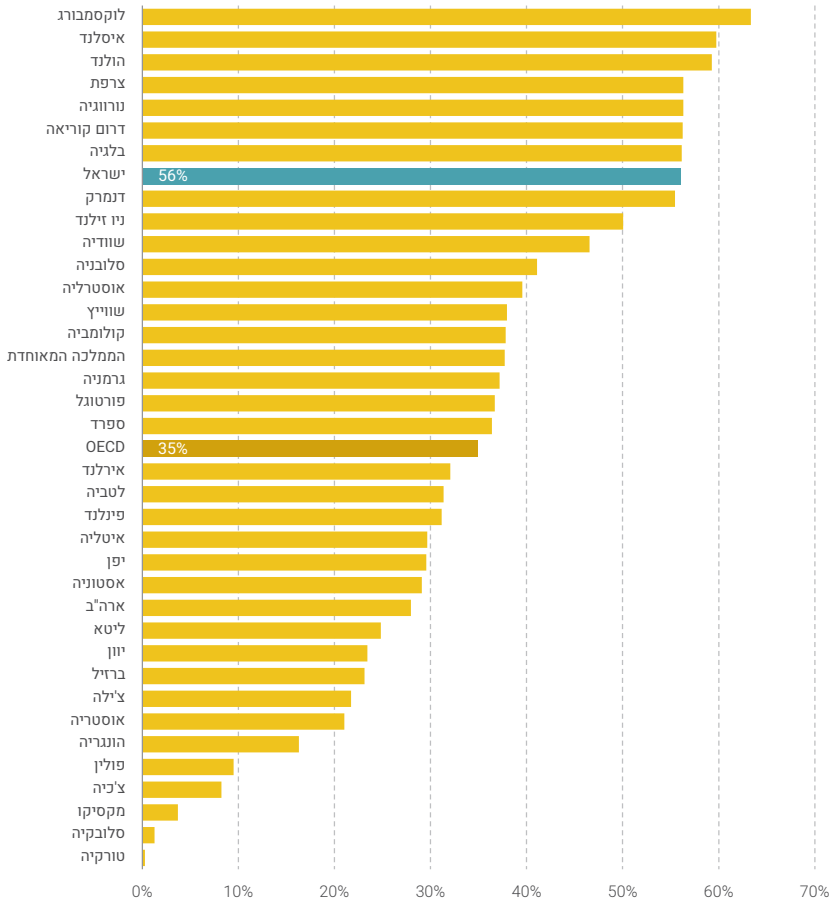
## שיעור ההשתתפות של ילדים במסגרות חינוך לגיל הרך בישראל גבוה ביחס לממוצע מדינות ה-OECD

שיעור ההשתתפות של ילדים בגילאי לידה עד גיל שנתיים במסגרות חינוך לגיל הרך בישראל עומד על 56%, לעומת 35% בממוצע מדינות ה-OECD (תרשים 3). מדינות ה-OECD נבדלות בשיעורי ההשתתפות בקבוצת גיל זו, הנעים בין פחות מ-10% בטורקיה, סלובקיה, מקסיקו, צ'כיה ופולין, ליותר מ-45% במדינות הנורדיות (למעט פינלנד), מדינות בנלוקס (בלגיה, הולנד ולוקסמבורג), צרפת, דרום קוריאה וישראל (OECD, 2018). ניתן להניח כי הדבר קשור בין היתר לאורך חופשת הלידה בתשלום שהמדינות מציעות לנשים ולשיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילים אלו. עם זאת, אין לדעת מה כיוון הקשר בין שיעור ההשתתפות של ילדים במסגרות חינוך לגיל הרך ובין תעסוקת אימהות, כפי שיוצג בהמשך.



### תרשים 3. שיעור ההשתתפות של ילדים בגיל לידה עד שנתיים במסגרות חינוך, 2017

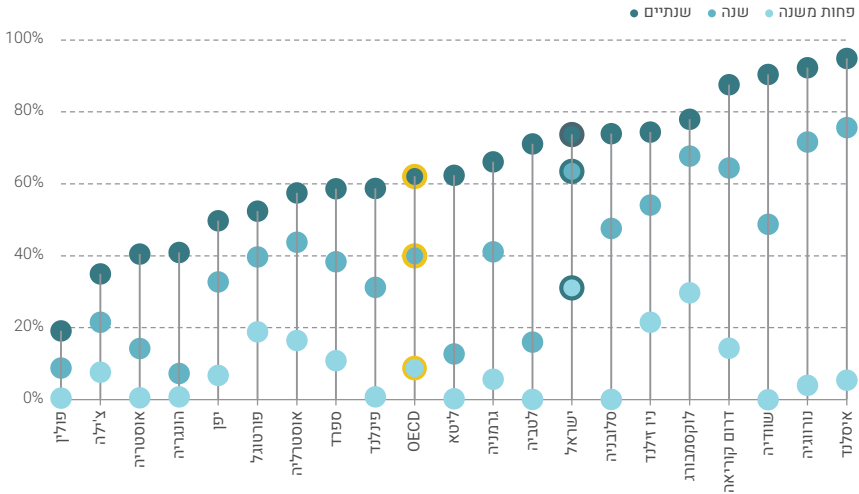
אחוז הנרשמים מתוך קבוצת הגיל



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2018

בפילוח של שיעורי ההשתתפות במסגרות חינוך לפי גיל, רואים (בתרשים 4) כי במדינות שבהן שיעורים אלו הם הגבוהים ביותר – כמו איסלנד, נורווגיה ושוודיה – רוב הילדים נכנסים למסגרות החינוך בגיל שנה ושנתיים. ישראל, לעומת זאת, מובילה את הרשימה בשיעור ההשתתפות של ילדים בני פחות משנה אחת: 31% לעומת 9% בממוצע מדינות ה-OECD.

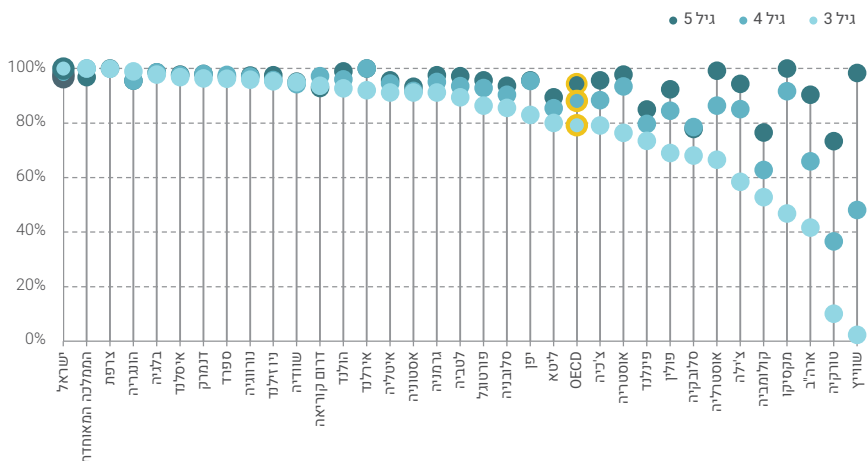
### תרשים 4. שיעורי ההשתתפות של ילדים בגיל לידה עד שנתיים במסגרות לגיל הרך, לפי גיל, 2017



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2019

גם שיעור ההשתתפות של ילדים בני 3-5 במסגרות חינוך גבוה במיוחד בישראל; בשנת 2017 עמד שיעורם על 99% בסך הכול לעומת 87% בממוצע מדינות ה-OECD (OECD, 2019). בישראל ישנה אפוא השתתפות כמעט אוניברסלית של ילדים בגילים אלו במסגרות חינוך לגיל הרך. בתרשים 5 ניתן לראות את ההבדלים בשיעורי ההשתתפות של ילדים בני 3, 4 ו-5 במדינות ה-OECD. בישראל כמעט אין הבדלים בשיעורי ההשתתפות בין הגילים האלה, ואילו במדינות כמו שווייץ, טורקיה, ארצות הברית ומקסיקו, שיעור ההשתתפות של ילדים בני 4 ו-5 גבוה במידה ניכרת משיעור ההשתתפות של ילדים בני 3.

## תרשים 5. שיעור ההשתתפות של ילדים בני 3-5 במסגרות חינוך לפי גיל, 2017

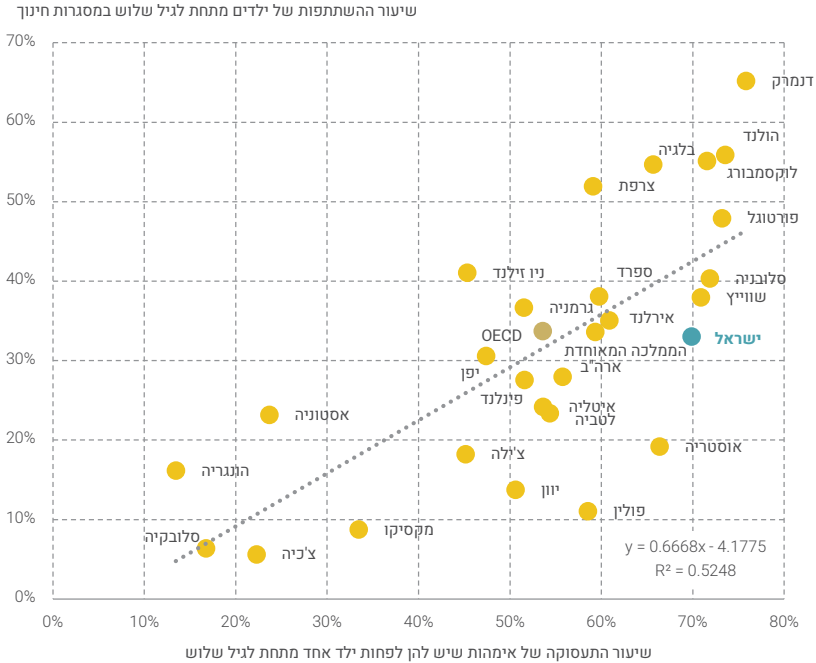


מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2019

## שיעור ההשתתפות של ילדים במסגרות חינוך לגיל הרך קשור לשיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה ולמדיניות חופשת הלידה הנהוגה בכל מדינה

תרשים 6 מלמד כי קיים קשר בין שיעור התעסוקה של אימהות לילדים עד גיל שלוש ובין שיעור ההשתתפות של ילדים בגילים אלו במסגרות חינוך לגיל הרך. ניתן לראות כי במדינות שבהן שיעורי התעסוקה של אימהות גבוהים יותר, גבוהים יותר גם שיעורי ההשתתפות של ילדים במסגרות חינוך לגיל הרך, ולהפך. ישראל ממוקמת גבוה יחסית בתרשים: שיעור האימהות העובדות גבוה למדי, ושיעור ההשתתפות של ילדים בני פחות משלוש שנים במסגרות החינוך גבוה מן הממוצע (אם כי נמוך מקו הרגרסיה). חשוב להדגיש כי הנתונים שבתרשים 6, הן נתוני שיעורי התעסוקה של אימהות והן שיעורי ההשתתפות של ילדים מתחת לגיל שלוש במסגרות חינוך, הם נתוני שנת 2014. כפי שראינו בתרשים 3, בשנת 2017 היה שיעור ההשתתפות של ילדים בגילי לידה עד שנתיים במסגרות חינוך לגיל הרך בישראל גבוה אף יותר ועמד על 56% אחוזים, כלומר שיעורם מציב את ישראל מעל לקו הרגרסיה, קרוב למדינות כמו לוקסמבורג והולנד.

## תרשים 6. הקשר בין שיעור התעסוקה של אימהות לילדים מתחת לגיל שלוש ובין שיעור ההשתתפות של ילדים מתחת לגיל שלוש במסגרות חינוך, 2014



נשאלת השאלה ממה נובעים ההבדלים הגדולים בין המדינות. מדינות נבדלות על פי מידת המחויבות שלהן לעודד אימהות לילדים צעירים להשתתף בשוק העבודה. מדינות סוציאל-דמוקרטיות כמו מדינות סקנדינביה מעודדות תעסוקת אימהות מתוך מחויבות אידיאולוגית לשוויון מגדרי והן מנגישות שירותי חינוך ציבוריים, בתשלום נמוך או בחינם, החל מגיל לידה (Esping-Andersen, 1990; European Commission, 2014; 2019). הדבר מתבטא בשיעורי תעסוקה גבוהים של אימהות ובשיעורי השתתפות גבוהים של ילדים רכים במסגרות מחוץ לבית (OECD, 2017). במדינות המכוננות ליברליות, לעומת זאת, תעסוקת אימהות היא פועל יוצא של כורח כלכלי (Esping-Andersen, 1990), ומסגרות לילדים בגיל הרך צומחות מתוך הכרח. בארצות הברית, למשל, יש השתתפות ציבורית מוגבלת במימון שירותים לגיל הרך, ורק משפחות מוחלשות נהנות בה מתמיכה ניכרת בתחום זה

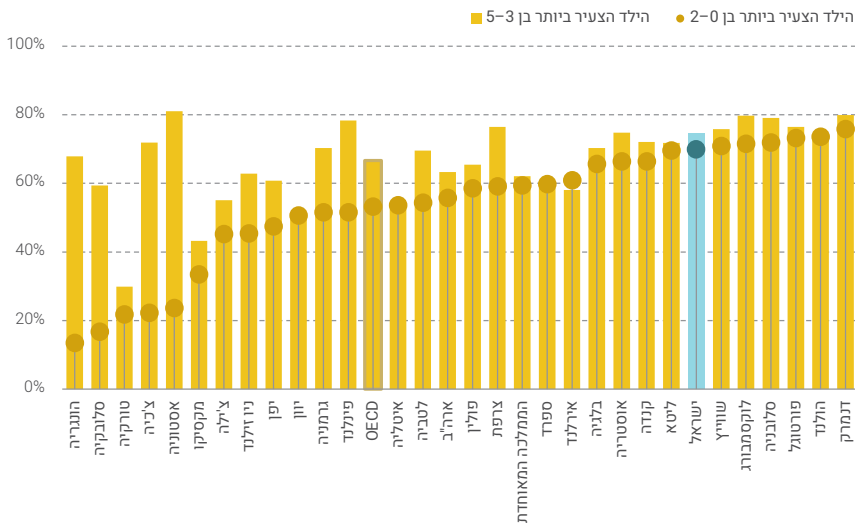
(מושל, 2015). במדינות הליברליות הורים עובדים נאלצים אפוא להסתמך על פתרונות שוק לטיפול בילדיהם בגיל הרך, ולכן שיעור המסגרות הפרטיות בהן גבוה בהשוואה למדינות הסוציאל-דמוקרטיות. בשני סוגי המדינות הללו שיעורי התעסוקה של אימהות גבוהים, וגבוהים גם שיעורי ההשתתפות של ילדים במסגרות חינוך לגיל הרך. לעומת זאת, במדינות קונסרבטיביות, על פי הקלסיפיקציה של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990), רווחת אוריינטציה משפחתית שמכוונת לעודד ולתמוך באינטגרציה של משפחות כיחידות הורות וחינוך. על פי תפיסה זו, המשפחה אחראית לטיפול בילדים ולגידולם. במדינות אלו שיעורי ההשתתפות של נשים נשואות בשוק העבודה נמוך ונהוגה בהן בדרך כלל חופשת לידה ממושכת בתשלום, ולכן יש בהן מעט מסגרות לגיל הרך בכלל, ובגילי לידה עד שנתיים בפרט (Waldfoegel, 2006; Smeeding et al., 2011).

המדיניות הנהוגה בישראל מצביעה על שילוב בין שני המודלים הראשוניים. מצד אחד, המדינה מחויבת לתעסוקת נשים (מושל, 2015; בוורס ופוקס, 2016), מחויבות שמתבטאת בהגנה מפני פיטורים בזמן ההיריון, בחופשת לידה נדיבה יחסית מבחינת התשלום בגינה ובקיצור שעות העבודה לאחר החזרה מחופשת הלידה (בוורס ופוקס, 2016). בהתאם למחויבות זו, וכמו במדינות הסוציאל-דמוקרטיות, מדינת ישראל מממנת חינוך חנם החל מגיל שלוש לכלל האוכלוסייה. ואולם מצד שני, ככל שדברים אמורים בתינוקות ובפעוטות עד גיל שנתיים, המדינה מתנהלת לפי עקרונות ליברליים: בגילים אלו היא מסבסדת חינוך רק למשפחות נזקקות, ומשפחות אחרות שזקוקות להכנסת האישה חייבות לפנות לשוק הפרטי של המעונות והמשפחתונים.

שילוב בין שני המודלים הללו (המודל הליברלי לתינוקות ולפעוטות בגילי לידה עד שנתיים והמודל הסוציאל-דמוקרטי לבני שלוש ומעלה) היה אמור להתבטא בין היתר בשיעור התעסוקה של אימהות צעירות לילדים בקבוצות גיל אלו בישראל. כך אכן קורה במדינות ה-OECD, שבהן שיעור התעסוקה של אימהות לתינוקות ולפעוטות עד גיל שנתיים נמוך יותר משיעור התעסוקה של אימהות לילדים בני 3-5 – 53% בהשוואה ל-67% בממוצע מדינות ה-OECD בהתאמה (תרשים 7). בישראל לעומת זאת אין הבדלים ניכרים בשיעור התעסוקה של אימהות לפי גיל הילד הצעיר ביותר: שיעור התעסוקה של אימהות לתינוקות ופעוטות עד גיל שנתיים הוא 70%, לעומת 75% בקרב אימהות לילדים בני 3-5 (OECD, 2018). הדבר מלמד ששני המודלים, הליברלי לתינוקות ולפעוטות עד גיל שנתיים והסוציאל-דמוקרטי לילדים בני 3-5, כפי שהם מיושמים בישראל, מניבים תוצאות דומות מבחינת שיעורי התעסוקה של האימהות, למרות ההבדל בין הפתרונות שהם מציעים לבעיית הטיפול בילדים.

שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך בישראל גבוה בסך הכול ביחס לשיעורו הממוצע במדינות המפותחות, וישראל נמצאת לצד מדינות כמו שווייץ, לוקסמבורג והולנד (תרשים 7). עם זאת, חשוב לציין כי שיעור התעסוקה של נשים ערביות בישראל נמוך יותר (אם כי גם הוא עולה בהדרגה בשנים האחרונות), בעיקר בשל נורמות תרבותיות שמגבילות את צאתן של נשים נשואות לעבודה מחוץ לבית או ליישוב המגורים, וכן בשל חסמים מבניים בשוק העבודה, כגון היצע מצומצם של משרות ביישובים שעיקר אוכלוסייתם ערבית וגישה מוגבלת לשוקי העבודה (בוורס ופוקס, 2016).

### תרשים 7. שיעור התעסוקה של אימהות לפי גיל הילד הצעיר ביותר, 2014

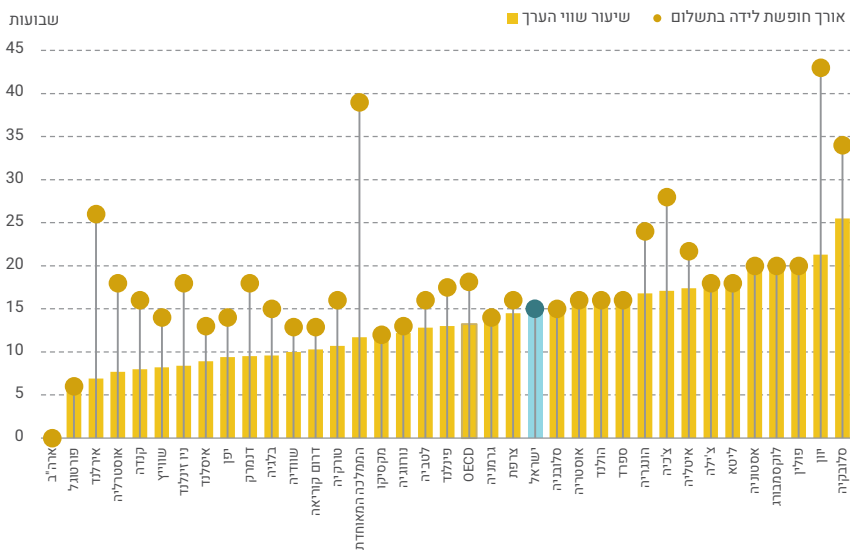


מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2018

כאמור, חופשת הלידה היא כלי מדיניות חשוב לעיצוב דפוסי התעסוקה של אימהות ושיעורי ההשתתפות של ילדים רכים במסגרות חינוך מחוץ לבית. בישראל חופשת הלידה, בתשלום וללא תשלום, קצרה בהשוואה לחופשה הנהוגה במדינות מפותחות אחרות; משך חופשת הלידה בתשלום בישראל הוא 15 שבועות, לעומת 18 שבועות בממוצע מדינות ה-OECD (תרשים 8). נשים במדינות כמו יוון, הממלכה המאוחדת, סלובקיה, צ'כיה ואירלנד נהנות מחופשת לידה בתשלום במשך 25 שבועות ואף יותר. עם זאת, הטבת חופשת הלידה הכוללת בישראל היא נדיבה יחסית בכך שב-15 השבועות של חופשת

הלידה האישה מקבלת תשלום בשיעור 100% משכרה. אמנם מדינות רבות ב-OECD מעניקות חופשות לידה בתשלום ארוכות יותר, אך שיעור התשלום במהלך החופשה נמוך יותר משווי השכר המלא הממוצע (בוורס ופוקס, 2016). בתרשים 8 ניתן לראות בצהוב את מספר השבועות של חופשת הלידה בתשלום במונחים שווי ערך למשרה מלאה (full rate equivalent, FRE)<sup>1</sup>. ישראל ממוקמת מעט מעל הממוצע במדינות ה-OECD, אך מתחת למדינות מזרח אירופה – כמו סלובקיה, יוון, פולין, אסטוניה וליטא, שבהן המדד עומד על 18 שבועות ומעלה. להשלמת התמונה חשוב לזכור כי שיעור הפריון בישראל הוא הגבוה ביותר במדינות ה-OECD, ומספר הילדים הממוצע לאישה עומד על 3.1 ילדים (תרשים 1). הטבת חופשת הלידה הנדיבה למדי בישראל מוענקת אפוא בעבור מספר ילדים רב מאוד בהשוואה למדינות האחרות, והתשלום הכולל בגין חופשות הלידה שהאישה הישראלית מקבלת במשך חייה גבוה מהתשלום שמקבלות נשים בשאר מדינות ה-OECD.

### תרשים 8. אורך חופשת לידה בתשלום ושיעור שווי הערך של חופשת הלידה בתשלום לאימהות (בשבועות), 2018



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2018

1 מדד זה מייצג את אורך חופשת הלידה (בשבועות) שהיה מתקבל לו עמד התשלום בגין החופשה על 100% משכרן של אימהות המשתכרות את השכר הממוצע במדינתן (בוורס ופוקס, 2016; OECD, 2010).

## משך השהות במסגרות

משך הזמן שבו ילדים שוהים במסגרת החינוך לגיל הרך חשוב גם הוא. המדינות נבדלות ביניהן גם במידת האינטנסיביות של ההשתתפות במסגרות חינוך לגיל הרך ובמידת האחידות של השתתפות זו בכל שכבות האוכלוסייה. כפי שעולה מתרשים 9, מדינות כמו קרואטיה, לטביה, ליטא, בולגריה, הונגריה ואסטוניה מספקות בממוצע שעות רבות בשבוע לחלק קטן מהילדים מתחת לגיל שלוש (פחות משליש בגילים אלו). לעומת זאת, מדינות כמו הולנד מספקות מספר מועט של שעות שבועיות, אך לקבוצה גדולה יותר של ילדים מתחת לגיל שלוש (יותר מ-50%). שיעור ההשתתפות במסגרות חינוך מתחת לגיל שלוש גבוה בכל המדינות הנורדיות (למעט פינלנד), בלוקסמבורג, בצרפת ובבלגיה. מדינות אלו מספקות בממוצע מספר רב יותר של שעות שבועיות ליותר מ-50% מהילדים מתחת לגיל שלוש. במונחים של מספר שעות שבועיות, מידת ההשתתפות של אוסטריה, אירלנד וספרד נמוכה מממוצע ה-OECD (פחות מ-27 שעות שבועיות). הולנד והממלכה המאוחדת נמנות עם קבוצת המדינות שמידת השתתפותן היא הנמוכה ביותר – ממוצע של 17 שעות שבועיות, כלומר פחות מ-4 שעות ביום.

נתוני ממוצע השעות השבועיות במסגרות החינוך מתחת לגיל שלוש נלקחו מתוך דוח הנציבות האירופית (European Commission, 2019). מאחר שישראל איננה חברה באיחוד האירופי, היא לא נכללה בקובץ נתונים זה. כמו כן, כאמור, איסוף הנתונים על הגיל הרך בישראל לוקה בחסר, ולכן אין מדידה מדויקת של ממוצע השעות השבועיות במסגרות החינוך לגיל הרך בישראל. להערכתנו, תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש בישראל שוהים בממוצע כ-30 עד 40 שעות בשבוע במעונות ובמשפחתונים, תלוי במספר ימי הלימוד בשבוע (חמישה או שישה ימים) ובמספר השעות ביום (יום מלא מסתיים בדרך כלל ב-16:30, וחצי יום – ב-13:30). על פי מקורות אחרים, תינוקות ופעוטות עד גיל שלוש בישראל שוהים בממוצע אפילו כ-50 שעות בשבוע במסגרות החינוך לגיל הרך (מושל, 2015). מכל מקום, ישראל ממוקמת ברבע הימני העליון בתרשים 9, לצד המדינות הנורדיות, צרפת ובלגיה, עם שיעור השתתפות ומספר שעות שבועיות גבוהים במיוחד. אם כן, התמונה ברורה: ילדים בישראל מבלים זמן רב יחסית במסגרות טיפול וחינוך לגיל הרך, ועל כן חשוב לתת את הדעת לאיכותן.



## תרשים 9. שיעור ההשתתפות של ילדים עד גיל שלוש במסגרות חינוך וממוצע השעות השבועיות, 2017

מספר השעות הממוצע בשבוע רגיל

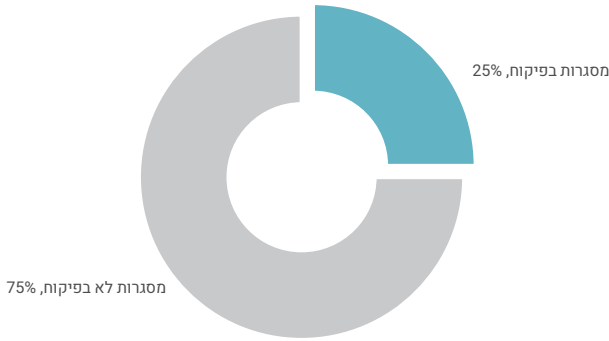


מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2018; European Commission, 2019

## חוסר רגולציה וחוסר תיאום

על אף שיעורי ההשתתפות הגבוהים של תינוקות ופעוטות במסגרות לגיל הרך, 25% בלבד מכלל הילדים עד גיל שלוש בישראל שהו בשנת 2018 במסגרות שבפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. 75 האחוזים הנותרים, כחצי מיליון ילדים, שהו במסגרות פרטיות שאינן מפקחות או נשארו בבית (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2018; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2019).

### תרשים 10. אחוז הילדים עד גיל 3 ששהו במסגרות חינוך בפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2018



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2019

בישראל אין גוף אחד שמרכז תחתיו את השירותים הניתנים לילדים בגיל הרך, והם נמצאים באחריותם של ארבעה משרדים ממשלתיים שונים: משרד הבריאות, משרד הכלכלה, משרד החינוך ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. משרד הבריאות אחראי על הפעלת תחנות טיפת חלב; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אחראי על הפעלת מעונות ומשפחתונים לתינוקות ולפעוטות עד גיל שלוש ועל הפיקוח עליהם; ואילו משרד החינוך אחראי על הפעלת גני ילדים לילדים בני 3-5. המאפיין העיקרי של המדיניות הנהוגה בישראל הוא פיצול וחוסר תיאום בין ארבעת הגופים הממשלתיים והציבוריים הקובעים את זמינותם ואיכותם של שירותים ומסגרות לגיל הרך (רבינוביץ', 2015). כפי שניתן לראות באיור להלן, מדינות ב-OECD נבדלות זו מזו במודל הסמכות השלטונית שהן מחילות על הגיל הרך – **מודל משולב** או **מודל מפוצל**, כפי שנהוג בישראל.

### מודל משולב

האחריות על מסגרות החינוך לגיל הרך מופקדת בידי משרד אחד. יש אחדות הן בתוכנית הלימודים והן בשירותים הניתנים במסגרות החינוך. המודל המשולב נהוג באוסטרליה, אסטוניה, גרמניה, נורווגיה, ניו זילנד, סלובניה, פינלנד ושוודיה.

### מודל מפוצל

האחריות על מסגרות החינוך לגיל הרך מפוצלת בין משרדים שונים. משרד הרווחה אחראי בדרך כלל על המסגרות המיועדות לילדים עד גיל שלוש, ומשרד החינוך – על המסגרות לילדים המבוגרים יותר. על פי רוב אין אחדות בתוכנית הלימודים ובשירותים הניתנים במסגרות החינוך. המודל המפוצל נהוג באיטליה, ארצות הברית, בלגיה, הולנד, טורקיה, יפן, ישראל, פורטוגל, צרפת, דרום קוריאה ושווייץ.

מקור: OECD, 2017

## איכותן של מסגרות החינוך לגיל הרך

מחקרים מלמדים שהשתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך איכותיות יכולה לתרום להתפתחות יכולותיהם וכישוריהם ובעקבות זאת גם לשפר את הישגיהם בעתיד, בעיקר כשמדובר בילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך (Barnett, 1995; Sylva et al., 2010; Vandell et al., 2010; Blossfeld et al., 2017; Cebolla-Boado et al., 2017; Kulic et al., 2019). איכות המסגרות לגיל הרך היא במידה רבה פונקציה של היחס המספרי בין קבוצת הילדים לצוות המטפל (child-staff ratio), של רמת ההשכלה וההכשרה של הצוות המטפל, ושל איכות התהליכים החינוכיים (process quality) המתרחשים במסגרות החינוך לגיל הרך (Blossfeld et al., 2017).

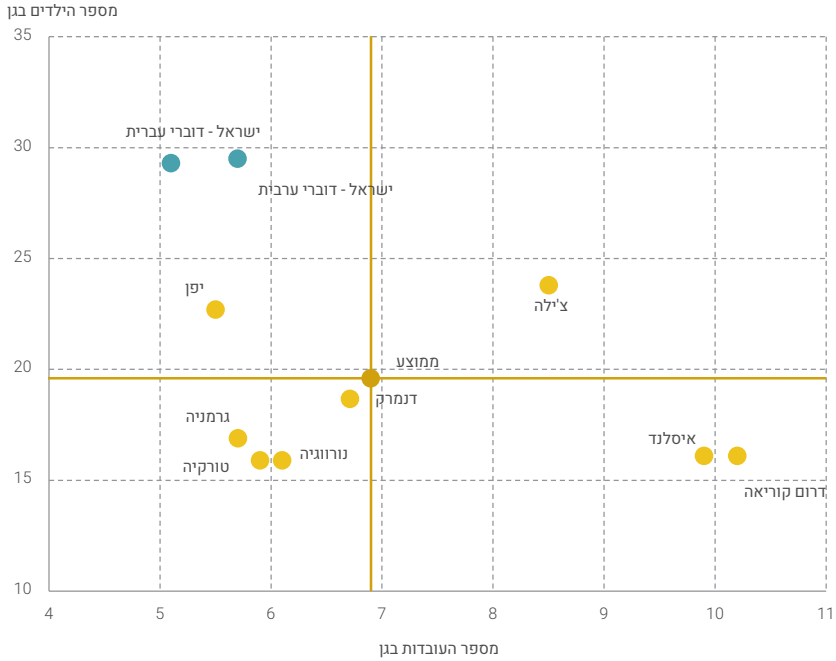
סקר טאליס שנערך בגני הילדים בשנת 2018 הוא הסקר הבין-לאומי הראשון שהתמקד בכוח העבודה במסגרות החינוך לגיל הרך בישראל. זה הסקר הראשון שבחן במבט השוואתי את מדדי האיכות של מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל ואת מאפייני הסביבה החינוכית שהילדים שוהים בה. הנתונים נאספו באמצעות שאלונים לדיווח עצמי שהועברו לגננות ולשאר העובדות בצוותי הגנים בחינוך הקדם-יסודי (גילי 3-5) בתשע מדינות: איסלנד,

גרמניה, דנמרק, דרום קוריה, טורקיה, יפן, ישראל, נורווגיה וצ'ילה. הנתונים על ישראל נאספו בחודשים אפריל-מאי 2018 ממדגם של יותר מ-400 גני ילדים ציבוריים ופרטיים שבפיקוח משרד החינוך, ובהם גנים ציבוריים ופרטיים בפרישה ארצית ומכלל המגזרים. שיעור ההיענות הכולל של עובדות צוותי הגנים בישראל עמד על כ-94% (משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, 2019; ראמ"ה, 2019).

## ישראל: יותר ילדים, פחות עובדות בצוות הגן

מן הממצאים של סקר טאליס עולה שהיחס המספרי בין הילדים לצוות המטפל בגני הילדים בישראל – הן בקרב דוברי העברית והן בקרב דוברי הערבית – גבוה בהשוואה למדינות אחרות (תרשים 11). בגן ישראלי ישנם בממוצע כ-29 ילדים וכ-5 חברות צוות ביום עבודה נתון. מספר הילדים הממוצע לגן בישראל גבוה בכ-50% ממספר הילדים הממוצע במדינות האחרות שהשתתפו בסקר. לעומת זאת, מספר החברות בצוותי הגן בישראל נמוך ב-23% ממספרן הממוצע במדינות הנבדקות. באיסלנד ובדרום קוריה למשל המצב טוב הרבה יותר – מספר העובדות הממוצע בצוות הגן עומד על 10, ואילו מספר הילדים עומד על ממוצע של כ-16 (ראמ"ה, 2019). במחקרים נמצא כי יחס נמוך בין מספר הילדים למספר העובדות בצוות הגן משפיע לטובה על תנאי העבודה של הצוות ועל רמת השכר ומפחית את עומס העבודה. אלו בתורם משפיעים לטובה גם על שביעות הרצון של צוותי הגנים מעבודתם, ומתוך כך גם על איכות השירות שהם נותנים ועל האיכות התהליכית במוסד החינוכי (Burchinal et al., 2001; Clarke-Stewart et al., 2002; de Schipper et al., 2007). כאשר היחס בין מספר הילדים למספר העובדים בצוות המטפל גבוה, כפי שנמצא בישראל, הצוות עלול להתקשות להתמקד בצרכים הייחודיים של כל ילד.

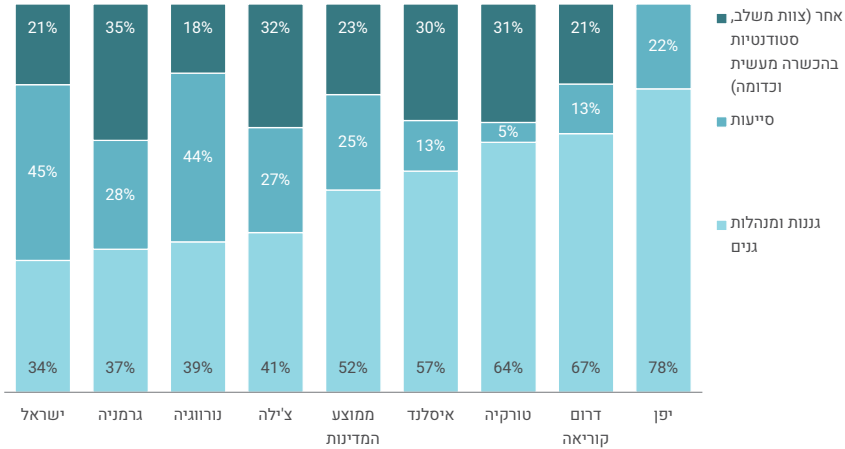
תרשים 11. מספר הילדים ומספר העובדות בגן, 2018



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: TALIS, 2018

גם להרכב של צוות העובדות בגן יש לתת את הדעת, לא רק למספרן. מספרן של הללו בישראל מועט בהשוואה בין-לאומית, ולא זו בלבד אלא שרובן (45%), כפי שרואים בתרשים 12, הן סייעות. כפי שנראה בהמשך, הסייעות בישראל הן בעלות השכלה פורמלית נמוכה יחסית (כ-70% הן בעלות השכלה תיכונית ומטה, לעומת ממוצע המדינות, העומד על 25% בלבד של עובדות ברמת השכלה זו). זאת ועוד, שיעור הגננות בכל גן בישראל הוא הנמוך ביותר בקרב המדינות שהשתתפו בסקר ועומד על 34% בלבד (כלומר גנת אחת ושתי סייעות בגן), בהשוואה, לדוגמה, ל-78% ביפן, 67% בקוריאה ו-52% בממוצע המדינות.

**תרשים 12. הרכב הצוות בגנים, מחקר טאליס בגני ילדים, 2018**

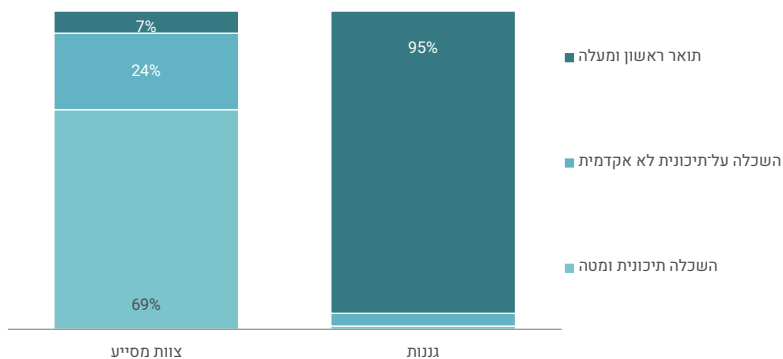


מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: TALIS, 2018

מחקרים רבים מוצאים קשר חיובי בין חינוך איכותי בגיל הרך ובין הישגים טובים בגיל מבוגר יותר. ככל שהיחס בין מספר הילדים ומספר העובדות בצוות הגן נמוך יותר, וככל שרמת ההשכלה של הצוות המטפל גבוהה יותר, גדלים סיכויי הילדים להגיע להישגים טובים יותר בלימודיהם בבית הספר (ראו למשל Schütz, 2009; Bauchmüller, Gørtz & Rasmussen, 2014; Dämmrich & Esping-Andersen, 2017). ממצאי מחקר טאליס בגני הילדים מראים שרמת ההשכלה הפורמלית של צוותי הגנים בישראל נמוכה יחסית לשאר המדינות שהשתתפו בסקר. 46% מהעובדות בגני הילדים בישראל הן בעלות השכלה אקדמית, לעומת 52% בממוצע שאר המדינות. יתר על כן, 39% מן העובדות בגני הילדים בישראל הן בעלות השכלה תיכונית ומטה – שיעור כפול משיעורן של בעלי השכלה דומה בממוצע המדינות. הפערים הללו בין ישראל לשאר המדינות נובעים בעיקר מפערי ההשכלה בין הגננות לצוות המסייע. כפי שרואים בתרשים 13, 95% מהגננות בישראל הן בעלות תואר ראשון ומעלה – נתון מרשים לכל הדעות שמעמיד את ישראל לצד נורווגיה (95%) ומעל מדינות אחרות שהשתתפו בסקר, לדוגמה צ'ילה (81%), גרמניה (74%) ודרום קוריאה (49%). עם זאת, ההשכלה הפורמלית של העובדות הנמנות עם הצוותים המסייעים בישראל נמוכה במיוחד: 69% מהן בעלות השכלה תיכונית ומטה, 24% בעלות השכלה על-תיכונית לא אקדמית, ו-7% בלבד בעלות תואר אקדמי. שיעור הסייעות בעלות השכלה התיכונית ומטה בישראל גבוה במיוחד דווקא בגני הילדים

דוברי העברית (74%) בהשוואה לדוברי הערבית (49%) (ראמ"ה, 2019). כאמור, וכפי שראינו בתרשים הקודם, בישראל הצוות המסייע מהווה כ-65% מצוותי הגנים. מכאן שאין להסתפק בכך ששיעורי ההשתתפות במסגרות החינוך לגיל הרך גבוהים במיוחד בישראל, אלא יש לתת את הדעת לאיכות השירותים שילדים אלו מקבלים, שמתבטאים בין היתר ברמת ההשכלה הפורמלית הנמוכה של הצוות המטפל.

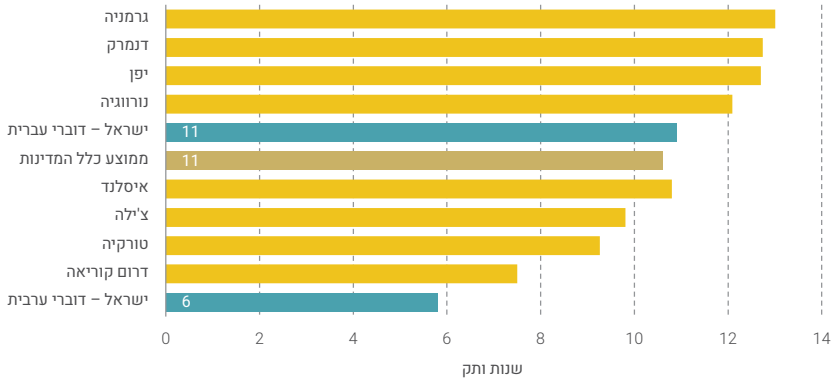
### תרשים 13. ההשכלה הפורמלית של הגננות והצוות המסייע בישראל, 2018



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: ראמ"ה, 2019

עובדות הגנים בישראל לא רק משכילות פחות מעמיתותיהן במדינות הנבדקות, אלא גם בעלות ותק קצר יותר. לצוותי הגנים בגרמניה, דנמרק, יפן ונורווגיה יש ותק ממוצע של 13-12 שנים במקצוע. בישראל, לעומת זאת, יש לעובדות הגנים ותק ממוצע של 10 שנים לערך, קצר בכשנה ממוצע המדינות שהשתתפו בסקר. ישנו גם פער ניכר בין הוותק הממוצע של העובדות בגנים דוברי העברית, שעומד על 11 שנים, ובין הוותק של העובדות בגנים דוברי הערבית, שעומד על 7 שנים. אין ספק שהוותק המקצועי של עובדות הגנים במגזר הערבי קשור במידה רבה לגילן הצעיר של הסייעות: שיעור הסייעות במגזר הערבי שגילן פחות מ-30 עומד על 23%, לעומת 12% בלבד בקרב הסייעות בגנים דוברי העברית. מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2019 עולה כי אין אחידות בתנאי הסף הנדרשים מן הצוותים החינוכיים במסגרות לפעוטות. במסגרות החינוך לילדים מתחת לגיל שלוש שאינן מפוקחות על ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אין תנאי סף אחידים מוגדרים, וכל מסגרת יכולה להחליט אם להחיל על הגננות תנאי סף כלשהם ולבחור אילו תנאי סף (רבינוביץ', 2019). כאמור, מסגרות אלה מהוות 75% מכלל מסגרות החינוך לילדים מתחת לגיל שלוש בישראל.

**תרשים 14. הוותק הממוצע במקצוע (שנים) של צוות הגן, 2018**



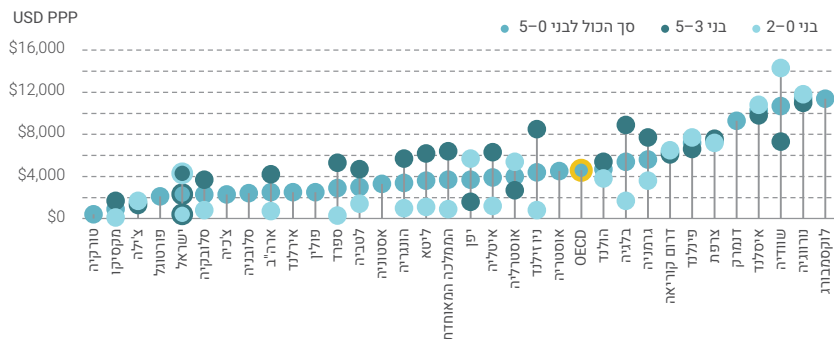
מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: TALIS, 2018

**ההוצאה הציבורית בישראל על שירותי חינוך לגיל הרך, בעיקר לתינוקות ופעוטות עד גיל שנתיים, היא מהנמוכות במדינות ה-OECD**

ההוצאה הציבורית בישראל על שירותי רווחה וחינוך נמצאת במגמת גידול מאז אמצע העשור הקודם (בלס וקוגן, 2014; גל ומדהלה-בריק, 2016). עם זאת, כשמדובר במסגרות לילדים בגיל הרך, ההוצאה הציבורית לילד נמוכה בהשוואה בין-לאומית, ודומה לרמתה במדינות כגון פורטוגל, סלובקיה וארצות הברית. לעומת זאת, במדינות הנורדיות, בלוקסמבורג ובצרפת ההוצאה הציבורית על שירותי חינוך וטיפול לגיל הרך גדולה יותר. בתרשים 15 רואים את הפער בהוצאה הציבורית לפי קבוצות הגיל. ההוצאה הציבורית חושבה במונחי שווי כוח הקנייה (purchasing power parity – PPP) בדולר אמריקאי. זהו מדד המתקן את ההוצאה בהתאם לרמות המחירים במדינות השונות. במונחים אלו (USD PPP), ההשקעה הציבורית בישראל על שירותי חינוך וטיפול לתינוקות ופעוטות עד גיל שנתיים – גילים קריטיים להתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והרגשית – היא מהנמוכות ביותר במדינות ה-OECD. אף על פי שההוצאה הציבורית בישראל על שירותים אלו לבני 3–5 גבוהה יותר, היא עדיין מהנמוכות בקרב מדינות אלו. סביר להניח כי במדינות שבהן ההתערבות הממשלתית נמוכה, כמו בישראל, יהיה אי שוויון חברתי גדול יותר בגישה למסגרות חינוך איכותיות לגיל הרך, משום שמסגרות איכותיות הן יקרות יותר ואינן מקבלות סבסוד ציבורי הולם (OECD, 2017).



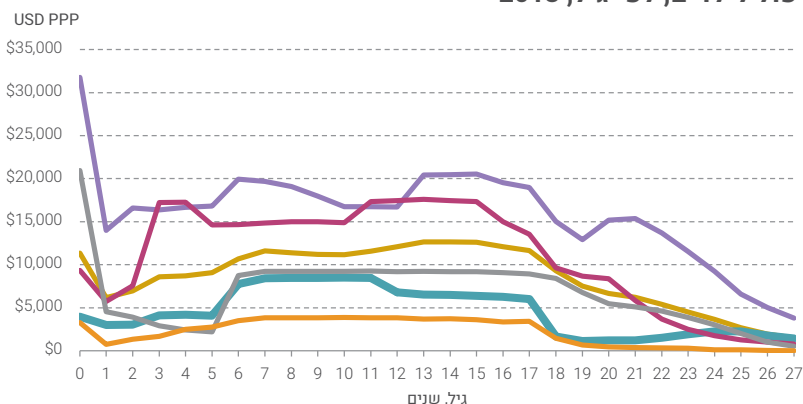
### תרשים 15. ההוצאה הציבורית לילד על שירותי חינוך וטיפול לגיל הרך, 2015



\* לא לכל המדינות יש נתונים מלאים.  
מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2018

מחקרים מעידים כי התערבות חינוכית והשקעה בחינוך בשנות החיים הראשונות מניבה את התשואות הגדולות ביותר בתחום החינוכי, הכלכלי, החברתי והבריאותי (Heckman, 2006; Cunha & Heckman, 2007). לכן מן הראוי להשקיע יותר בחינוך לגיל הרך ובשנות החיים הראשונות. מדינת ישראל לא השקיעה לעשות זאת. כפי שרואים בתרשים 16, ההוצאה הציבורית בישראל בשנות החיים הראשונות נמוכה במידה ניכרת מן ההוצאה הממוצעת במדינות ה-OECD ובמדינות כגון נורווגיה, סלובניה והממלכה המאוחדת, בעיקר בגיל הרך מאוד (מלידה עד גיל שנתיים).

### תרשים 16. ההוצאה הציבורית לילד על הטבות משפחתיות ועל שירותי חינוך וטיפול לילדים, לפי גיל, 2013



מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2018

## מסגרות חינוך לגיל הרך ואי שוויון

ילדים נבדלים זה מזה ביכולותיהם הקוגניטיביות והלא-קוגניטיביות עוד הרבה לפני שהם נכנסים לבית הספר ופוגשים את מערכת החינוך. מחקרים מעידים כי אי השוויון ביכולות ובמיומנויות הלמידה מתחיל בשלב מוקדם מאוד בחיים, עם הלידה ואף לפני (וקנין, שביט וששון, 2019; Heckman, 2006; Esping-Andersen, 2004; Feinstein, 2003). הסביבה החברתית, הכלכלית והתרבותית שבה גדלים ילדים בגילים קריטיים אלו מעצבת במידה רבה את הזדמנויות הלמידה שלהם ואת הגירויים הקוגניטיביים, הלשוניים והחברתיים שאליהם הם נחשפים, ובכך משפיעה גם על עתידם (Kulic et al., 2019). מחקרים אף מעידים כי פערים בכישורים, ביכולות ובמיומנויות קוגניטיביות בין פעוטות מרקע חברתי-כלכלי שונה עלולים להתרחב לאורך הזמן עד גיל הגן ובית הספר, ואפילו בבגרות (Feinstein, 2003; Fernald et al., 2013; Skopek & Passaretta, 2018).

יש הטוענים כי השתתפות במסגרות חינוך בגיל הרך עשויה לצמצם את הפערים הללו בין ילדים (Magnuson & Duncan, 2016; Heckman & Karapakula, 2019). כפי שראינו, בישראל ובמדינות אחרות ב-OECD שיעורי ההשתתפות במסגרות חינוך לגיל הרך נמצאים בעלייה מתמדת בשנים האחרונות, הן בגילים שמלידה ועד שנתיים והן בגילים 3-5. עם זאת, גישה אוניברסלית למסגרות חינוך לגיל הרך איננה מבטיחה בהכרח גישה שוויונית למסגרות חינוך באיכות גבוהה (OECD, 2017). הסביבה המשפחתית שבה גדלים ילדים משפיעה על הזדמנויות הלמידה שלהם, והמיקום החברתי-כלכלי של המשפחה משפיע במידה רבה גם על החלטות שהורים מקבלים בנוגע למסגרות החינוכיות שאליהן הם שולחים את ילדיהם. כפי שניתן לראות באיור להלן, המוסד החינוכי שהורים בוחרים לילדיהם הרכים – במונחים של סוג המוסד, איכותו, משך זמן הטיפול וגיל הילד בכניסה אליו – תלוי בצורכי ההורים, במאפיינים החברתיים-תרבותיים שלהם, בהזדמנויות שנקרות בדרכם ובאילוצים כלכליים למיניהם שהם מתמודדים איתם. החלטות אלו משפיעות בסופו של דבר על הסביבה הפיזית והחברתית שאליה נחשפים הילדים בגיל צעיר, ולכן גם על הזדמנויות הלמידה הנקרות בדרכם (Early & Burchinal, 2001; Blossfeld et al., 2017; Kulic et al. 2019).



מקור: Early & Burchinal, 2001; Wolfe & Scrivner, 2004; Waldfogel, 2006; Hynes & Habasevich-Brooks, 2008; Magnuson & Shager, 2010; Chaudry et al., 2011; Esping-Andersen et al., 2012; Felfe & Lalive, 2013; Blossfeld et al., 2017; Cebolla-Boado et al., 2017; OECD, 2017

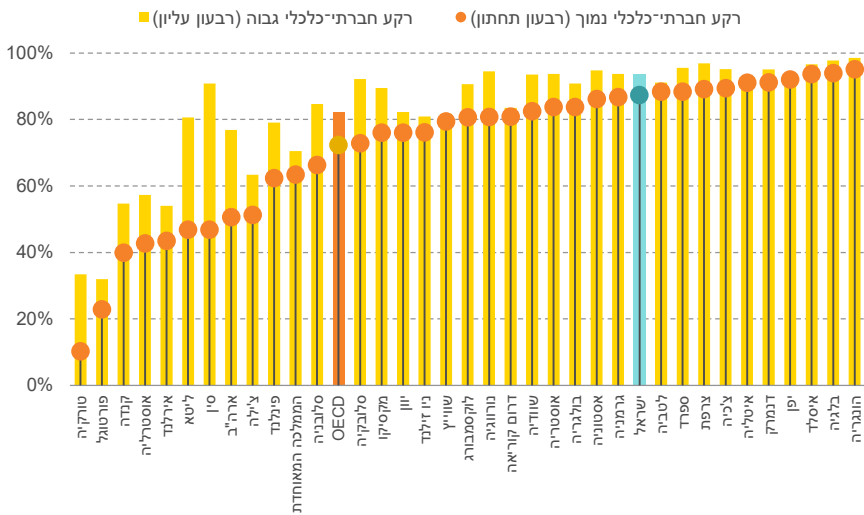
במחקרים נמצא כי המאפיינים החברתיים-כלכליים של משפחות משפיעים על בחירתן בסוג הטיפול בילדים, גם לאחר פיקוח סטטיסטי על מאפייניהן הכלכליים והתעסוקתיים (Fuller, Holloway & Liang, 1996; Early & Burchinal, 2001). להורים מרקע חברתי-כלכלי גבוה יש סיכוי טוב יותר לשלוח את ילדיהם למסגרות חינוך לגיל הרך באיכות גבוהה יותר, ובדרך כלל ילדיהם ייכנסו אליהן בגיל צעיר יותר ויבלו בהן זמן רב יותר (Early & Burchinal, 2001; Wolfe & Scrivner, 2004; Waldfogel, 2006; Cebolla-Boado et al., 2017). לעומתם, ילדים להורים מרקע חברתי-כלכלי נמוך מטופלים לעיתים קרובות יותר במסגרות טיפול לא פורמליות, והסיכוי שלהם להשתתף במסגרות חינוך איכותיות נמוך יותר (Early & Burchinal, 2001; Wolfe & Scrivner, 2004; Kulic et al., 2017).

## משך הזמן שבו ילדים משתתפים בחינוך לגיל הרך מנבא הישגים בגילים מאוחרים יותר

מחקרים מלמדים שבמונחים של התפתחות קוגניטיבית, ילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך עשויים להרוויח יותר מהשתתפות במסגרות חינוך לגיל הרך (Blossfeld et al., 2017).

אבל כפי שניתן לראות בתרשים 17, ממוצע ההשתתפות של ילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במסגרות לגיל הרך במשך שנתיים ויותר, נמוך מזה של ילדים מרקע חברתי-כלכלי גבוה. ממוצע ה-OECD של השתתפות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במסגרות חינוך לגיל הרך במשך שנתיים לפחות עומד על 72%, לעומת שיעור של 82% בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה. באיטליה, גרמניה ופינלנד נמצאו פערים חברתיים-כלכליים ניכרים בהשתתפות במסגרות חינוך לגיל הרך בקרב ילדים עד גיל שלוש (Krapf, 2014; Brilli et al., 2017; Karhula et al., 2017). לעומת זאת, במדינות סקנדינביה, כמו שוודיה ונורווגיה, יש לרקע החברתי-כלכלי השפעה פחותה על גיל הכניסה למסגרות החינוך לגיל הרך (Zachrisson et al., 2013; Krapf, 2014; Viklund & Duvander, 2017). בישראל שיעור המשתתפים במסגרות חינוך לגיל הרך במשך שנתיים ומעלה גבוה בהשוואה לממוצע ה-OECD (93% לעומת 79%), ואי השוויון בין השכבות החברתיות-כלכליות מבחינת זמן ההשתתפות נמוך ביחס לשאר המדינות: 87% מן הילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך נמצאים במסגרות אלו שנתיים ויותר, לעומת 94% מן הילדים מרקע חברתי-כלכלי גבוה.

**תרשים 17. אחוז התלמידים בני 15 שהיו בחינוך לגיל הרך במשך שנתיים ומעלה, לפי רקע חברתי-כלכלי, 2015**

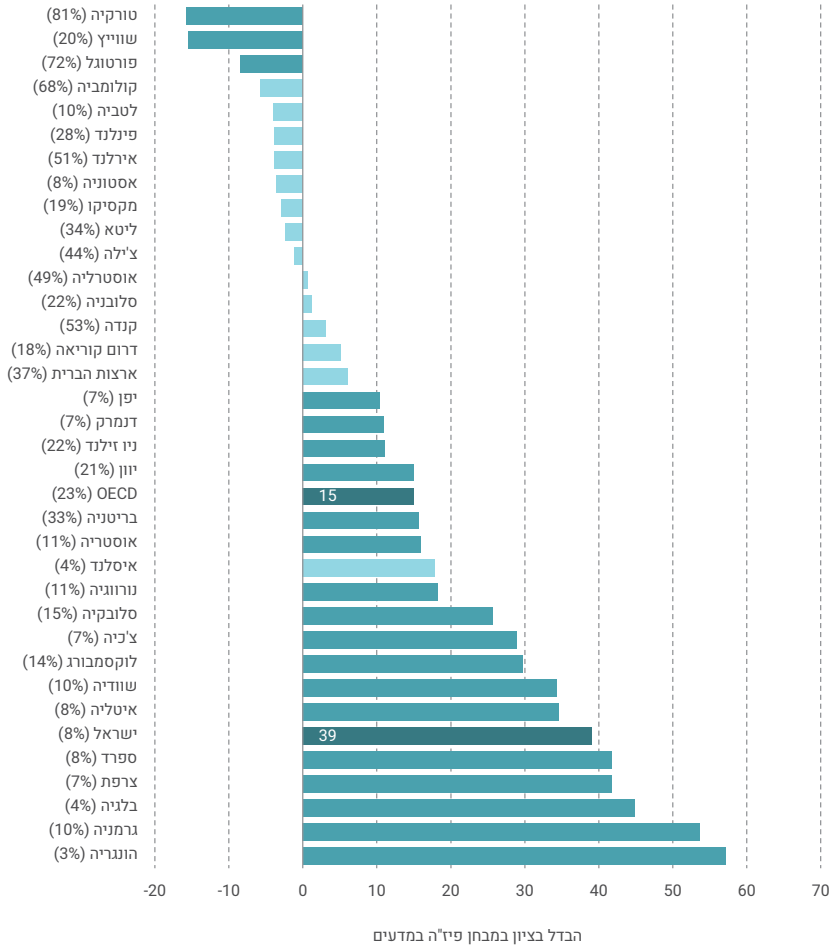


מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2017

כאמור, שנות החיים הראשונות הן הבסיס להתפתחות ולמידה של מיומנויות העתיד של ילדים (Phillips & Shonkoff, 2000), ולכן למסגרות החינוך שבהן פעוטות מבליים את יומם נודעת חשיבות מכרעת בעיצוב התפתחותם. במחקרים נמצא כי מספר השנים שילדים מבליים במסגרות חינוך וטיפול לגיל הרך הוא מנבא חזק לרמת ההישגים שלהם בבית הספר בגיל מבוגר יותר. כך לדוגמה נמצא במבחן פיז"ה כי תלמידים בני 15 שבילו בילדותם במסגרות חינוך לגיל הרך במשך שנתיים ומעלה, הגיעו להישגים גבוהים יותר במבחנים קוגניטיביים – במתמטיקה, קריאה ומדעים – בהשוואה לילדים שבילו פחות משנה במסגרות כאלה (OECD, 2017). ממצא דומה עולה מנתוני מבחן פירלס (Progress in International Reading Literacy Study, PIRLS), המלמדים כי ככל שילדים מבליים זמן רב יותר בחינוך לגיל הרך כך הם מגיעים להישגים גבוהים יותר במבחן קריאה בכיתה ד'. מן הממצאים עולה שכל שנה שהילדים בילו בחינוך לגיל הרך מלווה בעלייה של שבעה אחוזי סטיית תקן בכישורי הקריאה (Cebolla-Boado et al., 2017).

כפי שעולה מתרשים 18, ב-47 מ-57 מדינות שהיו להן נתונים זמינים, תלמידים שלמדו במסגרות חינוך לגיל הרך במשך שנתיים או יותר הגיעו במבחן פיז"ה במדעים לממוצע ציונים גבוה יותר מממוצע הציונים של תלמידים שלמדו במסגרות כאלה פחות משנתיים. לצד שם המדינה מצוין בסוגריים אחוז התלמידים בני ה-15 שלמדו במסגרות חינוך לגיל הרך במשך פחות משנתיים. לאחר פיקוח על הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד והרקע החברתי-כלכלי של בית הספר, ממצא זה נותר מובהק סטטיסטית בכחצית מהמדינות ובכללן ישראל (בכחול כהה). לאחר פיקוח על הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד ובית הספר, פערי הציונים הגדולים ביותר בין תלמידים שהשתתפו במסגרות חינוך לגיל הרך במשך שנתיים לפחות ובין תלמידים שהשתתפו בהן פחות משנתיים נמצאו בהונגריה, גרמניה, בלגיה, צרפת, ספרד, ישראל ואיטליה. במדינות אלו הפער הזה עומד על 35 נקודות ויותר, בהשוואה לממוצע ה-OECD, שעומד על פער של 15 נקודות (OECD, 2017).

**תרשים 18. ההבדל בציונים במבחן פיז"ה במדעים בין תלמידים שלמדו בחינוך לגיל הרך שנתיים ויותר ובין אלה שלמדו בו פחות משנתיים, 2015**  
 בפיקוח על הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים ובית הספר



\* אחוז התלמידים בני ה-15 שלמדו בחינוך לגיל הרך פחות משנתיים מצוין בסוגריים ליד שם המדינה.  
 \*\* כחול כהה – הפער בציון נותר מובהק סטטיסטית לאחר פיקוח על הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד ובית הספר.  
 כחול בהיר – הפער אינו מובהק סטטיסטית.

מקור: דנה וקנין, מרכז טאוב | נתונים: OECD, 2017

על כל פנים, את הממצא הזה שעולה מנתוני פיז"ה יש לסייג, משום שהרקע החברתי-כלכלי של התלמידים לא נמדד כשהיו בגיל הרך אלא כשהם בני 15. נדרש מחקר נוסף, שיאפשר פיקוח על רקע התלמידים סמוך לכניסתם למסגרות החינוך לגיל הרך. כמו כן יש לסייג ולומר כי הממצאים המתבססים על נתוני פיז"ה ופירלס אינם מביאים בחשבון את מדדי האיכות השונים של מסגרות החינוך שבהן למדו התלמידים. כאמור, מספרות המחקר עולה שיש ביכולתן של מסגרות חינוך איכותיות לגיל הרך לשפר את הכישורים, המיומנויות והיכולות הקוגניטיביות והלא-קוגניטיביות של ילדים צעירים ולהשפיע על סיכויי חייהם לאורך זמן (Barnett, 1995; Burger, 2010), והדברים אמורים בעיקר בילדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, שגדלים בתנאים סביבתיים מוחלשים יותר (Heckman, 2006). נמצא למשל קשר חיובי בין השתתפות בחינוך בגיל הרך ובין כישורי קריאה בבית הספר היסודי ובתיכון, וקשר זה חזק יותר במדינות שאיכות החינוך לגיל הרך בהן גבוהה יותר (יחס ילדים-צוות נמוך וצוות חינוכי בעל השכלה וכישורים גבוהים יותר) (Dämmrich & Esping-Andersen, 2017). כדי שיהיה אפשר לטעון כי השתתפות ממושכת יותר במסגרות חינוך לגיל הרך בישראל משפיעה על הישגי הילדים בגיל מבוגר יותר, יש לפקח לא רק על הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים ושל בתי הספר, אלא גם על מדדי האיכות האינסטרומנטלית והתהליכית של מסגרות החינוך שבהן השתתפו בגיל הרך. כאמור, בישראל אין נתונים מסוג זה ברמת הפרט.

## סיכום

במסמך זה הוצגו נתונים על מאפייני המסגרות לטיפול וחינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית, והוצגה השפעתן גם על הישגים לימודיים של ילדים בגיל מבוגר יותר. במובנים רבים ישראל היא גן עדן לילדים. אחוז הילדים בגיל הרך במדינת ישראל כפול מממוצע מדינות ה-OECD, והוא רק הולך וגדל משנה לשנה. גם שיעור ההשתתפות של ילדים במסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך בישראל הוא מהגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות – הן בקרב ילדים מגיל לידה עד שנתיים והן בקרב ילדים בני 3–5. יתרה מזו, ילדים בישראל מבלים שעות רבות יחסית במסגרות החינוך והטיפול לגיל הרך. עם זאת, רבע בלבד מכלל הילדים עד גיל שלוש בישראל שוהים במסגרות שבפיקוח המדינה. הנתונים שהובאו במסמך זה מרמזים שאיכות החינוך לגיל הרך בישראל טעונה שיפור של ממש. רמת ההשכלה הפורמלית של צוותי הגנים בישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית, בעיקר בשל ההשכלה הנמוכה במיוחד של הצוותים המסייעים. היחס המספרי בין הילדים לצוות המטפל בגני הילדים בישראל – הן בגנים דוברי העברית והן בגנים דוברי הערבית – גבוה בהשוואה למדינות אחרות. בגלל מספרן המועט של העובדות בכל גן, צוותי הגנים מתקשים להתמקד בצרכים הייחודיים של כל ילד. מאפיינים אלו הם במידה רבה פועל יוצא של ההוצאה הציבורית הנמוכה לילד על שירותי החינוך לגיל הרך, בעיקר מתחת לגיל שלוש.

המאפיינים הדמוגרפיים של הגיל הרך ומדיניות הטיפול לגיל הזה בישראל שהוצגו בסקירה זו ממחישים את הצורך ההולך וגובר במסגרות חינוך איכותיות לגיל הרך. מחקרים מלמדים שהשתתפות של ילדים בגיל הרך במסגרות חינוך איכותיות יכולה לקדם את הישגיהם בעתיד, בעיקר כשמדובר בילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. לכן חשוב להשקיע בהכשרה איכותית של מטפלות בגיל הרך ולהקטין את היחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים במסגרות לגיל הרך. לצד זאת יש להגדיל את שיעור ההשתתפות במסגרות איכותיות לגיל הרך, כדי שמספר רב יותר של ילדים ירוויחו מן השיפור באיכותן. אם נחכה לשלב חינוך החובה, אולי כבר יהיה מאוחר מדי.

חשוב להדגיש כי הנתונים שהוצגו בסקירה זו מוגבלים, ויש לכך כמה סיבות. ראשית, בישראל לא נעשה סקר ארוך טווח שעוקב אחר משפחות וילדים בגיל הרך זמן רב די הצורך לבדיקת ההשלכות לטווח הרחוק שיש למסגרות חינוך לגיל הרך על חייהם של ילדים בישראל. כאמור, איסוף וריכוז נתונים על הגיל הרך בישראל הוא צעד חשוב מאין כמותו, שיאפשר לחוקרים לערוך מחקרים מבוססי נתונים איכותיים ולספק למתווי המדיניות מידע תקף ומהימן. הנתונים שהובאו בסקירה זו הם תיאוריים, ואינם נכנסים בעובי הקורה של הקשר שבין מאפייני מסגרות החינוך לגיל הרך ובין ההישגים שאליהם יגיעו בגיל מבוגר יותר הילדים שחונכו בהן. במחקר עתידי של "היוזמה לחקר ההתפתחות ואי השוויון בגיל הרך" של מרכז טאוב אנו מתכוונים לבחון אם המסגרות לגיל הרך בישראל אכן מקדמות בטווח הקצר והארוך הישגים לימודיים של ילדים; אם יש הבדלים בין שכבות וקבוצות חברתיות שונות בישראל בגיל הכניסה למסגרות חינוך לגיל הרך ובסוגן; ואם יש הבדל בין סוגי המסגרות מבחינת הקשר הסטטיסטי להישגי הילדים. מחקר זה יתבסס על כמה מאגרי נתונים, כגון הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2004 ונתוני מבחני מיצ"ב, אשר יאפשרו לנו לבחון את השאלות האלה לעומק.



## מקורות

- בוורס, ל', ופוקס, ה' (2016). [נשים והורים בשוק העבודה](#). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בלס, נ', וקוגן, י' (2014). [תקציב משרד החינוך בשנים 2000–2014: מגמות ובעיות](#). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', ומדהלה-בריק, ש' (2016). [הנוצאה הציבורית על רווחה](#). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- המועצה הלאומית לשלום הילד (2018). [ילדים בישראל: שנתון 2018](#). ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.
- וינרב, א', צ'רניחובסקי, ד', ובריל, א' (2018). דפוסי הפריון יוצאי הדופן בישראל. בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018](#) (עמ' 219–256). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- וקנין, ד', שביט, י', וששון, י' (2019). אי שוויון מתהווה בגיל הרך: עוני והישגים לימודיים עתידיים. בתוך א' וייס (עורך), [דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019](#) (עמ' 277–320). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מושל, ס' (2015). [חינוך לגיל הרך כמנוף לצמצום אי שוויון: מחקר, מדיניות ופרקטיקה](#). סקירה מוזמנת כחומר רקע לעבודת הצוות "אי שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך", היזמה למחקר יישומי בחינוך.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2019). [מחקר טאליס הבין-לאומי 2018 להוראה וללמידה במסגרות הגיל הרך](#). ירושלים: משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למעונות יום ומשפחותונים.
- ראמ"ה (2019). [טאליס בגני הילדים 2018: מחקר בין לאומי להערכת מסגרות החינוך לגיל הרך](#). רמת גן: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך.
- רבינוביץ, מ' (2015). [המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל: תמונת מצב](#). ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- רבינוביץ, מ' (2019). [מסגרות לילדים בגיל הרך](#). ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- שביט, י', פרידמן, י', גל, ג', ווקנין, ד' (2018). [אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים](#). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Barnett, W. S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children*, 5(3), 25–50.
- Bauchmüller, R., Gørtz, M., & Rasmussen, A. W. (2014). Long-run benefits from universal high-quality preschooling. *Early Childhood Research Quarterly*, 29(4), 457–470.
- Blossfeld, H. P., Kulic, N., Skopek, J., & Triventi, M. (Eds.). (2017). *Childcare, early education and social inequality: An international perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Brilli, Y., Kulic N., & Triventi, M. (2017). Who cares for the children? Family social position and childcare arrangements in Italy. In Blossfeld, H. P., Kulic, N., Skopek, J., & Triventi, M. (Eds.), *Childcare, early education and social inequality: An international perspective* (pp. 31–48). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(2), 140–165.
- Cebolla-Boado, H., Radl, J., & Salazar, L. (2017). Preschool education as the great equalizer? A cross-country study into the sources of inequality in reading competence. *Acta Sociologica*, 60(1), 41–60.
- Chaudry, A., Pedroza, J. M., Sandstrom, H., Danzinger, A., Grosz, M., Scott, M., & Ting, S. (2011). *Child Care Choices of Low-Income Working Families*. Washington DC: Urban Institute.
- Clarke-Stewart, K. A., Vandell, D. L., Burchinal, M., O'Brien, M., & McCartney, K. (2002). Do regulable features of child-care homes affect children's development? *Early Childhood Research Quarterly*, 17(1), 52–86.
- Cunha, F., & Heckman, J. J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47.
- Dämmrich, J., & Esping-Andersen, G. (2017). Preschool and reading competencies – A cross-national analysis. In Blossfeld, H. P., Kulic, N., Skopek, J., & Triventi, M. (Eds.), *Childcare, early education and social inequality: An international perspective* (pp. 31–48). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- de Schipper, E. J., Riksen-Walraven, J. M., & Geurts, S. A. (2007). Multiple determinants of caregiver behavior in child care centers. *Early Childhood Research Quarterly*, 22(3), 312–326.
- Early, D. M., & Burchinal, M. R. (2001). Early childhood care: Relations with family characteristics and preferred care characteristics. *Early Childhood Research Quarterly*, 16(4), 475–497.
- European Commission (2014). [Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2014 Edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2019). [Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2004). Untying the Gordian knot of social inheritance. *Research in Social Stratification and Mobility*, 21(1), 115–138.
- Esping-Andersen, G., Garfinkel, I., Han, W. J., Magnuson, K., Wagner, S., & Waldfogel, J. (2012). Child care and school performance in Denmark and the United States. *Children and Youth Services Review*, 34(3), 576–589.

- Feinstein, L. (2003). Inequality in the early cognitive development of British children in the 1970 cohort. *Economica*, 70(277), 73–97.
- Felfe, C., & Lalive, R. (2013). Early child care and child development: For whom it works and why. Working Paper No. 536, *SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research*.
- Fernald, A., Marchman, V. A., & Weisleder, A. (2013). SES differences in language processing skill and vocabulary are evident at 18 months. *Developmental Science*, 16(2), 234–248.
- Fuller, B., Holloway, S. D., & Liang, X. (1996). Family selection of child-care centers: The influence of household support, ethnicity, and parental practices. *Child Development*, 67(6), 3320–3337.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.
- Heckman, J. J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator*, 35(1), 31–35.
- Heckman, J. J., & Karapakula, G. (2019). *Intergenerational and intragenerational externalities of the Perry Preschool Project*. The Heckman Equation Project.
- Hynes, K., & Habasevich-Brooks, T. (2008). The ups and downs of child care: Variations in child care quality and exposure across the early years. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(4), 559–574.
- Karhula, A., Erola, J., & Kilpi-Jakonen, E. (2017). Home sweet home? Long-term educational outcomes of childcare arrangements in Finland. In Blossfeld, H. P., Kulic, N., Skopek, J., & Triventi, M. (Eds.), *Childcare, early education and social inequality: An international perspective* (pp. 268–286). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Krapf, S. (2014). Who uses public childcare for 2-year-old children? Coherent family policies and usage patterns in Sweden, Finland and Western Germany. *International Journal of Social Welfare*, 23(1), 25–40.
- Kulic, N., Skopek, J., Triventi, M., & Blossfeld, H. P. (2019). Social background and children's cognitive skills: The role of early childhood education and care in a cross-national perspective. *Annual Review of Sociology*, 14(6), 13.1–13.23.
- Magnuson, K., & Duncan, G. J. (2016). Can early childhood interventions decrease inequality of economic opportunity? *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2(2), 123–141.
- Magnuson, K., & Shager, H. (2010). Early education: Progress and promise for children from low-income families. *Children and Youth Services Review*, 32(9), 1186–1198.
- OECD (2010). [PF2.1: Key characteristics of parental leave systems](#).
- OECD (2017). [Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care](#). Paris: OECD Publishing.

- OECD (2018). [OECD family database](#). Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). [Education at a Glance 2019](#). Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). [Fertility rates \(indicator\)](#). Paris: OECD Publishing.
- Phillips, D. A., & Shonkoff, J. P. (Eds.). (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington DC: National Academies Press.
- Schütz, G. (2009). *Does the quality of pre-primary education pay off in secondary school? An international comparison using PISA 2003*. Ifo Working Paper Series, No. 68.
- Skopek, J., & Passaretta, G. (2018). [The social stratification of skills from infancy to adolescence-evidence from an accelerated longitudinal design](#). SocArXiv.
- Smeeding, T., Erikson, R., & Jäntti, M. (Eds.). (2011). *Persistence, privilege, and parenting: The comparative study of intergenerational mobility*. New York: Russell Sage Foundation.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (Eds.). (2010). *Early childhood matters: Evidence from the effective pre-school and primary education project*. London: Routledge.
- TALIS (2018). [TALIS 2018 Data](#).
- United Nations (2019). [World Population Prospects 2019](#), custom data acquired via website. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Vandell, D. L., Belsky, J., Burchinal, M., Steinberg, L., Vandergrift, N., & NICHD Early Child Care Research Network. (2010). Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD study of early child care and youth development. *Child Development, 81*(3), 737–756.
- Viklund, I., & Duvander, A. Z. (2017). Time on leave, timing of preschool—The role of socio-economic background for preschool start in Sweden. In Blossfeld, H. P., Kulic, N., Skopek, J., & Triventi, M. (Eds.), *Childcare, early education and social inequality: An international perspective* (pp. 67–86). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Waldfoegel, J. (2006). What do children need? *Public Policy Research, 13*(1), 26–34.
- Wolfe, B., & Scrivner, S. (2004). Child care use and parental desire to switch care type among a low-income population. *Journal of Family and Economic Issues, 25*(2), 139–162.
- Zachrisson, H. D., Janson, H., & Nærde, A. (2013). Predicting early center care utilization in a context of universal access. *Early Childhood Research Quarterly, 28*(1), 74–82.