



מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

דוח מחקר

**המרכזים לגיל הרך בדגם הבין-משרדי (מג"רים)
שפותחו במסגרת 360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
מחקר הערכה**

ליאת ואזן-סיקרון ✦ דליה בן רבי

המחקר הוזמן ומומן על ידי 360° - התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון וג'וינט-ישראל אשלים

המרכזים לגיל הרך בדגם הבין-משרדי (מג"רים)
שפותחו במסגרת 360⁰ התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
מחקר הערכה
ליאת ואזן-סיקרון דליה בן רבי

המחקר הוזמן ומומן על ידי 360⁰ - התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
וג'וינט-ישראל אשלים

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): אוולין איבל
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

פתח דבר

המחקר שהוזמן על ידי מטה³⁶⁰-התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, בדק את היערכות המרכזים לגיל הרך (המג"רים) והתנהלותם בתחילת תהליך פיתוחם. המחקר אפשר לנו לבצע למידה מתמשכת ולהתמודד עם הסוגיות שעלו במהלך תהליכי הפיתוח. חשבנו לעומק על כל אחד מן הנושאים שעלו במחקר והיום, כמעט ארבע שנים מתחילת התהליך, יושמו תיקונים ונערכו שינויים רבים.

במקביל לעריכת המחקר, פעלה בחסות משרד ראש הממשלה ועדה בין-משרדית, שנועדה לבחון את האפשרות להקים מג"רים כחלק מן המאמץ לחיזוק יישובי הדרום בעקבות מבצע "צוק איתן" ("תכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום", החלטת ממשלה 2025). במסגרת דיוני הוועדה ניתן היה לחדד הסכמות בין-משרדיות ולעבד שאלות מקצועיות ושאלות מדיניות, ביניהן סוגיות שעלו מממצאי המחקר לצד כאלה שעלו מן העבודה בשטח. נוסף על כך, סייעו דיוני הוועדה לקבוע קריטריונים להפעלה. במקביל גובש מתווה עבודה בין-משרדי לפיקוח על פעולת המג"רים, מונו מפקחות מתכללות בכל מחוז והתגבשו צוותי פיקוח בין-משרדיים לכל מג"ר.

על בסיס דיוני הוועדה וההסכמות החדשות שגובשו, נכתב אוגדן מעודכן המפרט ומבהיר את עקרונות ודרכי העבודה במג"רים. באוגדן זה חודדה הגדרת תפקיד מנהל המרכז ומחויבויותיו כלפי התכניות המהוות את תחומי הליבה של המרכז, מחד, וכלפי שירותים נוספים הפועלים בקהילה, מאידך. האוגדן אושר בידי כל המשרדים השותפים ומהווה כיום בסיס לעבודה בשטח.

בעקבות החלטות הוועדה הבין-משרדית לקח על עצמו משרד החינוך – האגף לחינוך קדם יסודי – להוביל את המשך פיתוח המג"רים על גבי התשתית הבין-משרדית באמצעות הדרכת המנהלים, ניהול מערך הפיקוח הבין-משרדי וקיום צוות מטה בין-משרדי הממשיך לעסוק בשאלות מדיניות וביניהן: סמכות המנהל כלפי היחידות השונות במג"ר, איגום משאבי כוח אדם והפעלת סטנדרטים אחידים לגיוס אנשי מקצוע, פיתוח נהלים לניהול טיפול והעברת מידע וכד'.

27 יישובים מפעילים היום מג"רים במודל הבין-משרדי ויש פניות חדשות של יישובים המעוניינים להיכנס לתהליך ההתאמה למודל. יתרה מכך, בעקבות החלטת הממשלה מס' 2025, הוקצו 15 מיליון ₪ לבניית מרכזים לגיל הרך ביישובי הדרום ולשיפוצם. למהלך זה נלווית תכנית לפיתוח בשיתוף ג'וינט-אשלים, שתכלול, בין היתר, בניית מודל כלכלי למרכזים.

ברצוני להודות לחברות וחברי ועדת "התחלה טובה", לחברות תת הוועדה – סימה חדד, מירה חונוביץ, ד"ר הדר ירדני וורד כרמון, לצוות משרד רוה"מ – אודי פראוור, לירית סרפוס והודיה רוזנבלום, לנועה בן דוד מאשלים ולטלל דולב מתכנית 360-התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון על שיתוף הפעולה, על המקצועיות ועל המחויבות ליצירת שירות חשוב זה לילדים בגיל הרך ולהוריהם.

רותם עזר-אליהו

ראש תחום שטח

³⁶⁰-התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון

פרסומים נוספים של מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בנושא

סבו-לאל, ר'; צדקה, ה'. 2015. 360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים. דמ-15-692.

ואזן-סיקרן, ל'; רותם ר'; בן רבי ד'. 2015. גיל הינקות בישראל: צורכי הילדים וההורים, שירותים ומדיניות. דמ-15-695.

ארליך, א'; לוי, ד'; נשיא, ש'. 2016. אוגדן אמות מידה להפעלה של מרכזים לנוער. מ-15-147.

ואזן-סיקרן, ל'; שר, נ'; בן רבי, ד'. 2014. התערבויות עם הורים לילדים בגיל הרך: הנחות עבודה, עקרונות עבודה מוצלחים ואתגרים, סקירת ספרות. באתר בלבד

כאהן-סטרבצינסקי, פ'; לוי, ד'; שר, נ'; קונסטנטינוב, ו'. 2014. יש מצב – מרכזים לנוער בגישה רב מקצועית: הערכת פיילוט. דמ-14-679.

כאהן-סטרבצינסקי, פ'; ואזן-סיקרן, ל'. 2008. ממצאים עיקריים ותובנות מתוך מחקר הערכה של שלושה מודלים של מרכזים לנוער בסיכון: מית"ר, עירונער ומונתדא אל שבאב. דמ-08-511.

סבו-לאל, ר'; ניג'ם-אכתילאת, פ'. 2012. היחידות הטיפוליות-ייעוציות במרכזי החירום לילדים בסיכון: פעילות היחידות לאור תכנית השדרוג. דמ-12-614.

סבו-לאל, ר'; חסין, ט'. 2011. מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. דמ-11-589.

ניתן לעיין בפרסומים אלה באתר המכון : [www/brookdaleheb.jdc.org.il](http://brookdaleheb.jdc.org.il)

תמצית המחקר

דוח זה מציג מחקר הערכה של מרכזים לגיל הרך (להלן: מג"רים ברבים, מג"ר ביחיד) הפועלים כחלק ממרכיב "התחלה טובה" ב-360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (להלן: התכנית הלאומית). מטרת המג"רים לחבר בין שירותים לגיל הרך ביישוב, לשמש ככתובת מרכזית לאיתור, אבחון, טיפול ומניעה בעבור ילדים עד גיל 6, הוריהם ואנשי מקצוע ביישוב, וליצור רצף טיפולי בעבור הילדים ומשפחותיהם. כדי לעשות זאת, המג"רים צריכים לחבר בין שירותים לגיל הרך בשלושה תחומי ליבה: מערך לאיתור בין-מקצועי במסגרות ביישוב; מערך לאבחון קשיים התפתחותיים ורגשיים של ילדים ולטיפול בהם; עבודה עם הורים ברמות שונות של אינטנסיביות. כמו כן, הם יכולים לספק פעילויות נוספות למניעת מצבי סיכון ולהעשרה.

מרכזים לגיל הרך קיימים ברשויות מקומיות שונות זה שנים רבות, בשל ההכרה של יישובים רבים בצורך ליצור מענה כולל בעבור ילדים בגיל הרך והוריהם. מרכזים אלה נתקלו בקשיים רבים שנבעו מן הצורך לאגם שירותים ומשאבים ממקורות משרדיים שונים תחת קורת גג אחת ולפעול במספר גדול של תחומי מומחיות בו זמנית, ומהיעדר הסכמות בין-משרדיות על דרכי ההפעלה המשותפת של מרכזים שונים בתוך השירות. במסגרת התכנית הלאומית, ביקשו רשויות רבות¹ להקים מרכזים לגיל הרך. עלה צורך לקדם דגם של מרכז המבוסס על ההסכמות הבין-משרדיות. לכן, הוקמה ועדת משנה בין-משרדית בראשות פרופ' אשר אור נוי ממשרד הבריאות ובריכוז מנהלת תכנית "התחלה טובה" בג'וינט-אשלים, לפיתוח דגם בין-משרדי של מרכז הכולל תחומי פעילות של חינוך, רווחה ובריאות. ועדה זו התוותה את המדיניות ויצרה הסכמות בין-משרדיות בנוגע להפעלת המג"רים.² ג'וינט-אשלים מונה כאחראי על בניית המעטפת המקצועית ומערך ההכשרה וההשתלמויות לאנשי הצוות. משרד החינוך קיבל עליו את האחריות למג"רים, בתחילה בכל אחד מן המחוזות, ולבסוף ברמה הארצית.

במסגרת התכנית הלאומית, כל רשות מקומית שהייתה מוכנה להתחייב להפעלת מג"ר (חדש או קיים) על פי הדגם הבין-משרדי, הייתה רשאית לעשות שימוש בתקציבי התכנית הלאומית לצורך ניהול המרכז והדרכה. נוסף על כך, פורסם "קול קורא" שבמסגרתו רשויות שהתחייבו להפעיל מג"ר לאורך זמן, יכלו לקבל מענק חד-פעמי לטובת שיפוץ המבנה והיערכות להפעלה.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה במחקר הערכה את תקופת ההפעלה הראשונה של המג"רים. מטרת המחקר היא לספק מידע שימש לשפור המג"רים הקיימים ויסייע בפיתוח של מג"רים דומים ביישובים נוספים. לבקשת מנהלת התכנית הלאומית, הושם דגש על בחינת דגם ההפעלה הבין-משרדי של המג"ר. שאלות המחקר התמקדו בדרכי הפעולה של המג"רים; בדרך שהמערך הבין-ארגוני ותהליכי השותפות

¹ במסגרת התכנית יכולות הרשויות לבחור במענים שאושרו והוכנסו למאגר על ידי אחד או יותר מן המשרדים השותפים.

² נוסף על כך, הוקמה גם ועדת יישום, בראשות מנהלת האגף לחינוך קדם-יסודי במשרד החינוך, המלווה את היישום בשטח.

הבין-משרדית ברמה היישובית והארצית באים לידי ביטוי; בהשתלבות המג"רים במערך השירותים ביישובים; בתרומת המג"רים למערך השירותים ולילדים ולהורים המקבלים בהם שירות.

במסגרת המחקר נעשה שימוש במגוון מקורות מידע: שאלונים למנהלות המג"רים (שענו עליהם 20 מנהלות), ראיונות עם אנשי מטה והנהלת התכנית (ברמה הארצית וברמה היישובית) ועם מדריכות בין-תחומיות. כמו כן, בארבעה יישובים נבחרים נערכו קבוצות מיקוד עם צוותי המג"רים, והתקיימו ראיונות עם אנשי שירותים משיקים על העבודה המשותפת ועם אנשי מקצוע והורים בנוגע לילדים שטופלו במג"רים. נוסף על כך, נותחו נתונים ממערכת התמ"י – מערכת תשתית מידע יישובית המשמשת את התכנית הלאומית, על הילדים והשירותים שהם מקבלים. יישום הדגם בפועל נבחן לעומת מסמכי התכנית הלאומית שתיארו את דגם ההפעלה בתחילת היישום. חשוב לציין שבהמשך (בין היתר, על בסיס ממצאי המחקר) עבר הדגם שינויים. השינויים מתוארים בסעיפים המתאימים בגוף הדוח וכן בפתח דבר.

איסוף המידע החל בספטמבר 2013 ונמשך כשנה וחצי. חשוב לציין, שהייתה זו התקופה הראשונה להתוויית הדגם ולהקמת המג"רים. ממצאי המחקר הוצגו פעמיים בפני צוות הפיתוח של הדגם, ושימשו גם אחד הבסיסים לעדכון הדגם שנעשה במהלך 2015 לבקשת משרד ראש הממשלה ובהובלתו.

נכון למועד תחילת המחקר (סוף 2013) פעלו 23 מג"רים – חלקם מרכזים ותיקים שאימצו את דגם העבודה הבין-משרדי (9) וחלקם חדשים שהוקמו ברוח הדגם (14). מג"רים אלה נכללו באוכלוסיית המחקר.

מתשתית המידע היישובית של התכנית הלאומית (תמ"י) עולה כי מתוך 13,321 ילדים בגיל הרך שקיבלו שירותים ביישובי התכנית הלאומית נכון לחודש אוקטובר 2014, 4,697 ילדים קיבלו שירותים ביישובים שיש בהם מג"רים.

א. דרכי הפעולה של המג"רים

המבנה הפיזי של המג"ר ונגישותו: 12 מג"רים פועלים במבנה עצמאי ביישוב, חמישה פועלים בתוך מבנה שהוא חלק ממרכז קהילתי או מתנ"ס. רוב המג"רים (15) פועלים לפחות חמישה ימים בשבוע. בשישה מג"רים, לפחות שלושה ימי עבודה מסתיימים בשעה 5 אחר הצהריים, דבר שעלול לפגוע בנגישותם להורים עובדים.

צוותי המג"רים: בראש המג"ר עומדת מנהלת האחראית, בין היתר, על ניהול צוות המרכז והפעלתו כצוות בין-מקצועי וכן על הבניית יחסי הגומלין עם השירותים לגיל הרך ביישוב ושימורם. מדיווח 20 המנהלות שמילאו את השאלון עלה כי בעלי תפקידים שכיחים במג"רים הם בעלי מקצועות פרה-רפואיים: מרפאים בעיסוק (פועלים בכל 20 המג"רים), קלינאי תקשורת (ב-19), פיזיותרפיסטים (ב-13); עובד סוציאלי (ב-18); פסיכולוג (ב-17). נוסף על כך, ברבים מן המג"רים יש אנשי צוות תומך: מזכירה (13) ואם בית (7). בחלק מן המג"רים דיווחו על אחות בריאות הציבור (8) או גננת (9) כחלק מצוות המג"ר.

הנחייה בין-תחומית והדרכה לצוות הרב-מקצועי: הדגם הבין-תחומי מבקש להסדיר את נושא ההדרכה והתמיכה בצוות הקבוע במג"רים באמצעות מנגנון של הנחייה והדרכה בין-מקצועית/בין-תחומית, זאת נוסף להנחייה המקצועית הספציפית של כל מקצוע. ההנחייה הבין-מקצועית נועדה לעזור בהבניה של

העבודה המשותפת ובגיבוש זהות צוותית בין אנשי המקצוע השונים. בפועל נמצא כי הנחייה זו מועברת למנהלות המג"רים ולא לכלל הצוותים. ישיבות צוות בין-מקצועיות נערכות בכל המג"רים, אך רבים מן המנהלות ומאנשי הצוות שרואיינו הצרו על כך שהזמן המוקדש לפעולות בין-מקצועיות של למידה ותיאום, אינו מספיק.

תחומי ליבה: ממסמך של התכנית הלאומית (נכון לאוקטובר 2014) עולה כי ברוב המג"רים (ב-25 מתוך 27 מן המג"רים שפעלו באותו מועד) ניתנו מענים משלושת תחומי הליבה. המענים השכיחים בכל תחום ליבה היו: בתחום האבחון/הטיפול ההתפתחותי – היחידה ההתפתחותית; בתחום האיתור המוקדם וההתערבות – תכניות 'אור' ו'מעגן' בגני הילדים; בתחום התכניות להורים מופעלות קבוצות הורים בנושאים מגוונים. כמו כן, דווח על תכניות אינטנסיביות לעבודה עם הורים כמו תכנית 'משפחות', תכנית 'הטף', תכנית 'ראשית' ותכנית 'צעדים בריאים'. פיתוח תחום התכניות להורים והרחבתו צוין על ידי מנהלות מג"רים אחדות כיעד מרכזי של המג"ר. נוסף על כך, ברוב המג"רים מופעלות פעילויות העשרה ומניעה, כגון שעת סיפור, סדנאות מוכנות לכיתה א, הצגות וטיולים.

פעילות בתוך המג"ר ומחוץ לו: המג"ר אמור לתת מענים לילדים והורים בתוך המרכז ומחוץ לו וכן להיות מוקד להטמעת ידע, להכשרות, ולמתן דרכי עבודה וכלים לאנשי מקצוע בגיל הרך ביישוב. ממצאי המחקר מראים כי בעת ביצוע המחקר היו המנהלות וצוותי המג"רים טרודים בעיקר בפיתוח הדגם כלפי פנים. בתשובה לשאלה על היקף הזמן המוקדש לפעילויות שונות במרכז, מרבית המנהלות דיווחו "מתאים" על הפעולות המתמקדות בעבודה כלפי פנים: טיפול ישיר בילדים (14 מן המנהלות), הדרכת הורים (14 מן המנהלות), ישיבות צוות (13 מן המנהלות), וייעוץ והדרכה לאנשי צוות בתוך המרכז (12 מן המנהלות). לעומת זאת, מספר לא מבוטל של מנהלות סברו שהיקף הזמן המוקדש לפעילויות כמו ייעוץ והדרכה לאנשי מקצוע מחוץ למרכז והשתתפות בצוותים ביישובים/בשכונות הוא מועט מדי (14 ו-7 מן המנהלות בהתאמה), עובדה העשויה ללמד על הבנה של מטרות המג"ר כמענה שהעבודה הבין-מקצועית היא בליבת העבודה שלו.

ב. עבודה בין-מקצועית ותיאום טיפול

על פי הדגם הבין-משרדי, נדרשים אנשי המקצוע במג"ר להיות בקשר על אודות ילד מטופל הן עם אנשי מקצוע אחרים במג"ר, הן עם אנשי מקצוע הבאים במגע עם הילד (כגון גננות, אחיות טיפות חלב, או מטפלים משירותי הרווחה ומן השירות הפסיכולוגי). מנגנונים מוגדרים לשם הבטחת תיאום הטיפול הם מתאם טיפול בתוך המג"ר, ומערכת "אחידה, מובנית ומתואמת הכוללת נקודות בקרה, מעקב והיזון חוזר עם שירותים מפנים" (מסמך הדגם הבין-משרדי).

ממצאי המחקר מראים כי בעבודתם השוטפת, מתקיימת בפועל עבודה בין-מקצועית ומתקיים טיפול מתואם בין אנשי המקצוע במג"ר. אולם לא הוקצו משאבים לתפקיד מתאם הטיפול ותפקידו וסמכויותיו בעבודה במרכז לא הוגדרו.

תיאום טיפול כפרקטיקה שוטפת: בשאלון למנהלת דיווחו 14 מתוך 17 מנהלות כי אנשי המקצוע במג"ר משתפים פעולה "במידה רבה" או "רבה מאוד" בהיבטים של תיאום טיפול. עובדי המג"רים דיווחו על התייעצויות לא פורמליות ביניהם בנוגע לילדים מטופלים, וכן על התייעצות או תצפית במהלך טיפולים.

לדבריהם, קורת הגג המשותפת מאפשרת נגישות אל אנשי המקצוע השונים והיכרות עמו. כמו כן, דווח על טיפולים משותפים או מתואמים של כמה אנשי מקצוע בילדים עם קשיים מורכבים, ועל דיון סביב ילדים עם צרכים מורכבים בישיבות צוות בין-מקצועיות. עם זאת, במג"רים שנבדקו לעומק דווח על קושי במיסוד דיונים בין-מקצועיים שוטפים. בין הסיבות לכך, לדברי המנהלות, הוא הקושי לתעדף פעילויות שאינן טיפול ישיר, קשיים לוגיסטיים בקיום הפגישות לנוכח שעות העבודה השונות של אנשי המקצוע.

בנוגע לתיאום טיפול עם שירותים הפועלים מחוץ למג"ר, בראיונות על אודות 15 ילדים עם צרכים מורכבים, דיווחו אנשי מקצוע ביחס ל-14 ילדים על יצירת קשר עם הגננת במהלך הטיפול, לשם קבלת מידע ועדכון. בחלק מן המקרים דווח על הנחיית הגננת ועריכת תצפיות על תפקוד הילד בגן. כמו כן, דווח על קשרים המתקיימים עם אנשי מקצוע בשירותי הרווחה ובמתי"א. במקרים מועטים דווח על ליווי של ילד והוריו לשירותים שונים בקהילה על ידי איש מקצוע מן המג"ר. אנשי המקצוע שרואיינו (בעיקר בדרגי המטה) ציינו את הצורך לגבש הנחיות מוסכמות בין המשרדים השונים בנוגע למחויבות אנשי המקצוע לשותף פעולה בהבטיח השונים של העבודה הבין-מקצועית.

מנגנונים מובנים לתיאום טיפול: בשאלון דיווחו 11 מן המנהלות כי במג"ר קיים בעל תפקיד הממונה על תיאום הטיפול (בדרך כלל העובד הסוציאלי). בארבעה מן המג"רים דווח כי תיאום הטיפול מתבצע בנוגע לכל הילדים המטופלים; בשבעה מג"רים תהליך תיאום הטיפול מתקיים בעבור ילדים הנמצאים בתכנית טיפול במסגרת כוללת (למשל יחידה להתפתחות הילד). מערכת משוב מובנית, כפי שתוכננה בדגם הבין-משרדי, עדיין לא הייתה קיימת בתקופת איסוף המידע.

חיזוק רצף הטיפול וכוללניותו: דוגמאות שונות שהעלו אנשי מקצוע במג"רים ובשירותים ביישובים, כמו גם הורים, מציגות את האופן שהפעילות במג"ר תורמת לחיזוק רצף הטיפול וכוללניותו. צוין כי העובדה שחלק מאנשי הצוות במג"רים עובדים גם בתכניות איתור בקהילה מגבירה את הסיכוי שילדים שאותרו יופנו לקבלת טיפול ואף יתמידו בו, ומאפשרת קשרים שוטפים בין אנשי המקצוע במג"ר ובשירותים בקהילה. נוסף על כך, אנשי צוות במג"רים אחידים סיפרו על מאמציהם לעודד הורים להביא את הילדים לטיפולים במרכז, ועל סיוע בקיצור תורי המתנה לשירותים ולמרפאות בקהילה. בהקשר זה, מנתוני התמ"י עולה כי ביישובים בהם יש מג"ר, אחוז הילדים המטופלים (לעומת מספר הילדים בגיל הרך שאותרו כמצויים במצבי סיכון) גבוה יותר מאשר ביישובים בהם אין מג"ר.

ג. קידום עבודה בין-משרדית ברמת היישוב

על פי הדגם הבין-משרדי, הרשות המקומית אחראית להפעלת המג"ר ולניהולו. המנגנונים המבטאים אחריות זו הם "אחראי המענה" (נציג הרשות המקומית) וצוות הליווי והביצוע ("צוות המענה"), הכולל נציגי שירותים מרכזיים ביישוב. גם תשתית המידע היישובית, שהיא מרכיב מרכזי בתכנית הלאומית בכל היישובים, ושלמג"ר אמור להיות תפקיד מרכזי בקידומה, נועדה לקדם, בין היתר, פיתוח שפה משותפת ותהליכי חשיבה ותכנון משותפים בין נציגי השירותים השונים ברמת היישוב.

"אחראי המענה": תפקיד "אחראי המענה" קיים בכל המענים המופעלים במסגרת התכנית הלאומית. האחראי הוא נציג הרשות המקומית, איש מקצוע משירות ביישוב בעל ידע מקצועי וניסיון בתחומים

המרכזיים של המענה. באחריותו להבטיח את התנהלות המענה ביישוב על פי מדיניות הרשות המקומית והמשרדים האחראיים, ולחבר בין המג"ר למענים אחרים ביישוב. ב-18 מתוך 20 שאלונים דיווחו מנהלות המג"רים על קיומו של "אחראי מענה" למג"ר, במרבית המקרים זהו מנהל אגף החינוך ברשות המקומית. מרבית המנהלות (בין 11-15 מהן, בנוגע להיגדים השונים) הסכימו כי "אחראי המענה" מגלה זמינות לפניויותיהן, מרגיש אחריות כלפי המג"ר, מגלה מעורבות ומייצג את המג"ר כלפי הרשות. עם זאת, בחלק מן המקומות תוארו חילוקי דעות של חלק מן המנהלות עם "אחראי המענה", ותחושות של כפילות ובלבול בנוגע לסמכותו ולגבולות האחריות שלו מול מנהלי הארגונים המפעילים את המג"ר (כגון מתנ"ס או מרכז קהילתי – שבהם מנהל המרכז הקהילתי הוא גם המנהל של מנהלת המג"ר).

תיאור התפקיד של "אחראי המענה" מורכב במיוחד בהקשר של המג"ר שהוא בעצמו אוסף של מענים שונים. בתקופה הראשונה של המחקר פעל "אחראי המענה" למג"ר כולו, במקביל לאחראים למענים השונים במג"ר. אך במהלך ביצוע המחקר חל שינוי בנושא זה, וכיום "אחראי המענה" למג"ר כולו הוא זה שמשמש כאחראי לשאר המענים הפועלים במסגרת המג"ר.

"צוות המענה": "צוות מענה" הוא מנגנון הקיים בכל המענים הפועלים במסגרת התכנית הלאומית. במחקר כולל על התכנית הלאומית, נשאלו 95 "אחראי מענה" על תרומת "צוות המענה" למענים השונים שהם עומדים בראשם. מרבית "אחראי המענה" דיווחו על תרומה גדולה של הצוות, לא רק בנוגע להיבטים התפעוליים של המענה אלא גם בנוגע לחשיבה רחבה יותר על המשתתפים וצורכיהם (מרגולין ואחרים, 2015). מן השאלון למנהלות עולה כי "צוות מענה" קיים ב-19 מ-20 המג"רים. מרבית המנהלות הסכימו שהצוות כולל נציגי שירותים רלוונטיים, שחברי הצוות מגיעים באופן סדיר למפגשים ושהם עוקבים אחר נושאים הקשורים למג"ר ומעורבים בהם (בין 14 ל-17 מן המנהלות הסכימו "במידה רבה" או "רבה מאוד" עם היגדים בנושאים אלה). מספר קטן יותר של מנהלות הסכימו שהצוות נותן מענים לקשיים ולסוגיות שוטפות (10 מנהלות הסכימו "במידה רבה" או "רבה מאוד") ויוזם הקמת מענים ושירותים חדשים על פי צורכי המג"ר (8 מנהלות). עם זאת, כפי שצוין, בעת ביצוע המחקר עדיין לא הובהרה ההבחנה בין "צוות המענה" המלווה את כלל המג"ר לבין הצוותים המלווים את כל אחד מן המענים השונים הפועלים במסגרתו, ולמעשה הייתה כפילות. כיום, צוות אחד מלווה את המג"ר כמכלול, על כל המענים הפועלים במסגרתו.

השתתפות עובדי המג"ר בוועדות, בצוותים ובפורומים ביישוב: אחד מהיבטי העבודה הבין-משרדית ביישוביים הוא השתתפות עובדים מצוות המג"ר בוועדות, צוותים או פורומים ביישוב. מתוך 20 המנהלות שענו על השאלון, 16 ענו כי העובדים משתתפים בפורומים שונים, כגון ועדת גיל רך ביישוב (ב-11 מג"רים דווחו על השתתפות בוועדה זו) ופורומים ביישוב בתחומים שונים כגון משפחות, קהילה או בריאות (שמונה מג"רים). רק שמונה מנהלות סברו כי היקף הזמן שמקדישים אנשי הצוות להשתתפות בצוותים ביישוב ובשכונות הוא מתאים, ושבע מנהלות חשו כי היקף הזמן המוקדש למשימה זו מועט מידי.

תשתית המידע היישובית (תמ"י): מאגר זה נועד לאפשר לרשויות המקומיות ולמענים הפועלים במסגרת התכנית הלאומית לבצע תהליך של מעקב, בקרה ולמידה, ולבחון את יישום המענים ואת מצבם של הילדים ובני הנוער המקבלים אותם. במחקר ההערכה על התכנית הלאומית נמצא כי מאגר התמ"י נתפס כמשאב

משמעותי התורם לשקיפות בניהול התכנית ותומך בחלוקת הסמכויות בין דרגי התכנית, בייחוד ביישובים שחסרו בהם תשתיות של מערכות מידע – בעיקר במגזר הערבי ובמגזר החרדי. יחד עם זאת, דווח על הצורך בהנחלת השימוש בתמ"י ומיצוי הלמידה בקרב בעלי התפקידים השונים (מרגולין ואחרים 2015). נראה כי במג"רים השימוש במערכת נמצא בתחילת דרכו. אנשי המקצוע במג"רים מתבקשים לדווח באמצעות המערכת על אודות כל הילדים המקבלים שירות במג"ר. בפועל נמצא כי הנחייה זו אינה באה לידי מימוש באופן מלא בכלל המג"רים: רק בחלק מן המג"רים ממלאים מידע על כל הילדים המקבלים שירות במג"ר וכמחצית מן המנהלות דיווחו שבמפגשי "צוות המענה" נעשה שימוש מועט, או כלל לא נעשה שימוש בנתונים.

יצירת שיתוף פעולה ביישוב ופיתוח שפה משותפת בתחום הגיל הרך: בשאלון למנהלות, שש מתוכן ציינו, בין שלוש התרומות העיקריות, את תרומת המג"ר ליצירת שיתוף פעולה בין שירותים בתחום הגיל הרך ושבע ציינו את תרומת המג"ר לפיתוח שפה משותפת בתחום הגיל הרך ביישוב. זאת, על אף שמן הראיונות שנערכו במג"רים שנבחנו לעומק עלה הרושם כי בשלב זה המג"רים עסוקים בבנייה, בשדרוג ובמיצוב של תשתית הארגון והטיפול, ועדיין לא התפנו למלא תפקיד משמעותי בתהליכים ביישוב. עם זאת, בחלק מן המג"רים התייחסו אנשי המקצוע לשיח שמתחיל להיווצר ביישוב בנוגע לאסטרטגיית פעולה כללית בתחום הגיל הרך, מעבר להתייחסות דיפרנציאלית למענים השונים הניתנים במג"ר. חלק מאנשי המטה שרואיינו סבורים גם הם שלמג"ר, כמתחם פיזי בעל נראות, יש משמעות פוליטית שמאפשרת גיוס של ראשי רשויות מקומיות לקידום נושא הגיל הרך ביישוב.

ד. שביעות הרצון מן המג"רים ותפיסת תרומותיהם לילדים ולהורים

הורים רואיינו ונשאלו על אודות המענה שקיבלו הם ו/או ילדיהם במסגרת המג"ר. כמו כן, בעלי התפקידים השונים (מנהלות, אנשי הצוות במרכזים ואנשי מקצוע ברמת מטה ושטח) התבקשו להתייחס לתפיסתם את התרומות של המג"רים לילדים ולהורים.

שביעות הרצון מן השירות שניתן לילד ולמשפחה במג"ר: ילדיהם של הרוב המכריע של ההורים שרואיינו קיבלו מענים פרה-רפואיים במג"רים. הורים התייחסו להיבטים שונים של שביעות רצון מיחס הצוות, ממקצועיותו וממחויבותו הרבה לילדים, וכן מן האווירה הנעימה והלא פורמלית במג"ר. הם ציינו בשביעות רצון ובסיפוק רב את העבודה הפרטנית שנעשתה, ואת המידע, היעוץ והתמיכה שהם עצמם קיבלו מצוות המג"ר. הם גם התייחסו לכך שהיות המג"ר מסגרת הכוללת גם שירותים טיפוליים וגם שירותי העשרה – מונעת הטלת סטיגמה על המשתמשים בשירותיו. אנשי מקצוע שרואיינו הדגישו את העובדה שלא "מוותרים" גם להורים שמתקשים להגיע לטיפולים. לתפיסתם, גישה זו מייחדת את העבודה במג"רים לעומת עבודה במסגרות טיפוליות אחרות שמתקשות מסיבות בירוקרטיות ואחרות לעקוב אחר מקרים שאין בהם רציפות הגעה לטיפול או אף נשירה.

תרומות נתפסות של המג"רים: מעבר לשביעות הרצון הכללית, הורים ואנשי מקצוע הצביעו על תרומות של המג"רים לילדים ולהורים. התרומות המרכזיות שצוינו הן הנגשת שירותים התפתחותיים לילדים ולהורים שללא המג"ר היו מתקשים לצרוך אותם, הנגשת שירותי העשרה לאוכלוסיות מוחלשות, והיות המג"ר כתובת זמינה לקשיים של הורים.

ה. סוגיות ואתגרים בהפעלת המג"רים

מן המחקר עלה כי תוך כדי הפעלת המג"רים הקיימים ופתיחת מג"רים חדשים, הדגם המשיך להתגבש וממשיך להתפתח גם היום. אפשר להצביע על מספר נושאים שבנוגע להם טרם גובשו, או טרם הוטמעו באופן מלא, תפיסות ודרכי עבודה ברורות ומוסכמות על כלל השותפים ברמת המטה והשטח:

המג"ר כ"שירות" וגיבוש צוות המג"ר: קיומם של מענים באחריות המג"ר, שחלקם פועלים בתוך המבנה הפיזי של המג"ר וחלקם מחוץ לו, הקשה לעתים על המנהלות להגדיר מהם המענים הפועלים תחת אחריותה ומיהו צוות המג"ר. בשאלון דיווחו עשר מנהלות מתוך 18 כי חסרים נהלים לעבודה משותפת בין המענים הפועלים במסגרת המג"ר. גם המנחות הבין-תחומיות ציינו כי לא תמיד ברור הקשר הניהולי של מנהלת המג"ר והמענים במג"ר.

כמו כן, עלה קושי מיוחד ביכולת המנהלות להפעיל סמכות כלפי עובדים בתכניות המשויות לשירותים עם היררכיה ארגונית משל עצמם, בהיבטים כגון השתתפות בישיבות צוות וחוב העברת מידע על אודות ילדים. ההנחיה הבין-תחומית, שאמורה לסייע בגיבוש הצוות, כוונה בשלב הראשון לתמיכה במנהלות ולא בכלל אנשי הצוות.

אוכלוסיית היעד והפעילויות: בקרב שותפים ברמת הרשות המקומית עלו לעתים אי הסכמות בנוגע לשאלות מהותיות בהפעלת המג"ר. לדוגמה, האם המג"ר נועד לכלל האוכלוסייה או לאוכלוסיות בסיכון, ומהו האיזון הרצוי בין שני סוגי האוכלוסייה? מהו האיזון הרצוי בין פעילויות בעלות אופי טיפולי לפעילויות העשרה – פעילויות המושכות קהל רחב יותר אך ריבויין מקשה על ההבחנה בין המג"רים ובין מרכזים קהילתיים אחרים?

פעילויות שמעבר לטיפול ישיר: קיום מנגנוני תיאום טיפול, איסוף נתונים ושימוש בהם, קבלת הדרכה בין-תחומית ומתן ייעוץ לאנשי מקצוע מחוץ למג"ר אמורים ליחד את הדגם הבין-משרדי. נראה שבשלב זה פעולות אלה עדיין לא מקבלות דגש מרכזי בפעילות המג"רים. אחד ההסברים הניתנים לכך הוא אופן התקצוב של עבודת חלק מאנשי המקצוע, על פי שעת טיפול, דבר המוביל לכך שעיסוק בפעילויות נוספות נתפס כבא "על חשבון" טיפול ישיר, והיעדר הנחיות ברורות ומוסכמות של המשרדים בנוגע לנושאים אלה. עם זאת, ראוי לציין כי רבות ממנהלות המג"רים דיווחו כי לתחושתן, היקף הזמן המוקדש להשתתפות עובדי המג"ר בוועדות, צוותים ופורומים ביישוב הוא מועט מידי – עובדה המלמדת על הבנה של מטרות המג"ר כמענה שהעבודה הבין-מקצועית היא בליבת העשייה שלו.

הקשר עם נציגי הרשות המקומית: עלו שאלות בנוגע לאחריות/סמכות "אחראי המענה" (שהוא נציג הרשות המקומית) מול תפקיד מנהלי מרכזים קהילתיים/מתנ"סים שמפעילים את המג"רים, וצורך בהבהרת הסמכויות של בעלי התפקידים השונים.

שיתופי פעולה עם שירותים משיקים: המג"רים, ובעיקר החדשים שבהם, נאלצו לעתים להתמודד עם חששות מצד אנשי המקצוע בשירותים הוותיקים והמסורתיים שקיום המג"ר עלול להחליש את מעמדם. כמו כן, בחלק מן היישובים דווח על קשיים בשיתוף פעולה עם שירותי טיפול משיקים, קשיים שהתבטאו במיעוט הפניות למג"ר ובחילוקי דעות סביב העברת מידע על ילדים.

מנגנוני תיאום טיפול: בעת ביצוע המחקר, טרם גובשה תפיסה מוסכמת ולא גובשו והוטמעו נהלים ודרכי עבודה שיטתיים בנוגע לצמתים שנדרש בהם תיאום טיפול, בנוגע להיקף ומהות התיאום הנדרש, ובנוגע לגורמים שצריכים להיות שותפים לתהליכים אלה והגורמים האחראים לו.

מחויבות המג"ר כלפי מערכות רבות: בעלי תפקידים שונים שרואיינו מתוך המג"רים ומחוץ להם דיווחו על ריבוי הישיבות והעדכונים הנגזרים מן הצורך בעבודה בין-משרדית. סוגיה זו הועלתה גם על ידי חלק מאנשי המטה שדיווחו על ריבוי תפקידי מטה שקשורים בביקוח ובתיאום ההפעלה המשותפת. קושי זה עומד לכאורה בסתירה עם הטענות על מחסור בנהלים (קושי שצוין למעלה), אך בפועל ייתכן שלעתים המחסור בנהלים מייצר צורך בדיונים מיותרים, במקומות שבהם הסמכויות היו צריכות להיות ברורות.

יציבות התקציב: החידוש המרכזי בדגם הוא שניתן לעשות שימוש קבוע בתקציבי התכנית הלאומית לצורך מימון הניהול וההדרכה של המג"ר. עם זאת, מרבית מקורות התקציב של המג"רים הם העברות שוטפות ממשרדי הממשלה השונים, או העברות של התכנית הלאומית למשרדים השונים ומהם למג"רים. במג"רים שנבחנו לעומק, תוארו מקרים של עיכובים בהזרמת הכספים השוטפת מן המשרדים. בשאלה פתוחה למנהלות על הקשיים המרכזיים שמלווים את המג"ר לאחרונה, דיווחו עשר מנהלות על קושי תקציבי כקושי מרכזי של המג"ר שלהן. העובדה שרוב מרכיבי התקציב של המג"ר אינם קבועים, אלא מועברים מן המשרדים השונים כתשלום לביצוע פעילויות ספציפיות, מצריכה דאגה מתמדת להשגת תקציבים ומקשה על התרכזות בפיתוח מענים חדשים. חלק מן המנהלות התייחסו להיבטים הכלכליים של עבודה במסגרת ארגון גג (מרכז קהילתי או מתנ"ס) – שיכול מצד אחד לספק ביטחון כלכלי, אך מאידך, אם הוא עצמו נמצא במצב של חוסר יציבות כלכלית וארגונית, יכול לפגום ביציבות המג"ר.

מורכבות תפקיד המנהלת: מורכבות הדגם מחייבת את המנהלת לעסוק בתפקידים רבים, כולל ניהול צוות רב-מקצועי, ומעורבות בשותפויות ובתהליכים ביישוב, תוך התמודדות עם אי בהירויות ועם התנגדויות. במהלך תקופת איסוף המידע שבע מנהלות עזבו את עבודתן. מדיווח המנהלות בראיונות ובשאלונים עלה כי למרות ההכשרה וההדרכה שהן מקבלות, לא כולן חשות שהן מצוידות בכלים מספקים לעסוק במשימות של הובלת שותפויות וניהולן. המדריכות הבין-תחומיות דיווחו אף הן כי למנהלות חסרים ידע וכלים להנעת תהליכים ביישוב, ודיווחו כי חלק ניכר מן ההדרכה שהן נותנות למנהלות עוסק בנושא זה. אנשי המטה שרואיינו הכירו בצורך לבחון ולהגדיר באופן ברור יותר את תפקיד מנהלת המג"ר ואת הכישורים הנדרשים לו. סוגיה זו נידונה גם בישיבות של מטה "התחלה טובה". בעת כתיבת הדוח נמסר כי התגבש ונכתב תיאור תפקיד מדויק יותר לעבודת המנהלת/ת שנועד להגדיר את מקומה/ה במערך היישובי ולאפשר גיוס מנהלים/ות עם כישורים מתאימים.

ממצאי המחקר הוצגו בפורומים שונים: הוועדה הארצית של "התחלה טובה", פורום הממונות המחוזיות של "התחלה טובה" וכן בפני חלק מצוותי המג"רים. יש לציין כי חלק מן הסוגיות המועלות בדוח זה נדונו במסגרת דיוני הוועדה הארצית של "התחלה טובה", וכבר הוכנסו שינויים בדגם. כך למשל, גובש תפקיד חדש של מנהלת המג"ר הלוקח בחשבון את תפקידו/ה בהנעת תהליכים ביישוב ונבנה תיאור התפקיד של המפקח/ת המתכללת. (לתיאור התפתחויות אחרונות בדגם ראו פתח דבר).

דברי תודה

חובה נעימה היא להודות לכל אלה אשר סייעו לנו בביצוע המחקר על כל שלביו.

ראשית נודה לאנשי המטה בהנהלת התכנית: טלל דולב, מנהלת 360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון בעת ביצוע המחקר, רותם עזר-אליהו מנהלת "התחלה טובה", נעה בן-דוד מנהלת יחידת הגיל הרך בג'וינט-אשלים.

נודה גם לחברי הוועדה לגיל הרך "התחלה טובה" על העניין שהביעו במחקר, על השתתפותם בראיונות ועל הערותיהם בישיבות המשותפות.

תודה למנהלות המג"רים על מילוי השאלונים, ותודה מיוחדת למנהלות ולצוות העובדים במג"רים בחמשת היישובים שנבחרו לבדיקה לעומק, על שיתוף הפעולה וכן על מתן המידע החשוב בקבוצות המיקוד ובראיונות וכן בתיאום הראיונות על אודות הילדים המטופלים.

תודה להורי הילדים שהתראיינו בחפץ לב וחלקו איתנו בכנות ובנעימות מידע חשוב על אודות ילדיהם והשירות שקיבלו במסגרת המג"ר.

תודה מיוחדת לאסנת כץ מאשלים, הפרוייקטורית של מרכזי הגיל הרך בעת ביצוע המחקר על עבודתה המאומצת והסיוע שהושיטה בתכנון עבודת השדה ובהוצאתה לפועל, ועל המידע והתובנות שהעלתה בשלב הצגת הממצאים.

לבסוף, נודה לעמיתינו במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל ובמיוחד למרים נבות, מנהלת מרכז אנגלברג לילדים ולנוער על הערותיה המועילות; למיכאל פיליפוב שהיה שותף במחקר בשלביו הראשונים ולקח חלק בכתובת סקירת הספרות, בעריכת העיבודים ובעבודת השדה; לרויטל אביב-מתוק על עריכת הדוח וללסלי קליינמן על הפקת הדוח והבאתו לדפוס.

תודה לכולכם.

תוכן עניינים

1	א. מבוא
1	ב. המג"ר – הרקע להקמה ודפוסי פעולה
3	ג. סקירת ספרות
5	ד. מערך מחקר
7	ה. מאפייני מבנה המג"רים ודרכי פעולה מרכזיות בהם
11	ו. מקבלי השירותים
12	ז. צוות המג"ר
17	ח. היבטים של עבודה בין-מקצועית ובין-משרדית בתוך המג"ר ומחוץ לו
27	ט. שביעות רצון ותפיסת תרומות המג"ר לילדים ולהורים
29	י. סוגיות ואתגרים בהפעלת המג"רים
33	ביבליוגרפיה
35	נספח 1 : מקורות מידע, כלי מחקר, תחומי בדיקה ושיעורי היענות
37	נספח 2 : תכניות מרכזיות הפועלות במג"רים

רשימת לוחות

	פרק ה: מאפייני מבנה המג"רים ודרכי פעולה מרכזיות בהם
8	לוח 1 : מענים שכיחים לפי תחומי ליבה* (במספרים - סה"כ 27 מג"רים)
10	לוח 2 : היקף הזמן המוקדש לפעילויות של אנשי צוות (שאלון למנהלות, 20 מג"רים)
	פרק ז: צוות המג"ר
13	לוח 3 : מערך כוח האדם במג"רים (במספרים, שאלון למנהלות)
16	לוח 4 : מאפייני ישיבות הצוות במג"רים (במספרים, שאלון למנהלות)
	פרק ח: היבטים של עבודה בין-מקצועית ובין-משרדית בתוך המג"ר ומחוץ לו
19	לוח 5 : תפקיד מתאם טיפול (במספרים, שאלון למנהלות)
22	לוח 6 : תפיסת המנהלת את תפקוד "אחראי המענה" (במספרים, שאלון למנהלות)
24	לוח 7 : תפיסת המנהלת את תפקוד "צוות המענה" במג"ר (במספרים, שאלון למנהלות)
26	לוח 8 : דפוסי מילוי ושימוש בתמ"י במג"רים (במספרים, שאלון למנהלות)