



EUROPE

# פעילות למען שינוי מדיניות באמצעות קואליציית סינגור בישראל

סיכום של חקר-מקרה

בן ברוך ואמה דיסלי



למידע נוסף על פרסום זה, היכנסו לאתר [www.rand.org/t/RRA245-5](http://www.rand.org/t/RRA245-5)

תמונת הכריכה: באדיבות אילן ספירא.

המוציא לאור: "תאגיד ראנד", סנטה מוניקה - קליפורניה, וקיימברידג' - בריטניה.

"ראנד אירופה" הוא ארגון ללא מטרת רווח. הוא מסייע בשיפור המדיניות וקבלת ההחלטות באמצעות מחקר וניתוח. הפרסומים של "ראנד" אינם משקפים בהכרח את דעותיהם של לקוחות המחקר שלו או את אלה של הארגון עצמו.

© כל הזכויות שמורות לקרן ברנרד ון ליר.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, להקליט, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני אחר – כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה ללא אישור בכתב מהגוף המממן.

הנכם מוזמנים לתמוך ב"ראנד".  
לתרומה מוכרת לצרכי מס, היכנסו:  
[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

[www.rand.org](http://www.rand.org)  
[www.randeurope.org](http://www.randeurope.org)

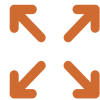
## פעילות למען שינוי מדיניות באמצעות קואליציית סינגור

**הכלכלית אליה, באמצעות אסדרה, הגדלת ההשקעות והרחבת השירותים.**<sup>4</sup> להשגת מטרה זו, הקואליציה קבעה שלושה יעדים:<sup>5</sup>

**אסדרה:** יישום אסדרה ממשלתית למוסדות חינוך לילדים מתחת לגיל שלוש.



**הרחבה:** הרחבת היקף מעונות היום כך שיכילו את כל הילדים הזקוקים להם, תחת פיקוח והדרכה של צוות מקצועי.



**העברה:** העברת הסמכות לחינוך הילדים בגילאי אפס עד שלוש ממוסדות העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - למשרד החינוך.



בזמן הקצר שעבר מאז הקמתה, הצליחה הקואליציה לקדם, לצד "חוק הפיקוח", כמה שינויי מדיניות, ובייחוד את חקיקת החוק שעבר ביולי 2017, שחייב את הקמתה של "המועצה לגיל הרך": "גוף חדש שעליו תוטל האחריות הכוללת לשירותים לפעוטות".<sup>6</sup> הקואליציה תמכה גם ביוזמות אחרות, בהן חוק שנחקק בדצמבר 2018, ודורש ממעונות היום (כולם, למעט חריגים אחדים) להתקין מצלמות אבטחה שיסייעו בהגנה על הילדים.<sup>7</sup>

**ניתן להפיק תובנות חשובות מהתבוננות בפעולות שבהן נקטה הקואליציה על מנת להגיע לפריצות הדרך בחקיקה**

הקואליציה פעלה בדרכים שונות שתורמו לחקיקתם של החוקים הללו. קרן ברנרד ון ליר פנתה למכון ראנד-אירופה בבקשה לבחון את פריצות הדרך הללו באמצעות חקר-מקרה, ולתעד את הפעולות שבהן

**בשנים 2017 ו-2018, הקואליציה לחינוך מלידה מילאה תפקיד מרכזי בהעברת חוקים חיוניים להתפתחותם ולרווחתם של ילדים בגילאי לידה עד שלוש בישראל.**

ביולי 2018 עברה בכנסת הצעת חוק ששיפרה את הפיקוח על מעונות היום לילדים מתחת לגיל שלוש ("חוק הפיקוח").<sup>1</sup> הצעת החוק נדונה במשך עשרות שנים, אך מסיבות שונות לא הגיעה לכלל חקיקה. הקואליציה לחינוך מלידה מילאה תפקיד מרכזי בהעברתה.

הקואליציה נוסדה שנתיים וחצי קודם לכן, בתקופה שבה לא היה בישראל שום גוף ממשלתי שהיה אחראי על המסגרות – הן הציבוריות והן הפרטיות – המיועדות לילדים מתחת לגיל 3.<sup>2</sup> בהעדר ראייה ממשלתית מתואמת, לא היו תקנים אחידים להכשרת צוות, ואף לא לסביבה הפיזית של המעונות, דבר שהעמיד בסכנה את בריאותם ובטיחותם של הילדים. קרן ברנרד ון ליר הכירה בכך ואיחדה כוחות עם ארגון "אנו",<sup>3</sup> ארגון שלא למטרות רווח המספק כלים לארגון ולניהול קמפיינים למען שינוי חברתי, וכן עם קבוצת פעילים נלהבים וכמה ארגונים שעוסקים בהתפתחות ילדים בגיל הרך, שהתחילו לשתף פעולה ביניהם כבר קודם לכן. ב-2015 נחתם הסכם בין קרן ברנרד ון ליר לבין "אנו" וקבוצת הפעילים, במטרה לשתף פעולה באופן רשמי, בקואליציה.

### מטרות ויעדים

הקואליציה הציבה לעצמה מטרה, לעסוק ב"איכות הטיפול בילדים מתחת לגיל שלוש ובהבטחת הנגישות

בדיקת מסמכים. הנתונים האלה נותחו ויצרו חקר-מקרה שבוחן את גישתה של הקואליציה, את מאפייניה המרכזיים ואת שיטות הפעולה שלה, והוא פתוח לעיון ברשת האינטרנט.<sup>8</sup> הסיכום שלהלן משרטט את הנקודות העיקריות המפורטות בחקר המקרה.

הקואליציה נקטה לשם מתן מידע ולמען קידום השיחות שנערכו לקראת הגשת החוקים החדשים. צוות המחקר למד על עבודת הקואליציה בעזרת ראיונות פנימיים שקיים עם בעלי עניין מרכזיים בתחום הגיל הרך בישראל, לרבות חברי כנסת בהווה ובעבר, ובאמצעות

## המאפיינים המרכזיים של גישת הקואליציה

### הרעיון של קואליציית סינגור

הקואליציה בנויה על פי התפיסה של קואליציית סינגור, שהרעיון העיקרי שלה הוא חיבור בין בעלי עניין שונים במטרה להעביר מסר משותף בעוצמה רבה יותר. הדגש הוא על בניית שותפות, נתינת כוח שווה לכל הפעילים, ומתן אפשרות מעשית לאנשים בשטח למצוא פתרונות. דרך פעולה כזאת בנויה על מעורבות של הפעילים הנלהבים והמעוניינים בקידום הנושא בתוך הארגונים עצמם, לרבות ארגוני הורים ארציים ומקומיים, מומחי בריאות וחינוך, ארגוני סינגור, צוותי מעונות היום, מורים ואקדמאים.

### לחברי הקואליציה נודעת חשיבות מרכזית בהצלחתה

#### מגוון חברים. נכון לחודש מרס

2019 מנתה הקואליציה 250

חברים.<sup>9</sup> ברשתות החברתיות

הרלבנטיות – כגון קבוצות ואנשי

קשר של הורים ומטפלים – נמנים

על פי הערכות למעלה מ-300,000 חברים וחברות.<sup>10</sup>

במאמץ להיות מכילה ומייצגת ככל האפשר, הקואליציה מערבת אוכלוסייה מכל הספקטרום. כתוצאה מכך, היא מגוונת בשלוש דרכים שמשלימות זו את זו: ראשית, יש בה קולות שונים, לרבות יחידים וקבוצות שגישותיהם המועדפות לסינגור ולמסעי שכנוע שונות זו מזו; שנית, חברה כוללים אנשים בעלי רקע אתני מגוון, המייצגים אוכלוסיות שונות במדינה;<sup>11</sup> ושלישית, חברה מייצגים תחומי מומחיות שונים ומגוונים, לרבות מומחיות

בתחום הגיל הרך, יכולות אקדמיות אנליטיות, ייעוץ

ארגוני ומומחיות בתחום המשפט.<sup>12</sup>

#### לניווט בין האתגרים העומדים

#### בפני חברים שונים ומגוונים יש

יתרונות ברורים. לעתים קרובות על

הקואליציה למצוא בסיס משותף

לשיטות הפעולה שלה. סמנכ"לית

"אנו" הקודמת הסבירה שהעניין

כרוך בבחינה קפדנית של קבלת החלטות אסטרטגיות

לגבי השאלה מתי לעכב רעיונות מסוימים ומתי לקדם

אחרים. היכולת לנווט בין האתגרים הללו מאפשרת

לקואליציה לכלול בין חבריה יחידים וקבוצות שקודם

לכן התנגדו לפעילותה. צירופו של ארגון מסוים שקודם

לכן התנגד היה נקודת מפנה בקמפיין של הקואליציה,

והיה הכרחי לבניית טיעון שדיבר אל לבם של קובעי

המדיניות.

#### תמיכה בחברים. הקואליציה

מספקת לחבריה שירותים ישירים,

ומעמידה עצמה לרשותם בהקשבה

ובהיענות לבקשות אישיות למידע

ולתמיכה. יש תחושה שהתמיכה

האישית הזאת אפשרה את השתתפותם הפעילה של

החברים – כאשר הקואליציה הפכה בעבור הורים

לילדים מתחת לגיל שלוש למקום ש"באים אליו". דבר זה

נתפס כגורם שתרם להצלחת הקואליציה.<sup>13</sup>



“ההתארגנויות המקוריות”. קובעי מדיניות ייחסו חשיבות לייצוגיות הזאת, בין היתר, כיוון שהדבר מצביע על כך שהקואליציה – באמצעות חבריה – מבינה בנושא.<sup>17</sup> בנוסף, לקואליציה היה חשוב במיוחד להיתפס כעצמאית מבחינה פיננסית ופוליטית. דבר זה עזר להם לזכות בתמיכה במאמציהם לאתגר את מדיניות הממשלה, כאשר ברור וידוע שאין להם כל מניעים פוליטיים. כפי שהסביר אחד מקובעי המדיניות, הקואליציה “עושה זאת למען מטרה גבוהה יותר. קל מאוד להסכים איתם”.<sup>18</sup>

**ויתורים ופשרות.** בניסיונה להיות פרגמטית, הסכימה הקואליציה לפשרות ולויתורים קשים. לדוגמה, בעת שפעלה למען חקיקה היא הסכימה לחוקים צרים יותר



בהיקפם ממה שהייתה רוצה באופן אידיאלי, לטובת השגה של חלק לפחות מהשינויים המבוקשים. פשרות מסוג אחר קשורות להחלטות על תיעדוף של יעדי מדיניות שונים. למשל, היעד העיקרי והבולט של הקואליציה, שעדיין לא הושג, הוא העברת האחריות על הגיל הרך למשרד החינוך. היעד האסטרטגי הזה קיבל במתכוון תיעדוף נמוך יותר, בעקבות דיונים מוקדמים שנערכו עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. זאת הייתה החלטה פרגמטית שהתקבלה כדי שהקואליציה תוכל להתמקד באותם יעדים שהיו בעלי הסיכויים הגבוהים ביותר להשגה בטווח הקצר.

**שמירה על מעורבות החברים.** הקואליציה שמרה על מעורבות החברים גם בכך שאפשרה להם להשתמש במשאביה כדי לקדם את סדר היום שלהם עצמם,<sup>14</sup> נתנה להם להרגיש בדרכים שונות שהם מוערכים, ואירחה אירועים שנועדו לבניית צוות.



**ארבעה היבטים באסטרטגיה של הקואליציה היו המפתח להצלחתה:**

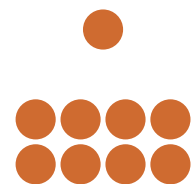
**זיהוי יעדים ברורים, אפשריים להשגה אך שאפתניים.** הקואליציה התחילה בניסוח מטרה משותפת שכל החברים יכלו להסכים עליה. היא תכננה את המטרה ואת היעדים כך שיהיו שאפתניים,<sup>15</sup> אך מעשיים וניתנים להשגה.<sup>16</sup>



**העמדת הילד במרכז.** “העמדת הילד במרכז” היא מרכיב שבא לידי ביטוי לכל אורך האסטרטגיה של הקואליציה. המיקוד במרכיב זה מקנה עדיפות ראשונה לרווחתם של הילדים, ולא דווקא לתמיכה בהורים, ויש לו חשיבות בקביעת מעמדה של הקואליציה כניטרלית מבחינה פוליטית (מה שעזר גם להשיג תמיכה רחבה).



**ייצוגיות ועצמאות.** החברים השונים מחוברים ביניהם באמצעותתשוקתם למען אותה מטרה, דבר שעוזר לקואליציה להיראות כמי שמייצגת את



## גורמים מרכזיים ביצירת לחץ ציבורי

תיצור, ושמבחינתם היא תנאי מוקדם ליכולתם להתקדם בחקיקה בכנסת. דרכה של הקואליציה ליצירת לחץ ציבורי היא “להציף את הנושא”,<sup>19</sup> בכוונה להעלות אותו לשיח הציבורי עד לרמה שבה הוא הופך

הקואליציה הבינה שהקרקע צריכה להיות “בשלה” לפני שניתן יהיה להגיע לשינוי בחקיקה. חברי כנסת שאתם עבדה הקואליציה הדגישו את חשיבותה של “הבשלה” כזאת, שתושג באמצעות לחץ ציבורי שהקואליציה

כנסת שמקדמים הצעות חוק ועם נציגים של גופים ממשלתיים, לרבות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ומשרד החינוך. הקואליציה עשתה מאמצים רבים לפתח את הקשרים הללו, שמועילים לשני הצדדים.

**חיבור בין קובעי מדיניות שונים במטרה להתגבר על מבוטלים.**  
בעת כינוס שהקואליציה מימנה כחלק ממסעה, הגיע רגע מכריע, שסיפק הזדמנות לחבר בין שני חברי



כנסת מתנגדים. הפגישה שהתקיימה כתוצאה מכך, שבה הסכימו קובעי המדיניות על פתרון, נתפסת כאחד מהישגיה הגדולים של הקואליציה.<sup>22</sup>

חלק מסדר היום. היא עשתה זאת באמצעות שימוש בהפגנות, באמצעי התקשורת, וכן באמצעות הפצת עצומות, ארגון פעילויות מקוונות, ומינוף יעיל של כינוסים. בעזרת השימוש בשיטות פעולה אלה, למדה הקואליציה שלושה דברים שנחוצים למיקסום ההשפעה של עבודתה:

**השתתפות מתמדת ומתמשכת בפגישות לוכדת את תשומת לבם של קובעי המדיניות.** אחד ממאפייני השיטות שבהן הקואליציה פועלת



הוא "התמדה ועקביות, מוטיבציה ורצון להצליח".<sup>20</sup> יחידים מקבוצות שונות של בעלי עניין הסכימו לקביעה, שכדי שיראו בקואליציה גוף שמייצג את החברה, יש חשיבות חיונית לנוכחות מתמדת שלה בפגישות של הוועדות.<sup>21</sup>

**קשרי עבודה אפקטיביים עם הממשלה.** היבט חשוב ביותר להצלחת הקואליציה הוא יכולתה ליצור קשרים עם הממשלה. היא פעלה בתיאום הדוק עם חברי



## עם הפנים קדימה

לתמוך בה, על אף אוירת הבחירות ואי הוודאות הפוליטית.<sup>23</sup>

הקואליציה מראה שהיא יכולה לתרום לשינויים פורצי דרך, ובעבודתה המתמשכת היא דואגת להבטיח שהישגי החקיקה הללו יישמו במלואם. כל הצדדים ממשיכים

1. "חוק הפיקוח" עבר בקריאה ראשונה בכנסת ביולי 2018. ראו דף האינטרנט של הכנסת בנושא חוק הפיקוח על מעונות היום.  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2073729>
2. החוק הושלם בקריאה שנייה ושלישית באוקטובר 2018 – ראו: Zieve, T. (2018) Bill to provide daycare center oversight passes into law. The Jerusalem Post. נכון ל-13 במאי 2020:  
<https://www.jpost.com/Israel-News/Bill-to-provide-daycare-center-oversight-passes-into-law-570031>
3. אישור באתר האינטרנט של הכנסת בדבר העברת החוק. נכון ל-14 במאי 2020:  
<https://m.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press22.10.18hs.aspx>
4. נייר המדיניות של "הקואליציה לחינוך מלידה" (2016): לקיחת אחריות ממשלתית על גילאי לידה עד שלוש.
5. אתר האינטרנט של "אָנו". נכון ל-14 במאי 2020:  
<https://anu.org.il>
6. מסמך פנימי של קרן ברנרד ון ליר (2018), דוח על קבוצת הגיל לידה עד 3, 2018. ראו גם את נייר המדיניות של הקואליציה לחינוך מלידה שבו היא הגדירה את מטרתה הרחבה, להיענות "לאתגר הטיפול בילדים בגילאי שלוש ומטה" (מסמך פנימי: סקירה כללית של קואליציית לידה עד 3).
7. נייר המדיניות של הקואליציה למען חינוך מלידה (2016): "לקיחת אחריות ממשלתית על גילאי לידה עד שלוש".
8. קרן ברנרד ון ליר (2017), הסינגור מוביל למסגרת משפטית חדשה בישראל. נכון ל-13 במאי 2020:  
<https://bernardvanleer.org/cases/advocacy-leads-to-new-legal-framework-in-israel>
9. הודעה לעיתונות מטעם הכנסת – עבר בקריאה סופית: החובה להתקין מצלמות במעונות יום לפעוטות.  
<https://m.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press24.12.18ec.aspx>
8. ראו: <http://www.randeurope.org/bvlfcasestudies>
9. הנתונים מבוססים על מספר החברים בקבוצת ווטסאפ, הכלי העיקרי ששימש לארגון הקואליציה (ראיון עם מתאם של הקואליציה).
10. ראיון עם מתאם של הקואליציה.
11. ראיונות עם חבר קואליציה מספר 8, ראיון עם מתאם הקואליציה, ראיון עם מתאם הקואליציה לחברה הערבית וחבר קואליציה מספר 7, ראיון עם חברי קואליציה מספר 3 ומספר 4, התייעצות עם קרן ברנרד ון ליר.
12. ראיונות עם חברי קואליציה, אנשים שאינם חברי קואליציה והעיתונאי.
13. מבוסס על ראיונות: 4 מתוך 13 חברי קואליציה, ו-1 מתוך 3 קובעי מדיניות.
14. מבוסס על ראיונות: 1 מתוך 13 חברי קואליציה, ו-1 מתוך 3 אנשים שאינם חברי קואליציה.
15. ראיון עם המנכ"ל הקודם של הקואליציה.
16. מבוסס על ראיונות: 4 מתוך 13 חברי קואליציה.
17. ראיון עם היועץ הבכיר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
18. ראיון עם היועץ הבכיר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
19. מבוסס על ראיונות: 2 מתוך 13 חברי קואליציה.
20. מבוסס על ראיונות: 2 מתוך 13 חברי קואליציה, 1 מתוך 3 אנשים שאינם חברי קואליציה, 1 מתוך 3 קובעי מדיניות, והעיתונאי.
21. מבוסס על ראיונות: 5 מתוך 13 חברי קואליציה, 2 מתוך 3 אנשים שאינם חברי קואליציה, ו-3 מתוך 3 קובעי מדיניות.
22. מבוסס על ראיונות: 5 מתוך 13 חברי קואליציה, 1 מתוך 3 אנשים שאינם חברי קואליציה, ו-1 מתוך 3 קובעי מדיניות.
23. ראו, למשל, מאמר בעיתונות העוסק בגישה הנוכחית של ראש הממשלה: לבנת, עפר ובגנו, יובל (2019): נתניהו: אנחנו נעביר את תפעול מעונות היום למשרד החינוך. מעריב און ליין. נכון ל-13 במאי 2020:  
<https://www.maariv.co.il/news/Education/Article-707287>

## **העבודות שעסקו בחקר מקרים בשנים 2019-2020 והתמקדות של קרן ברנרד ון ליר בחינוך לגיל הרך**

קרן ברנרד ון ליר היא קרן עצמאית העובדת בכל העולם במטרה לספק מידע והשראה לפעילות בקנה מידה רחב, שנועדה לתמוך בבריאותם וברוחתם של תינוקות, של פעוטות ושל המטפלים בהם. ב-2019, הקרן הזמינה את "ראנד אירופה" לבצע שורה של חקרי מקרה, ולתעד את הדברים שנלמדו באשר ליישום תכניות התפתחות לגיל הרך בקנה מידה רחב. מטרתם של חקרי המקרה הללו היא להבטיח שהלקחים הנלמדים לגבי "מה שעובד" בהפעלה בקנה מידה רחב יילמדו באופן שיטתי, יוערכו ויועמדו לשימושן של ממשלות אחרות, של גופים שעוסקים בתחום, ושל קרנות. הקרן הייתה מעוניינת באופן מיוחד ללמוד מהם התנאים הקריטיים להשגת השפעה בת קיימא בקנה מידה רחב על נושא ההתפתחות בגיל הרך.