

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

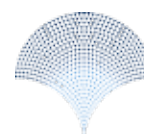


דו"ח מעקב

רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים

על בסיס התכנית הלאומית של משרדי החינוך
והאוצר בשיתוף השלטון המקומי לקידום החינוך
בגיל הרך (גילאי 3-4)
מיום 8.6.2015

אוגוסט 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

רפורמת הסייעת השנייה בגני הילדים
על בסיס התכנית הלאומית של משרדי החינוך
והאוצר בשיתוף השלטון המקומי לקידום החינוך
בגיל הרך (גילאי 3-4)
מיום 8.6.2015

אוגוסט 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

הדו"ח נכתב ע"י שירלי וייסמן, תחקירנית בפרויקט המוניטור
ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם, מנהלות תחום ממשל
במרכז להעצמת האזרח

הקדמה

בקיץ 2011 התעוררה המחאה חברתית על יוקר המחייה במדינה, אשר בעקבותיה הוקמה הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכנברג"). הוועדה המליצה במסגרת הדו"ח שהוציאה תחת ידה, להקדים את גיל הכניסה של ילדים למערכת החינוך הציבורית, שעמד לפני כן על גיל ארבע, כך שיעמוד על גיל שלוש. המלצה זו אומצה במסגרת החלטת ממשלה שנה לאחר מכן (החלטת הממשלה מס' 4088). הדבר הביא לכך שבשנים האחרונות נקלטו כ-90 אחוז מילדי שנתונים אלו (כ-300 אלף ילדים) בגנים ציבוריים. למרות הוצאתה לפועל של החלטה זו, נותרו קשיים רבים, כאשר העיקרי בהם נעוץ בכך שגני העירייה הכילו תקן של גננת אחת המלווה על-ידי סייעת אחת בלבד, ושתייהן יחד אחראיות על 35 ילדים במוצע, נתון שאיננו הולם את צרכיהם של פעוטות בגילאי 3-4.

ארגונים חברתיים רבים, וכן ארגוני הורים וארגוני גננות, החלו דורשים הכנסתה של סייעת נוספת לגני הילדים העירוניים, תוך הצפת הסוגיה בפאנלים רלוונטיים לנושא, והצגת המצב הרעוע בגני הילדים הציבוריים.

רפורמת הסייעת השנייה

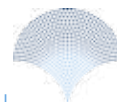
רפורמת הסייעת השנייה ממשיכה למעשה את התהליך שהחל בשנת 2012 עם יישום החלטת הממשלה על מתן חינוך ציבורי חינם לגילאי 3-4. הרפורמה יצאה לדרכה עם תחילת שנת הלימודים תשע"ו, לאחר אישור הממשלה ובשיתוף פעולה עם המרכז לשלטון מקומי. שר החינוך נפתלי בנט, שר האוצר משה כחלון ויו"ר המרכז לשלטון מקומי, חיים ביבס, הציגו את התכנית להכנסת סייעת שנייה לגני הילדים בגילאי 3-4. על-פי משרד החינוך, תכנית הרפורמה כוללת הגדלה של התקציב בגנים בסך כולל של כ-400 מיליון שקלים.

הגדלת התקציב, על-פי משרד החינוך, תאפשר העסקתה של הסייעת השנייה בגני הילדים, בהם לומדים 30 ילדים ומעלה, דבר הנועד להגביר את זמינות הצוות החינוכי לילדים והענקת יחס חם ואישי. זאת ועוד, תגבור הצוות החינוכי יאפשר מתן ביטוי הולם לשונות בין הילדים ומענה לצרכים פיזיים ורגשיים.

מרכיב נוסף ברפורמה כולל יצירת אשכולות של 15 גנים שקרובים מבחינה גיאוגרפית, בהם תמונה גננת מובילה (בתכנית זו משתתפות כ-900 גננות). הגננת, שתקבל תגמול נוסף, תהיה הגננת המובילה עבור הגננות האחרות, תלווה את הצוותים החינוכיים בגן ותייעץ מבחינה אישית ומקצועית. נוסף לכך, תידרשנה הגננות המובילות לחזק את הקשר עם הורי הילדים ולהעמיק את העיסוק הפדגוגי. התכנית מדגישה את חשיבות העשרת הסביבה החינוכית בגן הילדים והתאמתה למשחק, לפעילות ולמנוחה בעת הצורך. על-פי תפיסה זו של משרד החינוך, הגדלת התקציב בחינוך הקדם-יסודי יבוא לידי ביטוי בהעמקת תכניות הלימוד, כל זאת בהתאמה לגיל הילדים ולמיומנויות המאה העשרים ואחת. הרפורמה חלה גם על גני הילדים המוכרים שאינם רשמיים (גנים תחת החינוך החרדי), אך הם מקבלים רק 75 אחוזים מן התקציב המיועד לגני הילדים.

למרות שכתרתה של הרפורמה מתייחסת אל סוגיית הסייעת השנייה, שמהווה את עיקר הרפורמה, הרי שזו כוללת עוד ארבעה מרכיבים עיקריים שיישומם נבחן. אלו הם חמשת מרכיבי ההחלטה:

- (1) תוספת סייעת שנייה לגני הילדים שבהם לומדים 30 ילדים ומעלה;
- (2) הקצאת תקציב הנע בין 1,000 ש"ח ל-5,000 ש"ח לכל גן לצרכי משחק, פעילות ומנוחה;
- (3) חלוקה לאשכולות גנים ומינוי "גננת מובילה";
- (4) העמקת תכניות לימודי השפה, חשיבה חשבונית, מוסיקה, ערכים סביבתיים ואמנות;
- (5) הגברת הקשר החיוני בין הצוות החינוכי להורי הילדים.



על בסיס עיקרון של צמצום הפערים החברתיים, נקבע כי חלוקת תקציבי רפורמת הסייעת השנייה תתבצע באופן דיפרנציאלי. לרפורמה הוקצה תקציב על-סך של כ-400 מיליון שקלים, אשר ניתן באמצעות חלוקה לרשויות המקומיות, בהתאם לדירוג אשכולות למ"ס, על-פי המתווה הבא (כאשר שאר התקציב יינתן מהרשויות המקומיות):

- רשויות באשכולות למ"ס 1-3: המדינה תתקצב 90% מעלות התכנית.
- רשויות באשכול למ"ס 4: המדינה תתקצב 80% מעלות התכנית.
- רשויות באשכולות למ"ס 5-6: המדינה תתקצב 70% מעלות התכנית.
- רשויות באשכולות למ"ס 7-10: המדינה תתקצב 50% מעלות התכנית.

על רקע חשיבות הרפורמה, ומתוך הבנה כי יישומה בצורה הנכונה ביותר הינו אינטרס ציבורי רב-משמעות, הוחלט במרכז להעצמת האזרח להכליל את יישום רפורמת הסייעת השנייה במסגרת תכנית "המוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות מצד הממשל.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח זה הינם פרי עבודת מעקב אזרחית, ונכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת שיחות ומפגשים עם גורמים בתחום החינוך; גננות, סייעות וגורמים משפיעים באגף קדם-יסודי של משרד החינוך, קבלת מידע מארגונים חברתיים ומארגוני הורים אשר נרתמו למען החלת הרפורמה וכן העברת שאלון מקיף בקרב גננות במהלך חודשי מרס ואפריל של השנה הנוכחית (2016) – השאלון נעשה בשיתוף פעולה עם "ארגון גננות מחנכות". זאת ועוד, מידע נוסף נלקח מתוך חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן קבלת מידע ומסמכים מצד משרד החינוך וגורמים חוץ-ממשלתיים.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החלטות ממשלה, לייצר "זרקורים" על תחומים ונושאים מרכזיים המחייבים בדיקה, לדחוף לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז ובכך – להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש החלטות הממשלה לטובת הציבור כולו.

פירוק מרכיבי הרפורמה וסטטוס יישום

1. הוספת סייעת שנייה לגני הילדים בהם לומדים 30 ילדים ומעלה

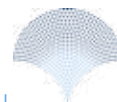
על-פי מתווה הרפורמה, כ-4,600 גני ילדים לגילאי 3-4 תתווסף סייעת שנייה, נוספת לראשונה הקיימת בגן ועובדת בשיתוף פעולה עם הגננת. בנוסף, זכאי גם גן חד-גילי (המכיל ילדים בגיל זהה, בשונה מגן מעורב) לקבל סייעת נוספת. כלומר, הרפורמה נועדה להוסיף סייעת בגנים לבני שלוש וארבע, אם הם לקבוצת גיל אחת או שתיים, שיש בהם יותר משלושים ילדים. בנוסף, במקרה של גן רב-גילי (לגילאי 3,4,5) עם 30-32 ילדים בשלושה שנתונים תאושר חצי משרת גננת נוספת (אך לא סייעת נוספת); בגן רב-גילי עם 33-35 ילדים בשלושה שנתונים תאושר משרה מלאה של גננת נוספת (אך לא סייעת נוספת).

סטטוס: יושם (אך מלווה בקשיי השמעה)

4,600 גני ילדים בישראל המכילים ילדים בגילאי 3-4 היו זכאים לסייעת שנייה. בפועל, לפי משרד החינוך, קיבלו 4,572 גני ילדים סייעת נוספת (רוב כמעט מוחלט). על-פי נתונים שהעביר משרד החינוך, גני הילדים הזכאים לתוספת ולא קיבלו סייעת נוספת נתקלו בקשיים מול המועצה המקומית מבחינה תקציבית ועל-כן לא התווספה סייעת נוספת, על אף הזכאות. נכון לחודש מאי 2016, 17 רשויות מקומיות לא העבירו את התקציב להוספת סייעת שנייה. משרד החינוך לא פרסם, לא לתקשורת ולא במענה לפנייה רשמית, את הנתונים אודות הרשויות. גם על-פי תוצאות שאלון שהועבר בקרב גננות החברות ב"ארגון גננות מחנכות" ברחבי הארץ, רובן המוחלט של הגננות העובדות בגנים שנכנסים לגדר הקריטריונים בהחלטת הממשלה, קיבלו סייעת שנייה לגן הילדים אותו הן מנהלות עם תחילת שנת הלימודים תשע"ו. את הסקר מילאו כ-200 גננות (גם בגנים שבהם פחות מ-30 ילדים). מתוך כלל הגננות, בגנים שבהם 30 ילדים ומעלה, שהשיבו על הסקר (130 גננות), הרוב המכריע העיד כי נוספה סייעת שנייה בגן בעקבות הרפורמה. 6 גננות העידו על כך שלא התווספה סייעת שנייה בגן שלהן (מגנים בירושלים, מעלות, סכנין, טובא, יקנעם ובוועיינה-נוגידאת), והן מהוות כ-4.5% מכלל הגננות, אשר הגנים שלהן עומדים בקריטריונים של ההחלטה, שהשיבו לסקר.

בעניין מרכיב עיקרי זה ברפורמה יש להעיר מספר הערות חשובות המסייגות מעט את היישום. אף אם מספרית מצטיירת תמונה לפיה מרביתם המוחלט של הגנים קיבלו סייעת שנייה, הרי שניתן להצביע על מספר בעיות בהשמעת הרפורמה בהיבט זה –

- א. הסייעת השנייה מתוקצבת על-ידי משרד החינוך ב-42.5 שעות לחמישה ימים בשבוע, להבדיל מהסייעת הראשונה המתוקצבת על פני שישה ימים, הכוללים את יום ו', יום בו הסייעת השנייה איננה נמצאת. על-פי משרד החינוך, רשויות המעוניינות בסייעת נוספת ביום שישי יתקצבו את גני הילדים בהתאם. 82.9 אחוזים מהגננות שהשתתפו בשאלון השיבו בשלילה לשאלה האם קיימת בגן הילדים סייעת נוספת ביום ו'. המשמעות היא שביום שישי, יום עמוס בגני הילדים, שבדרך-כלל מתקיימות בו פעילויות משותפות עם הורי הילדים, ימי הולדת וחגיגת מועדים וחגים, אין סייעת נוספת המהווה עזר משמעותי. יש לציין כי יום הלימודים בימי ו' בגנים קצר בשעה אחת בלבד לעומת יום במהלך השבוע. זאת ועוד, על-פי מחקר שנעשה בתכנית "יהיה בסדר" של גלי צה"ל, בעריכת אביב לביא ולינוי בר גפן מהתאריך ה-16 בינואר 2016, נמצא כי בחלק מהרשויות המקומיות ההורים לוקחים חלק במימון הסייעות בימי ו', על אף איסור משרד החינוך בנושא זה.
- ב. הגדרת העבודה של הסייעת השנייה מתבססת על הגדרת התפקיד באוגדן משרד הפנים, ואמורה להיות זהה להגדרת העבודה של הסייעות שעובדות כיום בגנים (סייעת ראשונה). בפועל, הסייעת השנייה משמשת כמעין עוזרת לסייעת הראשונה, מבלי שיש לה חלק של ממש במערך החינוכי בגן.
- ג. הקליטה של כ-4000 סייעות שניות שהצטרפו השנה למערך החינוכי במסגרת התכנית, העמידה והרחיבה את הבעיות הקשורות למבנה ההעסקה של סייעות במסגרות החינוך הגיל הרך. נכון להיום מועסקות כ-35,000 סייעות בישראל, אשר מרביתן אינן מועסקות ישירות על-ידי משרד החינוך, וזאת בשונה מהעסקת הגננות.



יתרה מכך, הסייעות עצמן נחלקות בין אלה המועסקות דרך הרשויות המקומיות לבין אלה המועסקות דרך חברות כח-אדם. פערים אלו במבנה ההעסקה מזמנים גם פערים בתנאים הסוציאליים וברשת הביטחון התעסוקתית, פערים אשר הועמקו והורחבו כתוצאה מהוספת הסייעות השניות.

ד. תנאי הכשרת הסייעת השנייה – הבדלים נוספים בין הגננות והסייעות הראשונות ובין הסייעות השניות קיימים גם בנושא ההכשרה. להכשרת הסייעת השנייה על-ידי הרשויות המקומיות הוקצו 270 שעות, מספר שעות נמוך ממספר שעות הכשרת הסייעת הראשונה. בפועל, בשנת הלימודים הנוכחית רק כ-10 אחוזים מן הסייעות השניות שהצטרפו לצוות החינוכי לקחו חלק בהשתלמויות, נתון שהוא בעל משמעות ביחס לסייעות עצמן, אך יש לו גם השלכות בהיבט החינוכי ביחס לילדים בגנים ולהוריהם. אחת הסיבות העיקריות לכך הינה החלת הרפורמה במהירות ובסמוך יחסית למועד פתיחת שנת הלימודים, מה שהביא בפועל לקושי בהכשרת הסייעות השניות (בייחוד בחינוך המוכר שאינו רשמי).

ה. ממצא נוסף שעלה הינו כי משרד החינוך לא מתקצב סייעת מחליפה לסייעת השנייה. כאשר הסייעת השנייה חולה או איננה מגיעה לגן הילדים – הגן יתנהל רק עם סייעת אחת. בעיה זו גרמה לכך שבמהלך חודשי החורף של שנת הלימודים עברו סייעות רבות בין גני הילדים ברשות המקומית אליה הן שייכות כיוון שהיה צורך במילוי מקום, וכך נוצר מצב של ניווה סייעות בגנים. גורמים אלו יוצרים בעיות של בלבול בתפקוד היומיומי בגן הילדים, וכך, אף-על-פי שהרפורמה קובעת זכאות לסייעת נוספת, בגני ילדים רבים הייתה חסרה סייעת שנייה מספר פעמים במהלך השבוע, ללא אפשרות לסיוע נוסף מסייעת זמנית.

ו. סייעות רבות עזבו את גני הילדים במהלך שנת הלימודים כיוון שמספר הילדים בגן השתנה ועמד על פחות מ-30, זאת למרות שמשרד החינוך מתחייב לתקצב עלות גן שיש בו 30 ילדים בתחילת שנה"ל, ללא קשר למספר הילדים בהמשך. על רקע זה, הוועדה לחינוך קראה בחודש ינואר 2016 שלא לגרוע סייעת שנייה במהלך שנת הלימודים, גם אם מספר הילדים בגן פחת משלושים. גן שבתחילת השנה הועסקה בו סייעת שנייה, יש לתקצבו בכל השנה באופן שיאפשר המשך העסקתה. בפועל, כאמור, התמונה שונה.

2. הקצאת תקציב להצטיידות ולהעשרת הסביבה והתכניות החינוכיות

הרפורמה מדגישה את חשיבות העשרת הסביבה החינוכית בגן והתאמתה למשחק, לפעילות ולמנוחה בעת הצורך. לשם כך, הוקצה תקציב ייעודי בסך של 1,000 ש"ח – 5,000 ש"ח לכל גן, בהתאם לאשכול למ"ס אליו הרשות משתייכת, לשם יצירת הזדמנויות לרכישת ידע ולמידה, לפיתוח התקשורת והשפה ולקידום תהליכים חברתיים.

סטטוס: יושם חלקית

מנתונים שהועברו ממשרד החינוך נמצא כי כ-9,000 גני ילדים בישראל קיבלו את תקציב ההעשרה, עבור כ-120 אלף ילדים בגילאי 3-4.

אולם, על-פי השאלון שהועבר לגננות החברות ב"ארגון הגננות המחנכות", נמצא כי הרוב המכריע של הגננות שהיו אמורות לקבל את תקציב ההעשרה לא קיבלו אותו במהלך שנת הלימודים הנוכחית. גם בין אלה שקיבלו את התקציב, רבות דיווחו כי היו בעיות עם קבלת התקציב בפתיחת שנת הלימודים בגן הילדים וכי עיקר הקושי היה בהתנהלות מול הרשות המקומית בה הגן נמצא.

3. חלוקה לאשכולות גנים ומינורי "גננות מובילות"

לכל אשכול גנים תמונה "גננת מובילה" שתהווה מעין חונכת לגננות האחרות ותתמוך בצוותים החינוכיים תוך מתן סיוע ומענה לצרכיהם, וכן תדאג לחיזוק הקשר עם הקהילה. הגננת המובילה תייעץ לגננות מבחינה אישית ומקצועית, תפקידה יהיה לאתר את הצרכים של הצוות החינוכי באשכול, לתת מענים ארגוניים ופדגוגיים, לקדם

למידת עמיתים ולעודד יוזמות מרחביות. הגננות תיבחרנה על־ידי המפקחות בהתאם לדרישות שנקבעו על־פי חוזר המנכ"ל של משרד החינוך. כן המפקחות האזוריות ייעזרו במערך ההדרכה הקיים.

סטטוס: יושם

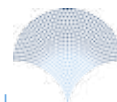
לפי משרד החינוך, ישנן 960 גננות מובילות תחת אשכולות אזורי הפיקוח ברחבי מדינת ישראל. מערך "הגננות המובילות" יצא לפועל בגני הילדים, עם זאת, על־פי השאלון שהועבר לגננות ברחבי הארץ, נמצא כי פעמים רבות קיימות אי־הבנות בנוגע לתפקידה של הגננת המובילה, היות ותפקיד זה החל רק בשנת הלימודים הנוכחית.

4. חיזוק התפישה הקהילתית והידוק הקשר בין הצוות החינוכי להורים

במסגרת חלוקת האשכולות הגיאוגרפיים, תהיה פעילות מורחבת עם ההורים וזמינות רבה יותר של הצוות החינוכי. בנוסף, הקשר עם הגורמים הקהילתיים יגדל.

סטטוס: יושם

על בסיס מידע שנאסף מארגונים חברתיים שלקחו חלק במאבק ובהחלת רפורמת הסייעת השנייה, חיזוק התפיסה הקהילתית והידוק הקשר בין הצוות החינוכי להורי הילדים מיושם בהצלחה. יחד עם זאת, עולה כי לעתים הסייעת הראשונה, הוותיקה, היא זאת שיוזמת את הקשרים עם ההורים, בעוד שהסייעת השנייה היא פחות דומיננטית, דבר המבטא את ההיררכיה בין הסייעות בגני הילדים.



טבלה מסכמת

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/> יושם אך מלווה בקשיי השמעה	4,600 גני ילדים זכאים לתוספת סייעת שנייה, כשבפועל קיבלו 4,572 גנים את התוספת. <ul style="list-style-type: none"> נמצא כי הסייעת השנייה איננה נמצאת בימי שישי בגני הילדים, בעוד שהסייעת הראשונה נוכחת. על-פי משרד החינוך, רשויות המעוניינות בסייעת נוספת בימי ו' יתקצבו את גני הילדים ואף יילקח כסף מהורי הילדים. בפועל הסייעת משמשת מעין עוזרת לסייעת הראשונה ולא לוקחת חלק במערך החינוכי. תוספת הסייעת השנייה מרחיבה את התופעות השליליות הנגזרות ממבנה ההעסקה הבלתי ישירה של סייעות במערכת החינוך, וכן יצרה פערים בין סייעות המועסקות באופן שונה. פערים בשעות ההכשרה וההשתלמות של הסייעות השניות ביחס לסייעות הראשונות. משרד החינוך לא מתקצב סייעת מחליפה לסייעת השנייה. אף-על-פי שמשרד החינוך התחייב לתקצב עלות גן בו קיימים 30 ילדים, סייעות רבות נאלצו לעזוב עקב שינוי מספר הילדים. 	הוספת סייעת שנייה לגני הילדים בהם לומדים 30 תלמידים ומעלה	1.
<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית	נראה כי רק חלק מן הגנים קיבלו את תקציב ההעשרה במהלך שנת הלימודים הנוכחית.	הקצאת תקציב להצטיידות ולהעשרת הסביבה	2.
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	ישנן 960 גננות מובילות תחת אשכולות אזורי הפיקוח.	חלוקה לאשכולות גנים ומינוי "גננות מובילות"	3.
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	על-פי מידע שנאסף מארגונים חברתיים שלקחו חלק במאבק ובהחלת הרפורמה, חיזוק התפישה הקהילתית והידוק הקשר בין הצוות החינוכי להורים	חיזוק התפישה הקהילתית והידוק הקשר בין הצוות החינוכי להורים	4.

תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב

5. קשיים שלא נלקחו בחשבון בתכנון הרפורמה

הרפורמה שבמרכז דו"ח זה מהווה מהלך ממשלתי ציבורי רחב היקף שאמור להיות מוטמע באלפי נקודות קצה (הגנים הרלוונטיים). הבדיקה העלתה כי באשר ליכולת להציב סייעת בנקודות הקצה האלה, משרד החינוך מימש היטב את העמידה ביעד זה. לצד ההצלחה במימוש הצבתן של הסייעות הנוספות, מעלה הבדיקה גם היבטים וקשיים נוספים, שדורשים מענה וטיפול, ביניהם התייחסות לתנאי העסקת הסייעות, שכר, הכשרה וכו'. מכאן כי מהלך המדיניות לא תם עם עצם הצבתה של סייעת נוספת בגנים. הרפורמה "הולידה" שורה של בעיות מהשטח שדורשות המשך בקרה ומתן מענים על מנת לוודא השמעה שלמה ואיכותית של הרפורמה. כרוניקה זו מוכרת מיישום של החלטות אחרות, אשר יוצרות שרשרת של השפעות שלא תמיד נחזות מראש, ומביאות לגילוי בדיעבד של המערכת לחוסר מוכנותה (דוגמא טובה לכך היא השמעת הרחבת חינוך חובה לגילאי 3-4, כתוצאה מדו"ח ועדת שרכטנברג, אשר יצרה אף היא קשיים חדשים העולים מן השטח). בסיכומי של דבר, הצליח משרד החינוך לעמוד בהצלחה ביעד ההצבה של סייעות שניות בגני הילדים, ולצד "הציון הגבוה", מתחייב ומתחדד הצורך בהיזון חוזר קבוע ושיטתי מהגנים עצמם.

6. אתגר במפגש בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי

תהליכים מסוג זה הבאים לידי ביטוי ברפורמת הסייעת השנייה, של השמעה רחבה המחייבת את הרשויות המקומיות להתגייס ולגלות עשייה אקטיבית, בהכרח גוזרת פערים ביישום, וזאת על רקע השוני הרחב שבין הרשויות המקומיות בישראל. כיוון שרשויות מקומיות נבדלות זו מזו ביכולות הביצוע, בעבודה אפקטיבית מול משרדי ממשלה וביכולת לממש תקציב, הרי שתהליכים מרכזיים, כגון רפורמת הסייעת השנייה מובילים בהכרח לפערי יישום בין הרשויות. בדיקת יישום הרפורמה העלתה כי בחלק מן המקרים, בעיקר בישובים חלשים, ישוברים במגזר הערבי וכן בהתנחלויות, התקציב שהועבר לרשויות המקומיות לא נוצל באופן מיטבי ולא הועבר לגנים, או הועבר באיחור. אם כן, מעורבות הרשויות, היכן שיש להן תפקיד דומיננטי במלאכת היישום, משמעה יישום בלתי אחיד של הרפורמה. יש לקחת זאת בחשבון ולתכנן דרכי פעולה והתמודדות לליווי והשמעה ברמה המוניציפלית.

7. העסקת הסייעות במודל של העסקה ישירה

התוספת של סייעת שנייה המחישה והעמיקה את הקושי הקיים היום במבנה התעסוקה של כוח-עזר חינוכי ברשויות המקומיות, אשר גם כך רווי בעיות על רקע הדפוס המקובל של העסקת הצוות כעובדי קבלן ולא באופן של העסקה ישירה. כאשר מוסיפים קבוצה גדולה של עובדים נוספים למגרש זה, הרי שמוסיפים עוד אוכלוסייה למעגל התעסוקה הקבלנית. יצוין, כי ברקע נחתם ביולי 2015 הסכם בין משרד האוצר וההסתדרות הכללית החדשה אשר בא להתמודד עם נושא זה ולהסדיר את העסקת העובדים במגזר הציבורי. ההסכם קובע ביחס לסייעות המתקצבות על-ידי משרד החינוך כי הללו תיקלטנה ותועסקנה באופן ישיר על-ידי הרשויות המקומיות. יש, אם כן, לבחון סוגיה זו בהקשר של ההסכם החדש שנחתם עם ההסתדרות ולצפות כי הסטנדרט החדש אשר מוטמע ביחס לסייעות הגנים ("הסייעות הראשונות") יוטמע ואף יתמרץ את הסדרת מודל העסקתן של הסייעות השניות.

8. העדרה של החלטת ממשלה לעיגון הרפורמה

רפורמת הסייעת השנייה הינה נגזרת של סיכום עבודה בין משרד החינוך ומשרד האוצר, ובישויה הרשמי מופיע במסגרת מסמכים פנימיים של משרד החינוך ולא במסגרת החלטת ממשלה. נקודה זו מעוררת קושי משני טעמים: ראשית, העברת מדיניות מקיפה כגון זו בדרך של סיכום פנימי מחלישה את המעמד הנורמטיבי של המדיניות ואת מקומה הציבורי. גם ברמה המשפטית, החלטה כזו אינה זוכה ל"מעמד" של החלטת ממשלה ובכך מתרחקת מבחינה ביקורתית וציבורית. בנוסף, העדרה של החלטת ממשלה מפחית גם ממידת השקיפות הציבורית, בכך שמעביר את החומרים הרשמיים של ביצוע הרפורמה אל "החצר האחורית" של משרדי הממשלה. דווקא רפורמה כגון הסייעת השנייה, אשר במידה רבה משקפת היענות לקריאה ומאבק ציבורי, ראוי היה שתעוגן בהחלטת ממשלה, ובכך תבטא מחויבות רחבה מצד הממשלה לעמידה בתוצאות עבור הציבור.

