

המרכזים לגיל הרך בדגם הבין-משרדי

אוגדן עקרונות יסוד ואמות מידה להפעלה

מירב אסולין¹ הילה דולבי² דבורה מינץ² מימי אקרמן³



¹ מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

² מערך המג"רים, האגף לחינוך הגיל הרך, משרד החינוך

³ 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

עריכת לשון: רונית כהן בן-נן
עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

האוגדן הוזמן על ידי 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון בסיועה

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

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

ירושלים | חשוון תשפ"ה | נובמבר 2024

תוכן עניינים

2	מילות פתיחה וברכה
3	הקדמה
5	מבוא
5	רקע
6	אוגדן עקרונות יסוד ואמות המידה להפעלת המג"ר בדגם הבין-משרדי
7	מבנה האוגדן
8	1. המג"ר בדגם הבין-משרדי
8	1.1 הנחות יסוד העומדות בבסיס המג"ר
8	1.2 מטרות המג"ר ואוכלוסיית היעד
9	1.3 מבנה ארגוני
12	1.4 תוצאות רצויות לפעילות המג"ר ברמת הפרט
14	2. עקרונות יסוד ואמות מידה לפעילות המג"ר
18	3. פעילות המג"ר בשלושת תחומי העיסוק
18	3.1 מניעה והעשרה
19	3.2 איתור
20	3.3 טיפול
22	4. תהליכי הבטחת איכות בפעילות המג"ר
24	5. התנהלות המג"ר בעיתות חירום
27	מילים להמשך הדרך
28	מקורות
30	נספח א: כלי להתבוננות על פעילות המג"ר
33	נספח ב: תאוריית השינוי בחשיבה תוצאתית – מודל לוגי

מילות פתיחה וברכה

עמיתים יקרים,

פעוט בגיל הרך מבקש הורה שיגדל אותו בביטחון. הוא זקוק למעטפת מיטבית ונרחבת שבאמצעותה יוכל להתפתח כאדם שלם.

מערך המרכזים לגיל הרך הוא שותפות בין-משרדית שאליה חברו שישה משרדי ממשלה ו-360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון.

האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך קיבל את שליחות הובלת הפיתוח המשותף, המונה נכון לכתיבת שורות אלו 85 מרכזים לגיל הרך ברחבי המדינה.

המרכז לגיל הרך הוא בית בקהילה המזמן לפעוט, להוריו, למשפחתו ולאנשי המקצוע התומכים בצמיחתו סביבה מטפחת ומקצועית המאפשרת התפתחות מותאמת לצרכיו.

באוגדן זה תמצאו מושגים מקצועיים אשר יאפשרו לכם לסלול את הדרך הייחודית לכם ולפתח מרחבי פעילות המותאמים לתפיסה המקצועית שלכם ולקהילה שבה אתם פועלים.

הצעידה המשותפת של כולנו מטפחת את שבילי הגיל הרך ומעניקה את המיטב לכל פעוט ולהוריו.

אורנה פז,

מנהלת האגף לחינוך הגיל הרך, משרד החינוך

ויו"ר ועדת 'התחלה טובה'

הקדמה

360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון מכוונת לצמצום היקף מצבי הסיכון בקרב ילדים ובני נוער, ובכלל זה תדירותם ומורכבותם, ולשינוי מקיף בדרכי הטיפול בילדים אלה ובמשפחותיהם. התוכנית מיישמת את ההסכמות הבין-משרדיות והבין-מגזריות שגובשו במסגרת ועדת שמיד ואושרו על ידי ממשלת ישראל, על פי הגדרה משותפת של מי הוא ילד בסיכון. לתוכנית הוגדרו תוצאות המכוונות לשיפור מצב הילדים והוריהם ותוצאות ביניים להגברת כוחותיהם האישיים, הבין-אישיים והסביבתיים. נוסף על כך הוגדרו תוצאות ביניים ארגוניות הנותנות ביטוי לשינויים המערכתיים המצופים לשדרוג מערך השירותים עבורם.

התוכנית פועלת על פי עקרונות עבודה בין-משרדית, מתן סמכות ואחריות למערך היישובי בהתאמת המדיניות ובניטור שוטף, בהתבסס על ידע ומידע כבסיס לתהליכי תכנון, למידה וקבלת החלטות. התוכנית פועלת ב-185 רשויות מקומיות בארץ, ותקציבה הוא כ-250 מיליון ש"ח לשנה, כולל השתתפות של הרשויות המקומיות. מדיניות התוכנית מחייבת השקעה של שליש מהתקציב בגיל הרך. במימון התוכנית מופעלות בכל שנה כ-1,700 תוכניות שבהן מטופלים כ-70,000 ילדים מלידה ועד גיל 18, מהם מעל 30,000 ילדים עד גיל שש. בפועל ההשקעה בגיל הרך מהווה מעל 40% מהתקציב.

המקום המיוחד של הגיל הרך בתוכנית הלאומית בא לידי ביטוי בהגדרת התקציב לשכבת גיל זו ובהקמה של תשתית בין-משרדית ייעודית ללווי הנעשה בגיל הרך בכל רמות השלטון (ועדה ארצית לגיל הרך - 'התחלה טובה', הפועלת כתת-ועדה לזוועדה הבין-משרדית של התוכנית הלאומית, ופורומים בין-משרדיים לגיל הרך במחוזות) וכן בקידום השיח הבין-מקצועי והבין-יישובי באמצעות תהליכי למידה והכשרה במחוזות.

דגש על הגיל הרך הוא אחד העקרונות המרכזיים של התוכנית הלאומית מאז תחילתה, והוא למעשה מהווה אחד המהלכים הכלל ממשלתיים הראשונים שהכירו בחשיבות המכרעת של התערבות מוקדמת במניעת היווצרות של סיכון או הסלמתו ובאתגרים הייחודיים המאפיינים אותו. התוכנית פועלת בשכבת גיל זו מתוך ראייה אוניברסלית ואמונה שמערך שירותים רציף, מקיף ומותאם למאפיינים ולצרכים המשתנים של כלל הילדים בגיל הרך והוריהם יקדם את האיתור וההתערבות המוקדמת ובכך ימנע היווצרות של מצבי סיכון.

הדגם הבין-משרדי למרכזים לגיל הרך גובש בשותפות הבין-משרדית במסגרת התוכנית הלאומית כתשובה לרצון היישובים לקדם הקמה של מרכז שבו יינתנו זה לצד זה שירותים בתחומי חיים שונים ותשולב המומחיות של כל משרד תחת קורת גג אחת.

תהליך פיתוח הדגם הבין-משרדי כלל שיח על תפיסות מקצועיות, על מדיניות של המשרדים ועל התנאים שבהם יוכלו התוכניות הפועלות במסגרת המג"ר לפעול יחדיו תוך שמירה על הסטנדרטים של כל משרד וחשיבה על האופן שבו ניתן יהיה לשלב בין התוכניות ולייצר אינטגרציה ורצפים ביניהן לטובת קידום בנייה של מערך תמיכה וקידום התפתחות מיטבי לילדים ולהוריהם.

בשנת 2015, בהמלצת ועדת 'התחלה טובה' ובאישור הוועדה הארצית הבין-משרדית של התוכנית הלאומית, הוחלט להעביר את ההובלה של המג"רים לאגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך. המעבר להובלה של משרד החינוך היווה הוכחה ליכולת העבודה המשותפת של משרדי הממשלה.

ההסכמות שנבנו והכללת הדגם במאגר התוכניות הבין-משרדי אפשרו פריסה רחבה של מרכזים לגיל הרך ברשויות מקומיות שלא יכלו להקים מרכז בכוחות עצמן והקמה של מערך הדרכה וליווי קבוע של מנהלי המג"ר.

בעשור האחרון הוקמו מעל 50 מג"רים חדשים הפועלים על פי הדגם הבין-משרדי. נכון למועד כתיבת אוגדן זה פועלים בישראל 85 מג"רים בדגם הבין-משרדי ברשויות המקומיות שבהן פועלת התוכנית הלאומית. מקורות המימון להפעלת המג"רים מגוונים; יש הפועלים במימון מלא או חלקי של התוכנית הלאומית ויש הפועלים במימון שמקורו בהחלטות ממשלה אשר התייחסו לאוכלוסיות ייחודיות.

מערך המג"רים מהווה תשתית לפיתוח וליישום תוכניות חדשות וחדשניות ולמימוש תקציבים תוספתיים, תקציבים ממשלתיים ואחרים, לקידום העשייה בגיל הרך. המרכזים לגיל הרך הוכיחו את משמעותם ונחיצותם כפלטפורמה מקצועית ויישומית בתקופת מגפת הקורונה וכן במצב החירום הביטחוני המתמשך.

המנהלים והצוותים הוכיחו את יכולתם להציב את חשיבות שנות חיים הראשונות על סדר היום הרשויות ואת החשיבות של קיום השירות כעוגן ורשת תמיכה לילדים, להורים ולאנשי המקצוע העוסקים בגיל הרך.

המהדורה הנוכחית של האוגדן מייצגת את התפתחות הדגם לאורך השנים ונותנת ביטוי למחויבות של השותפים לעבודה מתמשכת בין-משרדית לדיוק ולעדכון הסכמות המשקפות תפיסות עבודה ומדיניות מתפתחות של כלל המשרדים ביחד ושל כל משרד בנפרד.

אנו מודים לכל אנשי המקצוע ביישובים, במחוזות ובמטות המשרדים אשר תרמו מהידע והניסיון והאירו את עינינו לצרכים ולאתגרים שעליהם נכון לנו לתת את הדעת.

כסגנית מנהל התוכנית הלאומית, הייתה לי הזכות לרכז את ועדת 'התחלה טובה' ולהוביל – יחד עם דבורה מינץ, מדריכה מרכזת ארצית, המינהל הפדגוגי באגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך, חברי ועדת 'התחלה טובה' וצוות מכון ברוקדייל – את גיבוש הדגם ופיתוחו.

הפריסה הרחבה של המרכזים ברשויות היא צעד משמעותי בהכרה בחשיבות מיסוד ותקצוב מערך שירותים לגיל הרך כמדיניות ממשלתית.

ברצוני להודות לחברי ועדת 'התחלה טובה' בעבר ובהווה על האמונה ביכולת המשותפת לחולל שינויי לטובת הבטחת התחלה טובה לילדי ישראל.

מימי אקרמן,

סגנית מנהל 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

מבוא

רקע

מרכז לגיל הרך בדגם הבין-משרדי (להלן: מג"ר; מג"רים) הוא שירות אוניברסלי המציע רצף מענים ושירותים לילדים מלידה ועד גיל שש ולהוריהם. השירות משמש כתובת מקצועית לאנשי טיפול וחינוך בתחום הגיל הרך וחותר לשמש עבורם מוקד להטמעת ידע, להכשרות ולמתן כלים לעבודה בתחום. המג"ר שואף בפעילותו לשמש "בית לגיל הרך", לאפשר הגגה (מסגרת ארגונית רחבה) לתוכניות הפועלות בו או בשיתוף פעולה עימו ברשות המקומית ולקדם התפתחות מיטבית של ילדים בגיל הרך ומימוש הפוטנציאל שלהם, בדגש על ילדים ממשפחות במצבי סיכון (ג'וינט ישראל-אשלים ו-360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, 2015).

המג"ר בדגם הבין-משרדי כותח במסגרת ועדת 'התחלה טובה', תת-ועדה בין-משרדית שכונסה בחסות 360° – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (להלן: התוכנית הלאומית) וממשיכה ללוות את מערך המג"רים גם כיום. בשנת 2015 הוטמע המודל כמענה לצורך שנבע מפיצול של השירותים שניתנו לגיל הרך ברשויות המקומיות, והוא נועד לתאם בין השירותים, בדגש על שירותי חינוך, רווחה ובריאות (ג'וינט ישראל-אשלים ו-360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, 2015; דולב ואח', 2022; ואזן-סיקרין ובן רבי, 2016). בשנת 2016 קיבל על עצמו האגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך (באותה עת האגף לחינוך קדם יסודי) את האחריות להובלת המג"ר בדגם הבין-משרדי, בשיתוף משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, התוכנית הלאומית ובכמה רשויות מקומיות גם בשיתוף משרד השיכון והבינוי ומשרד העלייה והקליטה (ג'וינט ישראל-אשלים ו-360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, 2015; דולב ואח', 2022).

בפעילותו חותר המג"ר לספק מגוון מענים תחת קורת גג אחת ('one stop center'), וזאת כדי לאפשר שירות מיטבי ומותאם לצורכיהם של מקבלי השירות. לצורך כך, ובמסגרת הסכמות בין-משרדיות, נקבע כי המג"ר מחויב לספק מענים בשלושה תחומי עיסוק מקצועיים (להלן: תחומי עיסוק): (1) מניעה והעשרה; (2) איתור ילדים עם קשיים לצורך התערבות ראשונית, ובמידת הצורך הפניה להמשך טיפול או מעקב (להלן: איתור); (3) וטיפול התפתחותי ורגשי (להלן: טיפול). עבודה עם הורים משולבת בכל תחומי העיסוק של המג"ר, זאת מתוך תפיסה ולפיה הם האחראים הישירים לילדיהם, וכי עבודה משותפת איתם מאפשרת מתן מענה מיטבי.

על פי החלטת ועדה 'התחלה טובה' שקבעה שלאחר מיסוד הדגם יימשך תהליך הפיתוח, בשנת 2022 החליטו משרד החינוך והמשרדים השותפים לפתח **אמות מידה** (סטנדרטים) שיהוו בסיס מוסכם, אחיד ומחייב להתנהלות המג"ר **בכל אחד משלושת תחומי העיסוק** שהוגדרו לו. פיתוח אמות המידה נעשה בתהליך שיתופי בקבוצות עבודה שבהן השתתפו

נציגים ממשרדי הממשלה השותפים, מדריכות של מנהלי מג"רים, מנהלי מג"רים, נציגים מן התוכנית הלאומית ומג'וינט-אשלים. את התהליך הובילו חוקרות מצוות הבטחת איכות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בשיתוף אנשי מקצוע ממערך המג"רים באגף לחינוך הגיל הרך במשרד החינוך. אמות המידה הוגדרו בהסתמך על תחומי המומחיות של אנשי המקצוע שהשתתפו בקבוצות העבודה ועל למידה ממקורות מידע בין-לאומיים על 'one stop center' – מודל עבודה שנעשה נפוץ בעשור האחרון במערכות הנותנות שירות בתחום החברה והרווחה במדינות מפותחות. המודל מתבסס על תפיסה כוללת ומציע שירותים נגישים הניתנים בתיאום בין הגופים המספקים אותם (דולב וצמח-מרום, 2015). דוגמה לכך הם מענים לגיל הרך הניתנים במסגרות [Head Start and Early Head Start](#) הפועלות בכל רחבי ארצות הברית ונועדו לקדם מוכנות של ילדים לבית הספר. מסגרות אלו מפעילות, בין היתר, מענים בתחום החינוך ובתחום הבריאות וכן מענים המעניקים עזרה סוציאלית למשפחות.

אוגדן עקרונות יסוד ואמות המידה להפעלת המג"ר בדגם הבין-משרדי

האוגדן הנוכחי מציג את תוצריו של תהליך פיתוח עקרונות יסוד ואמות מידה להפעלת המג"ר. מטרתו להציג את המסגרת המושגית המוסכמת להפעלת המג"ר ולהתוות דרכי פעולה מיטביות ומחייבות להפעלתו בדגם הבין-משרדי. בכך האוגדן מיועד לשמש מתווה לעבודה עבור המעורבים בפעילות המג"ר, כמפורט להלן:

- **למנהל המג"ר**, חדש וותיק, האוגדן ישמש בסיס לתהליכי הבטחה ושיפור איכות מתמשכים. מנהל המג"ר יבחן את התנהלות המג"ר אל מול אמות המידה ודרכי הפעולה הנדרשות, יזהה חוזקות וחולשות ועל סמך זה יקבע יעדים ויבנה תוכנית עבודה שנתית
- **למדריכות של מנהלי המג"ר** (להלן: מדריכה; מדריכות), האוגדן ישמש בסיס לליווי של מנהל המג"ר
- **למפקחת על המג"ר מטעם משרד החינוך ולמפקחים על מענים שונים מטעם משרד הממשלה השותפים** האוגדן ישמש בסיס לבקרה ומשוב על התנהלות המג"ר ולקיום שיח משותף עם מנהל המג"ר ועם גורמים ברשות המקומית לצורך למידה ושיפור מתמשכים
- **לרשות המקומית** המעוניינת לבחון אפשרות להקמת מג"ר בדגם הבין-משרדי בתחומה, האוגדן ישמש בסיס לחשיבה ודיון שמטרתם לבדוק אם הרשות זקוקה לשירות כזה בתחומה ואם אכן כך, מה נדרש ממנה כדי להקים מג"ר (לפירוט תנאי הסף להפעלת מג"ר ראו תיבה 2)
- **לגורמים השותפים בהפעלת המג"ר ובמתן המענים** האוגדן ישמש בסיס לשיח ולהתייעצויות לצורך קידום משותף של מטרות המג"ר
- **לציבור הרחב** המבקש ללמוד על המג"ר, על מהות השירות, על המענים הניתנים בו

ועל יתרונותיו ודרכי פעולתו – הורים לילדים בגיל הרך (מקבלי שירות במג"ר ומי שאינם מקבלים שירות), חברי ועדות לגיל הרך ברשויות המקומיות ועוד – האוגדן ישמש מקור מידע מהימן המאגד את אמות המידה למתן שירות איכותי.

מבנה האוגדן

באוגדן חמישה פרקים. בפרק 1 מוצגים עקרונות הפעולה של המג"ר בדגם הבין-משרדי, בפרק 2 מוצגים עקרונות יסוד ואמות המידה לפעילותו ובפרק 3 מוצגת פעילות המג"ר בשלושת תחומי העיסוק: הגדרת תחום העיסוק, תנאי סף להפעלתו ופירוט אמות המידה הייחודיות לפעילות בתחום. בפרק 4 מתוארים תהליכי הבטחת איכות בפעילות המג"ר ובפרק 5 מוצגת התנהלות המג"ר בעיתות חירום.