



תקציר הדו"ח וההמלצות לעקרונות מודל היישום

אֶפְּשׁוּרֵיבְרִיא בְרִשׁוּיּוֹת

המקומיות

הערכת תכנית הפיילוט
רשות פעילה ובריאה
במסגרת התכנית הלאומית לחיים פעילים ובריאים



נובמבר 2015

אפשריבריא ברשויות מקומיות - הערכת תכנית הפילוט "רשות פעילה ובריא"

במסגרת התכנית הלאומית לחיים פעילים ובריאים בהובלת משרדי הבריאות,
החינוך, והתרבות והספורט

כתיבה

גב' לירי פינדלינג אנדי

איסוף ועיבוד נתונים: מר יותם אופיר

תכנון ויעוץ

מהועדה המדעית לתכנון וליווי מערך ההערכה והמדידה של התכנית*: פרופ' אורנה בראון
אפל, ד"ר מילכה דונחין, פרופ' דני מורן.

משרד הבריאות, שירותי בריאות הציבור: פרופ' איתמר גרוטו, גב' רותי וינשטיין, גב' ניבה
בסודו-מנור, גב' לילך מלוויל, מר ינאי קנצלר.

משרד הספורט, מנהל הספורט: ד"ר אורי שפר, מר עופר בוסתן, גב' שלומית ניר טור.

משרד החינוך: גב' עירית לבנה.

תודה מיוחדת לתרומתם של מנהלי התכנית ובעלי התפקידים ביישובים באיסוף הנתונים
ובשיתוף מידע ותובנות:

גב' נג'אח ג'ברין, אום אל פאחם

גב' אילנה שמלה-ללום ומר מיקי רוזנברג, אשדוד

מר חאמד אלקיעאן וגב' אמאל אבו-סעד, חורה

גב' יולין גולדברג וגב' גלית רנד, חיפה

מר עדי עדוי, טורעאן

גב' חן זריצקי, מ.א. עמק יזרעאל

גב' מירי רוטמן, מגדל העמק

מר אמיר מנחם, קרני שומרון

גב' מזל שניר, גב' אוריה אריס, גב' יאנה פרידמן ומר אמיר בן שמחון, קרית גת

תודה עבור המידע שקיבלנו מנציגי הרשויות: גב' רותי יצקן, חולון; גב' רחלי גאוטה, אלעד;
מר עלי פרחאת, דלית אל כרמל; גב' מרוות סמאר, טמרה; גב' אחלאם אבו-קרן, לקייה; ד"ר
אמין זידאן, עוספייא.

*חברי הועדה המדעית לתכנון וליווי מערך ההערכה והמדידה של התכנית הלאומית לחיים פעילים
ובריאים: ד"ר בועז לב, פרופ' איתמר גרוטו (יו"ר הועדה), ד"ר אורי שפר, פרופ' דני מורן, גב' חוה אלטמן, מר
עופר בוסתן, פרופ' אורנה בראון-אפל, גב' גיתית בר-און, פרופ' נורית גוטמן, ד"ר ניהאיה דאוד, פרופ' נדב
דוידוביץ, ד"ר מילכה דונחין, דר' יוסי הראל, גב' רותי וינשטיין, גב' ליאורה ולינסקי, גב' ציונה חקלאי, גב' עירית
ליבנה, גב' ניבה בסודו-מנור, גב' שלומית ניר-טור, גב' לירי פינדלינג-אנדי, גב' פנינה צדקה, ד"ר ליטל קינן, מר
ינאי קנצלר, ד"ר לאה רוזן, ד"ר אלי רוזנברג, גב' נעמה רותם, ד"ר זיוה שטל, פרופ' תמי שוחט.

בנובמבר 2011 אושרה בממשלה התכנית הלאומית לחיים פעילים ובריאים ובשמה הממותג: "אֶפְשָׁרִיבְרִיא". מטרת המאמץ המשותף של משרדי הבריאות, החינוך והתרבות והספורט, להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המדינה תוך כדי הורדת שיעורי התחלואה והתמותה ממחלות כרוניות. במישור השלטון המקומי הוחלט בשלב הראשון על ביצוע "פיילוט" במספר רשויות ברחבי המדינה במטרה לקדם "רשות פעילה ובריאה", שיעדיה המרכזיים הינם להביא לעלייה במספר תושבי הרשות המשלבים פעילות גופנית בשגרת יומם ושומרים על תזונה בריאה.

הדו"ח שלפניכם כולל ממצאי הערכה של תכנית הפיילוט "רשות פעילה ובריאה" (אֶפְשָׁרִיבְרִיא ברשויות המקומיות). הערכת התכנית נועדה לבחון את יישום התכנית, השפעתה והטמעתה ברשויות אשר השתתפו בפיילוט, וכן לבחון את תהליכי הרתימה והליווי של המטה מול כלל הרשויות עמן נוצר קשר, על מנת לגבש המלצות למודל ליישום תכנית לקידום חיים פעילים ובריאים ברשויות מקומיות בישראל.

אנו רוצים להודות לכל הרשויות המקומיות אשר השתתפו בפיילוט, ולתרומתם של מנהלי התכנית וכל בעלי התפקידים אשר סייעו ביישומם, באיסוף הנתונים ובשיתוף התהליכים והתובנות. מעל לכל תודה על התרומה לקידום חיים פעילים ובריאים לתושבים אשר נטלו חלק בתוכנית זו.

ממצאי הפיילוט מלמדים שלמודל שהופעל בתוכנית הפיילוט יש פוטנציאל להרחבת והעמקת העשייה של הרשות המקומית והעמקת הפעולה לאורך זמן, ובכך לתרום לשינויי בר קיימא למען בריאותם ואיכות חייהם של התושבים. כמו כן, בדומה להמלצות בספרות העולמית, מחויבות לתוכנית ברמת ראש העיר והמנכ"ל והפנית תקציב ייעודי לתכנית מהווים את המנוף המשמעותי לקיום שאר הפעולות.

מטה התכנית הלאומית אֶפְשָׁרִיבְרִיא שוקל בימים אלו חלופות להמשך הפעילות. הלמידה מהפיילוט נועדה בין השאר, לסייע למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה המשתתפים בתוכנית, בגיבוש מדיניות ארוכת טווח, ולהמליץ על הדרכים אפשריות ליישומה ברמה הלאומית וברמה המקומית.

אנו תקווה ואמונה כי עוד משרדי ממשלה, (המשרד לשוויון חברתי כבר הביע רצון להשתלב בתוכנית), ראשי ערים, וגופים ציבוריים, כגון הסתדרות העובדים, צה"ל, המשטרה ועוד, יכירו בחשיבות התוכנית ויתמכו בתכנית הלאומית אֶפְשָׁרִיבְרִיא כדי שיותר אזרחים ברחבי המדינה בכל אתר ואתר, ייטלו בה חלק ויתרמו לישראל בריאה ושמחה יותר.

מר אריאל לוי

סמנכ"ל בכיר ומנהל
המינהל הפדגוגי משרד החינוך

ד"ר אורי שפר

ראש מנהל הספורט
משרד התרבות והספורט

פרופ' איתמר גרוטו

ראש שירותי בריאות הציבור
משרד הבריאות

תמצית המלצות לעקרונות מודל היישום

התכנית "רשות פעילה ובריאה" התבססה על הידע והניסיון שנצברו בתוכניות דומות בארץ ובעולם, זאת בהסתמך על עקרונות היסוד של העיסוק בקידום בריאות ברמת ישוב וברמה ארגונית, העוסקים בבניית תשתיות וב"בניית יכולות". פעולות אילו כוללות מנהיגות ושיתוף, הקצאת כוח אדם ומשאבים המוכוונים בתכנית אסטרטגית ותכנית עבודה. תשתיות אלו נקבעו כתנאי הכניסה המקדימים לקבלת תקציב לאומי יחודי. יציאה לפילוט עם תקציב לאומי איפשרה יישום ומימוש תשתית זו תוך ליווי ולמידה. מטרת הפילוט לבחון ולהציע מודל עבודה ישראלי, מותאם תרבותית וגאוגרפית, ברשויות המקומיות, על-פי המלצת הספרות והניסיון העולמי ולבדוק את תהליכי היישום, המועילות וההיתכנות. הצלחת הפילוט או חלק ממרכיביו תוכל לספק ראיות לכך שהשקעה בתכנית לאומית לעידוד אורח חיים פעיל ובריאה כדאית ושיש להרחיבה לרשויות נוספות. בפועל, יישום המודל, נתקל בקשיים תקציביים ותזרימיים, קשיים שפגעו הן במימון הרשויות, והן בפעולות התיאום הניהול והליווי המקצועי. בשל כך, היכולת להעריך את האפקטיביות של המודל כתוכנון, מוגבל. למרות זאת, הממצאים מלמדים שלמודל זה יש פוטנציאל להוביל לשינויי ולהגברת הפעילות המערכתית של הרשות המקומית לאורך זמן ולקדם את בריאות ואיכות החיים של התושבים.

מחויבות ברמת ראש העיר והמנכ"ל והפנית תקציב ייעודי למנהל לתכנית מהווים את המנוף המשמעותי לקיום שאר הפעולות. קיום תקן ייעודי לניהול התוכנית עשוי להבטיח הובלה רציפה, ועקבית ברשות. בנוסף, כאמור, נדרשים תקציבים לפעולות אותם ניתן לאגם ממקורות מגוונים. גורם ייעודי יוכל לכן לנצל באופן יעיל יותר משאבים ולפעול גם כאשר התקציבים מוגבלים. הקושי ביישום מקיף של תוכניות ומודלים לקידום בריאות מוכר בספרות המחקרית, שמצביעה על חשיבות משאבים מספקים ולאורך זמן. עידוד הבנייה של תשתית חזקה לחיזוק פעולות בנות קיימא, ושימור מחויבות הרשות לנושא לאורך זמן, ובמיוחד המחויבות להעמיד כוח אדם ייעודי, הינם אתגרים משמעותיים בתכנית קידום בריאות מסוג זה. אתגרים אלו גדולים אף יותר בקרב רשויות חלשות, ביניהן ישובים ערביים וחרדיים.

ברמת קידום התכנית והנושא ברמה הלאומית, הרי שהפילוט ברשויות מאפשר למידה ותכנון ליישום בכלל הרשויות. החלופות יכולות לנוע בין גניזה או שינוי מודל הפעילות ברשות, הרחבה ליישום דומה ברשויות נוספות, ויישום בקרב כל הרשויות בישראל. חשוב לזכור שהשגת היעדים הבריאותיים וההתנהגותיים של האוכלוסייה מושפעת ממגוון אסטרטגיות פעולה המובלות ברמה הלאומית. כך, גם קידום הסביבה המוניציפלית של האדם מושפעת לא רק ממחויבות הישוב, אלא גם ממהלכי מדיניות לאומיים (כגון מדיניות תכנון ובנייה, שטחים פתוחים ועוד).

כותבי מחקר הערכה זה אינם ממליצים להמשיך בהפעלת פיילוטים למיניהם. המידע בארץ ובעולם מספק על מנת לקבוע כיצד רשות מקומית עשויה לשמש סביבה מקדמת חיים פעילים ובריאים. יתירה מכך, באופן פרדוקסלי, פיילוט עלול ליצר התנגדויות וציפיות לא ריאליות למשאבים חיצוניים, כמו גם לחצים פוליטיים ולא ענייניים להצטרפות. בהתאם לכך, חשוב לפעול באופן מערכתי לקידום רשויות מקומיות כסביבה מאפשרת לתושבים. מידת ההשקעה בתכנית לעידוד

רשויות מקומיות לפעול לקידום חיים פעילים ובריאים ודרך ההשקעה, תקבע על-ידי קובעי המדיניות גם ביחס לקידום הנושא באמצעות אסטרטגיות וסביבות אחרות.

המלצות לפעולה ברמה הלאומית לישום תכנית אפשריבריא לרשויות מקומיות (המלצות למטה הבין משרדי):

- עידוד כל הרשויות בישראל לפעול לקידום בר קיימא של חיים פעילים ובריאים, תוך קביעת יעדים של צמצום פערים.
- הרחבת ותיאום שותפויות בין משרדיות ובין-מגזריות ולאגם משאבים לישום התכנית.
- הגדלת תפקיד משרד הספורט והשקעתו בקידום פעילות גופנית עממית (להבדיל מתחרותית) בכלל הרשויות.
- הרחבת ידע והנגשת מידע, כלים, תכניות ועוד בפלטפורמות דיגיטאליות, כנסים והשתלמויות. אלו יאפשרו לגורמים שונים בכל הרשויות לפעול בתחום, בכל דרך שיבחרו, ויתרמו ליעילות העבודה ברשויות אפשריבריא.
- תכנון מודל כלכלי משולב לקידום פעילות בת קיימא ברשויות. על התמיכה הכלכלית לתמוך בפיתוח תשתיות כוח האדם ייעודי ומדיניות לנושא רלוונטית, כדי להחליש את התלות במשאבים יחודיים ו/או זמניים, ולהעלות את הכדאיות של הרשויות בהמשך להשקעה בכוח האדם ובתכנית.
- קביעת אמות מידה לצד מתן עצמאות לרשויות המקומיות בתכנון וישום תכנית העבודה (ללא מעורבות בהעסקת כוח אדם והחלטות לגבי שיוך ארגוני).
- קביעת מערך/מנגנון ניהול ראשי, ברמה הארצית, בשילוב חיזוק כוח אדם במחוזות ובלשכות הבריאות הכולל תמיכה, ליווי, הכשרה, הערכה, מדידה ובקרה מול רשויות.
- הקמה וניהול של מערך מדידה מערכת, הכולל איסוף נתונים שיטתי ממקורות לאומיים ומהרשויות, עיבוד, ניתוח והנגשת המידע באופן שוטף.
- הרחבת המסגרת הלאומית התומכת ולחזק את זיקת הרשויות למשרדי הממשלה באמצעות מדיניות ציבורית, הסברה ופרסום לאנשי מקצוע ולקהל הרחב ושימוש במוטג אפשריבריא.

עקרונות מומלצים לרשות מקומית לישום תכנית אפשריבריא ביישוב:

- מחויבות ומובילות הרשות וראשיה לתכנית באמצעות פיתוח תכנית עבודה ותקציב והצמדות אליהם, קיומם של כוח אדם ייעודי לנושא ומנגנוני ניהול תיאום ומדידה, תוך עידוד שיתופי פעולה ואיגום משאבים.
- יצירת מדיניות תומכת: קידום מהלכי מדיניות, רגולציה ופיקוח התומכים בתזונה בריאה ועידוד הפעילות הגופנית.
- יצירת סביבה פיזית וחברתית מאפשרת: הנגשה של מתקנים, תשתיות והדרכה לביצוע פעילות גופנית בשיגרת היום יום ובשעות הפנאי, הנגשת מזון בריא בכל הסביבות העירוניות שבהם נמצאים התושבים (במוסדות ציבור, מערכת החינוך בסביבת המגורים והפנאי ועוד). הסביבה כוללת גם פרסום וחשיפה להמלצות ישימות. הסביבה החברתית מתיחסת לעמדות והתנהגות בנושאי אורח חיים פעיל ובריא בקרב קובעי מדיניות ודעה בקהילה.
- פיתוח תכניות תומכות לאוכלוסיות בכל מעגל החיים לרבות אוכלוסיות חלשות. תוך מתן הכשרות רלוונטיות עבור גופי מפתח עמם יש שותפויות, ביניהם צוות חינוכי, צוותי נוער ופנאי וכד'.

תקציר

רקע ומתודולוגיה

מחלות כרוניות שאינן מדבקות (NCDs) הינן גורם התמותה המוביל בעולם, האחראי לכ- 70% ממקרי התמותה השנתית בעולם. תפוצתן הגדלה של NCDs היא תוצאת השפעתם המשותפת של גורמים מרובים, ביניהם אופיו היושבני של אורח החיים המודרני וזמינותו הגבוהה של מזון מעובד ועתיר קלוריות. בישראל, 86% ממקרי התמותה השנתיים מיוחסים ל-NCDs, והעלות הכלכלית השנתית הנלווית לתחלואה זו מוערכת בכ- 9 מיליארד ₪. בנובמבר 2011 אושרה התכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא (אֶפְשָׁרִיבְרִיא), מאמץ משותף של משרדי הבריאות, החינוך והתרבות והספורט, שמטרתו הורדת שיעורי התחלואה והתמותה ממחלות כרוניות. במישור השלטון המקומי, הוחלט על הקמתה של תכנית הפיילוט "רשות פעילה ובריאה", שיעדיה המרכזיים הינם להביא לעלייה במספר תושבי הרשות המשלבים פעילות גופנית בשגרת יומם והשומרים על תזונה מאוזנת ובריאה.

מתודולוגיה

הערכת התכנית נועדה לבחון את יישום התכנית, השפעתה והטמעתה ברשויות אשר השתתפו בפיילוט, וכן לבחון את התהליכי הרתימה והליווי של המטה מול כלל הרשויות עמן נוצר קשר, על מנת לגבש המלצות למודל הפעלה של תכנית ישובית לקידום חיים פעילים ובריאים. בהתאם לכך, ממצאי הערכה כוללים:

- 1) ממצאים המתייחסים לתהליכים אשר התרחשו ברשויות שפעלו במסגרת תכנית הפיילוט לפחות 18 חודשים.
- 2) ממצאים המתייחסים לתהליך רתימת הרשויות ולליווי אשר ניתן על ידי מטה התכנית הלאומית, והרלוונטיים לכלל הרשויות מולן נערכו מגעים.

מידע כמותני

➤ פותח מערך אינדיקטורים ברמה יישובית, ושימש ככלי למדידה ומעקב לרשויות הפועלות בקידום חיים פעילים ובריאים. מערך המדדים כולל אינדיקטורים המומלצים בספרות המדעית ומדדים הנגזרים ישירות מיעדי תכנית הפיילוט, והוא מתייחס לכל מישורי ההתערבות. הנתונים נאספו – לפני תחילת התכנית (baseline), ו-18 חודשים לאחר תחילת התכנית על-ידי מנהלי התכנית ביישובי הפיילוט.

➤ מדדי גיוס ונשירה של ישובים מהפיילוט

מידע איכותני

- ראיונות טלפונים פתוחים עם מנהלי התכנית ברשויות
- ליווי ותיעוד פגישות עיתיות, פגישות סיכום שנערכו בין צוות מטה התכנית הלאומית "אפשריבריא" לבין צוות התכנית היישובית ברשויות ובמפגש מרכז "יום הקשבה ולמידה".

ממצאים, דיון והמלצות

הפעלת התכנית ברמה הלאומית

רתימת הרשויות לתכנית הפיילוט

מגעי רתימה לתכנית הפיילוט נהלו מול 17 רשויות, מתוכן 8 (47%) מן המגזר הערבי. 11 מתוך 17 הרשויות (65%) החלו את התכנית. מתוך 8 הרשויות הערביות מולן החלו מגעים, 3 בלבד (37%) החלו את התכנית, זאת לעומת 8 מתוך 9 (89%) הרשויות היהודיות או המערבות. 3 מתוך 5 (60%) הרשויות הערביות לא החלו את התכנית כיון שלא נחתם עמן חוזה בשל הקיצוץ התקציבי לתכנית, ומכאן הפגיעה בעיקר ברשויות ערביות, שהמגעים מול רובן החלו בשלב מאוחר.

מכיוון שלא נקבעו מראש לוחות זמנים לכל שלב בתהליך הרתימה, כניסת הרשויות לתכנית נעשתה במועדים שונים. הדבר הביא לקושי בניהול, בתכנון ובליוי של המטה, במיוחד בתחום התקציבי. מומלץ כי תהליך רתימת הרשויות יכלל בתכנון הניהול, התקציב ולוח הזמנים, וכי יקבעו נהלים ולוחות זמנים קבועים וברורים לכל אחד מהשלבי הרתימה.

למרות קביעת אמות מידה לתעדוף ובחירת הרשויות לפיילוט, התהליך חשוף להשפעות ולחצים וחילוקי דעות, במיוחד כאשר מעורב יותר ממשרד ממשלתי אחד. מומלץ לקבוע אמות מידה בהירים ומנגבני מיון שיטתיים לקבלת רשויות לתכנית: הוצאת קול קורא, ניקוד ברור של הרשויות, מיון על בסיס ועדה עם גורמים בלתי תלויים או שיטת ניקוד חד-משמעית של הרשויות. מומלץ לקבוע במשותף עקרונות ויעדים לשיטת קבלת הרשויות לתכנית ובמיוחד ליעדים לאומיים של התכנית, כגון צמצום פערים.

תכנית ההתערבות מבוססת על קיומו של מנהל תכנית יעודי ברשות המקומית. לפיכך קבע המטה רשימה של מספר תנאים מקדימים שתכליתם בחירה מיטבית של כוח אדם הולם לתפקיד. מעורבות המטה בתהליכי גיוס כוח האדם לניהול התכנית ברשויות הביאו להתארכות תהליכי הרתימה ואף למניעת השתתפותן של רשויות בפיילוט. בנוסף תהליך ההתערבות במבנה הארגוני וקביעת כוח האדם יצר מתח פנימי ברשות המקומית, בעיקר ברשויות שהשתייכו לרשת ערים בריאות. הפיילוט מלמד שאכן מינוי כוח אדם יעודי מתאים, הנו חשוב מאד, מומלץ כי מטה התכנית יקבע תנאים מקדימים ואמות מידה לבעלי התפקיד. כיון שרשויות מקומיות שונות במבן הארגוני, בשיטות העבודה והניהול, ובקיומן של תשתיות כוח אדם בנושא, לפיכך, המטה לא יהיה מעורב בהעסקת כוח אדם והחלטות לגבי שיוכו הארגוני.

ניהול וליוי הרשויות על ידי מטה התכנית הלאומית

תכנית הפיילוט הדגישה את הצורך במסגרת תמיכה מרכזית, שמטרתה לספק לרשויות ליווי ויעוץ מקצועי וקשר למשרדי הממשלה המובילים. שותפותם של משרדי הבריאות, הספורט והחינוך הייתה משמעותית הן בשלבי הרתימה והן בקשר השוטף עם הרשויות, אך תמיכתם הייתה מוגבלת בשל מחסור בכוח אדם זמין ומשאבי ניהול. בפרט, חסר גורם מטה בעל תפקיד מתכלל, אשר ישמש כאיש קשר בין המטה לרשויות. לישום תכנית בהיקף זה נדרש כוח אדם לניהול וליוי. בנוסף, יש לבסס את הזיקה עם התכנית לבעלי התפקידים במשרדי הממשלה העובדים מול הרשויות המקומיות: במחוזות משרדי החינוך, התרבות והספורט, ובלשכות הבריאות, באמצעות חשיפה והכשרה.

למותג אפשריבריא יש פוטנציאל לשמש ככלי הסברתי חזק ברמה הלאומית, והשימוש בו במרחב המוניציפאלי יקל על הרשויות להעביר מסרים לקהל הרחב. אולם, בראיונות ובמפגשים עם מנהלי הפיילוט ברשויות צוין שחסרו תכניות וכלים יישומיים ואטרקטיביים. בנוסף, נגישותם של חומרים הייתה מוגבלת ודרשה מאמצי איתור ופנייה תדירה לגורמים במטה. חשיפתה ופרסומה של תכנית הפיילוט נתקלו בקשיים ועיכובים, ולא מוצו היכולות והפוטנציאל הקיימים ברשויות. מומלץ, לפיכך, שהמטה יפעל לרכז ולפתח כלים, תכניות וחומרים, וינגישם באמצעות תקצוב, פיתוח ובנייה של פלטפורמה דיגיטאלית, כנסים וימי עיון.

בתכנון הערכת התכנית הוחלט על מגוון שיטות מדידה, אולם חסמים בירוקרטיים ותקציביים מנעו ביצוע הערכה חיצונית וסקרי אוכלוסייה. לכן, פותח סט מדדים ראשוני עליו מבוסס מחקר הערכה זה. מומלץ לפעול לגיבוש סט מדדים אחיד הכולל מיפוי מדיניות וסביבה ושאלון סקר תושבים בנושא פעילות גופנית, תזונה ונגישות לסביבה מאפשרת, שימש את כלל הרשויות בישראל. מידע רלוונטי בפילוח ישובי נאסף על-ידי גורמים לאומיים שונים (למ"ס, משרד הספורט ועוד) למטרות שונות, אך נגישותו מוגבלת. מומלץ לעשות שימוש באמצעים ממוחשבים וכלים סטטיסטיים לאיסוף והנגשת מערך המדדים, לרבות שימוש ב-big data וניתוח ממוחשב. באופן זה ניתן יהיה לאסוף ולהנגיש נתונים ומדדים בצורה קלה יותר, ממגוון מקורות, לשפר את איכות המידע ולאפשר בסיס נתונים בר השוואה.

תקציב

התכנית יצאה לדרך עם תקציב ברור לרשויות פילוט ועם תקציב לקיום מטה פעיל המספק תמיכה מקצועית, ליווי ובקרה. מנגנוני העברת הכספים לרשויות היו מסורבלים והרשויות חוו עיכובים כבר משלבי התכנית הראשונים. הקשיים הבירוקרטיים השפיעו גם על יכולת המטה להוציא לפועל מהלכים לתמיכה וליווי את התכנית, כגון: ביצוע סקרים והפעלת מערך לשיווק חברתי. בפועל, עוד טרם גויסו כל הרשויות ונבנו מנגנוני תמיכה לניהול וליווי, צומצמו התקציבים באופן ניכר. הקיצוץ התקציבי פגע ביכולת המטה לבנות מערך תמיכה וליווי, סיכל את האפשרות לגייס רשויות נוספות שכבר הביעו רצון ומחויבות, והביא לקיצוץ בתקציב המובטח בקרב חלק מהרשויות, זאת בנוסף לעיכובים ולאי הבהירות בהעברת הכספים לשאר הרשויות. המשבר בהתנהלות התקציבית עם הרשויות פגע מאוד באמון בין הרשויות לבין משרדי הממשלה וכלפי התכנית. יחד עם זאת מטה התכנית שמר על קשר שוטף עם הרשויות ופעל לתמוך בהן ככל הניתן באמצעות המשאבים המצומצמים.

ללא קשר לבעיות התקציביות היחודיות, הרי שבכל פילוט נוצרת תלות בתקציבים יחודיים ויש לבחון את מידת הפוטנציאל של תכנית לעשות שינוי בר-קיימא. מומלץ שתקציב התכנית יכלול מענה הן לצרכי תכנון ופיתוח מערך הליווי לרשויות, והן לישום התכנית ברשויות. כמו כן, מומלץ שהתקציב לרשויות יתמרץ באופן ישיר ועקיף את פיתוח תשתיות כוח האדם הייעודי ברשות. באופן זה ניתן יהיה להחליש את התלות הבלעדית במשאבים יחודיים ו/או זמניים ולחזק את ההתכנות שהרשויות ישמרו את תשתית כוח האדם הפועל בנושא.

ישום התכנית ברשויות המקומיות

מנהיגות ותשתיות תומכות

בכל רשויות הפיילוט הוקמה ועדת היגוי בראשות ראש הרשות וצוות מוביל, מונה מנהל לתכנית, מופה המצב הקיים בתחום הפעילות הגופנית והתזונה הנבונה, הוכנו תכנית אב ותכנית עבודה ונערך אירוע השקה. כוח האדם השותף לתכנית ברשות גדל משמעותית, הן מבחינת ממוצע מספר בעלי התפקידים המועסקים על ידי הרשות (פי 5) והן מבחינת אלו, הפועלים בשיתוף פעולה עמה (פי 3). גידול ממוצע משמעותי (+138%) חל בתקצוב התכנית שמקורו בגורמים שאינם ממשלתיים או עירוניים, ביניהם קרנות, מתנ"סים וקופות חולים. מנהלי התכנית ברשויות הדגישו כי תמיכתו ומעורבותו הישירה של ראש הרשות בהפעלה השוטפת של התכנית הינן משמעותיות ביצירת שיתופי פעולה בין אגפי הרשות, בהטמעת שינויי מדיניות ובהקצאת תקציבי רשות ושעות כוח אדם. בנוסף, הועלתה חשיבות יכולתו של מנהל התכנית ברשות לשמש כאינטגרטור הפועל להביא לשותפות יעילה בין אגפי הרשות. לפיכך, בכל מודל הפעלה שייבחר נדרש גורם מתכלל אחד, אשר יהיה אחראי על ניהול תכנית העבודה הכוללת, כוח האדם יתאפיין ביכולת ליצירת שיתופי פעולה ולהנעת שותפים ויהיה בעל זיקה והבנה בקידום בריאות. מבחינה ניהולית, בחירת איש המקצוע לתפקיד והיחידה בה תתנהל התכנית ברשות, תהלום את המבנה הארגוני והמאפיינים הניהוליים הייחודיים של כל רשות מקומית. בכל הרשויות נדרשת מחויבות ברמת ראש העיר והמנכ"ל ברמה ההצהרתית והניהולית.

מדיניות תומכת

עלייה ממוצעת של כ- 43% חלה בסטטוס המדיניות הנוגע לכל ששת תחומי קידום הפעילות הגופנית והתזונה הבריאה אשר הוערכו. אלו נוגעים הן לשיפור הטמעה ואכיפה של מדיניות לאומית קיימת והן ביישום מדיניות חדשנית או שאינה קיימת ברמה הלאומית. חלק ממהלכי המדיניות ברשויות המקומיות אינם כתובים ומעוגנים במסמכים רשמיים של הרשות. מומלץ שישום מדיניות לאומית כתובה ופיקוח, יוטמעו במקביל הן באמצעות צינורות הפיקוח במשרדים הרלוונטיים והן על-ידי מעורבות ותמיכה של מנהל התכנית שיפעל, בנוסף, לעודד יוזמות מדיניות חדשות ברשויות, שיבואו לידי ביטוי באופן רשמי ומוצהר.

פעילויות ותכניות תומכות

עלייה דווחה במספרן של תכניות לקידום פעילות גופנית (עלייה של 24% עד 343% בקטגוריות שונות) ובמספרן של תכניות לקידום תזונה נבונה (190% עד 349% בקטגוריות שונות), המאורגנות על ידי הרשות המקומית. הפיילוט חידד עקרונות והמלצות למתן מענה לכל קבוצות הגיל ולקהלי יעד ייחודיים. התערבויות בהן נושא קידום חיים פעילים ובריאים משתלב בתכניות רחבות יותר, ואשר נבנו תוך שיתופי פעולה ואיגום משאבים, תורמות להטמעת הנושא לאורך זמן ובאמצעות גורמים חדשים. יחד עם זאת, פעילויות חד פעמיות מאפשרות חשיפה והתחדשות וכן חיבור לאופנות משתנות. כהמשך לכך, בעתיד, יש לעודד קידום תכניות קבועות ובניית שותפויות, במקביל לשימוש בפעילויות חד פעמיות ומשתנות לצרכי תמיכה וחשיפה.

הסברה, חשיפה ופרסום

נצפתה עלייה במספר הרשויות המשתמשות באתר האינטרנט של הרשות (+100%), ברשתות חברתיות (+100%) ובעיתונות מקומית ו/או אזורית (+75%) לצורך פרסום פעילויות ואירועים של פעילות גופנית וקידום אורח חיים פעיל ובריא. כהמשך לכך, גדל משמעותית ממוצע מספר המסרים על קיומה של תכנית הפיילוט ומספרן של כתבות ידע והעלאת מודעות בנושא אורח חיים פעיל ובריא. יחד עם זאת, כאמור, מנהלי התכנית העלו מחסור בזמינות חומרי הסברה ופרסום המותאמים למסגרת ההתערבות המקומית. מעטפת שיווקית, הנושאים את לוגו התכנית החלו להגיע לרשויות רק בשנה האחרונה, עיכוב שגרם לרשויות להשקיע מאמצים ומשאבים בעצמן. **מומלץ שחומרי הסברה גנריים ממותגים יהיו זמינים עבור מנהלי התכנית הרשויות באופן שוטף כבר משלב ראשוני של התכנית.**

סביבה ותשתיות מאפשרות

עלייה דווחה באורכם של מסלולי ההליכה והאופניים המשמשים לפעילות גופנית (15.4% עד 27.9%) ובמספרם של המתקנים ומוסדות הספורט הציבוריים והפרטיים (2.8% עד 72.2%), אשר נבחנו. יחד עם זאת, מנהלי התכנית ציינו שקיומם של מתקנים אינו תנאי מספק לשימוש, וכי יש פוטנציאל רב יותר לשימוש בהם מהנעשה כיום. **בעתיד יש לעודד רשויות לפעול למיצוי השימוש במתקני הספורט שבשטחן באמצעות פעילויות הסברה, פעילות קהילתית, שילוב הדרכה לקבוצות האוכלוסייה השונות, וכן באמצעות שיתוף התושבים בהחלטות הנוגעות לפיתוח תשתיות ציבוריות המשמשות לפעילות גופנית.**

עלייה משמעותית חלה גם במספרם הממוצע של מוסדות עצמאיים (פי 6), מקומות עבודה (פי 2.5) ומסגרות אחרות בתחומי הרשות (פי 1.6), אשר להם מדיניות או תכניות לקידום תזונה בריאה ו/או פעילות גופנית. זהו הישג בולט נוסף של התכנית, המאפשר קידום בריאות באמצעות גורמים מנהלים, שלהם אחריות ישירה למסגרת שלמה. הקמת פורומים מקצועיים, לתמיכה בלמידה הדדית והטמעת תוכניות דומות במקומות עבודה, עשויה להפוך התערבויות מסוג זה ליעילות אף יותר.

מערכת החינוך

דווחה עלייה באחוז בתי הספר שהוכרו כמקדמי בריאות, בתי הספר בהם ישנו מוביל בריאות, ובאחוז בתי הספר בהם קיימת תוספת פעילות גופנית מאורגנת ותכניות בחינוך תזונתי. במקביל, חל גידול בסטטוס המדיניות בתחומי ההזנה והפעילות הגופנית אשר נבחנו במערכת החינוך ברשויות, ובאחוז בתי הספר והגנים בהם קיימת הזנה, מתקני ספורט ומתקני משחקים בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הבריאות והחינוך. השגת יעדים אלו צלחה, בין היתר, הודות להצבת קידום הבריאות כיעד ארוך טווח במשרד החינוך, מהלך שכלל תוספת ימי הדרכה בקידום בריאות לצוותים החינוכיים. **נדרש יותר כוח אדם מלווה לבתי הספר למימוש עקרונות בתי ספר מקדמי בריאות.** יעד חשוב הוא העלאת מספר העוסקים בפעילות גופנית במסגרת הבית ספרית, נמצא כי ישנה שונות גדולה ביעדים, באמות המידה וביישום. **מומלץ לקבוע ולנסח יעדים אחידים אשר ישמשו את מוסדות החינוך ברשויות, תוך תרגום תובנות מנהלי בתי הספר הקשורות ביישום התכנית לכדי תכניות והמלצות קונקרטיות.**