



המכון הישראלי  
לחינוך בגיל הרך

**אורנים**  
ORANIM • أورانيم



# 2026

## דוח החינוך בגיל הרך

תפקיד מנהלות הגיל הרך (לידה עד שלוש)  
ברשויות המקומיות

ד"ר גלית בינט, ד"ר אורית דור

# תפקיד מנהלות הגיל הרך (לידה עד שלוש) ברשויות המקומיות: חזון והובלה מקומית, אתגרים וחוזקות

ד"ר גלית בינט וד"ר אורית דרור

2026



יד הנדיב  
Yad Hanadiv  
يَاد هَنَدِيْف

BEA H A

הדוח יוצא בתמיכתן הנדיבה של קרן ברכה וקרן יד הנדיב

# תפקיד מנהלות הגיל הרך (לידה עד שלוש) ברשויות המקומיות 2026

עיצוב גרפי: ערן צירמן  
עריכת לשון: איסי שמש

---

המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך  
מכללת אורנים, קרית טבעון, מיקוד: 3600600  
דואר אלקטרוני: [machon.gilrach@oranim.ac.il](mailto:machon.gilrach@oranim.ac.il)

[www.oranim.ac.il](http://www.oranim.ac.il)

04-9838802

---

## ועדות מלוות

ועדת היגוי קבועה המלווה את הדוח מציגה חוות דעת ומסייעת באיתור גורמי מפתח המייעצים על פי נושאי.

### בוועדה חברים (לפי סדר אלפביתי):

ד"ר סיגל אחיטוב, ראש התוכנית לתואר שני בגיל הרך, מכללת אורנים.

גב' ענת בן-ארי, מובילת תחום הגיל הרך, קמ"ה, מכללת אורנים.

גב' אופירה בן-שלמה, מנהלת המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך, מכללת אורנים.

ד"ר כרמל בלנק, המחלקה למדעי ההתנהגות במרכז האקדמי רופין וחוקרת בכירה במרכז טאוב.

מר אריאל דלומי, מנכ"ל קרן ברכה.

גב' שיר לבנון מנטל, רכזת פרויקטים מיוחדים, המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך, מכללת אורנים.

ד"ר גייל סוסקין, ראש החוג ותוכנית ההכשרה לגיל הרך, מכללת אורנים.

גב' אידה לי רדי, מנהלת תוכניות, תחום הגיל הרך, קרן יד הנדיב.

ד"ר מירב תורג'מן, הממונה על היחידה לפיתוח פדגוגי באגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך.

ועדת ייעוץ משתנה המורכבת ממומחים ומשחקנים מרכזיים העוסקים לעומק בתחומי הדוח (תשתיות ייחודיות) ומשקפים נקודות מבט שונות בחברה הישראלית ובשדרה המקצועית. בוועדה חברים המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך ויועצים מתחלפים.

---

המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך במכללת אורנים פועל לקידום איכות החינוך והטיפול בגיל הרך באמצעות פיתוח מקצועי, התמחות פדגוגית מבוססת מחקר ושינוי מדיניות, שיעמידו את הגיל הרך בישראל בראש סדר העדיפויות החברתי.

---

## ד"ר גלית בינט

### חוקרת בכירה – כותבת דוח מדיניות הגיל הרך.

גלית בינט (B.ed, MA, PhD). קושרת במחקרה ובניסיונה המקצועי בין חינוך, תכנון ערים ומדיניות ציבורית. מחקרה הייחודי באוניברסיטה העברית בירושלים, אשר זכה בפרס ז'אק נאס (Jacques Nass) על תרומתו לחקר הכלכלה הפוליטית, משרטט נתיב מעשי לקידום מדיניות חינוכית הנקשרת לחזון הפיתוח המקומי ולנכסים חברתיים וכלכליים אזוריים. במסגרת עבודתה צברה ניסיון פרקטי בהובלת מיזמים חינוכיים, טכנולוגיים וחברתיים פורצי דרך בשלטון המקומי, במוסדות המדינה ובמגזר השלישי, ובהם ניהול פדגוגי של עמותת "סנונית" לקידום החינוך המתקשב והקמת אתר "גלים" לבתי ספר יסודיים, ניהול עמותת "ארץ אחרת" וכתב העת, קידום מדיניות ציבורית במרכז לפלורליזם יהודי, ניהול החינוך לתרבות והובלת מיזם "העיר כמרחב למידה" בעיריית חולון.

## ד"ר אורית דרור

### מייסדת שותפה של המכון וחברה בצוות הניהול – יועצת מדעית, דוח הגיל הרך

אורית פעילה חברתית בתחום הגיל הרך. ניהלה את המכון מאז היווסדו ועד 2023. קודם לכן כיהנה כראשת החוג לחינוך בגיל הרך במכללת אורנים (2015-2021) וראש תכנית ההכשרה בגיל הרך (2013-2021).

לימדה בחוג קורסים שונים החל מ־2002. מחוץ למכללה היא ריכזה (בשותפות) את פורום הגיל הרך במכון מופ"ת (2015-2021), היתה ועדיין שותפה בפורומים שונים המקדמים מדיניות הקשורה בגיל הרך. היתה חברה בועדת המתווים להכשרה להוראה (ועדת ודמני-ענבר) (2017-2019).

אורית בוגרת תכנית מנדל למנהיגות חינוכית באקדמיה (2022); תואר שלישי בחינוך (אוניברסיטת חיפה, 2014), תואר שני ביעוץ חינוכי (אוניברסיטת תל־אביב, 2001), ותואר ראשון בריפוי בעיסוק (אוניברסיטת תל־אביב, 1995).

## תוכן העניינים

7	תקציר
9	תפקיד מנהלות הגיל הרך (לידה עד שלוש) ברשויות המקומיות
10	1. מבוא
10	1.1 תוכנית 360, מיזם הינקות ומרכז הפעו"ט - תשתיות ראשונות לביסוס תחום הינקות בישראל
10	1.2 הרחבת האחריות הממשלתית והמקומית על גיל לידה עד שלוש
11	11
13	2. הגדרת תפקיד מנהלת לידה עד שלוש ברשויות המקומיות
13	2.1 הגדרת התפקיד הפורמלית ותפיסת התפקיד הסובייקטיבית
13	13
16	3. מתודולוגיה
16	3.1 כלי המחקר
18	3.2 קבוצת המחקר
19	3.3 ניתוח נתונים
20	4. ממצאים
20	4.1 חזון הגיל הרך
20	4.2 יישום הלכה למעשה - ניהול הגיל הרך
27	ברשויות המקומיות
41	5. סיכום ומסקנות
44	6. רשימת מקורות
46	7. נספחים



## תקציר

דוח זה נשען על מחקר יישומי שנערך בקרב 59 מנהלות תחום לידה עד שלוש ברשויות המקומיות, כלומר כשליש מן העוסקות בתפקיד בארץ. תפקיד זה, שנבנה בהדרגה מתוך יוזמות ממשלתיות ומודלים רשתיים, קיבל לראשונה תצורה מוסדרת עם ה"קול קורא" של משרד החינוך בשנת 2022.

איסוף הנתונים נערך בין אוקטובר 2024 לאפריל 2025, והתבצע באמצעות שאלון איכותני-כמותי שבחן את תפיסת התפקיד, את האתגרים הניהוליים ואת החוזקות שהמנהלות מביאות לעשייה המקומית, לצד ניתוח החזון שהן מבקשות לקדם – הן ברמת התפקיד והן כחלק מחזון הרשות המקומית לגיל הרך. ממצאי השאלון מאפשרים לבחון את מידת ההתאמה בין חזון זה ובין יישום התפקיד בפועל, ותורמים להבנת מערך הפעילות בזירה המקומית ולהכוונת פיתוח מדיניות.

הדוח מציג תובנות מרכזיות על חזון המנהלות, על חזון הרשות המקומית לגיל הרך, על מידת ההתאמה ביניהם ועל יישום התפקיד בשטח, והוא תורם להבנת מערך הפעילות בזירה המקומית ולהכוונת פיתוח מדיניות.

## ממצאים עיקריים

**חזון מנהלות לידה עד שלוש:** החזונות אינטגרטיביים ומשלבים ראייה חינוכית עם תכנון אופרטיבי קצר טווח וארוך טווח. כ־58% מהחזונות תואמים במלואם את חזון הרשות המקומית, בעוד שחלק מהמנהלות פועלות ברשויות עם הלימה חלקית או חסרה, בעיקר עקב חוסר בהירות ארגונית, משאבים מוגבלים ותפיסות מנוגדות.

## חסמים מרכזיים ביישום החזון:

- **תקציביים** (כ־73% מהמנהלות): חוסר הקצאה ייעודית לגיל הרך; קשיים בנגישות למשאבים; מגבלות בגמישות התקציבית.

- **בירוקרטיים וגולטוריים** (כ־49%): עיכובים בין־משרדיים ופנים־רשותיים.
- **ארגוניים ופוליטיים פנימיים**. (כ־36%): סדרי עדיפויות מתחרים; לחץ פוליטי; היעדר גיבוי מנהיגותי.
- **חסמים נוספים**. מגבלות תפיסתיות הנוגעות לחשיבות הגיל הרך בעיני מקבלי ההחלטות (36%); חסמים מנטליים – הנכונות והפתיחות לשינוי (14%); אתגרים בשיתוף ההורים והקהילה (10%); קשיים בגיוס ובשימור כוח אדם נחשבים מרכזיים, ואף שגיוס כוח אדם אינו חלק פורמלי מתפקידן של המנהלות, 55% מהן מציינות אותו כמרכזי ליישום חזון הגיל הרך.

**תנאי תעסוקה ושחיקה**. היעדר הכרה מוסדית מספקת יוצר אפקט שרשרת של קשיים נוספים במערכת. לצד זאת, 35.6% מהמנהלות ציינו כי תיתכן עזיבה עקב תנאי עבודה ושכר, וכ־46% מצביעות על הצורך בכלים לניהול ולהובלה מערכתית לצורך התמודדותן עם אתגרי התפקיד.

**יזמות ותוכניות ייחודיות**. נמצאו מעל 50 תוכניות ורעיונות ייחודיים, לרבות איתור מוקדם, פיתוח מקצועי של צוותים, הדרכת הורים, חוגים והעשרה וכן שימוש בטכנולוגיות מתקדמות. השונות בין הרשויות מדגישה את הצורך במדיניות ארצית שתבטיח רצף שירותים איכותי, תוך עידוד חדשנות והתאמה לצרכים מקומיים.

מיפוי זה מצביע על תפיסת תפקיד רחבה ורבי־שכבתית: המנהלות אינן מסתפקות בניהול שוטף, אלא רואות עצמן כסוכנות שינוי הפועלות לחיזוק התחום באופן מערכתי, תוך כדי יצירת רצף בין התכנון האסטרטגי, העבודה הקהילתית והיישום החינוכי בשטח.

**תשתיות הדרכה למעונות**. 66% מהמנהלות מעריכות את תשתיות ההדרכה הקיימות כ"טובות", אך מציינות את הצורך בשימור ובהעמקה של מערך ההדרכה, כולל הקמת יחידות ייעודיות וצוותי מדריכות. חוסר הגמישות התקציבית מגביל את יכולתן להתאים את ההדרכה לצרכים המשתנים בשטח.

**הימנעות הורים מרישום למסגרות מפוקחות**. לתפיסת המנהלות, הימנעות זו נובעת מ חסמים כלכליים ותפיסתיים. 39% הצביעו על העלות כעל חסם המרכזי, ר־36% הצביעו על העדפה למסגרות קטנות וליחס אישי. לצד זאת, כ־19% ציינו חוסר אמון וחשש מאלימות, וכן עלו חסמים של מחסור במסגרות מפוקחות, העדפות חינוכיות ונגישות גאוגרפית מוגבלת.

## תפקיד מנהלות הגיל הרך (לידה עד שלוש) ברשויות המקומיות

### ד"ר גלית בינט וד"ר אורית דרור

הדוח שלפניכם מבוסס על מחקר יישומי שבוצע בקרב מנהלות תחום לידה עד שלוש ברשויות המקומיות בישראל מאוקטובר 2024 ועד אפריל 2025<sup>1</sup>. המחקר נערך במסגרת פעילות המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך במטרה להעמיק את ההבנה בנוגע לתפקיד המנהלות המקומיות, תפיסת תפקידן, האתגרים שעימם הן מתמודדות והחוזקות שהן מביאות להובלת התחום בגיל הרך.

דוח זה מסכם את עיקרי הממצאים, ומבקש להאיר את תפקידן של המנהלות כגורם מפתח בהובלה המקומית של תחום לידה עד שלוש – תפקיד שנמצא בצומת שבין מדיניות ארצית ובין מציאות מקומית משתנה. ממצאי המחקר משקפים את האופן שבו המנהלות מפרשות את הגדרת התפקיד הפורמלית, מתרגמות אותה לעשייה בשטח ומתמודדות עם הפערים שבין אחריות לסמכות מקצועית. בכך הדוח תורם להבנת תהליכי הביזור בתחום החינוך טיפול לגיל הרך, ומציע תובנות להמשך פיתוח מדיניות, תמיכה והדרכה מקצועית למנהלות בתחום זה.

---

1 מאז מועד עריכת המחקר חלו התפתחויות נוספות במערך היישום והבקרה. אין הן משתקפות במלואן בממצאים המוצגים כאן, ובכלל זה הוספת דרישות דיווח ובקרה והיבטים נוספים הנוגעים למנגנוני התקצוב והשיפוי.

## 1. מבוא

### 1.1 תוכנית 360, מיזם הינקות ומרכז הפעו"ט - תשתיות ראשונות לביסוס תחום הינקות בישראל

החלת האחריות של הרשויות המקומיות על גיל לידה עד שלוש, ראשית בקימומה של התוכנית הממשלתית הבין-משרדית 360 בשנת 2008, אשר קבעה בין היתר מטרה להבנות מחדש את חלוקת האחריות בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי בטיפול בילדים בסיכון. ברשויות שבהן היא פעלה ופועלת הוקצו תקציב ייעודי ותשומת לב מקצועית מיוחדת לגיל הרך, ונבנתה תשתית רשותית אשר סייעה לקידום תחום לידה עד שלוש ברשויות המקומיות.

בשנים 2017-2021 התקיים לצד תוכנית 360 "מיזם הינקות" – מיזם שהוקם כשותפות בין הממשלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ובין גופים פילנתרופיים – קרן רש"י וג'וינט־אשלים. מטרתו הייתה "לקדם את מיצוי הפוטנציאל הטמון בכל פעוט על ידי יצירת התנאים להתפתחות מיטבית בשנות החיים הראשונות". במיזם השתתפו שבע רשויות, ובמסגרתו פותח תפקיד המנהלות הרשותיות לגיל לידה עד שלוש, והידע שהצטבר ממנו עובד למודל שמטרתו הנגשה ואימוץ רחב יותר ברשויות נוספות. התפיסה המנחה הייתה כי הרשות המקומית היא המרחב המתאים המסוגל להעניק מעטפת מענים טובים ומותאמים לצורכי הילדים והוריהם בכל מעגלי החיים, על בסיס תפיסה רב-מערכתית, וכך לתרום לצמצום אי-השוויון וקידום מוביליות חברתית (פויכטונגר ואח', 2020).

במסמך הסיכום של מיזם הינקות נכתב כך: "ברשות המעוניינת לאמץ את המודל יידרש שינוי תפיסה ביחס לגיל הרך בקרב קובעי המדיניות ושאר בעלי התפקידים, והתאמת המבנה הארגוני, כוח האדם ושגרות העבודה כדי לתמוך במימוש. החידוש שבנטילת אחריות כוללת, על תחום הגיל הרך מחייבת מינוי של בעל תפקיד, ביסוס תפיסה של התפקיד אצלו וברשות, התאמת המבנה הארגוני והקצאת משאבים" (יוגב ופויכטונגר, 2022).

טרם התוכניות הלאומיות שתרמו לביסוס אחריות הרשויות המקומיות בתחום לידה עד שלוש, חשוב לציין את תרומתו של מרכז הפעו"ט (פעוטות וצעירים) בטירת כרמל, אשר נוסד בשנות השמונים של המאה הקודמת, ונחשב חלוץ בפיתוח שירותים עירוניים הוליסטיים לגיל הרך.

לאורך השנים שימש המרכז השראה לרשויות נוספות ולמשרדי ממשלה, והוא ממשיך לשמש מודל ארצי לשירותים עירוניים איכותיים ומשולבים למשפחות שבהן ילדים בגיל הרך.

## 1.2 הרחבת האחריות הממשלתית והמקומית על גיל לידה עד שלוש

לצד תהליכים חברתיים וציבוריים רחבים יותר, התחדדה בממשלה ההבנה כי תחום לידה עד שלוש זקוק למדיניות לאומית כוללת. הבנה זו קיבלה ביטוי בהחלטת ממשלה 951, אשר במסגרתה אישרה הכנסת ביום 24 בינואר 2022 את העברת סמכויות שרת הכלכלה והתעשייה לשרת החינוך בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018.

בהתאם להחלטה זו החל משרד החינוך לתקצב משנת תשפ"ג רשויות מקומיות שביקשו להקים יחידת לידה עד שלוש, במטרה לאפשר להן למנות מנהלת ייעודית לנושא.

האצלת האחריות על תחום החינוך-טיפול בגיל לידה עד שלוש לרשויות המקומיות נשענה על עקרונות הביזור והשיריות, קרי העברת תפקידים וסמכויות מהממשל המרכזי לשלטון המקומי (ויגודה-גדות, 2022; Kaufmann & Lafarre, 2021; Sorrentino et. al, 2018). עם זאת, האתגר ביישום עקרונות אלו נעוץ במידת התלות הגבוהה של הרשויות המקומיות בממשלה, וכן בחולשה יחסית מבחינת סמכויות, בתקצוב ובאוטונומיה ניהולית. ישראל מדורגת נמוך ברמת הביזור בהשוואה למדינות ה-OECD (פינקלשטיין, 2020). למרות מגבלות אלו, בשנים האחרונות ניכרת מגמה של יוזמות מקומיות עצמאיות, כגון הקמת מעונות יום עירוניים, פיתוח תו תקן עירוני לפיקוח והפעלת תוכניות ייחודיות לגיל הרך. מהלכים אלה מתאפשרים בעיקר ברשויות חזקות מבחינה כלכלית, הנהנות מיכולת שליטה גדולה יותר על התקציב, ובמקרים בודדים ברשויות מוחלשות התלויות במידה רבה יותר במימון ובתמיכה ממשלתית (פינקלשטיין ואח', 2025).

בהקשר זה, ארגון ה-OECD מבחין בין שתי רמות של ביזור: (1) האצלה (Delegation) – העברת האחריות לביצוע משימות לרשויות המקומיות, תוך שמירת סמכויות המדיניות בידי השלטון המרכזי; (2) העברה מלאה של סמכויות (Devolution) – הקניית אוטונומיה בעיצוב מדיניות וקבלת החלטות באופן עצמאי (OECD, 2019; לרר, 2023).

תפקיד מנהלת יחידת לידה עד שלוש ברשות המקומית עוצב במתכונת של Delegation, שכן המדינה מגדירה הן את הסטנדרטים, הן את הקריטריונים והן את התקצוב, ואילו הרשות מופקדת על היישום ועל הניהול בפועל, בהתאם למדיניות הארצית.

המימוש המיטבי של התפקיד ומתן השירות האיכותי לתושבים מותנים בשלושה ממדים מרכזיים: (1) ממד מנהלי – ארגון מחדש והקצאה ברורה של משימות ופונקציות בין רמות השלטון (נוקד, 2015); (2) ממד כלכלי – משאבים כספיים המועברים לשלטון המקומי ורמת העצמאות הניתנת לו בניהולם. בהקשר זה, תוספת תקציבים מצומצמת ביחס להיקף האוכלוסייה בגיל לידה עד שלוש עלולה להישחק לטובת שכבות גיל אחרות ולפגוע ביכולת ליישם את המדיניות המערכתית; (3) ממד פוליטי – התשתית החוקית, המגדירה את הזכויות ואת תחומי האחריות (לרר, 2023).

## 2. הגדרת תפקיד מנהלת לידה עד שלוש ברשויות המקומיות

### 2.1 הגדרת התפקיד הפורמלית ותפיסת התפקיד הסובייקטיבית

בשנת 2022 פרסם משרד החינוך לראשונה "קול קורא" לתקצוב רשויות מקומיות המעוניינות לקבוע תקן למנהלת יחידה לידה עד שלוש, כחלק מהסכמה להרחבת שיתוף הפעולה בין משרד החינוך ובין מרכז השלטון המקומי במטרה לשפר את השירות לציבור ולהתאים אותו לצורכי התושבים ברשות. ה"קול קורא" היה תקף לשנת לימודים אחת והתחדש מדי שנה בשנה החל משנת הלימודים תשפ"ג. היקף המשרה נקבע בהתאם לנתוני משרד הפנים בנוגע למספר הפעוטות ברשות. ברשויות גדולות מועסקת מנהלת במשרה מלאה. ברשויות קטנות (עד 10,000 תושבים) – בחצי משרה, ובמועצות אזוריות הומלץ על משרה מלאה. עם זאת, כאשר מספר הפעוטות קטן יחסית – בשל הפיזור הגאוגרפי והצורך לעבוד עם רכזת הגיל הרך בכל יישוב, ולהתאים מענה לייחודיות המקומית – המשרה נקבעת בהתאם להיקף הפעילות.

גודל הרשות השפיע גם על המיקום הארגוני של המנהלת. ברוב המקרים היא כפופה מנהלית לאגף החינוך, ולעיתים – ברשויות קטנות – מנהלת אגף החינוך עצמה ממלאת את התפקיד. ברשויות אחדות הכפיפות הארגונית היא לאגף או לשירות אחר ברשות. כל זאת בהתאם למסגרת מוסכמת של תחומי אחריות ומשימות מרכזיות של התפקיד.

לצורך ניתוח ההגדרה, תחומי האחריות שהוגדרו ב"קול קורא" הושוו לעקרונות הניהול החברתי של דרוקר (Drucker, 2012) הנחשבים אבני יסוד בניהול מודרני גם במגזר הציבורי בתחומי החינוך, החברה והבריאות. עקרונות אלה כוללים בין היתר הגשמת משימת הארגון; תרגום המשימה לפעולות; קביעת סדרי עדיפויות; הצבת סטנדרטים לביצועים; מיקוד באנשים ובמערכות יחסים; פיתוח עצמי.

השוואה בין עקרונות דרוקר ובין הגדרת התפקיד הרשמית מצביעה על הלימה רחבה. עקרונות כמו הגשמת משימה, תרגום משימה לפעולות, קביעת סדרי עדיפויות, הצבת סטנדרטים לניהול ביצועים וניהול מערכות יחסים משתקפים בתיאור התפקיד הרשמי (ראו טבלה 1). עם זאת, רכיב הפיתוח

האישי והמקצועי, שהוא נדבך מרכזי בגישתו של דרוקר, אינו מופיע במסמכי ה"קול קורא".

חסר זה מתמתן בפועל הודות להשקעה ניכרת של משרד החינוך בהכשרות, בליווי ובהדרכה, אשר זוכים להערכה רבה בקרב המנהלות. פעולות אלו ניתנות בשיתוף ארגוני המגזר השלישי, ובעיקר ג'וינט־אשלים, המלווה את רפורמת מעונות היום מאז 2022 ופועל עם משרד החינוך להקמת תשתיות מקצועיות, לביסוס תפקידי השטח החדשים ולהעמקת הידע והמיומנויות של מנהלות לידה עד שלוש, מדריכות חינוך־טיפול, מפקחות וצוותי המעונות. עם זאת, שיחות רקע עם גורמי מקצוע, וכן עדויות מן השדה, מצביעות על כך שהשפעתם של מהלכים אלו עשויה להיות מוגבלת. לצד ההערכה להכשרות, מתוארים פערים בין מערכי הליווי ובין מדיניות משרד החינוך בפועל. כמו כן מתוארת תחושת חוסר בהירות בנוגע לגורם המוביל והאחראי לתחום.

**טבלה 1: תחומי האחריות של מנהלת לידה עד שלוש ברשות המקומית בהשוואה לעקרונות הניהול החברתי (Drucker, 2012).**

תחומי אחריות על פי דרוקר	אחריות הממונה ברשות (משרד החינוך)
<ul style="list-style-type: none"> <li>הגשמת משימת הארגון, בחינת המשימה, קידומה והשגתה, תוך כדי קביעת סדרי עדיפויות והתמודדות עם לחצים פנים־ארגוניים וחיצוניים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>הטמעת תפיסת אחריות ברשות כלפי פעוטות בגיל לידה עד שלוש.</li> <li>שותפות בצוות פורום גיל רך רשותי.</li> <li>עבודה משותפת עם הגורם המקצועי באגף החינוך לצורך תיאום, סנכרון ובניית שיתופי פעולה בין כלל הגורמים הרלוונטיים.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ממשימה לביצוע, בניית אסטרטגיה והוצאתה אל הפועל: מיפוי צרכים, גיבוש מענים, הכשרת עובדים, חידוש וניצול הזדמנויות תוך כדי בחינה מתמדת של ניהול מול ביצוע</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>יישום המדיניות הרשותית בהלימה למדיניות משרד החינוך.</li> <li>בנייה והטמעה של תוכנית עבודה בהלימה למדיניות אגף החינוך ברשות.</li> <li>מיפוי המסגרות ביישוב, ניהול, תכלול וקידום ההדרכה הפדגוגית.</li> <li>סיוע למעונות ברשות בהליכי הרישוי.</li> <li>סיוע מקצועי בשלב ההיערכות לחירום של מכלול החינוך הרשותי.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ניהול לשם השגת ביצועים. שימוש יעיל במשאבים לשם השגת מטרות רבות ומגוונות.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>מיפוי, תכלול, מעקב ובקרה אחר מכלול הצרכים ברשות המקומית.</li> <li>יצירת ממשקי עבודה לקידום מענים שונים בתחום הגיל הרך.</li> <li>קידום עבודה מבוססת נתונים בכל המשימות.</li> </ul>

תחומי אחריות על פי דרוקר	אחריות הממונה ברשות (משרד החינוך)
אנשים ומערכות יחסים. ניהול והנעת עובדים, התמודדות עם מגוון רחב של בעלי עניין.	<ul style="list-style-type: none"> <li>בניית מנגנוני עבודה תוך כדי יצירת נהלים סדורים בין בעלויות וארגונים ובין הפיקוח במחוז וברשות להבטחת רצף ואיכות טיפול מגיל לידה עד שש.</li> </ul>
פיתוח עצמי. התמודדות עם אתגרים תוך כדי פיתוח כישורים אישיים ומקצועיים.	<ul style="list-style-type: none"> <li>סעיף זה אינו נכלל בהגדרה הרשמית במסמכי ה"קול קורא" (אך מתקיים בפועל).</li> </ul>

מהטבלה עולה כי הפער המרכזי איננו בהיעדר הלימה בין עקרונות ניהול ובין ההגדרה הרשמית, אלא בהבחנה בין מה שמוגדר פורמלית במסמכים ובין המענים המקצועיים הניתנים בפועל. כל עוד ההכשרות, הליווי והכלים הניהוליים נותרים כתוספת שאינה מעוגנת בהגדרה הרשמית, הם נשענים על סדרי עדיפויות תקציביים ואידאולוגיים של משרד החינוך, ואינם נתפסים כחלק מחויב ומהותי בתפקיד.

מעבר לכך, הגדרת התפקיד הרשמית מדגישה בעיקר את יישום המדיניות הקיימת, ופחות את ההובלה או את עיצוב המדיניות המותאמת להקשרים המקומיים. בכך נוצר אתגר בהגדרת גבולות הסמכות, והתפקיד נתפס בעיקר כיישומי ולא כזמני או מערכתי. בפועל, ניתן להניח כי כל מנהלת מפתחת תפיסת תפקיד ייחודית המושפעת מהכשרתה, מניסיונה בתחום ומההקשר הארגוני – תפיסה המתעצבת לאורך זמן באמצעות רפלקציה והתנסות הנובעת מהמפגש בין הזהות המקצועית האישית ובין המאפיינים הארגוניים של הרשות. התנסות חיובית מעין זו מאפשרת פיתוח מסוגלות ניהולית ותרומה רחבה יותר לתיווך בין מדיניות לאומית לצרכים מקומיים.

רקע זה מדגיש את חשיבות המחקר, שמטרתו אינה רק לבחון את תחומי האחריות הפורמליים, אלא גם להבין כיצד המנהלות תופסות ומיישמות את תפקידן בפועל. לשם כך פותח שאלון ייעודי שנועד לאסוף נתונים על חוויות התפקיד, על האתגרים המרכזיים ועל מימוש הסמכויות, ובכך לשקף את הפערים ואת החוזקות שבין ההגדרה הרשמית לפרקטיקה.

## 3. מתודולוגיה

מחקר זה מבוסס על שאלון ייעודי שנועד לבחון את תפיסת התפקיד של מנהלות תחום לידה עד שלוש, את האתגרים שעיימם הן מתמודדות ואת החוזקות שהן מביאות לעשייה המקומית (נספח 1). השאלון נותח בשילוב שתי גישות: חלקו באופן כמותי באמצעות ניתוח סטטיסטי תיאורי, וחלקו באופן איכותני לצורך הבנת משמעויות, תובנות וקטגוריות מרכזיות.

### 3.1 כלי המחקר

פיתוח שאלון המחקר נשען על שני מקורות מרכזיים בעלי תוקף אקדמי ומעמד מוסדי:

ראשית, עקרונות הניהול של דרוקר (Drucker, 2012; Linkletter, 2024), ראו טבלה 1 לעיל), המהווים בסיס תיאורטי רחב גם במנהל הציבורי, שימשו בתור נקודת מוצא לבניית רצף השאלות. שאלות אלו התמקדו בחזון, במיפוי המערכת העירונית והסביבה, בניהול משימות ובבניית מנגנוני תמיכה, תוך כדי התייחסות לתפקיד הייחודי של מנהלות תחום לידה עד שלוש, הפועלות בתווך שבין הרשות המקומית, משרדי הממשלה ומערכת השירותים הרב-תחומית.

שנית, תוכנית "מרום" של משרד החינוך מספקת מסגרת יישומית לפיתוח מנהיגות חינוכית ומדגישה תהליכי שינוי, ליווי פדגוגי וארגוני, ניהול מבוסס נתונים ומיפוי זירות פעולה (מורדוואח', 2018). השאלון שאב השראה מתוכנית זו, שהציעה שאלות פתוחות המאפשרות למנהלות להביע את תפיסתן, את האתגרים, את ההזדמנויות וכן את המשאבים העומדים לרשותן. השילוב בין עקרונות דרוקר ובין מסגרת "מרום" יצר מסגרת מורכבת אך קוהרנטית, שאפשרה לנתח את תפקיד המנהלת לא רק כפרט הפועל במערכת, אלא גם כמי שמעצבת מענים מערכתיים ומתווה אסטרטגיה לפיתוח תחום חברתי-חינוכי מתהווה.

### 3.1.1 מבנה השאלון

השאלון עצמו חולק לשלושה חלקים עיקריים:

1. **מידע דמוגרפי על הרשויות המקומיות ומנהלות לידה עד שלוש:** איסוף נתונים המתארים את הרשות המקומית – מעמד מוניציפלי (עירייה, מועצה מקומית או אזורית); סיווג אוכלוסייה; אשכול חברתי כלכלי; מחוז ומדד פריפריה; מדד קומפקטיות;<sup>2</sup> מספר ילדים ברשות; מאפייני מנהלת לידה עד שלוש (תחום ההתמחות האקדמי, ותק וכפיפות ארגונית). חלק זה נועד לתת הקשר רקע להבנת התפקיד והסביבה הארגונית.
  2. **נתונים כמותיים:** שאלות סגורות שנועדו לאסוף מידע על פרקטיקות ניהוליות, על פעולות ועל יישום מדיניות. התשובות לשאלות אלו מאפשרות ניתוח סטטיסטי של מאפייני התפקיד והיחידה.
  3. **חלק איכותני:** שאלות פתוחות המאפשרות למנהלות לשתף מחשבות ותובנות אישיות וארגוניות, לחשוף את האתגרים ואת ההזדמנויות שבתפקיד ולהדגיש את נקודות החוזק של היחידה שבראשה הן עומדות. חלק זה חשוב במיוחד לאור אופייו החדש והמתהווה של התפקיד. השאלון כולל שאלות על חזון המנהלת ועל החזון המקומי (ראו נספח 1 להלן). ניתוח ההתאמה בין החזון האישי של המנהלת ובין חזון הרשות התבסס על דיווח המנהלות. החזון מספק גם בסיס להערכה של השגת מטרות הרשות המקומית והממשלה, וכן מילוי הגדרות התפקיד, ולכן הוא רכיב משמעותי בשאלון ובניתוחו.
- לצורך הבטחת בהירות ורלוונטיות השאלות, נשלח השאלון תחילה לחמש מנהלות, ואלו סיפקו משוב והערות. על בסיס המשוב עודכן השאלון כך שישקף במדויק את חוויית התפקיד, את האתגרים ואת הניסיון המעשי של מנהלות תחום לידה עד שלוש.

---

2 מדד קומפקטיות מודד את רמת הריכוזיות של השימושים העירוניים השונים (מגורים, מסחר ותעסוקה) ברשות המקומית, ומעריך עד כמה הם קרובים זה לזה. רשות מקומית "קומפקטית" היא כזו שבה ניתן להגיע בקלות ממקום למקום ברגל, בעוד שרשות מפוזרת מאופיינת במרחקים גדולים בין השימושים השונים.

### 3.2 קבוצת המחקר

נכון לחודש מרץ 2023, 225 רשויות מקומיות נענו ל"קול קורא" של משרד החינוך ומינו ממונה על תחום לידה עד שלוש בתחומן (רבינוביץ', 2023). לצורך מחקר זה בוצע בשלב הראשון מיפוי של כלל 256 הרשויות המקומיות בישראל. תהליך אימות שנערך בינואר-פברואר 2025 באמצעות אתרי הרשויות, פניות טלפוניות ודואר אלקטרוני, אישר כי ב-201 רשויות מאויש התפקיד באופן פעיל.

אל כלל המנהלות הללו נשלחה פנייה להשתתפות בשאלון בדואר אלקטרוני ויישומון בווטסאפ, ובמקרים רבים נעשה גם ניסיון ליצור קשר טלפוני. המענה על השאלון היה וולונטרי, אנונימי ובהתאם לכללי האתיקה האקדמיים המחמירים (ללא יחסי מרות, העברה ישירה של השאלון, הצגת מטרות המחקר והתחייבות לאישימוש בפרטים מזהים). בסופו של דבר מילאו את השאלון במלואו 59 מנהלות, וממצאיו מספקים בסיס להבנת תפיסת התפקיד, האתגרים המרכזיים ומימוש הסמכויות בשטח.

להלן מאפייני המדגם בהתייחס להתפלגות לפי מעמד מוניציפלי של הרשות, אזור גאוגרפי, אשכול חברתי-כלכלי והרכב אוכלוסייה.

התפלגות לפי מעמד מוניציפלי של הרשות המקומית: 30.8% מגיעות מעיריות, 36.5% ממועצות מקומיות ו-32.7% ממועצות אזוריות.

התפלגות גאוגרפית: מחוז הצפון (39%), מחוז הדרום (20.3%), מחוז חיפה (15.3%), מחוז המרכז (15.3%), תל אביב וירושלים (5.1% כל מחוז).

אשכולות חברתיים-כלכליים: אשכולות 1-3 (16 רשויות, 27%), אשכולות 4-5 (13 רשויות, 22%), אשכולות 6-7 (17 רשויות, 29%) ואשכולות 8-9 (13, 22%). הייצוג הנמוך ביותר הוא לאשכולות 1, 4 ו-9 – שתי רשויות (3%) לכל אשכול.

אוכלוסייה דומיננטית ברשויות המשתתפות היא יהודית (61%), עם ייצוגים נוספים של אוכלוסיות דרוזיות, מוסלמיות, מעורבות ונוצריות.

אשר לוותק בתפקיד, כ-57.6% מהמשרות מתאפיינות בוותק של מעל שנתיים. עם זאת, כמעט מחצית מן התפקידים מאוישים במנהלות בעלות ותק קצר יותר, דבר העשוי לרמז על תחלופה גבוהה יחסית או על שלב התבססות של התחום ברשויות המקומיות. בתחום ההשכלה האקדמית, רוב המנהלות (81.4%) למדו חינוך, כשמתוכן 71.2% התמחו בגיל הרך. לרוב המנהלות יש ניסיון ניהולי קודם: 33 מהן (55.9%) דיווחו על יותר משבע שנות ניסיון ניהולי.

מבחינת הכפיפות הארגונית, רוב המנהלות (74.5%) כפופות לראשת אגף  
חינוך, בעוד שהשאר כפופות לתפקידים שונים במערך החינוך המקומי.  
כך התקבלה תמונה מייצגת המאפשרת להבין לעומק את תפיסת התפקיד, את  
האתגרים המרכזיים ואת מימוש הסמכויות בשטח.

### 3.3 ניתוח נתונים

הנתונים שנאספו הוזנו לקובצי Excell ולתוכנת STATA, ושימשו לצורך  
ניתוחים סטטיסטיים תיאוריים. ניתוח תשובות השאלון בוצע בשני שלבים  
(Creswell & Plano Clark, 2018), וכלל עיבוד של שאלות סגורות באמצעות  
חישוב שכחיות וסיווג שיטתי של התשובות לפי בולטות. כך זוהו קטגוריות  
מרכזיות הנוגעות למטרות, לתוכניות, למהלכים ולצרכים שעלו מדברי  
המנהלות. הניתוח האיכותני התבצע בשני מסלולים מקבילים (Miles, et  
al., 2014). בראשון נותחו המענים הפתוחים עבור כל שאלה בנפרד; ואילו  
בשני הובחן תהליך של שלושה שלבים: (1) זיהוי קטעים משמעותיים מתוך  
התשובות; (2) קיבוץ התכנים לשתי קטגוריות עיקריות – אתגרים וחוזקות;  
(3) עיגון קטגוריות רוחביות העוסקות במשמעויות החברתיות, הפדגוגיות,  
הארגוניות והכלכליות שבהן עוסקות מנהלות תחום לידה עד שלוש ברשויות  
המקומיות.

## 4. ממצאים

פרק זה מציג את הממצאים העולים מן השאלון, ומתמקד בשלושה מישורים מרכזיים: (1) החזון של המנהלות בנוגע לתחום הינקות בזירה המקומית; (2) האתגרים והחסמים המונעים יישום מלא של חזון זה; (3) יוזמות ותוכניות ייחודיות המבוצעות ברשויות. המידע משלב ניתוח איכותני של התשובות הפתוחות עם נתונים כמותיים.

### 4.1 חזון הגיל הרך

#### 4.1.1 חזונות של מנהלות לידה עד שלוש

מניתוח החזונות שניסחו מנהלות תחום לידה עד שלוש ברשויות המקומיות, עולה כי אין הם תוצר של מחשבה רעיונית או ערכית בלבד, אלא שהם גם נעים על הרצף שבין חזון לתוכנית עבודה. במילים אחרות, החזון כפי שהוא מתבטא בשטח, משמש לא אחת בתור מפת דרכים מעשית, המותאמת לצרכים המקומיים ולתנאי השטח. יש בכך כדי להעיד על האופק הפרקטי שמנהלות רבות מעניקות לתפקידן, תוך שילוב בין ראיית עולם חינוכית ובין תכנון אופרטיבי לטווח הקצר ולטווח הארוך. כך למשל ניסחה זאת אחת המנהלות: "החזון שלי הוא לקדם את התחום ולהעלות אותו לסדר עדיפות ראשונה בתוכנית העבודה השנתית של הרשות".

בחינת חזון המנהלות מול החזון והמדיניות המוצהרת של הרשות המקומית, העלתה תמונה מורכבת:

ב־34 רשויות (כ־58%) קיימת הלימה מלאה בין חזון המנהלת ובין חזון הרשות. ב־15 רשויות (כ־25%) נצפתה הלימה חלקית. בדרך כלל ברשויות שבהן תחום הגיל הרך אינו מצוי תחת אגף החינוך ואינו חלק מן העשייה החינוכית־עירונית. במקרים אלה מנהלות התחום מתארות חוסר בהירות ארגונית, היעדר משאבים מספקים, תפיסות מנוגדות בנוגע למהות העבודה בגיל הרך, ולעיתים אף חוסר מוכנות להשקיע בהכשרות ובהדרכות מקצועיות.

ב־2 רשויות נוספות, החזון נמצא בתהליכי בנייה. כלומר, טרם גובשה תפיסה סדורה של הרשות בנושא. עוד 2 רשויות תומכות עקרונית בחזון המנהלת, אך אינן מקצות עבורו משאבים כספיים.

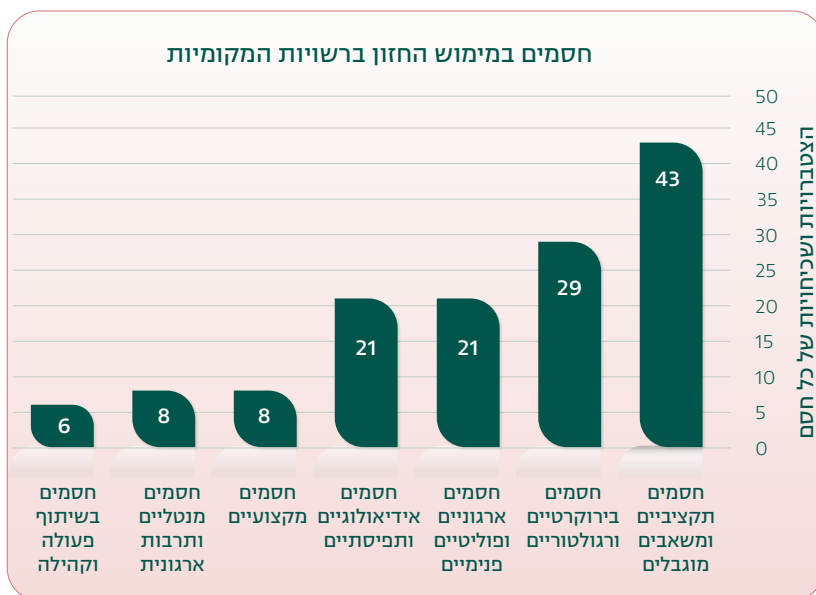
ב־6 רשויות (כ־10%) אין הלימה כלל: לעיתים בשל היעדר חזון עירוני מוגדר, ולעיתים בשל חוסר עניין או עדיפות נמוכה של התחום ברמת הרשות.

## 4.1.2 חסמים ומגבלות ביישום החזונות של מנהלות לידה עד שלוש

### 4.1.2.1 חזונות של מנהלות לידה עד שלוש

הניתוח האיכותני של תשובות המנהלות מעלה שבע קטגוריות עיקריות החוזרות על עצמן: במכלול התשובות, והוא מוצג בשני התרשימים שלהלן. תרשים 1 מציג סיכום תמציתי של הנתונים, ואילו תרשים 2 מציג את בעיות התשתית המציבות אתגר בפני יכולת המנהלות להוציא לפועל את חזונן.

### תרשים 1: חסמים במימוש החזון ברשויות המקומיות



התרשים מלמד על שלושה חסמים בולטים: (1) חסמים תקציביים (43) (אזכורים); (2) חסמים בירוקרטיים ורגולטוריים (29 אזכורים), הכוללים עיכובים פנים־רשותיים ובין־משרדיים;

(3) חסמים ארגוניים ופוליטיים פנימיים (21 אזכורים), כגון יחסי כוח, סדרי עדיפויות מתחרים ומעורבות מוגבלת של הדרגים הניהוליים הבכירים. ניתוח החסמים לפי מעמד מוניציפלי של הרשות והאשכול החברתי-כלכלי שאליו היא משתייכת, מצביע על מגמות הרחב הבאות:

**4.1.2.2 חסמים תקציביים וברוקרטיים:** קשיים בהשגת משאבים כספיים ייעודיים לגיל לידה עד שלוש, שמגבילים את יישום התוכניות ואת ההשקעה בצוותים ובתשתיות. אלו מופיעים בכל סוגי הרשויות ובכל רמות האשכולות, כפי שניתן לראות בתרשים 2. מכאן שהבעיה אינה רק פונקציה של איתנות הרשות המקומית, אלא גם של מנגנוני חלוקה או נגישות למשאבים. הברוקרטיה בולטת יותר במועצות מקומיות ואזוריות (8 ו-7, בהתאמה) ובאשכולות בינוניים (5-6), ככל הנראה בשל מצבת כוח האדם המצומצמת והתלות הגבוהה יותר במשרדי הממשלה.

מעבר לאתגר התקציבי הכללי של הרשויות, רבות מהמנהלות מתארות כי התקציבים המוקצים להן הם חלק מתקציב גלובלי של מחלקת החינוך, ללא ייעוד ברור לגיל הרך. בהיעדר הקצאה ייעודית, התחום של לידה עד שלוש נדחק לתחתית סדר העדיפויות. הדבר מתבטא במגבלות ביישום תוכנית העבודה, כפי שתיארו כמה מן המנהלות: "שגירת הגיל הרך ללא תקציבים"; "כולנו מתחלקים על אותה עוגת תקציב, ולא פשוט לשכנע למה כדאי להשקיע בגיל הרך דווקא"; "קשה אחרי עשרות שנים להנכיח את הגיל הרך לעומת שאר שכבות הגיל ולייצר שינוי כלכלי".

אתגר נוסף מאפיין רשויות המדורגות באשכולות 6 ומעלה. הן מתקשות להיעזר בקרנות פילנתרופיות, המעדיפות למקד את תמיכתן ברשויות חלשות יותר. כך גם כאשר קיימים פערים סוציו-אקונומיים פנימיים בין שכונות באותה רשות. האפשרויות לגשר עליהם הן מוגבלות בשל היעדר תשתית סיוע חיצונית כדוגמת גופים, ארגונים או משאבים כגון קרנות פילנתרופיות, עמותות, ספקי שירות מקצועיים ורשתות קהילתיות התומכות בפעילות החינוכית.

**4.1.2.3 חסמים ארגוניים ופוליטיים פנימיים:** קשיים הנובעים ממבנה הרשות, מסדרי עדיפויות מתחרים ומיחסי כוחות פנימיים המגבילים את היכולת לממש את החזון באופן פרקטי. המנהלות מציינות חסמים הקשורים

לתשתיות תמיכה ארגוניות, המהווים מגבלות מבניות ותשתיות המקשות באופן ממשי על מימוש חזון:

היעדר מנגנונים שיטתיים למיפוי ולאיתור ילדים, בפרט במסגרת משפחתונים קטנים שבהם שוהים פחות משבעה ילדים; מחסור בכוח אדם ובתשתיות פיזיות, בעיקר מעונות, המעידים על פער בין הצורך ובין ההכרה המערכתית בו. כל אלו קשורים לארגון ולתפקודו. אף שחלק ניכר מהמנהלות מפתחות את המנגנונים הדרושים לעבודתן, מדובר במשימה שלעיתים חורגת מהמשאבים ומהיכפי כוח האדם העומדים לרשותן ברשות.

**4.1.2.4 חסמים תפיסתיים:** קשורים לחוסר מודעות או להעדפה נמוכה של הדרגים הבכירים לחשיבותו של הגיל הרך, מה שמגביל את שדה הפעולה של המנהלות ומקשה עליהן בהובלת שינויים משמעותיים ברשות.

חסמים אלו מופיעים כמעט בכל הרשויות, אך נוטים להיות מודגשים פחות באשכולות החזקים יותר (8-9). כמה מן הרשויות המבוססות אינן מקדמות חזון מגובש של התחום, ולעיתים הנהגת הרשות ממקדת את סדרי העדיפויות בגילים בוגרים יותר.

מנהלות רבות מציינות שהיעדר מודעות בקרב מקבלי ההחלטות – ולעיתים הבכירים, לרבות ראשי רשויות – מקשה עליהן את יישום החזון ואת הובלת השינויים הרצויים: "חסרה לי משחה טובה למרפקים. הצורך להידחף כל הזמן [...] לא פשוט. מרגישה שממש עובדת בזה, וזה מתסכל ונורא קשה"; "אחד הקשיים הוא התפיסה החלקית בקרב חלק מהגורמים ברשות לגבי חשיבות ההשקעה בגיל הרך והשפעתה ארוכת הטווח".

**4.1.2.5 חסמים מקצועיים:** מחסור בכוח אדם מקצועי; קושי בגיוס ובשימור של צוותים מיומנים; היעדר הכשרה מתאימה לצוותים קיימים. גיוס כוח אדם לא הוגדר פורמלית כחלק מתפקידן של מנהלות הגיל הרך, אך רבות מהן מתייחסות אליו כאל נושא מרכזי שאי אפשר להתעלם ממנו. הן מדגישות כי המשאב האנושי הוא תנאי הכרחי ליישום חזוןן ולביצוע התוכניות.

משבר כוח האדם הוא רחב היקף וחוצה מגזרים, סוגי רשויות (מקומיות ואזוריות), אשכולות סוציו-אקונומיים ואזורים גאוגרפיים. הוא כולל קשיים בגיוס מחנכות, בשימורן ובשמירה על רמת מקצועיות גבוהה. עם זאת, יש שונות בהתייחסות המעשית לנושא: כ־22% מהמנהלות טענו כי מדובר בעיקר עבודתן – בעיקר ברשויות שאינן יהודיות (שמונה רשויות). מעניין לציין כי עיסוק אינטנסיבי זה בכוח האדם מתקיים לא אחת אף כאשר התחום אינו

נמצא במלואו תחת אחריותן המוגדרת של המנהלות, אלא למעשה נכפה עליהן בשל צורכי השטח ואתגרי התפעול היום-יומיים.

מנגד, 16% ציינו כי זהו התחום הזוכה לתשומת הלב הנמוכה ביותר מבחינתן – כולן ברשויות יהודיות מאשכולות 5 ומעלה (למעט אחת). ייתכן שההבדלים נעוצים בשייכות המעונות: אם לרשות המקומית עצמה ואם לארגוני הפעלה חיצוניים. אם אכן כך, הדבר מלמד על העומס ועל האחריות המוטלים על רשויות שבחרו להפעיל מעונות בעצמן, בייחוד לנוכח המשבר בכוח אדם.

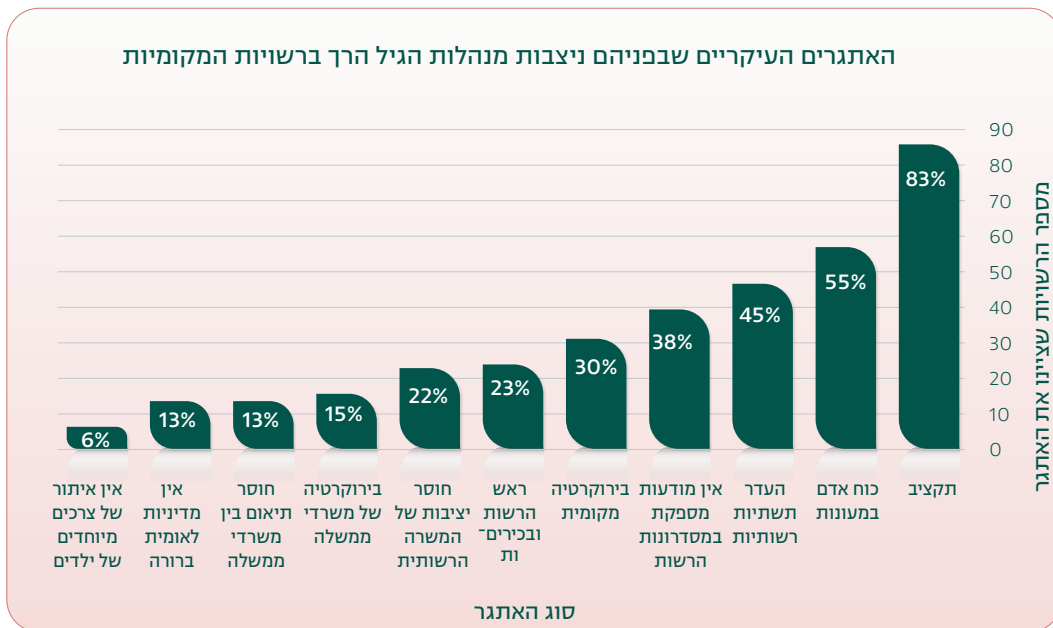
**4.1.2.6 חסמים מנטליים:** עמידות לשינויים; קיבעון מחשבת; תרבות ארגונית שאינה דינמית, ומקשה בייזום וביישום תהליכים חדשים. חסמים אלו מופיעים בכל סוגי הרשויות, אך בולטים יותר באשכולות 5-6, בייחוד במקומות המאופיינים בתרבות ארגונית ותיקה או דינמית פחות. במקומות אלה מתארות המנהלות קיבעון מחשבת, היעדר פתיחות לשינוי וחוסר אנרגיה להוביל בנושאי חדשנות. כל אלה משפיעים על היכולת להניע תהליכים בתחום של לידה עד שלוש.

**4.1.2.7 חסמים בשיתוף פעולה עם הקהילה ועם ההורים:** חוסר אמון ומעורבות נמוכה של ההורים והקהילה מקשים בהובלת תהליכים חינוכיים ובשיתופי פעולה אפקטיביים. אלו עולים בעיקר במועצות מקומיות מאשכולות חברתיים כלכליים נמוכים (אשכול 2), המאופיינים באוכלוסייה ערבית מוסלמית ו/או נוצרית. עם זאת, גם ברשויות עשירות יותר (אשכול 9) דווח על קשיים ניכרים בהובלת שינוי בשיתוף של ההורים ושל הצוותים החינוכיים. בעיניהן של מספר מנהלות, רמת האמון של ההורים במעונות המפוקחים נמוכה, בין היתר בשל המשבר בכוח אדם, המתבטא בתחלופה גבוהה ובפערים באיכות המקצועית. מצב זה מעמיק את הקושי ביצירת שיתופי פעולה אפקטיביים עם ההורים ועם הקהילה. מנהלת מיישוב בפזורה הבדואית הדגישה את עיסוקה בתאונות ביתיות, הנחשבות סיכון ייחודי בהקשר המקומי, המחייב התערבות מותאמת לקהילה.

הדבר מעיד על כך ששיתוף הקהילה יכול ליצור אתגר משמעותי למנהלות במקומות שבהם יש מודעות נמוכה או חוסר אמון כללי כלפי הרשות.

תרשים 2:

האתגרים העיקריים שבפניהם ניצבות מנהלות הגיל הרך ברשויות המקומיות



ממצאים אלו מעידים כי הקשיים אינם נובעים רק ממחסור תקציבי, אלא גם ממבנה ארגוני מסורבל, מחוסר תיאום בין גורמים, ולעיתים אף מהיעדר גיבו פוליטי ומנהיגותי ברמה המקומית.

4.1.3 היעדר הכרה מוסדית בתפקיד והשלכותיו

מתשובות השאלונים עולה כי היעדר הכרה מוסדית מספקת והיעדר מדיניות אחידה הם גורם שורש (Root Causes) היוצר אפקט שרשרת של קשיים נוספים במערכת, כפי שמוצג בתרשים 3:

## תרשים 3:

האתגר המרכזי בתפקיד מנהלות לידה עד שלוש שיוצר אפקט שרשרת

אפקט שרשרת של קשיים נוספים במערכת,  
כפי שמוצג בתרשים 3:



לפי דיווחי המנהלות, תפקיד הממונה על תחום לידה עד שלוש הוגדר מטעם משרד החינוך אך טרם זכה להכרה של משרד הפנים. הוא אינו נהנה מתקן קבוע, מתנאי העסקה ושכר הולמים, מסמכויות ברורות או מתקציב ייעודי. מנהלות המועסקות במסגרת תקן זמני הביעו חשש כי הישגיהן לא יוטמעו לאורך זמן, וכי הזמניות פוגעת ביכולתן לבסס ולמצב את מעמדם בתפקיד. מיקומו המבני של התפקיד – לעיתים תחת מחלקת לידה עד שש או המנהל הקהילתי – יוצר שחיקה ועיכובים ומגביל את יכולת המשמשות בתפקיד להשפיע על עיצוב המדיניות המקומית. במצב זה נדרשות המנהלות "להחזיק את המערכת" בכוחות עצמן, תוך כדי התמודדות עם ריבוי משימות, עם אחריות גבוהה ועם סמכויות חלקיות בלבד.

משנת הלימודים תשפ"ו, תפקיד מנהלת תחום לידה עד שלוש מתקצב באמצעות סל גפ"ן (גמישות פדגוגית-ניהולית), המיועד לרשות המקומית עבור החינוך לגיל הרך. סל זה כולל מימון למשרת המנהלת ולשעות הדרכה לחינוך לטיפול. לשם קבלת התקצוב, האחראים על התחום ברשות נדרשים

לגבש תוכנית עבודה, לתכנן תקציב, לבחור מענים, להציג הצהרות עמידה בתנאים, לאשר את התוכנית מול ראש הרשות והוועדה המלווה, וכן לדווח על ביצוע בפועל בהתאם למועדי פעימות התשלום (משרד החינוך, 2025). שינוי זה עשוי לסמן התקדמות בהכרה המוסדית בתפקיד, ולספק בידי המנהלות תשתית תקציבית, כלים וגיבוי לביצוע תפקידן.

## 4.2 יישום הלכה למעשה - ניהול הגיל הרך ברשויות המקומיות

### 4.2.1 תרגום החזון לטווח הקצר ולטווח הארוך

כדי להמחיש כיצד חזון המנהלות מתורגם לפעולה בשטח, המידע שנאסף בתשובות המנהלות סווג לפעולות ולמהלכים יזומים שמטרתם חיזוק התחום, שיפור השירות והרחבת השירות, כמפורט בתרשים 4.

תרשים 4: פעולות שמקדמות מנהלות הגיל הרך היישוביות

פעולות שאותן מקדמות מנהלות הגיל הרך היישוביות



התרשים ממחיש כי המנהלות בתחום לידה עד שלוש פועלות במקביל בשלושה מישורים מרכזיים: (1) ברמה המערכתית הארגונית הן פועלות לקידום התחום בסדר היום העירוני להקמת פורומים ייעודיים ולהטמעת מדיניות ברמת הרשות; (2) ברמה הבין-מערכתית והקהילתית הן יוזמות שיתופי פעולה עם ארגונים, עם עמותות ועם יוזמות חיצוניות, ומחזקות את הקשר עם ההורים, לרבות התמקדות במיפוי מצב הילדים בקהילה; (3) ברמה החינוכית-פדגוגית הן משקיעות בהדרכה ובהכשרה של צוותים חינוכיים, בשיפור הפדגוגיה במסגרות ובקידום תהליכי גילוי מוקדם וטיפול בילדים.

הגדרת התפקיד הרשמית מדגישה בעיקר את יישום המדיניות הקיימת, ופחות את ההובלה או את עיצוב המדיניות המותאמת להקשרים המקומיים. מיפוי זה מצביע על תפיסת תפקיד רחבה ורבי-שכבתית: המנהלות אינן מסתפקות בניהול שוטף, אלא רואות עצמן כסוכנות שינוי הפועלות לחיזוק התחום באופן מערכתי, תוך כדי יצירת רצף בין התכנון האסטרטגי, העבודה הקהילתית והיישום החינוכי בשטח.

הנתונים שנאספו מציגים תמונה רחבה של היעדים אותם מבקשות המנהלות לקדם בטווח הקצר ובטווח הארוך. המטרות סווגו לשישה תחומי פעולה עיקריים: רגולציה ומדיניות; תשתיות ארגוניות; תקצוב והרחבת שירותים; קהילה ושייכות; פדגוגיה והכשרה; התפתחות הילד.

סיווג זה ממחיש את המורכבות ואת היקף האחריות המוטלים על הרשויות המקומיות בטיפול האיכות בגיל לידה עד שלוש. בטבלה 2 שלהלן מובאים עיקרי היעדים:

תחום	טווח קצר	טווח ארוך
רגולציה ומדיניות	מיפוי, פיקוח והגדרת תפקידים	הסדרה ממשלתית, תקנים ורגולציה (התאמה בין אחריות לסמכות)
שירותים ותשתית	בינוי, טיפול בכוח אדם	מרכזים הוליסטיים, תקצוב מעונות בפיקוח
הדרכה ופדגוגיה	תמיכה לצוותים, אקלים פדגוגי	אקדמיזציה, מערך הדרכה
קהילה ושייכות	אמון עם הורים וצוותים	קמפיינים, ועדי הורים וקהילתיות
התפתחות הילד	איתור מוקדם	מרכזים רב-תחומיים, ליווי פדגוגי

מהטבלה עולה כי מנהלות תחום לידה עד שלוש מבקשות להניח תשתית מקומית איתנה שתשתלב בתוך מערך מדינתי מוסדר, מתוקצב ומוכוון אסטרטגיה. בטווח הקצר, רבות מהפעולות שהמנהלות מבקשות לקדם נוגעות להקמה ולחיזוק של תשתיות בסיסיות – הגדרת תפקידים, מיפוי צרכים וגופים, הרחבת הפיקוח, יצירת יחסי אמון עם צוותים וקהילות ובניית מאגרי מידע. כפי שתיארה אחת המנהלות: "השלב הראשון הוא פשוט לדעת מה יש – למפות, לשאול, לחבר בין גורמים". כל אלה נתפסים כתנאי מקדים לפיתוח מערכת איכותית, מתפקדת ומובילה.

בטווח הארוך, המנהלות מבקשות לראות הסדרה מערכתית כוללת – רגולציה אחידה תחת משרד ממשלתי אחד, תקן קבוע לתפקיד הממונה והקמת מנגנוני הדרכה ובקרה מחייבים. חלק מן היעדים שהוצגו, דוגמת האקדמיזציה של כוח האדם, תנאי העסקה של מחנכות שנות ינקות או הקמת גוף אסטרטגי לליווי מסגרות פרטיות – מדגישים את הפער שבין היכולת המקומית ובין אחריותה של המדינה.

קהילה ושייכות הן מישור מרכזי נוסף המכוון לחיזוק הקשר עם ההורים ועם הקהילה המקומית. פעולות בתחום זה כוללות יצירת אמון ושיתופי פעולה עם צוותים חינוכיים ועם גורמים מקצועיים, וכן פעילויות חברתיות, ייזום מסרים חינוכיים או יוזמות קהילתיות, שמטרתן להעצים את תחושת השייכות ואת המעורבות של כלל השותפים הרלוונטיים.

המנהלות אינן מסתפקות במענה נקודתי למשברים. הן מבקשות להיות שותפות בעיצוב מדיניות מקומית ולהוביל אותה בשטח, מתוך תחושת אחריות מקצועית ורצון לחולל שינוי חברתי עמוק. חלק מן המנהלות אף הדגישו את ההיבט החברתי-קהילתי כרכיב מרכזי בתפיסה ההוליסטית של התפתחות הילד, כפי שתואר באחת התשובות: "החזון שלי הוא שבכל שכונה תהיה רשת של אנשים שדואגים לילדים. זה לא רק המעון, זו קהילה".

### 4.2.2 שותפים לקידום החזון

המנהלות הצביעו על מגוון רחב של שותפים שברצונן לרתום למימוש החזון. טבלה 3 שלהלן מסכמת את הקטגוריות העיקריות ואת הגורמים הרלוונטיים:

טבלה 3: שותפים למימוש החזון לפי קטגוריות ראשיות

קטגוריה	גורמים רלוונטיים
הרשות המקומית - הנהגה וניהול	ראש הרשות, מנכ"ל, גזבר, מהנדס הרשות, הנהלות היישובים.
מחלקות ואגפים ברשות	מחלקת חינוך (כולל גני ילדים, משפחתונים, נוער וצעירים, חינוך בלתי פורמלי), מחלקת רווחה, בריאות, תרבות, ספרייה, מועצת נשים, מחלקת איגום משאבים.
שירותים בקהילה המקומית	הורים, מנהלות מעונות יום, גננות וצוותים חינוכיים, מתנ"ס, טיפת חלב, קופות חולים, רופאים ומטפלים פרא-רפואיים, שותפים ברשות.
גורמים מקצועיים ותמיכה בין-רשותית	מנהלות לידה עד שלוש ברשויות אחרות, מלוות רשותיות מטעם משרד החינוך, יועצות, איסוף נתונים, מרכזי הגיל הרך, שירות פסיכולוגי ייעוצי, תוכנית 360, מת"א.
משרדי ממשלה ותורמים ממלכתיים	משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העבודה, משרד הרווחה, משרד הפנים, משרד הביטחון, משרד השיכון והבינוי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, המוסד לביטוח לאומי, מרכז השלטון המקומי.
אקדמיה, הכשרה וליווי מקצועי	אקדמיה, תוכנית מעג"ן (מערך תומך גן), תוכניות הכשרה, תוכניות העשרה, הדרכה להורים, ארגון יציג למחנכות שנות ינקות, גורמים מייעצים במדיניות, רגולציה.
מגזר שלישי ופילנתרופיה	ארגוני חברה אזרחית, גופים פילנתרופיים.

תרשים 5

מיפוי שותפים בגל הרך – מספר אזכורים



מהנתונים עולה תמונה ברורה של תפיסת שותפות רחבה, שבה ניצבת הרשות המקומית כשחקן מרכזי ואחראי. מנהלות תחום לידה עד שלוש מבקשות לרתום שורה ארוכה של שותפים מתוך הרשות עצמה, ובראשם מנהל מחלקת החינוך ומחלקות נוספות במנהל החינוך (כגון גני ילדים ונוער) גם מחלקת הרווחה מופיעה בבולטות גבוהה וכן גורמים מתחום הבריאות והרווחה המקומיים – מה שמעיד על תפיסה אינטגרטיבית של התחום, המשלבת חינוך, בריאות וטיפול.

לצד זאת, הודגש הצורך ברתימת הנהגה בכירה ברשות. לראש הרשות, מנכ"ל הרשות וכן לגזבר ולמהנדס הרשות תפקיד משמעותי במתן גיבוי תקציבי, תכנוני וניהולי ברמה הגבוהה ביותר.

במקביל, ניכרת חשיבות רבה לשותפות קהילתית, הכוללת הורים; צוותים חינוכיים; רופאות ומטפלות פרא-רפואיות. שותפות זו מבוססת על אמון הדדי, על שיתוף פעולה ועל העצמת הקהילה, והיא נדבך מרכזי במימוש חזון הגיל הרך ברמה המקומית.

משרדי ממשלה – העבודה, הרווחה, הבריאות והאוצר – זוכים לשיעור אזכורים נמוך ביחס לאזכורם של שותפים בכירים ברשות, עובדה המשקפת את זירת הפעולה בהתאם להגדרת התפקיד.

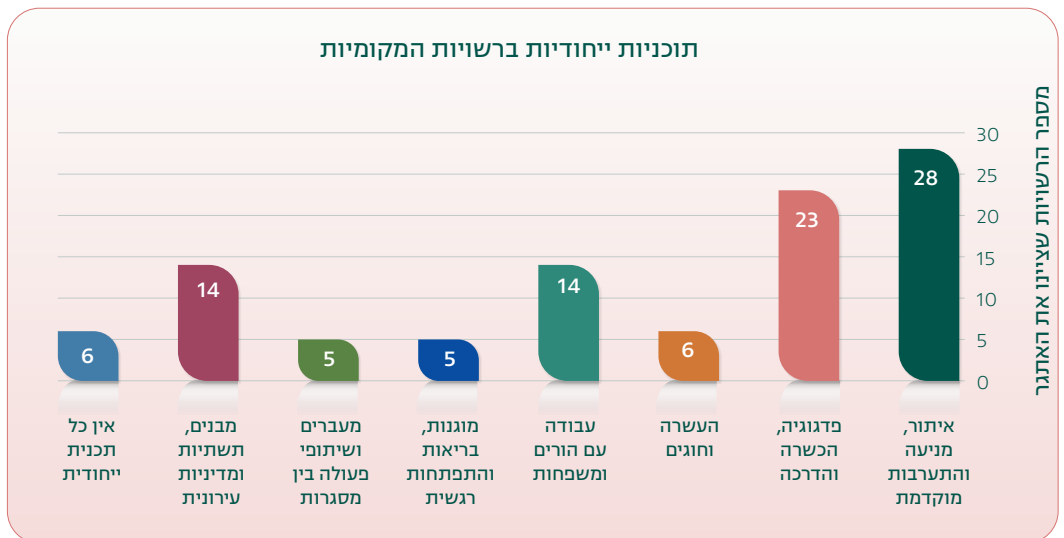
### 4.2.3 יוזמות ותוכניות ייחודיות בגיל לידה עד שלוש

מתוך תשובות המנהלות עולות דוגמאות חדשניות להובלה מקומית, ליצירתיות ולהשפעה ממשית על איכות השירותים לגיל הרך. התוכניות והיוזמות מתארות את פניה השונות והמגוונות של העבודה היום-יומית ברשויות, וכך את יכולתן לזהות הזדמנויות ולפתח מענים מותאמים.

#### 4.2.3.1 תוכניות

התשובות שנאספו מ־59 מנהלות תחום לידה עד שלוש ברשויות המקומיות מציגות תמונה מגוונת ועשירה של מעל 50 תוכניות ושירותים ייחודיים – חלקם רחבים ומובנים, אחרים חדשניים, נקודתיים או חד־פעמיים. התחומים המרכזיים כוללים איתור מוקדם; פיתוח מקצועי של צוותים; עבודה עם הורים; חוגים והעשרה; שימוש בטכנולוגיות מתקדמות ואף בינה מלאכותית לפיתוח שפה. תרשים 6 שלהלן מסכם את החלוקה לקטגוריות ואת השכיחויות.

תרשים 6: תוכניות ייחודיות ברשויות המקומיות לפי קטגוריות ושכיחויות



הניתוח הכמותי מלמד על שונות רבה בין הרשויות. ב־6 מתוך 59 הרשויות שענו לא דווח כלל על קיומה של תוכנית ייחודית (מרביתן באשכולות

חברתיים כלכליים בינוניים וגבוהים), ואילו באחרות מתקיימות לעיתים מעל 10 תוכניות שונות בו־זמנית. מרבית התוכניות דווחו על ידי רשות אחת בלבד, מה שמעיד על מענה מקומי מותאם או על יוזמות פיתוח ייחודיות. עם זאת, מספר תוכניות חזרו בדיווחים של מספר רשויות, כגון "מעברים", "הטף", "פעילות", מרכזי הגיל הרך, פורום מנהלות, מערכי הדרכה כוללים ותוכניות ליווי מקצועי כמו "מעלות".

**פיתוח מקצועי והדרכת צוותים** – 23 רשויות מפעילות תוכניות להכשרת צוותים באמצעות ימי עיון, השתלמויות וליווי מקצועי שוטף. חלקן משלבות שימוש בכלים דיגיטליים או טכנולוגיות חדשניות, למשל יישומי בינה מלאכותית לשיפור אינטראקציות שפתיות.

**עבודה עם הורים ומשפחות** – 14 רשויות מפעילות תוכניות ייעודיות לעבודה עם הורים, בהן סדנאות, הדרכות, קבוצות מיומנות למשפחות בסיכון, מועדוני יולדות וקליניקות הנקה. בחלק מן המקרים התוכניות קשורות לתהליכי איתור או למעבר בין המסגרות, ובאחרות הן מתמקדות בחיזוק הקשר הדיאדי, בעידוד הורות חיובית ובחיזוק התמיכה בקהילה המקומית.

**חוגים והעשרה** – 6 רשויות פועלות תוכניות בתחומי האומנות, המוזיקה, הריתמוזיקה, לימודי האנגלית ופעילויות דיאדיות. נוסף על כך, 5 רשויות נבנו מיזמים בתחומי המוגנות, הבריאות והחוסן הרגשי, בשיתוף גופי מומחיות כמו "בטרם".

**מעברים בין מסגרות** – 5 רשויות מפתחות תוכניות לגישור במעברים בין מסגרות לידה עד שלוש למסגרות שלוש עד שש. חלקן כוללות ליווי מערכת ופסיכולוגים הממשיכים לעבוד עם המשפחות לאורך זמן.

**מדיניות ותשתיות מקומיות** – 14 רשויות ציינו מיזמים עירוניים בתחום מבנים, תשתיות ומדיניות, כולל תמיכה תקציבית ישירה של הרשות (למשל למיגון ולשיפוץ מסגרות או הקמת קמפוס לגיל הרך) – מעבר לתקציבי הממשלה.

בד בבד עם ריבוי היוזמות צצו ועלו גם אתגרים. מנהלות ציינו תוכניות שהופסקו בשל מחסור בתקציב או כוח אדם, ותיארו את הקושי לשמר רצף חינוכי־טיפולי. אחת מהן כתבה: "תוכנית חלקאת מיעדים לצפון עומדת להסתיים, המשחק ככלי טיפולי בטיפות חלב גם הופסק בגלל תקציב ומחסור בכוח אדם".

### 4.2.3.2 שירותי ההדרכה למעונות היום

חוק הפיקוח על מעונות היום התשע"ט-2018 מחייב כל מעון הפועל ברישיון להכשיר מחנכות מטפלות וכן מחייב אותו בהדרכה חינוכית סדירה. לשם כך הגדיר משרד החינוך סל תשתיות אפשריות לקיום ההדרכה, וקבע מפתח תקצוב: 5 שעות הדרכה חודשיות, מתוכן 4 שעות כנדרש בחוק ועוד שעה ייעודית להקניית כלים לצוותים בתחומים של איתור מוקדם, התמודדות עם ילדים מאתגרים, סיוע בשיח עם ההורים וקבלת הסכמתם לאבחון וטיפול. על פי תקנות חוק הפיקוח, ההדרכה היא תנאי לקבלת רישיון, והיא תוקצבה עד כה באמצעות "קול קורא" שנתי. האחריות לתכלול ההדרכה ברשות מונחת בידי מנהלת תחום לידה עד שלוש.

הרשויות מפעילות מערכי הדרכה מגוונים – במיקור חוץ או באמצעות תשתיות משרד החינוך – כמו גפ"ן ותוכנית מעג"ן או מג"ר. לחלק מן הארגונים המפעילים מעונות יום יש מערכי הדרכה פנימיים הדורשים תיאום בין מערכות ההדרכה השונות.

בשנים האחרונות חלו שינויים בהיקף התקצוב: בשנת תשפ"ג תקצב משרד החינוך חמש שעות הדרכה (למעונות שבהם עד שלוש כיתות); בשנת תשפ"ד הורחב התקצוב לעשר שעות עבור כל מעון; ובשנת תשפ"ה הוא צומצם שוב לחמש שעות. שר החינוך הסביר זאת בתת-ניצול (קיש, נמסר בעל פה, כנס המדיניות לגיל הרך, 15 ביולי 2024), אולם ברשויות מציינים כי היעדר תשתית מסודרת מנע מימוש מלא של התקציב.

נתוני המחקר מראים כי מערך ההדרכה הוא מוקד עשייה מרכזי של מנהלות לידה עד שלוש המשתתפות במחקר. 27 מהן (46%) מציינות בדבריהן את הבנייה, את הקידום ואת החיזוק של ההדרכה לצוותי המעונות. בחלק מן הרשויות מתבצע חיזוק זה באמצעות תקציבים תוספתיים ואיגום משאבים. 28 ממנהלות לידה עד שלוש ברשויות, שהן 47% מהמשיבות על השאלון, סבורות כי נכון לפעול באמצעות הקמת יחידת הדרכה ייעודית. רשויות אלו מגייסות ומעסיקות מדריכות מטעמן האמונות על ההדרכה החינוכית ועל מתן הכלים הדרושים לצוות באחריות מנהלת תחום לידה ברשות. ההפעלה דרך המערך הרשותי מאפשרת בקרה צמודה על קיום ההדרכה ועל איכותה, וכן הבנה מעמיקה של המורכבויות העולות מן השטח. אלו מועברות למדריכות הנמצאות בקשר שוטף עם מנהלת תחום לידה עד שלוש ברשות.

בבחינת שביעות הרצון מהפעלת ההדרכה (על פי דירוג חמשת השלבים בסולם ליקרט), נמצא כי 39 מתוך 59 מנהלות (66%) מרוצות עד מרוצות מאוד

ממערך ההדרכה הקיים. חלקן מתבססות על מערך הדרכה שהן עצמן הקימו, וחלקן רואות בהקמת מערך הדרכה רשותי יעד.

לצד החוזקות והפוטנציאל הרב של מערך ההדרכה, ציינו מנהלות מספר אתגרים מרכזיים הפוגעים ביישום מיטבי של ההדרכה בשטח. באתגרים אלו בולטים צורך בשעות סופרוויז'ן מספקות; התאמה מקצועית ותרבותית של המדריכות; קשיי תיאום בין גורמים שונים ברשות; מחסור בשעות הדרכה, המקשה על איתור מוקדם ועל טיפול בקשיים התפתחותיים של ילדים – בעיה המורגשת בייחוד ברשויות חלשות.

אתגרים אלו עלו גם במכתב רשמי של איגוד מנהלות לידה עד שלוש למשרד החינוך (25 בספטמבר 2025), שבו צוין כי תזמון הודעת שינויי הנהלים בסוף ספטמבר יצר קושי ביישום, וזאת לאחר שכבר נחתמו חוזים ונקבעו מערכי הדרכה. עוד נטען במכתב כי ההנחיות החדשות לפיצול נוכחות במעונות ולצמצום מספר המסגרות למדריכה עלולות לפגוע ביציבות המערך, להוביל לעלויות נוספות לרשות המקומית ולהפחית את איכות ההדרכה. במכתב הודגש גם הצורך בשיקול דעת ובגמישות מקומית, מתוך הבנה כי לצוותי השטח יש ידע וניסיון ייחודיים המחייבים התאמה לתנאים המקומיים.

בהמשך לכך, המנהלות מציעות במסגרת המענה לשאלון שורה של תוספות וחידושים, שחלקם כבר מיושמים בשטח וחלקם מהווים כיווני פיתוח עתידיים: שילוב מערכי הדרכה להורים לצד הדרכות לצוותים; פיתוח מקצועי שיטתי למחנכות; איחוד מערכי הדרכה בין גופים שונים ברשות; וחיזוק החיבור בין המדריכות ובין מערך הפיקוח.

### 4.2.3.3 איתור מוקדם של ילדים עם צרכים מיוחדים

נושא האיתור המוקדם של ילדים עם צרכים מיוחדים זוכה כיום למודעות מקצועית ומערכתית משמעותית, והוא נכלל כחלק מהגדרת התפקיד של המנהלות הרשותיות. זוהי חוזקה מרכזית, שכן היא מאפשרת לרשויות לפתח מערך מקצועי מובנה לאיתור ולטיפול מוקדם, כולל הדרכה והכשרה של צוותים חינוכיים, מיפוי מסגרות ביתיות ופרטיות והפעלת צוותים ייעודיים בשיתוף של מערכות הבריאות והרווחה.

תשתיות קיימות, כמו תוכנית 360 של משרד החינוך, מהוות הזדמנות משמעותית להרחבת הפעילות. הן מספקות כלים, נתונים ותמיכה המאפשרים לרשויות באשכולות הנמוכים (1-5) לדייק במיפוי המסגרות ובאבחון המוקדם, גם במסגרות שאינן תחת חוק הפיקוח.

נושא האיתור המוקדם עלה במספר תשובות, אם כהמלצה לחיזוקו המקצועי ואם כקריאה להקצות לו משאבים ייעודיים. איתור וטיפול מוקדם של ילדים עם צרכים מיוחדים הוא אחת מבעיות הליבה במערך החינוך, הבריאות והרווחה בגיל לידה עד שלוש. בעיות אלו נובעות מכמה גורמים מרכזיים:

א. אין מי שיאתר את הילדים – ברוב המעונות לא נחשפו המחנכות לידע הקשור בצרכים מיוחדים. במקרים אחרים, מחנכות ששמות לב לפערים בין ילדים נמנעות מלפעול מחשש לכעס מצד ההורים או חשש כלכלי – הוצאת ילד מן המסגרת משמעה פגיעה בהכנסות.

ב. מחסור בצוותים פרא־רפואיים שייכנסו למעונות או שיאיישו מסגרות טיפוליות.

ג. מחסור במסגרות מאתרות ומטפלות, כגון מערכי התפתחות הילד (ראו מידע נוסף בדוח המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך, בינט, 2025).

מתשובות השאלון עולה כי 27 מנהלות (כ־50% מן המשתתפות) העידו כי זהו הנושא החשוב ביותר מבחינתן. נוסף על כך, 38% ציינו פעולות שהן יזמו או הרחיבו במטרה לקדם את הנושא הן במסגרות מוכרות והן במסגרות לא מוכרות או אף ביתיות. על פי עדותן, האיתור נעשה בין היתר באמצעות הדרכה והכשרה בנושא לצוותים החינוכיים, נוסף על מה שנלמד במסגרת הכשרת המחנכות.

האבחון והטיפול המוקדמים אינם מוזכרים בתקנות חוק הפיקוח, למעט אזכור חלקי בסעיף הכשרת המחנכות, ואף אינם נכללים באופן מפורש בתחום האחריות של המנהלות הרשותיות. עם זאת, עוד טרם ה"קול קורא" של משרד החינוך למינויים, היו רשויות, תוכניות וארגונים שהתייחסו לנושא בכובד ראש ואפשרו לפתח פלטפורמות מתאימות. בולטות במיוחד תוכנית אור ותוכנית מעג"ן של משרד החינוך, שהורחבו בשנים האחרונות גם למעונות, והן פועלות במסגרת תוכניות משרד החינוך ברשויות הנהנות מתוכנית 360 (כיום 185 רשויות באשכולות 1-5 ובשכונות מסוימות). דוגמה נוספת היא תוכנית "צעדים" של יעדים לצפון (מיסודה של קרן רש"י), המספקת מענה לאיתור מוקדם ולהדרכת צוותים והורים בשנות החיים הראשונות.

מחקר שבחן את התוכנית מצא כי מספר הבעיות הממוצע לילד ירד בכ־31%, כמות הילדים עם קשיים מורכבים ירדה בכ־34%. מספר הילדים שאינם מצריכים התערבות התפתחותית נוספת גדל כמעט פי ארבעה.

#### 4.2.3.4 הכשרה והשתלמויות לצוותים חינוכיים

עם כניסתו של משרד החינוך לזירה עברו ההכשרות המקצועיות לידיהן של המכללות לחינוך במימון המשרד, והקורסים מוכרים כנדבך לתואר עבור מי שהחליטה להרחיב את לימודיה. מודל זה פותח ונוסה במסגרת תוכנית מש"י במכללת אורנים, בתמיכת קרן ברכה ובשיתוף ויצ"ו והתנועה הקיבוצית. גם במקרה זה, התשתית היעילה ביותר לאיסוף המחנכות ולתיאום מול המכללות היא הרשות המוניציפלית. כשליש מהמנהלות (33%) ציינו כי הן מקדמות את ההכשרה ואת הפיתוח המקצועי של המחנכות במעונות היום.

#### 4.2.3.5 איתור ומיפוי הילדים במסגרות שונות, כולל מסגרות ביתיות

##### ילדים במסגרות שאינן מפוקחות

אחד האתגרים המרכזיים שזוהו הוא היעדר מיפוי סדור של מסגרות שאינן מפוקחות. 27% מן המנהלות דיווחו על עשייה בתחום זה ועל קושי להעריך במדויק את מספר הילדים השוהים במסגרות פרטיות או בהסדרי טיפול משפחתיים.

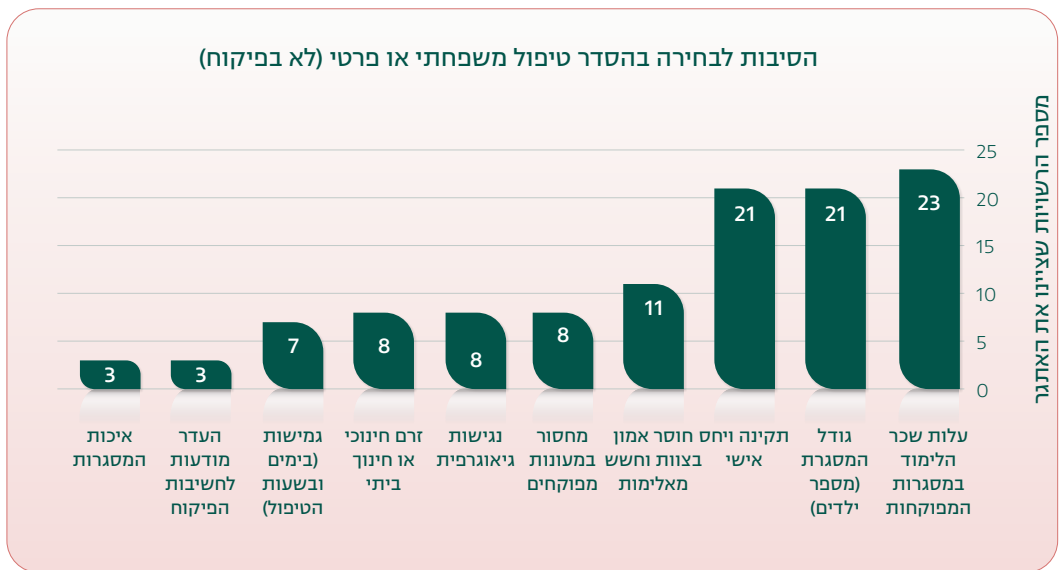
על אף ששמונה מנהלות דיווחו כי אינן מזהות בתחומן מסגרות בלתי מפוקחות, ברוב הרשויות מדובר בתופעה נפוצה. מן התשובות לשאלון ומשיחות רקע שהתקיימו עם חלק מהמשיבות, עולה כי תהליכי המיפוי נשענים לעיתים על היכרות אישית עם הקהילה ועל מקורות מידע חלקיים. נתונים קיימים, כגון אלו של התחנות לבריאות המשפחה, אינם נאספים באופן סדיר, והם פזורים בין גורמים ובין מפעילים שונים באותו אזור. מקורות מידע נוספים, דוגמת מכסות מים או נתוני ילודה, מתגלים לעיתים כלא מעודכנים או מוגבלים בשימוש מטעמי הגנה על הפרטיות. הפערים ברמת המידע – הן ברמה היישובית והן ברמה הארצית – מקשים על הרשויות לפתח תכנון מיטבי ולהקצות מענים מותאמים לצרכים בפועל.

בהקשר זה, יצוין כי חלק מן הרשויות מבקשות להסתמך על יוזמות שמטרתן לקדם מיפוי והסדרה של מסגרות פרטיות. יוזמות אלו נועדו לייצר תמונת מצב מהימנה יותר של מסגרות שאינן בפיקוח, ולהניח בסיס למדיניות מקומית שתתייחס לאוכלוסיית הילדים מחוץ למעונות המפוקחים. דוגמה לכך היא "ראשית" של קרן ידהנדיב וקרן משפחת שעשוע, הפועלת בעשר רשויות מקומיות באמצעות חמישה ארגוני חברה אזרחית, ומלווה רשויות ומייצעת

להן בהקמת מערך מקצועי לגיל הרך, בניהול מסגרות ביתיות לא מפוקחות, בהכשרה ובליויי מחנכות מטפלות לאיתור מוקדם של עיכובים התפתחותיים ובבניית שדה פעיל רב־מגזרי. בשדה זה מפותח ידע, מתקיים שיתוף פעולה בין רשויות וארגונים ומתבצעת הובלת מדיניות ברמה המקומית והלאומית. אף שמדובר בשלבים מוקדמים של פיתוח, המנהלות מציינות כי יוזמות מסוג זה עשויות לתרום במידה ניכרת לצמצום פערי הידע ולשיפור התכנון העירוני בתחום.

מהירותן את השטח, המנהלות מציינות את הסיבות העיקריות המונעות מהורים בחירה במסגרות מפוקחות. אלו מפורטות להלן בתרשים 7:

תרשים 7: הסיבות לבחירה בהסדר טיפול משפחתי או פרטי (לא בפיקוח)



מתשובותיהן של המנהלות עולה כי הבחירה של הורים במסגרות פרטיות או בהסדרי טיפול משפחתיים נובעת ממגוון סיבות – כלכליות, תפיסתיות ולוגיסטיות. הסיבה המרכזית היא העלות. 23 מן המנהלות ציינו כי שכר הלימוד במסגרות המפוקחות מהווה חסם משמעותי ומכתיב בחירה, בייחוד בקרב הורים מן המעמד הנמוך, הואיל ולהם כמעט ואין אפשרות כלכלית אחרת. סיבה בולטת נוספת לבחירה במסגרת פרטית היא הגודל שלה. 21 מנהלות הדגישו את ההעדפה של הורים לקבוצות קטנות, שבהן מתקיים יחס אישי

וצוות קבוע, או לחלופין מטפלת אחת לילד. חשש מאלימות או תחושת חוסר אמון בצוותים הופיעו ב־11 מן התשובות, ולעיתים נלוותה עדיפות להיכרות מוקדמת עם המטפלת או עם מסגרת ותיקה ביישוב, שבה בני משפחה עוברים "מדור לדור".

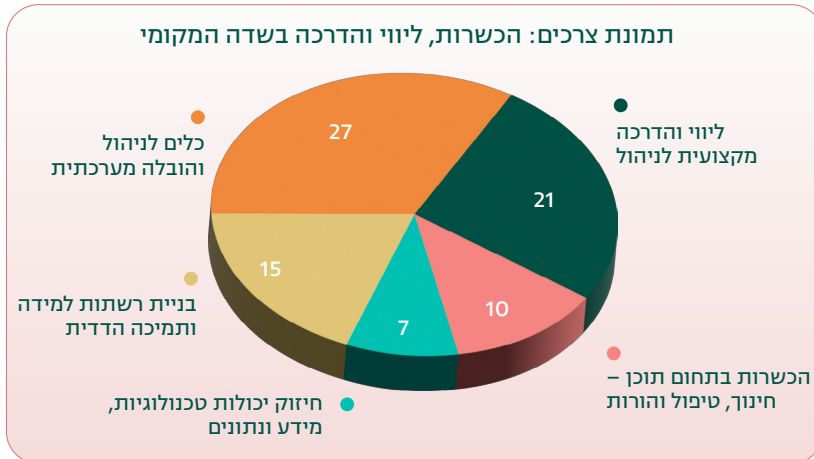
סיבות נוספות שנמצאו כוללות מחסור במעונות מפוקחים (8), כך שגם הורים המעוניינים במסגרת מפוקחת, לא תמיד מוצאים מקום, בייחוד לתינוקות. כמו כן הוזכרו העדפה לזרם חינוכי ייחודי או לחינוך ביתי (8), צורך בגמישות בשעות ובימי הפעילות (7). אלו רלוונטיים בעיקר להורים הנמצאים בבית ואינם מעוניינים במסגרת מחייבת ונוקשה, קל וחומר בנגישות גאוגרפית מוגבלת (5), המקשות על הורים שאינם ניידים.

תשובות המנהלות הצביעו בחלק מן המקרים על תפיסה רווחת בציבור, ולפיה המסגרות שאינן מפוקחות איכותיות יותר, אינטימיות יותר ונותנות מענה מותאם אישית (3). גישה זו מתחזקת לנוכח שיווקן של מסגרות שאינן מפוקחות בתור אלטרנטיבה, וכן בשל היעדר מודעות של ההורים לחשיבות הפיקוח (3). לצד אלה, ניכרה בתשובות גישה פרקטית של הורים, שלדברי המנהלות מעדיפים פתרון זמין, מוכר ונוח, בין שמדובר במטפלת מן השכונה, ובין שזה משפחתון קרוב לבית או קרוב משפחה, גם אם מדובר במסגרת שאינה מפוקחת.

#### 4.2.4 צרכים מקצועיים ואתגרים של מנהלות תחום לידה עד שלוש

שאלות המחקר העלו מגוון רחב של צרכים מקצועיים בקרב מנהלות תחום לידה עד שלוש, הכוללים ליווי, הכשרה והדרכה הדרושים למילוי מיטבי של התפקיד. הצרכים סווגו לשישה תחומי ליבה (תרשים 8), המשקפים לא רק את נקודות החוזק ואת החוסרים בתמיכה הניתנת כיום, אלא גם את המורכבות המשתנה של התפקיד, הדורש שילוב בין כישורי ניהול ידע פדגוגי, תפקוד מערכתי ויכולת הנעה בתוך מערכת מורכבת.

## תרשים 8: תמונת צרכים – הכשרות, ליווי והדרכה בשדה המקומי



מן התרשים בולט הצורך בכלים לניהול ולהובלה מערכתית, כולל בניית אסטרטגיה, תוכניות עבודה, ניהול צוותים, פיתוח שותפויות והתמודדות עם התנגדויות. כמו כן, ניכר הצורך ברשתות למידה ותמיכה הדדית, העמקה בידע מקצועי בתחום החינוך והטיפול בגיל הרך, שימוש בכלים טכנולוגיים ומיומנויות מידע, וכן ליווי אישי נגיש ותמיכה שוטפת. לצד זאת, מנהלות מבקשות הכרה פורמלית בתפקיד ובהגדרת סמכויות, כדי שיוכרו כמובילות מערכת החינוך בגיל הרך, ולא יישארו בתור "שחקניות משנה".

לצד הצרכים הללו עלו גורמי שחיקה פוטנציאליים: 51% מהמנהלות ציינו תנאי עבודה, שכר והכרה שאינם תואמים את ההשכלה ואת המאמץ המושקע; 14% הצביעו על קושי בבניית תפקיד חדש ויצירת שותפויות בסביבה פוליטית; 7% ציינו את טווח האחריות הרחב ללא סמכויות; 10% התייחסו לפער בין התפקיד האסטרטגי המוגדר ובין הביצוע בפועל; ו-3% הזכירו עבודה תחת שני גורמים – משרד החינוך והרשות המקומית. עם זאת, חשוב לציין כי בפועל אין נשירה נרחבת מהתפקיד.

ממצאים אלה מצביעים כי הדרכה וליווי מותאמים אישית, רשתות תמיכה, הכרה פורמלית וסיוע בהתמודדות עם עומס ועם תפקידים אסטרטגיים – יכולים להעצים את המנהלות, להפחית שחיקה ולחזק את יכולתן להוביל תהליכי עומק ומהלכי שינוי במערכת החינוך לגיל הרך. בפועל, מעגלי התמיכה הקיימים – קורסי הכשרה (39% מהמנהלות ציינו אותם כמקור תמיכה משמעותי), מפגשי עמיתות (18%) וייעוץ והדרכה אישיים (17%) – מהווים בסיס ליצירת מערכת מגובה ומקצועית, אשר מאפשרת למנהלות לממש את חזונן ולתרום באופן משמעותי לאיכות החינוך והטיפול בגיל הרך.

## 5. סיכום ומסקנות

דוח זה בוחן את העמדות ואת התחושות של מנהלות לידה עד שלוש ברשויות המקומיות, כמי שמבקשות להקים את מערך הגיל הרך בזירה המקומית ולבסס אותו. זאת מתוך הכרה כי האופן שבו מנהלות אלו מבינות ומפרשות את תפקידן בפועל, מעבר להגדרות הפורמליות, הוא גורם מרכזי המשפיע על יכולתן ליזום, לקבל עליהן אחריות ולהוביל שינוי.

תפקיד זה הוא חדש באופן יחסי ומשקף תהליך של הרחבת האחריות הממשלתית והמקומית על שירותי החינוך-טיפול לפעוטות ולהוריהם. לצד הגברת המעורבות של הממשלה, ליווי הצוותים וההכשרה, קידום הסטנדרטיזציה, הסרת החסמים המבניים והתשתיתיים וביסוס שיתופי הפעולה – הדוח פותח צוהר לסביבת העבודה המורכבת שעימה מתמודדות המנהלות, ומלמד כי חרף אתגריה המרובים – משאבים מוגבלים, פוליטיקה פנימית, צורך בבניית שגרות ומנגנונים ארגוניים, קושי בעבודה מבוססת נתונים, מחסור בכוח אדם מקצועי ונסיבות שיכולת ההשפעה עליהן מועטה – הן מגבשות חזון, בונות תוכנית עבודה ומקדמות את התחום תוך כדי הצבת יעדים לטווח הארוך ולטווח הקצר.

עם זאת, סקירת התפתחות התחום מלמדת כי מיזמים רבים מקורם בקרנות פילנתרופיות ובארגוני החברה האזרחית, אשר פעלו בחלקם בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה. אלו יצרו מודלים לעבודה שהפכו לתוכניות ממשלתיות עת הבשילו התנאים, ובכך ביססו תשתית הכרחית לקידום התחום – אם ברגולציה (בחקיקה, בהחלטות ממשלה ואף ב"קול קורא", שעל בסיסו מתקצב תפקיד המנהלות), אם במסרים עקביים בנוגע לחשיבות המהלך (באמצעות הגדרת התפקיד, השתלמויות ייעודיות למנהלות הרשותיות ועוד) ואם בתקציבים "צבועים" המיועדים לגיל הינקות. על בסיס תשתית זו, שנבנתה לאורך שנים, נשענות כיום רבות מהתוכניות שמקדמות ומובילות המנהלות ברשויות המקומיות. היא מאפשרת להן להרחיב יוזמות קיימות, להטמיע פרקטיקות שכבר פותחו, לטייב את כיווני הפעולה של המשרדים הממשלתיים ולהמשיך לפתח מענים חדשים המותאמים לצורכי הקהילה המקומית.

צורך מעין זה עולה בנוגע לילדים שאינם שוהים במסגרות מפוקחות. הממצאים המובאים בדוח מצביעים על הצורך בחיזוק אמון ההורים במסגרות

חינוך־טיפול מפקחות; בהרחבת ההיצע, בייחוד באזורים המאופיינים בביקוש גבוה ובמחסור חמור בתשתיות; ובפיתוח הסדרי חינוך־טיפול מגוונים – מסגרות חלקיות, קבוצות קטנות ומענים מותאמי משפחה.

ההגדרה הרשמית של תפקיד המנהלת ממוקדת ביישום מדיניות קיימת, אך בפועל המנהלות מפתחות לאורך זמן תפיסת תפקיד רחבה יותר, המושפעת מהכשרתן, מניסיון המצטבר ומהמפגש היום־יומי עם המשפחות, המסגרות החינוכיות־טיפוליות והמערכת העירונית.

עם זאת, יכולתן לתת מענה לצרכים העולים מן השטח נתקלת לעיתים בתשתית חסרה. כך למשל מיפוי ואיתור של ילדים שאינם במסגרות מפקחות מתקיים במציאות של מחסור בנתונים סדורים ושל היעדר תשתית רגולטורית מלאה. אלו מייצרים מצב שבו הובלת שינוי איננה יכולה להישען על כתפי המנהלות והרשויות המקומיות בלבד. נדרש פתרון מערכתי מקיף המכוון מן הממשלה והמגדיר מנגנוני דיווח וכלי עבודה מחייבים.

אתגר דומה נוסף נוגע למאפיינים רשתיים המייצרים מציאות, כאשר לרשות יש כלים מוגבלים בהתמודדות עימה. דוגמה כזו היא רשויות המדורגות באשכולות 6 ומעלה. אלו מתמודדות לעיתים עם מגבלה ייחודית: קרנות פילנתרופיות רבות ממקדות את השקעתן ברשויות מוחלשות יותר, ובכך מצמצמת היכולת של רשויות אלו ליצור תשתית משלימה או לגשר על פערים פנימיים בין שכונות. בקרב רשויות מוחלשות עלה קושי אחר, והוא שיוזמות פילנתרופיות מסתיימות ללא מנגנון המשכי. מנהלות תיארו מקרים שבהם תוכניות חשובות, כגון תוכניות לאיתור מוקדם או שימוש במשחק ככלי טיפולי בטיפות חלב, הופסקו בשל מחסור בתקציב או בכוח אדם, באופן שקטע תהליכים טיפוליים וחינוכיים ופגע ברצף השירותים למשפחות. אתגר זה מחדד את הצורך בהסדרה תקציבית ארוכת־טווח ובמדיניות לאומית המבטיחה יציבות והמשכיות גם מעבר לתוכניות במימון פילנתרופי.

ממצאי הדוח מצביעים על כך שמנהלות לידה עד שלוש משלבות בין היכרות יום־יומית מעמיקה עם השטח, ובין מיומנויות ניהול הנבנות עם הזמן. שילוב זה משפר את יכולתן לפתח את התחום ברשויות המקומיות, והוא ממחיש גם את התרומה האפשרית שלהן לעיצוב מדיניות ברמה הלאומית. עם זאת, התפקיד אינו מעוגן באופן פורמלי בתקנים סטטוטוריים או בהחלטות ממשלה. המשרות מאוישות על בסיס יוזמה מקומית בלבד, דבר הגורע מציבותן. הממצאים ממחישים את המחויבות העמוקה של המנהלות לתחום, לצד קיומם של גורמי שחיקה העלולים להשפיע על פעילותן לאורך זמן.

עם זאת, ההתנסויות שהן צוברות – בהובלת תוכניות לאיתור מוקדם, בפיתוח מענים להורים, בשיפור איכות המסגרות ובתיאום בין מערכתי – יכולות לסייע למקבלי החלטות לחזק את החיבור בין מדיניות ובין יישומה בפועל.

התרומה בכך היא שמדיניות לאומית תהיה לא רק מבוססת נתונים ומחקר, אלא תישען על הניסיון ועל ההבנה של הצרכים המקומיים, שיש בהם כדי להעשיר ולכוון את המדיניות הלאומית בתחום הגיל הרך.

## 6. רשימת מקורות

בינט, ג' (2025). דוח מדיניות החינוך בגיל הרך – תשתית ממשלתית לגיל הרך: מדיניות, רגולציה ושירותים בשנות החיים הראשונות, מכללת אורנים.

בינט, ג' (2024). דוח החינוך בגיל הרך 2024: התשתית הארגונית של מסגרות חינוכיות טיפוליות מלידה עד גיל שלוש. מכללת אורנים: המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך.

ויגודת-גדות, ע' (2022). התחדשות הניהול הציבורי: העתיד כבר כאן? ניהול הממשל בעידן שלאחר מגפת הקורונה. ביטחון סוציאלי (117), עמ' 11-22. *Social Security / Btḥwn Swṣy'Iy: Journal of Welfare & Social Security Studies* (0334-231X), 2022, Issue 117, p. 11

יוגב, נ', ופויכטונגר, ר' (2022). הטמעת מודל ישובי רב-מערכתי לגיל הרך (לידה עד 6) תפקיד מלווה רשויות – מודל "מיזם הינקות". משרד הרווחה והביטחון החברתי, קרן רש"י והג'וינט.

לרר, מ' (2023). ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c82a4aa2-d7e1-ec11-8148-005056aac6c3/2\\_c82a4aa2-d7e1-ec11-8148-005056aac6c3\\_11\\_19875.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c82a4aa2-d7e1-ec11-8148-005056aac6c3/2_c82a4aa2-d7e1-ec11-8148-005056aac6c3_11_19875.pdf)

מורדו, א', יעקובזון, י', קוכנר אברהם, ת', וצדיק, י' (2018). מרום – אוגדן לעבודת היועץ הארגוני בתכנית מרום ובניהול עצמי. משרד החינוך.

[chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglefindmkaj/https://meyda.education.gov.il/files/NihulAtzmi/atarmarom/ogdan\\_yoatzim.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglefindmkaj/https://meyda.education.gov.il/files/NihulAtzmi/atarmarom/ogdan_yoatzim.pdf)

משרד החינוך (24 בפברואר, 2025). סל גפן לחינוך הגיל הרך – לידה עד שלוש נוהל עבודה לשנת הלימודים תשפ"ו.

<https://meyda.education.gov.il/files/PortalBaaluyot/POB/gefen/gefen-tashpah/gefen-transition-daycare.pdf>

נוקד, י' (2015). מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית, משרד הפנים.

פויכטונגר, ר' (2024). כורים היום את הבור של המחר: ניתוח מערכתי של שדה גיל הינקות בישראל. שיתופים בית לקולקטיב אימפקט ויד הנדיב.

פויכטונגר, ר', עזר-אליהו, ר', ולוי, ו' (2020). מודל יישובי רב-מערכתי לגיל הרך, מבוסס על 'מיזם הינקות', משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ג'וינט-אשלים, קרן רש"י. [https://5e8eeaf2-d257-40cb-8bde-06031a2dcf65.filesusr.com/ugd/485531\\_7bfda3aa6ec24a5193001f62d63af0a4.pdf](https://5e8eeaf2-d257-40cb-8bde-06031a2dcf65.filesusr.com/ugd/485531_7bfda3aa6ec24a5193001f62d63af0a4.pdf)

פינקלשטיין, א' (2020). השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה

ואתגרים, מחקר מדיניות 157. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, א', גולדברג, א', ברטוב, י', והימן, א' (2025). השלטון המקומית בראי הנתונים: היבטים ומגמות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רבינוביץ', מ'. (2023). רפורמת הגיל הרך במערכת החינוך, הכנסת: מרכז המחקר והמידע.

Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2017). *Designing and conducting mixed methods research*. Sage publications.

Drucker, P. (2012). *Managing the non-profit organization*. Routledge.

Kaufmann, W., & Lafarre, A. (2021). Does good governance mean better corporate social performance? A comparative study of OECD countries. *International Public Management Journal*, 24(6), pp. 762–791.

<https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1814916>

Linkletter, K. E. (2024). PETER DRUCKER: MORE RELEVANT THAN EVER FOR TODAY'S LEADERS. *Leader to Leader*, 2024 (114), pp. 7–13.

<https://doi.org/10.1002/ltl.20854>

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). California, USA: SAGE Publications.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Family Database (2023). *SF2.1. Fertility rates*.

[chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/els/family/sf\\_2\\_1\\_fertility\\_rates.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/els/family/sf_2_1_fertility_rates.pdf)

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy & Society*, 37, pp. 277–293.

## 7. נספחים

## נספח 1: פילוח השאלון בהתאמה להגדרה הפורמלית ולתפיסת התפקיד

טבלה 4 שלהלן מציגה את השאלות בשאלון כשהן ממוינות בהתאם לשני ממדים תאורטיים מרכזיים: (1) תוכנית "מרום" (2018), שפותחה עבור בתי ספר בניהול עצמי; (2) תחומי האחריות של דרוקר (2012). פילוח זה מציע מסגרת אנליטית להבנת הקשר בין עקרונות הפעולה התאורטיים ובין השאלות שנבחרו בפועל. יש לציין כי חלוקה זו היא הצעה אנליטית מעיקרה. הווה אומר ששאלות רבות נוגעות ליותר מעיקרון אחד, והן משקפות למעשה את המורכבות המובנית בתפקיד ובתפיסתו.

## טבלה 4: פילוח השאלון בהתאם לתוכנית מרום ו-Drucker, 2012

שאלות בשאלון	Drucker, 2012 תחום אחריות ניהולית	תוכנית מרום (2018) - עיקרון
חזון מקומי ללידה עד שלוש ביישוב מהו החזון שלך לגבי התפקיד? מהו החזון של הרשות המקומית? מהן נקודות החיבור והשוני בין החזון שלך לחזון הרשות? מהן התוצאות הרצויות מבחינתך לטווח הקצר ולטווח הארוך?	הגשמת משימות הארגון	חזון
שותפי תפקיד את מי לפי דעתך ניתן לרתום למימוש החזון? מיהם הגורמים המפריעים במימוש החזון - האישי והמערכתי?		רתימת אחרים
בהתייחס למערכת ולסביבה שבה את פועלת, מהם הכוחות, החולשות, האיזמים וההזדמנויות שאת מזהה? מהן המשימות המרכזיות בתפקיד? (דירוג בהתאם לרמת חשיבות ובהתאם לזמן המוקצה לביצוען) האם יש משימה חשובה נוספת המעסיקה אותך או גוזלת זמן יקר ואינה נכללת ברשימה לעיל? (אם כן, נשמח שתפרטי לגביה)	ממשימה לביצוע	ניתוח המערכת והסביבה

שאלות בשאלון	Drucker, 2012 תחום אחריות ניהולית	תוכנית מרום (2018) - עיקרון
<p><b>מערך ההדרכה</b> כיצד בנוי מערך ההדרכה לגיל לידה עד שלוש ברשות? באיזו מידה את מרוצה ממערך ההדרכה הקיים? האם תוכלי לפרט מה ברצונך לשפר בהדרכה הקיימת ומה ברצונך לשמר? (ניתן להתייחס למערך ההדרכה, לנושאי ההדרכה, לשעות ההדרכה, לקהל היעד ועוד)</p>		
<p><b>נתונים ומיפוי</b> בכל רשות יש ילדים שאינם מתחנכים במסגרות מפקחות. מהן הפעולות הננקטות בעירייה לאיתור ילדים אלו, ואילו שירותים ניתנים להם ולמסגרות החינוכיות שבהן הם שוהים? מהו מספר המסגרות שאינן מפקחות ברשות המקומית? האם ידוע מהו מספר הילדים המתחנכים בהן? מהיכרותך את השטח, אנא פרטי את הסיבות שבגינן מעדיפים חלק מן ההורים חינוך טיפול במסגרות שאינן מפקחות.</p>	ניהול לשם השגת ביצועים	
<p><b>כפיפויות ואתגרים</b> למי כפוף תפקיד מנהלת היחידה ללידה עד שלוש ברשות המקומית? עדויות מהשטח מלמדות על תחלופה גבוהה ועל נשירה של ממונות על לידה עד שלוש ברשויות המקומיות. מהי לדעתך הסיבה המרכזית לכך? מיהם הגורמים המפריעים למימוש החזון?</p>	אנשים ומערכות יחסים	גורמים המפריעים במימוש החזון
<p>איזה סוג של סיוע/תמיכה דרוש לך מצד משרד החינוך או הרשות המקומית לשם ביצוע מיטבי של התפקיד? מהו תחום הלימוד האקדמי שלך? (ניתן לסמן יותר מאפשרות אחת) האם לימודיך האקדמיים כללו התמחות בגיל הרך? כמה שנות ניסיון בניהול היו לך טרם כניסתך לתפקיד?</p>	פיתוח עצמי	חוזקות/חולשות שיישעו/יקשו במימוש החזון

פילוח זה ממחיש כיצד תוכנן השאלון לשלב בין הגדרת האחריות הפורמלית ובין ההבנה המעמיקה של תפיסת התפקיד בפועל. בכך הוא מאפשר לא רק לבחון את תחומי הפעולה המובנים בתפקיד, אלא גם להאיר את החוויות, את הקשיים ואת המשאבים האישיים והמערכתיים המלווים את עיצובו בפועל.

הגיל הרך - ובפרט השנים הראשונות לחיים, מלידה עד גיל שלוש - הוא שלב קריטי בהתפתחות הסנסו־מוטורית, הרגשית, החברתית והקוגניטיבית של ילדים. שלב זה משפיע באופן עמוק וארוך טווח על רווחתם האישית של ילדים ועל חוסנה של החברה כולה. בשנים האחרונות גוברת בישראל ההכרה בחשיבות ההשקעה בגיל הינקות, בד בבד עם העלייה בעיסוק הציבורי והמקצועי בתחום.

דוח זה, הרביעי בסדרת דוחות של המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך שבמכללה האקדמית אורנים, מבקש להציג תמונת מצב עדכנית של תחום החינוך־טיפול (edu-care) בגיל הרך, ולבחון את מכלול התשתיות הנדרשות לקידומו: ממשלתיות, ארגונית, אנושיות, פדגוגיות, פיזיות, מחקריות וכלכליות. הדוח הראשון עסק בתשתית הארגונית של התחום, הדוח השני התמקד בתשתית החוקית, תוך בחינת סוגיית התקנת מצלמות במעונות יום לפעוטות כאמצעי להגנה על ילדים. הדוח השלישי התמקד ואילו הדוח הרביעי עוסק בתפקיד מנהלות הגיל הרך (לידה עד שלוש) ברשויות המקומיות. בתשתית הממשלתית - כלומר, במדיניות, ברגולציה ובדרכי הפעולה של משרדי הממשלה הביבטים מסוימים של גיל הינקות.

דוח זה נשען על מחקר יישומי שנערך בקרב מנהלות תחום לידה עד שלוש ברשויות המקומיות. תפקיד זה - שנבנה בהדרגה מתוך יוזמות פילנתרופיות, יוזמות ממשלתיות ומודלים רשתיים - קיבל לראשונה תצורה מוסדרת עם ה"קול קורא" של משרד החינוך בשנת 2022.

הדוח בוחן את תפיסת התפקיד, את האתגרים הניהוליים ואת החוזקות שהמנהלות מביאות לעשייה המקומית, לצד ניתוח החזון שהן מבקשות לקדם - הן ברמת התפקיד והן כחלק מחזון הרשות המקומית לגיל הרך.

הדוח מבקש ומבקש להאיר את תפקידן של המנהלות כגורם מפתח בהובלה המקומית של תחום לידה עד שלוש - תפקיד שנמצא בצומת שבין מדיניות ארצית ובין מציאות מקומית משתנה. ממצאי המחקר משקפים את האופן שבו המנהלות מפרשות את הגדרת התפקיד הפורמלית, מתרגמות אותה לעשייה בשטח ומתמודדות עם הפערים שבין אחריות לסמכות מקצועית. בכך הדוח תורם להבנת תהליכי הביזור בתחום החינוך־טיפול לגיל הרך, ומציע תובנות להמשך פיתוח מדיניות, תמיכה והדרכה מקצועית למנהלות בתחום זה. ושוויונית, שתתמוך בחיזוק הקשר בין הממשלה לרשויות המקומיות ותבטיח מענה איכותי, זמין ונגיש לכל ילד וילדה בישראל.

המכון הישראלי לחינוך בגיל הרך במכללת אורנים הוקם בשנת 2019. המכון פועל לקידום איכות החינוך והטיפול בגיל הרך באמצעות פיתוח מקצועי, התמחות פדגוגית מבוססת מחקר ושינוי מדיניות, שיעמידו את הגיל הרך בישראל בראש סדר העדיפויות החברתי.