



התייחסות פורום קהלת לדו"ח ועדת שפירא: "החינוך בראי החינוך המיוחד"

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
21 במאי 2025

www.kohélet.org.il

ריקי ממן ואברהם תומר

אברום תומר

ראש מחלקת מדיניות חינוך, פורום קהלת

בוגר במדעי החברה וביטחון מאוניברסיטת בר אילן
ומוסמך במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית.

atomer@kohelet.org.il



ריקי ממן

עמיתת מחקר בפורום קהלת

בעלת תואר ראשון בפסיכולוגיה וקולנוע מאוניברסיטת
תל אביב, תואר בחינוך ותעודת הוראה ממכללת הרצוג
ותואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית.

rmaman@kohelet.org.il



עריכה לשונית | שמואל מרצבך
עיצוב גרפי | אמונה דבורה כרמל

תקציר

דו"ח ועדת שפירא, שפורסם לפני חודשים אחדים, יוצא מנקודת הנחה שכדי לשפר את החינוך המיוחד נדרשים שינויים כוללים במערכת החינוך. במסמך זה אנו מתייחסים לשתי המלצות מרכזיות של הוועדה: הקטנת מספר התלמידים בכיתה ל-19 והגדלה דרמטית של ההשקעה בגיל הרך. את שתי הסוגיות חקרנו בשנים האחרונות, בחנו מה קורה במדינות אחרות, המלצנו כיצד לפעול והתרענו מפני טעויות יקרות ובלתי הפיכות. המסמך מסכם את עיקרי תובנותינו ומפנה לניירות המלאים בעבור החפצים להרחיב בסוגיות השונות.

בדומה לניתוחים שערכנו, גם דו"ח הוועדה מראה כי אף שיחס תלמידים למורה בישראל דומה לממוצע ב־OECD, הכיתות בישראל גדולות במיוחד. טענת מחברי הדו"ח היא כי גודל הכיתות הוא גורם מרכזי לגידול המהיר בפתיחת כיתות חינוך מיוחד קטנות בשנים האחרונות, וכי הקטנת הכיתות במערכת ל-19 תלמידים תעצור מגמה זו, על ידי מתן מענים חינוכיים טובים יותר לכלל התלמידים.

מחברי הדו"ח צודקים כי בישראל מתוקצבות שעות לימוד רבות מעבר לנצרך וכי ניתן לקצצן ועל ידי כך להקטין את הכיתות מבלי ליצור ביקוש מוגבר למורים שלא ניתן למלא. אנו תומכים גם בהמלצת הוועדה לבטל את הלימודים בימי שישי במערכת כפי שנהוג בשאר מדינות העולם, ובמקום זאת ליצור תוכניות בדמות צהרונים מסובסדים עבור הורים עובדים שיהיו מעוניינים בכך. אנו ממליצים גם לבטל את תוכנית "יום חינוך ארוך" המקצה שעות לימוד רבות במערכת באופן לא שוויוני במסגרת פיילוט מתמשך ולהחיל תוכנית צהרונים חופשית ומסובסדת בכלל המערכת על פי הקריטריונים המקובלים.

דו"ח הוועדה איננו עוסק בשתי הסיבות העיקריות בעינינו לכך שקיים "בזבוז" של כוח הוראה ועודף שעות לימוד במערכת: (1) חוסר תמריץ להתייעל בשל הניתוק בין שעות הלימוד ושאר משאבי בית הספר, בשונה מרפורמת "ניהול עצמי"; (2) חוסר גמישות בניהול משרות המורים והרכב השעות בבתי הספר.

השאלה המרכזית שממנה התעלמה הוועדה – על אף מחקר ענף ברחבי העולם העוסק בשאלה זו גופה – היא: בהינתן צמצום שעות ההוראה, האם מוטב להקטין את מספר התלמידים בכיתה או לשפר את כוח ההוראה? ואומנם בשונה ממסקנת הדו"ח, במחקר העולמי שוררת תמימות דעים כי מוטב להעלות את רף הכניסה למקצוע ההוראה ולשפר את איכות המורים מאשר להקטין את גודל הכיתות.

על אף זאת, איננו סבורים כי ראוי שמשרד החינוך יקבע לכל המערכת מה יהא גודל הכיתות וכיצד להשקיע את המשאבים המוקצים להם לטובת תלמידיהם. הצעת ועדת שפירא היא לקבוע עבור הכול מהו הפתרון הרצוי, בשיטת "מידה אחת לכול", במקום להשאיר לבתי הספר להחליט כיצד נכון להשקיע את משאביהם לטובת תלמידיהם, בייחוד המתקשים ביניהם. הוועדה קובעת כי מבין שלל המשתנים הרלוונטיים – כמות המורים ואיכותם, כמות שעות הלימוד, גיוון שיטות הלימוד וגודל הכיתות – הצעד שייטיב ביותר עם כלל תלמידי ישראל הוא להקטין את מספר התלמידים בכיתה. אך החלטה הזו איננה נשענת על המחקר בעולם וגם לא על המגמות של מערכות חינוך בעולם בעשור וחצי האחרונים. אנו סבורים כי ראוי לוותר אחת ולתמיד על היומרה להחליט באופן מערכתי עבור כלל בתי הספר כיצד להקצות את משאביהם. תחת זאת ראוי ומומלץ לתת אמון רב יותר במנהלים וברשויות המקומיות ולהניח שהללו ישכילו לדעת כיצד להשתמש במשאביהם באופן מיטבי.

דו"ח שפירא מבקש גם "להפוך את הפירמידה" ולהגדיל את ההשקעה בגיל הרך על חשבון השקעה בגילים מתקדמים יותר, כיוון שבגילים אלה ישנה תשואה גבוהה יותר על ההשקעה. בכך מצטרפים מחברי הדו"ח לקריאות רבות שנשמעו בשנים האחרונות ועיקרן הגדלת ההשקעה בגיל הרך ובעיקר בגילים 0-3. אלא שבניגוד לנטען, ההשפעה של שהות במסגרות טיפוליות על ילדים בגילים הנמוכים מ-3 אינה חד-משמעית, והשפעה חיובית תלויה מאוד באיכות המסגרות.

מדינת ישראל היא המדינה המובילה במערב בשיעור הילודה, ועל כן כדי לאפשר מסגרות איכותיות על פי מדדי האיכות המקובלים במערב, יש צורך במספר גבוה במיוחד של מטפלות. הרחבה ניכרת של המסגרות הטיפוליות מגיל 0-3 תדרוש חלק משמעותי של כוח העבודה והוצאת סכומי כסף אדירים (20-32 מיליארד ₪ בשנה). יתר על כן, ספק אם צעד כזה אפשרי כל עיקר, במיוחד כאשר במקביל מבקשים גם לצמצם את מספר הילדים בגני הילדים ולהגדיל גם שם את מספר הגננות והסייעות. הביקוש הגבוה למטפלות אף עלול להביא להורדת רף הכניסה ולגיוס מטפלות ללא הבחנה וללא הכשרה, ועל כן להורדה בפועל של איכות המסגרות. במצב כזה אי אפשר להניח שהמסגרות הללו יועילו לילדים השוהים בהן וייתכן שאף טמון בהן סיכון.

במקום לייצר מערך ממשלתי של "חינוך חינוך מגיל אפס" בעלויות עצומות ובאיכות נמוכה, אנו מציעים לאפשר להורים עובדים הזכאים לסבסוד לבחור במסגרת הרצויה מבחינתם על ידי הכנסת המסגרות הפרטיות והאיכותיות הרבות שקיימות היום כנותנות שירותים לפעוטות, לצד מעונות הסמל, כנהוג במדינות רבות אחרות.

הקדמה

ב־12 במרס 2025 הוגש לשר החינוך יואב קיש דו"ח הנושא את הכותרת "[החינוך בראי החינוך המיוחד](#)" ומסכם את עבודתה של ועדת שפירא. ועדת שפירא מונתה לפני כשנתיים כדי לבחון את משבר החינוך המיוחד לאור חוסר שביעות הרצון מתוצאות הרפורמה האחרונה בחינוך המיוחד, ובשל קצב הגידול המהיר בתקציב החינוך המיוחד שאינו בר־קיימא לאורך זמן. בוועדה היו חברים עמותות וארגוני הורים, צוותי חינוך ועוד, והיא קיימה דיונים רבים בשנתיים האחרונות.

מסקנתה הראשונה של הוועדה היא שלא ניתן לתקן את החינוך המיוחד מבלי לטפל בבעיות המאפיינות את המערכת כולה ועל כן חלקים נכבדים מהמלצותיה נוגעים למערכת החינוך כולה. חלק מן ההמלצות הללו קשורות לנושאים שנחקרו בעבר ביסודיות בידי חוקרי פורום קהלת, ובמסגרת מסמך זה נסכם בקצרה את התייחסותנו לנקודות המרכזיות בדו"ח, תוך הפניה לניירות המלאים הרלוונטיים בעבור מי שירצה להרחיב בנושאים הללו.

הקטנת הכיתות

ועדת שפירא הלינה – בצדק – על כך שהכיתות בישראל גדולות מהממוצע בעולם אף על פי שהיחס בין מספר התלמידים למספר המורים בישראל איננו גבוה מהממוצע בעולם. נכונה גם טענתה כי תלמידי ישראל לומדים יותר שעות בשנה מהממוצע ב־OECD, מה שגורר גם הוא את הצורך במספר מורים גדול יותר או בכיתות גדולות יותר. במסגרת מחקר שפרסמו חוקרי הפורום אברהם תומר וניסן אברהם, נבחנה אנומליה זו של חוסר מיצוי כוח ההוראה בישראל בהשוואה למדינות אחרות והוצעו לה הסברים¹. אחד מההסברים, שנידון גם בדו"ח שפירא, הוא העובדה שבישראל נוהג שבוע לימודים בן שישה ימים, בשונה ממערכות חינוך אחרות בעולם שבהן נוהג שבוע לימודים בן חמישה ימים.

גורם נוסף ייחודי לישראל, שלא נידון בדו"ח ועדת שפירא, הוא זכותם של כלל המורים במערכת החינוך לצאת לשנת שבתון מדי שבע שנים. כפי שהראו אברהם ותומר, זכות זו פולטת הלכה למעשה מעל ל־2,000 עובדי הוראה מדי שנה, אף שרוב המורים אינם מממשים את זכאותם². אכן, כפי שהראו חוקרי הפורום, ברוב מערכות החינוך בעולם לא נהוגה שנת שבתון ובוודאי לא שנה מלאה אחת לשבע שנים. מעבר לכך, בניגוד לדעה הרווחת, זכות זו אינה הטבה לציבור המורים אלא פוגעת בהם מבחינה כלכלית: בשונה מכל מקצוע אחר במשק, שבו קרן ההשתלמות משמשת כחיסכון רגיל לטווח בינוני וארוך הפטור ממיסוי הון, המורים פוּדים את קרן ההשתלמות שלהם באותה שנה. כיום, מורים "נקנסים" אם הם מחליטים שלא לצאת לשנת שבתון בכך שלא כל החיסכון שהם צוברים נתון לשימוש חופשי שלהם לאחר שש שנים, בשונה מכל עובד אחר במשק.

1 ראו אברהם תומר וניסן אברהם, **מיצוי כוח ההוראה במדינת ישראל: מבט משווה**, ירושלים: פורום קהלת, 2021.

2 כך על פי [הדו"ח השנתי של קרנות ההשתלמות לעובדי הוראה](#). בתשפ"ד יצאו לשבתון 2,248 מורים (חצי שבתון מוכפל ב־0.5) ובתשפ"ג 2,472 מורים.

במחקרם של תומר ואברהם צוינה סיבה נוספת לאי־מיצוי כוח ההוראה בישראל: “קשיחות מודל ההעסקה של המורים המקשה על נידום ועל התאמת משרותיהם לצורכי בית הספר”. נרחיב מעט על סוגיה זו בהמשך הנייר.

לקריאת מחקרם המלא של אברהם תומר וניסן אברהם, מיצוי כוח ההוראה במדינת ישראל: מבט משווה, לחצו כאן.

אולם, גם אם אכן ישנו “בזבוז” משאבים נרחב במערכת וגם אם מוסכם שנדרש לעבור לשבוע לימודים בן חמישה ימים ולצמצם שעות לימוד בדרכים נוספות, הרי שהשאלה החשובה ביותר – שלא נידונה בדו”ח שפירא – היא אם מוטב להקטין את הכיתות או שמא מוטב לצמצם את כוח ההוראה ולשפר אותו, על ידי העלאת סף הכניסה למערכת?

חישוב השלכות הקטנת הכיתות

על פי נתוני אתר “שקיפות בחינוך”, מספר התלמידים הממוצע בכיתה רגילה בחינוך היסודי בישראל עומד על 26.9. בשנה “ל תשפ”ג הקצה משרד החינוך 1,427,347 שעות הוראה שבועיות עבור 28,726 כיתות רגילות (להוציא כיתות חינוך מיוחד) בחינוך היסודי. מספר שעות ההוראה השבועיות שמקבלת כיתת יסודי רגילה בישראל בממוצע עומד אפוא על 49.7 שעות. תקן שעות האורך המינימליות המחויבות להחזקת כיתה על פי חוזר משרד החינוך הוא בין 29 שעות בכיתות א-ב ועד ל־32 שעות בכיתות ה-ו ומעלה; בבתי הספר שבהם חלה תוכנית “יום חינוך ארוך” (יותר מרבע מבתי הספר במערכת החינוך) כל כיתה מקבלת 37 שעות אורך.

שקלול הנתונים מורה כי כיתת יסודי בארץ מקבלת בממוצע כ־33.2 שעות אורך בשבוע, ומשתמע מכך שהיא מקבלת בממוצע 16.5 שעות נוספות מעבר לשעות האורך, שהם כ־33% מהשעות. שעות אלה משמשות לשעות רוחב (פיצול כיתות בשיעורים מסוימים), שעות טיפוח, שעות עולים, שעות תמריץ לכיתות גדולות, שעות שמוקצות באמצעות המחוז ושעות נוספות. אם ממוצע התלמידים בכיתה ירד ל־19.5 כפי שממליצה הוועדה, רובן המכריע של השעות הללו יקוצץ. כמובן, אם יבוצע השינוי הזה, לא יהיה צורך בשעות תמריץ לכיתות גדולות מכיוון שהן לא תתקיימנה לאחר השינוי. מאותה סיבה גם לא יהיה צורך לחלק כיתות באמצעות שעות רוחב, אם כי הצורך אינו נובע רק מגודל הכיתות אלא גם מההטרוגניות שלהן ברמת הלימוד. בשכבות לימוד המונות כמה כיתות ניתן לפתור בעיה זו באמצעות חלוקת השכבה לכיתות חדשות במקצועות מסוימים על פי רמת הלימוד.

בטרם נדון בשאלת הקטנת הכיתות, נדון באפשרויות שיסייעו לצמצם את כמות השעות המוקצות לבתי הספר כמטרה בפני עצמה.

מעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים וביטול "יום חופשי" למורים

אנו תומכים בהמלצתה של ועדת שפירא כי מערכת החינוך תעבור לשבוע לימודים בן חמישה ימים. הצעה זו נמצאת על שולחן הממשלה כבר שנים ארוכות, היא זכתה להמלצתם של גורמים מקצועיים כמו בנק ישראל וגופים אחרים ויש בה תועלות רבות.

ברוב מוסדות הלימוד במערכת החינוך הישראלית, שבוע הלימודים מונה שישה ימים, בעוד בשאר מדינות ה-OECD הוא עומד על חמישה ימים, בהתאמה לשבוע העבודה. ניתן אומנם לדון ביתרונות ובחסרונות החינוכיים של מצב דברים זה, אך אין כל ספק שהעלות התקציבית הגבוהה הכרוכה בכך איננה מוצדקת. ביטול הלימודים בימי שישי יחסוך כ-37 ימי לימודים מקוצרים בשנה שכוללים ארבע שעות כל אחד.

אכן, כדי ששינוי זה יצמצם את הביקוש לכוח הוראה, כפי שמבקשת הוועדה, נדרש שלפחות רוב המורים יעבדו חמישה ימים בשבוע כמו שאר העובדים במשק, ללא יום חופשי באמצע השבוע. אילולא כן, יקשה להכניס משרה מלאה של כלל המורים במערכת לארבעה ימי עבודה, ולמנהל ביה"ס יהיה קשה עד בלתי אפשרי לארגן כך את המערכת הבית-ספרית. למותר לציין שכך נהוג במערכות חינוך בכל העולם. ניתן כמובן להתחשב בצורכי ההשתלמות ובלומדים האקדמיים כך שיתאפשר למורה העובד במשרה מלאה ללמוד, להתפתח ולהשתלם כחלק מנפח משרתו, גם מבלי להגדיר יום חופשי שבועי.

ביטול יום חינוך ארוך והחלפתו בסבסוד הוגן של צהרונים

מעבר לשבוע לימודים בן חמישה ימים יאפשר לקצץ כ-8–9 אחוזים משעות ההוראה. כדי להפחית עוד שעות הוראה במערכת אנו ממליצים גם על ביטול תוכנית "יום חינוך ארוך" (להלן: יוח"א) שהחלה כפיילוט לפני כ-26 שנה ולא התקדמה מאז. החוק מיושם כיום על כ-27% מתלמידי בתי הספר היסודיים בארץ בלבד, בחלוקה אקראית, ללא קריטריונים ברורים והגיוניים. 40% מזכאי יוח"א הם תלמידים בעלי רקע סוציו-אקונומי בינוני או חזק, ו-20% מתקציב יוח"א אף מושקעים בשני עשירי הטיפוח החזקים ביותר. יישום החוק יוצר פערי תקצוב מפלים ובלתי הוגנים, לעיתים בין רשות מוניציפלית לחברתה, בין שכונות שונות בתוך אותה רשות ובין בתי ספר סמוכים, והוא פוגע במאמצים לייצר תקצוב דיפרנציאלי עם קריטריונים ברורים שיביא לצמצום הפערים בין תלמידים.

התוכנית איננה מצליחה להגשים את היעדים שלשמן נחקקה. מחקרים על יישום החוק לא מצאו השפעה של תוכניות יוח"א על הישגי התלמידים,³ ואילו השפעה על היקף תעסוקת נשים נמצאה רק בקרב משפחות חזקות-כלכלית.⁴

אנו ממליצים על העברת תקציבי יוח"א לטובת הרחבת סבסוד המענים להורים עובדים בכל המערכת: תוכניות הצהרונים (מיל"ת, ניצנים), בתי הספר של החופש הגדול ותוכנית ההזנה, כך שכל ילדי ישראל הזקוקים לכך יוכלו ליהנות ממענים אלו על פי הצורך. יש להקפיד שתקצוב תוכניות אלו יהיה רק כסבסוד דיפרנציאלי להורים עובדים, ותקצוב מלא יינתן על פי שיקול דעת למשפחות רווחה בלבד.

3 עופר רימון ודימיטרי רומנוב, "הערכת תרומתו של יום חינוך ארוך להישגים הלימודיים", **הרבעון לכלכלה**, 56.2 (2009), עמ' 189–214.

4 גל ישרון, **יום לימודים ארוך והיצע עבודה של אימהות**, ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2012. המחקר לא מצא השפעה של יוח"א על היקף ההשתתפות של אימהות בשוק העבודה. ראו גם אתי וייסבלאי ואחרים, **יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.

במידה שתתקבל הצעת הוועדה להקטין את הכיתות, מלבד ביטול הלימודים בימי שישי וביטול תוכנית יוח"א ניתן יהיה לוותר כמובן גם על שעות תמריץ לכיתות גדולות שלאחר השינוי לא יתקיימו. כן ניתן יהיה לוותר לפחות על רוב שעות הרוחב שמספקות מענה לכיתות גדולות כפי שצינו לעיל. עם זאת, ייתכן שיידרשו גם כמה מהמהלכים הבאים, שלחלקם עשויים להיות מחירים חינוכיים או חברתיים: (1) קיצוץ שעות פרטניות או שעות שהייה במבנה המשרה של המורים לטובת הגדלת שעות פרונטליות; (2) קיצוץ שעות טיפוח ושעות עולים; (3) ביטול שעות אִם ושעות גיל שמצמצמות שעות הוראה אצל חלק נכבד מהמורים; (4) קיצוץ שעות תפקיד שמאפשרות למורים לעסוק במשימות מנהליות שאינן הוראה ישירה אך חלקן חיוניות לתפקוד בית הספר. מכיוון שאין בידינו נתונים מדויקים לגבי הקצאת שעות אלה במערכת החינוך, אין ביכולתנו לנתח תרחישי קיצוץ שונים של הקצאות אלו.

אם כן, ייתכן שיידרשו ויתורים של חלק מהמורים על פריבילגיות מסוימות (כמו שעות גיל ושעות אם). צמצום שעות טיפוח ושעות עולים, אם יהיה צורך בכך, יבוא בעיקר על חשבון האוכלוסיות החלשות שמקבלות אותן, כך שהקצאת השעות תהיה פחות דיפרנציאלית.

סיבות מבניות לאי־מיצוי כוח ההוראה

אין ספק כי השעות שמתוקצבות במערכת אינן מנוצלות היטב, וממילא יש בזבוז של כוח ההוראה, שהוא משאב במחסור חמור במקומות מסוימים ובמקצועות מסוימים. ניתן אפוא להקטין את הכיתות בשיעור ניכר גם בכפוף למצבת כוח ההוראה הקיימת מבלי לפגוע באוכלוסיות ובמטרות הנ"ל, אך רצוי לנתח מהו הגורם המבני לחוסר מיצוי בולט כל כך בכוח ההוראה. אלמלי כן, הפתרון שייבחר לא יועיל ואף עלול להרע את המצב.

ניתוח שלנו מלמד על שתי סיבות מבניות לחוסר מיצוי כוח ההוראה במערכת: (1) היעדר כל תמריץ להתייעלות; (2) חוסר גמישות באופן ניהול משאב השעות והמורים. שתי הסיבות כרוכות זו בזו, כמובן. נפרט דברינו.

ברי כי המשאב העיקרי במערכת החינוך הוא עובדי ההוראה, אך בה בעת לאף גורם במערכת אין תמריץ לייעל את עבודתם. במסגרת תוכנית "ניהול עצמי" שמאגמת חלק קטן מהמשאבים המועברים לבתי הספר נכתב כי "יצירת אוטונומיה ומרחב כלכלי נועדה לעודד אחריות, מודעות וחיסכון בניהול המשאבים של בית הספר"⁵, אך החיסכון וההתייעלות יכולים להתבצע רק במשאבים שנכנסו לתוכנית ואילו כוח ההוראה – שהוא כאמור המשאב העיקרי של המערכת ורוב תקציב משרד החינוך מושקע בו – איננו כלול בתוכנית. לכן לא נוצר עד כה כל תמריץ לגמישות ולהתייעלות בהפעלת כוח ההוראה. אדרבה, כיום לבתי ספר ישנו תמריץ לקבל עוד ועוד שעות שתאפשרנה להם להעסיק עוד ועוד מורים מבלי שתהיה לכך כל השפעה על משאבים אחרים שבית הספר מקבל. לו יצויר שגם שעות ההוראה היו מאוגמות עם שאר משאבי בית הספר, היה נוצר תמריץ להתייעלות בניהול כוח האדם או בסעיפי תקציב אחרים על מנת להעביר משאבים אליו וממנו. יתרה מכך, למשרד החינוך אין כיום שליטה מספקת בהקצאת השעות לבתי הספר בשל ריבוי צינורות הקצאה ועילות להקצאה. כך יוצא שבין שני בתי ספר עם נתונים זהים לחלוטין עלול להתקיים פער גדול בכמות השעות לכיתה.

לצד זאת יש לציין את היעדר הגמישות בניהול כוח האדם. כיום, מבנה המשרה של המורים קשיח מבחינת החלוקה בין שעות פרונטליות, פרטניות ושהייה; חלוקה זו מקובעת לכיתות האם ולשעות הלימוד שרובן "צבועות". היכולת להקצות למורה אחד יותר שעות פרטניות ולאחר יותר שעות פרונטליות, לצמצם או להגדיל שעות תפקיד, לשכור עוזרי הוראה שיסייעו במשימות מסוימות – כל אלו הם מהלכים שמנהלים מתקשים לעשות מבלי "לתמרן" את המערכת. דרך המלך של ניהול המשאב האנושי במערכת החינוך מקובעת מאוד ומאפשרת מעט מאוד שינויים והתאמות. בנוסף, היכולת של מנהלים לפטר מורים כאשר אלו אינם נצרכים או אינם ממלאים את תפקידם בצורה טובה – מוגבלת מאוד. הליך פיטורין מסיבות פדגוגיות הוא תהליך ארוך ומסורבל שדורש מהמנהל השקעה בלתי פרופורציונלית. אם כל התהליך מתנהל כשורה, הוא אורך כשנתיים. כאשר קשה כל כך להיפרד ממורה שאיננו מועיל לבית הספר, בהכרח הדבר יגרום לאבטלה סמויה בבתי הספר. משיחות עם מנהלים אנו מקבלים את הרושם שמדובר בתופעה נפוצה למדי.

במחקר מקיף שערך אברהם תומר לפני שנים אחדות נבחן בפרוטרוט מודל ההעסקה של המורים בישראל, נידונה הריכוזיות העצומה הקיימת בתחום זה ונידונו אפשרויות שונות אחרות, בין היתר מתוך מבט בינלאומי משווה.⁶ אחת ממסקנותיו של תומר היא כי "הפתרון היעיל ביותר והמידי ביותר [למצוקת כוח האדם במערכת החינוך] הוא הגמשת תנאי ההעסקה של מורים תוך מתן אפשרות למנהלי בתי הספר להשפיע על קידום המורים ותגמולם. שינוי ממין זה יועיל יותר למערכת החינוך ועלותו תהא נמוכה בהרבה [מחלופות אחרות]."⁷

לקריאת מחקרו של אברהם תומר, מודל העסקת המורים בישראל ושיפור מערכת החינוך, לחצו כאן.

הקטנת הכיתות או שיפור כוח ההוראה?

כפי שהערנו לעיל, בין אם ניתן להקטין את הכיתות לממוצע של 19 תלמידים מבלי להוסיף מורים, בין אם תידרש תוספת מורים, השאלה החשובה ביותר בעניינו היא מה מבין שתי האפשרויות הבאות מוטב לעשות: להקטין את הכיתות או לשפר את כוח ההוראה? למרבה הצער, שאלה זו לא נידונה כלל בדו"ח הוועדה; כביכול לא מכירים חברי הוועדה בכך שקיים משחק סכום אפס בין שתי האפשרויות. ההתעלמות מתובנה זו משפיעה באופן דרמטי על הכרעתה של הוועדה בשאלה שהצבנו בכותרת פרק זה. בהינתן שצמצום כוח ההוראה מעלה את סף הכניסה ומשפר את איכות המורים (שיפור זה תלוי כמובן בגמישות ההעסקה – ביכולת לבחור ולשמר את המתאימים ולפלוט את הבלתי-מתאימים), מתקיים משחק סכום אפס בין הקטנת הכיתות ובין העלאת סף הכניסה להוראה.

דו"ח בנק ישראל לשנת 2018 עמד על כך שבמשך כמה שנים נוספו למערכת החינוך יותר מורים מאשר כיתות על מנת להקטין מעט את הכיתות, וכתוצאה ישירה מכך ירד סף הקבלה להוראה, איכות המורים ירדה, והמורים הציגו מיומנויות נמוכות הן ביחס למורים במדינות אחרות הן ביחס לענפים אחרים במשק הישראלי.⁸

6 ראו אברהם תומר, **מודל העסקת המורים בישראל ושיפור מערכת החינוך**, ירושלים: פורום קהלת, 2021.

7 שם, עמ' 44.

8 ראו **בנק ישראל: דין וחשבון 2018**, ירושלים: בנק ישראל, 2019, פרק ו: המגזר הציבורי ומימון, סעיף 7: שירותי הממשלה – התפתחות תקציב החינוך ואיכות ההוראה בשנים האחרונות, עמ' 155–166.

הקונספציה של דו"ח שפירא מתבטאת במשפט הבא:

אין ספק שההון האנושי, קרי צוותי ההוראה והטיפול, הם המשאב העיקרי והחשוב ביותר של מערכת החינוך. טיוב ההון האנושי מתחיל באקדמיה בשלב ההכשרה ונמשך בפיתוח הצוותים ב־On the job Training.

אך טענה זו שגויה לחלוטין. אכן ההון האנושי הוא המשאב העיקרי והחשוב ביותר במערכת, אך טיוב ההון האנושי אינו מתחיל בשלב ההכשרה. המחקר בעולם מצא כי להכשרת המורים – לפני הקריירה ותוך כדי הקריירה – נודעת השפעה מועטה על איכות ההוראה. טיוב ההון האנושי מתחיל במשיכת האנשים הטובים והמתאימים ביותר למקצוע וסינונם, ולאחר מכן שימורם במערכת. לתכונות האופי ולמיומנויות של המורים שאיתן הם "מגיעים מהבית" ישנו משקל רב יותר מאשר להכשרתם, איכותית ככל שתהיה.⁹

יתרה מכך, במידה שכוח ההוראה מצטמצם, ניתן בתקציב נתון לשלם שכר גבוה יותר למורים הנותרים, להגדיל את הביקוש למשרות ולשמר את המתאימים, ובכך לשפר עוד יותר את איכות ההוראה. אם כך, נשאלת השאלה איזו מדיניות עדיף לקדם בתקציב נתון: שיפור איכות ההוראה או הקטנת הכיתות? על מנת לחדד ננסח זאת כך: במידה שיוחלט לקצץ כ־13 שעות שבועיות לכיתה ממוצעת, ייחסכו כ־3.7 מיליארד ש"ח בשנה שאותם אפשר להפנות למגוון שימושים – הקטנת כיתות היא רק אחד מהם והיא תצריך תקציב בינוי עצום בנוסף, כפי שפירט דו"ח הוועדה באופן חלקי – וממילא יש לשאול אילו מהשימושים יהיו מיטביים. שימוש נוסף יכול להיות צמצום כוח ההוראה ומתן שכר גבוה יותר למורים הנשארים או למורים הבאים שייכנסו למערכת.

שאלה זו איננה ייחודית לישראל והיא נידונה רבות במחקר מדיניות החינוך בעולם. בניירות של ה־OECD התשובה חד־משמעית:

בעוד שמערכות חינוך בעלות ביצועים גבוהים נטו להשקיע בכיתות קטנות יותר, נתוני מבחן פיז"ה 2018 מראים שכיתות גדולות לא מנעו מבתי הספר במזרח אסיה לספק הוראה איכותית, ובמדינות ה־OECD תלמידים הלומדים בכיתות גדולות נטו להשיג ציונים גבוהים יותר. לאור העלויות הגבוהות הכרוכות בצמצום גודל הכיתה, על ממשלות לשקול ברצינות את העלות החלופית של מהלך כזה, ויש לבחון גם דרכי פעולה נוספות שיכולות לפצות על הלמידה בכיתות גדולות. לדוגמה, ניתן להעמיק את המחקר בתפקידים של אסטרטגיות הוראה, אקלים משמעותי, ומוטיבציה ועמדות של תלמידים בכיתות גדולות – כדי לספק הנחיות מעשיות לבתי ספר ולמורים המלמדים בכיתות כאלה.¹⁰

מבחן פיז"ה מראה כי משכורות גבוהות יותר של מורים, ולא כיתות קטנות יותר, קשורות לביצועים טובים יותר של תלמידים. משכורות המורים מושפעות מגודל הכיתה בכך שאם רמות ההוצאה דומות, במערכות חינוך רבות קיים משחק סכום אפס בין כיתות קטנות יותר למשכורות גבוהות יותר למורים. ממצאי פיז"ה מצביעים על כך שמערכות שמתעדפות שכר גבוה יותר למורים על פני כיתות קטנות יותר נוטות להצליח יותר, דבר העולה בקנה אחד עם מחקרים המראים כי העלאת איכות המורים היא דרך יעילה יותר לשיפור תוצאות התלמידים מאשר יצירת כיתות קטנות יותר.¹¹

9 Steven G. Rivkin, Eric A. Hanushek and John F. Kain, "Teachers, Schools, and Academic Achievement", *Econometrica*, 73 (2005), pp. 417–458; Eric A. Hanushek, Marc Piopiunik and Simon Wiederhold, "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance", *Journal of Human Resources*, 54 (2018), pp. 857–899; Matthew M. Chingos and Paul E. Peterson, "It's Easier to Pick a Good Teacher than to Train One Familiar and New Results on the Correlates of Teacher Effectiveness", *Economics of Education Review*, 30 (2011), pp. 449–465. עמ' 3–12. מודל העסקת המורים, ראו גם תומר, **מודל העסקת המורים**, עמ' 3–12.

10 PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools, Paris: PISA, OECD Publishing, 2020, p. 197. <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>. (page 197).

11 PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV), OECD, 2010. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>.

מיותר לציין כי בעולם נטול מגבלות רצוי היה גם להקטין כיתות וגם להעלות את סף הכניסה להוראה, ובכל מקרה אין כאן החלטה בינארית ואפשר לשלב בין האפשרויות. למשל, מחקרים מסוימים מראים השפעה חיובית מסוימת ביחס נמוך של תלמידים למורה בשכבות הנמוכות, מה שגרר מהלך של הקטנת כיתות בשכבות א-ב בארץ בעשור הקודם, ומחקרים אחרים מלמדים על השפעה חיובית של הקטנת כיתות על תלמידים מרקע חלש.¹²

בהקשר זה חשוב לציין כי גם אם כיתות מקדמות קולטות אליהן ילדים מהתחומים האפורים של החינוך המיוחד רק בשל גודל הכיתות, הרי שההשקעה הנוכחית בהקטנת הכיתות (ברוב הכיתות המקדמות יש עד 15 תלמידים) ממוקדת בהם ואיננה מפזרת את משאבי המערכת על כל התלמידים על ידי הקטנת הכיתות, כאשר רובם אינם זקוקים לכך. באופן אירוני, בעולם מקביל שבו כבר היינו עם כיתות של 19 תלמידים ומתקשים לעמוד בביקושים, לא מן הנמנע שוועדה פלונית תיאורטית הייתה ממליצה על כיתות קטנות במיוחד רק עבור שכבה חלשה יותר באוכלוסייה, שמהלך כזה יסייע לה, בעוד שאר המערכת תעבור לכיתות גדולות יותר על מנת לממן את המהלך.

על כל פנים, דווקא מכיוון שהצרכים והאתגרים שונים ממקום למקום ומכיוון שקשה לאמוד מה יהיו ההשפעות של החלטה גורפת על כל הכיתות בארץ, מן הראוי היה לאפשר לבתי הספר להחליט כיצד להקצות את משאביהם – על מנת לשפר את איכות הלמידה ועל מנת לספק מענים טובים ככל הניתן למגוון התלמידים שבאחריותם.

זוהי גם התובנה שצוינה על ידי ועדת דברת ב־2005:

התקצוב הדיפרנציאלי מתבטא בהעדפה בתקצוב של תלמידים מרקע סוציו־אקונומי חלש ("מדד טיפוח גבוה") על פני תלמידים מרקע סוציו־אקונומי חזק ("מדד טיפוח נמוך") [...] ההעדפה מאפשרת לבית הספר להשתמש במשאבים העומדים לרשותו בצורה המתאימה ביותר לתלמידיו – הקטנת מספר התלמידים בקבוצות לימוד, הקטנת כיתות על ידי פתיחת כיתות נוספות, הרחבת הטיפול הפרטני בתלמידים, הפעלת תוכניות חינוכיות חדשניות, ועוד.¹³

הצעת ועדת שפירא צפויה אפוא לקבוע מהו הפתרון הרצוי עבור כלל בתי הספר, בשיטת "מידה אחת לכול" במקום להשאיר לבתי הספר להחליט כיצד נכון להשקיע את משאביהם לטובת תלמידיהם, בייחוד המתקשים ביניהם. ההחלטה של הוועדה כי מבין המשתנים השונים (כמות המורים ואיכותם, כמות שעות הלימוד, גיוון שיטות הלימוד וגודל הכיתות) הצעד המועיל ביותר בעבור כלל תלמידי ישראל הוא הקטנת כיתות – ובכן החלטה זו איננה נשענת על המחקר בעולם וגם לא על המגמות של מערכות חינוך בעולם בעשור וחצי האחרונים.

הצעתנו היא להתגבר אחת ולתמיד על היומרה להחליט באופן מערכתי עבור כלל בתי הספר כיצד להקצות את משאביהם, ובמקום זאת להאמין יותר במנהלים וברשויות המקומיות שיִדעו כיצד להשתמש במשאביהם באופן המיטבי מתוך היכרות קרובה עם "השטח" וצורכי התלמידים.

12 Susan Dynarski, Joshua M. Hyman and Diane Whitmore Schanzenbach, "Experimental Evidence on the Effect of Childhood Investments on Postsecondary Attainment and Degree Completion", *Journal of Policy Analysis and Management*, 32.4 (2013), pp. 692–717.

13 דו"ח דברת: התוכנית הלאומית לחינוך, ינואר 2005, עמ' 191.

הפיכת הפירמידה והשקעה בגיל הרך

דו"ח שפירא מבקש גם "להפוך את הפירמידה" ולהגדיל את ההשקעה בגיל הרך על חשבון השקעה בגילים מתקדמים יותר, כיוון שבגילים אלה ישנה תשואה גבוהה יותר על ההשקעה. בכך הם מצטרפים לקריאות רבות בשנים האחרונות להגדיל את ההשקעה בגיל הרך ובעיקר בגילים 0-3, כיוון שחוק חינוך חובה כבר חל על ילדים בגילי 3 ומעלה. לטענתם, היעדר השקעה בקבוצת הגיל הזאת גורם להרחבת הפערים החברתיים, ועל כן השקעה תקציבית ותעדוף הגיל הרך הם בעלי השפעה ניכרת על צמצום פערים חברתיים בחברה הישראלית. בין היתר, ועדת שפירא מציעה לשפר את יחס התקינה במעונות היום, בהשקעה כלכלית ניכרת, וכן ממליצה להגדיל את תקן שעות ההדרכה במעונות היום המפוקחים.

מחקרים רבים בחנו את השפעתן של מסגרות לגיל הרך על התפתחותם הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית של פעוטות. אך אף שרוב המחקרים בתחום זה בחנו את גילי 3-5, חוקרים נוטים להחיל באופן מוטעה את התוצאות וההמלצות גם על גילי 0-2, כפי שנעשה גם בדו"ח שפירא. בניגוד לנטען, ההשפעה של שהות במסגרות טיפוליות על ילדים בגילים הנמוכים מ-3 אינה חד-משמעית וחלק מהמחקרים מציגים השפעות שליליות על מי שנכנס למסגרות בגיל צעיר מדי. רוב המחקרים המצביעים על השפעה חיובית של שהות במסגרות בגילי 0-2 מתנים את ההשפעה החיובית במסגרות איכותיות, ביחס מספרי נמוך בין המטפלות לפעוטות, ברמת ההשכלה של הצוות המטפל ועוד. סוגיות אלו ואחרות הקשורות בחינוך לגיל הרך נידונו במחקרה המקיף של חוקרת הפורום תרצה אטיה, על סבסוד מסגרות לגיל הרך,¹⁴ ובמחקרם של חוקרי הפורום רחל זיני, מיכאל שראל, ניסן אברהם וריקי ממן על חינוך חינוך לגיל הרך.¹⁵

לקריאה במחקרה המלא של תרצה אטיה, סבסוד מסגרות לגיל הרך בישראל: תמונת מצב והצעה לשינוי, לחצו כאן.

ההתייחסות בדו"ח שפירא אל הגיל הרך כמקשה אחת (מוגדר בדו"ח כגילי 0-8) אינה מבחינה כנדרש בין המסקנות המחקריות השונות בין הגילים. בעוד הראיות המחקריות לגבי התועלת ממסגרות חינוכיות בגילי 3 ומעלה הן ראיות מבוססות יחסית, הרי ששהות במסגרות טיפוליות בגילי 0-2 אינה בהכרח מועילה לפעוטות והיא תלויה במידה רבה באיכותן. כשהמסגרות באיכות ירודה, כשאין מספיק מטפלות או כשאין להן הכשרה וכישורים מתאימים – אין כל הבטחה שתהיה תשואה משמעותית לפעוטות השוהים במסגרות אלו, ואפילו להפך. ייתכן מאוד שיש צורך להגדיל משאבים לגיל 5 על חשבון גיל 10, אבל הקביעה שראוי להגדיל משאבים לגיל 2 על חשבון ההשקעה בגיל 5, כפי שההתייחסות ל"עקומת הקמ"ן בדו"ח מבקשת לעשות, היא קביעה פשטנית ולא מבוססת.

14 ראו תרצה אטיה, **סבסוד מסגרות לגיל הרך בישראל: תמונת מצב והצעה לשינוי**, פורום קהלת, 2021, עמ' 52: "ראשית, ישנו פער השוואתי בין גיל שנה לגילי שנתיים ושלוש, בשנת החיים הראשונה, הטוב ביותר בעבור הפעוט הוא לשהות שעות רבות ככל הניתן במחיצת האם ולא במסגרת. שנית, מחקריו של הקמ"ן ומחקרים נוספים שהראו תועלת כלכלית בהשקעה בגיל הרך עקבו רק אחר פעוטות הנמצאים בסיכון ולא אחר פעוטות למשפחות נורמטיביות. על פי הקמ"ן, תוכניות איכותיות לפעוטות בסיכון "מפצות" על מה שפעוטות ממשפחות נורמטיביות מקבלים בין כה וכה בביתם. חינוך אוניברסלי לגיל הרך עשוי אפוא להזיק לפעוטות מבתיים נורמטיביים, אשר זקוקים לשהות רבה יותר בביתם מאשר במסגרת חיצונית – והקמ"ן עצמו אף הודה בכך. מחקרים נוספים שמו דגש רב על מספר השעות שפעוטות מבליים במעון, והראו שכלל שהשהות במעון ארוכה יותר – כך היא מזיקה יותר לפעוט, וכי ככל שהמסגרת איכותית פחות מבחינת כוח האדם שלה, כך גדלים הסיכויים שהמסגרת תזיק לפעוט לעומת השהות בבית".

15 ראו רחל זיני, מיכאל שראל, ניסן אברהם וריקי ממן, **חינוך חינוך לגיל הרך: לא ממש חינוך, וממש לא חינוך**, פורום קהלת, 2022.

ועדת שפירא מצטטת את מחקריו המפורסמים של פרופ' הקמן, כפי שנוהגים לעשות רבים בנוגע לחינוך לגילי 0-3, אך לרוב השימוש בנתוניו נעשה באופן שגוי ומטעה. מחקריו של הקמן נערכו על אוכלוסיות בסיכון גבוה, שבהן הוטמעו תוכניות ממוקדות ומיוחדות, במסגרות באיכות גבוהה מאוד, והן אכן הציגו תוצאות חיוביות ארוכות טווח. הקמן בחן את השפעתן של תוכניות התערבות שנערכו בצפון קרוליינה בשנות השבעים, הציגו משאבים ניכרים לילדים ממשפחות מרקע חברתי-כלכלי חלש מאוד וליוו את הילדים מגיל לידה ועד גיל 5, כולל מסגרת חינוכית, תזונה וגישה לשירותי בריאות. הוא מצא כי ילדים שהשתתפו בתוכנית ההתערבות הראו הישגים טובים יותר לאורך חייהם.

תוכניות התערבות מהסוג הזה מספקות מענה לתינוקות ופעוטות מרקע טעון טיפוח כיוון שהן מעניקות פיצוי על חסכים הקיימים בבית, אך אין אפשרות להשליך מהן לגבי כלל האוכלוסייה. עבור אוכלוסייה נורמטיבית אין כל ודאות ששהות במסגרת טיפולית מגיל לידה או חודשים ספורים תישא עמה תועלת מובהקת עתידית, וכשמדובר במסגרת באיכות נמוכה – ייתכן שהיא אף תגרום נזק.

הקמן בעצמו התבטא בנושא בריאיון בשנת 2020 וכך אמר:

מעולם לא תמכתי בחינוך אוניברסלי לגיל הרך. התרומה הגדולה ביותר של מסגרות חינוך ציבוריות לגיל הרך היא לילדים מהמשפחות המוחלשות ביותר [...] מסגרות חינוך ציבוריות לגיל הרך עשויות לפצות על סביבה ביתית בעייתית. שום מסגרת חינוך ציבורית לגיל הרך לא תוכל להעניק את הסביבה, האהבה והדאגה ההורית משפחה מתפקדת מספקת, ואת התרומה לחיים הנובעת מכך.¹⁶

מלבד זאת, מדינת ישראל היא המדינה המובילה במערב בשיעור הילודה וכדי לאפשר מסגרות איכותיות על פי מדדי האיכות המקובלים במערב, יש צורך בישראל במספר גבוה במיוחד של מטפלות. איכות החינוך לגיל הרך נמדדת בעיקר במדדים הקשורים לכוח האדם: היחס בין מספר המטפלות למספר הפעוטות, אופי ההכשרה של צוות המטפלות ושכרן. כבר כיום המסגרות לגיל הרך בישראל – ובכללן אלה המפוקחות על ידי משרד החינוך ומסובסדות בידיו – מאופיינות באיכות נמוכה בהשוואה בינלאומית, ויחס התקינה והתפוסה במסגרות הישראליות אינו עומד בסטנדרטים של גופים בינלאומיים.

כבר כיום המסגרות לגיל הרך מתקשות לגייס ולשמר כוח אדם איכותי, וזאת כאשר כ־25% בלבד מכל שנתון שוהה במעונות מפוקחים. הרחבת המערכת הקיימת לחלקים גדולים יותר של האוכלוסייה תייצר עלויות אדירות, בהיקף מוערך של 20–32 מיליארד שקלים בשנה, ותידרש לגייס מספר עצום של מטפלות שאינן בנמצא. הביקוש הגבוה למטפלות אף עלול להביא להורדת רף הכניסה ולגיוס מטפלות ללא הבחנה וללא הכשרה, ועל כן להורדה בפועל של איכות המסגרות. במצב כזה אי אפשר להניח שיהיו בה תועלות לילדים המשתתפים בהן, וייתכן שאף טמון בהן סיכון.

אף כי המלצות דו"ח שפירא בעניין החינוך בגילי 0-3 מצומצמות, טמונה בדו"ח זה ההנחה שרצוי להרחיב מסגרות אלו לאוכלוסיות גדולות יותר ככל הניתן, והוא מציע למקבלי ההחלטות להמשיך להתייחס לנושא. בין ההמלצות שהציע הוא מבקש להגדיל את יחס התקינה בין המטפלות לילדים הנמצאים במסגרות. אלא שכאמור לעיל כל ניסיון להגדיל את כוח האדם במעונות היום, בין אם על ידי הרחבתם לאוכלוסיות נוספות בין אם על ידי הגדלת יחס התקינה, יתקשה למצוא כוח אדם, וקל וחומר כוח אדם איכותי ומוכשר.

כשהמלצה כזאת מגיעה יחד עם המלצה להקטין את מספר הילדים בגני הילדים (בגילי 3-6), ישנו קושי מובנה להגשים את שתי המלצות הללו במקביל. כבר כיום ישנה תחלופה בין סיעות בגני הילדים והמטפלות במעונות

Gonzalo Schwarz, "Nobel-Prize Winning Economist Dr. James Heckman on Social Mobility, the American Dream, and how COVID-19 Could Affect Inequality", *Archbridgeinstitute*, 23.4.2020. 16

היום: כשמספרים את תנאי הסייעות, מעונות היום מתקשים למצוא כוח אדם כדי לאייש גם את התקנים הבסיסיים. כשמנסים להגדיל את שניהם במקביל, קשה להבין מהיכן יגיע כוח האדם הזה.

לעומת זאת, הפתרונות הקיימים כיום מאפשרים מגוון חלופות עבור הורים לילדים צעירים, המותאמים לצרכים וליכולות המשפחתיות. פתרונות אלה כוללים: השארת הילד בבית עד גיל שנה ויותר, טיפול במסגרת ביתית על ידי בן משפחה, טיפול במשפחתונים בקבוצות קטנות או על ידי מטפלת בודדת, מסגרות חלקיות מסוגים שונים וגנים פרטיים.

תקנות הפיקוח על מעונות היום שהתקבלו בשנת 2021 השוו את תנאי הפיקוח במעונות הפרטיים למעונות הסמל בכל התחומים: תקינת צוותים, הכשרת כוח האדם, שעות ההדרכה, חובת ביטוח וחובת בטיחות המבנה. סקר שנערך בקרב למעלה מ־600 הורים לפעוטות העלה שהמעונות הפרטיים איכותיים יותר כמעט בכל ההיבטים: שביעות רצון כללית, תקינה, רמת ההכשרה, קצב תחלופת המטפלות ורמת הבטיחות. למרות זאת, הסבסוד הממשלתי ניתן רק כאשר ההורים שולחים את ילדיהם למעונות הסמל, אף כי הם אינם בהכרח המסגרות העדיפות או האיכותיות יותר.

סקירה בינלאומית מעלה שבמדינות רבות ניתן לקבל שובר למסגרות "רכות" יותר שאינן מעון רשמי (כמו מטפלת ביתית) מתוך ההבנה שהורים מעוניינים בגיל זה בגמישות ואיכות שמציעות הקבוצות הקטנות. במקום לייצר מערך ממשלתי של "חינוך חינוך מגיל אפס" בעלויות עצומות ובאיכות נמוכה, אנו מציעים לאפשר להורים הזכאים לסבסוד לבחור במסגרת הרצויה מבחינתם על ידי הכנסת המסגרות הפרטיות והאיכותיות כנותני שירותים לפעוטות, לצד מעונות הסמל.

למחקרם של רחל זיני, מיכאל שראל, ניסן אברהם וריקי ממון, חינוך חינוך לגיל הרך: לא ממש חינוך, וממש לא חינוך, העוסק בהרחבה בסוגיית החינוך לגיל הרך, לחצו כאן.