

י"ב תמוז תשע"ז  
06 יולי 2017

### להלן תשובות לשאלות שהועלו ע"י החשכ"ל:

כללי:

היזומה המשותפת לאשלים, לקרן רש"י ולאגף למעונות ומשפחתונים במשרד העבודה והרווחה שואפת למצות את הפוטנציאל הטמון בילדים על ידי הבטחת איכות חייהם, שלמותם והתפתחותם המיטבית בגיל הינקות. היזומה עתידה לפעול במערך יישובי הכולל של שירותים לפעוטות והוריהם, מאמצים לשיפור איכות המסגרות החינוכיות, עבודה עם אנשי מקצוע משירותים שונים בקהילה ופיתוח מאגרי ידע ומערכת מעקב שוטף. כמו כן מצופה כי הרשות תוביל את נושא גיל הינקות ותיקח את מלוא האחריות על הנושא לרבות מינוי גורם מוביל והובלה של פורומים ארגוניים המאגדים את מכלול הגורמים הרלוונטיים ברשות.

סוגיית היתכנות בחינת ההשפעה של התערבויות הממוקדות בהתפתחות ואיכות חיים על מצבם של ילדים הינה מורכבת. הן בשל תהליך ההתפתחות הטבעי של הילדים והן בשל סוגיות אתיות ופרקטיות. כך למשל נדרשת הסכמת הורים לבדיקת הילדים וכן נדרשת הכשרה של אנשי מקצוע המוסמכים לעשות שימוש בכלים סטנדרטים. קשיים אלו בולטים עוד יותר בגיל הינקות, נוכח ההבנה ששלבי ההתפתחות הינם דינמיים ולא אחידים ומקשים על הסקת מסקנות ומכאן שכלי הערכה, מדידה ובדיקה לא תמיד מספקים.

התובנות המובאות מטה הינן בהתבסס על תהליך למידה עם מומחים מהאקדמיה בתחום גיל הינקות ואשר עסק במיקוד התערבות אפקטיבית בגיל הינקות והאופן בו ניתן למדוד את השפעתה. בבסיס הדיון עמדה ההבנה כי ההתערבות במודל יישובי מזמנת זירות הפועלות במקביל וציפייה להשפעה רב מערכתית. דרכי ההתערבות של היזומה אינם מבטיחים השקעה אחידה בכל הפעוטות ומשלבות השקעה המופנית גם להורים ולאנשי מקצוע.

### תובנות מרכזיות מתהליך הלמידה באשר לכיווני השקעה:

1. מחקרים הוכיחו חד משמעית כי איכות האינטראקציה בין תינוק למבוגרים המרכזיים בחייו היא המשפיעה המרכזית על אופן התפתחותו ולכן קיימת הסכמה כוללת בין כלל החוקרים כי ציר מרכזי במיזם חייב להיות איכות האינטראקציה.
2. חשוב למקד איתור מוקדם של איכות הקשר בין התינוק להוריו.
3. יש להכשיר את כלל אנשי המקצוע לזיהוי מוקדם של איכות הקשר בין הילד והוריו וזיהוי ילדים בסיכון.
4. המודל חייב לשלב עבודה עם הורים ואנשי מקצוע
5. ישנה חשיבות רבה לקדם עבודה רב מערכתית, על בסיס "כוורת הרצף"<sup>1</sup> המזמנת חבירה בין אנשי מקצוע, שירותים והתייחסות לתפיסות ומדיניות ברמת יישוב.
6. מוצע לשקול השקעה דיפרנציאלית הדרגתית לצורך למידה והשוואה.
7. במסגרת המודל היישובי יש לשלב את יישום הסטנדרטים במעונות כדי להבטיח איכות ומניעת סיכון נוסף שעשוי להיות בלתי הפיך, עם זאת אין מדובר במרכיבים הקשורים במבנה הפיזי של המעון

<sup>1</sup> כוורת הרצף פותחה במסגרת "התחלה טובה" ועקרונותיה מנחים את עבודת היישובים שב 360° התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

**1. כיצד עומד המיזם במסגרת יעדי מדיניות המשרד והאגף ועל אילו יעדים נועד המיזם לענות?**

האגף פועל לקידום תחום התעסוקה וזאת מתוך הבנה כי המעון, המשפחתון והצהרון משמשים אמצעי חשוב לפתרון תעסוקתי, על ידי כך שהוא מאפשר לאימהות לילדים בגיל הרך, להשתלב בהכשרה מקצועית ובשוק העבודה. זאת לצד דאגה לשלומם, בטיחותם והתפתחותם התקינה של הילדים המשולבים במסגרות המוכרות.

כחלק מתפישה זו פועל האגף לשיפור איכות הטיפול במסגרות אלו בדרכים שונות (טיפול בנושא הבטיחות של הילדים השוהים במסגרות, תכנית "מסגרות תחילה" המופעלת עם גיוינט אשלים העוסקת בהזדרכת הצוות המטפל וגם צוות המפקחות, שיתופי פעולה עם ארגונים שונים כגון "בטרם", "אפשרי בריא" ועוד).

הצורך בביצוע התכנית נובע ממתן האפשרות ביישום טיפול-חינוך מיטבי לילדים הרכים בשנים שבהן הם שוהים במעונות היום המוכרים, יישום הסטנדרטים המומלצים ליצירת מסגרות איכותיות, כאשר נכון להיום קיים פער בין הסטנדרטים המומלצים למציאות במעונות המוכרים הפער בא לידי ביטוי בין היתר בתקינה שנקבעה (יחס מטפלת לילדים), שטח לילד שמשפיע על התפוסה המקסימלית במעון והמחיר המפוקח שמגביל את השירותים שהמעון נדרש לתת לילדים השוהים במעון.

יודגש כי מתוקף החוק האגף אחראי על כלל המסגרות, על אף שהינו מפקח רק על המסגרות המוכרות, יש לציין כי 67% מכלל התינוקות והפעוטות בשנתונים של גילאי לידה עד 3 נמצאים במסגרות, זהו נתון המחייב את הצורך במיפוי של כלל המסגרות (מוכרות ושאינן מוכרות) ביישובים וקידום תנאייהן בהתאם לסטנדרטים המומלצים.

בנוסף, במעונות המוכרים ישנו אחוז גבוה של תינוקות ופעוטות שהינם בעלי צרכים מיוחדים/ייחודיים בהיבטי בריאות, התפתחות וילדים אשר הופנו ממשרד הרווחה ואשר הוגדרו כפעוטות בסיכון. המענים הפרטניים לילד הינם מצומצמים ביותר מתחת לגיל 3, מענים כגון שרות פסיכולוגי, סיעות רפואיות, ליווי עו"ס וכ"ו שהינם שניתנים לגני הילדים לילדים מעל גיל 3.

במיזם זה ניתנת האפשרות לייצר מנגנונים של טיפול ולווי פרטני לילדים הזקוקים לכך במעונות ולווי צוות המעון בטיפול בילדים אלו.

מתוך הניסיון העולה בשטח רק עבודה משולבת בכל מעגלי החיים של הילד תסייע בקידום הילדים והתפתחותם, מודל זה מכוון למעגלי החיים השונים של הילד ופועל לטיוב איכות הקשר בין הילד להוריו ולאנשי החינוך והמקצועות השונים הבאים עמו במגע בבית, במעונות ובשירותים השונים האחרים.

אנו סבורים שראוי שהאגף למעונות יום האמון על איכות הטיפול בילדים השוהים במסגרות המוכרות והלא מוכרות ישקיע את כל המאמצים והמשאבים בקידום נושא חשוב זה, כאשר המיזם המשותף הינו ייחודי וראשוני ביחס ליתר הפעולות שהאגף מבצע בהקשר זה.

המשרד רואה עצמו מוביל מיזם ייחודי זה תוך גיוס שותפויות של המשרדים הרלוונטיים (רווחה, בריאות וחינוך) מתוך הבנה כי רק עבודה משותפת תכולל שינוי באופן התפתחותם של הילדים בשלב הקריטי הזה בחייהם.

כמו כן חשוב לציין כי מדובר בפילוט בפיתוח שילווה בהערכה מעצבת שיאפשר בדיקה מתמדת של התוצאות ושינוי בכיווני הפעולה בהתאם.

## 2. מהם עקרונות המיזם והאם הם עומדים בקנה אחד עם מדיניות האגף?

### מודל העבודה היישובי נשען על מספר הנחות יסוד:

- הרשות המקומית היא האחראית למתן שירותים איכותיים לתושביה, בכל הגילאים. במערך השירותים לגיל הרך, תפקידה של הרשות המקומית הוא להוביל נושא באופן כוללני ומערכתי (ולא רק להפעיל תכניות ספציפיות נפרדות).
- מעורבות ושותפות של מקבלי השירות בפיתוח ומתן שירותים תייצר מסגרות ומענים רלבנטיים וערך מוסף להורים ולילדים.
- קידום הגיל הרך ביישוב מחייב קיומו של בסיס שירותים אוניברסלי המיועד לכלל ילדי הגיל הרך והוריהם (מסגרות יומיות ומפוקחות, טיפות חלב, מוקדי בריאות והעשרה ועוד) יחד עם שירותים פרוגרסיביים-תוספתיים המיועדים לאוכלוסיות ייחודיות על פי צרכיהן

### לכן עקרונות הפעולה נוסחו ביחד עם נציגי האגף והם:

1) חיזוק מערך השירותים היישובי – סיוע לישוב ביצירת מערך שירותים מלא לילדי הגיל הרך, תוך דגש על ילדים בגיל הינקות, ביישוב והוריהם.

המערך המתבקש יאפשר רצף טיפולי. תוכנית העבודה הישובית תקבע תוך דיון במנגנוני הועדות הגיל הרך הקיימות ביישוב, לא יוקמו ועדות נפרדות וכלל התוכנית תשלים את המערך הקיים.

### יושם דגש על הזירות הבאות:

**מסגרות חינוכיות בפיקוח** - מטרת זירה זו הינה שיפור איכות הטיפול תוך יצירת שינוי משמעותי ופיתוח הון אנושי. ההתערבות בזירה זו תיעשה בשיתוף מערך הפיקוח של האגף ושל המשרד. להלן המרכיבים העיקריים: הדרכה לצוותי מעונות/משפחתונים-בהיקף של 10 שעות הדרכה חודשיות לפחות. תוספת שעות ההדרכה תינתן למסגרות כחלק מההתערבות היישובית ושילוב צוותי המעונות והמשפחתונים. סל מענים תוספתי אשר יעמוד לרשות המסגרות כחלק מההתערבות היישובית

**מענים בקהילה** - בהתאמה ובהשלמה לשרותים הקיימים ביישוב

**פיתוח ידע ומידע בכלים דיגיטליים** - מעקב אחר התקדמות הילדים ובניית תוכנית עבודה אישית בהתאם לעולה בנוני המעקב.

**פיתוח ההון האנושי ביישוב - אנשי המקצוע הבאים במגע עם הילדים**

2) **השפעה ברמת המדיניות הארצית** – שותפות מלאה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא ויצירת מסה קריטית של מעורבות גורמים רבים ומגוונים בגיל הרך, ובהם ארגונים וולונטריים, עמותות, חברות וגופים פרטיים וממשלתיים הכרחית לשם השפעה על המדיניות הלאומית בכל הקשור בגיל הרך.

## 3. יש לחדד את פרטי ההתקשרות בדגש על הגדרת התפוקות הנדרשות והקריטריונים למדידתן.

בהתבסס על האמור לעיל להלן עלות ממוצעת לילד הכוללת מספר מרכיבים, יש לקחת בחשבון כי קיימת שונות גדולה בין היישובים ובין הצרכים של הילדים.

בתהליך הפיתוח של המיזם יקחו חלק 8 יישובים.



משרד העבודה,  
הרווחה והשירותים

מספר הילדים בגיל הינקות בישובים אלה הינו כ- 12,000 (צפת 2,550, טמרה 1,810, מעלות טרשיחא 1,300 וחצור 540 ירוחם 600, ערד 1,450, שגב שלום 1,400 וקרית מלאכי 1,470).  
ע"פ המחקרים הארציים, רק 63% מהילדים שוהים במסגרות יום ומכלל אלה רק 24% במסגרות מפקחות.



## מדינת ישראל

### משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אגף למעונות יום ומשפחתונים

עלות כוללת בתקופת הפיילוט כולל מרכיבי המעטפת 25,925,605 ₪  
עלות מוערכת לילד 2,160 ₪ לשלוש שנים 720 ₪ לשנה 60 ₪ לחודש  
מתוכה עלות כוללת מתוכננת להתערבות בישובים בזמן ופיילוט ולאחריו (המעטפת יורדת לטווח הארוך) הינה 19,360,945 ₪  
עלות מוערכת לילד 31 שנים 1,614 ₪ לשנה 538 ₪. לחודש 45 ₪  
מרכיבי ההשקעה: (בהתייחס לעלות ההתערבות בישובים בלבד ללא מעטפת):  
כ-40.5% לטיפול בתוך מסגרות היום והכשרת צוותי מעונות  
כ-47% מענים להורים בקהילה  
כ-7% להכשרות לאנשי מקצוע  
כ-5.5% ידע ומידע  
עם הכניסה לכל ישוב יערך מיפוי ולפיו יקבע מהו מצב הבייסליין בכל אחד מהישובים. התפוקות המצופות ניבנו מתוך הערכה ובחינה של תוכניות שונות בארץ ובעולם.

#### מדדי תפוקה:

הורים וילדים:

- תחול עליה של 30% בהשתתפות הורים וילדים בתוכניות.
- תחול עליה של 50% בצריכת שרותים (מג"ר, וואו מיצוי זכויות ע"י הורים).
- יעשה גידול של 20% הילדים וההורים המאותרים כנמצאים בסיכון ומקבלים מענה מתאים.

במעונות:

- השתתפות כל המטפלות באופן סדיר בהדרכות
- הטמעה של לפחות רכיב אחד ממסמך הסטנדרטים
- שינוי לטובה בעמדות, במוטיבציה ובתחושת ערך העבודה אצל הצוות החינוכי-טיפולי

ישוב:

- גידול של 20% לפחות במס' המענים הקיימים לאוכלוסייה בישובים
- גידול של 25% במספר המסגרות המעניקות טיפול איכותי
- גידול של 30% במס' המשתתפים במענים השונים בישוב (פעוטות והורים)
- גידול של 50% במספר אנשי המקצוע המקבלים הכשרה מתאימה
- דיווח שוטף וניהול מבוסס נתונים ממערכת המידע
- מתן רישיון למסגרות חינוכית

**4. מהן התשומות הנדרשות לצורך ביצוע המיזם, בדגש על העלות הנדרשת לכל יחידת תפוקה?**

כאמור במיזם 8 ישובים. באכולות 1-5, אשר קיימת שונות גדולה במערך השרותים הקיים בהם. תוכנית העבודה הישובית תבנה בהתאם לשרותים ולפלטפורמות הקיימות בכל ישוב. בשלב זה הוגדר תקציב לכל מרכיב התערבות (כגון, מעונות היום, עבודה עם הורים כפי שמופיע בתקציב המצורף). בהנחה היא כי לאחר ההתנסות בישובים נוכל להגדיר תקציב אפקטיבי ויעיל לכל מרכיב כמו גם הערכה תקציבית לכלל ההתערבות הישובית. הפיילוט יאפשר בחינה של התשומות השונות לצורך קביעת תעריף ויחידות תפוקה לטווח הארוך.

**5. מדדי תוצאה- מה קיים היום ומה רוצים שיהיה עוד שנה/שנתיים/שלוש בעקבות המיזם?**

ילדים:

- עליה של 15% בהיקף הילדים המתפקדים בהתאם לגילם בתחומי התפתחות שפתית, חברתית ורגשית מיטבית ברמת קבוצה

- עליה של 20% בהיקף הילדים המתפקדים היטב במדדים של executive functioning ברמת קבוצה

הורים:

- מההורים המשתתפים ידווחו כי הם בעלי ידע מסייע לטיפול מיטבי בילד באמצעות כלים מתוקפים.

- 50% מההורים המשתתפים בתכניות ידווחו על שיפור באינטראקציה הורה-ילד

מעונות:

- שיפור של 50% ביכולתו של הצוות לקיים אינטראקציות מיטיבות עם פעוטות

- שיפור של 50% ביכולת הצוות החינוכי טיפולי לזהות ולהבין צרכים והתנהגויות של פעוטות

ישוב:

- שיפור במדדי איכות של המסגרות והשירותים והאחריות הישובית עליהם

- שיפור בדרכי עבודה ברמה רב מערכתית/ יישובית (תוצאות ארגוניות):

א. רצף טיפולי

ב. איגום ידע

ג. איגום משאבים

ד. שיתופי פעולה בין אנשי מקצוע ובין שירותים

ה. הלימה של מענים לצרכים

ו. הסכמה על סדרי עדיפויות

ניהול מבוסס נתונים

**6. תנאי להרחבת המיזם לאחר סיום הפיילוט- מה צריך לקרות כדי להרחיב ולכמה רשויות נרצה להרחיב?**

לאחר הפיילוט יקבע המודל האפקטיבי והיעיל המקדם את התפתחותם של הילדים וההורים. על בסיס המודל המתקוף נוכל להציע מתווה להרחבה ולהפצה על בסיס השותפות הבין-משרדית שתוביל את ההתערבות.



משרד העבודה,  
הרווחה והשירותים

## מדינת ישראל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אגף למעונות יום ומשפחתונים



**7. האם ההתקשרות המבוקשת אינה חופפת לפעילות של משרדי ממשלה אחרים, בכלל זה משרדי הרווחה והבריאות?**

אין חפיפה לתוכניות אחרות.

כפי שהגדרנו בעקרונות הפעולה מדובר על עבודה רב מערכתית ובין משרדית. נציגי משרד הרווחה, הבריאות והחינוך חברים בוועדת ההיגוי הארצית ובהתאמה כך תתנהל גם העבודה הישובית. אין בכוונתנו לייצר פלטפורמות חדשות. כל הפעולות תהיינה מתואמות ומסונכרנות ברמה הארצית, המחוזית והישובית.

בברכה,

אמיר מדינה

מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים (בהטלת תפקיד)