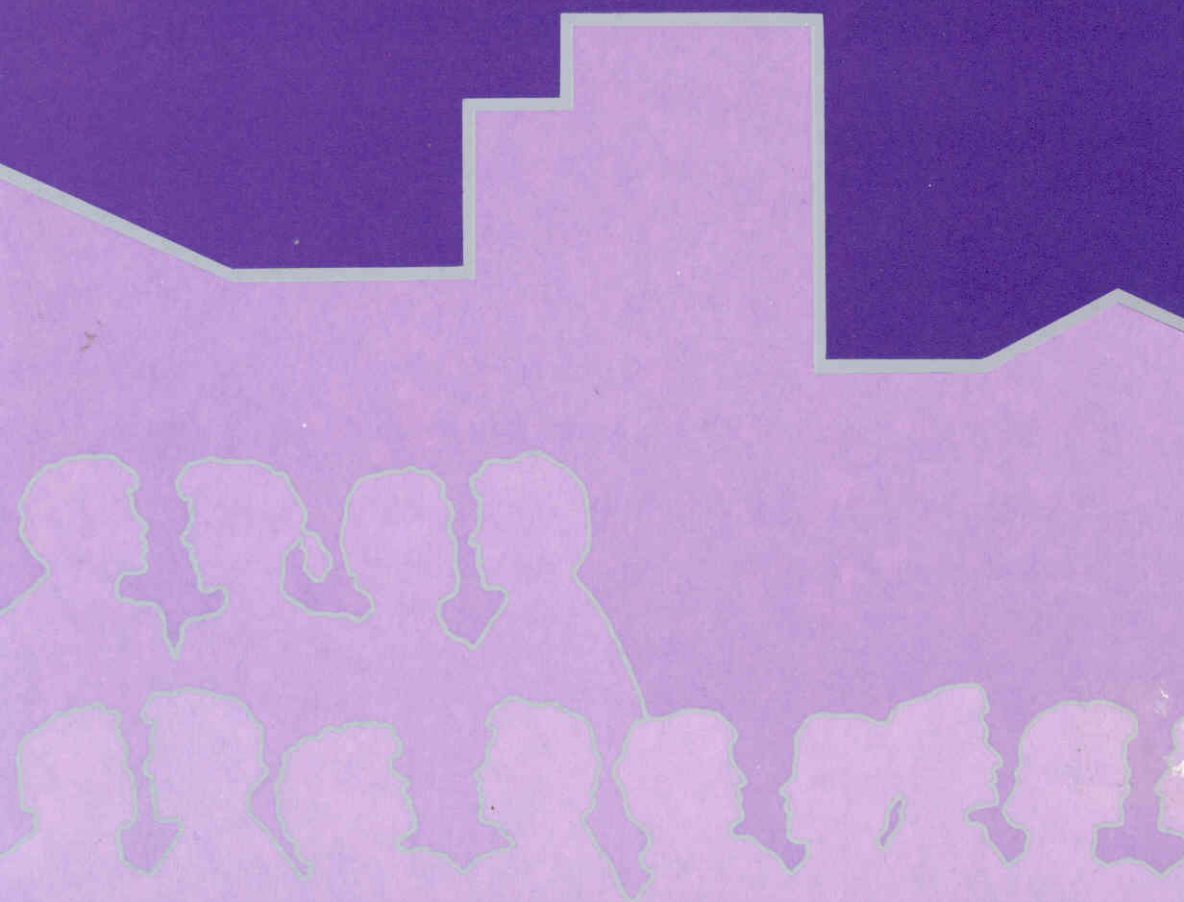


התכנית לשיקום השכונות

הניסוי הגדול ולקחי

רחל אלתרמן • ארזה צ'רצ'מן



התכנית לשיקום השכונות הניסוי הגדול ולקחיו

התכנית לשיקום השכונות הניסוי הגדול ולקחיו

רחל אלתרמן
ארזה צ'רצ'מן

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל



עקד
מוסד שמואל
נאמן

**ISRAEL'S NEIGHBORHOOD REHABILITATION PROGRAM:
THE GREAT EXPERIMENT AND ITS LESSONS**

by

Rachelle Alterman and Arza Churchman

Faculty of Architecture and Town Planning and

The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology

Technion - Israel Institute of Technology

כל הזכויות שמורות © 1991
למחברות ולמוסד שמואל נאמן
קרית הטכניון, חיפה 32000

מסת"ב 965-386-005-4 ISBN

אין להעתיק, לצלם או לשכפל כל חלק מספר זה ללא רשות ומראש מהמחברות ומהמוציא לאור.

מוקדש להורי,
סיני ונסיה לייכטר,
מורי הנבונים בכל.

רחל אלתרמן

מוקדש להורי,
נתן ז"ל ובלהה תלח"א
לפקין.

ארזה צירצימן

תוכן העניינים

עמוד

הקדמה

1

מבוא

5

פרק ראשון: עקרונות פעולתו של פרוייקט השיקום

והשאלות למחקר

9

המבנה המוסדי ודרכי קבלת ההחלטות לפני פרוייקט השיקום

10

מערך פרוייקט שיקום השכונות

11

השאלות להערכה

13

שיטת המחקר

18

חלק א': הארגון, התכנון והביצוע

פרק שני: המבנה המוסדי ומועילותו בתהליך התכנון והביצוע

25

בהירות המבנה המוסדי: מבחנים

25

בהירות חלוקת התפקידים והסמכויות בין גופים מקבילים

27

בהירות במערכת הכפיפויות בין הגופים המפעילים לגופי הפרוייקט

30

מידת בהירות המבנה הארגוני בעיני הצרכנים

36

הערכת המבנה המוסדי: סיכום ומסקנות

39

פרק שלישי: מידת ביזור הסמכויות לשכונות

43

קו הבסיס - המבנה הריכוזי של המינהל בישראל

43

ביזור מהוז הבסיס התיאורטי

45

הנסיון בארצות אחרות

47

מדיניות הביזור של פרוייקט השיקום

48

הערכת מימוש עקרון הביזור במסגרת פרוייקט השיקום

50

מידת הביזור שהושגה - הערכה מסכמת

62

מסקנות

64

המלצות

65

פרק רביעי: היחסים עם הרשות המקומית

67

סמכויות השלטון המקומי

67

עקרון השמירה על יחסים תקינים עם הרשות המקומית

68

אינטרסים המעודדים תמיכה בפרוייקט

70

אינטרסים המחלישים את התמיכה בפרוייקט

74

מאזן האינטרסים בשכונות השונות

79

סיכום ומסקנות

80

83	פרק חמישי: הערכת תהליכי התכנון בשכונות
83	השאיפה לתכנון שיטתי, כולל ומעיל
85	גישות שונות של תיאום בתכנון: תכנון כוללני לעומת תכנון מגזרי
87	שאלות ההערכה
90	באיוז מידה היה תהליך התכנון שיטתי ("רציונלי")?
98	באיוז מידה היה תהליך התכנון כוללני?
101	מה מידת מעורבותו של תהליך התכנון?
109	תהליך התכנון: הערכה מסכמת
110	מסקנות: האם ניתן היה להשיג תהליך תכנון טוב יותר?
115	פרק שישי: הערכת התיאום הבין-מוסדי בתהליך הביצוע
115	הקושי שבהערכת התיאום
116	תיאום מהו? הבהרת מושגים
118	מידת התיאום בביצוע, על פי נושאים
125	מידת התיאום בביצוע, על פי מוסדות
129	דירוג השכונות על-פי רמת התיאום בביצוע
	יישום המסגרת התיאורטית: סוגי תיאום שהופעלו
134	והמידה בה הם הלמו את גישת התכנון
141	סיכום ומסקנות: האם ניתן היה להשיג רמת תיאום טובה יותר?
	פרק שביעי: העתקה תקציבית (החלפת שירותים) והשלכותיה על תהליך הביצוע
147	העתקה תקציבית מהיו: טיפוסי העתקה ושיטת המיון
148	תכניות חברתיות מסווגות עפ"י טיפוסי העתקה
152	דפוסי ההעתקה בתכניות פיסיות
155	רמת ההעתקה ברשויות המממנות השונות
158	הרשויות שנהנו מההעתקה
160	תגבור תקציבי
164	הבנת תופעת ההעתקה התקציבית כחלק מתהליכי הביצוע
165	סיכום וניתוח התוצאות: האם הממצאים מצביעים
166	על רמה גבוהה או נמוכה של העתקה?
167	מסקנות והשלכות לקביעת מדיניות
171	פרק שמיני: הערכת הארגון, התכנון והביצוע. סיכום

חלק ב': פעולות הפרוייקט והנהנים מהן

פרק תשיעי: תפוקות הפרוייקט:

179	תכניות שהופעלו ותקציבים שהוצאו
179	תקציבים בתחומים החברתיים: סדרי גדל
181	מאפייני סל התפוקות בתחומים החברתיים
185	שיעור תפוצתן של תכניות חברתיות בין השכונות
188	תפוקות בתחומים הפיסיים
191	העתקת תכניות והערכה של תפוקות "נטר"
194	סיכום

פרק עשירי: מי נהנה מתפוקות הפרוייקט?

197	מי נהנה מתפוקות הפרוייקט?
203	שיעור הנהנים מתפוקות בתחומים הפיסיים
206	חלוקת ההנאה: השוואת אוכלוסיית הנהנים עם אוכלוסיות היעד
220	סיכום

חלק ג': שיתוף והשתתפות התושבים

פרק אחד-עשר: עקרון שיתוף הציבור

225	פרק אחד-עשר: עקרון שיתוף הציבור
226	התפתחות הרעיון של שיתוף הציבור
227	מטרות של שיתוף והשתתפות
229	העקרונות של שיתוף תושבים ומטרותיו בעיני גורמים שונים בפרוייקט
236	התארגנויות תושבים בשכונות ערב כניסת הפרוייקט
239	המשאבים אשר הושקעו בשיתוף והשתתפות התושבים

פרק שנים-עשר: המשתתפים ברמה הציבורית

245	פרק שנים-עשר: המשתתפים ברמה הציבורית
245	תיאור "הציבור" המשתתף בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית
253	ניסיונות להרחיב את מעגל הפעילים או ליצור תקשורת עם הציבור הרחב בשכונות
255	מידת הנציגות של נציגי התושבים
262	סיכום

פרק שלושה-עשר: הכוח וההשפעה של התושבים

265	פרק שלושה-עשר: הכוח וההשפעה של התושבים
265	השתתפות בשלבי תהליך התכנון
267	מקורות הכוח של הלוקחים חלק בתהליך
269	דפוסי הפעלה של השפעה
273	טיב ההשפעה של נציגי התושבים
279	הערכות על מידת ההשפעה של התושבים
283	הערכה מסכמת של יחסי-הכוחות בין הרשויות לבין התושבים
285	קשרים בין מימדי ההשתתפות השונים

289	פרק ארבעה-עשר: השתתפות התושבים בהפעלה
289	עשייה עצמית התנדבותית
294	מימון חלקי של תכניות
295	העסקה בשכר על ידי הפרוייקט
296	צמיחת התארגנות מלמטה (grassroots activity)

	פרק חמישה-עשר: השתתפות ברמה הציבורית-למחצה
	וברמה הפרטית
299	שיתוף בקבלת החלטות ברמה הציבורית-למחצה
299	השתתפות בעשייה ובהפעלה ברמה הציבורית-למחצה
301	השתתפות התושבים ברמה הפרטית
302	הערכה טובייקטיבית של מידת ההזדמנות
303	להשפעה ברמה הציבורית למחצה והפרטית

	פרק שישה-עשר: השגת המטרות של שיתוף הציבור
305	היקף המעורבות של התושבים
305	הערכת השתתפות התושבים ע"י נציגי רשויות
307	הערכה על פי המטרות
312	הערכה של השגת היעדים המוצהרים של הפרוייקט ביחס לשיתוף התושבים
328	סוף דבר
331	

חלק ד': לקחים מהניסוי הגדול

	פרק שבעה-עשר: שיתוף תושבים בראיה עולמית
335	שאלת הכוח
336	התחומים הפתוחים להשתתפות
338	שאלת הייצוג
340	תהליך לעומת תוצאה
341	

	פרק שמונה-עשר: מה ניתן ללמוד מהניסוי הגדול?
	גורמים של הצלחה וכישלון בתהליך הביצוע
345	רקע תיאורטי
345	גורמים מעכבים
346	גורמים מקדמים
349	לקחים לעתיד ולמדינות אחרות
353	

357	רשימת מקורות - עברית
358	רשימת מקורות - אנגלית
367	נספח: המחקר בתקשורת

הקדמה

ספר זה הוא השני בצמד הספרים המוקדש לפרוייקט שיקום השכונות בישראל במבט רטרוספקטיבי. פרוייקט זה היה התכנית ההברתית הבולטת בשנות ה-80, היא שהקיפה למעלה מ-600,000 תושבים ב-90 שכונות וערים. לקחיו של הפרוייקט חשובים לא רק לנו בישראל, בתקופה הנוכחית של בנייה חדשה בהיקף חסר תקדים עקב גל העלייה ההמוני, אלא גם למקבלי החלטות וחוקרי מדיניות ציבורית בארצות אחרות.

הספר הראשון שבצמד, ספרה של נעמי כרמון (1989) התמקד בתוצאות החברתיות והפיסיות שהשיג פרוייקט השיקום בשכונות. הספר הנוכחי מוקדש לחקר ההיבטים הארגוניים, דרכי התכנון ואופן קבלת ההחלטות בביצוע של פרוייקט השיקום, תוך הדגשת הלקחים שניתן להפיק עבור המשימות של שנות ה-90.

אם נמשיל מבנה פרוייקט לקופסה שחורה שבתוכה פועלים גלגלי הפרוייקט, נוכל לומר שהספר הראשון בצמד מוקדש בעיקר לתפוקות שיצאו מקופסה זו ולהשוואתן עם מטרות הפרוייקט; ואילו הספר הנוכחי מתמקד בקופסה עצמה, במרכיביה ובתהליכים המתרחשים בה. מטרתו להעשיר את הבנתנו בדבר הקשר בין תכנון, ארגון והישגי ביצוע, בתקווה שתכניות ממשלתיות בעתיד - בישראל ובארצות אחרות - יוכלו ליישם חלק מהלקחים לשיפור המדיניות הציבורית ועל ידי כך להגדלת איכות חיי התושבים.

הספר מתבסס על מחקר שנערך במוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם בין השנים 1982-1986, שמטרתו היתה להעריך את פרוייקט שיקום השכונות בראייה כוללת, רב-תחומית. מחקר זה הניב דו"ח מסכם בארבעה כרכים ועשרה דוחות שכונתיים, שמהם פורסמו אחד לדוגמא (עיר גנים). ספר זה מבוסס בעיקר על שניים מתוך ארבעת הכרכים: חלק ראשון - הערכת הארגון, התכנון והביצוע (אלתרמן בשיתוף עם היל, 1985) וחלק שני - שיתוף והשתתפות התושבים (צ'רצ'מן, 1985). בנוסף, כללנו חלקים נבחרים ממחציתו של הכרך השלישי - תפוקות הפרוייקט: התכניות שבוצעו והנהנים מהן (אלתרמן ופרנקל, 1985). ערכנו שינויים קלים בלבד כדי להתאים חומר זה למתכונת של ספר. הפרקים המקדימים והמסכמים מכילים ניתוח נוסף שחלקו נכתב במיוחד לספר זה וחלקו

מבוסס על מאמרים שכתבו המחברות לכתבי עת באנגלית ובעברית כמוזכר בראשית הפרקים.

המחקר כולו זכה לקשירה בין מרכיביו באמצעות פגישות תיאום של החוקרים ובקרה הדדית של הדוחות. בין המחברות של ספר זה היה שיתוף פעולה הדוק במיוחד לנוכח הזיקה הקרובה של הנושאים ולאור בסיס תיאורטי משותף שהן פיתחו בשעתו

בנושא שיתוף הציבור (אלתרמן, לו-יון וצ'רצ'מן, 1981). פרקים 2-10 ופרק 18 נכתבו על ידי רחל אלתרמן, ופרקים 11-17 נכתבו על ידי ארזה צ'רצ'מן. בחרנו לשמור על הפורמט והסגנון המקוריים של כל אחד מהחלקים.

חמש שנות עבודה במסגרת מחקר ההערכה של פרויקט השיקום אינם בגדר "עוד מחקר אחד". הם היו עבורנו חוויה מקצועית מיוחדת, שספק אם נקלעת בדרכם של חוקרים יותר מפעם אחת במשך שנות עבודתם. מעבר לאתגר המקצועי-מחקרי המיוחד של בניית כלים להערכת תכנית ציבורית כה עניפה, היה גם המימד החברתי של עבודה בצוות גדול, שכלל שלושה מנהלי מחקר, משה היל, נעמי כרמון ורחל אלתרמן, שני חוקרים בכירים - ארזה צ'רצ'מן ומרדכי שכטר ומרכז המחקר, אמנון פרנקל. הסתייענו בעשרה חוקרי שדה שיישמו את הנחיות המחקר בכל אחת מעשר שכונות המדגם. אחת לשבועיים ערכנו בטכניון פגישות של צוות המחקר כולו. התיאום והליבון המשותפים הניבו, לדעתנו, פירות שיש להודות עליהם.

הוקרתנו העמוקה לפרופ' משה היל שנלקח מאתנו לקראת סיום המחקר, באוגוסט 1986 בתאונת דרכים בעת ביקור בדרום אפריקה. אישיותו ומנהיגותו הם שליכדו את הצוות ונווטו אותו במשך חמש שנים תמימות. תודה מיוחדת לנעמי כרמון על עצותיה המועילות לנו ותרומתה הרבה לניהול המחקר, ולאמנון פרנקל על הריכוז הנבון והרגיש של הצוות ועל תרומתו הישירה לכתבת הכרך השלישי שחלקים נבחרים ממנו כללנו בספר זה. תודתנו לחוקרי השדה שמסירתם ורעיונותיהם הם שהזינו את ממצאינו. רשימת החוקרים המלאה מופיעה להלן. תודה כמובן גם לתושבי השכונות ואנשי הרשויות השונות ששיתפו איתנו פעולה בצורה יפה ביותר.

בעריכתו של ספר זה ובחלקים שונים של המחקר שקדם לו נסתייענו בסופרת רבקה רהט ז"ל, אישה בעלת שיעור קומה יוצא דופן, שהשרתה על ספר זה לא רק משליטתה המופלאה בשפה, אלא גם מאישיותה ותבונתה. את קטעי התרגום האחרונים שהיו דרושים לספר דאגה רבקה לסיים ערב פטירתה ממחלה קשה בנובמבר 1989 מבלי שנתפשרה כהוא זה ברמת הדיקו הלשוני והניסוח רב ההשראה שאפינו אותה.

תודתנו הרבה לעפרה פרי, העורכת הלשונית הדייקנית והגמישה, שהשכילה לא רק לדאוג לליטוש השפה בחלקים השונים של דוחות המחקר ובמקביל לימדה אותנו פרק הגון ברזי מדע הלשון העברית.

מוסד שמואל נאמן היה ביתו האקדמי של מחקר זה. יחד עם המחלקה להתחדשות השכונות בסוכנות היהודית תמך מוסד נאמן במימון המחקר ובהוצאתו לאור. עידוד להוצאת הספר הנוכחי נתן מנהלו של מוסד נאמן בשנים 1987-1990, פרופ' זאב תדמור, כאשר סמך ידו על יוזמתו של מר דוד כהן, האחראי על פרטומים במוסד שנתן לנו היגוי נאמן בנבכי ההוצאה לאור. עבודה רבה נפלה על שולחנה של עוזרת המנהל, גב' רות ריבקינד שסייעה לנו במיומנות הרבה והיעילה המאפיינת אותה תמיד.

חיפה, חורף תשנ"א - 1991

רחל אלטרמן וארזה צ'רצ'מן

מבוא

בסוף שנות ה-70 יזמה ממשלת ישראל את פרויקט שיקום השכונות. תכנית זו שמה לה למטרה לחולל מהפך בתהליכים עירוניים וחברתיים עקשניים שהיו מסוג ה"בעיות המרושעות" שמדיניות ציבורית מתקשה לפתור. הניסוי לבש מלכתחילה מימדים של פרויקט לאומי רב-תחומי ורחב היקף, לא רק בקנה מידה ישראלי אלא גם במבט בינלאומי משווה.

בניגוד למדינות רבות, בישראל לא הסתפק הפרוייקט בטיפול מקדמי במספר ערים או שכונות נפרדות אלא שאף להשפעה כלל-ארצית. הפרוייקט כלל בשיאו, באמצע שנות ה-80, 90 שכונות ויישובים ברחבי הארץ, בהם התגוררו למעלה מ-600,000 תושבים, (ראו מפה). בניגוד למקובל במרבית ארצות המערב, לא הוגבל הפרוייקט לנושאים הפיסיים בלבד של מצב הדיור, התשתית, אלא מלכתחילה כוון להתערבות כוללת בחיי השכונה בתחומי החברה, החינוך, התרבות והבריאות, ובשלב מאוחר יותר גם בתעסוקה. עד 1983 הושקעו בפרוייקט כ-700 מיליון דולר (הערכה על פי כרמון, 1989, עמ' 46). ההתמדה הארוכה בפרוייקט אף היא יוצאת דופן לעומת פרויקטים אחרים בחו"ל.

עם לידתו, לא היתה בנמצא בישראל מתכונת ארגונית לפרוייקט מעין זה. היה צורך לייצרה בבחינת יש מאין. היקפו הרחב של הפרוייקט דרש שיתוף פעולה של מחלקות ממשלה רבות שאינן מורגלות בתיאום יום-יומי. כדי להשיג השתתפות במימון, פנתה ממשלת ישראל לסוכנות היהודית וזו פנתה לקהילות היהודיות בחו"ל כדי ש"תאמצנה" שכונות שיקום ותהיינה מעורבות באופן ישיר בכל שכונה ושכונה.

עגלת הפרוייקט יצאה איפוא לדרך כשבראשה דוהר סוס דו-ראשי ורב-רגליים. גם הנהגים בעגלה זו היו הפעם שונים מאשר בתכניות ממשלתיות אחרות שהופעלו בישראל בעבר. היו בה לא רק הפקידים ואנשי המקצוע של משרדי הממשלה המפעילים שירותי ציבור "רגילים" בתחומי השיכון, החינוך והבריאות. היו בעגלה זו גם נוסעים חדשים - תושבי השכונות שאת שיתופם חרט הפרוייקט על דגל ובכך יצר חידוש חשוב בזרכי קבלת ההחלטות בישראל.

* ראו ממצאי הספר הסוקר תכניות שיקום שכונות ב-9 מדינות:
Alterman & Cars, 1991

האם תגיע עגלת פרוייקט השיקום ליעדה? בקרב חוקרי המדיניות הציבורית רווחת דעה, שתכניות חברתיות מועדות לעתים תכופות לכישלון, כפי שמשתקף מהכותרת של אחד הספרים - "מדוע נכשלות תכניות ממשלתיות?" (Larson, 1980). עמדה בפנינו "ההזדמנות הגדולה": פרוייקט שיקום השכונות היווה ניסוי ב"גדול" במדינה קטנה; מעין מעבדה שבכוחה להעשיר את הידע הבינלאומי הקיים אודות הקשר בין מרכיבי המדיניות מחד - התכנון, הארגון ודרכי קבלת ההחלטות - לבין הכושר לבצע את התכנית על פי יעדיה, מאידך.

בסופה של המאה העשרים לא ניתן בארצות המערב לדבר עוד על תכנון וביצוע של מדיניות ציבורית ללא מעורבות פעילה של הציבור המושפע מהתכנית. לפיכך עוסק ספר זה בהרחבה גם בנושא שיתוף הציבור בתכנון ובביצוע.

הספר בנוי מארבעה חלקים עיקריים וכל חלק חובק פרקים אחדים. החלק הראשון מוקדש להערכת התכנון, המבנה הארגוני ודרכי הביצוע של פרוייקט השיקום. החלק השני מתאר את הפעולות של הפרוייקט ואת סוגי האוכלוסיות שנהנו. חלקים אלה נכתבו על ידי רחל אלתרמן. ואילו החלק השלישי מתמקד בהערכת תהליך השיתוף וההשתתפות של התושבים בקבלת ההחלטות ונכתב על ידי ארזה צ'רצ'מן. הספר פותח בפרק המציג בקצרה את פרוייקט השיקום ואת שיטת המחקר ששימשה כבסיס לספר זה. המעוניינים בתיאור מורחב ומפורט יותר מוזמנים לפנות לספרה של נעמי כרמון (1989). ספר זה סוגר בשני פרקים מסכמים המנסים לדלות מתוך הנלמד על פרוייקט השיקום בישראל, לקחים שיוכלו להזין את הידע הבינלאומי הרחב בדבר ביצוע מדיניות ציבורית: מה ניתן ללמוד על הניסיון להחדיר נורמות של מעורבות ציבור בקבלת החלטות לתוך ממסד שלא היה מורגל בכך ובקרב ציבור שהיה עליו ללמוד את המלאכה? ולבסוף, מהם הגורמים המסייעים להגשים תכנית חברתיות רבות היקף, ומהם הגורמים המעכבים ומכשילים את הביצוע?

אף שמאז נסתיים המחקר עברה תקופה לא קצרה, ובפרוייקט השיקום חלו שינויים רבים, הכוללים הסבתו החלקית לצרכי קליטת עלייה, אנו בדיעה שהתקופה שנחקרה היתה תקופה מכרעת שקבעה את ה"קוד הגנטי" של פרוייקט השיקום ואת התקדים שישפיע על תכניות חברתיות ושיכוניות בישראל בעתיד. מצד אחד היתה זו תקופה שלאחר צעדי הגישוש הראשונים של הפרוייקט, ועם זאת עדיין קרוב למדי ל"תקופת בראשית" זו, שללא הבנתה קשה יהיה להבין ולהעריך את הפרוייקט כולו. מצד שני, היתה זו תקופה של פעילות נמרצת בהזרמת תקציבים ובהפעלת תכניות, כשמיד אחריה החלה האטה מסויימת. התקופה הנחקרת היא איפוא "התקופה הקלסית" של הפרוייקט, בה נוצרו הדפוסים שאפיינו אותו.

פרוייקט השיקום נמצא כיום, ב-1991, ביציאה מחלק מהשכונות, ובחלקן האחד הוא מגבש דמות חדשה ומאמץ לעצמו יעדים חדשים.

אם בשנות ה-80 היו דגלי המדיניות הציבורית רווחה ואיחוד חברתי מחד גיסא, והתיישבות מאידך גיסא, (על המחלוקות שזו עוררה), הרי מדינת ישראל של שנות ה-90 עומדת בפי שינוי מרחיק לכת בסדרי העדיפויות הלאומיים. יהיו אלה קליטת גלי העלייה הגדולים, פיתוח כושר תחרות כלכלית בזירה הבינלאומית שיהיה כרוך בניתוחים מכאיבים במשק, והתמודדות עם דרכי היציאה מה"אינתיפדה" לקראת שלום. יעדים אלה מעוררים מחדש את רגשות הקיפוח של ה"עולים הותיקים" שירצו אף הם לזכות ברמת החיים, ביוזמות הדיור, במקומות התעסוקה שיינתנו לעולים החדשים.

בתסריט זה, אף שלא צפוי חידוש פרוייקט שיקום השכונות במתכונת של שנות ה-80 הרי צפויות תכניות אחרות שיעדיהן קליטת עלייה, דיור לזוגות צעירים, פיתוח כלכלי ותכנון עירוני כולל. גם לו היו השגיו של פרוייקט השיקום פחותים מאלה שמצאנו ומאלה שדיווחה עליהם כרמון בספרה, היינו אומרים "דיינו", שהרי סביר להניח שהשינויים שחולל הפרוייקט ביחסים בין תושבי שכונות מצוקה לשלטונות, התקדימים הארגוניים שיצק בתכנון ובתיאום רב-משרדי, והמנהיגות המקומית שנוצרה - הנושאים להם מוקדש ספר זה - יטביעו את חותמם על תכניות עתידיות ויעניקו להן קו בסיס חדש ושונה מאד מקו ההתחלה של ראשית שנות ה-80.

פרק ראשון

עקרונות פעולתו של פרוייקט השיקום

והשאלות למחקר

בפרק זה נציג את עקרונותיו של פרוייקט שיקום השכונות בתחום של המבנה המוסדי ודרכי התכנון והביצוע. מעקרונות אלה גזרנו את השאלות למחקר ההערכה. אך בטרם נפרוס את אלה ואת שיטות המחקר, יש צורך לפתוח בהצגת "קו הבסיס" של המבנה הארגוני ודרכי קבלת ההחלטות שהיו שגורים בטרם נכנס פרוייקט שיקום השכונות לתמונה.

המבנה המוסדי ודרכי קבלת ההחלטות לפני פרוייקט השיקום

בישראל המסורת של ממשל במישור השכונתי דלה למדי. עד לפרוייקט השיקום לא היה כלל ברוב השכונות בארץ גוף פורמלי לקבלת החלטות ולא היתה מסורת של תכנון שכונתי כולל (להוציא תכנון פיסי של שכונות חדשות). ועדי שכונות, כאשר היו כאלה, היו רובם מעוטי סמכויות ומיעטו בפעולות. החלטות בדבר אספקת שירותים ציבוריים או חברתיים לשכונה התקבלו - כפי שהן מתקבלות עד היום לגבי שכונות רבות שאינן נכללות בפרוייקט - במישורן בידי המשרד הממשלתי הנוגע בדבר או בידי הרשות המקומית; לא היתה כל חובה פורמלית להיוועץ בתושבים המקומיים או בבאי כוחם. יתרה מזו, אך שהמשרדים הממשלתיים נהגו להחליט על תחומים רבים שהשפיעו על חיי היום יום של התושבים ועל רווחתם, הם לא קיימו, בדרך כלל, משרדים למתן שירותים במישור השכונתי. משרדים כאלה לא היו אפילו במישור הכלל-עירוני ברבות מן הערים הקטנות והבינוניות. אין הסיבה לכך נעוצה רק בהעדר מסורת של שיתוף הציבור כגורם עצמאי אלא בראש ובראשונה היא נעוצה במסורת השלטון במדיניות הציבורית בישראל, שהיא מסורת של קבלת החלטות בריכוזיות.

בהשוואה למעמדו של שלטון מקומי בארצות מערביות אחרות, השלטון המקומי בישראל הוא חלש למדי: חולשה זו מתבטאת הן בהגבלות הרבות שמטיל השלטון המרכזי על סמכויותיו של השלטון המקומי, והן בבסיס הפיננסי הצר של הרשויות המקומיות. רוב ההחלטות החשובות שמקבל השלטון המקומי טעונות אישור של נציגי

השלטון המרכזי. לעומת זאת, מוטלות על השלטון המקומי חובות רבות, הן באספקת השירותים שהחוק מטיל עליו באופן ישיר והן באספקת שירותים שמפעיל השלטון המרכזי. כך הדבר בכל הנוגע לאספקת שירותים בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות (אבל לא השיכון). הטלת תפקידים אלה על השלטון המקומי לא לוותה, בדרך כלל, בהעברת סמכויות לקבלת החלטות באופן עצמאי.

שיתוף הציבור בישראל החל צובר תנופה רק בשנות ה-70 (Churchman, Alterman, 1979) & Law-Yone. אמנם היו מקרים של שיתוף במסגרות כמו הקיבוצים והמתנ"סים, אבל ככלל נתקל הנסיון להחדיר את הרעיון בקשיים בשל כמה סיבות:

1. לישראל אין מסורת של דמוקרטיה משותפת או דמוקרטיה ביזורית; הממשל המרכזי נושא בתפקיד החשוב ביותר ומקבל את מרבית ההחלטות בתכנון ובהפעלה של שירותים מכל הסוגים.
2. יחס הממשל היה יחס פטרנליסטי, בייחוד כלפי הגלים השונים של העלייה ההמונית. הגישה היתה, ועדיין נשארה בעיקרה, שפוליטיקאים, אנשי מקצוע ומומחים יודעים מה טוב לאנשים הפשוטים בכל התחומים - מגורים, חינוך, תרבות וכו'. היחס הזה והגישה הזו עודדו מצב של תלות ולא של יזמה עצמית.
3. רוב העולים לארץ הגיעו מארצות שבהן משטר לא דמוקרטי ורבים מהם באו מתרבויות שבהן מבנה המשפחה מסורתי וסמכותי. בשל כך לא היה לאנשים אלה ניסיון קודם, לא עם הזכות להשפיע על החלטות ממשלתיות ולא עם היכולת לעשות זאת, והם אף לא הפעילו להץ רב ולא יוזמות כדי לצבור יתר כוח במישור המקומי.
4. לרוב אנשי המקצוע ולפקידים במשרדים הממשלתיים וברשויות המקומיות לא היה ניסיון בשיתוף הציבור ולא פתיחות מיוחדת לנושא.

גיבוש הנושא של שיתוף התושבים בפרוייקט שיקום השכונות מצביע על שינוי מהותי בתפיסה. הקביעה ששיתוף התושבים הוא עקרון בסיסי ומרכזי בפרוייקט ושהתושבים חייבים לקחת חלק אינטגרלי בתהליך קבלת ההחלטות היתה בבחינת צעד מהפכני. לאיש לא היה ברור כיצד יעלה צעד זה. רבים ראו בשיתוף התושבים רעיון זר, מיובא מארה"ב, ולא האמינו שיעלה יפה בישראל. עצם העובדה שהעקרון נכפה בידי אנשי הממשל והרשויות ולא נבע מדרישת התושבים עצמם עוררה ספקות בדבר מידת היקלטותו.

מן הצד האחר, היו כמה גורמים שחיזקו את נושא השיתוף בפרוייקט ואלה הם:

1. מבנה מרכזי שמחליט לחלק סמכויות יכול לחייב דפוס של שיתוף, לדרוש שיתוף מזערי בסיסי ולאכוף אותו. ואכן כך נהגו בפרוייקט שיקום השכונות.

2. במשך השנים למדו תושבים בשכונות משהו על אפשרויות החשפעה במערכת דמוקרטית והיו מוכנים להשתתף בתהליך שהבטיח להם אפשרויות כאלה. את התושבים הללו לא אפיינה "תרבות העוני" והם לא היו מנוכרים לגמרי מן החברה. עצמון (Azmon, 1983) אומרת, שמחאה בקרב מקופחים בישראל אינה פעילות מהפכנית בעיקרה, כי אם נסיון להשפיע על מדיניות חברתית במסגרת המערכת הנורמטיבית הקיימת.
3. השפעה של קהילות יהודיות בגולה שתמכו רובן בעקרון של שיתוף התושבים בכלל, ובמקרים מסוימים בעמדות התושבים בפרט.

על רקע זה ניתן להעריך את מידת חדשנותם של עקרונותיו של פרוייקט השיקום. הפרוייקט קרא לבזר סמכויות לפחות באופן חלקי לשתף את הציבור ולמסד תהליכים של תכנון וביצוע כוללניים במישור השכונתי. עקרונות אלה היו אז חידוש משמעותי בדרכי קבלת ההחלטות בישראל. על כן נודעת חשיבות מיוחדת להערכת מידת ביצועם בפועל, לא רק לקביעת מידת הצלחתו של הפרוייקט בהשגת יעדי התפעוליים, אלא גם להערכתו כדגם לניסוי רחב מימדים לשינוי נוהלי השלטון.

לצורך פרוייקט שיקום השכונות עצמו לא נדרשה כלל תחיקה מיוחדת ולא נעשתה תחיקה שכזאת. לעומת זאת, בכמה מדינות אחרות, פרוייקט לאומי דומה דורש חקיקה מיוחדת; בארה"ב הוא דורש חקיקה פדראלית ויש שגם מדינתית. ההבדל הזה בין ישראל לבין מדינות אחרות אינו משפטי גרידא, שכן בעקבות תהליך החקיקה יש צורך לגבש יעדים ולנסחם ולהקים מבנים ארגוניים ו"כללי משחק" מתאימים.

מערך פרוייקט שיקום השכונות

פרוייקט שיקום השכונות התפתח אמנם במציאות הפוליטית והחברתית של מדינת ישראל של סוף שנות ה-70, אבל מבנהו וארגונו הושפעו גם מהלקחים שהופקו מתכניות דומות שהופעלו בשנות ה-60 וה-70 בארצות הברית. מגבשי עקרונות הפרוייקט היו ערים לביקורת הציבורית והמקצועית שנמתחה על התכניות של שיקום עירוני ושל ה-Model Cities. על בסיס זה והניסיון הקודם בשיקום עירוני בארץ, הוחלט להת עדיפות למטרות חברתיות-עירוניות על פני מטרות כלכליות עירוניות. כתוצאה, רק אזורים מגורים טהורים נכללו בפרוייקט ונקבע העקרון של שיקום במקום, ללא פינוי תושבים או הריסת מבנים.

עקרונות נוספים של הפרוייקט היו שילוב של שיקום פיסי וחברתי, הקצאת משאבים לשכונה כחידה מוגדרת ולא על בסיס אישי לתושבים, ביזור סמכויות לדרג

השכונתי, שיתוף התושבים במסגרות הפרוייקט, הימנעות מהקמת מנגנון מוסדי חדש, ושיתוף פעולה במימון ובביצוע התכנית בין העם בישראל לבין קהילות יהודיות בתפוצות.

הפרוייקט עסק בצורה זו או אחרת בשכונות השונות במגוון רחב של נושאים: בשיפוץ והרחבה של בנייני מגורים, בשיפור התשתית הפיסית והשטחים הפתוחים של השכונה, בתכניות להעשרה חינוכית ובשיפור המבנים של מערכת החינוך הפורמלי והלא פורמלי, בתכניות בריאות, בהכשרה מקצועית, בתכניות רווחה ובפיתוח קהילתי.

המערך המוסדי של פרוייקט השיקום הוא ייחודי וראשוני בישראל במספר מובנים:

* יש בו שיתוף פעולה מובנה בין הסוכנות היהודית לבין הממשלה. בניגוד לנושאים אחרים בהם פועלת הסוכנות (קליטה, התיישבות), לא הפעיל פרוייקט השיקום את המערך המקובל בין הסוכנות לממשלה - של חלוקת תפקידים הכרוכה בתחרות ובהעדר תיאום - אלא בחר לפעול מתוך שאיפה לתיאום ולשיתוף פעולה משולב בהפעלה יום-יומית.

* הוא בנוי על הנחה של שיתוף פעולה בין משרדים ממשלתיים ושלוחותיהם, כתנאי לפעילותו התקינה. אף ששיתוף פעולה כזה כבר נודע בישראל בעבר - לדוגמא בהקמת ערי הפיתוח - הרי הוא עדיין חורג מהסגרה של הפעלת שירותים חברתיים. כדי לתאם בין הגורמים הממשלתיים הוקם משרד מיוחד הסמוך כיום למשרד הבינוי והשיכון¹ - משרד "מתאם פעולות הממשלה".

* הפרוייקט יצר תקדים ראשון למעורבות ישירה בקבלת החלטות של יהדות העולם, התורמת לישראל, על ידי קשרי התאומות של "אחת לאחת"² בין הקהילות היהודיות בחו"ל לבין שכונות השיקום. מעורבות זו חלה הן במישור הארצי כלפי מוסדות הסוכנות היהודית, והן (במידה משתנה משכונה לשכונה) במישור המקומי-שכונתי. מעורבות זו היתה מיועדת בראש ובראשונה לשם גיוס תרומות ולשיפור הקשרים בין ישראל לקהילות בחו"ל, אולם לקשרים אלה היו השפעות נוספות על קבלת החלטות.

¹ בראשית הפרוייקט המשרד המתאם היה כלול במשרד ראש הממשלה שהיה אז ה"אפוסטרופוס" של הפרוייקט מצד הממשלה. נראה שה"אפוסטרופוס" עברה למשב"ש.

² לעתים, כאשר מדובר בקהילות קטנות בחו"ל, הקשר הוא בין מספר קהילות או אזור שלם לבין שכונה אחת.

* הפרוייקט ייסד מוסדות מיוחדים להפעלתו ברמה השכונתית - צוות ההיגוי המקומי, מנהלי הפרוייקט והחברה הסוכנותית - המהווים חידוש בנוף המוסדי. הקמת מוסדות אלה לוותה גם בביזור מסויים של סמכויות החלטה מהמרכז למישור המקומי/שכונתי, בעיקר הסמכות לתכנן את מערך פעולות השיקום הרצויות לשכונה.

* הפרוייקט מיסד דרכים שונות לשיתוף תושבי השכונות בקבלת החלטות, בקנה מידה כזה, שהיוו חידוש בישראל. חלק מדרכים אלה קיבלו ביטוי במבנה הארגוני, בעיקר בייצוג התושבים בצוות ההיגוי ובצוותי המשנה.

* המבנה הארגוני הושחת על ההנחה שהפעלת הפרוייקט חשען בעיקר על גופי-ביצוע קיימים. על כן בביצעו אמורים להיות מעורבים גורמים רבים המספקים שירותים חברתיים באופן יום-יומי, כגון המחלקות השונות של הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה, חברות המתנ"סים וגופים מעין-ציבוריים שונים.

אלה בקווים כלליים מאפייני המבנה המוסדי הפורמאלי הכלל-ארצי ועקרונותיו. המבנה הפורמאלי שגובש היה כמעט אחיד וחל על כל שכונה ושכונה עם הבדלים קלים בלבד. עם זאת נוצרו, כמובן, הבדלים רבים בין השכונות במבנה הבלתי-פורמאלי שנתגבש במשך הזמן.

השאלות להערכה

את אמות המידה להערכה שאבנו משלושה מקורות עיקריים: העקרונות המוצהרים של פרוייקט השיקום המוצגים באיור 1.1; העקרונות המשתמעים מהמבנה המוסדי שעוצב למעשה; ועקרונות כלליים מקובלים להערכת פעולותיו של המינהל הציבורי. נציב כאן את מלוא רשימת העקרונות הנראים לנו חשובים להערכת המבנה הארגוני ודרכי קבלת ההחלטות, ואת המקורות מהם שאבנו אותם. מספר נושאים הושמטו כאן, מסיבות שונות. לגבי כל עקרון, נציין את שאלת ההערכה הכללית אשר גזרנו ממנו, ואת הפרק המוקדש לדיון בה.

עקרונות המבנה הארגוני ודרכי קבלת החלטות:

1. הקמת מבנה מוסדי מועיל בקבלת החלטות, המאופיין על ידי בהירות ארגונית ודרכי ביצוע יעילות.

הסבר: עקרון זה שאוב מתוך אמות-מידה כלליות לפעולתו של מינהל ציבורי.

שאלת ההערכה היא עד כמה היה המבנה המוסדי בהיר בעיני מפעילים וצרכנים, והאם היה מועיל בההליך הביצוע.
2. ביזור סמכויות החלטה מהשלטון המרכזי לרמה השכונתית.

הסבר: למדנו על עקרון זה מתוך המבנה המוסדי שהפרייקט יצר במישור השכונתי, בעיקר צוות ההיגוי ושלוחותיו, ומתוך ההנחיות הפורמאליות המעניקות סמכויות תכנון ומעקב לצוות זה.

שאלת ההערכה היא עד כמה בוזרו ההחלטות בפועל? לנושא זה מוקדש הפרק הרביעי.
3. שמירה על יחסים תקינים של שיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

הסבר: עקרון זה נאמר במפורש במסמך הרשמי של עקרונות הפרוייקט, שם כתוב: "התכנית מדגישה את התפקיד המרכזי והאחריות של הרשות המקומית בכל תהליך השיקום...".

מאחר שבפרוייקט גלומות התנגשויות אפשריות עם הרשות המקומית, **שאלת ההערכה** היא - האם השכיל פרויקט השיקום ליצור מאזן-אינטרסים חיובי עם הרשות המקומית אשר יביא לשיתוף פעולה תקין בין הפרוייקט לבינה? נושא זה יידון בפרק החמישי.
4. מיסוד דרכי תכנון אשר יניבו פתרונות מועילים למכלול בעיות השכונה בתחומים החברתיים והפיסיים גם יחד.

הסבר: לעקרון זה מספר היבטים. היבט אחד - הטיפול החברתי והפיסי המשולב - נובע מעקרון הפעולה המהותי לתכנית הפרוייקט, הגורס אסטרטגיית טיפול משולבת. עקרון זה מצא ביטוי הן במסמך הרשמי שהוזכר לעיל, בו כלולה רשימת יעדים המקיפה מכלול של תחומים, והן במבנה המוסדי של הפרוייקט, הכולל משרדים "חברתיים" ו"פיסיים" גם יחד. היבט אחר של העקרון הנ"ל מתייחס למועילות - דהיינו, לכושרו של התכנון לאתר פתרונות מועילים ככל האפשר. על עקרון זה ניתן ללמוד לא רק מתוך כללים מקובלים של מינהל טוב, אלא במיוחד מתוך העובדה שהפרוייקט ציפה לפעול במשך תקופת-זמן מוגבלת ושהוצג בתור "הזדמנות שאין להחמיצה". על כן היתה

אור.ו.ב. עקרונות התכנית לשיקום והתחדשות השכונות בסורוקה

התכנית לשיקום והתחדשות השכונות שתחומה למשולח ישראל ולשוכניה היהודית, התבנית ברצח לקדם את תוכני השכונות ולשפר את תנאי החיים התברזתיים המיוחדים המיוחדים בשכונתם.

התכנית מודרנית את חשיבות חיי הקהילה בשכונות ומעודדת המגורים במסגרת השכונות-קהילתיות. התכנית נועדה לפעול תוך בקרוב השכונות והגוש הירוקים, שיפנה משכונת זו באפשרות פיתוח קהילתי מובנה יותר והולמה לפיתוח החילץ המיוחד של אובולטיות חזקה במשכונת.

התכנית לשיקום והתחדשות השכונות אינה מיועדת רק לשיפור תנאי החיים והתנאים הכלכליים של התכנית, אלא גם לשיפור תנאי החיים הכלכליים של התכנית. התכנית נועדה לשמש כמרכזית לאחראי-הוויכוחים ולמאמץ-השיפור, או הערכות שונה של מערך השירותים הקיימים. נגישה התכנית היא אינטגרטיבית במהותה, ולכן היא לובת לא לשילוב האדם בן הגושים המוסדיים בשכונת באופן שיגנה בצורה הטובה ביותר על המרכיבים המיוחדים של השכונה. תורבותה ובעייתיות, נגמט התכנית היא גילוי וקידום הכוחות החיוביים השוכנים ברמה המקומית והשכונתית.

אחת מאבני היסוד של התכנית היא השתתפות של תושבי השכונות בכל החלטות התכנית. תפיסה הבסיסית העומדת באתר התכנית היא שאין להבין עברו האוכלוסייה בשכונת, אלא יש להבין יותר עם האוכלוסייה המקומית, והגובה הוא לזכור ולהבנת האחריות במהותה. תכנית השכונות לנגי חייבים בקהילה.

התכנית מודרנית את התפקיד המרכזי האחריות של הרשות המקומית בכל החלטות התכנית. תכנית השכונות לנגי חייבים בקהילה. תכנית השכונות חלוצית חלוצית בארצנו ומפעיל יעיל של השירותים המוסדיים ברשות המקומית.

על רקע עקרונות אלו, ניתן לזכור שהתכנית לשיקום והתחדשות השכונות נועדה לזכור את השכונות ולעבד עבור יותר גושים נוספים, באופן יותר מפורש נוסף לתגורר את יעדי השיקום כלהלן:

1. פיתוח חוכמת של תושבי השכונות לשיפור על מצבם הכלכלי, הוגברו אחריותם, הוגברו אחריותם לזכור השכונות.
2. הכשחת עמדת טוב יותר לילדים ולנוער הערבים, הכשחת לפיתוח הכשרה הנכונה והפיתוח הכלכלי של הערבים ולתכנית שפרשורים אלה יגיעו לידי ביטוי בקרי העבודה, בקרי התרבות, המשפחה והקהילה.
3. הגברת הביטחון הכלכלי, השתתפות החלטה הכלכלית והתבנית של תושבי השכונות, בן הורשים המשפיעים על השגת מטרה זו; רמת החשבולה הכשרה מקצועית של מבוגרים; אפשרויות ההזדמנויות העסקיות של מבוגרים בכלל ונשים בפרט.
4. שיפור איכות החיים והתנאים הכלכליים, הכנת ליחסי קמת בתוך הקהילה; הגשת בטיחות ופיתוח מוסדות, הוגברת ההשתתפות והקשר בין תושבי לזכור.
5. העשאת מרחב ההזדמנויות והזדמנויות ההתנדבותיות של תושבי השכונות.
6. שיפור החשק של התכונות החלשות.
7. שיפור איכות החיים הכלכליים; תן מפתחיה הייתה וטכניתה ותן מפתחיה השכונת בלה.

העמק מתוך חוברת הנחיות לציון המיגרי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכונות, בהוצאת לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית, מרץ 1981.

ציפיה שחכנון יהיה טוב מספיק כדי להוביל לתוצאות הרצויות. היבט זה של דרך התכנון גורס תכנון שיטתי ומקיף.
שאלת ההערכה היא: עד כמה היה תהליך התכנון כוללני, שיטתי (רציונאלי) ומועיל במציאת פתרונות לבעיות השכונה? נושא זה יידון בפרק השישי.

5. תיאום בין-מוסדי המאפשר שיתוף-פעולה מועיל בתהליך הביצוע.
הסבר: מתוך המבנה המוסדי של הפרוייקט ניתן ללמוד שהוא בחר להישען לצורך ביצועו בעיקר על גופים ארגוניים קיימים הנוהגים לספק שירותים חברתיים באופן שגרתי. על מנת לבצע אסטרטגיית שיקום כוללנית אליה חתר הפרוייקט ולענות על המשימות שתהליך התכנון אמור להניב, היה צורך בשיתוף פעולה הדוק בין המוסדות.
שאלת ההערכה היא: מה היתה רמת התיאום שהושגה בין הגופים השונים אשר פעלו בביצוע תכניות הפרוייקט. הפרק השביעי מוקדש לנושא זה.

6. הבטחה שכספי הפרוייקט והתכניות שיפעיל יהיו תוספת לשירותים הקיימים ולא תחליף להם.
הסבר: עקרון-פעולה זה אשר בשפת הפרוייקט זכה לכינוי החשש מ"בריחה תקציבית" קיבל ביטוי מפורש במסמך העקרונות, בו כתוב: "התכנית לשיקום והתחדשות השכונות אינה מיועדת להחליף שירותים ותכניות חברתיות קיימות. התכנית נועדה לשמש תוספת למדיניות לאומית-מוניציפאלית ולאפשר חיזוק, שיפור או היערכות שונה של מערך השירותים הקיימים".
שאלת ההערכה היא: באיזו מידה היוו התכניות שהפעיל הפרוייקט, תוספת חדשה לרמת השירותים שהיתה קיימת בשכונות קודם הפעלתו, ולהיפך - באיזו מידה החליף הפרוייקט שירותים ותקציבים קיימים. נושא זה יידון בפרק השמיני.

7. שיתוף הציבור בקבלת החלטות בתכנון ובביצוע.
הסבר: עקרון זה זכה לאזכור מפורש במסמך של עקרונות הפרוייקט שהוזכר לעיל: "אחת מאבני הפינה של התכנית היא השתתפות של תושבי השכונה בכל מהלך התכנון, קבלת ההחלטות והביצוע של התכנית...".
 לנושא זה מוקדש חלק ג' - כולו, והוא יוזכר בחלקים א' וב' רק באופן עקיף, ככל שהוא נוגע לנושאי הארגון, התכנון והביצוע.

8. גיבוש של תכניות שהן בנות-ביצוע והפעלתן בצורה יעילה.

הסבר: עקרון זה גלום הן באמות-מידה מקובלות להערכת פעולתו של מינהל ציבורי, והן במאפיינים המיוחדים של פרויקט השיקום. הפרוייקט החדיר תחושה של "הזדמנות חד-פעמית" ואופק זמן מוגבל, שבו לקח על עצמו להשיג את התוצאות הרצויות (ראה גם עקרון מס. 9). אנו מייחסים חשיבות רבה לנושא זה לנוכח הניסיון בארצות אחרות בהפעלת תכניות שיקום, והתחושה של כשלון שנתלוותה לחלק גדול מהן והשתקפה במחקרי ההערכה שבוצעו אודותיהן.¹ לכושר-ביצוע חשיבות רבה גם במישור של הפעלת תכניות ציבוריות באופן כללי. כפי שאמרנו בפתיחה, נושא זה זכה לפיתוח תיאורטי ואמפירי רב בשנים האחרונות, מתוך מגמה לשפר את רמת הביצוע של תכניות ציבוריות.

דווקא לנוכח חשיבותו של נושא ה"בציעות", לא הקדשנו לו סעיף מיוחד, אלא שיבצנו אותו כאמת-מידה שוטפת השזורה בכמה וכמה סעיפים ראשיים: כחלק חשוב מנושא המועילות של המבנה המוסדי ובהירותו (בפרק השני); בהקשר להערכת תהליך התכנון (בפרק החמישי); כחלק אינטגרלי מנושא התיאום הבין-מוסדי בביצוע (הפרק השישי); וכהסבר מרכזי להערכת מידת ה"בריחה התקציבית" (הפרק השביעי).

9. תכנון הפרוייקט לסיום בפרק זמן מוגבל, והבטחת כושר ההמשכיות הארגונית.

הסבר: ההצטרות הראשונות שליוו את ייסוד הפרוייקט (ראה המבוא הכללי) התייחסו לפרק זמן של חמש שנים. אמנם הצד של משרדי הממשלה ככל הנראה מעולם לא אימץ לעצמו פרק זמן מסוים כלשהו, אולם הצד של הסוכנות היהודית פעל אחרת. בתהליך גיוס הכספים והציפיות שיצר בקהילות שבתפוצות ובשכונות, הוא פעל על-פי ההכרזה של חמש שנים או פרק זמן ארוך במקצת, אך דומה. בעת כתיבת שורות אלה נמצאות שכונות מספר בתהליך של "יציאה" ממימון ישיר על ידי הסוכנות.

הערכת המידה בה פרויקט השיקום אמנם נערך ליציאה מתוכננת, והמידה בה יציאה כזו פגעה או לא פגעה בכושר המשכיותו של המבנה הארגוני, הם נושאים כבדי משקל הראויים למחקר נפרד. במחקר הנוכחי לא היתה ברשותנו הפרספקטיבה הדרושה של משך הזמן לפני ואחרי היציאה על מנת להעריך תהליך זה בצורה אמפירית הולמת, אלא כהשערה בלבד. אף אחת מעשר שכונות המחקר לא היחה בשלב של "אחרי יציאה". רק לקראת תום המחקר נכנסו שתיים מהשכונות לשלב של ראשית תהליך ההתנתקות.

¹ ראו לדוגמה (Frieden and Kaplan, (1975) Prathers and Gibson 1977).

10. העמקת שיתוף הפעולה בין הקהילות התאומות בתפוצות לבין השכונות שבפרייקט מתוך תקווה להעמיק את הקשרים בין העם היהודי לבין מדינת ישראל.

הטבר: עקרון חשוב זה הוא מחוץ לדי' אמות המחקר הנוכחי. ספר זה אינו מתמקד בהיבט זה, לו הוקדש מחקר מיוחד (Elazar et al. 1983). עם זאת, נתייחס בהמשך להשלכות מסוימות על דרכי קבלת החלטות שנלוו לשיתוף פעולה זה.

שיטת המחקר

המבנה הכללי של המחקר תואר בספר הראשון שבצמד (כרמון, 1989: 61-63). כאן נדגיש את אותן הנקודות החשובות במיוחד להערכת המבנה המוסדי ותהליכי קבלת החלטות.

מטרות הניתוח

בגישת ההערכה האינטגרטיבית שאותה יישמו (Alterman, Carmon & Hill, 1984) נודעת חשיבות רבה לבדיקת המבנה המוסדי ודרכי קבלת החלטות. בדיקה זו מיועדת למלא חסר חשוב בגישות ההערכה המסורתיות הנוטות להתמקד בעיקר בתוצאות המיוחסות לתכניות, ולהזניח את הדרך שהובילה להשגתן. לנוכח הנטייה של מחקרי הערכה רבים להניב מסקנות שליליות, גבר בשנים האחרונות הרצון בקרב מדענים להבין לעומקם את תהליכי קבלת החלטות בביצוע. (Alterman, 1983; 1987-88).

להערכת המבנה המוסדי ותהליכי קבלת החלטות שלוש מטרות עיקריות:

האחת, לשמש כחוליה חיונית בגישת ההערכה האינטגרטיבית, על מנת לאפשר את פתיחת "קופסה השחורה" המתווכת בין המדיניות הנבדקת לבין התוצאות שאותן מבקשים לייחס למדיניות.¹ זיהוי הגורמים הארגוניים ותהליכי קבלת החלטות עשוי לסייע בייחוס נכון של התוצאות-לכאורה לפעולות הפרוייקט.

¹ הרקע התיאורי לדימוי תהליך הביצוע כקופסה שחורה מוצג בהרחבה ב- Alterman (1987-88).

השנייה, להעריך את המבנה הארגוני ואת דרכי קבלת ההחלטות בנושאים העומדים בפני עצמם, בעלי עקרונות פעולה רצויים משלהם. מאחר שלא ניתן לבצע תכנית ציבורית כלשהי ללא מבנה ארגוני ונוהלי תכנון וביצוע, מיועדת הערכה זו לסייע לקובעי המדיניות בגיבוש לקחים לשם שיפור מערכת קבלת ההחלטות בעתיד ולהגברת כושרה להשיג יעדים.

השלישית, לשמש כאבן בוחן מציאותית להערכת הישגי הפרוייקט או מחדליו. במחקרי הערכה שגרתיים, הערכה זו מתבצעת על פי היעדים שהוצבו. ספר זה יסייע לשפוט לא רק מה רצוי, אלא גם להצביע על מה אפשרי לנוכח האילוצים המוסדיים ועל פי הידע הקיים באשר לדרכי תכנון וביצוע בפועל.

המדגם ושיטות איסוף הנתונים

המחקר הקיף 10 מבין 69 השכונות שהיו כלולות בפרוייקט בראשית המחקר (1982). השכונות נבחרו לפי משתנים שיאפשרו ייצוג לאזורים גיאוגרפיים שונים, סוגי ישוב (שכונות בערים בגדלים שונים ועיירות פיתוח), גודל אוכלוסייה שונה וותק שונה במטרת הפרוייקט. השכונות שנכללו במדגם מצפון לדרום היו: כנען (צפת), עכו-מזרח, גבעת הרקפות (קרית-אתא), אור עקיבא, גבעת אולגה (חדרה), נווה ישראל (הרצליה), נוה אליעזר (תל-אביב), החקווה (תל-אביב), עיר גנים (ירושלים), ונתיבות.

הגישה המתודולוגית החדשנית חייבה שימוש בשיטות שונות ומגוונות ולעתים הביאה לפיתוח ו"המצאה" של כלי מחקר מיוחדים. בעקרון התבסס המחקר על עבודת חוקרי שדה שהוצמדו כל אחד ואחת לשכונה מסוימת למשך שנתיים וחצי (1982-1984). חוקרי השדה התבקשו לעקוב, בין השאר, אחר תהליכי קבלת ההחלטות והביצוע ושיתוף התושבים באמצעות שאלות מכוונות ואחרות לעשר השכונות.¹

חוקרי השדה פעלו במידה מסוימת כצופים משתתפים, אך את הידע שאטפו ממקור ראשון השלימו בשיחות יזומות רבות עם מקבלי החלטות ומפעילים ועם פעילים מקומיים, על ידי בדיקת חומר כתוב בפרוטוקולים, דוחות, עיתונות מקומית וכו'. להשלמת החומר התבטסנו על שני סקרים פורמליים. האחד נערך על ידי חברת "מודיעין אזרחי" עבור הוועדה הבינלאומית להערכה והוא כלל גם ביוזמתנו מדגם

¹ את דפי ההנחיות שהכינו החוקרים ניתן למצוא בכרכים של דו"ח המחקר: אלתרמן בשיחוף עם היל (1985), נספח 2.1 עמ', 44-77 וצ'רצ'מן (1985) נספח 3.1 עמ' 3-13.

מיוחד של חושבים פעילים בשכונות שלנו. סקר שני נערך על ידינו בין מקבלי ההחלטות שעבדו ישירות עם שכונות המחקר.¹

המבט השכונתי

חשוב להזכיר שוב שהמחקר הנוכחי עוסק בחקר "מדגם" של עשר שכונות. בהכרח, היתה איפוא נקודת המבט שלנו שכונתית. לנקודת מבט זו השלכות מיוחדות על הנושאים הנדונים בספר זה; שהרי המבנה הארגוני של הפרוייקט ודרכי קבלת ההחלטות שהנהיג היו בעיקרם כלל-ארציים. ההבדלים בין השכונות היו מעין "וריאציה על המנג'ינה" השלטת. פרויקט השיקום הנהיג מערך ארגוני אחד ויחיד, אשר אמור היה להיות מיושם בצורה זו בכל השכונות גם יחד. הוא לא בחר עד כה ללכת בדרך של הנהגת מערכים חילופיים, בהתאם לבחירה מקומית או על-פי אמות מידה מוכתבות מראש.

לפיכך, המבנה הארגוני הארצי היווה מעין מכנה-משותף בין השכונות. כאשר אנו באים לענות על שאלות הערכה, אנו שואלים למעשה - באיזו מידה ובאיזו דרך יושם העקרון הארצי, בשכונות המסוימות שחקרנו.

האם נוכל ללמוד ממסקנותינו גם על הערכת המבנה ברמה הארצית? התשובה תלויה כמובן במידה שבה מדגם השכונות שחקרנו מייצג את מערך השכונות שנכללו בפרוייקט². אולם לשאלה זו היבט נוסף: ברי שתוך כדי המחקר למדנו רבות על דרך קבלת ההחלטות לא רק במישור השכונתי אלא גם במישור הארצי (והאזורי). הבנת קבלת ההחלטות במישורים אלה היא חשובה - לעתים בעלת חשיבות מכרעת - לשם קבלת מענה על שאלות ההערכה שהצבנו עבור הרמה השכונתית. לפיכך, מסקנותינו נוגעות גם למישור הארצי. עם זאת, יש לזכור שמסקנות אלה הן תמיד מתוך נקודת המבט השכונתית בה נקטנו - מבט "מלמטה למעלה". לדוגמא - אם למדנו על מידת התיאום הבין-מוסדי והסקנו מסקנות על כך, הרי מסקנותינו נובעות מתוך הביטוי שרמת תיאום זו קיבלה במישור השכונתי, והן צבועות באור זה. מחקרנו לא עסק בלימוד ישיר של התהליכים וההסדרים השוררים בין מקבלי ההחלטות במישור הארצי. לכך ניתן, כמובן, להקדיש מחקר אחר.

¹ ניתן למצוא את השאלון באתרמן בשיתוף עם היל (1985) נספח 2.2, עמ' 85-79, או צ'רצ'מן (1985) נספח 3.2, עמ' 15-21.
² ראו דיון בכרמן (1989).

תקופת הבדיקה ומשמעותה לטווח הארוך

לא ניתן לטיים פרק זה ללא התייחסות לנקודת הזמן בה נערכה הבדיקה בפרספקטיבה של הזמן שחלף מאז. מן הראוי להדגיש שעיקר ההערכה נתבצע לגבי שנות התקציב 1982/3 ו-1983/4, תוך עדכון מסויים עד לשנת 1984/5. ללא ספק, מאז חלו שינויים רבים בפרוייקט ומן הסתם ייערכו שינויים נוספים בעתיד. אולם לתקופה שנבחנה יש לדעתנו חשיבות מיוחדת בהבנת פרוייקט השיקום והשלכותיו גם בשנים הבאות.

מחד גיסא, התקופה שנבחרה להערכה לא היתה כבר תקופת צעדי הראשוניים של הפרוייקט ושלבי התפתחותו, אולם מנקודת התצפית של אותה תקופה ניתן היה עדיין לחוש היטב בשלבי התפתחות חשובים אלה וניתן היה לדווח עליהם. ללא הבנת שלבים אלה, קשה יהיה להבין ולהעריך את הפרוייקט אי-פעם בעתיד. מאידך גיסא, התקופה שנבדקה היתה כבר תקופת פעילות מואצת ותקופה של הזרמת תקציבים במלוא האון; דווקא מיד אחריה חלו קיצוצים מסוימים בפעולות. ניתן אפוא לראות בתקופה זו תקופה "קלאסית" של פעילות הפרוייקט במלוא הקיטור, לאחר שהמוסדות כבר עמדו על כנם מזה זמן מה ונוהלי הפרוייקט כבר נתגבשו במידה רבה. בתקופה זו נוצרו הדפוסים ודרכי הפעולה שאפיינו את הפרוייקט בהמשך דרכו. על כן חשוב היה ללמוד מקרוב דווקא תקופה זו, בעלת החשיבות המכרעת בהתהוות הפרוייקט.

חלק א':

הארגון, התכנון

והביצוע

פרק שני

המבנה המוסדי ומועילותו בתהליך התכנון והביצוע

מעצבי פרוייקט השיקום קיבלו בעת הקמתו החלטה ארגונית מרחיקת-לכת: הם החליטו שלא להקים מוסד מיוחד אשר יפעיל באופן ישיר את השירותים שהפרוייקט יממן, אלא העדיפו להישען על הגופים הקיימים. תפקיד הפרוייקט היה אמור איפוא להצטמצם בתכנון, בניהול, במעקב ובהערכה של התכניות. הללו הן משימות נכבדות ומקיפות בפני עצמן, אך אין הן כוללות הפעלה ישירה של שירותים. עקרון זה נשמר בדרך-כלל, אף שבמשך הזמן היו יוצאים מן הכלל, בעיקר בפעולותיה של הסוכנות שנטו במידת-מה לגלוש לקראת הפעלה ישירה של שירותים.

באופן פרדוקסאלי, לעצם העקרון של ההישענות על גופים קיימים, ודווקא לעובדה שבמידה רבה הוא נשמר, היו השלכות שהיקשו על אופן פעולתו של המבנה המוסדי בתהליך הביצוע. השלכות אלה הן בעיקר בשני היבטים: האחד, מידת בהירות המבנה המוסדי בעיני המפעילים והצרכנים; והשני, מידת ההצלחה בתיאום בין שפע הגופים הקיימים. בהיבט הראשון נדון בחלק זה, ובהיבט השני, בחלק המיוחד שיוקדש להערכת התיאום.

בהירות המבנה המוסדי: מבחנים

המבנה המוסדי של פרוייקט השיקום מוצג באיור 2.1. התרשים מבחין בין גופים הקשורים בהחלטות של תכנון, מעקב ותקצוב, לבין גופים הקשורים בהפעלת השירותים שמימן הפרוייקט. התרשים משקף בעיקר את המבנה הפורמלי הכללי של הפרוייקט. כפי שקורה בדרך כלל בארגונים מורכבים, נתגבש במשך הזמן גם מערך ארגוני לא-פורמאלי. למערך זה נתייחס, לפי הצורך.

כדי שמבנה ארגוני יפעל בצורה יעילה ומועילה בתהליך הביצוע, חשוב שהוא יהיה בהיר. כוונתנו לכך שחלוקת הסמכויות בו וסדרי הכפיפויות יהיו נהירים הן לבעלי התפקידים השונים הפועלים בו ("המפעילים") והן לציבור בשכונה ("הצרכנים"). מלכתחילה, ניתן היה לצפות שהמבנה המוסדי שהוקם יתקל בבעיות

של בהירות. אף על פי שפרוייקט השיקום בחר לאמץ את מכלול הארגונים שהפעילו שירותים בשכונות טרט כניסת הפרוייקט, הוא הקים נדבך נוסף של מוסדות שתפקידיהם נבעו ממשמות התכנון, הניהול, המעקב וההערכה שהפרוייקט שאף לייחד לעצמו.

את מידת הבהירות נשפוט על-פי שלושה מבחנים:

- א. האם חלוקת התפקידים והסמכויות בין גופים מקבילים היא בהירה דיה בעיני המפעילים?
 - ב. האם סדרי הכפיפויות בהירים ומוטכמים?
 - ג. האם הצרכנים מתמצאים במבנה הארגוני ויודעים להפנות את פניותיהם לכתובות הנכונות?
- נבחן כל טעיף לחוד.

בהירות חלוקת התפקידים והסמכויות בין גופים מקבילים

את הדיון בחלוקת התפקידים והסמכויות נארגן לפי הסעיפים הבאים:

- חלוקת סמכויות בין הגופים המיוחדים לתכנון, ניהול ומעקב שהקים הפרוייקט לבין עצמם;

- חלוקת סמכויות בין הגופים המפעילים לבין עצמם.

חלוקת התפקידים בין הגופים שהקים הפרוייקט לתכנון, ניהול ומעקב

במבט ראשון, נראים אולי המוסדות שהקים פרויקט השיקום כמועטים וסמכויותיהם כמוגדרות. אולם במבט שני ניתן למנות מספר לא מבוטל של גופים ובעלי תפקידים שמרביתם באו בעקבות הפרוייקט, ושכולם מופקדים בצורה זו או אחרת על תכנון, ניהול, מעקב או הערכה. בשכונה טיפוסית הרשימה כוללת: שני מנהלי הפרוייקט; יו"ר צוות ההיגוי; צוות ההיגוי וצוותי המשנה שלו; יו"ר ועד השכונה והוועד¹; מנהל החברה הסוכנותית²; מנהל המתנ"ס³; עובדי בקרה של

¹ בחלק מהשכונות היה קיים ועד שכונה קודם לפרוייקט; בחלקן יצר הפרוייקט מוסד זה. במרבית המקרים, גם כאשר היה ועד שכונה קודם לפרוייקט, כניסת הפרוייקט סייעה למסד גוף זה ולהליכי בתירתו. ראו חלק ג'.
² לעיתים הללו תחליפים.

החברה הסוכנותית; ונוסיף לרשימה זו מסיבות שיוטברו להלן גם את מנהל תכנית הרווחה החינוכית, שהיתה קיימת לפני הפרוייקט. ברמה הארצית והמחוזית ניתן להוסיף את הצוות הבין-מוסדי; את משרד מתאם הפעולות מטעם הממשלה; את המשרד הארצי של הפרוייקט בטכנות (המחלקה להתחדשות השכונות); את הנהלות המחוזות בטכנות; ואת יועצי התכנון האזוריים. (ראו איור 2.1).

מכל שכונות המחקר דווח על בעיות רבות שנוצרו עקב אי-בהירות בחלוקת התפקידים בין חלק מהגופים האלה או כולם - בעיות שגרמו מדי פעם לחיכוכים בין צירופים שונים של הגופים הנ"ל. למעשה, בשנות הפרוייקט הראשונות, עד שנת 1981 לערך, שרה ערפל סמיך על נושא חלוקת הסמכויות, כפי שאולי ניתן לצפות מהתארגנות חדשה ומורכבת כמו פרויקט השיקום. בשנת 1981 הופיעו לראשונה הנחיות מקיפות לגבי גוף מרכזי במערך הנ"ל - צוות ההיגוי והיו"ר שלו.

ממרבית השכונות דווח כי מאז, חל תהליך איטי של למידה והסתגלות. ברם, החוליים המבניים לא רופאו עקב תהליך זה, שכן הם היו בנויים לתוך המערך הארגוני וניזונו מהעדר הנחיות ברורות המשקפות מדיניות מוסמכת.

למעשה, חלו שני תהליכי למידה מקבילים: תהליך לאומי ותהליך מקומי. בתהליך הלאומי התגבשה במשך הזמן תפיסה מסוימת באשר לחלוקת העבודה הכללית בין הגופים השונים, אולם נותר מרווח רב לתמרון. במרווח זה נותר מקום ליצירת הסדרים מקומיים שונים ומגוונים בכל שכונה, שהיו תולדה של אישים מתחלפים, נטיותיהם האישיות ויחסייהם ההדדיים.

אולם בתקופת המחקר (שנת 1984), על-אף תהליך הלמידה, ניכרות היו בשכונות המחקר בעיות של חיכוכים בין הגופים הקשורים בפרוייקט עקב תפקידים שנתפסו כחופפים. בין מוקדי אי-הבהירות באשר לחלוקת סמכויות, ניתן לציין במיוחד את היחסים ההדדיים בין מנהלי הפרוייקט, מנהל החברה הסוכנותית ו/או המתנ"ס, ומנהל תכנית הרווחה החינוכית.

מכל 10 השכונות דווח על בעיות של אי-בהירות בהקשר לתפקידיהם של מנהלי הפרוייקט - הפיסי או החברתי - ביחסם לבעלי תפקידי גיהול אחרים. בשכונות בהן היה מנהל כוללני לא היה המצב בהכרח טוב יותר. בחלקה, נובעת בעיה זו מאי-בהירות באשר לכפיפותם של מנהלי הפרוייקטים, נושא אשר יידון להלן; אולם בחלקה האחר היא נובעת מחלוקת תפקידים "אופקית" בלתי ברורה.

במספר שכונות בהן קיימת חברה סוכנותית, דווח על חיכוכים בין מנהל החברה או עובדי הבקרה לבין מנהל הפרוייקט הפיסי או החברתי בנוגע לחלוקת סמכויות. החיכוכים השתרעו לעתים הן על נושאים חברתיים והן על נושאים פיסיים, שכן למנהלי החברות הסוכנותיות היתה שליטה ניכרת על משאבים ועל כוח אדם של עובדי בקרה בשני התחומים (תכניות חברתיות ומבני ציבור). לעיתים אף דווח על כך שאיש הבקרה הסוכנותית היה בעל השפעה רבה יותר בשכונה מאשר מנהל הפרוייקט! חלק מחוקרינו דיווחו על דעה בקרב חלק מהגורמים האחרים בפרוייקט, הגורסת שהחברה הסוכנותית היא גורם מסרבל ומיותר בו נתקלים הגופים האחרים. בתל-אביב, שמו פעלו חברות עירוניות ממשלתיות לשיקום, נוצרה בעיית חלוקת תפקידים גם בין חברות אלה לבין החברה הסוכנותית. מצב דומה שרר לעתים בין המנהל החברתי לבין מנהל המתנ"ס אשר למעשה היה מופקד על ניהול חלק גדול מהשירותים החברתיים. במקרה אחד דווח על מאבק סמכות אפילו בין החברה הסוכנותית לבין מנהל המתנ"ס - שניהם גופים הקשורים בסוכנות.

בעיה מקבילה חלה לגבי חלוקת התפקידים בין המנהל החברתי או הכוללני לבין מנהל פרויקט הרווחה החינוכית. אף שהתפקיד האחרון לא נוצר על ידי פרויקט השיקום, הרי ממרבית השכונות דווח על קושי בהבחנה בין תכנית הרווחה לבין הפרוייקט, הן מבחינת סוגי התכניות המופעלות והן מבחינת נזילות העברת התקציבים מתכנית אחת לרעותה¹. למעשה, בחלק מהשכונות מילאו המנהל החברתי, מנהל החברה הסוכנותית ומנהל תכנית הרווחה החינוכית, תפקידים מקבילים בחלקם. יהיו שיסיפו גם את יו"ר צוות ההיגוי למניין זה.

ביטוי מוחשי לבעיות של חלוקת התפקידים בין המנהלים השונים ניתן לראות בניסיונות למתן את החיכוכים באמצעות איוש משולב. במקרה אחד מונה בשנת 1983 בעידוד הקהילה המאמצת, אדם אחד לתפקיד המשולש של מנהל חברתי, מנהל פיסי ומנהל החברה הסוכנותית. במקרה אחר מונה בתקופה מסוימת אותו אדם לתפקיד מנהל חברתי ומנהל תכנית הרווחה החינוכית. ניסיונות אלה רק מעידים על הצורך לפתור את הבעיה של חלוקת הסמכויות.

חלוקת התפקידים בין הגופים המפעילים לבין עצמם

מספר הגופים המפעילים שירותים שונים בפרוייקט הוא כריבוי הגופים המפעילים שירותי ציבור באופן רגיל באזורי מצוקה בישראל, במכפלת התאוצה הרבה שהביא הפרוייקט, שהתבטאה בהפעלת מספר רב יותר של תכניות בו-זמנית. אין תימה אפוא שבכל אחת מבין 10 שכונות המחקר דווח על בעיות של חלוקת תפקידים לא בהירה בין הגופים המפעילים לבין עצמם.

¹ הפרק השביעי כולו עוסק בבעיית ה"העתקה התקציבית".

הדוגמאות רבות. נביא את הבולטות בלבד. בתחום העבודה הקהילתית דווח על חפיפה באחריות בין שירותי הרווחה של העיריות, המתנ"סים ולעתים גם עמידר או עמיגור. בנושא משפחות וילדים עם בעיות, דווח על כפילויות בין שירותים שהקים הפרוייקט, כגון המרכז לשירותי קהילה בגבעת-אולגה לבין הלשכה לשירותים חברתיים בעירייה. בתחום הנוער דווח על חפיפות דומות בין העיריות (לעתים מספר מחלקות), לבין המתנ"סים או מרכזי שירותי קהילה מיוחדים שהוקמו לעתים, כמו בגבעת-אולגה. תחומים נוספים הנוטים ככל הנראה לכפילויות הם השירותים לקשישים, והשירותים השונים הקשורים בחינוך הפורמאלי.

בתחום הפיסי לא נעדרים מקרים של חלוקת תפקידים לא בהירה, אם כי דומה שכאן מספר המקרים מועט יותר. בנושאי הדיור, החפיפות הטיפוסיות הן בין משרד השיכון לבין חברות עמידר/עמיגור; בנושא תשתית, בין משרד השיכון לבין העיריות; ובנושא שירותי הציבור התחרות היא לעתים בין העיריות לבין "קרן החינוך" או זרוע אחרת של הסוכנות היהודית.

ריבוי המפעילים ואי-הבהירות שבחלוקת העבודה בחלק מהמקרים, היו בין הסיבות לצורך במנגנונים לתיאום. מידת הצלחתם של מנגנונים אלה תיבחן בפרק הששי.

בהירות במערכת הכפיפויות בין הגופים המפעילים לגופי הפרוייקט

כאמור, לגופים שהקים הפרוייקט יוחדו בעיקר תפקידי התכנון, המעקב וההערכה. ראינו לעיל שחלוקת התפקידים בין גופים אלה לבין עצמם לא היתה בהירה והיו מקרים רבים של חפיפות ותחרות על סמכויות בין הגורמים השונים. מצב דומה היה קיים בהקשר לגופים המפעילים שירותים. על אחת כמה וכמה ניתן לצפות לאי-בהירות גם באשר לחלוקת התפקידים בין הגופים שהקים הפרוייקט לבין הגורמים המפעילים. במקרה זה, בנוסף לבעיה של חלוקת העבודה ישנה גם בעיה נוספת הכרוכה בעצם תפקיד התכנון והמעקב; זוהי בעיית הכפיפות. שהרי כדי לבצע הערכה או מעקב באופן יעיל יש צורך בשיתוף פעולה מצד הגורמים המפעילים, בנכונות למתן מידע, ובנכונות לציות להוראות באשר לשיפורים הדרושים. בעיית הכפיפויות היא אולי מהקשות בבעיות הכרוכות במבנה המוטדי שיצר הפרוייקט.

ניתן היה לצפות מראש שהנדבך הנוסף של גופים שהקים הפרוייקט לצורך תכנון, מעקב והערכה על גבי מערך ארגוני קיים, יעורר בעיות לא פשוטות. ואמנם כך

מעלים ממצאינו. למעשה, המתבונן מהצד היה מצפה אולי לבעיות חמורות עוד יותר, וניתן לומר לזכותם של האנשים הפועלים במסגרת הפרוייקט, שרצונם הטוב הוא זה שמתן במידה רבה מערכת של חיכוכים הבנויה פנימה לתוך המבנה הארגוני שנוצר, ורצונם הטוב הוא שאיפשר את המשך פעולת הפרוייקט במשך שנים לא מעטות.

את הדיון בנושא הכפיפויות בחרנו לחלק לשניים, תוך הבלטת שני מוקדים עיקריים של בעיות:

- א. כפיפות המפעילים.
- ב. כפיפות מנהלי הפרוייקט.

כפיפות הגורמים המפעילים

את ההיבט הראשון של בעיית אי-הבהירות בכפיפויות ניתן למצוא בהקשר לגורמים השונים המפעילים תכניות: מחלקות הרשויות המקומיות, המתנ"סים, משרדי החינוך, הרווחה, הבריאות, השיכון ועוד. כאן עולה בכל חומרתה בעיית אי-הבהירות בכפיפויות המפעילים: כדי לתכנן, לתאם ולעקוב יש צורך לא רק בשיתוף הפעולה, אלא גם בהזדהותם ונאמנותם של המפעילים. אולם המפעילים שייכים לגופים קיימים. מדווחי חוקרינו מכל 10 השכונות עולה שהנאמנות הראשונה של המפעילים היתה בדרך-כלל לגופים המקצועיים אליהם הם השתייכו - למשרד החינוך, הבריאות, הרווחה או לעיריות. כך היה המצב לא רק כאשר משכורתם של המפעילים שולמה דרך קופות המוסד הרגיל אליהם השתייכו (כגון ע"י העיריות, אליהן העביר הפרוייקט כספים לצורך כך), אלא אפילו כאשר משכורתם שולמה ע"י הפרוייקט במישרין! כך, לדוגמה, דווח ממספר שכונות לגבי עובדי חבורות-רחוב, עובדים קהילתיים, עובדים מסויימים במערכת החינוך, ועובדים בשירותי בריאות.

משמעות נאמנות עיקרית זו היתה שכאשר גורמי הפרוייקט, כגון ועדות משנה של צוות ההיגוי, עובדי בקרה של הסוכנות או מנהלי הפרוייקט, ביקשו מידע לצורך מעקב, או דרשו ציות להוראות בדבר תיאום רצוי, או שיפור השירות, לא תמיד נענו המפעילים במלוא גילוי הלב או שיתוף הפעולה. למעשה לגופי הפרוייקט לא היתה סמכות ישירה על המפעילים, ולא תמיד הללו שעו למרותם. לא אחת דווח שהמפעילים נטו להתייחס לגופי הפרוייקט, ובעיקר לעובדי הבקרה של הסוכנות, כאל גורמים מתערבים, לעתים אף מטרידים. תוצאותיה של התנגשות מבנית זו היו שמימות התיאום, המעקב וההערכה נתקלו לעתים בקשיים, והמידע שהועבר היה, לדעת חוקרי השדה, לא תמיד המידע המלא והמדויק.

אולם מעבר לבעיית התיאום והמעקב יש לבעיית הכפיפות השלכות שבכוח שהן מרחיקות לכת עוד יותר לגבי הצלחת ביצוע הפרוייקט. בתיאוריה של תהליכי ביצוע ידוע כי גורם המחויבות לאורך זמן הוא גורם מרכזי בסיכווייה של תכנית להתבצע כמתוכנן ולקדם את יעדיה. (Sabatier & Mazmanian, 1979). אין ספק שלא תמיד היתה מחויבותם של הגורמים המפעילים בראש ובראשונה מחויבות לפרוייקט דווקא, ליעדיו ולהצלחתו. בכך נגרם נתק שבכוח בין תכנון לביצוע, בין יעדי הפרוייקט לסיכוויי מימושם. אם בכל-זאת היו לפרוייקט תפוקות לא מעטות ואף הצלחות, הרי היה זה חרף מצב זה, ולא בזכותו.

כפיפות מנהלי הפרוייקט ובעיות אי-היציבות

אין אינדיקטור טוב יותר לקיומה של בעיה בהגדרת תפקידי שני מנהלי הפרוייקט מאשר התחלופה הגבוהה מאוד שבאיוש תפקידים אלה.¹ כמעט מכל שכונות המחקר דווח בתקופת המחקר על תחלופה גבוהה לפחות באחד מבין שני תפקידי הניהול, ולעתים בשניהם. בלמעלה ממחצית השכונות דווח על תחלופה גבוהה בתפקיד המנהל החברתי - לעיתים 3 מנהלים בתקופה של שנתיים, כאשר בחלקן לא היה תפקיד זה מאויש פרקי זמן ארוכים. למעשה "הישרדות" בתפקיד למעלה משנתיים נחשבה כהצלחה גדולה. על יציבות יחסית בתפקיד זה דווח רק מארבע שכונות.

בתפקיד המנהל הפיסי גם כן היתה תחלופה גבוהה, ודווח גם על תקופות של איוש לא סדיר. על יציבות יחסית דווח משלוש שכונות. אולם יש להדגיש שגם כאשר מדובר ביציבות יחסית, אין מדובר באיוש של שנים רבות, אלא שנתיים-שלוש בדרך-כלל.

רק בשכונה אחת היה מנהל כוללני במשך רוב התקופה - בעיר-גנים - והוא סווג הן כמנהל חברתי והן כמנהל פיסי. מן הראוי להדגיש שהסיווג הוא באשר ליציבות האיוש בלבד, ואין בו כדי לחוות דעה באשר לכושרו של המנהל במילוי תפקידו. בשתי שכונות היתה יציבות רבה בתפקיד של המנהל החברתי, אך לא במנהל הפיסי (עכו-מזרח וכנען). מצב של אי-יציבות משולב, המוגדר כמצב בו לפחות תפקיד אחד נמצא בתחלופה גבוהה והשני ביציבות בינונית ומטה, מצאנו בשלוש שכונות. שתי שכונות אופיינו על-ידי מצב של יציבות בינונית בשני התפקידים.

¹ ניתוח של תפקיד המנהלים נערך על ידי ד"ר נחום בן-אליה, ראו Ben-Elia, 1983.

מה הסיבה לעובדות מדאיגות אלה הנוגעות למה שאמור היה להיות תפקיד מפתח בניהול הפרוייקט? להערכתנו, אין הסיבות נעוצות בדרך-כלל בכושר לקוי של כוח האדם וגם לא בתנאי השכר. הן נובעות מהמבנה הארגוני בו מוצאים את עצמם המנהלים ובעיקר - מהמצב של אש-צולבת במערך הכפיפויות, ואי הבהירות באשר לעצם הגדרת תפקיד המנהל ומחויבותו.

למי כפוף המנהל החברתי? על שאלה זו נענינו בדרך-כלל על-ידי המנהלים החברתיים בשכונות, שהם רואים עצמם כפופים באופן פורמאלי לצוות הבין-מוסדי, ממנו הם מקבלים את המינוי שלהם, אך שב"שטח" ישנם גורמים אחרים המצפים לכך שהמנהל החברתי יציית להוראותיהם, והמנהל אף הוא בדרך-כלל מכיר בחובה זו. בראש ובראשונה רואה יו"ר צוות ההיגוי, שהוא בדרך-כלל ראש המועצה המקומית או נציג בכיר אחר של ראש העיר, את המנהל החברתי ככפוף גם לו, שכן תפקידו של המנהל מוגדר גם כמנהל צוות ההיגוי. בנוסף לכך, נראה שבפועל ציפו מנהלי המחוז של הסוכנות היהודית שהמנהל החברתי ימלא במידה רבה גם אחרי הנחיותיהם, ונראה שגם מצד המנהלים קיימת לעתים תכופות ציפיה כזו. בכך אין די: בין הטוענים לחובת ציות מצד המנהל ניתן לעתים למנות גם את נציגי התושבים בצוות ההיגוי או את יו"ר ועד השכונה, ובחלק מהשכונות ניתן להוסיף לרשימה זו גם את החברות העירוניות המשקמות כמו פרזות או חלמיש.

המצב לגבי המנהל הפיסי קצת יותר בהיר, אם כי גם כאן קיימת בעיה של השתייכות ארגונית וחובת ציות. לכאורה, היה המנהל הפיסי כפוף למשרד השיכון, אולם בפועל היו ציפיות לנאמנות מסוימת מצידו גם מצד גורמים מסוימים ברשויות המקומיות (ראש הרשות, משרד מהנדס העיר או המחלקה לשיפור פני העיר). במידה קטנה יותר ראו גם הסוכנות היהודית, ולעתים גם עמידר/עמיגור או חברה עירונית-ממשלתית, את המנהל הפיסי כעושה-דברן.

נראה שמינויו של מנהל כוללני לא פתר את בעיית אי-הבהירות ויחסי הכפיפות, ואולי אף החריף אותן, שכן הוא יצר ריבוי של חובות נאמנות אצל אותו אדם ממש. במאמר מוסגר ניתן גם להוסיף שבחלק מהשכונות מצאנו שהיתה בעיה של סדרי כפיפות בין המנהלים לבין עצמם, דהיינו, לעתים עלתה השאלה מי מהשניים בכיר יותר. נראה ששאלה זו לא זכתה למענה פורמאלי, ונשארה ללא פתרון או שזכתה לפתרון מקומי שהיה תלוי באישיותם של שני המנהלים. למצב זה יש שורשים הסטוריים בפשרה שהושגה בראשיתו של הפרוייקט בין משרד השיכון ומשרד הרווחה, לפיו יתמנן שני מנהלים. ככל הנראה, נותרו יחסי הכפיפות ביניהם מעורפלים בכוונה תחילה (Alexander, 1981(a)).

לאי-בהירות זו היו ללא ספק השלכות חשובות על כושרם של המנהלים לבצע את תפקידם במסירות וביעילות. יתר על כן: יתכן שלא תמיד היה ברור אפילו מהו בדיוק תפקיד המנהל. אין ספק שאי-הבהירות לגבי חובת הציות והכפיפות, בנוסף על העמידה המפרכת בתווך בין המוסדות לתושבים ובין קבוצות מנוגדות של התושבים, היו שורש בעיית התחלופה והשחיקה בתפקיד.

להערכתנו אין מצב זה נובע אך ורק מאי-בהירות ארגונית-טכנית; הוא משקף אי-בהירות יסודית שבתפיסת תפקידי המנהלים - אם תרצו, אי-בהירות שבתיאוריה. במבנה הארגוני היו טמונים מתחים בסיסיים בכמה מישורים: מישור מקומי לעומת מישור ארצי; הממשלה לעומת הסוכנות; והתושבים לעומת רשויות השלטון המרכזיות (כולל הסוכנות). חובת הנאמנות של המנהלים אינה ברורה די צורכה באף אחד ממישורים אלה. נבחן אותם אחד-אחד.

השאלה הראשונה היא האם המנהל הוא בעיקרו סוכן של הרשויות המרכזיות בשכונה, מעין prefect שכונתי, או שמא נציג של המישור המקומי (כולל הרשות המקומית) כלפי המוסדות המרכזיים? אין ספק שבפועל קיים מתח בין שתי התפיסות וזולה משיכה צולבת לשני הצדדים. לתשובה על שאלה זו יש איפוא משמעות עמוקה לגבי נושא הביזור ולתפיסת תפקיד המנהלים בהקשר אליו.

ועתה לשאלה השניה: האם המנהלים הם רק זרוע ביצועית של הגופים הממשלתיים, או שמא גם של הסוכנות? אמנם, הצוות הבין-מוסדי כלל גם את הסוכנות ועל כן לכאורה לא היה כאן מתח; אולם בפועל אין ספק כי היחה קיימת תחרות במישורים שונים בין הזרועות הממשלתיות, כולל הצוות הבין-מוסדי שנתפס בעיקר כזרוע הממשלה, לבין הסוכנות היהודית. מאחר שהכפיפות הפורמאלית של המנהלים לא הייתה ישירות לסוכנות, ומאחר שלסוכנות היו אילוצים משלה בנושא של העברת תקציבים ופיקוח עליהם, נוצר צורך מצד הסוכנות בייצוג ניהולי משלה בשכונה. כביטוי לכך יצרה הסוכנות תחליף חלקי למנהל השכונתי בדמות מנהל החברה הסוכנותית, או מנהל המתנ"ס באותם מקומות שגוף זה הפעיל את תקציבי הסוכנות בתחום החברה, ולעתים באופן חלקי בדמות יועץ התכנון או מנהל המחוז. קיומם של תפקידים אלה מעיד על כך שתפקידי מנהלי הפרוייקט כפי שהיו קיימים, לא ענו על מלוא צורכי הניהול של הסוכנות.

¹ עבור דיון תיאורטי בנושא ביזור ומעמדם של נציגי הממשל המרכזי במישור המקומי ראו: Graham (1980).

השאלה השלישית היא אולי המהותית ביותר, ויורדת לשורש תפיסת הפרוייקט ותפקידו כלפי תושבי השכונה. כבר ראינו שמבחינה פורמאלית מוגדרים תפקידי המנהלים כנציגי הרשויות המרכזיות. הגדרה זו טומנת בחובה התנגשות עם שני עקרונות מוצהרים של הפרוייקט עצמו: עקרון שיתוף הציבור ועקרון ביזור הסמכויות. חלק גדול מתפקידו של המנהל היה לעסוק דווקא בעידוד התושבים להשתתף בהחלטות, אולם בקוי ההגדרה של תפקידו לא נכללה חובת נאמנות לנציגי הציבור בשכונה או לכלל תושביה, והוא לא היה מחוייב לייצג תמיד את האינטרסים שלהם דווקא כלפי הרשויות. ככל הנראה, תפקידו היה לייצג את המוסדות כלפי התושבים, ובמידה מה גם להיפך - את התושבים כלפי המוסדות. תפקיד כפול ולא בהיר זה, בו טמונות סתירות שורשיות, קשה לביצוע אף למוכשר שבמנהלים.

יתר על כן: אפילו אמות המידה להגדרת עצם ההצלחה או הכישלון לא הוגדרו והם היו חבויים בסתירה המבנית.

עד כה דנו בשאלת חובת הציות של המנהל לממונים עליו. ומה בדבר השאלה ההפוכה? מי כפוף למנהלים? למעשה לשני המנהלים גם יחד לא היו סמכויות ביצוע בעלות שיניים "חדות". איש לא היה כפוף להם ולא היה חייב לציית להם. היו להם אמנם תפקידים רבים בתחום התקצוב, התיאום, שמירה על נוהלים, מעקב וכדומה, אולם הללו לא היו מתפקידי הביצוע הקלים, ולא נשענו על סמכויות ברורות.

את הערכת תפקיד המנהל ניתן לסכם בהמשלתו לאדם העומד באש צולבת: מופנות אליו דרישות מכיוונים רבים, שבחלקן סותרות זו את זו באינטרסים הבסיסיים שלהם. למעשה, בפועל לתפקיד המנהל לא היה מערך כפיפויות ונאמנויות מוגדר. הוא לא היה מופקד רק על ביצוע המדיניות שאושרה, אלא היה בעל פרופיל תפקידים מורכב הרבה יותר: תפקידו היה להיות מתאם, שתדלן ומפשר בין גופים שונים וקבוצות שונות. תפקיד זה יכול היה להיות תפקיד בר-הצלחה לו הוגדר ככזה. אך לא כך היה המצב; שכן בנוסף לתפקיד-שבפועל שתואר לעיל, הופנו למנהל גם דרישות מצד תפקידו הפורמאלי כאחראי על התקציבים והנוהלים של הרשויות המרכזיות. המנהל מצא עצמו לא במערכת היררכית של כפיפויות, אלא בזירה של גופים בעלי נאמנויות שונות ולעתים מתנגשות. צא ומצא את האדם היכול לעמוד בתפקיד כזה ולהצליח בו לאורך זמן, כאשר עצם הגדרת הצלחה שנויה במחלוקת!

מידת בהירות המבנה הארגוני בעיני הצרכנים

אפילו היה המבנה הארגוני בהיר בעיני המועסקים בו, אין בכך די. מינהל ציבורי כלשהו מיועד בראש ובראשונה לשרת את הנזקקים לשרותיו (אף אם אין אנו כה תמימים שנחשוב שזו בהכרח דעת כל משרתי הציבור...). על כן יש לשאול: עד כמה היה המבנה הארגוני של פרוייקט השיקום בהיר בעיני תושבי השכונה בעת שהללו נזקקו לפנות למשרדים השונים כדי לקבל מידע, שירותים, או ברצותם להשפיע על ההחלטות?

ממצא ראשון הוא בצד החיובי: ממרבית השכונות דווח שבמשך הזמן השתפרה מידת התמצאות התושבים. מן הסתם המשיך תהליך זה גם אחרי תום תקופת מחקר השדה וההתמצאות שופרה עוד יותר; אולם לצד ממצא כללי זה, ניתן בהחלט להצביע על בעיות בתחום בהירות המבנה הארגוני בעיני התושבים. אין להתפלא על עובדה זו לנוכח אי-הבהירות המבנית שתוארה לעיל.

על אי-בהירות זו ניתן לעמוד בשלושה אופנים: האופן הראשון הוא, לבחון האם בכלל יודעים התושבים על קיומו של פרוייקט השיקום; השני, לבדוק את דימוי הפרוייקט מבחינת זיהויו עם תחומי פעולתו העיקריים; והשלישי, ללמוד על כושרם של התושבים להתמצא ולדעת לאיזה משרד עליהם לפנות בהקשר לשרותי הפרוייקט השונים.

כדי ללמוד על השאלה הראשונה - האם יודעים התושבים על קיומו של הפרוייקט - הסתייענו בממצאי סקר משקי הבית, אשר הציג לתושבים ב-9 משכונות המחקר שלנו (להוציא את נווה-ישראל) שתי שאלות הנוגעות לענייננו: "האם שמעת על פרוייקט השיקום?" וכן, "האם השכונה שלך כלולה בפרוייקט זה?" מספר המשיבים הכולל בסקר היה 1600 איש.

אשר לשאלה הראשונה, ממצאינו עולה שהשונות בין השכונות מעטה. ברובן, אחוז אלה ששמעו על הפרוייקט קרוב לאחוז הכללי - 78%. האם אחוז זה מצביע על מודעות גבוהה? המענה לא חד-משמעי. ללא ספק אין זה אחוז נמוך. מאידך גיסא, השאלה היתה מנוסחת באופן כללי ולא דרשה הוכחת ידע מסוים על הפרוייקט בכלל ופעולתו בשכונה בפרט. על אף ההבדלים הקטנים יחסית בין השכונות, בולטות שתיים מביניהן - עכו-מזרח ועיר-גנים - בשיעור מודעות גבוה במיוחד. מעניין גם שבשתי עיירות הפיתוח המודעות לפרוייקט השיקום היתה נמוכה יותר.

¹ עבור פירוט שאלות הסקר הכולל, ראו נספח כללי מס. 4 לדו"ח המחקר, כרך 1 (אלתרמן היל וכרמון, 1985).

השאלה השנייה, "האם השכונה שלך כלולה בפרויקט" הופנתה רק לאלה שענו על השאלה הראשונה. התפלגות התשובות מוצגת בטבלה 2.1.

טבלה 2.1:

אחוז התושבים שענו על השאלה - האם השכונה שלך כלולה בפרוייקט השיקום - סקר משקי בית מתוך כלל המשיבים בחיוב על השאלה הראשונה

מספר המשיבים (N)	לא	כן	השכונה
128	3	97	כנען (צפת)
147	3	97	עכו-מזרח
129	17	83	ג.הרקפות (ק.אתא)
115	16	84	אור-עקיבא
134	20	80	גבעת-אולגה (חדרה)
132	9	91	התקווה (ת"א)
141	17	83	נווה-אליעזר (ת"א)
149	10	90	עיר-גנים (י-ם)
91	29	71	נתיבות
1165	13	87	אחוז מתוך טה"כ הנשאלים ששמעו על פרוייקט השיקום

השאלה השנייה שנשאלו התושבים היא קצת יותר ממוקדת ודורשת ידיעה האם השכונה כלולה בפרוייקט. כמובן שבפועל כל השכונות היו כלולות והנשאלים היו בני השכונה. לכאורה, מטבלה זו עולה שבמקרה זה שיעור המודעות גבוה עוד יותר - 87%, אולם יש לזכור שעל שאלה זו ענו רק אלה שענו בחיוב על השאלה הקודמת.

ההבדלים בין השכונות גדולים קצת יותר בטבלה זו מאשר בשאלה הקודמת. שיעור גבוה מאוד של מודעות (97%) יש בכנען שבצפת ובעכו מזרח, בשכונת התקווה ובעיר-גנים (90%-91%). שיעור נמוך במיוחד נמצא בנתיבות, אולם במקרה האחרון יתכן שקיימת הטיה בשאלה (החלה גם על אור-עקיבא, אם כי שם שיעור העונים בחיוב גבוה יותר): השאלה לא היתה מנוסחת באופן המתאים לרשות מקומית שלמה הכלולה בפרוייקט, ועלולה היתה להטעות את הנשאלים.

האופן השני בו ניתן ללמוד על מידת התמצאות התושבים הוא לבחון את דימוי הפרוייקט בעיניהם מבחינת תחומי פעולתו. מדיווחי הוקרי השדה במרבית השכונות (אף כי לא בכולן) עולה בברור שהתושבים נטו לזהות את פרוייקט השיקום בעיקר - ולעתים אפילו רק - עם התחום הפיסי. משמע, הם לא ידעו בדרך כלל שתכניות חברתיות רבות היו במימון הפרוייקט, אלא נטו לייחסן לגוף המפעיל, כגון המתנ"ס, מחלקת נוער וספורט של העירייה, או מערכת החינוך במימון רגיל. המחשה בולטת לתופעה זו ניתן למצוא בנווה-ישראל, שם לא כל השכונה היתה כולה בתכנית הפיסית. התברר כי תושבים רבים שגרו בחלק שבתחום התכניות החברתיות בלבד היו סבורים שאין הם כלולים במסגרת הפרוייקט, אלא שכלול בו החלק שבתחום הפיסי בלבד! זאת על אף ותק הפרוייקט בנווה-ישראל.

הדרך השלישית שבה ניתן ללמוד על התמצאות התושבים במבנה המוסדי היא לבחון את המידה בה יש התאמה בין נושאי הפניות שמביאים התושבים למשרדי הפרוייקט לבין תחום אחריותם של המשרדים. מבחינה זו, על אף השיפור שחל, היתה עדיין אי-התאמה ניכרת. ממרבית השכונות דווח שלגבי עניינים רבים התושבים לא ידעו מהי הכתובת הנכונה, ולעתים תכופות לא ידעו כלל להבחין בין שירותים שמעניק הפרוייקט לבין שירותים אחרים. בנושאים החברתיים המצב מסובך עוד יותר, שכן היו גורמים מפעילים רבים ולעתים מקבילים. יתר על כן: לא תמיד ידעו התושבים להבחין אפילו בחלוקת התפקידים הכללית בין הנושאים הפיסיים לבין החברתיים, ודווח על מקרים לא מעטים של פניות צולבות.

למצאים על מידת ההתמצאות צריכות כמובן להיות השלכות לתחום יחסי הציבור של הפרוייקט: אם מקבלי החלטות מעוניינים שהשקעת הממון הרב, הרצון הטוב והמרץ של הפרוייקט יבואו לידי הכרה בעיני התושבים בשכונות ובעיני הציבור הרחב בישראל, מן הראוי שישקיעו מחשבה אודות הדרכים בהן ניתן להביא לידיעת הצרכנים את האחרייות המוסדית לגבי כל קשת השירותים שמגיש הפרוייקט.

לבסוף, חשוב לציין עובדה נוספת הקשורה לבהירות המבנה המוסדי בעיני האזרח, אף שאיננה נוטה למשך תשומת לב משום שהיא מסוג ה"אין" ולא ה-"יש". כוונתנו לכך שככלל, הפרוייקט כמעט שלא גרם להוספת נדבך נוסף של נוהלים, תנאים, טפסים וכו' כתנאי לזכאותו של האזרח לקבלת שירותי הפרוייקט. הנוהלים נשארו כפי שהיו קודם. להיפך, בתחומים מספר הביא הפרוייקט אף לפישוט משמעותי של נוהלים. הדוגמה החשובה ביותר היא השיפור שחל במרבית השכונות בנושא הסדרים כלל-שכונתיים או מבניים לקבלת רשיונות לבנייה עצמית. תהליך רישוי הבנייה

היה ידוע לשמצה כמכביד ומרתיע קודם לכניסת הפרוייקט. שיפור מסוים חל גם בתחום של הלוואות לשיפוצים ותוספות; ואולי במידת מה גם בתחומים מסוימים של חינוך ושרותי פנאי (לדוגמה, הלוואות לסטודנטים). עובדה זו אין לקחת כמובנת-מאליה. שהרי לו נשאלנו על ציפיותינו מפרוייקט לאומי בעל המאפיינים של מערך ארגוני מורכב ולוקה בחוסר בהירות, כפי שהוצג לעיל, היינו מן הסתם מנחשים על פי נסיוננו עם "ביורוקרטיה" בתחומים אחרים, שאמנם נוצרה שכבה נוספת של נוהלים המטילים נטל נוסף על האזרח. העדרה של תופעה כזו בפרוייקט השיקום ראוי לציון חיובי.

הערכת המבנה המוסדי: סיכום ומסקנות

כותרת משנה הולמת לסיכום זה יכולה להיות: "כיצד הצליחה עגלת פרוייקט השיקום לנוע קדימה חרף המקלות התקועים בגלגליה". אין כל ספק: המבנה המוסדי שבאמצעותו היה על הפרוייקט לבצע את משימותיו לא היה גורם מסייע בביצוע אלא גורם מכביד. הפרוייקט בחר להקים נדבך עליון של מוסדות על-גבי המבנה המוסדי הקיים, שהיה מסורבל מלכתחילה. בעיות של הגדרת סמכויות וכפילויות היו קיימות גם קודם לכניסת הפרוייקט והמערכות הנוספות שהוקמו בדרך-כלל לא הוסיפו בהירות. אמנם, בהחלט יתכן שכניסת הפרוייקט גרמה לשיפור מסוים במערך הארגוני - לדוגמה בנושא התיאום. אולם במאזן כולל אין ספק שאי-בהירות ארגונית היתה כרוכה גם בחוסר יעילות. חמור מכך: אי-הבהירות בכפיפות של הגורמים הרבים האחראים על הפעלת מגוון השירותים פגמה בסם-החיים של תהליך הביצוע - בתחושת המחוייבות של גורמים אלה ליעדיו של הפרוייקט ובנכונותם לשתף פעולה עם המוסדות שהקים הפרוייקט להכוונתו.

והרי לנו פרדוקס: דווקא ממסקנה זו ניתן ללמוד על טוד הצלחתו הניכרת של הפרוייקט לבצע את תכניותיו. חרף הבעיות המבניות המכרסמות במחויבות ובנאמנות המפעילים, ולמרות בעיות הכפילויות ואי-הבהירות בחלוקת הסמכויות, הצליח הפרוייקט להפיח בלבם של מספיק גורמים העוסקים במלאכה, רוח של מחויבות להצלחתו והזדהות עם יעדיו המתהווים. מן הסתם מקורה של רוח זו היה באלה האמונים על הנהגת הפרוייקט במישור הארצי, הן בסוכנות היהודית והן בראשות הצוות הבין-מוסדי (אך לאו דווקא במשרדי הממשלה האחרים - להוציא אולי את משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה שבהם זכה הפרוייקט לתמיכה לא מעטה). ככל הנראה, אנשים אלה החדירו למערכת תחושה מספקת של התלהבות מהפרוייקט ומחוייבות להצלחתו כדי להיות הכוח המניע קדימה את תהליך הביצוע, למרות המבנה המוסדי המגושם. נראה שההתלהבות חילחלה במידה מספקת כדי ליצור

את משאב הרצון הטוב שאת השפעתו איתרנו במקרים לא מעטים - משאב שאיפשר לא אחת לפתור בעיות ארגוניות-מבניות על בסיס גמיש ומתוך יחסים בין-אישיים טובים.

בתיאוריה של תהליכי ביצוע, נחשבים מחויבות והנהגה יציבים לאורך זמן כתנאי מסייע - כמעט הכרחי - להצלחת ביצוע של מדיניות ציבורית¹. העובדה שמחויבות כזו היתה קיימת בפרוייקט, מרשימה במיוחד אם נזכור שבמשך שנות הפרוייקט הראשונות חלו חילופי-אנוש בהנהגה המקצועית העליונה הן בסוכנות והן בצוות הבין-מוסדי. על אף חילופין אלה נשמרה התנופה. ייתכן שהחילופין אף מנעו קפיאה דוגמטית של היצמדות ליעדים המקוריים בלבד, ואיפשרו קיום של גמישות מספקת בפרוייקט, כך שתתאפשר הגדרה מחדש של יעדים תוך-כדי תהליך הלימוד השוטף ובהתאם לשינויים בצרכים ובאילוצים החיצוניים.

בצד החיובי יש לציין עוד עובדה משמחת. מבחינת האזרח, הפרוייקט בינתיים לא גרם להוספת נדבך של טפסים ו"בירוקרטיה" משלו. בנושאים מסוימים היתה לו אף השפעת-מה לקראת פישוט הליכים.

עד כאן המחמאות בנוסח "למרות הקשיים הם הצליחו לא רע"; ועתה לביקורת. המחמאות מתייחסות לאותם הבטים של המבנה המוסדי אשר יש לקבלם כעובדות-חיים שנוולדו ברגע שהוחלט להשאיר את המערך המוסדי הקיים על כנו. אולם ישנם תפקידים, מוסדות והחלטות שיצר הפרוייקט, ושעליהם מותר ורצוי להעביר ביקורת.

אי-בהירות ארגונית שוררת במישור של הגופים המיוחדים שהקים הפרוייקט. נציין שני מוקדים עיקריים לבעיות הארגוניות.

המוקד הבעייתי הראשון, הוא הפיצול בין המוסדות שהקימה הסוכנות היהודית לבין אלה שהקים הצד הממשלתי. פיצול זה אינו מוסיף ליעילות הארגונית. אמנם, ייתכן שבמידת מה יש כאן בבחינת "קגאת סופרים מרבה חכמה" שכן הוא יוצר תחרות מסוימת ברצון להראות תוצאות טובות, אולם דומה שהקוץ דוקרני יותר מאשר האליה יפה.

המוקד הבעייתי השני הוא תפקידי המנהלים - תפקידים מרכזיים, אך עתירי בעיות. לניתוח תפקיד זה והסתירות הרבות הגלומות בו הקדשנו מקום נכבד

¹ החוקר Bardach מכנה אישיות כזו המעניקה הנהגה ומחויבות לאורך זמן במונח "the fixer" - "המייצב". אולם המייצב הוא בז"כ גם המיסד - ולא כך במקרה שלנו בתקופה הנדונה. עובדה זו מחזקת את מסקנתנו החיובית באשר להנהגה הנוכחית, ראו: Bardach (1977:268).

לעיל. עמדנו על שלושה סוגי אי-בהירות פנימית שבהגדרת התפקיד: אי-בהירות באשר לתפקיד המנהל בייצוג הרשויות המרכזיות כלפי המישור המקומי והשכונתי; אי-בהירות באשר למקומו בין הגופים הממשלתיים לבין הסוכנות היהודית; והחמור מכולם - טתירה פנימית באשר לתפקידו כלפי תושבי השכונה וייצוג האינטרסים שלהם.

אי-בהירויות אלה משקפות לדעתנו אי-בהירות יסודית באשר לתפיסה העומדת מאחורי תפקידי המנהלים. יש צורך לחשוב מחדש מהי בדיוק התפיסה - אם תרצו, התיאוריה - העומדת מאחורי תפקידים אלה. לדוגמה, ניתן היה לחשוב על הגדרה אחרת לתפקיד המנהל, הגדרה על-פי מודל "המתכנן הסניגור"¹. על-פי תפיסה זו, תפקיד המנהל יהיה לייצג את תושבי השכונה כלפי הרשויות השונות. חובת הנאמנות ברורה: המנהל חייב בראש ובראשונה לקדם את עניין התושבים. למעשה, על-פי המודל הצרוף, שירותיו הטובים של המנהל/המתכנן נשכרים על-ידי נציגי התושבים ובטמכותם גם להחליפו. אף שהקורא יוכל ללא קושי רב להעלות בדעתו מגרעות לא מעטות של מודל כזה, ובמיוחד במבנה הממשל בישראל, הרי לפחות בהקשר הנוכחי יתרונותיו ברורים: מערכת הכפיפות בהירה וידועה.

הגדרה חדשה כזאת של תפקיד המנהל היא בידיה של הנהגת הפרוייקט, ובניגוד לשינויים רבים אחרים עליהם ניתן לחשוב, אין היא כרוכה בזעזוע המערכת כולה. אנו תקוה שהערכה מחדש של תפקידי המנהלים תוכל להיות מפתח - ולו מפתח קטן וצנוע - להשגת שיפור מסוים בבהירות המערכת המוסדית של פרויקט השיקום וביעילותה בתהליך הביצוע.

¹ מושג שתבע Paul Davidoff במאמרו הקלאסי (1965).

פרק שלישי

מידת ביזור הסמכויות לשכונות*

ביזור חלקי של סמכויות השלטון למישור השכונתי היה אחד מעקרונות הפעולה המרכזיים של פרויקט שיקום השכונות - אם כי לא אחד מהיעדים המוצהרים. לו החל פרויקט השיקום שמונה או עשר שנים מוקדם יותר, ספק אם יכול היה עקרון כזה להתקבל על ידי המינהל הציבורי. אלא שעד שנת 1977 עברה החברה הישראלית שינויים כה רבים, עד שביזור והאצלת סמכויות לתושבי השכונות שוב לא נשמע כה בלתי סביר כפי שהיה נשמע שנים אחדות קודם לכן. ואולם, אפילו בזמן זה היה עיקרון הביזור בגדר חידוש גדול וסטייה ניכרת מדרך הפעולה הריכוזית המקובלת במדיניות הציבורית בישראל.

בפרק זה אנו מבקשים להעריך באיזו מידה עקרון הביזור התממש הלכה למעשה. הערכת מידת ההצלחה בישום עקרון הביזור תיעשה מתוך השוואה עם נסיונות של מדינות רבות אחרות, שאימצו בשנים האחרונות מדיניות ביזור, ועם דרך הפעולה הממשלתית הרגילה הנהוגה בישראל.

קו הבסיס - המבנה הריכוזי של המינהל בישראל

מאז ומתמיד הפעילה ישראל את תכניתיה החברתיות הלאומיות הגדולות, בדרך ריכוזית-לעילא. כזו היתה דרך הפעלתן של תכניות שיכון, חינוך, תעסוקה או רווחה, והוא הדין בנסיונות קודמים של שיקום עירוני ושכונתי, שהיו מצומצמי היקף וחטרי הצלחה בדרך כלל (1980, Alexander).

כפי שתארנו בפרק הראשון, לפני פרויקט השיקום, נתקבלו החלטות בדבר אספקת שירותים ציבוריים או חברתיים לשכונה במישרין על ידי המשרד הממשלתי הנוגע בדבר או על ידי הרשות המקומית. המשרדים הממשלתיים בדרך כלל לא קימו משרדים למתן שירותים ברמה השכונתית, שיהיו זמינים לתושבים. חסר זה נובע מהמסורת של קבלת החלטות באורח ריכוזי בישראל.

* פרק זה מבוסס על מאמר שנתפרסם בכתב עת. ראו: רחל אלתרמן בשיחוף עם משה היל ז"ל, (1988).

ריכוזיות זו עשויה לרדת עד לפרטים הקטנים: אפילו תכנונו המפורט של בית ספר שכונתי חדש נעשה לעתים תכופות לא בשכונה, לא ברשות המקומית ואף לא במחוז, אלא במשרד החינוך בירושלים, ועל פי הזמנתו! תכניות הלימודים בישראל נקבעות, בדרך כלל, באופן ריכוזי לכל אזורי הארץ ומקיפות כמעט את מערכת החינוך כולה, מגן הילדים עד בית הספר התיכון. הקמת שירותי בריאות נקבעת ומבוצעת בדרך כלל ע"י גופים מרכזיים. כך, למשל, ההחלטה לפתוח או לסגור מרפאה לבריאות המשפחה בשכונה מסוימת בכל מקום בארץ עשויה להתקבל בירושלים (במשרד הבריאות) או בתל-אביב (במרכז קופ"ח). גם מדיניות הרווחה והתעסוקה נקבעות באופן ריכוזי. מדיניות השיכון הממלכתית נקבעת על ידי משרד השיכון על בסיס ארצי, כשכל מחוז וכל עיר מקבלים את חלקם (לדיון כללי, ראו Gradus, 1984; השוו Akzin and Dror, 1966).

על רקע זה ניתן להעריך את מידת חדשנותו של עקרון הביזור של פרוייקט השיקום. נכון, אמנם, כי בשנים האחרונות נעשו צעדים קטנים נוספים לקראת ביזור בהבטים אחרים של המדיניות הציבורית, כגון מינהל עצמי נסיוני בכמה שכונות בירושלים, ניהול מקומי חלקי בכמה מרכזים קהילתיים המשתייכים לרשת המתנ"סים וכן ניסיונות המתעוררים ממעם לפעם, של התארגנויות הורים בבתי הספר למימוש זכותם, הידועה אך מעט, לקבוע 25% מתכנית הלימודים. כמו כן חלה עליה ממשית בתודעה האזורית והמקומית בתחומים כגון תכנון הסביבה ואמצעי תקשורת מקומיים (Gradus, 1984), פעילות שלא הסתכמה בשינוי של ממש במבנה קבלת ההחלטות.

דווקא היוצאים מהכלל הללו באים להעיד על הכלל. רובם נשארו בתחום מקומי מצומצם, ואף אחד מהם לא התעלה לכלל תכנית חברתית ארצית. פרוייקט השיקום היא התכנית הראשונה בקנה מידה לאומי שדגלה בביזור כעקרון פעולה מרכזי, ושהפעילה עקרון זה הלכה למעשה.

עקרון הביזור בפרוייקט השיקום מהווה איפוא חידוש משמעותי בדרכי קבלת החלטות בישראל. על כן נודעת להערכת מידת ביצועו בפועל, חשיבות מיוחדת: לא רק לקביעת מידת הצלחתו של הפרוייקט בהשגת יעדיו התפעוליים, אלא גם להערכתו כדגם לניסוי רחב-מימדים לשינוי נוהלי שלטון.

טרם שניגש לתאר ביתר פירוט את סוג הביזור שאומץ ולהעריך את מידת מימושו, הבה נסקור בקצרה את הרקע התיאורטי ואת הלקחים המופקים מניסיון של מדינות אחרות בתחום זה.

ביזור מהו? הבסיס התיאורטי

'ביזור' הוגדר ע"י רונדינלי (Rondinelli, 1981a, p. 137) כדלקמן:

"העברה או האצלה של סמכויות חוקיות ופוליטיות בכל הנוגע לתכנון, לקבלת החלטות ולמילוי פונקציות ציבוריות, מן השלטון המרכזי וסוכנותיו לארגונים מקומיים של סוכנויות אלה, ליחידות הכפופות לממשלה, לגופים ציבוריים חצי-אוטונומיים, לרשויות פיתוח אזוריות או מחוזיות, לרשויות פונקציונליות, לגופי שלטון מקומי אוטונומי או לארגונים בלתי-ממשלתיים".

מהגדרה זו עולה, כי הביזור יכול ללוש צורות שונות, בהתאם לסוג ולדרגה של הסמכויות המועברות ולטיב הגופים המקבלים.

נהוג להבחין בין ארבע צורות של ביזור (Nellis & Rondinelli, 1983; (Rondinelli, Cheema, 1984):

1. הפחתת הריכוזיות (deconcentration) - עניינה בתפודן של סוכנויות של השלטון המרכזי עצמו. מדובר בהעברה של תפקידים - ועמם מידה מצומצמת של סמכויות - מן המשרדים המרכזיים לפקידים או למשרדים בדרג האזורי או המקומי.
2. האצלת סמכויות (delegation) פירושה העברת הסמכות לקבלת החלטות מסוימות לגוף שלטוני אחר מאשר הגוף המרכזי, כגון השלטון המקומי, חברות ציבוריות, רשויות פיתוח וכד'; הללו אמורים לפעול לקידום קווי המדיניות הכלליים של הגוף המרכזי והאחריות העליונה נשארת בידי גוף זה.
3. ויתור על סמכויות (devolution) פירושו העברת סמכויות באופן קבוע בדרך כלל באמצעות חקיקה, לרשות שלטונית או ציבורית או אחרת בדרג נמוך מזה של השלטון המרכזי, הרוכשת סמכויות אוטונומיות אלה.
4. העברה למגזר הפרטי (privatization) - פירושה העברת סמכויות לגבי פונקציות מסוימות מרשויות ממשלתיות לגופים וולונטריים פרטיים או מעין-ציבוריים.

ברי, שארבעה סוגים אלה הם בבחינת דגמים תיאורטיים. במציאות ניתן יהיה למצוא צירופים שונים מביניהם.

יש להבחין בין מושג הביזור למושג "שיתוף הציבור", שהוא מוקדו של חלק ג' בספר, אף שלעיתים חכופות יש נטייה לערבב את שני המושגים. לא בכל סוגי הביזור שמנינו לעיל ישנו בהכרח מרכיב של שיתוף הציבור, וגם כאשר ישנו מרכיב כזה, הרי המטרות אינן בהכרח חופפות באופן מלא. לשיתוף הציבור עשויות להתלוות מטרות נוספות מעבר למעורבות בקבלת החלטות, כגון חינוך, פיתוח אישי וכד'.¹ המושג ביזור מתמקד ביחסים בין הגוף המרכזי לבין הגופים האחרים מבחינת חלוקת הסמכויות. גוף בו מיוצגים תושבים (שאינם בעלי תפקידים) הוא רק אחד מבין האפשרויות, אף כי במקרה הנכחי של ביזור למישר השכונתי בפרוייקט השיקום, עולה חשיבותו של גוף כזה, ועל כן הקשר בין ביזור ושיתוף הציבור בפרוייקט השיקום הוא הדוק למדי.

ארבע הקטגוריות שהוצגו לעיל מתארות טיפוסים שונים, אך רק באופן עקיף מצינות הן גם דרגות שונות של ביזור. החוקרים Page & Goldsmith (1985) ניסו להציע דרך, שתאפשר מישוג ישיר של דרגות ביזור שונות. הם מציעים לקבוע את דרגת הביזור על פי שלושה מימדים: (1) טווח התפקידים המועברים; (2) מידת הסמכות המועברת; (3) מידת הנגישות הישירה של הרשות המקומית למרכזי הכוח.

באשר למימד הראשון, פייג' וגולדשמיט מציינים בצדק, כי טווח רחב של תפקידים כשלעצמו עדיין אינו מעיד על רמה גבוהה של ביזור. אדרבא, לדעתנו טווח רחב עשוי לשקף מצב, הדומה למצבן של הרשויות המקומיות בישראל כפי שתואר לעיל, שבו מוטלים על הגוף המקומי חובות רבים, בלא שגלויות אליהם מידה מתאימה של סמכויות. בדומה לכך, גם המימד השלישי המוצע - נגישות ישירה למרכזי הכוח - עשוי להתגלות ככיסוי דק למצב פרדוקסלי, בו שתדלנות ישירה אצל השלטונות משמשת לא כסימן להשפעה אלא להיפך - להעדר כוח פרמלי. ראשי ערים בישראל חייבים להקדיש חלק ניכר מזמנם לפעולת שתדלנות אצל המשרדים הממשלתיים המרכזיים, כדי לקדם את ענייני עירם. נראה, איפוא, כי רק המימד השני - מידת הסמכות המועברת - הוא המימד הקובע, התנאי שאין בלתו, כאשר שני המימדים האחרים מספקים לו תמיכה בלבד.

בעזרת המושגים שהוצגו לעיל נוכל לנסות להעריך באיזו מידה מומש עקרון הביזור בפרוייקט השיקום. אך תחילה נסקור בקצרה את ניסיון של ארצות אחרות בנושא זה.

¹ פירוט הבטיו השונים של המושג שיתוף הציבור ומטרותיו מוצג בחלק ג' וכן Alterman, 1982-ב.

הנסיון בארצות אחרות

מדיניות ביזור שוב אינה תופעה מקומית. במשך העשור האחרון סחפה מגמת הביזור מדינות רבות ברוב חלקי העולם, ביניהן ארצות מפותחות ומתפתחות כאחד.

החוקר Sharp (1979 עמ' 79-9) מדווח על מגמות של ביזור בארצות אירופיות רבות, מסקנדינאוויה עד איטליה. בזמן האחרון אפילו צרפת - ה"דגם" הקיצוני של ריכוזיות באירופה המערבית - נקטה צעד נועז של שינוי כיוון, ואימצה מדיניות ביזור רחבת היקף. חוקרים רבים¹ עוקבים בסקרנות רבה אחר מידת הצלחתה של תכנית זו. גם ארצות בעלות מסורת חזקה של שלטון מקומי עצמאי, כמו בריטניה ומערב-גרמניה, נוטות בשנים האחרונות לחזק את מגמת הביזור (Johnson, 1983). ואפילו ארה"ב - הנראית למשקיפים זרים רבים כהתגשמות קיצונית של ביזור, שכמדומה אי אפשר להגבירה עוד - נוטה כיום ליתר ביזור (Naisbitt, 1982, עמ' 129-97).

מפתיעה עוד יותר מדיניות הביזור בארצות מתפתחות.² ארצות אלו מאופיינות בדרך כלל במבנה ריכוזי מאד, אך לאחרונה רבות מהן מאמצות סוגים שונים של מדיניות ביזור. ואולם, בעוד הדוגמאות של ביזור בארצות אירופה נמנות בדרך כלל על אחד משלושת הטיפוסים האחרונים ברשימת סוגי הביזור, הנה הביזור במדינות המתפתחות הוא בעיקרו מהטיפוס הראשון - הפחתת ריכוזיות. מעניין מהו מקומו של הניסוי בפרוייקט השיקום בישראל, בתמונה הבינלאומית הזו.

עד כמה הצליחו ניסיונות שונים אלה של ביזור בארצות השונות? התמונה הכללית העולה מהמחקרים המאוחרים היא של אכזבה. בדיקה מקרוב של הניסיון הצרפתי והבריטי,³ העלתה, כי מידת הריכוזיות לא הופחתה למעשה באופן ניכר. בצרפת שמר השלטון המרכזי בידי הרבה מדרכי ההשפעה הקודמות או מצא לעצמו דרכים חלופיות.⁴ אשר לבריטניה, החוקרים טוענים כי הריכוזיות אפילו גברה, למרות התמיכה האיזיאולוגית מצד הממשל השמרני במדיניות ביזורית.

¹ Wilson, 1985; Meny, 1983; Keating, 1983; Guibert and Lavin, 1984
² Rondinelli, 1981a; Rondinelli, 1981b; Rondinelli, 1983;
 Rondinelli, Nellis & Cheema, 1984
³ ראה Wilson, 1985; Keating, 1983; Meny, 1983
⁴ ראה Johnson, 1983

גם במדינות המתפתחות היה לכל המרובה, מימוש חלקי בלבד, של עיקרון הביזור.¹

ישראל נתפסת כמדינה בעלת "נפש חצויה": מבחינות מסוימות היא מדינה מערבית מפותחת, ואולם מנקודות מבט אחרות הריהי בבחינת ארץ מתפתחת. משנבוא להעריך את מידת הצלחתו של פרויקט השיקום במימוש עיקרון הביזור יהא עלינו להביא בחשבון שניות זו באופיה של ישראל.

נעבור עתה להערכה של מידת המימוש בפועל של עקרון הביזור במסגרת פרויקט השיקום. הניתוח יעסוק בשלושה היבטים: המבנה המוסדי; תהליך קבלת החלטות בתכנון ובתקצוב; תהליך קבלת החלטות בתהליך הביצוע.

נפתח בתיאור קצר של מבנה תהליך קבלת החלטות של הפרוייקט, ומקומו של הביזור במסגרת תהליך זה.

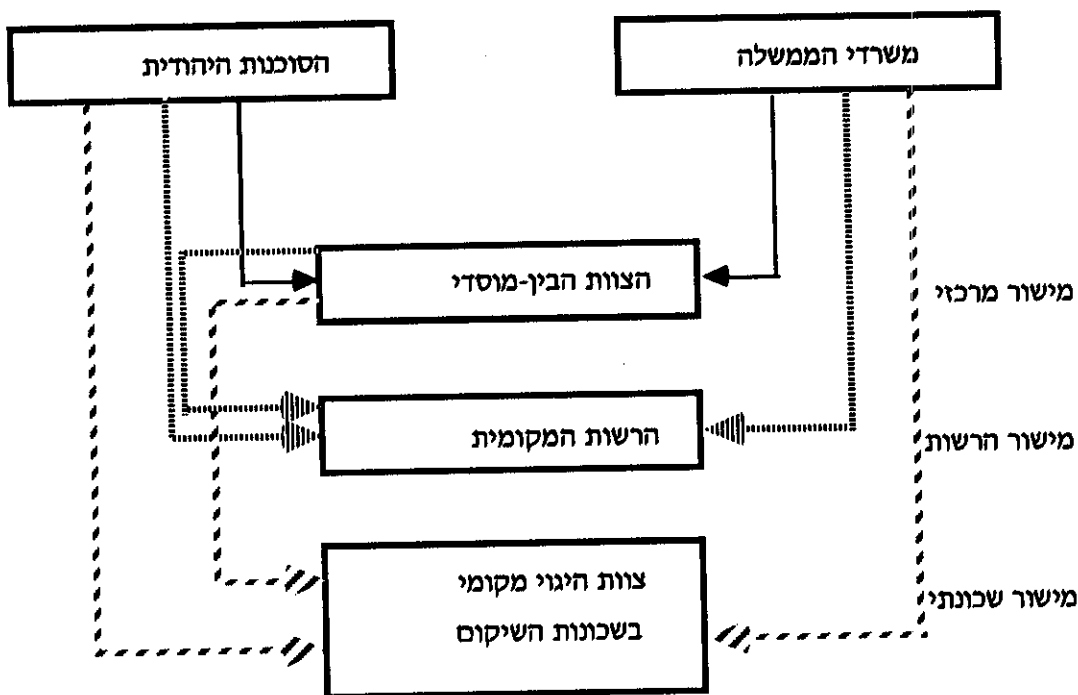
מדיניות הביזור של פרויקט השיקום

אף שהמושג "ביזור" אינו מופיע באף אחד ממסמכי היסוד וניסוח היעדים של הפרוייקט, הרי שהוא הפך להיות בגדר מדיניות שבפועל בעקבות העקרונות שגובשו למבנה המוסדי של הפרוייקט ולדרכי קבלת החלטות בו. פרויקט השיקום כפוף לא לגוף מרכזי אחד אלא לשניים: לממשלה ולסוכנות היהודית. הסוכנות נקראה בעיקר כדי לשמש צינור להעברת כספים לפרוייקט מיהדות העולם, כהשלמה לקרנות הממשלה. ואולם עם הזמן פיתחה הסוכנות מנגנון משלה לטיפול בפרוייקט, כולל מנהלה, משרדים אזוריים וכח אדם מקצועי, עד שנעשתה לגורם מכריע בביצוע של תכניות הפרוייקט. בעוד הסוכנות מציגה מדיניות ומבנה אחידים, הרי השותף הממשלתי מורכב מארבעה משרדי ממשלה עיקריים וכמה גופים נוספים. תפקיד נכבד יש איפוא לתיאום בין כל הגופים (נושאו של הפרק השישי). כגוף מרכזי עליון נקבע צוות בין-מוסדי, שבו משתתפים נציגים של המשרדים הממשלתיים השונים ושל הסוכנות היהודית, ובראשו עומד "מתאם פעולות".

¹ ראו Roudinelli, 1981a; Roudinelli, 1981b; Roudinelli, Nellis & Cheema, 1984; Roudinelli, 1983.

יחד עם זאת, אנו מסכימים עם רונדינלי (1983), כי יש לקבל הערכות אלו בזהירות, מתוך ראיית האפשרויות הריאליות. אפשר שכושר התכנון והביצוע של שירותים חברתיים בחברות מתפתחות היה חלש מלכתחילה.

מדיניות הביזור חייבה העברת סמכויות בתחומים מסוימים מהגופים המרכזיים לשכונות המשוקמות. בכל שכונה נקבע צוות היגוי מקומי בן 22 חברים, מחציתם נציגי המוסדות המרכזיים והמקומיים, ומחציתם נציגי התושבים, ולצידו מספר ועדות-משנה. אלה אמורים היו להיות הגופים העיקריים לקבלת החלטות ברמה המקומית.



יחסים בין גופים מרכזיים

ביזור סמכויות פורמאלי

השפעת עקיפה אפשרית

איור 3.1: קשרים של ביזור סמכויות

לדרך בה עוצב עקרון הביזור בפרוייקט השיקום היו איפוא שני מאפיינים מיוחדים הראויים להבלטה (ראו איור 3.1): המאפיין הראשון נובע מהשאלה: **ממי בוזרו סמכויות?** המיוחד בפרוייקט השיקום הוא שהסמכויות שאמורות היו לעבור "למטה" היו לא רק של הדרג המרכזי-ממלכתי, אלא גם של הסוכנות היהודית - גוף מרכזי הפועל בישראל בכמה וכמה תחומים ארציים, אך אינו חלק מהמבנה הפורמאלי של השלטון.

המאפיין השני עניינו בשאלה - **אל מי היו הסמכויות אמורות לעבור?** כאן המיוחד הוא שהסמכויות היו אמורות לעבור ישירות לדרג השכונתי, תוך דילוג על הדרג של השלטון המקומי. הגוף הפורמאלי העיקרי שהוקם כדי לקבל את הסמכויות ולהפעילן היה צוות ההיגוי המקומי. אמנם, הדילוג על הרשות המקומית לא היה מלא והיתה דאגה לשלב נציגים מוסמכים של הרשות המקומית בקבלת החלטות. לראש הרשות המקומית הוענק מעמד של יו"ר צוות ההיגוי המקומי וכן נכללו בצוות נציגים או נושאי תפקידים נוספים של השלטון המקומי; אולם אין כאן האצלת סמכויות לרשות המקומית בתור שכזו, כגוף סטטוטורי, אלא מעורבות של נושאי תפקידים מסויימים בה, כפי שהדרג המרכזי ראה לנכון לקבוע. מבחינה פורמאלית נעקפה איפוא הרשות המקומית במבנה הארגוני של הפרוייקט כגוף מקבל החלטות. יחד עם זאת היתה לרשות המקומית מעורבות חשובה בפרוייקט כגוף מבצע. אולם בהקשר של נושא הביזור, אין לראות בהעברת תפקידים בפני עצמה יותר מאשר המימד הראשון לפי פייג' וגולדשמיט שממנו ועד ביזור משמעותי של סמכויות, המרחק עדיין רב.

הערכת מימוש עקרון הביזור במסגרת פרוייקט השיקום

דרגת הביזור במערכת המוסדית

תנאי הכרחי למימוש מדיניות של ביזור סמכויות למישור השכונתי הוא קיומם של ארגונים ברמה זו, המסוגלים לקבל החלטות. ביטוי חשוב למימושה של מדיניות הביזור היה העובדה שאמנם הוקמו ופעלו גופים ארגוניים חדשים ברמה השכונתית. למעשה עד לפרוייקט המישור השכונתי בישראל לא זכה בדרך כלל לרמת התארגנות שאפשרה מעורבות בהחלטות ציבוריות ולא היתה מסורת של התייעצות של משרדי

הממשלה השונים עם נציגי תושבי השכונות. סעיף זה יוקדש להערכת דרגת הביזור מבחינת עצם המבנה הארגוני שיצר הפרוייקט.

הגוף הבולט ביותר, אם כי לא תמיד החשוב ביותר, שהוקם ע"י הפרוייקט הוא צוות ההיגוי השכונתי. אך כבר במבנהו של גוף זה טמונה דמותה של הדרך המיוחדת בה פורש ובוצע עקרון הביזור בפרוייקט השיקום - דרך של פשרה רווית פרדוקסים. הרכבו של צוות ההיגוי מטמל את המוטיב, שילוונו להלן לאורך כל הדרך: הפשרה שנוצרה בין הדרך הריכוזית המסורתית לקבלת החלטות, לבין עקרון הביזור.

הצד ה"ביזורי" של הפשרה מתבטא בשני הבטים של פעולתו של צוות ההיגוי: בכלל הקבוע שנציגי התושבים יהיו מחצית מכלל חברי הצוות, ובעקרון שישיבות הצוות יתקיימו בתוך השכונה. אין להמעיס בחשיבותו של העקרון האחרון; הוא מחייב את נציגי הממשלה "לרדת" אל השכונה באופן רשמי - דרישה חסרת תקדים בישראל. כפי שעולה מהבדיקה שערכה צ'רצ'מן, עד שנת 1984 בכל 10 השכונות הנחקרות אכן התמלאה הדרישה שנציגי התושבים יהיו את מחציתו של צוות ההיגוי - 11 אנשים (הנושא מוצג בהרחבה בחלק ג' פרק 12). גם העקרון השני נשמר, בדרך כלל, אף שלא כל בעלי התפקידים הגיעו בפועל לישיבות הצוות.

אך לפשרה הנדונה יש גם צד "ריכוזי". אין לשכוח שאת המחצית השניה של מליאת צוות ההיגוי מרכיבים נציגי מוסדות השלטון: רובם נציגי הגופים המרכזיים (ממשלה וסוכנות) ומיעוטם נציגי הרשות המקומית.

אפשר אפוא לומר, כי דרך מימושו של עקרון הביזור הביאה לתוצאה פרדוקסלית. בעקבות הפרוייקט חדרה למישור השכונתי, שהיה עד כה 'חופשי' ממעורבות ישירה של נציגי השלטון המרכזי, נוכחות מרכזית ישירה ועמה האפשרות של הטלת בקרה מרכזית.

"מוסד" חשוב אחר שיצר הפרוייקט הוא תפקיד מנהל הפרוייקט. בזמן המחקר שמשו במרבית השכונות שני מנהלים: מנהל חברתי ומנהל פיסי. בתפקידים אלה שוב באה לידי ביטוי הפשרה שבין מגמות הריכוז והביזור. עבודתם של המנהלים אמורה אמנם להתנהל במישור השכונתי, אך הם נבחרו ומונו ע"י הגופים המרכזיים, לעתים תכופות אף בלא התייעצות עם נציגי התושבים במקומי (נושא זה הוצג בהרחבה בפרק הקודם).

בהגדרת תפקידי המנהלים טמונה מידה רבה של אי-בהירות. מעולם לא הוגדר בבהירות כלפי מי אחראים המנהלים. מחד גיסא דומה שמתוך עבודתם בשכונה צפוי היה שיגיעו להזדהות עמה ועם האינטרסים שלה, וישמשו פה לתושבים המקומיים בפני הרשויות המרכזיות. אך מאידך גיסא היה עליהם לפעול כמנהלי תכניות של הרשויות המרכזיות, לפקח על תקציבים ולתאם בין הגופים השונים הפועלים בשטח. פורמלית, הריהם כפופים לגוף ששכר אותם ומשלם את משכורתם.

מנהלי הפרוייקט לא הוגדרו מעולם כבאי-כוח השכונה, אף שהגדרה כזו עשויה היתה להבהיר את סוגית האחריות ואת כללי המשחק. בפועל, חלק מהמנהלים בשכונות המחקר נטה להתנהג בעיקר כנציגים של הגופים המרכזיים. כתוצאה מהערפול, סבל תפקיד מנהל הפרוייקט מתחלופה גבוהה ברוב שכונות המחקר, (ראו הניתוח בפרק השני וכן Ben-Elia, 1983). תפקיד המנהל החברתי נפגע במידה מסוימת אף יותר מתפקיד המנהל הפיסי, משום שהראשון חייב בדיווח בפני גוף נוסף - מנהל צוות ההיגוי, שהוא ראש העיריה. אי הבהירות הזו, המשוקעת בעצם המבנה, הינה ביטוי ברור לדרך הפרדוקטלית ליימוש מדיניות הביזור: הליכה עד אמצע הדרך, כשהדרך רצופה פשרות מסוגים שונים. אף על פי כן יש משום הישג בעצם העובדה שזו לראשונה מונה בעל תפקיד ברמה שכונתית העונה על מדיניות ממלכתית כוללת. יתר על כן, תפקידו של נושא משרה זו אינו רק לרכז את פעולות השלטון המרכזי אלא גם לייצג, ולו גם בצורה מעורפלת, את התושבים במקום. עם זאת, אין ספק שמוסד זה, כפי שהוגדר, הוא רווי התנגשויות פנימיות ודורש הגדרה מחדש.

בנוסף למוסדות שהוזכרו, צוותי ההיגוי ומנהלי הפרוייקט - הביאה מדיניות הביזור של הפרוייקט להקמתם או לחיזוקם של שני גופים שכונתיים נוספים. ראשית, לצורך ניהול פעולותיה, ייסדה הסוכנות היהודית מוסדות שכונתיים חדשים - החברות הסוכנותיות - הפועלות ברמה השכונתית (פרט לערים הגדולות, שם הן פועלות ברמה עירונית) - או, לחילופין, חיזקה הסוכנות את סמכויותיהם של המתנ"סים שבניהולה. שנית, הפרוייקט סיפק דחף חזק להקמת ועדי שכונות חדשים או לחיזוק הקיימים ולעריכת בחירות לאישים (סקירה מפורטת מופיעה בחלק ג').

¹ אמנם כאן יש הבדל בין שני סוגי המנהלים: המנהלים הפיסיים נתמנו על-ידי משרד השיכון. חוקרינו דיווחו שהם נטו לפעול במידה רבה כנציגים של משרד זה. המנהלים החברתיים מתמנים לפי התקנות על ידי הצוות הבין-מוסדי יחד עם יו"ר צוות ההיגוי שהוא ראש הרשות המקומית. ראה קובץ נוהלים בנושא ארגון צוות ההיגוי ותפעולו, הצוות למדיניות חברתית משב"ש מאי 1983.

במישור המוסדי מצאנו, אם כן, מאזן חיובי למדי מבחינת עקרון הביזור: ממצב בו כמעט שלא היו בנמצא גופים ברמה השכונתית המסוגלים לקבל החלטות בתכנון ובביצוע, יצר הפרוייקט ארבעה גופים בעלי כושר פוטציאלי כזה: צוותי ההיגוי השכונתיים; מנהלי הפרוייקט; החברות הסוכנותיות; ועדי השכונות. אולם עצם הרכבם וכפיפותם של גופים אלה (להוציא את ועד השכונה) שיקפו מצב של פשרה בין ביזור לריכוז.

עד כאן באשר למבנה המוסדי. להלן נבחן עד כמה זכה עקרון הביזור למימוש הלכה למעשה?

פעולת צוות ההיגוי בהחלטות תכנון

הביטוי המובהק ביותר של הכוונה לביזור בהחלטות תכנון גלום בסמכויותיו של צוות ההיגוי השכונתי¹. יחסו הפורמאלי של צוות ההיגוי לצוות הבין-מוסדי, שהוא הגוף העליון של פרוייקט השיקום שתפקידו לתאם בין כל המוסדות ברמה הלאומית, הושחת על חלוקת תפקידים ברורה לכאורה: הצוות הבין-מוסדי היה מופקד על קביעת המסגרות התקציביות השנתיות והרב-שנתיות לכל שכונה ולקבוע עקרונות פעולה ומינהל כלליים, ואילו צוות ההיגוי המקומי היה אמור לתכנן את התכניות אשר יופעלו בשכונה, במבט רב-שנתי ובאופן שוטף מדי שנה. אולם יחסי הגומלין בין שני תפקידים אלה מעולם לא הובהרו במפורש. העקרון המקורי היה, שצוות ההיגוי יוכל לתמרן במידה רבה במסגרת התקציבית הנקבעת "מלמעלה" על פי תפיסתו את צורכי השכונה המיוחדים ולפי סדרי העדיפויות הנראים לו. עם זאת היה ברור, שהתכנית שגיבש צוות ההיגוי המקומי תהיה טעונה אישור של הצוות הבין-מוסדי על כל פרטיה. למעשה, ההחלטות היחידות אשר באופן פורמאלי לא דרשו אישור הצוות הבין-מוסדי היו "החלטות" שאינן דורשות תקצוב, כמו הגדרת יעדים² וזיהוי בעיות בשכונה. חשוב להדגיש שפרוייקט השיקום לא ראה לנכון להעניק לצוות ההיגוי תקציב חופשי כלשהו שיעמוד לרשותו לפי שיקול דעתו.

¹ ראו החוברת - הנחיות לצוותי היגוי מקומיים, משרד סגן ראש הממשלה, 1981.² במרוצת הזמן הפכה הגדרת יעדים גם היא באופן עקיף להחלטה הדורשת אישור; זאת בעקבות הנחיות התכנון לשנת 84/85, אשר אסרו על מימון תחומים מסוימים מטעם הפרוייקט ודרשו שיוך של כל פריט הדורש תקצוב ליעדים שיוגדרו. התוצאה הבלתי נמנעת - צמצום החופש לקביעת היעדים בשכונה.

מעבר להבנה כללית זו, ככל הידוע לנו מעולם לא נקבע במפורש האם ועל פי אילו שיקולים מוסמך הצוות הבין-מוסדי לפסול או לשנות תכניות שמגיש צוות ההיגוי השכונתי ומהם גבולות סמכותו של הצוות הבין-מוסדי להתערב בהחלטות הדרג השכונתי. כפי שנראה להלן, שיקולים אלה השתנו במשך הזמן. יש להזכיר, שבניגוד למצב בארצות כגון ארצות הברית, לא נדרשה בישראל חקיקה של הכנסת כדי להקים את מוסדות הפרוייקט וכדי לקבוע את חלוקת התפקידים ביניהם. בהעדר חקיקה כזאת, נותר מרווח רחב לקביעת ההסדרים המינהליים. גבולותיו של מרווח זה תחומים רק על-ידי כללי המשפט המינהלי, במידה המעטה שהללו חלים על ההסדרים המינהליים שנקבעו.

ערפול זה מסמל אולי יותר מכל את העובדה, שהאצלת הסמכויות לרמה השכונתית נעשתה בחסד ולא בזכות, ושעקרון הביזור טרם זכה למיסוד ברור שפירושו חלוקת סמכויות מוגדרת. אולם אין בהיגד זה בהכרח כדי לשפוט את מידת המימוש של עקרון הביזור לכף חובה. התמונה מורכבת יותר, ולמעשה ניתן לזהות שתי מגמות מתנגשות: המגמה השואפת לשמור על שליטה של הדרגים הארציים והמחוזיים והמגמה המסייעת לקידום העצמאות השכונתית. נבחן מגמות אלה ביתר פירוט.

המוסד השכונתי שהופקד באופן רשמי על התכנון היה כאמור צוות ההיגוי. הרכבו הפורמאלי וכללי עבודתו היוו ביטוי מובהק לעקרון הביזור וליציירת איזון בין גורמים שונים. אולם בפועל השפעתו של מוסד זה בקבלת החלטות תכנון לא היתה רבה. תכיפות ההתכנסות של צוות ההיגוי בתקופת המחקר היתה נמוכה מהקבוע בתקנון בכל שכונות המחקר, (אחת לחודשיים לפחות). יתר על כן, כל חוקרינו בשכונות דיווחו, כי צוות ההיגוי שימש למעשה "חותמת גומי" להחלטות תכנון שהתקבלו בפורומים אחרים ושתפקידו היה בעיקר טקטי (וגם בכך אין לזלזל).¹ לא דווח על כל מקרה שצוות ההיגוי פסל הצעה שהוגשה בפניו באופן רשמי, או שסירב לכלול פרוייקט כלשהו בתכנית השנתית.

אך אולי חשיבותו של צוות ההיגוי היא בעצם הבאת נציגי משרדי הממשלה לשכונה עצמה לקבלת החלטות משותפות בה. גם בתפקיד זה איכזב צוות ההיגוי במידה מסוימת: חלק מנציגי הממשלה נהגו לפקוד את ישיבות צוות ההיגוי רק באופן בלתי סדיר, ואחרים לא השתתפו בישיבות אלה כלל. יש לזכור, שבדרך כלל מופקדים נציגי כל משרד על שכונות רבות במחוז ואין להם עניין מיוחד בשכונה מסוימת דווקא. אף שבמצב זה קורה שהתושבים מהווים רוב בצוות ההיגוי - אין בכך בכדי להועיל, שכן בדרך כלל לא התקבלו ההחלטות בדרך של הצבעה.

¹ ראו גם מסקנותיה של אילנה שלח (1984).

היכן איפוא מתקבלות ההחלטות ה"אמיתיות"? בחלק מהשכונות עובר הדגש לוועדות המשנה של צוות ההיגוי ובחלקן מתווסף פורום לא-רשמי בעל הרכבים שונים. בוועדות המשנה השתתפות התושבים לא תמיד הייתה רבה. ועדות אלה נשלטו בדרך כלל בידי אנשי מקצוע - לעתים עובדי הרשות המקומית ולעתים עובדי משרדי הממשלה, הכול בהתאם לנושא ולאנשים המעורבים. ועדות אלה נהגו לא רק לגבש הצעות תכנון לתקצוב שנתי ורב-שנתי, אלא גם לעסוק במעקב אחרי תכניות קיימות.

זוהי התמונה העולה מן ה"חצי הריק של הכוס". אולם ניתן להתמקד גם בחצי המלא. למרות חולשתו של צוות ההיגוי כמוסד פורמאלי, הרי בכל אחת משכונות המחקר נודעה לתושבי השכונה השפעה מסוימת - לעתים רבה ולעתים נמוכה יותר - על קבלת החלטות (כמוצג בהרחבה בחלק ג' פרק 13). אף שלא הואצלו סמכויות ברורות די צורכן לגוף שכונתי טהור, ואף שהגוף השכונתי-עירוני-ממלכתי המעורב אשר נוסד לא פעל בצורה מושלמת, הרי עצם התרחשותם של תהליכי קבלת החלטות בתכנון ובמעקב ברמה השכונתית היא תמורה נכבדת בפני עצמה.

נעבור עתה לבחון את ההחלטות עצמן. לשם כך נבחין בין שני מישורים של החלטות: (1) החלטות על תכנון ותקצוב; (2) החלטות על מימון, פיקוח והפעלה.

מידת הביזור בהחלטות תכנון

אינדיקטור חשוב להערכת המידה שבה מומש עקרון הביזור בתכנון הוא השוואת סל התכניות והתקציבים כפי שביקשו צוותי ההיגוי השכונתיים עם התכניות שאושרו לבסוף בידי הצוות הבין-מוסדי. נפתח ונאמר, שלאורך כל תקופת המחקר לא הייתה אפילו שנה אחת שבה לא התערב הצוות הבין-מוסדי; בכל אחת ואחת משכונות המחקר הפעיל הצוות הבין-מוסדי את סמכותו לפסול או לשנות תכניות, ולעתים אף להוסיף תכניות שהצוות השכונתי כלל לא ביקשן. עם זאת, במשך השנים חל צמצום ניכר בהיקף ההתערבות, לפחות לכאורה.

בשנים הראשונות לפעולת הפרויקט, לא היו "כללי המשחק" ברורים. השכונות נתבקשו לציין צרכים, בדרך כלל ללא מגבלה תקציבית, לטווח של מספר שנים. היחס בין דרישות אלה לבין תקצוב שוטף לא תמיד היה ברור, כפי שלא הייתה ברורה דרך הבחירה מתוך "רשימת המאוויים" שהוגשה על ידי השכונה. ברור שלא

את כל המבוקש ניתן היה לתקצב. במצב זה נהג הצוות הבין-מוסדי לאשר רק חלק קטן מהפרוייקטים שנכללו בקדם-פרוגרמה ולעתים תוך סטיות ניכרות מהתכנון המבוקש. פערים אלה בראשית צעדי הפרוייקט, שיקפו לעתים לא רק אי-הסכמה כמותית, אלא גם אי הסכמה מהותית באשר לתכניות הראויות לשכונות השיקום. לדוגמה, לא אושרו בשלב הקדם-פרוגרמה תכניות הקשורות בפיתוח חוף הים, תיירות ונופש, הקמת פארק, פיתוח שירותי מסחר ברמה גבוהה ותכנית "בנה ביתך"; ונפסלו תכניות לשירותי בריאות מקצועיים, מוקד רפואי ושירותי בריאות לחולים כרוניים.

בשנים שלאחר 81/82 חלה התקדמות ניכרת, ורוב התכניות שהוגשו לאישור אכן אושרו ע"י הצוות הבין-מוסדי. החוקרים ייחסו שיפור זה בדרך כלל לתהליך מוצלח של למידה והסתגלות החדית של שני הצדדים. ניתן להוסיף לכך את ההתקדמות הרבה שחלה בהתארגנות מצד נציגי השכונה במרבית השכונות¹. אולם על שיפור זה ניתן להסתכל גם בדרך אחרת: אפשר לטעון, שתהליך הלמידה היה בעיקרו חד-סטרי: צוותי ההיגוי היו אלה שנדרשו להסתגל ככל האפשר להוראות "מלמעלה", ולא להיפך. אך ייתכן שמסקנה זו משקפת את העובדה שהמחקר הנוכחי יוצא מנקודת-המבט השכונתית.

מהן ההוראות שוגרו מהדרג הארצי לשכונות? חלקן היו הנחיות גלויות ששוגרו בצורת חוזרים רשמיים ואשר כללו לא רק הנחיות לגבי תהליך, אלא גם לגבי סדרי עדיפויות ותוכן; וחלקן היו הוראות בלתי-כתובות, שהתבטאו בעמדותיהם של המשרדים המממנים השונים ושלמדו בשכונות במרוצת הזמן. דוגמא להוראות הגלויות הן ההנחיות שהוצאו לקראת שנת התקציב 83/84 צוינו שמונה "תחומים מרכזיים" (כגון חינוך פורמאלי, נוער מנותק, שיכון ודירור) אשר רצוי לכללם בתכנון השכונתי, ומהם השתמע, כי התחומים האחרים (כגון חינוך לא-פורמאלי ואירועים קהילתיים) אינם מועדפים. בהנחיות לשנת 84/85 המשכה מגמה זו.

¹ יוצאת מן הכלל לשלילה היא נתיבות, שם חל תהליך של נסיגת המוסדות המקומיים.

² בהנחיות שהעביר נציג הסוכנות בשלב מסויים ולאחר מכן הוטר, נכלל הסדר מורכב עוד יותר: בנוסף על ה"תחומים המרכזיים" צוינו כמה תכניות שתקצובן נאטר, וביניהן סיוע במימון שיעורי נגינה פרטניים, מופעים לאירועים חד-פעמיים ומימון קייטנות קיץ בחודש יולי. כן הומלץ על שיעורי קיצוץ מוגדרים בתחומים השונים באופן שהיה בו יותר מאשר רמז...דק

עד כאן המישור הפורמאלי. במישור הלא-פורמאלי הועברו על-ידי משרדי ממשלה שונים שדרים שחשיבותם היתה רבה. עיקר השפעתם היתה "לתעל" במשך הזמן את התכניות שיציעו הגופים השכונתיים לדרכים הכבדות של תכניות מוכנות ומוכרות, ולהניע את המחליטים בשכונה להעדיף תכניות כאלה על פני תכניות שהוכנו על פי מתכון מקומי. על תהליך זה דווח ממרבית השכונות והובאו דוגמאות שונות, כמו המקרה של התכנית שבמקורה כללה הנחיה שהמחשבים שיירכשו ימוקמו במרכז השכונתי, אך לבסוף גברה עמדת משרד החינוך והמחשבים הושמו בתוך בתי-הספר.

המשרדים השונים נבדלו במידת חופש ההחלטה שנטו להעניק לדרגים השכונתיים בתהליך התכנון. משרד הבינוי והשיכון נתפס כמשרד הנוטה לקבל החלטות מחוץ לשכונה, במשרדיו המחוזיים או הארציים, ושנכונותו לקבל את עמדת אנשי השכונה היתה קטנה יותר מזו של המשרדים האחרים. בין אם בצדק ובין אם לאו, תהליך התכנון באשר לנושאי השיכון נתפס בדרך כלל כתהליך שונה מהאחרים. בתחום החברתי נתפס משרד החינוך כמשרד הפתוח פחות מהאחרים לתשומות מהשכונה והנוטה יותר מהם לתעל תכניות לאפיקיו-הוא.

הסוכנות היהודית נתפסה בדרך כלל כגוף הפתוח להענקת עצמאות לדרג השכונתי, במיוחד בתחומים החברתיים; אולם בנושא מבני ציבור, במיוחד היוקרתיים בהם, שררה תחושה דומה לזו שנוצרה כלפי משרד הבינוי והשיכון. למרות זאת, במרבית השכונות הצטייר תפקידה של הסוכנות כמעין סניגור של עצמאות השכונה. אפילו בשכונה אחת חריגה, שם נטלו לעצמם פעילי השכונה בתקופת המחקר סמכויות רבות והגיעו להתנגשויות הן עם גורמים מקומיים והן עם משרדי ממשלה, דווח כי אנשי הסוכנות היטיבו מהאחרים "להסתדר" עם אנשי השכונה. בחריג שבקצה השני, שם לא פעלו המוסדות השכונתיים כלל במשך תקופה ארוכה, היה זה יועץ התכנון של הסוכנות שיזם ניסיונות ריפוי לקראת תהליך התכנון לשנת 83/84.

ממצאינו עולה, שלקהילות המאמצות נודע תפקיד חשוב בהקשר לעצמאות השכונה בקבלת החלטות. בשכונות שבהן לקחה על עצמה הקהילה המאמצת תפקיד פעיל והרבתה במעורבות, כמו שכונת התקווה (קהילת ניו-יורק), אור עקיבא (קהילת מיאמי), גבעת הרקפות (קהילות קטנות ממצ'וטסט, ניו-המפשייר, מדינת מיין ומדינת ניו-יורק), ובמידה מסוימת גם בגבעת אולגה (קהילת מיניסוטה), משקלה של הקהילה היטה בדרך כלל את הכף לטובת הדרגים השכונתיים, והיא שימשה מעין "כלב שמירה" לקידום עצמאות השכונה במקרה של התנגשות עם דרגים ארציים.

יחד עם זאת, היו גם מקרים בהם הקהילה המאמצת שיחקה גם תפקיד הפוך - תפקיד של גורם חוץ-שכונתי נוסף המכתיב תכתיבים.

מידת הביזור במימון, בפיקוח ובהפעלה

היבט נוסף של ביזור סמכויות קשור בהחלטות מימון, פיקוח והפעלה. כעקרון, ההחלטות אודות חלוקת האחריות למימון בין הגורמים השונים נעשו בצוות הבין-מוסדי ולא בדרג השכונתי. במרוצת הזמן התגבשו בצוות הבין-מוסדי כללי חלוקה, שהדרגים השכונתיים יכלו לצפותם מראש, אם כי לא בוודאות. לכך היו ללא ספק השפעות על המשא ומתן בוימה השכונתית עם המשרדים הארציים השונים.

ככלל, למוסדות השכונתיים (צוות היגוי או מנהלי פרויקט) לא היתה עצמאות בעניני תקציב. בדרך כלל נדרשו חתימות של נציגים מחוזיים או ארציים של הגופים המממנים. בשכונה אחת, ניסינו של יו"ר ועד השכונה, שהיה גם המנהל החברתי, לדרוש יותר עצמאות לוועד בהחלטות על הוצאות כספים היה בין הגורמים לחיכוכים עם המוסדות הארציים ועם הרשות המקומית.

החלטות המימון היחידות שנמצאו בשליטה הבלעדית של השכונה היו בנושאי השתתפות התושבים בעלויות השירותים. גם כאן נתחמו גבולות במשך הזמן¹, אך נותר חופש החלטה מסוים לצוות ההיגוי ולנספחיו. ניתן להוסיף, כי לעתים הובאו בפני צוות ההיגוי המקומי הצעות של גופים אחרים למימון חלק מהשירותים, ואז הוא היה רשאי להמליץ על כך בפני הצוות הבין-מוסדי (וללא ספק ההשתתפות הכספית התקבלה בברכה). מדובר בדרך כלל ברשות המקומית, כדוגמת מעורבותה של עיריית תל-אביב במימון, אשר גברה במשך השנים. ניתן לצפות שתפקיד זה של צוות ההיגוי ילך ויגבר לקראת יציאת הפרוייקט.

צוות ההיגוי המקומי יכול גם להמליץ בפני הצוות הבין-מוסדי על קבלת מימון מגופים נוספים (כגון הרשות המקומית). יש להניח שתפקיד זה יגבר בחשיבותו לקראת יציאת הפרוייקט מהשכונות.

¹ בהנחיות הצוות הבין-מוסדי לתהליך התכנון לשנת 84/85 נקבע, כי על התושבים לממן בממוצע 50% מוועלות הישירה של השירותים בתחום החוגים והפנאי, כאשר חלוקת המימון בין התכניות השונות היא בתחום סמכותו של צוות ההיגוי.

האחריות על הפיקוח על התכניות השונות ועל הפעלתן היתה נתונה ברובה בידי גורמים מקצועיים מחוץ לשכונה, עובדי משרדי הממשלה השונים, הסוכנות או עובדי המחלקות השונות בעירייה. לתושבי השכונה היתה מידת השפעה קטנה על הפיקוח וההפעלה. אולם ניתן להצביע על הבדלים מסוימים בין השכונות על פי מידת הזיקה או הריחוק בין המפקחים לתושבים.

מידת הזיקה של מפקחי הרשות המקומית לפרוייקט בשכונה היתה שונה בקרב השכונות השונות. ככל הנראה, גודל העיר והמרחק החברתי בין תושבי השכונה לעובדי הרשות הם גורמים הקשורים בהבדלים אלה. לעתים, נתפסו עובדי העירייה כחלק מ"הממסד". באשר למשרדי הממשלה, העדר מוסדות בדרג השכונתית מוציא את הפיקוח על תכניות מתחום ההשפעה של תושבי השכונה ואילו הסוכנות הביאה ליתר שיתוף של התושבים בפיקוח במקומות בהם הפעילה ארגון שכונתי, כגון חברה סוכנותית או מתנ"ס.

כך נוצר מצב פרדוקסאלי: עובדי הסוכנות היהודית, שהיא מוסד ארצי, נתפסו לעתים כבעלי זיקה חזקה יותר לשכונה מאשר עובדי הרשות המקומית עצמה! עובדי משרדי הממשלה נתפסו בדרך כלל כבעלי זיקה חלשה לשכונה (להוציא אולי עובדים קהילתיים). יש לזכור שלסוכנות לא היתה עד לפרוייקט מעורבות ישירה בשכונות - ולכן לא התפתחה בה נטייה ריכוזית בהפעלת שירותים. ואילו מעורבותה העקיפה - דרך חברת המתנ"סים והג'וינט - הצטיינה מלכתחילה במידה מסוימת של שיתוף הציבור המקומי.¹

גם למנהלי הפרוייקט בשכונות אותם מנינו בכלל המוסדות ה"מבוזרים", להלכה היה תפקיד חשוב בפיקוח על התכניות ובהפעלתן, אך למעשה מידת השפעתם השתנתה מאוד משכונה לשכונה בהתאם לכושר הישרדותם בשכונה ולכושר הניהול שהפגינו. בשכונות עיר-גנים, נווה-ישראל ועכו-מזרח שם היו בתקופות מסוימות מנהל כוללני או מנהל פיסי בעל כושר ניהול רב,² הצביעו חוקרינו על הצלחתם של מנהלים אלה להשפיע השפעה ניכרת על תכנון מפורט, על פיקוח ועל הפעלה של שירותים בתחום סמכותם.

¹ מסורת זו חלה יותר על שירותים חברתיים מאשר על בניית מוסדות ציבור שגם בה היתה לסוכנות מעורבות קודמת מסוימת.

² בעיר גנים ובעכו-מזרח - מנהל כוללני; בנווה ישראל - מנהל פיסי.

באשר לעצם הפעלת השירותים, פרויקט השיקום לא אימץ גישה של ביזור סמכויות. הוא הסתפק בביזור סמכויות לקבלת החלטות בתכנון. רוצה לומר, המשאבים בדרך כלל לא הועברו ישירות לגופים השכונתיים על מנת שהם יספקו את השירות הנדון. אפשר היה כמובן לחשוב דווקא על מערך חלופי כזה ולשם כך פותחו בשנים האחרונות כלים ותקדימים בארצות אחרות¹. אך הפרויקט בחר, ובמוצהר, להסתמך על גופים ממוסדים קיימים לאספקת השירותים עצמם. בין שכונות המחקר היתה חריגה אחת שסיפורה חשוב כיוצא מן הכלל המצביע על הכלל. בשכונה זו התרחשו תהליכים יוצאי דופן אשר כללו, בין השאר, ניסיון של ועד השכונה לקחת על עצמו הפעלת שירותים מסויימים, כמו מעון היום. גישה חריגה זו ופעלתנותו של ועד השכונה על הבטיה השונים, שלחה ניצוצות רבים, שעליהם עוד יסופר בהמשך.

הבדלים בין השכונות: ממצאי סקר הראיונות

עד כה הוערכה מידת המימוש של עקרון הביזור בקוים כלליים, ללא נסיון להצביע באופן שיטתי על הבדלים בין שכונות המחקר. הדבר אינו קל, לנוכח ריבוי ההבדלים בין השכונות ובין הנפשות הפועלות. ניסיון חלקי לקבל תמונה השוואתית נעשה בעזרת סקר ראיונות עם מדגם של נציגי משרדי הממשלה, הסוכנות והרשויות המקומיות הפועלים בכל שכונה. אף על פי שמספר המראיינים בכל שכונה לא היה גדול (6-11) - ובסה"כ ויאינו 78 אנשים - מן הראוי לזכור שמדובר באחוז ניכר מבין בעלי התפקידים הרלבנטיים בכל שכונה. יחד עם זאת, יש לקרוא את הנאמר להלן בדבר הבדלים בין השכונות, עם ההסתייגות הנובעת מהמספרים הקטנים. (הסקר נערך במחצית השניה של שנת 1983).

לפי התפלגות התשובות לשאלה "מניסיונך, מה המידה בה יש לשכונה עצמאות בקבלת החלטות?" ניתן למיין את השכונות (לפי סדר יורד) כדלקמן:

מידת עצמאות רבה - גבעת-הרקפות, עיר-גנים, גבעת-אולגה, עכו-מזרח

מידת עצמאות בינונית - שכונת התקוה, אור-עקיבא, נווה-אליעזר, כנען, נווה ישראל

מידת עצמאות מעטה - שכונה אחת.

בין השכונות בולטות עיר-גנים וגבעת-הרקפות כ"סיפור הצלחה" מבחינת ביזור סמכויות לפי דעת רוב העונים. אף אחד לא סבר שלשכונות אלה אין עצמאות כלל. הגורם המשותף לשתי שכונות אלה, שסיפוריהן שונים בתכלית זה מזה, הוא הנהגה מקומית או ניהול מקומי פעילים וחזקים. עיר-גנים הצטיירה בתקופת המחקר כשכונה בעלת ניהול טוב (מצד המנהל הכוללני), ותושביה ונציגיהם נחשבו, יחסית לשכונות אחרות בירושלים, כמשתפי פעולה עם הרשויות. לעומתה גבעת-הרקפות היא "הבת הסוררת" מבין השכונות, ופעילותם של קבוצות מנהיגים בה חרגה מהמקובל בפרוייקט. עכו-מזרח אף היא נתברכה במנהל פרוייקט חזק ויעיל, לפחות בשנים הראשונות, ובנציגי תושבים פעילים ובעלי השפעה, וגבעת אולגה, הצטיינה בפעילות רבה של נציגי התושבים. מובן שאין ליחס את הצלחתן של שכונות אלה לגורם אחד בלבד, וההסבר דלעיל הוא בגדר השערה בלבד.

על "סיפור הכישלון" הגדול אין ספקות רבים: נתיבות מצטיינת ללא ספק בייחוד שאין להתקנא בו. קשה יותר השאלה, אם היה ראוי לסווג עוד שכונות בקטגוריה זו. המועמדת השנייה בתור, גם לפי סקר הראיונות וגם לפי דיווחי חוקרינו, היא נווה-ישראל, שם לא זכתה ההתארגנות הציבורית להצלחה בולטת מבחינת ביזור סמכויות, אם כי הניהול הפיסי צוין כטוב מאוד ושכונה זו זכתה בציונים גבוהים בהבטים רבים אחרים של ההערכה.

בסקר הראיונות נשאלו המרואיינים גם "האם מידת העצמאות גדלה או קטנה בשנה-שנתיים האחרונות?" התשובות מראות כיצד מעריכים מקבלי ההחלטות את המגמות המסתמנות בנושא הביזור:

68% מסך כל הנשאלים סברו, שמידת העצמאות של השכונות גדלה במרוצת השנה האחרונה או השנתיים האחרונות, ורק 14% סברו שמידת העצמאות קטנה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם הניתוח שהוצג לעיל אודות תהליך הלמידה שהתרחש ככל הנראה בשכונות, ואשר הביא עם הזמן להקטנה של שיעור התכניות שנפסלו על-ידי הצוות הבין-מוסדי. נסיגה במידת העצמאות נסתמנה בגבעת-הרקפות שהיתה קשורה בהיחלשותו של ועד התושבים. (מעניין שאף על פי כן גבעת-הרקפות עדיין נחשבה כבעלת מידת העצמאות הרבה ביותר). ואילו בשכונות שסווגו כבעלות עצמאות בינונית, מצאו הנשאלים התקדמות.

¹ הסקר כלל שאלות נוספות ועסק גם בהיבטים אחרים של הערכת התכנון, בביצוע ושיתוף הציבור. עבור השאלון המלא ראה אתרמן בשיתוף עם משה היל (1985) נספח מיוחד 2.2, עמ' נספח/85-78.

אפילו לגבי נתיבות סברו מחצית הנשאלים, שמידת העצמאות השכונתית (קרי: המקומית) גברה, חרף כל הבעיות הארגוניות. ולבסוף, לגבי שלוש מבין ארבע השכונות אשר נכללו בשאלה הקודמת בסיווג של עצמאות רבה - עכו-מזרח, עיר-גנים וגבעת-אולגה - ציינו מרונת המרואיינים שהתהליך עדיין בעלייה; והרי לנו קינוח של אופטימיות.

מידת הביזור שהושגה - הערכה מסכמת

עינינו הרואות: התמונה המחגבשה באשר למידת המימוש של עקרון הביזור טומנת בחובה פראדוקסים לא-מעטים.

צוות ההיגוי, אותו מוסד שכונתי חדש וחדשני, שהיה אמור לבטא את רעיון הביזור, שיקף מעשה פשרה, לה ניתן לצפות במדינה ריכוזית כישאל. באופן רווי סמליות ומעט פראדוקטליות הוא מביא את נציגי הממשל הכלל-ארצי הישר לשכונה הקטנה ואין הוא מסתפק בהאצלת סמכויות לשכונה או בתיווכו של דרג הרשות המקומית. מבחינת המינוח של הדגמים התיאורטיים של ביזור שהוצג בראשית חלק זה, מדובר איפוא בשילוב של שתי גישות לביזור בעת ובעונה אחת: גישה של האצלת סמכויות חלקיות לגוף בדרג שכונתי; וגישה של הפחתת ריכוזיות שבעטיה הובאו פקידים של המשרדים הארציים לתוך השכונה והוסמכו לייצג את המשרדים בדיוני צוות ההיגוי ובתפקידי מנהלי הפרוייקט. משמע, גם בקבלת החלטות מבוזרת רצה הממשל המרכזי להיות מעורב באופן ישיר. את התוצאה ניתן לכנות בלשון פרדוקסאלית "ביזור בסגנון ריכוזי".

את נוכחותם של נציגי המשרדים הארציים בשכונה ראו אנשים שונים באור שונה: יש שראו בכך ביטוי לרצון לביזור, להבאת פקידי הממשל המרכזי קרוב יותר לתושבי השכונה כדי שיכירו את צרכיהם, כפי שלא ספק התכוונו המוסדות. ויש שראו בנוכחותם "פלישה" לא רצויה של הממשל המרכזי לתוך השכונה: על מקום שהיה קודם לכאורה "חופשי" מנציגי השלטון המרכזי, נכפתה עתה נוכחותם. מעמדם של הגופים הארציים השונים בשכונה לא נחפס באופן זהה. מעניין שנציגי הסוכנות נחשבו לעתים כגורם המזוהה עם השכונה יותר מנציגי משרדי הממשלה, ולעתים אף יותר מעובדי הרשות המקומית עצמה.

הדרך שבה הופעל עקרון הביזור בקבלת החלטות בתכנון גם כן איננה משותרת מפראדוקסים, ויש בה ביטוי לאופן שבו יושבו הסתירות-שבכוח. בראשית שנות הפרוייקט היה לכאורה חופש רב לשכונות להעלות בקשות בכל תחום שרק חפצו בו. ברם, חופש זה רק שיקף מצב של העדר גבולות או כללי משחק ברורים; וחלק גדול מהבקשות אמנם לא אושרו. במשך הזמן גברה אמנם נטיית הצוות הבין-מוסדי לאשר את מרבית התכניות המבוקשות, אולם ניתן לזקוף התאמה זו, לפחות בחלקה, לקונפורמיזם מצד השכונות וללמידתם את כוונות הממשל, ולא להענקת סמכויות נדיבה יותר מצד המוסדות הארציים. נטייתם של אלה להגביל את "דרגות החופש" של ההחלטות בשכונה באופן מפורש אף גברה בשנים שלאחר מכן.

מנקודת המבט של הפרוייקט הארצי, היתה זו דרך הגיונית והכרחית. אולם חשוב לציין ש"כללי המשחק" בדבר גבולות הסמכות של הצוות הבין-מוסדי כלפי צוותי ההיגוי מעולם לא נקבעו בבחירות. בפועל, האצלת הסמכויות לא היתה מלאה, לא תמיד היה ברור לגמרי מהם סוגי ההחלטות שעליהן יש סמכות לצוות ההיגוי להחליט, ומה גבולות סמכות זו. יש חשש שבתהליך התכנון לקראת סיום הפרוייקט והעברת האחראיות או ביטול תכניות הקשורות בו, יחול צמצום נוסף של "דרגות החופש" של המישור השכונתי.

המקרה של שכונה אחת שכינינו "הבת הסוררת" משמש לנו תזכורת לכך, שביזור הוא האצלת סמכויות על-ידי הממשל המרכזי לרשויות הכפופות לו, וכוחו כמידת רצונו של הגוף המאציל: רוצה, מאציל; לא רוצה - לא מאציל. עצמאות-יתר, ה"נלקחת" באמצעות התארגנות שכונתית אינה נתפסת כרצויה ע"י הממשל המרכזי, וכאשר הגבול הדק - וחשוב לציין, הבלתי-מוגדר - נפרץ לדעת הממשל, נפגם שיתוף הפעולה עם השכונה. משמע, על פי המינוח של דגמי הביזור שהצגנו בפתחה, ברור שכוונת הממשל המרכזי - הממשלה והסוכנות - לא היתה לוותר על סמכויות, אלא להסתפק בהאצלה חלקית של סמכויות. על אחת כמה וכמה לא היתה כוונה לאמץ גישה של העברה לסקטור הפרטי, או להתארגנות חצי-ציבורית כגון זו של תושבים. יתרה מזו: הביזור כפי שהוגדר בפרוייקט השיקום הוגבל מלכתחילה בעיקר לתחום התכנון, ולא כלל את נושא ההפעלה. ניסיונם של אנשי שכונה אחת לעשות "ביזור עצמי" ולנסות ולהפעיל בעצמם שירותים מסוימים, היה בגדר חריג שלא זכה לעידוד שם, או במקומות אחרים.

כסיכום בקוים כלליים ניתן לומר שבמישור המוסדי היו הישגים מרשימים למדי: לראשונה הוקמו מוסדות ברמה השכונתית שפעלו הלכה למעשה, אף שעצם מבנה מוסדות אלה שיקף פשרה של "חצי הדרך". במישור של קבלת החלטות בתכנון היו ההשגים מעורבים: היתה אמנם האצלה של סמכויות בפועל, אך היא היתה מסוייגת

בדרכים שונות. ולבסוף, במישור של קבלת החלטות ואחריות להפעלה, היתה רמת ביזור מזערית, ששקפה את התייחסותם השלילית של מקבלי ההחלטות לביזור מסוג זה.

מסקנות

הרצון והיכולת לביזור במדינה בעלת מסורת כה חזקה של קבלת החלטות ריכוזית הוא מלכתחילה "בעירבון מוגבל", וחותרו של השלטון המרכזי מוטבע בו עמוק. לאור זאת יש לשפוט את הצלחת הווייטקט השיקום במימוש אתגר הביזור אשר לקח על עצמו. כשלעצמו, ראוי הניטיון לברכה, ובהיבטים מסוימים כדאי להשקיע מאמצים לשיפורו. יתר על כן: אם נשווה את הישגי מדיניות הביזור בפרוייקט השיקום עם מידת ההצלחה של מדיניות הביזור בארצות שונות, עליה דווח לעיל, נגיע למסקנה שבמדינה ריכוזית כמו שלנו, הושגה מידת הצלחה בלתי מבוטלת. עם זאת, עתה, משנסללה הדרך, ניתן לצפות ממעצבי המדיניות, להנהיג כמה וכמה שיפורים חשובים עליהם נצביע בסוף.

סוגיה, הקשורה באופן אמיץ בנושא הביזור, היא שאלת היחס שבין ביזור להשתתפות הציבור. במקרה של פרויקט השיקום שימש עקרון ביזור הסמכויות אמצעי למיסוד, בקנה מידה גדול, של השתתפות הציבור בתהליך קבלת ההחלטות. קשר זה בין ביזור להשתתפות, הוא תוצאה של המבנה המוסדי המיוחד של הפרוייקט, שהתבטט על יצירת גופים חדשים שכללו מעורבות של התושבים - צוותי ההיגוי המקומיים - ואין הוא פועל יוצא הכרחי ממדיניות של ביזור בפני עצמה. בהתבטטו על גופים מיוחדים אלה, ובעומדו על כך שמחצית מחבריהם ייבחרו על-ידי התושבים עצמם - ביטא הווייטקט את מחויבותו הן לביזור והן לעקרון ההשתתפות.

בעקבות כניסת הפרוייקט הוקמו כ-90 גופים שכונתיים - כמספר השכונות בפרוייקט - המוסמכים להחליט על השירותים הממלכתיים שיספקו בשכונה - בעוד שקודם לכן התקיימו רק מעטים, ודמותם היתה חלשה. לציבור בשכונות ניתנה כמעט לראשונה הזדמנות להשתתף בטווח רחב של החלטות הנוגעות לרוב שטחי חייהם היומיומיים. לפעילים בשכונות והמוצקה, שעד כה התקשו להגיע לעמדות השפעה ותכופות סבלו מתחושות תלות וניכור, נמצאה דרך "לחכך כתפיים" עם מקבלי ההחלטות, וללמוד משהו על משחקי כוח, על מינהל ועל דרכים מקצועיות לקבלת החלטות.

במידה ששינוי זה אמנם התרחש, הושג תקדים כמעט מהפכני בנוף הממסדי בישראל. יהיה אשר יהיה גורלם של שאר הישגי הפרוייקט - הנה בעניין קבלת ההחלטות בנושאים שכונתיים לא תהיה עוד, ככל הנראה, חזרה מלאה לשיטה הישנה, של קבלת ההחלטות מלמעלה, בדרך הממשלתי. יתר על כן, יש רגליים לסברה שהתקדים שהושג כאן עשוי "להדביק" גם שכונות אחרות ותחומי קבלת החלטות נוספים וכבר ידוע על דוגמאות מספר לכך. מושג השתתפות הציבור בקנה מידה רחב עשוי להכות שורש, לפחות כנורמה אם לא בפועל ממש, בחיים הציבוריים בשטחים שונים. שילוב עקרון שיתוף הציבור עם עקרון הביזור העלה "כלבי שמירה", בדמות תושבי השכונות, שטעמו טעם השמעה מהי. אנו משערים שהאינטרס שנוצר אצל התושבים, הן הפעילים והן מקבלי השרותים (שהם חלק ניכר מהתושבים) יסייע לשמור את הישגי הביזור, לפחות את חלקם, גם עם צאת הפרוייקט מהשכונות.

להדגשת האופי הדו-משמעי של תהליך הביזור כפי שהצטייר מממצאינו, טבענו את הכינוי "ביזור בסגנון ריכוזי".

המלצות

עתה, משנפרצה חומת הריכוזיות יכולה ואף צריכה הממשלה לנסות דרכים נוספות לשיפור והרחבה של תהליך הביזור.

א. בראש ובראשונה נדרשת הבהרה של "כללי המשחק" ההדדיים באמצעות הגדרה ברורה של חלוקת הסמכויות בין הגוף המרכזי לבין צוותי ההיגוי המקומיים. לא יתכן להשאיר שאלה חשובה כזו לפתרונות אד-הוק, כפי שנעשה עד כה. הצורך בהגדרת כללים איננו בבחינת "חשבון עם העבר" בלבד. יש לו השלכות גם כיום:

לאחרונה ניתן להבחין בסימנים של ריכוז מחדש של סמכויות בנושאים מסויימים. לדוגמא, בסוכנות היהודית הוצע, שהטיפול בתכניות חדשניות מסוימות בתחום החינוך והפיתוח הכלכלי ייעשה מתוך קרן מרכזית ברמה הארצית, ולא יעבור דרך מסלול קבלת ההחלטות הרגיל ברמה השכונתית, כמקובל. גם אם אין בהכרח פסול בהסדרים כאלה, במיוחד בנושאים הדורשים שינוי של התארגנות מוסדית ברמה הארצית, הרי מן הראוי להבהיר ולהסביר מהם גבולותיהם. ועוד, הבהרת כללי המשחק ההדדיים עשויה להועיל גם

לשכונות חדשות העתידות להצטרף לפרוייקט. עבודתן יהיה זה מועיל לדעת במפורש מה מידת ההתערבות והפיקוח לה יכלו לצפות מצד המוסדות המרכזיים ומה טווח ההחלטות הנתון להן במישור השכונתי.

ג. על הרשויות המרכזיות לגלות יותר נכונות לקבל פתרונות ארגוניים העולים "מלמטה". על רשויות אלה לעודד נסיונות שכונתיים להקמת מבנים מוסדיים חלופיים, שיתאימו לאופי ולצרכים המיוחדים של שכונות שונות. אחרי הכל, אין שום דבר מקודש במבנה והמקובל של צוותי ההיגוי המקומיים. כן דרושה להערכתנו, הערכה והגדרה מחדש של תפקידי מנהלי הפרוייקט. הצעות מפורטות יותר בכיוון זה נתנו בפרק השני.¹

ג. כיום ביזור הסמכויות נוגע רק להחלטות תכנון. וכי לשם מה דרושה הגבלה זו? בשכונה אחת נדחתה בקשת התושבים להפעיל כמה שירותים בכוחות עצמם. אם אמנם מעוניין הפרוייקט בפיתוח ובעידוד יוזמה והישענות עצמית של תושבים בשכונות מצוקה, הרי שיוזמות מעין אלו צריכות להתקבל בברכה. אמת נכון, הליך כזה יצריך שינויים מעמיקים במערך הקיים לאספקת שירותים במסגרת הפרוייקט. פתרונות מעשיים לבעיות בחחום זה ניתן אולי להפיק מניסיון של כמה מדינות במערב אירופה וארה"ב, אשר בשנים האחרונות הנהיגו בהצלחה דרכים להעברת האחריות על אספקת שירותים לארגונים שכונתיים, בדרך של התקשרות חוזית בין הרשות לבין ארגון של תושבים.² גמישותם של הסדרים מעין אלה מקלה על התקדמות הדרגתית לקראת ביזור סמכויות: העברת הסמכויות להפעלת שירותים מסויימים לגופים של תושבי השכונה.

הישגי הפרוייקט בביזור סמכויות הם הישגים מעורבים וחלקיים. ברם, לנוכח המבנה הריכוזי של מדינת ישראל, מהווה המפנה שביצע הפרוייקט תקדים, שפירותיו עשויים להבשיל בעתיד.

¹ ראו אלתרמן בשיתוף עם היל (1985, עמ' 2/28), שם כלולות הצעות מפורטות בכיוון זה.

² עבור דוגמאות מאירופה ראו: Godschalk & Zeisel (1983), ו-Susskind & Elliott (1983); בארה"ב נהוג להבחין בין שיתוף הציבור סתם לבין ויתור על סמכויות והעברת אחריות ותקציבים להפעלת שירותים לתושבים. סדר כזה נוהגים לכנות בשם "empowerment".

פרק רביעי

היחסים עם הרשות המקומית

ללא שיתוף פעולה טוב עם הרשויות המקומיות, לא יכול היה פרויקט השיקום להצליח. האם השכיל הפרוייקט להציג בפני הרשויות המקומיות מאזן חיובי של תועלות לעומת נטלים? פרק זה מוקדש לניתוח מאזן האינטרסים שעמד בפני הרשויות המקומיות. להבנתו, נציג מעט רקע על מעמד השלטון המקומי בישראל.

סמכויות השלטון המקומי

הריכוזיות הרבה של השלטון בישראל משתקפת במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. לשלטון המקומי בסיס פיננסי עצמאי חלש, והוא תלוי במידה רבה במימון ממשלתי. סמכותו להטיל מסים ולקבל החלטות אחרות מוגבלת על פי חוק, ורוב החלטות החשובות טעונות את אישורו של הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים. מצד שני, מוטלות עליו חובות רבות, מהן חובות תחיקתיות, בעיקר בתחום התשתית והבטיחות. תפקידים רבים נוספים הוטלו עליו על ידי השלטון המרכזי, אשר בפועל הפך את הרשויות המקומיות לסוכניו בכל הנוגע לאספקת שירותים חברתיים בתחום החינוך, הרווחה והבריאות (אך לא השיכון). ואולם הטלת תפקידים אלה על השלטון המקומי בדרך כלל לא לוותה בהעברה מקבילה של סמכויות לקבלת החלטות באופן בלתי תלוי.

במסגרת המבנה החוקתי בישראל יש לשלטון המרכזי תחום הרשאה נרחב לקביעת היחסים שבינו לבין השלטון המקומי, בלי שיזדקק לשם כך לחקיקה מיוחדת. הסמכויות מעוגנות בסמכויות השלטון המרכזי. התחיקה הקיימת - פקודת היגיינות ופקודת המועצות המקומיות ונספחיהן - מכסה רק חלק קטן ממסכת יחסים זו.

עקרון השמירה על יחסים תקינים עם הרשות המקומית

מדיניות של ביזור סמכויות לדרג השכונתי דורשת התייחסות אל הדרג המתווך - הוא דרג הרשות המקומית. אין תימה אפוא, שמעצבי המבנה הארגוני של פרוייקט השיקום, ברצותם להקטין את תחושת הפגיעה האפשרית בקרב הרשות המקומית, הציבו עקרון משלים לצד עקרון הביזור - את עקרון השמירה על יחסים תקינים ככל האפשר בין מוסדות הפרוייקט לבין הרשות המקומית. עקרון זה קיבל ביטוי מפורש במסמך העקרונות, שנוסח בשנותיו הראשונות של הפרוייקט, האומר בין השאר:

התכנית מדגישה את התפקיד המרכזי והאחריות של הרשות המקומית בכל תהליך השיקום. אחריות זו מתבטאת בתכנון, בביצוע ובהמשכות של המגמות החיוביות שפותחו ויפותחו במהלך התכנית. אין ספק שביצוע מוצלח של התכנית תלוי בארגון ותפעול יעיל של השירותים והמוסדות ברשות המקומית.¹

על קיומו של עקרון השמירה על יחסים תקינים עם הרשויות המקומיות ניתן ללמוד גם מתוך שתיים מההנחיות הארציות של הפרוייקט: הראשונה היא ההנחיה שלצורך הפעלת התכניות בשכונה יש להישען על המנגנון הקיים, היינו בין השאר על מנגנונה של הרשות המקומית, הנוהגת להפעיל שירותים רבים לתושבי שכונותיה; והשנייה היא ההנחיה לגבי מבנה צוות ההיגוי, המקנה מעמד בכיר לראש הרשות המקומית בתור יו"ר צוות ההיגוי. עם זאת, יש לזכור שניציגי הרשות המקומית מונים רק חמישה חברים מתוך 22 חברי הצוות.

במידה מסוימת עומדים שני עקרונות אלה - עקרון הביזור הסמכויות לשכונה ועקרון השמירה על יחסים תקינים עם הרשות המקומית - בסתירה, שהרי ביזור סמכויות לרמת השכונה עשוי להיות כרוך בעקיפת סמכויותיה של הרשות המקומית באשר לקבלת החלטות לגבי השכונות השונות שבמרחבה, הן בתכנון והן בביצוע.

¹ מתוך חוברת הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכונתית, לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית, מרס 1981. ראה מוצג באיור בפרק השני.

יצוין שגם הרשויות המקומיות עצמן נוהגות לקבל החלטות בצורה ריכוזית לעתים תכופות, מבלי להיוועץ בגוף שכונתי כלשהו. אולם בניגוד לממשל המרכזי, סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בישראל הן דלות מלכתחילה, ועל כן קיים החשש, שכל נגיסה בהן - ולו אף בשם שיתוף הציבור ושיקום השכונות - עלולה להתפרש על-ידי הרשויות המקומיות כאיום על מרחב מחייתן בקבלת החלטות.

להחלטה לתת מעמד של יו"ר צוות ההיגוי לראש הרשות המקומית סביר ליחס כוונה לשכך ניגוד פוטנציאלי זה - ולו גם במקצת. אולם אפילו במישור הפורמאלי הפתרון הוא פתרון ב"חצי פה", שכן יו"ר הרשות המקומית נשאר במיעוט עם אנשיו. ענין זה, צוות ההיגוי הוא ממילא בדרך כלל פורום בעל תפקיד טקטי בעיקרו. הערכת המידה שבה הושג עקרון השמירה על יחסים טובים עם הרשות המקומית דורשת אפוא בחינה במישור של היחסים השוטפים. לצורך כך, יש לבחון את מערך האינטרסים של הרשות המקומית כלפי הפרוייקט.

נפתח במסקנה: ברוב הגדול מתוך עשר השכונות שבדקנו היו היחסים עם הרשות המקומית סבירים ובחלקן אפילו טובים. ינוצר שיתוף-פעולה תקין, ובאופן כללי אפשר לומר שהרשויות המקומיות קיבלו את הפרוייקט. כדבר רצוי ותרמו להפעלתו. אין בכך כדי לקבוע שלא היו התנגשויות וחריקות - עליהן עוד יסופר להלן - אולם במבט כולל ניתן לזקוף לזכותם של מעצבי המדיניות בפרוייקט הצלחה בתחום רגיש זה, שהיו טמונים בו מכשולים לא-מעטים. שתי השכונות שניתן להגדיר בהן את היחסים בין הפרוייקט לרשות המקומית בתקופת המחקר, כגרועים - גבעת-הרקפות בקריית-אחא ונתיבות - הן בבחינת יוצא מן הכלל המלמד על הכלל. גם בין יתר השכונות היו קיימים הבדלים משמעותיים ועליהם נעמוד להלן, אולם אין בכך כדי לעמעם את התמונה הכללית.

לזכות מה ניתן לזקוף את "סוד ההצלחה"? להבנת התהליך יש לאמץ את נקודת-מבטה של הרשות המקומית כלפי הפרוייקט. סוד ההצלחה טמון, לפי השערתנו, בכושר ליצור מאזן חיובי של אינטרסים, שבו גוברות התולדות החיוביות המיוחדות לפרוייקט על-ידי אנשי הרשות המקומית על השליליות. המשקלות המיוחדים לתולדות אלה משתנים מרשות לרשות, ובכלי המחקר שעמדו לרשותנו אין אפשרות למדוד אותם. נסתפק אפוא בסקירת האינטרסים בעד הנגוד הפרוייקט באופן כללי, תוך הבאת דוגמאות נבחרות משכונות המחקר.

אינטרסים המעודדים תמיכה בפרוייקט

כניסת הפרוייקט לשכונה כלשהי מותנית בהסכמת הרשות המקומית¹. לפיכך ניתן להניח שקובעי התחלטות בכל אחת מהרשויות המקומיות שעשר שכונות המחקר שייכות אליהן, ציפו להפיק מחפרוייקט תועלת רבה, והלקט אף פעלו נמרצות כדי ששכונה משכונותיהם תיכלל בפרוייקט. מעטות הרשויות המקומיות בישראל, אם בכלל, שדחו אפשרות להיכלל בפרוייקט. ללא ספק, שיקול חשוב בציפיה זו היה התמורות החברתיות והפיסיות שיביא הפרוייקט לשכונה ולעיר. מבלי להמעיט בחשיבותו של שיקול זה, לא יעסוק בו הסעיף הנוכחי, אלא יגביל עצמו לדיון בתועלות המעוגנות באינטרסים של הרשות המקומית כגוף ארגוני ופוליטי. זיהינו שישה סוגי אינטרסים העשויים לעודד תמיכה בפרוייקט:

* תמיכה פוליטית:

חלק מראשי המועצה ונבחרי הציבור חשו שאם יצליח הפרוייקט, יתורגם הדבר לתמיכה פוליטית בהם. תחושה זו היא מן חשוב של האינטרסים בעד הפרוייקט. משכונות אחדות דיווחו חוקרינו על עניין מיוחד שגילה ראש המועצה בפרוייקט, בין השאר מתוך שיקולים פוליטיים. בשכונות-מסמר שימש הפרוייקט נושא חשוב במסע הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1983. יש הטוענים, כי נושא הפרוייקט תרם להצלחה של ראשי ערים בבחירות, אך יש מקומות שהפרוייקט לא הבטיח הצלחה בבחירות.

עם זאת, מן הראוי לשים לב לכך שלא בכל השכונות יוחסה חשיבות פוליטית רבה לפרוייקט. כך לדוגמה היה ביוזשלים, שבה לא היה הנושא בראש סדר היום לבחירות אף שברשימת ראש העיר נכלל איש משכונת עיר-גנים.

* הזרמת כספים המיועדים להפעלה

הרשויות המקומיות בכל מקרה היו מופקדות על הפעלת חלק ניכר מתכניות הפרוייקט, הן בתחום החברתי (חינוך, קהילה, רווחה) והן בתחום הפיסי (תשתית). בשתי שכונות נבחרות ערכנו חישוב מהו הנתח מתקציב הפרוייקט

¹ מתוך חוברת הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת הכניח שיקום שכונתית, לשכת טגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית, מרס 1981. מוצג באיור בפרק השני.

שהעירייה היתה אחראית לו. בגבעת-אולגה מצאנו, שהעירייה היתה אחראית בשנת 81/82 להפעלת 33% מתקציב השיקום בשכונה, ובאור-עקיבא (שהיא רשות מקומית הכלולה כולה בפרוייקט), היתה העירייה אחראית בשנה זו ל-44% מהתקציב. אף שאין מדובר כאן אלא בהעברת כספים דרך קופת העירייה עבור שירותים מוגדרים, או במלים אחרות - ברכישת שירותים - הרי לנוכח מצבן התקציבי של העיריות, אין ספק שהאפשרות "לגלגל" תקציבים נוספים בהיקף ניכר היתה נכס כלכלי-פוליטי חשוב שהפרוייקט הקנה לרשות המקומית.

אין בידינו נתונים מקבילים לאלה שהוצגו, עבור יתר השכונות, אולם סביר להניח, שחשיבותם של הסכומים מתקציב הפרוייקט העוברים דרך קופת הרשות המקומית תגדל בעיני הרשות ככל שתקציב הפרוייקט הוא בעל משקל רב יותר ביחס לטך-הכול של תקציב הרשות המקומית.¹

נשווה את חלקו של תקציב השיקום בנושאים החברתיים בכלל התקציב החברתי של הרשויות המקומיות. לפי אמת מידה זו, ניתן לחלק את שכונות המחקר לארבע קבוצות:

(1) שכונות שבהן תקציב השיקום החברתי היווה כ-30%-40% מכלל התקציב החברתי של הרשות המקומית. (בקטגוריה זו מופיעות שתי הרשויות המקומיות שבמדגם הכלולות בשלמותן בפרוייקט - אור-עקיבא ונתיבות)

(2) שכונות שבהן היחס הוא של 14%-16% (גבעת-אולגה שבחזרה וכנען שבצפת).

(3) שכונות שבהן היחס הוא 5%-7% (עכו-מזרח, גבעת-הרקפות שבקרית-אחא ונווה-ישראל שבהרצליה).

(4) שכונות שבהן היחס הוא בין 1%-2% בלבד; בקטגוריה זו נכללות השכונות שבערים הגדולות בלבד (השכונות עיר-גנים שבירושלים, שכונת התקוה ונווה-אליעזר שבתל-אביב). אולם יש לזכור שבערים אלה יש שכונות נוספות בפרוייקט. אם הן ייכללו יהיה האחוז גבוה יותר.

¹ עם זאת, גורמים אחרים עשויים כמוכן לגבור על אינטרס חיובי זה, כפי שניתן להבחין בנתיבות, שם היווה תקציב הפרוייקט כ-40% מתקציב הרשות המקומית ובכל זאת קשה לומר שרשות זו העניקה לפרוייקט תמיכה חזקה.

ברור שבירושלים ובתל-אביב האינטרס התקציבי הוא בעל משקל קטן יותר מאשר ברשויות האחרות. עם זאת, סביר להניח שהאינטרס התקציבי משמעותי גם כשמדובר באחוזים בודדים בלבד, שכן במצוקה התקציבית שבה שרריות הרשויות המקומיות, גם הללו עשויים להיות חשובים - כפי שיסתבר גם מהנקודה הבאה.

* "בריחה תקציבית"

באופן פראדוקסלי, הנושא אשר נודע בכינויו "בריחה תקציבית" והיה לצנינים בעיני דובריה ודורשי שלומה של כל אחת משכונות הפרוייקט, הוא גם אחד הנושאים המרכזיים שגרמו לרשויות המקומיות - במוצהר או במובלע - להיות מעונינות בפעולות הפרוייקט בתחומן. הכוונה היא לתהליך שבו חלק מהשירותים שמפעיל הפרוייקט הם שירותים שגורם אחר הפעיל בעבר, או שסביר להניח שהיה מפעיל אלמלא הפרוייקט. זוהי הגדרה כללית. (הגדרות מדוייקות יותר ונתוח מפורט יינתנו בפרק השביעי, שנו ינותח הנושא לעומק). כאן רק נציין כי מהניתוח המפורט עולה, שבכל אחת משכונות המחקר התרחש תהליך שניתן לכנותו "בריחה תקציבית", בהיקף כלשהו, ובכל מקרה ומקרה היתה הרשות המקומית אחת הנהנים החשובים (אם כי לא הנהנית הבלעדית כלל וכלל).

ראוי להדגיש: התהליך שזכה לכינוי "בריחה תקציבית" אינו בדרך כלל בגדר "מזימה", ורק בחלקו אפשר לזהות בו החלטות ברורות בעלות משמעות ישירה להחלפת מימון השירותים. לעתים מזויבר בתהליך מצטבר של החלטות קטנות, שם אין התוצאה גלויה לעין. נביא לדוגמה שני סוגי החלטות "קטנות" אשר זיהה חוקרנו בגבעת-אולגה והנוגעות לסוג המסוים של "בריחה" בו עסקינן - בריחה לרשויות המקומיות: בעקבות הוספת תקנים בשכונה לעובדים טוציאליים, לעובדים קהילתיים ולפסיכולוגים, התאפשר להעביר חלק מהתקנים הקיימים להגברת הפעולות בשכונות אחרות בעיר; וכאשר נקנה מכספי הפרוייקט ציוד חדש, העבירה העירייה חלק מהציוד הישן לשכונות אחרות. דוגמאות כאלה ואחרות ניתן למצוא בכל רשות מקומית.

סביר להניח, שהמימדים הפוטנציאליים של בריחה תקציבית קשורים בהיקף תקציב השיקום שמפעילה העירייה באופן ישיר, כמתואר לעיל, אולם לא רק בו. במקרה של החלפת שירות שהפעילה בעבר העירייה, ההחלטות ניתנות לביצוע בצנעה היחסית של החשבונאות הפנימית בתוך הרשות המקומית. המעניין הוא, שתהליכי בריחה תקציבית התרחשו גם בערים הגדולות, שיש להן לכאורה עניין מועט יותר בתקציב

שנחסך. בכל זאת, כמעט בכל רשות מקומית עלה נושא הבריחה התקציבית לדיון או אף הביא לעימות בין נציגי תושבי השכונה לבין הרשות המקומית, אפילו בעיר גדולה כירושלים, שם סטחו תושבי עיר-גנים טענות בעניין זה כלפי העירייה.

* תגבור עקיף של תמיכה ממשלתית ביישוב

אחת מהמורות-הלוואי, שניתן אולי ליחס לפרוייקט בחלק מהמקומות, היא הגברה אפשרית של השקעות משרדי הממשלה השונים גם בשכונות אחרות בעיר. קשה למדוד נושא זה או אפילו לאתר קשר מובהק בינו לבין הפרוייקט ולא בדקנו אותו ישירות.

* מתן מעמד לרשות המקומית בקבלת החלטות מסוימות הנוגעות לשירותים ממלכתיים

אף שלא מצאנו בפרוייקט שיקום השכונות ביטוי למדיניות המיועדת לשנות את מעמדה של הרשות המקומית כלפי הממשל המרכזי, וככל הנראה לנו גם לא היתה קיימת מדיניות כזאת, נראה שבמידה מוגבלת היתה לפרוייקט השפעה עקיפה בכיוון זה. המדובר במתן מעמד צנוע לרשות המקומית בקבלת החלטות הנוגעות לשירותים ממלכתיים, שלפני הפרוייקט היו נערכים ללא היועצות בה, כגון הפעלת תכניות לימודים בחינוך הממלכתי או תכנון והפעלה של שירותי בריאות מסוימים. מעמד זה נבע מהשותפות שנוצרה עם הרשות המקומית בקבלת החלטות בצוות ההיגוי ובוועדות המשנה ובמיוחד ממעמדו של ראש הרשות כיו"ר הצוות. אישורו של צוות ההיגוי נדרש לכל התכניות המיועדות להפעלה בשכונה, כולל תכניות שיופעלו ישירות על-ידי משרדי הממשלה או הסוכנות היהודית. תנאי זה פתח בפני נציגי הרשות המקומית פתח להשפעה שלא היה בפניהם קודם לכן. אף שלא מדדנו עד כמה אמנם ניצלו הרשויות המקומיות השונות שבמחקרנו יכולת השפעה זו, נוכל לומר שבשילוב נציגי הרשות בצוות ההיגוי ומתן מעמד פורמאלי חשוב לראש הרשות, היה בעקיפין משום ביזור חלקי של סמכויות גם כלפי נציגי הרשות המקומית. אולם חשוב לציין שביזור זה לא נועד לרשות בתור שכזו - כגוף סטטוטורי - אלא לנציגים מסוימים ששולבו כחלק מגוף אחר - צוות ההיגוי המקומי. גוף זה, ולא הרשות המקומית, היה היעד של האצלת הסמכויות.

* אחריות על הפעלת שירותים בהיקף גדול יותר

למרות שבפועל הרשות בתור שכזו נעקפה, הרי שילוב נציגיה בצוות ההיגוי היה בו ללא ספק כדי להביא להגברת המגע הישיר בין נציגי הרשות לבין נציג השלטון המרכזי, ולמעורבותם בנושאים שקודם לכן הופעלו באופן מרכזי מובהק.

היבט אחר של מעמדה של הרשות המקומית בקבלת החלטות קשור בשליטה על כספים נוספים ובאחריות להפעלת שירותים בהיקף גדול יותר. הללו הגדילו במידת-מה את היקף ההחלטות שהיה על הרשויות המקומיות לקבל. ברם, בדרך כלל אין מדובר כאן בסמכויות חדשות; אדרבה - בסעיף הבא יוזכר תהליך מטוים של כרסום בסמכויותיהן של הרשויות המקומיות.

אינטרסים המוזלישים את התמיכה בפרוייקט

לצד השיקולים שעודדו תמיכה בפרוייקט השיקום ומוטדותיו, זיהינו בכל רשות מקומית גם חמישה סוגי אינטרסים שהיה בהם כדי להחליש את התמיכה בפרוייקט, והם:

* שיתוף הציבור בפרוייקט כאיום על סמכותו של נבחרי הרשות המקומית

אין ספק, שבמהפכה שחולל פרוייקט השיקום, בכך שהנהיג לראשונה בהיקף כזה בישראל חובה של שיתוף תושבי השכונות בהחלטות, היה לא מעט משום "דריכה על בהונותיהם" של נבחרי השלטון המקומי. לא זו בלבד שהפרוייקט יצר גוף ייצוגי המתחרה עם נבחרי הרשות המקומית, אלא שמבנהו של גוף זה הביא לכך שהחברים בו נמצאו בקשר ישיר עם משרדי הממשלה, וכאילו עלולים היו "לעקוף" את הרשות המקומית כגוף הלגיטימי המתווך. לפיכך אין פלא, שבסקר הראיונות שערכנו עם מקבלי החלטות של גופים שונים הקשורים בפרוייקט, נטתה עמדתם העקרונית של אנשי הרשויות המקומיות כלפי שיתוף הציבור להיות יותר שלילית מעמדתם של נציגי משרדים אחרים. הללו סברו, יותר מבעלי תפקידים אחרים, שהמטרה של קידום הדמוקרטיה לא הושגה על-ידי שיתוף הציבור, וכן נטו לייחס לשיתוף תוצאה שלילית של הגברת החיכוך בין הרשויות לציבור. (ממצאים אלה מוצגים בהרחבה בפרק 11). סביר גם לצפות שעמדה זו תהיה שלילית יותר ככל שגדלה החפיפה בין שכונת השיקום לבין גבולותיה ואוכלוסייתה של הרשות המקומית.

ואמנם, את העימות החריף ביותר על רקע זה מצאנו בנתיבות, שהיתה כלולה כולה בפרוייקט. במשך הזמן הועלו שם טענות רבות מצד אנשי הרשות המקומית, שאין מקבלים את זעתם ושסמכויותיהם נעקפות, עד ששיתוף-הפעולה ביניהם לבין הפרוייקט התערער כמעט לחלוטין. נכון, כאן טמון ככל הנראה רק אחד הגורמים ל"תופעת נתיבות", אך להערכתנו הוא גורם חשוב. ומדוע לא יחשו נבחרי המועצה ברשות מקומית קטנה כמו נתיבות כאילו דחקו אותם הצידה, כאשר פרוייקט

השיקום, החל על הישוב כולו, מביא להקמת מוסדות של נציגות ציבור המקבילים בדיוק לתחום המועצה המקומית והעוסקים בחלק גדול מהשירותים שהמועצה המקומית נוהגת לעסוק בהם? באור-עקיבא, שגם בה כלול הישוב כולו בפרוייקט, אמנם לא חל משבר הדומה לזה של נתיבות, אולם גם שם היו חיכוכים חריפים בין ראש הרשות המקומית לבין תושבים הפעילים במסגרות הפרוייקט. ייתכן שבעיירה זו היה החשש של הנבחרים מפני שיתוף הציבור בפרוייקט קל יותר מאשר בנתיבות, משום שייצוג התושבים בפרוייקט היה בנוי בה על "מועצת השכונות", שהיתה למעשה גג של ועדים שכונתיים נפרדים. היבט נוסף של ההבדלים בין נתיבות לאור-עקיבא היה נעוץ בכוחו של ראש מועצה כלפי התושבים. באור עקיבא גברו לא אחת נציגי הציבור בפרוייקט בכוחם על ראש המועצה ואילו בנתיבות לא התהווה לחץ ממשי של נציגי ציבור.

נבחרים הרשויות המקומיות חששו מן הסתם, ששיתוף הציבור יוביל בטווח הארוך למיסוד תופעה של לחץ מאורגן של תושבים בנושאים שונים. חששם זה לא היה משולל יסוד. ממרבית שכונות המחקר דיווחו החוקרים, שנטיית התושבים להעלות תביעות בפני הרשות המקומית גברה. למרות זאת, במרבית הרשויות המקומיות, להוציא את גבעת-הרקפות ונתיבות, פעלו נציגיהם של תושבי השכונה תוך שיתוף פעולה סביר עם ראש המועצה ועם נבחרים אחרים. לעתים היה אף קשר מיוחד של שיתוף פעולה בין ראש המועצה לבין יו"ר ועד התושבים, כדוגמה הבולטת של הקשר בין יו"ר הוועד משכונת נווה-ישראל לבין ראש העיר הרצליה דאז - יוסף נבו.

* הקטנת עצמאות הרשות המקומית בקבלת החלטות

דובר בפרק השלישי הרבה על ביזור סמכויות לשכונה. לכאורה, ניתן היה לחשוב שבד בבד עם המדיניות השואפת לביזור סמכויות מהממשל המרכזי לשכונות, תאומץ גם מדיניות של תוספת סמכויות לרשות המקומית. ברם, ככל הנראה מעולם לא היתה מדיניות כזאת. מכל מקום, לא מצאנו דוגמאות של הגדלה ישירה ומכוונת של סמכויותיהן של הרשויות המקומיות מעבר לחיזוק העקיף של מעמדן בהקשר למעורבות בקבלת ההחלטות בצוות ההיגוי ולהגדרה צנועה של מעורבותם בהפעלת שירותים ממלכתיים מסוימים, כפי שתואר לעיל. אדרבה, לפי הערכתנו היתה לפרוייקט גם השפעה הפוכה, שהביאה להפחתה של מידת חופש ההחלטה המוקנית לרשות המקומית, לפחות בתחומים מסוימים.

ביטוי גלוי לתהליך זה ניתן לראות בעצם ייסודם של צוות ההיגוי וועדות המשנה. הללו הזמינו את מעורבותם של נציגי משרדי הממשלה בקבלת החלטות

בנושאים, שלפחות בחלקם נהגו מחלקות הרשות המקומית לטפל בעצמן. יתר על כן: בעבר נהגו מחלקות העירייה לבוא במשא ומתן עם כל משרד ממשלתי לחוד, כל מחלקה בתחומה-היא הרחק מעיני המשרדים האחרים. במצב זה של שתדלנות, יכול היה ראש עיר בעל השפעה להשיג הבטחות והטבות שונות. פרוייקט השיקום יצר מעין "ממשל מרכזי זוטא", שבו אמורים לשבת יחד כל נציגי משרדי הממשלה הנוגעים לדבר סביב שולחן אחד, ובמקרים מסוימים הם עשויים לגבש כוח מאוחד כנגד דעתה של הרשות המקומית. הכוונה היתה כמובן להשיג תיאום טוב יותר, כפי שהוזכר לעיל, אולם מנקודת-מבטן של הרשויות המקומיות עלול היה כאן להוצר מצב של צמצום אפשרי של חופש ההחלטה המוקנה להן. מידת הצמצום בפועל - אם בכלל - תלויה כמובן בכושרם ומידת השפעתם של נציגי הרשויות המקומיות. חוקרינו לא דיווחו על סמכויות חדשות כלשהן, שהועברו לרשויות כדי לאזן תהליך זה.

עד כאן באשר למישור התכנון של תכניות שיופעלו. בתחום הביצוע חל צמצום נוסף, אולי משמעותי יותר, בשליטתה של הרשות המקומית על הפעלת נושאים שבעבר היו בידיה באופן כמעט בלעדי. עתה נולדו להם שותפים חדשים בדמות משרדי הממשלה או הסוכנות.

ביטוי מובהק לתהליך זה אפשר למצוא בנושאים הפיסיים. לדוגמה, במרבית שכונות המחקר מימן הפרוייקט סלילת דרכים מקומיות ומדרכות - תחום מוניציפאלי מובהק. בעבר היתה הרשות המקומית חופשית כמעט לגמרי להחליט על התכנון¹, על העיתוי ועל דרך הביצוע של כבישים פנימיים בתחומה, ובעיותיה העיקריות בנושא זה היו בדרך כלל מחסור בתקציבים. פרוייקט השיקום הביא אמנם תקציב, אולם הטיל נטל ביצוע נוסף על הרשות המקומית, מבלי שהביא לה סמכויות החלטה נוספות. כך הלכה ונעשתה הרשות המקומית סוכנת ביצוע בלבד של משרד הבינוי והשיכון לצורך הפרוייקט.

במצב זה טמון פראדוקס מסוים, שכן דווקא בתחומים הפיסיים יש לרשות המקומית סמכויות ברורות המעוגנות בחוק, בתחום דיני הרשויות המקומיות, בתחום התכנון והבנייה ובתחום בריאות הציבור. אלא שלפי דיווחי חוקרינו, דווקא בתחומים

¹ כמובן - באישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה. העיתוי ודרך הביצוע לא טעונים אישור הוועדה המחוזית, אלא זקוקים לתקציב פיתוח מטעם משרד הפנים.

אלה היתה נטייה לקבל החלטות תוך התייעצות מעטה יחסית (בהשוואה לתחומים החברתיים) עם הרשות המקומית ועם המוסדות השכונתיים. אפילו בתחום ההחלטות של תכנון עיר, דיווחו חוקרינו מחלק מהשכונות על עימות בין הרשות המקומית לבין גורמי הפרוייקט (לדוגמה - סביב תכנון שדירה בגבעת-אולגה).

תהליך דומה, אך פחות גלוי לעין, חל גם בתחומים החברתיים. בחלק מתחומים אלה, כדוגמת תחום החינוך הפורמאלי, פעלו תמיד לצד מחלקות הרשות המקומית גם מתכננים ומפקחים מטעם המשרד הממשלתי. סביר להניח, שמעורבותם גדלה במידה מסוימת כתוצאה מהרחבת השירותים ובמיוחד כתוצאה מהמגע עם צוותי המשנה ועם מנהלי הפרוייקטים. תהליך מובהק יותר ניתן לזהות בתחום שירותי הקהילה והתרבות, שהיו בעבר בעיקר בתחום אחריותה של הרשות המקומית או של גוף מעין-מקומי כמו המתנ"סים. בתחומים אלה הביא הפרוייקט להופעתם של מפעילים ומפקחים חזשים, בעיקר עובדי הסוכנות, שנוכחותם ברשות המקומית לא היתה מוכרת בעבר.

* הגדלת נטל הביצוע ותופעת "צבת הדרישות"

גם לפני כניסת הפרוייקט נדרשו הרשויות המקומיות להפעיל שירותים שונים כסוכנים של משרדי הממשלה: כך בחינוך, בטעד, לעתים בבריאות ושירותים אחרים. מאז כניסת הפרוייקט הוגבר נטל הדרישות המופנות כלפי הרשויות להפעלת שירותים. אמנם, הוגברה גם זרימת הכספים, אולם עימה גבר הלחץ לביצוע המופעל על הרשות המקומית. לעתים היא מצאה עצמה בלחיצת צבת: לצד הזרוע העליונה והוותיקה בדמות משרדי הממשלה נוספה זרוע חדשה - לחץ התושבים "מלמטה". חוקרינו בחלק מהשכונות דיווחו על תחושה בקרב הרשויות המקומיות שקיימת נטייה של התושבים להפנות תביעות כלפי הרשות המקומית ביתר תובענות מאשר כלפי משרדי הממשלה, אם מתוך מחשבה שניציגי הרשות המקומית נגישים יותר מאשר ניציגי הרשויות הארציות ואם מתוך תחושה שהם יהיו נוטים יותר להיות מושפעים מתביעות התושבים¹. הזרוע התחתונה של הצבת היא אפוא קשה ומוצקת.

גם לחצה של הזרוע העליונה של צבת משרדי הממשלה גברה בעקבות כניסת הפרוייקט. נטל השירותים שהרשות המקומית נדרשה להפעיל גבר, ומשקלו היה כמשקל תקציב הפרוייקט הזורם דרך העירייה, בניכוי אותו חלק של ה"בריחה

¹ לדוגמה, כלפי ראש עיריית צפת הוטחו טענות על שהוא נעדר משיבות צוות ההיגוי, והתושבים חשו מרירות כלפיו. לעומת זאת, לא דוות על מרירות כלפי משרד ממשלתי זה או אחר, שגם ניציגיו לא הקפידו להופיע לישיבות הצוות.

התקציבית" אשר הוסט כלפי פעילויות שהרשות נהגה להפעיל גם קודם. מרשויות מקומיות קטנות ובינוניות כמו עכו-מזרח דיווחו חוקרינו על קשיים בנשיאת נטל נוסף זה תוך הישענות על המנגנון הקיים, העמוס ממילא יתר על המידה. כאשר נתקלו רשויות מקומיות בקשיים מעין אלה, שגרמו לעתים לעיכובים בביצוע או לרמת ביצוע נמוכה מהמצופה, גברו גם הדרישות מצד התושבים - והצבת נתהדקה.

* השפעות בלתי-רצויות על שירותים קיימים של הרשות המקומית

בחלק מהשכונות דווח על מוקד נוסף לחיכוך בין הרשות המקומית לפרוייקט: השפעות בלתי-רצויות של הפרוייקט על שירותים שמספקת העירייה או על דרך הפעלתם. לדוגמה, ממספר שכונות דווח על טענה, שהקייטנות שהפעיל הפרוייקט בקיץ (בטבסוד דמי ההשתתפות) הגיאו להקטנת מספר המשתתפים בקייטנות העירייה עד כדי הפיכתן למיותרות. על השפעה מסוג אחר דווח מגבעת-אולגה. טענת העירייה היתה, שמעורבותם העמוקה של עובדי הפרוייקט בהחלטות הנוגעות למדיניות שירותי הרווחה הפכה את העובדים הסוציאליים והקהילתיים שמעסיקה העירייה לפקידים המפעילים את השירותים שעליהם החליטו ועדות הפרוייקט. לעובדים מקצועיים אלה נשאר לפי טענה זו מעט מאוד מקום לשיקול-דעת ולהחלטות של מדיניות, ולפיכך ניזוקו הנעתם והנאתם המקצועית.

* היכוכים עם מחלקות מטומות ברשות המקומית

לכאורה קל להשתכנע שפרוייקט ושיקום עלול להיתפס כגורם חדש, המאיים על ה"טריטוריה" המינהלית של המחלקות השונות ברשות המקומית ונוגס בסמכויותיהן. טענה זו יכולה לחול כמעט על כל מחלקות הרשות המקומית, שכן במרבית השכונות הפעיל הפרוייקט מגוון רחב של וזכניות בתחומי שירות רבים. ואמנם, ממרבית השכונות דווח על תחושה כזאת במחלקות רבות בעיריות, אם לא בכולן. אולם אנו מצאנו, שתלונות על שיתוף-פעולה לקוי נסבו על מספר קטן של מחלקות בכל רשות מקומית, בעוד שעם שאר המחלקות היה שיתוף-פעולה ברמה סבירה. מעניין גם שהמחלקות שלגביהן צוין שהן נתקלו בקשיי שיתוף פעולה לא היו אותן מחלקות בכל רשות, אלא מחלקות שונות ברשויות השונות ובשכונות השונות.

¹ תהליך זה היה ככל הנראה בין השיקולים שהביאו למתן ההוראה של הצוות הבין-מוסדי לקראת תהליך התכנון לשנת 84/85, שלא לממן קייטנות ביולי אלא באוגוסט בלבד - שאז לא נוהגות בדרך כלל הרשויות המקומיות להפעיל קייטנות.

המסקנה העולה ממגוון המקרים שעליהם דיווחו חוקרינו היא, שלא רק אינטרסים הנובעים מעצם המבנה של הרשות המקומית והפרוייקט קובעים את טיב שיתוף-הפעולה בין הפרוייקט לרשות המקומית; שהרי לו כך היה הדבר, היינו מצפים שאינטרסים אלה יהיו פחות או יותר דומים בין השכונות. גורם חשוב נוסף המשפיע ככל הנראה על טיב היחסים, הוא הגורם האנושי, שמהותו - הנכונות להתפשר, לשתף פעולה עם גורם חדש וליצור זיקות אישיות חיוביות. בגורם זה קיימת, ככל הנראה, שונות רבה בין השכונות. סביר להניח, שאלמלא היה מתוכנן מראש שהפרוייקט יסתיים בכל שכונה כעבור פרק זמן קבוע מראש וקצר יחסית (לפחות בנוגע למימון הסוכנות), היינו יכולים לצפות להתגבשות של נוהלים ארציים ממוסדים של דרכי שיתוף-פעולה עם המחלקות השונות, וממילא היינו עדים לצמצום ההבדלים בין הרשויות המקומיות.

מאזן האינטרסים בשכונות השונות

את מסקנתנו הכללית כבר הקדמנו וציינו לעיל: ניתן לומר שברוב השכונות נוצרו יחסים תקינים בין הרשות המקומית לבין פרויקט השיקום. לפי הניתוח שהצגנו, ניתן לזקוף תוצאה זו ליצירתו של מאזן אינטרסים חיובי בעיניה של הרשות המקומית. במלים אחרות, אף שאינטרסים שונים של הרשויות המקומיות נפגעו ללא ספק בידי פרויקט השיקום, הרי ברוב המקרים במאזן הכולל הכריעה הכף של האינטרסים התומכים.

אמרנו ברוב המקרים - אך לא בכלם. בשתי שכונות - נתיבות וגבעת-הרקפות - היו היחסים בין הפרוייקט לרשות מעוררים במשך תקופת המחקר. בשתי שכונות אלה הופר מאזן האינטרסים, כך שלפי תפיסת הרשות המקומית, ה"רווח" מהפרוייקט ככל הנראה לא הספיק כדי לאזן את האינטרסים שנפגעו. התהליכים שהתחוללו בשתי שכונות אלה דווקא מחזקים את גירסתנו הכללית. הם היו שונים זה מזה באורח כמעט קוטבי, ומעניין לבחון אותם ביתר פירוט.

מסיבות שונות היתה לרשות המקומות בנתיבות מעט מעורבות בפרוייקט. אם משום תפקודה הלקוי של הרשות המקומית, ואם מסיבות אחרות, בחרו משרדי הממשלה והסוכנות לעתים תכופות, להפעיל את שירותי הפרוייקט תוך עקיפת המועצה המקומית. יתר על כן, כפי שכבר ציינו לעיל, נבחרו הרשות המקומית חשו שנציגי הציבור בפרוייקט אשר ייצגו גם הם את היישוב כולו, מערערים למעשה את סמכויותיהם (זאת לזכור: היישוב כולו נכלל בפרוייקט). במשך הזמן חדלו צוות

ההיגוי וועדותיו כמעט לגמרי לתפקד. מצב זה הוחמר ככל הנראה על רקע פוליטי-מפלגתי. נתיבות נשלטו באותה עת (עד לבחירות ב-1983) בידי נבחרים ממפלגת תמ"י, וניתכן שהללו חששו שבעקבות הפרוייקט ייתפסו עמדות כוח בידי אנשים המזוהים עם הליכוד. את היחסים עם הרשות המקומית בנתיבות אפיינו מאבקים על איוש תפקידי מנהלי הפרוייקט, עד כדי כך שתקופה ארוכה נחסם מינויו של מנהל חברתי.

בנתיבות היו אפוא היחסים מעווערים בעיקר בין הרשות המקומית לבין המוסדות הארציים שהפעילו את הפרוייקט "למעלה", כמעט ללא איזונים מטעם הרשות המקומית או מוסדות הפרוייקט ה"שכונתיים" (קרי: המקומיים). כך יצא, שרשות המקומית לא נשאר הרבה להרוויח ורק מעט להפסיד, והאינטרסים למען שיתוף-פעולה לא גברו על האינטרסים נגדו.

סיכום ומסקנות

הרצון לטפח יחסי שיתוף-פעולה טובים עם הרשויות המקומיות הוא עקרון מוצהר של פרויקט השיקום, אולם אי-גנהירות מסוימת אופפת את המטרה שהנחתה אותו. לו היה עקרון זה מטרה בפני עצמה, כפשוטו, ספק אם הדרכים שננקטו באימוץ המבנה המוסדי להפעלת הפרוייקט היו אמנם ההולמות ביותר. אפשר היה לחשוב על דרכים לשתף את הרשויות המקומיות באופן יותר ישיר ומרכזי ולהטיל עליהן את עיקר האחריות להפעלת הפרוייקט. מתוך ניתוח מבנה הפרוייקט סביר יותר לשער, שהמטרה העיקרית היתה אחרת: הפעלה חלקה של הפרוייקט והבטחת עזרתן של הרשויות המקומיות בהגשת שירותים שהן היו ערוכות ומיומנות להפעילם. לשם כך היה נחוץ לשכך את ההתנגדות הצפויה של הרשויות המקומיות לביזור הסמכויות ישירות לשכונות שבתוכן.

המתבונן מן הצד עשוי היה לצפות, שמדיניות ביזור הסמכויות לשכונות תביא עמה - במישרין או בעקיפין - גם לביזור סמכויות מהממשל המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. ככל הנראה, מדיניות כזאת לא היתה קיימת. לא מצאנו דוגמאות לכך שהרשויות המקומיות קיבלו סמכויות חדשות שהועברו אליהן באופן ישיר ומכוון. עם זאת ניתן לומר, שבמידה מסוימת יכול היה להתחזק מעמדן של הרשויות המקומיות. בעבר נהגו משרדי הממשלה להפעיל שירותים מסוימים מבלי להיוועץ ברשות המקומית. בעקבות המעמד שהעניק הפרוייקט לנציגי הרשות המקומית בצוות ההיגוי ובשלוחותיו, בו ישבו גם נציגי משרדי הממשלה,

נוצר פתח מסויס אך מוגבל - לחיזוק מעמדה של הרשות המקומית כלפי נותני שירותים אלה. אולם בד בבד זיהינו גם תופעה הפוכה ואולי מוחשית יותר. בתחומים לא מעטים הבהנו דווקא בכרטום סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לקבל החלטות או לבצע פעולות הקשורות בשכונות השיקום. במידה מסוימת ובתחומים מוגדרים אפשר לומר שהרשויות המקומיות הפכו להיות טוכני הביצוע של משרדי הממשלה, ותוך כדי תהליך זה איבדו חלק מהחופש שהיה להן בעבר.

למרבה הפלא, מצאנו גם, שהיחסים שנוצרו בין הרשויות לבין הפרוייקט היו בדרך כלל חקיניים ולעתים אפילו טובים, פרט לשתי שכונות. מדוע היו הרשויות המקומיות מוכנות "לבלוע" גם את הגלולות המרות? התשובה נעוצה במערך האינטרסים כלפי הפרוייקט. הפרוייקט השכיל להעניק יתרונות מספר אשר - כך מסתבר - נראו בעיני הרשויות המקומיות כבעלי משקל.

בראש ובראשונה היתה כמובן הציפייה לתמורות החיוביות בשכונה ובעיר אשר יחולל הפרוייקט. אולם מעבר לכך היו לרשויות המקומיות אינטרסים נוספים בהמשך קיומו של הפרוייקט. במיוחד יש לציין את השליטה הנוספת בפועל (אך המוגבלת מבחינת סמכויות פורמאליות!) בתקציבים העוברים דרך קופת הרשות. למעשה, מבחינת האינטרסים המוסדיים והפוליטיים, ניתן לומר, שהרשויות המקומיות המירו מקצת מעצמאותן בקבלת החלטות תמורת האפשרות "לגלגל" תקציבים נוספים, ולעתים "להבריחם" ליעדים אחרים.

בנוסף, הרשויות המקומיות רכשו הזדמנות שלא היתה להן מעולם בעבר, ביחסי שלטון מרכזי-מקומי בישראל, לשבת בכפיפה אחת בפורום בו יושבים יחד מרבית נציגי משרדי הממשלה הנוהגים להפעיל שירותים ברשות המקומית. פורום זה נתן להן, לפחות בכוח, אפשרות ראשונה לדון בבת אחת ובאופן מתואם עם המשרדים השונים, במקום לעטוק בשדולה עם כל משרד לחוד. (לנושא זה מוקדש הפרק השישי). ברם, בד בבד, מצב זה היה עשוי להוביל לאבדן חלקי של מנוף-ההשפעה שהוא מנכסי צאן הברזל של ראש רשות מוכשר, המיומן בשתדלנות מאחורי הקלעים כלפי כל משרד בנפרד. המאזן בין החיוב לשלילה שבמצב זה, מנקודת מבטה של הרשות המקומית, תלוי בכושרו של ראש הרשות ונציגי הרשות האחרים לפעול במצב החדש, לעומת המצב הקודם. טרם נוצרו דפוסים אחידים וממוסדים יותר של יחסי שלטון מקומי ומרכזי במצב החדש.

פרק חמישי

הערכת תהליכי התכנון בשכונות

ללא תהליך תכנון שיאתר בעיות ויצביע על דרכים לפתרון, לא ניתן לצפות להצלחות רבות בשיקום שכונות. בהעדר מסורת של תכנון ברמה השכונתית בישראל (להוציא תכנון פיסי של שכונות חדשות) היה על פרויקט השיקום לחולל מפנה גדול בדרכי קבלת ההחלטות השגרתיות.

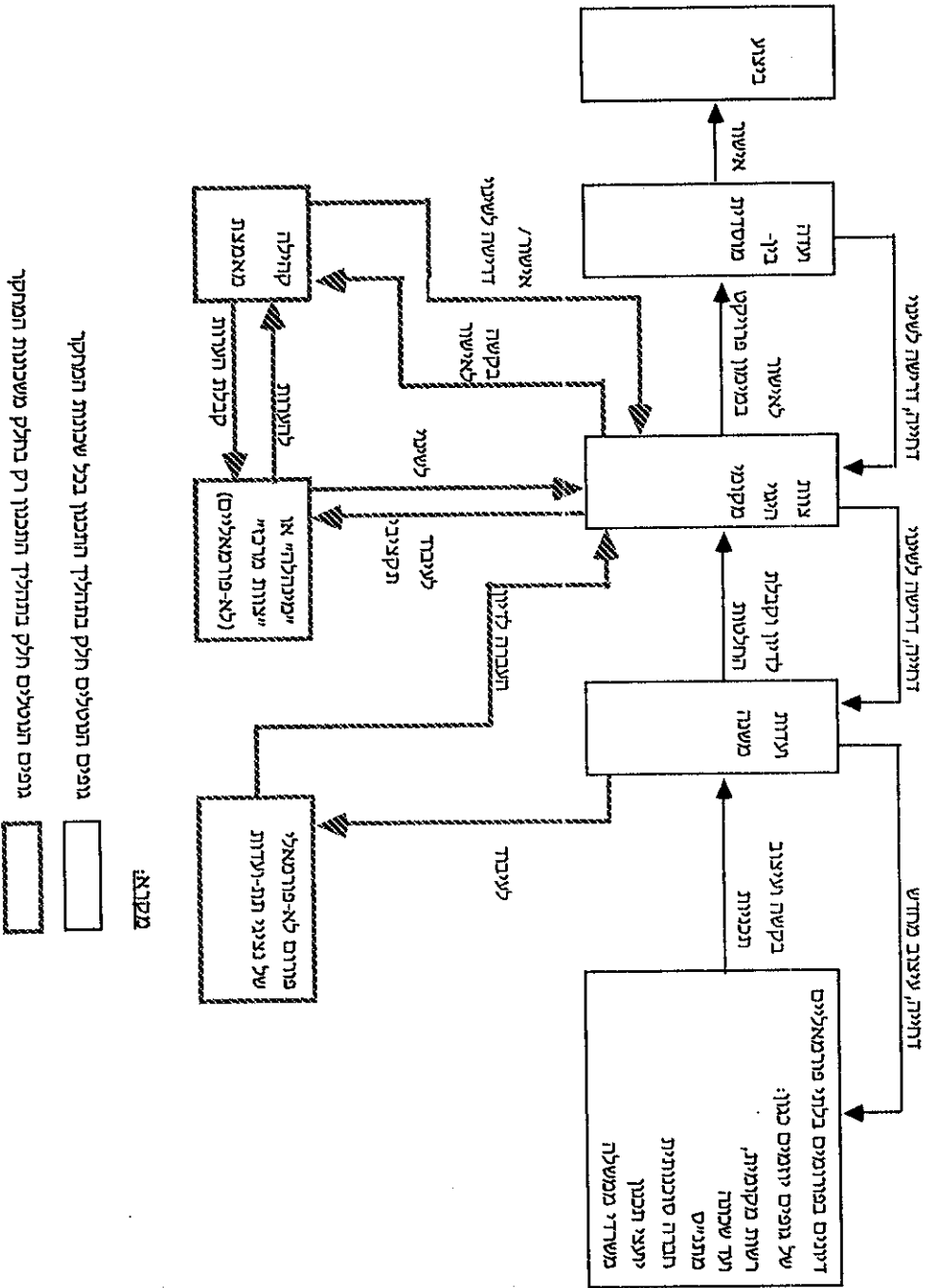
השאיפה לתכנון שיטתי, כולל ומועיל

אחד מעקרונות היסוד של פרויקט השיקום היה השאיפה לטפל לא רק בהיבט זה או אחר של המצוקה, אלא במכלול בעיותיהן של שכונות המצוקה - פיסיות וחברתיות גם יחד. עיקרון זה היה אמור לקבל ביטוי בתכנון שיטתי כולל. הכוונה היא לפיתוח אסטרטגיה משולבת לכל שכונה ושכונה, לשם חיפוש דרך לטיפול בבעיותיה המיוחדות, מתוך שאיפה לחלצה ממעגל המצוקה. ניתן ללמוד על קיומו של עקרון זה גם מתוך המבנה הארגוני של הפרוייקט, המשלב מגוון רחב של משרדים האחראים על קשת רחבה של שירותים. שאלת ההערכה היא אפוא: באיזו מידה היה התכנון כולל והביא לפתרונות משולבים?

הפרוייקט התכוון מלכתחילה לפעול במשך תקופת זמן מוגבלת והוצג כ"הזדמנות שאין להחמיצה". לפיכך, אמת מידה נוספת להערכת דרך קבלת ההחלטות בתכנון שיצר הפרוייקט היא מידת **מועילותו** של התכנון - דהיינו, כושרו להניב פתרונות שיועילו ככל האפשר בשיפור בעיות השכונה.

תכנון משולב תלוי לצורך ביצועו בקיומה של מידה מספקת של תיאום בין המוסדות השונים. מתוך כל אלה עולה שהערכת תהליך התכנון והערכת התיאום הבין-מוסדי הם נושאים השזורים זה בזה. לצורך הבנת הקשר ביניהם, בנינו מסגרת תיאורטית המאפשרת הערכה בשלושה ממדים: הערכת תהליך התכנון; הערכת התיאום הבין-מוסדי בביצוע; והערכת הקשר בין תהליכי התכנון לבין מידת התיאום הבין-מוסדי. למימד הראשון - הערכת תהליך התכנון - נקדיש חלק זה; לשני המימדים האחרים - הערכת התיאום בביצוע והקשר בין תכנון לבין תיאום בביצוע, נקדיש את הפרק השישי.

תרישים תהליך תכנון שגזי טיפוסי בשכונות השיקום אזור 5.1



מקור:

גופים העוסלים חלק בתהליך תכנון בכל שכונות המתקן

גופים העוסלים חלק בתהליך התכנון רק בחלק משכונות המתקן

גישות שונות של תיאום בתכנון: תכנון כוללני לעומת תכנון מגזרי

חלק הארי של התיאוריות והמושגים שפותחו לצורך ניתוח של תיאום בין-ארגוני עוסק בהבט המוסדי. גם אנו נעסוק בהמשך בהיבט חשוב זה (בפרק השישי), ושם אף נציג כמה וכמה מושגים מועילים. אולם קיים תחום אחר של ידע ממנו ניתן ללמוד על נושא התיאום, הוא תחום "תיאוריות התכנון". תחום זה אינו נלקח בחשבון בדרך כלל בספרות על תיאום. בתחום זה, פותחו מושגים לצורך אפיון וניתוח התכנון ותוכנו, וחלקם משיק ישירות לנושא התיאום. למעשה, ניתן לראות בשאיפה לתכנון כולל, מסודר ושיטתי, שאיפה ליצור את התנאים שיאפשרו תהליך ביצוע מתואם. לפיכך, סוגיית התיאום בפרויקט השיקום משתרעת הן על התכנון והן על הביצוע.

ההבחנה בין תיאום בתכנון לבין תיאום בביצוע היא הבחנה בין תוכן המדיניות לבין המבנה המוסדי הדרוש להפעלתה. לצורך פרק זה נבחין בין שלוש גישות לתיאום בתכנון: תכנון מגזרי, תכנון מגזרי-משולב, ותכנון כוללני. נתחיל בגישה השלישית, שכן הבנת ההנחות העומדות ביסוד התכנון הכוללני היא המפתח להבנת הגישות האחרות.

בתיאוריות של תכנון מקובל המושג "כוללנות". מושג זה מתייחס לתוכנה של התכנית או המדיניות, מבחינת המידה בה היא שואפת להקיף את מכלול הנושאים הנוגעים למערכת המתוכננת.¹ אולם יש בו, במושג זה, יותר מאשר "טריטוריה" של היקף נושאים בלבד. הגישה הכוללנית בתכנון מונעת על-ידי שאיפות רמות (יש הטוענים - רמות מדי). אם נקח את ההקשר של שיקום שכונות, נאמר שהגישה שואפת לסרוק את מירב ההבטים של חיי התושבים בשכונה מתוך אמונה שכדי למצוא את הפתרון הטוב ביותר לבעיות המצוקה, אין לחפש את "המפתח" מתחת למספר קטן של "פנסים", אלא יש להיות נכונים לחפש פתרונות בכל התחומים הרלבנטיים.² יתר על כן: החלת הגישה הכוללנית לבעיות של שכונות מצוקה תוכל להסתמך על התיאוריות הרבות המצביעות על כך שהגורמים למצוקה הם רבי-פנים ולשם פתרונם

¹ עבור דיון בהתפתחות המושג "כוללנות" בתכנון עירוני ראו: אלתרמן (1985).
² הגישה "הרציונלית-כוללנית" היא כמעט בגדר "מן המפורסמות" בתיאוריות התכנון שאינה דורשת הוכחה; עם זאת, ניתן למצוא לה מראי מקום רבים. בין החשובים - Davidoff & Reiner (1962).

יש צורך בגיבוש אסטרטגיה המקיפה תחומים רבים. בגישת התכנון הכוללנית, הפתרון המוצג הוא משולב: אין הוא רק סדרה של המלצות בכל תחום ותחום, ארוזות יחדיו, אלא הוא מקשה אחת של מדיניות בה התפוקות של כל מרכיב אמורות להזין מרכיב אחר, וכך להביא לקידום השגת היעדים לשכונה בכללותה.

לגישה זו קמו מבקרים רבים. על הביקורת נעמוד לקראת סופו של חלק זה. כאן יספיק אם נציין שלא תמיד ניתן לשאוף לכוללנות. על כן קיימות גישות אחרות באשר להיקף הנושאים בתכניות ולקשר ביניהם.

מול התכנון הכוללני, בקצו השני של הטווח, עומד התכנון המגזרי ("טקטוריאלי"). על-פי גישה זו, זוכה כל מגזר לתכנון באופן נפרד. מדובר כאן בסדרה של תכניות מגזריות, ללא תיאום משמעותי ביניהן. למעשה תכנון כזה מוכר לנו כמעט בכל אחד מתחומי הוודיניות הציבורית. הללו זוכים לטיפול כמעט במנותק זה מזה.

בתווך, בין הגישות הקיצוניות, ניתן לדבר על גישת התכנון המגזרי-משולב. בגישה זו מגובשות אמנם תת-תכניות מגזריות, אך הן משולבות יחד לתכנית אחת, או לפחות נמצאות תחת גג-מדיניות אחד. בין התכניות המגזריות קיימת מידה של שילוב - למשל, כדי למנוע התנגשויות בולטות, כדי ליעיל את ההשקעות, ובאופן כללי, כדי להצביע על זיקת "החגילה" כולה להשגת היעדים. אולם אין בחבילה זו משום חיפוש אחר הפתרון המשולב הטוב ביותר, ואין היא מהווה מקשה אחת בה כל פריט של מדיניות אמור להזין את משנהו. הגישה המשולבת, בהיותה גישת-ביניים, עשויה, כמובן, לנטות לצד זה או אחר של הטווח, שכן המושגים שציינו מוצגים כרצף ולא כסוגים נפרדים.

הקורא כבר אולי שם ליבו לכך ששלוש הגישות לתכנון נבדלות זו מזו בזיקתן ליעדים. בגישה המגזרית מוצביו יעדים נפרדים לכל מגזר ומגזר. ההתחשבות במגזרים האחרים היא רק, או בעיקר, בתור אילוצים שיש להתחשב בהם. בגישה המגזרית-משולבת קיימת מערכת יעדים לכל מגזר ומגזר, אולם בנוסף מוצבת גם מערכת יעדים משותפת לכלל המערכת. היעדים הכלליים מכוונים ומגבילים את היעדים המגזריים. ולבסוף, בגישת התכנון הכוללנית מוצבת מערכת יעדים אחת ויחידה, כאשר כל יעד ויעד אמור לקדם את יעדי-העל, מבלי להתחשב בגבולות מגזריים.

מהו סוג התכנון אשר יועד לפרוייקט? התשובה לשאלה זו אינה פשוטה כפי שאולי נראה במבט ראשון. ככל הנראה, ראו מקבלי ההחלטות לנגד עיניהם את מודל

התכנון הכוללני ואליו שאפו. זאת ניתן להסיק מפרסומים שנכתבו ע"י מעצבי דמותו הראשונית של הפרוייקט.¹ פרסומים אלה מדברים אודות "ההזדמנות הגדולה" שמציב הפרוייקט, המאפשרת למצוא את האסטרטגיה הכוללת הטובה ביותר לכל שכונה ושכונה, שתשאף לתקוף את בעיות היסוד של המצוקה. תחושת "ההזדמנות שאין להחמיצה" היתה כרוכה גם בתפיסה שהפרוייקט מיועד לפעול בתוך פרק זמן מוגבל וחד-פעמי (תפיסת "5 השנים"). משמע, השאיפה היתה לדגם תכנון רציונלי וכוללני, בעל רמת מועילות רבה במציאת פתרונות לבעיות השכונות. גם בהערכות שבוצעו בעבר היתה הנחה כי הדגם הכוללני הוא דגם התכנון שיועד לפרוייקט.²

עם זאת, יתכן שההבחנה בין תכנון כוללני לבין תכנון מגזרי-משולב לא היתה נהירה די צורכה למעצבי הפרוייקט, ויתכן שלפחות חלקם ראו בדגם השני ולא בראשון דגם רצוי ומתאים לפרוייקט. יתכן גם שבמשך הזמן מותנה רמת השאיפה, והיעד הוטב בפועל לתכנון מגזרי-משולב. מכל מקום, דבר אחד ברור: מנוהלי הפרוייקט אשר חיבו תכנון על-מגזרי בדרכים שונות, ומהמבנה המוסדי שיצרו, עולה באופן ברור שדגם התכנון המגזרי מעולם לא נתפס כדגם רצוי. הדגם הרצוי היה ככל הנראה הדגם הכוללני, תוך התפשרות מסויימת אשר קרבה אותו לדגם המגזרי-משולב. היתה ציפיה שדגם זה יניב הצעות תכנון פוריות לפתרון בעיות השכונות.

שאלות ההערכה

מידת שיטתיות, כוללנות ומועילות

אלה היו כוונות מעצבי הפרוייקט. באיזו מידה מומשו כוונות אלה הלכה למעשה? בירור זה נעשה באמצעות שלוש שאלות-הערכה:

1. עד כמה היה תהליך התכנון שיטתי ומסודר ("רציונלי")?
2. עד כמה היה התכנון כוללני?
3. מה היתה מידת מועילותו של תהליך התכנון בזיהוי פתרונות לבעיותיהן של השכונות?

¹ מדריך להכנת תכניות לשיקום השכונה, צוות למדיניות חברתית, משרד ראש הממשלה, 1979.

² ראו לדוגמה, ההערכה שביצע Alexander (1981a), בעמ' 7, 68; ובמיוחד בעמ' 78, קטע שלישי, ועמ' 81 למעלה, וכן תמצית הדו"ח המסכם של ועדת ההערכה הבינלאומית, 1981, עקרון פעולה מס' 1 בעמ' 3. ראו:

שתי שאלות הערכה נוספות לשאיר לטוף הפרק: האם מידת השיטתיות והכוללות שבתהליך התכנון היתה סביר נוכח מבנה הפרוייקט ואילווציו. ושאלת השאלות: האם רמתו של תהליך התכנון הירותה שינוי, או שיפור, לעומת דמת התכנון שהיתה נהוגה לפני הפרוייקט.

לצורך ביצוע ההערכה לגבי שלוש השאלות העיקריות, יש צורך לפתח מבחנים ואמות-מידה, אותם נציג בסעיף הבא.

המבחנים להערכה

כדי להעריך את תהליך התכנון, הצבנו סדרה של שאלות שכל אחת מהן מהווה מאפיין חלקי או תנאי הדרוש כדי שתהליך התכנון יהיה רציונלי-כוללני באופן מלא. בסדרת השאלות ניתן להבחין בשלוש קבוצות: הקבוצה הראשונה בוחנת באיזו מידה תהליך התכנון היה שיטתי ומסודר ("רציונלי", כפי שמקובל לכנותו בעגה המקצועית). נהוג לכנות תהליך תכנון כרציונלי אם הוא מסתמך על בסיס מידע הולם לזיהוי הבעיות, קובע יעדים ברורים, סורק באופן רחב ככל האפשר את הדרכים החילופיות להשגת היעדים, ומאמץ דרך שיטתית לבחירת הפתרון הטוב ביותר לפתרון הבעיות. קבוצת השאלות השניה בוחנת באיזו מידה הדרך בה נתקבלו ההחלטות איפשרה ראייה מקיפה או כוללנית של תחומי הבעיות, בחנה את הקשרים בין המערכות השונות ואיפשרה הפעלת פתרונות המשתרעים על מגוון של תחומים. הקבוצה השלישית בוחנת את המידה בה תהליך התכנון הועיל לזיהוי פתרונות לבעיותיהן של השכונות. סך הכל הצבנו אחת-עשרה שאלות שיחדיו מהוות תנאים או אינדיקטורים לתהליך תכנון רציונלי, כוללני ומועיל.

רשימת המבחנים:

א. מידת השיטתיות ("רציונליות") בתהליך התכנון:

1. האם היה קיים בסיס נתונינו מהימן ותקף לצורך זיהוי בעיות? האם הוא עודכן בהתאם לצורך?
2. האם נערך תכנון רב-שנתי בנוסף לתכנון השוטף? האם היתה לו השפעה?
3. האם הוצבו יעדים באופן מסודר? האם עודכנו בהתאם לצורך? האם היתה התיחסות ליעדים בקבלת החלטות - דהיינו, האם היתה להם השפעה?

4. האם פותחו חלופות שונות והאם יושמה שיטה להערכתן ולבחירה ביניהן?

5. האם נערך מעקב שיטתי ואפקטיבי לצורך הערכה שוטפת?

ב. מידת הראייה הכוללת בהחלטות תכנון:

6. האם קיימים גורמים במערכת הרואים עצמם מחוייבים לכוללנות ומעודדים אותה?

7. האם הדרך בה מועלות הצעות לאישור מאפשרת ראייה כוללנית?

8. האם דיוני צוות ההיגוי ודרך קבלת ההחלטות בו מעידים על ראייה כוללת?

9. האם החלוקה לתת-ועדות מאפשרת ראייה כוללנית? מה מידת הכוללנות בדיוני תת-הוערות?

ג. מידת המועילות של תהליך התכנון

10. האם תהליך התכנון הצליח לנגוע במרבית הבעיות של השכונה ולהציע פתרונות סבירים העשויים לקדם את פתרונן? (לשאלה זו קראנו "מידת מועילות").

השאלה האחרונה שנציב מיועדת לקשר בין תשע השאלות הראשונות לשאלה העשירית, ולמעשה מהווה הערכה מסכמת לתהליך התכנון:

11. האם יש קשר בין רמת הכוללנות שבתהליך התכנון לבין מידת המועילות שהשיג?

נעבור עתה ליישום המבחנים על עשר שכונות המחקר גם יחד.¹

¹ תיאור והערכה מפורטים יותר לכל שכונה ניתן למצוא בדו"חות השכונתיים.

באיזו מידה היה ונהליך התכנון שיטתי ("רציונלי")?

האם היה בסיס מידע הולט?

תנאי הכרחי לתכנון רציונלי וכוללני הוא זמינותו של בסיס מידע טוב; שאלמלא כן, לא ניתן לזהות את הבעיות בשכונה באופן מהימן. אין זה די שיהיה בסיס מידע טוב בראשית תהליך התכנון. בתכנון מתמשך כפי שנדרש בשיקום שכונה, יש צורך בעדכון שוטף של בסיס המידע.

התמונה הכללית המצטיירת מעשר שכונות המחקר היא שבסיס המידע שהיה זמין הן בתחילת הפרוייקט בשכונות והן בשנות תכנון-המשך, היה רחוק מלהיות מספק, או אפילו סביר.

ניתן לדרג את רמת בסיס המידע בשכונות כך:

טבלה 5.1: דירוג השכונות לפי בסיס המידע

דמה	השכונות
טובה	עיר-גנים
סבירה באופן ראשוני	נווה-ישראל; נווה-אליעזר; שכונת-התקווה; נתיבות (עכו-מזרח) ¹
לא מספיקה	(עכו-מזרח) ¹ ; שכונת-כנען; גבעת-אולגה; אור-עקיבא; גבעת-הרקפות

בחמש (או ארבע)¹ שכונות היה בסיס המידע לקוי ביותר, עד כדי כך שאפילו נתוני-יסוד כגון גודל האוכלוסייה או התפלגות משקי הבית, לא היו זמינים בצורה מעודכנת; במקומות אלה כמובן שלא היו נתונים "מתוחכמים" יותר כגון תוצאות סקר עמדות. חוקרינו בשכונות אלה סברו שזיהוי היקף הבעיות שנעשה בשלבי הפרוייקט הראשונים לא תמיד היה מספיק מהימן.

¹ לגבי שכונה אחת מהחמש הוכן לקט נתונים ראשוני, אך לא מלא ומעודכן. לכן סווגה שכונה זו בין קבוצה א' לקבוצה ב'.

בארבע (או חמש) (ראה הערה בעמוד הקודם) שכונות נוספות היה בסיס מידע ראשוני באיכות טובה, כתוצאה מסקרים מקיפים, שנערכו בתחילה. במיוחד מרשים היה הסקר הגדול של שכונת- התקווה (דו"ח דגני), אולם מסיבות שונות היה לו שימוש מועט. בשלוש מתוך ארבע השכונות הבעיה הייתה שהסקרים המעמיקים שנערכו לא עודכנו מאוחר יותר. דווקא במקרים אלה מדובר בשכונות מאד ותיקות בפרוייקט. הסקרים שנערכו בסוף שנות ה-70 לא היו מעודכנים דיים עבור התכנון בשנות ה-80 הראשונות והאמצעיות. בנתיבות היה המצב קצת שונה. גם שם היה בסיס מידע כולל ותקין באופן ראשוני, אולם חוקרת השכונה הטילה ספק בדבר מהימנותו בנושאים של אינדיקטורים של מצוקה. לפי הערכתה, לא תמיד היו משרדי הממשלה נכונים לגלות את כל המידע שברשותם, מחשש לביקורת. התוצאה בכל השכונות האלה הייתה שזיהוי הבעיות באופן שוטף לא היה מספיק אמין.

רק בשכונה אחת - בעיר-גנים - היה קיים בסיס מידע בעל איכות והיקף טובים,¹ אשר איפשר המשך תהליך התכנון הכוללני. בשכונות האחרות, תנאי הכרחי זה התקיים באופן חלקי בלבד. עם זאת, מן הראוי להדגיש שמדובר כאן במידע מיוחד עבור תהליך התכנון של הפרוייקט. כמעט מכל השכונות דווח על קיומם של מקורות מידע נוספים במשרדי הממשלה השונים או ברשויות המקומיות אשר לא הועמדו לרשות הפרוייקט, בין אם מתוך תיאום לקוי, ובין אם מתוך מגמה מכוונת. חשוב לציין שבתקופת המחקר, הדרג הארצי של הפרוייקט לא הפעיל הנחיות מרוכזות בנושא בסיס המידע הראשוני הראוי לתכנון. רק מאוחר יותר הופעלו הנחיות בנושא של מעקב אשר כללו גם איסוף נתונים הקשורים בתכניות קיימות או מוצעות.² ברם, הנחיות אלה לא עסקו בנושא בו אנו דנים עתה: הן לא דרשו הכנת בסיס מידע כולל לגבי תהליכים המתרחשים בשכונה.

האם נערך תהליך תכנון רב-שנתי?

קיומו של בסיס מידע הוא אולי תנאי הכרחי, אך ללא ספק אינו תנאי מספיק לתהליך תכנון שיטתי וכוללני. תהליך כזה מאופיין בראש ובראשונה על-ידי ניסיון להציג מטרות ויעדים באופן מפורש ומודע, ובניסיון להסתכל קדימה, מעבר לטווח הקצר. ההנחה העומדת מאחורי תנאי זה היא שללא זיהוי המטרות הרצויות, לא ניתן לאתר את הפתרונות הטובים ביותר לבעיות השכונה; וללא תכנון לטווח הארוך יותר, יש סכנה של תכנון על פי שיקולים של הטווח הקצר

¹ שכונה זו זכתה לאיסוף וניתוח ידע על-ידי יועצים מקצועיים ומיומנים לא רק פעם אחת אלא פעמיים: בשנת 1980 נערך סקר מקיף של השכונה שכלל גם סיקור עמדות התושבים. לקראת שנת התקציב 82/83 הוזמן צוות יועצים מומחה, והללו העשירו עוד יותר את בסיס המידע על היקף הבעיות. נראה שעיר-גנים נהנתה ממיקומה בירושלים ומתשומת הלב של חוקרים בעיר זו.

² דיון בתהליך המעקב נציג בהמשך פרק זה.

העלולים לפגום בסיכויים לחלץ את השכונה מבעיית המצוקה. היעדים אמורים להשתרע על פני המערכת כולה, ולא רק על מגזרים חלקיים בה.

בראשית דרכו של הפרוייקט, בערך בשנת 1980, הונהג נוהל שנקרא אז "קדם-פרוגרמה", אשר למעשה איפשר לשכונות להציג רשימת-מאויים ללא סייג תקציבי ברור. נוהל זה כלל גם דרישה כללית להצבת יעדים. בשנים הבאות היו ניסיונות שונים למסד תהליך תכנון דמוי-רציונלי. בשלב ראשון הופעל גג-תקציבי בתכנון השנתי, אך לא הופעלה באופן אפקטיבי הדרישה לתהליך תכנון שיטתי.

בשלב שני, בשנת 82/83 חויבו מרבית השכונות בעריכת "תכנית רב-שנתית" לטווח בינוני (3-4 שנים). הציפיה הייתה מן הסתם שתהליך תכנון זה יערך בצורה המחקרית יותר לדגם הרציונלי-כוללני. בשנה זו גם חויבו השכונות לזהות יעדים ולערוך מעקב אחרי התכניות, אולם מתוך המבט השכונתי לא ברור לנו אם לתכנית הרב-שנתית היה אמור להתלוות תהליך תכנון שונה במהותו מהתכנון השוטף. אם היו הנחיות כאלה, הן לא הגיעו לכלל ביטוי מובהק בשכונות המחקר.

באיזו מידה "הרימו השכונות את הכפפה"? במידה חלקית בלבד. משמע, ברוב המקרים הן מלאו אחרי ההנחיות באופן חלקי בלבד.

במחצית מניין השכונות אמנם התקיים תהליך שהיה קרוי "תכנון רב-שנתי", לפחות כמסמך הנושא שם זה. בשכונות הוותיקות ביותר בפרוייקט - נווה-אליעזר ונווה-ישראל - היו תכניות רב-שנתיות שהוכנו בסוף שנות ה-70 וקדמו לכניסת הפרוייקט באופן רשמי, ומאז לא נערך תכנון רב-שנתי שוב.¹

בשתי שכונות נוספות לא זיהו חוקרינו תהליך תכנון רב-שנתי כלל: בשכונת-התקווה ובשכונת-כנען. אם אמנם הוכנו תכניות רב-שנתיות, חותמן היה כה מועט עד שהן לא זוהו ע"י חוקרינו. בגבעת-אולגה התכנית הרב-שנתית למעשה חזרה על התכנית של השנה שקדמה לה. המבחן החשוב למידת התועלת שבתכניות הרב-שנתיות, הוא במידה שהן נלקחו בחשבון בתכניות השנתיות שבאו לאחר מכן, ובמידה שהן זכו לעדכון וחינוש. מנקודת מבט זו, הישגי התכניות הרב-שנתיות אינם מרשימים במיוחד. תכניות שנתיות שהוכנו מאוחר יותר לעתים לא אזכרו את העקרונות שנקבעו בתכניות הרב-שנתיות (אם נקבעו עקרונות כאלה). לעתים התכניות הרב-שנתיות לא זכו לאזכור כלשהו בהמשך. בתקופת המחקר גם לא היינו עדים להשקעת מאמץ בעדכון של התכניות אלה, אך יתכן שהדבר נובע מכך שהן היו חדשות באותה עת. מכל מקום נראה שלא הושקעה מחשבה מספקת בהגדרת התפקיד המוחשי שהן היו אמורות למלא בתהליך התכנון בהמשך.

¹ בנווה-אליעזר התכנון הראשוני היה רב-שנתי, אבל במסגרת תכנית "אשל" שקדמה לפרוייקט, הוא הוגבל לתכניות חברתיות בלבד.

האם הוצבו יעדים באופן מסודר?

אין כל ספק שהדרג הארצי ייחס חשיבות לנושא זיהוי היעדים וניסה בדרכים שונות לחייב את השכונות לחשיבה תכנונית כזו, תוך שהוא לומד על פי ניסוי וטעייה. דרכים אלו השתנו מעת לעת, והתבטאו בהוראות "מלמעלה" כיצד לשלב הצבה שיטתית של יעדים בהגשת תכנית התקציב השנתית או התכנית הרב-שנתית.

המאמץ המיוחד והעיקש שהקדישו המוסדות המרכזיים לעידוד של הצבת יעדים שיטתית השתרע על כל תקופת המחקר. רישומו של מאמץ זה ניכר לקראת שנת התקציב 1982/83, ועוד יותר לקראת 1983/84 ו-1984/85. בהנחיות לשנים אלה הותנה במפורש, שאישור התקציב השנתי יתבסס על ניסוח מסודר של מטרות ויעדים. ברם, הדרך בה נדרשה הצבת היעדים התאימה רק באופן חלקי לעקרונותיו של התהליך הרציונלי: לא הושם דגש מספיק על ההבדל בין יעדים מגזריים הנוגעים לתכנית ספציפית, לבין יעדים כוללניים הנוגעים לפתרון בעיות-יסוד של השכונה כולה; לא תמיד הודגש הצורך ברמת נסוח אופרטיבית, מעבר לנסוח כללי וסתמי; ולבסוף - בחלק מהתקופה ניתן היה למלא אחר הדרישה להצבת היעדים על-ידי בהירה מתוך רשימת יעדים מוכנה מראש, ודי היה בשיוך כל התכניות המוצעות או הקיימות ליעד זה או אחר.

נוסיף שלקראת תום תקופת המחקר, בהנחיות לשנת 84/85, ניתנו הוראות (שהוטרן כעבור זמן קצר), שבצורה עקיפה נגדו את תהליך התכנון הרציונלי-כוללני: כוונתנו להנחיות לקיצוצים הנדרשים בתקציבים, אשר פורשו בחלק משכונות המחקר (ככל הנראה בטעות)¹ כהנחיות המחייבות קיצוץ אחד או כמעט אחד בכל מרכיבי התכנית, ללא מתן מקום לקביעת סדרי-עדיפויות. בכך הגבילו ההנחיות בפועל (עד שהוטרן) את החופש לקבוע יעדים וסדרי-עדיפויות.

נבהיר ונאמר שאין בתיאור שהצגנו לעיל, בדבר ההתקרבות החלקית בלבד של הנחיות הדרג המרכזי לדרג התכנון הרציונלי, משום העברת ביקורת שלילית על התהליך. עצם הניסיון לעודד תכנון רציונלי היה ניסיון אמין. טרם דנו בשאלה - עימה נתמודד לקראת סוף חלק זה - האם הדגם הרציונלי אמנם התאים לבעיות התכנון של שכונות הפרוייקט. מכל מקום, ברור שהדרג הארצי ראה בקיומו של תהליך תכנון מסודר, ערך חיובי, ועשה מאמצים לא מעטים לקדמו.

¹ על פי דבריה של גב' חגית חובב, מתאמת הפעולות הארצית, בפגישה במרץ 1985.

מאמץ רב הושקע איפוא על-ידי הדרג המרכזי של הפרוייקט כדי לדרבן ניסוח של יעדים בדרג השכונתי, בתקווה שימשו להכוונת התכנון. כאן גם הושגו תוצאות מרשימות למדי. במרבית השכונות אמנם הופעל תהליך של זיהוי יעדים מתוחכמים יותר או פחות. יתר על כן: בנושא זה ניתן להצביע לא רק על מילוי הוראות שהפעיל הדרג המרכזי, אלא במספר מקרים, אפילו על יוזמות צנועות וחדשנות מסוימת בדרג השכונה.

ברוב הגדול של שכונות המחקר -- 8 מתוך 10 - הופעל בזמן כלשהו תהליך מסודר למדי של זיהוי מטרות ויעדים. שתי היוצאות מן הכלל הן שכונת-התקווה ושכונת-כנען. בשכונת-התקווה לא זיהינו מערכת יעדים מוסכמת, אם כי בשנת 1982 הפיץ מינהל החינוך בעירייה מסמך של מטרות בנסוח כללי למדי. בשכונת כנען זיהינו יעדים מגזריים בלבד, במיוחד בתכנון הפיסי, ללא ניסיון להציג מסמך מוסכם של יעדים כוללים לשכונה.¹

בכל השכונות, למעט גבעת-הרקפות,² ננקטה היוזמה הראשונית לגיבוש היעדים לא על-ידי התושבים, אלא "מבחוצי": במרבית השכונות היה זה על-ידי יועצי התכנון ולעתים על-ידי המנהל והחברתי או המנהל הכולל. בדרך כלל זכו היעדים לאישור של צוות ההיגוי. בחלק מהשכונות נערך גיבוש היעדים באמצעות אירוע מיוחד: "יום תכנון" (דוגמת אור-עקיבא) או "יום עיון" (עכו-מזרח). בנתיבות הוכן מסמך ראשון לקראת שנת 81/82 בהליך "ריגיל", וב-83/84 הוכן מסמך אחר על-ידי קבוצת פעילים. ברוב המקרים נוסחו לא רק מטרות ברמה מופשטת אלא גם יעדים ברמה אופרטיבית.

תהליך תכנון מסודר דורש לא רק נסוח חד-פעמי של יעדים, אלא גם את עדכונם התקופתי. במישור זה ניתן להבחין בבירור בהתרחקות מתהליך התכנון הרציונלי. בחלק מהשכונות אמנם התבצע דיון מחודש ביעדים עוד לפני שנת 84/85, שאז חוייבו כל השכונות בכך. בחלק אחר מהשכונות, נעשה ניסוח היעדים הראשוני בשנה מתקדמת יותר, לדוגמה 82/83, ולא דרש עדכון תוך כדי תקופת המחקר. אולם בשכונות אחדות, היעדים שנוסחו בשנים הראשונות של הפרוייקט לא עברו דיון מחודש במשך שנים רבות.³

¹ בעכו-מזרח היה מסמך מאושר משנת 1980, אך הוא עסק למעשה בעקרונות פעולה ולא ביעדים. עם זאת, ניתן לראות במסמך זה תהליך ליעדים.

² שם, היה זה ועד התושבים שזים ואישר, ולא צוות ההיגוי בו ישבו גם נציגי "המימסד". חל נחק בין הועד לבינם. המלצות הועד לא אומצו באופן רשמי.

³ הדוגמאות הן עכו מזרח ונווה ישראל. במקרה של נווה ישראל יתכן שלא היה צורך בשינויים.

עד כה, התמונה בהקשר ליעדים מרשימה למדי, חרף הליקויים. אולם המבחן המכריע לגבי יעדים הוא המידה בה הם נלקחים בחשבון בהחלטות תכנון מאוחרות יותר. כאן התמונה פחות מרשימה. ההתייחסות ליעדים בעת קבלת החלטות היתה מעטה. כך היה באופן בולט בנתיבות ובגבעת-אולגה. בשכונת-התקווה ובשכונת-כנען לא היתה מדיניות ברורה שיכלה להשפיע, משום שלא נוסחו יעדים כלל. אפילו בשכונות בהן היה תהליך תכנון מורכב אשר כלל תשומות של יועצים, כמו בעיר-גנים, היתה להמלצות ככל הנראה השפעה מוגבלת בלבד (אם כי לא מבוטלת). מאידך, ניתן לציין את נווה-ישראל כיצאת מן הכלל, בה גובשו היעדים בשלב מוקדם (1977), והללו תורגמו לתכניות שבוצעו.

מה הסיבה להשפעה הכללית הנמוכה של היעדים והתכנון הרב-שנתי? יתכן שהסיבה היא שהיעדים, ובעיקר התכניות הרב-שנתיות, נוסחו בשלב מאוחר מדי בתהליך הפרוייקט בשכונות מכדי להשפיע. "דרגות החופש" להחלטה היו כבר מצומצמות בפועל, שכן שכונות המחקר הצטרפו כולן לפרוייקט עד שנת 1980, לפני שתהליך התכנון המסודר יותר הוכתב כתנאי על-ידי הדרג המרכזי. אולם יתכן שהסיבה נעוצה לא רק בשיטה אלא בהבטים עמוקים עוד יותר של מבנה הפרוייקט.¹ יתכן שעצם מבנה הפרוייקט והנטיה שלו להסתמך על תכניות מוכנות של המפעילים השונים, מלכתחילה צמצמה את מרווח ההשפעה האפשרי.²

האם פוּתְחוּ חלופות שונות להשגת היעדים?

תהליך התכנון הרציונלי-כוללני גורס שאין פתרון אחד ברור להשגת היעדים, במיוחד לא לבעיות מורכבות כמו שיקום שכונה. על כן הוא ניזון מפיתוח של חלופות רבות ושונות לגבי דרכים להשגת היעדים, מתוך תקווה שמאמץ זה יסייע באיתור הפתרון הטוב ביותר. תהליך התכנון מתבסס על סריקה והערכה שיטתית של החלופות, כך שניתן יהיה לאתר את הפתרון העדיף - זה אשר צפוי להשיג את היעדים בדרך המועילה ביותר. שלב זה בתהליך התכנון המכונה לעתים "ניתוח מדיניות" ללא ספק דורש מאמץ רב, אולם בלעדיו אין לדבר על תהליך תכנון שיטתי וכוללני בצורתו השלמה.

¹ על כך ניתן אולי ללמוד מהמקרה של נווה-אליעזר. בשכונה זו גובשו תכניות רב-שנתיות ונוסחו יעדים בשלב מוקדם יחסית, בסוף שנות ה-70. אולם גם לגבי שכונה זו דווחו חוקרינו על השפעה מעטה ליעדים, משום ש"חבילת" הפרוייקט כבר היתה בתלם.

² עם זאת, ניתן להביא גם דוגמה הפוכה מנווה-ישראל, שגם בה נוסחו יעדים ותכנית רב-שנתית בשלב מוקדם, אבל ככל הנראה היתה להם השפעה משמעותית על הפרוייקט בהמשך.

בנקודה זו מתרחק מאד תהליך התכנון בפועל מהדגם הרציונלי שתואר. הדרג המרכזי לא נתן תשומת לב מיוחדת לשלב זה בתהליך, ולא גובשו הנחיות מיוחדות לגבי פיתוח אלטרנטיבות והערכתן.

למעשה ברוב המכריע של שכונות המחקר לא מצאנו תהליך של פיתוח מודע ומסודר של חלופות ושל הערכתן. יתכן שהיו מקרים בהם נשקלו חלופות באופן לא פורמאלי ונופו מראש, אולם בכך אין התקרבות משמעותית לדגם הרציונלי.¹

מדוע דווקא בשלב זה יש התרחקות כה ברורה מתהליך התכנון השיטתי? התשובה כנראה נובעת משני גורמים: הגורם הראשון הוא הקושי המיוחד שטמון בשלב זה, הדורש מיומנות מקצועית רבה בתכנון. מיומנות כזו לא היתה זמינה, לא בקרב התושבים ולא אצל בעלי התפקידים. הגורם השני קשור בעקרון המוסדי של הסתמכות בעיקר על גורמי הפעלה קיימים. כפי שכבר הזכרנו, היתה נטיה להפעיל בעיקר (אבל לא באופן בלעדי!) "סל" של תכניות מוכנות שהיו נהוגות במשרדים השונים עוד טרם הפרוייקט. אותם גורמים שפעלו ליצירת נטיה זו, גם פעלו שלא לעודד פריסה רחבה של אפשרויות, שהרי מן הסתם חלקן לא יהיה כלול ב"סל" השגרתי.²

האם נערך מעקב שיטתי לצורך הערכה שוטפת?

המאפיין האחרון של תהליך התכנון הרציונלי הוא תלותו במעקב שיטתי אחרי ביצוע התכניות ואחרי הישגיהן, לצורך תכנון שוטף. לנושא זה הקדיש הדרג המרכזי תשומת לב ומאמצים רבים, תוך כדי לימוד הנושא. עד לשנת התכנון 82-83 לא היתה מערכת מעקב מרכזית ששימשה כחשומה לתכנון בדרג השכונתי. אמנם גם קודם לכן היו קיימות מערכות למעקב תקציבי בכל מוסד מממן לחוד, אך הללו לא עוצבו בצורה שיוכלו לשמש כמידע לתכנון במישור השכונתי. וכמובן, גם קודם לכן היה קיים מעקב לא פורמאלי בוועדות-משנה או בקרב קבוצות מקצועיות מוגבלות, אך הוא לא היה מעקב שיטתי. רק במקרה אחד - בעיר-גנים - מצאנו עדות ליוזמה מקומית (להבדיל מהיוזמה המרכזית) למסד דרך מעקב עצמאית.¹ אין ספק שנושא המעקב קיבל את תנופתו העיקרית על-פי הדרישות מהמרכז, וספק רב אם היה "צומח" מלמטה.

¹ רק במקרה אחד מצאנו נסיון לשקול אלטרנטיבות - במסמך שהגישה יועצת התכנון בעכו לקראת שנת 81-80 בהקשר ל"יום העיון" שנערך שם. התושבים בחרו בין החלופות והבחירה אושרה על-ידי צוות ההיגוי. במקרים אחרים נסרקו חלופות על-ידי יועצים והם אף הציעו חלופה נבחרת, כמו בשכונת-התקווה ובעיר-גנים, אך תהליך זה לא שובץ בתוך תהליך קבלת ההחלטות הרשמי של הפרוייקט. ² דוגמה לחוסר הניכונות לאמץ פתרונות הדורשים חריגה מהסדרים מוסדיים נהוגים ניתן לראות בהחלטות הכמעט מוחלטת מהמלצת דו"ח דגני על שכונת-התקווה (1979) שהיו מעניינות וחשובות כשלעצמן - אבל שהיו כרוכות בשינויים מוסדיים מקיפים; לדוגמה - המלצתו לשנות סדרי העסקת מורים.

לקראת שנת 83-1982 הוקמה ביוזמת הסוכנות ובתיאום עם הצוות הבין-מוסדי, מערכת של מעקב שכללה "כרטיסי פרויקט" לכל תכנית ותכנית המוצעת או מופעלת בשכונה, בעיקר בחומים החברתיים. בתהליך התכנון לקראת שנה זו התבקשו מנהלי הפרויקט לדאוג לכך שהאחרים לתכניות ימלאו את הכרטיסים. אמצעי מעקב אלה שוכללו לקראת שנת 84-1983. הפריטים שנדרשו היו מקיפים למדי: הם כללו מידע על אוכלוסיית היעד, על אוכלוסיית המשתתפים בפועל, על בעיות בביצוע, והמלצות לשיפור התכנית.

התמונה המסתמנת מכל עשר השכונות היא כמעט אחידה. בראשית צעדיה, בשנת 83-1982, היתה שיטת המעקב עדיין "צולעת". בכרטיסים שמולאו לתכניות השונות היו עדיין חסרים פריטים רבים. מילואם נעשה לעתים תכופות כלאחר-יד, כמילוי אחר מטלה מנהלית. המידע טרם הספיק לשמש באופן משמעותי כתשומה לתהליך התכנון לאותה שנה. אולם בשנה שלאחר מכן, שהיתה האחרונה בה עקבו חוקרי השדה באופן סדיר אחר הנעשה, חל תהליך למידה משמעותי. הכרטיסים מולאו באופן שלם יותר והוספו פריטי דווח. יחד עם זאת, קיימים ספקות באשר למהימנות הכללית של הדיווחים. ההסתמכות על המפעילים עצמם היתה בה משום הטיה אפשרית הגובעת מרצונם "לייפות" את הנעשה בפועל. גורמים אחרים שעלולים היו להביא להטיה היו קשורים ביחסים הבין-מוסדיים, וברצונם של משרדים או גופים מסויימים להציג דווח חיובי בפני מוסדות הפרויקט.

מוקדם מדי להעריך את המידה בה צפויה המערכת שהוקמה לשמש לקבלת החלטות בפועל, אולם כבר עתה נוכל להביע ספק באשר לתועלתה.

הרעיון לפתח מערכת מעקב תאם את גישת התכנון השיטתי, ובעקרון הוא רעיון מבורך. ברם, ספק אם הדרך שנבחרה היתה מועילה. הקמת מערכת המיועדת לקלוט מידע רב על כל תכנית ותכנית המופעלת בפרויקט, עלולה לגרום ל"הצפה". קשה יהיה לברור את המידע הנחוץ באמת. יתר-על-כן, ההישענות על מפעילי התכניות לצורך הדיווח יש בה, כפי שראינו, משום חשש להטיית המידע. במקום זאת, חשוב היה להקים שתי מערכות צנועות יותר: מערכת של מידע שוטף על השכונה שימשם כבסיס לתכנון שוטף ומערכת הערכה ממוקדת על השגיהן של תכניות מסוימות ולא דווקא מעקב שוטף אחר הפעלתן.²

עד כאן השאלות לגבי מידת השיטתיות ("רציונליות") שבתהליך התכנון. נעבור עתה לאמות-המידה להערכת המידה בה היה התכנון כוללני.

¹ שם הוקמה בשנת 83-1982 תת-ועדה למעקב.

² נרמז כאן על הבחנה עיונית בין סוגים שונים של מעקב: מעקב של "היזון קדימה" (feedforward) או מידע "מהשטח", ומעקב של "היזון חוזר" (feedback) על המדיניות שהופעלה. לגבי הסוג השני, ניתן להבחין גם כן בשני סוגים עיקריים של גישות: מעקב אחרי הפעלת התפוקות בלבד, ומעקב גם אחרי התוצאות שהושגו. עבור דיון עקרוני ראו: Haynes (1974) וכן מאמרם של Alterman, Carmon and Hill (1983).

באיזו מידה היה תהליך התכנון כוללני?

האם קיימים במערכת גורמים המעוניינים בראייה כוללנית?

אחד האינדיקטורים לכך שמעצבי הפרוייקט התכוונו לעודד תהליך תכנון כוללני הוא דאגתם לכלול במבנה המוסדי, בעלי תפקידים שבמסגרת תפקידם יעודדו ראייה כוללנית (בדרך כלל אותם גווימים עודדו גם תהליך תכנון רציונלי). מאחר שגורמים רבים במבנה המוסדי פעלו נגד תכנון כוללני, קיומם של בעלי מבט כוללני נשא חשיבות רבה.

בעלי התפקיד המובהק ביותר בהקשר זה היו יועצי התכנון מטעם הפרוייקט. בין שכונות המחקר היו אלה בדרך כלל יועצים שהועסקו על-ידי הסוכנות.¹ חוקרינו בשכונות דווחו בדרך כלל על מידה רבה של השפעה שהיתה לאלה על תהליך התכנון. בחלק מהמקרים, בעיקר במחוז חיפה, הם הזכירו גם את תפקיד מנהלי המחוז של הסוכנות. אמנם מידת השפעתם של היועצים נטתה להשתנות מאדם לאדם; אולם חשוב לציין שהשפעתו של יועץ מסוים נטתה להיות דומה בכל אחת מהשכונות שהנחה. משמע, ההבדלים בהשפעה היו תלויים יותר באישיותו של היועץ מאשר בשכונות. בדרך כלל היתה השפעה זו משמעותית ביותר, וחתרה לקדם את העקרונות של תהליך תכנון רציונלי וכוללני. נראה שהשכונות היו נכונות לקלוט תשומה של יועץ מעין זה. בשכונות שבתל-אביב הוזכר גם תפקידו של איש סוכנות אחר - איש בקרת התקציבים. בעיר-גנים, ובמידת-מה גם בגבעת-הרקפות, דווח על השפעתם של יועצי תכנון חיצוניים.

בעלי תפקיד אחר שהוזכרו בחלק גדול מהשכונות כמעוניינים לקדם ראייה כוללנית היו מנהל צוות ההיגוי (המנהל החברתי) או המנהל הכוללני. ברם, נראה שעקב ריבוי התפקידים האחרים המוטלים על המנהלים, התחלופה הגבוהה, והבעיות האחרות עליהן עמדנו בפרק השני, היתה השפעתם של אלה פחות ניכרת מאשר של יועצי התכנון. בחלק קטן מהשכונות ניתן היה להצביע גם על התפקיד שמילא יו"ר צוות ההיגוי בקידום המבט הכוללני. לעתים הוזכרו גם עובדים קהילתיים, ובחלק

¹ נראה שרוב יועצי התכנון בפרוייקט השיקום היו מועסקים ע"י הסוכנות, ורק באזורים מסויימים, בעיקר במויכז הארץ, היו יועצי תכנון מטעם הצד הממשלתי. אנו פגשנו אותם בשתי השכונות שבתל-אביב. בשכונות האחרות פעלו יועצים מטעם הסוכנות, להוציא את ירושלים, שם לא פעל יועץ תכנון מטוג זה (היו יועצים חיצוניים).

מהשכונות הוזכרה תרומתם של נציגי הקהילה התאומה. במקרה אחד או שניים, כמו בעכו-מזרח, צויין תפקידו של צוות מרכז לא-פורמאלי בו פעלו בצוותא חלק מנושאי התפקידים הנ"ל.

חשוב לעמוד גם על הגופים שלא הזכרנו. בולט בהעדרו מהרשימה הנ"ל הוא צוות ההיגוי או תת-הוועדות שלו. כן חסרים ברשימה נציגי גופים מפעילים, להוציא את נציגי הסוכנות. על הסיבות להעדרם של אלה נעמוד בסעיף הבא.

האם הדרך בה מועלות הצעות בתהליך התכנון מאפשרת ראייה כוללנית?

על מנת שתכנון יהיה כוללני, רצוי שהיוזמות לתכנון, בין אם בטווח הרחוק ובין אם באופן שוטף, יועלו על-ידי גופים בעלי מחויבות ליעדים כוללניים ולא להיפך: על-ידי גופים מפעילים, שעניינם קידום אינטרסים מגזריים.

הדרך בה מוסד תהליך התכנון בפרוייקט השיקום הקשתה מאוד על קבלת מבט כולל. הציפיה העולה מהוראות התכנון שהנפיק הדרג המרכזי היא שהיוזמות לתכנון תבואנה "מלמטה", מוועדות-המשנה, שהן מעצם הרכבן גופים בעלי ראייה מגזרית (ראו איור 5.1). אין בהוראות שלב המחייב דיון עקרוני התחלתי בפורום בעל ראייה כוללנית. תת-הוועדות אמורות להעביר את המלצותיהן לצוות ההיגוי. יתכן שהציפיה היתה שצוות ההיגוי יפצה על היוזמות המגזריות בראייה כוללנית משלו, אולם ציפיות אלה לא התממשו.

בפועל דווח ממרבית השכונות - אם כי לא מכולן - שיוזמות התכנון אמנם באו באופן מגזרי מדרג המפעילים. בחלק מהשכונות תחילתו של התהליך היתה בתת-הוועדות, ובחלק אחר נוצרה הסכמה על היוזמות באופן בלתי-פורמאלי עוד לפני שהוצגו בתת-הוועדות.

יחד עם זאת, בארבע משכונות המדגם היה ניסיון להביא בפני צוות ההיגוי יוזמות תכנון שעברו סינון של ראייה כוללנית כלשהי. שכונות אלה הן: עכו-מזרח, נווה-ישראל, עיר-גנים וגבעת-הרקפות. בשכונות אלה נוצרו מסגרות לא-פורמאליות שונות ומעניינות ששימשו במידה מסויימת גם למבט כוללי (ראו איור 5.1). הופעתן של מסגרות אלה מתוך יוזמות שכונתיות נפרדות מצביעה בעליל על כך שהפורומים הממוסדים הקיימים לא סיפקו מענה לצורך האמיתי של מתן אפשרות לראייה כוללת. בחלק מהשכונות חשו זאת מטפיק כדי ליצור תחליפים אד-הוק.

¹ המקרה המעניין ביותר בהקשר זה היא גבעת-הרקפות, בה התהליך היה באמת יוצא דופן. שם שימש ועד התושבים כפורום שבו נולדו יוזמות התכנון החשובות ובו נתקבלו ההכרעות החשובות. לוועד זה היה טווח ראייה רחב למדי (אם כי לאו דווקא נטול אינטרסים ספציפיים). בדרך כלל ההצעות הובאו לתת-הוועדות רק אחרי הדיון בוועד.

האם דיוני צוות ההיגוי מעידו על ראייה כוללנית?

המוקד של המבנה המוסדי הפורמאלי בדרג השכונתי הוא צוות ההיגוי. על פי הרכבו - העובדה שמיוצגים בו מספר גדול של משרדי ממשלה ורשויות עירייה, המקיפים כמעט כל גורם שקשור בשיקום שכונות - ניתן להסיק שמעצבי הפרוייקט קיוו שישמש פורום לראייה כוללנית.

למעשה היה צוות ההיגוי רחוק ולענות על ציפיות אלה. מכל אחת משכונות המחקר דרוח על כך שצוות ההיגוי כמעט שלא עסק בתכנון כולל. לכך שלוש סיבות: ראשית, הצוות כמעט שלא נדרש לעסוק בדיון על עקרונות תכנון או על אסטרטגיה כוללת. מרבית הכרעותיו היו על תכניות מסוימות: לאשר המשך תכנית קיימת, להפסיקה או לאשר חדשה. לעתים תכופות חל פיצול נוסף שהפריד בין הדיון בתכניות הפיסיות לבין הדיון בתכניות החברתיות. שנית, גם בהכרעות אלה שימש פורום זה בדרך כלל כ"חותמת גומי" להחלטות שגובשו בתת-ועדות או בפורומים אחרים, פורמאליים או בלתי-פורמאליים. בכך כשלעצמו, אין כל פסול; אלא, שגם לפני שהתכניות הגיעו לצוות ההיגוי לא היה בדרך כלל פורום תחליפי בו נערכה בחינה כוללנית (להוציא מספר יוצאים מן הכלל שצויינו לעיל). שלישית, בדיוני צוות ההיגוי בלטה נקודת המבט המגזרית בה נהגו נציגי משרדי הממשלה לנקוט, כאשר נציג כל משרד התעניין בעיקר בקידום התכניות שבתחום אחריות משרדו ופחות בתכנית השיקום בכללותה.

עם זאת, ישנו סממן חשוב אחד של ראייה כוללנית בו אמנם עסקו צוותי ההיגוי. המגבלה התקציבית הכוללת שימשה כגורם שאילץ את הצוות לראות יחד, כחבילה, את כל התכנית המוצעת לאישור בשנה מסוימת. אף שהדיונים עצמם לא עסקו במדיניות כוללנית, הרי שהצורך לאשר את המכלול, כפה על מקבלי ההחלטות לאמץ מידת-מה של ראייה כוללנית. גם מידה צנועה זו של כוללנות בהפעלת מדיניות ציבורית לגבי שכונות יש בה נופך של חדשנות (ועל כך עוד במסקנות).

האם החלוקה לתת-ועדות מאפשרת ראייה כוללנית?

מעבר לשאלה בדבר הדרך בה מועלות יוזמות בתהליך התכנון - מלמטה או מלמעלה - קיימת שאלה פרואיית יותר בדבר החלוקה לועדות המשנה של צוות ההיגוי. בהחלט סביר שגם במסגרת של תהליך תכנון כוללני יהיה מקום לדיון שוטף בפורומים מתמחים יותר מאשר הפורום הכוללני; לדוגמה, לאחר שנקבעה מדיניות עקרונית על-ידי פורום כזה. השאלה היא: האם עצם חלוקת הנושאים לתת-הועדות מקיפה את כל התחומים המרכזיים, כך שהדיונים המתמחים יקיפו את מכלול הנושאים?

מכל השכונות דווח על כך שהחלוקה לנושאים בהחלט הקיפה כמעט את כל טווח הנושאים הנוגעים לפרוייקט בשכונה. אם הצביעו על חסרוננו של נושא התעסוקה והכלכלה, הרי חסרון זה היה כללי ונגע גם להרכב צוות ההיגוי עצמו. לא דווח על "חורים" אחרים משמעותיים בכיסוי הנושאים. עם זאת יש לזכור שבחלק מהשכונות, תת-הוועדות לענייני דיוור ותשתית היו פורומים עקרים למדי, מאחר שמרכז הכובד לגבי ההכרעות נשאר במשרד השיכון.

באיזו מידה היה ניסיון ליצור אפשרות למבט רחב יותר מעבר לתחום סמכותה של כל ועדה? על הניסיונות השונים ליצור פורום שירכז את עמדת תת-הוועדות ויקבע סדרי עדיפויות ביניהן כבר עמדנו לעיל. האם בנוסף לכך היו מקרים בהם ניסו תת-ועדות העוסקות בנושאים התלויים זה בזה, לשלב את נקודות מבטן יחדיו? התשובה שלילית בדרך כלל. כל תת-ועדה נטתה להצטמצם רק בענייניה-היא.

שאלה אחרת היא, באיזו מידה היו הדיונים בתוך ועדות המשנה כוללניים, לפחות במישור החלקי בו עסקו. כאן כבר ניתן להצביע על הבדלים המאפיינים ועדות העוסקות בנושאים מסוימים. לאזכור חיובי תכופ ביותר בהקשר זה זכתה תת-הוועדה לקשישים¹, כשואפת לכוללניות בתחומה; בשכונה אחת הוזכרה תת-הוועדה לגיל הרך, ובמקרה אחר, הוועדה לנושאים פיסיים. אולם במרבית המקרים צויין שגם במסגרת תת-הוועדות לא הייתה בדרך כלל ראייה כוללנית של התחום שבעיסוקן, כגון בנושאי הנוער והקהילה.

מה מידת מועילותו של תהליך התכנון?

לבסוף, נדון בשתי שאלות מכריעות המתייחסות למועילות התכנון. השאלה הראשונה מיועדת לבחון את מידת מועילותו של תהליך התכנון; ואילו השאלה המסכמת בוחנת את המידה בה היה קשר בין רמת תהליך התכנון לבין רמת מועילותו.

באיזו מידה היה תהליך התכנון מועיל? במושג "מועילות" כוונתנו היא: האם הצליח תהליך התכנון להניב פתרונות תכנוניים סבירים, לפחות בכוח, לבעיות העיקריות שזוהו בשכונות? יש להדגיש ששאלה זו אינה מתייחסת לתפוקות הפרוייקט או לתוצאות שהושגו, שלהן מוקדש הספר השני בצמד זה (כרמון, 1989).

¹ אנו משערים שנושא הקשישים יוצא דופן משתי סיבות: האחת, עוצמת הבעיות מזדקרת לעין בהריפותה ובאופן ברור דורשת פתרונות המשלבים בריאות, עבודה קהילתית ועבודה סוציאלית; והשניה - למוסדות לא היו אינטרסים משוריינים קודמים מאחר שנושא זה כמעט שלא זכה לטיפול בעבר.

השאלה נוגעת למישור התכנוני בלבד, לפתרונות שבכוח. ההנחה היא שהתייחסות ראויה בתהליך התכנון היא תנאי הכרחי להשגת תפוקות בפועל, אך כמובן אינה תנאי מספיק.

חוקרי השכונות נתבקשו לחזור לבעיות שהוגדרו עבור שכונתם. לגבי כל בעיה שהוזכרה, הם נתבקשו לציין על פי שיפוטם, האם התכניות שהוצעו עד לאותו מועד (1983/84) שיקפו התייחסות ראויה לבעיות, התייחסות חלקית, או העדר התייחסות.

השיפוט נעשה כמובן על פניו בלבד, מבלי להכנס להערכת כל תכנית ותכנית. כהדרכה כללית, שימשה החלוקה התקציבית לפי סוגי תכניות. השאלה שהוצבה הייתה: האם סדרי העדיפויות המסתמנים מהחלוקה משקפים את חומרת הבעיות כפי שהוערכה על-ידי החוקרים (ולעתים גם התושבים) בפרק 1 בדוחות המחקר השכונתיים. מדובר אפוא בנכונות להשקיע כסף ולהציע תכניות לפתרון הבעיה, אך לא בשאלה האם הפתרון שהוצע הוא אמנם המתאים ביותר. כאן ננתח את התמונה הכללית.

האם תהליך התכנון הועיל בזיהוי פתרונות לבעיות השונות?

יש להודות שעצם הסיווג המוצג להלן והניסיון ליחס רמת מועילות לפתרונות המוצעים לבעיות השונות, אינם חופשיים מבעיות תיאורטיות. ראשית, רשימת הבעיות המוצגת מהווה לקט של בעיות שהוזכרו על ידי החוקרים בשכונות. בכך יש אולי חוסר שלימות מטויים. שנית, יתכן מאד שהיו הבדלים בתפיסת החוקרים השונים באשר למהותן של הבעיות ולסווגן. שלישית, עלתה השאלה כיצד להתייחס לבעיות-על כגון "תרבות של עוני" או "נחשלות". בסופו של דבר, כל מרויקט השיקום מיועד להביא לשיפורן.

ההנחה לחוקרים הייתה להתייחס אך ורק לבעיות שיש להן פתרונות ישירים אפשריים במסגרת תכניות ציבוריות ושלגביהן ניתן לדבר על מועילות התכנון. עם זאת הוזכרו בעיות מספר שהן במצב-ביניים בין בעיות-על, לבעיות הניתנות לפתרון ישיר. הן כללו הגירה שלילית, זירות ריקות ודימוי ירוד. עבור אלה ניתן לחשוב על תכניות ישירות לפתרון, אך כמובן, שיפורן עשוי להיות תולדה עקיפה גם של תכניות אחרות. בעיות מסוג זה כינינו בשם "בעיות יסוד". ניתן, כמובן, לחשוב על בעיות נוספות מסוג זה, אך אנו היינו צמודים לבעיות שהוזכרו על ידי חוקרי השכונות. ולבסוף, עולה השאלה של מסגרת הזמן לשיפוט מידת התועלת שיביא התכנון. חוקרי השכונות שפטו על פי מסגרת זמן צפויה, פחות או יותר. יתכן, כמובן, שהישגים חיוביים (או אולי נסיגה) צפויים להופיע בטווח הארוך יותר.

לאחר הסתייגויות רבות אלה, נציג את ממצאינו.

בטבלה 5.2 ליקטנו את רשימת כל הבעיות שהוזכרו בשכונות השונות (בכל שכונה הוזכר רק חלק מהרשימה, ולעתים בניסוח קצת שונה).¹ הטבלה מציגת באילו שכונות זכו הבעיות להתייחסות ראויה בתהליך התכנון, ובאילו זכו להתייחסות לא מספקת או כלל לא. את שיעור ההתייחסות הראויה סווגנו לשלוש דרגות: נמוכה (הבעיה לא זכתה להתייחסות ראויה במרבית השכונות בהן היא הופיעה); בינונית (זכתה להתייחסות ראויה בכמהצית השכונות בהן הוזכרה); וגבוהה (זכתה להתייחסות ראויה ברוב השכונות). בטבלה נכללו רק אותן השכונות בהן הוזכרה הבעיה, על כן לעתים מופיע מספר קטן של שכונות.

מתוך הממצאים שנתקבלו, ניתן להבחין בארבע קבוצות עיקריות של בעיות: הקבוצה הראשונה מאופיינת על-ידי בעיות שניתן לכנותן "בעיות יסוד". שיעור ההתייחסות הראויה האופייני להן הוא נמוך או בינוני. הקבוצות השניה והשלישית כוללות בעיות שמרביתן זכו לפתרונות תכנון בעלי שיעור התייחסות גבוה; המשותף להן הוא שהן "בעיות של שירותים"; בעיות אלה חילקנו לתחום הפיסי ולתחום החברתי. הקבוצה הרביעית כוללת בעיות שרמת ההתייחסות להן נמוכה בדרך כלל; המשותף להן הוא שהן "בעיות של גבולות הפרוייקט". ראשית נבחן את הקבוצות עם מועילות גבוהה - שתי הקבוצות האמצעיות, המתייחסות לשירותים החברתיים והפיסיים.

מתוך 20 סוגי הבעיות שצוינו, ב-8 היתה רמת התייחסות גבוהה. כל 8 בעיות אלה נכללות בתחום "בעיות השירותים" על שני סוגיהן. בקבוצה זו של בעיות נכלל חלק הארי של התפוקות הישירות שהפעיל הפרוייקט הלכה למעשה המוצגות בחלק ב'.²

בתחום הפיסי, זכו לציון גבוה הבעיות של מצב הדיור (שיפוצים); בעיות דיור הקשורות בצפיפות וגודל דירות (הרחבות ואיחודים); ובעיות תשתית (ביוב, דרכים). בתחום החברתי, זכו לציון התייחסות גבוה הבעיות של השכלת ילדים; שירותי נוער (כולל נוער מנותק) וספורט; בעיות שירותים לקשישים; שירותי

¹ רק במקרינו מעטים מאד הפעלנו את שיקול דעתנו וביטלנו או שינינו סוג של בעיה לעומת מה שסווגו חוקרי השכונות. זאת עשינו אם ההסברים שנלוו לסוג לא תמכו בו. לקט הבעיות המוצג כאן הוא צירוף של הטבלאות המוצגות בדו"חות השכונתיים.

² פירוט של תפוקות הפרוייקט בשכונות המדגם מוצג בכרך השלישי של דו"ח המחקר הכולל (אלתרמן ופרנקל, 1983).

טבלה 5.2: מידת התייחסותו של החליף התכנון לבעיות בשכונות

שיעור של התייחסות ראוייה	לא זכתה להתייחסות ראוייה (או התייחסות חלקית)	זכתה להתייחסות ראוייה	ה בע י ה	
נמוך	כנען; החקווה; גבעת-אולגה	גבעת-הרקפות	הגירה מהשכונה	בעיות יסוד
בינוני	כנען	נווה-ישראל	דימוי ירוד	
נמוך	כנען; גבעת-הרקפות		זירות ריקות	
בינוני	נתיבות	גבעת-הרקפות	בעיות דיור - שיעור נמוך של בעלות פרטית	בעיות של שירותים פיסיים
גבוה	נתיבות	עכו-מזרח; גבעת-הרקפות; עיר-גנים; גבעת-אולגה; נווה-אליעזר; החקווה; נווה-ישראל	בעיות דיור - מצב פיסי	
גבוה	נווה-אליעזר	עכו-מזרח; כנען; נתיבות; נווה-ישראל	בעיות דיור - צפיפות, גודל ובעלות	
גבוה	נתיבות	עכו-מזרח; כנען; החקווה	בעיות תשתית	
נמוך	עכו-מזרח; ג.הרקפות (פרטיים)	עיר-גנים	שטחים פתוחים ומזנחים	
בינוני	גבעת-אולגה (השקעות-יתר); החקווה (השקעות-יתר)	נווה-אליעזר; נווה-ישראל	מבני ציבור וציוד בהם	
גבוה		עכו-מזרח; כנען; נתיבות; עיר-גנים; גבעת-אולגה; נווה-אליעזר; החקווה; נווה-ישראל	בעיות חינוך - ילדים	
גבוה	עכו-מזרח	כנען; עיר-גנים; נווה-אליעזר; גבעת-אולגה	בעיות שירותי נוער וספורט	
גבוה	גבעת-הרקפות	עיר-גנים; נווה-אליעזר; גבעת-אולגה	מחסור בשירותים לקשישים	
גבוה		גבעת-הרקפות; נווה-ישראל	בעיות חינוך - מבוגרים	
בינוני	עיר-גנים; עכו-מזרח	גבעת-הרקפות; החקווה; נווה-ישראל; כנען	שירותי סעד	
גבוה	נווה-ישראל; עכו-מזרח	עיר-גנים; החקווה; ג. אולגה	שירותי חברה וקהילה	
נמוך	גבעת-הרקפות; כנען; נתיבות; נ. אליעזר; החקווה; ג. אולגה	עיר-גנים	אבטלה ואי-כשירות לתעסוקה	בעיות של גבולות הפרוייקט
נמוך	עכו-מזרח; כנען; נתיבות		מחסור בשירותי בריאות	
נמוך	עכו-מזרח; כנען; נ. אליעזר; החקווה; ג. אולגה; נ. ישראל		מחסור בשירותי מסחר	
נמוך	נתיבות; עיר-גנים; נווה-אליעזר; החקווה		מניעת פשיעה	
נמוך	עכו-מזרח; נתיבות		מחסור בתחבורה ציבורית	

ישופרה גם תדמית שירותי החינוך, אשר צוינה כבעיה נפרדת.

הערה: אור-עקיבא לא נכללה בסוג מאחר שהערכה בוצעה על-ידי החוקר בצורה אחרת שאינה ניתנת להשוואה.

חינוך למבוגרים; ושירותי חברה וקהילה. רשימה זו מרשימה למדי, ומהווה ללא ספק תעודת-הישגים לא מבוטלת לפרוייקט, שכן מבחינה כמותית היא מקיפה את מרבית התכניות שהופעלו ושהיו מיועדות לפתרון ישיר לבעיות אלה. אך נחזור ונזכיר, שבין פתרון תכנוני מוצע לבין השגת התוצאה הרצויה, עדיין קיים מרחק רב. מרחק זה קשור בתהליך הביצוע המורכב, בתקציב לאורך זמן וכד'.

רשימת הבעיות שזכו לרמת התייחסות גבוהה כוללת בדרך כלל בעיות שמלכתחילה ההתייחסות אליהן יותר פשוטה, מתוך עצם הגדרתן. הן אינן מוגדרות כבעיות הדורשות שינוי יסודי בתהליכים שבשכונה, אלא כבעיות שאת פתרון ניתן להשיג באופן ישיר יותר על-ידי הספקת שירותים ציבוריים. לשון אחר, אלה בעיות הקשורות בעיקר בכמות ובסיב השירות החברתי ולא בתוצאה החברתית המצופה. כך לדוגמה, קל יחסית לענות על בעיות הקשורות במצב הפיסי של הדיור, על-ידי שיפוצים; על בעיות של צפיפות דיור, באמצעות תוספות דיור; על בעיות של תשתית, על-ידי שיפוצה או החלפתה; על בעיות של שירותי נוער וספורט, קשישים וקהילה - על-ידי תגבורם. מעניין שגם בעיות החינוך זכו לרמת התייחסות גבוהה, ככל הנראה משום שהוגדרו אף הם כבעיה של תפוקה מבחינת כמות או טיב השירות, ולא כבעיה של תוצאה שאמורה להתבטא בשיפור הישגי התלמידים.

נבחן עתה את שתי הקבוצות המאופיינות על-ידי רמת התייחסות נמוכה או בינונית. הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר מה שכינינו "בעיות יסוד" של שכונות מצוקה (הקשיים התיאורטיים השונים שבמושג זה הוצגו לעיל). כך סווגנו את הבעיות הבאות שהוזכרו על-ידי החוקרים: הגירה מהשכונה, דימוי ירוד ודירות ריקות. בעיות אלה קשורות בתהליכי יסוד אורבניים המאפיינים שכונות מצוקה, אולם בניגוד לבעיות-על כלליות, הן ניתנות להתייחסות ישירה בתכנון. בעיות אלה קשורות בביקוש למגורים בשכונה, יחסית לשכונות אחרות. ביקוש נמוך מתבטא בהגירה שלילית, בהיווצרות מלאי של דירות ריקות, ובדימוי כללי נמוך. בשתיים מבעיות אלה - הגירה שלילית ודירות ריקות¹ - מצאנו רמת מועילות נמוכה, ובשלישית, רמה בינונית.

הסוג האחר של בעיות שזכו לרמת התייחסות נמוכה על ידי התכניות שהוצעו, כלול בחלק הרביעי שבטבלה. אלה הן בעיות הנוגעות לנושאים שב"גבולות" הפרוייקט: מה נכלל במסגרת טיפולו ומה לא? הציפיה המוצהרת או הסמויה היתה שהבעיות בתחומים אלה לא "משחקות במגרש" של הפרוייקט. ברשימה זו מופיעות כמה וכמה בעיות מן החמורות שבבעיות שכונות מצוקה. נציין בראש ובראשונה את

בעיית האבטלה. בשנותיו הראשונות של פרוייקט השיקום, הוא בדרך כלל לא עסק בנושא האבטלה והתעסוקה להוציא העסוקה של נשים פרה-מקצועיות במסגרת מוסדות הפרוייקט עצמו. רק לקראת סיום מחקר השדה נעשו צעדים ראשוניים, בעיקר בערי הפיתוח, בהצעת דרכים להתמודד עם בעיית האבטלה וההכשרה לתעסוקה. משרד המסחר והתעשייה לא היה מעורב בפרוייקט, ואגף העבודה במשרד העבודה והרווחה היה מעורב מעט מאוד. יוצאת דופן בעלת חשיבות היתה שכונת עיר-גנים, בה כן הוכנו תכניות לקידום תעסוקה, ולהערכת חוקרת השכונה, הן התמודדו עם הבעיה בצורה ראויה.

דוגמאות נוספות לבעיות מהסוג של "בעיות גבול" הן בעיות המחסור בשירותי בריאות, בעיקר שירותים מקצועיים. אמנם, באופן רשמי היה משרד הבריאות שותף לחלטות הן בדרג של הצוות הנין-מוסדי והן בצוותי ההיגוי, אולם מעורבותו בפועל במימון ובהפעלה של שירותי בריאות היתה כה מצומצמת, ועסקה בטווח נושאים כה צר, שניתן לומר שעיקר נושא הבריאות היה בפועל מחוץ לתחום הפרוייקט. נושאים כמו מחסור בשירותי בריאות מקצועיים כמעט שלא זכו לטיפול.

במניין הבעיות הקשורות בגבולות הפרוייקט ניתן לציין גם את שירותי המסחר אשר צוינו כבעיה בשכונות רבוונ. גם אם הוצע טיפול כלשהו, כפי שאירע בשתי שכונות, לא היה בתהליך התכנון הכושר לענות על הבעיה (לדוגמה, הוצע שיפוך חיצוני ללא ניסיון להתמודד עם בעיית התחלופה בחנויות ועם סף הכדאיות). נציין גם את בעיית המחסור בתחבורה ציבורית אשר דרשה התייחסות בלתי-שגרתית מבחינת חלוקת אחריות ארגונית, ולא זכתה לטיפול.

גם את נושא מניעת הפשיעה טווגנו כ"בעיית גבול", לאחר התלבטות. ההתלבטות נבעה מכך שמחד גיסא, קשה לומר שמניעת פשיעה לא נתפס כתחום בו אמור הפרוייקט לפעול. מאידך גיסא, בתקופת המחקר לא היתה משטרת ישראל מעורבת בפרוייקט באופן ממשי ועל כן לא ניתן היה לדבר על תכניות ישירות למניעת פשיעה, להוציא את בעיית הנוער במצוקה לה הוקדשו מאמצים לא מעטים. ואמנם, נושא חמור זה החשוב כל כך לשיקום שכונות, לא זכה לפתרונות תכנוניים הולמים. עם רמת מועילות נמוכה מלכתחילה, קשה לצפות לתמורות רבות בתחום זה, אלא בדרכים עקיפות. ייתכן גם שמצב הידע הקיים אינו מספק פתרונות הולמים לבעיה.

רק בעיה אחת לא "הסתדרה" בתוך שתי הקבוצות העיקריות. זו היא בעיית השטחים הפתוחים המוזנחים. אף שהיא מופיעה בקבוצת הבעיות של השירותים הפיסיים, היא בעלת רמת התייחסות נמוכה. לכאורה ניתן היה לשער שלבעיה זו ימצא בתהליך התכנון פתרון משביע רצון (מיקומה בטבלה בתוך הקבוצה של רמת התייחסות גבוהה רומז כי זו היתה השערתנו); למרות זאת מצאנו רמת התייחסות נמוכה בפתרונות שהוצעו בתהליך התכנון. ייתכן שהדבר נעוץ בכך שבעיית התחזוקה משתרעת הן על שטחים ציבוריים והן על שטחים פרטיים. היא מהווה בעיה קשה בישראל באופן כללי, שכן טרם נשחרשו אצלינו ההסדרים הארגוניים המאפשרים התמודדות עמה. ככל הנראה, גם פרויקט השיקום לא השכיל לבצע שינויים ארגוניים כאלה בשכונות שחקרנו.

ולבסוף - מלים אחדות על בעיית מבני הציבור. למרות שרק בשתיים או שלוש שכונות זוהתה בעיה בתחום זה הדורשת פתרון, בפועל הושקע מומן רב במבני ציבור בכל אחת משכונות המחקר. בשתי שכונות - גבעת-אולגה והתקווה - ציינו החוקרים באופן בולט כי ההשקעות שבוצעו היו בעיקר השקעות-יתר שלא תאמו את סוג הבעיות ואת היקפן. בשכונות בהן לא זוהתה בעיה כזו, ממילא לא הזכירו חוקרי השדה את הנושא. על כן נוכל להוסיף למנין השקעות-יתר את כל אותן שכונות בהן בוצעו השקעות במבני ציבור בהיקף גדול מבלי שצויינה בעיה חריפה בתחום זה. הרשימה תכלול כמעט את כל שכונות המחקר.

רמת תהליך התכנון בהשוואה לרמת המועילות: זירוג השכונות

האם יש קשר בין המידה שבה תהליך התכנון בשכונה מסוימת היה שיטתי וכולל, לבין מידת מועילותו בהעלאת פתרונות-שבכוח לבעיות השכונה? עד כה לא ניסינו לדרג את השכונות על פי המבחנים השונים שהצבנו לרמת תהליך התכנון ולמידת מועילותו (להוציא את נושא בסיס המידע). בסעיף זה ננסה לערוך סיווג כזה. רמת המועילות הוגדרה כשיעור הבעיות מתוך רשימת הבעיות שהוגדרו לאותה שכונה, שזכו למענה תכנוני ראוי. הציון לגבי רמת הכוללנות והשיטתיות הוא תוצאה של שיפוט מצרפי של תשעת המאפיינים שערכנו באופן סובייקטיבי.

בטבלה 5.3 מוצגת השוואה בין מידת הכוללנות בתהליך התכנון לבין מידת המועילות שהפיק תהליך זה. ניתן להבחין ב"מתאם"¹ ניכר בין שתי ההערכות. בשתי השכונות בהן רמת המועילות היתה גבוהה באופן יחסי - בנווה ישראל ובעיר-גנים - תהליך התכנון גם הוא היה שיטתי יותר מאשר בשכונות האחרות,

¹ אין כוונתנו למתאם סטטיסטי.

והתקרב יותר לגישת התכנון הרציונלית-כוללנית. עם זאת חשוב לזכור שהדירוג הוא יחסי לעשר השכונות; משמע, הסיווג "רמה גבוהה" אינו מעיד על התקרבות אבסולוטית לדגם הרציונלי-כוללני, אלא על התקרבות יחסית בלבד.

בצד השני של הסולם, מופיעות שתי שכונות שסווגו ברמה נמוכה בשתי ההערכות גם יחד: שכונת כנען ונתיבות. בשכונות אלה היה תהליך תכנון פחות מסודר, וגם רמת המועילות היתה נמוכה באופן יחסי. היו גם חריגות מהמתאם הכללי שמצאנו. בעכו-מזרח רמת המועילות נמוכה אף שרמת תהליך התכנון בינונית. לעומת זאת, בגבעת-אולגה ובשכונת התקווה רמת המועילות בינונית, למרות שרמת תהליך התכנון סווגה כנמוכה. יש להדגיש שחריגות אלה מהמתאם, כרוכות באי-התאמה של דרגה אחת בלבד; לא היו מקרינו של "דילוג" על שתי דרגות. המתאם, איפוא, מרשים למדי.

טבלה 5.3: סוג השכונות על פי רמת הכוללנות בהשוואה לרמת המועילות

בתהליך התכנון

מועילות התכנון	רמת כוללנות בתהליך התכנון	השכונה
●	●	עיר גנים
●	◐	נווה ישראל
◐	◐	נווה אליעזר
◐	◐	גבעת הרקפות ¹
◐	◐	אור עקיבא ²
○	◐	עכו מזרח
◐	○	שכונת התקווה
○	○	גבעת אולגה
○	○	כנען
○	○	נתיבות

● רמת גבוהה ◐ רמת בינונית ○ רמת נמוכה

* בין גבוה לכינוני

¹ התהליך בגבעת-הרקפות היה יוצא-דופן ולא כל ההחלטות עברו בדרכים הרשמיות. עם זאת, בתהליך התכנון שייזם ועד התושבים היו מאפיינים לא מעטים של תהליך רציונלי וכוללני ולכן על אף אי הסכמת המוסדות, סווגה השכונה כ-"בינונית".

² המועילות באור-עקיבא לא סווגה על-ידי חוקר השדה בצורה הדומה לשכונות האחרות, אולם על פי ההסבר שהוסיף נראה שהיא שייכת לרמה היחסית הבינונית או הנמוכה, ככל הנראה הנמוכה יותר.

מה משמעותו של "מתאם" זה? ככל הנראה פירושו ש"משתלם" לשאוף לתהליך תכנון שיטתי וכוללני. על אף מגבלותיו הרבות של תהליך התכנון, אפילו בשכונות ה"טובות" יותר, נראה שהיתה בו תועלת: המועילות היחסית בפתרון הבעיות היתה גבוהה יותר כשהושקע מאמץ רב יותר בתכנון.

תהליך התכנון: הערכה מסכמת

נחזור עתה לנקודת המוצא של פרק זה, כפי שהוצגה בעת פיתוח הבטיס התיאורטי, שם שאלנו: האם סוג התכנון שהופעל היה מגזרי, מגזרי-משולב או כוללני? מתוך נתוח תהליך התכנון ניתן להסיק כי באופן כללי, לא היה תהליך התכנון כוללני. כמובן, בשכונות מסוימות הוא היה קצת יותר קרוב לדגם זה מאשר אחרות, אך עדיין היה רחוק מהדגם השלם. אם כך, האם תהליך התכנון היה דומה יותר לדגם המגזרי-משולב או לדגם המגזרי? אין ספק שהושקעו מאמצים לקידום היבטים מסוימים של תהליך תכנון שיטתי וכוללני. הללו כללו: זיהוי ראשוני של יעדים בכל השכונות; מאמץ למסד מעקב שיטתי ולשלב בתהליך התכנון; מאמץ שהושקע בשנים המאוחרות יותר בשיוך תכניות ליעדים מוגדרים; וכמובן, העובדה שנדרש היה להביא את מרבית התכניות תחת גג תקציבי אחד. כל אלה מעידים על כך שלא היה מדובר כאן בתכנון מגזרי (עם הסתייגות בענין תכניות משרד השיכון, אליה נשוב מיד).

נותר אפוא דגם הביניים. נראה שכללל, היה תהליך התכנון קרוב יותר לדגם המגזרי-משולב מאשר לדגם הכוללני. בדגם זה המטרות הן בעיקר מטרות מגזריות, אך בד-בבד קיימות גם מטרות של המערכת בכללותה. ההיבט המגזרי התבטא בהעדרו של בסיס-מידע כלל-שכונתי מספיק ברוב השכונות, בדרך קבלת ההחלטות בוועדות המשנה ובצוותי ההיגוי, שם שלטה הראייה המגזרית, בקיומו של "סל" תכניות המורכב בעיקרו מתכניות מוכנות ושגרתיות של המשרדים השונים, ובהשפעה המועטה-יחסית שהיתה ליעדים הכוללניים שנוסחו. מאידך, ההיבט של השילוב הקיים שבגישה זו, התבטא במאפיינים החלקיים של כוללניות עליהם הצבענו לעיל.

ההסתייגות עליה רמזנו מתייחסת לתכניות שהפעיל משרד השיכון בתחום הדיור והתשתית. הקשר בין מגזר זה לבין יתר תהליך התכנון היה רופף למדי, עד כדי כך שניתן לטעון שהיבט זה מעולם לא הגיע לדרגה של תכנון מגזרי-משולב אלא נשאר קרוב לדגם המגזרי. תופעה זו התבטאה בדרכים אחדות: בוועדות-המשנה שעסקו בתחום הפיסי נטה משרד השיכון להביא הוראות מוכנות מגבוה; בוועדות

אלה היה בדרך כלל פחות דיון מהותי מאשר בוועדות האחרות; בצוות ההיגוי לעתים הובאו תכניות משרד השיכון לאישור בנפרד מהתכניות האחרות; והחשוב מכל - תקציב משרד השיכון שהוקצב לפעולות הפרוייקט לא נכלל בגג-התקציבי המוקצה לשכונה.

המסקנה היא, איפוא, שבדרך כלל היה דגם התכנון שהופעל בשכונות בחקופת הבדיקה, קרוב לדגם המגזרי-משולב, אולם בהיבט חשוב אחד, זה הנוגע למשרד הבינוי והשיכון, הוא היה דווקא יותר לדגם המגזרי. נראה שהיה פער בין הציפיות של הנהגת הפרוייקט בדרג הארצי, לבין תהליך התכנון בפועל. הדרג הארצי נאלץ לקבל את עמדתו של משב"ש. בד בבד, הוא שאף ככל הנראה לתהליך תכנון כוללני יותר, ושאיפה זו התבטאה בהנחיות השונות שנתן, שהלכו והשתכללו (לעתים השתנו תוך ניסוי וטעיה) במשך השנים. עם זאת, אפילו הדרג הארצי לא תמיד נתן בהנחיותיו ביטוי מלא לגישה הכוללנית. הוא אימץ למעשה דגם מתפשר וחלקי של גישה זו, ובאופן הדרגתי ניסה להחזירו בשכונות.

מסקנות: האם ניתן היה להשיג תהליך תכנון טוב יותר?

מעצבי פרוייקט השיקום ציפו ככל הנראה שבתהליך התכנון תגובש לכל שכונה תכנית כוללת שתנצל בצורה המיובית את ההזדמנות החד-פעמית שהציב פרוייקט השיקום, ושתציג דרך להוצאת השכונה ממצוקה. ציפיות אלה נתמלאו באופן חלקי בלבד. אמנם, במרבית השכונות נעשו צעדים משמעותיים בכיוון זה, והדרג הארצי עשה מאמצים ניכרים לקידומו, אולם התוצאה עדיין רחוקה מלהיקרא תכנון שיטתי וכוללני. למאמצים אלה ולניסיון שנרכש, חשיבות בפני עצמם, שעליה נעמוד בהמשך.

עם זאת יש להדגיש שבדרך כלל, מידה מסוימת של ראייה כוללת היתה קיימת בכל זאת: בדמות היעדים שגובשו ברוב השכונות ושימשו לפחות כהצהרה מוסכמת בעת הצגתם; בדמות התכניות הרב-שנתיות שהוכנו ברוב השכונות (אך לא תמיד השפיעו); בדמות כלי המעקב שפוזחו; או בדמות עצם הצורך להביא יחד תכניות מתחומים שונים תחת גג-תקציבי אחד. הבעיה היתה שהישגים אלה, המרשימים כשלעצמם, באו ברוב המקרים מאוחר מדי בתהליך ביצוע הפרוייקט בשכונה מכדי שתהיה לכך השפעה רבה על המתבצע. עיצוב המדיניות נעשה בדרך כלל בשנים הראשונות דווקא, שבהן הנחיות התכנון הארציות טרם נכנסו לתלם, ושבהן נציגי התושבים והמוסדות טרם סיגלו לעצמם הרגלי מחשבה של תכנון שיטתי. בעת ששוכלל

תהליך קבלת ההחלטות בתכנון, בשנים 1982-83 ו-84-1983, כבר היו דרגות החופש להכנסת תכניות חדשות - ועל אחת כמה וכמה האפשרות לערוך תפניות במדיניות היסודית - מצומצמות מאוד במידה מסוימת, דרגות החופש להחלטה לא היו רבות מלכתחילה, עקב המבנה המוסדי של הפרוייקט.

את רמת הישגיו של פרוייקט השיקום בתהליך התכנון שפטנו עד כה על פי מידת קרבתו לדגם "האידיאלי" לכאורה, של תהליך התכנון הרציונלי-כוללני. על פי אמת-מידה זו, הישגי הפרוייקט היו חלקיים בלבד. ברם, את רמת ההישגים ניתן לשפוט על פי שתי אמות-מידה נוספות, הזורות אור אתר על מסקנות ההערכה: האחת היא המידה בה ניתן היה לצפות, בנסיבות ובאילוצים הריאליים של פרוייקט השיקום, לתהליך תכנון שיטתי וכוללני יותר; והשניה היא המידה בה הרמה שהושגה בתהליך התכנון מהווה שיפור או חידוש לעומת נוהגי התכנון שקדמו לפרוייקט.

השאלה הראשונה היא בנוסח של "רגע של אמת": האם ניתן היה לצפות שפרוייקט השיקום יפעיל תהליך תכנון רציונלי-כוללני שלם יותר? ושאלה הנובעת מקודמתה: האם בכלל רצוי שפרוייקט השיקום יאמץ לעצמו את מודל התכנון הכוללני?

סוד גלוי הוא שמודל התכנון הרציונלי-כוללני, אף שהוא נחשב לעתים תכופות כמילה נרדפת לתכנון וכביטוי מרכזי שלו, היה מוקד החילוקי דעות תכופים בקרב חוקרי תהליכי קבלת ההחלטות.¹ החוקרים מצביעים על היבטים שונים של המודל שנראים להם ראויים לביקורת. יש המציגים את יומרתו להשיג דרגת הבנה שאינה בגדר השגה במערכות מורכבות; יש הטוענים שהוא מודל המניב פתרונות שאינם תמיד ברי-ביצוע, ויש אחרים המתמקדים בטענה הקרובה לענייננו בפרק זה - הטענה שהמודל שואף לדרגת כוללנות אשר לעתים תכופות אינה מתאפשרת עקב המבנה המוסדי של קבלת ההחלטות. מבין המבקרים יש כאלה הממליצים על גישות חלופיות. חלקן של גישות אלה, כגון הגישה המכונה "תוספתית", למעשה שוללות רבים מיסודות המחשבה של התכנון הרציונלי-כוללני וקוראות למיזוג קרוב של התכנון עם העשייה השוטפת.²

על אף הביקורת שהשמיעו מלומדים, ספק בליבנו אם התחליפים שהוצעו, הם אמנם תחליפים רצויים עבור מערכת ציבורית כמו פרוייקט השיקום. האם ניתן היה להעלות על הדעת שהדרג המרכזי היה מותר על הנחיותיו בדבר הצורך בתכנון מסודר, והיה מציע כתחליף גישה "תוספתית" המאפשרת למעשה ויתור מראש על תכנון ארוך-טווח השואף לראייה כוללנית? ברי לכל, שויתור כזה היה מהווה החטאה של ההזמנות שהציג פרוייקט השיקום לשאוף לפיתוח אסטרטגיה כוללת,

¹ Hudson (1979); Dror (1968: 129-153)

² Lindblom (1959); Alexander (1984)

הנחשבת כחיונית לפתרון בעיותיהן של שכונות במצוקה. יתר על כן: "תוספתנות" מתאימה אולי להחלטות שאינן זוחות פיקוח ציבורי; אך הקצאת תקציבי הפרוייקט על-ידי הדרג המרכזי דרשה פיקוח על השימוש בהם. הנהגת תכנון מסודר כתנאי לתקצוב היא אחת הדרכים לכך.

מממצאינו עולה גם שההשקעה בשיפור תהליך התכנון לא היתה לריק. מצאנו קשר ברור בין רמת תהליך התכנון מבחינת מידת התקרבותו לדגם הרציונלי-כוללני, לבין כושרו לזהות פתרונות סבירים לבעיות השכונות. כושר זה כינינו בשם "מועילות התכנון". משמע, בשכונות בהן הוקדשה יותר תשומת לב לתהליך התכנון, שיעור הבעיות שזכו למענה סביר בתכנון (להזכיר: עדיין אין מדובר בתוצאות), היה בדרך כלל גבוה יותר מאשר בשכונות בהן תשומת הלב היתה פחותה. ממצא זה צריך "להרעיש" את ליבם של הווקרים הרבים המטילים ספק בתועלת שיכול להביא תהליך תכנון שיטתי ומקיף.

אם לא ניתן היה, ולא רצוי היה לדעתנו, לאמץ לפרוייקט באופן מודע דגם תכנון המנוגד לדגם הכוללני, איך נשיב על השאלה שהצבנו: האם בכל זאת ניתן היה לצפות שפרוייקט השיקום יפעל הלכה למעשה על פי דגם התכנון הרציונלי-כוללני? התשובה לדעתנו היא שכדגם רצוי, לא היתה למעצבי הפרוייקט ברירה אלא לפעול לקידומו של דגם זה, עד כמה שניתן באילוצים הידועים. אולם מאידך, לא ניתן היה לצפות שתהליך התכנון שהופעל בשכונות הלכה למעשה, יהלום דגם זה באופן מלא. על כן, לצורך הערכה של התכנון בפועל, אין לאמץ את אמות-המידה השאפתניות של הדגם הכוללני, אלא להציב מלכתחילה אמות-מידה צנועות בהרבה.

אף שמסקנה זו היא אולי מובנת מאליה, נראה שלעתים תכופות מדי היא לא הוסקה על-ידי חוקרים אשר ביצעו הערכות של מדיניות שיקום שכונות מצוקה בארצות אחרות, וגם לא על-ידי חוקרים שבצעו הערכות קודמות לגבי פרויקט השיקום הישראלי.¹ הללו נטו להסיק שמכיוון שתהליך התכנון בפועל לא היה כוללני באופן מלא, הרי הוא נכשל. בכך טעו.

מדוע יש להציב אמות מידה צנועות יותר לתהליך התכנון בפרוייקט השיקום? התשובה טמונה בשני היבטים: בראשון כבר עסקנו רבות: אילוצי המבנה המוסדי המושתת על משרדים מגזריים, הקשה על תכנון כוללני. את ההיבט השני טרם הזכרנו, והוא ראוי להבלטה: פרויקט השיקום בחר לטפל בבעיה חברתית מן הקשות והמורכבות שבעיות. כאשר בוחנים את עצם התאמת הדגם הרציונלי-כוללני, יש לקחת בחשבון את אופיין של הבעיות עמן הוא שואף להתמודד. ישנן בעיות בתכנון

¹ ראה לדוגמה Alexander (1981a).

המכונות "פשוטות", כגון מרבית הבעיות ההנדסיות, להן קיימים בהישג יד פתרונות ידועים. תהליך תכנון רציונלי וכוללני יכול למצוא את הפתרון האופטימלי עבורן. לעומתן יש בעיות שניתן לכוונתן "בעיות עיקשות" או "בעיות מרושעות"¹ ("wicked problems"), שעבורן לא קיימים פתרונות ידועים, בדוקים, מוכנים מראש.² אין ספק שהוצאת שכונה ממעגל התהליכים של שכונת מצוקה, היא משימה בתחום "הבעיות המרושעות": הידע הקיים אודותיה הוא חלקי, והנסיונות המוצלחים הקודמים מעטים; לא כל המשתנים ידועים; על אחת כמה וכמה אין יודעים מהן הדרכים לפתרון הבעיות המורכבות הנגזרות ממשתנים אלה.

לנוכח אופיה של בעיית שיקום השכונות, יש לראות ברמת המועילות שהושגה בתהליך התכנון בשכונות, הישג הראוי לציון. הישג זה מרשים עוד יותר אם נזכור את המגבלות המוסדיות ואת המידה הנמוכה של הכרות קודמת עם תהליכי תכנון מצד נציגי התושבים ונציגי המשרדים גם יחד. ל"מחמאות" אלה זכאיות אותן שכונות שזכו לציונים גבוהים, במיוחד עיר-גנים ונווה-ישראל, ובמידת-מה גם השכונות שסווגו ברמה הבינונית. השכונות שסווגו ברמה הנמוכה אינן זכאיות למחמאות. דווקא קיומן של שכונות שהפגינו רמת תהליך תכנון גבוהה יותר מוכיח שניתן היה להגיע גם ביתר השכונות לרמת תכנון כזו: יחד עם זאת, לנוכח הנאמר לעיל, אנו בספק אם ניתן היה להגיע, כהישג כללי של מרבית השכונות, לרמת מועילות גבוהה באופן משמעותי מזו שהושגה בשתי השכונות שסווגו בדרגה העליונה. כמובן, הדוגמה של שכונות אלה מותירה עדיין לשכונות האחרות מרחב ניכר לשיפור והתקדמות.

לבסוף, נבחן את תהליך התכנון על פי אמת-המידה האחרונה: האם רמת התכנון שהושגה הוותה שיפור או חידוש לעומת נוהלי התכנון שקדמו לפרוייקט? התשובה היא "כן", באופן חד-משמעי. בישראל כמעט שלא היה קיים תכנון שכונתי כולל לשכונות קיימות (הוא היה קיים באופן חלקי למדי רק לגבי שכונות חדשות, בעיקר בסקטור הציבורי). יתר על כן: גם כאשר בעבר פעלו לעיתים לשיקום שכונות מצוקה, לא הונהג תהליך תכנון כולל אשר שם לנגד עיניו את המשימה לנסות ולזהות פתרונות למכלול בעיות השכונה. בעבר היה הטיפול בעיקר במישור הפיסי.³ תהליך תכנון כזה אינו נהוג אף בשכונות אמידות. הרשויות המקומיות ורשויות השלטון המרכזי כמו משרדי הפנים והשיכון, מעולם לא הנהיגו בישראל תכנון שכונתי בתור שכזה, בפרט לא בשכונות קיימות.⁴ הרשויות פשוט אינן מודעות לצורך ברמת התייחסות כזו וטרם הכינו את הכלים הארגוניים, המקצועיים והתקציביים לכך. בדרך כלל אין בישראל "מתכנן שכונתי"; ואין "מחלקת תכנון שכונתית" בתוך מחלקות התכנון שבעיריות. במצב שבו התכנון העירוני בכללותו בערים קיימות חלש למדי,⁵ אין להתפלא על חסרונו של תכנון בדרג השכונתי.

¹ Rittel & Webber, (1972)

² ראו מאמר המציג את הקשר בין סוגי בעיות וסוגי תהליכי תכנון המתאימים להן: Cartwright (1973).

³ במסגרת פעולותיה של "הרשות לבינוי ופיזור אזורי שיקום" ופעולותיו של משרד השיכון, עמידר ועמיגור, ראו: Alexander (1980).

⁴ "המינהלות השכונתיות" שבירושלים הן יוצאות-מן-הכלל, בעלות חשיבות רבה כדגם וכתקדים.

⁵ ראו: Alexander, Alterman and Law-Yone (1983).

מתוך כל שנאמר לעיל, ניתן להסיק: למרות מגבלותיו וחטרונותיו של תהליך התכנון שמצאנו במרבית שכונות המחקר, נודעת לו חשיבות רבה כתקדים. התקדים עשוי לנגוע לארבעה מישורים: לשכונות אחרות שהצטרפו לפרוייקט או יצטרפו אליו מאוחר יותר; לשכונות מצוקה שמחוץ לפרוייקט; לשכונות בכלל; ולתכנון עירוני באופן כללי. במישור הראשון סביר מאד להניח שלתקדים היה ערך לצורכי למידה; שהרי בממצאינו מצאנו שבדרך כלל בא השיפור בתהליך התכנון מאוחר מדי ב"הסטוריה" של השכונות שבמחקר. בד בבד מצאנו גם תהליך של נכונות ללמידה, הן בשכונות והן בדרג המרכזי. סביר אפוא להניח שתהליך הלמידה שחל בדרג המרכזי הועבר לשכונות שנכנסו לפרוייקט מאוחר יותר, או שיצטרפו בעתיד.

אשר לשני המישורים האחרים - כאן ניתן רק לומר - "ימים יגידו". אנו משערים שהתקדים של תהליך תכנון שכונתי, שיטתי ומסודר, יועתק ביתר קלות, אם בכלל, לשכונות מצוקה אחרות שאינן לפרוייקט, מאשר לשכונות אחרות. השאלה אם משהו ממנו יעבור גם למדיניות של הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה כלפי שכונות באופן כללי או לעיר כולה, כרוכה בשאלה, אם ניתן לצפות שיהיו לפרוייקט השפעות על סדרי מינהל מעבר לז' אמותיו הארגוניות והתקציביות. היא כרוכה גם בשאלה, האם לפרוייקט תהיה השפעה על מודעותם של תושבי שכונות אחרות לגבי התועלת שבתכנון פיסית-חברתי-וכלכלי משולב, במצב בו לא תהיה לרשותן תוספת של תקציבים כפי שהועמדו לרשותן שכונות הפרוייקט. במילים אחרות, אנו שואלים: האם צפויה השפעה של התקדים שיצר הפרוייקט על הגברת ההכרה בתועלת שבתכנון כולל לעיר, גם ללא תוספת של משאבי ביצוע? האם ניתן לצפות לכך שהתכנון העירוני הכולל, החלש כל כך הן בכוח אדם והן בתשומת-לב ציבורית, יקבל היזוק ותנופה עקב הפרוייקט? ואמנם, בשנות ה-80 המאוחרות פתח פרווייקט השיקום דגש נוסף לדגש המסורתי, והחל לפעול בערים נבחרות. כמסגרת של תכנון כולל (כמו בדימונה, לוד, עכו). אולם בשנים אלה צומצם כבר היקפו של פרווייקט השיקום באופן ניכר.

פרק שישי

הערכת התיאום הבין-מוסדי בתהליך הביצוע

השאיפה לתיאום בין המוסדות הרבים שהיו מעורבים בפרוייקט השיקום נגעה הן לתכנון והן לביצוע. בהקשר לתכנון, ראינו בפרק הקודם כיצד הרצון בתיאום התבטא בתהליך תכנון שהיה אמור לקשור יחדיו לאסטרטגיה כוללנית את מירב ההיבטים של השירותים החברתיים והפיסיים. התקווה היתה שתהליך זה יסייע בזיהוי הדרכים המועילות ביותר לפתרון בעיותיהן של השכונות. על המידה בה הושגה שאיפה זו עמדנו בפרוטרוט בפרק הקודם.

הקושי שבהערכת התיאום

נפנה עתה לזירת הביצוע. בעוד שבנושא התכנון שיקף הרצון לתיאום תפיסה של הדרך הרצויה, הרי בתחום הביצוע היה נושא התיאום כורח המציאות. מציאות זו היתה שבביצוע הפרוייקט פעלו מוסדות רבים, בעלי מבנה שונה ויעדים שונים. הללו כללו כמעט את כל קשת המוסדות האפשריים במדינת ישראל, החל ממוסדות העם היהודי (הסוכנות ושלוחותיה), דרך משרדי הממשלה השונים, וכלה ברשויות המקומיות ובגופים ציבוריים אחרים. אין זה פלא איפוא שנושא התיאום בביצוע הוא אחד הרגישים ביותר – והחיוניים ביותר – להשגת יעדי הפרוייקט הכוללניים. שהרי ללא תיאום בין-מוסדי, ברי שלא ניתן לבצע את הטיפול הרב-תחומי לו שאפו מעצבי הפרוייקט.

מכל נושאי ההערכה המוצגים בפרק זה, הערכת מידת התיאום שהושגה בפרוייקט היא אולי הקשה ביותר. הסיבה לכך נעוצה בהיעדר אמות-מידה מוסכמות לשפוט מהי דרגת תיאום טובה בדרך כלל, ובמצב של המבנה המוסדי הנתון של פרויקט השיקום בפרט. כל זאת משום שהתיאוריה הקיימת בנושא התיאום לוקה עדיין בחסר. היא עוסקת בעיקר בסוג ומיון, ומעט מאד בהערכה. למרות זאת, אין כל ספק שהיתה קיימת תחושה חדה בקרב מקבלי ההחלטות בפרוייקט ובקרב מפעילי שירותיו, שמידת התיאום שהושגה אינה משביעת רצון. האם נכונה תחושה זו? האם ניתן לשפוט לא רק מה מידת התיאום הרצויה, אלא גם מהי המידה הניתנת להשגה? האם תיאום הוא בגדר "משימה בלתי אפשרית"? עם אתגר זה ננסה להתמודד בסעיף ראשי זה.¹

¹ סקירה מקיפה של המושגים מהספרות הוכנה עבור מוסד נאמן ע"י:
Alexander (1981b).

תיאור מהו? הבהרת מושגים

תיאור הוגדר בספרות באופניו שונים. הגדרה מועילה היא זו שהוצעה על-ידי Hall ואחרים:

תיאור הוא "...המידה שבה ארגונים משתדלים להבטיח שפעולותיהם יקחו בחשבון את פעולותיהם של ארגוני אחרים".¹

הגדרה זו מסייעת לנו להחליט את מה מתוך השימוש שנעשה לעתים במושג "תיאור" לא נאמץ לעצמנו. בסעיף ראשי זה נגביל עצמנו לעסוק בתיאור בין-ארגוני, ולא בתיאור בתוך ארגון נתון. בדרך כלל נעסוק, איפוא, בתיאור "אופקי" ולא "אנכי". עם זאת, אין כוונתנו להגביל את הדיון לגופים המקבילים ברמה היררכית. להיפך: חלק חשוב משאלת התיאור עוסק דווקא בתיאור בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות.

לצד ההבחנות לגבי גישות לתיאור בתכנון, שעליהן עמדנו בפרק החמישי, ניתן להבחין בגישות לתיאור בביצוע. הבחנה זו בין תכנון לביצוע, אינה חדה מספיק. במושג "ביצוע" כוונתנו לכלול את כל אותן החלטות שבין גיבוש המדיניות, לבין הוצאתה מהכוח אל הפועל ע"י התערבות ישירה.² ניתן להצביע על שלוש גישות לתיאור בביצוע, במקביל לשלוש הגישות בתכנון. בחרנו לכנות אותן **הפעלה נפרדת**; **הפעלה מתואמת**; ו**הפעלה נשלטת**. הסתפקנו בציון שלושה סוגים, אף שבספרות מקובל לעתים לדבר על מספר רב יותר של סוגים.³

בשני הקצוות נמצאים מצבים בהם הצורך בתיאור הוא חלש. בדגם של **הפעלה נפרדת** אין המוסד המפעיל מעוניין להשקיע הרבה בתיאור בין-מוסדי שכן הוא סובר שבאמצעות הפעלה נפרדת הוא ישיג את יעדיו טוב יותר. התיאור בו מעוניין המוסד הוא תועלתני ומצומצם בלבד. גם בדגם של **הפעלה נשלטת**, הצורך בתיאור מצומצם שכן למוסד המפעיל אין צורך בתיאור חיצוני רב (אם כי במידה מצומצמת צורך זה קיים גם כאן). את עיקר מאמץ התיאור נוטה המוסד להשקיע בתיאור תוך-ארגוני.

¹ כפי שצוטט ב-Alexander הנ"ל, בעמ' 3, מחוך: Hall et al. (1977), pp.457-474.

² עבור דיון מעמיק יותר במושגים הכרוכים בתהליך הביצוע, ראו: Alterman, (1982).

³ Alexander (1981c), בנייר עבודה #2 מהסדרה הנ"ל, מציג סוגים במימדים שונים, שהאבחנות ביניהם לא תמיד ברורות. קיים סוג אחד ל-3, הדומה לשלנו: מערכת עם קשרים אופקיים; מערכת עם תווך; ומערכת נשלטת. סוג זה מכנה אלכסנדר "שדה". לצד סוג זה מציג אלכסנדר סוג של "מערכות". ההבדל בין "מערכות" ל"שדה" אינו חד. על פי הספרות הרווחת מבחין אלכסנדר ב-5 סוגי מערכות. הכינויים מושאלים מיחסים בין מדינות: "מערכת פאודלית"; "מערכת מתואמת"; "פדרציות"; "אימפריות"; ו"גוף ניהול שולט".

בתוך, בין הקצוות, נמצא דגם ההפעלה הנשען על תיאום בין-ארגוני. מכיוון שב"הפעלה מתואמת" מדובר בטווח רחב של אפשרויות ולא בדגם נקודתי, הרי שמידת התיאום בפועל עשויה ללבוש אופי הקרוב יותר לקצה של הפעלה נפרדת, או לקצה של הפעלה נשלטת.

מה היו כוונות מעצבי הפרוייקט באשר לסוג ההפעלה הרצוי? הם קבעו החלטה מיקדמית באשר לסוג ההפעלה: נקבע שהיא לא תהיה נשלטת ע"י גוף יחיד, אלא תשען על גופי ביצוע קיימים, הנוהגים לספק שירותים חברתיים בימים רגילים. מתוך שלושה סוגי ההפעלה, השלישי יורד. נותר לנו לברר: האם כוונת מעצבי הפרוייקט היתה שההפעלה תהיה מתואמת או נפרדת? התבוננות בגופים שהקים הפרוייקט אינה מותירה ספק: הצוות הבין-מוסדי, צוותי ההיגוי המקומיים, מנהל צוות ההיגוי - כל אלה הוקמו בתור גופי תיאום (אם כי לאו דווקא רק בתור שכאלה). ברור אפוא שכוונת מעצבי הפרוייקט היתה שההפעלה תהיה מתואמת, ולא נפרדת. משמע, רמת התיאום היתה, מן הסתם, אמורה להלום את סוג התכנון. כשם שהתכנון אמור היה להיות כוללני, כך ההפעלה היתה אמורה להיות מתואמת.

במישור של שאיפות מעצבי הפרוייקט היה אפוא קשר בין סוג התכנון לסוג ההפעלה. עד כמה החזיק קשר זה בפועל? לאחר שמישור התכנון כבר נדון בסעיף הקודם, נותר לנו לדון בטעיף-ראשי זה בשני המישורים האחרים: מה היתה מידת התיאום בביצוע הלכה למעשה? והאם היתה התאמה בין מידת התיאום שהושגה בביצוע לבין מידת הכוללנות שהושגה בתכנון? כדי לענות על השאלה השניה יהיה צורך ליצור מסגרת תיאורטית שתקשר בין הגישות לתכנון שהוצגו בפרק הקודם, לבין הגישות לביצוע, מבחינת סוג התיאום ההולם את כל אחד מהצירופים. מסגרת תיאורטית כזו נציג בהמשך חלק זה.

ראינו שמבין שלוש הגישות לביצוע, ככל הנראה התכוונו מעצבי הפרוייקט לצורה השנייה: הפעלה מתואמת על-ידי המוסדות הקיימים. מה היתה מידת התיאום שהושגה הלכה למעשה? האם בפועל בא לידי ביטוי הדגם של הפעלה מתואמת בלבד, או שמא ניתן להצביע גם על היבטים של מבנה נפרד מחד, ושל מבנה נשלט מאידך?

בסעיפים הבאים נשאל מה היתה המידה שבה ההפעלה היתה אמנם מתואמת; דהיינו, מה היו תוצאות התיאום. לאחר מכן נעסוק בשאלה השנייה שהצבנו לפרק זה: מה היו סוגי התיאום השונים שהופעלו, ומה היתה מידת התאמתם לגישות בתכנון מחד, ולגישות בהפעלה מאידך.

את הדיון נחלק לפי המישורים הנאים:

1. על-פי נושאים: א. תיאורו בין המגזר הפיסי למגזר החברתי.
- ב. תיאורו בין התחומים החברתיים לבין עצמם.

2. על-פי מוסדות: א. תיאורו בין הסוכנות לבין משרדי הממשלה.
- ב. תיאורו בין הפרוייקט הארצי לבין הרשויות המקומיות.

את הסעיף הבא נקדיש למישור הראשון ואת זה שאחריו נייחד למישור השני. לאחר מכן נעבור לדירוג משווה של השכונות.

מידת התיאום בביצוע, על פי נושאים

תיאום בין המגזר הפיסי לחברתי

אסטרטגיית הפעולה שראה פרויקט השיקום לנגד עיניו היתה בנויה במידה רבה סביב הרעיון של תיאום בין פעולות השיקום הפיסיים לבין הפעולות החברתיות. ללא ספק ראו זאת מעצבי הפרוייקט כנושא התיאום בה' הידיעה. הם שאפו לכך שפעולות בתחום הדיון והתשתית תהיינה משולבות היטב עם תכניות בתחום הקהילה, החברה והחינוך, הן בעיתוין והן בתוכנן. התוצאה מעט מאכזבת. דווקא בתחום זה, רמת התיאום שהושגה היתה נמוכה ממה שיכלה להיות. נשרטט ראשית את התמונה העולה במבט כולל על עשר השכונות, ונעבור אחר-כך להבדלים ביניהן.

בנושא הפיסי מן הראוי להבחין בין פעולותיו של משרד הבינוי והשיכון, שהיה האחראי הבלעדי כמעט לכל נושאי שיפור הדיון והתשתית הפיסיים, לבין פעולותיה של זרוע הסוכנות שעסקה במבני ציבור (דרך "קרן החינוך"). הראשון הוא ללא ספק השחקן העיקרי בתחום הפיסי, בעוד הסוכנות השחקן השני. היו עוד שותפים זוטרים יותר: עמידר או עמיגור; ומחלקות מהנדס העיר ואיכות הסביבה של הרשויות המקומיות. בהשוואה לנושאים החברתיים, המבנה המוסדי בתחום הפיסי היה פשוט למדי. אין ספק שהשותף הבכיר היה זה שהטביע את החותם העיקרי, ודרך פעולתו קבעה את רמת התיאום בין הנושאים הפיסיים לחברתיים.

מבין כל השותפים בפרוייקט השיקום, היה משרד השיכון הבדלן ביותר. בדלנותו היחסית התבטאה במספר דרכי-פעולה היחודיות לו: ראשית, תקציבי השיקום הפיסי שהופעלו דרך המשרד, הן במישור הארצי והן במישור השכונתי, לא חוברו יחד עם יתר תקציבי השיקום, כפי שנהגו לעשות יתר המוסדות. במישור השכונתי משמעות הסדר זה היתה, כפי שראינו במסגרת תהליך התכנון, שבעת הגשת התכנית השנתית לאישור תקציבי בפני צוות ההיגוי, לא נכללו תקציבי פעולות משרד השיכון כחלק מהגג התקציבי הכולל. תוכנן של התכניות בתחום זה נטה אף הוא ברוב השכונות להיות מוכתב על-ידי משרד השיכון "מלמעלה", מהדרג הארצי או המחוזי, בצורה יותר נשלטת מאשר בתחומים אחרים. שנית, פעולות הכוונת הביצוע שאמורות היו להיעשות בוועדות המשנה, נעשו לעתים תכופות ישירות על-ידי נציגי משרד השיכון או על-ידי ועדת-משנה חלשה יחסית, שנוטה בפועל על-ידי נציג משב"ש.

גם פעולותיה של הסוכנות בתחום הפיסי של הקמת מוסדות ציבור התנהלו באופן עצמאי יותר מאשר בתחומי פעולתה האחרים. עצמאות זו התבטאה בנטיה לקבלת החלטות קצת יותר ריכוזית בנושא זה (כמתואר בפרק השלישי). אולם הפרדה זו לא היתה מובהקת כבדלנותו של משב"ש ולא התבטאה במערכת תקצוב נפרדת.

הגורם השלישי שחיבל בתיאום היה הפיצול בין תפקיד המנהל הפיסי לבין תפקיד המנהל החברתי. במרבית השכונות לא היה מנהל כוללני,¹ וגם אם היה, עובדה זו, כפי שנראה להלן, לא בהכרח שיקפה ניהול בפועל של הנושא הפיסי. המנהלים פעלו בדרך כלל מתוך שני משרדים נפרדים עם מעט קשר מנהלי ביניהם. במרבית השכונות הושקע מאמץ מועט מדי ליצירת אפיקי תיאום בין שני המנהלים. התחלופה הרבה של שני סוגי המנהלים ובעיקר של המנהלים החברתיים, עליה עמדנו בפרק השני, ללא ספק חיבלה רבות בניסיונות להגיע לרמת תיאום טובה בין שני המנהלים. ללא תיאום בין שני בעלי התפקידים המובהקים האחראים על ניהול שוטף של כל אחד משני המגזרים, קשה מאד לדבר על סיכויים להשגת רמת תיאום טובה ביניהם.

התיאום היה לקוי גם בתוך התחום הפיסי עצמו: לא היה מספיק תיאום בין פעולות משב"ש לבין פעולות הסוכנות בתחום הפיסי. גם בתוך תחום הדיור עצמו דווח לעתים על תיאום לקוי בין משב"ש לבין החברות עמידר ועמיגור, אם כי ללא ספק חומרת הבעיה כאן היתה קטנה יותר.

¹ בשנת 1985 נמסר לנו על-ידי משרדה של מתאמת פעולות הממשלה בפרוייקט השיקום שהנטיה היא למנות מנהלים כוללניים היכן שאפשר.

רמת התיאום עם כל הקשור בפעולת משב"ש במישור השכונתי היתה כה נמוכה עד שניתן לתהות האם מעורבותו של משב"ש בביצוע עלתה בקנה אחד עם מודל ההפעלה המתואמת שהיה לנגד עיני מעצבי הפרוייקט. ניתן לטעון שבמידה רבה נטתה פעילותו של משב"ש לכוון של מודל ההפעלה הנפרדת. עם זאת, משב"ש לא סטה לגמרי מדגם ההפעלה המתואמת משום שהוא היה מיוצג במוסדות התיאום הפרומאליים, ובכל זאת היתה קיימת מידה מסוימת של תיאום. מידה קטנה זו השתנתה משכונה לשכונה. נבחן את ההבדלים בין השכונות.

היו ניסיונות שונים בחלק מהשכונות לשיפור התיאום בין המגזר הפיסי לחברתי, ולעתים הושגה רמה טובה יותר של תיאום. בנווה-אליעזר מידת התיאום השתנתה במשך שלוש תקופות הפרוייקט שסקרנו: בתקופה הראשונה היה ניתוק מוחלט כמעט בין תכנית אש"ל שקדמה לפרוייקט ואומצה על-ידו, לבין התחום הפיסי. היה תיאום מסוים, אך במישור של קשרים אישיים לא-פורמאליים בלבד. בתקופה השנייה, בשנת 1980 היה ניסיון למסד תיאום על-ידי מינוי מנהל כולל מטעם חלמיש שיעסוק גם בנושאים החברתיים, אולם זמן קצר לאחר מכן חל ניתוק כמעט מוחלט בין הסוכנות לחלמיש ובעקבות זה נכשל הניסיון לגיהול כוללני, והמצב חזר לקדמותו. מצב דומה של פיצול מצאנו בשכונת-התקווה. פעולות חברת חלמיש בתחום הפיסי לא זכו לתיאום עם פעולות חברת עזרה ובצרון שהפכה לזרוע של הסוכנות. בשכונת-התקווה לא מצאנו ניסיון לשיפור התיאום דוגמת נווה-אליעזר.

ניסיון אחר לתיאום בין התחום הפיסי לחברתי מצאנו בשכונת נווה-ישראל, שם פעל מנהל כוללני עד שנת 1979. עם מיסוד פרויקט השיקום (ואולי עקב מיסודו) פוצל התפקיד, ורק בשנת 1984, עם סיום המחקר, שולב התפקיד שנית, בעת שהפרוייקט היה בשלבי "יציאה" מהשכונה. בנווה-ישראל היה ניסיון נוסף לתיאום בין התחום הפיסי והחברתי באמצעות הגהלה בה ישבו שני המנהלים, אולם בגוף אחר שפעל בשכונה זו - הצוות המרכזי, שדווקא הוא היה חשוב לתיאום - שם לא השתתף המנהל הפיסי. כמו כן הונהג בנווה-ישראל הסדר מעניין של יום קבלה שבועי שיועד לפניות הציבור. במשרד נכחו הן המנהל הפיסי והן המנהל החברתי (בנוסף לגורמים אחרים), ותפקידם היה לתת מענה מתאים בו-במקום. יתכן שבמידת מה, עקב שמיעת הבעיות בכפיפה אחת, פעל פורום זה בעקיפין לקידום מסוים של התיאום בין הנושא הפיסי והחברתי. מכל מקום, למרות ניסיונות התיאום שבנווה-ישראל, אפילו בשכונה זו סברה החוקרת שהקשר בין הגורמים המפעילים בשני המגזרים לא היה קשר מספיק, וזרימת המידע ההדדי לקתה בחסר.

מאמץ התיאום הרציני ביותר בין שני המגזרים נעשה ללא ספק בעיר-גנים. דווקא משום כך ישמש לנו מקרה זה כאירוע ממנו ניתן ללמוד על קשיי התיאום. בעיר-גנים כיהן במשך כל תקופת המחקר מנהל כוללני אחד שלא התחלף. באופן פורמאלי אמנם היה המנהל אחראי לשני התחומים, אולם בפועל מונה לו סגן שניהל למעשה את הביצוע השוטף בתחום הפיסי, ושמר על קשר הדוק עם חברת "פרזות" ועם משב"ש. עם זאת, תועלת מסוימת צמחה ללא ספק משילוב התפקידים, ולו משום שהיתה שם העברה סדירה של מידע ע"י סגן המנהל הפיסי למנהל הכוללני - דבר שלא ארע בשכונות האחרות. הדוגמה של עיר-גנים מצביעה גם על תיאום לא מספיק בפורום שנוסד לכאורה לשם תיאום: מוקד קבלת ההחלטות היה מורכב מהמנהל הכוללני, מנהל המתנ"ס וסגניתו, אולם בצוות חשוב זה סגן המנהל הפיסי לא נהג להשתתף.

ביתר השכונות מצאנו רמת תיאום בינונית או חלשה למדי בין המגזר הפיסי לחברתי. מצב זה הביא לטענות שהושמעו באוזני חוקרי השדה מפי מנהלים פיזיים על כך שאינם מקבלים סיוע מספיק מתחום העבודה הקהילתית, שיתוף תושבים או תכניות חברתיות אחרות. התיאום שחל בכל זאת היה מושתת על איכות היחסים הבין-אישיים. בשכונה אחת, היה קשה להישען אפילו על כך: משכונת כנען דווח על יריבות גלויה ויחסים בין-אישיים מעורערים בין שני המנהלים במשך חלק מהתקופה.

עיר-גנים היתה אפוא השכונה ה"מתאמת" ביותר בין התחום הפיסי לחברתי, מבין שכונות המחקר. נווה-ישראל היא הבאה בתור. מתוך ניסיון עולה שתנאי-היסוד במבנה המוסדי ודרכי הפעולה שנוצרו, בעיקר על-ידי משב"ש, היקשו מאד על יצירת תיאום ברמה סבירה בין המגזר הפיסי לחברתי. קושי זה חל אפילו כאשר היתה קיימת נכונות לתיאום מצד אנשי המפתח בדרג השכונתית, ואפילו כאשר המבנה הארגוני המקומי היה אוהד לתיאום.

תיאום בין התחומים החברתיים לבין עצמם

בסעיף זה נשאל, מה היתה מידת התיאום בין מפעילי התכניות החברתיות לבין עצמם. מגוון המוסדות הקשור בהפעלת שירותים חברתיים בישראל רב יותר ומורכב יותר מאשר מגוון המוסדות בנושא הפיסי. המגוון כולל כמעט את כל משרדי הממשלה הרלבנטיים לשיקום: חינוך, עבודה ורווחה, בריאות, פנים, משטרה. ומסחר ותעשייה. כן הוא כולל מספר גדול של מחלקות ברשויות המקומיות, ואת הדרועות השונות של הסוכנות היהודית או הג'וינט: החברות הסוכנותיות

והמתנ"סים. בנוסף לכך, מעורבים בהפעלת שירותים חברתיים גם ארגונים חצי-ציבוריים או וולונטריים כגון נעמ"ת, ויצ"ו, מלב"ן וההסתדרות. אין ספק איפוא שהשימה של השגת רמת תיאום סבירה בין כל הגורמים הללו לא היתה פשוטה כלל ועיקר.

ריבוי הגופים המפקדים על הפעלה של השירותים החברתיים הקשורים בפרוייקט, מכביד מאד על אפשרויות התיאום. בשכונה טיפוסית מדובר בעשרות רבות של מפעילים. מאחת השכונות הגדולות יותר דווח על יום עיון שנערך עבור מפעילי התכניות החברתיות. כ-60 עובדים השתתפו בארוע, ורובם לא הכירו זה את זה. על גורם אחר שהיקשה מאד על התיאום עמדנו בפרק השני: אפילו כאשר חלק מהעובדים היו מועסקים ע"י גוף המזוהה לחלוטין עם הפרוייקט, כמו הסוכנות, הם היו לעתים תכופות כפופים מבחינה מקצועית למשרדים אחרים. המחויבות הצולבת לא הקלה על תיאום טוב; על אחת כמה וכמה כאשר היה מדובר בעובדים רגילים של משרדי ממשלה או הרשויות המקומיות, שרק מקור מימוןם היה מכספי הפרוייקט.

מאידך, ניתן לומר שבתחום שירותי החברה בישראל, בניגוד למגזר הפיסי, חלה התגבשות מסוימת של נורמה באשר לתיאום, הרואה בו דבר רצוי, ומפתחת גישות להפעלתו. ברם, נורמה זו התגבשה בתיאוריה של דרכי הפעלה רצויות, ולא דווקא בפועל. היא מתבטאת בספרות המקצועית של שטחים רבים: עבודה קהילתית, עבודה סוציאלית, חינוך, בריאות, תזנון חברתי. בשנים האחרונות היא זוכה לחיזוק. קיימות גם דוגמאות שונות של תקדימים בהפעלת שירותים חברתיים משולבים בתחומים הנ"ל. באיזו מידה פעלה נורמה זו בפרוייקט?

במבט כולל לא ניתן לומר שרמת התיאום היתה משביעת-רצון. היא עלתה רק במקצת על רמת התיאום הנמוכה מאד הנהוגה ב"ימים כתיקונם" באספקת שירותים חברתיים בישראל. דרך הפעולה היתה בעיקרה מגזרית: כל משרד ושירותיו-הוא. חוקרי השכונות הביאו דוגמאות רבות של שירותים שסבלו מתיאום לקוי. הללו כללו שירותים לנוער, שירותי קהילה, בריאות, תכניות לנשים, ותכניות עזר-חינוכיות.

הנוהג השגרתי של אספקת השירותים שקדם לפרוייקט, לא השתנה באופן קיצוני לאחר כניסתו. עם זאת, היו כמה וכמה ניסיונות ליצור דגם של הפעלה מתואמת. ניסיונות אלה, וגורמים אחרים שקיזמו את רמת התיאום בשירותים החברתיים, סייעו לקירובה של דרך הפעלת השירותים החברתיים לכיוון הדגם של הפעלה מתואמת.

הניסיונות ליצור תיאום טוב יותר בהפעלה ראויים להבלטה נוספת. נלך מן הקל אל הכבד. משכונות מספר דווח על דוגמאות של תכניות שזכו להפעלה מתואמת על-ידי צוותים רב-מקצועיים מתחום העבודה הסוציאלית, הבריאות, החינוך והתעסוקה. התחומים הבולטים הם קשישים (גבעת-הרקפות); עיר-גנים; גבעת-אולגה); שירותי לוואי לחינוך כמו יעוץ פסיכולוגי ותקשורת (נווה-אליעזר; גבעת-אולגה); שירותי משפחה (עיר-גנים); קידום נוער (גבעת-אולגה; אור-עקיבא ובשלב מאוחר יותר גם גבעת-הרקפות); משפחות בעלות בעיות רבות (גבעת-אולגה; נווה-ישראל; עיר-גנים); ושירותי קהילה (עיר-גנים; נווה-ישראל). בתחומים אלה, פירושה של הפעלה מתואמת היה שאנשי מקצוע השייכים לכמה תחומים שונים שיתפו פעולה בטיפול בהבטים השונים של האדם/קבוצה.

ועתה לכבד יותר. בנוסף לדוגמאות הנ"ל של תחומים בודדים שבהם היתה הפעלה מתואמת, היו שכונות שבהן נעשו ניסיונות ליצור מערך ארגוני מובהק לאספקה מתואמת של שירותים בהיקף רחב יותר. מטרתם הישירה היתה ליצור מבנה לתיאום בין שירותים, בעל אופי קבוע. בעיר-גנים הוקם מרכז גדול בשם "מרכז לשירותי משפחה וקהילה". המרכז נועד לשלב מגוון רחב של שירותים בתחום הקהילה והרווחה. מרכז זה זכה להצלחה. בגבעת-אולגה הוקם "מרכז לשירותי קהילה" (מש"ק). המרכז היה מיועד לעסוק בנושאים רבים: קשישים, שירותים פסיכולוגיים של החינוך, נוער מנותק ומשפחות בסיכון.

בנווה-ישראל היה ניסיון של תיאום מסוג אחר, מעניין וחדשני, שכבר תואר לעיל¹ אך הראוי לאזכור חוזר. בשכונה זו הונהג יום מיוחד בשבוע לקבלת קהל, בו היו נוכחים נציגים של מגוון של שירותים בתחומים החברתיים (עובדים סוציאליים, מנהל חברתי, יו"ר ועד השכונה). תפקידם היה לעסוק בו-במקום בתיאום הטיפול בבעיות שהועלו ע"י התושבים, או לשמש כסוכני תיאום עם גורמים נוספים. בשכונה זו היו שני גורמים מיוחדים שהקלו על התיאום בין המפעילים. הגורם הראשון היה המערך הארגוני המתואם בתוך העירייה, בה היה קיים אגף לשירותי רווחה, אשר כינס תחת קורת-גג אחת את כל שירותי הרווחה ובו היתה כבר מסורת של עבודת צוות באספקת שירותים חברתיים. הגורם השני היה גודלה הקטן-יחסית של השכונה, שמשמעותו סיכויים רבים יותר להיכרות בין המפעילים השונים, ויצירת קשר רצוף ביניהם. גם בנווה-אליעזר, בעלת גודל דומה, פעל גורם אחרון זה כגורם מקל.

¹ הניסיון כלל גם תיאום עם המיגזר הפיסי באמצעות נוכחותו של המנהל הפיסי, ועל כך תואר גם בסעיף הקודם.

מאתורי הניסיונות לתיאום - הצלחותיהם או כשלונם - עומד ההיבט המוסדי. בין יוזמות אלה בולטת הסוכנות היהודית כגוף יזם ומניע. מרכזי השירותים הרב-תכליתיים, וכן המרכזים המתמחים (נוער, קשישים), הוקמו בדרך כלל ביוזמתה של הסוכנות.

גבעת-אולגה תוכל לשמש לנו כדוגמה בולטת לגורמים התומכים בתיאום, ולאלה המקשים עליו. יוזמת התושבים להקמת מש"ק נתמכה על-ידי יועץ התכנון ומנהלת מחוז חיפה של הסוכנות, וכן על-ידי המנהלת החברתית. הרעיון היה לתת טיפול שלט באדם או במשפחה, במרבית תחומי הרווחה. הסוכנות לקחה על עצמה לממן את המרכז. נציגי משרדי הממשלה ומחלקות העירייה לא התלהבו מהרעיון. מאוחר יותר, עם החמרת המצוקה התקציבית, חל היפוך מעניין במערך האינטרסים המוסדיים כלפי מש"ק: הגורמים שקידמו את הקמתו הכירו בכך שהוא לא זכה להצלחה רבה וחדלו מלקדמו; בעוד שמשרדי הממשלה המשיכו לתמוך בקיומו במתכונת אזורית. מן הסתם, העובדה שהסוכנות היתה זו שמימנה אותו סייעה להם בעמדתם זו. עתידו של המרכז לוט עתה בספק.

מדוגמה זו ניתן ללמוד שני לקחים: הלקח הראשון הוא הקשיים הרבים העומדים בפני ניסיון לעסוק באספקת שירותים השואפת לתיאום בין גורמים רבים העוסקים באוכלוסיות מגוונות. הפעלתו התקינה של מרכז מש"ק היתה תלויה ככל הנראה ברצונם הטוב של לפחות 6-7 גופים ארגוניים. אין ספק שהסיכויים להצליח בניסיון מעין זה קטנים יותר מאשר בניסיונות לתיאום בין תחומים הקרובים יותר זה לזה והכרוכים במספר קטן יותר של גורמים. דוגמאות לכך הם נושאי הנוער המנותק והקשישים. הלקח השני מתייחס לצורך בגוף המוכן לתמוך בארגון של הפעלה מתואמת. בדוגמאות שבהן נתקלנו היה לסוכנות היהודית משקל רב בתפקיד זה. מן הסתם, דווקא העובדה שלא היו לה אינטרסים קודמים באספקת שירותים חברתיים איפשרה לה לאמץ לעצמה תפקיד של מעודדת-תיאום.

כדוגמה לקשיים העומדים בפני תיאום בין-מוסדי תשמנו לנו בעיית העברת המידע; שכן ללא מידע הדדי לא ניתן לדבר על תיאום פעולות. מחמת כפיפותם של המפעילים לגופים מקצועיים שמחוץ לפרוייקט, הם לא ראו חובה בדרך כלל לספק מידע פנימי לעמיתיהם במשרדים האחרים, או לגופי הפרוייקט. לא נוצרה במשך שנות הפרוייקט נורמה הרואה בהעברת מידע כזה פעולה רצויה; על אחת כמה וכמה שלא נוצרה נורמה המחייבת את המפעילים לספק מידע כזה. ככל הנראה, פעולתו של הצוות הבין-מוסדי בדרג המרכזי לא הספיקה כדי להחזיר נורמה כזו בקרב המשרדים השונים. יתכן שהצוות הבין-מוסדי עצמו לא השקיע מאמץ מספיק בכיוון זה. מכל מקום - לדרג השכונתי זה לא הגיע.

מידת התיאום בביצוע, על פי מוסדות

תיאום בין הסוכנות לבין משרדי הממשלה

סוגיית התיאום בין הסוכנות למשרדי הממשלה בפרוייקט השיקום היא בראש ובראשונה עניין לניתוח בדרג המרכזי. שם ניתן לבדוק את מידת שיתוף הפעולה בין שני ה"מטות", בצוות הבין-מוסדי ומחוצה לו. אנו לא ערכנו מחקר כזה. כאן נוכל, איפוא, להציג רק התרשמויות מנקודת המבט השכונתית שהן יותר בגדר השערות מאשר הצגת ממצאים בדוקים.

מנקודת מבט זו, נראה שרמת התיאום בין הסוכנות לגופים הממשלתיים היתה טובה - טובה משניתן היה לצפות. נגד תיאום פעלה לכאורה העובדה שבמשך הזמן פיתחה הסוכנות מנגנון ענף לשיקום שכונות, שכלל את המחלקה להתחדשות שכונות בירושלים על תת-מחלקותיה השונות; משרדי המנהלים המחוזיים; חברות סוכנותיות כמעט בכל ישוב (או חברות המתנ"סים שפעלו במקומן); יועצי תכנון בכל מחוז; מעריכי תכניות; עובדי בקרה סוכנותית האחראים על תקציבים; עובדי "קרן החינוך" שהיו קשורים בפרוייקט; מתכננים בתחום של מבני ציבור; ו"עובדי שטח" בתחומים נבחרים, כגון עובדים קהילתיים, עובדי מתנ"ס, ומאוחר יותר - גם קציני תעסוקה ותעשייה.

משמע, בתחומים מסוימים בהם ראתה הסוכנות חשיבות (עדיפויותיה השתנו במשך הזמן, עם הגדרה חדשה של יעדים, כגון: תעסוקה וחינוך), היא פעלה בדרג הקרוב יותר להפעלה של שירותים מאשר בתחומים אחרים, אם כי בדרך כלל נמנעה מלהיכנס להפעלה ישירה והשאירה זאת לגופים הקיימים. נזכיר גם שהסוכנות, בניגוד לצד הממשלתי, פעלה במגוון גדול של תחומים חברתיים ולא הגבילה עצמה מראש לתחומים מסוימים,¹ כל עוד לא חלה התנגשות עם האילוצים המשפטיים שמנעו מהסוכנות לפעול בתחומים ממלכתיים מובהקים.²

¹ ראו גם בפרק השביעי, שם נתחנו את התחומים שהיו קיימים כדרך שגרה, שהסוכנות נכנסה אליהם ושהיתה בהם "בריהה תקציבית".
² אילוצים אלה היו כרוכים בתנאי הפטור ממס הכנסה עבור תרומות הקהילות בארה"ב.

מכל זאת עולה שהסוכנות יצרה ארגון מורכב למדי, רב-יעדים, בעל היררכיה פנימית ובעל שלוחות-משנה וחברות-בת. כאן המקום גם להזכיר שמקורות המימון של הסוכנות היו עצמאיים, והיוו בידיה לתקצב בעצמה הן את פעולותיה בשכונות, והן את עובדי המנגנון המינהלי שלה. לו היינו מתעלמים לרגע מהצד הממשלתי של פרויקט השיקום, יכולנו לראונו בסוכנות מעין "רשות לשיקום שכונות" עצמאית. על פי איזה דגם של תיאום בהפעלה התנהגה, איפוא, הסוכנות? מנקודת מבט אחת, זו של אדם המסתכל על הסוכנות בפני עצמה, על פעולותיה הרב-תחומיות, עצמאותה התקציבית, החופש שרכשה לעצמה לשינוי יעדים, והמנגנון שבנתה להפעלה, ניתן להסיק שהיא פעלה בדגם הקרוב להפעלה נשלטת. אולם מנקודת מבט שניה, הבוחנת את הפרוייקט כולו, היתה הסוכנות רק איבר אחד - שותף אחד, אף אם חשוב ומרכזי, מבין כמה וכמה שותפים - שפעלו בדגם של הפעלה מתואמת. הסתירה לכאורה היא, אם כן, עניין של נקודת מבט.

בפועל לא הורגשה סתירה, אך אפשר לדבר על היווצרות מצב פרדוקסאלי. נראה שהסוכנות שימשה כגורם חשוב במערכת הכוללת שפעלה לקידום התיאום הבין-מוסדי, באמצעות יועצי התכנון ובעלי תפקידים אחרים. הצבענו לעיל גם על התפקיד שמילאה הסוכנות בעידוד תכנון כוללני (או משולב), ובעידוד תיאום בהפעלה "בשטח". משמע: אותו גוף עצמו שנטה לפעול על פי הדגם של הפעלה כמעט נשלטת, היה גם זה שפעל רבות במערכת לקידום התיאום. גם פרדוקס זה ניתן להסביר על-ידי שתי נקודות המבט שהצגנו. במישור של הפרוייקט כולו, פעלה הסוכנות לא רק בתיאום טוב עם הגופים האחרים, אלא אף יזמה באופן פעיל את קידומו של עניין התיאום. בו-בזמן, היא שמרה לעצמה, בתחומה, מידה ניכרת של חופש פעולה.

הפרדוקס הוא פועל-יוצא של המציאות הבין-מוסדית: דווקא משום שלסוכנות היה מעמד כה בכיר וכושר לעצמאות, היא יכלה להיות הגוף שיקדם את התיאום. בהיותה בתקופת המחקר גוף מוסדי כמעט ללא אינטרסים קודמים בהפעלת תכניות חברתיות ופיסיות בשכונות - בניגוד למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות - יכלה הסוכנות ליטול לעצמה תפקיד זה. בעשווה כן, מצאה לה גם ייחוד וגם ייעוד במערכת הבין-מוסדית, בין אם מתוך כוונה-תחילה ובין אם בדיעבד. שאלה טובה היא עד כמה ימשיך מעמד זה, ככל שהסוכנות אף היא רוכשת לעצמה חזקות במשך הזמן.

לעומת הסוכנות, היה המערך המוסדי של משרדי הממשלה מפורק למדי. מן הסתם, התפקיד של תיאום בין משרדי הממשלה לבין עצמם נעשה בדרג של הצוות הבין-מוסדי ובמשרדה של מתאמת הפרוייקט. גם בדרג השכונתי, סביב צוות ההיגוי וועדות המשנה שלו, נעשתה מיזיה מסוימת של תיאום, בעיקר בחלוקת האחריות

למימון והפעלה בשוליים, לאחר שעיקר החלוקה נעשה בדרג המרכזי. ברם, מכל השכונות דווח על כך שנציגי משרדי הממשלה בצוותי ההיגוי נתפטו כמייצגים בדיונים את עמדת משרדיהם בלבד.

מסקנתנו היא שחרף חוסר האיזון בין המערך הארגוני האחד של הסוכנות למערך הארגוני המורכב של משרדי הממשלה, הושגה במישור הכללי של חלוקת התפקידים, מידה סבירה של תיאום בין הסוכנות לבין משרדי הממשלה. עם זאת, האמור כאן מתייחס רק לתיאום ברמה "מקרו" בין הסוכנות כגוף, לבין הצד הממשלתי. יש לזכור שהנאמר בסעיף זה לא בא למחוק את המסקנות הפחות חיוביות שהצגנו בסעיף הקודם ובפרק השלישי: במישור של אספקת השירותים החברתיים, בשכונות עצמן, היו בעיות של כפילויות וחוסר תיאום. בעיות אלה לא פסחו על הפעולות שמימנה הסוכנות ושליעיתם ביצעו גופים אחרים.¹

תיאום בין הפרוייקט הארצי לרשויות המקומיות ולוועדות התכנון והבנייה

המישור האחרון לדיון לגבי מידת התיאום בביצוע הוא התיאום בין הפרוייקט כתכנית של הדרג המרכזי, לבין הרשויות המקומיות. מאחר שגם נושא זה לא נבדק על-ידינו ישירות, נוכל להציג התרשמויות בלבד, הראויות לבדיקה נוספת.

בפרק החמישי ניתחנו לעומק את טיב יחסיו של הפרוייקט עם הרשויות המקומיות והצגנו הן את האינטרסים שתמכו בשיתוף פעולה טוב, והן את האינטרסים שפעלו לרעתו. נושא התיאום הוא במידה מסוימת היבט אחר של המכלול שהוצג שם, אולם אין הוא שייך אך ורק למסכת של "תקינות היחסים". בעיות תיאום בין-מוסדי קיימות בהפעלה של תכניות בכל דרג, וכבר ראינו שאין הן נעדרות גם מהדרג הממשלתי עצמו, אם לנקוט בלשון המעטה. במלים אחרות, לא כל מחדל בתיאום הוא על רקע של ניגוד אינטרסים בין השלטון המרכזי למקומי, אף שחלקם ללא ספק נובע מכך. לעתים, המחדל הוא בתחום הארגוני או הבין-אישי גרידא. זו גם היתה מסקנתנו כאשר הצגנו בפרק החמישי את הדוגמאות השונות של חיכוכים בין גופי הפרוייקט למחלקות עיריה שונות.

עם זאת, בין הדוגמאות שהביאו חוקרינו, שבהן תיאום לקוי חיבל בביצוע או עיכב אותו, היו דוגמאות רבות של תיאום לקוי עם מחלקות בעיריה. בולטת מאד במניין שלילי זה היתה מחלקת מהנדס העיר, או הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. נושא זה דורש הבהרה מיוחדת.

¹ הן איפיינו בעיקר את תחומי החינוך והנוער, שבהם היתה חפיפה מסוימת בין הסוכנות לבין משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה.

יש להבחין בין פעולת מהנדס העיר כמחלקה רגילה של העירייה האחראית על תקינות התשתית ובטיחות המבנים, לבין סמכויות העירייה וסמכויות מהנדס העיר בתחום התכנון הסטטוטורי.¹ ניתן היה לצפות לכך שמידת התיאום עם מהנדס העיר תהיה דומה למידת התיאום עם המחלקות האחרות. אולם ייתכן מאד שההגברה של היקף הבנייה והפיתוח במרבית השכונות לעומת הקצב בעבר, גרמה להעמסת נטל כבד על מחלקת מהנדס העיר. כנ"ל, רשויות מקומיות סובלות ממחסור בכח אדם מקצועי בנושא של תכנון פיסי, ועל כן סביר להניח שמחלקות מהנדס העיר התקשו לטפל בעומס הנוסף בצורה משביעת רצון. נטל זה עשוי היה להתפרש כביטוי לקשיים בתיאום, שתוצאותיהם עיכובים.

שונה המצב הנוגע לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה על-פי חוק התכנון והבנייה. בשכונות רבות נתבקשו הללו לאשר תכניות חדשות לאזורים בהן ביקש הפרוייקט להתייר תוספות בנייה, להקים מוסדות ציבור או לשנות תוואים של דרכים. תכופות דווח על כך שמשך הזמן שהיה דרוש לאישור היה רב, ועיכוב זה נתפס כנובע מתיאום לקוי.

ייתכן מאד שתפיסה זו מוטעית בכך שהיא בוחנת את המצב מנקודת המבט של קידום תכניות הפרוייקט, אך מתעלמת מהנוהלים הרגילים וקצב העבודה של ועדות התכנון והבנייה. כבר נחקר ודווח על משך הזמן הארוך (ארוך מדי) הכרוך באישור תכניות סטטוטוריות (אלתרמן, 1989). מצב זה הוא כללי בישראל, ואין לראות ביחסן של הוועדות לשכונות הפרוייקט משום חריג מיוחד.

נהפוך הוא: דווקא בהקשר לשכונות הפרוייקט, התרשמנו בחלק מהשכונות שחל שיפור מסוים ביחסן של הוועדות לאישור התכניות, ואנו משערים שבדיקה השוואתית תוכיח שלגבי הפרוייקט חל זירוז מסוים בהליכים. כוונתנו לכך שבחלק משכונות הפרוייקט שבמדגם, דווח על חידושים שהושגו בהליכי אישור תכניות ורישוי הבנייה, שאינם נהוגים במקומות אחרים. דוגמה לכך הוא ההסדר של ריכוז כל הבקשות להיתרי בנייה והבאתן יחד לוועדות - הסדר שלא יכול היה אלא להועיל לזירוז פעולותיהן של הוועדות. מן הראוי איפוא לשפוט "חוסר תיאום" באופן יחסי לדרכי פעולותן הרגילות של הוועדות. טבעי הוא שגופים כאלה, הפועלים מכוח חוק, ושעל החלטותיהם יש סנקציה פלילית, יהיו פחות גמישים להנהגת "תיאום" הכרוך בשינוי סדרי עבודה מאשר גופים מינהליים רגילים, כמו

¹ גם במקרים בהם אין ועדה מקומית לתכנון ובנייה השייכת לעיר בלבד, הרי יש לרשות המקומית מעמד רב באשר לתכניות מתאר ומפורטות בתחומה.

אלה של יתרי ספקי השירות החברתיים בפרוייקט. כל שיפור שנעשה כאן בתיאום ראוי אפוא להערכה.

בתחום השירותים החברתיים המצב מורכב יותר. מדובר במספר גדול של מחלקות קיימות בעירייה (ולא דווקא בשמות זהים או בחלוקת סמכויות אחידה משכונה לשכונה). תיאום עמן הוא מורכב הרבה יותר מאשר בתחום הפיסי. מצד הפרוייקט ישנם "שחקנים" רבים (משרדי ממשלה מתמחים והסוכנות, בנוסף לבעלי התפקידים בפרוייקט), וכך גם מצד השושיינים בעירייה. אין זה פלא שמגוון סוגי התקלות בתיאום עליהם דווח היה גדול, ולא נסתמן דפוס ברור. ככל הנראה, היה משקל חשוב לגורם הבין-אישי וכן למידת החשיבות שייחסה כל מחלקה ליצירת תיאום טוב עם הפרוייקט. התרשמנו שלא היה קשר ברור בין עמדתו של ראש הרשות כלפי הפרוייקט, לבין יחסן של מחלקות ספציפיות. נראה שבמקביל למאזן האינטרסים הכולל שעושים ראשי הרשות ושאותו הצגנו בפרק הרביעי, עושה כל מחלקה לחוד את "מאזן האינטרסים" שלה. יש ביניהן שראו בפרוייקט איום ונגיסה בסמכויותיהן; ויש שראו בו פעילות רצויה. היו מן הסתם גם הבדלים בעצם כושרן המנהלי של המחלקות השונות להתמודד עם גורמים שמשמעותם נטל מינהלי נוסף.

עם זאת, היה גורם אחד שנראה לנו קשור באופן מובהק עם רמת התיאום: כוונתנו למידת התיאום הפנימית שהיתה קיימת מלכתחילה בין מחלקות הרשות המקומית. בשכונות בהן היה קיים ארגון מתאם בתוך הרשות המקומית, כגון מחלקת רווחה ששימשה כגג למחלקות השונות העוסקות בשירותים חברתיים, דוגמת נווה-ישראל, היינו עדים לתחושה של תיאום תקין יותר בין הפרוייקט לעירייה מאשר בשכונות אחרות.

כל האמור עד כה הוא מנקודת מבטו של פרוייקט השיקום: כיצד הוא רואה את עניין התיאום עם הרשות המקומית. קיימת כמובן גם נקודת המבט ההפוכה: כיצד רואה הרשות המקומית את התיאום עם מוסדות הפרוייקט, או עם משרדי הממשלה הפועלים כמבצעי תכניות במימון הפרוייקט. הזווית החשובה בנקודת מבט זו היא ההשוואה של מצב התיאום עם הגורמים הממשלתיים טרם הפרוייקט, או עם שכונות שאינן כלולות בו, לעומת מצב התיאום בזמן הפרוייקט.

דירוג השכונות על-פי רמת התיאום בביצוע

על אף הקושי לדרג את שכונות המחקר על-פי רמת התיאום בביצוע, ננסה להתמודד עמו בסעיף זה.

יש לזכור שהדירוג הוא "יחסי": דירוג ברמה גבוהה אינו מעיד על רמת תיאום גבוהה במשמעותה המוחלטת. אין לראות בדירוג יותר מאשר סוג גס.

טבלה 6.1: רמת תיאום בביצוע: דירוג יחסי של השכונות

רמת תיאום משולבת	רמת תיאום		השכונה
	בין התחומים החברתיים	בין המגזר הפיסי לחברתי	
גבוהה	גבוהה	גבוהה	עיר-גנים
גבוהה	גבוהה+	בינונית-גבוהה	נווה-ישראל
בינונית	בינונית	בינונית	נווה-אליעזר
בינונית	בינונית	בינונית	גבעת-אולגה
בינונית	בינונית	בינונית	אור-עקיבא
בינונית-נמוכה	בינונית	נמוכה	עכו-מזרח
בינונית-נמוכה	בינונית-נמוכה	בינונית	גבעת-הרקפות
נמוכה	נמוכה	נמוכה	שכונת-התקווה
נמוכה	נמוכה	נמוכה	נתיבות
נמוכה	נמוכה	נמוכה	כנען

רק בשתי שכונות ניתן לומר שרמת התיאום היתה טובה: בעיר-גנים ובנווה-ישראל. בחמש שכונות מצאנו רמת תיאום משולבת בינונית או בינונית-נמוכה. גבעת הרקפות נמצאה, כרגיל, במצב מורכב ואפילו פרדוקסאלי: מחד, חל הניתוק המוכר כבר לקורא בין ועד התושבים לבין משרדי הממשלה וגופי הפרוייקט. אולם מאידך גיסא, נציגי התושבים פקחו עין על נותני השירותים בשכונה, דרשו את נוכחות ספקי השירותים, ובתחומים מסוימים כגון קשישים, השיגו רמת תיאום טובה בביצוע. בשלוש שכונות מצאנו רמת תיאום נמוכה, בכל הקטגוריות (בין המגזר הפיסי לחברתי; בין התחומים החברתיים לבין עצמם, וכמובן - ברמת התיאום המשולבת): בשכונת התקווה, נתיבות, ושכונת כנען שבצפת.

האם רמת התיאום שהושגה איפשרה לבצע את מדיניות התכנון?

בסעיפים הקודמים סקרנו את מידת התיאום שהושגה בפועל הן בתכנון (בפרק השישי) והן בביצוע (בפרק הנוכחי), אולם טרם קישרנו בין שני מימצאים אלה באופן שיטתי. בסעיף זה נשאל: מהם סוגי התיאום המתאימים לגישות שונות בתכנון ובביצוע והאם הם הושגו בפרויקט השיקום? נשוב ונטען שהספרות הקיימת העוסקת בתיאום בין-ארגוני אינה מספקת תשובות הולמות לצורכי ההערכה. במיוחד חסרה תיאוריה באשר לקשר בין גישות לתכנון לבין גישות לביצוע, ומשמעותו בהערכת רמת התיאום. להשלמת החסר, נצטרך לפתח הלאה את המסגרת התיאורטית עימה פחחנו בהלק זה ובקודמו, ובה הבחנו, כזכור, בין שלוש גישות בתכנון לעומת שלוש גישות בביצוע.

המסגרת התיאורטית: הקשר בין סוגי תיאום לבין גישות שונות בתכנון ובביצוע

בטבלה 6.2 העמדנו את שלוש הגישות בתכנון מול שלוש הגישות בביצוע. מתקבלים תשעה צירופים שונים. על פי מסגרת תיאורטית זו, ניתן לזהות את סוגי התיאום (או חוסר-התיאום) המתאימים לכל צירוף.

טבלה 6.2: סוגי תיאום על פי גישות שונות בתכנון ובביצוע

	גישות בהפעלה			גישות בתכנון
	נשלטת	מתואמת	נפרדת	
<u>סוגים של תיאום</u>	לא דרוש תיאום בין-ארגוני	(1) תיאום אד-הוק ותיאום בעיתות: "בו-זמניות"	מפורק (היעדר תיאום)	מגזרי
	(4) ניהול מתואם	(2) שיתוף פעולה	(לא ניתן לביצוע)	מגזרי-משולב
	(5) ניהול אינטרגרטיבי	(3) שילוב	(לא ניתן לביצוע)	כוללני

הטבלה דלעיל העלתה 9 צירופים, שמהם רק 5 הינם צירופים בעלי משמעות, ובהם נתמקד להלן.

ככל שידוע לנו, לא קיים מינוח מוסכם ל-5 הסוגים השונים של תיאום. אנו מציעים את השמות הבאים על פי המספרים בטבלה:

1-תיאום אד-הוק ותיאום בעיתי; 2-שיתוף פעולה; 3-שילוב; 4-ניהול מתואם; ו-5-ניהול אינטגרטיבי. לגבי כל סוג תיאום, נציין מהו המבנה הארגוני ההולם אותו.

4 - ניהול מתואם; ו-5 - ניהול אינטגרטיבי. לגבי כל סוג תיאום, נציין מהו המבנה הארגוני ההולם אותו.

הרמה הנמוכה ביותר של תיאום היא תיאום אד-הוק ותיאום בעיתי. סוג זה מתאים כאשר מדיניות התכנון היא מגזרית בלבד, והביצוע מתואם. במצב כזה ניתן להשיג תיאום אד-הוק למצבים החותרים להשגת היעדים המגזריים, על ידי תיאום של עיתוי ההפעלה. תיאום כזה קיים תמיד בתקצוב: עצם תקצוב פעולות מגזריות שונות בשנה נתונה, גורם לתיאום בעיתי. גישה זו מאופיינת ע"י הימנעות מ"דריכה על יבלות" של גוף אווד על ידי משנהו. אין כאן תיאום השואף להשיג יעדים משותפים, אלא למנוע התנגשויות בלבד. אין צורך בגופים מיוחדים לתיאום, ומספיק תיאום ע"י גוף או אדם העוסק בכך באופן אד-הוק.¹

הרמה השניה, שיתוף פעולה, הוא סוג התיאום ההולם תכנון בגישה מגזרית-משולבת, וביצוע מתואם. כאן מן הראוי שיהיה קיים שיתוף פעולה לא רק לקידום של המטרות המגזריות אלא גם של מטרות-העל. צריכה להיות נכונות לויתורים הדדיים מסויימים על-ידי הגופים הפועלים, כגון על-ידי העברה הדדית של מידע, נכונות לדחות עיתוי פעולות, וכדומה. כאן נדרש כבר מיסוד כלשהו של גוף מתואם, אך הגוף יכול להיות מסוג של ועדה בין-מוסדית המאופיינת ע"י כך שכל אחד מהנציגים היושבים בה ממשיך להיות נאמן ומחוייב לגוף ששלח אותו. בגוף כזה טרם נתגבשו יעדים ייחודיים לו-עצמו, ואין הוא עצמאי מבחינה תקציבית.

הרמה השלישית היא שילוב. סוג זה מתאים למצב בו התכנון כוללני וההפעלה מתואמת; לדוגמה, כאשר גובשה תכנית אחת מובהקת לשכונה, אך יש צורך להישען על גופים נפרדים לביצועה, תוך הסתייעות במנגנוני תיאום. לכאורה, זהו המצב שמעצבי פרויקט השיקום שמו לנגד עיניהם. מצב זה דורש תיאום ברמה גבוהה: נכונות לפעול לקידום המטרות המשותפות (מטרות-העל) תוך ויתורים הדדיים משמעותיים, שיתוף פעולה מלא ונמתן מידע, ונכונות להשקיע משאבים ע"י כל אחד מהגופים המגזריים לשם קידום המטרות המשותפות, מבלי שיש בהכרח תועלת מובהקת

¹ עבור דיון מקיף בנושא של הביטויים הארגוניים השונים לתיאום ראה Alexander (1981c, 1981a).

למיגזר האמור בטווח הקצר. ניתן לעמות שבניסיון מעין זה לתיאום יהיו טמונים מכשולים לא מעטים. מלאכת התיאום תצטרך להיות כשירה במיוחד ומצליחה במיוחד כדי לאפשר את ביצועו של התכנון הכוללני. למעשה, כל ניסיון לבצע מדיניות כוללנית באמצעות הפעלה רב-מוסדית מתואמת, ולא הפעלה חד-מוסדית, יצטרך מראש להתפשר במידת מה ברמת השאיפות להשגת תכנון כוללני "טהור". רמה כזו של תיאום דורשת הקמתו של גוף מתאם המאופיין על-ידי מידה מסמעותית של עצמאות תקציבית ועל-ידי הגדרת תפקיד ברורה. גוף כזה לא יכול להסתפק בהרכב של נציגים מהמוסדות השונים. הצלחתו תלויה במידה בה הוא מגבש נאמנות ליעדיו-הוא, מעבר ליעדי הגופים המיוצגים.

בקצה השמאלי של הטבלה ציינו שני סוגים נוספים של תיאום, הקשורים במערכת הפעלה נשלטת: ניהול מתואם וניהול אינטגרטיבי.

הסוג הרביעי, ניהול מתואם, נחוץ כאשר התכנון הוא מגזרי-משולב, אך קיים מנגנון יחיד או עיקרי השולט על ההפעלה, מסוג של "מוסד מוביל". לדוגמה, נוכל לדמיין מצב אפשרי לגבי פרוייקט השיקום, בו התכניות לשכונות השונות היו זוכות לעיצוב נפרד ע"י כל משרד ממשלתי המופקד על הנושא באופן רגיל והמומחה בו (מגזר החינוך בידי משרד החינוך, שיכון בידי משהב"ש וכד'), אך לרשות הפרוייקט היה עומד מנגנון הפעלה מרוכז ונשלט. הגוף המתאם הוא חלק מהמוסד המוביל ולרשותו עומדים המשאבים הניהוליים של מוסד זה. במבנה כזה, הגוף המתאם פועל בסגנון של תיאום-יוזם, לפיו המוסד המוביל מעונין בקידום התיאום ופועל לקראת זאת כלפי המוסדות האחרים. אין כאן הסתפקות בגוף של נציגות רב-מוסדית.

לבסוף, הרמה החמישית, התיאום "האינטגרטיבי", היא המתאימה ביותר להפעלה נשלטת של מדיניות כוללנית. למעשה, במצב זה הפעולות אינן נשענות עוד בצורה חיונית על הצורך בתיאום בין-ארגוני. יחד עם זאת, בהנחה ששום מערכת הפעלה בתחום השירותים החברתיים איננה אוטרכית, ואין לה שליטה מלאה על כל המשאבים הכלכליים והפוליטיים, גם ברמה זו יהיה צורך במידה של תיאום בין-ארגוני. התיאום כאן יופנה בעיקר לתוך המערכת המפעילה עצמה ורק חלקו יעסוק בתיאום בין-ארגוני.

את מידת ההתאמה בין רמת הכוללנות בתכנון לבין רמת התיאום בביצוע נבחן בשני מישורים: המישור של הפרוייקט במבט כולל והמישור של השוואה בין עשר השכונות.

יישום המסגרת התיאורטית:

סוגי תיאום שהופעלו והמידה בה הם הלמו את גישת התכנון

ניישם עתה את המסגרת התיאורטית שבתרשים 6.1, להבנת סוגי התיאום שמצאנו בפועל. ראינו בפרק השישי שמעצבי הפרוייקט שאפו ככל הנראה לכך שהתכנון יהיה כוללני, או לפחות מגזרי-משולב. זאת למדנו לא רק מתוך הצהרותיהם של ראשי הפרוייקט, אלא גם מתוך ההחלטות שקבלו לגבי המבנה הארגוני, תהליך התכנון, וה"חד-פעמיות" של הפרוייקט. כמו כן ראינו בפרק הנוכחי שהכוונה לגבי הגישה הרצויה בהפעלה הייתה של הפעלה מתואמת. זאת למדנו מתוך המבנה הארגוני שעוצב והעקרונות המוצהרים לגביו. לו התממשו כוונות מעצבי הפרוייקט, היינו מצפים שסוג התיאום שיופעל הלכה למעשה יהיה "שילוב" (צירוף של גישה "כוללנית" בתכנון עם גישה "מתואמת" בהפעלה), או לכל הפחות "שיתוף פעולה" (צירוף של גישה "מגזרית משולבת" עם "מתואמת").

לכל רמה של תיאום יש צורך בביטוי ארגוני שיהלום אותה. נבחן מה היו סוגי המוסדות שעסקו בתיאום בשכונות, ונעמוד על רמת התיאום המשתמעת מאופן פעולתם.

לו היה קיים תיאום ברמה של שילוב, היינו מצפים לראות גוף מתאם בעל מידה רבה של עצמאות תקציבית וארגונית, בעל כושר להפיח בקרב הגופים המיוצגים בו הזדהות עם תפקיד התיאום, ובעל מערכת של יעדי תכנון משותפים מעבר ליעדים המגזריים.

לא נפתיע את הקורא אם נגיע למסקנה שרמה כזו של תיאום לא מצאנו בשכונות המחקר - אפילו לא בשתי השכונות שסווגו כבעלות רמת תיאום גבוהה-יחסית. אף אחד מהמוסדות או האישים המופקדים באופן פורמאלי על תיאום לא הגיע אפילו קרוב לדרישות של מוסד מתאם מהסוג שתארנו: צוותי ההיגוי (וככל הנראה גם הצוות הבין-מוסדי שמעליהם) לא רכשו לעצמם את דרגת העצמאות התקציבית והמנהלית הדרושה לשילוב, והיו רחוקים מלגבש לעצמם את מידת ה- *esprit de corps* הראויה. גם מנהלי הפרוייקט לא פעלו כמתאמים בדרגה הדרושה לשילוב. תפקידם סובל מערפול-סמכויות, העדר עצמאות תקציבית ומהתנגשויות פנימיות (ראו בפרק השלישי). מועמדים אחרים לתפקיד התיאום - יו"ר צוות ההיגוי או שליחי הסוכנות היהודית על סוגיהם - היו מזוהים יתר על המידה עם מוסד אחד במערכת מכדי שיוכלו לשמש כגורעין לתיאום בדרגת שילוב.

אם לדרגת שילוב לא הגיע התיאום, האם הגיע לדרגה של "שיתוף פעולה"? כאן התשובה חיובית רק באופן חלקי ומוגבל; אם בכלל, היא חלה על החחומים החברתיים בלבד. דרגה כזו של תיאום, בניגוד לשילוב, אינה דורשת גוף מתאם עצמאי; היא יכולה להסתפק בגוף של נציגות בין-ארגונית או בגופים בלתי-פורמאליים אך בעלי יציבות מספקת. במבנה הארגוני שיצר הפרוייקט היו גופים או בעלי תפקידים למכביר שיכלו להיות מועמדים-שבכוח לתפקיד של תיאום ברמה זו. מבחינת הרכבו הפורמאלי, צוות ההיגוי המקומי יכול היה בהחלט לשמש כגוף מתאם מסוג זה. בתפקיד זה יכלו לשמש גם גופים לא פורמאליים אחדים שזיהינו בחלק קטן מהשכונות, כמו הפורום של ראשי תת-הוועדות. את תפקיד התיאום יכול היה לבצע גם מנהל הפרוייקט, לו שימש בתור "סוכן תיאום" - מושג המתייחס לאדם בודד המופקד על תיאום יוזם. גוף נוסף שהיה בו הכושר לשמש לתיאום הוא מנהלת הפרוייקט, אך הוא היה קיים בעיקר על הנייר.¹ בחלק מהשכונות מצאנו התארגנויות של גופים דמויי-מנהלה בעלי הרכבים שונים. משמע, הצד הארגוני הדרוש לקיומו של תיאום בדרגת שיתוף פעולה היה קיים - לפחות במישור הפורמאלי.

השאלה היא, האם גופים אלה מימשו בפועל את הכושר לתיאום שהיה גלום בהם? התשובה לשאלה זו היא בדרך כלל שלילית. צוותי ההיגוי לא עמדו בדרישות עבור עריכת תיאום אפילו ברמה של שיתוף פעולה. כדי לשמש כגוף בין-ארגוני, יש צורך בנוכחות סדירה של נציגי הארגונים המיוצגים. אולם נוכחותם של נציגי משרדי הממשלה בתקופת המחקר לא תמיד היתה סדירה.² שנית, זרגתם של הנציגים לא היתה בכירה מספיק כדי לערוב לכך שעמדתם תתקבל גם בדרגים הגבוהים של משרדיהם. אולי זוהי אחת הסיבות שמצאנו נטייה מצידם לייצג עמדות "בטוחות" שאינן דורשות שינויים מפליגים בנוהלי הפעולה ותכני התכניות שהיו נהוגים במשרדם. שלישית, ואולי החשוב מכל: צוותי ההיגוי לא הצליחו לגבש מידה מספקת - אפילו ברמה הצנועה הנדרשת לתיאום בדרג של שיתוף פעולה - של מחויבות ליעדים על-מגזריים. חוקרי השכונות דווחו על כך שנציגי המשרדים נתפטו בדרך כלל כדואגים אך ורק לאינטרסים של משרדם, ולעיתים נהגו להופיע רק לדיונים העוסקים בענייני משרדם בלבד. אם נזכור שצוות ההיגוי לא שימש כפורום לראייה כוללת של צרכי השכונה אלא בעיקר כפורום לאישור "חבילה" תקציבית עליה הוחלט מראש בפורומים אחרים, נגיע למסקנה הברורה ש"אין לנו מה להפיש" בצוותי ההיגוי כגופי תיאום. לא מהם נוושע.

¹ בחקנון לצוות היגוי 1981 מוזכר מבנה מוצע למנהלת פרוייקט, כרשות. בשדה לא מצאנו מוסד בהרכב המוזכר. לעתים היו צירופים אחרים.

² נציגי משרד הפנים כמעט שלא הופיעו בכל תקופת המחקר. משרד הפנים היה אמור לתאם את פעולות השלטון המקומי. חלק מנציגי המשרדים האחרים גם כן לא הופיעו באופן סדיר.

למרות זאת, היו בהחלט שכונות שבהן ניתן לדבר על קיומו של תיאום בדרגת שיתוף פעולה בין התחומים החברתיים, בעיקר בשכונות שדירגנו ברמה גבוהה או בינונית. המעניין הוא שבשכונות אלה, הגוף העיקרי שעסק בתיאום לא היה צוות ההיגוי. בשתי השכונות שזכו ודורג גבוה, פעל מנהל (או מנהלים) בעל יציבות רבה והשפעה ניכרת (כמתואר בפרק השני). בשתי שכונות אלה קמו בנוסף גם גופים לא-פורמאליים לצורך תיאום, בהרכבים של מעין-מנהלות. הללו היו יציבים-יחסית לאורך זמן ופעלו באופן מועיל לתיאום. יציבות יחסית זו היא אשר מבחינה בין תיאום מדרגת שיתוף פעולה, לבין דרגת התיאום הנמוכה יותר - תיאום אד-הוק - שאליה נגיע מיד. נשוב ונזכיר שמדובר כאן בעיקר בתיאום בין השירותים החברתיים לבין עצמם ופחות בתיאום בין המגזר הפיסי לחברתי.

בשכונות בהן רמת התיאום בין התכניות החברתיות היתה נמוכה יותר, עמדה רמת התיאום קרוב יותר לדרגה של "תיאום אד-הוק ותיאום בעיתוי". תיאום מסוג זה היה הולם, לו היה מדובר בצירוף של גישה מגזרית בתכנון עם הגישה של הפעלה מתואמת. הבעיה היא, כמובן, שהגישה המגזרית לא נחשבה כרצויה ובפועל בדרך כלל היה התכנון מאופיין על-ידי רמת כוללנות גבוהה יותר. גם בשכונות עצמן הורגש צורך בדרגת תיאום גבוהה יותר, כפי שניתן ללמוד מתוך העובדה שכמעט בכל שכונה צצו מעת לעת הסדרים בלתי-פורמאליים שונים לצורך תיאום. תיאום בעיתוי נוצר גם על-ידי שיטת התקצוב שהבטיחה תזמון בפרקי זמן שנתיים. המסקנה הבלתי-נמנעת היא שבשכונות בעלות רמת תיאום נמוכה, הקרובה לתיאום אד-הוק, חלה אי-התאמה בולטת בין גישת התכנון לגישת ההפעלה. לפיכך, רמת התיאום במקרים אלה למעשה לא אפשרה ביצוע נאות והשגת יעדי התכנון באופן מלא.

נעבור עתה לתיאום בין המגזר הפיסי לחברתי. בסעיף קודם עמדנו על הקשיים הרבים שניצבו בפני השגת תיאום נאות בין שני המגזרים. אם נשוב ונעיין בתרשים 6.1, נוכל להבין את רמת התיאום החלשה בין שני המגזרים כנובעת מהקשר בין סוג התכנון וסוג ההפעלה. כזכור, סוג ההפעלה שמצאנו לגבי פעולות משרד הבינוי והשיכון סטה מהדגם של הפעלה מתואמת לכיוון של הפעלה נפרדת. בפרק החמישי ראינו גם שמודל התכנון לגבי התכניות בתחום הדיור והתשתית היה קרוב יותר לדגם המגזרי מאשר לדגם המגזרי-משולב. מהתרשים עולה שסוג התיאום ההולם מצב של צירוף כזה הוא "תיאום" מפורק - דהיינו, העדר תיאום. סוג כזה של פעולה בתחום התכנון והביצוע כינו Dahl & Lindblom (1953) בשם הידוע disjointed action - "פעילות מפורקת". אף שהם המליצו בכתביהם על גישת תכנון וביצוע מסוג זה למצבים מסוימים, האם בזה אמנם חשקו מעצבי פרויקט השיקום? ספק אם למצב זה ייחלו.

למה אם כן שאפו? ראינו שמעצבי הפרוייקט התכוונו לכך שגישת התכנון לא תהיה מגזרית אלא משולבת או כוללנית. אף על פי כן, נראה שבנושא ההפעלה הם קיבלו את דינו של משרד השיכון ולא התאמצו יתר על המידה כדי לשנות את מבנהו המוסדי-תקציבי ה"בדלני" כפי שהיה קיים מראשית הפרוייקט ולא שונה במהלכו בצורה משמעותית. כמו כן לא נעשה הרבה במשך תקופת המחקר לגרום לשיתוף פעולה טוב יותר בין שני מנהלי הפרוייקטים או להעדיף למנות מנהלים כוללניים. לפיכך, אם לא נוכל לטעון שמעצבי הפרוייקט חשקו בצירוף של תכנון מגזרי עם הפעלה נפרדת, הרי המסקנה הבלתי נמנעת היא שמדובר כאן במחדל שבתיאום: המצב המתאים ביותר בטבלה הוא זה המופיע בריבוע המרכזי שבטור הימני בטבלה המבטא את הצירוף בין תכנון מגזרי-משולב לבין הפעלה נפרדת. בריבוע זה כתוב - "לא ניתן לביצוע"; משמע, עקב רמת התיאום הלקויה בין המגזר הפיסי לחברתי, לא היה ניתן, במרבית השכונות שחקרנו, להשיג את יעדי התכנון המשולב בצורה משביעת רצון.

זוהי התמונה בקוים כלליים באשר לתיאום בין המגזר הפיסי לחברתי. אולם התמונה לא היתה חד-גונית; היו הבדלים ניכרים במאמץ שהושקע בתיאום בין-מגזרי בשכונות השונות, והם ראויים להבלטה. חשוב לציין שבנושא התיאום בין שני המגזרים, גם השכונות שסווגו כבעלות רמה גבוהה של תיאום, סווגו כך רק באופן יחסי האחת לשניה. בפועל הרמה היתה נמוכה יותר מאשר בין התחומים החברתיים. אפילו בשכונות שסווגו ברמה בינונית או בינונית-גבוהה, מדובר היה בעיקר בתיאום אד-הוק ותיאום בעיתוי גלבד. בחלק משכונות אלה קמו לצורך תיאום בין-מגזרי מסגרות לא-פורמאליות שונות, אך יציבותן והיקף פעולותיהן היו מצומצמים למדי. רק שכונה אחת - עיר-גנים - היא יוצאת דופן. בשכונה זו פעל במשך זמן ארוך מנהל כוללני שעסק במידה מסוימת (אך גם כאן לא מלאה!) בתיאום עם הנושא הפיסי. במקרה זה בלבד ניתן לדבר על רמת תיאום בדרגה של שיתוף פעולה. בשכונת נווה-ישראל, שהיתה הבאה בחור, קשה להצביע על גוף מתאם בעל יציבות מקבילה. לגבי יתר השכונות, מדובר במקרים הטובים יותר בתיאום אד-הוק ובמקרים הגרועים יותר, בהפעלה כמעט נפרדת ובמצב של היעדר תיאום ("מפורק").

עד כה דנו בחתך על-פי מגזרים ותחומי פעולה. ננתח עתה את ההבדלים על-פי החתך הארגוני. ראינו כיצד הסוכנות היהודית פעלה בקשת רחבה של תחומים ואימצה לעצמה גישה של הפעלה נשלטת. לגבי מגוון רחב של נושאים כגון הקמת מבני ציבור, תכניות בתחום הקהילה, רווחה, חינוך, תעסוקה, קשישים ובריאות, היתה הסוכנות מעין מוסד-על לשיקום שכונות. עצמאותה התקציבית,

מנגנונה המשוכלל באופן יחסי ונטייתה לשמור לעצמה חופש פעולה מסוים - כל אלה הקנו לה מעמד מיוחד.

בטבלה, בטור של "הפעלה נשלטת", מופיעים שלושה סוגי תיאום. לאיזה מהן מתאים ביותר לטווג את דרך הפעולה של הסוכנות? מאחר שהתכנון לא הגיע בדרך כלל לדרגה של תכנון כוללני, לא היה צורך ברמה של "ניהול אינטגרטיבי" על-ידי מוסד אחד. ואמנם, בפועל הסוכנות לא התנהגה כאילו היא "היחידה בשטח". הסוכנות נהגה במידה רבה ודרך של "ניהול מתואם": היא פעלה כגוף מוביל, הפועל לשם השגת יעדים של תכנון משולב, המכיר בחשיבותם של גופים אחרים בשטח, והמכיר בצורך לתאם פעולות אחת עם זאת, מן הראוי לציין שהיבט חשוב אחד של פעולות הסוכנות -- הקמת מבני ציבור - היה מאופיין ברמת תיאום נמוכה יותר מאשר בתחומים האחרים. במקרה זה נפלה רמת התיאום קרוב יותר לתא הראשון שבטור השמאלי, המציין מצב של גוף עצמאי שאינו מעוניין בתיאום בין-ארגוני.

אם נסכם איפוא את הניתוח על-פי החתך הארגוני, נוכל לומר שמצאנו את משרד השיכון מצד אחד, הפועל בגישת הפעלה כמעט נפרדת, ואת הסוכנות מהצד השני, הפועלת בגישת הפעלה כמעט נשלטת. בתווך נמצאים משרדי הממשלה המשתדלים לפעול בגישה המתואמת. אולם הסימטריה-כביכול בין הסוכנות למשרד השיכון אינה אלא למראית עין. התרשמותנו היא שלמעשה הסוכנות פעלה באופן הרבה יותר מתואם עם המשרדים הממשלתיים בתחום החברתי מאשר משב"ש, הן במסגרות השכונתיות השונות ומן הסתם (כך לפחות עולה מהמבט השכונתי עליו אנו אמונים) הן במסגרת של הצוות הבין-מוסדי הארצי. רמת התיאום שהפעילה הסוכנות תאמה את גישת התכנון המשולב. על כן, חרף עצמאותה, לא פגעו פעולותיה של הסוכנות בדרך כלל באפשרות להשיג את יעדי התכנון המשולב, המציב לא רק יעדים מגזריים אלא גם יעדים כלל-שכונתיים.

לעומת זאת, רמת התיאום עם פעולותיו של משרד השיכון התאימה יותר לתכנון בגישה המגזרית מאשר לתכנון משולב. לפיכך, הסקנו שבמרבית השכונות, התיאום הלקוי היה בו בכדי לחבל בסיכויים לבצע היטב מדיניות משולבת פיסיית-חברתית, הדורשת רמת שילוב שהיא יותר מאשר הפעלה בו-זמנית בלבד.

השוואה בין השכונות על-פי רמת התיאום בתכנון ובביצוע

בטבלה 6.3 מוצג מיון השכונות עם רמות של כוללנות בתכנון לעומת רמות של תיאום בביצוע. הקשר החזק בין השניים מזדקר לעין: רק במקרה של שכונה אחת יש חריגה מהסוג: גבעת-אולגה נכללת בדרגה הבינונית בתיאום שבביצוע, אך ברמה הנמוכה בכללנות שבתכנון. ניתן גם לציין שרק בשתי שכונות היתה רמה גבוהה יחסית בשני הנושאים גם יחד; אלה הן עיר-גנים ונווה-ישראל הזכורות לטוב. לעומת זאת, בשלוש שכונות היתה הרמה נמוכה בשני התחומים: כנען, שכונת-התקווה ונתיבות.

מה משמעות הקשר המסתמן בין רמת התיאום בתכנון ורמת תיאום בביצוע? אין פירושה, לזעזענו, שרמת כוללנות גבוהה בתכנון "גורמת" לרמת תיאום טובה בביצוע (הרגשנו בצורך לשים מרכאות סביב "גורמת"). מצב כזה הוא אידיאלי מדי עבור מעמדו של התכנון והוא מתעלם מכך שלזירת הביצוע יש "כללי משחק" משלה שאינם המיד מהווים פועל יוצא של כללי המשחק בזירת התכנון.¹ מקורו של הקשר הוא בגורמי היסוד העומדים הן מאחורי תהליך התכנון והן מאחורי תהליך ההפעלה.

לאלה האוהבים הסברים מעין-דטרמיניסטים באשר להבדלים בין השכונות והמחפשים גורמים מקומיים החיצוניים לפרוייקט, נכונה אכזבה. רשימת השכונות שבסוג הנמוך כוללת ערים בגודל, מעמד, מיקום והרכב אוכלוסייה שונים למדי, כפי שרק נתיבות בדרום לעומת שכונת-התקווה שבתל-אביב, ושכונת כנען שבצפת, יכולות להיות. כן קשה לעמוד על המשותף בין עיר-גנים לנווה-ישראל בקצה העליון של המדרג: האחת היא שכונה גדולה בעיר מטרופוליטנית, אחת מבין מספר שכונות שיקום בעיר זו, והשניה היא שכונה קטנה בעיר בינונית, ולה רק אחות אחת בפרוייקט.

רמות התיאום השונות שהושגו הן לדעתנו תולדה של שני סוגים עיקריים של גורמים: גורמים שהם מבניים לפרוייקט הארצי כולו, ושאנם נוטים להשתנות משכונה לשכונה (שבהם דנו בפרק הקודם); וגורמים שהם מיוחדים לכל שכונה.

¹ ראו Alterman, (1982), שם מוצגת סקירה של גישות שונות לנתוח תהליך הביצוע והכללים הפועלים על תהליך זה. כן ראה ספרו של Bardach, (1977), המציג גישות לניתוח תהליך הביצוע כתהליך של "משחקים" בין בעלי עניין.

טבלה 6.3: סיווג השכונות: רמת תיאום בביצוע לעומת מידת כוללנות בתכנון

רמת תיאום בביצוע	רמת כוללנות במהליך התכנון	השכונה
●	●	עיר גנים
●	* ●	נווה ישראל
◐	◐	נווה אליעזר
** ◐	◐	גבעת הרקפות
◐	◐	אור עקיבא
** ◐	◐	עכו מזרח
○	○	שכונת התקווה
◐	○	גבעת אולגה
○	○	כנען
○	○	נתיבות

רמה גבוהה ● רמה בינונית ◐ רמה נמוכה ○

* בין גבוה לבינוני

** בינוני-נמוך

הגורמים המיוחדים לכל שכונה אינם לדעתנו בדרך כלל גורמים חיצוניים בעיר, כפי שמוכיחה רשימת השכונות המגוונת עם רמות תיאום דומות. הגורמים העיקריים המבדילים בין השכונות הם פנימיים לשכונה ולמוסדות הפרוייקט שפעלו בה בתכנון ובביצוע. הם כוללים מן הסתם את הצורות הארגוניות לתיאום שהופעלו בה, את מידת המחויבות לכוללנות מצד האנשים שפעלו בפרוייקט בתכנון ובביצוע, ואת כושרם של אלה להצליח בניסיונות התיאום. בנוסף לאלה, חשובים מאד הגורמים הקבועים, המבניים לפרוייקט עצמו. הללו השפיעו על עצם טווח האפשרויות לתיאום שעמד בפני כל אחת מהשכונות, על המגבלות וההתמריצים המבניים. על אלה עמדנו בהרחבה לעיל.

סיכום ומסקנות: האם ניתן היה להשיג רמת תיאום טובה יותר?

כאשר שאלנו בפרק החמישי שאלה דומה לזו שבכותרת בהקשר לתהליך התכנון היתה תשובתנו בעלת נימה חיובית למדי: בהתחשב באילוצים שעמדו בפניו, השיג פרוייקט השיקום - הישגים מרשימים למדי. לדאבוננו, בנושא התיאום הבין-מוסדי בביצוע, אין באמתחתנו בשורה דומה. התחושה של אי-שביעות רצון מרמת התיאום שהושגה בביצוע פעולות הפרוייקט אינה נחלתנו בלבד. בסקר של עמדות מפעילי הפרוייקט¹ שאלנו - "האם בעבודתך אתה נתקל בבעיות של תיאום בין רשויות או מוסדות המעורבים בפרוייקט?" התוצאה - 66% סברו שיש מצב של חוסר-תיאום. שיעור זה הוא הגבוה ביותר (לשליה) מבין כל השאלות שעסקו בדרכי תכנון או ביצוע.

ראשית, יש לציין שפרוייקט השיקום לקח על עצמו משימת תיאום מיוחדת ואתגרית: תיאום בין המגזר הפיסי לחברתי. ללא תיאום טוב בין המגזרים לא ניתן יהיה להשיג את יעדי התכנון המשולב שהציב לעצמו פרוייקט השיקום ושהיו במידה רבה מעין "כרטיס הביקור" של אסטרטגית השיקום שבה בחר הפרוייקט לפעול. דווקא כאן היתה רמת התיאום שמצאנו נמוכה למדי. על-פי המונחים שטבענו, היה זה מצב המתקרב למצב של הפעלה נפרדת - של העדר תיאום - או, במקרה הטוב ביותר, למצב של תיאום אד-הוק ותיאום בעייתי בלבד. משמע, שהפעולות הפיסיות והחברתיות בוצעו בשכונות באופן בו-זמני אך תוך מעט מאד תיאום מהותי באשר לסדרי עדיפויות ולעצם ההשלכות ההדדיות של פעולות אלה או אחרות.

¹ נסקרו חברי צוותי היגוי, מנהלי פרוייקט, עובדים קהילתיים, עובדי סוכנות וכד'. מספר המשיבים לשאלה זו היה N=80, בכל עשר השכונות יחד. ראו נספח מיוחד 2.2 בדו"ח המחקר, כרך ראשון (אלתרמן בשיתוף עם היל, 1985).

בפני השאיפה ליצור תיאום טוב בין המגזר הפיסי למגזר החברתי עמדו שני מכשולים עיקריים: הראשון, נוהלי הפעולה ה"בדלניים" של משרד הבינוי והשיכון, וההפרדה החלקית שנוצרה גם בתוך הסוכנות בין התכניות החברתיות לבין הקמת מוסדות הציבור; והשני - העדר מסורת או נורמה של תיאום בין המגזר הפיסי לחברתי. המכשול השני דורש הסבר נוסף.

באופן מסורתי נוטה המגזר הפיסי לפעול באופן נפרד מהתחומים החברתיים, הן במישור של משרדי הממשלה (למשרד השיכון מסורת ארוכה של יוזמות עצמיות) והן במישור של מחלקות הרשויות המקומיות (משרד המנדט העיר אינו נוטה להשתלב בתיאום עם המחלקות של השירותים החברתיים). יש אמנם יוצאים מן הכלל בהם קיימת מסורת מוגבלת של תיאום בין המגזרים. אלה הם החברות העירוניות-ממשלתיות לשיקום ודירור.¹ ברם, גם במסגרות אלה השילוב הוא חלקי מאד, וחל על היבטים צרים בלבד של הפעולות החברתיות. לפיכך, מאחר שלא נוצרה נורמה של תיאום מחוץ לפרוייקט, אף לא במישור של מה שרצוי, קשה לצפות לכך שיווצר תיאום טוב בפרוייקט השיקום. הפיצול בין שני מנהלי הפרוייקט במרבית שכונות המחקר שיקף את ההפרדה המוסדית הנ"ל (המנהל הפיסי כפוף למשב"ש) והקשה מאד על התיאום ביניהם. לצוות הבין-מוסדי ברמה הארצית היה קשה להתגבר על גורמי פירוד מבניים אלה.

נעבור עתה לתיאום בין התחומים החברתיים לבין עצמם. כאן מצאנו רמת תיאום כללית גבוהה במקצת מזו שבין שני המגזרים. בכל השכונות ניתן לדבר לפחות על רמה של תיאום אד-הוק ותיאום בעיתי מעט לעת מתוך אינטרס הדדי, בנושאים הדדיים, וכדי למנוע התנגשויות. על כך ניתן ללמוד מתוך הניסיונות הרבים ליצור מסגרות תיאום לא-פורמאליות (ובדרך כלל גם לא יציבות). בחלק מהשכונות זיהינו רמת תיאום גבוהה יותר בין התחומים החברתיים שאותה כינינו בשם "שיתוף פעולה": ברמה זו, מסגרות התיאום היו יציבות יותר והתיאום פעל לא רק בהקשר ליעדים המגזריים אלא גם לקידום יעדים שמעבר לענייניו של כל משרד ומשרד. אולם באף אחת מהשכונות לא מצאנו תיאום ברמה של "שילוב" - דהיינו, תיאום ע"י גוף מיוחד, יציב ונומוסד, הפועל להשגת יעדים כוללניים.

¹ כגון חלמיש או פרזות, והחברות לניהול הדיור הציבורי - עמידר ועמיגור. בחברות אלה נוצרו דפוסי פעולה של שילוב מסוים של עבודה קהילתית עם פעולות הקשרות בדיור ובתשויות.

בתחום השירותים החברתיים היה מצב מורכב של גורמים התומכים בתיאום מחד, והמונעים תיאום מאידך. נציין ראשית את הגורמים שבמישור הארצי, המשותפים לכל השכונות. מחד גיסא, פעלה לקידום התיאום העובדה שבניגוד לתיאום בין המגזר הפיסי והחברתי, כבר היתה קיימת נורמה שראתה בתיאום דרך רצויה לאספקת שירותים חברתיים. מאידך גיסא, נורמה זו היתה מוגבלת לדרג המקצועי ומצאה את ביטויה בעיקר בתיאוריה. המסגרת המוסדית המורכבת מאד, רבת המשתתפים, בה הופעלו השירותים החברתיים, הקשתה מאד על התיאום. כפיפותם של המפעילים לגופים בעלי אינטרסים רחבים הרבה יותר מאשר פרוייקט השיקום, שעבורם היה הפרוייקט רק עוד אחד מני פעילויות רווחה שונות, ואולי לא החשוב ביניהן, הקשתה אף היא על התיאום. בדרג הבין-מוסדי, בניגוד לדרג המקצועי, לא ראינו סימנים רבים להוצרותה של נורמה התומכת בתיאום. אפילו נורמה המחייבת החלפת מידע באופן גלוי, טרם נתגבשה. אין צורך לציין שללא מידע הדדי שוטף לא ניתן לדבר על תיאום פעולות בדרגה שמעבר ל"כיבוי שריפות" (תיאום אד-הוק). נראה שהצוות הבין-מוסדי ברמה הארצית לא הצליח להביא ליצירתן של נורמות של שיתוף פעולה שיופנמו על ידי כל משרד ומשרד, ויועברו לדרגים הנמוכים יותר "בשדה".

בצד החיובי פעלו במישור הכלל-ארצי גורמים נוספים שתמכו בתיאום בין הנושאים החברתיים: ראשית, יש לציין כמובן את קיומו של הצוות הבין-מוסדי כפורום לתיאום ברמה הארצי. על אף מגבלותיו, עליהן עמדנו לעיל, אין ספק שצוות זה מילא תפקיד מסויים בתיאום, ברמה של מדיניות כוללת וחלוקה תקציבית בין-מוסדית. אולם אנו בדקנו את נושא התיאום מנקודת המבט "בשטח" - ברמה השכונתית; וממבט זה, פעילותו של הצוות לא היתה מספקת. שנית, במצב המיוחד של קיומן של שתי מערכות מרכזיות - הממשלה והסוכנות - יש לבדוק גם את גישת הסוכנות. הצבענו לעיל על הדרכים השונות שבהן הסוכנות מלאה תפקיד של גורם המדרבן תיאום ותומך בו, כל עוד עלה תפקיד זה בקנה אחד עם האינטרסים שלה ולמרות העובדה שבמידה רבה היה בה הכושר לפעול כגוף כמעט עצמאי. תרומה זו של הסוכנות שמורה בעיקר לנושאים החברתיים.

בנוסף לגורמים הכלל-ארציים, עולות מממצאינו השערות גם באשר לגורמים במישור המקומי שתמכו בתיאום או היקשו עליו, באופן שונה משכונה לשכונה. בראש ובראשונה נציין את התפקיד שמילא תהליך תכנון מסודר. בשכונות שזכו לדירוג גבוה לגבי מידת הכוללנות והשיטתיות שבתהליך התכנון שהפעילו, מצאנו בדרך כלל גם רמת תיאום גבוהה יותר בתהליך הביצוע. גורם נוסף הזכרנו כבר גם בהקשר לתיאום בין שני המגזרים: נראה שמנהל כוללני (וכמובן, רצוי גם יעיל

ומועיל) עשוי לפעול לתיאום ביתר קלות מאשר שני מנהלים. מצאנו גם שגודלה של השכונה עשוי להיות גורם חשוב. בשכונות קטנות מאוד, דומה שהאפשרות הקלה יותר להיכרות אישית בין המפעילים סייעה להתגבר על חלק מהקשיים המבניים. ברם, גורם זה חשוב לדעתנו רק כאשר מדובר ברמה המינימלית של תיאום אד-הוק; ברמות הגבוהות יותר, גורם זה ממילא יורד בחשיבותו. ולבסוף, בכלל הקשור למשימות הקשורות בתיאום עם הושות המקומי, עולה ההשערה שקימו של גוף מתאם על-מחלקתי בעירייה עשוי לשמש כגורם מסייע לתיאום.

מתמונה מורכבת זו נובעת מטקנה ברורה אחת: במישור השכונתי, המוסדות הפורמאליים אשר לכאורה היו מיועדים למלא תפקיד חשוב בתיאום - צוות ההיגוי המקומי, תת-ועדותיו, מנהלי הפרוייקט וה"מנהלות"-שעל-הנייר - לא היה בהם בדרך כלל הכושר למלאו בצורה ו'אוויה. הפגם לא היה בהרכב הפורמאלי. להיפך - מעצבי הפרוייקט יצרו גופים אשר מבחינה פורמאלית יכלו בהחלט לשמש כגופים מתאמים. הפגם היה בכך שפרוייקט השיקום לא השכיל להעניק לנושא התיאום הבין-מוסדי במישור השכונתי כתובת ארגונית מובהקת, נורמות פעולה ברורות ומשימות מוגדרות. יתר על כן - הוא השתית חלק נכבד ממשימות התיאום על מנהלי הפרוייקט, שתפקידם היה מלכתחילה תפקיד רווי-התנגשויות פנימיות, כפי שהתבטא בתחלופה גבוהה באיוש התפקיד. כדי להפוך את צוותי ההיגוי לצוות תיאום בין-מוסדי, מעבר לרמה של תיאום אד-הוק, נחוץ היה לעמול קשה ליצירת נורמות של שיתוף פעולה בין-מוסדי.

ביטוי ברור לכך שהמוסדות הפורמאליים במישור השכונתי, ובעיקר צוותי ההיגוי, לא ענו על צרכי התיאום, ניתן לראות במגוון גדול של ניסיונות ליצור גופי תיאום בלתי-פורמאליים שמצאנו במרבית שכונות המחקר. דווקא מקרב הגופים הבלתי-פורמאליים הללו צמחו ההצלחות היחסיות בתיאום: באותן שכונות שסווגנו כבעלות רמות תיאום גבוהות יותר, פעלו מעין-מנהלות או הסדרים בלתי פורמאליים אחרים לתיאום שהיו מוקדי ההחלטות. משמע, בשכונות הורגש הצורך בתיאום, והורגש החסר בכתובת ארגונית מתאימה מבין גופי הפרוייקט הקיימים. בהעדר מיסוד הולם לתיאום, ניתן אפוא לומר שהגורם החשוב ביותר שהבדיל בין השכונות היה מידת החשיבות שהאנשים שפעלו בשכונה ייחסו לתיאום, ומידת היצירתיות והחדשנות שהשקיעו בניסיון למצוא דרכים נאותות להפעלתו.

לסיים: לאחר דיון מפורט בנושא התיאום, ראוי הקורא למבט חטוף אחורה. התמונה שעולה ממבט זה היא חדה למדי: מעצבי המבנה הארגוני של הפרוייקט, שבחרו להשתית על מסגרות ארגוניות קיימות ועל שתי "ממשלות" ולא רק אחת, השליכו

יהבם על כך שהתיאום יהיה ברמה מספקת כדי להרים את כובד המשימה. תקוותם אוכזבה. הישגי הפרוייקט הרבים - בתכנון, בתפוקות ובתוצאות - הגיעו חרף הליקויים בתיאום ולא בזכות תיאום טוב. הם נבעו ככל הנראה מעצם "ההסתערות" בעת ובעונה אחת על שכונות המצוקה, תוך רתימת גופים רבים לעניין, כשכל גוף "עושה את שלו". התיאום שהושג נבע בעיקר מתוך העיתוי הבו-זמני של הפעילויות, ופחות מדרך פעולה עקבית של מינהל ציבורי באספקת שירותים, תוך שאיפה להשגת יעדים משותפים.

תמונה כללית זו מביאה למסקנה שהפורום העיקרי שהיה מופקד על תיאום ברמה האסטרטגית - הצוות הבין-מוסדי - מילא את תפקידו באופן חלקי בלבד. אין ספק שבנושא התיאום יש מקום רב לשיפור במבנה הארגוני, בנורמות ובדרכי פעולה.

פרק שביעי

העתקה תקציבית (החלפת שירותים)

והשלכותיה על תהליך הביצוע

אחד הנושאים שהסעירו בזמנו את הרוחות בין המעורבים בפרוייקט השיקום, זכה בקירבם לכינוי הגנאי "בריחה תקציבית". משדלפו ממצאינו בנושא זה לראשונה לעתונות, הם זכו לכותרת הכמעט בלתי-נמנעת (מנקודת מבט עתונאית) של "קשר השתיקה סביב ה'בריחה התקציבית'¹."

אולם ממצאינו מעולם לא היו כה פיקנטיים או כה פרובוקטיביים. עתה, עם שוך אש הקרב, כשאנו מביטים על פרוייקט השיקום כמעט מאחור, ניתן לקוות שהניתוח שערכנו יניב תועלת לעתיד. שהרי הנושא עוסק בלב-ליבו של תהליך הביצוע של כל תכנית ציבורית חדשה, השואפת להשיג תמורות, אך הנשענת על מוסדות קיימים.

מטרות הפרוייקט - להיות תוספת "נטו"

חלק זה יוקדש לניתוח תהליך הביצוע והיחסים הבין-ארגוניים מזווית ראייה מיוחדת: עד כמה זכה פרוייקט השיקום להוסיף תוספת של ממש על השירותים החברתיים והפיסיים שהיו קיימים לפניו? האם התרחשה תופעה של החלפת שירותים קיימים בתקציבי הפרוייקט? זווית ראייה זו מאפשרת לערוך מעין שיקוף חד ומבהיר לתוך-תוכי קרביו של הפרוייקט. באמצעות מבט זה נוכל ללמוד על יחסי הגומלין בין הגופים השונים שפעלו בפרוייקט כפי שהתבטאו בתפוקותיו בפועל.

אחד העקרונות המוצהרים של פרוייקט השיקום היה שהתכנית -
 "אינה מיועדת להחליף שירותים ותכניות חברתיות קיימות.
 התכנית נועדה לשמש תוספת (ההדגשה שלנו) למדיניות
 לאומית מוניציפאלית, ולאפשר חיזוק, שיפור או היערכות
 שונה של מערך השירותים הקיימים"².

במילים אחרות, כוונתם של יוזמי הפרוייקט היתה, שהשירותים שיסופקו על ידו יהיו תוספת נקייה לשירותים הקיימים. ואולם אפילו מתבונן מקרי לא יכול

¹ כתבה מאת ירח טל, הארץ, 20.10.1985, ראו בנספח.
² מתוך "הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכנותית" לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית, מרס 1981. מוצג כאיור בפרק השני.

להמנע מלשמוע דיבורים רבים, הנאמרים תכופות במרירות, בדבר העתקה של שירותים, או "העתקה תקציבית". בעקבות הפרוייקט אף נולד כינוי מיוחד לתופעה זו: "בריחה תקציבית". אין ספק: העתקה תקציבית, בין ממשית ובין מדומה, היא אחד הנושאים הרגישים והשנויים במחלוקת בכל הנוגע לדרך הביצוע של הפרוייקט.

ברוב השכונות הנחקרות מצאנו, כי הטענה בדבר קיומו של חשש להעתקה תקציבית בתכנית מוצעת הפכה, בנקודת זמן זו או אחרת, לסלע מחלוקת בתוך צוות ההיגוי המקומי (או בתת-הוועדות שלו), או בינו לבין הרשויות המבצעות השונות - השלטון המקומי, משרדי הממשלה או הסוכנות היהודית. באיזו מידה היו לחששות אלה בסיס?

תכנית דוגמת פרוייקט השיקום, הנהנית ממשאבים ניכרים ומתנופת ביצוע, מועדת מטבעה לעורר את תיאבונן של רשויות שונות, המעוניינות לכוון את תקציבי הפרוייקט לפעילויותיהן-הן.¹ אף-על-פי-כן ההעתקה איננה בלתי-נמנעת, בוודאי לא לגבי כל סוגי השירותים ולגבי כל הרשויות המבצעות. אחרי-הכל, הרי הפרוייקט התכוון להקים מחסומים מסוימים כנגד ההעתקה, בדמות העקרון שצוטט לעיל ומודעותם של צוותי ההיגוי, שהיו אמורים לפעול כ"כלבי שמירה".

באיזו מידה נמצאו מחסומים אלה יעילים? היש שוני במידת ההעתקה בין גופי הביצוע השונים? אלו מהגופים נמצאו ב"עמדת קבלה" ונהנו מההעתקה, ואלו ב"עמדת מסירה"? התשובות לשאלות אלו אינן פשוטות כלל.

טרם שאפשר יהיה לגשת לניתוח ואשוני, דרושה הגדרה מפורטת ומדויקת יותר של מושג ההעתקה.

העתקה תקציבית מהי? טיפוסים העתקה ושיטת המיון

אחת מאבני הנגף העומדות בדרכו של כל מי שמנסה לחקור אמפירית את תופעת ההעתקה התקציבית היא ערפולו של המושג בשימושו היומיומי. הטענה הרגילה בדבר קיומה של העתקה מתנסחת בדרך כלל כשאלה של שחור/לבן: האם בתכנית מסוימת יש - או אין - העתקה. הבעיה היא שגבולותיה של תופעת ההעתקה אינם מוגדרים. נקל להסכים כי אימוץ גלוי של תכנית קיימת על-ידי פרוייקט השיקום מהווה מקרה ברור של העתקה. דא עקא שרוב התכניות המועמדות-לתואר אינן נופלות באופן פשוט כל כך לתוך קטגוריה זו.

¹ עוד על ההיבט התיאורטי של "משחק הביצוע", להלן בפרק זה.

מהו למשל מעמדה של תכנית קיימת, שאמנם אומצה ע"י הפרוייקט - אך בה-בעת גם הורחבה? ומה בדבר תכנית שהתקיימה בעבר, הופסקה, ועתה חודשה על-ידי הפרוייקט? החשובות לשאלות אלה יתחילו, ובצדק, במילים "זה תלוי". קשה עוד יותר הקביעה לגבי תכניות "החשודות" כמועקתות לא משום שהתקיימו בפועל בשכונה המשוקמת - אלא מתוך השוואה עם השירותים הניתנים בשכונות אחרות. כיצד נגדיר, דרך משל, תכנית שהיא אמנם חדשה בשכונה הנדונה, אך מופעלת בשכונות אחרות בעזרת תקציבים רגילים (שאינם קשורים בפרוייקט)? ומה בדבר תכנית, הממומנת בשכונות אחרות בעזרת תקציבים רגילים, ושפעילותה החלה שם לאחר כניסת הפרוייקט, אך שבשכונות הפרוייקט היא ממומנת מתקציבי הפרוייקט? ולבסוף, כיצד יש להתייחס לתכניות הממומנות על ידי כספי הפרוייקט אך משרתות גם אוכלוסייה מחוץ לשכונה? תופעה זו נפוצה למדי במקרים כגון מרכזים קהילתיים, מרפאות ושירותי ציבור אחרים. יש הרואים בהם "בריחה תקציבית". האמנם כך יש לסווגן?

אנו מציעים שהתשובה לכל השאלות האלה מובילה למסקנה, שמושג ההעקפה איננו וודאי, אלא **הסתברותי**. משמע: בכל המקרים דלעיל, פרט אולי למקרה הקיצוני של אימוץ ברור של תכנית קיימת (ואפילו אז לא בהכרח), סיוגה של תכנית אינו יכול להעשות על סמך וודאות גמורה, אלא הוא תלוי **במידת הסבירות** שהתכנית הנדונה אמנם היתה ממשיכה גם ללא התערבותו של פרויקט השיקום; או במידת הסבירות שתכנית קיימת היתה זוכה להרחבה גם ללא הפרוייקט; או במידת הסבירות שהשכונה המשוקמת היתה מקבלת את השירות, הממומן בשכונות אחרות מתקציבים רגילים, גם ללא תלות בפרוייקט. הדגש על הסתברותיות יכול להסיר הרבה מהערפל האופף את מושג ההעקפה. בעזרתו זיהינו שבעה טיפוסים של העתקה ושלושה טיפוסים של תוספת נקיה - כפי שהם מוצגים בטבלה 7.1. ההבחנה בין העתקה לבין תוספת נקיה תלויה בשאלה האם קיים סיכוי סביר שתכנית מסוימת היתה מטופקת לשכונה בעזרת תקציבים רגילים. כשהתשובה היא שלילית - מתקבלת תוספת נקיה.

בטבלה 7.1 כללנו שני דפוסים שסווגו כתגבור שירותים (קבוצה ג'). מושג זה ראוי להבהרה. אנו רואים בהעקפה תקציבית רק פן אחד של תופעה רחבה יותר המשקפת את יחסי הגומלין שהתפתחו בין הגופים המבצעים. יחסים אלה עשויים היו להוביל לא רק ל"בריחה" שלילית, אלא גם למצב ההפוך, אותו כינינו "תגבור". במצב זה, רשויות שונות שאינן אחראיות באופן ישיר למימון שירותים, מפרישות מתקציביהן באופן רצוני כדי לסייע בביצוע של תכניות, מתכניות הפרוייקט

טבלה 7.1: סיפוסים העתקה/תוספת נקייה

סימול	הדפוס	תאור
קבוצה א: סיפוסים של תוספת נקייה		
א - 1	ייזום תכניות חדשות	תכניות שלא התקיימו בשכונה, תחת כל שם שהוא, לפני הפרוייקט, ואשר נוספו על ידו.
א - 2	הרחבה של תכניות קיימות	תכניות שהתקיימו בשכונה לפני הפרוייקט, הורחבו על-ידו ואין סכוי סביר שהיו מורחבות בלעדיו.
א - 3	חידוש תכניות	תכניות שהתקיימו לפני הפרוייקט, הופסקו ואחר-כך חודשו על-ידי הפרוייקט, ואין סיכוי סביר שהיו מתחדשות בלעדיו.
קבוצה ב: סיפוסים של העתקה		
ב - 1	אימוץ מלא של תכניות קיימות	תכניות שהתקיימו לפני הפרוייקט, ועתה ממומנות במלואן על-ידי הפרוייקט בלא שיוכנס שינוי של ממש בהיקפן, ויש סיכוי סביר שהיו נמשכות גם בלעדיו.
ב - 2	אימוץ מלא תוך הרחבה	תכניות שהתקיימו בשכונה לפני הפרוייקט ואשר הורחבו בצורה משמעותית, ועתה ממומנות במלואן על-ידי הפרוייקט; ויש סיכוי סביר שהיו מורחבות גם בלעדיו.
ב - 3	אימוץ חלקי או זמני	תכניות שהתקיימו בשכונה לפני הפרוייקט, ועתה ממומנות באופן חלקי (או זמני) על ידו, בלא שיוכנס שינוי של ממש בהיקפן, ויש סיכוי סביר שהיו נמשכות גם בלעדיו.
ב - 4	הרחבה של תכניות קיימות (תוך העתקה)	תכניות שהתקיימו בשכונה לפני הפרוייקט, ועתה מממן הפרוייקט רק את החלק שהורחב, ויש סיכוי סביר שהיו מורחבות גם בלעדיו.
ב - 5	תכניות שחודשו (עם העתקה)	תכניות שהיו קיימות לפני הפרוייקט והופסקו, ולאחר מכן חודשו בכספי הפרוייקט ויש סיכוי סביר שהיו מתחדשות במימון רגיל.
ב - 6	תכניות המסופקות בשכונות אחרות בעזרת תקציבים רגילים.	תכניות שהוכנסו לאחר הפרוייקט בשכונות אחרות בעלות צרכים דומים, והממומנות שם בעזרת תקציבים רגילים, אך בשכונות הפרוייקט ממומנות על ידו.
ב - 7	תכניות שהתקיימו בשכונות אחרות.	תכניות שהתקיימו בשכונות אחרות בעלות צרכים דומים לפני הפרוייקט, ושמומנו שם בעזרת תקציבים רגילים, אך בשכונות-הפרוייקט הן ממומנות על-ידו; יש סיכוי סביר שהן היו מסופקות גם בלעדיו.
קבוצה ג: סיפוסים של הגבור		
ג - 1	אימוץ של תכניות הפרוייקט	תכניות שהיו פרי יוזמה ומימון של הפרוייקט, ואומצו, באופן חלקי או מלא, על-ידי רשות אחרת.
ג - 2	ייזום תכניות כתוצאה מהשפעת הפרוייקט	תכניות חדשות היזומות וממומנות על-ידי רשות שמחוץ לפרוייקט, ואין סיכוי סביר שהיו מסופקות על-ידי הרשות הזאת לולא השפעתו של הפרוייקט.

שאושרו על-ידי צוות ההיגוי. נביא דוגמאות תיאורטיות: אחד מארגוני הנשים החליט להשקיע בהרחבת מעון יום בשכונת השיקום, כתוצאה מתנופת הפרוייקט ותשומת הלב שהופנתה לשכונת השיקום על-ידי מקבלי ההחלטות ואמצעי התקשורת. רשות מקומית החליטה להפנות יותר תקציבים משהפנתה בעבר לשכונה הכלולה בפרוייקט, כתוצאה מתשומת הלב הפוליטית לה זוכה השכונה.

הוספנו את שני הדפוסים של תגבור מתוך סברה שאם נמצא אותם קיימים בפועל, יהיה זה אינדיקטור חשוב לתאוצה החיובית שצבר הפרוייקט בשכונה. תכנית ציבורית המצליחה לגרום לרשויות אחרות "לקפוץ על העגלה" לא על מנת לזכות בתקציבים נוספים כפי שקורה בעת שקיימת "בריחה", אלא להיפך, עבור העשייה לשמה, מן הסתם מפיצה סביבה אווירה של הצלחה. עם זאת, השערותנו היתה שנמצא רק מספר קטן של מקרים של תגבור תקציבי, אם בכלל.

לבסוף, הערה בדבר דפוסים ההעתקה הנובעים מהשוואה עם שכונות אחרות. הללו אינם רק עניין של מיון והפעלה של היגיון, אלא של מדיניות והשקפת עולם. הדפוסים ב-6 ו-7 מסווגים כבריחה לנוכח ההנחה שהשירות היה ניתן בשכונה כפי שהוא ניתן בשכונות אחרות, אלמלא כניסת הפרוייקט. לעתים תכופות נתקלנו בדעה שמספיק להראות שמן הצדק היה להפעיל תכנית כלשהי בשכונת המצוקה, משום שהיא מופעלת במקומות אחרים, כדי שזו תסוג כבריחה, ואין צורך להוכיח שהיא נמנעה עקב הפרוייקט. אנו סברנו אחרת; העדפנו להגביל עצמינו למישור העובדתי ולהימנע מלנקוט עמדה נורמטיבית. אחרי הכל, הרי אחד המאפיינים של שכונות מצוקה הוא בדיוק זה: חולשתן היחסית להשיג את חלקן בטובין שמעניקה החברה.

שאלה דומה, אך הפוכה, מתייחסת למצב בו שירות שמממן הפרוייקט מגיע גם לתושבי שכונות אחרות. מקובל מאד "בשטח" לכנות גם מצב זה כבריחה. אנו לא אימצנו גישה זו. השאלה אם השיפורים שגורם הפרוייקט מיועדים באופן אקטלוסיבי אך ורק לתושבי השכונה שנכללה בפרוייקט היא שאלה של המדיניות הרצויה: הפרדה או אינטגרציה. לעיתים תכופות קימו של שירות מסויים דורש "סף כניסה" גבוה יותר של אוכלוסייה מאשר מספר תושבי השכונה מאפשר. לא מצאנו הוכחה לכך שמדיניות הפרוייקט המוצהרת היתה למנוע הנאותו מתושבים שמחוץ לשכונה, בכל מחיר ובכל מקרה. אין צורך להבליט את המשמעות החברתית והסימלית של מדיניות כזו. לפיכך, למרות הדעה הרווחת, בחרנו להשאיר נושא זה מחוץ להגדרת "בריחה" ולהותירו כשאלה של מדיניות.

שיטת המיון פעלה כדלקמן: חוקרי השדה שלנו התבקשו לסקור את רשימת התכניות שהתקיימו בשכונה מראשית הפרוייקט ועד מרס 1983. החוקרים התבקשו לסווג כל תכנית לאחת מהקטגוריות של תוספת נקייה או של העתקה. הקביעה אם היה "סיכוי סביר" לאפשרות זו או אחרת נתנה לשיפוטו האישי של כל חוקר. בסיבוב הראשון יש שהחוקרים ציינו יותר מאפשרות סבירה אחת. כדי להחליט לכאן או לכאן נערכו ראיונות נוספים והופק מידע נוסף מתיקי הפרוייקט.

למעשה, השיטה המוצעת מבוססת על סיווג וספירה של תכניות ולא של תקציבים. לא הגענו מעבר לשיטת מיון זו, ולא ניסינו לקבוע ערכים כספיים לצורות ההעתקה, שכן דבר זה היה כמעט בלתי אפשרי מכמה סיבות: ראשית, במשק בתנאים של היפר-אינפלציה, כווי שהיה בעת תקופת מחקר השדה (1982/84), היה כמעט בלתי אפשרי לקבוע ערך כטפי בר-השוואה לתכניות השונות. לעיתוי ההקצאה וההוצאה בפועל במשך שנת התקציב היתה משמעות כספית רבה, אך קשה היה לעקוב אחר השתנותה. אילוץ זה היקשה עלינו כשעסקנו בהקצאות תקציב "רגילות", על אחת כמה וכמה כשדנו בנושא רגיש כמו בריחה תקציבית. בעיות אלה מנעו מדידה של מידת ההעתקה בערכים כספיים. שנית, תכניות רבות מומנו במשותף על-ידי כמה רשויות, והיה קשה לקבוע את חלקה של כל אחת מהן בדבר. שלישית, במקרים רבים מצאנו שהעברות תקציביות התרחשו לאחר אישור התכניות, וקשה היה לעקוב אחריהן. ולבסוף, במסגרת המושגים של הגישה ההסתברותית שלנו, תרגום לערכים כספיים הוא עניין קשה ואולי בלתי אפשרי. הממצאים נשארים איפוא ברמה של מספר התכניות הנכללות בקטגוריה של העתקה. רמה זו מתאימה יותר לתכניות חברתיות מאשר לתכניות פיסיולוגיות. לגבי האחרונות ייטוב הדיון על כל מקרה בנפרד.

לשיטה המוצעת יש שני יתרונות: האחד, היא מדגישה את עמדתנו ש"העתקה תקציבית" אינו מושג אחיד, אלא הוא מתייחס לדפוסים שונים, חלקם "חמורים" יותר וחלקם חמורים פחות. שנית, השיטה המוצעת היא פתוחה וגלויה ומאפשרת גם לקורא להפעיל את שיקול דעתו באם ברצונו לראות בדפוס זה או אחר משום העתקה, אם לאו.

תכניות חברתיות מסווגות עפ"י טיפוס העתקה

כפי שצויין לעיל, ערכנו ניתוח נפרד לתכניות חברתיות ולתכניות פיסיולוגיות. סעיף זה יעסוק בתכניות החברתיות ואילו הסעיף הבא יוקדש לתכניות הפיסיולוגיות. המספר הגולמי של התכניות שהופעלו, מוזוה אינדיקטור מועיל בתחומים החברתיים הרבה

יותר מאשר בתחומים הפיסיים. זאת משום שתקציביהם של התכניות הפיסיות הם מסדרי-גודל שונים מאד זה מזה. לגבי התכניות הפיסיות, נאמץ שיטת הערכה אחרת.

טבלה 7.2 מציגה את הפיזור של תכניות חברתיות לפי טיפוס העתקה בכל שכונה. הבה נתבונן תחילה בתמונה הכוללת. בס"ה 42% (או 144%) מכלל התכניות סווגו על-ידי חוקרי השדה כמשקפות טיפוס מסוים של העתקה. שאר התכניות, המהווה רוב של 58% (או 156%) - סווגו כחוספת נקיה.

התבוננות מעמיקה יותר בטיפוסים של תוספת נקייה מגלה, כי 40% מכל התכניות משתייכות לטיפוס א-1, כלומר הן "כשרות למהדרין". בטיפוסים האחרים של תוספת נקייה עשויה להמצא מידה מסוימת של העתקה - אם שיקולנו בדבר "סיכוי סביר" היה מוטעה. 16% נוספים סווגו כהרחבות המיצגות תוספת-נקייה, ועוד 2% הן תכניות מחודשות מטיפוס א-3.

מעניין עוד יותר הוא פיזור הטיפוסים של העתקה. כאן מוזמן גם הקורא להפעיל את שיקול דעתו. על-פי טבלה 2.7.3, 10% מהתכניות מייצגות מקרה ברור של אימוץ מלא (קטגוריה ב-1). קטגוריה ב-2 מבוססת אף היא על אימוץ (אם כי זהו מקרה יותר מורכב, שכן יש כאן גם הרחבה). שתי קטגוריות אלו, המייצגות להערכתנו את המקרים ה"רציניים" יותר של העתקה, מחזיקות יחדיו 18% מכל התכניות החברתיות. יתר הקטגוריות מחזיקות רק אחוזים בודדים כל אחת. הקטגוריות ב-6 ו-ב-7 בנויות שתיהן על השוואה עם שכונות אחרות. יש בכך אמנם הישענות כבדה יותר על הנחות הסתברותיות, אך, מאידך גיסא, הן מאירות במישרין את סוגיית מידת השוויונות שבהקצאת שירותים ציבוריים בין השכונות. שתי קטגוריות אלה יחדיו מקיפות 10% מהתכניות. להערכתנו משמעותן של שתי קטגוריות אלו אינה פחותה מזו של טיפוס ההעתקה המלאה (סוגים ב-1, ב-2). כל 4 הסוגים הללו מחזיקים יחדיו 28% מכלל התכניות החברתיות. שאר הקטגוריות מייצגות מקרים פחות ברורים ופחות חמורים של העתקה. קטגוריות ב-3, ב-4 ו-ב-5 יחדיו כוללות 14% מהתכניות החברתיות. על בסיס הערכה זו של הקטגוריות יוצא, כי 28% מהתכניות מהוות מקרים חמורים יותר של העתקה, ואילו ב-14% מהתכניות התגלתה העתקה פחות חמורה, או חלקית בלבד.

טווח שעורי התכניות מקבוצה ב' נע בין 20% (בנווה אליעזר) ל-60% (בנתיבות). ניתן לחלק את השכונות על סמך זאת לשלוש קבוצות, כדלקמן (המרווחים בקבוצות חולקו על פי טווח הפיזור בפועל; השכונות מסודרות בסדר עולה):

טבלה 7.2: תכניות חברתיות מסוגות לפי טיפוס העתקה (האחוז מסך כל התכניות שמעלו בשכונות המחקר עד מרס 1983)*

ס"ה כ	סה"כ	העתקה									תוספת נקיה			סוג
		7-ב	6-ב	5-ב	4-ב	3-ב	2-ב	1-ב	3-א	2-א	1-א	טיפוס העתקה		
ב	א													
42%	58%	5%	5%	3%	5%	6%	8%	10%	2%	16%	40%	אחוז מתוך התכניות שהופעלו		

* נכללו כל התכניות שהופעלו במשך זמן מסוים מאז כניסת הפרוייקט לשכונה ועד מרס 1983.

קבוצה א' - רמת העתקה נמוכה (20%-35%): נווה-אליעזר, עכו-מזרח,

עיר-גנים¹, התקווה - סה"כ 4 שכונות.

קבוצה ב' - רמת העתקה בינונית (41%-48%): אור-עקיבא, (עיר גנים¹),

נווה-ישראל, גבעת הרקפות - סה"כ 3 שכונות.

קבוצה ג' - רמת העתקה גבוהה (52%-62%): כנען, גבעת אולגה, נתיבות -

סה"כ 3 שכונות.

הניתן להגיע לאי אלו הכללות על סמך הקבצה זו? הדבר קשה, שכן בלא ספק מעורבים כאן גורמים מסבירים ומתווכים רבים, שאיננו יכולים לאתרם. השערה אחת בכל זאת מתבקשת: בקבוצה א' ("נמוכה") נכללות שלוש השכונות הממוקמות בשתי הערים הגדולות. נראה שלערים הגדולות היו פחות תמריצים להחלפת שירותים. בתל-אביב הרשות המוניציפלית אף לקחה בהדרגה על עצמה להוסיף מתקציביה-היא לתכניות הפרוייקט ("תגבור תקציבי"). יש להניח שבערים אלה, הרווח מהעתקה היה פחות מפתח מאשר ברשויות המקומיות הקטנות יותר. בשכונות שבקבוצה זו, לא רק שנמצא שיעור נמוך של תכניות מועתקות, אלא שלמעשה מעט מאד מהתכניות נפלו בקטגוריות ב-1 וב-2. יש לציין שבקבוצה ה"נמוכה" נכללת גם עכו-מזרח - עיר בינונית קטנה. מה הסיבה לכך שעכו-מזרח שונה מכל יתר השכונות בערים קטנות ובינוניות? אפשר שיש לכך קשר לפרופיל הניהול היעיל בדרך כלל בשכונת שיקום זו, ולתהליך המסודר בעיקרו של קבלת החלטות שאפיינו אותה.

¹ עיר גנים מיוצגת בשתי קבוצות, שכן מספר התכניות הפועלות בה, ושנכללו לחילופין בקטגוריה ב-7 או ב-1, משנות את מיקומה בין הקבוצה "הנמוכה" לקבוצה "הבינונית".

ב קבוצה ג', בעלת שיעורי ההעתקה הגבוהים, אנו מוצאים שתי שכונות - נתיבות וכנען - הידועות בחולשת שלטון המקומי. נתיבות, בעלת זרגת ההעתקה הגבוהה ביותר, נמצאה גם כגרועה מכל השכונות הנחקרות בכל הנוגע לניהול תהליכי קבלת החלטות. לא נמצאה בה למעשה צורה מסודרת להשתתפות הציבור, וניכרה מגמה מצד משרדי הממשלה והסוכנות היהודית לנהל את הפרויקט "מלמעלה" (ראו הכרך הרביעי). אפשר שממצאים אלה מרמזים על חשיבות התפקיד שממלאים תושבים מקומיים, ואולי גם מנהל הפרויקט המקומי, בשכונות האחרות במניעת העתקה.

אשר לגבעת-אולגה - שמצבה שונה לגמרי, אין בידינו הסבר משביע רצון להשתייכות לקבוצה זו. אפשר שמידת ההעתקה הגבוהה קשורה כאן למרחק החברתי והפוליטי מחדרה, ממנו סובלת השכונה. ברם, הסבר זה יפה לכל היותר לגבי תכניות שבאו להחליף תכניות מוניציפאליות. ואולם עוד נראה כי אין זה דווקא דפוס ההעתקה החשוב ביותר.

השכונות הנמנות על הקבוצה השלישית סובלות לא רק מרמה כוללת גבוהה יחסית של העתקה, אלא גם משיעור גבוה של תכניות המסווגות כ-ב-1 ו-ב-2, מה שמחזק בעקבות את ממצאינו. בגבעת-אולגה, למשל, 27% מכל התכניות מסווגות כ-ב-1, ועוד 19% כ-ב-2 - כלומר רוב התכניות המועתקות - נמנות על הסוגים החמורים יותר. בכנען - 39% מכל התכניות מסווגות כ-ב-1 או ב-2 ובנתיבות השיעור המקביל הוא 28%.

האם השיעור הכולל של תכניות חברתיות מועתקות הוא גבוה - או נמוך? נדחה את ההערכה הסופית לסעיף הסיכום, לאחר הדיון בהיבטים נוספים של תופעת ההעתקה.

דפוסי ההעתקה בתכניות פיסיות

מאחר שתכניות פיסיות - העוסקות בדיור, תשתית ומבני ציבור - הן שונות מאוד בגודל תקציביהן מתכניות חברתיות, נדון בהן בנפרד. בדרך כלל קשה היה לנו יותר לסווג את התכניות הפיסיות לפי טיפוס ההעתקה, מאשר את התכניות החברתיות. קושי זה משקף את העובדה שתכניות פיתוח פיסיות רבות - בעיקר בתשתית ובמבני ציבור - אינן מתבצעות בדרך כלל כחלק מפעולה שגרתית, אלא על בסיס של תקציב מיוחד. משום כך קשה הרבה יותר לקבוע מה היתה שכונה מסוימת עתידה לקבל בכל מקרה, גם ללא התערבותו של פרויקט השיקום. יתר על כן, תכניות פיתוח פיסיות, להוציא שיפוצי דירות, אינן מבוצעות בדרך כלל

במיוחד עבור צרכנים של אוכלוסיות מקופחות. משום כך קשה היה יותר לזהות כאן נורמות הנוגעות לשוויונות בהקצאה. הדיון בתופעת ההעתקה בתכניות פיסיקות יהיה על כן פחות מבוסס, וישען ביתר כבדות על ההנחות שאימצנו כאן.

כללית, ניתן לומר כי נמצאה פחות העתקה בתכניות הפיסיקות מאשר בתכניות החברתיות. ואולם בעיות של הגדרה ושל מיון מקשות על ההשוואה. הגודל והדפוסים של ההעתקה נמצאו שונים בתחומים השונים: מבני ציבור, תשתית ודירור. מאחר שבנושא הפיסי אין זה מועיל לסווג תכניות על פי רמות של "בריחה", ובמדידה תקציבית לא עלה בידינו להסתייע, לא נוכל להשוות בין שלושת התחומים הפיסיים באופן כמותי ברור. אולם נוכל בהחלט לומר שמצאנו מקרים לא מעטים של "בריחה" בכל אחד משלושת התחומים - תשתית, מבני ציבור ודירור. בנושא הדירור היו פחות מקרים של "בריחה" מאשר בשני הנושאים האחרים.

בנושא התשתית חוקרי השכונות ציינו מקרים רבים המועמדים לסווג של העתקה, אולם לעתים תכופות נתקשו להחליט האם יש כאן אמנם "בריחה". סימני השאלה הרבים מצביעים על הבעיה המהותית הקיימת ביחוס של העתקה בנושא התשתית. חוקרי השכונות התלבטו לעתים תכופות בעניין קביעת מידת הסבירות: האם אמנם סביר לצפות שהשירות הנדון היה מתבצע על ידי הרשות המקומית גם אלמלא הפרוייקט? שהרי חולשתן התקציבית של הרשויות המקומיות היא מן המפורסמות ואי-יכולתן (או אפילו אי-רצונן) לבצע את פעולות התשתית הראויות בשכונות השיקום, מכל מיני סיבות, הוא לעתים סימן טיפוסי לחסמונת המצוקה. על כן ייתכן מאד שברשימה הנ"ל ישנה הטוה מסוימת ל"רעת" הרשויות המקומיות והחמרה עמן.

הבחנה נכונה צריכה להתבסס על אפשרויותיה הכספיות והמינהליות הריאליות של כל רשות מקומית. אין ספק שלעיריות של הערים הגדולות - תל-אביב וירושלים במדגם שכונות המחקר - יש אפשרויות טובות יותר מאשר למועצות המקומיות הקטנות. תל-אביב אפילו תרמה לפרוייקט מקרנותיה-היא. מעניין שבכל זאת, נטל הפרוייקט על עצמו בשכונות התקווה ונווה-אליעזר תכניות, שבאופן רגיל צריכות היו להתבצע על-ידי העירייה. אפילו מירושלים הגדולה והחזקה דיווח חוקר השכונה על מקרים רבים במיוחד של העתקה. הם כללו כמה מהתכניות החדשניות שהכניס הפרוייקט, שהופעלו בשכונות אחרות בתקציבים עירוניים רגילים (שיטה חדשה לסילוק אשפה; תחנות אוטובוס מקורות חדשות). ברשויות היותר קטנות או עניות, כמו נתיבות, צפת ואור-עקיבא, ואולי גם בעכו, אפשר שתכניות הנוגעות לתשתית לא היו מתבצעות כלל אלמלא הפרוייקט. רשויות בינוניות מבחינת גודל והיקף המסים העירוניים - קרית אתא, חדרה והרצליה - נמצאות בתווך בין שני סוגים אלה.

בנושא מבני הציבור היו פחות מקרים של העתקה. הדוגמאות להעתקה כוללות שיפוצים או הקמה של מועדונים לנוער, הקמה או שיפוצים במעונות יום וגני ילדים, בנייה או הרחבה של בתי-ספר, שיפוץ בית כנסת והרחבת מרפאה לטיפול מונע. רשימה זו מצביעה על מגוון גדול של מוסדות שהם בין הנהנים מה"בריחה" בכך שחסכו מכספם. היא כוללת משרדי ממשלה (חינוך, בריאות, רוחה, דתות), קופת חולים וגופים וולנטריים. חלק מגופים אלה הם חזקים למדי ובעלי אמצעים רבים בהשוואה לרשויות המקומיות. מהם ניתן היה לצפות ביתר קלות שימלאו אחרי חובתם לאספקת שירותים לשכונות, בכל זאת אי-מילוי חובה זו כלשעצמו אין די בו כדי לקבוע שהיתה כאן העתקה תקציבית. לשם כך נחוצה ציפייה סבירה שחשירות היה אמור להתבצע, אך לא בוצע עקב כניסת הפרוייקט.

ולבסוף, נושא הדיור. כאן המקרים מועטים יותר, וגם הם עוררו קשיים רבים בסוג. הקשיים נסובו בעיקר סביב היחסים עם עמידר או עמיגור. האם חובתה של עמידר לשפץ מבנים שבאחריותה או לעשות פעולות ניקיון שגרתיות, הופכת את מימון פעולות אלה על ידי הפרוייקט, ל"בריחה"? האם העובדה שתכנית דומות מופעלות על ידי משרד השיכון, או חברה עירונית, מתקציב רגיל בשכונות אחרות, הופכות אותן ל"בריחה"? נראה שחוקרי השכונות נהגו יותר לקולא כאשר היה מדובר בגופים מעין אלה, מאשר כשמדובר היה ברשויות המקומיות.

בין המקרים הבודדים בתחום הציור שסווגו על ידי החוקרים כמקרי העתקה, ברורים היו: מעון חסוי לקשישים (מוסד דומה לזה מוחזק בשכונה אחרת מתקציב אחר, בעוד בשכונת השיקום הוא מופעל מכספי הפרוייקט) (דפוס ב-7); מקרים אחדים של שיפוצים בבניינים שבשכירות בניהול עמידר, (שהיוו המשך של תכנית קיימת של משרד השיכון); וכן תכנית לסיוע בשכר זירה בירושלים (שבאחריות משרד השיכון או חברת פרזות).

הקשיים התיאורטיים בקביעת קיומה של העתקה תקציבית כאשר מדובר בנושאים הפיסיים, משתקפים גם בדפוסי ההעתקה שזוהו. בנושאים אלה היה שימוש תכוף יותר מאשר במקרה של תכניות חברתיות, בסיווגים ב-4 עד ב-7 שהם ה"השערתיים" יותר. נושא ההשוואה עם השכונות האחרות בקביעת דפוס ההעתקה ב-6 וב-7. היה בולט יותר בתכניות הפיסייות מאשר בחברתיות. ההסבר לכך ברור: בנושאים הפיסיים, השירותים נוטים להיות יותר אוניברסאליים במהותם ואינם בדרך כלל מיועדים לאוכלוסיית מצוקה באופן מובהק.

רמת ההעתקה ברשויות המממנות השונות

רשויות שונות מעורבות במימון תכניות המבוצעות במסגרת הפרוייקט. הגופים העיקריים בתחום חברתי הם הסוכנות היהודית, ומצד הממשלה - משרדי החינוך, העבודה והרווחה ובכמה שכונות גם משרד הבריאות. אנו מתייחסים כאן למימון בעזרת התקציבים המיוחדים המיועדים לפרוייקט.

קרה שתכניות חברתיות מסוימות (למשל סקר חברתי) מומנו על-ידי משרד השיכון או רשות אחרת. תכניות פיסיות, מן הצד השני, מומנו כמעט בלעדית על-ידי הסוכנות היהודית או משרד השיכון, עם מקרים בודדים בהם תרמו משרדי החינוך או הרווחה להקמה או לשיפוץ של מתקן מסוים.

בעוד שלגבי תכניות פיסיות ישנה חלוקה די ברורה של העבודה - כשמבנים ציבוריים ממומנים על-ידי הסוכנות היהודית, ודירות על-ידי משרד השיכון (עבודות תשתית, מאידך גיסא, ממומנות פעם על-ידי זה ופעם על-ידי זה) - אין חלוקה ברורה כזו בכל הנוגע לתכניות חברתיות. כאן נמצא מידה גבוהה יותר של נזילות וחפיפה, בעיקר בין הסוכנות היהודית מכאן, ושאר המשרדים מכאן. כך תכניות מאתו סוג אפשר שתמומנה על-ידי הסוכנות בשכונה אחת, ועל-ידי משרד החינוך, הרווחה או הבריאות בהתאם לסוג התכנית - בשכונה אחרת.

מה מידת ההעתקה בתכניות הממומנות על-ידי כל אחד מהגופים השונים - כלומר באיזו מידה תכניות אלו באו להחליף תכניות, שלהערכתנו היו מתבצעות בכל מקרה? בטבלה 7.3 מוצג באחוזים פיזור התכניות החברתיות שיש בהם מידה של העתקה, לפי הרשות המממנת. במקרה שיותר מרשות אחת השתתפה במימון - נרשמה התכנית תחת הרשות המממנת העיקרית.

טבלה 7.3: אחוז התכניות החברתיות שיש בהם מידה של העתקה, לפי רשות מממנת (אחוז מתוך כלל התכניות של אותה רשות מממנת)

הרשות המממנת	הסוכנות היהודית	משרד החינוך	משרד העבודה והרווחה	משרד הבריאות	משרד הבינוי והשיכון	לא ידוע/אחר
אחוז כולל בעשר השכונות	42	46	48	17	0	38

מטבלה 7.3 עולה, כי לגבי כל אחת משלוש הרשויות הממנות העיקריות בתחום החברתי, 40%-50% מתכניותיהן כוללות העתקה מסוג זה או אחר. שיעור נמוך במידה ניכרת של העתקה נמצא רק לגבי משרד הבריאות - 17% בלבד.

ההסבר לממצאים אלה שונה מרשות לרשות. לפני כניסת הפרוייקט לא היתה הסוכנות היהודית מעורבת באופן ישיר ובהיקף רחב במימון ובהפעלה של תכניות חברתיות (להוציא מעורבות עקיפה דרך מוסדות סוכנותיים מתמחים כגון עמיגור, חברת המתנ"סים, עליית הנוער, דיור לעולה וקרן החינוך). מכאן שהממצאים הנוגעים לסוכנות הם תוצאת כניסתה לנעליהן של רשויות אחרות - משרדי ממשלה, רשויות מקומיות או גופים וולנטריים כגון ארגוני נשים (ויצ"ו או נעמת). על תופעה זו עוד נרחיב את הדיבור בסעיפים הבאים.

הסיפור שונה משמגייעים הדברים לשלושת משרדי הממשלה. אלה עסקו תמיד במימון ובמתן שירותים חברתיים בשכונות מצוקה ובמקומות אחרים. ברוב המקרים, התקציבים המיוחדים של הפרוייקט שהועמדו לרשותם לא ביטלו את תקציביהם הרגילים. תיאורטית, צפוי אפוא שיהיה להם עניין להמיר את תקציביהם הרגילים בתקציבי הפרוייקט לשם מימון תכניות קיימות. המרה כזו אפשרית כמובן גם אצל רשויות אחרות, כגון רשויות מוניציפליות או גופים וולונטריים.

לבסוף הערה בעניין משרד הבריאות. רמת ההעתקה הנמוכה שנמצאה כאן משקפת, באופן אירוני, את הרמה הנמוכה של השקעות בשירותי בריאות קהילתיים, המאפיינת את סולם ההעדפות של משרד זה (כשקופת חולים של ההסתדרות נוטלת על עצמה למלא את החסר). כך יצא שרוב התכניות הממומנות על-ידי המשרד הזה היו בבחינת תוספת חדשה.

כללית, לא נתגלו הבדלים של ממש בין השכונות השונות, ככל שאמורים הדברים בשיעור ההעתקה של תכניות על ידי הסוכנות. הבדלים ברורים יותר מצאנו בשיעורי ההעתקה בתכניות של משרדי החינוך והרווחה.

התמונה המתקבלת לגבי התכניות הפיסיות שונה מאוד. ראשית, כפי שצינו לעיל, נראה ששיעור ההעתקה הכללי נמוך כאן מזה שבתכניות חברתיות. שנית, רמת ההעתקה בתכניות פיסיות הממומנות על-ידי הסוכנות היתה גבוהה במידת מה מאשר באלה הממומנות על-ידי משרד השיכון. מאחר שהסוכנות מימנה כמעט את כל מבני הציבור, ומשרד השיכון כמעט את כל תכניות הדיור, הרי שההבדל בשיעורי ההעתקה של הגופים המממנים משקף גם הבדל בין התחומים. (אשר לעבודות השתית הן,

כזכור, ממומנות על-ידי שני הגופים הללו.) ושלישית, באשר למשרד השיכון - שיעור התכניות המועתקות נוטה לעלות בשכונות בהן יש מספר גדול של דירות להשכרה, המנוהלות על-ידי עמידר או עמיגור.

הרשויות שנהנו מההעתקה

בסעיף הקודם סקרנו את תופעת ההעתקה מהזווית של הרשויות המממנות, ובכך ענינו על השאלה "מי נותן". מעניינת אולי יותר היא השאלה "מי מקבל": מיהן הרשויות הנהנות מהמרת תקציביהן-הן בתקציבי הפרוייקט?

טבלה 7.4, הבנויה בצורת "אל-מאת", מציגה את הגופים המממנים מצד אחד, ואת הגופים שהיו אמורים לממן תכניות חברתיות, במלואן או בחלקן, מצד שני. הטבלה מציגה את פיזור התכניות שזוהתה בהן מידה של העתקה, תוך ציון הגוף המממן מצד אחד והגוף ש"ברח" ממימון מצד שני. מאחר שתכניות רבות, לולא הועתקו, סביר שהיו ממומנות במשותף על-ידי גופים אחדים, היה עלינו להחליט מיהו הגוף שלדעתנו היה אמור לשאת בעיקר הנטל, והוא שסווג כגוף הנהנה. יש לכן לראות את הנתונים שבטבלה כאינדיקטורים גסים בלבד.

נתבונן תחילה בטור המסכם משמאל, המייצג את פיזור התכניות המועתקות מצד הרשויות שהשתחררו מהצורך לממן ("הרשויות שהוחלפו"). כאן עולים כמה ממצאים מפתיעים. משרד החינוך הוא הגוף הנהנה הגדול ביותר אך הדבר מתקזז, לפחות בחלקו, עם העובדה שמשרד החינוך לקח על עצמו לממן תוכניות שקודם מומנו על ידי אחדים. הוא לבדו מחזיק ב-35% מתוך סך הכול של 160 תכניות בכל השכונות שנמצאה בהן מידה של העתקה. אם נוסיף על כך את השיעורים הקטנים-בהרבה המתאימים לשני משרדי הממשלה האחרים - עבודה-ורוחה ובריאות - ניווכח, כי 53% מהתכניות המועתקות באו להחליף תכניות ממשלתיות! רשויות מקומיות מצויות ב"עמדת קבלה" רק לגבי 23% מהתכניות המועתקות. ישנם גופים נוספים שנהנו מהעתיקה: רשת המרכזים הקהילתיים של המתנ"ס נהנתה מ-8% מהתכניות - שיעור נכבד למדי; משרד הדתות וגופים דתיים אחרים, מוניציפליים או וולונטריים, נהנו מ-7%, ומהשאר נהנו גופים וולונטריים וחצי-ציבוריים אחרים. בולטת בהעדרה מרשימת הנהנים בתחום החברתי היא הסוכנות היהודית. אין בכך כדי להפתיע: זוהי תוצאה ישירה מרמת-פעילותה הנמוכה של הסוכנות קודם תקופת הפרוייקט בתחום המימון של שרותים חברתיים.

טבלה 7.4: אחוז התכניות החברתיות שיש בהן מידה של העתקה, מסווגות לפי הרשות המממנת והרשות שהחלפה

סה"כ		משרד הבריאות	משרד העבודה והרווחה	משרד החינוך	הסוכנות היהודית	הרשות המממנת (תקציבי הפרוייקט)	הרשות שהחלפה (תקציבים רגילים)
מספר	אחוז						
35	56	--	--	19	16	משרד החינוך	
13	21	--	10	--	3	משרד העבודה והרווחה	
5	8	1	--	--	4	משרד הבריאות	
23	37	--	5	3	15	רשות מקומית	
7	10	--	--	4	3	מוסדות דת ממשלתיים או וולונטריים	
8	13	--	--	פחות מ-1	8	מתנ"ס	
2	3	--	--	--	2	ארגוני נשים	
3	5	--	--	--	3	ארגוני ספורט, טבע, צופים	
4	7	--	--	--	4	התאחדות הספרדים - מלגות לחינוך אקדמי	
	160	2	24	42	92	מספר	סה"כ
100		1	15	26	58	אחוז	

הערה: כאשר יותר מרשות אחת מממנת (או מוחלפת) הסוג נקבע עפ"י הרשות המממנת העיקרית.

הממצא המפתיע כאן ביותר הוא חלקן הנמוך יותר של הרשויות המקומיות: הן נהנו מפחות מרבע מכלל התכניות המועתקות. ממצא זה סותר את הנוהג להפנות בעיקר כלפי הרשויות המקומיות את האצבע המאשימה, כאילו הן הזוכות הגדולות מההעתקה. למעשה משרדי הממשלה הם האחראיים העיקריים לקיומה של העתקה. נכון אמנם שבחשבון אחרון, הרשויות המקומיות בדרך כלל מרוויחות מהפעלת תכניות בשכונות שבתחומיהן, ומזרימת הכספים דרך קופותיהן. אפשר גם שהן חוסכות בתכניות נוספות, המופיעות בטבלה שלנו תחת רשות אחרת שהיתה המממן העיקרי, בעוד הרשות המקומית היתה שותף זוטר במימון. אך גם אם ניקח בחשבון סוג זה של הטיה, אין בשום אופן לראות ברשויות המקומיות את הנהנה היחיד או הראשי מתופעת ההעתקה.

מעניין עוד יותר המידע הכלול בגוף הטבלה. הוא מאפשר לנו לברר לא רק איזו רשות נהנתה - אלא גם איזו רשות מימנה את התכניות שהומרו. הממצא המפתיע ביותר הוא, כי קיימת מידה רבה של העתקה בתוך משרדי הממשלה עצמם. המרה פנימית של תכניות במשרד החינוך לבדו תופסת 19% מכל התכניות המועתקות, וזהו הסעיף הגדול ביותר. פירוש הדבר למעשה, שמשרד החינוך לא הקפיד על קו מפריד ברור בין תכניות שיש לממן בעזרת הפרוייקט, לבין תכניות שיש לממן במסגרת התכנית הרגילה לרווחה חינוכית. חוקרי השדה מצאו כי ההבחנה בין שני אלה כה מעורפלת, עד שהתקשו לגלות אלו תכניות מומנו על-ידי הפרוייקט ואלו על-ידי תכנית הרווחה. במקרים רבים הם דיווחו כי הרגשתו של הסגל במשרד החינוך היא, שישנה זרימה חופשית בין שתי התכניות הללו. ממצא זה מקבל חיזוק משנה מהעובדה שההשתייכות המינהלית של פרויקט השיקום בתוך משרד החינוך היתה זווקא במחלקה הממונה על פרויקט הרווחה (פרוייקט הקיים מזה שנים רבות במשרד החינוך והמיועד אף הוא לקידום שכבות המצוקה).

גם משרד הרווחה, שכמו משרד החינוך הצטיין בשיעור גבוה של העתקה, הרבה לערוך המרות פנימיות. אף שהמספר הכולל של התכניות שביצע נמוך בהרבה מזה של משרד החינוך, הנה שיעור ההמרות הפנימיות בתוכו הגיע ל-10% מכל התכניות המועתקות.

הסוכנות היהודית, לעומת זאת, באה להחליף תכניות של מגוון גדול של

גופים.¹

¹ ייתכן שקיימת העתקה גם בתוך הסוכנות עצמה, על ידי כך שכספי הפרוייקט מחליפים תקציבים שהיו מוקצים לשכונות אלמלא הפרוייקט על ידי חברות הקשורות בסוכנות, כגון: עמיגור, דזור, לעולה, חברת המתנ"סים או עליית הנוער. מנקודת המבט השכונתית לא עלה בידינו לבדוק שאלה זו, להוציא התייחסות למתנ"סים שנביא להלן. מכל מקום, זוהי שאלה פנימית של הסוכנות הקשורה עם מדיניות גיוס הכספים שלה וזו מהווה ממילא תוספת לתקציבים הממלכתיים בישראל.

הנחת הגדול ביותר עלה בחלקו של משרד החינוך. פירוש הדבר שהסוכנות מימנה תכניות, שלולא הפרוייקט סביר שהיו מתבצעות בתקציבי המשרד הרגילים, או דרך פרוייקט הרווחה חינוכית. למעשה על אף מגבלות פורמליות מסוימות על מה שמותר לסוכנות לממן, קשה למצוא קו ברור המפריד בין סוגי התכניות הממומנות על ידי הסוכנות היהודית לבין אלה הממומנות על ידי משרד החינוך. במקרים רבים נראה שיש תחליפיות כמעט מלאה בגוף המממן, כגון בתכניות השירות הפסיכולוגי בבית-הספר, תכניות העשרה לבתי ספר וגני ילדים או במעבדות לימוד. פחות מפתיע הוא שגם הרשויות המקומיות נהנו מ"נדיבות" הסוכנות. גוף נהנה נוסף הם המתנ"סים. מאחר שאלה ממומנים בחלקם על-ידי קרנות שליד הסוכנות היהודית, אפשר אולי לראות בכך סוג של המרה פנימית בתוך הסוכנות עצמה, במקביל למתרחש במשרדי הממשלה, אלא בקנה מידה הרבה יותר קטן. ההשלכות של מצב זה על עתיד המתנ"סים עלולות להיות חמורות כאשר יופחתו תקציבי הסוכנות מפרוייקט השיקום.

סוג אחר של נהנים מהעתקה מהסוכנות היהודית הם גופים וולנטרים שונים. הסוכנות היהודית, ולא משרדי הממשלה, היא שבדרך כלל לקחה על עצמה לממן תכניות שאמורות היו להתבצע באמצעות גופים וולונטריים. כך למשל העריכו החוקרים שלנו כי בתכניות של הענקת מלגות לסטודנטים יש מידה של העתקה, שכן לפי הערכתם היו זי כספים לצורך זה בקרנותיהן של הפדרציה הספרדית והאוניברסיטאות. דוגמא אחרת הם מחנות הקיץ, שלפעמים באו להחליף תכניות קודמות שהופעלו ע"י ארגוני נשים (או ע"י רשויות מקומיות). לעתים לקח הפרוייקט על עצמו תכניות, שאלמלא הוא, סביר שהיו מתבצעות על-ידי ארגונים דתיים שונים או על-ידי משרד הדתות. גופים אלה נמצאו נהנים גם מתכניות חליפיות שניתנו על-ידי משרד החינוך.

ממצאים אלה לא רק שמעלים שאלות בדבר המידה בה הצליח הפרוייקט להגשים את מטרתו, אלא גם מלמדים רבות על טיב יחסי הגומלין שבין הרשויות השונות, המעורבות בפרוייקט. לממצאים אלה השלכות מעשיות חשובות לגבי התקופה שלאחר הפרוייקט. בשאלות אלו נדון בסיכום לחלק זה.

ולבסוף, מלים אחדות בעניין התכניות הפיסיות. מהניתוח שהוצג לעיל, עולות כמה מסקנות כלליות: הנהנה הראשי מתכניות מועתקות בתחום התשתית (במידה שסוגו ככאלה) היו הרשויות המקומיות. מי היו הרשויות שנהנו מההעתקה התקציבית בתחומים הפיסיים? בנושא התשתית, הנהנות העיקריות היו הרשויות המקומיות. הללו תסכו כספים על תחנות אוטובוסים וריהוט רחוב (2 שכונות); על

בנייה או שיפוץ של כבישים, ביוב, תאורה וניקוז (7 שכונות); ועל הקמת גנים ציבוריים (5 שכונות). הנהנה הראשי מתכניות מועתקות בתחום הדיור היו חברות השיכון הציבוריות, עמידר ועמיגור. ואילו מתכניות בתחום מבני הציבור נהנו גופים רבים: רשויות מוניציפליות, גופים וולונטריים שונים, משרד החינוך וגופים דתיים שונים.

תגבור תקציבי

מצאנו הרבה פחות מקרים של תגבור תקציבי מאשר של העתקה תקציבית. אפשר שזוהי תוצאה מכך שממצאינו מתייחסים רק לתכניות שפעלו עד מרס 1983, וסביר מאד שהתמונה השתנתה לקראת מועד יציאת הפרוייקט מהשכונות הוותיקות יותר.

מצאנו יותר מקרים של תגבור בתכניות פיסיית מאשר בתכניות חברתיות. משלוש שכונות - עכו-מזרח, גבעת-הרקפות וגבעת-אולגה - דווח כי לחץ התושבים הביא את עמידר להגדיל, או להחיש, את פעילויותיה בתחום השיפוץ או האחזקה של דירות. בשכונת התקווה הופעל לחץ על חברת השיכון הממשלתית-עירונית חלמיש ליזום מבצע ניקיון. עוד דווח על מקרים של תגבור, בתחום הפיסי בקרית אתא (ריהוט רחוב), ולהפתעתנו (אז) גם בנתיבות (מתקני ספורט ואחזקת רחובות).

מקרים של תגבור בתחום החברתי נדירים יותר. משכונת כנען שבצפת דווח שמשרד הבריאות שוכנע לתגבר את שירותי הבריאות לקשישים. כל יתר המקרים דווחו מתל-אביב. כאן תיגברה העירייה כמה תכניות חברתיות, כגון תנועת הצופים בשכונת התקווה, ומרכז לשעות שלאחר בית-הספר, עבודה קהילתית ושירותים פסיכולוגיים בנווה-אליעזר. כללית, עיריית תל-אביב היא הרשות המוניציפלית היחידה שבעת עריכת המחקר תרמה סכומי כסף ניכרים מקרנותיה-היא לתגבור הפרוייקט. עם זאת יש לקחת בחשבון שאופיין של תכניות חברתיות, הוא שהן פחות בולטות לעין מאשר תכניות פיסיית, ואפשר שמקרים נוספים של תגבור חברתי ברשויות מקומיות אחרות נעלמו מעיני החוקרים בשדה.

את רוב המקרים שצויינו לעיל אפשר לייחס להגברת המודעות של תושבי השכונות, וללחץ שהם הפעילו על הרשויות. מכאן שגם אם הדפוס שהצלחנו לאתר נמצא עדיין בחיתוליו, נודעת לו חשיבות כאינדיקטור לתנופת הפרוייקט בעתיד, וכמורה-דרך בשלבי התנתקות הפרוייקט מהשכונות הוותיקות.

הבנת תופעת ההעתקה התקציבית כחלק מתהליכי הביצוע

אין כל ספק כי במהלך פרוייקט השיקום חלה "העתקה תקציבית", או ליתר דיוק המרת שירותים קיימים, בקנה מידה לא מבוטל. בעמודים הקודמים הצגנו דיון מפורט בדפוסים שנמצאו. אך קיומה של העתקה מהווה אינדיקטור כה חשוב ליחסים שבין הרשויות ולמידת התנופה של הפרוייקט, עד שהניתוח חייב ללכת אל מעבר להצגת העובדות ולבדוק כמה מהמשמעויות העמוקות יותר. מה קרה לעקרון שצוטט בהקדמה, הקובע כי הפרוייקט אינו מתכוון להחליף שירותים קיימים? מדוע חלה העתקה למרות הכוונה המוצהרת?

קיומה של העתקה תקציבית אינו צריך להפתיע את מי שמכיר את הספרות ההולכת וגדלה אודות תהליכי ביצוע והיא כמעט בלתי נמנעת בתכנית רבת היקף כמו פרוייקט השיקום. ניתן לראות בהעתקה מקרה פרטי בתוך תהליך כללי, שעניינו ביצוע של מדיניות ציבורית. תהליך זה כונה בשמות שונים, כגון "סחף במדיניות" (1981, Kress, Koehler and Springer), או, מזווית שונה במקצת, "הטיה של מטרות" (1977, Bardach). משמרחש תהליך כזה במהלך הביצוע, סוטה הגדרת המדיניות הציבורית בהדוגה לכיוון חדש. מדיניות שהוסכם עליה בשלב התכנון, נחשפת לתהליך אינטנסיבי של משיכה ודחיה על-ידי הגורמים השונים המעורבים בביצוע, והשואפים להגדירה מחדש, כדי להתאימה לצרכיהם. הכוונה המוצהרת, שהפרוייקט לא יחליף שירותים קיימים, נפלה בלא ספק "קורבן" לתהליך כזה.

המרת שירותים, או "העתקה תקציבית", הוא מקרה של סחף במדיניות. קל יחסית, לפחות תיאורטית, להבין את הדינאמיקה המונחת ביסודו. במקרה של פרוייקט השיקום מדובר בתכנית הנהגית ממקורות תקציביים ניכרים ומתנופה של הצלחה. טבעי שאפיונים אלה יעוררו את תיאבונם של רשויות קיימות, המועננינות בנתח מן העוגה. אין זה מפתיע, כי לרשויות אלו עניין בהטיית התכנית לכיוון של מימון שירותים קיימים המסופקים על ידן.

מידה מסוימת של המרת שירותים הינה בלתי נמנעת בתכנית דוגמת פרוייקט השיקום. על תופעה כזו דווח גם מתכניות דומות בארצות אחרות, כמו תכנית Community Development Block Grant Program (Nathan et al., 1978), אף שהיתה בדרך-כלל בעלת היקף תקציבי קטן בהרבה, יחסית לתקציבים הציבוריים המקומיים הקיימים, בהשוואה לפרוייקט השיקום. השאלה איננה אם חלה העתקה כלשהי, אלא מהם גודלה ודפוסייה של ההעתקה. נתבונן תחילה בגודלה של ההעתקה, ואחר כך נאיר כמה מהתוצאות המעניינות ביותר של הדפוסים שנמצאו.

סיכום וניתוח התוצאות:

האם הממצאים מצביעים על רמה גבוהה או נמוכה של העתקה?

מתוך המספר הכולל של תכניות חברתיות, נמצאה העתקה כלשהי (גם חלקית) בלמעלה מ-40%. אשר לתכניות הפיסיות - אף שלא ביצענו הערכה מיספרית, ואף שלפי הרגשתנו גודלה של ההעתקה כאן קטן מאשר בתכניות חברתיות, הנה גם לגביהן הצגנו מספר מקרים של העתקה. מידת ההעתקה היא ללא ספק משמעותית, והיא גוררת בהכרח תוצאות חשובות בהן נדון בהמשך. היש ביכולתנו לקבוע האם - עבור תכנית מסוגו של פרויקט השיקום - ממצאים אלה מעידים על מידה גדולה, או קטנה, של העתקה?

מה שאנו יכולים לקבוע בבירור הוא, כי לו הצלחנו לחשב את ההעתקה במונחים של תקציבים ממשיים, היה שיעורה נמוך יותר מהחישוב שהתקבל לעיל על-פי מספר התכניות. דבר זה נובע מכך שבין דפוסי ההעתקה כללנו גם כאלה שתקציבי התכנית מעורבים בהם רק חלקית. יוצא שבמושגים של גודל התקציב ניתן להניח בבטחון שהגודל הממשי של ההעתקה הוא פחות מאותם 40% שהוזכרו לעיל; הגודל המדויק בתקציב אינו ניתן לקביעה, אולם הערכתנו היא, שגם במושגים תקציביים מידת ההעתקה אינה זניחה. יש גם לזכור שהתייחסותנו להעתקה תקציבית נטתה לצד השמרני: לא כללנו דפוסים שיש הרואים גם בהם דפוסי "בריחה". כוונתנו לטענה שיש לראות כהעתקה את השימוש בתכניות שמימן הפרוייקט על ידי תושבים מחוץ לשכונת השיקום, ולטענה שגם בהכנסת שירות "המגיע" לשכונה, משום שהוא ניתן בשכונות אחרות, יש משום העתקה. לו היינו מוסיפים גם דפוסים אלה, אין ספק שהיינו מגיעים לשיעורים גבוהים יותר של "בריחה" במונחים תקציביים.

מלמדים יותר מכמות ההעתקה הם דפוסי ההעתקה. בניגוד להנחה הרווחת, לפיה הרשויות המקומיות היו הנהגות הראשיות מההעתקה, מצאנו אנו, כי היו אלה דווקא המשרדים הממשלתיים שככל הנראה הפיקו את הרווח הגדול ביותר. הבולט ביותר הוא משרד החינוך, שתכופות ניצל את תקציבי הפרוייקט כדי לבצע את תכניותיו הרגילות, או את תכניות הרווחה החינוכית. גם משרד העבודה והרווחה נקט מידה רבה של תחליפיות פנימית כזו. הרשויות המקומיות נהנו גם הן, כמצופה, אך במידה פחותה ממשרדי הממשלה.

אפשר שממצאים אלה בדבר היקף ההעסקה התקציבית היו צפויים לאור העובדה, שהפרייקט נועד להסתמן בעיקר על רשויות קיימות לקידום תכניותיו - לפחות בכל הנוגע לצד הממשלתי. גופים קיימים פירושו סגל קיים, שהוא גם הממונה על תכניות קיימות, ועל כן מחויב להצחתן.

עד כאן באשר לרשויות הנהנות. ומי הן הרשויות ש"שילמו" עבור התכניות המועתקות? החשבה היא שכל הגופים המממנים הגדולים "סבלו" מיחס גבוה של תכניות בעלות היבט מסוים של העסקה - בשיעור שהגיע עד קרוב למחצית מכלל תכניותיהם.

למרבה הפלא, דפוס זה תקף גם לגבי הסוכנות היהודית, למרות העובדה שקודם לפרייקט היא לא היתה מעורבת באופן ישיר ובהיקף כזה בתכניות חברתיות בשכונות. הדבר מפתיע, משום שבמקרה של הסוכנות היהודית היה הסגל ברובו חדש בתפקידו, שכן נשכר ברובו במיוחד עבור הפרייקט. מממצאינו עולה דמותה של הסוכנות היהודית כגוף ה"אלטרואיסטי" ביותר: היא מימנה תכניות שבאו להחליף תכניות של מגוון הגופים הגדול ביותר. מגוון זה כלל לא רק רשויות מקומיות וארגונים וולונטריים, אלא אפילו משרדי ממשלה, כולל מספר ניכר של תחליפים לתכניות של משרד החינוך!

נראה כי ממצאים אלה מעידים על כך שבמשחק "משיכת החבל" בין המוסדות השונים, הנאבקים על הפרט של תקציבי הפרייקט כתחליף לתקציביהם-הם, משרדי הממשלה הם שיצאו כמנצחים. לרשויות המקומיות, אף שהן נזקקות יותר לתוספת תקציבית עקב מצבן הכלכלי הכללי החלש, היו ככל הנראה פחות שרירים או הזדמנויות משמקובל להניח, מכדי שיוכלו לנצל את מלוא אפשרויות ההעסקה, אולם גם הן זכו במנת העסקה נכבדה.

מסקנות והשלכות לקביעת מדיניות

הממצאים מעידים על כך שמשרדי הממשלה, ובמיוחד משרד החינוך, לא עשו מאמץ מספיק כדי להגשים את מדיניות הפרייקט בדבר מניעה של העסקה תקציבית. העובדות מוכיחות שהמשרדים לא אימצו הנחיות ואמצעי זהירות יעילים למניעת תחליפיות פנימיות. נראה שגם הסוכנות היהודית לא אימצה הנחיות למניעת תחליפיות חיצוניות, על כל פנים כך היה נראה עד לסיום תקופת המחקר. כמו כן ברור כי הצוות הבין-משרדי לא הצליח למנוע העסקה באמצעות התהליך של אישור תכניות, אף שיתכן שהוא צימצם את גודלה הפוטנציאלי.

במידה שהעתקה בכל זאת נמנעה או צומצמה, יש לזקוף זאת, לפחות חלקית, לזכותם של תושבי השכונה שהשתתפו בוועדות ההיגוי המקומיות. חוקרי השדה שלנו דיווחו תכופות על כי התושבים מילאו פונקציה של "כלבי שמירה", בדרשם שתכניות רגילות תמוננה על-ידי הרשויות האחראיות הרגילות. אך גם כאן נראה שהזרקורים הופנו בעיקר לעבר הרשויות המקומיות, ואילו לפעולתם הסמויה-יותר של מנגנוני ההעתקה בתוך המשרדים הממשלתיים היו התושבים מודעים פחות.

מקרים של תגבור תקציבי נמצאו כנדירים הרבה יותר. אף-על-פי-כן נמצאו כמה סימנים מעודדים. גם כאן מילאו פעילים מקומיים לעתים קרובות תפקיד מכריע בהפעלת לחץ על הרשויות השונות לתרום מתקציביהן-הן.

לדפוס ההעתקה שמצאנו השלכות מרחיקות לכת על שלב היציאה של הפרוייקט מהשכונות הוותיקות. הוא עתיד לגרום לקשיים בתהליך ההתנתקות. במהלך שלב הסיום צפוי שכל שכונה תשאף לקיים בידיה ככל האפשר את הישגי הפרוייקט, וזאת על-ידי מציאת רשויות, שימשיכו את הפעלתן של תכניות מסוימות. העברה כזו של אחריות למימון תכניות מן הפרוייקט לגופים אחרים תהיה בהכרח קשה יותר כתוצאה מקיומה של העתקה תקציבית. במקרה של תכניות מועהקות יהיה צורך להתגבר על שני קשיים, במקום על קושי אחד בלבד הקיים לגבי תכניות חדשות. ראשית, הרשות האחראית הרגילה תצטרך למצוא קרנות כדי להמשיך בתכנית הנדונה ברמתה הקודמת. לא יהיה זה דבר קל, משום שקרנות ש"ברחו" ודאי כבר הועברו לתכניות אחרות, או לשכונות שמחוץ לפרוייקט, ויש לשער כי החזרתן משם תגרור התנגדות ומרירות. שנית, לאחר שכבר יימצאו הקרנות להחזרת התכנית ברמתה הקודמת, הרי אם במהלך הפרוייקט הורחבה התכנית, יידרשו קרנות נוספות למימון המשך פעילותה בהיקף החדש. במקרה הקיצוני עלולה שכונה למצוא את עצמה לאחר הפרוייקט במצב גרוע משהיתה לפני שנכנס אליה!

יתר על כן: קיומה של העתקה משמעותה שפרוייקט השיקום השיג תפוקות "נטו" הנמוכות למעשה ממה שמימן. כאן נוכל להציג את הבעיה רק במונחים כלליים: כיצד ניתן לייחס תוצאות לפרוייקט, אם כרוכה היתה בו מידה משמעותית של העתקה? שהרי העתקה משמעה שהמוסדות הקיימים אפשר שהיו מבצעים את התכניות האמורות בעצמם. עם בעיה זו ניסינו להתמודד בפרק התשיעי. די אם נאמר שהתפוקות שניתן לייחס לפרוייקט נמוכות למעשה ממה שנראה לעין, אם כי לא עד כדי טשטוש דמותן והשפעתן הפוטנציאלית.

יש לקחת בחשבון שהשנים בהן מדדנו את תפוקת הפרוייקט היו "השנים השמנות". אחריהן באו שנים רזות יותר בעקבות קיצוצים תקציביים בכל שירותי הרווחה והללו לא פסחו על פרויקט השיקום. סביר להניח שלקיצוצים אלה היו השלכות על דפוסי ההעסקה התקציבית שמצאנו, אולם כיוון ההשפעה אינו ברור.

לבסוף - מחשבות אחדות אודות היחס שבין העסקה לכמה מעקרונות היסוד של הפרוייקט. משתכנן פרויקט השיקום הוחלט לבססו על מוסדות קיימים, ולתעל את הקרנות דרכם, במקום להקים איזה גוף מבצע חדש. להחלטה זו - שבהתחשב בכל הגורמים נראה שהיתה מוצדקת - היה מחיר. המחיר היה בתמריצים, הבנויים בתוך התכנית עצמה, להעסקה תקציבית. דרך ידיהם של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות או מרכזי מתנ"סים עברו בדרך זו או אחרת, תקציבים של הפרוייקט. זהו מרשם בדוק להעסקה פנים-משרדית - אלא אם כן ישנה מחויבות חזקה מצד מקבלי ההחלטות בכל אחת מהרשויות הללו כלפי הפרוייקט וכלפי המטרה של מניעת "בריחה", או אם ישנן הנחיות ברורות כיצד למונעה. כפי שראינו לעיל, ככל הנראה לא היו אלה חזקים דיים.

הקורא עשוי לתמוה: מה באשר לטוכנות היהודית? הפונקציה העיקרית שלה לפני תחילת הפרוייקט היתה בתחום פיתוח ההתיישבות הכפרית, וחלקה בתחום השירותים החברתיים העירוניים היה קטן יותר. לגבי הטוכנות היהודית היתה כאן התחלה חדשה: היא יצרה מחלקה חדשה עבור פעילויות הפרוייקט שברובן לא עסקה עד כה כלל. היא שכרה סגל חדש, והיא פיתחה כללי פעולה פנימיים חדשים לצורכי הפעילות החדשה הזו. כיצד קרה אפוא שהטוכנות נתנה ידה לתהליך העסקה? נכון אמנם שהטוכנות לא "הרוויחה" מכך, אדרבא, הטוכנות תרמה "בנדיבות לב" לגופים רבים אחרים. ואולם עובדה זו אינה מקטינה את אחריותה של הטוכנות לאי-מניעת העסקה. שלא כגופים אחרים נמצאה הטוכנות במצב נוח לאימוץ הנחיות יעילות למניעה, או לצמצום, של העסקה, ממש כשם שייצרה כללי פעולה לגבי היבטים שונים אחרים של הפרוייקט. ואולם הטוכנות לא עשתה כזאת בכל הנוגע להעסקה, על כל פנים לא במשך תקופת המחקר.

עקרון יסודי אחר של הפרוייקט היה שהוא יפעל על בסיס יחידות גיאוגרפיות (שכונות), ולא על בסיס צרכיה המיוחדים של אוכלוסייה מפורזת. יתר על כן, לא כל שכונות המצוקה בארץ יכלו להכלל בתכנית. התוצאה היתה שהפרוייקט עורר כמה שאלות יסודיות על הצדק שבחלוקת המשאבים. מפעם לפעם נשמעת הטענה, שהעסקה תקציבית משמשת כמכניזם עקיף לתיקון עיוותים מסוג זה. על פי טענה זו, הרי שעל-ידי מימון תכניות קיימות דרך קרנות הפרוייקט יכולות הרשויות המופקדות (משרד ממשלתי, רשות מקומית או מתנ"ס), להעביר קרנות לשכונות אחרות, שהיו נזקקות לא פחות אך שלא נכללו בפרוייקט.

אף שכנראה יש מידה רבה של אמת בטענות אלו, ואנו מצאנו מקרים אחדים בהם הטענה הזו אכן הוכחה, הבעיה היא שבמצב כזה אין כל בטחון לגבי השאלה - לאן הופנו הקרנות. הרי באותה מידה הן עשויות היו לפנות לשכונות רווחה. אין צורך לומר, שמאחר שלא נקבעו הנחיות למניעת העתקה בכלל, יש לשער שלא נקבעו גם כל הנחיות כיצד לכוון קרנות מועתקות לעבר מטרות מסוימות. על כל פנים, למיטב ידיעתנו לא נאספו כל נתונים פנימיים בעניין זה באף אחת מהרשויות. יוצא, שגם אם הושגה לעתים תוצאה חיובית, במונחים של הקצאה-מחדש, הנה איש אינו יכול לבקרה או להעריך את גודלה.

עקרון יסוד שלישי - ואולי החשוב ביותר - של המבנה המוסדי של הפרוייקט היה השותפות שבין הממשלה והסוכנות היהודית. שאלת יסוד שטרם נשאלה היא: אילו השלכות יש לממצאינו על שותפות זו? ראינו כי הסוכנות היהודית השתמשה בחלק מקרנותיה ליצירת תחליפים לתכניות, שבמהלך רגיל של דברים היו מסופקות ע"י משרדי הממשלה. היתכן שהעתקה תקציבית היתה היבט מכוון ומתוכנן של השותפות הזו? אם לא, האם תוצאותיה הבלתי-מכוונות נחשבות רצויות בדיעבד? היתכן שבהעתקה התקציבית שארעה יש לראות משום כוונה להעברה מסוימת של נטל האחיות לאספקת שירותים חברתיים שוטפים ממשלת ישראל לסוכנות היהודית, לפחות כלפי מגזר האוכלוסייה החי בשכונות המצוקה? כיצד השפיעו קיצוצי התקציב האחרונים על תופעה זו? האם צפוי שהעברת הנטל תהיה רבה עוד יותר בעת של מצוקה תקציבית קשה לממשלה?

ייתכן מאוד שמחוך התופעה של העתקה תקציבית שחלה בפרוייקט השיקום נגזרות השלכות מרחיקות לכת על יחסי-הגומלין בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות היהודית בעתיד. האם אנו עדים לשינוי בתפיסה הממלכתית באשר לאחיות הממשלה לאספקת שירותים לאזרחי מדינת ישראל? האם העתקה תקציבית היא ביטוי רצוי למערכת היחסים בין הממשלה לסוכנות? שאלות יסוד אלו לא לנו לפתור. ואולם הן ראויות לשיקול דעת רציני מצד מקבלי ההחלטות הנוגעים בדבר. ככל הידוע לנו דיון כזה טרם נערך עד מועד כתיבת שורות אלה. אנו תקווה שהממצאים שהצגנו יסייעו בעריכת דיון כזה ובגביוש מדיניות, לא רק לגבי דמותו העתידית של פרויקט השיקום, אלא - ובעיקר - לגבי תכניות אחרות שמן הסתם הממשלה והסוכנות היהודית יציעו בעתיד.

פרק שמיני

הערכת הארגון, התכנון והביצוע: סיכום

פרוייקט שיקום השכונות היה תכנית חברתית שאפתנית ורבת-היקף, בין הגדולות מסוגה בעולם, יחסית לגודל האוכלוסייה. אין ספק שתכנית זו היתה בשנות השמונים האחרונות התכנית החשובה ביותר בתחום המדיניות החברתית בישראל. לקחי הפעלתן של תכניות ציבוריות בארצות שונות, הורו לעתים תכופות על אכזבה מבחינת הכושר לבצע. ממצאים חוזרים ונשנים ברוח זו המריצו את פיתוחן של תיאוריות המיועדות להסביר מדוע תכניות ציבוריות נכשלות לעתים תכופות כל כך, וכיצד ניתן להגביר את סיכוייהן. בפרק הנוכחי יישמנו מקצת מתיאוריות אלה.

על רקע זה, דמותו של פרוייקט השיקום בולטת לחיוב. לנוכח קושי המשימה שלקח הפרוייקט על עצמו, בכך ששם לעצמו כאתגר למצוא פתרונות כוללים לבעיותיהן של שכונות המצוקה, הן בתחומים הפיסיים והן בחברתיים, ניתן לומר שהפרוייקט הוא בגדר "סיפור הצלחה" מבחינת עצם כושרו להתארגן, לקבל החלטות ולבצען. אולם, אין הצלחה זו משתרעת באופן שווה על כל תחומי פעולתו של הפרוייקט, ואין כל ספק שיש גם מקום וגם צורך בשיפורים רבים.

בתקופת המחקר, בשנים 84-1981, היה הפרוייקט כבר מעבר לשלבי ההתארגנות הראשוניים, ופעל בהיקף-שיא. זוהי התקופה אשר בה, כך אנו מעריכים, התגבש "המבנה הגנטי" של הפרוייקט אשר הטביע חותמו גם לשנים הבאות. ספר זה הוקדש לבחינת צפונות ליבו של הפרוייקט וה"מערכת הפיסיולוגית" שבאמצעותה הוא פועל, ושאלמלא היא, אין הוא מסוגל להשיג את התוצאות החברתיות והפיסיות אליהן הוא שואף. גישה זו בהערכה כינינו "הערכת תהליך התכנון והביצוע". לצורך הערכה זו הצבנו מספר שאלות-הערכה שהיו מיועדות לבחון את המידה בה הפרוייקט השכיל למלא אחר כמה וכמה עקרונות פעולה שהציב לעצמו. נביא כאן את תמצית שאלות ההערכה וכמה הארות מסכמות מתוך הממצאים.

*** האם המבנה הארגוני של הפרוייקט היה בהיר ומועיל בתהליך הביצוע?**

לצורך הפעלתו, יצר פרוייקט השיקום מבנה ארגוני המיוחד לו. על פי המוצהר, היה מבנה זה אמור לעסוק בקבלת החלטות בלבד, בעוד הביצוע היה מיועד להתבסס על מוסדות קיימים, המספקים שירותים באופן שוטף. הפרוייקט הושחת מלכתחילה על מבנה מורכב למדי עקב השוחדות בין שתי רשויות מרכזיות - ממשלת ישראל על משרדיה השונים מצד אחד, והסוכנות היהודית מן הצד השני.

המבנה שנוצר היה מורכב למדי ורזוי התנגשויות-שבכוח. מערכת הכפיפויות לא היתה בהירה; היה חשש לכפילויות בין המבצעים השונים; ותפקיד-מפתח חשוב - תפקיד מנהל הפרוייקט בשכונת השיקום - היו בו מלכודים בעצם הגדרתו, שהקשו מאוד על ממלאי התפקיד וגרמו לאי-יציבות בו.

למרות זאת, המבנה שיצר הפרוייקט פעל, הניב תפוקות באופן מרשים והראה כושר חיות, הסתגלות והישרדות לאורך זמן. מסקנתנו היתה שהישגי הביצוע באו לא בזכות המבנה הארגוני, אלא חרף מבנה זה. היתה בין מקבלי ההחלטות מספיק מחויבות ועניין בפרוייקט כדי "לדחוף את העגלה" קדימה.

במבנה הארגוני היה טמון מרכיב נוסף, ככל הנראה מכריע בחשיבותו, שסייע בביצוע. מרכיב זה הוא מיוחד לפרוייקט השיקום. הכוונה היא לתפקיד המיוחד שמילאה הסוכנות היהודית בתהליך הביצוע. מאחר שהמעורבות הקודמת של הסוכנות בתחום המדיניות החברתית העירונית היתה עקיפה בלבד, ומאחר שהיה לה התמריץ והכורח להראות תוצאות לקהילות התורמות, היא שימשה כגורם ממריץ ומזדרבן לביצוע. תפקידה זה של הסוכנות גם הקנה לפרוייקט תכונה של נכונות ללמידה ושינוי דפוטים. כאן טמון ככל הנראה הסוד שאיפשר לפרוייקט השיקום להביא לכמה וכמה חידושים חשובים בתהליכי קבלת החלטות, חרף הקשיים שמעמיד המינהל הציבורי בישראל בפני "חידושים" בו (שחלקם מקובלים בארצות אחרות מזה זמן רב).

*** האם הפרוייקט אמנם ביזר סמכויות לקבלת החלטות מהדרג המרכזי לשכונות השיקום?**

אחד החידושים הארגוניים שעליהם הושחת הפרוייקט היה הכוונה להאציל סמכויות לצוותי ההיגוי המקומיים בשכונות להחליט על התכניות הרצויות להם ועל החלוקה התקציבית. עקרון פעולה זה מומש באופן חלקי, מבלי שהדרג המרכזי ויתר על

מידה לא מבוטלת, אך משתנה ממשד למשד, של שליטה. אולם לנוכח התפנית שהסדר זה היווה לעומת נוהגי קבלת החלטות הריכוזיים המאפיינים את ישראל, ולנוכח קנה המידה המרשים בו הוא הופעל, יש לראות במידה שבה זכה עקרון פעולה זה למימוש, משום הצלחה לא מבוטלת.

עם זאת, הצבענו על ליקויים חשובים הדורשים שיפור, ובראשם העובדה שהכללים שאמורים היו להנחות את יחסי הגומלין בין הדרג המרכזי לשכונתי, מעולם לא נקבעו באופן ברור דיו. עובדה זו שמה את הדרג השכונתי במצב של חולשה יחסית. יתר על כן: רעיון הביזור כפי שנתפס בפרוייקט הוגבל למעשה לקבלת החלטות בתכנון, ולא איפשר העברת סמכויות גם לביצוע. גרסנו שיש מקום להרחיב ולהגמיש לכיוון זה.

* האם נשמרו יחסים תקינים עם הרשויות המקומיות?

לנוכח הלקחים מארצות אחרות בהם התנפצו תכניות דומות על טלעי היחסים העכורים עם השלטון המקומי, הציב לו הפרוייקט כיעד לגייס את רצונן הטוב של הרשויות המקומיות ולהישען עליהן לביצועו. בחנו את יחסי-הגומלין בין הפרוייקט לבין הרשויות המקומיות בצורה של מאזן-אינטרסים. המאזן הכללי שהתקבל היה חיובי. ברם, תוך כדי עריכת המאזן גילינו כמה וכמה נקודות-תורפה של "תשלומים" שונים שהרשויות המקומיות נדרשו לשלם, כולל הפחתה מסוימת בחופש להכריע ולתמרן, על מנת לשמור על "זכות המשיכה" כלפי הפרוייקט. נראה שהפרוייקט הציע לרשויות יותר מאשר הוא דרש מהן לוותר, מבחינת מעבר תקציבים, הזדמנויות להשפיע וציפייה לתוצאות פוליטיות חיוביות. ביחסים שייצר הפרוייקט, כתכנית של הדרג המרכזי, עם הרשויות המקומיות, אנו רואים משום חידוש ותקדים, העשוי עוד לשאת פירות בתחומים אחרים.

* האם היה בתהליך התכנון, שקבע את התכניות שיופעלו בשכונות, כדי להביא לבחירתן של תכניות מועילות בפתרון מכלול בעיות השכונה?

פרוייקט השיקום שאף להקיף הן את התחומים החברתיים והן את הפיסיים. הוא היה מושתת על ההנחה שניתן בזמן קצוב לזהות פתרונות מקיפים לבעיותיהן של שכונות המצוקה ולהפעילם בהצלחה. לצורך כך, הפרוייקט ייסד תפקידים, הקים מוסדות ויצר נוהלים להפעלה של תהליך תכנון במסגרת צוותי ההיגוי השכונתיים. חשוב לזכור שבישראל, קודם לפרוייקט התקיימו בדרך כלל תפקידים, מוסדות, או נוהלים לתכנון שכונתי. הצלחתו של הפרוייקט היתה לא מבוטלת, אף שבתהליכים שהונהגו במרבית השכונות מצאנו מקום רב לשיפור. למרות הליקויים, נראה

שתהליכי התכנון במרבית השכונות הניבו תכניות שהיו צפויות להועיל - לפחות בכוח - לשיפור מצב השכונות.

עצם הנהגת תהליכי תכנון, ובמיוחד בגישה המבוזרת עליה עמדנו לעיל, מהווה חידוש נוסף וחשוב אף הוא, בדרכי קבלת החלטות במדיניות לגבי שכונות בישראל. גם לחידוש זה אנו צופים השלכות לעתיד.

*** האם היה תיאום בין-מוסדי טוב מספיק כדי לאפשר השגת יעדי התכנון לטיפול פיסי-חברתי משולב וכדי להבטיח שיתוף-פעולה מועיל בתהליך הביצוע?**

חוליה-מקשרת חיונית בין תכנון לתפוקות-בשטח היא נכונות המוסדות הרבים עליהם הסתמך הפרוייקט לביצועו, לתאם את פעולותיהם ההדדיות. בדרך כלל, היתה חוליה זו פגומה ולוקה בחסר. במיוחד חלשה היתה רמת התיאום בין המגזר הפיסי לחברתי. להוציא בשכונה אחת או שתיים, עולה מממצאינו שמבחינת התיאום בין שני המגזרים, במקום גישה משולבת, הפך הפרוייקט בדרך כלל להיות לא יותר מאשר הסתערות בו-זמנית על התחומים הפיסיים והחברתיים בשכונה בעלת אוכלוסייה ושטח מוגדרים. בתחומים החברתיים היה המצב טוב במקצת, ומצאנו דוגמאות רבות יותר של ניסיונות ליצור נורמות של תיאום ושילוב שירותים. למרות אלה, מסקנתנו היתה ששיפור רמת התיאום היתה מאפשרת את השגת יעדי התכנון באופן מלא יותר.

על אף נימה ביקורתית זו, יש לראות בניסיונות לתיאום בין משרדים שונים ורשויות שונות בהפעלת מדיניות חברתית-פיסית משולבת, משום חידוש נוסף שהנהיג הפרוייקט באספקת שירותים ציבוריים בישראל. ייתכן שגם לתקדים זה, אף שהוא נחל הצלחה קטנה יותר, יהיו השלכות לעתיד.

*** האם התכניות שמימן הפרוייקט היו תוספת לשירותים הרבים שמפעילות רשויות שונות באופן רגיל בשכונות מצוקה, או שמא היה בהם משום החלפת שירותים ("בריחה תקציבית")?**

ממצאינו מורים על מספר לא-מבוטל של תכניות שהיו "נגועות" במה שבחרנו לכנות "העתקה תקציבית" או החלפת שירותים קיימים, אולם במונחים תקציביים ככל הנראה לא מדובר בנתח העיקרי. הנהגים מההעתקה היו לא רק הרשויות המקומיות, כפי שנוהגים לעתים לחשוב, אלא במיוחד משרדי הממשלה השונים, ובראשם משרד החינוך. אולם תופעה זו, בהיקף כלשהו, היא כמעט בלתי-נמנעת.

לחיוב, ניתן לראות בה אינדיקטור לכך שהפרוייקט מושך אליו "טרמפיסטים". אך לשלילה, יש להכיר בכך שההעתקה התקציבית יש בה כדי להפחית מהשפעתו הפוטנציאלית של הפרוייקט ולהקשות על יציאתו מהשכונות הוותיקות.

תופעת העתקת התקציבים מעלה תמיהות באשר ליחסי-הגומלין בין הפרוייקט לרשויות המבצעות השונות. במיוחד עולות שאלות באשר למשמעותה לגבי יחסי-הגומלין בין הממשלה לסוכנות היהודית, שכן עולה שהאחרונה החליפה במידה לא מבוטלת שירותים שגופים ממלכתיים נהגו להפעיל בשכונות. חסרונם של "אמצעי מניעה" להפחתת תופעה זו, עולה מהממצאים.

* * *

לסיכום, נציין סממן נוסף של הפרוייקט שחרם ככל הנראה אף הוא להצלחותיו היחסיות בתחום הביצוע. פרוייקט השיקום עוצב בידי אנשי מקצוע והונהג במידה רבה על ידם, מבלי שנחשף עדיין למאבקים פוליטיים מובהקים. שלוחותיו השונות של הפרוייקט, הן בדרגים המרכזיים של הממשלה והסוכנות, והן בדרג של השכונות, אופיינו על ידי נכונות לספוג תשומות מאנשי מקצוע וליישמן. כן ניתן הפרוייקט ברמה טובה של כושר למידה לשינוי יעדים. הדגש על הערכה צמודה, מעבר למידה המקובלת בדרך כלל בישראל, היה אף הוא מתוו-ההיכר של הפרוייקט.

האם לפרוייקט השיקום תהיינה השפעות ארוכות-טווח על סידרי המינהל הציבורי, התכנון, יחסי השלטון המרכזי והמקומי ודרכי אספקת שירותים חברתיים? שנות התשעים יגידו.

חלק ב':

פעולות הפרוייקט

והנהנים מהן

פרק תשיעי

תפוקות הפרוייקט: תכניות שהופעלו ותקציבים שהוצאו

אחת השאלות המרכזיות של מחקר המעריך את פרוייקט השיקום היא, מהן הפעולות שביצע הפרוייקט בשכונה. פעולות אלה נכנה במונח "תפוקות הפרוייקט". ללא מענה על שאלה זו, לא נוכל לזקוף לזכותו או לחובתו של הפרוייקט תמורות שונות שחלו בשכונות, ושלחן הוקדש ספרה של כרמון המשלים את הספר הנוכחי. שאלה זו אינה רק חוליה מתווכת בין יעדי הפרוייקט ובין תוצאותיו, אלא היא חשובה גם בזכות עצמה, שכן באמצעותה אפשר ללמוד על מגוון ההיצע של התכניות שהפעיל הפרוייקט, על מידת התאמתן למתוכנן, על המידה שהתפוקות הגיעו לאוכלוסיית הנהנים שלה הן יועדו, ועל שיעור הנהנים מהפרוייקט בפועל. לנתוני פרק זה יש חשיבות על רקע הפער שהיה ברוב השכונות, בין תכניות מתוקצבות לבין ההוצאות התקציביות בפועל, הנופלות בזרך כלל בהרבה מהמתוקצב.

בפרק זה נביא חלקים נבחרים בלבד מדו"ח המחקר שהוקדש לנושא התפוקות. פירוט נוסף כלול בכרך השלישי של דו"ח המחקר המלא (אלתרמן ופרנקל, 1985, עמ' 5/1 - 5/81, ונספחים).











המונח "תפוקה" הוגדר לצורכי המחקר כפעולה שמומנה כולה מתקציבי הסוכנות או המשרדים הממשלתיים במסגרת תקציב פרוייקט השיקום שלהם, או כפעולה שמימנה רשות אחרת, שעברה את תהליך אישורו של צוות ההיגוי השכונתי.

פרק זה כולל נתונים מצטברים על סך הכול של התפוקות מראשית פעולת הפרוייקט בכל אחת משכונות המדגם עד לשנת 1983/4.

תקציבים בתחומים החברתיים: סדרי גודל

טבלה 9.1 מציגה את תקציבי 10 השכונות בכלל התחומים החברתיים לשנת 82/83. שנה זו הייתה בהרבה שכונות בארץ שנת שיא לפעילות הפרוייקט, בטרם החלו הצמצומים בו.

טבלה 9.1: תקציבי 10 השכונות בתחומים חברתיים ב-1982/83 ורמתם יחסית
לממוצע של עשר השכונות

רמה השוואתית	תקציב חברתי באלפי דולר	גודל האוכלוסייה ב-1983	השכונה
	586.4	3480	כנען (צפת)
	493.8	7959	עכו מזרח
	446.0	8583	ג. הרקפות (ק. אחא)
	834.8	8104	אור עקיבא
	823.1	9069	ג.אולגה (חדרה)
	565.0	2100	נ.ישראל (הרצ.)
	1763.2	9575	התקווה (ת"א)
	742.4	4091	נ.אליעזר (ת"א)
	560.5	10260	עיר גנים (י-ם)
	659.5	8027	נתיבות
	747.5	7125	ממוצע

רמה נמוכה



רמה בינונית



רמה גבוהה



התקציב החברתי הממוצע עמד על 747,500 דולר. העובדות הבולטות ביותר בטבלה הן הדמיון הכללי בסדרי-הגודל התקציביים לנושאים החברתיים והעדר קשר ברור בין גובה התקציב לגודל השכונה.

מאפייני סל התפוקות בתחומים החברתיים

אחד העקרונות הבולטים של פרויקט השיקום היה פעולתו הרב-תחומית הן בנושאים הקיימים והן בנושאים החברתיים והארגוניים. עקרון נוסף היה הציפייה שבכל שכונה יקבע ויישם מכלול של תכניות פעולה המיוחד לשכונה וההולם את צרכיה. מכלול כזה נכנה "סל תפוקות". צירופם של שני עקרונות אלה מוביל לציפייה, שיסתמנו הבדלים משמעותיים בין סלי התפוקות בכל אחת מהשכונות. מה היו סלי התפוקות השונים בשכונות בשנות השיא, ומה היו מאפייניהם?

מספר תכניות חברתיות והוצאות תקציביות לפי תחומים

ראשית, נבחן את מספר התכניות אשר הופעלו בכל אחד מהתחומים. אמנם, מספר התכניות אינו מצביע על היקף הפעולות; אולם בנושאים החברתיים, עצם מספר התכניות נותן ביטוי לאסטרטגיית השיקום אשר נבחרה: האם ננקטה גישה של ריכוז הפעולה במספר קטן של נושאים או שמא הועדפה גישה של פיזור המאמץ על פני מגוון רחב של תכניות, פעילויות אוכלוסיות-יעד? שאלה זו ניתן לשאול באופן משווה בין השכונות, משום שכפי שראינו, עוגת התקציב במרבית השכונות דומה בטדר-הגודל הכולל.

בטבלה 9.2 מוצגת התפלגות מספרי התכניות החברתיות על פי תחום,¹ אשר הופעלו בשכונות המחקר בכל שנות פעולת הפרוייקט, עד מרס 1983.

¹ בתחום הבריאות כללנו רק תכניות בריאות שניתנו לכל הקהילה. תכניות בריאות לגילאים מסוימים כמו בגיל הרך וקשישים הושארו בתחומים אלה ולא הופרדו.

טבלה 9.2: מספר התכניות החברתיות שהופעלו על ידי פרויקט השיקום בשכונות עד מרס 1983 בהתפלגות לפי תחומים

השכונה	כנען (צפת)	עכו מזרח	גבעה הרקפות (קריית אחא)	ארז עקיבא	גבעה אולגה (חורח)	כנען ישראל (הרצ"י)	החוקה (ת"א)	נווה אליעזר (ת"א)	עיר גנים (י-ם)	נתיבות	ממוצע
מספר שנות הפרוייקט בשכונה	4	4	3	4	4	7	5	5	4	3	4
אוכלוסיית השכונה 1983	3480	7959	8583	8104	9069	2100	9575	4091	10260	8027	7123
הגיל הרך	7	3	5	13	3	8	6	6	5	12	6.7
השכלה	8	6	5	10	9	9	6	4	16	29	10.0
נוער וספורט	2	8	17	9	7	3	6	9	19	16	9.6
קהילה	7	7	4	12	5	6	9	6	11	12	7.9
תעסוקה	1	-	1	-	-	-	1	-	4	-	0.7
כריאות	2	-	-	1	-	-	-	-	2	2	0.7
קשישים	6	2	1	6	3	6	5	1	7	2	3.9
סה"כ חברתי	33	26	33	51	27	32	33	26	63	73	39.7
רמה השוואתית יחסית למוצע											

רמה נמוכה

רמה בינונית

רמה גבוהה

מטבלה זו ניתן ללמוד על הבדלים משמעותיים בין שכונות המחקר במספרי התכניות שהופעלו. מספר התכניות החברתיות המצטבר במוצע בין שכונות המחקר הוא 40, בעוד הטווח נע בין 26 ל-73 תכניות.

מסקנתנו היא שמספר התכניות הוא בעיקר פועל יוצא של גישת השיקום אשר אומצה לשכונה (לאו דוקא באופן מודע): ריכוז המאמץ במספר קטן של תכניות, או פיזורו על פעילויות רבות.

אולם על אף ההבדלים בין השכונות מצטיירת תמונה של גישה כללית משותפת: בכל עשר השכונות אומצה אסטרטגיה של טיפול בו-זמני במספר נושאים, באמצעות מספר לא מבוטל של תכניות ספציפיות. יש לזכור, שבנוסף על התחומים החברתיים, עסקו בכל אחת מהשכונות גם בתחומים פיסיים, כפי שנראה להלן. בתחומים החברתיים עצמם הפעיל הפרוייקט בכל אחת מהשכונות תפוקות בחמישה מתוך שבעת התחומים לפחות (להוציא בריאות ותעסוקה).

בחינת טבלה 9.2 לפי החלוקה לתחומים, מצביעה על כך שבממוצע הרב-שכונתי עומד תחום ההשכלה במקום הראשון מבחינת מספר תכניות ממוצע, עם עשר תכניות, וסמוך אליו תחומי נוער וספורט, הקהילה והגיל הרך (בסדר יורד). אלה הם איפוא ארבעת התחומים המרכזיים שבהם פעל הפרוייקט בשכונות המחקר. תחום הקשישים עומד מאחור עם ארבע תכניות בממוצע. כל התחומים שהוזכרו עד כה מיוצגים בכל אחת משכונות המחקר, בדרך כלל על-ידי יותר מתכנית אחת. לעומתם זוכים תחומי הבריאות והתעסוקה להפעלה רק ב-4 מבין 10 השכונות. בנושא התעסוקה בולטת עיר-גנים, בה זכה תחום זה לתשומת לב מיוחדת ולהפעלה של 4 תכניות.

התפלגות מספר תכניות בהשוואה לתקציב ולהוצאות בפועל

דרך נוספת לאפיין את סל התפוקות היא על פי התפלגות ההוצאות בפועל בתחומים השונים. עד כמה דומה התפלגות זו להתפלגות על פי מספר תכניות אשר נותחה לעיל? נציג את ההוצאות לשנת 82/83.

נשווה עם מספר התכניות שפעלו בשנת תקציב זו (ולא באופן מצטבר, כמופיע בטבלה 9.2). בטבלה 9.3 מוצגת השוואת התפלגות שיעור התכניות בכלל 10 השכונות בכל תחום, עם שיעורי ההוצאות בפועל.

טבלה 9.3: תכניות, תקציבים והוצאות בכל 10 שכונות המחקר ב-1982/83
(ללא רווחה חינוכית)

שיעורי הוצאות	הוצאות 82/83 באלפי \$		תקציב 82/83 באלפי \$	שיעורי תכניות		מספרי תכניות			
	סדר גודל	סה"כ		מסה"כ ללא רווחה חינוכית	מסה"כ	ללא רווחה חינוכית		סה"כ	
						סדר גודל	סה"כ		
12.5	4	574.5	800.7	14.8	17.4	4	51	66	הגיל הרץ
33.5	1	1547.2	2240.5	22.7	24.7	2	78	94	השכלה
23.2	3	1071.5	1928.0	25.9	24.7	1	89	94	נוער וספורט
23.3	2	1071.9	1879.0	22.4	20.3	3	77	77	קהילה
0.4	7	20.5	87.2	1.2	1.1	7	4	4	תעסוקה
2.9	6	133.1	225.2	2.0	1.8	6	7	7	בריאות
4.1	5	189.0	314.1	11.0	10.0	5	38	38	קשישים
100.0	-	4607.8	7474.7	100.0	100.0	-	344	380	סה"כ חברתי

מתאם בין שיעורי התכניות לשיעורי ההוצאות $R = +0.91$ ברמת מובהקות

$\alpha = 0.05 - 0.10$

בשני תחומים נוספות כמעט כל השכונות (8 מתוך 10) להשקיע חלק ניכר מתקציביהן: תחום ההשכלה ותחום הקהילה. התחום השלישי הזוכה לבולטות רק במחצית השכונות הוא תחום הנוער והספורט. תחומי ההשכלה והקהילה דומיננטיים יותר על פי מדד ההוצאות בפועל מאשר על פי מספר התכניות. משמע, התכניות בתחומים אלה נוספות להיות יקרות במקצת בהשוואה לתכניות בתחומים אחרים. לעומת זאת, בעוד שתחום הגיל הרך בלט בשתי שכונות על פי מספר התכניות שהופעלו (אור-עקיבא ונווה-ישראל), אין הוא זוכה כלל לבולטות על פי שיעור ההוצאות בשכונות אלה. ניתן להסיק, כי גם כאשר מופעלות תכניות רבות בתחום זה, אין הן בדרך-כלל עתירות-השקעה. בתחום הבריאות בולטת נתיבות, שם הוקמה

מרפאת שיניים שהפעיל הפרוייקט, וההשקעה היתה יוצאת דופן בגובהה ובמשקלה בסל התקציבי. כפי שנראה, למרפאה זו גם השפעה ניכרת על שיעור הנהנים מהפרוייקט בנתיבות.

שיעור תפוצתן של תכניות חברתיות בין השכונות

עד כמה נשען פרוייקט השיקום על סל תכניות חברתיות החוזר על עצמו בשכונות רבות, לעומת סל תכניות ייחודי לכל שכונה. מתוך יעדי הפרוייקט ניתן היה לצפות לכך, שלכל שכונה יותאם סל תכניות מיוחד עבור צרכיה, ושמידת הדמיון בין התכניות בשכונות השונות תהיה חלקית לכל היותר. נשמעה ביקורת שהפרוייקט נוטה להישען על "תכניות מגירה". עד כמה היא היתה נכונה? מענה לשאלה זו ניתן לקבל מתוך אפיון התכניות אשר הופעלו על פי מידת תפוצתן בין שכונות המחקר.

בטבלה 9.4 מוצגת ההתפלגות של סך כל התכניות החברתיות על פי תחום, אשר הופעלו בשכונות המחקר עד מרס 1983, לפי מידת תפוצתן. התכניות מחולקות לארבע קטגוריות של מידת-תפוצה: תכניות חזרתיות (המופיעות ב-7 שכונות ויותר), תכניות נפוצות (הפועלות ב-4-6 שכונות), תכניות נדירות (הקיימות ב-2-3 שכונות בלבד) ותכניות ייחודיות (הפועלות בשכונה אחת בלבד).¹ המיון נעשה תוך קיבוץ התכניות לקבוצות של סוגים דומים (כגון "שיטות הוראה"). מספיק שתיוצג תכנית אחת בקבוצה כדי שהשכונה תימנה ככלולה בקבוצה זו.

מבט כולל על הטבלה מצביע על שיעור גבוה של תכניות חזרתיות - 15% בממוצע. או 38% יחד עם התכניות הנפוצות - אולם אין שיעור זה גבוה כפי שניתן היה לשער על פי הביקורת הרווחת; שכן בד בבד ניתן להצביע על 29% תכניות

¹ מבין שכונות המחקר, כמובן, ייתכן כי תכניות אלה הופעלו בשכונות נוספות בפרוייקט.

"ייחודיות", ועל עוד 33% תכניות "נדירות", כפי שנראה מיד. תמונה לא פשוטה זו קיימת אפילו בתחום רמת מיסוד גבוהה כמו תחום ההשכלה. עם זאת תחום ההשכלה בולט בשיעור הרב של התכניות החזרתיות - 35% - הגבוה באופן ניכר מהשיעור המקביל בתחומים האחרים. בין התכניות הנפוצות מופיעות גם המסגרות השונות לסיוע בלימודים (7 שכונות).

השיעור הגבוה של תכניות חזרתיות בתחום ההשכלה אינו מפתיע, שכן תחום זה עוסק במידה רבה בנושא החינוך הפורמאלי, הדורש רישוי או הכרה וביקורת קפדנית, ולפיכך הוא נוטה להתבסס על תכניות מוכנות ובודקות.

טבלה 9.4: מידת תפוצתן של סוגי התכניות החברתיות המופעלות בשכונות המחקר בכל שנות פעולת פרויקט השיקום בהן (עד סוף מרס 1983) בחלוקה לפי תחומים

סה"כ סוגי תכניות חברתיות		ייחודיות פועלות בשכונה אחת בלבד		נדירות פועלות ב-2-3 שכונות		נפוצות פועלות ב-4-6 שכונות		חזרתיות פועלות ב-7+ שכונות		מידת תפוצת סוגי התכניות
מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז	
100	16	19	3	38	6	31	5	13	2	הגיל הרך
100	17	30	5	29	5	6	1	35	6	השכלה
100	16	19	3	31	5	31	5	19	3	נוער וספורט
100	20	25	5	30	6	35	7	10	2	קהילה
100	3	-	-	100	3	-	-	-	-	בריאות
100	4	50	2	50	2	-	-	-	-	תעסוקה
100	15	47	7	33	5	13	2	7	1	קשישים
100	91	28	25	35	32	22	20	15	14	סה"כ סוגי תכניות חברתיות

* "סוג תכנית" מתייחס למקבץ של תכניות ספציפיות הדומות בתוכנן אף אם הן קרויות בשם שונה. על כן אין בהכרח הקבלה בין מספר סוגי תכניות לפי תחום עם מספרי התכניות שהוצגו לעיל.

תחומי הבריאות והתעסוקה מאופיינים בשיעור נמוך של תכניות חזרתיות. במקרה של בריאות ותעסוקה, ניתן היה לצפות לממצא זה, המשקף את ייצוגם הנמוך של תחומים אלה בפרוייקט ואת חולשתם הבולטת ומעורבותם הנמוכה של המוסדות המכוונים. בתחום הקשישים יש שיעור גבוה של תכניות ייחודיות ונדירות. עובדה זו מצביעה להערכתנו לא רק על רצון השכונות למצוא פתרונות ייחודיים – דבר חשוב כשלעצמו – אלא גם על כך שהרשויות אינן נוהגות לבצע מגוון מספיק של תכניות מקובלות וממוסדות, שמהן ניתן לבחור תכנית לפתרון הבעיות הקשות הכרוכות בתחום זה. התוצאה היא שרק תכנית אחת בתחום זה היא חזרתית (מועדון קשישים חברתי), ורק עוד שתיים נפוצות (טיפול פרטני ושירות סיעוד רפואי). בין השכונות אשר הוכיחו תעוזה ואימצו תכניות ייחודיות לקשישים בולטות אור-עקיבא (מימון רופאים וטיפול שיניים) ועיר-גנים (הסעות וספורט לקשישים). מועדון תעסוקה לקשישים הופעל בנווה-ישראל, ונסיעות וטיולים בכנען.

תמונה של מצב ביניים ניתן למצוא בתחומי הגיל הרך, נוער וספורט וקהילה. בתחומים אלה קיים שיעור גבוה של תכניות ברמות הביניים של תפוצה, ושיעור נמוך יחסית של תכניות ייחודיות, להוציא את נושא הקהילה. נושאים אלה, אשר באופיים שואפים להתאים עצמם לקהילה המסוימת, לא ניתן לצפות לרמת מיסוד גבוהה ולחזרתיות רבה. לעומת זאת, השיעור הנמוך של תכניות חזרתיות בתחום הגיל הרך מפתיע יותר, שכן אופיים של השירותים בתחום זה דומה לשירותים בתחום ההשכלה. מיעוט התכניות החזרתיות (כמו גן מילוא ואתג"ר) מצביע אולי על העדר מלאי מספיק של תכניות ממוסדות ומוכרות.

נעבור להשוואה בין השכונות, המוצגת בטבלה 9.5. שיעור גבוה במיוחד של תכניות נפוצות ניתן למצוא בגבעת-אולגה ובגבעת-הרקפות (הרבה מעל הממוצע). בשכונות אלה וכן בנווה-אליעזר ובעכו-מזרח היה שיעור נמוך במיוחד של תכניות ייחודיות בהשוואה לממוצע הרב-שכונתי. לעומתם הצטיינו אור-עקיבא ועיר-גנים בשיעור גבוה של תכניות ייחודיות.

קשה לחוות דעה על המצב הרצוי, שכן בסוגיית הייחודיות קיימת תחרות בין שני יעדים: האחד, הרצון להתבסס על תכניות ממוסדות, שרבייין בשכונות שבהן הן מופעלות מסייע בהפעלה, בהפקת לקחים, ובבקרת איכות; והשני, הרצון להתאים את הפתרון לאופי הייחודי ולבעיותיה של כל שכונה. מן הסתם לא ניתן לרשות תרופה זהה לכולן.

טבלה 9.5: רמות שיעורי התפוצה של תכניות שהפעיל הפרוייקט בשכונות
השונות עד מרץ 1983

תשיכוח	עיר גנים	כ. אליעזר (ת"א)	התקוה (ת"א)	נ. ישראל (הרצליה)	ג. אולגה (חדרה)	אור עקיבא	ג. הרקפות (ק. אתא)	עכו מזרח	כנען (צפת)	השכונה רמת התפוצה של התכניות
●	●	○	●	●	●	○	●	●	●	חזרתיות
●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	נפוצות
●	●	○	●	●	○	●	●	○	●	נדירות
●	●	○	●	●	○	●	○	○	●	ייחודיות

- - נמוך באופן ניכר מהמוצע
 ● - דומה למוצע
 ● - גבוה באופן ניכר מהמוצע

תפוקות בתחומים הפיסיים

תכניות ותקציבים

שלא כבתחומים החברתיים, בתחומים הפיסיים מספר התכניות אינו מהווה אינדיקטור מתאים לאפיון של התפוקות ומגוון ההיצע. ההשקעות הכספיות הנדרשות להפעלת תכנית טיפוסית בתחום זה בדרך כלל גבוהות בהרבה מאלו הנדרשות להפעלת תכנית חברתית טיפוסית, וטווח השונות בהשקעות בין התכניות הפיסיים לבין עצמן, גבוה. מאחר שמשדר הבינוי והשיכון אינו מספק נתונים אודות הוצאות בפועל, לא נוכל להציג את שיעורי ההוצאות; אולם ניתן ללמוד על היקף ההשקעה יחסית לתחומים החברתיים מתוך חלוקת התקציב.

בטבלה 9.6 מוצגים התקציבים בנושאים הפיסיים (מחנני ציבור, תשתית, דיור ואיכלוס), במספרים מוחלטים ובשיעורים. בניגוד לתקציבים בתחום החברתי, התקציבים בנושאים הפיסיים הינם רב-שנתיים. נציג את סכום התקציבים הכולל

טבלה 9.6: תקציבים באלפי דולרים ושיעורי תקציב מהסה"כ בתחומים הפיסיים
בשכונות המחקר לשנים 1981/82 ו-1982/83, לכל שכונה וממוצע ל-10 השכונות

שיעור תקציב פיסי מהסה"כ התקציב	סה"כ תקציב כולל	סה"כ תקציב לחחום הפיסי	דיוור ואיכלוס		חשתיית		מבני ציבור		תחום השכונה
			שיעור התקציב מהסה"כ	סה"כ תקציב	שיעור התקציב מהסה"כ	סה"כ תקציב	שיעור התקציב מהסה"כ	סה"כ תקציב	
55.5	3790.4	2104.9	15.1	573.0	9.0	342.3	31.4	1189.6	כנען (צפת)
55.8	3275.5	1829.2	6.5	214.0	20.2	663.0	29.1	952.2	עכו- מזרח
47.5	2847.8	1354.0	8.8	250.3	28.3	806.0	10.5	297.7	ג. הרקפות (ק.אמא)
42.7	3569.7	1524.2	6.1	217.0	15.4	550.0	21.2	757.2	אור עקיבא
68.2	6308.9	4304.5	39.7	2504.0	2.2	140.9	26.3	1659.6	ג. אולגה (חדרה)
74.0	4013.6	2972.3	46.4	1862.8	9.0	362.8	18.6	746.7	נ. ישראל (הרצ. .)
71.8	17955.1	12893.9	19.3	3465.1	14.0	2515.2	38.5	6913.6	התקווה (ת"א)
62.7	4549.5	2851.8	21.4	976.0	0.4	16.0	40.9	1859.8	נ. אליעזר (ת"א)
61.7	4720.6	2912.4	54.6	2575.3	5.8	274.0	1.3	63.1	עיר גנים (י-ם)
62.1	3175.7	1971.4	15.4	487.5	7.6	240.2	39.2	1243.7	נתיבות
60.2	5420.7	3471.8	23.3	1312.5	11.2	591.0	25.7	1568.3	ממוצע

בשתי השנים 1981/2 - 1982/3 גם יחד, בהנחה ששתיהן מייצגות במידה טובה יותר את הפעילויות מאשר שנה אחת. בטבלה מוצגים שיעורי התקציב הפיסי (כולל מתקני ציבור) מסה"כ התקציב בשכונות בשתי השנים. השיעור הממוצע היה 64%, התקציב הפיסי הממוצע הגיע בשתי השנים ל-3,471,800 דולר.

חשוב להדגיש שנתונים אלה מתייחסים לשתי שנות תקציב בלבד. אמנם היו אלה שנים שבהן פעל הפרוייקט בשיא היקפו, אולם הנושאים הפיסיים, שלא בדומה לשירותים החברתיים, מעצם אופיים המסתיים (שלא בדומה לשירותים החברתיים), נוטים לשינויים תקציביים משמעותיים משנה לשנה, בעיקר בתחומי מתקני הציבור והתשתית הפיסיית. מן הראוי לציין כי בתחום הדיור והאכלוס לא נכללו בנתוני התקציב ההוצאות להרחבת דירות בבעלות המתבצעות דרך הלוואות שנותן משרד הבינוי והשיכון.

שיעור תקציבים גבוה במיוחד לנושאים הפיסיים באופן כללי מצאנו בשנים אלה רק בשתי שכונות: התקווה ונווה-ישראל, שם הוקצה יותר מ-70% מהתקציב לנושאים הפיסיים. מבין אלה, התקווה בולטת בגובה התקציב במספרים מוחלטים - הגדול פי כמה משכונות אחרות. לא בכל התחומים בלטו שתי שכונות אלה: בשכונת התקווה שיעור התקציב הגבוה חל על מתקני ציבור בלבד, בתחום בו תוקצבו סכומי עתק - פי כמה וכמה משכונות אחרות. אולם בנושא הדיור, האכלוס והתשתית היה שיעור ההקצאה מסה"כ התקציב בשכונה בינוני, אם כי במספרים מוחלטים היה עדיין בולט יחסית לשכונות האחרות. בנווה-ישראל לעומת זאת, מצאנו העדפה בולטת לתחום הדיור והאכלוס. בתחומים האחרים היה שיעור ההקצאה בינוני (תשתית ומתקני ציבור).

השכונות ששיעור ההקצאה לטה"כ התקציב הפיסי היה בהן בינוני הן: כנען, עכו מזרח, עיר-גנים, ג. אולגה, נווה-אליעזר ונתיבות. שיעורי הקצאה גבוהים לתשתית פיסיית בלטו בעכו-מזרח, ולדיור ואכלוס בעיר-גנים ובגבעת-אולגה. ולבסוף, השכונות בהן ההקצאה לתחומים הפיסיים הייתה נמוכה בטה"כ הן גבעת-הרקפות ואור-עקיבא, להוציא את ההקצאה הגבוהה לתשתית הפיסיית בגבעת הרקפות.

העתקת תכניות והערכה של תפוקות "נטו"

עד כאן הנחנו שהתכניות שהועברו בכספי הפרוייקט אכן היו תוספת שניתן לזקוף לזכותו. ואולם אפשר שכמה מהתכניות הללו לא היו אלא תחליפים לתכניות קיימות, או לתכניות שצפוי שהיו מתבצעות בעזרת תקציבים רגילים לולא התערבותו של הפרוייקט.

המרה כזו הגדרנו בפרק השמיני כ"העתקה תקציבית" או כ"העתקת תכניות". שם הגדרנו דפוסים אפשריים אחדים של תוספת נקייה (דפוסי א') וסוגים אחדים של העתקה תקציבית (דפוסי ב'). בפרק השביעי בחנו את נושא ההעתקה התקציבית מנקודת המבט של יחסי הגומלין בין המוסדות ואילו את הדיון המפורט על ההעתקה שחלה בתחומים השונים של סוגי תכניות השארנו לפרק זה. כאן נשאל: הניתן לזהות את "התפוקות הנקיות" (נטו) של הפרוייקט?

כזכור מהפרק השביעי, מצאנו כי מכלל התכניות החברתיות, 58% היו תפוקות נקיות. 40% סווגו כתוספת נקייה לגמרי לשכונה, ואילו 18% הנותרים היו תכניות מורחבות (או מחודשות) שסביר שלא היו מורחבות אלמלא הפרוייקט. יתר 42% היו תכניות חברתיות שבהן זיהינו טיפוס זה או אחר של העתקה. בהשוואה בין 10 השכונות מצאנו שיעורים גבוהים של העתקה בכנען, גבעת-אולגה ונתיבות, שיעורים בינוניים באור-עקיבא, נווה-ישראל וגבעת-הרקפות, ושיעורים נמוכים בנווה-אליעזר, עכו מזרח ועיר-גנים.

מידת ההעתקה בתכניות חברתיות על-פי תחומיהן

בטבלה 9.7 מוצג אחוז התכניות שהתגלתה בהן מידה של העתקה, לפי טיפוס ותכנית. הגדרת התפוקות וחלוקה לטיפוסי תכניות הננקטות כאן זהות לאלו שהוצגו בפרק השביעי.¹

¹ בדיון הנוכחי השמטנו את תכניות הרווחה החינוכית של משרד החינוך, משום שהקשר ההדוק בין פרוייקט השיקום לבין תכנית הרווחה גרם, כפי שראינו בפרק השביעי, להעתקת תקציבים בתוך משרד החינוך עצמו.

טבלה 9.7: אזורי התכניות החברתיות שנמצאה בהן מידה של העתקה, לפי תחומים

התחום	הגיל הרך	חינוך פורמאלי	נוער וספורט	קהילה	תעסוקה	בריאות	קשישים	תכנון ומינהל
% התכניות שיש בהן העתקה	59	56-150	46	31	14	0	37	0

הטווח המוצע כאן הוא תוצאה של סוג אלטרנטיבי אפשרי לתכניות מסוימות בעיר-גנים.

תכניות של הגיל הרך מציגות את השיעור הגבוה ביותר של העתקה: בכ-60% מהתכניות נמצאה העתקה מסוג זה או אחר. גם בתחום החינוך הפורמאלי מצאנו שיעור גבוה של תכניות העתקה. זהו ממצא מפתיע, הנוגד את הדעה הרווחת, שתקציבים הועתקו בעיקר לטובת תכניות בלתי-פורמאליות, כמו פעילות קהילתית, נוער וספורט. מתברר כי תכניות אלו, ובעיקר התכניות הקהילתיות, מצטיינות בשיעור נמוך יותר של העתקה. ממצא זה משקף ככל הנראה את העובדה שחלק מהפעילויות הקהילתיות היה חידוש שהביא עמו הפרוייקט.

גם תכניות לקשישים ותכניות תעסוקה הצטיינו בשיעור יחסי נמוך של העתקה. ממצא זה משקף כנראה את הרמה הנמוכה של השירותים בתחומים אלה בתקופה שקדמה לפרוייקט, ואת הנטייה לפתח תכניות חדשות במקום לסמוך על תכניות קיימות. ראוי לציין שלא מצאנו שום מקרה של העתקה בתחום הבריאות ובתחום התכנון והמינהל. אשר לתחום האחרון - הממצא היה צפוי, שכן היה זה הפרוייקט שהניע את התכנון ברמה השכונתית. בנושא הבריאות, הממצא מעיד על כך שהשירותים שהוסיף הפרוייקט היו אמנם שונים משירותי הבריאות השוטפים.

העתקה בתכניות פיסיות לפי תחומיהן

אף שמידת ההעתקה בתכניות פיסיות היא ככל הנראה קטנה מזו שבתכניות החברתיות, בכל-זאת מצאנו מקרים של העתקה - לעתים מידה ניכרת - גם בתכניות פיסיות. הדפוס ומידת ההעתקה שונים לגבי שלושת התחומים של תכניות פיסיות: מבני ציבור, תשתית ודיור.

מבני ציבור: רוב התכניות להקמה, או לחידוש, של מבני ציבור סווגו כתוספת נקייה (א-1 או א-2). ואולם כמה מחוקרינו העלו ספקות לגבי כמה מהמבנים "הרגילים", כמו גני-ילדים, מעונות יום, בתי-ספר ובמקרה אחד גם מועדון צופים. בשכונות אחדות סווגו אלה לאחד מסוגי ההעמקה. במקרים אלה הסברה הייתה שאלמלא פרוייקט השיקום, היו מבנים אלה מוקמים ע"י גופים קיימים. סוגים אחרים של מבני ציבור - מרכזים קהילתיים, מרפאות, מרכזי נוער, מרכז לקשישים - סווגו בדרך-כלל כתוספת נקייה. שלא כמבנים הנמנים על הקבוצה הראשונה, אלה האחרונים אינם מוקמים ע"י הרשויות המקומיות כבדרך שגרה, וחלקם הם בבחינת תכניות מיוחדות. ואולם ההבחנה אינה פשוטה כלל: מדוע זה יחשבו משרד הבריאות וקופת-חולים, למשל, כפחות אחראיים מהרשויות המקומיות, ו"ישוחררו" מחובותיהם? והרי עומדים לרשותם בדרך-כלל יותר - ולא פחות - אמצעים כספיים מאשר לרשויות המקומיות.

תשתית: תכניות לשיפור התשתית מצויות בדרך-כלל באחריות הרשויות המקומיות, או בידי יזמים, בכפוף לתנאים מתאימים שנקבעו ע"י התכנון המקומי. בישראל, חברות הבנייה הציבוריות נוטלות לעתים על עצמן הקמת התשתית בשכונות שהן בונות. פרוייקט השיקום לקח על עצמו עבודות תשתית נרחבות, כולל שיפוץ רחובות, ביוב ואספקת מים, וכן תכניות לשיפור הסביבה הפיסית כגון גינון, ריהוט ותאורת רחובות. חוקרינו הסיקו שלפחות חלק מתכניות אלה הועתקו אל הפרוייקט, בדרך-כלל מהרשות המקומית ולעתים מחברות הבנייה. מרוב השכונות דווח, שהרשות המקומית צמצמה למעשה את הוצאותיה ואת מעורבותה בעבודות תשתית, ולעתים אף נמנעה מלבצע תכניות שכבר אושרו. במקרה אחד (גבעת-אולגה) ציוד מתאים הועבר לשכונות אחרות, בעוד הפרוייקט מממן שיפוצים חדשים.

דיוור: לבסוף, אשר לתכניות דיוור: רק מיעוט יחסי של המקרים בתחום זה סווג כמועתק. בכל זאת, בניגוד לדעה הרווחת שתכניות מסוג זה הן תמיד בבחינת תוספת חדשה, מצאו חלק מחוקרינו כי כמה מתכניות הדיוור כללו גם הן מידה של העתקה.

נראה כי יש להבחין בין תכניות המטפלות בדירות או בבתים פרטיים, לבין תכניות המטפלות בדירות בשכירות, המוחזקות ע"י חברות הבנייה. הקבוצה הראשונה כוללת תכניות חדשות (כגון מתן הלוואות לעבודות הרחבה עצמיות). כמעט כל המקרים הללו סווגו כדפוס "א-1" או "א-2". ואילו הקבוצה השנייה כוללת תכניות שהיו צריכות להתבצע ע"י חברות הבנייה. במהותן אלה פעולות, שחברות הבנייה אכן מבצעות באופן שגרתי, אלא בקצב ובמרץ בלתי מספיקים. כמו

במקרה של עבודות תשתית כך גם כאן מעורר המצב הזה קשיי מיון: האם מציאותית היא הציפייה שחברות הבנייה ימלאו פונקציות אלו ביעילות?

סיכום

פרק זה הוקדש לניתוח התפוקות של פרויקט השיקום: אילו תכניות הצליח להפעיל? אמנם עצם העובדה שתכנית מסוימת בוצעה עדיין אינו מבטיח כי יושגו התוצאות הרצויות, וכי מטרת התכנית יוגשמו. אף-על-פי-כן ברור כי היכולת לבצע תכנית היא תנאי הכרחי, גם אם לא מספיק, להצלחה.

מנקודת ראות מוגבלת זו אין כל ספק שפרוייקט השיקום זוקף לזכותו כמה הישגים משמעותיים. מספר רב של תכניות יצא אל הפועל. הן כיסו תחומים רבים בחייה של כל אחת מהשכונות, הן בשטח הפעילות החברתית והן בשטח התכניות הפיסיות ובתחום הדיור. האסטרטגיה שהנחתה את הפעלת התכניות ברוב שכונות המחקר עמדה על הפעלה בו-זמנית של תכניות רבות, תוך פיזור המאמץ על מספר רב של תחומים.

בממוצע הופעלו בו-זמנית 40 תכניות חברתיות בכל שכונה. נוסף לכך הופעלו בכל שכונה תכניות להקמת שירותים ציבוריים, לשיפור התשתית וכמובן תכניות דיור. בשלוש שכונות נמצא מספר גדול במיוחד של תכניות חברתיות: נתיבות, עיר-גנים ואור-עקיבא. לעומת זאת שלוש שכונות אחרות נטו לרכז את המאמץ במספר קטן יותר של תכניות: נווה-אליעזר, גבעת-אולגה ונווה-ישראל.

אולם גם בשכונות בעלות מספר קטן יותר של תכניות פוזרו אלה על פני רוב התחומים בהם נועד הפרוייקט לפעול. רק בשכונות ספורות ניתן להצביע על נטייה להתמקד בתחום מסוים אחד למשל. בנווה-ישראל, ובמידה פחותה בעכו-מזרח, קבלו תכניות לשיפוץ הבתים והסביבה הפיזית יתר תשומת לב. בנתיבות, לעומת זאת, הושקע בזמן המחקר מאמץ מועט יחסית בדיור (הדבר השתנה מאוחר יותר), בעוד הדגש מושם בתחום החברתי, כולל בריאות. גם בגבעת-הרקפות מצאנו מגמה לריכוז המאמץ, הפעם בתכניות לנוער ולספורט, אף-על-פי שכמה מהפעילויות הללו חפפו תכניות שהרשות המקומית הציעה.

למרות האסטרטגיה הכללית של פיזור המאמץ, יצאו תחומים מסוימים מקופחים. הבולטים שביניהם הם יצירת מקורות תעסוקה ופיתוח כלכלי, שבתקופת המחקר - בשנים שהפרוייקט היה בשיא תאוצתו - זכו לתשומת לב זלה בלבד.

לבסוף, מליס אחדות בנושא הרגיש של "העתקה תקציבית". עד איזו מידה ניתן לראות בתכניות שבוצעו תוספת נקייה לתכניות שהתקיימו בשכונות לפני כניסת הפרוייקט, או שטביר שהיו מתבצעות גם בלא התערבות? התשובה מורכבת. בפרק השביעי, שם הוצגו ההנחות וההסתמיגויות הדרושות, מצאנו שיעור גבוה - עד כ-40% - של תכניות חברתיות שיש לסווגן כתכניות מועתקות, בשלמותן או בחלקן, ולא כחוספת נקייה. עם זאת לא כל ההעתקות התקציביות שוות, לא בגודלן ולא במתכונתן. ועוד, תכופות ההעתקה הינה חלקית בלבד, עקב השתתפותם של שני גופים או יותר במימון התכנית. עם כל זאת אין ספק שאכן קיימת מידה משמעותית של העתקה.

מסקנה זו תקפה בעיקר לגבי תכניות חברתיות. בחחום השיפוצים הפיסיים של הדיור הנושא מורכב יותר, אך ניתן לאמר שתכניות אלה גילו מידה קטנה יותר של העתקה, בהשוואה לתכניות החברתיות. עם זאת התגלו מקרים של העתקה בכל שלושת הסוגים של תכניות פיסייות: מבני ציבור, השתית ודיור. בתחום הדיור נמצא כי בתכניות הנוגעות לשיכון ציבורי בשכירות ארעו יותר מקרים של העתקה מאשר בתכניות הנוגעות ליחידות דיור שבבעלות פרטית.

באשר לתכניות חברתיות מצטיירת תמונה מעניינת, אולי אפילו מפתיעה. בניגוד להנחה הרווחת, אין התכניות של פעילות קהילתית ותרבותית ופעילות בקרב הנוער מצטיינות במידה הגבוהה ביותר של העתקה. בשיא הבלתי-מחמיא הזה מחזיקות התכניות החינוכיות - תכניות של חינוך טרום-חובה וחינוך פורמאלי. בתחומים אלה למעלה ממחצית התכניות סווגו כתכניות מועתקות מסוג זה או אחר. יוצא שהרווח הנקי שהביא הפרוייקט לחינוך טרום-החובה ולחינוך הפורמאלי נמוך במידה משמעותית ממה שנראה עפ"י מספר התכניות המופעלות. גם ברוב התחומים האחרים מצאנו שיעור משמעותי של תכניות שגלומה בהן צורה מסוימת של העתקה. לממצאים אלה השלכות חשובות לגבי יכולתו של הפרוייקט לגרום לשינויים ולשיפורים המקווים.

פרק עשירי

מי נהנה מתפוקות הפרוייקט?

בסעיף זה נציב שתי שאלות:

- מהו השיעור מאוכלוסיית השכונה הנהנה ישירות מתפוקות הפרוייקט ומהם שיעורי הנהנים בקבוצות הגיל השונות בשכונה?

- עד כמה אוכלוסיית הנהנים מתפוקות הפרוייקט דומה לאוכלוסיית היעד של כל תכנית ותכנית, או שונה ממנה?

הנתונים המוצגים בחלק זה נאספו אף הם בידי חוקרי השדה שלנו, על כן ייתכנו הבדלים בין הנתונים שיוצגו כאן לבין נתוני המעקב הרשמיים שהפרוייקט החל להנהיג בשנת 1983.

אוכלוסיית הנהנים מתכניות חברתיות בשנת 1982/83

כמה תושבים נהנו מן התכניות השונות שהפעיל הפרוייקט? חישוב שיעור הנהנים מתוך האוכלוסייה הפוטנציאלית אינו משימה פשוטה, שכן במקרים רבים נהנה אותן אדם מכמה וכמה תכניות חברתיות. כדי להתגבר על בעיה זו, פעלנו כדלקמן: הממצאים חולקו לשתי קבוצות - קבוצת התכניות שבהחום הפורמאלי (כולל הגיל הרך), שנכנה "התכניות הפורמאליות" וקבוצת התכניות בתחומי כל השירותים האחרים, שנכנה "התכניות הבלתי-פורמאליות". מספר המשתתפים סוכם לפי קבוצות גיל על פני כל התכניות. לגבי תכניות פורמאליות, בדרך-כלל, לא נוצרת בעיה של חפיפת אוכלוסיית נהנים. לגבי התכניות בתחום הבלתי פורמאלי שקיימת בהן אפשרות של חפיפה, מוצגת אוכלוסיית הנהנים בדרך-כלל לא כמספר מוחלט אלא כטווח, כאשר המספר הנמוך מניח חפיפה מלאה בין המשתתפים בפעולות שבתחום גידן, והמספר הגבוה מניח העדר חפיפה מוחלט. המושג "נהנה" חל על תושב שהשתתף בתכנית אחת לפחות מן הסוג הנדון, מבלי שערכנו הבחנה לגבי תכיפות ההשתתפות. מכלל החישוב הוצאנו נהנים מתכניות חד-פעמיות שהשתתף בהן קהל גדול, כגון מסיבות המוניות או תכניות עם קהל-יעד לא מסוים, או עיתון שכונתי.

בטבלה 10.1 מוצגים שיעורי הנהנים בפועל בכל אחת משכונות המחקר, לפי חלוקה לשני תחומי-על: תכניות פורמאליות ולא-פורמאליות.

אחד הממצאים הבולטים מטבלה זו הוא שיעור הנהנים הכולל הגבוה. במוצע נחשפו כשליש עד כ-40% מתושבי השכונות באופן ישיר לתכנית אחת או יותר מבין התכניות החברתיות שהפעיל פרויקט השיקום. כמובן, במדד זה נכללת חשיפה באינטנסיביות שונה ולסוגי תכניות שונים. מכל הידוע לנו אודות פרויקטים דומים בארצות אחרות, שיעור זה גבוה למדי. בעיקר נכון הדבר בהשוואה לתכניות אשר פעלו בשכונות גדולות בהרבה משכונות הנכללות בפרויקט השיקום הישראלי, כמו בתכניות השכונות בארה"ב. זו להערכתנו גם אחת הסיבות המרכזיות לכך שהפרויקט הצליח להגיע לשיעור כה גבוה של אוכלוסייה. אולם קיימים הבדלים ניכרים במידת ההצלחה להגיע לקבוצות גיל שונות. הבדלים אלה ינותחו בהמשך.

כושרו של הפרויקט להגיע לתושבים ישתקף ביתר נאמנות מתוך התחומים הלא-פורמאליים מאשר מהתחומים הפורמאליים, שהרי האחרונים מעצם טיבם פועלים במסגרות מחייבות, עם אוכלוסיית צרכנים מוגדרת ואף מוכתבת מראש.

בחינת נתוני הטבלה לגבי שיעור הנהנים מהתכניות הלא-פורמאליות מצביעה על ירידה מהממוצע הכללי של שיעור הנהנים לכחמישית עד כרבע מתושבי השכונות, אולם גם לאחר ירידה זו ניתן לראות במוצע זה שיעור מרשים, אם נזכור שמדובר בתכניות וולונטריות, שהביקוש להן בקרב אוכלוסייה כלשהי - ולא דווקא אוכלוסיית שכונות מצוקה - עשוי להיות קטן בהרבה¹. יתר על כן, יש לזכור שמדובר כאן לרוב בתוספת שירותים שהפעיל הפרויקט מעבר לשירותים קיימים, שהרי בישראל דווקא בשכונות מצוקה לא נעדרו שירותים חברתיים גם לפני כניסת הפרויקט, אם כי בתלקן היה מחסור בתחום זה או אחר.

לעומת זאת, שיעור הנהנים הממוצע בתחומים הפורמאליים מגיע כדי מחצית אוכלוסיית התלמידים. אין ספק, כי שיעור ממוצע בגובה זה משקף מאמצים רבים של משרד החינוך, העיריות והגורמים האחרים המעורבים באספקת היבט זה של שירותי פרויקט השיקום. הערכה חיובית זו יש לסייג בשתי דרכים. ראשית, יש לזכור, שלושותו של משרד החינוך עומדות מסגרות חובה לגבי חלק מאוכלוסיית התלמידים, והגישה אליהם קלה; ושנית, ראינו בפרק התשיעי שלא כל התכניות היוו תוספת של שירותים אשר לא היו ניתנים אלמלא פרויקט השיקום.

¹ עבור דיון כללי ברמות ביקוש לשירותים ציבוריים לא פורמאליים ראו: אלתרמן (1980).

טבלה 10.1: שיעורי הנהגים¹ (אזור מכלל האוכלוסייה), מתכניות חברתיות בכל אחת משכונות המחקר ב-1982/83 בחלוקה לתחומי על

רמה יחסית	סה"כ שיעור הנהגים	רמה יחסית	שיעור נהגים מתכניות בלתי פורמאליות	רמה יחסית	שיעור נהגים מתכניות פורמאליות מגיל 0-17	גודל האוכלוסייה 1983	ה ש כ ו נ ה
●	49-58	●	37-44	●	54-57	3480	כנען (צפח)
◐	30-35	◐	18-24	○	41	7959	עכו מזרח
○	22-26	○	9-14	◐	44	8583	ג. הרקפות (ס. אתא)
●	40-48	◐	26-36	●	63	8104	אור עקיבא
●	44-50	◐	24-35	●	65	9070	ג. אולגת (חדרה)
◐	36-39	◐	20-23	◐	55	2100	נ. ישראל (הרצ'י)
○	21-22	○	12	◐	44	9575	חתקורה (ת"א)
◐	30-36	◐	18-25	◐	46	4091	נ. אליעזר (ת"א)
◐	27-35	◐	19-25	◐	42-48	10260	עיר גנים (י-ם)
◐/●	² (61-64) 35-38	◐/●	² (43-49) 18-24	◐	51	³ 7544	נתיבות
	⁴ (36-41) 33-39		⁴ (23-29) 20-26		51	-	ממוצע רכ שכונתי

מקרא: ○ נמוך מהממוצע באופן משמעותי ● גבוה מהממוצע באופן משמעותי
 ◐ דומה לממוצע

1. בחישוב אוכלוסיית הנהגים לא הובאו בחשבון תכניות חד-פעמיות בהן השתתף קהל גדול, כגון מסיבות המוניות או תכניות עם קהל יעד לא מסוים, כגון עיתון שכונתי. בנווה ישראל, גבעת אולגה ונווה אליעזר לא נכללה בחישוב תכנית הספרייה, מאחר שלא ניתן היה לקבל נתון מהימן על מספר המשתמשים והשתייכותם לקבוצות הגיל הרלוונטיות.
2. בסוגריים כולל הממוצע את הנהגים מתכנית מרפאת השיניים של נתיבות. ללא סוגריים - ללא תכנית זו.
3. גודל האוכלוסייה בנתיבות היה 8027. המספר המופיע בטבלה הוא גודל האוכלוסייה בניכוי תלמידים השוהים דרך קבע בפנימיות מחוץ ליישוב, ממנו חושבו שיעורי הנהגים.
4. המספר בסוגריים הוא הממוצע הכולל את תכניות מרפאת השיניים בנתיבות והוא גבוה ב-3% מהממוצע ללא התחשבות בתכנית זו, והמופיע מחוץ לסוגריים.

השוואה בין השכונות מצביעה על ממצאים מעניינים. ראשית, בולטת מידת השונות הקטנה בין התכניות הפורמאליות. טווח שיעורי ההשתתפות הוא מ-41% ל-65%. לנוכח זאת, התלבטנו בשאלה אם יש מקום לערוך הבחנה בין שיעורי ההשתתפות ולסווגם לרמות. ההבחנות המוצגות בטבלה הן איפוא זקות למדי. בצד הגבוה של הטווח נמצאות גבעת-אולגה, אור-עקיבא וכנען. בצד הנמוך סווגה שכונה אחת בלבד - עכו מזרח.

גם בתחום התכניות הלא-פורמאליות מידת השונות בין השכונות קטנה. מרבית השכונות נמצאות קרוב לממוצע. רק על שתיים - גבעת-הרקפות והתקווה - ניתן לומר, ששיעור ההשתתפות בהן נמוך במיוחד - כ-9%-14%. רק על שכונה אחת ניתן להצביע כעל יוצאת-דופן לצד הגבוה - זוהי שכונת כנען. העיירה נתיבות היא מקרה מיוחד הודות לפעולתה המוצלחת של מרפאת השיניים במימון הפרוייקט. אם נכלול תכנית זו יהיה שיעור הנהנים בתחומים הלא-פורמאליים גבוה מאוד, ואף הגבוה ביותר (43%-49%), אולם אין ספק שתכנית זו היא יוצאת דופן, וחשיפה אליה אינה דומה לחשיפה למרבית התכניות בעלות יעדים חברתיים. ללא תכנית זו, יהיה שיעור הנהנים בנתיבות דומה מאוד לממוצע.

בטבלה 10.2 מוצגים שיעורי הנהנים בחלוקה לקבוצות גיל. קבוצת הגיל בעלת שיעור הנהנים הגבוה ביותר היא קבוצת גילאי ביה"ס היסודי, שבה נהנו משירותי הפרוייקט כ-90% מהילדים. אין ספק ששיעור גבוה כל-כך משקף את ההסתמכות על מסגרת חובה. במסגרת התכניות הפורמאליות נהנו כ-93% מהילדים בקבוצת גיל זו, בעוד מהתכניות הלא-פורמאליות נהנו רק כשליש מהילדים. השנייה בגודלה היא מסגרת ילדי גני-חובה וטרום-חובה, שגם אותה ניתן לראות כמסגרת כמעט אוניברסאלית או חובה, שכן שיעור ההשתתפות בגני טרום-חובה בקרב יהודים בישראל עולה על 90%. לעומת זאת שיעור הנהנים מהתכניות הפורמאליות בקבוצת גיל זו הוא 12% בלבד.

לעומת שתי קבוצות אלה, שיעור הנהנים הממוצע בקרב בני נוער בגילאי בי"ס על-יסודיים נמוך בהרבה. כאן התמונה הפוכה: שיעור הנהנים מהתכניות הלא-פורמאליות גבוה משיעור הנהנים מהתכניות הניתנות במסגרת בתי-הספר. בשכונות שבהן ניתנות תכניות פורמאליות, הן מגיעות רק לכ-1/5 מבני הנוער

טבלה 10.2: ממוצע שיעורי הנהנים מתכניות חברתיות לפי קבוצות גיל בעשר השכונות ב-82/83 בחלוקה לפורמאלי ובלתי-פורמאלי

קבוצת הגיל	אפיון	הגדרת הממוצע ¹	שיעורי הנהנים מתכניות פורמאליות	שיעורי הנהנים מתכניות בלתי פורמאליות	סה"כ שיעורי הנהנים
0-2	פעוטות	ממוצע ב-10 שכונות	12	14	23-24
		ממוצע בשכונות בהן הופעלו תכניות	23	35	33-34
3-5	גילאי גני חובה וטרום חובה	ממוצע ב-10 שכונות	75	12	75-76
		ממוצע בשכונות בהן הופעלו תכניות	כנ"ל	17	כנ"ל
6-11 6-13	גילאי בתי ספר יסודיים ²	ממוצע ב-10 שכונות	91-93	29-37	88-89
		ממוצע בשכונות בהן הופעלו תכניות	כנ"ל	32-41	כנ"ל
12-17 14-17	נוער בגילאי בתי ספר על-יסודיים ²	ממוצע ב-10 שכונות	14-15	24-34	32-45
		ממוצע בשכונות בהן הופעלו תכניות	20-21	כנ"ל	כנ"ל
18-64	מבוגרים	ממוצע ב-10 שכונות	-	18-25	18-25
65+	קשישים	ממוצע ב-10 שכונות	-	35-42	35-42
סה"כ	כלל האוכלוסייה	ממוצע ב-10 שכונות	51	23-29 ²	23-41 ²

- ¹ בארבע קבוצות הגיל הראשונות הופעלו תכניות רק בחלק מן השכונות. לפיכך חושבו שני ממוצעים: אחד לכלל 10 השכונות והשני רק לשכונות שבהן הופעלו התכניות. ההפעלה בקבוצות גיל אלו היא כזלקמן:
- תכניות פורמאליות ניתנו לקבוצת גיל 0-2 רק ב-5 מתוך 10 השכונות ותכניות בלתי-פורמאליות רק ב-4 מתוך 10 השכונות. בסה"כ רק ב-7 מהשכונות ניתנו תכניות כלשהן לקבוצת גיל זו.
 - תכניות בלתי-פורמאליות ניתנו בקבוצת גיל 3-5 ב-7 שכונות מתוך ה-10.
 - בשכונות נווה-ישראל לא ניתנו תכניות בלתי פורמאליות לקבוצת גיל 6-11 עד סוף שנת 82/83.
 - תכניות פורמאליות ניתנו לקבוצת גיל 12-17 ב-7 מתוך 10 השכונות בלבד.
- ² כולל הנהנים ממרפאת השיניים בנתיבות.
- ³ בחלק מן השכונות עדיין לא הופעלה שיטת הרפורמה בבתי-הספר והם כוללים כיתות.

בממוצע. אין ספק ששיעור נמוך זה משקף את העובדה, שברוב השכונות בני הנוער אינם לומדים במסגרת השכונה, וחלקם אף לא במסגרת אחרת. בחלק מהשכונות הופעלו תכניות במימון הפרוייקט לבני שכונות השיקום במסגרת בתי-ספר מחוץ לשכונה, או במסגרת חלופית בשכונה כגון מרכזי למידה בשעות אחה"צ. בהקשר זה חשוב לבחון את ההבדלים בין השכונות, וזאת נעשה להלן.

רביעית בגובה שיעור הנהנים היא קבוצת הקשישים. המידה בה הגיעו תכניות הפרוייקט לקבוצת בני 65+ מרשימה. כל קשיש שני או שלישי בשכונות נהנה משירותי הפרוייקט בתחום זה. שיעור זה מרשים במיוחד לאור ההקצאה התקציבית הנמוכה יחסית לקשישים, ולאור בעיות הפעלה, בעיקר קשיי השגת כוח-אדם מיומן. עם זאת, אין בכך לואמר שבעיות הקשישים זכו למענה הולם ומלא, ואין בכך להעיד על מגוון התכניות. נהפוך הוא, המגוון אינו רב. שיעור הנהנים הגבוה משקף להערכתנו את החסר הבולט שהיה בשירותים לקשישים טרם כניסת הפרוייקט, ואינו בהכרח משקף פתרון ראוי לבעיה.

הקבוצות עם שיעורי נהנים נמוכים יותר הן קבוצת המבוגרים 64-18 מחד, והפעוטות מאידך. שיעור הנהנים הנמוך יחסית בקרב המבוגרים נובע מהעדרן של מסגרות פורמאליות והישענות על ביקוש בלבד. על כן אין לראותו כנמוך כלל ועיקר. והראיה, בנתביבות, תוספת של תכנית אחת בלבד בעלת אופי יותר "מחייב" העונה על צורך אוניברסלי של בריאות הגדילה את שיעור הנהנים מתכניות לא-פורמאליות באופן ניכר.

שיעור הנהנים הממוצע בקרב הפעוטות אף הוא נמוך משיעורי ההשתתפות בתכניות הפורמאליות. בשתי שכונות לא הופעלו כלל תכניות לקבוצה זו ובשלישית שיעור המשתתפים לא ידוע, וכנראה קטן. אולם בתחום הפעוטות קיימים הבדלים קיצוניים בין השכונות. בממוצע רק רבע או שלישי מהפעוטות נהנים מתכנית כלשהי במימון הפרוייקט, זאת אף שבישראל קיימת מסגרת כמעט-אוניברסאלית של תחנות לבריאות המשפחה שבאמצעותה ניתן היה להגיע לכל הפעוטות והוריהן². ואמנם, חלק ניכר מהתכניות לפעוטות הופעל באמצעות מסגרת זו, כדוגמת טיפול בריאות מונע ומשחקיות. מסגרת עיקרית נוספת להפעלת תכניות לגיל זה היא מעונות היום. אולם שיעור הפעוטות השוהה במוסדות אלה אינו רב, ולא כל המעונות הפעילו תכניות במימון הפרוייקט.³

¹ תלוי בדרך חישוב הממוצע. ראו הערה בטבלה 10.1.

² שיעורי השימוש בתחנות, שבעבר היו קרויות גם תחנה לאם ולילד או "טיפת-חלב" מוצגים באלתרומן והיל, (1981).

³ מן הראוי לציין כי חישוב שיעור הנהנים בקבוצת גיל זו הוא בעייתי במיוחד, משום שהצרכים של הפעוטות משתנים במהירות ככל שהתינוק גדל, ובעקבות זאת גם התכניות שניתן להפעיל עבורם. למעשה יש כאן איפוא מספר תת-אוכלוסיות קטנות יותר, ואילו אנו התייחסנו בחישוב השיעור לאוכלוסיית גילאי 0-2 כולה.

לסיכום נושא קבוצות הגיל: הקבוצות אשר נחשפו בשיעור הגבוה ביותר לתכניות הפרוייקט היו תלמידי בתי-הספר היסודיים וגני הילדים. כאן השיעור הגבוה משקף בעיקר תכניות שניתנו במסגרות הפורמאליות. בין שיעורי הנהנים המבוטסים בעיקר על ביקוש ולא על מסגרות מחייבות, נמצא שיעור לא מבוטל של בני נוער אשר נחשפו לתכניות שיעקרון תכניות לא-פורמאליות. אולם בהתחשב בחשיבותה של קבוצה זו לעתיד השכונה, כושרו של הפרוייקט להגיע לבני הנוער אינו משביע רצון. שיעורי הקשישים והפעוטות שנהנו משירותי הפרוייקט משמעותיים אף אם נמוכים. שיעור הנהנים הממוצע הנמוך ביותר הוא בקרב המבוגרים, שעבורם מפעיל הפרוייקט תכניות לא-פורמאליות בלבד. במקרה זה יש לזכור, שהביקוש בשכונה מסוימת מותנה בין השאר ברמת השירותים המופעלים שלא במימון פרוייקט השיקום, כגון פעילויות מתנ"ס. לגבי תכניות כמו תהיל"ה או אתג"ר, אשר בעבר מימנו אותם גם גופים אחרים, רמת הביקוש מותנית גם במידה בה חלק מאוכלוסיית-היעד כבר סיים בעבר את התכנית. בהקשר זה עולה שוב שאלת "הבריחה התקציבית", לה הקדשנו את הפרק השביעי.

שיעור הנהנים מתפוקות בתחומים הפיסיים

בסעיף זה נתייחס לנהנים מהתפוקות בשירותי הדיור. לא נתייחס לנהנים ממבני הציבור שהוקמו או שופצו בידי הפרוייקט, מאחר שהם נכללים במסגרת ספירת הנהנים מהתכניות החברתיות. במונח מסוים, הצגת התפוקות בתחומים הפיסיים בעייתית יותר מהצגת התפוקות החברתיות, משום שמדובר כאן בדרך כלל בפעולה חד-פעמית שיתכן שהתרחשה בשנים שלאחרי תקופת הבדיקה, הממצאים שנציג משקפים את סדרי העדיפות בהקצאות עד מרס 1983 - תקופה חשובה בתולדות הפרוייקט בהיותה תקופה של פעילות מוגברת. (לדיון נוסף בנושא הדיור ראו כרמון, 1989).

נהנים בתחום הדיור

בטבלה 10.3 מוצגים שיעורי משקי הבית אשר נהנו מפעולות לשיפור הדיור שביצע הפרוייקט עד מרס 1983 (מסטר).

בסקירת הטבלה יש לשים לב לכך, שבארבע שכונות (עכו-מזרח, אור-עקיבא, נווה-אליעזר ונווה-ישראל), גבולות השכונה לצורך הפרוייקט הפיסי מצומצמים יותר מאשר הגבולות לצורך הפרוייקט החברתי, ושלא כל תושבי השכונה יכולים

טבלה 10.3: משקי בית הנתנים שמתכניות בשחום הדיור והאכלוס בשכונות ומחוזות
(מאגרו עד סוף מרץ 1983)

מספר מ"כ שנת הקמת הבנייה	שטח במ"ר	מספר מ"כ ב-1983	סה"כ מ"כ נהנים		סה"כ מ"כ שיעור		סה"כ מ"כ נהנים מגורים נרחבים	סה"כ מ"כ שיעור	סה"כ מ"כ נהנים מגורים נרחבים	סה"כ מ"כ שיעור	סה"כ מ"כ נהנים מגורים נרחבים	סה"כ מ"כ שיעור
			מספר יחידות	סה"כ מ"כ	מספר יחידות	סה"כ מ"כ						
1. אור עקיבא	2596	2330	15.4-21.3	8	0.3	241-341	10.7-14.6	20.3	526	20.3	249-341	10.7-14.6
2. עמק עזרת	2229	1560	6.0	82	11.7	342	15.0	342	342	15.0	342	15.0
3. ארולנה (חודרת)	580	2471	100.0	584	31.9	190	7.7	190	738-1195	29.9-48.4	738-1195	29.9-48.4
4. ארולנה (הרצלית)	580	2471	100.0	584	31.9	190	7.7	190	738-1195	29.9-48.4	738-1195	29.9-48.4
5. ארולנה (ח"א)	5489	580	15.1	528	1.4	49	0.4	49	790	69.4	790	69.4
6. ארולנה (ח"א)	1159	790	100.0	790	0.4	4	0.4	4	790	69.4	790	69.4
7. ארולנה (ח"א)	3120	2691	86.3	2691	7.9	248	7.9	248	2691	86.3	2691	86.3
8. ארולנה (ח"א)	1733	191	11.0	191	2.8	49	2.8	49	240	13.8	240	13.8
9. ארולנה (ח"א)	-	-	37.1-39.5	-	7.6	-	7.6	-	-	34.6-36.9	-	34.6-36.9

מקרא: רמת גבוהה רמת בינונית רמת נמוכה

1. המספר בסוגריים = סה"כ משקי הבית הכלולים בגבולות השכונה לצורך השקוים הפיסי.
2. בכל השכונות כולל הנתנים משיפוצי חוזי ושיפוצי פנים, הבנית "רעה זאה בעצמך" ושיפוצל ברירות לטענת רטובות. שיעורי הנתנים חושבו ממ"כ הכלולים באיזור לשקוים פנימי לכלל השכונות בת קיימת הפרדה בין גבולות השקוים הפיסי והחברתי.
3. בכל השכונות כולל הנתנים מהרחבת דיירות ואיחודים, סינוע לרישת דיירות, מחזור דיירות ומכנית "כנה כמתן", אכלוס חוזי עקב פיגוריים ודיור סוגו לקשיש (בנייה חדשה). שיעורי הנתנים חושבו ממ"כ משקי הבית בשכונה.
4. סה"כ הנתנים אינו בהכרח הסיכום של שני המודלים המודלים, עקב תפיפות. שיעורי הנתנים חושב ממ"כ משקי הבית בשכונה.

ליהנות מתפוקות בהחומי הדיור והתשתית¹.

שיעור הנהנים בממוצע הרב-שכונתי הוא 35%-37%. לכאורה שיעור זה מרשים בגובהו, במיוחד בהתחשב בעובדה שבחלק מהשכונות הפעולות בתחום הדיור עדיין לא היו בעיצומן. אולם שיעור הנהנים מהרחבות דיור ופתרונות דיור אחרים נמוך יותר, ואינו מגיע אף ל-10% מהתושבים. פעולות בתחום פתרונות הדיור הן בעלות תועלת כלכלית ישירה ומשמעותית יותר למשפחה מאשר הפעולות בתחום השיפוצים. פתרונות דיור מתחלקים לשלושה סוגי פעולות עיקריים: הרחבות דיור ואיחוד דירות (5.6%), סיוע לרכישת דירות חדשות, מיחזור דירות ו"בנה ביתך" (1.3%), ואיכלוס חדש כתוצאה מפינויים (1.1%).

מרבית הנהנים מתפוקות בתחום הדיור נהנו משיפוצים למיניהם. פעולות אלה הקיפו בממוצע יותר משליש ממשקי הבית בשכונות. השיפוצים נחלקו לכ-35% שיפוצי חוץ², ול-11% שיפוצי פנים. בעיר-גנים נערך גם טיפול ברטיבות.

בין השכונות שבהן שיעור הנהנים הכולל סוג כגובה היו נווה-ישראל, נווה-אליעזר (חלק מהשכונה הכלול בפרוייקט הפיסי) ועיר-גנים. בשלוש שכונות אלה נהנו כמעט כל משקי הבית בשכונה מפעולות בתחום הדיור, אולם רק בנווה-ישראל דורג שיעור הנהנים כגבוה גם בשיפוצים וגם בפתרונות דיור - שיעור הגבוה בהרבה מהשיעורים בשכונות האחרות. אולם מן הראוי לזכור, שמדובר בשכונה הקטנה ביותר מבין שכונות המחקר, שהיא גם השכונה הוותיקה ביותר בפרוייקט.

בנווה-אליעזר ובעיר-גנים שיעור הנהנים מפתרונות דיור היה נמוך או ממוצע, אולם שיעור השיפוצים היה גבוה. בעיר-גנים מרבית שיפוצי החוץ נעשו במסגרת "עשה זאת בעצמך" וכללו 52% ממשקי הבית. היקפה המרשים של פעולה זו בזמן קצר משקף כושר התארגנות נאה. בעכו-מזרח, שסוגה ברמה נמוכה, הרי בתחום פתרונות הדיור שיעור הנהנים בה הוא השני בגובהו. אף שהפעולות בתחום הדיור החלו מאוחר יחסית.

¹ מפעולות בתחום הדיור הקשורות לשיפור תנאי המגורים הנוכחיים, היינו: שיפוצי חוץ ופנים, טיפול בדירות למניעת רטיבות ותכנית עשה זאת בעצמך, זכאים להנות רק תושבים הגרים בתחום המוגדר לשיקום פיסי. לעומת זאת מפתרונות דיור המבוססים על מתן הלוואות להרחבת דירות ואיחודים וכן סיוע ברכישת דירה, זכאים להנות כלל תושבי השכונה. בהתאם לכך חושבו שיעורי הנהנים ממשקי הבית בשכונה.

² כולל שיפוצי חוץ במסגרת "עשה זאת בעצמך" וטיפול ברטיבות.

הצלחה מועטה להגיע לתושבי השכונה בתחום הדיור היתה בשכונות כנען, גבעת הרקפות, אור-עקיבא, התקווה ונתיבות. מבין אלה, שיעור הנהנים הנמוך ביותר נמצא בשכונת כנען שבצפת. הממצאים מאכזבים באופן מיוחד בשכונת החקווה, בה שיעור הנהנים מפתרונות דיור בתקופת המחקר היה קטן יחסית לגודל השכונה ולצרכיה בתחום זה. מדובר כאן בשכונה ותיקה במסגרת הפרוייקט, הידועה בחומרת בעיותיה בתחום הדיור. בנתיבות וגבעת-הרקפות התחילו הפעולות מאוחר והקצב הוגבר מאוד בשנת 83/84. גם באור-עקיבא החלו הפעולות בתחום הדיור מאוחר יחסית, אולם ככל הידוע לנו, הקצב לא גבר באופן משמעותי בשנה שלאחר מועד הדיווח.

עיקר הנהנים בתחום הדיור נהנו משיפוצים בלבד ורק מיעוט מהרחבות דיור. ספק אם שיעורי הנהנים שמצאנו מיצו את מספר המעוניינים. לכן סביר לפרש את שיעורי הנהנים הנמוכים יחסית בתחום הדיור כמשקפים מדיניות, תקציבים וכושר ביצוע, ולא כנובעים מרוויה של ביקוש. יתכן אמנם שבחלק מהשכונות השתנתה התמונה מאוחר יותר, אולם גם לעיתוי מאוחר של התפוקות בתחום זה יש חשיבות, שהרי לפי ממצאינו שהוצגו בפרק השני. חלק גדול מהציבור נוטה ככל הנראה לזהות את הפרוייקט בעיקר עם התחום הפיסי. להצלחה להגיע לשיעור גדול של נהנים מפתרונות דיור נודעת ללא ספק גם השפעה חברתית, אך קשה להעריכה.

חלוקת ההנאה: השוואת אוכלוסיית הנהנים עם אוכלוסיות היעד

מה היו המאפיינים החברתיים-כלכליים של אוכלוסיית הנהנים ומה היתה חלוקת ההנאה ביניהם? בסעיף זה נשווה את מאפייני אוכלוסיית הנהנים בפועל עם אוכלוסיות היעד של התכניות שהופעלו, בהסתמך על הממצאים של חוקרי השדה שלנו.

הטיות באוכלוסיית הנהנים בתכניות ספציפיות

עד כמה תואמת אוכלוסיית הנהנים בפועל את אוכלוסיית היעד לתכניות השונות? האם קבוצות מסוימות באוכלוסייה נהנות מתפוקות הפרוייקט יותר מקבוצות אחרות? נבחן מקרים שבהם הנהנים מתכנית מסוימת נטו להיות בני מעמד סוציו-כלכלי גבוה (או נמוך) מההתך המייצג של השכונה. לעתים, נטייה מעין זו תואמת את אופיה ומטרתה של התכנית הנדונה, אך לעתים היא עשויה להצביע על תהליך המוכר גם מארצות אחרות שבהן הופעלו תכניות שיקום - חלוקה לא-שווה של ההנאה בקרב השכבות השונות בשכונה, כך שהשירות פחות נגיש לנזקקים לו ביותר.

בטבלה 10.4¹ מוצגות ההטיות שאיתרנו בעת השוואת מאפייני הנהנים בפועל עם מאפייני האוכלוסייה המתוכננת או עם חתך מייצג של אוכלוסיית השכונה, בהתאם להיגיון המשתמע מכל אחת מהתכניות המוזכרות. במבט כולל, מידת ההתאמה לאוכלוסיות היעד היא רבה. עם זאת, קיימים מספר מקרים של הטיות, חלקם חזרתיים ובעלי משמעות רבה לגבי כושרו של הפרוייקט להגיע לכל תושבי השכונות.

הגיל הרך: מספר התכניות בתחום הגיל הרך שאובחנה בהן הטיה אינו רב. עם זאת, כמה תכניות חשובות נוטות לשרת דווקא את בני השכבות החזקות בשכונה (יחסית למבנה הסוציו-כלכלי של שכונות השיקום) יותר מאשר את השכבות החלשות החזקות לתכנית אף הן. על הטיה כזו דווח בכמה שכונות לגבי תכנית אתג"ר להכשרת אמהות לטיפול בילדים בגיל הרך, ובשכונה אחת (אור-עקיבא) גם לגבי תכנית המשחקה. בגבעת-הרקפות דווח על הטיה דומה באוכלוסייה המשתמשת במעון היום. הטיבות להטיה האחרונה כרוכות בדרישות התשלום. לנוכח סיכוייהן של תכניות בתחום זה לחולל תמורות חברתיות לטווח הארוך, מן הראוי לראות הטיות אלה בדאגה ולפעול לתקן עד כמה שניתן.

השכלה: בתחום ההשכלה קיימים מקרים רבים של הטיות, אולם בדרך-כלל אין הן גזרות באופן ישיר על-פי מעמד סוציו-כלכלי, אלא על-פי מאפיינים אחרים כמו השתייכות לזרם חינוך מסוים, מין, או דרישותיה המסוימות של התכנית. לעתים, גורמים אלה יוצרים באופן עקיף הטיה גם על-פי מעמד סוציו-כלכלי. נביא דוגמאות אחדות.

הטיה על פי זרם וסוג החינוך - בשכונות כנען, עכו-מזרח, עיר-גנים ונתיבות קיימת אבחנה בין השירותים הניתנים (או שלא ניתנים) לבתי-הספר בזרמים השונים, או בתוך השכונה ומחוצה לה. לעתים, עקב מתאם בין השתייכות לזרם חינוך ומעמד סוציו-כלכלי, מביאים הבדלים אלה לכך שחלק משירותי הפרוייקט אינם מגיעים לחתך מייצג של אוכלוסיית תלמידי בתי-הספר אלא מוטים לכיוון האוכלוסייה החזקה יותר או החלשה יותר. בנתיבות שירותי הפרוייקט בתחום ההשכלה אינם מגיעים כלל לבית-הספר של הזרם העצמאי ושל חב"ד. גם בתוך הזרם

¹ הרמות הסוציו-כלכליות המוזכרות בטבלה הן יחסיות לאוכלוסיית כל שכונה (לדוגמה - שכבה סוציו-כלכלית גבוהה בשכונה א' אינה בהכרח דומה לשכבה המקבילה בשכונה ב' וכמובן גם לא בחברה הישראלית כולה).

טבלה 10.4. הנדויות בהן קיימת הטיה אקלוסיית בגאפניי אקלוסיית הנדוים לעומת אקלוסיית הנידן לפני הנדוים;
המגוון (גובה עד מרץ 1983)

הנדוים קיי בים	הגל דוד	השכלה	גיש וסרטי	קודלה	העבודה/ בריאות	קשישים	תשתית	דוד	רמת הדינות סלפים
קיי בים	אין הדינות	שירותי תעסוקה מגוון תעסוקתי	פגועות במגוון נמוך ספיקה נטו לעיר/מדינתו דוד תעסוקתי	ברוב אין הדינות הנשים בעלי נטו גבוה הדינה מאזוריות	מגוונות אין הדינות באזורים	אין הדינות	גורמת אסטרטגיה מגוונות אסטרטגיה והתקציב קודם בקרית מנחם- הנדה מסוימת לפי גאפניי סוויני- כלכלי שטורה נקט ההליכה והנדה אל העבודה והדינות רקן הדול ההתחלפות התקנים והם ללמוד מודן נכסאי	אין הדינות	מגוונות קשישים
קיי בים	אין הדינות	שירותי תעסוקה מגוון תעסוקתי	פגועות במגוון נמוך ספיקה נטו לעיר/מדינתו דוד תעסוקתי	ברוב אין הדינות הנשים בעלי נטו גבוה הדינה מאזוריות	מגוונות אין הדינות באזורים	אין הדינות	גורמת אסטרטגיה מגוונות אסטרטגיה והתקציב קודם בקרית מנחם- הנדה מסוימת לפי גאפניי סוויני- כלכלי שטורה נקט ההליכה והנדה אל העבודה והדינות רקן הדול ההתחלפות התקנים והם ללמוד מודן נכסאי	אין הדינות	מגוונות קשישים
קיי בים	אין הדינות	שירותי תעסוקה מגוון תעסוקתי	פגועות במגוון נמוך ספיקה נטו לעיר/מדינתו דוד תעסוקתי	ברוב אין הדינות הנשים בעלי נטו גבוה הדינה מאזוריות	מגוונות אין הדינות באזורים	אין הדינות	גורמת אסטרטגיה מגוונות אסטרטגיה והתקציב קודם בקרית מנחם- הנדה מסוימת לפי גאפניי סוויני- כלכלי שטורה נקט ההליכה והנדה אל העבודה והדינות רקן הדול ההתחלפות התקנים והם ללמוד מודן נכסאי	אין הדינות	מגוונות קשישים
קיי בים	אין הדינות	שירותי תעסוקה מגוון תעסוקתי	פגועות במגוון נמוך ספיקה נטו לעיר/מדינתו דוד תעסוקתי	ברוב אין הדינות הנשים בעלי נטו גבוה הדינה מאזוריות	מגוונות אין הדינות באזורים	אין הדינות	גורמת אסטרטגיה מגוונות אסטרטגיה והתקציב קודם בקרית מנחם- הנדה מסוימת לפי גאפניי סוויני- כלכלי שטורה נקט ההליכה והנדה אל העבודה והדינות רקן הדול ההתחלפות התקנים והם ללמוד מודן נכסאי	אין הדינות	מגוונות קשישים
קיי בים	אין הדינות	שירותי תעסוקה מגוון תעסוקתי	פגועות במגוון נמוך ספיקה נטו לעיר/מדינתו דוד תעסוקתי	ברוב אין הדינות הנשים בעלי נטו גבוה הדינה מאזוריות	מגוונות אין הדינות באזורים	אין הדינות	גורמת אסטרטגיה מגוונות אסטרטגיה והתקציב קודם בקרית מנחם- הנדה מסוימת לפי גאפניי סוויני- כלכלי שטורה נקט ההליכה והנדה אל העבודה והדינות רקן הדול ההתחלפות התקנים והם ללמוד מודן נכסאי	אין הדינות	מגוונות קשישים

טבלה 4.18.4. תכונות בזון קיימות וסיון בטאפניני אולטימית תחומים לעומת אולטימית חיקך למי התחפית.

תפנית (נכון עד מרץ 1983)

תחומים חשובות	הואיל והדך	השכלה	נתרן דומפרט	קויילר	תלמידות/ בוגרות	קיימים	תשתית	זיכר	רמת הסיון סילוב
תחומים חשובות	בגרב את הסיון אולטימית, אופורית שומסלוק עד 10 שנות לימוד, אחרות לא מקובלות	בגרב את הסיון שירותי התיאטרון לא מוגנים לבריך עצמאיים, תנפנף ניתנת דרך ישירה שולחנות חסיים לריות מתעבתות	בגרב את הסיון מגורס מדיניים מספרות חקיות יחוד מברית סיוני-כללית עקב מנאם עם דרישות חשאיים בלימודים תחומים חבית הואיל תכנית בעיקר לקיבוץ מסוימת - עזרות מותר	בגרב את הסיון מגורס מדיניים עקב דרישת מחשבים (MS) היות שומסלוק החלטה ברוח אזנה שומסלוק ביצירת מסוימת	אנרסיות	בגרב את הסיון מגורס מדיניים באזור הדו- משפחתי- אולטימית ברוח סיוני-כללית אלים חוקי - אלים ברוב שער ילדת מבח חסר שתי פתח	מלומדות לתחום זכרון, בריך אולטימית ברוח דו-קוטבים תחומים אולטימית ברוח סיוני-כללית חוקי	הסיון ברוח עם מעמד סיוני- כלל ורוח עבר אולטימית ברוח קיימא הסיון במספרת שנים עקב השכלה הסיון קיימת תובלת מסוימת לעיתות	

הממלכתי-דתי דווח על הטייה בתכנית חונכים, אשר נבעה מכך שהתכנית הופעלה דרך ישיבה תיכונית שתלמידיה נוטים להיות בני השכבות החזקות (ורק ממין זכר, כמובן). בעיר-גנים נוטים ילדי המשפחות החזקות יותר ללמוד בבית-ספר מחוץ לשכונה ועל כן בחלק מהתכניות בתחום ההשכלה יש תת-ייצוג לבני שכבות אלה. יתר על כן, גם בתוך השכונה חלק מהשירותים ניתנו בצורה שונה בבתי-הספר הממלכתיים לזרמים השונים, או שהביקוש להם בקרב הילדים הדתיים נמוך יותר - כבמקרה של קייטנות הקיץ.

הטיה על פי מין - לא כל שירותי הפרויקט בתחום ההשכלה הגיעו באופן שווה לילדים וילדות או לנשים ולגברים. דוגמה מובהקת היא תכנית תהילה להשכלת מבוגרים, בה שיעור הגברים המשתתפים הוא אפסי או נמוך. דוגמאות נוספות קשורות במערכת החינוך הדתי, ואחת מהן הוזכרה כבר לעיל. הטיה מסוג אחר קשורה בדרישות של תכניות מסוימות המובילות להטיה עקיפה על-פי שכבה סוציו-כלכלית עקב מתאם בין דרישות התכנית לבין השתייכות למעמד זה או אחר. דוגמאות ברורות הן: תכנית טיפוח מחוננים מצד אחד ותכנית העשרה לילדים ומניעת נשירה מצד שני.

הטיה על פי מצב סוציו-כלכלי - מצאנו דוגמה אחת חשובה שבה חלה הטיה ישירה לפי מאפיינים סוציו-כלכליים. הכוונה לתכנית קייטנות הקיץ בגבעת-הרקפות, שעליה דווח שהעלאת דרישות התשלום בשנת 82/83 הובילה להקטנת מספר המשתתפים מהשכבות החלשות בשכונה.

נוער וספורט - בניגוד לתכניות הפורמאליות בתחום ההשכלה, תחום הנוער והספורט נוטה להישען בעיקר על ביקוש, ועל כן הוא חשוף יותר להטיות הנובעות ממערכת טעמים שונה בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה. לפיכך, מצאנו דוגמאות לא מעטות של נטייה מסוימת להפרדה בין השכבות השונות בשכונה ולמצב של "התמחות" של תכניות מסוימות בקבוצה זו או אחרת. כך לדוגמה, בעכו-מזרח, תכנית הנקראת "קבוצות חברתיות" במתנ"ס ותכנית ה"תיאטרון הקהילתי" משרתות קבוצה בעלת ייצוג-יתר של בני נוער מהשכבה החזקה יותר בשכונה. נטייה דומה מצאנו במאפייני בני הנוער המשתתפים בחוגים למוסיקה באור-עקיבא, בחוגי מחול וספורט בנתיבות. בחוגי ספורט בגבעת-הרקפות, ההטיה נובעת ממיקום המתקנים באזור אחד (גבעה ב') המופרד גיאוגרפית מהאזור האחר (גבעה א').

לעתים, ההטיה היא בכיוון ההפוך. כך היה המצב בתכנית "המועדון הטכני" באור-עקיבא, שבה מצאנו תת-ייצוג לבני נוער מהשכבות החזקות יותר; וכך גם בפעילויות השונות של המתנ"ס בעיר-גנים, שם תת-הייצוג משקף קו מפריד עמוק

עוד יותר, החודר לבתי-הספר והנובע מנטיית בני נוער מהמשפחות היותר מבוססות ללמוד מחוץ לשכונה. דפוס זה של הפרדה או התמחות חוזר על עצמו בכל מקום שמופעלת תכנית תנועת הצופים, שנמשכים אליה יותר בני נוער מהשכבות החזקות מאשר מהשכבות החלשות. ייתכן שזוהי הסיבה לכך, שבשכונות התקווה ונווה-אליעזר שבטי הצופים שהיו מיועדים לשכונה קולטים אחוז ניכר של בני שכונות סמוכות, וגם הם נהנים מהתמיכה הכלכלית של הפרוייקט. גם בקורס המדצ"ים המופעל בחלק מהשכונות מצאנו ייצוג-יתר לבני השכבות המבוססות בשכונות.

לטיכום, בתחום הנוער והספורט יש מספר לא מבוטל של תכניות המשרתות את בני המעמד הסוציו-כלכלי הבינוני והגבוה ופחות את בני המעמד הסוציו-כלכלי הנמוך. אף שיש גם דוגמאות הפוכות, כוון ההטיה העיקרי הוא זה.

הקהילה: הטיית דומות אך מודגשות ביתר שאת מצאנו בתחום הקהילה. גם כאן ניתן למצוא תכניות לא מעטות שבהן יש ייצוג-יתר למשתתפים בני המעמד הבינוני והגבוה. דוגמה ידועה ואולי בלתי-נמנעת היא קורס פעילי הציבור. בעכו מזרח, גבעת-הרקפות ונתיבות מצאנו שבקרב המשתתפים בקורס זה יש שיעור גבוה של בני המעמד הבינוני ומעלה או של עובדי צווארון לבן. גם הספריות נוטות לשרת את בני השכבות החזקות בשכונות יותר מאשר את האחרים. כך המצב גם בתכניות נוספות כמו בתחנה לטיפול וייעוץ למשפחה בעכו-מזרח, והמועדונים וחוגים מסוימים באור-עקיבא, נווה-ישראל ושכונת התקווה, הנוטים "להתמחות" בקבוצה החזקה יותר. לעתים מצאנו גם דוגמאות הפוכות, כמו חוגי הנשים באור-עקיבא, שם היה ייצוג גבוה לנשות השכבה החלשה דווקא.

תחום הקהילה מאופיין גם בריבוי החטיות לפי גיל. בניגוד למתוכנן, מרבית הפוקדים את הספריות הם ילדים ומיעוט הם נוער ומבוגרים. בין השירותים המוצעים יש כאלה שאינם זוכים לביקוש מספיק אצל מבוגרים בגיל הביניים ומעלה, אלא בעיקר אצל מבוגרים צעירים יחסית (כדוגמת מועדון מופ"ת באור-עקיבא). במקרים אחדים צוינו שיעורי השתתפות נמוכים או אפסיים של קשישים בתכניות המיועדות גם אך לא רק להם. בהכללה ניתן לומר, שתכניות הפרוייקט בתחום הקהילה נוטות להגיע לילדים ולנוער יותר מאשר למבוגרים, למבוגרים הצעירים יותר מאשר לבני גילאי הביניים והקשישים, ובמקרים מסוימים, לנשים יותר מאשר לגברים (כדוגמת ההרצאות ותכניות העשרת המבוגרים בנווה-ישראל).

תעסוקה: בתחום התעסוקה, כזכור הופעלו תכניות רק בארבע שכונות. בכל השכונות האלה נוטות התכניות לתעסוקה לשרת נשים בעיקר, להוציא את שכונת עיר-גנים. בשכונה זו הופעל מרכז להכוונת כוח אדם לתעסוקה ולקורסים מקצועיים המשרת גברים ונשים. גם במקרה זה בולט ייצוג-היתר של הנשים הפונות למרכז.

בריאות: גם בנושא הבריאות הופעלו תכניות מעטות. איתרנו הטיה אפשרית בנושא בעל משמעות כלכלית חשובה. מרפאת השיניים בנתיבות, שהיא כשלעצמה סיפור הצלחה ומושכת ציבור גדול מאוד מבני כל הגילים, זוכה ככל הנראה לביקוש יותר נמוך בקרב מיעוטי אמצעים (שללא ספק זקוקים מאוד לשירותי המרפאה) עקב ההשתתפות הכספית הנדרשת.

קשישים: השירותים המיוחדים המיועדים לקשישים מגיעים בדרך-כלל לחתך מייצג של אוכלוסיית היעד, וכמעט שאין בהם הטיית. רק בשכונת כנען איתרנו הטיה משמעותית בתכנית לפיזיותרפיה המופעלת בחנה לבריאות המשפחה והמיועדת הן למעוטות והן לקשישים, אך הקשישים אינם מגיעים.

תשתית ודיור: לנוכח המשמעות הכלכלית הישירה לגבי נכסי הפרט של התפוקות בתחומים אלה, ניתן לשער שהטיות באוכלוסיית הנהנים במקרים אלה ייתפסו בשכונות בחומרת-יתר. ואמנם, דווקא בתחומים אלה, ובמיוחד בתחום הדיור, מצאנו הטיית לא-מעטות.

תשתית: בתחום התשתית לא מצאנו הטיית בתמש מתוך עשר השכונות. בחמש האחרות מצאנו הטיית הקשורות בבחירת האזורים שבהם ייערך הטיפול. בגבעת-הרקפות קשה היה להתעלם מהעובדה, שהטיפול בדרכים המקומיות ובמגרשי משחקים בוצע ראשית באזור גבעה ב', שם התגוררו רוב חברי הוועד. מעובדה זו עולה השד די ברור של הטיה הנובעת משיקולים פוליטיים מקומיים, וכך נתפס המצב על-ידי תושבים בשכונה. גם בגבעת-אולגה ובשכונת התקווה נערכו השיפורים באזורים שמתגוררים בהם חברי ועד מרכזיים, אולם בשכונות אלה לא הצביעו חוקרנו על הטיה המושפעת משיקולים פוליטיים, וייתכן מאוד שהבחירה נבעה מצורך ענייני. מכל מקום, עובדה היא שבכל שלושת המקרים שהוזכרו, וכן בשתי שכונות נוספות - עיר-גנים ונתיבות - שם לא נקשר מקום מגוריהם של חברי הוועד בהטיה, נערכו עבודות השיפורים בתשתית דווקא באזורים המבוססים יותר בשכונות. ייתכן מאוד שבכל מקרה ומקרה היה קיים צורך ברור, כמו בהתקנת מגרשי המשחקים באזור הדו-משפחתיים בנתיבות, שם מתגוררות משפחות מרובות-ילדים. אך התוצאה הברורה העולה היא, שבתחום התשתית במחצית שכונות המחקר זכו אזורים בעלי אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית בשיפורים לפני אזורים בעלי אוכלוסייה חלשה יותר.

דיור: תחום זה עולה תמונה דומה לתחום התשתית של הטיית. כדי לעמוד על משמעותה יש לערוך הבחנה בין שיפוצים (פנים וחוץ) לבין הרחבות דיור או פתרונות דיור אחרים. לגבי שיפוצים, בדרך-כלל לא דווח על הטיית באוכלוסיית הנהנים. לעומת זאת, בנושא הרחבות יזומות והלוואות להרחבות או לרכישה, דווח

בשש מתוך עשר השכונות על כך שהנהנים נטו להיות בני המעמד החברתי-כלכלי הבינוני והגבוה בשכונה. לכך יש בדרך-כלל שלוש סיבות אפשריות, שכולן בעקיפין מביאות לתוצאה שציינו: האחת, הנוהג ליזום תכנית הרחבות באזורים של בתים חד-קומתיים או דו-קומתיים, שבהם נוטים להתגורר בני השכבות החזקות יותר מבחינה חברתית-כלכלית. שם הביצוע הטכני קל יותר מאשר בבתי דירות. הסיבה השנייה, נעוצה בעובדה שחלק גדול מהתכניות מיועדות לבעלי דירות ולא לשוכרי דיר, ושקיים מתאם מסוים בין בעלות על דירה לבין רמה חברתית-כלכלית. הסיבה השלישית כרוכה בדרישות התשלום ומילוי אחרי הוראות הבנקים. על אף התנאים המפתים, נחסמות ללא ספק חלק מהמשפחות החלשות - אם במחסום אובייקטיבי ואם בסובייקטיבי.

תוצאות ההטיה מעוררות שאלות. למשל, האם תכניות ההרחבות וההלואות מיועדות להגיע רק או בעיקר לאוכלוסייה החזקה בשכונה, או שמא ניתן לעצב תכניות אשר יגיעו גם למשפחות החלשות יותר? מהעובדה שבחלק מהשכונות, ובמיוחד בנווה-ישראל ובנווה-אליעזר, לא מצאנו הטיית בתכניות אלה, עולה שניתן גם ניתן לעצב תכניות המשרתות את כל האוכלוסייה. לדוגמה, בנווה-ישראל נערכו הרחבות דירור גם ביחידות דירור שבשכירות, וגם בבתי דירות שאינם צמודי-קרקע. נוסף ונציין שנושא ההטיות בדירור לא נעלם מעיני חברי צוות ההיגוי בחלק מהשכונות, והוא עלה לא אחת בדיונים.

נעבור להשוואה בין השכונות בנושא ההטיות באוכלוסיות הנהנים. לא ניסינו לערוך שיקול של הטיית מהסוגים השונים ושל התכניות שבהן לא מצאנו כל הטיית. בטור האחרון שבטבלה 10.4 מוצג סיווג של השכונות לשלוש רמות של הטיית: נמוכה, בינונית וגבוהה, ולידו סיכום מילולי קצר. הדירוג הוא איכותי והתרשומתי בלבד, ובו ניתן במודע משקל-יתר להטיות בתחום הדירור והתשתית.

גבעת-הרקפות שבקרית-אחא בלטה באופן מיוחד מבין כל שכונות המחקר באופי ההטיות ובעוצמתן. רק בשכונה זו זיהינו בבירור את חותמם של שיקולים פוליטיים-מקומיים בהקצאת ההטבות; ורק אותה סיווגנו ברמת הטייה גבוהה. ממצא זה לא יעלה תמיהה בלבו של הקורא הזוכר את תיאור הדינמיקה של קבלת ההחלטות בגבעת-הרקפות. מצאנו הטיית בהקצאת אזורי שיפור התשתית, אזורי הרחבת דירור וקבלת הלואות, ומיקום חלק מהשירותים החברתיים. אולם לזכותה של גבעת-הרקפות ניתן לומר, שהאזור שהועדף (גבעה ב') אינו ברמה חברתית-כלכלית גבוהה אלא שהוא אזור מעורב. בניגוד לשכונות האחרות, הטייה זו נבעה ככל הנראה לא רק מגורמים עקיפים, אלא גם ממדיניות ישירה.

בשלוש שכונות מצאנו מעט מאוד הטיית, והן סווגו ברמה נמוכה. המדובר בשכונות כנען, בנווה-ישראל ובנווה-אליעזר. שכונות אלה הצליחו להימנע מהטיית בתחום הדיור, וכמעט שלא מצאנו בהן מקרים של הטיית בתכניות חברתיות שגרמו לחלוקה בלתי שווה של הנאה, על-פי המימד החברתי-כלכלי. את יתר השכונות סווגנו ברמה הבינונית. אמנם מצאנו בהן דוגמאות לא מעטות של הטיית המובילות לחלוקה לא שווה של ההטבות, כולל בתחומים בעלי משמעות כלכלית כמו דיור, אולם ההטיית היו לרוב עקיפות ושיקפו תנאי ביקוש, דרישות תשלום, או את השפעתו של משתנה אחר.

הטיית באוכלוסיית הנהנים לפי סקר משקי הבית

בסקר משקי הבית, אשר כלל תשע משכונות המחקר, נשאל מדגם של תושבי השכונות בדבר שירותים שהם קיבלו מפרוייקט השיקום. בטבלה 10.5 מוצג הקשר בין ההנאה משירותי הפרוייקט לבין מאפיינים סוציו-כלכליים נבחרים של הנשאל - הכנסה, השכלה, גיל וארץ מוצא. הממצאים דומים מאד להערכות שעליהן דיווחו חוקרינו ואשר הוצגו בסעיף הקודם.

מחוך השאלות העוסקות בתפוקות פיטיות עולה, כי קיים הבדל חד בין תכניות הנוגעות להרחבת דיור לבין תכניות הנוגעות לשיפוצי חוץ בבניין המגורים או בשכונה: בראשונות חלוקת ההנאה אינה שוויונית, בעוד באחרונות החלוקה שוויונית. הבדל מובהק זה תקף לגבי כל ארבעה המשתנים החברתיים-כלכליים והדמוגרפיים שחיפשו מתאם אתם. ההטייה על-פי משתנה ההכנסה חזקה במיוחד. משמעה שהמשתייכים לקבוצת ההכנסה הנמוכה ביותר, סיכוייהם ליהנות מההלוואות להרחבת דיור קטנים יותר מסיכוייהם של האחרים.

קיימת הטייה גם על-פי גיל ומוצא. שני משתנים אלה קשורים זה בזה. בשכונות השיקום יש מיעוט קטן של יוצאי אירופה ואמריקה, והללו נוטים להיות בני קבוצות הגיל המתקדמות יותר. כפי שניתן לצפות, פעולות הרחבת הדיירות והלוואות להרחבת דיירות מגיעות לבני 60+ פחות מאשר לבני הגילים הנמוכים יותר, לפיכך שיעורי הנהנים מהרחבות דיור בקרב יוצאי אירופה-אמריקה נמוך באופן ניכר משיעור הנהנים בקרב יוצאי אסיה-אפריקה. מעניין, שהשוויון בחלוקת ההנאה, המאפיין את שיפוצי החוץ, חל גם על משתני הגיל והמוצא. פרוש הדבר, שתכניות לשיפורי חוץ הופעלו הן בבניינים ובאזורים שמתגוררים בהם בני קבוצות הגיל הגבוהות, והן בבניינים שמתגוררים בהם יוצאי אירופה-אמריקה.

טבלה 10.5: בדיקת קיומן של הטיית באוכלוסיית הנהגים של כל השכונות לפי סקר משקי בית (הצלבות עם משתנים נבחרים)

השאלה בסקר משקי-בית	משתנים לבדיקת הטיה	קיומה של הטיה וחוזקה*	כיוון ההטיה והערות
תפוקות בדיור ותשתית שיפוץ הבניין	הכנסה	0	
	השכלה	0	
	גיל	0	
	מוצא	0	
קבלת הלוואה להרחבת הדירה	הכנסה	++	תת-ייצוג בולט של ההכנסה הנמוכה ביותר; חלוקה שווה בין היתר. (מתאם חיובי)
	השכלה	+	(מתאם שלילי)
	גיל	++	מתאם עם גיל, תת-ייצוג קל של יוצאי אירופה-אמריקה
	מוצא	+	
הרחבה שיפוץ הדירה	הכנסה	++	(מתאם חיובי)
	השכלה	+	(מתאם חיובי חלש)
	גיל	++	(מתאם שלילי)
	מוצא	++	ראה הערה בעניין מוצא, לעיל.
שיפוץ בניין, חדר- מדרגות, חצר	הכנסה	0	
	השכלה	(+)0	תת-ייצוג בקרב בעלי השכלה גבוהה בלבד.
	גיל	0	
	מוצא	0	
שיפור פיסי של פני השכונה (תשתית, עיצוב).	הכנסה	0	
	השכלה	0	תת-ייצוג בקרב בעלי השכלה גבוהה.
	גיל	0	
	מוצא	0	מתאם קל, אך לא מובהק; תת-ייצוג של יוצאי אירופה-אמריקה.
חברתי - מופעל בד"כ על המרויקט תהי"לה (לימוד מבוגרים)	הכנסה	0	
	גיל	+	ייצוג-יתר לנשים בנות 50-64.
	מוצא	++	תת-ייצוג של יוצאי אירופה-אמריקה

טבלה 10.5: המשך

השאלה בסקר משקי-בית	משתנים לבדיקת הטיה	קיומה של הטיה וחוזקה*	כיוון ההטיה והערות
אתג"ר	הכנסה השכלה מוצא	++ 0 0	(כיוון חיובי)
קורסים לפעילי ציבור	הכנסה השכלה גיל מוצא	++ + + ++	(כיוון חיובי) הרוב בעלי 8-12 שנות לימוד, תת- ייצוג להשכלה נמוכה יותר. בעיקר בני 35-49. מתאם עם גיל; תת-ייצוג של יוצאי אירופה-אמריקה.
לא מופעל בהכרח ע"י הפרוייקט בלבד חוגי נוער וילדים	הכנסה השכלת ההורה מוצא	++ 0 +	תת-ייצוג של ההכנסה הנמוכה ביותר תת-ייצוג קל ליוצאי אירופה- אמריקה.
פעילות אחרת במועדון השכונתי	הכנסה השכלה מוצא	0(+) 0 +	מתאם חלש, תת-ייצוג מסויים של בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר. תת-ייצוג קל של יוצאי אירופה- אמריקה.
פעילות קיץ	הכנסה השכלה ההורה מוצא	++ 0 ++	מתאם חזק לכיוון חיובי. תת-ייצוג ליוצאי אירופה-אמריקה.

הסימול: + קיימת הטיה; מיתאם מובהק אך לא חזק במיוחד.

++ קיימת הטיה חזקה; מיתאם חזק.

0 לא קיימת הטיה.

* ההטיות נבחנו במבחן χ^2 ומובהקות ברמת 0.05 או פחות. מספר הנשאלים הוא בערך 1,606 ומשתנה מעט משאלה לשאלה.

בתכניות החברתיות מצאנו בכל אחת משאלות הסקר הטיה על-פי ארץ מוצא: יוצאי אירופה-אמריקה נוטים ליהנות מהשירות פחות מיוצאי אסיה-אפריקה. שוב, סביר להניח, שניכרת כאן השמעתו של משתנה הגיל (מאידך, אולם הטיה זו על-פי ארץ מוצא חלה גם לגבי תכנית ההיל"ה, שהנהנות ממנה נוטות להיות בעיקר נשים בגיל מתקדם).

חמור יותר מבחינת משמעויותיו לגבי פרויקט השיקום, הוא המתאם החזק בין הנהנים ממרבית התכניות החברתיות לבין רמת הכנסה. תמונת ההטיה ברורה: בני קבוצת ההכנסה הנמוכה נהנים מהשירותים החברתיים שמפעיל פרויקט השיקום (ומשירותים חברתיים אחרים) פחות מאשר בני קבוצות ההכנסה הבינונית והגבוהה. הטיה זו חלה לא רק לגבי תכנית כמו קורס לפעילי ציבור, אלא גם על תכנית אתגר להכשרת אמהות, על חוגי נוער וילדים, ועל קייטנות קיץ. תכניות אלה מיועדות ללא כל ספק להגיע לאמהות או לילדים מכל שכבות האוכלוסייה, ואולי דווקא לבעלי ההכנסה הנמוכה יותר. זאת אין הן משיגות.

ההטיות ומשמעותן: סיכום

לסיכום, יש לציין ראשית הצד החיובי של התמונה: חלק ניכר מהתכניות החברתיות, ואולי מרביתן אמנם הגיעו לאוכלוסיות היעד שלהן. עוד יותר מרשים מהישגים אלה הוא כושרו של הפרויקט להגיע לחלוקה שווה בין נהנים בחלק חשוב מתחום הדיור - דהיינו בתכניות שיפוצי החוץ וחדרי מדרגות של בתי הדירות ובמרבית תכניות התשתית.

בצד השלילי של התמונה מצאנו הטיות בחלק מהתכניות, אם כי לא ברובן. צירוף המסקנות של שני הסקרים, מעלה שאלות אחדות בדבר כושרו של הפרויקט להגיע לנזקקים לו בחלק מהתכניות, ובדבר הצורך לבחון מחדש את תנאיהן של התכניות בעלות ההטיות והסיבות להטיות.

חלק מהסיבות עלו מתוך דווחיהם של חוקרינו, והן נעוצות בדרישות ההשתתפות הכספית. סיבה זו חלה על קייטנות קיץ, על מעונות יום, על מרפאות שיניים וכדומה. סיבות אחרות קשורות בתנאיהן של ההלוואות המוצעות מטעם הפרויקט להרחבת דירות ולרכישת דירות. סיבות מסוג שלישי קשורות במדיניות מכוונת, כמו אי-החלת תכניות להרחבת דירות על קשישים בחלק מהשכונות, או העדר יוזמות חיוביות להגיע לאוכלוסיות הממעטות להשתמש בשירותים מסוימים, כגון תכנית אתגר או ספריות. אין ספק, שללא תכנון מכוון, יתמיד המצב של גישה בלתי-שווה לחלק משירותי הפרויקט. כמו כן מצאנו מקרים בודדים של הטיות באוכלוסיות הנהנים עקב העדפת אזור זה או אחר משיקולים פוליטיים מקומיים.

סיכום

מהו אחוז האוכלוסייה שנחשפה לתכניות שהפעיל פרוייקט השיקום ומי נהנה מהן? כאן ניתן לדבר על הצלחה יחסית של הפרוייקט, בהשוואה לתכניות דומות בארצות אחרות. ואולם כאן דרושות שתי הסתייגויות: ראשית, במושגים יחסיים, השכונות שנכללו בפרוייקט אינן גדולות - בדרך-כלל כוללות לא יותר מ-10,000 נפש, ותכופות הן קטנות יותר. אפשר שבכך טמון בחלקו סוד ההצלחה. שנית, האסטרטגיה שגנקסה כללה תכניות הנהנות מ"קהל חובה". כוונתנו לתכניות המועברות במסגרת חינוך החובה הפורמאלי, שבדרך-כלל מגיע ל-95% מהאוכלוסייה בקבוצות הגיל המתאימות (בעיקר במסגרת בית-הספר היסודי וגני ילדים). אין זה פלא, איפוא, שאחוז הנחשפים לתכניות הפורמליות בגילאי בתי הספר היסודיים היה 92%, והשיעור בגילאי גן הילדים היה 75%. קשה שלא להתרשם מאחוז נהנים כה גבוה משירותי הפרוייקט.

קריטריון נוסף להערכתה של מידת ההצלחה של הפרוייקט להגיע לאוכלוסייה, הוא מידת ההשתתפות בתכניות-רשות. כאן, אומנם, שיעור התושבים שנחשפו לאחת או יותר מתכניות הפרוייקט קטן בהרבה, אך הוא עדיין שיעור ניכר - כ-25-20 אחוז בממוצע. ארבע מתוך עשר השכונות התבלטו בשיעור הגבוה של הנהנים, והן: כנען בצפת, נתיבות (אם לכלול בחשבון גם את הטיפול במרפאת השיניים), גבעת-אולגה ואור-עקיבא, ואילו בשתי שכונות נמצא שיעור נמוך של משתתפים שנרשמו (שכונת-התקוה וגבעת-הרקפות).

עד כאן - באשר לתכניות החברתיות. בתחום הדיור הגיע שיעור הנהנים הממוצע בתקופת המחקר ל-37% מכלל משקי הבית. מתוך אלה פחות מ-10% נהנו מהרחבות דיור, או קיבלו דיור חליפי. האחרים נהנו רק מעבודות שיפוץ שונות, אם של הצד החיצוני של הבניינים ואם של פנים הדירות. יש לזכור עם זאת כי תכניות אלו נמשכו לאחר סיום עבודת השדה של המחקר הנוכחי, ובכמה שכונות עשוי הדבר לשנות את השיעורים היחסיים כפי שהוצגו כאן. נמצאו הבדלים משמעותיים בין השכונות בכל הנוגע לשיעור הנהנים מתכניות דיור.

ניסינו לעמוד גם על האפיונים החברתיים-כלכליים של הנהנים. על בסיס זה נוכל לקבוע אם התכנית נטתה לחלוקה שוויונית (או מותאמת לצרכים ייחודיים) של טובות הנאה - או שמא היתה הטיה מטוימת בדרך החלוקה. כדי לענות על שאלה זו השוינו את אוכלוסיית המשתתפים בתכנית עם אוכלוסיות היעד של כל תכנית. גם מנקודת ראות זו ניתן לאמר כי, כללית, הפרוייקט הצליח. רוב התכניות החברתיות אכן הגיעו לאוכלוסיות-היעד שלהן.

יחד עם זאת התגלתה הטיה מסוימת, הן בתכניות החברתיות והן בתכניות הדיור, לטובת קבוצות חברתיות-כלכליות חזקות יחסית, על חשבון הקבוצות האחרות. ההטיה התגלתה בעיקר באותן תכניות שדרשו השתתפות כספית משמעותית מצד הנהנים, כגון תכניות של הרחבת דיור או טיפול שיניים. במידה מסוימת התגלתה הטיה כזו גם בתכניות תרבות והשכלת-מבוגרים. כאן יתכן שההטיה משקפת הבדלים בטעמים ובדרישות.

חלק ג':

שיתוף והשתתפות

התושבים

פרק אחד-עשר

עקרונות שיתוף הציבור

שיתוף הציבור בקבלת החלטות ושיקום השכונות הם שני נושאים הכרוכים זה בזה שזכו לתשומת לב בעשרים השנים האחרונות. בעולם כולו, ובייחוד בישראל, שותף הציבור בקבלת החלטות, בייחוד במסגרת של תכניות שיקום, אבל השיתוף עורר מחלוקות רבות. נושא "שיתוף הציבור" נדון בספרות המקצועית בחומים רבים, ואלה הם: תכנון עירוני, מדעי המדינה, מינהל ציבורי, ארכיטקטורה, יחסי אדם-סביבה, ארגון קהילתי ויחסי עבודה. אין תימה אפוא שלמושג "שיתוף הציבור" הגדרות שונות, ופעמים הרבה משתמשים בו בלי להגדירו כלל.¹

הבדל בולט בתפיסה של שיתוף הציבור משתקף יפה בעברית (ואין לו מקבילה באנגלית): הוא ההבדל בין "שיתוף" לבין "השתתפות"; בין תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתתפים לבין תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתתפים. כמובן, כדי להפעיל תהליך שיתוף יש צורך גם בהשתתפות, וכדי להשתתף נחוצה נכונותו של הצד השני לשתף. אולם הבדלי הדגש משקפים הבדלי גישה בסיסיים. מחד עומדים מקבלי החלטות, השואפים "לשתף", לשם השגת מטרות שונות, ומאיזך עומד ציבור, הרוצה להיות היוזם והשולט בתהליך. מלה נוספת, הגזורה אף היא מהשורש "ש'ת'פ'" - היא המלה "שותפות", וניתן לראותה כמיזוג בין שיתוף להשתתפות.

ההגדרה שאנו נשתמש בה היא שילוב ההגדרות של וונדרסמן (Wandersman, 1984) ושל בריגר ושפכט (Brager & Specht, 1973): השתתפות קיימת כאשר אנשים שאינם נבחרים למשרות ממשלתיות ואינם פקידים ממונים של רשויות לוקחים חלק בקבלת ההחלטות במוסדות, בתכניות ו/או בסביבות הנוגעות להם.

¹ החלק הראשון של הפרק הופיע בכתב עת מגמות (צ'רצ'מן, 1988).

התפתחות הרעיון של שיתוף הציבור

העקרון של שיתוף הציבור הפך מקובל ורווח בשנות הששים של המאה העשרים. להתפתחות זו גרמו כמה מגמות, וביניהן:

- הגידול המואץ במוסדות ממשלתיים ובמידת התערבותם בחיי האזרחים מצד אחד, והגברת הרגשת הריחוק והניכור בין אזרח לבין הממשל, מן הצד האחר. (Kasperson & Breitbart, 1974; Kweit & Kweit, 1981).
- עצם העובדה שמדיניות הממשל מבוצעת בפועל על ידי פקידים, ואלו אינם נוחים, כעמיתיהם הפוליטיקאים, להשפעת אזרחים (Warren & Warren, 1977).
- תגובות שליליות לתכניות השיקום העירוני בשנות ה-50, וההכרה הגוברת כי שיקום פיזי שאינו משולב בתחום החברתי נדון לכישלון, וכי חשובה ההשתתפות הפעילה של האוכלוסייה (Landsberger, 1980).
- ביקורת התושבים על כוחם והשפעתם של "מומחים" מצד אחד, והכרה הולכת וגוברת של המומחים בחשיבותו של מגע ישיר עם אותם תושבים, כדי לעמוד על רצונותיהם ועל העדפותיהם, מן הצד האחר (Wooley, 1985).

את המגמות האלה מסכמים ססקינד ואליוט (Susskind & Elliott, 1983):
 For advocates of participation, citizen involvement in government decision making is synonymous with (1) democratization of choices involving resource allocation, (2) decentralization of service systems management, (3) deprofessionalization of bureaucratic judgments that affect the lives of residents, and (4) demystification of design and investment decisions (p. 3).

המגמות האלה הפכו מקובלות במידה כזו, עד שעקרון שיתוף הציבור התקבל ברחבי העולם בארצות השונות זו מזו במסורת החברתית וההסטורית שלהן, במערכי הכלכלה ובמבנה הפוליטי שלהן. תכנון עירוני ותכנון חברתי עניינם, בדרך כלל, בבעיות הכרוכות בניגודי אינטרסים בין קבוצות שונות בציבור. לכן גם משמעות המושג "שיתוף הציבור" וגם מטרות השיתוף ודרכי השגתו, הם מוקד למחלוקות; שכן שיתוף הציבור יכול לשרת מטרות שונות ומגוונות, לכלול קבוצות שונות בקרב הציבור, והוא יכול להיעשות בסוגי תכנון שונים ובדרכים שונות. ההבדלים בין דרכי השיתוף נובעים לא רק מנסיבות ומאילוצים, אלא משקפים, בדרך כלל, גם הבדלים מהותיים במטרות וביעדים.

עם התרבות המקרים ששיתוף הציבור יצא מן הכוח אל הפועל רבו הניסיונות להבהיר את המושג ולנתחו ברמה מופשטת יותר. עד מהרה הראו ניסיונות אלה כמה מורכב המושג. רוזנר אומרת שחוסר הידע בדבר האפקטיביות של שיתוף הציבור נעוץ בהעדר הכרה במורכבות הנושא (Rosener, 1978a). נוסף לכך, הרעיון של שיתוף הציבור סובל מציפיות סמויות, לא מציאותיות וסותרות זו את זו (Kweit & Kweit, 1981). לכן נראה, שחלק ניכר מהביקורת הנמתחת על שיתוף הציבור נובע מהעדר הבנה של מורכבות הנושא, מהצבת מטרות לא מציאותיות ומגישות לא שיטתיות לניתוחו ולהערכתו.

רוב הגישות התיאורטיות שהוצעו לקו בחד-מימדיות ובהדגשת צד אחד בלבד של המושג. לתיקון הלקוי גובשה מסגרת תיאורטית רב-מימדית (אלתרמן, לו-יון וצ'רצ'מן, 1981), שהתבססה על הגישות הקיימות אבל הרחיבה אותן.¹ המסגרת כוללת שישה מימדים המאפשרים תיאור, תכנון והערכה של אסטרטגיות ודפוסים שונים של שיתוף הציבור, ואלה המימדים: נושא התכנון וההקשר שבמסגרתם השיתוף מתקיים; המטרות של השיתוף ושל ההשתתפות; הגדרת הציבור המשתתף; יחסי הכוחות בין המשתתפים לבין המשתתפים; שלבי התכנון שבהם השיתוף מתקיים; המשאבים המושקעים בשיתוף ובהשתתפות. מימדים אלה כרוכים ותלויים זה בזה. לאופי המיוחד של מימד אחד במקרה מסוים יש השפעה של ממש על המימדים האחרים: לדוגמא: מטרות הרשויות המשתתפות יכולות להשפיע על הגדרות הציבור שהן מעוניינות לשתף ועל יחסי הכוחות שהן מעוניינות בהם.

מטרות של שיתוף והשתתפות

ניתן לראות שש מטרות כלליות אפשריות לשיתוף הציבור, ולכל מטרה מטרות משנה, (ראה טבלה 11.1). לפי מטרה 1, קידום ערכים דמוקרטיים, אפשר לראות בשיתוף יעד לעצמו, ואילו בשאר המטרות השיתוף אינו אלא אמצעי להשגת מטרות אחרות. בכל מקרה של שיתוף תושבים מוצבת לפחות אחת מן המטרות הללו, אם במוצהר ובגלוי ואם במובלע ובסמוי. ואולם כיוון ש"שחקנים" רבים לוקחים חלק בכל תהליך, יתכן מאד שכל "שחקן" רואה אחרת את המטרות. ראייתו יכולה לנבוע מן התפקיד שהוא ממלא בתהליך או מעמדותיו הוא; למשל: אנשי ממשל ציבורי אפשר שיהיו מעוניינים בעיקר במטרה 5 - השגת תמיכה לתכנון ציבורי והגברת היעילות; עובדים קהילתיים יהיו מעוניינים במטרה 4 - השגת שינוי חברתי ואישי; ואילו בתחומי התכנון ויחסי אדם-סביבה מושם הדגש על מטרה 2 - שיתוף כדרך לשפר את ההתאמה בין הסביבה לבין רצונות המשתמשות. מובן שאסטרטגיה של שיתוף המתאימה להשגת מטרה אחת לא תביא בהכרח להשגת מטרה אחרת.

¹ ראו במיוחד Arnstein, 1969; Burke, 1968; Fagence, 1977; Fainstein, Fainstein & Armistead, 1979; Rosener, 1978b; Wandersman, 1979, 1977.

חשוב להבחין בין מטרות המשנה של המשתתפים לבין אלה של המשתתפים. מן הרשימה האמורה (טבלה 11.1) עולה, שיש שהמטרות של שתי הקבוצות הללו דומות, יש שהן מנוגדות ויש מטרות היפות רק לקבוצה אחת. אבחנה זו חשובה, שכן התושבים עצמם בוחרים אם להשתתף אם לאו. אם אין הם מאמינים שיוכלו להשיג את מטרותיהם, הם לא ישתתפו.

טבלה 11.1: מטרות של שיתוף והשתתפות והתפלגותן למטרות משנה של המשתתף והמשתתף¹

מטרות	מטרות משנה של המשתתף	מטרות משנה של המשתתף
1. קידום ערכים דמוקרטיים	*לתת לנוגעים בדבר להחליט *להגביר את הפיקוח על הרשויות *להפחית את מידת הריכוזיות	*לקבל החלטות בדברים הנוגעים לו *להגביר את הפיקוח על הרשויות
2. השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות	*ללמוד את רצונות הציבור *להתאים את התכנון לרצונות	*להביע את רצונותיו *להביא לתכנון המתאים לרצונותיו *למנוע מטרדים בסביבה שלו
3. חינוך	*ללמד איך לנצל את המערכת *להנך לצורך בפשרות	*ללמוד איך לנצל את המערכת
4. שינוי חברתי ו/או אישי	*לקדם מעורבות קהילתית *ליצור מנהיגות מקומית *להגביר את אחריות הפרט לחייו ולסביבתו *להעלות את הדימוי העצמי של התושב ואת בטחונו העצמי *להקטין את הרגשת התלות בממסד *להגדיל את מספר מקומות התעסוקה	*להיות מעורב יותר בפעילות קהילתית *להיות מנהיג *לקחת אחריות לחייו ולסביבתו *להשיג כוח פוליטי *לעזור לאנשים אחרים *לקבל עבודה
5. גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון	*להשיג תמיכה לתכנית *להגביר את האמון בממסד *למנוע עיכובים ולחסוך בהוצאות נוספות הכרוכות בהם	
6. שינוי פוליטי	*להראות שאין לסמוך על הממסד	*לפעול בלי הממסד

¹ נוסח מקוצר של איור מס. 1 מתוך: ר. אלטרמן, י. לו-יון וא. צ'רצ'מן (1981), עמ' 11-13.

בישראל, כמו בארצות-הברית, נעשה אחד הניסיונות הממוסדים הראשונים לשיתוף תושבים במסגרת של תכניות לשיקום שכונות מצוקה. עגינה חוקית למחויבות לשיתוף נציגי תושבים בתכנית שיקום קיימת בישראל בצורה מצומצמת מאוד כבר בחוק לבינוי ופינוי אזורי שיקום, תשכ"ה, 1965. על-פי חוק זה, הרכב הרשות לבינוי ופינוי כלל בין השאר "שני נציגי ציבור שימונו ע"י הממשלה על-פי המלצת שר השיכון". על-פי עדותם של חוקרים שלקחו חלק בפעולות הרשות, שיתוף נציגי הציבור היה ברמה הצהרתית בלבד. פעולות התכנון כולן נעשו "מלמעלה", והיו מרוחקות מציבור המתגוררים בשכונות, שבהן אמורה היתה הרשות לפעול.

גיבוש הנושא של שיתוף התושבים בפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה מצביע על שינוי מהותי בתפיסה. שיתוף התושבים בשכונות מהווה אחד העקרונות הבסיסיים של הפרוייקט. מאז תחילת הפרוייקט פורסמו כמה וכמה קובצי הנחיות לגבי אופן הפעלת השיתוף. הנחיות אלו מיסדו את השיתוף וקבעו דפוס מחייב מינימלי מסוים, ועם זאת אפשרו גמישות ניכרת באשר לבחירת אסטרטגיות השיתוף לכל שכונה ושכונה. היתה הכרה בכך שקיימים הבדלים גדולים בין השכונות ובין אופני התיפקוד של הרשויות המקומיות. אמנם, מידת הגמישות האפשרית היתה גדולה יותר בהנחיות הראשונות מאשר בהנחיות שגובשו בשלב מאוחר יותר, אך היא עדיין התקיימה, והיא התבטאה בפירוש שאפשר לתת להנחיות, בדרכי ביצוען, ובעיקר בהיקף השיתוף מעבר למינימום המתחייב מן ההנחיות.

מטרות הפרקים הבאים הן:

- (א) לתאר ולגתח את הדפוסים השונים של שיתוף והשתתפות התושבים בתכנון ובעשייה ברמות השונות בפרוייקט שיקום השכונות, כפי שהתפתחו בשכונות המחקר;
- (ב) להעריך באיזו מידה הושגו מטרות ויעדים של שיתוף תושבים ומהם סיכויי המשך השיתוף לטווח הארוך.

העקרון של שיתוף תושבים ומטרותיו בעיני גורמים שונים בפרוייקט

את המטרות של מי שמעורבים בתכניות של שיקום שכונות אפשר לחלק לשלושה מישורים: 1. המטרות המוצהרות של רשות-העל של התכנית; 2. המטרות של אנשים הפועלים במסגרת התכנית, בדרג הלאומי ובדרג המקומי; 3. המטרות של התושבים (Churchman, 1987).

במישור הראשון של מטרות רשות-העל, אפשר שהניסוח יהיה מעורפל. אלתרמן (Alterman, 1982a) אומרת שייחכן שהדבר נעשה במכוון, כביטוי לאופי הפוליטי של שיתוף. בפרוייקט שיקום השכונות באות המטרות הרשמיות של שיתוף התושבים לידי ביטוי בשני מסמכים משנת 1981, שנתנו הנחיות בנושא צוות ההיגוי השכונתי. במסמך אחד הוגדר היעד של שיקום בזו הלשון: "פיתוח היכולת של תושבי השכונה להשפיע על מצבם ועתידם והגברת אחריהם למצב בשכונה"¹. הניסוח הוא ברוח מטרה 4, שינוי חברתי ואישי. אין הוא מדבר על מתן אפשרות להשפיע, כי עם על פיתוח היכולת של התושבים לעשות כן, ולא ברור אם הכוונה ליכולת קהילתית או אישית. במסמך האחר נאמר: "יעד מרכזי בשיקום של שכונה הינו היווצרות השותפות המלאה של תושבי השכונה ושל הרשות המקומית - הן בעיצוב תכניות העבודה והן באחריות לביצוען ולהצלחתן"². ניסוח זה מצביע על מטרות 1 ו-2, היינו מתן זכות החלטה בידי האנשים הנוגעים בדבר וממילא יצירת אפשרות להשפיע על אופי התכניות המתקבלות. יחד עם זאת סביר להניח, שכל תכנית ממשלתית שמה לעצמה למטרה, בין אם במוצהר ובין אם לאו, השגת תמיכה לתכנית (מטרה 5).

המטרות במישור השני, דהיינו של האנשים המעורבים בתכנית, אינן זהות למטרות הרשמיות דווקא. ייתכן מאד של"שחקנים" שונים יש מטרות שונות.

לצורך הדיון נמיינ את הגורמים המעורבים בשיתוף התושבים בשכונות לארבע קטגוריות:

- 1) אנשים המייצגים מסגרות ייחודיות לפרוייקט: בדרג הלאומי - הצוות הבין-מוסדי והסוכנות; בדרג המחוזי - הסוכנות; ובדרג המקומי - מנהלי הפרוייקט ועובדים אחרים של הפרוייקט והקהילה המאמצת.
- 2) אנשים המייצגים את משרדי הממשלה: בדרך כלל הדרג המחוזי הוא הלוך חלק ישיר בפרוייקט.
- 3) אנשי הרשות המקומית, הכוללים גם את הדרג הפוליטי וגם מנהלי מחלקות.
- 4) תושבים-פעילים, הן המשתתפים בצוותי ההיגוי, בוועדות המשנה או בוועד השכונה, והן המתנגדים לגופים אלה.

¹ הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכונתית, לשכת סגן ראש הממשלה, הצוות המקצועי הבין-משרדי, מארס 1981.

² תקנות לצוות היגוי בשכונה, לשכת סגן ראש הממשלה, הצוות המקצועי הבין-משרדי, יולי 1981.

המידע על יחסם של ה"שחקנים" השונים לנושא השיתוף מבוסס על שלשה מקורות:

(א) ראיון מובנה אישי שקיימנו עם נציגים של הגורמים השונים (ר' 1-3 למעלה) שכיחנו בצוותי ההיגוי המקומיים. בכל שכונה רואיינו כ-7 אנשים ובהם לפחות נציג אחד של הסוכנות, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה, והרשות המקומית. בנוסף, בכל שכונה צורפו אנשים מרשויות אלו או אחרות שהערכו כמרכזיים בנושא שיתוף התושבים. (מנהל הפרויקט, מנהל מתנ"ס, נציג הקהילה המאמצת, ראש מחלקה בעירייה וכדומה). סה"כ רואיינו 71 איש. ראיונות אלו נעשו בידי חוקרי השדה באביב 1983.

(ב) היערכות של חוקרי השדה.

(ג) סקר משקי הבית שהקיף פעילים ותושבי שכונה.

היחס כלפי עקרון השיתוף

מהראיונות עם נציגי הרשויות השונות (מקור א) עולה, כי העקרון של שיתוף תושבים בקבלת החלטות מקובל עליהם כנורמה שיש לתמוך בה, לפחות בדרך של הצהרה. רק אדם אחד שלל את עצם הרעיון של שיתוף תושבים. 65% השיבו שהם מחייבים אותו, והשאר (33%) תמכו ברעיון, אך תוך הסתייגויות מסוימות. מטבלה 11.2 מסתמן הבדל בעמדות בין אנשי הרשויות המקומיות לבין הנציגים האחרים; הראשונים מביעים הרבה יותר הסתייגויות מן האחרונים.

טבלה 11.2: יחסם של אנשי הרשויות השונות לעקרון של שיתוף תושבים

נציגי רשויות מקומיות		נציגי משרדי ממשלה		נציגי מסגרות ייחודיות לפרויקט		
N	%	N	%	N	%	
9	43	16	80	18	72	יחס חיובי
11	52	4	20	7	28	חיובי תוך הסתייגות
1	5	-	-	-	-	יחס שלילי
21	100	20	100	25	100	

על אף המספרים הקטנים יחסית של מרואיינים בכל קבוצה הרי בבחינה מדוקדקת מסתמנים הבדלים גם בחוץ הקבוצות: בקבוצה הייחודית לפרוייקט רוב המסתייגים היו מנהלי הפרוייקט. בקבוצת נציגי משרדי הממשלה המסתייגים היו נציגי משרד הבינוי והשיכון ומשרד החינוך והתרבות.

משיחות לא-פורמליות עם אנשי הדרג הפוליטי ברשות המקומית התברר, כי יחסם לשיתוף התושבים במתכונת המקובלת על הפרוייקט היה מורכב. הם ראו את עצמם כנציגים הלגיטימיים של תושבי המקום, שכן הם נבחרו בתהליך בחירות כללי; חלק מהם אף לא ראה צורך או הצדקה לנציגות אחרת, מתחרה. בעיה זו הטרידה במיוחד את ראשי המועצות המקומיות שבהן הישוב כולו כלול בפרוייקט השיקום (אור-עקיבא ונתיבות).

מטרות השיתוף בעיני הגורמים השונים

בסעיף זה נעמוד על עמדותיהם של הגורמים השונים לגבי המטרות של שיתוף התושבים. סיכום הממצאים ייעשה בטבלה 11.3. ניתוח הטבלה מלמד על הבדלים מעניינים בתפיסת מטרות הפרוייקט בין הגורמים השונים הקשורים בו (נציגי הפרוייקט, נציגי משרדי הממשלה, נציגי הרשויות המקומיות ונציגי התושבים), וכן על הבדלים משמעותיים בין ההערכה שהעריכו חוקרי השדה שלנו מהן מטרות השיתוף בעיני נציגי הרשויות השונות (מקור ב') לבין ההערכה ההצהרתית שהעריכו נציגי הרשויות הללו עצמן את מטרות השיתוף (עפ"י מקור א').

נפתח בסיכום הערכתם של חוקרי השדה: כללית יחסו החוקרים לאנשי הפרוייקט מגוון מטרות גדול יותר מאשר לאנשי הרשויות האחרות. אחוז דומה בכל הקבוצות ראה בשיתוף תהליך דמוקרטי ובמובן זה - מטרה בפני עצמה. מטרה זו הוזכרה בתשע שכונות ויחסה לנציגי כל הרשויות, אך פחות מכול לאנשי משרד החינוך והתרבות.

המטרה השנייה, השגת תכנון המותאם לצונות התושבים, נזכרה בכל השכונות ויחסה לנציגי כל הרשויות, אך פחות מכול לנציגי משרדי הממשלה. זהו רמז ראשון לעמדתם של נציגי משרד הבינוי והשיכון ומשרד החינוך והתרבות, שהם מומחי התכנון בתחומיהם ושאינן הם מעוניינים בהתערבותם של התושבים.

המטרות של חינוך ושל שינוי חברתי ואישי, מטרות החותרות לשינוי לטווח ארוך, לא הוזכרו בכל השכונות ולא יחסו לנציגי כל הרשויות. בלטו בהעדרם נציגי משרד הבינוי והשיכון ומשרד החינוך והתרבות, וכן אנשי הרשויות המקומיות. המטרה של שינוי פוליטי הוזכרה רק במקומות ספורים, ורק בקרב בעלי תפקידים ייחודיים לפרוייקט.

טבלה 3.10: המטרות לשימור המשבים בעיני נציגי הרשויות השונות ונציגי התושבים (אחוזים)

נציגי התושבים	נציגי הרשויות								מטרות של שיתוף תושבים
	סה"כ נציגי כל הרשויות השונות		נציגי רשויות מקומיות		נציגי משלח המסלה		נציגי סגגרות ייחודיות לפרוייקט		
לדעתם	לפי עדות עצמם	השדה	לפי עדות עצמם	השדה	לפי עדות עצמם	השדה	לפי עדות עצמם	השדה	
27	22	25	19	29	16	24	29	24	1. קידום דמוקרטיה
43	17	21	19	25	13	17	17	23	2. תכנון מותאם לרצונות התושבים
-	8	11	8	-	-	9	15	15	3. תינוך
25	46	8	39	-	68	7	36	12	4. שינוי תהליכי ואישי
5	6	33	14	46	3	43	2	24	5. לגייסמצייה לתכנון
-	-	2	-	-	-	-	-	4	6. שינוי פוליטי
100	100	100	100	100	100	100	100	100	סה"כ אחוזים
101	108	141	36	24	31	42	41	75	מספר תשובות

המטרה החמישית, הרואה בשיתוף דרך לגיוס תמיכה ולגיטימציה לתכניות הפרוייקט, הודגשה להערכת החוקרים יותר על-ידי נציגי הממשלה והרשויות המקומיות מאשר על-ידי אנשי הפרוייקט.

לפי הערכות החוקרים נראה, איפוא, כי הדגש בקרב הגורמים הפועלים בשכונות היה על המטרה החמישית, הראשונה, והשנייה: השגת לגיטימציה וגיוס תמיכה, קידום הדמוקרטיה והשגת תכנון מותאם לרצונות התושבים.

ככל שניתן לעמוד על שינויים בתפיסת המטרות לאורך זמן נראה כי חלה תזוזה בדגשים: בתקופה הראשונה להפעלת הפרוייקט הודגשה המטרה הראשונה - הפעלת תהליך דמוקרטי של שיתוף כמטרה בפני עצמה, ואילו בתקופה האמצעית, עם הכנת התכניות לשנת 82/83 הוסט הדגש לעבר המטרה השנייה והמטרה החמישית, המתיחסות ליעדים שלשמם צורפו התושבים בפועל.

התמונה המתקבלת על פי הערכת הגורמים הפועלים עצמם (מקור א') שונה מאד. לפי עדות עצמית זו, המטרה הראשית היא מטרה 4: גרימת שינוי חברתי ואישי (מטרה שזכתה לציון נמוך לפי הערכת חוקרי השדה), ורק בהפרש ניכר אחריה באות מטרות 1 (דמוקרטיה) ו-2 (תכנון מותאם לרצונות התושבים). הדגשה זו על מטרה 4 ניכרה בעיקר אצל נציגי הממשלה, ובעיקר אצל אנשי משרד הבינוי והשיכון. לדידם של אלה, זוהי המטרה הבלעדית של השיתוף. מטרה מס. 5 (לגיטימציה לתכנון) שעמדה בראש סולם המטרות לפי הערכת חוקרי השדה, נמצאה כאן, על פי הערכה עצמית, במקום האחרון ברשימת המטרות.

על תפיסתנו של תושבים פעילים את מטרות השיתוף מלמד סקר משקי הבית. אחת השאלות בו שהופנו למדגם מיוחד של תושבים פעילים היתה: "מהן המטרות של שיתוף התושבים בצוות ההיגוי?" מטרות 3 ו-6 לא הוזכרו כלל על-ידי התושבים, ומטרות 1, 2, ו-4 הוזכרו בשמונה מתוך תשע השכונות שבהן כלל הסקר מדגם מיוחד זה. מטרה 5 הוזכרה בשלוש שכונות בהקשר ציני-שלילי, כאילו היא היא המטרה האמיתית המסתתרת מאחורי אידיאולוגיית השיתוף של הרשויות.

לסיכום, נראה כי ישנה תמימות דעים בין כל המעריכים בדבר השיבותה של מטרה מס. 1: השיתוף מיועד לקדם את תהליך הדמוקרטיזציה. לגבי יתר המטרות, חלוקות הדעות.

הפער בין הממצאים העולים מהמקורות השונים יכול אולי ללמד על פער שבין הלכה למעשה: בעוד שברמה ההצהרתית (המתבטאת כאן בתשובות מפורשות לשאלות המראיינים) ישנה הודאה בחשיבות השיתוף כדרך להשגת שינוי חברתי וחינוכי ארוך-טווח, הרי במישור המעשי (המתגלה בהערכת חוקרי השדה את פעולותיהם של נציגי הרשויות) הדגש הוא על השגת לגיטימציה ומניעת הפרעה מצד התושבים ליישום תכניות הרצויות לרשויות.

הדגש של התושבים הפעילים שונה. אחוז ניכר של תשובותיהם מתרכז במטרה 2. פירושו של דבר הוא, שמטרת השיתוף בעיניהם אינה לשנות את התושבים כי אם להשפיע על תכנית הפרוייקט; דרך לבטא את רצונותיהם ולהשתתף בקביעת יעדי הפרוייקט.

אשר למישור השלישי - מטרות ההשתתפות של התושבים עצמם - אין לנו נתונים ישירים. ביטוי עקיף למטרות האלה אפשר לראות בתשובות לשאלה בסקר משקי הבית שבו התבקשו התושבים לבחור את שלושת הדברים החשובים ביותר שהפרוייקט צריך לעשות בשכונה. 22% מן הפעילים, לעומת 7% מן התושבים הלא-פעילים, אמרו כי חשוב "לתת יותר כוח לתושבים - שיוכלו לקבל בעצמם החלטות ביחס לשכונתם". על סמך זה יש יסוד סביר להשערה, כי אילו נשאלו הפעילים ישירות על מטרות ההשתתפות שלהם, היו רובם משיבים תשובות המצביעות על מטרה 2, דהיינו רצון להביא לידי טיפול בבעיות השכונה, ורק חלק היו מעידים על מטרה אחרת - השפעה לשמה. באחד המחקרים המעטים בעולם שבחן שאלה זו אכן עלתה תמונה כזו (Cole, 1974).

לסיכום, בחינת העמדות העלתה, שהעקרון של שיתוף התושבים היה מקובל על הכול כנורמה כללית ומחייבת, לפחות להלכה. למעשה ראו הגורמים השונים בעקרון זה אמצעי להשגת כל מיני מטרות, המשרתות אינטרסים שונים שלהם. נראה, כי בעלי תפקידים שהם ייחודיים לפרוייקט הזדהו עם המטרות המוצהרות של עקרון השיתוף יותר מבעלי התפקידים האחרים. לגופים הייחודיים לפרוייקט לא היה עניין לשמור על הסטטוס-קוו, ועל כן לא היה ברעיון השיתוף משום איום על מעמדם. לעומתם רצו אנשי הרשויות האחרות בהמשך קיומן של מסגרות הפעולה המקובלות, והם היו מעוניינים בשיתוף תושבים רק אם הם עוזרים או לפחות לא מפריעים לפעילות זו.

ההבדלים במטרות בין נציגי הרשויות השונות לבין עצמם ובינם לבין התושבים הפעילים מצביעים על מקור אפשרי לחיכוכים על רקע זה. בפרקים הבאים ננסה לבחון באיזו מידה ההבדלים במטרות התבטאו בדפוסי פעולה שונים ובחיכוכים בין הגורמים השונים הפועלים בשטח.

התארגנויות תושבים בשכונות ערב כניסת הפרוייקט

בחינת ההתארגנויות שפעלו בשכונות ערב כניסת הפרוייקט מאפשרת להאר את רמת המעורבות והארגון של התושבים בתקופה שקדמה לפרוייקט, ואשר יכלה לשמש בסיס לפעולות שהוא יזם. כשהתחילו עובדי הפרוייקט לפעול, הם היו חייבים להתייחס למצב הנתון. עמדו לפנייהם אפשרויות אחדות: להתעלם מהתארגנויות אלו, להילחם בהן, לבלוע אותן, להיבלע בהן, לבנות על גבן או לבנות יחד אתן.

חשוב לזכור, כי ברוב המקומות חלו במשך השנים תהליכי התפתחות, והיו עליית וירידות ברמת ההתארגנות של הציבור. התיאור שלהלן הוא תמונה משוחזרת של רגע נתון - כפי שמצאו אותה מפעילי הפרוייקט.

להלן סוגי ההתארגנויות שנמצאו בשטח לפי סדר שכיחותם בעשר השכונות. (ליד כל סוג מצוין מספר השכונות שהוא נמצא בהן): ועדי הורים בבתי-ספר (9), משמר אזרחי (6), סניפים מקומיים של ארגוני נשים כלל-ארציים (5), ועדי בתים (4), ועדי תת-שכונות (4), ועדי בתי-כנסת¹ (4), ארגונים סקטוריאליים (כגון זהב"י או התארגנות עדתית מסוימת) (4), ועד שכונה² (3), רשימות פוליטיות מקומיות (2), מועצה ציבורית לפיתוח היישוב (1).

לענייננו ניתן להבחין בין שני סוגי התארגנויות: האחד התארגנויות היזומות מבחוץ על-ידי הרשויות השונות ובאי כוחן (כגון משרד החינוך ומנהל בית-הספר המפעילים ועדי-הורים), או המשמשות סניפים מקומיים לארגונים ארציים (כגון המשמר האזרחי, תנועת זהב"י); והשני התארגנויות מקומיות, פרי יוזמה פנימית (כגון ועדי שכונות או רשימות פוליטיות מקומיות). סוג ההתארגנות הראשון שכיח יותר מאשר הסוג השני, אך גם בסוג זה של ארגונים היזומים מבחוץ יש מקום ליוזמה עצמית ולפעילות מקומית ענפה (דוגמת המשמר האזרחי בגבעת-הרקפות).

¹ ועדי בתי-הכנסת מהווים תופעה ספציפית, כשמספרם הוא פונקציה של ההרכב החברתי-עדתי והדתי בשכונה. על כן הוחלט שלא להתייחס אליהם בהמשך בספירת מספר ההתארגנויות והפעילים בשכונות השונות.

² בשכונות התקווה היה ועד על בסיס פוליטי מבחינה פורמלית, אך לא היה פעיל ועל כן לא נכלל ברשימה.

הגופים השונים היו מורכבים בדרך כלל משניים עד חמישה פעילים. בארגונים הממוסדים (מן הסוג הראשון) היה מספר המתנדבים גדול יותר, אך רמת פעילותם ותכיפותה אינן ידועות. קשה לקבוע את המספר הכולל של פעילים בשכונה מסוימת ולכל היותר אפשר לעשות הערכה גסה בלבד.

טבלה 11.4 מציגה הערכה של רמת הפעילות בכל שכונה בתקופה שקדמה לכניסת הפרוייקט. בולט השוני בין השכונות במספר ההתארגנויות ובמגוון שלהן, וכן במספר הפעילים שהיו מעורבים בהן. על-פי רמת ההתארגנות ניתן למיין את השכונות לשלוש קבוצות: קבוצה בעלת רמה התחלתית נמוכה יחסית של התארגנות ושל פעילות קהילתית; קבוצה בעלת רמה בינונית, וקבוצה בעלת רמת התארגנות גבוהה יחסית. ראוי להדגיש, כי על אף ההבדלים ברמת הפעילות נמצאו בכל השכונות הנחקרות גרעין של פעילים מקומיים ודפוסים מסוימים של יוזמה עצמית והתארגנות מקומית.

טבלה 11.4: התארגנויות תושבים ערב כניסת הפרוייקט לפי שכונה

מספר פעילים	מספר התארגנויות	מספר סוגי התארגנויות	ה ש כ ו נ ה	
5	1	1	כנען	קבוצה א
10	5	4	שכונת התקווה	
20	5	3	עכו-מזרח	
15	8	3	נווה-אליעזר	
25	7	5	נווה-ישראל	קבוצה ב
30	10	5	אור-עקיבא	
40	10	6	עיר-גנים	
60	10	7	גבעת-אולגה	קבוצה ג
60	15	4	גבעת-הרקפות	
85	25	8	נתיבות	

רוב ההתארגנויות הללו עסקו בנושאים ספציפיים, הקשורים לבניין מגורים, לתת-שכונה, לבית-ספר או לקבוצה אינטרסנטית מסוימת, וטיפלו בעיקר בבעיות מזדמנות. התארגנויות אלו היו מורכבות בדרך כלל ממתנדבים, שהחלו בפעילות מתוך יוזמה עצמית, אך היו גם מקרים שנערכו בחירות לתפקידים אלה.

בשש שכונות היו התארגנויות שנשאו אופי כלל שכונתי: באור-עקיבא ובגבעת-אולגה - רשימות פוליטיות מקומיות; בנווה-ישראל, נווה-אליעזר ועיר-גנים - ועדי שכונה; בנתיבות - המועצה הציבורית לפיתוח נתיבות (המצל"פ). הרשימות הפוליטיות המקומיות פעלו כמובן במישור הפוליטי, ואף הצליחו בשני המקומות להכניס נציגים למועצת הרשות המקומית. לוועדי השכונות ולמצל"פ היה גיבוי מצד גורמים שונים - בעיר-גנים מעיריית ירושלים, בנווה-ישראל מההסתדרות, בנתיבות מהסוכנות, ובנווה-אליעזר היתה הכרה מחברת "חלמיש". גופים אלה פעלו ללא תקציב ועשו ניסיונות צנועים לשיפור איכות החיים בכך שהיו פונים לרשויות השונות ומנצלים קשרים אישיים לפתרון בעיות מקומיות או בעיות אישיות של תושבי השכונה. הישגי המצל"פ בנתיבות היו במיוחד בתחום הכנסת חידושים למערכת החינוך.

במקומות שהיה בהם ועד-שכונה היה זה יושב-ראש הוועד שריכז את הכוח בידיו. הבסיס למנהיגותו היה קשריו האישיים בתוך השכונה, קשריו עם העירייה או עם מפלגה פוליטית, כושר התמרון שלו בין הרשויות השונות ונכונותו להשקיע מאמץ וזמן בפעילות ציבורית. גם במקומות שלא היה בהם ועד מרכזי נמצאו לרוב אדם אחד או שניים בעלי יכולת השפעה, שנבעה מבטיסי כוח דומים, אך לא היתה הכרה פורמלית במעמדם.

ממה שתואר עד כה מתברר, כי כאשר נכנס פרויקט השיקום לשכונות השונות, נמצאו בשכונות המחקר רמות שונות של התארגנות, שיכלו לשמש בסיס לפעילותו.

המשאבים אשר הושקעו בשיתוף והשתתפות התושבים

כדי שתהליך של שיתוף יתקיים, יש צורך בהשקעה של משאבים, הן מצד הרשויות המשתתפות והן מצד התושבים המשתתפים. נבחן בסעיף זה את אופי המשאבים שהושקעו בשיתוף ובהשתתפות בשכונות המחקר.

המשאבים שהשקיעו הרשויות

אנו מבחינים בשלושה סוגי משאבים: זמן, כוח-אדם ותקציב.

זמן - בשכונות השונות הושקעו כמויות שונות של זמן על-ידי אנשים שונים. בחלק מהשכונות (עכו-מזרח, כנען בתקופה הראשונה, גבעת-אולגה, עיר-גנים ונתיבות בתקופה מסוימת), מנהל הפרוייקט היה השחקן המרכזי בנושא השיתוף והוא שהשקיע את הזמן הרב ביותר. גם שאר נציגי הרשויות נדרשו להשקיע זמן בהשתתפות בישיבות בצוות ההיגוי ובוועדות המשנה. ככל שמסגרות אלו היו פעילות יותר הן צרכו יותר זמן. גם לעיתוי הישיבות יש משמעות. ישיבות הוועדות התקיימו בדרך כלל בשעות הנוחות לתושבים - שהן אינן שעות העבודה הרגילות של עובדי ממשלה אך נחשבות כשעות עבודה מקובלות של עובדי הפרוייקט. יש לציין שברוב המקרים של המקומות גילו נציגי הרשויות נכונות והישיבות התקיימו בשעות אחר-הצהריים והערב, אך היו גם מקרים שהישיבות התקיימו בשעות פחות נוחות לתושבים.

כח-אדם - באף שכונה לא הועסקו יועצים מיוחדים לנושא של שיתוף תושבים בקבלת החלטות; יועצים שיכלו לתכנן את תהליך השיתוף ולהפעיל מיומנות בשיטות מיוחדות, אשר פותחו בשנים האחרונות. כנראה שההנחה היתה שאין צורך בידע מיוחד כדי להפעיל את העקרון של שיתוף הציבור. על אף זאת בכמה שכונות פעלו אנשים בתפקידים שונים אשר היה להם ידע וניסיון בשיתוף הציבור, ושייטמו ניסיון זה בשכונותיהם. כך היה ביחס למנהל הפרוייקט בעכו-מזרח, למנהלת המחלקה לעבודה קהילתית בגבעת-אולגה ששימשה גם תקופה מסוימת מנהלת הפרוייקט החברתי וליועצי התכנון בעיר-גנים ובאור-עקיבא. במקרים אלה היה שימוש מסוים בטכניקות מיוחדות כמו הסתערות מוחות, קבוצה נומינלית, שאלונים וכיוצא באלה.

לעומת זאת בגבעת-הרקפות יזמו התושבים פניות ליועצים שונים שיעזרו להם בכיווני ההשתתפות שלהם הן בתוכן והן בטקטיקה.

עובדים שהועסקו בנושא של שיתוף תושבים היו העובדים הקהילתיים ו/או העובדות השכונתיות. בשכונות אחדות היו אלה העובדים הישירים של הפרוייקט ובשכונות אחרות היו אלה עובדי הרשות המקומית, ופעילותם היתה מתועלת למסגרת של פרויקט שיקום השכונות. עבודה קהילתית של אנשי מקצוע ושל סמך-מקצועיים נעשתה במידה זו או אחרת כמעט בכל השכונות. מספר העובדים הקהילתיים היה בדרך כלל שניים בשכונה, ומספר העובדות השכונתיות נע בין 1 ל-10, כאשר לרוב היו 2 - 5, כולן בחצי משרה. עובדים אלה מילאו תפקיד פעיל בניסיונות להרחיב את מעגל התושבים המשתתפים בתהליך הציבורי. פעילותם לבשה צורות שונות: ארגון ועדים אזוריים או שכונתיים שמהם הגיעו אנשים לצוותי ההיגוי או לוועדות המשנה; גיוס אנשים לפעילות במסגרת של ועדות המשנה; ארגון ימי תכנון וגיוס משתתפים מקרב התושבים וארגון תכניות לפיתוח מנהיגות וקורסים לפעילים. פעולות אלו נעשו בידי העובדים הקהילתיים בנוסף לעבודתם השוטפת המיועדת לעודד פעולות לעזרה עצמית (כגון ארגון ועדי בתים ומבצעים מיוחדים) - בה נדון במקום אחר. הפעילות בתחום העבודה הקהילתית היתה רחבה וכוללת במיוחד בחמש שכונות (עכו-מזרח, אור-עקיבא, גבעת-אולגה, שכונת התקווה ועיר-גנים). בשתי שכונות אחרות (נווה-ישראל ונווה-אליעזר) עשו העובדים ניסיונות להשיג מטרות דומות, אך מאמצייהם נבלמו בידי אנשי הוועד, אם בצורה פעילה ואם בדרך של חוסר שיתוף פעולה. בשלוש השכונות הנותרות (כנען, גבעת-הרקפות ונתיבות) כמעט שלא נעשתה עבודה קהילתית בתחום של שיתוף התושבים בתהליך קבלת ההחלטות הציבורי.

תקציב - את התקציבים לנושא השיתוף שהוקצו מתקציביהם של הסוכנות ומשרד העבודה והרווחה, ניתן לחלק לארבע קטגוריות:

א. תקציבים לתשלום משכורות לעובדים הקהילתיים ולעובדות השכונתיות. תקציבים אלה היוו ברוב המקרים אחוז ניכר מסך-הכול של התקציב שהוקדש לתחום זה.

ב. התקציבים המיועדים לפעולות של ועד השכונה ו/או לוועדים אזוריים לקיום פעולותיהם, הן בתחום הארגוני והן בתחום הקהילתי. בתחום הארגוני שימשו תקציבים אלה להוצאות משרדיות ולעתים גם לתשלום משכורת למזכירה. בתחום הקהילתי שימשו התקציבים לארגון פעולות תרבותיות-חברתיות, אם כלל-שכונתיות ואם במסגרת מועדונים אזוריים. לרשות חמישה ועדים עמדו תקציבים בסדר-גודל שונה: (ממוצע שנתי של \$ 13,000 עד ל-\$ 32,000 בשנת 1982/3). בשלוש משכונות אלה הועמד גם משרד לרשות ועד השכונה (עכו-מזרח, שכונת התקווה וגבעת-הרקפות).

לשלושה ועדים כלל-שכונתיים לא היה כלל תקציב (כנען, נווה-ישראל ועיר-גנים). בגבעת-אולגה לא היה ועד כלל-שכונתי, אך הועמד תקציב לרשות הוועדים האזוריים לחמיכה בפעולותיהם.

ג. תקציבים לפיתוח מנהיגות מקומית באמצעות קורסים, השתלמויות או מלגות. בשש שכונות הוקדש תקציב צנוע יחסית לפיתוח מנהיגות. פעולות מסוג זה היו מיועדות בדרך כלל לקבוצות של כ-20-30 מבוגרים, אך בכמה מהמקומות הושקע גם בפיתוח מנהיגות צעירה על-ידי ארגון קורס למדריכים צעירים. מלגות לסטודנטים ניתנו בכל השכונות, אך רק בשכונת התקווה ניצלו אותן בצורה משמעותית לפיתוח מנהיגות צעירה ולקשירת הסטודנטים לתהליך הפרוייקט. שם ניתנו המלגות תמורת התחייבות לפעולה למען השכונה במסגרת הוועד, ועל כן רק בשכונה זו ניתן לראותן כהשקעה ישירה בשיתוף תושבים ולא כהשקעה עקיפה ולטווח ארוך.

ד. תקציבים המיועדים לעיתון שכונתי או למבצעים מיוחדים; סכומים אלה היו לרוב קטנים יחסית.

בטבלה 11.5 מוצג סך-הכול של התקציבים שהוקצו לשיתוף התושבים בארבע קטגוריות אלו על-ידי הסוכנות ומשרד העבודה והרווחה בשנת התקציב 82/83. השכונות מוצגות לפי סדר האחוז היחסי שהתקציבים לשיתוף (כפי שהוגדרו כאן) היוו מתוך סך-הכול התקציב החברתי של אותה שכונה. יש מקום לצייין מספר הסתייגויות לטבלה זו. א) ייתכן שהיו כספים לשיתוף שנכללו בטעיפים נוספים בתקציב, שלא יכולנו לזהותם כטעיפים הנוגעים לשיתוף הציבור. ב) ידוע לנו שהיו תקציבים נוספים, שהוקצו על-ידי גורמים אחרים בשכונות שונות, למשל הרשות המקומית או עמיגור למטרות של שיתוף, אך איננו יודעים את גודלם. ג) המדובר כאן בתקציבים ולא בהוצאה בפועל. בחלק מסעיפי תקציב אלה ידוע, כי אחוז ההוצאה היה נמוך מאוד ולעתים אף בטל בשישים. על אף הסתייגויות אלה, משקפת, לדעתנו, הטבלה את המחויבות השונה לנושא של שיתוף התושבים בשכונות השונות.

טבלה 11.5: תקציבים אשר הוקצו לשיתוף התושבים על-ידי הסוכנות ומשרד
העבודה והרווחה (1982/83)

שכונה	סה"כ תקציב לשיתוף התושבים בדולרים	% מסה"כ התקציב החברתי
גבעת-אולגת	135,240	16.4
עכו-מזרח	70,020	14.2
אור-עקיבא	107,240	12.8
עיר-גנים	60,480	10.7
התקווה	182,120	10.3
גבעת-הרקפות	43,440	9.7
נווה-אליעזר	58,176	7.8
נתיבות	48,200	7.3
נווה-ישראל	29,480	5.2
כנען	18,160	3.1

הטווח בין השכונות באחוז שהתקציב לשיתוף היווה מסך-הכול של התקציב החברתי היה גדול למדי - בין 3% ל-16%. נבחן מאוחר יותר את הקשר בין משתנה זה לבין משתנים אחרים.

לסיכום, את עיקר ההשקעה בשיתוף התושבים בתהליך הציבורי מבחינת זמן, כוח אדם ותקציב השקיעו אנשי הסוכנות, עובדי הפרוייקט ואנשי משרד העבודה והרווחה. ראוי לציון, שאלה הם הגורמים שנמצאו גם כבעלי המחויבות הגדולה ביותר לעקרון השיתוף על-פי עמדותיהם המוצהרות. ואכן, היתה התאמה בין המטרות המוצהרות לבין כיווני ההשקעה של רשויות אלה. המשאבים שהשקיעו נועדו לתרום להשגת יותר מעורבות ואחריות עצמית מצד התושבים, פיתוח מנהיגות ועידוד התגבשות קהילתית, או במילים אחרות, להשגת המטרות של שינוי חברתי ואישי ושל קידום הדמוקרטיה.

המשאבים שהשקיעו התושבים

המשאב העיקרי שהשקיעו התושבים המשתתפים היה זמן, וזאת כמובן בהיקף שונה ממקום למקום, מאדם לאדם ומתקופה לתקופה. כמות הזמן הנדרשת אינה אחידה במשך השנה. בתקופות שלפני הכנת התכנית השנתית, יש לחץ רב ודרישה מוגברת, ולאחר מכן ניכרת ירידה מסוימת בלחץ. אך ברוב השכונות היו אנשים אשר הקדישו זמן רב ביותר לאורך זמן לפעילות בפרוייקט, וזאת על חשבון הזמן הפנוי שלהם ושל משפחותיהם. ראינו לעיל, כי היתה הפיפה גדולה במילוי תפקידים; פירושו של דבר הוא שמאותם אנשים שמילאו כמה תפקידים נדרשה השקעת זמן רבה ביותר. במספר שכונות ובמיוחד בגבעת-הרקפות, נמצאו אנשים, אשר היו פעילים במוסדות הפרוייקט והשתתפו בישיבות של צוות ההיגוי ושל יותר מוועדת משנה אחת, עשו עבודת הכנה לקראת ישיבות אלו (כמו ביצוע סקרים בשכונה, סיורים במקומות אחרים, התייעצות עם אנשי מקצוע רלבנטיים), ועסקו גם בפעולות התנדבות בתוך השכונה. ברמה כזו של פעילות היה קשה להתמיד לאורך זמן, והיו כאלה שפרשו מהפעילות משום שלא יכלו להמשיך בפעילות אינטנסיבית זמן ממושך. אך התושבים הפעילים במיוחד הפגינו נכונות מרשימה להקדיש מזמנם הפנוי לפעילותם במסגרת הפרוייקט.

יש לציין, שהתושבים הפעילים נדרשו להוציא גם סכומי כסף תוך כדי פעילותם, לשיחות טלפון, להוצאות נסיעה, לאירוח בישיבות וכדומה. אין נתונים על הוצאות אלה, אך הן יכלו בהחלט להגיע לסכומים ניכרים יחסית להקציבה של משמחה. במקומות אחדים התלוננו תושבים פעילים על שלא יכלו לקבל פיצוי על הוצאותיהם.

פרק שנים-עשר

המשתתפים ברמה הציבורית

תהליך קבלת ההחלטות כשלעצמו נידון בהרחבה בחלק א' של הספר. ענייננו כאן הוא באופן ובאופי של השיתוף וההשתתפות של התושבים בתהליך זה. נבחן את התהליך על-פי כמה מימדים, המאפשרים ניתוח והשוואה של דפוסי שיתוף שונים מהיבטים שונים. להלן נפריד בין שיתוף התושבים בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית, ביחס לשיקום השכונה בכללה, לבין השיתוף בקבלת ההחלטות ברמה הציבורית-למחצה וברמה הפרטית, ביחס לבניין או ביחס לדירה (פרק 15).

בפרק זה נבחן את שיתוף התושבים והשתתפותם בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית, על פי המימד של ה"ציבור" המשתתף.

תיאור "הציבור" המשתתף בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית

ה"ציבור" שהיה אמור להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות על-פי תקנון הפרוייקט היה מורכב מנציגי השכונה במסגרות הממוסדות של הפרוייקט: בצוות ההיגוי, בוועדות המשנה, במינהלת הפרוייקט ובחברה הסוכנותית.

בתקופה הראשונה של הפרוייקט (1979-1981) לא היו הנחיות לגבי טיב הנציגות או מספר נציגי התושבים שיש לכלול בצוות ההיגוי. במסמך מיום 15.4.1979 נקבעה רק החובה לשתף את התושבים לכל אורכו של תהליך התכנון, באמצעות צוות היגוי מקומי. בצוות זה צריכים היו להשתלב, הן בסמכות והן באחריות, הרשות המקומית, תושבי השכונה ומשרדי הממשלה/הסוכנות. לא נקבעה שיטה אחידה לבחירתם של נציגי התושבים, ועל כן הופעלו צורות שונות במקומות השונים, כפי שנראה בהמשך הדברים.

היקף השיתוף וההשתתפות במבנה הארגוני הפורמלי

צוות ההיגוי - מספר נציגי התושבים ששותפו בצוות ההיגוי בשנתיים הראשונות לפעילות הפרוייקט נע בין ארבעה (בשכונת התקווה ובעכו-מזרח) ל-12 (בנתיבות). במרוצת הזמן הוגדל מספר הנציגים, בעיקר בעקבות פרסום "תקנון

צוות היגוי שכונתי", שהוציא הצוות המקצועי הבין-מוסדי ביולי 1981. השפעתו של תקנון זה ניכרת בשני דברים:

1. המספר היחסי של התושבים בצוות ההיגוי: ברוב המקומות שבהם היה מספר הנציגים קטן מהנדרש בתקנון, הוגדל מספרם. בבדיקה שנערכה ב-1983 נמצא כי בשבע מהשכונות הנחקרות השתתפו לפחות 11 נציגי תושבים בצוות ההיגוי, כנדרש בתקנון (עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, גבעת-אולגה, שכונת התקווה, נווה-אליעזר, עיר-גנים, נתיבות). במקום אחד (אור-עקיבא) - היו עשרה נציגים, בשני מקומות (כנען, נווה-ישראל) השתתפו רק שמונה נציגי תושבים. רק ב-1984 הוגדל מספרם ל-11 בכל השכונות.

2. הפרדת תפקידים: התקנון קובע כי נציג תושבים לא יהיה בעל תפקיד בכיר ברשות המקומית ולא יעבוד בשכר בפרוייקט (סעיף 12). עד החלת התקנון שימשו נציגי תושבים בשלוש שכונות גם בתפקידים בכירים ברשות המקומית (עכו-מזרח, אור-עקיבא, גבעת-אולגה). אחרי החלתו היה מצב כזה רק בשכונה אחת (גבעת-אולגה). אשר לכלל שאין נציגי תושבים רשאים לעבוד בשכר בפרוייקט, הרי במשך שנות קיום הפרוייקט היתה חפיפה כזאת בשש שכונות. ב-1983, אחרי שחלק מהאנשים פרשו אם מרצונם ואם בעקבות לחץ מאחד משני התפקידים, היתה חפיפה בשכונה אחת בלבד.

ועדות המשנה - בצד הפורום של צוות ההיגוי התקיימו גם פורומים של ועדות-משנה, המעוגנים אף הם בתקנון של שנת 1981. שם נקבע כי על יושבי-ראש הוועדות להיות תושבי הישוב, ובמידת האפשר - תושבי השכונה. פרסום התקנון הולל שינוי גם בתחום זה, וברוב השכונות שלא נענו לדרישה זו עד אז - שונה המצב. ב-1983 בחמש שכונות (עכו-מזרח, אור-עקיבא, גבעת-אולגה, שכונת התקווה, נווה-אליעזר) - היו כל יושבי הראש תושבי השכונה. בשתי שכונות (גבעת-הרקפות, עיר-גנים) - רוב יושבי הראש היו תושבים, ואילו בשלוש שכונות (נווה-ישראל, כנען ונתיבות) לא היו או כמעט שלא היו תושבים בתפקיד יושב ראש.

מספר התושבים שהשתתפו בוועדות היה שונה מוועדה לוועדה ומקום למקום. מספר התושבים בכל ועדה נע בין שניים ל-14, כשהשכיח היה בין שניים לחמישה חברים. בדרך כלל היו משתתפים מעט תושבים באופן קבוע ברוב ישיבות הוועדה, והשאר היו מתחלפים ובאים באופן לא-סדיר. סך התושבים שהשתתפו בכל הוועדות בשכונה מסוימת, נע מאנשים ספורים ועד לכ-60.

גופים ממוסדים אחרים - בשכונות שבהן פעלה מינהלת פרוייקט שכונתית, הייתה כלולה בה נציגות תושבים, בדרך כלל של אדם אחד. בשכונות שפעלה בהן חברה טוכנותית, כללה נציגות התושבים אחד עד שבעה (אור-עקיבא) תושבים. במקום אחד (גבעת-אולגה) שימש תושב השכונה כיושב ראש החברה הטוכנותית המקומית, ובמקום אחר (אור-עקיבא) שימש אחד מנציגי התושבים כממלא-מקום של יושב הראש.

אפשר למיין את השכונות לשתי קבוצות עיקריות על פי מידת ייצוג תושביהן במוסדות הפרוייקט: בקבוצה האחת שבע שכונות (עכו-מזרח, גבעת הרקפות, גבעת אולגה, שכונת התקווה, עיר גנים, אור עקיבא) שהצטיינו בייצוג גבוה של תושבים בצוותי ההיגוי, בוועדות המשנה (פרט לנווה-אליעזר), ובמילוי תפקידי יושבי ראש בוועדות משנה. בקבוצה השנייה שתי שכונות (כנען ונווה-ישראל) שהצטיינו בייצוג נמוך מהתקן בצוות ההיגוי, בשיעור נמוך בהשתתפות בוועדות משנה, ובאי-מילוי מוחלט או כמעט מוחלט של תפקידי יושבי ראש בוועדות המשנה. נתיבות הייתה יוצאת דופן. שם נקבע, כי נציגי התושבים ישמשו בוועדות כ"עמיתים", ושלצידם יכהנו כיושבי ראש, אנשי מקצוע, חלקם תושבי המקום.

דרכי מינוי/בחירה של נציגי התושבים במבנה הארגוני הפורמלי

נפנה עתה לבדוק את הדרכים השונות שבאמצעותן הגיעו הנציגים לתפקידם בפורומים הממוסדים שפעלו במסגרת הפרוייקט.

בשלב הראשון גויסו לצוותי ההיגוי ולוועדות המשנה תושבים שהיו מוכרים כפעילים במסגרות שונות בשכונה. בכל מקום שפעל בו גוף כלל-שכונתי זומנו חבריו לפגישות הראשונות של צוות ההיגוי, ומתוכם אף התמנו חברי ועדות-המשנה. בשכונות שלא פעל בהן גוף כלל-שכונתי שהיה אפשר להתבסס עליו, גויסו לצוות ההיגוי תושבים שהיו מוכרים כפעילים במסגרות כגון ועדי-הורים, ועדי-בתים, או מפלגות. בחירת התושבים הפעילים במקרה זה נעשתה בידי ראש העיר או באי כוחו, בדרך כלל בעצה אחת עם אנשי מקצוע שעבדו בשכונה והכירו את תושביה. לעתים חדרו גם שיקולים פוליטיים למינויים אלה. בשלב ראשון זה מונו גם חברי ועדות המשנה בידי ראש העיר או בידי מנהל הפרוייקט. במשך הזמן צורפו לעתים לגרעין הפעילים הראשון תושבים נוספים, בהמלצת הפעילים הראשונים או בהמלצת עובדים קהילתיים.

במקביל לשלב זה החלו פועלים במסגרת הפרוייקט להקמת ועדים כלל-שכונתיים, שיוכלו לייצג את התושבים בצוות ההיגוי. מאמצים אלה (שיתוארו בסעיף הבא) נשאו פרי, ונמצא שבשמונה מתוך עשר השכונות שנחקרו, קיים ועד שכונה. שלושה

מוועדים אלו היו קיימים עוד לפני כניסת הפרוייקט, וחמישה מהם חדשים. רק בנתיבות ובגבעת אולגה לא נמצא ועד כלל-שכונתי.

עם כינון הוועדים החדשים החל תהליך של החלפה או תגבור של הנציגים הממונים הראשונים, בחברי ועדים אלה, ומאז כל נציגי התושבים בצוותי ההיגוי, במינהלות הפרוייקט ובחברות הסוכנותיות בשמונה השכונות היו חברי הוועד. עקרונית ועד השכונה הוא המחליט מי יהיו נציגיו בגופים אלה ונמצאו רק חריגות מועטות מנוהל זה. רוב יושבי-הראש והחברים של ועדות המשנה היו חברי הוועד שהתנדבו לתפקיד, או אנשים שהתמנו על-ידו.

לאחר התמורות שחלו בעקבות פרסום התקנון, הושגה רמת יציבות גבוהה של נציגי התושבים בצוות ההיגוי. עיקר התחלופה היתה של אנשים ספורים, מסיבות אישיות (כגון החלפת מקום מגורים או עייפות מפעילות) ולא בגלל שינויים מבניים. בכל שכונה נבחרו המחליטים על-פי העקרון הנהוג באותו מקום - ברוב השכונות בדרך של בחירה או כמינוי מתוך ועד השכונה, ובשתי שכונות שבהן לא היה ועד (גבעת-אולגה ונתיבות) על-פי מינוי מטעם ראש-העיר. בשכונות אחדות הסתמנה מגמה להחלפת הפעילים הוותיקים באנשים שהחלו בפעילות רק בשנות הפרוייקט-בעיר-גנים, בגבעת-הרקפות, ובנתיבות בעקבות בחירות, ובאור-עקיבא בעקבות קורט פעילים.

בצד בדיקת היקף הנציגות, הממונה או הנבחרת, בחנו גם את מידת ההשתתפות של הציבור הרחב בעבודת הגופים הפורמליים הפועלים בשכונות. השתתפות זו היתה מותנית הן במידת הפתיחות של הישיבות בפני הציבור והן ברמת המודעות וההתעניינות של הציבור הרחב.

ישיבות צוותי ההיגוי בתשע מתוך עשר השכונות היו סגורות בפני תושבים שלא מילאו תפקידים (בעיר-גנים כן השתתפו תושבים כאלה - מדי פעם כ-20-30). באשר לוועדות המשנה, כאן נמצא הבדל בין השכונות במידת הפתיחות וההשתתפות. בשלוש שכונות (כנען, שכונת התקווה, נווה-אליעזר) ישיבות הוועדות היו סגורות לקהל והיו רשאים להשתתף בהן רק חברי הוועד; בשלוש שכונות (גבעת-הרקפות, נווה-ישראל, נתיבות) היו פתוחות הוועדות לכל המעוניין, אך בפועל השתתפו רק תושבים ספורים. בארבע השכונות האחרות (אור-עקיבא, גבעת-אולגה, עיר-גנים, עכו-מזרח) לא זו בלבד שהוועדות היו פתוחות לכול, אלא אף נעשו פעולות מכוונות לעידוד השתתפות של ציבור רחב יותר בעבודת ועדות המשנה. למשל, באור-עקיבא קיימו יום תכנון, והשתתפו בו 63 תושבים. בגבעת-אולגה נערכו במשך השנים מספר סמינרים, ובהם השתתפו במוצע 100 איש לסמינר. מטרתם היתה בין השאר להרחיב את מספר הפעילים בוועדות. בעיר-גנים נערכו על-ידי עובדים

קהילתיים פעולות מיוחדות לצורך זה, ובעכו-מזרח יזם הוועד כנס פעילים, והשתתפו בו 30 איש מתוך ועדי תת-השכונות. ואכן, פעולות אלו נשאו פרי ובארבע שכונות אלה נמצא המספר הרב ביותר של תושבים שלקחו חלק בוועדות המשנה, אף כי לאו דווקא באופן עקבי או למשך תקופה ארוכה.

מעניין להיווכח, שכל ארבע השכונות שבהן נעשו פעולות מיוחדות לעידוד ההשתתפות נמנות על קבוצת השכונות בעלות רמת ייצוג גבוהה בצוותי-ההיגוי ובתפקידים חשובים בוועדות המשנה. שתיים מתוך ארבע השכונות ששייכות הוועדות בהן היו סגורות לקהל (כנען ונווה-ישראל) הן השכונות המהוות את הקבוצה השנייה, קבוצת השכונות הדלות בייצוג ובמילוי תפקידים מרכזיים.

ועד השכונה

בצד הפורומים הממוסדים הפועלים במסגרת הפרוייקט (צוות היגוי וועדות משנה) פעל בשכונות גוף נוסף, שהכרתו ורלבנטיות ביותר להבנת הסוגיה של שיתוף והשתתפות התושבים בפרוייקט, והוא ועד השכונה. חשיבותו העקרונית של גוף זה היא בכך שהוא מורכב אך ורק מתושבי השכונה. הודות לזה הוא מהווה זירה פוטנציאלית לגיבוש עמדה עצמאית ופעילות מתוך יוזמה עצמית של התושבים, ולפיכך הוא יכול לשמש בסיס להמשכיות הפעילות של תושבי השכונה ללא תלות בפרוייקט. במקומות השונים כונה גוף זה בשמות שונים: ועד השכונה, מועצת שכונות, מרכז הוועדים, והשם העיד במידה מסוימת על אופן הרכבו ועל טיב העורף של כל אחד מהגופים. הוועדים נבדלו זה מזה באופן כינונם, בגודלם, בדרך תפקודם ובמידת הגיבוש הפנימי שלהם. אחד ההבדלים הבולטים בין הוועדים היה המידה שבה רוכז הכוח בתוכם: היו ועדים בהם הכוח היה מפוזר, והיו כאלה שהכוח היה מרוכז בהם בידי אדם אחד.

מועד כינון הוועדים ואופן כינונם: ההבחנה החשובה כאן היא בין ועדים שפעלו עוד לפני כניסת הפרוייקט לשכונה לוועדים שהוקמו בעקבות הפרוייקט. בעיר-גנים, בנווה-אליעזר ובנווה-ישראל, שהיו בהן ועדים לפני כניסת הפרוייקט, המשיכו אלה לפעול במתכונתם הקודמת גם לאחר כניסת הפרוייקט לשכונה. בנתיבות, לעומת זאת, הגוף שפעל לפני כניסת הפרוייקט (המצל"פ) נבלע לתוך הפרוייקט והפסיק להתקיים כגוף נפרד.

הוועדים שפעלו עוד לפני כניסת הפרוייקט היו להלכה ועדים כלל-שכונתיים, אבל בעלי בסיס שונה ואורך כהונה שונה. בנווה-אליעזר אותם פעילים היו מצויים בשטח כבר 15 שנה. בנווה-ישראל נקבע בסיס הכוח של המנהיג ב-1975 כשהורכבה רשימה ובה 720 חתימות לתמיכה אישית בראש הוועד. בעיר-גנים נבחר הוועד

ב-1978 בבחירות כלליות, (אשר אורגנו בכל השכונות על-ידי עיריית ירושלים), שהשתתפו בהן כ-400 בוחרים. במשך שנים אחדות לא חלו תהפוכות משמעותיות בשלושת ועדים אלה. ב-1982 התעורר בעיר-גנים לחץ ציבורי לעריכת בחירות כלליות לוועד במועדן, בתום כהונה של ארבע שנים. ואכן, באותה שנה נערכו בחירות והפעם השתתפו בהן 1,400 מצביעים. תוצאות הבחירות חוללו מהפך: 14 מתוך 15 הנבחרים היו חברי תנועת צל"ש, אשר התנגדה לוועד הקודם. אנשי הוועד הקודם לא היו מוכנים לקבל את גזר-דינו של הבוחר ונשארו בתפקידם. נוצרו איפוא שני ועדים מקבילים והוועד הקודם המשיך לייצג את השכונה במבנה הארגוני הפורמלי של הפרוייקט. במשך שנת 1983 חל תהליך איטי של צירוף אנשי צל"ש לוועדות המשנה, ושני נציגים מתוך הוועד הקודם בצוות ההיגוי הוחלפו בשני חברי צל"ש.

גם הוועדים שהוקמו לאחר כניסת הפרוייקט לא נוצרו יש מאין. כפי שראינו בפרק 11, היה בכל שכונת גרעין מצומצם של פעילים במסגרות שונות. הוועדים החדשים התבססו על גרעין זה. (למשל, הוועד החדש בשכונת התקווה התבסס במידה מסוימת על הוועד הקודם הלא-פעיל, אך המסגרת הפורמלית ודפוסי הפעולה שגו). פה ושם נעשו ניסיונות לפתח ולהרחיב את הגרעין הראשוני הזה, ולפעמים אף לתח לו לגיטימציה על-ידי בחירות במתכונות שונות. הפעולות שקדמו לכך היו פרי יוזמה והדרכה של עובדים קהילתיים, לעתים בהשראת גורמים נוספים כגון: מנהל הפרוייקט או מנכ"ל החברה הסוכנותית. רק בשכונה אחת התרחש תהליך ספונטני של כינון ועד - ואחר כך מאמץ להרחבת גרעין הפעילים הראשון - בידי התושבים עצמם. בשלוש שכונות נעשה מאמץ להקים ועד על בסיס של ייצוג אזורי. הדבר התבטא גם בשמות שקיבלו גופים אלה: בעכו-מזרח - "מרכז הוועדים", באור-עקיבא - "מועצת השכונות". בכנען הורכב ועד פעילים מרכזי מנציגיהם של ועדי בתים. ההבדלים בדרכי הכינון של הוועדים השונים הביאו לכך שכל ועד כיהן בתוקף גיבוי שונה.

בכמה מהוועדים החדשים החברים היו נבחרים, ובאחרים מתנדבים. המתנדבים זכו לעידוד כלשהו מצד גורמים שפעלו בפרוייקט. ועד שהיה מבוסס בעיקר על מתנדבים נמצא בשתי שכונות (התקווה - בעבר ובחווה וגבעת-הרקפות בעבר צלבד). בשכונת התקווה צורפו למתנדבים הראשונים במשך השנים גם סטודנטים, שקיבלו מלגות מהפרוייקט תמורת פעילות בוועד, וכן נציגים מוועדי רחובות. בגבעת-הרקפות אמנם התקיימו בחירות כלליות פעמיים, בשנים 1980 ו-1983 כתוצאה מלחץ של תושבים בשכונה ושל הרשויות הממלכתיות המעורבות בפרוייקט. אך הבחירות של 1980 "פוצצו" תוך שימוש באלימות, ולא השפיעו ישירות על ההרכב ההתנדבותי של הוועד. הבחירות של שנת 1983 לעומת זאת התנהלו לפי התקנון, והשתתפו בהן כ-1,000 איש. הרבה מהנבחרים היו פנים חדשות, שלא היו פעילים בוועד עד אז.

בשתי שכונות (עכו-מזרח ואור-עקיבא) נערכו בחירות רק בחלק מתת-השכונות, ואילו בתת-שכונות האחרות הורכבו הוועדים האזוריים ממתנדבים. מספר המשתתפים בבחירות בכל אזור הגיע בממוצע לכמה עשרות בלבד. בכנען, למשל, נבחרו החברים לוועד בידי כ-30 איש שהיו פעילים בוועדי בתים מכל השכונה.

בשתי השכונות שבן לא התקיים ועד שכונה עד לכתיבת דו"ח המחקר ב-1984, לחצו הן התושבים והן הרשויות לקיים בחירות לנציגות התושבים בצוות ההיגוי. בגבעת אולגה לא התקיימו בחירות כלל, והנציגים הממונים המשיכו לתפקד בצוות ההיגוי. בנתיבות התקיימו בחירות ב-1982, אך ועדת הבחירות פסלה אותן בעקבות כמה וכמה ערעורים על הדרך שבה התנהלה ההצבעה. בסוף 1983 התקיימו בחירות נוספות במתכונת אזורית לא-כללית, ובהן בחרו פעילים 11 נציגים לצוות ההיגוי מבין הפעילים דאז.

אנו רואים איפוא כי קיום בחירות כלל-שכונתיות נתקל בקשיים. תמיד כשדובר על בחירות כאלו התעוררה התנגדות מסוימת, לפחות מצד חלק מן הפעילים. עיקר חששם היה שיאבדו את מעמדם. לפיכך נערכו בחירות רק כאשר הופעל לחץ כבד של חושבים, ושל הרשויות המעורבות בפרוייקט. עוד אנו רואים, שבעצם קיום בחירות אין משום ערובה לכך, שהוועד שנבחר בהן הוא שיכהן בשכונה.

גודל הוועד, מבנהו ודרכי תפקודו: מספר חברי הוועד נע ברוב השכונות בין 10 ל-20. גם מספר המשתתפים וגם ההרכב האנושי נטו להיות קבועים. בשתי שכונות (שכונת התקווה וגבעת הרקפות) בלבד מצאנו מצב שונה (בעבר ובהווה). הוועדים במקומות אלה, שביססו פעילותם על התנגדות לרשויות, נטו יותר מהאחרים לפתוח את הוועד בפני תושבים נוספים, שהיו מוכנים, כמותם, להתנדב לפעילות. במשך השנים חלו עליות וירידות בהיקפה של נכונות זו. היו תקופות ש-60-100 איש השתתפו בפעילות הוועד והיו תקופות שהמספר היה נמוך בהרבה. בגבעת-הרקפות היתה במשך הזמן ירידה במספר הפעילים, ואילו בשכונת התקווה היתה עלייה.

בכל המקומות היו בוועד מעט אנשים שהיו מעורבים ופעילים יותר מהאחרים, אך רק בשכונת התקווה קיבל הדבר צורה כלשהי של מיסוד (ועדת חשיבה של כעשרה אנשים).

חמישה מהוועדים נהגו לקיים ישיבות סדירות והיו רושמים פרוטוקול (עכו-מזרח, כנען, גבעת-הרקפות, אור-עקיבא, שכונת התקווה). ישיבות אלו היו מוקדשות בעיקרן לנושאים הקשורים לפרוייקט. שלושה מבין הוועדים הללו (עכו-מזרח, אור-עקיבא, שכונת התקווה) הרחיבו את תחומי פעילותם ועסקו גם

בנושאים שלא בתחומי הפרוייקט. לדוגמה, בעכו-מזרח הקים מרכז הוועדים מספר ועדות עצמאיות לטיפול בנושאים שונים, כגון איכות הסביבה. לרשותם של הוועדים בשלוש שכונות היה משרד ושירותי מזכירה (עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, שכונת התקווה).

התפקיד של יושב-ראש הוועד היה תפקיד חשוב ומשמעותי ביותר. ממלא התפקיד היה האדם הפעיל והבולט ביותר, שקיים מגע רצוף ומתמיד יותר מאחרים עם עובדי הפרוייקט או עם אנשי הרשויות השונות. הוא גם שימש כנציג התושבים במינהלת הפרוייקט, וברוב המקרים - גם בחברה הסוכנותית. בעיר-גנים הוא אף מונה ליושב-ראש צוות ההיגוי. היה הבדל בין השכונות במידה שבה יושב ראש הוועד פעל באופן עצמאי, או התחלק באחריות להחלטות עם חברים אחרים. במקום אחד (נווה-ישראל) פעל יו"ר הוועד באופן עצמאי ללא התייעצות עם שאר חברי הוועד. מצב דומה, אם כי פחות קיצוני, שרר בעיר-גנים ובנווה-אליעזר. במקומות האחרים פעלו בצד יושב-הראש עוד כמה אנשים בעלי תפקידים מרכזיים.

תפקידו המרכזי של יושב ראש הוועד בתוך הוועד והשפעתו נבעו בעיקרו של דבר לא מסמכות פורמלית, כי אם מצירוף של אישיות האדם, כושרו האישי, נכונותו או יכולתו להשקיע זמן רב בפעילות, המידה שבה הכירו בו בתוך השכונה ואף קשריו האישיים עם גורמים מחוץ לשכונה. בשכונת התקווה, למשל, עוצמתה של יושבת ראש הוועד הגיעה עד כדי כך שהיא יכלה לאיים בהתפטרות ובצורה זו להשיג השפעה מוחלטת בכל נושא שרצתה בו. ייתכן שחלק מהסיבה לכך שבגבעת-אולגה ובנת יבנות לא קמו ועדי שכונה (על אף רמת התארגנות גבוהה יחסית ערב כניסת הפרוייקט) היא העדר אישיות בעלת תכונות הולמות, שתוכל לשמש גרעין להתארגנות מקומית.

כל מי שכינהו בתקופת כתיבת הדו"ח כיושבי-ראש היו פעילים עוד בתקופה שקדמה לפרוייקט. בשכונות שפעלו בהן ועדים ערב כניסת הפרוייקט, המשיכו יושבי הראש הקודמים לכהן בתפקיד זה גם לאחר מכן. בוועדים החדשים נבחר יושב הראש בידי הוועד עצמו מקרב חבריו. במשך השנים כמעט שלא התחלפו יושבי הראש. רק בשלוש שכונות חלו שינויים אישיים, ובשתיים מהן קרה הדבר רק לאחרונה (כנען ואור-עקיבא). בשתי שכונות נוספות מעמדו של יושב הראש לא היה ברור באמצע 1983: בעיר-גנים - בגלל המהפך בבחירות לוועד השכונה, ובנווה-ישראל בעקבות המהפך בבחירות לראשות העירייה. קביעות יחסית זו אין פירושה שבכל מקום היה יושב הראש מנהיג בלתי-מעורער. בשכונות שונות נעשו ניסיונות להחליף את יושב הראש - אך לרוב ללא הצלחה. בכמה מהשכונות התרכזו עיקר ההתנגדות בתוך הוועד פנימה, ברמה של מאבקי כוח אישיים (עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, כנען,

¹ בדרך כלל מילא תפקיד זה גבר. רק בשכונה אחת (התקווה) היתה יושבת ראש מן ההתחלה.

אור-עקיבא). בשכונות אחרות הצמיחה ההתנגדות תנועות אופוזיציוניות בשכונה, שניסו לערער או להחליף את המנהיגות כולה (נווה-ישראל, שכונת התקווה, עיר-גנים). בשלוש השכונות האחרונות הורכבו תנועות האופוזיציה מצעירים, ברובם סטודנטים. רק בעיר-גנים הם זכו לתמיכה של ממש בתוך השכונה, החזיקו מעמד זמן רב, ואף הצליחו לחולל מהפך בבחירות לוועד.

חילוקי-דעות בתוך הוועד היו קיימים במידה זו או אחרת בכל מקום שהיתה בו פעילות של יותר מאדם אחד, כלומר בכל המקומות שקט בהם ועד חדש בעקבות הפרוייקט. חילוקי-הדעות היו מסוגים שונים: על רקע מאבקי כוח על תפקיד יושב-ראש הוועד או נציגות בצוות ההיגוי; על רקע פוליטי; על רקע אידיאולוגי, סביב השאלה כיצד צריך הוועד לפעול במסגרת הפרוייקט; על העמדות שעל הוועד לנקוט לגבי תכניות ספציפיות. בחלק מהמקומות (עכו-מזרח, כנען, שכונת התקווה) נעשה מאמץ מודע להימנע מנושאים פוליטיים, העלולים לפגוע בתפקודו התקין של הוועד.

חילוקי דעות בין הפעילים לבין קבוצות אחרות בתוך השכונה באו לידי ביטוי בגלוי בשכונת התקווה, בעיר-גנים, בנווה-ישראל, ובגבעת-אולגה. רק בעיר-גנים זכתה ההתנגדות להצלחה.

ניסיונות להרחיב את מעגל הפעילים או ליצור תקשורת עם הציבור הרחב בשכונות

לחץ להרחבת מעגל הפעילים או לשיתוף פנים חדשות במסגרת הפרוייקט יכול היה לבוא מצד כל אחד מה"שחקנים" השונים הלוקחים חלק בתהליך, ובה במידה יכול כל אחד מהם לגלות התנגדות או אדישות כלפי מאמץ כזה.

כפעילים ביותר בכיוון של הרחבה התגלו אנשי הרשויות הייחודיות לפרוייקט. הצוות הבין-מוסדי קבע את חובת שיתוף התושבים; הוא אף הפעיל במשך הזמן לחץ להגברת הלגיטימציה של נציגי התושבים באמצעות בחירות כלל-שכונתיות. לחץ זה הופעל רק בשכונות אחדות (בנווה-ישראל, בגבעת-אולגה, בגבעת-הרקפות, ובנתיבות), אולי מתוך תחושה, שבמקומות אלה הבחירות דרושות יותר מאשר במקומות אחרים. הלחץ נשא פרי רק במקומות שבהם הוא מצא הד בקרב פעילים ותושבים בשכונה, ולא נתקל בהתנגדות של גורם כלשהו (גבעת-הרקפות, נתיבות).

בחלק מהשכונות היו המנהלים החברתיים של הפרוייקט הפעילים ביותר הן בארגון נציגות של תושבים בצוות ההיגוי (עכו-מזרח, כנען), והן בעידוד ובייזום פעולות להרחבת היקף ההשתתפות (עכו-מזרח, גבעת-אולגה, אור-עקיבא, עיר-גנים). בשני מקומות (נווה-ישראל, נווה-אליעזר) נעשו ניסיונות בכיוון זה, אך אנשי הוועד, שראו בזה ניסיון להחליש את המנהיגות הקיימת, הכשילו אותם. גם העובדים הקהילתיים והשכונתיים מילאו תפקיד חשוב בניסיון להרחיב את מעגל הפעילים ברמה הציבורית, בנוסף על פעילותם בארגון ועדי בתים.

נציגי הסוכנות ומשרד העבודה והרווחה ראו בעין יפה את הניסיונות האלה, ובדרך כלל תמכו בהם. אך ראוי לציין, כי הביטוי הספציפי לעמדה החיובית הכללית היה תלוי במידה רבה באישיותו של הנציג במקום ובמידת מחויבותו האישית לעקרון של שיתוף תושבים.

מדיניות משרד הבינוי והשיכון ביחס לשיתוף תושבים הצטמצמה לרמה הציבורית-למחצה והפרטית, כלומר ביחס לבניין ולדירה, והתבטאה בדרישה לקיום ועד בית כתנאי לקבלת סיוע עבור שיפוצים והרחבת דיוור.

הרשות המקומית לא היתה פעילה בדרך כלל במישור זה, להוציא פעולתם של עובדים קהילתיים הפועלים מטעמה במסגרת הפרוייקט.

מבחינת התושבים הפעילים אפשר לחלק את השכונות הנחקרות לשלוש קבוצות על פי מידת הפתיחות בפני אנשים חדשים. הקבוצה הפתוחה ביותר כוללת שתי שכונות (עכו-מזרח, אור-עקיבא), שבהן הפעילים היו פתוחים להרחבת מעגל הפעילים בצוות ההיגוי, בוועדות המשנה ובימי עיון. הקבוצה הסגורה ביותר כוללת שלוש שכונות (נווה-אליעזר, נווה-ישראל, כנען), שבהן כמעט שלא התאפשרה כניסה של פעילים חדשים, בעיקר בגלל התנגדות הפעילים. שאר השכונות מהוות קבוצת ביניים.

- הלחץ מצד תושבים מן השורה להרחבת מעגל ההשתתפות התבטא בכמה צורות:
- (א) התגבשות קבוצת אנשים כאפוזיציה למנהיגות הקיימת וניסיון להחליפה (נווה-ישראל, עיר-גנים, שכונת התקווה);
 - (ב) העלאת דרישה לבחירות כלליות לוועד השכונה או לנציגות התושבים בצוות ההיגוי (גבעת-הרקפות, גבעת-אולגה, נתיבות, עיר-גנים);
 - (ג) דרישות להרחיב את הוועד (כנען) או את ועדות המשנה (עיר-גנים).

נראה כי דרישות כאלה מצד התושבים עלו ביחר חקיפות במקומות הסגורים יותר. הדרישה נענתה בחיוב רק כאשר הגורמים הנוגעים לדבר הגיעו למסקנה שהיתרונות של תגובה חיובית עולים על החסרונות. תוספת של קבוצות משתתפים העלחה, מטבע הדברים, אינטרסנטים נוספים שביקשו חלק בפרוייקט, ולעתים גרמה להגברת חילוקי-הדעות בתוך קבוצת הפעילים.

בשכונות בהן היה ועד שכונה מורחב ופעיל נהגו הנציגים לדווח על הנעשה בצוותי ההיגוי או בוועדות המשנה בישיבות הוועד, אך דיווח זה היה מוגבל לפעילים בוועד. באף אחד מן המקומות לא מצאנו דרכי תקשורת ממוסדות בין הנציגים לבין הציבור הרחב של התושבים. לפחות בשכונה אחת (עיר-גנים) הביעו התושבים חוסר שביעות רצון מהעדר דיווח אליהם מוועדות המשנה. בעקבות תלונות אלה החליט מנהל הפרוייקט לפתוח את ההשתתפות בוועדות למי שירצה להשתתף.

דיווחים לא פורמליים על הנעשה בפרוייקט היו מגיעים אל תושבי השכונה בדרכים שונות. צינורות התקשורת העיקריים היו העובדים הקהילתיים והשכונתיים, (שפעלו בכל השכונות) שבאו במגע עם תושבים רבים במהלך עבודתם היומ-יומית; עיתון שכונתי (הופיע בצורה מסודרת בגבעת-אולגה ובעיר-גנים, ויצא כמה פעמים באור-עקיבא, בעכו- מזרח ובנתילבות), או דפי קשר (עכו-מזרח); וכמובן שיחות לא-פורמליות ומקריות של פעילים עם שכנים, עם קרובים ועם חברים.

להלכה דרכים אלו הן דו-סטטריות - פתוחות להעברת מסרים גם מהתושבים אל הפעילים. אין בידינו נתונים אודות העברת תקשורת מהציבור לנציגיו, מעבר לתקשורת לא-פורמלית, אך אירועים אחדים שנודע לנו עליהם גורמים לנו להניח, כי במידה מסוימת היתה תקשורת כזאת בכל מקום.

מידת הנציגות של נציגי התושבים

שאלה חשובה היא מידת הנציגות של נציגי התושבים, כלומר באיזו מידה מייצגים הפעילים את כלל אוכלוסיית השכונה על רבדיה השונים. בחנו מידה זו על פי הדמיון (או ההתאמה) במאפיינים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים בין הנציגים לאוכלוסייה; על פי מידת הדמיון בדפוסי התנהגות ובעמדות ועל פי הערכה סובייקטיבית של תושבים ושל אנשי רשויות.

הדמיון במאפיינים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים

דרך אחת לבדוק את מידת הנציגות של הפעילים היא השוואת המאפיינים הדמוגרפיים שלהם לאלו של כלל האוכלוסייה. השוואה כזאת יוצאת מתוך ההנחה (שאיננו יודעים עד כמה היא נכונה), שלאנשים בעלי מאפיינים דומים ישנם אינטרסים משותפים, ולפיכך נציג שמאפייניו דומים לאלו של כלל הקבוצה יכול לייצג ולקדם את האינטרסים של הקבוצה.

על פי המידע שנאסף בידי חוקרי השכונות, רוב הנציגים היו גברים; בשתי שכונות (כנען, גבעת-אולגה) לא היתה אישה בין הנציגים, ובשכונות אחרות היו לכל היותר שלוש נשים. מבחינת גיל, רוב הנציגים היו בגיל הביניים (30-50). רק בארבע שכונות נמצא ייצוג כלשהו לצעירים יותר, (כנען, שכונת התקווה, נתיבות, עיר-גנים), ובשום מקום לא נמצא ייצוג לבני נוער או לקשישים. הרוב המכריע של הנציגים מוצאם מארצות האיסלאם, ארצות המוצא של מרבית תושבי השכונות. בשני מקומות (כנען, עיר-גנים) היתה נציגות מינימלית לקבוצות מוצא אחרות, אך בשכונות אחרות לא היה בקבוצת הפעילים ייצוג לבני העדות האחרות (כגון עולים מקווקז ומגרוזיה בעכו-מזרח, בגבעת-אולגה ובאור-עקיבא או יוצאי אירופה באור-עקיבא, בגבעת-אולגה ובגבעת-הרקפות). כל הנציגים היו ותיקים בשכונה. המעמד החברתי-כלכלי שלהם היה גבוה יחסית לאוכלוסייה בשכונותיהם. אמנם, בכמה מקומות היה ייצוג כלשהו גם למעמדות נמוכים יותר, אך בשום מקום לא היה ייצוג לשכבות החלשות ביותר. מבחינה אזורית נמצא, כי ברוב המקומות היה ייצוג כלשהו לאזורים השונים בשכונה.

על סמך סקר משקי הבית אפשר להשוות את המאפיינים הדמוגרפיים של הפעילים¹ שבמדגם (N=153) עם האוכלוסייה של הלא-פעילים² (N=982). התמונה המתקבלת מהשוואה זו עולה בקנה אחד עם הנאמר לעיל בדבר הבדלים מובהקים בין שתי הקבוצות הללו מבחינת המין (בקרב הנציגים ייצוג-יתר של גברים לעומת האוכלוסייה הכללית), הגיל (ייצוג-יתר בקבוצת הפעילים לגילאי הביניים ותת-ייצוג לצעירים ולמבוגרים יותר), המעמד הכלכלי (כפי שהוא מתבטא בבעלות על רכב ובגובה הכנסה מוצהרת, הגבוהות יחסית אצל הפעילים). לעומת זאת דומות שתי הקבוצות זו לזו מבחינת המוצא וסוג הדיור.

¹ הגדרת ה"פעילים" בבדיקה זו כוללת חברים בצוותי היגוי, בוועדות משנה, או בוועדי שכונה, ופעילים נוספים שהיו חלק מהמדגם המיוחד בשכונות אלו.

² הסקר מתייחס רק לתשע מהשכונות הנחקרות. נווה-ישראל אינה כלולה בסרט המחשב הניתן לניתוח.

דמיון בדפוסי התנהגות ועמדות

מסקר משקי הבית, ניתן לעמוד גם על מידת הדמיון או השוני בין שתי הקבוצות בתחומים מטוימים של התנהגות ועמדות. בקרב הפעילים (ובני משפחותיהם) נמצאה רמת מעורבות ופעילות חברתית בתוך השכונה, הגבוהה מהמקובל בקרב לא-פעילים. הוא הדין לגבי קיום יחסי חברות בטווח הליכה מהבית, שמירה על יחסים טובים עם שכנים, ביקורי משפחה תכופים בתוך השכונה והשתתפות בחוגים ובקורסים בתוך השכונה.

בכל הנוגע לעמדות - לא נמצאו בסקר הנזכר הבדלים מובהקים בהתייחסות כלפי השכונה בין פעילים ללא-פעילים. שתי הקבוצות דומות ברמת שביעות הרצון הכללית מהשכונה ובמידת הנכונות להמשיך ולגור בה, בהערכת השכונה כמקום טוב לגדל בו ילדים, בהערכת דימוי השכונה בעיני אחרים ובעיני עצמם, בהערכה של רמת בתי-הספר בשכונה ורמת החינוך בה. חשוב במיוחד לציין, כי שתי הקבוצות דומות זו לזו בתשובותיהם לשאלה בסקר שביקשה מהם לבחור מתוך עשר אפשרויות את "שלושת הדברים החשובים ביותר שפרויקט השיקום צריך לעשות בשכונה". על אף הדמיון הכללי בתשובותיהם מצטייר הבדל מעניין במשקל שניתן לפרט "יותר כוח לתושבים שיוכלו לקבל בעצמם החלטות ביחס לשכונתם". 22% מהפעילים ציינו אותו כאחד משלושת הדברים החשובים, לעומת 7% בלבד שסברו כך מקרב הלא-פעילים.

לעומת דמיון כללי זה בין שתי הקבוצות בדפוסי העמדות שנזכרו עד כה, בולט הבדל בין הקבוצות בהערכת המצב בשכונות: הפעילים, יותר מהאחרים, נטו להעריך כי אמנם חל בשנים האחרונות שיפור ברמת החינוך, אבל הם היו מרוצים פחות מהאחרים מרמה זו, וכן מרמת שירותי הבריאות ושירותי התרבות בשכונה. 47% מהפעילים סברו, שחל שיפור בחינוך בשכונה, לעומת 35% מהלא-פעילים שסברו כך. אך רק 29% מהפעילים ענו שהם מרוצים (או מרוצים מאוד) מרמת החינוך בשכונה בהשוואה ל-43% מרוצים מקרב הלא-פעילים.

נראה שהסיבה לכך, שהפעילים לא היו מרוצים מהרמה שהושגה היא, שציפיותיהם היו גבוהות יותר מציפיות האחרים. אין באפשרותנו לבדוק אם ציפיותיהם היו גבוהות מלכתחילה, וזה היה המניע לפעילותם הציבורית, או שמא רמת ציפיותיהם עלתה כתוצאה מפעילותם. ייתכן ששני הדברים כאחד נכונים.

הערכה סובייקטיבית של מידת הנציגות

החומר שבידינו מאפשר להשוות את ההערכה הסובייקטיבית של שלוש קבוצות: הפעילים, הושבים לא-פעילים (שתי קבוצות אלו כלולות בסקר משקי הבית) ואנשי רשויות שונות (משרדי ממשלה, הסוכנות, הרשות המקומית, עובדי הפרוייקט), הבאים במגע ישיר עם הפעילים במסגרת הפרוייקט (על סמך הראיונות האישיים שקיימנו אתם במסגרת המחקר הנוכחי).

נפתח בהשוואה בין פעילים ללא-פעילים על סמך נתוני הסקר. הנחקרים במדגם נשאלו: "האם אתה מרגיש שנציגי השכונה בצוות ההיגוי מייצגים אותך ואת רצונותיך?". התפלגות התשובות היתה כדלקמן:

טבלה 12.1: נציגות הפעילים לפי הערכה סובייקטיבית (אחוזים)

לא פעילים (N=660)	פעילים (N=134)	
16	42	במידה רבה
31	27	במידה מועטה
53	31	בכלל לא
100%	100%	סה"כ

הטבלה מראה הבדל ברור בין פעילים ללא-פעילים בשאלה זו. לדעת רובם של הלא-פעילים אין הנציגים מייצגים אותם כלל. לעומתם כמעט מחצית מהפעילים מרגישים שנציגי השכונה מייצגים אותם. לכאורה תמוה השיעור הניכר של פעילים (31%) שאינם מרגישים עצמם מיוצגים. ניתן להסביר ממצא זה בעזרת שני גורמים: האחד, חוסר תמימות-דעים בתוך הוועד או בין הנציגים לבין עצמם, והשני, מדגם הפעילים המיוחד, שכלל בכוונה גם את מתנגדי הוועד. ואכן, בדיקה נוספת של קבוצת הפעילים העלתה, כי ההרגשה שהם מיוצגים היתה במידה רבה יותר נחלתם של חברי צוות ההיגוי ושל חברי ועד השכונה מאשר של מי שלא היו חברים בגופים אלה.

באופן כללי נמצא קשר בין הרגשת האדם שהוא מיוצג לבין הערכות ועמדות נוספות. כך נמצא קשר משמעותי בין תפיסתם של האנשים שנציגיהם אכן מייצגים אותם, לבין הרגשתם שחל שינוי לטובה בעקבות פעילות הפרוייקט ($\gamma = .48$). כמו כן נמצא קשר בין הרגשת האנשים שהם מיוצגים לבין מידת שביעות רצונם מן השכונה ($\gamma = .37$). בשני המקרים, הטוענים שהנציגים אכן מייצגים אותם נוטים יותר מהאחרים להיות בעלי זעה חיובית על הפרוייקט ועל השכונה, בעוד שהמרגישים עצמם לא מיוצגים נוטים להיות בעלי הדעה השלילית.

ייתכן שהסיבה להרגשתם של חלק מהלא-פעילים שהם אינם מיוצגים נעוצה באי ידיעה: הם אולי לא ידעו שקיים ועד שכונה או צוות היגוי, ולא הכירו את הנציגים שהשתתפו בו. הסקר שאל שתי שאלות בקשר לרמת הידיעה: באיזו מידה יודעים התושבים על קיום ועד שכונה, ומה שמות האנשים המשתתפים בצוות ההיגוי או ממלאים תפקיד כנציגי השכונה בצוות. רמת הידיעה על קיום ועד היתה שונה משכונה לשכונה, ונעה מ-31% עד 91%. אשר לידיעת שמות הנציגים - זו נמצאה נמוכה מאוד בכל השכונות; 80%-89% מהנחקרים לא יכלו לנקוב אפילו בשם אחד, ומבין השמות שצינו הנחקרים האחרים רק כמחצית היו נכונים. נתון זה בעייתי, מפני שהדרישה להעלות שמות מן הזיכרון היא דרישה קשה. מתקבל על הדעת שרבים יותר היו יכולים לנקוב בשמות נציגים, לו הוצגה בפניהם רשימת שמות. אחרים היו אולי מכירים חלק מהנציגים מבלי לדעת את שמם.

בשאלה אחרת נשאלו הנחקרים על מידת שביעות רצונם מעבודתו של הוועד בשכונתם. בטבלה 12.2 מציגה את החפלגות התשובות לשאלת הידיעה על קיומו של ועד שכונה ועל מידת שביעות הרצון מעבודתו.

על פי הטור הימני בטבלה נבחין בין שתי קבוצות של שכונות: בקבוצה האחת (הכוללת את ארבע השכונות הראשונות בטבלה) ידעו תושבים רבים על קיומו של ועד בשכונתם, ואילו בקבוצה השנייה (שלוש השכונות האחרונות בטבלה) ידעו על כך רק בין שליש למחצית מכלל הנושבים. מעניין לראות, כי יש קשר חיובי בין רמת הידיעה לבין מידת שביעות הרצון: ברוב המקומות שמידת הידיעה בהם גבוהה תמצא גם מידה גבוהה יחסית של שביעות רצון מעבודת הוועד, ובמקומות שאחוז הידיעה בהם נמוך, נמוכה יחסית גם מידת שביעות הרצון. שני החריגים הם אלה שבקצוות.

טבלה 12.2: ידיעה על קיום ועד ושביעות רצון מעבודתו, לפי שכונות (אחוזים)

שבעי רצון מעבודת הועד	יודעים שקיים ועד שכונה	השכונה ¹
35	91	נווה-אליעזר
52	90	עכו-מזרח
54	87	עיר-גנים ²
46	76	שכונת התקווה
23	50	כנען
32	40	גבעת-הרקפות
45	31	אור-עקיבא

נפנה עתה להשוואה בין דעות הפעילים, לדעות אנשי הרשויות.

בסקר משקי הבית נשאל מדגם מיוחד של פעילים: "איזה קבוצות של תושבים אתה רואה עצמך כמיצג?" במקביל נשאלו אנשי הרשויות בסדרת הראיונות שקיימנו אתם: "באיזו מידה מייצגים התושבים בצוות ההיגוי את כלל תושבי השכונה? את מי הם מייצגים ואת מי לא?" הטבלה הבאה משווה את תשובותיהם של שתי קבוצות הנחקרים הללו:

¹ גבעת-אולגה ונתיבות אינן נכללות מפני שאין בהן ועד שכונה. אמנם היו אנשים שענו בחיוב על השאלה של קיום ועד, אך סביר להניח שהם התייחסו לוועדי תת-שכונות הנקראים ועדי שכונה.

² הסקר נערך חודשים מספר לאחר הבחירות בדצמבר 1982. כנראה שהתשובות מתייחסות לעבודת הוועד הקודם - שכן החדש טרם החל בפעילותו.

טבלה 12.3: את מי מייצגים נציגי התושבים (אחוזים)

אנשי רשויות (N=72)	פעילים (N=81)	
20	44	את כל אנשי השכונה
40	55	קבוצה או אינטרס מסוימים
40	1	אף אחד
100%	100%	סה"כ

רוב קטן של הפעילים ראו עצמם כמייצגים קבוצה מסוימת (כגון קבוצת גיל מסוימת, שכבה חברתית-כלכלית או אזור מסוים בשכונה) או תחום או אינטרס מסוים (למשל, חינוך או ספורט). קבוצה גדולה נוספת ראתה עצמה כמייצגת את כלל השכונה. אחוז אחד בלבד סבר שאיננו מייצג אף אחד. דעתם של אנשי הרשויות היתה שונה לגמרי, והיתה ביקורתית הרבה יותר בהערכת מידת הנציגות של הנציגים. 40% מהם סברו שאין הנציגים מייצגים אלא את עצמם, ורק 20% סברו כי הם מייצגים את כלל השכונה. נמצא דמיון רב יותר בין דעותיהם של אנשי הרשויות לאלו של הלא-פעילים, מאשר בין דעותיהם של הפעילים לאלו של הלא-פעילים.

התמונה הכללית בדבר מידת הנציגות של הנציגים היא איפוא מעורבת: מצד אחד הפעילים דומים למדי בעמדותיהם הכלליות כלפי השכונה ללא-פעילים, וההבדל ברמת הציפיות הוא הבדל חיובי, מבחינה זו שהוא עשוי לדרבן את הפעילים לנסות ולהשיג יותר. מצד שני קיימים הבדלים בין הפעילים ללא-פעילים בחלק מהמאפיינים הדמוגרפיים. אנו נעריכים, כי ההבדל הזה במאפיינים דמוגרפיים איננו כה חשוב, אם לוקחים בחשבון הן את הדמיון בעמדות והן את העובדה, ש-27% מהפעילים רואים עצמם כמייצגיהן של קבוצות באוכלוסייה הסובלות מאי-יציג או מתת-יציג בצוותי ההיגוי (כגון קבוצות הנוער, הגיל הרך, נזקקים וכדומה). בעיה מסוימת עדיין קיימת מבחינת השאלה, האם יכולים

מנהיגים לייצג אינטרסים של קבוצות, שהם אינם משתייכים אליהן. נוסף על כך מצויות בשכונות קבוצות (כמו קבוצות מוצא מסוימות, עולים חדשים ואזורים מסוימים) שאותן אין הפעילים מייצגים מבחינת המאפיינים החברתיים ואף לא על פי הערכה סובייקטיבית והצהרת כוונות מצדם. לעומת זאת נמצאו ועדות-המשנה כפתוחות ומגוונות יותר והיה בהן ייצוג מסוים לנשים, לקבוצות גיל נוספות, לארצות מוצא אחרות ולתושבים ממעמד חברתי-כלכלי אחר.

מכאן: על פי הניתוח האובייקטיבי מידת הנציגות סבירה, אך לא כן באשר להערכות הסובייקטיביות. רוב התושבים ורוב המרואיינים מקרב אנשי הרשויות לא תפסו את הנציגים כמייצגים. נראה כי הבעיה נבעה בחלקה מזה שתושבי השכונה לא הכירו את מי שמייצגים אותם בצורת ההיגוי, ולפיכך לא ידעו באיזו מידה הנציגים דומים להם במאפייניהם, בהתנהגותם או בעמדותיהם. הם גם לא ידעו אם נציגים אלה מייצגים את האינטרסים שלהם או לא, ואם כן - באיזו מידה. ייתכן שרמת ההיכרות הנמוכה של הציבור את נציגיו והאחוז הגבוה יחסית של תושבים שהרגישו שאינם מיוצגים על-ידי הנציגים משקפים את העובדה, שקווי התקשורת בין הנציגים לבין התושבים לקו בחסר ושבחלק מהמקומות לא התקיימו בחירות כלליות לתפקידי הנציגים. הבעיה חריפה במיוחד, משום שבטופו של דבר ההערכה הסובייקטיבית היא הקובעת, מפני שהיא קשורה בצורת התנהגותם והתייחסותם של האנשים אל הנציגים וממילא גם למידת ההערכה לפעילות הפרוייקט ולמידת שביעות הרצון מהשכונה.

סיכום

מבחינת המבנה הארגוני הפורמלי מסתמנים איפוא מספר מגמות ולקחים:

א. הרכבת נציגות התושבים בצוות ההיגוי נעשתה בשלב הראשון בידי נציגי הרשויות, מתוך התבססות על המנהיגות שפעלה בשכונות לפני כניסת הפרוייקט, ללא התייחסות של ממש לאופיה של מנהיגות זו.

ב. שלושה שינויים עיקריים חלו במשך הזמן ברוב השכונות: הקטנת המעורבות של הרשויות המקומיות או של עובדי הפרוייקט (במקרים מסוימים עד לאפס) בכל הנוגע לאיזו נציגות התושבים; הגדלת מספר נציגי התושבים בצוות ההיגוי ובוועדות המשנה; הגדלת מספר התפקידים האחראיים שמילאו נציגי התושבים. שינויים אלה גרמו להעלאת מעמדה של נציגות התושבים במבנה הארגוני הפורמלי. להתפתחויות אלו תרמו הן התקנון החדש והן התגבשותם של ועדים שכונתיים, שהוכרו כגופי הייצוג המוסמכים של התושבים, ואשר מתוכם באה נציגות התושבים במוסדות הפרוייקט.

ג. ועדות המשנה שימשו אפיק חשוב להרחבת מעגל התושבים המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות במסגרת המבנה הפורמלי של הפרוייקט.

האפקטיביות של אפיק זה היתה מותנית בשלושה גורמים: במספר ועדות המשנה הפועלות במקום, במידת הפתיחות של ישיבות הוועדות בפני ציבור התושבים הרחב ובהפעלת תכניות יזומות לפיתוח מנהיגות ומעורבות מקומית. ככל שמספר הוועדות היה רב יותר, ככל ששיבותיהן היו פתוחות יותר וככל שהתקיימו במקום פעולות מיוחדות לפיתוח מנהיגות ומעורבות ציבורית - כן גדל היקפו של מעגל המשתתפים, הקבועים והלא-קבועים, בעבודת הוועדות. מבחינה זו חלה כאן התפתחות חיובית לקראת השגת המטרה של הגברת שיתוף התושבים.

הדפוס לשיתוף תושבים במסגרת צוותי היגוי וועדות משנה שקבע התקנון היה דרישת מינימום, שלא חיובה, אך לא מגעה שיתוף רחב יותר של תושבים. למעשה הפך דפוס המינימום ברוב השכונות למצב המקסימום, ולתושבים אחרים כמעט שלא היתה אפשרות לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית. המספר המצומצם (בין 11 ל-60) של תושבים שהשתתפו בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית, הוא במידה רבה תוצאה של הגדרה מצמצמת בפועל של אפיקי ההשתתפות, למסגרות העיקריות של צוותי ההיגוי וועדות המשנה. מתוך אלה רק ועדות המשנה ניתנו להרחבה, וגם זאת רק עד גבול מסוים, שמעבר לו עלול היה להיפגע כושר התיפקוד שלהן.

ההשתתפות הערה בימי תכנון ועיון מעידה על כך שהפוטנציאל להשתתפות ציבורית שהיה בשכונות לא נוצל בצורה מספקת.

הממצא כי התושבים הנציגים בצוות ההיגוי אינם נתפסים כמייצגים את השכונות בכללותן מדגיש את הסכנה שבהזתמכות-יתר על נציגים בלבד ואת הצורך בשיתוף מגוון רחב יותר של תושבים. ייתכן מאוד, שהנהגת אפיקי תקשורת סדירים ותכופים בין הנציגים לבין התושבים היתה משפרת את המצב.

באופן כללי בולט ההבדל בין השכונות בהן פעל ועד שכונה עוד לפני כניסת הפרוייקט לבין שכונות בהן לא פעל ועד כזה. אמנם ישנם הבדלים גם בתוך כל סוג, אך בקווים כלליים ההבדל ברור.

בשכונות בהן היה ועד ערב כניסת הפרוייקט (נווה-ישראל, נווה-אליעזר, עיר-גנים), ניצל הפרוייקט את הבטיס הקיים ותמך בו. הדפוס השליט בשכונות אלה בתחילה היה מנהיגות יחיד של יושב ראש הוועד, שריכז בידינו את הכוח המועט

יחסית, שניתן היה לגייס בשכונה. לאחר כניסת הפרוייקט המשיך מנהיג זה להחזיק במנהיגותו, ועוד הלך וצבר כוח לעצמו. הוועדים בשכונות אלו לא ניסו בדרך כלל להרחיב את מעגל המשתתפים ולשתף תושבים נוספים באחריות ובעשייה, ואף הצליחו לסכל ניסיונות של רשויות שונות בפרוייקט להרחיב את מעגל הפעילים או לשנות את הרכב הוועד. נראה, כי התמיכה שנתנו בתחילה רשויות הפרוייקט למוקדי הכוח הקיימים חיזקה מוקדים אלה עד כדי כך, שלאחר זמן-מה קשה היה להתמודד אתם. בצורה זו הפך הפרוייקט, אולי בלי משים, לגורם שמרני.

תהליך אחר שחל כתוצאה מכניסת הפרוייקט היה הטמעת הוועד הישן במסגרת הפרוייקט. שניים מן הוועדים הישנים לא זכו לתמיכה תקציבית עצמאית, וחברייהם כמעט שלא נפגשו ביניהם לבין עצמם, אלא לשם הכנה מוקדמת לקראת ישיבות צוות ההיגוי. זה משקף את העובדה, שוועד השכונה לא היה גוף עצמאי. מעניין לציין, שבשתיים מתוך שלוש השכונות שהיה בהן ועד לפני כניסת הפרוייקט, קמו קבוצות של אנשים צעירים ומשכילים יחסית, שהתנגדו לחברי הוועד.

בשכונות מן הסוג השני, שבהן אורגן ועד מרכזי רק בעקבות כניסת הפרוייקט ובתמיכתו, היה המצב שונה. בארבע מחמש השכונות הללו (עכו-מזרח, אור-עקיבא, גבעת-הרקפות, כנען) כונן הוועד במידה זו או אחרת על בסיס של ייצוג אזורי, כשלחברי הוועד גיבוי מסוים של תושבי האזור שממנו באו. מכאן שבמקומות אלו לא היה הוועד מורכב בהכרח רק מאנשי שלומו של יושב הראש. ייתכן שהדבר העניק לחברי הוועד עצמאות יחסית. בשכונות אלו, וכן בשכונות התקווה, הכוח היה מפוזר קצת יותר, ולא כל כך מרוכז בידי אדם אחד. המנהיגות כאן הייתה יותר דמוקרטית. כל הוועדים האלה מלבד אחד (כנען) גילו יותר פתיחות לניסיונות לגיטוס תושבים נוספים לפעילות במסגרת הפרוייקט, וגילו אף יוזמות משלהם בכיוון זה. רק בשכונת התקווה התעוררה תנועת התנגדות כלשהי, שביקשה לערער את מעמדו של הוועד בראשית התגבשותו. הוועדים האחרים אמנם לא נתקלו בהתנגדות כזאת, אבל אי-אפשר לומר שנהנו מהמיכה בלתי מסויגת בשכונה.

במקומות אלה פעל הוועד בצורה עצמאית יותר. חברי הוועד נפגשו ביניהם לבין עצמם, ועסקו במגוון נושאים רחב יותר, ולא רק בנושאים שעמדו לעלות בישיבה הקרובה של צוות ההיגוי. הפרוייקט הכיר בפעילות זו ואף איפשר אותה בכך שתקצב חלק מוועדים אלה. (גם בכך כנען יוצאת דופן. הוועד שלה לא קיבל תקציב מן הפרוייקט). בפרקים מאוחרים יותר נבחן באיזו מידה ההבדלים בין שני סוגי הוועדים השתקפו בדרכי פעולתם בתהליך קבלת ההחלטות במסגרת הפרוייקט.

פרק שלושה-עשר

הכוח וההשפעה של התושבים

ראינו עד עתה כי בכל השכונות שותפו והשתתפו תושבים בהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית, אף כי בהיקף ובאופן שונה. בפרק זה נבחן את אופי יחסי הכוחות בין התושבים לבין הגורמים האחרים אשר לקחו חלק בשלבים השונים של התהליך, ונבדוק מה היו אפשרויות ההשפעה של התושבים על התהליך עצמו ועל ההחלטות שהתקבלו.

השתתפות בשלבי תהליך התכנון

את תהליך התכנון ניתן לחלק לשלושה שלבים (קדם-תכנית, הכנת תכנית ואחרי תכנית) שכל אחד מהם מורכב מוות-שלבים. במהלך המחקר התברר שבמרבית השכונות לא התקדם תהליך התכנון לפי הדגם הנורמטיבי של תכנון כוללני. על כן נתייחס כאן רק לשלבים שבהם שותפו תושבים בפועל. בסעיף זה איננו מתייחסים למספר המשתתפים ולמידת השפעתם; בכל מקרה שבו לפחות תושב אחד (ראש הוועד, למשל) השתתף בדיון ביחס לתת-שלב מסוים בקבלת ההחלטות נרשם הדבר כהשתתפות הציבור באותו תת-שלב.

את השלב הראשון, שלב הקדם-תכנית, חילקנו לשני תת-שלבים - א) ההחלטה לתכנן, ב) שלב זיהוי בעיות ויעדים, או הגדרת סדרי עדיפויות.

באת שלב הראשון נפלה ההחלטה לתכנן כמעט ללא כל שיתוף של תושבים, להוציא שתי שכונות, שבהן תבעו התושבים השתתפות. באחת משתי שכונות אלה (נווה-ישראל) קרה הדבר רק לגבי נושא אחד (אינטגרציה בבית-הספר) ולא היה אופייני לתהליך הכללי בשכונה; ואילו בשכונה השנייה (גבעת-הרקפות) היתה תופעה מתמשכת ומשמעותית יותר: ועד השכונה ביוזמתו, ללא שיתוף הרשויות השונות, הכין קדם-פרוגרמה לשכונה.

בחת-שלב השני - זיהוי בעיות או יעדים וקביעת סדרי עדיפויות - שותפו התושבים במידה זו או אחרת בכל עשר השכונות הנחקרות. תשומתם העיקרית של התושבים הייתה בזיהוי הבעיות הראויות לטיפול במסגרת הפרוייקט. ברוב השכונות נעשה הדבר במסגרת הדיונים השוטפים בוועדות המשנה או במפגשים בין אנשי רשויות שונות לבין פעילים מקרב התושבים. בשכונות אחדות נערכו סקרים, בחלקם ביוזמתם של התושבים עצמם ובביצועם (למשל, בגבעת-הרקפות). בשכונה אחת (עיר-גנים) קיימו יועצי תכנון מפגשים עם ועדות המשנה לדיון שיטתי יותר מהמקובל. בשלוש שכונות (עכו-מזרח, אור-עקיבא, גבעת-אולגה) נערך עיקר הדיון בשלב זה במסגרת של יום תכנון מרוכז, ותושבים רבים יכלו להשתתף בדיונים ולהשפיע על ההחלטות שנתקבלו.

גם בשלב השני, הכנת תכנית, שותפו התושבים בשני תת-שלבים: א) העלאת רעיונות ופתרונות; ב) החלטה על תכניות. בשבע שכונות (עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, אור-עקיבא, גבעת-אולגה, שכונת התקווה, עיר-גנים ונתיבות) היו לתושבים הזדמנויות להעלות רעיונות והצעות בעיקר במסגרת ישיבות ועדות המשנה ובימי התכנון שהוזכרו לעיל. בתת-השלב השני, המכונה בדרך כלל בחירת הפתרון המועדף, הוא שלב ההחלטה והאישור על הפעלתה או התמדתה של תכנית מסוימת, שותפו תושבים בכל עשר השכונות לפחות מבחינה פורמלית, מעצם השתתפותם בצוות ההיגוי המופקד על החלטות מסוג זה.

השלב השלישי, אחרי התכנית, מתחלק לתת-שלבים של הפעלה ושל מעקב והערכה. בשלב ההפעלה השתתפו התושבים בכמה דרכים: 1) עשייה עצמית התנדבותית - הפעלת תכניות על-ידי תושבים מתנדבים 2) מימון חלקי של התכנית ג) העסקה בשכר על-ידי הפרוייקט. כל שלוש הדרכים נמצאו בצורה זו או אחרת בכל עשר השכונות.

פעולות המעקב וההערכה לא היו ממוסדות עד שנת 1983. אז הוכנסו כרטיסי הערכה, שחברי הוועדות השונות בכל השכונות התבקשו למלאם. עד אותו זמן הוקמו פורמלית ועדות מעקב והערכה, ובהן ייצוג של תושבים, רק בשלוש שכונות. אך גם הן לא פעלו למעשה (לפחות במקום אחד - בגלל אי-שיתוף פעולה מצד הרשות המקומית). ברוב השכונות נעשו פעולות מעקב בידי תושבים, אך הן נשאו אופי לא-פורמלי ובלתי-סדיר: אנשים שהתעניינו במיוחד בתכנית מסוימת, עשו איזשהו מעקב על דעת עצמם.

לסיכום, רק בשכונה אחת (גבעת-הרקפות) השתתפו התושבים בכל ששת התת-שלבים שנמנו לעיל. בחמש שכונות (עכו-מזרח, אור-עקיבא, גבעת-אולגה, שכונת התקווה, עיר-גנים) השתתפו התושבים בכל תת-השלבים, להוציא תת-השלב של ההחלטה לתכנון; בארבע השכונות הנותרות השתתפו התושבים בשלושה עד ארבעה תת-שלבים.

תת-השלב העיקרי והמקובל ביותר לשיתוף תושבים היה תת-השלב של זיהוי הבעיות. הוא איפשר להם לתרום מן הידע המיוחד שלהם על בעיותיה וצרכיה של השכונה כתשומה לתהליך. שאלה אשר ווידון בנפרד היא, באיזו מידה נמצאו התושבים בעמדת כוח מספקת כדי להבטיח שתשומה זו אכן תשפיע על ההחלטות. שאלה כללית יותר היא באיזו מידה היה קשור בין מספר השלבים שבהם השתתפו התושבים לבין מידת ההשפעה שהיתה להם על התהליך.

מקורות הכוח של הלוקחים חלק בתהליך

יכולת ההשפעה של אנשי הרשויות נבעה בראש ובראשונה משליטתם על תקציבים, על כוח אדם, על מידע ומנגנוני הפעלה. גם הידע המקצועי והניסיון שצברו בעבודה במערכת בכלל וברשות המסוימת בפרט תרם ליכולת השפעתם. בסופו של דבר בידם היתה הסמכות האחרונה לאישור תקציבים ולהפעלת תכניות. בסיס כוחם העיקרי היה נעוץ ברשות שהם ייצגו. אך מעבר לעוצמה ההתחלתית שלהם נהנו נציגי הרשויות מכוח-השפעה נוסף, שהעניקו להם התושבים עצמם, בכך שנטו לקבל את דעתם. גם העובדה הפשוטה שלא נעם הם התמידו יותר מהתושבים בנוכחות בוועדות השונות הקנתה להם אפשרויות להשפיע. חלק מהאנשים שייצגו רשויות שונות זכו לכוח השפעה נוסף בזכות הקשרים האישיים שיצרו עם תושבים מרכזיים.

התושבים ניצבו מול העוצמה הממוסדת והמסורתית של הרשויות - רשויות שאינן רגילות להתחלק באחריות. מה היו אפוא מקורות ההשפעה של התושבים? ברמה הבסיסית ביותר הוענקה אפשרות ההשפעה לתושבים באופן פורמלי על-ידי הרשויות עצמן. עם הקמת המסגרת הארגונית של הפרויקט נקבע, כי חובה לשתף את התושבים בתהליך קבלת ההחלטות. לאחר מכן אף נקבע, שמספרם של התושבים בפורום הפורמלי חייב להיות שווה למספר אנשי הרשויות. אמנם ברוב צוותי ההיגוי לא נהגו לקיים הצבעות, ועל כן לא היתה למספר הנציגים השפעה מספרית ישירה, אך היתה לו השפעה סמלית חזקה, והיא נתנה את אותותיה בהתייחסות אנשי הרשויות. המשקל התיאורטי של 50% שהוענק לתושבים פעל והשפיע גם ללא הרמת ידיים ואפילו כאשר לא היה לו ביטוי בנוכחות בפועל בישיבות. בשתי שכונות (גבעת-הרקפות ועכו-מזרח) התקבלו החלטות פורמליות בדבר ייחוס משקל של 50% לדעותיהם של התושבים, גם אם רוב נציגי התושבים נעדרים מן הישיבה של צוות ההיגוי. בכל השכונות, עצם השתתפותם של תושבים בישיבות של צוות ההיגוי משמעה היה כי לא ניתן להתעלם נוהם, וכי היה הכרחי להשיג את תמיכתם או לפחות

לנטרל את התנגדותם לתכניות שהיו הרצויות לרשויות. הזמן שהשקיעו אנשי רשויות שונות בהסברה ובשכנוע היה ביטוי להכרה זו בכוחם של התושבים.

כפי שראינו בדיון על מטרות השיתוף, מעבר לבסיס פורמלי זה השתרשה נורמה של צידוד בשיתוף התושבים כעקרון נכון וצודק. אמנם ייתכן שבחלק מהמקרים לא הופנמה נורמה זו ושאישים שילמו רק מס שפתיים, אך אפילו אז היה לה כוח השפעה. הודאה עקרונית, ולו גם מהשפה ולחוץ, בלגיטימציה של שיתוף תושבים, חייבה דרכי פעולה מסוימות, והאצילה כוח השפעה לתושבים.

ההכרה של הרשויות בחובתן לשותף תושבים בכל החלטה הנוגעת לשכונתם היתה איפוא מקור הכוח הבסיסי של התושבים בכל השכונות. לצדו פעלו בחלק מהשכונות מקורות כוח שונים נוספים:

א. הכוח האלקטורלי הפוטנציאלי של הפעילים: התקווה שאפשר יהיה לזכות בקולות בוחרים באמצעות הפעילים היתה קיימת בכל מקום, אך היתה מודגשת במיוחד בחמש מהשכונות שנחקרו (עיר-גנים, נווה-ישראל, גבעת-הרקפות, אור-עקיבא, נתיבות). זהו מקור כוח אשר פעל במיוחד על נציגי הרשות המקומית (ולא במקרה שתי העיירות שבמדגם כלולות בקבוצה זו), אך לפחות במקום אחד (גבעת-הרקפות) פעל גם במישור הלאומי. הפעילים היו מודעים לכוחם זה וידעו לנצלו. (מעניין לציין, שלאחר מעשה התברר, שלא תמיד היה כיסוי לפוטנציאל האלקטורלי המשוער של הפעילים¹). בשני הישובים השלמים שבמדגם (נתיבות ואור-עקיבא) נבע חלק מכוחם של הפעילים מחששו של ראש-העיר מפני תחרות מצדם - ומכאן ניסיונותיו לנטרל את השפעתם (בנתיבות הוא הצליח, ובאור-עקיבא כשל במידה רבה).

ב. מקור כוח אחר היה הגיבוי - המוכח או המשוער - שלו זכו הפעילים מצד תושבי השכונה. יכולתם המוכחת או המשוערת לזכות בגיבוי מצד התושבים חיזקו את ידם של נציגי הציבור ביחס לרשויות.

ג. החשש שהתושבים יכשילו תכנית מסוימת כי הם לא היו שותפים להחלטה לקבלה (עכו-מזרח, שכונת התקווה).

¹ הדוגמה הבולטת ביותר היא בנווה-ישראל - שם זכה ראש העירייה לתמיכתו של יו"ר הוועד אך לא זכה ברוב הקולות בשכונה בבחירות לראשות העירייה.

ככל שהפעילים הצליחו יותר בגיבוש דעה אחידה, כן גדלה יכולתם לנצל את מקורות הכוח אשר עמדו לרשותם. תיאום עמדות בתוך קבוצת הפעילים הושג בכל שמונה השכונות שבהן היה ועד, אם כי אופי התיאום היה שונה בהתאם לאופן תיפקודו של הוועד. לעומת זאת בגבעת-אולגה, שבה לא היה ועד שכונה, נכשלו המאמצים להשיג תיאום כזה. בשתי שכונות (עכו-מזרח וכנען בתקופה הראשונה) ניכר כי תמימות הדעים בתוך הוועד הגבירה מאוד את כוחו. חילוקי דעות גלויים וחריפים בתוך קבוצת הפעילים פגעו ביכולתם להשפיע והעמידו בספק את הלגיטימציה של עמדותיהם (כנען בתקופה האחרונה, גבעת הרקפות, עיר-גנים). פה ושם ניסו אנשי הרשויות לנצל מצב זה לטובתם.

דפוסי הפעלה של השפעה

תהליך קבלת ההחלטות היה מורכב, משום שנטלו בו חלק "שחקנים" רבים, בעלי מטרות ואינטרסים שונים. כפי שראינו, הנחת היסוד המשותפת לכל הרשויות שהיו מעורבות בפרוייקט הייתה, כי נציגי התושבים הם חלק בלתי-נפרד מהתהליך, וכי הן חייבות למצוא דרך להסתגל למצב חדש זה. במקומות השונים ננקטו טקטיקות שונות והושקעה מידה שונה של מאמץ, כדי להשיג את הסכמת התושבים. אך היה מוסכם על הכול, כי לא ניתן לקבל החלטה שאיננה מתקבלת על דעת התושבים בצורה זו או אחרת. ברוב המקרים נוכחנו בבירור כי ה"שחקנים" השונים, הן נציגי הרשויות והן התושבים הפעילים, לא היו מעוניינים בעימות גלוי, וכי כל הצדדים שאפו להגיע לכלל הסכמה.

אנשי הרשויות נקטו טקטיקות שונות כדי להשיג שיתוף פעולה מצד התושבים ולהגביר את השפעתם על פעולות הפרוייקט.

אחת הטקטיקות הייתה הפעלת השפעה על הרכב נציגות התושבים. כפי שראינו, בתקופה הראשונה הופעלה השפעה ישירה וגלויה, אם בדרך של מינוי הנציגים ואם בעזרת השפעה על אופן בחירתם. במשך הזמן נעשתה השפעה זו סמויה יותר, אך עדיין ניתן היה לגלות במספר מקומות (עיר-גנים, שכונת התקווה, נווה-ישראל) תופעות של תמיכה בפעילים ובמנוציגים שנתפסו כ"מתאימים" - וחסימה של תושבים אחרים, שנתפסו כקיצוניים או כבלתי-מנוסים. הרשויות היו מעוניינות בתהליך חלק, וכאשר התבססה מנהיגות מסוימת והושגה התייצבות ביחסים - הן היו מעוניינות בשימור המצב הקיים. השגת מודוס ויוונדי עם אנשים חדשים הייתה דורשת זמן ומאמץ, ומבחינתן הייתה זו יכולה להיות הפרעה לתיפקוד השוטף של הפרוייקט.

ד. יכולתם של הפעילים לתמרן בין הגופים החיצוניים ולגייס תמיכה מגורם כגון הקהילה המאמצת (אור-עקיבא, גבעת-אולגה, גבעת-הרקפות), או דרגים פוליטיים גבוהים (גבעת-הרקפות). היה כאן אומנם גילוי מסוים של חולשה - כשהפעילים המקומיים נזקקו לתמיכת גורם חיצוני בעל עוצמה. אך היה בכך גם ביטוי להבנה נכונה של יחסי הכוחות בין הרשויות השונות, ולא-י-כונותם של הפעילים לקבל תכתיבים מלמעלה ללא מאבק.

ה. אישיותו של יושב הראש צוינה בארבע שכונות (עיר-גנים, שכונת התקווה, נווה-ישראל, גבעת-הרקפות) כגורם חשוב ביכולת ההשפעה של התושבים.

במרוצת הזמן נוכחו אנשי הרשויות לדעת, כי תיאום מראש פועל לטובתם. אלה שהשכילו לרכוש את אמון התושבים בעזרת טיפוח יחס של כבוד הדדי וחיצוק הרגשתי של התושבים שהם שותפים רציניים בתהליך, מצאו נכונות רבה מאוד מצד התושבים להשתכנע. הדבר בלט במיוחד בעכו-מזרח, בעיר-גנים ובכנען בתקופה של מנהל פרוייקט מסוים ובשכונת התקווה בתקופה של המנכ"ל הראשון של החברה הסוכנותית.

בשכונות אחרות נשא יחס זה אופי חזק יותר של קואופטציה של אחד או יותר מנציגי הציבור והשגת שיתוף פעולה בצורה כזאת (נווה-ישראל, נווה-אליעזר, גבעת-אולגה).

לעתים נוצרו קואליציות בין רשות זו או אחרת לבין התושבים, ודבר זה הגביר את כוח ההשפעה של שני השותפים הללו לעומת הגורמים האחרים (דוגמאות לכך מצאנו בשכונת התקווה, בגבעת-הרקפות, בכנען, באור-עקיבא, ובעכו-מזרח). קואליציות כאלו נוצרו בעיקר עם רשויות ייחודיות לפרוייקט (למשל הסוכנות או מנהל הפרוייקט) ופחות עם משרדי הממשלה או הרשות המקומית, אך לעתים היו שותפים בהן גם אנשי משרד העבודה והרווחה.

טקטיקה נוספת, שנועדה לחזק את הטיעון המקצועי החזק כל כך בלאו הכי, היתה הבאת מומחים לנושא הספציפי, כפי שנעשה בגבעת אולגה ביחס לתכנית תוא"ם שהיתה שנויה במחלוקת.

על טקטיקה אחרת, שנקטו נציגי רשויות משהתעוררו חילוקי-דעות עם נציגי התושבים, דווח משתי שכונות (עיר-גנים וגבעת-אולגה). משהיתה עולה הצעה בלתי-נוחה לרשויות, היו נציגיה מציעים לדחות את קבלת ההחלטה, עד לאחר שיבררו את האפשרויות, ימצאו מקור למימון וכדומה. בצורה כזו נגנז למעשה

הרעיון מבלי שהדברים יגיעו לנלל עימות. לעתים גם הועלתה הטענה של לחץ זמן כמונע אפשרות של בדיקה נוספת וכדורש החלטה מיידית (עיר-גנים).

במקרה שטקטיקות אלה לא הצליחו, תמיד היתה קיימת האפשרות להפעיל את הסנקציה העיקרית שבידי הרשויות - סירוב להזרים תקציבים או איום בסירוב כזה. צעד כזה דווח במקרה מסוים בארבע שכונות. בגבעת-אולגה ובגבעת-הרקפות נקטו צעד זה נציגי משרד החינוך והתרבונו ובעכו-מזרח ובאור-עקיבא נציג הסוכנות. מובן שהכוח הגלום באפשרות זו היה קיים אף במקרים שהיא לא מומשה בפועל. בנוסף, השליטה בתהליך הביצוע אפשרה לפעמים להכניס שינויים לתכנית שאושרה בוועדות בזמן הביצוע ולהביא את השינויים לאישור בדיעבד (שכונת התקווה, כנען).

התושבים אף הם נקטו טקטיקות שונות כדי להגביר את השפעתם על החלטות הפרוייקט. כאמור, הם היו הצד השני של הקואליציות שנוצרו עם אנשי רשויות שונות. היו גם מקרים של קואומטציה הדדית של יו"ר הוועד עם גורם אחר. זאת אומרת שגם הגורם השיג השפעה אך גם יו"ר הוועד הגביר בכך את כוחו הוא (נווה-ישראל, עיר-גנים).

אך רוב הטקטיקות של התושבים הופעלו כאשר נתגלעו חילוקי דעות שלא יכלו להיפתר בדרך הרגילה של תיאום הדדי ופשרה. במקרים כאלה הם השתמשו באמצעי הלחץ הבאים: לעתים הם עשו פעולות הפגנתיות - לדוגמה, יציאה הפגנתית משיבת צוות היגוי (עיר-גנים), הפגנת שבת במשרד ראש העיר (קבוצת אל"ה בשכונת התקווה), הפגנות לפני בניין העירייה ובשכונה (גבעת-הרקפות). לעתים הם עקפו את הרשויות המשתתפות בצוות ההיגוי ופנו ישירות לקהילה המאמצת כדי לקבל תמיכה למען עמדתם (אור-עקיבא, גבעת-אולגה, גבעת-הרקפות). היו גם פניות אל אמצעי התקשורת הארציים כדי לגייס תמיכה ציבורית או להביך את הרשויות (הוועד בגבעת-הרקפות וקבוצת שח"ק בעיר-גנים). ולבסוף היו גם מקרים של סירוב להסכים להחלטה שנגדה את דעתם. מאחר שבלי הסכמתם אי-אפשר היה לפעול, הם שיתקו בדרך זו את הפעולה בושא. (כך קרה בגבעת-אולגה ביחס לתכנית תוא"ם ובגבעת-הרקפות ביחס לנושאים רבים, וביניהם מרכז הספורט ומעון היום). אך, כאמור, טקטיקות אלו הופעלו במקרים ספורים ובחלק מהמקרים על ידי קבוצות אופוזיציה ולא על ידי הנציגות המוכרת של התושבים.

דפוס היהסים השכיח ביותר היה דפוס של משא-ומתן וניסיון שכנוע. בדרך-כלל אנשי הרשויות היו אלה אשר ניסו לשכנע את התושבים בצדקת-דעתם. אחד הנימוקים העיקריים שלהם היה מקצועיותם שבזכותה הם אמורים להבין טוב יותר מהי טובת השכונה. טענה זו עומדת כמובן בניגוד לאחד הנימוקים הבסיסיים לשיתוף תושבים, שלפיו התושבים עצמם הם הם היודעים מה דרוש לשכונתם. בכל

זאת הנימוק של נציגי הרשויות מצא הד חזק אצל התושבים, ובמקרים רבים הם קיבלו אותו ואימצו את הצעת אנשי המקצוע.

מסעות השכנוע או התיאום ההדדי בשכונות השונות התרחשו בדרך כלל לפני ישיבות צוות ההיגוי בפורומים פורמליים כמו ועדות המשנה, או מינהלת הפרוייקט או בפורומים בלתי-פורמליים שונים. נציגות התושבים בפורומים אחרונים אלו היתה בדרך כלל מצומצמת, ולעתים התמצתה ביו"ר הוועד בלבד. העובדה שנהגו להתייעץ או להתדיין בעיקר אתו היתה בעת ובעונה אחת ביטוי לכוחו ומקור לכוחו. במקומות אחדים הוא ייצג בדיונים אלה את עמדתו האישית, ובמקומות אחרים - את הזעה המגובשת של הוועד כולו, בהתאם לאופיו ולמבנהו של הוועד בשכונות השונות.

אין להסיק מדברים אלה כי לא היו מקרים שבהם נפלו החלטות ב"חדרי חדרים", ללא השתתפות כלשהי של תושבים. לפחות מחמש שכונות הגיעו דיווחים על מקרים כאלה (כנען, עכו-מזרח, שכונת התקווה, נווה-ישראל, עיר-גנים). ואולם מעניין, שעל מקרים אלה למדנו דרך תלונות של תושבים על החלטות שהתקבלו ללא שיתופם. מדיווחים אלה אנו למדים הן על ניסיונות מסוימים מצד הרשויות לעקוף את הצורך בשיתוף תושבים והן על רגישות התושבים כנגד תופעות אלה.

בכל השכונות הנחקרות היו מקרים של עימותים גלויים בין נציגי התושבים לבין גורם זה או אחר. אך הדפוס הנוטה למשא ומתן, לפשרה ותיאום נמצא כדפוס השליט ברוב השכונות הנחקרות. רק בשכונה אחת (גבעת-הרקפות) התגבש מלכתחילה דפוס שונה במהותו. העיקרון האידיאולוגי שהנחה את פעולות הוועד בגבעת הרקפות מאז ראשית פעולת הפרוייקט, היה לדבריהם לוחמה בממסד, עד כדי עימות עם כל גורם שלא היה מוכן לקבל את דעתו של הוועד. החל משלב הקדם-פרוגרמה היה זה ועד השכונה שהכין את תכניות הפעולה של הפרוייקט, והוא לא היה מוכן לקבל דעה מנוגדת משום גורם. הם היו היחידים מבין הוועדים בשכונות המחקר שדחו את הטענה של עדיפות מקצועית של אנשי הרשויות, ופנו לאנשי מקצוע מהחוץ כדי לקבל סימוכין מקצועיים לעמדתם שלהם. הם לא חששו מעמידה מול גורמים רבים וחזקים כמו משרד הבינוי והשיכון, העירייה, מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל. הטקטיקות שלהם להשגת הסכמה לתכניותיהם (כגון הקמת מרכז ספורט ומעון יום) כללו לחצים פוליטיים, הפגנות, פנייה לאמצעי התקשורת, פניות ישירות לשרי ממשלה ולקהילה המאמצת. התהליך בשכונה זו היה חריג בולט, ולפחות בשכונה אחרת אחת מצאנו כי התושבים ראו בו דבר שלילי. דעתם היתה, כי תושבי גבעת הרקפות הרחיקו לכת בניסיונם להשיג עצמאות, והפסידו בכך יותר משהרוויחו.

התיאור עד כה מספק תמונה של והתפתחות בשנים הראשונות לפעולתו של הפרוייקט. בשנים המאוחרות יותר (1983-1984) התפתחו בשכונות השונות תהליכים בכיוונים מנוגדים: בגבעת הרקפות החל תהליך של התמתנות במידה מסוימת ושל התקרבות לדפוס המקובל ביתר השכונות, ואילו בחלק מהמקומות האחרים ההתפתחות היתה בכיוון של הגברת הביטחון העצמי והגדלת נכונותם של התושבים לעמוד על דעתם בניגוד לדעת הרשויות. כתוצאה מכך נעשה תהליך השיתוף בתקופה המאוחרת פחות "חלק", וצינינו אותו גילויים רבים יותר של ניגודי אינטרסים, בהשוואה לתקופה המוקדמת. יש לשער, כי הסיבה לתהליכים אלה נעוצה בכמה התפתחויות שחלו במרוצת הזמן:

- א. חילופי אישים בתפקידים מרכזיים.
- ב. קביעת תקציב-גג לשכונה. גשילבי הפרוייקט הראשונים לא היה תכנון מסודר, ולעתים אף לא נקבע תקציב-גג לשכונה. לפיכך לא התעוררה תחושה כי המשאבים מוגבלים וכי ראוי להיאבק על דרכים חלופיות לחלוקתם. פרסום תקציב-הגג החריף בכמה שכונות את ניגודי האינטרסים בין התושבים לרשויות ובין התושבים לבין עצמם.
- ג. הרחבת מעגל המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות בשכונה במשך תקופת הפרוייקט העלתה קבוצות חדשות ואינטרסים חדשים והגבירה לעתים את ניגודי האינטרסים בין התושבים לבין עצמם, ובין לבין הרשויות.
- ד. תהליך למידה. הפעילים בשכונות התקדמו בתהליך הדמוקרטיזציה ילמדו לעמוד יותר על דעתם.

טיב ההשפעה של נציגי התושבים

טיבם והיקפם של הנושאים אשר היו פתוחים להשפעת נציגי התושבים השתנו אף הם עם הזמן והנסיבות. מעבר להבדלים הספציפיים בכל שכונה היו שני גורמים שהיו להם השלכות על נושא זה.

גורם אחד היה השינוי בתהליך לאורך זמן, שהחבטא בהקטנת דרגות החופש בתכנון. על השינוי שחל בדרגות החופש שניתנו לצוות ההיגוי השכונתי על-ידי הדרגים הגבוהים יותר דובר בפרק 3. נמובן שכלל שצוות ההיגוי היה מוגבל בהחלטות הפתוחות בפניו כן היו מוגבלות אפשרויות ההשפעה של התושבים. אך במקביל חלו שינויים בסוג ההחלטות שהובאו לדיון בוועדות המשנה ובצוות ההיגוי. בתקופה הראשונה של הפרוייקט הוכר הצורך (לפחות בחלק מהשכונות) בהכרעות בדבר טיב

המטרות וסדרי עדיפויות בין בעיות או תכניות שונות וכן היה מקום להעלאת יוזמות חדשות. בתקופה שלאחר מכן הצטמצמו יותר דרגות החופש, וההחלטה העיקרית הנדרשת היתה האם להמשיך בתכנית מסוימת או להפסיקה. כמובן שכאשר מועלים הנושאים העקרוניים של מטרות וסדרי עדיפויות שונה האפשרות להשפעה של התושבים מאשר במקרים שהם לא מועלים. הבדל זה ניכר בכך שימי תכנון מיוחדים התקיימו רק בשנים הראשונות של הפרוייקט ולא לאחר מכן.

גורם משפיע שני היה ההבדלים בגישת הרשויות השונות וטיב התכניות שהן הגישו. כאשר התכניות נתפסו על-ידי הרשות המציעה כמחייבות ידע מקצועי וכאשר הן היו כלל-ארציות, מידת גמישותן היתה קטנה ויכולת ההשפעה של התושבים היתה מצומצמת. התוכניות שהגישו משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון היו הנוקשות ביותר. משרדים אלה לא היו מוכנים להכניס שינויים בתכניות קיימות והשאירו לשכונה רק את הבחירה בין מספר תכניות אפשריות ואת ההחלטה להתחיל או להפסיק תכנית מסוימת. הסוכנות, כנראה מפני שלא היו לה תכניות קבועות קיימות, היתה פתוחה יותר לרעיונות שבאו מהשכונה ומהתושבים. ואכן, ברוב השכונות דווח כי הסיכויים הטובים ביותר של התושבים להשפיע היו בתחום התכניות שמימנה הסוכנות. משרד העבודה והרווחה נמצא במצב ביניים. רוב התכניות שהוא הגיש היו בתחום של עבודה קהילתית, המושתתת על העקרון של שיתוף וארגון תושבים, ואנשי המשרד שימשו בתפקיד של תומך ומעודד של התושבים. אך במקרה אחד לפחות (גבעת-אולגה) נקט גם משרד זה עמדת התנגדות כאשר התושבים ניסו לשנות תכנית פעולה מסוימת שלו.

ברור, אם כן, שלא היה מצב שבו כל ההחלטות היו פתוחות להשפעת התושבים ואף לא מצב שבו כולן היו סגורות בפניהם.

השפעת התושבים על תהליך קבלת ההחלטות באה לידי ביטוי בכמה וכמה מישורים: הגדרת הבעיות של השכונה והמטרות וסדרי העדיפויות לפעולות הפרוייקט; ייזום של תכניות; קביעות לגבי תכניות של גורמים אחרים או הכנסת שינויים בהן; תמיכה בתכנית שיזם גורם אחר בצוות ההיגוי; דחיית תכנית; השפעה על קצב הביצוע של תכנית; גרימת שינוי בנוהלי הפרוייקט; גרימת שינוי בכוח אדם המועסק בפרוייקט. הדיון להלן מתייחס להשפעה של נציגי התושבים בצוות ההיגוי או בוועדות המשנה. מובן שבמקומות ששם היה תושב בעמדת מפתח (למשל בעיר-גנים, שיו"ר ועד השכונה היה גם יו"ר צוות ההיגוי או בגבעת-אולגה ובאור-עקיבא, ששם כיהן תושב כיו"ר או כסגן יו"ר החברה הסוכנותית) היו אפשרויות נוספות להשפעה.

התושבים השתתפו במידה מסוימו בהגדרת הבעיות של השכונה ומטרות הפרוייקט בכל עשר השכונות. פירושו של דבר הוא שהיה ניסיון לאפשר חשומה של תושבים בנושאים אלה. אך ברוב המקרים נעשה הדבר בצורה בלתי-פורמלית ולא שיטתית או מקיפה. על כן קשה להצביע על השפעה ברורה של דעות אלו על קבלת ההחלטות בפרוייקט. אולם בארבע השכונות שבהן היה חלק זה של התהליך מתוכנן וגלוי יותר, ניתן להצביע בצורה מפורשת יותר על השפעה של התושבים על הסיכומים שנעשו בנושאים אלה. שכונות אלה היו עכו-מזרח, גבעת-אולגה, אור-עקיבא, ועיר-גנים. היבט אחר בו השניעו התושבים היה במתן דגשים יחסיים לתחומי הפעילות של הפרוייקט-חינוך פורמלי לעומת חינוך בלתי פורמלי, נוער לעומת קשישים וכדומה.

ייזום תכניות על-ידי נציגי התושבים קרה בשמונה שכונות, בעיקר בתחומי פעולתם של הסוכנות ושל משרד העבודה והרווחה. גבעת-הרקפות היתה יוצאת דופן ברמת פעילותה הגבוהה בייזום תכניות. ועד השכונה הכין את הקדם-פרוגרמה כולה על דעת עצמו, ועל כן התכניות הכלולות בה היו מתוך יוזמה עצמית. דוגמאות בולטות לתכניות מיוחדות שיזמו התושבים היו מרכז הספורט, מעון היום, העמותה, ותכניות לקשישים. ועד שכונה זה יזם גם הפעלה עצמית של תכניות, שהגדולה ביותר ביניהן היתה מעון היום, אך גם היתה הפעלה עצמית של תכנית רחבה של חוגי ספורט. גם בשבע שכונות אחרות יזמו התושבים תכניות בצורה בולטת מספיק כדי שיובאו לתשומת לבנו, וביניהן: המרכז לשירותי קהילה בגבעת-אולגה, השיטה היחידנית בחינוך בשכונת התקווה, מרפאת השיניים בנתיבות, נאמנות הקשישים בכנען, האינטגרציה בבית-הספר זנווה-ישראל וחגיגות חצי היובל בעיר-גנים.

דוגמאות אלה ממחישות את העובדה, כי בתכניות שיזמו התושבים הם ניסו לגשת לנושאים השונים בצורה פחות שגוית וממוסדת מאשר משרדי הממשלה. עם זאת, הרוב המכריע של התכניות שהובאו לדיון בתהליך קבלת ההחלטות באו מיוזמתן של הרשויות השונות. בפני התושבים עמדה בדרך כלל הבחירה בין תכניות מתוך סל קבוע יחסית ומוכן מראש אשר הגישו הרשויות.

קביעות או שינויים לתכניות אשר הגישו גורמים אחרים התבטאו בתחומים שונים: א) היקף התכנית (לדוגמה, באור-עקיבא התושבים פעלו להרחבת התכנית להכשרת פעילים ולצמצום תקציבים לספורט, מועדון טכני וכדומה. בעכו-מזרח השפיעו התושבים בכיוון הגדלת מספר שעות יוחא"י בבתי-הספר ובצמצום מספר הלומדים בתכנית תהיל"ה). ב) מהות התכנית (למשל, בשכונת התקווה דרש הוועד שינויים בתוכן של תכנית יוחא"י אשר הופעלה בבתי-הספר בשכונה). ג) מיקום הפעילות או השירות (לדוגמה, שינוי מיקום מרכז הספורט בגבעת-הרקפות, או

מועדון הנוער בגבעת-אולגה). התושבים השפיעו גם על בחירת האזורים שבהם יופעלו תכניות מסוימות (כגון הכנסת תכנית חברתית בשכונת חזני בנתיבות או שיפוצי בניינים באזורים מסוימים בכמה שכונות). (ד) גובה או היקף הסבסוד לתכניות - לפעמים התושבים פעלו להגדלה הסבסוד (לדוגמה בנווה-ישראל בנושא הקייטנות ושיפוצים בבתיים חד-קומתיים). אך לפעמים הם גם פעלו להקטנת הסבסוד (באור-עקיבא עבור התכנית לארוחות חמות לקשישים נזקקים).

תמיכת התושבים בתכניות שיזם גורם אחר היתה חשובה, מפני שהיא הבטיחה באופן עקרוני את קבלת התכנית. כבר תיארנו את הטקטיקות השונות שנקטו גורמים שונים כדי להשיג את תמיכת התושבים. הזמן והמאמץ שהושקעו בשכנוע התושבים מעידים על ההכרה בחשיבות תמיכתם. סביר להניח, שהיה ניסיון להציג את התכניות בצורה שתעורר את אהדת התושבים, ושתכניות שהיה ברור כי תעוררנה התנגדות מצד נציגי התושבים לא הועלו כלל.

דחייה של תכנית על ידי התושבים היתה גם כן אפשרית, אך קרו רק מעט מקרים כאלו: (לדוגמה דחיית התכנית של ראש העיר להקמת בריכה באור-עקיבא).

השפעה על קצב הביצוע של תכניות היתה הן לכיוון של זירוז הביצוע והן לכיוון עיכובו. הדוגמה הבולטת ביותר של זירוז הביצוע היתה באור-עקיבא, כאשר התושבים גייסו את תמיכת הקהילה המאמצת ללחוץ על משרד השיכון לבצע את פעולות התשתית והשיפוץ שהוחלט עליהן בצוות ההיגוי. היו גם מקרים שבהם נציגי התושבים עזרו לרשויות להשיג שיתוף פעולה מצד תושבים אחרים כדי שהתכנון יוכל לצאת אל הפועל (נווה-ישראל, שכונת התקווה).

העיכובים בביצוע היו תוצאה של מצב שבו היתה השפעת התושבים שקולה כנגד השפעת הרשות הנוגעת בדבר והמצב הגיע לכדי עימות גלוי. שני הצדדים לא היו מוכנים לוותר ולפיכך התעכב הביצוע של התכנית המסוימת כמעט למשך שנה. (כך, למשל, בנושא התכנית להכנסת מחשבים עבור ילדים בגבעת-אולגה ובגבעת-הרקפות. בשני המקרים נושא המיקום של המחשבים היה סלע המחלוקת בין משרד החינוך לבין התושבים). בגבעת-הרקפות גרם הקיפאון בין ועד השכונה לבין הרשויות השונות לכך שהפרוייקט היה משותק כמעט כליל במשך כשמונה חודשים ב-80/81. ראוי להעיר, שסוג זה של השפעה היה תלוי בחוסר הנכונות לנסיגה או לפשרה משני הצדדים. לא התושבים הביאו לעיכוב הביצוע, כי אם התושבים והמשרדים גם יחד.

מספר המקרים לשכונה נע בין אחד (בכנען) ועד לתשעה (בגבעת-הרקפות). בשלוש שכונות (כנען, גבעת-אולגה ועיר-גנים) היו נושאי עימות מהקטגוריה הראשונה בלבד. בכל שאר השכונות היו נושאי עימות משני הסוגים. עימותים מהסוג הראשון היו בין התושבים לבין כל הרשויות, אך בלטו בכך בין הרשויות משרד החינוך והתרבות ומשרד הבינוי והשיכון. מתוך 20 עימותים מסוג זה בשכונות השונות, נתקבלה דעת התושבים לבסוף בתשעה מקרים (45%), במקרה אחד הגיעו לפשרה, בשמונה מקרים נאלצו התושבים לוותר ובשני מקרים נשאר מצב של תיקו.

עימותים מהסוג השני התעוררו בעיקר עם הרשות המקומית, הן הדרג הפוליטי והן הדרג המינהלי, ועם הוועדה הבין-מוסדית. אף כי עימותים כאלה קרו בשש שכונות, הנושאים בגבעת-הרקפות היו מיוחדים במינם. התושבים שם דרשו שמכויות בתחומי הפעלה ושליטה ישירה על תקציבים שלא הועלו במקומות אחרים. הם הצליחו בנושא הראשון אך לא בשני. מתוך 16 עימותים מסוג זה בכל השכונות התקבלה דעתם של התושבים בשמונה (50%), בשני מקרים הושגה פשרה ובשישה מקרים התושבים הפסידו.

בתוך הקטגוריה הזאת היה נושא אחד שבו נתגלתה השפעה גדולה של התושבים, והוא נושא איוש המשרה של מנהל הפרוייקט. בחמישה מתוך שישה מקרים הצליחו התושבים במאמציהם להעביר את המנהל מתפקידו. נראה כי היחה הכרה בכך שמנהל פרוייקט שאינו נהנה מאמונם של התושבים אינו יכול למלא את תפקידו כהלכה, ואין טעם להתעקש על הישארותו בתפקיד.

ההבדל בין הגורמים השונים התבטא בכך, שהיה מספר גדול יותר של עימותים עם משרד החינוך והתרבות, משרד הבינוי והשיכון, והרשויות המקומיות מאשר עם הסוכנות או עם משרד העבודה והרווחה. מבחינת מידת ההצלחה של התושבים, משרד החינוך והתרבות היה מוכן פחות מכל האחרים להתפשר או לוותר ולא נכנע ללחץ התושבים.

השכונות היו שונות זו מזו במספר העימותים, במידת ההצלחה של התושבים לגבור בעימותים הללו, ובקשר בין שני אלה. בשכונות אחדות (נווה-ישראל, נווה-אליעזר, עכו-מזרח) מצאנו מספר קטן של עימותים (2-3) ואחוז הצלחה גבוה (67%-100%); בשכונות אחרות (אור-עקיבא, גבעת-אולגה) נתגלה מספר עימותים גדול יחסית (6) ואחוז הצלחה נמוך יחסית (17%-33%). במקום אחד (שכונת התקווה) נמצא מספר עימותים קטן (3) ואחוז הצלחה נמוך יחסית (33%), ובמקום אחר (גבעת-הרקפות) נמצא מספר עימותים גדול (9) ואחוז הצלחה גבוה (67%). כלומר, לא נמצא קשר ברור בין מספר העימותים לבין מידת ההצלחה של התושבים.

הערכות על מידת ההשפעה של התושבים

הערכה של מידת ההשפעה של גורם זה או אחר בתהליך קבלת החלטות אינה פשוטה. במקרה שלנו הניסיון להעריך את מידת ההשפעה של התושבים היה קשה במיוחד בגלל אופי התהליך. העובדה שהוא היה מבוסס בעיקר על שיתוף פעולה ועל מאמץ שכנוע הדדי, ושרוב פעולות השכנוע התרחשו במסגרות בלתי-פורמליות, מקשה על זיהויים ועל שקלול השפעתם של הגורמים השונים שהשתתפו בעיצוב החלטה מסוימת. הנחנו איפוא כי בצד השפעתם הגלויה של התושבים, בין אם היא התבטאה בעימותים בין אם לאו, היתה גם השפעה סמויה, לא-ישירה. ביקטנו על כן ללמוד איך שחקנים שונים בתהליך, כולל תושבים פעילים, העריכו את מידת ההשפעה של התושבים ולהשוות את הערכותיהם להערכותינו.

הערכות נתקבלו הן מאנשי הרשויות באמצעות הראיונות שערכנו עמם (ראו פרק 11) ומתושבים-פעילים שנחקרו בסקר משקי-הבית. אנשי הרשויות נשאלו "באיזו מידה יש לתושבים, החברים בצוות ההיגוי ובוועדות המשנה אפשרויות להשפיע על מהלך הפרוייקט?" וכן "באיזו מידה יש לתושבים שאינם חברים בוועדות אלה השפעה כזו?" המדגם המיוחד של תושבים פעילים נשאל "האם לנציגי התושבים בצוות ההיגוי יש השפעה על החלטות שהצוות מקבל?" (דרוג התשובות בכל מקרה היה בטולם של ארבע דרגות בסדר יורד: מ-1 = במידה רבה ועד 4 = בכלל לא). טבלה 13.1 מציגה את ממוצע התשובות בשכונות השונות.

מהטבלה עולה שברוב המקומות הערכת אנשי הרשויות היא גבוהה; וגבוהה יותר מאשר הערכתם של הפעילים עצמם. ההפרש הגדול ביותר נמצא בגבעת-הרקפות. ייתכן שהעימותים הרבים בשכונה זו נטעו בפעילים הרגשה שהשפעתם מועטה. ייתכן גם שציפיותיהם היו גבוהות יחסית, ומכאן תחושות התסכול שלהם.

אשר למידת השפעתם של תושבים שלא השתתפו בצוות ההיגוי או בוועדות המשנה - זו הוערכה על-ידי אנשי הרשויות כנמוכה, וכנופלת במידה רבה ממידת ההשפעה של התושבים-הפעילים.

בראיון עם אנשי הרשויות נשאלה שאלה נוספת, היכולה לשמש אינדיקטור מסוים למידת ההשפעה של התושבים. עוד לפני שנושא שיתוף התושבים הועלה בראיון שאלנו "מניסיונך, מה המידה בה יש לשכונה עצמאות בקבלת החלטות?". ניתן

טבלה 13.1: תפיסות של מידת ההשפעה של התושבים, לפי שכונות (ממוצע*)

תפיסות תושבים-פעילים	תפיסות אנשי הרשויות		
	מידת השפעתם של תושבים שאינם משתתפים בצוות ההיגוי N=71	מידת השפעתם של נציגי התושבים בצוות ההיגוי N=71	
N=86			
1.56	2.67	*1.00	עכו-מזרח
1.90	3.33	1.14	התקווה
2.33	3.25	1.25	עיר-גנים
2.38	2.71	1.28	אור-עקיבא
2.78	3.00	1.28	גבעת-הרקפות
2.00	2.78	1.33	גבעת-אולגה
2.30	2.60	1.50	כנען
2.71	2.71	1.75	נווה-אליעזר
אין נתונים	4.00	2.33	נווה-ישראל
3.00	2.85	2.57	נתיבות
2.19	2.94	1.48	סה"כ ממוצע

* ככל שהמספר קטן יותר כן הערכה גבוהה יותר.

טווח הציונים האפשריים מ-1 - 4

מקורות: הערכת אנשי הרשויות על פי ראיונות עם חוקרי השדה. הערכת התושבים-הפעילים - מתוך סקר משקי הבית, מדגם פעילים.

היה לסווג את התשובות לשלוש קטגוריות: עצמאות רבה מדי; עצמאות רבה; חוסר עצמאות. בארבע שכונות (נווה-ישראל, גבעת-הרקפות, עיר-גנים, עכו-מזרח) נמצא לפחות מרואיין אחד, שטען כי לתושבים יש עצמאות רבה מדי. בשבע שכונות העריכו חלק מהמרואיינים כי לתושבים אין כלל עצמאות (יוצאים מן הכלל - עיר-גנים, עכו-מזרח, גבעת-הרקפות). אנשי הרשות המקומית נטו יותר מנציגי רשויות אחרות לטעון, כי לשכונה יש עצמאות רבה מדי, ואילו בעלי תפקידים ייחודיים לפרוייקט נטו יותר מהאחרים לטעון, שאין לתושבים עצמאות. תשובות אלו מבטאות את ההבדל ביניהם שנתגלה בעמדותיהם לגבי שיתוף תושבים. אנשים ייחודיים לפרוייקט מטבע הדברים פחות חששו למעמדם והיו מעוניינים יותר בפיתוח עצמאות לתושבים; ואילו אנשי הרשות המקומית היו מסויגים יותר וחששו יותר למעמדם.

נוסף על ההערכות הללו, הופיעו בדיווחים של חוקרי השדה ביטויים עקיפים להערכות של תושבים מכאן ושל נציגי רשויות מכאן על מידת השפעתם של התושבים על התהליך. בחמש שכונות (אור-עקיבא, גבעת-אולגה, שכונת התקווה, עיר-גנים, נתיבות) דווח על קבוצות של תושבים שגילו אכזבה ממידת השפעתן וקבלו על כך שברמות שונות של קבלת החלטות דוחים או מתעלמים מהתשומה שלהן. ברוב המקומות הללו (להוציא אור-עקיבא) גרמה אכזבה זו להפחתה בולטת בהשתתפותם של אנשים אלה בתהליך. לעומת זאת נשמעו בשתיים משכונות אלו (אור-עקיבא ושכונת התקווה) טענות מפי נציגי רשויות כנגד תהליך השיתוף והתערבות היתר של התושבים. בשלוש שכונות נוספות (עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, נתיבות) דווח כי אנשי הרשות המקומית טענו כנגד הפחתת כוחם בשל שיתוף התושבים בתהליך השיקום.

בסקר משקי הבית נתבקשו התושבים להעריך באיזו מידה ניתנה להם הזדמנות להביע דעה או להשפיע על פעולות הפרוייקט הנוגעות לשכונתם. התשובות העידו על הבדל מובהק בין תושבים פעילים ללא-פעילים. אחוז הפעילים אשר אמרו שהיתה להם הזדמנות להשפיע נע בשכונות השונות מ-45% ל-83%. אחוז הלא-פעילים אשר אמרו כך נע בין 5% ל-37%. פירוש הדבר הוא, שבשתי הקבוצות היו אנשים שחשו שהיתה להם הזדמנות להשפיע ואחרים שחשו שלא היתה להם הזדמנות כזאת.

65% מסך-הכול של הפעילים ענו שהיתה להם הזדמנות מסוימת להשפיע - לעומת 15% בלבד מהלא-פעילים שענו כך¹. נתונים אלה תואמים את התמונה שהצטיירה לגבי היקף הציבור המשתתף בפועל בתהליך קבלת ההחלטות. עם זאת מעניין לגלות, כי 15% מהאנשים שלא היו חברים במוסדות הפרוייקט טענו שהיתה להם הזדמנות

¹ נראה להלן, בפרק 15, שפער זה נשאר, אך מצטמצם בגודלו, כשעוברים מהדיון בהשתתפות בתכנון ברמת השכונה להשתתפות ברמת הבניין והדירה הפרטית.

טבלה 13.2: מידת ההשפעה של התושבים על תהליך קבלת ההחלטות לשיקום שכונתם, לפי מעריכים שונים.

הפעילים ¹	אנשי הרשויות	חוקרי השדה	
השפעה רבה עכו מזרח התקווה גבעת הרקפות אור עקיבא גבעת אולגה	עכו מזרח התקווה גבעת הרקפות אור עקיבא גבעת אולגה נווה אליעזר	עכו מזרח התקווה גבעת הרקפות אור עקיבא	
השפעה בינונית עיר גנים כנען אור עקיבא	עיר גנים כנען נווה ישראל	עיר גנים כנען נווה ישראל גבעת אולגה נווה אליעזר	
השפעה מעטה נתיבות נווה אליעזר גבעת הרקפות	נתיבות	נתיבות	

¹ אין נתונים ביחס להערכת הפעילים את מידת השפעת התושבים בנווה ישראל.

להשפיע על הנעשה בפרוייקט ברמה הציבורית. בדקנו מהם הקווים המאפיינים את התושבים, פעילים ולא-פעילים כאחד, המעריכים שהיתה להם הזדמנות להשפיע ומצאנו, כי אין הם מצטיינים באפיונים דמוגרפיים מיוחדים. לעומת זאת הם ומשפחותיהם נטו יותר מהאחרים לקחת חלק בפעולות התרבותיות של הפרוייקט. (לדוגמא, 36% מאלה שהרגישו שהיתה להם הזדמנות להשפיע ברמה השכונתית השתתפו הם או אחד מבני משפחתם, בפעילות במועדון שכונתי; לעומת רק 22% מאלה שלא הרגישו שהיתה להם הזדמנות להשפיע). חשוב יותר הוא שהם נטו להביע יחס חיובי יותר לפרוייקט ולתרומתו לעצמם (41%-30%)¹, לאנשים אחרים (73%-56%) ולרמת החינוך (49%-16%) בשכונה. הפעילים נטו יותר מהאחרים להעריך כי פרוייקט השיקום גרם לשינויים לטובה בשכונה (41%-29%).

אנו רואים אם כן כי הערכת התושבים הפעילים את מידת השפעתם נופלת מההערכה של אנשי הרשויות. בנוסף לכך, לא כל התושבים שהיו חברים במוסדות הפרוייקט הרגישו שהיתה להם הזדמנות להשפיע. התייחסות זו של התושבים מקבלת משנה חשיבות מפני שראינו כי התחושות הסובייקטיביות של אפשרות השפעה היו קשורות ביחס חיובי יותר לפרוייקט ולפעולות שלו.

¹ המספר הימני מבטא את אחוז הפעילים אשר הביעו יחס חיובי והמספר השמאלי את אחוז הלא-פעילים שהביעו יחס חיובי.

ניתן לסכם את ההערכות השונות של מידת ההשפעה של התושבים הפעילים ולראות את מקומן היחסי של השכונות לפי דרגת השפעה רבה, בינונית, או מעטה יחסית. טבלה 13.2 מציגה השוואה זו המבוססת על הערכה יחסית בין השכונות ולא על הערכה מוחלטת.

לגבי חמש שכונות יש תמימות דעים בין חוקרי השדה, אנשי הרשויות והפעילים עצמם: מוסכם כי השפעת התושבים מעטה בנתיבות, בינונית בכנען ובעיר-גנים ורבה בעכו-מזרח ובשכונת התקווה. לגבי נווה-ישראל אין בידינו הערכות של הפעילים, ואילו החוקרים ואנשי הרשויות הסכימו על רמת השפעה בינונית. לגבי יתר השכונות אין תמימות דעים בין הגורמים השונים.

הערכה מסכמת של יחסי-הכוחות בין הרשויות לבין התושבים

את יחסי-הכוחות בין הגורמים המשתפים לבין התושבים המשתתפים ניתן לתאר בעזרת סולם המדורג לפי מידת השליטה של המשתף מחד ומידת השפעתם של המשתתפים על התהליך מאידך. קביעת מיקומה של כל שכונה בסולם אינה קלה, שכן הגורם המשתף מורכב מ"שחקנים" שונים, שמידת שליטתם בתהליך אינה בהכרח זהה. הוא הדין גם לגבי הגורם השני, זה של התושבים המשתתפים. כך, למשל, היו שכונות שהשפעתו של יושב-ראש הוועד היתה בהן שונה במידה ניכרת מהשפעתם של נציגי התושבים האחרים. בשכונות אחדות התייצבה מערכת יחסים טיפוסית, שקל יחסית למקמה בסולם הנזכר, ואילו בשכונות אחרות המצב היה מורכב יותר, והניסיון למקמן בסולם נתקל בקשיים. מורכבות נוספת נובעת מכך שמערכת היחסים היתה שונה בזמנים שונים. בשכונות מסוימות ההבדל בין הזמנים לא היה גדול ואילו באחרות היה ההבדל מהותי.

סולם יחסי-הכוחות ששימש אותנו במחקר זה, מוצג בטבלה 13.3¹ הסולם הוצג בפני חוקרי השדה, שנתבקשו למקם עליו את שכונתם. בשש שכונות מצאו החוקרים לנכון להבחין בין גורמים משתפים שונים. בכל המקרים הללו נמצאה הסוכנות בעמדה השוויונית ביותר ביחס לתושבים (דרגה 8-9) (הסבר ראו בטבלה) בעוד שמשרד הבינוי והשיכון ומשרד החינוך והתרבות שמרו לעצמם כוח החלטה רב ככל שניתן (דרגה 7 או פחות). הבדלים לאורך זמן צוינו בשבע שכונות, כאשר המגמה בשתי שכונות (עכו-מזרח ואור-עקיבא) היתה של עלייה בכוחם של התושבים ואילו בחמש שכונות (עיר-גנים, כנען, שכונת התקווה, נתיבות, גבעת-הרקפות) השינוי היה בכיוון של ירידה בכוחם.

¹ מבוסס על הסולם המופיע באלתרמן, לו-יון, צ'רצ'מן, 1981, עמ' 16.

טבלה 13.3: דירוג השכונות בטולם יחסי-כווחות משתף-משתתף

סולם יחסי-כווחות	הערכות חוקרי השדה	הערכות אנשי הרשויות
1. שליטת משתף - העברת מידע ממשתף למשתתף, או ממשתתף למשתף		
2. שליטת משתף - העברה דו-כיוונית של מידע		נתיבות
3. שיתוף סמלי של תושבים בקבלת החלטות	נתיבות	
4. קיום חובת התייעצות		
5. מתן זכות להשמעת התנגדויות		נווה-ישראל
6. גיוס מונע של תושבים (cooptation)	נווה-אליעזר נווה-ישראל	
7. האצלת חלק מסמכויות ההחלטה לתושבים	עיר-גנים כנען גבעת-אולגה	עיר-גנים
8. שותפות שבה יש זכות וטו של המשתתפים	אור-עקיבא	
9. שותפות מלאה	עכו-מזרח שכונת התקווה	עכו-מזרח, אור כנען עקיבא, כנען גבעת-אולגה נווה-אליעזר גבעת-הרקפות שכונת התקווה
10. שותפות שבה יש זכות וטו של התושבים		
11. מתכנן בוחר ציבור לייצג		
12. תכנון סנגורי (advocacy planning)		
13. שליטת הציבור ללא מתכנן	גבעת הרקפות	

1 כשניתנו הערכות שונות על-ידי עובדים שונים נבחרה ההערכה השכיחה ביותר לגבי אותה שכונה.

על אף ההבדלים וההסתייגויות הללו ניתן, לדעתנו, לתת דירוג כולל לכל שכונה. הדירוג השכונתי הכולל ניתן על סמך הערכות החוקרים את הרמה הגבוהה ביותר שהשיגו התושבים, בנקודת זמן מסוימת ובהיותם מיוצגים על-ידי הגוף הדומיננטי באותה שכונה (הנציגים בצוות ההיגוי, ועד השכונה או יו"ר הוועד).

מהטבלה עולה, כי ישנם הבדלים גדולים בין השכונות. כללית ההערכה איננה גבוהה: בשש שכונות הדרגה הגבוהה ביותר אינה עולה מעל ציון 7 - האצלת חלק מסמכויות ההחלטה לתושבים וחלקן אף אינן מגיעות לרמה זו. רק בשלוש שכונות ישנם מצבים של שותפות מלאה, או אף של שליטה בלעדית כמעט של התושבים על תהליך קבלת ההחלטות.

ראוי לשים לב לכך, שהשכונות בעלות הדירוג הנמוך יחסית על-פי הערכותינו, הן השכונות שבהן פעל ועד שכונתי בתקופה שקדמה לכניסת הפרוייקט. במקומות אלה (וכן בעיר גנים במשך רוב התקופה) המצב האופייני היה קואופטיציה של יו"ר הוועד, כאשר שני הצדדים (הרשויות והיו"ר) נהנו משיתוף הפעולה שביניהם. תופעה כזו לא בלטה בוועדים החדשים, אף כי גם שם פעלו יושבי-ראש מרכזיים ובעלי השפעה.

בצד הערכותינו הבאנו (בטור השמאלי בטבלה) את הערכות אנשי הרשויות כפי שניתנו בראיונות. (כתשובה לשאלה: סמן את צורת השיתוף המתאימה לדעתך לתושבים בשכונה).¹ אנשי הרשויות הבחינו בפחות הבדלים בין השכונות, ודירגו את רובן בדרגה 9, של שותפות מלאה, שלדעתנו הושגה בפועל רק בשתי שכונות.

קשרים בין מימדי ההשתתפות השונים

בסעיף מסכם זה נבחן את הקשרים בין המימדים השונים שהוצגו עד כה: הציבור המשתתף, שלבי התהליך שבהם הוא משתתף, המשאבים שהושקעו בשיתוף התושבים, ויחסי הכוחות בתהליך. אמנם, בשל מורכבות התהליכים והצירוף המיוחד לכל שכונה ושכונה קשה למצוא קשרים התופסים בכל המקרים, אך למרות זאת מסתמנות כמה וכמה מגמות שראוי להצביע עליהן. על סמך החומר שבידינו אי-אפשר לקבוע קשר סיבתי בין התופעות, אלא רק להראות נטייה לקשרים ביניהן.

מימד מרכזי מבחינת קשריו עם מימדים אחרים היה הציבור אשר השתתף בתהליך. דבר זה התבטא בצורה בולטת ביותר בהשוואה בין שכונות עם התארגנות חדשה של התושבים הפעילים לעומת התארגנות ותיקה. אין המדובר ברמת ההתארגנות בשכונה לפני כניסת הפרוייקט, כי אם באופי הגוף שייצג את התושבים במוסדות הפרוייקט. ראינו כבר כי בשכונות בהן הוקם ועד רק לאחר כניסת הפרוייקט, הרכב הוועד ונציגות התושבים במוסדות הפרוייקט היו על בסיס רחב יותר מאשר בשכונות שבהן פעל ועד כבר בתקופה שקדמה לפרוייקט. הוועד מהסוג הראשון נטה לפעול בצורה דמוקרטית יותר וביחסיו עם הפרוייקט בצורה עצמאית יותר. עתה מתברר, כי היה הבדל גם באופן השתלבותם של התושבים בתהליך קבלת ההחלטות. השכונות הנמנות עם הקבוצה השנייה (עם ועד ישן) נטו לתפוס מיקום נמוך בדירוג לפי כמה מימדים: במספר השלבים של התהליך הציבורי בו השתתפו תושבים, בקיום או בהעדר של תקציב מיוחד לשימוש של הוועד וברמת התקציב במידה שהוא קיים, ברמת התקציב לשיתוף התושבים בכלל, במספר העימותים בין נציגי התושבים

לבין נציגי הרשויות, בהערכה של מידת ההשפעה של התושבים על התהליך ובדירוג יחסי הכוחות בין התושבים לבין הרשויות. ולהיפך, כאשר ההתארגנות המרכזית של התושבים נוצרה עבור הפרוייקט, היא נטתה להקיף יותר תושבים, להשתתף בצורה מקיפה יותר בתהליך ולהשפיע עליו בצורה גלויה יותר. היה גם קשר בין מספר השלבים שבהם השתתפו התושבים לבין מידת השפעתם על התהליך.

היה קשר בין אופי תהליך התכנון לבין דפוס השיתוף של התושבים. ראינו כי מספר התושבים אשר השתתף בפועל בכל שלבי התהליך היה מוגבל, ובעיקרו של דבר אלה היו הנציגים בצוות ההיגוי ובוועדות המשנה. רק כאשר התקיימו ימי תכנון הורחב מעגל המשתתפים בצורה משמעותית, אם כי לתקופה קצרה.

ימי תכנון, שבהם יקחו חלק פעיל תושבים רבים מחייבים עבודת הכנה קפדנית. אך הם מחייבים גם גישה פתוחה וגמישה באשר לקביעת המטרות וסדרי העדיפויות ולא ראייתן כמוגדרות כבר או כמובנות מאליהן. המסקנה היא כי הרוצה לשתף מספר רב של תושבים חייב לקיים תהליך קבלת החלטות המורכב ממספר רב של שלבים הפתוחים להשתתפות תושבים והמתקיים בצורה פחות שגרתית.

משנתה מרכזי המהווה היבט נוסף של המימד של יחסי הכוחות היה מספר העימותים אשר התעוררו בין התושבים לבין הרשויות. מורכבות הנושא התבטאה בכך שנראה כי מספר העימותים יכול לשמש במידה מסוימת אינדיקטור למידת ההשפעה של התושבים - אך לא אינדיקטור בלעדי. בשכונות שבהן לא היה לוועד תקציב - לא היו עימותים, אך לא בכל השכונות שבהן היה לוועד תקציב היו בהכרח הרבה עימותים. היה אמנם קשר מסוים בין מספר העימותים לבין הערכת החוקרים את מידת ההשפעה של התושבים: שכונות שבהן נמצא מספר עימותים רב הוערכו כבעלות מידת השפעה גדולה יותר מאשר חלק מהשכונות שהיו בהן מעט עימותים. אך עם זאת היו שכונות שמספר העימותים בהן היה קטן, אשר דורגו במקום גבוה בסולם יחסי- הכוחות שבין התושבים והרשויות. הסבר אחד לזה נעוץ כנראה באופן הפעלת ההשפעה: מספר רב של עימותים מצביע על הפעלת השפעה בדרך גלויה מסוימת, אך היו שכונות שם התושבים מצאו דרך להפעיל השפעה רבה יחסית מבלי שהדברים יגיעו לכלל התנגשות גלויה.

בשטח מצאנו שני דפוסים מנוגדים, ובתוכם דפוס מעורב: שלוש שכונות (גבעת-הרקפות, עכו-מזרח, אור-עקיבא) הציגו דפוס שמאפייניו היו: היקף השתתפות רחב יחסית ומידה גבוהה יחסית של השפעה ועצמאות לנציגי התושבים (לעתים מלווה בעימותים ולעתים לא מלווה בעימותים גלויים עם הרשויות). ארבע שכונות אחרות (נתיבות, נווה-ישראל, נווה-אליעזר וכנען) הציגו דפוס השתתפות שהיה היפוכו של הדפוס הראשון. שלוש השכונות הנותרות (גבעת-אולגה, עיר-גנים, שכונת

התקווה) הציגו דפוס ביניים מעורב, שבו דירוגם גבוה יחסית במשתנים אחדים ונמוך יחסית במשתנים אחרים.

שני גורמים נוספים נמצאו כמשפיעים על כיוון ההתפתחות בחלק מהשכונות:

1. השפעתה של אישיות מרכזית (לעתים - יו"ר הוועד; לעתים - מנהל הפרוייקט; ובמקרה אחד - מנהל החברה הסוכנותית). לאנשים אלה נודעה השפעה מכרעת על כיוון ההתפתחות של שיתוף התושבים בשכונתם וכאשר עזבו את זירת ההתרחשות חלה בו תפנית ניכרת.

2. השפעה של אידיאולוגיה: רק בשתי שכונות (גבעת-הרקפות, עכו-מזרח) מצאנו כי עקרונות אידיאולוגיים מילאו תפקיד חשוב בתוך הוועד - ולא רק בתנועות-הנגד (כפי שמצאנו בעיר-גנים ובשכונת התקווה).

מן הדברים שחוצגו עד כה ניכר בבירור, כי תהליך קבלת ההחלטות בפרוייקט שיקום השכונות היה שונה מאוד מהתהליך שהיה מקובל עד אז בישראל. את המסקנות העולות מאופי התהליך השונה הזה ואופן התפתחותו נביא בהמשך.

פרק ארבעה-עשר

השתתפות התושבים בהפעלה

אחת המטרות של הפרוייקט הייתה הגברת המעורבות של התושבים בחיי השכונה וחזוק נכונותם להשתתף באחריות לנעשה בה. בסעיף זה נבחן את התופעות של עשייה עצמית כפי שהתגלו בשכונות הנחקרות. נבחין בין שלושה סוגים של עשייה עצמית:

עשייה עצמית התנדבותית
מימון חלקי של תכניות
העסקה בשכר על-ידי הפרוייקט

עשייה עצמית התנדבותית

את פעולות ההתנדבות הקשורות בפרוייקט ניתן למיין לפי אורך הזמן, לפעולות מתמשכות (כדוגמת השתתפות בוועד שכונה או בוועד בית, חונכות, פעילות בעיתון שכונתי), ולפעולות חד-פעמיות (כדוגמת מבצע ניקיון, השתתפות באירוע מיוחד), כאשר מידת ההתמדה וגודל הזמן והמאמץ שהושקעו בפעילות השתנו בהתאם. סקירתנו כאן נוגעת רק לפעילויות או לגופים התנדבותיים הקשורים בפעולות הפרוייקט, ואינה עוסקת בארגונים התנדבותיים אחרים (כגון נעמ"ח, זהבי, משמר אזרחי, ועדי הורים), שפעלו בשכונות ללא קשר ממוסד עם פרויקט שיקום השכונות. אין לנו מידע מפורט על פעולות אחרונות אלו, אך הרושם הוא שפעילות זו לא נפגעה כתוצאה מהפרוייקט, ולעתים אף התחזקה.

ועד שכונה - על הפעילות ההתנדבותית הרבה של תושבים חברי ועד השכונה שהייתה קשורה בתהליך קבלת ההחלטות כבר עמדנו בפרקים קודמים. אך בנוסף על הזמן הרב שתושבים אלה השקיעו בפגישות רשמיות ולא-רשמיות של הגופים השונים, הם פעלו במקרים רבים גם בתחומים אחרים, כגון ארגון אירועי חג, קורסים, מבצעים מיוחדים.

הוועד, או אנשים מתוכו, מילא תפקיד מרכזי בארגון חלק גדול מפעולות ההתנדבות שהתקיימו בשכונות. כך היה במיוחד בעכו-מזרח, בגבעת-הרקפות

ובעיר-גנים ובמידה מצומצמת יותר באור-עקיבא ובכנען. בגבעת-אולגה, בהעדור ועד שכונה, מילאו הוועדים האזוריים תפקיד זה. בכל השכונות פעלו גם העובדים הקהילתיים והסמך-מקצועיים לארגון פעולות התנדבות מסוגים שונים.

חשוב גם לציין, כי מתוך הוועד היו תושבים שהשתתפו במינהלת הפרוייקט ובחברה הסוכנותית; גופים שהיו במרכז ההפעלה של תכניות הפרוייקט.

בגבעת הרקפות דרש הוועד את האחראיות להפעלה של תכניות הפרוייקט. דרישה זו לא התקבלה בהתלהבות. היא נענתה בשני מקרים: האחד, תכנית חוגי הספורט בשכונה והשני מעון היום. המקרה של מעון היום היה יוצא דופן בתעוזה שלו, ובמשך כשנה-שנהיים שימש ועד השכונה כגוף המפעיל של המעון.

ועדי רחוב/תת-שכונה/אזור - ועדים אלה, שכללו 5-10 אנשים כל אחד, היו קיימים בשש שכונות. מספרם נע מ-1 בעיר-גנים ל-28 בגבעת-אולגה. ניתן להבחין בשלושה דפוסים: על-פי הדפוס הראשון (נמצא באור-עקיבא ובגבעת-הרקפות) השתלבו ועדים אלה כמעט לחלוטין במסגרת הפרוייקט. הפעילות היתה עם הפנים מתת-השכונה כלפי השכונה כולה. היפוכו של דבר בדפוס השני (עיר-גנים, נתיבות); כאן פעלו הוועדים הללו, בסיוע גורמי חוץ שונים, במסגרת תת-השכונה בלבד, ללא מעורבות רחבה יותר. הדפוס השלישי (עכו-מזרח, גבעת-אולגה) ניסה לפעול בשני המישורים: הם שלחו נציגים לוועד השכונה ולמוסדות הפרוייקט, אך בו בזמן פעלו גם בתוך תת-השכונה, ולא רק בתחום הפיסי אלא גם בתחום החברתי. הם הפעילו מועדונים שכונתיים ובהם פעילות של חוגים וכדומה. פעילות ענפה ומוצלחת במיוחד נרשמה בגבעת-אולגה, שם בין השאר קמו ועדי רחוב שקיימו קייטנות קיץ במשך שלוש שנים ברציפות, על טוהרת ההתנדבות. כל הוועדים הללו היו קבוצות לחץ לטובת האזור שלהם, וזכו להצלחה במידה זו או אחרת.

ועדי בתים של ועדי בתים התרכזו בכל השכונות בדרך כלל ברמה הציבורית-למחצה של הבניין המשותף ועל כן תידון בפרק 15. כאן נציין כי נעשו כמה ניסיונות להרחיב את פעילותם של הוועדים מעבר לבניין עצמו: בעיר-גנים, למשל, אורגן קורס לוועדי בתים ויום עיון בנושא של מעורבות רחבה. בגבעת-הרקפות שימשו ועדים אלה קרש קפיצה לקראת פעילות רחבה יותר במסגרת ועד השכונה. ועדים אלה שימשו גם ככתובת לוועדים רחבים יותר שארגנו פעולות ומבצעים שונים.

עיתון שכונתי - עיתון מקומי יכול היה לשמש אפיק חשוב להעברת מידע, הן על הפרוייקט והן על המרחש בשכונה בכלל, לציבור רחב של תושבים שאינם פעילים, ואף לשמש להם ככלי להבעת דעותיהם. ואולם הוצאה לאור של עיתון בידי תושבים מתנדבים אינה משימה מיושנת.

בחלק מהשכונות יצא עיתון עוד לפני הפרוייקט. אך הפרוייקט העמיד תקציבים לצורך זה לרשות התושבים ברוב השכונות ובכך חמך בפעילות זו ועזר להרחיבה. בחמש משכונות המחקר פעלו תושבים מתנדבים בהוצאה לאור של עיתון שכונתי. בשתיים מהן היתה פעילות רבה וממושכת יחסית, ובשלוש היתה פעילות מצומצמת יותר. מספר הפעילים המתמידים בטוח זה בשכונות השונות נע בין 4 ל-10, אבל היו גם אנשים נוספים שעזרו בהוצאת גיליון זה או אחר. (בגבעת-אולגה היו בתקופה מסוימת 25 כתבים תושבים).

ועדים ספציפיים - במקומות אחדים פעלו ועדים לנושאים ספציפיים המיוחדים למקום. כך קמו בעכו-מזרח מועצת נוער, בכנען, בגבעת-אולגה ובגבעת-הרקפות - ועדי קשישים, ובאור-עקיבא - ועד העדה הקווקזית. ועדים אלה היו במידה רבה פרי יוזמה של התושבים.

נוסף על כך השתתפו תושבים לעתים בהנהלות של מוסדות שהקים הפרוייקט, כגון המועצה הפדרטיבית של המרכז לשירותי קהילה ומועצת המנהלים של מועדון "אזורים" בגבעת-אולגה, והנהלת-משנה של המתנ"ס בכנען. בכמה מקומות חלו שינויים בעקבות הפרוייקט, בהרכב נציגות התושבים בהנהלה הציבורית של המתנ"ס המקומי, אך העקרון של חשתתפותם בהנהלות אלו היה קיים כבר לפני כן.

תחום העזרה לפרט - פעולות התנדבותיות של חונכות ועזרה לילדים המתקשים בלימודיהם בבית הספר התקיימו בשתי שכונות (עיר-גנים וגבעת-אולגה). פעולות הדרכה לקבוצות של ילדים ונוער התקיימו בשלוש שכונות (אור עקיבא, גבעת אולגה וגבעת הרקפות), ובשתי האחרונות התקיימו גם פעולות עזרה לקשישים. מספר האנשים שלקחו חלק בפעולות אלו נע בין 70 ל-2.

את פעולות החונכות וההדרכה יזמו וארגנו אנשי מקצוע, אך היו גם פעולות שהתארגנו מתוך יוזמה מקומית, כמו קייטנות הרחוב או סירת התיקונים לעזרת קשישים בגבעת-אולגה, או מתוך יוזמה פרטית של אדם יחיד, כמו פעולתו של טטודנט אחד בנווה-אליעזר, שהדריך במשך כמה חודשים קבוצת נערים, או אדם אחד בגבעת-הרקפות, שארגן פעילות ספורט ענפה ביוזמתו הוא והפעילה במשך כמה שנים.

על פעולות חד-פעמיות דווח משש שכונות, אבל ייתכן שהיו פעולות מקומיות נוספות בהיקף מצומצם יותר, שהחוקרים לא שמעו עליהן.

בארבע שכונות (כנען, אור-עקיבא, נווה-ישראל, שכונת התקווה) נערכו מבצעים בתחום הפיסי - טיפוח או ניקוי שטח או איזור מסוים. בחמש שכונות התקיימו פעולות בתחום החברתי, בשלוש מהן בהיקף גדול (הקייטנה בשכונת התקווה, חגיגות חצי היובל של עיר גנים והסקר הפיסי ועזרה בפינוי המעברה בגבעת-הרקפות), ובשתיים - בהיקף מצומצם יותר. אין לנו דרך לאמוד את מספר האנשים שהשתתפו בהפעלת פעולות מעין אלה.

הרבה מהפעולות הללו אורגנו ביוזמת עובדי הפרוייקט, וכולן זכו בצורה זו או אחרת לתמיכה ולעידוד מצידם. אך יוזמת התושבים היתה משמעותית, אף אם קשה לעתים להגדיר את התרומה היחסית של עובדי הפרוייקט לעומת התושבים. היו מקרים אחדים של יוזמה, ארגון והפעלה של פעולות מצד התושבים עצמם. בולטים במיוחד הם חגיגות חצי היובל בעיר-גנים לחוגי הספורט ומעון היום בגבעת-הרקפות.

מסקירת הפעולות דלעיל עולה כי לפעולות ההתנדבות היו אוכלוסיות יעד שונות: כלל תושבי השכונה (עיתונים, חגיגות יובל), תת-אזורים בשכונה (מועדונים אזוריים, קייטנות רחוב וכדומה), תת-קבוצות באוכלוסייה. הקבוצה שזכתה לטיפול במספר הגדול ביותר של שכונות היתה קבוצת הילדים והנוער: בשש שכונות מצאנו פעילות חונכות, הדרכה, חוגים או קייטנות. בשתי שכונות הופעלו תוכניות מיוחדות למען נשים, ובשתיים פעולות למען קשישים.

הקו שאפיין את התושבים-המתנדבים היה שהם נמנו עם קבוצות חזקות יחסית ללא-מתנדבים: החונכים הצליחו בלימודיהם יותר מהחניכים, מדריך חוג היטיב לדעת מן המודרכים בנושא הנידון, מי שהשתתפו בפעולות סיוע לקשישים היו צעירים יחסית ובעלי כושר טוב יותר וכדומה. היו גם יוצאים מן הכלל, לדוגמה בתקופה מסוימת של מלחמת שלום הגליל חילקו נערים מנוער שוליים כריכים לחיילים.

על המאפיינים הדמוגרפיים של התושבים הפעילים במוסדות הפרוייקט ובוועדי השכונות עמדנו כבר במקום אחר. הם היו ברובם גברים, בגיל בינוני. לעומת זאת רוב מוחלט של העוסקים בחונכות ובהדרכה היו בני נוער. במקומות מסוימים לקחו בני הנוער חלק גם בהוצאת עיתון, בהפעלת קייטנות, במבצעי ניקיון ובסיירת תיקונים. פעילות התנדבותית של צעירים סטודנטים נרשמה בשלוש שכונות; בשתיים מהן (בשכונת התקווה ובעיר-גנים) הגיע מספרם למספר עשרות. פעילות של

קשישים נרשמה רק בשכונה אחת (גבעת-אולגה). הנשים היו פעילות בעיקר בהפעלת המועדונים והקייטנות. על-פי הנתונים שבידינו רוב הפעילויות שבתחום הכלל נעשו על-ידי מבוגרים, ברובם גברים; ואילו פעולות בתחום הפרט נעשו בעיקר בידי בני-נוער ונשים. הבדל זה משקף אבחנה מקובלת למדי בחברה של תחומי העשייה והאחריות.

לסיכום: בכל השכונות הנחקרות מצאנו פעולות התנדבות, אך הן נבדלו זו מזו במגוון הפעולות ובמספר האנשים המעורבים בהן. קשה ביותר לאמוד את מספר המתנדבים. הקושי נובע מחוסר תיעוד ומחוסר אפשרות לוודא את מידת החפיפה בין האנשים שהשתתפו בפעולות השונות. במשך הזמן היתה גם תחלופה ניכרת בקרב המשתתפים במסגרות השונות. אפשר רק להגיע להערכות כלליות, ברמה מסוימת של ודאות.

מבחינת מגוון הפעילויות ומבחינת מספר המשתתפים ניתן לחלק את השכונות לשלוש קבוצות; קבוצה הכוללת שלוש שכונות (אור-עקיבא, עיר-גנים וגבעת-אולגה) שם היה מגוון גדול יחסית של פעילויות ומספר רב יחסית של מתנדבים; קבוצה בינונית מבחינת מגוון פעילות ומספר משתתפים (התקווה וגבעת הרקפות); וקבוצה בעלת מגוון ומספר משתתפים נמוך (כנען, נווה-ישראל, נווה-אליעזר ונתיבות). עכו-מזרח היתה יוצאת דופן בכך שנפלה בקבוצה הגבוהה מבחינת מגוון הפעילויות אך בקבוצה הבינונית מבחינת מספר המשתתפים (ראו טבלה 16.1).

ראוי לשים לב לכך, שקיים קשר מסוים בין היקף המעורבות ההתנדבותית של התושבים לבין אופי הנציגות במוסדות הפרוייקט ומידת השפעתם של הנציגים. קשר כזה איננו מובן מאליו או מחויב המציאות, והיוצאים מן הכלל אף מדגישים זאת. התמונה ברורה במיוחד בצד אחד של הסקאלה. השכונות המופיעות בקבוצה הנמוכה יחסית הן שכונות שבהן מצאנו רמת פתיחות נמוכה להשתתפות רחבה יותר בתהליך קבלת ההחלטות ורמת השפעה נמוכה יחסית של נציגי התושבים. לעומת זאת ברמות הגבוהות יותר של היקף ומגוון ההשתתפות ההתנדבותית יש שכונות שהיו בינוניות וגבוהות בתחומים הללו. נראה אם כן שדפוס שהוא סגור יותר בתהליך קבלת ההחלטות איננו מוביל למעורבות פעילה של מספר רב של אנשים באפיקים אחרים של הפרוייקט. דפוס פתוח יותר, המונהג בדרך כלל על-ידי ועד שכונה חדש, אכן מוביל לכך. יוצאים מן הכלל בולטים הן שכונות עיר-גנים (עם ועד ישן) וגבעת אולגה (ללא ועד שכונה) שהגיעו לרמת השתתפות התנדבותית גבוהה ביותר.

מימון חלקי של תכניות

באופן כללי השתתפות במימון תכניות, בצורת תשלום עבור שירותים שהם מעבר לשירותי-"תינם" ממלכתיים - היא הנורמה. הרוצה להשתתף בחוג או לשפץ את ביתו, או לטפל בשיניו, נדרש לשלם עבור כך. אך בפועל מקרים רבים זוכים לסבסוד, אם בצורה גלויה (כאשר האגודה לתרבות הדיור משתתפת בהוצאות שיפוצים), ואם בצורה סמויה (כאשר המתנ"ס איננו גובה עבור חוג את העלות הריאלית שלו). בשכונות השיקום השאלה של גובה ההשתתפות במימון או גובה הסבסוד היתה רגישה. ככלל, המדיניות שהיתה נהוגה במסגרת הפרוייקט היתה לחייב השתתפות כלשהי במימון, ולו בצורה סמלית בלבד, כדי להרגיל את התושבים לשלם עבור השירותים שהם מקבלים. המטרה היתה חינוכית ושאפה להביא לשינוי אישי וחברתי, בכך שהתושבים יהיו מוכנים יותר לקחת על עצמם אחריות למימון התכניות שסופקו בשכונה. מטרה שניה היתה להבטיח עקביות וסדירות בהשתתפות בתוכנית. מדיניות כללית זו נקבעה ברמה הלאומית, אך היא נתמכה גם ברמות מקומיות, ואף תאמה את המדיניות הקבועה של חברת המתנ"סים.

רמת ההשתתפות הכספית הנדרשת היתה שונה לגבי תכניות בתחום החברתי מאשר לגבי תכניות בתחום הפיסי. בתחום החברתי התשלום הנדרש ברוב המקרים היה סמלי, ונע בין 5% ל-20% מהעלות (כפי שנקבע על-ידי הגורם המופקד על התכנית). יוצאות מן הכלל היו פעולות יקרות במיוחד, שנתפסו כחורגות מעבר לרמה הבסיסית הראויה לסבסוד ניכר. לגביהן אחוז ההשתתפות הגיע בדרך כלל ל-50% ויותר, לדוגמא: טיולים, מעון יום וטיפול שיניים למבוגרים.

הדרישה לתשלום לא נתקלה בדרך כלל בהתנגדות מצד התושבים. אך היו רמזים לכך שאפילו רמה סמלית זו יכלה לפגוע ביכולת ההשתתפות של קבוצות חלשות; ושניסיון להגדיל את הסכום פגע בהיקף ההשתתפות.

ההשתתפות בתשלום בתחום הפיסי נגעה אך ורק לפעולות בבניינים משותפים ובדירות, ועל כן נדון בכך בפרק 15.

העסקה בשכר על ידי הפרוייקט

עקרון של פרוייקט שיקום השכונות קבע, שיש להעסיק מספר רב ככל האפשר של תושבים מקומיים במשרות במסגרת הפרוייקט. ברוב המקומות ניסו לפעול לפי עקרון זה, ולעתים אף היתה הנחיה מפורשת ברוח זו (עכו-מזרח, שכונת התקווה, נווה-אליעזר, נתיבות). בגבעת-הרקפות זה היה אחד העקרונות האידיאולוגיים של ועד השכונה. אחוז התושבים המועסקים מכלל המועסקים על-ידי הפרוייקט בשכונה נע בין 20% - 36%.

רוב התושבים שהועסקו בשכר, בין בפרוייקט ובין בתכניות הקשורות בו, עסקו בתחומים של חינוך, פעילות קהילתית והדרכה; השאר עסקו במינהל ברמה זו או אחרת (12%), או בתחזוקה (9%). כחצי מהמשרות הניהוליות שהוחזקו בידי תושבים היו ברמה גבוהה (כדוגמת המנהל למרכז שכונתי להכשרה ופיתוח כוח אדם בעיר גנים, והממונה על החברה הסוכנותית בנתיבות). בשתי שכונות היו מנהלי הפרוייקטים בחלק מהתקופה תושבי השכונה (גבעת-הרקפות, נתיבות) ובשתי שכונות נוספות (נווה-ישראל וכנען) היה תושב סגן או עוזר למנהל הפיסי. בחמש שכונות היה יושב ראש ועד השכונה מועסק על-ידי הפרוייקט בתפקיד כלשהו.

רוב המועסקים היו נשים ושיעור הנשים נע בין 55%-85% בשכונות השונות. אך היתה חלוקה ברורה בין התחומים ה"נשיים" וה"גבריים". תחומי החינוך והקהילה היו נחלת הנשים. כל העבודה הסמך-מקצועית של עבודה לצד העובדים הקהילתיים היתה בידי נשים, שחלקן זכו להכשרה רבה יותר וחלקן לפחות. רק כ-5% מהמשרות האלו היו מאוישות על-ידי גברים. תחום התחזוקה התחלק בצורה די שווה. בתחום ההדרכה היה רוב למועסקים גברים והרמה הגבוהה של משרות הניהול היתה בעיקר נחלת הגברים.

קבוצה נוספת של אנשים, שהיו מעורבים בתכניות הפרוייקט, היתה מורכבת מסטודנטים שעסקו בחונכות תמורת מלגות שהם קיבלו מהפרוייקט. פעילות כזו ניכרה במיוחד בשלוש שכונות (עיר-גנים, עכו-מזרח וגבעת-הרקפות).

רעיון חדשני, אשר נוסה רק באחת מהשכונות הנחקרות (עיר גנים) היה הקמת קבוצות עבודה לעבודה בבנייה. המטרה היתה להכשיר גברים צעירים (גילאי 20-30) לעבודה זו, תוך כדי ביצוע עבודה קבלנית שיקבלו ממוסדות הפרוייקט. בתקופת השיא פעלו בשכונה שבע קבוצות כאלה ובהן כ-30 חברים. הדעות חלוקות

¹ המספרים על מועסקים אינם מדויקים, מפני שהנתונים מציינים לעתים משרות ולעתים שעות שבוטות. אך התמונה הכללית וההשוואה היחסית, ברורים למדי.

הן לגבי עצם הרעיון והן לגבי יישומו במקרה זה שסבל מבעיות רבות. נראה כי בין השאר סבל הניסיון מחוסר ליווי והדרכה צמודים כדי להתמודד בצורה יסודית עם הבעיות המתעוררות.

אין בידינו פרטים מלאים, אך הרושם הוא שעבור חלק מהמועסקים, ובמיוחד עבור הנשים שעבדו בתחום ההקהילתי כסמך-מקצועיות, היחה זו כניסה ראשונה לשוק העבודה. אך רוב המשרות במסגרת הפרוייקט היו משרות לא קבועות, כך שלציאת הפרוייקט מהשכונה יהיו השלכות קשות במיוחד לגבי נשים אלה, אלא אם כן יצליחו למצוא עבודה אחרת.

צמיחת התארגנות מלמטה (grassroots activity)

בסעיף זה נסקור סוג מיוחד של פעילות מתוך יוזמה עצמית של תושבים שעניינה התארגנות מקומית, לרוב מחוץ למסגרת הפורמלית של הפרוייקט, בעלת מרכיב אידיאולוגי ואוריינטציה לעתיד.

בארבע מהשכונות הנחקרות (נווה-ישראל, עיר-גנים, שכונת התקווה, גבעת-הרקפות) צמחו, בדרך כלל בראשית תקופת הפרוייקט, התארגנויות כאלו, בעיקר של סטודנטים ושל צעירים אחרים. בשתי השכונות הראשונות קמו ההתארגנויות כתנועת התנגדות למנהיגות הקיימת בשכונה, ומתוך כוונה להחליף אותה במנהיגות צעירה ודינמית יותר. בשתי שכונות אלה פעל ועד בשכונה בתקופה שקדמה לפרוייקט, שהמשיך להחזיק במנהיגות גם לאחר כניסת הפרוייקט. בנווה ישראל הצליחה המנהיגות הוותיקה לסכל את פעילות הקבוצה, שלא החזיקה מעמד אלא זמן קצר מאוד. בעיר גנים, לעומת זאת, קמו שתי קבוצות (צל"ש ושח"ק) שהצליחו לעמוד כנגד המנהיגות הקיימת לאורך זמן. אפשר שעמידותן נבעה מבסיסן האידיאולוגי-פוליטי הרחב יותר, ומהתמיכה שקיבלו מגופים שמחוץ לשכונה. קבוצת שח"ק, שהיתה בעלת קירבה אידיאולוגית וקשרים לשמאל הפוליטי, שמה לה למטרה מאבק רחב עם הממסד כולו. פעילותה בתוך השכונה היתה מצומצמת למדי, ואולי משום כך לא זכתה לתמיכה רחבה בתוך השכונה. קבוצת צל"ש, שהיה לה קשר לימין הפוליטי, היחה גדולה יותר, ובה כ-25 פעילים. עיקר פעילותה היתה בארגון פעילויות ובהסברה בתוך השכונה. קבוצה זו זכתה בהצלחה רבה, שהביאה למהפך בהרכב ועד השכונה בשנת 1982 משזכתה ב-14 מתוך 15 המושבים בוועד.

בשכונת התקווה קמה קבוצת אל"ה במקביל לראשית התארגנותו של ועד השכונה. כך שבראשיתה לא היתה זו תנועת התנגדות. הקבוצה, שכללה עשרות אחדות של צעירים ובני נוער, פעלה הן בכיוון פנים שכונתי והן בכיוון כללי יותר. בשיא פעילותה היא הפעילה סטודנטים ותלמידי תיכון, וקיימה קייטנה מוצלחת לילדי השכונה, משחקייה ומבצע של צביעת רחוב. בתחילת דרכה זכתה הקבוצה לתמיכה ולעידוד ממוסדות הפרוייקט, אך במשך הזמן נוצר עימות בינה לבין ועד השכונה. קבוצת אל"ה קיבלה אז דימוי של תוססת וקיצונית מכדי להיות הגוף המייצג. פעולותיה הרחבות יותר, בניסיון לארגן פעולה משותפת עם שכונות שיקום אחרות ("ישראל זה אני"), ופעולה הפגנתית שלה במשרד ראש העיר, הביאו לכך שמוסדות הפרוייקט הפסיקו לתמוך בה וכן לאבדן התמיכה בתוך השכונה עד שהיא דעכה.

עיתוי הקמתה ואופייה של ההתארגנות בשכונה החמישית (עכו-מזרח) היו שונים. ראשיתה כארגון סטודנטים הפועל למען שיפור חיי החברה והתרבות. בתחילה התמקדה פעילות הקבוצה בשכונה, אבל אחר כך עברה לפעילות כלל-עירונית ושינתה את שמה לארגון סביבתי פעיל, כדי להרחיב את פוטנציאל ההשתתפות בקבוצה. הנקודה המעניינת כאן היא שהקבוצה צמחה מתוך אוירת הפעילות של הפרוייקט, ולא הרגישה צורך להתנגד למנהיגות הקיימת.

קו משותף לכל הקבוצות האלו היה ההומוגניות שלהן, במיוחד מבחינת הגיל הצעיר וההשכלה הגבוהה יחסית של חבריהן. הן הומוגניות אף יותר מן המנהיגות המבוגרת והוותיקה.

בגבעת הרקפות הסתמן תהליך שונה. כאן ועד השכונה עצמו היווה בשנים הראשונות את הקבוצה בעלת האידיאולוגיה של "לוחמה בממסד" ופעל כדי להגביר ככל האפשר את עצמאות התושבים. ראינו לעיל את ההשלכות של גישה זו על תהליך התכנון. כאן ראוי לציין שני גילויים נוספים: ההפעלה העצמית של מעון היום והקמת העמותה. מעון היום היה ניסיון יחיד במינו של הפעלה עצמית לחלוטין של שירות לתושבים. הוועד עמד איתן נגד כל ההתנגדויות לרעיון, והצליח להוציא לפועל. ההפעלה העצמית החזיקה מעמד כשנה-שנתיים, אך לאחר מכן הוחלט להעביר את האחריות להפעלה לאחד הארגונים המפעילים מעונות יום. הסיבות להחלטה זו מורכבות, ונעוצות גם בהעדר גב ארגוני וחוסר ניסיון בניהול שירות כזה, וגם בפילוג פנימי בתוך ועד השכונה, בירידה בכוחו ובשינוי מסוים שחל באידיאולוגיה שלו. מובן שאין להסיק ממקרה יחיד על סיכויי הצלחתן של תכניות להפעלה עצמית של שירותים.

רעיון אחר שהועלה והוגשם על-ידי הוועד בגבעת הרקפות היה הקמת עמותה שכונתית, אשר תוכל לשמש אפיק עצמאי להזרמת תקציבים לשכונה ולהפעלת תכניות בצורה עצמאית. העמותה נתפסה כניסיון להבטיח המשך פעילות ברמה השכונתית גם לאחר שהפרוייקט הממלכתי יצא מהשכונה. הרעיון אומץ גם על-ידי הוועד בעכו-מזרח, אך בשני המקומות עוד לא נמצאה הדרך לפעולה במסגרת העמותה, מעבר לעצם הקמתה.

תגובות הרשויות השונות לתופעות של התארגנות מלמטה העידו על חששם מגורם תוסס ועצמאי, שידרוש שינויים גדולים מדי בדרך פעולתן. כך קבוצת אל"ה בשכונת התקווה זכתה לתמיכה כל עוד נתפסה כפועלת בגבולות מוגדרים. אך כאשר חרגה מהם - נשללה ממנה תמיכת הרשויות. קבוצת צל"ש בעיר גנים לא זכתה לתמיכת הרשויות השונות כאשר ביקשה להחליף אחרי הבחירות את הוועד הקודם במוסדות הפרוייקט. כמו כן לא היתה להיטות לעזור בהפעלת העמותות השכונתיות. תגובות אלו מובנות למדי, שכן שינוי פוליטי לא היה בין המטרות לשיתוף תושבים של הרשויות, ואילו ההתארגנויות שנסקרו אכן שאפו במידה זו או אחרת לשינוי חברתי-פוליטי.

יש לציין כי כאשר פעולותיהן נתפסו כרדיקליות או הפגנתיות מדי, לא זכו קבוצות אלו לתמיכה רחבה גם בתוך השכונה. צל"ש בעיר-גנים לא נתפסה כך ואומנם זכתה לתמיכה רחבה. משמע: שמרנות ניכרה גם אצל תושבי השכונות. הערכתנו היא, כי הדרך של שיתוף פעולה עם הרשויות שבה בחרו הפעילים הנציגים שיקפה באופן כללי את רצונם של תושבי השכונה.

פרק חמישה-עשר

השתתפות ברמה הציבורית-למחצה וברמה הפרטית

עד עתה עסקנו בתהליך המרכזי של קבלת ההחלטות ושל העשייה וההפעלה במסגרת הפרוייקט - הוא התהליך ברמה הציבורית, הכלל-שכונתית. נסקור עתה בקצרה את התהליכים ברמה הציבורית-למחצה, המתייחסת לבניינים משותפים על חצרותיהם, וברמה הפרטית של הרחבות ושיפוצים לדירות פרטיות. ברמות אלו הגורם הבלעדי אשר פעל בשטח היה משרד הבינוי והשיכון וחברות משקמות, כגון עמידר, עמיגור, פרזות וחלמיש.

שיתוף בקבלת החלטות ברמה הציבורית-למחצה

היזומה לפעולה של שיפוץ בניינים וחצרות במסגרת הפרוייקט יכלה לבוא מכמה וכמה כיוונים: מהגוף המטפל בשיקום פיסי (משרד הבינוי והשיכון, עמיגור ואחרים) או מהמנהל הפיסי, מנציגי התושבים בצוות ההיגוי או בוועדות המשנה, או מדיירי הבניינים עצמם, אך בכל מקרה התנאי לקבלת סיוע היה קיום ועד בית. בשכונות אחדות היתה מדיניות של סיוע לכל המעוניין בו. אך ברוב השכונות נדרשה בשלב זה או אחר החלטה, אלו מהבניינים או מהאזורים בשכונה יזכו לטיפול בסיוע, ובאיזו עדיפות, לעתים עם ולעתים בלי צורך באישורו של צוות ההיגוי. לעתים הוחלט בצוות ההיגוי על סדרי עדיפויות ולעתים ניסו התושבים המעוניינים להשפיע על ההחלטה כדי שהאזור או הבניין שלהם ייכלל בתכנית השיפוצים. במקרים אלה פעל ועד הבניין או ועד האזור כשדולה עבור עצמו. כך באותה שכונה יכלו להופיע כמה סוגים של החלטות. התושבים יכלו אפוא ליזום בקשה לקבלת סיוע ולהכללה בפעולות השיקום ברמה זו, אך ההחלטה הסופית היתה בידי הגוף המטפל או בידי צוות ההיגוי.

הארגון של ועד הבית בא בעיקר בזכות התמריץ של מתן תמיכה לשיפוץ הבניין, שהותנה בקיום גוף כזה. לעתים התארגנו ועדי בתים ביוזמה עצמית, ופנו על דעתם בבקשת סיוע לפרוייקט. אולם ברוב המקרים באה היוזמה מצד העובדים הקהילתיים והעובדות השכונתיות, שהשקיעו זמן ומאמץ ניכרים כדי לארגן ועדים אלה. על אף המאמץ שהושקע, לרוב לא החזיקו הוועדים מעמד זמן רב, והעובדים היו צריכים לעשות מאמץ מתמיד כדי לשמור על קיומם.

ה"ציבור" שהשתתף ברמה הציבורית-למחצה היה מורכב אפוא לא רק מנציגי התושבים בצוות ההיגוי וועדות המשנה, כי אם גם מתושבים שהשתתפו בוועדי הבתים, או שבאו לאסיפות הדיירים אם הן נערכו. המספר הכולל של משתתפים כאן היה אם כן גדול יחסית, שכן כל ועד היה מורכב מכשלושה אנשים, והיו עשרות ועדים כמעט בכל שכונה (טבלה 16.1). לעתים נבחרו אנשים אלה על-ידי דיירי הבניין, ולעתים הם התנדבו לפעילות זו.

התפקידים הבסיסיים של הוועדים היו ארגוניים: לקשר בין הדיירים לבין הגורם המבצע ולארגן את השתתפות הדיירים בתשלום חלקם בהוצאות. אך מעבר לתפקיד מיידי זה, הסיבה להתניית הסיוע בקיום ועד בית היתה נעוצה בתקוותו של הגורם המבצע שקיומו של גוף כזה יבטיח את שמירת הבניין ותחזוקתו לאחר השיפוץ (במילים אחרות - כי תושג המטרה הרביעית של שיתוף תושבים, השגת שינוי חברתי ואישי).

נראה אם כן כי הכוונה העיקרית היתה לשתף את התושבים בביצוע ובשמירה על הקיים ולא כל כך בשלב של קבלת החלטות לגבי אופי השיפוצים. החלטות אלו נתפסו על-ידי נציגי הגורם המבצע ואף על-ידי הרבה מהתושבים כהחלטות מקצועיות, שבהן אין לתושבים מה לתרום.

בפועל היו הבדלים במידה שהתושבים השתתפו בהגדרת הבעיות, בקביעת סדרי העדיפויות ובהחלטות לגבי הפתרון המועדף, והיו גם הבדלים בין שכונות ובין מקרים שונים בתוך שכונות. בכמה מקרים (נתיבות, נווה-ישראל, עיר-גנים) החליט הגורם המבצע על ביצוע מרוכז של שיפוצים, בלא כל שיתוף של תושבים בהכרעה אלו שיפוצים חשובים ודחופים יותר או מה יהיה אופי השיפוץ. הנכונות להיוועץ בתושבים היתה מוגבלת לפרטים כמו הקמת ספסל או צבע חזית הבית. אך היא לא כללה נושאים מרכזיים יותר, כגון עצם ההחלטה אם לשפץ, מהן הבעיות העיקריות הזקוקות לטיפול וכיוצא באלה.

במקרים אחרים (נווה-ישראל, נווה-אליעזר, גבעת-אולגה, שכונת התקווה) ניסו העובדים הקהילתיים ללמוד את רצון הדיירים ולגייס את תמיכתם, אך מבחינת קבלת ההחלטה, שיתופם של ועדי הבתים התבטא בברירה שניתנה להם לבחור בין חלופות מוגדרות מראש.

היו גם מקרים אחדים של שיתוף משמעותי יותר. בנתיבות קרה הדבר בעקבות ניסיון מר של אי-שיתוף הדיירים. בשלב הראשון ביצעו שיפוצים בשכונה מסוימת ללא שיתוף התושבים. בעקבות תלונות רבות מצד התושבים שהשיפוצים שנעשו לא היו הדחופים ביותר ולא טיפלו בבעיות הקשות ביותר, נערך סקר בין התושבים, ובשלב השני של הטיפול שיתף המנהל הפיסי של הפרוייקט את הדיירים בהחלטות.

בעכו-מזרח שותפו התושבים מלכתחילה בהחלטות בשני מקרים: האחד כאשר נעשה פיתוח של חצרות הבניינים והשטח הציבורי באזור מסוים, והשני כאשר נעשה שיפוץ חיצוני לקבוצה קטנה של בניינים באזור אחר. בשני המקרים נפגשה הארכיטקטית עם הוועדים והדיירים כמה פעמים והם השתתפו בהחלטות לגבי הנושאים שיטפלו והאלמנטים שיבוצעו בפועל. בשלב מסוים אף היתה מחלוקת עם חברת עמידר על נושא מסוים, ולבסוף, התקבלה דעת התושבים.

השתתפות בעשייה ובהפעלה ברמה הציבורית-למחצה

השתתפותם של התושבים בעשייה ובהפעלה ברמה זו היתה כהתנדבות לפעולה במסגרת ועד הבית ובהשתתפות במימון התכניות.

ועדי בתים נמצאו קיימים בכל השכונות הנחקרות. בשמונה שכונות פעלו ועדי בתים בממוצע בכ-60% מהבניינים המתאימים,¹ לפחות למשך תקופה מסוימת. האומדן כאן בעייתי, שכן חלק מוועדי הבתים החזיקו מעמד רק זמן קצר, ויש שהתפרקו וחזרו והוקמו לאחר זמן. בשני מקומות (נווה-ישראל, נתיבות) היה אחוז הבתים שהוקם בהם ועד בית נמוך בהרבה.

התארגנותם ודרך פעולתם של ועדי הבית לא היתה קלה, בעיקר בגלל תפקידם המוגבל. אמנם ראינו לעיל, כי בחלק מהמקרים יכלו אנשי הוועד ואפילו סתם דיירים להשתתף בהחלטות. קרה גם כי בעזרת התארגנות מזורזת יכלו ועדי בתים מסוימים לשנות את סדרי העדיפויות לביצוע שנקבעו בתכנית המקורית. היו גם ועדים שלקחו על עצמם בצורה בלתי פורמלית לפקח על הביצוע. אך ברוב המקרים הסתכמה פעילותם של הוועדים בגביית מיסי-בית, ואנשי הוועד התקשו להתמודד עם דיירים שסירבו לשתף פעולה.

תכנית מיוחדת, שפעלה רק באחת מתוך עשר השכונות הנחקרות (עיר גנים), היתה תכנית "עשה זאת בעצמך". על-פי תכנית זו מסתכמת תרומת משרד השיכון באספקת החומרים הדרושים, כאשר התושבים אמורים לתכנן את השיפוץ ולבצעו בכוחות עצמם. הבסיס הרעיוני לתכנית זו היתה ההנחה, שתהיה התייחסות שונה לדברים שיעשו האנשים עצמם לעומת דברים שיעשו הרשויות. השיתוף בתכנית זו היה מכוון אף הוא להשגת מטרה של שינוי חברתי-אישי, אך היתה גם התייחסות סמויה למטרה של השגת תמיכה לתכנון, המבוססת על ההנחה שאם התושבים עצמם יעשו את המלאכה

¹ לא כל טיפוס בניין מתאים לוועד בית; כאשר מספר הדירות בו קטן, אין זה רלוונטי.

- לא יוכלו לבוא בתלונות אל הרשויות. למעשה ברוב המקרים לא עשו התושבים עצמם את העבודה, אלא שכרו לשם כך קבלנים, והיו מקרים שהתעוררו קשיים בגיוס כספים מכל דיירי הבניין למימון העבודה.

גובה ההשתתפות שנדרשה מהתושבים למטרות שיפוצים נע בין 5% - 50%. בתקופה הראשונה היו מקרים שהפרוייקט התחיל בשיפוצי בניינים ללא דרישה להשתתפות יחסית, אך לאחר מכן הפכה דרישה זו לחלק בלתי-נפרד מהתכניות. ההנחה שהניעה את משרד הבינוי והשיכון היתה שהשתתפות כספית עצמית תפתח את מידת האחריות של הדיירים כלפי הרכוש, וכתוצאה מכך תעלה גם רמת החחזוקה של הבתים.

התנגדות מסוימת לחשלום עבור שיפוצים נרשמה בחמש שכונות, בעיקר בקרב אנשים ברמה כלכלית נמוכה יחסית, או הגרים בשכירות. היקף ההתנגדות שדווחה להשתתפות במימון היה גדול יותר לגבי תכניות בתחום הפיסי מאשר לגבי התחום החברתי. ניתן להעלות שתי השערות להסבר התופעה: אפשר שהסיבה נעוצה בגובה התשלום, שכן התשלום בתחום הפיסי היה גבוה יותר. סיבה אפשרית אחרת היא חופש הבחירה: בתחום החברתי ההשתתפות בפעילות מסוימת נבעה כולה מתוך בחירה עצמית, בשעה שבתחום הפיסי ההחלטה נכפתה לעתים מבהוץ, ללא שיתוף התושבים (כלל הדיירים או ועד-הבית) בקבלת ההחלטות. ייתכן כי במקרים מסוימים פעלו שתי הסיבות גם יחד.

השתתפות התושבים ברמה הפרטית

ברמה זו היתה לתושב מידת השליטה הגדולה ביותר בנעשה. ההחלטה הראשונית והיוזמה לשיפוץ או להרחבה של הדירה היו חייבות עקרונית לבוא מהתושב עצמו. הוא היה צריך לפנות בבקשה לסיוע ויכול היה להחליט בעצמו מה יהיה אופי השינויים שיעשו.

אך גם כאן התגלו דפוסים אחדים. על-פי דפוס אחד, שהיה קיים גם לפני הפרוייקט, תכנן התושב ועשה את עבודת ההרחבה או השיפוץ בעצמו, או תוך התקשרות אישית עם קבלן. דפוס אחר היה שהפרוייקט העמיד לרשותו של התושב את שירותיו של ארכיטקט אשר הופקד על העבודה בכל האזור או בכל השכונה, והתייעץ עם כל משפחה ומשפחה בנפרד. אך אין פירוש הדבר בהכרח כי ההחלטה כולה היתה בידי הדיירים. חופש הבחירה הוגבל לעתים לבחירה בין כמה דגמי יסוד, או בגלל אילוצים אחרים (כמו אופי הבינוי או אי הסכמת כלל השכנים).

לעתים גם הוחלט לבצע שיפוצים בדירות שבשכר דירה ללא השתתפות הדיירים עצמם בהחלטה או במימון. במקרה אחד חויבו דיירים בשכירות להשתתף במימון שיפוצים שלא נקבעו על דעתם - וסרבו.

בעלי הדירות נדרשו לשאת באחוז ניכר של ההוצאות, שיכל להגיע עד ל-100% לשיפוצים והרחבות, אם כי חלק מההלוואות שיכלו לקבל היו מסובסדות סבסוד גבוה.¹

ברמה זו פעל אם כן הפרוייקט בשני כיוונים: מצד אחד הוא עזר לתושב רבות בכך שהפנה אותו לאדם מקצועי, ופישט עבורו את ההליכים הפורמליים הדרושים לשם קבלת אישור להרחבה ואף סייע בהלוואות ובסבסוד. אך מצד שני הוא הגדיל את יכולתו של משרד הבינוי והשיכון לשלוט על התהליך ולפקח על הנעשה. כלומר, מיסוד דרך הפעולה הצר במונן מסוים את חופש הפעולה של התושבים.

הערכה סובייקטיבית של מידת ההזדמנות להשפעה ברמה הציבורית למחצה והפרטית

ראינו בפרק 13 כי ברמה הציבורית היה קשר בין הערכתו הסובייקטיבית של התושב את מידת השפעתו על התהליך לבין יחסו לפרוייקט ולתרומתו לשכונה. נבדוק עתה מהי ההערכה הסובייקטיבית שהעריכו התושבים את מידת השפעתם על התהליך ברמה הציבורית-למחצה והפרטית (על-פי נתונים מסקר משקי הבית), וכיצד קשורה הערכה זו ליחס כלפי הפרוייקט.

רוב המרואיינים (80%) ענו, שלא היתה להם כל הזדמנות להשפיע ברמות אלה. מי שטענו כי היתה להם הזדמנות כלשהי להשפיע לא היו שונים מהאחרים במעמד חברתי-כלכלי, אך הם הצטיינו בהערכה חיובית יותר של הפרוייקט. מי שאמרו שהיו להם הזדמנויות רבות להשפיע היו שונים בהתיחסותם לפרוייקט מאלה שטענו שהיו להם הזדמנויות מועטות או שלא היו להם כל הזדמנויות להשפיע. הראשונים (51%) נטו יותר מהאחרים (28%) לקבוע כי חלו שינויים לטובה בשכונה, וכי הפרוייקט תרם להם ולמשפחתם ולאנשים אחרים. הם העריכו בצורה חיובית יותר את תרומת הפרוייקט לרמת החינוך (16%-35%) ולרמת התרבות בשכונה (20%-33%) והביעו יותר שביעות רצון ממנהל הפרוייקט (10%-22%).

¹ מספר מרחיבי הדירות המשתתפים ברמה הפרטית תמצאו בכרמון (1989) פרק 6.

החשיבות של תחושת האנשים שהיתה להם הזדמנות להשפיע בלטה עוד יותר בהשוואה בין התושבים הפעילים לעומת הלא-פעילים. לפעילים היתה הזדמנות רבה הרבה יותר להשפיע מאשר "ללא פעילים", גם ברמה הציבורית-למחצה והפרטית. 38% מהפעילים טענו להשפעה על תכניות הקשורות בדירתם, ו-42% לגבי תכניות הקשורות בבניין, לעומת 20% מהלא פעילים שטענו כך. על אף זאת, הקשר בין הערכה זו לבין עמדות חיוביות כלפי הפרוייקט בולט יותר וחזק יותר אצל הלא-פעילים. ממצא זה מדגיש את הקשר בין הרגשה של הזדמנות עצמית להשפיע לבין עמדות חיוביות על הפרוייקט. לפעילים היו הזדמנויות רבות יחסית להשפיע, גם ברמה הציבורית וגם ברמה הציבורית-למחצה וברמה הפרטית. עבורם ההזדמנות להשפיע ברמה הציבורית השפיעה יותר על העמדות שלהם. לעומת זאת לתושבים הלא-פעילים היתה הזדמנות להשפיע רק ברמות המצומצמות יותר, ועל כן הזדמנות זו היתה משמעותית עבורם והשפיעה על העמדות שלהם ביחס לפרוייקט.

פרק שישה-עשר

השגת המטרות של שיתוף הציבור

מטרתו של פרק זה לחת הערכה מסכמת של תהליך השיתוף וההשתתפות של התושבים בשכונות המחקר. נבחן תחילה את היקף המעורבות בפועל של התושבים ברמות התכנון השונות ובאפיקי ההשתתפות השונים. לאחר מכן נעריך את מידת ההשגה של המטרות השונות של שיתוף הציבור.

היקף המעורבות של התושבים

בפרקים קודמים תיארו את אפיקי ההשתתפות השונים שהיו פתוחים בפני תושבי השכונות הנחקרות. בסעיף זה נסכם את היקף ההשתתפות מבחינת מספר התושבים שפעלו באפיקים הציבורי והציבורי-למחצה. הנתונים בטבלה 16.1 אינם מתיימרים להיות מדויקים, אך הם משקפים את המגמות שהסתמנו בכל שכונה ביחס לאפיקים השונים. במידה רבה משקפים הנתונים את המספר הכולל של פעילים ומשתתפים שנטלו חלק בפעילות במשך השנים, ולא את מספר המשתתפים בזמן נתון.

מן הטבלה עולה בבירור, כי השכונות היו שונות זו מזו הן במספר האנשים המשתתפים, הן במגוון אפיקי ההשתתפות והן במשקל היחסי של האפיקים השונים. מבחינת סך הכול של המשתתפים¹ (להוציא השתתפות בבחירות הכלליות) ניתן לחלק את השכונות לשלוש קבוצות: קבוצה בעלת מספר משתתפים גבוה יחסית (מעל ל-400), קבוצה בינונית (כ-200 משתתפים), וקבוצה בעלת מספר משתתפים נמוך יחסית. אך כיוון שהשכונות שונות בגודל אוכלוסייתן, חישובנו, לצורך השוואה, את שיעור המשתתפים מכלל משקי הבית בשכונה. שיעורים אלה, המובאים בטבלה, מראים שגם לפי חישוב זה שומרת הקבוצה הראשונה על מקומה היחסי. לעומת זאת הרכב הקבוצות האחרות משתנה. לשם השוואה מוצגים גם שיעורי ההשתתפות שנמצאו בשכונות ערב כניסת הפרוייקט. אנו רואים שבכל השכונות חל גידול באחוז המשתתפים, בדרך כלל גידול במאות אחוזים. מעניין לציין, כי בשני המקומות שהצטיינו באחוז השתתפות התחלתי גבוה יחסית (נתיבות, נווה ישראל) חל הגידול המצומצם ביותר.

¹ המספרים המופיעים הם הערכות בלבד. הם מניחים שאין חפיפה בין האנשים המופיעים בעמודות השונות, הנחה בעייתית. אך כהשוואה בין השכונות, נתונים המספרים המונה מהימנה.

טבלה 16.1: מספר התושבים המשתייכים ברמה האזורית והאזוריות למחצה באיזורים שונים, לפי שכונות

שטח הכל	שטח פועלים	שטח פועלים	סה"כ משתתפים (להוציא השתתפות בבתי הוראה לרועד שכונה)	התנדבות בורעדי בתים ²	בחירות לרועד שכונה או לרועדי אזור	ימי עיון וקורסים	מועסקים בשכר	התנדבות ³	גבעת אולגה
שיעור משתתפים בפעילות הפרוייקט ביחס לכלל משקי הבית בשכונה ⁴	שיעור פועלים ערב כניסת הפרוייקט ביחס לכלל משקי הבית בשכונה ¹	שיעור משתתפים (להוציא השתתפות בבתי הוראה לרועד שכונה)	התנדבות בורעדי בתים ²	בחירות לרועד שכונה או לרועדי אזור	ימי עיון וקורסים	מועסקים בשכר	התנדבות ³	גבעת אולגה	
26	2.4	651	120	(80)	120	31	300	עיר גנים	
18	1.3	571	200	1400	160	21	190	עכו מזרח	
24	1.0	542	135	(220)	70	12	105	אור עקיבא	
19	1.5	442	120	(50)	82	40	150	שכונת התקווה	
7	0.2	253	90	1000	33	30	130	גבעת הרקפות	
8	2.4	210	120	600	30	30	60	נחליבות	
12	5.3	209	60	14	30	45	15	נווה אלעזר	
13	1.3	152	120	30	17	16	30	כנען	
16	0.6	136	60		16	4	25	נווה ישראל	
8	5.0	49	20						

הערות:

- 1 כולל פעולה ממשכת בורעדי ורועדי הוראה, צוות הוראה, צוות עמית ושיא פעילות התנדבות ברמה האזורית
- 2 חושב לפי 3 איש לרועד בית
- 3 לפי נתונים של 1979 על מספר משקי הבית בשכונה
- 4 לפי נתונים של 1983 על מספר משקי הבית בשכונה

היה הבדל יחסי במידת היציבות של הוועדים מהסוגים השונים. הוועדים שעסקו בפעילות רחבה יותר, שדושה מחשבה ומאמץ, והעניקה סיפוק והכרה, היו היציבים והמתמשכים יותר; אלה היו הוועדים השכונתיים והאזוריים ודומיהם. לעומתם היתה רמת יציבותם של ועדי הבתים, שעסקו בפעילות ארגונית מצומצמת, פחותה בהרבה, והתחלופה בהם היתה גדולה מאוד. ניתן ללמוד מכך שהאנשים מוכנים להשקיע זמן ומאמץ רב בפעילות הנתפסת על-ידם כחשובה ומעניינת וכתורמת גם לאחרים וגם לעצמם.

פעולות ההתנדבות למיניהן שימשו אפיק שאפשר הגדלת מספר האנשים שהשתתפו בפעולות הפרוייקט. יתר על כן, הן שימשו אפיק השתתפות כמעט בלעדי לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כדוגמת בני-נוער וקשישים, והרחיבו גם את האפשרויות עבור נשים. ההבדלים בין השכונות מצביעים על כך שניתן היה לנצל אפיק זה מעבר למה שנעשה.

ברוב השכונות חל איפוא שינוי משמעותי בהיקף ההשתתפות והמעורבות של התושבים. שינוי זה התבטא בגידול במספר המשתתפים בכל התחומים, בגידול ניכר במספר התושבים המשתתפים בבחירות אזוריות או כלל-שכונתיות ובהיענות של תושבים לימי העיון. אך חשוב לזכור, כי המגמה לאורך זמן לא היתה אחידה וחד-כיוונית. בכל מקום היו עליות וירידות במספר המשתתפים. כן יש לזכור, שמדובר כאן אך ורק בכמות, ולא ברמת המעורבות וההשתתפות. עם זאת בחלק מהשכונות ניכר כי מספר מרשים של תושבים היו מעורבים בצורה פעילה בנעשה בשכונה.

הערכת השתתפות התושבים ע"י נציגי רשויות

פרוייקט שיקום השכונות היה בפירוש פרוייקט המבוסס על שיתוף תושבים - פעולה יזומה של גורמים שונים לצרף תושבים לתהליך מסוים. ראינו בפרקים הקודמים, כי ל"שחקנים" שונים בין הגורמים המשתתפים היו מטרות שונות בשיתוף זה, וכי מטרות אלו התבטאו בטקטיקות ובפעולות שונות מצדם. לכך היו השלכות חשובות על אופי השיתוף שהתהווה בפועל. בסעיף זה נעסוק בדעות של אנשי הרשויות שלקחו חלק בתהליך על השיתוף שהתקיים בשכונות הנחקרות ובהערכות שהעריכו אותו. דעות אלו מבטאות הסתכלות אחורנית והערכות בדיעבד, אך הן גם מרמזות לעתיד - מה עשוי להיות יחסם של אנשים אלה לשיתוף תושבים במסגרות אחרות.

בראיון האישי שקיימנו עם נציגי הרשויות השונות שאלנו כמה שאלות ישירות שביקשו הערכות. שאלה אחת היתה, אלו ממטרות השיתוף שהוא או היא העלו הושגו או לא הושגו. מהנתונים המוצגים בטבלה 16.2 ניתן לראות, כי רוב הנשאלים ענו שהמטרות הושגו במידה מלאה או במידה חלקית. עם זאת מעניין ההבדל בין המטרות: המטרה של לגיטימציה לתכנון הוזכרה על-ידי מספר מועט של אנשים אך רובם המכריע העריכו כי המטרה הושגה, ולעומת זאת, המספר הגדול ביותר של מרואיינים ראה בקידום הדמוקרטיה מטרה - אך אחוז גבוה יחסית מתוכם העריך שהיא לא הושגה.

באופן כללי היו ההערכות של אנשי הרשויות השונות דומות. הבדל בולט יחיד היה ביחס למטרה של קידום הדמוקרטיה. 75% מאנשי הרשויות המקומיות שרואיינו סברו שמטרה זו לא הושגה, והשאר טענו שהיא הושגה רק בחלקה. לעומתם סברו רוב אנשי משרדי הממשלה או המיצגים מסגרות ייחודיות לפרוייקט, כי מטרה זו הושגה במלואה או באופן חלקי. ניתן לראות בזה ביטוי להסתייגות של אנשי הרשות המקומית ממעורבות של אנשים שלא נבחרו בבחירות כלליות כפי שהדג הפוליטי נבחר.

טבלה 16.2: הערכות אנשי הרשויות לגבי השגת מטרות השיתוף

המטרה לא הושגה		המטרה הושגה במידה חלקית		המטרה הושגה		סה"כ אנשים שציינו מטרה זו		מטרות של שיתוף
%	מ	%	מ	%	מ	%	מ	
42	10	21	5	38	9	100	24	1. קידום דמוקרטיה
32	6	26	5	42	8	100	19	2. תכנון מותאם לרצונות התושבים
33	3	33	3	33	3	100	9	3. חינוך
30	16	37	20	33	18	100	54	4. שינוי חברתי ואישי
17	1	17	1	71	5	100	7	5. לגיטימציה לתכנון

המרואיינים נשאלו גם מהם לדעתם הצדדים השליליים והחיוביים של שיתוף תושבים בפרוייקט. מספר הנקודות החיוביות אשר הועלו היה גדול יותר ממספר הנקודות השליליות (103 לעומת 82), אך איננו יודעים מה היתה החשיבות היחסית של הנקודות השונות. לא היה הבדל בין הקבוצות השונות במספר הנקודות החיוביות אשר הועלו, אך האנשים הייחודיים לפרוייקט מיעטו יחסית להעלות נקודות שליליות ואנשי המשרדים הממשלתיים הרבו לעשות כן.

את תוכן התשובות לגבי הצדדים החיוביים ניתן לטווג לפי המטרות לשיתוף. הנקודה המודגשת ביותר אצל כל הקבוצות, ושהוזכרה ביחס לכל השכונות, הייתה הנושא של שינוי חברתי ואישי. ההיבטים העיקריים של מטרה זו שבאו לידי ביטוי היו הגברת המעורבות של התושבים בנעשה בשכונתם, הגברת הנכונות לקבל אחריות ושינוי אישי שחל אצל התושבים (כל אחד מהיבטים אלה צוין על-ידי 18% מהמראיינים). היבטים של המטרה של תכנון מותאם לרצונות התושבים שצינונו היו - התשומה של התושבים לתהליך על-ידי העלאת הבעיות והרצונות שלהם (18%) והיכולת להתאים את התכנון לרצונות שלהם (11%). ערכה החיובי של יכולת ההשפעה של התושבים על ההחלטות (17%) (מטרת קידום הדמוקרטיה) הוזכרה בעיקר על-ידי אנשים יחודיים לפרוייקט. מעניין ששתי השכונות היחידות (נווה-ישראל, נווה-אליעזר) שבהן לא הוזכר צד חיובי זה של שיתוף התושבים היו שכונות שבהן היה הכוח מרוכז בידי יו"ר הוועד ושלפיכך רק מעט תושבים השתתפו בהן בפועל בקבלת ההחלטות.

הצדדים השליליים שהוזכרו טווגו לחמש קטגוריות. נציג אותן לפי סדר שכיחותן.

1. השפעה לא רצויה על תוכן התכנית בשני מובנים: הראשון, הדגשת אינטרסים אישיים או אזוריים של נציגי התושבים ולא ראיית האינטרס הכללי של השכונה (הוזכר על-ידי 22% מהמראיינים); השני, תשומה של אנשים לא-מקצועיים לתהליך וחסר הבנתם את הבעיות, שימת דגש על הטווח הקצר ולא הארוך (היווה 52% מהתשובות של נציגי המשרדים הממשלתיים).
2. השפעה לא רצויה על תהליך קבלת ההחלטות: הארכה וסיבוך התהליך או עיכוב הביצוע היוו כרבע מהתשובות של המראיינים תוך קצת פחות התייחסות לכך מצד אנשי הרשויות המקומיות.
3. חיכוכים בין הרשויות לתושבים בגלל עודף כוח של תושבים: היבט זה הוזכר בעיקר על-ידי אנשי הרשויות המקומיות (42% מתוך התשובות שלהם). מטעמים מובנים הם נטו להיות מוטרדים יותר מהאחרים מהכוח שהשיג הציבור וממעורבותו (הרבה מדי לדעתם) בנושא.
4. חדירה של פוליטיקה לפעולות הפרוייקט: ארבעה מתוך ששת האזכורים של צד שלילי זה היו בעיר-גנים, שבה, כזכור, היו שתי קבוצות אשר כל אחת מהן הייתה מזוהה עם כיוון פוליטי מסוים.
5. אי השגת מטרות השיתוף: קטגוריה זו אומנם מצומצמת אך מעניינת. תשובה זו ביטאה דעה, שעצם מטרת שיתוף התושבים לא הושגה. טענו שהתושבים לא היו שותפים ממש, שמעגל הפעילים לא התרחב וכדומה.

המקום המרכזי שתפס שיתוף התושבים בפרוייקט שיקום השכונות וההתייחסות החיובית לנושא זה באו לידי ביטוי באופן לא-ישיר בכך שמרואיינים רבים הזכירו את נושא השיתוף באופן ספונטני בהקשר לשאלות כלליות יותר על הפרוייקט. לדוגמה, בראשית הראיון הם נשאלו מה לדעתם עשויות להיות ההשפעות החיוביות והשליליות המרכזיות של הפרוייקט בשכונה לטווח ארוך. 51% מהמרואיינים הזכירו היבט הקשור לשיתוף התושבים כהשפעה חיובית, ורק 17% הזכירו היבט שלילי. ההשפעות החיוביות היו בתחום של שינוי חברתי ואישי - הגברת מעורבות התושבים והפחתת אדישות, הגברת עצמאותם ושיפור תפקוד הקהילה והצמחת מנהיגות מקומית.

גם הנושא של כוח לתושבים ויכולתם להשפיע הוזכר. ההשפעות השליליות התרכזו סביב נושא מנהיגות התושבים. היו שראו את הפרוייקט כיוצר ממסד חדש של מנהיגות מצומצמת, לא בהכרח דמוקרטית, ואחרים שהביעו דאגה על כך שלא נוצרה מנהיגות שתוכל להמשיך לאחר יציאת הפרוייקט.

בשאלה לגבי שינויים שחלו במשרדים בסוג ההחלטות המתקבלות ברמה המקומית או האזורית, ענו 24% כי חל שינוי לטובה בכיוון עירוב כלשהו של התושבים בנעשה. אפשר אומנם לראות נתון זה כמשקף חדירה מועטה של העקרון של שיתוף התושבים, אבל יש לזכור, כי הם לא נשאלו בצורה ישירה אם לתושבים יש יותר מעורבות, אלא העלו זאת בעצמם. נוסף על כך, השאלה התייחסה לשינוי כללי ולא ספציפי לגבי פעולות הקשורות בפרוייקט.

מבחינת הקשיים העיקריים בביצוע תכניות המשרדים השונים במסגרת הפרוייקט ענו 22% ששיתוף התושבים גרם לקשיי ביצוע. נציגי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות נטו לציין קשיי ביצוע יותר מאשר נציגי מסגרות ייחודיות לפרוייקט.

בשאלה אחת התבקשו המרואיינים לסכם: "האם בסך הכול היית מגדיר את שיתוף התושבים כהצלחה או ככישלון?" 55% ענו שהם רואים אותו בסך הכול כהצלחה, 15% ככישלון ו-30% ענו כי השיתוף היה רק הצלחה חלקית או הצלחה בתחום מסוים או במובן מסוים וכישלון במובן אחר.

ההבדלים בין הקבוצות השונות התבטאו בכך שנציגי המסגרות הייחודיות נטו יותר להעריך את שיתוף התושבים כהצלחה (66%); נציגי המשרדים הממשלתיים נטו יותר לראותו כהצלחה מסויגת וחלקית (52%), ויחסית יותר אנשי הרשויות המקומיות ראו אותו ככישלון (24%). היו גם הבדלים גדולים בין השכונות השונות. רוב המרואיינים שעבדו בשכונות כנען, שכונת התקווה, עכו-מזרח, גבעת-אולגה ועיר-גנים העריכו את השיתוף כהצלחה מלאה, ורוב המרואיינים בשכונות נווה-ישראל ונתיבות העריכו אותו ככישלון. בגבעת-הרקפות, באור-עקיבא ובנווה-אליעזר נמצאה חלוקה די שווה בין שלוש האפשרויות.

טבלה 16.3: שיתוף התושבים - הצלחה או כישלון?"

סה"כ	נציגים של הרשויות המקומיות %	נציגים של משרדי ממשלה %	נציגי מסגרות ייחודיות לפרוייקט %	
N=71	N=21	N=21	N=29	
55	52	43	66	הצלחה
30	24	52	17	הצלחה חלקית
15	24	5	17	כישלון
100	100	100	100	סה"כ

הסתמן קשר מסוים בין ההערכה של השגת מטרות לבין ההערכה של הצלחה. אך מעניין לציין, כי ברוב המקרים (חוץ מאשר בכנען ובשכונת התקווה) אחוז אלה שהעריכו את השיתוף כהצלחה היה גבוה יותר מאחוז מי שאמרו שהמטרות הושגו. אבחנה זו הגיונית וסבירה: ניתן בהחלט לראות בשיתוף הצלחה, אף אם המטרות שלו לא הושגו במלואן והכוונות לא התגשמו לגמרי. ייתכן גם כי יש הכרה בכך שחלק מהמטרות היו רחבות מדי ולא ניתן היה לצפות שהן יושגו במלואן במסגרת המצומצמת וקצרת הטווח של הפרוייקט.

לסיכום, ההערכה של אנשי הרשויות השונות את שיתוף התושבים בפועל, כפי שהוא התבטא בפרוייקט שיקום השכונות, התגלחה כמעורבת. מצד אחד התייחסותם חיובית בעיקרה. רובם הגדירו את השיתוף כהצלחה מלאה או חלקית וציינו צדדים חיוביים רבים שלו. מצד שני יש הכרה בבעיות שהתעוררו ובהשלכות שליליות אפשריות. הצדדים החיוביים שצוינו היו בעיקר בתחום של שינוי חברתי ואישי שחל בקרב התושבים. כזכור, זו גם היתה המטרה לשיתוף שהם הדגישו מלכתחילה. לעומת זאת הצדדים השליליים שצוינו נגעו לתחום של השפעת התושבים על אופן התפקוד של הפרוייקט ועל פעולותיו. תחום זה, המתייחס למטרה של תכנון המותאם לרצונות של תושבים, היה כזכור מטרת השיתוף שאותה הדגישו התושבים הפעילים. במלים אחרות, נראה שאנשי הרשויות רואים בחיוב את ההישגים בתחום הקרוב אל לבם ולא כך את ההישגים בתחום הקרוב אל לבם של התושבים הפעילים.

הקבוצה שהעריכה בצורה חיובית יותר את אופן התפקוד של שיתוף התושבים בפרוייקט בפועל (מייצגי מסגרות ייחודיות לפרוייקט) היתה גם זו שהביעה יחס חיובי יותר לעצם עקרון השיתוף. לעומתם היו אנשי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות מסויגים יותר הן בהערכתם את השיתוף והן ביחסם לעצם העקרון של שיתוף תושבים. אין לדעת אם התאמה זו בין שתי העמדות היא ביטוי לשכנוע עצמי ורצון של האנשים להשיג עקביות הכרתית או שההערכה השונה נובעת מהתבטאות על קריטריונים שונים לקביעת הצלחה או כישלון.

הערכה על פי המטרות

בסעיף זה נעריך את שיתוף והשתתפות התושבים בפרוייקט שיקום השכונות במישורים אחדים. ברצוננו להדגיש, שמדובר בהערכה של אסטרטגיה מסוימת של שיתוף תושבים, אסטרטגיה שעוצבה בפרוייקט והתבטאה בכמה דפוסים. לפיכך, אין לראות בה הערכה של העקרון של שיתוף הציבור בתכנון בכלל, שהיה יכול להיות מיושם במגוון רחב של אסטרטגיות. הניסיון כאן הוא להעריך בצורה כוללת, מעבר לשוני ממקרה למקרה ומתקופה לתקופה במהלך הפרוייקט.

הדיון בהמשך יבהיר עד כמה מורכב נושא זה של שיתוף תושבים. אין פלא איפוא שההערכה של תפקודו חייבת להיות מורכבת ורב-מימדית ואיננה יכולה להיות חד-משמעית.

נבחן את מידת השגתן של המטרות העקרוניות של שיתוף והשתתפות תושבים (ראו טבלה 11.1), בלי להתייחס לשאלת יחסם של "השחקנים" השונים בפרוייקט למטרות אלו. זאת בהנחה, שאפשר להגשים מטרה בלא כוונה מוצהרת או מפורשת. גישה זו מדגישה את הלגיטימיות של כל המטרות ואת החשיבות של התייחסות כוללת לשיתוף תושבים, התייחסות שאינה מתמקדת בצד זה או אחר שלו.

מטרה 1: קידום ערכים דמוקרטיים

מטרה זו של שיתוף תושבים בקבלת החלטות מבטאת את הבסיס העקרוני של דמוקרטיה, דהיינו שלאנשים יש זכות להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות בנושאים הנוגעים להם. מטרה ספציפית היא מתן אפשרות לנוגעים בדבר להחליט את ההחלטות. בכל השכונות הושגה מטרה זו ברמה בסיסית ביותר: היו תושבים שהשתתפו בתהליך קבלת ההחלטות. נוצרו מסגרות פורמליות חדשות (צוות היגוי, ועדות משנה, מינהלת פרוייקט, חברה סוכנותית) שהתקבלו בהן החלטות והשתתפו בהן תושבים.

נשאלת השאלה, האם העקרון הדמוקרטי נפגע מכך שתושבים מעטים בלבד השתתפו בפועל במסגרות אלו. לפי העקרון של דמוקרטיה נציגותית (representative democracy) אין בכך כל פגם, כל עוד נציגי התושבים נבחרים לתפקידים במסגרות הללו. מן הצד הזה אין התמונה מעודדת כל כך. בין שכונות המחקר היו ארבע שלא היו בהן בחירות כלל בתקופת הפרוייקט, בארבע שכונות היו בחירות אזוריות או בחירות הפתוחות רק בפני סוג מסוים של אנשים (פעילים), ובשתי שכונות בלבד נערכו בחירות כלליות בקרב כל תושבי השכונה. קשה לומר שאחוז נכבד מהתושבים הצביעו במקומות ששם היו בחירות. במקרה הטוב ביותר הצביעו 1400 איש, שהוא אמנם מספר נכבד אך לא אחוז גבוה מתושבי השכונה (כ-25% מן הזכאים להצביע). במקרים אחרים המספר והאחוז היו נמוכים יותר. נראה, כי חוץ מן הצד העקרוני והפורמלי לא יכלו הבחירות להבטיח ייצוג של הקבוצות השונות. סביר להניח, שהקבוצות שלא היו מיוצגות בין הנציגים היו קבוצות שלא השתתפו במידה ניכרת בבחירות.

לפי העקרון של דמוקרטיה משתתפת (participatory democracy) יש לבחון את מידת הפתיחות של התהליך להשתתפות של תושבים רבים ומגוונים במאפייניהם ולא רק לנציגים. על אף ההבדלים היחסיים בין השכונות, הרי בתהליך קבלת החלטות ברמה הציבורית השתתפו מעט מאוד אנשים. ברמה הציבורית-למחצה (הבניין) וברמה הפרטית (הדירה) היה המצב קרוב יותר למודל של דמוקרטיה משתתפת, ויחסית יכלו יותר אנשים הנוגעים בדבר לקבל החלטות, ולא רק הנציגים.

מיעוט המשתתפים בתהליך ברמה הציבורית מעלה את השאלה בדבר המידה שבה יכלו מי שהשתתפו בתהליך להיחשב כמייצגים את התושבים בכללותם. התמונה שהצטיירה לא היתה חד-משמעית. בדרך כלל לא היה ייצוג של קבוצות רבות ושונות מקרב האוכלוסייה. הנציגות היתה הומוגנית במאפייניה. ואכן, 53% מן התושבים הביעו בסקר משקי-הבית עמדות שהצביעו על הרגשת חוסר ייצוג וגם 40% מאנשי הרשויות שעבדו עם נציגי התושבים לא ראו בהם מייצגים את כלל תושבי השכונה. סביר להניח, שהיו לכך השפעות חמורות על היחס אל הנציגים ועל מידת הלגיטימציה שהקנו אנשי הרשויות לדעות הנציגים.

ואולם, היה דמיון בין העמדות של הפעילים לבין העמדות של התושבים הלא-פעילים, והרבה מהפעילים תפסו את עצמם כבעלי אחריות לייצג קבוצות ואינטרסים שונים בתוך השכונה. סביר להניח, שבשכונות שהיה בהן תהליך פתוח יותר היה ייצוג מטוים של קבוצות נוספות, אם כי לא בצורה שיטתית או מכוונת.

אחת ההשגות שהועלו לגבי מבנה הפרוייקט היתה, ששיתוף התושבים במסגרת הפורמלית של הפרוייקט פגע בערכים דמוקרטיים, בכך שהוא שם תושבים שלא נבחרו במקום נבחר ציבור שנבחרו בבחירות כלליות ושנקראים לתת דין וחשבון כל ארבע שנים (קרי חברי מועצת העירייה). טענה זו הועלתה במיוחד על-ידי ראשי רשויות מקומיות שבהן כל הישוב נכלל במסגרת הפרוייקט. היו שהביעו סברה שנכון יותר לראות בחברי מועצת העירייה את נציגי התושבים.

טענה זו צודקת חלקית מבחינת הדגם של דמוקרטיה נציגותית, בעיקר בעיירות שבהן כל הישוב כלול בפרוייקט. עם זאת, כל עקרון השיתוף התכוון לשיתוף של אוכלוסייה גדולה ומגוונת יותר בדרך של השתתפות ישירה. הרעיון הוא שהתושבים ייצגו את האינטרסים של השכונה ושל עצמם, ולא של מפלגות פוליטיות ארציות. אמנם גם בפרוייקט לא הושגו כוונות אלה בצורה מלאה, אך אין זה שולל את העקרון ואת האפשרויות הטמונות בו.

לסיכום, בחינת כל ארבעה ההיבטים של נציגות - נציגות פורמלית, תיאורית, סימבולית וסובסטנטיבית - שהציעה פיטקין (Pitkin, 1967) העלתה, כאמור, ממצאים לא חד משמעיים. אין היבט שהושג במלואו, אך אין גם היבט שלא התקיים כלל.

מטרת משנה אחרת היא הגברת הפיקוח של התושבים על הרשויות. נשאלת השאלה, באיזו מידה אכן היתה חובת דיווח ומתן דין וחשבון על הנעשה בפרוייקט (accountability). לשאלה זו שני פנים – האחד חובת הדיווח של הרשויות כלפי נציגי התושבים; והאחר, חובת הדיווח של נציגי התושבים כלפי כלל אוכלוסיית השכונה. ביחסים בין הרשויות והתושבים הושגה הגברת מה של פיקוח. תנאי בסיסי ליותר פיקוח הוא ידיעה על הנעשה. בתהליך החדש שנוצר נפתח לתושבים פתח קטן לנעשה בתוך המשרדים והרשויות השונות. המשרדים לא היו עוד שליטים בלעדיים בתהליך. הם כבר לא יכלו עוד לקבל החלטות בתוך המשרד בלי להודיע על כך לאחרים, או בלי לתת לאחרים דין וחשבון או בלי אפשרות לתגובה.

התהליך נעשה קצת יותר פתוח וגלוי, לא רק לנציגי התושבים כי אם גם לנציגים של רשויות אחרות.

בשתי שכונות, לפחות, אף היתה הרחבה של חובת הדיווח של הרשות המקומית. נציגי התושבים ניצלו את הישיבה המשותפת בצוות ההיגוי כדי להעלות בפני ראש העיר או ראשי המחלקות העירוניות נושאים שחרגו ממסגרת הפרוייקט. ייתכן שברשויות מקומיות אחרות חל שינוי מסוים בנושא זה אף אם לא בצורה בולטת כל-כך.

חובת דיווח של נציגי התושבים אל כלל התושבים קוימה במידה מצומצמת מאוד ולקתה בחסר. לא היו ערוצי תקשורת ממוסדים או סדירים שדרכם דיווחו הנציגים לתושבים או שמעו תגובות מהם. גם הפוטנציאל הקיים באפיק של עיתון שכונתי לא נוצל ברוב המקרים אפילו במידה מינימלית. בעיה זו חריפה במיוחד בגלל הנציגות המוגבלת שהשתחפה בתהליך קבלת ההחלטות.

היבט אחר של המטרה של קידום ערכים דמוקרטיים הוא העברת סמכויות לציבור והפחתה של ריכוז הכוח. אפשר לסכם ולומר, שבמידת מה הועברו סמכויות תכנון לנציגי התושבים, אבל יש לסייג קביעה זו. מידת הסמכות שנציגי התושבים קיבלו היתה שונה בשכונות שונות, בין רשויות שונות ובתקופות שונות של הפרוייקט, ובשום מקרה לא היתה סמכות התושבים מוחלטת. היה ברור, כי בסופו של הדבר הסמכות נשארה בידי הרשויות וכי התושבים תלויים בצורה זו או אחרת בחסדיהן. על אף זאת, עצם העובדה שהרשויות היו חייבות לקבל את תמיכת התושבים, או לפחות לנטרל את התנגדותם, הכריחה אותן לחשוב על התושבים ועל דעתם האפשרית והגבירה את השפעת התושבים על תהליך קבלת ההחלטות. ככלל, קיבלו התושבים סמכויות רבות מהסוכנות וממשרד העבודה והרווחה יותר מאשר ממשרד הבינוי והשיכון או משרד החינוך והתרבות. אבל יחסית למצב ההתחלתי אפשר לראות הישג בכל שינוי בענין זה מצד משרדי הממשלה, ולו השינוי הקטן ביותר.

שכונות שהיו בהן ועדים מאורגנים ומלוכדים יותר הצליחו להשיג השפעה גדולה יותר על ההחלטות במסגרת הפרוייקט. תושבים שמילאו תפקידים מרכזיים כמו מנהל פרוייקט או יו"ר חברה סוכנותית זכו כמובן בסמכויות רבות ומשמעותיות יותר, אך אלו היו מקרים ספורים, ואף לא בכל שכונה.

מבחינת הטוגיה של הכפילות לכאורה בין נבחרי הציבור ברשות המקומית לבין נציגי התושבים בצוות ההיגוי יש לשים לב לכך, שחלק מההחלטות שנידונו בצוות ההיגוי או במסגרת הפרוייקט במישור הזה, היו החלטות שבעבר היו מתקבלות בדרג הפקידותי במשרדי הממשלה (שכמובן איננו מייצג כלל את תושבי השכונה) ולא היו בסמכות הרשות המקומית. במלים אחרות, היתה כאן מידה מסוימת של העברת סמכויות מרשויות ממלכתיות לדרג השכונתי ולא העברת סמכויות מהרשות המקומית לשכונה. חלה איפוא, תוספת השפעה לדרג המקומי ולא רק העברתו מגוף אחד למשנהו.

ברמה הציבורית-למחצה וברמה הפרטית התשובה גם כן מורכבת. אפשרויות ההחלטה שניתנו כאן היו פתוחות בפני מספר רב יחסית של תושבים ובחלק מהמקרים היו אף תלויות אך ורק בידי התושבים. הפרוייקט הביא להגדלה ניכרת במספר האנשים שניצלו את ההזדמנות לשפר את דירותיהם. הפרוייקט גם העמיד לרשותם איש מקצוע שיפרוש בפניהם את אפשרויות ההחלטה שלהם. עם זאת, אפשר לערער על ההצדקה של כל מעורבות של הרשויות בהחלטות ברמות אלו.

להערכתנו, המסגרות החדשות שהקים הפרוייקט היו הכרחיות, ובלעדיהן קשה להניח שניתן היה להגיע למידת השיתוף שהושגה. נשאלת אומנם השאלה, האם מידה זו מספקת. זוהי שאלה ערכית המזמינה תשובה ערכית; אבל אין ספק שחלה בעניין זה התקדמות של ממש. הפרוייקט הצליח להחדיר לפחות לחלק מאנשי הרשויות, את ההכרה שיש להתחלק במידע ולעתים אף באחריות. גם אם רבים מהם ביקשו להמעיט ככל האפשר בהעברת סמכויות לתושבים, הם נאלצו להתמודד עם הבעיה ולהקדיש זמן ומאמץ להסברה, לשכנוע ולעמידה בלחצים מצד התושבים.

מבחינת יכולת ההשפעה של התושבים, הקביעה ש-50% מחברי צוות ההיגוי חייבים להיות תושבי שכונה, היתה חשובה אף היא כעמדה עקרונית, אם כי בפועל לא זה מה שהכריע את הכף. עצם העובדה שכמה מוועדי השכונות הצליחו לשמור על עצמאות מה ולהשפיע, אם בדרך של עימות ואם בדרך של שיתוף-פעולה, על החלטות הפרוייקט מלמדת, שהמסגרות החדשות שנוצרו לא הובילו בהכרח לקואופטציה של התושבים הפעילים או להטמעת הוועד בתוך מסגרות הפרוייקט. היתה אפשרות לשמור

על עצמאותם של מוסדות התושבים ועל מאזן-כוחות בינם לבין הרשויות.¹

הדפוס שנקבע לשיתוף התושבים היה דפוס נציגותי. ברוב השכונות הוא הפך לדפוס מקסימום, ולא נעשו ניסיונות של ממש להביא למעורבות עמוקה של תושבים רבים. רק בשכונות שבהן פעלו אנשים מרשויות ייחודיות לפרוייקט, שהיתה להם מחוייבות אישית לעניין של שיתוף התושבים, נעשו פעולות מיוחדות להרחבת השיתוף. ואולם גם הפעולות האלה לא היו מתמשכות, והן התקשרו לתהליך תכנון של שנה אחת לכל היותר. ועדות המשנה יכלו להיות אפיק להכנסת תושבים רבים יותר להשתתפות בתהליך התכנון, אך מתברר שגם כאשר אפשרו את הדבר, לא היתה השתתפות רחבה והיתה תחלופה רבה. באם השתתפות קצרת-טווח תרמה לתחושת התושבים שהיתה להם אפשרות להשפיע, להיטיב להבין את פעולות הפרוייקט ולהכיר את מי שהיו פעילים במסגרתו - כי אז אפשר לראות את עצם התחלופה הרבה בחיוב. אך איננו יודעים אם אכן זה היה המצב או אם התחלופה הרבה נבעה מאכזבת המשתתפים מהנעשה בוועדות.

בתהליך השיתוף לא הצליחו להתמודד עם הבעיה הקשה של הלגיטימיות של נציגות התושבים ואין יודעים באיזו מידה הם אכן ייצגו את האינטרסים של מגוון דעות וקבוצות. היתה אמנם מגמה לעודד קיום בחירות כדי להגביר את הלגיטימציה של הנציגים, אך בחירות כאלה לא נערכו בכל המקומות, וגם במקום שנערכו, לא בהכרח פתרו את הבעיה. לא נוצלה במידה מספקת האפשרות להכניס אנשים אחרים, שדעותיהם ורצונותיהם שונים, בעזרת סידרה של פעולות מיוחדות על נושאים שונים, פעולות כדוגמת ימי עיון, ימי תכנון או סקרים. ההיענות מצד התושבים לאירועים מסוג זה שהתקיימו מראה שהיה סיכוי רב להצליח אילו היו מרבים באירועים כאלה. תהליך השיתוף גם לא מיסד דפוס כלשהו של קשר בין הנציגים לבין שאר התושבים. קשר כזה היה יכול למתן במידת מה את בעייתיות הנציגות, במיוחד אילו היה הקשר דו-סיטרי.

העידוד והליווי שניתן להקמת ועדים שכונתיים חדשים היה חשוב ביותר מפני שבדרך-כלל פעלו ועדים חדשים אלה אחרת מאשר הוועדים הישנים. הם היו דמוקרטיים יותר, עצמאיים יותר ובעלי השפעה גדולה יותר על פעולות הפרוייקט. האפשרות לקואופטציה היתה גדולה יותר כאשר היה יו"ר חזק שפעל

¹ יצויין שההערכות שלנו הן יחסיות, לפי השכונות שהשתתפו במחקר, ואינן מבטאות התייחסות לאמות מידה מוחלטות.

למעשה על דעת עצמו. השפעת הוועדים היתה גדולה יותר כאשר הם הצליחו להיות מלוכדים, להתגבר על חילוקי דעות פנימיים ולמנוע חדירה של אינטרסים מפלגתיים. העובדה שהיו ועדים שהצליחו בכך מעידה כי הדבר היה אפשרי.

מבחינת הנושא של העברת סמכויות לציבור ברור, כי תהליך השיתוף עוצב כך שהוא לא אפשר חופש החלטה מוחלט, לא לדרג השכונתי ולא לתושבים. העובדה שתקציב-הגג נקבע בירושלים ושהיה צורך באישור של הוועדה הבין-מוסדית להחלטות תכנוניות, וכן שהשליטה על התקציבים ועל הפעלת התכניות נשארה בידי הרשויות ולא היתה בידי צוות ההיגוי או התושבים הביאה לכך, שטוות הסמכויות שהועברו לתושבים היה מסויג ומוגבל. אמנם גם בטווח מוגבל זה היה שינוי לעומת המצב הקודם, אך כאשר היה ועד שדרש את הרחבתו, הוא נתקל בהתנגדות נחרצת.

העברה של סמכויות במישור הביצועי של הפרוייקט כמעט שלא התרחשה. נושא זה היה נתון כמעט בלעדית בידי הרשויות המבצעות ולא בידי צוות ההיגוי או התושבים.

המטרה הכללית של קידום ערכים דמוקרטיים שהתפרטה למטרות הספציפיות שנדונו לעיל, הושגה איפוא, במידה חלקית. ככל שהתהליך היה פתוח יותר ומספר רב יותר של תושבים השתתפו בפועל, קודמה המטרה במידה רבה יותר.

מטרה 2 - השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות

בבסיסה של מטרה זו עומדות כמה הנחות: א) קיימים הבדלים בין הצרכים והרצונות של קבוצות שונות ויש להתחשב בהם בתכנון. אין טובת ה"כלל" אלא במסגרת של שילוב ופשרה בין רצונות של קבוצות שונות. ב) רצונות וצרכים אלה אינם בהכרח ידועים לאנשי מקצוע או מובנים להם. ג) אנשים חסרי השכלה מקצועית בתכנון יכולים להביע את רצונותיהם ולהצביע על בעיות, על מטרות, על העדפות ועל כיווני פתרון. ד) אין פתרון תכנוני אחד בלבד למצב נתון, ועל כן אפשר להגיע לידי פתרונות דרך דיון עם תושבים. ה) אין פתרון תכנוני אחד יפה לכל המקומות ויש להתאים את התכנית למצב הספציפי ולתנאיו המיוחדים. ההשערה המבוססת במטרה זו היא, כי על-ידי שיתוף התושבים בתהליך התכנון אפשר להגיע לתכנון המותאם יותר לרצונות של קבוצות שונות.

מטרת-המשנה של לימוד רצונות התושבים לא התקיימה בצורה שיטתית ומקיפה באף שכונה. היא הושגה במידת מה על-ידי נציגות התושבים בוועדות שונות, אך לדעתנו, לאור ההנחות המובאות לעיל, היה צורך בפרישת רשת רחבה יותר. ימי

תכנון שהיתה בהם השתתפות רחבה בהרבה מהנציגות המצומצמת וסקרים היו נדירים. התהליך בכללותו לא ביטא ניסיון של ממש ללמוד את הרצונות של הקבוצות השונות תוך קשר ישיר איתן. הוא סמך על הפירוש של האינטרסים שלהם שנתנו הפעילים-הנציגים או העובדים הקהילתיים והשכונתיים. סביר מאוד להניח, שאנשים אלה, עם כל רצונם הטוב, לא היו מסוגלים לבטא את הרצונות של כל הקבוצות השונות, וכי כדי לאפשר ביטוי כזה היה צורך בפעולות מכוונות ומקיפות יותר.

אין ספק שתהליך קבלת ההחלטות בפרוייקט השיקום התנהל בעקבות שיתוף התושבים אחרת משהיה מתנהל לולא השתתפותם. השאלה המעניינת מבחינת המטרה של תכנון מותאם היא אם גם התוצר של התהליך היה שונה בעקבות השיתוף. מובן שאי-אפשר לערוך השוואה מבוקרת בין תהליך שבו יש שיתוף לבין תהליך ללא שיתוף תושבים. נוכל רק להתייחס למידת ההשפעה של התושבים על התכניות ולאופייה.

בדיון על אופי ההשפעה של התושבים ראינו, כי התושבים אכן השפיעו במישורים שונים על התכניות של הפרוייקט. במקרים מסוימים הם הצליחו לקדם נושאים שהיו חשובים להם או שהיו קרובים ללבם, שייתכן שלא היו מקבלים ביטוי בתכניות הפרוייקט לולא התערבותם. במיוחד כך הדבר לגבי התכניות שהם עצמם יזמו, אך היו גם סוגי השפעות אחרים, כפי שצוינו בדיון. יש להניח, שהתוצר היה שונה מבחינת דגשים ופרטים, אך לא שונה מבחינת הגישה הבסיסית ממה שהיה מתקבל בלעדי השתתפותם, היות שברוב המקרים היו מידות התופש של התושבים מצומצמות והם נאלצו לבחור מתוך תכניות קיימות.

השפעת התושבים על תהליך קבלת ההחלטות יכולה להיות חיובית ויכולה להיות שלילית. אנשי מקצוע נוטים להביע חששות, שההשפעה תהיה שלילית בגלל חוסר הידע והניסיון של תושבים מן השורה, בגלל ראייתם הצרה ומשום שהם מעדיפים את האינטרס האישי מן האינטרס הכללי. בעלי דעה זו מצפים על כן לכך שהתוצר יהיה פחות טוב בעקבות שיתוף תושבים. לעומתם יש הסוברים שתכנון מקצועי בלבד לא הוכיח את עצמו ושתרומת אנשים לא-מקצועיים חשובה דווקא.

בפועל, בפרוייקט שיקום השכונות ניסו אנשי המקצוע להתגבר על בעיית חוסר המקצועיות בעזרת ניסיונות לשכנע את התושבים בצדקת דעתם המקצועית והצרת תחומי הבחירה של התושבים. ברוב המקרים התושבים אכן השתכנעו או היו משוכנעים מראש במומחיות אנשי המקצוע. מבחינת הקצאת משאבים בין אזורים שונים בשכונות או בין תחומים שונים אכן קרו מקרים של לחץ של פעילים לטובת האזור שלהם או התחום החשוב להם. אך אין לנו דרך לבדוק בצורה

אובייקטיבית באיזו מידה היה עיוות של ממש בהקצאת המשאבים בגלל לחץ זה. מבחינת התחושה הסובייקטיבית של תושבי השכונה התברר בסקר משקי הבית, ש-65% מהמדגם חשב ש"העזרה הניתנת על-ידי הפרוייקט מתנהלת בצדק". נתון זה, המצטרף לממצא שלא היה הבדל בין הפעילים והלא-פעילים בדעה זו, מצביע על כך שלא רווח הדימוי שיש מספר מצומצם של פעילים המחלקים את העזרה ביניהם ובין חבריהם ומקפחים את השאר. על אף זאת מטריד הממצא שכשליש מהמדגם הרגיש שקיימת הפליה, בייחוד על סמך היכרות וקשרים.

תהליך השיתוף לא כלל צעדים המכוונים לעזור לתושבים להתמודד עם תהליך קבלת ההחלטות המורכב והלא מוכר. בשכונות אחדות אמנם צוין שהתושבים נעשו "מקצועיים" יותר במשך הזמן; אבל הם נאלצו ללמוד מן הנסיון ולא קבלו הדרכה או עזרה.

מטרה 3 - תינוך

אחד ממאפייניה של דמוקרטיה בריאה ומתוקנת הוא אזרחים בעלי מודעות וידע על הנעשה במדינה. על כן אפשר לראות את המטרה של קידום החינוך כתומכת במטרה של קידום ערכים דמוקרטיים.

נפרט מטרה זו לכמה מטרות-משנה. אחת מהן היא **ללמד או ללמוד איך לנצל את המערכת ולהשתמש בה**.¹ היא הושגה במידה רבה לגבי מספר מצומצם של תושבים. הפעילים למדו להכיר טוב יותר את המבנה המוסדי ואת מערכת קבלת ההחלטות ברשות המקומית ובמשרדי הממשלה ואת האנשים שאישו מערכת זו. הם למדו לדבר עם אנשים אלה, לעבוד אתם, לעבוד בתוך המערכת, אך גם לתמרן בה, לפעול נגדה ולפעמים אף ניצחו. הם למדו להכיר בכוחם כנציגי השכונה, לדעת מהן זכויותיהם ולעמוד עליהן. לימוד זה בא בעיקר מתוך התנסות אישית, אך עבור חלק מהפעילים גם מקורסים לפעילים או מהדרכה וייעוץ בלתי-פורמליים של עובדים שונים של הפרוייקט (מנהל הפרוייקט, עובד קהילתי, יועץ תכנון).

בשכונות שהיה בהן תהליך פתוח יותר יכלו תושבים רבים יותר לנצל אפשרות זאת במסגרת ועדות המשנה או ימי העיון. אך למידתם היתה מצומצמת יותר, מפני שמידת החשיפה שלהם לא היתה רחבה או ממושכת כמו זו של הנציגים.

¹ לא יכולנו, כמובן, למדוד את הידע של התושבים לפני הפרוייקט ולאחר השתתפותם בו. הערכות אלה מבוססות על מעקב אחר התהליך בשכונות ואחר תפקוד התושבים בתהליך עצמו, ועל שיחות עם הפעילים ועם אנשי הרשויות.

מטרת משנה אחרת של המשתף היא לחנך את הציבור לצורך להגיע לפטרות ולהתחשב באילוצים. זו איננה מטרה של המשתתפים, הם אינם מעוניינים בכך. אלא שמתאיור התהליך שהתנהל בשכונות נראה, שהתושבים אכן למדו להתפשר וייתכן אף שבכמה מהשכונות הם אפילו ויתרו יותר מדי.

התושבים שהשתתפו בתהליך התכנון למדו משהו על תכנון ועל אופי התכניות הקיימות במשרדים שונים הרבה מעבר למה שמגיע בדרך-כלל לידיעתו של תושב רגיל בישראל.

בתחום החינוך הושגה איפוא המטרה במידה רבה, אך למרבה הצער רק לגבי מספר קטן של תושבים. חלק מהנלמד היה אומנם תלוי בהתנסות לאורך זמן ובהשקעת זמן רב וקשה היה לצפות שכל תושב ותושב יעשה זאת, אך אפשר היה בהחלט למסור לקהל הרחב יותר מידע על התכנון ועל התכניות, ובכך להגדיל בהרבה את מספר התושבים שהיו יכולים ליהנות מהישג זה.

אך ההישג בתחום זה לא הסתכם רק במה שנמנה עד כה. חל גם תהליך של חינוך של אנשי הרשויות והמשתתפים השונים. ברמה הציבורית למדו אנשי הרשויות להכיר מקרוב לפחות כמה מן האנשים שלמענם היו אמורים לפעול. הם למדו לעבוד אתם, להאזין להם, לשכנע אותם ולהתפשר עמם. ברמה הפרטית והציבורית-למחצה, רכשו הארכיטקטים שעבדו עם התושבים ניסיון בעבודה עם שכבות אוכלוסייה שבדרך-כלל לא באו במגע אתן.

מובן, שכפי שהיו הבדלים אישיים בין התושבים, היו הבדלים גם בין המשתתפים השונים וניכרו הבדלים במידת הפתיחות ללימוד מעין זה ובמידה שבה הפיקו את התועלת האפשרית. היו מי שאפשר לומר שמה שקרה להם היה "מתוך שלא לשמה בא לשמה", היינו במשך הזמן הפכה התייחסותם לנושא שיתוף התושבים רצינית וכנה יותר; והיו מי שלא שינו את דעתם, לא לחיוב ולא לשלילה.

הדרך שבה הופעל השיתוף בפרוייקט שיקום השכונות מצביעה, שלא היתה הכרה בצורך בידע ובניסיון בשיתוף תושבים ובצורך לתכנן את צעדי השיתוף. ההנחה היתה כנראה, שהנושא הוא פשוט ומובן לכל בר-דעת באופן אינטואיטיבי. הנחה זו היתה מוטעית, במיוחד בהתחשב בחוסר הניסיון בארץ בשיתוף ובהשתתפות תושבים בתהליכי קבלת החלטות בכל מסגרת שהיא. האנשים שלקחו חלק פעיל בתהליך השיתוף צברו ניסיון מעשי במשך הזמן, אך למידה זו, שנגעשתה בדרך של ניסוי וטעייה השפיעה בוודאי על האופי שנשא תהליך השיתוף. ייתכן מאוד, שהסיבה לכך שלא ננקטו פעולות וטכניקות מיוחדות לשיתוף נעוצה בעיקר בחוסר ידע, ובהנחה האמורה ששיתוף הוא דבר "טבעי" ואין צורך לפעול למענו במיוחד.

מטרה 4 – שינוי חברתי ואישי

מטרה זו כוללת שני מישורים השלובים יחד כך שקשה לעיתים להפריד ביניהם: שינוי חברתי ושינוי אישי. שינוי חברתי משקף בדרך-כלל גם שינוי אישי החל אצל האנשים הגורמים לשינוי החברתי. אך שינוי אישי יכול להתרחש ללא שינוי חברתי מקביל או משולב. נבחן להלן מטרות-משנה של משתפים ומשתתפים מבחינת שני היבטים אלה.

מטרה בסיסית במישור החברתי היא הגברת המעורבות הקהילתית של תושבי השכונה. ואכן, במסגרת הפרוייקט ניכרה עלייה בהיקף המעורבות של התושבים בכל שכונות המחקר ועלייה ברמת המעורבות. תושבים השתתפו במסגרות הפורמליות של הפרוייקט, בוועדים ממוקדים יותר, בפעולות ובמבצעי התנדבות מסוגים שונים ובבחירות שנערכו (ראה טבלה 16.1). עם זאת חשוב לזכור, שהיו הבדלים גדולים בין השכונות בתחום זה, ורק בחלק מהן חל שינוי של ממש.

מעורבותם של האנשים הפעילים התבטאה במיוחד בהשקעה מרשימה ביותר של זמן ומאמץ, מעל ומעבר למקובל בשכונות בישראל. אך לגבי אנשים שהיו פחות פעילים היה הליכוי והעידוד של העובדים הקהילתיים או של מנהל הפרוייקט חשוב גם כדי ליזום את הפעילות וגם כדי להמשיך אותה.

בחמש שכונות נוצר ארגון קהילתי חדש (ועד שכונה) לטיפול בבעיות השכונה, שלהלכה הוא יוכל להמשיך לפעול לאורך זמן. ארגון קהילתי זה אמור להכיל את המנהיגות המקומית של השכונה.

בקיומה של מנהיגות מקומית רואים, בין השאר, דרך לבטט את המעורבות הקהילתית ולהגביר את הסיכוי להמשך קיומה. מובן שדבר זה תלוי באופי המנהיגות המקומית, בדרך פעולתה ובמידת הגיבוי שהיא זוכה לה מתושבי השכונה.

בפרוייקט שיקום השכונות פעלו הרשויות בכיוונים שונים במקומות שונים כדי להשיג מטרה זו של יצירת מנהיגות מקומית. נציגי הרשויות נטו לתמוך במנהיגות שנתפסה כמתונה וכמוכנה לשתף פעולה, מבלי להתחשב אם מנהיגות זו ותיקה או חדשה, מרכזית או דמוקרטית. הם העדיפו מנהיגות מתונה על קבוצות שנתפסו כקיצוניות מדי, ועל כן פעלו לקדם אותה ולחזקה. אך היו גם אנשי רשויות שפעלו למען הרחבת המנהיגות ולמען עידוד כניסת פעילים חדשים למוסדות הפרוייקט. אלה היו בייחוד העובדים הקהילתיים ולעתים מנהל הפרוייקט. בפועל, בייחוד בשכונות שהיה בהן ועד לפני כניסת הפרוייקט, היתה בכך משום תמיכה

במנהיגות מצומצמת מאוד, שפעלה בשיטה של קואופטציה הדדית ולפיכך הייתה נוחה לרשויות ולא עצמאית במיוחד. המנהיגות בשכונות שהוקם בהן ועד חדש בעקבות הפרוייקט הייתה פתוחה ודמוקרטית יותר, והצליחה לשמור על מיזת רבה יותר של עצמאות. נראה גם שבועדים שהוקמו על בסיס של בחירות אזוריות בתוך השכונה הייתה מנהיגות פתוחה ודמוקרטית יותר מאשר באלה שהוקמו בצורות אחרות.

בתוך קבוצת הפעילים התפתחה תחושה של שייכות ושל צבירת כוח השפעה. הם למדו להכיר בכוחם כקבוצה מאורגנת ומלוכדת וידעו להפעילו. אבל בו בזמן נתגלו חילוקי דעות בינם לבין עצמם ובינם לבין קבוצות שונות בשכונה בעקבות המצב החדש שנוצר, שבו קיימים משאבים ויכולת השפעה על אופן הקצאתם. הדבר עורר, מטבע הדברים, מחלוקות לגבי השאלה מי ייהנה ממשאבים אלה ומי ישתתף בהחלטות לגביהם. עד אז, ועד שלא נקבע תקציב-גג לשכונה, לא הייתה סיבה לתחרות בין אנשים או קבוצות. תופעה זו נתגלתה בכל השכונות, אך ברוב השכונות הצליחו התושבים להתגבר על המחלוקות הפנימיות רוב הזמן וזה לא פגע בתפקוד של נציגות התושבים.

מטרת המשנה של הקטנת התלות ברשויות הושגה אולי במישור החברתי שכן התושבים נהיו מעורבים יותר ויכלו להשפיע על ההחלטות המתקבלות. אך מצד שני ייתכן גם שהפרוייקט הגביר את תלותם שכן הרגיל את התושבים להרבה תכניות שסבסודן גבוה. אנשים שפעלו לפני הפרוייקט ללא תמיכה כספית ובצורה צנועה, ללא יכולת השפעה רבה וללא הכרה רשמית, התרגלו עתה לתמיכה ולכרי-פעולה נרחבים. לפני כניסת הפרוייקט היו יוזמות עצמיות בכל השכונות, וחלקן דעכו לגמרי בעקבות המיסוד שחל במסגרת הפרוייקט. הדוגמה הבולטת היא המצל"פ בנתיבות, שפעלו בה מתנדבים רבים במשך שנים, ושנעלמה לגמרי אחרי ששולבה בפרוייקט. עדיין מוקדם לדעת אם פעילים אלה יהיו מסוגלים לחזור להיקף המצומצם של פעילות קהילתית עם יציאת הפרוייקט או עם צמצום פעילותו.

מטרת משנה אחרת המתקשרת לקודמתה עוסקת במישור האישי - הגברת האחריות של הפרט לחינו ולטביבתו. במסגרת הפרוייקט היו שני היבטים שכרוכים במטרה זו. האחד, הפעלת העקרון של תשלום, ולו סמלי, תמורת כל שירות חברתי שקיבל התושב. ראינו שברוב המקרים קיבלו התושבים בהבנה את המדיניות הזאת. אך היו רמזים לכך שהניסיונות להגדיל את ההשתתפות העצמית במידה ניכרת פגעו בשכבות חלשות יותר. מדיניות כזאת יכולה אפוא להגביר את הפערים בתוך השכונה ולפעול לרעת הקבוצות החלשות יותר. אין לנו דרך להעריך, אם חל שינוי ביחס של תושבי השכונה אל הרעיון שיש לשלם תמורת השירותים שהם מקבלים. מכל מקום, המגמה בפרוייקט הייתה להגדיל את אחוז ההשתתפות העצמית של התושבים.

ההיבט השני של הגברת האחראיות האישית היה בתחום של עשייה עצמית. ואכן, ניכרה עלייה במספר המתנדבים ובמספר פעולות ההתנדבות של תושבי השכונה למען אזוריהם או למען תושבים נזקקים יותר. אך עיקר ההשקעה של הפרוייקט בתחום זה היה בנושא הטיפול בבתיים המשותפים. הכוונה היתה להקים ועדי בתיים שייקחו על עצמם לא רק אחריות כספית אלא גם אחריות על הטיפול והתחזוקה של האזורים המשותפים של הבניין; אחריות הדורשת מעצם טיבה, התמדה. אמנם אורגנו הרבה ועדי בתיים, אך רובם לא החזיקו מעמד זמן רב ולא התמידו לפעול בנושא התחזוקה. קשה איפוא לומר שהמטרה הושגה בהיקף נרחב. ייתכן שהסיבה לחוסר ההתמדה נעוצה בכך שתחומי האחראיות של הוועדים הוגבלו לצד הניהולי של איסוף כספים וטיפול בתחזוקה ולא היו גם בתחומים מעניינים יותר, כגון החלטה אלו שיפוצים יבוצעו. בעניין הזה לא היתה הקבלה בין מטרות המשתף לבין מטרות המשתתף. תברות בוועד בית לא סיפקה את ציפיות התושבים מן ההשתתפות שהיו, כנראה, מעבר לטיפול הבניין - ציפיות כמו הכרה במעמדם, השגת כוח השפעה וכדומה. כיוון שכך, המעמסה של התפקיד היתה גדולה מן מהרווח.

מטרת המשנה של הגדלת מקומות התעסוקה לתושבים הושגה במידה שונה בשכונות שונות, אך הושגה בכלן. ההישג התבטא, בין השאר, בהעסקת נשים שעד אז לא היו מועסקות ופתח בפניהן אפשרויות תעסוקה כטמך-מקצועיות. אלא שמקומות תעסוקה אלה היו קשורים בפעולות שמימן הפרוייקט, ולא יכלו להבטיח המשכיות או קביעות.

המטרות הקשורות קשר ישיר לשינוי אישי, עניינן שינויים בדימוי העצמי, בהרגשת היכולת לפעול ולשלוט איש איש בחייו וכדומה. אין לנו נתונים ישירים בנושאים אלה, אך סביר להניח, שאצל הפעילים אכן עלה הדימוי העצמי וגבר הביטחון העצמי בעקבות הכישורים שרכשו מתוך ההתנסות האישית שלהם. פעילים מכמה שכונות השתתפו בקורסים לפעילים או ניצלו אפשרויות להשכלה פורמלית שנפתחו עבורם. הרצון של התושבים לקידום אישי התבטא בהתמדה שלהם במסגרות אלו. כל האנשים האלה רכשו מיומנויות והבנה, שישרתו אותם במסגרות ובהקשרים אחרים. דברים דומים ניתן לומר על המועסקים מקרב התושבים, בייחוד על מי שנכנסו לראשונה למעגל התעסוקה. אם זכו להדרכה היה הרווח האישי גדול יותר, אך גם במקרים אחרים סביר להניח שהיתה עלייה בדימוי ובביטחון העצמי.

הפעילים השיגו קידום אישי במובנים נוספים: הם זכו להכרה בקרב חבריהם, אנשי הרשויות ותושבי השכונה בכלל, וקיבלו תפקידים פורמליים כיושבי-ראש של ועדים, של ועדות משנה וכדומה. אחדים צברו כוח פוליטי בדרגים שמחוץ לשכונה. כמעט בכל שכונה היו גם פעילים אחדים שהרוויחו רווח מוחשי יותר - משרות חדשות שקיבלו בזכות פעילותם בפרוייקט. ברוב השכונות היו משרות אלו בשכונה

במסגרת הפרוייקט, אך במקרים אחרים גם בשכונות אחרות בקשר לפרוייקט או במסגרות אחרות. כנראה הניסיון, הביטחון העצמי, הכישרים וההכרה שרכשו בפעילותם בפרוייקט עזרו להם להתקדם בסולם המקצועי. אופיין של משרות אלה - מנהל פרוייקט, עוזר אכלוס, עובד בקרה, מנהל מרכז הכשרה מקצועית, מנהל בית-ספר - מצביע על שינוי שחל הן במישור האישי והן במישור החברתי.

נראה בבירור, כי המטרה של שינוי אישי הושגה כמעט אך ורק אצל תושבים שהיו פעילים בפרוייקט; בעיקר אצל מי שהשתתפו בתהליך קבלת ההחלטות וקצת פחות אצל מי (המועסקים והמתנדבים) שהשתתפו בפעולות ההפעלה והעשייה. אין תמה בכך, שכן שינוי אישי אינו מתרחש במהירות או בקלות, וכדי שאכן יחול, צריך אדם לחוות שינוי של ממש בחייו. אפשר לציין לחיוב, שבמסגרת הפרוייקט נכנסו תושבים למעגלי הפעילות הקהילתית והתעסוקה, והודות לכך יכלו לעבור תהליך מסוים של שינוי אישי. בהקשר זה כדאי לציין נקודה חשובה שעלתה מממצאי סקר משקי- הבית. לתושבים לא-פעילים לא תרמה עצם העובדה, שנציגים שלהם השתתפו בתהליך קבלת ההחלטות. לכאורה, הם יכלו להיות מרוצים מכך שהתהליך פתוח במידה מסוימת וכולל אנשים כמותם, אך למעשה לא כך היה. עמדות התושבים שהרגישו שלהם עצמם היתה אפשרות להשפיע היו חיוביות יותר כלפי הפרוייקט וכלפי השכונה מאשר העמדות של תושבים שהרגשתם לא היתה כזאת. ייתכן שאילו היתה רמת ההסברה והתקשורת בין הנציגים לבין כלל התושבים גבוהה יותר, היו עמדות התושבים שונות.

מטרה 5 - גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון ומניעת התנגדויות

מטרה זו היתה נחלת הרשויות המשתפות ואין לה מקבילה אצל התושבים המשתתפים. לעתים היא אף משקפת ניסיון מגמתי של הרשויות לנצל את שיתוף התושבים כדי להשיג יעדים שלהן.

ככלל אפשר לומר, שהושגה תמיכה בפרוייקט. הושג תיעול של פעולות התושבים לאפיקים "חיוביים" בתוך המערכת, במקום תסיסה חברתית ולוחמה "ממסד". היו מעט מאוד ניסיונות לערער על הפרוייקט בכללותו. מטרתן של תנועות האופוזיציה שקמו בכמה משכונות אלו היתה רק להחליף את המנהיגות הקיימת והן היו מוכנות לשתף פעולה עם הפרוייקט. רק ועד שכונה אחד (בגבעת-הרקפות) לא היה מוכן לקבל את תכתיבי הרשויות ודרש זכויות לתושבים, לא רק בקבלת החלטות אלא גם בשליטה על תקציבים ועל הפעלה. אך במרוצת הזמן גם הוא מיתן את גישתו.

אין יודעים באיזו מידה זכה הפרוייקט לתמיכה בקרב תושבי השכונה. רמז למידה כלשהי של תמיכה אפשר לראות בכך שהתושבים לא תמכו בתנועות שיצאו נגד הפרוייקט או נגד המנהיגות הקיימת. ייתכן שהיה מצב של קבלה סבילה ולא תמיכה

פעילה. להערכתנו, חוסר המידע המגיע אל התושבים על הנעשה בפרוייקט ועל פעולות נציגיהם הוא אחד הגורמים למצב זה.

הדפוס הנפוץ של שיתוף-פעולה ופשרה בין הרשויות לבין התושבים עזר לרשויות. הראיה, שכאשר התושבים עמדו על דעתם עמידה נחרצת, הם הצליחו להעביר החלטה הרצויה להם אפילו בשכונות ללא עצמאות או השפעה רבה לתושבים. רשויות או אנשים שהשכילו לרכוש את אמון התושבים הפעילים ולגייס אותם לצדם הגבירו בכך את ההשפעה שלהם על פעולות הפרוייקט. (במיוחד נהנו מזה בעלי תפקידים יחודיים לפרוייקט - מנהל פרויקט, איש הסוכנות).

מניעת עיכובים בתהליך היא הפן השני של טענה מקובלת, ששיתוף תושבים מאריך את התהליך ומעכב את פעולות התכנון והביצוע. ואכן, כאשר התהליך במסגרת הפרוייקט כלל ישיבות סדירות של ועדות משנה וימי עיון הוא נמשך זמן רב יותר מתהליך שבו התכנון נעשה בידי אנשי מקצוע מעטים. עם זאת, בארץ ידועים גם תהליכי תכנון ללא שיתוף תושבים הנמשכים זמן רב, והמושג "סחבת" מוכר עוד מלפני היות הפרוייקט.

מצד שני, בפרוייקט שיקום השכונות נמנעו במקרים רבים עיכובים, שהיו עלולים להיגרם בעקבות חילוקי דעות, וזאת בעזרת יישוב סכסוכים מונע, תיאום מראש ושכנוע של התושבים. לעתים פעלו התושבים כדי לזרז את הפעלת התכניות באמצעות לחץ על הרשות שעיכבה את ההפעלה או באמצעות העזרה של הנציגים בהשגת שיתוף פעולה מצד התושבים. העיכובים המעטים שחלו בתהליך נגרמו כאשר שני הצדדים (התושבים והרשויות) לא היו מוכנים לוותר או כאשר היו מאבקי כוח חריפים בתוך קבוצת התושבים; עוד היו עיכובים ללא קשר עם התושבים. בסך-הכול צפוי שריבוי גורמים המשתתפים בתהליך יגדיל את הסיכוי לחילוקי דעות ביניהם ובעקבות זאת לעיכובים. חילוקי דעות כאלה הם לגיטימיים, והרעיון המנחה שיתוף תושבים בהקשר זה הוא, שאם מטפלים בהתנגדויות בשלב התכנון, הן עשויות שלא להתעורר כלל מאוחר יותר.

התשובה לשאלה אם שיתוף תושבים מאריך את התהליך ומעכב את פעולות התכנון והביצוע, התשובה הזאת תלויה בהשקפה: האם שמים דגש על התוצאה או על הדרך שמגיעים אליה. מי שמדגיש את החשיבות של שיתוף תושבים רואה בזמן ובמאמץ המושקעים בו חלק בלתי נפרד מפעולות הפרוייקט, ולפיכך חלק חשוב וכדאי. מי שאינו רואה חשיבות בשיתוף תושבים יכול לראות בזמן ובמאמץ המושקעים בזבז בלבד. טרפרו למשל (Trapero, 1980) ממאן לקבל את המושג של השפעת ההשתתפות על תהליך התכנון, ואומר:

"...for that would be tantamount to considering participation as an external event which supervenes to interrupt the autocratic process of planning without participation, diverting it from an assumed predetermined course. Participation must, on the contrary, be understood as a fundamental component of the planning process proper, without which there is no planning (just as a vehicle without an engine has the outward appearance of a motor vehicle, but is incapable of movement." (p. 4)

מטרה 6 - שינוי פוליטי

בשכונות המחקר כמעט שלא היו גילויים של שינויים פוליטיים משמעותיים. גם לא היו שאיפות כאלה. בגבעת-הרקפות הצהיר אמנם ועד השכונה הצהרה רדיקלית שמטרתו "להוציא את הממסד מהחמונה" ולקחת על עצמו את כל האחריות, אך הוא הצליח להגשים מטרה זו בחלקה בלבד - לדוגמה, בהפעלת מעון היום. הם שילמו מחיר יקר תמורת עצמאות זו - שיתוק פעולות הפרוייקט לתקופה ארוכה. לאחר שנים מספר הם ויתרו למעשה על מטרה זו ומיתנו במידה רבה את דרישותיהם. המטרה שהושגה באופן כללי היתה הכנסת התושבים לתוך התהליך המקובל ומניעת שינוי פוליטי מהפכני.

בכמה שכונות הושג קידום פוליטי או כוח פוליטי מוגבר, לעתים לאיש אחד או לשניים בתוך השכונה ולעתים לשכונה כחלק מהרשות המקומית. הדבר בא לידי ביטוי בכמה מקומות בהצבתו של תושב השכונה ברשימה של אחת המפלגות בבחירות למועצת הרשות המקומית או בפעילות פוליטית מאחורי הקלעים. ניכרה גם עלייה במעמד האלקטורלי של השכונות והוסבה יותר תשומת לב לשכונה מצד הרשות המקומית. ראש הרשות המקומית או בא כוחו ששימש יו"ר צוות ההיגוי בא במגע מידי ותכוף יותר מאשר בעבר עם תושבים מן השכונה, ודבר זה הגביר את מודעותו לשכונה ולצרכיה. ביטוי לשינוי זה אפשר לראות בכך שוועדי השכונות בתל-אביב שקלו את הרעיון להקים רשימה עצמאית לבחירות למועצת העיר. לבסוף הם החליטו שיוכלו להשפיע כוועדי שכונות יותר מאשר כאופוזיציה במועצת העיר.

להערכתנו, הביא תהליך שיתוף התושבים בפרוייקט שיקום השכונות לשינוי פוליטי משמעותי ביותר, בכך שהוא חייב בפעם הראשונה בישראל לאפשר לתושבים מן השורה להשתתף בצורה ישירה בקבלת החלטות בנושאים הנוגעים להם. אנשי רשויות מדרגים

שונים נאלצו לצאת ממשרדיהם, לכתת את רגליהם לשכונה, לשבת עם תושבים, לדבר אתם ולהאזין להם. לרוב האנשים הללו, זו היתה התנסות ראשונה מסוגה, והוא הדין לגבי התושבים. סביר להניח, שלמקצתם היתה זו התנסות חיובית ולמקצתם שלילית.

הערכה של השגת היעדים המוצהרים של הפרוייקט ביחס לשיתוף התושבים

במסמכים השונים שהוציא הדרג הממלכתי של פרוייקט שיקום השכונות אפשר למצוא ניסוחים שונים של היעדים שנועדו לשיתוף התושבים. אחדים ממסמכים אלה היו הצעות לדיון ואחרים היו תקנונים פורמליים, באחדים היתה התייחסות ספציפית ובאחרים כללית יותר, אחדים התמקדו בתהליך השיתוף ואחרים בתוצאה של התהליך. לצורך ההערכה שלנו נשתמש בכתוב בשני מסמכים משנת 1981 שנתנו הנחיות בנושא צוות ההיגוי השכונתי.

בתקנון לצוות היגוי בשכונה מיולי 1981 נאמר: "יעד מרכזי בשיקום של שכונה הינו היווצרות השותפות המלאה של תושבי השכונה ושל הרשות המקומית - הן בעיצוב תכניות העבודה והן באחריות לביצועם ולהצלחתם"¹.

על סמך הנאמר בסעיפים הקודמים של פרק זה ניתן לסכם ולומר, כי "שותפות מלאה" בעיצוב תכניות הושגה במידת-מה רק בשלוש שכונות. בשאר שכונות המחקר היתה אמנם השתתפות של תושבי השכונה בעיצוב תכניות העבודה, אך יחסי הכוחות בין התושבים לבין נציגי הרשויות נטו בבירור לצד האחרונים, ויכולת ההשפעה של התושבים היחה מוגבלת. רצוי גם להזכיר, שהיו רמות שונות של דבקות ביעד זה מצד רשויות שונות ומצד מי שייצגו רשויות אלה.

ברמה הציבורית של פעולות הפרוייקט לא היתה בשום שכונה שותפות מלאה באחריות לביצוע. למעשה כמעט שלא היתה לתושבים השפעה על נושאי ביצוע, אלא אם כן מדובר בתושבים ספורים ששימשו בתפקידים של מנהל פרוייקט או יו"ר החברה הסוכנותית, או בפעולות ומבצעי ההתנדבות שעשו התושבים. רק במקרה של מעון היום בגבעת-הרקפות נעשו התושבים אחראים להפעלת התכנית.

¹ תקנון לצוות היגוי בשכונה, לשכת סגן ראש הממשלה, הצוות המקצועי הבינומשרדי, יולי 1981, ע"מ 1.

גם ברמה הציבורית-למחצה לא היתה בכל השכונות שותפות מלאה לתושבים, לא בעיצוב התכניות ולא באחריות לביצוע. ברמה הפרטית היתה ברוב המקרים שותפות מלאה ולעתים אף מצב שהתושבים היו המחליטים היחידים והאחראים הבלעדיים.

באשר לאחריות להצלחת התכניות, קשה לדעת איך להתיחס לנושא. מבחינה פורמלית שותפו התושבים בצוות ההיגוי הממונה על התהליך של קבלת החלטות, ולפיכך אפשר לראותם כנושאים באחריות. אבל מבחינה מעשית, ביחס למידת ההשפעה שהיתה להם על תהליך זה, התשובה מסויגת יותר ושונה בשכונות שונות וביחס לרשויות שונות. האחריות בשכונות שהיתה בהן מידת השפעה גבוהה שונה מאשר בשכונות שמידת ההשפעה בהן בינונית או נמוכה. האחריות לגבי התכניות של הסוכנות גבוהה יותר מאשר לגבי התכניות של משרד הבינוי והשיכון או של משרד החינוך והתרבות.

העובדה שהתושבים לא היו אחראים לביצוע התכניות מוסיפה לסייג שיש לעשות ביחס לאחריות שלהם להצלחת התכניות.

נפנה עתה לניסוח השני שהופיע בחוברת הנחיות במרס 1981. שם הוגדר היעד הרלבנטי של השיקום כ"פיתוח היכולת של תושבי השכונה להשפיע על מצבם ועתידם והגברת אחידותם למצב בשכונה"¹.

ניסוח זה הוא ברוח המטרה העקרונית של שיתוף, המתייחסת לשינוי חברתי ואישי. הוא איננו מדבר על מתן אפשרות להשפיע, כי אם על פיתוח היכולת של התושבים לעשות כן ולא ברור אם הכוונה ליכולת קהילתית או אישית. על כן הערכתנו חייבת להתבסס על ביטויים התנהגותיים, היכולים להעיד על שינוי כזה.

מן ההיבט הקהילתי הביא הפרוייקט לכך, שבשמונה שכונות היה ועד שכונה, שבמידה זו או אחרת פיתח יכולת השפעה על הנעשה במסגרת הפרוייקט. כמה ועדים אף הרחיבו את עיסוקיהם וכללו בהם נושאים שהם מעבר לפרוייקט.

הגידול במספר ההתארגנויות ומספר האנשים שהיו מעורבים בוועדים שונים, בפעולות התנדבותיות ובבחירות שהתקיימו לוועדים מעיד על שינוי מסוים לחיוב שחל בשכונות, כמובן בהיקף ובאינטנסיביות שונה בין השכונות. לגבי התושבים שהועסקו בפרוייקט היתה התקדמות לקראת היעד מבחינה אישית.

¹ הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכונתית, שכת סגן ראש הממשלה, הצוות המקצועי הבינמשרדי, מרס 1981.

כל ועדי השכונות פיתחו במידה זו או אחרת יכולת השפעה על הנעשה במסגרת הפרוייקט. אחדים מהם אפילו כללו בפעולתם נושאים מן המסגרת הרחבה יותר.

לגבי הקבוצה הקטנה של תושבים פעילים בכל שכונה אפשר לומר, שאצלם היתה התקדמות ניכרת לקראת השגת היעד הזה. הם אכן פיתחו את היכולת שלהם להשפיע על מצבים, ובפעילותם ובנכונותם להשקיע זמן ומאמץ גילו אחריות למצב השכונה. ייתכן כמובן שפה ושם הגדירו הפעילים את טובת השכונה בצורה חופפת למדי את טובתם הם או טובת האזור או הקבוצה שלהם, אך תופעה כזאת יכולה להתגלות בכל מסגרת ובכל רמה ואינה ייחודית לפרוייקט שיקום השכונות.

אשר לחלקו השני של היעד: "... הגברת אחריותם למצב בשכונה": המנגנונים שיצר הפרוייקט ואופן פעולתם מראים בבירור שלא היתה כוונה להטיל על התושבים את מלוא האחריות. כאשר תושבים עשו ניסיונות לקחת על עצמם אחריות כזאת, הסתייגו הרשויות מאוד, וכמעט בכל המקרים הצליחו לטכל אותם. הגבלה זו של אחריות התושבים גרמה לכך שחלק מהפעילים התאכזבו והרגישו שאין הם יכולים להשפיע במידה שהיו רוצים, על אף היותם חברים במוסדות הפרוייקט.

אחריות התושבים ברמה הציבורית-למחצה הצטמצמה ברוב המקרים בעיקר לדרשה לאחריות על תחזוקה וטיפול של הבניינים המשותפים ותוצרותיהם ולא ללקיחת חלק בהחלטה או בביצוע. מטרה זו לא הושגה ברוב המקרים. ועדי הבתים שאורגנו לא החזיקו מעמד זמן רב, אולי משום הגבלה זו של אחריות או משום שהבעיה סבוכה ואינה ניתנת לפתרון פשוט ומהיר. ברמה הפרטית אכן היתה התקדמות. מספר האנשים, שיזמו שינויים במקום מגוריהם, לוו כסף והשקיעו כסף, זמן ומאמץ בשיפוץ ובהרחבה של דירותיהם, גדל.

יעד זה ניתן כנראה להשיג אך ורק אם האדם השתתף בעצמו בתהליך בדרך כלשהי, או אולי אם הוא קרוב מאוד לאדם אחר שהשתתף בו. אם כך ברור, שבשכונות שבהן השתתפו מעט מאוד תושבים, הושג יעד זה במידה מועטה בלבד. בשכונות שבהן היה מספר המשתתפים גדול יותר, הוא הושג במידה גדולה יותר.

שינויים משמעותיים במודעות ובהתנהגות של תושבים ביחס לשכונה בכללותה יכלו לחול רק בקרב כמה עשרות בכל שכונה. שינויים קלים יותר חלו בחוגים קצת יותר רחבים. נראה איפוא, שהדפוס הבסיסי לשיתוף התושבים שיצר הפרוייקט לא התאים ליעד הרחב שהציג לעצמו, הדורש השתתפות פעילה ממש של מי שרוצים שהשינוי יתפתח בקרבם. בהגדרה רחבה זו של היעד לקח הפרוייקט על עצמו משימה כמעט-בלתי-ניתנת-להשגה בטווח הקצר.

סוף דבר

הישג חשוב של פרוייקט שיקום השכונות בנושא שיתוף התושבים היה יצירת תהליך ייחודי במדינת ישראל, תהליך קבלת החלטות ציבורי שבו היו מעורבים מתוקף זכות תושבים מן השורה בשיעור שאיפשר להם מידה מסוימת של השפעה. אמנם לא בכל שכונות המחקר הצליחו התושבים לממש פוטנציאל זה בצורה משמעותית, אך בעצם האפשרות היה שינוי מהותי והישג ניכר.

כל המטרות העקרוניות של שיתוף תושבים קודמו במידה חלקית אף כי היו שכונות שבהן חלק מן המטרות לא קודמו כלל. בהתחשב באופי המטרות ובאילוצים השונים, אי-אפשר היה לצפות שכל המטרות יושגו ובמלואן, ולפיכך גם ההישג החלקי הוא הישג.

אי-ההצלחות של הפרוייקט בנושא שיתוף התושבים קשורות לדעתנו באי-מיצוי של הפוטנציאל והאפשרויות שהיו גלומים בפרוייקט ובמטרותיו. בחלק מהשכונות הוחמצה ההזדמנות לרענון המנהיגות הקודמת. היתה תמיכה במנהיגות של אדם אחד, לא דמוקרטית במיוחד, ולא נעשה להחלפתה או לפחות להרחבתה. לא פעלו די כדי להבטיח ייצוג או תשומות של כל מגוון הרצונות של קבוצות שונות ובמיוחד של הקבוצות החלשות יחסית. התהליך לא היה פתוח מספיק כדי לאפשר השתתפות של יותר אנשים, שהיו יכולים להפיק תועלת אישית כפי שקרה למי שהשתתפו. לא היתה העברה משמעותית של סמכויות מהרשויות לתושבים.

חשוב לציין, שבהרבה מהנושאים הללו שיקף הנעשה בפרוייקט את הנורמות המקובלות במסגרות אחרות במדינה: קשה לדרוש מהתושבים שהיו הנציגים במוסדות הפרוייקט דברים שאינם בהכרח מתקיימים ברמות גבוהות וממוסדות יותר במדינה: לדוגמה, שאלת הנכונות להכיר באחריות וחובת הדיווח (accountability), קשר בין נציגים לבין מיוצגים ודיווח שוטף, ייצוג ישיר של קבוצות חלשות יחסית או של נשים, הימנעות מעירוב של שיקולים אישיים או לא-ענייניים בקבלת החלטות וכיוצא באלה.

אף על פי שיש סימנים שרעיון השיתוף פשט למסגרות אחרות, דרוש מיסוד של עקרון שיתוף התושבים במסגרות שבהן רוצים שיתקיים. בלי החובה לשתף את התושבים ובלי הגדרה של אסטרטגיית שיתוף, יהיה השיתוף תלוי בעיקר בלחץ הדרישות מצד התושבים או ברצון הטוב של הרשויות, באנשים הממלאים את התפקידים הרלבנטיים ובתמיכה שהם יקבלו ליוזמתם לשתף תושבים. רעיון השיתוף

וההשתתפות אינו חלק מן המסורת הפוליטית של מדינת ישראל ושל תושביה. לפיכך, אם יש רצון להפכו למסורת, צריך להתחיל למסד אותו בעזרת מסגרות מחייבות. אמנם יש סימנים לשינויים ברצון לשתף ובנכונות לכך, אבל מכאן ועד היום שבו יקרום הרעיון עור וגידים, עדיין רחוקה הדרך.

עוד יצוין, שכל התוצאות שהיו לשתוף, אם לחיוב ואם לשליה, קשורות להתנסות של האנשים ושל הרשויות עם אסטרטגיה אחת ויחידה של שיתוף תושבים, ולרבים מהם היתה זו התנסות ראשונה מסוגה. לפיכך חשוב, שההערכות בדבר הצלחה או כישלון ייחסו לאסטרטגיה זו או לדפוסיה ולא לעקרון עצמו. לעניין זה יש השפעות על ההתייחסות בעתיד, שכן יש עוד אפשרויות ועוד כיוונים למיסוד המומלץ.

פרויקט שיקום השכונות העלה את הנושא של שיתוף והשתתפות תושבים על סדר היום הלאומי. הדבר נותן את אותותיו גם בחוגים שלא היו חלק מפעולות הפרויקט - בשכונות אחרות, ברשויות מקומיות, במשרדי ממשלה ובמוסדות להשכלה גבוהה. אין זאת אומרת שכבר ניכר בארץ אימוץ בלתי מסויג של העקרון של שיתוף והשתתפות תושבים, אלא שגברה עד מאוד המודעות לנושא. ההישג המשמעותי הזה נזקף לזכותו של פרויקט שיקום השכונות.

חלק ד':

לקחים מהניסוי

הגדול

פרק שבעה-עשר

שיתוף תושבים בראיה עולמית

האם שיתוף התושבים בפרוייקט שיקום השכונות היה מקרה מיוחד במינו, או דמה למה שקרה בארצות אחרות? האם נוכל להסיק מסקנות כלליות יותר על סמך בדיקה השוואתית. סקירה של דיווחים על תכניות שיקום במדינות אחרות (Churchman, 1987) מעלה, שיש זמיון רב בינו לבין פרוייקט שיקום השכונות בתחומים שבהם נטו להיות הישגים ובתחומים שנטו להיות בעייתיים. נראה, שעל אף השונות שבין הארצות הללו, הן בתהליך והן בהקשר, קיים מבנה בסיסי לתופעה של שיתוף תושבים בשיקום שכונות. המבנה נשאר יציב בגלעינו, גם כאשר ההדגשים והפרטים משתנים לפי המקום והנסיבות.

בין השאלות הרחבות הקשורות בסוגיית השתתפות התושבים העולות מהסקירה הנ"ל, כלולות ארבע השאלות הבאות:¹

1. האם השתתפות בהרשאה ובהרשאה ממשלתית מובילה בהכרח לקואופטציה, ומונעת שינוי רדיקלי? האפשר שבמצב כזה יהיו התושבים בעמדת כוח?

2. האפשר לשותף תושבים בכל רמות ונושאי התכנון?

3. השתתפות ישירה מול השתתפות לא-ישירה, ייצוגית - היכול אדם לייצג את זולתו? החייב אדם להשתתף בעצמו כדי להפיק תועלת מההשתתפות?

4. מה חשוב יותר: תהליך ההשתתפות או תוצריו/תוצאותיו?

נושאים אלה שלובים, כמובן, זה בזה, אך כל אחד מהם מתמקד במימד אחר של המסגרת התיאורטית שלנו.² הנושא הראשון קשור למימד הכוח; השני - לתחומים ולשלבים של התהליך; השלישי - להגדרת המושג "ציבור" והרביעי למטרות השיתוף וההשתתפות.

¹ הדיון בפרק זה הוא חרגום של פרק שהופיע באנגלית (Churchman, 1990)

² ראו אלתרמן, לוי-יון וצ'רצ'מן (1981).

שאלת הכוח

על סמך המחקר שלנו בפרוייקט שיקום שכונות ונסיונותינו לפרש אירועים מתעודים אחרים במושגים של סולם יחסי הכוחות שהצענו, תשובתנו לשאלה הראשונה היא - לא - השתתפות בהשראה ובהרשאה ממשלתית לא מובילה בהכרח לקואופטיציה; ו-כן - דומה שהיא מונעת שינוי רדיקלי.

טבלה 17.1 מראה כי אף שמקומות רבים, בהם הכוח נמצא בבירור בידי הרשויות, מופיעים בקצהו הנמוך של סולם יחסי הכוחות המוצע, הנה ישנם גם מקרים רבים בהם מאזן הכוח שוויוני יותר או אפילו בהם נראה שלתושבים היה יותר כוח מאשר לרשויות.

השפעת התושבים על תהליך קבלת ההחלטות יכול להיות גלוי ו/או סמוי, מפורש ו/או מרומז, ישיר ו/או עקיף, מושג על ידי שיתוף פעולה ופשרות ו/או על ידי קונפליקטים. תושבים יכולים להשיג, ובפרוייקט השיקום אכן השיגו בפועל, השפעה על ידי הגדרת בעיות ומטרות, על ידי ייזום תכניות, על ידי תמיכה, שינוי או דחיה של יוזמות של אחרים ועל ידי השפעה על הקצב והעיתוי של הביצוע, על ההליכים המנהליים ועל צוות התכנית. השאלה איזה סוג השפעה חשוב יותר או בעל השלכות רבות יותר, או איזה סוג מייצג כוח בעל יתר חשיבות, איננה שאלה פשוטה. בכל זאת, כדי לנסות להעריך את כוחה היחסי של השפעת התושבים, יש לקחת בחשבון את האופי המגוון של ההזדמנויות והאמצעים של התושבים להפעיל את כוחם. יתר על כן, אסטרטגיית פעולה של תושבים המבוססת על שיתוף פעולה עם הרשויות אין פירושה בהכרח אובדן גמור של העצמאות ושל תום הלב של התושבים. בהתחשב בתנאים ששררו בישראל, כפי שתוארו לעיל, עצם העובדה שהיו שכונות של פרויקט השיקום בהן זכו התושבים ברמה מתקבלת על הדעת של עצמאות והשפעה, הוא סימן מעודד מאד.

למעשה, נראה שתכנית מטעם הממשלה המרכזית יכולה, אם רק הממשלה חפצה בכך, להעניק לתושבים יותר הזדמנויות להשפעה מאשר תכניות התלויות לגמרי ברצון הרשות המקומית לשתף תושבים בחלוקת הכוח. ממשל ריכוזי יכול לקבוע מינימום בסיסי, ולאכוף דפוס זה (כפי שאכן עשה בפרוייקט השיקום), בין שהרשויות המקומיות מצדדות בעקרון זה ובין אם לאו. בעוד שלגישה יותר ביזורית ישנם יתרונות ברורים של גמישות, הנה הם עלולים להתבטל עקב גחמות של הרשויות המקומיות ביחס להשתתפות התושבים. התשובה לדילמה זו אינה מובנת מאליה ואינה פשוטה. בכל זאת ממצאים ממספר תכניות מעידים, שהשלטון המרכזי יכול למלא תפקיד חיובי בעידוד ובחיזוק השתתפות תושבים ברמה המקומית (James, 1983; Feriman, 1983).

טבלה 17.1: יחסי הכוחות במרוייקט שיקום השכונות ותכניות שיקום בארצות אחרות

תכניות בארצות אחרות	הערכות אנשי הרשויות	הערכות חוקרי השדה	סולם יחסי-כוחות
CAP (Arnstein, 1969) CDBG(Armistead et al.1980)			1. שליטה משתף - העברת מידע ממשותף למשתתף, או ממשותף למשתתף
Transkei (Finlayson, 1978)	נחיבות		2. שליטה משתף - העברה דו-כיוונית של מידע
Lusaka (Rakodi, 1983) Cole (1974)		נחיבות	3. שיתוף סמלי של תושבים בקבלת החלטות
CDBG(Armistead et al.1980) Copenhagen (Periman & Spiegel, 1983) Covent Garden (Appleyard, 1983) Docklands (Spiegel & Perlman, 1983)			4. קיום חובת התייעצות
	נווה-ישראל		5. מתן זכות להשמעת התנגדויות
		נווה-אליעזר נווה-ישראל	6. גיוס מונע של תושבים (Cooptation)
Detroit(Bachelor & Jones (1981)	עיר-גנים	עיר-גנים כנען גבעת אולגה	7. האצלת חלק מסמכויות ההחלטה לתושבים
		אור עקיבא	8. שותפות שבה יש זכות וטו של המשתתפים
Schilderswijk (Draisen, 1983)	עכו-מזרח אור עקיבא כנען, גבעת אולגה נווה-אליעזר גבעת הרקפות שכונת התקווה	עכו-מזרח שכונת התקווה	9. שותפות מלאה
Orcasitas (Perlman,1983) Model Cities (Frieden & Kaplan, 1975) Oakland (May, 1973) Cole (1974)			10. שותפות שבה יש זכות וטו של התושבים
			11. מתכנן בוחר ציבור לייצג
			12. תכנון סניגורי (Advocacy planning)
CAP (Arnstein,1969) Dayton(Frieden & Kaplan, 1975)		גבעת הרקפות	13. שליטה הציבור ללא מתכנן

¹ הופעת מקור מסוים ביותר מרמה אחת באה לציין שבתכנית ההיא היתה שונות בין מקומות והיו כאלה שנפלו בנקודות שונות בין אותו טווח.

התחומים הפתוחים להשתתפות

השאלה השנייה היתה האם כל הנושאים והרמות של התכנון יכולים וצריכים להיות פתוחים להשתתפות הציבור. במושגים של שלבי תהליך קבלת ההחלטות שבהם התושבים השתתפו, נמצאו מקרים של השתתפות בכל שלב. השלב שבו היתה ההשתתפות שכיחה ביותר היה שלב הבחירה של החלופה הרצויה ביותר, אף שבמקרים רבים ניתנה כאן לתושבים הזדמנות רק להעלות את הערותיהם על תכנית מוגמרת, ולא להחליט אם היא תאומץ או לא.

אשר לשאלת הנושאים: הניסיון בכללו מעיד, שהתושבים מעוניינים יותר בנושאים מידיים ובעניינים "שעל סף ביתם", כפי שכינו זאת (Godschalk & Zeisel, 1983), מאשר בנושאים שכמה תושבים בהולנד כינו "תכנון ארוך-טווח מיותר" (Draisen, 1983). כן ניכרה השתתפות רבה יותר בעניינים הנוגעים לבתים חד-משפחתיים מאשר לבתים משותפים. נראה איפוא שנושאים הנוגעים יותר במישרין לניסיון היומיומי של האנשים, והמשפיעים עליהם במישרין, מתאימים יותר להשתתפות התושבים.

מובן שהנימוק-שכנגד השכיח בפי בעלי מקצוע בכל התחומים הוא, שהתושבים חסרים את הידע והכישורים המקצועיים הדרושים כדי לקבל החלטות נבונות ו'נכונות'. בפרוייקט השיקום נטו התושבים להסכים עם עמדה זו, ולהיכנע לדעות המומחים. עם זאת, בכל שכונה הבחינו התושבים בין מה שהם ראו כתחומים הדורשים - לכאלה שאינם דורשים - התמחות, ולא נמצא בעניין זה הסכמה כוללת. כך שבכמה שכונות ראו צורך בהתמחות בתחום החינוך, אחרות - בנושאי שיכון וכיו"ב.

אין ספק שהתושבים מצויים בעמדת נחיתות, הן עקב העדר ידע מספיק בנושאים הנדונים והן משום העדר ידע והבנה מספיקים של תהליכי התכנון. ואולם נחיתות זו ניתנת לתיקון. ידע ניתן לספק, ואם, כפי שאכן קורה תכופות, הידע הדרוש אינו זמין בצורה נאותה, יכול הצורך בו לשמש דחף להכנתו כנדרש.

הכנה, הכשרה והכוונה לתהליך קבלת החלטות צריכות להיכלל מלכתחילה בשלבים הראשונים של התכנית. בו-בזמן דרושות הכנה, הכשרה והכוונה של בעלי התפקידים ובעלי המקצוע המעורבים, בכל הנוגע לדרכי השיתוף והעבודה של התושבים.

עפ"י מין, גיל ומעמד חברתי-כלכלי. מצד שני לא נמצאו הבדלים מבחינת העמדות ביחס לשכונה. בתכניות האמריקניות טענו רוב החוקרים, שהנציגים נמצאו בדרך כלל ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר ממיוצגיהם (Kasperson & Breitbart, 1974; Cole, 1974). בהולנד נמצא תכופות ייצוג חסר של קבוצות מיעוטים (Godschalk & Zeisel, 1983).

את ההיבטים הסימלי והסובטאנטיבי של הייצוג קשה הרבה יותר לבדוק, ורוב המחקרים (כולל זה שלנו) לא עשו זאת במישרין. האינדיקציות הבלתי ישירות שניתן לבדוק מרמזות, ברוב התכניות, כי היבטים אלו בעייתיים. ישנם רק מקרים מעטים, בהם יכלו הנציגים להציג עצמם כמי שמייצגים נאמנה את עמדות כלל התושבים (May, 1973; Draisen, 1983; Harris, 1984).

על כל פנים, מעל ומעבר לשאלה הפרוצדורלית האם יושג ייצוג אמת או לא, עומדת שאלה מעניינת אחרת: האם ניתן להשיג את המטרות השונות של שיתוף והשתתפות באמצעות ייצוג, או שמא על היחיד להשתתף בעצמו, אם ברצונו להפיק מההשתתפות תועלת?

כזכור, שש המטרות הרחבות של ההשתתפות שנידונו במחקרנו היו:

1. לקדם ערכים דמוקרטיים,
2. להשיג תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות,
3. חינוך הציבור,
4. להביא לשינוי חברתי ו/או אישי,
5. לגייס תמיכה ולגייס ייצוג לתכנון,
6. להביא לשינוי פוליטי.

נראה שלפחות בעקרון, יכולים התושבים המשתתפים באופן פעיל, להשיג את כל המטרות הללו. למעשה, בפרוייקט השיקום אכן השיגו מספר מצומצם יחסית של תושבים פעילים רבים מהיעדים הספציפיים הכלולים בשש המטרות הרחבות שהוזכרו לעיל. כך, אותם תושבים, שיכלו לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות, זכו במידה רבה של סמכות, יכלו לבטא את צרכיהם והעדפותיהם, למדו משהו על תכנון וכיצד אפשר לנצל את המערכת, נעשו יותר פעילים בקהילה, זכו בעמדות מנהיגות ובהכרה, שיפרו את האמון העצמי והדימוי העצמי שלהם, העניקו תמיכה בפרוייקט והשיגו מידת מה של שינוי פוליטי לא רדיקלי.

ואולם, לבד מההיבט של הגברת הדמוקרטיה באמצעות ייצוג, רק מעט השיגו התושבים שלא היו פעילים בעצמם בתהליך ההשתתפות. במידה מה הם נהנו במישרין

ברמה הבסיסית ביותר נראה, שהתשובה היא כי תושבים יכולים להיות מעורבים בכל הנושאים והשילבים של התכנון של תכניות שיקום שכונתיות. אבל זה מחייב שיקול-מחדש של ארגון תהליך התכנון ושל אופיים של תהליכי קבלת ההחלטות. במילים אחרות, התשובה היא שאין לצפות שהתושבים ישתלבו בתהליך ה"רגיל", אלא יש לבנות-מחדש את התהליך עצמו, כשהתושבים נחשבים לחלק אינטגרלי ממנו. היבט שני של הסוגיה, הנוגע לשאלה אם ראוי שהתושבים ישתתפו בכל הנושאים, הוא נושא ערכי, הקשור לעמדות ביחס להשתתפות הציבור ומטרותיו.

שאלת הייצוג

נושא זה מתייחס להיבט של הגדרת הציבור המשתתף. השאלה היא האם יכול אדם אחד לייצג אנשים אחרים. אם נצא מניתוחה של Pitkin (1967) על ההיבטים השונים של ייצוג, התשובה היא שאנשים מסויימים יכולים לייצג אחרים באחת או בכמה מהצורות הבאות:

1. בצורה פורמלית, משום שנבחרו או מונו לכך, או -
2. משום היותם דומים למיוצגים באפיונים דמוגרפיים, בעמדות ו/או בדפוס ההתנהגות, או -
3. בצורה סימלית, משום היותם מושא להזדהות אחרים, או -
4. בצורה סובסטאנטיבית, וזאת כאשר המייצג פועל לשם האינטרסים של המיוצגים.

בפרוייקט השיקום, כמו ברוב המקרים האחרים, התעוררו בעיות בדבר הלגיטימיות של הייצוג במושגים של כל ארבעת ההיבטים דלעיל. למשל, הבחירות שנערכו לבחירת נציגי התושבים לא תמיד עלו יפה, שכן רמת ההשתתפות היתה נמוכה. ב"תכנית הפעולה הקהילתית" בארה"ב שיעור ההשתתפות נע בין 1% ל-16% (Kasperson & Breitbart, 1974). השיעור ב-Model Cities Program - 10%-25% (במקרה, כשיעור שמצאנו בפרוייקט השיקום אצלנו) - היה מעודד יותר (Frieden & Kaplan, 1975).

מבחינת הדמיון, היה הייצוג בפרוייקט השיקום מעורב. התושבים הפעילים נמצאו דומים לתושבים הלא-פעילים מבחינת המוצא העדתי, סוג הדיור, הבעלות על הדירות ומשך זמן המגורים במקום. אך הם נמצאו שונים מאד מבחינת ההתפלגות

מההגברה בפעילות הקהילתית ומהעזרה שנתנו הפעילים לתושבים אחרים. הנאה עקיפה יכלה לנבוע - או עתידה לנבוע - מהחינוך ומהשינוי האישי בו זכתה המנהיגות, בתנאי שזו תמשיך לפעול לשיפור השכונה. תיאורטית לפחות, אם הייצוג הינו טוב מבחינה סובסטאנטיבית, תושג גם מטרה 2, שעניינה התאמה טובה יותר בין הצרכים לתכניות, עבור כלל התושבים. ואמנם אותם תושבים במחקרנו שחשו שהם מיוצגים - היו יותר חיוביים בהערכתם את השיפורים שהביא הפרוייקט, מאשר אלה שלא חשו בכך ($\gamma = .45$). כלומר, המטרה של בניית תמיכה בפרוייקט הושגה יותר בקרב הפעילים מאשר בקרב התושבים הלא-פעילים.

מתברר כי, כללית, אדם מרוויח יותר - ובעניינים מסויימים רק - דרך השתתפות ישירה. למסקנה זו יש, כמובן, השלכות על המבנה של תהליך השיתוף שראוי ליזום, ועל טכניקות ההשתתפות שיש לנקוט. ממצאינו מרמזים שניתן להרחיב את מעגל הפעילים, לפחות על בסיס קצר טווח, ובכך להגדיל את מספר האנשים המרוויחים מההשתתפות. ניתן היה לעשות הרבה יותר בכיוון זה במסגרת הפרוייקט, כמו גם בכל יתר התכניות שנסקרו.

אין פירוש הדבר שתהליך המבוטס כולו על ייצוג הינו חסר ערך ולא מומלץ אך פירוש הדבר שהמטרות שתהליך זה יכול להשיג הן מוגבלות. אף על פי כן הוא יכול לשמש פתיחה לתהליך התפתחותי מתמשך, בו התושבים בעלי התפקידים ובעלי המקצוע ישנו את עמדותיהם. אז, בטווח הארוך, יכול הדבר להשפיע גם על התושבים האחרים. במקרה שלנו, למרות הבעיות שהתגלו בייצוג התושבים, יש לשער כל בכל הנוגע להחלטות אודות עניינים מקומיים לא יחזור עוד הגלגל לדפוס קבלת ההחלטות שהיה מקובל בעבר.

תהליך לעומת תוצאה

נושא זה מתייחס למטרות השיתוף וההשתתפות, כשהשאלה היא במה חשוב יותר להתמקד: במטרות הקשורות בתהליך ההשתתפות או באלו הקשורות בתוצאותיו. מטרה 2 (תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות) היא בבירור מטרה המכוונת לתוצאות, וכך, במידה מסוימת, גם מטרה 5 (גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון). עיקר עניינן הוא בתוכן של ההחלטות המתקבלות במסגרת התכנית. יתר המטרות מכוונות לתהליך, ועיקר עניינן בשאלה כיצד הגיעו להחלטות אלו. בעלי מקצוע מתחומים שונים נוטים לראות בסוג האחד או האחר של המטרות את הסוג המרכזי: מתכננים וארכיטקטים נוטים להתרכז במטרה 2, אנשי מינהל ציבורי - במטרה 5 -

שתיהן מטרות המכוונות לתוצאות. מדעני החברה, לעומת זאת, מתמקדים בהגברת ערכים דמוקרטיים (מטרה 1) ובחינוך (מטרה 3), ועובדים קהילתיים ופסיכולוגים - בשינוי חברתי ואישי (מטרה 4) - כל אלה מטרות המכוונות לתהליך.

קרוב לוודאי שבעיני התושבים התוצאות הן העיקר. ממצאיו של Cole (1974) מעידים על כך, כמו גם חלק מממצאי מחקר פרוייקט השיקום. לדוגמא, לכשנתבקשו תושבים לדרג את שלושת הדברים החשובים ביותר שעל פרוייקט השיקום לעשות בשכונתם, נמצא כי היעד "להעביר יותר כוח לתושבים, כך שיוכלו לקבל החלטות לגבי שכונתם" דורג על ידי התושבים הפעילים במקום השישי, ובמקום העשירי (והאחרון) על-ידי לא פעילים, אחרי יעדים כגון שיפור המגורים או החינוך.

כך, דרך אחת לענות על השאלה שהוצגה בסעיף זה היא לטעון, שאין תשובה אחת לשאלה מה חשוב לך יותר - התהליך או התוצאה, אלא הדבר תלוי בשאלה מי אתה, או מי את. בכל זאת הניסיון בפרוייקט השיקום מרמז, שניתן לטעון לעדיפות של התהליך על פני התוצאה במושגים כלליים יותר.

אין ספק, שתהליך קבלת ההחלטות בפרוייקט השיקום הושפע ממעורבות התושבים, ולולא השתתפותם היה מקבל צביון שונה. לתושבים היתה השפעה גם על תחומים שונים בפעילות הפרוייקט, ולעיתים הצליחו לקדם נושאים שהיו חשובים בעיניהם. יחד עם זאת מלכתחילה היתה הגבלה על סוג ההחלטות שהיו פתוחות בפניהם, ובמקרים רבים העדיפו לקבל את דעתם של בעלי מקצוע. כתוצאה מכך, הגישה היסודית לבעיות השכונה נקבעה ביסודה על ידי הרשויות. השפעת התושבים ניכרה בעיקר בפרטים הספציפיים ובהדגשות שבתוך ההקשר הזה.¹ אף על פי כן, רוב התושבים הפעילים (כ-60-70%) חשו שהיתה להם הזדמנות להשפיע על החלטות הפרוייקט, ולאלה שחשו כך היתה בדרך כלל דעה חיובית יותר על הפרוייקט בהשוואה לאחרים. יש בכך חיזוק לטענה בדבר חשיבותו היחסית של התהליך.

מאידך גיסא, לאור המסקנות בנושא הייצוג, שהצביעו על כך שרוב המטרות הושגו רק עבור אלה שהשתתפו בפועל, ניתן לטעון שמאחר שהתהליך משפיע רק על קבוצה קטנה של תושבים פעילים, הרי חשובות יותר התוצאות, שפוטנציאלית נוגעות ליותר אנשים.

מכל מקום אין בידינו קריטריונים אובייקטיביים ומוגדרים היטב להעריך האם הסביבה והמצב הנובעים מתהליך עם השתתפות הינם טובים או רעים יותר מאלה הנובעים מתהליך שאין בו השתתפות. אין ברשותנו אפשרויות השוואה מבוקרות, ואין סיכוי שיעמדו כאלו לרשותנו אי-פעם. Vonk (1983) טוען, שבמושגים עירוניים כלליים יותר, אפשר שתוצאות של תהליכי השתתפות שכונתיים לא תהיינה טובות יותר מתהליך מקצועני טהור. Godschalk & Zeisel (1983) יכולים לטעון שקביעה זו מותנית בשאלה האם משתמשים בקריטריונים של התושבים, המושפעים מהתכנית, או באלו של מבקרים חיצוניים.

¹ תוצאות דומות אפיינו תכניות בארצות אחרות (ראו Rakodi, 1983; Armistead, Feinstein & Feinstein, 1980; Wooley, 1985).

לנו כאן אין אלא להסתמך על קריטריונים סובייקטיביים, ולבסס את הערכתו את התוצאות על הערכתו על-ידי התושבים. משנקטנו בדרך זו מצאנו, שהערכות אלו אינן בלתי-תלויות בתהליך, שדרכו הושגו התוצאות. הממצאים הנסיוניים של Wandersman (1979) מורים, ששביעות רצון מהסביבה גבוהה יותר בקרב קבוצות שנמצאה בהן לפחות מידת-מה של השתתפות (תכנון עצמי או בחירה בין אפשרויות חלופיות). ממצא זה מעיד ששביעות רצון אינה פונקציה ישירה של איכות הסביבה, אלא קשורה גם לרגשות של יכולת ושליטה. לא רק התושבים הפעילים במחקרנו רואים בפרויקט השיקום גורם התורם יותר לשכונות, אלא כך סבורים גם תושבים לא-פעילים שלפי דעתם היתה להם הזדמנות מסוימת להשפיע על ההחלטות ברמה כלשהי.

נראה איפוא שתהליך ההשתתפות הוא קריטי גם לגבי השגת מטרות המכוונות לתוצאות. נראה שמסקנה בלתי נמנעת היא, שתהליך ההשתתפות הוא-הוא המוקד החשוב יותר. אין פירוש הדבר שהתוצאות אינן חשובות, כפי שקבע Draisen (1983), אמנם כדי שתכנית תיחשב למוצלחת עליה גם להשיג מטרות קונקרטיות. יחד עם זאת, הנקודה שעלתה מדיוננו היא, כי ככל שהדבר נוגע להצלחת ההיבט ההשתתפתי של תכנית, השפעת התושבים על התוצאות לא בהכרח צריכה להיות גדולה. בתכניות של שיקום שכונות המציבות, בדרך כלל, מטרות רחבות לשינוי ארוך טווח של העמדות וההתנהגות של אנשים, עשוי עצם תהליך ההשתתפות להיות מכריע.

סיכום

הדיון דלעיל האיר כמה מהמורכבויות הקשורות בהשתתפות תושבים. מכאן שהערכת תפקודה הינו מורכב ורב-מימדי, ואינו מניב מסקנות חד-משמעיות. מאחר ש'השתתפות תושבים' הינו מושג טעון-ערכים מאוד, החשובות לרבות מהשאלות הכרוכות בו מבוססות תכופות על ערכים ועמדות אידיאולוגיות. על כן חשוב ביותר שייעשה מאמץ ללמוד יותר על הגורמים המשפיעים על דרך תפקודה של ההשתתפות. בכך תתאפשר הערכה יותר שקולה ושיטתית של העקרון.

פרק שמונה-עשר

מה ניתן ללמוד מהניסוי הגדול? גורמים של הצלחה וכישלון בתהליך הביצוע

מה הלקחים שנוכל להפיק מהניסוי הגדול שערכה מדינת ישראל בהפעלת תכנית רחבת-מימדים של שיקום שכונות? האם גם תכנית זו לקחה בתסמונת מחדלי הביצוע שבה לוקות תכניות ציבוריות רבות? האם גם על פרויקט השיקום ניתן לשאול, כנאמר באופן בוטה בכותרת ספרו של Larson (1980): "מדוע נכשלות תכניות ממשלתיות?" ישראל שימשה מעין מעבדה גדולה, שבה פעל פרויקט רב-מימדים ובעל יעדים רחבי-טווח. לקחי פרויקט השיקום יעניינו, איפוא, גם חוקרים, מתכננים ומקבלי החלטות במדינות אחרות.

על סמך ההערכה של הארגון, התכנון והביצוע שהצגנו בחלק א' נוכל לסכם ולומר שפרוייקט השיקום נחל הצלחה יחסית בכושרו להוציא את יעדיו מהכוח אל הפועל. מטרת פרק זה היא לזהות, מתוך הניתוח של תהליכי התכנון והביצוע, את הגורמים שקידמו ותמכו בהצלחתו של פרויקט השיקום, ואת אלו שעיקבו את סיכויי הצלחתו. בניתוח שנביא אנו מקבלים את יעדי פרויקט השיקום ואת תוכנו כקבועים ורצויים. כאן נשאלת השאלה באיזו מידה הופעל פרויקט השיקום כך שיהיה בכוחו להשיג את היעדים שהוצבו לו? או במלים אחרות: מהם הגורמים שפעלו להצלחה או כישלון בזירת הביצוע?

רקע תיאורטי

בעשור האחרון התפתחה מאוד התיאוריה בדבר תהליכי הביצוע של תכניות ציבוריות. מטרת התיאוריות היא לסייע בפתיחת ה"קופסה השחורה" של תהליך הביצוע ולגלות את התהליכים המתרחשים בה (Alterman, 1987-88). עד לפיתוחה של גישה זו היה נהוג לבצע חקרי הערכה של התוצאות בלבד, ולהשוותן למטרות. אולם מה הואילו חכמים בתקנתם אם את הגורמים המתווכים לא זיהינו? כיצד נוכל לשפר את פעולתן של התכניות הציבוריות מבלי שנזחה את הגורמים הפועלים בתהליך הביצוע. לעיתים תכופות גורמים אלה הם האחראים להטיה או להתמוססות של יעדי התכנית - רצויים ככל שיהיו.

חוקרים במדעי המדיניות הציגו מסגרות תיאורטיות המציגות מערכות של גורמים, האמורים לקבוע את הצלחתו או כשלונו של תהליך הביצוע של מדיניות ציבורית באופן כללי (Alterman, 1982;83). לרוע המזל, מחקרי ביצוע לא מאפשרים בדרך כלל ניתוח סטטיסטי לבחינת כוח ההסבר של כל גורם. נוסף לכך, בדרך כלל מספר הגורמים גדול ממספר המקרים הנחקרים. בניתוח שנציג כאן לא נציע מראש תיאוריה בדבר כוחם המסביר של הגורמים השונים, אלא ניתן להם לעלות מתוך הממצאים כהשערות להבנת תהליך הביצוע הנחקר. מידת ההתאמה בין הגורמים המאותרים בדרך זו לבין גורמים המוצעים במסגרות התיאורטיות יכולה לשמש כמבחן הדדי של הממצאים: האם לא שכחנו אי-אלו גורמים חשובים, שהוצעו במסגרות התיאורטיות הללו? וכן, האם מסגרות אלה מועילות להבנת תכניות ממשלתיות רחבות-היקף כדוגמת הניסוי הגדול של פרויקט השיקום בישראל?

גורמים מעכבים

נוקשות ממסדית של רשויות ממשלתיות והסתמכות על כוח אדם קיים

המדיניות המוצהרת היתה, שהפרוייקט יתבטס רק על ארגונים קיימים, זאת כדי להימנע מהישנות הפרשה העגומה של הרשות לבינוי ופינוי של אזורי שיקום שהוקמה בסוף שנות ה-60. ארגון זה הוקם כארגון מתאם, אך עצמאותם של משרדי הממשלה השונים עשתה אותו לחסר אונים למעשה (Alexander, 1981a). עם זאת, הסתמכות על רשויות ממשלתיות קיימות פירושה שפרוייקט השיקום תלוי בתיאום בין פקידים, האמונים על הריכוזיות כדרך הפעולה המקובלת. נמצא שכמה מהרשויות התקשו בעניין זה יותר מאחרות. נראה שמה שהבדיל בין הרשויות השונות מבחינת הקושי לוותר היה המידה בה הסתמכו על מצבת כוח האדם שלהן, כדי לספק את שירותי הפרוייקט. הקשיחות הפחותה ביותר נמצאה בגופים שהיו בעלי אינטרסים מורששים מועטים, כגון הסוכנות היהודית, או בגופים האמונים על דרך פעולה קהילתית, כגון משרד הרווחה. אותו דפוס נמצא גם בתוך הסוכנות עצמה: נמצאה יותר פתיחות בתכניותיה החברתיות, שהיו חדשות עבודה, מאשר בתכניות הבינוי של בנייני ציבור, בהן היא עוסקת כבר זמן ניכר.

ממצאינו אודות תפקידם של בעלי מקצוע והנורמות הממסדיות הקיימות תואמים את תפקידם של גורמים דומים שהעלו רבות מהתיאוריות שנסקרו על ידי אחת המחברות (Alterman, 1982). מימצאינו מקבילים להיבטים של שלושה מתוך 16 הגורמים שהציעו Sabatier ו-Mazmanian (1983): "כללי קבלת החלטות של הסוכנות המבצעות", "גיוס ממלאי תפקידי ביצוע ומחוייבותם למטרות הממשל" ו-"אינטגרציה הירארכית בין ובתוך המוסדות המבצעים" (עמ' 22-28). שני

הגורמים הראשוניים מקיפים את המדיניות של ממלאי תפקידי הביצוע, בעוד האחרון מתייחס לקשיי התיאום בין מוסדות קיימים.

העדר תכנון פוזיטיבי לשינוי ארגוני בקרב הרשויות הממשלתיות

הפעלת פרויקט השיקום, בייחוד בכל הנוגע למטרות שיתוף הציבור והביזור, חייב שינוי ארגוני. אבל נראה ששום רשות ממשלתית קיימת לא הכינה עצמה ולא שקלה איך ליישם שינויים אלה. הרשויות הסתפקו בתגובות אד-הוק. הן התרכזו ביצירת גופים שכונתיים חדשים, אך התעלמו מההשלכות של תלות נמשכת בגופי ממשל מרכזיים או מקומיים. אולם השגת שינוי ארגוני דורשת תכנון המכוון ביודעין להתגברות על נוקשות ממסדית. לגורם זה אין מקבילה ישירה בסכימות התיאורטיות שסקרנו. אף שרוב הסכמות הללו עוסקות במידת מה בכללי קבלת החלטות או במבנה הארגוני (למשל, Mazmanian & Sabatier, 1983, 22-28), הנה אין הן דנות במישרין בדרך בה מתעצבים כללים אלה ובתפקיד החשוב של תכנון מודע ביצירת שינוי ארגוני.

אי-רצון לנסח כללי חלוקת עבודה בין רשויות שברמה המרכזית והמקומית

בהעדר החיקה, לא נזקקו הרשויות המרכזיות בישראל לניסוח כללים ברורים של חלוקת עבודה בין הרשות המרכזית לזו המקומית. הממשלה והסוכנות היהודית מעולם לא קבעו חוקים פורמליים לגבולותיו של שיקול הדעת של הרשות המקומית ולא קריטריונים לפיקוח של הרשות המרכזית על החלטות שהתקבלו ברמה המקומית. תהליך למידה היה אמור לשמש תחליף לחוקים.

בהירות בניסוח המטרות וכללי הפעולה הוא אחד התנאים להצלחת הביצוע הנזכרים ביותר במסגרות התיאורטיות שסקרנו, ואולם ממצאינו-אנו מעידים על מערכת יחסים מורכבת יותר.

אנו יכולים רק לשער איזו השפעה יש להעדר כללים ברורים, וזאת על סמך ניחוש של התוצאות האפשריות של תהליך פורמלי לקביעת כללים. ההיה תהליך כזה מוביל לקביעת כללים שיעודדו יתר אוטונומיה של השכונה, או - בהתחשב בעובדה שהכללים היו נקבעים על ידי הרשות המרכזית - דווקא לתפיסה מצמצמת יותר של הביזור? תהליך למידה, המאפשר הסתגלות הדדית גמישה, הוא אולי האסטרטגיה המעשית ביותר להשגת ביזור. ואולם נראה, שמאמץ הלמידה שנדרש מתושבי השכונות היה כבד מזה שנדרש מהרשויות המרכזיות. אף שעם הזמן השאיר הממשל המרכזי מקום לשיקול דעת מקומי, הנה עשה זאת רק לאחר שדרגות החופש לקבלת החלטות אודות תכניות חדשות היו בירידה, ולאחר שעלתה המגמה לבחור בחבילות של

הכניות ותיקות ו"משומשות". במקרה היחיד שבו מנהיגי השכונה טעו לחשוב שבזר משמעו גם שליטה על הביצוע, ולא רק על התכנון - הם נדחו מידי כ"מהפכנים".

סתירות פנימיות בתפקיד המפתח של מנהל הפרוייקט השכונתי

תפקידו של מנהל הפרוייקט השכונתי - אחד מבעלי התפקידים המרכזיים האחראיים לביצוע הפרוייקט במישור השכונתי - לא הוגדר כהלכה וטמן בחובו סתירות פנימיות באשר לנאמנות ולתפקוד. משרד הבינוי והשיכון שכר ומימן את המנהלים הפיזיים של הפרוייקט; צוות ההיגוי הבינמשרדי היה ממונה על המנהלים החברתיים או המנהלים הכלליים. מצב זה העלה בעיה של נאמנות כפולה. אף שמנהלי הפרוייקט אמורים להיות חלק ממוסדות השכונה, הנה מעולם לא הועלתה פורמלית השאלה האם עליהם לייצג את התושבים או את גופי השלטון, והם לא תודרכו ברורות בשאלה למי הם חייבים נאמנות. אפשר, אומנם, שהעדר תדריך כזה פירושו בעצם שהרשויות ציפו שנאמנותם של מנהלי הפרוייקט תהיה נתונה להן. אך אפילו כללה הגדרת תפקיד מנהל הפרוייקט במפורש את התביעה שיהיה מעין טוען בשם התושבים - עדיין היתה עומדת בעינה בעיית הנאמנות הכפולה, ונאמנותו לרשויות ששכרו אותו היתה מחייבת פשרות בביצוע התפקיד.

נראה שאיש לא שקל להטיל על מנהל הפרוייקט תפקיד של מתכנן-סנגור (ראה Davidoff, 1965), אף שתפקיד כזה היה מפחית בהרבה את המתחים הפנימיים. כתוצאה מכך, אף שרבים מהמנהלים הצטיינו במוטיבציה גבוהה לקדם את האינטרסים של השכונות, הנה הסתירות הפנימיות שבהגדרת תפקידם גררו רמת תחלופה גבוהה מאוד ברוב השכונות, ומדי פעם נותרו שכונות זמן ניכר ללא מנהל כלל. עם זאת, אין אפשרות לקבוע הגדרה ברורה של התפקיד עד שהרשויות המרכזיות יגדירו לעצמן את יחסן למישור השכונתי. אלא שהן לא חפצו לעשות זאת או - סביר יותר להניח - לא היו מודעות לצורך לעשות כזאת.

שלא כיתר הגורמים שהזכרנו עד כה, הגורם הזה מתמקד במוסד ספציפי שהוא בעל חשיבות רבה בביצוע פרויקט השיקום. מקבלי החלטות יכלו לחזות ממצאים אלו על סמך הספרות על בעלי תפקידים בשטח ועל סוכני שינוי (Lipsky, 1976); גט כוחם של כמה מהגורמים שמזמניאן וסבאטייר (Berman & McLaughlin, 1976). הם כי רק בקווים כלליים, ובמיוחד הציעו להסברת תהליך השינוי יפה כאן, אלא שכללי קבלת החלטות של סוכנויות התפקיד שממלאות מטרות מדיניות ברורות, כללי קבלת החלטות של סוכנויות מבצעות ומחויבותם של בעלי התפקידים למטרות ממשלתיות (Mazmanian & Sabatier, 1983, 22, 25-28).

גורמים מקדמים

למרות כל המגורעות, תהליך הביצוע בפרוייקט השיקום הוא סיפור של הצלחה יחסית, וזאת הודות לגורמים אחדים.

קיטו של "מקלט" שאפשר עיצוב מקצועי בשלבי היסוד של התכנית.

בניגוד לשניים מהוך הגורמים שהציעו Sabatier ו-Mazmanian (1981), דומה שתהליך הביצוע בפרוייקט השיקום לא הרוויח מחשיפתו להתעניינות הציבור וכלי התקשורת. אדרבא, הוא הרוויח דווקא מהיותו מרוחק בשלבי היסוד שלו מעינם הפקוחה של פוליטיקאים וכלי התקשורת. מתברר, שמאחורי הבטחתו המעורפלת של ראש הממשלה מנחם בגין "לחסל את משכנות העוני" הוקם פרוייקט השיקום כמעט לגמרי בגומחה נוחה, כשהוא נהנה מתשומות ניכרות מצד אנשי תכנון ורווחה, שהיו מודעים לתכניות דומות בארה"ב ובמקומות אחרים, ותמכו בהשתתפות הציבור ובביזור.

תשומת לבם של כלי התקשורת לא היתה רבה. במידה שהתקיימה, היא נטתה להתמקד בתוצאות מיידיות נראות-לעין, ולא בשאלה האם תוכננו פעולות הפרוייקט בצורה מבוזרת או לא. באופן אירוני, דווקא עירפול זה שימש מעין "מקלט מעמק הפוליטיקה" שאינו שכיח בנוף הציבורי בישראל, בו נוטים הביורוקרטיה והתהליך הפוליטי לסכל הצעות שינוי רבות.

אלו לקחים נוכל להפיק מממצאים אלה? אפשר שחשיפה לדעת הקהל ולכלי התקשורת מסייעת כאשר מדובר בשינוי קטן יחסית שאינו שנוי במחלוקת, ואילו פרופיל נמוך עדיף כאשר עומד על הפרק תידוש רציני, הכרוך בשינויים ניכרים, ובעיקר כאשר ישנן בשטח קבוצות מקצועיות המחויבות להבאת שינויים אלה.

פרופיל פוליטי נמוך והסתגלות למהפך פוליטי

אף שפרוייקט השיקום נולד בחלקו מתוך הנעה פוליטית, הוא קיבל מעמד של לא-נושא (non-issue). שלא כבכמה ארצות אחרות, שם ליווה את תכניות השכונות ויכוח ער, בישראל השיקום לא הפך נושא ישיר לדיונים בכנסת. הוא גם לא תפס מקום חשוב במצען של שתי המפלגות הגדולות בשלוש מערכות הבחירות שנערכו לאחר הווסדו.

הפרוייקט הוכיח את כושר הסתגלותו למהפך הפוליטי בשנת 1984, כשהמערך זכה שוב בעמדת הבכורה (הודות להסכם הרוטציה עם הליכוד). ראש הממשלה שמעון פרס לא היה מודע בתחילה לחשיבות הפרוייקט, אך לאחר שתודרך הוא מינה עוזר מיוחד לקידומו. מעולם לא התערורה שאלת פירוקו של הפרוייקט. באותה תקופה כבר היה לפרוייקט, שהקיף אוכלוסיה בת 600,000 נהנים, כוח התמדה משלו.

שניים מהגורמים שהציעו מזמניאן וסבאטייר עוסקים בתמיכה פוליטית: תמיכה נמשכת מצד בעלי השלטון והעמדות והמשאבים של קבוצות בוחרים (1983, עמ' 32-33). ממצאינו מתאימים בדרך כלל להנחות אלה, פרט לשינוי אחד: בעוד שתמיכה ממשלתית נמשכת היא, ללא ספק, גורם המסייע לביצוע מוצלח, לא בהכרח כך הדבר לגבי בולטות פוליטית. לו פרוייקט השיקום הוצג מלכתחילה כגילוי מובהק של האידיאולוגיה של הליכוד, אפשר שלא היה מצליח בהסתגלותו לשינוי פוליטי.

מחוייבות ארוכת טווח של ההנהגה המקצועית והמנהלית

תיאורטיקנים של ביצוע מדיניות מכירים בחשיבות של מחוייבות ארוכת טווח של הנהגה והסגל של התכנית (Mazmanian & Sabatier, 1983, עמ' 28, 22; Bardach, 1977, ע' 268). הלקחים של הפרוייקט מלמדים שכאשר מדובר בשינוי ממסדי גדול, אכן מחוייבות ארוכת טווח כזו היא תנאי בל יעבור להצלחתו.

בפרוייקט השיקום היתה דרושה מחוייבות כזו גם מצד הממשלה וגם מצד הסוכנות, כולל מצד הקהילות היהודית בחו"ל הקשורות בסוכנות. מצד הממשלה גילו אנשי המנהל הבכירים ואנשי המקצוע גם יחד התמדה יחסית ומחוייבות גבוהה. אף שהמנהל שייסד את הפרוייקט הוחלף אחרי שנתיים בלבד, הנה יורשתו היתה אף היא חברה בצוות המייסד, ושקועה בפרוייקט ובאידיאולוגיה שלו מלכתחילה. כך, אף שתביעתו של Bardach לדמות של מייסד המשמש כ"נאמן" התכנית ומטרתה המקוריות (Bardach, 1977, 268) לא התממשה במלואה, היה בצוות המוביל קירוב רב לדרישה זו.

מצד הסוכנות התמונה שונה במידת מה. אף שההנהגה המקצועית הוחלפה פעמים אחדות, הנה המחוייבות העמוקה לפרוייקט לא היתה תלויה באנשים כפרטים. היא הפכה לאינטרס מוסדי, כתוצאה מההבטחות שהבטיחה הסוכנות לקהילות היהודיות בעולם ומן הקשרים המורכבים שנוצרו עם הזמן בין כמה מהקהילות המאמצות לבין שכונות השיקום. מבחינת השכונות, מחוייבות הסוכנות לא התערעה גם כאשר חלו שינויים בהנהגה המקצועית.

הפחתה של האיום על הסגל הקיים

מחקרים על תהליכי ביזור בארצות אחרות הראו, שאנשי סגל ברשויות קיימות עלולים לחוש מאויימים על ידי זרם האנשים ששוכרות הרשויות החדשות (Howe, 1987). העובדה שהרשויות הממשלתיות הקיימות לא חשו, או כמעט לא חשו מאויימות על ידי מדיניות הביזור של פרויקט השיקום היא, כנראה, תוצאה מכך שהפרוייקט נסמך בעיקר על רשויות קיימות למימוש רוב תכניותיו (היבט אחר של גורם זה הוזכר לעיל בין הגורמים המעכבים). גורם מנטרל נוסף היתה מדיניות הפרוייקט לשכור את אנשיו, בעיקר לצרכי תכנון, ניהול ופיקוח, על בסיס חוזים זמניים. אף שלמדיניות זו יש מחיר, המתבטא בהפחתת המחוייבות, נראה שהיא מילאה תפקיד חשוב בהתגברות על התנגדות לפרוייקט בתוך רשויות ממשלתיות קיימות.

מזמניאן וטבאטייר (1983, 22, 25-27) העלו שני גורמים הנוגעים ליחסים שבין רשויות קיימות וחדשות: "אינטגרציה היררכית בתוך, ובין סוכנויות ביצוע", ו"גיוס פקידי ביצוע". האחרון הוזכר לעיל ברשימת הגורמים השליליים. ממצאינו מלמדים שיש להימנע מסיווג מוקדם של גורמים משוערים כחיוביים או כשליליים.

קידום החדשנות באמצעות מוסד חופשי גדול שאין לו אינטרסים קודמים, אך יש לו עניין בפרוייקט

"סוכן חשאי" חשוב נוסף, האחראי להצלחתו היחסית של הפרוייקט, הוא התערובת הממסדית היחודית (הלא-מתוכננת בעיקרה) שלו. מחד גיסא, הפרוייקט עבד עם רשויות שידעו "איך צריך לעשות את העבודה" והיו בעלי צוותות, תכניות ותקציבים לעשות זאת. מאידך גיסא, יכול היה פרויקט השיקום להקים אד-הוק ארגון חדש, שהיה בעל רמת מחוייבות גבוהה, תקציבים בלתי תלויים ומקור כוח בלתי תלוי. זהו, אולי, מפתח אחד להבנת ייחודו של הפרוייקט, לעומת תכניות מקבילות אך פחות מצליחות כגון Model Cities (השוו Frieden and Kaplan, 1975).

הסוכנות היהודית, אך שהיא ותיקה מן המדינה, פעלה קודם לכן רק מעט בשכונות המצוקה, ולצורך פעולותיה במסגרת הפרוייקט הקימה מבנה ארגוני מיוחד. כארגון חופשי, ללא דרכי פעולה נוקשות, מלאה הסוכנות תפקיד חשוב כמעט בכל חידוש ארגוני שאתרנו: בקידום תהליך תכנון מסודר ברמה השכונתית, בהשגת תיאום בין-מוסדי בביצוע תכניות הממשלה ובהחדרת הביזור. נציגי הסוכנות בשכונות

היו תכופות יותר קשובים מנציגי הממשלה לתשומות התושבים, ויותר מוכנים להגן על השינויים בארגון ובדרכי קבלת החלטות שהתחייבו מפרוייקט השיקום.

לתפקידו של ארגון חופשי בביצוע ובקידום חידושים אמנם לא מצאנו מקבילה ישירה בסכימות התיאורטיות, אך הן העלו כמה גורמים הרלבנטיים לממצאינו, כגון "איפיונים של סוכנויות ביצוע" (Van Meter & Van Horn, 1975), והאינטגרציה ההירארכית בתוך ובין מוסדות יישום (Mazmanian & Sabatier, 1983, 27). ואולם בסכימות אלו כיוון הקשר בין הגורמים אינו ניתן לצפיה בקלות. לפי מושגיהם של מזמניאן וסבאטייר, המקרה שלו יתואר כבעל רמת אינטגרציה היררכית נמוכה בין סוכנויות הביצוע (משום שלפרוייקט השיקום ישנן שתי מערכות גדולות של מוסדות ביצוע, כמתואר בפרק 3). אולם התברר שהיטרון-כביכול זה היה דווקא רב תועלת בהחדרת שינוי באמצעות מה ש-Landau (1969) כינה "עודפות מועילה".

צינור להעברת חידושים

לפרוייקט השיקום היה אפיון ממסדי נוסף. זוהי אולי תכנית שיקום שכונות יחידה בעולם שבה לכל שכונת מצוקה הוצמדה קהילה-מאמצת בחו"ל. אף שבראשיתו לא היה זה אלא מנגנון לאיסוף תרומות, הפכה המדיניות הזו לקו היכר חשוב בתכנית השיקום (Elazar, King and Hacoheh, 1983). אפשר לשער שהסוכנות לא היתה מקדמת כמה מהחידושים הממסדיים לולא "כלבי השמירה" שפיקחו עליה מבחוץ. כמה מהקהילות המאמצות, ביחוד אלה מארה"ב ומקנדה, הביאו עמן תשומות של בעלי מקצוע בשטח התכנון והקהילה והמקורבים למסורת הביזורית ולאידיאולוגיה ולתכניות של שיתוף הציבור. כמה מהקהילות מילאו תפקיד חשוב גם ברמה השכונתית כשבדרך כלל הם מצדדים בעמדת התושבים. גוף נוסף, ועדת ההערכה הבינלאומית, שמטרתו עריכת מחקרים וייעוץ למקבלי החלטות, הורכב ממומחים שהביאו עמם השקפת עולם וניסיון, התומכים בחדשנות.

כך יצר פרוייקט השיקום "צינור" להעברת טכנולוגיות חברתיות, ארגוניות ואידיאולוגיות מעבר ליס. מנגנון זה שימש מאיץ לחידושים ונראה שאפשר שינוי בנורמות חברתיות בקצב מהיר בהרבה משהיה מתאפשר בלעדיו.

לא מצאנו מקבילה מתאימה לגורם זה במסגרות התיאורטיות. אף שהתיאורטיקנים השונים דנו בתפקידן של קבוצות בוחרים התומכות בתכנית באופן כללי, הנה במחקרנו מצאנו כי הקהילות המאמצות מחו"ל מילאו תפקיד גדול יותר מאשר מתן תמיכה כללית. הן היו אפיק מיוחד להבאת חידושים ולקידום קבלתם. התיאוריות שנסקרו הקדישו רק מעט תשומת לב לסוגיית החדשנות הארגונית או מקורותיה.

לקחים לעתיד ולמדינות אחרות

מתוך שלמדנו על הגורמים שתרמו להצלחה ואלה שעיכבו בעדה, נוכל להצביע על המתכון המיוחד שהיה לפרוייקט השיקום, שממנו נוכל אולי ללמוד לגבי תכניות מקבילות בעתיד.

בניית מתכון משופר

כדי להפיק תועלת מניתוח הגורמים שהצגנו, יצטרכו מעצבי תכניות חברתיות בעתיד לשקול האם ניתן לגבש מתכון של מבנה הארגון, התכנון והביצוע, אשר ישען על הגורמים התומכים וימעיט במשקלם של הגורמים המעכבים. בין גורמי ההצלחה הבולטים בפרוייקט השיקום שאינם זוכים לכיסוי הולם בספרות של תהליכי ביצוע, נדגיש שוב את הבאים (בניסוח בזוית ראייה מעט שונה מאלה שהצגנו לעיל):

- * תפקידם של אנשי המקצוע בגיבוש התכנית ובביצועה ומידת החופש הניתן להם להחזיר שינויים.
- * חשיבותו של תפקיד "אפוטרופוס החדשנות" במבנה הארגוני בגוף המעוניין ומסוגל לשנות דפוסי קיימים.
- * קיומו של צינור להעברת נורמות, רעיונות, שיטות חדשות מארצות אחרות או מהקשרים אחרים.
- * תמהיל ארגוני בין גופים קיימים מנוסים לבין גופים חדשים, נטולי מחויבויות קודמות, המעניקים מעט "חפיפה שפירה" שמשמשת כדלק מנוע.

לקחים לארצות אחרות

לישראל שמור מקום מיוחד בתור "בית מעבר" בין המדינות המתפתחות ובין המזרח למערב. לישראל, לאוכלוסייתה, ולדרכי השלטון בה מאפיינים מובהקים של שני חלקי עולם אלה. על כן לקחי פרוייקט השיקום השכונות עשויים לעניין חוקרים

ומקבלי החלטות הן בעולם המתפתח והן בארצות המשגשגות. עם היפתחה של מזרח אירופה למערב, תחיל ההכרה בצרכים העצומים של מדינות אלה לשיקום שכונותיה, שהוזנחו עקב האידיאולוגיה והכלכלה הקומוניסטית (Alterman, 1991).

יש מה ללמוד מהניסוי הגדול בשיקום שכונות, שישראל שימשה לו בית בשנות השמונים. חלק מהגורמים להצלחתו היחסית ניתנים להעתקה - בהתאמה - לארצות אחרות. ואילו הגורמים שהקשו על תהליך הביצוע ישמשו כתמרור למעצבי המדיניות של מדינות דומות בעתיד.

רשימת מקורות

רשימת מקורות

- אלתרמן, רחל (1985). "תכנית מתאר על-פי חוק התכנון והבנייה, מהיו מטרת התכנית, צורתה והיקפה". עיר ואזור, כרך 25-5,3,4.
- אלתרמן, רחל (1989). נספחות תורפה בחוס התכנון והבנייה, דרכים לשפרן. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, רחל ומשה היל (1981). מכסות סרקע לתכנון, חלק ג': מערכת הבריאות. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, רחל בשיתוף עם משה היל (1985). הערכת הארגון, התכנון והביצוע של פרוייקט שיקום השכונות: כרך ראשון של דו"ח מחקר מסכם, הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל. חוקרים ראשיים (לפי סדר אלפבתי): רחל אלתרמן, משה היל ונעמי כרמון, בשיתוף עם ארזה צירצימן ומרדכי שכטר. מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן, רחל בשיתוף עם משה היל (1988). "הערכת מדיניות ביזור הסמכויות בפרוייקט שיקום השכונות: תחליק ביצוע צוף פרדוקסים". מגמות, ל"א, 4-3, 341-322.
- אלתרמן רחל, משה היל, נעמי כרמון, בשיתוף עם ארזה צירצימן ומרדכי שכטר (1985). הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל. מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן רחל, יוברט לו-יון וארזה צירצימן (1981). מדריך לשיתוף הציבור בתכנון. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור (הוצאה שניה, מכלול, הוצאת הספרים של הטכניון).
- אלתרמן, רחל ואמנון פרנקל (1985) תפוסות הפרוייקט: התכניות שבוצעו והנהנים מהן, כרך 3, מתוך דו"ח המתקר הכולל. חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, הטכניון.
- דגני, אבי ואחרים (1979). שכנת התקווה, 1979. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, החוג לגיאוגרפיה.
- היל משה ואלתרמן, רחל (1979). מכסות סרקע לתכנון, חלק ב': מערכת החינוך. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- היל משה ואלתרמן, רחל (1980). מכסות סרקע לתכנון, חלק ד': שרותי חברה ותרבות. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- כרמון, נעמי (1989). שיקום שכונות בישראל: הערכת תוצאות. חיפה: עקד שמואל נאמן.
- משרד סגן ראש הממשלה (1981). הנחיות לצוותי היגוי מקומיים. ירושלים.
- הצוות למדיניות חברתית, משרד הביטוי והשיכון (1983). סובץ נוהלים בנושא ארגון צוות היגוי ותפעול. ירושלים.
- צירצימן, ארזה (1985). שיתוף והשתתפות התושבים בפרוייקט שיקום השכונות. כרך שני של דו"ח מחקר מסכם, הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל. חוקרים ראשיים (לפי סדר אלפבתי): רחל אלתרמן, משה היל ונעמי כרמון, בשיתוף עם ארזה צירצימן ומרדכי שכטר. מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, הטכניון, חיפה.

צ'רצ'מן, ארזח (1988). "שיתוף התושבים בפרוייקט שיקום השכונות: מטרות והישגים". מגמות, ל"א (3-4) 342-362.

שלח, אילנה (1984). שלושה נושאים לאפיון צוות החינוך: חרכב, מעורבות וקבלת החלטות. דו"ח שני המוגש לוועדה הבינלאומית להערכת פרוייקט השיקום; האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון לחקר עבודה ורווחה, המחלקה לסוציולוגיה.

מקורות באנגלית

Akzin, Benjamin and Yehezkel Dror (1966). Israel: High Pressure Planning. New York: Syracuse University Press.

Alexander, Ernest (1980). Neighborhood Renewal in Israel: History and Context. Working Paper No. 8, Haifa: The S. Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Technion.

Alexander, Ernest (1981a). Slum Rehabilitation in Israel: The Administrative- Institutional Context. Working Paper No. 9, Haifa: The S. Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Technion.

Alexander, Ernest (1981b). Definitions and Structural Dimensions of Interorganizational Coordination: A Review and Synthesis. Working Paper No. 1, Haifa: The S. Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Technion.

Alexander, Ernest (1981c). Interorganizational Coordination: Framework for Comparative Case Analysis. Working Paper No. 2, Haifa: The S. Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, Technion.

Alexander, Ernest (1984). "After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown". Journal of the American Planning Association, 50 (1), 62-69.

Alexander, Ernest, Rachelle Alterman and Hubert Law-Yone (1983). Evaluating Plan Implementation: The National Statutory Planning System in Israel. Progress in Planning, Vol. 20, Part 2, Oxford: Pergamon.

Alterman, Rachelle (1982). "Implementation Analysis in Urban and Regional Planning: Towards a Research Agenda". In Patsy Healey, Glen McDougall and Michael Thomas (Eds.) Planning Theory: Prospects for the 1980's. Oxford: Pergamon, 225-245.

Alterman, Rachelle, (1982a). "Planning for Public Participation: The Design of Implementable Strategies", Environment and Planning B, U.L. 9: 295-313.

Alterman, Rachelle, (1983). "Implementation Analysis: The Contours of an Emerging Debate". Journal of Planning Education and Research, 2 (3), 63-65.

- Alterman, Rachelle, (1987-88). "Opening Up the 'Black Box' in Evaluating Neighborhood Programs: The Implementation of Israel's Project Renewal." Policy Studies Journal, 16 (2), 347-361.
- Alterman, Rachelle (1991). "Dilemmas About Cross-National Transferability of Neighborhood Regeneration Programmes". In Rachelle Alterman and Goran Cars (Eds.) Neighborhood Regeneration: An International Evaluation. London: Mansell.
- Alterman, Rachelle, Naomi Carmon and Morris Hill (1984). "Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Social Programs". Socio-Economic Planning Sciences, 18, (6), 381-389.
- Alterman, Rachelle and Goran Cars (Eds.) (1991). Neighborhood Regeneration: An International Evaluation. London, Mansell.
- Appleyard, Donald (1983). "Case Studies of Citizen Action and Citizen Participation in Brussels, Covent Garden, Delft and Camden", In Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.), Paternalism, Conflict and Coproduction. New York: Plenum.
- Armistead, Jeff, Susan Fainstein & Norman Fainstein (1980). Community Development Block Grants: Citizen Participation and the Representation of Interests. Paper presented at the Annual Meeting of the Neighborhood Organization Research Group, Washington D.C., August.
- Arnstein, Sherry (1969). "A Ladder of Citizen Participation". Journal of the American Institute of Planners, 35 (4), 216-244.
- Azmon, Yael (1983). Lower Class Protest Movements in Israel. Paper presented at the Jerusalem Institute Seminar: "The Welfare State and its Aftermath". Jerusalem, May.
- Bachelor, Lynn & Bryan Jones (1981). "Managed Participation: Detroit's Neighborhood Opportunity Fund". Journal of Applied and Behavioral Science, 17, (4), 518-536.
- Bardach, Eugene (1977). The Implementation Game. Cambridge: MIT Press.
- Ben-Elia, Nahum (1983). Project Directors and the Turnover Problem. Research paper submitted to the International Evaluation Committee for Project Renewal.
- Berman, Paul and Milbrey McLaughlin (1976). "Implementation of Educational Innovation". Educational Forum, 40 (March), 345-370.
- Brager, George & Harry Specht (1973). Community Organizing. New York: Columbia University Press.

Bruston, A. (1980). Citizen Participation in Planning and Programming. United Nations, Economic Commission for Europe, Committee on Housing, Building and Planning, Doc. HBP/SEM. 26/R.2.

Burke, F. (1968). "Citizen Participation Strategies." Journal of the American Institute of Planners, 34 (5), 287-294.

Cartwright, Timothy (1973). "Problems, Solutions and Strategies". Journal of the American Institute of Planners, May 179-187.

Churchman, Arza (1987). "Can Resident Participation in Neighborhood Rehabilitation Programs Succeed: Israel's Project Renewal Through a Comparative Perspective", In Irwin Altman and Abraham Wandersman (Eds.) Neighborhood and Community Environments, New York: Plenum. 113-162.

Churchman, Arza (1990). "Resident Participation Issues Through the Prism of Israel's Project Renewal". In Naomi Carmon (Ed.) Neighborhood Policy and Programmes, Past and Present. England: MacMillan, 164-178.

Churchman, Arza, Rachele Alterman & Hubert Law-Yone (1979). "Public Participation in Israel." On Participation, Issue 8, 3-5.

Cole, Richard, (1974). Citizen Participation and the Urban Policy Process. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Dahl, Robert and Charles Lindblom (1953). Politics, Economics and Welfare. New York: Harper.

Davidoff, Paul (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning". Journal of the American Institute of Planners, 31, (4), 331-338.

Davidoff, Paul and Thomas Reiner (1962). "A Choice Theory of Planning". Journal of the American Institute of Planners, 28, (2), 103-115.

Draisen, Marc (1983). "Fostering Effective Citizen Participation: Lessons From Three Urban Renewal Neighborhoods in The Hague". In Lawrence Susskind & Michael Elliott (Eds.) Paternalism, Conflict and Coproduction. New York: Plenum.

Dror, Yehezkel, (1968). Public Policymaking Reexamined. New York: Chandler.

Elazar, Daniel, Paul King, and Orli Hacoeh (1983). The Extent, Focus and Impact of Diaspora Involvement in Project Renewal. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs.

Fagence, M. (1977). Citizen Participation in Planning. New York: Pergamon.

Fainstein, Norman, Susan Fainstein & Jeff Armistead (1979). Citizen Participation in the Community Development Grant Program: Dimensions of Analysis. University of Pennsylvania, School of Public and Urban Policy.

Finlayson, Ken (1978). "The Role of Community Involvement in Low Income Housing", Man-Environment Systems, 8 (3), 113-125, (May).

Frieden, Bernard & Marshall Kaplan (1975). The Politics of Neglect: Urban Aid from Model Cities to Revenue Sharing. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Glass, J. (1979). "Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques", APA Journal, April, 180-189.

Goldschalk, David and John Zeisel (1983). "Coproducing Urban Renewal in the Netherlands", In: Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.) Paternalism, Conflict and Coproduction. New York: Plenum 291-341.

Gradus, Yehuda (1984). "The Emergence of Regionalism in a Centralized System: The Case of Israel", Environment and Planning D: Society and Space, 1, 87-100.

Graham, Lawrence (1980). "Centralization Versus Decentralization Dilemmas in the Administration of Public Services". International Review of Administrative Sciences, XLVI, (4), 219-232.

Guibert, G. and B. Lanvin (1984). "Decentralization in Government: The United States and France Compared", Journal of Policy Analysis and Management, 3, (2), 289-293.

Hall, Richard, John Clark, Peggy Giordano, Paul Johnson, and Martha Van Rochel (1977). "Patterns of Interorganizational Relationships", Administrative Science Quarterly, 22 (3), 457-474.

Harris, Ian (1984). "The Citizens Coalition in Milwaukee", Social Policy, 15, 1, 27-31.

Haynes, Paul (1974). "Toward a Concept of Monitoring", Town Planning Review, 6-29.

Howe, Elizabeth (1987). "Responsive Planning and Implementation of Social Development Programs in Third World Countries", Journal of Planning Literature, 2 (4), 384-405.

Hudson, Barclay (1979). "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions". Journal of the American Planning Association, Oct. 387-397.

The International Committee for the Evaluation of Project Renewal (1985). Summary of Findings and Recommendations. Jerusalem.

James, Ronald (1973). "National Strategies for Neighborhood Control and Citizen Participation", In George Frederickson (Ed.) Neighborhood Control in the 1970s. New York: Chandler, 179-194.

Johnson, N. (1983). "Decentralisation in Britain: A Critique of the Case in the Light of West German Experience", Environment and Planning C: Government and Policy, 1, 5-16.

Kasperson, Roger & Myrna Breitbart (1974). Participation, Decentralization and Advocacy Planning, Assoc. of American Geographers Resource Paper No. 25. Washington D.C.: Commission on College Geography.

Keating, Michael (1983). "Decentralization in Mitterand's France", Public Administration, 61, Autumn, 237-251.

Kress, Gunther, Gustav Koehler and J. Fred Springer (1981). "Policy Drift: An Evaluation of a California Business Enterprise Program". In J. Palumbo Dennis and Marvin Harder (Eds.). Implementing Public Policy. New York: Lexington Books.

Kweit, Mary & Robert Kweit (1981). Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society. New York: Praeger.

Landsberger, H. (1980). "The Trend Toward Citizens' Participation in the Welfare State: Countervailing Power to the Professions". In C. Foster (Ed.), Comparative Public Policy and Citizen Participation. Energy, Education, Health and Urban Issues in the United States and Germany. New York: Pergamon.

Landau, Martin (1969). "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap". Public Administration Review, 29 (4), 346-358.

Larson, J.S. (1980). Why Government Programs Fail: Improving Policy Implementation. New York: Praeger.

Lindblom, Charles (1959). "The Science of Muddling Through". Public Administration Review, 19, 59-88.

Lipsky, Michael (1976). "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy", In Willis Hawley and Michael Lipsky (Eds.) Theoretical Perspectives in Urban Politics, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

May Judith (1973). "Two Model Cities: Negotiations in Oakland", In G. Frederickson (Ed.). Neighborhood Control in the 1970s. New York: Chandler.

- Mazmanian, Daniel and Paul Sabatier (1983). Implementation and Public Policy. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Meny, Y. (1983). "Permanence and Change: The Relations between Central Government and Local Authorities in France", Environmental Planning and Policy, 1, 17-28.
- Naisbitt, John (1982). Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives. New York, Warner Books.
- Nathan, Richard, Paul Dommel, Sarah Liebschutz, Milton Morris and Assoc. (1978). Block Grants for Community Development. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Page, E. and M.J. Goldsmith (1985). "Centralisation and Decentralisation: A Framework for Comparative Analysis", Environment and Planning C: Government and Policy, 3, 175-185.
- Perlman, Janice (1983). "Citizen Action and Participation in Madrid". In Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.), Paternalism, Conflict and Coproduction, New York: Plenum.
- Perlman, Janice & Hans Spiegel (1983). "Copenhagen's Black Quadrant: The Facade and Reality of Participation". In Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.), Paternalism, Conflict and Coproduction, New York: Plenum.
- Pitkin, Hannah (1967). The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- Prathers, J.E. and F.G., Gibson "The Failure of Social Programs", Public Administration Review, Sept.-Oct., 556-564.
- Rakodi, Carol (1983). "The World Bank Experience: Mass Community Participation in the Lusaka Squatter Upgrading Project". In Carolyn Moser (Ed.) Evaluating Community Participation in Urban Development Projects. London: Bartlett School of Architecture and Planning Development Planning Unit. DPU Working Paper No. 14.
- Rittel, Horst and Melvin Webber (1972). Dilemmas in a General Theory of Planning. University of California, Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, WP # 194.
- Rondinelli, Dennis, (1981a). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", International Review of Administrative Sciences, 47, 133-145.
- Rondinelli, Dennis (1981b). "Administrative Decentralization and Economic Development: The Sudan's Experiment with Devolution", The Journal of Modern African Studies, 19 (4), 595-624.
- Rondinelli, Dennis (1983). "Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis", Public Administration and Development, 3, 181-207.

- Rondinelli, Dennis, John Nellis and G. Shabbir Cheema (1984). Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Papers, No. 581, Management and Development Series, No. 8.
- Rosener, Judy (1978a). "Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?" Public Administration Review, 38, 457-463.
- Rosener, Judy (1978b). "Matching Method to Purpose: The Challenge of Planning Citizen Participation Activities." In Stuart Langton (Ed.), Citizen Participation in America. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1979). "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives". Policy Analysis, Fall, 481-505.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1981). "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". In Paul Sabatier and Daniel Mazmanian (Eds.) Effective Policy Implementation. Lexington, MA: Lexington Books.
- Sharp, L.J. (1979). "Decentralist Trends in Western Democracies: A First Appraisal", In L.J. Sharp, (Ed.) Decentralist Trends in Western Democracies. London: Sage.
- Spiegel, Hans & Janice Perlman (1983). "Docklands and Coventry. Two Citizen Action Groups in Britain's Economically Declining Areas". In Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.), Paternalism, Conflict and Coproduction, New York: Plenum.
- Susskind, Lawrence and Michael Elliott (1983). "Paternalism, Conflict and Coproduction: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe", In Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.), Paternalism, Conflict and Coproduction, New York: Plenum Press, 3-32.
- Trapero, J. (1980). Citizen Participation in Implementation. New York: United Nations, Economic Commission for Europe, Committee on Housing, Building & Planning, HBP/Sem. 26.R.5.
- Van Meter, Donald and Carl Van Horn (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". Administration and Society, 6 (February), 445-488.
- Vonk, Frans (1983). "Citizen Participation in The Netherlands: Some Comments". In Lawrence Susskind and Michael Elliott (Eds.), Paternalism, Conflict and Coproduction, New York: Plenum.
- Wandersman, Abraham (1979). "User Participation in Planning Environments: A Conceptual Framework". Environment and Behavior, 11 (4), 465-482.

Wandersman, Abraham (1984). "Citizen Participation". In Kenneth Heller, R. Price, Shulamit Reinhartz, Stephanie Riger and Abraham Wandersman, Psychology and Community Change, Challenge of the Future, 2nd Ed. Homewood, Ill.: Dorsey Press.

Warren, R. & Warren, D. (1977). The Neighborhood Organizer's Handbook. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Wilson, Irene (1985). "Decentralizing or Recentralizing the State? Urban Planning and Center Periphery Relations", In P.G. Cerny and M.A. Schain, Socialism, the State and Public Policy in France, London: Frances Pinter Publishers.

Wooley, Tom (1985). "Community Architecture: An Assessment of the Case For User Participation in Design". In Stephan Klein, Richard Wener and Sheila Lehman (Eds.), EDRA 16/1985, Washington D.C.: EDRA, 250-256.

נספח

המחקר בתקשורת:

קטעי עתונות נבחרים

שיקום פיסי — תנאי לשיקום הדימוי

מחקר ההערכה המקיף ביותר שנערך עד כה על פרויקט שיקום השכונות, מגלה כי הפרויקט הביא לשיפור בדימוי העצמי של חלק ניכר מתושבי השכונות, בעיקר הודות לשיקום הפיסי של דירותיהם ושכונתם. עם זאת, ההשקעה בחינוך לא הביאה לשיפור ניכר בהישגי תלמידי השכונות

אחרים כעיר, הרי כמחצית השכונות רווח על שינוי לטובה בדימוי של שכונת המצוקה, אולם כעיני קבוצה ספציפית כלכדו תושבים שהסטטוס החברתי-כלכלי שלהם דומה לזה של תושבי שכונת המצוקה. בקרב כלל אוכלוסיית העיר לא גרם פרויקט השיקום בדרך כלל לשינוי בדימוי השכונה וזה נשאר נמוך כשהיה. על פי המחקר, ההישג הכולל ביותר של הפרויקט הוא בקידום המטרה החשובה ביותר כעיני מרבית תושבי השכונות — שיפור הרווח. כרבע מכלל התקציב שהוקצב לשיקום עשר השכונות הללו בין השנים 1981-1983 הוצא למטרה זו. למעלה ממחצית התושבים בעשר שכונות המרגם נהנו משיפור כלשהו בדימוי תיהם. שיעור הבעלות הפרטית על דירות עלה מ-46% לפני תחילת הפרויקט ל-55% בשנת 1983. שיעור המשפחות הגרות בצפיפות של שלוש נפשות ויותר ירד כחדר ירד מ-14% ל-8%. המרוקט מ-6% ל-3%, ושיעור המשפחות המתגוררות בצפיפות של 2.5 נפשות ויותר כחדר ירד מ-14% ל-8%. 21% מן הדירות בעשר השכונות זכו לשיפורים פנימיים; 15% לשיפורים כלכדו, 6% הרוחינו את שטח יריהם, לעתים קרובות עד כדי הכפלתו. 34% מן הדירות בשכונות זכו לשיפור חיצוני. יצוין כי על פי המחקר, התושבים בשכונות המצוקה מייחסים חשיבות גדולה יותר לשיפורים בתוך דירותיהם מאשר בחזית הכתים. נמצא באופן בולט הן על שיעור שביעות הרצון מן השכונות והן על הנכונות להמשיך ולהתגורר בה. שיפורים חיצוניים בבניין משפיעים רק כקעי יפין על שביעות הרצון הכללית ועל

מורה, גבעת הרקפות בקריית אטא. גבעת אולגה ועיר גנים; ושכונות במרכז רצף עירוני. כמו שכונת נווה ישראל השוכנת כלל העיר הרצליה. נהה איליעור ושכונת התקווה שהן חלק מן הרצף הבנוי של ררוס מ"א.

שביעות הרצון עלתה

הר"ר כרמון חקרה את מצבן של השכונות הללו ערב הכללתן בפרויקט השיקום. רק 40% מהמרוואיינים (חלק ניכר מהם קשישים) נסקרו משקיבית שנערך בעשר השכונות הללו ב-1983. אמרו שהם כטוחים שהיו רוצים להישאר בשכונה. אפילו בשכונת התקווה, שהיא היחידה מבין עשר השיכונות שנחקרו שהיא חזקה. אמת (ראשית בשנות השלושים), ושיש בה גרעין של תושבים הקשורים עמוקות למקום. הכיעו מרבית התושבים, לפני הכללת השכונה בפרויקט, את רצונם לעזבה. מחצית התושבים אמרו שהיו רוצים לעבור למקום אחר גם אם שכונתם הנוכחית תשופר ותשוקם. כעקבות פעולות השיקום השתנתה כמעט מידת שביעות הרצון של התושבים משכונתם וגדלה הנכונות להמשיך ולהתגורר בה. נסקרו משקיבית ככל עשר השיכונות, הכיעו 57% מהמרוואיינים את שביעות רצונם מהשכונה בעקבות פעולות השיקום שנעשו בה ורוב מכריע הכיע את נכונותו להמשיך ולהתגורר בה (54% כטוחים שישמייכו לגור בשכונה ועוד 17% חושבים שישמייכו). עוד נמצא כי כשמונה מבין עשר השכונות העידו מדרים שונים, שפרויקט השיקום חולל שינוי בדימוי השכונה כעיני תושביה, אם כי כחלק מן השכונות השינוי שזוהה היה קל כלכדו, אשר לדימוי כעיני תושביה

מאת ירח טל

מחקר ההערכה המקיף ביותר שנערך עד כה על פרויקט שיקום השכונות בישראל, הושלם כימים אלה. המחקר נערך במסגרת "מסדר שמואל נאמן למחקר מתקדם כמרע ובטכנולוגיה שבטכניון. המחקר, הי מחזיק קרוב לאלף עמודים גדושים בנתונים ובטבלאות, נערך על ידי צוות חוקרים מן הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. את צוות המחקר רכזו הפרופ' מישה היל, הר"ר נעמי כרמון והר"ר רחל אלטרמן. במשך יותר משלוש שנים שקד הצוות על איסוף הנתונים, עיבודם והסקת המסקנות מהם. "המוצר" המוכנה, שיוגש לרשויות הנוגעות בדבר, וכראיין הסוכנות היהדית ומי משלת ישראל. יספק בראשונה לגור מיהעל הממונים על הפרויקט חמוך נתמציב אויביקטיווית. כוללת וערכי נית על מידת הצלחתו או אי הצלחתו של פרויקט שיקום השכונות עתידיות. הנתון המחקר הרבים מעלים נקורות אור וצל כאחד, אך התמונה הכוללת המצטיירת מהם היא, שפרויקט הצליח בכמה מהיעדים העיקריים שהוצבו בפניו. מרגם המחקר חקיף עשר שכונות באזורי הארץ השונים שנכללו במרי ויקט, שכונות בצפת, כעכו בקריית אטא, באוריעקבא, כחרדה, כהרצליה, כח"א, כירושלים וכנתניבות. כעשר השכונות הללו מתגוררים 80 אלף נפש — כ-20 אלף משקיבית, מבחינת המיקום כמעדי העירוני, מתחלקות לשכונות שנבחרו למרגם המחקר — לוש כבוצות: עיריות עצמאיות — אוריעקבא ונתניבות; שכונות כשוליים ערים. כמו שכונת כנען בצפת, עכר

הכוונה להמשיך מגורים. עוד עולה מהמחקר, כי אף שבמרבית וצת הזמן חל שיפור בביצוע השייטות מוצים החיצוניים בכבישים, מרכיבים נעשו כרמה בינונית, היתה כוונה לארגן את התושבים לאחזקה שוטפת נאותה, אך זו יצאה אל הפועל רק בחלק קטן מן המקרים.

שיטות לימוד חדשניות

60%-83% מתלמידי בתיהספר בשכונות שנכללו במחקר היו לפני הכללתם בפרויקט השיקום תלמידים טעוניטיפוח. 15%-25% מבני הנוער בשכונות אלה לא עבדו ולא למדו. שיעורי הפשוטה, ביחוד של בני נוער, היו גבוהים ביותר, למרות זאת, רק 32% מן התושבים ר"42% ממלאי התפקידים בשכונות הללו רואים בנושא החינוך אחת משלוש המטרות העיקריות של הפרויקט. 27% מתקציב השיקום הכולל של עשר הש"כונות הופנה בשנים 1981-1983 לשיירות חינוך, מזה שליש להקמה ושיפור של מבני החינוך ושנישלישים להפעלת תוכניות חינוכיות.

הערכת החוקרים היא, שפרויקט שיקום השכונות תרם תרומה ניכרת לשיפור שירותי החינוך בשכונות; אולם, לדבריהם, אין בכך עדיין לומר שהפרויקט הביא גם לשיפור ברמת הדישנים של התלמידים. מכלל 50 מבני הציבור שנבנו או הורחבו בעשר השכונות ככספי פרויקט השיקום, כמחצית הם מבני החינוך (שישה חרשים ו17 שהורחבו ושופצו). אולם רק רבע ער שליש מגילאי 0-2 נהנו מתוכניות הפרויקט, לעומת יותר מ5 לושדרבקים מן הילדים גילאי 3-5 שנהשפו לתוכניות ההעשרה של הפרויקט, שכמעט כולן היו ממושכות ולא חדפעמיות.

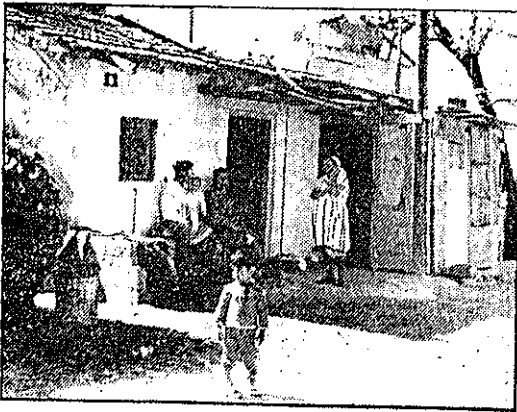
בבתיהספר שבהם לומדים ילדים משכונות המחקר מופעלים יחא"י (יום חינוך ארוך) ובתי תלמיד כשיעור כפול מזה שבבתיה"ס האחרים שלומי רים בהם תלמידים טעוניטיפוח. כמו כן הופעלו שיטות לימוד חדשניות, שנועדו לשפר את הישגי התלמידים, כמו תוכנית תוא"ס - תרגול ואבחון בעזרת מחשב, מספר בתיהספר הניס מתוכנית זו הוגדל פי חמישה, הודות לפרויקט שיקום השכונות, וכיום היא מופעלת בשנישלישים מבתיהספר בשכונות המחקר (לעומת 5% של בתיהספר בשכונות המבוססות). אולם פרויקט השיקום השקיע אך מעט משאבים בקידום ילדים המתקשים בלימודים כשל כעיות משכל או כריאות.

הוא להשאיר את האוכלוסיה הקיימת במקומה, אין מקום לצפות שהשיקום יהפוך את המקומות הנרונים לשכונות טובות של המעמד הבינוני. אך סביר לחתור לכך, שהשיקום יפתור את הבעיה, עליה הצבענו במחקר כקרייטית ביותר לעתידן של השכונות: סלקציה שלילית של תושבים. המתבטאת בנטייתן של משפחות 'חוקות', כעיקר צעירות ומשכילות יחסית, לעוזב את השכונות כשהן יכולות להרשות לעצמן זאת, כך נותר במקום 'המשקע החלש'. משפחות כאלה עדיין מתגוררות בשכונות, וחדשות כמותן צומחות מתוכן. האתגר של פרויקט השיקום הוא לעשות את הש"כונות די מושכות עבור משקייכית כאלה, על ידי שיפור התנאים הקיימים ויצירת מנגנונים למניעת הידרדרות והמשך שיפור בעתיד.

(רשימה ראשונה מבין שתיים)

בעוד שפרויקט השיקום תרם תרומה רבה, כאמור, בתחום שיפור הריוו, התשתית הפיסית של הש"כונות, שירותי החינוך, הרי שבתחום השירותים לקשיש, שירותי הבריאות ושירותים סער לנוקקים, תרומתו סוערית. נקודת תרפה נוספת שלו, על פי המחקר, קשורה לתחום התעסוקה. רק שמונה מ380 התורכניות החברתיות שהפעיל הפרויקט במשך שנתיים בעשר השכונות, היו בתחום התעסוקה. לקראת 1983/84 דובר הרבה על מתן משקל רב יותר לתוכניות התעסוקה, אולם למעשה גלה הפעילות בתחום זה במידה שור לית בלבד, קובעים החוקרים, עם זאת, הם מעירים כי בתום תקופת מחקרם שונתה המדיניות והוחל בפעילות גם בתחום התעסוקה.

נימה אופטימית לגבי סיכויי השייטות קום מלווה את המחקר. האופטימיות קשורה בהגדרה מסוימת של השיקום, מציינת הר"ד כרמון: 'מכיוון שאחד מעקרונות פרויקט שיקום השכונות



שכנת התקווה לפני סגולות השיקום



שכנת התקווה - רחוב נתן; שיפור תנאי הריוו

פרויקט שיקום השכונות: מחקר ההערכה (ב')

קשר-השת"קה סביב ה"בריחה התקציבית"

כ־40 אחוז מהתוכניות החברתיות, שהופעלו ב־10 שכונות ממדגם המחקר של פרויקט השיקום, נמצא שיעור גבוה של "בריחה תקציבית". עורכי המחקר סירבו למסור פרק זה במלואו בטענה ש"הנושא עדין"

מאת ירח טל

אחד העקרונות המרכזיים שהנחו את קביעת המבנה המוסרי של פרויקט השיקום היה ביזור, כלומר העברת סמכויות החלטה מסוימות מהממשל המרכזי או מן הסוכנות היי-ודית לשכונה המשוקמת. מחקרם של הפרופ' משה היל והד"ר רחל אלתרמן מ"מסור נאמן למחקר מתקדם כמדע ובטכנולוגיה" שבט בניין העלה כי עיקרון זה ממומש רק בחלקו.

קודם להפעלתו של פרויקט השיקום לא ניתנו בישראל סמכויות כלשהן לרמה השכונתית, אלא במקרים יוצאי-דופן. החלטות הנוגעות לשירותים הציבוריים או החברתיים שיינתנו לשכונה מסוימת נתקבלו במשרד הממשלתי האחראי או ברשות המקומית ללא התייעצות עם תושבי השכונה, ולעתים גם ללא היכרות מספקת עם צורכי השכונה.

עקרון הביזור בפרויקט השיקום קיבל את ביטויו הפורמאלי הברור ביותר ברמתו של צוות-ההיגוי, אולם באופן פורמאלי נקבע רוב לנציגי המוסדות הארציים במוצאי ההיגוי (6-7 נציגי משרדי ממשלה ונציגי הסוכנות היהודית, לעומת 5 נציגי הרשות המקומית). עורכי המחקר מגדירים את הדגם שנוצר במלים "בר-זר ריכוזי", רבו שהביא לביעות חרי כוכים קשים בכמה שכונות, עד כדי פחד נגד הממסד.

הרעיון המקורי היה שצוות ההיגוי יוכל לתמוך במידה רבה במסגרת התקציבית הנקבעת "מלמעלה" על פי תפיסתו את צורכי השכונה המיוחלים.

ולפי סדרי העדיפויות והראים לו. עם זאת היה ברור שהתוכנית שגיבש צוות-ההיגוי המקומי תהיה טעונה אישור של הצוות הבין-מוסדי על כל פרטיה. למעשה, ההחלטות היחידות שלא דרשו את אישור הצוות הבין-מוסדי, היו החלטות שאינן דורשות תיקצוב, כמו הגדרת יעדים ויחיד ביצוע בשכונה.

בחוסר ולא בזכות

עורכי המחקר קובעים כי האצלת הסמכויות לרמה השכונתית נעשתה בחוסר ולא בזכות ושעיקרון הביזור טרם וכה למיטוד ברור, שפירושו חלוקת סמכויות הידית מוגדרת. השפעתו של צוות-ההיגוי השכונתי על קבלת החלטות בתכנון, מעטה ביותר. תכיפות ההתכנסות של צוותי ההיגוי בתקופת המחקר היתה נמוכה בכל השכונות שנבדקו (התקבנו קובע שעליהן להתכנס אחת לחודשיים לפחות).

כל החוקרים ריחונו, כי צוות-ההיגוי גוי בכל השכונות שנסקרו במחקר שיבשו "חוזמת גומי" להחלטות ותכנון שהתקבלו בסדרונים אחרים. לצוות המקומי נותר תפקיד טקסי בלבד. עוד עולה מן המחקר שחלק מנציגי משרדי הממשלה נהגו להיעדר לעתים תכופות משיבות צוות-ההיגוי (כשיא ההיעדרויות מחזיקים נציגי משרד הפנים, שלא השתתפו ולוא גם בישיבה אחת). לכאורה - מוספים החוקרים - אין לתושבים סיבה להלין על מצב זה, המאפשר להם לעתים להיות רוב בצוות-ההיגוי. אולם אליה יקוץ בה צוות ההיגוי ממילא נעקף וממילא במרבית השכונות אין

ההחלטות מתקבלות בדרך-של הצבעה. היכן איפוא מתקבלות ההחלטות האמיתיות? בחלק מהשכונות עובר הדגש לוועדות-המשנה של צוות-ההיגוי. ועדות אלה נשלטות בדרך-כלל בידי אנשי מקצוע, עובדי הרשויות המקומיות או משרדי הממשלה.

ועדות אלה נהוגות לגבש הצעות תכנון לתקצוב שנתי ורכישתי וגם עוסקות במעקב אחרי תוכניות קיימות. יחד עם זאת, מציינים החוקרים, אף שלא האצלו סמכויות ברורות דיו הצורך לגוף שכונתי טהור, ואף שהגוף השכונתי-עירוני-ממלכתי המעורב אינו פועל בצורה מושלמת, הרי עצם התרוששות של תהליכי קבלת החלטות תכנון ומעקב ברמה השכונתית היא תמורה נכבדה ויש לברך עליה.

אירעמאותם של המוסדות השכונתיים (צוות ההיגוי או מנהלי פרויקט) בולטת בכל הנוגע להחלטות שוטפות על הצאות כספיות בהתאם לתקציב; בדרך-כלל גירשות חתימות של נציגים מחוזיים או ארציים של הגופים המממנים. הדבר הביא לחיכוכים לא מעטים בין ועדי שכונות לבין מוסדות ארציים. הדברים הגיעו עד לכדי "מרי שכונות". הכולט בהם היה בקרד ייתא, שבה דרש הייז' השכונתי יתר עצמאות לוועד בהחלטות על הצאות כספיים. הפעלת שרירים זו הועילה במידה מסוימת לשכונה להשיג את מבוקשה, למורת רוחה של הרשות המקומית.

החלטות המימון היחידות המצויות בשליטת הוועדות של השכונה הן הוצאת השכונתית לתושבים בעלויות

גוי ובשלוחותיו, נוצר פתח מסוים אך מגביל, לחיזוק מעמדה של הדרשות המקומיות כלפי השלטון המרכזי.

אולם בד בבד יזוה החוקרים גם תופעה הופכה ואולי מוחשית יותר. בתחומים לא מעטים הובחנו דחוקי הכרסום סמבוליתיות של הדימויים המקומיים לקבל החלטות או לבצע פעולות הקשורות בשכונות השיקים. בתחומים מוגדרים אפשר לומר שהדימויים המקומיים נחפזו לטכני הכיבוש של משרדי הממשלה ותוך כך איבדו חלק מהאופוס שהיה להם בעבר.

בעקבות הפרויקט הוקמו 84 גופים שכונתיים - בעוד שקודם לכן לא התקיים למעשה אף לא אחד לגופים הציבוריים השכונתיים הללו ניתנה עזרה והרמנות להשתתף בטווח מסוים של החלטות והגעות לרוב שטחי היישובים הים-יזמיים - והרמנות שעד כה הייתה חסומה במניהם. לפעילים בשכונות מצוקה, שעד כה התקשו להגיע למשרת השפעה ותכופות סבלו מתחושות של תלות וניכור נמצאה דרך להתחבר עם מקבלי ההחלטות, וללמוד משהו על משחקי הכוח, על מינהל ועל דרכים מקצועיות לחלשת החלטות. במידה שיתגו זה אמנם התרחש, וזשג תקדים כמעט מהפכני בנוף המסודי בישראל.

(פרובות: שניה ואחרונה)

התוצאה גלויה לעין. רוגמאות להחלטות "קטנות" כולה הן שני מקרים שנחשפו בנבעת-אלגה. בעקבות חוסרת תקנים בשכונה לעובדים סוציאליים, לעובדים קהילתיים ולפי סימבולוגים, התאפשר להעביר חלק מהתקנים הקיימים להגברת הפעולות בשכונות האחרות בעיר, שלא נכללו בפרויקט השיקים. כאשר נקנה מכספי הפרויקט ציוד חדש, העבירה העירייה חלק מהציוד הישן לשכונות אחרות.

בידי החוקרים חומר נוסף בתחום זה, אשר לא נכלל בעותק המחקר שקיבלתי לידי. הפרופ' דול התנגד להעמית "לענין" את הפרקים האמלא והגוה ל"כריחה התקציבית". הוא נימנן ואת בטענה שזה "חומר עדין".

אחת מנקודות האור בתוכנית השיקים נוגעת להישגי הפרויקט בשיתוף התושבים. יחד עם ואני מצינית החוקרת, הדיד ארוה צ'רצ'מן כי בעיית הייצוג לא נפתרה לחלוטין. חסר עדיין ייצוג בוועדות ההיגוי הש כונתיות לקבוצות שלמות כמו נשים עולים חדשים או אנשים ממעמד נמוך יחסית. התושבים אמנם השפיעו על תוכניות הפרויקט, אך קשה לומר שה תוצר היה שונה באופן מהותי אילמלא השתלפו. הסיבה לכך נעוצה בהגבלות שהוצבו לטווח החלטות הפתוחות בפני התושבים, ובכונותם של התושבים לקבל את דעתם של אנשי המקצוע.

בחלק מהשכונות צמחה וקודמו: מנהיגות חדשה, פתוחה ורמוקרטית יחסית. עם זאת, בחלק מהשכונות הוחמצה ההזדמנות לרענן המנהיגות הקודמת. היתה תמיכה במנהיגות של אדם אחד, לא רמוקרטית במיוחד. ללא החלפתה או לפחות הרחבתה. לי פעלו די כדי להבטיח ייצוג או תשויות של כל מיגוה הרצונות של קבוצות שונות, ובמיוחד של הקבוצות החלשות יחסית. עוד מצאה החוקרת כי היתה הגברה מסוימת של הפילוגי בתוך השכונה, שפגעו בחלק מהמקרים בפרויקט השיקים. אך חשוב לציין, מוסיפה החוקרת, שבכריחה מהושאים הללו שיקד נעשה בפרויקט את את הטרומה והמקובלות במסגרות אחרות במדינה.

הדרשות המקומיות התחזקה

הדרות לפרויקט שיקום השכונות התחזק במידה מסוימת מעמך של הדרשות המקומיות ביחסית עם הממשל המרכזי. בעבר נהגו משרדי הממשלה להפעיל שירותים מסוימים בלי להיוועץ ברשות המקומית. כע קבות המעמד שהעניק הפרויקט לנציגי הדרשות המקומיות בצוות הדי

השירותים. גם כאן תחמו גבולות במשך הזמן. בתחילת הצוות הדיד מוסדי לתהליך התכנון לשנת 1984/85, נקבע על העירייה לממן בממוצע 50 אחוז מהעלות הישירה של השירותים בתחום ההוגים והפנאי, כאשר חלוקת המימון בין התוכנית השנתית היא בתחום סמכותו של צוות ההיגוי. אך נותר חופש החלטה מסוים לצוות ההיגוי ולמנפחיו.

בחלק מהשכונות נוצל פרויקט השיקים השכונות לצרכים פוליטיים ושל עסקנים מקומיים. במערכת הכי הדרות לרשויות המקומיות ב-1983 יצילו חלק מהמועמדים לרשויות המקומיות את פרויקט השיקים כסוס בחירות. בכמה מקומות סייע הדבר למועמד להיבחר למשרה. כך למשל בנבעת-אלגה ובה ראש העיר חררה ב-34 אחוז מקולות המצביעים לעומת 24 אחוז בשנת 1978. אך יש מקומות שהפרויקט לא הבטיח הצלחה בבי הדרות. בורצליה, למשל, נוצה ראש העירייה הקודם על אף שהעלה את פרויקט השיקים לדרגת השכיבות גבוהה במסע הבחירות.

בריחה תקציבית

אחד התחומים היותר רגישים במחקר, שהסתוה לגבי רב מן הנחיה, קשור לעניני המוגדר כ"בריחה תקציבית" מפרויקט השיקים. עורכי המחקר קובעים חד משמעית כי "בכל אחת משכונות שנכללו במחקר התרחש תהליך שניתן לכנותו "בריחה תקציבית". ובכל המקרים הדרשות המקומיות היתה בין תוצאות העיקריות מכך, אך אין החוקרים מרווחים על סכומי חספי שנועדו לפרויקט השיקים ולא הגיעו ליעדם או נוצלו למטרות אחרות. הם מרכיבים באחרים לבלבד ואף זאת לא בשיעורים מכלל התקציב. כך למשל הם מצאו שיעור גבוה - עד 40 אחוז - של תוכנית חברתיות שיש בןן חשש ל"בריחה תקציבית" מלאה או חלקית.

שיעור נמוך יותר של "בריחה תקציבית" מצוי בתחום שיפוזי הדיד. בתוכניות אידעו יותר משרים ציבורי בשכירות אידעו יותר משרים של "העתקה תקציבית" מאשר בתוכניות והגעות ליחידות דיור שבבעלות פרטית. החוקרים טורחים להרגיש, בלי שייציעו על מה הם מסתמכים, כי אין מוזר ב"מיומה" דיק בחלק אפטר להיות החלטות ברורות בעלות משמעות ישירה להחלפת מימון השירותים. לעתים מוזר בתהליך מצטבר של החלטות קטנות, שם אין

התקדמות תוך צליעה

מהמחקר היא מערכת כפילויות, שמירה על אינטרסים ארגוניים וכחגיים, לעיתים אף במחיר של פגיעה בהישגי הפרויקט.

הפעילות בפרויקט היתה בשני משורים: ברובך ועדות המשנה, שנשלט בדרך כלל בידי אנשי מקצוע מקרב הרשות המקומית או מתוך משרדי הממשלה, התקבלו ההחלטות האמיתיות, ואילו ברובך ועדות ההיגוי, שבו היה ייצוג רחב לתושבים, התקבלו החלטות טוט טקסיות בלבד. האצלת הסמכויות לוועדות ההיגוי היתה מוגבלת, והחוקרים מכנים אותה כ"ביזור בס"גנון מרוכז". עורכי המחקר הציעו להרחיב את ביזור הסמכויות משלב היזום והתכנון גם לשלבי הביצוע וההפעלה, שנתרו לרוב בידי גופים ממסריים.

עוד קבעו החוקרים כי בעיות בסיסיות, כמו אבטלה, הגירה שלילית, דימוי ירוד ומיעוט פשיעה לא זכו להתייחסות תכנונית מעמיקה בפרויקט, ודור

קא בתחום שהיה אמור להיות חושני - שילוב בין שיקום פיסית לחברתי, היתה מידת ההצלחה נמוכה ביותר. זאת, בשל העדר מסורת של תיאום בין המגורים המוסריים השונים העוסקים בתחום מים אלה ובשל ברלנותו של משרד הבינוי והשיכון. במקרים רבים טיפחו הבעיות החברתיות בשכונות בטיח שבו שופצו חוץ תות הבתים. חלק גדול מדי מספיק הפרויקט הופנה לשיקום פיסית, כולל פרויקטים ראוותניים, ופחות מדי לשיקום חברתי.

החוקרים מצביעים גם על תופעה חשוכה של "בריחה תקציבית" שאל תוכננו.

עם זאת הצביעו עורכי המחקר על ראשיתו של דגם חדש של ניהול מקומי. בדגם זה קובע צוות ההיגוי את סדר העדיפויות ומכין תוכניות לפיתוח, ואילו אישור התכנון ותקצובן בא מלמעלה. שינוי גיהולי זה פועל לרפורמיזציה של החיים המקומיים, פותח פתח להגברת מעורבות התושבים ויצר ערוצי תקשורת רבים בין השכונה לממשל.

מנתונים שפידס משרד הבינוי והשיכון עולה כי 17,000 דירות תרחבו או אחרו בשכונות השיקום. צפיפות היגוי ירדה. לפי אותם נתונים בין 1983 ו-1986 עלה שיעורם שלאלה שהכיעו שביעות רצון מרירותם מ-51% ל-66%. גדל אחוז המשתתפות המתגוררות בדירה כבעלותן, קרוב לרמה הארצית.

מרגע ששכר הבינוי והשיכון החל להתנות את פיתוח התשתית הסביבתית בהשתתפותו של הרשות המקומית בסכום מקביל, חלה ירידה חרה בהשקעות בתחום זה והפיתוח נעצר בשכונות רבות. הקשיים התקציביים גרמו כמעט עצירה מוחלטת בכניית מוסדות ציבור חרשים.

כפילויות, ניגודי אינטרסים תוך פגיעה בהשגת המטרה, התעלמות מחלק ניכר מהבעיות האמיתיות - את כל המטרות הללו מצאו חוקרים באחד מהפרויקטים החשובים והגדולים שנעשו במדינה בשנים האחרונות - שיקום השכונות. מרובך בפרויקט הנוגע לכ-680,000 נפשות, כחמישית מהאוכלוסייה העירונית, היקפו הכספי (עד סוף 1968) - כ-730 מיליון דולר. כיצד בכל זאת זו משהו בנושא? - בזכות התלביבות שהפיתו מנהיגי הפרויקט בקרב העוסקים במלאכה, ענו החוקרים.

מיד לאחר עליית בגין לשלטון, ביוני 1977, הוא הכריז שקידום תושבי שכונות המצוקה יהיה יעד מרכזי של ממשלתו. תוך פחות משנה הוצגה בכנסת תוכנית כוללת לשיקום 120 שכונות והשלמת פינויך של 40 מעברות תוך חמש שנים. לפי הנתונים שנמסרו באותו מעמד על ידי שר הבינוי והשיכון, התגוררו באותן שכונות כ-200,000 משפחות, מתוכן כ-45,000 בתנאי תת-ידוי. ההשקעה נאמדה בכ-1.2 מיליארד דולר, מחציתה - תרומת יהודי ותפוצות ומחציתה מתקציב בי ממשלת ישראל. למעשה, נכון לסוף 1986, 67% מההוצאות היו מתקציב הממשלה שנות השיא של הפרויקט, מבחינה תקציבית, היו 1981 - 1983, ומאו חלה ירידה בהיקף ההוצאות בכל שנה. 30 שכונות מצוקה עדיין לא כוללות בפרויקט.

כמחצית מהכספים שהוצאו עד כה הופנו לשיפוץ מבנים, פיתוח סביבתי, תשתית וסובסידיות להלוואות מיוחדות להרחבת דירות, כשלושים אחוזים הופנו לשירותים חברתיים וכ-20% לבנייה, שיפוץ והרחבה של מוסדות ציבור.

קבוצת חוקרים מהסכנין, במסגרת מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במרע ובטכנולוגיה, חקרה את הפרויקט. נכללו בה בכירי הסגל במחלקת לתכנון ובינוי ערים שבפקולטה לארכיטקטורה וביניהם סרל אלטרמן ומשה היל (1982) נעמי כרמון, ארוה צ'רצ'מן. במשך שנתיים ותצי (1984) בחנו החוקרים את תהליכי קבלת ההחלטות בפרויקט, רכיב התכנון והיישום בעשר שכונות מתוך שבעים שנכללו בו בתקופת המחקר. בתחום המוסרי מצאו החוקרים חוסר תיאום בין הממשלה לטכונות היהודית, איבהירות לגבי חלוקת הסמכויות בין בעלי תפקידים שונים בשרה (מנהלי הפרויקט, יושבי ראש ועדת ההיגוי, מנהל המת"ס ומנהל החברה הסוכנותית) ומערכת כפילויות עוממה. גם במערכת היחסים שבין אנשי השלטון המרכזי והשלטון המקומי הסתמן ניגוד. הנציגים של שתי רמות השלטון שמרו, בדרך-כלל, על אמנות לגופי האם ולא תמיד היתה מחויבותם נתונה לייעדי הפרויקט ולהצלחתו. התמונה המקבלת

מאות מילוני דולר הושקעו בשיקום השכונות, אך כפילויות וניגודי אינטרסים בין גופים פגמו בביצוע. השקעה לא מאוזנת בין שיקום פיסית וחברתי

Overall, in most of its neighborhoods, Project Renewal did succeed in raising the level and the quality of life closer to that in areas of relatively higher socioeconomic status. The curious, perhaps paradoxical fact is noted in passing in the study that a movement to reduce disparities and promote greater equality, "a goal generally accepted by the left and rejected by the right," was instituted in Israel by Menachem Begin and the Likud, a right-wing government.

There are many visible, tangible successes. Will they survive when outside support is withdrawn, or will the neighborhoods relapse again into neglect? Only time will tell.

Obviously, there is much more to the detailed and objective report. When it is published, it should be required reading for everyone who has been associated in any manner with Project Renewal. And congratulations are in order to the Neaman Institute for this analytical assessment of the major constructive undertaking here since creation of the state.

Reprinted by permission of



October 18, 1985

They noted that project officials had a different conception of priorities from the local residents'. The professionals rated as first in importance raising the residents' self-image and outward image, improvement in education and delegation of increased decision-making power to the residents. The local people ranked these last. In first place they put the physical aspects: renovation of apartments and improvement of the appearance of the neighborhoods. They had their way to a large extent.

Among the major successes in most areas were a 20 percent increase in private home ownership and a drastic reduction in overcrowded housing.

ON THE OTHER HAND, the attempt to develop local leadership and initiative met with mixed response. In some cases, a local strong man emerged, who was able to bulldoze his own program through without full democratic participation of his neighbors. Yet he got things done. In other cases, there was local apathy, and not even a strong man. The initiative always had to come from the officials. The residents were ready to "take." Some places all improvements were, "by coincidence," concentrated in that part of town where the local chairman and his committee lived.

When rehabilitation projects were completed, what was there to show? Some areas underwent a complete face-lifting, with a commensurate rise in local pride. In nine of the 10 neighborhoods, there was a marked reduction in vandalism and abuse of public property. Yet contributions to welfare and health services were in many cases minimal.

There are references to the Hatikvah quarter of Tel Aviv which should be of interest to New York readers. Infrastructure improvements there were concentrated in sections where the members of the local committee reside. The moti-

vation was not political, and objective reasons were cited. But the fact remains that the sections where the stronger socioeconomic elements live received preference over the weaker areas. With regard to architectural improvement, Hatikvah was given a "model street," which served as a show window for what more could have been done.

Scout groups for Hatikvah youth do their job so well that they attract participation of children from adjacent neighborhoods. All benefit, to be sure, but the atmosphere created sometimes results in squeezing out underprivileged children.

NEWS FROM

Israel

Project Renewal appraised

By CARL ALPERT

HAIFA—Since it was inaugurated in 1977, Project Renewal, conducted jointly by the government of Israel and the Jewish Agency with participation of Jewish communities overseas, has operated in 84 neighborhoods in Israel selected as being depressed and in need of rehabilitation. Of the close to half-billion dollars spent for this purpose, some 60 percent came from the government and 40 percent from communities abroad. The undertaking has been given great publicity. How successful has it really been?

Any evaluation should be conducted independently. This was emphasized when a study, limited only to the project's administrative structure and procedural operations, was carried out by a controller's committee of the Jewish Agency. It was said to expose glaring deficiencies; it was locked up in a cabinet and not published.

So it was good news when the Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology at the Technion was commissioned to undertake an objective survey. A staff of eight professionals has spent more than two years on the undertaking. While the entire report is far from finished, we have been able to look through a substantial part of the findings thus far.

THE INSTITUTE SCIENTISTS, headed by research coordinator Prof. M. Hill, decided to concentrate on four areas: (1) Who benefited from all the money spent? (2) To what extent was there participation by the residents of the areas involved? (3) Did the project indeed make a contribution, or did it simply relieve the government of tasks it should have undertaken anyhow (known as budget displacement)? (4) What changes have taken place in the neighborhoods?

It was not feasible to do an in-depth study of all 84 neighborhoods, so 10 representative communities were selected for study. Tel Aviv's Hatikvah quarter, sponsored by New York, was included in the study.

These are only fragments gleaned from the reports. But they provide a good picture of the scope of the study and indicate that the researchers were seeking truths, not to write a fund-raising brochure.

the owners supply part of the finance out of their own pockets. Most earn a respectable wage. Still, also among the house-owners, there are some who cannot afford to take advantage of the scheme.

In social programmes the same problem arises. At dental centres built in Or Akiva and Netivot, half the bill is paid by PR. But the very poorest cannot afford even half the bill. Similarly with day-care centres: for those in greatest need, a 50 per cent subsidy doesn't help.

Victims are not fit persons without jobs, but problematic cases (one-parent families, disabled breadwinners, etc.) The report quotes a household survey made in 1983. According to its findings, "the majority of male heads-of-household of working age who wanted to work were in fact employed." Whether the situation of full employment will remain unchanged during the coming period of economic austerity remains to be seen.

THE TEST of a neighbourhood's recovery is whether its population increases instead of decreases, and whether apartment prices start going up instead of down. The report found that the number of households tended to stabilize.

Families moved out, mostly the well-off ones; but families also moved in for a change, and they tended likewise to be well-off. "It certainly is not likely," the researchers conclude, "that there will be an exodus of large proportions, as is usual in the distressed neighbour-

hoods in the large cities of the world." No net population increase is registered, however.

As to apartment prices, they went up as apartment prices went up in other parts of the country. The ratio did not change, and it is a negative one. A dwelling in a distressed area fetches half the price of a similarly-sized dwelling in a better location.

There was some improvement in the ratio between distressed neighbourhoods with PR and those without.

It seems that about a third of the neighbourhood population has been affected in one form or another by the social programme, and a third by the housing programme: which is a high proportion according to international standards. On the other hand, expectations that the local residents would take charge and continue the efforts at improvement on their own initiative are largely disappointed. The building committees, which were supposed to maintain the improved premises and preserve a good standard, are slack, do not meet and tend to let things slide.

Should there be more direct democracy? Resident participation ought to be encouraged, although it can on some occasions go overboard. In Givat Ha'Rakafot (Kiryat Ata), the independence of the locals was extreme — they opposed the government on every issue.

So independent was their neighbourhood committee that it was found to have concentrated all the road improvement and the construction of play areas in Givat Bet, which

happens to be the place where most of the committee members reside. Conclusion: a balanced system is best, with both resident and official delegates represented.

Professor Hill and his team are still working on their final evaluation of the programme as a whole. They will find plenty to criticize, particularly regarding areas of social need that are overlooked. On the other hand, it is clear from the research material already published that the investigators approve of PR. It serves a purpose. It fills, or tries to fill, a crucial gap.

The gap still remains. Half the distressed neighbourhoods have yet to be tackled. With increased unemployment the situation in all areas is likely to worsen. PR for its part is going to face budgetary constraints. Is the effort then unavailing, or should PR be perpetuated and even expanded — at the expense if necessary of other items in the nation's social-policy budget?

Questions like this make the publication of the Hill report, with its thoroughgoing analysis of the problem, very timely indeed.

Reprinted by
permission of

**THE JERUSALEM
POST**

Friday, October 11, 1985



Prof. Moshe Hill



Dr. Arza Churchman



Dr. Naomi Carmon



Dr. Rachelle Alterman

Now that building extensions are a legal and licensed activity, the hegemony of these criminals has been shaken off. PR is not the only factor making for improvement, as the report keeps stressing. Police activity in Nevei Israel was stepped up, which helped. As a result the population have become more law-abiding.

They are beginning to look upon the constabulary as an ally rather than a foe. They call on its services more than before. This process is encouraged by house-ownership and home improvement, both assisted by PR loans. More homes are being insured. Insurance companies require, before paying compensation for burglaries, that the break-in be

reported to the police, which encourages good citizenship.

Flat ownership has risen in PR neighbourhoods during the years 1979-83 from 46 per cent to 55 per cent. In that same period the number of dwellings with more than 2.5 persons per room declined in the country at large from 4 per cent to 3.3 per cent.

In the PR neighbourhoods - due "only in part" to PR, the report cautions again - the proportion has fallen from 14 per cent to 8 per cent.

The detail of renovations supplied in the report recalls the shortcomings of *shikunim* (public housing) built in the Fifties, the period of mass immigration. Housing in problematic areas often dates back to those times. The standard of construction

was makeshift compared with today.

Here PR has made a serious contribution by sponsoring improvements which seem homely, yet make a big difference. External renovation jobs include damp prevention, fencing the yard from the street, putting up partitions to conceal clothes-lines, closing off entrance-stairways from the street, installing mail-boxes, repairing stairway lights, modern address numbering and erecting central TV antennae.

Interior renovations include replacing pipes, tiling bathrooms and kitchens, improving bathroom ventilation, replacing rotten woodwork (e.g., in door frames), installing water-boilers, repairing or replacing shutters, building cabinets below kitchen sinks and adding a door to master bedrooms which have none.

The report observes: "Satisfaction with apartments was found to have a strong influence on satisfaction with the neighbourhood and on the intention to go on living there."

NOT ALL THE elements within the neighbourhood population benefited equally. Not enough was done, the report believes, for teenagers, though they are particularly important because they represent the future of these locations. Major beneficiaries are the elderly. The budget devoted to their welfare was not over-large, but they utilized the new facilities eagerly, because amenities of this kind had been lacking before.

Investing in the elderly is profitable as well as humane. It helps keep them in the home, averting the need for institutionalization (which is both costly and generally unwelcome). PR promotes assistance in the home, laundry services, home visits by social workers and maintenance repairs. It also creates senior-citizen clubs, which were found to attract as many as 100 to 300 participants in each centre.

Least helped, unfortunately, were the poorest of the poor, because they could often not take advantage of the loan money offered, even though it was on highly subsidized and highly preferential terms. Attempts are made to give them a hand. Rented apartments owned by public companies like Amidar are occupied by social cases. No charge was made for house improvements in rented property.

But most of the housing budget was channelled to owner-occupied housing, for the simple reason that the money goes further there, since

ing decisions by themselves about what goes on in their own neighbourhoods.

The study, headed by Moshe Hill, professor of urban and regional planning at the Technion, and Rachelle Alterman, senior lecturer in the same subject, does not deal with the first set of partners, the Jewish communities abroad; which is a pity. Are they still busily involved, or has the initial flurry of enthusiasm abated? This subject needs to be examined in a further study.

The other set of partners, the aid-receiving local communities, are scrutinized closely, both as collaborators in the organization of the welfare programme and as its beneficiaries. We learn from this report a great deal that we did not know before about the nature of their problems.

THERE ARE 160 deteriorated neighbourhoods in Israel, containing half-a-million inhabitants. Just over 50 per cent have been exposed to PR so far; though all the towns in which backward neighbourhoods exist have at least one project running within their municipal boundaries.

Research was concentrated on a representative cross-section of 10 neighbourhoods. Average population: 7,000. Amount of money spent on all PR during the four years 1979-83 was \$528m., just under half from the government, the rest from the Jewish Agency.

The sums spent in our locations varied from \$1.1m. to \$3.3m. per neighbourhood, excluding Ha'tikva, which received over the four-year period the larger sum of \$8.7m.

It is not a lot compared with the total budget provided for housing and the social services by the Treasury, but it was concentrated on particular needs neglected by the public authorities. Anyone passing through a problem area after four years of PR will still see a problem area. But if he looks closely, he may notice activities that did not exist before. Above all, he may notice a change in the atmosphere.

Not in all the neighbourhoods. Some have responded more (e.g., Ir Ganim in Jerusalem), others less (e.g., Netivot). The principles under which PR operates were themselves an innovation. The Slum Clearance Authority it replaced had tried to solve the housing problem by relocating the affected families in new accommodation elsewhere.

That did not work; it broke up communities. The new housing estates became slums in their turn. The problem, it appears, is not so much the housing as the locality. Housing can be improved, or it can deteriorate: everything depends on the character of the community in question - its spirit, the image it has in its own eyes and in the eyes of others.

A deteriorated quarter is one in which those who can afford to leave take the first opportunity of doing so. The higher-income element goes, the lower income element stays. Apartment prices drop, properties become neglected, crime and vandalism spread.

The task of PR is to help rehabilitate not needy individuals but a needy locality. Beneficiaries are all sectors, not just the poor. The better-off families must be encouraged to stay because they are needed; therefore the neighbourhood must be made better for them too.

The poor lose out, since not all aid money goes to them. But the report stresses that they also benefit - by being treated like everybody else. The assistance they receive carries no stigma; they are not singled out as relief cases.

A local steering committee was formed in each neighbourhood. Half its members are residents, half representatives of the authorities. Project managers help keep things moving.

The residents in their new-found status and authority do not reject or make radical changes in the housing and other plans of the authorities. The latter have the whip hand. After all, PR is only part of a wider social programme, and budgetary control for that lies with the ministries. What mostly happens is that the officials explain, and the residents approve.

THE ACT of explaining, however, is itself something new. Decisions formerly taken in Jerusalem or at the town hall are taken nowadays in the neighbourhood, after consultation with the local population. The chapter in the report on "Resident Participation" (by Arza Churchman) says: "The time invested by the authorities in providing information and in persuasion was an expression of their recognition of resident power."

Local influence is least in education and housing, where the responsible ministries have their own

plans and are inflexible. It is strongest in community work, e.g., the creation of sport centres, music centres, public libraries, day-care centres, programmes for the elderly.

Residents - that is, active individuals speaking for their neighbours - influence priorities and locations. They have a say in the choice of programme managers, the employment of locals in the venture (which PR is supposed to encourage) and the encouragement of volunteers to help run summer day-camps, produce a neighbourhood news sheet, tutor children needing help, make repairs in the homes of the elderly.

Backward areas are characterized in all countries by their passivity. Before PR people rarely complained, because they did not believe it did any good. If their houses were burgled, they did not go to the police; they considered it a waste of time. They did not trust officialdom, neither in the administration nor the police.

Civic consciousness has, according to the report, taken a turn for the better. More complaints are submitted (often through the neighbourhood committees) about public nuisances such as pot-holes in the road, accumulation of garbage, burst pipes, lack of heating in the schools.

THE CHAPTER on "Changes in Neighbourhoods" by Naomi Carmon and Professor Hill observes that "the activists, who looked after the interests of their supporters, learned the rules of the 'game' and played it well." They have learned where to turn, how to present their case, how to ensure that action is taken.

Crime is still widespread in all the neighbourhoods, but there is marginal improvement. Says the report, in its detached statistical way: the number of neighbourhoods in which the severity of the crime problem is "very great" decreased from 3 to 2; and "great" from 6 to 3.

Most interesting, and revealing, is the improvement in one particular locality, Nevei Israel (Herzliya). It should be mentioned at this juncture that the shift under PR from rehousing families to improving their existing homes evidently fulfils a deep-felt need.

Previously people added rooms to their flats illegally, since building permits were refused. This led to the domination of Nevei Israel by three or four criminal families who took other families under their protection.

Differences that count

The Post's David Krivine reports on an evaluation of Project Renewal, which set out with unusual aims and means to help distressed neighbourhoods.

THERE HAS BEEN a lot of talk about Project Renewal since its inception under Menachem Begin's first government in 1979. But has anything been accomplished? Has the face of the nation been changed at all?

After three years' research a verdict is provided in a massive "Project Renewal Evaluation Study," now in the course of publication by the Samuel Neaman Institute for Advanced Studies at the Haifa Technion. Has the face of the nation been changed? No. And that was not to be expected, the study suggests.

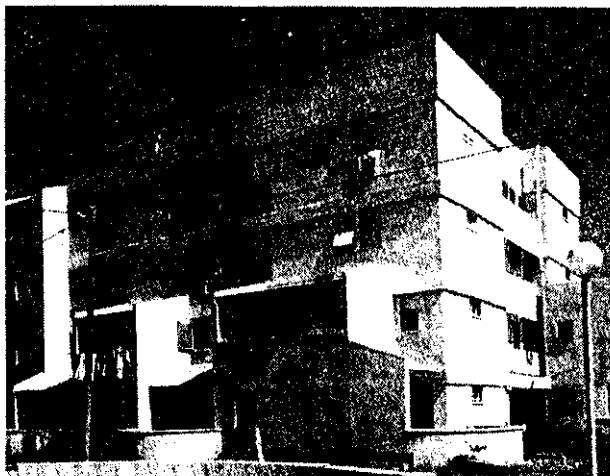
Has anything been accomplished? A great deal - more (relatively speaking) than in comparable urban renewal programmes in other countries. We are told in several tomes just what those accomplishments are.

Project Renewal (PR for short) is an attempt to improve life in distressed or slum areas. It differs from every previous activity of the Israeli authorities by bringing into the field two new partners who were never in action before.

One of them is Jewish communities abroad. They carry half the cost; which is not unprecedented. What is revolutionary is that for once they have by-passed the authorities. Each community overseas has twinned with a particular local, distressed neighbourhood and plays an active part in its rehabilitation programme.

The second set of new partners is the local residents themselves. Hitherto their democratic participation was confined to selecting once in four years which political faction shall decide which *apparatchiks* are to run the Knesset and the municipal council. Lately they have also elected the mayor.

This time the residents have a taste of direct democracy. They are taking part for the first time in mak-



An apartment building in Shchunat Sela in Netanya, where the residents have added on according to their means, with the help of Project Renewal loans.



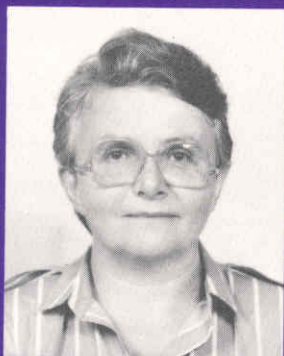
A similar improvement in Givat Olga near Hadera.

התכנית לשיקום השכונות – הניסוי הגדול ולקחיו

פרוייקט שיקום השכונות, הפרוייקט החברתי המוביל של שנות השמונים, היה מבצע יוצא דופן, הגדול מסוגו בעולם המערבי. הפרוייקט שאף לחולל תמורות לא רק בשכונות, אלא גם בדרך הפעולה של משרדי הממשלה, הסוכנות היהודית ומוסדות אחרים. בין החידושים שהנהיג הפרוייקט היה שיתוף הציבור בהחלטות, ביזור סמכויות ושיאפה לתיאום טוב יותר בין המשרדים. באיזו מידה הצליח הפרוייקט במשימות אלה? מה ניתן ללמוד מהניסוי הגדול ומהתקדימים שהנהיג, לגבי תכנון וביצוע של תכניות ציבוריות בישראל בעתיד? לשאלות אלה מוקדש הספר הנכחי - השני בצמד ספרים על פרוייקט השיקום (הראשון - מפרי עטה של נעמי כרמון, עוסק בתוצאות הפיסיות והחברתיות).



רחל אלטרמן, ילידת ירושלים, היא חברת סגל בדרגת פרופסור-חבר בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון וראש המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש קלצניק. בלימודיה בטכניון, באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת מניטובה שבויניפיג, קנדה, רכשה תואר שני ושלישי בתכנון ערים ושני תארים ראשונים, האחד בסוציולוגיה, והשני במשפטים. ספריה ומאמריה עוסקים בהיבטים המשפטיים של תכנון, הליכי תכנון וקבלת החלטות, מדיניות קרקעיות ושיתוף הציבור בתכנון. בספר זה סיכמה את מחקריה אודות ההיבטים הארגוניים ותהליכי קבלת ההחלטות בפרוייקט שיקום השכונות, שהיו חלק ממחקר ההערכה הכולל על פרוייקט שיקום השכונות שערך צוות מוסד נאמן.



ארזה צ'רצ'מן, ילידת וויניפיג, קנדה, היא חברת סגל בדרגת פרופסור-חבר בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון ויו"ר המסלול לתכנון ערים ואזורים. היא בעלת תואר דוקטור בפסיכולוגיה מה-City University of New York, ומתמחה בתחום של פסיכולוגיה סביבתית: בצרכים של קבוצות אוכלוסיה מיוחדות בסביבה הבנויה - ילדים, זקנים, נשים - ובשיתוף הציבור בתכנון. ספר זה מסכם חמש שנות מחקר, במסגרת צוות מוסד נאמן, שהוקדשו בהערכה של מידת ההצלחה של שיתוף הציבור בתכנון שהנהיג פרוייקט שיקום השכונות.

