

מדיניות לאומית בנושא תמיכה בהורות

סקירת ספרות מהארץ והעולם

חלי פרץ

מחלקת מדידה והערכה

קרן רש"י

דצמבר 2019

תוכן העניינים

- 3.....מבוא- תמיכה בהורות כמדיניות לאומית
- 4.....תמיכה בהורות בישראל
- 6.....מדיניות התמיכה בהורות בשוויץ, בריטניה, צרפת וארה"ב
- 9.....ביבליוגרפיה



מבוא - תמיכה בהורות כמדיניות לאומית

ב- 10 עד 15 השנים האחרונות, מספר גדול של מדינות, החל לאמץ מדיניות המציבה במרכז נושאים של גידול ילדים, התנהגות ומסוגלות הורית. תמיכה בהורות עומדת בלב המדיניות הזו. תמיכה בהורות אינה רק שיקוף של מדיניות, אלא היא התערבות שקשורה באופן עמוק לנושאים של פוליטיקה וחברה. התמקדות זו בתמיכה בהורות קשורה במספר גורמים ובהם כניסה של גופים בינלאומיים כגון האיחוד האירופי והאו"ם, ששמים דגש רב על זכויות הילד וטובת הילד ועל החשיבות של ההורה ביצירת איכות חיים מיטיבה לילדיו (לדוגמה באמנה לזכויות הילד). בנוסף אנשי הקהילה האקדמית בתחומי הרפואה, הפסיכולוגיה ההתפתחותית, פסיכולוגיה התנהגותית ונוירולוגיה, כולם מדגישים את החשיבות של שנות החיים הראשונות בעיצוב האדם וההבנה כי ההורה הוא המפתח לאיכות חייו של הילד ושל המשפחה כולה. בנוסף, גם ארגוני מגזר שלישי משחקים תפקיד משמעותי בפיתוח והפעלה של תכניות הקשורות בהורות (Daly, 2015).

הנטייה לעבר מדיניות תמיכה בהורות קשורה גם בפוטנציאל הכלכלי הטמון בהקטנת מספר הנתמכים במערכות הרווחה, בהקטנת פגיעה, בעיות לימודיות, נשירה מבית הספר, אלימות ועוד שלכולם יש מחיר כלכלי משמעותי למדינה. חוקרי מדיניות כלכלית בארה"ב עשו השוואה של עלות תועלת של מספר רב של תכניות תמיכה בהורים ובנו מודל כלכלי, לפיו כל דולר, שמושקע בהורה הנמצא בתכנית תמיכה, חוסך \$2.88 עתידיים למדינה. בנוסף, החוקרים טענו כי כל דולר שמושקע בהורה יעלה את ההכנסה העתידית הכוללת של הילד ב- \$1.90 ויחסוך עלויות משמעותיות של תמיכה כלכלית של מערכת הרווחה, דמי אבטלה ועוד (Mcgroder and Hyra, 2009).

האופן בו המדיניות הזו נבנית ומבוצעת, משקפת את הערכים ואת התפיסה של מהו הורה ומושפעת מבעלי העניין שמבצעים את המדיניות. תמיכה בהורות יכולה להיעשות על ידי מגוון של אנשי מקצוע (פסיכולוגים, עו"ס, אנשי חינוך) ותחת מטריית פילוסופיות ותיאורטיות שונות ומגוונות (Shivonen, 2018).

חשוב להגדיר למה מתייחסים כאשר מדברים על תמיכה בהורות. ראשית, תמיכה בהורות אינה נושא חדש, ועיסוק בנושא גידול ילדים ואיכות הטיפול שהם מקבלים, הם נושאים משמעותיים בהרבה מדינות. שנית, תמיכה בהורות, לרוב אינה עומדת בפני עצמה והיא משולבת במדיניות העוסקת במשפחה ובבריאות הציבור. לבסוף, המושג "תמיכה הורית" כולל בתוכו מספר נושאים שונים ובהם: אימון הורי/משפחתי, חינוך הורים ותמיכה משפחתית/הורית (Daly, 2015).

ניתן להגדיר תמיכה בהורות כמערכת של פעולות (שירותים ועוד) שמטרתם לשפר את האופן שבו הורים תופסים ומבצעים את תפקידם כהורים ולהעשיר את המשאבים של ההורה (באמצעות מידע, ידע, מיומנויות ותמיכה חברתית) ואת המסוגלות ההורית. הדגש הוא על תמיכה בהורות- parenting כשם פעולה או תפקיד. מכאן שהתחום של תמיכה בהורות עוסק בקשר שבין ההורה והילד ובדרכים לשפר את הקשר הזה. הכוונה **אינה** לתמיכה כלכלית או סיוע חומרי מכל סוג (Daly, 2015).

על מנת לבחון את המדיניות בנושא תמיכה בהורות, יש לבחון מה מוצע או ניתן להורים ומה הם האופנים בהם ניתן לקבל את השירותים. קיימים שלושה סוגים מרכזיים של "טובין" בנושא זה: ידע, מיומנויות ותמיכה חברתית. ידע מתייחס לנושאים כמו מהי הורות מיטיבה, אבני דרך התפתחותיות ועוד. לרוב ניתן באמצעות שירותי יעוץ ומידע כמו אתרי אינטרנט או אינפורמציה כתובה, קמפיינים תקשורתיים, קווים חמים לתמיכה וקורסים מקוונים ופרונטליים. מיומנויות מתייחס לתהליך של רפלקציה של ההורה על ההורות שלו, קבלה

והתנסות בביצוע של טיפים שונים הקשורים בוויסות ההתנהגות של ילדים. נושא זה ניתן באמצעות תכניות המכוונות לאוכלוסייה או אתגר ספציפי והתערבויות אינטנסיביות עם הורים המתקשים בנושא. תמיכה חברתית מתייחס לתמיכה חברתית כללית ולתמיכה על ידי קבוצת השווים. נושא זה ניתן על ידי יצירה של רשתות חברתיות, תכניות מנטורים ועוד (Jupp and Gallagher, 2013).

כאשר מסתכלים על סוגי השירותים הניתנים להורים ניתן להתייחס למספר נושאים: סוג השירות - אוניברסלי מול מכוון אוכלוסייה, רמת הנגישות - לאיזה חלק של האוכלוסייה יש את האפשרויות לקבל התמיכה בהתייחס לעלויות, להיצע ולביקוש ויכולת הבחירה - עד כמה המשתתפים בתכניות השונות הם אוטונומיים אם להשתתף או לא להשתתף בתהליכים אלה.

כאמור, מדיניות של תמיכה בהורות אינה עומדת בפני עצמה ולרוב קשורה למדיניות ושירותים בחמישה נושאים נוספים - ילדים, בני נוער ומשפחות, בריאות, חינוך בכלל וחינוך לגיל הרך בפרט והגנת ילדים ומניעת התעללות.

מטרת סקירה זו היא לבחון את המדיניות והשירותים הקיימים בישראל ובמספר מדינות בעולם בהתייחס לתמיכה בהורים ובהורות.

תמיכה בהורות בישראל

מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) ערכה סקירה רחבה של המענים הממשלתיים של תמיכה בהורים והדרכתם. הסקירה נערכה בעקבות פנייה של ח"כ מרב מיכאלי בשנת 2014 (רבינוביץ', 2014). להלן עיקר הממצאים של סקירה זו.

בישראל אין מדיניות סדורה העוסקת בתמיכה בהורים ובהורות, אך קיים מגוון של פעילויות וקבוצות הדרכה להורים. קבוצות אלה עוסקות במגוון אוכלוסיות ובהן הורים לילדים בגיל הרך, הורים למתבגרים, עולים חדשים, הורים לילדים עם צרכים מיוחדים, הורים לילדים בסיכון ועוד. הפעילויות השונות מופעלות הן על ידי המדינה והן על ידי גורמים ציבוריים ופרטיים. חלק מהתכניות מופעלות בתשלום וחלקן ניתנות בחינם. ברוב התכניות, ההשתתפות נתונה לבחירה של ההורים ואינה מחויבת.

אין גוף אחד שמרכז את הנושא ומפקח על ההדרכות, על טיבן ואיכותן, היקפן, נגישותם לקהל הרחב, עלותן ויעילותן. העיסוק בנושא ההורות מגיע דרך הגופים העוסקים בילדים ובמשפחות, מתוך ההבנה של חשיבות הנושא. ההדרכה להורים מטעם מוסדות המדינה, הניתנת כשירות לכלל הציבור, ניתנת בעיקר במפגשי הורים עם המסגרות המטפלות בילדיהם ומותאמת לסוג המסגרת - חינוך, בריאות או רווחה. כל אחד מהמשרדים אחראי בעצמו על תוכן הפעילות ואוכלוסיית היעד שלה וכן על התקציב ואופן העברתה לקהל הרחב.

לרוב, אין תקציב המוגדר מראש לצורך תמיכה בהורים וההדרכות הניתנות נעשות במסגרת התקציב הכללי. לא קיים שיתוף פעולה פורמלי בין המשרדים העוסקים בתחום. שיתוף פעולה, אם קיים, בא לידי ביטוי בהתייעצויות בין אנשי מקצוע.

להלן טבלה מסכמת, המתארת את השירותים הממשלתיים הקיימים היום לתמיכה בהורים ובהורות לצד מה לא קיים בשירותים אלה.

שירותים ממשלתיים לתמיכה בהורים ובהורות בישראל

מה חסר?	מה ניתן?	סוג השירות והמשרד האחראי
<ul style="list-style-type: none"> • פעילות קבוצתית מכל סוג נעשית רק ביחמת העובדים בתחנה ואינה מחויבת. • אין הקצאת שעות או משאבים לכל פעילות מעבר לפגישה האישית הורה ילד. • ישנה ירידה הדרגתית במספר תחנות טיפות החלב. • בדוח מבקר המדינה משנת 2013 עלו ליקויים משמעותיים בעבודת התחנות ובהן מחסור באחיות ועומס עבודה בלתי סביר על האחיות שנמצאות. 	<p>שירות קהילתי אוניברסלי לכל ההורים במהלך ההיריון ומהלידה ועד שהילד מגיע לגיל 6. כל הורה שמגיע לתחנה מקבל הדרכה פרטנית. נערכת גם פעילות קבוצתית כגון סדנאות, הרצאות וכד'.</p>	<p>טיפות חלב משרד הבריאות</p>
<ul style="list-style-type: none"> • משרד החינוך אינו מפקח על עבודת המנחים בקהילה. • קושי בגיוס הורים לפעילות. • אין התייחסות לנושא במסגרות החינוך. • ההשתתפות בקבוצות ההורים היא בתשלום. • ישנן קבוצות אוכלוסייה (כגון האוכלוסייה החרדית) בהן יש צורך משמעותי בהדרכה, אך אין בידם לשלם. • רבים מבוגרי תכניות ההנחיה לא מביאים את מומחיותם בשל הקושי לגייס קבוצות. 	<ul style="list-style-type: none"> • תפקיד השירות הוא לקדם את מדיניות משרד החינוך בכל הנוגע לקשר עם ההורים (לאו דווקא תמיכה). השירות מרכז ומפקח על הפעילות של 11 מרכזים להורות ומשפחה המפעילים תכניות הכשרה מסודרות להנחיית הורים. בוגרי המרכזים עוסקים בפעילויות בקהילה בנושאי הורות והורים. 	<p>שפ"י משרד החינוך</p>
<ul style="list-style-type: none"> • למרות העלייה במספר המענים עדיין לא ניתן מענה של כלל ההורים הזקוקים לו בעקבות היעדר תקציב מתאים. 	<p>משרד הרווחה מקדם תכניות התערבות טיפוליות עבור הורים ומשפחות המוכרות לו. מטרת התכניות היא להוציא ילדים ממעגלי הסיכון והסכנה ולמנוע מצבי סיכון בהמשך. בשנים האחרונות ישנה עליה במספר המענים להורים ובמספר ההורים המשתתפים בהן. במסגרת התכנית הלאומית לילדים בסיכון ניתנים שירותים גם לחלק מההורים.</p>	<p>תכניות התערבות טיפוליות משרד הרווחה</p>

מדיניות התמיכה בהורות בשבדיה, בריטניה, צרפת וארה"ב

פרק זה יציג השוואה בין מדיניות התמיכה בהורות והורים בארבע מדינות בעולם. בכל מדינה ישנה מדיניות שונה, אופן הביצוע שונה וכן התוצאות של המדיניות שונות. הבחירה בארבע מדינות אלה נובעת מכך שעל המדיניות נערך גם מחקר הערכה עדכני, הבוחן את ההטמעה של המדיניות הזו בפועל.

שם המדינה	עיקרי המדיניות	קווים מנחים לביצוע המדיניות	בין מדיניות למציאות
שבדיה (מקור: Lundqvist, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> מדיניות התמיכה בהורים מוגדרת כסיוע להורים לתת לילדיהם בריאות פיזית ונפשית, לגדול בסביבה חיובית ולשמור עליו מבריאות לקויה ובעיות חברתיות. המדינה מחויבת להעברת מידע וידע להורים על בריאות הילד, התפתחות רגשית, קוגניטיבית וחברתית ו/או חיזוק הרשת החברתית של ההורים, בהתמקדות בילדים מהלידה ועד גיל 17. כל שהשירותים ניתנים לכל ההורים בחינם. כולל כל שירותי הבריאות. חיזוק שיתוף הפעולה בין כל הגורמים המטפלים בילד. 	<ul style="list-style-type: none"> בכל רשות יהיו שירותי ייעוץ אוניברסליים להורים בכל תחומי הטיפול בילדים, שירותי ייעוץ משפטי במגוון נושאים, תכניות מובנות להורות וקו תמיכה טלפוני ואינטרנטי. מגוון התכניות צריך לכלול גם מענים אוניברסליים וגם מענים מכווני צרכים ייחודיים. השירותים יינתנו במידת האפשר במרכז אחד שימוקד כולו בתמיכה במשפחה, בהורה ובילד. בכל רשות נבנה מרכז למשפחה שבו ניתנים כל השירותים למשפחה כולל שירותי הרפואה. 	<ul style="list-style-type: none"> 87% מכלל הרשויות מציעים לפחות תכנית אוניברסלית אחת מובנית לתמיכה בהורים, מתוך 87% אלה 50% מציעים תכנית ספציפית בשם Effekt. פחות ממחצית ההורים שמוצע להם להשתתף אכן משתתפים בסופו של דבר. יש יותר היענות בקרב הורים לילדים צעירים ובקרב ילדים עם בעיות התנהגות. למרות המדיניות המוצהרת של אוניברסליות, רוב המשתתפים בתכניות שייכים לקבוצה ספציפית, המוגדרים על ידי אנשי המקצוע, ככאלה הזקוקים להתערבות.
בריטניה (מקור: Lewis, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> המדינה פועלת כדי ליצור שיתוף עם ההורים כדי לדאוג לרווחת הילדים ולעזור להורים לפעול באופן שיקדם ויחזק את ילד. מטרת המדיניות בטווח הקצר היא לשפר את ההורות ובטווח הרחוק לשפר את ההתנהגות של הילדים ולהפחית התנהגות אנטי חברתית ונשירה מבית הספר. המדינה, באמצעות הרשויות המקומיות, תעניק רצף של שירותים מתכניות למניעה והתערבות מוקדמת ועד תכניות פרטניות לטיפול במצבים של בעיות התנהגות של הילד. 	<ul style="list-style-type: none"> בחירה בתכניות התערבות מיטביות שיש להן עדויות מחקריות על יעילות ומצוינות. כל רשות תמפה את השירותים שהיא נותנת להורים בהתאם לסוג הצורך עליו השירות עונה. הקצאת המשתתפים לכל תכנית תעשה בהתאמה בין הצורך של המשפחה ובין המענה המתאים. המימון הממשלתי מוקצה להכשרת אנשי מקצוע מומחים בתחום. 	<ul style="list-style-type: none"> תכניות ההתערבות העונות על הדרישה הממשלתית הן לרוב תכניות יקרות שמהוות עול כלכלי על הרשות. בחלק ניכר מהרשויות לא נעשתה הטמעה מלאה של התכניות, בעיקר בכל הנושא של הכשרת אנשי מקצוע, מידת האוניברסליות של התכניות והיכולת להתאים את התכניות לקונטקסט הייחודי של אותה רשות.

שם המדינה	עיקרי המדיניות	קווים מנחים לנותני השירותים	בין מדיניות למציאות
צרפת מקורות: Martin,) 2015, Delwarde, S aias & Briffault, (2014)	<ul style="list-style-type: none"> המדיניות כיום, בהתייחס למשפחות קשורה במדיניות של בריאות הציבור וקידום בריאות הנפש. מטרת התמיכה בהורות היא להפחית עלויות של תמיכת הרווחה ולחזק את הסדר הציבורי. תכניות המניעה הן הדרך להגיע למטרה זו. 	<ul style="list-style-type: none"> המדיניות עמומה ולא ניתנו הנחיות מלבד חיסכון וירידה בהוצאות הרווחה. כך, התפתחו אסכולות שונות של תכניות מניעה כאשר מרביתן מנסות להכיל תכניות מבוססות מן העולם. ישנן מסגרות המנסות לתת תמיכה להורות מתוך תפיסות חדשות אקולוגיות יותר, הרואות את האדם בתוך הקונטקסט האישי, החברתי והפוליטי בו הוא חי. בצרפת קיימת גם ענישה בצורת שלילת קצבאות, להורים שהוגדרו כלא מתפקדים או שילדיהם נתקלו ברשויות החוק. 	<ul style="list-style-type: none"> היעדר קווים מנחים, שימוש בהגדרות עמומות והתפיסה לפיה מדד ההצלחה הוא חיסכון בעלויות, יצרה מגוון עצום של גישות ותכניות. בשנת 2010 הוקמה מועצה לאומית לתמיכה בהורות בהשתתפות 35 בעלי עניין מסקטורים שונים- ממשלתי, ציבורי ופרטי. המועצה שייכת למשרד הבריאות הצרפתי. במאי 2018 יצאה המועצה עם הגדרה אסטרטגית לפיה המענים הלאומיים צריכים לתמוך בהורים, לתת להם מענים ומידע ולחזק את הקשרים המשפחתיים.
ארה"ב (מקור: Sandler et.al, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> המדיניות הרשמית בארה"ב שמה במרכז את הילד ולא את ההורה. המדיניות מדגישה את הצורך ביצירת חיים בטוחים לילד ולעשות את המרב למען שלמות המשפחה. הורות אינה עומדת בפני עצמה במדיניות זו ומכאן שתמיכה בהורות אינה המרכז שלה, אלא רק כלי שמטרתו להשיג את שלום הילד וטובתו. 	<ul style="list-style-type: none"> בשל גדולה של המדינה יש מספר גופים פדרליים העוסקים בנושא ובעיקר נותנים מידע למדינות השונות על האפשרויות העומדות לפניהן, ואילו תמיכות ומימון כלכלי יוכלו לקבל מהמדינה. בהתאם למדיניות, המענים העיקריים מתמקדים בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות המוגדרות בסיכון. אין דגש על תמיכה אוניברסלית בהורים ובהורות, אלא סביב מגוון עצום של מצבי סיכון של משפחות וילדים. 	<ul style="list-style-type: none"> קיימים אלפי מענים עבור משפחות בסיכון בארה"ב. רובן ככולן עוסקות בסיוע למשפחות בסיכון במטרה למנוע החמרה. מחקר רחב היקף, שבחן את ההשפעה של תכניות מניעה, שבהן היה מרכיב משמעותי של תמיכה והדרכת הורים בארה"ב הראו שלתכניות אלה יש השפעה חיובית, ארוכת טווח, על חייו של הילד, הנער והבוגר.

מן ההשוואה עולות מספר נקודות:

- במדינות אירופה, ניכרת הנטייה לעבר נושא ההורות והמדיניות המוצהרת בהתייחס לחשיבות התמיכה בהורות. בארה"ב המדיניות עוסקת בשלומן של הילד ובשלמות המשפחה, כאשר ההורים אינם מוקד ספציפי בתוך המדיניות.

- בבריטניה ובשבדיה יש הנחיות ברורות לאופן בו יש ליצור את המענים לתמיכה בהורות, בצרפת הנושא נמצא עדיין בתחילתו ובארה"ב, כאמור המיקוד הוא בילד ובמענים שיש לתת לו ולמשפחתו למען רווחתו.
- ככל שהמדיניות עמומה יותר, כך ניתן למצוא מגוון רחב של תפיסות וגישות המובילות תכניות ומענים מקומיים לתמיכה בהורות.
- ניכר כי גם כאשר יש מדיניות ברורה ומוצהרת, תקציבים ייעודיים והתמקדות בנושא ההורות ישנו קושי ביצירה של מענים אוניברסליים וכן בהשתתפות של ההורים, שאינם מוגדרים בתוך קבוצות סיכון, במענים כאלה.
- עיקר המענים מכוונים עדיין לאוכלוסיות ספציפיות הנמצאות בסיכון כלשהו, כאשר המטרה היא מניעה של מצבי סיכון עתידיים או התערבות במצבי סיכון קיימים.

ביבליוגרפיה

רבינוביץ, מ. (2014). תמיכה בהורים והדרכתם- מענים ממשלתיים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. ירושלים.

Cécile Delawarde, Thomas Saïas & Xavier Briffault (2014) The public health dogma of evidence-based mental disorders prevention and mental health promotion: French professionals' beliefs in regard to parenting programs, *Health Sociology Review*, 23:3, 166-177.

Clarke, H., & Hughes, N. (2010). Introduction: Family Minded Policy and Whole Family Practice – Developing a Critical Research Framework. *Social Policy and Society*, 9(4), 527-531.

Daly, M. (2015). Parenting Support as Policy Field: An Analytic Framework. *Social Policy and Society*, 14(4), 597-608.

Jupp, E. & Gallagher, A. (2013) New geographies of parenting, policy and place, *Children's Geographies*, 11:2, 155-159

Lundqvist, Å. (2015). Parenting Support in Sweden: New Policies in Old Settings. *Social Policy and Society*, 14(4), 657-668

Lewis, J. (2011) Parenting programmes in England: policy development and implementation issues, 2005–2010, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 33:2, 107-121,

Martin, C. (2015). Parenting Support in France: Policy in an Ideological Battlefield. *Social Policy and Society*, 14(4), 609-620.

Mcgroder, S.M. and Hyra, A. (2009) Developmental and Economic Effects of Parenting Programs for Expectant Parents and Parents of Preschool-age Children. *The Partnership for America's Economic Success*, is. 10.

Sandler, I., Schoenfelder, E., Wolchik, S. and MacKinnon, P. (2011). Long-Term Impact of Prevention Programs to Promote Effective Parenting: Lasting Effects but Uncertain Processes. *Annual Review of Psychology* 62:1, 299-329

