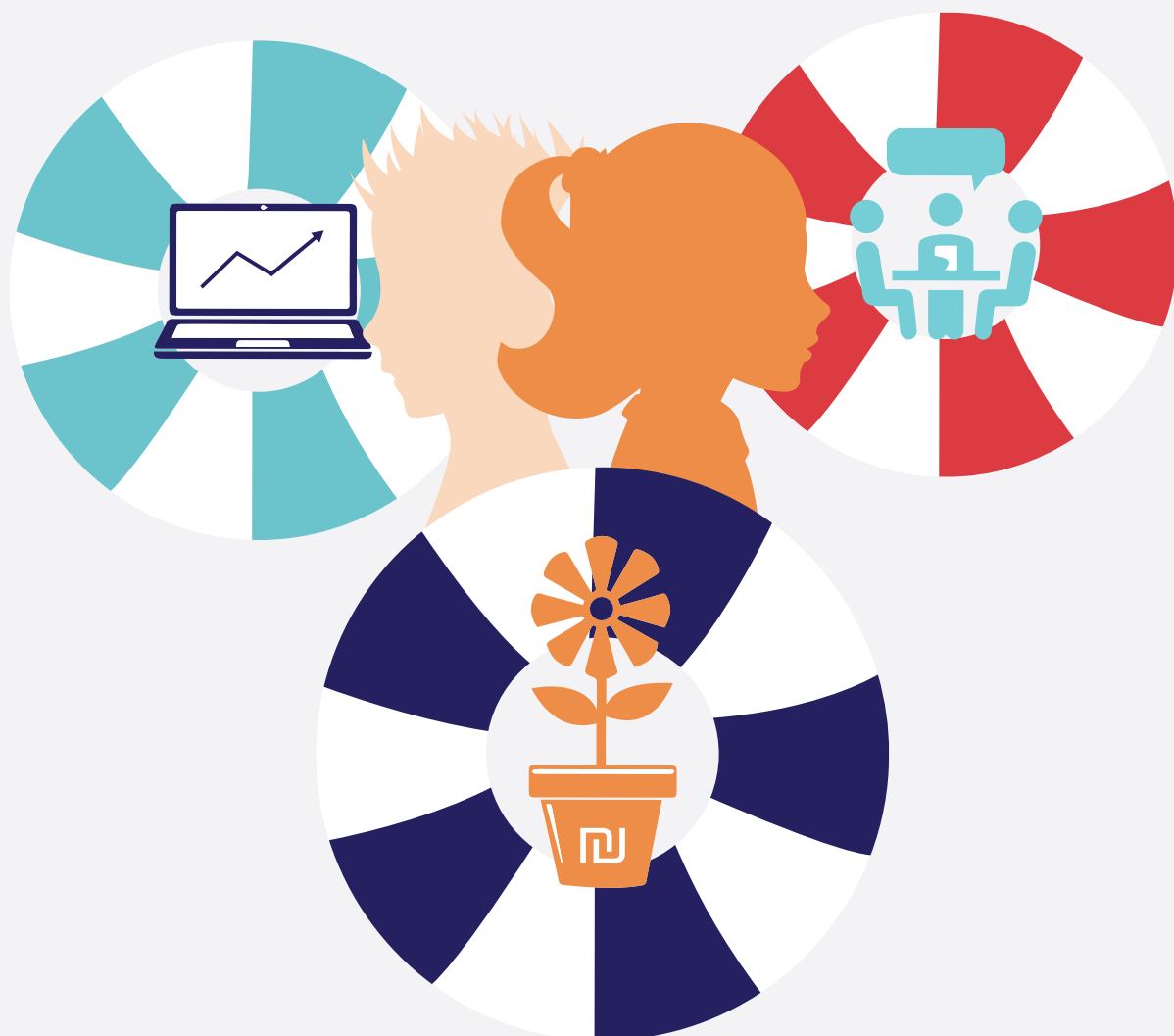




הערכת 360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון 2015-2011 דוח מסכם

יוני 2015
תמוז תשע"ה

360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

הערכת התכנית

דוח מסכם

מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים

צוות המחקר:

תרצה מרגולין – מרכזת הערכת התכנית
דניאל בן אליעזר – רכז עיבודים סטטיסטיים
ענת קדם – מנהלת היחידה להערכת תכניות
ד"ר טלי פרוינד – סמנכ"לית וראש מינהלת מדידה והערכה
פרופ' רמי בנבנישתי – יועץ אקדמי

**יוני 2015
תמוז תשע"ה**

המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מטח) הוא חברה לתועלת הציבור הפועלת מאז 1970 לקידום חינוך איכותי וחדשני המכוון לכל תלמיד ותלמידה במדינת ישראל. מטח מפתח חומרי הוראה ולמידה, כלים טכנולוגיים, מודלים פדגוגיים, כלי מדידה והערכה, ומגוון שירותים מותאמים ללומדים ומלמדים בכל שכבות האוכלוסייה. מטח שואף לקדם חדשנות ולהיות חממה ליצירת פתרונות חינוכיים פורצי דרך שייתנו מענה לצרכים עתידיים וישפיעו על עיצוב החינוך והחברה בישראל.

מינהלת מדידה והערכה במטח עוסקת בפיתוח ובהטמעה של כלים ושירותים בשני תחומים מרכזיים: 1. מדידת הישגים ויכולות 2. הערכת תכניות בשדה החברתי והחינוכי. הערכת התכניות מבוצעת בידי היחידה להערכת תכניות, שמציעה מגוון של כלים ושירותים התומכים בתכנון התערבויות, ליווי היישום שלהן והערכת התוצאות וההשפעה שלהן. מינהלת מדידה והערכה במטח רואה עצמה שותפה לקידום שינוי חברתי בישראל, ובין לקוחותיה נמנים גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, עמותות וקרנות.

למידע נוסף היכנסו לאתר מינהלת מדידה והערכה במטח

<http://www.home.cet.ac.il/evaluation-assessment>

אנו מודים לכל מי שסייע לנו בשלבים שונים של המחקר:

- לחברי מטה התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ו"התחלה טובה", בראשות גב' טלל דולב וגב' רותם עזר-אליהו, שהיו שותפים מלאים במחקר, ואשר סייעו היה חיוני לאיסוף המידע ולביצוע המחקר, ובעיקר לרון בן שושן שסייע לנו בכל הקשור לשימוש בנתוני התמ"י;
- לחברי ועדת ההיגוי הבין משרדית, בראשות מר מוטי וינטר, המנהלת את התכנית, ולנציגים ממשרדי הממשלה, מ"אשלים" ומהדרג המחוזי, ששיתפו אותנו בתובנות שלהם בדבר התכנית והאופן שבו היא פועלת;
- לוועדת ההיגוי המצומצמת, בראשות מר קוטי צבע, אשר מלווה את המחקר ומסייעת לנו בחשיבה ובצומתי החלטה;
- לנציגים של משרדי הממשלה ולמומחים, אשר סייעו לנו באיסוף המידע המוסדי באשר למצבם של ילדים ובני נוער בסיכון במדינת ישראל;
- לד"ר רחל סבו-לאל וצוות מאירס – ג'וינט – מכון ברוקדייל, שסייעו לנו בשלב ההיערכות ולקראת עיבוד נתוני תמ"י;
- לממונות ולממונים המחוזיים, שסיפקו לנו ידע רב על התכנית וסייעו לנו באיתור המוטבים בדרג המחוזי, וגם לקחו חלק פעיל במחקר;
- למנהלי התכנית ביישובים, ששיתפו פעולה וסייעו לנו בקבלת המידע מראשי ועדות הגיל; תודה מיוחדת למנהלים ביישובים שבהם נערך מחקר עומק (יישובי ההעמקה) שהיו הגורם המדרבן העיקרי בקבלת המידע מאחראי המענה ביישוביהם;
- לאחראי המענה ביישובי ההעמקה, שסייעו ונענו לקריאה להשתתף בסקר המקוון לאחראי מענה;
- לראשי ועדות הגיל ביישובי התכנית, שנענו לקריאה להשתתף בסקר המקוון לראשי ועדות;
- לחברים בצוותי החשיבה אשר הוקמו לטובת המדידה המסכמת ואשר סייעו לנו רבות לקראת איסוף המידע ובתהליכי עיבודו;
- תודה לחברינו במינהלת מדידה והערכה, קרן אפשטיין-מונסליזה וונסה סיץ, שסייעו לנו בהפקת השאלון המקוון ובמעקב אחר ביצוע הסקרים, לעורכת הלשון עפרה שפירא ולחברות צוות ההפקה בראשות לילך חזאי – על העזרה בהפקת דוח זה.
- תודה לרכזי ההערכה של מטח שאספו את הנתונים בשדה: סוהא חילו-מנסור – רכזת הערכה במג'אר, בטמרה ובאום אל פחם; נגהת כלב-דרור – רכזת הערכה בנצרת עילית, בעכו ובמחוזות צפון א-ו-ב ובמחוז חיפה; אשרית ולדמן – רכזת הערכה בנתניה, ברמלה ובמחוז תל-אביב – מרכז; טל בונדי – רכזת הערכה בביתר עילית ובמטה בנימין; אביהו פרג – רכז הערכה בבאר-שבע, ברהט, בשדרות ובמחוז דרום, שסייע לנו גם בעיבוד הנתונים ממאגרי המידע המוסדיים.

תוכן עניינים

11	תקציר.....
27	רקע על התכנית ושאלות המחקר
37	הערכת תכניות לאומיות לטובת ילדים ובני נוער בסיכון – מה למדנו מהספרות
43	שיטה.....
57	ממצאים
59	יישום התכנית.....
63	יישום התכנית.....
105	התרומה הנתפסת של התכנית
113	התוצאות של התכנית בהיבט הארגוני
131	התוצאות של התכנית בהיבט מצב הילדים - על בסיס נתוני תמ"י
161	התוצאות של התכנית בהיבט מצב הילדים – על בסיס מאגרי מידע מוסדיים
189	סיכום.....
195	מקורות
201	נספחים.....

רשימת לוחות

לוח 1:	כלי המחקר, מקורות המידע והיקף האיסוף בכל אחת מהמדידות.....	46
לוח 2:	ציפיות לתוצאות התכנית בהיבט הארגוני בדרגי הפעולה השונים.....	49
לוח 3:	פירוט של 17 מדדי הסיכון שנבנו עבור המחקר הנוכחי.....	52
לוח 4:	הסיוע שנותן מנהל התכנית ביישוב.....	76
לוח 5:	המשימות שבהן עוסקים ראשי ועדות הגיל.....	79
לוח 6:	הנושאים שבהם עסקה ועדת הגיל בשנה האחרונה (2014).....	80
לוח 7:	אחוז הוועדות שבהן לשירותים ולארגונים יש נציגות, ואחוז הוועדות שבהן מוערכת מעורבות גבוהה של נציגות השירות.....	81
לוח 8:	אחוז המענים שבהם לשירותים ולארגונים יש נציגות בצוות המלווה, ואחוז המענים שבהם מוערכת מעורבות גבוהה של נציגות השירות.....	85
לוח 9:	חשיפה לדוחות תמ"י.....	89
לוח 10:	צעדים שננקטו לשם הטמעת השימוש בדוחות תמ"י.....	90
לוח 11:	אחוז המשתתפים בתכניות ההתערבות הפועלות במסגרת התכנית הלאומית, בכל אחד מתחומי ההתערבות ובהתייחס לכל אחת מקבוצות הגיל.....	95
לוח 12:	תכניות התערבות שבהן נעשה היישום הנרחב ביותר, לפי סוג התכנית, תקציב, מספר היישובים שבהם היא מיושמת ומספר הילדים המשתתפים במענים שלה.....	97
לוח 13:	שיעור תכניות ההתערבות שהמענים שלהן מופעלים במסגרת התכנית הלאומית ביישובים, בכל אחד מהפרופילים ובהתייחס לכל קבוצת גיל.....	99
לוח 14:	הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית בשלושת דרגי הפעולה שלה... 114	
לוח 15:	ממצאי הניתוח של המידע המופיע ב"מאגר התכניות" על עשר התכניות המיושמות בהיקפים הנרחבים ביותר.....	125
לוח 16:	הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית לפי מחוז.....	128
לוח 17:	הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית לפי יישוב.....	130
לוח 18:	התפלגות הילדים בקובץ המחקר לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים.....	136
לוח 19:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות.....	138
לוח 20:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות, לפי מגדר – בקבוצת הגיל הרך.....	139
לוח 21:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות, לפי מגדר – בקבוצת הגיל היסודי.....	140

לוח 22:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות,	
לפי מגזר – בקבוצת הנוער	140	
לוח 23:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,	
לפי מגזר – בקבוצת הגיל הרך	141	
לוח 24:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,	
לפי מגזר – בקבוצת הגיל היסודי	142	
לוח 25:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,	
לפי מגזר – בקבוצת הנוער	142	
לוח 26:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,	
ילידי הארץ ועולים – בקבוצת הגיל הרך	143	
לוח 27:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,	
ילידי הארץ ועולים – בקבוצת הגיל היסודי	144	
לוח 28:	התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,	
ילידי הארץ ועולים – בקבוצת הנוער	144	
לוח 29:	השינוי ברמת מדדי הסיכון בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות לסופה, לפי קבוצת גיל	146
לוח 30:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון בגיל הרך – לפי מגזר	149
לוח 31:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון בגיל היסודי – לפי מגזר	150
לוח 32:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון בגיל הנוער – לפי מגזר	151
לוח 33:	התפלגות הילדים לפי משך הזמן בין מדידת ההתחלה למדידת הסוף	152
לוח 34:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון, לפי משך ההשתתפות בתכנית ההתערבות – בגיל הרך	153
לוח 35:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון, לפי משך ההשתתפות בתכנית ההתערבות – בגיל היסודי	154
לוח 36:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון, לפי משך ההשתתפות בתכנית ההתערבות – בגיל הנוער	155
לוח 37:	התפלגות הילדים לפי סוג תכנית ההתערבות שבה השתתפו	156
לוח 38:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון – לפי סוג תכנית ההתערבות	157
לוח 39:	עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון החמורים בין תחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות ובין סופה – בקרב ילדים ובני נוער שאובחנו בטווח הסיכון במדדים אלה	160
לוח 40:	השגת יעדי התוצאה באשר למצב הילדים מעת הגעת התכנית להבשלה מלאה, לפי מדדים ולפי קבוצות אוכלוסייה	163

רשימת תרשימים

תרשימים 1:	התרומה של פורום הגיל הרך במחוז לפי הדיווח של ראשי ועדות הגיל.....	74
תרשימים 2:	התרומה של העבודה בוועדת הגיל לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל.....	83
תרשימים 3:	קשיים בעבודה של ועדת הגיל לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל.....	84
תרשימים 4:	תרומת הצוות המלווה של המענה לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה.....	86
תרשימים 5:	תרומת מערכת תמ"י לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל.....	91
תרשימים 6:	תרומת מערכת תמ"י לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה.....	91
תרשימים 7:	קשיים בשימוש במערכת תמ"י לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל.....	92
תרשימים 8:	קשיים בשימוש במערכת תמ"י לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה.....	93
תרשימים 9:	התפלגות המענים הפועלים באמצעות התכנית הלאומית, לפי קבוצות הגיל של המוטבים שלהם לפי נתוני קובץ תמ"י.....	96
תרשימים 10:	מצבי הסיכון של ילדים שהשתתפו במענים בשנים 2011-2013 בהשוואה למצבי הסיכון של הילדים ובני הנוער שאותרו במיפוי שהתקיים בשנים 2009-2011.....	100
תרשימים 11:	תרומת התכנית לאיכות המענה לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה..	101
תרשימים 12:	קשיים ביישום המענים לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה).....	102
תרשימים 13:	הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות בדרג המחוז.....	128
תרשימים 14:	הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות בדרג היישוב.....	129
תרשימים 15:	אחוז המטופלים בשירותי הרווחה הנותנים מענה לקשיים בקשר שבין ילדים ובין הוריהם לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים.....	167
תרשימים 16:	אחוז הילדים בגילי לידה עד שלוש הלומדים במעונות ובמשפחתונים בפיקוח משרד הכלכלה לפי נתוני משרד הכלכלה.....	168
תרשימים 17:	אחוז הילדים בגילי לידה עד שלוש המסובסדים על ידי משרד הרווחה מקרב הלומדים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה.....	169
תרשימים 18:	אחוז הילדים בגילי 3-5 שלומדים במערכת החינוך הממשלתית לפי נתוני משרד החינוך.....	170
תרשימים 19:	מספר הילדים ובני הנוער המטופלים על ידי פקידות הסעד לחוק הנוער.....	171
תרשימים 20:	אחוז התלמידים בכיתות ב' שהישגיהם בעברית נמוכים בס"ת אחת ויותר.....	172
תרשימים 21:	אחוז התלמידים בכיתות ה' שהישגיהם בעברית נמוכים בס"ת אחת ויותר מהממוצע הארצי.....	173

תרשים 22: אחוז התלמידים בכיתות ח' שהישגיהם בעברית נמוכים בס"ת אחת ויותר	
מהממוצע הארצי.....	173
תרשים 23: אחוז התלמידים בכיתות ה' שהישגיהם במתמטיקה נמוכים בס"ת אחת ויותר	
מהממוצע הארצי.....	174
תרשים 24: אחוז התלמידים בכיתות ח' שהישגיהם במתמטיקה נמוכים בס"ת אחת ויותר	
מהממוצע הארצי.....	175
תרשים 25: אחוז הילדים ובני הנוער המוגדרים כנושרים מקרב תלמידי כיתות ו'-י"ב.....	176
תרשים 26: אחוז בני הנוער המטופלים ביחידות לקידום נוער מקרב קבוצת הגיל.....	177
תרשים 27: אחוז בני הנוער שניגשו לבחינות הבגרות מקרב תלמידי י"ב.....	178
תרשים 28: אחוז בני הנוער הזכאים לתעודת בגרות מקרב תלמידי י"ב.....	179
תרשים 29: מספר בני הנוער המעורבים בפלילים.....	181
תרשים 30: מספר הילדים ובני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן בחשד	
למעורבות בפלילים.....	182
תרשים 31: אחוז תלמידי כיתות ה' ו-ו' שנחשפו לאלימות מילולית כלשהי במהלך	
החודש שקדם למחקר.....	183
תרשים 32: אחוז תלמידי כיתות ז'-ט' שנחשפו לאלימות מילולית כלשהי במהלך	
החודש שקדם למחקר.....	184
תרשים 33: אחוז תלמידי כיתות ה' ו-ו' שנחשפו לאלימות פיזית כלשהי במהלך	
החודש שקדם למחקר.....	185
תרשים 34: אחוז תלמידי כיתות ז'-ט' שנחשפו לאלימות פיזית כלשהי במהלך	
החודש שקדם למחקר.....	185
תרשים 35: אחוז הילדים ובני הנוער המטופלים בשירותי הרווחה ביישוב בשל	
אלימות במשפחה מקרב קבוצת הגיל.....	186
תרשים 36: מספר הילדים ובני הנוער המטופלים על ידי פקידות הסעד לחוק הנוער	
בשל חשיפה או חשד להתעללות פיזית.....	187
תרשים 37: מספר הילדים ובני הנוער המטופלים על ידי פקידות הסעד לחוק הנוער	
בשל פגיעה או חשד לפגיעה מינית.....	188

360⁰ התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (להלן: "התכנית") יצאה לדרך בשנת 2008 ב-72 רשויות מקומיות ברחבי הארץ (להלן: יישובים ותיקים). הקריטריונים שנקבעו לבחירת הרשויות שבתכנית הם: השתייכות לאשכולות 1-5 במדרג החברתי-כלכלי שקבעה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), אוכלוסיית היישוב מונה יותר מ-20,000 תושבים, ריכוז של קבוצות מוחלשות באוכלוסייה ובכלל זה אוכלוסייה ערבית, חרדית ועולים חדשים¹. בהמשך הורחבה התכנית והיום היא פועלת ב-171 רשויות מקומיות². את התכנית מוביל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ושותפים בה משרדי ממשלה נוספים: משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הקליטה והמשרד לביטחון הפנים. שותפים בה גם הגופים האלה: משרת ישראל, ג'וינט ישראל, המרכז לשלטון מקומי והרשויות המקומיות. התכנית שואפת לצמצם את מצבי הסיכון שאליהם חשופים ילדים ובני נוער מלידה עד גיל 18 באמצעות המשאבים שהיא מביאה עמה ושיטות העבודה שהיא מנחילה. כמו כן, התכנית מבקשת להשפיע על חלוקת הסמכויות, התפקידים ודרכי העבודה בין ובקרב שלושת הדרגים הארגוניים האלה: משרדי הממשלה, הדרג המחוזי שלהם והרשויות המקומיות. באופן זה מבקשת התכנית למנף את המשאבים שלה להשפעה שהיא מעבר למוטבים הספציפיים המשתתפים במענים שהיא מממנת.

התכנית לוותה במחקר הערכה אשר התחקה אחר יישומה ואחר השפעותיה על דרכי הפעולה של השירותים ביישובים הוותיקים שבתכנית ושל המשרדים במחוזות ובשלטון המרכזי. המחקר גם עקב אחר היקף הילדים ובני הנוער בסיכון ומצבם לנוכח פעילות התכנית. כמחקר מעצב, הוא נועד להניב שיפור בדרכי היישום של התכנית, וכמחקר מסכם, הוא מבטא אחריותיות כלפי בעלי העניין הרבים והמגוונים. את המחקר ביצעה היחידה להערכת תכניות במרכז לטכנולוגיה חינוכית (מטח), והוא לווה בוועדת מחקר מייעצת.

מערך המחקר

המחקר כלל ארבע מדידות, שלושה דוחות ביניים ודוח מסכם, כמפורט להלן.

מדידה ראשונה נערכה בחודשים אוקטובר-דצמבר 2011.

מדידה שנייה נערכה בחודשים מרץ-מאי 2012.

מדידה שלישית נערכה בחודשים ספטמבר 2012-מרץ 2013.

מדידה רביעית ומסכמת נערכה בחודשים מאי-נובמבר 2014.

¹ התניה זו המתייחסת לריכוזי אוכלוסייה מקבוצות מוחלשות אפשרה את השתתפותן של רשויות גדולות המדורגות באשכולות גבוהים יותר דוגמת תל אביב, רמת גן וחיפה.

² בחודש ינואר 2012 החליטה ממשלת ישראל לנקוט מהלך הדרגתי להרחבת התכנית ל-81 רשויות מקומיות ומועצות אזוריות נוספות. המחקר מתמקד רק ביישובים שבהם פעלה התכנית בראשית דרכה.

המחקר התבסס על שיטות מחקר איכותניות וכמותיות, והתבצע באמצעות מגוון של כלי מחקר ומקורות מידע כמפורט להלן:

1. איסוף פרוטוקולים של מפגשי ועדות ומסמכים של מטה התכנית – בוצע בכל המדידות.
2. ביצוע ראיונות מובנים למחצה עם גורמים שונים במטה התכנית, במטות המשרדים, בדרג המחוז וביישובי ההעמקה – בוצע בכל המדידות, כאשר במדידה הרביעית והמסכמת בוצעו 83 ראיונות.
3. קיום קבוצות מיקוד עם הממונות המחוזיות של התכנית ועם מנהלי התכנית ביישובי ההעמקה – בוצע במדידות השלישית והרביעית.
4. הפצת שאלונים כסקרים מקוונים למגוון בעלי תפקידים:
 - למנהלי התכנית ביישובים הוותיקים – בוצע במדידה השנייה.
 - לאחראי המענה ביישובי ההעמקה – בוצע במדידות השנייה, השלישית והרביעית, כאשר במדידה הרביעית והמסכמת השיבו על הסקר 95 אחראי מענה (63% מהנמענים).
 - לראשי ועדות הגיל מכלל היישובים הוותיקים בתכנית – בוצע במדידות השלישית והרביעית, כאשר במדידה הרביעית והמסכמת השיבו על הסקר 103 ראשי ועדות גיל (86% מהנמענים).
5. דליית נתונים ממערכת תמ"י על ידי מטה התכנית – בוצע במדידה הרביעית והמסכמת באוגוסט 2014 ובאוקטובר 2014.
6. דליית נתונים ממאגרי מידע מוסדיים של משרדי הממשלה – בוצע במדידה הרביעית והמסכמת במהלך 2014.

דוח זה הוא הדוח האחרון והמסכם שמגישה היחידה להערכת תכניות במטח במסגרת המחקר. הדוח מציג את הממצאים של המחקר שהחל ביוני 2011 והסתיים בינואר 2015, ובעיקר את ממצאי המדידה המסכמת.

עיקרי הממצאים

יישום התכנית

הנחלת עקרונות ושיטות עבודה ייחודיים

התכנית הצליחה, ככלל, להנחיל את העקרונות ואת שיטות העבודה שהתוותה. המבנים הארגוניים ומנגנוני העבודה הנדרשים להפעלתה הוקמו, והם פועלים כנדרש כמעט בכל היישובים והמחוזות. הם נתפסים כמשמעותיים, כמועילים וכמקדמים את הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון.

התכנית הצליחה בכל אלה על אף שהיא פועלת ברשויות המוחלשות ביותר במדינת ישראל, אלה המצויות באשכולות 1-5 במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס ואשר מאופיינות בתשתיות ירודות ולעתים בחוסר יציבות שלטונית.

ביטוי נוסף להעצמתם של היישובים שבתכנית הוא הקמת מבנים ארגוניים שמטרתם לעודד שיתופי פעולה בין הגורמים השונים ברשות ולקדם את הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון בעזרת הכלים שמנחילה התכנית והמשאבים שהיא מביאה עמה.

בדרג המחוז יצרה התכנית יש מאין: שישה מנגנונים מחוזיים בפריסה גאוגרפית, המאגדים את משרדי הממשלה השותפים ומשמשים אמצעי לפיקוח על הרשויות, למעקב ולבקרה אחריהם, וכן זירה לחשיבה ולפעולה סביב נושאים חוצי גבולות גאוגרפיים ומקצועיים.

מטה התכנית מאגס ידע מקצועי ומתווה את מודל הפעולה על בסיס התנסויות קודמות, ומתוך שאיפה להגיע להסכמה רחבה של כל המשרדים והגופים השותפים. נוסף על כך, מטה התכנית מנחיל כלים לשם ייעול והשתתפות שיטות עבודה מבוססות נתונים המאפשרות מעקב הן אחר היישום והן אחר המשתתפים במענים, זאת לצד המשאבים שמביאה עמה התכנית ליישובים.

איתור ומיפוי אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בסיכון והמשאבים הקיימים לצורך הטיפול בהם

בראשית דרכה של התכנית, בכל אחד מהיישובים, התבצע תהליך מיפוי של הילדים ובני הנוער בסיכון על בסיס "פרופילים" של סיכון שגיבש מטה התכנית. התבצע גם מיפוי של המשאבים הקיימים עבור הילדים ובני הנוער בכל יישוב. בעקבות תהליך המיפוי שכלל את מרבית הגורמים מתחומי החינוך, הרווחה והבריאות ביישוב הופקו דוחות שהועברו ליישובים, והם היו הבסיס לבניית התכנית היישובית. תהליך האיתור והמיפוי של הילדים ושל המשאבים ביישובים הביא לגיוס הגורמים השונים בכל דרגי הפעולה של התכנית, ובעיקר ביישובים. תהליך זה נתפס כמסייע לקבלת תמונה עדכנית ומהימנה על מצב הילדים והשירותים ואפשר את בנייתן של תכניות ביישובים. הופקו הלקחים מביצוע המיפוי ביישובים הוותיקים, והם יושמו בתהליך המיפוי ביישובים שהצטרפו בשלב מאוחר יותר לתכנית.

← בעת הזאת, כחמש שנים מאז ביצוע המיפוי הראשון, מומלץ לערוך בחינה חוזרת של מצב הילדים ביישובים הוותיקים בעזרת המידע שנאסף בתמ"י וסוגי מידע נוספים, היכולים לתת תמונה רחבה על מצב הילדים ועל המידה שבה היטיבה התכנית עם הרשות. נראה כי פיתוח והטמעת מנגנון שייתן מבט מערכתי על הצרכים, המשאבים והמענים כפרקטיקה שוטפת יאפשר ליישובים לבחון את ההתקדמות במצבם של הילדים בסיכון, להגיב לצרכים העולים מהשטח ולהתאים את ההתערבויות הנדרשות. מעבר לכך, דיון חוזר ונשנה בנתונים שיופקו ממנגנון שכזה, אחת לתקופה או בהתאם לצרכים, יבטיח את הקיימות של מדיניות התכנית ויישומה על בסיס.

המבנים הארגוניים של התכנית

התכנית הקימה מבנים ארגוניים ייעודיים עבור כל אחד מדרגי הפעולה שלה:

- בדרג השלטון המרכזי הוקמו הוועדה הבין משרדית של התכנית והוועדה הבין משרדית של מרכיב "התחלה טובה" הממוקד בגיל הרך. נוסף על כך פועלות קבוצות עבודה לנושאים ייעודיים (כגון צרכים מיוחדים וגיל בית ספר יסודי) שבהן משתתפים גורמים מקצועיים רלוונטיים ממשרדי הממשלה ומהמגזר השלישי.
- בדרג המחוז הוקמו ועדות מחוזיות משותפות למשרדי הממשלה השותפים בתכנית.
- בדרג היישוב הוקמו ועדות יישוביות. לצדן הוקמו ועדות הגיל האחראיות לשירותים, למענים ולמוטבים בגילים השונים: ועדת הגיל הרך (מלידה ועד גיל 5), ועדת ילדים (6-12) ועדת נוער (13-18), וכן הצוותים המלווים של המענים.

המבנים הארגוניים שהוקמו בעקבות התכנית נתפסים כמשמעותיים, כיציבים וכרלוונטיים, והם מקדמים שיח מקצועי בין נציגי המשרדים והשירותים השונים.

המבנים הארגוניים בדרג השלטון המרכזי ובדרג המחוז אף הצליחו להפיק תוצרים משמעותיים, בכלל זה מסמכים תורתיים וכלי עבודה, וכן קידמו את הקמתם של פורומים נלווים שהרחיבו את מעגל השותפים בתכנית. במהלך שנת המחקר האחרונה (2014) התבססו מרבית קבוצות העבודה, והתחזקה מעורבות הפיקוח. עוד נראה כי בחלק מהמשרדים, בעיקר במשרד הבריאות ובמשרד לביטחון הפנים, המאמצים לחיזוק המעורבות של גורמים נוספים נושאים פרי, לרבות במבנים הארגוניים ביישוב. הממצאים גם מעידים על כך שמנהלי התכנית ביישובים נוקטים צעדים לקידום ההטמעה של שיטות העבודה של התכנית. כל אלה נתפסים כמשמעותיים ביותר להצלחת התכנית.

← מומלץ להמשיך ולפעול לשמירת מעמדם של המבנים הארגוניים של התכנית לשם כך נדרשת שקידה על הרלוונטיות שלהם, רענונם, פיתוח של הסוגיות המעסיקות אותם והרחבת מעגל השותפים בהם. אתגר מיוחד הוא שילובם של גורמי המגזר השלישי, וכן חיזוק השיח הבין משרדי והבין מקצועי במנגנונים העוסקים בגיל הרך.

← אתגר נוסף בעת הזאת הוא הבטחת מעמדם של מנהלי התכנית ביישובים, האמונים על היישום של התכנית והנחלת שיטות העבודה שלה אל מול הגורמים המקומיים. מנהלי התכנית ביישובים הועסקו על ידי התכנית, ובאחרונה נעשים מאמצים לשינוי בתקינה שלהם כך שיועסקו על ידי הרשויות המקומיות. שינוי זה יבטיח את מעמדם ואת מיסודה של התכנית כחלק מהמנגנון הרשותי. עם זאת שינוי בתקינה מצריך תמיכה ביכולתם של המנהלים לפעול במתח של "נאמנות כפולה", נאמנות ליישוב מחד גיסא ולתכנית מאידך גיסא.

← חסמים ביורוקרטיים שאפיינו את הפעלת התכנית מראשיתה, בדרג המחוז ובדרג של משרדי הממשלה, בעיקר בהיבטי הטיפול בתקציב, עדיין לא הוסרו במלואם, ונדרשת מעורבות רבה יותר של הדרג הבכיר במשרדים.

מערכת תמ"י (תשתית מידע יישובי)

מערכת תמ"י פותחה בשנת 2011 ככלי חדשני לניהול שיטתי ומבוסס נתונים המאפשר לעקוב אחר יישום המענים ותוצאותיהם – מן המענה הבודד, דרך כלל המענים של התכנית ביישוב ועד תמונה רחבה מחוזית וארצית של תכניות ההתערבות השונות הפועלות תחת מטריית התכנית הלאומית³. מערכת תמ"י נועדה לאפשר קבלת החלטות מבוססות נתונים באשר לאוכלוסיית הילדים ולמענים, להבטיח שקיפות, ליצור מאגר מידע משותף ולשמש בסיס למימוש האחריות המשותפת של כלל הגורמים, מרמת היישובים דרך המחוז ועד משרדי הממשלה. הנתונים במערכת מבוססים על דיווחים מנהליים המועברים באמצעות טופס מקוון הכולל מידע על המענה ועל הילדים ובני הנוער הנהנים ממנו. את הטופס ממלאים האמונים על המענה ביישוב (מנהלי המענה או אחראי המענה), והוא מותאם לקבוצות הגיל ולאוכלוסיות השונות. המערכת מפיקה את הדוחות האלה: (1) דוח על יישום המענה והילדים המשתתפים בו; (2) דוח על כלל המענים עבור קבוצת הגיל; (3) דוח לפי תכנית ההתערבות (סוג מענה) בפריסה אזורית המיועד למפקח המחוזי. בשנה האחרונה פותח דוח נוסף המאפשר השוואה בין מצב המשתתפים בסוף הפעילות למצבם בתחילתה. הדוחות מתארים את יעדי המענים וכן סוגיות ביישום שלהם (למשל תכנון לעומת ביצוע, גיוס כוח אדם וגיוס משתתפים), ומספקים פרופיל מסכם של המשתתפים בשלבים שונים של ההפעלה. על יסוד הדוחות ניתן לקבל החלטות, לדון בדרכי הפעלת המענה או התכנית ולבקש את העבודה המתבצעת ברמת המענה וברמה המערכתית (קבוצת גיל, יישוב ותכניות במחוז). למידה נוספת נעשית על ידי מטה התכנית ומשרדי הממשלה, על בסיס נתוני תמ"י, באמצעות ניתוח נתונים סטטיסטיים שמבצע מאגיס - ג'וינט - מכון ברוקדייל כשירות למטה התכנית.

מטה התכנית השקיע מאמצים רבים להנחלת השימוש במערכת לגורמים השונים בכל דרגי הפעולה של התכנית. המערכת, שהייתה נגישה בעבר לבעלי תפקידים בתכנית (מנהלי התכנית ביישובים, ממונות מחוזיות והמטה), שודרגה, והיום גם בעלי תפקידים נוספים ביישובים ובמשרדים יכולים להפיק דוחות באמצעות כרטיס חכם. בימים אלה מוטמעים רכיבים ויכולות חדשים במערכת. השיפורים מכוונים להתאמה טובה יותר של המערכת לצרכים של דרגים שונים, לסנכרון שלה עם מערכות אחרות ולהנגשת מידע לגורמים נוספים, לרבות מידע על אודות יישום תכניות ההתערבות ושינויים במצב הילדים.

³ לשם הבהרה, השימוש במונח "מענה" נועד לתיאור התערבות של התכנית ביישוב, בעוד המונח "תכנית התערבות" מתייחס לסוג של התערבות המתוארת במאגר התכניות, ופועלת לרוב בכמה יישובים ולעתים ביותר ממקום אחד ביישוב.

נראה כי מאמצים שנעשו לפתח, להטמיע ולהרחיב את השימוש במערכת תמ"י נושאים פרי, והיא משמשת בעת הזאת בסיס מידע משמעותי, הן לצורכי ניהול והן ללמידה. היא נתפסת כמשאב משמעותי, בייחוד ביישובים שחסרו בהם תשתיות של מערכות מידע, בעיקר במגזר הערבי ובמגזר החרדי. המערכת תורמת לשקיפות בניהול התכנית ותומכת בחלוקת הסמכויות בין דרגי התכנית.

← בעת הזאת עדיין לא מוצה תהליך השדרוג, ונדרשת הנגשה רחבה יותר של המערכת לבעלי תפקידים שונים. מערכת תמ"י יכולה לספק מידע משמעותי למשרדים על תכניות ההתערבות שבאחריותם, מידע שיכול לסייע לאנשי המקצוע במשרדים לקדם תהליכי למידה ופיתוח במטרה לשפר את תכניות ההתערבות ולעדכן את המידע עליהן ב"מאגר התכניות".

תכניות ההתערבות שפועלות באמצעות 360° התכנית הלאומית

התכנית מביאה עמה משאבים לטובת הקמה והפעלה של מענים המותאמים לצרכים של ילדים ובני נוער בסיכון ביישוב, זאת לאור המשאבים והשירותים שכבר קיימים, או חסרים, ביישוב. את המענים בוחרת ועדת ההיגוי היישובית מתוך מאגר התכניות⁴ המקוון שהעמידה לרשותה התכנית. מאגר זה כולל 255 תכניות התערבות, הניתנות ליישום בתוך הקהילה והיישוב ואשר הוצעו על ידי משרדי הממשלה השונים, לאחר שנוסו והוכחו כמועילות. ההיצע במאגר התכניות מאפשר בחירה של דרכי התערבות המותאמות לצורכי האוכלוסייה. עבור כל תכנית התערבות המופיעה במאגר התכניות מוגדר מפרט ההפעלה והתקצוב שלה וכן האחריות המשרדית לתהליכי פיקוח ובקרה עליה. נוסף על ההיצע של מאגר התכניות ניתנת ליישובים האפשרות לבחור מענה מחוץ למאגר, ובלבד שתקצובו לא יעלה על 10% מתקציב התכנית ליישוב.

נכון לחודש אוקטובר 2014, למעלה מ-40,000 ילדים ובני נוער השתתפו ב-233 תכניות התערבות הפועלות תחת מטריית התכנית, כאשר 70% מהילדים ובני הנוער השתתפו ב-14% מהתכניות הכלולות ב"מאגר התכניות".

מהנתונים עולה כי היישובים נתנו קדימות, בהתאם למדיניות התכנית, לתכניות לגיל הרך. כמו כן עולה כי הם העדיפו ליישם תכניות מניעה, תכניות שכוללות מרכיב של עבודה עם הורים, תכניות טיפוליות המיושמות במסגרות חינוכיות קיימות, ותכניות המקימות מבנה ארגוני תשתיתי ביישוב (למשל: מרכזי נוער). מכלול הנתונים מצביע על נקיטת אסטרטגיה של מניעה וטיפול בתופעות הסיכון החמורות פחות ושכיחות יותר, אסטרטגיה המביאה להכללה של אוכלוסיית ילדים נרחבת במעני התכנית.

מהמחקר עולה כי המוטיבציה לבחירת תכניות התערבות שיאפשרו הכללה של היקף נרחב של ילדים במעני התכנית צמחה בוועדות היישוביות שהיו אמונות על בחירת תכניות ההתערבות, וכי הייתה מחלוקת בעניין זה בוועדה הבין משרדית. המחלוקת, אשר נסבה על התפקיד והמיקוד של התכנית – מניעה-טיפול, ילדים בסיכון קל-ילדים בקצה רצף הסיכון, הוכרעה על ידי מנהלת התכנית שטענה כי האסטרטגיה שבה נקטו היישובים עולה בקנה אחד עם ההמלצות של ועדת שמיד⁵ על השקעה בהתערבויות מניעה ובתופעות שעדיין לא התפתחו לקצה הרצף.

⁴ למאגר התכניות באתר התכנית.

⁵ שמיד, ה. (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער במצוקה. מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה. ירושלים: מדינת ישראל.

ביישובים הערביים דווח כי התכנית הביאה להרחבת ההיקף והמגוון של מענים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון.

בעת הזאת עולה כי נדרשת השקעה בשילובם של הורים במענים ובהתייחסות למשפחה כיחידת התערבות, נושא הנמצא בלב לבה של התכנית, אך כפי שיוצג בהמשך, עדיין אין לו ביטוי בשטח.

⇒ מומלץ לעדכן את "מאגר התכניות" ולשכלל את המידע המופיע בו, בעיקר בתכניות שהפעלתן שכיחה במיוחד. מיקוד כזה יאפשר לקדם את הרעיון של מאגר הכולל תכניות התערבות מבוססות ראיות ובעלות סטנדרטים מפורטים, הניתנות למעקב ופיקוח הדוקים.

⇒ התכנית מזמנת באמצעות דרכי עבודתה ידע רב על תכניות ההתערבות השונות. התכנית גם מנגישה מידע באמצעות מערכת תמ"י. מומלץ כי משרדי הממשלה האמונים על אותן תכניות ימנפו את הידע הנאסף מנקודת הקצה, כלומר מאחראי המענה ומהיישובים, לתהליכי למידה ושיפור שבסופו של דבר יתרמו גם לשכלול מאגר התכניות.

התרומה הנתפסת של התכנית

שיטות העבודה של התכנית, הכלים והמשאבים שהביאה עמה נתפסים כתרומה משמעותית ליישובים המאופיינים בתשתיות מוחלשות, במשאבים חסרים ובשיעור ניכר, יחסית, של ילדים ובני נוער בסיכון. תרומה זו בלטה בעיקר ביישובים ערביים וחרדיים אשר מינפו את התכנית להתמקצעות בטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון ולהרחבת הטיפול בהם.

הגורמים השונים הדגישו את תרומתה של התכנית להפניית משאבים רבים יותר לטובת ילדים ובני נוער בסיכון בכלל, ולקבוצות מוחלשות או כאלה שהוגדרו בתת טיפול בפרט, בהן: מגזר ערבי, מגזר חרדי, עולים והגיל הרך. הגדלת המשאבים נעשית גם באמצעות מענים רב-מקצועיים ומענים שמקורם בתקציבים נוספים המאוגמים עם אלה שמביאה עמה התכנית.

מנקודת ראותם של היישובים, הערך המוסף של הפעלת מענים באמצעות התכנית הוא הנחלת כלים ושיטות עבודה של התכנית, אשר מקדמים הלימה טובה יותר של המענים לצורכי היישוב והמשתתפים, ואשר מאפשרים מעקב הדוק יותר אחר היישום והמשתתפים.

צוינו תרומות נוספות, כמו התמקצעות אנשי המקצוע ושיפור באיכות היישום של המענים לאור הצבת סטנדרטים ברורים, מעורבות גדולה יותר של הפיקוח ולמידה המתאפשרת בזכות מערכת המידע של התכנית והמנגנונים שלה.

הגורמים בדרג השלטון המרכזי ובדרג היישוב התייחסו גם לתרומה של התכנית להתנהלות המתאפיינת בשקיפות ולהבטחת הקיימות של שירותים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון.

הגורמים השונים בשלושת דרגי הפעולה של התכנית ציינו כי כשש שנים מתחילת יישומה של התכנית ושלוש שנים משלב ההבשלה שלה ביישובים הוותיקים (2011), עדיין מוקדם מדי להעריך את תרומתה לשיפור במצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון.

תוצאות התכנית בהיבט הארגוני

לתכנית הוגדרו התוצאות הארגוניות האלה: (1) הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת משאבים; (2) משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון; (3) איגום משאבים; (4) גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו; (5) ניהול שיטתי ומבוסס נתונים; (6) גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם; (7) הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון.

התוצאות נבחנו בנוגע לכל אחד מדרגי הפעולה של התכנית: השלטון המרכזי, המחוזות והיישובים (ב-12 יישובי ההעמקה). חלק מהתוצאות רלוונטיות רק לחלק מדרגי הפעולה. כדי להעריך את המידה שבה הושגו התוצאות בדרג המחוז וביישובים פותח מחוץ ייעודי שאפשר לבחון את המידה שבה הושגו התוצאות לפי שלוש רמות: (1) תוצאות בסיסיות המתקבלות מיישום התכנית לפי הנהלים והשיטות שקבע מטה התכנית; (2) תוצאות שהן מקיפות יותר מדרישות התכנית אך עדיין בגבולות העשייה שלה; (3) תוצאות הגולשות מעבר לגבולות התכנית ומבטאות את ההשפעה שלה בשדות נוספים (spill over).

הממצאים מצביעים על שונות ברמה שבה הושגה כל אחת מהתוצאות הארגוניות בכלל, ובפילוח לפי דרגי הפעולה בפרט, כמתואר להלן:

התוצאה של **הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת משאבים** נדרשה בדרג היישוב בלבד, והושגה בכל היישובים לפחות ברמה הנדרשת על ידי התכנית (רמה 1), כלומר התכנית היישובית מגלמת את סדרי העדיפויות שקבעה ועדת ההיגוי היישובית על בסיס המיפוי. במרבית היישובים שנבדקו הושגה התוצאה ברמה גבוהה אף יותר. בחמישה מהיישובים הושגה תוצאה מקיפה יותר מדרישות התכנית (רמה 2), ובעלי העניין מסכימים שהתכנית היישובית מגלמת את סדרי העדיפויות של התכנית ומקדמת אותם, כאשר יש מנגנונים המאפשרים דיון מחודש בהחלטות שהתקבלו. כך, למשל, הדיונים בוועדת הגיל מקדמים חשיבה על תכניות נוספות הנותנות מענה לכלל קבוצת הגיל ביישוב.

בארבעה מהיישובים גלשה התוצאה אל מעבר לגבולות התכנית (רמה 3), כלומר נוצרו ביישובים אלה תהליכים ומנגנונים הדומים לאלו של התכנית, המסייעים ליצירת הסכמות באשר לסדרי עדיפויות בנושאים נוספים.

התוצאה של **משילות משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון** נדרשה בדרג המחוז ובדרג היישוב, והושגה בשניהם ברמה מקיפה יותר מדרישות התכנית (רמה 2), ובחלקם אף גלשה מעבר לגבולותיה (רמה 3).

בדרג היישוב שאפה התכנית לחזק את מעמדו של היישוב כמי שמקבל את מלוא האחריות לילדים ולבני הנוער בסיכון וממלא תפקיד מוביל בבחירת המענים והשירותים המותאמים להם וביישומם. אחריות זו באה לידי ביטוי גם בפיקוח ובמעקב ובתהליכי ההתקשרות עם גורמים מפעילים, לרבות ארגוני המגזר השלישי. כל אלה באים לידי ביטוי באופן שבו פועלים היישובים במסגרת התכנית. ניכר כי חל שינוי ביחסי הכוחות שבין היישוב לדרגים הארגוניים שמעליו ובין ארגוני המגזר השלישי. תוצאות שגלשו מעבר לגבולות התכנית (רמה 3) הושגו בשבעה מהיישובים, ומשמען שהנהגת היישוב מממשת את האחריות שלה כלפי הילדים על ידי כך שהיא יוזמת שינויים בהתערבויות שונות הממומנות על ידי גורמים שונים מחוץ לתכנית, וזאת לאור הבנת הצרכים של הילדים ושל היישוב.

משילות משמעותית יותר בדרג המחוז באה לידי ביטוי בכך שחברי הוועדה המחוזית אינם פועלים רק כגוף מְאָשֵׁר של התכניות היישוביות (רמה 1), אלא הם גם תופסים את הוועדה כאמצעי יעיל להנחלת מדיניות התכנית ואף מפתחים לשם כך כלים ייעודיים (רמה 2).

בחמישה מהמחוזות גלשה התוצאה אל מעבר לגבולות התכנית (רמה 3), כך שהוועדה המחוזית התגייסה לטובת טיפול בבעיות רוחב שחורגות מהמערך היישובי של התכנית או מסוגיות התוכן שלה. ניכר כי המנגנונים, המבנים והשיטות שהנחילה התכנית, מסייעים להשגת תוצאה זו, וכי יש להם פוטנציאל להשפיע על המשילות גם בנושאים אחרים, הן בדרג המחוז והן בדרג היישוב.

התוצאה של **איוגוס משאבים** נדרשה בדרג היישוב בלבד והושגה בכל היישובים ברמה הנדרשת על ידי התכנית, שמשמעה שקיפות מלאה ביחס למשאבים שמביאה עמה התכנית בקרב כל הגורמים ביישוב (רמה 1), ואף ברמה מקיפה יותר מדרישות התכנית (רמה 2). כלומר היישובים מוסיפים ממשאביהם כדי לתקצב מענים החורגים מהמחויבות שלהם. במקצת מהיישובים התוצאה אף גלשה מעבר לגבולות התכנית (רמה 3), משמע שלצד משאבי התכנית העמיד היישוב את כלל המשאבים שלו לטובת דיון בסדרי עדיפויות ובניית שירותים.

התוצאה של **גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו** נדרשה בדרג השלטון המרכזי. ניכר שתהליכי הגיבוש של **הידע הארגוני** (משמע, האופן שבו מנהלים תכנית לאומית על בסיס נתונים ובתהליכים סדורים) קודמו רבות על ידי מטה התכנית, וכי הייתה להם השפעה אף מעבר לגבולות התכנית, כלומר הם נלמדו ואומצו לטובת מהלכים דומים שמבצע השלטון המרכזי. לעומת זאת, גיבוש **ידע התוכן** (משמע, כיצד מטפלים במצבי סיכון וכיצד מונעים אותם), שעליו אמורים להיות מופקדים משרדי הממשלה הרלוונטיים, נשאר בגבולות המאמצים של מטה התכנית והשותפים במנגנוני התכנית ואינו ממונף לטובת שיפור השירותים.

התוצאה של **ניהול שיטתי ומבוסס נתונים** נדרשה בכל דרגי הפעולה של התכנית. בדרג השלטון המרכזי ובדרג היישוב היא מקיפה יותר מדרישות התכנית, שעיקרן הקפדה על הזנת נתונים למערכת תמ"י ועל דיווח (רמה 1). בדרג השלטון המרכזי נעשה שימוש תכוף בנתונים הנדלים ממערכת תמ"י לצורכי מעקב, חשיבה וקביעת מדיניות. בדרג היישוב נעשה שימוש במידע מנתוני תמ"י לשם קבלת החלטות בוועדות הגיל (רמה 2), כאשר השיטות ומערכת המידע שהביאה עמה התכנית מיושמות אף בנושאים נוספים (רמה 3). בדרג המחוז הושגה התוצאה במידה פחותה, בגבולות השיטה והדרישות הנובעות מאופן הפעלת התכנית (רמה 1).

התוצאה של **גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם** נדרשה בדרג השלטון המרכזי ובדרג המחוז. בדרג המחוז הושגה התוצאה מעבר לדרישות התכנית, שעיקרן היכרות של המפקחים עם המונחים המשרתים את התכנית (פרופילים, מצבי סיכון, אחראי מענה וכו') ועם הכלים שמנחילה התכנית (תמ"י ומאגר התכניות) והשימוש שהם עושים בהם. במחצית מהמחוזות הושגה התוצאה בהיקף נרחב יותר מדרישות התכנית, משמע שהמפקחים מדווחים על יכולת פיקוח טובה יותר על תכניות ההתערבות של התכנית ומציינים כי הכלים שלה מסייעים להם לפקח על התכניות והמשתתפים בהן ולעקוב אחריהם (רמה 2). במחצית מהמחוזות התוצאה אף גלשה אל מעבר לגבולות התכנית, משמע שנעשה תכלול של הפיקוח על מענים בין משרדיים בתכנית (כדוגמת מרכזי הגיל הרך), או ששיטות פיקוח ובקרה הועתקו גם אל תכניות שמחוץ לתכנית הלאומית (רמה 3).

בדרג השלטון המרכזי נבחנה השגת התוצאה בעיקר דרך ניתוח "מאגר התכניות". עולה כי התוצאה הושגה בגבולות השיטה והדרישות בלבד, קרי המשרדים העמידו מאגר תכניות לפי המתכונת שהגדיר מטה התכנית. לאור הידע הנרחב שמצטבר על הפעלת תכניות ההתערבות מאז תחילת יישום התכנית, יש מקום להרחבה ופירוט של המידע ב"מאגר התכניות", כדי להבטיח יישום יעיל ואדוק יותר שלהן. מהלך כזה מחייב מעורבות רבה יותר של המשרדים באשר למידע הנכלל במאגר התכניות לצד פיתוח מגוון למידה מנקודות הקצה, קרי מרמת המענים ביישוב.

התוצאה של **הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון** נדרשה בדרג היישוב בלבד, והושגה בגבולות השיטה והדרישות הנובעות מאופן הפעלת התכנית בכל היישובים, כלומר יש התייחסות לרצף הטיפול במשך היום ובשלב החיים, יש גיוס של משתתפים במענים התואם את התכנון, ונערכים שינויים בתכנית היישובית או במענים לאור התנסות ולמידה מנתוני תמ"י (רמה 1). במקצת מהיישובים הושגה תוצאה בהיקף נרחב יותר מדרישות אלו, כאשר ועדות הגיל ערכו שינויים במערך המענים לאור נתוני תמ"י (רמה 2). בשלושה יישובים התוצאה גלשה מעבר לגבולות התכנית, כאשר ביישובים אלה בוצע מיפוי חוזר או שזוהו בהם תופעות הדורשות פיתוח מענים אחרים, ולשם כך נבנתה תכנית פעולה (רמה 3).

התוצאות הארגוניות בפילוח לפי מחוזות ולפי יישובים

בדיקת הרמה שאלה הגיעו המחוזות בהשגת התוצאות הארגוניות העלתה כי במרביתם הוצגו ראיות לתוצאות שהן מעבר לרמה הנדרשת על ידי מטה התכנית, כאשר מחוז ירושלים בלט בכך שהוצגו בו ראיות לתוצאות שאף גולשות מעבר לגבולות התכנית.

בקרב יישובי ההעמקה, על פי רוב הצליחו היישובים לעמוד בדרישות התכנית ולהשיג את התוצאה המצופה מהם בעת הזאת. עם זאת, בולטת שונות בין היישובים ברמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות. בחינת הקשר בין הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות ובין מאפיינים ומשתנים שהמחקר עקב אחריהם לאורך היישום, מעלה כי היישובים הבולטים ברמה גבוהה של השגת תוצאות ארגוניות מתאפיינים בתשתיות ארגוניות חזקות, עוד טרם הפעלת התכנית ו/או בהתגייסות משמעותית של הנהגת היישוב. לעומתם, יישובים שהתוצאות שהושגו בהם הן ברמה נמוכה יותר מתאפיינים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך במיוחד (אשכול 1) ו/או בתחלופה של מנהלי התכנית ביישוב.

לסיכום, התוצאות של משילות ושל ניהול שיטתי ומבוסס נתונים הושגו ברמה גבוהה בעת הזאת בכל דרגי הפעולה של התכנית, והן מעידות על כך שלתכנית יש השפעה החורגת מגבולותיה. התוצאות של הסכמה באשר לסדרי עדיפויות, איגום משאבים וגיבוש סטנדרטים בנוגע למענים הושגו בדרך כלל מעבר לדרישות הבסיסיות של התכנית, בדרג היישוב ובדרג המחוז. שתי תוצאות הושגו בעת הזאת ברמה הבסיסית בלבד, הנגזרת מיישום הדרישות של התכנית, והן: הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון וגיבוש ידע ושימוש בו בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון. מדובר בשתי תוצאות שהן אינטגרטיביות ומושפעות מהתוצאות האחרות, והן גם מחייבות מאמץ מצד שותפים החיצוניים למנגנוני התכנית. ייתכן שבשל כך הן הושגו במידה פחותה יחסית. הסתכלות מפולחת לפי מחוזות ולפי יישובים מציפה שונות ומצביעה על פוטנציאל למידה הן מהצלחות והן מקשיים.

תוצאות התכנית בהיבט של מצב הילדים

מדידת התוצאות בקרב הילדים ובני הנוער המשתתפים בתכניות ההתערבות שפועלות תחת מטריית התכנית, בוצעה במערך של "לפני" ו"אחרי", והתבססה על הנתונים הנאספים במערכת המידע של התכנית – תמ"י.

נוסף על כך, במסגרת המחקר נעשה ניסיון למדוד את התוצאות בקרב כלל הילדים ובני הנוער בסיכון ביישובי התכנית בהתבסס על מדדים הנאספים על ידי משרדים ורשויות ממשלתיות, בשיטה של מדידות חוזרות. בתוך כך התבצעה השוואת מגמות בין האוכלוסייה היהודית שבתכנית ובין האוכלוסייה הערבית שבתכנית ובין שתי אוכלוסיות אלה לאוכלוסייה שאינה משתתפת בתכנית. המידע הזמין בעת הזאת מוגבל מבחינת היכולת שלו לשקף שינויים במדדים לאורך זמן, היכולים להעיד על השפעת התכנית. בשל כך נדרש המשך מעקב אחר מדדים אלו כדי שבעתיד יהיה ניתן להסיק מסקנות מבוססות.

להלן מפורטים הממצאים בנוגע לכל אחת משיטות הבדיקה האלה.

שינויים במצב הילדים המשתתפים במעני התכנית על פי נתוני תמ"י

מערכת תמ"י מתעדת את מצב הילדים המשתתפים בתכניות ההתערבות שממומנות על ידי התכנית ביישובים שבהם היא פועלת, ומאפשרת להתחקות אחר שינויים במצבם באמצעות הדיווחים השוטפים המוזנים לתוכה.⁶

הנתונים עבור המחקר הנוכחי נדלו על ידי מטה התכנית ממערכת תמ"י בחודש אוגוסט 2014 (להלן: קובץ המחקר). קובץ המחקר כולל 20,510 רשומות של ילדים שהשתתפו בתכניות התערבות⁷ בין ספטמבר 2011⁸ לאוגוסט 2014, ושהיו עבורם לפחות שני דיווחים (להלן: מדידות)⁹. מידת השינוי בעקבות ההשתתפות בתכנית נמדדה באמצעות השוואת מצבם ב-17 מדדי סיכון¹⁰ בין המדידה הראשונה (להלן: התחלה) למדידת המעקב המאוחרת ביותר (להלן: סוף).

בחינת השינוי בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכנית ההתערבות לסיומה העלתה כי השיפורים המשמעותיים¹¹ יותר הושגו במדדי הסיכון העוסקים בתופעות השכיחות יותר והחמורות פחות, שהן התופעות שבהן התמקדו מעני התכנית, כמו בעיות התפתחות, קשיים בלמידה והישגים נמוכים, קשיים רגשיים וקשיים חברתיים. אלה גם המדדים שהיקף הילדים שאובחנו כנמצאים בסיכון בהם היה גבוה באופן יחסי.

⁶ דיווח מתבצע בתחילת ההשתתפות בתכנית ההתערבות ובתום כל שנה או בתום תכנית ההתערבות, לפי המועד המוקדם מביניהם.

⁷ 20,510 הרשומות כוללות 1,040 רשומות של ילדים שהשתתפו ביותר מתכנית התערבות אחת.

⁸ שנת 2011 נקבעה בעצה אחת עם מטה התכנית, כי היא נתפסת כשנת ההבשלה של התכנית ביישובים הוותיקים. חודש ספטמבר נקבע כנקודת ההתחלה לאור הצמידות הגבוהה של חלק ניכר מתכניות ההתערבות לשנת הלימודים.

⁹ בעצה אחת עם מטה התכנית, הוצאו מקובץ המחקר נתונים של ילדים שמשך הזמן בין שתי המדידות שהתבצעו עבורם היה קצר משלושה חודשים או ארוך משנה וחצי.

¹⁰ לפירוט על גיבוש מדדי הסיכון, ראו פרק "השיטה".

¹¹ שינוי משמעותי הוגדר כשינוי מובהק סטטיסטי, ושעוצמתו עולה על חמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$).

לא נמצא שיפור במדדים העוסקים בתופעות החמורות יותר, שאופיינו במיעוט מאובחנים וברמות סיכון שדווחו כנמוכות, בממוצע, כבר בתחילת ההשתתפות בתכנית, בהם מדדים של התנהגויות סיכון, אלימות או פשיעה בקרב הילדים וכן התנהגויות פוגעניות מצד הסביבה כלפי הילדים. עם זאת, בחינה ממוקדת בקרב מאות אחדות של ילדים שאובחנו בתחילת ההשתתפות בתכנית ככאלה הנמצאים בטווח סיכון במדדים אלה, העלתה כי נמצא שיפור במצבה של הקבוצה המאובחנת. ממצאים אלה יכולים לשמש ראיה ליכולתה של התכנית לסייע בטיפול גם בתופעות הסיכון החמורות, בתנאי שהן מאובחנות מבעוד מועד.

רמת מדדי הסיכון והשינוי שחל בהם לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים:

בחינת המאפיינים של הילדים בקובץ המחקר מלמדת, כי בהשוואה לאוכלוסייה הכללית יש ייצוג יתר לבנים וכן ייצוג יתר לילדי המגזר הערבי, לילדי המגזר החרדי ולעולים חדשים. ההתפלגות הגילאית דומה להתפלגות באוכלוסייה הכללית.

מגזר: ההבחנה בין ילדים מהמגזר היהודי לילדים מהמגזר הערבי נמצאה כהבחנה הסוציו-דמוגרפית המשמעותית ביותר, הן באשר לרמות מדדי הסיכון של הילדים בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות והן באשר למגמות השינוי שהסתמנו לאורך התכנית. בתחילת ההשתתפות בתכנית הייתה רמת הסיכון במרבית המדדים גבוהה יותר בקרב ילדי המגזר הערבי בהשוואה לילדי המגזר היהודי.

בדיקת המגמות של השינוי בין התחלת ההשתתפות בתכניות ההתערבות לסופה מראה כי שינויים משמעותיים יותר הושגו בתפקוד של ילדי המגזר הערבי והוריהם לעומת ילדי המגזר היהודי; כמעט בכל מדדי הסיכון, צומצמו הפערים ביניהם. כמו כן, בעוד במגזר הערבי הושג שיפור בכל קבוצות הגיל ובמגוון מדדים, הרי במגזר היהודי נמצא שיפור רק בקבוצת הגיל הרך ובשני מדדים בלבד. ממצאי המחקר מצביעים על כך שהיישובים הערביים יצאו נשכרים באופן מיוחד לא רק ממשאבי התכנית אלא גם משיטות העבודה שהיא הנחילה. ממצאים אלה עשויים להצביע על כך שהשיפור בקרב הילדים מהמגזר הערבי מושפע גם מהיבט זה. ממצא זה עשוי לרמז על הערך המוסף הארגוני של התכנית ועל כך שההשפעה שלה חורגת מהיקף המענים שהיא מממנת.

מגדר: בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות אובחנו הבנים ברמות סיכון גבוהות יותר מהבנות, בעיקר במדדים של התנהגויות תוקפניות וקשיי הסתגלות ולמידה במערכת החינוכית. בדיקה של עוצמת השינוי במדדים לאורך ההשתתפות בתכניות ההתערבות מלמדת שהיא הייתה דומה בשתי הקבוצות, וכי הפערים המגדריים נותרו על כנם גם בסוף ההשתתפות בתכנית.

עולים¹²: נמצאו הבדלים נקודתיים אחדים ברמות מדדי הסיכון בין עולים ליהודים ותיקים, בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות, בעיקר במדדים של תפקוד הורי והתנהגות עבריינית. בדיקה של עוצמת השינוי במדדים אלה לאורך ההשתתפות בתכנית מלמדת שהיא הייתה דומה בשתי הקבוצות, וכי הפערים בין עולים לוותיקים נשמרו גם בסוף התכנית.

¹² בהתאם להגדרות התכנית, הוגדרו ילדים בני 13-18 עולים אם לפחות אחד מהוריהם עלה לישראל בשנת 1990 או מאוחר יותר; ילדים בגיל הרך ובגיל בית ספר יסודי הוגדרו עולים אם לפחות אחד מהוריהם עלה לישראל משנת 2000 ואילך; ילדים שנולדו בישראל, אך לפחות אחד מהוריהם עלה מאתיופיה, בוכרה, גאורגיה או קווקז הוגדרו אף הם עולים.

מגזר חרדי : בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות אובחנה הרמה של ילדי המגזר החרדי בממד העוסק בהישגים לימודיים כנמוכה יותר מהרמה של ילדים יהודים אחרים. בדיקת השינוי לאורך ההשתתפות בתכנית מלמדת, שהפערים בין החרדים לילדים יהודיים אחרים נשמרו גם בסוף התכנית.

הממצאים מעידים על כך שדפוסי הסיכון של ילדי עולים וילדי חרדים דומים ככלל לאלה של ילדים יהודיים אחרים, וכי התכנית היטיבה אתם כמו עם שאר הילדים. סגירת פערים בין הקבוצות השונות קשורה, לכן, להיקף הילדים המוכללים בתכניות ולא דווקא לדרכי טיפול ייעודיות.

רמת מדדי הסיכון והשינוי שחל בהם לפי היבטים מבניים של תכניות ההתערבות:

משך ההשתתפות בתכנית : הפער של משך הזמן בין שתי המדידות סיפק אינדיקציה למשך ההשתתפות בתכניות ההתערבות. ניתוח קובץ המחקר מלמד כי עבור מרבית הילדים עמד פער זה על שנה לכל היותר, כאשר עבור כ-40% מהם עמד הפער על שלושה עד שישה חודשים, ועבור כ-40% נוספים על שישה עד שנים-עשר חודשים. בחינת רמתם של הילדים במדדי הסיכון השונים, בפילוח לפי משך ההשתתפות בתכניות ההתערבות, לא העלתה הבדלים משמעותיים. בחינת השינוי ועוצמתו לפי משך ההשתתפות בתכנית העלתה, כי רוב השינויים שעוצמתם בינונית ומעלה נצפו דווקא בתכניות שמשך ההשתתפות בהן היה קצר יחסית, בלי קשר לקבוצת הגיל.

תוצאות הושגו בתוך זמן קצר במרבית מדדי הסיכון שבהם התמקדו תכניות ההתערבות ולא הושגו כלל, גם בחלוף שנה ויותר, במדדים אחרים. בולטת אי ההצלחה ביצירת שינוי בהיבטים של טיפול הורי ותפקוד משפחתי, שהיו דווקא במוקד העשייה של התכנית, מאחר שנתפסו כגורמי מניעה.

סוג התכנית¹³ : נמצאו הבדלים בהיקף ובעוצמת השינויים שהושגו בתכניות התערבות מסוגים שונים, כאשר ההתערבויות האפקטיביות ביותר הן אלה שבוצעו במסגרות קיימות ובקהילה (מסגרות חינוכיות ושירותים אוניברסליים), ולא אלה שיצרו מסגרות חדשות ותוספתיות ליישוב (מועדוניות, מרכזי נוער, חונכים), לרבות חלק גדול מהמסגרות החדשות שנוצרו עבור ההורים.

הממצאים מזמנים בחינה של "מאגר התכניות" ומיקודו בתכניות שהוכחו כאפקטיביות. כמו כן מזמנים הממצאים אמת מידה לבחינת השיפור בהשגת התוצאות, כתוצאה של תהליכי למידה ושכלול דרכי יישום של תכניות ההתערבות.

שינויים במצב של כלל הילדים ביישובי התכנית על פי מאגרי המידע המוסדיים

התכנית הלאומית הגדירה יעדי תוצאה באשר לשינוי במצבם של הילדים ובני הנוער ביישובים שבהם היא פועלת. מידת השגתם של יעדים אלו נבחנה באמצעות רשימה של מדדים שגובשה בהתייעצות עם מומחים ועם ועדת המחקר המצומצמת, ובהתבסס על מאגרי מידע מוסדיים של משרדים ורשויות ממשלתיות. דליית הנתונים מהמאגרים השונים בוצעה במהלך שנת 2014, כאשר מרביתם מתייחסים לשנים 2006-2012. המחקר התחקה אחר שינויים במדדים אלה לאורך זמן. שנת 2011 נקבעה כשנה שבה

¹³ סיווג התכניות התבצע בשיתוף עם מטה התכנית, והוא מתייחס למאפייני ההתערבות ולמסגרת שבה היא מתבצעת.

הגיע יישום התכנית ביישובים הוותיקים לכלל בשלות מלאה, וכנקודת הזמן שבה ניתן לראות שינויי מגמה במדדים, המצביעים על השפעתה של התכנית. המחקר גם התחקה אחר הבדלים בין שלוש קבוצות: האוכלוסייה היהודית שבתכנית¹⁴, האוכלוסייה הערבית שבתכנית והאוכלוסייה שאינה משתתפת בתכנית¹⁵, הנתפסת כמייצגת אוכלוסייה חזקה יחסית, שהתכנית רואה בה אמת מידה לבחינת השפעתה, ומבקשת לצמצם את הפערים בינה ובין שתי האוכלוסיות האחרות שמשתתפות בתכנית. עולה כי ברוב המדדים, מצבה של האוכלוסייה שאינה בתכנית טוב יותר ממצבן של האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית שבתכנית. כמו כן, עולה כי מצבה של האוכלוסייה היהודית שבתכנית טוב מזה של האוכלוסייה הערבית שבתכנית, במרבית המדדים שנבדקו.

ממצא מעניין העולה מהנתונים מצביע על כך שחלה עלייה בהיקף הילדים הנמצאים במסגרות טיפוליות בקרב האוכלוסייה שבתכנית בכלל, ובקרב האוכלוסייה הערבית בפרט, כאשר האחרונה מושפעת גם מיוזמות אחרות הפועלות למענה. כך, למשל, תרמה היוזמה "עם הפנים לקהילה", שהובילה שינוי בדרכי הקצאת משאבים של שירותים ברווחה ועודדה פיתוח שירותים לילדים ונוער בסיכון ומשפחותיהם ביישובים עצמם, להרחבת השירותים ביישובים הערביים, וייתכן שיהיה נכון להסביר באמצעותה את העלייה באחוז מקבלי השירותים בקהילה (דולב ואחרים, 2008). דוגמה אחרת היא התופעה של עלייה בשיעור המטופלים בשל חשד לאלימות במשפחה, הניתנת להסבר נוכח המאמצים הנעשים בחברה הערבית בשנים האחרונות להגברת המודעות ולעידוד הדיווח (אלמגור-לוטן, 2010).

התרומה העיקרית של המחקר מתבטאת בהצבת בסיס נתונים ומתודולוגיה שיאפשרו מעקב אחר אוסף המדדים שהוא הציג, לאורך זמן. מעקב זה חשוב, היות והוא מתייחס לכלל אוכלוסיית הילדים של היישוב ולא רק לאלה שלוקחים חלק בתכניות ההתערבות של התכנית הלאומית ומתועדים בתמ"י.

בעת הזאת, יש להתייחס בזהירות לנתונים שנאספו עד כה במדדים השונים, לאחר תקופה קצרה יחסית של פעילות התכנית. גם בהמשך תידרש זהירות במתן משמעות לממצאים, כיוון שמרבית המדדים משמשים אומדן עקיף לפעולת התכנית ואינם מודדים את הישגיה באופן ישיר.

¹⁴ כדי לאפשר השוואה מבוקרת ככל הניתן, הוצאו מהניתוחים יישובי התכנית המאופיינים בשיעור גבוה של אוכלוסייה חרדית, ובכלל זה אלעד, בני ברק, ביתר עלית ומודיעין עלית, וכן הערים שיש בהן ריכוז חרדי משמעותי: צפת ובית שמש. כמו כן הוצאו מהניתוח ערים גדולות שרק חלק משכונותיהן משולבות בתכנית (תל אביב-יפו, רמת גן, ירושלים וחיפה), וכן יישובים מעורבים שמתגוררת בהם אוכלוסייה ערבית (בהיקף של 20% עד 80%) לצד אוכלוסייה יהודית.

¹⁵ במרבית המדדים בוצעה השוואה לאוכלוסייה היהודית שאינה משתתפת בתכנית (ב-15 מדדים מתוך 17 מדדים). בשני המדדים האחרים, ההשוואה היא לכלל האוכלוסייה שאינה בתכנית. הבחירה בקבוצת ההשוואה נובעת מהנתונים שהתקבלו בפועל וביכולת לחלץ מתוכם את האוכלוסייה היהודית שאינה משתתפת בתכנית.

סיכום ההישגים המרכזיים של התכנית

1. **התכנית הצליחה להעביר את האחריות על ילדים ובני הנוער בסיכון לידי היישובים.** אחריות זו מתבטאת בתהליכי בחירת המענים והיישום שלהם, לרבות מעקב אחר המשתתפים בהם ואחר הפעלת המענים. זהו הישג המצביע על העצמת היישובים, שמרביתם שייכים לאשכולות הנמוכים במדרג חברתי-כלכלי, וחיזוק הסמכות שלהם אל מול גורמי המחוז, השלטון המרכזי וארגוני מגזר שלישי.
2. **המבנים הארגוניים של התכנית ושיטות העבודה שלה פועלים בכל הדרגים, ושומרים על הרלוונטיות והיציבות שלהם לאורך זמן.**
3. **מערכת המידע (תמ"י) הוטמעה והונגשה להיקף נרחב של בעלי עניין.** היא מאפשרת שקיפות, תורמת לניהול ופיקוח מבוססי נתונים ומקדמת למידה ושיפור.
4. **התכנית הביאה משאבים תוספתיים ליישובים, ואלו הושקעו בהתאם לסדרי העדיפויות שלה** וחיזקו את השירותים לילדים ולבני נוער בסיכון, בעיקר ביישובים המוחלשים.
5. **מרבית התוצאות הארגוניות שאליהן חותרת התכנית מושגות בהתאם לדרישות התכנית ואף מעבר להן, בעיקר בדרג היישוב.** הישג זה משמעותי כי הוא בא לידי ביטוי בשדה המאופיין בחולשה ארגונית וכיוון שהוא אמור לשמש מנוף להשגת תוצאות בקרב הילדים.
6. **זוהי שיפור במצב הילדים המשתתפים בתכניות ההתערבות, הפועלות תחת מטריית התכנית, בעיקר בקרב הגיל הרך ובקרב ילדים מהמגזר הערבי.** השיפור זוהה בעיקר במדדים האלה: בעיות התפתחות, קשיים בלמידה, הישגים נמוכים, קשיים חברתיים וקשיים רגשיים.

המלצות להמשך

1. מומלץ לשקול פיתוח והטמעה של מנגנון שיאפשר קבלת תמונה יישובית מערכתית עדכנית ומתעדכנת על הילדים ועל המשאבים המיועדים לטיפול בהם. מנגנון כזה יאפשר ניהול מבוסס נתונים של כלל השירותים והמענים ביישוב, ישפר את ההלימה בין המענים לצרכים המתפתחים, וגם יוכל ליצור דיאלוג מבוסס נתונים בין הדרגים הארגוניים (יישוב-מחוז-משרד). מנגנון מסוג זה יוכל גם לספק לגורמים המובילים ביישוב תמונת מצב עדכנית על מגמות ומשוב על המידה שבה הושג שיפור במצב הילדים.
2. מומלץ לפתח יכולות לאיסוף מידע ותובנות מנקודות הקצה (אחראי מענה, ראשי ועדות גיל) אשר יאפשרו למשרדים לשכלל את תכניות ההתערבות הקיימות בד בבד עם פיתוח תכניות התערבות חדשות. דוגמאות לכך הן דרכי יישום שהוכחו תועלת, חסמים בגיוס משתתפים והצלחות בהסרתם, גיוס אנשי מקצוע מתאימים וכדומה.
3. מומלץ לפתח מדדים תפעוליים, שישמשו בידי הממונות המחוזיות לאבטחת האיכות של הפעלת התכנית ולזיהוי הן של יישובים הזקוקים לתמיכה נוספת והן של יישובים מצליחים שניתן ללמוד מהם. הכלים שפותחו במסגרת המחקר לצורך הערכת התוצאות הארגוניות מדגימים סוג כזה של מדדים, ויכולים לשמש לפיתוח מדדים מסוג זה.

4. מומלץ לפתח דרכים להנחלת הפרספקטיבה הבין משרדית והמבט המערכתי המתכלל והמחוזי לעבודת המפקחים בשטח. דוגמאות לכך הן עבודה עם צוותי פיקוח בין משרדיים או "מפקח מתכלל", קרי מפקח שמחזיק את נקודות המבט של כמה משרדים. בעוד מפקח חד משרדי מקדם את התכניות שבאחריותו ורואה את האוכלוסייה בפרספקטיבה המקצועית שלו, ל"מפקח מתכלל" יש יתרון בראייה רב ממדית המתאימה למורכבות של מצבי סיכון. יתרה מזאת, הוא יכול להיות גורם מאגם של ידע וחיבור של כמה שירותים, כך שיהיה ניתן להתאים את המענים באופן מיטבי.
 5. נדרשת השקעה בהנחלת השימוש בתמ"י ומיצוי הלמידה שמזמנים נתוני תמ"י בקרב גורמי המחוז ומטות המשרדים. ללא ספק מדובר בפלטפורמה רבת עוצמה המזמנת מנוף אדיר ללמידה ולשיפור. בעת הזאת נראה כי רק שיעור קטן מהיכולות של מערכת תמ"י אכן מנוצל בדרגים אלה.
 6. **מוצע כי יועמדו משאבים לצורך טיוב מאגר התכניות** לאור הממצאים. ליתר פירוט:
 - א. העמקה, טיוב והידוק סטנדרטים – בתכניות ההתערבות הנפוצות ביותר.
 - ב. הטמעת מנגנון שיאפשר למידה והעמקת ידע התוכן במאגר התכניות לאור הניסיון שמצטבר בנקודות הקצה, ואשר יהיה באחריות המשרדים.
 7. מקומו של המגזר השלישי עבר שינוי עם כניסתה של התכנית הלאומית ליישובים, ובעיקר הפך להיות מספק של הממשלה למתמודד על אספקת שירותים והפעלת תכניות ברשות המקומית. השינוי הזה הוא אחד הביטויים להעברת הסמכות והאחריות ליישובים ובו בזמן החזרת האחריות והבעלות מהמגזר השלישי אל המגזר הציבורי. השינוי הזה מזמן **שאלות באשר לתפקידם של ארגוני מגזר שלישי בעת הזאת במתן מענה לילדים ולנוער בסיכון, ואיזה אופי יהיה לשותפות שלהם במענים אלה.**
 8. ממצאי ההערכה מצביעים על הצלחה פחותה בהתערבויות במערכת המשפחתית. **נדרשת למידה כיצד לקדם התערבויות הכוללות מרכיבי עבודה עם הורים ובני משפחה** בהנחה שמדובר במערך התערבות מורכב יותר.
 9. נתונים המעידים על שיפור במצב הילדים בכל אחת מהתכניות משמשים אמת מידה לבחינת מגמות המשך בהישגי תכניות ההתערבות, כאשר הציפייה היא כי היכולת שלהן להביא לשיפור במצב הילדים תגדל. **מומלץ, לכן, להמשיך ולעקוב אחד הישגיה של כל תכנית התערבות ואחר הישגים של סוגים שונים של תכניות התערבות,** כדי לוודא שאכן ניכרת מגמת שיפור בתוצאות שהן משיגות.
 10. **מומלץ המשך מעקב** אחר המדדים המבוססים על מאגרי מידע מוסדיים לצורך קבלת תמונה מקיפה על שינויים במצבם של הילדים ביישובי התכנית לאורך זמן.
- בעת הזאת, נוכח הצלחותיה ומעמדה האיתן של התכנית, המלצות אלה עשויות להבטיח שכלול ושיפור של התכנית ולהבטיח הן את קיימותה והן את קיימותן של שיטות העבודה שהיא מנחילה.**

רקע על התכנית ושאלות המחקר

³⁶⁰ התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (להלן: "התכנית") יצאה לדרך בשנת 2008 ב-72 רשויות מקומיות ברחבי הארץ, והיום היא פועלת ב-171 רשויות מקומיות¹⁶. את התכנית מובילים משרד הרווחה והשירותים החברתיים ושותפים בה משרדי ממשלה נוספים: משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הקליטה והמשרד לביטחון הפנים, וכן גופים נוספים: משטרת ישראל, גיוינט ישראל, המרכז לשלטון מקומי והרשויות המקומיות. התכנית שואפת לצמצם את מצבי הסיכון שאליהם חשופים ילדים ובני נוער מלידה עד גיל 18¹⁷. התכנית הוקמה לאור המסקנות של ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער בסיכון, בראשותו של פרופ' הלל שמיד. הוועדה המליצה על העקרונות שינחו את התכנית, ובכללם העקרונות הללו (דולב, 2010):

- אימוץ הגדרה אחידה של המושג "ילדים ובני נוער בסיכון" וקביעת יעדים לאומיים ויישוביים לצמצום מצבי סיכון בקרב אוכלוסיות אלו;
 - מחויבות לשינוי סדרי העדיפויות ולהדגשת הטיפול בקהילה, המניעה, הטיפול בגיל הרך, הקצאת המשאבים לחיזוק ההורים ומשפחות הילדים ומתן עדיפות למגזר הערבי, למגזר החרדי ולקבוצות עולים;
 - עבודה בין משרדי הממשלה בכל רמות התכנית;
 - מתן אחריות וסמכות לרשויות המקומיות, כדי שיוכלו לתכנן וליישם שירותים לילדים ולבני נוער בסיכון בהתאם לצורכיהם;
 - חיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על תוצאות התכנית, על יישומה, על ניהול התקציב ועל גילוי נאות של מכלול המשאבים לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון.
- בראש התכנית עומדת מינהלת ארצית, באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים; המינהלת מלווה בוועדה בין משרדית הכוללת נציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ומגיוינט ישראל. בתוך התכנית פועלת יחידת-בת בשם "התחלה טובה"¹⁸; יחידה זו מובלת על ידי עמותת "אשלים" ועוסקת בפיתוח מענים ובהקצאת משאבים לילדים מלידה עד גיל שש.
- התכנית מבקשת להשפיע על חלוקת הסמכויות, התפקידים ודרכי העבודה בין ובקרב שלושת הדרגים הארגוניים האלה: משרדי הממשלה, הדרג המחוזי שלהם והרשויות המקומיות, ובאופן זה למנף את המשאבים שלה לכלל השפעה שהיא מעבר למוטבים הספציפיים שיהיו מהמענים שהיא מממנת.

¹⁶ בחודש ינואר 2012 החליטה ממשלת ישראל לנקוט מהלך הדרגתי להרחבת התכנית ל-81 רשויות מקומיות ומועצות אזוריות נוספות. המחקר מתמקד ביישובים שהחלו לפעול בראשית דרכה של התכנית בלבד.

¹⁷ בנספח א מוצג מבנה התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון.

¹⁸ מתוך אתר [אשלים](#): נדלה ב-23.1.2011.

המבנים הארגוניים שבאמצעותם פועלת התכנית

בכל אחד מהדרגים הארגוניים הוקמו מבנים ייעודיים שמטרתם לאפשר יישום מיטבי של התכנית לאורך זמן, תוך כדי שמירת עקרונותיה וחתימה להשגת יעדי התכנית והתוצאות המצופות, הן בהיבט הארגוני והן בהיבט של שינוי במצב הילדים. להלן תיאור קצר של טיב המבנים בכל אחד מהדרגים שבהם פועלת התכנית¹⁹:

בדרג משרדי הממשלה פועלת מיומה הראשון של התכנית **ועדה בין משרדית** שבה משתתפים נציגים בכירים ממשרדי הממשלה השותפים בתכנית וכן מטה התכנית ונציגי "אשלים". הוועדה הוקמה בימיה הראשונים של התכנית, ומאז היא מובילה אותה ומשמשת בימה מרכזית לדיון, לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות. הוועדה משמשת ערוץ מרכזי להבטחת שיתופי פעולה ומחויבות השלטון המרכזי לתכנית, ואף משמשת ועדה מייעצת המלווה את המחקר. לצד הוועדה הבין משרדית פועלת **ועדה בין משרדית של "התחלה טובה"** הממוקדת בגיל הרך.

בדרג המחוז פועלת **הוועדה המחוזית** המשמשת דרג ביניים בתכנית וציר מרכזי בפיקוח על יישום התכנית בהתאם לעקרונותיה. לוועדה יש תפקיד ביצירת שיתוף פעולה בין המשרדים וכן תפקיד חשוב בתיווך בין היישוב למטה התכנית. בראש הוועדה עומד **מנהל מחוז**, תפקיד שבו משמשים לסירוגין, נוסף על תפקידים הפורמלי, מנהל המחוז מטעם משרד החינוך ומנהל המחוז מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מנהל המחוז של התכנית אחראי להובלת התכנית במחוז, ולצדו משמשים שני בעלי תפקידים מטעם התכנית – **ממונה מחוזי של התכנית הלאומית וממונה מחוזי של "התחלה טובה"**, המסייעים בתפעול הוועדה, בניהול הקשר עם גורמי הפיקוח במחוז ובליוי היישובים.

בדרג היישוב נבחר **ממונה יישובי** (ראש המועצה/ראש העירייה או מי מטעמו) העומד בראש התכנית ביישוב. מתפקידו להבטיח את התנהלות התכנית על המבנים והמענים שלה ביישוב ולייצג את היישוב בפני הוועדה המחוזית. הממונה היישובי עומד בראש **הוועדה היישובית** הכוללת את הגורמים השותפים לתכנית והפועלים ביישוב (נציגי שירותים, נציגי ציבור וארגוני מגזר שלישי), והוא אחראי להגדרת מוקדי ההתערבות וכן לתכנון השירותים ויישומם, לרבות מעקב אחר יישום המענים, בחינת צרכים משתנים ואיגום משאבים. לוועדה היישובית כפופות **שתי ועדות גיל**, האחת אחראית ליישום ולקידום של יעדי התכנית בקרב ילדים עד גיל חמש, והאחרת מתמקדת בבני 6–18. בכל יישוב הקצתה התכנית תקן עבור **מנהל תכנית יישובי** הכפוף לממונים המחוזיים. מנהל התכנית היישובי מסייע לממונה היישובי, ומתפקידו להנחיל את התפיסה והשפה המקצועית של התכנית לאנשי המקצוע ביישוב, לדאוג לפעולה סדירה ומועילה של הוועדות ביישוב, לרבות הרחבת השיח הבין ארגוני והבין מקצועי ביישוב באשר לילדים בסיכון והוריהם. כמו כן, על מנהל התכנית היישובי לפעול למען הטמעה של כלים ושיטות שפיתחה התכנית לקידום עבודה מבוססת נתונים. התכנית מביאה ליישובים תקציב תוספתי שהם יכולים להשקיע בתכניות התערבות מתוך מאגר תכניות שמציע מטה התכנית (להלן: "מענים")²⁰. לכל מענה צריך היישוב למנות **אחראי מענה** שהוא איש מקצוע מאחד השירותים ביישוב ובעל ידע וניסיון באחד מתחומי הפעולה של המענה. באחריותו לדאוג להקמה, להפעלה מיטבית ולדיווח על המענה. מינויו נעשה בתיאום בין ראש השירות ובין הממונה היישובי. נוסף לכך, כדי לפתח עבודה בין ארגונית שתקדם את האחריות ההדדית של כלל השירותים ביישוב העוסקים בילדים ובני נוער בסיכון, וכדי לפתח ולשמר גישה רב ממדית בהתייחסות ובטיפול בהם, מוקם **צוות בין מקצועי המלווה את המענה**. תפקיד הצוות לסייע בעיצוב היישום ובפיתוח המענה וכן לעקוב אחר אופן הפעלת המענה, תפוקותיו ותרומו למשתתפים בו.

¹⁹ מבוסס על האוגדן היישובי 2011.

²⁰ כמו כן התכנית מאפשרת השקעה של עד 10% מהתקציב בתכניות ייחודיות שאינן נמצאות במאגר.

שיטות העבודה שמנחילה התכנית

לצד המבנים הארגוניים התכנית מנחילה שיטות עבודה וכלים שמטרתם לסייע ליישום מיטבי של התכנית ולהשגת יעדיה, בכפוף להמלצות ושל ועדת שמיד שתוארו לעיל.

כדי לבסס שפה אחידה בכל דרגי הפעולה של התכנית ובקרב כל הגורמים הרלוונטיים, הוגדרו שבעה **פרופילים** המייצגים "טיפוסים" שונים של ילדים בסיכון ומבטאים בכך את מורכבות הבעיות²¹: (1) בעיות בהשתייכות במשפחה ובטיפול בילד; (2) בעיות בתפקוד הילד בתחום ההתפתחותי/לימודי; (3) בעיות בהשתייכות במשפחה ובטיפול בילד וגם בעיות בתפקוד הילד בתחום החברתי/רגשי; (4) בעיות בתפקוד הילד בתחום החברתי/רגשי; (5) בעיות בהשתייכות במשפחה ובטיפול בילד וגם בעיות בתפקוד הילד בתחום החברתי/רגשי; (6) בעיות בתפקוד הילד בתחום ההתפתחותי/לימודי וגם בעיות בתפקוד הילד בתחום החברתי/רגשי; (7) בעיות בתפקוד הילד בתחום ההתפתחותי/לימודי וגם בעיות בתפקוד הילד בתחום החברתי/רגשי. השימוש בפרופילים הוא בלתי נפרד מהשיח בתכנית בכל דרגי פעולתה ומוטמע בתהליכי העבודה ובמערכת המידע של התכנית.

כניסת התכנית ליישוב כוללת תהליך של **מיפוי ואיתור הילדים ובני הנוער בסיכון** באמצעות טופס מקוון המאפשר איסוף מידע מקרב אנשי מקצוע שונים בכלי אחיד. הכלי, המותאם לקבוצות גיל, אוכלוסיות שונות וסוגי שירות, מבקש מידע דמוגרפי בסיסי, תיאור הקשיים ומידע על השירותים שהילדים מקבלים. נוסף לכך, מבוצע **מיפוי של המשאבים והשירותים ביישוב**²² המיועדים לילדים ובני נוער בסיכון. עיבוד הממצאים של שני המיפויים מבוצע על ידי מאיירס- ג'וינט - מכון ברוקדייל (להלן מכון ברוקדייל) ומופק כדוח המשמש תשתית לבניית **תכנית יישובית** ולבחירת המענים שיפעלו באמצעות התכנית הלאומית. התכנית היישובית נקבעת בהליך סדור בוועדת ההיגוי היישובית, והיא כוללת מפרט של מענים שהיישוב מבקש להפעיל בהתבסס על הגדרת יעדים וסדרי עדיפויות לאור הסתכלות של כלל הגורמים ביישוב על ממצאי המיפוי, ומתוך רצון לנצל באופן מיטבי את המשאבים שמוקצים ליישוב. מגוון המענים העומדים לרשות היישוב מוצגים באופן מקוון **במאגר התכניות**²³, המבוסס על תכניות שהוצעו על ידי משרדי הממשלה השונים, נוסו על ידם והוכחו כמועילות. ההיצע במאגר התכניות מאפשר בחירה בדרכי התערבות המותאמות לצורכי האוכלוסייה. הקריטריונים להכללת תכניות התערבות במאגר התכניות הם: תכניות המאפשרות הפניית משאבים לתוך הקהילה (כלומר, כל התכניות מופעלות ביישוב ואין מענים חוץ ביתיים), התנסות מוקדמת בהפעלת המענה והבטחת האחריות המשרדית על איכות המענה באמצעות תהליכי פיקוח ובקרה. המפרט במאגר התכניות כולל היבטים הקושרים בין מרכיבי התכנית, תקצוב וכוח אדם נדרש. חלק מהתכניות עודכנו לאור התנסות בשטח, והמערכת עצמה שודרגה כדי שתהיה מסונכרנת עם מערכת המידע של התכנית.

נוסף לכך, פותחה מערכת מידע ממוחשבת הנקראת **תשתית המידע היישובית (תמ"י)** אשר משמשת כלי מרכזי לפעולת התכנית לצורך מעקב אחר יישום המענים ואחר מקבלי השירות, באופן המאפשר שקיפות ואחריותיות ואשר מקדם מדיניות ופעולה מבוססי ראיות. מערכת זו מאפשרת דיווח על אודות המענים והמשתתפים בהם בתחילת ההפעלה, במהלכה ובסיומה. דוחות המערכת מופקים בעת הזאת בעזרת צוות התכנית (מנהל התכנית ביישוב ומטה התכנית), והם מותאמים למאפייני גיל ואוכלוסייה.

²¹ סבו-לאל וחסין, 2012.

²² את מסמכי המיפוי ניתן למצוא באתר התכנית.

²³ את מאגר התכניות ניתן למצוא באתר התכנית.

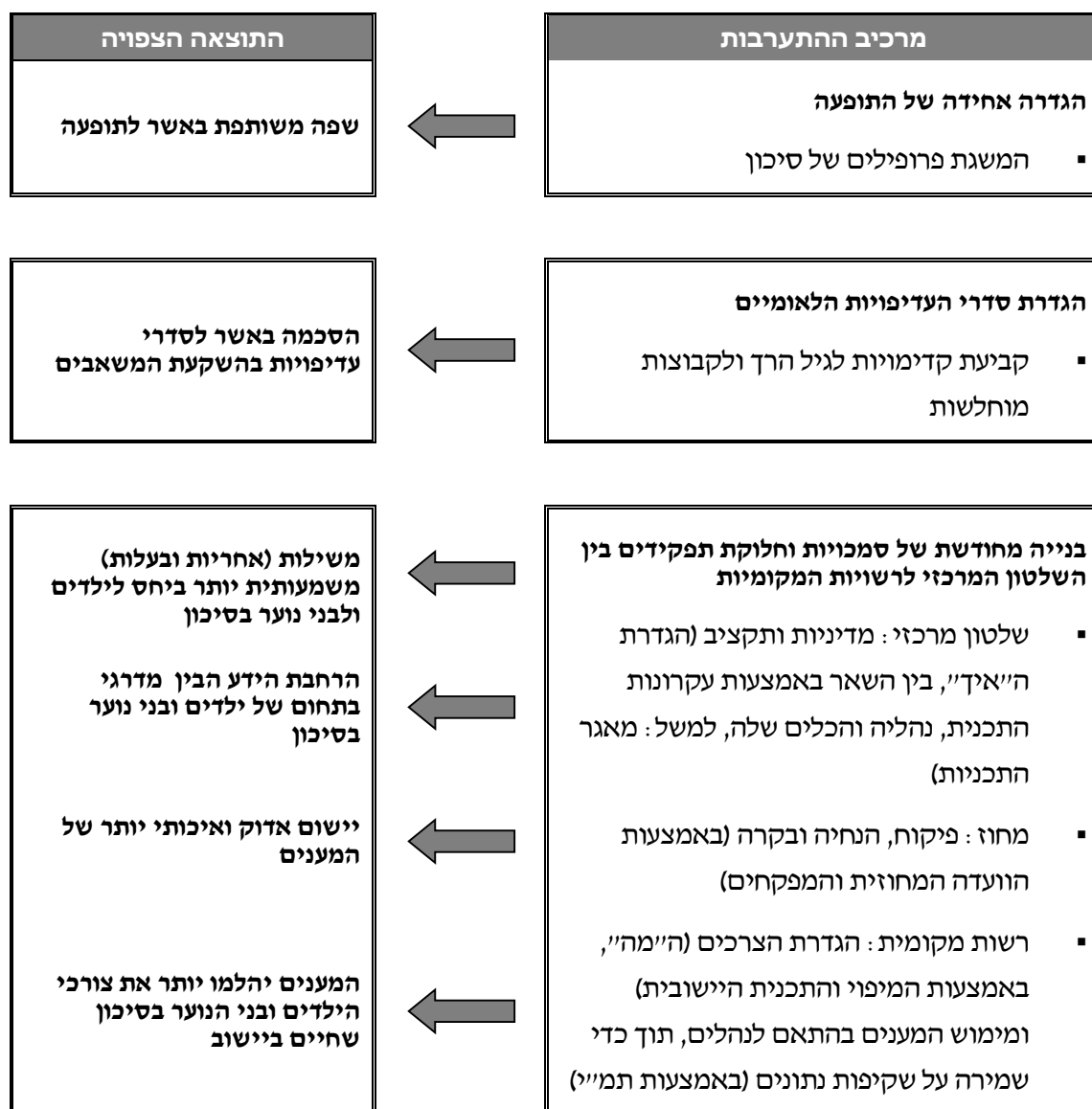
צוות המחקר ממכון ברוקדייל מלווה את התכנית מראשיתה, ולמעשה היה מעורב בוועדת שמיד שעל בסיסה הותוותה. המעורבות בוועדת שמיד באה לידי ביטוי בריכוז הוועדות והשתתפות פעילה בהן, בתהליכי תיעוד ובכתיבת דוח הוועדה. צוות המכון לקח חלק פעיל בשלבי ההיערכות להפעלת התכנית. מעורבותו באה לידי ביטוי בתהליכי הפיתוח והתכנון של התכנית ובחשיבה כיצד ליישם את המלצות הוועדה דה פקטו. צוות המכון היה מעורב בתכנון ובפיתוח כלי המיפוי והמעקב של התכנית (למשל בפיתוח ובהובלת תהליך האיתור והמיפוי; בפיתוח מערכת תמ"י – הטפסים והדוחות); בהכשרה ובליווי של מנהלי התכנית ביישובים; בהפקת מידע ובעיבוד נתונים לצרכים אסטרטגיים של מטה התכנית (למשל, הפקת דוחות מהמיפוי וממערכת תמ"י לשם דיון על קבוצות אוכלוסייה שונות ותופעות סיכון בוועדה הבין משרדית או במפגשים עם נציגים משרדי הממשלה השונים); בחשיבה ובייעוץ כמומחים בתחומי תוכן שונים בקבוצות העבודה²⁴ ובוועדות בדרג משרדי הממשלה. מעורבות זו של המכון מסייעת למטה התכנית לקדם ניהול מבוסס נתונים ולהבטיח חשיבה אסטרטגית רחבה. צוות המכון משמש גם כתובת לצרכים העולים מדרג המחוז ומהיישובים.

²⁴ קבוצות העבודה הוקמו בסמוך לשלב שבו אושרו התכניות היישוביות ברשויות הוותיקות. קבוצות אלו כוללות מומחים ונציגי משרדים שונים, ועוסקות באוכלוסיות ובתופעות שונות. בפרק היישום מתוארת עבודתן בהרחבה.

תאוריית הפעולה של התכנית והתוצאות שהיא מבקשת לקדם

באיור 1 מוצגים מרכיבי ההתערבות של התכנית בהיבט הארגוני והתוצאה שאמור לקדם כל אחד ממרכיבים אלו.

איור 1: מרכיבי ההתערבות של התכנית והשפעתם הצפויה על השדה – ההיבט הארגוני



איור 1: מרכיבי ההתערבות של התכנית והשפעתם הצפויה על השדה – בהיבט הארגוני



באמצעות השינויים הארגוניים מבקשת התכנית לחולל שינוי במצבם של הילדים ובני הנוער ברשויות שבהן היא פועלת, כפי שמומחש באיור 2.

איור 2: מרכיבי ההתערבות של התכנית והשפעתם הצפויה על השדה – בהיבט של מצב הילדים



מרכיבי ההתערבות של התכנית צפויים, אם כך, לקדם שני סוגי תוצאות: תוצאות בהיבט הארגוני ותוצאות בהיבט של מצב הילדים.

התוצאות בהיבט הארגוני הן: (1) הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים; (2) משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני הנוער בסיכון; (3) איגום משאבים; (4) גיבוש הידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו; (5) ניהול שיטתי ומבוסס נתונים; (6) גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם; (7) הלימה של המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון. באמצעות התוצאות הארגוניות מבקשת התכנית למנף את המשאבים שלה לכלל השפעה שהיא מעבר למוטבים הספציפיים הלוקחים חלק במענים הממומנים מתקציביה. השפעה זו חשובה במיוחד לאור ההערכה שהתקציבים שמקצה התכנית ליישובים הם רק כ-20% מכלל המשאבים העומדים לטובת הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ביישוב (כך להערכת מנהלת התכנית).

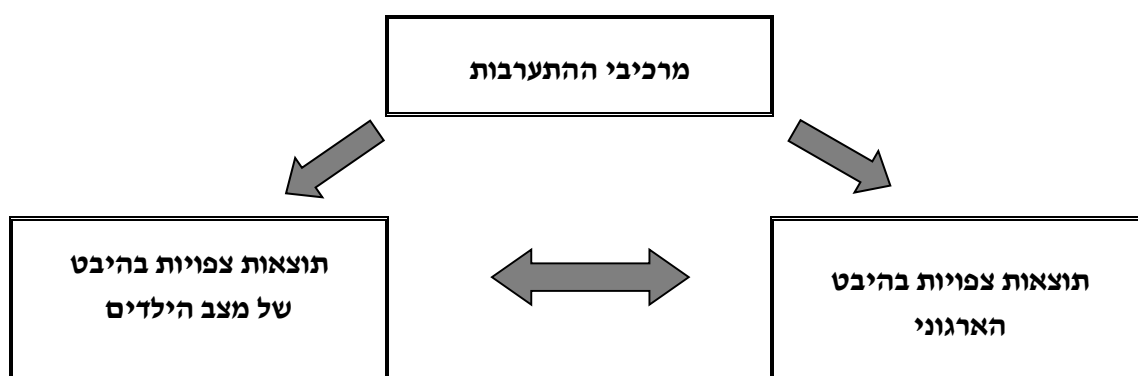
התוצאות בהיבט של מצב הילדים הן²⁵: (1) הקטנת אחוז הילדים החשופים להתעללות ולהזנחה פיזית בריאותית; (2) הקטנת אחוז הילדים החיים בנסיבות משפחתיות הפוגעות ברווחתם, שהוריהם אינם מעורבים בחייהם והסובלים מהזנחה רגשית; (3) הקטנת אחוז הילדים שמדווחים על מצבים קיצוניים של בדידות וניכור ועל היעדר עיסוקים משמעותיים בשעות הפנאי; (4) הקטנת אחוז הילדים המפגינים התנהגויות המעידות על בעיות קשות בתחום הרגשי; (5) הקטנת אחוז הפעוטות הנמצאים בסיכון התפתחותי בתחומים המוטורי, הרגשי והשפתי; (6) הקטנת אחוז הילדים הנפגעים בתאונות בית וחצר; (7) הקטנת אחוז הילדים שאינם מגיעים מוכנים לכיתה א'; (8) הקטנת אחוז הילדים המתקשים מאוד או שאינם שולטים במיומנויות יסוד בתחומי השפה והחשבון בכיתה ב'; (9) הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער בכיתות ו-י"ב שאינם נמצאים במסגרת כלשהי; (10) הקטנת אחוז בני הנוער המגיעים לגיל 18 ללא

²⁵ מתוך האוגדן היישובי, 2011.

תעודה, כישורים או מיומנויות המאפשרים השתלבות בעולם העבודה; (11) הקטנת אחוז בני הנוער המפגינים התנהגויות סיכון והתנהגויות לא נורמטיביות, וירידה בהיקף ובחומרת התנהגויות אלה בקרבם; (12) הקטנת אחוז בני הנוער המגיעים לגיל 18 ואינם משתלבים במסגרת עיסוק נורמטיבית.

בין התוצאות הצפויות בהיבט הארגוני ובין התוצאות הצפויות בהיבט של מצב הילדים קיימת זיקה הדדית. ההיבט הארגוני הוא לא רק יעד בפני עצמו אלא בעיקר מנוף לשיפור מצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון. בו בזמן, שיפור במצבם של הילדים צפוי לשמש בבחינת משוב חיובי להיבט הארגוני, וככזה לחזור ולחזק אותו. איור 3 מסכם את הזיקות בין מרכיבי ההתערבות ובין ההיבטים השונים של התוצאות.

איור 3: הזיקות שבין מרכיבי ההתערבות של התכנית ובין ההיבטים שבהם היא שואפת להשפיע



הערכת התכנית

בהתאם לעקרונות התכנית קבעו הוגיה כי היא תלויה במחקר הערכה אשר יעקוב אחר התקדמות התכנית והשפעותיה. מטרות המחקר הן²⁶:

1. לספק מידע והערכה שיאפשרו לקובעי המדיניות, למחוקקים ולציבור הרחב להעריך את התקדמות התכנית ואת המידה שבה היא הצליחה להשיג את היעדים שנקבעו לה.
2. לעקוב אחר התקדמות התכנית בהתאם לשלבים שהותוו לה.
3. לספק מידע שיוכל לשמש את הנהלת התכנית ואת ועדת ההיגוי לשם שינוי מרכיבים בתכנית והתאמתם תוך כדי הפעלתה.

המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מטח) נבחר לערוך את המחקר. הוועדה הבין משרדית המובילה את התכנית לקחה על עצמה גם לשמש ועדה מייעצת למחקר, כשלצדה פועלת ועדה מצומצמת המלווה את המחקר. לוועדה זו שותפים מטה התכנית ונציגי משרדי הממשלה והארגונים הללו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, "אשלים" ומכון ברוקדייל. בראש הוועדה עומד מר קותי צבע, מהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

²⁶ מטרות אלה הוגדרו במסמכי מכרז פומבי מס' 101/2001 – בחירת מבצע מחקר בנושא: "הערכת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון", שפורסם בינואר 2011.

שאלות המחקר

השאלות שעליהן מבקש המחקר לענות הן:

1. **באיזו מידה יושמו תהליכי העבודה והמנגנונים שהתכנית התוותה, בדרגים השונים (משרדי ממשלה, מחוז, רשות מקומית), לרבות:**
 - ג. תהליכי האיתור והמיפוי של הילדים והמשאבים ביישובי התכנית
 - ד. הקמת הוועדות והמנגנונים של התכנית בדרגי הפעולה שלה
 - ה. הקמת המענים והפעלתם ביישובי התכנית
 - ו. הטמעת מערכת תמ"י ביישובים
2. **באיזו מידה קידם השינוי בתהליכי העבודה והמנגנונים שהוקמו לשם כך את התוצאות הארגוניות שהתכנית מבקשת להשיג, לרבות:**
 - א. הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת משאבים
 - ב. משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ולבני הנוער בסיכון
 - ג. איגום משאבים
 - ד. גיבוש הידע בנוגע לילדים ולבני נוער בסיכון והשימוש בו
 - ה. ניהול שיטתי ומבוסס נתונים
 - ו. גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם
 - ז. הלימה של המענים לצורכי הילדים ובני הנוער ביישוב
 - ח. הוספה של מענים חדשים והרחבת ההיקף של מקבלי השירות בקרב ילדים ובני נוער בסיכון
3. **באיזו מידה חל צמצום בהיקפם של הילדים ובני הנוער בסיכון ברשויות המקומיות שבהן פועלת התכנית, והאם חלה הטבה במצבם של אלה שטופלו במסגרת המענים של התכנית, לרבות:**
 - א. האם חל שיפור בהיקף מופעי סיכון אשר מנטרים על ידי משרדי הממשלה (כמו: נשירה ממערכת החינוך, פתיחת רישום פלילי וכדומה)?
 - ב. האם חלה הטבה במצבם של המשוררים במסגרת המענים שבתכנית?

המחקר יצא לדרך ביוני 2011 כמחקר תלת שנתי הכולל ארבע מדידות. המדידה האחרונה במסגרת המחקר התבצעה בין החודשים מאי לנובמבר 2014.

מבנה הדוח

דוח זה הוא הרביעי והמסכם בסדרת דוחות ההערכה שהופקו במסגרת המחקר; הוא מסכם את ממצאי פעולת ההערכה לאורך כל שלוש השנים שבהן מלווה המחקר את התכנית, והוא עוסק בתהליכי היישום של התכנית ובהערכת התוצאות וההשפעה שלה. הדוח מורכב מחמישה פרקים, כמפורט להלן.

פרק ראשון (הנוכחי) – רקע על התכנית ושאלות המחקר: הפרק נותן רקע על התכנית, על המבנים הארגוניים ודרכי העבודה שלה ועל רציונל הפעולה שלה. נוסף לכך מתואר הרקע להזמנת מחקר ההערכה ומפורטות שאלות המחקר.

פרק שני – הערכת תכניות לאומיות לטובת ילדים ובני נוער בסיכון – מה למדנו מהספרות: הפרק מציג סקירה נרחבת של שיטות מחקר ומודלים שונים המשמשים בהערכה של תכניות רחבות היקף שעניינן ילדים ונוער בסיכון בארץ ובעולם.

פרק שלישי – שיטה: הפרק מציג בהרחבה את אוכלוסיית המחקר, מערך המחקר, משתני המחקר, כלי המחקר ומקורות המידע, לרבות תהליך עיבוד הנתונים ומגבלות המחקר.

פרק רביעי – ממצאים: הפרק מציג את הממצאים של מחקר ההערכה, כאשר בראשית כל תת פרק מוצגת תמצית הממצאים. תתי הפרקים מתייחסים לנושאים הבאים:

- א. **יישום התכנית**
 - ב. **התרומה הנתפסת של התכנית**
 - ג. **התוצאות של התכנית בהיבט הארגוני**
 - ד. **תוצאות התכנית בהיבט של מצב הילדים ובני הנוער בסיכון על בסיס נתוני תמ"י**
 - ה. **תוצאות התכנית בהיבט של מצב הילדים ובני הנוער בסיכון על בסיס מאגרי מידע מוסדיים**
- פרק חמישי – סיכום:** פרק זה מציג תובנות מרכזיות והמלצות.

הערכת תכניות לאומיות לטובת ילדים ובני נוער בסיכון – מה למדנו מהספרות

הנושא של טיפול בילדים ובבני נוער בסיכון נמצא על סדר יומן של מדינות רבות, ובראש סדר העדיפויות של השירותים החברתיים במדינות המפותחות בעולם. מדובר בסוגיה המחייבת ראייה אינטגרטיבית והתערבות מערכתית. בשל כך, מדינות רבות מתמודדות עמה באמצעות תכניות פעולה לאומיות. תכניות לאומיות לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון מאופיינות בכמה אסטרטגיות ומבני פעולה:

1. יצירת רצף טיפולי בילד ובמשפחתו על ידי אינטגרציה ותיאום בין השירותים השונים.
2. שיתוף הילדים, המשפחות והקהילה בעיצוב המענים.
3. איגום משאבים ומיקודם ביעדי התכנית.
4. בניית מנגנונים ומסגרות בין משרדיים.
5. הקמת מינהלת לאומית ומבנים ברמה מחוזית ויישובית לתכנון, תיאום והפעלה של התכנית, וכן לבקרה על יישומה.
6. הקמת מערכת מידע מרכזית על הילדים ועל המענים.

(Lehman, Liang and O'Dell, 2005; James Bell Associates, 2005, 2007;

Inspections of Safeguarding Children, 2009; 2006; שמיד, 2011; 'התחלה טובה',

הערכת תכניות לאומיות לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון

הערכתן של תכניות התערבות מורכבות ושל יוזמות טיפול ומניעה לאומיות בעבור ילדים ובני נוער בסיכון היא אתגר מחקרי, כי היא מחייבת שימוש בשיטות מגוונות שנועדו לאמוד לא רק אם ובאיזו מידה הפעלת התכנית הביאה לשינוי במצב המוטבים שלה (ילדים ומשפחות), אלא גם לאמוד ולהציג את השינויים המערכתיים שחלו במהלך יישומה ולקשרם למאפייני התכנית. העניין אף מורכב יותר, כי חלק מהמטרות של התכניות הללו – למנוע מצבי סיכון בעתיד. הניסיון להעריך את היעילות של תכניות מניעה מוסיף אף הוא למורכבות ההערכה. כדי להשיג את מטרותיה, נדרשת פעולת ההערכה לפתח ולנטר הן מדדים לאומדן של תוצאות התכנית והן מדדים לתיעוד ולהערכה של תהליכי יישום התכנית, ובכלל זה בניית המבנים הארגוניים הנדרשים לשם הבטחת השרידות שלה (Sustainability). אתגר נוסף הוא לקשר בין השינויים שנמצאו בתחומים השונים ובין קשת ההתערבויות המופעלות במסגרת התכנית, וזאת בשדה שבו פועלים בו בזמן גורמי השפעה מרובים נוספים.

סקירת הספרות המחקרית בארץ ובעולם ממחישה, כי רוב מחקרי ההערכה המעריכים תכניות בקנה מידה רחב, מבצעים תהליך הערכה הנע מראיית המקור של השדה התרבותי והחברתי שבו נערכת התכנית לבחינה מדוקדקת יותר של השפעת התכנית על מעגלי מוטביה. דוגמה לכך ניתן למצוא במחקרי הערכה רחבים שנעשו בארה"ב עבור 25 מדינות, שבהן הופעלה התכנית הלאומית להגמשה תקציבית (Child Welfare Waivers). מדובר בתכנית פדראלית אשר הגמישה את תנאי העברת התקציבים למדינות השונות, ובכך אפשרה להפנות תקציבים שהיו מיועדים למימון פתרונות של הוצאה חוץ ביתית להשקעה ביצירת פתרונות בתוך הקהילה. התכנית הוערכה בכמה רבדים, הכוללים את התכניות שפותחו בהקשרן הקהילתי, את התוצאות ברמה הארגונית ואת התוצאות וההשלכות ברמת הילדים והמשפחות (James Bell Associates, 2007).

דוגמה למחקר הערכה ששם דגש על הערכת מאפיינים ארגוניים של ביצוע התכנית היא מחקר שבחן תכנון מול ביצוע, שנעשה עבור התכנית הלאומית "מסיכון לסיכוי" לבני נוער עולה בגילים 12-18. בין היתר בחנו החוקרים אם הייתה הלימה בין אוכלוסיית היעד ובין המשתתפים בפועל. בדיקה זו רלוונטית בעיקר כשמדובר בתכנית הכוללת הגדרה רחבה, כמו של ילדים ובני נוער בסיכון. במחקר זה נבחנו גם ההשתתפות בפועל של בני הנוער בפעילות, דפוסי העבודה ברמת היישוב, והאם הרכזים היישוביים הצליחו לפתח ולקדם את התכנית. כמו כן, נבחנו שיתופי פעולה ברמה העירונית, ברמת התשתית וחיוזוק הקשר הבין ארגוני, ולבסוף הוערכה עבודת המינהלת הארצית בהקשר לעבודת השטח, תיאום הציפיות והקשר עם היישוב (כאהן סטרבצינסקי וואזן סיקרון ולוי, 2008).

באופן דומה, נערך מחקר הערכה עבור פרויקט PACT, שנועד לחולל שינוי משמעותי במצבם של ילדים יוצאי אתיופיה בגיל הרך תוך בניית שותפויות בין הגורמים והמערכות שהילד נחשף להן. המערכים (ליפשיץ ואחרים, 2005) שמו את הדגש על זיהוי מרכיבים התורמים להצלחה של יישום התכנית ולהגברת האפקטיביות שלה באמצעות השוואה לתכניות הפועלות במודלים דומים, חומר תיעודי, תצפיות וראיונות. לצורך ההערכה, גיבשו החוקרים גם מודל להערכת התערבויות שפעלו תחת מטריית הפרויקט. המודל כולל את שלב התכנון, היישום ותוצאות ההפעלה. דגשים אלו, לצד ממצאי הערכה כמותיים ואיכותניים כאחד, הביאו לשינויים בדרכי הפעולה של הפרויקט ברמה הארצית והיישובית.

אין ספק שבהערכה של התכנית הלאומית יש מקום לכלול היבטים דומים של דרכי העבודה ביישוב ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים ובין הרמות השונות של היישוב והמחוז.

ביצוע הערכה מקיפה יכולת את הערכת התנאים המקדימים וההקשר שבו מתבצעת התכנית, תיאור וניתוח מאפייני הרקע של היישובים השונים שבהם היא מופעלת, לצד סקירה של פעילויות מקבילות המתנהלות ביישוב. המטרה היא לאפשר לחוקרים להבין ולתאר את ההקשר ואת הסביבה שבה פועלת התכנית, וכן לספק מידע הנוגע לצרכים אפשריים ולהתאמתם של יעדי התכנית ביישוב לצרכים אלה. דוגמה לבחינה שיטתית זו אפשר למצוא במחקר שנערך בארץ ובחן מרכזים לבני נוער בסיכון. במסגרת המחקר נבחנו, בין היתר, תהליכי עבודה של המרכזים עם שירותים אחרים בקהילה, והמידה שבה השתלבו המרכזים במערך השירותים כשירות משלים (כאהן סטרבצינסקי וואזן סיקרון, 2008).

במספר רב של מחקרי הערכה, החוקרים מציינים במסקנותיהם את החשיבות הרבה שבהתאמת התכנית להקשר החברתי והתרבותי שבו היא פועלת, וזאת על ידי אינטגרציה של משתנים הכוללים גם את המאפיינים הייחודיים לכל רשות ויישוב. ראיה מערכתית זו קשורה גם להיבט של שותפות בין צוותי עבודה ובין שירותים שונים ולהיבט של קשרים בין משרדיים (Ofsted, 2009; Eccles & Templeton, 2004; דולב, שמיד, סבו לאל ובר ניר, 2008; כאהן סטרבצינסקי וואזן סיקרון, 2008).

מחקרים רבים בשדה החברתי הנעזרים בשיטות כמותיות מבוססים על מודל המניח התערבות מוגדרת, שיש לו תשומות ברורות ומטרות מוגדרות. מודל זה לרוב משלב השוואה בין מוטבים המשתתפים בתכנית ובין מוטבים פוטנציאליים שאינם משתתפים, וזאת כדי לאפשר הסקת מסקנות ביחס להשפעת ההתערבות המוגדרת. בסקירה על המתודולוגיה והממצאים של מחקרי הערכה שעסקו בתכניות לילדים ולבני נוער בסיכון מדווח, כי ברוב מחקרי ההערכה נבחנו ההישגים על ידי השוואה בין הילדים שבקבוצת ההתערבות לילדים שבקבוצת הביקורת (Casy Family Programs, 2004). שימוש בשיטת הערכה זו ניתן למצוא, למשל, במחקר הערכה על תכנית למניעת עבריינות ושימוש בסמים לילדים בגילים 11-13 בשש מדינות בארה"ב, מחקר שבו השתתפו 670 נחקרים. התכנית שילבה טיפול בבני הנוער, במשפחותיהם,

בקבוצות השווים (peers) וברמת השכונה. מחקר הערכה זה (Harrell, Cavanagh & Sridharan, 1999) בחן את מצב המשפחות שהשתתפו בתכנית ונכללו במחקר לעומת משפחות שלא השתתפו בתכנית, ושימשו כקבוצת ביקורת. במחקר נבחנו גורמי סיכון במצב המשפחתי של המשתתפים, כגון אלימות, היעדר פיקוח הורי, בעיות התנהגות וכד'. עוד נבחן האם המשפחות שהשתתפו בתכניות נעזרו ביותר שירותים ותכניות חברתיות מהמשפחות בקבוצת הביקורת. למעשה, נערכה השוואה בין המשפחות שהשתתפו בתכנית ובין שתי קבוצות של משפחות ביקורת: משפחות שנבחרו באופן אקראי מתוך שכונות היעד של התכנית, ומשפחות שנבחרו מתוך שכונות אחרות בשיטת הצימוד (Matching) על בסיס דמיון במאפייני הסיכון. הדרך שבה עוצבו קבוצות הביקורת אפשרה לפקח על השפעתם של משתנים מערכתיים הפועלים באותה שכונה, מחד גיסא, ועל השפעתם של משתנים המאפיינים את המשפחות שבסיכון, מאידך גיסא.

מחקר אחר שנעשה בו שימוש בקבוצות ביקורת (Lehaman, et al, 2005) העריך את ההשפעה של תכנית ההגמשה התקציבית שהופעלה בארה"ב, ושיעדה היה לצמצם פתרונות של השמה חוץ ביתית על ידי בניית פתרונות קהילתיים. לשם כך, ערך המחקר השוואה בין אזורים שבהם הופעלה התכנית לאזורים שלא השתתפו בתכנית. באמצעות ההשוואה היה אפשר להסיק, למשל, שבמקומות שעברו הגמשה נבנו למוטבים תכניות טיפוליות העונות בדיוק רב יותר על צורכיהם.

מחקרי הערכה שהשתמשו בקבוצת ביקורת לבחינת תוצאות הטיפול נעשו גם בישראל. למשל, במחקר שעליו מדווחת ריבקין (2009), עשו החוקרים שימוש במתודולוגיה של קבוצת ביקורת. הם השוו בין התוצאות שהושגו בקרב משפחות שטופלו במרכזי ילדים-הורים ביישובי ההתערבות ובין משפחות שנבחרו אקראית מקרב משפחות שטופלו על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ושאופיינו בבעיות בתחום ההורות, אך הם מתגוררים ביישובים שבהם לא הוקם השירות של מרכזים כאלה.

השוואה בין קבוצת התערבות ובין קבוצת ביקורת לשם בחינת ההשפעה של יישום תכניות, נעשתה ביחס לקהילות שלמות, לאזורי מגורים ולמדינות. כך, למשל, החוקרים מקבוצת קורנרסטון (The Cornerstone Consulting Group, 2002) בחנו את התכנית הלאומית לילדים ולבני נוער בארבע מדינות בארה"ב. ההשוואה הביאה אותם למסקנה כי הפעלת התכנית אפשרה מענים שלא היו מתאפשרים בלעדיה. שכן, התכנית קידמה שיתוף פעולה בין עובדי הרווחה והארגונים האחרים, תוך כדי ברור משותף של ערכים ותיאום דרכי פעולה, והמשאבים הגמישים אפשרו מתן מענה מותאם ומיידי לצורכי הילדים. כל זה התרחש במידה ניכרת יותר בקהילות שבהן הופעלה ההתערבות.

לבחינת התוצרים, לניטור התפוקות ולמידת השגתן של מטרות התכנית בהתאם למדדי ההצלחה שנקבעו יש תפקיד מרכזי כמעט בכל הערכה של תכניות מורכבות ברמה הלאומית (Walker, 2008). בארה"ב התבצעה הערכה לאומית במשך שבע שנים בעבור התכנית רחבת ההיקף Early Head Start לקידום פעוטות מלידה עד גיל 3 והוריהם. מתודות ההערכה כללו את ביצועיהם הקוגניטיביים של התינוקות והפעוטות ואת התפתחותם הרגשית והחברתית בהשוואה לאלו שלא השתתפו בתכנית, לצד בחינת היכולות ההוריות של ההורים וסביבת ההתפתחות שהם מעניקים לילדיהם. עוד נבחן במחקר באיזו מידה יישמו היישובים כהלכה ובהתאם להנחיות את העקרונות ושיטות הפעולה של התכנית הלאומית. מסקנת המערכים הייתה כי יישובים שהתבססו באופן מדויק יותר על הנחיות התכנית הלאומית, הצליחו להשיג תוצאות טובות יותר והשפעה רבה יותר (Mathematica Policy Research, 2004). למסקנות דומות הגיעו גם במחקר לאומי אחר (Walker, 2008) שנערך בעבור תכנית למשפחות ולילדים בסיכון בגיל הרך (לידה עד גיל 5). מחקרים אלו ואחרים מאירים את החשיבות של בחינת יכולות היישום השונות בכל אחת מסביבות ההתערבות, אשר משפיעות באופן ישיר על אופן היישום ועל תוצאות התכנית.

יש תכניות לאומיות, המופעלות בשטח, שלא ניתן לאתר בעבורן קבוצות השוואה הדומות לקבוצות ההתערבות, משום שהן מיושמות בכל המקומות ובקרב כל הקבוצות הרלוונטיות. במצבים אלו, נעשה שימוש במגוון עשיר של אמצעי הערכה אחרים. את התכנית הלאומית לילדים ולבני נוער בסיכון באנגליה (תכנית להגנה על ילדים מפני הזנחה והתעללות) מלווה מערך רחב היקף של פיקוח, המעריך את הביצועים של הגורמים השונים המעניקים שירותים לילדים. בין מרכיבי ההערכה נכללים: הערכה כוללת של יעילות התכנית, הערכת הניהול הכספי של התכנית, בחינה של השאלה אם התכנית עונה על הצרכים על ידי בדיקה פרטנית של שיפור מצבם של משתתפי התכנית, והשוואת מצב המשתתפים למצבם של צעירים באוכלוסייה הכללית. מדובר במעקב רב שנתי המלווה את היישום של התכנית. המחקר התבצע בתשע רשויות מקומיות, ונשען על בסיסי נתונים רשמיים, על דוחות התייעוד של התכנית, על ראיונות וקבוצות מיקוד עם אנשי מפתח, וכן בחן את נתוני הרשות בנוגע לאופן שבו מומש התקציב שניתן לה לקידום הילדים (Ofsted, 2008). במחקר הערכה זה נבחנו האפקטיביות הכוללת של כל השירותים, המנגנונים והתשתיות התומכים, תפקידם המורחב של השירותים הציבוריים, פעילויות המטרה המתבצעות ביחס לקבוצות סיכון מוגדרות, ותהליכי האיתור ומתן המענים לילדים בסיכון על ידי הסוכנויות השונות (Ofsted, 2008).

במחקרים אחרים שנעשו בארה"ב ביחס לתכניות התערבות המכוונות למשפחות וילדיהן, נקבעה יעילות התכניות על פי מדדי תוצאה כגון: מניעת הוצאה חוץ ביתית, שיפור היציבות של הילד במסגרת חוץ ביתית, הורדת הסיכוי להתעללות בעתיד וכדומה (James Bell Associates, 2005; McDonalds, Salyers & Shaver, 2004).

גישה אחרת נוסתה במחקר שנערך בסקוטלנד, שבו נבחנו מהלכים שנקטה המדינה לשם שיפור הטיפול והתמיכה בילדים ובבני נוער בסיכון (Looked After Children) בהקשר הבית ספרי. מהלכים אלה הופעלו לאור ממצאים ארציים על פערים בהישגיהם הלימודיים של ילדים אלה ובהתנהגותם בבית הספר (Connolly, Siebelt & Furnivall, 2008). המחקר עשה שימוש במתודה של חקר מקרה (Case Study), ובחן את השפעתם של כלים לביצוע הערכה עצמית (Self-Evaluation) הן על תפקוד הרכזים בבית הספר והן על הישגיהם ועל התנהגותם של הילדים. החוקרים בחרו להתמקד בסגל התומך, והמחקר לא כלל את הפרספקטיבה של מוטבי הקצה (הילדים עצמם). המחקר כלל ראיונות עם בעלי תפקידים ומילוי דוח מובנה ומקיף בעבור כל אחד מהילדים שזוהה כילד בסיכון על ידי הרכז הבית ספרי. המחקר הצליח לזהות פערים באופן היישום של המהלכים שהותוו על ידי המדינה ולהציע פעולות תיקון, אולם לקה במגבלות של ייצוגיות ושל היכולת לבצע היסקים סטטיסטיים. הניסיון להכניס את השימוש בדוח על ילדים בסיכון לשגרת העבודה של הרכז הבית ספרי, ככלי לביצוע הערכה עצמית, לא הצליח לייצר את התנופה המצופה. אחת המסקנות שניתן להסיק מהמחקר היא ששימוש בכלים כאלה, כדרך להעצים את ההתערבות, מחייב אינטגרציה שלהם לתוך תהליכי העבודה של בעלי התפקידים.

לצד בניית המחקר כתהליך הערכה מסכם (Summative), יש חשיבות ותרומה לתכנונו כתהליך הערכה מעצב (Formative). הערכה מעצבת מאפשרת להעניק משוב ומידע מפורט לצוותים, לוועדת ההיגוי ולבעלי תפקידים. גישות ומחקרים שונים בעולם מעניקים להיבט זה מקום מרכזי (ראו למשל, Lerner & Lerner, 2009; Stice, Shaw, Bohon, Marti & Rohde, 2005). לדוגמה, בישראל נערך מחקר הערכה של התכנית "עם הפנים לקהילה" (דולב, שמיד, סבו לאל ובר ניר, 2008), שנועדה להפחית את הסיכון בקרב ילדים ובני נוער באמצעות מתן אפשרות לרשויות מקומיות וללשכות לשירותים חברתיים לנצל באופן יעיל יותר את המשאבים העומדים לרשותם. מחקר הערכה שנעשה בעבור התכנית נועד לשמש בסיס לעיצוב

המדיניות ולקבלת החלטות על המשך התכנית והפצתה. במסגרת המחקר נערכו ראיונות עומק עם אנשי מטה במשרד הרווחה, מפקחים וחברי כנסת. נוסף על כך, נערך סקר בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ורכזי הוועדות "לתכנון, טיפול והערכה" במחלקות כדי ללמוד על תהליכי היישום ב-122 מחלקות. כמו כן, נערכו ראיונות עומק וקבוצות מיקוד בשישה יישובים כדי ללמוד על התהליך שהתרחש במחלקות, הקשיים שעלו ותרומת התהליך למחלקה, וכן התבצעו סקרי הורים לילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות, כדי ללמוד על השפעת המדיניות על הילדים החוזרים ועל הוריהם. נערכו גם ראיונות עם הילדים עצמם. כל אלה סייעו למובילי התכנית ללמוד על התהליכים אשר קידמו את יעדי ההתערבות, וכן על התהליכים והגורמים אשר עיכבו התקדמות בחלק מהמקרים. למעשה, השילוב של ממצאי הערכה איכותיים וכמותיים הביא להסקת מסקנות ביחס לדרכי העבודה ולתהליך היישום המיטבי של התכנית.

דוגמה אחרת למחקר הערכה ששילב הערכה מסכמת ומעצבת היא של בנבנישתי (2008), שהעריך תכניות לבוגרי מסגרות חוץ ביתיות, חסרי עורף משפחתי. החוקר בחן את המודל הלוגי של התכנית והתאמתו לידע בעולם באשר לדרכי ההתערבות עם צעירים אלו. הוא בחן את מידת ההתאמה בין התכנית ובין ביצועה בפועל, ואת מאפייני הצעירים וההתערבויות. במסגרת זו, הוא העביר משוב באופן שוטף למפעילי התכנית על הממצאים, כך שהיה אפשר לבצע שינויים תוך כדי יישום התכנית. הדילוג בין החוקר ובין אנשי המקצוע האחראים לתכנית תרם לקידום רעיונות חדשים ולזיהוי תחומים שבהם הפערים בין התכנית לביצועה היו גדולים, ולכן חייבו שינויים במהלך הפעלת התכנית.

רובם המכריע של מחקרי הערכה בהיקף רחב שנסקרו משלבים מתודות הכוללות הן כלים כמותיים והן כלים איכותניים, בהנחה כי שילוב המתודות יכול לתרום באופן מיטבי להבנת היעילות של התכנית. איסוף הנתונים מתבצע בין היתר על ידי מידע מינהלי, כגון בחינת דוחות תיעוד, מידע רשמי על נתוני פשיעה מהמשטרה ובתי המשפט או נתוני בית ספר על נוכחות והישגים, ראיונות עומק, קבוצות מיקוד וראיונות מובנים פנים אל פנים או ראיונות טלפוניים. שילוב המתודות מאפשר ראייה רחבה והסקת מסקנות הנוגעות להיבטים שונים של התכנית מזוויות הראייה של כלל הגורמים השותפים בה.

מסקנות חשובות הנגזרות ממורכבות התכניות שהוערכו ומשילוב המתודות כוללות המלצות למנגנוני תיאום בין משרדי (Harrell et al., 1999; James Bel Associates, 2005; Ofsted, 2008), כאהן סטרבצינסקי וואזן סיקרון ולוי, (2008), להכשרת הגורמים המלווים והמטפלים (דולב, שמיד, סבו לאל ובר ניר, 2008; כאהן סטרבצינסקי וואזן סיקרון, 2008) והגדרה ברורה של אוכלוסיית היעד, וכן המלצה למעקב מדוקדק אחר מצבם של מוטבי התכנית, לצד מעקב ארוך טווח אחר התקדמותה של התכנית לאורך זמן (Eccles & Templeton, 2004; Ofsted, 2009). יישום מוצלח של תכניות טמון גם בפרקטיקה מבוססת ראיות (Evidence Based Practice), התאמה של האסטרטגיות שבהן נוקטת התכנית לתוצאות הרצויות וכן יצירת רשת של משאבים מקומיים (Walker, 2008). כל אלו יאפשרו ניצול יעיל יותר של משאבים ועזרה ביישום המדיניות ובהטמעתה.

הלמידה הנובעת ממחקרי הערכה של תכניות להתערבות מערכתית לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון מציבה כמה דגשים ועקרונות למחקר ההערכה שלפנינו:

1. ההערכה צריכה לכלול את היבטי ההקשר, את תהליכי היישום ואת התוצאות וההשלכות, החיוביות והשליליות, של התכנית הן על מוטביה והן על המערכות והשירותים החברתיים.
2. לאור ייחודיות המצב בישראל ומאפייניו, יש חשיבות יתרה לבחינת ההתאמה של התכניות לצרכים הייחודיים של הקהילה שבה הן מופעלות. בכלל זה, נדרשת בחינה של התאמת המענים למגזר הערבי, למגזר החרדי ולמגוון של קבוצות עולים.
3. יש חשיבות רבה לבניית המחקר כמחקר מלווה ומעצב, הכולל צמתים להעברת משוב שנועד להזין את תהליכי העבודה של התכנית בידע ובלמידה משותפים.
4. בחינת התוצאות מחייבת ניתוח של בסיסי נתונים תוך ניסיון לבסס נקודות השוואה לאורך זמן (טרם הפעלת התכנית ולאורך שנות הפעלתה), לצד תכנון והשוואה של נתוני קבוצת ההתערבות לנתונים של קבוצת השוואה בעלות מאפיינים דומים²⁷.
5. בחינת ההקשר ותהליכי היישום מחייבת הפעלה של מתודות איכותניות תוך ניסיון לשקף את מרב הפרספקטיבות הרלוונטיות: מוטבי הקצה, מנהלי התכניות, הרכזים היישוביים, הרמה המחוזית והמינהלת הארצית.

שיטות נוספות שמציע המחקר בעולם ואשר שימשו השראה למחקר הנוכחי הן:

1. חקר מקרה (Case Study) כמתודה אשר מאפשרת הבנה מעמיקה של האופן שבו מחוללת ההתערבות את מעגלי השינוי. ניתן לשלב בשיטה זו גם למידה מהצלחות של יישובים שהישגיהם גבוהים במיוחד.
2. הערכה עצמית (Self-Evaluation) כשיטה שיתרונה נעוץ בשותפות המוערכים בתהליך ההערכה והפיכתו לחלק משגרת הפעולה שלהם גם בתום המחקר. ככלל הרעיון של הערכה משתפת היה עקרון מוביל בפעולה הנוכחית.

²⁷ מתודולוגיה מיטבית היא זו המקצה באופן אקראי לקבוצת התערבות ולקבוצת השוואה, אולם האופן שבו בוצע צירוף היישובים לתכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון אינו מאפשר יישום של מתודולוגיה כזו. התייחסות לעניין זה קיימת גם בפרק מגבלות המחקר.

אוכלוסיית המחקר

אוכלוסיית המחקר כוללת את:

1. כלל 72 הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית מאז 2008, להלן "ישובים וותיקים בתכנית", וכן כלל המחוזות ומטות המשרדים המעורבים ביישום התכנית.
2. 12 רשויות מקומיות שנבחרו על ידי ועדת המחקר מתוך היישובים הוותיקים בתכנית, לצורך ביצוע הערכה מעמיקה יותר, במתודולוגיה של חקרי מקרה, בהן: עכו, מג'אר, טמרה, נצרת עילית, אום אל פחם, נתניה, רמלה, ביתר עילית, מועצה אזורית מטה בנימין, רהט, שדרות ובאר שבע (להלן: "ישובי ההעמקה"). יישובים אלה מייצגים את ששת המחוזות של התכנית, מגזרי אוכלוסייה מגוונים (חרדים, עולים, ערבים ואוכלוסייה כללית), צורות יישוב שונות (עיר, מועצה מקומית, מועצה אזורית) והיקף אוכלוסייה מגוון (גדול, בינוני, קטן). בנספח ב מוצגים מאפייניהם של יישובי ההעמקה, לרבות נתונים על היקף הילדים ובני הנוער ביישובים בכלל ועל היקף הילדים ובני הנוער בסיכון בפרט.
3. כלל אוכלוסיית הילדים ובני הנוער (מלידה ועד גיל 18) ביישובים הוותיקים בתכנית. כאשר אפשרי – מאפייניהם מושווים לאוכלוסייה הכללית של ילדים ובני נוער בישראל ולאוכלוסיית הילדים ובני הנוער ברשויות שאינן משתתפות בתכנית.
4. כלל הילדים ובני הנוער המשתתפים או שהשתתפו במענים של התכנית, על פי רשומות מערכת המידע של התכנית.

מערך המחקר

המחקר הנוכחי נערך כמחקר מלווה ארוך טווח, והוא כלל ארבע מדידות, אשר בוצעו בעיתויים שונים ואשר ניטרו והעריכו היבטים של יישום, תפוקות ותוצאות בקרב אוכלוסיות המחקר השונות: יישובי התכנית, יישובי ההעמקה, המחוזות, משרדי הממשלה ובקרב הילדים ובני הנוער בסיכון, כמפורט להלן.

מדידה ראשונה: נערכה בין החודשים נובמבר לדצמבר 2011, ובה נבחנו תהליכי המיפוי, התכנון, הקמת המבנים והקמת המענים והשלכותיהם בקרב יישובי ההעמקה. ממצאיה הוצגו בדוח הביניים הראשון²⁸.

מדידה שנייה: נערכה בין החודשים פברואר למאי 2012, ובה נאסף מידע על תהליכי המיפוי, התכנון, הקמת מנגנוני התכנית והמענים והשלכותיהם בכלל היישובים הוותיקים בתכנית ובקרב מענים נבחרים ביישובי ההעמקה. כמו כן עסקה מדידה זו בתפקידם ובתפקודם של מנהלי התכנית ביישובים. ממצאיה הוצגו בדוח הביניים השני²⁹.

²⁸ מרגולין, ת., קדם, ע., פרוינד, ט. (2012). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון – הערכת התכנית, דוח מס' 1. מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. מטח, תל-אביב.

²⁹ מרגולין, ת., קדם, ע., פרוינד, ט. (2012). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון – הערכת התכנית, דוח מס' 2. מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. מטח, תל-אביב.

מדידה שלישית: נערכה בין החודשים אוקטובר 2012 למרץ 2013, והיא נועדה לסכם את תהליך הפעלת התכנית עד כה. היא כללה התייחסות למנגנוני התכנית, למענים ולתפוקות התכנית וכן למידה שבה השיגה התכנית את התוצאות הארגוניות המצופות הנוגעות לשלוש דרגות ההתערבות של התכנית: משרדי הממשלה, המחוז והרשויות המקומיות שבהן היא פועלת. המדידה השלישית התחקתה גם את האופן שבו התכנית, פועלה ותוצאותיה נתפסים בעיני מי שאינם נחשבים "שחקנים ישירים" שלה ועם זאת מצופה, מכורח תפקידם, כי יהיו מעורים ושותפים בה (נציגים מאגפים שונים במשרדי הממשלה, אשר הם עצמם אינם נוטלים חלק בוועדה הבין משרדית, מפקחים במחוז שאינם חלק מהוועדה המחוזית של התכנית וכדומה). ממצאי מדידה זו הוצגו בדוח הביניים השלישי³⁰.

מדידה רביעית: נערכה בין החודשים מאי לנובמבר 2014, והיא התמקדה במידה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית ובמידה שבה הושגו התוצאות בקרב הילדים ובני הנוער ביישובים הוותיקים שבהם פועלת התכנית. היא התחקתה את שינויים שחלו בדרכי הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון בדרגים השונים ואחר המידה שבה הוכללו דרכי העבודה של התכנית אל מעבר לזירות הפעולה הישירות שלה. נבחנו התמורות שחלו בהיקף התופעה של ילדים ובני נוער בסיכון, בהיקף המענים עבור אוכלוסייה זו וברמת התאמתם למאפיינים ולצרכים של הילדים.

מדידת התוצאות **בקרב הילדים ובני הנוער בסיכון ביישובי התכנית** התבססה על מדדים הנאספים על ידי משרדים ורשויות ממשלתיות, ונעשתה בשיטה של מדידות חוזרות, תוך השוואת המגמות ביישובי התכנית למגמות ביישובים שאינם משתתפים בה, וכן לממוצע הארצי. מדידת התוצאות **בקרב הילדים ובני הנוער המשתתפים במעני התכנית** בוצעה במערך של "לפני" ו"אחרי", והתבססה על הנתונים הנאספים במערכת המידע של התכנית, תמ"י, כפי שיפורט בהמשך.

משתני המחקר

1. **מאפיינים סוציו-דמוגרפיים** של אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בסיכון: מגזר, מגדר, גיל ורקע של עלייה.
2. **מאפייני הסיכון של הילדים ובני הנוער בקבוצת המאותרים:** משתנה המבוסס על הקטגוריות של המיפוי שערכו מפעילי התכנית בראשית דרכה, והנוגע למצבי הסיכון בתחומי החיים השונים, כפי שהוגדרו על ידי מובילי התכנית (מתוך "האוגדן היישובי", 2011).
3. **מאפייני היישוב:** מגזר, דירוג כלכלי-חברתי, סוג היישוב, גודל היישוב, מחוז.
4. **מאפייני המענים:** משתנה המבוסס על הקטגוריות של מיפוי המענים שערכו מפעילי התכנית בראשית דרכה (מתוך "האוגדן היישובי", 2010): קבוצת הגיל שהתכנית מיועדת לה, מאפייני הסיכון של האוכלוסייה, מטרת התכנית ויעדיה (הנקבעים על פי יעדי התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון), המשרד הממשלתי האחראי לתכנית, הגוף המפעיל ומרכיבי ההפעלה.
5. **מאפייני עבודת המערכת בדרג הרשות המקומית ובדרג המחוז:** אופן קבלת ההחלטות, שילוב אנשי מקצוע בתכנית, תחושת מסוגלות וידע של המעורבים בתכנית, יצירתה של קהילה לומדת, מבנים ומנגנונים ארגוניים ותהליכים מוסדרים של תכנון, בקרה והערכה.

³⁰ מרגולין, ת., קדם, ע., פרוינד, ט. (2013). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון – הערכת התכנית, דוח מס' 3. מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. מטח, תל-אביב.

6. **מדדי תוצאות בעבודת המערכת** בדרג הרשות המקומית, בדרג המחוז ובדרג השלטון המרכזי. כאמור, התוצאות הארגוניות כוללות: הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים; משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני הנוער בסיכון; איגום משאבים; גיבוש ושימוש בידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון; ניהול שיטתי ומבוסס נתונים; גיבוש סטנדרטים באשר למענים ויישום אדוק יותר שלהם, וכן הלימה של המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון.
7. **מדדי תוצאות בקרב הילדים ובני הנוער בסיכון**: במסגרת התכנית הוגדרו יעדים מדידים המעידים על שיפור במצבם של הילדים. יעדים אלה מפורטים בנספח ג.

כלי המחקר ומקורות המידע

המחקר עשה שימוש בכלים כמותיים ואיכותניים ממגוון מקורות מידע. לוח 1 מפרט את הכלים ומקורות המידע בכל אחת מהמדידות, ולאחריו יפורטו הכלים ששימשו למדידה הרביעית והמסכמת.

לוח 1: כלי המחקר, מקורות המידע והיקף האיסוף בכל אחת מהמדידות

מדידה רביעית (מאי- נובמבר 2014)	מדידה שלישית (אוקטובר 2012 – מרץ 2013)	מדידה שנייה (פברואר-מאי 2012)	מדידה ראשונה (נובמבר- דצמבר 2011)	מקורת מידע	כלי מחקר
10	12		18	מטה התכנית וחברי הוועדה הבין משרדית וחברי ועדת "התחלה טובה"	ראיונות מובנים למחצה
7	13		6	נציגי משרדי הממשלה השותפים בתכנית ואינס חברים בוועדה הבין משרדית	
12	28		7	דרג הפיקוח במחוז	
18			20	חברי הוועדה המחוזית	
			8	ממונים מחוזיים של התכנית ושל "התחלה טובה"	
			13	מנהלי התכנית ביישובי ההעמקה	
36			49	ראשי ועדות גיל/ ראשי שירותים וראשי רשויות מקומיות ביישובי ההעמקה	
	23			אחראי מענה מיישובי ההעמקה	
1	1			ממונים מחוזיים של התכנית ושל "התחלה טובה"	קבוצות מיקוד
1				מנהלי התכנית ביישובי ההעמקה	
		N=64 (91%)		מנהלי התכנית ביישובים	שאלונים לדיווח עצמי ³¹ (בסוגריים אחוז ההשבה)
N=103 (86%)	N=123 (89%)			ראשי ועדות גיל	
N=95 (63%)	N=160 (91%)	N=46 (77%)		אחראי מענה ביישובי ההעמקה	
✓	✓	✓	✓	בכל דרגי הפעולה של התכנית	מסמכים (פרוטוקולים, דוחות, תכניות יישוביות וכו')
✓	✓			מערכת תמ"י	נתונים ממערכת המידע של התכנית (תמ"י)
✓				משרדי הממשלה ³²	נתונים ממאגרי מידע מוסדיים

³¹ ה-N מתייחס למספר המשיבים, ובסוגריים מצוין שיעורם מקרב כלל הנסקרים. כך למשל במדידה השנייה, השיבו על השאלון בסקר מנהלי התכנית ביישובים 64 מנהלים, שהם 91% מהמנהלים שאליהם נשלח הסקר.

³² רשימת מאגרי המידע המוסדיים שנכללו במחקר, ומשרדי הממשלה שמהם התקבלו, מופיעה בנספח ד.

כלי המחקר ומקורות המידע במדידה המסכמת, איסוף הנתונים ודרך עיבודם

כלי המחקר הכמותיים והאיכותניים, שבהם נעשה שימוש במדידה המסכמת, נבנו כך שיענו על שלוש הסוגיות המרכזיות שבהן עסקה מדידה זו:

1. יישום התכנית והמידה שבה תרמו מנגנוני התכנית ושיטת העבודה שלה להשגת תוצאותיה
2. המידה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית
3. המידה שבה הושגו התוצאות בקרב הילדים ובני הנוער בסיכון.

יישום התכנית והמידה שבה תרמו מנגנוני התכנית ושיטת העבודה שלה להשגת תוצאותיה

היישום של התכנית ותרומתה נבדקו באמצעות כלי מחקר כמותיים המתוארים להלן.

שאלון לראשי ועדות הגיל ביישוב: פותח שאלון למילוי עצמי על ידי ראשי ועדות הגיל ביישובים הוותיקים בתכנית. הקטגוריות וההיגדים בשאלון התבססו על השאלון שבו נעשה שימוש במדידה השלישית ועל נושאים שעלו בדיונים מקדימים עם מטה התכנית ועם צוות החשיבה, שהוקם לצורך גיבוש מדדים לבחינת התוצאות הארגוניות. שאלון זה ביקש ללמוד על זהותו ועל תפקידו של העומד בראש ועדת הגיל; על הקשר שלו עם מנהל התכנית היישובי; על הרכב הוועדה, סדרי פעילותה ותוכני המפגשים; על הטמעת תמ"י בעבודת הוועדה ועל יישום המענים שבאחריותה. נוסף לכך, התבקשו ראשי הוועדות להתייחס לתרומת התכנית עד כה. ראשי ועדת הגיל הרך נשאלו גם על הפעילות והתרומה של פורום הגיל הרך במחוז.

מרבית השאלות בשאלון היו סגורות. שאלות עמדה נוסחו כהיגדים שעליהם התבקשו המשיבים לחוות את מידת הסכמתם בסולם ליקרט: 1 (כלל לא) עד 5 (במידה רבה מאוד). כל השאלות הוגדרו כשאלות חובה. כמו כן, היו בשאלון שלוש שאלות פתוחות שהתייחסו לתפקידם ברשות המקומית ולחוות דעתם באשר לקבלת מידע נוסף מדוחות תמ"י ובאשר לתכנית בכלל. השאלון מצורף בנספח ה.

השאלון הופץ כסקר מקוון באמצעות הדואר האלקטרוני ל-120 ראשי ועדות גיל ביישובים הוותיקים בתכנית בחודשים ספטמבר-נובמבר 2014. הסקר בוצע באמצעות תוכנת סקרים ייעודית Data Collection) הפועלת בממשק עם התוכנה הסטטיסטית SPSS. במהלך הסקר בוצעו שלוש תזכורות מקוונות, וכן בוצעה המרצה מצד צוות המחקר וצוות התכנית. על הסקר השיבו 103 ראשי ועדות (86%).

בדוח זה מוצגים ממצאי הסקר שבוצע במדידה הרביעית (המסכמת). ממצאים אלה הושוו לממצאי המדידה השלישית באמצעות מבחן חד-כיווני t למדגמים בלתי תלויים. מדווחים הבדלים מובהקים בלבד.

כמו כן, נערכו השוואות בין תשובותיהם של ראשי ועדות גיל ביישובים ערביים (19 מהיישובים שהתקבל עבורם מידע) לאלה שביישובים יהודיים או מעורבים (36 יישובים), ובין תשובותיהם של ראשי ועדות הגיל הרך (49 ראשי ועדות הגיל הרך, העוסקות בילדים מלידה עד גיל 5) לתשובותיהם של ראשי ועדות ילדים ובני נוער (51 ראשי ועדות ילדים ובני נוער, העוסקות בילדים מגיל 6 עד 18)³³. בדוח זה מוצגים הבדלים בין המגזרים ובין שכבות הגיל רק אם הם נמצאו מובהקים ועולים על עשרה אחוזים.

³³ לרבות ועדות ילדים (12-6), ועדות בני נוער (12-18) וועדות ילדים ובני נוער (6-18).

שאלון לאחראי מענה: פותח שאלון למילוי עצמי על ידי אחראי מענה מ-12 יישובי ההעמקה. גם שאלון זה התבסס על השאלון מהמדידות הקודמות³⁴ ועל נושאים שעלו בדיון עם מטה התכנית. השאלון לאחראי המענה כלל התייחסות למרכיבים ייחודיים ביישום המענה על פי דרכי העבודה שמתווה התכנית, ובכלל זה עבודת הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה, מעורבות מנהל התכנית ביישוב והפיקוח המקצועי וכן הטמעת מערכת תמ"י. אחראי המענה גם התבקשו לחוות את דעתם באשר להשפעה של התכנית על הפעלת המענה וכן על הקשיים ביישום. גם בשאלון זה מרבית השאלות היו סגורות, ושאלות עמדה נוסחו כהיגדים שבהם יש לדרג את מידת ההסכמה בסולם ליקרט שנע מ-1 (כלל לא) עד 5 (במידה רבה מאוד). כל השאלות הוגדרו כשאלות חובה. השאלון מצורף בנספח ו.

השאלון הופץ בחודשים ספטמבר-נובמבר 2014 כסקר מקוון באמצעות הדואר האלקטרוני באותה פלטפורמה שבה נעשה שימוש בסקר של ראשי ועדות הגיל. הסקר הועבר לכל 150 אחראי המענה ב-12 יישובי ההעמקה. בעלי תפקידים המשמשים כאחראי מענה של כמה מענים מילאו שאלון נפרד עבור כל מענה. בפועל, לאחר שלוש תזכורות מצד צוות המחקר והמרצה מצד צוות התכנית, התקבל מידע מ-95 אחראי מענה (63%).

בדוח זה מוצגים ממצאי הסקר שבוצע במדידה הרביעית (המסכמת). אלה הושוו לממצאי המדידה השלישית באמצעות מבחן חד-כיווני t למדגמים בלתי תלויים. מדווחים הבדלים מובהקים בלבד. התשובות על היגדי העמדה בשני הסקרים קובצו לשלוש רמות: במידה רבה (עבור הקטגוריות "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד"), במידה בינונית (עבור הקטגוריה "במידה בינונית") ובמידה מועטה (עבור הקטגוריות "במידה מועטה" ו"כלל לא").

תוקף התוכן של שני השאלונים נבחן בסקר חלוץ שהופץ בקרב ממונות מחוזיות וצוות ההערכה.

הנתונים של תשתית המידע היישובי (תמ"י) על אודות המענים בתכנית. נתונים אלו נדלו על ידי מטה התכנית במהלך דצמבר 2014 ועובדו באמצעות תוכנת אקסל על ידי צוות המחקר. נתונים אלו מתייחסים להיקפי המענים ולמאפייני המענים על פי קבוצת הגיל, תחומי ההתערבות של המענים, פרופיל הסיכון של המשתתפים בהם וכן הסיווג של המענה על פי מטה התכנית. נתונים אלו מאפשרים למידה על האופן שבו מיושמת התכנית והשיקולים של היישובים באשר לבחירת המענים, ועל המגמות המשפיעות על היקפים של משתתפים ומענים ברמה הארצית.

נוסף על הכלים הכמותיים שתוארו לעיל, בוצעו ראיונות עומק מובנים למחצה עם ראשי ועדות הגיל ביישובי ההעמקה; עם חברי הוועדה המחוזית ועם מפקחים או בעלי תפקידים בדרג זה המייצגים את משרדי הממשלה במחוז; עם מטה התכנית ונציגים של חמשת משרדי הממשלה בדרג הארצי שמעורבים באופן כזה או אחר בתכנית, אם בוועדות הבין משרדיות ואם בקבוצות העבודה של התכנית. רשימת המרואיינים במדידה זו מפורטת בנספח ז. הראיונות התמקדו באופן שבו מיושמת התכנית בעת הזאת ובאופן שבו גורמים אלה תופסים את תרומתה.

³⁴ שאלון לאחראי המענה ביישובי ההעמקה הופץ כסקר מקוון במדידות השנייה והשלישית.

צוותי חשיבה למדידת תוצאות התכנית

לקראת המדידה הרביעית והמסכמת הוקמו שני צוותי חשיבה, שבהם השתתפו נציגים ממטה התכנית, מדרג המחוז שלה ומנהלים יישוביים. כמו כן שותפו בצוותים חוקרים מאגף המחקר, המידע וההכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים וממכון ברוקדייל, וכן מומחים בתחומי התוכן³⁵. צוות חשיבה אחד עסק בתוצאות הארגוניות, והאחר בתוצאות בקרב הילדים. צוותים אלו סייעו לצוות המחקר בגיבוש מדדים ודרכים לאיסוף הנתונים ועיבודם, כפי שיתואר להלן.

כלי המחקר, מקורות המידע ושיטת עיבוד הנתונים – באיזו מידה הושגו התוצאות התכנית בהיבט הארגוני?

תוצאות התכנית בהיבט הארגוני נקבעו על סמך המודל הלוגי שלה (ראו איור 1), כאשר התאמת התוצאה הארגונית לדרג הפעולה נעשתה בהתייחסות עם מטה התכנית. תוצאות אלה מוצגות בלוח 2.

לוח 2: ציפיות לתוצאות התכנית בהיבט הארגוני בדרגי הפעולה השונים

תוצאה	דרג היישוב	דרג המחוז	דרג מטה התכנית ומשרדי הממשלה
הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים	✓		
הלימה של המענים לצורכי הילדים ובני הנוער ביישוב	✓		
איגום משאבים	✓		
משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ולבני הנוער בסיכון	✓	✓	
ניהול שיטתי ומבוסס נתונים	✓	✓	✓
גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם		✓	✓
גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו			✓

במסגרת המחקר התכנס צוות חשיבה המורכב ממומחים ומגורמים המעורבים בתכנית לדיון בהערכת התוצאות הארגוניות של התכנית. דיונים אלו אפשרו פיתוח מחוון (נספח ח) המארגן את התוצאות הארגוניות בדרג היישוב לפי ביטויים אופרטיביים ובסולמות הערכה אחידים בשלוש רמות:

1. רמה 1 מייצגת יישום לפי דרישות התכנית
2. רמה 2 מייצגת תוצאה מקיפה יותר מדרישות התכנית
3. רמה 3 מייצגת תוצאה מעבר לגבולות התכנית

³⁵ רשימת המשתתפים בצוותי החשיבה מופיעה בנספח י.

המחווין תוקף על ידי מטה התכנית. מחווין דומה פותח על ידי צוות המחקר בהתייעצות עם מטה התכנית ובחן את רמת השגת התוצאות בדרג המחווין (נספח ט). אף הוא נבנה לפי שלוש הרמות שתוארו לעיל.

המחווונים שפותחו התייחסו למקורות המידע האלה:

פרוטוקולים ומסמכים, בהם פרוטוקולים של מפגשי ועדות מחוזיות וועדות הגיל ביישובי ההעמקה וכן מסמכים המופקים במסגרת הגשת התכניות היישוביות, לרבות קובצי אקסל ודיווח תקציבי.

ראיונות עומק מובנים למחצה עם הגורמים שתוארו לעיל ואשר התמקדו בעיקר במידה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית ובהשפעה על מעגלים נוספים.

כמו כן, קיים צוות המחקר **קבוצות מיקוד** עם הממונות והממונים המחוזיים של התכנית הלאומית ושל "התחלה טובה" ועם מנהלי התכנית מיישובי ההעמקה.

איסוף המידע האיכותני נעשה ברובו על ידי רכזי ההערכה, השותפים במחקר כבר מהמדידה הראשונה, כולם בעלי תואר שני במדעי החברה או לקראת סיומו. כל אחד מהם היה אמון על איסוף המידע מיישוב אחד או שניים באזור גאוגרפי הסמוך למקום מגוריו. צוות הרכזים נבחר מתוך רצון לתת ייצוג לשונות באוכלוסיית היישובים, והוא כלל רכזות ורכזים מהמגזר הערבי והיהודי בעלי אוריינטציה דתית מגוונת. הכשרת הרכזים לקראת המדידה המסכמת כללה שני מפגשי הדרכה על התכנית, על המחקר ועל המחווונים וכן תרגול של הראיונות והשימוש במחווונים. כמו כן ניתן ליווי אישי לאורך איסוף המידע ותיעודו. המפגשים תרמו ליצירת סטנדרטיזציה בעבודת הרכזים.

איסוף המידע האיכותני, לרבות הראיונות, קבוצות המיקוד ואיסוף מסמכי התכנית, נעשה בין החודשים יוני לנובמבר 2014³⁶.

נוסף לכך, סיכומי הראיונות והמסמכים עובדו בשיטה של ניתוח תוכן באמצעות כלי ייעודי, מבוסס אקסל, שנבנה לשם כך ואשר מבוסס על איתור קטגוריות והגדרתן, כמקובל במחקר האיכותני (צבר בן-יהושע, 2001; שקדי, 2003). עיבוד הנתונים נעשה כך שהממצאים מוצגים על פי עוצמתם ובסדר יורד, כלומר קביעות וקטגוריות שמאפיינות שיעור גבוה של מרואיינים יופיעו תחילה ולאחר מכן אלו שבאו לידי ביטוי בשיעור נמוך יותר.

כלי המחקר, מקורות המידע ושיטת עיבוד הנתונים – באיזו מידה הושגו תוצאות התכנית בהיבט של הילדים ובני הנוער בסיכון?

צוות חשיבה שני התמקד בעיצוב דרכים לניתוח הנתונים על אודות מצב הילדים, בהתייחס לנתונים שנדלו ממערכת תמ"י ונתונים שנדלו מתוך מאגרי מידע מוסדיים. להלן פירוט באשר לכל אחד ממאגרי הנתונים, לרבות תיאור ההחלטות שהתקבלו בצוות החשיבה באשר לאיסוף וניתוח נתונים.

³⁶ במהלך מבצע "צוק איתן" הוקפא תהליך איסוף המידע בדרום.

נתונים שמקורם במערכת תמ"י:

הנתונים לדוח הנוכחי נדלו על ידי מטה התכנית בחודש ספטמבר 2014, והם כוללים את המידע שהזינו אחראי המענה או מי מטעמו ביישובי התכנית על אודות המענים והמשתתפים בהם. הנתונים כוללים 20,510 רשומות של ילדים המשתתפים בתכניות התערבות³⁷ (המזוהים כילד, במענה וביישוב מסוים), שתועדו עבורם שתי מדידות או יותר במערכת תמ"י, ושהמדידה הראשונה שלהם נקלטה ב-1 בספטמבר 2011 או מאוחר מכך^{38,39}. עבור כל רשומה של ילד, הנתונים כוללים את שנת הלידה, המגדר, השיוך האתני והדתי, ארץ המוצא וסוג המענים שבהם הוא משתתף (בהתאם לסיווג של מטה התכנית).

סיווג של מדדי סיכון של הילדים במערכת תמ"י:

מערכת תמ"י כוללת 54 פריטים הנוגעים להתנהגויות ומצבים של ילדים, ואשר יש למלא אותם בהתייחס לכל ילד במענה, בכל מועד מילוי. פריטים אלה אוגדו בעבר לשבעה "תחומי סיכון".

במסגרת ההיערכות לעיבוד הנתונים ובהתייעצות עם מטה התכנית ועם מכון ברוקדייל (האחראי על ניתוח שוטף של נתוני תמ"י עבור מטה התכנית), הוחלט לבחון פיצול של שבעת תחומי הסיכון למדדי סיכון מובחנים יותר, שיכללו, כל אחד, כמה פריטים הקשורים לעולם תוכן מוגדר. לשם כך נערכו ניתוחי גורמים על כל הפריטים שנכללו בתוך כל תחום סיכון, בהתייחס לכל הילדים ובחלוקה לפי קבוצות גיל. לצד הניתוח הסטטיסטי בוצע תיקוף תוכן. לבסוף, נערכה בדיקת מהימנות כעקיבות פנימית, לכל מדד סיכון.

הבחירה לבחון את השינוי בקרב כלל המשתתפים ולא רק בקרב אלה שאובחנו בטווח הסיכון בכל אחד מהמדדים מעת השתלבותם במענים נשענת על שלושה טיעונים: (1) למשתתפים יש יותר מבעיה אחת; (2) ההתערבויות אינן תפורות לפי בעיה זו או אחרת אלא הן אמורות לטפל במכלול של בעיות; (3) לפי עקרונות העבודה של התכנית, היה ואובחנה בעיה בקרב משתתף אשר התכנית אינה בנויה לתת לה מענה – מצופה כי צוות המענה ימצא לכך פתרון, אם על ידי הפנייתו לשירות כזה או אחר, אם על ידי שילוב בתכנית התערבות אחרת, ואם על ידי הוספת רכיב ייעודי לתכנית שהוא משתתף בה.

באופן זה הוגדרו 17 מדדי סיכון אשר התבססו על 51 מפריטי תמ"י⁴⁰. כל מדד חושב כממוצע של הפריטים שנכללו בו, וחושב על סקאלה בין 10 ל-40, כשערך גבוה יותר משמעו מצב טוב יותר. פריטים דיכוטומיים הותאמו לסולם הפריטים (1-4) כאשר "כן" קודד כ-1, ו"לא" כ-4.

בלוח 3 מוצגים מדדי הסיכון, הפריטים המרכיבים אותם, תחום החיים שאליו הם שייכים והמהימנות הפנימית (α של קרונברך) של כל אחד מהם. יצוין כי יכולת ההבחנה של המדדים, בהתחשב בכך שחלקם מנטרים תופעות קצה, נמצאה סבירה⁴¹.

³⁷ 20,510 הרשומות כוללות 1,040 רשומות של ילדים שהשתתפו ביותר מתכנית התערבות אחת.

³⁸ בעצה אחת עם מטה התכנית, לא נכללו רשומות שבין המדידה המוקדמת ביותר למאוחרת ביותר חלפו פחות משלושה חודשים או יותר משנה וחצי.

³⁹ שנת 2011 נקבעה בעצה אחת עם מטה התכנית, באופן עקבי עם ראייתה כשנת ההבשלה של התכנית. חודש ספטמבר נקבע כנקודת ההתחלה לאור הצמידות הגבוהה של חלק ניכר מתכניות ההתערבות לשנת הלימודים.

⁴⁰ לא נכללו פריטים שעסקו באוכלוסיות ספציפיות (מוכנות לכיתה א', עולים חדשים), ופריט נוסף שעסק בהפרעות אכילה, שלא שויך לאף גורם אחד אחר. הפריטים מופיעים בדוח באותו ניסוח כפי שהם מוצגים בתמ"י.

⁴¹ מקדם ההשתנות (Coefficient of Variance) נע בין 9% ל-67%. בהתחשב בהתנהגויות קצה בחלק מהמדדים (9% עבור "פגיעות מאליויות מינית"), נראה כי אלו ערכים סבירים.

לוח 3: פירוט של 17 מדדי הסיכון שנבנו עבור המחקר הנוכחי

מדד סיכון	תחום חיים	פריטים	מהימנות		
			גיל רך 6-0	ילדים 12-6	נוער 18-12
1	בריאות והיגיינה	- הילד לא מביא אוכל באופן קבוע לבית הספר - הילד אינו לבוש בהתאם לעונה או למידותיו - הילד אינו נקי בדרך כלל או באופן חריג - הילד סובל ממחלות חוזרות	0.78	0.81	0.88
2	בעיות התפתחות	- הילד לא נגמל מחיתולים או שב להרטיב⁴² - מיומנויותיו המוטוריות והשפתיות של הילד נמוכות באופן בולט - לילד יש בעיות אכילה	0.33	--	--
3	השגחה מתאימה	- הילד נמצא שעות רבות ללא השגחה המתאימה לגילו - הילד משוטט שעות רבות בחוץ ללא השגחה	0.91	0.89	0.89
4	קושי בתפקוד הורי	- יש חשד שהורי הילד דוחים אותו - הורי הילד מערבים אותו במריבות ובסכסוכים - הורי הילד מתקשים לתת לו העשרה - הורי הילד מתקשים באופן חריג להתמודד עם התנהגותו	0.77	0.78	0.80
5	העזרות בשירותים	- הילד לא מקבל חיסונים בזמן או לא נלקח לבדיקות סדירות - הורי הילד לא נמצאים בקשר עם המסגרת החינוכית - הורי הילד לא נענים להנחיות אנשי המקצוע הנוגעות לטיפול	0.79	0.76	0.80
6	הסתגלות למסגרת החינוכית	- הילד אינו מבקר באופן סדיר במסגרת החינוכית - הילד מאחר שעות רבות באופן קבוע - הילד מפריע בכיתה יותר מהמקובל	0.46	0.62	0.81
7	קשיים בלמידה	- הילד אינו מעורב באופן חלקי/בלתי רציף בנעשה בכיתה - הילד מתקשה באופן ניכר להתרכז - הילד אינו עומד במטלות באופן רציף וחריג⁴⁴	0.76	0.86	0.88
8	הישגים נמוכים	- ההישגים/שליטת הילד במיומנויות לימודיות בסיסיות נמוכים - הילד נכשל באופן קבוע ומתמשך במספר מקצועות לימוד⁴³	--	0.75	0.69
9	קשיים רגשיים	- תינוק/פעוט מגלה התנהגויות חריגות⁴⁵ - הילד מפגין לעתים קרובות סימפטומים רגשיים בעייתיים - הילד נראה מפוחד - הילד מבטא חרדות ופחדים מעבר למקובל - הילד מרבה לומר שאינו שווה הרבה	0.84	0.82	0.83

⁴² פריט דיכוטומי.

⁴³ הפריט "הילד אינו לומד במסגרת חינוכית" עובד בנפרד.

⁴⁴ פריט זה לא חושב עבור הגיל הרך.

⁴⁵ פריט זה נכלל רק בגיל הרך.

מהימנות			פריטים	תחום חיים	מדד סיכון	
נוער 18-12	ילדים 12-6	גיל רך 6-0			קשיים חברתיים	10
0.87	0.84	0.80	• הילד מסתגר/לא מתחבר לבני גילו • הילד מדווח על מצבים קיצוניים של בדידות וניכור • הילד סובל לעתים קרובות מהתעללויות והצקות פיזיות • הילד דחוי מבחינה חברתית	השתייכות והשתלבות חברתית ⁴⁶		
0.83	0.80	0.81	• הילד נוהג באלימות או בתוקפנות מעבר למקובל • הילד נוהג בתוקפנות פיזית או מילולית	השתייכות והשתלבות חברתית	התנהגות תוקפנית	11
0.63	0.61	0.64	• הילד חשוף לאלימות במשפחה • הילד חשוף בסביבתו הקרובה לפעילויות בלתי חוקיות • יש חשד/ידוע שהילד חשוף להתעללות פיזית במשפחה⁴⁷	הגנה מפני אחרים		
0.60	0.65	0.70	• יש חשד/ידוע שהילד עבר התעללות מינית במסגרת המשפחה⁴⁸ • יש חשד/ידוע שהילד עבר התעללות מינית מחוץ למשפחה⁴⁶	הגנה מפני אחרים	פגיעות מאלימות מינית	13
0.69	0.53	--	• הילד מגלה התנהגויות מסכנות באופן מתמשך וחריג • הנער בורח מהבית לעתים קרובות או ישן במקומות מסוכנים	הגנה מפני התנהגויות סיכון		
0.53	0.28	--	• הילד/נער מבטא מחשבות אובדניות • הילד/נער ניסה לפגוע בעצמו או שביצע ניסיונות אובדניים⁴⁶	הגנה מפני התנהגויות סיכון	התנהגות אובדנית	15
0.83	0.80	--	• הילד עוסק בפעילות בלתי חוקית • הילד מתחבר לגורמים עברייניים • הילד נוהג להמר • הילד מגלה סימנים של שימוש באלכוהול או בסמים	הגנה מפני התנהגויות סיכון		
0.33	--	--	• הילד מגלה התנהגות מינית לא תקינה • הילד/הנער ביצע פגיעה מינית⁴⁶	הגנה מפני התנהגויות סיכון	התנהגות מינית לא תקינה	17

עבור כל מדד סיכון, חושב השינוי בין המדידה הראשונה לאחרונה, ובלבד שפער הזמן בין המדידות היה מעל שלושה חודשים ועד שנה וחצי. עבור הפער בין שתי המדידות, חושב מבחן t למדגמים מזווגים, וחושבו גודלי האפקט (Cohen's d). ככלל, חושבו הפערים בפילוח לפי שלוש קבוצות הגיל, וכן בפילוח לפי משתני רקע אחרים כגון: מגדר, מגזר, ארץ לידה, ומשתנים מבניים כמו: משך המענה וסוג המענה, ובלבד שהם נמצאו קשורים לשיעורי השינוי בבדיקה מקדימה⁴⁸.

⁴⁶ הפריט "הילד הוא עולה חדש המתקשה להסתגל" לא נכלל.

⁴⁷ פריט דיכוטומי.

⁴⁸ נספח י"א מציג את הסטטיסטיקה התיאורית והמהימנות של משתני רקע מהתמ"י.

נתונים שמקורם במאגרי מידע מוסדיים:

התכנית הלאומית הגדירה 13 יעדי תוצאה באשר לשינוי במצבם של הילדים ובני הנוער ביישובים שבהם התכנית פועלת.⁴⁹ במסגרת המחקר נבחנו מידת השגתם של יעדים אלו באמצעות מאגרי מידע מוסדיים. לשם כך, נערכו התייעצויות עם מומחים, שבעקבותיהן גובשה רשימה של מדדים המבוססים על נתונים שנאספים על ידי משרדים ורשויות ממשלתיות, וניתנים לדליה מתוך מאגרי מידע מוסדיים. רשימה זו הוצגה באוקטובר 2012 בפני ועדת המחקר המצומצמת⁵⁰ אשר קבעה תבחינים לבחינת ההלימה והמהימנות של המדדים כדי להכריע אם הם יכולים לשמש את המחקר.

התבחינים שנקבעו הם:

1. באיזו מידה משקף המדד את פעולת התכנית
2. עד כמה מהווה המדד אומדן תקף
3. מהימנות הנתונים שבבסיס המדד – בעיקר העקביות בשיטת איסוף הנתונים
4. פיזור מספק של המדד כך שיאפשר הבחנה

במקביל להעמדת המדדים במבחן התבחינים, נבדקה גם ההיתכנות לקבל אותם מהגורם האחראי על איסופם ונבחנו התאמתם למתודולוגיה של המחקר (הכורכת השוואה בין יישובים שבתכנית לכאלה שאינם בתכנית, בכמה נקודות זמן). בתהליך זה גובשה רשימת מדדים אשר קיבלה את אישורם של מטה התכנית וועדת המחקר המצומצמת. רשימת המדדים הסופית ששימשה את המחקר ואופן החישוב שלהם מפורטים בנספח ד.

המדדים שהתקבלו על בסיס מאגרי מידע מוסדיים נותחו בפילוח לפי שלוש קבוצות: האוכלוסייה היהודית שבתכנית, האוכלוסייה הערבית שבתכנית והאוכלוסייה שאינה בתכנית, על פי רוב מדובר באוכלוסייה יהודית שאינה ביישובי התכנית⁵¹. כדי לאפשר השוואה מבוקרת ככל הניתן, הוצאו מהניתוחים יישובי התכנית המאופיינים בשיעור גבוה של אוכלוסייה חרדית⁵², ערים גדולות שרק חלק משכונותיהן משולבות בתכנית (תל אביב-יפו, רמת גן, ירושלים וחיפה) וכן יישובים בהם מתגוררת אוכלוסייה מעורבת יהודית וערבית.

צוות החשיבה שעסק במדידת התוצאות בקרב הילדים קבע, כי ניתוח המדדים שמקורם במאגרי מידע מוסדיים יתייחס לשנת 2011 כשנה שבה יישום התכנית ביישובים הוותיקים הגיע לכלל בשלות מלאה, וכנקודת הזמן שבה יש ציפייה להתחיל לראות שינויי מגמה במדדי התוצאה.

⁴⁹ יעדי התוצאה הוצגו בפרק הרקע ומופיעים גם בנספח ג, בהתבסס על האוגדן היישובי 2011.

⁵⁰ ועדת המחקר המצומצמת מלווה את מחקר ההערכה של התכנית מראשית דרכו. לוועדה זו שותפים מטה התכנית ונציגים של משרדי הממשלה והארגונים הללו: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, "אשלים" ומכון ברוקדייל. בראש הוועדה עומד מר קוטי צבע, מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁵¹ במרבית המדדים בוצעה השוואה לאוכלוסייה היהודית שאינה משתתפת בתכנית (ב-15 מדדים מתוך 17 מדדים). בשני המדדים האחרים השוואה היא לכלל האוכלוסייה שאינה בתכנית. הבחירה בקבוצת ההשוואה נובעת מהנתונים שהתקבלו בפועל וביכולת לחלץ מתוכם את האוכלוסייה היהודית שאינה משתתפת בתכנית.

⁵² הערים בעלות הרוב החרדי: אלעד, בני ברק, ביתר עלית ומודיעין עלית, וכן הערים שיש בהן ריכוז חרדי משמעותי: צפת ובית שמש.

מגבלות המחקר

מחקר ההערכה הנוכחי מתבצע בשדה החברתי, כשבמרכזו תכנית שתוצאותיה אמורות להיות מושגות דרך השפעתה המערכתית והכוללת. למחקר כזה יש מגבלות מובנות, הן בכל הנוגע למשך זמן המעקב הנדרש עד להוכחת שינוי, הן בקושי לפקח על השפעות של משתנים נוספים בשדה, והן בנוגע להערכתם של מרכיבי התערבות מבודדים בתוך ההתערבות המערכתית. לצד מגבלה זו יש שלוש מגבלות ספציפיות של המחקר הנוכחי:

1. **שונות בין היישובים המשתתפים בתכנית:** המחקר עקב אחר תכנית הפועלת ב-72 יישובים ואשר מבקשת להשפיע הן על דרכי הפעולה של הרשות המקומית והן על מוטבי הקצה. מעקב אחר תכנית בסדר גודל כזה מחייב השקעה מחקרית רחבה כדי להקיף את מלוא טווח פעולתה. השונות בין היישובים, הן במאפייניהם, הן במשאבים העומדים לרשותם והן באופן שבו הם מתנהלים בתוך התכנית, יכולה להשפיע על האופן שבו מיושמת התכנית ועל תוצאותיה. לשונות זו יש גם השפעה על היכולת להשליך מרמת היישוב אל הרמה הארצית. עם זאת, ברור כי לא ניתן להגיע לעומקם של דברים בכל יישוב ויישוב בגלל לוחות הזמנים הצפופים והמסגרת התקציבית. מערך המחקר הנוכחי מתמודד עם האתגר הזה על ידי תמהיל הכולל בחינה של סוגיות אחדות בכל היישובים לצד בחינה מעמיקה של סוגיות אחרות בכמה יישובים נבחרים (יישובי ההעמקה), וגם על ידי מיצוי מרבי של בסיסי נתונים מוסדיים ובסיסי נתונים של מטה התכנית.

2. **משך הזמן הקצר שיועד למעקב אחר שינוי:** בחינת שינויים במצב הסיכון של הילדים ובני הנוער וצמצום ההיקפים של מצבי הסיכון מחייבים מעקב לאורך זמן ממושך, וכן נתוני בסיס מפורטים על אודות ההיקף של ממדי הסיכון, על פי יעדי התכנית, טרם הפעלתה. אכן, בראשית דרכה של התכנית נערך מיפוי שיטתי שנעשה באמצעות השירותים השונים בכל אחד מהיישובים. עם זאת, המיפוי בוצע במגבלת הנתונים שהיו מצויים בידי השירותים השונים, והוא עלול להתגלות כלא מפורט דיו כדי לאפשר זיהוי של שינוי בכל אחד מיעדי התוצאות שהוגדרו על ידי מובילי התכנית. יתרה מכך, מיפוי חוזר בכל יישובי התכנית, שהיה יכול לשמש בסיס להשוואה של "לפני" ו"אחרי", לא יצא עד כה לפועל. כמענה לאתגר זה מנותחים במחקר הנוכחי נתונים משני מקורות: נתונים ממאגרי מידע מוסדיים ונתונים שאוספת התכנית על המשורתיים מקרב המענים שהיא מפעילה. לכל אחד משני מקורות מידע אלה יש מגבלה. הנתונים המוסדיים הם אומדנים גסים לתופעות שהתכנית מבקשת לצמצם והם מקיפים טווח צר מאוד של מצבי סיכון שבהם עוסקת התכנית. המגבלה של הנתונים הנאספים על ידי התכנית באמצעות מערכת תמ"י היא שהנתונים האלה נוגעים רק למשורתיים הישירים של התכנית, בעוד התכנית מבקשת להשפיע על כלל הילדים ובני הנוער שביישוב, גם אלה שאינם משורתיים באמצעות המענים הממומנים מתקציבה. לפי ההערכה של מנהלת התכנית, המשאבים שהיא מביאה לצורך טיפול ישיר בילדים הם כ-20% מהמשאבים העומדים לשם כך ביישוב. יתרה מכך, איסוף הנתונים על ידי התכנית החל רק עם הטמעתה של מערכת תמ"י, והוא אינו נותן מידע על מצב הילדים ביישוב טרם הפעלת התכנית. יוצא מכך שניתוח הנתונים ממערכת תמ"י נותן תמונה חלקית ביותר על התוצאות של הפעלת התכנית.

3. **פשרה בבחירת מערך המחקר :** כפי שתואר בסקירת הספרות, במחקרי הערכה על תכניות התערבות מוגדרות, חשוב להיעזר במערך מחקר ניסויי (Randomized Control Study- RCS). מערך מעין זה אינו מתאים לתכנית הלאומית מסיבות שעמדנו עליהן בסקירת הספרות. אפשרות אחרת היא להיעזר במערך ניסויי למחצה הכולל קבוצת השוואה. לכאורה, מכיוון שהתכנית הלאומית מופעלת רק בכמה יישובים ולא בכל המדינה, היה אפשר לזהות יישובים הדומים במאפייניהם לאלו המשתתפים בתכנית וכך להגיע לקבוצת השוואה. דא עקא, התכנית הלאומית עשתה מאמצים גדולים להבטיח שכל היישובים שנתונים מצדיקים זאת ייכללו בתכנית. עם זאת, יש חשיבות רבה למציאת עוגנים להשוואה כדי להימנע ממסקנות לא מבוססות. המחקר הנוכחי מתמודד עם המגבלה הזאת באמצעות שימוש בסיסי נתונים מוסדיים, הקיימים בכל היישובים, ומשווה בין ממצאי היישובים המשתתפים בתכנית ובין אלה שאינם משתתפים בה, וכן בהשוואה לממוצע הארצי. נוסף לכך, המחקר משווה, באמצעות בסיסי נתונים אלה, בין מצבם של היישובים טרם כניסת התכנית למצבם בעת הזאת. עם זאת בסיסי הנתונים הנמצאים ברשות המחקר ומוצגים בדוח זה מצביעים על כך שמוקדם מכדי להצביע על השפעת התכנית וכי נדרש המשך מעקב בכדי להצביע על מגמות.

4. **מגבלת ההשוואה לפרסומי מטה התכנית ולדוח מכון ברוקדייל (2015) המבוססים על ניתוח קבצי תמ"י :** מטה התכנית מפרסם מעת לעת ניתוחים של מצב הילדים על בסיס נתוני התמ"י. כמו כן בסמוך למועד סיום המחקר הנוכחי פורסם דוח של מכון ברוקדייל המבוסס אף הוא על עיבוד נתונים שנדלו מתמ"י (סבו לאל וצדקה, 2015). נציין כי קיימים שני הבדלים מתודולוגיים בין דוחות מטה התכנית והפרסום של מכון ברוקדייל לבין הדוח הנוכחי. הבדל אחד נוגע לבסיסי הנתונים, כאשר כללי הסינון אינם זהים ומכאן שאין זהות בבסיסי הנתונים של הפרסומים השונים. הבדל שני נוגע בשיטות הניתוח שנקטו, כפי שהם מפורטים בפרק השיטה של כל אחד מהמחקרים. אי לכך יש לנקוט משנה זהירות בהשוואת הנתונים בין הפרסומים השונים. יחד עם זאת, הממצאים והמסקנות של שני המחקרים – דומים.

חלק זה מורכב מארבעה תתי פרקים אשר בראשית כל אחד מהם מוצגת תמצית הממצאים :

1. יישום התכנית
 2. התרומה הנתפסת של התכנית
 3. תוצאות התכנית בהיבט הארגוני
 4. תוצאות התכנית בהיבט של מצב הילדים ובני הנוער בסיכון על בסיס נתוני תמ"י
 5. תוצאות התכנית בהיבט של מצב הילדים ובני הנוער בסיכון על בסיס מאגרי המידע המוסדיים
- כלל ממצאי המדידה הרביעית והמסכמת, שנאספו באמצעות כלי המחקר האיכותניים, הסקרים, הראיונות, נתוני התמ"י והנתונים המוסדיים, מוצגים באופן מותאם בכל אחד מהפרקים. בפרקים שבהם יש מידע משמעותי הנוגע למדידות קודמות - הוא מוצג בתחילת הפרק באופן תמציתי. כמו כן, לגבי משתנים שעליהם התבצעו מדידות חוזרות, מוזכרים גם נתוני המדידות הקודמות כחלק מהניתוח הסטטיסטי המשווה.

תמצית הפרק

עם תום המחקר ניתן לסכם, כי שיטות העבודה שהנחילה התכנית מיושמות, וכי המבנים הנדרשים להפעלתה הוקמו ופועלים כנדרש, וכי אלה וגם אלה נתפסים כמשמעותיים, מועילים ומקדמים את הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון:

1. תהליך האיתור והמיפוי של הילדים ושל המשאבים ביישובים הביא לגיוס הגורמים השונים בכל דרגי הפעולה של התכנית ובעיקר ביישובים. תהליך זה נתפס כמסייע לקבלת תמונה עדכנית ומהימנה על מצב הילדים והשירותים ואפשר את בנייתן של תכניות ביישובים. תובנות שהתקבלו על אודות הקשיים שאפיינו את ביצוע המיפוי ביישובים הוותיקים טופלו ברובן ואומצו לטובת היישובים החדשים שהצטרפו בשלב מאוחר יותר לתכנית.
2. המבנים הארגוניים שהקימה התכנית בכל דרגי ההתערבות שלה נתפסים כמשמעותיים, יציבים ורלוונטיים, והם מקדמים שיח בין מקצועי בין נציגי המשרדים והשירותים השונים. המבנים בדרג השלטון המרכזי ובדרג המחוז אף הצליחו להפיק תוצרים משמעותיים, בכלל זה מסמכים תורתיים וכלי עבודה, וכן קידמו את הקמתם של פורומים נלווים שהרחיבו את מעגל השותפים בתכנית. במהלך השנה האחרונה (2014) התבססו מרבית קבוצות העבודה והתחזקה מעורבות הפיקוח. עוד נראה כי בחלק מהמשרדים, בעיקר במשרד הבריאות ובמשרד לביטחון הפנים, מאמצים שנעשו כדי לחזק את המעורבות של גורמים נוספים, לרבות במבנים ביישוב, נושאים פרי. הממצאים מעידים גם על כך שמנהלי התכנית ביישובים נוקטים צעדים לקידום ההטמעה של שיטות העבודה של התכנית. ממצאים אלה נתפסים כמשמעותיים ביותר להצלחת התכנית.
3. מערכת תמ"י אשר פותחה בשנת 2011 נמצאת בתהליכי שדרוג, ומודולות ויכולות חדשות שלה מוטמעות בימים אלה ממש. השיפורים מכוונים להתאמה טובה יותר של המערכת לצרכים של דרגים שונים, לסנכרון שלה עם מערכות אחרות ולהנגשת מידע לגורמים נוספים, לרבות מידע על אודות יישום תכניות והתקדמות הילדים. נראה כי מאמצים שנעשו להרחיב את השימוש במערכת תמ"י נושאים פרי, והיא משמשת בסיס מידע משמעותי, הן לצורכי ניהול והן ללמידה. בעת הזאת מושקעים מאמצי התכנית בהנגשת המערכת גם לגורמים המטפלים בהזנת הנתונים של המענה במערכת. תהליך זה נעשה באופן הדרגתי וטרם הושלם.
4. למעלה מ-40,000 ילדים ובני נוער משתתפים ב-233 תכניות התערבות הפועלות תחת מטריית התכנית, כאשר 75% מהן כלולות במאגר התכניות. השיעור הדומה של תכניות הפועלות לטובת הגיל הרך ושל תכניות המיועדות לגילאים האחרים מעיד על מימוש המדיניות של הצבת הגיל הרך בראש סדר העדיפויות. תכניות לגיל הרך בולטות גם בהיקף המשתתפים והיישובים. עוד נראה, כי היישובים העדיפו ליישם תכניות מניעה, תכניות שכוללות מרכיב של עבודה עם הורים, תכניות טיפוליות הניתנות ליישום במסגרות חינוכיות ותכניות המקדמות הקמה של מבנה ארגוני תשתיתי. נוסף על כך, נראה כי בעת הזאת מכלול הנתונים מצביע על נקיטת אסטרטגיה של מניעה וטיפול בבעיות החמורות פחות והשכיחות יותר. אסטרטגיה זו מביאה להכללה של אוכלוסיית ילדים נרחבת יותר במענים הפועלים תחת מטריית התכנית. מהמחקר עולה כי המוטיבציה להכללת היקף נרחב של ילדים בתוך מנגנוני התכנית ובאמצעות משאביה נולדה בוועדות היישוביות, שבחרות את תכניות ההתערבות שיפעלו ביישוב. בוועדה הבין משרדית הייתה מחלוקת סביב אסטרטגיה זו אשר הוכרעה על ידי מנהלת התכנית, בטיעון שאסטרטגיה זו עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת שמיד על השקעה בהתערבויות מניעה.

5. מנקודת ראותם של היישובים, הפעלת מענים באמצעות התכנית מאפשרת מעקב טוב יותר אחר היישום ואחר המשתתפים, והתכנית עצמה נתפסת כמקדמת הלימה טובה יותר של המענים לצרכים של המשתתפים ושל היישובים. כמו כן ביישובים הערביים דווח כי התכנית הביאה להרחבת מגוון והיקף המענים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון.

לצד זאת, זוהו כמה אתגרים:

1. בעת הזאת, כחמש שנים מאז ביצוע המיפוי הראשון, מומלץ לערוך בחינה חוזרת של מצב הילדים ביישובים הוותיקים בעזרת המידע שנאסף בתמ"י וסוגי מידע נוספים היכולים לספק מידע רב על מצב הילדים ועל המידה שבה היטיבה התכנית עם הרשות. פיתוח והטמעת מנגנון שיאפשר נקודת מבט מערכתית על הצרכים, המשאבים והמענים כפרקטיקה שוטפת, יאפשר ליישובים לבחון את ההתקדמות במצבם של הילדים בסיכון, לעדכן את הצרכים העולים מהשטח ולהתאים את ההתערבויות הנדרשות. כמו כן, דיון חוזר ונשנה בנתונים שיופקו ממנגנון שכזה, אחת לתקופה או בהתאם לצרכים, יבטיח הן את הקיימות של מדיניות התכנית והן של מדיניות ויישום מבוססי ראיות.

2. מעמדם של המבנים הארגוניים של התכנית מציב בפני מטה העומדים בראש התכנית כמה אתגרים, ובראשם שמירה על הרלוונטיות, המשך ההתפתחות והרחבת מעגל השותפים והמחויבים לתכנית, גם במעגלים ההיקפיים. אתגר מיוחד הוא שילובם של גורמי המגזר השלישי. לאורך כל המחקר סומנו אתגרים, במקצתם נרשמה כבר התקדמות ומקצתם נמצאים בתהליכי חשיבה. אלה כוללים את מקומו של המחוז והערך המוסף שלו, מעורבותו של דרג הפיקוח בקשר שלו עם הוועדה המחוזית ועיצוב כלי עבודה שיעמוד לרשות כלל הוועדות המחוזיות בתהליך אישור התכניות היישוביות. המבנים העוסקים בגיל הרך, קרי ועדת "התחלה טובה" וכן הפורום המחוזי לגיל הרך, עדיין מצריכים השקעה בביסוס מעמדם כבמה לשיח בין משרדי ובין מקצועי. אתגר נוסף, שעמו מתמודדת התכנית בעת הזאת, הוא הבטחת מעמדם של מנהלי התכניות ביישובים, לרבות שינוי במעמד התקינה שלהם, כך שיהיו נאמנים הן לתכנית והן ליישוב בלי להיקלע לקונפליקטים בשל "נאמנות כפולה".

3. באשר למערכת תמ"י, עדיין לא מוצה תהליך השדרוג ונדרשת הנגשה רחבה יותר שלה לבעלי תפקידים שונים. ייתכן שהרחבת השימוש בתמ"י תאפשר הבנה טובה יותר של יתרונותיה, בעיקר נוכח הטענות כי היא מייצרת כפילות עם מערכות אחרות שפועלות במשרדים השונים. יתרונותיה הרבים של מערכת תמ"י יכולים לסייע למשרדים ולספק להם מידע רב על תכניות ההתערבות שבאחריותם, וכך לסייע לאנשי המקצוע במשרדים לקדם תהליכי פיתוח ולמידה מבוססי ראיות. מידע זה יוכל לסייע לשיפור התכניות, ובבוא העת ראוי שיאפשר את הרחבת המידע עליהן ב"מאגר התכניות".

4. דפוס הבחירה של תכניות ההתערבות ודפוס הפיזור של המשתתפים בין התכניות מצביעים על כך שהיישובים בחרו להפעיל כעשירית בלבד ממגוון תכניות ההתערבות הקיימות במאגר. דפוס זה מציף את האפשרות, כי ניתן בעת הזאת להתמקד ולהשקיע בהרחבת המידע המופיע ב"מאגר התכניות" על אודות תכניות אלו. כך יהיה ניתן לקדם את הרעיון של מאגר תכניות התערבות מבוססות ראיות ובעלות סטנדרטים של איכות הניתנים למעקב ולפיקוח הדוק. נהיר כי מהלך כזה מצריך השקעה של משאבים וידע הנתון בידי המשרדים.

5. בעת הזאת נראה, כי המבנים הארגוניים ביישובים עסוקים בתפקידיהם במסגרת תהליכי העבודה של התכנית, ועדיין אינם ממצים את הפוטנציאל של ידע, השפעה ויכולת גיוס לטובת שירותים וסוכנויות התערבות אחרים הפועלים למען ילדים ובני נוער ביישוב. נושא זה הינו באחריות של משרדי הממשלה ויידון בהרחבה בפרק העוסק בתוצאות התכנית בהיבט הארגוני.
6. באופן דומה, ניכר שהשפעת התכנית עדיין לא חוצה את גבולותיה הארגוניים, גם בדרג המחוז וגם בדרג משרדי הממשלה בגלל חסמים בירוקרטיים, הבאים לידי ביטוי בעיקר בנהלים ובטיפול בתקציב.

איתור ומיפוי אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בסיכון ומיפוי המשאבים הקיימים לצורך הטיפול בהם

בשנים 2009-2010 החל השלב הראשוני ביישום התכנית, בכל אחד מהיישובים, אשר הוקדש לאיתור ומיפוי אוכלוסיית הילדים ובני הנוער בסיכון באמצעות אנשי מקצוע מן השירותים הרלוונטיים, ובהם המחלקות לשירותים חברתיים, שירותי הבריאות והתחנות לבריאות המשפחה, מערכת החינוך הפורמלית ומסגרות טיפול תומכות, כגון: הביקור הסדיר, מרכז התמיכה היישובי אזורי (מתי"א) ועובדים של היחידות לקידום נוער. את מיפוי אוכלוסיית הילדים ביצעו אנשי המקצוע מן השירותים הרלוונטיים בטופס דיווח מקוון, שהופק במערכת תהלי"ה⁵³ והושתת על סיווג לפרופילים. נוסף על מיפוי אוכלוסיית הילדים מופו המשאבים ביישוב. מיפוי זה התייחס למגוון השירותים והתכניות הפועלים ביישוב ואשר נועדו לטפל בילדים ובבני הנוער בסיכון, לרבות מספר המטופלים, מצבת כוח האדם והתקציב העומד לרשות השירות. המיפויים נעשו באמצעות טפסים מקוונים של התוכנות "אקסל" ו"וורד". צוות מחקר ממכון ברוקדייל ניהל את התהליך, לרבות פיתוח כלי המיפוי, הדרכה כיצד להשתמש בהם, ליווי של שלבי הביצוע ועיבוד המידע לשלושה דוחות יישוביים: הדוח הראשון כלל מידע על ההיקף של תופעת הילדים ובני הנוער בסיכון ועל המשאבים שמשקיע היישוב בטיפול בהם; הדוח השני הוצגו נתונים בדבר מאפייני הילדים וצורכיהם, לרבות סיווג לקבוצות חברתיות (עולים, מגזר, מגדר וגיל); הדוח השלישי כלל נתונים על מאפייני המענים שמקבלים הילדים⁵⁴. נוסף לכך, הופק דוח ארצי שעסק במאפייני הסיכון בקרב ילדים ובני נוער. באמצעות המיפוי אותרו בעת ההיא 156,000 ילדים ובני נוער בסיכון, בכל יישובי התכנית הלאומית, שהם 16 אחוזים מכלל הילדים החיים ביישובים אלה ושגילם אינו עולה על 17 שנים (סבו-לאל וחסיין, 2011). בסך הכול תהליך המיפוי והעיבוד נמשך כשנה, כאשר התקדמותו הייתה שונה בכל יישוב, הן לאור רמת שיתוף הפעולה והן לאור הבדלים בנקודת הפתיחה של היישובים בהיבטים של תשתיות ובסיסי נתונים.

בראיונות שנערכו עם גורמים שונים ביישובי ההעמקה ובמחוזות, במסגרת המדידה הראשונה, עלה כי מטה התכנית ליווה את תהליך המיפוי בהנחיה ישירה, ובהמשך עם גיוסם של הממונים המחוזיים, גם הם הצטרפו למאמץ הליווי. מנהלי התכנית ביישובים הם שהדריכו את אנשי המקצוע ופעלו להטמעת כלי המיפוי ביישוב, דרבנו את נציגי השירותים ואנשי המקצוע לקחת חלק במיפוי ועקבו אחר ביצועו. ביישובים שבהם התעוררו קשיים טכניים, כגון מחסור במחשבים או קושי של אנשי מקצוע להזין נתונים לטופס ממוחשב, נטלו על עצמם מנהלי התכנית ביישובים את ביצוע הפעולה. ממצאי המחקר מצביעים על התגייסות הנהגת הרשות ובעלי תפקידים בכירים, לרבות מפקחים בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. התגייסות זו התבטאה בעידוד העובדים לשתף פעולה ולעיתים גם בהקצאת משאבים (כוח אדם או מחשבים), וסייעה רבות לעריכת המיפוי.

⁵³ תהלי"ה (תשתית הממשלה לעידן האינטרנט) היא מערכת המידע הממשלתית; אנשי המקצוע מקבלים הרשאות ייעודיות לשימוש בה.

⁵⁴ צוות המחקר ממכון ברוקדייל דיווח על מהימנות נמוכה באשר למיפוי המשאבים. הבעיות בבסיס הנתונים כללו כפילויות במידע (כך, למשל, נמצאו כמה מענים בעלי תכנים או שמות זהים), קושי במיון מטופלים על פי מענה ודיווח חלקי.

מהסקר שנערך בקרב מנהלי התכנית ביישובים הוותיקים⁵⁵ עלה כי המיפוי תרם בעיקר **להעלאת הנושא של ילדים ובני נוער בסיכון** על סדר היום ביישוב (76% מהמנהלים דיווחו על תרומה רבה עד רבה מאוד) ועל סדר היום של השירותים הרלוונטיים (86%). על תרומה זו העידו מנהלי התכנית ביישובים הערביים אף יותר מאלה שביישובים היהודיים (92% לעומת 80%). המיפוי קידם, לתפיסת מנהלי התכנית ביישובים, **המשגה אחידה** של תופעות הסיכון בקרב ילדים ובני נוער (84%) ותרם להוספת משאבים ושירותים עבורם (63%). ממצאים דומים עלו גם בראיונות עם בעלי תפקידים שונים ביישובי ההעמקה. לדבריהם, המיפוי נתפס כתהליך חשוב וחיוני, משום שהוא **חשף מידע על הילדים ובני הנוער ביישוב** בכלל ועל קבוצות מסוימות והצרכים שלהן בפרט. הוא אפשר המשגה אחידה בקרב כלל נותני השירותים, והרחיב את נקודת המבט על הילדים. המיפוי שימש לא רק **בסיס נתונים לקבלת החלטות**, אלא גם **תמריץ ליצירת תשתיות נוספות** על אלה שסיפקה התכנית הלאומית, **ובסיס לשיתוף פעולה** בין אנשי מקצוע ובין השירותים הרלוונטיים. עוד הצביעו המראיינים על כך שהמיפוי **שימש כמנוף לגיוס של כלל המערכת**, מרמת היישובים דרך המחוזות ועד משרדי הממשלה. ברוב היישובים יצר המיפוי **תשתית לחשיבה משותפת** על הילדים ועל האופן שבו הרשות המקומית נוטלת אחריות עליהם ועל המענים הניתנים להם.

לצד תרומתו הרבה לווה התהליך גם בקשיים. מנהלי התכנית ביישובים דיווחו, כי רוב הקשיים נבעו **ממחסור במשאבים טכנולוגיים והעדרן של מיומנויות מחשב** (33% מהמנהלים דיווחו כי קושי זה אפיון את התהליך ביישוב שלהם במידה רבה עד רבה מאוד), לצד **חסמים תרבותיים** שהעיבו על התהליך (26%). ביישובים הערביים בלטו תופעות אלו במיוחד. בראיונות שבוצעו ביישובי ההעמקה הערביים, בלטו חששותיהם של אנשי המקצוע שהמיפוי יגרום לתיוג ילדים כ"ילדים בסיכון", ושעלולה להתעורר ביקורת ציבורית כשיתבהר כי חלק מהילדים שישווגו "בסיכון" אינם מקבלים מענה.

בראיונות עלו קשיים נוספים, כאלו הנובעים מחוסר נכונות לשתף פעולה מצד שירותים ואנשי מקצוע, לעתים בשל **חוסר הבנה באשר למטרות המיפוי ולאופן ביצועו**. קשיים נוספים שהציפו גורמים שונים התייחסו **למגבלות של היקף המידע על הילדים** ביישוב מכיוון שהמיפוי לא כלל ילדים ובני נוער הלומדים מחוץ ליישוב וילדים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד. בהקשר זה נשמעה טענה באשר להתאמת הכלי למיפוי של אוכלוסיות שונות, הן לילדים ובני נוער עם מוגבלות והן לאוכלוסיות מקהילות סגורות.

קשיים אלו עמדו בפני התכנית לקראת הרחבתה ליישובים נוספים, והצריכו את גיוסם של שירותים ואנשי מקצוע בהיקפים נרחבים וגם את הדרכתם בקצב מהיר יחסית, לצד התאמת הכלי, כך שייתן מענה לסוגיות מבניות⁵⁶ ותרבותיות המאפיינות כל יישוב. בעת הזאת, לאחר שתהליך המיפוי בוצע גם ביישובים החדשים, גורמים שונים מדווחים, בעיקר בדרג המחוז ובדרג הממשלה, כי יושמו התובנות מתהליך המיפוי הראשון.

⁵⁵ הסקר בוצע במהלך המדידה הראשונה במחקר. הדיווח של מנהלי היישובים התקבל עבור כל יישוב בנפרד, והוא מייצג את יישום התכנית באותו יישוב בלבד. הדיווח מתייחס למנהלים שהיו שותפים לשלב המיפוי ביישוב בלבד.

⁵⁶ מרבית היישובים שהצטרפו בעת ההרחבה הם יישובים קטנים (פחות מ-20 אלף תושבים) ומועצות אזוריות, כך שבמקרים רבים הילדים ובעיקר בני הנוער לומדים מחוץ ליישוב ומקבלים שירותים נוספים ביישובים אחרים. כמו כן מרבית היישובים החדשים שהצטרפו יפעלו במודל של אגד יישובים. לקריאה נוספת ראו מרגולין, קדם ופרוינד, 2014.

1. **ביצוע של מהלך הסברה מקיף** מקדים להקלת הכניסה וביצוע המיפוי בשירותים שנטו שלא לשתף פעולה (מסגרות פרטיות, תלמודי תורה ועוד).
2. **העמקת המעורבות של ראשי יישובים ומפקחים מחוזיים** : במקרים רבים, ראשי שירותים ביישובים קיבלו על עצמם את איסוף המידע על ילדים הלומדים מחוץ ליישוב ונעזרו לשם כך בביקוח המחוזי.
3. **הגדלת הזמינות של הממצאים** : ממצאי המיפוי עובדו בתהליך מהיר יחסית ושימשו בסיס לקבלת החלטות ועיצוב התכניות היישוביות.
4. **הסתייעות בעמיתים** : מנהלי יישובים ותיקים הנחו מנהלים חדשים ותרמו להם מניסיונם, למשל בהגעה למסגרות חרדיות.
5. **התאמת הטופס לאוכלוסיות שונות** : הותאם כלי ייעודי לילדים עם צרכים מיוחדים כמהלך של שיתוף פעולה בין שירותים במשרדים השונים (חינוך, רווחה ובריאות, וצוות מוגבלויות במכון ברוקדייל). נוסף לכך אומץ הכלי שהוכן עבור האוכלוסייה החרדית לטובת היישובים הבדואיים.

תהליך האיתור והמיפוי בוצע במהלך השנה הראשונה של התכנית ביישובים (2009-2010) וכלל איסוף מידע מקרב שירותים בתחום החינוך, הרווחה והבריאות על אודות הילדים ובני הנוער בסיכון המתגוררים ביישוב, לרבות מצבי הסיכון וקבלת שירות. נוסף לכך בוצע מיפוי של המשאבים העומדים לרשות היישוב. המידע סייע ליישובים להתוות את תכנית העבודה היישובית כמענה לצרכים שעלו ובהתייחס למשאבים ולעקרונות התכנית. התהליך עצמו דרש מחויבות ומעורבות של נציגי המשרדים בדרג המחוז ולמעלה מזה, כדי להבטיח שיתוף פעולה מצד אנשי המקצוע. ממצאי המיפוי נתפסו כמסייעים להבנה מעמיקה של מצב הילדים והשירותים ביישוב. בה בעת דווח על קשיים הנובעים מהעדר תשתיות ומאוריינות מחשב נמוכה לצד חסמים תרבותיים מבניים. לקראת הרחבת התכנית ליישובים נוספים אומצו תובנות ונקטו צעדים כדי למקסם את תהליך האיתור והמיפוי, ובכלל זה התאמת הטפסים והנגשתם לאוכלוסיות שונות וכן גיוס של השותפים בכל הדרגים וממכלול השירותים. כל אלה רלוונטיים להבטחת הצלחתו של מהלך מיפוי עדכני של מצב הילדים והשירותים ביישובים הוותיקים.

פיתוח מנגנון או פלטפורמה שיאפשרו ליישובים לקבל תמונת מצב עדכנית על הילדים ועל המשאבים העומדים לרשותם כדבר שבשגרה הוא יעד לתכנית ולשותפיה. הטמעת מנגנון כזה יאפשר נקודת מבט מערכתית על הצרכים של הילדים ובני הנוער בסיכון וכן על המשאבים והמענים העומדים לרשותם. בעזרת מנגנון כזה יהיה ניתן לעדכן את הצרכים של הילדים, לעקוב אחר התקדמותם ולספק להם מענים מותאמים. מנגנון כזה גם יחזק את קיימות הרעיון שהתכנית מבקשת להנחיל באשר למדיניות מבוססת ראיות.

המבנים הארגוניים של התכנית

יסוד מרכזי בפעולת התכנית קשור בפלטפורמה הארגונית ובמבנים הארגוניים שעליהם היא מושתתת, ושתפקידם, בין השאר, להבנות מחדש את הסמכויות והתפקידים וחלוקתם בין השלטון המרכזי ובין הרשות המקומית, וכן לעודד עבודה בין ארגונית ובין מקצועית. לשם כך הוגדרו בעלי תפקידים ברשות, אשר אמונים על הטמעת התכנית ועקרונותיה. לצדם הוקמו ועדות רב תחומיות ורב מקצועיות ברמת השלטון המרכזי, במחוזות וביישובים.

בעת כתיבת דוח זה הוחלט על שני שינויים מבניים משמעותיים בתכנית העתידים להשפיע על עבודת המטה, המחוזות והיישובים. שינויים אלו לא עלו על סדר היום בשלב איסוף המידע. עיקר השינוי בא לידי ביטוי בכך שהתקנים של "התחלה טובה" הוטמעו בתקני התכנית ונעשה ארגון מחדש של מוטת השליטה של מטה התכנית ושל הממונות המחוזיות לאור התרחבות התכנית לרשויות מקומיות נוספות.

הפרק הנוכחי עוסק באופן שבו פועלים ונתפסים המבנים של התכנית בכל דרגי הפעולה שלה, החל מהוועדה הבין משרדית הפועלת בצמוד למטה התכנית, דרך הוועדות המחוזיות ועד לדרג היישובים והצוותים במענים הפועלים בהם.

דרג השלטון המרכזי

הוועדה הבין משרדית מורכבת מנציגים בכירים של מוטת המשרדים. הוועדה הוקמה בימיה הראשונים של התכנית (בשנת 2008), כחלק מתהליך היישום של המלצות ועדת שמיד, ומאז היא מובילה אותה ומשמשת בימה מרכזית לדיון, לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות. הוועדה משמשת ערוץ מרכזי להבטחת שיתופי פעולה ומחויבות של השלטון המרכזי לתכנית. לאורך המחקר נתפס מעמדה של הוועדה איתן ומשמעותי, הן בעיני חבריה, הן בקרב אנשי המשרדים המיוצגים בה והן בקרב דרגי המחוז והיישובים. שינויים בהרכב החברים המשתתפים בוועדה עקב יציאה של חברים ותיקים וכניסה של חברים חדשים, נתפס כפוגם במעמדה של הוועדה וביכולתה לקבל החלטות המחייבות את המשרדים על ידי כמה מחבריה. מנגד, מרואיינים אחרים רואים בריענון השותפים סביב שולחן הדיונים הזדמנות טובה, ומציינים כי כניסת החברים החדשים מלווה ברצון שלהם להיות מעורבים בתכנית ולמנף את הידע שנצבר בה לטובת השירות שהם מייצגים.

בשנה האחרונה (2014) עמדו על סדר יומה של הוועדה ארבעה נושאים מרכזיים:

1. עיצוב מודל האגדים, שנבנה כמענה להרחבת התכנית ליישובים קטנים ולמועצות אזוריות
2. עיצוב מערכת תמ"י החדשה ובחינת דרכים למימוש הפוטנציאל הגלום בה
3. חשיבה מחודשת על התפקיד של דרג המחוז בתכנית
4. חשיפה לתוצרים של קבוצות העבודה שהקים מטה התכנית סביב סוגיות שונות (ילדים בקצה הרצף, המגזר הערבי ועוד), וחשיבה על האופן שבו יוטמעו בשטח.

מרואיינים שונים, מקרב חברי קבוצות העבודה ומדרג המחוז שנחשפו לפעולת הוועדה, ציינו את פתיחות חבריה, את העניין שלהם בנושאים השונים שהוצגו בפניהם ואת הרצון שלהם לקשור את הדברים לרמה היישומית. נראה כי גישה זו של הוועדה והנושאים שהובאו בפניה מסייעים לה לשמור על חיוניות ורלוונטיות. מתצפיות על עבודת הוועדה בולטת המחויבות הגבוהה של חבריה לקחת בה חלק פעיל

ולחשפיע על התכנית. גם סדר היום שמבנה מנהלת התכנית לוועדה מאפשר לוועדה לעסוק בסוגיות אסטרטגיות ולהיות גורם מתווה ומעצב. ניכר כי הוועדה הצליחה ליצור במה בין משרדית שיש בה שיח פתוח המשפיע על התכנית בכל דרגי הפעולה שלה.

עם זאת מדובר באתגר מתמשך. אתגר מרכזי בעת הזאת הוא חשיפת התכנית, חיבור גורמים נוספים בתוך המשרדים, חשיבה על תהליכי הטמעה והמשך למידה מהשדה על היתכנות היישום של החלטות שהתקבלו. כך למשל, הוועדה מבקשת לבדוק את היתכנות היישום של מודל העבודה בנוגע לילדים עם צרכים מיוחדים במבנים הארגוניים של התכנית ביישובים. הנגשת מערכת תמ"י לגורמים שונים במשרדי הממשלה באמצעות "כרטיס חכם" נתפסת כצעד משמעותי בחיבור של המשרדים לתכנית. יש לבחון את השימוש של גורמים אלו במידע ובמערכת בפועל.

הוועדה הבין משרדית של "התחלה טובה" מובלת על ידי "אשלים" ומזמנת מפגש בין אנשי מקצוע בדרג הבכיר של שירותים שונים העוסקים בגיל הרך. לפי הראיונות עם חבריה, מפגש זה מזמן דיון בסוגיות הנובעות מהבדלים בתפיסות מקצועיות, למשל בשאלות העוסקות באיתור פעוטות בסיכון והאחריות על הטיפול בהם, ומצריך חשיבה משותפת והגדרת סטנדרטים באשר למענים המיועדים לגיל הרך. חברי הוועדה ציינו כי לא כל המוזמנים אכן לוקחים חלק במפגשים (נציגי משרד הכלכלה וחלק משירותי הבריאות אינם משתתפים באופן קבוע), והעדרם של בעלי תפקידים שונים מורגשת. בשנה האחרונה עסקה הוועדה בהגדרה של סטנדרטים לעבודה בחלק מהמענים, תוך חידוד הייחודיות של כל מענה ומענה, והתאמה טובה יותר של היבטי היישום של המענים השונים לאור למידה מהניסיון בשטח. בעקבות זאת עדכנו נציגי המשרדים את מאגר התכניות. עוד פעלה הוועדה לקביעת נהלים לשיתופי פעולה בין אנשי מקצוע משירותים שונים ובגיבוש הידע שנצבר למסמכים תורניים, אשר שלושה מהם (עבודה עם הורים לילדים בגיל הרך, תכניות רב מערכתיות ויישום של התכנית במרחב גאוגרפי של מועצה אזורית) עומדים להתפרסם בקרוב כחלק משיתוף הפעולה עם תחום הגיל הרך ב"אשלים".

בשנה האחרונה (2014) עסקה הוועדה בעיקר בעיצוב מודל ההפעלה של מרכזי הגיל הרך כמרכזים רב מקצועיים. יישום של שירות המשותף לכמה משרדים בעלי סדר יום שונה מציב אתגרים משמעותיים באשר להגדרת מעני הליבה, שמירת האוטונומיה של המרכז, גם כשהוא פועל במסגרת שירות מסוים, ובאשר להגדרת התפקיד והסמכות של גורם הפיקוח (בהקשר זה נוצר המושג "המפקח המתכלל"⁵⁷, שהוא דוגמה נוספת למבנה בין משרדי שיצרה התכנית). נראה כי עיצוב המודל ממשיך להיות אתגר מרכזי של הוועדה, בעיקר בשל תפקידה של התכנית לחבר את המרכזים ליוזמה משותפת של משרד ראש הממשלה ומשרד החינוך, להקים מרכזים לגיל הרך בפריסה ארצית.

קבוצות העבודה תפקידן להתעמק באוכלוסיות ובנושאים מקצועיים ייעודיים, תוך הרחבת מעגל השותפים בעיצוב המדיניות ושיטות העבודה של התכנית. על הקמתן של "קבוצות עבודה", לצד הוועדה הבין משרדית, הוחלט לאחר שאושרו התכניות של היישובים הוותיקים, וזוהה הצורך בהרחבת מעגל המשתתפים מקרב מטות המשרדים, הלוקחים חלק בתהליכי החשיבה בתכנית, לאור ההבנה כי הוועדה הבין משרדית אינה יכולה להעמיק בנושאים אלו. כינוס הקבוצות נעשה על סמך כתב מינוי של הוועדה הבין משרדית. קבוצות העבודה נוצרו אד הוק במהלך שנת 2010 לאור אתגרים שמובילי התכנית זיהו במעבר משלב התכנון לשלב היישום, וככאלה משקפות הקבוצות את ההעמקה שנדרשה בסוגיות

⁵⁷ "המפקח המתכלל" מייצג את שלושת המשרדים השותפים במרכז לגיל הרך בדגם בין משרדי: משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות. תפקידו לפקח על הפעילות במרכזים ולעקוב אחריה מתוך ראייה מערכתית מקצועית רחבה המייצגת את המשרדים השותפים.

מרכזיות. בשנת 2014 פעלו שמונה קבוצות עבודה שמפורטות להלן, ומהנושאים שהן עסקו בהם עולה כי הן התמודדו עם שני אתגרים מרכזיים: האתגר של מתן מענה לאוכלוסיות ייעודיות עם צרכים ייחודיים והאתגר של יצירת שותפויות עם גורמים שונים ביישוב.

1. **ילדים עם צרכים מיוחדים** – קבוצה העוסקת בהתוויית מדיניות בנוגע לאופן שבו התכנית נדרשת להתערב באשר לילדים ובני נוער עם צרכים מיוחדים הנמצאים בסיכון.
 2. **אוכלוסייה ערבית** – קבוצה העוסקת במאפיינים, בצרכים ובדרכי ההתערבות המיטביות בילדים ובבני נוער בסיכון מהחברה הערבית על כל גווניה, ולאור מאפיינים של מחסור בתשתיות, צורך בהתאמה תרבותית וצורך בביסוס אמון.
 3. **ילדים בקצה הרצף** – קבוצה העוסקת בהגדרת המאפיינים של ילדים ובני נוער הנמצאים בקצה רצף של מצבי סיכון ובאתגרים המיוחדים את הטיפול בהם.
 4. **גיל יסודי** – קבוצה העוסקת בהטמעת התכנית, עקרונותיה ומעניה במערכת החינוך היסודי.
 5. **בני נוער** – קבוצה העוסקת בקביעת מדיניות והתאמתה לצרכים ולשירותים של בני נוער בגילי 18-12.
 6. **הורים** – קבוצה העוסקת בסוגיית שילוב ההורים במסגרת המענים, ובאופן שבו צריך לעבוד עם ההורים כדי להבטיח שינוי במצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון.
 7. **עולים** – קבוצה העוסקת במאפיינים של ילדים ובני נוער בסיכון מקבוצות עולים שונות, בצרכים שלהם ובאופן שבו ניתן לגשר בין מכלול השירותים והארגונים, ובכלל זה ארגוני העולים, כך שיפעלו לטובת העולים ממקום של שותפות.
 8. **מגזר שלישי** – קבוצה העוסקת בשילוב ארגוני המגזר השלישי כשותפים היכולים לתרום מניסיונם ומהידע שלהם לטובת המוטבים ולטובת הילדים, זאת נוכח השינוי שיוצרת התכנית במעמדם של גורמי מגזר שלישי ביישוב ובשיטות ההתקשרות אתם.
- גיבוש קבוצות העבודה והסדרת פעולתן דרשו מאמץ רב מצד מטה התכנית, וארך זמן רב עד שמרביתן הותנעו והתייצבו מבחינת הרכב השותפים, הגדרת המשימות, התמדה בהשתתפות ופיתוח התוצרים. בשלב זה של ההפעלה, מרבית הקבוצות הצליחו לבסס את מעמדן ולממש את ייעודן. **מרביתן העמיקו בנתוני תמ"י הרלוונטיים** לקבוצת הגיל ולאוכלוסיית היעד, **הגדירו צרכים** באשר לאוכלוסיית היעד שלהן **ויצרו שיתופי פעולה** הנתפסים על ידי חברי הקבוצות כמשמעותיים ביותר לקידום מצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון.
- קבוצות העבודה מבססות את מעמדן **כמסייעות לתהליכי למידה**. מרואיינים המשתתפים בקבוצות השונות תיארו תהליכים של גיבוש ידע בתוך קבוצות העבודה, המבוססים על למידה הדדית בין שותפים המייצגים שירותים שונים, לצד התייעצות של נציגי המשרדים עם דרג הפיקוח במחוז ועם נציגי שירותים ביישובים.

תוצרים של קבוצות העבודה

פעילות קבוצות העבודה בשנת 2014 אפשרה פיתוח של כמה תוצרים, המרכזיים שבהם:

1. **שכלול השימוש בתמ"י** לטובת הילדים ביישוב. כך למשל, בקבוצת העבודה "ילדים עם צרכים מיוחדים", עוסקים בהתאמת טופס הדיווח על ילדים ובני נוער עם מוגבלות.
2. **קביעת סטנדרטים** לחלק מהמענים באופן שיחייב את היישובים לפעול לפיהם. כך למשל, בקבוצת העבודה "בני נוער" גובשו הסכמות על מבנה מערך העבודה במרכזי הנוער כבסיס לסטנדרטים עתידיים. בעקבות פעילות הקבוצה נערכה הכשרה של מובילי נוער ביישובים.
3. **פרסום מסמכי מדיניות ומסמכים המרכזים ידע**. בימים אלה יוצאים לאור כמה מסמכים כאלה. חלק מהם מציעים מתווה לקידום הנושא שהיה על סדר היום של הקבוצה. כך למשל, קבוצת העבודה "הורים" כתבה מתווה סדור, העוסק בשילוב עבודה עם הורים במענים שונים. חלק מהמסמכים מסמכים תהליך למידה שהתבצע בקבוצה. לדוגמה, קבוצת העבודה "אוכלוסייה ערבית" הפיקה תוצר שהוא פרי תהליך של למידה מהצלחות ביישובים נבחרים, וכן הופקו מסמכים בוועדה הבין משרדית של "התחלה טובה".

תפוקות שתוארו לעיל הן ביטוי לאופן שבו פעלו קבוצות העבודה השונות בשנה האחרונה (2014), כאשר הושם דגש רב על חיזוק המעמד והרלוונטיות שלהן. חשוב לציין, כי מעת לעת התקיימו מפגשים משותפים של קבוצות שונות. לדוגמה: קבוצת "עולים" דנה עם נציגים מקבוצת "יסודי" בנושא שילוב מיטבי של ילדים עולים בבית הספר, וקבוצת "הורים" קיימה גם היא דיון עם נציגים מקבוצת העבודה "יסודי". תוצרים של קבוצות עבודה שונות הוצגו ונדונו בוועדה הבין משרדית כדי לתקף את המלצותיהן. כך למשל, ועדת נוער הסדירה את המתווה של מרכזי הנוער וועדת צרכים מיוחדים הגדירה מתווה של שילוב ילדים ובני נוער עם מוגבלות בתוך המענים ומינוי "נאמנים" לנושא ביישוב. החשיפה לוועדה הבין משרדית נתפסה על ידי מרואיינים שונים, החברים בקבוצות העבודה, כביטוי למחויבות התכנית והמשרדים למהלך.

לצד הצלחתן של קבוצות עבודה שממלאות תפקיד משמעותי בתכנית, היו כמה קבוצות שלא הצליחו לממש את ייעודן, כמו קבוצת "גיל יסודי" וקבוצת "מגזר שלישי" אשר לא הצליחו להתגבש לכלל הרכב קבוע ולממש מתווה עבודה סדור. נציגי השירותים שעניינם הגיל היסודי ומייצגים בעיקר את משרד החינוך מצאו לעצמם במה לדיון וחשיבה עם מטה התכנית מחוץ לקבוצת "הגיל היסודי". מפגשים אלו, הובילו לפיתוח כלי תמ"י בית ספרי המספק תמונה מלאה על כלל התלמידים, מופעי הסיכון והמענים בהם השתלבו קבוצת הגיל היסודי ולשיתוף פעולה ותיאום בין שפ"י ובין השירות לילד ונוער במשרד הרווחה.

קבוצת העבודה של "המגזר השלישי" לא הצליחה להתרומם כבר מראשית התגבשותן של הקבוצות והיא מבטאת את האתגר של יצירת שותפות ואת הקושי ליצור חבירה מועילה עם גורמים מהמגזר השלישי, קושי אשר בולט גם בשטח. קושי זה מייצר לא מעט מתחים, והוא בא לידי ביטוי כבר בשלבים הראשונים של יישום התכנית.

הוועדה הבין משרדית המובילה את התכנית כמה ב-2008 כהמשך ישיר ליישום מסקנות ועדת שמיד. הוועדה אמונה על קביעת מתווה הפעולה של התכנית בכל דרגיה ולאורך תהליך ההתפתחות וההתמקצעות של התכנית. כך, למשל, עסקה הוועדה בשנה האחרונה בהטמעת מערכת תמ"י החדשה, בהרחבת התכנית ליישובים נוספים, בעיצוב מודל האגדים ובחשיבה מחודשת על תפקיד דרג המחוז. לוועדה מעמד איתן ומשמעותי בתכנית גם בזכות מחויבות חבריה, על אף שחל פחות בדרג של חלק מהשותפים בה.

האתגרים המרכזיים שעומדים לפתחה, לצד שימור מעמדה, קשורים בהרחבת החשיפה לתכנית בתוך המשרדים שחבריה מייצגים ובבחינת תהליכי הטמעה של החלטות שהתקבלו על ידה.

ועדת "התחלה טובה" כמה אף היא בתחילת דרכה של התכנית ומשמשת כמקדמת שיח בין מקצועי בין נציגות המשרדים באשר לילדים בסיכון בגיל הרך. לאורך תקופת המחקר צוין כי רק חלק מחבריה לוקחים בה חלק באופן פעיל ועקבי.

בשנה האחרונה עסקה הוועדה בהתוויית מודל הפעולה של המרכז לגיל הרך שהוא אתגר בהיותו דגם בין משרדי.

שמונה קבוצות עבודה קמו במהלך 2010 כדי להתמודד עם האתגרים שעלו תוך כדי יישום התכנית, ועסקו בעיקר במתן מענה לאוכלוסיות ייעודיות וביצירת שותפויות עם גורמים שונים ביישוב. קבוצות העבודה נבנו באופן שאפשר להגדיל את היקף הגורמים השותפים בעיצוב התכנית. השנה האחרונה אופיינה בהתגבשות יעדי העבודה של הקבוצות והרכביהן אשר תרמו לשיח בין מקצועי וכן להפקת תוצרים בדמות מתווי פעולה, הנחיות ומסמכי ידע.

נראה כי הקבוצות שעסקו באוכלוסיות התקדמו יותר מאלה שעסקו בשותפויות, כאשר אתגר מרכזי, שעדיין לא הייתה בו פריצת דרך הוא השותפות עם גורמים מהמגזר השלישי, גם מעבר לקבוצת העבודה. אתגר נוסף קשור באופן שבו הקבוצות יצליחו להתחקות אחר היישום בשטח של התוצרים שלהן.

דרג המחוז

התכנית פועלת בשישה מחוזות. בכל מחוז מונה מנהל מחוז ויושב ראש של הוועדה המחוזית הבין משרדית (להלן הוועדה המחוזית), כמינוי נוסף על תפקיד באחד משני המשרדים – משרד החינוך או משרד הרווחה. מנהל המחוז אחראי להובלת התכנית במחוז ובוועדה, כשלצדו עומדים שני בעלי תפקיד מטעם התכנית: ממונה מחוזי של התכנית הלאומית וממונה מחוזי של "התחלה טובה". בעלי תפקידים אלו מונו כבר בשנת 2008, כאשר החלה התכנית לגבש את פעילותה.

הוועדה המחוזית כוללת את נציגי המשרדים השותפים, מנהל המחוז והממונים המחוזיים. תפקידי ועדה זו הם⁵⁸: (1) להטמיע ביישובים את עקרונות התכנית, את תפיסותיה ואת דרכי העבודה שלה; (2) לאשר תכניות יישוביות ושינויים בתכניות; (3) ללוות את עבודת היישובים; (4) לפקח על הפעלת התכנית ביישובים, לרבות יישום המענים ואיכותם; (6) לבחון את תוצאות התכנית ואת השלכותיה על הילדים ועל בני הנוער ביישובים; (7) לבחון סוגיות העולות מהשטח לאור מדיניות ארצית.

בהתאם למתווה התכנית התכנסו הוועדות המחוזיות בקביעות, פעם בחודש עד חודשיים, לאורך כל תקופת המחקר. בעת הזאת הוועדות עסוקות במתן מענה להתרחבות התכנית ליישובים חדשים, באישור תכניות יישוביות ועדכון, וכן בבקרה ופיקוח על היישובים והמענים.

בראיונות ציינו חברי הוועדות, מכל המחוזות, כי **כינוס אנשי מקצוע ממשרדים ושירותים שונים לאורך זמן מעידה על מחויבות ותורמת לדיון במצב הילדים והשירותים ביישובים, באיכות המענים ובתופעות הסיכון באופן כללי**. כך למשל, דנו במחוזות בצרכים ובמענים לקבוצות שונות. במחוז ירושלים התמקדו למשל ב"נוער הגבעות" ובבני שבט מנשה, במחוז דרום – בילדים בגיל הרך בפזורה הבדואית, במחוזות חיפה, צפון א' וצפון ב' – בהתאמת המענים לעולים ולחברה הערבית, ובמחוז תל אביב – בילדיהם של מהגרי עבודה.

חברי הוועדות המחוזיות ציינו כיצד **הוטמעה חשיבה רב מקצועית בתהליך האישור של תכניות יישוביות**. הדבר בא לידי ביטוי בהסתכלות על יישוב מזווית רחבה יותר, הן מבחינת המשאבים העומדים לרשותו והתכניות האחרות שפועלות בו, והן מבחינת צורכיהם של בני הנוער והילדים בסיכון. הדיון ביישובים נעשה עם נציגיהם המופיעים בפני הוועדה, ולעתים קרובות הוועדה גם עורכת סיורים ביישובים. נציגי הוועדות המחוזיות שרואיינו דיווחו על קושי בקבלת תמונה כוללת ושיטתית שתאפשר לוועדה למלא את תפקידה. על הרקע הזה פותחו ונמצאים בשימוש במחוזות ירושלים וחיפה כלי הערכה אשר מתחקים אחר רצף השירותים ביישוב ואחר איכות העבודה וההחלטות ביישובים, הן באשר לצרכים והן באשר לתכנון שאושר על ידי הוועדה המחוזית. לאור הדיווח של מחוזות אלה על התועלות של הכלים שפותחו, הם הוצגו בפני הוועדה הארצית. במהלך 2014 הוקם צוות שמתפקידו לפתח כלי סטנדרטי לשימוש כלל הוועדות המחוזיות.

⁵⁸ מתוך מסמכי התכנית והאוגדן היישובי, 2011.

מהרציונות עולה כי עבודת הוועדות המחוזיות אפשרה בנייה של **שותפויות משמעותיות בתוך המחוז**, שבאה לידי ביטוי בכמה אופנים:

1. **דיון במענים ובאופן היישום שלהם.** כך למשל, עסקו הוועדות המחוזיות בסוגיות הקשורות בהקמתם של מרכזי הגיל הרך ויחידות האיתור, ובהפעלתם של מענים בסביבות המצריכות התאמה תרבותית (למשל בחברה החרדית או ביישובים הבדואיים).
 2. **קיום ימי עיון** בשיתוף המפקחים המחוזיים וגורמים נוספים (אנשי מקצוע ומנהלי התכנית ביישובים שונים). ימי עיון כאלה התקיימו במחוז ירושלים ובמחוז דרום.
 3. **הקמה של צוותים ייעודיים** כדי לאפשר שיח רב מקצועי (כגון, פורום מפקחים במחוז חיפה, פורום ילדים עולים במחוז צפון א' ופורום צרכים מיוחדים במחוז ירושלים), והקמת צוותי פיקוח משותפים לכמה משרדים, המלווים יישובים הזקוקים להכוונה ולמשאבים נוספים על אלו שמציעה התכנית (במחוז דרום הוקם צוות לטובת לקייה, ובמחוז תל אביב מלווים את עמנואל).
- למרות המאמץ להעמקת השותפויות, עלה בראיונות כי שותפויות מתקיימות בעיקר סביב שולחן הדיונים של הוועדה או במקרים שבהם שירות נצרך לחברה אד הוק, ופחות כפעולה סדורה. כמו כן, הציפייה כי חברי הוועדה יראו עצמם כשגרירים של התכנית בקרב משרדיהם במחוז ובשלטון המרכזי אינה ממומשת דיה. קושי זה בולט במיוחד כאשר לוועדה נשלח נציג בדרג זוטר.

נראה כי התפקיד המרכזי של הוועדה המחוזית, המייצגת את המנגנון העיקרי של דרג המחוז, הוא לאשר את התכניות היישוביות ולפקח על היישום שלהן ועל הפעלת המענים. המחוז משמש מתווך בהחלטות המטה כלפי דרג היישובים ובתוך המשרדים. במהלך השנה האחרונה (2014), עם התבססות התכנית ביישובים הוותיקים והרחבתה ליישובים נוספים, עלה מהרציונות הצורך בהגדרה רחבה יותר של תפקיד המחוז לשם מיצוי הערך המוסף שלו. בחלק מהרציונות עלתה גם הטענה כי משרדי הממשלה השונים מעדיפים שימוש בערוצים פנים משרדיים (מהפיקוח הארצי) על עבודה דרך המנגנונים של התכנית (ועדה מחוזית, ממונות מחוזיות) דרכם מצופה כי יתנהלו, ובאופן זה מוחלש מעמד המחוז עוד יותר. לצד עבודת הוועדה המחוזית מצופה מהתכנית להגביר את רמת המעורבות של המפקחים מהשירותים השונים, שתבוא לידי ביטוי גם בצמתים של קבלת החלטות וגם בפיקוח ובבקרה על המענים. המרואיינים המייצגים את המשרדים התייחסו לכך שהמעורבות של דרג המחוז מותנית במענים הפועלים מטעם השירות. בהעדר ייצוג של השירות במענים, קשה לרתום את דרג הפיקוח להיות מעורב בפורומים ובצמתים של קבלת החלטות. חברי ועדות מחוזיות ציינו כי בשל כך הם נוטים שלא לקבל החלטות המצריכות מעורבות ושתוף פעולה בין משרדי של מפקחים שאין ייצוג לשרות שלהם בוועדה למשל באשר לתכניות הקשורות בעולים במצבי סיכון קשים. חברי הוועדות ציינו כי הם מתקשים במתן הנחיות למפקחים שאינם כפופים להם. למשל כשרוצים לעקוב אחר תכנית התערבות מסוימת או אחר יישוב בו זוהה קושי ביישום. יתרה מזאת, אי בחירה במענים של שירות מסוים מתפרשת לא פעם כאילו התכנית אינה מזמנת שיתופי פעולה, ובכך היא גורמת לדרג המחוז להיתפס כלא רלוונטי עבור שירות זה או אחר.

היו גם מי מראשי השירותים בדרג השלטון המרכזי שסיפרו, כי בפגישות הקבועות שהם מקיימים עם הפיקוח בדרג המחוזי עולות מעת לעת סוגיות הקשורות בתכנית הלאומית. מרואיינים אלו ציינו, כי יש חשיבות לדיונים על אודות התכנית הלאומית המתקיימים עם המפקחים. דיונים אלה, לדבריהם, מחזקים את חשיבות המעורבות של המפקחים למרות העומס והעבודה השוטפת. ראייה לכך מצויה בדברי נציגות האגף לחינוך קדם יסודי, שצינו את התגייסות המפקחות לטובת המרכזים לגיל הרך, המוקמים

בימים אלה ביישובי התכנית, או בדיווחים חוזרים על מעורבות קציני הנוער המחוזיים במבנים הארגוניים של התכנית. על סוגיית המעורבות של גורמי הפיקוח בדרג המחוז ניתן ללמוד גם מממצאי הסקר שעליו השיבו אחראי המענה ביישובי ההעמקה ואשר מצביעים על מגמת עלייה במעורבות הפיקוח לאורך המחקר. בעוד במדידה השלישית (2013) רק מחציתם דיווחו על מעורבות גבוהה של הפיקוח, במדידה הרביעית והמסכמת (2014) דיווחו שני שלישים מהם על מעורבות כזאת. מעורבות הפיקוח באה לידי ביטוי בבקרה, בליווי וביישום אדוק ואיכותי יותר של המענה, בהיבטים מנהליים, בפתרון בעיות ביישום המענה וכן במעורבות בהיבטי התוכן של המענה. שיעור פחות מכך (49%) מדווחים על מעורבות הפיקוח בעידוד הדרגים הבכירים במשרדים לסייע ביישום המענה. ממצא זה מעיד על הצורך להמשיך ולפעול כדי לחבר את המפקחים לתכנית באופן שימנפו את עקרונותיה ויעצימו את האימפקט שלה.

קושי נוסף שעלה במהלך המחקר נוגע למעמדו של דרג המחוז בתכנית אל מול המטות של משרדי הממשלה, ובאופן שבו אחריות המשרדים על קביעת מדיניות, אישור וביצוע של העברות תקציב מחלישה את מעמדו של המחוז. חולשת המחוז בולטת, על פי המראיינים, היכן שהנחיות מועברות מהמטות ליישובים באופן ישיר ולעתים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם החלטות שהתקבלו בוועדה המחוזית. לדבריהם, חולשתו של דרג המחוז באה לידי ביטוי גם באי יכולתו לסייע ליישובים להתמודד עם דרישות בירוקרטיות של המשרדים המעכבות העברת תקציבים, דבר שניתן היה לפתור, לדעתם, אם הטיפול בהיבטים תקציביים היה בידי דרג המחוז של המשרדים השונים. יתרה מכך, ככל שמתבססת התכנית ביישובים כך מתחזקת ההבנה כי אישור התכנית היישובית אינו יכול להיות העיסוק העיקרי של הוועדה המחוזית, וכי יש למנף את הוועדה לטובת קידומה של התכנית בהיבטים נוספים. כשש שנים מאז הקמתן של הוועדות המחוזיות עולה השאלה באשר לתפקידה של הוועדה המחוזית ולערך המוסף שלה.

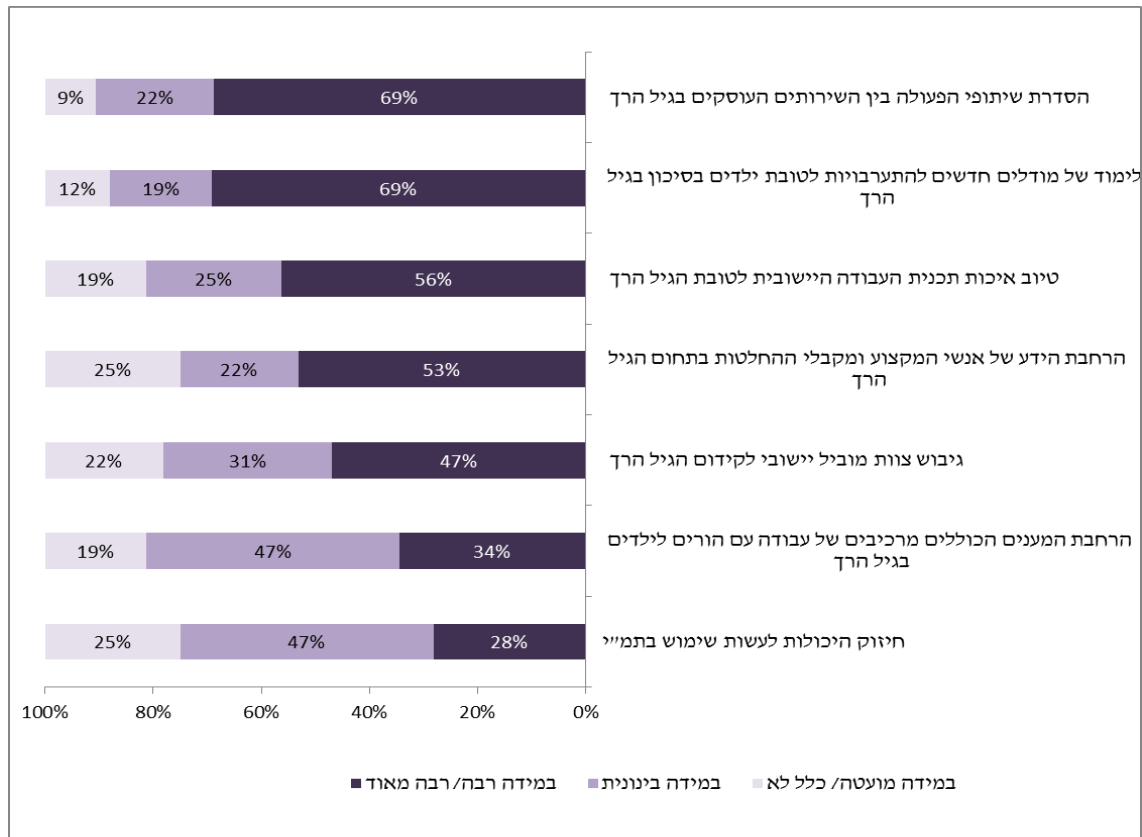
על רקע כל אלה החליטה הוועדה הבין משרדית כי נדרשת חשיבה מחודשת באשר להרחבת תפקידה של הוועדה המחוזית, והקימה לשם כך צוות חשיבה ייעודי שהחל לפעול לקראת סיומה של שנת 2014.

פורום הגיל הרך במחוז פועל כחלק מ"התחלה טובה" ומשתתפים בו מנהלי התכנית ביישובים לצד יו"ר ועדת הגיל הרך ביישוב או מי מטעמו העוסק בקבוצת הגיל הרך ביישוב, וכן נציג נוסף של שירות לגיל הרך ביישוב. פורום זה קם כשנתיים לאחר תחילת הפעלתה של התכנית (בשנת 2010) על רקע מכלול המאמצים לשים דגש על קבוצת גיל זו וכדי לתמוך בעבודת היישובים למען קבוצה זו, מתוך הבנה שיש בשדה מחסור במשאבים, בניסיון ובידע בנוגע למופעי סיכון בגיל הרך.

על סדר היום של מפגשי הפורום עמדו נושאים שעניינם ילדים בסיכון בגיל הרך, למשל: איתור ומניעה של מצבי סיכון, עבודה עם הורים, פיתוח רצף טיפולי בין השירותים השונים ועוד. בשנה האחרונה (2014) עסקו המפגשים בניתוח נתוני תמ"י, למידה מתוצאות הניתוח וקידום מהלכים מבוססי נתונים ביישובים לטובת הגיל הרך.

בסקר שנערך במהלך המדידה הרביעית והמסכמת בקרב ראשי ועדות הגיל הרך (N=32) המהווים כ 50% מראשי ועדות הגיל הרך ביישובים הוותיקים) ציינו 82% מהמשיבים כי הם מעורים בפעילות הפורום, 70% ציינו כי השתתפו בו בשנה האחרונה, ו-81% דיווחו כי במפגשים נכח נציג נוסף מהיישוב. מי שהעידו כי השתתפו בפורום נשאלו באשר לתרומתו לעניינים שונים. התפלגות תשובותיהם מוצגת בתרשים 1.

**תרשים 1: התרומה של פורום הגיל הרך במחוז
לפי הדיווח של ראשי ועדות הגיל
(N=32)**



מהתרשים עולה כי ככלל, הפורום נתפס כתורם ומועיל בנוגע לכל העניינים שנבדקו. עם זאת ניכר כי תרומתו הרבה ביותר הייתה להסדרה של שיתופי פעולה בין שירותים ולהרחבת הידע של המשתתפים, וכך גם לטיוב תכנית העבודה היישובית. פחות מכך להרחבת המענים אשר משלבים מרכיב של עבודה עם הורים ולחיזוק היכולת להשתמש בתמ"י. מימוש הפוטנציאל של הפורום ככזה המקדם גיבוש של צוות מוביל יישובי לקידום הגיל הרך עדיין דורש עבודה.

הוועדות המחוזיות החלו לפעול עם יישום המתווה של התכנית כבר ב-2008, במטרה לכנס את נציגי המשרדים בעמדות ניהול ופיקוח בכיר בדרג המחוז. עיקר עיסוקן של הוועדות הוא לאשר את תכניות העבודה של היישובים. כמו כן, הוקדשו דיונים לטובת קבוצות אוכלוסייה שונות ודרכי היישום של מענים. שתיים מהוועדות (במחוז חיפה ובמחוז ירושלים) יזמו מהלך לפיתוח כלים שיאפשרו בחינה שיטתית של התכנית היישובית ואת היישום שלה ביישובים, כאשר נבדקה האפשרות לעצב כלי כזה שיישם על ידי כלל הוועדות המחוזיות.

בשנה וחצי האחרונות עולה הצורך בחשיבה מחודשת על תפקידן של הוועדות המחוזיות וגם על הערך המוסף של הדרג המחוזי, מעבר לבקרה ולאישור של תכניות יישוביות. בחינה מחודשת של דרג זה קשורה גם בהסדרת יחסי המשרד ודרג המחוז באשר לאופן שבו מועברות הנחיות המשרד ובאשר לטיפול בהיבטים בירוקרטיים ותקציביים. אתגר נוסף הוא חיזוק תחושת ההזדהות של חברי הוועדות עם התכנית.

הפורומים לגיל הרך קמו במהלך 2010 במטרה לכנס את הגורמים המרכזיים המטפלים בקבוצת גיל זו ביישובים ולאפשר חשיבה משותפת ותהליכי למידה ותכנון שיעודדו את ההשקעה בגיל הרך ביישובים אלה. בעת הזאת נראה כי הם מצליחים לעשות כן, ובכך הם מדגימים את הפוטנציאל שיש לחבירה וללמידה בדרג המחוז. נדרשת עוד עבודה כדי לממש את הפוטנציאל של הפורום לקידום הגיבוש של צוות מוביל יישובי לטובת הגיל הרך.

דרג היישוב

כניסתה של התכנית הלאומית ליישוב כרוכה בגיוס מנהל תכנית ביישוב ובמינוי בעלי תפקידים בכירים בשירותים הרלוונטיים לוועדות היישוביות כדי שיעמדו בראשן וישתתפו במפגשיהן.

מנהל התכנית ביישוב מופקד על הנחלת התפיסה המקצועית בקרב אנשי המקצוע ביישוב ועל יישומה. בנוסף, עליו לדאוג לפעולה סדירה ומועילה של המבנה הבין ארגוני של התכנית ברשות; לחיזוק הממשקים שבין המחלקות והארגונים השונים הפועלים למען הילדים ובני הנוער ברשות; להטמעה של עבודה מבוססת מידע, לחיזוקה ולסיוע פעיל לה; לעידוד ולהרחבת השיח בין הגורמים השונים ברשות, שנועד להתמודד עם סוגיות ואתגרים שונים המתעוררים בהקשר של ילדים ובני נוער בסיכון ושל הוריהם.

מנהל התכנית ביישוב כפוף לממונה היישובי וכן לממונה המחוזי של התכנית. בכל הקשור בקידום נושא הגיל הרך, הוא כפוף לממונה המחוזי של "התחלה טובה". מנהלי התכנית ביישובים מלווים בהדרכה פרטנית, משתתפים במפגשי עמיתים, המתקיימים בהנחיית הממונים המחוזיים, וכן במפגשי הדרכה ארציים.

מנהלי התכנית ביישובים דיווחו בסקר שהופץ בתחילת המחקר (אפריל 2012)⁵⁹, כי הם עסוקים בעיקר במעקב אחר ניצול התקציב של התכנית, אף שמשימה זו אינה כלולה בהגדרת תפקידם. כמו כן דיווחו המנהלים, כי הם עסוקים במפגשים עם בעלי תפקידים ביישוב, בהפקת דוחות תמ"י והטמעת המערכת, בתיאום מפגשים ותיעודם, באיסוף מידע ובכתיבת דוחות. מדיווח המנהלים, בחלוף שנתיים, עולה כי הם עדיין עסוקים במשימות אלו, מתוך כוונה להבטיח את עבודת הוועדות ואת הטמעת תמ"י כך שיעשה בה שימוש מושכל.

⁵⁹ הסקר הופץ במהלך המדידה השנייה, והשיבו עליו 64 מנהלים. לעיון נוסף בממצאים, ראו: מרגולין, קדם ופריינד, 2012.

במהלך כל תקופת המחקר הובעה הערכה רבה של השותפים למנהלים על מחויבותם ומקצועיותם. גורמים ביישובים סיפרו כי מנהלי התכנית ביישובים הובילו את תהליך הקמת הוועדות השונות, ובהמשך קיבלו על עצמם את תפעולן של ועדות הגיל והוועדה היישובית (לרבות כינוס, הפצת סדר יום, תיעוד, מעקב אחר ביצוע ההחלטות ועוד), וכי הם מסייעים לבעלי התפקידים האחרים ביישוב המעורבים בתכנית. הם מסייעים בבניית תכניות יישוביות והגשתן לאישור הוועדה המחוזית, ולעתים לוקחים חלק פעיל גם בהקמת המענים ובליוי השוטף שלהם, לרבות טיפול בהיבטים בירוקרטיים. בתחילת הדרך ריכוז המנהלים את תהליך האיתור והמיפוי, ובעת הזאת הם אמונים על הטמעת תמ"י.

ראשי ועדות הגיל ואחראי המענה דיווחו על מידת הסיוע של מנהלי התכנית ביישובים בקידום התכנית. התפלגות תשובותיהם מוצגת בלוח 4.

לוח 4: הסיוע שנותן מנהל התכנית ביישוב לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל ואחראי המענה ביישובי ההעמקה⁶⁰
(ראשי ועדות גיל N=103, אחראי מענה N=95)

סוג הסיוע	היגדים	דיווח ראשי ועדות גיל	היגדים	דיווח אחראי מענה
מסייע להיבטים מנהליים ותפעוליים	עוקב אחר התנהלות המענים בהתאם לכללי התכנית הלאומית	89%	בקרה ומעקב אחר התנהלות המענה בהתאם לכללי התכנית	83%
	מטפל בהיבטים תפעוליים של ניהול הוועדה	81%	טיפול בהיבטים מנהלים של הפעלת המענה	82%
			גיוס הצוות המלווה של המענה	78%
משמש כתובת להתייעצות ולפתרון בעיות	משמש כתובת להתייעצות ולפתרון בעיות באשר ליישום המענים	79%	משמש כתובת לפתרון בעיות בתהליך יישום המענה	85%
משפיע על סדר היום ועל דרכי העבודה	מקדם נושאים הקשורים בתכנית כדי שיעלו על סדר היום של הוועדה היישובית	87%		
	מעודד הבניה של שיתופי פעולה בין שירותים ובין אנשי מקצוע	86%		
	מנחיל את השימוש בתמ"י	83%	הנחלת השימוש בתמ"י	80%
משמש כתובת מעבר לתפקידו בתכנית	דמות שאפשר להסתייע בה מעבר לתכנית	74%	חשיפת המענה לשירותים ובעלי עניין נוספים	70%
			משמש כתובת גם מעבר לתפקידו בתכנית	74%

ראשי ועדות הגיל מעידים, כי מנהלי התכנית ביישובים מסייעים רבות, הן בהיבטים מנהליים והן בקידום סדר היום של התכנית והכלים שלה. גם אחראי המענה ביישובי ההעמקה מדווחים, כי מנהלי התכנית מסייעים רבות בהיבטים מנהליים, משמשים כתובת להתייעצות ולחשיפה ומסייעים להנחלת הכלים של התכנית ודרכי עבודתה.

⁶⁰ אחוז המדווחים במידה רבה או רבה מאוד.

הלוח מצביע על כך שמנהל התכנית ממשיך להיות עוגן המבטיח את פעולת התכנית, בהתאם לציפייה של כלל הגורמים, אם בזכות הטיפול בהיבטים תפעוליים ואם הודות למאמצים שנוקט כדי להנחיל ליישוב את השיטות והכלים של התכנית. נראה כי מעורבות זו של המנהלים מתחזקת, כך בהשוואה למדידה השלישית (2013), שבה 64% מאחראי המענה דיווחו כי מנהל התכנית ביישוב סייע להם במידה רבה או רבה מאוד בגיוס הצוות המלווה של התכנית, בהשוואה ל-78% במדידה הרביעית והמסכמת (2014) ($t=0.025$ $p<0.05$).

מעניין לציין את מקומו של המנהל כגורם ייעוצי מקצועי עבור הגורמים השונים. ייתכן וניתן לזהות כאן מגמה באשר לביסוס מעמדה של התכנית כמקשרת ומחברת בין גורמים גם מעבר לגבולותיה. זהו בהחלט מקום שאליו התפקיד יכול להתפתח, ואף מסומן כאתגר אפשרי על ידי המנהלים עצמם. עם זאת, ההבנה כי הפוזיציה של מנהל התכנית מזמנת חציית גבולות עלולה להיות בעוכריו, כפי שיתואר גם בהמשך. עניין נוסף הוא השחיקה שמדווחים עליה המנהלים, בעיקר באשר לביצוע משימות טכניות, אך גם סביב הצורך לפעול ללא לאות להבטחת מקומם ומעורבותם של הגורמים השונים ביישוב.

אתגר מרכזי בעבודת המנהלים הוא לשמור על האיזון בין השותפים השונים ולייצר השפעה בלי להפעיל סמכות פורמלית אל מול גורמים ביישוב. זהותו של המנהל כמי שאוחז בחבל משני קצותיו, בהיותו איש היישוב ובה בעת הזרוע של מטה התכנית, יש לה יתרונות שהבולט בהם קשור לכך שאין המנהל מזוהה עם גורם זה או אחר ביישוב, ולכן הוא מצליח למצוא שפה משותפת עם כל שותף פוטנציאלי ללא נקיטת עמדה ובלי שיושפע מיחסי הכוחות ביישוב וממערכות בחירות. עם זאת, פוזיציה זו מזמנת גם מתח, למשל במקרים שבהם הממונה ברשות מצפה שהמנהל יאפשר לו לעקוף את נוהלי התכנית, או כאשר גורמים ביישוב מצפים ממנו לבצע עבורם משימות שאינן באחריותו. היבטים אלה, הקשורים לתפקיד המנהל ביישוב, העסיקו את התכנית בשנותיה הראשונות ותפסו חלק משמעותי בהכשרתם של המנהלים. לצד הכשרה מקבלים המנהלים גם ליווי וסיוע מהממונים המחוזיים, שלתפיסתם התפקיד שלהם הוא לא רק להנחות את המנהלים אלא גם להציב גבולות לאופן הפעלתם.

שיטת העסקתם של מנהלי התכנית ביישובים נמצאת בעת הזאת בתהליך שינוי. העסקתם, שהתבצעה עד עתה באמצעות חברת כוח אדם וממשאבי מטה התכנית, עומדת להשתנות, ויוקצה להם תקן ייעודי שכפיפותו טרם סוכמה. השינוי הצפוי במעמדם ובשיטת העסקתם נעשה כדי להבטיח יציבות. עם זאת הוא מעורר רתיעה בקרב המנהלים החוששים מהתערבות של שיקולים לא מקצועיים באופן הפעלתם ואפילו בגיוס של מנהלים חדשים, דבר המצריך עדיין הסדרה מול גורמים שונים (משרד הפנים, יועצים משפטיים ומרכז השלטון המקומי).

הממונה היישובי עומד בראש התכנית ביישוב ובראש הוועדה היישובית. תפקידיו הם: (1) הבטחת התנהלות התכנית ביישוב; (2) הקמת הוועדה היישובית, כינוסה והפעלתה; (3) מינוי יושבי הראש לוועדות הגיל ומעקב אחר עבודתן של ועדות אלו; (4) הצגת התכנית היישובית ודיווח לוועדה המחוזית בדבר התקדמותה, תפוקותיה ותוצאותיה; (5) בחירת אחראי מענה; (6) מעקב אחר ניצול המשאבים שהוקצו עבור המענים⁶¹.

⁶¹ על פי האוגדן היישובי של התכנית, אוקטובר 2011.

מדיווח מנהלי התכנית⁶² עולה, כי ב-53% מהישובים ממלא את תפקיד הממונה היישובי האדם הממונה על תחום החינוך או הרווחה ברשות; ב-40% מהישובים ממלא את התפקיד ראש הרשות, סגנו או המנכ"ל; רק ב-4% מהישובים לא מונה איש לתפקיד או שהוא הוטל על ממלא תפקיד שהוא שולי יחסית. ב-56% מהישובים דיווחו המנהלים על מעורבות גבוהה של הממונה היישובי, המתבטאת בתרומתו לתכנית, בזמינות שלו ובמחויבות שלו לתכנית. לעומתם, ב-28% מהישובים דווח על מעורבות בינונית, וב-10% מהישובים על מעורבות נמוכה.

הוועדה היישובית היא ועדה רב תחומית ורב מקצועית שבראשה עומד הממונה היישובי. תפקיד הוועדה לקבוע את מוקדי ההתערבות של התכנית ביישוב וכן לגבש את התכנית היישובית, לרבות בחירת המענים, הקצאת המשאבים ומעקב אחר יישומה. פעילות הוועדה מתבססת על הנתונים שנאספו בתהליך המיפוי ובהמשך על נתוני תמ"י. ב-2012 דיווחו מנהלי התכנית ביישובים, כי כמעט בכולם הוקמה ועדה, המתכנסת כסדרה עד שלוש פעמים בשנה ועוסקת בנושאים שיועדו לה.

ועדות הגיל מכנסות את הגורמים הרלוונטיים לקבוצות הגיל השונות, כאשר אחת אמונה על יישום וקידום של יעדי התכנית בקרב ילדים עד גיל חמש (ועדת הגיל הרך), והאחרת מתמקדת בבני 6-18 (ועדת ילדים ובני נוער)⁶³. הוועדות אחראיות ליצירת רצף שירותים הולם לילדים ולבני נוער בסיכון בעזרת התקציב הייעודי שהוקצה ליישוב. תפקידן לעקוב אחר יישום המענים, לדון בסוגיות שונות הקשורות בקבוצת הגיל ולקבל החלטות בהתאם לאתגרים העומדים בפניהן בכל הקשור להפעלת המענים ולהיענות לצרכים המאפיינים את קבוצת הגיל ולמשאבי הרשות. מרבית ראשי ועדות הגיל (72%) דיווחו כי הוועדות התכנסו שלוש פעמים או יותר במהלך השנה האחרונה (2014), בהתאם לציפיות של מטה התכנית.

ראשי ועדות הגיל עומדים בראש ועדות הגיל ובאים בעיקר משירותי החינוך (51%) והרווחה (35%) ביישוב. מרביתם (66%) ממלאים תפקיד נוסף בתוך מנגנוני התכנית ביישוב (חברים בוועדות או בצוות מלווה של מענה או אחראי מענה). ראשי ועדות הגיל דיווחו באיזו מידה הם עסוקים במגוון משימות. התפלגות תשובותיהם מוצגת בלוח 5.

⁶² בסקר שהופץ למנהלי התכנית ביישובים באפריל-מאי 2012.

⁶³ ביישובים גדולים פוצלה ועדה זו לשתיים: ועדת ילדים (6-12) וועדת בני נוער (13-18).

**לוח 5: המשימות שבהן עוסקים ראשי ועדות הגיל
לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל⁶⁴
(N=103)**

סוג משימה	היגד	ממוצע	ועדת הגיל הרך	ועדת ילדים ובני נוער ⁶⁵
משימות הקשורות לתפעול הוועדה ותחומי אחריותה	מקיים קשר רציף עם מנהל התכנית ביישוב בנושאים הקשורים לאחריות הוועדה	82%	80%	85%
	מקיים קשר רציף עם האחראים למענים משמש כתובת להתיעצות ולפתרון בעיות בסוגיות הקשורות ביישום המענים	71%	70%	72%
	עוקב ומפקח אחר המענים המיועדים לקבוצת הגיל	71%	69%	72%
	משקיע מאמץ רב כדי להתגבר על מכשולים מנהליים (בירוקרטיים)	59%	57%	60%
	מקדם את השימוש בתמ"י כבסיס לקבלת החלטות	48%	49%	42%
משימות המחברות את הוועדה למנגנונים נוספים של התכנית ביישוב	מייצג את הוועדה ואת הסוגיות הקשורות בקבוצת הגיל בוועדת ההיגוי היישובית	78%	71%	85%
	אחראי לשמירת האיזון שבין השותפים ובין השירותים המיוצגים בוועדה	67%	76%	58%
	מקשר בין הוועדה לוועדות הגיל האחרות ביישוב	45%	43%	47%
משימות הממנפות מהלכים מעבר לתכנית וליישוב	מייצג את הוועדה ואת הסוגיות הקשורות בקבוצת הגיל בפורומים אחרים ביישוב מעבר לאלו הפועלים באמצעות התכנית הלאומית	68%	67%	70%
	מציף נושאים שעולים בוועדה באשר לתופעות סיכון בפני דרג הפיקוח או נציגי המשרדים	67%	71%	64%

מרבית ראשי ועדות הגיל עסקו בעיקר במשימות הקשורות לתפקיד הוועדה, לתחומי אחריותה ולייצוגה מול הרשות ופחות מינפו מהלכים מעבר לגבולות התכנית והיישוב. ניכר כי העיסוק שלהם הוא בעיקר בציר האנכי-היררכי ופחות בציר הרוחבי. ניכר כי ראשי ועדות הגיל עסוקים פחות בהיבטים מנהליים ובהנחלת השימוש בתמ"י, בעוד מנהלי התכנית ביישוב נתפסים כמי שפועלים רבות למען עניינים אלה. ממצא זה מעלה שאלה באשר לציפיות של מטה התכנית ושל הגורמים ביישוב הן מהמנהלים של התכנית ביישוב והן מראשי ועדות הגיל בקשר לעניינים אלו.

⁶⁴ במידה רבה או רבה מאוד.

⁶⁵ בעמודה זו קובצו הנתונים לגבי ועדת ילדים (6-12), ועדת בני נוער (13-18) וועדת ילדים ובני נוער (6-18).

הנושאים שבהם דנו הוועדות בשנה האחרונה (2014), לפי הדיווח של ראשי ועדות הגיל, מוצגים בלוח 6.

לוח 6: הנושאים שבהם עסקה ועדת הגיל בשנה האחרונה (2014)
לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל
(N=103)

סוגי נושאים	היגד	ממוצע	ועדת הגיל הרך	ועדת ילדים ובני נוער ⁶⁶
בחינת צרכים, ייזום מענים ועדכון שלהם	מעקב אחר יישום המענים	88%	90%	87%
	הפקת לקחים באשר ליעילות של המענים השונים	84%	86%	83%
	ייזום מענים ושירותים	77%	79%	76%
	עדכון מערך המענים של קבוצת הגיל	72%	80%	64%
תפעול ומעקב	מעקב אחר החלטות שהתקבלו במפגשי הוועדה הקודמים	75%	78%	72%
	מתן מענה לקשיים בהפעלת התכנית היישובית	68%	66%	70%
	הטמעת מערכת תמ"י	58%	36%	32%
הרחבת הידע	בחינת מכלול המשאבים העומדים לטובת הילדים ובני הנוער בסיכון מקבוצת הגיל	84%	86%	83%
	חיזוק שותפויות בין השירותים ובין אנשי המקצוע	74%	72%	75%
	ניתוח תופעת הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב	73%	68%	78%
	למידה ממומחים	29%	24%	34%

מרבית ראשי ועדות הגיל העידו, כי הוועדות היו עסוקות יותר בבחינת הצרכים, בייזום המענים, בעדכון מערך המענים ביישוב ובהסתכלות על התמונה הכוללת של היישוב לשם הרחבת הידע של חבריה ולהיבטים הקשורים לתפעול ולמעקב.

בהשוואה למדידה השלישית חלה ירידה בשיעור המדווחים על עיסוק הוועדה בייזום מענים ושירותים (מ-89% ב-2013 ל-77% ב-2014, $p < 0.05$, $t = 0.011$) ובמתן מענה לקשיים בהפעלת התכנית (מ-84% ב-2013 ל-68% ב-2014, $p < 0.05$, $t = 0.007$), ממצא שמעיד כי יישום התכנית ביישובים הוותיקים נכנס לשגרת הפעלה.

השוואה בין קבוצות גיל מצביעה על כך שוועדות הגיל הרך עסקו יותר בעדכון מערך המענים לקבוצת הגיל, לעומת ועדות ילדים ונוער (80% לעומת 64%, בהתאמה; $p < 0.05$, $t = 0.045$). בשנה האחרונה הורחבו המענים לגיל הרך: מרכזי גיל רך ויחידות התפתחותיות. ייתכן שזו הסיבה לעיסוק הניכר של ועדות הגיל הרך בעדכון המענים. ועדות ילדים ונוער עסקו יותר בניתוח תופעות סיכון ביישוב, בהשוואה לוועדות הגיל הרך (78% לעומת 68%, בהתאמה).

השוואה בין מגזרים מלמדת, כי ביישובים הערביים עסקו ועדות הגיל יותר מיישובים היהודיים בהפקת לקחים באשר ליעילות המענים (93% לעומת 81%; $p < 0.05$, $t = 0.034$) ובהטמעת תמ"י (68% לעומת 55%; $p < 0.05$, $t = 0.024$). ייתכן שהסיבה לכך נעוצה במאמצים שנעשו לקידום ההטמעה של דרכי העבודה של

⁶⁶ בעמודה זו קובצו הנתונים לגבי ועדת ילדים (6-12), ועדת בני נוער (13-18) וועדת ילדים ובני נוער (6-18).

התכנית, לרבות השימוש בתמ"י, הן במסגרת עבודתם של המנהלים ביישובים הערביים והן במסגרת הכשרה ייעודית לאחראי המענה מיישובים ערביים (שהתקיימה במהלך 2014). סיבה נוספת היא שנדרשה התאמה של מענים שפעלו ביישובים היהודיים למאפיינים של היישובים הערביים, הן בהקשר של בחינת הרלוונטיות והיעילות שלהם והן באשר לפרשנות של הנתונים הנדלים מתמ"י.

על פי הנחיות מטה התכנית, הוועדות השונות צריכות לכלול את נציגי המשרדים והשירותים הרלוונטיים ברשות. כדי לעודד ייצוג מתאים ומאוזן למשרדים ולשירותים השונים הוגדרו מכסות של נציגים. הנחיות התכנית אינן מחייבות שילוב של גורמים נוספים מעבר לנציגי המשרדים והשירותים הרלוונטיים. עם זאת, ניתן ליישוב החופש לצרף נציגים נוספים, כל עוד אין הדבר משפיע על מאזן הכוחות ואינו מסרב את תהליכי קבלת החלטות. שיעורי הנציגות ורמת המעורבות של השירותים והארגונים ברשות בכל אחת מהוועדות, מפורטים בלוח 7.

לוח 7: אחוז הוועדות שבהן לשירותים ולארגונים יש נציגות, ואחוז הוועדות שבהן מוערכת מעורבות גבוהה של נציגות השירותים⁶⁷
לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל
(N=103)

ועדה	ועדת ילדים ובני נוער ⁶⁸		ועדת גיל רך		שירות/ארגון
	אחוז הוועדות שבהן הוערכה מעורבות גבוהה של הנציגות	אחוז הוועדות שבהן ישנה נציגות	אחוז הוועדות שבהן הוערכה מעורבות גבוהה של הנציגות	אחוז הוועדות שבהן ישנה נציגות	
חינוך	100%	98%	96%	100%	
רווחה	100%	98%	100%	94%	
בריאות	81%	46%	76%	94%	
קליטה ⁶⁹	55%	92%			
ביטחון הפנים ומשטרה	83%	52%	45%	22%	
מפעילי שירותים (מתנ"ס, קופ"ח, מעונות יום, ועוד)	90%	74%	80%	94%	
מגזר שלישי	70%	22%	100%	29%	
נציגי ציבור	62%	28%	53%	38%	

לאורך המחקר בלטה נוכחות ומעורבות גבוהות של נציגי החינוך והרווחה בוועדות הגיל. בהשוואה למדידה השלישית (2013) חלה עלייה של 10% ומעלה בנוכחות ובמעורבות של נציגי המשרד לביטחון הפנים והמשטרה, המגזר השלישי ומפעילי שירותים, בשתי הוועדות. העלייה בנוכחות של נציגי המשרד לביטחון הפנים מבטאת הצלחה של המאמצים של מטה המשרד, המשטרה ועיר ללא אלימות (על"א) בשיתוף עם מטה התכנית לחזק את המעורבות של השטח בתכנית, גם באשר לקבוצות גיל שנתפסות פחות רלוונטיות עבורם.

⁶⁷ שיעור המעורבות חושב רק לגבי ועדות שבהן קיימת נציגות.

⁶⁸ בעמודה זו קובצו הנתונים לגבי ועדת ילדים (6–12), ועדת בני נוער (13–18) וועדת ילדים ובני נוער (6–18).

⁶⁹ חושב רק בהתייחס ליישובים יהודים בהם מהווים העולים 20% מהאוכלוסייה, בהתבסס על נתוני למ"ס (2012).

מעניין לציין את העלייה בנוכחות ומעורבות נציגות הבריאות בוועדת הנוער בהשוואה למדידה קודמת (מ-52% ב-2013 ל-81% ב-2014). נבהיר כי נציגות הבריאות ביישוב נבחרת על פי רוב דרך התחנות לבריאות המשפחה המטפלות ומפעילות מענים לגיל הרך. ממצאים אלה מרמזים כי נציגות שני המשרדים, הבריאות וביטחון הפנים, עשו כבדת דרך ממקום של שמירת האינטרסים של המשרד בבחירת המענים למקום של מעורבות יישובית כוללת.

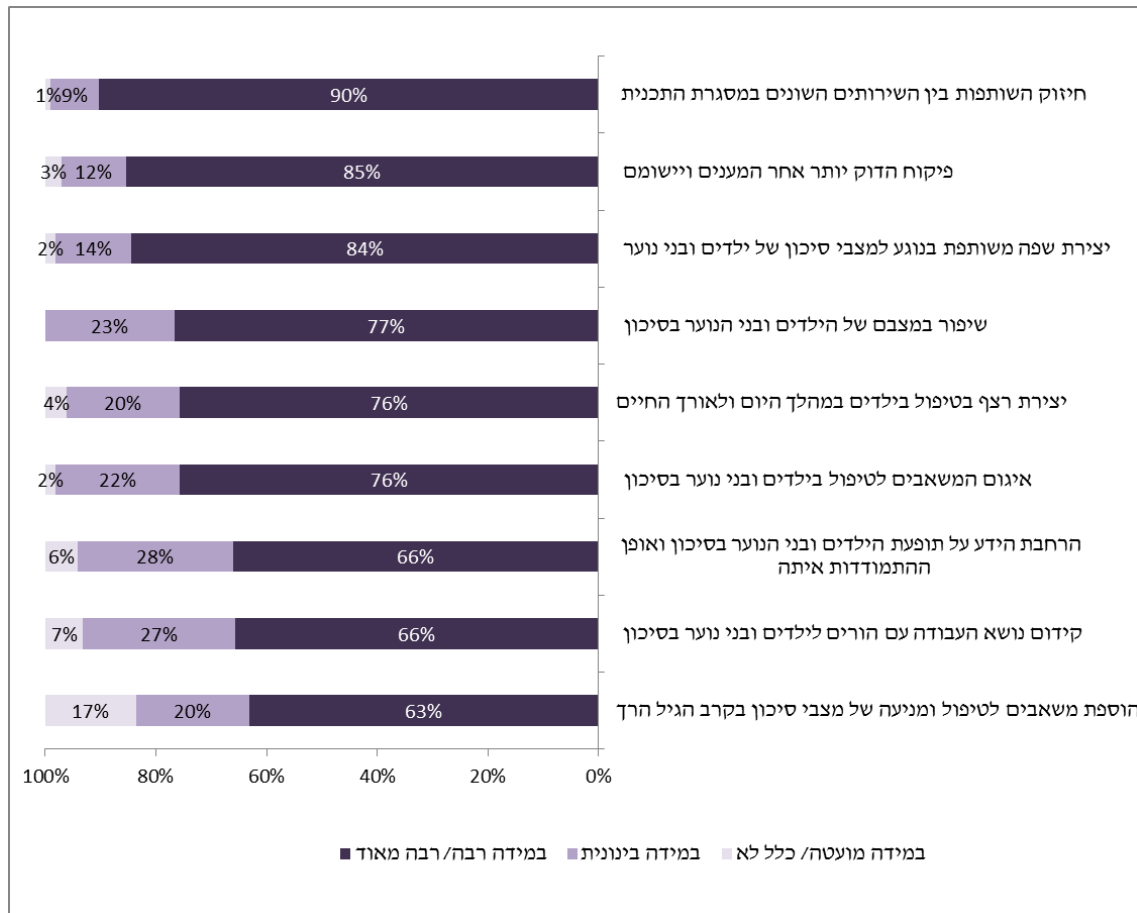
ההשוואה לממצאים ממדידה קודמת מצביעה גם על עלייה בנוכחות של נציגות משרד הקליטה (מ-58% ב-2013 ל-92% ב-2014). עם זאת גם עתה מעורבותם בוועדות פחותה בהשוואה למשרדים האחרים. ייתכן שיש לקשור זאת לכך שלמשרד הקליטה, בניגוד למשרדים האחרים, אין שירותים יישוביים בכל רשות, ושרק מעט מענים פועלים באחריותו.

ממצא נוסף הוא שחלה ירידה בנוכחות של נציגי הציבור בוועדת הנוער בהשוואה ל-2013 (מ-41% ב-2013 ל-28% ב-2014). גיוס אנשי הציבור הינו נושא המעסיק את דרג השלטון המרכזי בעת הזאת.

הממצאים באשר לנציגות ומעורבות הגורמים השונים בוועדות הגיל בעת הזאת מצביעים כי התגבשה ביישובים קבוצה מחויבת בין מקצועית ובין ארגונית, אשר ניכרת בה הובלה של נציגי החינוך והרווחה לצד מעורבות גבוהה של נציגי הבריאות ונציגי השירותים. מי ש"לא קפץ" על העגלה הם נציגי משרד הקליטה ונציגי הציבור.

ראשי ועדות הגיל התבקשו להתייחס לתרומת הוועדה. תשובותיהם מוצגות בתרשים 2.

**תרשים 2: התרומה של העבודה בוועדת הגיל
לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל
(N=103)**

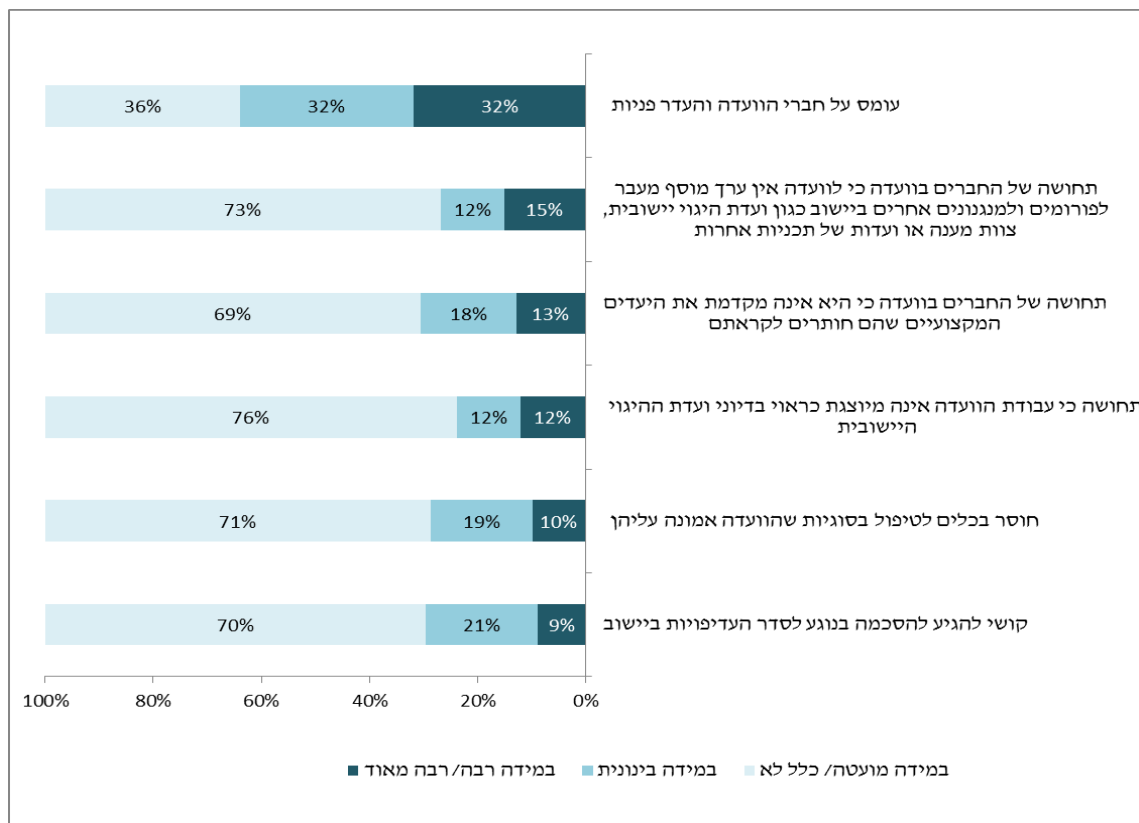


מרבית ראשי הוועדות ייחסו לוועדות תרומה רבה בכל ההיבטים שנבדקו ובעיקר בהיבט של חיזוק השותפויות, תרומה המתבטאת ביצירת שפה משותפת, באיגום המשאבים וביצירת רצף טיפולי. עוד הם ציינו כי הוועדה תורמת רבות לפיקוח הדוק יותר ולשיפור במצבם של הילדים. מעט פחות מכך תרמו הוועדות להרחבת הידע באשר לתופעה של ילדים ובני נוער בסיכון ולדרכי ההתמודדות איתה, לקידום עבודה עם הורים ולהוספה של משאבים לטובת הגיל הרך.

בהשוואה לעמיתיהם, ראשי ועדות ילדים ונוער, ציינו ראשי ועדות הגיל הרך תרומה רבה יותר של הוועדה להוספת משאבים לטיפול ומניעה של מצבי סיכון (68% לעומת 58%; $t=0.023$ $p<0.05$) ולקידום נושא העבודה עם הורים (76% לעומת 57%; $t=0.027$ $p<0.05$). ממצא זה עולה בקנה אחד עם התפיסה ודרכי העבודה של התכנית לגיל הרך שנתנה קדימות למקומם של ההורים בצמצום וביצירת הטבה במצבי סיכון של פעוטות.

ראשי הוועדות התייחסו לקשיים המאפיינים את עבודת הוועדות. קשיים אלה מתוארים בתרשים 3.

תרשים 3: קשיים בעבודה של ועדת הגיל לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל (N=103)



ראשי הוועדות ציינו לאורך תקופת המחקר את העומס על חברי הוועדה וחוסר הפניות שלהם כקושי מרכזי בעבודת הוועדות, לצד קשיים שעניינם תחושת חברי הוועדה כי אין לה ערך מוסף והיא אינה מקדמת את יעדיהם המקצועיים

אחראי מענה הוא איש מקצוע מאחד השירותים הפועלים ביישוב, אשר לו ידע מקצועי באחד מהתחומים שבהם פועל המענה. באחריותו לדאוג להקים מענה או להרחיבו, להפעילו באופן מיטבי ולדווח על אודותיו. בסקר שנערך בשנת 2012 בקרב אחראי המענה⁷⁰ עלה כי מרביתם סברו כי ניסיונם מתאים לתפקיד (96%) וראו את תפקידם בהבטחת המימוש האיכותי של המענים (94%).

צוות בין מקצועי מלווה למענה קם במטרה לפתח וליישם עבודה בין ארגונית שתקדם את האחריות ההדדית של כלל השירותים ברשות, ולאפשר נקודת מבט רב מקצועית בטיפול בילדים ובני נוער בסיכון. צוות זה אמור לכלול אנשי מקצוע מתחומים שיש להם זיקה לעולם התוכן של המענה, שיכולים לתרום מתחום הדעת שלהם לעבודת אחראי המענה. הצוות נדרש לתרום לתהליך קבלת ההחלטות בעניין יישום המענה ולעקוב אחר היישום שלו, תפוקותיו ותרומתו למוטבים. בסקרים שבוצעו בשנת 2012 דיווחו מנהלי התכנית ביישובים כי הוקמו צוותים מלווים למרבית המענים. בסקר שנערך בשנת 2014 דיווחו

⁷⁰ הסקר התקיים בקרב מדגם של אחראי מענה מיישובי ההעמקה בחודשים אפריל-מאי 2012, והשתתפו בו 46 אחראי מענה.

93% מאחראי המענה כי הוקם צוות מלווה למענה. כ-40% מהם דיווחו כי צוות זה נפגש פעם בחודשיים עד שלושה חודשים; שיעור דומה דיווח על מפגשים בתדירות של כל ארבעה חודשים ויותר; הנותרים (19%) דיווחו על מפגשים תכופים יותר (פעם בחודש עד שישה שבועות).

שיעור הנציגות ורמת המעורבות של השירותים והארגונים השונים ביישוב בצוות המלווה, מפורטים בלוח 8. שיעור הנציגות מבטא את שיעור המענים שבהם השירות או הארגון מיוצג. רמת המעורבות מסכמת את מידת הסדירות של השתתפות הנציג במפגשי הצוות המלווה ואת מידת מעורבותו ביישום המענה ובמאמצים להשגת יעדי המענה, כך לפי דיווח אחראי המענה. בלוח מוצג שיעור המענים שבהם מוערכת רמת מעורבות גבוהה של השירות או הארגון בעבודת הצוות המלווה.

לוח 8: אחוז המענים שבהם לשירותים ולארגונים יש נציגות בצוות המלווה, ואחוז המענים שבהם מוערכת מעורבות גבוהה של נציגות השירות לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה (N=95)

שירות/ארגון	אחוז המענים שבהם ישנה נציגות	אחוז המענים שבהם הוערכה מעורבות גבוהה של הנציגות ⁷¹
חינוך	92%	82%
רווחה	91%	82%
בריאות	33%	61%
קליטה ⁷²	25%	11%
ביטחון הפנים ומשטרה	8%	57%
מפעילי שירותים (מתנ"ס, קופ"ח, מעונות יום ועוד)	50%	67%
מגזר שלישי	13%	82%

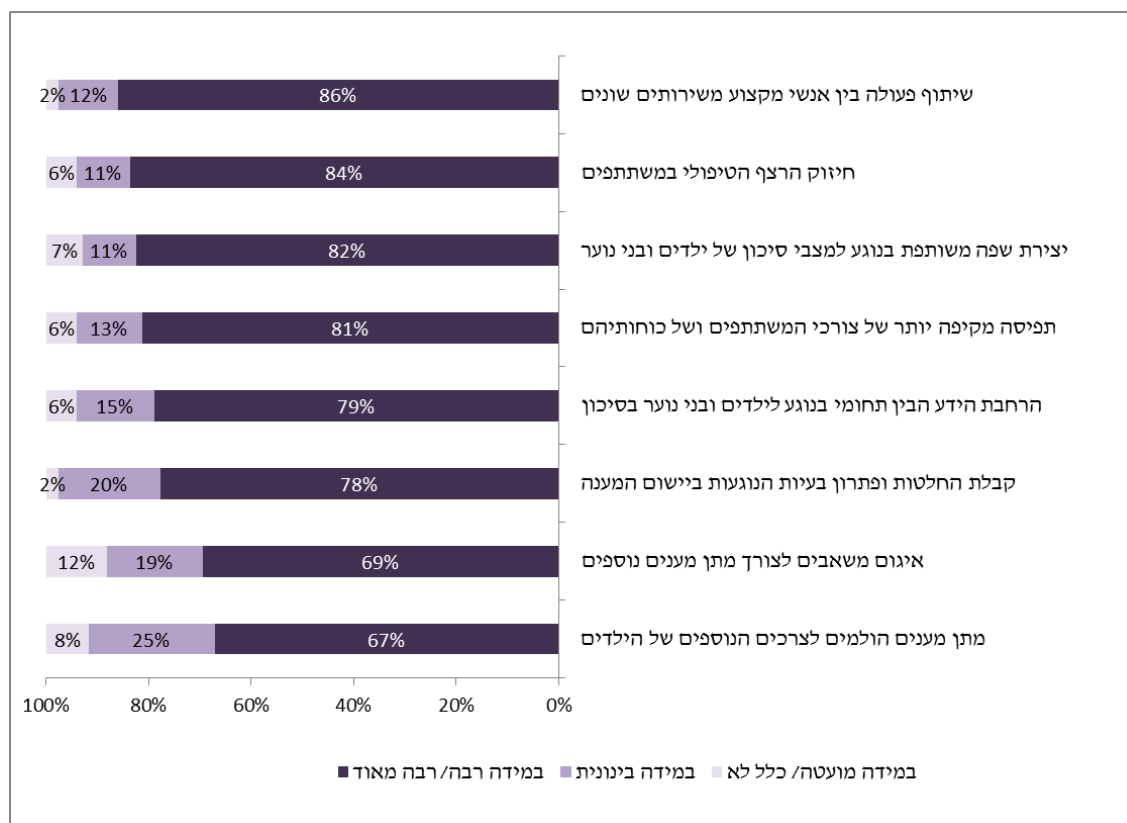
לאורך כל תקופת המחקר בולטת נציגות ומעורבות גבוהות של גורמי החינוך והרווחה בצוותים המלווים של המענה, וכך גם בעת הזאת. בהשוואה לסקר שנערך בשנת 2013 חלה עלייה של 10% ומעלה ברמת המעורבות של נציגי המשטרה והמשרד לביטחון הפנים ושל נציגי המגזר השלישי. גם את השיפור הזה ניתן לייחס למאמצים שנעשו על ידי המשרד לביטחון הפנים ומטה התכנית לעודד שותפות ומעורבות. כמו כן, נראה כי ארגוני מגזר שלישי שכן לוקחים חלק בתכנית, על ידי הפעלת שירותים ומענים, נכונים להשתלב ולהיות מעורבים במנגנונים שלה. במדידה זו נרשמה ירידה במעורבות של נציגי משרד הקליטה (מ-57% ב-2013 ל-11% ב-2014). ירידה זו תואמת את הירידה בהיקף המענים של המשרד המופעלים במסגרת התכנית ואת העדרה של נציגות מטעם המשרד בתוך הרשות המקומית.

⁷¹ מדד מסכם להיגדים "באיזו מידה נציגי השירות או הארגון החברים בצוות הבין מקצועי המלווה את המענה מגלים מעורבות ביישום המענה ומתאמצים להשיג את יעדיהם" ו"באיזו מידה השירות או הארגון משתתפים באופן סדיר במפגשי הצוות הבין מקצועי המלווה את מענה הוועדה".

⁷² חושב בקרב אחראי מענה מיישובים יהודיים בהם שיעור העולים מהווה 20% ומעלה (N=12).

תרומת הצוות המלווה של המענה, על פי הדיווח של אחראי המענה, מוצגת בתרשים 4.

**תרשים 4: תרומת הצוות המלווה של המענה
לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה
(N=95)**



מרבית אחראי המענה דיווחו על תרומה גדולה של הצוות המלווה של המענה לא רק באשר להיבטים התפעוליים של יישום המענה אלא גם בכל הנוגע לחשיבה רחבה יותר על המשתתפים וצורכיהם מעבר לגבולות המענה.

מהדיווח של אחראי המענה עולה, כי הקשיים המאפיינים את עבודת הצוות המלווה הם זניחים; הקושי השכיח ביותר הוא גיוס אנשי מקצוע ובעלי תפקידים לצוות, ש-10% מבין המשיבים ציינו כמשמעותי.

מנהלי התכנית ביישובים מופקדים מטעם התכנית על הבטחת הפעילות ביישוב, כאשר לאורך תקופת המחקר הם נתפסים כחוליה משמעותית ביישום התכנית ביישובים. הם שוקדים על קיום מנגנוני התכנית, על הנחלת עקרונות העבודה שלה ועל הטמעת שיטות העבודה שלה לשם השגת התוצאות בהיבט הארגוני ובהיבט של מצב הילדים.

לאורך המחקר דווח על מורכבות בעבודת המנהל, המייצג הן את התכנית והן את היישוב. מורכבות זו מצריכה התייחסות בעת הזאת שבה מטה התכנית ממסד את התפקיד במערך התקינה היישובי.

הממונה היישובי עומד בראש הוועדה היישובית ומייצג את ראש הרשות. לאורך המחקר בלטו מחויבות ומעורבות גבוהות של גורם זה ושל הוועדות היישוביות, המכנסות את מכלול הגורמים העוסקים בילדים ובני נוער בסיכון ביישוב ואמונות על עיצוב התכנית היישובית והובלת המימוש שלה.

ועדות הגיל ביישובים והעומדים בראשן פועלים כדי לקדם את הטיפול בקבוצת הגיל באמצעות זיהוי צרכים ומעקב אחר המענים. הממצאים מצביעים על תרומתן של הוועדות, הן להסתכלות רחבה ורב מקצועית על תופעות סיכון בקרב קבוצות הגיל והן לחיזוק שותפויות ביישוב. הממצאים מצביעים על כך שהוועדות הצליחו להתגבש לקבוצה מעורבת ומחויבת, המייצגת תמהיל בין ארגוני ובין מקצועי שבו בולטים במיוחד גורמי החינוך, הרווחה והבריאות.

האתגר המרכזי המונח לפתחן של הוועדות הוא גיוס המעורבות של גורמים נוספים ביישוב ומינוף עבודתה של הוועדה להרחבת ההבנה והידע באשר לתופעות הסיכון ביישוב ודרכי הטיפול בהן.

למענים הפועלים באמצעות התכנית מונו אחר־אֵי מענה מתחום העיסוק של המענה, והם אמונים על הפעלה מיטבית שלו ודיווח עליו. אחר־אֵי המענה אמורים לגייס צוות מלווה למענה המורכב מאנשי מקצוע מתחומי תוכן שונים הקשורים במענה. מבדיקת ההרכב של צוותי המענה עולה, כי מעורבים בהם בעיקר אנשי מקצוע מתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. הצוות נתפס בעת הזאת כתורם גם להיבטים תפעוליים וגם לחשיבה רחבה יותר על המענה והמשתתפים בו.

מערכת תמ"י (תשתית מידע יישובי)

מערכת תמ"י פותחה על ידי מטה התכנית בשיתוף תהיל"ה וצוות המחקר ממכון ברוקדייל והפכה להיות תפעולית בתחילת 2011. מטרת המערכת לעקוב אחר יישובים ותוצאותיהם – מן המענה הבודד דרך כלל המענים ביישוב ועד לקבלת תמונה מצטברת ברמה המחוזית והארצית. מערכת תמ"י נועדה לאפשר קבלת החלטות מבוססות נתונים בדבר אוכלוסיית הילדים ובדבר המענים, ליצור שקיפות ומאגר מידע משותף לכל בעלי העניין, ולשמש בסיס למימוש האחריות המשותפת של כלל הגורמים, מרמת היישובים ועד משרדי הממשלה. הנתונים במערכת מבוססים על דיווחים מנהליים המתבצעים באמצעות טופס ממוחשב מובנה שהנחיל מטה התכנית ליישובים. הכניסה למערכת המחשוב נעשית דרך האינטרנט, באמצעות הרשאה שניתנת לכל מענה ולכל מנהל יישובי. הטופס כולל מידע על המענה וכן מידע על הילדים ובני הנוער הנהנים מהתכנית. את הטופס אמורים למלא אחראי המענה עבור כל אחד מהמענים. הטופס עצמו מותאם לקבוצת הגיל ולאוכלוסייה הרלוונטית. לפיכך קיימת גרסה לטופס שמותאמת לאוכלוסייה החרדית, שאומצה לאחרונה לטובת האוכלוסייה הבדואית, וכן פותחה גרסה המותאמת לאוכלוסייה הערבית.

מערכת תמ"י מאפשרת להפיק דוחות בשלוש רמות: (1) דוח מצב בעניין הפעלת המענה והילדים המשתתפים בו, לשם למידה ודיון, לרבות בצוות המלווה של המענה ובצוות המפעיל; (2) דוח על אודות כל המענים עבור קבוצת גיל מסוימת, לשם דיון בוועדת הגיל הרלוונטית; (3) דוח לפי סוג מענה, לשימוש המפקח המחוזי. כמו כן מאפשרת המערכת להפיק דוחות עבור יישוב או מחוז מסוימים ודוח לפי המשרד האחראי. הדוחות מתארים את יעדי המענה ופורסים נתונים אשר מאפשרים להתעמק בסוגיות הרלוונטיות להפעלת המענה ולזהות קשיים ביישומם (כגון תכנון לעומת ביצוע, גיוס כוח אדם וגיוס משתתפים). כמו כן, הדוחות מספקים תיאור של המשתתפים במענה בשלבים שונים של יישומם.

במהלך השנתיים האחרונות (2012-2014) נעשו מאמצים לשפר ולייעל את השימוש בתמ"י. אחד התוצרים של מאמץ זה היה פיתוח דוח לבדיקת התוצאות במצב הילדים בסיום המענה T1-T0. דוח זה מבוסס על השוואה בין מידע שהתקבל על אודות המשתתפים במענה בתחילת ההפעלה ובין מידע שהתקבל עליהם בתום ההפעלה, ובכלל זה היקף המשתתפים ומאפייניהם לפי תחומי סיכון⁷³ ולפי פרופילים. ההשוואה מאפשרת לזהות אם ובאיזה היקף היו שיפור, נסיגה או העדר שינוי.

על יסוד הדוחות ניתן לקבל החלטות, לדון בדרכי הפעלת המענה ולבקש את העבודה הנעשית ברמת המענה והמשתתפים בו וברמה מערכתית (קבוצת גיל, יישוב, מענים במחוז). ההרשאה להפקת דוחות תמ"י ניתנה בעבר למנהלי התכנית ביישובים ולממונים המחוזיים. המערכת החדשה כוללת גם ממשק ויכולת הפקת דוחות עצמאית לאחראי המענה ולגורמים נוספים ביישוב ובמשרדים. המערכת החדשה אמורה לפעול בממשק עם מערכות ממשלתיות אחרות ולשמש מערכת ניהול של המענים, בכל הקשור לנוכחות, מרכיבי הפעלה ותקצוב של עבודת התכנית ביישוב, לרבות ניהול ותיעוד של מפגשי הוועדות ותהליך האישור של התכנית היישובית. כמו כן משולב מאגר התכניות כמרכיב במערכת. חלק מהמרכיבים שתוארו לעיל עדיין נמצאים בפיתוח. תהליך הניסוי וההטמעה של המערכת החדשה החל

⁷³ תחומי הסיכון כוללים: (1) קיום פיזי; (2) בריאות והתפתחות; (3) השתייכות למשפחה; (4) למידה ורכישת מיומנויות; (5) רווחה ובריאות רגשית; (6) השתייכות והשתתפות חברתית, הגנה מפני אחרים; (7) הגנה מפני התנהגויות סיכון. כל תחום מוגדר באמצעות שורת היגדים המתארים מצבי סיכון (למשל, תחת התחום של קיום פיזי, בריאות והתפתחות מוצגים מצבי הסיכון "טיפול פיזי לא מתאים" ו"חשד שההתפתחות הפיזית/קוגניטיבית אינה תקינה"). הדיווח על המשתתף במענה באמצעות תמ"י כולל התייחסות לחומרה של כל מצב ומצב לכדי ציון בתחום הסיכון.

ב-2013 וכלל הקמה של קבוצת ניסוי של מנהלי יישובים ונציגות מדרג המחוז ומהמשרדים, לצד דיונים בוועדה הבין משרדית של התכנית ומפגשים של מטה התכנית עם גורמים במשרדים, כדי לחבר אותם לשימוש במערכת שיענה על הצרכים שלהם.

מערכת תמ"י בגרסתה הראשונית הוטמעה ביישובים הוותיקים בהדרגה במהלך 2011 בעזרת מנהלי התכנית ביישובים ובליוי הממונים המחוזיים. בד בבד נעשו פעולות ברמה הארצית וברמה המחוזית כדי לעודד את השימוש בדוחות תמ"י כבסיס לקבלת החלטות וכבסיס למעקב ובקרה של המענים על ידי ועדות היישוב והמחוז והמפקחים המקצועיים.

סוגיית ההטמעה של השימוש בתמ"י זוהה כאתגר מרכזי. כבר בתחילת המחקר, בשנת 2011, כחצי שנה מאז נכנסה המערכת לשלב תפעולי, דיווחו מרבית מנהלי התכנית ביישובים (85% ומעלה), שהם נוקטים צעדים כדי להביא להטמעת המערכת הן בהדרכה כיצד להזין נתונים והן בדיונים על הדוחות. חרף מאמצים אלו נתפסה המערכת כמכבידה ולא מועילה. כך עלה מהדיווח של ראשי ועדות הגיל ואחראי המענה בסקרים שבוצעו שנה לאחר מכן (2012). קשיים שיוחסו לשימוש במערכת נבעו מהעובדה שהפקת דוחות תמ"י הצריכה מאמץ מיוחד ולא הייתה נגישה לכולם, וכן מהיותה מערכת דיווח תוספתית למערכות המנהליות של המשרדים. הסקרים שבוצעו במהלך הרבעון האחרון של שנת 2014 ממפים את החשיפה של המערכת והשימוש שנעשה בה, ואת המאמצים שננקטו כדי למצות את התועלות שלה, כפי שמדווח בלוחות 9-10.

לוח 9: חשיפה לדוחות תמ"י

לפי דיווח של אחראי המענה מיישובי ההעמקה וראשי ועדות הגיל מכלל היישובים הוותיקים⁷⁴
(אחראי מענה N=95; ראשי ועדות גיל N=103)

אחראי המענה	ראשי ועדות הגיל	
82%	71%	קיבל לידי במהלך חצי השנה האחרונה דוח תמ"י של המענה
58%	55%	קיבל לידי במהלך חצי השנה האחרונה דוח תמ"י לבדיקת התוצאות הנוגעות למצב הילדים בסיום המענה בהשוואה להתחלה (T0-T1)
39%	29%	פנה מיוזמתו למנהל התכנית על מנת לקבל דוח תמ"י

שיעור גבוה מקרב אחראי המענה וראשי ועדות הגיל קיבלו דוח תמ"י של המענה, וכמחציתם אף קיבלו את הדוח המיועד לבדיקת התוצאות. שיעורים אלו דומים לשיעורים שנמצאו במדידה השלישית. הדוח לבדיקת תוצאות הפך תפעולי במהלך 2014, ולכן ניתן לראות כהישג את העובדה שנחשפו לו יותר ממחצית מהמשיבים בסקרים (אחראי מענה וראשי ועדות גיל) וכן גורמים נוספים (שדיווחו על כך בראיונות).

אחראי מענה וראשי ועדות גיל שצינו כי קיבלו לפחות דוח אחד, התבקשו לדווח על הצעדים שננקטו לשם הטמעת השימוש בדוחות תמ"י. תשובותיהם מפורטות בלוח 10.

⁷⁴ אחוז המשיבים ב"כ"י על ההיגדים.

לוח 10: צעדים שננקטו לשם הטמעת השימוש בדוחות תמ"י
לפי דיווח של אחראי המענה מיישובי ההעמקה וראשי ועדות הגיל מכלל היישובים הוותיקים⁷⁵
(אחראי מענה N=67; ראשי ועדות גיל N=76)

ביטויים לשימוש בתמ"י	היגד	ראשי ועדות הגיל	אחראי המענה
צעדים שנקט מנהל התכנית ביישוב כדי לעודד שימוש בדוחות תמ"י	מנהל התכנית ביישוב הדריך אותך כיצד להשתמש בדוח תמ"י מנהל התכנית ביישוב קיים אתך דיון על המשמעויות הנגזרות מדוח תמ"י	88% 93%	94% 87%
דיונים שהתקיימו על בסיס דוחות תמ"י בפורומים שונים	התקיים דיון עם הצוות המפעיל של המענה התקיים דיון עם הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה התקיים דיון עם האחראים על יישום המענה בשירות/ במשרד התקיים דיון עם ועדת הגיל	82% 89% 68% 93%	79% 83% 63% 62%

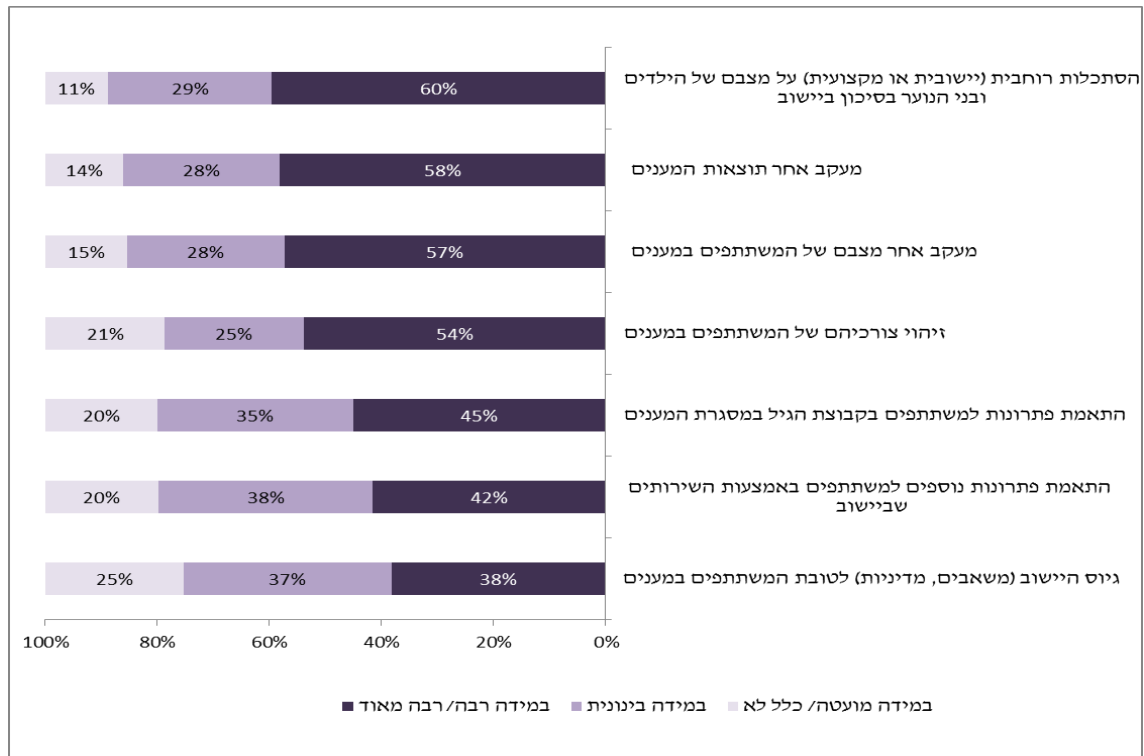
נראה, כי הדיון בדוחות נעשה בשכיחות רבה יותר במסגרת הצוותים והוועדות ופחות במעגלים הרחבים יותר, ממצא שיכול להעיד על כך שדוחות תמ"י עדיין לא מיצו את הפוטנציאל שלהם לשמש בסיס לשיח בין מדרגי. הנתונים מצביעים על תפקידו הקריטי של מנהל התכנית בהנגשת הדוחות. ואכן, בימים אלה ממש ניתנות הרשאות לאחראי המענה ולראשי ועדות הגיל המאפשרות להם להפיק את הדוחות בעצמם.

בראיונות דיווחו הגורמים השונים כי לאורך הזמן, בעלי תפקידים שונים ביישוב ובמחוז נחשפו יותר לדוחות תמ"י ולמאמצי ההטמעה של המערכת, והם מכירים אותה ומשתמשים בה יותר. כך גם עולה מעיון בפרוטוקולים של הוועדות ומהבקשות לקבלת נתונים ספציפיים שהפנו גורמים שונים למטה התכנית ולמכון ברוקדייל (למשל, על קבוצות עולים ועל ילדים עם צרכים מיוחדים).

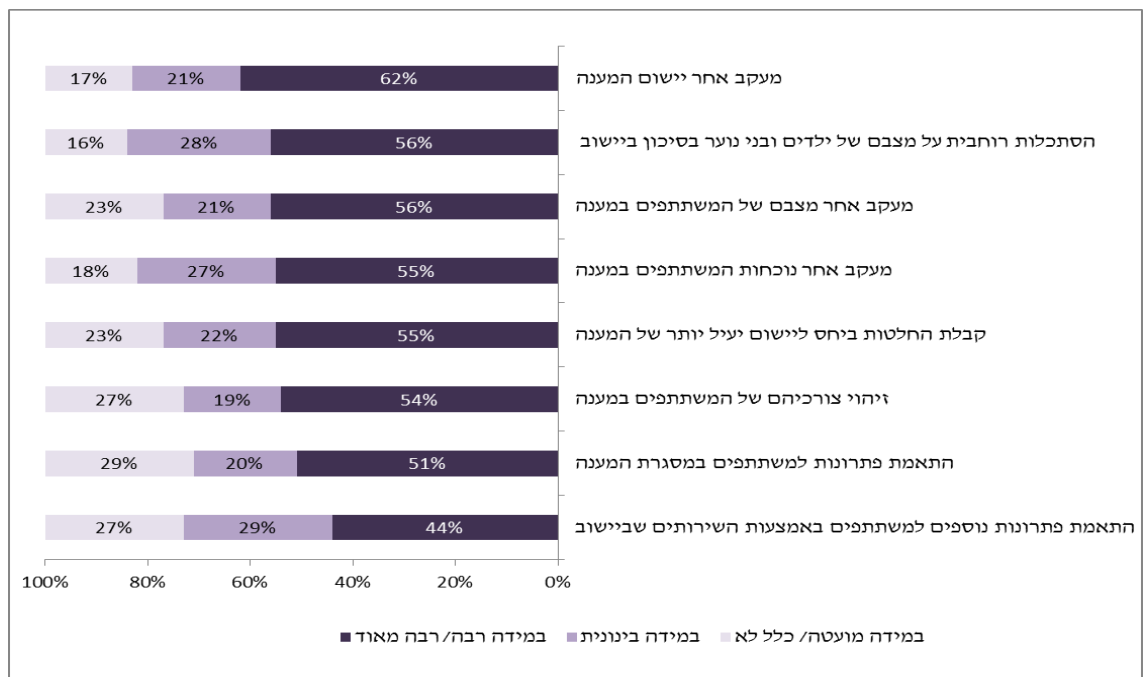
ראשי ועדות הגיל ואחראי המענה דיווחו על האופן שבו הם תופסים את תרומת מערכת תמ"י. הדיווחים שלהם מפורטים בתרשימים 5-6.

⁷⁵ אחוז המשיבים ב"כ"י על ההיגדים.

**תרשים 5: תרומת מערכת תמ"י
לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל
(N=103)**



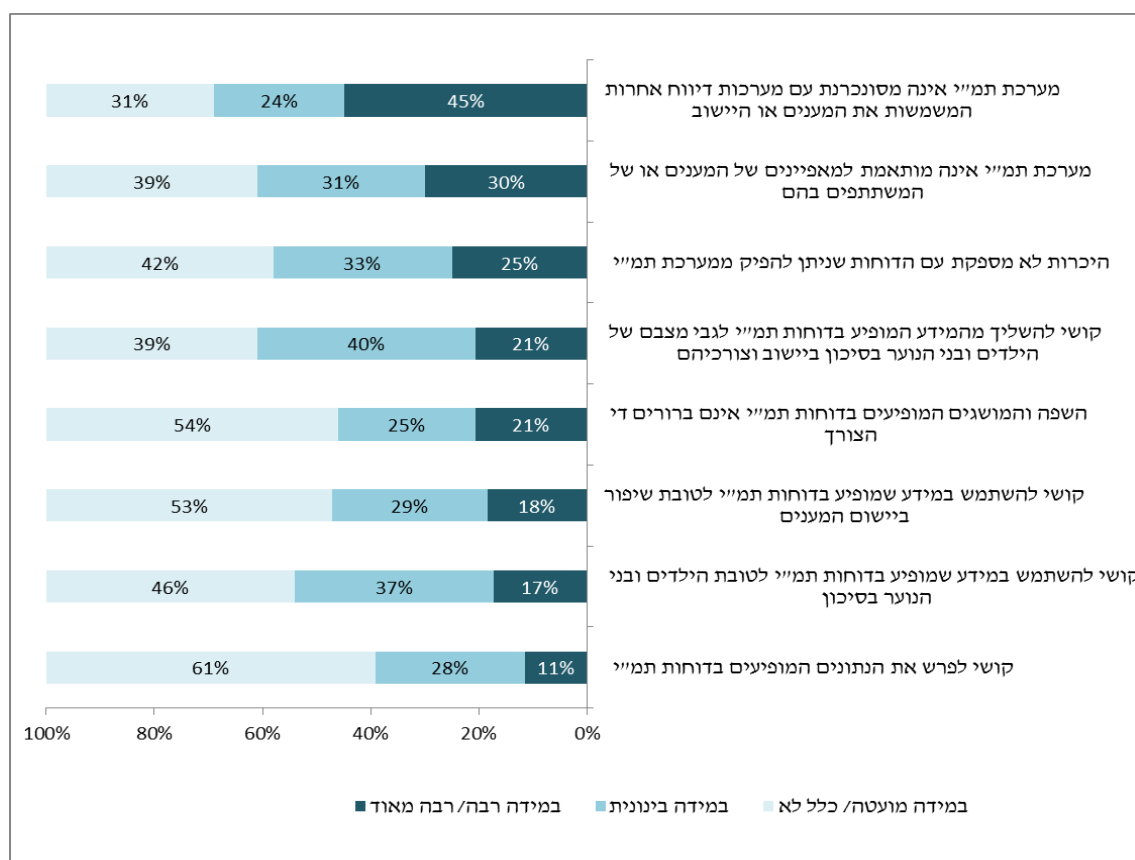
**תרשים 6: תרומת מערכת תמ"י
לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה
(N=95)**



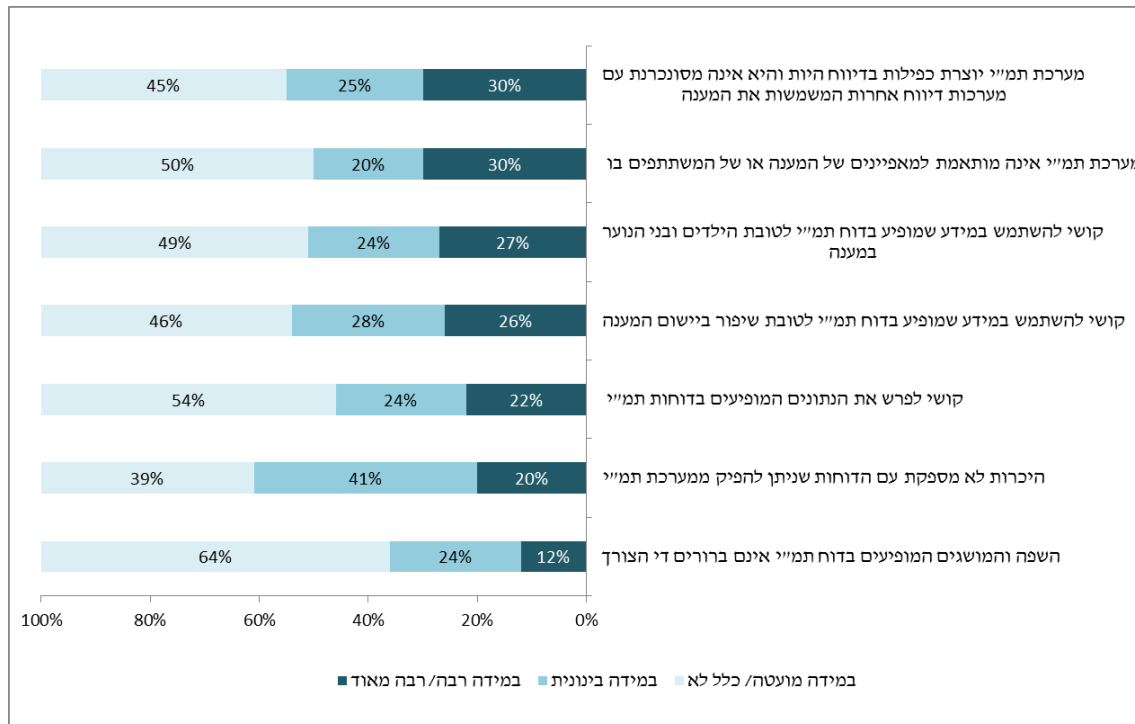
כמחצית מראשי ועדות הגיל ואחראי המענה הצביעו על תרומתה הרבה של מערכת תמ"י לניהול היישום של המענים (מעקב וקבלת החלטות) ולזיהוי צרכים ופתרונות עבור הילדים ובני הנוער ביישוב. המידה שבה אחראי המענה תופסים את המערכת כמסייעת להם לניהול המענה עלתה בסקר שנערך במסגרת המדידה הרביעית והמסכמת, בהשוואה לסקר שנערך כשנה לפניו, במסגרת המדידה השלישית (מ-53% ל-62%; $t=0.034$ $p<0.05$). ממצא זה מעיד על ההתקדמות שחלה בהטמעת השימוש במערכת.

עם זאת, הן מהראיונות והן מהסקרים עולה כי תהליך ההטמעה עדיין לא מוצה, וכי הדוחות אינם די נגישים לבעלי התפקידים ביישוב. ראשי ועדות הגיל ואחראי המענה מצביעים על קשיים בשימוש במערכת, המדווחים בתרשימים 7-8.

תרשים 7: קשיים בשימוש במערכת תמ"י לפי דיווח של ראשי ועדות הגיל (N=103)



**תרשים 8: קשיים בשימוש במערכת תמ"י
לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה
(N=95)**



נראה, כי השימוש במערכת תמ"י נתפס כמכביד על ידי כשליש מראשי ועדות הגיל ומאחראי המענה, לאור הימצאותם של מנגנוני בקרה אחרים המשרתים אותם בתכניות השונות ולאור ההבנה שלהם שהמערכת אינה מתאימה למאפייני ההפעלה של המענה, למאפייני המשתתפים או לידע שברשותם על אודות המשתתפים. קשיים אלו, וכן היכרות לא מספקת עם הדוחות וקושי במתן פרשנות למידע, מעידים על כך שעדיין לא מוצתה התועלת שאפשר להפיק מהמערכת, לרבות המאפיין המבני שלה, קרי היותה תוספתית למערכות אחרות. בהקשר זה יש לציין, כי בקרב אחראי המענה חלה עלייה בשיעור המדווחים על קושי הנובע מכך שהמערכת יוצרת כפילות בדיווח (מ-18% בסוף 2013 ל-30% בעת הזאת; $p < 0.05$; $t = 0.002$).

מעניין לציין, כי ישנם יישובים ושירותים המאמצים את מערכת תמ"י מעבר למענים הפועלים תחת מטריית התכנית הלאומית. כך למשל דווח, כי מערכת החינוך במועצה אזורית מטה בנימין אימצה את המערכת ועושה בה שימוש גם בתכניות אחרות הפועלות לטובת ילדים ובני נוער בסיכון, וכן בעפולה מתקיים ניסוי להתאמת המערכת כך שתכלול את כלל הילדים שלומדים בבתי הספר בעיר. נוסף לכך, בסקר שנערך לראשי ועדות הגיל, דיווחו 28% מהם על שימוש במערכת תמ"י לטובת מענים שמחוץ לתכנית.

מערכת תמ"י (תשתית מידע יישובי) פותחה עבור התכנית כמערכת מקוונת כבר ב-2011 במטרה לעקוב אחר המענים והמשתתפים בהם. המערכת מאפשרת הפקת דוחות ברזולוציות שונות ואמורה לסייע בתהליכי קבלת החלטות. החל מ-2012 המערכת נמצאת בתהליכי שדרוג המכוונים להרחיב את היכולות שלה, להנגיש אותה לגורמים שונים ולסנכרן אותה עם מערכות דיווח נוספות. לאורך תקופת המחקר הושקעו מאמצים להטמעת השימוש בה, ונראה כי הם נושאים פרי. לצד זאת, עדיין לא הסתיים המהלך, ועדיין יש מקום לעודד את הגורמים השונים לעשות בה שימוש, גם נוכח הכפילות עם מערכות הדיווח האחרות של המשרדים.

תכניות ההתערבות שפועלות באמצעות 360° התכנית הלאומית

360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון מביאה עמה משאבים לטובת הקמה והפעלה של מענים המותאמים לצורכי היישוב בהיבט של מאפייני הילדים ובני הנוער בסיכון ובהינתן המשאבים והשירותים שכבר קיימים, או חסרים, ביישוב.

היישוב בוחר את המענים שהוא רוצה להפעיל מתוך **מאגר התכניות**⁷⁶ המקוון שהעמידה לרשותו התכנית. המאגר כולל 255 תכניות התערבות, הניתנות ליישום בתוך הקהילה והיישוב ואשר הוצעו על ידי משרדי הממשלה השונים, לאחר שנוסו והוכחו כמועילות. ההיצע במאגר התכניות מאפשר בחירה של דרכי התערבות המותאמות לצורכי האוכלוסייה. עבור כל תכנית התערבות המופיעה במאגר התכניות מוגדר מפרט ההפעלה והתקצוב שלה וכן האחריות המשרדית על תהליכי פיקוח ובקרה שלה. לצד זאת ניתנת ליישובים האפשרות לבחור מענה מחוץ למאגר התכניות, ובלבד שתקצובו לא יעלה על 10% מתקציב התכנית ליישוב. המענים שנבחרו על ידי היישובים החלו לפעול לקראת 2011, בהתאם לקצב של תהליך המיפוי ושל אישור התכנית היישובית.

פרק זה עוסק ביישום המענים ביישובי התכנית, במאפיינים שלהם, בתרומתם ובקשיים שליוו את הפעלתם. הממצאים מתבססים על ניתוח נתונים מתוך מערכת תמ"י, על סקר ראשי ועדות הגיל וסקר אחראי המענה וגם על המידע שעלה בראיונות.

לשם הבהרה, השימוש במונח "מענה" נועד לתיאור התערבות של התכנית ביישוב, בעוד המונח "תכנית התערבות" מתייחס לסוג של התערבות המתוארת במאגר התכניות, ופועלת לרוב בכמה יישובים ולעתים ביותר ממקום אחד ביישוב.

על פי הדיווח של מנהלת התכנית (דולב, 2014), פעלו במאי 2014 ברשויות המשתתפות בתכנית למעלה מאלף מענים שבהם השתתפו קרוב ל-40,000 ילדים, כמחצית מהם (46%) בגיל הרך. היקפים דומים עולים מנתוני תמ"י שנדלו על ידי צוות התכנית במהלך דצמבר 2014 ונותחו על ידי צוות המחקר. על פי נתונים אלו, פעלו באמצעות התכנית **233 תכניות התערבות**, 75% מהן מתוך מאגר התכניות ועוד 25% הן תכניות התערבות שאינן במאגר התכניות ויושמו ביישובים במסגרת מכסת ה-10%. תכניות ההתערבות מתוך מאגר התכניות אשר יושמו ביישובים בשנת 2014 הן 68% מכלל התכניות שבמאגר. כלל התכניות האלה מומשו באמצעות:

⁷⁶ למאגר התכניות באתר התכנית.

1. 1,382 מענים ביישובי התכנית

2. 43,396 ילדים ובני נוער המשתתפים בהם.

כאמור, המענים של התכנית הלאומית פועלים לצד מענים אחרים ביישובים, והם בגדר מאמץ נוסף על זה הקיים בכל הקשור למניעת התופעה של ילדים ובני נוער בסיכון ולטיפול בה. כפי שכבר צוין, המשאבים שמביאה עמה התכנית מצטרפים למשאבים הקיימים, והם, לדברי מנהלת התכנית, כ-20% מסך המשאבים המופנים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון ביישובי התכנית. לעתים, משאבי התכנית מושקעים בהרחבת מענה שהיה קיים עוד טרם כניסת התכנית. כך, למשל, ממצאי המדידה שהתקיימה במחצית השנייה של 2012, הצביעו על כך ש-51% מהמענים שפעלו ביישובים מתוך תקציבי התכנית היו מענים שפעלו בהם טרם כניסת התכנית ושהורחבו באמצעותה. עוד עלה במדידה זו כי ביישובים הערביים הורחב משמעותית היקף המענים בזכות המשאבים של התכנית (מרגולין, קדם ופרוינד, 2012).

ראשית יוצג ניתוח המאפיינים של תכניות ההתערבות הפועלות בחסות התכנית הלאומית, בפריסה ארצית. החלוקה של תכניות ההתערבות המיושמות במסגרת התכנית, לפי תחומי ההתערבות שלהן מוצגת בלוח 11.

לוח 11: אחוז המשתתפים בתכניות ההתערבות הפועלות במסגרת התכנית הלאומית, בכל אחד מתחומי ההתערבות ובהתייחס לכל אחת מקבוצות הגיל מתוך קובץ נתוני תמ"י⁷⁷

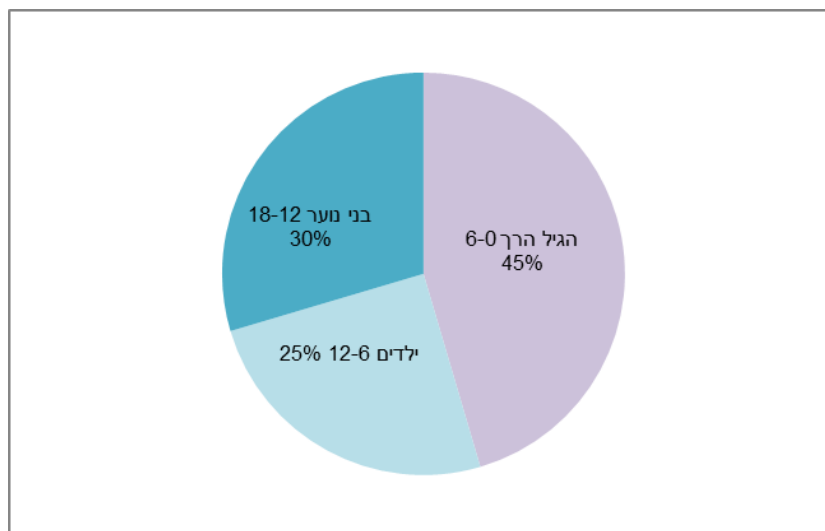
תחום התערבות	מקרב כלל תכניות ההתערבות	מקרב תכניות ההתערבות לגיל הרך	מקרב תכניות ההתערבות לילדים	מקרב תכניות ההתערבות לבני נוער
מניעת התנהגות סיכון	65%	52%	79%	74%
טיפול בבעיות רגשיות	54%	52%	83%	31%
טיפול בבעיות התנהגות	52%	53%	74%	33%
ייעוץ והדרכה להורים	50%	63%	63%	19%
מתן מסגרת חברתית	28%	14%	14%	63%
השלמת השכלה	16%	0%	1%	53%
עזרה לימודית	16%	4%	17%	35%
טיפול התפתחותי	14%	31%	0%	0%
פעילות הורים	9%	10%	5%	10%
אספקת צרכים יומיומית	5%	1%	8%	8%
אחר	33%	50%	3%	32%

⁷⁷ לא מסתכם ל-100% מכיוון שתכנית יכולה לפעול ביותר מתחום התערבות אחד.

חלק ניכר מהתכניות עוסקות במניעה, הן בדרך של מניעת התנהגות סיכון באופן ישיר (65%) והן בייעוץ ובהדרכת הורים (50%) בעיקר בקרב קבוצות הגיל הרך והילדים. מרבית התכניות הפועלות בקרב ילדים מבקשות להתערב בבעיות רגשיות (83%) והתנהגותיות (74%). לצד זאת, תכניות ההתערבות שנבחרו עוסקות פחות במתן טיפול התפתחותי, באספקת צרכים יומיומית ובהשלמת השכלה, שהן התערבויות ממוקדות יותר.

תרשים 9 מציג את כלל המענים המיושמים באמצעות התכנית ביישובי התכנית, בחלוקה לפי קבוצות הגיל של המוטבים שלהם.

תרשים 9: התפלגות המענים הפועלים באמצעות התכנית הלאומית, לפי קבוצות הגיל של המוטבים שלהם לפי נתוני קובץ תמ"י



ההשקעה של המענים בקבוצת הגיל הרך גדולה משיעורה של קבוצה זו באוכלוסייה, ומגיעה כמעט לזו של קבוצת הילדים וקבוצת בני הנוער, גם יחד. שיעורים אלו נשמרו לאורך כל תקופת המחקר, והם משקפים הישג של התכנית אשר אחד מיעדיה הוא הרחבת המענים ביישוב לטובת הגיל הרך. יעד זה סומן כבר בהמלצות של דוח ועדת שמיד (שמיד, 2006), שהצביע על מחסור במענים לטובת פעוטות בסיכון. הרחבת הטיפול בקבוצת הילדים בגיל הרך עלתה גם במחקר שבוצע על ידי מכון ברוקדיל שעסק בבחינת צורכי הילדים והטיפול בהם באמצעות תכניות ההתערבות של התכנית (סבו-לאל וצדקה, 2015).

תכניות ההתערבות שבהן נעשה היישום הנרחב ביותר לרבות הסיווג והתקציב שלהן, הן מבחינת מספר היישובים שבהם הן מיושמות והן מבחינת מספר הילדים המשתתפים בהן, כאשר הן מדורגות לפי מספר היישובים שבהם הן מיושמות, מוצגות בלוח 12.

לוח 12: תכניות התערבות שבהן נעשה היישום הנרחב ביותר, לפי סוג התכנית, תקציב, מספר היישובים שבהם היא מיושמת ומספר הילדים המשתתפים במענים שלה לפי נתוני קובץ תמ"י

שם תכנית ההתערבות	סוג התכנית	תקציב הפעלה בש"ח ⁷⁸	קבוצת גיל	מספר היישובים שבהם פועלת התכנית	מספר הילדים המשתתפים במעני התכנית
מעג"ן	איתור והתערבות במסגרת אוניברסלית	641,500-105,000	גיל רך	79	4,176
נתיבים להורות	תכניות טיפוליות משפחתיות רב תחומיות	258,720-173,520	כל קבוצות הגיל	71	703
תכנית אור	טיפול בגן	55,010	גיל רך	61	2,315
מרכז נוער יישובי/ שכונתי	מרכזי נוער	260,000	ילדים ובני נוער	54	3,707
המשחק ככלי לקידום התפתחותי ויצירת קשר	תכניות קבוצתיות קצרות מועד	82,400	גיל רך	49	1,190
חדרי שלוה	איתור והתערבות במסגרות יסודי ונוער	100,432	ילדים ובני נוער	46	2,375
טיפוליים קבוצתיים לילדים ו/או להוריהם	תכניות טיפוליות משפחתיות רב תחומיות	משתנה ⁷⁹	ילדים ובני נוער	45	1,307
צעדים בריאים	תכניות התערבות קצרות מועד	7405	גיל רך	31	458
תכנית ראשית	תכניות טיפוליות משפחתיות רב תחומיות	125,640	גיל רך	28	481
חיזוק קשר הורה- ילד באמצעות מגע	תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה	5,160	גיל רך	23	243
יחידות התפתחותיות קהילתיות	תכניות טיפוליות משפחתיות רב תחומיות	400,000	גיל רך	23	2,437
מרכזי למידה שכונתיים	מרכזי נוער	150,000	ילדים ובני נוער	20	2,259
מועדוני טיפולית אינטנסיבית ולא אינטנסיבית	מועדוניות	19,380-14,820	ילדים ובני נוער	19	435
דלת פתוחה להורים לילדים בסיכון התפתחותי בגיל הרך	תכניות קבוצתיות קצרות מועד (הדרכת הורים)	77,418	גיל רך	19	383
הט"ף (הדרכה בטיפוח תינוקות)	תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה	136,688	גיל רך	19	419
פותחים עתיד	חונכים	163,000	ילדים ובני נוער	18	1,982
מרח"ב	איתור והתערבות במסגרות יסודי ונוער	180,000-140,00	ילדים ובני נוער	17	1,274

⁷⁸ מבוסס על הנתונים ממאגר התכניות.

⁷⁹ בהתאם לסוגי הטיפול שיקבעו והנחיות החשב הכללי.

נתוני תמ"י מצביעים על העדפת תכניות המביאות התערבות טיפולית לתוך מסגרת חינוכית אוניברסלית (בית ספר, גן וכו'), כמו מעג"ן וחדרי שלוה, ותכניות המייצרות מבנה ארגוני תשתיתי, כגון מרכז נוער יישובי ויחידות התפתחותיות⁸⁰. עוד בולטות התכניות הכוללות מרכיבים של עבודה עם הורים (נתיבים להורות, המשחק ככלי לקידום התפתחותי ויצירת קשר, טיפולים קבוצתיים, צעדים בריאים, חיזוק קשר הורה-ילד באמצעות מגע), בעיקר בקרב אלו המיועדות לגיל הרך. תכנית מעג"ן בולטת לאורך שנות המחקר כתכנית הפועלת במספר היישובים הגדול ביותר, ואשר משתתפים בה מספר הילדים הגדול ביותר. תכנית זו, כמו "נתיבים להורות" פותחה בכמה מודלים, בהתאם לצרכים בשטח. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם תובנות של צוות מכון ברוקדייל באשר להעדפת תכניות הפועלות בתוך מסגרות חינוכיות, המבקשות לתת מענה להיקף נרחב של משתתפים (סבו-לאל וצדקה, 2015).

בחינת פיזור המשתתפים בין תכניות ההתערבות השונות מצביעה על כך שכ-50% מהילדים ובני הנוער נמצאים ב-5% מתכניות ההתערבות, ו-70% מהם ב-14% מתכניות ההתערבות (32). מכאן שניתן לזהות היקף מצומצם יחסית של תכניות התערבות שהן שכיחות במיוחד, היקף המאפשר מיקוד, למידה, שיפור והתמקצעות באשר לתכניות התערבות הנפוצות יותר. באותו אופן הוא מזמן הרחבה של הידע והמידע עליהן במאגר התכניות, רעיון העולה בקנה אחד עם יעדי התכנית להגיע לשדה עם תכניות התערבות מבוססות ראיות, אשר הוכחו מועילות, ושניתן להגדיר להן סטנדרטים של איכות. ההיתכנות לעשות זאת בהיקף של 30 תכניות עולה לאין שיעור על ההיתכנות לכך במאגר של 255 תכניות. לשם כך נדרשת מעורבות ועשייה מצד משרדי הממשלה האמונים על תכניות ההתערבות השונות. הרחבת הידע על תכניות נפוצות לא יפגע ברצון לשמור מרחב בחירה וגמישות עבור היישובים. נראה כי בעת הזאת הצטברו מספיק נתונים וידע להכרעות מסוג זה.

מושג עכשווי בהערכה בשדה החברתי הוא המושג של "תכנית נאמנה למקור" כסטנדרט של איכות, ולצדו המתודולוגיה של הערכת הנאמנות למקור (fidelity scale), כשיטה להערכת איכות היישום של התכנית. אפשר ליישם את הרעיונות האלה, שיידונו גם בהמשך, בהיקף ממוקד של תכניות. היתכנות היישום היא קטנה ביותר כשמדובר במאות תכניות.

לאור כל זאת, נראה שכדאי לשקול התמקדות בבולטות ובאיכותיות שבהן וטיובן, גם במחיר של הקטנת מרחב הבחירה המוצע ליישובים. פתרון ביניים עשוי להיות, כפי שהציעה מנהלת התכנית, גיבוש סטנדרט איכות אשר ייושם ויאכף בתכניות השכיחות ביותר.

התכנית הלאומית הגדירה, כאמור, "פרופילים" המצביעים על אופי הבעיות של הילדים ובני הנוער ומידת מורכבותן. הפרופילים מייצגים בעיות מתחומים שונים כאשר הפרופיל הגבוה ביותר הוא המורכב ביותר. עם זאת, הפרופילים אינם מייצגים עוצמה של בעיה. לדוגמה, ילד המסווג כפרופיל 4 עלול לסבול ממגוון של בעיות, בעוד ילד המסווג כפרופיל 1 עלול לסבול מפחות בעיות אך ברמת חומרה גבוהה יותר. התכניות הפועלות ביישובים, לפי הפרופילים של אוכלוסיית היעד שלהן, מוצגות בלוח 13.

⁸⁰ תיאור תכניות ההתערבות שנמצאו כמועדפות על ידי היישובים מופיע בנספח י"ב

לוח 13: שיעור תכניות ההתערבות שהמענים שלהן מופעלים במסגרת התכנית הלאומית ביישובים, בכל אחד מהפרופילים ובהתייחס לכל קבוצת גיל⁸¹
מתוך הנתונים של קובץ המענים בתמ"י

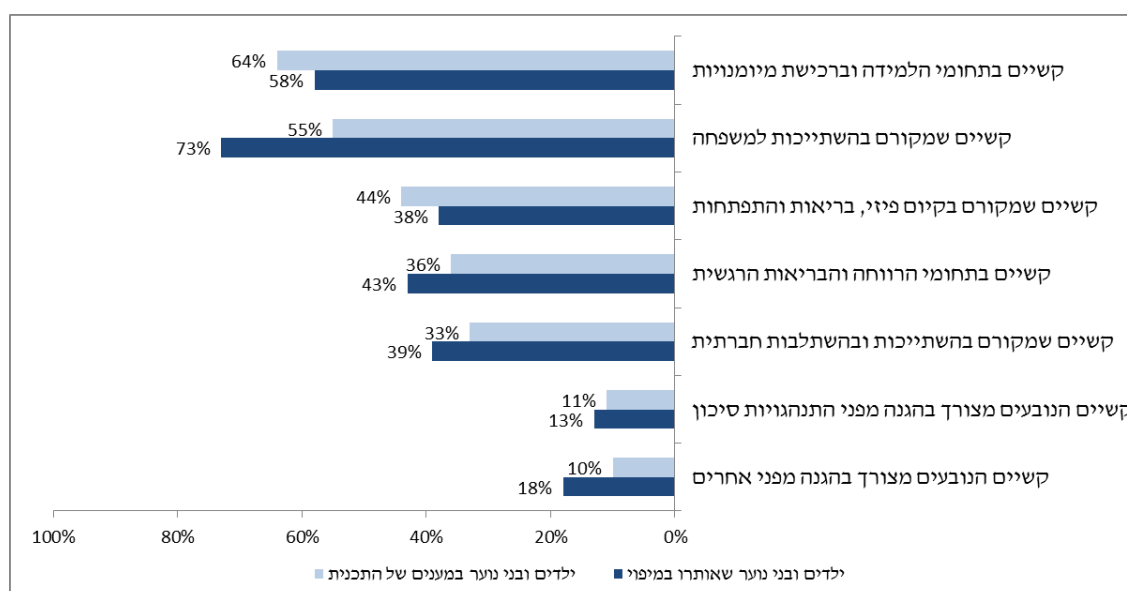
פרופיל הסיכון של קהל היעד של תכנית ההתערבות	מקרב כלל תכניות ההתערבות שהמענים שלהן פועלים ביישובים	מקרב תכניות ההתערבות לגיל הרך	מקרב תכניות ההתערבות לילדים	מקרב תכניות ההתערבות לבני נוער
פרופיל 1 ילדים הסובלים מבעיות בהשתייכות למשפחה ובטיפול פיזי	30%	46%	34%	15%
פרופיל 2 ילדים הסובלים מבעיות בתחומים של לימוד או התפתחות	31%	36%	36%	26%
פרופיל 3 ילדים הסובלים מבעיות בהשתייכות למשפחה ובטיפול פיזי ומבעיות בתחומים של לימוד או התפתחות	37%	43%	54%	23%
פרופיל 4 ילדים הסובלים מבעיות בתחום הרגשי או החברתי	37%	31%	38%	43%
פרופיל 5 ילדים הסובלים מבעיות בהשתייכות למשפחה ובטיפול פיזי ומבעיות בתחום הרגשי או החברתי	43%	42%	48%	44%
פרופיל 6 ילדים הסובלים מבעיות בתחומים של לימוד או התפתחות ומבעיות בתחום הרגשי או החברתי	35%	26%	38%	43%
פרופיל 7 ילדים הסובלים מבעיות בהשתייכות למשפחה ובטיפול פיזי, מבעיות בתחומים של לימוד או התפתחות ומבעיות בתחום הרגשי או החברתי	61%	55%	68%	65%

מנתוני תמ"י עולה, כי מרבית התכניות שהמענים שלהן מופעלים ביישובי התכנית מיועדות לילדים מפרופיל הסיכון המורכב ביותר (פרופיל 7). כמחצית מהתכניות מיועדות לילדים מפרופיל 5 וכשליש משאר הפרופילים. נתונים אלה דומים לנתונים שהתקבלו במדידה השלישית (2013), שלפיהם נתנו היישובים עדיפות לתכניות "כוללניות" המתאימות לילדים עם קשיים מגוונים על פני תכניות התערבות ממוקדות וספציפיות יותר. עם זאת, ייתכן שזהו גם סממן של סיווג כוללני שנקטו המשרדים כאשר צירפו את תכניות ההתערבות למאגר התכניות של התכנית הלאומית, מתוך רצון לתת מרחב תקציבי בעת היישום של התכנית. מהראיונות עם גורמים במטות המשרדים עולה, כי הסיווג הכוללני יוצר קושי בהפעלת המענים מבחינה בירוקרטית, בשל דרישות החשבות של המשרדים. עקב כך נעשים מאמצים, בחלק מהשירותים, לעדכן את המפרט של חלק מהתכניות כך שיהיה מדויק יותר. גם בהיבט זה, אם כך, עולה הצורך לדייק את המידע המופיע במאגר התכניות באופן שיסייע בתהליכים של בחירת התכניות על ידי היישובים.

⁸¹ לא מסתכם ל-100% מכיוון שתכנית יכולה להיות מיועדת לילדים מפרופילים שונים.

נציין כי העדפה זו של תכניות הנותנות מענה כוללני ופחות ממוקדות בילדים ובני נוער בקצה רצף הסיכון, נמצאה גם בעיבודים שנעשו על ידי צוות מכון ברוקדיל. לידם מגמה זו מוסברת בסדרי עדיפויות של אנשי המקצוע ביישובים המבקשים להקיף מספר רב יותר של משתתפים ומבקשים למנוע הדרדרות במצבי סיכון. יתרה מכך, בניתוח של מכון ברוקדיל המשווה בין ההתפלגות מצבי הסיכון בשלב המיפוי והאיתור ובין התפלגות מצבי הסיכון בקרב הילדים שבמעני התכנית בולט ייצוג יתר במענים לילדים ובני נוער עם קשיים תחומי הלמידה ובעיות התפתחות, לצד ייצוג חסר של לילדים עם קשיים בתחום המשפחתי וקשיים הנובעים מהצורך בהגנה מפני אחרים (סבו-לאל וצדקה, 2015) ממצאים אלו מוצגים בתרשים 10.

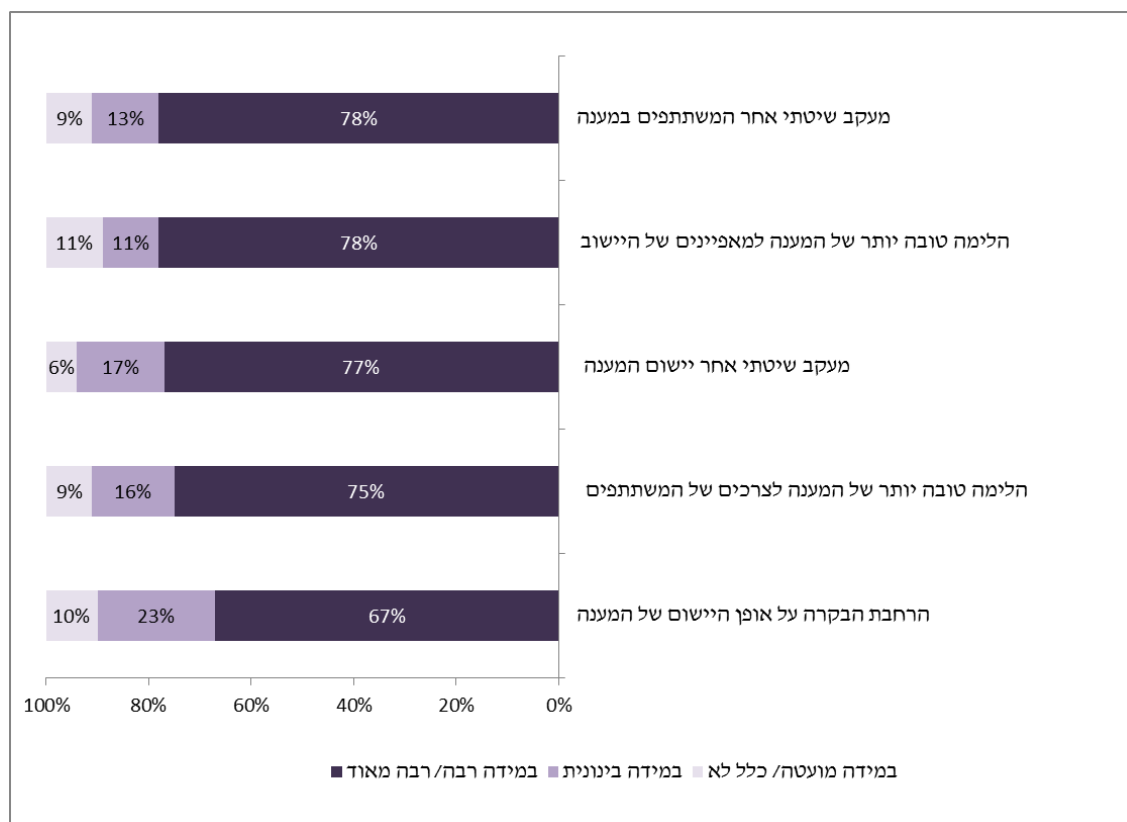
תרשים 10: מצבי הסיכון של ילדים שהשתתפו במענים בשנים 2011-2013 בהשוואה למצבי הסיכון של הילדים ובני הנוער שאותרו במיפוי שהתקיים בשנים 2009-2011 לפי דיווח מכון ברוקדיל
(ילדים ובני נוער שאותרו במיפוי N=156,024; ילדים ובני נוער שקיבלו מענים N=47,391)⁸²



עקרונות הפעולה של התכנית מניחים, כי המנגנונים ושיטות העבודה שהיא מביאה ליישוב יוצרים את ההבדל בין מענה המופעל במסגרתה ובין מענים אחרים הפועלים ביישוב. אחראי המענה התבקשו להתייחס לכך, ותשובותיהם מוצגות בתרשים 10.

⁸² ראו סבו-לאל וצדקה, 2015.

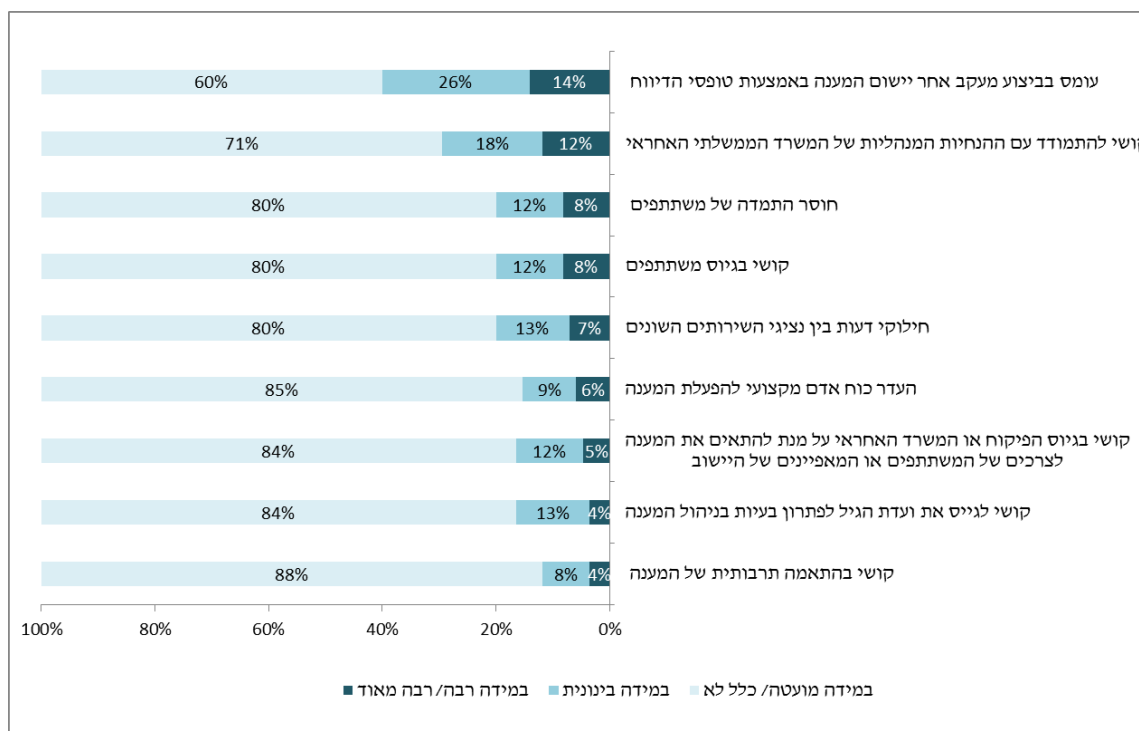
**תרשים 11: תרומת התכנית לאיכות המענה
לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה
(N=95)**



ניכר כי אחראי המענה מזהים את תרומתה של התכנית להבטחת איכות המענה באמצעות מעקב אחר המשתתפים ואחר היישום. כמו כן, התכנית מאפשרת הלימה של המענה לצורכי המשתתפים והיישוב. לאורך תקופת המחקר ציינו המרואיינים השונים כי הפעלת המענה באמצעות התכנית הלאומית מקדמת איגום משאבים והרחבתם, תורמת לדיון מעמיק במשתתפים, ובאמצעותו לאיתור מענים משלימים ולסיוע באיתור מוקדם של ילדים עם קשיים וטיפול בהם.

לצד זאת ציינו אחראי המענה גם קשיים ביישום המענים. קשיים אלה מדווחים בתרשים 12.

**תרשים 12: קשיים ביישום המענים
לפי דיווח של אחראי המענה ביישובי ההעמקה
(N=95)**



הקשיים הבולטים, לפי הדיווחים של אחראי המענה, קשורים לעומס המוטל עליהם ולקושי שלהם להתמודד עם היבטים מנהליים של התכנית ושל המשרדים. כך גם עלה במדידות קודמות. עם זאת, חשוב לציין שחלה ירידה מובהקת בשיעור אחראי המענה שדיווחו על קושי בהפעלת המענה שנובע ממצוקת כוח אדם, בהשוואה לשיעורם במדידה השלישית שבוצעה ב-2013 (מ-10% ל-6%; $t=0.047$ $p<0.05$).

היקף תכניות ההתערבות שיושמו ומאפייניהן מצביע על מכלול הנתונים מצביע על נקיטת אסטרטגיה של מניעה וטיפול בתופעות הסיכון החמורות פחות והיותר שכיחות. אסטרטגיה זו מביאה להכללה של אוכלוסיית ילדים נרחבת במסגרת מעני התכנית.. מאגר התכניות שמציעה התכנית הלאומית כולל 255 תכניות התערבות. על פי נתוני תמ"י, ב-2014 פעלו באמצעות התכנית כ-233 תכניות התערבות שונות (75% מהן ממאגר התכניות) שבהן השתתפו 43,396 ילדים ובני נוער. מנתוני תמ"י עולה, שנדרשו רק 5% מתכניות ההתערבות כדי לתת מענה ל-50% מהמשתתפים, ו-14% מהן כדי לתת מענה ל-70% מהמשתתפים. התכניות הבולטות בהיקף המשתתפים ובהיקף היישובים שבהם הן פועלות הן: מעג"ן, נתיבים להורות, תכנית אור ומרכזי הנוער. היקף המענים המופעלים לטובת הגיל הרך ולטווח הגילים של ילדים ובני נוער דומה, דבר המעיד על כך שמדיניות התכנית לקדימות במתן מענים לגיל הרך אכן מיושמת. כמחצית מתכניות ההתערבות שנבחרו על ידי היישובים עוסקות במניעה של התנהגות בסיכון ובייעוץ והדרכה להורים, בעיקר התכניות המיועדות לגיל הרך. תכניות ההתערבות שנבחרו בשכיחות הגבוהה ביותר הן אלו שמציעות התערבות טיפולית בתוך מסגרת חינוכית או כאלה אשר מוסיפות ליישוב מבנה ארגוני תשתיתי. כמו כן ניכרת העדפה לתכניות המיועדות לילדים הסובלים ממגוון בעיות (פרופיל 7) על פני תכניות התערבות ממוקדות. מומלץ לעדכן את "מאגר התכניות" ולשכלל את המידע המופיע בו בעיקר בתכניות שהוכיחו יישומיות. מיקוד כזה יאפשר לקדם את הרעיון של מאגר הכולל תכניות התערבות מבוססות ראיות ובעלות סטנדרטים מפורטים, הניתנות למעקב ופיקוח הדוקים. מדיווח אחראי המענה עולה, כי להפעלתם של מענים באמצעות התכנית יש יתרונות, המתבטאים במעקב שיטתי אחר המשתתפים ואחר היישום של התכנית ובהלימה טובה יותר לצורכי המשתתפים והיישוב.

התרומה הנתפסת של התכנית

תמצית הפרק

התכנית הביאה עימה משאבים משמעותיים ליישובים. ביישובים המוחלשים תרומת התכנית משמעותית הן בשל ההיקפים הגדולים של ילדים ובני נוער בסיכון והן בשל מחסור במענים מותאמים. התכנית למעשה הנחילה שיטות עבודה מוקפדות ומובנות ונתנה כלים למשילות טובה יותר. אלו בלטו בעיקר ביישובים ערביים וביישובים החרדיים אשר מינפו את ההזדמנות להתמקצעות ולהרחבת הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון.

הגורמים השונים בשלושת דרגי הפעולה של התכנית הדגישו את תרומתה של התכנית להרחבת המשאבים המופנים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון בכלל ולקבוצות מוחלשות, או כאלה שהוגדרו בתת טיפול, בפרט; בהם: מגזר ערבי, מגזר חרדי, עולים וגיל רך. הרחבת המשאבים נעשית גם באמצעות מענים רב מקצועיים ומענים הפועלים מתקציבים נוספים המאוגמים עם אלה שמביאה התכנית.

צוינו תרומות נוספות, כמו התמקצעות אנשי המקצוע ושיפור איכות היישום של המענים לאור הצבת סטנדרטים ברורים, מעורבות גדולה יותר של הפיקוח ולמידה המתאפשרת בזכות מערכת המידע של התכנית והמנגנונים שלה.

הגורמים בדרג השלטון המרכזי ובדרג היישוב התייחסו לתרומה של התכנית להתנהלות שיש בה שקיפות ולהבטחת קיימותם של שירותים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון. נושאים אלה מעסיקים פחות את דרג המחוז.

לצד זאת הדגישו הגורמים השונים כי למרות שחלפו כשש שנים מתחילת יישומה של התכנית ושלוש שנים משלב ההבשלה ביישובים הוותיקים (2012), עדיין מוקדם מדי להעריך את תרומת התכנית לשיפור במצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון.

התרומה הנתפסת של התכנית

בראיונות ובקבוצות המיקוד שהתקיימו במהלך המדידה השלישית (ברבעון הראשון של 2013) ובמהלך המדידה הרביעית והמסכמת (במחצית השנייה של 2014), נבדקה תרומתה של התכנית כפי שהיא נתפסת בעיני המשתתפים בה.

ככלל, תרומתה הנתפסת של התכנית בעת הזאת, כשש שנים מתחילת יישומה, מתבטאת בעיקר בשלושת ההיבטים האלה: ההשפעות שמחוללים סדרי העדיפויות שלה, המשאבים שהיא מביאה עמה ושיטות העבודה שהיא מנחילה. היבטים אלה באים לידי ביטוי בקרב שלושת דרגי הפעולה של התכנית: דרג השלטון המרכזי, דרג המחוז ודרג היישובים, שלושתם הצביעו על פי רוב על היבטים דומים שבהם ניכרת תרומת התכנית, אף על פי שלכל אחד מהדרגים יש תפקיד שונה במערך התכנית כפי שעולה מניתוח הראיונות עמם, המוצג להלן.

חשוב לציין כי כל הגורמים, בכל דרגי הפעולה של התכנית, ציינו כי בעת הזאת עדיין **מוקדם לזהות שינוי במצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון**. לדבריהם, ההרחבה של המשאבים ושל המענים, לצד ההתמקצעות של העוסקים בנושא, אמורות להשפיע על המשורות, אך עדיין אין לכך הוכחות מוצקות.

התרומה של סדר העדיפויות שהציבה התכנית

התכנית תורמת להרחבת ההשקעה בקבוצות אוכלוסייה מוחלשות או כאלה שמוגדרות בתת טיפול (ערבים, חרדים, עולים וילדים בגיל הרך). דרג השלטון המרכזי הבטיח זאת כבר במתווה התכנית, שלפיו צורפו אליה רשויות מקומיות ושכונות שבהן יש ריכוזים גדולים של אוכלוסיות מוחלשות, ובהגדרת תקציב ייעודי לגיל הרך. לדברי הגורמים השונים, צעדים אלו הבהירו למחוזות וליישובים את הצורך בהרחבת ההשקעה באוכלוסיות אלו ויצרו שיח אחר, בעיקר סביב הטיפול בגיל הרך. בדרג המחוז טענו חברי הוועדות המחוזיות כי תהליך אישור התכניות היישוביות מחייב את הנהגת היישובים לזהות ולהתייחס לקבוצות אוכלוסייה שבעבר לא ניתן להן מענה מספק, בעיקר מקרב הקהילה החרדית. ביטויים נוספים לכך, בדרג המחוז, מתייחסים לפרטיקות של בחינה רוחבית באשר לקבוצות אוכלוסייה מסוימות והמשאבים המוקצים לשם איתורן והטיפול בהן, הן במסגרת ישיבות הוועדה המחוזית והן בסיורים שהיא מקיימת ביישובים.

בדרג היישובים דווח בעיקר על תרומת התכנית לקידום הטיפול בילדים בסיכון בגיל הרך. לדברי המרואיינים, חל שינוי באופן שבו גורמים בכירים ברשות המקומית, שבעבר ייחסו את תופעות הסיכון לגיל ההתבגרות בלבד, מעודדים כיום השקעה של תקציבים נוספים כדי להקים תשתיות לטובת הגיל הרך.

התכנית תורמת להשקעה רבה יותר בתכניות איתור ומניעה. העובדה שהתכנית תורמת לטיפול בילדים בסיכון בגיל הרך עלתה בראיונות מצד כל דרגי הפעולה, והיא מעידה על כך שהתכנית פועלת בהתאם ליעדיה. הגורמים בדרג היישוב הדגישו גם את החדשנות של התכנית בכך שהיא מזמנת ומאפשרת תכניות המסייעות לאיתור מוקדם ולמניעה של מצבי סיכון. נושאים אלה היו בעבר מוכרים פחות לגורמים ביישובים, והושקעו בהם פחות משאבים והם עולים בקנה אחד עם המטרות שלשמן קמה התכנית.

התרומה של המשאבים שמביאה התכנית

התכנית מביאה תרומה ייחודית ליישובים המוחלשים במדינת ישראל, המסווגים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים יותר (1-5). ליישובים אלו יש קושי לאורך שנים בהפעלה ובמעקב אחר יישום של מענים הן בשל קשיים תקציביים והן בשל חוסר יציבות שלטונית. התכנית מביאה עמה משאבים, שמלכתחילה לא חייבו את היישובים להבטיח מציינג של משאבים מצד⁸³. יתרה מזאת, המנגנונים והמבנים שהנחילה התכנית ליישובים, נוסף על הכלים (המיפוי ומערכת תמ"י), העצימו את מעמדם של יישובים אלה. יישובים אלה הצליחו לבחור מענים המותאמים לצורכיהם, להרחיב באופן משמעותי את היקף המענים ולהבטיח יישום מתוך מקום של אחריות שלטונית. הגורמים ביישובים אלה, ובעיקר ביישובים הערביים מסמנים זאת כתרומה משמעותית של התכנית לא רק לילדים ולבני הנוער כי אם לרשות כולה.

התכנית תורמת להרחבת המשאבים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון מזווית הראייה של כל הגורמים תרומה זו מגיעה, בזכות התקציב התוספתי שהיא מביאה עמה לרשות המקומית. דרך נוספת שבה תורמת התכנית לסל המשאבים, עליה הצביעו המראיינים השונים היא באמצעות איגום משאבים, כמו למשל שיתוף הפעולה ואיגום המשאבים עם התכנית "עיר ללא אלימות". במקרים אחדים דווח גם על הרחבת התקציב מעבר לכך באמצעות הוספת משאבים ממקורות נוספים.

התכנית תורמת להקמה של שירותים רב מקצועיים. אם בתחילת דרכה של התכנית הושמעה טענה על כך שתכניות התערבות המוצגות במאגר התכניות אמורות להשתייך למשרד מסוים, הרי בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של פיתוח תכניות המשותפות לכמה משרדים. בדרג השלטון המרכזי דווח, כי השיח הבין משרדי שנוצר בוועדות השונות עודד פיתוח של שירותים המשותפים לכמה משרדים, כמו למשל, מרכזי גיל רך בדגם בין משרדי ויחידות איתור המשותפות למשרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן, משרד הרווחה) ומשרד הבריאות. גם תכנית "חופים"⁸⁴ נתפסת כביטוי למשאב בין מקצועי המאגד לא רק משרדים שונים (חינוך, רווחה, קליטה וביטחון הפנים) אלא גם אנשי מקצוע מדרג המחוז (מפקחים ועו"סים מחוזיים של משרד הקליטה) ומדרג היישוב (מורים, קב"סים, עו"סים ועוד). בנוסף דווח כי שירותים רב מקצועיים מתקיימים בדרג היישוב במענים המופעלים או ממומנים על ידי יותר משירות אחד. כך, למשל, ביישובים עתירי עולים מקצה משרד הקליטה משאבים לשילוב אימהות עולות בתכניות של משרד הבריאות.

התכנית תורמת להבטחת הקיימות של שירותים לטובם של ילדים ובני נוער בסיכון. כך לפי הגורמים בדרג השלטון המרכזי ודרג היישובים, הגם שלא דווח על כך מפי דרג המחוז.

גורמים בדרג השלטון המרכזי המתייחסים לפלטפורמת העבודה המשותפת, הן בהיבט של המבנים הארגוניים והן בהיבט של תכניות ההתערבות השונות, כבסיס היוצר מחויבות של השלטון המרכזי כלפי היישובים ומקבלי השירות. לדברי הגורמים השונים, המייצגים את השלטון המרכזי, מחויבות זו מעודדת

⁸³ הדרישה למצינג של 10% מהרשויות ניתנה בשלב מתקדם יותר, כשנה מתום ההבשלה ביישובים הוותיקים, אך הוצבה כתנאי ליישובים שהצטרפו מאוחר יותר.

⁸⁴ **חופים** מיועדת לתת מענה לבני נוער בסיכון ובמצוקה הנמצאים במתחמי הבילוי בחופי הכנרת ובאילת, במתחמי הבילוי בתל אביב ובכוכר החתולות בירושלים, באמצעות אנשי מקצוע המדוברים אותם, מספקים להם שתיה חמה וכתף תומכת. האת היוזמה מובילה התכנית באמצעות ועדה ארצית בין משרדית בה שותפים משרד הרווחה, משרד החינוך משרד הבריאות, משרד הקליטה, המשטרה והרשות הלאומית למלחמה בסמים. התכנית מתנהלת תחת אחריות הרשויות המקומיות כשבכל אחת ואחת מהן הוקם צוות מקומי בין מקצועי בהובלת מחלקות הרווחה או החינוך לצד צוות מקצועי מחוזי הכולל את דרג הפיקוח ואשר אמון הבטחת המשכי הקשר בין בני הנוער שזקוקים לכך, למענים ואנשי מקצוע בקהילות המוצא. למידע נוסף ראו בקישור.

השקעה ממשלתית ויישובית ארוכת טווח. גורמים אלה הדגישו כי בניגוד ליוזמות אחרות, שהוגדר עבורן יעד לסיום ההפעלה או לשלב ההטמעה, עבור התכנית הזאת לא הוגדר יעד כזה. יתרה מכך, ננקטים צעדים ברמת משרדי הממשלה, המצביעים על מחויבות ארוכת טווח של השלטון המרכזי, הבאה לידי ביטוי הן בייזום של מענים המשותפים לכמה משרדים והן בהרחבת התכנית ליישובים נוספים. גם גורמים מדרג היישוב מכירים במאמציו של השלטון המרכזי להבטיח את הקיימות של השירותים. מאמצים אלה מחזקים את מחויבות הגורמים ביישוב לנושא שאינו "בר חלוף", כאשר הכלים והשגרות של התכנית מעודדים את הרשויות לפעול לטובת הילדים ובני הנוער בסיכון כחלק מסדר היום היישובי. אפשר לראות בהבטחת הקיימות נושא המעסיק את הדרגים היוזמים והאמונים על התקצוב והיישום, ואולי בשל כך דרג המחוז לא ייחס חשיבות לנושא זה.

התרומה של שיטות העבודה שמנחילה התכנית

התכנית תורמת לתהליכי חשיבה על מצבי סיכון ועל דרכי התערבות לאיתורם ולטיפול בהם. התכנית עושה זאת באמצעות מערכת תמ"י ובאמצעות הוועדות וקבוצות העבודה הפועלות במסגרתה. בדרג השלטון המרכזי הצביעו המרואיינים על הידע שהצטבר באמצעות קבוצות העבודה ובאמצעות ניתוח של הנתונים שהצטברו במערכת תמ"י ברמה ארצית. ניתוח של שיעורי קבוצות העולים בנתוני המיפוי, לדוגמה, ובהמשך במענים השונים, אפשר הבנה טובה יותר במשרד הקליטה באשר לביטויים ולהיקפים של תופעת הילדים בסיכון בקרב עולים ובאשר לדרכי התערבות שיש לפתח עבורם.

בדרג המחוז, בחלק מהוועדות מונף השיח לדיון מעמיק בתופעות סיכון ובדרכי הטיפול בהן. למשל, במחוז ירושלים נדונה התופעה של "נוער הגבעות", ובמחוז תל אביב עסקו בילדים של מהגרי עבודה. דוגמה נוספת היא העיסוק באתגרים ובדרכים לשילוב הורים במענים.

בדרג היישובים, דיווחו המרואיינים, כי התקיימו תהליכי למידה משותפים של כלל הגורמים ביישוב כתוצאה מהתבוננות בקבוצות שונות בקהילה, באשר למאפיינים שלהן בתוך ההקשר שבו עוסקת התכנית. כך, למשל, למידה על דפוס צריכת שירותים במגזר החרדי העלתה כי אנשים נוטים להימנע משימוש בשירותי הרווחה כיון שהם נתפסים כמתייגים. בעקבות כך הוחלט ביישובים שבהם יש אוכלוסייה חרדית להפעיל מענים של הרווחה בתוך מערכת החינוך הפורמלית, אשר נתפסת כלגיטימית. דוגמה אחרת היא ההתבוננות המעמיקה שנעשתה בחלק מהיישובים בנושא של תופעות סיכון המאפיינות בני נוער עולה מצרפת.

התכנית תורמת לשקיפות בהתנהלות של כל זרגי התכנית. כך עולה מדברי גורמים בדרג השלטון המרכזי, הרואים בשקיפות הנתונים הנוגעים לניצול התקציב ולמימוש תכניות ההתערבות אמצעי להבטחת המשילות של השלטון המרכזי, על רקע העברת הסמכות לבחירת תכניות ההתערבות לידי היישובים. ביישובים התייחסו לנתוני המיפוי ולנתוני תמ"י כמזמנים חשיפה שלמצב הילדים. נתונים אלה אפשרו, לדעת הגורמים השונים, לעצב את התכנית היישובית. נתוני תמ"י מאפשרים ליישובים גם לבחון את יישום המענים בהקשר של תכנון מול ביצוע, ולקיים דיון באשר להתאמת המענים, הרחבתם או הפסקה שלהם. מעניין שדווקא דרג המחוז ייחס חשיבות פחותה לתרומת התכנית לשקיפות. ייתכן שההסבר נעוץ בכך שהשימוש בתמ"י אינו שגור די הצורך בקרב הגורמים השונים במחוז, ואינו נתפס כחלק מסדר היום של המחוז.

התכנית תורמת ליישום איכותי יותר של המענים. כך עולה מדברי גורמים בדרג השלטון המרכזי, הרואים בהגדרת הפרופילים ותחומי הסיכון, ובבקרה של תכנון מול ביצוע באמצעות התמ"י אמצעים חדשניים המאפשרים להשוות בין תכניות ההתערבות ולבחון את השפעתן. בהקשר זה יש לציין, כי השותפים בדרג השלטון המרכזי ציינו כי הם היו הראשונים לבחון את דוח תמ"י ולדון בו כדי לבדוק את התוצאות באשר למצב הילדים בסיום המענה בהשוואה להתחלה שלו (T0-T1). כמו כן, גורמים אלו ציינו כי קביעת סטנדרטים להפעלה, כפי שהם מופיעים במאגר התכניות, מחייבים את המשרדים להקפדה יתרה על סטנדרטים מקצועיים (למשל בבחירת סוג פעילות, בחירת כוח אדם, מתן הדרכה ועוד). גם דרג המחוז, ובעיקר גורמי הפיקוח, התייחסו לכלים של התכנית ולמערכת הדיווח שלה כאמצעים המאפשרים למפקחים להקפיד על יישום אדוק של המענים ועל סטנדרטים גבוהים בהפעלתם. כך, למשל, טופס הדיווח של תמ"י מאפשר בחינה של תכנון מול ביצוע וממקד את תשומת הלב במרכיבים שאינם מיושמים כנדרש (למשל מרכיבים חסרים, מספר גדול של משתתפים וכוח אדם חסר). מעניין לציין כי דרג היישוב המפעיל בסופו של דבר את המענים ייחס חשיבות פחותה לנושא, כנראה בשל העובדה שביישובים תופסים את היישום לפי סטנדרטים כנושא המעסיק יותר את גורמי הפיקוח ופחות אותם, כגורמים מפעילים. היכולת להשתמש במידע כדי לדעת מה "עובד" טוב יותר ומה פחות אמור להעסיק את דרג היישוב, ולו בשל האחריות שלהם כלפי הילדים. אולם נראה כי הכלים המאפשרים זאת, באמצעות תמ"י, עדיין לא הוטמעו במלואם בקרב היישובים, מה גם שנדרשת התנסות ומומחיות כדי להשתמש בכלים אלה לצורך למידה. בולטת לחיוב העיר אשדוד, שבה התנהל תהליך למידה לצורך חשיבה אסטרטגית על המענים השונים. תהליך זה התאפשר בזכות המעורבות של יחידת המידע, מדידה והערכה במינהל החינוך בעיר.

התכנית תורמת לשינוי מעמדם של המפקחים. כך עולה מדברי גורמים בדרג השלטון המרכזי, המעידים כי מעורבות רבה יותר של מפקחים, הן במענים והן ביישובים, ממצבת אותם כמעבירי ידע מלמטה למעלה וכמשפיעים. השפעה זו באה לידי ביטוי בעיצוב של המענים, למשל במודלים השונים של תכנית מעג"ן⁸⁵ ובדיונים המתקיימים בתוך שירות זה או אחר. נציגי דרג המחוז, ובעיקר המפקחים, התייחסו לשינוי שחל במעמדם, ולכך שהנוכחות בוועדות יישוביות ובמפגשים תכופים עם בעלי תפקידים ברשות תורמים להיכרות אישית ומקצועית מעמיקה יותר של דרג הפיקוח עם צורכי היישוב. היכרות זו מגבירה גם שיתופי פעולה בין המפקחים ליישובים. עקב כך, המפקחים נעשים מעורבים ומשפיעים יותר ביישובים. המעורבות הזאת אמנם דורשת מהם "עבודה רבה יותר", אך מסייעת להם בחיזוק ובהעצמה של אנשי המקצוע, שמונחים מקצועית על ידם, והם גם עומדים לרשות אנשי המקצוע בפתרון בעיות הקשורות ביישום של המענים. אנשי המקצוע בדרג היישוב תופסים באופן דומה את תרומת המעורבות של הפיקוח.

⁸⁵ מעג"ן – מערך תומך גן: תכנית התערבות מערכתית רב-תחומית בתחומי ההתפתחות השונים, המיועדת לילדים המתקשים בתפקודם במסגרות החינוך בגיל הרך. התכנית פועלת באמצעות אנשי מקצוע טיפוליים מתחומים שונים העוסקים בליווי הצוות החינוכי, אנשי מקצוע בקהילה וההורים, ומסייעים לאיתור וטיפול כבר בגיל הצעיר. התכנית פותחה בשעתו בשיתוף "אשלים" ומובלת היום על ידי האגף לחינוך קדם יסודי במשרד החינוך. [בקישור](#).

התכנית תורמת להתמקצעות של אנשי המקצוע ולשכלול מענים ודרכי העבודה שלהם. נציגי משרדים שונים העידו על שינויים בדרכי העבודה של המענים כחלק מתהליך ההתמקצעות. שינויים אלו ניתן לסווג לשלושה תחומים:

1. התמקצעות הבאה לידי ביטוי בהדרכת הצוותים המקצועיים-, המרואיינים מדרג השלטון המרכזי הדגימו זאת באמצעות תהליך ההרחבה של תכנית מרח"ב⁸⁶ מ- 5 יישובים ל-31 יישובים, כאשר תהליך ההרחבה הצביעה על הצורך בהסדרת המרכיב של הדרכת הצוותים המקצועיים על ידי שפ"י.
2. התמקצעות הבאה לידי ביטוי בשיפור של המענים והתאמתם לאוכלוסיות השונות- בדרג המחוז הצביעו על תרומת הפיקוח ונציגי המשרדים שממנפים כלפי מטות המשרדים את הצורך להתמקצע ולהתאים מענים לצרכים משתנים, כמו למשל התאמת תכנית מעג"ן למסגרת של תלמודי תורה. המפקחים גם מסייעים לאנשי המקצוע ביישובים ומלווים אותם.
3. הרחבת הראייה של אנשי המקצוע את המטופלים - הגורמים השונים, בכל דרגי הפעולה של התכנית, הצביעו על כך שמנגנוני התכנית מעודדים את ההתמקצעות של אנשי המקצוע ביישובים. גם השימוש בתמ"י תורם לכך, כי אנשי המקצוע נדרשים לדווח בפירוט רב על המשתתפים, גם בהיבטים שאינם מתחום ההתערבות של המענה. כך, למשל, רכז מועדונית לימודית צריך להתייחס למצבו המשפחתי והרגשי של הילד. התוצאה היא שאנשי המקצוע נדרשים להסתכלות רחבה יותר על הילדים.

⁸⁶ **מרח"ב – מרכז רגשי, חברתי בית ספרי, פועלת למען ילדים עם קשיים רגשיים-חברתיים בתוך המרחב הבית ספרי על ידי מתן תשומות טיפוליות באמצעות מגוון טיפולים והתערבויות ואנשי מקצוע שונים, הדרכת הצוות הבית ספרי הקבוע וליווי ותמיכה. למידע נוסף ראו בקישור.**

התוצאות של התכנית בהיבט הארגוני

תמצית הפרק

כפי שפורט בפרק הרקע, לתכנית הוגדרו התוצאות הארגוניות האלה: (1) הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים; (2) משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון; (3) איגום משאבים; (4) גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו; (5) ניהול שיטתי ומבוסס נתונים; (6) גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם; (7) הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון.

השגת התוצאות הארגוניות של התכנית נחלקת לשלוש רמות:

- רמה 1 – תוצאות בסיסיות המתקבלות מיישום התכנית לפי הנהלים והשיטות שהוגדרו בעבודה;
 - רמה 2 – תוצאות מקיפות יותר מדרישות התכנית, אך עדיין במסגרת הגבולות שהוגדרו מראש לתכנית;
 - רמה 3 – תוצאות שגולשות מעבר לגבולות התכנית ומבטאות את ההשפעה של התכנית בשדות נוספים (spill over).
- התוצאות נבחנו ביחס לכל אחד מדרגי הפעולה של התכנית: דרג השלטון המרכזי, דרג המחוז ודרג היישוב, כאשר חלק מהתוצאות רלוונטיות רק לחלק מדרגי הפעולה.
- לוח 14 שלהלן מסכם את הממצאים באשר לרמה שבה הושגו התוצאות, בכל אחד מדרגי הפעולה של התכנית.

לוח 14: הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית בשלושת דרגי הפעולה שלה⁸⁷

התוצאה הארגונית		דרג השלטון המרכזי	דרג המחוז	דרג היישוב
1	הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים	לא נדרשה	לא נדרשה	תוצאה מקיפה יותר מדרישות התכנית
2	משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון	לא נדרשה	תוצאה הגולשת מעבר לגבולות התכנית	תוצאה הגולשת מעבר לגבולות התכנית
3	איגום משאבים	לא נדרשה	לא נדרשה	תוצאה מקיפה יותר מדרישות התכנית
4	גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו	מטה התכנית (ידע ארגוני): תוצאה הגולשת מעבר לגבולות התכנית משרדי ממשלה (ידע תוכן): תוצאה בהתאם לדרישות התכנית	לא נדרשה	לא נדרשה
5	ניהול שיטתי ומבוסס נתונים	תוצאה הגולשת מעבר לגבולות התכנית	תוצאה בהתאם לדרישות התכנית	תוצאה הגולשת מעבר לגבולות התכנית
6	גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם	תוצאה בהתאם לדרישות התכנית	תוצאה מקיפה יותר מדרישות התכנית	לא נדרשה
7	הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון	לא נדרשה	לא נדרשה	תוצאה בהתאם לדרישות התכנית

נראה כי קיימת שונות ברמת ההשגה של כל אחת מהתוצאות הארגוניות בכלל, ובפילוח לפי דרגי הפעולה בפרט – קיימים הבדלים בין הדרגים ברמת ההשגה של כל תוצאה.

התוצאה של **הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים** נדרשה בדרג היישוב בלבד, והושגה בכל היישובים לפחות ברמה הנדרשת על ידי התכנית, כאשר ברובם הושגה ברמה גבוהה יותר: בחמישה מהיישובים הושגה תוצאה מקיפה יותר מדרישות התכנית (רמה 2), ובארבעה מהיישובים אף גלשה אל מעבר לגבולות התכנית (רמה 3).

התוצאה של **משילות משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון** נדרשה בדרג המחוז ובדרג היישוב, והושגה בשניהם ברמה הנדרשת מהתכנית ואף מעבר לגבולות התכנית (רמה 3). ניכר כי המנגנונים והמבנים של התכנית, המסייעים להשגת תוצאה זו, מצביעים על הפוטנציאל שלהם ושל מנגנונים כדוגמתם להשפיע על המשילות גם בנושאים אחרים, הן בדרג המחוז והן בדרג היישוב.

התוצאה של **איגום משאבים** נדרשה בדרג היישוב בלבד, והושגה בכל היישובים ברמה הנדרשת מהתכנית ואף מעבר לדרישות התכנית (רמה 2), ובמעט מהיישובים אף גלשה מעבר לגבולות התכנית.

התוצאה של **גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו** נדרשה בדרג השלטון המרכזי בלבד,

⁸⁷ הערכת התוצאות מבוססת על חומרים איכותניים ומנותחת בעזרת מחוונים. הערכת התוצאות בששת המחוזות מדווחת לפי המצב השכיח, והערכת התוצאות ביישובים מתבססת על 12 יישובי ההעמקה ומדווחת לפי המצב השכיח.

התוצאה העוסקת בידע הארגוני עליו מופקד מטה התכנית הושגה ויש ראיות להשפעתו אף מעבר לגבולות התכנית. לעומת זאת, גיבוש ידע התוכן, עליו אמורים להיות מופקדים משרדי הממשלה הרלוונטיים, נשאר בגבולות המאמץ של מטה התכנית והשותפים במנגנוני התכנית ולא מעבר לכך.

התוצאה של **ניהול שיטתי ומבוסס נתונים** נדרשה בכל דרגי הפעולה של התכנית. בדרג השלטון המרכזי ובדרג היישוב היא הושגה בהתאם למצופה ולדרישות התכנית ואף גלשה מעבר לגבולות התכנית (רמה 3). בדרג המחוז היא הושגה במידה פחותה, בגבולות השיטה והדרישות הנובעות מאופן הפעלת התכנית (רמה 1). ניכר כי מנגנון ניהול המידע של התכנית יכול לסייע לניהול שיטתי גם בתחומים נוספים.

התוצאה של **גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם** נדרשה בדרג השלטון המרכזי ובדרג המחוז. בדרג המחוז הושגה התוצאה ברמה הנדרשת על ידי התכנית בכל המחוזות, כאשר במחצית מהמחוזות היא הושגה מעבר להיקף דרישות התכנית (רמה 2) ובמחציתם אף גלשה אל מעבר לגבולותיה (רמה 3). בדרג השלטון המרכזי הושגה התוצאה בגבולות השיטה והדרישות הנובעות מאופן הפעלת התכנית. יש צורך בהרחבה ופירוט של המידע ב"מאגר התכניות", כדי להבטיח יישום יעיל ואדוק יותר של המענים.

התוצאה של **הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון** נדרשה בדרג היישוב בלבד, והושגה בגבולות השיטה והדרישות הנובעות מאופן הפעלת התכנית בכל היישובים (רמה 1), ובמעט מהיישובים בהיקף רחב מדרישות אלו ואף גלשה מעבר לגבולות התכנית.

התוצאות הארגוניות בפילוח לפי מחוזות ולפי יישובים

בדיקת הרמה שאליה הגיעו המחוזות בהשגת התוצאות הארגוניות העלתה כי במרביתם הוצגו ראיות לתוצאות שהן מעבר לרמה הנדרשת על ידי מטה התכנית, כאשר מחוז ירושלים בלט בכך שהוצגו בו ראיות לתוצאות שאף גולשות מעבר לגבולות התכנית.

בקרב יישובי ההעמקה ניכר כי היישובים על פי רוב הצליחו לעמוד בדרישות התכנית ולהשיג את התוצאה המצופה מהם בעת הזאת. כמו כן בולטת שונות בין היישובים ברמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות. בטמרה, רמלה, מ"א מטה בנימין ובאר שבע הושגו כל התוצאות ברמה שמעבר לדרישות התכנית ואף מעבר לגבולותיה. לעומת זאת ברהט הושגו התוצאות רק ברמה הנדרשת על ידי מטה התכנית ואף פחות מכך. יישובים נוספים שמרבית התוצאות בהם הן לכל היותר ברמה הנדרשת על ידי מטה התכנית: נצרת עלית וביתר עלית. בחינת הקשר שבין הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות ובין מאפיינים ומשתנים שהמחקר עקב אחריהם לאורך היישום, מעלה כי היישובים הבולטים ברמה גבוהה של השגת התוצאות הארגוניות מתאפיינים בתשתיות ארגוניות חזקות, עוד טרם הפעלת התכנית ו/או בהתגייסות משמעותית של הנהגת היישוב. לעומתם, יישובים שמציגים תוצאות ברמה נמוכה יותר מתאפיינים בדירוג חברתי כלכלי נמוך במיוחד (אשכול 1) ו/או בתחלופה של מנהלי התכנית ביישוב.

לסיכום, התוצאות הארגוניות של משילות ושל ניהול שיטתי ומבוסס נתונים הושגו ברמה גבוהה בעת הזאת בכל דרגי הפעולה של התכנית, ומעידות על כך שלתכנית יש השפעה החורגת מגבולותיה. לגבי התוצאות של הסכמה באשר לסדרי עדיפויות, איגום משאבים וגיבוש סטנדרטים בנוגע למענים קיימות ראיות לתוצאות שהן מעבר לדרישות התכנית, הגם שלא מוצה הפוטנציאל להשגת התוצאות בדרג השלטון המרכזי. שתי תוצאות הושגו בעת הזאת ברמה הבסיסית בלבד, הנגזרת מיישום הדרישות של התכנית, והן: הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון וגיבוש ידע התוכן בנוגע לדרכי הטיפול והעבודה עם ילדים ובני נוער בסיכון. מדובר בשתי תוצאות שהן אינטגרטיביות ומושפעות מהתוצאות האחרות, ואשר מחייבות מאמץ מצד שותפים חיצוניים למנגנוני התכנית, ייתכן שבגין כך הן הושגו במידה פחותה יחסית. הסתכלות מפולחת לפי מחוזות ולפי יישובים מציפה שונות ומצביעה על פוטנציאל ללמידה, הן מהצלחות והן מקשיים.

התוצאות של התכנית בהיבט הארגוני

התוצאות הארגוניות המצופות הן אלה: (1) הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים; (2) משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון; (3) איגום משאבים; (4) גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו; (5) ניהול שיטתי ומבוסס נתונים; (6) גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם; (7) הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון.

נזכיר כי לכל אחד מדרגי הפעולה של התכנית הוגדרו התוצאות הארגוניות המצופות ממנו.

בדרג השלטון המרכזי הוערכה הרמה שבה הושגו התוצאות בשיטה איכותנית ועל בסיס ראיונות. בדרג המחוז והרשות המקומית הוערכה הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות על פי מחוונים שפותחו על ידי צוות המחקר, בשיתוף נציגים מדרגי הפעולה השונים של התכנית; התיקוף של מחוונים אלה בוצע על ידי מטה התכנית, כמפורט בפרק "השיטה". שני המחוונים מוצגים בנספחים ח ו-ט. המחוונים סייעו להעריך את הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות על בסיס ביטויים אופרטיביים ובסולמות אחידים, המארגנים את השגת התוצאות על פי שלוש רמות:

1. **רמה 1** מייצגת תוצאות הנובעות ישירות מיישום התכנית לפי דרישות המטה.
2. **רמה 2** מייצגת תוצאות בהיקף או בעומק החורגים ממימוש כפשוטו של דרישות מטה התכנית, אך עדיין נמצאות במרחב הפעולה של התכנית.
3. **רמה 3** מייצגת תוצאות הגולשות מעבר לגבולות התכנית (spill over).

כשבע שנים מכינונה של התכנית וכחמש שנים מכניסתה ליישובים, הציפייה היא שהתוצאות הארגוניות של התכנית יהיו בהתאם לדרישות התכנית. ההצעה לבחון את השפעת התכנית מעבר לגבולותיה הועלתה על ידי חברי הוועדה הבין משרדית. לטענתם, בעת הזאת ולאור הדים מהשטח, יש מקום לבחון אם התוצאות גלשו אל מעבר לגבולות התכנית, ואם יש סימנים לכך שהתכנית משפיעה על התנהלות השירותים הן במשרדים והן ביישובים.

שיטת ההערכה שננקטה בנויה נדבך על גבי נדבך, כך שהשגת תוצאה ברמה גבוהה מעידה על השגת התוצאות ברמות הפחותות ממנה. כלומר, השגת תוצאה ברמה 3 המעידה גלישה מעבר לגבולות התכנית מעידה כי המחוז או היישוב עמדו בדרישות מטה התכנית (רמה 1) ואף בהיקף החוצה את גבולות הנחיות התכנית (רמה 2).

הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים

התוצאה של הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים נדרשה בדרג היישוב בלבד. הציפייה היא שהרשות המקומית תבנה את תכנית המענים היישובית על בסיס נתונים באשר למצב הילדים ובאשר לשירותים ולמענים שכבר קיימים ביישוב. עוד מצופה כי תהליך זה ישקף את סדרי העדיפויות הלאומיים של התכנית תוך יצירת הסכמות בין השותפים השונים.

תוצאות ברמה 1 משמען, שהתכנית היישובית מגלמת את סדרי העדיפויות של התכנית, וכל בעלי העניין מודעים לסדר העדיפויות היישובי.

תוצאות ברמה 2 משמען, שבעלי העניין מסכימים שהתכנית היישובית מגלמת את סדרי העדיפויות ומקדמת אותם, כאשר ישנם מנגנונים המאפשרים דיון מחודש בהחלטות שהתקבלו.

תוצאות ברמה 3 משמען, שנוצרו ביישוב תהליכים ומנגנונים דומים לאלו של התכנית, המסייעים ליצירת הסכמות על סדרי עדיפויות בנושאים נוספים.

כל יישובי ההעמקה השיגו את התוצאה ברמה 1, כלומר כל היישובים עומדים בדרישות שהוכתבו על ידי התכנית, כאשר בשלושה מהיישובים התוצאה שהושגה נותרה ברמה זו בחמישה מהיישובים נרשמה תוצאה ברמה 2. כך למשל באחד היישובים תיארו המרואיינים כיצד דיונים בפורום עירוני העוסק בבני נוער מאפשרים חשיבה באשר לתכניות נוספות, ומעודדים העדפה של תכניות העונות על צרכים של כלל קבוצות הגיל ביישוב. בארבעה יישובים אחרים הושגה התוצאה אף ברמה 3. בארבעת היישובים האלה הוקמו פורומים יישוביים לגיל הרך ולבני הנוער, אשר דנים בסדרי העדיפויות של קבוצת הגיל בשיתוף כלל הגורמים ביישוב, ולא רק בהקשר של סיכון. ביישוב נוסף הוקם פורום למצבי חירום שנפגש באופן שוטף ושאימץ את השיטות של התכנית (מיפוי צרכים ומשאבים) כבסיס לדיון בסדרי עדיפויות. ביישוב אחר דווח על כך שפורום של "עיר ללא אלימות" שהתקשה לפעול ביישוב, גובש מחדש ואימץ את שיטות התכנית באשר לקביעת סדרי העדיפויות של היישוב בנושאים שבהם פועלת התכנית.

לסיכום, התוצאה של הסכמה על סדרי העדיפויות בדרג היישוב הושגה מעבר לדרישות התכנית, ובחלק מהיישובים אף גלשה אל מעבר לגבולות התכנית.

משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון

התוצאה של משילות משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון נדרשה בדרג המחוז ובדרג היישוב, ונבעה מהשאירה של התכנית להבנות מחדש את הסמכויות והאחריות של דרגים אלה באשר לילדים ובני נוער בסיכון ואת בעלותם על הטיפול בהם. להלן יפורטו הממצאים באשר לרמה שבה השפיעה התכנית על המשילות, כפי שזו באה לידי ביטוי בדרג המחוז ובדרג היישוב.

דרג המחוז

תוצאות ברמה 1 משמען, שהגורמים בדרג המחוז מכירים את השפה, המנגנונים והכלים של התכנית ומנחילים את המדיניות שלה ליישובים באמצעות אישור של תכניות יישוביות, ניהול דיונים במפגשי הוועדה על אודות תופעות ומענים וכן ביצוע של פעולות מעקב בשטח. מהראיונות עולה כי כל ששת המחוזות מדגימים תוצאות ברמה הזאת, כאשר חמישה מהם אף הדגישו תוצאות ברמה גבוהה יותר, כפי שיפורט להלן.

תוצאות ברמה 2 משמען, שחברי הוועדה המחוזית תופסים את הוועדה כאמצעי יעיל להנחלת מדיניות התכנית ואף מפתחים כלים ייעודיים לשם כך. בחמישה מהמחוזות נמצאו ביטויים לתוצאות ברמה זו. כך למשל, במחוז ירושלים ובמחוז חיפה פותחו כלים סטנדרטיים לבקרה ולמעקב אחר יישום התכנית היישובית. כלים אלו הוצגו בפני הוועדה הבין משרדית, ונמצאים בתהליכי התאמה באמצעות ועדה שהוקמה במיוחד למטרה זו, כדי שיהיה אפשר להשתמש בהם בכל המחוזות.

תוצאות ברמה 3 משמען, שהוועדה המחוזית מתגייסת לטובת טיפול בתופעות רוחב שחורגות מהמערך היישובי של התכנית או מסוגיות התוכן של התכנית, בכלל זה תופעות סיכון המשותפות לכמה יישובים, או כאלה שמאפיינות פלחי אוכלוסייה מסוימים ביישובים שונים; חבירה לגורמים נוספים לטובת טיפול בתופעה מסוימת או ביישוב מסוים; זיהוי והצפה של סוגיות בפני הוועדה הבין משרדית. בחמשת המחוזות שבהם הושגה התוצאה ברמה 2, נמצאו ראיות גם להשגת תוצאות הגולשות מעבר לגבולות התכנית, כלומר רמה 3. במחוז ירושלים התקיים דיון רוחב בתופעה של "נוער הגבעות", ובמחוז תל אביב עסקו בילדים של מהגרי עבודה ופליטים. במחוזות אחרים עסקו בדרכי התערבות, כמו למשל בדרכים לגייס אבות להשתתף בתכניות (מחוז חיפה), בדרכים לאיתור מצבי אלימות וטיפול בהם (מחוז צפון א'). בשניים מהמחוזות הוקמו פורומים שבהם משתתפים נציגי משרדים בדרג המחוז ומפקחים לטובת יישובים שבהם אותרו קשיים מרובים. למשל, במחוז תל אביב הוקם פורום כזה למען היישוב עמנואל, ובמחוז דרום למען היישוב לקייה.

שלוש ועדות מחוזיות השפיעו על המדיניות של התכנית ברמה הארצית. כך, למשל, מחוז ירושלים שהיה החלוץ בעיסוק בילדים עם צרכים מיוחדים, הציע מודל עבודה לשילובם בתכניות התערבות, מודל שאומץ על ידי הוועדה הבין משרדית, לאחר שנדון בקבוצת העבודה הייעודית. מחוז ירושלים, למשל, חבר למחוז תל אביב, ויחד הצילו בפני הוועדה הבין משרדית את הסוגיה של היעדר הקצאה של תקציבים להדרכה בתכניות ההתערבות, וכך הצליחו להביא לשינוי בחלוקת התקציבים. מחוז דרום, לדוגמה, הפנה את תשומת לבו של הוועדה הבין משרדית למאפיינים התרבותיים הייחודיים של המגזר הבדואי, ועקב כך הוחלט לאמץ בעבורם את טופס הדיווח של תמ"י המותאם לחברה החרדית.

דרג היישוב

התוצאות הארגוניות באשר למשילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון נבחנו בקרב יישובי ההעמקה.

תוצאות ברמה 1 משמען, שהניצול של תקציבי התכנית מבטא את אחריות היישוב לא רק ברמה של קבלת החלטות אלא גם בביצוע בפועל; כל המרכיבים של תכניות ההתערבות מיושמים בהתאם לכרטיס ב"מאגר התכניות"; נבחרו תכניות התערבות המתאימות ליישוב, והנהגת היישוב בודקת אותן ועוקבת אחריהן שהן אכן פועלות כמצופה.

תוצאות ברמה 2 משמען, שנבחרו תכניות התערבות הממומנות מתקציבי התכנית לאור הבנת הצרכים והמאפיינים של היישוב.

תוצאות ברמה 3 משמען, שהנהגת היישוב יוזמת שינויים בהתערבויות שונות הממומנות על ידי גורמים שונים (קרנות, משרדי ממשלה ואף התכנית עצמה), לאור הבנת הצרכים והמאפיינים של היישוב, וכל זאת כדי להעמיק את הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון.

בכל היישובים הושגה התוצאה בהתאם לדרישות התכנית (רמה 1). בשניים מהיישובים התוצאה נותרה בעת הזאת ברמה 1, אם כי בהסתייגות מה, היות וביישובים אלה הדגישו המרואיינים כי הנהגת היישוב עדיין לא רואה את תפקידה כמי שצריכה לבדוק שתכניות ההתערבות פועלות כסדרן וכמתחייב מ"מאגר התכניות". בשלושה מהיישובים הושגה התוצאה ברמה 2, ובשבעה מהם אף דווח על השגת התוצאה ברמה 3. בשבעת היישובים האלו דיווחו המרואיינים שנציגי קרנות ועמותות ונציגים של משרדי הממשלה שביקשו לפעול ביישוב, התבקשו על ידי הנהגת היישוב להשקיע בתשתיות ארוכות טווח שאינן ממומנות

על ידי התכנית, כגון הקמת מבנים יישוביים. אחרים דיווחו שתקציבים של משרד החינוך שנועדו לפעילות פנאי לבני נוער בסיכון הופנו לצורך הרחבת מענים רגשיים וטיפוליים לטובת בני נוער שנשרו ממערכת החינוך. ביטוי אחר לשינוי שדרש היישוב קשור לתקציבי רווחה שהופנו לטובת קבוצות ייחודיות, כגון נערות ממוצא בוכרי או הדרכת אבות לפעוטות. תוצאות אלו מדגימות כיצד מונפו תקציבים לאור צרכיו של היישוב, וכיצד היישוב מקבל אחריות על כלל הילדים ובני הנוער החיים בו.

לסיכום, התוצאה של משילות משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון הושגה ברמה גבוהה שאף גולשת אל מעבר לגבולות התכנית, הן בדרג המחוז והן בדרג היישובים. ניכר כי המנגנונים והמבנים של התכנית המסייעים להשגת תוצאה זו מצביעים על פוטנציאל ההשפעה של התכנית מעבר לגבולות שהציבה לעצמה.

איגום משאבים

התכנית הלאומית מביאה תוספת משאבים של כ-20% (מבוסס על ההערכה של מטה התכנית) לסל המשאבים שמפנה הממשלה לטובת ילדים ובני נוער בסיכון. היא מבקשת למצות את המשאבים באופן מרבי על ידי איגום עם תכניות ומענים אחרים שמתקיימים ביישוב. התכנית היישובית אמורה למצות משאבים קיימים לצד משאבי התכנית על ידי איגום מתוך התבוננות מערכתית על הקיים והחסר. תוצאה זו מכוונת לדרג היישוב בלבד והינה משמעותית במיוחד נוכח ההבנה כי מרבית היישובים בהם היא פועלת הינם יישובים מוחלשים המשויכים לאשכולות החברתיים כלכליים הנמוכים.

תוצאות ברמה 1 משמען, שקיפות מלאה בנוגע למשאבים המתקיימת בין כל הגורמים ביישוב.

תוצאות ברמה 2 משמען, שהיישוב מוסיף ממשאביו כדי לתקצב מענים החורגים מהמחויבות שלו.

תוצאות ברמה 3 משמען, שלצד משאבי התכנית הלאומית, היישוב מעמיד את כלל המשאבים שלו לטובת דיון בסדרי עדיפויות ובניית שירותים.

בכל יישובי ההעמקה הושגה התוצאה ברמה 1, בתשעה מהם דווח על השגת התוצאה ברמה 2, בהיקף רחב יותר מדרישות התכנית. בעת הזאת, בשניים מהיישובים אף דווח על השגת התוצאה ברמה 3, לאור דיון שהתקיים בכלל משאבי היישוב בהקשר של ילדים ובני נוער בסיכון ולא רק במשאבים המגיעים מהתכנית. כך למשל תיארו בעלי תפקידים מרכזיים ביישובי ההעמקה כיצד הם מקבלים החלטות לאור בחינה של כלל המשאבים העומדים לרשותם בהקשר של ילדים ובני נוער בסיכון, כגון תכנית החומש ליוצאי אתיופיה, משאבי הרווחה החינוכית וכן תכניות נוספות הפועלות ביישוב מטעם "אשלים", כגון "מוטב יחדיו" ו-"PACT". ביישוב אחר תיארו כיצד פורום גיל רך יישובי פורס את מכלול המשאבים העומדים לרשות היישוב נוסף על אלו של התכנית הלאומית, ובכלל זה תקציבי "שיקום שכונות" ותכנית חומש בחינוך ביישובים הערביים, וכן משאבים שמופנים ליישוב דרך יוזמת "שותפות אחד" של "אשלים" ופדרציית סן-פרנסיסקו. לדברי הגורמים ביישוב, הפריסה מאפשרת איגום של כלל המשאבים והשקעה בתשתיות ארוכות טווח.

לסיכום, בדרג היישוב, התוצאה של איגום משאבים הושגה מעבר לדרישות התכנית, ובמעט מהיישובים אף גלשה אל מעבר לגבולות התכנית.

גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו

התוצאה של גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון נדרשה בדרג השלטון המרכזי בלבד, כאשר **ידע ארגוני** על היבטים של הפעלת התכנית, כמו: בניית שותפויות, איגום משאבים וניהול מבוסס נתונים, מצופה שיתגבש ויונחל באמצעות מטה התכנית, ואילו **ידע תוכן** העוסק בתכניות התערבות לטובת ילדים ובני נוער בסיכון, כמו: מודלים אפקטיביים יותר ופחות, הרכב הצוות המקצועי, הדרכות מקצועיות הנדרשות עבורו, מצופה שיתגבש ויונחל באמצעות המשרדים הרלוונטיים.

המידע להערכת תוצאה זו נאסף ממרואיינים המייצגים את משרדי הממשלה בקבוצות העבודה שהקים מטה התכנית וכן בפגישות וראיונות עם מנהלת התכנית וראש תחום הדרכה ותורה במטה התכנית.

עולה תמונה של ידע ארגוני נרחב ומעמיק שנצבר במטה התכנית ומונחל לגורמי השטח השונים, באמצעות הדרכות והנחיות. כמו כן ניכר כי התכנית מזוהה, על ידי משרדי ממשלה שונים ועל ידי משרד ראש הממשלה, כתכנית דגל שיש לה פוטנציאל לתרום לידע העוסק בהפעלת תכניות לאומיות בין משרדות. הידע הארגוני של התכנית, אם כך, פורץ את גבולותיה ויש ניסיונות למנף אותו לטובת נושאים חברתיים ולאומיים נוספים.

באשר לידע התוכן העידו המרואיינים כי החבירה של נציגי משרדים שונים סביב נושאים ספציפיים, באמצעות קבוצות העבודה, מזמנת למידה הדדית, שמציפה קשיים ומעלה פתרונות מזוויות מקצועיות שונות, ורותמת את הידע לפעולה בתוך תכניות ההתערבות. נזכיר כי תוצרים של הידע שגובש בקבוצות העבודה נמצאים בשלבי הפקה מתקדמים, וחלקם אף פורסמו כהנחיות ליישובים.

הידע שגובש בקבוצות העבודה מתבסס לא פעם על תובנות שהתקבלו לאור הפעלתם של מענים או לאור צרכים שעולים מהשטח. ידע זה מועבר באמצעות הפיקוח לממונים ברמה הארצית מטעם המשרד. בנוסף, סוגיות מורכבות ותוצרי ידע המשפיעים על מתווה הפעולה של התכנית מועברים מהקבוצות אל הוועדה הבין משרדית, ומשמשים בסיס להנחיות שלה בנושאים שונים. כך, למשל, באשר לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים והגדרת מצבי קצה.

עם זאת, ציינו המרואיינים כי אין פלטפורמה המבטיחה מעקב אחר השימוש בידע שגובש לאחר שהונחל ליישובים ולשירותים, וכי מטות המשרדים לא ממנפים בעת הזאת את הידע שמתגבש בשטח לטובת שיפור השירותים.

נראה אם כך כי בעת הזאת ממצה מטה התכנית את הכלים שברשותו לטובת גיבוש הידע הארגוני והנחלתו ואף תורם, באמצעות קבוצות העבודה, להיווצרותו של ידע תוכן. אולם דרג המשרדים עדיין לא ממנף את הפוטנציאל של ידע התוכן שמתגבש לטובת שכלול תכניות ההתערבות, דיוק ופירוט אופן הפעלתן (למשל במאגר התכניות) וכך גם לא נמצאו ראיות לשימוש בידע זה בשירותים השונים, מעבר לגבולות התכנית.

לסיכום, המאמץ לגיבוש הידע הארגוני של התכנית ניכר בפעולות מטה התכנית ובשטח ויש ראיות לאפשרות כי הוא ישפיע אף מעבר לגבולותיה. לעומת זאת, גיבוש ידע התוכן, עליו אמורים להיות מופקדים משרדי הממשלה הרלוונטיים, נשאר בגבולות המאמץ של מטה התכנית והשותפים במנגנוני התכנית ולא מעבר לכך.

ניהול שיטתי ומבוסס נתונים

התוצאה של ניהול שיטתי ומבוסס נתונים נדרשה בכל דרגי הפעולה של התכנית. התכנית שואפת להשפיע על דרכי הניהול וקבלת החלטות ביישוב, במחוז ובמשרדים באמצעות הנחלה של מערכת מידע ומנגנוני דיון והחלטות. מערכת תמ"י, אשר תוארה בהרחבה בפרק "היישום", מאפשרת למנהלי התכנית ביישובים, לממונים המחוזיים ולמטה התכנית להפיק דוחות ולקבל מידע רלוונטי על אודות תכניות ההתערבות והיישום שלהן ברמת מענה בודד, קבוצת גיל וסוג מענה (בעבור מפקח מחוזי). כאמור, במהלך 2014 פותח ונכנס לשימוש דוח תמ"י לבדיקת התוצאות הנוגעות למצב הילדים בסיום המענה בהשוואה להתחלת המענה (T0-T1). כמו כן, המערכת מאפשרת להפיק דוחות ליישוב או למחוז מסוימים, לפי המשרד הממונה על התכנית, וכן הפקת דוחות כלל ארציים. על בסיס הדוחות ניתן לקבל החלטות, לדון בדרכי ההפעלה של המענה או התכנית ולבקר את העבודה הנעשית ברמת המענה וברמה המערכתית (קבוצת גיל, יישוב ותכניות במחוז). למידה נוספת נעשית על ידי מטה התכנית ומשרדי הממשלה באמצעות הממצאים המתקבלים מניתוח הנתונים הסטטיסטיים של מערכת תמ"י, שמבצע מכון ברוקדייל כשירות למטה התכנית.

להלן יפורטו הממצאים באשר לרמה שבה השפיעה התכנית על דרכי קבלת החלטות ועל מדיניות ופעולה מבוססות נתונים, בכל אחד מדרגי הפעולה של התכנית.

דרג השלטון המרכזי

בראיונות ניתנו דוגמאות מגוונות להחלטות מבוססות נתונים אשר התקבלו בדרג השלטון המרכזי בנוגע למדיניות התכנית ולדרכי פעולתה – כך במטה התכנית, בוועדה הבין משרדית, וגם בוועדת "התחלה טובה" ובקבוצות העבודה. לדוגמה, קבוצת צרכים מיוחדים הניעה את מהלך השילוב של ילדים עם צרכים מיוחדים שהם גם בסיכון, לאור נתוני תמ"י שהצביעו על ייצוג חסר של ילדים אלו במענים הפועלים באמצעות התכנית. קבוצת העבודה "גיל יסודי" בחנה את הפרופילים של המשתתפים, וקבעה כי נדרש מאמץ להרחבת תכניות ההתערבות העוסקות במעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים.

התועלות הארגוניות שמביאה מערכת תמ"י באות לידי ביטוי גם ביוזמות שונות של גורמים הנמצאים בממשק עם התכנית, הקוראים להרחיב את השימוש במערכת תמ"י מעבר לתכנית. כך, למשל, בשנתיים האחרונות (2013-2014), מטה התכנית בשיתוף שירותים שונים בוחנים את האפשרות להתאים את תמ"י לשימושם של שירותים נוספים. דוגמה אחרת היא שילוב תכניות של "אשלים" (מבית הגוינט) בתוך המערכת, הגם שאינן חלק מהתכנית. כמו כן, שירותים שונים, כמו מטה "עיר ללא אלימות" ואגף התקון במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ציינו כי היו מעוניינים לאמץ חלקים ממערכת תמ"י לצורך מעקב אחר התכניות הפועלות באמצעותם.

דרג המחוז

תוצאות ברמה 1 משמען, שהגורמים בדרג המחוז מכירים את דוחות תמ"י ומשתמשים בהם לשם קבלת החלטות באשר למענה או ליישוב בתוך גבולותיה של התכנית. מהראיונות עולה כי בכל ששת המחוזות נצפו תוצאות ברמה הזאת, כאשר חמישה מהם אף השיגו תוצאות ברמה גבוהה יותר, כפי שיפורט להלן.

תוצאות ברמה 2 משמען, שנעשה שימוש במידע לשם קבלת החלטות מעבר ליישוב מסוים או למענה מסוים. תוצאות ברמה זו באו לידי ביטוי בחמישה מהמחוזות. במחוז ירושלים התקיים דיון על שילוב

עולים במענים אוניברסליים, לאור נתונים המעידים על היקף נמוך של עולים מקרב בני הנוער המשתתפים במענים; במחוזות צפון א' ו-ב' דנו במשותף בתכניות הפועלות במתכונת של התערבות משפחתית, ובמחוז דרום שימשו נתוני תמ"י את הוועדה לצורך דיון בבני נוער הנמצאים בקצה רצף הסיכון ובאלו המתגוררים ביישובים הבדואיים.

תוצאות ברמה 3 משמען **הכללה מעבר לגבולות התכנית**, וכאלה נמצאו במחוז ירושלים בלבד, שבו התקיים דיון עם המפקחים בנוגע לנתונים על משתתפים במענים המופעלים על ידי אגף שח"ר, וזאת לשם למידה על כלל המענים של האגף, לרבות כאלה שאינם פועלים תחת מטריית התכנית. לא נמצאו ראיות להשגתה של התוצאה הארגונית (אף היא ברמה 3), שלפיה דיון מבוסס נתונים ברמת המחוז מציף תובנות וסוגיות העולות לדיון במטה התכנית ובמשרדים.

דרג היישוב

הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות באשר לניהול שיטתי ומבוסס נתונים נבחנה ביישובי ההעמקה.

תוצאות ברמה 1 משמען, **שהגורמים בדרג היישוב מזינים נתונים למערכת תמ"י, מכירים את דוחות תמ"י ומשתמשים בהם לשם קבלת החלטות באשר למענים.**

תוצאות ברמה 2 משמען, **שנעשה שימוש במידע מתמ"י לשם קבלת החלטות בוועדות הגיל.**

תוצאות ברמה 3 משמען **שימוש בפלטפורמה או במידע שמספקת תמ"י לטובת נושאים ומוטבים נוספים ביישוב.**

בשניים מהיישובים נרשמו קושי ואי סדירות בדיווח בתמ"י, ולכן העיון בדוחות לא מוצה. ביישובים אלו נרשמה תוצאה לא מספקת שמשמעה כי הם אינם עומדים בדרישות מטה התכנית. המשותף לשני היישובים האלה הוא שהם ממגזרים מוחלשים במיוחד, שניהם באשכול חברתי כלכלי 1, ובשניהם היה יישום התכנית רצוף במהמורות ובקשיים למן כניסתה ליישוב.

בשאר היישובים הושגה התוצאה באשר לניהול מבוסס נתונים ברמה 1, בשמונה מהם הושגה התוצאה ברמה 2, המצביעה על תכלול המידע מתמ"י לטובת דיון וקבלת החלטות בוועדת הגיל. אחד הממצאים המעודדים הוא שבמחצית מיישובי ההעמקה (שישה יישובים) הושגה תוצאה ברמה 3. כך, למשל, בשניים מהיישובים מדווחים בתמ"י משתתפים בתכניות של מערכת החינוך שפועלות מחוץ לתכנית; ביישובים אחרים, המידע שהופק מתמ"י השפיע על מרכיבים של תכניות אחרות שנכנסו ליישוב, כגון תכנית החומש ביישובים הערביים ותכנית "עיר ללא אלימות".

ממצאים מעודדים באשר לשימוש בנתונים ממערכת תמ"י לצורך ניהול וקבלת החלטות התקבלו בדיווח של 68% מראשי ועדות הגיל ו-51% מאחראי המענה. אלה העידו כי נעשו שינויים או שמתוכננים שינויים במענים בעקבות התעמקות בדוח תמ"י. בנוסף, 57% מראשי ועדות הגיל דיווחו כי נעשו שינויים בתכנית היישובית או שמתוכננים כאלה בעקבות התעמקות בדוח תמ"י.

לסיכום, התוצאה של ניהול שיטתי ומבוסס נתונים הושגה ברמה גבוהה בדרג השלטון המרכזי וביישובים, ואף גלשה מעבר לגבולות התכנית. בדרג המחוז, התוצאה הושגה ברמה פחותה, שאינה מעבר לדרישות התכנית. ניכר כי למנגנון ניהול המידע של התכנית יש פוטנציאל השפעה מעבר לגבולות התכנית.

גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם

התוצאה של גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם נדרשה בדרג השלטון המרכזי ובדרג המחוז. בשלבים הראשונים של בחירת תכניות ההתערבות שישולבו ב"מאגר התכניות", הסתפקו משרדי הממשלה בתיאור מצומצם יחסית של כל תכנית ודרכי הפעלתה. בנוסף, לא הייתה הקפדה על עמידה בקריטריון שלפיו תכנית תשולב ב"מאגר התכניות" רק אם הופעלה בעבר ויש ראיות להצלחתה. בשנה האחרונה (2014), עם גיבוש "מאגר התכניות" המעודכן, מסתמנים כמה שינויים העולים בקנה אחד עם דרישות האכיפת ועם הסטנדרטים של מטה התכנית. הציפייה הארגונית היא שהתכנית תניב תוצאות באשר לגיבוש של סטנדרטים מובנים לתכניות השונות ולשירותים הפועלים באמצעות התכנית (למשל, מרכזים לגיל הרך). כך, למשל, הלמידה שנעשתה מהפעלת התכנית בשנותיה הראשונות אפשרה תיאור נרחב, מפורט ומדויק יותר של מכלול היבטי היישום של התכנית: התקציב, התשתיות להפעלה, המאפיינים של הצוות המקצועי, ההדרכה וההכשרה של הצוות המקצועי, ההגדרה של אוכלוסיית היעד וכדומה. השגת תוצאה זו תלויה במידה רבה בהתגייסות של המשרדים האמונים על תכניות ההתערבות. בנוסף, ב"מאגר התכניות" המעודכן מפורטים היישובים המפעילים את התכנית וכך ניתן לזמן למידת עמיתים. מכלול היבטים אלה מאפשר יישום אדוק יותר של המענים ופיקוח עליהם.

דרג השלטון המרכזי

המרואיינים ציינו כי הכלים שמנחילה התכנית באמצעות תמ"י ו"מאגר התכניות", הדיווח לפיקוח והדיונים שהם עצמם מקיימים עם המפקחים ועם גורמים בדרג היישוב באשר למענים שבתחום אחריותם – כל אלה מאפשרים יישום אדוק יותר של המענים. לדבריהם, הכלים והמנגנונים מעבירים מסר מלמעלה כלפי מטה שיש להקפיד על יישום בהתאם להנחיות. מנגנוני הדיווח מאפשרים לפקח ולשלוט על הנעשה בשטח, גם ביישובים מרוחקים, וחרף העומס המוטל על האחראים לתכניות השונות.

המרואיינים ציינו כי הדיאלוג עם השטח, עם היישובים ודרג הפיקוח וכן עם נציגי משרדים עמיתים אפשר לגבש סטנדרטים לאור למידה מהשטח. התנאים להכללת תכניות התערבות במאגר לא היו מבוססים בעבר על הנחיות מחייבות או סטנדרטים אחידים, ובחלק מהמקרים התגבשו הנחיות וסטנדרטים כאלה לאור למידה מהיישום בשטח. דרך זו, למשל, הוגדרו התנאים לשילובם של עולים בתכניות של משרד הבריאות, גובשו הסטנדרטים שקבעו מתי השתתפות הורים נחשבת כשילוב הורים בתכניות, והוחלט על מודל הפעלה סדור של תכניות שונות לקידום נוער. היו מקרים שבהם הוחזר העיסוק בגיבוש סטנדרטים אל המשרדים עצמם. כך, למשל, מטה "עיר ללא אלימות" החל לפעול למען גיבוש סטנדרטים לתכניות התערבות שהוא מפעיל ואשר מיושמות ממשאבי התכנית. במשרד הבריאות שוקלים להשתמש בסטנדרטים שגובשו בתכניות התערבות הפועלות בתחנות לבריאות המשפחה גם בקופות החולים.

"מאגר התכניות" נמצא בתהליך עדכון מתמיד. כך, למשל, כל התכניות לקידום נוער עודכנו לאור התנסות בשטח, וחלק הוצאו מהמאגר. בנוסף, דווח כי החל תהליך של הגדרת סטנדרטים לשילוב ילדים עם צרכים מיוחדים בתכניות שלא בהכרח נבנו במפרט המתאים לשילובם של ילדים אלה. מפרט כזה יתווסף בהדרגה לכרטיסים של תכניות ההתערבות במאגר, לצד הוספת תכניות שמיועדות לאוכלוסייה זו בלבד.

חלק מהמרואיינים הצביעו על כך שגיבוש הסטנדרטים השפיע גם על יישובים שאינם משתתפים בתכנית ועל אוכלוסיות שאינן בתחום אחריותה של התכנית. כך, למשל, התובנות שהופקו מהתכנית השפיעו על הסטנדרטים המיושמים במעונות היום השיקומיים וב"בתים חמים" של משרד הקליטה שנפתחו לעולים מצרפת ומארצות הברית.

במסגרת פעולת ההערכה נבחנה איכותו של המידע שמוצג ב"מאגר התכניות" כמדד לאפשרות היישום של תכניות התערבות מרכזיות באופן מיטבי. לוח 15 מציג את ממצאי הניתוח של האופן שבו מתוארות ב"מאגר התכניות" עשר תכניות ההתערבות⁸⁸ המיושמות בהיקף הנרחב ביותר, הן מבחינת היקף המשתתפים והן מבחינת היקף היישובים שהן פועלות בהם. הקטגוריות שלפיהן נבחן המידע שב"מאגר התכניות" גובשו על ידי צוות המחקר בשיתוף היועץ האקדמי המלווה את המחקר ומוצע כתשתית לבדיקת איכות המידע על תכניות ההתערבות המופיע במאגר.

לוח 15: ממצאי הניתוח של המידע המופיע ב"מאגר התכניות" על עשר התכניות המיושמות בהיקפים הנרחבים ביותר (N=10)

סוג המידע	מרכיבים	מספר התכניות שהמידע עליהן מופיע במאגר
מידע מנהלי ותיאורי	שם התכנית	10
	סמל	10
	משרד ממונה	10
	תקציב	10
	האם התכנית היא תכנית מניעה, תכנית איתור או תכנית טיפול?	10
	מטרות ויעדים	10
	מילות מפתח/ משפט תיאורי	7
	איש קשר ופרטי התקשרות	3
	קבוצת גיל	10
אוכלוסיית היעד	מאפיינים ייחודיים של אוכלוסיית היעד (עולים, הורים, צמ"ד וכו')	10
	פירוט של תופעות סיכון ופרופילים שהתכנית מיועדת להם	10
	מספר משתתפים מקסימלי/ מינימלי	10
תפעול	משך הפעילות (מספר מפגשים, תדירות ומשך כל מפגש)	10
	מפרט כוח אדם	9
	מקום הפעילות, מערך הפעילות	7
	האם נדרש כוח אדם להדרכה?	5
	מפרט של עזרים טכניים לצורכי הפעלה	3
	מועד הפעילות במשך היום	0
	התאמה לקבוצות אוכלוסייה מסוימות	0
	פירוט היישובים שבהם פעלה או פועלת התכנית	10
	פרטי קשר של גורמים ביישובים, שבהם פעלה התכנית, לצורך התייעצות ולמידה	0
תובנות ולמידה מהתנסויות קודמות	הצגת תובנות מהתנסויות קודמות	0
	דיווח על מחקר הערכה שליווה את התכנית וממצאיו	0
	קישור למידע נוסף שהתקבל על התכנית (דוחות תנ"י, תדריך, טופסי משוב של משתתפים וכו')	0
	הפניה למודלים נוספים של התכנית או לתכניות דומות	0

⁸⁸ בחינה זו כללה את תכניות ההתערבות האלה: מעג"ן, נתיבים להורות, תכנית אור, מרכז נוער יישובי/ שכונתי, המשחק ככלי לקידום התפתחותי ויצירת קשר, חדרי שלווה, טיפולים קבוצתיים לילדים ו/או להוריהם, צעדים בריאים, תכנית ראשית וחזיון קשר הורה-ילד באמצעות מגע.

המידע ב"מאגר התכניות" מתייחס ברובו להיבטים מנהליים ותיאוריים של התכנית ומשתתפיה. עם זאת, הפניה לגורמים שמהם ניתן לקבל מידע על התכנית ועל היישום שלה בפועל חסרה. מידע תפעולי מוצג באופן חלקי, כאשר בולט בהיעדרו מידע על אודות מועד הפעילות. כמו כן יש מידע חלקי בלבד באשר למערך (סטינג) ההפעלה ולצורך בעזרים טכניים. לאור העובדה שהתכנית פועלת בקרב מגוון של אוכלוסיות, חסר מידע המתייחס להתאמתה של התכנית לקבוצות אלו.

המחסור הנרחב ביותר הוא במידע על תובנות ולמידה מהתנסויות קודמות. מחסור זה בולט במיוחד לאור התנאי המחייב של התנסות קודמת כדי להיכלל במאגר, ולאור העובדה כי הבדיקה שנעשתה במחקר כללה תכניות ותיקות שהיקף הפעולה שלהן נרחב. על פי מטה התכנית, בעת הזאת לא מצופה כי מידע זה יופיע בתוך המאגר, הגם שמידע מסוג זה יכול לסייע לתהליכי הבחירה של התכניות וליישום אפקטיבי שלהן; אך ככזה, הוא מצריך תכלול של המידע הן מהשדה, כלומר מהיישומים שבהם פועלות התכניות, והן מהמשרדים האמונים עליהם ומטבע הדברים מצריך השקעת משאבים והתגייסות של המשרדים לטובת העניין.

דרג המחוז

תוצאות ברמה 1 משמען, שהמפקחים המייצגים את המשרדים השונים מכירים את השפה והכלים של התכנית ומשתמשים בהם.

תוצאות ברמה 2 משמען, שהמפקחים מדווחים על יכולת פיקוח טובה יותר על תכניות ההתערבות של התכנית, ומציינים כי הכלים שלה מסייעים להם לפקח על התכניות והמשתתפים בהן ולעקוב אחריהם.

תוצאות ברמה 3 משמען, שנעשה תכלול של הפיקוח על מענים בין משרדיים בתכנית (כדוגמת מרכזי הגיל הרך) או שנעשתה העברה של שיטות פיקוח ובקרה גם לתכניות שמחוץ לתכנית הלאומית, וכן שהמפקחים בדרג זה מציפים סוגיות בפני המשרדים, המחייבות חשיבה מחודשת על התכניות.

מהראיונות עם נציגי הפיקוח בדרג המחוז עולה כי בכל המחוזות הושגו התוצאות ברמה 1, כאשר בשישה מהמחוזות – דרום, חיפה, ירושלים, תל אביב, צפון א' וצפון ב' – הושגה התוצאה ברמה 2, ובשלושה מהם – ירושלים, תל אביב וצפון א' – הושגה התוצאה אף ברמה 3. כך, למשל, מפקח ממשרד החינוך בירושלים משתמש בסטנדרטים ובכלים של התכנית גם כאשר הוא מפקח על מענים שאינם כלולים בתכנית. במחוז תל אביב דיווחו מפקחים כי השפה של ה"פרופילים" שהתוותה התכנית, משמשת את המפקחים בישיבות העוסקות בכלל התכניות שבאחריותם ומקדמת התבוננות סטנדרטית עליהן. במחוז צפון א' ובמחוז ירושלים תיארו כיצד נעשו שינויים בתכניות לאור תובנות שהציפו המפקחים בפני המשרדים, בעיקר בהקשר של מחסור במרכיבים והתאמה שלהם, כגון הוספת מרכיב של עבודה עם הורים או הוספת משאב של שמרטפות שיאפשר עבודה עם הורים. בעת הזאת אין עדיין דוגמאות במחוזות ל"מפקח מתכלל" גם לא לטובת המרכזים לגיל הרך, היות והגדרת התפקיד שלו טרם גובשה.

לסיכום, התוצאה של פיקוח ויישום אדוק יותר של המענים הושגה ברמה גבוהה בדרג המחוז, כאשר במחצית מהמחוזות הושגה מעבר לדרישות התכנית, ובמחציתם היא אף גולשת אל מעבר לגבולות התכנית. לעומת זאת, בדרג השלטון המרכזי, נדרשים הרחבה ופירוט של המידע ב"מאגר התכניות" כדי להבטיח יישום יעיל ואדוק יותר של המענים, וניכר כי התוצאה הושגה ברמה בסיסית בלבד, כלומר לא מעבר לנדרש מדרכי ההפעלה של התכנית. מהלכים הקשורים בסטנדרטיזציה והרחבת המידע אודות תכניות ההתערבות שבמאגר התכניות מצריך את התגייסות משרדי הממשלה האחראים עליהן.

הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון

התוצאה של הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון נדרשה בדרג היישוב בלבד. הציפייה מדרג זה היא שיוכל לספק מענה הולם לצרכים של הילדים ובני הנוער בסיכון הודות למכלול המענים הפועלים בו, והודות למנגנונים ולכלים שמנחילה התכנית. המיפוי הנעשה כבסיס להפעלתה של התכנית ביישובים מאפשר למידה משמעותית על מצב הילדים ובני הנוער בסיכון ועל מצב השירותים הקיימים ביישוב. הציפייה היא שממצאי המיפוי ישפכו אור על צרכים שאין להם מענה, על קבוצות אוכלוסייה שונות ועל מענים נדרשים. אלה ישמשו בסיס לבניית התכנית היישובית, שיש צורך לעדכן אותה בבוא העת על ידי ניטור חוזר של מצב הילדים ביישוב וצורכיהם ושל המענים והמשאבים העומדים לרשותם. פיתוח והטמעת מנגנון או פלטפורמה שיאפשרו נקודת מבט מערכתית על הצרכים, המשאבים והמענים כפרקטיקה שוטפת ולא כ"מיפוי חוזר", יאפשרו לרשויות לבחון את ההתקדמות במצבם של הילדים בסיכון, לעדכן את הצרכים העולים מהשטח ולהתאים את ההתערבויות הנדרשות.

תוצאות ברמה 1 משמען, **שבתכנית היישובית ישנה התייחסות למערך שירותים המקיים רצף בטיפול במשך היום ולאורך שלבי החיים**. בנוסף, קיימת ציפייה שהילדים יגויסו למענים על פי התכנון, ושהתכנית היישובית תתעדכן על בסיס ההתנסות בפועל. עוד מצופה שיתבצעו שינויים במרכיבי המענה או במאפייני המשתתפים המגויסים אליו לאור עיון בנתוני תמ"י או במידע אחר.

תוצאות ברמה 2 משמען, **שוועדת הגיל ערכה שינויים במערך המענים לאור נתוני תמ"י**.

תוצאות ברמה 3 משמען, **שבוצע מיפוי חוזר לצורך עדכון ותיקוף של התכנית היישובית או כבסיס לתכנון שירותים נוספים או להתרחבות לתחומים נוספים**. ביטוי נוסף לתוצאה ברמה זו יכול להיות זיהוי של תופעות הדורשות פיתוח מענים אחרים, ובנייה של תכנית פעולה לשם כך.

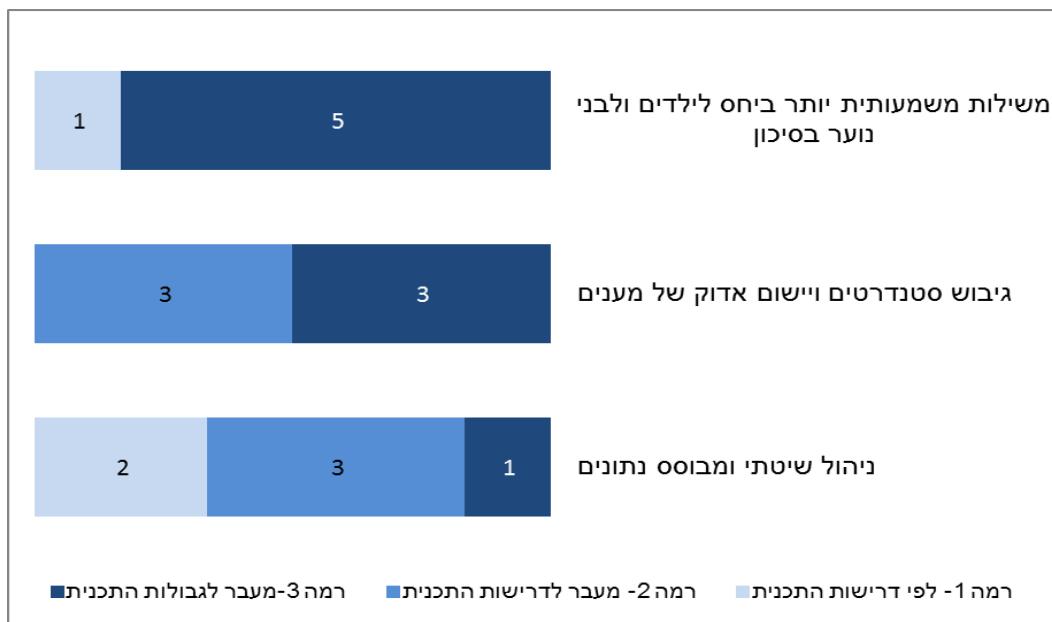
השגת תוצאות ברמה 1 נמצאה בכל יישובי ההעמקה, וברמה 2 – המבטאת שינוי במערך המענים של קבוצת הגיל לאור נתוני תמ"י – בשבעה יישובים. בשלושה יישובים נמצאו תוצאות ברמה 3, כאשר בשניים מהם דווח על ביצוע של מיפוי מחודש של ילדים בגיל הרך ושל כלל השירותים לילדים ולנוער ביישוב. בשניים מהיישובים דווח כי זוהו תופעות ואוכלוסיות המצריכות פעולה ייעודית, כמו, למשל, קבוצת אימהות צעירות (מתחת לגיל 18) וקבוצת עולים מצרפת.

לסיכום, התוצאה של הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון הושגה בעת הזאת ברמה בסיסית, כלומר בהתאם לדרישות התכנית, ובחלק מהיישובים הושגה התוצאה מהיקף רחב יותר מדרישות התכנית ואף גלשה מעבר לגבולות התכנית.

התוצאות הארגוניות בפילוח לפי מחוזות ולפי יישובים

תרשים 13 מסכם את הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות בדרג המחוז.

תרשים 13: הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות בדרג המחוז (N=6)



לוח 16 מציג את הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות, הרלוונטיות לדרג המחוז, במחוזות השונים.

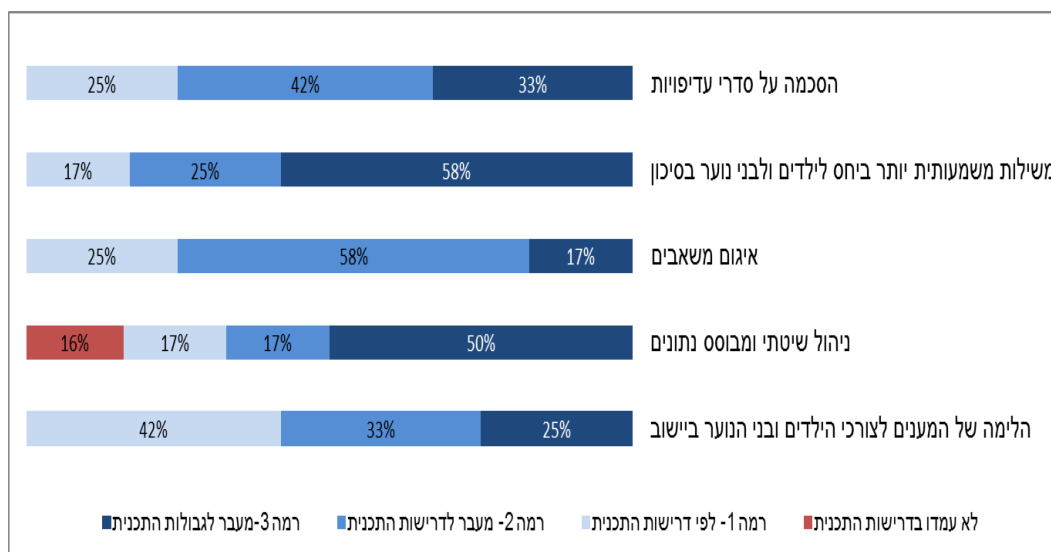
לוח 16: הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית לפי מחוז

מחוז	מחוז א' צפון	מחוז ב' צפון	מחוז חיפה	מחוז תל אביב מרכז	מחוז ירושלים	מחוז דרום	תוצאה ארגונית	
							מחוז	מחוז
2	משימות משמעותיות יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון	3	1	3	3	3		
5	ניהול שיטתי ומבוסס נתונים	2	2	1	1	3		
6	גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם	3	2	2	3	3		

במרבית המחוזות הוצגו ראיות לתוצאות שהן מעבר לרמה הנדרשת על ידי מטה התכנית, כאשר מחוז ירושלים בלט בכך שהוצגו בו ראיות לתוצאות הגולשות מעבר לגבולות התכנית.

תרשים 14 מסכם את הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות בדרג היישוב.

תרשים 14: הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות בדרג היישוב
(N=12)



לוח 17 מרכז את הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית לפי יישוב ב- 12 יישובי ההעמקה.

לוח 17: הרמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות של התכנית לפי יישוב

יישוב	נצרת עלית	טמרה	עכו	מג'אר	אום אל פאחם	נתניה	רמלה	מ"א מטה בנימין	ביתר עלית	שדרות	רהט	באר שבע
1 הסכמה על סדרי עדיפויות	1	2	2	3	2	3	3	2	1	2	1	3
2 משילות משמעותי ת יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון	2	3	1	3	3	3	3	2	2	3	1	3
3 איגום משאבים	1	2	2	1	3	3	2	2	2	2	1	2
5 ניהול שיטתי ומבוסס נתונים	1	3	2	3	3	1	3	3	לא עומדים בדרישות התכנית	2	לא עומדים בדרישות התכנית	3
7 הלימה של המענים לצרכי הילדים ובני הנוער ביישוב	1	2	2	3	1	3	3	2	1	1	1	2
היקף התוצאות שרמתן מעבר לדרישות התכנית	1	5	4	4	4	4	5	5	1	4	0	5

במרבית היישובים הושגו התוצאות הארגוניות בהתאם לדרישות התכנית ואף מעבר לכך. ניכרת שונות בין היישובים ברמה שבה הושגו התוצאות הארגוניות. בטמרה, רמלה, מ"א מטה בנימין ובאר שבע הושגו כל התוצאות ברמה שמעבר לדרישות התכנית ואף מעבר לגבולות התכנית. לעומת זאת, ברהט הושגו התוצאות רק ברמה הנדרשת על ידי מטה התכנית ואף פחות מכך. יישובים נוספים שמרבית התוצאות שהושגו בהם הן לכל היותר ברמה הנדרשת על ידי מטה התכנית: נצרת עלית וביתר עלית. כאשר בוחנים את הקשר בין השגת התוצאות הארגוניות ובין מאפיינים ומשתנים שהמחקר עקב אחריהם לאורך היישוב, עולה כי היישובים שבהם הושגו תוצאות ארגוניות ברמה גבוהה מתאפיינים בתשתיות ארגוניות חזקות, עוד בטרם הופעלה התכנית, ו/או בהתגייסות משמעותית של הנהגת היישוב. לעומת זאת, היישובים שבהם הושגו תוצאות ברמה פחותה מתאפיינים בדירוג חברתי כלכלי נמוך במיוחד (אשכול 1) ו/או בתחלופה של מנהלי התכנית ביישוב.

התוצאות של התכנית בהיבט מצב הילדים - על בסיס נתוני תמ"י

תמצית הפרק

מערכת תמ"י מתעדת את הילדים המשתתפים בתכניות ההתערבות שממומנות על ידי התכנית ביישובים שבהם היא פועלת, ומאפשרת להתחקות אחר שינויים במצבם באמצעות הדיווחים השוטפים המוזנים לתוכה⁸⁹.

הנתונים עבור המחקר הנוכחי נדלו על ידי מטה התכנית ממערכת תמ"י בחודש אוגוסט 2014 (להלן: קובץ המחקר). קובץ המחקר כולל 20,510 רשומות של ילדים שהשתתפו בתכניות התערבות 90 בין ספטמבר 2011 ל-91 אוגוסט 2014, ושהיו עבורם לפחות שני דיווחים (להלן: מדידות) 92. גודל השינוי בעקבות ההשתתפות בתכנית נמדד באמצעות השוואת מצבם ב-17 מדדי סיכון 93 בין המדידה הראשונה (להלן: התחלה) למדידת המעקב המאוחרת ביותר (להלן: סוף).

בחינת השינוי בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכנית ההתערבות לסיומה העלתה כי, השיפורים המשמעותיים⁹⁴ הושגו במדדי הסיכון העוסקים בתופעות השכיחות יותר והחמורות פחות, שהן התופעות בהן התמקדו מעני התכנית, בהן: בעיות התפתחות, קשיים בלמידה והישגים נמוכים, קשיים רגשיים וקשיים חברתיים. אלה גם המדדים שהיקף הילדים שאובחנו כנמצאים בסיכון בהם היה גבוה באופן יחסי.

לא נמצאו שינויים במדדים העוסקים בתופעות החמורות יותר, ושאופיינו במיעוט מאובחנים וברמות סיכון שהיו נמוכות, בממוצע, כבר בתחילת ההשתתפות בתכנית. מדובר בשישה מדדים של התנהגויות סיכון, אלימות או פגיעה בקרב הילדים וכן התנהגויות פוגעניות מצד הסביבה כלפיהם.

ממצאים אלה חזרו על עצמם, בכל חתך שנבדק, הן בפילוחים לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים והן בפילוחים לפי היבטים מבניים של התכניות.

הבחירה לבחון את השינוי בקרב כלל המשתתפים ולא רק בקרב אלה שאובחנו בטווח הסיכון בכל אחד מהמדדים מעת השתלבותם במענים נשענת על שלושה טיעונים: (1) למשתתפים יש יותר מבעיה אחת; (2) ההתערבויות אינן תפורות לפי בעיה זו או אחרת אלא הן אמורות לטפל במכלול של בעיות; (3) לפי עקרונות העבודה של התכנית, היה ואובחנה בעיה בקרב משתתף אשר התכנית אינה בנויה לתת לה מענה – מצופה כי צוות המענה ימצא לכך פתרון, אם על ידי הפנייתו לשירות כזה או אחר, אם על ידי שילובו בתכנית התערבות אחרת, ואם על ידי הוספת רכיב ייעודי לתכנית שהוא משתתף בה.

⁸⁹ דיווח מתבצע בתחילת ההשתתפות בתכנית ההתערבות ובתום כל שנה או בתום תכנית ההתערבות, לפי המועד המוקדם מבניהם.

⁹⁰ 20,510 הרשומות כוללות 1,040 רשומות של ילדים שהשתתפו ביותר מתכנית התערבות אחת.

⁹¹ שנת 2011 נקבעה בעצה אחת עם מטה התכנית, כי היא נתפסת כשנת ההבשלה של התכנית ביישובים הוותיקים. חודש ספטמבר נקבע כנקודת התחלה לאור הצמידות הגבוהה של חלק ניכר מתכניות ההתערבות לשנת הלימודים.

⁹² בעצה אחת עם מטה התכנית, הוצאו מקובץ המחקר נתונים של ילדים שמשך הזמן בין שתי המדידות שהתבצעו עבורם היה קצר משלושה חודשים או ארוך משנה וחצי.

⁹³ לפירוט על גיבוש מדדי הסיכון, ראו פרק "השיטה".

⁹⁴ שינוי משמעותי הוגדר כשינוי מובהק סטטיסטית, ושעוצמתו עולה על חמישית סטיית התקן ($di>0.20$).

עם זאת, נעשתה בדיקה מעמיקה יותר בקרב מאות אחדות של ילדים שאובחנו בתחילת השתתפותם בתכנית כמי שנמצאים בטווח הסיכון, בארבעה מתוך ששת המדדים העוסקים בתופעות החמורות יותר (בשניים הנותרים אובחנו פחות ממאה ילדים). בדיקה זו העלתה כי בארבעתם נמצא שיפור במצבה של הקבוצה המאובחנת. ממצאים אלה יכולים לשמש ראיה ליכולת של התכנית לסייע בטיפול גם בתופעות הסיכון החמורות, בתנאי שהן מאובחנות מבעוד מועד.

רמת מדדי הסיכון והשינוי שחל בהם לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים

בחינת מאפייני הילדים בקובץ המחקר מלמדת, כי בהשוואה לאוכלוסייה הכללית במדינת ישראל, יש ייצוג יתר לבנים וכן ייצוג יתר לילדי המגזר הערבי, לילדי המגזר החרדי ולעולים חדשים. ההתפלגות הגילאית דומה להתפלגות באוכלוסייה הכללית.

מגזר: ההבחנה בין ילדים מהמגזר היהודי לילדים מהמגזר הערבי נמצאה כהבחנה הסוציו-דמוגרפית המשמעותית ביותר באשר לרמות של מדדי הסיכון בקרב הילדים בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, ובאשר למגמות השינוי שחלו ברמות אלה לאורך התכנית. בתחילת ההשתתפות בתכנית, רמת הסיכון במרבית המדדים הייתה גבוהה יותר בקרב ילדי המגזר הערבי בהשוואה לילדי המגזר היהודי. מבדיקת השינויים בין תחילת ההשתתפות בתכנית ההתערבות לסופה עולה, כי שיפור משמעותי יותר הושג בקרב ילדי המגזר הערבי ובתפקוד הוריהם לעומת ילדי המגזר היהודי, וכי כמעט בכל מדדי הסיכון, צומצמו הפערים ביניהם. כמו כן, בעוד במגזר הערבי הושג שיפור בכל קבוצות הגיל, במגזר היהודי נמצא שיפור רק בקבוצת הגיל הרך ורק בשני מדדים.

מגדר: בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות אובחנו הבנים ברמות סיכון גבוהות יותר מהבנות, בעיקר במדדים של התנהגויות תקפניות וקשיי הסתגלות ולמידה במערכת החינוכית. בדיקה של עוצמת השינוי במדדים לאורך ההשתתפות בתכניות ההתערבות מלמדת שהיא הייתה דומה בשתי הקבוצות, וכי הפערים המגדריים נותרו על כנם גם בסוף ההשתתפות בתכנית.

עולים:⁹⁵ נמצאו הבדלים נקודתיים אחדים ברמות מדדי הסיכון בין עולים לוותיקים, בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות, בעיקר במדדים של תפקוד הורי והתנהגות עבריינית. בדיקה של עוצמת השינוי במדדים לאורך ההשתתפות בתכנית מלמדת שהיא הייתה דומה בשתי הקבוצות, וכי הפערים ביניהן נשמרו גם בסוף התכנית.

מגזר חרדי: בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות, רמת המדד העוסק בהישגים לימודיים הייתה נמוכה יותר בקרב המגזר החרדי מבקרב ילדים יהודים אחרים. בדיקת השינוי לאורך ההשתתפות בתכנית מלמדת שהפערים בין הקבוצות נשמרו גם בסוף התכנית.

⁹⁵ בהתאם להגדרת התכנית הלאומית, יוגדרו ילדים בני 13-18 עולים אם לפחות אחד מהוריהם עלה לישראל בשנת 1990 או מאוחר יותר; ילדים בגיל הרך ובגיל בית ספר יסודי יוגדרו עולים אם לפחות אחד מהוריהם עלה לישראל משנת 2,000 ואילך; ילדים שנולדו בישראל, אך לפחות אחד מהוריהם עלה מאתיופיה, בוכרה, גאורגיה או קווקז, יוגדרו אף הם עולים.

רמת מדדי הסיכון והשינוי שחל בהם לפי היבטים מבניים של תכניות ההתערבות

משך ההשתתפות בתכנית: פער הזמן בין שתי המדידות סיפק אינדיקציה למשך ההשתתפות בתכנית ההתערבות. ניתוח קובץ המחקר מלמד, כי עבור מרבית הילדים פער זה עמד על שנה לכל היותר, בעוד עבור כ-40% מהם הפער עמד על שלושה עד שישה חודשים ועבור כ-40% נוספים הפער עמד על שישה עד שנים-עשר חודשים. בחינת רמתם של מדדי הסיכון השונים בקרב הילדים, בפילוח לפי משך זמן ההשתתפות בתכנית ההתערבות, לא העלה הבדלים משמעותיים. בחינת השינוי ועוצמתו לפי משך ההשתתפות בתכנית העלתה, כי רוב השינויים שעוצמתם בינונית ומעלה נצפו דווקא היכן שמשך ההשתתפות בתכנית הייתה קצרה יחסית, בלי קשר לקבוצת הגיל. תוצאות הושגו בתוך זמן קצר בסוג מסוים של מדדי סיכון, ולא הושגו כלל, גם בחלוף שנה ויותר, במדדים אחרים.

סוג התכנית⁹⁶: תכניות התערבות שהניבו שיפור ניכר במגוון מדדי סיכון העוסקים בהתפתחות, בלמידה ובצמצום קשיים חברתיים או רגשיים הן: תכניות הפועלות בתוך מסגרות חינוכיות או שירותים אוניברסליים אחרים (כגון מעונות יום, תחנות לבריאות המשפחה), ושיש בהן מרכיבים של איתור ואבחון קשיים וטיפול בהם, תכניות התערבות שמרכיב ההפעלה שלהן הוא קבוצתי, וכאלה שמספקות סיוע לימודי. השתתפות במועדוניות לסוגיהן הניבה שיפור משמעותי בבעיות התפתחות בלבד. תכניות התערבות שפועלות במתכונת קבוצתית קצרת מועד, כדוגמת הדרכות קבוצתיות להורים בנושא מסוים, הפועלות בתחנות לבריאות המשפחה, וכן תכניות הפועלות בקהילה ומתמקדות בהיבטים חברתיים, כמו תכניות מנהיגות והעצמה, ותכניות שיש בהן מרכיב טיפולי ופועלות בגני הילדים הניבו שיפור בהיבטים לימודיים ובבעיות שמקורן בקשיים רגשיים וחברתיים ובתפקוד הורים לילדים צעירים. לעומת זאת, השתתפות במועדוניות ובמרכזי נוער ובתכניות המתערבות באמצעות טיפול משפחתי רב-תחומי (למשל, מרכזי ילדים-הורים לסוגיהם) הניבה שיפור משמעותי במדד סיכון אחד בלבד. בתכניות מסוג חונכים לא חל שיפור משמעותי באף לא אחד ממדדי הסיכון. מכאן שההתערבויות האפקטיביות ביותר הן אלה שבוצעו במסגרות קיימות ובקהילה, ולא אלה שיצרו מסגרות חדשות ותוספתיות ליישוב, לרבות מרבית המסגרות המכוונות להורים. כפי שדווח בפרק "היישום", מרבית תכניות ההתערבות שנבחרו ליישום על ידי היישובים הן אכן מהסוג של תכניות הפועלות במסגרות של מערכת החינוך, המשמשות כפלטפורמה להתערבות לטובת הילדים. תכניות אלה מבקשות לתת מענה לצורך באיתור של תופעות וקשיים בקרב ילדים ובני נוער לצד מתן טיפול זמין.

⁹⁶ סיווג התכניות התבצע בשיתוף עם מטה התכנית, והוא מתייחס למאפייני ההתערבות ולמסגרת שבה היא מתבצעת.

התוצאות של התכנית בהיבט מצב הילדים - על בסיס נתוני תמ"י

קובץ המחקר

במערכת תמ"י מתועדים פרטי הילדים המשתתפים בתכניות ההתערבות שממומנות על ידי התכנית ביישובים שבהם היא פועלת. עבור כל ילד המשתלב במעני התכנית מתועדת רמת הסיכון המאובחנת, על פי המדדים השונים, בתחילת ההשתתפות במענה ושוב בתום ההשתתפות בו או בתום שנה, המועד המוקדם מבין השניים. באופן זה, המערכת מאפשרת להתחקות אחר שינויים במצבם של הילדים.

הנתונים עבור המחקר הנוכחי נדלו על ידי מטה התכנית ממערכת תמ"י בחודש אוגוסט 2014 (להלן: קובץ המחקר). קובץ המחקר כולל 20,510 רשומות של ילדים שהשתתפו בתכניות ההתערבות בין ספטמבר 2011⁹⁷ לאוגוסט 2014, ושהיו עבורם לפחות שני דיווחים (להלן: מדידות). רשומות אלה כוללות 1,040 רשומות של ילדים שהשתתפו ביותר מתכנית התערבות אחת. מידת השינוי בעקבות ההשתתפות בתכנית נמדדת באמצעות השוואת מצבם של הילדים ב-17 מדדי הסיכון 98 בין המדידה הראשונה (להלן: התחלה) ובין מדידת המעקב המאוחרת ביותר (להלן: סוף). בעצה אחת עם מטה התכנית, לא נכללו בקובץ המחקר נתונים של ילדים, שמשך הזמן שחלף בין מדידת ההתחלה למדידת הסוף היה קצר משלושה חודשים או ארוך משנה וחצי⁹⁹.

⁹⁷ שנת 2011 נקבעה בעצה אחת עם מטה התכנית, כי שנה זו נתפסת כשנת ההבשלה של התכנית. חודש ספטמבר נקבע כנקודת ההתחלה לאור הצמידות הגבוהה של חלק ניכר מתכניות ההתערבות לשנת הלימודים.

⁹⁸ לפירוט על גיבוש מדדי הסיכון, ראו פרק "השיטה".

⁹⁹ הנימוקים להחלטה זו: ציפייה שלא יחול שינוי בטווחים קצרים משלושה חודשים, ושטווחים המתארכים מעבר לשנה וחצי עלולים להצביע על אי דיוק בדיווח.

מאפייני הילדים בקובץ המחקר

מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של הילדים

לוח 18 מפרט את התפלגות הילדים בקובץ המחקר לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים 100.

לוח 18: התפלגות הילדים בקובץ המחקר לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים

משתנה	קטגוריה	N	אחוז
קבוצת גיל	גיל רך (0-5)	7,205	35%
	יסודי (6-11)	7,166	35%
	נוער (12-17)	6,139	30%
מגדר	בנים	12,141	59%
	בנות	8,355	41%
מגזר/דת	מגזר יהודי (לא-חרדי)	7,957	39%
	מגזר ערבי	7,711	38%
	מגזר יהודי חרדי	4,350	21%
	אחר	492	2%
ארץ עלייה	ילידי הארץ	17,490	85%
	חמ"ע - אירופה	1,024	5%
	חמ"ע - אסיה	281	1%
	אתיופיה	899	5%
	אירופה (למעט חמ"ע)	388	2%
	אמריקה, אוסטרליה	74	0%
	אסיה, אפריקה	354	2%
	חסר, אחר		

בחינת המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של הילדים בקובץ המחקר מעלה כי יש בו ייצוג דומה לשלוש קבוצות הגיל¹⁰¹, בדומה למצב באוכלוסייה הכללית. הקובץ כולל ייצוג יתר לבנים, בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, נתון שמשמע ממנו כי שיעור הבנים המאובחנים בסיכון גבוה משיעור הבנות. כמו כן יש בקובץ ייצוג יתר לילדי המגזר הערבי, לילדי המגזר החרדי ולעולים, בהשוואה לייצוגם באוכלוסייה הכללית, נתון העולה בקנה אחד עם הסטטוס החברתי-כלכלי המוחלש שמאפיין את המגזרים האלה, וכן הוא משקף את סדרי העדיפויות שהציבה התכנית.

¹⁰⁰ מהימנות הדיווח של המשתנים בין המדידות נמצאה תקינה ($\alpha > .96$, כאשר עבור ארץ עלייה $\alpha = .85$).

¹⁰¹ בפרק "היישום" מצוין כי 45% מהילדים המשתתפים במעני התכנית הם בגיל הרך. מקור הפער בין הנתונים הוא שקובץ המחקר אינו כולל ילדים שהשתתפו בתכניות התערבות שמשכן קצר משלושה חודשים. תכניות אלה פועלות בעיקר בקרב הגיל הרך.

מאפייני הסיכון של הילדים

בלוח 19 מפורטת רמת הסיכון הממוצעת בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות, בכל אחד מ-17 מדדי הסיכון, בחלוקה לפי קבוצת גיל¹⁰², בקרב הילדים שבקובץ המחקר. ערכי המדדים נעים על סולם בין 10 ל-40, וככל שהערך גבוה יותר, כך המצב טוב יותר, קרי רמת הסיכון נמוכה יותר.

מהנתונים עולה כי בגיל הרך, רמות הסיכון הגבוהות ביותר (ממוצע 31 ומטה) אובחנו במדדים של בעיות התפתחות, קושי בתפקוד הורי וקשיים בלמידה. בגיל היסודי רמות כאלה אובחנו במדדים של קושי בתפקוד הורי, קשיים בלמידה והישגים לימודיים, ובקרב קבוצת הנוער – במדדים של קושי בתפקוד הורי, קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית, קשיים בלמידה והישגים נמוכים.

לעומת זאת, רמות הסיכון הנמוכות ביותר (ממוצע 37 ומעלה) אובחנו בגיל הרך במדדים של בריאות והיגיינה, העדר השגחה מתאימה, קשיים בהיעזרות בשירותים וכן בכל המדדים העוסקים בתופעות חמורות יותר (מדדים 12-17, להלן: מדדי סיכון חמור). בגיל היסודי אובחנו רמות כאלה במדדים של בריאות והיגיינה וכן בכל מדדי הסיכון החמור, ובקרב הנוער נמצאו רמות כאלה בכל מדדי הסיכון החמור, למעט במדד של חשיפה לאלימות ולעבריינות.

אם כך, תמונת הפתיחה של מדדי הסיכון מצביעה על כך שהילדים בקובץ המחקר (כלומר, כל הילדים שהשתתפו בתכניות ההתערבות בין ספטמבר 2011 לאוגוסט 2014, ושהיו להם לפחות שתי מדידות) מאופיינים בעיקר במדדי סיכון שעניינם תפקוד הורי, התפתחות לא תקינה או תפקוד והישגים נמוכים במערכת החינוך. מעטים, יחסית, הילדים שאובחן אצלם סיכון במדדי הסיכון החמור¹⁰³.

¹⁰² יש לשים לב כי לא כל מדדי הסיכון מתקיימים עבור כל קבוצות הגיל, וכי החישוב שלהם לא תמיד זהה בכל קבוצת גיל. לכן נשמר לכל אורך הניתוח הפילוח לפי גיל.

¹⁰³ בדיקת קשרים בין משתני רקע ובין שינוי במדדי הסיכון מתוארת בהרחבה בנספח י"ג.

**לוח 19: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות,
לפי קבוצת גיל**

תחום חיים	מדד סיכון	גיל רך (0-6)				גיל יסודי (6-12)				גיל נוער (12-18)			
		אחוז מאובחנים בהתחלה	ממוצע ס"ת	N	אחוז מאובחנים בהתחלה	ממוצע ס"ת	N	אחוז מאובחנים בהתחלה	ממוצע ס"ת	N	אחוז מאובחנים בהתחלה	ממוצע ס"ת	N
קיום פיזי, בריאות, והתפתחות	1	בריאות והיגיינה	4%	7,146	38.1	4.1	7,089	37.8	4.5	6,031	36.4	6.0	6,031
	2	בעיות התפתחות העדר	22%	7,193	31.8	6.7		--			--		
	3	השגחה מתאימה	7%	6,670	37.5	5.7	6,565	36.0	7.0	5,618	33.0	8.6	5,618
	4	קושי בתפקוד הורי	26%	7,114	32.9	7.3	7,038	31.4	7.7	6,006	30.1	7.8	6,006
השתייכות למשפחה	5	קשיים בהיעזרות בשירותים	8%	7,109	37.2	5.5	6,967	36.5	5.9	5,699	34.6	7.3	5,699
	6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	6%	6,667	36.2	4.9	7,100	35.2	5.7	5,975	31.6	7.7	5,975
	7	קשיים בלמידה	42%	6,747	28.9	8.7	7,071	27.5	8.4	5,911	26.8	8.4	5,911
	8	הישגים נמוכים	--		--		6,820	27.1	11.0	5,749	26.4	11.4	5,749
למידה ורכישת מיומנויות	9	קשיים רגשיים	14%	7,138	35.3	5.9	7,095	33.0	6.8	6,079	32.7	7.0	6,079
	10	קשיים חברתיים	10%	7,093	36.1	5.5	7,100	35.1	6.3	6,081	34.3	7.0	6,081
	11	התנהגות תוקפנית	13%	7,115	35.8	7.1	7,090	34.6	7.5	6,055	33.5	7.9	6,055
	12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	5%	6,556	38.3	4.8	6,321	37.8	5.3	5,395	36.6	6.2	5,395
רווחה ובריאות רגשית	13	פגיעות מאלימות מינית	0.4%	4,652	39.9	1.5	4,768	39.6	3.1	4,147	39.6	3.2	4,147
	14	התנהגויות סיכון	--		--		6,541	38.1	4.7	5,548	37.3	5.5	5,548
	15	התנהגות אובדנית	--		--		5,131	39.3	2.7	5,340	38.8	4.1	5,340
	16	התנהגות עבריינית	--		--		4,201	39.7	1.6	5,391	37.8	4.8	5,391
הגנה מפני אחרים	17	התנהגות מינית לא תקינה	--		--			--		4,754	39.5	2.7	4,754
הגנה מפני הסיכון													

-- המדד לא חושב עבור קבוצת גיל זו.

בלוחות 20-28 מפורטת רמת הסיכון שאובחנה בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות בכל קבוצת גיל, בכל אחד ממדדי הסיכון הרלוונטיים לאותה קבוצת גיל, בפילוח לפי קטגוריות סוציו-דמוגרפיות¹⁰⁴.

¹⁰⁴ ההשוואה בין קטגוריות סוציו-דמוגרפיות נעשתה באמצעות מבחן χ^2 למדגמים בלתי תלויים. הבדל משמעותי הוגדר ככזה הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$), והוא סומן בלוחות שלהלן בסימן אי-השוויון ($>$) המצביע על כיוון הפער.

השוואה בין בנים לבנות (לוחות 20-22) מלמדת, כי בתחילת ההשתתפות בתכנית, בקבוצת הגיל הרך, אופיינו הבנים ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לבנות במדד העוסק בהתנהגות תוקפנית. בקבוצת הגיל היסודי, אופיינו הבנים ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לבנות במדדים של התנהגות תוקפנית, התנהגויות סיכון, קשיים בלמידה ובהסתגלות למערכת החינוכית. בקבוצת הנוער, אופיינו הבנים ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לבנות בכל המדדים שבהם אופיינו הבנים בקבוצת הגיל היסודי, ונוסף על כך גם במדדים של העדר השגחה מתאימה והתנהגות עבריינית. לעומת זאת, הבנות בקבוצת הנוער אופיינו ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לבנים במדד העוסק בפגיעות מאלימות מינית. מערך הבדלים זה משקף תופעות סיכון מגדריות, אך בה בעת ייתכן כי הוא מרמז על הטיות מגדריות בתהליכי האבחון.

לוח 20: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות, לפי מגדר – בקבוצת הגיל הרך

מדד הסיכון	בנים			בנות			סטטיסטיקה	
	ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1 בריאות והיגיינה	38.2	4.0	4,330	38.0	4.3	2,808	-2.13	-0.05
2 בעיות התפתחות	31.4	6.8	4,362	32.5	6.6	2,823	6.34**	0.15
3 העדר השגחה מתאימה	37.4	5.9	4,008	37.6	5.4	2,654	1.28	0.03
4 קושי בתפקוד הורי	32.8	7.4	4,304	33.0	7.1	2,802	0.94	0.02
5 קשיים בהיעזרות בשירותים	37.2	5.5	4,317	37.2	5.6	2,784	0.33	0.01
6 קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	35.9	5.0	4,078	36.7	4.8	2,581	6.69**	0.17
7 קשיים בלמידה	28.3	8.8	4,129	29.9	8.6	2,610	7.08**	0.18
9 קשיים רגשיים	35.4	5.9	4,331	35.3	6.0	2,799	-0.94	-0.02
10 קשיים חברתיים	36.1	5.5	4,306	36.1	5.5	2,779	-0.43	-0.01
11 התנהגות תוקפנית	35.0	7.7	4,313	37.0	5.8	2,794	12.04**	0.29
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	38.3	4.9	3,965	38.3	4.5	2,583	0.54	0.01
13 פגיעות מאלימות מינית	39.9	1.3	2,830	39.9	1.8	1,815	-1.08	-0.03

0.01 < p < **, 0.05 < p * לאחר תיקון להשוואות מרובות. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת הבנים. > משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

לוח 21: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות, לפי מגדר – בקבוצת הגיל היסודי

מדד הסיכון		בנים			בנות			סטטיסטיקה	
		ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1	בריאות והיגיינה	37.9	4.3	4,261	37.5	4.7	2,822	-4.01**	-0.10
3	העדר השגחה מתאימה	35.7	7.3	3,942	36.5	6.4	2,617	4.30**	0.11
4	קושי בתפקוד הורי	31.2	7.8	4,238	31.6	7.5	2,794	1.97	0.05
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	36.7	5.8	4,195	36.3	6.0	2,766	-2.22	-0.05
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	34.6	5.9	4,274	36.0	5.4	2,820	10.21**	0.25
7	קשיים בלמידה	26.7	8.4	4,260	28.9	8.2	2,805	10.93**	0.27
8	הישגים נמוכים	26.6	11.0	4,107	27.9	11.0	2,708	4.52**	0.11
9	קשיים רגשיים	32.9	6.7	4,277	33.0	6.9	2,812	0.51	0.01
10	קשיים חברתיים	35.2	6.3	4,273	35.0	6.3	2,821	-1.24	-0.03
11	התנהגות תוקפנית	33.5	7.9	4,263	36.3	6.4	2,821	15.98**	0.39
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	37.7	5.5	3,814	37.9	5.1	2,502	1.57	0.04
13	פגיעות מאלימות מינית	39.7	2.7	2,839	39.5	3.5	1,926	-2.02	-0.06
14	התנהגויות סיכון	37.5	5.2	3,956	38.9	3.7	2,580	11.97**	0.30
15	התנהגות אובדנית	39.3	2.7	3,060	39.4	2.6	2,066	1.52	0.04
16	התנהגות עבריינית	39.6	1.9	2,529	39.9	1.1	1,668	4.54**	0.14

* $p < .05$, ** $p < .01$ לאחר תיקון להשוואות מרובות. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת הבנים.
 > משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

לוח 22: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות, לפי מגדר – בקבוצת הנוער

מדד הסיכון		בנים			בנות			סטטיסטיקה	
		ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1	בריאות והיגיינה	36.2	6.1	3,404	36.6	5.9	2,627	2.24	0.06
3	העדר השגחה מתאימה	32.0	9.0	3,155	34.3	7.8	2,463	10.42**	0.28
4	קושי בתפקוד הורי	29.8	7.8	3,379	30.3	7.7	2,627	2.49	0.06
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	34.2	7.5	3,231	35.0	6.8	2,468	4.17**	0.11
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	30.5	7.8	3,365	32.9	7.4	2,610	11.93**	0.31
7	קשיים בלמידה	25.7	8.3	3,340	28.2	8.3	2,571	11.67**	0.31
8	הישגים נמוכים	25.8	11.6	3,254	27.3	11.2	2,495	4.98**	0.13
9	קשיים רגשיים	32.8	7.0	3,426	32.6	7.0	2,653	-1.07	-0.03
10	קשיים חברתיים	34.1	7.1	3,429	34.5	6.8	2,652	2.14	0.06
11	התנהגות תוקפנית	32.2	8.1	3,412	35.0	7.3	2,643	13.87**	0.36
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	36.7	6.1	3,127	36.5	6.3	2,268	-1.08	-0.03
13	פגיעות מאלימות מינית	39.9	1.6	2,406	39.1	4.5	1,741	-8.00**	-0.25
14	התנהגויות סיכון	36.5	6.0	3,255	38.4	4.3	2,293	13.30**	0.36
15	התנהגות אובדנית	39.1	3.4	3,065	38.5	4.9	2,275	-5.20**	-0.14
16	התנהגות עבריינית	37.0	5.5	3,162	38.9	3.4	2,229	14.41**	0.40
17	התנהגות מינית לא תקינה	39.6	2.5	2,729	39.4	3.0	2,025	-2.45	-0.07

* $p < .05$, ** $p < .01$ לאחר תיקון להשוואות מרובות. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת הבנים.
 > משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

ההשוואה בין ילדים מהמגזר היהודי לילדים מהמגזר הערבי (לוחות 23-25) מלמדת, כי בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות, אובחנו ילדי המגזר הערבי במרבית המדדים ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לילדי המגזר היהודי. בקבוצת הגיל הרך נמצא הבדל כזה ב-11 מתוך 13 מדדים. הפער בין המגזרים בקבוצה זו היה גדול במיוחד ($d > 0.50$) במדדים של העדר השגחה מתאימה, קושי בתפקוד הורי וקשיים בהיעזרות בשירותים. מדדים אלה מדגישים את הפער בין המגזרים בהיבט של האינטראקציה הורה-מערכת. בקבוצת הגיל היסודי, היה היקף הפערים בין המגזרים קטן יותר ונמצא ב-7 מתוך 16 מדדים. גם בקבוצת גיל זו בלט הפער בממד ההיעזרות בשירותים. ראוי לציין, כי בקבוצת גיל זו לא נרשמו פערים משמעותיים בשלושת המדדים הלימודיים. בקבוצת הנוער, נמצאו פערים ב-10 מבין 17 מדדים, בעיקר באלה העוסקים בהשגחה, במצב פיזי, בממשק הורה-מערכת, ובהיבטים חברתיים ורגשיים. גם בקבוצת גיל זו, בשניים מהמדדים הלימודיים לא נמצאו הבדלים משמעותיים.

נראה כי תמונת מצב זו, בתחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות משקפת את מצבו המוחלט של המגזר הערבי בחברה הישראלית.

לוח 23: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, לפי מגזר – בקבוצת הגיל הרך

מדד הסיכון	יהודים			ערבים			סטטיסטיקה	
	ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1 בריאות והיגיינה	38.7	3.2	3,960	37.4	4.9	3,066	-13.62**	-0.33
2 בעיות התפתחות	32.1	6.4	3,975	31.6	7.1	3,097	-2.98*	-0.07
3 העדר השגחה מתאימה	39.3	2.7	3,744	35.1	7.5	2,822	-31.79**	-0.79
4 קושי בתפקוד הורי	34.8	6.2	3,952	30.4	7.8	3,042	-26.54**	-0.64
5 קשיים בהיעזרות בשירותים	38.4	4.1	3,925	35.7	6.6	3,063	-21.51**	-0.52
6 קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	37.1	4.1	3,752	35.1	5.7	2,803	-16.44**	-0.41
7 קשיים בלמידה	30.3	8.3	3,778	27.2	9.0	2,858	-14.52**	-0.36
9 קשיים רגשיים	36.3	5.0	3,953	34.2	6.7	3,064	-14.77**	-0.36
10 קשיים חברתיים	37.2	4.5	3,926	34.7	6.2	3,047	-19.85**	-0.48
11 התנהגות תוקפנית	37.0	5.8	3,938	34.2	8.2	3,057	-17.06**	-0.41
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	39.2	3.3	3,715	37.0	6.0	2,732	-18.59**	-0.47
13 פגיעות מאליומות מינית	40.0	0.9	2,265	39.8	2.0	2,293	-2.41	-0.07

$p < .05$ *, $p < .01$ ** לאחר תיקון להשוואות מרובות. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת המגזר היהודי. $>$ משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

**לוח 24: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,
לפי מגזר – בקבוצת הגיל היסודי**

	מדד הסיכון	יהודים			ערבים			סטטיסטיקה	
		ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1	בריאות והיגיינה	38.2	3.9	4,667	36.9	5.3	2,270	-11.23**	-0.29
3	העדר השגחה מתאימה	37.1	5.9	4,349	33.8	8.3	2,078	-18.50**	-0.49
4	קושי בתפקוד הורי	32.2	7.3	4,650	29.7	8.3	2,240	-13.04**	-0.34
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	37.5	5.0	4,599	34.6	7.0	2,218	-19.44**	-0.50
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	35.6	5.4	4,669	34.3	6.3	2,278	-8.62**	-0.22
7	קשיים בלמידה	27.9	8.1	4,656	26.9	8.9	2,263	-4.35**	-0.11
8	הישגים נמוכים	27.1	11.0	4,497	27.1	11.1	2,176	-0.15	0.00
9	קשיים רגשיים	33.0	6.6	4,673	33.0	7.2	2,269	-0.24	-0.01
10	קשיים חברתיים	35.7	6.0	4,676	34.0	6.8	2,271	-10.70**	-0.27
11	התנהגות תוקפנית	34.9	7.1	4,662	34.0	8.1	2,274	-4.84**	-0.12
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	38.3	4.8	4,208	36.6	6.0	1,984	-11.75**	-0.32
13	פגיעות מאלימות מינית	39.6	3.2	2,820	39.7	2.7	1,836	1.29	0.04
14	התנהגויות סיכון	38.5	4.0	4,362	37.2	5.7	2,035	-10.42**	-0.28
15	התנהגות אובדנית	39.5	2.4	3,599	39.1	3.2	1,422	-4.95**	-0.16
16	התנהגות עבריינית	39.8	1.4	2,933	39.6	2.0	1,172	-4.18**	-0.14

* $p < .05$, ** $p < .01$ לאחר תיקון להשוואות מרובות. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת המגזר היהודי.
> משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

**לוח 25: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות,
לפי מגזר – בקבוצת הנוער**

	מדד הסיכון	יהודים			ערבים			סטטיסטיקה	
		ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1	בריאות והיגיינה	37.6	4.8	3,523	34.4	7.2	2,295	-20.27**	-0.54
3	העדר השגחה מתאימה	34.1	8.3	3,289	31.2	8.7	2,136	-11.98**	-0.33
4	קושי בתפקוד הורי	31.0	7.6	3,528	28.5	7.8	2,265	-12.44**	-0.33
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	36.5	6.0	3,311	31.7	8.0	2,182	-25.57**	-0.71
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	32.6	7.4	3,467	29.8	8.0	2,295	-13.91**	-0.37
7	קשיים בלמידה	27.3	8.4	3,439	25.7	8.2	2,268	-7.24**	-0.20
8	הישגים נמוכים	27.3	11.4	3,350	25.0	11.4	2,194	-7.32**	-0.20
9	קשיים רגשיים	33.3	6.7	3,564	31.6	7.3	2,299	-9.42**	-0.25
10	קשיים חברתיים	35.5	6.3	3,567	32.2	7.4	2,298	-18.46**	-0.49
11	התנהגות תוקפנית	34.6	7.3	3,549	31.5	8.4	2,290	-14.72**	-0.39
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	37.3	5.8	3,096	35.6	6.7	2,094	-9.93**	-0.28
13	פגיעות מאלימות מינית	39.5	3.4	2,186	39.6	2.9	1,796	1.66	0.05
14	התנהגויות סיכון	38.0	4.7	3,214	36.1	6.3	2,125	-12.99**	-0.36
15	התנהגות אובדנית	39.1	3.5	3,137	38.4	4.8	1,999	-5.47**	-0.16
16	התנהגות עבריינית	37.7	5.0	3,131	37.9	4.6	2,055	1.47	0.04
17	התנהגות מינית לא תקינה	39.5	2.6	2,524	39.4	2.8	2,026	-0.98	-0.03

* $p < .05$, ** $p < .01$ לאחר תיקון להשוואות מרובות. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת המגזר היהודי.
> משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

השוואה בין ילדים חרדים לילדים יהודים אחרים מלמדת, כי בתחילת התכנית, לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין שתי קבוצות הילדים, למעט במדד העוסק בהישגים נמוכים, שבו רמת הסיכון בקרב הילדים החרדים הייתה גבוהה יותר.

ההשוואה בין ילדים יהודים ילידי הארץ לילדים עולים¹⁰⁵ (לוחות 26-28) מלמדת, כי בתחילת התכנית נמצאו בין שתי קבוצות הילדים הבדלים נקודתיים, שלפיהם הילדים העולים אופיינו ברמות סיכון גבוהות יותר במדדים אחדים; בקבוצת הגיל הרך – במדדים של בעיות התפתחות וקושי בתפקוד הורי, ובקבוצת הנוער – במדדים העוסקים בהשגחה מתאימה ובהתנהגות עבריינית. בקבוצת הגיל היסודי לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין שתי הקבוצות.

לוח 26: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, ילידי הארץ ועולים – בקבוצת הגיל הרך

	מדד הסיכון	ילידי הארץ			עולים			סטטיסטיקה	
		ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1	בריאות והיגיינה	38.8	3.1	3,340	38.2	3.8	590	-4.22**	-0.19
2	בעיות התפתחות	32.3	6.3	3,340	30.7	6.9	592	-5.50**	-0.25
3	העדר השגחה מתאימה	39.4	2.7	3,200	39.0	3.2	556	-3.10*	-0.14
4	קושי בתפקוד הורי	35.2	6.1	3,326	33.1	6.5	591	-7.49**	-0.33
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	38.6	3.9	3,315	37.7	4.9	584	-4.58**	-0.21
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	37.2	4.0	3,181	36.5	4.4	554	-3.47**	-0.16
7	קשיים בלמידה	30.6	8.2	3,201	28.9	8.7	566	-4.61**	-0.21
9	קשיים רגשיים	36.3	4.9	3,329	35.9	5.3	591	-1.97	-0.09
10	קשיים חברתיים	37.3	4.4	3,305	36.7	4.9	590	-2.97*	-0.13
11	התנהגות תוקפנית	37.1	5.7	3,330	36.9	6.0	588	-0.61	-0.03
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	39.2	3.4	3,198	38.9	3.9	560	-2.37	-0.11
13	פגיעות מאלימות מינית	40.0	0.9	1,859	40.0	0.7	473	0.19	0.01

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת ילידי הארץ.
> משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

¹⁰⁵ בהתאם להגדרת התכנית הלאומית, יוגדרו ילדים בני 13-18 עולים אם לפחות אחד מהוריהם עלה לישראל בשנת 1990 או מאוחר יותר; ילדים בגיל הרך ובגיל בית ספר יסודי יוגדרו עולים אם לפחות אחד מהוריהם עלה לישראל משנת 2,000 ואילך; ילדים שנולדו בישראל, אך לפחות אחד מהוריהם עלה מאתיופיה, בוכרה, גאורגיה או קווקז יוגדרו אף הם עולים.

לוח 27: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, ילידי הארץ ועולים – בקבוצת הגיל היסודי

ממד הסיכון	ילידי הארץ			עולים			סטטיסטיקה	
	ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1 בריאות והיגיינה	38.2	3.8	3,707	38.0	4.0	888	-1.56	-0.06
3 העדר השגחה מתאימה	37.4	5.6	3,532	36.1	7.0	844	-5.67**	-0.22
4 קושי בתפקוד הורי	32.4	7.3	3,703	31.4	7.2	884	-3.73**	-0.14
5 קשיים בהיעזרות בשירותים	37.7	4.8	3,689	36.6	5.8	873	-5.73**	-0.22
6 קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	35.6	5.4	3,707	35.5	5.5	883	-0.80	-0.03
7 קשיים בלמידה	27.9	8.1	3,695	27.5	8.3	887	-1.29	-0.05
8 הישגים נמוכים	27.3	10.9	3,636	27.1	11.3	868	-0.47	-0.02
9 קשיים רגשיים	32.9	6.6	3,707	33.4	6.6	885	1.89	0.07
10 קשיים חברתיים	35.7	6.0	3,721	35.6	6.1	885	-0.42	-0.02
11 התנהגות תוקפנית	35.0	7.2	3,699	34.7	6.9	887	-1.23	-0.05
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	38.3	4.9	3,467	38.4	4.5	823	0.66	0.03
13 פגיעות מאלימות מינית	39.5	3.3	2,201	39.7	2.9	718	0.98	0.04
14 התנהגויות סיכון	38.6	3.9	3,526	38.2	4.5	845	-2.51	-0.10
15 התנהגות אובדנית	39.5	2.3	2,937	39.3	3.0	695	-2.06	-0.09
16 התנהגות עבריינית	39.8	1.3	2,478	39.7	1.7	631	-1.81	-0.08

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת ילידי הארץ.
 > משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

לוח 28: התפלגות הילדים במדדי הסיכון בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, ילידי הארץ ועולים – בקבוצת הנוער

ממד הסיכון	ילידי הארץ			עולים			סטטיסטיקה	
	ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת	N	t	d
1 בריאות והיגיינה	37.7	4.7	2,490	37.4	4.9	1,024	-1.64	-0.06
3 העדר השגחה מתאימה	34.8	8.0	2,365	32.0	8.9	967	-8.69**	-0.33
4 קושי בתפקוד הורי	31.2	7.7	2,491	30.6	7.5	1,006	-1.94	-0.07
5 קשיים בהיעזרות בשירותים	36.6	6.0	2,401	36.4	5.9	946	-0.81	-0.03
6 קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	32.6	7.3	2,473	32.3	7.6	989	-1.12	-0.04
7 קשיים בלמידה	27.0	8.4	2,450	28.0	8.4	990	3.19*	0.12
8 הישגים נמוכים	26.7	11.5	2,407	28.9	11.1	978	5.07**	0.19
9 קשיים רגשיים	32.9	6.8	2,506	34.5	6.3	1,024	6.50**	0.24
10 קשיים חברתיים	35.3	6.5	2,506	36.3	5.7	1,021	4.27**	0.16
11 התנהגות תוקפנית	34.4	7.4	2,500	35.0	6.9	1,016	1.92	0.07
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	37.4	5.9	2,278	36.9	5.7	947	-2.09	-0.08
13 פגיעות מאלימות מינית	39.4	3.6	1,477	39.3	4.2	816	-0.71	-0.03
14 התנהגויות סיכון	38.3	4.3	2,330	37.5	5.3	996	-4.47**	-0.17
15 התנהגות אובדנית	39.1	3.5	2,282	39.1	3.5	929	0.21	0.01
16 התנהגות עבריינית	38.2	4.4	2,229	36.6	6.0	983	-8.53**	-0.33
17 התנהגות מינית לא תקינה	39.5	2.6	1,645	39.4	2.9	911	-1.27	-0.05

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$. סימן שלילי משמעו מדד גבוה יותר בקבוצת ילידי הארץ.
 > משמעו הבדל הגדול מחמישית סטיית תקן ($|d| > 0.20$) בין הקבוצות.

השינוי ברמות הסיכון בקרב הילדים בין תחילת תכניות ההתערבות לסופן

כפי שפורט בפרק "השיטה", לכל ילד חושבו 17 מדדי סיכון, על בסיס התייעוד של תחילת השתתפותו בתכנית ההתערבות, ושוב על פי התייעוד המאוחר ביותר, שמבחינת המחקר משמעו סוף ההשתתפות בתכנית. על שתי מדידות אלה בוצע מבחן t למדגמים מזווגים כדי לבדוק את מובהקות השינוי. המבחן הניב ערך מובהקות, שלגביו בוצע תיקון סטטיסטי בגין השוואות מרובות (Bonferroni)¹⁰⁶. נוסף על החישוב של מובהקות השינוי, חושבה גם עוצמתו (באמצעות מבחן Cohen's d), שאומד את עוצמת השינוי כפער בין ממוצעים ביחידות של סטיות תקן). שינוי משמעותי הוגדר ככזה שעוצמתו שווה או גדולה מחמישית סטיית תקן ($d > 0.20$), זאת לאור העובדה שבמדגם כה גדול, גם פערים קטנים מניבים מובהקות.

כאמור, ערכי המדדים נעים על סולם בין 10 ל-40. ככל שהערך גבוה יותר כך מצב הילדים טוב יותר, קרי רמת הסיכון פחותה יותר. באופן זה, עליית ערך המדד בין שתי המדידות משמעה שיפור. נדרשת זהירות במתן פרשנות לירידה בין המדידות, מכיוון שירידה יכולה מצד אחד לבטא נסיגה במצב הילדים, אך בה בעת לשקף אבחון וחיפה של גורמי סיכון, לאור העמקת ההיכרות עמם.

בלוח 29 מושווים הממוצעים וסטיות התקן של 17 מדדי הסיכון, בתחילת השתתפותם של הילדים בתכניות ההתערבות ובסופה, בפילוח לפי קבוצת גיל. חץ עולה (▲) מצביע על שיפור שעוצמתו מתונה-בינונית או יותר ($d > 0.20$).

¹⁰⁶ בהתאם לקבוצת הגיל, המובהקות הוכפלה במספר ההשוואות, כלומר מספר מדדי הסיכון הקיימים עבור אותה קבוצת גיל.

לוח 29: השינוי ברמת מדדי הסיכון בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות לסופה, לפי קבוצת גיל

מדד סיכון		גיל רך (0-6)				גיל יסודי (6-12)				גיל נוער (12-18)			
		ממוצע ס"ת		N		ממוצע ס"ת		N		ממוצע ס"ת		N	
d	t	d	t	d	t	d	t	d	t	d	t	d	t
1	בריאות והיגיינה	0.04	3.42*	7,146	4.1 38.1 3.8 38.3	0.01	0.64	7,089	4.5 37.8 4.3 37.8	0.07	5.22*	6,031	6.0 36.4 5.8 36.7
2	בעיות התפתחות	0.31 ▲	26.10*	7,193	6.7 31.8 6.1 33.7	--	--	--	--	--	--	--	--
3	העדר השגחה מתאימה	0.04	3.43*	6,670	5.7 37.5 5.2 37.7	0.00	-0.03	6,565	7.0 36.0 6.8 36.0	0.07	4.89*	5,618	8.6 33.0 8.3 33.5
4	קושי בתפקוד הורי	0.17	14.57*	7,114	7.3 32.9 6.6 33.8	0.08	6.90*	7,038	7.7 31.4 7.4 31.8	0.14	10.83*	6,006	7.8 30.1 7.4 31.0
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	0.03	2.52	7,109	5.5 37.2 5.0 37.4	0.04	3.55*	6,967	5.9 36.5 5.5 36.7	0.07	5.12*	5,699	7.3 34.6 7.0 35.0
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	0.12	9.72*	6,667	4.9 36.2 4.4 36.8	0.09	7.75*	7,100	5.7 35.2 5.5 35.6	0.08	6.04*	5,975	7.7 31.6 7.6 32.1
7	קשיים בלמידה	0.30 ▲	24.46*	6,747	8.7 28.9 7.9 31.3	0.22 ▲	18.42*	7,071	8.4 27.5 8.2 29.2	0.17	13.28*	5,911	8.4 26.8 8.3 28.2
8	הישגים נמוכים	--	--	--	--	0.20 ▲	16.75*	6,820	11.0 27.1 10.8 29.2	0.14	10.89*	5,749	11.4 26.4 11.2 27.9
9	קשיים רגשיים	0.21 ▲	17.84*	7,138	5.9 35.3 5.0 36.5	0.20 ▲	17.15*	7,095	6.8 33.0 6.1 34.2	0.17	13.32*	6,079	7.0 32.7 6.6 33.7
10	קשיים חברתיים	0.21 ▲	17.76*	7,093	5.5 36.1 4.5 37.2	0.18	15.53*	7,100	6.3 35.1 5.6 36.1	0.19	14.57*	6,081	7.0 34.3 6.3 35.3
11	התנהגות תוקפנית	0.13	11.12*	7,115	7.1 35.8 6.0 36.5	0.09	7.19*	7,090	7.5 34.6 6.9 35.1	0.15	11.90*	6,055	7.9 33.5 7.1 34.5
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	0.06	5.23*	6,556	4.8 38.3 4.2 38.5	0.03	2.35	6,321	5.3 37.8 5.2 37.9	0.08	6.01*	5,395	6.2 36.6 5.7 37.0
13	פגיעות מאלימות מינית	-0.02	-1.51	4,652	1.5 39.9 1.8 39.9	-0.02	-1.06	4,768	3.1 39.6 3.2 39.6	-0.03	-1.86	4,147	3.2 39.6 3.4 39.5
14	התנהגויות סיכון	--	--	--	--	0.07	5.73*	6,541	4.7 38.1 4.2 38.4	0.09	7.01*	5,548	5.5 37.3 4.9 37.7
15	התנהגות אובדנית	--	--	--	--	0.02	1.21	5,131	2.7 39.3 2.6 39.4	0.01	0.39	5,340	4.1 38.8 4.1 38.8
16	התנהגות עבריינית	--	--	--	--	-0.01	-0.62	4,201	1.6 39.7 1.8 39.7	0.03	1.95	5,391	4.8 37.8 4.6 37.9
17	התנהגות מינית לא תקינה	--	--	--	--	--	--	--	--	0.00	0.12	4,754	2.7 39.5 2.6 39.5

▲ $p < 0.02$

-- המדד לא חושב עבור קבוצת גיל זו.

ניתוח השינויים ברמת מדדי הסיכון בקרב הילדים בין המדידה של תחילת השתתפותם בתכניות ההתערבות ובין מדידת המעקב המאוחרת ביותר מצביע, כי שיפור משמעותי נמצא בעיקר בקבוצת הגיל הרך במדד של בעיות התפתחות ($d=0.31$) ובמדד של קשיים בלמידה ($d=0.30$). מעניין לציין כי אף שמדובר במדדים שמושפעים גם מתהליכי גדילה והבשלה – ניתוח השיפור בפילוח לפי משך הזמן בין המדידות, מצביע על כך שהוא הושג דווקא יותר במשכים הקצרים (ראו לוח 16). בקבוצת הגיל הזאת נמצא שיפור גם במדדים העוסקים בקשיים רגשיים ובקשיים חברתיים ($d=0.21$). בשאר המדדים, השיפור, אם נמצא, היה קטן.

בקבוצת הגיל היסודי (גילאי 6 עד 12), נמצא שיפור במדדים האלה: קשיים בלמידה ($d=0.22$), הישגים נמוכים בלימודים וקשיים רגשיים ($d=0.20$).

בקבוצת הנוער (12 עד 18), השינויים שנמצאו היו קטנים בעוצמתם, כאשר הגדול שבהם היה במדד הקשיים החברתיים ($d=0.19$).

יש לזכור, כי במדדים רבים, בעיקר במדדי הסיכון החמור (מדדים 12-17), וכן במדד הבריאות וההיגיינה (מדד 1), היקפי הילדים שאובחנו בסיכון הוא קטן ביותר, ולכן במצב פתיחה כזה יש קושי מתודולוגי להציג שיפור מובהק סטטיסטית. עניין זה יורחב בהמשך.

כדי להתחקות אחר הבדלים במגמות השינוי במדדי הסיכון בקטגוריות סוציו-דמוגרפיות שונות, נבדקו הקשרים בין משתני רקע שונים ובין עוצמת השינוי במדדי הסיכון. ממצאי ניתוח זה מעלים כי במרבית משתני הרקע, לא נמצאו הבדלים בין הקבוצות בעוצמת השינוי במדדי הסיכון מתחילת התכנית לסופה. במשתנה **המגזר**¹⁰⁷ לא נמצאו כל הבדלים בין בנים לבנות בעוצמת השינוי במדדי הסיכון מתחילת התכנית לסופה. הכלליים המוצגים בלוח 12 (ככל שקיימים) באים לידי ביטוי באופן דומה הן בקרב קבוצת הבנים והן בקרב קבוצת הבנות. כך גם בנוגע להבחנה בין **עולים** ליהודים ילידי הארץ ולהבחנה בין ילדים **מהמגזר החרדי** לילדים יהודים אחרים. הממצאים מעידים על כך שדפוסי הסיכון של ילדי עולים וילדי חרדים דומים ככלל לאלה של ילדים יהודיים אחרים וכי התכנית היטיבה איתם כמו עם שאר הילדים. סגירת פערים בין הקבוצות השונות קשורה לכן להיקף הילדים המוכללים בתכניות ולאו דווקא לדרכי טיפול יעודיות.

המשתנה היחיד שבו נמצא הבדל משמעותי בין הקבוצות בעוצמת השינוי ברמת המדדים הוא **המגזר** (יהודים לעומת ערבים). התייחסות מפורטת באשר להבדל בעוצמת השינוי בין ילדים יהודים לילדים ערבים מוצגת להלן.

¹⁰⁷ ראו בנספח י"ד.

השינוי ברמות מדדי הסיכון בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות לסופה – לפי מגזר

בלוחות 30-32 מפורטת עוצמת השינוי ברמות של מדדי הסיכון בכל אחת מקבוצות הגיל, בפילוח לפי מגזר (יהודי בהשוואה לערבי). למען הנוחות, מוצגים בלוחות רק מדד עוצמת השינוי (d) ומספר הילדים (N). ממוצעים וסטיות תקן של המדדים מפורטים בנספח ט"ו.

השוואה של עוצמת השינויים בין שתי הקבוצות בוצעה באמצעות מבחן z להבדלים בין גודלי אפקט (Lambert & Flowers, 1998); פער מובהקים סטטיסטית סומנו בכוכבית. הבדלים בעוצמת השינוי בין המגזרים שראויים לתשומת לב סומנו בלוחות על ידי סימן אי השוויון (>), שהכיוון שלו מסמן באיזה מגזר חל שינוי גדול יותר. הוחלט שההבדל בין המגזרים יהיה ראוי לתשומת לב אם השינוי שיימצא יעמוד בשלושת התנאים האלה: (1) השינוי מובהק (2) לפחות באחד המגזרים השינוי הוא בעוצמה בינונית או יותר ($d > 0.20$); (3) הפער בעוצמת השינוי בין המגזרים גדול מחמש מאיות ($\Delta d > 0.05$).

מהנתונים עולה, כי שינויים רבים יותר הושגו במגזר הערבי. בקבוצת הגיל הרך, בקרב ילדי המגזר היהודי הושג שיפור משמעותי בשניים מבין 13 מדדים – קשיי התפתחות וקשיי למידה. לעומת זאת, במגזר הערבי הושגו שינויים משמעותיים בשישה מבין 13 מדדים – קשיי התפתחות, קשיי למידה, קושי בתפקוד הורי, קשיים רגשיים, קשיים חברתיים והתנהגות תוקפנית. בקבוצת הגיל היסודי, שיפור משמעותי הושג רק בקרב ילדי המגזר הערבי, בארבעה מבין 16 מדדים – קשיים בלמידה, הישגים נמוכים, קשיים רגשיים וקשיים חברתיים. גם בקבוצת הנוער, שיפור משמעותי הושג רק בקרב ילדי המגזר הערבי, בחמישה מבין 17 מדדים – קושי בתפקוד הורי, קשיים בלמידה, קשיים רגשיים, קשיים חברתיים והתנהגות תוקפנית.

את הנתונים על שיפור משמעותי יותר ברמות הסיכון בקרב ילדי המגזר הערבי יש לראות על רקע הממצאים שהוצגו קודם, שהצביעו על רמות סיכון גבוהות יותר של ילדי מגזר זה בתחילת ההשתתפותם בתכניות ההתערבות, בייחוד בגיל הרך ובגיל הנוער. השיפור המשמעותי יותר ברמות הסיכון בקרב ילדי המגזר הערבי הביא לצמצום ניכר של הפערים בין המגזר הערבי ליהודי¹⁰⁸.

¹⁰⁸ ראו בנספח ט"ו.

לוח 30: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון בגיל הרך – לפי מגזר

Z	מגזר ערבי		מגזר יהודי		מדד הסיכון	
1.75	0.06 (3,066)		0.02 (3,960)	d (N)	בריאות והיגיינה	1
-2.23	0.28 ▲ (3,097)		0.33 ▲ (3,975)	d (N)	בעיות התפתחות	2
2.47	0.06 (2,822)		0.01 (3,744)	d (N)	היעדר השגחה מתאימה	3
9.73**	0.27 ▲ (3,042)	>	0.07 (3,952)	d (N)	קושי בתפקוד הורי	4
4.33**	0.07 (3,063)		-0.03 (3,925)	d (N)	קשיים בהיעזרות בשירותים	5
3.86**	0.16 (2,803)		0.07 (3,752)	d (N)	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	6
4.12**	0.35 ▲ (2,858)	>	0.25 ▲ (3,778)	d (N)	קשיים בלמידה	7
3.72**	0.26 ▲ (3,064)	>	0.17 (3,953)	d (N)	קשיים רגשיים	9
4.51**	0.27 ▲ (3,047)	>	0.16 (3,926)	d (N)	קשיים חברתיים	10
6.07**	0.20 ▲ (3,057)	>	0.07 (3,938)	d (N)	התנהגות תוקפנית	11
1.24	0.08 (2,732)		0.05 (3,715)	d (N)	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
0.08	-0.02 (2,293)		-0.02 (2,265)	d (N)	פגיעות מאלימות מינית	13

*p<.05, **p<.01 ▲d>0.20

">" משמעו שמגזר אחד שיפר יותר מהמגזר האחר באופן מובהק ($p<.05$), ביותר מ-0.05 יחידות של d, כאשר לפחות באחד המגזרים נמצאה עוצמת שינוי הגדולה מ- d=0.20.

לוח 31: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון בגיל היסודי – לפי מגזר

Z	מגזר ערבי		מגזר יהודי		מדד סיכון	
2.23	0.04 (2,270)		-0.01 (4,667)	d (N)	בריאות והיגיינה	1
4.67**	0.06 (2,078)		-0.04 (4,349)	d (N)	העדר השגחה מתאימה	3
7.88**	0.18 (2,240)		0.02 (4,650)	d (N)	קושי בתפקוד הורי	4
4.64**	0.11 (2,218)		0.00 (4,599)	d (N)	קשיים בהיעזרות בשירותים	5
4.89**	0.17 (2,278)		0.05 (4,669)	d (N)	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	6
5.8**	0.31 ▲ (2,263)	>	0.17 (4,656)	d (N)	קשיים בלמידה	7
2.79	0.25 ▲ (2,176)	>	0.18 (4,497)	d (N)	הישגים נמוכים	8
4.5**	0.27 ▲ (2,269)	>	0.17 (4,673)	d (N)	קשיים רגשיים	9
7.35**	0.30 ▲ (2,271)	>	0.12 (4,676)	d (N)	קשיים חברתיים	10
1.19	0.10 (2,274)		0.08 (4,662)	d (N)	התנהגות תוקפנית	11
3.31*	0.08 (1,984)		0.00 (4,208)	d (N)	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
0.25	-0.02 (1,836)		-0.02 (2,820)	d (N)	פגיעות מאלימות מינית	13
1.11	0.09 (2,035)		0.06 (4,362)	d (N)	התנהגויות סיכון	14
0.12	0.02 (1,422)		0.02 (3,599)	d (N)	התנהגות אובדנית	15
-1.05	-0.03 (1,172)		0.01 (2,933)	d (N)	התנהגות עבריינית	16

* $p < .05$, ** $p < .01$ ▲ $d > 0.20$

">" משמעו שמגזר אחד שיפר יותר מהמגזר האחר באופן מובהק ($p < .05$) וביותר מ-0.05 יחידות של d, כאשר לפחות באחד המגזרים נמצאה עוצמת שינוי הגדולה מ- $d = 0.20$.

לוח 32: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון בגיל הנוער – לפי מגזר

Z	מגזר ערבי		מגזר יהודי		מדד סיכון	
5.33**	0.13 (2,295)		0.01 (3,523)	d (N)	בריאות והיגיינה	1
6.98**	0.16 (2,136)		0.00 (3,289)	d (N)	העדר השגחה מתאימה	3
10.26**	0.28 ▲ (2,265)	>	0.04 (3,528)	d (N)	קושי בתפקוד הורי	4
8.03**	0.18 (2,182)		-0.02 (3,311)	d (N)	קשיים בהיעזרות בשירותים	5
4.54**	0.14 (2,295)		0.03 (3,467)	d (N)	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	6
6.46**	0.27 ▲ (2,268)	>	0.10 (3,439)	d (N)	קשיים בלמידה	7
6.62**	0.24 ▲ (2,194)	>	0.07 (3,350)	d (N)	הישגים נמוכים	8
6.4**	0.26 ▲ (2,299)	>	0.10 (3,564)	d (N)	קשיים רגשיים	9
9.37**	0.32 ▲ (2,298)	>	0.09 (3,567)	d (N)	קשיים חברתיים	10
4.82**	0.22 ▲ (2,290)	>	0.11 (3,549)	d (N)	התנהגות תוקפנית	11
4.31**	0.13 (2,094)		0.03 (3,096)	d (N)	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
0.57	-0.02 (1,796)		-0.04 (2,186)	d (N)	פגיעות מאלימות מינית	13
3.15*	0.14 (2,125)		0.06 (3,214)	d (N)	התנהגויות סיכון	14
1.86	0.03 (1,999)		-0.02 (3,137)	d (N)	התנהגות אובדנית	15
5.85**	0.10 (2,055)		-0.02 (3,131)	d (N)	התנהגות עבריינית	16
3.65**	0.05 (2,026)		-0.05 (2,524)	d (N)	התנהגות מינית לא תקינה	17

*p<.05, **p<.01 ▲d>0.20

">" משמעו שמגזר אחד שיפר יותר מהמגזר האחר באופן מובהק ($p<.05$) וביותר מ-0.05 יחידות של d, כאשר לפחות באחד המגזרים נמצאה עוצמת שינוי הגדולה מ- d=0.20.

ממצאים אלו, נוסף על הממצאים המעידים על היישום של התכנית ביישובים הערביים ועל תרומתה של התכנית להגדלת המשאבים דווקא ביישובים המוחלשים, יכולים להסביר את הגורמים לשיפור. המשאבים התוספתיים שהביאה עמה התכנית בוודאי תרמו את תרומתם, אבל גם למבנים ולשיטות שמנחילה התכנית, ואשר מסייעים ליישובים לצרוך בצורה מושכלת את המשאבים יש חלק לא מבוטל בתרומה זו.

השינוי ברמות מדדי הסיכון בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות לסופה – לפי משך ההשתתפות בתכניות ההתערבות

במסגרת בחינת המשתנים שהשפיעו על גודל השינוי שהושג ברמת הסיכון בקרב הילדים שהשתתפו בתכניות ההתערבות, נבדק גם המשתנה של משך ההשתתפות בהן, הנגזר מהזמן שעבר בין מדידת ההתחלה למדידת הסוף.

בלוח 33 מוצגת התפלגות הילדים בקובץ המחקר, לפי משך הזמן שעבר בין שתי המדידות¹⁰⁹.

מהנתונים עולה, כי 41% מהילדים שבקובץ המחקר השתתפו בתכניות התערבות שמשכן פחות מ-6 חודשים, 44% השתתפו בתכניות התערבות שמשכן בין 6 ל-12 חודשים, ו-15% השתתפו בתכניות התערבות שמשכן מעל 12 חודשים.

לא נמצא הבדל בין שלוש הקבוצות ברמת מדדי הסיכון שנרשמה בקרב הילדים בתחילת ההשתתפות בתכניות.

לוח 33: התפלגות הילדים לפי משך הזמן בין מדידת ההתחלה למדידת הסוף

משך הזמן בין המדידות	N	אחוז
קצר (3-6 חודשים)	8,386	41%
בינוני (6-12 חודשים)	9,104	44%
ארוך (12-18 חודשים)	3,020	15%

בלוחות 34-36 מוצגים השינויים ברמות מדדי הסיכון בפילוח לפי משך ההשתתפות בתכניות ההתערבות, עבור כל קבוצת גיל. למען הנוחות, מוצגים בלוחות רק מדד עוצמת השינוי (d) ומספר הילדים (N). ממוצעים וסטיות תקן של המדדים מפורטים בנספח ט"ז.

מהנתונים עולה שככלל, רוב השינויים שעוצמתם בינונית ומעלה נמצאו דווקא בתכניות הקצרות, בכל קבוצות הגיל. מבדיקה של הנתונים לפי מדדי סיכון עולה, כי השינויים המשמעותיים נרשמו במדדים העוסקים בהתפתחות, בלמידה, בקשיים חברתיים ובקשיים רגשיים וכן בבעיות התפתחות ובהתנהגות תוקפנית. מכלול ממצאים זה מצביע על כך שתוצאות הושגו בתוך זמן קצר בסוג מסוים של מדדי סיכון ולא הושגו בכלל, גם בחלוף שנה ויותר, במדדים אחרים.

¹⁰⁹ כאמור, מקובץ המחקר הוצאו נתונים של ילדים שמשך הזמן בין המדידות שלהם היה קטן משלושה חודשים או ארוך משנה וחצי.

לוח 34 : עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון, לפי משך ההשתתפות בתכנית ההתערבות –בגיל הרך

	מדד הסיכון	משך הזמן בין המדידות		
		קצר (6-3 חודשים)	בינוני (12-6 חודשים)	ארוך (18-12 חודשים)
1	בריאות והיגיינה	d (N)	0.04 (3,326)	-0.01 (906)
2	בעיות התפתחות	d (N)	0.29 ▲ (3,350)	0.25 ▲ (908)
3	העדר השגחה מתאימה	d (N)	0.08 (3,089)	-0.13 (838)
4	קושי בתפקוד הורי	d (N)	0.18 (3,308)	0.03 (899)
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	d (N)	0.03 (3,307)	-0.03 (899)
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	d (N)	0.11 (3,110)	0.07 (829)
7	קשיים בלמידה	d (N)	0.27 ▲ (3,146)	0.23 (838)
9	קשיים רגשיים	d (N)	0.22 ▲ (3,311)	0.12 (897)
10	קשיים חברתיים	d (N)	0.20 ▲ (3,296)	0.13 (889)
11	התנהגות תוקפנית	d (N)	0.16 (3,303)	0.05 (898)
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	d (N)	0.07 (3,003)	-0.03 (829)
13	פגיעות מאלימות מינית	d (N)	-0.03 (2,087)	-0.07 (624)

▲d>0.20

לוח 35: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון, לפי משך ההשתתפות בתכנית ההתערבות – בגיל היסודי

	משך הזמן בין המדידות			מדד הסיכון	
	ארוך (18-12 חודשים)	בינוני (12-6 חודשים)	קצר (6-3 חודשים)		
1	0.02 (1,141)	-0.05 (2,993)	0.08 (2,955)	d (N)	בריאות והיגיינה
3	-0.12 (1,047)	0.02 (2,759)	0.04 (2,759)	d (N)	העדר השגחה מתאימה
4	0.00 (1,128)	0.09 (2,975)	0.11 (2,935)	d (N)	קושי בתפקוד הורי
5	0.02 (1,124)	0.00 (2,923)	0.10 (2,920)	d (N)	קשיים בהיעזרות בשירותים
6	0.03 (1,146)	0.06 (2,987)	0.16 (2,967)	d (N)	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית
7	0.08 (1,138)	0.21 ▲ (2,973)	0.29 ▲ (2,960)	d (N)	קשיים בלמידה
8	0.01 (1,088)	0.16 (2,845)	0.34 ▲ (2,887)	d (N)	הישגים נמוכים
9	0.12 (1,138)	0.19 (2,992)	0.26 ▲ (2,965)	d (N)	קשיים רגשיים
10	0.15 (1,137)	0.15 (2,990)	0.25 ▲ (2,973)	d (N)	קשיים חברתיים
11	0.07 (1,143)	0.05 (2,987)	0.13 (2,960)	d (N)	התנהגות תוקפנית
12	0.00 (994)	0.04 (2,677)	0.03 (2,650)	d (N)	חשיפה לאלימות ולעבריינות
13	-0.03 (787)	-0.02 (2,021)	-0.01 (1,960)	d (N)	פגיעות מאלימות מינית
14	0.05 (1,042)	0.08 (2,789)	0.07 (2,710)	d (N)	התנהגויות סיכון
15	0.00 (950)	-0.01 (2,265)	0.06 (1,916)	d (N)	התנהגות אובדנית
16	0.04 (762)	-0.06 (1,865)	0.02 (1,574)	d (N)	התנהגות עבריינית

▲d>0.20

לוח 36: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון, לפי משך ההשתתפות בתכנית ההתערבות – בגיל הנוער

	משך הזמן בין המדידות			מדד הסיכון	
	ארוך (18-12 חודשים)	בינוני (12-6 חודשים)	קצר (6-3 חודשים)		
1	0.05 (939)	0.07 (2,675)	0.07 (2,417)	d (N)	בריאות והיגיינה
3	-0.02 (866)	0.04 (2,502)	0.13 (2,250)	d (N)	העדר השגחה מתאימה
4	0.05 (932)	0.14 (2,674)	0.18 (2,400)	d (N)	קושי בתפקוד הורי
5	-0.02 (879)	0.06 (2,550)	0.11 (2,270)	d (N)	קשיים בהיעזרות בשירותים
6	-0.11 (919)	0.07 (2,663)	0.16 (2,393)	d (N)	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית
7	0.02 (890)	0.15 (2,647)	0.26 ▲ (2,374)	d (N)	קשיים בלמידה
8	0.00 (882)	0.08 (2,557)	0.27 ▲ (2,310)	d (N)	הישגים נמוכים
9	0.06 (951)	0.17 (2,701)	0.22 ▲ (2,427)	d (N)	קשיים רגשיים
10	0.08 (946)	0.17 (2,696)	0.24 ▲ (2,439)	d (N)	קשיים חברתיים
11	0.05 (937)	0.13 (2,695)	0.22 ▲ (2,423)	d (N)	התנהגות תוקפנית
12	-0.05 (858)	0.09 (2,415)	0.13 (2,122)	d (N)	חשיפה לאלימות ולעבריינות
13	-0.01 (682)	-0.03 (1,911)	-0.03 (1,554)	d (N)	פגיעות מאלימות מינית
14	0.04 (891)	0.11 (2,527)	0.10 (2,130)	d (N)	התנהגויות סיכון
15	-0.03 (836)	-0.01 (2,421)	0.03 (2,083)	d (N)	התנהגות אובדנית
16	-0.11 (875)	0.03 (2,441)	0.10 (2,075)	d (N)	התנהגות עבריינית
17	-0.03 (784)	-0.02 (2,205)	0.04 (1,765)	d (N)	התנהגות מינית לא תקינה

▲ d>0.20

השינוי ברמות מדדי הסיכון בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות לסופה – לפי סוג תכנית ההתערבות

במסגרת התכנית פועלות תכניות התערבות מגוונות. אלה סווגו, בסיוע מטה התכנית, ל-13 סוגים, לפי אופי ההתערבות והמסגרת שבה היא מתבצעת (רשימה מפורטת של התכניות לפי סוגים מופיעה בנספח י"ז).

לוח 37 מציג את התפלגות הילדים בקובץ המחקר לפי סוג תכנית ההתערבות שבה השתתפו.

לוח 37: התפלגות הילדים לפי סוג תכנית ההתערבות שבה השתתפו

סוג תכנית ההתערבות	N	אחוז
מרכזי נוער	3,855	19%
איתור והתערבות במסגרות יסודי ונוער	3,518	17%
איתור והתערבות במסגרת אוניברסלית	3,404	17%
תכניות טיפוליות משפחתיות רב-תחומיות	2,177	11%
חונכים	1,804	9%
טיפול בגן	1,410	7%
תכניות קבוצתיות קצרות מועד (הדרכות הורים)	1,351	7%
תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה	1,110	5%
מועדוניות	892	4%
סיוע לימודי בבית הספר ובקהילה	428	2%
תכניות חברתיות בקהילה	292	1%
מעונות	34	0%
אחר	232	1%

בלוח 38 מוצגת עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון לפי סוג תכנית ההתערבות. לוח זה לא מוצג בפילוח לפי קבוצות גיל, שכן ישנה זיקה מבנית בין סוג תכנית ההתערבות ובין קבוצת הגיל (סוגי התערבות מסוימים מאפיינים קבוצת גיל כזאת ולא אחרת). קטגוריות שכללו פחות מ-100 ילדים אינן מוצגות (מסומן ב"---"). לא נכללו תכניות התערבות שסיווגן "מעונות" בשל מיעוט המשתתפים.

בשל ריבוי הסוגים של התכניות, הלוח מתפרס על פני שני עמודים.

לוח 38 : עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון – לפי סוג תכנית ההתערבות

סוג תכנית התערבות		מדד סיכון	מרכזי נוער	איתור והתערבות במסגרת יסודי ונוער	איתור והתערבות במסגרת אוניברסלית	תכניות טיפוליות משפחתיות רב-תחומיות	חונכים	טיפול בגן
1	בריאות והיגיינה	d (N)	0.00 (3,796)	0.11 (3,481)	0.06 (3,367)	0.02 (2,160)	-0.08 (1,761)	-0.03 (1,406)
2	בעיות התפתחות	d (N)		0.83 ▲ (201)	0.40 ▲ (2,967)	0.21 ▲ (858)	-	0.29 ▲ (1,194)
3	העדר השגחה מתאימה	d (N)	0.02 (3,450)	0.13 (3,191)	0.05 (3,138)	0.03 (2,057)	-0.15 (1,724)	-0.03 (1,140)
4	קושי בתפקוד הורי	d (N)	0.09 (3,733)	0.19 (3,462)	0.13 (3,352)	0.18 (2,164)	-0.10 (1,784)	0.13 (1,358)
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	d (N)	0.02 (3,508)	0.11 (3,458)	0.04 (3,372)	0.01 (2,162)	-0.06 (1,666)	0.03 (1,382)
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	d (N)	0.05 (3,735)	0.16 (3,507)	0.13 (3,394)	0.07 (2,043)	-0.07 (1,785)	0.13 (1,404)
7	קשיים בלמידה	d (N)	0.18 (3,721)	0.28 ▲ (3,482)	0.30 ▲ (3,392)	0.10 (2,012)	0.08 (1,783)	0.42 ▲ (1,406)
8	הישגים נמוכים	d (N)	0.21 ▲ (3,634)	0.13 (3,208)	0.58 ▲ (434)	0.05 (1,177)	0.09 (1,690)	0.54 ▲ (208)
9	קשיים רגשיים	d (N)	0.14 (3,813)	0.28 ▲ (3,496)	0.18 (3,370)	0.21 ▲ (2,162)	0.07 (1,776)	0.19 (1,402)
10	קשיים חברתיים	d (N)	0.13 (3,822)	0.28 ▲ (3,487)	0.21 ▲ (3,384)	0.18 (2,115)	0.09 (1,787)	0.29 ▲ (1,406)
11	התנהגות תוקפנית	d (N)	0.07 (3,792)	0.22 ▲ (3,498)	0.14 (3,374)	0.10 (2,146)	0.00 (1,768)	0.14 (1,396)
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	d (N)	0.01 (3,162)	0.10 (3,072)	0.05 (3,086)	0.09 (2,051)	-0.09 (1,664)	0.00 (1,139)
13	פגיעות מאלימות מינית	d (N)	-0.02 (2,262)	-0.03 (2,742)	-0.01 (1,802)	-0.03 (1,677)	-0.03 (955)	0.01 (837)
14	התנהגויות סיכון	d (N)	0.03 (3,332)	0.15 (3,001)	0.20 ▲ (404)	0.02 (1,236)	0.01 (1,637)	0.14 (189)
15	התנהגות אובדנית	d (N)	0.00 (3,305)	0.05 (2,874)		-0.01 (886)	-0.06 (1,652)	
16	התנהגות עבריינית	d (N)	-0.06 (2,932)	0.10 (2,619)		0.00 (863)	-0.05 (1,441)	
17	התנהגות מינית לא תקינה	d (N)	-0.04 (1,887)	0.08 (1,333)		0.01 (220)	-0.05 (280)	

d>0.20 ▲, - בקטגוריה זו היו פחות מ- 100 משתתפים.

לוח 38: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון – לפי סוג תכנית ההתערבות (המשך)

מדד סיכון		סוג תכנית התערבות					תכניות קבוצתיות קצרות מועד (הדרכות הורים)	תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה	מועדוניות	סיוע לימודי בית הספר ובקהילה	תכניות חברתיות בקהילה
1	בריאות והיגיינה	d (N)	0.00 (1,334)	0.17 (1,099)	-0.05 (889)	0.19 (421)	▲ 0.27 (285)				
2	בעיות התפתחות	d (N)	▲ 0.22 (753)	0.16 (946)	▲ 0.47 (138)	-	-				
3	העדר השגחה מתאימה	d (N)	0.02 (1,300)	0.14 (1,089)	-0.01 (858)	0.12 (407)	0.01 (261)				
4	קושי בתפקוד הורי	d (N)	0.09 (1,345)	▲ 0.36 (1,107)	0.05 (887)	▲ 0.20 (419)	▲ 0.20 (280)				
5	קשיים בהיעזרות בשירותים	d (N)	-0.04 (1,336)	0.14 (1,075)	0.04 (866)	▲ 0.22 (418)	0.13 (265)				
6	קשיים בהסתגלות למערכת החינוכית	d (N)	0.06 (1,134)	0.18 (890)	0.03 (878)	0.10 (426)	▲ 0.28 (278)				
7	קשיים בלמידה	d (N)	▲ 0.34 (1,177)	▲ 0.24 (950)	0.15 (841)	▲ 0.28 (425)	0.13 (274)				
8	הישגים נמוכים	d (N)	▲ 0.56 (579)	▲ 0.46 (147)	0.02 (692)	0.15 (390)	0.11 (255)				
9	קשיים רגשיים	d (N)	▲ 0.23 (1,337)	▲ 0.33 (1,091)	0.16 (889)	▲ 0.31 (418)	0.04 (289)				
10	קשיים חברתיים	d (N)	0.12 (1,319)	▲ 0.22 (1,091)	0.15 (888)	0.19 (417)	▲ 0.26 (289)				
11	התנהגות תוקפנית	d (N)	0.09 (1,330)	0.21 (1,082)	-0.03 (889)	0.18 (428)	0.15 (289)				
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	d (N)	0.10 (1,284)	0.13 (1,058)	0.16 (855)	-0.06 (424)	0.17 (248)				
13	פגיעות מאלימות מינית	d (N)	-0.02 (1,176)	0.03 (733)	-0.01 (638)	-0.04 (364)	-0.03 (202)				
14	התנהגויות סיכון	d (N)	0.12 (574)	0.11 (158)	0.09 (739)	▲ 0.22 (382)	0.01 (261)				
15	התנהגות אובדנית	d (N)	-0.06 (308)	-	0.04 (674)	0.02 (390)	-0.16 (227)				
16	התנהגות עבריינית	d (N)	-0.10 (285)	-	0.03 (684)	0.09 (373)	0.11 (245)				
17	התנהגות מינית לא תקינה	d (N)	-	-	-0.09 (335)	-0.03 (382)	-0.04 (209)				

▲ d>0.20 - בקטגוריה זו היו פחות מ- 100 משתתפים.

בחינת עוצמת השינוי שהושגה בכל אחד מסוגי תכניות ההתערבות במדדי הסיכון השונים מעלה כי, תכניות התערבות מהסוג של תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה, סיוע לימודי בבית הספר ובקהילה, וכן תכניות לאיתור והתערבות במסגרות יסודי ונוער ובמסגרות אוניברסליות השיגו שיפור ניכר במגוון מדדי סיכון העוסקים בהתפתחות, בלמידה, ובקשיים חברתיים או רגשיים. הממצאים מראים כי תכניות הפועלות במסגרות של מערכת החינוך מצליחות לקדם את יעדיהן באשר לקשיים בלמידה, הישגים לימודיים והסתגלות למערכת החינוך, וכי הן גם מצליחות להשיג שיפור בבעיות התפתחות ובעיות רגשיות וחברתיות. נזכיר כי מרבית תכניות ההתערבות שנבחרו ליישום על ידי היישובים שבתכנית הן מסוג זה, כלומר תכניות הפועלות במסגרות של מערכת החינוך המשמשות להן כפלטפורמה להתערבות לטובת הילדים.

תכניות קבוצתיות קצרות מועד (הדרכות הורים) וכן תכניות חברתיות בקהילה ותכניות טיפול בגן השיגו שיפור בהיבטים הקשורים למערכת החינוך (הסתגלות למערכת והישגים נמוכים), בקשיים רגשיים וחברתיים, בבעיות התפתחות ובהיבטים הקשורים להורים (בריאות והיגיינה וקושי בתפקוד הורי).

תכניות מסוג מרכזי נוער ומועדוניות השיגו שיפור משמעותי במדד אחד, בעוד תכניות מסוג חונכים לא השיגו שיפור משמעותי באף לא אחד ממדדי הסיכון.

בחירת השינוי שחל בכל אחד ממדדי הסיכון, בסוגים השונים של ההתערבויות, מעלה כי המדדים שבהם חל שיפור משמעותי במגוון הרחב ביותר של תכניות התערבות הם: בעיות התפתחות וקשיים בלמידה. בשישה סוגים של תכניות התערבות נמצא שיפור משמעותי במדדים אלה. ייתכן שנכון ליחס את השיפור הזה להיקף הרחב של התכניות המציעות מרכיבים של איתור בעיות התפתחות וטיפול בהן וכן תכניות שיש בהן מרכיב של תגבור לימודי כלשהו, אם בתוך המסגרת החינוכית ואם בקהילה. גם במדד של הישגים נמוכים חל שיפור בחמישה סוגים של תכניות התערבות. בחמישה סוגים של תכניות התערבות נצפה גם שיפור משמעותי במדדים של קשיים רגשיים וחברתיים. תכניות אלה כוללות מרכיבים של איתור וטיפול בקהילה או במסגרת חינוכית וכן התערבות במתכונת קבוצתית.

במדד הסתגלות למערכת החינוכית העוסק בהתנהגות תקינה של הילד בבית ספר (מבחנית משמעת ונוכחות) נמצא שיפור רק בתכניות חברתיות בקהילה. במדד של קשיים בהיעזרות בשירותים נמצא שיפור בתכניות סיוע לימודי בבית הספר ובקהילה, מה שעשוי להעיד על הערך המוסף דווקא של תכניות אלו המגישות שירותים.

גם במדד בריאות והיגיינה נמצא שיפור רק בתכניות חברתיות בקהילה. מדד זה מאפיין את קבוצת הגיל הרך, כאשר בחלק גדול מהתכניות ישנו מרכיב להדרכת הורים בנושאים אלו. במדדים אחרים – התנהגות תוקפנית והתנהגויות סיכון – הרלוונטיים לקבוצת גיל מבוגרת יותר, חל שיפור בתכניות המציעות איתור והתערבות במסגרות וסיוע לימודי.

במדדים העוסקים בתחום הרגשי והחברתי, נמצא שיפור בכמה סוגים של תכניות התערבות. במדד קשיים רגשיים העוסק בהתנהגויות ובסימפטומים רגשיים בעייתיים, בביטויי חרדה ופחד ובערך עצמי נמוך, נמצא שיפור בתכניות התערבות במסגרות (מסגרות יסודי ונוער; סיוע לימודי בבית הספר ובקהילה), וכן בתכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה ובהדרכות הורים. כך שניתן לראות כי גם התערבויות במערכת החינוך וגם התערבויות שמחוץ למערכת החינוך מסוגלות להניב שיפור במדד זה. במדד קשיים חברתיים, העוסק בתפקוד החברתי של הילד בקבוצת השווים, נמצא שיפור בתכניות התערבות המתקיימות במסגרות (מסגרות ילדים ונוער; טיפול בגן) וכן בתכניות התערבות קבוצתיות וחברתיות בקהילה¹¹⁰.

בשאר המדדים לא ניכר שיפור באף סוג אחד של תכניות התערבות. כאמור, מדובר במדדים העוסקים בתופעות החמורות יותר ושאוֹפִּיֵנו ברמות סיכון נמוכות מאוד כבר בתחילת התכנית, בהם: התנהגויות סיכון, אלימות או פגיעה הן מצד הילדים (התנהגות תוקפנית, התנהגויות סיכון, התנהגות אובדנית, התנהגות עבריינית, התנהגות מינית לא תקינה בקרב הנוער) והן מצד הסביבה כלפי הילדים (חשיפה לאלימות ולעבריינות, פגיעות מאלימות מינית). לאור הנתונים שלפיהם היקף הילדים שאובחנו בטווח הסיכון במדדים אלה היה מצומצם כבר בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, בוצע ניתוח ייעודי של נתונים אלה. ממצאיו מתוארים להלן.

¹¹⁰ להרחבה, ראו נספח י"ז.

בחינת השינוי בין תחילת ההשתתפות של הילדים בתכניות ההתערבות לסופה – בקרב ילדים ובני נוער שאובחנו בטווח הסיכון במדדי הסיכון החמור

כאמור לעיל, לא ניכר שיפור במצבם של הילדים ובני הנוער במרבית המדדים העוסקים בתופעות החמורות: חשיפה לאלימות ולעבריינות, פגיעות מאלימות מינית, התנהגויות סיכון, התנהגות עבריינית והתנהגות מינית לא תקינה. כמו כן, ניתוח המידע על אודות תכניות ההתערבות שנבחרו מעיד על כך שמרביתן אינן עוסקות בתופעות אלו. עם זאת, מדובר בתופעות המעסיקות ומטרידות חלק ניכר מבעלי העניין בתכנית, ולכן בוצע ניתוח ייעודי, שמטרתו לבחון את השינוי במצב הילדים, בכל אחד מהמדדים החמורים (12-17), רק עבור הילדים שאובחנו בטווח הסיכון בתחילת ההשתתפותם בתכניות ההתערבות¹¹¹. ניתוח כזה בוצע רק כאשר היקף הילדים המאובחנים בטווח הסיכון בתחילת התכנית, באותו מדד, היה 100 או יותר. אי לכך לא בוצע הניתוח עבור המדדים: פגיעות מאלימות מינית והתנהגות מינית לא תקינה, בהם אובחנו בתחילת תכניות ההתערבות פחות מ-100 ילדים.

לוח 39 מציג את ממצאי הניתוח. "ח" משמעו מספר הילדים שאובחנו בטווח הסיכון באותו מדד, "אחוז מהילדים" מתייחס לשיעורם מקרב כלל הילדים בקבוצת הגיל (ראו לוח 2), "d" מייצג את עוצמת השינוי בין המדידות ביחס לאותה קבוצת הילדים. כל השינויים המוצגים בלוח זה מובהקים ($p < 0.05$).

לוח 39: עוצמת השינוי ברמות מדדי הסיכון החמורים בין תחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות ובין סופה – בקרב ילדים ובני נוער שאובחנו בטווח הסיכון במדדים אלה

מדד סיכון	גיל רך (0-6)			גיל יסודי (6-12)			גיל נוער (12-18)		
	n	אחוז מהילדים	d	n	אחוז מהילדים	d	n	אחוז מהילדים	d
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	318	4.9%	0.92	410	6.5%	0.81	513	9.5%	0.82
14 התנהגויות סיכון	-	-	-	233	3.6%	1.24	370	6.7%	0.96
15 התנהגות אובדנית	-	-	-	*	-	-	130	2.4%	0.86
16 התנהגות עבריינית	-	-	-	*	-	-	306	5.7%	0.61

- המדד לא חושב עבור קבוצת גיל זו. * בקטגוריה זו היו פחות מ-100 ילדים.

מלוח 39 עולה כי חל שיפור משמעותי, בעוצמה גבוהה, בקרב אותם הילדים שאובחנו בתחילת ההשתתפות בתכנית בטווח הסיכון במדדים החמורים, זאת בהתייחס למדד שבו אובחנו. ניתן לראות בממצאים אלה ראיה ליכולתה של התכנית לסייע גם בתופעות הסיכון החמורות, בתנאי שאלה מאובחנות מבעוד מועד.

¹¹¹ ילדים שהוגדרו בטווח סיכון הם מי שבמידה הראשונה שלהם דווח ציון נמוך מ-30. הקריטריון של מתחת ל-30 נבחר כדי לקבוע סף אחיד, שאינו מושפע משכיחות הדיווח של התופעה באוכלוסייה, ולאור מיעוט המקרים שבהם מופיעים ערכים נמוכים בחלק מהמדדים והעדר רגישותה של הסקאלה. למשל ב"פגיעות מאלימות מינית" ישנם שלושה ערכים אפשריים: 40 (ללא כל פגיעות), 25 (סימון "כך" באחד משני הפריטים), ו-10 (סימון "כך" בשני הפריטים). מצב זה אינו מאפשר חיתוך אחיד לפי אחוזון מסוים או סטיית תקן.

התוצאות של התכנית בהיבט מצב הילדים – על בסיס מאגרי מידע מוסדיים

תמצית הפרק

התכנית הלאומית הגדירה יעדי תוצאה באשר לשינוי במצבם של הילדים ובני הנוער ביישובים שבהם התכנית פועלת. המידה שבה הושגו יעדים אלו נבחנה באמצעות רשימה של מדדים אשר גובשו בהתייעצות עם מומחים ועם ועדת המחקר המצומצמת. ניתן גם לבסס מדדים אלה על מאגרי מידע מוסדיים של משרדים ורשויות ממשלתיות¹¹². דליית הנתונים מהמאגרים השונים בוצעה במהלך שנת 2014, ומרביתם מתייחסים לשנים שבין 2006 ל- 2012.

המחקר מתחקה אחר המדדים האלה ותוך כדי כך בוחן:

1. **שינויים שחלו בהם לאורך זמן**, כאשר שנת 2011 נקבעה¹¹³ כשנה שבה הגיע יישום התכנית ביישובים הוותיקים לכלל בשלות מלאה. זו גם נקודת הזמן שבה יש ציפייה לראות שינויי מגמה במדדים אשר יצביעו על השפעתה של התכנית. לפרשנות של הממצאים יש גם מגבלות, למשל ביישובים מתקיימות השפעות נוספות שלא ניתן לפקח עליהן, ומרבית המדדים כוללים רק שתי מדידות מנקודת ההבשלה.

2. **הבדלים ברמה ובמגמות של המדדים בשלוש קבוצות**: האוכלוסייה היהודית משתתפת בתכנית¹¹⁴, האוכלוסייה הערבית משתתפת בתכנית והאוכלוסייה שאינה משתתפת בתכנית¹¹⁵. הקבוצה האחרונה נתפסת כמייצגת אוכלוסייה חזקה יחסית אשר התכנית רואה בה אמת מידה להשפעתה, ושואפת לצמצם את הפערים בינה ובין שתי הקבוצות האחרות.

מהממצאים עולה כי ברוב המדדים, מצבה של האוכלוסייה שאינה בתכנית טוב יותר ממצבן של האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית שבתכנית. כמו כן, עולה כי מצבה של האוכלוסייה היהודית שבתכנית טוב יותר מזה של האוכלוסייה הערבית שבתכנית, במרבית המדדים שנבדקו.

ממצא מעניין העולה מהנתונים מצביע על כך שחלה עלייה בהיקף הילדים הנמצאים במסגרות טיפוליות בקרב האוכלוסייה שבתכנית, בכלל, והערבית בפרט, כאשר זו מושפעת גם ממאמצים אחרים הפועלים למען אוכלוסייה זו. כך, למשל, תרמה התכנית "עם הפנים לקהילה" להרחבת השירותים ביישובים הערביים, וייתכן שיהיה נכון להסביר באמצעותה את העלייה באחוז מקבלי השירותים בקהילה (דולב ואחרים, 2008). דוגמה אחרת היא התופעה של עלייה בשיעור המטופלים בשל חשד לאלימות במשפחה, הניתנת להסבר נוכח המאמצים הנעשים בחברה הערבית בשנים האחרונות להגברת המודעות ולעידוד הדיווח (אלמגור-לוטן, 2010).

¹¹² לפירוט התבחינים והשיקולים בבחירת התבחינים ראו פרק "השיטה".

¹¹³ ההחלטה על כך התקבלה במסגרת הדיונים של צוות החשיבה שעסק במדידת התוצאות בקרב הילדים.

¹¹⁴ כדי לאפשר השוואה מבוקרת ככל הניתן, הוצאו מהניתוחים יישובי התכנית המאופיינים בשיעור גבוה של אוכלוסייה חרדית, ובכלל זה אלעד, בני ברק, ביתר עלית ומודיעין עלית, וכן הערים שיש בהן ריכוז חרדי משמעותי: צפת ובית שמש. כמו כן הוצאו מהניתוח ערים גדולות שרק חלק משכונותיהן משולבות בתכנית (תל אביב-יפו, רמת גן, ירושלים וחיפה), וכן יישובים מעורבים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית (בהיקף של 20% עד 80%) לצד אוכלוסייה יהודית.

¹¹⁵ במרבית המדדים בוצעה השוואה לאוכלוסייה היהודית שאינה משתתפת בתכנית (ב-15 מדדים מתוך 17 מדדים). בשני המדדים האחרים השוואה היא לכלל האוכלוסייה שאינה בתכנית. הבחירה בקבוצת ההשוואה נובעת מהנתונים שהתקבלו בפועל וביכולת לחלץ מתוכם את האוכלוסייה היהודית שאינה משתתפת בתכנית.

הנתונים הזמינים בעת הזאת אינם מספקים פרספקטיבת זמן סבירה לבחינת השינויים במצב הילדים והערך שמביא המחקר בעת הזאת הוא בהצבת בסיס נתונים ומתודולוגיה שיאפשרו מעקב בהמשך הדרך. מעקב זה יש לו ערך היות והוא מתייחס לכלל אוכלוסיית הילדים של היישוב ולא רק לאלה שהוכללו בתכניות ההתערבות של התכנית הלאומית ומתועדים בתמ"י. יחד עם זאת, גם בהמשך תידרש זהירות במתן משמעות לממצאים כיון שמרבית המדדים מהווים אומדן עקיף לפעולת התכנית ולא מדידה ישירה של פעולתה.

לוח 40 מרכז את הממצאים באשר לשינוי שחל במדדים מנקודת ההבשלה, בכל אחת מהאוכלוסיות שבתכנית, תוך כדי בדיקה אם עוצמת השינוי באוכלוסיית התכנית שונה מזו שבאוכלוסייה שאינה בתכנית. המדדים מסודרים בלוח לפי השיוך שלהם ליעדי התוצאה הרלוונטיים. עם זאת יש להתייחס לממצאים אלה במשנה זהירות בשל העובדה שנדרשת בחינה מתמשכת מעבר לתקופה שעבורה התקבלו הנתונים המוצגים בדוח זה.

לוח 40: השגת יעדי התוצאה באשר למצב הילדים מעת הגעת התכנית להבשלה מלאה, לפי מדדים ולפי קבוצות אוכלוסייה

יעד תוצאה		מדד	מה ייחשב שיפור במצב האוכלוסייה שבתכנית	ממצאים	
				האוכלוסייה היהודית שבתכנית	האוכלוסייה הערבית שבתכנית
הקטנת אחוז הילדים החיים בנסיבות משפחתיות הפוגעות ברווחתם		אחוז המטופלים בשירותי הרווחה בקהילה עקב קשיים שמקורם בקשר שבין ילדים ובין הוריהם מתוך אוכלוסיית הילדים ובני הנוער ביישוב	עלייה	△	▲
		שיעור ההשמה של ילדים בגיל הרך במסגרות	עלייה	↓↑	↓↑
		שיעור ההשמה של ילדים בגיל הרך במעונות במימון הרווחה	עלייה	↓↑	↓↑
		מספר הילדים המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל מצבי הזנחה	בתחילה עלייה ובהמשך ירידה	↓↑	↓↑
הפחתת אחוז התלמידים בעלי הישגים נמוכים בבחינות המיצ"ב		אחוז הילדים שהשיגוהם בבחינות המיצ"ב בעברית ¹¹⁶ נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי	ירידה	↓↑	
		אחוז הילדים שהשיגוהם בבחינות המיצ"ב במתמטיקה נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי	ירידה	בקרב תלמידי כיתה ה' בקרב תלמידי כיתה ח'	בקרב תלמידי כיתה ה' בקרב תלמידי כיתה ח'
הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער בכיתות ו' עד י"ב שאינם במסגרת כלשהי		אחוז התלמידים המוגדרים כנושרים ממערכת החינוך	ירידה	נדרש המשך מעקב	נדרש המשך מעקב
		אחוז בני הנוער המטופלים ביחידות לקידום נוער	עלייה	△	↓↑
צמצום אחוז בני הנוער שמגיעים לגיל 18 ללא תעודה, כישורים ומיומנויות		אחוז הניגשים לבחינות הבגרות	עלייה	↓↑	↓↑
		אחוז הזכאים לתעודת בגרות	עלייה	↓↑	↓↑
ירידה באחוז בני הנוער המפגינים התנהגויות סיכון		מספר בני הנוער המעורבים בפלילים	ירידה	↓↑	↓↑
		מספר הילדים ובני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן בחשד למעורבות בפלילים	בטווח הקצר עלייה ובהמשך ירידה	↓↑	↓↑
		אחוז הילדים ובני הנוער המעורבים באלימות מילולית בבית הספר	ירידה	בקרב תלמידי כיתות ה' ו' ותלמידי כיתות ז' ו-ט'	בקרב תלמידי כיתות ה' ו' בקרב תלמידי כיתות ז' ו-ט'

¹¹⁶ נבדק ביישובים היהודיים בלבד.

יעד תוצאה		מדד	מה ייחשב שיפור במצב האוכלוסייה שבתכנית	ממצאים	
				האוכלוסייה הערבית שבתכנית	האוכלוסייה היהודית שבתכנית
ירידה באחוז בני הנוער המפגינים התנהגויות סיכון		אחוז הילדים ובני הנוער המעורבים באלומות פיזית בבית הספר	ירידה	↓↑ בקרב תלמידי כיתות ה' ו' ותלמידי כיתות ז'-ט'	↓↑ בקרב תלמידי כיתות ה' ו' ותלמידי כיתות ז'-ט'
		מספר הילדים ובני הנוער המטופלים ברווחה בגין חשד לאלומות במשפחה	בטווח הקצר עליה ובהמשך ירידה	▼	▲
		מספר הילדים ובני הנוער המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל חשד כי נפגעו מאלומות פיזית	בטווח הקצר עליה ובהמשך ירידה	↓↑	↓↑
		מספר הילדים ובני הנוער המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל חשד כי נפגעו מינית	בטווח הקצר עליה ובהמשך ירידה	↓↑	↓↑

▲ שיפור גדול מזה שנמצא באוכלוסייה שאינה בתכנית ▼ נסיגה גדולה מזו שנמצא באוכלוסייה שאינה בתכנית ↓↑ ללא שינוי או תנודתיות

בחינת השינויים שחלו במצב הילדים על פי הנתונים המוסדיים מצביעה על כך שבחלק מהממדים ניתן לזהות שיפור בקרב האוכלוסיות שבתכנית, בעיקר בהיבט של הכללת מספר ילדים גדול יותר במסגרות טיפוליות :

1. קיימות ראיות לעלייה באחוז המטופלים מקרב הילדים החיים בנסיבות משפחתיות הפוגעות ברווחתם בשתי האוכלוסיות שבתכנית, כאשר באוכלוסייה הערבית, השיפור משמעותי יותר
2. נתונים על קידום נוער בשלב זה מעידים על הרחבת ההשמה באוכלוסייה היהודית שבתכנית, אך לא מעבר למגמה הנצפית באוכלוסייה שאינה בתכנית.

יש לציין כי העלייה בהיקף ההכללה של ילדים במסגרות טיפוליות בקרב האוכלוסייה שבתכנית בכלל, והאוכלוסייה הערבית בפרט, מושפעת גם מהשקעת מאמצים אחרים למען אוכלוסייה זו. כך, למשל, הטמעת התכנית "עם הפנים לקהילה" השפיעה על הרחבת השירותים ביישובים הערביים, וייתכן שיהיה נכון להסביר באמצעותה את העלייה באחוז מקבלי השירותים בקהילה (דולב ואחרים, 2008). דוגמה אחרת היא העלייה בשיעור המטופלים בשל חשד לאלומות במשפחה, הניתנת להסבר נוכח המאמצים שנעשים בחברה הערבית בשנים האחרונות לעורר מודעות לנושא ולעודד דיווח (אלמגור-לוטן, 2010).

במרבית הממדים הנתונים הזמינים בעת הזאת אינם מספקים פרספקטיבת זמן סבירה לבחינת השינויים במצב הילדים והערך שמביא המחקר בעת הזאת הוא בהצבת בסיס נתונים ומתודולוגיה שיאפשרו מעקב בהמשך הדרך.

התוצאות של התכנית בהיבט מצב הילדים – על בסיס מאגרי מידע מוסדיים

התכנית הגדירה 13 יעדי תוצאה באשר לשינוי במצבם של הילדים ובני הנוער ביישובים שבהם היא פועלת¹¹⁷. במסגרת המחקר נבחנה מידת השגתם של יעדים אלו ביישובים הוותיקים שבתכנית¹¹⁸ באמצעות מדדים המבוססים על מאגרי מידע של משרדים ורשויות ממשלתיים. מדדים אלה עומדים בתבחינים שנקבעו מראש לשם בחינת ההלימה והמהימנות שלהם. התבחינים שנקבעו הם:

1. המידה שבה המדד משקף את פעולת התכנית
 2. המידה שבה המדד משמש אומדן תקף
 3. מהימנות הנתונים שבבסיס המדד – בעיקר העקביות בשיטת איסוף הנתונים
 4. פיזור מספק של המדד כך שיאפשר הבחנה בין אוכלוסיות לאורך זמן
- לא לכל היעדים נמצאו מדדים רלוונטיים המבוססים על מאגרי מידע והעומדים בתבחינים שלעיל.

המתודולוגיה של המחקר כורכת השוואה בין שלוש קבוצות אוכלוסייה: אוכלוסייה יהודית המתגוררת ביישובים היהודיים שבתכנית¹¹⁹, אוכלוסייה ערבית המתגוררת ביישובים הערביים שבתכנית, ואוכלוסייה יהודית המתגוררת ביישובים יהודיים שאינם בתכנית או ביישובים שאינם ותיקים בתכנית (להלן: אוכלוסייה שאינה בתכנית). לאור מאפייניהם של היישובים שצורפו ראשונים לתכנית, מסמנת קבוצת האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית את מצבם של יישובים חזקים, וקובעת נקודת השוואה שאליה חותרת התכנית להגיע ביישובים החלשים יותר שאליהם נכנסה. אי לכך ההשוואה על פי רוב נעשתה ביחס לאוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית, למעט המקרים שבהם ההשוואה היא לכלל האוכלוסייה שאינה בתכנית, יהודית וערבית כאחד. בנספח י"ח מצוינת קבוצת ההשוואה הרלוונטית בעבור כל אחד ואחד מהמדדים שנבחנו.

שנת 2011 נקבעה כשנה שבה הגיעה התכנית לבשלות מלאה ביישובים הוותיקים, וכנקודת הזמן שבה יש ציפייה להתחיל לראות שינוי מגמה במדדי התוצאה. דליית הנתונים בוצעה במהלך שנת 2014, וברובם, המדידה הראשונה היא משנת 2006 והאחרונה משנת 2012, כך שהנתונים כוללים רק שתי מדידות מנקודת ההבשלה. היבט זה מגביל את הפרשנות לממצאים ולכן נכון לראות בהם תשתית להמשך מעקב בלבד. למעשה, הערך שמביא המחקר בעת הזאת הוא בהצבת בסיס נתונים ומתודולוגיה שיאפשרו מעקב בהמשך הדרך. מעקב זה יש לו ערך היות והוא מתייחס לכלל אוכלוסיית הילדים של היישוב ולא רק לאלה שהוכללו בתכניות ההתערבות של התכנית הלאומית ומתועדים בתמ"י. יחד עם זאת, גם בהמשך תידרש זהירות במתן משמעות לממצאים כיון שמרבית המדדים מהווים אומדן עקיף לפעולת התכנית ולא מדידה ישירה של פעולתה.

¹¹⁷ יעדי התוצאה הוצגו בפרק הרקע ומופיעים גם בנספח ו, בהתבסס על האוגדן היישובי 2011.

¹¹⁸ נזכיר כי בינואר 2012 הוחלט על הרחבת התכנית לכלל היישובים באשכולות 1-5. החלטה זו יושמה בהדרגה מהמחצית השנייה של שנת 2012, והקיפה את כל היישובים הערביים, גם את אלה שיש בהם פחות מ-20 אלף תושבים.

¹¹⁹ הוצאו מהניתוחים יישובי התכנית המאופיינים בשיעור גבוה של אוכלוסייה חרדית (אלעד, בני ברק, ביתר עלית ומודיעין עלית, וכן הערים שיש בהן ריכוז חרדי משמעותי: צפת ובית שמש), ערים גדולות שרק חלק משכונותיהן משולבות בתכנית (תל אביב-יפו, ירושלים, רמת גן וחיפה), ויישובים מעורבים שבהם מתגוררת לצד האוכלוסייה היהודית אוכלוסייה ערבית בהיקף של 20% לפחות. ראו פרק "השיטה".

כדי לאמוד את השינויים, נבדקה מגמת השינוי מהמדידה הראשונה לאחרונה, תוך התייחסות למועד הגעת התכנית לכדי הבשלה מלאה בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה, ונבדק אם עוצמת השינוי באוכלוסיית התכנית שונה מזו שבאוכלוסייה שאינה בתכנית.

להלן פירוט של כל אחד מהיעדים, שבעבורם זוהו מדדים היכולים לאמוד את ההתקדמות בהשגת התוצאה.

יעד תוצאה: הקטנת אחוז הילדים החיים בנסיבות משפחתיות הפוגעות ברווחתם

המדדים שזוהו כאומדנים להתקדמות בהשגת תוצאה זו הם:

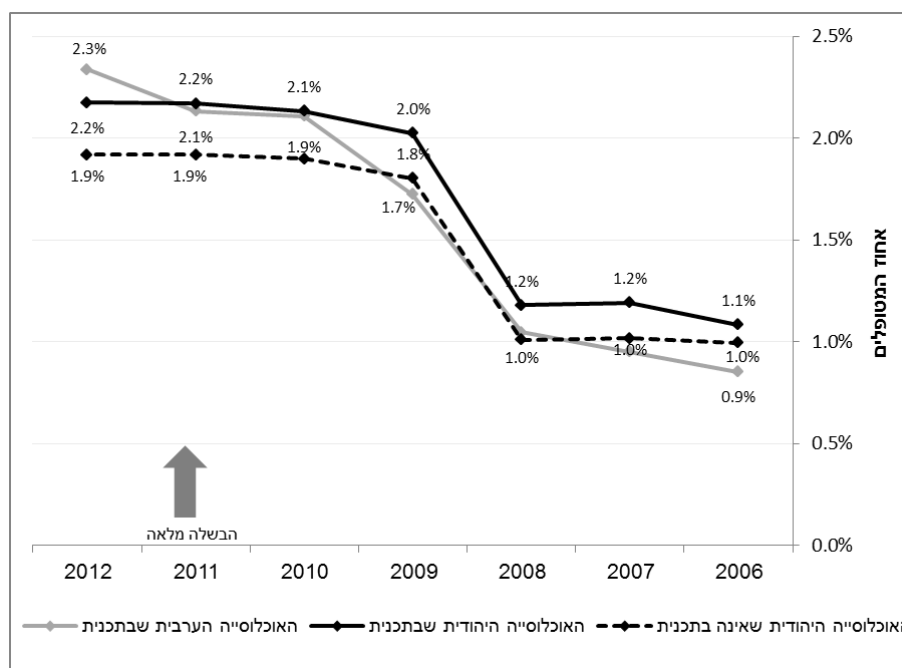
1. **אחוז המטופלים בשירותי הרווחה בקהילה עקב קשיים שמקורם בקשר שבין ילדים ובין הוריהם** מתוך אוכלוסיית הילדים ובני הנוער ביישוב, על בסיס קובצי מס"ר של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. במדד זה יש ציפייה כי תהיה עלייה באחוז המטופלים בקרב האוכלוסייה שבתכנית, כביטוי לאיתור הדוק יותר, למענים רבים יותר ולהעדפת טיפול בקהילה על פני טיפולים חוץ ביתיים.
2. **שיעור ההשמה של ילדים בגיל הרך במסגרות** מתוך אוכלוסיית הגיל הרך ביישוב, על בסיס נתוני משרד הכלכלה וקובצי משרד החינוך אשר עובדו על ידי הלמ"ס. במדד זה יש ציפייה כי תהיה עלייה בשיעור הילדים בגיל הרך הלומדים במסגרות, הן במעונות שבפיקוח משרד הכלכלה (מלידה ועד גיל שלוש) והן בגני הילדים שבפיקוח משרד החינוך (גילאי שלוש עד חמש) בקרב האוכלוסייה שבתכנית. עלייה כזאת תבטא טיפול והשגחה משופרים.
- בנוסף נותחה התופעה של שילוב ילדים ממשפחות המוכרות לרווחה באמצעות הצלבה של בסיסי הנתונים ממשרד הכלכלה וממשרד הרווחה. במדד זה יש ציפייה כי תהיה עלייה בשיעור הפעוטות המקבלים סבסוד ממשרד הרווחה לשם השמה במעונות ומשפחתונים בפיקוח משרד הכלכלה ביישובים שבתכנית.
3. **שיעור הילדים המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל מצבי הזנחה** מתוך אוכלוסיית הילדים ובני הנוער ביישוב, על בסיס נתוני משרד הרווחה. במדד זה יש ציפייה כי בתחילת הדרך תהיה עלייה בשיעור המטופלים, כביטוי לתהליכי איתור הדוקים יותר, ובהמשך תהיה ירידה. מגמות כאלה יבטאו צמצום בתופעת ההזנחה בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

להלן פירוט הממצאים.

אחוז המטופלים על ידי שירותי הרווחה בקהילה עקב קשיים בקשר שבין הורים לילדיהם

תרשים 15 מציג את אחוז הילדים ובני הנוער מלידה ועד גיל 18 שטופלו בשירותי הרווחה בקהילה מתוך כלל קבוצת הגיל הזו, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 15: אחוז המטופלים בשירותי הרווחה הנותנים מענה לקשיים בקשר שבין ילדים ובין הוריהם לפי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים¹²⁰



מהתרשים עולה כי החל משנת 2009 חלה עלייה בשיעור המטופלים בקהילה הן באוכלוסייה היהודית שבתכנית והן באוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית. בין האוכלוסיות שבתכנית בולטת מגמת עלייה משמעותית בקרב האוכלוסייה הערבית. עלייה זו מקורה בשינוי המדיניות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים והרחבת התכנית "עם הפנים לקהילה", שבאמצעותה הופנו משאבים לפיתוח שירותים בקהילה, וצומצמו ההפניות לשירותים חוץ ביתיים¹²¹. מעת הבשלת התכנית ביישובים הוותיקים נצפית עלייה נוספת במגמה זו בקרב האוכלוסייה הערבית שבתכנית, אך לא בקרב האוכלוסייה היהודית שבתכנית. השוואה בין שיעור המטופלים באוכלוסייה היהודית שבתכנית ובין אלה שאינם בתכנית מצביעה כי בכל השנים שנבדקו היה שיעור המטופלים בקרב אוכלוסיית היישובים שבתכנית גבוה יותר, נתון שאפשר לייחס למאפיינים החברתיים-כלכליים של יישובים אלה.

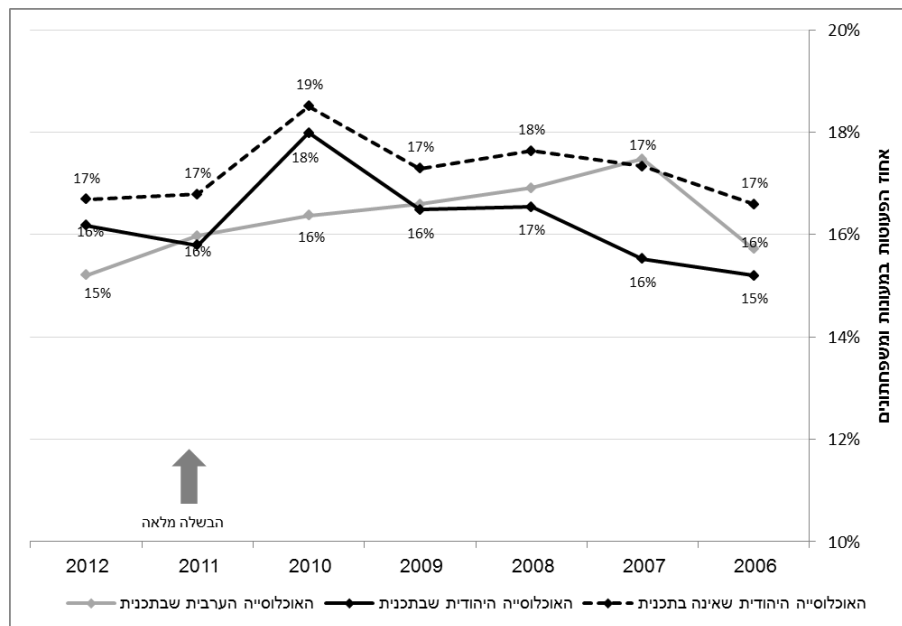
¹²⁰ הנתונים נדלו ועובדו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהזמנת צוות המחקר.

¹²¹ התכנית "עם הפנים לקהילה" החלה במודל ניסוי בשנת 2004 והורחבה כמדיניות ארצית בשנת 2008. למידע נוסף: דולב ואחרים, 2008.

אחוז הפעוטות הלומדים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה

תרשים 16 מציג את נתוני משרד הכלכלה באשר לאחוז הפעוטות (מלידה עד גיל 3) הלומדים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה מתוך כלל קבוצת הגיל, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 16: אחוז הילדים בגילי לידה עד שלוש הלומדים במעונות ובמשפחתונים בפיקוח משרד הכלכלה לפי נתוני משרד הכלכלה¹²²

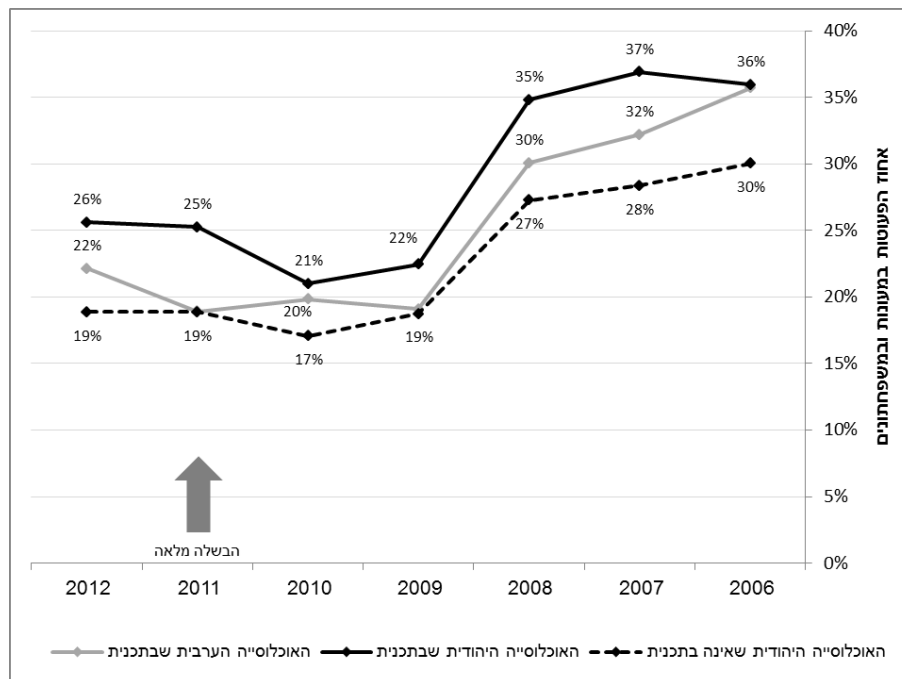


מהתרשים עולה כי שיעור הפעוטות הלומדים במסגרות שבפיקוח משרד הכלכלה יציב ככלל, בכל השנים ובשלוש הקבוצות שנבדקו וכדי לבחון שינויים לאורך זמן נדרש המשך מעקב.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מסבסד את שהותם של פעוטות בסיכון ממשפחות מוחלשות במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה. היות וקבוצה זו מסומנת כאוכלוסיית יעד בתכנית, נבחן השינוי בשיעור הילדים המסובסדים על ידי משרד הרווחה מתוך כלל הילדים הלומדים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה. תרשים 17 מציג את נתוני משרד הכלכלה ומשרד הרווחה באשר לאחוז הפעוטות (מלידה עד גיל 3) המקבלים סבסוד ממשרד הרווחה מתוך כלל הלומדים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

¹²² הנתונים נדלו ממשרד הכלכלה לבקשת צוות המחקר.

תרשים 17: אחוז הילדים בגילי לידה עד שלוש המסובסדים על ידי משרד הרווחה מקרב הלומדים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד הכלכלה לפי נתוני משרד הכלכלה ומשרד הרווחה¹²³



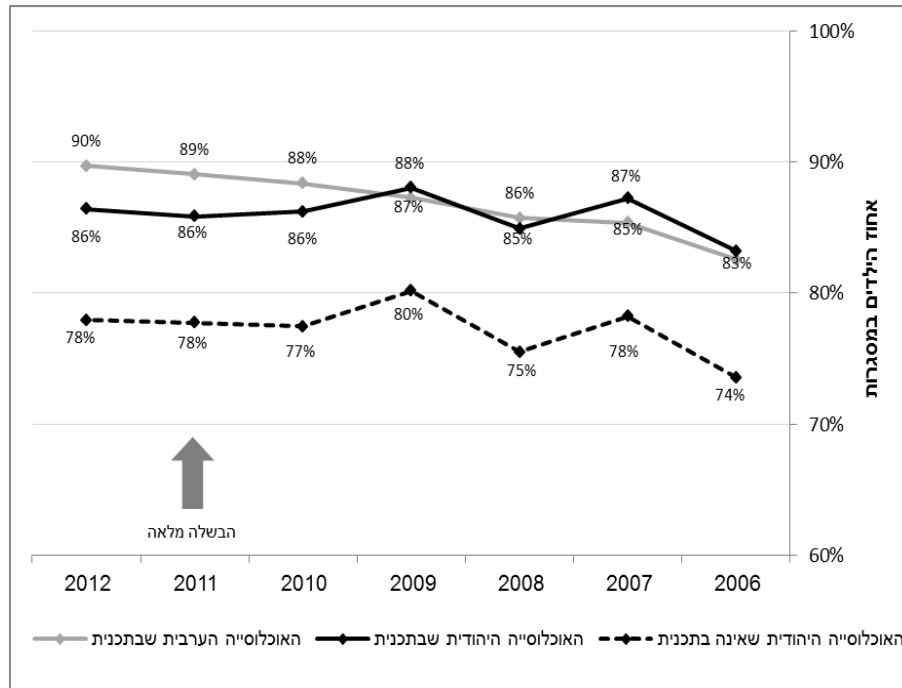
משנת 2007 ועד שנת 2010 נרשמה מגמת ירידה חדה בשיעור הילדים ששהותם במעונות היום ובמשפחתונים מסובסדת על ידי משרד הרווחה, בכל שלוש קבוצות היישובים, כאשר משנת 2010 מתחילה בכל הקבוצות עלייה מתונה, שעוצמתה גדולה מעט יותר בקרב האוכלוסייה הערבית שבתכנית. עם זאת הנתונים הזמינים בעת הזאת מצביעים על כך שמוקדם מדי לדווח על שינוי משמעותי.

¹²³ הנתונים נדלו ממשרד הכלכלה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים לבקשת צוות המחקר.

שיעורי ההשמה של ילדים בגיל הרך במסגרות

תרשים 18 מציג את נתוני משרד החינוך באשר לאחוז הילדים בגילי 3-5 הלומדים במערכת החינוך הממשלתית, מתוך כלל קבוצת הגיל, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 18: אחוז הילדים בגילי 3-5 שלומדים במערכת החינוך הממשלתית לפי נתוני משרד החינוך¹²⁴



מהתרשים עולה כי לאורך כל השנים שנבדקו קיימת מגמת שינוי דומה בשיעורי ההשמה של ילדים בגיל הרך במסגרות בקרב האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית ובקרב האוכלוסייה היהודית שבתכנית. מגמת שינוי זו מתבטאת בעלייה מתונה שכל הנראה אינה מעידה על שיפור שמקורו בתכנית ומצריכה המשך מעקב.

בהשוואה בין שתי קבוצות אלה עולה כי שיעור המושמים מקרב האוכלוסייה שבתכנית גבוה באופן עקבי מזה של האוכלוסייה שאינה בתכנית, נתון שניתן ליחס למאפיינים החברתיים-כלכליים של אוכלוסיית התכנית וליוזמות שנועדו לקדם את השמתם של ילדים בגיל הרך במסגרות, כמו בתכנית "שיקום שכונות" הפועלת ביישובים מוחלשים.

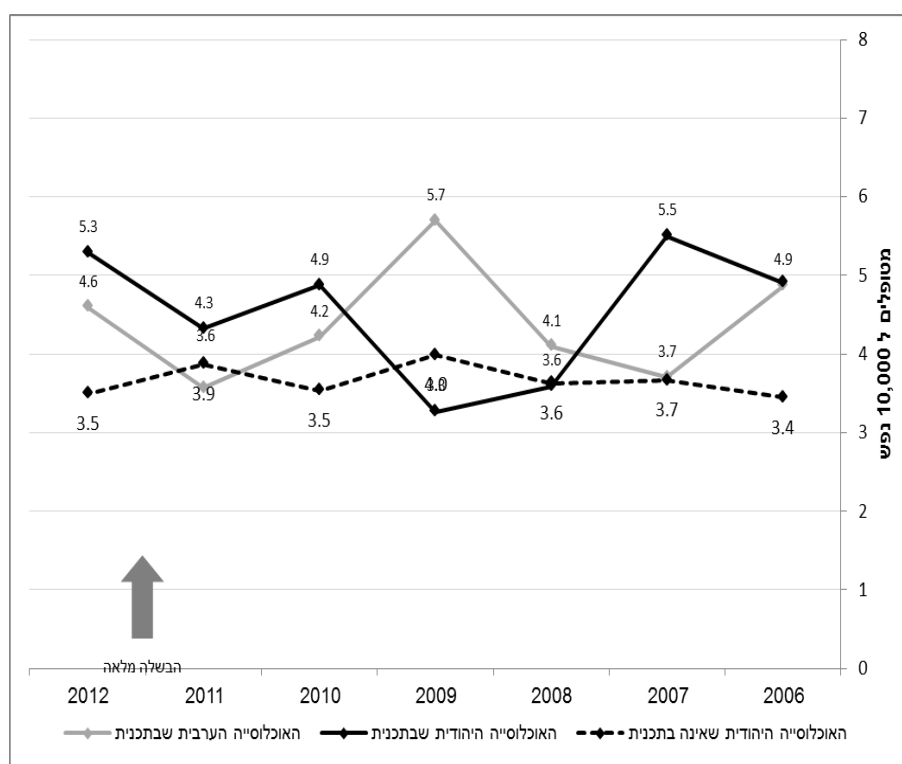
באוכלוסייה הערבית שבתכנית ישנה מגמה עקבית של עלייה בשיעור הלומדים במסגרות של מערכת החינוך, בכל השנים שנבדקו, כאשר מעת הבשלת התכנית, בקבוצה זו, נמשכת מגמת העלייה. נתונים אלה ניתן ליחס לתכניות נוספות הפועלות ביישובים במגזר הערבי כגון "תכנית החומש לקידום מערכת החינוך הערבית והדרוזית".

¹²⁴ הנתונים נדלו ועובדו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהזמנת צוות המחקר.

שיעור הילדים המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל מצבי הזנחה

פקידות הסעד לחוק הנוער אחראיות למתן מענה למצבים שבהם מדווח כי ילדים ובני נוער גדלים במצבי הזנחה קשים, לעתים על ידי הוצאה לשירותים מחוץ לקהילה. במדד זה יש ציפייה כי תהיה עלייה בשיעור המטופלים בקרב האוכלוסייה שבתכנית בטווח הקצר, וירידה בטווח הארוך. תרשים 19 מציג את נתוני משרד הרווחה באשר לילדים ובני נוער שטופלו על ידי פקידות הסעד בשל הזנחה ביחס של 1:10,000 לקבוצת הגיל, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר¹²⁵.

תרשים 19: מספר הילדים ובני הנוער המטופלים על ידי פקידות הסעד לחוק הנוער (ביחס ל- 10,000 נפש) לפי נתוני משרד הרווחה¹²⁶



הנתונים מצביעים על מספרים יציבים בקרב האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית לאורך כל השנים שנבדקו. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה היהודית והערבית שבתכנית ניכרת תנודתיות, והממצאים בעת הזאת אינם מעידים על מגמה חד משמעית ומצריכים מעקב ממושך יותר.

¹²⁵ בשל היקפם הקטן של המטופלים, בהמלצת היועץ האקדמי של המחקר, עובדו הנתונים ביחס של 1:10,000. שיטה דומה ננקטה גם במחקרים אחרים שעסקו בנתונים כאלה (בנבנישתי, 2008; Sulimani-Aidan & Benbenishty, 2013).

¹²⁶ הנתונים נדלו ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים לבקשת צוות המחקר.

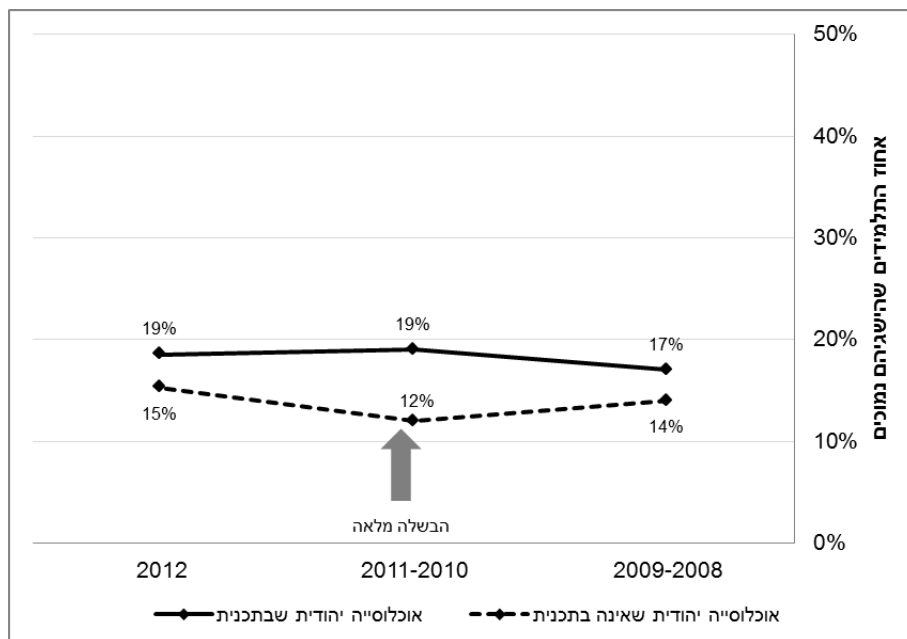
יעד התוצאה: הפחתת אחוז הנכשלים בבחינות המיצ"ב

יעד זה נבחן באמצעות המדד של אחוז הילדים שהישגיהם בבחינות המיצ"ב נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי, בבחינה בעברית ובבחינה במתמטיקה. הציפייה היא כי שיעורם של תלמידים אלה יפחת בקרב האוכלוסייה שבתכנית, ככל שהתכנית תשפיע עליהם לטובה, ויגיע לשיעור דומה לזה הקיים באוכלוסייה החזקה שאינה בתכנית.

נבהיר כי שיטת הדגימה של משרד החינוך מבוססת על מדגם אשכולות, שלפיו בתי הספר משתתפים במיצ"ב אחת לשנתיים. כדי להבטיח אחידות במקור המידע, הוצמדו כל שנתיים עוקבות, כאשר 2012 היא שנה אחת כיוון שבעת דליית הנתונים טרם סוכמו נתוני 2013. אי לכך נדרשת זהירות במתן פרשנות לשנה זו ובוודאי שאין להשליך על השפעת התכנית בעת הזאת.

תרשימים 20-23 מציגים את אחוז התלמידים בכיתות ב', ה' ו-ח' מקרב כלל הנבחנים ביישוב, אשר הישגיהם בבחינת המיצ"ב בעברית נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי, בשנים 2012-2008.¹²⁸ כיוון שהנתונים הם של הבחינה בעברית, המידע מתייחס רק לאוכלוסייה היהודית, זו שבתכנית וזו שאינה בתכנית.

תרשים 20: אחוז התלמידים בכיתות ב' שהישגיהם בעברית נמוכים בס"ת אחת ויותר מהממוצע הארצי לפי נתוני משרד החינוך¹²⁹

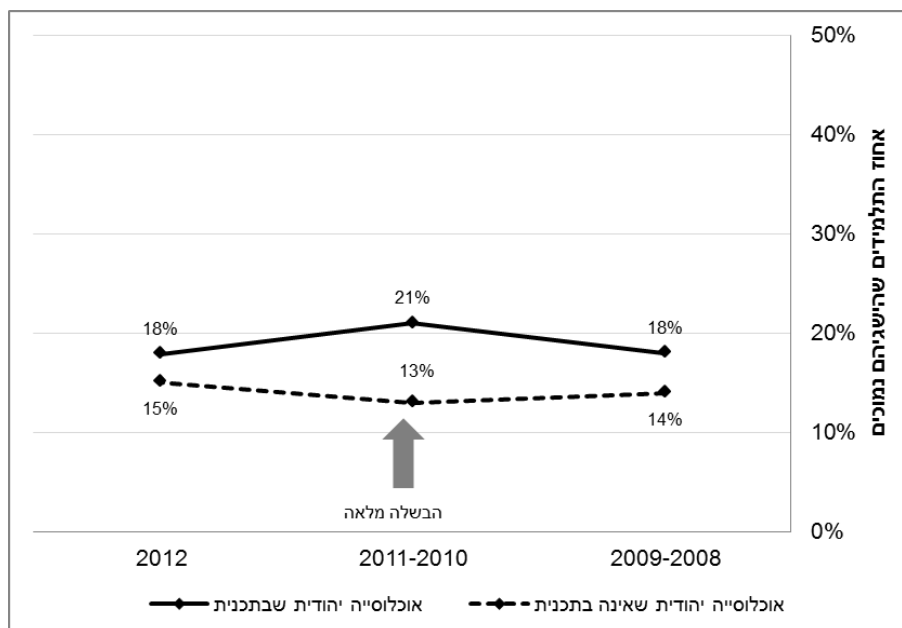


¹²⁷ השנה המוקדמת ביותר היא 2008 כיוון שבשנה זו שונתה מתכונת המיצ"ב.

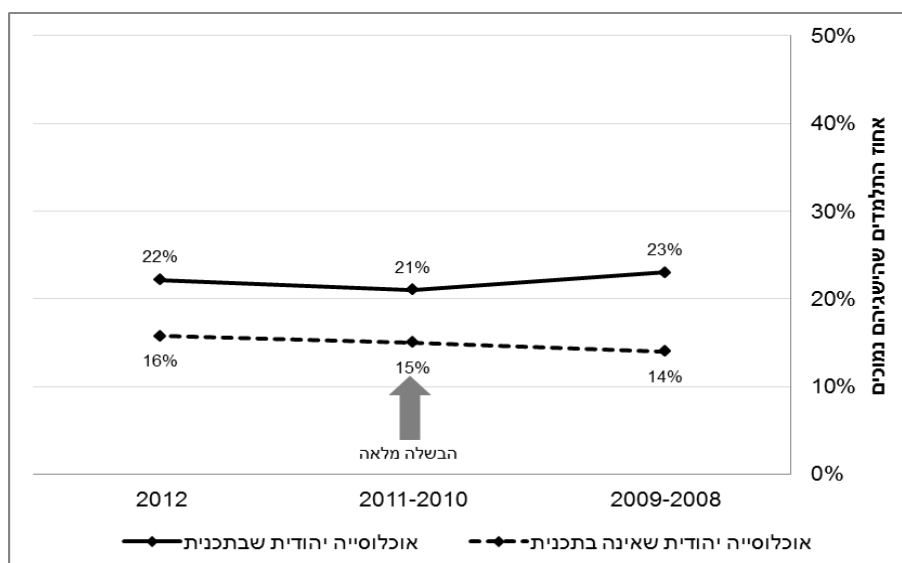
¹²⁸ שיטת הדגימה של משרד החינוך מבוססת על מדגם אשכולות, שלפיו בתי הספר משתתפים במיצ"ב אחת לשנתיים. כדי להבטיח אחידות במקור המידע, הוצמדו כל שנתיים עוקבות, כאשר 2012 היא שנה אחת כיוון שבעת דליית הנתונים טרם סוכמו נתוני 2013. אי לכך נדרשת זהירות במתן פרשנות לשנה זו.

¹²⁹ הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

תרשים 21: אחוז התלמידים בכיתות ה' שהישגיהם בעברית נמוכים בס"ת אחת ויותר מהממוצע הארצי לפי נתוני משרד החינוך¹³⁰



תרשים 22: אחוז התלמידים בכיתות ח' שהישגיהם בעברית נמוכים בס"ת אחת ויותר מהממוצע הארצי לפי נתוני משרד החינוך

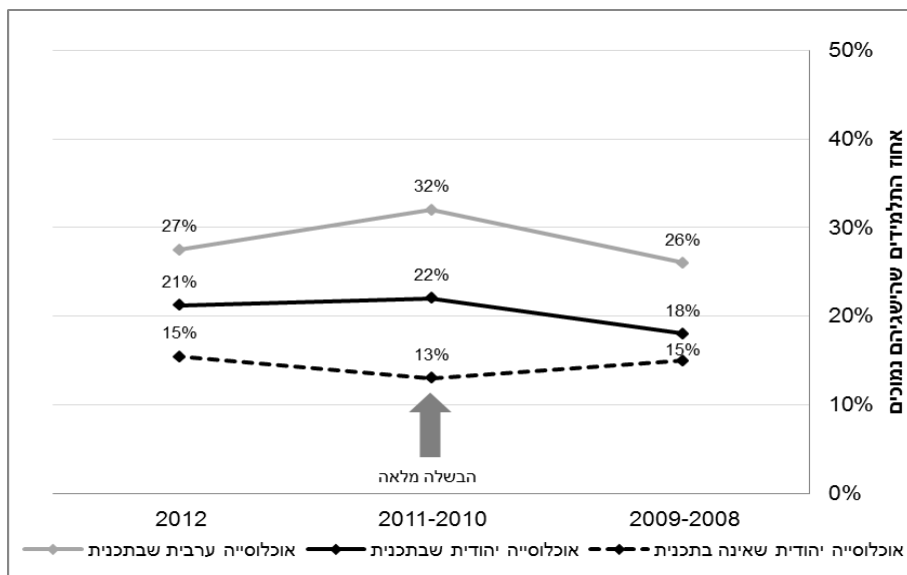


שלושת התרשימים מציגים תמונה דומה, שלפיה אחוז התלמידים בפלח הנמוך של ההישגים גדול יותר בקרב האוכלוסייה שבתכנית מאשר באוכלוסייה שאינה בתכנית, כאשר גודל הפער ביניהם אינו מראה מגמה עקבית, לא של צמצום ולא של התרחבות, הן לפני והן אחרי מועד ההבשלה של התכנית וכאמור מחייבים המשך בדיקה.

¹³⁰ הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

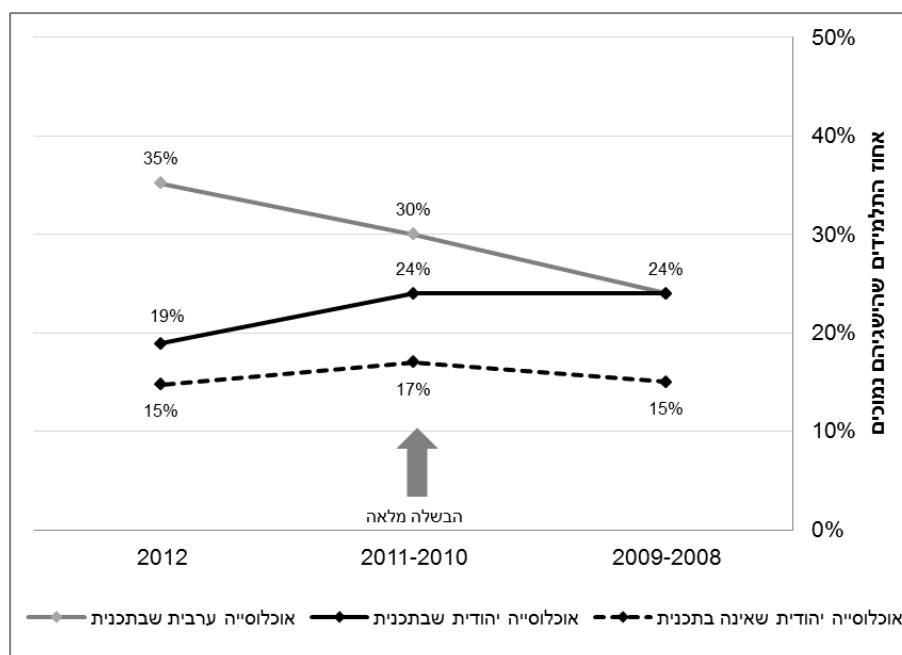
תרשימים 23-24 מציגים את אחוז התלמידים בכיתות ה' ו-ח' מקרב כלל הנבחנים ביישוב שהישגיהם בבחינת המיצ"ב במתמטיקה נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי, בשנים 2008-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 23: אחוז התלמידים בכיתות ה' שהישגיהם במתמטיקה נמוכים בס"ת אחת ויותר מהממוצע הארצי לפי נתוני משרד החינוך¹³¹



¹³¹ הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

תרשים 24: אחוז התלמידים בכיתות ח' שהישגיהם במתמטיקה נמוכים בס"ת אחת ויותר מהממוצע הארצי לפי נתוני משרד החינוך¹³²



שני התרשימים מציגים תמונה דומה, שלפיה אחוז התלמידים בפלח הנמוך של ההישגים במתמטיקה גדול יותר בקרב האוכלוסייה שבתנית מאשר באוכלוסייה שאינה בתנית, בעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית.

בקרב תלמידי כיתות ה', הנתונים יציבים ככלל לאורך השנים, ללא הבדל בין הקבוצות.

בקרב תלמידי כיתות ח', מסתמנת מגמת שיפור באוכלוסייה היהודית שבתנית, כאשר הפער בינה ובין האוכלוסייה שאינה בתנית מצטמצם. לעומת זאת, בקרב האוכלוסייה הערבית שבתנית נרשמה נסיגה חדה ועקבית מ- 24% בעלי הישגים נמוכים ב-2009-2008 ל- 35% ב- 2012. יש להתייחס לממצאים אלה במשנה זהירות מכיוון שיתכן שנתון זה מקורו בשיטת הדגימה של המשרד, ומומלץ להמתין לנתוני השנים הבאות ולבדוק אם התופעה נשמרת.

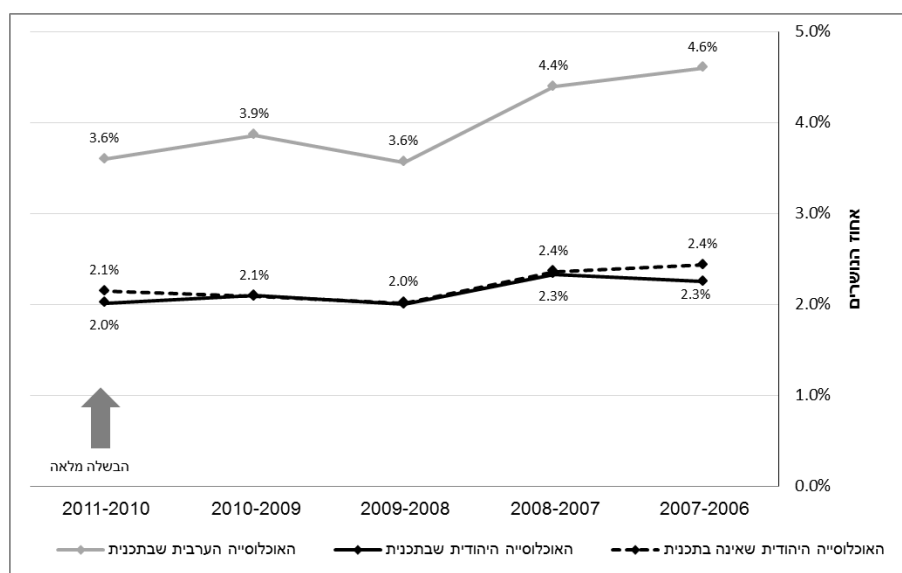
¹³² הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

יעד התוצאה: הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער בכיתות ו' עד י"ב שאינם במסגרת כלשהי

המדדים לבחינת תוצאה זו הם שניים:

1. אחוז התלמידים המוגדרים כנושרים ממערכת החינוך ושאין לומדים במסגרת חינוכית אחרת, לרבות ישיבות ומסגרות של משרד הכלכלה. הציפייה היא כי שיעורם של התלמידים המוגדרים כנושרים יפחת בקרב האוכלוסייה שבתכנית, ככל שהתכנית תשפיע עליהם לטובה, ויגיע לשיעור דומה לזה הקיים באוכלוסייה שאינה בתכנית.
 2. אחוז בני הנוער המטופלים ביחידות לקידום נוער מקרב קבוצת הגיל ביישובים על בסיס קובצי נתונים של אגף קידום נוער במשרד החינוך, כאשר הציפייה היא שתהיה עלייה באחוז המטופלים בקרב האוכלוסייה שבתכנית.
- תרשים 25 מציג את אחוז הנושרים מתוך כלל קבוצת הגיל, בשנים 2006-2011, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 25: אחוז הילדים ובני הנוער המוגדרים כנושרים מקרב תלמידי כיתות ו'-י"ב לפי נתוני הלמ"ס¹³³



מהתרשים עולה כי שיעור הנושרים בקרב האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית ובקרב האוכלוסייה היהודית שבתכנית דומה לכל אורך התקופה שנבדקה, ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית בתכנית בולט שיעור גבוה בהרבה. עיתוי המדידה העדכנית ביותר אינו מאפשר עדיין להתייחס להשפעתה של התכנית על תופעת הנשירה, אם הייתה כזאת, ונראה כי נדרש מעקב המשך.

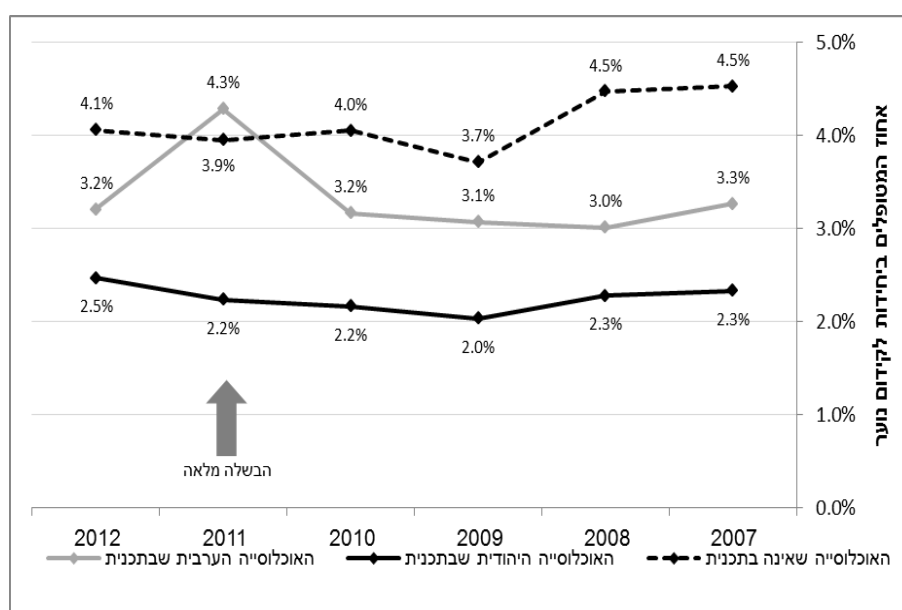
¹³³ נתונים אלו לוקטו ועובדו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אחוז המטופלים ביחידות לקידום נוער

היחידות לקידום נוער נועדו לתת מענה לבני נוער שנשרו מבתי הספר. יחידות אלה הן שותפות מרכזיות בפעילות התכנית ביישובים. כ- 60 מענים של האגף לקידום נוער פועלים במסגרת התכנית, ומשתתפים בהם כ- 1,700 בני נוער. הפעילות של קידום נוער כוללת השלמת השכלה ומתן כלים לשילוב תעסוקתי, לרבות הכשרות מקצועיות, וכן מענה טיפולי. הציפייה היא כי בעקבות התכנית תחול עלייה בהיקף מקבלי השירותים ביחידות לקידום נוער.

תרשים 26 מציג את אחוז המטופלים ביחידות לקידום נוער מתוך קבוצת הגיל ביישוב (14-18), בשנים 2007-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 26: אחוז בני הנוער המטופלים ביחידות לקידום נוער מקרב קבוצת הגיל לפי נתוני משרד החינוך – האגף לקידום נוער¹³⁴



בהשוואה בין קבוצות המחקר עולה כי שיעורם של המטופלים ביחידות לקידום נוער באוכלוסייה שאינה בתכנית גבוה מזה שבאוכלוסייה שבתכנית, כאשר בקרב האוכלוסייה הערבית שבתכנית שיעורם גבוה יותר מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית שבתכנית. לאורך השנים השיעורים ככלל יציבים, כאשר בקרב האוכלוסייה היהודית שבתכנית נמצא שיפור קטן בשנת המדידה האחרונה.

¹³⁴ בניתוח נכללו רק יישובים שבהם פועלת היחידה לקידום נוער. הנתונים נדלו מהאגף לקידום נוער לבקשת צוות המחקר.

יעד התוצאה: צמצום אחוז בני הנוער שמגיעים לגיל 18 ללא תעודה, כישורים ומיומנויות

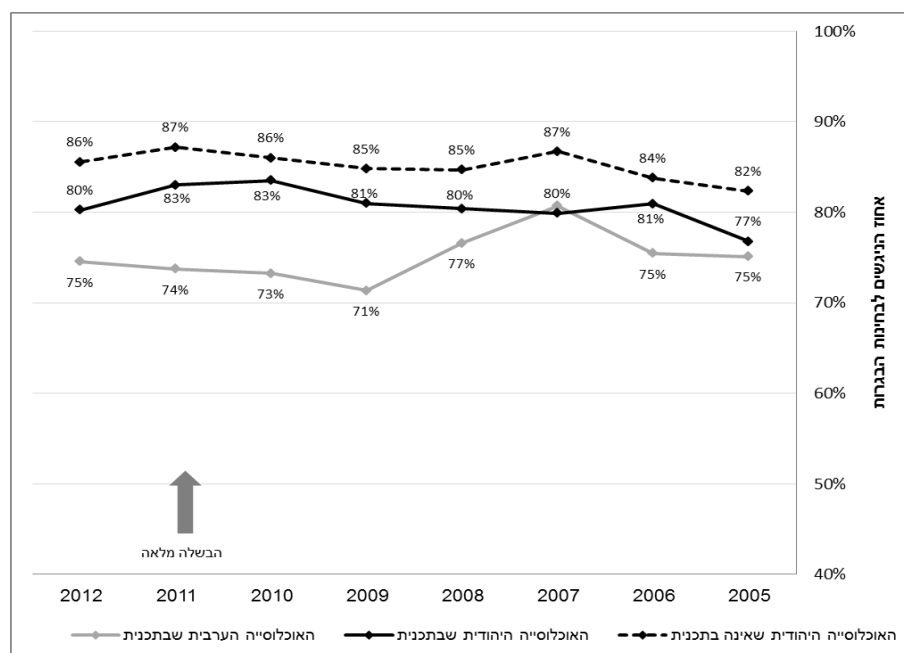
לבחינת תוצאה זו נעשה שימוש בשני מדדים: אחוז הניגשים לבחינות הבגרות ואחוז הזכאים לתעודת בגרות, מקרב קבוצת הגיל ביישובים על בסיס נתוני למ"ס, כאשר הציפייה היא שתהיה עלייה באחוז הניגשים לבחינות הבגרות ובאחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

אחוז הזכאים לתעודת בגרות

זכאות לתעודת בגרות היא מפתח הן להשכלה גבוהה והן לתעסוקה. אי לכך נבדקו:

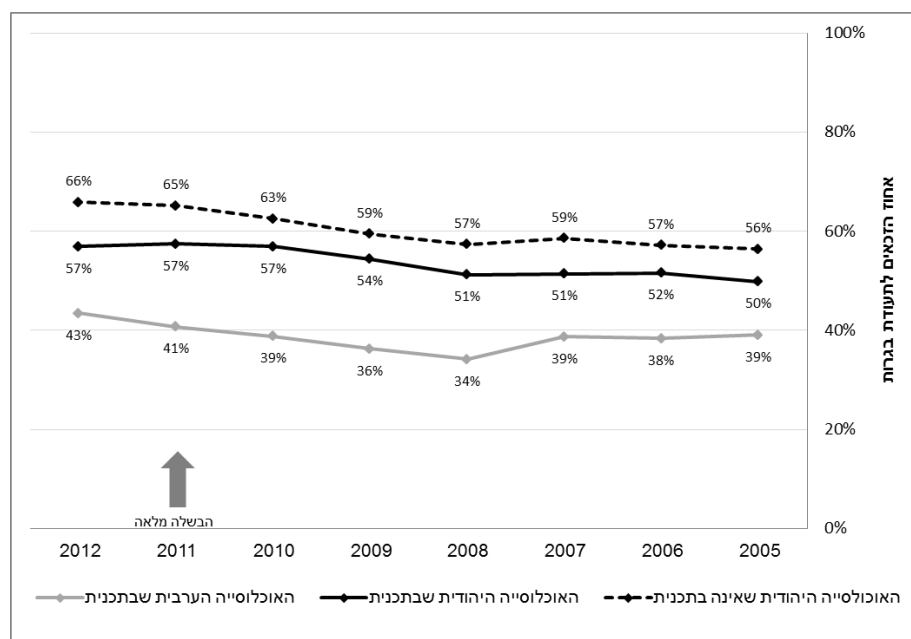
1. אחוז הניגשים לבחינות הבגרות מקרב תלמידי כיתות י"ב ביישוב
 2. אחוז הזכאים לתעודת בגרות מקרב מסיימי כיתות י"ב ביישוב
- תרשימים 27-28 מציגים את הממצאים במדדים אלו, בשנים 2005-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 27: אחוז בני הנוער שניגשו לבחינות הבגרות מקרב תלמידי י"ב לפי נתוני למ"ס¹³⁵



¹³⁵ הנתונים נאספו ועובדו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהזמנת צוות המחקר.

תרשים 28: אחוז בני הנוער הזכאים לתעודת בגרות מקרב תלמידי י"ב לפי נתוני למ"ס¹³⁶



שיעור הניגשים לבחינות הבגרות ושיעור הזכאים לתעודת בגרות גבוה יותר באוכלוסייה היהודית בכלל, וביישובים יהודיים שאינם בתכנית בפרט. נתונים אלה עולים בקנה אחד עם מצבם החברתי כלכלי של יישובים אלה. בעת הזאת לא ניתן להצביע על הבדלים בין שלוש האוכלוסיות ונדרש המשך מעקב.

¹³⁶ הנתונים נאספו ועובדו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהזמנת צוות המחקר.

יעד התוצאה: ירידה באחוז בני הנוער המפגינים התנהגויות סיכון והתנהגויות לא נורמטיביות

את המדדים שנעשה בהם שימוש כדי למדוד את תוצאות התכנית ביעד זה, ניתן לסווג לשתי קבוצות:

1. מעורבות של ילדים ובני נוער באירועי אלימות או בהתנהגויות שאינן נורמטיביות
2. ילדים ובני נוער שידוע או שיש חשש שנחשפו לאלימות פיזית או מילולית או להתעללות מינית.

מעורבותם של ילדים ובני נוער באירועי אלימות או בהתנהגויות שאינן נורמטיביות

נבדקה באמצעות המדדים האלה:

1. **מספר בני הנוער המעורבים בפלילים** מקרב קבוצת הגיל ביישוב על בסיס נתוני המשטרה, לרבות בני נוער שנפתחו להם תיקים פליליים או שחשודים בפלילים, וכן אלו שנפתחו להם תיקי טיפול או טיפול מותנה; הציפייה היא שתהיה ירידה במספרם בקרב האוכלוסייה שבתכנית.
2. **מספר הילדים ובני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן** בחשד למעורבות במעשה פלילי על בסיס הנתונים של משרד הרווחה; הציפייה היא שבטווח הקצר תהיה עלייה בדיווחים ולאחר מכן ירידה בשיעורם בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

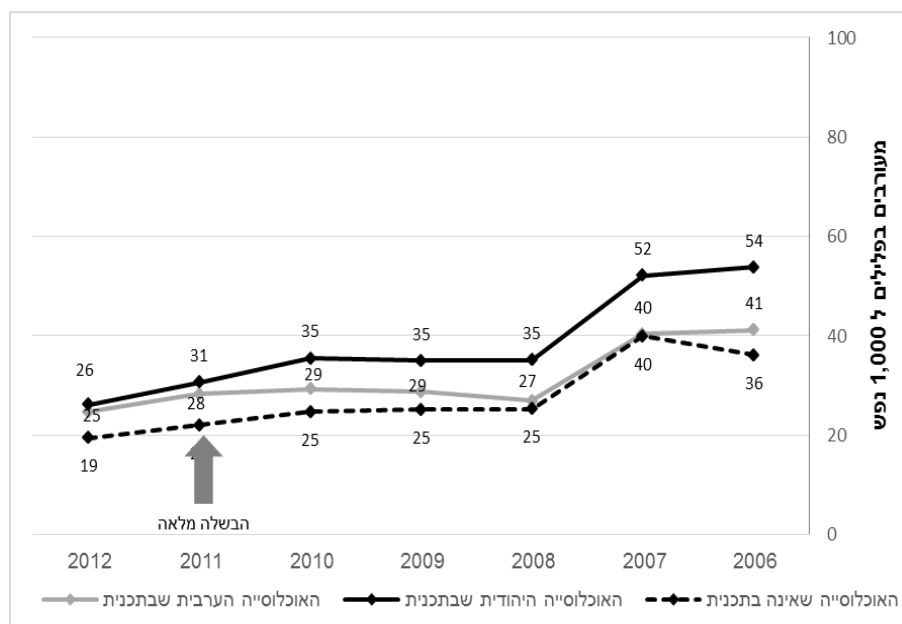
מספר בני הנוער המעורבים בפלילים

הכוונה היא לבני נוער המעורבים בפעילות שאינה חוקית ומדווחים למשטרה. המשטרה מצדה מבחינה בין דרכי הטיפול באותם בני נוער בהתאם להנחיות החוק. עוד נציין כי המשטרה והמשרד לביטחון הפנים הם שותפים בתכנית. שותפות זו באה לידי ביטוי בממשקים ובשיתופי פעולה עם תכנית הדגל של המשרד "עיר ללא אלימות" בכל דרגי הפעולה של התכנית, במאמצי ההסברה וההכוונה לחיזוק המעורבות של קציני הנוער בתחנות היישוביות והאזוריות, וב-50 תכניות ההתערבות הפועלות במסגרת התכנית¹³⁷. הציפייה היא כי בעקבות התכנית תחול ירידה בשיעור בני הנוער המעורבים בפלילים בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

תרשים 29 מציג את מספר הקטינים שהיו מעורבים בפלילים מתוך קבוצת הגיל ביחס של 1:1000, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

¹³⁷ על פי נתוני תמ"י שנדלו בדצמבר 2014.

**תרשים 29: מספר בני הנוער המעורבים בפלילים
(ביחס ל-1,000 נפש)
לפי נתוני משטרת ישראל¹³⁸**



מספר המעורבים בפלילים מקרב בני הנוער באוכלוסייה שאינה בתכנית נמוך מזה שבאוכלוסייה שבתכנית, הן היהודית והן הערבית. הנתונים מצביעים על ירידה בשיעור המעורבים בפלילים בשלוש קבוצות המחקר, ללא הבדל בעוצמתה. ממצאים אלה לצד החבירה של התכנית עם "עיר ללא אלימות" וחיזוק המעורבות של גורמי המשטרה בתכנית¹³⁹ עשויים לחולל שינויים אותם ניתן יהיה לראות רק בעוד זמן.

מספר הילדים ובני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן

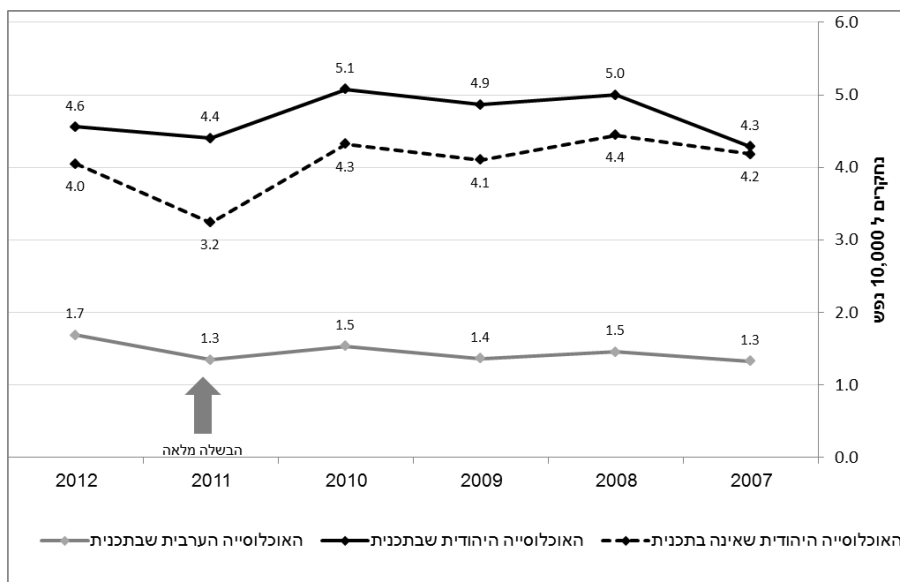
אגף התקון במשרד הרווחה מטפל בבני נוער בגילי 12 עד 17 המנותקים חברתית או מעורבים בפעילות עבריינית. היקף בני הנוער הרשומים בטיפול האגף בשנת 2010 עמד על 7% מכלל אוכלוסיית בני גילם. שירות המבחן באגף מספק שירותים טיפוליים סוציאליים באמצעות קציני מבחן לנוער עובר חוק, ובכלל זה תחקורם של ילדים ובני נוער עוברי חוק (גילי 12 עד 14) (ברוור, 2013). הציפייה היא כי בעקבות התכנית תחול ירידה בשיעור הנחקרים על ידי קציני המבחן בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

¹³⁸ הנתונים נדלו ממשרד הרווחה לבקשת צוות המחקר. השימוש ביחס של 1:000 מקובל בחישוב מדד זה (ברוור, 2013).

¹³⁹ ראו פרק היישום.

תרשים 30 מציג את מספר בני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן בחשד למעורבות בפלילים מתוך קבוצת הגיל ביחס של 10,000:1, בשנים 2007-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 30: מספר הילדים ובני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן בחשד למעורבות בפלילים (ביחס ל- 10,000 נפש) לפי נתוני משרד הרווחה¹⁴⁰



מספר הנחקרים בחשד למעורבות בפלילים מקרב בני הנוער באוכלוסייה הערבית שבתכנית נמוך באופן ניכר ממספרם בקרב האוכלוסייה היהודית, שבתכנית ושאינה בתכנית. בכל שלוש האוכלוסיות המגמות דומות, וככלל מצביעות על יציבות. זאת ועוד ההיקפים המצומצמים מחייבים חשיבה באשר לתועלת בהמשך מעקב אחר נתון זה.

ילדים ובני נוער שידוע או שיש חשש שנחשפו לאלימות או להתעללות מינית

נבקש לבחון זאת באמצעות המדדים האלה:

- 1. אחוז הילדים ובני הנוער המדווחים על מעורבות באירועי אלימות פיזית ומילולית בבית הספר** מקרב קבוצת הגיל, על בסיס נתוני סקר "אקלים", המתבצע במסגרת המיצ"ב של משרד החינוך. הציפייה היא שתהיה ירידה באחוז המדווחים על מעורבות באירועי אלימות בקרב האוכלוסייה שבתכנית.
- 2. אחוז הילדים ובני הנוער החשופים לאלימות במשפחה** על בסיס הנתונים של קובצי הנזקקות של משרד הרווחה. נתונים אלה הם על אודות הפניות לטיפול בגין אלימות במשפחה במחלקות לשירותים חברתיים בתוך הקהילה. הציפייה היא שבטווח הקצר תהיה עלייה בדיווחים ולאחר מכן ירידה בשיעורם בקרב האוכלוסייה שבתכנית.
- 3. אחוז הילדים ובני הנוער שקיים חשד כי נפגעו מאלימות פיזית או נפגעו מינית ומטופלים על ידי** פקידות הסעד לחוק הנוער במשרד הרווחה, על בסיס הנתונים של משרד הרווחה; מצופה שבטווח הקצר תהיה עלייה בשיעורם ולאחר מכן ירידה בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

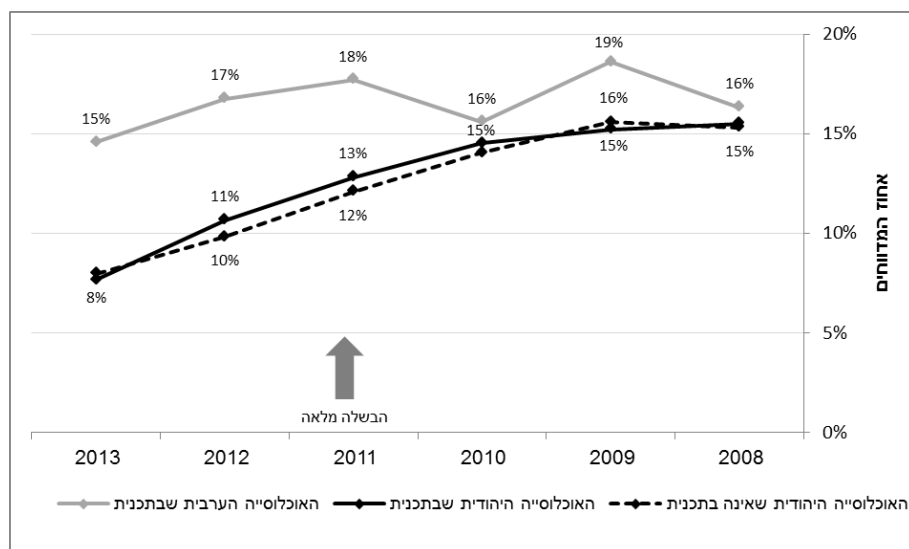
¹⁴⁰ הנתונים נדלו ממשרד הרווחה לבקשת צוות המחקר. השימוש ביחס של 10,000:1 מקובל בחישוב מדד זה (ברוור, 2013).

אחוז הילדים ובני הנוער המדווחים על מעורבות באירועי אלימות פיזית ומילולית בבית הספר

סקרי "אקלים וסביבה פדגוגית" (מיצ"ב אקלים) מועברים לתלמידים בכיתות ה' עד ט' ומבקשים להתחקות אחר נושאים שונים, בהם חשיפה של ילדים ובני נוער לאלימות מילולית ופיזית. במסגרת התכנית ובזיקה לשותפות עם על"א מופעלות תכניות התערבות בבתי הספר, המבקשות לסייע בצמצום תופעות של אלימות (לדוגמה, מדריכי מוגנות). בנוסף, פועלות מגוון תכניות התערבות בתוך בתי הספר המספקות מענה טיפולי, רגשי וחברתי העשוי לתרום לצמצום תופעת האלימות. הציפייה היא כי בעקבות התכנית תחול ירידה בשיעור הנחשפים לאלימות פיזית או מילולית.

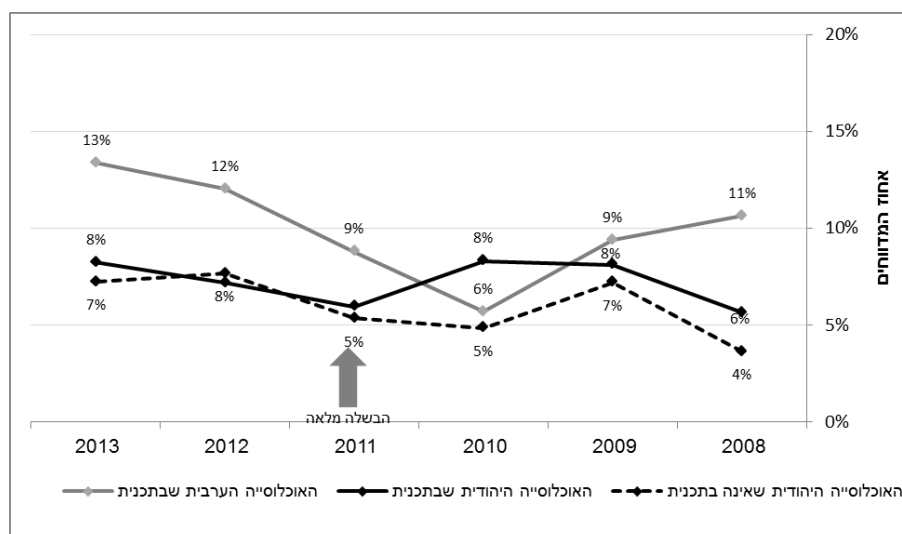
תרשימים 31-34 מציגים את אחוז הילדים ובני הנוער המדווחים כי נפגעו מאלימות מילולית או פיזית במהלך החודש שקדם למועד ההשתתפות בסקר, בשנים 2008-2013, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 31: אחוז תלמידי כיתות ה' ו-ו' שנחשפו לאלימות מילולית כלשהי במהלך החודש שקדם למחקר לפי נתוני משרד החינוך¹⁴¹



¹⁴¹ הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

תרשים 32: אחוז תלמידי כיתות ז'-ט' שנחשפו לאלימות מילולית כלשהי במהלך החודש שקדם למחקר לפי נתוני משרד החינוך¹⁴²

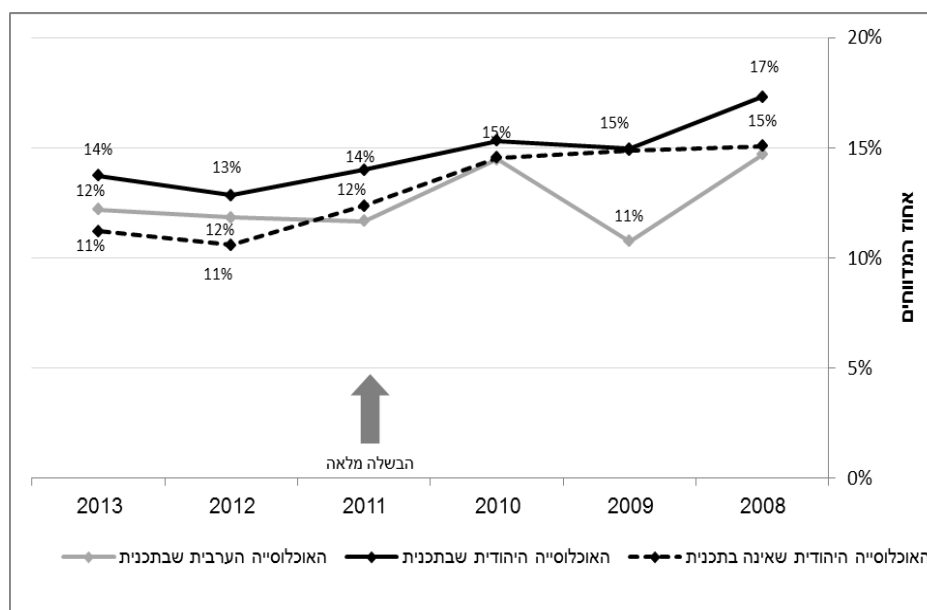


אחוז המדווחים על חשיפה לאלימות מילולית בקרב האוכלוסייה הערבית שבתכנית גבוה מאשר באוכלוסייה היהודית שבתכנית ומהאוכלוסייה שאינה בתכנית, בשתי קבוצות הגיל, ברוב השנים שנבדקו. בקרב תלמידי בית הספר היסודי לא ניתן להצביע על הבדל במגמה ובעוצמתה בין שלוש קבוצות האוכלוסייה.

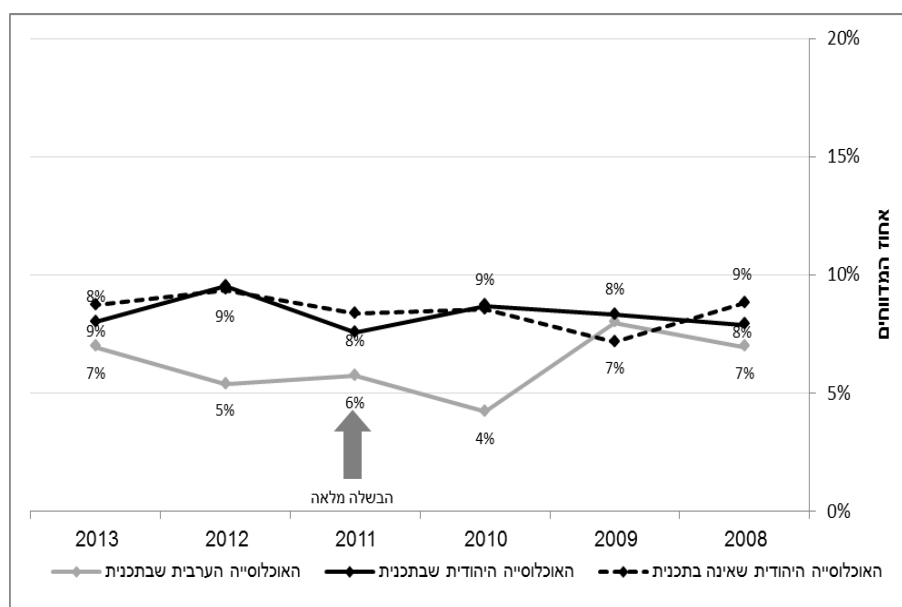
בקרב תלמידי כיתות ז'-ט' חלה עלייה בשיעור המדווחים כי נחשפו לאלימות מילולית. מסתמן דמיון בין האוכלוסייה היהודית שבתכנית ובין זו שאינה בתכנית הן בהיקפים והן במגמה, בעוד בקרב אוכלוסייה הערבית שבתכנית חלה עלייה תלולה באחוז המדווחים על אלימות מילולית, עוד לפני שהתכנית הגיעה להבשלה.

¹⁴² הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

תרשים 33: אחוז תלמידי כיתות ה' ו-ו' שנחשפו לאלימות פיזית כלשהי במהלך החודש שקדם למחקר לפי נתוני משרד החינוך¹⁴³



תרשים 34: אחוז תלמידי כיתות ז'-ט' שנחשפו לאלימות פיזית כלשהי במהלך החודש שקדם למחקר לפי נתוני משרד החינוך¹⁴⁴



אחוז המדווחים על חשיפה לאלימות פיזית בקרב האוכלוסייה הערבית שבתכנית נמוך על פי רוב מאשר באוכלוסייה היהודית שבתכנית ומזו שאינה בתכנית, בשתי קבוצות הגיל. המגמה באשר לדיווחים על אודות חשיפה לאלימות פיזית דומה בשלוש הקבוצות.

¹⁴³ הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

¹⁴⁴ הנתונים נדלו על ידי צוות המחקר מחדר המחקר הווירטואלי של משרד החינוך.

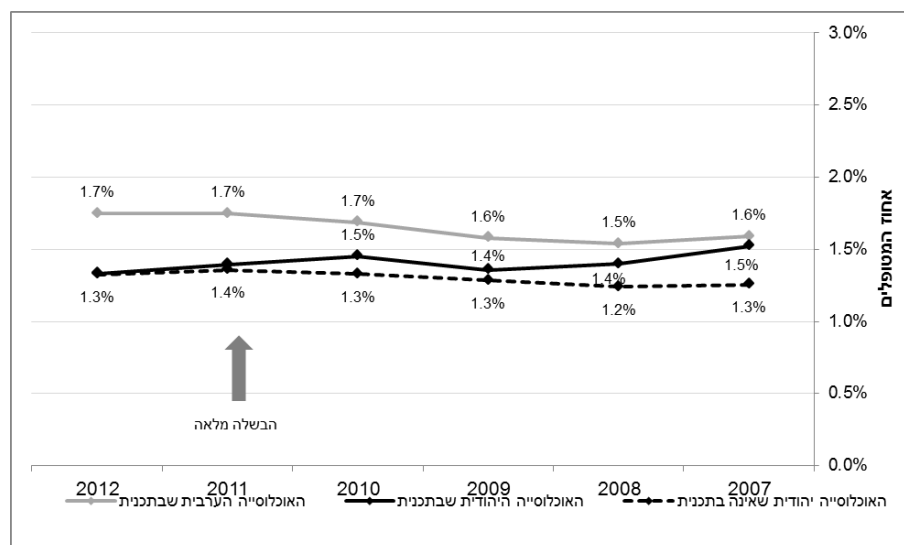
בעת הזאת לא ניתן הסבר לתופעות שתוארו לעיל ולקשר שלהן לתכנית. נציין כי חוסר העקביות בממצאי המיצ"ב מאפיין את המגמות הארציות באשר לדיווח ילדים ובני נוער, משני המגזרים וברמה הארצית, על אודות היחשפות לאלימות מילולית ופיזית (ויינגר, 2011).

אחוז הילדים ובני הנוער החשופים לאלימות במשפחה

שורה של שירותים בשירות ילד ונוער במשרד הרווחה, הנכללים במאגר תכניות ההתערבות של התכנית, מציעים מענה בתוך הקהילה לילדים ולבני נוער החשופים לאלימות במשפחה. שירותים אלה כוללים על פי רוב לצד מענה טיפולי לילד גם טיפול להורים והדרכה מתאימה. שיטת הדיווח של המשרד מחייבת את העובד הסוציאלי לציין את הסיבה שבעטיה הופנו הילד או המשפחה לטיפול של גורמי הרווחה. המידע מדווח לקובץ הנזקקות שממנו נגזרים נתונים על ילדים ובני נוער שדווח כי הופנו לטיפול במחלקות הרווחה בשל אלימות במשפחה, ושולבו בשירותים מתאימים בקהילה. במדד זה יש ציפייה כי תהיה עלייה במספר המטופלים בקרב האוכלוסייה שבתכנית בטווח הקצר וירידה בטווח הארוך.

תרשים 35 מציג את אחוז הילדים ובני הנוער המדווחים כי הם מטופלים בקהילה בשל היחשפות לאלימות במשפחה על סוגיה מתוך קבוצת הגיל, בשנים 2007-2012, בשלוש קבוצות המחקר.

תרשים 35: אחוז הילדים ובני הנוער המטופלים בשירותי הרווחה ביישוב בשל אלימות במשפחה מקרב קבוצת הגיל לפי נתוני למ"ס¹⁴⁵



אחוז המטופלים בשל אלימות במשפחה בקרב האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית נמוך מאשר בשתי הקבוצות ונשמר יציב, בזמן שבקרב האוכלוסייה היהודית שבתכנית חלה ירידה לאורך השנים לעומת עלייה בקרב האוכלוסייה הערבית שבתכנית. כדי לבחון שינויים ואת השפעת התכנית נדרש המשך מעקב אחר נתון זה.

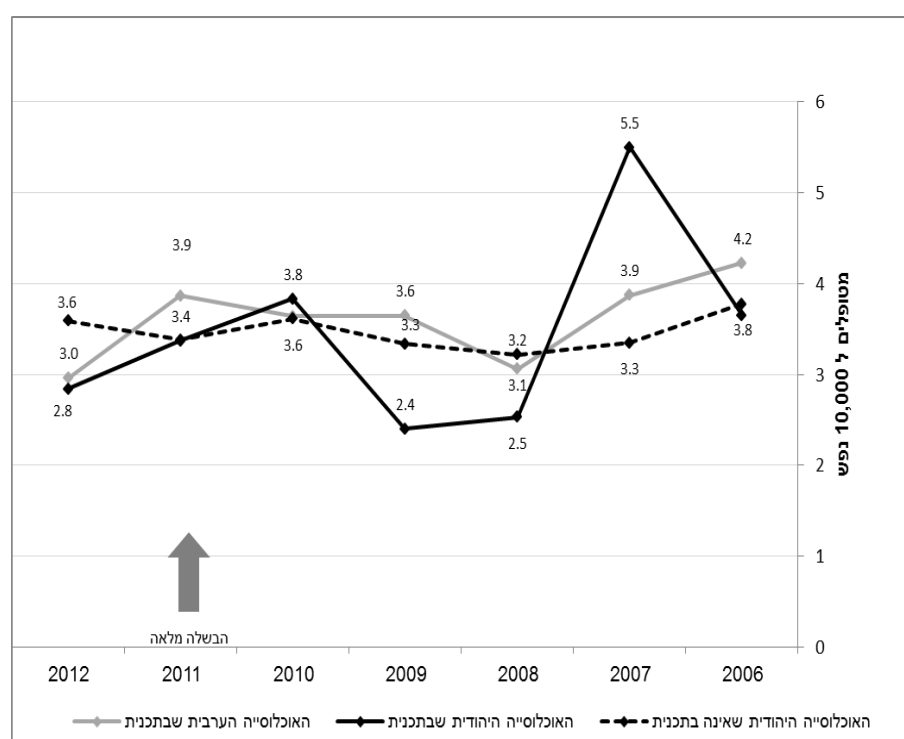
¹⁴⁵ הנתונים נאספו ועובדו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהזמנת צוות המחקר.

שיעור הילדים ובני הנוער שקיים חשש כי נפגעו מאלימות פיזית או נפגעו מינית

פקידות הסעד לחוק הנוער במשרד הרווחה אמונות על הטיפול במקרים שבהם קיים חשד או יש ראיות לכך שילדים ובני נוער נפגעו מינית, וכן במקרים שבהם קיים חשש שנחשפו להתעללות פיזית. מקרים אלה נתפסים כמקרי קצה שבהם התכנית כמעט שאינה מטפלת, ובמקרים קשים מופנים המטופלים להשמה חוץ ביתית על ידי פקידות הסעד. עם זאת, המנגנונים של התכנית והידע שנצבר באמצעותה עשויים להשפיע על המודעות של אנשי המקצוע בשירותים אחרים למצבים קשים מעין אלו, ולכן מצופה שבטווח הקצר תהיה עלייה בשיעורם של מצבים אלה ולאחר מכן ירידה בקרב האוכלוסייה שבתכנית.

תרשימים 36-37 מציגים את נתוני משרד הרווחה באשר לילדים ובני נוער שטופלו על ידי פקידות הסעד בשל חשיפה או חשד להתעללות פיזית וכן פגיעה או חשד לפגיעה מינית ביחס של 1:10,000 לקבוצת הגיל, בשנים 2006-2012, בשלוש קבוצות המחקר¹⁴⁶.

תרשים 36: מספר הילדים ובני הנוער המטופלים על ידי פקידות הסעד לחוק הנוער בשל חשיפה או חשד להתעללות פיזית (ביחס ל- 10,000 נפש) לפי נתוני משרד הרווחה¹⁴⁷

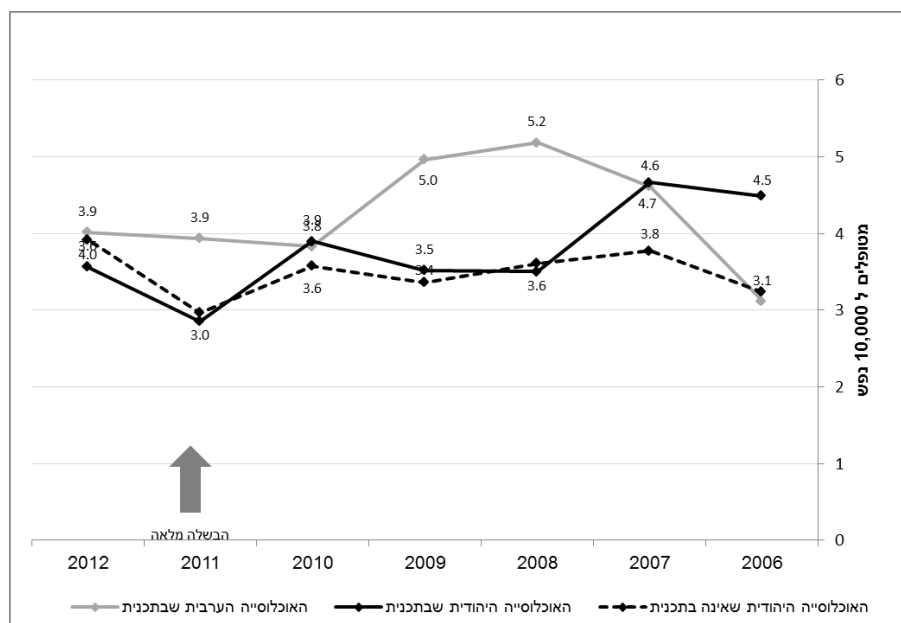


לאורך כל השנים נשמרים היקפים דומים של שיעור מטופלים בקרב אוכלוסיית היישובים שאינם בתכנית והיישובים הערביים שבתכנית, בעוד נתוני האוכלוסייה היהודית שבתכנית מצביעים על תנודתיות. עם זאת לא ניתן להצביע על שינוי עקבי שחל בעקבות התכנית.

¹⁴⁶ בשל היקפם הקטן של המטופלים, בהמלצת היועץ האקדמי של המחקר, עובדו הנתונים ביחס של 1:1000. שיטה דומה ננקטה גם במחקרים אחרים שעסקו בנתונים כאלה (בבנישתי, 2008).

¹⁴⁷ הנתונים נדלו ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים לבקשת צוות המחקר.

תרשים 37: מספר הילדים ובני הנוער המטופלים על ידי פקידות הסעד לחוק הנוער בשל פגיעה או חשד לפגיעה מינית (ביחס ל- 10,000 נפש) לפי נתוני משרד הרווחה¹⁴⁸



לאורך השנים נשמרת מגמה עקבית כמעט בכל שלוש הקבוצות, ולכן לא ניתן להצביע בעת הזאת על שינוי בקרב האוכלוסייה היהודית והערבית שבתכנית.

שני התרשימים (36 ו-37) מציגים ניתוח של נתונים בהיקפים קטנים מאוד, שלדעת מומחים גם קיים בהם חשש לתת-דיווח. יתרה מכך, בשלב זה האוכלוסייה המדווחת מטופלת על ידי התכנית בהיקפים קטנים בלבד, ובקרב קבוצה זו נראה כי מוקדם מכדי לזהות שיפור, ולכן אין לתת לממצאים פרשנות המצביעה על שיפור או נסיגה.

¹⁴⁸ הנתונים נדלו ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים לבקשת צוות המחקר.

360⁰ התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (להלן: "התכנית") יצאה לדרך בשנת 2008 ב-72 רשויות מקומיות ברחבי הארץ, והיום היא פועלת ב-171 רשויות מקומיות¹⁴⁹. החל מיוני 2011 ועד דצמבר 2014 לוותה התכנית במחקר הערכה אשר עקב אחר היישום שלה ובחן את המידה שבה השיגה את התוצאות המצופות בהיבט הארגוני (הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת משאבים; משילות משמעותית יותר ביחס לילדים ובני נוער בסיכון; איגום משאבים; גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו; ניהול שיטתי ומבוסס נתונים; גיבוש סטנדרטים בנוגע למענים ויישום אדוק יותר שלהם; הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער בסיכון) ובהיבט של שיפור במצבם של הילדים. הדוח הנוכחי מסכם את ממצאי המחקר ומציע תובנות והמלצות לפעולה. להלן עיקרי הדברים.

יישום התכנית

1. התכנית פועלת ברשויות המוחלשות ביותר במדינת ישראל. המשאבים שהביאה עמה ושיטות העבודה שלה חיזקו את הרשויות ואת מעמדן כמי שמקבלות את מלוא האחריות לטיפול בילדים ובני הנוער בסיכון החל בשלב בחירת המענים, דרך מעקב ושליטה על אופן היישום של ההתערבויות וכלה בהיבטים של ניהול.
2. בעקבות תהליך האיתור והמיפוי של הילדים ובני הנוער בסיכון, אשר נערך בראשית דרכה של התכנית ביישובים, התקבלה תמונת מצב מבוססת ראיות באשר למצבם וצורכיהם של ילדים ובני נוער בסיכון ובאשר למשאבים הקיימים ביישובים. תהליך זה תרם להנחלת שיטות ניהול מבוססות ראיות, להלימה טובה יותר של מענים לצרכים ולשיתוף בידע ובמשאבים בין גורמים שונים ברשויות.
3. המבנים הארגוניים שהנחילה התכנית בכל דרגי הפעולה שלה פועלים כנדרש ומסומנים כרלוונטיים וכמשמעותיים לקידום מטרות התכנית ושיטות העבודה שלה, ויש להם תרומה רבה לשיח הבין מקצועי הפועל לטובת ילדים ובני נוער בסיכון.
4. מערכת המידע של התכנית, תמ"י, פותחה כמערכת חדשנית המותאמת למכלול תכניות ההתערבות הפועלות תחת מטריית התכנית ומאפשרת התאמה של טפסים לקבוצות גיל ואוכלוסיות. תמ"י מספקת מידע מקיף על היישום של המענים ועל המשתתפים בהם. מערכת תמ"י הוטמעה והונגשה לגורמים נרחבים, היא מייצרת שקיפות ומאפשרת תהליכי למידה, ניהול ופיקוח מבוססי נתונים.
5. התכנית הביאה משאבים תוספתיים שהושקעו בהתאם לסדרי העדיפויות שלה, בעיקר בקבוצת הגיל הרך ובקבוצות מוחלשות: המגזר ערבי, המגזר החרדי ועולים.
6. למעלה מ-40,000 ילדים ובני נוער משתתפים ב-233 תכניות התערבות¹⁵⁰ הפועלות תחת מטריית התכנית. מרבית הילדים מאופיינים במדדי סיכון העוסקים בתופעות שכיחות יותר והמענים הניתנים להם פועלים לשם מניעה וטיפול. דבר זה מביא להכללה של אוכלוסיית ילדים נרחבת במסגרת המענים.

¹⁴⁹ בינואר 2012 החליטה ממשלת ישראל לנקוט מהלך הדרגתי להרחבת התכנית ל-81 רשויות מקומיות ומועצות אזוריות נוספות. המחקר מתמקד רק ביישובים שבהם פעלה התכנית בראשית דרכה.

¹⁵⁰ לפי דיווח מנהלת התכנית, דולב, 2015.

7. מהנתונים עולה כי היישובים בחרו להפעיל כעשירית בלבד ממגוון תכניות ההתערבות הקיימות במאגר התכניות. תכניות ההתערבות המועדפות הן: תכניות מניעה לגיל הרך, תכניות המשלבות עבודה עם הורים, תכניות הפועלות בתוך מסגרות חינוכיות ותכניות שמביאות תשתיות ארגוניות חדשות ליישובים.
8. הדפוס של בחירת תכניות ההתערבות ותמהיל המשתתפים בהן מעידים על נקיטת אסטרטגיה העולה בקנה אחד עם המלצות ועדת שמיד על השקעה בהתערבויות לשם מניעה וטיפול. כמו כן, ביישובים הערביים דווח כי התכנית הביאה להרחבת המגוון של המענים והיקפם לטובת ילדים ובני נוער בסיכון.

תוצאות התכנית בהיבט הארגוני

1. התוצאות של משילות משמעותית וניהול שיטתי מבוסס נתונים נדרשו בכל דרגי הפעולה של התכנית (שלטון מרכזי, מחוזות, יישובים), והן מושגות מעבר לדרישות הפורמליות של התכנית, ואף יש ראיות המעידות על כך שיש להן השפעה הגולשת מעבר לגבולות התכנית. ניכר כי המנגנונים, המבנים והשיטות שהנחילה התכנית, מסייעים להשגת תוצאות אלה וכי יש להם פוטנציאל לתרום גם לנושאים נוספים.
2. התוצאות של הסכמה על סדרי עדיפויות, איגום משאבים והגדרת סטנדרטים לפיקוח הדוק יותר על המענים מושגות בדרך כלל מעבר לדרישות הפורמליות של התכנית, הן בדרג היישוב והן בדרג המחוז. עדיין לא מוצה הפוטנציאל להשגת תוצאות אלה בדרג השלטון המרכזי, והדבר תלוי במידה רבה בנכונות של המשרדים להשקיע בכך משאבים.
3. התוצאה של גיבוש ידע בנוגע לילדים ובני נוער בסיכון ושימוש בו נדרשה בדרג השלטון המרכזי בלבד. ניכר שתהליכי הגיבוש של הידע הארגוני קודמו רבות על ידי מטה התכנית, וכי הייתה להם השפעה אף מעבר לגבולות התכנית. לעומת זאת, גיבוש ידע התוכן, שעליו אמורים להיות מופקדים משרדי הממשלה הרלוונטיים, נשאר בגבולות מאמציו של מטה התכנית והשותפים במנגנוני התכנית ולא מעבר לכך.
4. התוצאה של הלימת המענים לצורכי הילדים ובני הנוער ביישוב מושגת בהתאם לדרישות הפורמליות של התכנית ובמגבלות היכולת שלה להבטיח הלימה כזאת. פיתוח והטמעה של מנגנון או פלטפורמה שיאפשרו ניטור מתמשך של מצב הילדים ביישובים יוכלו לתת תמונה מדויקת יותר של סוגיה זו.
5. נמצאה שונות בהשגת התוצאות בקרב המחוזות ובקרב היישובים.
6. היישובים הבולטים בהשגת תוצאות מאופיינים בתשתיות ארגוניות שהיו מבוססות עוד טרם יישום התכנית וכן במחויבות גבוהה למימוש התכנית. יישובים המתקשים בהשגת התוצאות הארגוניות מאופיינים בדירוג כלכלי-חברתי נמוך במיוחד ובתחלופה גבוהה של מנהלי התכנית ביישוב.

תוצאות התכנית בהיבט של מצב הילדים

שינויים במצב הילדים המשתתפים בתכניות ההתערבות של התכנית על פי נתוני תמ"י

1. נמצא שיפור במצב הילדים במדדי סיכון העוסקים בתופעות שאליהן חותרת התכנית, ובכלל זה התופעות השכיחות יותר והחמורות פחות, בהן: בעיות התפתחות, קשיים בלמידה והישגים נמוכים, קשיים רגשיים וקשיים חברתיים. אלה גם המדדים ששכיחות הילדים המאובחנים בהם בסיכון בתחילת התכנית הייתה גבוהה באופן יחסי. כמו כן, אלה התופעות שבהן טיפלו תכניות ההתערבות שיושמו בשכיחות הגבוהה ביותר.
2. לא נמצא שיפור במצב הילדים במדדים העוסקים בתופעות החמורות יותר ושאוֹפיינו במיעוט מאובחנים וברמות סיכון שדווחו כנמוכות, בממוצע, כבר בתחילת ההשתתפות בתכנית. מדובר בשישה מדדים של התנהגויות סיכון, אלימות או פגיעה בקרב הילדים וכן בהתנהגויות פוגעניות של הסביבה כלפי הילדים. עם זאת, בחינה ממוקדת של כל אחד מששת המדדים העוסקים בתופעות החמורות יותר, בקרב מאות אחדות של ילדים שאובחנו בתחילת ההשתתפות בתכנית ככאלה הנמצאים בטווח הסיכון, העלתה כי בארבעה מדדים נמצא שיפור במצבם של הקבוצה המאובחנת (בשניים הנותרים אובחנו פחות ממאה ילדים). ממצאים אלה יכולים לשמש ראיה ליכולתה של התכנית לסייע בטיפול גם בתופעות הסיכון החמורות, בתנאי שאלה מאובחנות מבעוד מועד.
3. שיפורים גדולים ומשמעותיים נמצאו בקרב ילדים ובני נוער מהמגזר הערבי, בכל קבוצות הגיל ובמגוון מדדים. שיפורים אלו מיוחסים להגדלת המשאבים ולשיטות העבודה שהנחילה התכנית, אשר היו חדשניות ומשמעותיות ביישובים הערביים שהם גם המוחלשים יותר. לעומת זאת, במגזר היהודי נמצא שיפור רק בקבוצת הגיל הרך ורק בשני מדדים. עקב מגמות אלה, הפערים בין ילדים מהמגזר הערבי ובין ילדים מהמגזר היהודי, שאֹפיינו את מצבם בתחילת ההשתתפות בתכניות ההתערבות, צומצמו.
4. מגמות השינויים ועוצמתם היו דומות ככלל, בהשוואה בין בנים לבנות, ובהשוואה בין האוכלוסייה החרדית ואוכלוסיית העולים ובין כלל האוכלוסייה היהודית שבתכנית. הממצאים מעידים על כך שדפוסי הסיכון של ילדי עולים וילדי חרדים דומים לאלה של ילדים יהודים אחרים, וכי התכנית היטיבה אתם כמו עם שאר הילדים. סגירת פערים בין הקבוצות השונות קשורה, לכן, להיקף הילדים המוכללים בתכניות ולא דווקא לדרכי טיפול ייעודיות.
5. בחינת השיפורים ועוצמתם לפי משך ההשתתפות בתכניות ההתערבות העלתה, כי רוב השיפורים שעוצמתם בינונית ומעלה נצפו דווקא בתכניות הקצרות (שלושה חודשים עד חצי שנה), בלי קשר לקבוצת הגיל. תוצאות הושגו בתוך זמן קצר במדדי סיכון מסוימים, ולא הושגו כלל, גם בחלוף שנה ויותר, במדדים אחרים.
6. נמצאו הבדלים בהיקף ובעוצמת השיפורים שהושגו בתכניות ההתערבות מסוגים שונים. ההתערבויות האפקטיביות ביותר הן אלה שהתקיימו במסגרות קיימות ובקהילה (מסגרות חינוכיות ושירותים אוניברסליים) ולא אלה שיצרו מסגרות חדשות ותוספתיות ליישוב (מועדוניות, מרכזי נוער, חונכים), לרבות חלק גדול מהתכניות המכוונות להורים.

שינויים במצב של הילדים ביישובי התכנית על בסיס מאגרי מידע מוסדיים

1. קיימות ראיות להרחבת היקף הילדים ובני הנוער המטופלים בשירותי הרווחה בקרב האוכלוסיות שביישובי התכנית הוותיקים, כאשר באוכלוסייה הערבית מסתמן שיפור משמעותי יותר. שינויים אלה ניתן לייחס גם למאמצים נוספים שנעשים עבור אוכלוסיות אלה.
2. הנתונים הזמינים בעת הזאת אינם מספקים פרספקטיבת זמן סבירה לבחינת השינויים במצב הילדים, ולכן הערך של המחקר בעת הזאת הוא בהצבת בסיס נתונים ומתודולוגיה שיאפשרו מעקב בהמשך הדרך. מעקב זה חשוב היות והוא נוגע לכלל אוכלוסיית הילדים של היישוב ולא רק לאלה שהוכללו בתכניות ההתערבות של התכנית הלאומית ומתועדים בתמ"י. עם זאת, גם בהמשך תידרש זהירות במתן משמעות לממצאים כיוון שמרבית המדדים משמשים אומדן עקיף לפעולת התכנית ואינם מדידה ישירה שלה.

ההישגים המרכזיים של התכנית

1. **התכנית הצליחה להעביר את האחריות על ילדים ובני הנוער בסיכון לידי היישובים.** אחריות זו מתבטאת בתהליכי בחירת המענים והיישום שלהם, לרבות מעקב אחר המשתתפים בהם ואחר הפעלת המענים. זהו הישג המצביע על העצמת היישובים, שמרביתם שייכים לאשכולות הנמוכים במדרג חברתי-כלכלי, וחיזוק הסמכות שלהם אל מול גורמי המחוז, השלטון המרכזי וארגוני מגזר שלישי.
2. **המבנים הארגוניים של התכנית ושיטות העבודה שלה פועלים בכל הדרגים, ושומרים על הרלוונטיות והיציבות שלהם לאורך זמן.**
3. **מערכת המידע (תמ"י) הוטמעה והונגשה להיקף נרחב של בעלי עניין.** היא מאפשרת שקיפות, תורמת לניהול ופיקוח מבוססי נתונים ומקדמת למידה ושיפור.
4. **התכנית הביאה משאבים תוספתיים ליישובים, ואלו הושקעו בהתאם לסדרי העדיפויות שלה** וחיזקו את השירותים לילדים ולבני נוער בסיכון, בעיקר ביישובים המוחלשים.
5. **מרבית התוצאות הארגוניות שאליהן חותרת התכנית מושגות בהתאם לדרישות התכנית ואף מעבר להן, בעיקר בדרג היישוב.** הישג זה משמעותי כי הוא בא לידי ביטוי בשדה המאופיין בחולשה ארגונית וכיוון שהוא אמור לשמש מנוף להשגת תוצאות בקרב הילדים.
6. **זוהו שיפור במצב הילדים המשתתפים בתכניות ההתערבות, הפועלות תחת מטריית התכנית, בעיקר בקרב הגיל הרך ובקרב ילדים מהמגזר הערבי.** השיפור זוהה בעיקר במדדים האלה: בעיות התפתחות, קשיים בלמידה, הישגים נמוכים, קשיים חברתיים וקשיים רגשיים.

המלצות להמשך

1. מומלץ לשקול **פיתוח והטמעה של מנגנון שיאפשר קבלת תמונה יישובית מערכתית** עדכנית ומתעדכנת על הילדים ועל המשאבים המיועדים לטיפול בהם. מנגנון כזה יאפשר ניהול מבוסס נתונים של כלל השירותים והמענים ביישוב, ישפר את ההלימה בין המענים לצרכים המתפתחים, וגם יוכל ליצור דיאלוג מבוסס נתונים בין הדרגים הארגוניים (יישוב-מחוז-משרד). מנגנון מסוג זה יוכל גם לספק לגורמים המובילים ביישוב תמונת מצב עדכנית על מגמות ומשוב על המידה שבה הושג שיפור במצב הילדים.
2. מומלץ לפתח יכולות לאיסוף מידע ותובנות מנקודות הקצה (אחראי מענה, ראשי ועדות גיל) **אשר יאפשרו למשרדים לשכלל את תכניות ההתערבות** הקיימות בד בבד עם פיתוח תכניות התערבות חדשות. דוגמאות לכך הן דרכי יישום שהוכחו תועלת, חסמים בגיוס משתתפים והצלחות בהסרתם, גיוס אנשי מקצוע מתאימים וכדומה.
3. מומלץ לפתח **מדדים תפעוליים, שישמשו בידי הממונות המחוזיות לאבטחת האיכות של הפעלת התכנית** ולזיהוי הן של יישובים הזקוקים לתמיכה נוספת והן של יישובים מצליחים שניתן ללמוד מהם. הכלים שפותחו במסגרת המחקר לצורך הערכת התוצאות הארגוניות מדגימים סוג כזה של מדדים, ויכולים לשמש לפיתוח מדדים מסוג זה.
4. מומלץ לפתח דרכים **להנחלת הפרספקטיבה הבין משרדית והמבט המערכתי המתכלל והמחוזי** לעבודת המפקחים בשטח. דוגמאות לכך הן עבודה עם צוותי פיקוח בין משרדיים או "מפקח מתכלל", קרי מפקח שמחזיק את נקודות המבט של כמה משרדים. בעוד מפקח חד משרדי מקדם את התכניות שבאחריותו ורואה את האוכלוסייה בפרספקטיבה המקצועית שלו, "למפקח מתכלל" יש יתרון בראייה רב ממדית המתאימה למורכבות של מצבי סיכון. יתרה מזאת, הוא יכול להיות גורם מאגם של ידע וחיבור של כמה שירותים, כך שיהיה ניתן להתאים את המענים באופן מיטבי.
5. נדרשת השקעה בהנחלת **השימוש בתמ"י ומיצוי הלמידה שמזמנים נתוני תמ"י בקרב גורמי המחוז ומטות המשרדים**. ללא ספק מדובר בפלטפורמה רבת עוצמה המזמנת מנוף אדיר ללמידה ולשיפור. בעת הזאת נראה כי רק שיעור קטן מהיכולות של מערכת תמ"י אכן מנוצל בדרגים אלה.
6. **מוצע כי יועמדו משאבים לצורך טיוב מאגר התכניות** לאור הממצאים. ליתר פירוט:
 - א. העמקה, טיוב והידוק סטנדרטים – בתכניות ההתערבות הנפוצות ביותר.
 - ב. הטמעת מנגנון שיאפשר למידה והעמקת ידע התוכן במאגר התכניות לאור הניסיון שמצטבר בנקודות הקצה, ואשר יהיה באחריות המשרדים.
7. מקומו של המגזר השלישי עבר שינוי עם כניסתה של התכנית הלאומית ליישובים, ובעיקר הפך להיות מספק של הממשלה למתמודד על אספקת שירותים והפעלת תכניות ברשות המקומית. השינוי הזה הוא אחד הביטויים להעברת הסמכות והאחריות ליישובים ובו בזמן החזרת האחריות והבעלות מהמגזר השלישי אל המגזר הציבורי. השינוי הזה מזמן **שאלות באשר לתפקידם של ארגוני מגזר שלישי בעת הזאת במתן מענה לילדים ולנוער בסיכון, ואיזה אופי יהיה לשותפות שלהם במענים אלה**.
8. ממצאי ההערכה מצביעים על הצלחה פחותה בהתערבויות במערכת המשפחתית. **נדרשת למידה כיצד לקדם התערבויות הכוללות מרכיבי עבודה עם הורים ובני משפחה** בהנחה שמדובר במערך התערבות מורכב יותר.

9. נתונים המעידים על שיפור במצב הילדים בכל אחת מהתכניות משמשים אמת מידה לבחינת מגמות המשך בהישגי תכניות ההתערבות, כאשר הציפייה היא כי היכולת שלהן להביא לשיפור במצב הילדים תגדל. **מומלץ, לכן, להמשיך ולעקוב אחד הישגיה של כל תכנית התערבות ואחר ההישגים של סוגים שונים של תכניות התערבות**, כדי לוודא שאכן ניכרת מגמת שיפור בתוצאות שהן משיגות.
10. **מומלץ המשך מעקב** אחר המדדים המבוססים על מאגרי מידע מוסדיים לצורך קבלת תמונה מקיפה על שינויים במצבם של הילדים ביישובי התכנית לאורך זמן.

בעת הזאת, נוכח הצלחותיה ומעמדה האיתן של התכנית, המלצות אלה עשויות להבטיח שכלול ושיפור של התכנית ולהבטיח הן את קיימותה והן את קיימותן של שיטות העבודה שהיא מנחילה.

מקורות

- אלמגור-לוטן, א. (2010). נתונים על טיפול רשויות האכיפה באלימות במשפחה במגזר הערבי. הכנסת מרכז המחקר והמידע, ירושלים.
- בנבנישתי, ר. (2008). הערכת תוכנית לבוגרים של השמה חוץ-ביתית חסרי עורף משפחתי. דוח מחקר, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- בנבנישתי, ר. (2008). פניות לפקדי סעד והטיפול בהם: סיכום ממצאים לשנת 2008. מכון חרוב, אוניברסיטת בר אילן ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ברור, א. (2013). בני נוער וצעירים בניתוק או מעורבים בפלילים. בתוך: י" צבע, ר' גורבטוב ומ' בן-שמחון (עורכים), סקירת השירותים החברתיים 2013. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- דולב, ט., שמיד ה., סבו-לאל, ר., ובר-ניר, ד. (2008). מדיניות 'עם הפנים לקהילה' – מחקר הערכה. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל. ובית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים
- דולב, ט' (2010). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. בתוך: י" צבע, ר' גורבטוב ומ' בן-שמחון (עורכים), סקירת השירותים החברתיים 2009. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- דולב, ט' (2014). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון התבוננות בילדים כבסיס למעקב, לבקרה ולקבלת החלטות. בתוך: י" צבע, ר' גורבטוב ומ' בן-שמחון (עורכים), סקירת השירותים החברתיים 2013. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- דולב, ט., שמיד ה., סבו-לאל, ר., ובר-ניר, ד. (2008). מדיניות 'עם הפנים לקהילה' – מחקר הערכה. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל. ובית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010). שנתון סטטיסטי לישראל 2009. ירושלים: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011). לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2011, הודעה לעיתונות. ירושלים: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה.
- התחלה טובה (2011) הגיל הרך כאן זה מתחיל. פרסום משותף לגוינט ישראל, מדינת ישראל והתכנית הלאומית לילדים ובני-נוער בסיכון www.molsa.gov.il
- התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון האוגדן היישובי (2011) האוגדן היישובי. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

ויינגר, א. (2011). התמודדות משרד החינוך עם תופעת האלימות בבתי-הספר. הכנסת מרכז המחקר והמידע, ירושלים.

כאהן-סטרבצ'ינסקי, פ., וואזן-סיקרון, ל. (2008). ממצאים עיקריים ותובנות מתוך מחקר הערכה של שלושה מודלים של מרכזים לבני-נוער בסיכון: מית"ר, עיר ובני-נוער, ומונתדא של שבאב. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל.

כאהן-סטרבצ'ינסקי, פ., וואזן-סיקרון, ל., ולוי, ד. (2008). תכנית בני-נוער עולה 'מסיכון לסיכוי' – מחקר הערכה. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל.

ליפשיץ, ח., אגור, מ., מרגולין, ת., ניסים, ר., ורוזנברג, ל. (2005). הערכת פרויקט PACT לילדים יוצאי אתיופיה בגיל הרך ומשפחותיהם סוגיות נבחרות להעמקה סוף שנת ההפעלה השישית ליישום הפרויקט. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל (לא פורסם).

מרגולין, ת. קדם, ע. פרוינד, ט. (2012). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הערכת התכנית דוח מס' 1 מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. המרכז לטכנולוגיה חינוכית, מטח, תל אביב.

מרגולין, ת. קדם, ע. פרוינד, ט. (2012). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הערכת התכנית דוח מס' 2 מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. המרכז לטכנולוגיה חינוכית, מטח, תל אביב.

מרגולין, ת. קדם, ע. פרוינד, ט. (2013). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הערכת התכנית דוח מס' 3 מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. המרכז לטכנולוגיה חינוכית, מטח, תל אביב.

מרגולין, ת. קדם, ע. פרוינד, ט. (2014). התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הערכת מודל האגדים דוח מס' 1 מוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים. המרכז לטכנולוגיה חינוכית, מטח, תל אביב.

סב-לאל, ר', חסין, ט' (2011). מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל.

סב-לאל, ר', צדקה, ה' (2015). 360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל.

ריבקין, ד. (2009). הערכת מרכזי ילדים-הורים. ירושלים: מאירס - גוינט - מכון ברוקדייל.

שמיד, ה. (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני-נוער במצוקה. מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה. ירושלים: מדינת ישראל.

שקדי, א. (2003). מילים המנסות לגעת – מחקר איכותני תיאוריה ויישום. תל-אביב: הוצאת רמות-אוניברסיטת תל-אביב.

Casy Family Programs. (2004). *The Effects of Federal Child Welfare Financing Waivers*.

Connelley, G., Siebelt, L., and Furnivall, J. (2008). *Supporting looked after children and young people at school: A Scottish case study*. Glaslow: University of Strathclyde.

Eccles, J. S., and Templeton, J. (2004). *Community Based Programs for Youth: Lessons Learned From General Development Research and from Experimental and Quasi Experimental Evaluations. Prepared for Urban Seminar Series, Urban Health Initiatives.* Harvard University.

Harrell, A., Cavanagh, S., and Sridharan, S. (1999). *Evaluation of the Children at Risk Program: Results 1 after the End of the Program.* Washington, DC: Office of Justice Program.

Inspections of Safeguarding and Looked After Children Services: Full Evaluation Schedules. (2009). London: The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.

James Bell Associates. (2005). *Summary of the Title-IV-E Child Welfare Waiver Demonstrations.* U.S: Department of Health and Human Services.

James Bell Associates. (2007). *Profiles of the Child Welfare Demonstration Projects, Prepared For: Children's Bureau Administration on Children, Youth, and Families Administration for Children and Families.* U.S: Department of Health and Human Services.

Lambert, R. G., & Flowers, C. (1998). *A Procedure for testing the difference between effect sizes.* Proceeding of the Annual Meeting of the American Educational Research Association (San Diego, CA, April 13-17, 1998)

Lehman, C. M., Liang, S., and O'Dell, K. (2005). Impact of Flexible Funds on Placement and Permanency Outcomes for Children in Child Welfare. *Research on Social Work Practice*, 15, 381.

Lerner, R., and Lerner, J. (2005). Positive Youth Development, Participation in Community Youth Development Programs and Community Contributions of Fifth Grade Adolescents: Findings from the First Wave of the 4-H Study of Positive Youth Development. *The Journal of Early Adolescence* 25(1): 17-71.

Mathematica Policy Research. (2011, January, 18). *Making a Difference in the Lives of Infants and Toddlers and their Families: The Impacts of Early Head Start.* Retrieved from <http://www.mathematica-pr.com/earlychildhood/ehstoc.asp>.

McDonald, J., Salyers, N., and Shaver, M. (2004). *The Foster Care Straitjacket: Innovation, Federal Financing & Accountability in State Foster Care Reform.* A report by fostering results. US

Ofsted (2008). Safeguarding Children. *The Third Joint Chief inspections' Report on Arrangements to Safeguard Children.* www.safeguardingchildren.org.uk

Ofsted (2010). *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education*. Retrieved from: <http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/Publications-and-research> on 9/1/11

Stice, E., Shaw, H., Bohon, C., Marti, C. N., and Rohde, P. (2009). A meta-analytic review of depression prevention programs for children and adolescents: Factors that predict magnitude of intervention effects. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 77, (3), 486 – 503.

Sulimani-Aidan, Y. Benbenishty, R. (2013). Child maltreatment reports in Israel: the intersection between community socioeconomic characteristics and ethnicity. *American Journal of Orthopsychiatry* 2013, Vol. 83. No1 29-36.

The Cornerstone Consulting Group. (2002). *A Review of the Four Child Welfare IV-E Waivers Related to Substance Abuse Services In Delaware, Maryland, New Hampshire and Illinois*.

Walker, K. E. (2008). *Children's futures first five years*. Philadelphia: PPV. Retrieved from <http://eccs.hrsa.gov/Resources/docs/programimplementation.pdf>.

נספחים

נספח ב

מאפייניהם של יישובי ההעמקה

יישוב	עכו ¹⁵²	מג'אר	טמרה	נצרת עילית	אום אל פחם	נתניה	רמלה	ביתר עילית	מועצה אזורית מטה בנימין	רהט	שדרות	באר- שבע
מחוז	צפון ב	צפון ב	צפון א	צפון א	חיפה	תל- אביב מרכז	תל- אביב מרכז	ירושלים	ירושלים	דרום	דרום	דרום
צורת יישוב	עיר	מועצה מקומית	עיר	עיר	עיר	עיר	עיר	עיר	מועצה אזורית	עיר	עיר	עיר
דירוג כלכלי- חברתי	4	3	3	6	2	6	4	1	4	1	5	5
מאפייני אוכלוסייה ¹⁵³	מעורב: 70% יהודים 18% ערבים מ-1991 והלאה, 30% ערבים	ערבי: 20% מוסלמים, 22% נוצרים, 58% דרוזים	ערבי	מעורב: 85% יהודים 42% ערבים מ-1991 והלאה, יש קהילה חרדית, 15% ערבים	ערבי	יהודי 26% ערבים מ- 1991 והלאה, יש קהילה חרדית)	מעורב: 79% יהודים 21% ערבים מ- 1991 והלאה, 21% ערבים	יהודי- חרדי (6% ערבים מ- 1991 והלאה)	יהודי, ברובו דת-לאומי (ישנו יישוב חילוני ויישוב חרדי)	ערבי- בדואי	יהודי 31% ערבים מ-1991 והלאה)	יהודי: 28% ערבים מ-1991 והלאה) 11% ערבים/ בדואים
מספר תושבים (באלפים)	46.6	20.2	29.3	40.9	47.4	186.8	66.2	37.6	41.3	53.1	21.1	195.4
אחוז ילדים ובני נוער ביישוב (מלידה עד גיל 17)	27%	40%	42%	22%	46%	27%	31%	64%	49%	57%	27%	26%
אחוז ילדים בגיל הרך (מלידה עד גיל 6)	11%	15%	17%	8%	18%	12%	13%	33%	24%	24%	11%	11%
אחוז ילדים ובני נוער בסיכון ביישוב (מלידה עד גיל 17) ¹⁵⁴	10%	15%	24%	16%	29%	13%	17%	9%	7%	13%	26%	11%
אחוז ילדים בגיל הרך בסיכון (מלידה עד גיל 6) ¹⁵⁴	4%	12%	22%	12%	15%	8%	24%	7%	3%	5%	17%	7%

¹⁵² בעכו נאספו נתונים על ילדים ובני נוער בני 3–18 שנים.

¹⁵³ מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2009.

¹⁵⁴ מתוך קבוצת הגיל, מבוסס על נתוני המיפוי של מאיירס - גוינט - מכון ברוקדייל.

יעדי תוצאה- שינויים בקרב הילדים וההורים

1. **הקטנת אחוז הילדים החשופים להתעללות ולהזנחה פיזית ובריאותית כגון:** אינם מקבלים טיפול רפואי בעת הצורך, אינם מקבלים טיפול רפואי בעת הצורך, אינם מקבלים חיסונים, סובלים מאנמיה, אינם מקבלים מזון מתאים.
2. **הקטנת אחוז הילדים החיים בנסיבות משפחתיות הפוגעות ברווחתם כגון:** ילדים שהוריהם אינם מעורבים בחייהם וסובלים מהזנחה רגשית (לדוגמה: לא נמצאים בקשר עם מסגרות חינוך, לא מעניקים יחס רגשי הולם), לא דואגים לקבלת שירותים נחוצים (כגון טיפול ואבחון).
3. **הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער המדווחים על מצבים קיצוניים של** בדידות וניכור ועל היעדר עיסוקים משמעותיים בשעות הפנאי.
4. **הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער המפגינים התנהגויות או מצבים המעידים על בעיות קשות בתחום הרגשי כגון:** בעיות התנהגות חמורות, הצהרות או ניסיונות אובדניים, דיכאון או חרדה קשים ומתמשכים, הפרעות אכילה, ריבוי סימפטומים סומטיים.
5. **צמצום מספר הפעוטות הנמצאים בסיכון התפתחותי בתחומים המוטורי, הרגשי והשפתי.**
6. **הקטנת אחוז הילדים הנפגעים בתאונות בית או חצר.**
7. **צמצום באחוז הילדים שאינם מגיעים מוכנים לכיתה א' מבחינה רגשית, מוטורית ושפתית.**
8. **הקטנת אחוז הילדים שמתקשים מאוד או שאינם שולטים במיומנויות יסוד בתחום השפה והחשבון בכיתה ב'.**
9. **הפחתת אחוז "הנכשלים" (או אחוז החלשים ביותר) במבחני המיצ"ב (בכיתה ח').**
10. **הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער בכיתות ו' – י"ב שאינם במסגרת כלשהי (לימודים או עבודה), או שנמצאים במסגרת אך הם "נושרים סמויים" ממנה.**
11. **צמצום אחוז בני הנוער שמגיעים לגיל 18 ללא תעודה כישורים או מיומנויות המאפשרים את השתלבותם בעולם העבודה (כגון: תעודת בגרות או תעודה אחרת בעלת מיומנויות יסוד)**
12. **ירידה באחוז בני הנוער המפגינים התנהגויות סיכון והתנהגויות לא נורמטיביות וירידה בהיקף התנהגויות אלה בקרבם (כגון: שימוש מופרז באלכוהול, שימוש בסמים, מעורבות תכופה באלימות, עבריינות ומידת חומרתם).**
13. **הורדת אחוז בני הנוער שבהגיעם לגיל 18 אינם משתלבים במסגרת עיסוק נורמטיבית (כגון: אינם מתגייסים, אינם משתלבים בעבודה או בלימודי המשך לאורך זמן.**

נספח ד

הנתונים המוסדיים אודות מצב הילדים

מצב סיכון	מדד	מקור מידע	הגדרה אופרציונלית
ילדים שיש להם בעיות קשות בקשר בינם לבין הוריהם	אחוז המשפחות בשירותי רווחה בקהילה המטופלות בשירותים הנותנים מענה בנושא כגון : מרכזי ילדים הורים, תכניות תומכות ומשקמות (מקובץ)	למ"ס/ קובץ מס"ר	אחוז מכלל הקטינים (18-0) ביישוב המטופלים בשירותים אלו
	אחוז הילדים בגילאי 3-5 שאינם לומדים במערכת החינוך הציבורית	למ"ס	אחוז הילדים מתוך אומדן שכבת הגיל ביישוב
ילדים שהוריהם מתקשים לדאוג לקבלת שירותים הנחוצים עבורם	אחוז הפעוטות במעונות שבפיקוח	משרד הכלכלה	אחוז הפעוטות במעונות שבפיקוח מתוך אומדן קבוצת הגיל ביישוב
	אחוז התלמידים המוגדרים כנושרים ממערכת החינוך (לרבות תמ"ת, ישיבות, וכו') כיתות ט'-י"ב	למ"ס ומשרד החינוך	אחוז הנושרים מתוך סך המוגדרים "תלמידים" כפי המדווח בקובץ
ילדים שנמצאים במסגרות חינוכיות אך נעדרים לעיתים קרובות	אחוז בני הנוער שאינם עובדים ואינם לומדים	למ"ס	אחוז בני הנוער (גיל 15-18) ביישובי התכנית בהשוואה לרמה הארצית שאינם לומדים או עובדים
	אחוז בני הנוער שעובדים ואינם לומדים	למ"ס	אחוז בני הנוער (גיל 15-18) ביישובי התכנית בהשוואה לרמה הארצית שעובדים ואינם לומדים
	ממוצע הישגים בבחינת המיצ"ב בשפת האם לכיתות ב'	משרד החינוך	הציון (המותאם לסולם הרב-שנתי) של ההישגים במיצ"ב (עברית, ערבית, מתמטיקה)
ילדים שהישגיהם הלימודיים נמוכים במידה משמעותית מהמצופה מגילם	אחוז הילדים מקרב הנבחנים ביישוב אשר הישגיהם במיצ"ב (עברית, מתמטיקה) נמוכים בס"ת אחת מהממוצע הארצי ($Z < -1$)	משרד החינוך	אחוז הילדים מקרב הנבחנים ביישוב אשר הישגיהם במיצ"ב (עברית, מתמטיקה) נמוכים בס"ת אחת מהממוצע הארצי ($Z < -1$)
	ממוצע הישגים במיצ"ב בשפת אם ובמתמטיקה בכיתה ה'	משרד החינוך	אחוז הילדים מקרב הנבחנים ביישוב אשר הישגיהם במיצ"ב (עברית, מתמטיקה) נמוכים בס"ת אחת מהממוצע הארצי ($Z < -1$)
	ממוצע הישגים במיצ"ב בשפת אם ובמתמטיקה בכיתה ח'	משרד החינוך	אחוז הילדים מקרב הנבחנים ביישוב אשר הישגיהם במיצ"ב (עברית, מתמטיקה) נמוכים בס"ת אחת מהממוצע הארצי ($Z < -1$)
	אחוז הניגשים לבגרות	למ"ס/ משרד החינוך	אחוז הניגשים מתוך אומדן קבוצת הגיל ביישוב
ילדים המפגינים התנהגויות תוקפניות	אחוז הזכאים לתעודת בגרות	למ"ס/משרד החינוך	אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך אומדן קבוצת הגיל ביישוב
	אחוז המסיימים 12 שנות לימוד	למ"ס/ משרד החינוך	אחוז המסיימים 12 שנות לימוד מתוך קבוצת הגיל ביישוב
	אחוז הילדים ובני הנוער המדווחים על מעורבות באירועי אלימות פיזית ומילולית בבית הספר	מיצ"ב סקר אקלים	הציון במדדי האלימות הפיזית והמילולית של המיצ"ב
ילדים החשופים להתנהגויות מסכנות במשפחה	אחוז הילדים שהופנו להשמה חוץ ביתית בעקבות חשיפה להתנהגות מסכנות במשפחה (התעללות פיזית או מינית)	למ"ס/ קובץ מסר	אחוז מכלל הקטינים (18-0) ביישוב
	אחוז הילדים אשר מסווגים תחת הנזקקות 'אלימות במשפחה /אלימות נגד נשים/אלימות נגד ילדים/אלימות אחים'	למ"ס/ קובץ נזקקות	אחוז מכלל הקטינים (18-0) ביישוב

מצב סיכון	מדד	מקור מידע	הגדרה אופרציונלית
ילדים שיש חשש או ידוע שעברו/עוברים התעללות מינית, או נאנסו, או היו קורבנות למעשים מגונים ע"י אדם במסגרת/ מחוץ למשפחה	שיעור הילדים המדווחים כי נפגעו או יש חשש שנפגעו מינית	משרד הרווחה/ דיווח פק"ס	שיעור מכלל הקטינים 0-18 ביישוב
ילדים שידוע או שיש חשד שחשופים להתעללות פיסית במסגרת המשפחה או בסביבתה הקרובה	שיעור הילדים המדווחים כי נחשפו או יש חשש שנחשפו להתעללות פיזית	משרד הרווחה/ דיווח פק"ס	שיעור מכלל הקטינים 0-18 ביישוב
בני נוער שקיים חשד כי היו מעורבים התנהגויות לא חוקיות/ לא נורמטיביות	שיעור בני הנוער שנפתחו להם תיקים פליליים	משטרה	שיעור הילדים ובני הנוער מתוך קבוצת הגיל ביישוב
	שיעור הילדים הנמצאים בטיפול של חוקרי ילדים	משרד הרווחה	שיעור הילדים ובני הנוער מתוך קבוצת הגיל ביישוב

שאלון לראשי ועדות הגיל בתכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

מדידה אחרונה

שלום רב,

מטח מלווה את "התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון" במחקר הערכה.

במסגרת המחקר אנו מבקשים ללמוד ממך, כראש ועדת גיל ביישוב, על פעולת הוועדה ועל היבטים שונים בתפקידך זה.

חשוב לנו לקבל ממך תגובות כנות, המבטאות את דעותיך ואת ניסיוןך.

אנו מתחייבים לשמור על חיסיון מלא של תשובותיך.

כדי לענות על השאלון יש להיכנס לקישור המצורף.

אנא מלא את השאלון עד סופו. אם תיאלץ לקטוע את מילוי השאלון, אנא לחץ על כפתור "שמור וצא". כדי להמשיך את מילוי השאלון עליך להיכנס שוב לקישור לשאלון אשר נשלח אליך בדואר האלקטרוני.

מטעמים טכניים השאלות מנוסחות בלשון זכר, אך הן מכוונות הן לנשים והן לגברים.

בתודה מראש על שיתוף הפעולה ועל הקדשת הזמן,

צוות הערכה

מינהלת מדידה והערכה

מטח

1. מהי קבוצת הגיל שעליה מופקדת הוועדה שאתה עומד בראשה?

1. הגיל הרך (לידה עד 6)
2. ילדים (6 עד 12)
3. בני נוער (12 עד 18)
4. ילדים ובני נוער (6 עד 18)

2. האם אתה ממלא תפקידים נוספים במסגרת פעילות התכנית הלאומית ביישוב?

1. כן
2. לא

3. מהם התפקידים הנוספים שאתה ממלא במסגרת התכנית הלאומית? (ניתן לסמן יותר מאפשרות אחת)

1. אחראי מענה
2. חבר בצוות בין-מקצועי מלווה של מענה
3. חבר בוועדת גיל נוספת ביישוב
4. חבר בוועדת ההיגוי היישובית

4. האם אתה משתתף במפגשי הוועדה?

1. כן, תמיד או כמעט תמיד
2. כן, השתתפתי במחצית מהמפגשים של הוועדה
3. כן, השתתפתי רק במעט מהמפגשים של הוועדה
4. לא. אני לא משתתף

[illegible]

1. פעם אחת
2. פעמיים
3. שלוש פעמים
4. ארבע פעמים או יותר

השאלות הבאות עוסקות בנציגות השירותים והארגונים השונים בוועדה שבראשה אתה עומד

האם השירות או הארגון מיוצגים בוועדה שאתה עומד בראשה	באיזו מידה מפגינים נציגי השירות או הארגון מעורבות בתחומים שהוועדה מפקדת עליהם (בדיוניה ומחוץ להם)?	
1. כן 2. לא	1. כלל לא 2. במידה מועטה 3. במידה בינונית 4. במידה רבה 5. במידה רבה מאוד	
_____	_____	חינוך
_____	_____	רווחה
_____	_____	בריאות
_____	_____	קליטה
_____	_____	ביטחון פנים/משטרה
_____	_____	מפעילי שירותים (מתנ"ס, מרכז התפתחות הילד, קופת חולים, מעונות-יום)
_____	_____	מגזר שלישי
_____	_____	נציגי ציבור

17. באיזו מידה אתה תופס את עצמך כמי שמכיר את המענים הפועלים עבור קבוצת הגיל שבאחריות
הוועדה?

1. כלל לא
2. במידה מועטה
3. במידה בינונית
4. במידה רבה
5. במידה רבה מאד

18. בכמה מהמפגשים של הוועדה בשנה האחרונה (2014) התקיים דיון על מענים בהשתתפות אחראי מענה?

באיזו מידה העסיקו הנושאים שלהלן את הוועדה היישובית בשנה האחרונה (2014) ?

הנושא	כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
19. ניתוח תופעת הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב	1	2	3	4	5
20. ייזום מענים ושירותים	1	2	3	4	5
21. מעקב על יישום המענים	1	2	3	4	5
22. הפקת לקחים על היעילות של המענים השונים	1	2	3	4	5
23. מתן מענה לקשיים בהפעלת התכנית היישובית	1	2	3	4	5
24. חיזוק שותפויות בין השירותים לאנשי המקצוע	1	2	3	4	5
25. הטמעת מערכת תמ"י	1	2	3	4	5
26. למידה ממומחים	1	2	3	4	5
27. מעקב אחר החלטות שהתקבלו במפגשי הוועדה הקודמים	1	2	3	4	5
28. עדכון מערך המענים של קבוצת הגיל בהתבסס על דיון בסדרי העדיפויות של היישוב	1	2	3	4	5
29. בחינת מכלול המשאבים העומדים לטובת ילדים ובני נוער בסיכון מקבוצת הגיל	1	2	3	4	5

באיזו מידה תורמת עבודת הוועדה להשגת המטרות שלהלן?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1	2	3	4	5
30. יצירת שפה משותפת בנוגע למצבי סיכון שליליים ובני נוער				
31. חיזוק השותפות בין השירותים השונים ביישוב				
32. יצירת רצף בטיפול בילדים במהלך היום ולאורך החיים				
33. איגום המשאבים לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון				
34. פיקוח הדוק יותר אחר המענים ויישומם				
35. הרחבת הידע על תופעת הילדים ובני הנוער בסיכון ואופן ההתמודדות איתה				
36. שיפור במצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון				
37. הוספת משאבים לטיפול ומניעה של מצבי סיכון בקרב הגיל הרך				
38. קידום נושא העבודה עם הורים לילדים ובני נוער בסיכון				

באיזו מידה מאפיינים הקשיים המתוארים להלן את עבודת הוועדה ביישוב?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1	2	3	4	5
39. חוסר ידע בנושאים ובתחומים שבאחריות הוועדה				
40. חוסר בכלים לטיפול בסוגיות שהוועדה אמונה עליהן				
41. קושי להגיע להסכמה בנוגע לסדר העדיפויות ביישוב				
42. עומס על חברי הוועדה והיעדר פניות				
43. תחושה של החברים בוועדה כי היא אינה מקדמת את היעדים המקצועיים שהם חותרים לקראתם				
44. תחושה כי עבודת הוועדה אינה מיוצגת כראוי בדיוני ועדת ההיגוי היישובית				
45. תחושה של החברים בוועדה כי לוועדה אין ערך מוסף מעבר לפורומים ולמנגנונים אחרים ביישוב (כגון ועדת היגוי יישובית, צוות מענה או ועדות של תכניות אחרות)				

באיזו מידה מסייע מנהל התכנית ביישוב בהיבטים שלהלן?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1	2	3	4	5
46. משמש כתובת להתייעצות ולפתרון בעיות באשר ליישום המענים				
1	2	3	4	5
47. מקדם נושאים הקשורים בתכנית כדי שיעלו על סדר היום של הוועדה היישובית				
1	2	3	4	5
48. מעודד הבניה של שיתופי פעולה בין שירותים ובין אנשי מקצוע				
1	2	3	4	5
49. מנחיל את השימוש בתמ"י				
1	2	3	4	5
50. מטפל בהיבטים תפעוליים של ניהול הוועדה (זימון, תיעוד, טפסים, דיווח לרשויות שונות וכו')				
1	2	3	4	5
51. עוקב אחר התנהלות המענים בהתאם לכללי התכנית הלאומית (דיווח בתמ"י, ניצול תקציבי וכו')				
1	2	3	4	5
52. מהווה דמות שאפשר להסתייע בה מעבר לתכנית (למשל כשרוצים ללמוד על תופעות או לתיווך עם מקורות ידע או שירותים אחרים)				
1	2	3	4	5

אלו דוחות תמ"י הועברו לידיך בחצי השנה האחרונה? ניתן לסמן יותר מתשובה אחת

לא יודע	לא	כן
53. דוח תמ"י של מענה או מענים		
54. דו"ח תמ"י לבדיקת תוצאות מצב הילדים בסיום המענה		

55. האם פנית מיוזמתך למנהל התכנית ביישוב על מנת לקבל דוח תמ"י?

1. כן
2. לא

56. מתי לאחרונה הועבר אליך דוח תמ"י?

1. לפני כחודש או פחות
2. לפני יותר מחודש אך פחות משלושה חודשים
3. לפני שלושה חודשים עד שישה חודשים
4. לפני יותר מששה חודשים

השאלות הבאות מבקשות לדעת על השימוש בדוח תמ"י:

לא יודע	לא	כן	
3	2	1	57. האם מנהל התכנית ביישוב הדריך אותך כיצד להשתמש בדוח תמ"י?
3	2	1	58. האם מנהל התכנית ביישוב קיים איתך דיון על המשמעויות הנגזרות מדוח תמ"י לוועדה שבאחריותך?
3	2	1	59. האם דוח תמ"י הצביע על סוגיות הדורשות התייחסות ביישום המענים?
3	2	1	60. האם נעשו שינויים או שמתוכננים שינויים במענים בעקבות ההתעמקות בדוח תמ"י?
3	2	1	61. האם נעשו שינויים או שמתוכננים שינויים בתכנית היישובית (של התכנית הלאומית) לאור תובנות שעלו מעיון בדוחות תמ"י?
3	2	1	62. האם התקיים דיון בדוח תמ"י בוועדת הגיל שאתה עומד בראשה?
3	2	1	63. האם התקיים דיון בדוח תמ"י בצוות המפעיל של המענה?
3	2	1	64. האם התקיים דיון בדוח תמ"י עם הצוות המלווה של המענה?
3	2	1	65. האם התקיים דיון בדוח תמ"י עם האחראים על היישום של המענה בשרות או במשרד?

באיזו מידה, לדעתך, העבודה עם דוחות תמ"י תורמת לעניינים המפורטים להלן?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד	
1	2	3	4	5	66. זיהוי צורכיהם של המשתתפים במענים
1	2	3	4	5	67. התאמת פתרונות למשתתפים לקבוצת הגיל במסגרת המענים
1	2	3	4	5	68. התאמת פתרונות נוספים למשתתפים באמצעות השירותים שביישוב
1	2	3	4	5	69. מעקב אחר יישום המענים
1	2	3	4	5	70. מעקב אחר תוצאות המענים
1	2	3	4	5	71. מעקב אחר מצבם של המשתתפים במענים
1	2	3	4	5	72. גיוס היישוב (משאבים, משתתפים, מדיניות) לטובת המשתתפים במענים
1	2	3	4	5	73. הסתכלות רוחבית (יישובית או מקצועית) על מצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב

באיזו מידה, לדעתך, הקשיים המפורטים להלן מאפיינים את העבודה במערכת תמ"י במסגרת הוועדה?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1	2	3	4	5
74. היכרות לא מספקת עם הדוחות שניתן להפיק ממערכת תמ"י	1	2	3	4
75. מערכת תמ"י לא מותאמת למאפיינים של המענים או של המשתתפים בהם	1	2	3	4
76. מערכת תמ"י יוצרת כפילויות בדיווח היות והיא לא מסונכרנת עם מערכות דיווח אחרות המשמשות את המענים או היישוב	1	2	3	4
77. השפה והמושגים המופיעים בדוחות תמ"י אינם ברורים די הצורך	1	2	3	4
78. קושי לפרש את הנתונים המופיעים בדוחות תמ"י	1	2	3	4
79. קושי להשתמש במידע שמופיע בדוח לטובת שיפור ביישום המענים	1	2	3	4
80. קושי להשתמש במידע שמופיע בדוח לטובת הילדים ובני הנוער בסיכון	1	2	3	4
81. קושי להשליך מהמידע המופיע בדוחות תמ"י לגבי מצבם של הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב וצורכיהם	1	2	3	4

השאלות הבאות מתייחסות לפורום הגיל הרך המתקיים במחוז

82. האם אתה יודע מה נעשה בפורום הגיל הרך המתקיים במחוז?

1. לא

2. כן

83. האם השתתפת בפורום הגיל הרך המתקיים במחוז במהלך השנה האחרונה (2013)?

1. לא

2. כן, השתתפתי בשנה האחרונה

3. לא, אבל השתתפתי בשנים קודמות

84. האם יש מישהו אחר בוועדת הגיל הרך ביישוב המשתתף בפורום הגיל הרך המתקיים במחוז?

1. כן

2. לא

3. לא יודע

באיזו מידה תורם פורום הגיל הרך במחוז לקידום הנושאים הבאים?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1	2	3	4	5
85.	טיוב איכות תכנית העבודה היישובית לטובת הגיל הרך			
1	2	3	4	5
86.	גיבוש צוות מוביל יישובי לקידום הגיל הרך			
1	2	3	4	5
87.	הסדרת שיתופי הפעולה בין השירותים העוסקים בגיל הרך			
1	2	3	4	5
88.	הרחבת הידע של אנשי המקצוע ומקבלי ההחלטות בתחום הגיל הרך			
1	2	3	4	5
89.	הרחבת המענים הכוללים מרכיבים של עבודה עם הורים לילדים בגיל הרך			
1	2	3	4	5
90.	חיזוק היכולות לעשות שימוש בתמ"י			
1	2	3	4	5
91.	לימוד של מודלים חדשים להתערבויות לטובת ילדים בסיכון בגיל הרך			

92. מהי לדעתך התרומה המרכזית של התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ליישוב שלך?

אנו מודים לך על שיתוף הפעולה

נספח ו

שאלון לאחראי מענה בתכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

מדידה אחרונה

שלום רב,

מטח מלווה את "התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון" במחקר הערכה.

במסגרת המחקר אנו מבקשים ללמוד ממך, כאחראי מענה ביישוב מטעם התכנית הלאומית, על דרך ההפעלה של המענים ועל היבטים שונים בעבודתך.

לתשומת ליבך, באם באחריותך יותר ממענה אחד, יופנה אליך שאלון ייעודי עבור כל אחד מהמענים שבאחריותך. נבקש אם כן, כי השאלון ותשובותיך יתאימו למענה שעליו התבקשת לענות.

חשוב לנו לקבל ממך תגובות כנות המבטאות את דעותיך ואת ניסיוןך.

אנו מתחייבים לשמור על חיסיון מלא של תשובותיך.

כדי לענות על השאלון יש להיכנס לקישור המצורף.

אנא מלא את השאלון עד סופו. אם תיאלץ לקטוע את מילוי השאלון, אנא לחץ על כפתור "שמור וצא". כדי להמשיך את מילוי השאלון עליך להיכנס שוב לקישור לשאלון אשר נשלח אליך בדואר האלקטרוני.

מטעמים טכניים השאלות מנוסחות בלשון זכר, אך הן מכוונות הן לנשים הן לגברים.

בתודה מראש על שיתוף הפעולה ועל הקדשת הזמן,

צוות הערכה

מינהלת מדידה והערכה

מטח

באיזו מידה העובדה שהמענה מופעל באמצעות התכנית הלאומית משפיעה על הדברים הבאים:

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד	
1	2	3	4	5	1. הלימה טובה יותר של המענה למאפיינים של היישוב
1	2	3	4	5	2. הלימה טובה יותר של המענה לצרכים של המשתתפים
1	2	3	4	5	3. מעקב שיטתי אחר יישום המענה
1	2	3	4	5	4. מעקב שיטתי אחר המשתתפים במענה
1	2	3	4	5	5. הרחבת הבקרה על אופן היישום של המענה (הנחיות סדורות, כללים באשר לניצול המשאבים וכו')

6. האם פועל צוות מלווה בין מקצועי למענה שבאחריותך?

1. כן

2. לא

7. מהי תדירות הפגישות של הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה?

1. אחת לחודש- עד שישה שבועות

2. אחת לחודשיים- עד שלושה חודשים

3. אחת לארבע חודשים- עד שישה חודשים

4. לא יודע

השאלות הבאות עוסקות בנציגות השירותים והארגונים השונים הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה.

האם השירות או הארגון מיוצגים בצוות המלווה של המענה?	באיזו מידה מפגינים נציגי השירות או הארגון מעורבות יישום המענה ובהשגת יעדיה?	באיזו מידה מיוצג השירות או הארגון באופן סדיר במפגשי הצוות המלווה של המענה?
1. כן 2. לא	1. כלל לא 2. במידה מועטה 3. במידה בינונית 4. במידה רבה 5. במידה רבה מאוד	1. כלל לא 2. במידה מועטה 3. במידה בינונית 4. במידה רבה 5. במידה רבה מאוד
חינוך		
רווחה		
בריאות		
קליטה		
ביטחון פנים/משטרה		
מפעילי שירותים (מתנ"ס, מרכז התפתחות הילד, קופת חולים, מעונות-יום)		
מגזר שלישי		
נציגי ציבור		

באיזו מידה תורמת לדעתך עבודת הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה לעניינים המפורטים להלן?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד	
1	2	3	4	5	8. תפיסה מקיפה יותר של צורכי המשתתפים ושל כוחותיהם
1	2	3	4	5	9. שיתוף פעולה בין אנשי מקצוע משירותים שונים
1	2	3	4	5	10. הרחבת הידע הבין-תחומי בנוגע לילדים ובני-נוער בסיכון
1	2	3	4	5	11. חיזוק הרצף הטיפולי במשתתפים
1	2	3	4	5	12. קבלת החלטות ופתרון בעיות הנוגעות ביישום המענה
1	2	3	4	5	13. מסייע לי בביצוע תפקידי ביישוב
1	2	3	4	5	14. יצירת שפה משותפת בנוגע למצבי סיכון של ילדים ובני נוער
1	2	3	4	5	15. מתן מענים הולמים לצרכים הנוספים של הילדים
1	2	3	4	5	16. איגום משאבים לצורך מתן מענים נוספים

באיזו מידה מאפיינים לדעתך הקשיים המפורטים להלן את עבודת הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה?

מאפיין במידה רבה מאוד	מאפיין במידה רבה	מאפיין במידה בינונית	מאפיין במידה מועטה	כלל לא מאפיין	
5	4	3	2	1	17. קושי לגייס אנשי מקצוע ובעלי תפקידים ברשות להשתתף בצוות המלווה
5	4	3	2	1	18. חברי הצוות אינם מגלים עניין ומעורבות במענה
5	4	3	2	1	19. חוסר בידע בנושאים ובתחומים שבהם מתערב המענה
5	4	3	2	1	20. קושי של חברי הצוות להגיע להסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת המשאבים
5	4	3	2	1	21. תחושה של הנציגים כי העבודה בצוות אינה מקדמת את היעדים המקצועיים שהם חותרים לקראתם

באיזו מידה מסייע לדעתך מנהל התכנית ביישוב בהיבטים שלהלן?

מאפיין במידה רבה מאוד	מאפיין במידה רבה	מאפיין במידה בינונית	מאפיין במידה מועטה	כלל לא	
5	4	3	2	1	22. גיוס הצוות המלווה של המענה והפעלתו
5	4	3	2	1	23. משמש כתובת לפתרון בעיות בתהליך יישום המענה
5	4	3	2	1	24. חשיפת המענה לשירותים ובעלי עניין נוספים
5	4	3	2	1	25. הנחלת השימוש בתמ"י במסגרת המענה
5	4	3	2	1	26. טיפול בהיבטים מנהליים של הפעלת המענה (טפסים, דיווח לרשויות שונות וכו')
5	4	3	2	1	27. בקרה ומעקב אחר התנהלות המענה בהתאם לכללי התכנית הלאומית (דיווח בתמ"י, ניצול תקציבי וכו')
5	4	3	2	1	28. מהווה כתובת גם מעבר לתפקידו בתכנית (למשל כתובת לידע ארגוני, כתובת לידע על תופעות שונות או מומחים)

באיזו מידה מעורב דרג הפיקוח של המשרד האחראי על המענה בהיבטים שלהלן?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5

האם דוחות תמ"י הועברו לידיך בחצי השנה האחרונה?

כן	לא	לא יודע
1	2	3
1	2	3

37. האם פנית מיוזמתך למנהל התכנית ביישוב על מנת לקבל דוח תמ"י?

1. כן
2. לא

38. מתי לאחרונה הועבר אליך דוח תמ"י של המענה עליו אתה אחראי?

1. בשלושת החודשים האחרונים
2. לפני כחצי שנה (או יותר)
3. לפני כשנה (או יותר)

השאלות הבאות מבקשות לדעת על השימוש בדוח תמ"י:

כן	לא	לא יודע	
1	2	3	39. האם מנהל התכנית ביישוב הדריך אותך כיצד להשתמש בדוח תמ"י?
1	2	3	40. האם מנהל התכנית ביישוב קיים אתך דיון על המשמעויות הנגזרות מדוח תמ"י למענה שבאחריותך?
1	2	3	41. האם דוח תמ"י הצביע על סוגיות הדורשות התייחסות ביישום של המענה?
1	2	3	42. האם נעשו שינויים או שמתוכננים שינויים במענה בעקבות ההתעמקות בדוח תמ"י?
1	2	3	43. האם התקיים דיון בדוח תמ"י עם הצוות המפעיל של המענה?
1	2	3	44. האם התקיים דיון בדוח תמ"י עם הצוות הבין מקצועי המלווה את המענה?
1	2	3	45. האם התקיים דיון בדוח תמ"י עם האחראים על יישום המענה בשרות/ במשרד?
1	2	3	46. האם התקיים דיון בדוח תמ"י בוועדת הגיל?

באיזו מידה תורמת לדעתך העבודה עם מערכת תמ"י לעניינים המפורטים להלן?

כלל לא	במידה מועטה	במידה בינונית	במידה רבה	במידה רבה מאוד	
1	2	3	4	5	47. זיהוי צורכיהם של המשתתפים במענה
1	2	3	4	5	48. התאמת פתרונות למשתתפים במסגרת המענה
1	2	3	4	5	49. התאמת פתרונות נוספים למשתתפים באמצעות השירותים שביישוב
1	2	3	4	5	50. מעקב אחר יישום המענה
1	2	3	4	5	51. מעקב אחר נוכחות המשתתפים במענה
1	2	3	4	5	52. מעקב אחר מצבם של המשתתפים במענה
1	2	3	4	5	53. קבלת החלטות ביחס ליישום יעיל יותר של המענה
1	2	3	4	5	54. הסתכלות רוחבית (יישובית או מקצועית) על מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ביישוב

באיזו מידה מאפיינים לדעתך הקשיים המפורטים להלן את העבודה במערכת תמ"י במסגרת המענה?

מאפיין כלל לא מאפיין	מאפיין במידה מועטה	מאפיין במידה בינונית	מאפיין במידה רבה	מאפיין במידה רבה מאוד	
55. היכרות לא מספקת עם הדוחות שניתן להפיק ממערכת תמ"י	1	2	3	4	5
56. מערכת תמ"י יוצרת כפילות בדיווח היות והיא לא מסונכרנת עם מערכות דיווח אחרות המשמשות את המענה	1	2	3	4	5
57. קושי לפרש את הנתונים המופיעים בדוחות תמ"י	1	2	3	4	5
58. מערכת תמ"י לא מותאמת למאפיינים של המענה או של המשתתפים בו	1	2	3	4	5
59. קושי להשתמש במידע שמופיע בדוח תמ"י לטובת הילדים ובני הנוער במענה	1	2	3	4	5
60. קושי להשתמש במידע שמופיע בדוח תמ"י לטובת שיפור ביישום המענה	1	2	3	4	5
61. השפה והמושגים המופיעים בדוח תמ"י אינם ברורים די הצורך	1	2	3	4	5

באיזו מידה מאפיינים לדעתך הקשיים המפורטים להלן את הפעלת המענה ביישוב?

מאפיין כלל לא מאפיין	מאפיין במידה מועטה	מאפיין במידה בינונית	מאפיין במידה רבה	מאפיין במידה רבה מאוד	
62. העדר כוח אדם מקצועי להפעלת המענה	1	2	3	4	5
63. עומס בביצוע מעקב אחר יישום המענה באמצעות טפסי הדיווח	1	2	3	4	5
64. קושי בגיוס משתתפים	1	2	3	4	5
65. חוסר התמדה של משתתפים	1	2	3	4	5
66. קושי להתמודד עם ההנחיות המנהליות של המשרד הממשלתי האחראי	1	2	3	4	5
67. חילוקי דעות בין נציגי השירותים השונים	1	2	3	4	5
68. קושי לגייס את ועדת הגיל לפתרון בעיות בניהול המענה	1	2	3	4	5
69. קושי בהתאמה תרבותית של המענה	1	2	3	4	5
70. קושי בגיוס הפיקוח או המשרד האחראי על מנת להתאים את המענה לצרכים של המשתתפים או המאפיינים של היישוב	1	2	3	4	5

71. מהי לדעתך התרומה המרכזית של התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ליישוב שלך?

72. האם ברצונך להוסיף דבר מה על המוזכר בשאלון?

אנו מודים לך על שיתוף הפעולה

נספח ז

רשימת בעלי תפקידים שרואיינו במהלך המדידה המסכמת בדרג השלטון המרכזי

שירות	תפקיד
מטה התכנית	מנהלת התכנית
מטה התכנית	ראש תחום תורה והדרכה בתכנית הלאומית
מטה התכנית	ראש תחום מידע בתכנית הלאומית
מטה התכנית/ אשלים	מנהלת ארצית של "התחלה טובה"
מטה התכנית/ אשלים	ראש תחום ילדים עם מוגבלויות
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	מפקחת ארצית לגיל הרך בשירות ילד ונוער
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	מפקחת ארצית לשירותים לילדים ונוער (גילאי 3-21)
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	סגן מנהל האגף לשירותי תיקון ונוער מנותק
משרד החינוך	מפקחת מניעת עישון, אלכוהול וסמים בשפ"י
משרד החינוך	המפקח הארצי לקידום נוער
משרד החינוך	מנהלת האגף לחינוך קדם יסודי
משרד החינוך	מרכזת היחידה לטיפול בפרט ואוכלוסיות מיוחדות
משרד החינוך	רכז ארצית להטמעת מבטים ולהדרכת מעג"ן
משרד הבריאות	אחות ארצית בריאות הציבור
משרד העלייה והקליטה	עו"ס ארצית וראש צוות בשירותי הרווחה במשרד הקליטה
המשרד לביטחון הפנים	רכזת המטה ומנהלת תכנית הרווחה בתכנית "עיר ללא אלימות"

רשימת בעלי תפקידים שרואיינו במהלך המדידה השלישית בדרג המחוז

מחוז	תפקיד
מחוז צפון א+ב	מפקחת ממונה לשח"ר, משרד החינוך
מחוז צפון א+ב	מפקחת מחוזית, משרד הקליטה
מחוז צפון א+ב	אחות מפקחת נפתית, משרד הבריאות
מחוז צפון א+ב	מפקחת מחוזית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מחוז צפון א+ב	מנהל מחוז עיר ללא אלימות, המשרד לביטחון הפנים
מחוז צפון א	ממונה מחוזית התכנית הלאומית
מחוז צפון ב	ממונה מחוזית התכנית הלאומית
מחוז צפון א	מפקחת מחוזית משרד הבריאות צפון א'
מחוז צפון ב	מפקחת מחוזית משרד הבריאות צפון ב'
מחוז חיפה	מפקחת מחוזית משרד הבריאות מחוז חיפה
מחוז חיפה	מפקחת מחוזית גני ילדים, משרד החינוך
מחוז חיפה	מפקח מגזר ערבי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מחוז חיפה	מפקחת מחוזית, משרד העלייה והקליטה
מחוז חיפה	מ"מ יו"ר ועדה, ומנהל מחוז חיפה במשרד החינוך
מחוז חיפה	ממונה מחוזית התכנית הלאומית
מחוז תל אביב	עו"ס מחוזית, משרד הקליטה
מחוז תל אביב	קצין נוער מחוזי, המשרד לביטחון פנים
מחוז תל אביב	מפקחת ממונה על אגף שח"ר וחברה במשרד החינוך

מחוז	תפקיד
מחוז תל אביב	מפקחת מחוזית משרד הבריאות מחוז מרכז
מחוז תל אביב	מפקחת מחוזית משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מחוז תל אביב	ממונה מחוזית התכנית הלאומית
מחוז ירושלים	מנהל מחוז ירושלים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מחוז ירושלים	מפקח שירות ילד ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מחוז ירושלים	מפקח אגף שח"ר, משרד החינוך
מחוז ירושלים	מפקחת מחוזית, משרד הבריאות מחוז ירושלים
מחוז ירושלים	מנהל מחוז ירושלים, ש"י, תל אביב ומגזר חרדי, עיר ללא אלימות המשרד לבטחון פנים
מחוז ירושלים	ממונה מחוזית התכנית הלאומית
מחוז דרום	ממונה מחוזית התכנית הלאומית
מחוז דרום	מנהלת מחוז דרום משרד החינוך
מחוז דרום	מפקח מחוזי ילד ונוער באגף הרווחה והשירותים החברתיים
מחוז דרום	קצין נוער מרחב דרום משטרת ישראל
מחוז דרום	מפקחת מחוזית משרד הבריאות
מחוז דרום	עו"ס מחוזית, משרד הקליטה

רשימת בעלי תפקידים שרואיינו במהלך המדידה השלישית בדרג ברשות המקומית

יישוב	תפקיד
עכו	מנהלת התכנית ביישוב ויו"ר ילדים ונוער
עכו	מפקחת נפתית במשרד הבריאות
מג'אר	מנהל אגף הגיל הרך במחלקת החינוך
מג'אר	מנהלת יחידה להתפתחות הילד
מג'אר	ראש צוות ילד ונוער במחלקה לשירותים חברתיים
טמרה	מנהל התכנית ביישוב
טמרה	מנהל מחלקת חינוך
טמרה	מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים
טמרה	מפקחת משרד הבריאות
אום אל פחם	אחות מפקחת אזורית משרד הבריאות
אום אל פחם	מנהלת תחום הגיל הרך במינהל חינוך רווחה ובריאות
אום אל פחם	מנהלת הורות וטף וראש צוות במחלקה לשירותים חברתיים
נתניה	מנהלת אגף הגיל הרך בעיריית נתניה
נתניה	מנהלת תחום חברה ונוער
נתניה	מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים
נתניה	מנהלת התכנית הלאומית ביישוב
רמלה	מנהל מחלקת חינוך
נתניה	מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים

יישוב	תפקיד
רמלה	מנהלת המרכז להתפתחות הילד
רמלה	מנהל התכנית הלאומית ביישוב
נצרת עילית	מפקחת נפתית בריאות הציבור משרד הבריאות
נצרת עילית	רכזת הגיל הרך המחלקה לשירותים חברתיים
נצרת עילית	מנהלת תחום מידע ופיתוח במינהל חינוך
נצרת עילית	מנהל התכנית ביישוב
ביתר עילית	מנהלת התכנית ביישוב
ביתר עילית	מנהלת האגף לגיל הרך
ביתר עילית	מנהל אגף החינוך
ביתר עילית	מפקחת נפתית בריאות הציבור משרד הבריאות
מטה בנימין	מנהלת התכנית ביישוב
מטה בנימין	מפקחת נפתית בריאות הציבור משרד הבריאות
מטה בנימין	מנהלת המחלקה לחינוך יסודי וחטיבת בינים
מטה בנימין	מנהל המחלקה לשירותים חברתיים
רהט	מנהלת התכנית ביישוב
רהט	פסיכולוג, שפ"י
רהט	עו"ס המחלקה לשירותים חברתיים
רהט	עו"ס המחלקה לשירותים חברתיים
באר-שבע	מנהל התכנית ביישוב

יישוב	תפקיד
באר-שבע	ראש צוות המחלקה לשירותים חברתיים
באר-שבע	מפקחת אזורית בריאות הציבור משרד הבריאות
באר-שבע	מנהלת היחידה לקידום נוער
שדרות	מנהלת התכנית ביישוב
שדרות	עו"ס משפחתונים ומעונות המחלקה לשירותים חברתיים
שדרות	מפקחת נפתית בריאות הציבור משרד הבריאות
שדרות	רכזת בריאות עירונית ומתאמת ערים בריאות
שדרות	מנהלת הבית הפתוח לגיל הרך

מחווין להערכת התוצאות הארגוניות בדרג היישוב

מדדים לבחינת התוצאות הארגוניות ביטויים אופרטיביים ברמת היישוב¹⁵⁵ באמצעות ראיונות עם יו"ר ועדות הגיל ואסמכתאות נלוות

רמת תוצאות 1  רמת תוצאות 2  רמת תוצאות 3 

התוצאה הארגונית המצופה	תיאור התוצאה	ביטויים אופרטיביים	ביסוס המידע					
			ראיונות ביישובי העמקה	אקסל ריכוז המענים ¹⁵⁶	לוח עדכון המענים ²	מטה התכנית (פרוט)	תמ"י	פרוטוקולים מסמכים ופרסומים
הסכמה באשר לסדרי עדיפויות בהשקעת משאבים	באמצעות תהליכי המיפוי של הצרכים ושל המשאבים אמורה להיווצר הסכמה באשר לאוכלוסיות היעד ותחומי ההתערבות בהם על התכנית היישובית להשקיע. מצופה כי המנגנונים של הוועדות יאפשרו דיון והגעה להסכמות באשר לכל אלה.	התכנית היישובית מגלמת את סדרי העדיפות של התכנית הלאומית (אוכלוסיות ופרופילים)	✓	✓	✓			
		כל בעלי העניין יודעים לציין את סדר העדיפויות של היישוב (קבוצות גיל, אוכלוסיות ספציפיות)	✓					
		כל בעלי העניין מסכימים שהתכנית היישובית מגלמת את סדרי העדיפויות ומקדמת את הנושאים שסוכמו בעדיפות (קבוצות גיל, אוכלוסיות ספציפיות, סוגי התערבויות)	✓					
		יש מנגנונים ושיטות המאפשרים לדון מחדש בסדרי העדיפויות ולעדכן החלטות באמצעותם (לרבות אופן הטיפול במחלוקות)	✓					✓
		נוצרו ביישוב תהליכים ומנגנונים דומים לאלו שהנחילה התכנית (מיפוי, ועדות) המסייעים ליצירת הסכמות וסדרי עדיפויות בהתייחס לנושאים נוספים (לא רק בנושאי התכנית ולא בהכרח רק בהקשר של ילדים בסיכון)	✓					

¹⁵⁵ יישוב שאינו עומד ברמה 1 יוערך כמי שלא השיג את התוצאה הארגונית. שמות הקטגוריות עדיין לא סופיים.

¹⁵⁶ מצורף לתכנית היישובית המעודכנת המוגשת לוועדה המחוזית.

התוצאה הארגונית המצופה	תיאור התוצאה	ביטויים אופרטיביים	ביסוס המידע					
			ראיונות ביישובי העמקה	אקסל ריכוז המענים ¹⁵⁶	לוח עדכון המענים ²	מטה התכנית (פרוט)	תמ"י	דרג המחוז
הלימה של המענים את צורכי הילדים ובני ביישוב	קיימת ציפייה כי ממצאי המיפוי ישימו זרקור על צרכים שאין להם מענה, קבוצות אוכלוסייה שונות ומענים נדרשים. אלה ישמשו כבסיס לבניית התכנית היישובית, אשר אותה יהיה נכון לעדכן בבוא העת על ידי ניטור מצב הילדים ביישוב. זאת, באמצעות תמ"י, מיפוי חוזר ודיונים בוועדות גיל.	ברציונל של התכנית היישובית יש התייחסות לבניית מערך שירותים המקיים רצפים השונים : 1. רצף הטיפול במשך היום ; 2. רצף הטיפול לאורך שלבי החיים	✓	✓	✓			
		ילדים מגויסים למענים לפי תכנון	✓				✓	
		התבצע עדכון של התכנית היישובית לאור ההתנסות	✓	✓	✓			✓
		התבצעו שינויים במרכיבים של המענה בעקבות ניתוח נתוני תמ"י או העמקה אחרת	✓	✓	✓		✓	
		התבצעו שינויים באוכלוסיית המענה בעקבות ניתוח נתוני תמ"י או העמקה אחרת	✓	✓	✓		✓	✓
		בעקבות העיון בנתוני תמ"י בוועדת הגיל יש שינוי במערך המענים						
		בוצע מיפוי חוזר לצורך עדכון ותיקוף התכנית היישובית	✓					
		בוצע מיפוי חוזר כבסיס לתכנון שירותים ותחומים נוספים	✓					
		בוצע מיפוי נוסף לתחומים תקציבים/ משאבים נוספים	✓					
		זוהו תופעות/ אוכלוסיות שדורשות פיתוח מענים אחרים ונבנתה תכנית פעולה	✓					

התוצאה הארגונית המצופה	תיאור התוצאה	ביטויים אופרטיביים	ביסוס המידע					
			ראיונות ביישובי העמקה	אקסל ריכוז המענים ¹⁵⁶	לוח עדכון המענים ²	מטה התכנית (פרוט)	תמ"י	דרג המחוז
משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ולבני הנוער בסיכון	המשילות בדרג היישוב משמעה כי היישוב עושה שימוש מושכל (תואם את המאפיינים והצרכים שלו) וממצה את הכלים (מיפוי, מאגר תכניות, תמ"י) והמשאבים (תקציב) שהתכנית מנחילה לו – לטובת הילדים ובני הנוער בסיכון.	ניצול תקציבי כביטוי לכך שהיישוב לקח אחריות לא רק ברמת קבלת החלטות אלא גם במאמצים שנוקט בפועל לטובת הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב	✓			נתוני תקציב מנטלי		
		כל המרכיבים (אוכלי יעד, צוות מקצועי, מתקן, אמצעים) של המענים מיושמים בהתאם לכרטיס המענה במאגר התכניות	✓			מאגר התכניות	✓	
		נבחרו מענים המתאימים ליישוב (מבנה, פריסה ג"ג, אוכלוסייה)	✓	✓				
		הנהגת היישוב בודקת ועוקבת שהמענים פועלים כמצופה (באמצעות תמ"י, באמצעות ביקורים וכד'), כחלק מתפיסתה את תפקידה	✓					
		ייזום מצד היישוב -הדגמה של מענה שנתפר למאפייני וצרכי היישוב, על בסיס המשאבים של התכנית, או פיתוח של משהו חדש לאור המאפיינים הייחודיים של היישוב (למשל ב 10%)	✓		✓			
		הדגמה של מצב בו קרן או עמותה פנו עם התערבות הממומנת על ידם ליישוב, וזה יזם שינוי בהתערבות/ תכנית לאור הבנת עומק של מאפיינים וצרכים).	✓					
		למשל קרן באה עם הצעה לתכנית עבור ילדים מחוננים והיישוב אמר שהוא צריך סיוע דווקא לילדים מתקשים.						
		הדגמה של מצב שהיישוב דרש שינוי בתכנית/ תקציבים שהגיעו מהמשרד (לא מתוך התכנית), לאור הבנה של המאפיינים והצרכים שלו.	✓					
		למשל ביקשו להוסיף מגשרת לתכנית ע"ח משה"ח כדי לאפשר הוספת מרכיב עבודה עם הורים עולים מאתיופיה.						
		הסבה של תקציבי התכנית לאור כניסה של כסף נוסף (ממשלה/ פילנתרופיה).	✓		✓			
		למשל תורם שהביא ליישוב תכנית להדרכת אמהות לפעוטות והיישוב מינף זאת להסטת משאבי התכנית הלאומית מהשקעה באמהות להתערבות אחרת בגיל הרך						

התוצאה הארגונית המצופה	תיאור התוצאה	ביטויים אופרטיביים	ביסוס המידע					
			ראיונות ביישובי העמקה	אקסל ריכוז המענים ¹⁵⁶	לוח עדכון המענים ²	מטה התכנית (פרוט)	תמ"י	דרג המחוז
איגום משאבים	התכנית הלאומית מביאה תוספת של כ 20% למשאבים ביישוב אולם היא מצפה להשפיע על כל ה 100% באמצעות תהליכים של התבוננות מערכתית על הקיים והחסר עבור ילדים ובני נוער בסיכון. אלה אמורים להביא למיצוי טוב יותר של כל סל הכלים והמשאבים העומדים לרשות היישוב.	קיימת שקיפות מלאה ביחס למשאבים בין כל הגורמים ביישוב	✓	✓	✓			✓
		היישוב מוסיף ממשאביו לתקצוב המענים מעבר למחויבות שלו למשל הוספת כ"א, מרכיבי פעילות	✓		✓			
		היישוב מעמיד את כלל המשאבים שלו לדיון בסדרי העדיפויות ובבניית השירותים, לצד משאבי התכנית הלאומית	✓					

התוצאה הארגונית המצופה

ניהול שיטתי ומבוסס נתונים¹⁵⁷

תיאור התוצאה

מערכת תמ"י נועדה לאפשר קבלת החלטות מבוססת נתונים בדבר אוכלוסיית הילדים ובדבר המענים, ליצור שקיפות ומאגר מידע משותף ולשמש בסיס למדיניות ופרקטיקות.

ביטויים אופרטיביים

מערכת תמ"י מלאה או לפחות ברובה

מתקיים דיון בנתונים של דוח ועדת גיל לפחות פעמיים בשנה

מתקיים דיון בנתונים של דוח מענה לפחות פעמיים בשנה

הדגמה של החלטות שהתקבלו על בסיס הדוחות ברמת המענה (שלוש החלטות)

הדגמה של החלטות שהתקבלו על בסיס הדוחות ברמת ועדת גיל (שלוש החלטות)

הדגמה של החלטות שהתקבלו על בסיס הדוחות של תמ"י ברמת המערכת והיישוב (מערך שירותים, תופעה)

נעשה שימוש במערכת תמ"י להחלטות ביחס לשירותים/ ילדים שאינם בתכנית

נעשה שימוש בתמ"י או ברעיון של מערכת תמ"י גם בהתערבויות אחרות לילדים ובני נוער בסיכון

ביסוס המידע							
ראיונות ביישובי העמקה	אקסל ריכוז המענים ¹⁵⁶	לוח עדכון המענים ²	מטה התכנית (פרוט)	תמ"י	המחוז	פרוטוקולים מסמכים ופרסומים	
			מתמ"י				
✓						✓	
✓						✓	
✓							
✓						✓	
✓							
✓						✓	

¹⁵⁷ לבדיקה בעניין שימוש בדוח T0-T1.

מחווון להערכת התוצאות הארגוניות בדרג המחוז

בחינת התוצאות הארגוניות בדרג המחוז באמצעות ראיונות עם מפקחים וחברי ועדה מחוזית

רמת תוצאות 1 רמת תוצאות 2 רמת תוצאות 3

התוצאה הארגונית המצופה	פירוט	ביטויים אופרטיביים				ביסוס המידע		
						ראיון עם חבר ועדה מחוזית	ראיון עם מפקח	פרוטוקול ישיבה
משילות (אחריות ובעלות) משמעותית יותר ביחס לילדים ולבני הנוער בסיכון	משילות המחוז מתבטאת בהנחלת מדיניות המשרד ומטה התכנית ליישובים ובפיקוח על מימושה	הכרות עם השפה, המנגנונים והכלים של התכנית (למשל משתמש במונחים כמו פרופילים, אחראי מענה, תמ"י)				✓		
		הנחלת המדיניות של התכנית ליישובים (באמצעות תהליכי אישור התכניות, באמצעות דיוני מעקב, באמצעות פעולות מעקב בשטח)				✓		✓
		חברי הוועדה תופסים אותה ככלי יעיל להנחלת מדיניות ומפתחים לשם כך כלים מתאימים (למשל הסרגל השקוף)				✓		✓
		הוועדה מתגייסת לדיון וטיפול בסוגיות ותופעות חוצות יישובים (למשל "נוער גבעות")				✓		✓
		הוועדה מתגייסת לקידום תופעה/ יישוב מעבר לגבולות התכנית הלאומית (למשל: מעורבות במכלול השירותים לילדים ובני נוער ביישוב מוחלש לרבות זימון נציגי שירותים מחוץ לוועדה)				✓		✓
		הוועדה מציפה סוגיות המחייבות עדכון מדיניות התכנית – כלפי הוועדה הבין משרדית				✓		✓

התוצאה הארגונית המצופה	פירוט	ביטויים אופרטיביים	ביסוס המידע			
			ראיון עם חבר ועדה מחוזית	ראיון עם מפקח	פרוטוקול ישיבה	דוגמאות
גיבוש סטנדרטים לגבי מענים ויישום אדוק יותר שלהם	תפקיד המחוז הוא בפיקוח על יישום הסטנדרטים	המפקחים מכירים, מסכימים ומשתמשים בשפה (פרופילים) ובכלים (תמ"י, מאגר תכניות) של התכנית		✓		✓
		המפקחים מדווחים על יכולת טובה יותר לפקח על מעני התכנית הלאומית מרגישים שהכלים של התכנית מסייעים להם לפקח, לעקוב, להתרשם וללמוד על הילדים והתכניות על בסיס נתונים		✓		✓
		יישנו מפקח מתכלל המרכז את הפיקוח במרכזים לגיל הרך		✓		
		המפקחים מבצעים "העברה" של מושגים או שיטות של התכנית לשירותים אחרים (למשל: שואלים על פרופיל הילדים, מבררים האם נעשה מיפוי צרכים, משתמשים ב"כרטיס המענה" גם לתכניות הפועלות מחוץ לתקציב של התכנית הלאומית)		✓		✓
		מפקחים מציפים כלפי משרדיהם סוגיות שעולות מהשטח ומחייבות חשיבה מחדש על המענים		✓		✓
ניהול שיטתי ומבוסס נתונים	המחוז מצופה לקבל החלטות באשר ליישובים ובאשר לפעולות מחוזיות ולפקח על היישובים על בסיס מערכת נתונים	הכרות ושימוש בדוחות תמ"י לשם קבלת החלטות באשר למענה/ יישוב בתוך גבולות של התכנית	✓		✓	✓
		שימוש במידע לטובת קבלת החלטות מעבר ליישוב אחד או מעבר למענה ספציפי (למשל: מהדוחות עולה שתכנית מסוימת קולטת ילדים שיש להם צרכים נוספים והצפה של הצורך בהוספת מרכיב לתכנית)	✓		✓	✓
		שימוש במידע של התכנית לשם הכללה מעבר לגבולות של התכנית (לדוגמה: בעיות בגיוס ילדים לתכניות מהן ניתן ללמוד שיש צורך לפתח שירותים לשילוב של אמהות חד הוריות בתעסוקה)	✓			✓
		הוועדה מציפה סוגיות המחייבות בירור בוועדה הבין משרדית או במשרדים, בעקבות ניתוח הנתונים	✓			✓

נספח י

רשימת המשתתפים בצוות החשיבה לבחינת התוצאות הארגוניות

שם	תפקיד	שיוך ארגוני
ד"ר טלי פרוינד	סמנכ"לית מדידה והערכה	מטח
ענת קדם	מנהלת היחידה להערכת תכניות	מטח
תרצה מרגולין	מעריכת תכניות	מטח
דניאל בן אליעזר	רכז עיבוד נתונים	מטח
טלל דולב	מנהלת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון	התכנית הלאומית לילדים ולנוער
רותם עזר אליהו	מנהלת התחלה טובה	אשלים
פרופ' רמי בנבנישתי	יועץ אקדמי למחקר	מטח
דליה בן רבי	חוקרת בכירה מרכז אנגלברג ילדים ונוער	מכון ברקדייל
ד"ר סבטלנה צ'אצ'אשווילי-בולוטין	מנהלת המחלקה למידע, מדידה והערכה	עיריית אשדוד
מירי בן שמחון	סטטיסטיקאית	משרד הרווחה והשירותים החברתיים

רשימת המשתתפים בצוות החשיבה לבחינת התוצאות במצב הילדים

שם	תפקיד	שיוך ארגוני
ענת קדם	מנהלת היחידה להערכת תכניות	מטח
תרצה מרגולין	מעריכת תכניות	מטח
מימי אקרמן	מנהלת תחום תורה והדרכה	התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
רותם עזר אליהו	מנהלת התחלה טובה	אשלים
ד"ר הילה חיים צוויג	ממונה מחוזית חיפה	התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
זיוה שגיב	ממונה מחוזית	
מוטי טליאס	יועץ ארגוני	התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
איימן שרבגי	מנהל יישובי	התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון
פרופ' רמי בנבנישתי	יועץ אקדמי למחקר	מטח
מירי בן שמחון	סטטיסטיקאית	משרד הרווחה והשירותים החברתיים
ד"ר טל ארזי	חוקרת בכירה מרכז אנגלברג ילדים ונוער	מכון ברקדייל

נספח י"א

סטטיסטיקה תיאורית ומהימנות של משתני רקע ומדידה מהתמ"י

משתנה	התפלגות	סטטיסטיקה תיאורית	מהימנות (pre-post)	הערות
מגדר	בנים 59.2% בנות 40.8% חסרים 0.1%	-	$\kappa=.97$	-
קבוצות גיל	גיל רך (0-5) 35.1% יסודי (6-11) 34.9% נוער (12-17) 29.9%	ממוצע: 8.5 חציון: 8 סטית תקן: 4.4	$r=.99$	הגיל חושב כך: שנת המדידה הראשונה פחות שנת לידה המהימנות מתייחסת לשנת הלידה
מגור/דת	יהודי (לא-חרדי) 38.8% יהודי חרדי 21.2% דוברי ערבית 37.6% אחר 2.4%	-	$\kappa=.96$	השדה החדש "יהודי דתי" שויך כאן עם "יהודי (לא חרדי)". דוברי ערבית כולל את השדות - מוסלמי, ערבי-בדווי ודרוזי. אחר כולל "חסר", "אחר" ונוצרי (ללא שיוך אתני)
ארץ עלייה	ותיקים 85.3% חמ"ע - אירופה 5.0% חמ"ע - אסיה 1.4% אתיופיה 4.4% אירופה (למעט חמ"ע), אמריקה, אוסטרליה 1.9% אסיה, אפריקה 0.4% חסר, אחר 1.7%	-	$\kappa=.85$	חמ"ע - מדינות ברה"מ לשעבר. גרוזיה, קווקז ובוכרה הוגדרו כחמ"ע אסיה, וחמ"ע הכללית - "חמ"ע אירופה.
מספר מדידות	שתי מדידות 77.6% שלוש מדידות 17.4% ארבע מדידות 3.9% חמש מדידות 0.7% שש מדידות 0.4% מעל 6 מדידות (הוצאו מן העיבודים) 1.5%	ממוצע: 2.3 חציון: 2 סטית תקן: 0.6	-	-
משך המענה	קצר (3-6 חודשים) 40.9% בינוני (6-12 חודשים) 44.4% ארוך (12-18 חודשים) 14.7%	ממוצע: 237 יום חציון: 198 יום סטית תקן: 108 יום	-	מתבסס על הפער בין תאריך המדידה הראשונה לתאריך המדידה האחרונה. מדידות מחוץ לטווחים שהוגדרו הוצאו מהעיבודים.
סיווג המענים	איתור והתערבות במסגרות יסודי ונוער 17.2% איתור והתערבות במסגרת אוניברסלית 16.6% חונכים 8.8% טיפול בגן 6.9% מועדוניות 4.3% מעונות 0.2% מרכזי נוער 18.8% סיוע לימודי בבית הספר ובקהילה 2.1% תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה 5.4% תכניות חברתיות בקהילה 1.4% תכניות טיפוליות משפחתיות רב תחומיות 10.6% תכניות קבוצתיות קצרות מועד (הדרכות הורים) 6.6% אחר 1.1%	-	-	-

תיאור תכניות ההתערבות המועדפות על יישובי התכנית

מידע משלים ללוח 12 בפרק היישוב

מעג"ן- מערך תומך גן: תכנית התערבות מערכתית רב-תחומית בתחומי ההתפתחות השונים, ומיועדת לילדים המתקשים בתפקודם במסגרות החינוך בגיל הרך. התכנית פועלת באמצעות אנשי מקצוע טיפוליים מתחומים שונים העוסקים בליווי הצוות החינוכי, אנשי מקצוע בקהילה וההורים, ומסייעים לאיתור וטיפול כבר בגיל הצעיר. התכנית פותחה בשעתו בשיתוף "אשלים" ומובלת היום על ידי האגף לחינוך קדם יסודי במשרד החינוך. תכנית מעג"ן כוללת את התכנית המקובלת וכן מופעים בהם נוסף לתכנית מרכיב (למשל הדרכת הורים). למידע נוסף, ראו:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/PreSchool/BaaleyTzrachimYechudim/TochniyotNivharot>

חדרי שלוה: תכנית השמה דגש רב יותר על פסיכותרפיה בית ספרית בשילוב סדנאות למורים תכנית חינוכית-טיפולית לילדים, במסגרת בית הספר, על רקע קשיים רגשיים אישיים, חברתיים, משפחתיים או בעקבות חשיפה לחוויות טראומטיות. תפיסת העבודה של "חדרי שלוה" נשענת על ההנחה כי תרפיה בית ספרית, הנתמכת על ידי המבוגרים המשמעותיים שבחיי הילדים – בבית הספר ובבית, משפרת את איכות היחסים שבין הילדים למבוגרים, מגדילה את גורמי ההגנה ומקטינה את גורמי הסיכון, ותורמת להשתלבות פרודוקטיבית יותר בבית הספר. התכנית מסייעת לבית הספר לעצב מקום פיזי, שבו פועל "חדר שלוה" כמסגרת תרפויטית, הפועלת לאיתור ילדים בסיכון, טיפול בהם ומעקב אחריהם. התכנית מופעלת באמצעות אגף שפ"י במשרד החינוך ופותחה בעזרת "אשלים". למידע נוסף, ראו:

<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/YedaMiktzoeiHachshara/TochniotLeumiot/ShiluvPsichoterapyaBietSif.rit.htm>

מרכז נוער יישובי/שכונתי מיועד לתת מענה כוללני לבני נוער בגילים שבין 12-18 ברצף הצרכים המתבקשים מגילם ומהשלב ההתפתחותי שלהם. המרכז מכיל בתוכו מגוון שירותים ומענים לבני הנוער בשכונה/יישוב. הרעיון המנחה את המרכז הוא שלכל נער יהיה מענה לצרכיו במקום המרכז את הפעילות, ובכך לאפשר מפגשים אקראיים בין בני הנוער, שמהם ניתן לצאת לפעילויות מובנות. התכנית פועלת תחת אגף שח"ר במשרד החינוך.

היחידות ההתפתחותיות הקהילתיות של משרד הבריאות הן יחידות רב מקצועיות העוסקות באיתור ילדים ובאבחונם, ובעיקר בטיפול בילדים מלידה עד גיל 9 שיש להם מגוון הפרעות התפתחותיות, בכלל זה גם ילדים בספקטרום האוטיסטי וילדים עם הפרעות רגשיות והתנהגותיות. מתפקידן לתת מענה לבעיות אלו.

נתיבים להורות היא תכנית של משרד הרווחה הפועלת במבנה קבוצתי ופרטני, כדי להביא לצמצום מצבי סיכון של ילדים או מניעתם באמצעות בניית כוחות המשפחה, שיקום היחסים בין הורים לילדים, שיפור תפקוד ההורים בכל הקשור לטיפול בילד ולהתייחסות אליו, סיוע בשמירת שלמות המשפחה בד בבד עם הבטחת ההתפתחות התקינה של הילד, סיפוק מערך חלופות להורים לטיפול בילדים, שימנע הזנחה והתעללות. התכנית מופעלת בשני מופעים. הראשון ל 20 משפחות והשני ל- 40 משפחות

המשחק ככלי לקידום התפתחותי וליצירת קשר היא תכנית של משרד הבריאות הפועלת בתחנות לבריאות המשפחה באמצעות אחיות ואנשי מקצוע נוספים, במטרה להקנות להורים ידע והבנה בנוגע לאפשרויות השימוש במשחקים ככלי ליצירת קשר, לגרייה מקדמת ולפיתוח מיומנות כאמצעי הרפיה. התכנית שואפת ליצור פינת יצירה ומשחק זמינה להורים ולילדים בסיכון. התכנית פועלת במתכונת קבוצתית המשלבת פעוטות והורים.

טיפול קבוצתי לילדים או להורים נועדו לתת מענה טיפולי קבוצתי לקשיים שונים של משפחות או ילדים בגילים שונים באמצעות מטפלים מומחים בתחומים שונים. הבחירה של מיקוד ההתערבות ואנשי המקצוע ניתנת ביד הרשות. הפעילות עצמה מתבצעת בתוך מסגרת אוניברסלית (גן, בית ספר וכו') ומופעלת באמצעות משרד הרווחה.

צעדים בריאים היא תכנית של משרד הבריאות הפועלת במסגרת קבוצתית באמצעות האחיות בתחנות לבריאות המשפחה. מהות התכנית היא יצירת מסגרת הדרכה קבוצתית מעשירה ותומכת להורים בתחילת דרכם, במטרה ללוות אותם לאורך שנת החיים הראשונה של ילדם הראשון. התכנית מובנית להכרת היכולות המתפתחות של התינוק, ובהתאם של הוריו, לחיזוק קשר הורה-ילד והתקשורת במשפחה.

חיזוק קשר הורה-ילד באמצעות מגע היא תכנית שמטרתה ללמד הורים לתינוקות את חשיבות המגע; ללמד כיצד ניתן להשתמש במגע ככלי תקשורת-התפתחותי, וכיצד אפשר להבין תינוק לפי תגובותיו למגע; להשתמש במגע להפחתת מצבי חרדה ומתח, ובכך להפחית מצבי אלימות ולפתח רגישות למאפיינים הייחודיים של כל פעוט מתוך מודעות וקבלת השונות. התכנית פועלת במסגרת קבוצתית כסדנה הכוללת ידע תאורטי לצד התנסות מעשית, בהנחיית האחיות בתחנות לבריאות המשפחה. התכנית פותחה על ידי משרד הבריאות ונמצאת באחריותו.

נספח י"ג

בדיקת קשרים בין משתני רקע לבין שינוי במדדי הסיכון

($2,500 < N < 20,500$)

השינוי בממדד :(pre-post)	מגדר**	גיל	ילד הסובל מלקות / מוגבלות **	חרדי (בקרוב המגזר *היהודי) *	מגזר ** (ערבי) *	עולה (בקרוב המגזר *היהודי) *	מספר הילדים במשפחה	ילד במשפחה חד הורית**	יש הורה עובד**	זמן בין המידות
1 בריאות והיגיינה	.00	.02	.01	-.03	.04	.02	-.02	-.01	.00	-.03
2 בעיות התפתחות	-.01	.07	.06	.06	-.01	.02	.02	-.05	.00	-.01
3 השגחה מתאימה	.00	.02	-.01	-.02	.06	.04	-.01	-.03	-.01	-.06
4 קושי בתפקוד הורי	.00	.00	.00	.01	.12	.03	-.02	-.02	-.03	-.05
5 העזרות בשירותים	.00	.02	.00	.02	.07	.00	.00	-.01	-.02	-.03
6 הסתגלות למערכת החינוכית	-.01	.00	.02	-.01	.06	.03	-.01	-.02	.00	-.06
7 קשיים בלמידה	.00	-.04	.04	.07	.08	.00	.01	-.05	-.01	-.06
8 הישגים נמוכים	-.03	-.06	.05	.10	.05	-.02	.02	-.04	-.02	-.10
9 קשיים רגשיים	.01	.00	.01	.02	.08	.01	-.02	-.01	-.03	-.05
10 קשיים חברתיים	.00	.00	.00	.03	.11	.02	.00	-.02	-.03	-.04
11 התנהגות תוקפנית	-.03	.02	.01	-.02	.06	.01	-.01	-.01	.00	-.04
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	.00	.02	.00	.00	.04	.02	-.02	.01	-.03	-.05
13 פגיעות מאלימות מינית	.00	-.01	-.01	-.02	.00	.01	-.01	.00	.00	-.01
14 התנהגויות סיכון	-.02	.02	.02	-.01	.04	.04	.00	-.03	.00	.00
15 התנהגות אובדנית	.00	-.01	-.01	.03	.02	.01	.01	-.02	-.02	-.03
16 התנהגות עבריינית	.00	.03	.03	.02	.04	-.01	-.02	.00	.00	-.05
17 התנהגות מינית לא תקינה	.02	.02	.01	.00	.05	.00	-.02	-.01	.02	-.04
R² ממוצע	0.02%	0.08%	0.06%	0.14%	0.40%	0.04%	0.02%	0.06%	0.03%	0.23%

*מתאמים מעל $r=0.05$ מובהקים ($p<0.05$) עבור כל N שבטבלה

**מגדר (בנים=1, בנות=2). שאר המשתנים הדיכוטומיים (כן=1, לא=0)

בדיקת קשרים בין משתני רקע לבין מצב סיכון במדידה הראשונה

(*2,500 < N < 20,500)

המדד במדידה הראשונה	מגדר**	גיל	ילד הסובל / מלקות / מוגבלות**	חרדי (בקרוב המגור ** (יהודי))	מגור ** (ערבי))	עולה (בקרוב המגור ** (יהודי))	מספר הילדים במשפחה	ילד במשפחה חד הורית**	יש הורה עובד**	הורה עם מוגבלות שכלית**	הורה סובל מהתמכרות**	זמן בין המדידות
1 בריאות והיגיינה	-0.02	-0.13	0.00	-0.03	-0.18	-0.05	-0.11	-0.02	0.12	-0.16	-0.11	-0.01
2 בעיות התפתחות	0.07	0.01	-0.23	-0.03	-0.04	-0.09	-0.01	0.01	0.03	-0.08	-0.05	-0.04
3 השגחה מתאימה	0.06	-0.25	0.03	0.06	-0.22	-0.15	-0.07	-0.06	0.06	-0.13	-0.13	-0.03
4 קושי בתפקוד הורי	0.02	-0.14	-0.03	0.13	-0.20	-0.09	0.01	-0.17	0.14	-0.25	-0.24	-0.03
5 היעדרות בשירותים	0.01	-0.16	0.00	0.04	-0.26	-0.07	-0.07	-0.05	0.10	-0.17	-0.15	-0.01
6 הסתגלות למערכת החינוכית	0.10	-0.31	-0.04	0.04	-0.15	-0.06	-0.04	-0.05	0.05	-0.06	-0.08	-0.01
7 קשיים בלמידה	0.12	-0.12	-0.19	0.01	-0.10	-0.03	-0.05	0.00	0.02	-0.05	-0.04	-0.02
8 הישגים נמוכים	0.06	-0.02	-0.24	-0.15	-0.05	0.04	-0.10	0.04	0.06	-0.06	-0.02	0.02
9 קשיים רגשיים	-0.01	-0.17	-0.10	0.00	-0.08	0.02	-0.02	-0.08	0.07	-0.16	-0.10	-0.01
10 קשיים חברתיים	0.00	-0.11	-0.06	-0.07	-0.19	0.00	-0.06	0.00	0.08	-0.11	-0.05	0.00
11 התנהגות תוקפנית	0.16	-0.14	-0.05	0.10	-0.14	-0.02	0.01	-0.05	0.02	-0.08	-0.10	-0.02
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	0.00	-0.12	0.02	0.00	-0.16	-0.04	-0.05	-0.09	0.11	-0.24	-0.34	0.00
13 פגיעות מאלימות מינית	-0.06	-0.07	-0.03	0.00	0.02	-0.01	-0.03	-0.05	0.03	-0.09	-0.13	-0.02
14 התנהגויות סיכון	0.16	-0.07	-0.08	0.02	-0.16	-0.06	-0.03	0.01	0.05	-0.08	-0.09	-0.03
15 התנהגות אובדנית	-0.04	-0.08	-0.01	0.04	-0.08	-0.02	0.02	-0.01	0.03	-0.05	-0.04	0.01
16 התנהגות עבריינית	0.14	-0.30	-0.04	0.06	-0.02	-0.14	0.00	-0.02	0.01	-0.03	-0.08	0.01
17 התנהגות מינית לא תקינה	-0.04	-0.09	-0.04	-0.03	-0.01	-0.03	-0.01	0.01	-0.02	-0.04	-0.07	0.02

*מתאמים מעל r=0.05 מובהקים (p<0.05) עבור כל N שבטבלה

**מגדר (בנים=1, בנות=2). שאר המשתנים הדיכוטומיים (כן=1, לא=0)

השינוי במדדי הסיכון בגיל הרך בפילוח לפי מגדר

הגיל הרך (6-0)				
מדד הסיכון	בנים	בנות	Z	
1 בריאות והיגיינה	d (N)	0.03 (4330)	0.05 (2808)	0.69
2 בעיות התפתחות	d (N)	0.32 ▲ (4362)	0.29 ▲ (2823)	-0.93
3 השגחה מתאימה	d (N)	0.02 (4008)	0.07 (2654)	2.18
4 קושי בתפקוד הורי	d (N)	0.16 (4304)	0.20 (2802)	2.05
5 היעדרות בשירותים	d (N)	0.03 (4317)	0.03 (2784)	0.14
6 הסתגלות למערכת החינוכית	d (N)	0.12 (4078)	0.11 (2581)	-0.57
7 קשיים בלמידה	d (N)	0.27 ▲ (4129)	0.33 ▲ (2610)	2.41
9 קשיים רגשיים	d (N)	0.19 (4331)	0.25 (2799)	2.52
10 קשיים חברתיים	d (N)	0.19 (4306)	0.24 (2779)	1.79
11 התנהגות תקפנית	d (N)	0.15 (4313)	0.10 (2794)	-2.15
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	d (N)	0.06 (3965)	0.07 (2583)	0.19
13 פגיעות מאלימות מינית	d (N)	-0.04 (2830)	0.01 (1815)	2.07

*p<.05, **p<.01 ▲d>0.25

השינוי במדדי הסיכון בגיל היסודי ובפילוח לפי מגדר

גיל היסודי (12-6)				
מדד הסיכון	d	בנים	בנות	Z
1 בריאות והיגיינה	d (N)	-0.01 (4261)	0.04 (2822)	2.27
3 השגחה מתאימה	d (N)	-0.01 (3942)	0.02 (2617)	1.28
4 קושי בתפקוד הורי	d (N)	0.09 (4238)	0.07 (2794)	-0.79
5 היעדרות בשירותים	d (N)	0.03 (4195)	0.06 (2766)	1.27
6 הסתגלות למערכת החינוכית	d (N)	0.11 (4274)	0.07 (2820)	-1.53
7 קשיים בלמידה	d (N)	0.24 (4260)	0.19 (2805)	-1.96
8 הישגים נמוכים	d (N)	0.23 (4107)	0.16 (2708)	-2.73
9 קשיים רגשיים	d (N)	0.21 (4277)	0.19 (2812)	-1.06
10 קשיים חברתיים	d (N)	0.18 (4273)	0.19 (2821)	0.08
11 התנהגות תוקפנית	d (N)	0.10 (4263)	0.06 (2821)	-1.64
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	d (N)	0.04 (3814)	0.01 (2502)	-1.67
13 פגיעות מאלימות מינית	d (N)	-0.02 (2839)	-0.01 (1926)	0.53
14 התנהגויות סיכון	d (N)	0.08 (3956)	0.05 (2580)	-1.06
15 התנהגות אובדנית	d (N)	0.04 (3060)	-0.01 (2066)	-1.63
16 התנהגות עבריינית	d (N)	0.01 (2529)	-0.04 (1668)	-1.28

*p<.05, **p<.01 ▲ d>0.25

השינוי במדדי הסיכון בגיל הנוער ובפילוח לפי מגדר

נוער (12-18)				
מדד הסיכון	בנים	בנות	Z	
1 בריאות והיגיינה	d (N) 0.09 (3404)	0.04 (2627)	-1.98	
3 השגחה מתאימה	d (N) 0.08 (3155)	0.04 (2463)	-1.70	
4 קושי בתפקוד הורי	d (N) 0.14 (3379)	0.14 (2627)	-0.20	
5 היעזרות בשירותים	d (N) 0.07 (3231)	0.06 (2468)	-0.35	
6 הסתגלות למערכת החינוכית	d (N) 0.09 (3365)	0.07 (2610)	-0.74	
7 קשיים בלמידה	d (N) 0.16 (3340)	0.19 (2571)	1.12	
8 הישגים נמוכים	d (N) 0.16 (3254)	0.12 (2495)	-1.77	
9 קשיים רגשיים	d (N) 0.17 (3426)	0.17 (2653)	0.28	
10 קשיים חברתיים	d (N) 0.21 (3429)	0.16 (2652)	-2.11	
11 התנהגות תקפנית	d (N) 0.17 (3412)	0.14 (2643)	-1.24	
12 חשיפה לאלימות ולעבריינות	d (N) 0.06 (3127)	0.10 (2268)	1.72	
13 פגיעות מאלימות מינית	d (N) -0.04 (2406)	-0.03 (1741)	0.29	
14 התנהגויות סיכון	d (N) 0.11 (3255)	0.08 (2293)	-1.21	
15 התנהגות אובדנית	d (N) -0.01 (3065)	0.02 (2275)	0.77	
16 התנהגות עבריינית	d (N) 0.01 (3162)	0.06 (2229)	2.15	
17 התנהגות מינית לא תקינה	d (N) -0.02 (2729)	0.02 (2025)	1.37	

*p<.05, **p<.01 ▲ d>0.25

נספח ט"ו

לוחות לפי מגזר – נתוני מדידה ראשונה ואחרונה, בפילוח לפי קבוצות גיל

ערבים			יהודים			גיל רך		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			מדד
4.91	37.41	3,066	3.21	38.73	3,960	התחלה	בריאות והיגיינה	1
4.42	37.65		3.13	38.79		סוף		
7.12	31.58	3,097	6.39	32.06	3,975	התחלה	בעיות התפתחות	2
6.31	33.44		5.82	34.03		סוף		
7.47	35.11	2,822	2.71	39.32	3,744	התחלה	השגחה מתאימה	3
6.75	35.52		2.74	39.35		סוף		
7.84	30.37	3,042	6.19	34.83	3,952	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
6.95	32.16		5.90	35.17		סוף		
6.61	35.68	3,063	4.05	38.45	3,925	התחלה	היעזרות בשירותים	5
5.77	36.14		4.12	38.32		סוף		
5.68	35.11	2,803	4.05	37.09	3,752	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
4.90	35.97		3.93	37.36		סוף		
8.96	27.20	2,858	8.30	30.30	3,778	התחלה	קשיים בלמידה	7
8.10	30.21		7.64	32.20		סוף		
6.74	34.19	3,064	4.98	36.26	3,953	התחלה	קשיים רגשיים	9
5.59	35.77		4.38	37.05		סוף		
6.22	34.68	3,047	4.52	37.24	3,926	התחלה	קשיים חברתיים	10
5.04	36.20		3.92	37.92		סוף		
8.18	34.17	3,057	5.77	37.01	3,938	התחלה	התנהגות תקפנית	11
6.67	35.56		5.32	37.34		סוף		
6.01	37.04	2,732	3.31	39.22	3,715	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.36	37.42		2.81	39.36		סוף		
2.00	39.85	2,293	0.89	39.96	2,265	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
2.23	39.81		1.26	39.93		סוף		

ערבים			יהודים			יסודי		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			מדד
5.31	36.92	2,270	3.90	38.19	4,667	התחלה	בריאות והיגיינה	1
4.99	37.08		3.93	38.14		סוף		
8.26	33.80	2,078	5.94	37.14	4,349	התחלה	השגחה מתאימה	3
7.71	34.22		6.13	36.93		סוף		
8.27	29.69	2,240	7.26	32.24	4,650	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.37	30.92		7.35	32.36		סוף		
6.98	34.60	2,218	5.02	37.48	4,599	התחלה	היעזרות בשירותים	5
6.23	35.24		4.94	37.48		סוף		
6.26	34.33	2,278	5.43	35.59	4,669	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
5.70	35.26		5.34	35.84		סוף		
8.89	26.93	2,263	8.13	27.87	4,656	התחלה	קשיים בלמידה	7
8.35	29.46		8.18	29.13		סוף		
11.06	27.10	2,176	10.98	27.14	4,497	התחלה	הישגים נמוכים	8
10.56	29.58		10.93	29.00		סוף		
7.20	32.96	2,269	6.60	33.00	4,673	התחלה	קשיים רגשיים	9
6.00	34.73		6.11	33.93		סוף		
6.80	33.98	2,271	5.98	35.69	4,676	התחלה	קשיים חברתיים	10
5.61	35.84		5.56	36.29		סוף		
8.05	34.00	2,274	7.14	34.92	4,662	התחלה	התנהגות תקפנית	11
7.23	34.71		6.70	35.34		סוף		
5.97	36.65	1,984	4.81	38.31	4,208	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.55	37.03		4.86	38.33		סוף		
2.72	39.68	1,836	3.24	39.56	2,820	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
2.97	39.63		3.40	39.50		סוף		
5.70	37.19	2,035	4.05	38.49	4,362	התחלה	התנהגויות סיכון	14
4.94	37.68		3.63	38.73		סוף		
3.18	39.05	1,422	2.43	39.47	3,599	התחלה	התנהגות אובדנית	15
3.23	39.13		2.30	39.51		סוף		
2.04	39.57	1,172	1.37	39.80	2,933	התחלה	התנהגות עבריינית	16
2.37	39.48		1.38	39.81		סוף		

ערבים			יהודים			נוער		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			מדד
7.17	34.44	2,295	4.78	37.62	3,523	התחלה	בריאות והיגיינה	1
6.95	35.18		4.59	37.67		סוף		
8.72	31.24	2,136	8.30	34.06	3,289	התחלה	השגחה מתאימה	3
8.37	32.49		8.24	34.04		סוף		
7.78	28.46	2,265	7.62	31.04	3,528	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.43	30.48		7.42	31.26		סוף		
8.00	31.69	2,182	5.99	36.53	3,311	התחלה	היעזרות בשירותים	5
7.89	33.00		6.00	36.42		סוף		
8.03	29.77	2,295	7.35	32.62	3,467	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
7.89	30.84		7.32	32.83		סוף		
8.24	25.71	2,268	8.37	27.34	3,439	התחלה	קשיים בלמידה	7
8.41	28.02		8.18	28.11		סוף		
11.36	25.03	2,194	11.40	27.31	3,350	התחלה	הישגים נמוכים	8
11.16	27.60		11.25	28.08		סוף		
7.32	31.60	2,299	6.66	33.34	3,564	התחלה	קשיים רגשיים	9
7.04	33.46		6.22	33.92		סוף		
7.45	32.20	2,298	6.30	35.55	3,567	התחלה	קשיים חברתיים	10
6.84	34.33		5.82	36.02		סוף		
8.44	31.55	2,290	7.28	34.61	3,549	התחלה	התנהגות תקפנית	11
7.52	33.24		6.81	35.25		סוף		
6.71	35.55	2,094	5.83	37.29	3,096	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.76	36.33		5.71	37.42		סוף		
2.92	39.64	1,796	3.40	39.47	2,186	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
3.04	39.59		3.70	39.36		סוף		
6.30	36.06	2,125	4.72	38.02	3,214	התחלה	התנהגויות סיכון	14
5.75	36.84		4.20	38.27		סוף		
4.85	38.43	1,999	3.49	39.06	3,137	התחלה	התנהגות אובדנית	15
4.65	38.57		3.71	38.99		סוף		
4.61	37.91	2,055	5.00	37.71	3,131	התחלה	התנהגות עבריינית	16
4.09	38.26		4.95	37.62		סוף		
2.81	39.43	2,026	2.64	39.51	2,524	התחלה	התנהגות מינית לא תקינה	17
2.15	39.56		2.82	39.41		סוף		

לוחות לפי מגדר – נתוני מדידה ראשונה ואחרונה, בפילוח לפי קבוצות גיל

תאים חסרים – פחות מ-100 ילדים בקטגוריה.

גיל רב			בנים			בנות		
מדד			N	ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת
1	בריאות והיגיינה	התחלה	4,330	38.23	4.00	2,808	38.02	4.26
		סוף		38.36	3.69		38.20	3.91
2	בעיות התפתחות	התחלה	4,362	31.43	6.77	2,823	32.46	6.59
		סוף		33.39	6.13		34.28	5.91
3	השגחה מתאימה	התחלה	4,008	37.43	5.86	2,654	37.62	5.45
		סוף		37.55	5.48		37.94	4.84
4	קושי בתפקוד הורי	התחלה	4,304	32.78	7.41	2,802	32.95	7.15
		סוף		33.68	6.69		34.06	6.33
5	היעזרות בשירותים	התחלה	4,317	37.19	5.54	2,784	37.23	5.55
		סוף		37.34	5.03		37.39	5.05
6	הסתגלות למערכת החינוכית	התחלה	4,078	35.90	4.97	2,581	36.72	4.83
		סוף		36.48	4.47		37.19	4.33
7	קשיים בלמידה	התחלה	4,129	28.35	8.77	2,610	29.89	8.62
		סוף		30.58	8.02		32.50	7.62
9	קשיים רגשיים	התחלה	4,331	35.40	5.85	2,799	35.27	6.00
		סוף		36.42	5.05		36.57	4.91
10	קשיים חברתיים	התחלה	4,306	36.14	5.50	2,779	36.08	5.47
		סוף		37.11	4.62		37.23	4.44
11	התנהגות תקפנית	התחלה	4,313	34.95	7.67	2,794	37.00	5.85
		סוף		35.91	6.50		37.52	5.07
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	התחלה	3,965	38.26	4.94	2,583	38.33	4.52
		סוף		38.52	4.29		38.56	4.07
13	פגיעות מאלימות מינית	התחלה	2,830	39.93	1.32	1,815	39.88	1.83
		סוף		39.86	1.87		39.89	1.69

בנות			בנים			יסודי		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			מדד
4.74	37.50	2,822	4.26	37.93	4,261	התחלה	בריאות והיגיינה	1
4.47	37.64		4.24	37.89		סוף		
6.45	36.50	2,617	7.28	35.74	3,942	התחלה	השגחה מתאימה	3
6.20	36.59		7.15	35.68		סוף		
7.54	31.58	2,794	7.79	31.21	4,238	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.23	32.02		7.50	31.72		סוף		
6.02	36.33	2,766	5.81	36.65	4,195	התחלה	היעזרות בשירותים	5
5.48	36.64		5.51	36.81		סוף		
5.41	36.02	2,820	5.88	34.61	4,274	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
5.11	36.36		5.63	35.16		סוף		
8.21	28.87	2,805	8.42	26.66	4,260	התחלה	קשיים בלמידה	7
7.88	30.28		8.40	28.49		סוף		
10.96	27.87	2,708	11.02	26.64	4,107	התחלה	הישגים נמוכים	8
10.69	29.49		10.91	28.97		סוף		
6.95	33.02	2,812	6.71	32.93	4,277	התחלה	קשיים רגשיים	9
6.23	34.14		6.05	34.18		סוף		
6.30	35.00	2,821	6.31	35.19	4,273	התחלה	קשיים חברתיים	10
5.60	36.02		5.58	36.17		סוף		
6.37	36.32	2,821	7.92	33.48	4,263	התחלה	התנהגות תקפנית	11
5.81	36.66		7.35	34.11		סוף		
5.08	37.88	2,502	5.48	37.67	3,814	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.04	37.91		5.25	37.87		סוף		
3.53	39.49	1,926	2.73	39.68	2,839	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
3.51	39.47		2.97	39.62		סוף		
3.74	38.92	2,580	5.15	37.51	3,956	התחלה	התנהגויות סיכון	14
3.06	39.11		4.67	37.89		סוף		
2.62	39.42	2,066	2.73	39.30	3,060	התחלה	התנהגות אובדנית	15
2.85	39.37		2.46	39.42		סוף		
1.11	39.86	1,668	1.90	39.63	2,529	התחלה	התנהגות עבריינית	16
1.56	39.79		1.90	39.64		סוף		

בנות			בנים			נוער		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			מדד
5.89	36.58	2,627	6.11	36.23	3,404	התחלה	בריאות והיגיינה	1
5.60	36.80		5.89	36.64		סוף		
7.84	34.35	2,463	8.98	31.97	3,155	התחלה	השגחה מתאימה	3
7.59	34.64		8.75	32.57		סוף		
7.71	30.34	2,627	7.78	29.84	3,379	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.32	31.27		7.52	30.75		סוף		
6.84	35.04	2,468	7.53	34.24	3,231	התחלה	היעזרות בשירותים	5
6.64	35.44		7.31	34.69		סוף		
7.39	32.91	2,610	7.83	30.53	3,365	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
7.09	33.38		7.85	31.11		סוף		
8.29	28.22	2,571	8.27	25.69	3,340	התחלה	קשיים בלמידה	7
7.93	29.75		8.36	26.93		סוף		
11.21	27.29	2,495	11.55	25.78	3,254	התחלה	הישגים נמוכים	8
10.93	28.48		11.40	27.49		סוף		
6.97	32.56	2,653	7.01	32.76	3,426	התחלה	קשיים רגשיים	9
6.49	33.71		6.69	33.76		סוף		
6.80	34.47	2,652	7.07	34.09	3,429	התחלה	קשיים חברתיים	10
6.19	35.45		6.42	35.25		סוף		
7.29	35.03	2,643	8.08	32.25	3,412	התחלה	התנהגות תקפנית	11
6.30	35.90		7.56	33.40		סוף		
6.34	36.49	2,268	6.15	36.67	3,127	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.63	37.06		5.77	36.98		סוף		
4.50	39.10	1,741	1.56	39.89	2,406	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
4.69	38.98		1.90	39.83		סוף		
4.30	38.41	2,293	6.03	36.45	3,255	התחלה	התנהגויות סיכון	14
3.94	38.71		5.42	36.98		סוף		
4.89	38.47	2,275	3.36	39.06	3,065	התחלה	התנהגות אובדנית	15
4.78	38.55		3.52	39.04		סוף		
3.40	38.91	2,229	5.46	37.03	3,162	התחלה	התנהגות עבריינית	16
3.02	39.06		5.31	37.09		סוף		
2.97	39.36	2,025	2.51	39.56	2,729	התחלה	התנהגות מינית לא תקינה	17
2.61	39.42		2.52	39.53		סוף		

לוחות לפי סיווג – נתוני מדידה ראשונה ואחרונה

ממד		איתור והתערבות במסגרת יסודי ונוער			איתור והתערבות במסגרת אוניברסלית		
		N	ממוצע	ס"ת	N	ממוצע	ס"ת
1	בריאות והיגיינה	3,481	36.55	5.83	3,367	38.39	3.83
			37.10	5.27		38.60	3.47
2	בעיות התפתחות	201	29.55	7.37	2,967	31.41	6.48
			34.94	5.67		33.66	5.78
3	השגחה מתאימה	3,191	32.96	8.79	3,138	37.93	5.62
			33.96	7.89		38.11	5.11
4	קושי בתפקוד הורי	3,462	28.69	7.94	3,352	34.65	6.77
			30.06	7.39		35.30	6.15
5	היעזרות בשירותים	3,458	33.66	7.68	3,372	37.38	5.52
			34.42	7.02		37.59	5.10
6	הסתגלות למערכת החינוכית	3,507	31.76	7.36	3,394	36.29	4.58
			32.82	7.10		36.81	4.27
7	קשיים בלמידה	3,482	24.35	8.10	3,392	28.59	8.72
			26.52	8.24		30.86	8.09
8	הישגים נמוכים	3,208	26.20	11.34	434	24.34	9.72
			27.42	11.25		29.52	9.75
9	קשיים רגשיים	3,496	30.93	6.98	3,370	36.07	5.26
			32.86	6.53		36.87	4.67
10	קשיים חברתיים	3,487	33.51	7.20	3,384	36.50	4.99
			35.31	6.28		37.40	4.26
11	התנהגות תקפנית	3,498	31.68	8.49	3,374	35.71	7.17
			33.33	7.58		36.47	6.16
12	חשיפה לאלימות ולעבריינות	3,072	37.05	5.97	3,086	38.77	4.43
			37.56	5.26		38.94	3.92
13	פגיעות מאלימות מינית	2,742	39.61	2.99	1,802	39.81	2.31
			39.54	3.20		39.78	2.49
14	התנהגויות סיכון	3,001	37.12	5.65	404	37.80	5.80
			37.90	4.70		38.69	4.23
15	התנהגות אובדנית	2,874	38.81	4.12	--	--	--
			39.04	3.71			
16	התנהגות עבריינית	2,619	38.63	3.88	--	--	--
			38.95	3.36			
17	התנהגות מינית לא תקינה	1,333	39.41	3.20	--	--	--
			39.63	2.29			

-- הממד לא חושב עבור קטגוריה זו

טיפול בגן			חונכים			מדד		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			
3.34	38.51	1,406	5.38	37.16	1,761	התחלה	בריאות והיגיינה	1
3.82	38.40		5.45	36.84		סוף		
6.72	32.40	1,194	--			התחלה	בעיות התפתחות	2
6.20	34.17					סוף		
5.59	37.65	1,140	6.98	35.85	1,724	התחלה	השגחה מתאימה	3
5.77	37.51		7.49	35.02		סוף		
7.49	32.45	1,358	8.14	31.70	1,784	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.11	33.21		8.32	31.16		סוף		
5.79	36.88	1,382	5.70	36.94	1,666	התחלה	היעזרות בשירותים	5
5.47	37.02		5.88	36.68		סוף		
5.01	35.57	1,404	6.62	34.59	1,785	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
4.70	36.16		6.76	34.25		סוף		
8.75	27.03	1,406	8.42	27.41	1,783	התחלה	קשיים בלמידה	7
8.22	30.48		8.36	28.02		סוף		
10.44	25.38	208	11.88	26.41	1,690	התחלה	הישגים נמוכים	8
9.90	29.76		11.59	27.33		סוף		
5.73	35.29	1,402	7.28	32.64	1,776	התחלה	קשיים רגשיים	9
5.07	36.33		7.00	33.04		סוף		
5.61	35.66	1,406	7.36	34.06	1,787	התחלה	קשיים חברתיים	10
4.55	37.20		7.02	34.55		סוף		
7.66	35.27	1,396	7.13	35.03	1,768	התחלה	התנהגות תקפנית	11
6.64	36.15		7.08	35.04		סוף		
4.84	38.50	1,139	6.52	37.14	1,664	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
4.76	38.51		6.99	36.77		סוף		
1.72	39.87	837	3.08	39.58	955	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
1.46	39.89		3.40	39.50		סוף		
7.38	36.61	189	3.92	38.55	1,637	התחלה	התנהגויות סיכון	14
6.16	37.51		3.66	38.58		סוף		
--			2.47	39.48	1,652	התחלה	התנהגות אובדנית	15
			2.87	39.31		סוף		
--			1.81	39.64	1,441	התחלה	התנהגות עבריינית	16
			1.83	39.57		סוף		
--			2.34	39.71	280	התחלה	התנהגות מינית לא תקינה	17
			2.76	39.55		סוף		

-- המדד לא חושב עבור קטגוריה זו

מרכזי נוער			מועדוניות			מדד		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N			
5.47	36.90	3,796	5.95	35.65	889	התחלה	בריאות והיגיינה	1
5.44	36.90		6.02	35.40		סוף		
--			6.64	31.53	138	התחלה	בעיות התפתחות	2
			4.91	34.42		סוף		
8.13	34.08	3,450	8.28	32.52	858	התחלה	השגחה מתאימה	3
8.10	34.20		8.42	32.42		סוף		
7.31	31.39	3,733	6.64	26.79	887	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.06	31.96		6.53	27.09		סוף		
6.25	36.00	3,508	6.93	34.30	866	התחלה	היעזרות בשירותים	5
6.32	36.11		6.35	34.57		סוף		
7.00	33.18	3,735	6.90	33.21	878	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
6.82	33.50		6.97	33.40		סוף		
8.12	27.59	3,721	8.50	27.77	841	התחלה	קשיים בלמידה	7
7.97	29.10		8.38	28.83		סוף		
11.21	26.51	3,634	11.34	27.32	692	התחלה	הישגים נמוכים	8
11.01	28.80		11.31	27.53		סוף		
6.66	33.33	3,813	7.44	31.69	889	התחלה	קשיים רגשיים	9
6.25	34.16		6.49	32.75		סוף		
6.21	35.16	3,822	6.89	33.24	888	התחלה	קשיים חברתיים	10
5.65	35.86		6.53	34.20		סוף		
7.06	34.98	3,792	8.03	33.10	889	התחלה	התנהגות תקפנית	11
6.64	35.41		7.74	32.86		סוף		
5.52	37.35	3,162	6.87	34.75	855	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.29	37.43		5.97	35.75		סוף		
3.03	39.62	2,262	4.84	39.04	638	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
3.22	39.55		4.80	39.01		סוף		
5.01	37.68	3,332	5.78	36.60	739	התחלה	התנהגויות סיכון	14
4.80	37.82		5.59	37.07		סוף		
3.36	39.10	3,305	4.39	38.58	674	התחלה	התנהגות אובדנית	15
3.52	39.11		4.02	38.78		סוף		
4.65	38.04	2,932	4.04	38.29	684	התחלה	התנהגות עבריינית	16
4.73	37.85		4.27	38.40		סוף		
2.58	39.43	1,887	2.50	39.48	335	התחלה	התנהגות מינית לא תקינה	17
2.76	39.34		2.84	39.31		סוף		

-- המדד לא חושב עבור קטגוריה זו

נספח ט"ז

לוחות לפי אורך מענה (זמן בין מדידה ראשונה לאחרונה) – נתוני מדידה ראשונה ואחרונה, בפילוח לפי קבוצות גיל

מענה ארוך (12-18 חודשים)			מענה בינוני (6-12 חודשים)			מענה קצר (3-6 חודשים)			גיל רך		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N	מדד		
4.38	37.93	906	4.20	38.05	3,326	3.89	38.33	2,914	התחלה	בריאות והיגיינה	1
4.17	37.87		3.83	38.20		3.56	38.55		סוף		
7.00	31.24	908	6.87	31.72	3,350	6.44	32.13	2,935	התחלה	בעיות התפתחות	2
5.55	33.18		6.28	33.59		5.93	34.09		סוף		
5.92	37.08	838	5.92	37.29	3,089	5.34	37.88	2,743	התחלה	השגחה מתאימה	3
6.67	36.26		5.19	37.65		4.66	38.21		סוף		
7.59	31.90	899	7.35	32.71	3,308	7.13	33.30	2,907	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.09	32.14		6.52	33.79		6.31	34.40		סוף		
5.80	36.77	899	5.83	37.01	3,307	5.09	37.57	2,903	התחלה	היעזרות בשירותים	5
5.72	36.54		5.16	37.15		4.61	37.86		סוף		
4.91	36.10	829	5.12	36.14	3,110	4.71	36.35	2,728	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
4.69	36.47		4.55	36.65		4.20	36.95		סוף		
9.15	28.45	838	8.69	28.78	3,146	8.67	29.26	2,763	התחלה	קשיים בלמידה	7
7.95	30.61		7.92	30.97		7.88	31.93		סוף		
6.22	35.02	897	5.96	35.20	3,311	5.75	35.61	2,930	התחלה	קשיים רגשיים	9
5.21	35.81		4.97	36.38		4.93	36.80		סוף		
5.78	36.07	889	5.35	35.97	3,296	5.55	36.29	2,908	התחלה	קשיים חברתיים	10
4.68	36.85		4.64	36.97		4.38	37.47		סוף		
7.52	35.23	898	7.07	35.70	3,303	6.95	35.99	2,914	התחלה	התנהגות תוקפנית	11
6.88	35.58		5.93	36.63		5.85	36.74		סוף		
4.62	38.13	829	4.92	38.21	3,003	4.66	38.42	2,724	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
4.93	37.98		4.16	38.48		3.98	38.78		סוף		
0.85	39.95	624	1.85	39.87	2,087	1.32	39.93	1,941	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
1.69	39.86		2.22	39.81		1.23	39.95		סוף		

מענה ארוך (12-18 חודשים)			מענה בינוני (6-12 חודשים)			מענה קצר (3-6 חודשים)			יסודי		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N	מדד		
4.74	37.37	1,141	4.53	37.79	2,993	4.26	37.87	2,955	התחלה	בריאות והיגיינה	1
4.42	37.47		4.62	37.57		3.97	38.13		סוף		
6.58	35.84	1,047	7.27	35.74	2,759	6.78	36.43	2,759	התחלה	השגחה מתאימה	3
7.31	35.05		7.01	35.86		6.32	36.61		סוף		
7.35	30.79	1,128	7.71	31.22	2,975	7.79	31.72	2,935	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.17	30.79		7.51	31.77		7.32	32.32		סוף		
5.90	36.33	1,124	6.00	36.42	2,923	5.79	36.70	2,920	התחלה	היעזרות בשירותים	5
5.62	36.43		5.81	36.45		5.08	37.17		סוף		
5.61	34.74	1,146	5.85	35.09	2,987	5.67	35.42	2,967	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
5.90	34.93		5.57	35.40		5.12	36.16		סוף		
7.98	27.43	1,138	8.43	26.94	2,973	8.50	28.18	2,960	התחלה	קשיים בלמידה	7
8.15	28.04		8.37	28.59		8.03	30.26		סוף		
11.58	27.76	1,088	10.75	26.95	2,845	11.04	27.08	2,887	התחלה	הישגים נמוכים	8
11.58	27.90		10.91	28.62		10.36	30.22		סוף		
6.56	32.48	1,138	6.96	32.67	2,992	6.71	33.44	2,965	התחלה	קשיים רגשיים	9
6.34	33.25		6.23	33.84		5.84	34.85		סוף		
6.32	34.53	1,137	6.40	34.96	2,990	6.18	35.49	2,973	התחלה	קשיים חברתיים	10
5.87	35.46		5.74	35.79		5.26	36.68		סוף		
7.50	33.74	1,143	7.70	34.48	2,987	7.18	35.07	2,960	התחלה	התנהגות תוקפנית	11
7.29	34.20		7.08	34.82		6.47	35.79		סוף		
5.11	37.74	994	5.31	37.69	2,677	5.41	37.83	2,650	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
5.05	37.75		5.20	37.88		5.18	37.95		סוף		
3.31	39.52	787	3.33	39.56	2,021	2.69	39.68	1,960	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
3.55	39.45		3.50	39.51		2.69	39.66		סוף		
4.52	37.87	1,042	4.84	37.88	2,789	4.60	38.33	2,710	התחלה	התנהגויות סיכון	14
4.43	38.12		4.26	38.24		3.91	38.60		סוף		
2.60	39.32	950	2.79	39.33	2,265	2.59	39.38	1,916	התחלה	התנהגות אובדנית	15
2.80	39.34		2.84	39.29		2.24	39.55		סוף		
2.05	39.60	762	1.41	39.77	1,865	1.66	39.72	1,574	התחלה	התנהגות עבריינית	16
1.75	39.70		1.85	39.66		1.69	39.75		סוף		

מענה ארוך (12-18 חודשים)			מענה בינוני (6-12 חודשים)			מענה קצר (3-6 חודשים)			נוער		
ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N	ס"ת	ממוצע	N	מדד		
5.69	36.80	939	5.89	36.35	2,675	6.28	36.26	2,417	התחלה	בריאות והיגיינה	1
5.45	37.05		5.66	36.70		5.99	36.59		סוף		
8.69	32.38	866	8.34	33.12	2,502	8.80	33.13	2,250	התחלה	השגחה מתאימה	3
8.79	32.25		8.20	33.40		8.22	34.03		סוף		
7.61	29.55	932	7.66	30.21	2,674	7.91	30.10	2,400	התחלה	קושי בתפקוד הורי	4
7.25	29.90		7.31	31.12		7.60	31.24		סוף		
6.74	34.95	879	7.30	34.34	2,550	7.38	34.72	2,270	התחלה	היעזרות בשירותים	5
6.71	34.82		7.10	34.73		7.08	35.41		סוף		
7.51	31.97	919	7.62	31.54	2,663	7.94	31.45	2,393	התחלה	הסתגלות למערכת החינוכית	6
7.95	31.19		7.66	32.00		7.39	32.56		סוף		
8.04	27.13	890	8.33	26.80	2,647	8.53	26.66	2,374	התחלה	קשיים בלמידה	7
8.19	27.26		8.17	27.92		8.43	28.76		סוף		
11.21	26.58	882	11.31	27.13	2,557	11.58	25.60	2,310	התחלה	הישגים נמוכים	8
11.65	26.62		11.01	27.97		11.22	28.37		סוף		
6.59	33.14	951	6.88	32.82	2,701	7.25	32.33	2,427	התחלה	קשיים רגשיים	9
6.19	33.54		6.42	33.81		6.95	33.73		סוף		
6.22	34.90	946	6.63	34.49	2,696	7.52	33.75	2,439	התחלה	קשיים חברתיים	10
5.99	35.41		6.05	35.42		6.72	35.21		סוף		
7.60	33.32	937	7.66	33.87	2,695	8.17	33.07	2,423	התחלה	התנהגות תוקפנית	11
7.24	33.65		7.02	34.68		7.23	34.62		סוף		
6.23	36.48	858	5.96	36.82	2,415	6.52	36.38	2,122	התחלה	חשיפה לאלימות ולעבריינות	12
6.21	36.18		5.28	37.27		5.94	37.07		סוף		
3.50	39.47	682	3.13	39.57	1,911	3.06	39.58	1,554	התחלה	פגיעות מאלימות מינית	13
3.45	39.45		3.36	39.47		3.41	39.50		סוף		
5.46	37.01	891	5.34	37.26	2,527	5.62	37.36	2,130	התחלה	התנהגויות סיכון	14
5.24	37.22		4.71	37.78		5.06	37.80		סוף		
4.06	38.87	836	3.82	38.82	2,421	4.39	38.77	2,083	התחלה	התנהגות אובדנית	15
4.29	38.74		4.00	38.80		4.17	38.90		סוף		
5.30	37.54	875	4.51	37.94	2,441	4.93	37.77	2,075	התחלה	התנהגות עבריינית	16
5.57	37.05		4.21	38.05		4.57	38.10		סוף		
2.40	39.55	784	2.67	39.48	2,205	2.91	39.44	1,765	התחלה	התנהגות מינית לא תקינה	17
2.58	39.47		2.59	39.44		2.52	39.53		סוף		

תכניות ההתערבות לפי חלוקה לתחומי ההתערבות

תכניות ההתערבות	תחום התערבות (סיווג)
מעגן- מערך תומך מעון- גן איתור ילדים עם הפרעות התפתחותיות במעונות היום ובגני הילדים חצר פעילה מעגן עבור גני הילדים החרדיים : "אחיה למען הגיל הרך" מבטים (מסתכלים בסביבה טבעית על ילדים) מעגן - מערך תומך מעון גן - מורחב - ילדים איתור וטיפול במצוקה נפשית בקרב ילדים בני 1-3 שנים בקהילה איתור ילדים עם חשד להפרעות ריכוז וקשב בגיל הגן ובתחילת בית הספר, והקמת מערך טיפולי תומך (בנוסף לטיפ	איתור והתערבות במסגרת אוניברסלית
מרכז נוער ישובי / שכונתי מרכז למידה לנוער בסיכון מרכזי למידה שכונתיים תכנית "בית חם" תל"ם בית חם ויוצר לנערות תכניות לעבודה עם נוער עולה במרכזי נוער מרכז טיפולי הוליסטי לבני נוער עולה בסיכון מרכז חברתי – טיפולי – חינוכי לבני נוער עולים תכניות לטיפול קבוצתי והעשרה עבור נערות במצוקה מרכזי נוער לניצול שעות פנאי לבני נוער יוצאי אתיופיה במצבי סיכון מרכז מידע וייעוץ לבני נוער נאס"א –גד אלימות סמים ואלכוהול עשינו עסק מיזמים עסקים - חינוכיים לנוער בית חם לנערה הערבייה (תכנית 10%) מרכז טיפולי לנערים בסיכון ובמצוקה קשה (בית חם) להב"ה - למען נוער בסיכון במרחב הכפרי (במימון אחר) מוקד נוער וצעירים טיפולי רב תחומי בעבור נערים וצעירים בסיכון מרכז נוער ישובי / שכונתי (לא בתכנית הלאומית)	מרכזי נוער

תכניות ההתערבות	תחום התערבות (סיווג)
חדרי שלווה (חס)-מענה רגשי במצבי מצוקה וסיכון, ובמצבי משבר במסגרת ביה"ס מרח"ב מל"א – מרחב למידה אחר תכנית עידוד- לטיפול בילדים עם הפרעות קשב וריכוז ADHD חיזוק משאבי התמודדות באמצעות טיפול באומנויות גשרים - קידום נוער למניעת נשירת תלמידים בסיכון גבוה מניעת אלימות וונדליזם בקרב בני נוער בסיכון ברמת השכונה טיפול פרטני ומערכתי לטיפול התנהגויות מסתגלות בבית הספר משאלה חווייתית – מניעת אלימות בקרב נוער בסיכון רווחת הפרט - איתור והתערבות מגדלת עם תלמידים תת-משיגים בסיכון - תכנית חינוכית פסיכו-חברתית להרחבת מדריכית/ת מניעה במערכת החינוך מקפצה - תכנית מערכתית לקידום ילדים במצבי סיכון תכנית מקפצה לעל יסודי נערי הגן סיוע טיפולי, טיפוחי וחומרי לילדים ולנוער - הוראה 8.5 בתע"ס תכנית לנוער עובר חוק (תכנית 10%)	איתור והתערבות במסגרות יסודי ונוער
נתיבים להורות - מודל טיפולי לילדים והורים 40 נפשות יחידות התפתחותיות קהילתיות טיפוליים קבוצתיים לילדים ו/או הורים תכנית ראשית מרכז ילדים הורים, גיל יסודי – מודל 60 נפשות מרכז ילדים הורים לגיל הרך מרכז ילדים הורים - הוראה 8.38 בתע"ס מרכז מתבגרים הורים – מודל 60 נפשות טיפול במתבגרים חשופים לאלימות במשפחתם מרכז "הורות וטף" מרכז ילדים הורים לגיל הרך (בתוך מרכז לגיל הרך) יחידה למתבגרים (תכנית 10%) טיפול בילדים נפגעי אלימות במשפחתם וטיפול בהוריהם האלימים מעגלים - יחידה טיפולית לילדים בסיכון גבוה (תכנית 10%) טיפול בהורות בצל האלימות מרכז טיפולי לילדים בסיכון ומשפחותיהם מרכז מתבגרים – הורים – מודל חדש מרכז רגשי במודל יחד (תכנית 10%) נתיבים להורות - מודל טיפולי לילדים והורים 20 נפשות	תכניות טיפוליות משפחתיות רב תחומיות

תכניות ההתערבות	תחום התערבות (סיווג)
האתג"ר (הדרכת הורים וילדים 0-6) הט"ף (הדרכה בטיפול פשוטות) תכנית משפחות להורים וילדים בגיל הרך חווייה משפחתית דלת פתוחה - למתבגרים הנמצאים בסיכון תכנית פעילות במשפחה לגדל ולגדול - מודל הנחית הורים בקהילה החרדית סדנאות להורים והנחיה משפחתית פרטנית תכנית איתור ביתית (תכנית 10%) אמא מדריכה (תכנית 10%) התכנית הביתית לאמהות עולות אם לאם : פרויקט ביקורי בית לאמהות ותינוקות חיזוק קשר הורה ילד באמצעות המגע תכנית למניעת התנהגויות סיכוניות בקהילה (תכנית 10%) חממות - הוראה 8.34 בתע"ס (סל שירותים בקהילה) הקן הוראה 8.34 בתע"ס (סל שירותים לילדים בקהילה) התקשרות הורות תומכת קשר ותקווה - תכנית למען הורים לילדים בגיל הרך עם קשיים בוויסות עצמי-התנהגותי	תכניות התערבות קבוצתיות, ביתיות ובקהילה
מועדוניות לבעיות התנהגות - גילאי 6-14 מודל חדש מועדון טיפולי לנערות במצוקה מועדוניות מתבגרים – מודלים חדשים מועדונית טיפולית לגיל הרך מועדונית גיל רך מועדוניות ביתיות קיימות (גיל רך) מועדוניות ביתיות קיימות (גיל חביון) מועדון חינוכי טיפולי ילדים עולים במעלה תמיכה ביתית בילד (אומנה יומית) – הוראה 8.28 בתע"ס פעילות חברתית במועדונית מתבגרים (תכנית 10%) מועדונית טיפולית אינטנסיבית ולא אינטנסיבית מועדונית טיפולית אינטנסיבית ולא אינטנסיבית (לא בתכנית הלאומית) מועדונית טיפולית לגיל הרך (לא בתכנית הלאומית)	מועדוניות

תכניות ההתערבות	תחום התערבות (סיווג)
סדנאות להורים לנערים מתבגרים בסיכון סדנאות למשפחות ילדי צמיד (תכנית 10%) מעברים - תכנית לצמצום מס' ילדים הנשארים שנה נוספת בגן (תכנית 10%) מהבית לבית הספר – תכנית קבוצתית חד שנתית להורים וילדים בגילאי 6-5 שירות טיפולי לילדים עם לקויות למידה והוריהם (תכנית 10%) תכנית שכן טוב -משפחות למען משפחות בקהילה פסיעות ראשונות - הדרכה וליווי הורים (תכנית 10%) בית ספר קהילתי להורים סדנאות להורים לילדים בגיל הרך צעדים בריאים	תכניות קבוצתיות קצרות מועד (הדרכות הורים)
קידום נוער בסיכון טיפול באמצעות כלים יצירתיים – תיאטרון קהילתי, מוסיקה תכנית טיפול בבעלי חיים (רכיבה טיפולית) טייסת 117 (תכנית 10%) מנהיגות צעירה לנוער בסיכון - מצ"ע ומד"ס דרך המגרש התערבויות דרך שטח לנוער בסיכון ובמצבי סיכון פיתוח מנהיגות של נוער מנותק (תכנית 10%) קידום נוער עולה בסיכון החליקן מהמלין (תכנית 10%) זינוק בעלייה (תכנית 10%) החברה להגנת הטבע - בני נוער מובילים במג"אר (תכנית 10%) טיפול קבוצתי לנערים / צעירים ומשפחותיהם סדנא לשיפור מיומנויות חברתיות אצל ילדים חממות - הוראה 8.34 בתע"ס (סל שירותים בקהילה)	תכניות חברתיות בקהילה
פותרים עתיד חונכות – אישית ; רשת חברתית גמל"א – פרויקט חונכות התנדבותי מטפחים - הוראה 8.34 בתע"ס (סל שירותים בקהילה) שלהבת פרויקט החונכים חיח בצוותא - פרויקט חונכים אינטנסיבי לנוער גמל"א – פרויקט חונכות התנדבותי (לא בתכנית הלאומית) חונכות – אישית ; רשת חברתית (לא בתכנית הלאומית) פרויקט החונכים	חונכים

תחום התערבות (סיווג)	תכניות ההתערבות
טיפול בגן	תכנית אור - רב תחומי שפ"ע בגן (תכנית 10%) מרכז לבריאות הנפש לגיל הרך (תכנית 10%)
סיוע לימודי בבית הספר ובקהילה	העשרת שפה (תכנית 10%) כיתות אומץ (תכנית 10%) צעדים להצלחה (תכנית 10%) סיוע לימודי ריגשי (תכנית 10%) תכנית קמ"צ (תכנית 10%) העשרה אינסטרומנטלית קלאסית לחטיבת הביניים תכנית אופק לבגרות מניפ"ה – מנוף לחיים באמצעות פרחי הוראה הצלחה ברצף עזריאלי (תכנית 10%)
מעונות	מעונות יום ומשפחתונים מעון יום רב תכליתי
אחר	דגם בין-משרדי למרכז גיל רך ישובי פרויקט קהילות צעירות "עוגן" לנוער עולה בחטיבות הביניים מרכז מחשבים (תכנית 10%) שערי הישיבה מסיכון לסיכוי - מיגון נוער ומניעת התנהגויות סיכון (לא בתכנית הלאומית) איתנים (תכנית 10%) מסיכון לסיכוי בגיל הרך – שילוב ילדים עם צרכים מיוחדים אחריי! לצבא – קורס הכנה לצה"ל סדנאות להעשרת חיי המשפחה בתנאי נופש ידיים - תכנית טיפולית לשילוב ילדים בסיכון בגני ילדים 0-6 (תכנית 10%) *נערי הגן (לא בתכנית הלאומית) טיפול פרטני ומערכתי לטיפול התנהגויות מסתגלות בבית הספר (לא בתכנית הלאומית) תכנית אישית ע"פ צרכי הילד (תכנית 10%)

נספח י"ח

קבוצות ההשוואה שנבחנו בכל אחד מהמדדים של ייעדי התוצאה

יעד תוצאה	מדד	האוכלוסייה שאינה בתכנית	האוכלוסייה היהודית שבתכנית	האוכלוסייה הערבית שבתכנית
הקטנת אחוז הילדים החיים בנסיבות משפחתיות הפוגעות ברווחתם	אחוז המטופלים בשירותי הרווחה בקהילה עקב קשיים שמקורם בקשר שבין ילדים ובין הוריהם מתוך אוכלוסיית הילדים ובני הנוער ביישוב	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	שיעור ההשמה של ילדים בגיל הרך במסגרות	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	שיעור ההשמה של ילדים בגיל הרך במעונות במימון הרווחה	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	מספר הילדים המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל מצבי הזנחה	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
הפחתת אחוז התלמידים בעלי נמוכים בבחינות המיצ"ב	אחוז הילדים שהישגיהם בבחינות המיצ"ב בעברית נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	לא נכללה בניתוח
	אחוז הילדים שהישגיהם בבחינות המיצ"ב במתמטיקה נמוכים בסטיית תקן אחת ויותר מהממוצע הארצי	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
הקטנת אחוז הילדים ובני הנוער בכיתות ו' עד י"ב שאינם במסגרת כלשהי	אחוז התלמידים המוגדרים כנושרים ממערכת החינוך	האוכלוסייה הכללית שאינה בתכנית	✓	✓
	אחוז בני הנוער המטופלים ביחידות לקידום נוער	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
צמצום אחוז בני הנוער שמגיעים לגיל 18 ללא תעודה, כישורים ומיומנויות	אחוז הניגשים לבחינות הבגרות	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	אחוז הזכאים לתעודת בגרות	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
ירידה באחוז בני הנוער המפגינים התנהגויות סיכון	מספר בני הנוער המעורבים בפלילים	האוכלוסייה הכללית שאינה בתכנית	✓	✓
	מספר הילדים ובני הנוער שנחקרו על ידי קציני מבחן בחשד למעורבות בפלילים	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	אחוז הילדים ובני הנוער המעורבים באלימות מילולית בבית הספר	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	אחוז הילדים ובני הנוער המעורבים באלימות פיזית בבית הספר	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	מספר הילדים ובני הנוער המטופלים ברווחה בגין חשד לאלימות במשפחה	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	מספר הילדים ובני הנוער המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל חשד כי נפגעו מאלימות פיזית	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓
	מספר הילדים ובני הנוער המופנים לטיפול פקידות הסעד לחוק הנוער בשל חשד כי נפגעו מינית	האוכלוסייה היהודית שאינה בתכנית	✓	✓