

מסמך לדיון מערך שירותים מיטבי לילדים בגיל הרך ולהוריהם ברשות המקומית

ד"ר יואה שורק ופידא ניג'ם-אכתיאלת
חוקרות במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

רקפת בן דורי גלבע
מנהלת יישום מהלך הפיתוח מטעם ג'וינט ישראל-אשלים

ורד לוי
ראש תחום ינקות ומנהלת הפיתוח, היחידה לגיל הרך, ג'וינט ישראל-אשלים

ד"ר תמי רובל-ליפשיץ
יועצת ארגונית, מכון אביג'ל – מחקר, ייעוץ ופיתוח ארגוני

נובמבר 2019

ג'וינט ישראל אשלים
יחד בעשייה חברתית למען ילדים, נוער וצעירים במצבי סיכון



משרד העבודה והרווחה
משרד החינוך
משרד הביטחון
משרד העלייה והקליטה
המשרד לבטחון פנים



מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
MYERS-JDC-BROOKDALE
مایرس-جوینت-بروکدیل



משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים
האגף למעונות יום ומשפחתונים





מסמך לדיון

מערך שירותים מיטבי לילדים בגיל הרך ולהוריהם

ברשות המקומית

מוגש ל:

המועצה לגיל הרך

ועדת "התחלה טובה" של 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון
הוועדה המקצועית לגיל הרך של ג'וינט ישראל-אשלים

מוגש על ידי צוות המטה:

מימי אקרמן - סגנית מנהל, 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון
נועה בן דוד - מנהלת היחידה לגיל הרך, ג'וינט ישראל-אשלים
רותם עזר אליהו - מנהלת מיזם הינקות, קרן רש"י
ורד לוי - ראש תחום ינקות ומנהלת הפיתוח, היחידה לגיל הרך, ג'וינט ישראל-אשלים

כתיבה:

ד"ר יואה שורק ופידא ניג'ם-אכתיאלת - חוקרות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
רקפת בן דורי גלבוע - מנהלת יישום מהלך הפיתוח מטעם ג'וינט ישראל-אשלים
ורד לוי - ראש תחום ינקות ומנהלת הפיתוח, היחידה לגיל הרך, ג'וינט ישראל-אשלים
ד"ר תמי רובל-ליפשיץ - יועצת ארגונית, מכון אביג'יל - מחקר, ייעוץ ופיתוח ארגוני

ייעוץ ועריכה:

ד"ר תמי רובל-ליפשיץ - יועצת ארגונית, מכון אביג'יל - מחקר, ייעוץ ופיתוח ארגוני
שרית מצר - מנהלת תוכניות, היחידה לגיל הרך, ג'וינט ישראל-אשלים



פתח דבר

בעשור האחרון גוברת המודעות הציבורית לצורך בהשקעה רבה בגיל הרך וישנה עשייה משמעותית בתחום, המתבטאת במהלכים פורצי דרך ברמה הלאומית, בהם: יישום חוק חינוך חינם החל מגיל שלוש, חוק הפיקוח למעונות היום, קידום סטנדרטים, יישום המודל הבין-משרדי למרכז גיל רך ב-65 יישובים, קידום מודלים יישוביים לגיל הרך בתוכניות מערכתיות שונות וכמובן הקמת המועצה לגיל הרך.

המסמך המוצג לפניכם הוא תוצר פיתוח ראשון מסוגו, בהיותו מבוסס על הסכמה בין-משרדית בוועדת "התחלה טובה" של תוכנית 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, מיולי 2018, שעיקרה 'לגבש ולהציע תפיסה ועקרונות עבודה למערך שירותים יישובי מיטבי לגיל הרך' ולגבש הצעה לתפקיד 'המוביל היישובי' למערך זה.

המסמך מציג מקורות מידע שונים והמלצות הנשענות על הספרות בארץ ובעולם. הוא מביא את קולות השטח ואת ניסיונם רב השנים של גורמי ממשלה, רשויות מקומיות, מגזר שלישי ופילנתרופיה ואנשי אקדמיה, בנוגע לעקרונות התפיסה המקצועית והארגונית, לזיהוי ולהגדרה של רכיבי מערך השירותים לגיל הרך ולדרכי היישום. ההמלצות מתבססות גם על נתונים כמותיים שנאספו ב-207 רשויות מקומיות בישראל, על אודות התפקידים הקיימים להובלת הגיל הרך ברמה המקומית.

ישנה תמימות דעים בין השותפים השונים, כי קיים צורך להסדיר את תפקיד המוביל-המנהל היישובי לגיל הרך, כדי להבטיח שירותים איכותיים בני-השגה לכלל אוכלוסיית ילדי הגיל הרך והוריהם במדינת ישראל, ובמיוחד עבור אלה הנתונים במצבים מגבירי סיכון ועוני.

דומה כי קידום איכות מערך השירותים במרחב רשותי נתון הוא ענינים של גורמים רבים, כמוזכר, וכי יש לקשור בין ידע, ניסיון ועשייה קודמים לבין תשתיות, פלטפורמות ותוכניות קיימות, כדי למנף את התיאום והתכלול לגיל הרך וזאת בהתאמה למאפיינים החברתיים-תרבותיים ולצרכים המתפתחים של האוכלוסייה והרשויות בישראל.

התפיסה המוצעת במסמך מתבססת על הסכמה ועל קריאה שעלתה מן הוועדה המקצועית הבין-משרדית והבין-מגזרית לגיל הרך, בגיוון ישראל-אשלים, כבר משנת 2014, כי הסיכוי הטוב ביותר של ילדים בגיל הרך, בכלל, ושל אלה במצבי סיכון, בפרט, הוא חיזוק השירותים האוניברסליים (כגון מסגרות חינוך-טיפול לגיל הרך, טיפות חלב ואחרים), בראש וראשונה, לצד מתן שירותים תוספתיים בתחומי רווחה ובריאות, עבור אוכלוסיות, מצבים ומקומות, שבהם יש חשש לפגיעה בהתפתחותם המיטבית ובשלומותם (well-being) של פעוטות וילדים בגיל הרך.

חברה שמדברת על שוויון הזדמנויות ועל צדק חברתי, אינה יכולה להרשות לעצמה שלא להכיר בעובדה שהשקעות בגיל הרך, החל מלידה, הן הכרחיות ומהוות בסיס לכל שינוי חברתי ראוי לשמו.

מסמך זה בא להציע בסיס ליצירת הסכמות ברמה לאומית ומקומית ובסיס לדיון לקידום הנושא.

נועה בן-דוד, ורד לוי, ג'וינט ישראל-אשלים // מימי אקרמן, 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון // רותם עזר-אליהו, קרן רש"י

תמצית מנהלים

קובעי מדיניות, אנשי מחקר, מטפלים ומחנכים תמימי דעים כי להשקעה בגיל הרך חשיבות מכרעת, הן ברמת הפרט והן ברמת החברה כולה. ברמת הפרט, המחקר מראה כי מוחו של הילד מתעצב כמעט לחלוטין בשלוש השנים הראשונות לחייו, כאשר קצב התפתחות המוח בפרק זמן זה מהיר מאוד ומושפע מן הסביבה. השקעה בגיל הרך היא קריטית לפיתוח היכולות הפיזיות, הקוגניטיביות והרגשיות של הילד, וקובעת את יכולתו לרכוש ידע וכישורי חיים בהמשך חייו. ברמת החברה, השקעה בגיל הרך היא קריטית לצמצום פערים חברתיים-כלכליים, במיוחד בקרב אוכלוסיות בסיכון. ההחזר על השקעה כלכלית בגיל הרך גבוה - על כל דולר שמושקע בילד בגיל הרך יש החזר של כשבעה דולרים בבגרותו.

למרות יתרונותיה החברתיים והכדאיות הכלכלית של השקעה בגיל הרך, בישראל ההשקעה בגיל הרך נמוכה משמעותית הן מן הנהוג בעולם המערבי והן מן ההשקעה בגילים אחרים. בשנת 2015 עמדה ההשקעה בישראל בילדים מגיל שלוש עד שש על 5,000 דולר לילד, לעומת הממוצע במדינות ה-OECD שעמד על 8,500 דולר. ההשקעה בילדים מגיל לידה עד שלוש בישראל נמוכה עוד יותר: בשנת 2015 עמד המימון הציבורי של מסגרות הגיל הרך על כ-15% בלבד, לעומת ממוצע של 72% במדינות ה-OECD. בעוד במדינות כמו שוודיה, הונגריה ופינלנד ההשקעה ההורית במסגרות לגיל זה עומדת על פחות מ-10%, בישראל 85% מן ההשקעה נעשית על ידי ההורים ותלויה ביכולותיהם הכלכליות. לכן, ילדים רבים בישראל, במיוחד באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, גדלים בסביבה שאינה מקדמת באופן מיטבי את התפתחותם הפיזית, הקוגניטיבית והרגשית, ולעיתים אף מסכנת את שלומותם (well-being) וביטחונם. סקירת ספרות על השקעה בגיל הרך, וכן השוואה מפורטת יותר בין המצב בישראל ובין מדינות אחרות מוצגות בפרק המבוא של מסמך זה.

מסקירת הספרות עולה כי בישראל ההשקעה בגיל הרך לא רק נמוכה, אלא גם מפוצלת בין שלושה משרדי ממשלה: הבריאות, החינוך והרווחה. נמצא כי חסרים מנגנונים לתיאום וממשקים סדורים בין משרדים אלה ובולט היעדרה של מדיניות כוללת. במציאות זו, קיומו של מערך גיל רך ביישוב, בראשותו של מנהל גיל רך מקצועי, הוא ערוץ חשוב להעצמת ההשקעה בגיל הרך וליצירת שיתופי פעולה בין גורמי חינוך, טיפול, בריאות ורווחה. הספרות המקצועית מעידה כי חשוב לרכז את עיקר המאמצים במישור המקומי, שבו ניתנים מרבית השירותים לאזרחים ובו נוצר קשר בלתי אמצעי עם האוכלוסייה.

בעשור האחרון, עולה המוכנות למיסוד ההשקעה בגיל הרך בישראל וגוברת נטילת האחריות המשותפת על ידי כלל הגורמים הפועלים בתחום הגיל הרך. מגוון מהלכים מערכתיים פותחו בישראל בעשור האחרון, בהם: הקמת המועצה לגיל הרך, "התחלה טובה" - במסגרת 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, הרחבת תשתיות של מעונות היום והמודל הבין-משרדי למרכזים לגיל הרך. דוגמאות לתוכניות מערכתיות ולמאמצי פיתוח נוספים מובאות בפרק המבוא. יחד עם זאת, המהלכים שנעשו עדיין אינם מספיקים כדי לצמצם את הפער בין ההשקעה הציבורית בגיל הרך בישראל ובין ההשקעה של מדינות אחרות בעולם המערבי בגיל זה, ובין ההשקעה בישראל בגילים אחרים. מסמך זה מציג תמונת מצב עדכנית של מערך השירותים לגיל הרך ברשויות המקומיות בישראל, ומציע עקרונות למערך שירותים מיטבי לגיל הרך ולאופן ניהולו ברמת היישוב. המסמך מזהה את האתגרים המרכזיים בגיל הרך ואת הפתרונות המומלצים להם, תוך התייחסות לחיזוק האחריות המקומית להפעלת מערך שירותים מיטבי ולהגדרת תפקיד "מנהלת תחום גיל רך ברשות".

מהלך הפיתוח של מערך שירותים יישובי מיטבי לגיל הרך

מהלך הפיתוח נערך ביוזמה משותפת של 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ג'וינט ישראל-אשלים ומיזם הינקות המשותף לקרן רש"י, לג'וינט ישראל-אשלים ולאגף למעונות יום במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המהלך התקיים לאור הסכמה בין-משרדית בוועדת "התחלה טובה" - 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ודיון בצורך בוועדה המקצועית לגיל הרך של ג'וינט ישראל-אשלים. המהלך נועד לסייע בגיבוש תפיסה מוסכמת להפעלת מערך שירותים מיטבי עבור ילדים בגיל הרך ובני משפחותיהם ברמת היישוב, ולסייע בהגדרת תפקיד סטטוטורי מוסכם על הממשלה ל"מנהלת תחום גיל רך ברשות".

איסוף המידע למהלך הפיתוח כלל סקירת ספרות שהתמקדה בעקרונות הפרקטיקה הטובה ביותר לייסוד מערך שירותים מיטבי ברמה המקומית, וסקר כמותי שנערך ב-207 רשויות, ואפשר לקבל תמונת מצב מבוססת נתונים של מערך השירותים והתפקידים בארץ עבור הילדים בגיל הרך ובני משפחותיהם. נוסף על כך, נערכו 15 קבוצות מיקוד ו-36 ראיונות עומק בקרב פורומים שונים של אנשי מקצוע העובדים עם הגיל הרך ברשויות, במחוזות וברמה הארצית, ועם אנשי מקצוע ממשרדי ממשלה, מארגוני מגזר שלישי ומקרנות פילנתרופיות. קבוצות המיקוד והראיונות עסקו באפיון מודל למערך גיל רך ביישוב.

עיקרי הממצאים: ארבע אבני דרך למערך שירותים מיטבי לגיל הרך

חלק זה של המסמך מתמקד בארבע אבני דרך מרכזיות לבניית מערך שירותים מיטבי לגיל הרך בישראל. בכל אחת מאבני הדרך מוצגת תחילה ספרות המחקר העדכנית, לאחר מכן מובאים הממצאים והתובנות המרכזיים שעלו מן הסקר, מראיונות העומק ומקבוצות המיקוד, ולבסוף ניתנים ההמלצות וכיווני הפעולה.

אבן דרך 1: מיסוד תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ותפקידים נוספים ברשות המקומית

הפרקטיקה המיטבית על פי הספרות למילוי תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך מדגישה את החשיבות של ניסיון בניהול שותפויות ושל יכולות ארגון גבוהות, וכן את ההכשרה הייעודית שממלאת התפקיד חייבת לעבור.

בחינה של הסביבה הארגונית בתחום הגיל הרך ברשויות המקומיות העלתה כי היא דלה יחסית, ומרבית סוגי התפקידים בתחום זה קיימים בפחות ממחציתן. התפקיד הקיים בשיעור המועט ביותר הוא רכז/ת לגילי לידה עד שלוש (רק ב-12% מן הרשויות), כך שדווקא בתקופת החיים הקריטית ביותר להתפתחות הילד אין כתובת מוסדרת ברשות. נוסף על כך, בעלי תפקידים רבים עובדים ללא שהוקצו להם אחוזי משרה - למשל ב-40% מן הרשויות המקומיות פועלת עובדת סוציאלית האחראית לגיל הרך ללא אחוזי משרה ייעודיים לתפקיד. בחינה של סך המשרות בגיל הרך מצביעה על השקעה נמוכה של הרשויות המקומיות בגיל הרך, כשבממוצע יש ברשויות 2-3 משרות. כמו כן, הממצאים מצביעים על היעדר שוויון מבחינת היקף ההשקעה בהשוואה בין משרות במגזר הערבי (2 בממוצע) ובין המגזר היהודי (2.8 בממוצע).

בקבוצות המיקוד ובראיונות עלה הצורך למנות מנהלת ביישוב שתוביל את הטיפול בגיל הרך ברשויות המקומיות. נתוני הסקר הצביעו על כך שהתפקיד קיים בפחות ממחצית (43%) מן הרשויות, כאשר 19% מן המנהלות מבצעות אותו ללא אחוזי משרה ייעודיים. הממצאים שעלו מקבוצות המיקוד ומן הראיונות מלמדים שרבות מן המנהלות מועסקות בתפקיד זמני ובתקציבים תוספתיים. כמו כן, התפקיד שכיהן יותר במגזר היהודי (48%) מאשר במגזר הערבי (36%), ויותר באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (57%) מאשר בנמוכים (30%). מכאן עולה הצורך לבסס את תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך בכל הרשויות המקומיות בישראל וליצור לו תקינה (סטנדרטיזציה).

אבן דרך 2: גיבוש מנגנונים לעבודה משותפת ועיצוב האסטרטגיה של היישוב בתחום הגיל הרך

הספרות המקצועית ממליצה על ייסוד מערך שירותים לגיל הרך המושתת על שיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים המספקים שירותים לגיל הרך ברשות המקומית. מערך השירותים יתבסס על תשתית מידע עדכנית ועל הגדרת חזון ומטרות משותפים, ויפעל באמצעות פורום מרכזי לגיל הרך ביישוב, שיסייע לביסוס שיתופי הפעולה.

ממצאי הסקר מראים שבמרבית היישובים (84%) פועלים ועדה או פורום מקצועי לגיל הרך, אך המידע שעלה בקבוצות המיקוד ובראיונות מצביע כי אלו עוסקים בעיקר בדיון במענים לילדים במצבי סיכון ולא בהתוויית אסטרטגיה יישובית כוללת לגיל הרך. נוסף על כך, עלה שחסרים מנגנוני מיפוי שיהוו בסיס לגיבוש המדיניות העירונית ויספקו תמונת מצב עדכנית על המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הגיל הרך ביישוב; על צורכי הילדים וההורים; ועל השירותים, התוכניות והמסגרות הקיימים. עוד עלה כי לגורמים הארגוניים מיקוד שונה המקשה על שמירת הרצף בין השירותים. כמו כן בעת מעבר בין מסגרות, יש אי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והעשייה של כל גורם וקושי לייצר שפה משותפת. אתגר נוסף שעלה הוא מעבר המידע בין הארגונים והמסגרות, כך שיכבד את זכויות הפרט ואת החיסיון הרפואי של הילדים וההורים מחד, ויאפשר לאנשי המקצוע להתאים להם מענה מאידך. מכאן עולה הצורך לבסס את המנגנונים לעבודה אסטרטגית משותפת בין-ארגונית ובין מקצועית בגיל הרך.

אבן דרך 3: קידום איכות ומקצועיות באספקת השירותים לגיל הרך

לפי הספרות, הפרקטיקה המיטבית לאספקת שירותים בגיל הרך היא מתן מענים למגוון צרכים תחת קורת גג אחת, הפועלת על פי גישה הוליסטית ומאפשרת רצף התערבות - העשרה-מניעה-איתור-התערבות-טיפול - לכל בני המשפחה. מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עלה כי שירותי ליבה אוניברסליים דוגמת המרכזים לגיל הרך (מג"רים) מאפשרים אספקת שירותים מיטבית לכלל האוכלוסייה, ומאפשרים למשפחות במצבי סיכון לצרוך שירותים אלו ללא תיוג. עם זאת, ממצאי הסקר העלו שרק ב-29% מן הרשויות פועלים מג"רים. מרביתם הוקמו במסגרת 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ונמצאים בבסיס התקציב. אחרים נשענים על תקציבים תוספתיים וזמניים ותלויים בהחלטות ממשלה קצובות בזמן.

סוגיה נוספת שעלתה מן הראיונות ומקבוצות המיקוד הייתה הצורך לפעול למניעה ולאיתור של בעיות התפתחות של ילדים ולטיפול מוקדם בהן ובדיכאון לאחר לידה של אימהות, זאת באמצעות העלאת הזמינות של המטפלים והנגשת המכונים והיחידות להתפתחות הילד. עוד עלה צורך להנגיש מידע עדכני לאנשי המקצוע בתחום הגיל הרך, כך שידעו מהם השירותים והמענים הקיימים ברשות, ולמי ניתן להפנות ילדים ומשפחות במצבי סיכון.

אנשי המקצוע בקבוצות המיקוד ציינו כי רבים מהם מועסקים בחלקיות משרה, על ידי כמה גורמים, ובשכר נמוך, מה שמקשה על גיוס ושימור של כוח אדם איכותי בגיל הרך ועל ביסוס יוקרה ומקצועיות. הם שמו דגש מיוחד על תקינה ועל העסקה של נשות חינוך-טיפול במסגרות החינוך, כך שיותאמו לצורכי ההתפתחות של הילדים (למשל יחס הולם בין מספר המטפלות למספר הילדים ולגודל הקבוצה). עוד עלה הצורך בהכשרות ובהדרכות לאנשי המקצוע ליצירת שפה משותפת ולתמיכה מקצועית, כך שיוכלו לקבל ידע וכלים עדכניים. נתוני הסקר מראים כי במרבית התפקידים, מעל מחצית מן העובדים לא מקבלים הדרכה מקצועית.

אבן דרך 4: קידום שותפות ומעורבות ההורים

הספרות מדגישה את חשיבות העבודה עם הורים לילדים בגיל הרך. מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עלה כי מענים להורים צריכים לשלב ידע, כלים לעידוד התפתחות הילד ופיתוח מיומנויות הוריות, לצד מתן כתובת להיוועצות המאפשרת התייחסות לסוגיות הקשורות להורה כאדם וכן למיצוי זכויות. צוין שחשוב שהקשר בין אנשי המקצוע להורים יהיה מבוסס על אמון, על כבוד להורה ולתרבות המשפחה ועל התייחסות לכוחות ההורים, וייתן מקום לחששות, לשאלות ולעיבוד הרגשות.

התייחסות מיוחדת ניתנה להתאמה תרבותית של השירותים מבחינת שפה, שעות הפעילות, מושגים ועוד, כדי להגביר צריכה מיטבית ואפקטיביות של השירותים. דוגמאות ניתנו להתאמה תרבותית להורים מן האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.

סוגיה נוספת שעלתה היא שיתוף ההורים בתהליך בניית מערך השירותים לגיל הרך ובתהליך קבלת ההחלטות השוטף ביישוב. מן הסקר עלה פער בין המצב הרצוי למצוי בישראל: רק ב-5% מן הרשויות נערך סקר צורכי הורים ורק בחמישית מן הרשויות המקומיות מתקיים תהליך שיתוף הורים שממוקד בהורים לילדים בגיל הרך. גם בהיבט זה בלט היעדר השוויון בין יישובים באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (71%) לנמוכים (6%), ובין המגזרים היהודי (27%) והערבי (9%).

סיכום

תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות מתאפיין בהיעדר אחריות כוללת, וברביי גורמים המספקים שירותים לילדים בגילים אלה ולהוריהם. הגיל הרך הוא זמן קריטי להתפתחות הילד - סביבה מיטיבה או התערבות מוקדמת בשלב זה, יכולות למנוע התפתחות של בעיות שהטיפול בהן מורכב ויקר, כך שהשקעה בגיל זה היא כדאית כלכלית. מצב זה מחייב מינוי של איש מקצוע לניהול תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות, שייצור אינטגרציה ארגונית ורצף טיפולי מקצועי למען ילדים בגיל הרך ומשפחותיהם.

מינוי מנהלת תחום גיל רך ברשות: מומלץ למנות מנהלת תחום גיל רך בכל הרשויות המקומיות בישראל, שתפעל ברמה המקומית ותעבוד בכפיפות למנכ"ל הרשות (ראו נספח א'). מנהלת תחום הגיל הרך תשמש גם יו"ר הפורום היישובי מקצועי לתחום הגיל הרך.

תפיסת תפקיד: מנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית אחראית לפיתוח וליישום המדיניות של היישוב בתחום הגיל הרך, המותאמת הן למדיניות הארצית ולסטנדרטים המקצועיים, והן לצורכי הילדים, ההורים ואנשי המקצוע ברשות. המנהלת עובדת עם בעלי התפקידים האחרים בתחום זה, תוך כבוד לידע המקצועי ולאחריות המקצועית שיש לכל אחד מן הגורמים.

המנהלת אחראית לקדם עבודה בין-מקצועית ובין-ארגונית ברשות. היא משמשת יו"ר הפורום היישובי, ואחראית לבסס את האסטרטגיה של היישוב לגיל הרך על פי נתוני מיפוי עדכניים ולהוציא לפועל את מדיניות היישוב בסיוע מגוון הגורמים הפועלים בתחום ברשות, תוך קידום הערוצים לתיאום ולשיתוף פעולה ביניהם. כמו כן היא אחראית להבטיח איכות ומקצועיות באספקת שירותים לגיל הרך ברשות, כולל התייחסות לנגישות, להתאמה תרבותית ולקיום רצף התערבות - מקידום ומניעה ועד איתור, אבחון וטיפול - עבור הילדים בגיל הרך והוריהם. המנהלת צריכה להבטיח את קיומה של הדרכה לאנשי המקצוע בתחום הגיל הרך ותנאים הולמים לעבודתם; ואת קיומה של מערכת מידע המאפשרת להורים ולאנשי מקצוע לדעת אילו שירותים ומענים קיימים ברשות. לבסוף, מנהלת תחום הגיל הרך אחראית ליצירת מנגנונים לעבודה מיטבית עם הורי הילדים בגיל הרך ברשות, לוודא כי מתקיימת שותפות עימם בנוגע לטיפול בילדיהם ולמענים שהם מקבלים, וכי אנשי המקצוע ברשות מקבלים ידע וכלים לעבודה מיטבית עם הורים לילדים בגיל הרך באופן שיקדם שפה משותפת ושותפות.

היקפי משרה מומלצים: מומלץ שברשויות גדולות ובינוניות תועסק מנהלת במשרה במלאה. ברשויות קטנות (עד 10,000 תושבים) מומלץ שהמנהלת תועסק בחצי משרה ושתשמש בחצי משרה נוספת באחד התפקידים האחרים בתחום. במועצות אזוריות, הכוללות יותר מעשרה יישובים ומתאפיינות בפיזור גאוגרפי, מומלץ שתועסק במשרה מלאה, ושתעבוד מול נציגות מן היישוב, כך שתהיה לה כתובת מקומית בכל הקשור בגיל הרך.

עקרונות מנחים לעבודה של הרשות בתחום הגיל הרך

- **מניעה ואיתור מוקדם של בעיות התפתחות בגיל הרך:** חיזוק יכולת אנשי המקצוע במערכות האוניברסליות לאתר מוקדם מצבי סיכון וקשיי התפתחות ולהפנות להתערבות, הנגשת המכונים והיחידות להתפתחות הילד והעלאת זמינות המטפלים.
- **ריכוז שירותים תחת קורת גג אחת:** מומלץ לרכז שירותים במרכזים לגיל הרך אשר מקלים על שיתוף הפעולה ועל יצירת שפה משותפת בין אנשי המקצוע בתחום החינוך, הבריאות, הרווחה והטיפול, וכן מספקים רצף מענים (מניעה, איתור, התערבות וטיפול) ומציעים להורים שירותים באווירה מכבדת ונעימה.
- **מענה לילדים בסיכון:** מומלץ להפעיל מענים לילדים ולהורים מאוכלוסיות בסיכון בתוך שירותים אוניברסליים לא מתייגים ובמסגרות החינוך. מומלץ לקיים הכשרות והדרכות לכלל הצוותים בתחום הגיל הרך במניעת מצבי סיכון ובאיתור ילדים במצבי סיכון.
- **קשב ומענה לצורכי ההורים:** מומלץ להבטיח שהשירותים והתוכניות ברשות יספקו מענה למכלול צורכי ההורים, הן כהורים והן כבני אדם. חשוב לוודא כי מתקיימת שותפות עם ההורים בנוגע לטיפול בילדיהם ולמענים שהם מקבלים, ולהקנות ידע וכלים לאנשי המקצוע ברשות לעבודה מיטבית עם הורים.
- **הנגשה גאוגרפית ותרבותית של שירותים בגיל הרך:** מומלץ להנגיש גאוגרפית שירותים ומענים לגיל הרך ולהתאימם תרבותית לאוכלוסיית המשפחות ברשות.
- **התאמת מסגרות ושירותים לצורכי ההתפתחות של הילדים:** מומלץ להתאים את העבודה במסגרות חינוך-טיפול לצורכי ההתפתחות של ילדים בגיל הרך (למשל יחס בין מספר המטפלות לילדים ובין הגודל המקסימלי של הקבוצה) כדי לקדם התקשרות בטוחה והתפתחות רגשית, חברתית, פיזית וקוגניטיבית תקינה, וכן לשפר את התשתיות הפיזיות במסגרות הגיל הרך כך שיהיו בטיחותיות, תקינות ומזמינות.
- **השקעה בפיתוח המקצועי של כלל אנשי המקצוע בתחום הגיל הרך:** מומלץ להשקיע בהכשרות לאנשי המקצוע ולתת תגמול ראוי לכלל אנשי המקצוע בתחום כדי לבסס יוקרה, איכות ומקצועיות.

המלצות למבנה ארגוני ולתהליכי עבודה

- **מינוי מנהלת תחום גיל רך ברשות:** מומלץ למנות מנהלת תחום גיל רך בכל הרשויות המקומיות בישראל, שתפעל ברמה המקומית ותשמש יו"ר הפורום היישובי מקצועי לתחום הגיל הרך.
- **תקציב ייעודי לגיל הרך:** מומלץ להקצות תקציב ייעודי לקידום הגיל הרך ברשות.
- **פורום יישובי/ועדת גיל רך ברשות:** מומלץ שבכל רשות יהיה פורום יישובי מקצועי לגיל הרך, שיכלול נציגות של כלל הגורמים העובדים בתחום הגיל הרך ברשות ונציגות הורים. תפקיד הפורום לגבש את התפיסה האסטרטגית של הרשות לגיל הרך על בסיס נתונים וצרכים, לבנות על פיה תוכנית עבודה שנתית ולחלק תחומי אחריות ליישום בין חבריו.

- **צוות מוביל:** מנהלת תחום הגיל הרך תדאג שיוקם צוות מוביל מצומצם בראשות המנכ"ל, הכולל את ראשי מחלקות החינוך והשירותים החברתיים, את נציג משרד הבריאות ואת מנהל/ת 360° - התוכנית הלאומית ברשות. תפקיד הצוות המוביל לזהות את כלל התפקידים הרלוונטיים בתחום הגיל הרך ולהגדיר מבנה ארגוני, ממשקים ותחומי אחריות לראייה הכוללת.
- **הקמת יחידה לגיל הרך ברשות:** אם אפשר, מומלץ להקים ברשות יחידה לגיל הרך, כולל בניית מערך של תפקידים ותחומי אחריות, בהתאם למאפייני הרשות וגודלה (ראו נספח ב').
- **מערכות מידע רשותיות למקבלי החלטות בתחום הגיל הרך:** מומלץ שהתוכנית האסטרטגית לעבודה עם אוכלוסיית הגיל הרך תהיה מבוססת נתונים, ולכן יש צורך במנגנונים לאיסוף ושיתוף מידע על המענים והשירותים הקיימים, ועל צורכי הילדים, ההורים ואנשי המקצוע ברשות.
- **מערכות מידע להורים ולאנשי מקצוע בתחום הגיל הרך:** מומלץ להקים מערכת מידע שתשקף את מכלול הפעילות בגיל הרך ברשות (מסגרות, שירותים ומענים קיימים), ותוכל לשמש גם את אנשי המקצוע וגם את ההורים כדי להתעדכן ולדעת למי לפנות/להפנות.

תודות

ברצוננו להודות לאנשים הרבים שסייעו בביצוע המהלך על כל שלביו:

ראשית, לחברי ועדת "התחלה טובה" של 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, לחברי הוועדה המקצועית לגיל הרך של ג'וינט ישראל-אשלים, לממונות המחוזיות ולסגניות 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, לחברות צוות היחידה לגיל הרך בג'וינט ישראל-אשלים, לצוות מיזם הינקות ולצוות מנהלות הגיל הרך שיקום שכונות בחברה הדרוזית - על העניין שהביעו במהלך, על השתתפותם בראיונות ובקבוצות המיקוד ועל הערותיהם המשמעותיות בישיבה המשותפת.

תודות רבות למומחי התוכן, לאנשי המקצוע, לאנשי האקדמיה ולקובעי המדיניות שהתראיינו והשתתפו בקבוצות המיקוד, שתרמו מן הידע ומן הניסיון המקצועי בעבודתם עם הורים וילדים בגיל הרך ושחלקו איתנו בחפץ לב את מומחיותם במגוון היבטים.

תודה גדולה לסימה חדר, סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, על הסיוע במיקוד הנושא ועל החשיבה הרחבה המשותפת.

תודה לליאור שחר, ראש אגף תכנון אסטרטגי, ולנעמה אביטן מנהלת תחום כוח אדם, שגר וגמלאות ברשויות המקומיות, ממשרד הפנים שתרמו ושיתפו מן הידע ומן הניסיון המקצועי בעבודתם ושמוחו לסייע בנושא חשוב זה.

תודה לד"ר יואה שורק ולפיידא ניג'ם-אכתיילאת, חוקרות מצוות ילדים ונוער, במכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל, על סקירת הספרות המקצועית ועל כתיבת המסמך המסכם.

תודה לסימה אהרוני, ללנה אדלמן, ליעל סלם אופז ולאורית ברקת ממכון "דיאלוג" - חברה לייעוץ ארגוני, מחקר והדרכה, על ביצוע ראיונות העומק וסקר הרשויות הארצי.

תוכן עניינים

1	1. פתיחה
2	1.1 מבנה המסמך
3	2. מבוא
3	2.1 חשיבות ההשקעה בגיל הרך
3	2.2 תמונת המצב בישראל
6	2.3 מהלכים מערכתיים בגיל הרך בישראל
9	2.4 מהלך הפיתוח של מערך שירותים מיטבי לגיל הרך ביישוב
12	3. מיסוד תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ותפקידים נוספים ברשות המקומית
12	3.1 ממצאים נבחרים מישראל: בעלי תפקידים העובדים בתחום הגיל הרך ברשויות
15	3.2 רקע מן הספרות: תפקיד מנהל/ת הגיל הרך ברשות המקומית
16	3.3 ממצאים נבחרים מישראל: תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ברשות
20	3.4 המלצות
21	4. גיבוש מנגנונים לעבודה משותפת ועיצוב אסטרטגיה של היישוב בתחום הגיל הרך
21	4.1 רקע מן הספרות: יצירת שיתופי פעולה ברמת המקומית בתחום הגיל הרך
23	4.2 ממצאים נבחרים מישראל: בניית שיתופי פעולה וגיבוש האסטרטגיה של היישוב
25	4.3 המלצות
26	5. קידום איכות ומקצועיות באספקת השירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם
26	5.1 רקע מן הספרות: עקרונות למתן שירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם
28	5.2 ממצאים נבחרים מישראל: איכות ומקצועיות באספקת השירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם
33	5.3 המלצות
34	6. קידום שותפות ומעורבות ההורים
34	6.1 רקע מן הספרות: עבודה עם הורים

34	6.2 ממצאים נבחרים מישראל: עבודה עם הורים
38	6.3 המלצות
39	7. סיכום
39	7.1 מנהלת תחום גיל רך ברשות המקומית
40	7.2 עקרונות מנחים לעבודת הרשות בתחום הגיל הרך
41	7.3 המלצות למבנה ארגוני ולתהליכי עבודה
42	רשימת מקורות
46	נספחים
46	נספח א': הגדרת תפקיד למנהל תחום הגיל רך ברשויות המקומיות
49	נספח ב': המלצה למודלים ארגוניים בגיל הרך ברשויות המקומיות
54	נספח ג': קבוצות המיקוד וראיונות העומק שנערכו במסגרת מהלך הפיתוח

רשימת תרשימים

4	תרשים 1 : שיעור הילדים מגיל לידה - שש, מתוך כלל האוכלוסייה
6	תרשים 2: תחומי הסיכון של ילדים בגיל הרך, מתוך הילדים שמופו בין השנים 2009-2019
12	תרשים 3: קיומם של בעלי תפקידים העוסקים בתחום הגיל הרך ברשויות המקומיות
13	תרשים 4: קיומו של תפקיד רכזות גיל לידה עד שלוש ברשויות המקומיות ואחוזי המשרה שלהן
14	תרשים 5: שיעור התפקידים הנעשים ב-0% משרה ברשות המקומית (באחוזים)
14	תרשים 6: סך המשרות לגיל הרך ברשויות המקומיות, בחלוקה לפי סוג הרשות המקומית
15	תרשים 7: סך המשרות לגיל הרך ברשויות המקומיות, בחלוקה לפי מגזר
16	תרשים 8: האם יש מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך ב-207 הרשויות שנכללו בסקר?
17	תרשים 9: אחוזי המשרה של מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך
18	תרשים 10: האם יש מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך, בחלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי של היישוב
18	תרשים 11: האם יש מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך, בחלוקה לפי מגזר
23	תרשים 12: קיום ועדות או פורומים מקצועיים לגיל הרך
27	תרשים 13: מסגרת מערך השירותים הכוללני לילדים בגיל הרך
29	תרשים 14: קיומם של מרכזים לגיל הרך ברשויות מקומיות, בחלוקה לפי מגזר
29	תרשים 15: קיומם של מרכזים לגיל הרך ברשויות מקומיות, בחלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי
30	תרשים 16: הדרכה קיימת לנשות המקצוע ברשות
35	תרשים 17: שיתוף הורים בתהליכי תכנון אסטרטגי, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים
35	תרשים 18: שיתוף הורים בתהליכי תכנון אסטרטגי, לפי מגזר
40	תרשים 19: תפקיד מנהלת תחום הגיל רך ברשות בהפעלת מערך שירותים מיטבי לגיל הרך
50	תרשים 20: מודל בסיסי - הובלה של הרשות בתחום הגיל הרך
51	תרשים 22: מודל מתקדם - הקמת יחידה ברשות לתחום הגיל הרך



1. פתיחה

קובעי מדיניות, אנשי מחקר, מטפלים ומחנכים תמימי דעים כי להשקעה בגיל הרך חשיבות מכרעת, הן ברמת הפרט והן ברמת החברה כולה. ברמת הפרט, המחקר מראה כי מוחו של הילד מתעצב כמעט לחלוטין בשלוש השנים הראשונות לחייו, כאשר קצב התפתחות המוח בפרק זמן זה מהיר מאוד ומושפע מן הסביבה. השקעה בגיל הרך קריטית לפיתוח היכולות הפיזיות, הקוגניטיביות והרגשיות של הילד, וקובעת את יכולתו לרכוש ידע וכישורי חיים בהמשך חייו (Center on the Developing Child at Harvard University, 2016). ברמת החברה, השקעה בגיל הרך קריטית לצמצום פערים חברתיים-כלכליים, במיוחד בקרב אוכלוסיות בסיכון. ההחזר על השקעה כלכלית בגיל הרך גבוה - על כל דולר שמושקע בילד בגיל הרך יש החזר של כשבעה דולרים בבגרותו (Heckman, 2012; Heckman & Masterov, 2007; Heckman, Stixrud, & Urzua, 2006).

למרות יתרונותיה החברתיים והכלכליים של השקעה בגיל הרך, בישראל ההשקעה בגיל הרך נמוכה משמעותית מן הנהוג בעולם המערבי ומן ההשקעה בגילים אחרים. בשנת 2015 עמדה ההשקעה בישראל על 5,000 דולר לבני שלוש עד שש, לעומת 8,500 דולר בממוצע במדינות ה-OECD (OECD, 2016). ההשקעה בישראל בילדים מגיל לידה עד שלוש נמוכה עוד יותר: בשנת 2015 עמד המימון הציבורי של מסגרות הגיל הרך עומד על כ-15% בלבד, לעומת ממוצע של 72% במדינות ה-OECD, כאשר 85% מן ההשקעה נעשית על ידי ההורים ותלויה ביכולותיהם הכלכליות. לכן, ילדים רבים בישראל, במיוחד באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, גדלים בסביבה שאינה מקדמת באופן מיטבי את התפתחותם הפיזית, הקוגניטיבית והרגשית, ולעיתים אף מסכנת את שלומותם (well-being) וביטחונם.

מסקירת הספרות עולה כי ההשקעה בגיל הרך בישראל לא רק נמוכה, אלא גם מפוצלת בין שלושה משרדי ממשלה: הבריאות, החינוך והרווחה. נמצא כי חסרים מנגנונים לתיאום וממשקים סדורים בין משרדים אלה ובולט היעדרה של מדיניות כוללת (טרקטנברג, 2019). במציאות מבוזרת זו, קיומו של מערך שירותים לגיל הרך ביישוב, בראשותו של מנהל תחום גיל רך מקצועי, הוא ערוץ חשוב להעצמת ההשקעה בגיל הרך וליצירת שיתופי פעולה בין גורמי חינוך, טיפול, בריאות ורווחה. הספרות המקצועית מעידה כי חשוב לרכז את עיקר המאמצים דווקא במישור המקומי, שבו ניתנים מרבית השירותים לאזרחים ובו נוצר קשר בלתי אמצעי עם האוכלוסייה (Moore, 2008; Moore & Skinner, 2010).

מסמך זה מציג תמונת מצב עדכנית של מערך השירותים לגיל הרך ברשויות המקומיות במדינת ישראל ומציע עקרונות לפיתוח מערך שירותים מיטבי לגיל הרך ולאופן ניהולו ברמת היישוב. מהלך פיתוח המערך כלל ריכוז של הידע המחקרי מן הספרות בארץ ובעולם, סקר ארצי ראשון מסוגו הבוחן את השירותים ואת התפקידים ברשויות המקומיות ושיח עם מומחים ואנשי מקצוע בתחום הגיל הרך, בשדה ובמטה, בקבוצות מיקוד ובראיונות עומק. במהלך תהליך הפיתוח זהו האתגרים המרכזיים בגיל הרך והפתרונות המומלצים להם, תוך התייחסות לחיזוק האחריות המקומית להפעלת מערך שירותים מיטבי והגדרת תפקיד מנהל תחום גיל רך ברשות, בהלימה לצרכים, לסדרי העדיפויות ולמאפיינים של כל רשות. המסמך מדגיש את חשיבות המיקוד בפיתוח השירותים לגיל הרך, דרך שיתופי פעולה והסתכלות אינטגרטיבית המשלבת הובלה מקומית, בניית שותפויות ותמיכה ממשלתית.

מהלך הפיתוח נערך ביוזמה משותפת של 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (להלן, התוכנית הלאומית 360°), ג'וינט ישראל-אשלים ומיזם הניקוד המשותף לקרן רש"י, ג'וינט ישראל-אשלים ולאגף למעונות יום במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המהלך התקיים לאור הסכמה בין-משרדית בוועדת "התחלה טובה" - התוכנית הלאומית 360° ודיון בצורך בוועדה המקצועית לגיל הרך של ג'וינט ישראל-אשלים.

1.1 מבנה המסמך

בפרק 2 נביא נתונים רלוונטיים מן הארץ ומן העולם המספקים רקע והקשר למהלך פיתוח מערך השירותים היישובי לגיל הרך. תחילה נדון בחשיבות ההשקעה בגיל הרך ונציג ממצאים עדכניים מן המחקר המודדים את התועלת של השקעה בגיל הרך הלכה למעשה. לאחר מכן נביא את תמונת המצב בישראל ונשווה את ההשקעה בחינוך בגיל הרך בארץ למדינות אחרות, נצביע על הפיצול המאפיין את מערך השירותים לגיל הרך בישראל ונקדיש התייחסות מיוחדת לילדים בסיכון בגיל הרך. לבסוף נציג דוגמאות למהלכים מערכתיים בולטים שפותחו בישראל בעשור האחרון ברמה הארצית, המקצועית והרשותית.

בפרקים 3-6 נתמקד בארבע אבני דרך מרכזיות לבניית מערך שירותים מיטבי לגיל רך בישראל: מיסוד תפקיד של מנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית; ביסוס שיתופי פעולה וחשיבה אסטרטגית ברשות בתחום הגיל הרך; דאגה לאיכות ולמקצועיות בהפעלת מערך השירותים; ובניית יסודות לשותפות ומעורבות עם הורים לילדים בגיל הרך. בכל אחת מאבני הדרך נציג תחילה את ספרות המחקר העדכנית, לאחר מכן את הממצאים והתובנות המרכזיים שעלו מן הסקר, מראיונות העומק ומקבוצות המיקוד, ולבסוף את ההמלצות וכיווני הפעולה הנובעים מן האינטגרציה ביניהם.

לסיכום, נביא ריכוז של כלל ההמלצות למערך שירותים מיטבי לגיל הרך, כולל תפיסת תפקיד למנהלת גיל רך ברשות. הנספחים למסמך כוללים הגדרת תפקיד למנהלת גיל רך על פי המבנה המקובל במשרד הפנים, המלצה למודלים ארגוניים בגיל הרך ברשויות המקומיות ופירוט המשתתפים בקבוצות המיקוד ובראיונות שנערכו במהלך הפיתוח.

2. מבוא

2.1 חשיבות ההשקעה בגיל הרך

לתמיכה בגיל הרך בכלל ובגיל הינקות (לידה - 3) בפרט, יש השפעה ניכרת על עתידם החברתי-כלכלי של הילדים ועל צמצום פערים חברתיים-כלכליים, זאת מכיוון שהשקעה זו תורמת לשיפור הישגים במגוון תחומי התפתחות (Lombardi & Sayre, 2013; Nores & Barnett, 2010). מוחו של הילד מתעצב כמעט לחלוטין בשלוש השנים הראשונות לחייו, וכל חוויותיו בשנים אלו ישפיעו עליו למשך כל חייו. קצב התפתחות המוח בפרק זמן זה מהיר מאוד ומושפע מן הסביבה. מוחו של תינוק הגדל בסביבה שאינה בטוחה דיה ואשר דלה בגירויים, יתפתח פחות מזה של תינוק הגדל בסביבה מיטיבה ובטוחה. את הנזקים הללו כמעט בלתי אפשרי לתקן בהמשך התפתחותו של הילד (Center on the Developing Child at Harvard University, 2016).

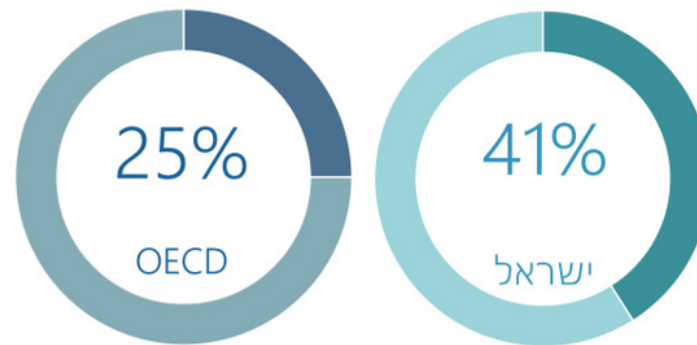
השקעה בגיל הרך היא השקעה כדאית במיוחד. נתוני הבנק העולמי ומחקרים רבים מצביעים על כך כי על כל דולר ציבורי המושקע בפעוטות וילדים המשתתפים במסגרת חינוך איכותית לגיל הרך, החברה חוסכת כשבעה דולרים ציבוריים עד הגיעם לגיל 21; עד גיל 40, שיעור החיסכון והתמורה לפיתוח ההון האנושי במערכות השירותים ובמסגרות החינוך-טיפול (education and care) וההחזר לחברה נותן תשואה של כ-13% לכלכלת המדינה (Heckman, 2012; Heckman & Masterov, 2007; Heckman, Stixrud, & Urzua, 2006).

פערים חברתיים-כלכליים משפיעים על ילדים כבר בשנות חייהם הראשונות וממשיכים להשפיע עליהם למשך שנים רבות. בילדות המוקדמת, פערים אלה מתבטאים בין היתר במשקל לידה נמוך, בנגישות פחותה לשירותי בריאות, במידת חשיפה מועטה לאוריינות בגיל המוקדם ובמוכנות דלה יותר לכיתה א' (Karoly, Kilborn & Cannon, 2006; Duncan & Murnane, 2011). נוסף על כך, נתונים מארה"ב מראים בבירור כי ביחס לממוצע באוכלוסיית הגיל, פעוטות וילדים הגדלים במשפחות מרקע כלכלי-חברתי נמוך ואינם משולבים במסגרות חינוך איכותיות בגיל הרך צפויים להיפגע יותר ממצבי הסיכון האלה: נשירה מבית הספר (ב-25%); למידה בכיתות מקדמות או במסגרות לחינוך מיוחד (ב-50%); אי-רכישת השכלה אקדמית (ב-60%); מעצרים בגין עבירת אלימות (ב-70%); הורות בגיל ההתבגרות (ב-40%). נמצא קשר ישיר בין מעמד חברתי-כלכלי של ילדים לבין התנסויות שפתיות בגיל הינקות, והשפעתם של אלה על רכישת השכלה גבוהה ואפשרויות תעסוקה בעתיד (Murphey, Cooper, & Forry, 2013).

2.2 תמונת המצב בישראל

בסוף שנת 2017 עמד מספר הילדים החיים בישראל על למעלה מ-2.9 מיליון, שהם 33% מסך אוכלוסיית המדינה (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2018). מהם, 1,166,100 ילדים בגיל הרך בגילי לידה עד שש (41%). שיעור הילודה בישראל עומד על 3.1 ילדים בממוצע למשפחה ומהווה נתון גבוה משמעותית ממוצע הממוצעים במדינות ה-OECD, הנע בין 1.4-1.9.

תרשים 1 : שיעור הילדים מגיל לידה - שש, מתוך כלל האוכלוסייה (באחוזים)



השקעה בחינוך בגיל הרך בישראל לעומת במדינות אחרות: נתוני ההשקעה בחינוך בגיל הרך בישראל נמוכים משמעותית מן הממוצע במדינות ה-OECD. בשנת 2015, עמדה ההשקעה בישראל מגיל שלוש עד שש על 5,000 דולר לילד, לעומת הממוצע במדינות ה-OECD שעמד על 8,500 דולר. בעוד ממשלת ישראל מיישמת חוק חינוך חובה חנים לילדים בגיל הרך מגיל שלוש עד שש, אין בישראל מקבילה חוקתית לפעוטות עד גיל שלוש. בילדים מגיל לידה עד שלוש ההשקעה נמוכה עוד יותר: המימון הציבורי של מסגרות הגיל הרך עמד בשנת 2015 על כ-15%, לעומת ממוצע של 72% במדינות ה-OECD. המשמעות היא ש-85% מן ההשקעה בגיל הינקות בישראל נעשית מכיסם של ההורים, ולכן תלויה ביכולותיהם הכלכליות. זאת בניגוד חריף למדינות כמו שוודיה הונגריה ופינלנד, שבהן ההשקעה הציבורית במסגרות לגיל זה גבוהה מ-90% (OECD, 2018).

מחקרים רבים מצביעים על הקשר בין מסגרת איכותית לבין התפתחות מיטבית של תינוקות ופעוטות, ובמיוחד לאלו הנמצאים במצבי סיכון. במצב שבו המסגרת אינה איכותית, כלומר אינה מתאימה לצורכי ההתפתחות של תינוקות ופעוטות השוהים בהן מגיל שלושה חודשים, עלול להיגרם לילדים נזק התפתחותי בלתי הפיך. אינטראקציית איכותית בין מבוגר משמעותי לתינוקות ופעוטות, הן בבית והן במסגרת חינוך-טיפול, היא קריטית להתפתחות הילד. במסגרת חינוך-טיפול, אינטראקציית זו היא תנאי הכרחי ליכולתם של פעוטות ללמוד, לחקור ולהשתמש בסביבה החינוכית-טיפולית תואמת ההתפתחות שיש למעון להציע, ואיש המקצוע הבא במגע עם הילד מהווה מבוגר משמעותי נוסף בחייו אחרי הוריו (ויסבילאי, 2015).

אף על פי ש-66% מן הילדים מגיל לידה עד שלוש נמצאים במסגרות חינוך-טיפול, רק 23% שוהים במעונות ובמשפחתונים המפוקחים על ידי המדינה (רבינוביץ', 2015). זמינות מסגרות אלה ותקן איכות החינוך והטיפול בהן טרם הגיעו לאסדרה, וילדים רבים בישראל גדלים בסביבה שאינה מקדמת באופן מיטבי את התפתחותם הפיזית, הקוגניטיבית והרגשית, ולעיתים אף מסכנת את שלומותם (well-being).

¹ החישוב נעשה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר הילדים מגיל לידה עד גיל שלוש שנים. המקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2014, לוח 3.2: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל; שנתון סטטיסטי לישראל, 2011. לוח 19.2: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל.

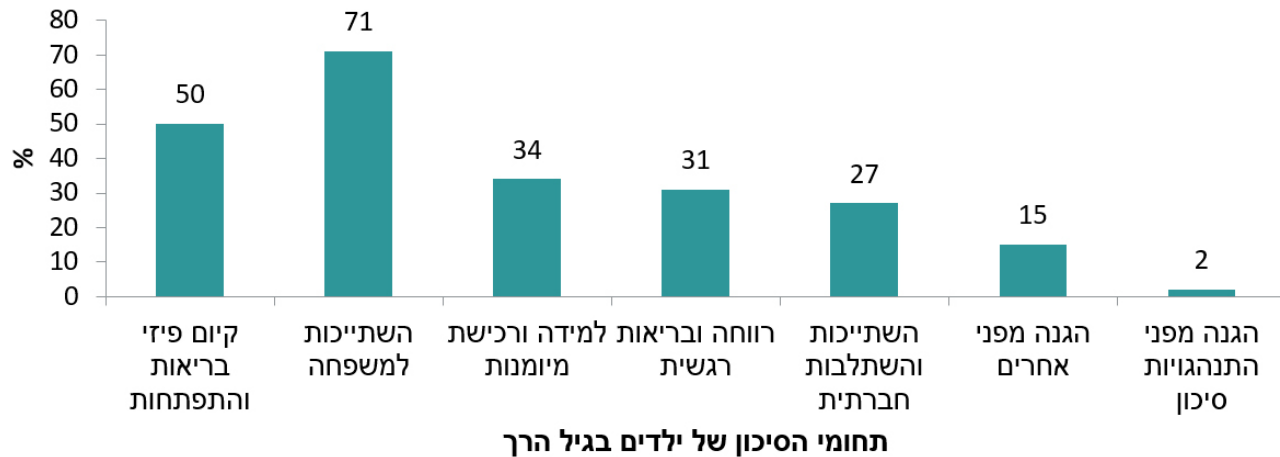
וביטחונם. ספרות המחקר, אנשי מקצוע, מומחים וכמובן הורים, עוסקים רבות בשאלה מהו טיפול איכותי בפעוטות ותינוקות וכיצד ניתן לספק אותו. מלבד התייחסות לנושאים הקשורים להיבטים פיזיים ובטיחות (מבנה, ציוד, איכות המזון), יש הסכמה גורפת בארץ ובעולם בנוגע להיבטים מבניים ותהליכיים של המסגרת, המשפיעים על איכות הטיפול: גודל הקבוצה והיחס בין מספר המטפלות למספר הילדים, השכלה של הצוות החינוכי-טיפולי, שכר המחנכות-מטפלות, הרכב גילאי הילדים בכיתות והכשרות לסגל המקצועי: מחנכות-מטפלות, מפקחות ומנהלות. מדינת ישראל נשרכת מאחורי מרבית המדינות המפותחות במדדים אלו של מסגרת איכותית.

פיצול של שירותים בגיל הרך: בישראל, האחריות על מתן שירותים לילדים מגיל לידה עד שש ועל תמיכה במשפחותיהם, מפוצלת בין שלושה משרדי ממשלה עיקריים: בריאות, רווחה וחינוך, ואין מדיניות כוללת (טרקטנברג, 2019). פיצול זה מקבל ביטוי חזק יותר ביחס לשירותים לילדים עד גיל שלוש ולהוריהם, בהיעדר אחריות אינטגרטיבית וכתובת ברורה הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. השירותים הניתנים במסגרת הרשויות המקומיות אינם מקיפים את מכלול תחומי החיים, איכותם אינה גבוהה מספיק ואספקתם אינה תמיד נגישה לכלל האוכלוסייה (ואזן-סיקרון, רותם וכן רבי, 2016). הספרות המקצועית מראה שכדי ליצור מדיניות ושותפות בין-מקצועית בגיל הרך כדאי להשקיע מאמץ בשינוי ברמת הרשות המקומית, שבה ניתנים מרבית השירותים לאזרחים ובה נוצר קשר בלתי אמצעי עם האוכלוסייה (Moore, 2008; Moore & Skinner, 2010).

ילדים בסיכון בגיל הרך: בישראל יש קשר הדוק בין שיעור הילדים במצבי סיכון עד גיל שש מכלל אוכלוסיית היישוב, לבין מעמד חברתי-כלכלי של היישוב ומקומו בדירוג הארצי. בישראל יש יותר ילדים בממוצע למשפחה ביחס לעולם המערבי (3.1 בממוצע בישראל לעומת כ-1.7 במדינות ה-OECD), יותר ילדים עניים ורבים מהם מתגוררים בפריפריה החברתית (למשל, מתוך 15 המועצות העניות בארץ 53% מהן חרדיות, ו-40% ערביות). נתוני הלמ"ס מצביעים על קשר בין שיעור גבוה של ילדים בגיל הניקוט לבין מעמד חברתי-כלכלי נמוך של הרשות המקומית. יישובים אלה הם העניים ביותר ומשתייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים 1-3 (רשויות מקומיות בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [הלמ"ס], 2017). יש פערים ניכרים בהיקף ההשקעה בגיל הרך בין הרשויות המקומיות השונות, ואלה גורמים באופן מובהק להיקבעותם של פערים משמעותיים בכישורים וביכולות של הילדים (טרקטנברג, 2019).

בין השנים 2009-2019 ערכה התוכנית הלאומית ³⁶⁰ (למידע על התוכנית ר' פרק 2.3.1) מיפוי של הילדים ביישובי התוכנית. המיפוי הכיל שאלות לאיסוף מידע על מצבם של ילדים ובני נוער, המאפשרות לזהות מצבים המעידים על סיכון בשבעה תחומי חיים הנכללים בהגדרות ילדים ונוער בסיכון. במיפוי זה נמצאו 81,672 ילדים בסיכון בגיל הרך (שהם כ-31% מכלל הילדים ובני הנוער שאותרו בסיכון). תרשים 2 מצביע על תחומי הסיכון שמהם סובלים הילדים בגיל הרך שמופ.

תרשים 2: תחומי הסיכון של ילדים בגיל הרך, מתוך הילדים שמופו בין השנים 2009-2019 (באחוזים)



2.3 מהלכים מערכתיים בגיל הרך בישראל

בעשור האחרון השיח על חשיבות ההשקעה בגיל הרך ועל הצורך להגדילה ולשפר את איכות השירותים הולך וצובר תאוצה, בין היתר בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011 והקמת ועדת טרכטנברג (ועדה לשינוי חברתי כלכלי שהוקמה במטרה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל). משרדי הממשלה, עמותות וקרנות פועלים כדי לפתח יוזמות ומהלכים מערכתיים בתחום הגיל הרך, וחל גם מעבר מפיתוח תוכניות לפיתוח תפיסה מקצועית כוללת, המאפשרת ראייה רוחבית וזיהוי מגמות חדשות. להלן מידע על כמה מהלכים מערכתיים בולטים מן השנים האחרונות, ברמה הארצית, המקצועית והרשותית.

מהלכים ברמה המדינית

א. **הקמת המועצה לגיל הרך:** המועצה לגיל הרך הוקמה בהחלטת ממשלה² משנת 2017 (חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017). הקמת המועצה היא ציון דרך משמעותי בישראל, כיוון שהיא יוצרת בפעם הראשונה ישות שלטונית אחת הרואה לנגד עיניה את כלל הילדים בגיל הרך. חלק מתפקידיה של המועצה הוא לתאם בין הגופים השונים המספקים שירותים לילדים בגיל הרך ולבני משפחותיהם, ולתכנן תוכנית לאומית רב-שנתית לקידום הטיפול באוכלוסיית הילדים בגיל הרך ובני משפחותיהם.

² להרחבה על החוק ראו https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XPpg3jO1RG8J:https://www.nevo.co.il/law_word/Law01/501_656.doc+&cd=7&hl=iw&ct=clnk&gl=il

ב. **תוכנית "התחלה טובה" - 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון:** 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון הוקמה בשנת 2008 ב-70 יישובים, ובשנת 2013 התרחבה לכ-185 יישובים, אגדי יישובים, מועצות אזוריות ושכונות בערים גדולות, שנבחרו על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים. התוכנית הלאומית 360°, מכוונת לצמצום היקף הילדים החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, ושפוגעים ביכולתם לממש את זכויותיהם. את התוכנית מפעילים במשותף חמישה משרדי ממשלה והיא מכוונת ליצירת ראייה בין-משרדית כוללת. כשליש ממשאבי התוכנית מיועדים לתוכניות התערבות ושירותים עבור ילדים בגיל הרך במסגרת "התחלה טובה", שהיא הזרוע הביצועית של התוכנית הלאומית 360° לילדים מגיל לידה עד שש. אחד מעקרונות הבסיס של התוכנית הוא עבודה על פי הגדרות אחידות של מצבי סיכון ויעדים לאומיים לשיפור מצב הילדים והוריהם, המכוונים לשינוי ולשדרוג מערך השירותים הקיים עבורם. נוסף לכך, ישנה מחויבות לשינוי סדר העדיפויות ומושם דגש על טיפול בקהילה, על התייחסות לכוחות הילד, על טיפול מניעתי ומוקדם ועל הקצאה הוגנת לקבוצות אוכלוסייה שונות. ועדת "התחלה טובה" - ועדה ארצית בין-משרדית להובלת התוכנית - יצרה הסכמות ושפה מקצועית אחידה, שעל בסיסן מוטמעים עקרונות הפעולה שלה ברמה הארצית, המחוזית והרשותית. מלבד זאת אפיינה והדגישה "התחלה טובה" את חיוניותו של תפקיד מחוזי לגיל הרך ושל תקציב המיועד למכלול השירותים הרלוונטיים לגיל זה, וכך יצרה הזדמנויות להפעלת תוכניות איכותיות בהיקף רחב לילדים בגיל הרך. ברמת היישוב, יצרה התוכנית מנגנון קבלת החלטות יישובי בין-ארגוני. כיום פועלות ביישובים ועדות מקצועיות לפי גיל הילדים ובהן ועדה מקצועית לגיל הרך, שמיועדת לקדם את היישוב לקראת יצירת רצף שירותים הולם לילדים בסיכון.

ג. **חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות:** חוק הפיקוח על מעונות היום נחקק באוקטובר 2018 (חוק הפיקוח על מעונות, תשע"ט-2018). אישור החוק מסדיר לראשונה את מערך הפיקוח והרישוי הממשלתי על כלל מעונות היום לפעוטות שבהם שוהים שבעה פעוטות ומעלה, על ידי כלי אכיפה מנהליים וסמכויות מפקחים. מטרת החוק היא להגן על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של הפעוטות השוהים בהם, כדי לקדם את התפתחותם בסביבה חינוכית וטיפולית הולמת, ותוך מילוי צורכיהם הגופניים, הרגשיים החברתיים והחינוכיים.

ד. **הרחבת תשתיות של מעונות היום:** נתונים מראים שהגידול במספר הילדים הזקוקים למסגרות הוא כ-4% מידי שנה, ושהביקוש עולה על ההיצע (רבינוביץ, 2019). הסיבה למחסור במעונות היא שלהבדיל מגני ילדים, אין חקיקה המסדירה הקצאת קרקע ציבורית לבניית מעונות יום. כמו כן, הקמת מעון יום מצריכה השקעה כספית של הרשות המקומית, ויישובים שמצבם הכלכלי ירוד מתקשים לעמוד בכך. בשנת 2012 התקבלה החלטת ממשלה (החלטה 4088 מיום 08.01.2012)³ על הגדלה משמעותית של התקציב לבנייה, להרחבה ולשיפוץ מעונות יום. הוחלט לסייע לרשויות חלשות ופורסם נהל חדש המקל על קבלת אישורי בנייה. בעקבות המאמצים השונים נבנו בין השנים 2016-2018 כ-200 מעונות חדשים, ובשנת 2019 מוקצים כ-350 מיליון ₪ לבניית 110 מעונות נוספים, שסייעו להגדיל את מספר הילדים הנהנים ממסגרת מפוקחת, בעיקר באזורי הפריפריה החברתית והגאוגרפית של ישראל.

ה. **מודל בין-משרדי למרכזים לגיל הרך (מג"רים):** במסגרת "התחלה טובה" - התוכנית הלאומית 360° גובש מודל בין-משרדי למרכז רשותי לגיל הרך, שנועד להציע אכסניה לשירותים ולפעולות מקצועיות, זאת מתוך הסכמה והכרה בכך שיש יתרון רב באספקתם בתוך מרכז גיל רך ותחת קורת גג אחת (one stop shop). המרכז לגיל רך הוא שירות אוניברסלי, המהווה כתובת מרכזית עבור ילדים בגיל הרך והוריהם. הוא נועד להגדיל את מספר השירותים המסופקים לגיל הרך ברשות ולחבר ביניהם וליצור יחידה הפועלת

³ ראו את החלטה במלואה בקישור הבא (סעיף 5 מתייחס למעונות היום) https://www.gov.il/he/Departments/policies/2012_des4088

באופן אינטגרטיבי ונגיש לכל האוכלוסייה, ובפרט לילדים המוגדרים כנמצאים במצבי סיכון על פי ההגדרה הבין-משרדית⁴. בכל מרכז פועלות מגוון תוכניות התערבות בתחומי מניעה, העשרה, איתור וטיפול. עבודה עם הורים היא תחום רחב אשר משולב בכל תחומי העיסוק של המרכז, מתוך התפיסה כי ההורים הם האחראים הישירים לגידול ילדיהם. בשנת 2013 עברה האחריות לניהול המרכזים, קידום והפיקוח עליהם למשרד החינוך, תוך שמירה על הראייה המשותפת של משרדי הממשלה השותפים והמשך קיום פעילויות בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. המודל בנוי על כך שכל משרד אחראי מקצועית על מתן השירותים שבתחום אחריותו, ועל בסיס הרעיון שהמרכז מהווה אכסניה לפעולות נוספות עבור כלל הגורמים המקצועיים ברשות המקומית. המרכז נועד להבטיח מגוון של שירותים לילדים ולהוריהם, וכן מענה לצוותים המקצועיים העוסקים בגיל הרך. בספטמבר 2019 עמד מספר המרכזים שפעלו על פי הדגם ונהנו מליווי על 65. עד לביסוס מודל זה, התאפיינו מרכזי הגיל הרך בעבודה על פי ריבוי תפיסות וגישות ובמתן שירותים ללא יד מכוונת ברמה הלאומית. ריבוי זה הוביל לחוסר יציבות בהתנהלות המרכזים ולסגירת רבים מהם.

תוכניות מערכתיות ומאמצי פיתוח

א. קידום איכות ומקצועיות במסגרות חינוך-טיפול:

- **"מסגרות תחילה" - קידום סטנדרטים מקצועיים במסגרות חינוך-טיפול:** נערך תהליך של התוויית נהלים והאחדה של הכשרת הסגל המקצועי הפועל במעונות יום מפוקחים, תוך לימוד מן הנעשה במדינות ה-OECD ובהתאמה לישראל. המטרה היא להפוך את המסגרות החינוכיות-טיפוליות לאיכותיות ופועלות על פי סטנדרטים של איכות. הסטנדרטים כוללים הטמעת שפה אחידה שמעגנת את הידע המקצועי בקטגוריות מוסכמות; ביסוס כלים אפקטיביים; והקניית מיומנויות רלוונטיות לגורמי הפיקוח של המדינה, לצוות המפקחות במעונות, למדריכות, למנהלות המסגרות ולצוותי חינוך-טיפול. "מסגרות תחילה" פועל ב-96 מעונות מפוקחים ברחבי הארץ ומכוון להטמעה ארצית באופן רוחבי והדרגתי בכל המעונות המפוקחים.
- **קידום איכות ומקצועיות בגני ילדים:** בשנים האחרונות התרחשו תהליכי פיתוח להבטחת איכות החינוך והטיפול בגני ילדים, לקידום ילדים באוכלוסייה הערבית ולצמצום פערים. נערך תהליך של התוויית נהלים ויצירת האחדה, תוך התמקדות בשיפור איכות התפקוד של הצוות החינוכי (צוות הגן, מדריכות ומפקחות). שיפור תשתיות הלמידה והתשתיות הפיזיות וחיזוק המערך של הרשות המקומית בגיל הרך. התוכנית פועלת בעשרה יישובים באוכלוסייה הערבית.

ב. **"הורים במרכז":** בשנים האחרונות פותחו מגוון תוכניות ומודלים של עבודה, שנועדו לקדם מנגנוני תמיכה, הדרכה וליווי להורים ברמה הפרטנית, הקבוצתית והקהילתית, ולחזק את התמודדותם עם אתגרי ההורות בגיל הרך. מנגנונים אלו יוצאים מתוך תפיסה מקצועית לפיה ההורה הוא הדמות המשמעותית ביותר המשפיעה על התפתחות הילד, ועל כן חשוב לתת דגש מיוחד לעבודה, לשותפות ולמעורבות הורים בהיבטים של טיפוח וקידום הטיפול ההורי בילד בגיל הרך, הקשר בין ההורה לילד ומתן מענה לצרכיו האישיים של ההורה כאדם. במסגרת "הורים במרכז" פותחו תוכניות מותאמות להורים להרחבת הידע והכלים בהיבטים הנוגעים להתפתחות הילד, להתפתחות ההורות ולהתפתחות קשר הורה ילד; ניתנו הכשרות בין-מקצועיות כדי לייצר שפה משותפת ואחידה לאנשי מקצוע;

⁴ ראה הגדרה בין-משרדית לילדים בסיכון באוגדן התוכנית הלאומית 360:

<https://www.molsa.gov.il/SiteCollectionDocuments/MisradHarevacha/%D7%94%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%20%D7%94%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA%20%D7%9C%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D%20-%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%A8%20%D7%91%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9F/AgdanJeshuvy.pdf>

פותחה תפיסת תפקיד לפסיכולוג חינוכי ברשות כמוביל תפיסה קהילתית בנושא הורים; ונכתבו מסמכי ידע להורים ולאנשי מקצוע. התוכנית פועלת בשמונה יישובים.

ג. **"מיזם הינקות"**: מיזם הפועל מתוך כוונה לחולל השפעה ברמת המדיניות הארצית ולפתח תפיסה יישובית רב-מערכתית לגיל הרך תוך מיקוד בגיל הינקות. עקרון העבודה המרכזי הוא שהרשות המקומית היא האחראית למתן שירותים איכותיים לתושביה, ולכן בבואה להפעיל מערך שירותים לגיל הרך, עליה להישען על תפיסה כוללת, על ראייה מערכתית של צורכי הילדים ביישוב ועל חדשנות, תוך מיצוי כל המשאבים. המיזם פועל בשמונה יישובים בפריפריה ומתמקד בארבע זירות מרכזיות: קידום תפיסה יישובית ומינוי מנהלת תחום גיל רך ביישוב, קידום מסגרות חינוך טיפול ברשות כולל תוספת תקינה במעונות, עבודה עם הורים לפי תפיסת "הורים במרכז" ופיתוח מקצועי של אנשי המקצוע.

ד. **"אלף הימים הראשונים במרחב הבדואי"**: בעקבות החלטת ממשלה מספר 922 משנת 2015 (פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020) לקידום המרחב הבדואי בגיל הינקות, הוקם "שולחן מתכלל" הפועל ברוח גישת CI (Collective Impact). גישה זו גורסת כי פתרון של בעיות חברתיות מורכבות דורש מעורבות של יותר מגוף אחד ומחויבות של קבוצת ארגונים רלוונטיים ממגזרים שונים ליצירת סדר יום משותף ולפעולה משותפת. מודל עבודה מרחבי לגיל הינקות באוכלוסייה הבדואית פותח לאחר ביסוס נתונים, למידה הדדית, זיהוי משברים ופיתוח דרכי התמודדות יצירתיות.

ה. **מינוי מנהלת לתחום הגיל הרך ברשות**: במשך השנים הופעלו יוזמות המקדמות מודל פעולה למיסוד תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות ולפיתוח העשייה האינטגרטיבית למען הילדים ומשפחותיהם. במסגרת יוזמות אלו מונו מנהלות מקצועיות בתחום הגיל הרך ברשויות שונות שתפקידן ליצור קיימות וראייה מקצועית אוניברסלית של תחום הגיל הרך (לדוגמה קרן שטיינמץ, שיקום שכונות מטעם משרד הבינוי והשיכון באוכלוסייה הדרוזית, ג'וינט ישראל-אשלים ועוד).

לסיכום, כיום, לאחר למעלה מעשור שבו החל להתפתח שיח ציבורי ופוליטי על חשיבות ההשקעה בילדים בגיל הרך ובהוריהם, ולאחר שתהליכי ההתפתחות במערכת השירותים לגיל הרך צברו תאוצה, ישנה בשלות בישראל ל"היפוך הפירמידה", כלומר להפניית עיקר המאמצים לטיפוח הילדים בגיל הרך, מתוך הבנה שמדובר בתקופת חיים שיש לה השפעה מכרעת על עתידו של האדם, על צמצום פערים חברתיים-כלכליים ועל התפתחות החברה כולה. נוסף לכך, יש כיום מוכנות גוברת למיסוד ההשקעה באוכלוסיית הילדים בגיל הרך ומשפחותיהם ולנטיילת אחריות משותפת על ידי כלל הגורמים הפועלים בגיל הרך.

יחד עם זאת, המהלכים שנעשו עדיין אינם מספיקים כדי לצמצם את הפער בין ההשקעה הציבורית בגיל הרך בישראל ובין ההשקעה של מדינות אחרות בעולם המערבי בגיל זה ובין ההשקעה בישראל בגילים אחרים. הקמת המועצה לגיל הרך ממחישה את ההכרה בנושא בקרב מקבלי ההחלטות ומעלה את התקווה ליצירת מדיניות ארוכת טווח להשקעה בגיל הרך בישראל.

2.4 מהלך הפיתוח של מערך שירותים מיטבי לגיל הרך ביישוב

מהלך הפיתוח של מערך שירותים מיטבי לגיל הרך ביישוב נערך ביוזמה משותפת של התוכנית הלאומית 360°, ג'וינט ישראל-אשלים ומיזם הינקות המשותף לקרן רש"י, לג'וינט ישראל-אשלים ולאגף למעונות יום במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. מהלך הפיתוח התקיים לאור הסכמה בין-משרדית בוועדת "התחלה טובה" - התוכנית הלאומית 360° ודין בצורך בוועדה המקצועית לגיל הרך של ג'וינט ישראל-אשלים.

המטרות המרכזיות של תהליך הפיתוח היו:

- לסייע בגיבוש תפיסה מוסכמת להפעלת מערך שירותים מיטבי עבור ילדים בגיל הרך ובני משפחותיהם ברמת היישוב
- לסייע בהגדרת תפקיד סטטוטורי מוסכם על הממשלה ל"מנהלת תחום גיל רך ברשות"

השאלות העיקריות שעליהן ביקש מהלך הפיתוח לענות היו:

- מהי תמונת מערך השירותים והתפקידים עבור ילדים בגיל הרך ובני משפחותיהם הקיימת כיום ברשויות במדינת ישראל?
- מהן נקודות החוזק והתורפה במערך הגיל הרך ברשויות המקומיות וברמה הארצית?
- מהם תחומי הליבה וסוגי התוכניות הנדרשים בגיל הרך?
- איזו התייחסות ייחודית יש לתת למשפחות ולילדים בסיכון בגיל הרך?
- מהם עקרונות הפעולה והפרקטיקות הארגוניות הנדרשות למערך שירותים לגיל הרך ביישוב?
- מהן ההתאמות הייחודיות הנדרשות לקבוצות אוכלוסייה שונות וליישובים מסוגים שונים?
- מנהלת הגיל הרך - מה צריכים להיות סמכויותיה, הגדרת תפקידה והכישורים והידע הנדרשים לביצוע התפקיד?
- אילו בעלי תפקידים צריכים להיות במערך שירותים מיטבי לגיל הרך?

מקורות המידע

המידע נאסף בחודשים דצמבר 2018 – מארס 2019. להלן יוצגו המקורות והכלים לאיסוף המידע למהלך:

- **סקר כמותי שנערך ב-207 רשויות** (166 רשויות שבהן פועלת התוכנית הלאומית 360° ו-41 רשויות שבהן היא איננה פועלת): הסקר התייחס להיבטים ארגוניים של תחום הגיל הרך, ומטרתו הייתה לקבל תמונת מצב מבוססת נתונים של מערך השירותים והתפקידים בארץ עבור הילדים בגיל הרך ובני משפחותיהם. ביישובים שבהם התוכנית הלאומית 360° פועלת, מילאו את שאלון הסקר המנהלים היישוביים של התוכנית, שריכזו את המידע מכלל הגורמים הפועלים ברשות בתחום הגיל הרך. ביישובים שבהם התוכנית הלאומית 360° איננה פועלת, נשלח לרשות מכתב מטעם השותפים, ובו בקשה למילוי השאלון על ידי גורם מתאים. הסקר נערך על ידי חברת "דיאלוג", חברה לייעוץ ארגוני, מחקר והדרכה, בהובלתן של לנה אדלמן וסימה אהרונ.
- **ריכוז מידע על שירותים ומסגרות מכלל הרשויות בארץ (255 רשויות):** הממצאים הכמותיים כללו גם ניתוח מידע על מסגרות החינוך, טיפות החלב והמרכזים לגיל הרך, שנאסף ממשרדי הממשלה ומאתרי האינטרנט על כל 255 היישובים בארץ. איסוף הנתונים נעשה על ידי חברת "דיאלוג", חברה לייעוץ ארגוני, מחקר והדרכה, בהובלתן של לנה אדלמן וסימה אהרונ.
- **קבוצות מיקוד:** נערכו 15 קבוצות מיקוד בקרב פורומים שונים של אנשי מקצוע העובדים עם הגיל הרך ברשויות, במחוזות וברמה הארצית, בהובלה וביצוע של ד"ר תמי רובל-ליפשיץ, יועצת ארגונית מטעם מכון "אביגיל" - מחקר, ייעוץ ופיתוח ארגוני, ורקפת בן דורי גלבו, מנהלת יישום מהלך הפיתוח מטעם ג'וינט ישראל-אשלים. קבוצות המיקוד עסקו באפיון מודל למערך שירותים לגיל הרך ביישוב, תוך התייחסות לרכיבי המערך ולמעני הליבה בגיל הרך בחלוקה לפי גילים (הריון-שנה, שנה-שלוש, שלוש-שש); בהגדרת התפקיד של מנהלת תחום גיל רך ברשות; ובהיבטים מבניים ותהליכיים שיאפשרו למערך לפעול באופן מיטבי. חלק מן הקבוצות התבקשו להתייחס גם להתאמות ייחודיות שנדרשו בהתאם לקבוצות אוכלוסייה שונות ויישובים מסוגים שונים (ראו נספח ג').

- **ראיונות עומק:** בוצעו 36 ראיונות עומק עם אנשי מקצוע ממשרדי ממשלה, מארגוני מגזר שלישי ומקרנות פילנתרופיות. את הראיונות ערכו יעל סלם אורפז ואורית ברקת מחברת "דיאלוג" - חברה ליעוץ ארגוני, מחקר והדרכה. המראיינים התבקשו להביע את דעתם בנוגע לנקודות החוזק והתורפה במערך הגיל הרך ברשויות המקומיות וברמה הארצית; לעקרונות ולערכים מרכזיים לעבודה עם ילדים בגיל הרך; לתחומי הליבה ולסוגי התוכניות לכל קבוצת גיל; להתייחסות ייחודית למשפחות ולילדים במצבי סיכון; לעקרונות הפעולה והפרקטיקות הארגוניות הנדרשות למערך יישובי לגיל הרך; לתפקיד המנהלת: לסמכויות, להגדרות תפקיד, לכישורים ולידע הנדרשים; וכן למבנה הארגוני של מערך הגיל הרך ברשות, שכולל בעלי תפקידים נוספים והמלצה לממשקים (ראו נספח ג').
- **סקירת ספרות:** נערכה סקירת ספרות על עקרונות הפרקטיקה המיטבית להשקעה בגיל הרך ולייסוד מערך שירותים מיטבי ברמה המקומית, במטרה ללמוד באופן מפורט יותר על מודלים מן העולם הפועלים על פי עקרונות אלה. הסקירה נערכה על ידי פידא ניג'ם-אכתיילאת וד"ר יואה שורק ממכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, והיא התבססה על מסמכי מדיניות ופרקטיקה של משרדי ממשלה במדינות שונות בעולם, ועל מחקרים שהצביעו על עקרונות הפרקטיקה המיטבית ליישום מערך שירותים לגיל הרך.

3. מיסוד תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ותפקידים נוספים ברשות המקומית

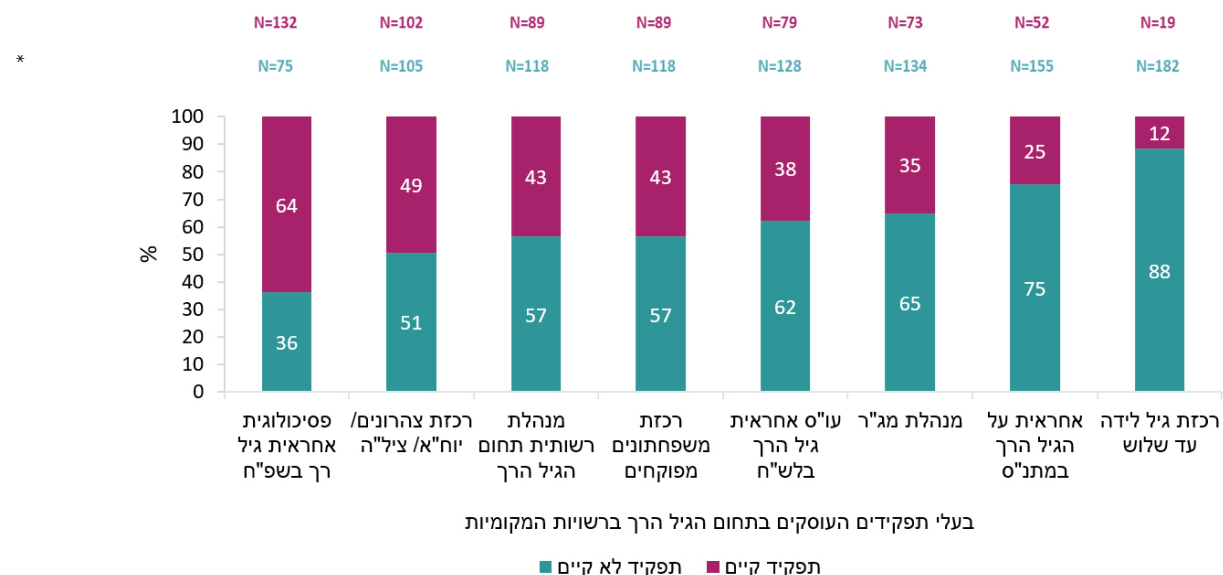
הספרות מלמדת כי אסטרטגיה מרכזית לייסודו של מערך שירותים מיטבי לגיל הרך ברמה המקומית היא מינוי מנהל גיל רך ברשות המקומית. בפרק זה נביא ממצאים על סוגי המשרות בתחום הגיל הרך ברשויות המקומיות בישראל ועל היקפן, כדי ללמוד על ההקשר שבו אמורה לפעול מנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית. לאחר מכן נרחיב מן הספרות על עקרונות הפרקטיקה המיטבית למילוי תפקיד מנהל הגיל הרך, ונתאר את המצב המצוי בישראל, העולה מן הסקר בנוגע לקיומו של התפקיד, ואת המצב הרצוי, העולה מן הראיונות ומקצועות המיקוד.

3.1 ממצאים נבחרים מישראל: בעלי תפקידים העובדים בתחום הגיל הרך ברשויות

ברשויות ישנם תפקידים שונים בתחום הגיל הרך, שלא בהכרח עובדים יחד. בדקנו אם ישנם בעלי תפקידים העובדים עם הגיל הרך ברשויות המקומיות, כדי ללמוד יותר לעומק על היקף ההשקעה שלהן בגיל הרך.

בסקר שערכנו ב-207 רשויות מקומיות, שאלנו על שורה ארוכה של תפקידים שעשויים להיות בהן. החלטנו להוריד את ההתייחסויות שהיו לתפקיד מנהלת קדם יסודי/רכזת גנים, בשל היותו תפקיד סטטוטורי. כפי שניתן לראות מתרשים 3, כל אחד מן התפקידים קיים בפחות ממחצית מן הרשויות (למעט תפקידהן של הפסיכולוגית האחראית, הקיימים בשני שלישי לערך מן היישובים).

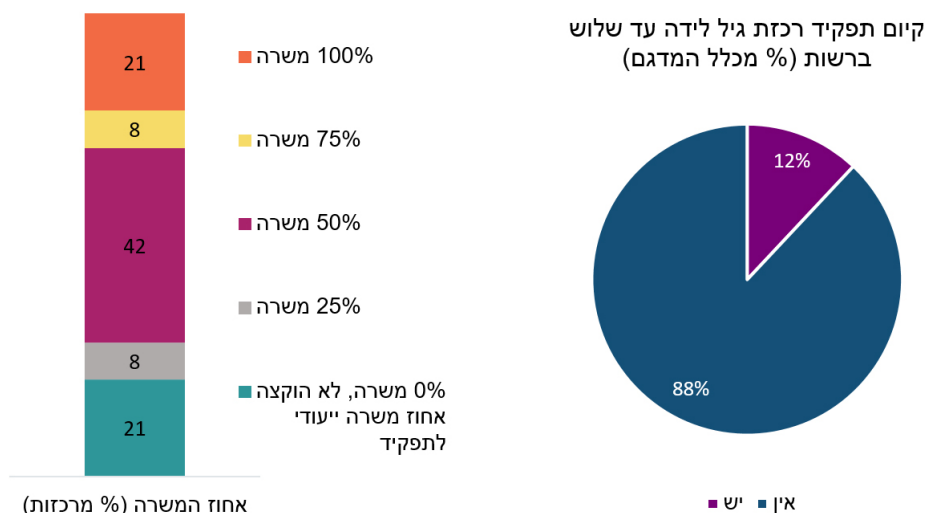
תרשים 3: קיומם של בעלי תפקידים העוסקים בתחום הגיל הרך ברשויות המקומיות



יו"א - יום חינוך ארוך; צל"ה - צוהרי יום להעשרה; לש"ח - לשכה לשירותים חברתיים

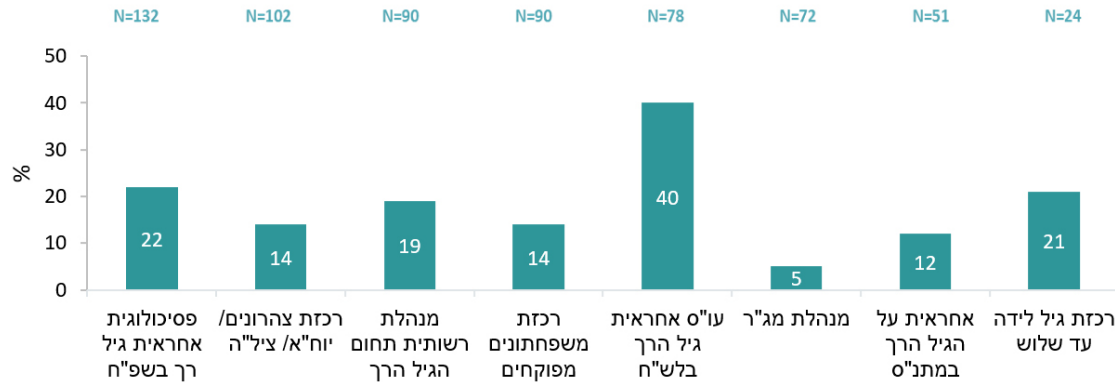
התפקיד הקיים בשיעור המועט ביותר של רשויות הוא רכזת לגיל לידה עד שלוש. כך, דווקא לתקופה החיים הקריטית ביותר בהתפתחות הילד אין כתובת מוסדרת ברמה הרשות. בדקנו גם את היקפי המשרה של תפקיד רכזת גיל לידה עד שלוש ברשויות המקומיות שבהן קיים התפקיד. בתרשים 4 (צד שמאל) ניתן לראות כי לחמישית מבעלות תפקיד זה הוקצתה משרה מלאה, ל-8% הוקצתה שלושת רבעי משרה ול-42% הוקצתה חצי משרה. מעניין לציין כי ל-21% לא הוקצו אחוזי משרה לתפקיד, וככל הנראה משמעות הדבר היא כי בעלות תפקיד זה משמשות מבחינת רשמית בתפקיד אחר, אך מצופה מהן לשמש גם כרכזות ללא הקצאה רשמית של אחוזי משרה.

תרשים 4: קיומו של תפקיד רכזות גיל לידה עד שלוש ברשויות המקומיות ואחוזי המשרה שלהן



בדומה לתפקיד רכזת גיל לידה עד שלוש, מצאנו שישנם בעלי תפקידים נוספים ברשויות המקומיות, העובדים עם הגיל הרך, ולא הוקצו להם באופן רשמי אחוזי משרה (ראו תרשים 5). כך למשל, ב-40% מן הרשויות המקומיות שבהן פועלת עו"ס אחראית על הגיל הרך במחלקות לשירותים חברתיים היא עושה זאת ללא אחוזי משרה ייעודיים לתפקיד, ב-22% מן הרשויות פועלים פסיכולוגים מטעם השפ"ח האחראים על הגיל הרך ללא אחוזי משרה ייעודיים וב-14% מן הרשויות פועלות רכזות צהרונים ורכזות משפחתונים מפוקחים ללא הקצאת אחוזי משרה.

תרשים 5: שיעור התפקידים הנעשים ב-0% משרה ברשות המקומית (באחוזים)

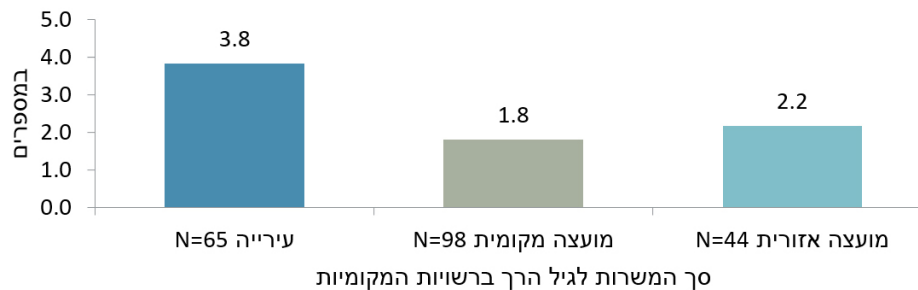


אחוזי משרה ייעודיים לתפקידים הקיימים ברשות המקומית

* יו"א - יום חינוך ארוך; ציל"ה - צוהרי יום להעשרה

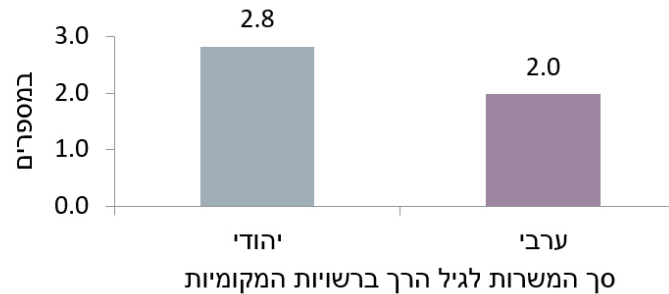
לבסוף, בחנו את סך המשרות בגיל הרך בכל רשות מקומית. מבדיקה זו עלה כי בממוצע ביישובים ישנן כ-2-3 משרות מלאות בגיל הרך. כלומר מדובר בהשקעה נמוכה של הרשויות המקומיות בגיל הרך. כפי שניתן לצפות, מהשוואה בין הרשויות המקומיות לפי סוג הרשות המקומית עולה כי ככל שהרשות גדולה יותר כך גם היקף המשרות בגיל הרך גבוה יותר (ראו תרשים 6). בערים ישנן בממוצע 3.8 משרות בגיל הרך, במועצות אזוריות ישנן 2.2 משרות, ובמועצות מקומיות ישנן רק 1.8 משרות.

תרשים 6: סך המשרות לגיל הרך ברשויות המקומיות, בחלוקה לפי סוג הרשות המקומית (N=207)



השוואת סך המשרות בגיל הרך ברשויות המקומיות לפי מגזר מצביעה פעם נוספת על היעדר שוויון הזדמנויות. מן ההשוואה עולה כי במגזר היהודי יש בממוצע הקצאה גדולה יותר של משרות לטיפול בגיל הרך ברשות המקומית, לעומת הקצאת המשרות במגזר הערבי (2.8 משרות לעומת 2 משרות, בהתאמה) (תרשים 7).

תרשים 7: סך המשרות לגיל הרך ברשויות המקומיות, בחלוקה לפי מגזר



ממצאים אלה מצביעים, אם כן, על השקעה נמוכה של הרשויות המקומיות במשרות לעבודה עם הגיל הרך ועל היעדר שוויון ביניהן מבחינת היקף ההשקעה. ממצאים אלה מחדדים ביתר שאת את חשיבות העסקתה של מנהלת תחום גיל רך ברשות, ומצביעים על כך שהיא צפויה לפעול בסביבה דלה יחסית במשאבי כוח אדם.

3.2 רקע מן הספרות: תפקיד מנהל/ת הגיל הרך ברשות המקומית

הספרות המקצועית מצביעה על חשיבות העסקתו/ה של איש/אשת מקצוע מיומן/ת בתפקיד של מנהל/ת הגיל הרך ברשות המקומית (Early Childhood System Performance Assessment Toolkit, 2019; Valentine, Katz, & Griffiths, 2007). תפקידם להוביל את התיאום בין השירותים ולרכז את המידע ביישוב. מחקרים מראים כי לפעילותו/ה של מנהל/ת יישובי/ת השפעה ניכרת על איכות השירותים ועל תוצאותיהם (Moore & Skinner, 2010; Edwards, 2004). נמצא כי קיומם מסייע להגברת יכולת הראייה הכוללנית של צורכי הילדים והמשפחות, מאפשר יצירת מסגרת תומכת עבור אנשי מקצוע (מסגרת שהיא, לכשעצמה, משפרת את תפקודם של אנשי מקצוע ומקטינה את שחיקתם), ומשפיע על מימוש יעיל יותר של התוכניות (Tourse & Sulick, 1999). כמו כן קיומו של תפקיד זה ברשות מסייע למניעת כפילויות בין השירותים, משפר את איכות התקשורת בין אנשי מקצוע ומקדם דרכי עבודה הממוקדות במשפחה (Lawson, Anderson-Butcher & Barkdull, 2000).

תפקיד המנהל/ת מתמקד בהובלת תהליכים של גיבוש מדיניות יישובית כוללת ברמת הרשות המקומית, בהתאם לסטנדרטים ארציים. תפקיד זה כולל גם הקמת צוות רב-תחומי הנושא באחריות משותפת לטיפול באוכלוסיית הגיל הרך ביישוב (Edwards, 2004) וליצירת שפה משותפת בין השירותים (White & Wehlage, 1995). עם זאת, המנהל/ת חייב/ת לשמור על איזון עדין בין הובלת תהליכים ביישוב לבין ניהול המשימות (Mattessich & Monsey, 1992).

מחקרים שונים מצביעים על עקרונות הפרקטיקה המיטבית למילוי תפקיד מנהל/ת יישובי/ת בתחום הגיל הרך: רצוי לספק לו/לה הכשרה ייעודית לתפקיד (Edwards, 2004); רצוי שתהיה לו/לה יכולת לזהות בעיות ולהציע פתרונות מגוונים ויצירתיים (White & Wehlage, 1995); רצוי שדפוסי הפעילות והניהול שלו/שלה יתבססו על נתונים ומידע; ורצוי שיפעל/תפעל ליצירת מערך שירותים רציף הכולל איתור צרכים, מניעת מצבי סיכון, חינוך מיטבי, טיפול הולם והעשרה. נוסף לכך, מצופה שהמנהל/ת יפעל/תפעל לאיגום משאבים בין השירותים השונים, לקידום איכות חיים מיטבית לילדים שעל רווחתם הוא/היא מופקד/ת. מחשבה רבה צריכה להיות אפוא מושקעת בתכנון תפקיד המנהל/ת, מתוך הבנה כי מדובר בתפקיד רחב ומשמעותי (Mattessich & Monsey, 1992).

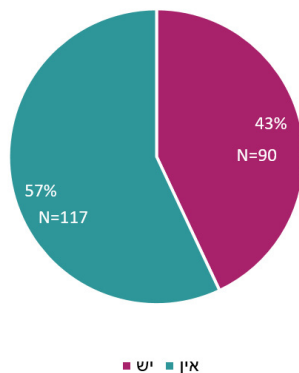
עוד עולה מן הספרות כי בשל תפקידו/ה הרגיש של המנהל/ת היישובי/ת לגיל הרך רצוי שיהיו לו/לה תכונות שיסייעו לו/לה לנהל שיתופי פעולה מורכבים, לשכנע בלגיטימיות של תהליכים משותפים ולפעול לצמצום קונפליקטים בין הגורמים השותפים (Mattessich & Monsey, 1992). כמו כן רצוי שיהיו לו/לה יכולות ארגוניות ובין-אישיות ברמה גבוהה (Mattessich & Monsey, 1992); היכרות עם גורמים שונים בקהילה (White & Wehlage, 1995) ועם המערכות היישוביות (Harbin, Eckland, Gallagher, Clifford, & Place, 1991); וניסיון קודם בגישה בין-תחומית וסגנון מנהיגות שיתופי (Harbin et al., 1991). חשוב שהוא/היא יגלה/תגלה רגישות וכבוד למקצועיותם של גורמים שונים ביישוב (Edwards, 2004), ולבסוף שיהיו לו/לה יכולות פוליטיות לגיוס "שחקנים" משמעותיים למהלך (Harbin et al., 1991).

3.3 ממצאים נבחרים מישראל: תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ברשות

בראיונות ובקבוצות המיקוד נשאלו המשתתפים האם צריך לדעתם לעגן תקן למנהלת לתחום הגיל הרך ברשות ואם כן - מה צריך לכלול תפקידה, מהן הסמכויות שלה ולמי היא צריכה להיות כפופה. **המשתתפים הביעו הסכמה רחבה בנוגע לצורך למנות מנהלת שתוביל את הטיפול בגיל הרך בכל אחת מן הרשויות המקומיות בארץ.** המראיינים ציינו כי חשוב שהיא תפעל לייסוד מערך שירותים לגיל הרך ביישוב, להקמת פורום מקצועי, להובלת מהלכים של פיתוח אסטרטגיה יישובית לגיל הרך, לביצוע המדיניות והתוכנית האסטרטגית, לתכלול ויצירת סנכרון בין כל השירותים והמענים הניתנים ברשות המקומית, ולקידום החיבור בין אנשי המקצוע המספקים שירותים לילדים בגיל הרך ולבני משפחותיהם. העמדה הרווחת שנשמעה הייתה כי פעילותה במישורים אלה תקדם אספקת שירותים איכותית ומקצועית יותר ותנאים שוויוניים יותר להתפתחותם של ילדים בגיל הרך ברשות המקומית.

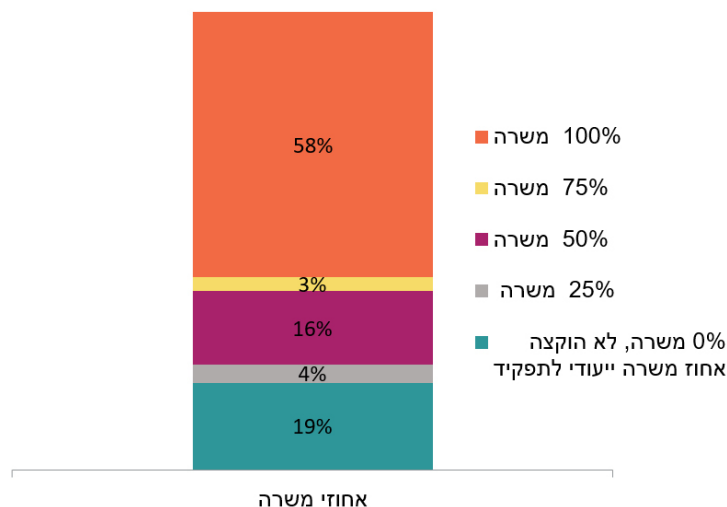
מן הסקר שנערך ב-207 רשויות מקומיות עלה שתפקיד זה קיים בפחות ממחצית (43%) מן הרשויות המקומיות (תרשים 8). כלומר, יש פער בין המצב המצוי לבין המצב הרצוי מבחינת קיומו של תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית.

תרשים 8: האם יש מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך ב-207 הרשויות שנכללו בסקר?



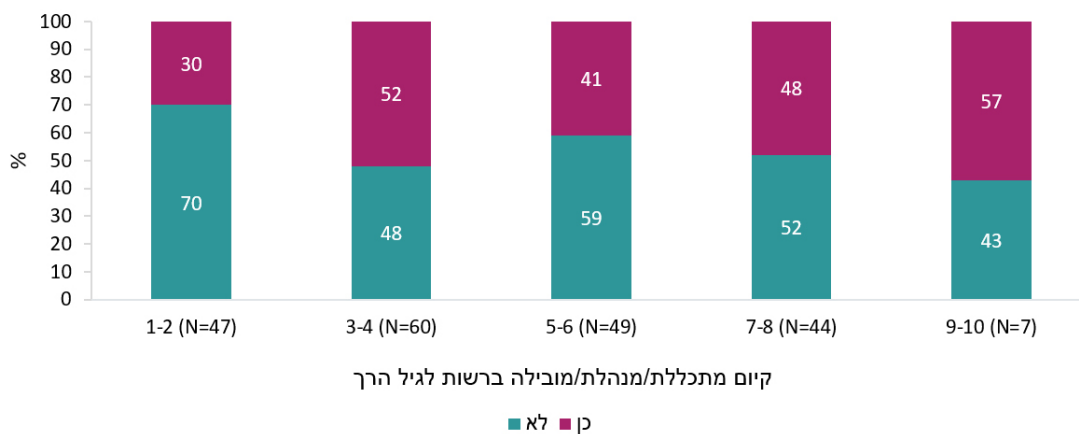
בדיקה מעמיקה יותר של תפקיד זה העלתה חוסר אחידות בנוגע אליו. כך למשל, מן הסקר עלה כי ישנה הטרוגניות רבה מבחינת אחוזי המשרה שהוקצו לו. 58% מתוך 90 המנהלות משמשות בתפקיד זה במשרה מלאה, 3% משמשות בו בשלושת רבעי משרה, 16% בחצי משרה, ועוד 4% ברבע משרה. ל-19% לא הוקצו אחוזי משרה ייעודיים לתפקיד (תרשים 9). כמו כן דווח כי 45% מבעלות תפקיד זה מנהלות גם את המרכז היישובי לגיל הרך (המג"ר). יתרה מכך, מראיונות העומק ומקבוצות המיקוד עלה שלרבות מבעלות התפקיד אין סמכות רשמית מן הרשות המקומית לפעול בו, או שהן מועסקות בתפקיד זמני על ידי גורמים חיצוניים לרשות ובתקציבים תוספתיים, דבר שמעלה את הסבירות לכך שאין הגדרת תפקיד אחידה לתפקיד בין הרשויות השונות.

תרשים 9: אחוזי המשרה של מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך



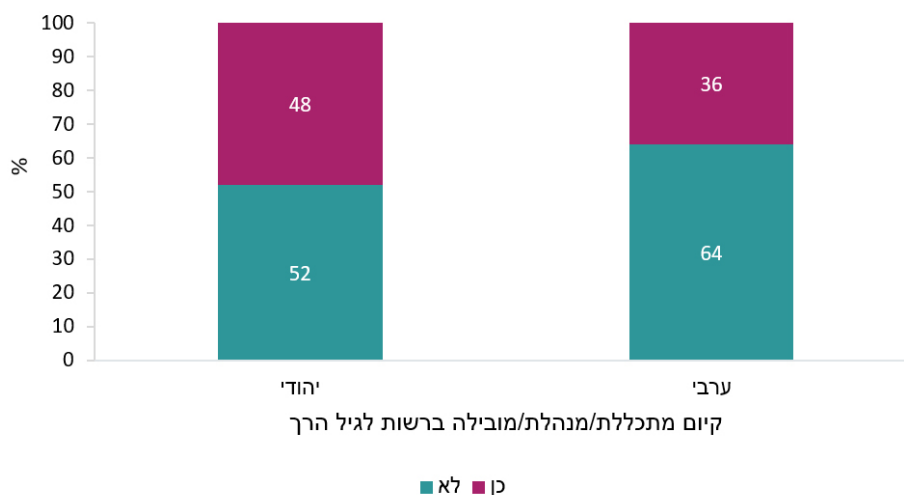
בדיקה נוספת של תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות בחלוקה לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ולפי המגזרים היהודי והערבי מצביעה באופן ברור על היעדר שוויון חברתי. מתרשים 10 עולה כי בשיעור גבוה מן היישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים ישנו בעל תפקיד המוביל את הטיפול בגיל הרך ברשות המקומית, זאת לעומת יישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים יותר (למשל ב-57% מן היישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים 9 ו-10 לעומת ב-30% בלבד מן היישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים 1 ו-2). כך קורה, שבאופן פרדוקסאלי, ההשקעה הציבורית בגיל הרך ברשויות החזקות גבוהה יותר מזו שברשויות החלשות, שבהן האוכלוסייה מתאפיינת ביותר עוני ובחשיפה מוגברת יותר לגורמי סיכון.

תרשים 10: האם יש מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך, בחלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי של היישוב (באחוזים) (N=207)



נוסף לכך, מתרשים 11 עולה כי בשיעור גבוה יותר מן היישובים במגזר היהודי ישנו בעל תפקיד המוביל את העבודה עם הגיל הרך ברשות המקומית לעומת שיעור נמוך יותר ביישובי המגזר הערבי (ב-48% מן היישובים לעומת ב-36% מן היישובים בהתאמה).

תרשים 11: האם יש מתכללת/מנהלת/מובילה ברשות לגיל הרך, בחלוקה לפי מגזר (באחוזים)



ממצאים אלה מצביעים, אם כן, על פער ניכר בין המצב המצוי לבין המצב הרצוי, וכי יש צורך בביסוס תפקיד מנהלת תחום הגיל הרך בכל הרשויות המקומיות בישראל וביצירת תקינה (סטנדרטיזציה) שלו.

כפיפות מנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית - לאחר שהובעה הסכמה בקבוצות המיקוד ובראיונות העומק לצורך במינוי מנהלת תחום הגיל הרך ברשות, נשאלו המרואיינים למי לדעתם עליה להיות כפופה. דעותיהם היו חלוקות, חלקם סברו שהיא צריכה להיות עצמאית תחת ראש הרשות או המנכ"ל, אחרים סברו שעליה להיות כפופה ליחידת החינוך ברשות, והיו שסברו שיש להשאיר זאת לבחירת הרשות.

המרואיינים שסברו שמנהלת הגיל הרך ברשות המקומית צריכה לפעול במחלקה עצמאית ברשות עם תקציבים נפרדים, בכפיפות ישירה לראש הרשות או למנכ"ל, נימקו זאת בכך שבאופן זה העשייה שלה לא תימשך למיקודי העשייה של משרד ממשלתי ספציפי (חינוך, רווחה וכו') ויהיה לה מעמד ניטרלי ונפרד, החשוב ליצירת חיבורים וממשקים בין הגורמים השונים.

מרואיינים אחרים סברו כאמור שהמקום הטבעי של היחידה לגיל הרך הוא באגף החינוך ברשות, זאת כדי לקדם את הרצף בין המסגרות החינוכיות, וגם, כפי שאמרה אחת המרואיינות, מכיוון ש"היחידה לגיל הרך צריכה בית" והחינוך הוא ה"בית" הטבעי שלה, בהיותו שירות אוניברסלי שמיועד לכלל האוכלוסייה.

כאמור, חלק מן המרואיינים סברו כי שתי האפשרויות לגיטימיות וניתן לתת ליישוב גמישות להחליט, ובלבד שיתאפשר למנהלת להתבונן בראייה אוניברסלית כוללת. עמדה זו התבטאה בדברים האלה:

"לי יש גישה שלישית, שאומרת שברשות מקומית נתונה ניתן לרשות את החופש להחליט, כי בכל רשות יש מבנה קצת אחר וכוחות אחרים. אם זה יהיה לפי בחירת הרשות זה נותן גמישות להתפתחויות העתידיות במדינת ישראל."

היקף המשרה הרצוי - המרואיינים נשאלו גם על היקף המשרה הרצוי. מדבריהם עלה שרצוי שברשויות גדולות תועסק מנהלת לגיל הרך במשרה מלאה. ברשויות קטנות (המונות עד 10,000 איש), שבהן אין הצדקה להעסיק מנהלת במשרה מלאה, מומלץ שהיא תועסק בחצי משרה ושתשמש בחצי משרה נוספת באחד התפקידים האחרים בתחום הגיל הרך. במועצות אזוריות, המתאפיינות בפיזור גאוגרפי, מומלץ שתועסק מנהלת גיל רך במשרה מלאה, גם אם מספר התושבים ברשות קטן יחסית, ושתעבוד מול נציגות של היישוב כך שתהיה לה כתובת מקומית בכל הקשור בגיל הרך.

ממשקי עבודה ותחזוקתם - המרואיינים ציינו כי חשוב שיהיו למנהלת קשרי עבודה עם כל הגורמים הקשורים לגיל הרך ביישוב: עם משרדי הממשלה השונים - הרווחה, החינוך (כולל המסגרות השונות), השירות הפסיכולוגי, הבריאות (טיפות חלב, רופאי הילדים, היחידות והמכונים להתפתחות הילד) והתוכנית הלאומית 360°; ועם גורמים נוספים ברשות, כמו ראש הרשות, מחלקת בינוי והנדסת העיר, מרכז צעירים, מרכז קליטה, האגף לשיפור פני העיר, מתנ"סים, מרכזים לגיל הרך; וגורמים רלוונטיים נוספים ביישוב, כמו: האקדמיה, קופות חולים, ארגונים פרטיים, קרנות ותורמים והמגזר השלישי.

תקציב ייעודי לגיל הרך - המשתתפים בקבוצות המיקוד הדגישו כי ניהול של תקציב ייעודי "צבוע" לגיל הרך הוא נקודת חוזק משמעותית, שסייעה להם לקדם פרויקטים לגיל הרך ולהניע שיתופי פעולה. המשתתפים הדגישו כי תקציב ייעודי הוא רכיב משמעותי בקידום מהלכים ברמה הרשות, שסיפק להם עוגן כלכלי שאפשר את מימוש המהלכים בגיל הרך, והיה משאב חשוב לקידום עבודה עם שותפים ובעלי עניין.

לסיכום, בפרק זה הצגנו ממצאים על סוגי התפקידים בתחום הגיל הרך ברשויות המקומיות בישראל ועל היקפן. ממצאים אלה עולה כי ישנה השקעה נמוכה במשרות בגיל הרך ברשויות המקומיות, והיעדר שוויון מבחינת היקף ההשקעה. הממצאים מחדדים את חשיבות העסקתה של מנהלת תחום גיל רך ברשות, וכי היא צפויה לפעול בסביבה דלה יחסית במשאבי השקעה בגיל הרך.

בפרק זה הצבענו גם על החשיבות המרכזית במינוי מנהלת לגיל הרך ברמה המקומית בישראל כפי שהיא עולה מן הספרות, ותיארנו את עקרונות הפרקטיקה המיטבית למילוי התפקיד. כמו כן, הדגשנו שחשוב לספק לבעל התפקיד הכשרה ייעודית ושהיו לו ממשקי עבודה עם כל הגורמים הרלוונטיים ברשות.

לבסוף, תיארו את הפער שבין המצב המצוי בישראל לבין המצב הרצוי מבחינת קיומו של תפקיד זה ברשויות המקומיות. התפקיד מתאפיין בחוסר אחידות בהגדרתו ובהיקפו, ובהיעדר שוויון בין הרשויות המקומיות בהתאם לאשכול חברתי-כלכלי ולמגזר. מכאן עולה הצורך לבסס את תפקיד מנהל הגיל הרך בכל הרשויות המקומיות בישראל וליצור לו תקינה. על הגורם שאליו אמור המנהל ברשות להיות כפוף לא הייתה הסכמה גורפת בקרב המרואיינים.

3.4 המלצות

התובנות שעלו מתהליך איסוף המידע הובילו לגיבוש ההמלצות שלהלן:

- מומלץ למנות מנהלת גיל הרך ברמה המקומית, שיפעל בכל הרשויות המקומיות בישראל (ראו הגדרת התפקיד המוצע מפורטת בנספח א', בנוסח המקובל של משרד הפנים).
- מומלץ שהמנהל הרשותי יפעל בכפיפות למנכ"ל הרשות (המלצה זו ניתנה על ידי רוב המשתתפים בקבוצות המיקוד/בראיונות העומק).
- רצוי שברשויות גדולות יועסק מנהל במשרה במלאה.
- ברשויות קטנות, שבהן אין הצדקה להעסיק מנהל גיל רך רשותי במשרה מלאה, מומלץ שהוא יועסק בחצי משרה וישמש בחצי משרה נוספת באחד התפקידים האחרים בגיל הרך.
- במועצות אזוריות, הכוללות יותר מעשרה יישובים ומתאפיינות בפיזור גאוגרפי, מומלץ שיועסק מנהל גיל רך רשותי במשרה מלאה, גם אם מספר התושבים ברשות קטן יחסית, ושיעבוד מול נציגות של היישוב כך שתהיה לו כתובת מקומית בכל הקשור לגיל הרך.
- מומלץ להקצות תקציב ייעודי לקידום הגיל הרך ברשות.
- המנהל הרשותי יכהן כיו"ר הפורום המקצועי לגיל הרך. בפורום ישתתפו נציגים מכלל הגופים הפועלים בגיל הרך ביישוב. הפורום יפתח את מדיניות הרשות לגיל הרך ויוודא שהיא תצא לפועל.
- מנהל הגיל הרך ידאג שיוקם צוות מוביל לגיל הרך - צוות מצומצם ברשות המנכ"ל שיקבל החלטות אופרטיביות. בצוות ישתתפו ראש מחלקת חינוך, ראש המחלקה לשירותים חברתיים, נציג משרד הבריאות ומנהל/ת התוכנית הלאומית 360° ברשות. תפקיד הצוות המוביל לזהות את כלל התפקידים הרלוונטיים בגיל הרך ולהגדיר מבנה ארגוני, ממשקים בין תפקידים ולמי האחריות לראייה הכוללת. הצוות יפעל להידוק שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים הפועלים בגיל הרך, כך שהמדיניות של הרשות עבור הגיל הרך תוכל לצאת לפועל באופן מתואם.
- אם אפשר, מומלץ להקים יחידה לגיל הרך ברשות, ולבנות מערך של תפקידים ותחומי אחריות, על פי מאפייני הרשות וגודלה. יש צורך להגדיר את התפקידים על פי פרופיל מיטבי ולדאוג להכשרה שדרושה לבעלי התפקידים, בין אם התפקיד חדש או קיים.

4. גיבוש מנגנונים לעבודה משותפת ועיצוב אסטרטגיה של היישוב בתחום הגיל הרך

אחד הרכיבים הבסיסיים בתפקידו של מנהל הגיל הרך ברמה המקומית הוא לבנות ולקדם את שיתופי הפעולה ואת העשייה המשותפת, ולהוביל תהליכים של גיבוש מדיניות ואסטרטגיה כוללת של היישוב (Edwards, 2004). בפרק זה נתמקד בתיאור משימות מרכזיות אלה. ראשית, נציג את הספרות המקצועית בתחום. לאחר מכן נציג ממצאים נבחרים מישראל על המצב הקיים ועל המצב הרצוי, לדעתם של המוראיינים, ולבסוף נציג את ההמלצות ואת כיווני הפעולה העולים מן הממצאים.

4.1. רקע מן הספרות: יצירת שיתופי פעולה ברמת המקומית בתחום הגיל הרך

מערך שירותים מיטבי לגיל הרך ברמה המקומית אמור להיות מבוסס בראש ובראשונה על שיתוף פעולה הדוק בין כלל הגורמים ברשות המספקים שירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם. נמצא שככל שרמות התיאום ושיתוף הפעולה גבוהות יותר, כך מתקבלת תמונת מצב ברורה יותר של צורכי הילדים בגיל הרך והוריהם, ומתוכננות תוכניות התערבות טובות יותר, שיישומן יעיל יותר. נוסף לכך, כשיש תיאום ושיתוף פעולה גבוהים ישנו שימוש רב יותר בדרכי עבודה ממוקדות במשפחה; למשפחות יש מידע מספק על השירותים הקיימים והדרושים להן והן מקבלות תמיכה בזמן; יש רצף מענים ממניעה ועד טיפול בהתאם לצורכי הילדים והמשפחות ונמנעת כפילות במענים. כמו כן נוצרת מסגרת תומכת עבור אנשי מקצוע, המשפרת את איכות התקשורת ביניהם (Katz & Valentine, 2009; Tourse & Sulick, 1999; Kaga, Bennett, & Moss, 2010; Lawson et al., 2000).

בספרות מתואר רצף מודלים של שיתוף פעולה ותיאום בין שירותים לגיל הרך במכלול תחומי החיים (חינוך, בריאות, רווחה ופנאי) ברמת היישוב (INTESYS Baseline Report – February 2017; Valentine et al., 2007; Lonescu, Triki, & Pinto, 2017; Moore & Skinner, 2010) – מעבודה במקביל, כשכל אחד מן השירותים לגיל הרך עובד בנפרד, ועד לאינטגרציה שהיא מיזוג מלא של כלל השירותים לישות ארגונית אחת. המודל הרווח בישראל הוא מודל של "שיתוף פעולה במידה מועטה" – השירותים יודעים זה על זה אך אין ביניהם מחויבות לרצף או לשותפות.

אסטרטגיות מועילות ליצירת שיתוף פעולה

עשייה משותפת מחייבת הגדרה משותפת של בעיה, יצירת שפה, כלים למדידה ומחויבות לתהליכי למידה ושיפור מתמיד. לדוגמה, התוכנית הלאומית 360° יצרה בסיס שותפות רחב דרך הגדרה משותפת של ילדים בסיכון.

הספרות מצביעה גם על כמה אסטרטגיות לבנייה ולניהול של מערך שירותים מיטבי לגיל רך ברמה המקומית.

א. **בניית תשתית לעבודה משותפת:**

- **מינוי של מנהלת לגיל הרך** (ראו התייחסות מורחבת לתפקיד המנהלת בפרק 3).
- **גיוס בעלי עניין לתהליך:** חשוב שכל הגורמים המפעילים שירותים לגיל הרך ביישוב יבינו את החשיבות של העבודה המשותפת, וכי לפי השקפתם תהיה זו דרך עבודה נכונה ומתאימה, כך שתבנה קבוצת ליבה חזקה ומחויבת לפיתוח מערך השירותים הכולל לגיל הרך. חשוב שהעבודה המשותפת תהיה מושתתת על אמון הדדי ועל תקשורת פתוחה וחיובית, וכי השותפים יחזיקו בערכים

ובמטרות דומים. חיוני לגייס שותפים ובעלי עניין - ובעיקר נציגים משירותי הבריאות, החינוך והרווחה - ולכלול, לצד קובעי מדיניות, גם בעלי עניין פרטיים כגון ארגונים אזרחיים, אנשי דת, ארגוני פילנתרופיה ואנשי עסקים (Moore & Skinner, 2010; Cobb & Ponder, 2014 ; Milotay, 2016). פרסום הישגי ביניים בתהליך עשוי לסייע בגיוס בעלי עניין נוספים.

- **מיפוי התשתיות והשירותים ביישוב:** הצעד הראשון והחשוב בתהליך העבודה המשותף הוא מיפוי כל השירותים הקיימים ביישוב, וביסוס מערך שירותים כוללני של השירותים והתוכניות החזקים ביישוב. רצוי שמיפוי זה יתייחס לכל השותפים הקיימים והפוטנציאליים ושיכלול את הארגונים המרכזיים בכל קהילה (Guthrie & Guthrie, 1991). כמו כן, חשוב שהוא יתמקד בקשיים המאפיינים את מערכת השירותים לצד חוזקותיה (Linquanti, 1992), ושיצביע על התהליכים המתרחשים ברמה המקומית, למען הגדלת התיאום ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים (Guthrie & Guthrie, 1991). לבסוף, חשוב שהמיפוי יזהה "מנצחים" ו"מפסידים" פוטנציאליים מן התהליך, ויאתר יתרונות וחסרונות של השינוי המיועד (Horwath & Morrison, 2007).

ב. הובלה משותפת של תהליכי עבודה:

- **בניית חזון והגדרת מטרות בין השותפים:** לאחר גיוס השותפים השונים, מומלץ לפתח חזון משותף, להגדיר מטרות משותפות ואף לנסח מסמך הבנות בין השותפים שיתייחס להיבטים האלה: מטרת המסמך, מינוי גורם סמכות ליצירת התיאום ושיתוף הפעולה, המטרות והיעדים שלשמן פועלים בשיתוף פעולה לטווח הקצר והארוך (Moore & Skinner, 2010), קהל היעד, האחריות התקציבית, האחריות לאיסוף הנתונים והשיתוף במידע, תהליך לפתרון אי-ההסכמות, חלוקת האחריות והמשימות, הערכת תוכניות, ההכשרה הנדרשת, לוחות הזמנים ותהליכי קבלת ההחלטות (Lonescu et al., 2017; Harbin & Horn, 1990). מסמך הבנות משותף יסייע בהסדרת הפרקטיקה של השותפות ויתרום לסולידריות ולחיצוק האמון בתוכה, החיוניים לנשיאה באחריות המשותפת (Horwath & Morrison, 2007).
- **חלוקת עבודה ואחריות:** יש חשיבות רבה לחלוקת העבודה ולאחריות, כבר בתחילת הדרך, בין בעלי התפקידים והשותפים השונים במסגרת מערך השירותים לגיל הרך (Osborne, Bobbitt, Boelter, & Ayrhart, 2014). נוסף לכך, ההנהגה המקומית ונציגות המשפחות צריכות להיות חלק מתהליך קבלת ההחלטות ומקביעת סדר העדיפויות.
- **הסדרת תקשורת ודרכי עבודה בין הרמה הארצית לרמה המקומית:** יש חשיבות לפיתוח דרכי תקשורת דו-כיוונית מן הרמה הארצית ליישובית ולהיפך כבר בתחילת התהליך (Moore & Skinner, 2010).
- **שימוש בנתונים לצורך קבלת החלטות מושכלת:** חשוב לאסוף נתונים באופן שוטף על צרכי הילדים בגיל הרך והוריהם, על היקף השירותים הניתנים להם ועל איכותם ונגישותם - במיוחד לאוכלוסיית הילדים בסיכון (Zero to Three Policy Center, 2007; Lord et al., 2008). חשוב כי מידע זה יהיה נגיש לכל בעלי העניין ובמיוחד להורים, במטרה לאפשר להם לקבל החלטות מושכלות בנוגע לצריכת השירותים. חשוב גם להקפיד על בדיקה שוטפת של מערכת השירותים ולפעול לשיפור מתמיד שלה, כך שתישאר איכותית ויעילה לאורך זמן (Kaga et al., 2010).
- **הבטחת סטנדרטים גבוהים של איכות:** חשוב לחייב את כל הגורמים הרלוונטיים ביישוב לספק שירותים איכותיים העומדים בסטנדרטים גבוהים. ניתן לעשות זאת בין השאר באמצעות התוויית מדיניות ברורה ומתן תמיכה כספית (Cleveland & Krashinsky, 2004; Bennett, 2011).
- **הכשרה ופיתוח מקצועי שוטפים:** רצוי להבטיח מתן הכשרה ופיתוח מקצועי שוטפים, שיכללו מתן כלים לעבודת צוות רב-תחומי ואפיקים להתקדמות מקצועית (Zero to Three Policy Center, 2007).

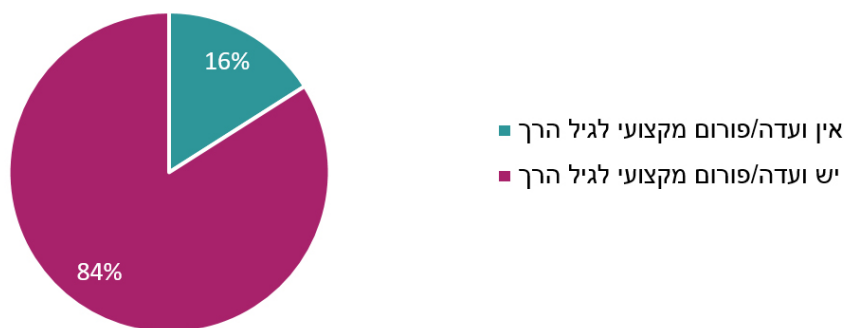
- **הבנה כי מדובר בתהליך ממושך:** חשוב להבין כי יצירת שינוי עקבי לאורך זמן בתחום הגיל הרך מחייבת תהליך ממושך ויציב. התהליך הממושך מצריך גם ציפיות מציאותיות בנוגע למה שאפשר להשיג בכל שלב ובכל יישוב. רצוי להביא בחשבון שינויים שבהם לא הייתה כל שותפות בין הגורמים השונים ולכן צפוי שתהליך בניית המערך היישובי בהם יהיה ממושך אף יותר (Valentine, et al., 2007).

4.2 ממצאים נבחרים מישראל: בניית שיתופי פעולה וגיבוש האסטרטגיה של היישוב

קיומם של ועדה או של פורום לגיבוש האסטרטגיה של היישוב: הספרות מצביעה על חשיבות פעולתו של פורום מרכזי לגיל הרך ביישוב לביסוס שיתופי פעולה טובים (Moore & Skinner, 2010; Cobb & Ponder, 2014). לכן, בחנו את קיומם של ועדה או של פורום יישובי מקצועי לגיל הרך ברשויות המקומיות בישראל ואת היקף פעילותם.

מן הסקר עלה שבמרבית היישובים (84%) יש ועדה או פורום יישובי מקצועי לגיל הרך (תרשים 12). מרבית הוועדות/הפורומים ברשויות מוסדו על ידי 360° - התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון. כמו כן, פועלים ברשויות פורומים מקצועיים שונים להתייעצות, להדרכה וללמידת עמיתים, כמו לדוגמה פורום ייעודי למטפלות במעונות, לגננות, לסייעות, או למטפלים בגיל הרך.

תרשים 12: קיום ועדות או פורומים מקצועיים לגיל הרך (באחוזים)



בדקנו אם אומנם הוועדות והפורומים המקצועיים האלה עוסקים בפיתוח החזון והאסטרטגיה היישובית הכוללת. מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עלה כי מרביתם הוקמו כחלק מהתוכנית הלאומית 360°, ולכן הם מתמקדים בדיון במענים לילדים במצבי סיכון, ואינם עוסקים בפיתוח האסטרטגיה של היישוב בנוגע לכלל אוכלוסיית הגיל הרך.

המראיינים הביעו עמדה ברורה לפיה חשוב שמנהלת הגיל הרך בכל רשות מקומית תקים פורום מקצועי ברשות ותעמוד בראשו. הפורום יפעל באופן קבוע כשותף מקומי של המועצה לגיל הרך ויהיה אחראי, כאמור, לפיתוח התפיסה האסטרטגית של היישוב לגיל הרך, ובו תתקבלנה ההחלטות על פיתוח שירותים ומענים לכלל הילדים בגיל הרך ביישוב, להוריהם ולאנשי המקצוע העובדים איתם.

מקבוצות המיקוד ומן הראיונות עלה שאחד הקשיים בגיבוש האסטרטגיה של היישוב הוא החוסר במנגנוני מיפוי שיספקו תמונת מצב עדכנית של המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הגיל הרך ביישוב, של צורכי הילדים וההורים ושל השירותים, התוכניות והמסגרות

הקיימים. תמונת המצב אמורה לשמש בסיס לגיבוש המדיניות העירונית, ולבחירת תוכניות ההתערבות והמענים שיינתנו לילדים ולהורים, וההכשרות שיינתנו לאנשי המקצוע. נוסף לכך, מידע זה יאפשר העברה יעילה וסדירה של מידע על הגיל הרך ביישוב - למשל, גם אם לא ניתן להעביר מידע ברמת הפרט על צרכים שונים כגון בעיות קשב וריכוז, עודף משקל, קשיים רגשיים וכדומה, מודעות לאחוז הילדים הסובלים מבעיות אלו בכל שנה ברמת היישוב תאפשר פיתוח מענים רלוונטיים.

שיתוף הפעולה בין נותני השירותים לגיל הרך ברשויות המקומיות בישראל: ברבים מן היישובים בישראל מתקיימים שיתופי פעולה מקומיים בין גורמים ממשלתיים, המספקים שירותים לגיל הרך. עם זאת, מקבוצות המיקוד ומן הראיונות עולה כי מדובר בשיתוף פעולה מצומצם: לגורמים הארגוניים מיקוד שונה והם לא תמיד נמצאים בקשר ובשיתוף פעולה ביניהם ברמת העשייה השוטפת, ולכן קשה לשמור על רצף בין השירותים. הדבר מתבטא למשל בקושי לזהות את כל הגורמים הפועלים בגיל הרך ובחיבורם לתהליכים המתקיימים ברשות; באי-בהירות בנוגע לתחומי האחריות והעשייה של כל גורם; בקושי לשמור על הרצף בין השירותים ועל הרצף במעבר בין מסגרות החינוך; ובקושי ליצור שפה משותפת בגיל הרך ברשות. כך למשל נאמר בראיונות:

“יש ביזור גדול של שירותים וסמכויות בתחום הגיל הרך. יש כמה משרדי ממשלה. בכל משרד יש כמה אגפים שמתעסקים בגילאים האלה, שלא תמיד מדברים ביניהם, והתקציבים הם שונים ולא משולבים. ובתוך הבלגן הזה דברים נופלים בין הכיסאות”

המצב שתואר בישראל דומה מאוד למצב המתואר במדינות אחרות בעולם שבהן יש 'שיתוף פעולה במידה מועטה'. **ממצאים אלה בנוגע לשיתוף הפעולה המצומצם בין גורמים העובדים עם הגיל הרך בישראל מחדדים שוב, וביתר שאת, את העובדה שמנהלת תחום הגיל הרך ברשות צריכה לפעול לביסוס שיתופי פעולה אינטנסיביים ברמת הרשות המקומית.**

אתגר המעבר ושיתוף המידע בין המוסדות: אתגר נוסף שעלה במרבית קבוצות המיקוד היה מעבר המידע בין המוסדות. ברמת הפרט, נאמר כי לעיתים קרובות מידע בעל ערך על הרקע של הילד, על עיכובים התפתחותיים שאותרו באבחונים ועל בעיות שהוחל בטיפול בהן, לא עובר ממסגרת אחת שבה שוהה הילד למסגרת אחרת. כך למשל, ייתכן מצב שבו גננת מנסה לסייע לילד המגלה קושי בגן באמצעות כלים פדגוגיים, ואינה מודעת למידע שנצבר עליו ברווחה, בשירות הפסיכולוגי-חינוכי או בטיפת חלב. עלה הצורך למצוא פתרון לאתגר זה שיכבד את זכויות הפרט ואת החיסיון הרפואי מחד, ואת הרצון של אנשי המקצוע לקבל תמונה מלאה על מצבו של הילד כדי להתאים לו את המענה המדויק, מאידך. בדיונים שנערכו בנושא זה בקבוצות המיקוד עלו שתי גישות עיקריות, המשלימות זו את זו, להתמודדות עם אתגר זה:

- **להשאיר את האחריות על מעבר המידע בין המסגרות להורים** אך להכשיר את אנשי המקצוע כיצד לבנות יחסי אמון עם ההורים ולסייע להם בהעברת המידע, כך שיהיה יותר סיכוי שהם יעבירו אותו.
 - **ליצור נהלים ברורים בנוגע להעברת מידע בין המוסדות** שבאים במגע עם ילדים בגיל הרך, ולשכלל את מנגנוני התקשורת בין המשרדים והמוסדות, כך שיועבר לכל הפחות המידע שאינו פוגע בצנעת הפרט.
- כיום מתקיימים תהליכי חקיקה שמיועדים לאפשר העברת מידע במצבים מסוימים⁵.

⁵ מידע נוסף ניתן למצוא במסמך תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים) (תיקון), התשע"ז-2017 https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:v3G0vmBzKnYJ:https://www.nevo.co.il/law_word/Law11/43453.doc+&cd=2&hl=iw&ct=clnk&gl=il

לסיכום, סקירת הספרות שהוצגה בפרק זה מלמדת כי ישנם קשיים רווחים, המאפיינים מערכות שירותים מקומיות לילדים בגיל הרך, כמו למשל היעדר מידע על השירותים הקיימים, כפילויות בין שירותים והיעדר רצף ביניהם. כדי להתגבר על קשיים אלה ואחרים רצוי לייסד מערך גיל רך שיהיה מושתת על שיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים המספקים שירותים לגיל הרך ברשות המקומית.

כדי לקדם את השותפות בין השירותים יש לוודא כי מתקיימים התנאים המרכזיים ליצירתה: הכרה בצורך בשיתוף פעולה, קיומה של קבוצת ליבה חזקה המחויבת לשותפות וביסוס השותפות על אמון הדדי, על תקשורת פתוחה וחיונית ועל ערכים משותפים. כמו כן, יש צורך בתשתית מידע עדכנית, בהגדרה משותפת של הפעולות המשותפות ושל הפעולות העצמאיות שמחזקות את השירותים, ובערך מוסף לילדים ולמשפחות.

רצוי לפעול גם על פי עקרונות הפרקטיקה המיטבית והאסטרטגיות שנמצאו בספרות כמועילות במיוחד, כמו מינוי של מנהלת למערך הגיל הרך, גיוס בעלי עניין לתהליך, מיפוי התשתיות והשירותים ביישוב, בניית חזון והגדרת מטרות בין השותפים והכשרה ופיתוח מקצועי שוטפים.

בחלק של הצגת הממצאים הנבחרים מישראל הוצגו ממצאים מן הסקר, מקבוצות המיקוד ומן הראיונות. ממצאי הסקר הראו כי אומנם במרבית היישובים פועלים ועדה או פורום מקצועי לגיל הרך, אולם פורומים אלה עוסקים בעיקר בדיון במענים לילדים במצבי סיכון ולא בהתוויית אסטרטגיה כוללת לגיל הרך ביישוב. המרואיינים הביעו עמדה ברורה לפיה יש צורך להקים פורום רשותי העוסק בכלל הגיל הרך ביישוב, ומדבריהם עולה כי רצוי שהאסטרטגיה תשען על מנגנוני מיפוי שיספקו תמונת מצב עדכנית של מאפייני הגיל הרך ביישוב. מקבוצות המיקוד ומן הראיונות עלה כי רמת שיתוף הפעולה בין נותני השירותים לגיל הרך ברמה המקומית בישראל היא נמוכה. ממצאים אלה מחזקים שוב, וביתר שאת, את העובדה שמנהלת תחום הגיל הרך ביישוב צריכה לפעול לביסוס שיתופי פעולה אינטנסיביים ברמת הרשות המקומית.

אתגר נוסף שעלה במרבית קבוצות המיקוד היה מעבר המידע על הילד בין המוסדות. הוצעו שתי גישות עיקריות להתמודדות עם אתגר זה, המשלימות זו את זו: להשאיר את האחריות על מעבר המידע בין המסגרות להורים וליצור נהלים ברורים בנוגע להעברת מידע בין המוסדות.

4.3 המלצות

התובנות שעלו מממצאים אלה הובילו לגיבוש ההמלצות האלה:

- יש להרחיב את השותפות בוועדה המקצועית או בפורום היישובי לגיל הרך, כך שתכלול נציגות של כלל הגורמים העובדים ברשות עם משפחות בגיל הרך ונציגות הורים.
- הפורום המקצועי לגיל הרך ביישוב יעסוק בגיבוש התפיסה האסטרטגית של הרשות לעבודה עם הגיל הרך.
- רצוי להכשיר את הוועדות ואת הפורומים לגיל הרך ברשויות בעקרונות לשותפות בין-מקצועית.
- מומלץ שהתוכנית האסטרטגית לעבודה עם אוכלוסיית הגיל הרך תהיה מבוססת נתונים. לכן, חשוב שיהיה שימוש במנגנונים לאיסוף מידע על המענים והשירותים הקיימים עבור אוכלוסיית הגיל הרך ברשות, ועל צורכי הילדים, ההורים ואנשי המקצוע ברשות. מעקב שוטף אחר נתונים אלה יאפשר לזהות פערים בין צרכים למענים, והלימה ביניהם.

5. קידום איכות ומקצועיות באספקת השירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם

משימה מרכזית נוספת של מנהלת תחום הגיל הרך ברמה המקומית היא לפעול לקידום האיכות והמקצועיות באספקת השירותים לגיל הרך. בפרק זה נציג ראשית את עקרונות הפרקטיקה המיטבית לאספקת שירותים איכותיים ומקצועיים לגיל הרך העולים מן הספרות. לאחר מכן נדון בשאלה כיצד רצוי שמנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית תפעל לקידום האיכות והמקצועיות של השירותים ברשות, בהתבסס על ממצאים נבחרים. בהמשך נדון באתגרים באספקת שירותים לילדים בגיל הרך בסיכון ולהוריהם ולבסוף, נציג המלצות וכיווני הפעולה.

5.1 רקע מן הספרות: עקרונות למתן שירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם

הספרות מצביעה על עקרונות הפרקטיקה הטובה ביותר לאספקת שירותים איכותיים ומקצועיים לילדים בגיל הרך ולהוריהם (ואזן-סיקרן, שר וכן רבי, 2015; Corter & Peters, 2010; Moore & Skinner, 2010; Lewis, 2010; Watson, 2005; Beresford & Hoban, 2005; INTESYS Baseline Report - February 2017; Lonescu et al., 2017; Early Childhood System Performance Assessment Toolkit, 2019; EC-European Commission, 2011):

- **מתן שירותי ליבה אוניברסליים ומקיפים ובדגש על מתן שירותים לילדים בסיכון:** חשוב לספק שירותי ליבה אוניברסליים ומקיפים, ולהבטיח כי הם יהיו זמינים לכולם, כוללניים, מזמינים ולא מתייגים. במיוחד חשוב לספק שירותים (העשרה, מניעה, איתור, אבחון וטיפול) לילדים החיים במצבים מגבירי סיכון כמו עוני, הגירה, או משברים במשפחה כדי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים.
- **הפעלת שירותים איכותיים שיתנו מענה למגוון הצרכים, תוך שימוש באסטרטגיות מגוונות:** חשוב שתהיה למשפחות גישה לשירותים שנותנים מענה לצורכיהן החומריים והמנטליים, לבעיות בתפקוד ההורי, לחיזוק מעורבות ההורים בתהליך הלמידה, החינוך והטיפול בילדים ועוד. רצוי שיעשה שימוש באסטרטגיות התערבות מגוונות כדי להבטיח את התאמתן להעדפות ולצרכים השונים של ההורים והילדים בגיל הרך. חשוב גם שכל הגורמים הרלוונטיים ביישוב יספקו שירותים איכותיים העומדים בסטנדרטים גבוהים. ניתן לעשות זאת באמצעות התוויית מדיניות ברורה ואכיפה, מתן תמיכה כספית וחיוב השירותים לבצע הערכת איכות ושביעות רצון באופן שוטף.
- **עבודת צוות משותפת:** רצוי שאנשי המקצוע ונותני השירותים מן הדיסציפלינות השונות יפעלו בשותפות וכצוות עבודה. כדי לסייע להם בכך, רצוי שתינתן להם הכשרה משותפת לעבודה עם ילדים בגיל הרך והוריהם, שתסייע ליצור ביניהם שפה אחידה. ככל שהממשקים בין אנשי המקצוע יהיו חזקים יותר, כך ישנה היתכנות גבוהה יותר לכך שהם יסייעו זה לזה בהעברת מידע, ביעוץ ובטיפול.
- **אספקת שירותים תחת קורת גג אחת המאפשרת מענה מגוון ופעילות אקטיבית ליישוב:** רצוי כי שירותי הליבה הניתנים ביישוב יהיו משולבים וינתנו תחת קורת גג אחת ובניהול משותף, בהתאם למודל של "one stop shop", ושהמידע על כל שירות יכלול גם מידע על השירותים האחרים (ראו למשל הצעתו של טרכנברג, 2019). רצוי גם לאפשר מצב שבו אין 'כניסה לא נכונה' למערכת השירותים, כלומר, לנקוט בגישה לפיה - "Every door is the right door" - כשמשפחות עם ילדים בגיל הרך פונות לשירות מסוים, שירות זה יספק להן מענה ו/או יפנה אותן לשירותים המתאימים לצורכיהן. מצב כזה יאפשר לספק למשפחות נקודות כניסה 'רכות' ו'קשות'⁶

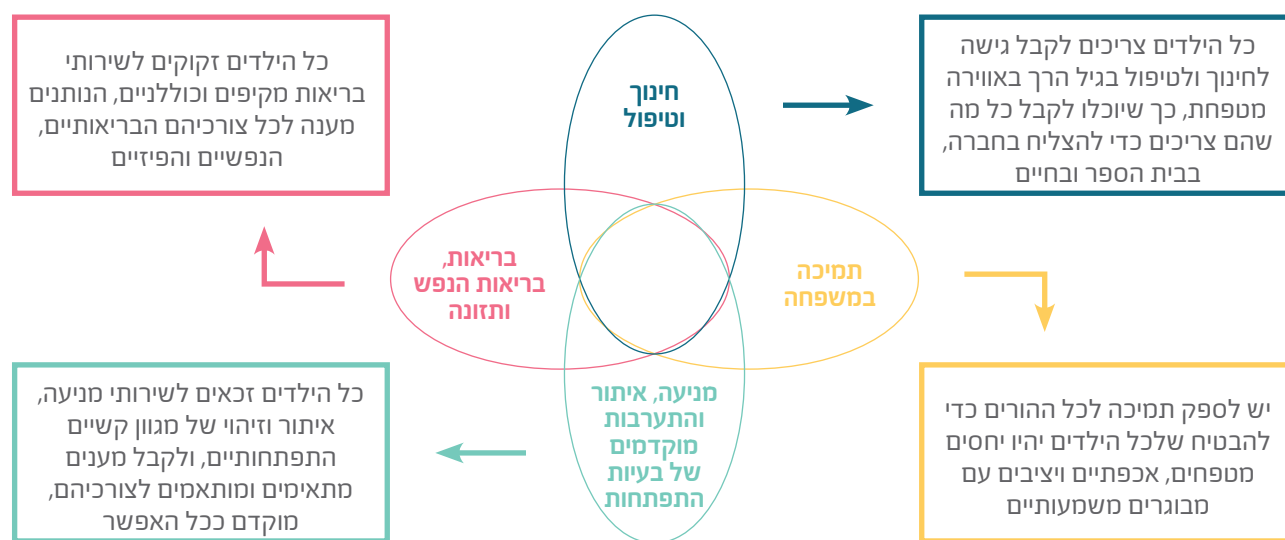
⁶ נקודת כניסה 'רכה' לשירותים בעלי מומחיות למענה על צרכים מורכבים וייחודיים, עשויה להיות דרך השירותים האוניברסליים. נקודת כניסה 'קשה' היא פנייה ישירה לשירותים בעלי מומחיות במתן מענה לצרכים המסוימים.

למערכת השירותים. נוסף לכך, מומלץ על פעילות אקטיבית ליישוג (outreach), כלומר, לפעול לאיתור משפחות במצבי הדרה שילדיהן בסיכון, לטיפול הקשרים איתן ולהפנייתן לשירותים שעשויים לענות על צורכיהן בהתאם להעדפותיהן.

- **הדרכה וליווי של כוח אדם:** איכות השירותים קשורה קשר הדוק עם איכות כוח העבודה. ככל שכוח האדם מיומן יותר, ומקבל ליווי שוטף, כך איכות השירותים גבוהה יותר. לכל אחד מבעלי התפקידים, הן מנהלים והן אנשי המקצוע הבאים במגע ישיר עם הילדים והמשפחות, יש לדאוג למערך הכשרה, ליווי והדרכה מסודרים וממוסדים. ההכשרות הרלוונטיות יכולות להיות בתחומים שונים כמו למשל, שימוש בפרקטיקה מבוססת משפחה וחיזוק המשפחה, פיתוח וקידום עבודת צוות, ראייה מערכתית ועוד.

מודל של מערך שירותים איכותי ומקצועי לגיל הרך, שממנו ניתן לשאוב השראה הוא מודל שפותח בארצות הברית. מודל זה מבוסס על ארבעה תחומי ליבה: חינוך וטיפול; תמיכה במשפחה; בריאות, בריאות הנפש ותזונה; מניעה, איתור והתערבות מוקדמים של בעיות התפתחות (ראו תרשים 13). מן הניסיון שהצטבר בארצות הברית עולה כי **רצוי לפתח כל אחד מן התחומים בנפרד, ולהבטיח כי השירותים הניתנים באותו תחום יהיו מפותחים, נגישים ואיכותיים, וכי יהיה תיאום וסנכרון ביניהם. לאחר ביסוס פעילותם של השירותים והחיבורים ביניהם, רצוי לפעול ליצירת ממשקים ושותפויות בין תחומי הליבה.**

תרשים 13: מסגרת מערך השירותים הכוללני לילדים בגיל הרך



Source: J. Coffman, M.S. Wright, & C. Bruner. (2006). *Beyond Parallel Play: Emerging State and Community Planning Roles in Building Early Learning Systems*. Washington, D.C: State Early Childhood Policy Technical Assistance Network and The Build Initiative, 2006.

5.2 ממצאים נבחרים מישראל: איכות ומקצועיות באספקת השירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם

בחלק זה נדון בדרכים השונות שבהן רצוי שמנהלת הגיל הרך ביישוב תפעל לקידום האיכות והמקצועיות באספקת השירותים לגיל הרך, בהתבסס על תובנות מן הראיונות, מקבוצות המיקוד ומן הסקר.

התמקדות בהפעלת שירותים הוליסטיים והרחבת היקף פעילותם של המג"רים

בדומה לממצאים מסקירת הספרות, גם אנשי המקצוע בישראל הדגישו את חשיבות ההשקעה בשירותים מרכזיים הפועלים על פי גישה הוליסטית ומאפשרים רצף של סוגי התערבות (העשרה-מניעה-איתור-התערבות-טיפול), לכל בני המשפחה תחת קורת גג אחת.

נוסף לכך, נאמר כי יש לתת את השירותים למשפחות ולילדים במצבי סיכון בדרך אוניברסלית ולא להגדיר אותם כשירותים ייחודיים למשפחות בסיכון, כדי שהמשפחות לא יחושו מתויגות וירגישו נוח יותר לצרוך אותם.

בחלק מן הקבוצות עלה דגם המעון הרב-תכליתי כדוגמה לכוחה של הראייה ההוליסטית. במעונות אלה עובדים אנשי מקצוע מסוגים שונים. אנשי המקצוע יושבים יחד בתחילת השנה ובונים תוכנית טיפול לכל ילד ומתכננים מענים מותאמים לצורכי ההורים. תוכנית הטיפול מתייחסת למגוון היבטים התפתחותיים כגון קשיים רגשיים וחברתיים, תזונה והתפתחות פיזית, יכולות קוגניטיביות ועוד.

דוגמה נוספת לשירות בגישה הוליסטית היא משחקייה טיפולית הפועלת בתוך טיפת חלב, שהיא שירות אוניברסלי הנגיש לכל המשפחות. במשחקייה נמצא צוות רב-מקצועי הכולל עובדת סוציאלית, מרפאה בעיסוק, פסיכולוגית ועוד. הצוות יכול לאתר בזמן המשחק קשיים התפתחותיים של ילדים. כמו כן, המשחקייה מציעה שירותי טיפול, כך שבזמן שהילד מטופל, אחיו יכולים לשהות בה. בדומה לכך ניתן להציע הרצאות והדרכה להורים, כאשר הילדים משחקים במשחקייה בהשגחת מדריכה.

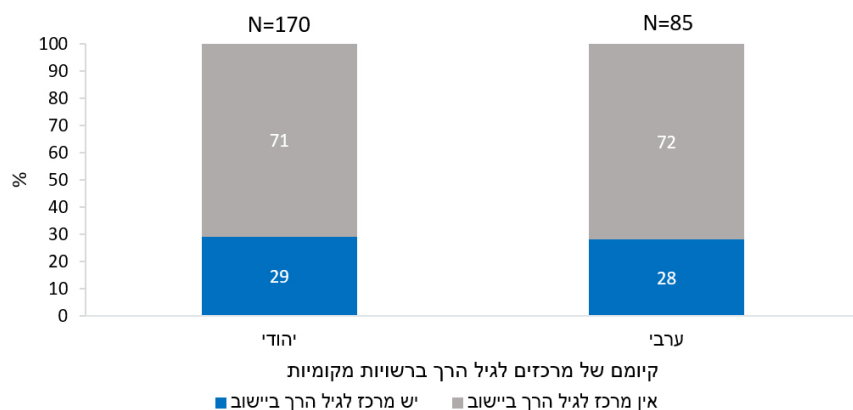
דוגמה מרכזית שעלתה בקבוצות המיקוד לעבודה על פי הגישה של one stop shop היא המג"ר - שירות אוניברסלי ואינטגרטיבי לילדים מגיל לידה עד שש ביישוב, המציע מגוון שירותים/תוכניות תחת קורת גג אחת ומבוסס על עבודה משותפת אינטגרטיבית עבור ילדים והורים. תפיסה זו עומדת בבסיס המודל של המרכזים לגיל הרך בדגם הבין-משרדי. מרכזים אלו חייבים להיות נגישים וזמינים לכל האוכלוסייה, ובפרט לילדים המוגדרים במצבי סיכון. מג"רים רבים פועלים תחת המודל הבין-משרדי שפותח במסגרת התוכנית הלאומית 360°. מודל זה פועל בשלושה תחומים מרכזיים: איתור, אבחון וטיפול התפתחותי, ועבודה עם הורים נערכת ברמות אינטנסיביות שונות, ומוגדרת כתחום רחב שחייב להתקיים בכל הפעולות של המרכז.

בקבוצות המיקוד הודגש כי קיומו של מג"ר מקל על שיתוף הפעולה בין אנשי מקצוע בתחום החינוך, הבריאות, הרווחה והטיפול. המג"ר מספק רצף מענים ומציע להורים שירותים באווירה מכבדת ומכובדת, שנותנים להם להרגיש בבית, יוצרים שייכות, מספקים את צורכיהם הפיזיים הבסיסיים (כיבוד קל, מבנה מתוחזק ונעים), ומאפשרים להם ליצור רשתות תמיכה ומפגשים עם הורים אחרים (הורים תומכים בהורים). הודגשה החשיבות של יצירת אווירה נעימה במג"ר, המבוססת על שפה רגשית של הכלה ותמיכה, וכן על הנגשה של שירותי המג"ר גם לתוך מסגרות החינוך או לבית המשפחות, בהתאם לצרכים. בחלק מן הקבוצות עלה כי ביישובים קטנים התפתחו מודלים יצירתיים של עבודת המג"ר המאפשרים את הנגשתו, למשל מג"ר "נודד" אזורי המגיע בכל יום ליישוב אחר.

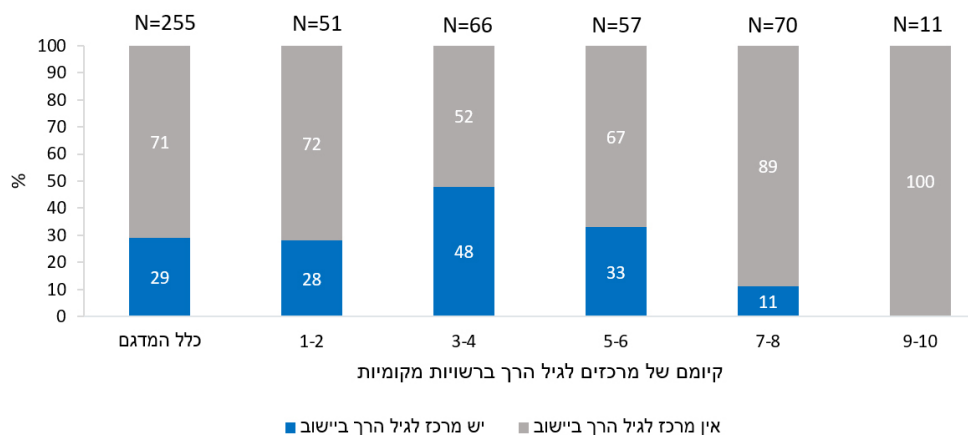
בחנו עד כמה רווח שירות המג"ר ברשויות המקומיות בישראל. מבדיקה של מספרי המרכזים לגיל הרך בארץ (מתוך כלל 255 היישובים בארץ. על פי נתונים של משרד החינוך) עלה ששיעור היישובים שבהם פועל המג"ר הוא נמוך יחסית ועומד על כ-29% בלבד, הן במגזר

היהודי והן במגזר הערבי (ראו תרשים 14). כמו כן עלה כי הפעלת המג"רים רווחת יותר ביישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים יחסית - 3-4 ו-5-6, ורווחת פחות או שלא קיימת בכלל ביישובים באשכולות החברתיים-הכלכליים הגבוהים (ראו תרשים 15), זאת מכיוון שרבים מהם הוקמו במסגרת התוכנית הלאומית 360⁰. המג"רים במסגרת התוכנית הלאומית 360⁰ נמצאים בבסיסי התקציב של הרשויות, אך חלקם נשען על תקציבים תוספתיים וזמניים ותלוי בהחלטות ממשלה קצובות בזמן.

תרשים 14: קיומם של מרכזים לגיל הרך ברשויות מקומיות, בחלוקה לפי מגזר N=255 (באחוזים)



תרשים 15: קיומם של מרכזים לגיל הרך ברשויות מקומיות, בחלוקה לפי אשכול חברתי-כלכלי N=255 (באחוזים)



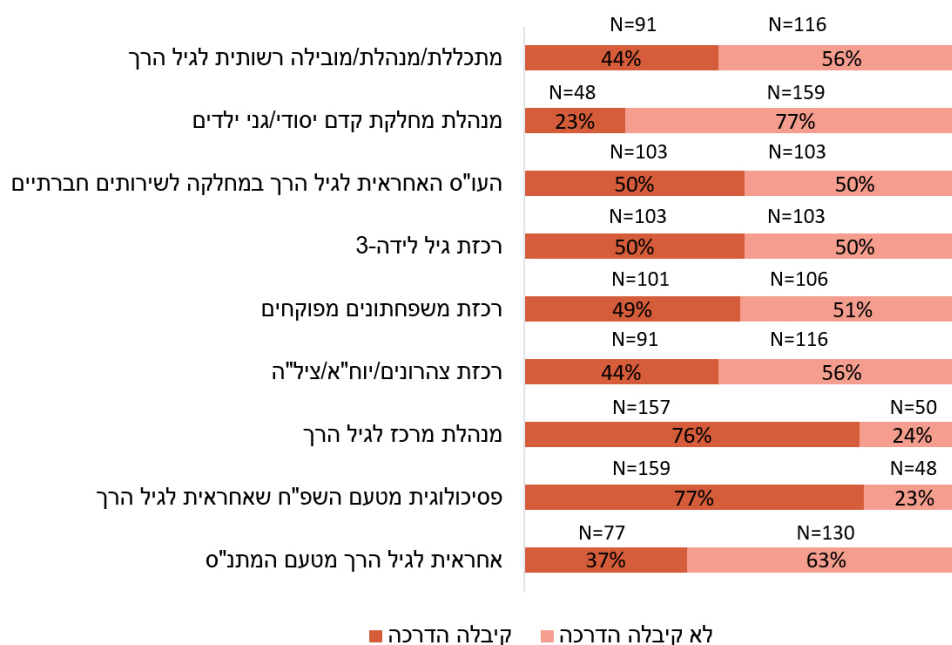
מכאן עולה שרצוי לפעול להרחבת היקף פעילותם של שירותים הוליסטיים לגיל הרך ברשויות המקומיות ובמיוחד של המג"רים. הרחבת פעילותם עשויה לסייע ליצירת שוויון הזדמנויות ולצמצום פערים.

הרחבת ההכשרות, ההדרכות והליווי לאנשי מקצוע ויצירת שפה משותפת ביניהם

מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עלה כי חסרה לאנשי המקצוע הרחבה של תפיסת התפקיד שלהם באופן שיאפשר עבודה בשותפות עם אנשי מקצוע מתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והפסיכולוגיה העובדים עם הגיל הרך. נוסף לכך, הם ציינו כי חסר להם מרחב לדיון בסוגיות המשותפות לכולם כמו קידום התפתחות, מניעה ואיתור ילדים בסיכון. לדבריהם, הכשרות, הדרכות וליווי מתמשך יסייעו להם ליצור שפה משותפת, ויתמכו בתיאום, בשיתופי פעולה ובראייה עשירה ורחבה של הילד ומשפחתו בתחומי החיים השונים ועל רצף שעות היום. עוד נאמר כי הם זקוקים לכתובת קבועה להיוועצות במצבים מורכבים.

בסקר שערכנו בחנו עד כמה רווחת ההדרכה לאנשי המקצוע העובדים עם הגיל הרך ברשות המקומית ומצאנו כי רק כמחצית מבעלי התפקידים השונים מקבלים הדרכה שוטפת (תרשים 16).

תרשים 16: הדרכה קיימת לנשות המקצוע ברשות N=207 (באחוזים)



* יוח"א - יום חינוך ארוך; ציל"ה - צוהרי יום להעשרה

מן הממצאים ניתן לראות שבמרבית התפקידים, מעל מחצית מן העובדים לא מקבלים הדרכה שוטפת. יוצאי דופן הם הפסיכולוגים, שלהם מערך הדרכה מסודר, מנהלות המג"ר, שמקבלות הדרכה מותאמת לתפקידן ממשרד החינוך במסגרת המודל הבין-משרדי, ואנשי מקצוע העובדים בפילוטסים ובמיזמים, הנמצאים לתקופה מוגבלת.

ממצאים אלה מצביעים על צורך בהרחבת ההכשרות, ההדרכות והליווי לאנשי מקצוע, ומחזקים את הצורך במיסוד מהלכים ארגוניים בתחום הגיל הרך, וביניהם יצירת מערך הדרכה קבוע.

הנגשת מידע על שירותים, על תוכניות ועל תפקידים בתחום הגיל הרך ברשות המקומית

בקבוצות המיקוד עלה צורך ברור לפעול להנגשת מידע עדכני לאנשי המקצוע בתחומים השונים על השירותים, המענים, התוכניות והתפקידים בתחום הגיל הרך ברשות המקומית. למשל, נאמר כי הגננות, המטפלות, אחיות טיפת חלב ורופאי הילדים לא תמיד מודעים לשירותים ולתוכניות הקיימים במסגרת שירותי הרווחה. הודגש כי יש תוכניות ושירותים אך חסרה "מפת דרכים" ברורה של מה שקיים ופועל ברמת היישוב והשכונה, ולמי אפשר לפנות בנוגע להם. עלה רצון שהמידע יוגש הן להורים והן לאנשי המקצוע באמצעות אתר, אפליקציה ו/או חומר מודפס (לאוכלוסיות שפחות נגישות לדיגיטציה).

ארגון והנגשה של המידע על האפשרויות לאיתור ילדים בגיל הרך, לטיפול בהם ולתמיכה בהם, יאפשרו לכל אנשי המקצוע ברשות לתת מענה מקיף ומעמיק יותר, ולהפנות הורים למקום המתאים. חלק ממסד הנתונים הזה צריך לכלול את הגדרות התפקידים הברורות של אנשי המפתח ברשות בתחום הגיל הרך, כך שאנשי מקצוע ידעו באיזה עניין לפנות למי, וכך שיוכלו לפעול על פי נהלי עבודה מסודרים ובהתאם למעברים ברורים בין מענים.

עוד המליצו בקבוצות שתהיה כתובת מסודרת להיוועצות במסגרת המערך, כמו שקיימת בחלק מן המג"רים, למשל באמצעות קו חם או אפשרות לייעוץ חד פעמי להורים בנושאי הורות, סיוע להורים במיציא זכויות, וכן כתובת להיוועצות לאנשי מקצוע שאיתור מצבי סיכון במשפחה או מחוצה לה, כמו במקרים של איום באובדנות, אלימות, פגיעה מינית, דיכאון לאחר לידה וכו'.

קידום פעולות למניעה ולאיתור של בעיות התפתחות ולטיפול מוקדם בהן ובדיכאון לאחר לידה

בראיונות ובקבוצות נאמר שרצוי שמנהלת התחום ביישוב תנקוט בתפיסת עולם מניעתית, הדוגלת באיתור משלב מוקדם ככל האפשר. המרואיינים ציינו כי רצוי לפעול למניעה ולאיתור של בעיות התפתחות ולטיפול מוקדם בהן, ולהרחיב את הזמינות של המטפלים לטיפול בהן. בנוגע לדיכאון לאחר לידה נאמר שחשובה מניעה בשלב מוקדם, אפילו בשלב ההיריון, דרך מתן הדרכה ותמיכה לאימהות. כמו כן, חשוב לפתח מנגנונים לאיתור מוקדם של דיכאון לאחר לידה ולהפניה לטיפול כדי למנוע מצבי סיכון אצל תינוקות.

עוד נאמר כי הפריסה הלא מספיקה של המכונים והיחידות להתפתחות הילד והזמינות הנמוכה של מטפלים מקשות על מתן שירותים או טיפולים התפתחותיים ורגשיים לילדים, וכי בעיה זו הופכת משמעותית יותר לאור המספר הגבוה יחסית של הילדים המאובחנים הממתינים לטיפול, כיוון שהפריסה של המכונים והיחידות לא מספיקה ולא נגישה לכל הילדים. כמו כן נטען שצריך להסדיר את הקשר עם יחידות ההתפתחות ועם קופות החולים, כולל היבטים כלכליים, ארגוניים ומקצועיים.

ייזום פעולות לשיפור התשתיות הפיזיות ולשיפור איכות כוח האדם המספק שירותים לגיל הרך

בקבוצות מיקוד רבות עלה הצורך לדאוג לתשתיות הפיזיות בתחום הגיל הרך, מכיוון שהמבנים שבתוכם נערכות פעילויות להורים וילדים אינם תמיד במצב תקין ומזמין.

כמו כן עלתה החשיבות של גיוס, של שימור ושל פיתוח אנשי מקצוע איכותיים בגיל הרך, שכן הם האמצעי המרכזי לעבודה עם הילדים בגיל הרך והוריהם. אנשי המקצוע ברשויות מועסקים על פי רוב בחלקיות משרה, על ידי כמה גורמים, ובשכר נמוך, מה שמקשה על גיוס של

כוח אדם איכותי לעבודה בתחום הגיל הרך ועל שימורו. בחלק מקבוצות המיקוד הוצע שאנשי המקצוע יועסקו ישירות על ידי הרשות - כך מספר מצומצם של אנשי מקצוע יעבדו בכמה תוכניות ברשות במשרה מלאה, מה שיגביר את השייכות ואת המחויבות ההדדית.

בקבוצות שמו דגש על היבטים הקשורים לתקינה, לגיוס ולהעסקה של נשות חינוך-טיפול במסגרות החינוכיות לגיל הרך, כך שיותאמו לצורכי ההתפתחות של ילדים בגיל הרך - קידום התקשרות בטוחה והתפתחות רגשית, חברתית, פיזית, שפתית וקוגניטיבית (למשל יחס הולם בין מספר המטפלות לבין מספר הילדים והגודל המקסימלי של קבוצה).

עוד הודגש על ידי המשתתפים שמלבד צוותים במסגרות החינוך, צוותי טיפת חלב ורופאי הילדים ומערך התפקידים המערכתיים ברמת הרשות, מערך גיל רך צריך לכלול גם פסיכולוג חינוכי ו/או התפתחותי, עו"ס מומחה לגיל הרך, מטפלים פרה-רפואיים ותרפיסטים ונציגות של מערכת הבריאות (ראו נספח ב').

הודגשה החשיבות של מתן תגמול ראוי לכלל אנשי המקצוע בתחום הגיל הרך כדי לבסס יוקרה, איכות ומקצועיות, וכן לדאוג לתמיכה מקצועית כך שאנשי המקצוע יוכלו לקבל ידע וכלים עדכניים.

לסיכום, בפרק זה הוצגו עקרונות הפרקטיקה המיטבית לאספקת השירותים כפי שעלו מן הספרות, ובהם מתן שירותי ליבה אוניברסליים ושימת דגש על מתן שירותים לילדים בסיכון; הפעלת שירותים והתערבויות הנותנים מענה למגוון הצרכים, תוך שימוש באסטרטגיות התערבות מגוונות ואספקת השירותים באופן משולב. נוסף על כך, הוצג מודל יישובי של אספקת שירותים איכותית ומקצועית לגיל הרך שפותח בארצות הברית, ממנו ניתן לשאוב השראה ולאמץ את העקרונות הבסיסיים שלו, כמו קביעת עקרונות הליבה שחייבים להיות במערך המקומי, וקווים מנחים הדרגתיים לסנכרון ולהידוק שיתופי פעולה בין הגורמים הרלוונטיים לגיל הרך ברשות.

לאחר מכן, הובאו תובנות שעלו מן הממצאים בנוגע לקידום האיכות והמקצועיות של השירותים. מן הממצאים עלה כי מומלץ לפעול להנגשת המידע על שירותים, על התוכניות ועל התפקידים בתחום הגיל הרך ברשות המקומית; רצוי לפעול לאיתור בעיות התפתחות, לטיפול מוקדם בהן ובדיכאון לאחר לידה ולהרחבת זמינות המטפלים לטיפול בהן; מומלץ להתמקד בהפעלת שירותים הוליסטיים, ולהרחיב את היקף פעילותם של המג"רים; רצוי לפעול להרחבת ההכשרות, ההדרכות והליווי לאנשי מקצוע, וליצירת שפה משותפת ביניהם; ורצוי לפעול לשיפור התשתיות הפיזיות ולשיפור איכות כוח האדם המספק שירותים לילדים בגיל הרך ולהוריהם.

5.3 המלצות

התובנות שעלו מתהליך איסוף המידע הובילו לגיבוש ההמלצות וכיווני הפעולה האלה:

- מומלץ להשקיע בהפעלת שירותים הוליסטיים ולהרחיב את היקף פעילותם של המג"רים. המג"רים מקלים על שיתוף הפעולה בין אנשי המקצוע בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה והטיפול, מספקים רצף מענים של מניעה דרך איתור, התערבות וטיפול, ומציעים להורים שירותים באווירה מכבדת ונעימה.
- יש להקים מערכת מידע ברשות על השירותים והתוכניות (מה קיים ולמי להפנות) עבור אנשי מקצוע והורים.
- רצוי להפעיל תוכניות התערבות/מענים בתוך שירותים אוניברסליים, כמו למשל במרכזים לגיל הרך, בטיפות חלב, במתנ"סים ובמסגרות החינוך.
- יש לקדם פעולות לאיתור בעיות התפתחות ולטיפול מוקדם בהן ובדיכאון לאחר לידה, דרך הנגשה והרחבה של פעולת המכונים והיחידות להתפתחות הילד, ולהעלות את זמינות המטפלים הנותנים טיפולים התפתחותיים ורגשיים לילדים ולהורים.
- מומלץ לערוך הכשרות והדרכות משותפות לצוותים בגיל הרך, כולל לצוותי חינוך-טיפול במעונות ובגני הילדים, בנושאים של קידום התפתחות, מניעת מצבי סיכון ואיתור ילדים במצבי סיכון, ולפעול ליצירת שפה משותפת ולתמיכה הדדית.
- מומלץ להשקיע בפיתוח המקצועי של כוח האדם המספק שירותים בתחום הגיל הרך באופן שיותאם לצורכי ההתפתחות של הילדים, ולתת תגמול ראוי לכלל אנשי המקצוע בתחום כדי לבסס יוקרה, איכות ומקצועיות.
- מומלץ לשפר את התשתיות הפיזיות בתחום הגיל הרך כך שיהיו במצב תקין ומזמין.

6. קידום שותפות ומעורבות ההורים

בחלק זה נדון בחשיבות התמיכה בהורים לילדים בגיל הרך ובחשיבות העבודה המשותפת איתם. בהמשך נציג ממצאים נבחרים מן הראיונות ומקבוצות המיקוד בנוגע לצורכי ההורים לילדים בגיל הרך, ובמיוחד לצורכיהם של הורים מן האוכלוסייה החרדית ומן האוכלוסייה הערבית. לאחר מכן יוצגו נתונים בנוגע לתהליכי שיתופם של הורים ברשויות המקומיות. לסיום יוצגו המלצות וכיווני פעולה.

6.1 רקע מן הספרות: עבודה עם הורים

לכל ההורים ישנה הזכות והחובה להיות מעורבים בגידול ילדיהם, ולמדינה - ובה למערך השירותים המסופקים על ידה - יש חובה לתמוך בהם. במהלך עשרים השנים האחרונות חל שינוי מהותי במתמקדות בהגנה על הילד להתמקדות בזכויותיו, תפיסה העולה בקנה אחד עם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1989. תפיסה זו מתיישבת בעיקר עם הזכות לגדול בסביבה בטוחה ומטפחת, הזכות להתפתחות ולשגשוג והזכות לשוויון הזדמנויות. שינוי זה הביא למעבר מהתמקדות בהגנה על ילדים בסיכון מהורים שאינם מתפקדים כראוי למגמה של תמיכה ישירה בהורים וטיפולם, כדי להבטיח תנאים של שגשוג לילדיהם. הספרות המקצועית מצביעה על החשיבות של ההתייחסות להורים כבני אדם אינדיבידואליים ולא רק לסוגיות הקשורות לתפקידם כהורים. גדילתם והתפתחותם של הילדים, מושפעת מהתפתחותם ומרווחתם של הוריהם, ולכן חשוב במיוחד לתת מענה לצורכיהם (ואזן-סיקרון ואח', 2015 ; Cerezo, Dasi & Ruiz, 2013).

עוד עולה מן הספרות חשיבות שיתוף הורים לילדים בגיל הרך בתהליך בניית מערך השירותים לגיל הרך כבר מתחילתו. חשוב כי שיתופם לא יתמצה רק בהשמעת קולם, אלא כי יהיו שותפים מלאים בתהליך קבלת ההחלטות (Moore & Skinner, 2010). ואכן, אנו עדים למגמה גוברת של שיתוף ההורים בעיצוב התערבויות למען ילדיהם (Cerezo et al., 2013 ; White, Taylor & Moss, 1992).

6.2 ממצאים נבחרים מישראל: עבודה עם הורים

שיתוף ההורים: בראיונות העומק תיארו מראיינים רבים את הצורך בשיתוף פעיל ומשמעותי של ההורים כעיקרון מהותי להצלחה. כך למשל, נאמר:

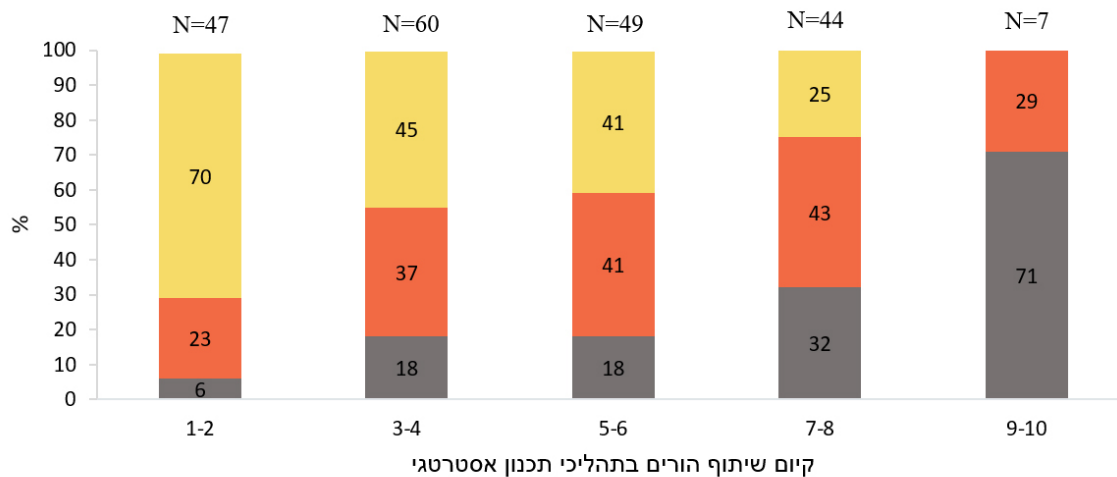
"המרכז שלנו רואה את ההורים כשותפים אקטיביים בכל השירותים שמקבלים ילדים. שיתוף ההורה מתרחש בחלוקה בידע המקצועי, בשיתוף בקבלת החלטות ובאופן הפעלת התוכנית";

"בגילאים המוקדמים חשוב לזכור שאנחנו עוסקים במניעה ועבודת מניעה חייבת להיות דרך ההורים"

בסקר בחנו אם מתקיים ברשות המקומית תהליך של שיתוף הורים במסגרת תהליכים של חשיבה ותכנון הרלוונטיים להורים ולילדיהם. הממצאים מעידים על כך שב-56% מן הרשויות אכן מתקיים תהליך של שיתוף הורים. יחד עם זאת, כאשר שאלנו 'האם ישנו תהליך של שיתוף הורים ממוקד לגיל הרך?', רק ב-20% מן הרשויות דווח שכן. נוסף לכך, רק ב-5% מן הרשויות נערך סקר צורכי הורים.

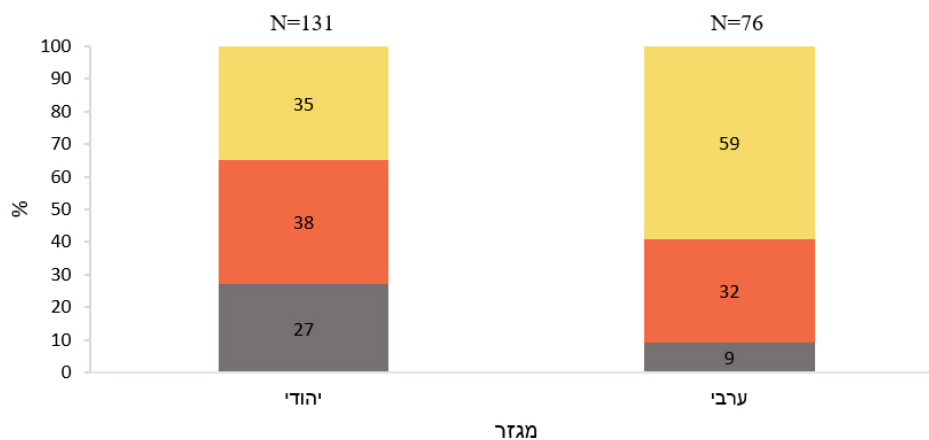
חשוב לציין, ששיתוף הורים רווח יותר ברשויות באשכולות החברתיים-כלכליים החזקים. למשל ברשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים 9-10 נמצא שמתקיים תהליך של שיתוף הורים ממוקד לגיל הרך ב-71% מן היישובים לעומת ב-6% בלבד מן היישובים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים 1-2 (תרשים 17). מהשוואה בין המגזר היהודי למגזר הערבי עלה שתהליך שיתוף הורים ממוקד גיל רך מתקיים יותר ברשויות מן המגזר היהודי (27%) מאשר ברשויות מן המגזר הערבי (9%) (תרשים 18). ממצאים אלה מצביעים בבירור על פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות בישראל בהיבט זה של שיתוף הורים.

תרשים 17: שיתוף הורים בתהליכי תכנון אסטרטגי, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים (באחוזים)



■ אין תהליך שיתוף הורים ■ יש תהליך שיתוף הורים אך לא ממוקד לגיל הרך ■ יש תהליך שיתוף הורים ממוקד לגיל הרך

תרשים 18: שיתוף הורים בתהליכי תכנון אסטרטגי, לפי מגזר (באחוזים)



■ אין תהליך שיתוף הורים ■ יש תהליך שיתוף הורים אך לא ממוקד לגיל הרך ■ יש תהליך שיתוף הורים ממוקד לגיל הרך

ממצאים אלה מחדדים את הצורך במיסוד תהליכים של שיתוף הורים ממוקדים לגיל הרך בכל הרשויות המקומיות בישראל, וכי יש לפעול להגברת שוויון ההזדמנויות בישראל.

חשיבות העבודה הישירה עם ההורים: בחלק מראיונות העומק ייחסו המרואיינים חשיבות רבה לעבודה ישירה עם הורים. ניתנו דוגמאות לליווי אישי ולייעוץ שניתן להורים, לתוכניות ולסדנאות קבוצתיות, ואלה תוארו כתורמים מאוד להצלחת העשייה בתחום הגיל הרך ביישוב.

"בתוכנית 'הורים במרכז', פעם ראשונה במדינת ישראל, מוגדר גורם מקצועי מוביל (שפ"ח) שקיים בכל יישוב, שמוביל עבודה מערכתית יישובית בנושא הורים";

"ייעוץ להורים זו תוכנית שעובדת טוב אצלנו. ...השירות הוא מאוד מקצועי, השקענו הרבה בפיתוח ובבניית כל סדנה";

"יש לנו הצלחה גדולה בעבודה עם הורים. מעגלי אימהות זו תוכנית שממש יצרה שינוי בעיר"

אספקת שירותים איכותיים ומקצועיים להורים: בראיונות ובקבוצות המיקוד נשאלו המרואיינים כיצד יש לפעול כדי לספק מענה איכותי ומקצועי להורים לילדים בגיל הרך. מדבריהם עלו התובנות האלה: יש צורך במענים שונים מבחינת משך ההתערבות, תחומי ההתערבות, המיקום והרכב אוכלוסיית היעד, למשל מענים קצרי מועד/חד פעמיים שלא דורשים מחויבות, מענים בבית (במיוחד לאוכלוסיות בסיכון), סדנאות והדרכות קבוצתיות בנושאים שונים, הדרכת הורים פרטנית/מוקד ייעוץ להורים, טיפול דיאדי, פעילות משותפת הורה ילד, טיפול משפחתי, סיוע בטיפול קונקרטי בילד ומענה להורים עם צרכים מיוחדים.

המענים צריכים לשלב ידע, כלים לעידוד התפתחות הילד ופיתוח מיומנויות הוריות, ולהתייחס להתפתחות האישית של ההורה כאדם ולסוגיות שיש להן השפעה על ההורות, כגון עוני והכנסה, תעסוקה, דיור ובריאות, וכן לסוגיות של זוגיות והורות. כל ההתערבויות צריכות להיות בדגש על חיזוק הקשר הורה ילד, מתן חוויה של הורות מוצלחת והקניית כלים שמסייעים להורים לפעול עצמאית ללא תלות באיש מקצוע.

העבודה של אנשי המקצוע עם ההורים צריכה להיות מבוססת על קשר אמון משמעותי וחיובי: יחס של כבוד להורה ולתרבות המשפחה, התייחסות לכוחות ההורים ומתן מקום לחששות, לשאלות ולעיבוד הרגשות. יצירת קשרי אמון עם ההורים, כוללת למשל התעניינות כנה בשלומם של ההורה ובמצבו האישי לצד מצבו המשפחתי; מתן מקום להורה להעלות צרכים ורק אז לנסות לתת מענה מדויק ואישי; לתת להורה מידע רלוונטי בלבד, שיעזור לו להבין מה ניתן לבקש וממי ואפשרות למיצוי זכויות; ולקיים הבטחות שניתנו להורה.

צוין גם כי יש להימנע מהתייחסות להורה בחוסר רגישות כאל אובייקט לקידום ילדו, כי יש להימנע מניצול חולשות או חוסר ידע שלו, וכי חשוב להשאיר תמיד את יכולת הבחירה וההחלטה בנוגע לילד בידי ההורה.

עוד עלה כי המענים להורים צריכים להיות מונגשים מבחינת מיקום וזמן ולהיות גמישים, כך שהורה יוכל לבחור מתי נוח לו לצרוך שירותים ללא המתנה בתור. השירותים צריכים גם להיות מותאמים תרבותית. בחלק הבא נרחיב על דרכי ההתאמה התרבותית שעליהן הומלץ בנוגע לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית.

התאמה תרבותית של שירותים להורים

בראיונות העומק ובקבוצות המיקוד נאמר כי יש לפעול להנגשה תרבותית של המענים ולהתאים אותם לאפיון המיוחד של כל אוכלוסייה וכל יישוב (בשפה, בשעות הפעילות, במושגים ועוד), זאת כדי להבטיח צריכה מיטבית של השירותים ואפקטיביות שלהם.

התאמה תרבותית לאוכלוסייה החרדית

רצוי להעסיק אנשי מקצוע המכירים את התרבות, את מאפייניה ואת ההתמודדויות הייחודיות לה, ופועלים בגישה מקצועית שאינה ביקורתית/שיפוטית. נוסף על כך, רצוי שמערך השירותים יהיה מחובר להנהגה הרוחנית ויקבל ממנה את ברכת הדרך.

רצוי לספק מענה נפרד לאימהות על ידי נשות מקצוע, ולאבות, על ידי אנשי מקצוע, מתוך כבוד לתרבות שבה תפקידי האב והאם מובחנים, ולשלב גם מתן מענה משותף להורים כדי לחבר אותם לתפיסה משפחתית שלמה. חשוב גם שתהיה הפרדה מגדרית מוחלטת בפעילות משולבת של הורים וילדים: אבות עם בנים, ואימהות עם בנות. עם זאת, יש לשים דגש מיוחד על עידוד האבות להשתלב בתפקידי ההורות באופן כללי.

למשפחות חרדיות יש מאפיינים ייחודיים, בהם: גיל צעיר מאוד של ההורים, קשיים כלכליים ותמיכה מוגבלת מן הסבים והסבתות; מרווח זמן קטן בין לידה ללידה (יש לשים לב לתהליכי התקשרות בהקשר זה); ומשפחות מרובות ילדים, שבהן ילדים צעירים מאוד משגיחים על אחיהם הצעירים מהם. בהתערבויות למשפחות רצוי לשלב התייחסות למאפיינים הייחודיים האלה. כמו כן, עקב מאפיינים אלה, ומכיוון שלרבים מן ההורים אין רישיון נהיגה או רכב, חשוב במיוחד לספק את השירותים במקום פיזי נגיש אחד, המאפשר מתן מענה לכל חברי המשפחה בו בזמן.

היבט נוסף של התאמה תרבותית לאוכלוסייה החרדית הוא תמיכה במשפחות של בעלי תשובה, אשר מתאפיינים בתמיכה משפחתית דלה יותר.

התאמה תרבותית לאוכלוסייה הערבית

רצוי להעסיק אנשי מקצוע המכירים את התרבות ואת מאפייניה, ופועלים בגישה מקצועית שאינה ביקורתית/שיפוטית. ידיעת השפה הערבית חשובה כדי לאפשר תקשורת בטוחה ופתוחה עם האוכלוסייה. ישנה עדיפות להעסקת אנשי מקצוע מן היישוב עצמו, אשר "מדברים בשפה התרבותית של היישוב".

למשפחות ערביות יש מאפיינים ייחודיים, בהם: נישואי בוסר רבים ונישואי קרובים. בהתערבויות למשפחות רצוי לשלב התייחסות למאפיינים אלה, ולספק מענה לשלב ההתפתחותי שבו ההורים נמצאים (בעיקר כשמדובר בנישואי בוסר).

היבטים נוספים שתוארו בעבודה עם הורים באוכלוסייה הערבית הם הצורך בהעלאת המודעות ליעוץ גנטי ולבדיקות רפואיות במהלך ההיריון; הצורך בהעלאת המודעות לצורכי הבנות, אשר מגיעות לשירותים פחות מבנים, והצורך לעודד את מעורבות האבות בחינוך ילדיהם.

נוסף על כך, יש צורך בהנגשה פיזית של השירותים, ושהם יתקיימו במקום מוסכם או במרחב הביתי, במיוחד אם נשים רבות ביישוב לא נוהגות או שמרחב התנועה של נשים הוא מצומצם יחסית.

לסיכום, פרק זה התמקד בחשיבות העבודה עם הורים לילדים בגיל הרך. מן הספרות, מן הראיונות ומקבוצות המיקוד עלתה עמדה ברורה בנוגע לחשיבות העבודה איתם סביב היבטים הנוגעים להורות והיבטי חיים הנוגעים אליהם כבני אדם אינדיבידואליים - כל אלה במטרה להבטיח לילדיהם תנאים אופטימליים להתפתחות.

בראיונות ובקבוצות המיקוד נשאלו המראיינים כיצד יש לפעול כדי לספק מענה איכותי ומקצועי להורים לילדים בגיל הרך. עלה צורך בסוגי מענים שונים מבחינת משך ההתערבות, תחומי ההתערבות, המיקום והרכב אוכלוסיית היעד. התייחסות מיוחדת ניתנה לדרכים להתאמה

תרבותית של השירותים להורים מן האוכלוסייה החרדית ומן האוכלוסייה הערבית. דרכי ההתאמה התרבותית המשותפות שהוצעו היו: העסקת אנשי מקצוע המכירים את התרבות ואשר פועלים בגישה שאינה ביקורתית/שיפוטית; במידת הצורך, חיבור מערך השירותים להנהגה הרוחנית וקבלת תמיכה ממנה; והנגשת השירותים מבחינה גאוגרפית עבור ההורים אשר אינם נוהגים או שאין להם רכב.

נושא נוסף שבנוגע אליו הייתה הסכמה רחבה בספרות, בראיונות העומק ובקבוצות המיקוד היה שיתוף ההורים בתהליך בניית מערך השירותים לגיל הרך ובתהליך קבלת ההחלטות השוטף ביישוב. מן הסקר עלה פער בין המצב הרצוי לבין המצב המצוי בישראל: רק בחמישית מן הרשויות המקומיות נערך תהליך שיתוף הורים שממוקד להורים בגיל הרך. גם בהיבט זה בלט היעדר השוויון בין יישובים באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים ובין יישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ובין המגזרים היהודי והערבי.

6.3 המלצות

המלצות וכיווני פעולה:

- מומלץ להבטיח שהשירותים והתוכניות שיינתנו ברשות יספקו מענה לצורכי ההורים הן כהורים והן כמבוגרים ואינדיבידואלים.
- רצוי לבנות פלטפורמה דיגיטלית להנגשת מידע להורים על הנעשה ברשות עבור ילדים בגיל הרך ומשפחותיהם.
- רצוי להקנות ידע וכלים ולהדריך את אנשי המקצוע ברשות בעקרונות לעבודה מיטבית עם הורים לילדים בגיל הרך.
- מומלץ להתאים תרבותית ולהנגיש גאוגרפית שירותים ותוכניות להורים ולילדיהם בגיל הרך, במיוחד באוכלוסייה החרדית ובאוכלוסייה הערבית.
- חשוב לוודא כי מתקיימת שותפות עם ההורים בתהליכי בניית האסטרטגיה של הרשות בנוגע לטיפול בילדים בגיל הרך ובמשפחותיהם ביישוב, וכן באופן שוטף, בנוגע לשירותים שהם מקבלים.

7. סיכום

תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות מתאפיין בהיעדר אחריות כוללת, ובריבוי גורמים המספקים שירותים לילדים ולהוריהם. הגיל הרך הוא זמן קריטי להתפתחות הילד - סביבה מיטיבה או התערבות מוקדמת בשלב זה, יכולים למנוע התפתחות של בעיות שהטיפול בהן מורכב ויקר, כך שהשקעה בגיל זה היא כדאית כלכלית. מצב זה מחייב מינוי של איש מקצוע לניהול תחום הגיל הרך ברשויות המקומיות, שייצור אינטגרציה ארגונית ורצף טיפולי מקצועי למען ילדים בגיל הרך ומשפחותיהם.

7.1 מנהלת תחום גיל רך ברשות המקומית

מינוי מנהלת תחום גיל רך ברשות: מומלץ למנות מנהלת תחום גיל רך ברמה המקומית, שתפעל בכל הרשויות המקומיות בישראל, ותעבוד בכפיפות למנכ"ל הרשות (ראו נספח א'). מנהלת הגיל הרך תשמש יו"ר הפורום היישובי מקצועי לגיל הרך.

היקפי משרה מומלצים: מומלץ שברשויות גדולות ובינוניות תועסק מנהלת במשרה במלאה. ברשויות קטנות (המונות עד 10,000 תושבים) מומלץ שתועסק בחצי משרה ותשמש בחצי משרה נוספת באחד התפקידים האחרים בתחום (ראו נספח ב'). במועצות אזוריות, הכוללות יותר מעשרה יישובים ומתאפיינות בפיזור גאוגרפי, מומלץ שתועסק במשרה מלאה, ושתעבוד מול נציגות של היישוב, כך שתהיה לה כתובת מקומית בכל הקשור בגיל הרך.

תפיסת תפקיד: מנהלת תחום הגיל הרך ברשות המקומית אחראית לפיתוח וליישום המדיניות של היישוב בגיל הרך, המותאמת הן למדיניות הארצית ולסטנדרטים המקצועיים, והן לצורכי הילדים, ההורים ואנשי המקצוע ברשות. מנהלת תחום הגיל הרך עובדת עם בעלי התפקידים האחרים בתחום, תוך כבוד לידע המקצועי ולאחריות המקצועית שיש לכל אחד מן הגורמים.

מנהלת הגיל הרך אחראית לקדם עבודה בין-מקצועית ובין-ארגונית ברשות. היא משמש יו"ר הפורום היישובי המקצועי לגיל הרך ואחראית לכנס אותו כדי לגבש את מדיניות היישוב ואת תוכנית העבודה; היא אחראית להבטיח שמדיניות זו יוצאת לפועל על ידי מגוון הגורמים מן המגזר הציבורי, הפרטי והחברתי הפועלים בגיל הרך ברשות, ולקדם ערוצים לתיאום ולשיתוף פעולה בין גורמים אלו.

נוסף על כך, מנהלת הגיל הרך אחראית להבטיח איכות ומקצועיות באספקת שירותים בגיל הרך ברשות, ולוודא את קיומם של שירותים נגישים, מותאמים תרבותית ואיכותיים על כל הרצף - מקידום ומניעה ועד איתור, אבחון וטיפול - עבור הילדים בגיל הרך והוריהם; עליה לוודא את קיומה של הדרכה לאנשי המקצוע בגיל הרך ולהבטיח תנאים הולמים לעבודתם; ועליה לוודא את קיומה של מערכת מידע המאפשרת להורים ולאנשי מקצוע לדעת אילו שירותים ומענים קיימים ברשות.

לבסוף, מנהלת הגיל הרך אחראית ליצירת מנגנונים לעבודה מיטבית עם הורי הילדים בגיל הרך ברשות. היא אחראית לוודא כי ישנם מנגנונים המאפשרים לקובעי המדיניות לקבל תמונת מצב עדכנית על צורכי ההורים והילדים ברשות; כי מתקיימת שותפות עם ההורים בנוגע לטיפול בילדם ולמענים שהם מקבלים, וכי אנשי המקצוע ברשות מקבלים ידע וכלים לעבודה מיטבית עם הורים לילדים בגיל הרך באופן שיקדם שפה משותפת ושותפות.

תרשים 19: תפקיד מנהלת תחום הגיל רך ברשות בהפעלת מערך שירותים מיטבי לגיל הרך



7.2 עקרונות מנחים לעבודת הרשות בתחום הגיל הרך

- **מניעה ואיתור מוקדם של בעיות התפתחות בגיל הרך:** מומלץ לקדם מניעה ואיתור של בעיות התפתחות בגיל הרך וטיפול מוקדם בהן, באמצעות חיזוק יכולת אנשי המקצוע במערכות האוניברסליות לאתר מוקדם מצבי סיכון וקשיי התפתחות ולהפנות להתערבות. כמו כן, מומלץ להשקיע בהנגשה של פעולת המכונים והיחידות להתפתחות הילד, ולהעלות את זמינות המטפלים המספקים טיפול התפתחותי ורגשי לילדים ולהוריהם.
- **ריכוז שירותים תחת קורת גג אחת:** מומלץ לרכז שירותים במרכזים לגיל הרך אשר מקלים על שיתוף הפעולה ועל יצירת שפה משותפת בין אנשי מקצוע מתחום החינוך, הבריאות, הרווחה והטיפול; המג"רים מספקים רצף מענים של מניעה דרך איתור, התערבות וטיפול, ומציעים להורים שירותים באווירה מכבדת ונעימה.
- **מענה לילדים בסיכון:** מומלץ להפעיל מענים לילדים ולהורים מאוכלוסיות בסיכון בתוך שירותים אוניברסליים לא מתייגים, כמו למשל במרכזים לגיל הרך, בטיפות חלב, במתנ"סים ובמסגרות החינוך. מומלץ לקיים הכשרות והדרכות לכלל הצוותים בתחום הגיל הרך במניעה של מצבי סיכון ובאיתור ילדים במצבי סיכון.
- **קשב ומענה לצורכי ההורים:** מומלץ להבטיח שהשירותים והתוכניות ברשות יספקו מענה למכלול צורכי ההורים, הן כהורים והן כבני אדם.
- **הנגשה גאוגרפית ותרבותית של שירותים לילדים בגיל הרך:** מומלץ להנגיש גאוגרפית שירותים ומענים לילדים בגיל הרך ולהתאימם תרבותית לאוכלוסיית המשפחות ברשות.

- **התאמת מסגרות ושירותים לצורכי ההתפתחות של הילדים:** מומלץ להתאים את העבודה במסגרות חינוך-טיפול לצורכי ההתפתחות של ילדים בגיל הרך (למשל יחס בין מספר המטפלות לבין מספר הילדים והגודל המקסימלי של הקבוצה) כדי לקדם התקשרות בטוחה והתפתחות רגשית, חברתית, פיזית וקוגניטיבית תקינה. מומלץ לבחון שיפור של התשתיות הפיזיות בתחום הגיל הרך כך שיהיו במצב בטיחותי, תקין ומזמין.
- **השקעה בפיתוח המקצועי של כלל אנשי המקצוע בתחום הגיל הרך:** מומלץ להשקיע בהכשרות לאנשי המקצוע ולתת תגמול ראוי לכלל אנשי המקצוע בתחום הגיל הרך כדי לבסס יוקרה, איכות ומקצועיות.

7.3 המלצות למבנה ארגוני ולתהליכי עבודה

- **מינוי מנהלת תחום גיל רך ברשות:** מומלץ למנות מנהלת תחום גיל רך ברמה המקומית, שתפעל בכל הרשויות המקומיות בישראל, ותעבוד בכפיפות למנכ"ל הרשות (ראו נספח א').
- **תקציב ייעודי לגיל הרך:** מומלץ להקצות תקציב ייעודי לקידום הגיל הרך ברשות.
- **פורום יישובי/ ועדת גיל רך ברשות:** מומלץ שבכל רשות יהיה פורום יישובי מקצועי לתחום הגיל הרך, שיכלול נציגות של כלל הגורמים העובדים בתחום ברשות ונציגות הורים. תפקיד הפורום לגבש את התפיסה האסטרטגית של הרשות לגיל הרך על בסיס נתונים וצרכים, לבנות על פיה תוכנית עבודה שנתית ולחלק תחומי אחריות ליישום בין חבריו. רצוי להכשיר את חברי הפורום בעקרונות לשותפות בין-מקצועית. חשוב לוודא כי מתקיימת שותפות ומעורבות של ההורים בתהליכי בניית האסטרטגיה של הרשות בנוגע לטיפול בילדים בגיל הרך.
- **צוות מוביל:** מנהלת תחום הגיל הרך תדאג שיוקם צוות מוביל מצומצם ברשות המנכ"ל שיקבל החלטות אופרטיביות. בצוות ישתתפו ראש מחלקת חינוך, ראש המחלקה לשירותים חברתיים, נציג משרד הבריאות ומנהל/ת יישובי/ת של התוכנית הלאומית 360°. תפקיד הצוות המוביל לזהות את כלל התפקידים הרלוונטיים בתחום הגיל הרך ולהגדיר מבנה ארגוני, ממשקים בין התפקידים ולמי האחריות לראייה הכוללת. הצוות יפעל להידוק שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים הפועלים בתחום, כך שהמדיניות של הרשות בגיל הרך תוכל לצאת לפועל באופן מתואם.
- **הקמת יחידה לגיל הרך ברשות:** אם אפשר מומלץ להקים ברשות יחידה לתחום הגיל הרך, כולל בניית מערך של תפקידים ותחומי אחריות, בהתאם למאפייני הרשות ולגודלה. יש צורך להגדיר את התפקידים על פי פרופיל מיטבי ולדאוג להכשרת בעלי התפקידים, בין אם התפקיד חדש או קיים.
- **מערכות מידע רשותיות למקבלי החלטות בתחום הגיל הרך:** מומלץ שהתוכנית האסטרטגית לעבודה עם אוכלוסיית הגיל הרך תהיה מבוססת נתונים. לכן, חשוב שיהיה שימוש במנגנונים לאיסוף ולשיתוף מידע על מענים ושירותים הקיימים עבור אוכלוסיית הגיל הרך ברשות, ועל צורכי הילדים, ההורים ואנשי המקצוע ברשות. מעקב שוטף אחר נתונים אלה יאפשר לזהות פערים בין צרכים למענים, והלימה ביניהם.
- **מערכות מידע להורים ולאנשי מקצוע בתחום הגיל הרך:** מומלץ להקים מערכת מידע ברשות שתשקף את מכלול הפעילות בגיל הרך ברשות (מסגרות, שירותים ומענים קיימים), ותוכל לשמש גם את אנשי המקצוע וגם את ההורים כדי להתעדכן ולדעת למי לפנות/להפנות.

רשימת מקורות

- ג'וינט ישראל-אשלים ו-360° - התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. (2015). המרכזים לגיל הרך בדגם הבין-משרדי: עקרונות עבודה, הפעלה והכשרה. ירושלים: המחבר.
- המועצה הלאומית לשלום הילד. (2018). השנתון הסטטיסטי ילדים בישראל. ירושלים: המחבר.
- הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2002). השנתון הסטטיסטי לישראל 2002. ירושלים: המחבר.
- הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2017). רשויות מקומיות בישראל. ירושלים: המחבר.
- ואזן-סיקרון, ל., רותם, ר. ובן רבי, ד. (2016). גיל הינקות בישראל: צורכי הילדים וההורים, שירותים ומדיניות. דמ-696-16. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- ואזן-סיקרון, ל., שר, נ. ובן רבי, ד. (2015). התערבויות עם הורים לילדים בגיל הרך: הנחות עבודה, עקרונות עבודה מוצלחים ואתגרים - סקירת ספרות. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- וייסבלאי, א. (2015). מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך - סקירה משווה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017, ס"ח 2658.
- חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, תיקון מס' 7 בסעיף 67 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018, ס"ח 2753.
- רבינוביץ', נ. (2019). מסגרות לילדים בגיל הרך - תמונת מצב. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- רבינוביץ', נ. (2015). המענה הציבורי לילדים בגיל הרך בישראל - תמונת מצב. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- טרקטנברג, נ. (2019). 'היפוך הפירמידה' - חזון ומדיניות לגיל הרך בישראל. אוניברסיטת תל אביב ומוסד נאמן בטכניון.
- Bennett, C. (2011). A practical vision for early childhood education and care. *Partner for government Sector Leader*, Australia.
- Beresford, P., & Hoban, M. (2005). *Participation in anti-poverty and regeneration work and research: Overcoming barriers and creating opportunities*. York, UK: Joseph Rowntree Foundation.
- Center on the Developing Child at Harvard University. (2016). *From Best Practices to Breakthrough Impacts: A Science-Based Approach to Building a More Promising Future for Young Children and Families*. <https://developingchild.harvard.edu/>
- Cerezo, M. A., Dasi, C., & Ruiz, J. C. (2013). Supporting parenting of infants: Evaluating outcomes for parents and children in a community-based program. *Evaluation and Program Planning*, 37, 12-20.
- Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2004). *Financing ECEC services in OECD countries*. University of Toronto.

Cobb, G., & Ponder, K. (2014). *The Nuts and Bolts of building Early Childhood System through State/Local Initiatives*. Build initiative, strong foundations for our youngest children.

Coffman, J., Wright, M. S., & Bruner, C. (2006). *Beyond Parallel Play: Emerging State and Community Planning Roles in Building Early Learning Systems*. Washington, D.C: State Early Childhood Policy Technical Assistance Network and The Build Initiative.

Corter, C., & Peters, R.D. (2010). Integrated early childhood services in Canada: Evidence from the better beginnings, Better Futures (BBBF) and Toronto First Duty (TFD) Projects. *Encyclopedia on Early Childhood Development*, Retrieved from <http://www.child-encyclopedia.com/activite-physique/according-experts/integrated-early-childhood-services-canada-evidence-better>

Duncan, G. J., & Murnane, R. J. (Eds.). (2011). *Whither opportunity?: Rising inequality, schools, and children's life chances*. Russell Sage Foundation.

Edwards, A. (2004). The new multi-agency working: collaborating to prevent the social exclusion of children and families. *Journal of Integrated Care*, 12(5), 3-9.

Early Childhood System Performance Assessment Toolkit. (2019). Washington, DC: Center for the Study of Social Policy.

EC–European Commission. (2011). *Early childhood education and care: providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Brussels, European Commission [COM (2011) 66 final], available at: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:EN:PDF>

Guthrie, G. P., & Guthrie, L. F. (1991). Streamlining interagency collaboration for youth at risk. *Educational Leadership*, 49(1), 17-22.

Harbin, G., Eckland, J., Gallagher, J., Clifford, R., & Place, P. (1991). *State policy development for PL 99-457, Part H: Initial findings from 6 case studies*. Carolina Institute for Child and Family Policy, University of North Carolina, Chapel Hill, NC.

Harbin, G. L., & Horn, J. V. (1990). *Elements for inclusion in interagency agreements*. Carolina policy studies program (Policy alert).

Heckman, J. J. (2012). The developmental origins of health. *Health Economics*, 21(1), 24-29.

Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). The productivity argument for investing in young children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 29(3), 446-493.

Heckman, J. J., Stixrud, J., & Urzua, S. (2006). The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor economics*, 24(3), 411-482

- Horwath, J., & Morrison, T. (2007). Collaboration, integration and change in children's services: critical issues and key ingredients. *Child abuse & neglect*, 31(1), 55-69.
- Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Unesco.
- Karoly, L. A., Kilburn, M. R., & Cannon, J. S. (2006). *Early childhood interventions: Proven results, future promise*. Rand Corporation.
- Katz, I., & Valentine, K. (2009). *Lessons for Australia from the UK Sure Start Programme, SPRC report 2/09*, Canberra, Australia: Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs.
- Lawson, H. A., Anderson-Butcher, D., & Barkdull, C. (2000). *Evaluation of the Colorado, Nevada, New Mexico, and Utah design teams*. In New Century Child Welfare and Family Support National Conference, Snowbird, UT.
- Lewis, J.M. (2010). *Connecting and Cooperating: Social Capital and Public Policy*. Sydney, NSW: UNSW Press.
- Linquanti, R. (1992). *Using Community-Wide Collaboration to Foster Resiliency in Kids: A Conceptual Framework*. San Francisco, CA: Western Regional Center for Drug-Free Schools and Communities, Portland, OR.
- Lombardi, J., & Sayre, K. (2013). Providing a Path to Early Success: Securing the Foundation for Learning. *Early Childhood Matters* 120, 7-12.
- Lonescu, M., Triki, Z., & Pinto, L.M. (2017). *Towards integrated early childhood systems - building the foundations*. INTESYS -found by the European Commission under the Erasmus+ Programme, Key Action 3 - Forward Looking Cooperation Projects.
- Lord, P., Springate, I., Atkinson, M., Haines, B., Morris, M., O'Donnell, L., Benefield, P., Harper, A. & Sharp, C. (2008). *Improving development outcomes for children through effective practice in integrating early years services*. London, UK: The Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services.
- Mattessich, P. W., & Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*. Amherst H. Wilder Foundation, 919 Lafond, St. Paul, MN 55104.
- Milotay, N. (2016) *Integrated social services for more efficient service delivery*. EPRS - European Parliamentary Research Service. PE 583.809. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583809/EPRS_BRI\(2016\)583809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583809/EPRS_BRI(2016)583809_EN.pdf)
- Moore, T.G. (2008). *Supporting young children and their families: Why we need to rethink services and policies*. CCCH Working Paper 1 (revised November 2008). Parkville, Victoria: Centre for Community Child Health. http://www.rch.org.au/emplibrary/ccch/Need_for_change_working_paper.pdf

- Moore, T., & Skinner, A. (2010). *An integrated approach to early childhood development. A Benevolent Society Background Paper*. Sydney, NSW: The Benevolent Society. https://ww2.rch.org.au/emplibrary/ccch/TM_BenSoc_Project_09.pdf
- Murphey, D., Cooper, M., & Forry, N. (2013). *The Youngest Americans: A Statistical Portrait of Infants and Toddlers in the United States*. Child Trends: Publication number: 2013-48. <http://www.childtrends.org/wp-content/uploads/2013/11/MCCORMICK-FINAL.pdf>
- Nores, M., & Barnett, W. S. (2010). Benefits of Early Childhood Interventions across the World: (Under) Investing in the Very Young. *Economics of Education Review* 29(2), 271-282.
- OECD. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.
- OECD. (2017). *INTESYS -Baseline Evaluation Report*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2016). *Education at a Glance (various years): OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Osborne, C., Bobbitt, K. C., Boelter, J. M., & Ayrhart, T. K. (2014). Early lessons learned from building local early childhood comprehensive systems in Texas. *Journal of Applied Research on Children: Informing Policy for Children at Risk*, 5(1), Article 7. Available at: <http://digitalcommons.library.tmc.edu/childrenatrisk/vol5/iss1/7>.
- Tourse, R. W., & Sulick, J. (1999). The collaborative alliance: Supporting vulnerable children in school. In R. W. C. Tourse & J. Mooney (Eds.), *Collaborative practice: School and human service partnerships* (pp. 57-78). Westport, CT: Praeger.
- Valentine, K., Katz, I., & Griffiths, M. (2007). *Early childhood services: models of integration and collaboration*. Australian Research Alliance for Children and Youth.
- Watson, J. (2005). *Active engagement: strategies to increase service participation by vulnerable families*. CPR Discussion Paper. Ashfield, NSW: Centre for Parenting and Research, NSW Department of Community Services.
- White, K. R., Taylor, M. J., & Moss, V. D. (1992). Does research support claims about the benefits of involving parents in early intervention programs? *Review of Educational Research*, 62(1), 91-125.
- White, J. A., & Wehlage, G. (1995). Community collaboration: If it is such a good idea, why is it so hard to do?. *Educational evaluation and policy analysis*, 17(1), 23-38.
- Zero to Three Policy Center. (2007). *Characteristics of early childhood system building initiatives in communities*. Washington: Zero to Three: National Center for Infants, Toddlers and Families.

נספח א': הגדרת תפקיד למנהל תחום הגיל רך ברשויות המקומיות

תיאור התפקיד:
מנהל הגיל הרך ברשות המקומית
ייעוד:
אחריות לקידום תחום הגיל הרך (מלידה עד גיל שש) ברשות המקומית: יצירת בסיס ארגוני ואחריות כוללת לגיבוש מדיניות רב-מערכתית של הרשות בהתאם לסטנדרטים ארציים לכלל השירותים והמענים בגיל הרך; בניית תשתיות, איגום משאבים; מיצוי זכויות; הקמת מענים ושיפור איכות המענים הקיימים לקידום איכות חיים מיטבית עבור הילדים והוריהם בתחומי חינוך וטיפול במסגרות, העשרה, מניעה, איתור וטיפול התפתחותי בגיל הרך, בהלימה לצרכים ובהתבסס על איסוף נתונים ועל ידע מקצועי.
תחומי אחריות:
1. גיבוש חזון והתוויית מדיניות הרשות בתחום הגיל הרך 2. ניהול מערך הגיל הרך בהתאם למדיניות הרשות ולסטנדרטים ארציים 3. הקמה, ניהול ואיגום שותפויות בגיל הרך ברשות המקומית 4. קידום מקצועיות והעצמת אנשי המקצוע ליצירת תשתית עבודה בין-מקצועית בגיל הרך ברשות המקומית
פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, כנגזר מתחומי האחריות
גיבוש חזון והתוויית מדיניות הרשות בתחום הגיל הרך
1. הגדרת מטרות ותכנון אסטרטגי של מדיניות הרשות בתחום הגיל הרך 2. תכנון תקציב ייעודי לפעילות הגיל הרך בהתאם לחזון הרשות ולמדיניותה 3. הצגת עמדה מקצועית בתהליכי תכנון תשתיות בגיל הרך (למשל: בניית מעונות, מרכז לגיל הרך, גני משחקים וכו') 4. הטמעת שפה משותפת ושותפות בכל התהליכים המתקיימים ברשות הנוגעים לגיל הרך
ניהול מערך הגיל הרך בהתאם למדיניות הרשות ולסטנדרטים ארציים
1. קביעת יעדים בהתאמה לחזון, למדיניות הרשות ולסטנדרטים ארציים, וגיבוש תוכנית עבודה של כלל הרשות 2. מיפוי השירותים והמענים בתחום הגיל הרך 3. הערכה מקצועית של צורכי הילדים בגיל הרך והוריהם 4. פיתוח מערך שירותים ומענים רציף וכוללני ברשות בתחומי הליבה בגיל הרך - לרבות במסגרות חינוך וטיפול, העשרה, מניעה, איתור וטיפול התפתחותי בגיל הרך - בהתאם לחזון, לצורכי הילדים והוריהם ולמשאבים 5. התאמה והנגשה של שירותים ומענים לילדים ולהוריהם, בשגרה ובחירום 6. ניהול תקציב הגיל הרך ברשות, כולל גיוס ואיגום משאבים ותקציבים לטובת הפעלת השירותים והמענים 7. בנייה ומיצוב של מרכזים עירוניים לגיל הרך על פי המודל הבין-משרדי כשירות מרכזי ברשות 8. שיווק שירותים, מענים וכלל הפעילויות לגיל הרך בקרב הורים ואנשי מקצוע 9. מעקב ובקרה על שירותים ומענים ועדכון תוכנית העבודה של הרשות אחת לתקופה מוגדרת ומוסכמת

ניהול ואיגום שותפויות בגיל הרך ברשות המקומית	
1. מיפוי שותפי התפקיד בגיל הרך ברשות המקומית, מטעם משרדי הממשלה והארגונים הפועלים בה וקיום קשר רציף עימם 2. ביסוס אחריות הרשות לגיל ינקות 3. קיום קשר קבוע ושוטף עם משרדי ממשלה הרלוונטיים, כולל קבלת מידע ונתונים, גיוס וניהול משאבים ותקציבים ופיתוח יוזמות 4. תיאום, סנכרון ובניית שיתופי הפעולה בין כלל הגורמים הנ"ל, לבניית מנגנוני עבודה ונהלים בין-ארגוניים, שיבטיחו רצף ואיכות טיפול, ודרכים להפניה של ילדים מגיל לידה עד שש ושל הוריהם למענים הנחוצים להם 5. יצירת שיתופי פעולה עם ארגונים/גופים/עמותות רלוונטיים מחוץ למעגל הרשות המקומית 6. יצירת מנגנונים המאפשרים שיתוף הורים ומעורבותם בתהליכים ברשות המקומית הקשורים בגיל הרך 7. הובלת צוות היגוי גיל רך רשותי הכולל את כל הגופים והארגונים הפועלים בתחום הגיל הרך, שיקבל מידע ועדכון מן הנעשה בשטח, ויעסוק בקידום הגיל הרך ברמה המערכתית	
קידום מקצועיות והעצמת אנשי המקצוע ליצירת תשתית עבודה בין-מקצועית בגיל הרך ברשות המקומית	
1. בניית צוות מקצועי רשותי לגיל הרך וקיום מפגשי צוות קבועים 2. מיפוי הצרכים המקצועיים של הצוותים החינוכיים והטיפוליים בגיל הרך וקידום תהליכי פיתוח מקצועי, ובכלל זה: ייזום וקידום ימי עיון, הכשרות והשתלמויות, יצירת שפה משותפת ומפגש בין-מקצועי	
מאפייני העשייה הייחודיים בתפקיד	
1. עבודה עם גורמים מקצועיים וארגוניים מרובים ברשות ומחוצה לה 2. ניהול שותפויות 3. ניהול צוות רב-מקצועי	
כפיפות	
מנכ"ל הרשות המקומית	
תנאים מקדימים למינוי:	
השכלה:	בעל תואר אקדמי, שנרכש במוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה או שקיבל הכרה מן המחלקה להערכת תארים אקדמיים מחוץ לארץ, באחד או יותר מהתחומים האלה: ייעוץ חינוכי / עבודה סוציאלית / חינוך / פסיכולוגיה / מדעי החברה / מקצועות פרא-רפואיים / בריאות הציבור / סיעוד / מינהל מערכות חינוך, רווחה או בריאות • עדיפות לתואר המשלב לימודי גיל רך • עדיפות לתואר שני
ידע:	עדיפות לבעל ידע בתחומים האלה: • ניהול בסביבה מורכבת • התפתחות הילד והורות בגיל הרך - מגמות ותיאוריות עדכניות בתחום, היבטים רוחביים ומערכתיים • חוקים, נהלים ותקנות רלוונטיים לגיל הרך
יישומי מחשב:	שליטה ביישומי office

רישום מקצועי:	לא נדרש
ניסיון מקצועי:	רמות הרשויות נקבעות לפי ההסכמים הקיבוציים, כי שמופיע בסעיף 3.3.1 לאוגדן תנאי שירות חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי. רמה א': ערים ועיריות מעל 100,001 תושבים. רמה ב': ערים ועיריות עד 100,000 תושבים. רמה ג': מועצות מקומיות ואזוריות. ברשות מקומית רמה א' - 3-5 שנות ניסיון בניהול צוות עובדים בכפיפות ישירה ו/או ניהול מערכת והדרכת צוות ו/או ניסיון מקצועי (רצוי חינוכי טיפולי) בתחום הגיל הרך והמשפחה (לבעלי תואר ראשון, ניסיון של חמש שנים) ברשות מקומית רמה ב' או ג' - 3 שנות ניסיון בניהול צוות עובדים בכפיפות ישירה ו/או ניהול מערכת והדרכת צוות ו/או ניסיון מקצועי (רצוי חינוכי טיפולי) בתחום הגיל הרך והמשפחה
ניסיון ניהולי:	עדיפות לניסיון מוכח ב: - ניהול רב-מערכתי ויכולת התנהלות במערכת מורכבת, כולל ניהול שותפויות וממשקים - ניהול מערכות/שירותים בתחום החינוך בגיל הרך/החינוך הלא פורמלי ו/או ניהול פרויקט חברתי / שירות חינוכי-טיפולי / תוכנית חינוכית-טיפולית - כולל ייזום, ניהול, מעקב, בקרה והערכה של תוכניות, אחריות לתכנון וביצוע משימות, ניהול תקציב, בניית מודל כלכלי לפעילות, גיוס משאבים, ניהול צוותים, הנעתם והנחייתם - היכרות עם עבודה בתוך רשויות - עבודה מבוססת נתונים, מידע וידע, עבודה עם מערכות מידע ממוחשבות - שיווק, פרסום, כתיבה ותיעוד - עבודה עם מנהיגות הורים
כישורים אישיים:	- יזומה ויכולת לעבודה עצמאית - יכולות ארגון וניהול גבוהות - תקשורת בין-אישית טובה ויכולת לעבודת צוות - יכולת לעבודה מערכתית רחבה - ערכיות ומודעות חברתית - שאיפה ללמידה מתמדת ולהתמקצעות - יכולת להוביל תהליכי שינוי וכושר רתימה של אנשים לביצוע משימות - אסרטיביות ומנהיגות - גמישות מחשבתית ופרגמטיות - סבלנות, סובלנות ויכולת לעבודה רב-תרבותית

נספח ב': המלצה למודלים ארגוניים בגיל הרך ברשויות המקומיות

בהתבסס על המידע מתוך הספרות ועל הממצאים ממהלך איסוף הנתונים במסגרת פיתוח מערך השירותים לגיל הרך, יש צורך להדק את שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים הפועלים בגיל הרך. כמו כן נדרשת השקעה בתשתית הארגונית בתחום הגיל הרך, כולל מערך של תפקידים ותחומי אחריות, כדי לאפשר את בניית מדיניות הרשות לגיל הרך ולהוציא אותה לפועל. במסגרת המהלך לפיתוח מערך שירותים לילדים בגיל הרך עלו כמה סוגיות הנוגעות להיבטים ארגוניים של פיתוח מערך גיל רך מיטבי:

- לעיתים קרובות חסרה תפיסה אסטרטגית לתחום הגיל הרך ברשויות
- יש מגוון תפקידים בתחום הגיל הרך ללא אחידות בין הרשויות
- התפקידים מבוזרים במחלקות שונות, ולעיתים קרובות באחוזי משרה מועטים
- חסר מנגנון מסודר לתיאום ולהעברת מידע
- תשתיות רבות לא מותאמות וישנם מבנים במצב לא תקין או לא מזמין
- יש הכרה בחשיבות של תפקיד מובילה ברשות לתחום הגיל הרך

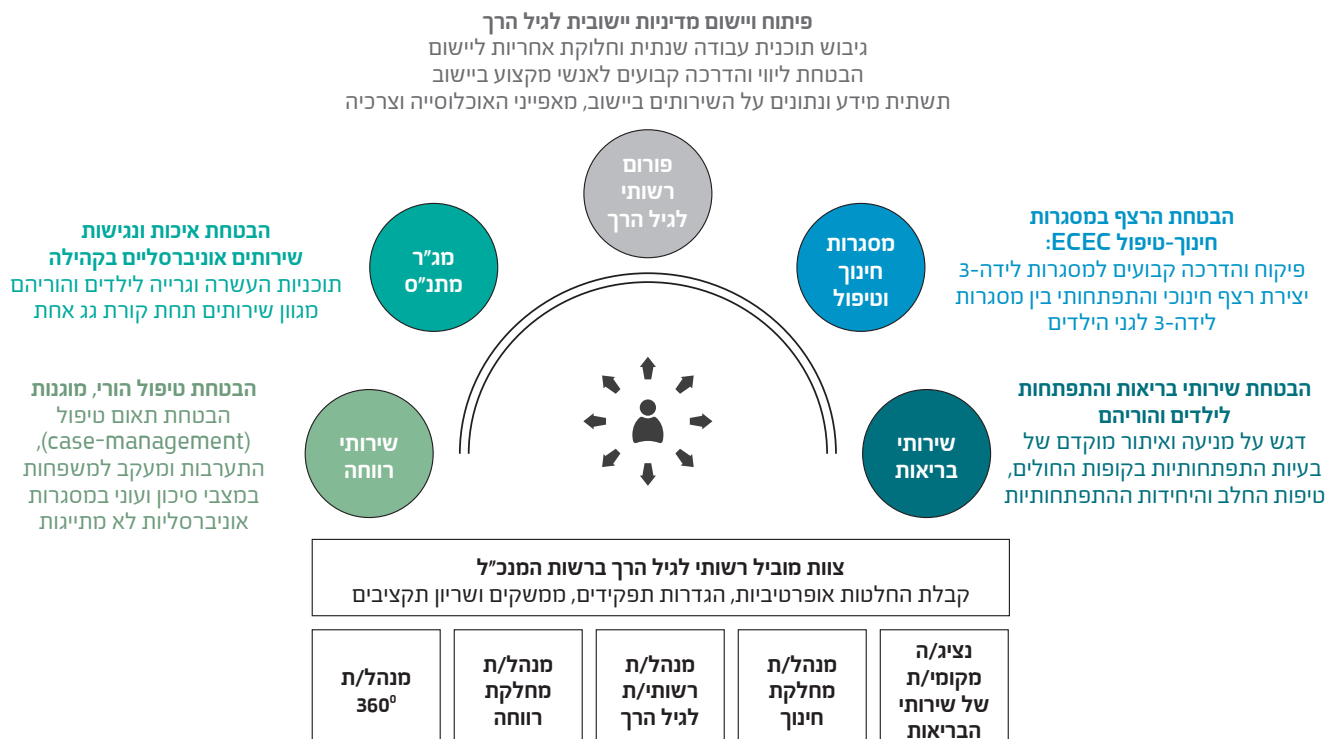
להלן שני מודלים אפשריים לקידום מערך שירותים רשותי לגיל הרך. הראשון הוא מודל בסיסי המתמקד ביצירת מדיניות משותפת והוצאתה לפועל באמצעות שותפויות בין מקצועיות - פורום רשותי רחב וצוות מוביל יישובי לגיל הרך. המודל השני דורש השקעה נוספת, ומאפשר למסד את העבודה המשותפת בתחום הגיל הרך ולהקנות למנהלת תחום הגיל הרך מקורות סמכות משמעותיים.

המודל הבסיסי: הובלה של הרשות לתחום הגיל הרך

מומלץ שבכל הרשויות מנהלת תחום הגיל הרך תהיה אחראית לפיתוח וליישום מדיניות ביישוב לגיל הרך, ותכנן כיו"ר הפורום היישובי או ועדת הגיל הרך ברשות. הפורום יכלול נציגות של כלל הגורמים העובדים בגיל הרך ברשות, מתחומי החינוך, הטיפול, הרווחה, הבריאות והפנאי ונציגות הורים. המנהלת תדאג להביא בפני הפורום נתונים עדכניים על הגיל הרך ברשות, תדאג שהפורום יפתח את התפיסה האסטרטגית של הרשות לגיל הרך, תבנה על פי התפיסה תוכנית עבודה שנתית ותחלק תחומי אחריות ליישום בין חברי הפורום. המנהלת תדאג להקמת צוותי עבודה בין-מקצועיים על פי נושאים רלוונטיים לפיתוח, ותלווה את חברי הצוותים בעבודתם. המנהלת תדאג שחברי הפורום יקבלו הכשרה בעקרונות לשותפות בין-מקצועית, ותוודא כי מתקיימת שותפות ומעורבות של ההורים בתהליכי בניית האסטרטגיה של הרשות בנוגע לילדים בגיל הרך.

מומלץ שבכל הרשויות יוקם צוות מוביל לגיל הרך ברשות המנכ"ל, בנוסף לפורום היישובי הרחב. בצוות יישבו ראש מחלקת חינוך, ראש המחלקה לשירותים חברתיים, נציג משרד הבריאות ומנהל/ת התוכנית הלאומית 360° ברשות. תפקיד הצוות המוביל לקבל החלטות אופרטיביות בנוגע לכלל התפקידים הרלוונטיים בתחום הגיל הרך ולהגדיר מבנה ארגוני, ממשקים בין התפקידים ולמי האחריות לראייה הכוללת. הצוות יפעל להידוק שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים הפועלים בתחום ולאיוגם תקציבים, כך שמדיניות הרשות בתחום הגיל הרך תוכל לצאת לפועל באופן מתואם.

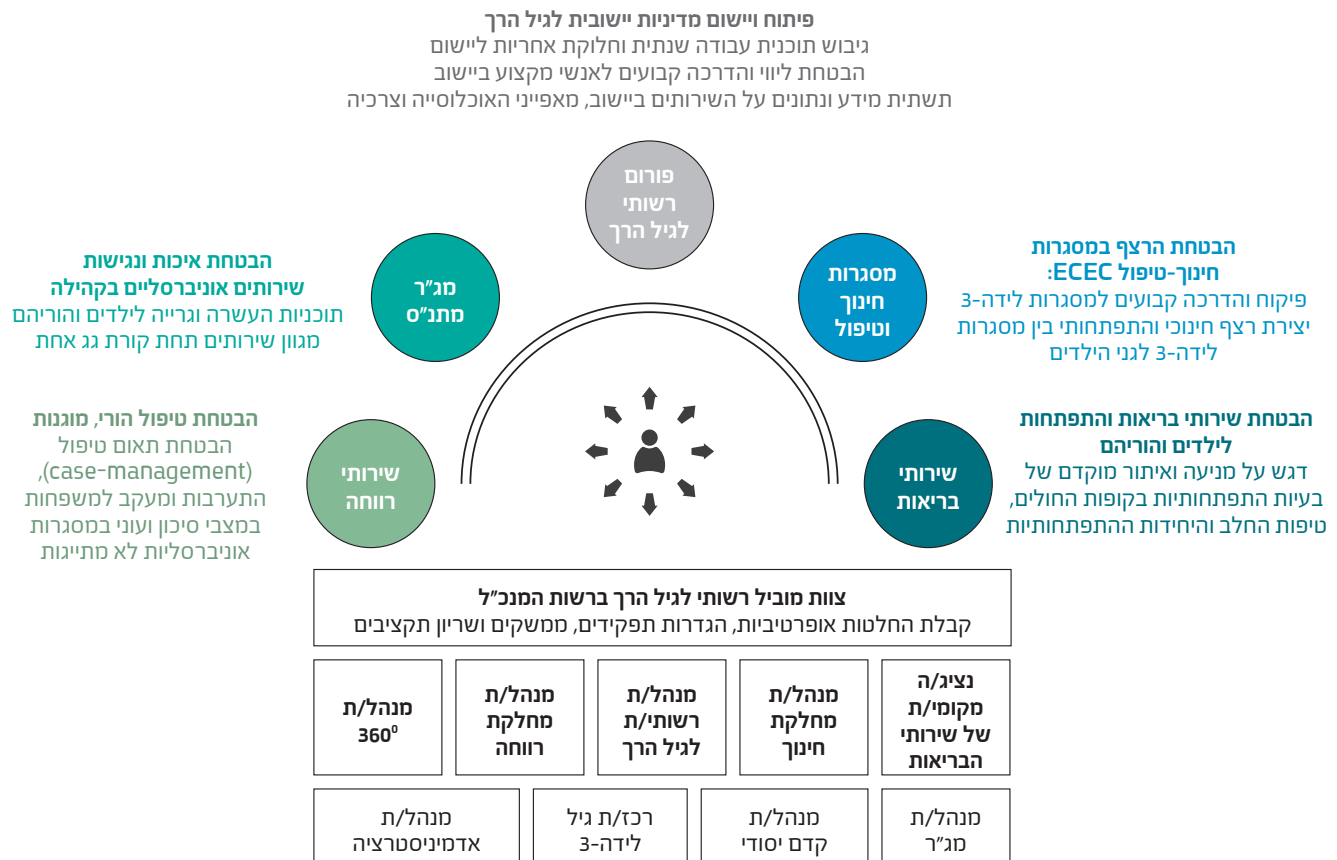
תרשים בו: מודל בסיסי - הובלה של הרשות בתחום הגיל הרך



מודל מתקדם: הקמת יחידה לתחום הגיל הרך ברשות

אם אפשר מומלץ להקים יחידה לתחום הגיל הרך ברשות, כולל בניית מערך של תפקידים ותחומי אחריות. מלבד מנהלת תחום הגיל הרך יישבו ביחידה בעלי תפקידים רלוונטיים ברשות כגון מנהלת מג"ר, מנהלת קדם יסודי, ורכזת גיל לידה-שלוש. אופי היחידה יבנה בהתאם למאפייני הרשות וגודלה. יש צורך להגדיר תפקידים על פי פרופיל מיטבי ולדאוג להכשרה הדרושה למילוי התפקיד, בין אם התפקיד חדש או קיים.

תרשים ב2: מודל מתקדם - הקמת יחידה ברשות לתחום הגיל הרך



מערך התפקידים ברשות בתחום הגיל הרך

כדי להצליח בתפקידה, מנהלת תחום הגיל הרך ברשות זקוקה לשותפי תפקיד מכל המשרדים הרלוונטיים, שיקדישו לתפקידם בתחום אחוזי משרה משמעותיים. מן הסקר הכמותי עלה שאפילו ברשויות גדולות, סך המשרות בתחום הגיל הרך מגיע רק ל-3.8, ושתפקידים רבים ברשויות מבוצעים בהיקפי אחוז משרה שאינם הולמים. יש לציין שחלק מן החוסרים בתפקידים בולט ברשויות מוחלשות, שבהן חיים מרבית הילדים בגיל הרך, והדבר מעמיק את אי-השוויון. נוסף על כך, מצב זה לא מאפשר לגייס אנשי מקצוע איכותיים ולשמרם לאורך זמן תוך יצירת קביעות והתמקצעות.

תפקידים הקיימים במערך הגיל הרך בחלק מן הרשויות

לבעלי תפקידים אלה חשוב להקצות אחוזי משרה ולהסדיר את יחסי העבודה שלהם עם מנהלת תחום הגיל הרך, בהתאם למאפייני הרשות וגודלה.

- א. **מנהל/ת קדם-יסודי:** הובלת מערך הגנים ברשות (הגדרת תפקיד ברורה קיימת במשרד החינוך).
- ב. **מנהל/ת מרכז לגיל הרך (מג"ר):** תכלול כל פעילות המג"ר וניהול צוות המג"ר (הגדרת תפקיד ברורה קיימת במודל הבין-משרדי של משרד החינוך).
- ג. **פסיכולוג/ית או יועץ/ת לגיל הרך במערכת החינוך:** הרחבת תפקיד הפסיכולוג/ית החינוכי/ת לילדים מגיל לידה - 4, כך שיהיו אחראים למשל על הדרכת צוותים במסגרות חינוך-טיפול ו/או על תוכנית מעברים ממסגרות אלו לגנים.
- נתונים רלוונטיים למשרה זו:** מן הסקר הכמותי עלה שב-71% מן הרשויות אין מג"ר. נוסף על כך, בשל חשיבות ההנגשה הגאוגרפית והרגישות התרבותית לצורכי ההורים והילדים בגיל הרך, לא ניתן להסתפק במג"ר אחד ברשויות גדולות, ויש להקים שירות כזה או שלוחות שלו בשכונות. המידע האיכותני העלה את חשיבות ההשקעה בשירותים מרכזיים אוניברסליים, שמאפשרים רצף מענים של קידום התפתחות - מניעה-איתור-התערבות-טיפול - תחת קורת גג אחת ("ONE STOP SHOP"). מענים הניתנים בתוך שירותים אוניברסליים מאפשרים לאוכלוסיות במצבי סיכון לפנות אליהם ללא חשש מתיוג, מוגנשים גאוגרפית לאוכלוסייה ופועלים ברגישות תרבותית. אנשי המקצוע בראיונות ובקבוצות המיקוד שיבחו את המג"ר כשירות כזה.
- ד. **עו"ס/ית רפרנט/ית לגיל הרך במחלקה לשירותים חברתיים:** אחראי/ת על קשר עם שירותי הבריאות ברשות לגיל הרך (טיפול חלב, יחידות התפתחות, רופאי ילדים), עם מסגרות חינוך-טיפול ועם הגנים בנושא ילדים בסיכון.
- נתונים רלוונטיים למשרה זו:** מן הסקר הכמותי עלה שהתפקיד לא קיים ב-62% מן הרשויות, וברשויות שהתפקיד קיים בהן, ב-40% מהן הוא נעשה ב-0% משרה. המידע האיכותני העלה כי חשוב להגדיר את תפקיד העו"ס/ית כמי שאחראי/ת למימוש חוק פעוטות בסיכון, וככתובת להתייעצות במחלקה לשירותים חברתיים, עבור אנשי המקצוע ברשות בתחום הגיל הרך בנושא ילדים שמטופלים במחלקה לשירותים חברתיים.

תפקידים חדשים מומלצים במערך הגיל הרך

- א. **מנהל/ת אדמיניסטרטיבי/ת:** מענה ראשוני לפניות הורים, תיאום מערך, מנהלה.
- ב. **רכז/ת הורים וינקות:** עבודה עם הורים וקידום איכות חינוך-טיפול במעונות ובמשפחתונים; אחראי/ת על ריכוז תחום ההורים ביישוב-מיפוי תוכניות להורים, כתובת לצורכי ההורים, הדרכה פרטנית וקבוצתית להורים, ניהול פורום הורים; הדרכה ומענה לאנשי חינוך-טיפול במעונות ובמשפחתונים; מעקב וליווי מקצועי לתוכניות ולמענים בגיל הינקות. הגדרת היקף המשרה תותאם לגודל הרשות.
- נתונים רלוונטיים למשרה זו: מן הסקר הכמותי עלה שתפקיד רכז/ת גיל ינקות חסר ב-88% מן הרשויות, וברשויות שהתפקיד קיים בהן, ב-21% מהן הוא נעשה ב-0% משרה. אם האפשר, מומלץ להוסיף את התקן ולהקצות לו אחוזי משרה מוסדרים.
- ג. **אחראי/ת תחום מידע, מחשוב, מערכות מידע או מחקר ברשות:** אחראי/ת על הפעלה של סקר צורכי הורים וילדים שנתי ועל הקמה ותחזוקה של מערך מידע רשותי על הגיל הרך.
- נתונים רלוונטיים למשרה זו: המידע האיכותני העלה צורך בהקמת תשתית דיגיטלית - מסד נתונים על שירותים, על תוכניות ועל תפקידים בתחום הגיל הרך, שיאפשר להורים ולאנשי מקצוע לדעת מה נעשה ברשות בתחום, וייתן מענה מדויק יותר לילדים ולהורים. כמו כן, ציינו אנשי המקצוע שחסר מנגנון מסודר לתיאום ולהעברת מידע. התשתית הדיגיטלית צריכה לכלול: (א) מידע על הנעשה בגיל הרך ברשות (מסגרות, שירותים ותוכניות); (ב) איסוף מידע דרך סקר צורכי הורים וילדים, שיהווה בסיס לתכנון ולבניית התוכנית האסטרטגית של הרשות, כך שהמענים שניתנים ברשות יענו לצרכים. את המידע על צורכי ההורים והילדים יש לאסוף מדי שנה. מומלץ שאיש/אשת מקצוע של הרשות שעוסק/ת במידע/מחשוב/מערכות מידע/מחקר, יסייעו למנהלת הרשותית לתחום הגיל הרך להקים ולתחזק תשתית מידע זו, כחלק מוגדר ומובנה בתפקידם. ברשויות שתפקיד זה אינו קיים, יהיה צורך בהקצאת תקציב ייעודי לנושא או בתשתית תומכת לאיסוף מידע וניתוחו שמספקת המועצה לגיל הרך כשירות לרשויות.
- ד. **רפרנט/ית מטעם משרד הבריאות:** אחראי/ת על תיאום בין כלל גורמי הבריאות ברשות וקידום עבודתם ברמת הרשות, ביניהם אחיות טיפת חלב, רופאי הילדים ועובדי יחידות ההתפתחות.
- נתונים רלוונטיים למשרה זו: עובדי מקצועות הבריאות (רופאי ילדים, מטפלים התפתחותיים, אחיות טיפת חלב ועוד) עובדים ברשות אך כפופים למנהלי המחוזות של משרד הבריאות או קופות החולים, ולכן אין להם נציגות ברשויות. מכיוון שאלו אנשי המקצוע המרכזיים הפוגשים ילדים והורים בגיל הרך, מומלץ שמשרד הבריאות יקצה אחוזי משרה לאיש מקצוע שיהווה נציג לאנשי מקצועות הבריאות ברשות. מומלץ שהתפקיד יכלול:
- מיפוי כלל הגורמים במערך הבריאות ברשות (כולל תחנות טיפות חלב, רופאי ילדים, עובדי יחידות התפתחות)
 - השתתפות בצוות המוביל ובפורום היישובי לגיל הרך ברשות
 - גיוס שותפים נוספים ממערך הבריאות ברשות להשתתפות בפורום היישובי לגיל הרך ברשות
 - שילוב עובדי מקצועות הבריאות במערך האיתור של ילדים בסיכון והפנייתם להמשך טיפול
 - הנגשת מידע על המערך הקהילתי לגיל הרך לעובדי מקצועות הבריאות

נספח ג': קבוצות המיקוד וראיונות העומק שנערכו במסגרת מהלך הפיתוח

קבוצות המיקוד שנערכו במסגרת המהלך - 189 משתתפים:

היחידה לגיל הרך - ג'וינט ישראל-אשלים
ממונות וסגנויות - התוכנית הלאומית 360°
פורום פיקוח מרכז - התוכנית הלאומית 360°
פורום פיקוח ירושלים - התוכנית הלאומית 360°
פורום מובילי גיל רך מחוז דרום - התוכנית הלאומית 360° (שש קבוצות במקביל)
מנהלות יישוביות - מיזם הינקות
מנהלות יישוביות בעדה הדרוזית - שיקום שכונות, משרד הבינוי והשיכון
הוועדה המקצועית לגיל הרך ביישובים: מעלות תרשיחא, מודיעין עילית, מועצה אזורית מנשה

בעלי תפקיד בשירותים וביישובים ומומחים שרואינו במסגרת המהלך:

ד"ר ליהה רובין - מנהלת מחלקת אם וילד, משרד הבריאות
ניצה כהן - אחות מפקחת ארצית בבריאות הציבור, משרד הבריאות
ד"ר הדר ירדני - מנהלת המחלקה להתפתחות הילד ושיקומו, משרד הבריאות
דורית רגב - מפקחת נפתית, בריאות הציבור, משרד הבריאות
ורד כרמון - מפקחת ארצית לגיל הרך בשירות ילד ונוער, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
מיכל כרמל - ראשת האגף למעונות יום, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
אורית בוגנים - רכזת ארצית משפחתונים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
סימה מה יפית חדר - סגנית יו"ר המועצה לגיל הרך, משרד החינוך
אורנה פז - מנהלת האגף הקדם יסודי, משרד החינוך
פאטמה קאסם נג'ואה - מפקחת ארצית קדם יסודי בחברה הערבית, משרד החינוך
מוניקה ויניקור, אורה גולדהירש - מדריכות ארציות באגף הקדם יסודי, משרד החינוך

דבורה מינץ - אחראית מרכזים לגיל הרך, משרד החינוך

ליאור שחר - מנהל המחלקה לתכנון אסטרטגי, משרד הפנים

נטע בורד דקל - מנהלת תחום גיל רך, שיקום שכונות, משרד הבינוי והשיכון

עולא מוהנא - רכזת מנהלות גיל רך בעדה הדרוזית, שיקום שכונות, משרד הבינוי והשיכון

נועה בן דוד - מנהלת היחידה לגיל הרך, ג'וינט ישראל-אשלים

מימי אקרמן - סגנית מנהל התוכנית הלאומית 360°

רותם עזר אליהו - מנהלת מיזם הינקות, קרן רש"י

ד"ר נעמי מורנו - מנהלת האגף לגיל הרך, ויצ"ו

רבקה פישמן - מנהלת ארצית רשת התחלה חכמה, החברה למתנ"סים

ד"ר חווה גדסי - רופאת ילדים, עמותת "גושן" ובית חולים הדסה עין כרם

איריס לונדון - מנהלת קרן שטיינמץ

ד"ר טלי פרנקל - ראשת יחידת המחקר, מכון ינקות המרכז הבינתחומי

פרופ' אבי שגי - פרופ' אמריטוס ויועץ המועצה לגיל הרך, ראש התוכנית הרב-תחומית לחינוך והתפתחות הילד, המרכז לחקר התפתחות הילד, החוג לפסיכולוגיה, אוניברסיטת חיפה

שרון מלמד - מנהלת מינהל השירותים החברתיים, עיריית תל אביב יפו

ישי שליף - מנהל השירות הפסיכולוגי, מודיעין עילית

שני שור - מנהלת יישובית, התוכנית הלאומית 360°, מודיעין עילית

ארנה טל - מנהלת מחלקת חינוך, מעלות תרשיחא

אורנה וייס - מנהלת השירות הפסיכולוגי, מעלות תרשיחא

סמיחה סעדי - מנהלת קדם יסודי, עראבה

הואזן מוסה - יו"ר ועדת הגיל הרך, עראבה

חיותה שחם שלם - מנהלת הגיל הרך, מועצה אזורית מנשה

אחלם אבו ראמשה - מנהלת הגיל הרך, שגב שלום







מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

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

ירושלים | חשוון תש"ף | נובמבר 2019

דמ-812-19