



שינויי מדיניות בשירות לילד ולנוער ויישומם: חילוץ עקרונות פעולה מוצלחים מוותיקי השירות

דליה בן רבי יואה שורק

עריכת לשון: רונית כהן בן-נן
תרגום לאנגלית (תקציר): דוד סימר
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

המחקר נערך ביוזמת פורום ותיקי השירות במשרד הרווחה והביטחון החברתי
ומומן בסיוע משרד הרווחה והביטחון החברתי ומכון חרוב

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

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

ירושלים | סיוון תשפ"ה | יוני 2025

רקע

השירות לילד ולנוער (להלן: השירות) במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) שימש במשך שנים רבות, עד למיזוגו בשנת 2016 עם השירות לרווחת הפרט והמשפחה, גוף שהתווה מדיניות ודרכי פעולה בנוגע לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובהוריהם. במשך השנים עבר השירות, על ארבעת ענפיו (שירותים בקהילה, פנימיות, שירותי האומנה וחוק הנוער), תהליכי שינוי והתפתחות רבים, הן במדיניות ובדרכי הפעולה של המשרד הן בעבודה עם משרדי ממשלה וגופים משיקים אחרים.

המחקר הוא יוזמה של פורום ותיקי השירות, ובבסיסו ההבנה כי נוסף לידע שנצבר ממחקרים שבחנו את יישומן ואת השפעותיהן של תוכניות שנועדו לתת מענה לצורכיהם של ילדים ובני נוער בסיכון והוריהם, נצבר ידע רב אצל מי שהובילו את קביעת המדיניות הכוללת ואת הטמעתה. שלא כמו הידע שעלה מן המחקרים, שהוא גלוי וידוע, ידע זה נותר סמוי.

המחקר התמקד בפרק זמן של כעשרים שנים – העשור האחרון של המאה העשרים והעשור הראשון של המאה העשרים ואחת. פרק זמן זה אופיין ב"קפיצת מדרגה" במדיניות השירות ובדרכי העבודה שהטמיע אצל אנשי המקצוע בשדה, שהשפעותיה ניכרות עד היום. זו כללה חיזוק של מערך השירותים בקהילה וחיזוק הרצף בין שירותי הקהילה לשירותים החוץ-ביתיים; התמקצעות שירותי האומנה, הפנימיות וחוק הנוער; אימוץ תהליכים מבוססי מידע של תכנון טיפול וכיתוח שירותים; וחיזוק שותפויות עם הורי הילדים. הזמן שחלף מאז מאפשר התבוננות-על בהתפתחויות שחלו בשנים אלו וזו בדרכי הפעולה שאפשרו את קידומן.

מטרה

אין בכוונת המחקר לסקור את מכלול פעילות השירות בשנים אלו אלא לחלץ מתיאור ההתרחשויות תובנות ועקרונות פעולה לקידום שינויים במדיניות ובדרכי עבודה בשדה פעילות מורכב ומרובה אתגרים. חילוף הידע הסמוי על עקרונות פעולה מוצלחים ושילובו בידע שנצבר במחקרים עשויים לשמש כר פורה ללמידה ולעשייה בהווה ובעתיד, בפעילות גופי המשרד ובפעילותם של אנשי מקצוע ומקבלי החלטות העוסקים בקידום מדיניות ובמהלכי שינוי בתחומים שונים, וזאת בהתאמה לשינויים נוספים שחלו בשנים שחלפו מאז.

שיטה

המחקר נערך בשיטה איכותנית וכלל ראיונות אישיים וקבוצות מיקוד עם חברי מטה השירות ועם מפקחים ארציים, מחוזיים ומרכזי שירות שפעלו בפרק הזמן הנדון בארבעת ענפי השירות. המראיינים התבקשו לתאר שינויים חשובים שחלו בעבודת השירות שהיו מעורבים בהם או חשובים להם בשנות עבודתם, ומתאוריהם חולצו עקרונות פעולה שסייעו לקידום מהלכי השינוי.

עיקרי הממצאים

פרק הזמן הנדון התאפיין בהתעוררות תשומת לב ציבורית לצורכיהם של ילדים בסיכון, שבאה לביטוי בפעילות ציבורית ופוליטית ובצמיחה של ארגוני פיתוח ומחקר שעסקו בנושא. מצב זה, בצד מבנה השירות באותה תקופה שאפשר ראייה כוללת של צורכי אוכלוסיית היעד ושיתופי פעולה בין כלל אנשי המקצוע בשירות, ומטה שירות שלו תפיסה אסטרטגית ואידיאולוגית-מקצועית ברורה ושעודד יזמות, התנסות וחדשנות, תמכו בקידום שינויי המדיניות ובפיתוח דרכי הפעולה החדשות.

זוהו עקרונות פעולה שבהם נקטו אנשי השירות ואשר סייעו להם לקדם שינויי מדיניות לטובת מערכת השירותים ואוכלוסיית היעד:

גיבוש אסטרטגיה כוללת, גישה פרו-אקטיבית ופעילות בזירה הציבורית-פוליטית

1. ראיית-על של תנאי הסביבה והצרכים ותכנון אסטרטגי של דרכי הפעולה
2. ביקורת ומשברים כמנוף לקידום שינויים רצויים
3. נוכחות והתמודדות בזירות שמתקבלות בהן החלטות, כגון ועדות כנסת וועדות ציבוריות
4. יצירת שיתופי פעולה ובריתות אסטרטגיות עם גורמים פוליטיים, ציבוריים ומקצועיים: קיום קשר מתמיד, יצירת יחסים המבוססים על אמון וכבוד הדדי, עמידה על עקרונות מקצועיים, למידת ה"שפה" והאינטרסים של כל גוף ושמירה על מעמד השירות כגוף המוביל מדיניות

קידום היישום של תהליכי שינוי בזירה המקומית

1. המפקחים המחוזיים כמובילי שינוי לשם גיוס אנשי מקצוע הפועלים בזירה המקומית (ברשויות המקומיות, במחלקות לשירותים חברתיים, בפנימיות, בעמותות מפעילות השירותים). ביסוס מחויבות ויצירת שותפויות עימם תוך נוכחות מתמדת בשדה, תקשורת רציפה, תמיכה וליווי, הקשבה והתייחסות לצרכים, מתן אוטונומיה וסובלנות כלפי התנסויות מקומיות, עמידה על סטנדרטים מקצועיים ושיתוף במידע, בידע ובתהליכי חשיבה על תכנון שינויים
2. הגדלת הסיכוי להפצה, להטמעה ולהמשכיות של פרויקטים ויזמות, תוך חשיבה אסטרטגית על בחירת המקומות שבהם ייבחנו תוכניות ניסיוניות ושירותים חדשים שיפותחו, יצירת תנאים ארגוניים ותקציביים שיתמכו בהמשך ההפצה לאחר שלב ההתנסות, ופיתוח מנגנונים, תהליכים ונהלים כתובים לקידום הביצוע ולמידת ההתקדמות

פיתוח תהליכים תומכים

1. פיתוח תורה מקצועית, תהליכים וכלים ליישום המדיניות
2. עבודה על בסיס מדידה ומחקר לשם בירור צרכים ארציים ומקומיים, למידה על יעילות ומועילות של שירותים ומדיניות ושכנוע בעלי תפקידים במערכת הפוליטית ובמערכת התקציבית בצורך בהוספת תקציבים
3. פיתוח תהליכי התמקצעות, הכשרה ולמידה מתמידים, תוך היעזרות בגורמים אקדמיים מן הארץ ומחול
4. היעזרות בתהליכי ייעוץ ארגוני בהטמעת שינויים

דברי תודה

תודתנו נתונה לאנשים הרבים שאפשרו את ביצוע המחקר ואת כתיבת הדוח. ליוזמי המחקר, ותיקי השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והביטחון החברתי בהובלת מוטי וינטר, לשעבר מנהל השירות, ודינה שלום, לשעבר מפקחת ארצית על שירותים בקהילה; לפרופ' אשר בן אריה, מנהל מכון חרוב, שתרומתו סייעה לבצע את שלב איסוף המידע למחקר; לחברות צוות היישום של המחקר: נעמי גוטמן, מנהלת אגף פיתוח ופרייקטים במכון חרוב, ד"ר רחל סבו-לאל, מנהלת התפעול של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל (COO) וחוקרת בכירה ודינה שלום, על שתרמו מזמנן ומן הידע המקצועי שלהן לעיצוב שאלות המחקר ולקידום הוצאתו לפועל; לאיריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה וראש מינהל אסטרטגיה, תכנון ורגולציה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, ולד"ר יוסף אהרונוב, מנהל אגף א (מחקר), אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה (מתו"ה) במשרד הרווחה והביטחון החברתי, על התמיכה והליווי בביצוע המחקר ובכתיבת הדוח.

תודתנו שלוחה גם לכל המרואיינים, בעלי תפקידים לשעבר במטה ובמחוזות השירות לילד ולנוער, ששיתפו בידע ובניסיון שלהם, ולראשי הקבוצות: דינה שלום; שלוה ליבוביץ', לשעבר מפקחת ארצית על שירותי האומנה; צביקה הויזליך, לשעבר מפקח ארצי על פנימיות וסגן מנהל השירות; וחנה סלוצקי, לשעבר עו"ס ראשית לחוק הנוער, על הסיוע בארגון מפגשי הקבוצות, בדיוק המידע שהתקבל ובהבנת משמעותו; לנשות המקצוע ממשרד הרווחה והביטחון החברתי על תגובותיהן המועילות לטיוטת הדוח: אדוה אהודה גמליאל, מנהלת תחום, מומחית בסוגי מוגבלויות, אגף בכיר הערכה הכרה ותוכניות; אפרת אדרי שרעבי, ראשת אגף בכירה חוץ-ביתי (משפחות) ילד/נוער והשמות מיוחדות, מינהל שירותים אישיים וחברתיים; רקפת עצמון, ראשת אגף בכירה – בפועל, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, ולחברות הנהלת האגף; וד"ר רות מייטליס, מנהלת תחום מחקר, הערכה ומדידה, מינהל אזרחים ותיקים.