

הטמעת מודל יישובי רב-מערכתי לגיל הרך (לידה-6)

תפקיד מלווה רשויות – מודל "מיזם הינקות"

נכתב ע"י: נגה יוגב וד"ר רותי פויכטונגר

הגיבה וליוותה: רותם עזר אליהו

צוות תחום הגיל הרך קרן רשי

רקע

בעשורים האחרונים הולכת ומתחדדת ההכרה בקרב קובעי מדיניות, אנשי מחקר ומחנכים בדבר חשיבות תקופת החיים הראשונה (לידה עד 6) להתפתחות תקינה של ילדים בכל הממדים. השקעה נכונה בגיל זה, ובפרט באוכלוסיות מוחלשות, היא גם מפתח לקידום מוביליות חברתית-כלכלית. כדי לקדם התפתחות מיטבית יש לחזק את השירותים לגיל הזה ואת המערכות התומכות, מתוך גישה הרואה את הילד כחלק ממשפחה ומקהילה, ומתמקדת ביחסי הגומלין בינו לבין סביבתו.

במדינת ישראל השירותים עדיין מפוצלים בין משרדי החינוך, הרווחה, הבריאות והכלכלה. בשנים האחרונות החל שינוי ביחס לגיל הרך, הבא לידי ביטוי במהלכים שונים, ועם זאת עדיין נדרשת פעולת שורש כדי להרחיב את המודעות לחשיבות הגיל הרך, לצמצום המחסור הקיים בשירותים, להגדלת התיאום בין השירותים הקיימים ולהעלאת היוקרה של חלק ממקצועות הגיל הרך.

הרשות המקומית היא המרחב המתאים המסוגל להעניק מעטפת מענים טובים ומותאמים לצורכי הילדים והוריהם בכל מעגלי החיים, על בסיס תפיסה רב-מערכתית, וכך לתרום לצמצום אי-השוויון וקידום מוביליות חברתית.

באופן היסטורי המדינה והרשויות המקומיות העניקו שירותים לילדים רק מגיל 3. גישה זו באה לידי ביטוי בתפקידים הקיימים ובמבנים הארגוניים. לאחרונה, עם מעבר האחריות על מסגרות חינוך-טיפול (7 ילדים ומעלה) למשרד החינוך, הוקצה תקן לניהול לידה-3 ברשויות ומתחיל תהליך שינוי משמעותי בהקשר זה.

המודל היישובי הרב-מערכתי לגיל הרך מלידה עד גיל 6, פותח במסגרת 'מיזם הינקות' (שותפות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ג'וינט-אשלים וקרן רש"י) על בסיס תפיסה של אחריות הרשות המקומית לתושביה מלידתם. הידע שפותח במיזם מתואר במסמך מודל יישובי רב-מערכתי בגיל הרך, המיועד לרשויות המבקשות להקים תחום גיל רך. ברשות המעוניינת לאמץ את המודל יידרש שינוי תפיסה ביחס לגיל הרך בקרב קובעי המדיניות ושאר בעלי התפקידים, והתאמת המבנה הארגוני, כוח האדם ושגרות העבודה כדי לתמוך במימושו.

החידוש שבנטילת אחריות כוללת על תחום הגיל הרך מחייבת מינוי של בעל תפקיד, ביסוס תפיסה של התפקיד אצלו וברשות, התאמת המבנה הארגוני והקצאת משאבים. כל אלה עלולים להיות כרוכים באי-הסכמות עם גורמים שונים ברשות. לאור מורכבות המשימה סביר כי יידרשו משאבים של ליווי/ייעוץ חיצוני לצורך אימוץ מודל עבודה זה והטמעתו בעבודת הרשות.

מסמך זה מהווה השלמה למסמך המודל היישובי, ומציע תהליך סדור של הבנת צורכי הרשות והצעדים הראשונים שמומלץ לעשות כדי לצאת לדרך.

ידע נוסף שיכול לסייע למנהלת הגיל הרך ולמלווה-יועץ. ת. בפיתוח מערך שירותים לגיל הרך ניתן למצוא במסמך לדיון – [מערך שירותים מיטבי לילדים בגיל הרך והוריהם ברשות המקומית](#).

מאפייני הרשות

הרשויות בישראל נבדלות אלו מאלו במאפיינים רבים, וביניהם:

1. סוג הרשות וגודלה: עיר גדולה/בינונית/קטנה; מועצה מקומית; מועצה אזורית (מרחב כפרי).
2. הומוגניות לעומת הטרוגניות – עד כמה התושבים דומים זה לזה במאפיינים כמו: אתניות (יהודים, ערבים, בדואים, דרוזים וכו'), דת (יהודים, מוסלמים, נוצרים) ודתיות (חילונים, דתיים, חרדים), מעמד חברתי-כלכלי, ותק בארץ (ותיקים ועולים), גיל.
3. אשכול חברתי-כלכלי ומדד פריפריאליות – מה הדירוג של הרשות, וכמה תמיכה נדרשת לתושבים.
4. השירותים והתקציבים הקיימים בתחום הגיל הרך. למשל: האם פועלת ברשות התוכנית הלאומית 360 (במסגרת התוכנית פותחו מנגנונים לשיתוף פעולה בתוך הרשות כמו ועדת גיל רך ומערכת מידע); האם טיפות החלב מופעלות על ידי משרד הבריאות, קופות החולים או הרשות עצמה; מי מפעיל את מעונות היום; האם קיים ברשות מרכז לגיל הרך?; אילו שירותים התפתחותיים פועלים ברשות; האם יש תקציבים צבועים לתחום הגיל הרך, ועוד.

השפעת המאפיינים

כל אחד מהמאפיינים הללו יש השלכות על אופן מימוש המודל ועל האתגרים שיעמדו בפני הרשות במימושו. למשל:

- גודל הרשות משפיע על המבנה הארגוני ועל מצבת כוח האדם הנדרש.
- במועצות אזוריות יש לתת את הדעת על פערים בין קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים ויישובים לא-יהודיים, והיחס בין כל יישוב לבין הרשות. בחלק מהיישובים (לרוב בקיבוצים) מערך הגיל הרך מנוהל באופן עצמאי.
- גיוון אוכלוסייה מחייב רגישות רב-תרבותית והתאמת מענים. לצורך פיתוח מענים ועידוד צריכתם חשוב לבסס קשרים עם נציגי הקהילות והאוכלוסיות השונות.
- דירוג חברתי-כלכלי נמוך (אשכולות 1-5) קובע אם ברשות פועלת התוכנית הלאומית 360, ומשפיע על התמיכות להן זכאית הרשות מהממשלה וגופים נוספים ועל מידת התמיכה והמעורבות של פילנתרופיה בפעילותה.
- ברשויות מאשכולות גבוהים יותר (6 ומעלה), שבהן לא פועלת התוכנית הלאומית 360, פעמים רבות יש להקים תשתיות לשותפויות.
- רשויות ערביות זכאיות לתקציבים ייעודיים מכוח החלטות ממשלה. בדומה לדוגמאות אלה מאפייני הרשות יכולים לבוא לידי ביטוי בצורות מגוונות, אשר יש לזהותן ולחשוב באופן קונקרטי על דרכי התמודדות מותאמות.

תרבות ארגונית ברשות

כדי לחולל שינוי יש להבין את התרבות הארגונית של הרשות – ברמה הפורמלית והבלתי-פורמלית.

1. הנהגה – מי הם קובעי המדיניות?; עד כמה קובעי המדיניות (ראש עיר, מנכ"ל, מנהלי מחלקות) זמינים לעובדיהם ומגבים אותם, עד כמה הם זמינים לתושבי הרשות; האם

מיזם הינקות

- קיימת ברשות הנהגה לא-פורמלית (מנהיגים דתיים, מנהיגי קהילות, פעילים חברתיים); מי הם מנהלי המחלקות הדומיננטיים ברשות.
- התנהלות ארגונית – כבוד הדדי, האם ישיבות מתחילות בזמן, איך מתבצעת תקשורת (דוא"ל, ווטסאפ, שיחות פנים אל פנים), עד כמה קיימים מאבקי כוח ושליטה.
 - שיתופי פעולה – מה מידת העצמאות והאוטונומיה של מחלקות/שירותים (מחלקת חינוך, מחלקת רווחה, מתנ"ס, שפ"ח, מרכז צעירים, מג"ר, טיפות חלב, קופות חולים וכו'), ועד כמה קיימות תפיסה ותשתיות לשיתוף פעולה בתוכם וביניהם סביב נושאים משותפים.
 - רמת הביטחון של הרשות ביחס לגורמי חוץ – במצב בו הרשות אינה נותנת אמון בגורמי חוץ המלווים אותה, עלול להיווצר היסוס מפני שיתוף במידע ודילמות מתוך הרשות.

מלווה-יועצת חיצונית.

חשוב להדגיש כי כל הפעולות של המלווה לא נועדו להחליף את מנהלת הגיל הרך ברשות, שהיא האחראית על כלל התהליכים בתחום, אלא רק לסייע לה בתכנון, תעדוף וגיבוש דרכי פעולה מיטביות.

על המלווה להיות שותף. ולייעץ בבנייה של התהליכים הפורמליים במימוש המודל הרב-מערכתי לגיל הרך. עם זאת עליו להיות ער. גם לדינמיקות הלא-פורמליות של הרשות המקומית, על כלל מרכיביה. עליו להיות ער. לזיהוי סוכני שינוי או חוסמי שינוי, לזיהוי אפשרויות וקשיים, לזיהוי תמיכות או התנגדויות פנים-רשותיות ומול גורמי חוץ ועוד.

כללים בביסוס יחסי עבודה

- שקיפות – תנאי הכרחי לבניית אמון, הנחוץ במיוחד בהובלת תהליכי שינוי.
- התחייבויות עם כיסוי – לא להבטיח דברים שאין אפשרות לקיימם.
- עבודה ישירה מול מנהלת הגיל הרך בלי פנייה לממונים עליו. ללא ידיעתו. התנהלות כזו הכרחית לשמירת אמון ולמיצוב וייצוב מעמדו. ברשות.
- לא להיבהל ממשברים, אשר יכולים להוות הזדמנות להבנת הפערים בציפיות (זיהוי העצב הרגיש של השותף).

חסגרת הליווי-ייעוץ

- מפגשי ליווי-ייעוץ עם מנהלת הגיל הרך**
תדירות ואורך: יש להבחין בין שלב הקמת התשתיות הרשותיות, שבמהלכו מומלץ ליווי אינטנסיבי (2-3 מפגשים בני שעה וחצי בחודש), לבין ליווי בהמשך שבו ניתן להסתפק במפגשים חודשיים.
- פגישות עם קובעי מדיניות ברשות**
בשלב הקמת התשתיות וביסוסן חשוב שהמלווה תהיה שותפה לפגישות של מנהלת הגיל הרך עם קובעי המדיניות לצורך תיאום ציפיות עמם, רתימתם לפעולה והבטחת גיבוי למהלכים בתחום הגיל הרך.
- השתתפות בוועדות ופורומים**
בשלב הקמת התשתיות יש חשיבות רבה להשתתפות המלווה – הן לצורך היכרות עם הנפשות הפועלות והבנת הדינמיקה ביניהן, והן כדי להוות מודלינג לקיום שיח ענייני ומשתף.

דרך פעולה מוצעת

השלבים המפורטים להלן מהווים בסיס להפעלת המודל היישובי הרב-מערכתי לגיל הרך על ידי הרשות (אשר כפי שנכתב בפתחה מתואר בהרחבה במסמך מודל יישובי רב-מערכתי בגיל הרך).

1. מבנה ארגוני

מומלץ להקים מבנה ארגוני המותאם לצורכי הרשות ומשאביה, ומתבסס על מסמך מודל יישובי רב-מערכתי לגיל הרך (סעיפים 3.2, 3.3), ומסמך מערך השירותים המיטבי לגיל הרך.

2. ניתוח תקציבים

- חשוב לבחון עם מנהלת הגיל הרך אילו תקציבים עומדים לרשות תחום הגיל הרך ברשות – היקף, מקורות, קביעות, אופן הניהול.
- מקורות התקציב יכולים להיות למשל:
 - תקציבים בבסיס התקציב הרשותי.
 - תקציבי תוכניות שונות, פיתוח ופיילוטים (כמו 360, רווחה, קרנות הביטוח הלאומי)
 - תקציבים המבוססים על החלטות ממשלה (כמו 922, 550)
 - כספי הפעלה של מפעל הפיס
 - קולות קוראים (ממשלה, פילנתרופיה, קרנות הביטוח הלאומי)
 - תקציבי בינוי (ממשלה, קרנות הביטוח הלאומי, מפעל הפיס)
 - כספי פילנתרופיה
- יש לבחון לגבי כלל התקציבים את אופן הניהול: האם יש גורם מרכזי שדרכו מתועלים כלל התקציבים, או שהם מנוהלים על ידי גורמים שונים? עד כמה ניהול התקציבים מתוכלל ומתואם?

לאחר הבנת התמונה התקציבית במלואה על מנהלת הגיל הרך לנהל דיון עם קובעי המדיניות ברשות, מול הצרכים כפי שמופו והוגדרו על ידיה.

3. מיפוי שותפים

בשלב זה יש לאפיין את השותפים ולתעדף את סדר בניית השותפויות לפי הקריטריונים הבאים (כמובן יש לבחון את המצב הייחודי בכל רשות ולפעול בהתאם למציאות הקיימת):

- שותפי ליבה לעומת שותפי היקפיים. למשל יש לשאוף מתחילת התהליך לשיתוף פעולה עם גורמים כמו – מחלקת הרווחה, המג"ר, טיפות החלב, 360, ומרכז הצעירים. בהמשך ניתן לצרף גורמים כמו קופות החולים, אחראים על אוכלוסיות ספציפיות (עולים, חרדים, מהגרי עבודה), וכדומה.
- סיכוי לפיתוח שותפות – כדאי להתחיל בביסוס שותפות עם גורמים בעלי מוטיבציה לעבודה משותפת. לאחר ביסוס שותפות ראשונית מוצלחת תעלה הסבירות להצטרפות שותפים נוספים.

4. מיפוי שיתופי פעולה קיימים

מיפוי פעולות של שיתוף פעולה שכבר מובנות במבנים ושגרות: כמו ועדות תכנון טיפול בשירותים החברתיים, או מנגנונים של 360 כמו ועדת גיל וצוותים מלווים.

5. פגישות אישיות עם שותפים פוטנציאליים

מיזם הינקות

יש לפגוש כל אחד מהשותפים הפוטנציאליים שמופו כדי להבין את מידת הנכונות שלהם להירתם, הזמינות, לבחון ביחד אינטרסים משותפים, רווחים וקשיים בתוך שיתוף פעולה עתידי (סוגיות כמו: עומס, מחסור בתקנים, חיסיון מידע, מבנה ארגוני – למשל בט"ח המבנה הארגוני של המשרד).

6. מפגש של כל השותפים הפוטנציאליים

לאחר היכרות עם כל אחד מהשותפים הפוטנציאליים באופן פרטני, יש ליצור מפגש משותף, שבו יידונו כיוונים אפשריים לשיתוף פעולה, מנגנונים (כמו צוותי עבודה לפי נושאים) ושגרות עבודה (מומלץ להיעזר במסמך המודל היישובי, סעיף 3.3). יש לשים לב כי 360 כגוף מתכלל אמון על פיתוח שותפויות בתוך הרשות. מומלץ להשתמש בפלטפורמות הקיימות ולהתאים את האחריות על הובלתן והפעלתן לצרכים כפי שיוגדרו במסגרת התהליך הנוכחי, מתוך שיח מעמיק עם כלל השותפים, ובפרט מנהל.ת.360.

7. ביסוס המנגנונים ושגרות העבודה

לאחר הגעה להסכמה עם השותפים לגבי המנגנונים והשגרות הנחוצים לפעולה מיטבית בתחום הגיל הרך, יש למלווה תפקיד חשוב בתמיכה וליווי המנהלת בהובלה והחזקה של המנגנונים והשגרות.