



# הייעוץ החינוכי במערכת החינוך

כתיבה: מיכה נוי | אישור: יובל וורגן

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: כ"ו באדר תשפ"ג, 19 במרץ 2023

מבט על

## תוכן העניינים

1	תמצית.....	
3	רקע והגדרות.....	1.
6	תקינה ונתונים.....	2.
8	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.....	2.1
11	דוחות ודיונים קודמים.....	3.
11	דיונים קודמים בוועדת החינוך.....	3.1
14	דוחות מבקר המדינה.....	3.2
15	דוח בדיקת יישום מדיניות – הייעוץ החינוכי, קרן ידידות טורונטו.....	3.3
16	פעולות משרד החינוך לקידום הייעוץ החינוכי.....	4.
17	אתגרים בתחום הייעוץ החינוכי והצעות לשיפור.....	5.

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יוסף טייב, יושב-ראש ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן: ועדת החינוך), לקראת דיון בנושא: מצב היועצים החינוכיים במערכת החינוך. מפאת קוצר הזמן, לא עסקנו בכל ההיבטים הקשורים בנושא זה בהרחבה, כך למשל לא עסקנו בנושא מסלולי הלימוד וההכשרה בתחום הייעוץ החינוכי.

הייעוץ החינוכי הוא תחום השייך לשירות פסיכולוגי ייעוצי (להלן: שפ"י) ובו שני אגפים מרכזיים: אגף ייעוץ ואגף פסיכולוגיה. שפ"י מעניק שירותים רגשיים וטיפוליים לתלמידים וכן תמיכה בצוותי חינוך ובהורים במוסדות החינוך. שירותי הייעוץ החינוכי ניתנים לבני הגילים 3-18 בחינוך הרגיל ולבני 3-21 בחינוך המיוחד.

תפקיד היועץ החינוכי אינו מוסדר ואינו מעוגן בחקיקה ראשית או בתקנות. התפקיד מוסדר במידה מסוימת בחוזרי מנכ"ל אחדים, שרובם התפרסמו לפני כ-20-40 שנה. דרישות הסף לקבלת רישיון קבוע לעסוק בייעוץ חינוכי: תואר שני בייעוץ חינוכי, תעודת הוראה וניסיון של שנתיים עם המלצות מהפיקוח על היועצים.

**ייעוץ חינוכי בגיל הרך:** הייעוץ החינוכי בגיל הרך שונה מהייעוץ במערכת החינוך, משום שהוא פונה בעיקר לאנשי הצוות בגנים. תפקידיו העיקריים של הייעוץ החינוכי בגיל הרך: הובלת תהליכים לאקלים גן מיטבי; הובלה והנחיה של תוכניות התפתחותיות ומניעתיות; התערבות בעתות משבר ובמצבי סיכון של הפרט והארגון.

**ייעוץ חינוכי בבתי הספר:** הייעוץ החינוכי בבתי הספר הוא חלק מהצוות החינוכי. היועץ מוגדר כמורה-יועץ. היועצים החינוכיים הם עובדי הוראה ולפחות שליש ממשרתם הוא הוראה רגילה בכיתה. **משרת הייעוץ שלהם אינה מבוססת על תקנים אלא על תחשיב שעות ייעוץ.** תפקידיו העיקריים של היועץ החינוכי: פיתוח צוות בית-ספרי; פיתוח תוכניות התפתחות, התערבות ומניעה והטמעתן; ייעוץ לתלמיד כפרט ובתוך קבוצה, לצוות החינוך ולהנהלה.

במהלך השנים נוספו ליועצים החינוכיים תפקידים, ובהם: זיהוי ואיתור ילדים ובני נוער הנתונים במצוקה ובסיכון; ליווי והדרכה בנושאי אקלים בית-ספרי מיטבי ומניעת אלימות; בניית תוכנית כישורי חיים ויישומה; קידום תהליכי למידה חברתית-רגשית (SEL).

### תקינה ונתונים:

- על פי משרד החינוך, באגף הייעוץ של שפ"י עובדים כ-7,000 יועצים חינוכיים, בהיקפי משרה שונים. נתונים שהתקבלו מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על יועצות בבתי הספר מצביעים על מספר נמוך הרבה יותר, שאי-אפשר להסבירו רק באמצעות הוספת יועצות הגנים (ראו פירוט הנתונים בגוף המסמך).
- לפי משרד החינוך, בגיל הרך משובצות כיום 260 יועצות, שמהן 226 במשרה מלאה ו-34 יועצות בגני חינוך מיוחד בהיקף של חצי משרה. נכון לספטמבר 2022 יש מחסור של 99 יועצים בבתי הספר היסודיים ושל 26 יועצים בחטיבות הביניים (לא כולל מוסדות החינוך החרדי).
- שעות התקן המעוגנות לייעוץ הן רק בעבור החטיבה העליונה – 1.7 שעות שבועיות (להלן: ש"ש). בשאר שלבי החינוך ובחינוך המיוחד אין תקן לשעות ייעוץ. בשלבי חינוך אלו, **שעות הייעוץ ניתנות מתוך סל השעות שמקבל כל בית ספר ולפי החלטת המנהל על חלוקתו של סל זה.**

- המלצות קודמות של המזכירות הפדגוגית על שעות תקן היו: 1 ש"ש לכיתה בחינוך היסודי, 1.5 ש"ש לכיתה בחטיבת הביניים ולפי תשובת שפ"י לפנייתנו, ההמלצה היא לשתי ש"ש לכיתה בחינוך המיוחד.
- בגיל הרך מוקצות 26 ש"ש (משרה מלאה) ליועצת לכ-100 גנים.
- בחברה החרדית ובחברה הערבית יש חסר בשעות ייעוץ המוקצות על ידי המנהלים. למוסדות הפטור ולמוסדות תרבות ייחודיים לא מוקצות שעות ייעוץ חינוכי.
- הנתונים שדווחו על ידי משרד החינוך במשך השנים מצביעים על מגמות שיפור מסוימות בתחום זה. לפי תשובת שר החינוך לוועדת החינוך ב-2018, יועצים חינוכיים היו משובצים ב-100% מהחטיבות העליונות במשרות של 1.7 ש"ש לכיתה; ב-90% מחטיבות הביניים במשרות של בין 1.2-1.7 ש"ש לכיתה, בלי תקינה; ב-80% מבתי הספר היסודיים הוקצתה שעת ייעוץ שבועית לכיתה, בלי תקינה.
- מבקר המדינה מצא כי מספר שעות הייעוץ בגני הילדים עלה בשנת תשפ"א (2020/2021) ל-3,539 שעות ייעוץ לעומת 1,189 שעות ייעוץ בתשע"ד (2013/2014). יתר על כן, מדוח המבקר אפשר ללמוד כי מספר היועצות בגנים בשנים 2018-2021 עלה מ-147 ל-200 – שיעור גידול של 36% לעומת גידול של 4% בלבד במספר הילדים.

#### דוחות דיונים קודמים:

- במהלך השנים נערכו כמה דיונים בוועדת החינוך ובהם התבררו, בין היתר, עניינים אלה: משרד החינוך מקיים דיונים רבים על התקינה של הייעוץ בכל שלבי החינוך, אך טרם התקבלה החלטה על כך; אי-התקינה של הייעוץ החינוכי מובילה לכך שאין כיסוי מלא לאיוש משרות הייעוץ החינוכי; במצב הקיים, היועץ החינוכי עובד ללא תקן מסודר ברוב שכבות הגיל ומנהלי בית הספר רשאים להחליט בכמה שעות ייעוץ הם מעוניינים, אם בכלל; למרות השאיפה לתת אוטונומיה למנהלי בתי הספר, אין לאפשר מצב שבו לא יהיה בבית הספר יועץ חינוכי או איש טיפול.
- מדוחות שונים של מבקר המדינה על הייעוץ החינוכי אפשר ללמוד כמה דברים: ההמלצות לקביעת תקן לשעות ייעוץ חינוכי במשך השנים, טרם התקבלו; עומס העבודה המוטל על היועצים החינוכיים לא בא לידי ביטוי בתוספת של שעות ייעוץ; בגני הילדים אין הלימה בין מספר הגנים לבין מספר שעות הייעוץ באותו המחוז.
- מדוח נוסף בנושא הייעוץ החינוכי, שהוכן מטעם קרן ידידות טורונטו, אפשר ללמוד דברים נוספים: מספר הגנים הממוצע ליועצת היה 139, אך המלצת התקן של שפ"י הייתה לכ-100 גנים לכל יועצת; בבתי הספר, כל יועץ טיפל בממוצע בכ-12 כיתות לימוד; היעדר התקן פוגע בעיקר באוכלוסיות חלשות.

#### פעולות משרד החינוך לקידום הייעוץ החינוכי:

- המשרד ערך דיונים בנוגע לתקינה של הייעוץ החינוכי, אך לא קיבל החלטה בנושא;
- מספר היועצים ושעות הייעוץ גדל במשך השנים;
- במסגרת תוכנית אופק חדש, החל בספטמבר 2023 היועצים החינוכיים יקבלו גמול ייעוץ גבוה יותר.

**אתגרים והצעות לקידום:**

- **עומס עבודה גבוה** – נוכח ריבוי המשימות ונוכח עלייה בפניות על רקע מצוקות רגשיות, ובהינתן התקינה החסרה והמוגבלת, היועצים מתקשים לתת את השירות המצופה מהם. מהלך שיתוף ציבור שערך המשרד ב-2017 הראה כי תקינה הולמת לשעות היעוץ, הסדרה של תפקידי היעוץ החינוכי ומעמדו במוסד החינוכי והכשרה מתאימה יתרמו לשיפור המצב כיום.
- **תנאי השכר** – אגודת היועצים החינוכיים מעלה הצעות שונות לקידום התחום המפורטות בגוף המסמך, ובהן הצעות לשיפור תנאי השכר, למשל באמצעות תוספת כוונות על שעות ייעוץ מחוץ למסגרת שעות העבודה.

**1. רקע והגדרות**

הייעוץ החינוכי הוא תחום השייך לשירות פסיכולוגי ייעוצי (להלן: שפ"י) שהוא אגף בכיר במשרד החינוך. שפ"י מעניק שירותים רגשיים טיפוליים לתלמידים וכן תמיכה ושירותים לצוותי חינוך והורים במוסדות החינוך. לשפ"י שני אגפים מרכזיים: אגף ייעוץ ואגף פסיכולוגיה.<sup>1</sup> אגף ייעוץ חינוכי אחראי למתן שירות מקצועי-חינוכי במערכת החינוך ומיועד לשרת את הארגון לשיפור התפקוד והרווחה הנפשית של התלמידים ושל צוותי החינוך. שירותי הייעוץ ניתנים לתלמידים בני 3–18 בחינוך הרגיל ובני 3–21 בחינוך המיוחד.<sup>2</sup>

תפקיד היועצות והיועצים החינוכיים (להלן, בדרך כלל: יועצים חינוכיים, למעט בגני הילדים) אינו מעוגן ואינו מוסדר בחקיקה ראשית או בתקנות. התפקיד מוזכר בכמה חוזרי מנכ"ל משרד החינוך – אשר רובם פורסמו לפני 20–40 שנה – ומוסדר בהם במידה מסוימת.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2002 נוסחו דרישות סף לקבלת רישיון קבוע בייעוץ החינוכי: תואר שני בייעוץ חינוכי, תעודת הוראה וניסיון של שנתיים עם המלצות מהפיקוח על היועצים. לסטודנט שנה ב' לתואר שני בייעוץ חינוכי במוסד מוכר עם תעודת הוראה, המועסק כיועץ בפיקוח שפ"י יש אפשרות לקבלת רישיון זמני לעסוק בתחום, אולם הרישיון הזמני תקף לשלוש שנים בלבד.<sup>3</sup> בתקנון שירות עובדי הוראה למחלקות כוח אדם המטפלות בעובדי הוראה ההמלצה היא לשבץ רק בעלי רישיון קבוע לייעוץ. אם אין אפשרות אחרת, אפשר להעסיק בעלי רישיון זמני לייעוץ, בהתאם לתנאים החלים עליו.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> אתר שפ"ינט, משרד החינוך, מבנה, חזון ומדיניות, [אודות שפ"י](#), כניסה: 9 במרץ 2023.

<sup>2</sup> שם, אגף ייעוץ, [אודות האגף](#), כניסה: 14 במרץ 2023.

<sup>3</sup> סעיף 1 לחוזר מנכ"ל 8, משרד החינוך, [עובדי הוראה](#), 1 במרץ 2002.

<sup>4</sup> אתר משרד החינוך, הלשכה לתנאי שירות עובדי הוראה, תקנון שירות עובדי הוראה, מורה בבית הספר היסודי, מורה-יועץ, [רשימות לייעוץ](#), כניסה: 16 במרץ 2023.

**ייעוץ חינוכי בגיל הרך**

הייעוץ החינוכי לגיל הרך שונה במהותו מייעוץ חינוכי לבתי הספר, משום שהוא מופנה בעיקר לאנשי הצוות בגנים, ופחות עוסק בטיפול ובייעוץ לילדי הגן. עבודת הייעוץ משלבת את מדיניות אגף שפ"י ומדיניות האגף הקדם-יסודי. תפקידי הייעוץ בגיל הרך הם הובלת תהליכים לקידום אקלים גן מיטבי; הובלה והנחיה של תוכניות התפתחותיות ומניעתיות; התערבות בעיתות משבר ובמצבי סיכון של פרט וארגון; העמקת היבטים פסיכו-פדגוגיים המותאמים לגיל הרך.<sup>5</sup>

**ייעוץ חינוכי בבית הספר**

- מערך הייעוץ החינוכי בבתי הספר כפוף מקצועית לדרישות הפרופסיה, ליועץ הבכיר (המפקח על היועצים במחוז) ולאגף שפ"י. מבחינה פדגוגית-מינהלית מערך הייעוץ כפוף להנהלת בית הספר.
- מטרות הייעוץ החינוכי בבית הספר הן סיוע לתלמיד ולמערכת הבית-ספרית להשיג תפקוד מיטבי ומיצוי מירבי של יכולותיהם, באווירה תומכת ומקבלת.
- **הייעוץ בבתי הספר מוגדר מורה-יועץ, מתוקף תפקידו כמורה מן המניין וכיועץ חינוכי. בשל כך, היועצים החינוכיים נחשבים עובדי הוראה ומשרת הייעוץ שלהם אינה מבוססת על תקנים, אלא על תחשיב שעות ייעוץ.** לפיכך, היועץ מועסק כעובד הוראה ומחויב בהוראה רגילה בכיתה בהיקף של לפחות שליש משרה.<sup>6</sup> יחידת העבודה של מורה-יועץ תהיה כשל מורה המועסק באותו מוסד חינוכי.<sup>7</sup>
- פעילות הייעוץ החינוכי תהיה בתחומים האלה: פיתוח צוות בית-ספרי; פיתוח תוכניות התפתחות, התערבות ומניעה והטמעתן; ייעוץ לתלמיד כפרט, וייעוץ להנהלה ולצוות המורים; סיוע ומעורבות במצבי לחץ ובעיתות משבר.<sup>8</sup>
- ליועץ החינוכי תפקיד חשוב בזיהוי ובאיתור ילדים בסיכון. בהקשר זה נציין כי במסמך קודם שנכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת נמצא כי כ-85% מן הילדים ובני הנוער המוכרים לשירותי הרווחה כחיים בסיכון ישיר או בסיכון משפחתי, אותרו על ידי מערכת החינוך. פחות ממחצית מן הילדים ובני הנוער בסיכון שאותרו, מטופלים על ידי השירותים המופקדים על הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון.<sup>9</sup> כיום, היועצים החינוכיים

<sup>5</sup> תמי אומנסקי, ממונה על פיתוח מקצועי וייעוץ גיל רך, תפקידי: ייעוץ חינוכי בגיל הרך, 10 באוקטובר 2013.

<sup>6</sup> אתר שפ"ינט, משרד החינוך, אגף ייעוץ, תיאור תפקידים, הייעוץ החינוכי בבית הספר, כניסה: 16 במרץ 2023.

<sup>7</sup> אתר משרד החינוך, הלשכה לתנאי שירות עובדי הוראה, תקנון שירות עובדי הוראה, מורה בביה"ס היסודי, מורה-יועץ, יחידת עבודה, כניסה: 16 במרץ 2023.

<sup>8</sup> אתר שפ"ינט, משרד החינוך, אגף ייעוץ, תיאור תפקידים, הייעוץ החינוכי בבית הספר, כניסה: 16 במרץ 2023.

<sup>9</sup> אתי וייסבלאי, תפקידיה של מערכת החינוך בזיהוי ובאיתור של ילדים בסיכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2012, עמ' 1.

הייעוץ החינוכי לגיל הרך מיועד בעיקר לאנשי הצוות בגנים

מטרת הייעוץ החינוכי היא לעזור ולסייע לתלמיד, להוריו ולמערכת הבית-ספרית להתמודד עם אתגרים, כדי להביאם לתפקוד מירבי ומיטבי

עוברים בעת הכשרתם השתלמות חובה באיתור ובזיהוי קושי, מצוקה וסיכון בקרב ילדים ובני נוער, ובהפנייתם לטיפול בתוך מערכת החינוך ומחוצה לה.<sup>10</sup>

- בחוזר מנכ"ל משנת 2002 נקבע כי היועצים והפסיכולוגים החינוכיים ידריכו את הצוותים במוסדות כיצד ליישם את ההוראות והתקנות הרלוונטיות להם בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.<sup>11</sup>

### **תפקידים נוספים של יועצים חינוכיים**

- **צוות רב-מקצועי:** בשנת 2002 התקבל תיקון לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: חוק חינוך מיוחד), ובו נקבע כי בכל בית ספר תוקם ועדת שילוב לילדים עם צרכים מיוחדים, שאחד מחבריה יהיה יועץ חינוכי או פסיכולוג חינוכי. בשנת 2018 התקבל תיקון נוסף לחוק זה ובו שונה השם של ועדות השילוב לצוותים רב-מקצועיים. הרכב הצוות השתנה אף הוא, אך תפקיד היועץ החינוכי נותר כשהיה.<sup>12</sup>

- **אקלים בית ספרי:** היועץ החינוכי יהיה חלק מצוות הניהול של בית הספר לצורך הובלת התהליך של בניית אקלים בטוח. בין תפקידיו (יחד עם הפסיכולוג החינוכי) בנושא זה: ליווי והדרכה של המורים בהובלת תוכניות רגשיות-חברתיות בבית הספר; שילוב היבטים של רווחה נפשית במדיניות בית הספר, לצמצום אלימות והתנהגויות סיכוניות; יצירת מתודולוגיות, כלים ודרכי פעולה להתמודדות עם אלימות והעמדתן לרשות הנהלת בית הספר והצוות החינוכי; קביעת מדדים ודרכי הערכה בנושא אלימות; בניית תוכניות חינוכיות-טיפוליות לתלמידים נפגעי אלימות ולתלמידים פוגעים.<sup>13</sup>

- **תוכנית כישורי חיים:** תוכנית זו נועדה להכין את התלמידים להתמודדות עם אתגרי החיים ומצבי חיים שגרתיים ובמצבי לחץ, סיכון וחירום בהווה ובעתיד.<sup>14</sup> על פי חוזר מנכ"ל, ליועץ יש כמה תפקידים בתוכנית זו: התוכנית מחייבת ליווי והדרכה קבועים של המורים על ידי יועץ בית הספר; היועץ ישתתף בצוות בית-ספרי שיתכנן את יישום התוכנית ויעקוב אחר יישומה בפועל; היועץ יגיש את התוכנית לאישור המפקח על הייעוץ; במקרים מיוחדים אפשר לשקול את העברת התוכנית על ידי היועץ ומחנך הכיתה במשותף.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> חה"כ השרה ד"ר יפעת שאשא-ביטון, מכתב תשובה על החלטות ועדה מ-9 בנובמבר 2021, [חרמות והתנהגות אלימה של תלמידים בבתי הספר](#), 14 בפברואר 2022, סעיף 5.

<sup>11</sup> אתי וייסבלאי, [תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ובאיתור של ילדים בסיכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2012, עמ' 11-10.

<sup>12</sup> סעיף 20(ב)(1)(ג) [לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988](#).

<sup>13</sup> משרד החינוך, חוזר מנכ"ל 0256, [אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון](#), 20 במאי 2020.

<sup>14</sup> אתר שפ"נט, משרד החינוך, כישורי חיים ולמידה, [כישורי חיים](#), כניסה: 19 במרץ 2023.

<sup>15</sup> משרד החינוך, חוזר מנכ"ל 0351, [הפעלת התוכנית כישורי חיים](#), 20 בספטמבר 2022.

• **למידה חברתית-רגשית (SEL)<sup>16</sup>**: תוכנית ללמידה חברתית-רגשית המשמשת תהליך חינוכי-התפתחותי לקידום עמדות, ידע ומיומנויות חברתיות ורגשיות.<sup>17</sup> יש לתוכנית זו התייחסות רבה יותר בשנים האחרונות ובתשובה על שאלתנו בדבר הכשרת יועצות, מפקחות ייעוץ ומדריכי שפ"י, מסר משרד החינוך כי בשנים תשפ"א-תשפ"ג הוכשרו – ויוכשרו – כ-60 מפקחות על הייעוץ, כ-270 מדריכי שפ"י וכ-5,000 יועצים חינוכיים בתחום קידום הלמידה הרגשית החברתית.<sup>18</sup>

**בחינוך החרדי** – שירותי הייעוץ החינוכי לא ניתנים במוסדות הפטור ובמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים. במוסדות חינוך אלו ובחלק ממוסדות המוכש"ר אין תקנים ליועצים חינוכיים או פסיכולוגים, ואין מנגנון מסודר לאיתור ילדים בסיכון ולטיפול. מספר היועצים בחינוך החרדי נמוך משמעותית ממספרם בשאר מערכת החינוך. על פי נתונים ממחקר שנערך ב-2018, מועסקים בורק 10% מכלל היועצים החינוכיים במערכת, אף על פי שהחינוך החרדי הוא כ-20% ממערכת החינוך. סקר שנעשה במהלך המחקר הראה כי רק במחצית מבתי הספר היסודיים החרדיים עובד יועץ חינוכי או פסיכולוג.<sup>19</sup>

## 2. תקינה ונתונים

כאמור, משרת הייעוץ החינוכי בנויה על תחשיב שעות, ולא על היקף משרה. אי לכך, הנתונים המוצגים להלן מתייחסים למספר העובדים בייעוץ חינוכי, אך אין בידינו נתונים על מספר השעות בפועל שבהן מועסק כל אחד מהיועצים עובד.

• **על פי משרד החינוך, באגף הייעוץ של שפ"י עובדים כ-7,000 יועצים חינוכיים, בהיקפי משרה שונים.**<sup>20</sup> בגיל הרך משובצות 260 יועצות, שמהן 226 יועצות במשרה מלאה ו-34 יועצות בגני חינוך מיוחד בהיקף של חצי משרה. נכון לספטמבר 2022, בבתי הספר היסודיים יש מחסור של 99 יועצים, ובחטיבות הביניים מחסור של 26 יועצים.<sup>21</sup>

• שעות התקן המעוגנות לייעוץ הן:

○ 1.7 שעות שבועיות (להלן: ש"ש) לכל כיתה בחטיבה העליונה.

<sup>16</sup> Social Emotional Learning – SEL.

<sup>17</sup> אתר שפ"ינט, משרד החינוך, [מצגת בנושא למידה רגשית חברתית](#), כניסה: 19 במרץ 2023.

<sup>18</sup> משרד החינוך, [תשובה לבקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#), נובמבר 2022.

<sup>19</sup> מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פרלמן, [החצר האחורית של החינוך בישראל – מערכת החינוך החרדית](#), קרן ברל כצנלסון, ינואר 2018, עמ' 32-33.

<sup>20</sup> עינב לוק, מנהלת אגף בכיר שפ"י, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 במרץ 2023. בדוח בדיקת יישום מדיניות שנערך לפני כמה שנים בעבור קרן ידידות טורונטו, קיבלו כותבי המחקר נתונים ממשרד החינוך שבהם נאמר כי במערכת החינוך עובדים כ-8,000 יועצים חינוכיים, אך לא צוינה השנה שאליה התייחסו הנתונים. המרכז להעצמת האזרח עבור קרן ידידות טורונטו, [דוח בדיקת יישום מדיניות הייעוץ החינוכי – זיהוי וטיפול במצבי סיכון במערכת החינוך](#), ירושלים, ינואר 2021, עמ' 7.

<sup>21</sup> עינב לוק, מנהלת אגף בכיר שפ"י, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 20 במרץ 2023. הנתונים אינם כוללים את מוסדות החינוך של המחוז החרדי.

**מספר היועצים בחינוך החרדי נמוך יחסית לשאר מערכת החינוך. במוסדות הפטור ובמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים לא ניתנים כלל שירותי ייעוץ חינוכי**

**לפי שפ"י, כ-7,000 יועצים חינוכיים עובדים במערכת החינוך, אך בבתי הספר היסודיים חסרים כמאה יועצים ובחטיבות הביניים חסרים 26 יועצים חינוכיים**



**יש שעות תקן לייעוץ חינוכי רק בחטיבה העליונה (1.7 ש"ש לכיתה). בשאר שלבי החינוך יש רק המלצות למספר שעות תקן**

- בשאר שלבי החינוך ובחינוך המיוחד אין תקן לשעות ייעוץ, אך על פי אתר משרד החינוך, המלצות קודמות של המזכירות הפדגוגית (מ-1989 ומ-2002) הן: 1 ש"ש לכל כיתה בחינוך היסודי, ו-1.5 ש"ש לכיתה בחטיבות הביניים.<sup>22</sup>
- לפי תשובת שפ"י לפנייתנו, בחינוך המיוחד נהוג להקצות שתי ש"ש ייעוץ לכיתה.<sup>23</sup> לפי חוזר מנכ"ל על הקצאת שעות תקן בסיסי לחינוך המיוחד, שעות ייעוץ חינוכי לבתי ספר מיוחדים שאינם "חטיבות עמלניות" תוקצנה מסל תגבור חינוך מיוחד.<sup>24</sup>
- בגיל הרך מוקצות 26 ש"ש (משרה מלאה), בעבור יועצת לכ-100 גנים.<sup>25</sup>
- בחברה החרדית ובחברה הערבית חסרות שעות ייעוץ המוקצות על ידי המנהלים.

### **איוש תקנים (או שעות ייעוץ) ומחסור ביועצים**

במסגרת הכנת מסמך זה, פנינו למשרד החינוך בבקשה לספק נתונים על איוש התקנים ליועצות חינוכיות וכן ביקשנו מן המשרד להשיב לשאלה אם יש מחסור ביועצות, ואם כן – מה היקפו. המשרד לא השיב על שאלות אלו עד מועד סגירת המסמך. מובן כי בהיעדר תקינה ליועצות בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, יש קושי בהצגת נתון על איוש תקנים. במקורות מידע קודמים הוצגו נתונים שונים בעניין זה, אשר התייחסו לשיעור בתי הספר שבהם מועסקים יועצים חינוכיים (אך לא להיקף המשרה או למספר שעות הייעוץ בהם):

- לפי נתוני משרד החינוך, בשנת 2009 שיעור הכיסוי בחטיבות העליונות למשרות הייעוץ היה 99%. בחטיבות הביניים 80% ממשרות היועצים החינוכיים הרצויות היו מאוישות, במוסדות החינוך היסודי רק 50% מהמשרות היו מאוישות ובגני הילדים רק 14% מכלל המשרות היו מאוישות.<sup>26</sup>
- לפי נתונים מעט מאוחרים יותר שמסר המשרד, בשנת הלימודים תשע"ב (2011–2012), הועסקו יועצים חינוכיים ב-98% מבתי הספר התיכוניים, ב-90% מחטיבות הביניים, ב-80% מבתי הספר היסודיים במגזר היהודי וב-50% מבתי הספר היסודיים במגזר הערבי. במגזר הבדואי דווח על מחסור גדול ביועצים חינוכיים.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> אתר שפ"ינט, משרד החינוך, אגף ייעוץ, תיאור תפקידים, [הייעוץ החינוכי בבית הספר](#), כניסה: 16 במרץ 2023.

<sup>23</sup> עינב לוק, מנהלת אגף בכיר שפ"י, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 במרץ 2023.

<sup>24</sup> סעיף 1.2 לחוזר מנכ"ל 0312, [הקצאת שעות תקן בסיסי לחינוך המיוחד \(מקור 06\)](#), 27 ביולי 2022. בחטיבות ביניים עמלניות, שנחשבות כבית ספר מיוחד, ניתנות שתי ש"ש ייעוץ חינוכי כתקן.

<sup>25</sup> עינב לוק, מנהלת אגף בכיר שפ"י, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 במרץ 2023.

<sup>26</sup> מריה רבינוביץ', [מחסור ביועצים ובפסיכולוגים חינוכיים במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בפברואר 2010, עמ' 10.

<sup>27</sup> אתי וייסבלאי, [תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ובאיתור של ילדים בסיכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בפברואר 2012, עמ' 1.

- מבקר המדינה חזר על נתונים אלו בדוח שלו לשנת תשע"ב, והוסיף כי בבתי הספר במגזר החרדי, השייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי, לא ניתנו שירותי ייעוץ חינוכי בכ-26% מבתי הספר היסודיים לבנות ובכ-85% מבתי הספר היסודיים לבנים. עוד כתב המבקר כי שירותי הייעוץ החינוכי בגני הילדים בשנת תשע"ד (2013–2014) ניתנו לכ-22% מכלל הגנים על בסיס 1,100 שעות הייעוץ שהוקצו להם.<sup>28</sup> בדוח המעקב משנת 2022, ציין המבקר כי בשנים 2018–2021 חלה עלייה בשיעור של 36% במספר היועצות החינוכיות בגני הילדים, לעומת גידול בשיעור של 4% בלבד במספר הילדים המתחנכים בגני הילדים.<sup>29</sup> משנת תשע"ד עד תשפ"א (2013–2021), היקף שעות הייעוץ בגנים מהכפיל את עצמו ויותר. 3,539 שעות ייעוץ בתשפ"א לעומת 1,189 שעות ייעוץ בתשע"ד.<sup>30</sup>
- בבדיקת משרד החינוך ב-2018, שדווחה בתשובה של שר החינוך לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת (להלן: ועדת החינוך) נמצא כי ב-100% מהחטיבות העליונות היו משובצים יועצים חינוכיים, במשרות של 1.7 ש"ש לכיתה; ב-90% מחטיבות הביניים במשרות של בין 1.2–1.7 ש"ש לכיתה, בלי תקינה; ב-80% מבתי הספר היסודיים הוקצתה שעת ייעוץ שבועית לכיתה, בלי תקינה; בגיל הרך פעלו 160 יועצות במשרות של כ-12 שעות ייעוץ לכל מפקחת על גנים, שעות שמוקצות בכל שנה מחדש.<sup>31</sup>

## 2.1 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

- בהיעדר נתונים מפורטים של משרד החינוך, פנינו אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) בבקשה לקבל נתונים המצויים בידיה.
- נתוני הלמ"ס בתחום זה כוללים שלוש קבוצות:
- יועצים חינוכיים בבתי הספר (ולא בגני הילדים);
  - מספר העובדים בייעוץ (ולא משרות ייעוץ);
  - לכל בתי הספר בחינוך הרשמי והמוכר שאינו רשמי, אך לא למוסדות הפטור.

הנתונים המוצגים להלן מתבססים על ממצאי קובץ רב-שנתי של עובדי הוראה, שהוקם בלמ"ס על סמך עיבוד מן הקבצים השנתיים, כפי שהתקבלו ממשרד החינוך ומרשות החינוך המוכר שאינו רשמי (כאמור, לא כולל מוסדות פטור).<sup>32</sup> יש פער בין סך כל היועצים שבנתונים אלו, לבין

<sup>28</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 164 לשנת 2013, [הייעוץ החינוכי בבתי הספר ובגני הילדים](#), מאי 2014, עמ' 915.

<sup>29</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 172 לשנת 2021, [יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך – ביקורת מעקב](#), מאי 2022, עמ' 409.

<sup>30</sup> שם, עמ' 413.

<sup>31</sup> נפתלי בנט, שר החינוך, תשובה על פניית ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, [מצבים של היועצים החינוכיים במערכת החינוך](#), 24 ביוני 2018.

<sup>32</sup> ד"ר דוד מעגן, מנהל תחום חינוך גבוה וכוח אדם בהוראה, אגף בכיר חינוך וחברה, הלמ"ס, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 במרץ 2023.

סך כל היועצים המוצג על ידי משרד החינוך, גם אם מביאים בחשבון כי נתונים אלו אינם כוללים יועצים חינוכיים בגנים (שמספרם לפי דוח מבקר המדינה בשנת תשפ"א, 2020/2021, היה כ- 200 יועצים). בשלב זה, בין היתר נוכח היעדר פירוט ממשרד החינוך, אין בידינו הסבר לפער האמור, מלבד נושא היועצים בגנים. אם יתקבלו נתונים והסברים נוספים בעניין זה בזמן הקרוב, המסמך יעודכן.

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני הלמ"ס בדבר מספר היועצים החינוכיים בבתי הספר (לא כולל גנים), בשנים 2010-2023.

### טבלה : מספר היועצים החינוכיים בבתי ספר לפי שנים, 2010-2023

מספר היועצים	שנה
1,953	2010
2,970	2011
3,030	2012
3,309	2013
3,479	2014
3,694	2015
3,755	2016
3,987	2017
4,266	2018
4,339	2019
4,342	2020
4,306	2021
4,759	2022
4,840	2023

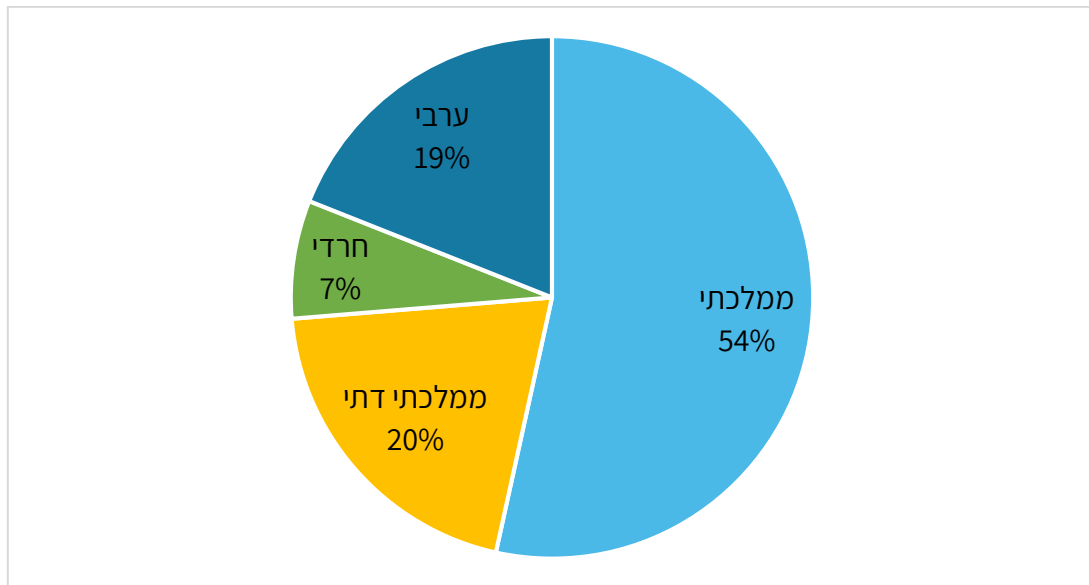
על פי נתוני הלמ"ס, יש עלייה במספר היועצים העובדים במערכת החינוך, אך החל מ-2015 שיעור היועצים העוזבים גדול משיעור היועצים החדשים המצטרפים

על פי נתונים אלו, מספר היועצים העובדים בבתי הספר עלה מ-1,953 בשנת 2010 ל-4,840 בשנת 2023, בשיעור גידול של כ-150%. למרות מגמת העלייה במספר היועצים הנראית בטבלה, לפי נתונים נוספים שהתקבלו מן הלמ"ס, מאז שנת 2015 שיעור היועצים שעזבו את המערכת<sup>33</sup> גדול יותר משיעור היועצים החדשים המצטרפים אליה (כך לדוגמה בשנת 2020, שיעור היועצים החדשים היה 3.2% לעומת שיעור עוזבים שעמד על 4.2%).

בטרשים 1 להלן יוצגו שיעור היועצים לפי סוג פיקוח, וביחס לשאר סוגי הפיקוח.

<sup>33</sup> עזיבה נמדדת לאחר שלוש שנים של היעדרות ממצבת עובדי ההוראה.

### תרשים 1 : שיעור היועצים בבתי ספר לפי סוג הפיקוח, 2023

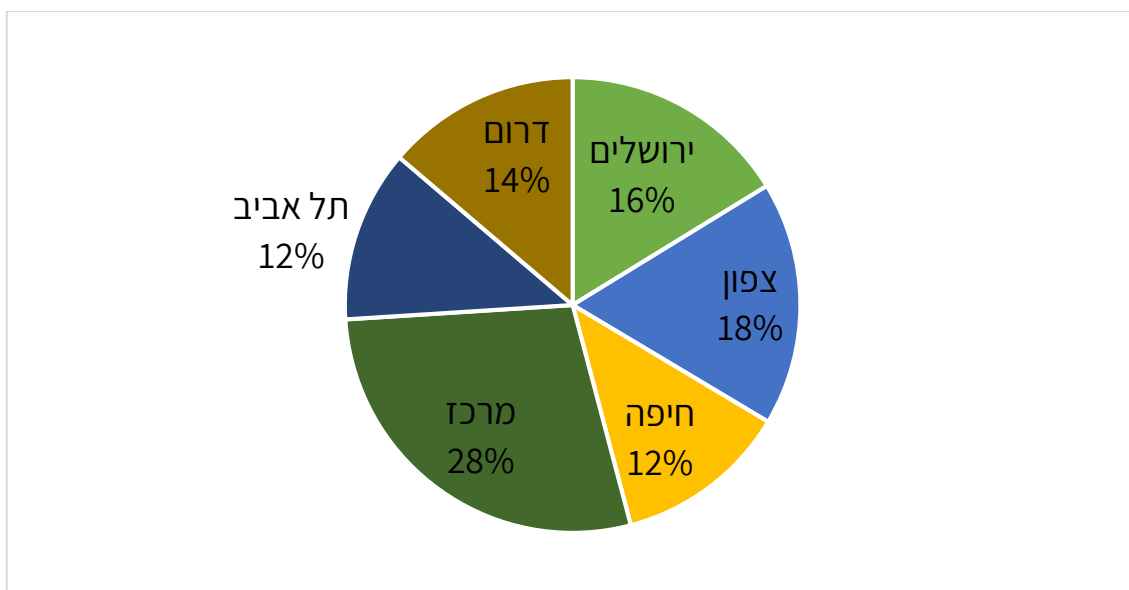


שיעור היועצים בבתי ספר בחינוך החרדי בשנת 2023 היה 7%, אך שיעור התלמידים החרדים בבתי ספר אלו הוא 15% מכלל התלמידים

בתרשים אפשר לראות כי על פי נתוני הלמ"ס, שיעור היועצים בבתי ספר בחינוך הממלכתי הוא יותר מ-50% מכלל היועצים. הן בחינוך הממלכתי-דתי והן בחינוך הערבי שיעור היועצים הוא כ-20% מכלל היועצים ובחינוך החרדי שיעור היועצים הוא כ-7% בלבד מכלל היועצים. נציין כי שיעור התלמידים בבתי הספר בפיקוח חרדי, לא כולל מוסדות הפטור ומוסדות תרבותיים-ייחודיים, בשנה זו הוא כ-15% מתלמידי בתי הספר.

בתרשים 2 יוצג שיעור היועצים העובדים בכל מחוז, בשנת 2023.

### תרשים 2 : שיעור היועצים בבתי ספר לפי מחוז, 2023



בתרשים אפשר לראות כי שיעור היועצים במחוזות ירושלים וצפון הוא בין 16% ל-18% ושיעור היועצים במחוז חיפה הוא כ-12% מכלל היועצים. נציין כי שיעור תלמידי בתי הספר (לא כולל מוסדות פטור ותרבותיים-ייחודיים) במחוז תל אביב הוא כ-17% מכלל תלמידי בתי הספר, אולם

שיעור היועצים במחוז זה על פי נתוני הלמ"ס הוא כ-12% בלבד. מנגד, במחוז המרכז שיעור היועצים (28%) גבוה משיעור התלמידים (20%).

### 3. דוחות ודיונים קודמים

בעשורים החולפים, ובכלל זה בשנים האחרונות, ערכה ועדת החינוך כמה דיונים בנושא הייעוץ החינוכי. מצב היועצים החינוכיים עלה ביתר שאת בתקופת מגפת הקורונה, אז התקיימו דיונים אחדים, שעסקו בקשיים הנפשיים והרגשיים של התלמידים ואנשי הצוות ומקומם של היועצים החינוכיים בהקשר זה. גם משרד מבקר המדינה כתב כמה דוחות בנושא ודוח נוסף פורסם על ידי הקרן לידידות טורונטו.

להלן עיקרי הדברים, על בסיס הדוחות והדיונים שעסקו בנושא משנת 2009 עד היום.

#### 3.1 דיונים קודמים בוועדת החינוך

בדיונים שונים שנערכו בנושא הייעוץ החינוכי בוועדת החינוך תוארה תמונת מצב דומה, למרות הזמן שחלף בין דיון אחד למשנהו. הדיונים המרכזיים בנושא התקיימו בשנים 2009, 2017, 2020, 2021 ו-2022.

##### דיון בוועדת החינוך, 2009<sup>34</sup>

- לדברי יושב-ראש הוועדה אי-התקינה של שעות הייעוץ מובילה לכך שלא יהיה כיסוי מלא לאיוש משרות הייעוץ במסגרות החינוך – כאמור לעיל, למעט החטיבות העליונות, שם התקינה מביאה ל-100% כיסוי של משרות הייעוץ. דברים אלו נאמרו על סמך הנתונים שהובאו במסמך הממ"מ בנושא.<sup>35</sup>

##### דיון בוועדת החינוך, 2017<sup>36</sup>

- נציגת אגודת היועצים החינוכיים בישראל אמרה כי מחקרים מראים שככל שיש יותר שעות ייעוץ חינוכי בבית הספר, האקלים הבית-ספרי טוב יותר. עם זאת, במקום לעסוק בחינוך, במניעה ובהגברת הביטחון האישי והנפשי, היועצים עוסקים בחלק ניכר מהזמן ב"כיבוי שריפות" בשל המחסור בשעות ייעוץ ובשל עומס המשימות שלהם. יש לציין כי בדיון בוועדה לא הובאו סימוכין למחקרים אלו.
- היועץ החינוכי עובד ללא תקן מסודר ברוב שכבות הגיל. אי-תקינה של שעות הייעוץ מאפשר למנהל בית הספר להחליט אם הוא מעוניין בייעוץ וכמה שעות יושקעו בכך,

בדיון בוועדת החינוך  
ב-2009 אמר היו"ר כי  
אי-התקינה של שעות  
ייעוץ מובילה לכך  
שלא יהיה כיסוי מלא  
לאיוש משרות הייעוץ

בדיון בוועדת החינוך  
ב-2017 נאמר כי  
המצב הוא שכל מנהל  
רשאי להחליט אם  
הוא מעוניין בשעות  
ייעוץ וכמה שעות  
יושקעו בייעוץ  
החינוכי

<sup>34</sup> הכנסת ה-18, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול 104, [מחסור חמור בפסיכולוגים וביועצים חינוכיים](#), 24 בנובמבר 2009.

<sup>35</sup> מריה רבינוביץ', [מחסור ביועצים ובפסיכולוגים חינוכיים במערכת החינוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בפברואר 2010, עמ' 10.

<sup>36</sup> הכנסת ה-20, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול 479, [מצבן של היועצות החינוכיות במערכת החינוך](#), 24 באוקטובר 2017.

ולמעשה בכל סוף שנה הוא גם משאיר את היועצים בחוסר ודאות באשר לשיעור המשרה שבו יעבדו בשנה שלאחר מכן.

בתום דיון זה וההחלטות שהתקבלו בו, הגיב שר החינוך על החלטות הוועדה. תשובתו עסקה, בין היתר, בדברים אלה:<sup>37</sup>

- משרד החינוך מקיים דיונים עם הגורמים השונים בכל הקשור לתקינה הראויה של הייעוץ החינוכי;
- במהלך השנים חל גידול ניכר במספר היועצים החינוכיים בכל שכבות הגיל ובכל המגזרים, דבר המעיד על הבנת החשיבות של הייעוץ החינוכי;
- במערכת החינוך הועסקו (נכון למועד התשובה) כ-5,900 יועצים חינוכיים ב-7,430 משרות ייעוץ, בהיקפי משרה משתנים;
- במסגרת אופק חדש, משנת 2019 הוחלט על העלאת גמול הייעוץ החינוכי מ-9% ל-11%.
- במהלך ארבע השנים שקדמו למכתב זה, הוקצו כ-2,000 שעות ייעוץ למחוז הדרום.
- מנכ"ל המשרד הנחה את בתי הספר לתגבר את שעות הייעוץ משעות התקצוב הדיפרנציאלי ומסל מנהל המחוז.

#### דיון בוועדת החינוך, 2020<sup>38</sup>

- בדיון נאמר כי בעקבות פרוץ מגפת הקורונה, התלמידים וחלק מאנשי צוותי החינוך חוו הליך שחיקה אינטנסיבי, דיכאונות ומתח גבוה ויש מהם הזקוקים לעזרת אנשי הייעוץ החינוכי.
- בדיון הועלתה הציפייה כי יתקבל איסור על המנהלים להשתמש ביועצים למילוי מקום של מורים שאינם מגיעים לבית הספר.

#### דיון בוועדת החינוך, 2021<sup>39</sup>

- מנהלת שפ"י ציינה כי יש בתי ספר במגזר החרדי שאין בהם יועצים מסיבות שונות, בין היתר משום שבתי ספר אלה אינם מעוניינים בייעוץ חינוכי. יתר על כן, מנהלת שפ"י

<sup>37</sup> נפתלי בנט, שר החינוך, תשובה על פניית ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, [מצבם של היועצים החינוכיים במערכת החינוך](#), 24 ביוני 2018.

<sup>38</sup> הכנסת ה-23, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול 105, [מתן מענה לתלמידים בהתמודדות עם הלחצים והמשברים בצל הקורונה](#), 17 בנובמבר 2020.

<sup>39</sup> הכנסת ה-24, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול 23, [תוכנית לחוסן רגשי ונפשי במשרד החינוך – במסגרת ציון יום בריאות הנפש בכנסת](#), 12 באוקטובר 2021.

הוסיפה כי יש תקינה לייעוץ רק בחינוך העל-יסודי. לעומת זאת, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים שעות הייעוץ מוקצות מתוך סל הטיפוח של בית הספר, ונתונות לשיקול דעתו של המנהל.

- במהלך הדיון, הדגיש יושב-ראש הוועדה כי לא יכולה להיות אוטונומיה למנהל בית הספר בנושא חשוב כמו הייעוץ החינוכי. לדבריו, חייב להיות איש טיפול או איש ייעוץ חינוכי בכל צוות בכל בית ספר, ללא שיקול דעת של מנהל בית הספר.

בהחלטות הוועדה בסיום הדיון, נכללו, בין היתר, הדברים הללו:<sup>40</sup>

- הוועדה קוראת לעיבוי מערכת התמיכה הנפשית בתלמידים ולהוספת יועצים, תוך הרחבת השירות והגדלת התקציבים;
- בכל בית ספר ובכל המגזרים חייב להיות יועץ חינוכי, ובעניין זה אין לתת מקום לשיקול דעתו של המנהל.

#### דיון בוועדת החינוך, 2022<sup>41</sup>

בתום דיון בהתמכרויות ובעיות רגשיות וחברתיות בהשפעת מגיפת הקורונה, החליטה הוועדה כמה החלטות בקשר לייעוץ החינוכי:<sup>42</sup>

- הוועדה קיבלה דיווח כי בינואר 2022 התווספו 4,500 שעות ייעוץ ל-2,800 השעות שניתנו בתחילת שנת הלימודים (ספטמבר 2021) וכי שעות אלו אוישו.
- מכיוון שאין תקינה ליועצים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, מנהלי בתי הספר הם אלה שמחליטים כמה שעות ייעוץ הם מקצים.
- הוועדה קובעת כי יש להוציא הנחיה למנהלי בתי הספר, שיתקצבו שעות ייעוץ בשעת חירום זו.
- שרת החינוך יפעת שאשא-ביטון השיבה על מכתב החלטות הוועדה, ובין היתר כתבה בו את הדברים הללו:<sup>43</sup>
- במשרד ניתנת חשיבות רבה לעבודתו של הייעוץ החינוכי והוא פועל להסדרת הייעוץ בכל הגילים.

<sup>40</sup> הכנסת ה-24, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, החלטות ועדה, [תוכנית לחוסן רגשי ונפשי במשרד החינוך – במסגרת ציון יום בריאות הנפש בכנסת](#), 12 באוקטובר 2021.

<sup>41</sup> הכנסת ה-24, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, פרוטוקול 83, [השלכות נפשיות של הקורונה על תלמידים במערכת החינוך – התמכרויות ובעיות רגשיות וחברתיות](#), 10 בינואר 2022.

<sup>42</sup> הכנסת ה-24, ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, החלטות ועדה, [השלכות נפשיות של הקורונה על תלמידים במערכת החינוך – התמכרויות ובעיות רגשיות וחברתיות](#), 10 בינואר 2022.

<sup>43</sup> ח"כ ד"ר יפעת שאשא-ביטון, שרת החינוך, מכתב תשובה לוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, [השלכות נפשיות של הקורונה על תלמידים במערכת החינוך – התמכרויות ובעיות רגשיות וחברתיות](#), 31 בינואר 2022.

- הסתיים תהליך הרחבת שעות הייעוץ לגיל הרך לכדי משרת ייעוץ מלאה לכל מפקחת בגיל הרך.

### 3.2 דוחות מבקר המדינה

בשנים 2014, 2015 ו-2022, פרסם מבקר המדינה דוחות ביקורת אחדים על מצב הייעוץ החינוכי בבתי הספר וגני הילדים. בין היתר התייחס המבקר לנקודות מרכזיות בנושא:

- **תקינה בתחום הייעוץ החינוכי:** בחטיבה העליונה יש תקן שאין בו מענה הולם, משום שאין בו התייחסות למאפייני בתי הספר השונים. למרות המלצות של גורמים שונים, לא נקבע תקן שעת ייעוץ בשאר שלבי החינוך, ושירותים אלו נתונים לשיקול דעת מנהל בית הספר. הייעוץ בגיל הרך ניתן בהתאם לסדר העדיפויות של המינהל הפדגוגי במשרד.<sup>44</sup>
- **תפקיד היועץ החינוכי:** לאורך השנים נוספו ליועצים משימות שהגבירו את עומס העבודה על היועצים, אך לא ניתנה תוספת שעות ייעוץ. היועצים החינוכיים עושים חלק ניכר מעבודתם מתוך תחושת שליחות ואחריות, ללא תמורה כספית ומעבר לשעות העבודה המקובלות. נוסף על כך, למשרת הייעוץ אין קביעות והיועץ אינו יודע מה יהיה שיעור משרתו בייעוץ מדי שנה.<sup>45</sup>
- **תנאי העסקה של יועצות בגני הילדים:** בתשע"ד (2013–2014), הוכללו היועצות לגיל הרך בהסכם אופק חדש, שהוביל להבניית תנאי העסקתן. מתווה התחשיב של שפ"י לתקינה בתחום הייעוץ לגנים בעבור משרה מלאה היה 30 שעות ייעוץ ל-30 גנים באיזור הפיקוח, בהצמדה למפקחת אחת, האחראית על כ-100 גנים. מתווה זה איפשר מתן שירותי ייעוץ בעבור כחמישית מכלל הגנים שבאחריות 105 המפקחות (3,150 מתוך 16,507 גנים); או עבור כשליש מהגנים הרשמיים (3,150 מתוך 11,423 גנים).<sup>46</sup> מדוח המעקב אפשר ללמוד כי ממוצע הגנים שיועצת אחראית להם, גדול מממוצע 30 הגנים – כפי שנקבע במתווה – והוא 88 גנים בממוצע ליועצת. במחוז מרכז הממוצע הוא 117 גנים ליועצת, לעומת מחוז תל אביב, שבו הממוצע הוא 55 גנים ליועצת.<sup>47</sup>
- **התאמת מספר גנים במחוז לשעות ייעוץ:** הממצאים מעידים כי אין הלימה בין מספר הגנים במחוז לבין מספר שעות הייעוץ באותו המחוז. לדוגמה: במחוז החרדי פועל מספר הגנים הרב ביותר (4,327, 25% מכלל הגנים), אך הוקצו לו 17% מכלל שעות

<sup>44</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 64 לשנת 2013, [הייעוץ החינוכי בבתי הספר ובגני הילדים](#), מאי 2014, עמ' 914–915. שם, עמ' 915.

<sup>46</sup> שם, דוח ביקורת שנתי 65 לשנת 2014, [משרד החינוך – יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך](#), מאי 2015, עמ' 884.

<sup>47</sup> שם, דוח ביקורת שנתי 72 לשנת 2021, [יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך – ביקורת מעקב](#), מאי 2022, עמ' 411.

מבקר המדינה ציין בדוח שלו כי למרות המלצות של גורמים שונים, לא נקבע תקן שעת ייעוץ. עוד כתב המבקר כי עם השנים נוספו ליועץ החינוכי משימות שהגבירו את העומס עליו, ללא תקינה מתאימה, תוספת שעות ייעוץ או שינויי שכר מתאימים

מדוח המבקר על הייעוץ החינוכי בגני הילדים אפשר ללמוד כי אין הלימה בין מספר שעות הייעוץ המוקצה למחוז לבין מספר הגנים הפועלים במחוז



הייעוץ (597 שעות). למחוז צפון הוקצו שעות רבות יותר (662 שעות, 19% מכלל שעות הייעוץ), למרות שפועלים בו 14% מהגנים. ממשרד החינוך נמסר כי בתשפ"ב (2021-2022) היקף שעות הייעוץ גדל מ-12 ל-24 שעות ליועצת, וכי בחלוקת המשאבים הוא מביא בחשבון את הצרכים הייחודיים של כל מחוז, כמו לדוגמה קבוצות אוכלוסיה מגוונות או פיזור גיאוגרפי.<sup>48</sup>

### 3.3 דוח בדיקת יישום מדיניות - הייעוץ החינוכי, קרן ידידות טורונטו<sup>49</sup>

בינואר 2021 נכתב דוח, שעניינו בדיקת יישום מדיניות בתחום הייעוץ החינוכי, על ידי "המרכז להעצמת האזרח", בעבור קרן ידידות טורונטו. כותבי הדוח התבססו על נתונים שקיבלו ממשרד החינוך בשנת 2021, בתגובת המשרד לבקשת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ועל נתונים המפורסמים על ידי משרד החינוך. עם זאת, בדוח אין התייחסות לשנה ספציפית בצמוד לנתונים.

המסקנה המרכזית במחקר זה היא כי יש מחסור ניכר בתחומי עבודת היועצות החינוכיות (מספר היועצות, שעות הייעוץ הניתנות להן, הפיקוח ועוד). על פי ממצאי דוח זה:

- בגני הילדים יועצת טיפלה בממוצע ביותר מ-3,500 ילדים. מספר הגנים הממוצע ליועצת היה 139, בעוד המלצת התקן של שפ"י היא 100 גנים לכל יועצת.
- כל יועץ טיפל בממוצע בכ-300 ילדים בבתי הספר. במחוז ירושלים יועץ טיפל בממוצע ב-375 ילדים ובמחוז החרדי ביותר מ-500 ילדים.
- כל יועץ טיפל בממוצע בכ-12 כיתות בבתי הספר.
- מפקחת או יועצת בכירה הייתה אחראית בממוצע על עבודתן של יותר מ-150 יועצות חינוכיות ושל כ-61,000 ילדים.
- במחוז החרדי היו רק מפקחות ואין יועצות בכירות. כל מפקחת הייתה אחראית בממוצע על עבודתן של כ-180 יועצות וכ-121,000 ילדים.
- לטענת מחברי המחקר, היעדר התקן לייעוץ פוגע בעיקר באוכלוסיות חלשות, ועל פי מחקר של הלמ"ס משנת תשע"ב (2012), ניתנו שירותי ייעוץ בשיעורים נמוכים למגזר החרדי (58.9% מבתי הספר החרדים לעומת כ-80% בחינוך העברי) ולמגזר הבדואי (43.9% מבתי הספר הבדואים).

**דוח נוסף לבדיקת יישום מדיניות בתחום הייעוץ החינוכי הראה כי החסר המשמעותי בשעות ייעוץ פוגע בעיקר באוכלוסיות חלשות**

<sup>48</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 72 לשנת 2021, [יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב](#), מאי 2022, עמ' 414.

<sup>49</sup> המרכז להעצמת האזרח, בעבור קרן ידידות טורונטו, [דוח בדיקת יישום מדיניות הייעוץ החינוכי - זיהוי וטיפול במצבי סיכון במערכת החינוך](#), ירושלים, ינואר 2021.

#### 4. פעולות משרד החינוך לקידום הייעוץ החינוכי

- כאמור, מאז הקמת מערך שירותי הייעוץ החינוכי, נקבעו שעות תקן לייעוץ חינוכי בחטיבה העליונה בלבד. מהתייחסויות קודמות של המשרד לעניין התקינה לשעות ייעוץ אפשר ללמוד כי נושא התקינה בשאר מערכת החינוך עמד במרכזם של דיונים אחדים במשרד, אך עד כה לא נקבעו שעות תקן לגני הילדים, לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים<sup>50</sup> – למרות המלצתם של כמה גורמים על כך במשך השנים, כאמור לעיל.
- במהלך השנים, מספר היועצים החינוכיים גדל, וכך גם שעות הייעוץ. בייחוד יש לציין שניתנו תוספת שעות ייעוץ בגיל הרך, תוספת שעות ייעוץ במחוז הדרום בשל המצב הביטחוני ותוספת שעות בתקופת הקורונה (ראו לעיל [בסעיף 3.1: דיונים קודמים בוועדת החינוך](#)).
- כאמור, היועצות בגיל הרך הצטרפו לאופק חדש על בסיס מתווה שיאפשר להן להיות אחראיות על כ-30 גנים באיזור הפיקוח שלהן. על פי הדוחות שהוצגו לעיל, וכן על פי תשובת שפ"י על שאלתנו, בגיל הרך מוקצות 26 ש"ש (משרה מלאה) בעבור יועצת לכ-100 גנים.
- בתשובת שפ"י על פנייתנו צוין כי השירות פועל במשך השנים מתוך מטרה לקדם את שעות הייעוץ, להרחיב ולתגברן. בתשובה לא פורט מעבר לכך בכל הקשור להצעות ולבקשות מצד שפ"י או משרד החינוך בכל הקשור לתקינה ולתקצוב התחום. בתשובת שפ"י צוין עוד כי אגף הייעוץ מקיים שיח מתמיד עם האקדמיה לשם עדכון והתאמה של תוכני הלמידה למציאות המשתנה, וכן לשם קידום תלמידי מגמות הייעוץ החינוכי השונות וחיזוקה להשתלבות במערכת החינוך כיועצים.<sup>51</sup>
- באוקטובר 2022 נחתם הסכם חדש מול היועצים החינוכיים במסגרת "אופק חדש". במסגרת הסכם זה, מספטמבר 2023 יעלה גמול הייעוץ לבעלי רישיון ייעוץ זמני מ-8% ל-12% גמול ייעוץ מירבי, ולבעלי רישיון ייעוץ קבוע יעלה גמול הייעוץ מ-12% ל-18% גמול ייעוץ מרבי (גמול מרבי – לפחות שבע שעות ייעוץ שבועיות).<sup>52</sup>
- במסגרת "עוז לתמורה" היועצים בחטיבה העליונה מקבלים גמול ייעוץ בהתאם לשנות הוותק שלהם. מאז 2021, יועץ בשנה הראשונה לעבודתו יקבל 6.5% גמול ייעוץ ויועץ משנתו החמישית ומעלה, יקבל 12% גמול ייעוץ.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> כך התברר בדיונים של ועדת החינוך וכן נלמד מתשובותיהם של שרי החינוך שהוצגו לעיל.

<sup>51</sup> עינב לוק, מנהלת אגף בכיר שפ"י, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 במרץ 2023.

<sup>52</sup> תמר כהן, מנהלת תחום בכיר משכורות לעובדי הוראה וסוניה פרץ, סמנכ"לית ומנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה, משרד החינוך, [חוזר לבעלויות תשפ"ג/4](#), 4 בדצמבר 2022, עמ' 4.

<sup>53</sup> תמר כהן, מנהלת תחום בכיר משכורות לעובדי הוראה וסוניה פרץ, סמנכ"לית ומנהלת אגף בכיר כוח אדם בהוראה, משרד החינוך, [חוזר לבעלויות תשפ"א/5](#), 31 בינואר 2021, עמ' 2.

במהלך השנים, משרד החינוך ערך דיונים על תקינת שעות הייעוץ, אך לא קיבל החלטה בנושא. מספר היועצים גדל וכן מספר שעות הייעוץ בגני הילדים

## 5. אתגרים בתחום הייעוץ החינוכי והצעות לשיפור

במסגרת כתיבת המסמך פנינו לשפ"י כדי להבין מה הם הקשיים והאתגרים שיש ליועצים החינוכיים. הן בתשובת שפ"י והן בדיונים ובדוחות קודמים הוזכרו אתגרים מרכזיים אחדים:

- עומס עבודה רב שאינו מאפשר ליועצים לתת שירות כפי שמצופה מהם. נוכח זאת נפגעים התלמידים ואנשי הצוות. עומס זה הלך וגבר תוך כדי ולאחר תקופת מגפת הקורונה. בתשובת שפ"י צוין כי יש עלייה ניכרת במצוקות ובקשיים של תלמידים, עלייה במעורבות תלמידים באלימות פיזית, באלימות מילולית ובאלימות מקוונת. נוסף על כך, חלה עלייה בהתנהגויות סיכוניות, באמירות אובדניות ובניסיונות אובדניים. יש גם עלייה משמעותית בהתמודדות של צוותי החינוך עם עומסים רגשיים הנובעים ממצוקות התלמידים והאתגרים האישיים שלהם.<sup>54</sup>

- תנאי השכר של היועצים החינוכיים אינם תואמים את עבודתם ומביאים לשחיקה גבוהה בתחום ולעזיבה של יועצים. נוסף על כך, בשל תנאים אלה, חלק מהסטודנטים לייעוץ חינוכי שמסיימים את לימודיהם אינם מעוניינים לעבוד במערכת החינוך ומעדיפים לעבוד בשוק הפרטי או לעבוד כמורים ולא כיועצים חינוכיים.

אף כי הדבר לא הוזכר בתשובת משרד החינוך על פנייתנו, מצאנו כי בהובלת מטה שפ"י, המשרד ערך בשנת 2017 מהלך של שיתוף הציבור והתייעצות בנושא תפקיד היועצת החינוכית. באתר ההתייעצות צוין כי המהלך נערך בהתאם לדרישה של ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. השאלה שעמדה במרכז ההתייעצות הייתה: "כיצד נכון לבנות את תפקיד היועצת החינוכית על מנת לאפשר לחזק את הצוות החינוכי, לתת כתובת ומענה מיטבי לתלמידים והוריהם ולשפר את האקלים הבית ספרי".<sup>55</sup> בשיתוף הציבור השתתפו כ-500 משתתפים, ובהם יועצים ויועצות, והופקו ממנו תובנות מרכזיות:<sup>56</sup>

1. **הובלה מערכתית:** היועצים צריכים להיות חלק מהרמה הניהולית של בית הספר. כך הם יוכלו להבין את התהליכים הבית-ספריים ולהשפיע עליהם.
2. **הייעוץ כפרופסיה:** ליועצים אין הגדרת תפקיד ברורה, ועל כן נוצר מתח בין אילוץ המערכת הבית-ספרית לבין ההנחיות המקצועיות. יש להגדיר את תפקיד היועצים וההיררכיה המקצועית המכתיבה את סדר-יומם.
3. **הנחיית הצוות החינוכי:** היועצים החינוכיים מכירים את התלמיד ואת עולמו הסובב. נכון לקבוע שגרות עבודה לייעוץ לצוות החינוכי בקשר לתלמיד.

<sup>54</sup> עינב לוק, מנהלת אגף בכיר שפ"י, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 6 במרץ 2023.

<sup>55</sup> משרד החינוך, אתר ההתייעצות, תפקיד היועצת החינוכית, [רקע](#), כניסה: 16 במרץ 2023.

<sup>56</sup> שם, [תובנות](#), כניסה: 16 במרץ 2023.

הקשיים העיקריים בתחום הייעוץ החינוכי הם: עומס עבודה רב, היעדר הסדרה ותנאי העסקה לא מתאימים

בשנת 2017 ערך משרד החינוך מהלך של שיתוף הציבור בדבר לתפקיד היועץ החינוכי, ובין היתר נמצא בעקבותיו כי תפקיד היועץ אינו מוגדר דיו, ההכרח בחלקיות המשרה כמורה והחוסר בתקן לשעות ייעוץ מגביל את היועצים מבחינת זמינותם הטיפולית

4. **שעות הוראה:** חיוב היועצים בשעות הוראה (מינימליות ככל שיהיו), מגביל את זמינותם הטיפולית. ראוי ששעות ההוראה שלהם יוגבלו לתחום הדעת המקצועי שלהם, למשל כישורי חיים.
5. **הדרכה ותמיכה:** הצורך בליווי מקצועי אינו מסתיים עם קבלת הרישיון וראוי שהיועצים יקבלו הנחייה והדרכה גם בהמשך הדרך.
6. **הכשרות והשתלמויות:** עבודת היועצים דורשת מיומנויות בתחומים רבים, שלא בהכרח נלמדים במהלך ההכשרה. בהתאם לכך, יש לרענן את ההכשרה האקדמית ולהוסיף הכשרות מקצועיות מגוונות, בהשתלמויות בהמשך.
7. **רלוונטיות:** היועצים מופקדים על החוסן הרגשי של התלמידים. ככאלו, עליהם להכיר את האתגרים הייחודיים של כל שכבת גיל ואת הדרכים הנכונות לפנות אליה.
8. **הגיל הרך:** היועצים בגיל הרך מתמודדים עם אתגרים אחרים מאשר היועצים בבתי הספר. נוכח זאת, נכון ליצור בעבורם מסלול ייחודי בשלב ההכשרות, בשגרות התמיכה וההדרכה ובתקינה.
9. **תקינה:** יש לעדכן את התקן כך שיתאים למאפיינים הייחודיים של כל בית ספר (גיל, מיקום, מדד טיפוח וכיוצא באלה). נוסף על כך, יש לדאוג למענה פיזי ההולם סביבה טיפולית, כדי לסייע ליועצים לתת מענה אפקטיבי.

אגודת היועצים החינוכיים פנתה לאחרונה לשר החינוך ולארגוני המורים בניסיון להסדיר את מצב הייעוץ החינוכי, בכל הקשור לשעות תקן ותנאי העסקה, מתוך הבנה ששיפור המצב הקיים יאפשר מתן שירות ייעוצי טוב יותר לתלמידים ולצוות בית הספר.

כמו כן, האגודה השיבה על שאלותינו באשר להצעות העיקריות לקידום מצב הייעוץ החינוכי. להלן עיקרי הדברים שעלו:<sup>57</sup>

- **שעות תקן:** לפי האגודה, יש לקבוע תקן מחייב לייעוץ בגני הילדים, בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, ולהגדיל את שעות התקן בחטיבה העליונה. לפי האגודה, יש לתקן 3.5 ש"ש ייעוץ בכל שלבי החינוך הבית ספרי. נוסף על כך, יש לעגן חמש ש"ש מערכתיות לייעוץ, לשם קידום אקלים מיטבי כמו הכנת תוכניות בית-ספריות וסדנאות לצוותי מורים.
- **חינוך מיוחד:** גם בחינוך המיוחד אין כיום שעות תקן מסודרות לייעוץ חינוכי. לפי האגודה, יש לעגן ארבע ש"ש לייעוץ בכיתת חינוך מיוחד המשולבת בבית ספר רגיל, וחמש ש"ש לייעוץ בבית ספר לחינוך מיוחד.

**אגודת היועצים  
החינוכיים העלתה  
כמה דרישות לשיפור  
מצב הייעוץ החינוכי,  
ובהן דרישה לתקן  
שעות ייעוץ בכל  
שכבות הגיל,  
לתוספת כוננות  
ולהכרה בשעות ייעוץ  
טיפולי כשעות הוראה**

<sup>57</sup> הניה פישמן וצביה זמיר, אגודת היועצים החינוכיים בישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 במרץ 2023.

- **גנים:** היועצות בגנים אחראיות על כ-100 גנים. היכולת של יועצת כזו לתת מענה לכל הילדים שבאחריותה מוגבלת ביותר. נוסף על כך, הפיזור הגיאוגרפי של הגנים מקשה על היועצות להגיע אליהם באופן סדיר.
- **גמול הייעוץ:** גמול הייעוץ במסלול עוז לתמורה עדיין נמוך, לעומת מסלול אופק חדש שם הוא עלה בהסדר השכר החדש.
- **כוננות:** יועץ חינוכי מוזעק מתוקף תפקידו בכל שעות היממה, בכל אירוע חירום הקשור בתלמידי בית הספר. האגודה מבקשת על כך תמורה הולמת.
- **שעות ייעוץ:** האגודה מבקשת הכרה בשעות עבודה טיפוליות של היועץ עם תלמיד או עם קבוצת תלמידים כשעות הוראה, בדומה למורות שילוב.
- **עומס:** בין שאר התפקידים שמוטלים על היועץ החינוכי, עליו להשתתף בצוות רב-מקצועי לפי הנאמר בחוק חינוך מיוחד. משימה זו דורשת זמן רב, כולל מילוי טפסים, ובשל כך אינם פנויים למלא את עיקר תפקידם.