



# השקעה ציבורית בהון אנושי בגיל הרך בישראל ובעולם סקירת ספרות בין-לאומית

אלכסנדר זבלוצקי

עריכת לשון: סיגל אשכנזי  
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

סקירה זו הוזמנה על ידי משרד החינוך ומומנה בסיועו.

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | טבת תשפ"ו | דצמבר 2025

## **דברי תודה**

תודתי נתונה לד"ר אודט סלע, המדענית הראשית של משרד החינוך, על ליווי המחקר בשלביו השונים.

# תקציר

## רקע

ספרות מקצועית נרחבת עוסקת בהשפעות הסביבה בגיל הרך – מלידה ועד גיל בית ספר יסודי – על משתני התוצאה של הילדים בטווח הקצר ובטווח הארוך. מסגרות החינוך לגיל הרך הן חלק חשוב מסביבה זו, שכן ילדים רבים מבליים בהם חלק ניכר מילדותם המוקדמת. במדינות המפותחות השתתפות הילדים במסגרות לגיל הרך רבה, ויש מגוון רחב של סוגי מדיניות בתחום החינוך הציבורי לגיל הרך. בחלק מן המדינות פועלות תוכניות ציבוריות שנועדו לילדים משכבות חברתיות מוחלשות, ואילו במדינות אחרות יש חינוך ציבורי אוניברסלי לכל הילדים העומדים בקריטריונים של זכאות לפי גיל.

הסקירה הזאת עוסקת בספרות המקצועית על תוכניות ייעודיות ומדיניות אוניברסלית להשקעה ציבורית בחינוך לגיל הרך. הסקירה הוזמנה ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל על ידי משרד החינוך.

## מטרה

מטרת הסקירה היא לענות על שלוש שאלות מרכזיות:

1. מהי השפעתן של תוכניות חינוך ייעודיות ושל מדיניות חינוך אוניברסלי לגיל הרך על המשתתפים בהן ועל רווחת החברה כולה?
2. באילו תנאים החינוך לגיל הרך נהפך להשקעה ציבורית כדאית?
3. האם השקעה ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך היא כדאית יותר מהשקעה ציבורית בחינוך ובהכשרה לגילים אחרים?

## שיטה

נעשתה סקירת ספרות בין-לאומית מקצועית ואקדמית שהתמקדה בסוגי מדיניות ציבוריות בתחום החינוך לגיל הרך הן במדינות העולם המפותחות הן בישראל. הסקירה התמקדה במחקרים ובניירות עמדה שפורסמו בעשרים השנים האחרונות. עוד נכללו בה מחקרי מטא-אנליזה שנערכו על המחקרים הללו.

## מסקנות והמלצות מדיניות

מן הסקירה עלו שבע מסקנות עיקריות:

1. ברוב המקרים שנסקרו למתן גישה לחינוך בגיל הרך הייתה השפעה חיובית על תוצאות המשתתפים הן בטווח הקצר והבינוני הן בטווח הארוך.
2. עם זאת בחלק מן המקרים שנסקרו לגישה לחינוך במימון ציבורי בגיל הרך לא הייתה השפעה חיובית, ובחלקם אף הייתה לה השפעה שלילית על תוצאות המשתתפים.

3. השפעת הגישה לחינוך במימון ציבורי בגיל הרך ניכרה בייחוד בקרב ילדים משכבות חברתיות מוחלשות.
4. לדעת חוקרים אחדים, מדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך היא כלי יעיל לצמצום פערים חברתיים.
5. איכות מסגרות החינוך מתבטאת בהכשרת המורים ובהשכלתם, ביחס המספרי בין תלמידים ואנשי הצוות, בתוכנית הלימודים ובמצב התשתיות הפיזיות, והיא תנאי חשוב כדי שלמתן החינוך בגיל הרך תהיה השפעה רצויה.
6. הרפורמות שהרחיבו את היצע מסגרות החינוך הציבורי הצליחו יותר מאלו שהרחיבו את היצע מסגרות החינוך הפרטי.
7. אי אפשר לקבוע בוודאות שתוכניות ההשקעה הציבורית בחינוך בגיל הרך עדיפות על פני תוכניות ההשקעה ציבורית בחינוך בגילים מבוגרים יותר.

לנוכח מסקנות אלו נוסחו ארבע המלצות מדיניות:

1. להגדיל את ההשקעה הממשלתית בחינוך לגיל הרך בעבור הילדים משכבות חברתיות מוחלשות – הממצאים מן העולם הצביעו על תשואה כלכלית גבוהה של השקעה כזו בעבור הציבור.
2. לבחון כל תוכנית התערבות חינוכית לגופה, שכן אי אפשר לקבוע בוודאות שהשקעה ציבורית בחינוך לגיל הרך עדיפה על פני ההשקעה ציבורית בגילים מבוגרים יותר.
3. להתנות את ההשקעה הציבורית במסגרות החינוכיות לגיל הרך בתנאים הנדרשים כדי להבטיח את איכות החינוך, ובהם הכשרת המורים והשכלתם, היחס המספרי בין תלמידים ואנשי הצוות, תוכנית הלימודים ומצב התשתיות הפיזיות. ההשקעה במסגרות חינוך באיכות נמוכה אינה כדאית.
4. להשקיע בהרחבת היצע המסגרות בבעלות ציבורית, שכן השקעה זו עדיפה על פני ההשקעה בהרחבת היצע המסגרות בבעלות פרטית.

## תוכן עניינים

1	1. רקע
2	2. מטרה
2	3. שיטה
3	4. מדיניות בתחום החינוך לגיל הרך בעולם
3	4.1 תוכניות ייעודיות
5	4.2 מדיניות אוניברסלית
10	5. השקעה ציבורית בתוכניות ההתערבות שנועדו לגיל הרך לעומת התוכניות שנועדו לקבוצות גיל אחרות
12	6. מערכת החינוך לגיל הרך בישראל
15	7. מסקנות והמלצות מדיניות
19	עוד פרסומים של המכון בנושא
20	מקורות

## רשימת לוחות ואיורים

10	איור 1: שיעורי התשואה להשקעה ציבורית בהון אנושי
11	איור 2: יחסי תועלת-עלות לפי הגיל הממוצע של קבוצת המשתתפים
16	לוח 1: סיכום מחקרים בתחום הערכת תוכניות חינוך לגיל הרך

# 1. רקע

ספרות מקצועית רבה עוסקת בהשפעות הסביבה בגיל הרך – מלידה ועד גיל בית ספר יסודי – על משתני התוצאה של הילדים בטווח הקצר ובטווח הארוך ובכלל זה הישגים לימודיים, המצב הכלכלי שלהם, מצב הבריאות שלהם ורווחתם (Almond et al., 2018; Currie & Almond, 2011). מסגרות החינוך לגיל הרך הן חלק חשוב מסביבה זו, שכן ילדים רבים מבלים בהן חלק ניכר מילדותם המוקדמת. חוקר החינוך ארתור ריינולדס (Reynolds, 2000; Reynolds et al., 2004) פיתח מודל ובו חמש דרכים שבאמצעותן החינוך לגיל הרך יוצר השפעה מתמדת על משתני התוצאה של המשתתפים:

1. יתרון קוגניטיבי – תוכניות חינוך לגיל הרך מביאות לשיפור מיומנויות קוגניטיביות כגון מיומנויות לשוניות ואוריינות
2. העצמת התמיכה המשפחתית – תוכניות חינוך לגיל הרך מעודדות את ההורים לשפר את היחס שלהם כלפי הילדים ואת המעורבות שלהם בחינוך הילדים
3. יתרון המוטיבציה – תוכניות החינוך לגיל הרך עוזרות לילד לפתח תכונות אישיות שיעזרו לו להגביר את המוטיבציה
4. הסתגלות חברתית – תוכניות החינוך לגיל הרך עוזרות לילד לפתח כישורים חברתיים ומביאות לשיפור בהתפתחות חברתית
5. תמיכת בית הספר – תוכניות חינוך לגיל הרך מעודדות את רישום המשתתפים למסגרות חינוך איכותיות בגיל בית ספר יסודי

לכישורים הנוצרים בילדות המוקדמת יש חשיבות מכרעת להצלחתם של תהליכי למידה בגילים מאוחרים יותר (Yoshikawa et al., 2013), אולם בשל חלוקה לא שוויונית בין משקי בית וקהילות של המשאבים התומכים בסביבה מיטבית, יש ילדים שסביבתם אינה מטפחת כישורים. סביבה זו מציבה את הילדים בעמדת נחיתות וגורמת לפערים בינם ובין ילדים אחרים בני גילם. לפיכך ילדים ממשפחות שהכנסתן נמוכה או מצבן החברתי-כלכלי ירוד עלולים להזדקק יותר לתוכניות חינוך שיכולות לפצות אותם על הפערים שהם חווים בגיל הרך (Heckman, 2006). בחלק מן המחקרים שנסקרו נטען כי תוכניות חינוך בגיל הרך לילדים מרקע מוחלש יעילות יותר מתוכניות שנועדו לגילים מאוחרים יותר (Heckman, 2006; Kautz et al., 2014). עם זאת הביקוש לחינוך בגיל הרך בא מכל שכבות החברה ולא רק משכבות חברתיות מוחלשות. לפיכך כדי להעריך את כדאיות ההשקעה הציבורית בחינוך לגיל הרך, יש להתייחס לתוכניות אוניברסליות הפועלות במדינות רבות ולא רק לתוכניות ייעודיות (Dietrichson et al., 2020).

השתתפות הילדים במסגרות חינוך וטיפול בגיל הרך (ECEC – Early Childhood Education and Care) במדינות המפותחות היא גבוהה למדי לעומת שאר המדינות בעולם. לפי נתוני הדוח של אונסק"ו וקרן הילדים של האו"ם, בשנת 2022 שיעור ההרשמה של ילדים בני שלוש-חמש במסגרות חינוך קדם-יסודיות היה 50% בכלל מדינות העולם ו-74% במדינות שרמת הכנסתן גבוהה (UNESCO & UNICEF, 2024, figure 13, p. 46). אשר לילדים מגיל לידה ועד גיל שלוש, ב-32% ממדינות העולם וב-70% מן המדינות שהכנסתן גבוהה באותה שנה היה הסדר מעוגן בחוק הנוגע לחינוך ולטיפול לגילים אלו (UNESCO & UNICEF, 2024, figure 16, p. 49).

במדינות המפותחות יש מגוון רחב של סוגי מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך. מדינות רבות באירופה, כגון צרפת, גרמניה, נורווגיה וספרד, מציעות חינוך ציבורי אוניברסלי הנגיש לכלל הילדים העומדים בקריטריונים לזכאות לפי הגיל. בחלק מן המדינות

הללו הזכאות לחינוך ציבורי אוניברסלי כוללת רק את הילדים מגיל שלוש, ואילו במדינות אחרות גם פעוטות צעירים מגיל שלוש זכאים לחינוך ציבורי במימון המדינה (עדי-יפה, 2022). בארצות הברית בחלק מן המדינות דוגמת ג'ורג'יה ואוקלהומה פועלות תוכניות ציבוריות אוניברסליות לגיל הרך, אך אין תוכנית אוניברסלית ברמה הפדרלית (van Huizen & Plantenga, 2018). רוב הילדים המשתתפים בחינוך לגיל הרך בארצות הברית רשומים במסגרות פרטיות, אולם המדינות והממשל הפדרלי מפעילים תוכניות חינוך ייעודיות לילדים בגיל הרך ממשפחות שהכנסתן נמוכה (Duncan & Magnuson, 2013). הסקירה הזאת עוסקת בספרות המקצועית על תוכניות ייעודיות ומדיניות אוניברסלית להשקעה ציבורית בחינוך לגיל הרך. הסקירה הוזמנה ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל על ידי משרד החינוך.

## 2. מטרה

מטרת הסקירה היא לענות על שלוש שאלות מרכזיות:

1. מהי השפעתן של תוכניות חינוך ייעודיות ושל מדיניות חינוך אוניברסלי על המשתתפים בהן ועל רווחת החברה כולה?
2. באילו תנאים תוכניות החינוך לגיל הרך נהפכות להשקעה ציבורית כדאית?
3. האם השקעה ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך היא כדאית יותר מהשקעה ציבורית בחינוך ובהכשרה לגילים אחרים?

## 3. שיטה

נעשתה סקירת ספרות בין-לאומית מקצועית ואקדמית שהתמקדה בסוגי מדיניות ציבורית בתחום החינוך לגיל הרך הן במדינות העולם המפותחות הן בישראל. הסקירה התמקדה במחקרים ובניירות עמדה שפורסמו בעשרים השנים האחרונות. נכללו בה גם מחקרי מטא-אנליזה שנערכו על המחקרים הללו. לצורך הסקירה נערכו חיפושים במנועי חיפוש אקדמיים, בעיקר Google Scholar ו-Jstor. מילות החיפוש העיקריות:

Early childhood education, early childhood education and care (ECEC), childcare, preschool

בשילוב המילים:

Child development, child outcomes, childcare quality, cost–benefit analysis, educational outcomes, health outcomes, Israel, long-term effects, public educational programs, skill development, social inequality, targeted programs, universal programs, meta-analysis, systematic review

## 4. מדיניות בתחום החינוך לגיל הרך בעולם

### 4.1 תוכניות ייעודיות

ספרות מקצועית ענפה עוסקת בהשפעת תוכניות ייעודיות על תוצאות הילדים בטווח הקצר ובטווח הארוך. המחקרים שהשתמשו בשיטות ניסיוניות העלו עדויות רבות להשפעתן של תוכניות אלו על מצב המשתתפים בהמשך דרכם. הידועים ביותר מן המחקרים הללו עסקו בשתי תוכניות התערבות ניסיוניות בארצות הברית לילדים ממשפחות מוחלשות ולמשפחות עצמן – Perry Preschool ו-Carolina Abecedarian (Baker et al., 2019). אלו תוכניות מצומצמות, איכותיות ועתירות משאבים שלוו במעקב אחר המשתתפים לאחר סיום התוכנית. מן התוכניות הנרחבות הוקדש דיון רחב לתוכנית Head Start. תוכנית זו פועלת ברמה הפדרלית בארצות הברית, והיא מיועדת לילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה. להלן פירוט המבנה של שלוש התוכניות הללו והשפעתן (Carneiro & Ginja, 2014).

#### 4.1.1 תוכנית Perry Preschool

תוכנית Perry Preschool הופעלה בבית הספר היסודי Perry בעיר איפסילנטי שבמדינת מישגן בשנות השישים של המאה העשרים. במחקר על התוכנית השתתפו 123 ילדים בני שלוש משכבות חברתיות מוחלשות ממוצא אפרו-אמריקני. הילדים חולקו לקבוצת טיפול וקבוצת ביקורת. הילדים בקבוצת הטיפול קיבלו שעתיים וחצי של תמיכה בהתפתחות קוגניטיבית וחברתית-רגשית באמצעות למידה פעילה חמישה ימים בשבוע בכל שנת הלימודים וכן ביקורי בית שבועיים של מורים. התוכנית נמשכה שנתיים בסך הכול עד שמלאו לילדים חמש שנים. בסיום התוכנית למדו הילדים בשתי הקבוצות, הטיפול והביקורת, באותו בית הספר (Heckman et al., 2010).

מן המחקר עלה כי לתוכנית הייתה השפעה ניכרת על תוצאות המשתתפים. אומנם בטווח הקצר ציוני ה-IQ עד גיל 10 של משתתפי קבוצת הטיפול לא היו גבוהים מציוני המשתתפים בקבוצת הביקורת, אך הציונים במבחני הישגים שבוחנים מיומנות או ידע בתחום מסוים (achievements tests) היו גבוהים יותר בקרב המשתתפים בקבוצת הטיפול. במחקר נעשה מעקב אחר המשתתפים עד שהיו בני 40. השוואה בין משתתפי קבוצת הטיפול לקבוצת הביקורת העלתה כי שיעור מסיימי התיכון בקרב המשתתפים בקבוצת הטיפול היה גבוה יותר, משכורותיהם היו גבוהות יותר, שיעור בעלי הדירה היה גבוה יותר, שיעור מקבלי הסיוע ממערכת רווחה נמוך יותר, מספר לידות מחוץ לנישואין נמוך יותר ומספר מעצרים נמוך יותר (Heckman, 2006). הקמן ואח' (Heckman et al., 2013) הסיקו שערופ השפעה העיקרי של תוכנית Perry Preschool על משתני הטווח הארוך הוא פיתוח מיומנויות לא קוגניטיביות כגון הכישורים הנובעים מתכונות אישיות. לטענתם, צמצום התנהגות מחצינה, המוגדרת התנהגות תוקפנית, אנטי-חברתית ושוברת כללים, מסבירה את עיקר השפעת התוכנית בטווח הארוך. הערכת התשואה החברתית של התוכנית היא 7%-10% בשנה, ויחס יחס תועלת לעלות חברתית הוערך ב-7-12 דולרים לאדם, בהתחשב בעלויות ההפסד הכולל לחברה עקב הטלת המיסים (deadweight loss) (Heckman et al., 2010).

## 4.1.2 תוכנית Carolina Abecedarian

תוכנית Carolina Abecedarian הופעלה בשנות השבעים של המאה הקודמת בעיר צ'אפל היל שבמדינת צפון קרוליינה. בדומה לתוכנית Perry Preschool השתתפו בה ילדים משכבות חברתיות מוחלשות, רובם ככולם ממוצא אפרו-אמריקני. המשתתפים הפוטנציאליים בתוכנית אותרו בעזרת שירותי רווחה ומרפאות טרום לידה מקרב הילדים שנולדו למשפחות בסיכון. הקריטריונים לבחירה התבססו על מאפיינים סוציו-דמוגרפיים שהצביעו על חשיפה רבה לגורמי סיכון רבים. לתוכנית נבחרו תינוקות שאין להם מוגבלות נפשית, מוגבלות חושית או מוגבלות מוטורית בשל מצבם הביולוגי. 111 תינוקות שנולדו ל-109 משפחות שאותרו חולקו לשתי קבוצות – טיפול וביקורת. התוכנית לקבוצת הטיפול כללה התערבות הן בגיל הרך – מלידה עד גיל חמש – הן בתחילת הלימודים בבית הספר. הילדים בגיל הרך נהנו מהשגחה ומטיפול במרכז יום במשך שש-שמונה שעות ביום, חמישה ימים בשבוע. הטיפול כלל משחקים חינוכיים ואינטראקציות חברתיות בהתאם לגיל. תוכנית הטיפול שמה דגש בפיתוח כישורים קוגניטיביים, שפתיים וחברתיים. לתוכנית היה גם רכיב בריאותי – תזונה נכונה (שתי ארוחות ביום) וביקורי רופא לילדים בריאים וחולים כאחד (Campbell et al., 2002; Campbell et al., 2014).

בדומה לתוכנית Perry Preschool גם בתוכנית Carolina Abecedarian נמצאה השפעה חיובית ניכרת על תוצאות המשתתפים. למשתתפים בשלב הקדם-יסודי של התוכנית היו הישגים גבוהים יותר במבחנים קוגניטיביים ואקדמיים עד גיל 21 לעומת קבוצת הביקורת (Campbell et al., 2001). זאת ועוד, המשתתפים בשלב הקדם-יסודי רכשו יותר השכלה מן המשתתפים בקבוצת הביקורת, הייתה סבירות גבוהה יותר שהם ילמדו בקולג' ארבע-שנתי והייתה סבירות נמוכה יותר להיריון בגיל ההתבגרות. המחקר הצביע על קשר בין השתתפות בתוכנית ובין שיפור ניכר בכישורי קריאה וחשבון, וההשפעה נמשכה עד גיל מבוגר (Campbell et al., 2002). נוסף על כך הראה המחקר כי המשתתפים בשנות השלושים לחייהם חלו פחות במחלות הנגרמות מיתר לחץ דם ומהשמנה. החוקרים ייחסו ממצאים אלו לרכיב הבריאותי בתוכנית (Campbell et al., 2014). התשואה החברתית של התוכנית, בהתחשב בעלויות ובנטל המיסים, הוערכה ב-13.7% לשנה, יחס תועלת לעלות חברתית הוערך ב-7.3% (García et al., 2022).

## 4.1.3 תוכנית Head Start

תוכנית Head Start הושקה בשנת 1965 ופועלת עד היום. התוכנית מספקת שירותי חינוך, בריאות, תזונה ועידוד מעורבות הורים לילדים ולמשפחות שלהם. התוכנית שמה דגש בארבעה תחומים: התפתחות קוגניטיבית, התפתחות חברתית-רגשית, בריאות והורות. התוכנית מיועדת לילדים מגיל לידה עד גיל חמש ממשפחות שהכנסתן נמוכה. בפועל, רוב הילדים משתתפים בתוכנית בגיל שלוש עד גיל חמש. תוכנית Head Start משרתת כמה מאות אלפי ילדים ומשפחות מדי שנה. מכיוון שהתוכנית מכוונת לכלל הילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, היא שונה משתי התוכניות הניסיוניות Perry Preschool ו-Carolina Abecedarian, אשר בכל אחת מהן השתתפו מעט יותר מ-100 ילדים שהשתייכו לקבוצה הומוגנית ומוגדרת. מימון התוכנית נעשה באמצעות מענקים פדרליים לארגונים ציבוריים או פרטיים. ארגונים אלו נדרשים לספק לפחות 20% מן המימון הנדרש ממקורות עצמיים וכן לעמוד בשורת קריטריונים כדי לקבל מענק (Carneiro & Ginja, 2014; Kline & Walters, 2016).

בספרות המקצועית תועדו ממצאים מעורבים על תוכנית Head Start. מחקרי הערכה אחדים הראו שלתוכנית יש השפעה התחלתית חיובית על התלמידים, אך השפעה זו דועכת (fade-out) ככל שהזמן עובר (Ludwig & Miller, 2007). לדוגמה פומה

ואח' (Puma et al., 2012) העריכו את השפעת התוכנית על כל אחד מארבעת התחומים שלה. המחקרים השוו בין קבוצת המשתתפים בתוכנית ובין קבוצת הביקורת שכללה ילדים שבאו משכבות חברתיות מוחלשות. הם מצאו שלמתן הגישה לתוכנית הייתה השפעה חיובית בכל אחד מן התחומים במשך הלימודים בגן חובה, אך ההבדל בין קבוצת המשתתפים וקבוצת הביקורת בתחילת בית ספר יסודי היה קטן (עמ' 146). עם זאת במחקרים אחדים נמצאו עדויות להשפעה חיובית של התוכנית בטווח הארוך. גרסס ואח' (Garces et al., 2002) השוו בין המשתתפים בתוכנית ובין אחיהם. בקרב המשתתפים הלבנים מצאו המחקרים קשר חיובי בין ההשתתפות בתוכנית ובין ההסתברות לסיים בית ספר תיכון וללמוד בקולג'. נמצאו גם עדויות שהשכר בקרב בני קבוצה זו בשנות העשרים לחייהם היה גבוה מזה שבקבוצת ההשוואה. בקרב שחורים נמצא כי ההסתברות של המשתתפים בתוכנית להיתבע ולהיות מורשעים בפלילים הייתה נמוכה מזו שבקבוצת ההשוואה. גם דמינג (Deming, 2009) ערך השוואה בין משתתפי התוכנית לאחיהם. במחקרו נמצאה השפעה חיובית של התוכנית על הציון במדד המסכם בקרב מבוגרים צעירים. מדד זה כלל שישה משתני תוצאה: סיום הלימודים בתיכון, נוכחות בקולג', "בטלנות" (המוגדרת כמצב שבו הצעירים אינם רשומים ללימודים ואינם מקבלים שכר), פשיעה, הורות בגיל ההתבגרות ומצב בריאות. המחקר מצא שהיקף ההשפעה החיובית של תוכנית HeadStart בקרב צעירים מבוגרים הוא כ-80% מהשפעת התוכניות הניסיוניות Carolina Abecedarian ו-Perry Preschool. לודוויג ומילר (Ludwig & Miller, 2007) חקרו את השפעת התוכנית על שיעורי התמותה. הם השוו בין מחוזות (counties) עניים שקיבלו סיוע מן השלטון המרכזי ביישום התוכנית ובין מחוזות עם מאפיינים דומים שלא היו זכאים לסיוע. מן הממצאים עלה שבמחוזות שהופעלה בהם התוכנית בעצימות גבוהה נרשם בקרב המשתתפים צמצום בשיעורי התמותה בשל גורמים שלהערכת החוקרים יכלו להיות מושפעים מהתוכנית. זאת ועוד, נמצאו עדויות להשפעה חיובית של התוכנית על הישגים בלימודים. במחקר אחר נחקרו ההשפעות ארוכות הטווח של התוכנית על המשתתפים בשנות השמונים והתשעים, לאחר שהתוכנית התרחבה והשתתפו בה יותר מ-900,000 ילדים (Carneiro & Ginja, 2014). המחקרים השוו את משתתפי התוכנית לילדים שמאפייניהם דומים אך לא הגיעו לסף הזכאות. הם מצאו השפעה חיובית על מצב הבריאות של המשתתפים ובכלל זה צמצום בשיעורי הסובלים מעודף משקל, ממחלות כרוניות ומדיכאון. עוד נמצא קשר בין ההשתתפות בתוכנית ובין צמצום בהתנהגות פלילית.

חלק מן המחקרים סיפקו הערכה גבוהה של יעילות התוכנית. לפי החישוב של דמינג (Deming, 2009), שיעור התשואה הפנימי של תוכנית Head Start הוערך ב-7.9%. הערכה זו בוצעה על סמך נתוני השכר של אלו שהשתתפו בתוכנית בילדותם והיו בני 39-44 בשנת 2004. בדומה לכך קליין וולטרס (Kline & Walters, 2016) הראו שלתוכנית הייתה השפעה דיפרנציאלית, ובקבוצה המושפעת ביותר נכללו ילדים שלא היו צפויים להשתתף בתוכנית קדם-יסודית אחרת. לפי חישוביהם, אם מחשיבים את הנטייה להשתתף בתוכניות חלופיות, יחס תועלת לעלות של התוכנית היה 1.1, כלומר אפשר להגדיר את התוכנית יעילה.

## 4.2 מדיניות אוניברסלית

לעיתים קרובות הדיונים על מדיניות חינוך בארצות הברית מתמקדים בממצאי המחקר על תוכניות ייעודיות לגיל הרך, זאת לנוכח המחקרים שמספקים ראיות מבוססות היטב על השפעתן החיובית של תוכניות ייעודיות. אולם לראיות אלו יש ערך מוגבל בהערכת מדיניות חינוך אוניברסלי לגיל הרך הנהוגה במדינות מפותחות רבות (Dietrichson et al., 2020). לפיכך נשאלות השאלות: כיצד

מדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך משפיעה על תוצאות המשתתפים, ועד כמה הן ההשקעה הציבורית במדיניות זו כדאית עבור החברה?

### 4.2.1 מחקרי הערכת מדיניות

ממחקרים רבים שבחנו את השפעתה של מדיניות חינוך אוניברסלי עלתה השפעה חיובית הן בטווח הקצר והבינוני הן בטווח הארוך. לדוגמה האוונס ומוגסטד (Havnes & Mogstad, 2011) חקרו את הרפורמה שהייתה בנורווגיה בשנות השבעים להרחבת ההיצע של מעונות יום בסבסוד ציבורי. החוקרים השוו את תוצאות הרפורמה בכמה רשויות מקומיות לפי הגידול במספר המעונות בהן. הם מצאו שלהרחבת ההיצע של מעונות יום מסובסדים הייתה השפעה חיובית בטווח הארוך על הישגים בלימודים, על השתתפות בשוק העבודה ועל צמצום התלות במערכת הרווחה. מן המחקר עלה כי בנות וילדים שהשכלת האם שלהם הייתה נמוכה הרוויחו יותר מן הגישה למעונות יום לעומת ילדים אחרים. פלפה ואח' (Felfe et al., 2015) חקרו את הרפורמה שהרחיבה את ההיצע של מעונות יום מסובסדים בפיקוח המדינה לילדים בגיל שלוש בספרד בשנות התשעים. כדי לזהות את השפעת הרפורמה השוו החוקרים בין תת-המדינות של ספרד שבהן קצב בניית מסגרות החינוך לגיל הרך היה שונה. מחקרם מעיד על שיפור ניכר במיומנויות קריאה של המשתתפים בגיל 15, ונמצאה עדות להשפעת הרפורמה על צמצום בשיעור הנשאים כיתות בבתי ספר יסודיים. לפי המחקרים הייתה השפעת הרפורמה חזקה יותר בקרב בנות ובקרב ילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. ואן הויזן ואח' (van Huizen et al., 2019) ביצעו ניתוח עלות-תועלת של אותה רפורמה. המחקרים מדדו את התועלת במונחי התפתחות הילדים ותעסוקת האימהות. הם מצאו שיחס התועלת לעלות של הרפורמה היה 4.3 בקירוב, והתועלת נבעה בעיקר מהתפתחות הילדים. לדעת החוקרים ממצאים אלו תומכים במדיניות השקעה בחינוך אוניברסלי לגיל הרך באיכות גבוהה.

זאת ועוד, פלפה ולליב (Felfe & Lalive, 2018) חקרו רפורמה במדינת שלזוויג-הולשטיין בגרמניה שהחלה בשנת 2005 והביאה להרחבת ההיצע של מעונות יום בסבסוד ציבורי לילדים מגיל לידה עד גיל שנתיים. המחקרים השוו בין אזורים במדינה שנבדלו זה מזה בקצב הגידול בהיצע המסגרות. במחקר נמצאה השפעה חיובית של הרפורמה על יכולות מוטוריות בקרב ילדים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה ועל יכולות חברתיות-רגשיות בקרב בנים וכן בקרב ילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. בארצות הברית חקרו גריי-לוב ואח' (Gray-Lobe et al., 2023) את ההרשמה לגנים ציבוריים אוניברסליים לגיל ארבע בבוסטון בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים. בגלל המחסור במקומות נערכה הגרלה בקרב הזכאים, ורק חלק מהם התקבלו. נתוני המשתתפים בהגרלה אפשרו למחברים לבנות קבוצת השוואה ולזהות את השפעת הגישה לחינוך אוניברסלי. המחקרים מצאו קשר חיובי בין ההרשמה לגנים ובין סיום בית ספר תיכון, הרשמה ללימודי קולג', ביצוע מבחני הערכה פסיכומטריים (מבחני SAT) וצמצום המעורבות באירועי משמעת. בכל המשתתפים האלו, מלבד סיום בית ספר תיכון, זוהתה השפעה חזקה יותר של הגישה לחינוך בגיל הרך על הבנים.

עם זה היו מחקרים שנמצאו בהם השפעה חלקית או היעדר השפעה של מדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך. כך לדוגמה קאסיו ושנצנבך (Cascio & Schanzenbach, 2013) חקרו רפורמת חינוך וטיפול קדם-יסודי אוניברסלי במדינות ג'ורג'יה ואוקלהומה בארצות הברית בשנות התשעים. החוקרות השוו בין מדינות אלו ובין מדינות אחרות בארצות הברית ומצאו כי לרפורמה הייתה השפעה חיובית על יחסי הורים-ילדים ועל תוצאות המבחנים עד כיתה ח', אך רק בקרב ילדים ממשפחות שהכנסתן נמוכה. אשר



לעלייה בהיצע העבודה של האימהות. לצד זאת נמצא קשר שלילי בין החשיפה לרפורמה ובין מצבם הרגשי של הילדים שהתבטא בחרדה, בתוקפנות ובעיכוב בהתפתחות מוטורית וחברתית. נמצא גם קשר שלילי בין הרפורמה ובין מצב בריאות הילדים, איכות ההורות ומצב בריאות ההורים. מחקר ההמשך של בייקר ואח' (Baker et al., 2019) עסק בהשפעות ארוכות טווח של הרפורמה בקוויבק בקרב ילדים ובני נוער. במחקר זה נמצא קשר שלילי בין סבסוד מעונות היום ובין מיומנויות לא קוגניטיביות של הילדים בגיל בית ספר. זאת ועוד, השוואה לקבוצת הביקורת העלתה כי מצב בריאותם של ילדים שנחשפו לרפורמה בגיל הרך היה גרוע יותר, שביעות רצונם מן החיים הייתה נמוכה יותר ושיעורי הפגיעה בקרבם היו גבוהים יותר בהמשך החיים. עם זה החוקרים לא מצאו השפעה עקבית של הרפורמה על מיומנויות קוגניטיביות. על סמך ממצאים אלו הסיקו המחברים שהרפורמה בקוויבק לא סיפקה סביבה תומכת התפתחות לילדים בגיל הרך.

## 4.2.2 מחקרי מטא-אנליזה

מחקרים אחדים בחנו את השפעת מדיניות החינוך האוניברסלי בגיל הרך באמצעות ניתוח-על (מטא-אנליזה) של מחקרי הערכת מדיניות שפורסמו בשנים האחרונות. כך ון הויזן ופלנטנגה (van Huizen & Plantenga, 2018) חקרו סטטיסטית אומדנים מתוך שלושים מחקרים שנערכו בשנים 2005-2017 בשיטות ניסוי טבעי, כדי לאמוד את השפעת מדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך על תוצאות המשתתפים. החוקרים בחנו את השפעת סוגי המדיניות על מגוון רחב של משתני תוצאה, החל במשתני התפתחות קוגניטיבית ולא קוגניטיבית בגיל ילדות וכלה במשתני השכלה ושכר בגיל הבגרות. במחקר המטא-אנליזה נמצאו ממצאים מעורבים בנוגע להשפעת סוגי המדיניות בתחום החינוך לגיל הרך, ורק בשליש מן המקרים שנבחנו נמצאה השפעה חיובית. החוקרים מצאו השפעה חזקה יותר של מדיניות החינוך האוניברסלי על תוצאות הילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. עוד הם מצאו שההשפעה החיובית הייתה חזקה יותר כאשר המשתתפים נהנו מחינוך אינטנסיבי וכן שבמדינות שסיפקו חינוך אוניברסלי במסגרות ציבוריות היו תוצאות טובות יותר מאלו שבמדינות שסיפקו סבסוד ציבורי לחינוך פרטי או מעורב.

במטא-אנליזה של דיטריךסון ואח' (Dietrichson et al., 2020) נכללו 26 מחקרים שנערכו בשנים 2008-2020 ועסקו במדינות מפותחות ומתפתחות כאחד. המחקרים השתמשו בשיטות ניסוי טבעי כדי לזהות את השפעת מדיניות חינוך אוניברסלי מגיל לידה עד גיל שש על תוצאות המשתתפים מכיתה ג' ועד גיל הבגרות. לעומת המחקר של ון הויזן ופלנטנגה (van Huizen & Plantenga, 2018), נמצא במחקר זה שבממוצע למדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך הייתה השפעה חיובית על תוצאות המשתתפים. בייחוד נמצא קשר חיובי בין ההשתתפות במסגרות החינוך האוניברסליות ובין השיפור בהתקדמות בלימודים בבתי ספר יסודי ותיכון, במספר שנות לימוד, בתואר הגבוה ביותר שהושג, בתעסוקה ובשכר. בשלושה מן המחקרים שנבחנו במחקר זה חושב יחס תועלת לעלות. בשלושתם יחס זה היה יותר מאחד, כלומר נמצא כי המדיניות הייתה יעילה. החוקרים מצאו כי למדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך הייתה השפעה חזקה יותר בקרב ילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, ולא נמצאו הבדלים בין בנים לבנות בהשפעת המדיניות עליהם.

האן וברנט (Hahn & Barnett, 2023) סקרו ממצאים של שלושה מחקרי מטא-אנליזה שנערכו בשנים 2010-2020 ובחנו הן תוכניות ייעודיות הן תוכניות חינוך אוניברסלי שנועדו להכין ילדים בני שלוש וארבע לבית הספר ולטפח כישורים קוגניטיביים וחברתיים-רגשיים. החוקרים מצאו עדויות להשפעתן החיובית של התוכניות לגיל הרך על הבריאות, על הישגים בלימודים וציוני

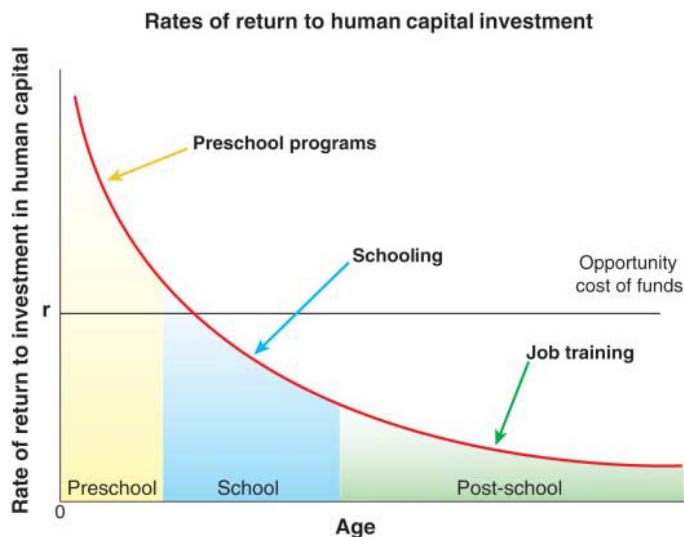
מבחנים וכן על תעסוקה, על שכר ועל מעורבות בפשע. החוקרים גם מצאו שההשפעה החיובית הייתה חזקה יותר בקרב הילדים משכבות חברתיות מוחלשות. לטענתם התוכניות המספקות חינוך ציבורי אוניברסליות הן כלי רב-עוצמה לצמצום פערים חברתיים. במחקר מטא-אנליזה בחנה שמוץ (Schmutz, 2023) מדגם של אומדנים מ-29 מחקרים שהשתמשו בשיטות ניסוייות ובוצעו בשנים 2005-2022. האומדנים התייחסו להשפעת מדיניות חינוך אוניברסלי לגיל הרך על מגוון משתני תוצאה ובכלל זה התפתחות קוגניטיבית ולא קוגניטיבית, השכלה, בריאות ותעסוקה. בדומה למחקרי מטא-אנליזה אחרים, גם במחקר זה נמצאה השפעה חיובית חזקה יותר של מדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך על תוצאות הילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. מכאן הסיקה שמוץ שמתן חינוך אוניברסלי לגיל הרך הוא אסטרטגיה יעילה לצמצום אי-שוויון בחברה. במחקר נמצא כי הילדים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך שנהנו מגישה לחינוך אוניברסלי השתפרו יותר בתחום ההתפתחות הלא קוגניטיבית לעומת ילדים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר. זאת ועוד, הגישה לחינוך אוניברסלי במסגרות ציבוריות הניבה תוצאות טובות יותר מן הגישה לסבסוד ציבורי של מסגרות פרטיות.

## 5. השקעה ציבורית בתוכניות ההתערבות שנועדו לגיל הרך לעומת התוכניות שנועדו לקבוצות גיל אחרות

לסביבה ולחוויות בשנות החיים המוקדמות יש חשיבות מכרעת בעיצוב ההתפתחות הקוגניטיבית, החברתית והרגשית של הילדים בעתיד (Currie & Almond, 2011; Duncan & Magnuson, 2013). הכלכלן ג'יימס הקמן (Heckman, 2006) טען שלהתערבות שנועדה לפיתוח הון אנושי ונעשית בשלב מוקדם בחייו של ילד יש שיעור תשואה גבוה יותר מלהתערבות בשלב מאוחר יותר. טענה זו הודגמה באמצעות "עקומת הקמן" (ראו **איור 1**) המתבססת על ממצאי הספרות האמפירית בנוגע לשיעורי התשואה של תוכניות לגיל הרך לילדים משכבות חברתיות מוחלשות ושל תוכניות התערבות בתחומים אחרים כגון חינוך יסודי ועל-יסודי, תוכניות התערבות לבני נוער ולצעירים ותוכניות הכשרה בתחום התעסוקה (Cunha et al., 2006; Heckman, 2000). עקומת הקמן מתארת את היחס ההפוך בין שיעור התשואה להשקעה ציבורית בחינוך ובין גיל הילד. **מאיור 1** עולה כי ההשקעה בהון אנושי מניבה תשואה גבוהה יותר מאפיקי השקעה אחרים כל עוד התלמיד צעיר מגיל תחילת בית ספר יסודי. לאחר מכן, במשך הלימודים בבית הספר וגם אחריהם, התשואה להשקעה בהון אנושי הולכת ויורדת לעומת אפיקים אחרים. לפיכך הסיק הקמן כי החברה צריכה להשקיע יותר בתוכניות לגיל הרך מבתוכניות חינוך והכשרה לילדים מבוגרים יותר ולצעירים (Heckman, 2006).

תהליך צבירת ההון האנושי, הבסיס לעקומת הקמן, תואר באמצעות מודל כלכלי מקיף ומפורט ביותר שפיתחו קוניה והקמן (Cunha & Heckman, 2007). לפי מודל זה, המיומנויות שנצברו בגיל צעיר מאפשרות לילד לפתח מיומנויות אחרות בגיל מבוגר יותר ("מיומנויות מולידות מיומנויות"). זאת ועוד, בגיל צעיר יש תפקיד חשוב גם למיומנויות לא קוגניטיביות, כגון מוטיבציה, התמדה, הערכה עצמית וניהול זמן ולא רק למיומנויות קוגניטיביות הקשורות ללימודים. רכישת מיומנויות קוגניטיביות ולא קוגניטיביות מקנה לילד תהליכי למידה ומאפשרת צבירת הון אנושי בעתיד. ההשקעה הציבורית בילדים בגיל הרך משכבות חברתיות מוחלשות באה להשלים את החסך במיומנויות אלו בשל היעדר סביבה תומכת, ולכן היא יעילה יותר מן ההשקעה בגיל מבוגר.

איור 1: שיעורי התשואה להשקעה ציבורית בהון אנושי

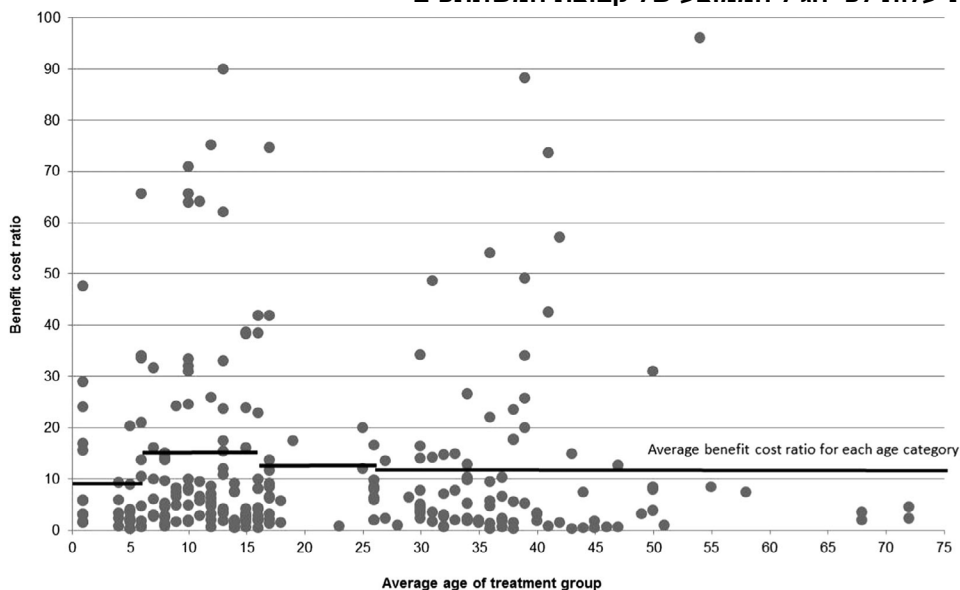


מקור: Heckman, 2006.

אולם הממצאים האמפיריים על תהליך יצירת הון אנושי אינם חד-משמעיים. במחקר שבחן עשר תוכניות התערבות בדנמרק הוסקו מסקנות דומות לשל קוניה והקמן. החוקרים הראו שבממוצע יעילות התוכניות יורדת ככל שגיל המשתתפים עולה. אולם במחקר נמצאה שונות בין התוכניות בכל קבוצת גיל. לטענת החוקרים, שונות זו אינה נובעת רק מן הגיל אלא מגורמים אחרים שיכולים להשפיע על יעילות התוכנית כגון איכותה (Rosholm et al., 2021). במילים אחרות, תוכניות לילדים בגיל הרך שאיכותן נמוכה יכולות להיות יעילות פחות מתוכניות מתוכננות היטב לגילים מבוגרים מהם. במחקר אחר בחנו החוקרים יחס תועלת לעלות ביותר משלוש מאות תוכניות התערבות. מן המחקר עלה כי תוכניות התערבות רבות המיועדות לילדים בגיל הרך הניבו תשואות גבוהות, אולם יחסי תועלת לעלות ממוצעים של התוכניות לגיל הרך לא היו גבוהים מאלו של תוכניות המיועדות לקבוצות גיל מבוגרות יותר (Rea & Burton, 2020). ממצאים אלו אינם עולים בקנה אחד עם עקומת הקמן (ראו **איור 2**). בדומה לכך במחקר שבחן תוכניות התערבות המקדמות אוריינות ומיומנויות קריאה וחשבון בגיל צעיר במדינות מתפתחות לא נמצאו ראיות לקשר סיבתי בין השקעה בתוכניות אלו ובין התוצאות במשך הלימודים בבית ספר ובטווח הארוך. לפיכך קבעו החוקרים שלהשקעה בתוכניות אלו אין עדיפות על פני השקעה בתוכניות אחרות (Evans & Hares, 2021).

נוסף על כך הערכת כדאיותן של תוכניות התערבות באמצעות ניתוח רווחה חברתית יכולה להביא לידי תוצאות שונות מאלו של ניתוח יחס תועלת לעלות שונה (Deming, 2022). הנדן וספרונג-קייזר (Hendren & Sprung-Keyser, 2020) בחנו 133 תוכניות התערבות בארצות הברית לילדים במגוון גילים. המחברים השתמשו בניתוח רווחה חברתית המבוסס על רצון הציבור לשלם לממשלה (willingness to pay) עבור הוצאותיה על מימון התוכנית. אפשר להעריך רצון זה לפי התועלות של התוכנית לציבור וכן לפי נכונות הציבור לשאת בנטל המיסים. לפי ניתוח זה מצאו החוקרים ששתי התוכניות שסיפקו בסיס אמפירי חזק לעקומת הקמן – Perry Preschool ו-Abecedarian – הן כדאיות, אך גם כמה תוכניות שנועדו לגילים מבוגרים יותר התגלו כדאיות לא פחות מהן.

**איור 2: יחסי תועלת-עלות לפי הגיל הממוצע של קבוצת המשתתפים**



מקור: Rea & Burton, 2020.

## 6. מערכת החינוך לגיל הרך בישראל

מערכת החינוך לגיל הרך בישראל כוללת מסגרות לפעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש וגנים לילדים מגיל שלוש ועד גיל שש. המסגרות לפעוטות מתחלקות לשלושה סוגים:

- א. **מעונות יום ומשפחתונים בעלי "סמל" או "מסגרות מוכרות"**. המחיר במסגרות אלו מפוקח על ידי המדינה, וההורים יכולים לקבל סבסוד בשכר לימוד. חלק מן המסגרות המוכרות מופעלות על ידי גופים ציבוריים, דוגמת ארגוני נשים ויצ"ו ונעמ"ת, ועל ידי הרשויות המקומיות, וחלקן מופעלות כעסק פרטי. הפיקוח על מעונות ה"סמל" שיש בהם שבעה פעוטות או יותר הוא בחסות משרד החינוך. משפחתוני ה"סמל" פועלים בפיקוח אגף עידוד תעסוקת הורים של זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה.
- ב. **מעונות יום ומשפחתונים בלי "סמל"** – מסגרות פרטיות שאין בהן פיקוח על המחירים, ואין השתתפות של המדינה בסבסוד שכר לימוד. מסגרות אלה מופעלות על ידי אנשים או גופים עצמאיים. הפיקוח על המעונות הפרטיים שיש בהם שבעה פעוטות או יותר הוא בחסות משרד החינוך, והם מחויבים ברשיון. משפחתונים פרטיים שיש בהם פחות משבעה ילדים אינם מפוקחים על ידי גוף ממשלתי כלשהו.
- ג. **מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש עם מוגבלות** המופעלים ומפוקחים על ידי משרד הרווחה בשיתוף עם משרד הבריאות. שכר הלימוד במעונות אלה מסובסד על ידי המדינה (רבינוביץ', 2023).

הפיקוח הן על מסגרות ה"סמל" הן על מסגרות בלא סמל עם שבעה פעוטות או יותר מוסדר בחוק חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות תשע"ט-2018 ובתקנות שהותקנו מכוחו בשנת 2021. בחוק ובתקנות נקבעו חובת רישיון קבוע וקריטריונים אחידים הנדרשים להפעלת כלל המסגרות לילדים עד גיל שלוש ששוהים בהם שבעה פעוטות או יותר: יחס בין מספר הילדים לאנשי צוות במעון (תקינה), שטח פעילות מזערי לכל פעוט והתפוסה בכיתה, מספר מרבי של פעוטות, דרישות בטיחות; הכשרה וליווי מקצועיים של הצוותים, סמכויות פיקוח ואכיפה ועוד (רבינוביץ', 2023).

אשר לגני ילדים, תיקון לחוק חינוך חובה התשמ"ד-1984 קבע החלת חינוך חנם וחובה לילדים בני שלוש וארבע. בשנת 1999 החלה ממשלת ישראל ביישום תיקון זה. תחילה הוחלט כי החוק ייושם בהדרגה עד שיוחל ברחבי המדינה בתוך עשר שנים. בפועל החלת החוק נדחתה שוב ושוב בשל מגבלות תקציב. בשנת 2012 עקב אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי חברתי (טרכטנברג, 2011), החליטה הממשלה לפעול שוב להחלת התיקון לחוק. לצורך יישום ההחלטה נקבע מתווה ארבע שנתי שבמסגרתו ניתנו למשרד החינוך תוספות תקציב למימון שכר הלימוד בגני ילדים ציבוריים ולבינוי גנים ציבוריים חדשים לשכבות גיל שלוש וארבע. משרד החינוך בשיתוף עם הרשויות המקומיות פעלו ליישום ההחלטה בהקמת גנים חדשים ובקליטת גנות. בשנת 2015 הוחל החוק בכל המדינה (רבינוביץ', 2015; שלוסר, 2006; DeMalach & Schlosser, 2024).

הפיקוח על מסגרות החינוך לבני שלוש-שש הוא בחסות האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך. מינואר 2022 נמסרה לו גם האחריות המקצועית למסגרות לפעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש שהייתה ברשות משרדי ממשלה אחרים בשנים שלפני כן. בעקבות שינוי זה משרד החינוך ממונה כיום על כלל מסגרות החינוך לגיל הרך בישראל, מלידה ועד גיל שש, שבהן שבעה ילדים

ויותר, למעט משפחתונים ומעונות לילדים עם צרכים מיוחדים ומעונות שיקומיים (בסרמן נבון ואח', 2024). העברת האחריות על כלל מסגרות החינוך לגיל הרך למשרד החינוך מעידה על התקדמות לתפיסה הרואה במעונות היום מערכת חינוכית-טיפולית הממוקדת בצורכי הילד, לאחר שנים בהן מסגרות אלו נתפסו בעיקר אמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות (זר אביב ומן, 2021).

מן השוואה למדינות מפותחות אחרות עלה כי שיעור הילדים בגיל הרך מכלל האוכלוסייה בישראל כפול משיעורם הממוצע במדינות OECD. שיעור ההשתתפות בחינוך לגיל הרך הן בקרב הפעוטות מגיל לידה עד שלוש הן בקרב הילדים מגיל שלוש עד גיל חמש בישראל הוא גבוה למדי ביחס לממוצע במדינות OECD. יתרה מזו, מן הנתונים עלה כי הילדים בישראל שוהים בממוצע שבועי שעות רבות יותר מבני גילם במדינות OECD. עוד עלה כי שיעור התעסוקה של האימהות בישראל הוא גבוה יחסית לממוצע במדינות OECD (וקנין, 2020). הביקוש למערכת החינוך לגיל הרך בישראל עולה בקצב מהיר לעומת מדינות מפותחות אחרות בשל פריון ילודה גבוה. לפי ניתוחן של סילברמן ובלנק (2024) המגמות הדמוגרפיות עשויות להביא לשינוי בהרכב אוכלוסיית הילדים בגיל הרך ולהגדיל את משקלן של השכבות המוחלשות. לפיכך, לדעת המחברות, נדרשת השקעה נרחבת בתשתיות בתחום החינוך לגיל הרך כדי לספק את הביקוש בעתיד.

לנוכח שיעורי ההשתתפות גבוהים וקצב ביקוש הולך וגובר לחינוך לגיל הרך בישראל, לסוגיית איכות המסגרות נודעת חשיבות רבה. הספרות המקצועית הצביעה על כך שאיכות מסגרות אלו בישראל נמוכה לעומת מדינות אחרות בעולם. דוגמה לכך הוא מחקר טאליס (TALIS – Teaching and Learning International Survey) שנערך בשנת 2018 בתשע מדינות מפותחות ובהן ישראל. במחקר נאספו נתונים הן על המסגרות לפעוטות מגיל לידה עד גיל שלוש הן על הגנים לילדים מגיל שלוש עד גיל שש. לפי מחקר זה, מספר הילדים הממוצע והיחס בין הילדים לאנשי צוות במסגרות אלו בישראל היו גבוהים מאלו שבמדינות שהשתתפו במחקר. גם רמת ההשכלה וההכשרה של צוותי הגנים ומעונות היום בישראל היו נמוכות מבמדינות אלו (וקנין ושביט, 2021; וקנין, 2020). כדי לשפר את איכות המסגרות, הומלץ בספרות המקצועית על שיפור בשכר ובתנאי העבודה של המטפלות, על פיתוח מסלולי הכשרה והתקדמות מקצועית ועל הקלת העומס על המטפלות באמצעות צמצום גודל הקבוצה המרבי במעונות (בלנק וסילברמן, 2023; טרכטנברג ואח', 2019; סילברמן ובלנק, 2024).

זאת ועוד, 25% בלבד מכלל הפעוטות עד גיל שלוש בישראל שוהים במסגרות שנתונות לפיקוח המדינה. בהיעדרו של פיקוח ממשלתי, אין נתונים עקיבים ומהימנים על רוב מסגרות החינוך לפעוטות עד גיל שלוש בישראל, לא על המאפיינים החברתיים וההשכלתיים של הצוות החינוכי ולא על הרקע החברתי-כלכלי של המשתתפים (וקנין, 2020). הנתונים המנהליים שיש על המעונות המוכרים (מעונות ה"סמל") מצומצמים מאוד, בעיקר כי האחריות לפיקוח על מסגרות אלו עברה למשרד החינוך רק בשנת 2022. אשר למעונות יום פרטיים, כמעט אין נתונים מנהליים עליהם, שכן רבים ממעונות אלו אף אינם מוכרים לרשויות. הגברת הפיקוח על מעונות היום היא הזדמנות טובה לאיסוף שיטתי של נתונים על המעונות, והם עשויים לתרום לגיבוש תובנות ולקידום מדיניות מושכלת (סילברמן ובלנק, 2024).

מחקרים אחדים עסקו בקשר בין ההשתתפות במסגרות החינוך לגיל הרך בישראל ובין הישגים בלימודים. זונטג ואח' (2020) חקרו את הקשר בין ההשתתפות הילדים במסגרות לגיל הרך ובין הישגיהם בלימודים בחינוך היסודי, בחטיבות הביניים ובתחילת החטיבה העליונה. החוקרים ניתחו שלושה קובצי נתונים – נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס)

שנערך בשנת 2004 ושולבו בו ציוני בחינות המיצ"ב במתמטיקה ובמדעים בכיתות ה' וח'; ציונים במבחני PIRLS לאוריינות קריאה בשנת 2016 וציונים במבחן PISA בקריאה בשנת 2018. נתוני חתך רחב מתוך הקבצים נותחו באמצעות גרסיה ליניארית רבת משתנים. ראשית, מנתוני הסקר החברתי עלה כי שיעורי ההשתתפות במסגרות שמחוץ לבית גבוהים במידה ניכרת בקרב ילדים לאימהות בעלות השכלה אקדמית, בקרב בני שכבות חברתיות-כלכליות חזקות ובקרב יהודים לעומת הקבוצות האחרות. אשר להישגים בלימודים, החוקרים מצאו כי הישגיהם של הילדים היהודים ששהו בגן או במעון בגיל שנתיים עד גיל ארבע היו גבוהים יותר במבחני המיצ"ב במתמטיקה ובמדעים בכיתות ה' וח' מאלו של ילדים אחרים. עם זאת לא נמצא הבדל בהישגים לימודיים בין הילדים ששהו במשפחות פרטיים ובפעוטונים פרטיים או טופלו על ידי מטפלת פרטית – כלומר, במסגרות שלפי רוב אינן מפוקחות על ידי המדינה – ובין הילדים שטופלו בתוך המשפחה. בדומה לכך, מנתוני מבחן PIRLS עלה כי הילדים בני שכבות חברתיות-כלכליות חזקות נוטים להשתתף יותר בחינוך לגיל הרך מילדים אחרים. גם נמצא קשר חיובי בין שהות ממושכת במסגרות לגיל הרך ובין הישגי קריאה בכיתה ד', בעיקר בקרב ילדים לאימהות משכילות פחות. לעומת זאת מנתוני מבחן PISA עלה כי בקרב הילדים שנכנסו למסגרות החינוך לגיל הרך מגיל לידה עד גיל שנתיים היו ההישגים במבחני קריאה בגיל 15 (בכיתה ט' או י') נמוכים מאלו של הילדים שנכנסו למסגרות אלו בגיל שלוש וארבע. ממצא זה בולט במיוחד בקרב ערבים וילדים לאימהות בעלות השכלה נמוכה. לדעת המחקרים, הממצא מרמז על אפשרות שהאיכות הנמוכה של המסגרות ששהו בהן הילדים בקבוצות הללו אחראית לקשר השלילי בין ההישגים בלימודים ובין כניסה מוקדמת למסגרות.

וקנין ושביט (2021) חקרו את הקשר בין השתתפות של ילדים בגילי לידה עד שלוש במסגרות חינוך וטיפול ובין הישגיהם בלימודים בבית ספר. החוקרים השתמשו בנתוני מבחן PIRLS משנת 2016 שבחן את הישגי הקריאה של תלמידי כיתה ד' וכלל גם שאלונים שמילאו ההורים על הסביבה הביתית ועל השתתפות הילדים במסגרות לגיל הרך. הנתונים נותחו בשיטת גרסיה ליניארית רבת משתנים. החוקרים מצאו כי הישגיהם של ילדים שהשתתפו במסגרות בגילי לידה עד שלוש במבחן הקריאה אינם שונים מאלה של ילדים שלא השתתפו בהן. ממצא זה התגלה בקרב יהודים וערבים כאחד, ולא נמצא הבדל בין שכבות חברתיות-כלכליות. החוקרים שיערו שהממצא משקף את איכותן הנמוכה בממוצע של מסגרות החינוך והטיפול לגילי לידה עד שלוש, שבדרך כלל אינן בפיקוח המדינה.

דה-מלאך ושלוסר (DeMalach & Schlosser, 2024) חקרו את הרחבת חינוך חינוך לילדים בני שלוש וארבע בשנת 1999 בקרב הערבים בישראל. בשלב הראשון של יישום החוק נפתחו מוסדות חינוך רבים לגיל הרך ביישובים ערביים. עם זה יישובים ערביים נבדלו זה מזה בהיקף ההרחבה בשל יישום הדרגתי שלה. החוקרים השתמשו בשונות זו כדי לזהות את השפעת ההרחבה בשיטה של ניסוי טבעי. הם ערכו השוואה בין מאפייני הילדים ביישובים שיושמה בהם הרחבה ניכרת של חינוך חינוך וביישובים אחרים לפני ביצוע ההרחבה ואחריה. החוקרים מצאו שבקרב הילדים שנהנו מהרחבת חינוך חינוך לגיל הרך חל שיפור בהישגיהם בלימודים בבית ספר יסודי, בחטיבת הביניים ובתיכון ובשיעור ההרשמה למוסדות השכלה על-תיכונית לעומת קבוצת הביקורת. החוקרים גם מצאו קשר בין החשיפה להרחבת חינוך קדם-יסודי ובין הצמצום בעבריינות נוער בקרב גברים והירידה בשיעור הנישואים המוקדמים בקרב נשים. לפי השערת החוקרים, הרחבת החינוך בגיל הרך תרמה ליצירת סביבת למידה טובה בבית הספר היסודי ובחטיבת הביניים, הגבירה את תחושת הביטחון של התלמידים ותרמה לשיפור היחסים עם מורים ועם חברים לכיתה.

## 7. מסקנות והמלצות מדיניות

הסקירה הנוכחית עסקה בספרות המחקר בתחום הערכת מדיניות בתחום החינוך לגיל הרך בעולם ובישראל. **לוח 1** מציג את סיכום המחקרים שנסקרו.

מן הסקירה עלו שבע מסקנות עיקריות:

1. ברוב המקרים שנסקרו למתן גישה לחינוך בגיל הרך היה השפעה חיובית על תוצאות המשתתפים הן בטווח הקצר והבינוני הן בטווח הארוך.
2. עם זאת בחלק מן המקרים שנסקרו לגישה לחינוך במימון ציבורי בגיל הרך לא הייתה השפעה חיובית, ובחלקם אף הייתה לה השפעה שלילית על תוצאות המשתתפים.
3. השפעת הגישה לחינוך במימון ציבורי בגיל הרך ניכרה בייחוד בקרב ילדים משכבות חברתיות מוחלשות.
4. לדעת חוקרים אחדים, מדיניות החינוך האוניברסלי לגיל הרך היא כלי יעיל לצמצום פערים חברתיים.
5. איכות מסגרות החינוך המתבטאת בהכשרת המורים ובהשכלתם, ביחס המספרי בין תלמידים ואנשי הצוות, בתוכנית הלימודים ובמצב התשתיות הפיזיות היא תנאי חשוב כדי שלחינוך בגיל הרך תהיה השפעה רצויה.
6. הרפורמות שהרחיבו את היצע מסגרות החינוך הציבורי הצליחו יותר מאלו שהרחיבו את היצע מסגרות החינוך הפרטי.
7. אי אפשר לקבוע בוודאות שתוכניות ההשקעה הציבורית בחינוך בגיל הרך עדיפות על פני ההשקעה ציבורית בחינוך בגילים מבוגרים יותר.

לנוכח מסקנות אלו נוסחו ארבע המלצות מדיניות:

1. להגדיל את ההשקעה הממשלתית בחינוך לגיל הרך בעבור הילדים משכבות חברתיות מוחלשות לנוכח הממצאים מן העולם שהצביעו על תשואה כלכלית גבוהה של השקעה כזו עבור הציבור.
2. לבחון כל תוכנית התערבות חינוכית לגופה, שכן אי אפשר לקבוע בוודאות שהשקעה ציבורית בחינוך לגיל הרך עדיפה על פני ההשקעה ציבורית בגילים מבוגרים יותר.
3. להתנות את ההשקעה הציבורית במסגרות החינוכיות לגיל הרך בתנאים הנדרשים כדי להבטיח את איכות החינוך ובכלל זה הכשרת המורים והשכלתם, היחס המספרי בין תלמידים ואנשי הצוות, תוכנית הלימודים ומצב התשתיות הפיזיות. ההשקעה במסגרות חינוך באיכות נמוכה אינה כדאית.
4. להשקיע בהרחבת היצע המסגרות בבעלות ציבורית, שכן השקעה זו עדיפה על פני ההשקעה בהרחבת היצע המסגרות בבעלות פרטיות.

לוח 1: סיכום מחקרים בתחום הערכת תוכניות חינוך לגיל הרך

שמות החוקרים	שם התוכנית ותיאור התוכנית	מדינה	תקופת התוכנית	גיל הילדים בתוכנית	אופי המדיניות (ייעודי או אוניברסלי)	גודל המדגם בקירוב (תצפיות)	אופי הנתונים	שיטת הניתוח	אופי ההשפעה	התשואה לחינוך יחסי (תועלת-עלות (אם דווחו))	הטרונגיות ההשפעה
Heckman et al., 2010	תוכנית Perry – תוכנית ניסויית בהיקף קטן	ארצות הברית, מישיגן	שנות השישים	5-3	ייעודי	100	נתוני פאנל ארוכי טווח של המשתתפים – מגיל שלוש עד גיל 40	ניסוי טבעי	חיובית	התשואה לחינוך בין 7% ו-10%, יחס תועלת-עלות בין 7 ל-12	אין
Heckman et al., 2013	תוכנית Perry – תוכנית ניסויית בהיקף קטן	ארצות הברית, מישיגן	שנות השישים	5-3	ייעודי	100	נתוני פאנל ארוכי טווח של המשתתפים – מגיל שלוש עד גיל 40	ניסוי טבעי, שימוש בניתוח גורמים (Factor Analysis) וכירוק של השפעות הטיפול על מיומנויות קוגניטיביות ולא קוגניטיביות	חיובית		אין
Campbell et al., 2001	תוכנית Carolina Abecedarian ((ABC) – תוכנית ניסויית בהיקף קטן	ארצות הברית, צפון קרוליינה	שנות השבעים	5-0	ייעודי	100	נתוני פאנל ארוכי טווח של המשתתפים – מגיל לידה עד גיל 21	ניסוי טבעי	חיובית		אין
Campbell et al., 2002	תוכנית Carolina Abecedarian ((ABC) – תוכנית ניסויית בהיקף קטן	ארצות הברית, צפון קרוליינה	שנות השבעים	5-0	ייעודי	100	נתוני פאנל ארוכי טווח של המשתתפים – מגיל לידה עד גיל 21	ניסוי טבעי	חיובית		אין
Campbell et al., 2014	תוכנית Carolina Abecedarian ((ABC) – תוכנית ניסויית בהיקף קטן	ארצות הברית, צפון קרוליינה	שנות השבעים	5-0	ייעודי	100	נתוני פאנל ארוכי טווח של המשתתפים – מגיל לידה עד אמצע שנות ה-30	ניסוי טבעי	חיובית		אין
García et al., 2022	תוכנית Carolina Abecedarian ((ABC) – תוכנית ניסויית בהיקף קטן	ארצות הברית, צפון קרוליינה	שנות השבעים	5-0	ייעודי	100	נתוני פאנל ארוכי טווח של המשתתפים – מגיל לידה עד אמצע שנות ה-30	ניסוי טבעי	חיובית	התשואה לחינוך 13.7% לשנה, יחס תועלת-עלות 7.3	אין
Puma et al., 2012	תוכנית Head Start – תוכנית פדרלית בהיקף גדול	ארצות הברית	התוכנית החלה ב-1965, הנתונים נאספו עבור 2008-2002	5-3	ייעודי	4,500	נתוני פאנל של המשתתפים (התלמידים) שנאספו במדידות חוזרות לאורך שנות הלימודים	ניסוי מבוקר אקראי (Randomized Control Trial, RCT)	מעורבת: חיובית בשלבי חינוך קדם-יסודי, ניטרלית בסוף כיתה ג'		אין
Garces et al., 2002	תוכנית Head Start – תוכנית פדרלית בהיקף גדול	ארצות הברית	התוכנית החלה ב-1965, הנתונים נאספו על הפרטים שנולדו בין 1964 ו-1977 ונצפו ב-1995	5-3	ייעודי	3,000	נתוני פרט של משתתפי התוכנית ושל אחיהם מתוך סקר הפאנל של דינמיקת ההכנסה (PSID)	השוואה בין המשתתפים בתוכנית ובין דומים להם שלא השתתפו, וכן השוואה בין המשתתפים ובין האחים והאחיות שלהם באמצעות בקרה על משתני רקע	חיובית		לפי קבוצות אוכלוסייה
Deming, 2009	תוכנית Head Start – תוכנית פדרלית בהיקף גדול	ארצות הברית	התוכנית החלה ב-1965, הנתונים נאספו על הילדים שהיו בני 4 או יותר ב-1990 ונצפו ב-2004	5-3	ייעודי	3,000	נתוני פאנל של משתתפי התוכנית ושל אחיהם מתוך הסקר הלאומי הארוך (NLSY)	השוואה בין המשתתפים ובין האחים והאחיות שלהם באמצעות בקרה על משתני רקע	חיובית	שיעור תשואה פנימי 7.9%	לפי מוצא ומעמד חברתי-כלכלי
Ludwig & Miller, 2007	תוכנית Head Start – תוכנית פדרלית בהיקף גדול	ארצות הברית	התוכנית החלה ב-1965, הנתונים נאספו על התלמידים שהיו בכיתה ח' ב-1988 ונצפו בשנה זו ובשנת 2000	5-3	ייעודי	1,000	נתוני פאנל של משתתפי התוכנית מתוך סקר ארצי של תלמידי כיתה ח' (NELS) ונתוני מפקד האוכלוסין	השוואה בין מחוזות עניים יותר ועניים כחות בשיטת אי-רציפות ברגרסיה RDD	חיובית		אין
Carneiro & Ginja, 2014	תוכנית Head Start – תוכנית פדרלית בהיקף גדול	ארצות הברית	התוכנית החלה ב-1965, הנתונים נאספו על הילדים ובני נוער שנולדו בין 1977 ו-1996 ונצפו עד שנת 2008	5-3	ייעודי	5,000	נתוני פאנל של משתתפי התוכנית מתוך נתוני הילדים בסקר הלאומי הארוך של הנוער (CNLSY)	שיטת אי-רציפות ברגרסיה RDD המנצלת את כללי הזכאות לתוכנית	חיובית		אין

שמות החוקרים	שם התוכנית ותיאור התוכנית	מדינה	תקופת התוכנית	גיל הילדים בתוכנית	אופי המדיניות (ייעודי או אוניברסלי)	גודל המדגם בקירוב (תצפיות)	אופי הנתונים	שיטת הניתוח	אופי ההשפעה	התשואה לחינוך יחסי תועלת-עלות (אם דווחו)	הטרונגיות ההשפעה
Kline & Walters, 2016	תוכנית Head Start – תוכנית פדרלית בהיקף גדול	ארצות הברית	התוכנית החלה ב-1965, הנתונים נאספו על משתתפי התוכנית בשנים 2002-2006	3-5	ייעודי	3,500	נתוני פאנל של משתתפי התוכנית	שיטת האמידה בשני שלבים ושימוש בהצעה להשתתף בתוכנית כמשתנה עזר (IV) להשתתפות בתוכנית בפועל	חיובית	יחס תועלת-עלות 1.1 כשמתחשבים בהשתתפות בתוכניות אחרות	לפי מעמד חברתי-כלכלי
Havnes & Mogstad, 2011	הרחבת חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	נורווגיה	שנות השבעים	3-6	אוניברסלי	500,000	נתוני פאנל – מאפיינים אישיים של התלמידים והמשפחות שלהם	שיטת הפרש הפרשים (DID) – השוואה בין הרשויות מקומיות שבהן הייתה הרחבה ניכרת של המסגרות לגיל הרך (קבוצת הטיפול) ובין הרשויות שהייתה בהן הרחבה מועטה (קבוצת הביקורת)	חיובית		לפי מגדר והשכלת הורים
Felfe et al., 2015	הרחבת חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	ספרד	שנות התשעים	3-5	אוניברסלי	40,000	מאפיינים אישיים של התלמידים משלושה מקורות: (1) נתוני חתך רחב של ציוני התלמידים במבחני PISA בארבע שנים שונות; (2) נתונים מנהליים ממשרד החינוך; (3) נתוני סקר כוח העבודה (LFS)	שיטת הפרש הפרשים (DID) – השוואה בין האזורים במדינה לפי קצב ההרחבה של המסגרות לגיל הרך	חיובית		לפי מגדר ומעמד חברתי-כלכלי
van Huizen et al., 2019	הרחבת חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	ספרד	שנות התשעים	3-5	אוניברסלי	100,000 אימהות ו-40,000 ילדים	נתונים אישיים של התלמידים ושל אימותיהם. הנתונים מבוססים על המחקרים על שינויי מדיניות החינוך לגיל הרך בספרד	חישוב יחס תועלת לעלות	חיובית	יחס תועלת-עלות 4.3	אין
Felfe & Lalive, 2018	הרחבת מעונות יום במימון המדינה	גרמניה, שלזוויג הולשטיין	החל מ-2005	0-2	אוניברסלי	60,000	נתוני חתך רחב ברמת הפרט של שש קוהורטות של התלמידים – שתי קוהורטות נוצרו לפני הרפורמה וארבע אחריה	שיטת הפרש הפרשים (DID) – השוואה בין המחוזות לפי היקף הרחבת המסגרות לגיל הרך	חיובית		לפי מגדר ומעמד חברתי-כלכלי
Gray-Lobe et al., 2023	הרחבת חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	ארצות הברית, מסצ'וסטס	1997-2003	4	אוניברסלי	4,000	נתוני פאנל אישיים של המשתתפים שנאספו במשך כ-20 שנה כדי לבחון תוצאות ארוכות טווח	ניסוי אקראי טבעי שמשמש בתוצאות ההגרלות לקביעת זכאות להרשמה לגני ילדים כדי לזהות את ההשפעה הסיבית של חינוך קדם-יסודי על תוצאות התלמידים. ההסתברות להירשם לגן שימשה משתנה עזר להרשמה בפועל	חיובית		לפי מגדר
Cascio & Schanzenbach, 2013	חינוך קדם-יסודי במימון המדינה, הרישום הוא לפי הגרלה בגלל מגבלות ההיצע	ארצות הברית, ג'ורג'יה ואוקלהומה	שנות התשעים	4-5	אוניברסלי	3,000 תצפיות בניתוח תעסוקת האימהות, 300 תצפיות בניתוח ציוני המבחנים בכל אחת מהכיתות	נתונים מצרפיים במדינה של תעסוקת אימהות בגילים שונים נתונים מצרפיים במדינה של ציוני התלמידים במבחני מתמטיקה וקריאה בכיתה ד' ובכיתה ח' ברמת המדינה בשנים שונות	שיטת הפרש-ההפרשים (DID) – השוואת התוצאות בין מדינות ג'ורג'יה ואוקלהומה לפני השינוי במדיניות ואחריו ובין שאר המדינות בארצות הברית	מעורבת: חיובית לבעלי הכנסה נמוכה, 1-7 ניטרלית לבעלי הכנסה גבוהה	יחס תועלת-עלות בין 3	לפי מעמד חברתי-כלכלי
Blanden et al., 2016	הרחבת חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	בריטניה, אנגליה	החל מ-2000	3	אוניברסלי	2.3 מיליון	נתוני פאנל אישיים של התלמידים הנתונים עוקבים אחר תוצאות התלמידים בגילי חמש, שבע ו-11 במגוון רשויות מקומיות	שיטת הפרש הפרשים (DID) – השוואה בין האזורים לפי היקף הרחבת המסגרות ללא תשלום לגיל הרך	מעורבת: חיובית בגיל 5, ניטרלית בגיל 7 ו-11		אין
Havnes & Mogstad, 2015	הרחבת חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	נורווגיה	שנות השבעים	3-6	אוניברסלי	350,000	נתוני פאנל אישיים של התלמידים ומשפחותיהם	שיטת הפרש הפרשים (DID) – השוואה בין רשויות מקומיות שהייתה בהן הרחבה ניכרת של המסגרות לגיל הרך (קבוצת הטיפול) ובין הרשויות שהייתה בהן הרחבה מועטה (קבוצת הביקורת)	מעורבת: חיובית למשתתפים בחלק התחתון והאמצעי של התפלגות שכר, שלילית למשתתפים בחלק העליון של התפלגות שכר		לפי מעמד חברתי-כלכלי

שמות החוקרים	שם התוכנית ותיאור התוכנית	מדינה	תקופת התוכנית	גיל הילדים בתוכנית	אופי המדיניות (ייעודי או אוניברסלי)	גודל המדגם בקירוב (תצפיות)	אופי הנתונים	שיטת הניתוח	אופי ההשפעה	התשואה לחינוך יחס תועלת-עלות (אם דווחו)	הטרונגיות ההשפעה
Datta Gupta & Simonsen, 2010	חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	דנמרק	שנות התשעים	6-3	אוניברסלי	6,000	נתוני פאנל אישיים של הילדים והוריהם המבוססים על סקר ארוך טווח של הילדים בדנמרק (DALSC), והם משולבים עם נתונים מנהליים ממעקב אחר הילדים בגיל 6 חודשים, 3.5 שנים ו-7.5 שנים	שיטת הריבועים הפחותים (OLS) בשילוב השיטה הניסויית. מתן זכאות מובטחת לחינוך קדם-יסודי על ידי חלק מן הרשויות המקומיות משמש משתנה עזר (IV) לקבלת חינוך קדם-יסודי בפועל	מעורבת: השפעה ניטרלית של חינוך בגנים ציבוריים, השפעה שלילית של חינוך וטיפול במשפחותונים פרטיים		לפי מגדר והשכלת הורים
Baker et al., 2008	חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	קנדה, קוויבק	מ-1997	4-0	אוניברסלי	33,000	נתוני פאנל אישיים של התלמידים והוריהם מתוך הסקר הלאומי הקנדי של ילדים ונוער (NLSCY). המחקר עקב אחר הילדים לאורך חמישה גלי סקר שנתיים	שיטת הפרש ההפרשים (DID) – השוואה בין משתני התלמידים בקוויבק ובין שאר הפרובינציות בקנדה לפני תוכנית ההתערבות ואחריה	שלילית	אין	
Baker et al., 2019	חינוך קדם-יסודי במימון המדינה	קנדה, קוויבק	מ-1997	4-0	אוניברסלי	20,000	נתוני פאנל אישיים ממגוון מקורות – מעקב אחר הילדים ובני הנוער שנחשפו לסבסוד המעונות בגיל הרך 130,000, הנתונים על ציונים ופשיעה: נתונים מנהליים, לא צוין מספר התצפיות	שיטת הפרש ההפרשים (DID) – השוואה בין משתני התלמידים בקוויבק ובין שאר הפרובינציות בקנדה לפני תוכנית ההתערבות ואחריה	שלילית	לפי מגדר	
van Huizen & Plantenga, 2018	מטא-אנליזה של מחקרים על מגוון תוכניות	מדינות מערביות מפותחות	שנים שונות	פחות מגיל 5	אוניברסלי	250 אומדנים מ-30 מחקרים	בשיטות ניסוי טבעי שבוצעו בשנים 2017-2005	רגרסיית מטא-אנליזה של האומדנים	מעורבת		לפי מעמד חברתי-כלכלי
Dietrichson et al., 2020	מטא-אנליזה של מחקרים על מגוון תוכניות	מדינות שונות	שנים שונות	6-0	אוניברסלי	26 אומדנים מ-26 מחקרים	ניסוי טבעי שבוצעו בשנים 2020-2008	ניתוח של טווחי האומדנים	מעורבת		לפי מעמד חברתי-כלכלי
Hahn & Barnett, 2023	מטא-אנליזה של מחקרים על מגוון תוכניות	מדינות שונות	שנים שונות	מגיל 3 או 4	אוניברסלי וייעודי	782 אומדנים מ-29 מחקרים	בשיטות ניסוי טבעי	סקירת הממצאים של שלושה מחקרי מטא-אנליזה	מעורבת		לפי מעמד חברתי-כלכלי
Schmutz, 2023	מטא-אנליזה של מחקרים על מגוון תוכניות	מדינות שונות	שנים שונות	6-0	אוניברסלי	782 אומדנים מ-29 מחקרים	בשיטות ניסוי טבעי	רגרסיית מטא-אנליזה של האומדנים	מעורבת		לפי מעמד חברתי-כלכלי
זונטג ואח', 2020	חינוך לגיל הרך בפיקוח ציבורי חלקי	ישראל	שנות האלפיים	4-0	אוניברסלי	300 המיצ"ב: הנתונים על מבחן PRILS: 4,000 הנתונים על מבחן PISA: 4,000	נתוני חתך רחב אישיים של התלמידים משלושה מקורות: (1) נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס ששולבו עם נתוני הציונים בבחינות המיצ"ב בשכבות ה' וח' בשנת 2004; (2) נתוני מבחני PIRLS לאוריינות קריאה בקרב תלמידים בכיתה ד' בשנת 2016; (3) נתוני מבחני PISA בקריאה שנערכו בקרב תלמידים בני 15 בשנת 2018	רגרסיה ליניארית רבת משתנים	חיובית		לפי מוצא אתני, מעמד חברתי-כלכלי והשכלת הורים
וקנין ושבית, 2021	חינוך לגיל הרך בפיקוח ציבורי חלקי	ישראל	שנות האלפיים	0-3	אוניברסלי	3,000 הנתונים על מבחן PRILS	נתוני חתך רחב של התלמידים שנבחנו במבחני PIRLS לאוריינות קריאה בכיתה ד' בשנת 2016	רגרסיה ליניארית רבת משתנים	נייטרלית		ללא
& DeMalach Schlosser, 2024	הרחבת חינוך חנם לגיל הרך	ישראל	1999	4-3	אוניברסלי	80,000	נתוני פאנל אישיים של התלמידים, מעקב אחריהם במשך תשע שנים. הנתונים התקבלו ממפקד האוכלוסין בשילוב עם נתוני מבחני מיצ"ב, מבחני בגרות ונתוני עבריינות נוער	שיטת הפרש ההפרשים (DID) – השוואה משתני התלמידים ברשויות ערביות שבוצעה בהן הרחבה ניכרת ובין רשויות ערביות אחרות לפני ההרחבה ואחריה	חיובית	לפי מגדר	

## עוד פרסומים של המכון בנושא

בסרמן נבון, ל., פורזיקי, ו., אסולין, מ., שטרן-קטרי, ה. ודולב, ה. (2024). מיפוי מערך הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל. דמ-011-24. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/mapping-the-inspection-of-early-childhood-education-and-care-services-in-israel/>

בסרמן נבון, ל., אסולין, מ., דולב, ה. ובן רבי, ד. (2023). פיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך: סקירה בין-לאומית. דמ-931-23. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/inspection-of-early-childhood-education-and-care-provision/>

## מקורות

- בלנק, כ. וסילברמן, ש. (2023). *חינוך חינוך לגיל הרך – אתגרים וחלופות מדיניות*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. [/https://www.taubcenter.org.il/research/early-ed-special-paper](https://www.taubcenter.org.il/research/early-ed-special-paper)
- וקנין, ד. (2020). *מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית: שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. [/https://www.taubcenter.org.il/research/heb-early-childhood-education-in-israel-an-international-comparison](https://www.taubcenter.org.il/research/heb-early-childhood-education-in-israel-an-international-comparison)
- וקנין, ח. ושביט, י. (2021). *השתתפות במסגרות חינוך בגילי לידה עד שלוש והשפעתה על הישגים לימודיים בכיתה ד'*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. <https://www.taubcenter.org.il/research/preschool-attendance-through-age-3-and-its-impact-on-academic-achievement-in-grade-4/>
- זונטג, נ., נבון, י., וקנין, ד., בורס, ל., בלנק, כ. ושביט, י. (2020). *מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל והישגים לימודיים*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. <https://www.taubcenter.org.il/research/educational-frameworks-for-young-children-and-academic-achievement-heb>
- זר אביב, ה. ומן, י. (2021). *העברת אגף מעונות יום למשרד החינוך כבסיס להרחבה ושיפור של מערך הטיפול והחינוך לגיל הרך – תוכנית מדיניות*. קרן ברל כצנלסון ו- OMEP – עמותה ישראלית למען הילד בגיל הרך. <https://berl.org.il/news/העברת-אגף-מעונות-יום-למשרד-החינוך-כבסי/>
- טרכטנברג, מ. (2011). *דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי*. [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/govmes091011/he/mediacenter\\_secretaryannouncements\\_documents\\_shinuy011211.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/govmes091011/he/mediacenter_secretaryannouncements_documents_shinuy011211.pdf)
- טרכטנברג, מ., זר-אביב, ה., לייזר, ר., ועוזיאל, א. (2019). *"היפוך הפירמידה" – חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל*. מכון שמואל נאמן לחקר מדיניות לאומית. [/https://www.neaman.org.il/turning-the-pyramid-upside-down](https://www.neaman.org.il/turning-the-pyramid-upside-down)
- סילברמן, ש. ובלנק, כ. (2024). *חינוך וטיפול לגיל הרך בישראל: מבט-על*. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. [/https://www.taubcenter.org.il/research/early-childhood-education-overview](https://www.taubcenter.org.il/research/early-childhood-education-overview)
- עדי-יפה, א. (2022). *מסמך תשתית למדיניות בנושא רפורמות ושינויים במערכות חינוך בגילי לידה עד שש*. משרד החינוך, לשכת המדענית הראשית. <https://meyda.education.gov.il/files/LishcatMadaan/TashtitYeda/early-childhood-policy-recommendations.pdf>
- רבינוביץ, מ. (2015). *המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל: תמונת מצב*. הכנסת. מרכז המחקר והמידע. [https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?rid=5686&businessstype=1https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7b1207dc-1277-e511-80d1-00155d0ad6b2/2\\_7b1207dc-1277-e511-80d1-00155d0ad6b2\\_11\\_8424.pdf](https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?rid=5686&businessstype=1https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7b1207dc-1277-e511-80d1-00155d0ad6b2/2_7b1207dc-1277-e511-80d1-00155d0ad6b2_11_8424.pdf)

רבינוביץ, ת. (2023). רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

<https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?rid=7500&businessstype=1>

Almond, D., Currie, J., & Duque, V. (2018). Childhood circumstances and adult outcomes: Act II. *Journal of Economic Literature*, 56(4), 1360-1446. <https://doi.org/10.1257/jel.20171164>

Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745. <https://doi.org/10.1086/591908>

Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2019). The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1-26. <https://doi.org/10.1257/pol.20170603>

Blanden, J., Del Bono, E., McNally, S., & Rabe, B. (2016). Universal pre-school education: The case of public funding with private provision. *The Economic Journal*, 126(592), 682-723. <https://doi.org/10.1111/eoj.12374>

Campbell, F., Conti, G., Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Pungello, E., & Pan, Y. (2014). Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, 343(6178), 1478-1485. <https://doi.org/10.1126/science.1248429>

Campbell, F. A., Pungello, E. P., Miller-Johnson, S., Burchinal, M., & Ramey, C. T. (2001). The development of cognitive and academic abilities: Growth curves from an early childhood educational experiment. *Developmental Psychology*, 37(2), 231. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.37.2.231>

Campbell, F. A., Ramey, C. T., Pungello, E., Sparling, J., & Miller-Johnson, S. (2002). Early childhood education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project. *Applied Developmental Science*, 6(1), 42-57. [https://doi.org/10.1207/S1532480XADS0601\\_05](https://doi.org/10.1207/S1532480XADS0601_05)

Currie, J., & Almond, D. (2011). Human capital development before age five. In *Handbook of labor economics* (Vol. 4, pp. 1315-1486). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S0169-7218\(11\)02413-0](https://doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02413-0)

Cascio, E. U., & Schanzenbach, D. W. (2013). The impacts of expanding access to high-quality preschool education. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2013(2), 127-192. <https://doi.org/10.1353/eca.2013.0012>

Carneiro, P., & Ginja, R. (2014). Long-term impacts of compensatory preschool on health and behavior: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 135-173. <https://doi.org/10.1257/pol.6.4.135>

Cunha, F., & Heckman, J. J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31-47. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>

- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In E. A. Hanushek & F. Welch (Eds.), *Handbook of the economics of education* (Vol. 1, pp. 697-812). North Holland. [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)01012-9](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)01012-9)
- Datta Gupta, N., & Simonsen, M. (2010). Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 30-43. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.10.001>
- DeMalach, E., & Schlosser, A. (2024). *Short-and long-term effects of universal preschool: Evidence from the Arab population in Israel* (CESifo Working Paper No. 10904). SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4711261>
- Deming, D. (2009). Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111-134. <https://doi.org/10.1257/app.1.3.111>
- Deming, D. J. (2022). Four facts about human capital. *Journal of Economic Perspectives*, 36(3), 75-102. <https://doi.org/10.1257/jep.36.3.75>
- Dietrichson, J., Lykke Kristiansen, I., & Viinholt, B. A. (2020). Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review. *Journal of Economic Surveys*, 34(5), 1007-1043. <https://doi.org/10.1111/joes.12382>
- Duncan, G. J., & Magnuson, K. (2013). Investing in preschool programs. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), 109-132. <https://doi.org/10.1257/jep.27.2.109>
- Evans, D. K., & Hares, S. (2021). *Should governments and donors prioritize investments in foundational literacy and numeracy?* (Working paper No. 579). Center for Global Development. [https://www.cgdev.org/publication/should-governments-and-donors-prioritize-investments-foundational-literacy-and-numeracy?utm\\_source=repec&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=repec](https://www.cgdev.org/publication/should-governments-and-donors-prioritize-investments-foundational-literacy-and-numeracy?utm_source=repec&utm_medium=referral&utm_campaign=repec)
- Felfe, C., & Lalive, R. (2018). Does early child care affect children's development? *Journal of Public Economics*, 159, 33-53. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.014>
- Felfe, C., Nollenberger, N., & Rodríguez-Planas, N. (2015). Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development. *Journal of Population Economics*, 28, 393-422. <https://doi.org/10.1007/s00148-014-0532-x>
- Garces, E., Thomas, D., & Currie, J. (2002). Longer-term effects of Head Start. *American Economic Review*, 92(4), 999-1012. <https://doi.org/10.1257/00028280260344560>
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2020). Quantifying the life-cycle benefits of an influential early-childhood program. *Journal of Political Economy*, 128(7), 2502-2541. <https://doi.org/10.1086/705718>

- Gray-Lobe, G., Pathak, P. A., & Walters, C. R. (2023). The long-term effects of universal preschool in Boston. *The Quarterly Journal of Economics*, 138(1), 363-411. <https://doi.org/10.1093/qje/qjac036>
- Hahn, R. A., & Barnett, W. S. (2023). Early childhood education: Health, equity, and economics. *Annual Review of Public Health*, 44(1), 75-92. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-071321-032337>
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129. <https://doi.org/10.1257/pol.3.2.97>
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2015). Is universal child care leveling the playing field?. *Journal of Public Economics*, 127, 100-114. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.007>
- Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56. <https://doi.org/10.1006/reec.1999.0225>
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 114-128. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.11.001>
- Heckman, J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6), 2052-2086. <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2052>
- Hendren, N., & Sprung-Keyser, B. (2020). A unified welfare analysis of government policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(3), 1209-1318. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa006>
- van Huizen, T., Dumhs, L., & Plantenga, J. (2019). The costs and benefits of investing in universal preschool: Evidence from a Spanish reform. *Child Development*, 90(3), e386-e406. <https://doi.org/10.1111/cdev.12993>
- van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001>
- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., Weel, B. T., & Borghans, L. (2014) *Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success* (Working Papers No. 110). OECD Education. <https://doi.org/10.1787/19939019>

- Kline, P., & Walters, C. R. (2016). Evaluating public programs with close substitutes: The case of Head Start. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1795-1848. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw027>
- Ludwig, J., & Miller, D. L. (2007). Does Head Start improve children's life chances? Evidence from a regression discontinuity design. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1), 159-208. <https://doi.org/10.1162/qjec.122.1.159>
- Puma, M., Bell, S., Cook, R., Heid, C., Broene, P., Jenkins, F., Mashburn, A., & Downer, J. (2012). *Third grade follow-up to the Head Start impact study: Final report* (OPRE Report 2012-45). Office of Planning, Research & Evaluation, An office of the Administration for Children & Families.  
[https://acf.gov/sites/default/files/documents/opre/head\\_start\\_report\\_0.pdf](https://acf.gov/sites/default/files/documents/opre/head_start_report_0.pdf)
- Rea, D., & Burton, T. (2020). New evidence on the Heckman curve. *Journal of Economic Surveys*, 34(2), 241-262. <https://doi.org/10.1111/joes.12353>
- Reynolds, A. J. (2000). *Success in early intervention: The Chicago child-parent centers*. University of Nebraska.  
<https://www.nebraskapress.unl.edu/nebraska-paperback/9780803245426/success-in-early-intervention/>
- Reynolds, A. J., Ou, S. R., & Topitzes, J. W. (2004). Paths of effects of early childhood intervention on educational attainment and delinquency: A confirmatory analysis of the Chicago child-parent centers. *Child Development*, 75(5), 1299-1328. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2004.00742.x>
- Rosholm, M., Paul, A., Bleses, D., Højen, A. S., Dale, P., Jensen, P., Justice, L. M., Sverer, M., & Andersen, S. (2021). Are impacts of early interventions in the Scandinavian welfare state consistent with a Heckman curve? A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 35(1), 106-140. <https://doi.org/10.1111/joes.12400>
- Schmutz, R. (2023). Is universal early childhood education and care an equalizer? A systematic review and meta-analysis of evidence. *Research in Social Stratification and Mobility*, 89, 100859.  
<https://doi.org/10.1016/j.rssm.2023.100859>
- UNESCO & UNICEF. (2024). *Global Report on early childhood care and education. The right to a strong foundation*.  
<https://www.unicef.org/media/158496/file/Global-report-on-early-childhood-care-and-education-2024-1.pdf>
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J., Magnuson, K.A., Phillips, D., & Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. Society for Research in Child Development.  
<https://www.srcd.org/news/investing-our-future-evidence-base-preschool-education>