

1974-2024

50



מאירס ג'וינט
ברוקדייל

מיפוי מערך הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל

ליאור בסרמן נבון ורד פורזיקי מירב אסולין
רות שטרן קטרי הילה דולב

עריכת לשון: רונית כהן בן-נון
תרגום לאנגלית (תקציר): דוד סימר
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

המחקר הוזמן על ידי משרד החינוך ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | תשרי תשפ"ה | אוקטובר 2024

דברי תודה

אנו מודים לכל התורמים למחקר זה מאגף א' לחינוך הגיל הרך: לאורנה פז, מנהלת האגף, על הזמנת המחקר, על הליווי, הקדשת הזמן והתרומה הרבה מן הידע והניסיון; לד"ר מירב תורג'מן, הממונה על גני הילדים, על הליווי והייעוץ, ועל הסיוע באיתור מרואיינים למחקר ובהתקשרות עימם; לנאוה פרץ, הממונה על מעונות היום, על התובנות שחלקה עימנו; ולסיגל נטף, הממונה על הפיתוח המקצועי, על הזמינות והייעוץ; תודה לד"ר אסף ליבוביץ, מנהל תחום מדיניות וממונה שעת חירום, על הירתמותו לקידום המחקר, על הליווי, וגיוסו את השטח לטובתנו. תודה לד"ר אודט סלע, המדענית הראשית של משרד החינוך, על עזרתה והערותיה למחקר בשלביו השונים.

תודה שלוחה גם לכל המרואיינים: למנהלות התחום במחוזות, למפקחות המתאמות, למפקחות מעונות היום וגני הילדים, לצוותי החינוך-טיפולי, להורים, לגננות ולסייעות, לממונות תחום ברשויות המקומיות ולמפקחות מחוזיות אשר הסכימו לחלוק עימנו את תובנותיהם ואת ניסיונם בנושא הפיקוח על מסגרות לגיל הרך בישראל.

רקע

מחקרים רבים מצביעים על כך ששנות חייו הראשונות של אדם הן שנים חשובות בהתפתחות המיומנויות הקוגניטיביות, החברתיות והלימודיות שלו. תהליכי הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך נועדו לוודא כי הן עומדות בסטנדרטים הנדרשים של איכות בתחום הטיפול והחינוך ולקדם שיפור מתמיד באיכות המסגרות. בישראל, הפיקוח על מסגרות חינוך לגילי שלוש עד שש הוא באחריות האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך (להלן: האגף), והחל מינואר 2022 הועברה אליו גם האחריות המקצועית על מעונות היום לפעוטות (לידה עד שלוש) (להלן גם: מעונות; מעונות יום). העברת האחריות למשרד החינוך נבעה מן ההכרה בחשיבות של יצירת רצף טיפולי וחינוכי ומתפיסה ולפיה מסגרות אלו מכוונות בראש ובראשונה לתת מענה לצרכים ההתפתחותיים של הילד ולא, כפי שהיה מקובל לחשוב בעבר, לשמש אמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות. 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.

הרחבת היקף מסגרות החינוך לגיל הרך שבאחריות משרד החינוך הציבה אתגרים חדשים רבים, אשר התווספו לאתגרים קיימים בתחום הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך. בעקבות זאת, האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך פנה למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסייע ביצירת תשתית ידע ומידע שתאפשר לו להסדיר את עבודת הפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך. כבסיס לתשתית הידע בוצעה תחילה סקירה בין-לאומית המציגה פרקטיקות מיטביות לפיקוח על **מסגרות חינוך לגיל הרך** במדינות שונות בעולם.¹

מסמך זה הוא רכיב נוסף בתשתית הידע והוא מציג **מיפוי של המצב הקיים במערך הפיקוח** על מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל, בחלוקה לפיקוח **על מעונות יום** (גילי לידה עד שלוש) ופיקוח **על גני ילדים** (גילי שלוש עד שש). מדובר בשתי זירות פעולה של המשרד שלכל אחת מהן מבנה ארגוני נבדל ותפיסה חינוכית-טיפולית נפרדת. מסיבה זו המחקר נערך בנפרד בכל אחת מהן, והממצאים בדוח זה מוצגים בשני שערים נפרדים.

מטרה

ליצור תשתית ידע ומידע שתאפשר לקובעי מדיניות להסדיר את עבודת הפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך.

¹ 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](https://brookdale.jdc.org.il/publication/inspection-of-early-childhood-education-and-care-provision)

שיטה

המחקר שילב כלים איכותניים וכמותיים. במחקר נערכו **ראיונות עומק** חצי מובנים ו**קבוצות מיקוד** עם בעלי עניין, לרבות מפקחות. מטרת הראיונות וקבוצות המיקוד הייתה לקבל תמונת מצב ראשונית על מערך הפיקוח ולשמש בסיס לגיבוש שאלוני הסקרים שבוצעו בהמשך. בשלב השני בוצעו **ארבעה סקרים**: שניים בקרב מפקחות על מעונות היום ועל גני ילדים, ושניים בקרב צוותי חינוך-טיפול במעונות היום ובקרב גננות בגני הילדים. נוסף על כך נאספו ונותחו מסמכי מדיניות ונסקרה ספרות מקצועית ואקדמית על מערך מעונות היום וגני ילדים, והפיקוח עליהם בישראל.

ממצאים

המחקר העלה כי בכל אחד ממערכי הפיקוח שנבדקו יש נושאים שבהם הפיקוח מוסדר ונושאים שבהם יש צורך בהסדרה או בטיוב של המדיניות או של דרכי הפעולה. עבור מעונות היום יש חוק פיקוח ייעודי המגדיר את מטרות הפיקוח ומסדיר את הדרישות להפעלת המסגרות, כמו גם את אמצעי האכיפה. הפיקוח על גני ילדים מעוגן בחוק הכולל את כלל מוסדות חינוך החובה (מגיל גן ועד תיכון) ללא התייחסות ייעודית לגני הילדים ואף ללא התייחסות למטרות הפיקוח ולדרישות להפעלת מסגרות.

בכל הנוגע למעונות היום, מן המחקר עלה כי למרות הזמן הקצר שבו מצויים מעונות היום בפיקוח של משרד החינוך, יש הסדרה של הפיקוח בכמה היבטים: הגדרת מדדי איכות, הסדרת תדירות ביקורי הפיקוח ומתן הכשרות למפקחות. מלבד זאת הפיקוח נתפס כחשוב ומועיל הן בעיני מנהלות המעונות שפונות למפקחות בנושאים פדגוגיים הן בעיני חלק ניכר מן המפקחות עצמן הסבורות שהפיקוח מקדם את רווחת הילדים ואת איכות החינוך-טיפול. עם זאת ממצאי המחקר מעידים על היבטים אחרים שבהם יש צורך להסדיר את הפיקוח, בעיקר בכל הקשור למשימות הפיקוח וליחסי הגומלין בין המפקחות ובין מגוון בעלי תפקיד.

בכל הנוגע לגני הילדים, ממצאי המחקר מצביעים על כך שמערך הפיקוח על גני ילדים בישראל הוא מורכב. מורכבות זו נובעת הן מן העובדה שמערך הפיקוח פועל בסביבה ארגונית מורכבת, שבה בעלי תפקיד רבים מעורבים בהפעלת גני הילדים ואחראים לאיכות החינוך בהם, הן בשל העומס הרב המוטל על המפקחות בשל משימותיהן הרבות וגני הילדים הרבים שבאחריותן. עוד עלה מן המחקר כי בעוד בחלק מן הנושאים יש מדיניות סדורה, בנושאים אחרים, בעיקר אלו הנוגעים לעבודת הבקרה השטח ויכולות האכיפה, חסרה הסדרה המשפיעה בסופו של דבר על אפקטיביות הפיקוח.

רקע

מסגרות חינוך המיועדות לילדים מלידה ועד גיל שש (להלן: מסגרות חינוך לגיל הרך) מספקות למרבית הילדים חוויה ראשונית של חיים במסגרת קבוצתית שאינה המסגרת הביתית. תהליכי הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך נועדו לוודא כי הן עומדות בסטנדרטים הנדרשים של איכות בתחום הטיפול והחינוך ולקדם שיפור מתמיד באיכות המסגרות (זר אביב ומן, 2021).

בישראל הפיקוח על מסגרות חינוך לגילי שלוש עד שש הוא באחריות האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך (להלן: האגף), והחל מינואר 2022 הועברה אליו גם האחריות המקצועית על מעונות היום לפעוטות (לידה עד שלוש) (להלן גם: מעונות; מעונות יום). העברת האחריות למשרד החינוך נבעה מן ההכרה בחשיבות של יצירת רצף טיפולי וחינוכי ומתפיסה ולפיה מסגרות אלו מכוונות בראש ובראשונה לתת מענה לצרכים ההתפתחותיים של הילד ולא, כפי שהיה מקובל לחשוב בעבר, לשמש אמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות (זר אביב ומן, 2021). בעקבות שינוי זה משרד החינוך ממנה 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.

הרחבת היקף מסגרות החינוך לגיל הרך שבאחריות משרד החינוך הציבה אתגרים חדשים רבים, אשר התווספו לאתגרים קיימים בתחום הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך. בעקבות זאת, האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך פנה למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסייע ביצירת תשתית ידע ומידע שתאפשר לו להסדיר את עבודת הפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך. כבסיס לתשתית הידע בוצעה תחילה סקירה בין-לאומית המציגה פרקטיקות מיטביות לפיקוח על **מסגרות חינוך לגיל הרך** במדינות שונות בעולם.²

מסמך זה הוא רכיב נוסף בתשתית הידע והוא מציג **מיפוי של המצב הקיים במערך הפיקוח** על מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל, בחלוקה לפיקוח **על מעונות יום** (גילי לידה עד שלוש) ופיקוח **על גני ילדים** (גילי שלוש עד שש). מדובר בשתי זירות פעולה של המשרד שלכל אחת מהן מבנה ארגוני נבדל ותפיסה חינוכית-טיפולית נפרדת. מסיבה זו המחקר נערך בנפרד בכל אחת מהן, והממצאים בדוח זה מוצגים בשני שערים נפרדים.

מטרה

המחקר נועד ליצור תשתית ידע ומידע שתאפשר לקובעי מדיניות להסדיר את עבודת הפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך.

² 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>

שיטה

לשם בחינת מיפוי המצב הקיים במערך הפיקוח על מעונות היום בישראל, המחקר שילב כלים איכותניים וכמותיים וכלל שני שלבים. נוסף על כך נאספו ונותחו מסמכי מדיניות ונסקרה ספרות מקצועית ואקדמית על מערך מעונות היום והפיקוח עליהם בישראל:

1. בשלב הראשון נערכו שבעה **ראיונות עומק חצי מובנים** עם נציגים מן המחוזות וממטה משרד החינוך וחמש **קבוצות מיקוד** עם מגוון בעלי עניין. מטרת הראיונות וקבוצות המיקוד הייתה ללמוד על מדיניות הפיקוח על מעונות היום באגף ובמחוזות בהיבטים שונים. הראיונות וקבוצות המיקוד בוצעו בחודשים ינואר-מרץ 2023. הראיונות וקבוצות המיקוד נותחו באמצעות ניתוח תוכן תמטי שנועד לזהות תמות חוזרות שעלו מן הטקסט.

2. בשלב השני בוצעו **שני סקרים** – האחד בקרב מפקחות על מעונות היום והאחר בקרב צוותי חינוך-טיפול במעונות היום. מטרת הסקרים הייתה לבחון את הסוגיות שעלו בראיונות ובקבוצות המיקוד ולמפות את מערך הפיקוח. בשני הסקרים השאלונים התבססו על המידע שנאסף בשלב הראשון וכללו שאלות על מטרות הפיקוח, דרכי פעולתו, שותפים לפיקוח, הכשרות ולמידת עמיתים, ציפיות וצרכים. שני הסקרים בוצעו מיוני 2023 ועד אוגוסט 2023. נתוני הסקרים עובדו באמצעות תוכנת STATA.

לשם בחינת מיפוי המצב הקיים במערך הפיקוח בגני הילדים, המחקר שילב כלים איכותניים וכמותיים וכלל שלושה שלבים. נוסף על כך נאספו ונותחו מסמכי מדיניות, ובהם דוחות של מבקר המדינה, ונסקרה ספרות מקצועית ואקדמית על מערך גני הילדים והפיקוח עליהם בישראל:

1. בשלב הראשון נערכו עשרה **ראיונות חצי מובנים** עם נציגים מן המחוזות וממטה משרד החינוך ושבע **קבוצות מיקוד** עם מגוון בעלי עניין. מטרת הראיונות וקבוצות המיקוד הייתה ללמוד על מדיניות ותפיסות הפיקוח על גני הילדים באגף ובמחוזות בהיבטים שונים. הראיונות וקבוצות המיקוד בוצעו מאוקטובר 2022 ועד ספטמבר 2023. הראיונות וקבוצות המיקוד נותחו באמצעות ניתוח תוכן תמטי שנועד לזהות תמות חוזרות שעלו מן הטקסט.

2. בשלב השני בוצעו **שני סקרים** – האחד בקרב מפקחות על גני ילדים והאחר בקרב גננות בגני הילדים. מטרת הסקרים הייתה לבחון את הסוגיות שעלו בראיונות ובקבוצות המיקוד ולמפות תפיסות פיקוח, צרכים ואתגרים בקרב מפקחות על גני ילדים. הסקר כלל שאלות על מטרות הפיקוח, עבודת הפיקוח, גורמים שותפים לפיקוח, הכשרות ולמידת עמיתים, ציפיות וצרכים והתבסס על המידע שנאסף בשלב הראשון. הסקרים בוצעו ממרס 2023 ועד אוגוסט 2023. נתוני הסקרים עובדו באמצעות תוכנת STATA.

3. בשלב השלישי נערכו שישה **ראיונות עומק** עם מפקחות, כדי להעמיק בממצאי הסקר.

ממצאים וכיווני פעולה

להלן יוצגו ממצאים וכיווני פעולה לתיוב מערך הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל.

מערך הפיקוח על מעונות היום

מן המחקר עלה כי למרות הזמן הקצר שבו מצויים מעונות היום בפיקוח של משרד החינוך, יש הסדרה של הפיקוח בכמה היבטים: הגדרת מדדי איכות, הסדרת תדירות ביקורי הפיקוח ומתן הכשרות למפקחות. מלבד זאת הפיקוח נתפס כחשוב ומועיל הן בעיני מנהלות המעונות שפונות למפקחות בנושאים פדגוגיים הן בעיני חלק ניכר מן המפקחות עצמן הסבורות שהפיקוח מקדם את רווחת הילדים ואת איכות החינוך-טיפול במידה רבה או רבה מאוד. עם זאת ממצאי המחקר מעידים על היבטים אחרים שבהם יש צורך להסדיר את הפיקוח, בעיקר בכל הקשור למשימות הפיקוח וליחסי הגומלין בין המפקחות ובין מגוון בעלי תפקיד.

כיווני פעולה מוצעים

1. כיווני פעולה ברמת מדיניות הפיקוח

הסדרת משימות המפקחת על פי מטרות הפיקוח

במקומות רבים בעולם הפיקוח נתפס כפרופסיה שלה מטרות מוגדרות ומוסדרות המיועדות להבטיח את איכות החינוך במסגרת וקידומה ולהבטיח את שלומם ורווחתם של הילדים. מן המחקר עלה כי המפקחות חוות עומס ולתחושתן חלק מן המשימות אינן תואמות את מטרות הפיקוח (למשל פתיחת פיזית של מצלמות, בשונה מצפייה בחומרים המצולמים). על כן **יש להגדיר ולהסדיר את משימות הפיקוח על פי מטרותיו. משימות שאינן נוגעות למטרות הפיקוח יש להעביר לבעלי תפקיד אחרים.**

הרחבת ההכשרות

כחלק מחיזוק הפיקוח כפרופסיה חשוב לספק למפקחות הכשרות לחיזוק הידע והמיומנויות בתחום הפיקוח. במחקר נמצא כי בישראל אין כיום הכשרות ייעודיות למפקחות על מעונות היום לפני כניסתן לתפקיד, וכי ההכשרות שכן ניתנות להן במשך תקופת עבודתן הן חשובות בעיניהן ונתפסות כתורמות במילוי התפקיד. **מוצע לספק הכשרות מקיפות למפקחות חדשות בעת הכניסה לתפקיד ולחזק בהכשרות הקיימות את ההיבטים המקצועיים של תפקידן, בכל הנוגע לידע ולמיומנויות הנדרשות.**

הסדרת יחסי הגומלין בין המפקחת ובין בעלי תפקיד (באקוסיסטם)

ממצאי המחקר מצביעים על כך שהמפקחות מנהלות קשרי עבודה עם מגוון בעלי תפקיד ופועלות בתוך מערך ארגוני מורכב. לצד זאת, כמה מן הקשרים אינם מנוהלים ניהול מיטבי. על כן **יש להסדיר את קשרי העבודה של המפקחת עם בעלי תפקיד הקשורים לקידום איכות החינוך-טיפול במעונות ובעיקר לקבוע את אופי הקשר עם כל אחד מהם ואת מטרותיו.**

הסדרת תהליכים לבקרה עצמית

בקרה עצמית היא חלק מתהליכים של תכנון, הערכה ושיפור איכות. בין היתר היא נועדה לחזק תרבות של איכות ושיפור מתמיד ולייעל את עבודת הפיקוח. המטרות של בקרה עצמית במסגרות חינוך לגיל הרך הן לאפשר לאנשי המקצוע לחזק את המודעות לחוזקות ולחולשות שלהם ולזהות נושאים לשיפור, לפיתוח מקצועי ולהדרכה. בישראל אין פרקטיקה של בקרה עצמית במעונות היום, ועל כן **מוצע להסדיר תהליכים של בקרה עצמית במעונות היום לצורך חיזוק תרבות של שיפור איכות ולייעול עבודת הפיקוח.**

הסדרת הקשר עם ההורים

בשלושים השנים האחרונות יש בעולם מגמה הולכת וגוברת של שיתוף מקבלי שירותים חברתיים בעיצובם, הספקתם ופיקוח עליהם. כיום בישראל לא מוסדרים תהליכים של שיתוף מקבלי השירות, ומן המחקר עלה כי הקשר עם ההורים אינו מוסדר ומתמקד בקשיים ובסוגיות מגוונות שהורים מעלים מיוזמתם. לפיכך **מוצע להסדיר את הקשר עם ההורים, הן בנוגע לנושאים שאפשר לפנות בהם למפקחת הן בנוגע לנושאים שבהם על המפקחת ליזום קשר עם ההורים כדי לטייב את עבודת הפיקוח.**

גיבוש קריטריונים והנחיות לניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות ובהעלאת יעילות הפיקוח. בישראל אין כיום מערך קריטריונים מוסכם של ניהול סיכונים לקביעת רמות הסיכון של מעונות היום, וכל מפקחת קובעת לעצמה קריטריונים. על כן **יש להסדיר את הקריטריונים לאפיון רמת הסיכון של מעונות היום כדי לייעל את עבודת הפיקוח ולהגדיר דרכי פעולה עבור כל אחת מרמות הסיכון.**

2. כיווני פעולה ברמת הבקרה

טיוב כלי הפיקוח

עבודת הפיקוח במדינות בעולם מבוססת על כלי פיקוח לשימוש המפקח לצורך ניטור התנהלות המסגרת ביחס לסטנדרטים. מן המחקר עלה כי כלי הפיקוח הזמין כיום לשימוש המפקחת, שאותו היא ממלאת במהלך ביקורי הפיקוח במעונות, אינו מותאם התאמה מיטבית לצורכי הפיקוח. כך, הכלי מתמקד ברובו בהיבטים טכניים וכחות בהיבטים של איכות החינוך-טיפול, וכן הכלי 'סגור' ברובו ולא מאפשר מקום לחוות דעתה של המפקחת. על כן **יש לטייב את כלי הפיקוח על פי צרכים שעלו מן השטח.**

3. כיווני פעולה ברמת האכיפה והנעה לשיפור

חיזוק סמכויות אכיפה והנעה לשיפור

משימת האכיפה כוללת את הפעולות שנועדו לטפל בפערים שהתגלו בין התנהלות השירותים שבפיקוח ובין הסטנדרטים שבהם הם צריכים לעמוד. מן המחקר עלה כי יכולת האכיפה של המשרד מגובה בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, וכי כשהמפקחות מגלות ליקוי משמעותי בהתנהלות המעון הן נוקטות פעולות המכוונות להנעת שיפור, הן בהקשר של דיווח לגורמים רלוונטיים הן במעקב אחר הטיפול בליקוי. **מוצע לחזק את יכולות האכיפה של המפקחות והמשרד ולתווך להן, לרשויות, למנהלות המעונות ולהורים את חשיבות האכיפה כחלק מבקרה ושיפור איכות החינוך-טיפול במעונות. בתוך כך חשוב שפעולות האכיפה יכללו הן פעולות של ייעוץ והכוונה של המפקחת הן נקיטת סנקציות בכפוף לחומרת הליקויים ולאופן הטיפול בהם.**

מערך הפיקוח על גני הילדים

ממצאי המחקר מצביעים על כך שמערך הפיקוח על גני ילדים בישראל הוא מורכב. מורכבות זו נובעת הן מן העובדה שמערך הפיקוח פועל בסביבה ארגונית מורכבת, שבה בעלי תפקיד רבים מעורבים בהפעלת גני הילדים ואחראים לאיכות החינוך בהם,

הן בשל העומס הרב המוטל על המפקחות בשל משימותיהן הרבות וגני הילדים הרבים שבאחריותן. עוד עולה מן המחקר כי בעוד בחלק מן הנושאים יש מדיניות סדורה, בנושאים אחרים חסרה הסדרה המשפיעה בסופו של דבר על אפקטיביות הפיקוח.

כיווני פעולה מוצעים

1. כיווני פעולה ברמת המדיניות

הגדרת מדדי איכות בגני הילדים

מדדי איכות הם שם כולל למערך של קווים מנחים למתן שירות מיטבי. בהקשר של עבודת הפיקוח הם נקראים סטנדרטים ומשמשים להצבת דרישות מנותני השירות ולהערכת רמת איכות השירות הניתן. מן המחקר עלה כי אין כיום מדדי איכות קבועים וברורים להפעלת גן ילדים וכי כל מפקחת עובדת על פי מדדים שהיא קובעת לעצמה. לפיכך **יש להגדיר מדדי איכות בגני הילדים ברמה הארצית ובכך להגדיר מהי איכות חינוך. בהקשר זה יש מקום להסתמך על תפיסות שכבר גובשו, ובהן 'מפת הממדים' והגן העתידי.**

הסדרת מטרות הפיקוח ברמה הארצית

המטרות העיקריות של הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך, כפי שמוגדרות במדינות בעולם, הן אלה: קידום התפתחות חברתית, רגשית וקוגניטיבית בצד דגש על רווחת הילדים, שוויון הזדמנויות וצמצום פערים בין ילדים (בסרמן נבון ואח', 2023). מן המחקר עלה כי מטרות הפיקוח על גני הילדים בישראל אינן ברורות מספיק. נוכח זאת **יש להסדיר את מטרות הפיקוח ברמה הארצית כך שיהיו מכוונות לבקרה אחר עמידה בסטנדרטים חינוכיים וקידום חינוכם, רווחתם ושלומם של הילדים במסגרת.**

הסדרת משימות המפקחת על פי מטרות הפיקוח

במדינות רבות בעולם הפיקוח נתפס כפרופסיה שלה מטרות מוגדרות ומוסדרות המיועדות להבטיח את איכות החינוך במסגרת וקידומו וכן את שלומם ורווחתם של הילדים. מן המחקר עלה כי בישראל המפקחות נתונות בעומס רב עקב משימות רבות שכמה מהן אינן תואמות את מטרות הפיקוח. על כן **יש לדייק את משימות הפיקוח על פי מטרותיו. משימות שאינן נוגעות למטרות הפיקוח מוצע להעביר לבעלי תפקיד אחרים.**

הרחבת ההכשרות והפיתוח המקצועי של המפקחות

כחלק מחיזוק הפיקוח כפרופסיה חשוב לספק למפקחים הכשרות, גם טרם הכניסה לתפקיד, לשם חיזוק הידע והמיומנויות בתחום הפיקוח. בנוסף, מן המחקר עלה כי **יש צורך לחזק את הכשרת המפקחות בנושאים ובמיומנויות הקשורים לעבודת הפיקוח, ובכללם בקיאות במדדי האיכות ושימוש בכלי פיקוח (כשאלה יגובשו), בקרה אחר איכות החינוך והנעת צוות הגן לשיפור מתמשך.**

2. כיווני פעולה ברמת הבקרה

הסדרת ביקורי הפיקוח בגני הילדים

מן המחקר עלה כי אין כיום תהליך סדור לביקור המפקחת בגני הילדים, וכי רבים מן הביקורים אינם מוכוונים לבקרת איכות החינוך בגן. נוסף על כך נוכח המשימות הרבות שבאחריות המפקחות, הגנים הרבים שבפיקוחן ופריסתם הגאוגרפית על פני כמה יישובים, למפקחות קשה להגיע פיזית לגני הילדים. **לפיכך יש להסדיר את ביקורי הפיקוח על ידי קביעת תהליך סדור ומוסכם ולמקד אותם בביקורים שמטרתם בקרת איכות חינוך.**

בניית כלי הפיקוח בגני הילדים

עבודת הפיקוח במדינות בעולם מבוססת על שימוש בכלי פיקוח לשימוש המפקח לצורך ניטור התנהלות המסגרת ביחס לסטנדרטים. מן המחקר עלה כי אין כיום כלי פיקוח מובנה שמשמש את המפקחות. על כן **יש לפתח כלי פיקוח בהתבסס על כלים קיימים, כגון 'מכת הממדים'.**

גיבוש קריטריונים והנחיות לניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות ובהיזוק יעילות הפיקוח. מן המחקר עלה כי בישראל נמצא שאין מערך קריטריונים מוסכם של ניהול סיכונים לקביעת רמות הסיכון של גני הילדים. **יש להסדיר את הקריטריונים לאפיון רמת הסיכון של גני הילדים כדי לייעל את עבודת הפיקוח, ובכלל זה להגדיר מי מן הגנים ייחשב 'גן אדום'.**

הסדרת תהליכים לבקרה עצמית

בקרה עצמית היא חלק מתהליכי תכנון, הערכה ושיפור איכות. בין היתר היא נועדה לחזק תרבות של איכות ושיפור מתמיד ולייעל את עבודת הפיקוח. בישראל אין פרקטיקה של בקרה עצמית של גני ילדים. לכן **מוצע להסדיר תהליכים של בקרה עצמית בגני הילדים לצורך חיזוק תרבות של שיפור איכות ולייעול עבודת הפיקוח.**

הסדרת הקשר עם הורים

בשלושים השנים האחרונות מסתמנת בעולם מגמה הולכת וגוברת של שיתוף של מקבלי שירות בעיצוב שירותים חברתיים, בהספקתם ובפיקוח עליהם. כיום בישראל לא מוסדרים תהליכים של שיתוף ההורים בפיקוח, ומן המחקר עלה כי הקשר של המפקחת עם ההורים אינו מוסדר ונסוב בעיקר סביב קשיים וסוגיות שהורים מעלים מיוזמתם. זאת ועוד, יש כיום משבר אמון בין ההורים למערכת החינוך, ובכללה החינוך בגני הילדים. נוכח זאת **יש להסדיר את הקשר עם ההורים, הן בנוגע לנושאים שבהם אפשר לפנות למפקחת הן בנוגע לנושאים שבהם המפקחת יכולה ליזום קשר עם הורים כדי לטייב את עבודת הפיקוח ולחזק את מעורבות ההורים במסגרות ואת האמון שלהם בהן.**

הסדרת קשרים עם מקבלי השירות – הילדים בגן

יש מדינות בעולם שבהן החקיקה מחייבת את מסגרות החינוך להבטיח שגם ילדים יקבלו הזדמנות להשמיע את קולם בכל הקשור לאופן שבו הם חווים את המסגרת שבה הם שוהים. מן המחקר עולה כי בישראל אין קשר מוסדר בין הפיקוח ובין הילדים בגנים. **מוצע כי במסגרת ביקורי הפיקוח יוסדר שיח בין המפקחת לילדים.**

הסדרת יחסי הגומלין בין המפקחת ובין בעלי תפקיד (באקוסיסטם)

מן המחקר עלה כי בישראל המפקחות מצויות בקשרי עבודה עם בעלי תפקיד רבים. ריבוי הקשרים נובע משינויים מבניים ומביזור תפקיד הפיקוח. מערך הקשרים של המפקחת הוא הכרחי לצורך מילוי תפקידה כראוי. עם זאת טיב הקשרים ותדירותם אינם מוסדרים ברמה הארצית וברמת המחוז. על כן **יש להסדיר את קשרי העבודה של המפקחת עם בעלי תפקיד הקשורים לקידום איכות החינוך בגנים, בדגש על רשויות מקומיות וקשרים עם בעלי תפקיד במחוז, ובעיקר לקבוע את אופי הקשר עם כל אחד מהם ואת מטרותיו.**

3. כיווני פעולה ברמת האכיפה והנעה לשיפור

הסדרה של סמכויות אכיפה והנעה לשיפור

משימת האכיפה כוללת פעולות שנועדו לטפל בפערים שנתגלו בין התנהלות השירותים שבפיקוח ובין הסטנדרטים שבהם הם צריכים לעמוד. ממצאי המחקר מצביעים על כך שאף שהמפקחות נוקטות פעולות של דיווח ושל מעקב כשהן נתקלות בהתנהלות שאינה תקינה בגן, יש להן קושי להפעיל סמכויות אכיפה. **מוצע לחזק את יכולות האכיפה של המפקחות ולתווך להן, לרשויות, לגננות ולהורים את חשיבות האכיפה כחלק מבקרה ושיפור איכות החינוך במסגרות. בתוך כך חשוב שפעולות האכיפה יכללו הן פעולות של ייעוץ והכוונה של המפקחת לצוותי החינוך בגנים הן נקיטת סנקציות בכפוף לחומרת הליקויים ולאופן הטיפול בהם.**

תוכן עניינים

1	מבוא
2	שער ראשון: מיפוי מערך הפיקוח על מעונות היום בישראל
3	1. מטרה
3	2. שיטה
3	2.1 מערך המחקר
4	2.2 ניתוח הנתונים והצגתם
5	2.3 מגבלות המחקר
5	2.4 אתיקה
6	3. מערך הפיקוח על מעונות היום: רקע וחקיקה
8	4. ממצאי מיפוי מערך הפיקוח על מעונות היום
8	4.1 מאפייני המשיבות לסקרים
10	4.2 מדיניות הפיקוח על מעונות היום
11	4.2.1 מדדי איכות החינוך-טיפול במעונות היום
11	4.2.2 תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח ותרומתו
12	4.2.3 משימות הפיקוח
14	4.2.4 שקיפות הסטנדרטים וממצאי הפיקוח
14	4.2.5 הקשר בין המפקחות ובין ההורים
15	4.2.6 הכשרות וכישורי המפקחת
17	4.3 קשרי עבודה
17	4.3.1 קשר עם בעלי תפקיד במחוז
19	4.3.2 קשר עם מנהלת תחום לידה עד שלוש במחוז
20	4.3.3 קשר עם בעלי תפקיד ברשויות המקומיות
20	4.3.4 קשר עם מנהלות המעונות
21	4.3.5 קשר עם המדריכות החינוכיות
23	4.4 בקרה על מעונות היום
23	4.4.1 ביקורי הפיקוח במעונות
24	4.4.2 מטרות הביקורים והתנהלותם
26	4.4.3 שימוש בכלי פיקוח
27	4.4.4 מדיניות של ניהול סיכונים
28	4.5 אכיפה והנעה לשיפור איכות החינוך-טיפול

29	4.6 צרכים וציפיות
30	4.7 סיכום וכיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח על מעונות היום
30	סיכום
30	כיווני פעולה
34	שער שני: מיפוי מערך הפיקוח על גני הילדים בישראל
35	1. מטרה
35	2. שיטה
35	2.1 מערך המחקר
37	2.2 ניתוח הנתונים והצגתם
37	2.3 מגבלות המחקר
37	2.4 אתיקה
38	3. מערך הפיקוח על גני הילדים: רקע וחקיקה
40	4. ממצאי מיפוי מערך הפיקוח על גני הילדים
40	4.1 מאפייני המשיבות לסקרים
43	4.2 מדיניות הפיקוח על גני הילדים
43	4.2.1 מדדי איכות החינוך בגני הילדים
44	4.2.2 תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח
45	4.2.3 משימות הפיקוח
49	4.2.4 הכשרות ופיתוח מקצועי למפקחות
52	4.3 קשרי עבודה
52	4.3.1 קשר עם בעלי תפקיד במחוז
54	4.3.2 קשר עם המפקחת המתאמת
55	4.3.3 קשר עם הצוות המוביל ועם צוותי הגנים
58	4.3.4 קשר עם בעלי תפקיד ברשות המקומית
59	4.4 בקרה על גני הילדים
60	4.4.1 ביקורי הפיקוח
64	4.4.2 שימוש בכלי פיקוח
64	4.4.3 ניהול סיכונים
66	4.4.4 הקשר בין המפקחות להורים
67	4.5 אכיפה והנעה לשיפור איכות החינוך
68	4.6 צרכים וציפיות
69	4.7 סיכום וכיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח על גני הילדים

69	סיכום
70	כיווני פעולה
75	סיכום אינטגרטיבי: מערך הפיקוח על מעונות היום ומערך הפיקוח על גני הילדים
80	עוד פרסומים של המכון בנושא
81	מקורות
83	נספחים
83	נספח א: תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956
84	נספח ב: מאפייני גני הילדים על פי סקר הגננות ונתוני משרד החינוך (נתונים משוקללים ושאנים משוקללים)
85	נספח ג: ביקורי הצוות המוביל בגני הילדים, הבדלים בין מחוזות

רשימת לוחות

שער א

8	לוח 1: מפקחות, לפי מחוז
8	לוח 2: ייצוג של קבוצות באוכלוסייה בקרב הילדים במעונות, על פי סקר המפקחות
9	לוח 3: מספר מעונות היום שבאחריות המפקחות
9	לוח 4: מספר היישובים שבהן המפקחות פועלות
9	לוח 5: צוותי חינוך-טיפול, לפי תפקיד וסוג המעון
10	לוח 6: ייצוג של קבוצות באוכלוסייה בקרב הילדים במעונות, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול

שער ב

40	לוח 1: מפקחות, לפי מחוז
40	לוח 2: מפקחות, לפי המגזר שבפיקוח
41	לוח 3: מספר גני הילדים שבפיקוח מפקחת אחת, על פי סקר המפקחות
41	לוח 4: מספר היישובים שבהם נמצאים גני הילדים שעליהם אחראית המפקחת, על פי סקר המפקחות
42	לוח 5: גני ילדים, לפי מחוז, על פי סקר הגננות
42	לוח 6: גני ילדים, לפי קבוצה באוכלוסייה (של הילדים בגן), על פי סקר הגננות
51	לוח 7: תרומת למידת העמיתים במחוז לפי ותק המפקחת, על פי סקר המפקחות

לוחות בנספחים

- 85 תרשים ג-1: ביקורי היועצת בגן בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות
- 85 תרשים ג-2: ביקורי הגננת המובילה בגן בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות
- 86 תרשים ג-3: ביקורי המדריכה בגן בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות

רשימת תרשימים

שער א

- 12 תרשים 1: עיסוק במשימות הפיקוח בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 13 תרשים 2: תפיסת חשיבות משימות הפיקוח, על פי סקר המפקחות
- 15 תרשים 3: נושאים שבהם היה למפקחות קשר עם הורי הילדים במעונות בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 16 תרשים 4: תרומת ההכשרות הניתנות על ידי האגף לתפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות
- 16 תרשים 5: תרומת ההכשרות במחוז לתפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות
- 18 תרשים 6: הקשר של המפקחות עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 19 תרשים 7: נושאים שבהם היה למפקחות קשר עם מנהלת התחום במחוז בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 20 תרשים 8: נושאים שבהם היה למפקחות קשר עם מנהלות גיל רך ברשות המקומית בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 21 תרשים 9: סיבות לפנייה של מנהלות המעונות למפקחות בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר צוותי החינוך-טיפול
- 22 תרשים 10: מעונות יום שמדריכה מלווה אותם, לפי סוג המעון, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול
- 24 תרשים 11: היקף המעונות שבהן ביקרה המפקחת בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 24 תרשים 12: מספר הביקורים של המפקחת במעון בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול
- 25 תרשים 13: סיבות לביקור המפקחת במעונות, על פי סקר המפקחות
- 25 תרשים 14: סיבות לביקור המפקחת במעונות, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול
- 27 תרשים 15: קריטריונים להגדרת 'מסגרת אדומה', על פי סקר המפקחות
- 28 תרשים 16: תגובה לגילוי של ליקוי משמעותי במעון, על פי סקר המפקחות
- 29 תרשים 17: הצעות למילוי מיטבי של תפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות

שער ב

- 39 תרשים 1: התפתחות החקיקה בתחום של חינוך בגני הילדים
- 44 תרשים 2: דירוג מטרות הפיקוח, על פי סקר המפקחות
- 44 תרשים 3: תרומת צוות הפיקוח לצוות הגן וילדים, על פי סקר הגננות
- 45 תרשים 4: תחושת עומס בעבודתה של המפקחת, על פי סקר המפקחות
- 46 תרשים 5: עיסוק במשימות הפיקוח בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 47 תרשים 6: חשיבות משימות הפיקוח, על פי סקר המפקחות
- 49 תרשים 7: תרומת ליווי המנטורית בעת הכניסה התפקיד, לפי המגזר שבפיקוח, על פי סקר המפקחות
- 50 תרשים 8: תרומת הפיתוח המקצועי שניתן למפקחות על ידי האגף, על פי סקר המפקחות
- 50 תרשים 9: תרומת למידת העמיתים במחוז, על פי סקר המפקחות
- 51 תרשים 10: נושאים שבהם המפקחות רוצות לקבל הדרכה נוספת, על פי סקר המפקחות
- 53 תרשים 11: הקשר של המפקחות עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 53 תרשים 12: הקשר של המפקחות עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת, לפי מחוז, על פי סקר המפקחות
- 54 תרשים 13: עדכון המפקחת המתאמת או התייעצות עימה בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 56 תרשים 14: נושאי הפנייה של הגננת לצוות המוביל או למפקחת בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות
- 57 תרשים 15: נושאי הפנייה של המפקחת ושל הצוות המוביל לגננת בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות
- 58 תרשים 16: תדירות הקשר של המפקחות עם מנהלת התחום ברשות בשנת הלימודים החולפת, לפי נושאים
- 60 תרשים 17: היקף ביקורי המפקחת בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 61 תרשים 18: מספר ביקורי המפקחת והצוות המוביל בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות
- 62 תרשים 19: מספר ביקורי המפקחת בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, לפי מחוז, על פי סקר הגננות
- 62 תרשים 20: סיבות לביקורי המפקחת והצוות המוביל בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות
- 63 תרשים 21: בחינת נושאים הקשורים להתנהלות גן הילדים בעת ביקור הפיקוח, על פי סקר המפקחות
- 64 תרשים 22: שימוש בכלים לצורכי פיקוח, על פי סקר המפקחות
- 65 תרשים 23: קריטריונים להגדרת 'גן אדום', על פי סקר המפקחות
- 66 תרשים 24: הקשר של המפקחת עם הורי הילדים בגנים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות
- 67 תרשים 25: דרכי פעולה במקרה של התנהלות לא תקינה בגן, על פי סקר המפקחות
- 69 תרשים 26: הצעות למילוי מיטבי של תפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות

נספחים

- 84 תרשים ב-1: גני ילדים לפי מחוז
- 84 תרשים ב-2: גני ילדים לפי מגזר

מחקרים רבים מצביעים על כך ששנות חייו הראשונות של אדם הן שנים חשובות בהתפתחות המיומנויות הקוגניטיביות, החברתיות והלימודיות שלו. מסגרות חינוך המיועדות לילדים מלידה ועד גיל שש (להלן: מסגרות חינוך לגיל הרך) מספקות למרבית הילדים חוויה ראשונית של חיים במסגרת קבוצתית שאינה המסגרת הביתית. חוויה זו מרכזית ביותר בפיתוח יכולות הלמידה, ההתפתחות והרווחה שלהם (OECD, 2019). תהליכי הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך נועדו לוודא כי הן עומדות בסטנדרטים הנדרשים של איכות בתחום הטיפול והחינוך ולקדם שיפור מתמיד באיכות המסגרות (זר אביב ומן, 2021).

בישראל, הפיקוח על מסגרות חינוך לגילי שלוש עד שש הוא באחריות האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך (להלן: האגף), והחל מינואר 2022 הועברה אליו גם האחריות המקצועית על מעונות היום לפעוטות (לידה עד שלוש) (להלן גם: מעונות; מעונות יום), אחריות שנדדה במשך שנות קיומה של המדינה בין משרדי ממשלה: משרד הכלכלה, משרד הרווחה ומשרד העבודה. העברת האחריות למשרד החינוך נבעה מן ההכרה בחשיבות של יצירת רצף טיפולי וחינוכי ומתפיסה ולפיה מסגרות אלו מכוונות בראש ובראשונה לתת מענה לצרכים ההתפתחותיים של הילד ולא, כפי שהיה מקובל לחשוב בעבר, לשמש אמצעי לעידוד תעסוקה של אימהות (זר אביב ומן, 2021). 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.

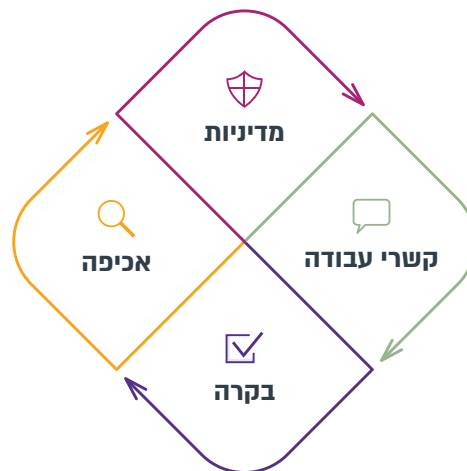
הרחבת היקף מסגרות החינוך לגיל הרך שבאחריות משרד החינוך הציבה אתגרים רבים בתחום הפיקוח, ובהם הרחבת התקינה למפקחים; הצורך של בעלי תפקיד במשרד החינוך, ובהם מפקחים, להתמצא בעולמות ידע חדשים הנוגעים לגילי לידה עד שלוש; וכן הצורך בחיזוק שיתוף הפעולה בין המשרד, המחוזות והרשויות המקומיות. אלו התווספו לאתגרים קיימים בתחום הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך, כגון מעורבותם של גופים פרטיים, ממשלתיים ועצמאיים בקביעת סטנדרטים שאינם בהכרח הולמים האחד את האחר; צורך לאזן ולתאם בין מערכות פיקוח חיצוניות לפנימיות (זר אביב ומן 2021); קושי לקבוע מדדי איכות להיבטים "רכים" הנוגעים לחינוך ויצירת סטנדרטיזציה; אתגרים בפיקוח על קבוצות הטרוגניות וקושי להגדיר את מטרות הפיקוח במסגרות אלו (OECD, 2015).

האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך פנה למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסייע ביצירת תשתית ידע ומידע שתאפשר לו להסדיר את עבודת הפיקוח על מסגרות החינוך לגיל הרך. כבסיס לתשתית הידע בוצעה תחילה סקירה בין-לאומית המציגה פרקטיקות מיטביות לפיקוח על **מסגרות חינוך לגיל הרך** במדינות שונות בעולם (בסרמן נבון ואח', 2023).

מסמך זה הוא רכיב נוסף בתשתית הידע והוא מציג **מיפוי של המצב הקיים במערך הפיקוח** על מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל, בחלוקה לפיקוח **על מעונות יום** (גילי לידה עד שלוש) ופיקוח **על גני ילדים** (גילי שלוש עד שש). מדובר בשתי זירות פעולה של המשרד שלכל אחת מהן מבנה ארגוני ותפיסה חינוכית-טיפולית נפרדת. מסיבה זו המחקר נערך בנפרד בכל אחת מהן, והממצאים יוצגו בשני שערים נפרדים. בכל שער יוצגו המאפיינים והצרכים הייחודיים של בעלי תפקיד ובעלי עניין במסגרות הללו בנוגע להתנהלות מערך הפיקוח. לבסוף יוצגו **כיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח** על מעונות היום ועל גני הילדים, הנגזרים מן המיפוי.

שער ראשון: מיפוי מערך הפיקוח על מעונות היום בישראל

בשער זה מוצגים ממצאי המיפוי של מערך הפיקוח על מעונות היום לפעוטות מלידה ועד גיל שלוש בישראל. תחילה מוצג הרקע ההיסטורי לפיקוח על מעונות היום ולאחר מכן מוצגים הממצאים, בחלוקה לשלוש משימות הפיקוח העיקריות: מדיניות; בקרה; אכיפה והנעה לשיפור. נוסף על אלו מוצגים הממצאים בנוגע לקשרי העבודה של המפקחות עם בעלי תפקיד נוספים.



1. מטרה

למפות את המצב הקיים במערך הפיקוח על מעונות היום בישראל כדי לספק לאגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך ידע שיאפשר לו לפתח מודל הפעלה ולהסדיר את עבודת הפיקוח.

שאלות המחקר:

1. מהי המדיניות ומהן התפיסות בנוגע לפיקוח על מעונות היום בישראל?
2. מהן דרכי הפעולה לפיקוח על מעונות היום?
3. מהם האתגרים והצרכים הקשורים לפיקוח על מעונות היום מנקודת המבט של המפקחות, של צוותי החינוך-טיפול במעונות, של בעלי תפקיד ברשות, במחוז ובמטה משרד החינוך ושל מקבלי השירות (הורים)?

2. שיטה

2.1 מערך המחקר

המחקר שילב כלים איכותניים וכמותיים וכלל שני שלבים. בשלב הראשון נערכו ראיונות עומק חצי מובנים עם נציגים מן המחוזות וממטה משרד החינוך וקבוצות מיקוד עם מגוון בעלי עניין. מטרת הראיונות וקבוצות המיקוד הייתה לקבל תמונת מצב ראשונית על מערך הפיקוח ולשמש בסיס לגיבוש שאלוני הסקרים שבוצעו בשלב השני. בשלב השני בוצעו שני סקרים – האחד בקרב מפקחות על מעונות היום (להלן: סקר המפקחות) והאחר בקרב צוותי חינוך-טיפול במעונות היום (להלן: סקר צוותי חינוך-טיפול). הנתונים שנאספו בסקרים מתייחסים לשנת הלימודים תשפ"ג. יצוין כי סקר צוותי חינוך-טיפול נערך באביב ובקיץ 2023, במהלך תהליך מיפוי מעונות היום. מאחר שלא התקבל מידע סופי בנוגע לכלל מעונות היום ולמאפייניהם, סקר זה אינו מייצג את האוכלוסייה הכללית. נוסף על כך נאספו ונותחו מסמכי מדיניות ונסקרה ספרות מקצועית ואקדמית על מערך מעונות היום והפיקוח עליהם בישראל.

שלב ראשון

ראיונות עם נציגים מן המחוזות וממטה משרד החינוך

נערכו שבעה ראיונות חצי מובנים עם נציגים ממטה משרד החינוך ועם מפקחות מחוזיות. מטרת הראיונות הייתה ללמוד על מדיניות הפיקוח על מעונות היום באגף ובמחוזות בהיבטים של: הגדרת תפקיד המפקחת, מטרות הפיקוח, מדדי איכות, דרכי פעולה, תפיסות, אתגרים וצרכים. הראיונות בוצעו בחודשים ינואר-מארס 2023.

בראיונות נבחנו הנושאים האלה:

1. תפיסות תפקיד הפיקוח ומטרות הפיקוח
2. הכשרות ומיומנויות המפקחת – הכשרות טרם הכניסה לתפקיד והדרכות לאחר הכניסה לתפקיד
3. כלי פיקוח ובקרה – סטנדרטים לעבודת הפיקוח, ביקורי הפיקוח, מדדי איכות, ניהול סיכונים, יכולת וכלי אכיפה, שקיפות הקשר של המפקחת עם המטה, עם המחוז, עם מעונות היום, עם הרשות המקומית ועם הורי הילדים במעונות

חמש קבוצות מיקוד עם מגוון בעלי עניין

הורים, מפקחות, מנהלות תחום גיל רך ברשויות (להלן: מנהלות גיל רך ברשויות) וצוותי חינוך-טיפול מטרת קבוצות המיקוד הייתה לאסוף מגוון דעות על מדיניות הפיקוח ועל תפיסות של מגוון בעלי עניין בנוגע לפיקוח. קבוצות המיקוד כונסו בחודשים פברואר-יוני 2023: קבוצה אחת עם מנהלות גיל רך ברשויות, שתי קבוצות עם מפקחות, קבוצה אחת עם מנהלות מעונות יום וקבוצה אחת עם הורים.

בקבוצות נבחנו הנושאים האלה:

1. תפיסות בנוגע לתפקיד הפיקוח, למטרות הפיקוח ולתחומי אחריות
2. דרכי העבודה של המפקחות: תחומי אחריות, סטנדרטים לפיקוח, כלי פיקוח, שקיפות הממצאים, קשר עם גורמים שונים, כישורים והכשרות של מפקחות וניהול סיכונים

שלב שני

סקר מפקחות וסקר צוותי חינוך-טיפול

מטרת הסקרים הייתה לבחון את הסוגיות שעלו בראיונות ובקבוצות המיקוד ולמפות את מערך הפיקוח. בשני הסקרים השאלונים התבססו על המידע שנאסף בשלב הראשון וכללו שאלות על מטרות הפיקוח, דרכי פעולתו, שותפים לפיקוח, הכשרות ולמידת עמיתים, ציפיות וצרכים. שני הסקרים בוצעו מיוני 2023 ועד אוגוסט 2023.

סקר המפקחות: אוכלוסיית הסקר הייתה כלל המפקחות על מעונות היום (45 מפקחות). את הסקר הפיץ משרד החינוך, והתקבלו תשובות מ-34 מפקחות (שיעור היענות של 75%).

סקר צוותי חינוך-טיפול: אוכלוסיית הסקר הייתה כלל צוותי החינוך-טיפול במעונות היום. הסקר הופץ ברשתות החברתיות ועל ידי בעלי תפקיד במשרד החינוך וארגוני חינוך, והתקבלו תשובות מ-289 חברי צוותי חינוך-טיפול. מאחר שלא היו בנמצא נתונים עדכניים ומדויקים על כלל מעונות היום וצוותי החינוך-טיפול בהם, אי אפשר היה לחשב את שיעור ההיענות כמו גם את המידה שבה המדגם מייצג את מעונות היום בפיקוח של משרד החינוך.

2.2 ניתוח הנתונים והצגתם

הראיונות וקבוצות המיקוד הוקלטו, סוכמו, וחלקם תומללו. הטקסטים המתומללים נותחו ניתוח תוכן תמטי שנועד לזהות תמות חוזרות, וזאת מבלי שקטגוריות הניתוח הוגדרו מראש אלא עלו מן הטקסט (Strauss & Corbin, 1990). נתוני הסקרים עובדו באמצעות תוכנת STATA, גרסה 14. בדוח תוצג סטטיסטיקה תיאורית של הממצאים.

2.3 מגבלות המחקר

- **מספר נמוך של מפקחות.** שיעור ההיענות בסקר זה היה גבוה, אך המספר הכללי הנמוך של כלל המפקחות על מעונות היום, נכון למועד ביצוע הסקר, הוביל לכך שאי אפשר היה לבצע מבחני קשר בין משתנים. **אופן ההתמודדות עם המגבלה:** התייחסות לכלל המדגם למעט מאפייני המשיבות
- **העדר נתונים על מאפייני מעונות היום.** בהינתן שתהליך הרישוי עדיין בעיצומו, חסר מידע על מאפייני האוכלוסייה (מעונות היום וצוותי חינוך טיפול), ולכן אי אפשר לדעת אם מאפייני המשיבות לסקר המפקחות ולסקר צוותי חינוך טיפול מייצגים את כלל מעונות היום. **אופן ההתמודדות עם המגבלה:** התייחסות לכלל המדגם ללא התייחסויות למאפייני מעונות היום
- **הזמנת המחקר על ידי משרד החינוך.** ייתכן שהעובדה שהמחקר הוזמן על ידי משרד החינוך הביאה להטיה בתשובותיהם של המרואיינים והמשיבים לסקרים, לחשש מפני הבעת עמדות כלשהן או לחוסר רצון לשתף פעולה במחקר. **אופן ההתמודדות עם המגבלה:** פרטיות המשיבים נשמרה בקפדנות, לא הועבר מידע פרטני על-אודותיהם לגורם כלשהו מחוץ לצוות המחקר והובהר להם כי פרטי תשובותיהם אינם מועברים הלאה

2.4 אתיקה

ראיונות וקבוצות מיקוד: בתחילת הראיונות קיבלו המשתתפים הסבר על מטרת המחקר, וצוות המחקר ביקש את הסכמתם להשתתף בו. הובהר להם כי ההשתתפות במחקר היא על בסיס התנדבות בלבד וכי הם אינם מחויבים להשתתף בו. צוות המחקר הדגיש כי הראיון יישאר אנונימי ויוקלט רק לצורכי המחקר, וכן כי זכותם של המרואיינים לסיימו בכל שלב.

סקרים: בפתיח לשאלון הובהר למשיבים כי ההשתתפות במחקר היא על בסיס התנדבות בלבד, כי אין הם מחויבים להשתתף בו וכי באפשרותם לדלג על שאלות ולסיים את מילוי השאלון בכל שלב.

המחקר קיבל את אישור ועדת האתיקה של מכון ברוקדייל.

3. מערך הפיקוח על מעונות היום: רקע וחקיקה

במשך השנים היו האחריות וסמכויות הפיקוח על מעונות היום לפעוטות באחריותם של משרדי ממשלה שונים: משרד הכלכלה, משרד העבודה ומשרד הרווחה. בינואר 2022 עברו סמכויות הפיקוח על מעונות היום למשרד החינוך, למעט סמכויות הפיקוח על משפחתונים, שנשארו באחריות משרד העבודה (משרד העבודה, 2024), וסמכויות הפיקוח על מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש, שנשארו באחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הבריאות (משרד הבריאות, א"ת). מעבר זה לאחריות משרד החינוך ייצג שינוי תפיסתי ולפיו מסגרות אלו הן מערכות חינוך-טיפול הממוקדות בצורכי הילד ואינן רק אמצעי לעידוד אימהות לצאת לעבודה (זר אביב ומן, 2021; טרכטנברג, 2011; טרכטנברג, 2019; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2009). בעקבות מהלך זה משרד החינוך, באמצעות אגף הגיל הרך, מפקח כיום על רצף מסגרות החינוך-טיפול לילדים מלידה ועד גיל שש.

מעונות היום בישראל נחלקים כיום לשני סוגים: מעונות יום שבהם תעריפי התשלום הם בפיקוח המדינה ומסובסדים עבור הורים הזכאים לקבלת תמיכה (להלן: מעונות מסובסדים), ומעונות פרטיים שאינם מסובסדים על ידי המדינה. בעבר היה זה משרד העבודה והרווחה שפיקח על המשפחתונים ומעונות היום המסובסדים (רבינוביץ', 2019), אבל החל מינואר 2022 עבר הפיקוח על כל מעון (מסובסד ושאינו מסובסד) שקיבל רישיון ונותן מענה לשבעה פעוטות ויותר מלידה ועד גיל שלוש למשרד החינוך, זאת למעט מעונות יום שיקומיים לילדים עד גיל שלוש עם מוגבלות שבפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף משרד הבריאות (משרד הבריאות, א"ת); משפחתונים מוכרים שבהם עד שישה ילדים שנשארו בפיקוח משרד העבודה (משרד העבודה, 2024); ומסגרות פרטיות שבהן כחות משבעה ילדים שאינן מפוקחות על ידי גוף ממשלתי כלשהו (רבינוביץ', 2020).

סמכות הפיקוח של משרד החינוך על מעונות היום נשענת על שני חוקים:

1. **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018** – מטרת החוק היא להסדיר את הרישוי והפיקוח על מעונות יום שבהם שבעה ילדים ויותר (מעונות מסובסדים ומעונות שאינם מסובסדים). בתחילה הייתה זו זרוע העבודה שהייתה אחראית ליישום החוק, ומשנת 2022, בעקבות **החלטת ממשלה 951: העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך**, משרד החינוך הוא שאחראי ליישום. על פי החוק תפקידי המפקחת ותחומי הפיקוח הם: הגנה על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של פעוטות השוהים במעונות כדי לקדם את התפתחותם; הבטחת מתן תנאים נאותים הכוללים התייחסות למניעת פגיעות, להבטחת סביבה חינוכית הולמת לפעוטות ולמילוי צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים. בתוך כך המפקחים צריכים לבדוק שאכן המסגרות עומדות בתנאים שהוגדרו בחוק כגון תקינה (יחס בין מספר ילדים לאנשי צוות), שטח הפעילות והתפוסה במעון, וכן לוודא כי המעון עומד בדרישות הבטיחות וכי הצוותים עברו את ההכשרה הנדרשת. נוסף על כך מתוקף החוק המפקחים רשאים לתת הוראות הנוגעות לדרכי הפעלת המעונות והמשפחתונים, וזאת כדי להבטיח ניהול תקין (חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018).
2. **חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018** – החוק נועד להבטיח את שלומם ובטיחותם של פעוטות במעונות היום ובמשפחתונים. החוק מחייב כל מעון יום לפעוטות, שחוק הפיקוח על מעונות יום חל עליו, להתקין ולהפעיל מצלמות, למעט מעונות הפועלים בתוך בתי המגורים של המפעילים או במעונות שבהם 70% מהורי

הילדים הביעו התנגדות בכתב לכך. החוק קובע כי מפעיל מעון יום לפעוטות אחראי להתקנת מצלמות שיתעדו את הנעשה במעון בכל השעות שבהן פעוטות שוהים בו, ללא הקלטה קולית. על המצלמות לתעד את הנעשה בכיתות המעון, בחצר ובכל חדרי המעון למעט חדרי רחצה ושירותים. לפי חוק זה משטרת ישראל והמפקחים מטעם משרד החינוך רשאים להשתמש בצילומים במקרה של חשד לפגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של פעוטות במעונות (חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018). בדומה לחוק פיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, גם יישום חוק זה עבר לאחריות משרד החינוך החל משנת 2022 (החלטת ממשלה 951). המפקחים על מעונות היום גם צופים בחומרים המצולמים במקרה של חשד לפגיעה בשלומם הגופני או הנפשי של הפעוטות השוהים במעון (חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018).

מבנה הפיקוח על מעונות היום

האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך (להלן: האגף) הוא הגורם הממונה על החינוך לגיל הרך בישראל, מלידה ועד גיל שש, והוא זה שמתווה את המדיניות ועקרונות העבודה החינוכיות-טיפוליות להפעלת מסגרות לפעוטות עד גיל שלוש שבהן שבעה פעוטות ויותר. מדיניות זו מיושמת ברמה הארצית בשישה מחוזות: צפון, חיפה, דרום, ירושלים, מרכז ותל אביב. בראש כל מחוז יש מנהל מחוז ומתחתיו מנהלת תחום לידה עד שלוש במחוז הממונה על צוות הפיקוח על מעונות היום (להלן: מנהלת התחום במחוז). המפקחות על מעונות היום כפופות מקצועית לאגף וכפופות מנהלית למחוז שבו הן עובדות.

4. ממצאי מיפוי מערך הפיקוח על מעונות היום

4.1 מאפייני המשיבות לסקרים

סקר המפקחות

לסקר השיבו 34 מפקחות מבין 45¹ (שיעור היענות של 75%). **לוח 1** מציג את התפלגות המשיבות לסקר לפי מחוז ו**לוח 2** את ההתפלגות של הקבוצות באוכלוסייה במעונות שבפיקוחן. מן הנתונים עולה כי בכל המעונות שצוותי החינוך-טיפול בהם השיבו לסקר יש ילדים יהודים.

יצוין כי לאורך הדוח המונח 'קבוצה באוכלוסייה' מתייחס לילדים שבמסגרת ולא לגורם המקצועי (מפקחת, מנהלת, גננת וכיו"ב).

לוח 1: מפקחות, לפי מחוז (באחוזים ובמספרים)
לוח 2: ייצוג של קבוצות באוכלוסייה בקרב הילדים במעונות, על פי סקר המפקחות (באחוזים[^] ובמספרים) (N=34)

N	%	קבוצה באוכלוסייה
34	100	יהודים
10	29	ערבים
10	29	דוברי רוסית
4	12	בדואים
1	3	דרוזים

N	%	מחוז הפיקוח
4	12	צפון
4	12	חיפה
7	21	מרכז
7	21	תל אביב
7	21	ירושלים
5	15	דרום

[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

¹ נכון למועד כתיבת דוח זה פועלות בארץ 60 מפקחות בששת המחוזות וכן 18 רכזות חינוך-טיפול המועסקות במיקור חוץ.

לוח 3 מציג את התפלגות המפקחות שהשיבו לסקר לפי מספר מעונות היום שעליהם הן אחראיות, **ולוח 4** מציג את התפלגות המפקחות שהשיבו לסקר לפי מספר הישובים שבהן הן פועלות.

לוח 3: מספר מעונות היום שבאחריות המפקחות (באחוזים ובמספרים) (N=34)

מעונות יום	אחוזים	N
60-1	18	6
100-61	29	10
200-101	53	18

לוח 4: מספר היישובים שבהן המפקחות פועלות (באחוזים ובמספרים) (N=33)

מספר	אחוזים	N
5-1	36	12
6 ויותר	64	21

סקר צוותי חינוך-טיפול

לסקר השיבו 289 נשות צוות חינוך-טיפול. אי אפשר לדעת מהו שיעור ההיענות, שכן אין מידע על מספרם הכולל של מעונות היום בישראל. **לוח 5** מציג את התפלגות המשיבות לסקר לפי תפקיד בצוות המעון וסוג המעון. **לוח 6** מציג את מעונות היום, לפי קבוצה באוכלוסייה של הילדים. מכיוון שאין בנמצא נתונים על המספר הכולל של מעונות היום ועל פילוחם למאפייני רקע אין אפשרות לקבוע אם המדגם מייצג.

לוח 5: צוותי חינוך-טיפול, לפי תפקיד וסוג המעון (באחוזים ובמספרים) (N=289)

תפקיד בצוות	אחוזים [^]	N
מנהלת מעון	81	235
מחנכת מטפלת	11	33
אחראית כיתה	5	13
מחנכת-מטפלת בסבב	3	8
סוג המעון		
מעון שזכאי לסבסוד ממשלתי	35	102
מעון שאינו בבית פרטי ובו יותר מקבוצה אחת של פועותות	31	91
מעון הפועל בבית פרטי (משפחתון)	25	73
מעון שאינו בבית פרטי ובו קבוצה אחת של פועותות	8	23

[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 בשל עיגול הנתונים.

לוח 6: ייצוג של קבוצות באוכלוסייה בקרב הילדים במעונות, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול

קבוצה באוכלוסייה	אחוזים [^]	N
יהודים	90	261
דוברי רוסית	13	37
ערבים	8	24
בדואים	3	10
דרוזים	1	2

[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

4.2 מדיניות הפיקוח על מעונות היום



פרק זה מתייחס למדיניות הפיקוח על מעונות היום ובו יוצגו הנושאים האלה: מדדי איכות החינוך-טיפול במעונות היום, תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח ולתרומתו, משימות הפיקוח, שקיפות הסטנדרטים וממצאי הפיקוח, הקשר בין המפקחות ובין ההורים והכשרות וכישורי המפקחת.

ממצאים עיקריים

מדדי איכות החינוך-טיפול במעונות היום: יש מדדי איכות ואלו מפורסמים באתר משרד החינוך.

תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח ולתרומתו: מטרות הפיקוח המעוגנות בחקיקה ידועות למפקחות ונתפסות על ידן כחשובות.

משימות הפיקוח: המפקחות עוסקות במשימות רבות ובהיקף נרחב, ובה בעת מספר מעונות היום שבפיקוחן הולך וגדל. נראה כי חלק מן המשימות תואמות את מטרות הפיקוח, כגון ביקור פיקוח במעונות יום, ואולם יש שאינן תואמות, לדוגמה טיפול טכני במצלמות.

שקיפות הסטנדרטים וממצאי הפיקוח: אין מדיניות ברורה בכל הנוגע לשקיפות של כלי הפיקוח ושל ממצאי הפיקוח. המפקחות מוסרות לצוות המעון את ממצאי הפיקוח בסיומו של ביקור הפיקוח, אך הם אינם חשופים להורים, מקבלי השירות.

הקשר בין המפקחות ובין ההורים: בעוד ההורים סבורים כי הקשר עם המפקחת הוא חשוב, הקשר עימם אינו מוסדר ונסוב בעיקר סביב פתיחת מצלמות. נוסף על כך כמעט לא מתקיים קשר יזום של המפקחת עם נציגי ההורים. קבוצת המיקוד עם ההורים העידה על מודעות נמוכה של ההורים לפיקוח על מעונות היום של ילדיהם ולהיכרות שלהם עם המפקחת הממונה על המעון.

הכשרות וכישורי המפקחת: כיום לא נערכות הכשרות ייעודיות למפקחות טרם הכניסה לתפקיד. המפקחות מדווחות כי הפיתוח המקצועי הניתן להן במשך מילוי התפקיד, ברמה המחוזית וברמה הארצית, תורם לעבודתן.



4.2.1 מדדי איכות החינוך-טיפול במעונות היום

מעונות יום לפעוטות שבפיקוח משרד החינוך נדרשים לפעול על פי מדדי איכות המפורטים במסמך הסטנדרטים להפעלת מסגרות חינוך (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2009) ואוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות (משרד החינוך, 2022), המפורסמים בפורטל עובדי הוראה באתר משרד החינוך ([מרחב פדגוגי מעונות – לידה עד גיל שלוש](#)). מדדי האיכות מתייחסים להיבטים מבניים, כגון תפוסה ותקינה במעון וגודל השטח. נוסף על מדדים אלו נקבעו מדדי איכות המתייחסים להיבטים פדגוגיים ולסביבה החינוכית כמי שמשפיעה על התפתחות הילד. לדוגמה, להנגיש מגוון צעצועים, משחקים ופעילויות המתאימים הן לשלב ההתפתחות הן לרקע התרבותי של הילדים והצוות. מן הראיונות עם מפקחות עלה כי הן מכירות את מדדי האיכות ופועלות על פיהם.

4.2.2 תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח ותרומתו

על פי חוקי הפיקוח על מעונות היום לפעוטות משנת 2018, מטרת הפיקוח היא להבטיח הגנה על שלומם ובטיחותם של פעוטות במעונות ושמירה על זכויותיהם וכבודם כדי לקדם את התפתחותם (חוק הפיקוח על מעונות היום לפעוטות, התשע"ט-2018; חוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018).

כל המשיבות **לסקר המפקחות** דיווחו כי כל המטרות שהוצגו בפניהן חשובות במידה רבה או רבה מאוד: להגן על שלומם, זכויותיהם וכבודם של פעוטות; להבטיח תנאים פיזיים נאותים לפעוטות; לוודא כי המסגרת תומכת בהתפתחות הקוגניטיבית של הפעוטות; לוודא כי המסגרת מספקת את הצרכים הרגשיים והחברתיים של הפעוטות; ולטפח את צוותי החינוך ולתמוך בהם.

בנוגע לתרומת הפיקוח לקידום רווחת הילדים ולקידום איכות החינוך במעונות היום, לא נמצאה הסכמה בקרב המפקחות. 47% מהן ציינו כי הן חושבות שהפיקוח כיום תורם לכך במידה רבה או במידה רבה מאוד, 47% ציינו כי לטענתן הוא תורם לכך ברמה בינונית ו-6% ציינו כי הן סבורות שהפיקוח כלל אינו תורם או תורם במידה מועטה לכך. ייתכן כי שונות זו נובעת הן מן התפיסה כי כלי הפיקוח אינו מותאם התאמה מיטבית לעבודת הפיקוח הן מן הצורך בהסדרת הקשרים וטיבם ברמת האקוסיסטם (מונח המתאר את קשרי העבודה) של המפקחות.

תמונה דומה עלתה **מסקר צוותי החינוך-טיפול** באשר לתרומת ביקורי הפיקוח במעונות היום. 41% מן המשיבות לסקר ציינו כי לדעתן חשוב מאוד שהמפקחות יבקרו במעונות, 34% טענו כי לדעתן די חשוב שהמפקחות יבקרו בהם ו-25% ציינו כי הן סבורות שלא כל כך חשוב או כלל לא חשוב שהמפקחות יבקרו במעונות.

בדומה לממצאי הסקר, גם בקבוצות המיקוד עם המפקחות עלה כי מטרות הפיקוח, כפי שהן מפורטות בחוקי הפיקוח, ידועות למפקחות והן פועלות על פיהן. כך, המפקחות שמות דגש הן בהבטחת הבטיחות במעון ובשלומם של הפעוטות הן בהיבטים פדגוגיים-התפתחותיים. אחת מן המפקחות אמרה:

„גם מעבר לטיפול שגם בו יש חינוך, הייתי רוצה להוסיף שהמטרה שלנו היא להטיב את המסגרות, את החינוך, להטיב את הפדגוגיה במסגרות האלה, משום שברור שזו צריכה להיות מסגרת בה הילד לומד ומתפתח“.

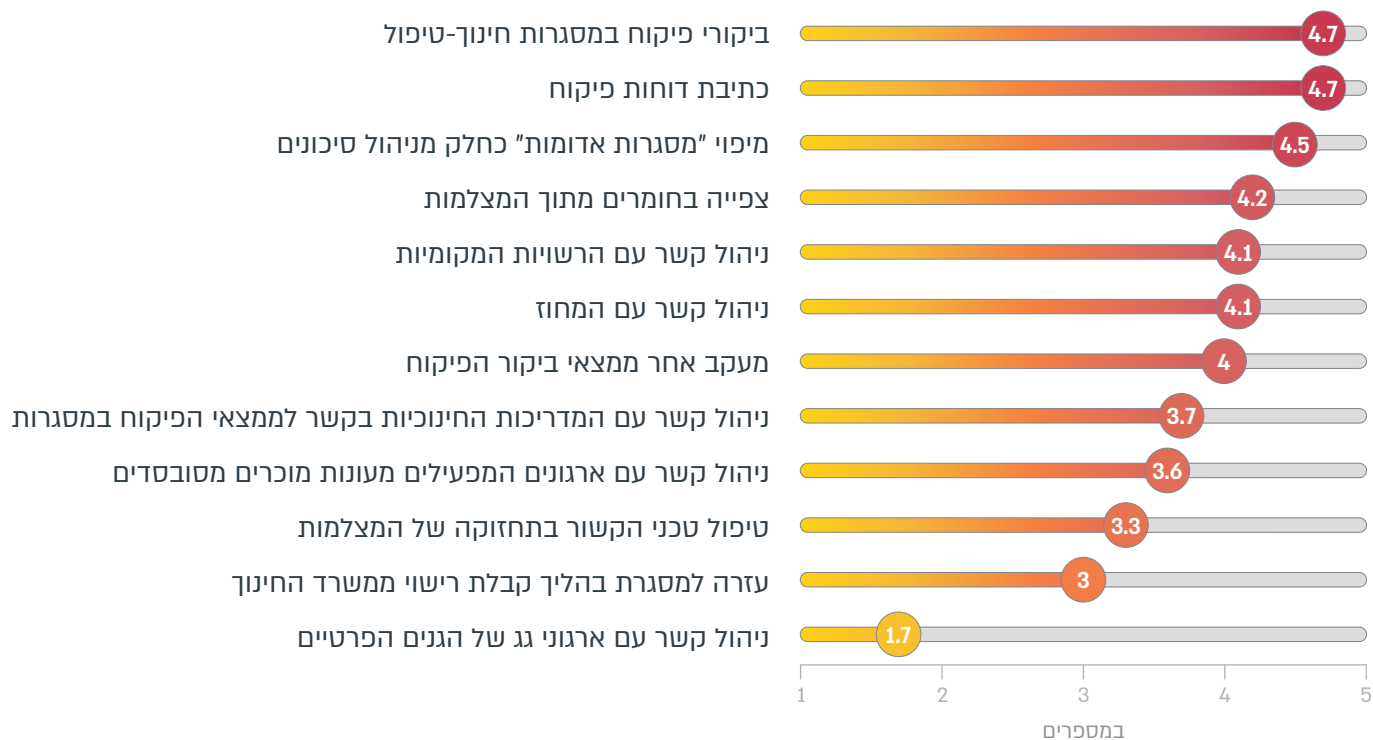
עוד עלה מקבוצות המיקוד עם המפקחות כי יש שתופסות את תפקידן כזרוע מבצעת של משרד החינוך בשטח בכל הנוגע להפצה והטמעה של נהלים ויישום מדיניות.



4.2.3 משימות הפיקוח

97% מן המשיבות לסקר המפקחות העידו שהן חוות עומס רב או רב מאוד בעבודתן. כשהתבקשו להתייחס להיקף עיסוקן במשימות שונות בשנת הלימודים החולפת (תרשים 1), הן ציינו כי עסקו במספר רב של משימות ובהיקף ניכר. כך, חישוב ממוצע של היקף עיסוקן ברשימה של משימות (בסולם הנע מ-1 – כלל לא עסקתי בכך ועד 5 – עסקתי בכך במידה רבה מאוד) העלה כי ב-7 מבין 12 המשימות שעליהן הן נשאלו, הציון הממוצע של תשובותיהן היה 4 ויותר. מבין משימות אלו, המשימות שבהן המפקחות עסקו הכי הרבה היו כתיבת דוחות פיקוח (ממוצע 4.7), ביקורי פיקוח במעונות (ממוצע 4.7) ומיפוי 'מסגרות אדומות' (ממוצע 4.5).

תרשים 1: עיסוק במשימות הפיקוח בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (ממוצע התשובות; במספרים) (N=34)^

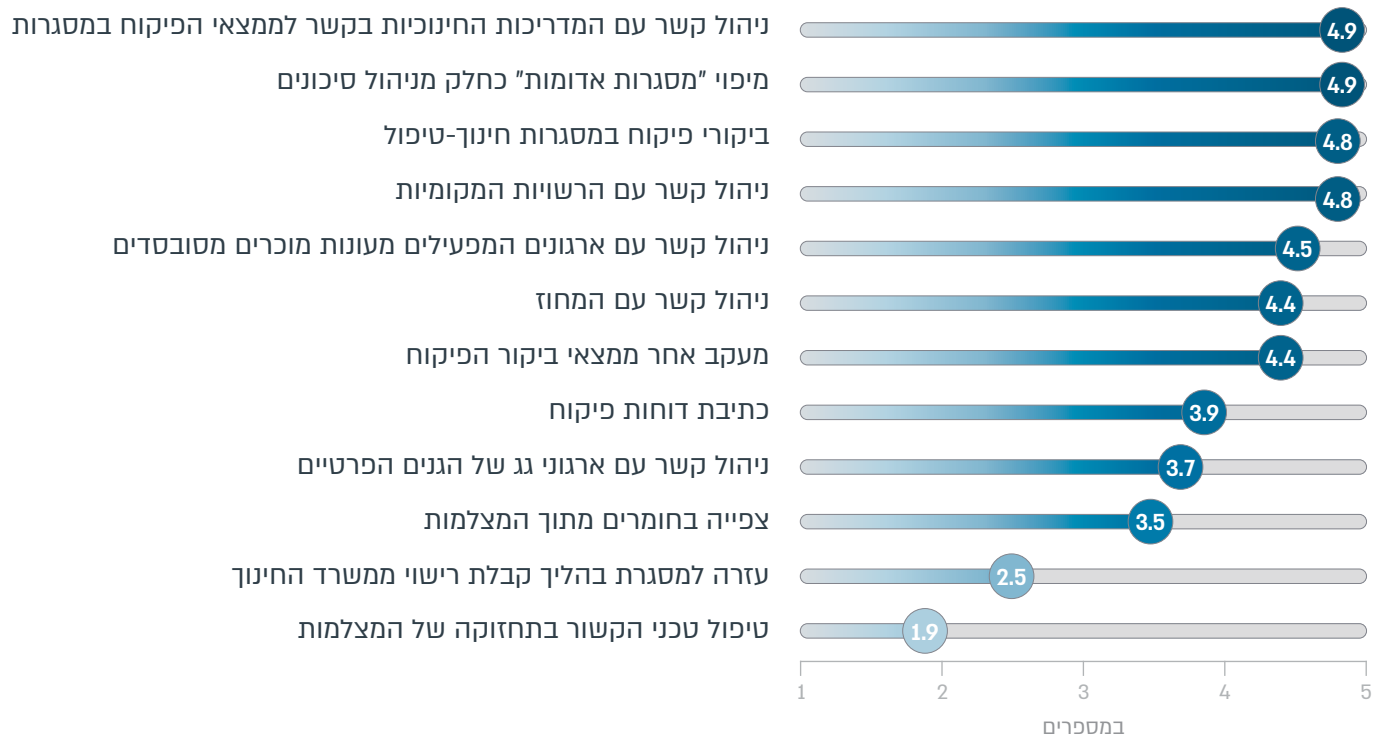


^ ערכי הסולם נעים מ-1 (כלל לא עסקתי בכך) ועד 5 (עסקתי בכך במידה רבה מאוד).

המפקחות נשאלו עוד על מידת החשיבות של משימות אלו לתפקיד הפיקוח. הן דיווחו כי ארבע המשימות החשובות ביותר מבחינתן הן מיפוי 'מסגרות אדומות', ניהול קשר עם המדריכות, ניהול קשר עם הרשויות וביקורי פיקוח (תרשים 2).



תרשים 2: תפיסת חשיבות משימות הפיקוח, על פי סקר המפקחות (ממוצע התשובות; במספרים) (N=34)^



^ ערכי הסולם נעים מ-1 (משימה כלל לא חשובה) ועד 5 (משימה חשובה מאוד).

השוואה בין תפיסת החשיבות של המשימות שבהן המפקחות עסקו ובין מידת העיסוק שלהן בהן העידה על פערים. האחד, פער בין המשימות שהן חשובות שהן חשובות הנוגעות לניהול קשרים עם רשויות (4.8) ועם המדריכות (4.9) ובין העיסוק המועט יחסית שלהן במשימות אלו בפועל (4.1 ו-3.7, בהתאמה). והאחר, פער בין משימות שהן תופסות כבעלות חשיבות נמוכה יחסית הנוגעות לצפייה בחומרים מן המצלמות (3.5) ועזרה למסגרות בקבלת רישוי (2.5) ובין העיסוק הרב יחסית שלהן במשימות אלו בפועל (4.2 ו-3, בהתאמה).

העיסוק הרב במשימות רבות עלה גם בראיונות ובקבוצות המיקוד. המפקחות התייחסו במיוחד לפתיחת המצלמות וצינו כי היא מטלה טכנית, לעיתים גם מורכבת מבחינה פיזית, שגוזלת זמן רב ולעיתים באה על חשבון משימות פיקוח חשובות יותר הקשורות לנושאים חינוכיים-טיפולים. עוד עלה כי המשימות הרבות שבאחריות המפקחות, והתווספותן של משימות חדשות במשך הזמן, גורם לכך שהן נוטות לפעול בתגובה למצב שבו הן נתקלות וכחות באופן יזום וכי הן נשאבות לרכיבים טכניים או למילוי תפסים ולא מצליחות לייצר עבודת עומק. מפקחת תיארה:



”תפקיד המפקחת הפך להיות כולבויניק. המון דרישות של עבודת משרד [...] צריך לדייק את התפקיד כדי שיצליחו באמת לפקח על המסגרות. יש לה שבעים עד שמונים מסגרות מתחת לרדאר שצריך למפות. איכות, טיפול ופדגוגיה זה הדבר החשוב“.

יש לציין כי הצורך והרצון של המפקחות לעסוק יותר בפיקוח ובפדגוגיה תואם גם את תפיסת אנשי המטה במשרד החינוך בכל הנוגע לתפקיד המפקחות, כפי שעלה מן הראיונות עימם.

4.2.4 שקיפות הסטנדרטים וממצאי הפיקוח

שקיפות מתייחסת להנגשה יזומה של מידע בנושאים שונים. בהקשר של פיקוח, שקיפות מתייחסת לסטנדרטים, לכלי הפיקוח, להליך הפיקוח ולמצאיו. כל אלו יכולים להיות שקופים הן למסגרות הן למקבלי השירות. שקיפות הפיקוח חשובה כדי לחזק את האחריות של גוף הפיקוח ואת אמון הציבור בו, ובכלל זה מקבלי השירות ונותני השירות.

בנוגע לשיחות משוב בסוף ביקורי המפקחת, 97% מן המשיבות **לסקר המפקחות** העידו כי נערכת שיחת משוב בכל ביקור. נתון דומה עלה **מסקר צוותי החינוך-טיפול** שבו 95% ממנהלות המעונות שהשיבו לסקר העידו על כך שהמפקחת מעבירה משוב לאחר ביקורה במעון. גם בנוגע להצגת דוח הפיקוח לצוות לאחר הביקור התקבלו נתונים דומים בשני הסקרים: 94% מן המפקחות ציינו כי הן מציגות את דוח הפיקוח לאחר כתיבתו למנהלות המעונות, ו-91% ממנהלות המעונות דיווחו שהן מקבלות את דוחות הפיקוח.

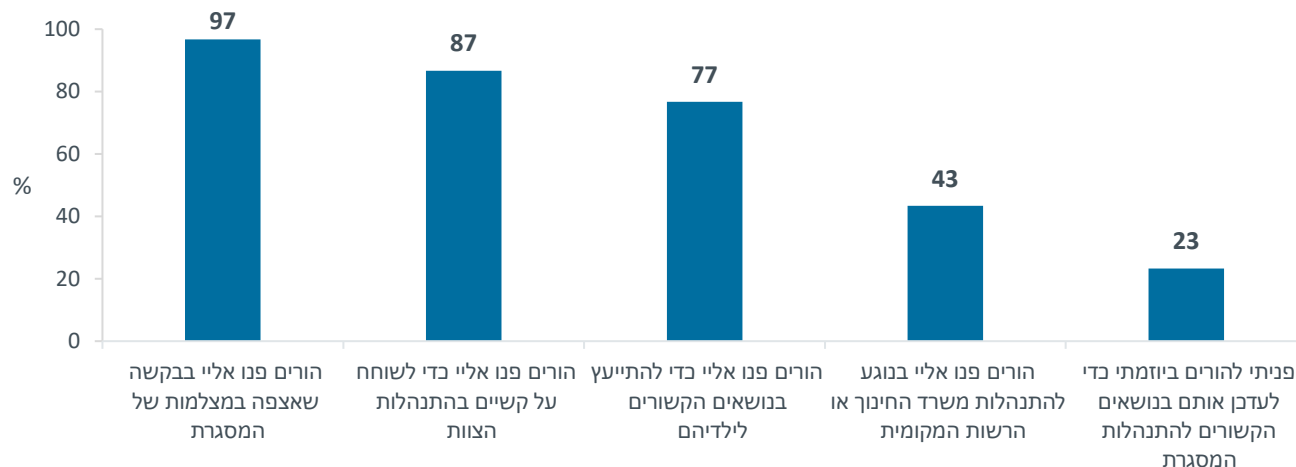
בעוד הצוותים במעונות היום מקבלים משוב מן המפקחת וכן את דוחות הפיקוח, מן הראיונות עלה שממצאים אלו אינם מועברים בשקיפות להורים. זאת ועוד, המפקחות ציינו בראיונות עימן כי ההורים כלל אינם מודעים לביקורי הפיקוח במסגרות ולמצאיהם. בדומה לכך גם ההורים בקבוצות המיקוד ביטאו צורך בשקיפות ורצון שהמלצות המפקחת לאחר ביקורה במעון יימסרו להם ישירות ומבלי שצוותי החינוך-טיפול יתווכו להם אותן, תיווך שעלול לפגוע במהימנות הממצאים. ואולם ההורים לא היו תמימי דעים בנוגע לרמת השקיפות. היו שטענו כי השקיפות צריכה להיות מלאה, על סוגיות קטנות כגדולות, והיו שטענו כי העברת מידע מלא להורים עלולה לפגוע ביחסי האמון שלהם עם צוות החינוך-טיפול וכי צריך להעביר את המידע ישירות מן הצוות להורים, ולא דרך המפקחת.

4.2.5 הקשר בין המפקחות ובין ההורים

88% מן המשיבות **לסקר המפקחות** ציינו כי הן היו בקשר עם הורי הילדים בשנה החולפת. עם זאת (**תרשים 3**), עיקר הקשר נסב סביב פניות יזומות של הורים למפקחת ובעיקר סביב נושאים של צפייה בהקלטות מן המצלמות (97%), קשיים בהתנהלות הצוות (87%) ונושאים פרטניים הקשורים לילדיהם (77%). רק 23% מן המפקחות דיווחו כי הן פנו פנייה יזומה להורים (יש לציין כי פנייה יזומה להורים אינה כלולה כיום בהגדרת התפקיד של המפקחת על מעונות היום).



תרשים 3: נושאים שבהם היה למפקחות קשר עם הורי הילדים במעונות בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=34)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

מקבוצת המיקוד עם ההורים עלה כי הם רואים חשיבות רבה בפיקוח על מעונות היום:

”היום פשוט סומכים ב-100% על הגננת [הכוונה למנהלת מעון, הטעות במקור], והיא אחלה. הייתי שמח אם יהיו עוד זוג עיניים, עיניים יותר מקצועיות. יש דבר שכהורה אני רואה ואני לא יודע אם זה בסדר.”

עם זאת מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עם ההורים עלה כי כמעט אין קשר ישיר בין ההורים למפקחות, אף שההורים מעוניינים בקשר כזה. נוסף על כך ההורים אינם מודעים די הצורך לפיקוח של משרד החינוך על מעונות היום. כך למשל, ההורים שרואינו העידו כי הם לא יודעים אם המעון שבו ילדיהם נמצאים מצוי בפיקוח או לא, מה המשמעות של הפיקוח, מי המפקחת ובאילו נושאים אפשר לפנות אליה.

4.2.6 הכשרות וכישורי המפקחת

כדי להיות מפקחת על מעונות יום בישראל יש לעמוד בתנאי סף של תואר שני ותעודת הוראה ולעבור הכשרות במשך תקופת מילוי התפקיד. כחלק מתפיסת הפיקוח כפרופסיה, בעולם נהוג להכשיר מפקחים טרם כניסתם לתפקיד (בסרמן נבון ואח', 2023). מערך ההכשרות למפקחות על מעונות היום בישראל אינו כולל הכשרות למפקחות לפני כניסתן לתפקיד אלא רק לאחריה. נוסף על כך בעת מעבר הפיקוח על מעונות היום מזרוע העבודה למשרד החינוך, ועם השינוי בתנאי הסף של המפקחות על מעונות היום, ניתנה תקופה של כשנתיים לצורך השלמת תעודת הוראה ותואר שני למי שהגיעה מזרוע העבודה ונזקקה לכך.

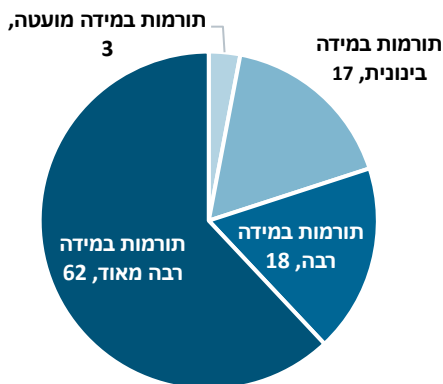
מן הראיונות עם נציגים ממטה משרד החינוך עלה כי הכשרת המפקחות תוך כדי התפקיד מתבצעת בשלוש רמות: **ברמה הארצית**, כדי להכשיר את המפקחות להשתמש שימוש מיטבי בכלי הפיקוח ולהעמיק במטרות הפיקוח; **ברמת המחוז**, ההכשרות ממוקדות



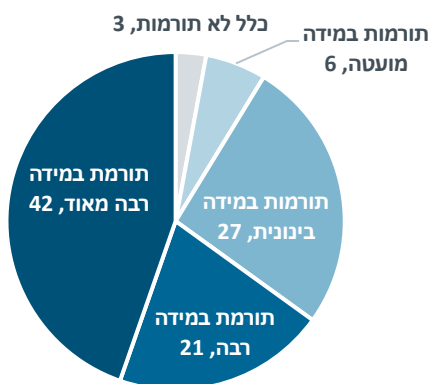
בתכנים ייחודיים למחוז; וברמת **מנהלות התחום במחוז**, כחלק מן ההכשרות הניתנות במחוז, הן אחראיות לפיתוח הכשרות ללמידת תוכנית הלימודים (קוריקולום) לגיל הרך.

79% מן המשיבות **לסקר המפקחות** העידו כי הן בעלות תואר שני ו-74% ציינו כי הן בעלות תעודת הוראה. בנוגע להכשרות, 79% דיווחו שההכשרות הניתנות מטעם האגף לחינוך הגיל הרך תורמות להן במידה רבה או רבה מאוד למלא את תפקידן **(תרשים 4)**, ו-63% דיווחו שההכשרות שניתנות מטעם המחוז תורמות להן במידה רבה או רבה מאוד **(תרשים 5)**.

תרשים 4: תרומת ההכשרות הניתנות על ידי האגף לתפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=34)



תרשים 5: תרומת ההכשרות במחוז לתפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=34)





4.3 קשרי עבודה



היבטים מבניים וחוקיים בפעילות המעונות מערבים גורמים רבים, ועל כן המפקחות מקיימות קשרי עבודה עם מגוון בעלי תפקיד. כמה מקשרים אלו, כגון קשרים של המפקחות עם הרשות המקומית ועם מדריכות במעונות, לא התקיימו לפני המעבר של הפיקוח למשרד החינוך. פרק זה מציג את ממצאי המחקר בנוגע לבעלי התפקיד שעזמו המפקחות מצויות בקשר, לנושאים שעליהם נסוב הקשר ולטיב הקשר: קשר עם בעלי תפקיד במחוז, מנהלת התחום במחוז, בעלי תפקיד ברשות המקומית, מנהלות מעונות היום והמדריכות החינוכיות.

4.3.1 קשר עם בעלי תפקיד במחוז

כמעט כל המשיבות **לסקר המפקחות** דיווחו כי הן היו בקשר עם בעל תפקיד אחד או יותר במחוז בשנת הלימודים החולפת. העיקריים שבהם הם מנהלת התחום במחוז (79%), המלווה הרשותית (65%) ואגף הביטחון והבטיחות במשרד החינוך (65%). בשיעורים הנמוכים ביותר דווח על קשר עם מנהל המחוז או סגן המנהל (15%) ועל קשר עם מפקחות המחוז (21%) (**תרשים 6**).

ממצאים עיקריים

קשר עם **בעלי תפקיד במחוז**: המפקחות מנהלות קשרים עם כמה בעלי תפקיד במחוז, ואולם הם אינם מוסדרים. היעדר ההסדרה נוטע במפקחות תחושה שהן נתפסות כשוליות במערך המחוז

קשר עם **מנהלת התחום במחוז**: נראה כי הקשר בין המפקחות ובין מנהלות התחום במחוז מוסדר, וכי המפקחות רואות במנהלות כתובת מקצועית במגוון נושאים.

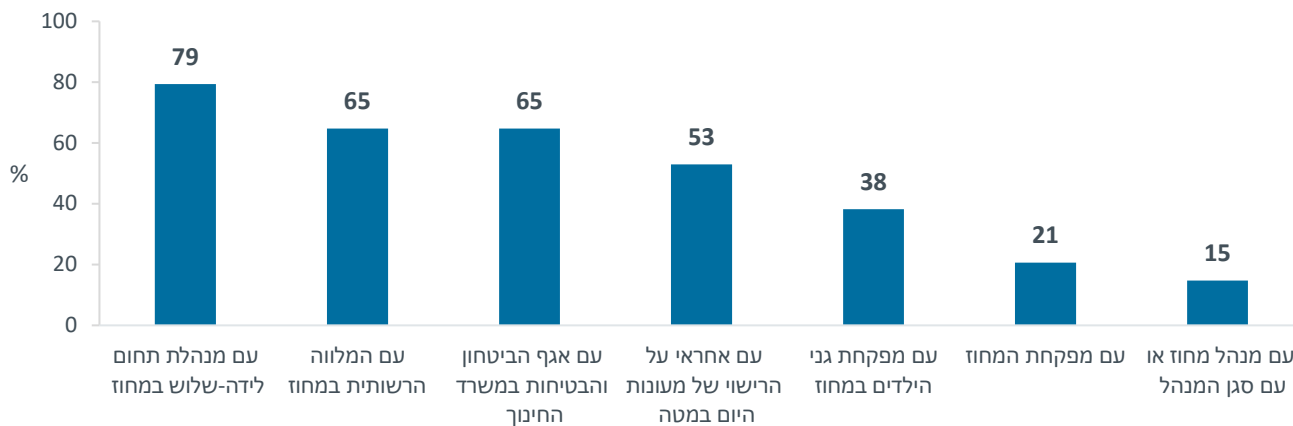
קשר עם **בעלי תפקיד ברשות המקומית**: המפקחות סבורות כי הקשר עם הרשות המקומית חשוב לשיפור איכות החינוך-טיפול במעונות והן פונות למנהלות גיל רך ברשות בקביעות ובמגוון נושאים.

קשר עם **מנהלות המעונות**: יש קשר בין המפקחות למנהלות המעונות, אך יש מנהלות שסבורות כי הפיקוח אינו מותאם לצרכים הייחודיים של המעונות ולמאפייניהם.

קשר עם **המדריכות**: הקשר בין המפקחות למעון אמור להתמקד בממצאי ביקורי הפיקוח ובהמשך הליווי המקצועי של ההדרכה. עם זאת מן המחקר עלה כי הקשר בין המפקחות למדריכה אינו מיטבי, ובמקרים רבים המדריכה לא משתתפת בייעוץ למעון לאחר ביקורי הפיקוח.



תרשים 6: הקשר של המפקחות עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים)[^]
(N=34)



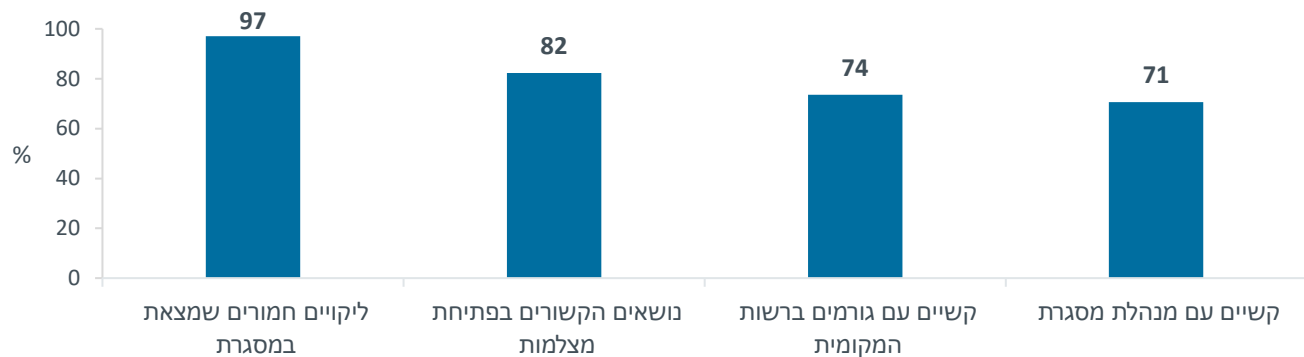
[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

פרט לממצאי הסקר שהצביעו על הקשר של המפקחות עם מגוון בעלי תפקיד במחוז, מן הראיונות וקבוצות המיקוד עימן עלה כי הן מרגישות מנותקות ומבודדות במחוז ואף מבטאות תחושה של היותן "נטע זר". הדבר מעיד על כך שהקשר שלהן עם בעלי תפקיד במחוז מלווה בקשיים. המפקחות הסבירו כי הביטוי לכך הוא העובדה שבמקרים רבים הן לא מוזמנות לישיבות ויש שאף העידו כי אין להן מקומות ישיבה מסודרים במשרדי המחוז. נוסף על כך למרות ההכרה של המשרד בחשיבות של יצירת רצף בהיבטים של חינוך ופיקוח, בפועל, כפי שעלה גם בסקר, אין כמעט קשר בין ובין המפקחות על גני הילדים. המפקחות ציינו כי היעדר הקשר ותחושת הזרות במחוז משפיעים על איכות החינוך-טיפול במעונות כך שמידע חשוב לא עובר בקביעות מהן לבעלי תפקיד במחוז, ולהפך – מידע חשוב לעיתים לא מגיע אליהן ומשכך גם לא למעונות.

4.3.2 קשר עם מנהלת תחום לידה עד שלוש במחוז

מנהלת התחום במחוז ממנה על מפקחות מעונות היום הפועלות במחוז. תפקידה כולל ליווי של המפקחות, ניהול הקשר ביניהן ומיפוי אזורי הפיקוח. **מסקר המפקחות** עלה כי ביניהן ובין מנהלות התחום היה בשנה החולפת קשר בכל הנושאים שהוצגו בפניהן **(תרשים 7)**, ובעיקר בנוגע לליקויים חמורים שהן מצאו במסגרת (97%) ולפתיחת מצלמות (82%).

תרשים 7: נושאים שבהם היה למפקחות קשר עם מנהלת התחום במחוז בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=34)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

בקבוצת המיקוד עם מנהלות התחום במחוז עלה כי כל מחוז פועל אחרת בכל הנוגע לאופי העבודה של המנהלת עם בעלי תפקיד במחוז. כך, יש מחוזות שבהם העבודה של המנהלת נעשית ישירות עם מנהל המחוז ויש שבהם הקשר העיקרי הוא עם המפקחת המחוזית. מלבד שני אלו, יש מנהלות שמצויות בקשרים עם המפקחת המתאמת של גני הילדים (התפקיד המקביל לתפקידן בגני הילדים). עוד עלה מקבוצת המיקוד כי מנהלות התחום במחוז עמוסות מאוד ועובדות עם מספר רב של בעלי תפקיד.

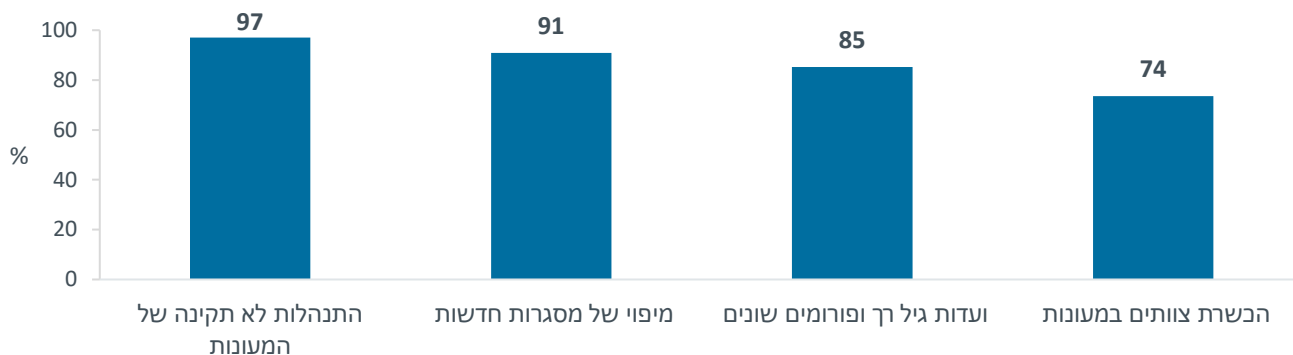
בדומה למפקחות, גם מנהלות התחום במחוז ציינו כי לתחושתן הן עדיין נחשבות "נטע זר" במחוז ולא חשות שייכות. הן עדיין צריכות להוכיח את נאמנותן למחוז ולהכיר את כלל בעלי התפקיד כדי שתוכלנה לנווט בעבודת המחוז.



4.3.3 קשר עם בעלי תפקיד ברשויות המקומיות

המפקחות שהשיבו לסקר דיווחו כי הן ניהלו בשנת הלימודים החולפת קשר במגוון נושאים ובשיעורים גבוהים עם מנהלות הגיל הרך ברשות המקומית, בעיקר בשני נושאים: התנהלות לא תקינה של מעונות (97%) ומיפוי של מסגרות חדשות (91%) **(תרשים 8)**.

תרשים 8: נושאים שבהם היה למפקחות קשר עם מנהלות גיל רך ברשות המקומית בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=34)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

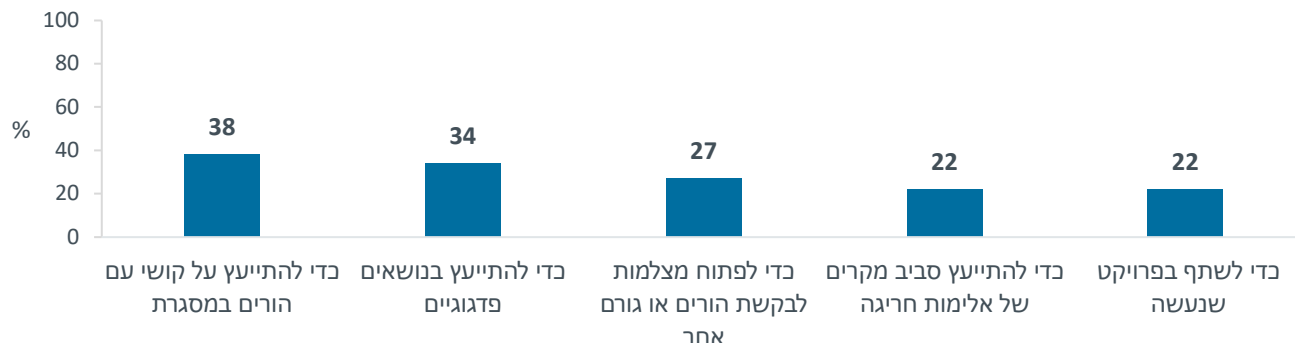
מן הראינות ומקבוצות המיקוד עם המפקחות עלה כי הן מאמינות שחיוזק הקשר עם בעלי תפקיד ברשות המקומית יכול להוביל לכך שעוד מעונות יבצעו את הליך הרישוי, הכולל הסדרת הרישום של המסגרת ברשות המקומית והפיכתה למסגרת בפיקוח. עוד עלה מקבוצות המיקוד שתפקיד מנהלת התחום ברשות הוא חשוב מאוד בכל הנוגע לפיקוח על התנהלות מעונות היום, שכן היא זו שבפועל אחראית למעונות באזור: הרשות היא זו המבצעת את הרישום ומעבירה את הפרטים למשרד החינוך לצורך פיקוח. נוסף על כך היא זו שמפנה את הצוותים במעונות להכשרות, ובמקרים רבים הרשות היא זו שבפועל ממונה על המדריכות במעונות היום.

4.3.4 קשר עם מנהלות המעונות

מנהלות המעונות נשאלו **בסקר צוותי חינוך-טיפול** על אופי הקשר שלהן עם המפקחות. נמצא כי 36% מהן פנו בשנה החולפת למפקחת מיוזמתן. נושאי פנייתן היו מגוונים אך שיעורי הפנייה היו נמוכים למדי **(תרשים 9)**. עם זאת בהינתן שבזמן המענה על השאלון שחלפה רק שנה ממועד מעבר הפיקוח על המעונות למשרד החינוך, ובהינתן שצוותי החינוך-טיפול אינם מועסקים על ידי משרד החינוך, מדובר בהיקף פניות שעשוי להעיד על בסיס מתהווה של יחסי עבודה והיוועצות.



תרשים 9: סיבות לפנייה של מנהלות המעונות למפקחות בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר צוותי החינוך-טיפול (באחוזים) ^ (N=82)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

בקבוצת המיקוד עם מנהלות המעונות טענו כמה מהן כי המפקחות אינן מבינות מספיק את הצרכים בשטח. הדבר בא לידי ביטוי בכך שדרישות רבות של המפקחות אינן תואמות לגיל הילדים ואף לא למאפייני מעונות היום ולהבדלים ביניהם. כך, המפקחות מציבות להן דרישות שאינן מותאמות למעון עצמו, בעיקר אם מדובר במעונות פרטיים קטנים, גם אם הם פועלים לפי החוק. לטענת המנהלות, ההתאמות הנדרשות כרוכות בהוצאות כספיות ניכרות. מנהלות המעונות אף ציינו כי לתחושתן הן צריכות להיות מתוגמלות על עצם הפיקוח בעיקר באמצעים כספיים, כגון מענקים. לטענתן היעדר תגמול כלכלי ישיר, לעומת תגמול באמצעות הכשרות וייעוץ על ידי מדריכות, גורם לכך שיש הרואות בפיקוח נטל שאין בו כדי לשפר את איכות החינוך-טיפול בפועל.

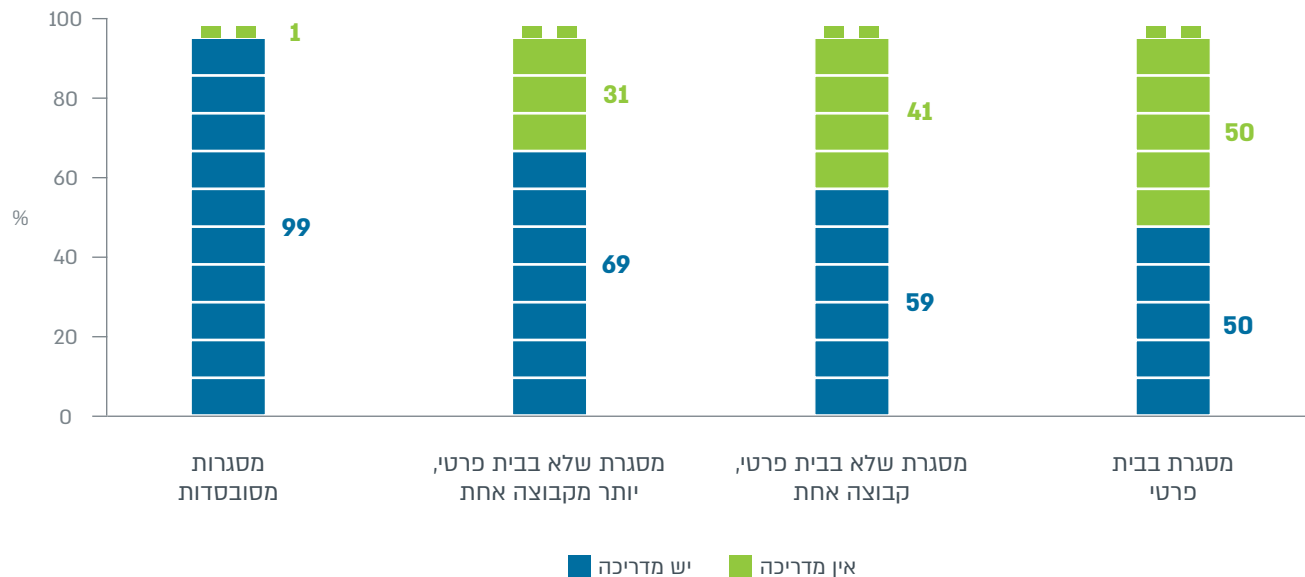
4.3.5 קשר עם המדריכות החינוכיות

תפקיד ההדרכה החינוכית (להלן: הדרכה; מדריכות) נתפס כתפקיד בעל חשיבות רבה בבקרה על איכות החינוך-טיפול במעונות ובשיפורה. **מסקר המפקחות** עלה כי כל המשיבות לסקר סבורות כי לניהול הקשר עם המדריכה חשיבות רבה מאוד.

עם זאת 27% מן המשיבות לסקר **צוותי חינוך-טיפול** העידו כי אין מדריכה חינוכית שמלווה אותם. בקרב מי שהשיבו כי יש מדריכה שמלווה את המעון (73%) נמצאו הבדלים בין סוגי מעונות; בעוד ב-99% מן המעונות המסובסדים יש מדריכה, שיעור המעונות שאינם מסובסדים שבהם יש מדריכה נע בין 50% ל-69% (**תרשים 10**). עוד עלה מן הסקר כי באותם מעונות שבהם יש מדריכה (n=165), 71% מן המשיבות דיווחו כי הן מתייעצות איתה לפני ביקור הפיקוח או בעקבות הערות המפקחת לאחר הביקור. גם כאן נמצאו הבדלים בין סוגי המעונות: מבין מי שדיווחו כי הן מתייעצות עם מדריכה (n=117), שיעור המשיבות **ממעונות מסובסדים** (51%) היה גבוה משיעור המשיבות **ממעונות שאינם מסובסדים** (3%-27%).



תרשים 10: מעונות יום שמדריכה מלווה אותם, לפי סוג המעון, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול (באחוזים) (N=227)



מן הראיונות עם בעלי תפקיד במטה משרד החינוך עלה כי הקשר בין המפקחת למסגרת אמור להתמקד בנושאים שעלו מביקור הפיקוח ובהמשך הליווי המקצועי של ההדרכה את המסגרת בעקבות הליקויים שנמצאו. עם זאת 29% מן המנהלות שהשיבו לסקר ודיווחו כי למעון היום יש מדריכה המלווה אותו העידו כי היא לא מיעצת למסגרות טרם ביקור פיקוח או בעקבותיו.

נוסף על כך מן הראיונות עם המפקחות ועם בעלי תפקיד במטה עלה כי קשר טוב עם המדריכות חשוב לשיפור איכות הטיפול-חינוך. עם זאת נראה שקשר זה אינו מיטבי. בעלי תפקיד במטה ציינו כי המפקחת צריכה להיכנס למסגרת יחד עם המדריכה, ועל המדריכה לשמש מעין מתווכת בין המפקחת למסגרת. כך, המפקחת צריכה להעביר למדריכה את ממצאי הפיקוח, וזו צריכה להמשיך את תהליך הליווי וההדרכה של הצוות. ואולם כמה מן המפקחות העידו כי המדריכות כמעט אינן מגיעות לביקורי פיקוח ואינן מקבלות את דוח הפיקוח מן המפקחות.

4.4 בקרה על מעונות היום



פרק זה מציג את ממצאי המחקר הנוגעים לבקרה על איכות החינוך-טיפול במעונות היום, קרי עבודת הפיקוח בשטח. הפרק עוסק בביקורי הפיקוח במעונות, במטרות הביקורים והתנהלותם, בשימוש בכלי פיקוח ובמדיניות של ניהול סיכונים.

ממצאים עיקריים

ביקורי הפיקוח במעונות: המפקחות לא עורכות ביקורי פיקוח בכל מעונות היום שבאחריותן.

מטרות הביקורים והתנהלותם: כחלק מתוכנית עבודה סדורה, ביקורי המפקחות במעונות ממוקדים בבקרה על איכות החינוך-טיפול. המפקחות אף מקפידות לתעד את הביקורים בדוח מסכם ולשתף את מנהלת המעון בממצאי הביקור.

שימוש בכלי פיקוח: המפקחות משתמשות בכלי פיקוח ממוחשב המאפשר איסוף שיטתי של נתונים על המעונות. עם זאת הכלי בודק יותר היבטים טכניים, כמו עמידה באמות מידה נדרשות, מהיבטים הנוגעים לאיכות החינוך-טיפול בכך מבנה הכלי לא משרת את מטרות הפיקוח בהובלת תהליכים לשיפור איכות החינוך-טיפול במסגרת.

מדיניות של ניהול סיכונים: אין בנמצא מערך קריטריונים מוסכם לאפיין מעונות היום לפי רמות סיכון (מסגרות ירוקות ומסגרות אדומות), ועל כן כל מפקחת קובעת לעצמה קריטריונים לפי שיקול דעתה.

4.4.1 ביקורי הפיקוח במעונות

מסקר **המפקחות** עלה כי המפקחות ממונות על מספר רב של מעונות יום ובפריסה גאוגרפית רחבה. 82% מן המשיבות לסקר דיווחו כי הן ממונות על 60 מעונות יום או יותר, ו-64% דיווחו כי הן פועלות בשישה יישובים או יותר (ראו **לוח 2**).

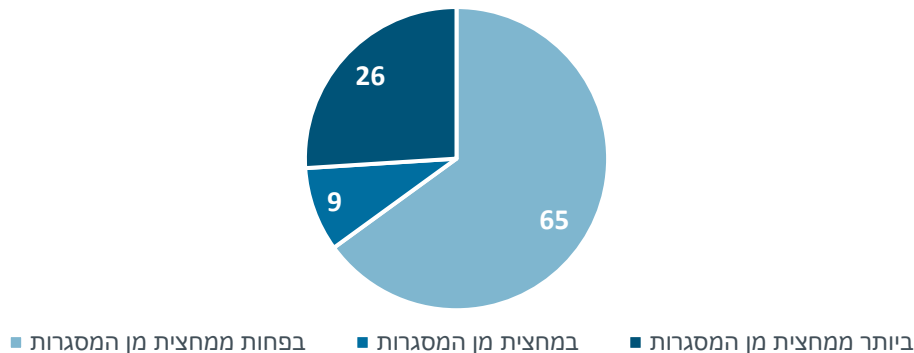
באשר לביקורים במעונות נמצא כי רבות מן המפקחות אינן מבקרות בכל המעונות שבאחריותן. 65% מן המפקחות שהשיבו לסקר דיווחו כי במהלך שנת הלימודים החולפת הן ביקרו בפחות ממחצית מן המעונות שבפיקוחן ו-9% דיווחו כי ביקרו במחצית מן המעונות. רק 26% מן המפקחות דיווחו כי הן ביקרו ביותר ממחצית מן המעונות שבפיקוחן (**תרשים 11**).

96% מן המשיבות לסקר **צוותי חינוך-טיפול** דיווחו כי המפקחת ביקרה במעון פעם אחת לפחות בשנה החולפת (**תרשים 12**). חשוב לציין שמכיוון שאין בנמצא מידע על גודל האוכלוסייה ואין אפשרות לקבוע אם מדגם סקר צוותי חינוך-טיפול מייצג, אי אפשר להכליל נתון זה על כלל המעונות, וייתכן כי מראש השיבו לסקר רק מי שהמפקחת ביקרה בשנה החולפת במעון שבו היא עובדת.

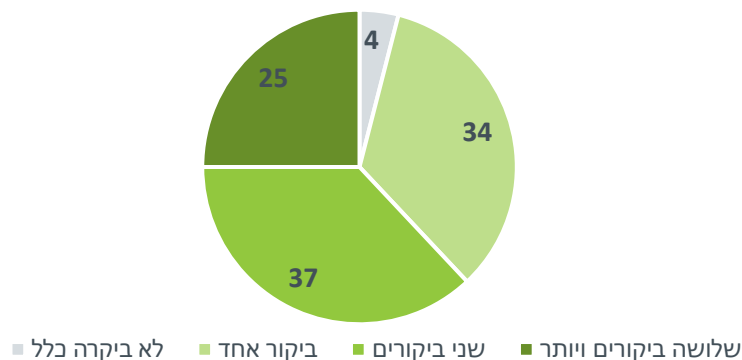
מן הראיות עם **המפקחות** עלתה תמונה שונה מעט. לטענתן הן מבקרות בכל המעונות פעם אחת בשנה לפחות, והמטרה היא לבקר פעמיים בשנה בכל מעון. אפשר שהפער בין ממצאי הסקר לממצאי הראיות וסקר צוותי חינוך-טיפול נובע מכך שכמה מן המעונות התווספו לפיקוחן במשך שנת הלימודים החולפת, ולכן הן לא הספיקו לבקר בהן. לכן בעוד הן מגיעות לכל מעון בין פעם לפעמיים בשנה, הביקורים במעונות החדשים מתוכננים לשנת הלימודים הבאה, וצוותי החינוך-טיפול שהשיבו לסקר היו אלו שבמעון שלהם התקיים ביקור פיקוח.



תרשים 11: היקף המעונות שבהן ביקרה המפקחת בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=34)



תרשים 12: מספר הביקורים של המפקחת במעון בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול (באחוזים) (N=287)

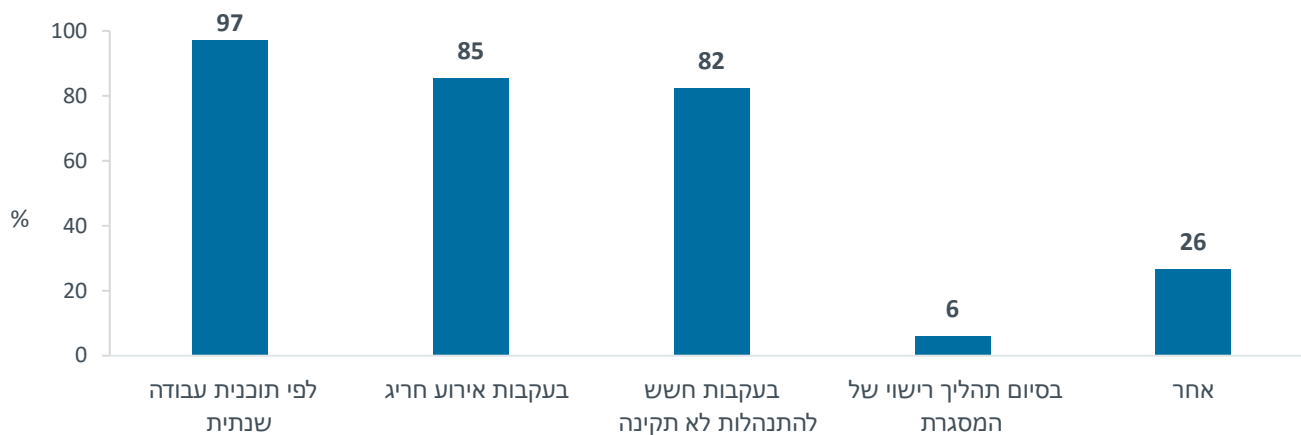


4.4.2 מטרות הביקורים והתנהלותם

בסקר **המפקחות** דיווחו המשיבות כי הן מבקרות במעונות בעיקר לפי תוכנית שנתית סדורה (97%), בעקבות אירוע חריג (85%) או בעקבות חשש להתנהלות לא תקינה (82%). מסקר **צוותי החינוך-טיפול** עלה כי 90% ממנהלות המעונות שהשיבו על הסקר דיווחו כי הסיבה להגעת המפקחת למעון היא ביקור פיקוח (שאלה זו נשאלה במסגרת שאלות שיועדו רק למנהלות המעונות) **(תרשימים 13-14)**.

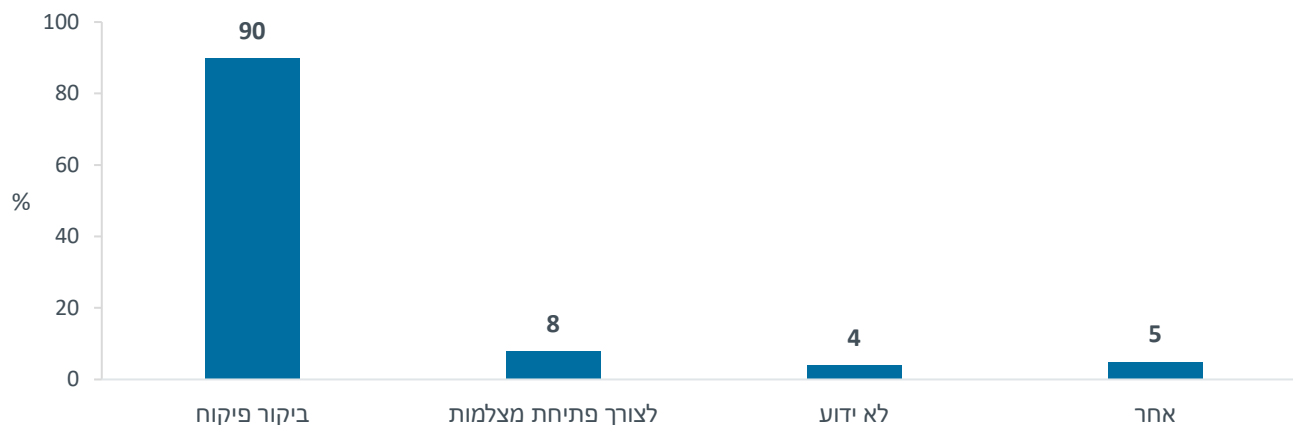


תרשים 13: סיבות לביקור המפקחת במעונות, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=34)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

תרשים 14: סיבות לביקור המפקחת במעונות, על פי סקר צוותי חינוך-טיפול (באחוזים) ^ (N=226)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.



בכל הנוגע לעדכון הצוות במעון טרם הגעת המפקחת לביקור, 50% מן **המפקחות** שהשיבו לסקר דיווחו כי בשנת הלימודים החולפת הן תמיד הודיעו יום אחד לפחות לפני הביקור, ו-50% ציינו שלעיתים הן הודיעו ולעיתים לא. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי סקר **צוותי חינוך-טיפולי** שבו דיווחו 66% מן המשיבות כי המפקחת הודיעה על כוונתה להגיע לביקור יום אחד לפחות לפני הביקור.

97% מן **המפקחות** שהשיבו לסקר דיווחו כי הן עורכות שיחת משב בתום הביקור ו-76% דיווחו כי הן תמיד ממלאות דוח בתום הביקור. תמונת מצב דומה עלתה בסקר **צוותי חינוך-טיפולי**: 95% ממנהלות מעונות היום ציינו כי ניתן להן משב בתום ביקור המפקחת במעון ו-91% דיווחו כי המפקחות מעבירות להן דוח מסכם בתום הביקור (שאלה זו נשאלה במסגרת סדרת שאלות ייעודית למנהלות המעונות).

מקבוצות המיקוד עם המפקחות עלה כי בכמה מן הפעמים שבהן המפקחות הודיעו מראש על הביקור במעון, ההודעה נועדה לאפשר למדריכה להיות נוכחת בביקור ובכך לוודא כי ממצאי הביקור ישמשו להדרכה במעון (ראו פרק 4.3.5). אחת הסיבות לכך שהמפקחת לא תמיד מודיעה על הביקור היא הנחיית המחוז לבצע 'ביקורי פתע'. ביקור הפתע נועד לבחון את התנהלות המעון בזמן אמת, ללא הכנה מראש, לעיתים בעקבות סימנים המעידים על בעיות בהתנהלות (לדוגמה, תלונות שהגיעו למפקחת או אירוע חריג שהתרחש במעון).

4.4.3 שימוש בכלי פיקוח

המפקחות נעזרות בכלי פיקוח דיגיטלי המבוסס על כלי הפיקוח ששימש את המפקחות בזרוע העבודה ועבר התאמות כאשר מעונות היום עברו לאחריות משרד החינוך. **מסקר המפקחות** עלה כי 76% מהן ממלאות את כלי הפיקוח במהלך הביקור במעון או סמוך לסיום הביקור. למרות השימוש הנרחב בכלי, המפקחות דיווחו כי הוא אינו מותאם לפיקוח על כל סוגי המעונות. ואכן בתשובה על מידת ההתאמה של הכלי למעונות **שאינם מסובסדים** (מעון פרטי עם רישיון), העידו 65% מן המפקחות כי הכלי מותאם חלקית למעונות שאינם מסובסדים ו-32% ציינו שהוא כלל לא מותאם למעונות אלו (רק 3% מן המפקחות השיבו כי הכלי מותאם). בתשובה על התאמת הכלי למעונות **מסובסדים** (מעון מוכר לסבסוד) דיווחו 56% מן המפקחות כי הן סבורות שהכלי מותאם חלקית למעונות אלו ו-12% השיבו כי הוא כלל לא מותאם (32% מן המפקחות השיבו כי הכלי מותאם או מותאם מאוד).

בראיונות עם המפקחות הן הבהירו כי הכלי אינו מותאם למעונות היום בשני היבטים: האחד, הוא מתמקד ברובו בהיבטים טכניים ובוחן בחינה מצומצמת בלבד היבטים של איכות החינוך-טיפולי; והאחר, הכלי אינו מותאם לתפיסות חינוכיות ייחודיות:

”הדוח מאוד מקובע ולפעמים לא תואם תפיסות חינוכיות מסוימות כגון גן יער [כך במקור, הכוונה למעון], אנתרופוסופי וכדומה. הדוח לא תואם את רוח המסגרות הללו”.

המפקחות אף הסבירו כי הצורך למלא את הכלי בשלמותו בכל ביקור אינו מותאם לביקורים חוזרים שנועדו לבחון תיקון של ליקוי, וכי הדבר מביא לביטול זמן ולעיתים אף לסימון כוזב של חלקים בכלי.



ולבסוף, לדעתן של המפקחות הכלי בנוי באופן המאפשר להן מנעד תשובות צר ללא התייחסות לאיכות החינוך-טיפול וללא מקום למלל חופשי ומפורט המתאר את חוות דעתן הכללית. היבט זה עלה גם בקבוצת המיקוד עם מנהלות המעונות שטענו כי הכלי כרגע משקף תמונה טכנית שלא מאפשרת למידה מעמיקה לצורך שיפור². מנהלת מעון תיארה:

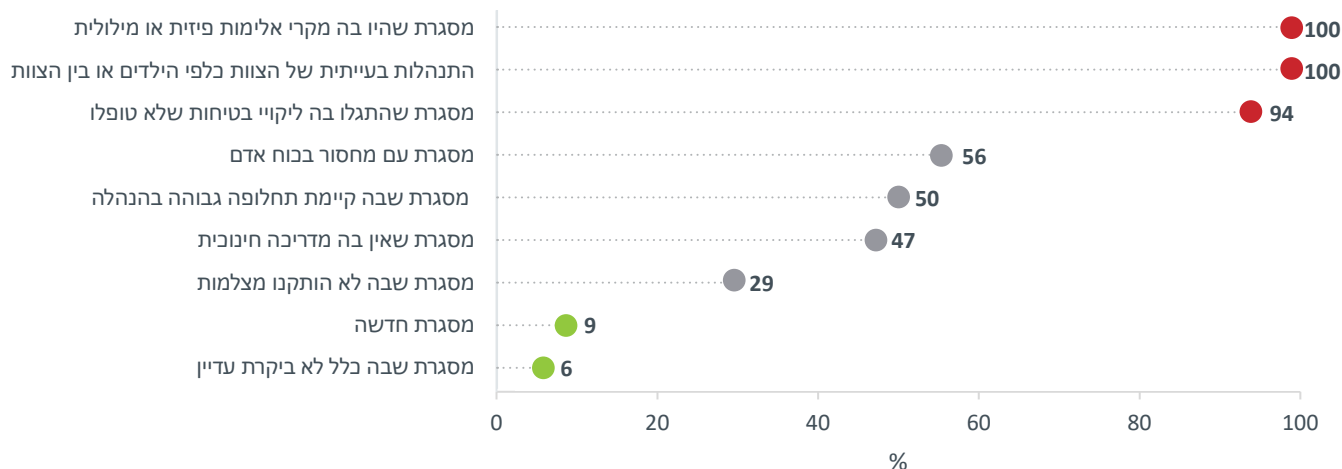
”שתהיה להם אג'נדה ולא יפחדו לכתוב בדוחות. שבדוחות לא רק יסמנו וי בנושאים טכניים. הפיקוח לא מגיע עם אג'נדה של שיפור, אלא רק דברים טכניים.”

4.4.4 מדיניות של ניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות (מור, 2018). שיטת עבודה זו מסייעת למפקחים לייעל את עבודתם בכך שהם מכנים את משאבי הפיקוח למסגרות ברמת סיכון גבוהה על חשבון מסגרות ברמת סיכון נמוכה (Baldwin & Black, 2010) (ראו להלן).

המפקחות שהשיבו לסקר נשאלו על הקריטריונים שלפיהם הן מגדירות 'מסגרת אדומה', כלומר מעון ברמת סיכון גבוהה **(תרשים 15)**. מן התרשים עולה כי פרט לשלושה קריטריונים שמהווים גורם סיכון (מסגרות שהייתה בהן אלימות, התנהלות בעייתית של הצוות או מסגרת עם ליקוי בטיחות שלא טופלו), ולשני קריטריונים שאינם מהווים גורמי סיכון (מסגרת חדשה או מסגרת שהמפקחת לא ביקרה בה עדיין), אין הסכמה רחבה בקרב המפקחות בנוגע לשאר הקריטריונים והשפעתם על רמת הסיכון של המסגרת.

תרשים 15: קריטריונים להגדרת 'מסגרת אדומה', על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=34)



[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

² יצוין כי בעת כתיבת דוח זה משרד החינוך מצוי בתהליך של דיוק הכלי והכנסה של כלי האיטרס לשימוש, זאת נוכח צרכים העולים מן השטח.



סוגיית ניהול סיכונים ומיפוי של 'מסגרות אדומות' עלתה גם בראיונות שנערכו עם המפקחות. המפקחות ציינו כי הן מגדירות לעצמן את הקריטריונים לקביעת 'מסגרת אדומה', ואלו קשורים בדרך כלל לאקלים שלילי במעון, לחוסר ארגון ולתלונות שמתקבלות מן ההורים. הן אף ציינו שיש מחוזות שבהם יש מדיניות של ניהול סיכונים. אחת המפקחות ציינה כי במחוז שבו היא עובדת יש מדיניות ולפיה יש לסווג מסגרות לפי רמות סיכון בשיטת הרמזור – מסגרות ירוקות, כתומות ואדומות, אך אין הגדרות רשמיות לרמות הסיכון, והמיון מתבסס על אינטואיציה אישית שלהן.

4.5 אכיפה והנעה לשיפור איכות החינוך-טיפול

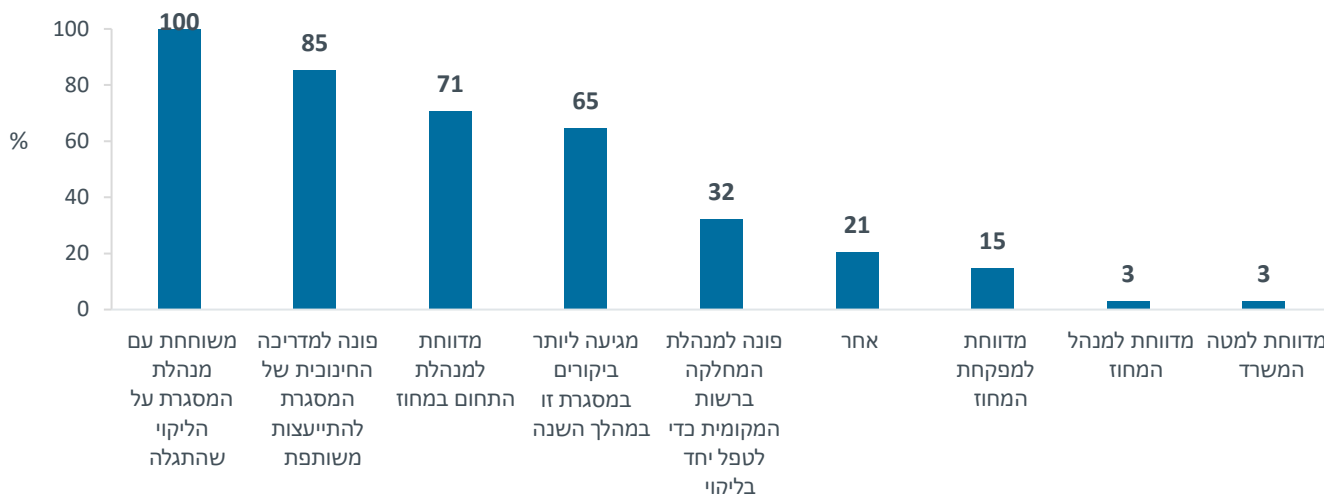


למפקחות יש אמצעי אכיפה והנעה לשיפור במקרה שהתגלה ליקוי במעון. כשהן מגלות ליקוי משמעותי בהתנהלות המעון הן נוקטות שורת פעולות המכוונות להנעת שיפור, הן בהקשר של דיווח לגורמים רלוונטיים הן באשר לביצוע מעקב אחר הטיפול בליקוי.

[בחק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018](#) מפורטים אמצעי האכיפה המנהליים ודרכי האכיפה העומדים לרשות המפקחות כאשר מנהל מעון אינו עומד בתנאים להפעלתו, כגון קנס כספי על פי התנאי שהופר, הגשת כתב אישום בשל הפרה או מאסר בשל הפעלת מעון ללא רישיון.

כל המפקחות שהשיבו לסקר דיווחו כי כשהן מגלות ליקוי משמעותי במעון הן פונות למנהלת המעון כדי לשוחח איתה על כך. 85% דיווחו שהן פונות גם למדריכה החינוכית ו-71% – למנהלת התחום במחוז. נוסף על כך 65% מן המפקחות דיווחו כי הן עורכות יותר ביקורי פיקוח בעקבות איתור הליקוי (תרשים 16).

תרשים 16: תגובה לגילוי של ליקוי משמעותי במעון, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=34)



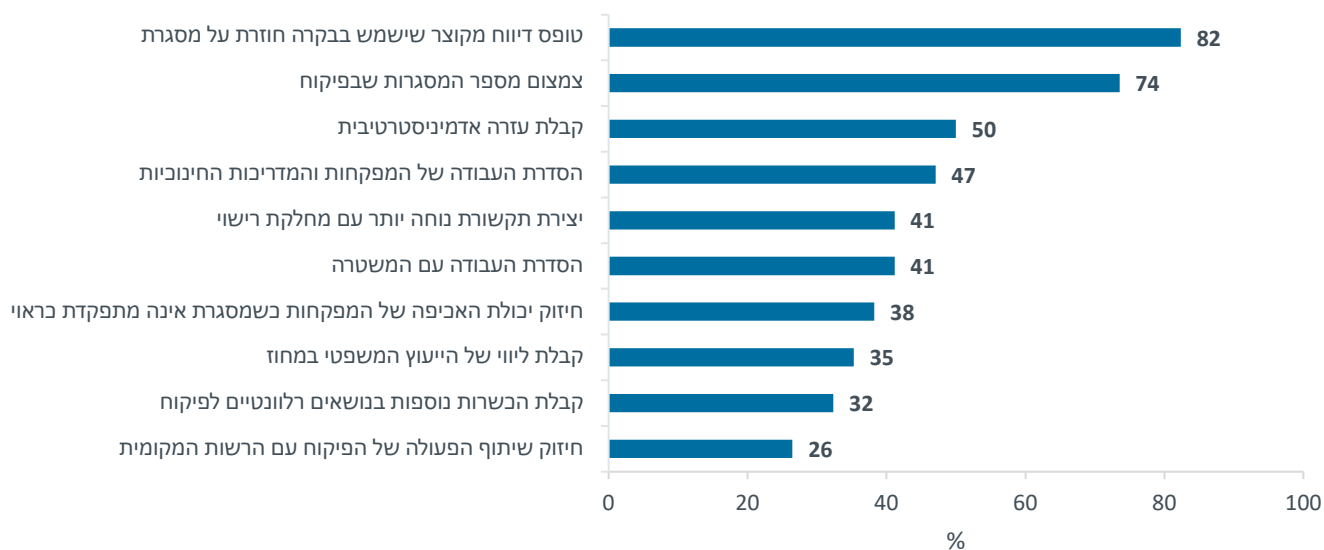
^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

מן הראיונות עם המפקחות עלה כי יש שמשתמשות בכלים המאפשרים אכיפה הדרגתית והנעה לשיפור. כך, ברגע שמתגלה ליקוי משמעותי המפקחת דורשת מן המעון לתקן אותו ומגיעה לביקור חוזר כדי לוודא כי הוא אכן תוקן. אם הליקוי לא תוקן, המפקחת עשויה להורות על סגירת המעון. מנגד יש מפקחות שצינו כי אין בידיהן כלים לבצע אכיפה הדרגתית והנעה לשיפור וכי בפועל הסנקציה היחידה העומדת לרשותן היא סגירת המעון.

4.6 צרכים וציפיות

בסקר **המפקחות** התבקשו המשיבות לסמן שלוש מבין עשר הצעות לטיוב הפיקוח שיסייעו להן במידה הרבה ביותר למלא את תפקידן. ההצעות העיקריות שבהן בחרו המשיבות הן: טיוב טופס הפיקוח כך שיהיה מותאם לביקורים חוזרים (82% מן המפקחות); צמצום מספר המסגרות שבפיקוחן (74% מן המפקחות); קבלת עזרה אדמיניסטרטיבית והסדרת העבודה עם המדריכות החינוכיות במסגרות (50% מן המפקחות ו-47% מהן, בהתאמה). בשיעורים נמוכים יותר נבחרו ההצעות האלה: הרחבת ההכשרות הניתנות כיום (32% מן המפקחות) וחיזוק שיתוף הפעולה של הפיקוח עם הרשות המקומית (26% מן המפקחות) (**תרשים 17**).

תרשים 17: הצעות למילוי מיטבי של תפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=34)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

4.7 סיכום וכיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח על מעונות היום

סיכום

מן המחקר עלה כי למרות הזמן הקצר שבו מצויים מעונות היום בפיקוח של משרד החינוך, יש הסדרה של הפיקוח בכמה היבטים: הגדרת מדדי איכות, הסדרת תדירות ביקורי הפיקוח ומתן הכשרות למפקחות. מלבד זאת הפיקוח נתפס כחשוב ומועיל הן בעיני מנהלות המעונות שפונות למפקחות בנושאים פדגוגיים הן בעיני חלק ניכר מן המפקחות עצמן הסבורות שהפיקוח מקדם את רווחת הילדים ואת איכות החינוך-טיפול במידה רבה או רבה מאוד.

עם זאת ממצאי המחקר מעידים על היבטים אחרים שבהם יש צורך להסדיר את הפיקוח, בעיקר בכל הקשור למשימות הפיקוח וליחסי הגומלין בין המפקחות ובין מגוון בעלי תפקיד.

בהיבט של משימות הפיקוח נמצא כי המפקחות חוות עומס המתבטא במשימות רבות ובמעונות רבים שעליהן הן ממונות. בהיבט של יחסי הגומלין עם בעלי תפקיד אחרים נמצא כי אף שהמפקחות תופסות את הקשרים עם המדריכות החינוכיות, עם בעלי תפקיד במחוז ועם מפקחות גני הילדים כחשובים לקידום איכות החינוך-טיפול במעונות, הרי שבפועל קשרים אלו אינם תכופים דיים ואינם מיטביים. לעיתים המפקחות מרגישות "נטע זר" במחוז וחשות כי הן מודרות מתהליך קבלת ההחלטות וכי הן נתפסות כחשובות פחות במערך הכללי של אנשי המקצוע במחוז.

כיווני פעולה

להלן יוצעו כיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח על מעונות היום, בחלוקה לשלושת רכיבי עבודת הפיקוח: מדיניות, בקרה, ואכיפה והנעה לשיפור. כיווני הפעולה נסמכים על פרקטיקות מיטביות הנהוגות בפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך בעולם (בסרמן נבון ואח', 2023) ועל השוואה בינן ובין מצב הפיקוח בישראל, כפי שעלה מממצאי המחקר.

1. מדיניות

הסדרת משימות המפקחת על פי מטרות הפיקוח

במקומות רבים בעולם הפיקוח נתפס כפרופסיה שלה מטרות מוגדרות ומוסדרות המיועדות להבטיח את איכות החינוך במסגרת וקידומה ולהבטיח את שלומם ורווחתם של הילדים. כחלק מזה תפקידו של גוף הפיקוח הוא להציב סטנדרטים לאיכות החינוך ולהתוות את מדיניות הפיקוח. בתוך כך תפקידם של המפקחים הוא לעקוב אחר עמידה בסטנדרטים של איכות, להניע שיפור מתמשך ולקדם את תיקון הליקויים שהתגלו. זאת נוסף על מתן ייעוץ והדרכה למסגרת שבפיקוח. מן המחקר עלה כי המפקחות חוות עומס ולתחושתן חלק מן המשימות אינן תואמות את מטרות הפיקוח (למשל פתיחת פיזית של מצלמות, בשונה מצפייה בחומרים המצולמים). על כן יש להגדיר ולהסדיר את משימות הפיקוח על פי מטרותיו. משימות שאינן נוגעות למטרות הפיקוח יש להעביר לבעלי תפקיד אחרים.

הרחבת ההכשרות

כחלק מחיזוק הפיקוח כפרופסיה חשוב לספק למפקחות הכשרות לחיזוק הידע והמיומנויות בתחום הפיקוח. חשוב שהן תהיינה בקיאות במדיניות ובסטנדרטים לפיקוח, בסטנדרטים להפעלת השירותים ובכל הנוגע למאפיינים ולצרכים של מקבלי השירות. כמו כן חשוב שיהיו להן המיומנויות המתאימות להעריך את התנהלות השירות על פי הסטנדרטים, לספק הבהרות במידת הצורך ולהניע את השירותים ללמידה ולשיפור מתמשך. מן הסקירה הבין-לאומית עלה כי בצד קביעת תנאי סף לתפקיד המפקח, במדינות שונות ניתנות למפקחים הכשרות מקצועיות לפני כניסתם לתפקיד וכן הכשרות במהלך מילוי התפקיד (בסרמן נבון ואח', 2023). במחקר נמצא כי בישראל אין כיום הכשרות ייעודיות למפקחות על מעונות היום לפני כניסתן לתפקיד, וכי ההכשרות שכן ניתנות להן במשך תקופת עבודתן הן חשובות בעיניהן ונתפסות כתורמות במילוי התפקיד. **מוצע לספק הכשרות מקיפות למפקחות חדשות בעת הכניסה לתפקיד ולחזק בהכשרות הקיימות את ההיבטים המקצועיים של תפקידן, בכל הנוגע לידע ולמיומנויות הנדרשות.**

הסדרת יחסי הגומלין בין המפקחת ובין בעלי תפקיד (באקוסיסטם)

ממצאי המחקר מצביעים על כך שהמפקחות מנהלות קשרי עבודה עם מגוון בעלי תפקיד ופועלות בתוך מערך ארגוני מורכב; הן מנהלות קשרי גומלין עם מנהלות תחום במחוזות, עם מנהלות הגיל הרך ברשויות המקומיות, עם המדריכות ועם מנהלות המעונות. מן המחקר עלה כי כמה מן הקשרים אינם מנוהלים ניהול מיטבי, בעיקר קשרים עם בעלי תפקיד במחוז ועם המדריכות שנועדו לקדם את איכות החינוך-טיפול במעונות. על כן **יש להסדיר את קשרי העבודה של המפקחת עם בעלי תפקיד הקשורים לקידום איכות החינוך-טיפול במעונות ובעיקר לקבוע את אופי הקשר עם כל אחד מהם ואת מטרותיו.**

הסדרת תהליכים לבקרה עצמית

בקרה עצמית היא חלק מתהליכים של תכנון, הערכה ושיפור איכות. בין היתר היא נועדה לחזק תרבות של איכות ושיפור מתמיד ולייעל את עבודת הפיקוח. בבקרה עצמית השירות מעריך את עצמו ביחס לסטנדרטים המצופים ממנו, מזהה ליקויים ומפיק לקחים כדי לשפר את איכות השירות. ארגוני פיקוח במדינות שונות מעודדים את נותני השירות לבצע תהליכים של בקרה עצמית, וחלקם אף מחייבים אותם להעביר אליהם את דוחות הבקרה העצמית. בכמה מן המדינות (כמו פינלנד ונורבגיה) מערך הפיקוח על מעונות היום אף מבוסס בעיקרו על בקרה עצמית של המסגרות, ובאחרות בקרה עצמית נדרשת או מומלצת על ידי ארגוני הפיקוח (בסרמן נבון ואח', 2023). המטרות של בקרה עצמית במסגרות חינוך לגיל הרך הן לאפשר לאנשי המקצוע לחזק את המודעות לחוזקות ולחולשות שלהם ולזהות נושאים לשיפור, לפיתוח מקצועי ולהדרכה. זאת הן בהיבטים של גישה חינוכית והתנהלות עם ילדים והורים הן בהיבטים ניהוליים כמו מינהל, תקציב ותכנון. בישראל אין פרקטיקה של בקרה עצמית במעונות היום, ועל כן **מוצע להסדיר תהליכים של בקרה עצמית במעונות היום לצורך חיזוק תרבות של שיפור איכות ולייעול עבודת הפיקוח.**

הסדרת הקשר עם ההורים

בשלושים השנים האחרונות יש בעולם מגמה הולכת וגוברת של שיתוף מקבלי שירותים חברתיים בעיצובם, הספקתם ופיקוח עליהם. לתהליכי השיתוף יתרונות רבים, ובהם שיפור איכות השירותים (OECD, 2020). בהקשר של מסגרות חינוך לגיל הרך,

במדינות בעולם יש חקיקה מחייבת או פרקטיקות נהוגות לשיתוף הורים בתהליכי הערכת האיכות של המסגרות, החל בקיום שיח איתם בביקור הפיקוח, עבור בחשיפת ממצאי הבקרה, וכלה בשיתופם במסקנות ובהחלטות על דרכי פעולה. בכמה מן המדינות המעורבות של ההורים בפיקוח אף מעוגנת בסטנדרטים המחייבים של איכות בחינוך. כיום בישראל לא מוסדרים תהליכים של שיתוף מקבלי השירות, ומן המחקר עלה כי הקשר עם ההורים אינו מוסדר ומתמקד בקשיים ובסוגיות מגוונות שהורים מעלים מיוזמתם. לפיכך **מוצע להסדיר את הקשר עם ההורים, הן בנוגע לנושאים שאפשר לפנות בהם למפקחת הן בנוגע לנושאים שבהם על המפקחת ליזום קשר עם ההורים כדי לטייב את עבודת הפיקוח.**

גיבוש קריטריונים והנחיות לניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות ובהעלאת יעילות הפיקוח. במערכות פיקוח על שירותים חברתיים יש חשיבות רבה לנושא יעילות הפיקוח נוכח העובדה שיש בדרך כלל מעט מפקחים והרבה מסגרות שעליהן יש לפקח. מיפוי מסגרות לפי רמות הסיכון שלהן מאפשר לחלק ביעילות את משאבי הפיקוח – להפנות יותר משאבים ולתת קדימות למסגרות שבהן רמת הסיכון גבוהה ולהפחית משאבים באלו שבהן רמת הסיכון נמוכה. בישראל אין כיום מערך קריטריונים מוסכם של ניהול סיכונים לקביעת רמות הסיכון של מעונות היום, וכל מפקחת קובעת לעצמה קריטריונים. על כן **יש להסדיר את הקריטריונים לאפיון רמת הסיכון של מעונות היום כדי לייעל את עבודת הפיקוח ולהגדיר דרכי פעולה עבור כל אחת מרמות הסיכון.**

2. בקרה

טיוב כלי הפיקוח

עבודת הפיקוח במדינות בעולם מבוססת על כלי פיקוח לשימוש המפקח לצורך ניטור התנהלות המסגרת ביחס לסטנדרטים. לרשות המפקחים אף עומד מדריך מפורט לאופן השימוש בכלי ולאופן ביצוע עבודת הפיקוח. המדריך למפקח כולל נוסף על הסטנדרטים גם הנחיות בנוגע לאופן הדירוג והציינון של איכות החינוך-טיפול. מן המחקר עלה כי כלי הפיקוח הזמין כיום לשימוש המפקחת, שאותו היא ממלאת במהלך ביקורי הפיקוח במעונות, אינו מותאם התאמה מיטבית לצורכי הפיקוח, וזאת בכמה היבטים:

- הכלי מתמקד ברובו בהיבטים טכניים ופחות בהיבטים של איכות החינוך-טיפול
- הכלי מותאם יותר למעונות מסובסדים ופחות למעונות שאינם מסובסדים
- הכלי 'סגור' ברובו ולא מאפשר מקום לחוות דעתה של המפקחת
- הכלי אינו מותאם למילוי בעת ביקור חוזר, מכיוון שנדרש למלא את כולו בכל פעם

יש לטייב את כלי הפיקוח על פי צרכים שעלו מן השטח.

3. אכיפה והנעה לשיפור

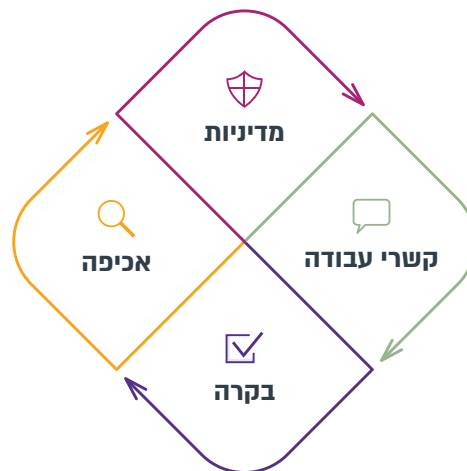
חיזוק סמכויות אכיפה והנעה לשיפור

משימת האכיפה כוללת את הפעולות שנועדו לטפל בפערים שהתגלו בין התנהלות השירותים שבפיקוח ובין הסטנדרטים שבהם הם צריכים לעמוד. במדינות בעולם למפקחים יש היכולת לקדם סנקציות במקרים שבהם מסגרת החינוך אינה עומדת בסטנדרטים שנקבעו. לדוגמה, באוסטרליה אמצעי האכיפה המופעלים כלפי מסגרות לגיל הרך שאינן פועלות על פי החוקים או אינן משתפות פעולה עם הפיקוח כוללים פנייה לבית המשפט בבקשה שיחייב את המסגרת לשתף פעולה; הטלת קנס על המסגרת; שלילת רישיונה עד לתיקון הליקויים ואף שלילה לצמיתות של הרישיון של הספק להמשיך לספק שירותים של חינוך וטיפול. בצד הסנקציות מוגדרים גם תגמולים חיוביים – מסגרת שקיבלה מן המפקח את הציון הגבוה ביותר יכולה לבקש מארגון הפיקוח לקבל אות הצטיינות ולהציגו באתר ובלוגו שלה (בסרמן נבון ואח', 2023). מן המחקר עלה כי יכולת האכיפה של המשרד מגובה בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, וכי כשהמפקחות מגלות ליקוי משמעותי בהתנהלות המעון הן נוקטות פעולות המכוונות להנעת שיפור, הן בהקשר של דיווח לגורמים רלוונטיים הן במעקב אחר הטיפול בליקוי. **מוצע לחזק את יכולות האכיפה של המפקחות והמשרד ולתווך להן, לרשויות, למנהלות המעונות ולהורים את חשיבות האכיפה כחלק מבקרה ושיפור איכות החינוך-טיפול במעונות. בתוך כך חשוב שפעולות האכיפה יכללו הן פעולות של ייעוץ והכוונה של המפקחת הן נקיטת סנקציות בכפוף לחומרת הליקויים ולאופן הטיפול בהם.**

שער שני:

מיפוי מערך הפיקוח על גני הילדים בישראל

בשער זה מוצגים ממצאי המיפוי של מערך הפיקוח על גני הילדים לבני שלוש עד שש בישראל. תחילה מוצג הרקע ההיסטורי לפיקוח על גני הילדים ולאחר מכן מוצגים הממצאים בחלוקה לשלוש משימות הפיקוח העיקריות: מדיניות; בקרה; אחיפה. נוסף על אלו מוצגים הממצאים בנוגע לקשרי העבודה של המפקחת עם בעלי תפקיד נוספים.



1. מטרה

למפות את המצב הקיים במערך הפיקוח על גני הילדים בישראל כדי לספק לאגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך ידע שיאפשר לו לפתח מודל הפעלה ולהסדיר את עבודת הפיקוח.

שאלות המחקר:

1. מהי המדיניות ומהן התפיסות בנוגע לפיקוח על גני הילדים היום בישראל?
2. מהן דרכי הפעולה לפיקוח על גני הילדים?
3. מהם האתגרים והצרכים הקשורים לפיקוח על גני הילדים מנקודת המבט של המפקחות, של הגננות, של בעלי תפקיד ברשות, במחוז ובמטה משרד החינוך ושל מקבלי השירות (הורים)?

2. שיטה

2.1 מערך המחקר

המחקר שילב כלים איכותניים וכמותיים וכלל שלושה שלבים. בשלב הראשון נערכו ראיונות עומק חצי מובנים וקבוצות מיקוד עם מגוון בעלי תפקיד. מטרת הראיונות וקבוצות המיקוד הייתה לקבל תמונת מצב ראשונית על מערך הפיקוח ולשמש בסיס לגיבוש השאלונים לסקרים שבוצעו בשלב השני. בשלב השני בוצעו שני סקרים – האחד בקרב מפקחות על גני הילדים (להלן: סקר המפקחות) והאחר בקרב גננות (להלן: סקר הגננות). הנתונים שנאספו בסקרים מתייחסים לשנת הלימודים תשפ"ג. כדי להגיע למדגם שייצג את האוכלוסייה הכללית נעשה שקלול בסקר הגננות לפי מחוז והמגזר שבפיקוח. השלב השלישי כלל ראיונות עומק עם מפקחות על גני הילדים. נוסף על כך נאספו ונותחו מסמכי מדיניות, ובהם דוחות של מבקר המדינה, ונסקרה ספרות מקצועית ואקדמית על מערך גני הילדים והפיקוח עליהם בישראל.

שלב ראשון

ראיונות עם בעלי תפקיד

נערכו 10 ראיונות חצי מובנים עם נציגים ממטה משרד החינוך, עם מפקחות מתאמות (האחריות על מפקחות גני הילדים באותו המחוז), עם מפקחות מחוזיות, עם מנהלת פסג"ה ועם נציגים מהסתדרות המורים. מטרת הראיונות הייתה ללמוד על מדיניות ותפיסות הפיקוח על גני הילדים באגף ובמחוזות בהיבטים של: הגדרת תפקיד המפקחות, מטרות הפיקוח, מדדי איכות, דרכי פעולה, תפיסות, אתגרים וצרכים. הראיונות בוצעו מאוקטובר 2022 ועד ספטמבר 2023.

בראיונות נבחנו הנושאים האלה:

1. תפיסות תפקיד הפיקוח ומטרות הפיקוח
2. הכשרות ומיומנויות המפקחת – הכשרות טרם הכניסה לתפקיד והדרכות לאחר הכניסה לתפקיד
3. כלי פיקוח ובקרה – סטנדרטים לעבודת הפיקוח, ביקורי הפיקוח, מדדי איכות, ניהול סיכונים, יכולת וכלי אחיפה, שקיפות
4. הקשר של המפקחת עם המטה, עם המחוז, עם גני הילדים, עם הרשות המקומית ועם הורי הילדים בגנים

שבע קבוצות מיקוד עם מגוון בעלי עניין

נציגי הנהגות הורים, מפקחות, מנהלות תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות (להלן גם: מנהלות גיל רך ברשויות) וגננות. מטרת קבוצות המיקוד הייתה לאסוף מגוון דעות על מדיניות הפיקוח ועל תפיסות של מגוון בעלי עניין בנוגע לפיקוח. קבוצות המיקוד כונסו בין החודשים אוקטובר 2022 לינואר 2023: קבוצה אחת עם מנהלות גיל רך ברשויות, שתי קבוצות עם מפקחות, שתי קבוצות עם גננות, קבוצה אחת עם סייעות בגני ילדים וקבוצה אחת עם הורים.

בקבוצות נבחנו הנושאים האלה:

1. תפיסות בנוגע לתפקיד הפיקוח, למטרות הפיקוח ולתחומי אחריות
2. דרכי העבודה של המפקחות: תחומי אחריות, סטנדרטים לפיקוח, כלי פיקוח, שקיפות הממצאים, קשר עם גורמים שונים, כישורים והכשרות של מפקחות וניהול סיכונים

שלב שני

סקר מפקחות וסקר גננות

מטרת הסקרים הייתה לבחון את הסוגיות שעלו בראיונות ובקבוצות המיקוד ולמפות תפיסות פיקוח, צרכים ואתגרים בקרב מפקחות על גני ילדים. הסקר כלל שאלות על מטרות הפיקוח, עבודת הפיקוח, גורמים שותפים לפיקוח, הכשרות ולמידת עמיתים, ציפיות וצרכים והתבסס על המידע שנאסף בשלב הראשון. הסקרים בוצעו ממרס 2023 ועד אוגוסט 2023.

סקר המפקחות: אוכלוסיית הסקר הייתה כלל המפקחות על גני הילדים (139 מפקחות). את הסקר הפיצו המפקחות המתאמות ונציגים ממטה משרד החינוך, והתקבלו תשובות מ-62 מפקחות (שיעור היענות של 44%).

סקר הגננות: אוכלוסיית הסקר הייתה כלל גני הילדים בישראל בשנת תשכ"ג (12,301 גנים). את הסקר הפיצו המפקחות, והתקבלו תשובות מ-630 גננות (שיעור היענות של 5%). כדי להגיע למדגם מייצג של האוכלוסייה הכללית, נעשה שקלול לפי מחוז ומגזר שבפיקוח.

שלב שלישי

ראיונות עומק עם מפקחות על גני הילדים

מטרת הראיונות הייתה להעמיק בממצאי הסקר. התקיימו שישה ראיונות עומק עם מפקחות, עד להגעה למיצוי של המידע הדרוש. הבחירה במראיינות אלו נעשתה על פי ממצאי הסקר ועל בסיס גיוון במאפייני המראיינות – מחוז, המגזר שבפיקוח וסוג הפיקוח.

2.2 ניתוח הנתונים והצגתם

הראיונות וקבוצות המיקוד הוקלטו וסוכמו, וחלקם תומללו. הטקסטים המתומללים והמסוכמים נותחו ניתוח תוכן תמטי שנועד לזהות תמות חוזרות, וזאת מבלי שקטגוריות הניתוח הוגדרו מראש אלא עלו מן הטקסט (Strauss & Corbin., 1990) כדי לייצר ניתוח שיטתי של הנושאים שעלו בראיונות השתמשו החוקרות בתוכנת 'אטלס' לניתוח ראיונות איכותניים.

נתוני הסקרים עובדו באמצעות תוכנת STATA, גרסה 17. כדי ללמוד על ההבדלים בין קבוצות במחקר השתמש צוות המחקר במבחן ANOVA וכן במבחני χ^2 . כמו כן נעשתה בדיקת קשרים בין משתנים שונים באמצעות רגרסיית OLS דו-משתנית ורב-משתנית ובאמצעות רגרסיה לוגיסטית. בדוח יוצגו סטטיסטיקה תיאורית של הממצאים וכן קשרים מובהקים בין משתנים. כל ההבדלים שיתוארו בדוח הם מובהקים ברמה של $p < 0.05$ לפחות.

2.3 מגבלות המחקר

- **היענות נמוכה בכמה מן המחוזות לסקר מפקחות גני הילדים.** נוכח שיעור ההיענות הנמוך אי אפשר היה לבדוק קשרים בין משתנים ובין מחוזות. **אופן ההתמודדות עם המגבלה:** ביצע ראיונות עומק עם מפקחות ממחוזות שונים
- **שיעור היענות נמוך של גננות ממגזרי פיקוח שונים בסקר הגננות.** נוכח שיעור ההיענות הנמוך אי אפשר היה לבדוק קשרים בין משתנים ובין גננות ממגזרי פיקוח שונים. **אופן ההתמודדות עם המגבלה:** התייחסות לכלל האוכלוסייה בסקר ללא חלוקה למגזרים
- **הזמנת המחקר על ידי משרד החינוך.** ייתכן שהעובדה שהמחקר הוזמן על ידי משרד החינוך הביאה להטיה בתשובותיהם של המרואיינים והמשיבים לסקרים, לחשש מפני הבעת עמדות כלשהן או לחוסר רצון לשתף פעולה במחקר. **אופן ההתמודדות עם המגבלה:** פרטיות המשיבים נשמרה בקפדנות, לא הועבר מידע פרטני על-אודותיהם לגורם כלשהו מלבד צוות המחקר והובהר להם כי פרטי תשובותיהם יישארו חסויים

2.4 אתיקה

ראיונות וקבוצות מיקוד: בתחילת הראיונות קיבלו המשתתפים הסבר על מטרת המחקר, וצוות המחקר ביקש וקיבל את הסכמתם להשתתף בו. הובהר להם כי ההשתתפות במחקר היא על בסיס התנדבות בלבד וכי הם אינם מחויבים להשתתף בו. צוות המחקר הדגיש כי הריאיון יישאר אנונימי ויוקלט רק לצורכי המחקר, וכן כי זכותם של המרואיינים לסיימו בכל שלב.

סקרים: בפתיח לשאלון הובהר למשיבים כי ההשתתפות במחקר היא על בסיס התנדבות בלבד, כי אין הם מחויבים להשתתף בו וכי באפשרותם לדלג על שאלות ולסיים את מילוי השאלון בכל שלב. המחקר קיבל את אישור ועדת האתיקה של מכון ברוקדייל.

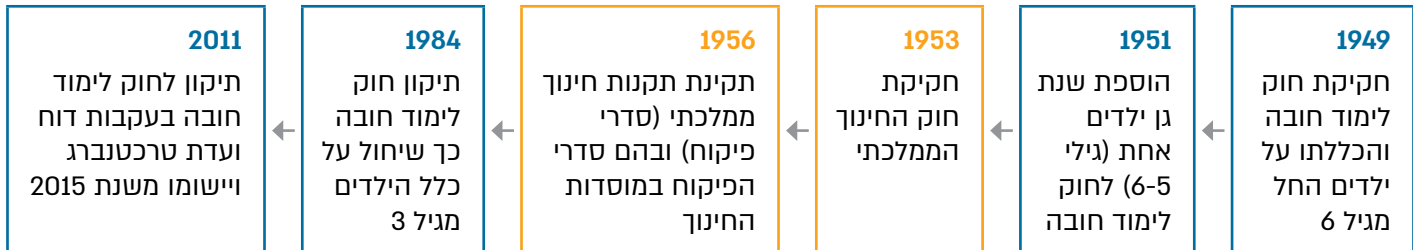
3. מערך הפיקוח על גני הילדים: רקע וחקיקה

האחריות החינוכית של משרד החינוך, ובכללה סמכות האסדרה (רגולציה) שלו על גני הילדים, נסמכת על שלושה חוקים (תרשים 1):

1. **חוק לימוד חובה (חינם) התש"ט-1949** – החוק קובע כי כל ילד במדינת ישראל החל מגיל שלוש חייב להיות רשום במוסד חינוך (מוכר רשמי, מוכר שאינו רשמי ומוסדות פטור). החוק אף מציין את הזכות לחינוך חינם בגילים אלו. בתחילה הוחל החוק על ילדים מגיל שש אך החל משנת 1951 הוכללה שנת הלימוד האחרונה בגן הילדים (גן חובה) בחוק זה. בשנת 1984 תוקן החוק כך שיחול על כלל הילדים החל מגיל שלוש, אך יישומו נדחה פעמים רבות. בשנת 2015, בעקבות דוח ועדת טרכטנברג שכונסה בשנת 2011 והחלטת ממשלה 4088: שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), הורחב יישום החוק על כל ילד מגיל שלוש.
 2. **חוק החינוך הממלכתי, התש"י-1953** – חוק זה קובע את אחריות המדינה למתן חינוך ממלכתי בפיקוח המדינה. במסגרת חוק זה הוגדרו היסודות לפיקוח על מוסדות החינוך הכלולים בחוק לימוד חובה (והחל משנת 2015, גם מסגרות החינוך לילדים מגיל שלוש). החוק מגדיר כי המעסיק של המפקחים על החינוך יהיה משרד החינוך, והוא שיקבע את סדרי הפיקוח במוסדות החינוך הממלכתי, הממלכתי דתי והמוכר שאינו רשמי.
 3. **תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956** – תקנות אלו מגדירות את סדרי הפיקוח במוסדות החינוך הממלכתי ואת תפקיד המפקח באותם מוסדות. התקנות מחייבות את כלל מסגרות החינוך המופעלות על ידי משרד החינוך, כולל גני הילדים, ואולם עיון בהן מציג נקודת מבט המתייחסת בעיקר לנושאים הנוגעים לחינוך בבתי הספר, ללא התייחסות ייחודית לפיקוח במסגרות חינוך לגיל הרך.
- בשנת 2015, לאחר הכללת חוק לימוד חובה (חינם) התש"ט-1949 על כלל ילדי ישראל מגיל 3, קיבל משרד החינוך את האחריות לכלל גני הילדים שבהם לומדים ילדים מגיל זה. עם זאת ובשונה ממעונות היום בישראל ומחקיקה דומה במדינות בעולם, אין בישראל חוק ייעודי או התייחסות ייעודית בחוק **לפיקוח על גני הילדים** (בסרמן נבון ואח', 2023).
- אף על פי שעד שנת 2015 לא נכללו גני הילדים לבני 3-5 בחוק לימוד חובה חינם, אחוז גבוה מילדי ישראל כבר התחנכו במסגרות חינוך ציבוריות, אם בהשתלבות בגני החובה במכסה מסוימת ואם בגני טרום טרום חובה וטרום חובה ציבוריים שפעלו בפיקוח משרד החינוך. כך, בשנת 2008 למדו כ-74% מן הילדים בני 3 ויותר בגני ילדים ציבוריים, וחינוכם היה נתון בפיקוחו של משרד החינוך עוד טרם הסדרת חינוך החובה לגילים אלו (סנפיר ואח', 2012). בשנת תשפ"ד עמד מספר הילדים שהתחנכו בגני הילדים על 537,000 (משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים, תשפ"ד).

תרשים 1: התפתחות החקיקה בתחום של חינוך בגני הילדים

כחול – חוק לימוד חובה (חינם), התש"ט-1949 **כתום** – חוק החינוך הממלכתי, התש"י-1953



מבנה הפיקוח על גני הילדים

כאמור, האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך הוא הגורם האחראי לכלל החינוך לגיל הרך בישראל מלידה ועד גיל שש. ברמה הארצית, האחריות על גני הילדים מחולקת לשמונה מחוזות: צפון, חיפה, דרום, ירושלים, מרכז, תל אביב, מחוז העיר ירושלים ומחוז חרדי (משרד החינוך, 2015). המפקחות על גני הילדים הן הזרוע הביצועית של המחוז וכפופות מקצועית לאגף לחינוך הגיל הרך, המתווה את מדיניות משרד החינוך ועקרונות העבודה להפעלת כלל גני הילדים (מבקר המדינה, 2015). בכל מחוז יש מפקחת מתאמת הממונה על צוות הפיקוח על גני הילדים באותו המחוז (בחלק מן המחוזות יש יותר ממפקחת מתאמת אחת).

כל מפקחת עובדת בשיתוף יועצות חינוכיות, מדריכות חינוכיות וגננות מובילות אשר התווספו למערך החינוך בגני הילדים לאחר [רפורמת אופק חדש](#) (להלן: צוות מוביל). הצוות המוביל הוקם, בין היתר, כדי לייעל את עבודת המפקחות ולאפשר להן להתמקד במשימות הפיקוח (משרד החינוך, 2015). לכל מחוז יש מידה מסוימת של אוטונומיה להגדיר את תפקידיה ותחומי אחריותה של כל חברה בצוות המוביל, ונוכח זאת יש שונות במבנה הפיקוח בכל מחוז.

תפקידי המפקחת על גני הילדים ותחומי הפיקוח

כאמור, בשונה מן הפיקוח על מעונות היום, בגילי חינוך חובה אין חוק ייעודי המקנה סמכויות ברורות לפיקוח. תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 מגדירות את תפקידי המפקח על כלל מוסדות חינוך שבאחריות משרד החינוך (ראו נספח א), אך הן אינן מגדירות בבירור ובפירוט מספק את תפקידי המפקחת על **גני הילדים**. במשך השנים התוו גורמים שונים במשרד החינוך הנחיות והגדרות בסיסיות לתפקידי המפקחת במסגרת מכרזים לתפקידי פיקוח, אך הן לא כללו הגדרה ברורה של מטרות. נוסף על כך משרד החינוך לא גיבש מסמך רשמי, אחיד ומחייב בדבר הגדרת תפקידיה של המפקחת (דוח מבקר המדינה, 2015, 2022).

זאת ועוד, משרד החינוך קבע כי המפקחת מחויבת לבצע הערכת גננות רק לקראת העלאה בדרגה או הערכת גננות בשנת הסטאז', ועל כן גננות שסיימו את שנת סטאז' ואינן מועמדות להעלאה בדרגה לא מוערכות במשך שנים. מבקר המדינה מציין כי בפועל המפקחות ממעטות לעסוק בפיקוח ובהנחיה פדגוגית של הגננות, הן אינן מבקרות בקביעות בגני הילדים וממעטות לתעד את עבודתן (מבקר המדינה, 2015).

4. ממצאי מיפוי מערך הפיקוח על גני הילדים

4.1 מאפייני המשיבות לסקרים

סקר המפקחות

לסקר השיבו 62 מפקחות מבין 139 (שיעור היענות של 44.6%). **לוח 1** מציג את התפלגות המשיבות לסקר, לפי מחוז, **ולוח 2** מציג את התפלגות המשיבות לפי המגזר שבפיקוח.

לוח 2: מפקחות, לפי המגזר שבפיקוח (באחוזים)[^]
ובמספרים (N=62)

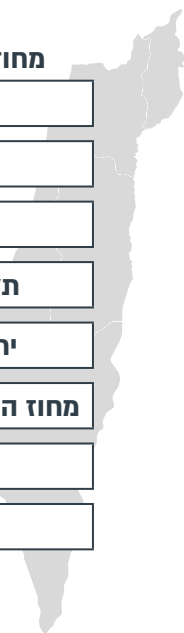
קבוצה באוכלוסייה	%	N
יהודים	74	46
ערבים	23	14
בדואים	8	5
דרוזים	2	1



[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

לוח 1: מפקחות, לפי מחוז (באחוזים ובמספרים) (N=62)

מחוז הפיקוח	%	N
צפון	21	13
חיפה	11	7
מרכז	10	6
תל אביב	13	8
ירושלים	15	9
מחוז העיר ירושלים	8	5
חרדי	11	7
דרום	11	7



מספר גני הילדים שבאחריות המפקחת והיישובים שבהם הם נמצאים

בדוח מבקר המדינה משנת 2015 צוין כי הנוהל המגדיר כי מפקחת תהיה אחראית לכל היותר ל-100 גני ילדים, ובמחוזות צפון ודרום ל-80 גני ילדים, לא מתקיים בפועל. זאת ועוד, בדוח משנת 2022 ציין המבקר כי למרות תוספת מפקחות למערך הפיקוח, מצב זה אף החמיר עקב העלייה בהיקף גני הילדים שבפיקוח, כך שנוצר מצב שבו 40% מן המפקחות אחראיות ליותר מ-120 גני ילדים. בעקבות זאת בכמה מן המחוזות נעשה שימוש במדריכות לתפקידי פיקוח, אף כי הן לא היו מוסמכות לכך. בעקבות זאת המליץ המבקר לקבוע תקנים מחייבים להיקף משרות המפקחות, להטמיע דפוסי עבודה חדשים ולבחון את האפקטיביות של תהליכי הפיקוח על גני הילדים (מבקר המדינה, 2022).

76% אחוז מן המפקחות שהשיבו לסקר אחראיות ל-100 גני ילדים ויותר, ובממוצע כל מפקחת אחראית ל-139.2 גנים (לוח 3). 64% מן המפקחות שהשיבו לסקר אחראיות לגנים הפזורים בשלושה יישובים ויותר וכל מפקחת אחראית על גני ילדים הפזורים ב-9.4 יישובים בממוצע (לוח 4).

לוח 3: מספר גני הילדים שבפיקוח מפקחת אחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=62)

מספר גנים	אחוזים	N
99-40	24	15
150-100	53	33
200-151	13	8
200 ויותר	10	6

לוח 4: מספר היישובים שבהם נמצאים גני הילדים שעליהם אחראית המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=62)

מספר היישובים	אחוזים	N
2-1 יישובים	36	22
5-3 יישובים	30	19
17-6 יישובים	19	12
62-18 יישובים	15	9

סקר הגנות

לסקר השיבו 630 גנות (שיעור היענות של 5% מכלל גני הילדים בישראל בשנת תשפ"ג). לוח 5 מציג את גני הילדים, לפי מחוז ולוח 6 את הקבוצה באוכלוסייה של הילדים בגנים.

לוח 5: גני ילדים, לפי מחוז, על פי סקר הגננות (באחוזים^ ובמספרים) (N=630)

מחוז	אחוזים	N
מרכז	26	162
חיפה	21	132
ירושלים	13	85
דרום	13	79
תל אביב	13	83
צפון	8	48
מנהל חינוך ירושלים	6	36
חרדי	1	5

^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 בשל עיגול הנתונים.

לוח 6: גני ילדים, לפי קבוצה באוכלוסייה (של הילדים בגן), על פי סקר הגננות (באחוזים ובמספרים) (N=630)

קבוצה באוכלוסייה	אחוזים	N
יהודים	83	522
דרוזים	9	58
ערבים	6	38
בדואים	2	12

ייצוג המפקחות באמצעות חישוב מקדמי ניפוח: מבדיקת ייצוגיות סקר המפקחות עלה כי יש הלימה כמעט מלאה בין התפלגות כלל המפקחות על גני הילדים בישראל ובין התפלגות המפקחות במדגם, מלבד המשתנה המגזר שבפיקוח. כדי להגיע למדגם מייצג באוכלוסייה הלא יהודית התבצע איחוד של כל מי שמפקחת על גנים מן המגזר הלא-יהודי – ערבי, דרוזי ובדואי. כדי שתוצאות הסקר יייצגו ככל האפשר את כלל גני הילדים חושבו מקדמי המרה לתצפיות המשיבות לסקר כך שלכל משיבה יהיה משקל מייצג למגזר שבפיקוח שעליו היא מפקחת (מקדמי ניפוח). ההתאמה בוצעה על פי נתוני האוכלוסייה של משרד החינוך ובחלוקה לשני ממדים: מחוז הפיקוח והמגזר שבפיקוח. למרות השקלול המדגם אינו מייצג את החרדים, הערבים והבדואים במחוז צפון ואת הערבים במחוז תל אביב ובמחוז העיר ירושלים, נוכח מיעוט משיבים לסקר (ראו נספח ב).



4.2 מדיניות הפיקוח על גני הילדים

פרק זה עוסק במדדי איכות החינוך בגני הילדים, בתפיסות מטרות הפיקוח, במשימות הפיקוח, במספר גני הילדים שבאחריות המפקחת ופריסתם, ובהכשרות ופיתוח מקצועי למפקחות.

ממצאים עיקריים

מדדי איכות החינוך בגני הילדים: כיום אין מדדי איכות מוסדרים לגני הילדים, ועל כן אין קריטריונים מוסדרים על פיהם יכולות המפקחות להעריך את איכות החינוך בגנים.

תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח: אין הסכמה בקרב המפקחות בנוגע למטרות הפיקוח ובנוגע לקהל היעד העיקרי – הילדים או הגננות? יש שהדגישו את חשיבות הפיקוח לצורכי טיפוח צוות החינוך ויש שהדגישו את חשיבותו לצורכי הבטחת איכות החינוך ושלומם של הילדים בגנים.

משימות הפיקוח: על המפקחות מוטלות משימות רבות ועליהן לפקח על מספר רב של גני ילדים. עובדה זו, בהינתן היעדר הגדרות ברורות למטרות הפיקוח, מניבה תפיסות שונות בנוגע למשימות הפיקוח, הן בקרב המפקחות הן בקרב הגננות. ממצאי המחקר אף מצביעים על משימות רבות בתחום הייעוץ, על מעט ביקורי פיקוח ועל יכולות אכיפה מועטות אשר הכרחיות לביצוע הפיקוח.

מספר גני הילדים שבאחריות המפקחת ופריסתם: נוסף על משימותיהן הרבות של המפקחות, מוטל עליהן עומס רב הנובע מריבוי גני הילדים שבפיקוחן. הדבר מקשה עליהן מאוד לבצע את תפקידן כראוי.

הכשרות ופיתוח מקצועי למפקחות: לא נעשות הכשרות למפקחות טרם כניסתן לתפקידן אך ההדרכות שהן מקבלות לאחר מכן במסגרת הפיתוח המקצועי שלהן מותאמות לבקשותיהן ולצורכיהן. הן ציינו כי הדרכות אלו בעלות ערך עבורן, ובעיקר עבור מפקחות ותיקות כחות.

4.2.1 מדדי איכות החינוך בגני הילדים

מדדי איכות מתייחסים לסטנדרטים שלפיהם אפשר להעריך את איכות החינוך במסגרת ושעל פיהם עובד הפיקוח. בספרות המקצועית מקובל להבחין בין שתי קבוצות עיקריות של סטנדרטים שמהם נגזרת איכות הטיפול בגיל הרך: היבטים **מבניים-אדמיניסטרטיביים** המתייחסים לתשומות מסגרת החינוך; ואיכות **פדגוגית-תהליכית** המתייחסת לתהליך החינוך-טיפול במסגרת (בסרמן נבון ואח', 2023; עדי-יפה, 2022).

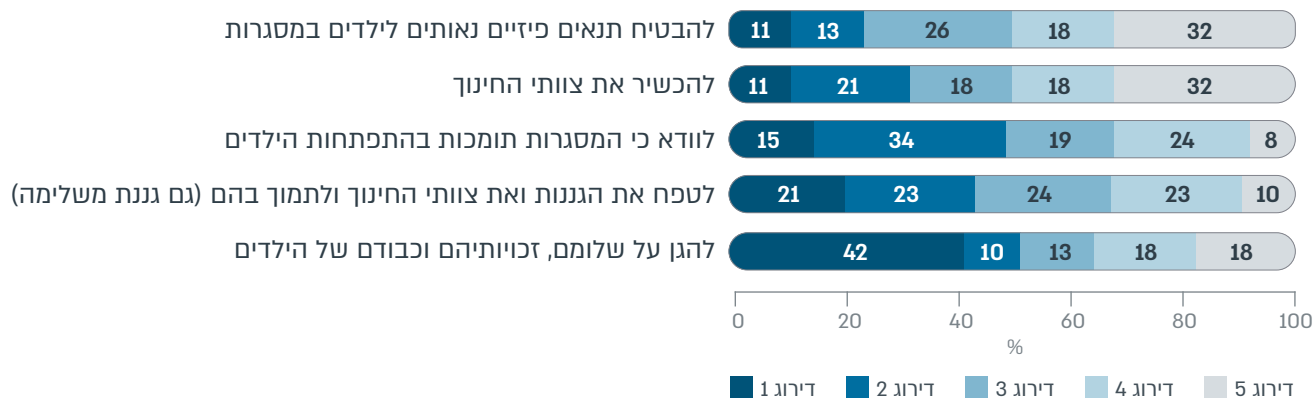
כיום אין מדדי איכות מוסדרים לצורך הערכת איכות החינוך בגנים. מסקר המפקחות עלה כי 68% מהן מסתמכות על **'מפת הממדים'** כדי להעריך את איכות החינוך במסגרות. כלי זה מיועד במקור להערכת גננות לקראת העלאה בדרגה, מתן קביעות או בתום התמחות (להרחבה ראו סעיף 4.3.2 – כלי פיקוח).



4.2.2 תפיסות בנוגע למטרות הפיקוח

המפקחות שהשיבו לסקר התבקשו לדרג חמש מטרות פיקוח לפי סדר החשיבות, בסולם הנע מ-1 (המטרה החשובה ביותר) ועד 5 (מטרה החשובה פחות) (**תרשים 2**). מן הדיווחים עלה כי אין ביניהן הסכמה בנוגע למטרות הפיקוח ואין מטרות שיש בנוגע להן הסכמה רחבה. שלוש המטרות ששיעור גבוה מן המשיבות דירגו במקום הראשון או השני קשורות הן לגננות: לטפח אותן ואת צוותי החינוך (34%) הן לילדים בגנים: להגן על שלומם, זכויותיהם וכבודם (52%) ולוודא כי המסגרות תומכות בהתפתחותם (49%).

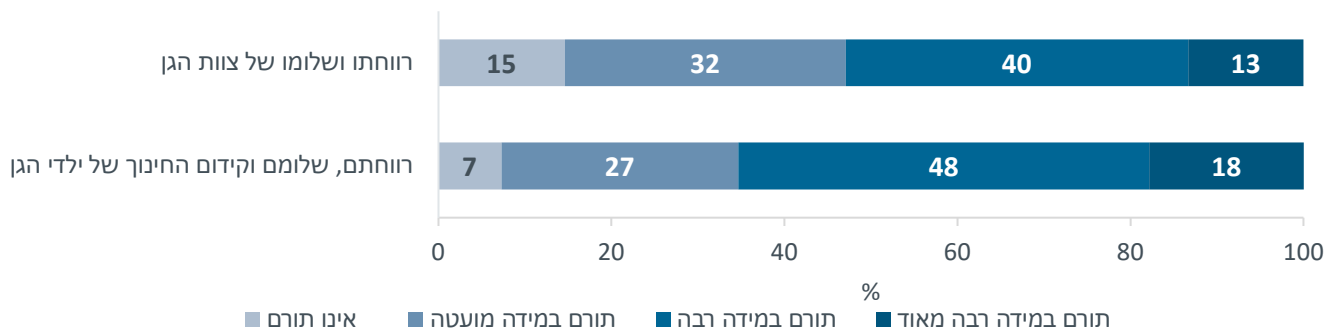
תרשים 2: דירוג מטרות הפיקוח, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=62)



בסולם הנע מ-1 (המטרה החשובה ביותר) ועד 5 (המטרה החשובה פחות).

בסקר הגננות נשאלו המשיבות על תרומת הפיקוח לצוות ולילדים (**תרשים 3**). 66% מהן דיווחו שהפיקוח תורם (במידה רבה או רבה מאוד) לרווחתם, לשלומם ולקידום החינוך של ילדי הגן, ו-53% דיווחו שהוא תורם לרווחתו ולשלומם של צוות הגן).

תרשים 3: תרומת צוות הפיקוח לצוות הגן ולילדים, על פי סקר הגננות (באחוזים) (N=580)





שלא כמו המורכבות שעלתה מן הסקר בנוגע למטרות הפיקוח, מן הראיונות עלה שהמטרה המרכזית של הפיקוח היא העצמת הגננות. גורמים במטה, מפקחות וגננות טענו שהמפקחת צריכה לדאוג להתפתחות מקצועית מיטבית של הגננת, לדאוג לרווחתה ולהעצים אותה ואת צוותי החינוך בגן. הן הסבירו כי טיפוח והעצמה אלו יובילו לשיפור איכות החינוך בגן. מטרה זו עלתה גם בקבוצת המיקוד של הגננות, אם כי מרביתן נשאו תפקידים נוספים בצוותים מובילים של מפקחות, כגון גננת מובילה או מדריכה חינוכית, ועל כן היחס ביניהן ובין המפקחות שונה. נראה אפוא כי ההבדלים בתפיסות בנוגע למטרות הפיקוח נובעים מהבדלים בתפיסה בנוגע לזהותו של קהל היעד העיקרי של הפיקוח, הילדים בגנים או הגננות. מפקחות ציינו כי:

[מטרת הפיקוח היא] למקצע אותן (את הגננות), לתת להן כוחות נפשיים ורגשיים. חשוב לטפח צוותים כצוות שלם, אחיד, מכיל שמרגיש טוב במקום שבו הוא נמצא. שיש למי לפנות ברגעים של קושי".

פיקוח זה תהליך התפתחותי מקצועי של הגננת. אנחנו מדברים על הצמחה, לא אכיפה. זו תפיסת עולם".

ואילו גננת תיארה:

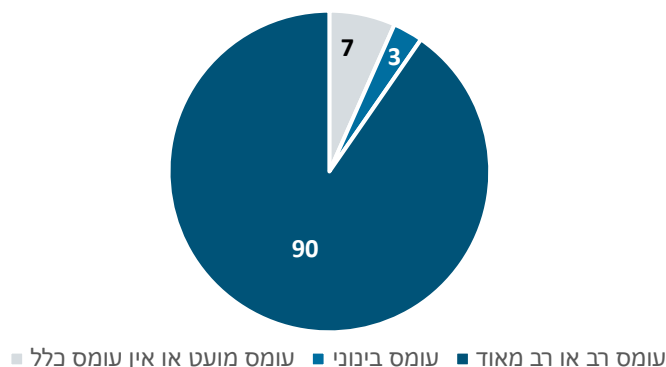
כל התהליך הזה הוא כדי שהילד יקבל את המענה שלו, [שהתהליך] יפתח אותו, שיקבל את האקלים המיטבי שלו".

נוסף על כך מדבריהם של בעלי תפקיד במטה, מפקחות וגננות שרואיינו עלה כי במשך השנים חלו שינויים רבים בפיקוח על גני הילדים, ובהם התרחקות מן העיסוק בפיקוח פדגוגי ופיתוח מקצועי של הגננות. בעוד בעבר פעלו המפקחות בתחום הפיתוח והפיקוח הפדגוגי, עם השנים תפסו משימות אחרות מקום נרחב יותר על חשבון תחום זה. המרואיינים טענו שחשוב שתחום זה יתפוס מחדש מקום מרכזי בתפקידה של המפקחת.

4.2.3 משימות הפיקוח

המפקחות שהשיבו לסקר נשאלו על רמת העומס שהן חוות בעבודתן. 90% מהן דיווחו כי הן חוות עומס רב או רב מאוד (תרשים 4).

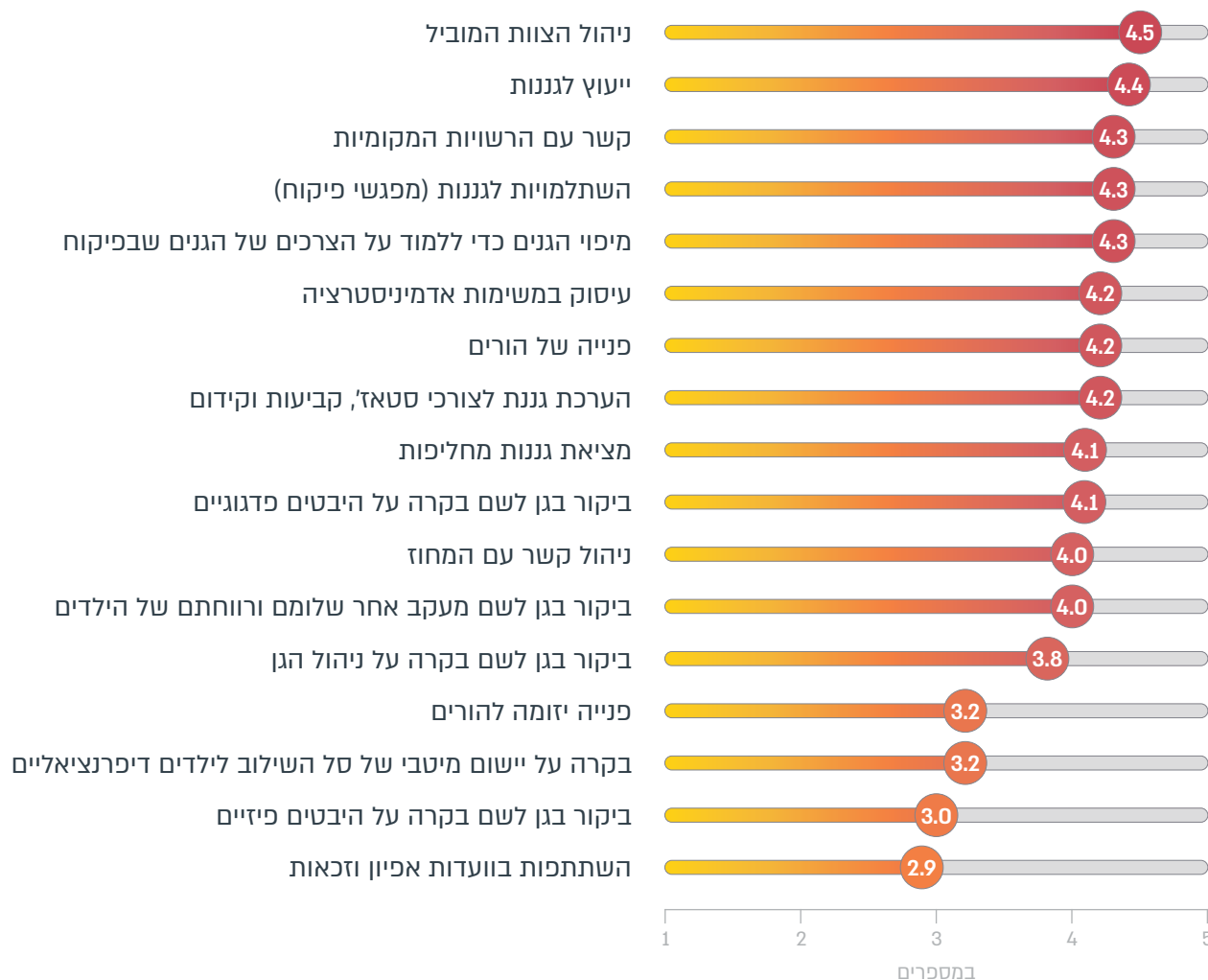
תרשים 4: תחושת עומס בעבודתה של המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=59)





כדי לאמוד את מידת העיסוק של **המפקחות** במשימותיהן, הן התבקשו להעריך את המידה שבה עסקו בשנת הלימודים החולפת במשימות שונות בסולם הנע מ-1 (כלל לא עסקתי בכך) ועד 5 (עסקתי בכך במידה רבה מאוד). עבור כל משימה חושב הציון הממוצע של התשובות (**תרשים 5**). נמצא כי המפקחות עסקו במשימות רבות במידה רבה ובמידה רבה מאוד (ציון ממוצע של 4 ויותר), ושתי המשימות שבהן הן עסקו במידה הרבה ביותר הן ניהול הצוות המוביל (4.5) ויעוץ לגננות (4.4) – משימות שאינן נוגעות ישירות לבקרה על גני הילדים. ארבע המשימות שבהן הן עסקו במידה המועטה ביותר הן השתתפות בוועדות אפיון וזכאות (2.9), ביקור בגן לשם בקרה על היבטים פיזיים (3.0), פנייה להורי הילדים בגנים (3.2) ובקרה על יישום מיטבי של סל שילוב (3.2).

תרשים 5: עיסוק במשימות הפיקוח בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (ממוצע התשובות; במספרים) (N=62)[^]

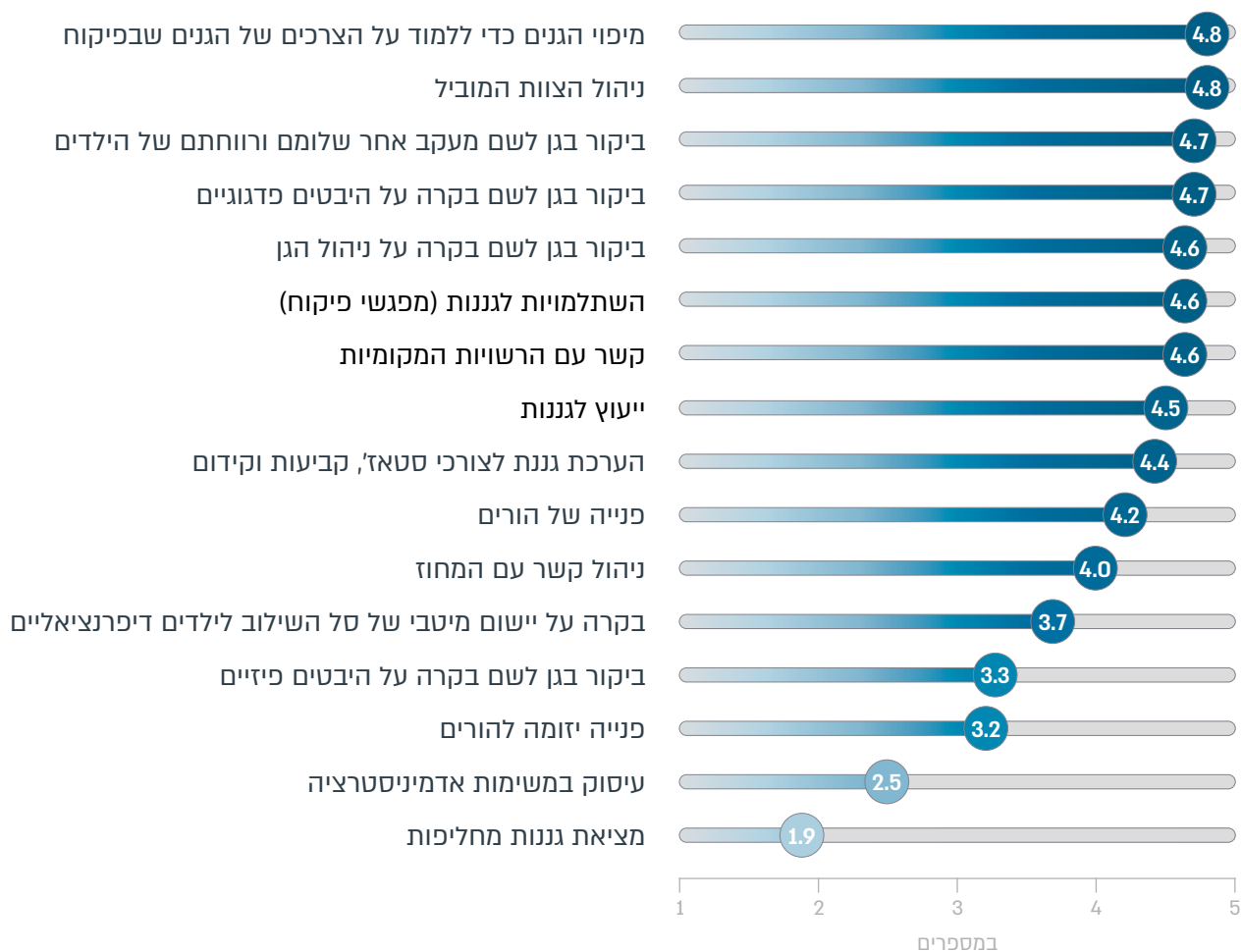


[^] ערכי הסולם נעים מ-1 (כלל לא עסקתי בכך) ועד 5 (עסקתי בכך במידה רבה מאוד).



נוסף על מידת העיסוק שלהן בפועל במשימות, המפקחות נשאלו בסקר על חשיבות המשימות בעיניהן בסולם הנע מ-1 (כלל לא חשובה) ועד 5 (חשובה במידה רבה מאוד). עבור כל משימה חושב הציון הממוצע של התשובות (תרשים 6). מן התרשים עולה כי רוב המשימות חשובות להן במידה רבה או רבה מאוד (ציון ממוצע של 4 ויותר). שתי המשימות החשובות ביותר הן מיפוי הגנים כדי ללמוד על צורכיהם (4.8) וניהול הצוות המוביל (4.8) וניהול הצוות המוביל (4.8) – משימה שציון כי הן עסקו בה בפועל במידה הרבה ביותר) – ושתי המשימות הכי פחות חשובות בעיניהן הן עיסוק במשימות אדמיניסטרציה (2.5) ומציאת גנות מחליפות (1.9) (ר' תרשים 6).

תרשים 6: חשיבות משימות הפיקוח, על פי סקר המפקחות (ממוצע התשובות; במספרים) (N=62)^



^ ערכי הסולם נעים מ-1 (כלל לא חשובה) ועד 5 (חשובה במידה רבה מאוד).



השוואה בין תפיסת החשיבות של המשימות ובין המידה שבה המפקחות עסקו בהן בפועל העלתה פער. האחד, פער בין משימות שהן מבחינתן בעלות חשיבות גבוהה ובין העיסוק המועט שלהן בהן בפועל: ביקור בגן לצורך בקרה על היבטים פדגוגיים (רמת חשיבות – 4.7; עסקו – 4.1) ולצורך מעקב אחר שלומם ורווחתם של הילדים (רמת חשיבות – 4.7; עסקו – 4.0). פער נוסף עלה בין משימות שהן מבחינתן המפקחות בעלות חשיבות נמוכה למדיי ובין העיסוק הרב למדיי שלהן בהן בפועל: מציאת גננות מחליפות (רמת חשיבות – 1.9; עסקו – 4.1) ומשימות אדמיניסטרציה (רמת חשיבות – 2.5; עסקו – 4.2).

נושא ריבוי והמשימות והעומס הרב עלה גם בראיונות עם המפקחות:

”יש הרבה דברים [משימות] שפשוט החליטו להכניס. כשאין מישהו שיעשה, אז אומרים למפקחת לעשות.”

”זו עבודה מטורפת. ההרגשה היא שטובעים, וצריך שלוחות כמו תמנון [...] זו עבודה שאין לה סוף. העבודה מתחילה בארבע בבוקר [גננות חולות] ומסתיימת ב-12 בלילה [...]. [התפקיד של המפקחת] הוא מנהלי ופדגוגי, כשהמנהלי והבירוקרטי עולה על הפדגוגיה. כל הזמן מקבלים הודעות של מחלות של גננות. יש מחסור עצום של כוח אדם, סייעות, גננות. לכן חלק נכבד מעבודת המפקחת זה למצוא מחליפות לגננות.”

מדבריהן אף עלה כי כל עוד אין שינוי מהותי במספר גני הילדים שבפיקוחן, אין הן יכולות לבצע כראוי את עבודתן: “יותר מדי גנים על מפקחת אחת. יותר מדי גנים על מובילה אחת. יותר מדי ילדים על גננת אחת. אל תתעלמו. זו גולת הכותרת של המחקר שלכם.”

בדומה לממצאי הסקר, מדברי המפקחות שרואיינו עלה כי הנושא המרכזי שבו הן עוסקות הוא ניהול כוח האדם בגן ומענה לפניות הורים. עיקר עיסוקן בנושאי כוח אדם הוא טיפול מציאת גננת מחליפה במקרים שבהם הגננת לא יכולה להגיע לגן. לדבריהן העיסוק באיתור גננות מחליפות נעשה במשך כל שעות היום, מן הבוקר ועד הלילה. נוסף על כך בסוף שנת הלימודים הן מרבות לעסוק בשיבוץ של גננות במערכת הממוחשבת לקראת פתיחת שנת הלימודים הבאה. לדבריהן זו משימה חשובה אך היא גוזלת זמן רב ועדיף היה להעבירה לגורם אחר. לבסוף העידו המפקחות כי הן עוסקות הרבה בתלונות של הורים, שכן שפעמים רבות הורים פונים ישירות אליהן מבלי לפנות קודם לגננות. לדבריהן כדאי היה לייצר נהלים ברורים יותר לפניית הורים למפקחות, ובכל מקרה לא לפני שנעשתה פנייה לצוות הגן. יצוין כי ריבוי משימות זה בא לידי ביטוי גם במכרזים לתפקיד המפקחת ובהם נדרשת אחריות למשימות ולתחומים רבים ובתוך כך גם סעיף להוספת משימות על פי הצורך הארגוני של משרד החינוך (ראו נספח א).

אחד הפתרונות לעומס המשימות היה כאמור הקמתם של צוותים מובילים וחלוקת משימות הפיקוח בין חברות הצוות. אך הראיונות עם בעלי תפקיד במטה ועם צוותי חינוך ופיקוח העידו על שונות באופי חלוקת המשימות בין המפקחת ובין חברות הצוות המוביל שלה במחוזות השונים. כך לדוגמה, במחוז מרכז תפקידה של המפקחת נתפס יותר כמנהלת הצוות המוביל וכחות כמי שמצויה בקשר ישיר עם גני הילדים.

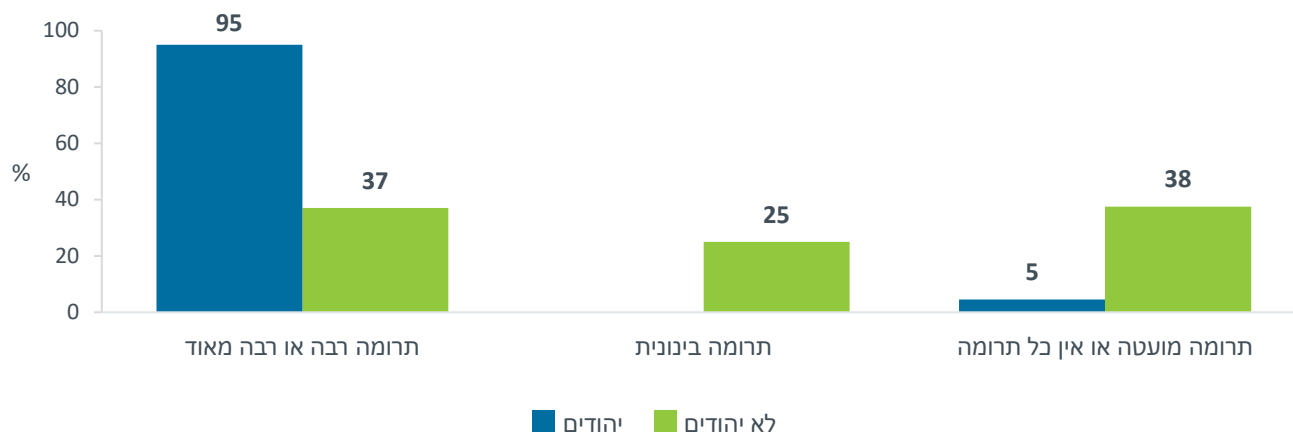


4.2.4 הכשרות ופיתוח מקצועי למפקחות

נכון לעת כתיבת הדוח לא נערכות הכשרות למפקחות טרם כניסתן לתפקיד. מן הראיונות עם בעלי תפקיד במטה עלה כי יש כמה סוגים של פיתוח מקצועי שמוצעים למפקחות במשך תקופת מילוי התפקיד. בשנים האחרונות בעת כניסתן לתפקיד מפקחות חדשות מקבלות ליווי ממנטורית – מפקחת ותיקה התומכת בהן ומלווה אותן. כמו כן במשך תקופת מילוי תפקידן הן עוברות הדרכות מטעם האגף ומשתתפות בלמידת עמיתים במחוז שאליו הן משתייכות. נושאי הפיתוח המקצועי נבחרים לפי יעדי משרד החינוך ולפי הצרכים שעולים מן השטח.

ליווי המנטורית: 49% מן המשיבות לסקר דיווחו כי בעת הכניסה לתפקיד הן קיבלו ליווי של מנטורית (51% דיווחו שלא קיבלו), ו-80% ממי שקיבלו אף ציינו כי הוא תרם להן במידה רבה או רבה מאוד. מניתוח הבדלים בין מפקחות ממגזרי פיקוח שונים (תרשים 7) עלה כי 95% מן המפקחות שמפקחות על גנים מן המגזר היהודי וקיבלו ליווי של מנטורית דיווחו כי הוא עזר להן במידה רבה או רבה מאוד, זאת לעומת 37% מן המפקחות שמפקחות על גנים מן המגזר הלא יהודי שדיווחו כך.

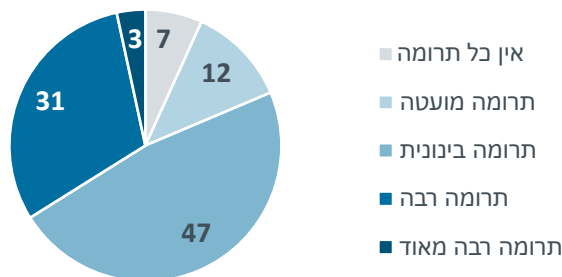
תרשים 7: תרומת ליווי המנטורית בעת הכניסה לתפקיד, לפי המגזר שבפיקוח, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=30)



פיתוח מקצועי שניתן למפקחות על ידי האגף במשך תקופת מילוי תפקידן: 47% מן המשיבות לסקר ציינו כי הפיתוח המקצועי עזר להן במילוי התפקיד במידה בינונית, ו-34% השיבו כי הוא עזר להן במילוי התפקיד במידה רבה או רבה מאוד (תרשים 8).

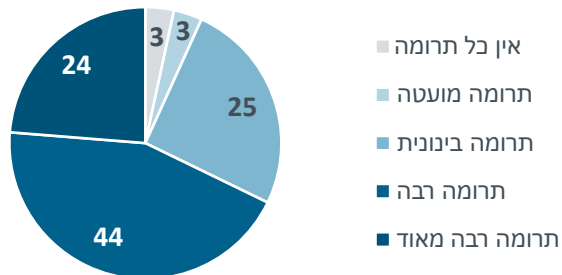


תרשים 8: תרומת הפיתוח המקצועי שניתן למפקחות על ידי האגף, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=59)



למידת עמיתים במחוז: 68% מן המשיבות לסקר דיווחו כי למידת העמיתים תרמה להן בתפקיד במידה רבה או רבה מאוד (תרשים 9).

תרשים 9: תרומת למידת העמיתים במחוז, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=59)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 בשל עיגול הנתונים.

לוח 7 מציג את מידת התרומה של למידת העמיתים לפי ותק המפקחות. מן הלוח עולה כי 60% מן המפקחות בעלות ותק של 3-1 שנים רואות בלמידת העמיתים הכשרה שתורמת להן במידה רבה מאוד, זאת לעומת 26% מן המפקחות בעלות ותק של 9-4 שנים שדיווחו כך. בדומה, בבדיקת הקשר בין תרומת למידת העמיתים ובין ותק המפקחת נמצא קשר מובהק בין השניים: הסיכוי של מפקחות בעלות ותק של 3-1 שנים לראות בלמידת עמיתים היבט שתורם לעבודת הפיקוח גדול פי 2 מסיכוי זה בקרב מפקחות בעלות ותק של 9-4 שנים.

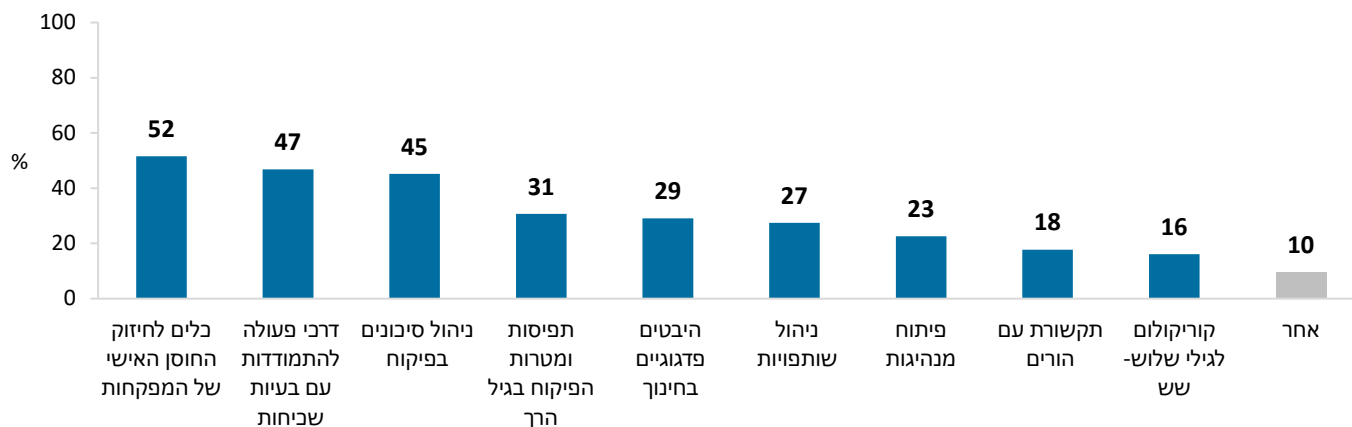


לוח 7: תרומת למידת העמיתים במחוז לפי ותק המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=59)

	שנות ותק			
	15 שנים ויותר	14-10 שנים	9-4 שנים	3-1 שנים
תרומה רבה מאוד	0	16	26	60
תרומה רבה	36	42	58	30
תרומה בינונית	36	37	16	10
תרומה מועטה	9	5	0	0

הדרכות נוספות בתחום הפיקוח: הנושאים העיקריים שבהם המפקחות רוצות לקבל הדרכה נוספת הם: כלים לחיזוק החוסן האישי שלהן (52%), דרכי פעולה להתמודדות עם בעיות שכיחות, כמו מחסור בכוח אדם וילדים מאתגרים (47%), וניהול סיכונים בפיקוח (45%) **(תרשים 10)**.

תרשים 10: נושאים שבהם המפקחות רוצות לקבל הדרכה נוספת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=62)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

מן הראינות עם בעלי תפקיד במטה עלה שיש מאמץ להתאים את ההדרכות לצורכי המפקחות. כך למשל, המפקחות העלו בפני גורמים במטה את הצורך בליווי מפקחות חדשות על ידי מנטוריות, ובמענה לכך פותח קורס ייעודי (נכון לספטמבר 2022 הוכשרו כ-40 מפקחות לתפקיד מנטוריות). לדברי המפקחות שרואיינו, טרם קבלת הדרכה רשמית ממשרד החינוך או מן המחוז המפקחות החדשות לומדות תוך כדי התנסות בתפקיד ומקבלות סיוע ממפקחת מתאמת, ממדריכה או ממנטורית. הפיתוח המקצועי של המפקחות במשך מילוי תפקידן כולל 70 שעות, והן נחלקות בין משרד החינוך ובין המחוז והמפקחות המתאמות. התכנים נקבעים לפי יעדי משרד החינוך ולפי צרכים שעולים מן השטח, כמו גישור, ניהול והדרכות הנוגעות לתורת הפיקוח.



4.3 קשרי עבודה



המפקחות מנהלות קשרי עבודה עם בעלי תפקיד רבים, ובהם חברות הצוות המוביל שאיתו הן עובדות, צוותי הגנים, בעלי תפקיד ברשויות המקומיות, במחוז ועוד. קשרי עבודה אלו מקורם בביזור תפקיד הפיקוח ועובדה שבעלי תפקיד רבים מעורבים בניהול גני הילדים ובתפעולם.

ממצאים עיקריים

קשר עם בעלי תפקיד במחוז: המפקחות מנהלות קשר עם בעלי תפקיד במחוז אך כמעט אינן בקשר עם המפקחות על מעונות היום. זאת חרף העובדה שהן סבורות כי הקשר עימן חשוב ליצירת רצף חינוכי ורצף של פיקוח בגיל הרך.

קשר עם המפקחת המתאמת: מרבית המפקחות פונות למפקחת המתאמת להתייעצות בנוגע לקשיים שהן חוות עם הורים, עם גננות, עם בעלי תפקיד ברשות המקומית וכיו"ב. עם זאת תפקיד המפקחת המתאמת אינו מוסדר דיו ויש שונות בין מפקחות מתאמות שונות באופי הקשר עם המפקחות.

קשר עם הצוות המוביל ועם צוותי הגנים: עומס העבודה הרב שבו נתונות המפקחות מניב דפוס עבודה שבו הן עוסקות רבות בניהול הצוות המוביל, ומשימות הפיקוח והקשר עם הגנים נתונות באחריות הצוות. נוסף על כך אין חלוקת תפקידים ברורה בין נושאות תפקיד בצוות המוביל, והדבר מייצר אי-בהירות בקרב הגננות בכל הנוגע לגורם שאליו הן צריכות לפנות ולנושאי הפנייה. זאת פרט לנושאים טכניים, שבהם ניכר כי הגננות פונות למפקחות יותר מלחברות הצוות המוביל. עוד נמצא כי לגננות שלהן תפקיד בצוות המוביל יש קשר ישיר וסדור עם המפקחות, זאת לעומת גננות שאינן ממלאות תפקיד נוסף.

קשר עם בעלי תפקיד ברשות המקומית: המפקחות רואות חשיבות רבה בקשר בין בעלי תפקיד ברשויות המקומיות. חשיבות זו נובעת מחלוקת התפקידים בין הרשויות המקומיות ובין משרד החינוך, ולפיה הרשויות אחראיות לנושאים רבים בתפעול הגן, שהם בתחום הפיקוח של המפקחות. ואולם העומס המוטל על המפקחות פוגע באיכות הקשר בין בעלי תפקיד ברשויות המקומיות. נוסף על כך נוכח העומס של המפקחות, עיקר הקשר של מנהלות התחום ברשויות הוא עם הגננות המובילות ולא עם המפקחות עצמן.

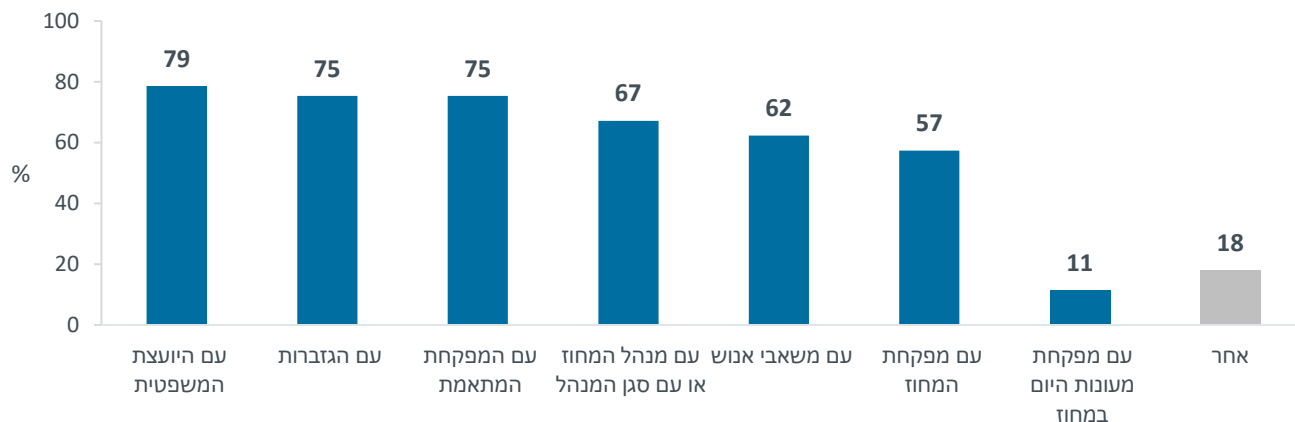
4.3.1 קשר עם בעלי תפקיד במחוז

את מדיניות הפיקוח מתווה כאמור האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך, אך משתנה ממחוז למחוז. הקשרים של המפקחות עם בעלי תפקיד אחרים במחוז הם פועל יוצא של משימותיהן, ואחוז גבוה מהם נסובים סביב נושאי תפעול (עיסוק במשכורות ובכוח אדם). יש לציין שלכל מפקחת יש תפקיד או כמה תפקידים במחוז נוסף על הפיקוח, למשל השתתפות בוועדות שונות במחוז.

98% מן המפקחות שהשיבו לסקר דיווחו כי הן היו בקשר עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת. עיקר הפניות למחוז נגעו לנושאים של כוח אדם (75% פנו לגזברות ו-62% למשאבי אנוש) ולייעוץ משפטי (79%). רק 11% מן המפקחות דיווחו כי הן היו בקשר עם המפקחת על מעונות היום במחוז (תרשים 11).



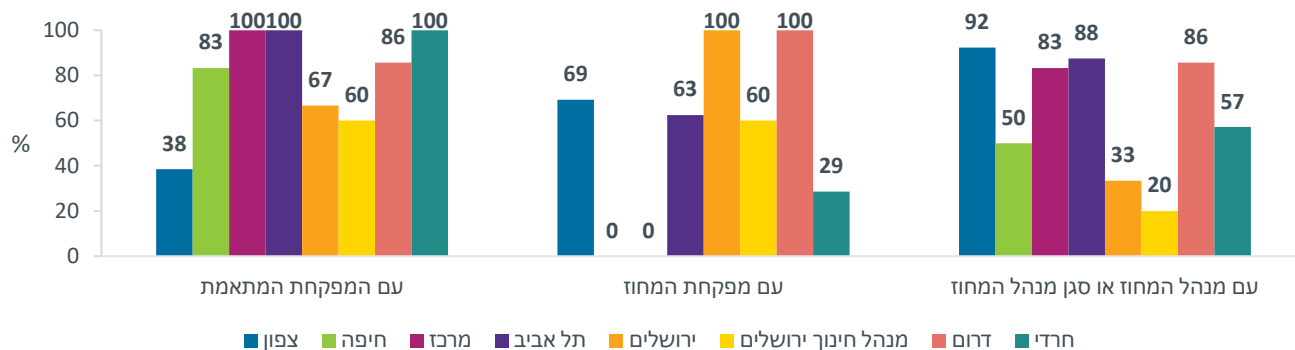
תרשים 11: הקשר של המפקחות עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=61)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

ממצאי סקר **המפקחות** אף מצביעים על שונות בין מחוזות בנוגע לקשרים עם בעלי תפקיד במחוז (**תרשים 20**). ניתוח χ^2 העלה הבדלים מובהקים בין המחוזות: מפקחות ממחוז צפון היו בקשר עם מנהל המחוז או עם סגן מנהל המחוז (92% מן המפקחות) יותר ממפקחות ממחוז מחוז העיר ירושלים (20%), ומפקחות ממחוז דרום וממחוז ירושלים (100% מן המפקחות) היו בקשר עם מפקחת המחוז יותר ממפקחות ממחוז מרכז וממחוז חיפה, שכלל לא היו איתה בקשר (0% מן המפקחות) (**תרשים 12**).

תרשים 12: הקשר של המפקחות עם בעלי תפקיד במחוז בשנת הלימודים החולפת, לפי מחוז, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=61)





בדומה לממצאי הסקר, גם הראיונות עם המפקחות העידו על קשרים מועטים בינן ובין בעלי תפקיד במחוז, אף שלדבריהן קשרים אלו חשובים לעבודת הפיקוח. לטענתן חשוב בעיקר לקדם את הקשר עם המפקחות על מעונות היום ועם המפקחות על בתי הספר היסודיים, וזאת כדי לייצר רצף פיקוח ורצף חינוכי. עוד עלה מן הראיונות כי הן מנהלות קשר עם מפקחת החינוך המיוחד ברשות וכי מפקחות בחינוך הממלכתי-דתי מנהלות קשר רציף גם עם מפקח המחמ"ד (מפקח חינוך ממלכתי-דתי) במחוז.

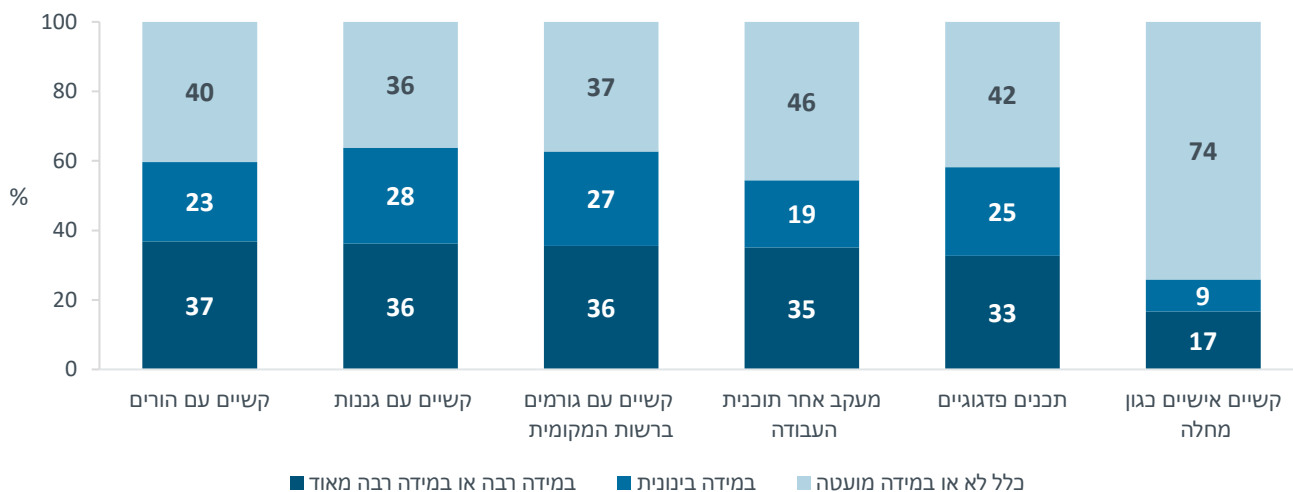
4.3.2 קשר עם המפקחת המתאמת

בכל מחוז יש מפקחת מתאמת, והיא הממונה על מפקחות גני הילדים במחוז. לדבריהם של בעלי תפקיד במטה ושל המפקחות, תפקידה של המפקחת המתאמת כולל ליווי מקצועי של מפקחות גני הילדים במחוז, ניהול הקשר ביניהן, סיוע במיפוי של 'גנים אדומים' וסיוע במיפוי גננות לפי שלבי ההערכה וההעלאה בדרגה. יש מחוזות שבהם המפקחת המתאמת אחראית לביצוע הערכה למפקחות. תפקידה של המפקחת המתאמת אף כולל פיתוח והעברה של הדרכות למפקחות וניהול הקשר בין המחוז ובין האגף.

מסקר המפקחות עלה כי 75% מן המשיבות היו בשנת הלימודים החולפת בקשר עם המפקחת המתאמת. מפקחות מן המחוז החרדי, ממחוז תל אביב וממחוז מרכז פנו למפקחת המתאמת יותר ממפקחות משאר המחוזות, ומפקחות ממחוז צפון פנו פחות משאר המחוזות (**תרשים 12**).

מן הסקר עלה עוד שהמפקחות עדכנו את המפקחת המתאמת או התייעצו איתה בנוגע למגוון נושאים, והבולטים בהם הם קשיים ביחסים עם הורים (37%), עם גננות (36%) ועם בעלי תפקיד ברשות המקומית (36%), אך הן ציינו כי הן מיעטו לכנות אליה בנוגע לקשיים אישיים (17%) (**תרשים 13**).

תרשים 13: עדכון המפקחת המתאמת או התייעצות עימה בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=59)





נוסף על הנושאים שעליהם נשאלו בסקר העלו **המפקחות** בשאלות הפתוחות נושאים נוספים שבהם הן פונות לסיוע של המפקחת המתאמת, ובהם קשיים ביחסים עם הסתדרות המורים, עם בעלי תפקיד במחוז, עם ילדים בסיכון, עם מפקחות עמיתות וכן קושי הנובע מן העובדה שבאחריותן גני ילדים רבים. מפקחות שאחראיות לגנים המוגדרים מוכר שאינו רשמי (מוכש"ר) ציינו כי הן פונות למפקחת המתאמת בנוגע לקשיים הנוגעים לשיתוף פעולה עם הגופים שבבעלותם גנים אלו.

בד בבד עם שיעורי הפנייה הגבוהים של המפקחות למפקחות המתאמות במחוזות השונים, מן הראיונות עם בעלי תפקיד במטה ועם המפקחות עלה כי תפקיד המפקחת המתאמת כיום אינו מוגדר דיו ואינו מוסדר דיו, וכי כל מפקחת מתאמת מבנה בעצמה את תפקידה. המפקחות המתאמות ציינו בראיונות עימן כי תפקידן כולל תחומי אחריות רבים, אך אין להן סמכות. המפקחות המתאמות ובעלי תפקיד במטה ציינו כי יש נושאים שבהם חשוב שהמפקחת המתאמת תעסוק אף שהם אינם מוסדרים או מעוגנים בנהלים, ובהם ביסוס הקשר בתוך צוות המפקחות וסיוע בקשיים שעולים ביניהן, ייעוץ למפקחות בעלות פחות שנות ותק, מיפוי של הגנים במחוז וליווי ותיאום בהכנת תוכנית העבודה של המפקחות והגשתה למחוז.

4.3.3 קשר עם הצוות המוביל ועם צוותי הגנים

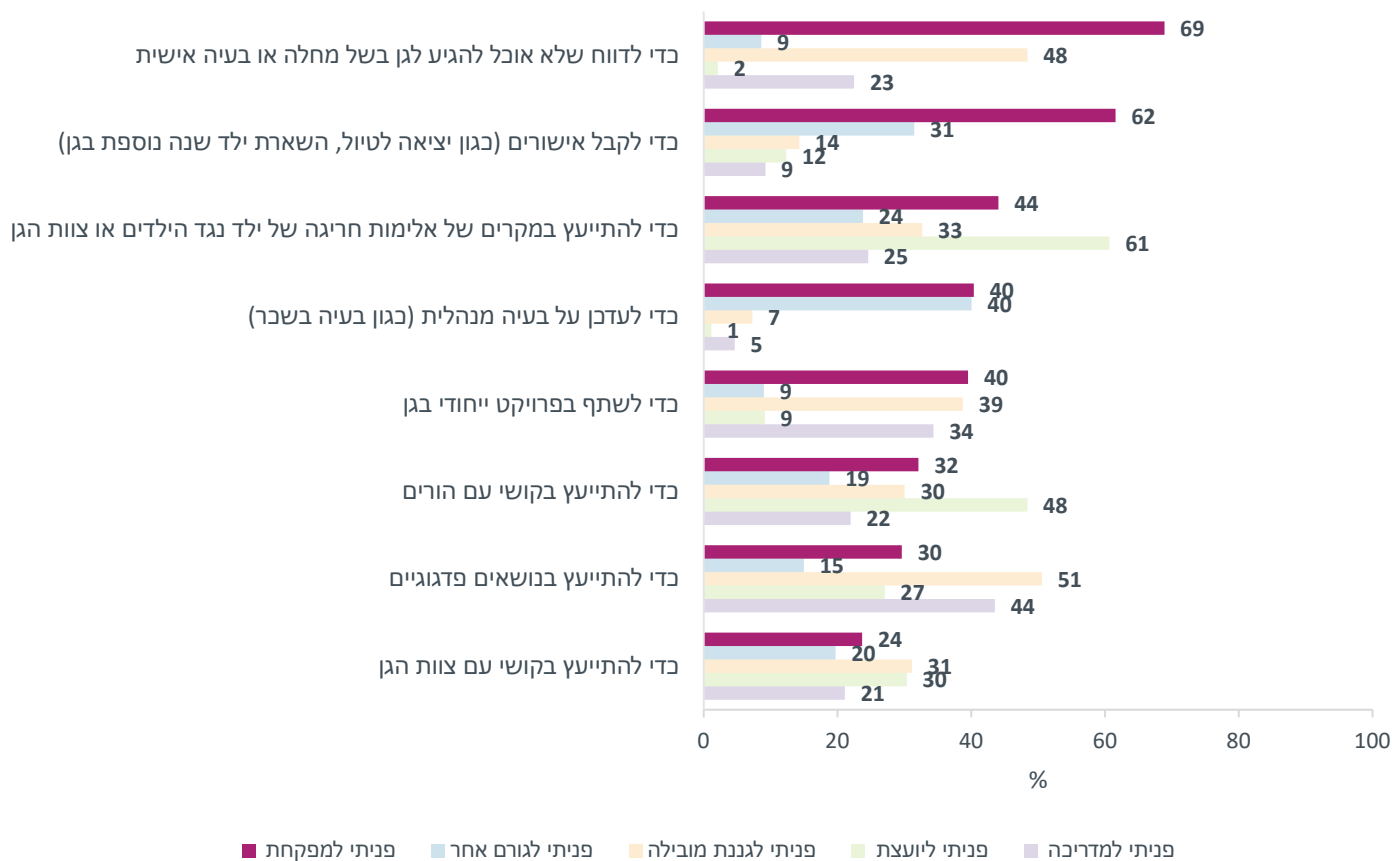
כאמור בעקבות ההבנה כי המפקחות חוות עומס רב בעבודתן הוקם מערך ליווי למפקחות – צוות מוביל, ובו חברות גגנות מובילות, מדריכות ויועצות. מערך זה נועד להקל על המפקחות בתפקידן ולספק לגגנות ליווי מקצועי.

מסקר **המפקחות** עלה כי 97% מהן עוסקות במידה רבה או רבה מאוד בניהול הצוות המוביל. עוד עלה כי כשמתגלה ליקוי בהתנהלות הגן במהלך ביקור פיקוח או בעקבות דיווחים, 94% מהן ממנות את אחת מחברות הצוות המוביל לטיפול בליקוי. מסקר **הגגנות** עלה שהגגנות פנו למפקחת או לחברות הצוות המוביל בנושאים שונים, ולעיתים פנו לכמה חברות צוות או למפקחת באותו נושא. הנושאים שבהם הגגנות פנו למפקחת יותר מלחברות הצוות המוביל הם בעיקר מינהליים: כדי לדווח על מחלה או על בעיה אישית (69%) או כדי לקבל אישורים (62%). הנושאים שבהם הגגנות פנו לחברות הצוות המוביל יותר מלמפקחות הם התייעצות בנושאים פדגוגיים והתייעצות בקושי עם הורים (**תרשים 14**).

ייתכן כי הפנייה ליותר מגורם אחד בנושאים שונים מעידה על אי-בהירות בהגדרות התפקיד ובחלוקת האחריות בין המפקחות ובין נשות המקצוע בצוות המוביל. מן הסקר עלה כי בהתייעצות במקרים של אלימות חריגה של ילד נגד הילדים או צוות הגן, 51% מן הגגנות דיווחו כי הן פנו בשנת הלימודים החולפת ליותר מגורם אחד, 29% דיווחו כי הן פונות ליותר משני גורמים ו-12% דיווחו כי הן פונות לשלושה גורמים ויותר.



תרשים 14: נושאי הפנייה של הגננת לצוות המוביל או למפקחת בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות (באחוזים) ^ (N=630)

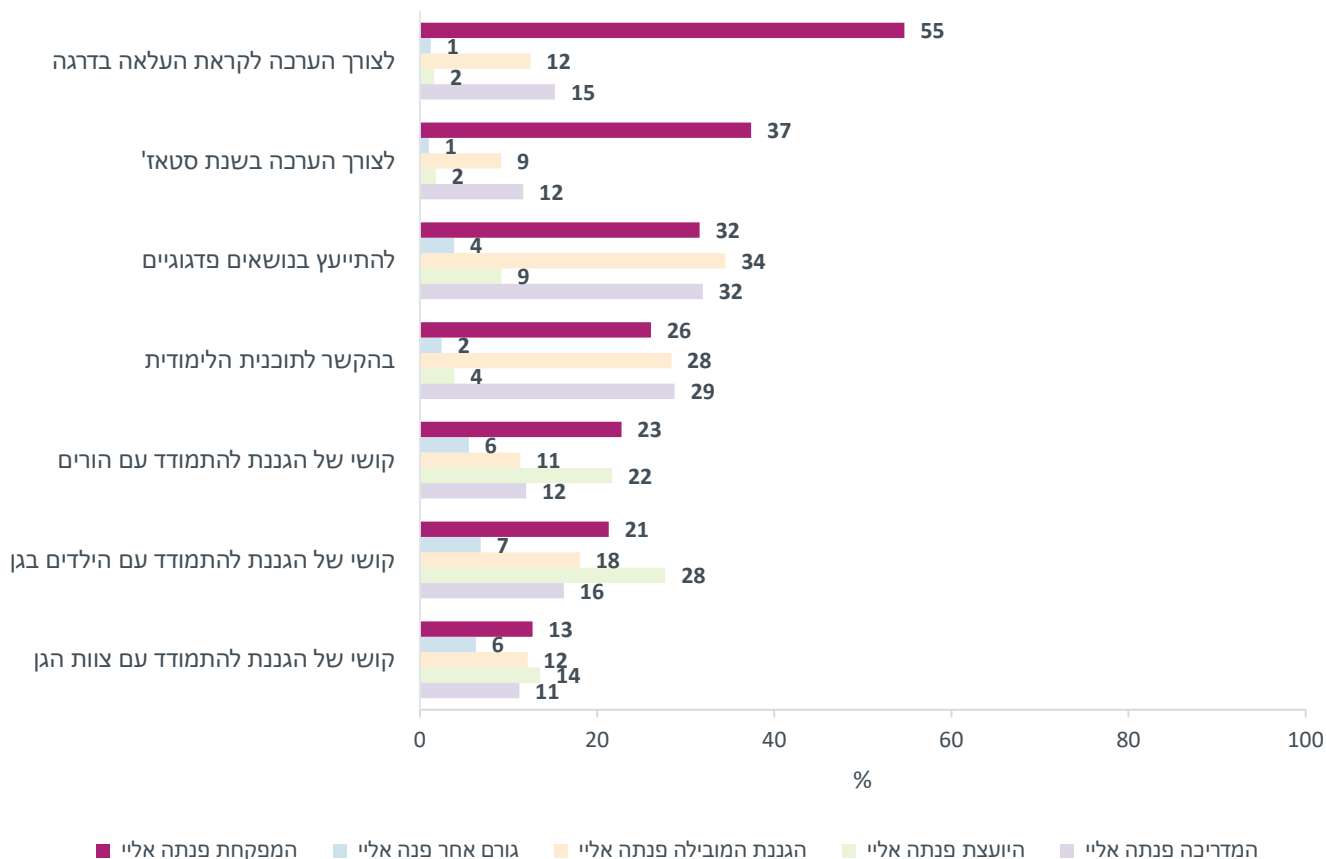


^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

בנוגע לפניות יזומות של המפקחת או של מי מן הצוות המוביל אל הגננות, הממצאים דומים. **מסקר המפקחות** עלה כי בשנת הלימודים החולפת המפקחות פנו לגננות בעיקר על רקע הערכה לקראת העלאה בדרגה (55%) או הערכה בשנת סטאז' (37%), ואילו בנושאים אחרים (פדגוגיה, תוכנית לימודים, קושי להתמודד עם ילדים בגן, עם צוות הגן או עם הורים), חברות הצוות המוביל פנו אליהן יותר מן המפקחות (**תרשים 15**).



תרשים 15: נושאי הפנייה של המפקחת ושל הצוות המוביל לגנת בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגנות (באחוזים) ^ (N=630)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

בבחינת ההבדלים בין המחוזות בנוגע לנושאי הפנייה של המפקחת לגנת ולנושאים שבהם הגנת פונה למפקחת נמצאה שונות בחלק מן הנושאים אך אין עקביות בשונות זו, ולכן אי אפשר להסיק על ההבדלים בין המחוזות. פרט לכך נמצאה שונות בין גנות באותו מחוז. כלומר בכל מחוז יש גנות שרואות במפקחת גורם פנייה רלוונטי בנושאים מסוימים ויש שלא, ובכל מחוז יש מפקחות שפונות לגנת בנושא מסוים ויש שלא.

בראיונות עם **המפקחות** עלה כי מאז שהצוותים המובילים מלווים את גני הילדים, עבודת המפקחות מתמקדת בעיקר בליווי וניהול הצוות המוביל, והצוות הוא זה שלמעשה מחליף את המפקחת בטיפול באירועים חריגים, בהדרכה ובליווי הגנות. לדברי

המפקחות הקשר הקרוב ביותר שלהן הוא עם הגננות המובילות, ולא עם הגננות בגנים שבפיקוחן. מן הראיונות עם המפקחות ועם בעלי תפקיד במטה עלה כי במחוז מרכז התנהלות זו, שבה הצוות המוביל מחליף את המפקחת בעבודת השטח, היא חלק מתפיסת הפיקוח במחוז, ואילו בשאר המחוזות תפיסה זו מיושמת חלקית ואין מדיניות סדורה בנושא.

גם מדברי **הגננות** עלה כי המפקחות מבקרות פחות בגני הילדים וכי הצוות המוביל תורם לתפקוד השוטף של הגן ומסייע במתן מענה לצרכים שונים של הגננות והילדים, בנושאים מינהליים, פדגוגיים, רגשיים ואחרים. היו גננות שצינו כי הגננות המובילות ממלאות תפקיד חשוב במיוחד ומסייעות בנושאים מגוונים בקשר עם בעלי תפקיד במטה וברשויות המקומיות:

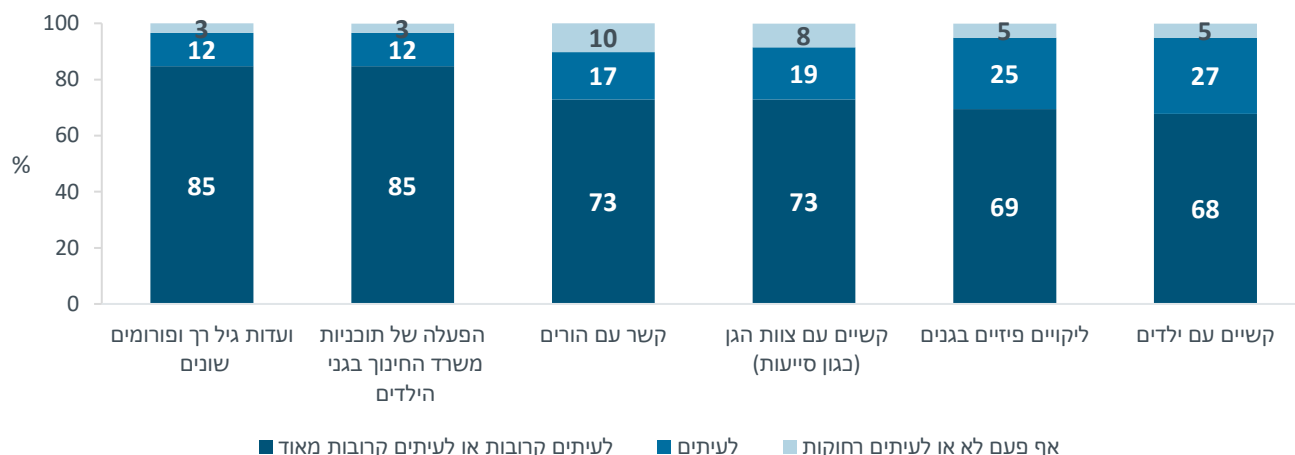
”אני חושבת שזה שיש גורמים שמסייעים למפקחת מתוך השטח ומכירים את האוכלוסייה והצרכים – עוזר מאוד גם למפקחת שלא צריכה להגיע כל כך הרבה ויכולה להתמקד בדברים במשרד וגם לנו בתור גננות שהן יכולות להבין אותנו ואת הצרכים שלנו ושל הילדים”.

מן הראיונות עם **הגננות** עלה שוני בקשר עם המפקחת בין הגננות שיש להן תפקיד בצוות המוביל של המפקחת (מדריכה או גננת מובילה) לגננות שאין להן תפקיד נוסף. גננות שלהן תפקיד נוסף דיווחו על קשר ישיר וצמוד עם המפקחת. הן ציינו כי הן פונות אליה גם כשהן נתקלות בבעיות בגן וגם כשהן נתקלות במקרים שדורשים התערבות בגנים שעליהם הן אחראיות. לעומתן, גננות שאינן מחזיקות בתפקיד נוסף ציינו כי הקשר שלהן עם המפקחת הוא בעיקר דרך הצוות המוביל המלווה אותן, והן פונות למפקחת במקרים שבהם חברות הצוות המוביל לא מוצאות פתרון, בנושאים של בעיות מנהליות או כאשר עולה צורך בהחלפת גננת.

4.3.4 קשר עם בעלי תפקיד ברשות המקומית

בסקר **המפקחות** הן נשאלו על תדירות הקשר שלהן עם מנהלת התחום ברשות בשנה החולפת בנושאים שונים. שיעור גבוה מן המפקחות (68%-85%) דיווחו כי היו איתה בקשר לעיתים קרובות או לעיתים קרובות מאוד בכל הנושאים שנבדקו (**תרשים 16**).

תרשים 16: תדירות הקשר של המפקחות עם מנהלת התחום ברשות בשנת הלימודים החולפת, לפי נושאים (באחוזים) (N=59)





חשיבות הקשר בין הפיקוח ובין הרשויות המקומיות עלתה גם בראיונות עם **המפקחות**. המרואיינות התייחסו לקשר עם מגוון בעלי תפקיד ברשות (לא רק מנהלות גיל רך) וציינו כי הן מנהלות עימם, ועם גורמים מחוץ למחלקת החינוך כדוגמת מחלקת הרווחה, קשרים כדי לטפל בסוגיות ובבעיות שעולות במקרים של חשד לבעיות של ילדים בתחום הרווחה. המרואיינות אף ציינו כי הן משתתפות בוועדות זכאות ואפיון לילדים עם צרכים מיוחדים המתכנסות במשך השנה, החל מחודש ינואר ועד לסוף שנת הלימודים. באשר לאופי הקשר שלהן עם בעלי תפקיד ברשות, המפקחות העידו על מורכבות ברשויות מולששות הנובעת מתקציבים כוחות, מחוסר מודעות לחשיבות החינוך הקדם יסודי ומחוסר מיומנות של צוותי החינוך. במקרים אלו למפקחת יש תפקיד חשוב בהשגת משאבים ותקציבים לתוכניות, לכלים פדגוגיים ולרכיבים נוספים לקידום החינוך ברשות.

בקבוצות המיקוד עם **מנהלות גיל רך ברשויות** עלה כי אף הן רואות חשיבות רבה בקשר בין ובין המפקחות. הן ציינו כי שיתוף פעולה ביניהן וקבלה משותפת של החלטות על מהלכים בתחום החינוך משפיעים לטובה על איכות החינוך. עם זאת הן ציינו כי על אף חשיבות הקשר, יש קושי לנהל קשר קבוע נוכח העומס הרב שבו המפקחות נתונות. מנהלות גיל רך ברשויות ציינו עוד כי מכיוון שיש מפקחות שעובדות עם מספר רב של רשויות, הן נוהגות לתעדף יישובים מסוימים על פני אחרים, ולכן יש יישובים שבהם המפקחת מעורה פחות. גורם נוסף שפוגע לדעתן באיכות הקשר בין ובין המפקחות הוא חוסר בהירות בחלוקת התפקידים הן בין המפקחת ובין הצוות המוביל שלה הן בתוך הצוות המוביל עצמו:

”משרד החינוך צריך לחשוב על מה הפיקוח אחראי, באיזה סוגיות הן צריכות להיות זמינות, מתי צריך להיות בשטח ומתי הן צריכות להיות זמינות. מתי זו המפקחת ומתי זו הגננת המובילה”.

4.4 בקרה על גני הילדים



פרק זה עוסק במשימת הבקרה על איכות החינוך בגני הילדים ובו יוצגו ההיבטים האלה: ביקורי הפיקוח, מדדי איכות וכלי פיקוח, ניהול סיכונים והקשר בין המפקחות ובין ההורים.

ממצאים עיקריים

ביקורי הפיקוח:

היקף ותדירות – משני הסקרים עלה כי המפקחות ממעטות לבקר בגנים לצורכי בקרה על התנהלות הגן. מסקר המפקחות עלה כי במהלך שנת הלימודים יש שמבקרות רק במחצית מגני הילדים שבאחריותן או בפחות מכך. מסקר הגננות עלה כי המפקחת או מי מחברות הצוות המוביל מבקרות ברוב הגנים במהלך השנה אך לא בהכרח לצורכי בקרה. מטרות הביקורים – מטרות הביקורים בגני הילדים מגוונות ואינן בהכרח מכוונות לפיקוח על איכות החינוך. תיאום הביקורים מראש – אין מדיניות וגם אין אחידות בין המפקחות בכל הקשור לתיאום הביקורים מראש. **מדדי איכות וכלי פיקוח:** אין היום מדדי איכות מוסכמים בנוגע להתנהלות גני הילדים ואף אין כלי פיקוח ייעודי ומוסכם. עם

זאת ניכר כי המפקחות רואות בכך חשיבות, ולכן הן משתמשות בכלי שפיתחו לעצמן או במפת הממדים להערכת הגנת.

ניהול סיכונים: המפקחות רואות חשיבות רבה באפיון גני הילדים שבאחריותן לפי רמות סיכון כדי לתכנן את ביקורי הפיקוח שלהן. עם זאת אין כיום קריטריונים מוסכמים של ניהול סיכונים ובמיוחד של אפיון 'גן אדום' (מונח שבו המפקחות משתמשות כדי להגדיר גנים בסיכון גבוה שמצריכים מעקב וליווי רב יותר). כל מפקחת מגדירה 'גנים אדומים' על פי שיקול דעתה.

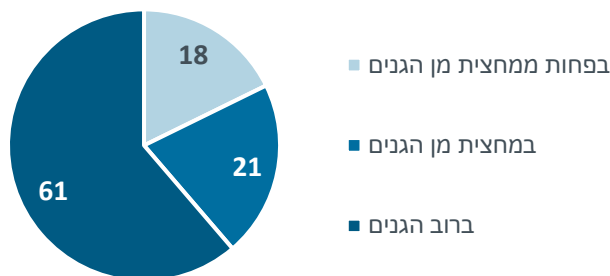
הקשר בין המפקחות ובין ההורים: על אף החשיבות שגורמים שונים מייחסים לקשר בין המפקחות להורים, הקשר אינו מוסדר ונשוב בעיקר סביב קשיים וסוגיות שהורים מעלים מיוזמתם בנוגע לילדם או לקשיים שלהם עם צוות הגן. המפקחות חוות את הקשר כמכביד וחסר גבולות, ומבחינת נציגי ההורים הקשר אינו מוסדר דיו.

4.4.1 ביקורי הפיקוח

ביקורים בגנים לצורך בקרה

בסקר **המפקחות** נשאלו המשיבות על מספר הגנים שבהם הן ביקרו בשנת הלימודים פעם אחת לפחות לצורך בקרה (ולא מסיבות אחרות, כמו פעילויות שיא של הגן או של היישוב). 61% מהן דיווחו שהן ביקרו ברוב הגנים שבפיקוחן במהלך שנת הלימודים, ו-39% דיווחו כי הן ביקרו במחצית מן הגנים שבפיקוחן לכל היותר (**תרשים 17**). עם זאת כשנשאלו על ביקור בגן של מי מטעמן (מן הצוות המוביל) פעם אחת לפחות במהלך שנת הלימודים החולפת, 90% מן המפקחות דיווחו כי חברות הצוות המוביל ערכו ביקור כזה ברוב הגנים שבאחריותן, והיתר דיווחו כי הן ביקרו במחצית מן הגנים לכל היותר.

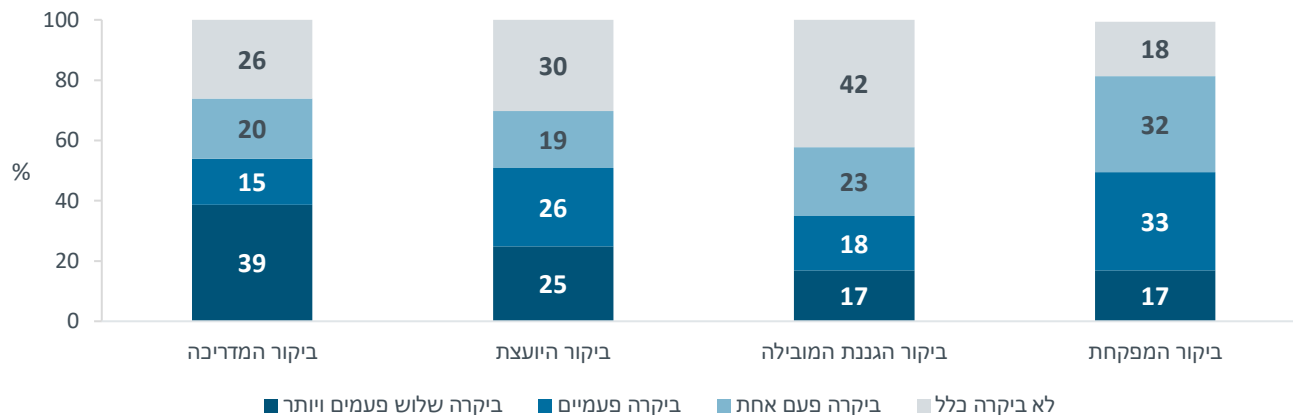
תרשים 17: היקף ביקורי המפקחת בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=62)



בסקר **הגננות** נשאלו המשיבות על מספר ביקורי המפקחת בגן למטרה כלשהי בשנת הלימודים החולפת. 82% דיווחו כי המפקחת ביקרה בגן פעם אחת לפחות (18% השיבו כי היא לא ביקרה בו כלל). באשר לביקורי הצוות המוביל בגן בשנת הלימודים החולפת, 74% מן הגננות דיווחו כי המדריכה ביקרה בגן פעם אחת לפחות, 70% דיווחו כי היועצת ביקרה בגן פעם אחת לפחות, ו-58% דיווחו כי הגננת המובילה ביקרה בגן פעם אחת לפחות (**תרשים 18**).



תרשים 18: מספר ביקורי המפקחת והצוות המוביל בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות (באחוזים) (N=630)



סקר **הגננות** העיד על הבדלים מובהקים בין המחוזות במספר ביקורי המפקחות בגנים: במחוז תל אביב ובמחוז מרכז המפקחות ביקרו יותר פעמים בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת מבשאר המחוזות (**תרשים 19**) (לבדיקת הבדלים בין מחוזות בנוגע לביקורי הצוות המוביל ראו נספח ג).³ ממצא זה מפתיע בהתחשב בכך שמדיווחיהם של בעלי תפקיד במטה ושל מפקחות מתאמות, המודל הנהוג במחוזות אלו מקדם הגעה של הצוות המוביל של המפקחות לגנים, בעוד המפקחות עצמן אמונות על ניהול הצוות ועל היבטים נוספים ואמורות למעט בהגעה לגנים.

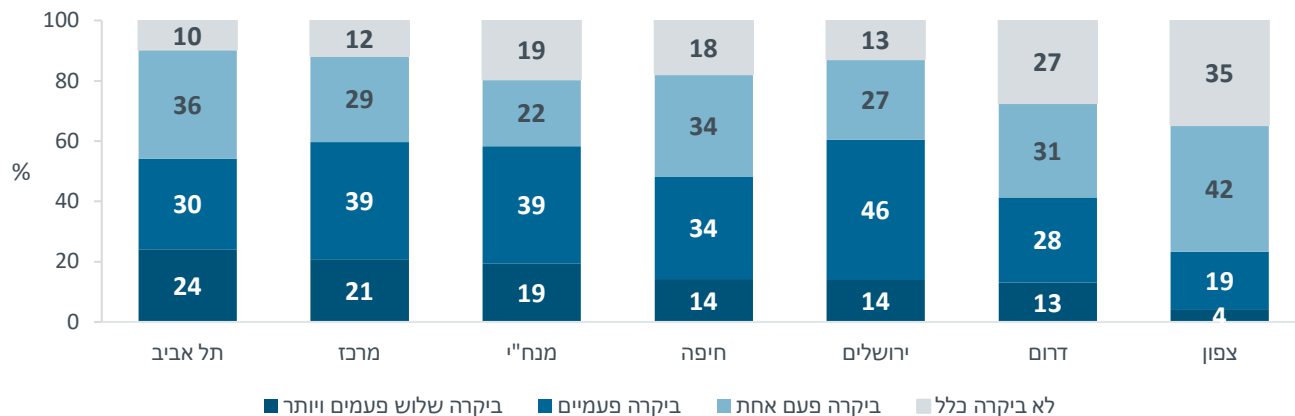
בניתוח הבדלים לפי המגזר שבפיקוח על פי סקר **הגננות** נמצא כי על פי הגננות, המפקחות ביקרו יותר פעמים בגנים מן המגזר היהודי מבגנים מן המגזר הלא יהודי (ערבי, בדואי ודרוזי). כמו כן בניתוח רגרסיה נמצא קשר מובהק בין מספר ביקורי המפקחות בגן בשנה ובין תפקיד הגננת; הסיכוי של מפקחת לבקר בגן שבו גננת משלימה גדול פי 0.7 מן הסיכוי שלה לבקר בגן שבו אין גננת משלימה.

נוסף על כך בניתוח רגרסיה נמצא קשר מובהק בין הגעה לגני ילדים ובין ותק המפקחת: סיכוייהן של מפקחות ותיקות יותר לבקר בגנים קטן פי 0.2 מסיכוייהן של מפקחות ותיקות פחות.

³ בניתוח לפי חלוקה למחוזות לא נכלל המחוז החרדי משום שמספר המשיבות היה מועט. לכן אי אפשר להסיק מן הסקר על כלל הגננות במחוז זה.



תרשים 19: מספר ביקורי המפקחת בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, לפי מחוז, על פי סקר הגננות (באחוזים) (N=630)



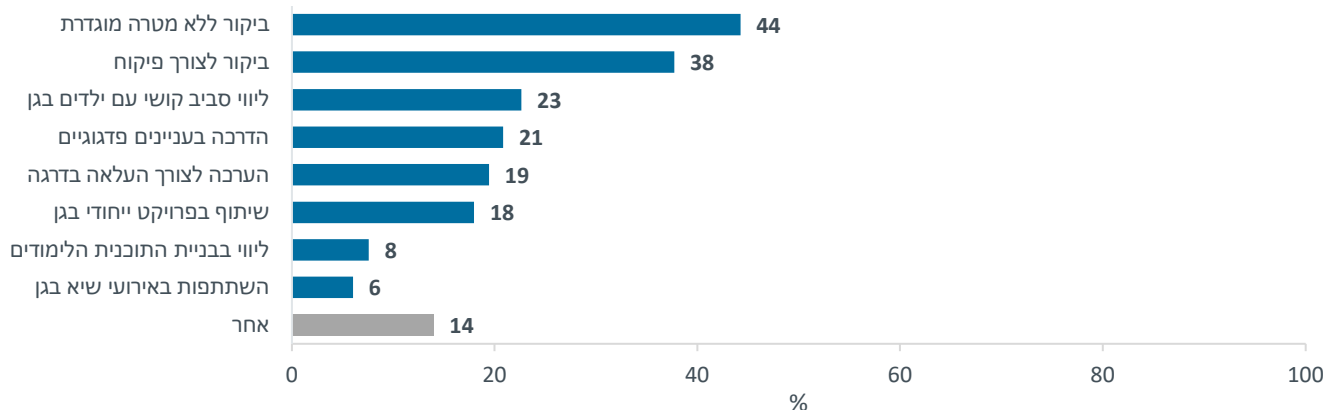
הערה: בשל מיעוט משיבים, המדגם אינו מייצג את כלל הערבים והבדואים במחוז צפון, את כלל הערבים במחוז תל אביב ואת כלל הערבים במחוז העיר ירושלים.

מיעוט ביקורי הפיקוח בגני הילדים עלה גם בראיונות עם המפקחות והגננות. המפקחות העידו כי בשל המשימות הרבות המוטלות עליהן, בעיקר הבירוקרטיות, ועקב פניות ההורים אליהן, הן אינן מתפנות לפיקוח פדגוגי ובכללו ביקורי פיקוח בגנים. זאת נוסף על העומס הקשור למספר גני הילדים שבפיקוחן ובהימצאותן לעיתים במספר רב של רשויות מקומיות.

סיבות לביקור המפקחת בגן

מסקר **הגננות** עלה כי בכל הנוגע למטרות הביקור של המפקחת או של מי מן הצוות המוביל, 44% מן הגננות דיווחו כי הביקורים היו ללא מטרות מוגדרות ו-38% דיווחו שהמפקחת או גורם מן הצוות המוביל הגיעו לצורך ביקור פיקוח. רק מעטות מן הגננות דיווחו כי נעשו ביקורים לטובת ליווי בבניית תוכנית הלימודים (8%) או השתתפות באירועי שיא (6%) **(תרשים 20)**.

תרשים 20: סיבות לביקורי המפקחת והצוות המוביל בגני הילדים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות (באחוזים) ^ (N=623)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.



בדומה לממצאי הסקר, בראיונות עימן תיארו המפקחות מגוון סיבות לביקור בגני הילדים, נוסף על בקרה:

”יש ימים ש[המפקחת] מבקרת בגנים האישיים שלה, מהשעה שמונה עד 14, 3-4 גנים. יש ביקורים יותר קצרים של ברכות, וישנם ביקורים להערכת גננות, לקידום או התמחות, קביעות ותצפית מובנת עם הודעה מוקדמת בתיאום עם הגננת.”

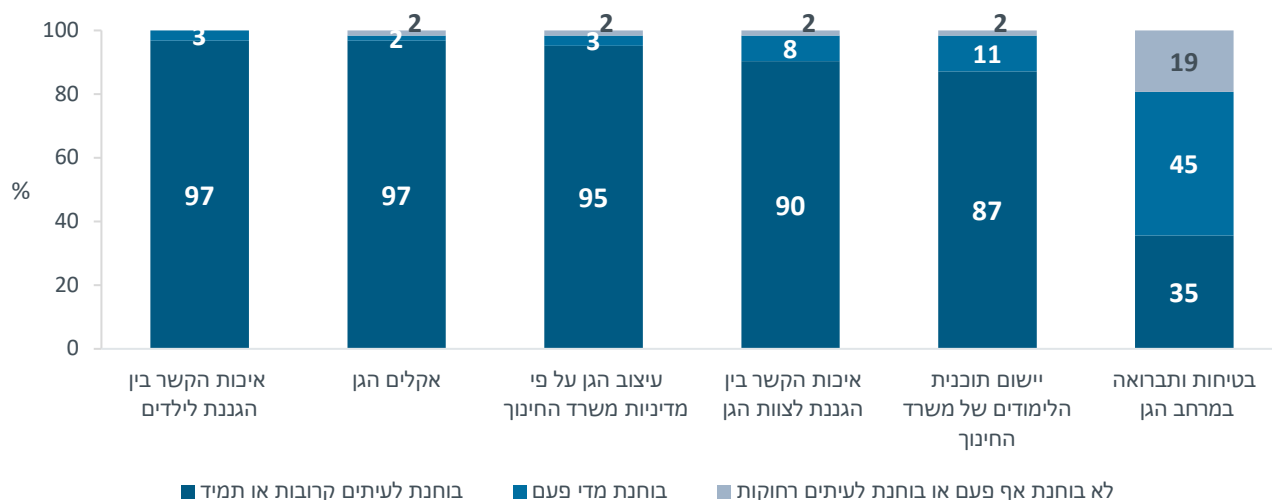
תיאום ביקורים מראש

דיווחיהן של **המפקחות** שהשיבו לסקר בכל הנוגע לתיאום ביקורים מראש לא היו אחידים. 42% מהן דיווחו כי לעיתים הן מעדכנות את הגננות מראש על הגעתן ולעיתים לא, 34% דיווחו כי הן תמיד מעדכנות את הגננות ו-24% דיווחו כי אין הן מעדכנות אותן כלל. ממצאים דומים עלו מסקר **הגננות**: 38% מן הגננות העידו שהמפקחת מעדכנת אותן תמיד לפני הגעתה לגן, 25% דיווחו שהמפקחת אינה מעדכנת אותן לפני הגעתה, ו-36% דיווחו כי אין עקביות בעדכוני המפקחת בדבר הגעתה לגן.

הנושאים שהמפקחת בוחנת בביקורה בגן

הרוב המוחלט של **המפקחות** דיווחו כי בביקוריהן בגני הילדים הן בוחנות לעיתים קרובות או תמיד את רוב הנושאים שהוצגו להן בסקר: איכות הקשר בין הגננת ובין הילדים, אקלים הגן, עיצוב הגן על פי מדיניות משרד החינוך, איכות הקשר בין הגננת לצוות הגן ויישום תוכנית הלימודים של משרד החינוך (87%-97%). בשיעורים נמוכים יותר דיווחו המפקחות כי הן בודקות לעיתים קרובות או תמיד היבטים של בטיחות ותברואה בגן (35%) (**תרשים 21**).

תרשים 21: בחינת נושאים הקשורים להתנהלות גן הילדים בעת ביקור הפיקוח, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=62)





בראיונות עם המפקחות הן תיארו כי במקרים רבים כי הן מסוגלות לחוש באקלים הגן ולאפיין אותו בתוך כמה דקות, ולכן הן מסתפקות בביקור קצר ולא עוסקות באיסוף מידע נרחב. מן הראיונות אף עלה כי תיעוד ביקור הפיקוח נעשה על פי שיקול דעתה של המפקחת וכי יש הבדלים בין המפקחות באופן התיעוד. נראה כי הבדלים אלו נובעים הן מהיעדר מדיניות ברורה הן מאופן ניהול העומס המוטל על המפקחת.

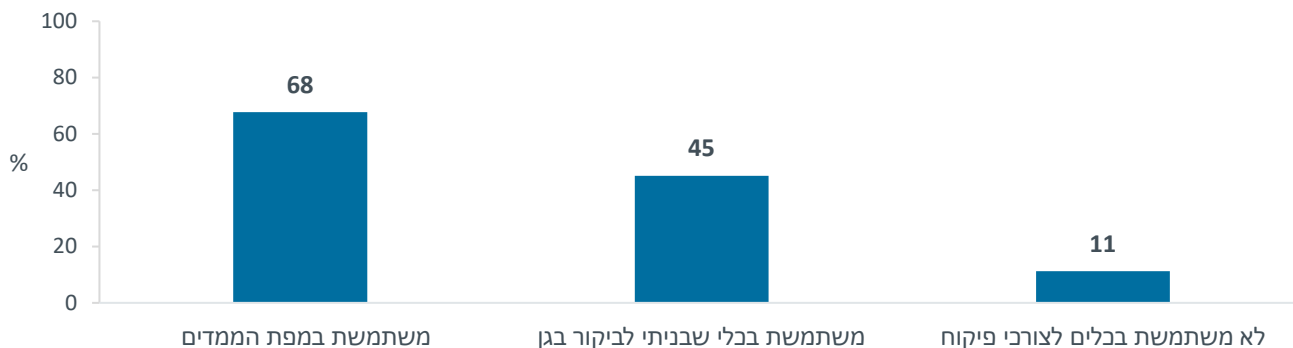
שיחות משוב לגנת בתום ביקור המפקחת או גורם מן הצוות המוביל

98% מן המפקחות ו-98% מן הגנות דיווחו בסקרים כי נערכת שיחת משוב בכל ביקור עם המפקחת או עם אחת מחברות הצוות המוביל, ללא קשר למטרתו. עריכת שיחות המשוב הוא נושא שעלה גם בראיונות עם המפקחות. לדבריהן המשוב הוא חלק בלתי נפרד מן הביקור בגן, גם אם מדובר בביקור קצר.

4.4.2 שימוש בכלי פיקוח

נכון למועד כתיבת דוח המחקר אין כלי מוסכם המשמש את המפקחות לבקרה על התנהלות גני הילדים ואיכות החינוך בהם. עם זאת מסקר המפקחות עלה כי 89% מהן משתמשות בכלים לצורכי פיקוח, בעיקר במפת הממדים להערכת הגנת (68%) ובכלי שהן פיתחו בעצמן לצורכי פיקוח (45%). רק 11% העידו שהן כלל לא משתמשות בכלים לצורכי פיקוח (תרשים 22).

תרשים 22: שימוש בכלים לצורכי פיקוח, על פי סקר המפקחות (באחוזים) $\hat{N}=62$



[^] האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

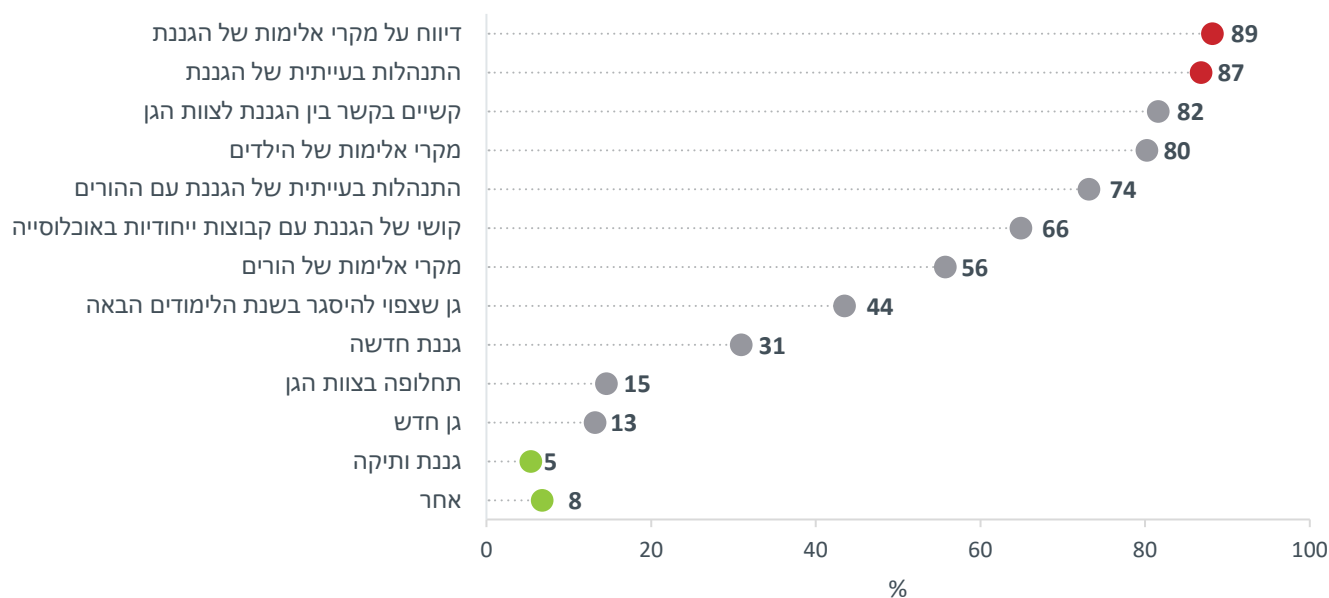
4.4.3 ניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות (מור, 2018). שיטת עבודה זו מסייעת למפקחים לייעל את עבודתם בכך שהם מכנים את משאבי הפיקוח למסגרות ברמת סיכון גבוהה על חשבון מסגרות ברמת סיכון נמוכה (Baldwin & Black, 2010).



כמעט כל המפקחות שהשיבו לסקר (98%) דיווחו שהן עורכות מיפוי של 'גנים אדומים', כלומר גנים ברמת סיכון גבוהה. הקריטריונים העיקריים המעידים על רמת סיכון גבוהה על פי דיווחיהן של המפקחות הם: דיווח על מקרים של אלימות פיזית או מילולית של הגננת כלפי הילדים, ההורים או צוות הגן (89%); התנהלות בעייתית של הגננת עם הילדים בגן (87%); קשיים בקשר בין הגננת לצוות הגן (82%); ודיווח על מקרים של אלימות פיזית או מילולית של הילדים כלפי צוות הגן או כלפי ילדים אחרים (80%). קריטריונים שמעט מפקחות טענו כי הם מעידים על רמת סיכון גבוהה הם: תחלופה בצוות הגן (15%); גן חדש (13%); והיות הגננת ותיקה (5%). קריטריונים שבנוגע להם לא נמצאה הסכמה רחבה על רמת הסיכון בקרב המפקחות הם בין היתר: מקרי אלימות של הורים (56%); קושי של הגננת עם קבוצות ייחודיות באוכלוסייה (74%); מקרי אלימות של הורים (80%); התנהלות בעייתית של הגננת עם ההורים (82%); קשיים בקשר בין הגננת לצוות הגן (87%); דיווח על מקרי אלימות של הגננת (89%).

תרשים 23: קריטריונים להגדרת 'גן אדום', על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=61)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

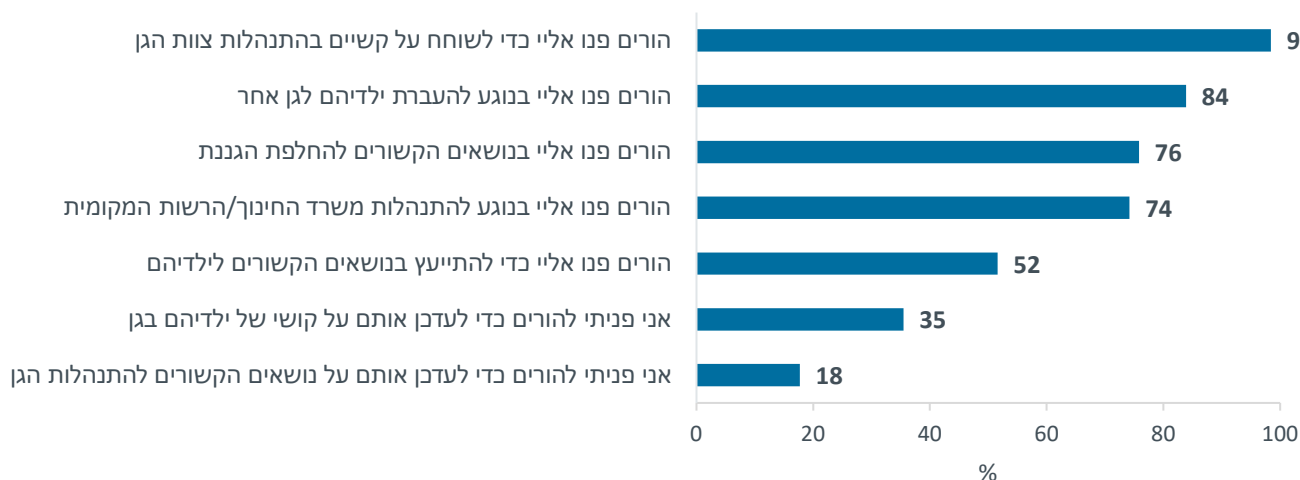
סוגיית ניהול סיכונים ומיפוי של 'גנים אדומים' עלתה גם בראיונות עם אנשי מטה ועם המפקחות. מדברי אנשי המטה ומדברי המפקחות עלה כי אין כיום הגדרה מוסכמת ל'גנים אדומים', ועל כן חשוב להגדיר קריטריונים אחידים כדי שהמפקחות יוכלו לתעדף גנים נוכח העומס הרב המוטל עליהם והגנים הרבים שבאחריותן. מקבוצת המיקוד עם הגננות עלה כי המפקחות מבצעות ביקורי פיקוח בגנים של גננות חדשות אך אינן מגיעות לגנים של גננות ותיקות, משום שהן מניחות שגננות ותיקות הן מקצועיות ויעילות.

4.4.4 הקשר בין המפקחות להורים

אחת מן המגמות בפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך כיום היא שיתוף מקבלי השירות במשימות הבקרה על איכות החינוך בגני הילדים. יש מדינות, כמו נורווגיה ופינלנד, שבהן מעורבות הורים בתהליך הערכת האיכות אף מעוגנת בחקיקה. מעורבות זו כוללת שיתוף בהליכי הבקרה עצמם, יידוע ההורים בנוגע לממצאי הבקרה ושיח ושיתוף במסקנות (בסרמן נבון ואח', 2023).

כל המפקחות שהשיבו לסקר ציינו כי היה להן קשר כלשהו עם ההורים במשך שנת הלימודים החולפת, ובפרט עם הורים שפנו אליהן בנוגע לקשיים בהתנהלות צוות הגן (98%), בנוגע להעברת ילד לגן אחר (84%), ובנוגע לנושאים הקשורים להחלפת הגננת (76%). היו שדיווחו גם על קשר שהן יזמו עם ההורים, בעיקר כדי לעדכן אותם על קושי של ילדיהם בגן (35%) או על נושאים הקשורים להתנהלות הגן (18%) (תרשים 24).

תרשים 24: הקשר של המפקחת עם הורי הילדים בגנים בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) (N=62)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

84% מן המפקחות דיווחו שנדרש לקדם קשר שוטף עם נציגות ההורים (16% השיבו כי לא נדרש). נוסף על כך נשאלו המפקחות באילו נושאים, אם בכלל, חשוב לקדם קשר כזה, ואילו הם: הנחיות של משרד החינוך בעיתות משבר הפוקד את המדינה או היישוב (50%); עדכונים על תוכנית העבודה השנתית של הרשות והפיקוח (לדוגמה כשהיישוב יוזם תוכנית חדשה לגנים או בעקבות החלטה משותפת של הרשות והפיקוח לעסוק בנושא ייחודי בגנים) (44%); ועדכונים על טיפול בבעיות בנוגע לקשר בין ההורים לצוות הגן (37%). בשיעור נמוך יותר צוין הנושא של עדכונים על טיפול בבעיות בנוגע להתנהלות הילדים (24%).

מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עם המפקחות ועם ההורים עלה כי הקשר בין ההורים למפקחות הוא חשוב וכי חסרה הסדרה שלו. המפקחות ציינו כי הן חוות עומס של פניות הורים אליהן שלא בשעות העבודה (לפנות בוקר ומאוחר מאוד בלילה), וכי לעיתים הורים פונים אליהן במקום לפנות קודם לגננות:



” כל אדם בקהילה פונה למפקחת, כי הטלפון שלה מפורסם. צריך לחשוב איך עושים את זה. צריך לתת מענה לשטח אבל זה משהו פורץ גבולות. צריך להתייחס לזה בחשיבה. צריך לעשות פה סדר. אי אפשר שהמפקחת תקבל טלפונים בתשע ועשר. צריכה להיות אמירה ברמת מדיניות.”

בקבוצת המיקוד עם נציגים של הנהגות הורים יישוביות והנהגת ההורים הארצית ציינו המשתתפים כי יש צורך לחזק את הקשר בין ועדי ההורים בגני הילדים ובין הפיקוח ולפעול לביסוס קשר קבוע ולא רק בנוגע לבעיות בגנים.

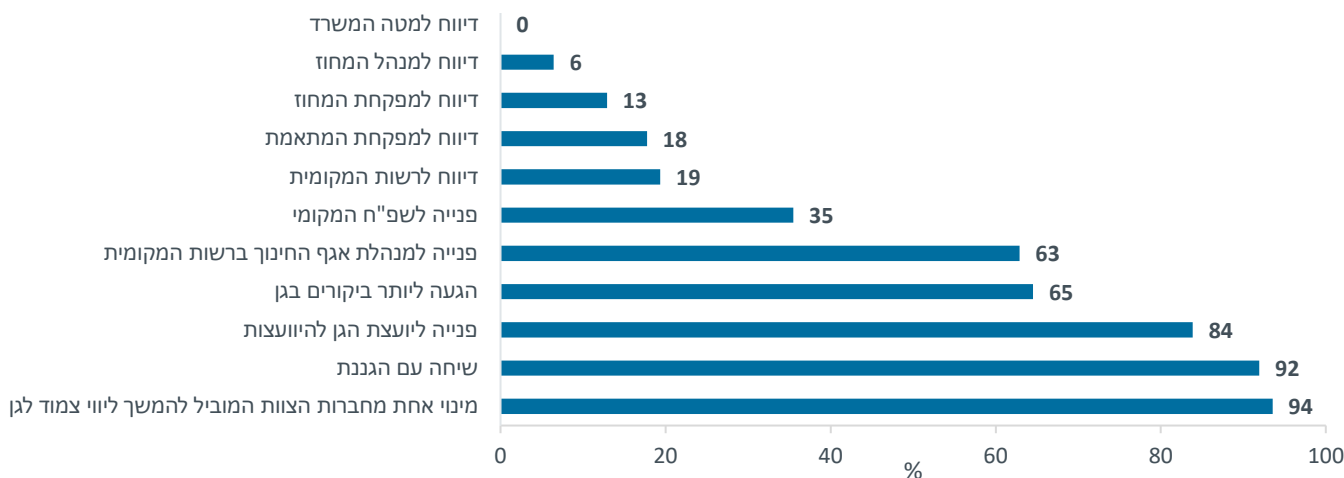
4.5 אכיפה והנעה לשיפור איכות החינוך



בעקבות איתור התנהלות לא תקינה במסגרת, המפקחת או אחת מחברות הצוות המוביל נוקטות פעולות של ליווי ומעקב לצורך הנעה לשיפור. אין כלי מוסכם ואחיד ברמה הארצית או המחוזית שבו המפקחות משתמשות לצורך מעקב אחר טיפול בליקויים שהן גילו או שגילתה מי מחברות הצוות המוביל

אכיפה והנעה לשיפור היא אחת מן המשימות העיקריות של הפיקוח. בהקשר של גני ילדים, המשימה כוללת את הפעולות הננקטות בתגובה לליקויים שנמצאו בגן ולהנעת שיפור. בסקר **המפקחות**, בתשובה לשאלה על הפעולות שבהן הן נוקטות במקרה של התנהלות לא תקינה בגן, השיבו המפקחות כי הן ממנות את אחת מחברות הצוות המוביל להמשך מעקב (94%), משוחחות עם הגננת (92%) או פונות ליועצת הגן (84%). בשיעורים נמוכים ציינו פנייה למפקחת המתאמת (18%) ולמנהל המחוז (6%). אך לא אחת מן המפקחות ציינה כי היא פונה למטה המשרד **(תרשים 25)**.

תרשים 25: דרכי פעולה במקרה של התנהלות לא תקינה בגן, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=62)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.



המפקחות נשאלו גם על שימוש בשני טופסי מעקב אחר תיקון ליקויים שהתגלו בגני הילדים – האחד ברמה הארצית של האגף, והאחר ברמת המחוז (טופס שפיתחה המפקחת או שפיתחו עמיתותיה במחוז). באשר לטופס ברמה הארצית, 81% מן המשיבות לסקר דיווחו כי אין טופס כזה (19% דיווחו שיש); באשר לטופס ברמת המחוז, 31% מן המשיבות העידו שהן משתמשות בו (69% דיווחו שלא).

מן הראינות וקבוצות המיקוד עם **מפקחות, מנהלות גיל רך ברשויות, גננות, בעלי תפקיד במטה והורים**, עלה כי אין לפיקוח סמכויות ויכולות אכיפה מספיקות, והדבר פוגע באפקטיביות שלו וביכולתו להביא לשיפור איכות החינוך. על כן היו שהציעו לצייד את המפקחות בסמכויות רבות יותר. מנהלת גיל רך ברשות הציעה:

”אם הולכים לקראת שינוי, צריך לתת למפקחת יותר שיניים. כיום היא ללא שיניים, ללא סמכויות, כל דבר צריכה לשאול את הממונה מעליה. אין לה את הכוח לקבל החלטות כואבות וחונקות. אי אפשר למסמס בעיות בגנים.”

לעומת זאת, היו גם **מפקחות** שטענו כי אכיפה אינה חלק מתפקידן וכי הן עוסקות בטיפוח הגננות ולא בפיקוח על הגנים (ראו סעיף 4.2.2). יש שהסבירו כי הן לא רוצות ואף חוששות לעסוק בכך בשל הסמכות והמעורבות של הסתדרות המורים בהליכים כאלו והתחזקות מעמדה, התחזקות שפגעה לדעתן ביכולת של הפיקוח להשפיע. לטענתן הסתדרות המורים רואה נגד עיניה בעיקר את זכויות הגננות ולא תמיד את ההיבט החינוכי ואת טובתם של הילדים. כך קורה שלעיתים, כאשר המפקחת מאתרת ליקויים בגן ומנסה להוביל תהליכי טיוב כמו הדרכות וליווי של גננת או לנקוט סנקציות כגון השעיה או פיטורין במידה שהתגלו ליקויים חמורים בגן, הגננת פונה לעזרת הסתדרות המורים ובעקבות זאת פעולות אלו לבסוף מתבטלות. גם בעלי תפקיד במטה העידו על כך:

”אי אפשר לפטר גננות במשרד החינוך. הגננת תביא נציג של הסתדרות המורים ועו”ד. מכאן התפקיד צריך להיות: לעודד את הגננת לכוון את הגננות, לא להילחם בהן.”

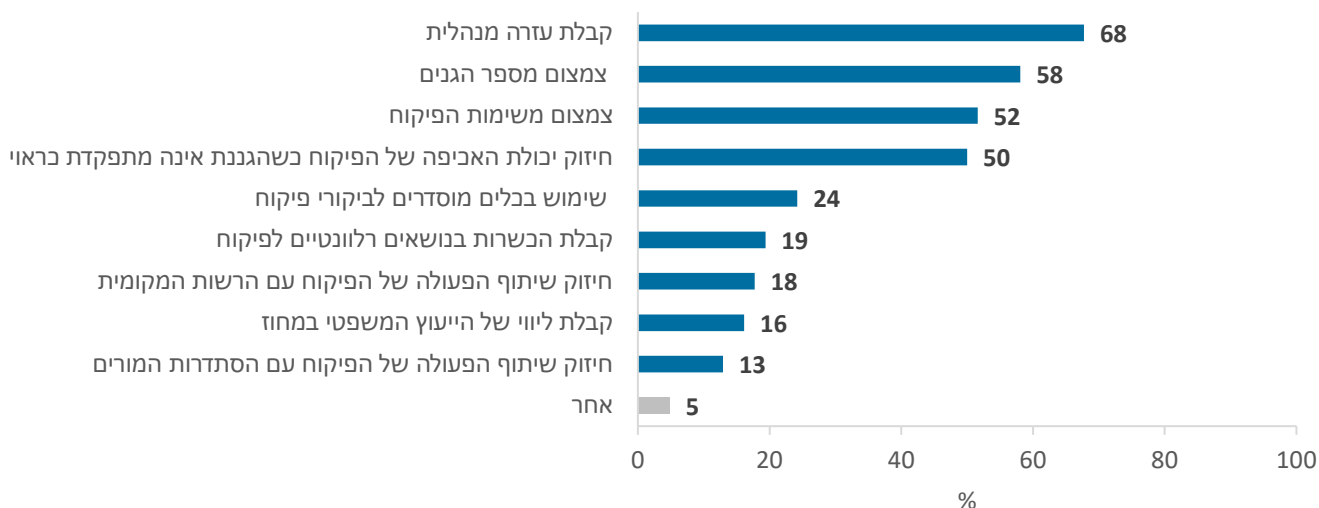
גם **מנהלות גיל רך ברשויות** ציינו את המורכבות הכרוכה באכיפה מצידו של הפיקוח:

”אני חושבת שתפקיד המפקחת היום מאבד את ההשפעה שלו ומוסד הפיקוח פושט את הרגל מול הסתדרות המורים. המפקחת הופכת להיות מנהלת של הגננות, והמפקחות הולכות בין הטיפות כדי לא להרגיז את הסתדרות המורים.”

4.6 צרכים וציפיות

בסקר **המפקחות** התבקשו המשיבות לבחור מבין תשע הצעות אפשריות למילוי מיטבי של תפקיד המפקחת שלוש הצעות שיסייעו להן במידה הרבה ביותר למלא את תפקידן. הן אף יכלו להוסיף הצעה משלהן (אחר) (**תרשים 26**). ההצעות הטובות ביותר בעיניהן של המפקחות קשורות להפחתת עומס: קבלת עזרה מינהלית (68%), צמצום מספר הגנים שבפיקוחן (58%), צמצום משימות הפיקוח שבאחריותן (52%) וחיזוק יכולות האכיפה של המפקחת (50%). בשיעורים נמוכים יותר בחרו המפקחות בהצעות האלה: חיזוק שיתוף פעולה שלהן עם הסתדרות המורים (13%) וקבלת ליווי של היעוץ המשפטי במחוז (16%).

תרשים 26: הצעות למילוי מיטבי של תפקיד המפקחת, על פי סקר המפקחות (באחוזים) ^ (N=62)



^ האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שאפשר היה לבחור יותר מתשובה אחת.

4.7 סיכום וכיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח על גני הילדים

סיכום

ממצאי המחקר מצביעים על כך שמערך הפיקוח על גני ילדים בישראל הוא מורכב. מורכבות זו נובעת הן מן העובדה שמערך הפיקוח פועל בסביבה ארגונית מורכבת, שבה בעלי תפקיד רבים מעורבים בהפעלת גני הילדים ואחראים לאיכות החינוך בהם, הן בשל העומס הרב המוטל על המפקחות בשל משימותיהן הרבות וגני הילדים הרבים שבאחריותן. עוד עולה מן המחקר כי בעוד בחלק מן הנושאים יש מדיניות סדורה, בנושאים אחרים חסרה הסדרה המשפיעה בסופו של דבר על אפקטיביות הפיקוח.

באשר ל**מדיניות**, אין כיום מדדי איכות מוסכמים ומובנים שלפיהם אפשר להעריך את איכות החינוך בגני הילדים, ולכן למפקחות, כמו גם לגננות, לא ברור כיצד להעריך את איכות החינוך בגן. כמו כן חסרות הגדרות מוסכמות וברורות באשר למטרות הפיקוח, וההגדרות שיש מתמקדות בעיקר במשימות הפיקוח. בעקבות זאת המפקחות חוות חוסר בהירות בנוגע לסוגיה מהותית: מיהו "הלכות העיקרי" של הפיקוח – הגננת או הילדים בגן. אף שדאגה לגננת אינה סותרת את הדאגה לשלומם, לרווחתם ולאיכות חינוכם של הילדים במסגרת ועשויה לשמש כלי להשגת מטרה זו, ניכר כי עבור מפקחות רבות הגננת היא המוקד העיקרי בפעילותן. התמקדות ברווחת הגננות משפיעה גם על הגדלת משימות הפיקוח ותיעדופן. כך, מרבית המפקחות עוסקות יותר במשימות הנוגעות לכוח אדם וכחות במשימות הנוגעות להיבטים פדגוגיים או לבקרת איכות החינוך בגנים. גם הגננות, מצידן,

פונות למפקחות בעיקר בנושאים הנוגעים לכוח אדם. מן המחקר עלה עוד כי המשימות הרבות והמגוונות שבאחריות המפקחות מביאות לתחושה של עומס כבד. אף שבשנים האחרונות הוקמו צוותים מובילים עבור המפקחות במטרה להקל על העומס, ניכר כי חלוקת התפקידים ותחומי האחריות בין המפקחות ובין חברות הצוות המוביל עדיין אינה ברורה.

עוד עלה מן המחקר כי בשנים האחרונות נעשתה עבודת מטה שהניחה תשתית רחבה לפיתוח מקצועי של מפקחות גני הילדים. פיתוח זה, הניתן הן על ידי האגף הן על ידי המחוזות, כולל הקניית ידע, חיזוק מיומנויות ניהול ומנהיגות ולמידת עמיתים בצד הצמדת מנטוריות למפקחות חדשות. המפקחות מקבלות בהערכה את ההדרכות הניתנות במסגרת הפיתוח המקצועי ומכירות בתרומתן לעבודתן.

בכל הנוגע **לעבודת הבקרה** בגני הילדים, מן המחקר עלה כי אין כיום כלים מובנים להערכת איכות החינוך בגנים. נוסף על כך אף שחשוב למפקחות לתעדף גנים כדי לייעל את עבודתן, אין כיום נהלים ברורים המגדירים גנים בסיכון ועל כן המפקחות מגדירות 'גנים אדומים' על פי שיקול דעתן והבנתן.

בכל הנוגע למודל העבודה ולחלוקת העבודה בין חברות הצוות המוביל של המפקחות, המודל מובנה אחרת בכל מחוז. עם זאת בכל המחוזות ניכר כי בפועל עיקר הבקרה על גני הילדים נעשית על ידי הצוות המוביל ולא על ידי המפקחות. יש מחוזות שבהם הקשר של הגננת עם המפקחות נסוב רק סביב ענייני כוח אדם או סביב נושאים שהצוות המוביל לא הצליח למצוא להם מענה. כך, נוסף על כך שהצוות המוביל מאפשר הורדת משימות ועומס מן המפקחות, הרי שבפועל היא עוסקת פחות במשימות הנוגעות ישירות לבקרה.

בנוגע **לאכיפה ולהנעה** לשיפור איכות החינוך בגנים, מן המחקר עלה כי אף שהמפקחות נוקטות פעולות של דיווח ומעקב כשהן נתקלות בהתנהלות שאינה תקינה בגן, יש להן קושי בהפעלת סמכויות אכיפה. על קושי זה מעידים הן המפקחות, הן בעלי תפקיד במטה והן מנהלות התחום ברשויות. הקושי נובע מגורמים מבניים ופוליטיים. ניכר כי היעדר האכיפה מניב תסכול בקרב המפקחות ואף חוסר רצון לעסוק בכך כלל, והדבר משפיע על יכולתן לקדם את איכות החינוך באותם גנים.

ולבסוף, מן המחקר עלה כי קשרים הדוקים וטובים בין המפקחות ובין בעלי תפקיד ברשות המקומית ובמחוז משפיעים לטובה על קידום איכות החינוך בגנים. עם זאת נמצא כי המפקחות פועלות במערך של קשרי עבודה רבים ומסועפים, בחלקם לא מוסדרים, עם בעלי תפקיד במחוז, ברשות המקומית ובצוות המוביל. חוסר הסדרת משימות הפיקוח ומטרותיו מוביל פעמים רבות לקשרים שאינם ממוקדים בקידום איכות החינוך בגני הילדים.

כיווני פעולה

להלן יוצגו כיווני פעולה לטיוב מערך הפיקוח על גני הילדים, בחלוקה לשלושת רכיבי עבודת הפיקוח: מדיניות, בקרה, ואכיפה והנעה לשיפור. כיווני הפעולה נסמכים על פרקטיקות מיטביות הנהוגות בפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך בעולם (בסרמן נבון ואח', 2023) ועל השוואה בין ובין מצב הפיקוח בישראל, כפי שעלה מממצאי המחקר.

1. מדיניות

הגדרת מדדי איכות בגני הילדים

מדדי איכות הם שם כולל למערך של קווים מנחים למתן שירות מיטבי. בהקשר של עבודת הפיקוח הם נקראים סטנדרטים ומשמשים להצבת דרישות מנותני השירות ולהערכת רמת איכות השירות הניתן. הצבת מדדי איכות ברורים ומכווני מטרות לשירותים הם תנאי חשוב להשגת מטרות הפיקוח. מן הסקירה הבין-לאומית עלה כי במדינות בעולם יש הגדרה של סטנדרטים ברמה הלאומית שעל בסיסם מציבים דרישות למסגרות החינוך. אלו משמשים בסיס לבקרת איכות ופיקוח. בספרות המקצועית מקובל להבחין בין שתי קבוצות עיקריות של סטנדרטים שמהם נגזרת איכות החינוך בגנים: היבטים מבניים-מינהליים המתייחסים לתשומות מסגרת החינוך, ואיכות פדגוגית-תהליכית המתייחסת לתהליך החינוך-טיפול בגן. מן המחקר עלה כי אין כיום מדדי איכות קבועים וברורים להפעלת גן ילדים וכי כל מפקחת עובדת על פי מדדים שהיא קובעת לעצמה. לפיכך **יש להגדיר מדדי איכות בגני הילדים ברמה הארצית ובכך להגדיר מהי איכות חינוך. בהקשר זה יש מקום להסתמך על תפיסות שכבר גובשו, ובהן 'מפת הממדים' והגן העתידי.**

הסדרת מטרות הפיקוח ברמה הארצית

המטרות העיקריות של הפיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך, כפי שמוגדרות במדינות בעולם, הן אלה: קידום התפתחות חברתית, רגשית וקוגניטיבית בצד דגש על רווחת הילדים, שוויון הזדמנויות וצמצום פערים בין ילדים (בסרמן נבון ואח', 2023). מן המחקר עלה כי מטרות הפיקוח על גני הילדים בישראל אינן ברורות מספיק, ובמיוחד לא מספיק ברור אם מטרת הפיקוח היא "לטפח" את הגננת או לבצע בקרת איכות על החינוך הניתן בגן. נוכח זאת **יש להסדיר את מטרות הפיקוח ברמה הארצית כך שיהיו מכוונות לבקרה אחר עמידה בסטנדרטים חינוכיים וקידום חינוכם, רווחתם ושלומו של הילדים במסגרת.**

הסדרת משימות המפקחת על פי מטרות הפיקוח

במדינות רבות בעולם הפיקוח נתפס כפרופסיה שלה מטרות מוגדרות ומוסדרות המיועדות להבטיח את איכות החינוך במסגרת וקידומו וכן את שלומם ורווחתם של הילדים. כחלק מזה תפקידו של גוף הפיקוח הוא להציב סטנדרטים לאיכות החינוך ולהתוות את מדיניות הפיקוח. בתוך כך תפקיד המפקחים הוא לעקוב אחר עמידה בסטנדרטים של איכות, להניע שיפור מתמשך ולקדם את תיקון הליקויים שנתגלו. זאת בד בבד עם מתן ייעוץ והדרכה למסגרת. מן המחקר עלה כי בישראל המפקחות נתונות בעומס רב עקב משימות רבות שכמה מהן אינן תואמות את מטרות הפיקוח ועוסקות בהיבטים של כוח אדם (שיבוץ והחלפת גננות והערכת גננות לדרגה). על כן **יש לדייק את משימות הפיקוח על פי מטרותיו. משימות שאינן נוגעות למטרות הפיקוח מוצע להעביר לבעלי תפקיד אחרים.**

הרחבת ההכשרות והפיתוח המקצועי של המפקחות

כחלק מחיזוק הפיקוח כפרופסיה חשוב לספק למפקחות הכשרות, גם טרם הכניסה לתפקיד, לשם חיזוק הידע והמימוניות בתחום הפיקוח. חשוב שהמפקחת תהיה בקיאה במדיניות ובסטנדרטים לפיקוח, בסטנדרטים להפעלת השירותים ובכל הקשור

למאפיינים ולצרכים של מקבלי השירות. בצד זה חשוב שיהיו בידיה המיומנויות המתאימות להעריך את התנהלות השירות ביחס לסטנדרטים, לספק הבהרות במידת הצורך ולהניע את השירותים ללמידה ולשיפור מתמשך (בסרמן נבון ואח', 2023). עוד עולה מן הסקירה הבין-לאומית כי נוסף על קביעת תנאי סף למשרת מפקח, יש מדינות שבהן ניתנות למפקחים הכשרות מקצועיות לפני כניסתם לתפקיד וכן פיתוח מקצועי במהלך מילוי התפקיד. **יש אפוא לחזק את הכשרת המפקחות בנושאים ובמיומנויות הקשורים לעבודת הפיקוח, ובכללם בקיאות במדדי האיכות ושימוש בכלי פיקוח (כשאלה יגובשו), בקרה אחר איכות החינוך והנעת צוות הגן לשיפור מתמשך.**

2. בקרה

הסדרת ביקורי הפיקוח בגני הילדים

במדינות בעולם ביקור הפיקוח במסגרת החינוך הוא תהליך סדור ומובנה המעוגן במדיניות ומלווה במדריך ייעודי למפקח שבו הנחיות הנוגעות בין היתר לתדירות הביקורים, לאופן איסוף המידע ולאופן כתיבת הדוח (בסרמן נבון ואח', 2023). מן המחקר עלה כי אין כיום תהליך סדור לביקור המפקחת בגני הילדים, וכי רבים מן הביקורים אינם מוכוונים לבקרת איכות החינוך בגן. נוסף על כך נוכח המשימות הרבות שבאחריות המפקחות, הגנים הרבים שבפיקוחן ופריסתם הגאוגרפית על פני כמה יישובים, למפקחות קשה להגיע פיזית לגני הילדים. ככלל ניכר כי נעשים ביקורים מעטים למדי של המפקחות בגני הילדים לשם פיקוח ובקרה על איכות החינוך בהם. **לפיכך יש להסדיר את ביקורי הפיקוח על ידי קביעת תהליך סדור ומוסכם ולמקד אותם בביקורים שמטרתם בקרת איכות חינוך.**

בניית כלי הפיקוח בגני הילדים

עבודת הפיקוח במדינות בעולם מבוססת על שימוש בכלי פיקוח לשימוש המפקח לצורך ניטור התנהלות המסגרת ביחס לסטנדרטים. כמו כן עומד לרשותם מדריך מפורט בנוגע לאופן השימוש בכלי ולאופן ביצוע עבודת הפיקוח. המדריך למפקח כולל, נוסף על הסטנדרטים, גם הנחיות בנוגע לאופן הדירוג והציינון של האיכות (בסרמן נבון ואח', 2023). מן המחקר עלה כי אין כיום כלי פיקוח מובנה שמשמש את המפקחות. על כן **יש לפתח כלי פיקוח בהתבסס על כלים קיימים, כגון 'מפת הממדים'.**

גיבוש קריטריונים והנחיות לניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות ובחיזוק יעילות הפיקוח. במערכות פיקוח על שירותים חברתיים יש חשיבות רבה לנושא יעילות הפיקוח נוכח העובדה שמשאבי הפיקוח מוגבלים בעוד היקף השירותים שבפיקוח הוא גדול. מיפוי מסגרות שבפיקוח לפי רמות הסיכון שלהן מאפשר לחלק ביעילות את משאבי הפיקוח – להפנות יותר משאבים ולתת קדימות למסגרות שבהן רמת הסיכון גבוהה ולהפחית משאבים במסגרות שבהן רמת הסיכון נמוכה (דולב ואח', 2021). מן המחקר עלה כי בישראל נמצא שאין מערך קריטריונים מוסכם של ניהול סיכונים לקביעת רמות הסיכון של גני הילדים. **יש להסדיר את הקריטריונים לאפיון רמת הסיכון של גני הילדים כדי לייעל את עבודת הפיקוח, ובכלל זה להגדיר מי מן הגנים ייחשב 'גן אדום'.**

הסדרת תהליכים לבקרה עצמית

בקרה עצמית היא חלק מתהליכי תכנון, הערכה ושיפור איכות. בין היתר היא נועדה לחזק תרבות של איכות ושיפור מתמיד ולייעל את עבודת הפיקוח. בבקרה עצמית השירות בוחן את עצמו ביחס לסטנדרטים המצופים ממנו, מזהה ליקויים ומפיק לקחים כדי לשפר את איכות השירות. ארגוני פיקוח במדינות שונות מעודדים את נותני השירות לבצע תהליכים של בקרה עצמית, וחלקם אף מחייבים את נותני השירות להעביר אליהם את דוח הבקרה העצמית. בכמה מדינות (לדוגמה, בפינלנד ונורווגיה) מערך הפיקוח על מעונות היום אף מבוסס בעיקרו על בקרה עצמית של המסגרות, ובאחרות בקרה עצמית נדרשת או מומלצת על ידי ארגון הפיקוח (בסרמן נבון ואח', 2023). המטרות של בקרה עצמית במסגרות חינוך לגיל הרך הן לאפשר לאנשי המקצוע לחזק את המודעות לחוזקות ולחולשות שלהם ולזהות נושאים לשיפור, לפיתוח מקצועי ולהדרכה. זאת הן בהיבטים של גישה חינוכית והתנהלות עם ילדים והורים הן בהיבטים ניהוליים כמו מינהל, תקציב ותכנון. בישראל אין פרקטיקה של בקרה עצמית של גני ילדים. לכן **מוצע להסדיר תהליכים של בקרה עצמית בגני הילדים לצורך חיזוק תרבות של שיפור איכות ולייעול עבודת הפיקוח.**

הסדרת הקשר עם הורים

בשלושים השנים האחרונות מסתמנת בעולם מגמה הולכת וגוברת של שיתוף של מקבלי שירות בעיצוב שירותים חברתיים, בהספקתם ובפיקוח עליהם. לתהליכי השיתוף יתרונות רבים, ובהם שיפור איכות השירותים (OECD, 2020). בהקשר של מסגרות חינוך לגיל הרך, במדינות בעולם יש חקיקה מחייבת או פרקטיקות נהוגות לשיתוף הורים בתהליכי הערכת האיכות של המסגרות, החל בקיום שיח איתם בביקור הפיקוח, עבור בחשיפת ממצאי הבקרה וכלה בשיתופם במסקנות ובהחלטות על דרכי הפעולה בנוגע למסגרת. בכמה מן המדינות המעורבות של ההורים בפיקוח אף מעוגנת בסטנדרטים המחייבים של איכות בחינוך (בסרמן נבון ואח', 2023). כיום בישראל לא מוסדרים תהליכים של שיתוף ההורים בפיקוח, ומן המחקר עולה כי הקשר של המפקחת עם ההורים אינו מוסדר ונסוב בעיקר סביב קשיים וסוגיות שהורים מעלים מיזמתם. זאת ועוד, יש כיום משבר אמון בין ההורים למערכת החינוך, ובכללה החינוך בגני הילדים. נוכח זאת **יש להסדיר את הקשר עם ההורים, הן בנוגע לנושאים שבהם אפשר לפנות למפקחת הן בנוגע לנושאים שבהם המפקחת יכולה ליזום קשר עם הורים כדי לטייב את עבודת הפיקוח ולחזק את מעורבות ההורים במסגרות ואת האמון שלהם בהן.**

הסדרת קשרים עם מקבלי השירות – הילדים בגן

יש מדינות בעולם שבהן החקיקה מחייבת את מסגרות החינוך להבטיח שגם ילדים יקבלו הזדמנות להשמיע את קולם בכל הקשור לאופן שבו הם חווים את המסגרת שבה הם שוהים. לדוגמה, החקיקה בנורווגיה מציינת כי לחוות הדעת של ילדים תהיה חשיבות רבה בתהליך הפיקוח, על פי העיקרון "זכות הילד להישמע" בעניינים שיש להם קשר אליהם, ובאנגליה המפקחים נדרשים לשוחח עם שני ילדים לפחות (מגיל שנתיים) המתחנכים במסגרת, בעיקר ילדים בסיכון (בסרמן נבון ואח', 2023). מן המחקר עולה כי בישראל אין קשר מוסדר בין הפיקוח ובין הילדים בגנים. **מוצע כי במסגרת ביקורי הפיקוח יוסדר שיח בין המפקחת לילדים.**

הסדרת יחסי הגומלין בין המפקחת ובין בעלי תפקיד (באקוסיסטם)

מן המחקר עלה כי בישראל המפקחות מצויות בקשרי עבודה עם בעלי תפקיד רבים. ריבוי הקשרים נובע משינויים מבניים ומביזור תפקיד הפיקוח. מערך הקשרים של המפקחת הוא הכרחי לצורך מילוי תפקידה כראוי. עם זאת טיב הקשרים ותדירותם אינם מוסדרים ברמה הארצית וברמת המחוז. זאת ועוד, ממצאי המחקר עלה כי ביזור האחריות והעובדה שגורמים רבים מעורבים בעבודת הפיקוח מחזקים את תחושת העומס בקרב המפקחות. על כן **יש להסדיר את קשרי העבודה של המפקחת עם בעלי תפקיד הקשורים לקידום איכות החינוך בגנים, בדגש על רשויות מקומיות וקשרים עם בעלי תפקיד במחוז, ובעיקר לקבוע את אופי הקשר עם כל אחד מהם ואת מטרותיו.**

3. אכיפה והנעה לשיפור

הסדרה של סמכויות אכיפה והנעה לשיפור

משימת האכיפה כוללת פעולות שנועדו לטפל בפערים שנתגלו בין התנהלות השירותים שבפיקוח ובין הסטנדרטים שבהם הם צריכים לעמוד. במדינות בעולם למפקחים יש את היכולת להפעיל סנקציות ותגמולים במקרים שבהם מסגרת החינוך אינה עומדת בסטנדרטים שנקבעו. לדוגמה, באוסטרליה אמצעי האכיפה נגד מסגרות שאינן פועלות על פי החוקים או אינן משתפות פעולה עם מערך הפיקוח כוללים פנייה לבית המשפט בבקשה שיחייב את המסגרת לשתף פעולה; הטלת קנס על המסגרת; שלילת רישיונה עד לתיקון הליקויים ואף שלילה לצמיתות של הרישיון של הספק להמשיך לספק שירותי חינוך וטיפול. בד בבד עם הסנקציות מוגדרים גם תגמולים חיוביים – מסגרת שקיבלה מן המפקח את הציון הגבוה ביותר יכולה לבקש מארגון הפיקוח לקבל אות הצטיינות ולהציגו באתר ובלוגו שלה (בסרמן נבון ואח', 2023).

ממצאי המחקר מצביעים על כך שאף שהמפקחות נוקטות פעולות של דיווח ושל מעקב כשהן נתקלות בהתנהלות שאינה תקינה בגן, יש להן קושי להפעיל סמכויות אכיפה. על קושי זה מעידים לא רק המפקחות אלא גם בעלי תפקיד במטה ומנהלות תחום גיל רך במחוז. קושי זה נובע מגורמים מבניים ופוליטיים, ובכללם החשש ממעורבות של הסתדרות המורים. היעדר יכולת האכיפה גורמת למפקחות לחוש כי האפקטיביות של הפיקוח ושל כלל עשייתן היא פחותה. **מוצע לחזק את יכולות האכיפה של המפקחות ולתווך להן, לרשויות, לגננות ולהורים את חשיבות האכיפה כחלק מבקרה ושיפור איכות החינוך במסגרות. בתוך כך חשוב שפעולות האכיפה יכללו הן פעולות של ייעוץ והכוונה של המפקחת לצוותי החינוך בגנים הן נקיטת סנקציות בכפוף לחומרת הליקויים ולאופן הטיפול בהם.**

סיכום אינטגרטיבי: מערך הפיקוח על מעונות היום ומערך הפיקוח על גני הילדים

המחקר מיפה את מערך הפיקוח על מעונות היום ואת מערך הפיקוח על גני הילדים שבאחריות משרד החינוך. המחקר נערך בשיטת מחקר משולבת שכללה שימוש בכלים איכותניים (ראיונות עומק וקבוצות מיקוד) ובכלים כמותיים (סקרים) ובוצע בנפרד עבור מערך הפיקוח על מעונות היום ועבור מערך הפיקוח על גני הילדים.

המחקר העלה כי בכל אחד ממערכי הפיקוח שנבדקו יש נושאים שבהם הפיקוח מוסדר ונושאים שבהם יש צורך בהסדרה או בטיוב של המדיניות או של דרכי הפעולה. בעוד עבור מעונות היום יש חוק פיקוח ייעודי המגדיר את מטרות הפיקוח ומסדיר את הדרישות להפעלת המסגרות, כמו גם את אמצעי האכיפה, הפיקוח על גני ילדים מעוגן בחוק הכולל את כלל מוסדות חינוך החובה (מגיל גן ועד תיכון) ללא התייחסות ייעודית לגני הילדים.

בדומה למגמה במדינות בעולם שבהן יש רצף חינוכי ורצף במערך הפיקוח לגיל הרך, אגף החינוך לגיל הרך במשרד החינוך שואף ליצור רצף כזה ועל כן ביקש לבצע את המחקר. בלוחות שלהלן מוצגים ממצאי המחקר בהשוואה לנעשה במדינות בעולם (על בסיס סקירה בין-לאומית של פיקוח במסגרות חינוך, ראו בסרמן נבון ואח', 2023). הלוחות מעידים על הבדלים בתפיסת הפיקוח ובדרכי הפעולה בין מעונות היום לגני הילדים בישראל ועל העובדה שיש תחומים שבהם אין רצף במערך הפיקוח בכל הנוגע לגיל הרך.

סיכום השוואתי: מדיניות הפיקוח על מסגרות חינוך בגיל הרך

אסטרטגיות הפיקוח		אוסטרליה	אנגליה	אירלנד	נורווגיה	פינלנד	ישראל
המסגרת החוקית והאחריות לפיקוח	חוק פיקוח ייעודי	יש	יש	יש	יש	יש	מעונות יום: יש גני ילדים: יש , אך בתוך חוק כולל עבור מסגרות חינוך חובה
	יחידת הפיקוח	ארגון עצמאי ACECQA הפועל בשירות משרד החינוך	ארגון עצמאי Ofsted הפועל בשירות משרד החינוך	שלושה ארגונים עצמאיים: Tusla (בשירות משרד הילדים, שוויון, בעלי מוגבלויות, אינטגרציה ונוער) Siolta (מגזר שלישי) Pobal (ארגון ממשלתי שאינו משויך למשרד)	ארגון עצמאי UDIR הפועל בשירות משרד החינוך והמחקר	גוף אחד העוסק בעיקר בהתוויית סטנדרטים ובפיתוח כלים FINEEC הפועל בשירות הסוכנות הלאומית לחינוך	מעונות יום: משרד החינוך גני ילדים: משרד החינוך (המשרד) (הוא גם המפעיל)
	המסגרות שבפיקוח	מסגרות ציבוריות ופרטיות לילדים מלידה ועד גיל שש	מסגרות ציבוריות ופרטיות לילדים מלידה ועד גיל חמש	מסגרות ציבוריות או מסובסדות לילדים מגיל שנתיים ושמונה חודשים ועד גיל שש. מעט מן המסגרות הפרטיות מטפלות בילדים צעירים יותר	מסגרות ציבוריות ופרטיות לילדים מלידה ועד גיל שש	מסגרות ציבוריות ופרטיות לילדים מלידה ועד גיל שש	מעונות יום: כל מסגרת שבה יותר משבעה ילדים גני ילדים: מסגרות ציבוריות ופרטיות (מוכש"ר)
	דגש בפיקוח	חיצוני	חיצוני	חיצוני	בקרה עצמית + מטא-רגולציה	בקרה עצמית + מטא-רגולציה	מעונות יום: חיצוני גני ילדים: חיצוני

אסטרטגיות הפיקוח		אוסטרליה	אנגליה	אירלנד	נורווגיה	פינלנד	ישראל
נושאי הפיקוח	מדדי איכות מבניים בכל תקופת הגיל הרך	יש	יש	יש	יש	במהליכי גיבוש	מעונות יום: יש גני ילדים: אין
	מדדי איכות פדגוגיים מחייבים בכל תקופת הגיל הרך	יש	יש	מחייבים רק מגיל שלוש	יש	יש קווים מנחים, אך אין מסגרת מחייבת בכל תקופת הגיל הרך	מעונות יום: יש גני ילדים: אין
ניהול סיכונים ממוסד	יש, סביב קריטריונים אחידים ומוסכמים	יש, סביב קריטריונים אחידים ומוסכמים	יש, סביב קריטריונים אחידים ומוסכמים	יש, היא חלק ממדיניות הפיקוח בבקרה על עבודת הרשויות המקומיות ועל המסגרת	לא נמצא מידע	אין	מעונות יום: אין גני ילדים: אין
תנאי סף למשרת הפיקוח		יש	יש	לא נמצא מידע	יש	לא נמצאה הגדרה לתפקיד המפקח	מעונות יום: יש גני ילדים: יש
הכשרות בנושאי פיקוח		יש הכשרות לפני הכניסה לתפקיד ותוך כדי ביצוע	יש הכשרות לפני הכניסה לתפקיד ותוך כדי ביצוע	פיתוח מקצועי בעת מילוי התפקיד	יש הכשרות לפני הכניסה לתפקיד. לא נמצא מידע על הכשרה בעת ביצוע התפקיד	לא נמצאה הגדרה לתפקיד המפקח	מעונות יום: יש פיתוח מקצועי אחרי הכניסה לתפקיד גני ילדים: יש פיתוח מקצועי אחרי הכניסה לתפקיד

סיכום השוואתי: דרכי פעולה לפיקוח על מסגרות חינוך בגיל הרך

דרכי הפעולה לפיקוח		אוסטרליה	אנגליה	אירלנד	נורווגיה	פינלנד	ישראל
כלי הבקרה ודירוג האיכות	כלי פיקוח מובנים	יש	יש	יש	יש	אין כלים מובנים	מעונות יום: יש גני ילדים: אין
	בקרה עצמית	המסגרת מחויבת בבקרה עצמית לפני הפיקוח	המסגרת צריכה לדעת לזהות את התחומים שבהם נדרש שיפור, אין חובה לבקרה עצמית מובנית ולהגשת דיווח	יש המלצה (אך לא חובה) לביצוע בקרה עצמית שוטפת	המסגרות מחויבות בבקרה עצמית (ללא הגדרת תדירות), ישנם כלים מובנים וחובת הגשת דיווח או תוכנית שיפורים	המסגרות מחויבות בבקרה עצמית (ללא הגדרת תדירות), ישנם כלים מובנים וחובת דיווח	מעונות יום: אין גני ילדים: אין
מעורבות ממוסדת של מקבלי השירות (ילדים והורים) בתהליך הפיקוח		אין מעורבות, אך יש אפשרות ליצור קשר עם ארגון הפיקוח	אין מעורבות, אך נעשים מאמצים לקדם שיח עם ההורים	המפקח מאפשר מפגש עם ההורים בעת הביקור; העתק של דוח הפיקוח מפורסם להורים; ארגון הפיקוח מעודד הורים להשתתף בסקרים על עבודת פיקוח	יש מעורבות של ההורים וילדים בפיקוח, על פי חוק	יש מעורבות של ההורים וילדים בפיקוח, על פי חוק	מעונות יום: אין מעורבות ממוסדת של ההורים וילדים בפיקוח במעונות היום, אך ההורים רשאים לפנות לפיקוח גני ילדים: אין מעורבות ממוסדת של ההורים וילדים בפיקוח בגני הילדים, אך ההורים רשאים לפנות לפיקוח

דרכי הפעולה לפיקוח	אוסטרליה	אנגליה	אירלנד	נורווגיה	פינלנד	ישראל
מערכת ממוחשבת לאיסוף נתוני הפיקוח	יש מערכת ממוחשבת לשימוש המפקחים החיצוניים	יש מערכת ממוחשבת לשימוש המפקחים החיצוניים ולסקרי הורים	יש מערכת ממוחשבת לשימוש המפקחים החיצוניים וההורים	יש מערכת ממוחשבת לבקרה עצמית, לדיווח ולסקרי הורים	אין מערכת ממוחשבת	מעונות יום: יש גני ילדים: אין
אכיפה והנעה לשיפור	סנקציות ותגמולים	שלילה זמנית של רישיון סגירת מסגרת תגמול – מסגרות שקיבלו ציון טוב ויותר בביקורת יכולות להשתמש בלוגו של ארגון הפיקוח	שלילת רישיון סגירת מסגרת	סגירה זמנית או קבועה של מסגרת סנקציות כלכליות	סגירת מסגרת במקרים חריגים	מעונות יום: - עיצום כספי בהתאם לתנאי שהופר -הגשת כתב אישום בשל הפרה - צו מינהלי, לרבות סגירת המסגרת -מאסר בשל הפעלת מעון ללא רישיון. בגני ילדים: יכולות אכיפה מוגבלות שאינן מעוגנות בחוק
תפקיד הייעוץ וההנחיה למסגרות במערך הפיקוח	הייעוץ הוא חלק מתפקיד המפקח	לא נמצא מידע על הייעוץ כחלק מתפקיד המפקח	הייעוץ מתווסף לתפקיד הבקרה	חלק מרכזי מעבודת הפיקוח הוא ייעוץ והכוונה	אין מידע	מעונות יום: קיים באופן מועט גני ילדים: חלק מרכזי מעבודת הפיקוח הוא ייעוץ והכוונה
שקיפות הפיקוח	שקיפות של ציוני המסגרת לקהל הרחב	שקיפות של ממצאי הפיקוח וציוני המסגרות לקהל הרחב	שקיפות של ממצאי הפיקוח לקהל הרחב	שקיפות של דרכי הפיקוח וממצאי הפיקוח לקהל הרחב	שקיפות של דרכי הפיקוח וממצאי הפיקוח לקהל הרחב	מעונות יום: שקיפות דוח הפיקוח למנהלת המסגרת. ממצאי הפיקוח אינם שקופים לקהל הרחב גני ילדים: מתקיימות שיחות משוב של המפקחת או של הצוות המוביל בסוף ביקור בגן. ממצאי הפיקוח אינם שקופים לקהל הרחב

עוד פרסומים של המכון בנושא

בסרמן נבון, ל., אסולין, מ., דולב, ה. ובן רבי, ד. (2023). פיקוח על מסגרות חינוך לגיל הרך: סקירה בין-לאומית. דמ-931-23. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/inspection-of-early-childhood-education-and-care-provision](https://brookdale.jdc.org.il/publication/inspection-of-early-childhood-education-and-care-provision)

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

מקורות

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](https://brookdale.jdc.org.il/publication/inspection-of-early-childhood-education-and-care-provision)

דולב, ה., חסין, ט., ולנטו, ט. (2021). ניהול סיכונים בפיקוח על שירותים חברתיים: עקרונות של פרקטיקה מיטבית. דמ-858-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/risk-management-in-the-inspection-of-social-services>

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://derech.berl.org.il/wp-content/uploads/2022/01/-%D7%94%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA-3.pdf>

טרכטנברג, מ. (2011). דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.

<https://www.hurvitz-institute.tau.ac.il/wp-content/uploads/2016/07/tracht.pdf>

טרכטנברג, מ. (2019). "היפוך הפירמידה": חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.

https://neaman.org.il/wp-content/uploads/2024/02/Turning-the-Pyramid-Upside-Down_20190314111450.251.pdf

משרד הבריאות. (א"ת). מעונות יום שיקומיים. https://www.health.gov.il/Subjects/KidsAndMatures/child_development/rehab_day_care/Pages/child_rehab_day_care.aspx

מבקר המדינה. (2022). יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך – ביקורת מעקב.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2022/2022.5/2022.5-104-Reformat-0-3.pdf>

מבקר המדינה. (2015). יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך.

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/65c/2015-65c-215-Reforma.pdf>

משרד החינוך. (2022). אוגדן הנחיות להפעלת מעון יום לפעוטות.

<https://meyda.education.gov.il/files/Bitachon/daycare-operating-instructions-booklet.pdf>

משרד החינוך. (2015). יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך. בתוך: דוח שנתי 65ג (עמ' 853-905). <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/65c/2015-65c-215-Reforma.pdf>

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/65c/2015-65c-215-Reforma.pdf>

משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים. (תשפ"ד). התפתחות מערכת החינוך. עובדות ותנאים תשפ"ד.

https://meyda.education.gov.il/files/MinhalCalcala/uvdot_venetunim_stat_2023.pdf

- משרד העבודה. (2024). נהלים והנחיות להפעלת משפחתונים.
<https://www.gov.il/he/pages/procedures-guidelines-operation-daycare-centers>
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. (2009). סטנדרטים להפעלת מסגרות חינוכיות לפעוטות. דו"ח ועדה מייעצת בראשותה של פרופ' רוזנטל. https://www.gov.il/BlobFolder/policy/employment-procedures-standards-operation-daycare/he/procedures_standartshafalatmigerethinuchit.pdf
- סנפיר מ. סיטון ש. רוסו צימט ג. (2012). מאה שנות גן ילדים בארץ ישראל. מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. <https://kotar.cet.ac.il/KotarApp/Viewer.aspx?nBookID=104596060#379.4933.6.default>
- עדי-יפה, א. (2022). מסמך תשתית למדיניות בנושא רכורמות ושינויים במערכות חינוך בגילי לידה עד שש. משרד החינוך, לשכת המדענית הראשית. <https://meyda.education.gov.il/files/LishcatMadaan/SkirotSifrut/early-childhood-policy.pdf>
- רבינוביץ' מ. (2019). מסגרות לגיל הרך. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/2839a5c2-a6a3-e911-80f1-00155d0a9536/2_2839a5c2-a6a3-e911-80f1-00155d0a9536_11_16521.pdf
- רבינוביץ' מ. (2020). מסגרות לילדים בגיל הרך והפיקוח הממשלתי עליהן. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/69c022e6-3698-ea11-8113-00155d0af32a/2_69c022e6-3698-ea11-8113-00155d0af32a_11_13842.pdf
- Baldwin, R., & Black, J. (2016). Driving Priorities in Risk-based Regulation: What's the Problem? *Journal of Law and Society*, 43(4), 565–595. <http://www.jstor.org/stable/45179959>
- OECD (2015), *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264233515-en>.
- OECD. (2019). *Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018*, TALIS. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/301005d1-en>
- OECD. (2020). Civic Engagement. Retrieved January 28, 2020, from oecd-
https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9870c393-en/1/3/12/index.html?itemId=/content/publication/9870c393-en&csp_=fab41822851fa020ad60bb57bb82180a&itemIGO=oecd&itemContentType=book
- Strauss, A., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedure and techniques*. Sage Publications, Inc.

חוקים ותקנות:

חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה – 1965 מתוך https://www.nevo.co.il/law_html/law00/74256.htm

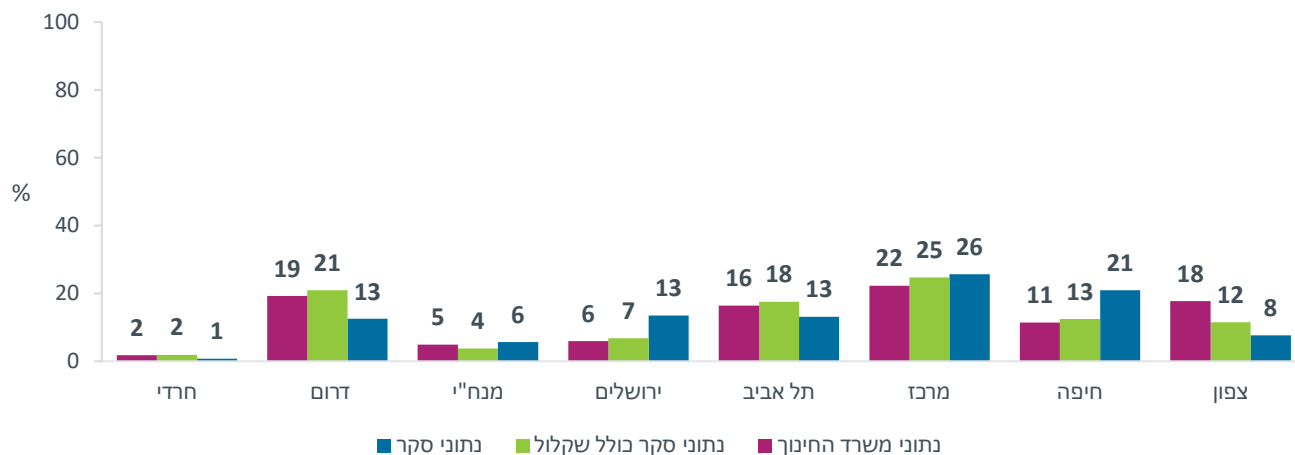
נספח א: תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956

מתוך תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, להלן תפקידי המפקח:

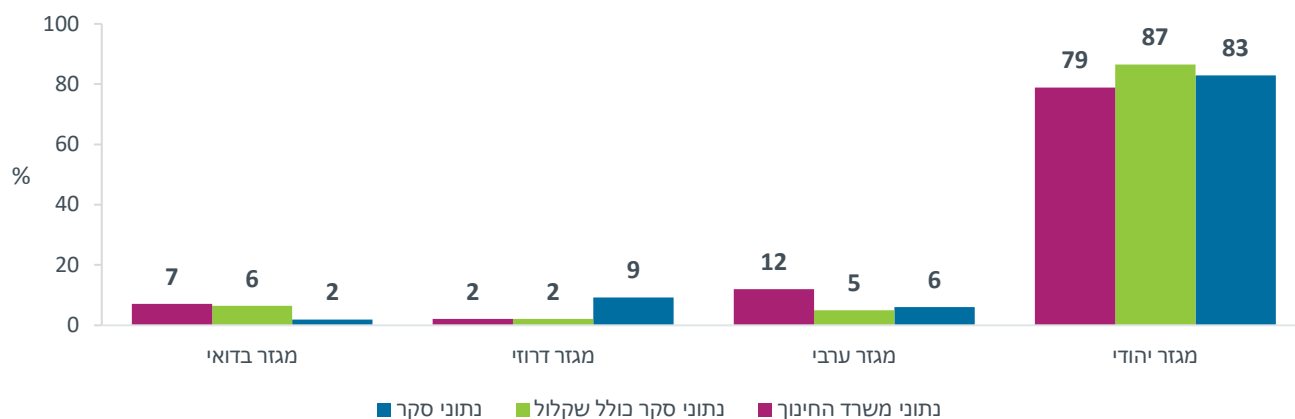
1. ייצוג משרד החינוך כלפי המנהל וקישור המשרד לרשות המקומית.
2. אישור מדיניות חינוך והוראות המשרד במוסד, וידוא ביצוע שלהם, כולל תוכניות לימוד, תוכניות השלמה, הקצאת שעות תכון, הוראות ומדיניות חינוכית של המשרד, ולתקן הנדרש.
 - קיום הערכה ובקרה על המוסד ומתן משוב לתחומים האלה:
 - איכות הניהול בתחום החינוך והארגון
 - התוויית מדיניות חינוך
 - מידת התמדה והצלחה של תלמידים
 - רמת הישגים
 - אקלים חינוכי וחברתי
 - הדרכה והכוונה של מנהל המוסד בתכנון משאבים, איגוםם והקצאתם לשם השגת יעדים חינוכיים וארגוניים
 - סיוע בתהליכי הפיתוח של מנהל אוטונומי
 - סיוע למנהל ביוזמות פדגוגיות, הכנת תוכניות לימוד ודרכי החדרת חידושים, הנחיה והכוונה של מנהל המוסד בתחום שיפור תהליכי הוראה ולמידה
 - השתתפות ומעורבות בתהליכי קבלה לעבודה של מנהל מוסד, הערכת עבודתו והפסקתה מטעמים פדגוגיים
 - הערכת מורים על פי בקשת המנהל או מפקח, והמלצה או דחייה של פיטורין
 - קבלת קהל וטיפול בפניות הקשורות למוסד בפיקוחו, המגיעות מעובדי הוראה, הורים, תלמידים וגורמים ציבוריים
 - תיאום פעולותיו של מערך ההדרכה ושל מפקחים אחרים הפועלים במוסד
 - ביצוע כל פעולה אחרת לפי הוראות הממונים עליו (מפקח מחוז, מנהל מחוז, המנכ"ל או השר)

נספח ב: מאפייני גני הילדים על פי סקר הגננות ונתוני משרד החינוך (נתונים משוקללים ושאינם משוקללים)

תרשים ב-1: גני ילדים, לפי מחוז (באחוזים)

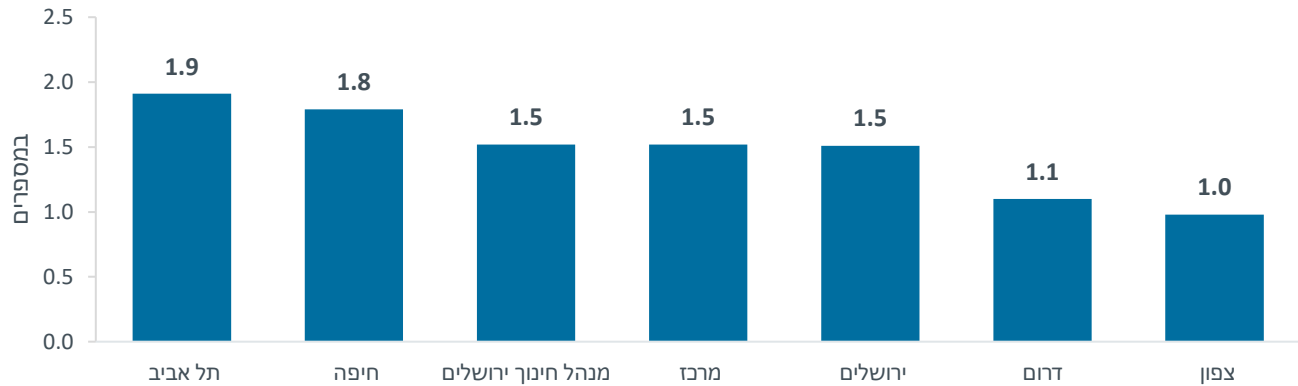


תרשים ב-2: גני ילדים, לפי מגזר (באחוזים)



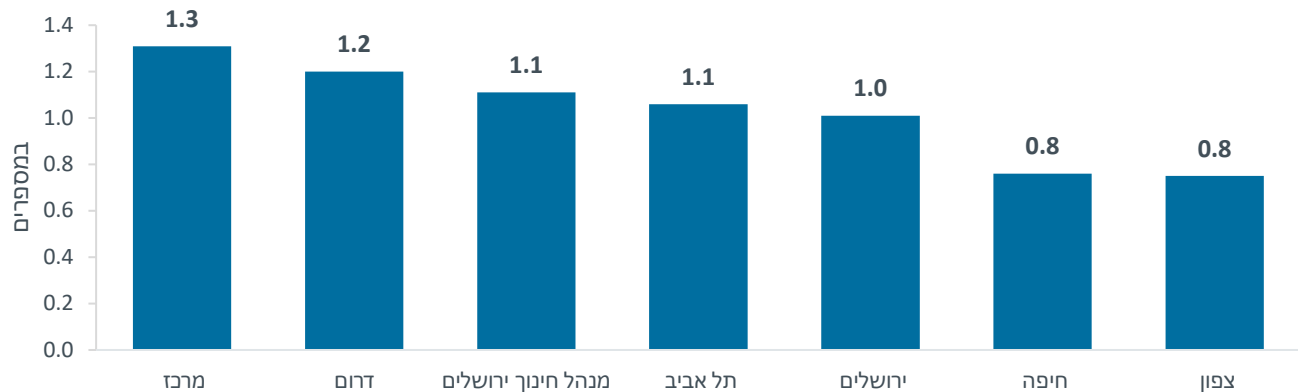
נספח ג: ביקורי הצוות המוביל בגני הילדים, הבדלים בין מחוזות

תרשים ג-1: ביקורי היועצת בגן בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות (ממוצעים; במספרים) (N=625)[^]



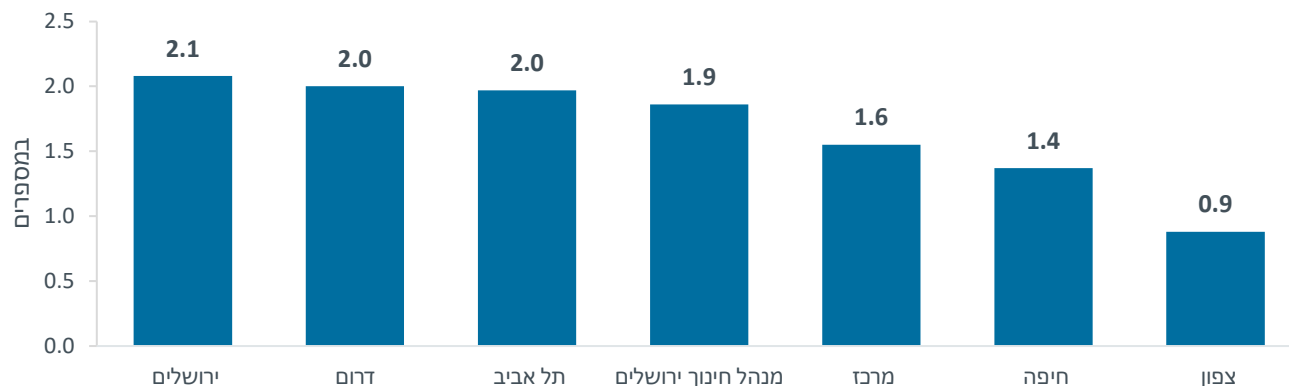
[^] ערכי הציר הם 0:3-0 – לא ביקרה כלל; 1 – ביקרה פעם אחת; 2 – ביקרה פעמיים; ו-3 – ביקרה שלוש פעמים ויותר. הערה: נוכח מיעוט משיבים לסקר, המדגם אינו מייצג ערבים ובדואים במחוז צפון וערבים במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים.

תרשים ג-2: ביקורי הגננת המובילה בגן בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות (ממוצעים; במספרים) (N=625)[^]



[^] ערכי הציר הם 0:3-0 – לא ביקרה כלל; 1 – ביקרה פעם אחת; 2 – ביקרה פעמיים; ו-3 – ביקרה שלוש פעמים ויותר. הערה: נוכח מיעוט משיבים לסקר, המדגם אינו מייצג ערבים ובדואים במחוז צפון וערבים במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים.

תרשים ג-3: ביקורי המדריכה בגן בשנת הלימודים החולפת, על פי סקר הגננות (ממוצעים; במספרים) (N=625)^



^ הציר נע בין הערכים 0-3, כאשר 0 הוא לא ביקרה כלל; 1 הוא ביקרה פעם אחת; 2 הוא ביקרה פעמיים; ו-3 הוא ביקרה שלוש פעמים ויותר.
הערה: המדגם אינו מייצג ערבים ובדואים במחוז צפון וערבים במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים, נוכח מיעוט המשיבים לסקר.