

הרחבת השירותים לגיל הרך בערים: לקחים מארבעה חקרי מקרה של תוכנית Urban95

- ◀ יוזמת Urban95 יכולה לעזור לערים להתגבר על אתגרים העומדים בפני הרחבת השירותים לגיל הרך.
- ◀ חוקרים מאוניברסיטת פרינסטון בחנו את תוכנית Urban95 בתל אביב, בטרינה שבאלבניה, בבואה ויסטה וברסיפה שבברזיל.
- ◀ עם גורמי ההצלחה של התוכנית נמנים תמיכה ברמה הגבוהה ביותר וסיורי מחקר שנועדו לבחון יוזמות בפעולה במקומות אחרים בעולם.

ג'ניפר וידנר

פרופסור לפוליטיקה וליחסים
בין-לאומיים,
אוניברסיטת פרינסטון
ניו ג'רסי, ארה"ב

סוואס רודיס

עמית מחקר בכיר במחלקת
LSE Cities
בית הספר לכלכלה של לונדון,
בריטניה

הרחבת יוזמות להתפתחות הגיל הרך היא משימה מאתגרת: לעיתים קרובות העלויות נותרות גבוהות; ההשקעה בגיל הרך מתחרה עם נושאים אחרים בסדרי העדיפויות; חוסר אמון או הפרעות עלולים לעכב את יישום התוכנית בקהילות מוחלשות; התוכנית עשויות שלא להגיע לקבוצות או לשכונות המיועדות; לא תמיד ישנם די חברי צוות המחזיקים במיומנויות ובנטיית הנכונות; וזרימת המידע עלולה להיות קשה במעבר בין המחלקות השונות. התוכנית "חדשנות למען חברות מצליחות" (ISS) של אוניברסיטת פרינסטון פיתחה כמה חקרי מקרה בביקוח מחלקת LSE Cities, המשרטים כיצד ארבע ערים השותפות ביוזמת Urban95 של קרן ברנרד ון ליר – תל אביב, טרינה (אלבניה), בואה ויסטה (ברזיל) ורסיפה (ברזיל) – טיפלו באתגרי התיאום והיישום הללו.¹

יוזמת Urban95 מבקשת לשלב את השירותים המיועדים לגיל הרך בתכנון העירוני, ולסייע למטפלים בתינוקות ובפעוטות להגיע לנקודות מתן השירות בקלות ובבטחה, תוך שימוש באזורי משחק נוחים ונגישים לאורך הדרך. בדרך זו יכולה העיר לשפר את הגישה לתוכנית להתפתחות בגיל הרך; לעזור לספקים פרטיים, לספקים ללא כוונת רווח ולספקים ציבוריים לצמצם עלויות ולהרחיב את היקף השירות; ולאפשר למשפחות עם פעוטות וילדים קטנים לנצל את הזדמנויות הלמידה שמציעה להם סביבת המגורים. מנקודת מבט רחבה יותר, Urban95 נותנת לילדים "קול" שיכול להאיץ שינוי באתגרים עירוניים ממושכים, החל באיכות האוויר וכלה בהקצאת המרחב הציבורי.

המאמץ לשלב את מתן השירות בתכנון עירוני, שעוסק בדרך כלל בסביבה הבנויה בעיר, דורש יכולת לקדם שיתוף פעולה בר-קיימא ברמות מרובות ובין מחלקות שונות. מטרתה של יוזמת Urban95 היא לפתח את המנהיגות, החשיבה האסטרטגית ומיומנויות אחרות הדרושות להרחבת יוזמות המתמקדות בגיל הרך. היוזמה מבקשת להשיג הרשאה לעריכת שינויים בשירותים ובנוף הרחובות גם יחד, להציב יעדים משותפים, להסביר את היתרונות הרחבים יותר מבחינה חברתית וסביבתית הקשורים בהשקעה בגיל הרך, לבנות הבנה ומומנטום בקרב חברי הצוות המוניציפלי, לעבוד לצד קהילות, לערוך מעקב ולאסוף את המידע הנדרש לקביעת מדיניות מבוססת ראיות.

רעיונות יקרי ערך

חקרי המקרה שערכה תוכנית ISS של פרינסטון מדגישים כמה לקחים חיוניים שנלמדו במהלך השנתיים האחרונות, לצד כמה תחומים שיכולים להשתנות מאוד בעזרת רעיונות טובים, אולם נראה כי קשה יותר להתקדם בהם.

בכל ארבע הערים מילאו ראש העירייה ומנכ"ל העירייה תפקיד חשוב, סיפקו תמיכה ולעיתים התערבו כדי לשכנע ראשי מחלקות או חברי מועצה ספקניים לשתף פעולה. בבואה ויסטה ובטרינה הובילו ראשי העיר את מהלך אימוץ התוכנית והפכו לפנים הציבוריים שלה. בתל אביב חל השינוי מלמטה כלפי מעלה. עובדי העירייה ארגנו את התמיכה בקרב המחלקות השונות, ונעזרו בתוצאות מפרויקטים מוקדמים כדי לסייע לראש העירייה לראות את הפוטנציאל האפ-

1 לקריאת חקרי המקרה שהזמינה קרן ברנרד ון ליר, הבוחרים כיצד פועלות השותפויות שלנו להרחבת מתן השירותים לחינוכות, לפעוטות ולמטפלים, בקרו <https://bernardvanleer.org/publications-reports/scaling-partnerships-case-studies/>

שרי של התוכנית ולחזק את מידת המחויבות שלו. המוטיבציה והתיאוריות של כל אחד מראשי העירייה היו שונים זה מזה, אולם בכל המקרים הייתה תמיכתם חיונית להצלחה.

עריית טירנה יצרה מבנים חדשים למימון ולביצוע התוכנית, בעוד שתל אביב, בואה ויסטה ור-סיפה השתמשו בניסיון שנצבר בתוכניות קודמות ובמימון או קרנות קיימים כאמצעים לקבלת מימון חיצוני, להשגת שיתוף פעולה מצד השותפים, להשגחה על התוצאות ולמקסום סיכויי המדיניות להישמר גם במקרה של חילופים אדמיניסטרטיביים.

ארבעת חקרי המקרה מספקים רעיונות יקרי ערך נוספים להטמעת השירותים לגיל הרך במבנים ממשלתיים משולבים, שיעזרו להכניס את הגיל הרך למערך השיקולים ולעבודה השוטפת של מחלקות העיר השונות. כדי להרחיב את היזמות והשירותים העירוניים לגיל הרך נדרשים שיתוף פעולה אפקטיבי ושני סוגים של ממשל משולב: ראשית, יש צורך בשילוב אופקי בין מחלקות; ושנית, אך במידה חשובה לא פחות, יש צורך בשילוב אנכי ברמות העירוניות והלאומיות.

השלטון המקומי מתאם בדרך כלל את הפעולות עם Urban95 באמצעות צוות קטן שאמון על הטמעת התוכנית, פיקוח, פתרון בעיות ותכנון. ראש עיריית רסיפה מינה ראש צוות שתפקידו לכנס את ראשי המחלקות יחד ולשפר ללא הרף את התוכנית באמצעות פיקוח צמוד על תוכניות ההתערבות. עיריית תל אביב העניקה תחומי אחריות דומים לחברי צוות שפועלים מתוך המחלקה עצמה, במקום ממשדד ראש העירייה. אמון הדדי וקשרים חזקים בין המחלקות היוו דרך חשובה לחיזוק השילוב האופקי בתל אביב, באמצעות אנשי מפתח שפעלו כמתווכים בין המחלקות השונות.



רסיפה ובואה ויסטה הראו כיצד הפרויקטים של Urban95 יכולים להתרחב באפקטיביות רבה יותר כאשר המדיניות הלאומית כבר תומכת בהשקעה בגיל הרך. צירוף תוכנית Urban95 למדיניות לאומית קיימת בברזיל, כפי שנעשה בבואה ויסטה, יכול לעזור בהאצת השינוי. בתל אביב, היעדרה של מדיניות לאומית האט בתחילה את מהירות התגובה של העיר. עם זאת, חלוקת הסמכות ברמות הלאומית והמקומית עזרה בהמשך לעצב את התוכנית שהחלה להיווצר.

בכל חקרי המקרה שבדקנו ציינו עובדי העירייה כי סיורי המחקר וסדנאות החינוך הניהוליות השפיעו לחיוב על היכולת להתגבר על הספקנות בקרב חברי צוות חשובים. עובדי ציבור בתחום התשתיות מתקשים לעיתים להבין מה מטרת שיתוף הפעולה עם ארגונים חוץ-ממשלתיים או עובדי בריאות וחינוך עירוניים בפרויקטים המשרתים ילדים מתחת לגיל 3, כך שהדוגמה החיה מהשטח הראתה להם את הרעיונות המופשטים במציאות. הסדנאות עזרו לפתח רעיונות ולייצר התלהבות. בחלק מהמקרים המומנטום נשמר בזכות בדיקות מעקב תקופתיות מצד עובדי עירייה מערים אחרות.

נקודות מחלוקת

חקרי המקרה חושפים כמה קשיים משותפים ופתרונות ניסיוניים. באופן מובן העדיפו העיריות נקיטת פעולה על פני ביצוע הערכה. עם זאת, כיוון שלא ערכו מאמץ ראשוני לחשוב ולצפות את אופן ההערכה של הביצועים, סבלו רוב הערים ממחסור בנתוני התחלה ולכן יכלו להציג למצביעים או לקובעי ההחלטות ראיות מוגבלות בלבד על השפעת הפרויקטים בשלבים המוקדמים או בשלבי הביניים.

לאחר שהצוותים העירוניים החליטו לבסוף על האינדיקטורים הנדרשים, האתגר הבא היה לש-כנע את עובדי החזית בעמותות או במשרדים הממשלתיים לאסוף ולשתף את המידע הדרוש. רבים מהם היו עסוקים מדי, ובמקרים רבים צוות היוזמה לא ביצע מפגשי מעקב. עם זאת, היו כמה יוצאי דופן: תל אביב זכתה לסיוע מצד ספקי שירותים שערכו סקרים בקרב הורים שנעזרו בשירותיהם, ומצאו דרכים יצירתיות לאסוף נתונים כגון בדיקות נקודתיות לספירת אנשים המשתמשים במגרש המשחקים או בגינה. התנסויות אלה מצביעות על החשיבות העתידית של בניית תהליכי הערכה ושילובם בתוך תכנון התוכניות, לפני השלמת ההשקעה עצמה.

חלק מהערים שילבו בעבודה שותפי ידע מהאוניברסיטה וסטודנטים מתנדבים שעזרו באיסוף הנתונים, אולם לעיתים קרובות עבדו שיתופי הפעולה הללו טוב פחות מהמצופה. אף שהסטודנטים ערכו היטב מבצעי מופי בני יום או יומיים באמצעות הוראות מדויקות, היה קושי לנהל צורות אחרות של השתתפות מצד הסטודנטים בגלל דרישות מתחרות על זמנם של הסטודנטים והמרצים כאחד. משימות קצרות, אינטנסיביות ומוגדרות היטב עם תגמול פוטנציאלי למחקר – או מחויבות בתשלום לתפקידים ספציפיים – עשויות לפעול טוב יותר.

איסוף ראיות יכול לעזור בהתמודדות עם בעיה אחרת: התמודדות עם הסיכון לפוליטיזציה ושיפור הקיימות. אף שראשי העיריות קיוו שיוכלו להצביע על הישגים משכנעים ומוחשיים, היה עליהם לצמצם את הסיכון שהפרויקט יזוהה במידה רבה מדי עם המפלגה הפוליטית שלהם, ושהשפעתו לא תארוך זמן רב אם מפלגה אחרת תעלה לשלטון. במקרים מסוימים, האצלת האחריות על היבטים מסוימים של התוכנית לאחת הקרנות או השותפויות העירוניות עזרה לשפר את הקיימות באמצעות שיפור ההמשכיות של הצוות, ומתן פרום ניטרלי להערכת התוצאות.

במקרים אחרים, תקנות לאומיות שנועדו לצמצם את הפוליטיזציה אסרו על השקעות חדשות או על קבלת מימון חיצוני בחודשים שלפני בחירות. הדבר יצר אתגר תכנוני: כדי להימנע מעי-כובים בהעברת המימון או בהוצאת הפרויקטים לפועל, נאלצו צוותי הפרויקט להתכונן היטב ולוודא שכל הפעולות המתוכננות יתחילו לפני פתיחת תקופת הבחירות.

**"בכל ארבע
הערם שיחקו
ראש העירייה
ומנכ"ל העירייה
תפקיד חשוב,
סיפקו תמיכה
ולעיתים התערבו
כדי לשכנע ראשי
מחלקות או חברי
מועצה ספקניים
לשתף פעולה."**

בעיות בפני הרחבה עתידית

לדעתנו, ביזמת ISS של אוניברסיטת פרינסטון, השימוש בתכנון העירוני ובתיאום השירותים העירוני לסיוע בהרחבת השירותים למשפחות מוחלשות עם ילדים קטנים הוא רעיון חדשני. תוצאת הרעיון, אם יעבוד היטב, תלויה לא רק בתיאום המוניציפלי – שבו מתמקד המחקר שלנו – אלא גם בתזמון, ביצירתיות ובהתאמת התוכניות לצרכים הספציפיים. שישה נושאים חשובים נותרו לדין ולמחשבה.

1. שינויים בתשתיות

לא קל או זול לשנות תשתיות כגון מדרכות או כבישים. ההזדמנויות לעשות זאת עולות במהלך התרחבות או שיקום, כך שהצלחתה של גישה זו להרחבה תלויה במידה מסוימת בשאלה אם הדבר מתאים לסדרי העדיפויות של התוכנית מבחינת זמן ומקום. למרות זאת אפשר למצוא גם פתרונות יצירתיים: לדוגמה, בעוד טירנה פתחה בשיפוץ כללי של המרחב הציבורי, תל אביב התנסתה בפארקים זמניים (פופ-אפ), בצמצום התחבורה ברחובות שבהם הורים משתמשים ובהסבת קיוסקים קטנים לסככות של צעצועים חינוכיים, שדרשו הרבה פחות השקעה בתשתיות בנות קיימה.

2. מיקום השקעות

מיקומן של ההשקעות הללו, בין אם מדובר ביחידות קבועות של תשתיות או בפארקים זמניים, מעלה אתגרים נוספים. טירנה ותל אביב השקיעו בתחילה במרחבים הבולטים או המרכזיים ביותר בעיר. אפשר להתייחס לאסטרטגיה זו כ"קמפיינים של אורבניזם", שבו ההשקעות מוצגות כשאינן תלויות בלחץ המהיר והן מאמצעי התקשורת. גישה זו יכולה להקל על בניית מומנטום ראשוני בתוכנית, כפי שקרה בתל אביב, אולם יש בצידה סכנה להתנגדות ציבורית, כפי שקרה בטירנה. יתר על כן, אף שההשקעות הגלויות ביותר לעין במיקומים מרכזיים עשויות להרחיב את בסיס התמיכה הציבורי, הן חשופות לביקורת על כך שהן מזניחות את צורכיהן של המשפחות הנזקקות ביותר. איזון הצעדים לבניית תמיכה, תוך מחשבה על הצורך להרחיב את השירותים לשכונות מוחלשות, הוא אחד השיקולים הקשים ביותר שעל מובילי Urban95 להביא בחשבון.

3. משאבי אנוש

חקרי המקרה לא בחנו את עלויות ואיכות הצוות, מה שעלול להוות חסם משמעותי להרחבת היזמות, בהתבסס על תנאי שוק העבודה ושיעורי השימוש בשירותים. אחד הפתרונות, שיצא לפועל בתל אביב, היה לשלב את התוכנית בפרויקטים ובתוכניות אחרים שנמצאו בפיתוח במחלקות השונות, מה שאפשר שימוש יעיל יותר במשאבים. לדוגמה, מנהיגי הפרויקט הבינו כי חלק מסוים מהגירוי האינטלקטואלי הדרוש להתפתחות בגיל הרך יכול להתרחש ללא סיוע מקצועי בסביבת הפארקים וגינות המשחקים של העיר, שם כבר ביצעה העיר כמה השקעות. כמו כן, העיר עודדה הורים צעירים להתקין יישומון (אפליקציה) בטלפון החכם שמקשרת בין המטפלים לבין עצמם ולבין שלל תוכניות, ועוזרת להפחית את הצורך בצוות באמצעות קבלת עזרה מצד אנשים שמתמודדים עם אותו מצב. אפשרות זו עשויה להיות מועילה גם במדינות אחרות, שבהן ישנה גישה נרחבת לטכנולוגיה.

4. ניצול יעיל של הקצאות שירותים

רק בכמה מהמקרים התנסו הערים באופן מקיף באיסוף שירותים מרובים לתוך "אזורי עדיפות", או בהתאמת שעות הבנייה ונתיבי התחבורה הציבורית. לשירותים משותפי מיקום, המשתמשים במתקנים כגון בתי ספר כנקודות שירות לאחר שעות העבודה, יש פוטנציאל להגברת הגישה ולצמצום עלויות התפעול לטווח הארוך. עם זאת, ישנן עלויות הקמה. הערים שבדקנו השתמשו באפשרויות הללו בקנה מידה מוגבל בלבד, כנראה בגלל המידע המוקדם שנדרש לתכנון ולתיאום.

"איזון הצעדים לבניית תמיכה, תוך מחשבה על הצורך להרחיב את השירותים לשכונות מוחלשות, הוא אחד השיקולים הקשים ביותר שעל מובילי Urban95 להביא בחשבון."

5. יצירת קשר עם מגזרים אחרים

זיהוי היתרונות המשותפים עשוי לעזור להרחבת יוזמות להתפתחות הגיל הרך מסוגים אלה בעתיד. לדוגמה, אימוץ אופן ההתבוננות של ילדים עוזר להשיג שיפור בהליכות (walkability, מידת נוחות ובטיחות ההליכה) ובאיכות האוויר, תוך התמקדות בנושאים שיעזרו מאוחר יותר לשפר את חייהם של ילדים. הרחבת המטרות שתוכניות Urban95 משרתות יכולה להעמיק גם את קואליציית התמיכה במטרות אלה, ולהגביר את הסיכוי שהמנהיגים ישקיעו בהן. גישת היתרונות המשותפים היא דרך הזוכה לפופולריות גוברת, שבה משתמשים מנהיגי העיר כדי להציג מאמצים חברתיים וסביבתיים חדשים שנועדו לשפר את התוצאות למגזרים אחרים בעיר. היא מעודדת שיתוף פעולה המתגבר על התחרות בין מחלקות העיר השונות, ובמיוחד סביב נושא המשאבים הכספיים המשותפים בין אותן מחלקות.

6. קיימות: משינוי ארגוני לשינוי התנהגותי

לבסוף, ההרחבה תלויה באופן שבו הערים מטמיעות את התוכנית בתהליכים ובשירותים העירוניים. אחת הגישות היא באמצעות החוק: רסיפה, לדוגמה, העבירה חוק המסמיק את העיר לנצל משאבים לתמיכה בפעילויות הקשורות בהתפתחות הגיל הרך, כולל השקעה במרחב הציבורי, לציון חגיגות ה-500 של העיר. עם זאת, קיימות דורשת שינוי בתרבות, שניתן להשיג באמצעות טיפוח הבנה ציבורית רחבה של הערך הנוסף שיוצרת התוכנית עבור הקהילות השונות.

הצלחה או כישלון בכל אחד מששת האתגרים וההזדמנויות הללו תלויים ביכולת לשתף פעולה בין מחלקות ממשלתיות ולהעריך את העלויות והיתרונות באופן מדויק, בהתבסס על ראיות. בשלב הבא בעבודתן יעזרו הערים שבדקנו לתת השראה לערים אחרות בזכות הניסיון שצברו.

← לקריאת המאמר ברשת בקרו באתר earlychildhoodmatters.online/2020-9