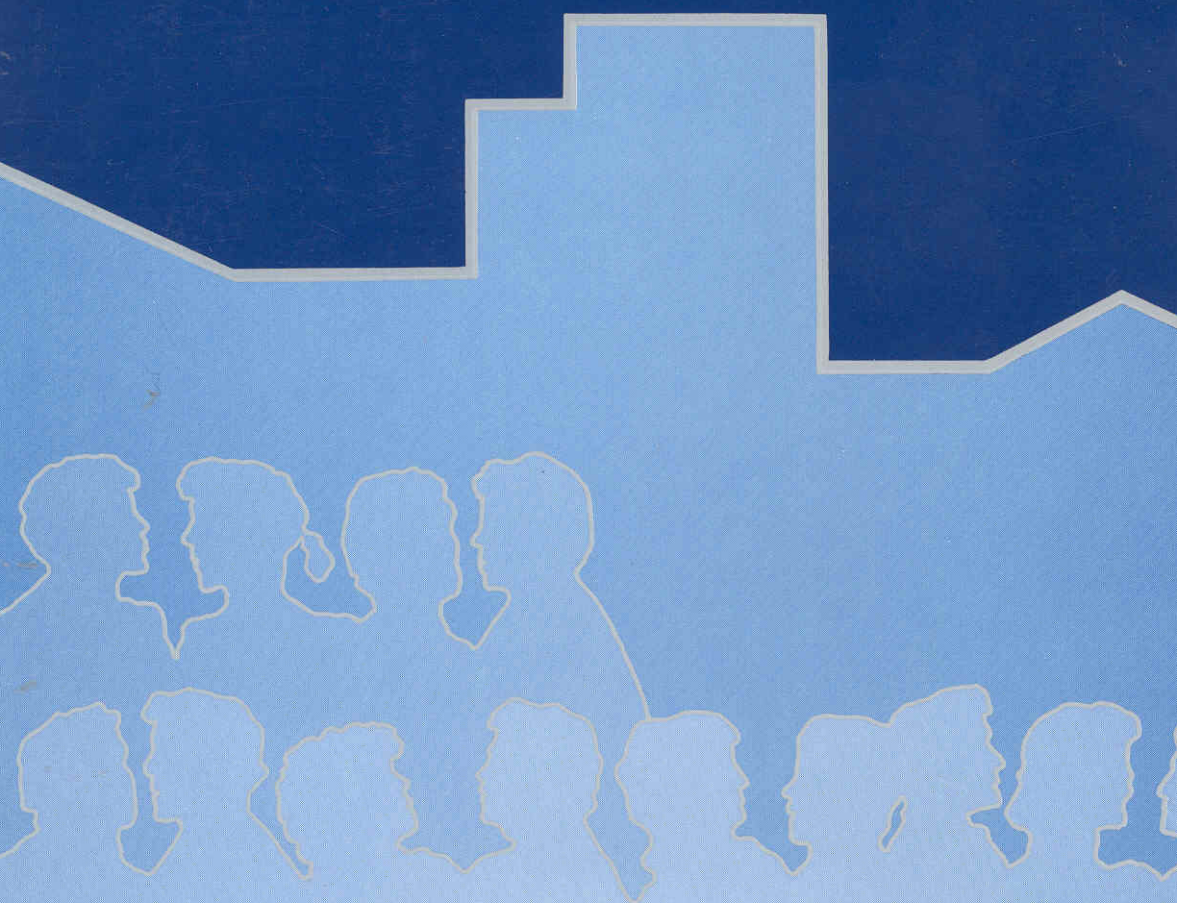


שיקום שכונות בישראל

הערכת תוצאות

נעמי כרמון



שיקום שכונות בישראל

הערכת תוצאות

שיקום שכונות בישראל

הערכת תוצאות

נעמי כרמון

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל



עקד
שמואל
נאמן

NEIGHBORHOOD REHABILITATION IN ISRAEL - EVALUATION OF OUTCOMES

by

Naomi Carmon

Faculty of Architecture and Town Planning and

The Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology

Technion - Israel Institute of Technology

Copyright © 1989
by the author and
S. Neaman Inst., Haifa 32000

כל הזכויות שמורות © 1989
למחברת ולמוסד שמואל נאמן
קרית הטכניון, חיפה 32000, טל. 04-237145

מסח"ב X-002-386-965 ISBN

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

Printed in Israel

נדפס בישראל

לאבי ז"ל

ולאמי תבל"א

באהבה ובהערכה

ה ת ו כ ן

1	הקדמה
3	מבוא
	פרק ראשון:
4	הגורמים לריבוי שכונות מצוקה בישראל
5	* תנאים ותהליכים חברתיים וכלכליים במדינת ישראל
10	* אידיאולוגיות, מעשים ומחדלים של הרשויות בתחום התכנון העירוני
18	* תהליכים דינמיים עירוניים ושכונתיים
	פרק שני:
25	שכונות מצוקה - בחינה לקראת טיפול
27	* הפונקציות החברתיות של שכונות מצוקה
30	* בעיות חברתיות בשכונות מצוקה
33	* קטגוריות של תושבים בשכונות מצוקה
35	* הכרת המערכת החברתית-שכונתית
	פרק שלישי:
37	תיאור הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל
37	* רקע הסטורי
39	* מטרת הפרויקט
40	* עקרונות המעולה של הפרויקט
43	* המבנה הארגוני של הפרויקט
45	* היקפו של פרויקט השיקום ותקציביו
53	* נספח: שינויים שחלו בפרויקט בסוף שנות השמונים
	פרק רביעי:
60	הערכה של פרויקט השיקום - שיטת המחקר
61	* שיטת ההערכה המשולבת (Integrated Evaluation)
64	* בחירת מדגם השכונות ודילמת ההכללה
69	* נוהל המחקר
74	* מבט רטרוספקטיבי על שיטת המחקר

פרק חמישי :

- 77 תיאור עשר שכונות המחקר**
77 * אפיון השכונות
78 * הפונקציות החברתיות של השכונות ויתרונותיהן
81 * אפיון האוכלוסייה ובעיותיה החברתיות
91 * אפיון הדיור ובעיות תשתית ושירותים
98 * נספח: מפות של עשר שכונות המחקר

פרק ששי :

- 109 תמורות בתחום הדיור**
112 * בעלות על הדירות
118 * מגורים בצפיסות יתר
121 * הרחבת דירות
133 * שיפוץ דירות ובנייני מגורים
144 * עמדות התושבים כלפי תנאי המגורים

פרק שביעי :

- 158 תמורות בשירותי חינוך לילדים**
158 * מוכנות ילדי הגן ללימודים בבית-הספר
162 * תכניות לטיפוח בבתי-הספר היסודיים
181 * נספח: שביעות רצון מרמת החינוך, לפי שכונות

פרק שמיני :

- 185 תמורות חברתיות בקרב תושבים בוגרים**
185 * השכלה ותעסוקה בקרב מבוגרים
197 * תפקוד קבוצות חלשות
219 * בילוי הזמן הפנוי ושימוש בשירותי תרבות ובידור
228 * נספח: תמורות בשירותי תרבות וחברה, לפי שכונות

פרק תשיעי :

- 234 תמורות מצרפיות**
234 * הגירה אל השכונות ומהן
245 * מחירי דירות
250 * ונדליזם, עבריינות ופשע
262 * מודעות אזרחית ופעילות וולנטרית
264 * מעמד האישה

- 266 * עמדות התושבים כלפי שכונתם
 282 * דימוי השכונה
 287 * נספח: שביעות רצון מן השכונה ושירותיה, לפי שכונות

פרק עשירי:

- 297 **תמורות בלתי מתוכננות (תב"מ)**
 297 תב"מ כלכליות בשכונות
 298 תב"מ בקשרי השכונה עם שכונות אחרות
 301 התפשטות רעיונות ותכניות של פרויקט השיקום אל מעבר לשכונות

פרק אחד עשר:

- 304 **ניתוח השגת מטרות**
 305 * מטרה ראשונה: צמצום פערים בחברה הישראלית
 321 * מטרה שנייה: ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד
 324 * השערות: השפעות ארוכות טווח של פרויקט שיקום השכונות
 329 * השערות: גורמי הצלחתו היחסית של פרויקט שיקום השכונות
 333 * סיכום
 334 * הערות

- 336 **מקורות**

- 345 **נספחים**

- 346 1. רשימת השכונות שנכללו במסגרת פרויקט השיקום
 351 2. רשימת פרסומי מוסד נאמן בנושא שיקום שכונות מצוקה - עברית
 354 - אנגלית
 357 3. תמציות מחקרים נלווים בנושא שיקום הדיור:
 * נ. כרמון ור. אוקסמן, שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה
 358 (1981)
 * ת. גבריאלי בהדרכת נ. כרמון, שיקום עצמי לעומת שיקום
 361 ממוסד בשכונות מצוקה (1982)
 * א. וינברג בהדרכת נ. כרמון, הרחבת דירות בבתי קומות,
 368 ביוזמת דייריהן, במסגרת פרויקט שיקום השכונות (1986)
 372 * נ. כרמון, השפל בענף הבניה למגורים - ברכה בצידו (1987)

הקדמה

"התכנית לשיקום והתחדשות השכונות", הידועה בכינויה "פרויקט השיקום", מופעלת בישראל מזה כעשר שנים. כיום, התכנית נפרדת משכונות ומשנה את אופיה, אך פורמלית, היא עדיין כוללת במסגרתה 90 שכונות ברחבי הארץ, שבהן מתגוררים כ-15% מתושבי המדינה. זהו מפעל ייחודי בהיקפו ובמורכבותו, והוא משך אליו פעילות מחקרית רבה. תוצאות המחקרים פורסמו בדרך כלל בכתבי עת בחו"ל או בדוחות מחקר של מוסדות אקדמיים ישראלים, שזכו לתפוצה זעומה בלבד. רק חומר מועט זמין לקוראי עברית, המעוניינים להכיר את המפעל ותוצאותיו ולהשתמש בלקחי המחקרים. הספר המוגש בזאת נועד לענות על צורך זה.

הספר פותח בניתוח הגורמים לריבוי שכונות מצוקה בישראל ובאפיון השכונות, עובר לתאור פרויקט השיקום, עוסק בתמורות פיסיות וחברתיות שמפעל השיקום חולל בשכונות, ומסיים בהערכת המידה בה השיג הפרויקט את מטרותיו. המעוניינים במיוחד בהיבטים של שיקום הדיור, ימצאו תוספות רלבנטיות בנספחים לספר. הנספחים כוללים גם רשימה מלאה של פרסומי מוסד ש. נאמן (בעברית ובאנגלית) בנושאי שיקום השכונות.

פרקי הספר לוקטו מתוך דוחו"ת מחקר ומאמרים, שפורסמו בשנות השמונים, במסגרת מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, שבטכניון. ההתאמה לספר נעשתה באמצעות בחירה מתוך הדוחו"ת, ללא כתיבה מחדש, זולת עדכון מינימלי בפרק המתאר את הפרויקט ותקציביו.

חלקו המרכזי של הספר נלקח מתוך מחקר ההערכה הכולל של פרויקט שיקום השכונות בישראל, שנערך בשנים 1982-1985. נכללו כאן רק חלקים נבחרים ממחקר זה. חלקים אחרים, העוסקים בתהליכי התכנון והביצוע ומעריכים בפירוט את שיתוף התושבים בתהליכים אלה, יראו אור בקרוב בספרן של רחל אלתרמן וארזה צ'רצ'מן, אף הוא בעקד נאמן.

מלבד קטעים ספורים, שצוינו במקומותיהם, מבוסס הספר על פרקים ומאמרים שכתבתי בעצמי, ומכאן יש להבין את ההטיה בניתוח, התואמת את תחום התמחותי בהיבטים חברתיים של תכנון ערים. אך כתיבת הדברים הושפעה מדיוני הצוות הרבים מספור, שהתנהלו במשך העשור האחרון בקבוצה הבינדיסציפלינרית, שקמה במרכז לחקר העיר והאזור שבפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. חברי הקבוצה, בהרכבים שונים, ניהלו מספר רב של מחקרים בהיבטים נבחרים של שיקום שכונות מצוקה. מקום מרכזי בכל אלה תפס פרופ' משה היל ז"ל, פרופסור לתכנון ערים. מותו החטוף בתאונת דרכים באוגוסט 1986 נטל ממני ידיד ועמית, שחסרונו מסיף להיות מורגש. רחל אלתרמן - מתכנתת ערים ומשפטנית - ניהלה יחד עמנו את מחקר ההערכה של פרויקט השיקום. שותפים בכירים בעבודה זו היו ארזה צ'רצ'מן, העוסקת בפסיכולוגיה של הסביבה, ומרדכי שכטר - כלכלן. אמנון פרנקל, מתכנן ערים, תפקד כחוקר וכמרכז המחקר הנ"ל. במחקרים אחרים בסדרה זו מלאו תפקיד מוביל דני שפר - תכנון וכלכלה, רוברט אוקסמן - אדריכל, ויוברט לו-יון - תכנון עירוני. שמותיהם של עוזרי המחקר הרבים שסייעו בידינו נזכרים בדוחות המחקר הרלבנטיים. תודתי נתונה לכולם.

תודה והערכה מובעות בזאת למוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה, הממוקם בקרית הטכניון שבחיפה ומתמקד במחקרי מדיניות. מנהליו בשנות השמונים, הפרופסורים יעקב בר, גד חצרוני וזאב תדמור, ספקו קורת גג אקדמית ותמיכה תקציבית ניכרת לסדרה ארוכה של מחקרים, ימי עיון וסימפוזיונים, שעליהם מבוסס ספר זה. שני המקורות הנוספים לתמיכה כספית ולהיגוי אקדמי היו הועדה הבינלאומית להערכת פרויקט שיקום השכונות, שהוקמה על ידי המחלקה להתחדשות השכונות של הסוכנות היהודית והצוות למדיניות חברתית במשרד סגן ראש הממשלה. אנשים רבים סייעו לעבודתנו, ולכולם אני מודה. במיוחד יעמדו על התודה והברכה מר גדעון ויתקון מן הסוכנות היהודית, פרופ' דניאל שמשוני והגב' חגית חובב מן הצוות למדיניות חברתית ומר אברהם אלזון ממשרד הבינוי והשיכון.

בעול הכבד של ההדפסה וההוצאה לאור נשאה גב' רות ריבקינד, עוזרת מינהל של מוסד שמואל נאמן. תודה מקרב לב לה ולמר דוד כהן, שיזם הפיכתם של דוחות המחקר לספר.

מבוא

הספר פונה לקהל מגוון, לסטודנטים, לחוקרים וגם לאנשי המעשה, בחומי תכנון ערים, מדיניות ציבורית, סוציולוגיה, עבודה סוציאלית וגיאוגרפיה חברתית. על מנת להתאים לכולם, הוגבל השימוש בלשון מקצועית, ורק במקומות מעטים יש התייחסות לטכניקות הסטטיסטיות. יחד עם זאת אין כאן ויתור על קפדנות בהצגת הממצאים ובניתוחם. לשונו של הספר אינה קולחת בשטף, כיאות לספר קריאה, כי רוב פרקיו נכתבו במקורם כדוחו"ת מחקר. אף-על-פי-כן אני מקווה, שיחרוג מגבולות האקדמיה ויגיע אל קהל קוראים רחב, אל המתעניינים בהיסטוריה החברתית של מדינת ישראל ואל העוסקים בשאלת כוחן של תכניות ממשלתיות לגרום לשינויים בעלי משמעות.

הספר כולל מידע וידע, ובנוסף לכך, נושא מסר: איש מדעי החברה יכול לבצע מחקר רלבנטי, מבחינת נושאו וזמנו, ויכול להשפיע על קבלת החלטות ועל העשייה החברתית. לא אתיחס כאן לשאלה הנורמטיבית, האם רצוי שיעשה זאת. ברור לי, שיש חוקרים שבפיהם נימוקים לגיטימיים כנגד עשייה כזו. חוקרים אחרים - ואני ביניהם - סבורים שהדבר רצוי, אך לעיתים קרובות מוצאים, שגם כאשר נושאי החקירה חשובים ורלבנטיים, הרי תוצאות המחקרים משמשות לתפארת המדף בלבד. המחקרים, שספק זה מבוסס עליהם, היו קשורים קשר אמיץ לשדה החברתי, ובמקרים ספציפיים השפיעו עליו. על פי מיטב הבנתנו ואמונתנו, היתה זו השפעה לטובה.

אדגים את הדברים בסיפורו של אחד הנושאים, שהרביתי לעסוק בו, ששמו בינו הוא "שיקום עצמי של הדיור". בשנת 1979, בראשית תנופת פעולתו של הפרויקט, הפניתי את תשומת ליבם של האחראים לו לתופעה, המתפשטת בשיכונני ישראל, של הרחבת דירות בידי דייריהן. תשובתם היתה: התופעה שולית ובלתי חיובית. תשובה זו תמרצה עריכתו של המחקר הראשון בנושא, שתמציתו מוצגת בנספח מס. 3 לספר. מימצאי מחקר זה ואלה שבאו בעקבותיו, בדבר פוטנציאל ההרחבות העצמיות ושלל התועלות הכרוכות בשיקום עצמי של הדיור, הופצו לא רק בדו"ח שבכתב, אלא גם בעל-פה בפורומים שונים של העושים במלאכה. את המשך התהליך אזקוף לא לזכות החוקרים בלבד, אלא גם להצטרפותם של מנהלי פרויקטים מקומיים אחדים, ש"גילו" את התופעה והיבטיה החיוביים בשכונותיהם. התוצאה היתה יצירתה של מערכת ארגונית וכספית של תמיכה בהרחבות דיור, בהנהגת האגף לשיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון. ההנחיות הופצו בשכונות ב-1982, ומאז התפתחה התכנית והיתה לאחת המוצלחות ביותר במסגרת פרויקט השיקום, כמדורח בפרק הששי.

לקראת סוף הפרק האחרון שבספר, מוצג דיון בגורמי הצלחתו היחסית של פרויקט שיקום השכונות. יש להמשיך ולבחון את המוצע שם, כדרך ליצירתו של שינוי חברתי מתוכנן במדינה דמוקרטית.

פרק ראשון

הגורמים לריבוי שכונות מצוקה בישראל*

מדינת ישראל צעירה לימים. הרוב המכריע של השכונות ויחידות הדיור, המשמשות את אזרחיה כיום, נבנה לאחר קום המדינה. כיצד נסביר איפוא, את העובדה, כי בסקר שנערך בשנת 1974** אותרו כ-160 שכונות או אתרים ברחבי המדינה, שניתן היה להגדירם כשכונות מצוקה, הטובלות מבעיות פיסיקות וחברתיות?

את הגורמים לקיומן של שכונות מצוקה כה רבות במדינת ישראל הצעירה נסווג לשלושה סוגים. האחד - תנאים ותהליכים חברתיים וכלכליים המתרחשים בישראל - אלה נתוני יסוד חברתיים ופיסיים ומגמות התפתחות חברתיות-כלכליות, המיוחדים לישראל, אשר השפיעו בעוצמה רבה על התפתחותן של שכונות בארץ; השני - אידיאולוגיות, מעשים ומתדללים של הרשויות בתחום התכנון הפיסי - גם אלה ייחודיים לישראל ומבטאים את מדיניות הממשלה והרשויות בתחומי הפיתוח והבינוי של המדינה; השלישי - תהליכים חברתיים וכלכליים בתוך השכונות - גורמים הפועלים בשכונות ירודות בערים ברחבי העולם כולו, וגם בישראל. להלן תוצג כל אחת מקבוצות גורמים אלה.

* מעובד על פי: נעמי כרמון, "גורמים חברתיים להידדרותן של שכונות בישראל". עמ' 26-35 בתוך: משה היל ונעמי כרמון (עורכים) (1979), שיקום שכונות מצוקה בישראל דו"ח ראשון. חיפה: הטכניון, מוסד ש. נאמן. לצורך העיבוד נעשה שימוש מה בקטעים בדו"ח הנ"ל שנכתבו בידי עמיתי ארנסט אלכסנדר, רוברט אוקסמן, מיכאל מאיר-ברודניץ, ארזה צ'רצ'מן ודניאל שפר; הריני מודה להם על תרומתם. **הסקר בוצע בידי אנשי הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום וממצאיו דווחו בחוברת שיקום שכונות בישראל (1977), ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.

תנאים ותהליכים חברתיים וכלכליים במדינת ישראל

ההיסטוריה החברתית-כלכלית המיוחדת של היישוב היהודי בארץ-ישראל יצרה את תנאי הרקע לחיזורותן של שכונות מצוקה. התיאור שלהלן בוחן את ההתפתחות ההיסטורית, מנקודת הראות של תנאי הדיור וטביבת הדיור.

א. תנאי דיור ירודים עם קום המדינה*

במשך שלושים שנות השלטון המנדטורי בארץ - ישראל (1917 - מאי 1948) גדלה האוכלוסייה היהודית פי אחת - עשרה: מ- 57,000 ל- 650,000 נפש. עובדה זו כשלעצמה די בה כדי ליצור קשיים בתחום הדיור, מה גם שמצטרפת לכך העובדה שהעלייה לארץ אופיינה בתקופות גאות ושפל בלתי סדירות, כלומר: גידול האוכלוסייה היה נתון לתנודות בלתי צפויות. קפיצה תלולה חלה, למשל, בשנות השלושים: היישוב היהודי גדל מ- 175,000 נפש ב- 1931 עד 375,000 ב- 1935, גידול של יותר מכפליים תוך ארבע שנים בלבד. מהיר עוד יותר היה גידול אוכלוסיית הערים: מספר תושבי תל אביב גדל באותה תקופה מ- 46,000 ל- 135,000 נפש ומספר תושבי חיפה מ- 16,000 ל- 50,000.

תקופות גידול האוכלוסייה המהיר היו מלוות, לרוב, במצוקה קשה בתחום הדיור. אמנם, חלה בארץ הרחבה ניכרת של הבנייה למגורים. גדלו השכונות שמחוץ לחומות ירושלים, שבנייתן החלה עוד במאה הי"ט, ובעיר פשטה בנייה פרטית רבה. גם בחיפה, ובעיקר בתל-אביב, התפתחה בנייה פרטית, בעיקר בנייה להשכרה, על ידי משקיעים שהשכילו לנצל את המחיר הנמוך של חומרי בניין וכוח-אדם בשנים מסוימות. הוקמו שכונות רבות, המתפקדות עד היום כשכונות מגורים טובות. אך בצד הבנייה הסבירה, רב היה גם חלקה של הבנייה הצפופה והבלתי מתוכננת, בנייה שלא הביאה כלל בחשבון את השרותים הציבוריים ושרותי התחבורה הדרושים בעיר מודרנית. זאת ועוד: אף כי מרבית הבניינים החדשים נבנו כהלכה, נפוצה היתה באותו זמן גם בנייה גרועה, מחומרים בלתי נאותים, כגון שכונות תצריפים בתל-אביב: מחלול, נורדיה, הקוקזים, הבולגרים, צריפי פלורנטין ועוד. להחמרת תבנייה הוסיף העדר פיקוח מצד הרשויות המוסמכות. יחס השלטון הבריטי לענייני התכנון העירוני היה אישי בדרך כלל, ולעיתים עויין. מוסדות היישוב טרם התעניינו אז בפיקוח על הבנייה.

* עפ"י חומר שנאסף במחלקת המחקר של משרד השיכון והועמדו לרשותנו על ידי ראש המחלקה לשעבר, ד"ר א. ברלר.

בצד מוסדות אחרים של "המדינה שבדרך", הוקם גם מוסד לבנייה ציבורית. החל משנת 1927 פעל ליד ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בארץ - ישראל "המרכז לשיכון עובדים", שבמשך י"ג שנותיו הראשונות שיכן כ- 3000 משפחות, רובן ב"שכונות עובדים" שנועדו להיות קהילות סוציאליסטיות מלוכדות בתוך הערים הגדולות ובשוליהן.

כל הפעולות הללו לא הספיקו לענות על הצרכים המתרחבים, ובארץ נוצרה מצוקת דיור חריפה. מחקר של ההסתדרות הכללית של העובדים משנת 1937 סקר את תנאי הדיור של 80% מן הפועלים העירוניים ומצא, כי רק 12% מהם היו בעלי הדירות שבהן גרו; 90% מדירות אלה שבבעלות היו צריפים. 88% מן הפועלים התגוררו בדירות שכורות; 84% מדירות אלה היו בנות חדר אחד בלבד; שכר הדירה היווה 23% משכר העבודה (באותה שנה היו השעורים המקבילים 12% בצרפת ו- 11% בבריטניה).

המצב עוד הוחמר בשנות מלחמת העולם השנייה, שבהן פסקה כמעט כליל הבנייה למגורים בארץ. בסקר מצב הדיור של כלל האוכלוסייה היהודית העירונית (כ-80% מכלל האוכלוסייה היהודית בארץ באותה תקופה), שפורסם ב-1946 על-ידי המחלקה למחקר ולכלכלה של הסוכנות היהודית, נמסר כי הצפיפות הממוצעת בערים הגדולות עלתה על 3 נפשות לחדר. מכאן: כמחצית התושבים היהודים של מדינת ישראל עם הקמתה היו בתנאי דיור צפופים מאד וירודים.

ג. עליה המונית של פליטים חסרי משאבים*

ההכרזה על הקמת מדינת ישראל ב-ה' באייר, תש"ה, איננה רק תאריך בהיסטוריה המדינית של ארץ-ישראל, אלא נקודת מפנה אמיתית בהיסטוריה החברתית של הישוב בארץ. בנוסף לשינויים המתחייבים ממעבר מ"מדינה שבדרך" למדינה של ממש, ובנוסף לפלישת צבאות ערב, עמדו בפני המדינה הצעירה בעיות קליטתה של העלייה החמונית. במשך שלוש השנים הראשונות לקיום המדינה הוכפלה האוכלוסייה היהודית בישראל והגיעה ל-1.4 מיליון נפש בסוף 1951. בניגוד לארצות הגירה אחרות, ישראל פתחה שעריה בפני כל יהודי העולם, ללא מגבלה של גיל ומצב בריאות (להוציא מספר מחלות מידבקות במיוחד), וכמובן, ללא מיון של השכלה והכשרה מקצועית. הוכרזה והתקיימה מדיניות עליה בלתי סלקטיבית. למעשה, רוב העולים החדשים היו פליטים, בין אם

* המקור לנתונים המספריים: Ministry of Housing, Israel Builds, 1948-1968

פליטי אירופה שנמלטו מאימי מלחמת העולם השנייה, ובין אם פליטים מארצות המזרח התיכון וצפון אפריקה, שנאלצו לצאת ממקומותיהם ללא רכושם סמוך להקמת המדינה.

המדינה הצעירה נטלה על עצמה את התפקיד לספק קורת גג ראשונית לכל הפליטים שזרמו אליה. גלי העליה הראשונים יושבו במחנות העליה הישנים ובמבנים שנעזבו על ידי הצבא הבריטי. לתושבי המחנות סופקו מזון, לבוש ושרותים ללא תשלום על ידי הסוכנות היהודית, כי רובם היו חסרי אמצעים ולא עבדו. בשיא אכלוסם שכנו במחנות כ-100,000 נפש.

חלק מתושבי המחנות, יחד עם עולים אחרים שהגיעו ב-50-1949, הועברו למגורים שננטשו על-ידי האוכלוסייה הערבית עם הקמת המדינה. כך אוכלסו יפו, לוד, רמלה, חלקים מחיפה, מטבריה, מעכו ומישובים אחרים. רבות משכונות הרכוש הנטוש היו במצב פיסי ירוד מאד עוד לפני שנכנסו אליהם התושבים היהודים. (לדוגמא: עוד ב-1949 נבדק ואדי סליב בחיפה ובתיו נמצאו בלתי ראויים למגורים). אי לכך, האכלוס נחשב לזמני ותוכנן מראש פינאוי, לאחר שיקטן לחץ העליה. אולם, משפחות "חזקות" לא חיכו לפינוי המתוכנן, אלא עזבו בעצמן את המגורים הרעועים ומצאו להן שכונות טובות יותר. כך החל תהליך של סלקציה שלילית, שגרם להיווצרות ריכוזים של מצוקה חברתית, באזורים שמלכתחילה היתה בהם מצוקה פיסיית. במקומות אלה נוצר הגרעין הקשה הראשון של שכונות מצוקה בישראל.

לאחר שהתמלאו המחנות הבריטיים והשכונות הנטושות, החלה הקמת המעברות - ריכוזים של דיור מחוזרים קלים ובלתי - עמידים: אוהלים, בדונים (יריעות בד על מסגרות עץ), פחונים וצריפונים שסיפקו לעולים מחסה מינימלי מתלאות מזג האוויר. למרות חסרונותיהן הפיסיים, הקמת המעברות מציינת התקדמות בולטת בתכנון המגורים בישראל, משום שבהקמתן נלקחו בחשבון תכניות הפיתוח של המדינה, אפשרויות התעסוקה לתושבים והיזקקותם לשרותים חברתיים וציבוריים. שלושה סוגי מיקום עיקריים היו למעברות:

- ליד הערים הגדולות, בהנחה שיושביהן יוכלו להתפרנס מעבודות בעיר;
- באזורים חקלאיים, במקומות שבהם תוכננו מושבים, כמו באזור לכיש ובחבל התענכים;
- בנקודות שיועדו להיות יישובים עירוניים חדשים או מחוזשים, ובהן הועסקו התושבים בתחילה בבניית בתיהם שלהם; המעברות היוו את ראשיתן של כל עיירות הפיתוח, זולת ערד וכרמיאל, שהוקמו מאוחר יותר.

מראשית קיומן, הוגשו בכל המעברות שרותי חינוך, שרותי מרפאה, שרותי דת ומעט שרותי מסחר, בדרך-כלל בצריפים שבדיים. ב- 1951 היו בארץ כמאה מעברות, שבהן שכנו כרבע מליון נפש.

גם המעברות נחשבו כפתרונות ארעיים, שבמהרה יוחלפו בפתרונות קבועים. אולם למעשה, חלפו שנים רבות, בטרם יושבו מרבית שוכני המעברות בדירות מבנייה קשה. פינוי המעברות החל סמוך לאכלוסן, כי חלק מתושביהן הועסק בבניית דירות קבע לתושבי המעברה בקרבתה. אולם בראשית התהליך היו המקומות הריקים במעברות מתמלאים במהרה בתושבים זמניים חדשים. רק משפסקה העליה ההמונית ב-1952 ומספר העולים השנתי הצטמצם ל- 30,000 - 50,000, חלה ירידה משמעותית במספר המתגוררים בדיוור זמני.

בשנים 1952-1963 ניבנו בישראל כ-400,000 יחידות דיוור, מהן כ-240,000 בבניה ציבורית, שחלק ממנה יועד באותה תקופה לפינוי המעברות. בניה מסיבית זו היתה אמורה לפתור את בעיית המעברות, אך הצלחתה בכך היתה איטית וחלקית. המאמץ התקדם לאיטו, כך שבאמצע שנות הששים, לאחר כחמש עשרה שנות פעילות, גותרו עדיין ברחבי הארץ "כיסים" בלתי מטופלים, שברובם שכנו לא יותר מכמה עשרות משפחות. "כיסי מעברות" אלה הפכו במשך הזמן לאזורי מצוקה פיזית וחברתית קשה, שתבעו תשומת לב ציבורית למשך כעשרים שנים נוספות. מכיוון שהתהליך היה איטי, משפחות "חזקות", היינו: צעירות ו/או בעלות משאבי השכלה, היכריות בארץ, הכשרה מקצועית וכיו"ב נכסים חברתיים וכלכליים, לא ציפו לרשויות הציבוריות שתחלצנה אותן מן המעברות, אלא עזבו בכוחות עצמן ופנו לשוק הדיוור הפרטי. במעברות נותרה, איפוא, האוכלוסייה היותר חלשה, וכשהגיעה העת לעבור לשיכון החדש, שהחליף את המגורים במעברה, נכנסה אליו אוכלוסייה חלשה בעיקרה.

כך קרה, ששכונות המצוקה של ישראל אינן בדרך-כלל שכונות עירוניות שבעבר נחשבו כשכונות טובות ובמשך הזמן הידרדרו. רוב שכונות המצוקה בארץ מצויות בשיכונים ציבוריים, שנבנו לאחר קום המדינה ואוכלטו, מלכתחילה, באוכלוסייה עמוסת בעיות חברתיות וכלכליות.

ג. עליה מהירה ברמת החיים במדינה

במדינת ישראל בשלושים שנותיה הראשונות התרחש תהליך מהיר מאד של עליה בתוצר הלאומי הגלמי וברמת החיים. תהליך זה מצא ביטוי דרמטי בתחום הדיוור. בראשית ימיה של הבנייה הציבורית במדינת ישראל נבנו יחידות דיוור בנות 28-32 מ"ר

לדירה, עם שימוש מינימלי בבטון ועם רמת גימור נמוכה ביותר. ב- 1955 כבר היה הגודל הממוצע של דירה בשיכון הציבורי 2.0 חדרים ושטח 45 מ"ר, כעבור עשור עלה הגודל ל- 61 מ"ר, וב- 1985 הגיע ל-86 מ"ר לדירה ממוצעת בשיכון הציבורי, היינו: גידול פי שלוש, יחסית לתחילת הדרך. במקביל חלה עליה גדולה מאד בגודל הממוצע של דירות חדשות בשוק הפרטי, שהגיע ל-126 מ"ר בממוצע לשנת 1985. יחד עם זאת הוכנסו במשך התקופה שיפורים רבים מאד באיכות חומרי הבניה; ברמת הגימור וברמת השירותים בדירה ובסביבתה.

טבלה 1.1: שינוי בתוצר הלאומי הגלמי של ישראל ובתנאי דיוור נבחרים 1985-1950

שנה	תל"ג לנפש		שטח ממוצע במ"ר של דירות חדשות שבניתן הסתיימה			% הגרים בצפיפות ²	% בעלי דירותיהם
	באלפי ש"ח של 1980 ¹	% שינוי שנתי ממוצע	סה"כ	ציבורי	פרטי		
1950	7.70	-	32	28	50	א.נ.	
1955	10.14	6.3	56	45	75	א.נ.	50%
1960	12.79	5.2	63	57	81	א.נ.	60%
1965	16.74	6.1	76	61	92	א.נ.	60%
1970	20.85	4.9	93	74	104	א.נ.	65%
1975	25.48	4.4	92	73	110	א.נ.	68%
1980	26.51	.08	108	80	120	א.נ.	70%
1985	26.47	0	115	86	126	א.נ.	71%

¹ ערך ההמרה: 1 דולר אמריקני = 1.5 ש"ח של 1980.

² מטבח וחדרי רחצה אינם נספרים כחדרים.

³ הערכה

⁴ החישוב שונה; לפי עקרונות החישוב הקודמים היו נוספים כ-6%.

המקור: פרטומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שסוכמו עבור: N. Carmon and D. Czanamski, "Housing in Israel: from Planned Economy to Semi-Free-Market Management", Housing Studies, Vol. 4, 1989.

שינויים מהירים אלה בסטנדרטים המקובלים של דיוור גרמו בהכרח להתיישנות מחירה של המלאי הישן. דירות ושכונות עירוניות, שנחשבו כטובות ועונות על

הסטנדרטים המקובלים של רווחת דיור לפני עשרים שנה, ואפילו לפני עשר שנים, עשויות להיחשב כיום כדירות ושכונות ירודות, לא מפני שרמת הדיור והשירותים החברתיים והמשחריים בהן ירדה, אלא מפני שהרמה המקובלת בשכונות החדשות גבוהה הרבה יותר.

דברים אלה מתישבים היטב עם גירסתו של ר. טיטמס, הרואה את בעיית העוני כ"פתולוגיה חברתית של קבוצות אנשים, הנובעת מהתקדמותן של קבוצות אנשים אחרות*". על פי גישה זו, פעילות כלכלית והתקדמות טכנולוגית מלווים תמיד במחירים חברתיים, המוטלים על הקבוצות שאינן נהנות (או, יחסית, אינן נהנות מספיק) מהתקדמות זו. אחד המחירים החברתיים הללו הוא הירידה היחסית במעמדן של התושבים העניים ושל שכונתם, הנובעת ממריחתן המהירה של קבוצות חברתיות אחרות ושל שכונות אחרות.

אידיאולוגיות, מעשים ומחדלים של הרשויות בתחום התכנון העירוני

מדינת ישראל בשלושים שנותיה תראשונות הגיעה להישגים גדולים בתחומי התכנון הכפרי והעירוני. הורחבו היישובים הישנים, הוקמו מאות יישובים כפריים חדשים ונבנו כ-30 ערים חדשות. תנאי הדיור של כל השכבות שופרו באופן ניכר ושיעור הסובלים ממצוקת דיור חמורה הצטמצם לפחות מ-5%. אך יחד עם ההישגים צמחו גם הבעיות, אשר באמצע שנות ה-70 התבטאו בקיומן של 160 שכונות מצוקה, שכונות שבהן תנאי הדיור והשירותים נחשבו כבלתי הולמים את מה שמדינת ישראל מעוניינת להעניק לתושביה.

את התהוותן של שכונות המצוקה הרבות ניתן להסביר, חלקית, כתוצאה של אידיאולוגיות מסוימות שהחזיקו בן מנהיגי ישראל, של מעשים ומחדלים של רשויות התכנון העירוני בישראל, בכלל, ומשרד השיכון בפרט.

R. Titumuss, "Social-Policy and Economic Progress". Paper *
presented at the National Conference on Social Welfare, 6. Chicago, 1966.

א. תפיסת השיכון ככלי להגשמת מטרות אחרות ולא כמטרה כשלעצמה

מנהיגיה של ישראל בשנותיה הראשונות ספגו את ערכיהם בתנועות הסוציאליסטיות והקומוניסטיות של אירופה המזרחית בראשית המאה העשרים. בהתאם לתפיסה הסוציאליסטית הקלסית נתפס השיכון ככלי חשוב להגשמתן של מטרות כלל חברתיות. אין בונים כדי לשפר את הרווחה האישית, אלא כדי לקדם מטרות לאומיות ו/או כלכליות ו/או חברתיות.

ב- 8.3.49 הציג דוד בן-גוריון את הממשלה הקבועה הראשונה של מדינת ישראל בפני הכנסת. בהודעתו על הרכבה ותוכניה של הממשלה הוא מנה את שלוש המשימות העיקריות העומדות בפניה: בטחון, עליה גדולה ורמת חיים הוגנת. אחר-כך פרט את האמצעים להשגת המשימות הללו, והזכיר את השיכון בקשר עם כל אחת מהן: בהקשר הבטחוני - "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה", ביחס לעליה - "שקידה על שיכון עולים", "הפניית עולים להתיישבות", ביחס לרמת חיים הוגנת - "עקידת נגע הבערות, הצפיפות והתחלואה במשכנות העוני" (דברי הכנסת, 1949). מכאן למדנו שאת התכניות לפתרון בעיות הדיור של העולים החדשים ושל ותיקי היישוב שאפה המדינה הצעירה להתאים לפתרון של בעיות בתחומים אחרים. השיכון נתפס כמכשיר להשגת מטרות חברתיות, שמעבר למתן קורת-גג להמונים: מכשיר לקליטת עלייה, לפיזור האוכלוסייה ולהקטנת אי השוויון בין קבוצות באוכלוסייה.

בשלושים השנים הראשונות הושם דגש על שתי המטרות הראשונות - קליטת עליה ופיזור אוכלוסייה, ורק מעט מאד משאבים הופנו לכיוונה של המטרה השלישית, כמודגם היטב בטבלה שלהלן.

טבלה 1.2: יעדי חבנית הציבורית בישראל בשנים נבחרות (אחוזים)

1972	1971	1970	1969	1968	1967	1966	1965	1949-72	
100% (20,140)	100% (15,630)	100% (11,170)	100% (9,150)	100% (9,440)	100% (12,570)	100% (19,060)	100% (19,900)	100% (439,188)	סה"כ יחידות דיור
62.3	62.9	42.0	26.4	28.9	36.0	42.8	55.9	51.5	מזה: עולים (כולל עדי פיתוח)
								14.6	התיישבות חקלאית
								19.5	הסכון לבנין ותיקים באזורי מתחם
								3.1	משכנות עוני
4.2	6.8	13.1	18.6	16.6	13.8	5.0	2.2	3.2	זוגות צעירים
5.3	4.0	2.2	3.5	6.6	6.4	9.6	7.9	1.9	בניה אחרת
								6.2	

מקור עיקרי: הבר, עליזה, האוכלוסייה וחבנית בישראל: 1948-1973. ירושלים: משרד השיכון, אגף הפרוגרמות.

מאמץ רב הופנה לפיתוחן של 30 הערים החדשות. חלק גדול מאד מתקציבי השיכון הוזרם להקמתן, גדול הרבה יותר משעור הדירות שנבנה בהן. כי בניגוד למקובל בערים שבמישור החוף, בערי הפיתוח היו רשויות השיכון אחראיות לא רק לבניית דירות, אלא גם להכנת התשתית ולבניית בנייני הציבור החיוניים. מה שנבנה אוכלס במהרה. רבים מעולי שנות החמישים המאוחרות ושנות השישים המוקדמות הובאו ישירות מן האניה או משדה התעופה אל בתיהם הזמניים, או הקבועים בעירות הפיתוח. מדיניות זו נמשכה שנים רבות, גם כשהתברר, שקיימת סתירה בינה לבין קליטה טובה של העולים ומיזוג הגלויות.*

אחת מתוצאות הלואי של מדיניות פיזור האוכלוסייה היתה היווצרות זרם מהגרים מערי הפיתוח אל היישובים העירוניים במרכז, שבהם קיוו המהגרים למצוא הזדמנות כלכליות וחברתיות רבות יותר. משפחות המהגרים החישובו בשכונות הישנות והירודות בערים הגדולות ובשוליהן, גרמו להחרפת הצפיפות והבעיות בהן ולהתגברות בריחתן של משפחות "חזקות" מתוכן. בני המשפחות הללו לא קבלו בערים המרכזיות את הסיוע הציבורי לשיכון, שאותו יכלו לקבל בעירות הפיתוח, כי המטרה שהנחתה את מתן הסיוע לא היתה שיפור מצב הדיור שלהם, אלא עידודם להתיישב באיזורי הפיתוח.

כאמור, רק שיעור קטן ממשאבי השיכון הופנה לשיפור רווחת הדיור של תושבים ותיקים. רק 1-2% מכלל הדירות החדשות יועדו להטבת תנאיהם של עניים ונזקקים בערים הוותיקות. רוב הדירות האלה נבנו בעקבות יוזמתו של משרד השיכון, שהוקם ב-1961. סמוך להקמתו הוא נכנס לשותפות עם הערים הגדולות, שבשטחן התרכזו רוב משכנות העוני, וכך הוקמו חמש חברות עירוניות ממשלתיות לשיקום משכנות עוני: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בפתח תקוה ובלוד-רמלה. במשרד עצמו החלו באותה תקופה ביצירת מסגרת לתכנון וביצוע פעולות בשכונות מצוקה ושר השיכון דאז - גיורא יוספטל - הגיש ב-1962 הצעת חוק בנדון. הצעת החוק לא הועברה. הטיפול הממשלתי בשכונות הירודות המשיך להתמקד בפעולות הניזול והאחזקה של חברת "עמידר", בתוספת קטנה של פעולת החברות הממשלתיות - עירוניות, שהתרכזו בעיקר בפינוי אזורים ירודים ביותר ואכלוס מחדש של תושביהן ולא בשיקום השכונות הירודות. בסדר העדיפויות של מדינת ישראל עדיין לא היה מקום לטיפול בשיקום עירוני, כחלק משיפור הרווחה ואיכות החיים של התושבים.

* לעניין זה ראה: אריק כהן, "פיזור האוכלוסייה ומיזוג הגלויות כמשימות מתנגשות", מיזוג גלויות, ימי עיון באוניברסיטה העברית בירושלים, הוצאת מאגנס, תשכ"ט. וכן: נעמי כרמון, השגת מטרות חברתיות באמצעות מדיניות שיכון, מחקר לחואר שלישי, הוגש לסנט הטכניון, חיפה, 1976.

ב. העדפה נורמטיבית של התיישבות חקלאית על פני התיישבות עירונית

דמוי החברה היהודית לעתיד בארץ-ישראל, כפי שחזוהו מנהיגי הצינורות החלוצית, הינו דוגמא יחידה של השקפת עולם חברתית, שהתכוונה להקים חברה מודרנית על בסיס של חקלאות בלבד. לעיר לא היה שום מעמד בחזון ציוני זה. אמנם, במציאות החיים בארץ ישראל תפסו היישובים העירוניים מקום נכבד, ובכלל התקופות היו מרוכזים במספרות 75% מן היישוב היהודי. אך להתעלמות האידיאולוגית מן העיר - כשבחלק מן הזמן בלט אפילו גינוי אידיאולוגי של ההתיישבות העירונית - היו השלכות קשות ומרחיקות לכת על ההתפתחות העירונית בישראל.*

ביטוי ממשי לאידיאולוגיה ניתן בהקצאה גבוהה הרבה יותר של משאבים לאומיים לנפש בסקטור הכפרי, יחסית לסקטור העירוני. למעשה, במשך עשרות שנים הוזנחו הבעיות הפונקציונליות העירוניות לכל סוגיהן: הפיטיות, הכלכליות, והחברתיות. הערים הותיקות גדלו ללא תכנון יסודי, בליבן ובפרבריהן התפתחו אזורים מצוקה חברתית ופיזית, ששנים רבות לא זכו לטיפול של ממש. מסביב לערים הותיקות קמו יישובי עולים (כגון אור יהודה ליד תל אביב, או רכסים ליד חיפה), שלא היו תולדה של תכנון עירוני מכוון, אלא תוצאה של מעבר הדרגתי של מחנות עולים למעמד של יישובי קבע, יישובי שוליים נחשלים מבחינה חברתית, כלכלית ופיזית. עיירות הפיתוח החדשות הוקמו מבלי שהצטבר ידע מספיק ונסיון מספיק בתכנון ערים, עובדה שגרמה לשגיאות רבות בקביעת מיקומן, באיכלוסן ובתכנון הפיתוח שלהן. חלק ניכר מהן מהווה כיום שכונות של מצוקה חברתית ופיזית.

ג. העדפה נורמטיבית של פיתוח החדש על פני שימור הישן ושיקומו

ההזנחה בשימור ושיקום שכונות בישראל נבעה בחלקה מן עדיפות הנמוכה לה זכה הנושא בסדר היום הלאומי. באופן כללי ניתן לומר, ששימור ושיקום, הן מבחינה חברתית, והן מבחינה פיזית, מעולם לא נהנו מאותה תשומת לב ומאותם משאבים שהוקדשו לפיתוח חדש. בניה חדשה נהנתה מעדיפות עליונה, בעוד שאל מערכות ישנות - פיזיות, חברתיות וסביבתיות - התייחסו כאל מכשול בפיתוח שיש לפרקו ולסלקו במהירות האפשרית, כדי לא לעכב את התקדמות החדש.

* אריק כהן, העיר בעיני האידיאולוגיה הצינורית, ירושלים, האוניברסיטה העברית, המכון ללמודים עירוניים ואזוריים, 1971.

הבכורה של פיתוח על שימור וחדוש בטולם הערכים החברתיים בישראל היא תוצאה של תהליך הסטורי ממושך, שמקורו בראשית תנועות ההתישבות, מאז קודש רעיון ה"חלוציות" בתודעה הלאומית. ה"חלוציות" היא ביטוי של כיבוש הבלתי נודע על ידי היחיד, ו"פיתוח" נתפס כרעיון של בניה מ"אמס". ערכי החלוציות ונורמות הפיתוח יצרו מבנה מוסדי, המעודד פעילויות המתאימות להם ומזניח מאמצים שמטרתם להעלות נורמות מתחרות של שימור וחדוש הישן. הממסד הקצה לעצמו את המשאבים הדרושים לפיתוח ערכיו, בעוד שפעילויות מתחרות נשארו ללא משאבים, בגלל חוסר תמיכה ממסדית בחביעותיהן.

ד. בנית שיכונים הומוגניים ואיכלוסם באוכלוסיות הומוגניות

חלקה של הבניה הציבורית בישראל גדול מאד; כ-45% מסך כל הדירות שנבנו בשנים 1948-1987 היו בעת בנייתן שיכונים ציבוריים. מרביתן נבנו כשיכונים הומוגניים, כלומר: מורכבים מדירות בגודל אחיד; בעבר הרחוק - שנים או שנים וחצי חדרים, ובעבר הקרוב - שלושה עד ארבעה חדרים בדרך כלל. כל שיכון נועד בדרך כלל לאוכלוסיה הומוגנית מוגדרת, שלפי הסטנדרטים של משרד השיכון (לאותו זמן) היתה זכאית לדירות בגודל מסויים: לזוגות צעירים, למשפחות עם ילדים שהצליחו לחסוך לשם שיפור תנאי הדיור שלהן, למפוני משכנות עוני וכו'. הגורמים למדיניות זו היו שיקולים של נוחות טכנית ואדמיניסטרטיבית, והתוצאה היתה, שמדיניות הבניה והאיכלוס הממשלתית היוותה גורם מרכזי לסגרגציה חברתית-כלכלית בשכונות הישראליות, מכאן: מדיניות משרד השיכון גרמה לבידול של מגורים וליצירת שכונות של עניים בלבד.

עבור ההתמחות החברתית-אקולוגית היתה למדיניות זו משמעות כפולה: מצד אחד, היא גרמה לכך ששכונות מסוימות ענו להגדרת שכונות מצוקה כבר מראשית ייסודן, כי איכלסו אותן בתושבים מרובי בעיות; מצד שני, היא ריכזה בשכונות של השיכון הציבורי את מרבית האוכלוסיה של מעמד העובדים, זו שיכלה לגור בשכונות הטוגניות יחד עם המעמד הנמוך, אילולא משכו אותה להבדל ממנו.

החל מאמצע שנות השישים, הצטמצם חלקו של השיכון הציבורי בכלל הבניה החדשה בישראל: מ-82% בשנות החמישים ירד השעור ל-45% מן הדירות החדשות הגמורות במחצית השניה של שנות השבעים ול-22% במחצית השניה של שנות השמונים. חלק הולך וגדל מן התמיכה הממשלתית בדיורן של קבוצות נזקקות עבר מתמיכה בצד ההיצע לתמיכה בצד הביקוש, היינו: משכנתאות לזכאים, שאותן הם זכאים לנצל לאו דווקא בבניה ציבורית חדשה אלא גם בבניה פרטית, חדשה או ישנה.

שינוי חשוב זה הקטין את הסגרגציה החברתית-כלכלית המנווסת בידי משרד השיכון, אך לא ביטל אותה. גם בשנות השמונים עדיין נבנו ביוזמת משרד הבינוי והשיכון שכונות מיוחדות לעולים מגרוזיה, שיכונים למפוני שכונות עוני ושכונות יוקרתיות של "בנה ביתך", המיועדות רק לבעלי אפשרויות כספיות גבוהות יחסית. אולם רעיון השכונה החטרוגנית הגיע אל מקבלי החלטות בתחום השיכון; בשכונות אחדות של בניה ציבורית (משנות השבעים ואילך) ניתן למצוא היצע של דירות קטנות וגדולות, ויש גם שכונות שיועדו מראש לשיכון מעורב; זוגות צעירים עם מפוני שכונות עוני, עם עולים וגם עם בניה פרטית לכל דיכפין. יתר על כן: זכאי משרד השיכון, בעלי המשכנתאות שאינן קשורות למקום מסויים, מתישבים לפי יוזמתם בשכונות חדשות וישנות ומגוונים את אוכלוסייתן.

ה. בעלות ציבורית על דירות

כאמור, קרוב למחצית הדירות שנבנו במדינת ישראל נבנו ביוזמה ציבורית וחלקן הגדול הועבר, לאחר השלמתן, לניהול בידי חברות הבניה הציבוריות. חברות אלה - "עמידר" (הגדולה ביותר, ממשלתית), "עמיגור" (סוכנותית), והחברות העירוניות-ממשלתיות בערים הגדולות, בעיקר "פרזות" (ירושלים), "חלמיש" (תל-אביב) ו"שקמונח" (חיפה) - אחריות לגבית שכר דירה, לתפעול ולאחזקה של מלאי הדירות הציבורי. מלכתחילה, ניתנה לדיירי השיכון הציבורי אפשרות לרכוש את דירות מגוריהם בתנאים נוחים, ומידי פעם נערכים מבצעים לעידוד הרכישה. כתוצאה מכך, נמצא כיום בניהול ציבורי רק כ-12% ממלאי הדירות של ישראל. בדירות אלה מתגוררים תושבים שמצבם הכלכלי-חברתי ירוד בדרך כלל.

בניגוד למדינות אחרות, שבהן, דיירים שמצבם הכלכלי השתפר חייבים לעזוב את הדירה הציבורית, בישראל מובטחת לדיירי השיכון הציבורי קורת גג לכל ימי חייהם תמורת שכר דירה מינימלי. נתמכי סעד פטורים מחלק או מכל שכר הדירה הנמוך הזה. התשלומים הנמוכים, שגם אותם לא כל הדיירים משלמים כסדרם, גורמים לצמצום אפשרויותיהן של החברות הציבוריות לתחזק היטב את המבנים. הצירוף של דיירים עניים, החסרים דחף לשמר את הדירות שאינן בבעלותם, עם חברות אחזקה דלות במשאבים, גורם לקשיים חמורים בניהול ואחזקה הרכוש.

האפשרות הניתנת לכל דייר לרכוש את דירתו שלו, ללא צורך בתיאום עם שכניו, יצרה אזורים גדולים של בעלות מעורבת, פרטית וציבורית. לא רק באותה שכונה, אלא גם באותו בניין נהוגה בעלות מעורבת. לעתים קרובות קורה, איפוא, שהאחזקה הירודה של דירות בבעלות ציבורית פוגע לא רק בשוכרים מן החברות הציבוריות אלא גם

בשכניהם, שרכשו את הדירות. אלה נוטים לאבד את הדחף לשמור על רכושם, כאשר שכניהם מתייחסים בזלזול לרכוש הציבורי המופקד בידם.

אין להסיק מדברים אלה שאין צורך לקיים דירות בבעלות ציבורית, וגם לא, שאין למכור דירות ציבוריות לדיירהן. אך אפשר ללמוד מתוכם על הבעיות הכרוכה בבעלות ציבורית על דירות, כפי שהיא מתנהלת בישראל.

ו. ליקויים בהגשת שירותים בשכונות

תושבי כל אזור זקוקים לכל השירותים החברתיים ברמה המקובלת בחברה, במרחק סביר מביתם. כוונתנו לשירותי בריאות, חינוך, תעסוקה, פנאי, דת, טיפול פרטני וקהילתי, שמירה על החוק והסדר. כמובן, לא כל השירותים צריכים להיות ממוקמים דווקא בתוך גבולות השכונה. להיפך, חלקם ראוי שיפגישו בני שכונות שונות. אך בכל מקרה, יש לשמור על נגישות נאותה ורמה מקובלת.

מאז ראשית הקמתן של שכונות במדינת ישראל (ואפילו הקמת המעברות הזמניות) הוכר על ידי המתכננים הצורך בהקמה - בו זמנית של שירותים חברתיים. אולם הביצוע בפועל פיגר בדרך-כלל במידה ניכרת אחר התכנון בשכונות חדשות, והיה חלש עוד יותר בשכונות ירודות ישנות, כמו השכונות הערביות הנטושות שאוכלסו בעולים חדשים. למרות שברוב המקרים אותר על ניירות התכנון מקומם של השירותים החברתיים והציבוריים הדרושים, הרי למעשה נשארו שכונות למשך שנים רבות ללא מספר מספיק של כיתות גן ובית ספר, ללא מרפאות קרובות, ללא מקומות מפגש מוסדרים לנוער ולמבוגרים של הקהילה, ללא עובדים סוציאליים קהילתיים וללא שירותי משטרה מקומיים.

יתר על כן, בשכונות שבהן נבנו כל השירותים הדרושים או מרביתם, כאשר אוכלוסית השכונה היתה חלשה, רמת השירותים היתה ירודה. הכלל הידוע: "שירותים לעניים (בלבד) הם שרותים עניים (עלובים)", פעל בישראל כמו במקומות אחרים. בבתי הספר בשכונות הירודות למדו תלמידים בעלי רקע דל, מפי המורים הפחות מיומנים, ולעתים הבלתי מוסמכים (חמורים הטובים בחרו לרוב לעבוד בבתי ספר נוחים יותר להוראה); במרפאות שבאותן השכונות תפקדו בדרך כלל רופאים צעירים מאד, או עולים חדשים; עובדים סוציאליים וקהילתיים (במידה שהיו) התחלפו בקצב מהיר מאד, בטענות של שחיקה מהירה.

בנוסף לתוצאות השליליות של חסרון כל שירות חברתי בפני עצמו, הרי להקבצת שירותים ירודים באיזור מסוים יש השפעות שליליות בכמה כיוונים:

- רמה נמוכה של רווחה חברתית: מעצם הגדרתו, מצב של רווחה חברתית כולל נגישות סבירה לשירותי חינוך, בריאות, פנאי ושירותים אחרים ברמה טובה (כמקובל בארץ באותו זמן); כששירותים אלה, או חלקם, אינם ניתנים או ניתנים ברמה ירודה, הרווחה נפגעת.

- פגיעה בהווה ובסיכויי העתיד של התושבים וילדיהם, בשל חסרון שירותים הדרושים להתפתחות הקינה.

- חיזוק הדימוי העצמי השלילי של אוכלוסיית האזור: הפער בין השירותים שהם זוכים בהם לבין מה שהתושבים יודעים, שהאחרים זוכים בו, מחזק את תפיסתם העצמית הירודה; מתחזק גם הדימוי השלילי של השכונה בעיני תושבי העיר, שאף הם מודעים לחסרונות החיים בשכונה.

- כל הנ"ל ממריצים תושבים - היכולים להרשות זאת לעצמם - לעזוב את השכונה, ובכך מאיצים תהליך של סלקציה שלילית, הגורם להידרדרות נוספת.

בקרב הרשויות המקבלות החלטות קיימת מודעות לבעיות השירותים החברתיים יותר משקיימת מודעות לגורם חברתי כלשהו מאלה שנימנו לעיל. אף-על-פי-כן מפגר ביצוע השיפורים הנדרשים. יותר משהפיגור מבטא חסרון משאבים, הריהו תוצאה של קשיים ביורוקרטיים (בעיקר תיאומים בין המשרדים הממשלתיים ובתוכם), ובמקרים רבים גם של חוסר ידע ביחס לדרכי הפעולה המתאימות. למשל, אילו השקעות בחינוך (בהכשרת מורים, במתקני ביה"ס, בשעורי עזר לתלמידים) יקדמו טוב ביותר את תלמידי בית הספר? מה צריכות להיות מטרותיו של מרכז קהילתי, ומחן הדרכים המתאימות שימנעו שממה ו/או הרס בו (תופעות נפוצות בשכונות רבות) וירבו את הפעילויות החיוביות בו? מהם השירותים הקריטיים שמציאותם ורמתם מחזקים את הדימוי השכונתי? מדעי החברה עדיין רחוקים מלספק תשובות טובות לשאלות אלה.

תהליכים דינמיים עירוניים ושכונתיים

הגורמים שמנינו לעיל היו בעיקרם ייחודיים למדינת ישראל. בנוסף להם פועלים בערי ישראל תהליכים דינמיים, המוכרים לחוקרי ערים בכל הארצות, כגורמים מרכזיים להידרדרותן של שכונות.

א. התבלות פיסית מהירה של מבני דירות

בשכונות שיש בן ריכוזים של המעמד הנמוך מרובים בדרך-כלל מבני הדירות מאיכות ירודה. חלק מהם נבנו מלכתחילה מחומרים ירודים ו/או עם מערכות פיסיות-טכניות נחותות. אחרים התבלו במשך הזמן, בשל אי התאמתם לאוכלוסיה היושבת בתוכם (למשל: רבי קומות למשפחות מרובות ילדים), ו/או בשל חוסר תחזוקה וטיפול מונע מצידם של דיירים מעוטי אמצעים ובלתי מאורגנים. צפיפות דיור גבוהה גורמת לעיתים קרובות לניצול יתר של הדירה, הבנין ותשתיותיהם הפיסיות. קשיחות פיסית של המבנה מונעת שינויים, שהיו יכולים להקל על חיי הדיירים. כל אלה גורמים להתבלות פיסית מהירה של המבנים וסביבתם. המצב המוזנח של הסביבה הפיסית גורם במקרים רבים לתחושה של כישלון, העשויה לגרום להזנחה נוספת והידרדרות נוספת.

ב. אי-יעילות כלכלית של השקעות בשכונות מידרדרות

ניתן לסווג את חיי השכונות לשלושה שלבים עיקריים: שלב צמיחה וגידול, שלב התייבשות ושלב הידרדרות. בכל שלב שונה התפוקה השולית של ההשקעות בשכונה: היא גבוהה כאשר השכונה בשלב צמיחה וגידול, היא נמוכה בשלב ההתייבשות, והיא נמוכה ביותר בשלב ההידרדרות.

מטבע הדברים, המערכות הפיזיות בשכונה תתבלנה במשך הזמן, תאבדנה מעילותן ותפוקת השירותים שהן נותנות תרד. יעילותן היחסית תלויה במידה לא קטנה ברמת התחדשותן, כלומר: בכמות האמצעים והמשאבים המושקעים כדי לשמור ואולי אף לשפר את רמת השירותים שהן מפיקות. בשכונה מתדרדרת היקף ההשקעות הפרטיות והציבוריות קטן מהדרוש לתחזוק ולחידוש המערכות שבה. השכונה אינה יכולה למשוך אליה את כמות ההשקעות הנדרשת כדי לתחזק, לשמור ו/או לשפר את רמת השירותים בשכונה הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית (disinvestment). כאשר כמות ההשקעות הפרטיות והציבוריות בשכונה נופלת מהכמות הנדרשת כדי לשמור על רמה מסוימת, מתחיל תהליך ההידרדרות: יורדת התפוקה השולית של ההשקעות וכמות ההשקעות הולכת ופוחתת. התהליך מעגלי ומזין את עצמו.

ג. השפעת חיצונית שלילית (externalities)

השינויים החלים בשכונה מושפעים בצורה ישירה וחזקה מהשינויים החלים במבנה העיר. מאחר שצמיחה עירונית אינה סימטרית, הרי גידול ופיתוח עירוני הוא דיפרנציאלי, כלומר: ישנם אזורים בעיר אשר מתפתחים וגדלים בהתאם להשקעות ציבוריות ושרותי תשתית הנבנים בהם, בעוד שאזורים אחרים - גידולם ופיתוחם יותר איטי או אפילו שלילי. כיווני פיתוח עירוני ושינויים במרקם העירוני משנים במשך הזמן את עדיפותה המקומית היחסית של כל שכונה ושכונה במירקם העירוני. שינויים אלה יכולים לשפר את מיקומה היחסי של השכונה ולגרום לצמיחתה ולגידולה, או לפגוע במצבה ולגרום להתדרדרות השכונה. לדוגמא, כאשר בשכונה או בטמכינות נעשות השקעות ניכרות בבניית מרכז מסחרי, או בניני ציבור, השכונה נהנית מההשפעות החיצוניות החיוביות שנוצרות על ידי פרויקטים אלה ומעמדה היחסי משתפר. לעומת זאת, אם נבנה בשכונה או לידה מרכז תעשיות מזהמות, או אם חלה פלישה הדרגתית של מלאכה רועשת, ההשפעות החיצוניות השליליות שנוצרות יכולות לגרום לתהליך הידרדרות של השכונה.

בנוסף להשפעות חיצוניות העלולות לנבוע מהשתנות עירוניות, נמצא בדרך-כלל בשכונה ירודה שני סוגים של השפעות חיצוניות שליליות. הסוג האחד נובע מחתך סוציו-כלכלי של תושבים, המוריד את יוקרת השכונה ואי לכך מוריד את ערך הנכסים וכן את ערכן של ההשקעות הנעשות בה; הסוג השני קשור במצבן הפיסי של מערכות התשתית ובמצבם הירוד והבלוי של המבנים; מצב פיסי זה מביא לידי החזר נמוך יחסית של השקעות בודדות, ויחסית קטנות, של כל פרט ופרט. בשל השפעות אלה, לתושבים היחידים לא כדאי להשקיע במקום מגוריהם, ומשום כך התחדשות טבעית של שכונות מצוקה, ללא התערבות ציבורית, היא דבר נדיר*, זולת מקומות מרכזיים, שבהם ערבי קרקע גבוהים מאד.

לפעולה משותפת של מספר ניכר של פרטים צפוי החזר גבוה יותר מההשקעות מאשר החזר הצפוי מפעולות בודדות של פרטים, וזאת עקב הקשרים שקיימים בין ההשפעות החיצוניות החיוביות של כל המשקיעים (הפרטיים). בדרך כלל קשה מאד, או בלתי אפשרי, להגיע לתאום הדרוש בין בעלי הבתים שבשכונה, שחלקם גרים בה וחלקם גרים במקומות אחרים בעיר. משום כך דרושה בדרך כלל התערבות ציבורית, כדי לתאם ולהבטיח תשואה נאותה למשקיעים בשיקום השכונה.

O.A. Davis and A. B. Whinston (1961) "The Economics of Urban Renewal" * Law and Contemporary Problems, (Winter), pp. 105-117

התערבות ציבורית יכולה ללבוש צורה של תמריצים מסוגים שונים (סובסידיות ומיסוי כגון: הלוואות נוחות וזולות, הקלות במס וכו'), שישפרו ויגדילו את האטרקטיביות ההשקעות, כלומר יגדילו את ההחזר הצפוי מהן ויקטינו את הסיכון הכרוך בהן. התערבות ציבורית יכולה גם להתבטא בהעלאת ערכי הקרקע של השכונה, (ע"י הכנסת שינויים בתכנית הכלל-עירונית - אחוזי הבניה, שיפור נגישויות וכו') או בהעלאת איכות השרותים בשכונה. בכל אחת מן הצורות התוצאה תהיה הגדלת התפוקה השולית של ההשקעות בשכונה, ומכאן, תמריץ למשקיעים הפרטיים ותמריץ להשקעות ציבוריות נוספות.

ד. החמרתן של בעיות חברתיות המופיעות בריכוז גיאוגרפי

כאשר בעיות חברתיות מופיעות בריכוז גיאוגרפי הן נטות להחמיר, "להדביק" את סביבתן ולעבור מדור לדור, במיוחד אם הן פעילות על רקע של אנומיה חברתית.

בהיגד זה, כשהוא מצויין כגורם להידרדרותן של שכונות, טמונות שתי הנחות: - בשכונות ירודות מצויים בשכיחות גבוהה מצבים של אנומיה חברתית, של אי בהירות ביחס למטרות הלגיטימיות של הפרט בחברה ו/או ביחס לאמצעים הלגיטימיים להשגת אותן מטרות;

- בשכונות מצוקה מצויים ריכוזים גיאוגרפיים של "בעיות חברתיות": נורמות של חרבות עוני, תלות כלכלית, ליקויים בתפקיד המשפחה, נחשלות בחינוך הילדים, עבריינות וסטייה של צעירים ומבוגרים וניכור מן החברה הישראלית.

האחיזה בנורמות סוטות מן המקובלות בחברה הישראלית, המשתקפת בבעיות הנ"ל, כאשר היא מתרכזת בטריטוריות מוגדרות, תיטה להחמיר ולהתחזק במשך הזמן. סטייתו של פרט תתחזק כאשר הוא מקבל תמיכה מסביבה חברתית שרבים בה בעלי נורמות סוטות*.

בנוסף לכך, הסטיות נטות להתפשט בטביבותיהן במיוחד בטביבתם של אנשים במצבים אנומיים, המועדים לקליטת הנורמות הסוטות. יתר על כן, יש סיכוי גבוה שהנורמות הסוטות תעבורנה מדור המבוגרים לדור הצעיר, כששנורמות חברתיות אחרות מופנמות בילדים באמצעות סוכני הסוציאליזציה - ההורים והחברים שבטביבה. נטיות אלה גורמות להחמרת הבעיות, כלומר: להידרדרות נוספת במצבן של שכונות מצוקה קיימות, וכן להתפשטות הבעיות ולהתמדתן מעבר לדורות.

* ר' התאוריה של קלוד פִּישר על היווצרות תת-תרבויות עירוניות במקומות שמרוכזת בהן מטה קריטית של אנשים: C.F. Fischer, "Toward a Sub-cultural Theory of Urbanism", American J. of Sociology, Vol. 80(6), 1975, pp. 1319-1342.

הנקודה האחרונה - נושא העברת תרבות המצוקה מדור לדור, ראויה להרחבה. אנתרופולוגים מבית ספרו של אוסקר לואיס* טוענים, שהעניים בהברנתו פיתחו תרבות נפרדת, המופנמת בילדיהם בגיל הרך ביותר, כך שמאוחר יותר אין דרך לשנוחם ולצרמם לחברה הרחבה. בניגוד לכך, גורסים סוציולוגים כמו הרברט גנס** שלפנינו תת-תרבות של אנשים, המכירים את הנורמות הבסיסיות של החברה הרחבה, אך בתוקף תנאי חייהם הקשים אימצו לעצמם נורמות, המאפשרות הסתגלות לתנאים אלה (לדוגמא: נורמה של פסליזם מבטאת הסתגלות לסיכוי הנמוך מאד למובילות חברתית של העני בחברה קפיטליסטית). קבלת גישתו של לואיס פרושה, שרק מהפכה סוטאלית עשויה לשנות את העניים ואת תרבות העוני (הוא מביא כדוגמא את ההפיכה הקובאניה). לעומת זאת, אם נקבל את גירסתו של גנס, שמצאה חיזוק במחקרים ישראלים***, הרי רפורמות בתנאי החיים ובשירותים המוגשים לעניים עשויות לשנות את תרבותם ולבטל את הניכור בינם לבין החברה שבה הם חיים. במיוחד גדלים סיכוייהן של הרפורמות, כאשר העניים עצמם שותפים לתכנון ולביצוען.

רשויותיהם של מדינות מערביות, וישראל כמותן, פועלות ע"פי ההנחות של גנס. מוסדות החברה הישראלית עשו ועושים הרבה לטיפול במרבית הבעיות החברתיות שהוזכרו לעיל; תחום חינוך הילדים זוכה לשפע משאבים ותכניות, רשויות התעסוקה מנסות להגיע לצרכנים רבים ככל האפשר, עובדים סוציאליים וקהילתיים מטפלים במשפחות ובקבוצות של משפחות עניות, ועובדי רווחה אחרים מנסים שיטות לטיפול מונע ולשיקום עבריינים צעירים ומבוגרים. בכל תחום הושגו הישגים, אך בכל אחד נותרו הרבה יותר בעיות משנמצאו פתרונות, במיוחד באזורי המצוקה המרוכזת, המכונים שכונות מצוקה.

ה. התגברות סטיה של נסיגה

- בשכונות ירודות שכיח מצב של אי התאמה בין המערכת הפיסית והחברתית הסובבת לבין הצרכים והשאיפות של התושבים. ניתן לאתר ארבע צורות תגובה למצב של אי התאמה:
- עזיבת הסביבה הבלתי מתאימה ומציאת סביבת מגורים אחרת;
 - הסתגלות על ידי התארגנות פנימית של המשפחה בצורה שתאפשר תיפקוד כהלכה, למרות אי ההתאמה;
 - הכנסת שינויים בסביבה, כדי לשפר את מידת ההתאמה;
 - תגובה של כניעה, של נסיגה: קבלה פסיבית של התנאים הבלתי מתאימים.

O. Lewis, "The Culture of Proverty", Scientific American, Vol. 215, (4), 1966, pp. 19-25. *

H.J.Gams, "Culture and Class in the Study of Proverty: An Approach to Anti-Poverty Research", pp. 201-228, in D. Moynigam (ed.) On Understanding Proverty. New York: Basic Books, 1968. **

N. Carmon, "Poverty and Culture: Empirical Evidence and Implications for Public Polling", Sociological Perspectives, Vol. 28(4), 1985, pp. 403-417. ***

בשכונה שהחלה מיזדררת, חלק גדול של התושבים בעלי המשאבים יבחרו בצורה הראשונה: הם יגייסו את הכספים הדרושים, יפעילו את כושר התמצאותם הכלכלי וחברתי ויצאו מן השכונה (ר' הסעיף הבא).

צורת התגובה השניה מצריכה התארגנות פיזית והתמודדות פסיכולוגית, המבוססות על מיזת ניכרת של לכידות משפחתית ועל אמונה ובטחון בערכים ובדפוסי החיים של המשפחה (אופיינית בעיקר למשפחות דחיות מאד); כאשר היא מתרחשת, היא מהווה פתרון פרטי, שיש לו השפעה מועטה בלבד על הכלל בשכונה.

גורלה של השכונה תלוי במספר התושבים שיבחרו בצורה השלישית: אלה אנשים שיש להם מוטיבציה והיכולת להכניס שינויים בסביבתם, בהתאם לצרכים המשחננים; ככל שירבה מספרם, כן יגדלו סיכויי השתקמותה של השכונה.

הבעיה המעיבה על חלק גדול משכונות המצוקה היא רוב של תושבים שאינם מאמינים ביכולתם להשפיע על גורלם ולכן מגיבים בצורה הרביעית. חסרים להם המשאבים הכלכליים, ובעיקר, חסרים המשאבים המוטיבציוניים. במקרים רבים הם בני משפחות שחוו מעבר דרמטי מתרבות לחרבות, שבעקבותיו נמצאו הרגלי החיים המסורתיים של ההורים מותקפים על ידי ילדיהם הצעירים בפרט, ועל ידי החברה הישראלית בכלל.

אוכלוסייה זו כבר קלטה חלק מהמטרות המקובלות בחברה הישראלית, כולל ייחוס חשיבות לדירה וסביבתה. אך אין היא מרגישה עצמה די חזקה כדי להשתמש באמצעים המקובלים להשגת המטרה; תגובתה הנפוצה היא "סטייה של נסיגה": הימנעות מפעולה*.

כשהרגשת חוסר האונים והאפטיות של הפרט מקבלות תמיכה מהסביבה החברתית, הן מתחזקות. במיוחד אמורים הדברים בכל הנוגע להתנהגות כלפי האלמנטים בשכונת המגורים, מפני ששמירה עליהם מחייבת שיתוף פעולה בין דיירי האיזור. כשהפרט נחשף להזנחה ועליבות בסביבתו, והוא מניח שאין תקווה שהאחרים יתרמו את חלקם לשינוייה, מתחזקת תגובת הנסיגה שלו. תגובת נסיגה אצל רבים מהתושבים היא גורם מרכזי להיזדררותן של שכונות.

* נתמך דברים אלה בציטטה מדברי ש. איזנשטדט בפרק "התנאים החברתיים של סטיית נסיגה" ("מבוא לסוציולוגיה", המכון הישראלי להשכלה בכתב, תשכ"ו, עמ' 383): "חוסר ארגון מסטיק של האישיות והעדר הכשרון לפעולה חברתית מגובשת ותקינה קטורים לרוב במשברים, המתרחשים בתהליך הסוציאליזציה... (אלה) מצויים הרבה במצבים של שינוי חברתי מהיר, תופעה הקרויה בשם "מגע תרבויות", והם מתפתחים כשהיחידה היסודית של הסוציאליזציה - המשפחה והסביבה הקרובה לה - נמצאת במצב של התפוררות פנימית".

ו. סגרגציה חברתית-אקולוגית - סלקציה שלילית בשכונות מתדרדרות

את רשימת הגורמים להיחלשותן של שכונות מצוקה רבות בישראל, כמו גם במדינות אחרות, אסיים בהצגת נושא מרכזי, המהווה בעת ובעונה אחת גורם להידרדרות וסימפטום של הידרדרות. כוונתי לתהליך האקולוגי-חברתי של היפרדות קבוצות סוציו-כלכליות זו מזו על פני המרחב העירוני, המותיר בשכונות מסוימות משקעים של משפחות הלשות ובעייתיות.

סגרגציה אקולוגית וולנטרית מתרחשת כאשר פרט, או משפחה, מחליטים להעתיק את מקום מגוריהם לאזור אחר, שבו גרים אנשים יותר דומים להם, או אנשים שהמשפחה שואפת ומקווה לדמות אליהם. בדרך כלל מבצעות את המעבר משפחות הנמצאות במוביליות כלפי מעלה, ומבקשות לבטא את ההשתפרות במצבן הסוציו-כלכלי על ידי מגורים באזור שהסטטוס שלו גבוה יותר.

תהליכי סגרגציה מתרחשים בכל עיר בעולם, וכמובן גם בערי ישראל. תהליכים אלה מקבלים ביטוי חריף במיוחד בשכונות עירוניות, שמסיבה כלשהי החל מעמדן יורד. סיבות שונות עשויות לגרום להתחלת ירידתה של שכונה: שינויים פונקציונליים במערך העירוני, שינויים פיזיים, כגון התבלות מואצת של מבנים ישנים או של מבנים שנבנו מחומרים גרועים, שינויים חברתיים, כגון חדירת אלמנטים בלתי רצויים (סוטים למיניהם) לתוך האזור, או שילובים שונים של גורמים אלה. תהא הסיבה הראשונית אשר תהא, לעניננו חשוב לקבוע, כי משעה שהחלה הירידה, היא מקבלת בדרך כלל תאוצה הולכת וגוברת. מצד אחד מתרחשת סגרגציה וולנטרית, כשהמשפחות ה"חזקות" בשכונה, אלו שהסטטוס הסוציו-כלכלי שלהן משופר יחסית ו/או שהן בעלות שאיפות וסיכויים למוביליות חברתית, משתדלות לעזוב את האזור היורד. מצד שני פועלת סגרגציה בלתי וולנטרית, כשהמשפחות שאין להן אפשרויות בחירה נאלצות להמשיך לגור, או להיכנס לגור באזור שמחירי הדירה בו ירודים. מכאן: בשכונות המתדרדרות קורים תהליכי סלקציה שלילית, הגורמים לריכוז גיאוגרפי של משפחות בעייתיות מבחינה חברתית, הגורר בריחה מוגברת של משפחות "חזקות", ירידה נוספת בערך הדירות, כניסה גוברת של משפחות בעייתיות, וחוזר חלילה.

תהליכים מעין אלה מתרחשים וימשיכו להתרחש בכל עיר. מהנסיון שנאגר בעולם אנו למדים, שללא התערבות ממוסדת רק חלק קטן מן השכונות זוכה להתחדשות (כאזור מגורים ו/או לשימושים אחרים), בעיקר החלק בעל ערכי קרקע גבוהים בקרבת המרכז העירוני. חלקן הגדול ממשיך בדרכו למטה. בדרך כלל ההידרדרות החברתית מלווה בהידרדרות פיסית ובעליה בולטת ברמת הפגיעה.

בדרום ברונקס בניו יורק ניצבות שכונות, שבהן הגיע התחליך הנ"ל לשיאו; באיזור כ- 100,000 דירות, שמצבן הפיסי סביר, או ניתן לשיפוץ בקלות יחסית, אך דייריהן נטשון ואין מי שמעוניין לחזור ולאכלסן. שכונות רפאים בלב העיר. רוב הדירות בן נטושות, למרות שמבחינה פיזית וכלכלית אפשר וכדאי לשפצן. בדירות הספורות שנשארו מאוכלסות גרה אוכלוסיה חלשה ביותר, בדרך כלל קשישים, לעתים בלתי חיבור למקורות אנרגיה. יחד עימם משתמשים באזור עבריינים בודדים וכנופיות של עבריינים, הנוהגים לשלוח באש את שאריות הרכוש בשכונה ולהתעלל בשרידי תושביה ובעוברי אורח.

כמעט שלא נעשו בארץ נסיונות יזומים לעצירת התהליכים הספונטניים של סלקציה שלילית, בין אם על ידי יצירת גורמי משיכה בתוך השכונות הנעזבות על ידי תושביהן ה"חזקים", ובין אם על ידי מניעת כניסתן של משפחות "חלשות" לאותן שכונות. חלק קטן מאד מהדירות שהתפנו נחסם, כדי למנוע איכסלוסן בבעיות חדשות, אך רובן אוכלס מיד במשפחות "חלשות". רשויות למיניהן טיפלו במשפחות בעייתיות שבשכונות הירודות, אך בדרך כלל הטיפול כלל לא התייחס לבעייה הכוללת של הסביבה המידודרת ולא נערך לפתרונה.

תמונת מצב זו, הנכונה לישראל של אמצע שנות השבעים, האיצה ברשויות התכנון הישראליות לתכנן את המפעל הלאומי של שיקום שכונות המצוקה.

שכונות מצוקה - בחינה לקראת טיפול*

בעיית שכונות המצוקה ניתנת להגדרה כקיום ריכוזים טריטוריאליים של בעיות חברתיות ופיסיות ושל אי יעילות כלכלית, המפרים את הצדק החברתי ופוגעים בתפקודן של יחידות חברתיות לרמותיהן: פרטים, משפחות, קהילות (שכונות ורשויות מקומיות) והחברה השלמה. פרויקט שיקום שכונות המצוקה נועד לקדם פתרון של כל אלה. השאלה הבסיסית ביותר היא, האמנם שכונות הן יחידות הטיפול המתאימות לפתרון הבעיות הרב-תחומיות הללו של אי צדק חברתי ושל מצוקת תפקוד? האם עצם הריכוז הטריטוריאלי של הבעיות מצדיק הפנית חלק נכבד מהשקעות הציבור ברווחה חברתית אל שכונות ספציפיות, במקום להזרים אותם סכומים בצינורות המקובלים של שירותים אוניברסליים וסלקטיביים של חינוך, שיכון, עבודה, הבטחת כנסה, סעד ובריאות?

לחן יוצגו נימוקים בסיסיים אחדים התומכים בטעון שלשיקום שכונות - להבדיל מטיפול ביחידים ומשפחות באמצעות השירותים המקובלים - יש סיכוי סביר לצמצם את המצוקות החברתיות, הפיסיות והכלכליות של התושבים באופן אפקטיבי.

א. הכוונת משאבים לשכונה מסוימת מעמידה טובסידיה ציבורית לא רק לרשותן של משפחות "חלשות", אלא גם למשפחות "חזקות" באותה שכונה, שבדרך-כלל אינן נחשבות כזכאיות לסייע מוגבר. אפשר לראות הקצאה כזו כפגיעה בהוגנות החברתית (Social equity), כי משפחה "חזקה" שבתוך גבולות השיקום עשויה לקבל יותר טובסידיה ציבורית ממשפחה "חלשה" שמחוץ לאותם גבולות. אולם בפוטנציה, טמון בדרך זו יתרון חשוב לשכונה ולכלל המתגוררים בה, במיוחד ל"חלשים", המרותקים אליה. בדרך זו - סביר לקוות - תימנענה משפחות "חזקות" מלהגשים את נטייתן לעזוב את השכונה. הגשמת תקווה זו פירושה בלימת תהליך הטלקציה השלילית באיזור המגורים, שהיא גורם מרכזי להידרדרות השכונה. עצירת יציאתן של המשפחות החזקות תבלום את תהליכי הידרדרותם של שירותי החינוך, ביחוד ביה"ס השכונתי, תעלה את הסיכוי להתייצבותם והשתפרותם של שירותים חברתיים אחרים ותיצור בסיס לקהילה מאוזנת, בעלת תדמית פנימית וחינוכית משופרת. מרוויחות עיקריות מהתהליך כזה תהיינה המשפחות החלשות, שאינן יכולות להרשות לעצמן לעזוב את השכונה.

* מקור הפרק: נעמי כרמון, "שכונות מצוקה - מאפיינים חברתיים". עמ' 11-1 בתוך: משה היל ונעמי כרמון (עורכים) (1979), "שקום שכונות מצוקה בישראל - דו"ח ראשון. חיפה: הטכניון, מוסד ש. נאמן

ב. הקצאת סיוע על בסיס טריטוריאלי-שכונתי (area-targeted programs) מהווה פשרה בין מתן שירותים אוניברסליים לכל האוכלוסייה לבין הצטמצמות בשירותים סלקטיביים למוכיחים נזקקות כלכלית. חטרונם העיקרי של האוניברסליים הוא בעלותם הגבוהה. הביקורת כלפי הסלקטיביים טוענת, שאינם מגיעים אל הנזקקים ביותר, שהם כרוכים במערכת מסורבלת של בקרה, היוצרת חשדנות בין המשרתים למשורתיים ושמעודדת מעשי רמיה, ושהם מטילים אות קלון (סטיגמה) במקבלים אותם. הפנית טובסידיה ציבורית לאזורים נבחרים, שנבחרו עקב ריכוזי אוכלוסייה נזקקת בתוכם (העברת מבחן האמצעים - means test - מן הפרט והמשפחה אל האזור), מתגברת על מרבית חטרונותיהם של השירותים הסלקטיביים, והיא יותר ממוקדת ופחות יקרה לציבוא מאשר שירותים אוניברסליים.

ג. במערכות השירותים החברתיים השונים, בכל שירות באופן עצמאי, הגיעו מקבלי ההחלטות למסקנה, כי השכונה מהווה יחידה אדמיניסטרטיבית מתאימה להגשת שירותים משופרים לתושבים, בעיקר לתושבים במצוקה. מערכת החינוך בישראל, שבמשך שנים רבות נצמדה לתכנית טיפוח כלל ארציות, פיתחה באמצע שנות השבעים את "תכנית הרוחה", המתמקדת בשכונות ספציפיות ומעניקה סמכויות רבות בתחום החינוך ל"קהילות חינוך" מקומיות, כפתרון עדכני לקידום אוכלוסיות "טעוני הטיפוח". משרד הרוחה מפנה בהדרגה משאבים גדולים יותר לעבודה קהילתית באזורי מגורים, כתוספת או אף במקום עבודה סוציאלית פרטנית מסורתית; איגוד העובדים הסוציאליים מציע ארגון מחדש של שרותי הרוחה המוענקים על-ידי המדינה והקמת מנהלת-גג שכונתיות, לשם פעולה משופרת בקהילות. מתכננים פיסיים של שיכונים ממליצים על ראיית הדירה, הבניין, המקוף והשכונה כמשולבים אינטגרלית, על מנת להבטיח מתן כלל השרותים הנחוצים לדייריהם.

ד. מטרה מרכזית מוצהרת של כלל נותני השרותים החברתיים בישראל היא צמצום פערים חברתיים על-ידי העלאת הסטטוס החברתי של תושבים במצוקה. ריכוז הטיפול החברתי והפיסי במסגרות שכונתיות נראה אפקטיבי בהקשר זה, כי הוא עשוי לפתוח מסלולי מוביליות חברתית בפני תושבי אותן שכונות: מסלולים למוביליות כלכלית, על ידי פתיחת תעסוקות בשכונה, הקשורות בההליך שיקומה, ומסלולים למוביליות פוליטית, שתתבסס על ארגון השכונה לשמירה על האינטרסים שלה.

ה. מתן סיוע מרוכז גיאוגרפית יוצר השפעות חיצוניות חיוביות, שיש להן השלכה חיובית על דימוי השכונה ויוקרתה. מחקרים סוציולוגיים מראים, כי הסטטוס החברתי הנתפס של אדם בחברה המודרנית נקבע במידה מרכזית על-ידי יוקרתה של שכונת מגוריו. העלאת איכות השכונה ושינוי תדמיתה בעיני המתגוררים בה וסביבה, יש לה - איפוא - השפעה חיובית על המעמד החברתי של תושביה.

למרות יתרונות צפויים אלה, לא היתה - כמובן - כוונה שהטיפול בשכונות יהווה תחליף להגשת השירותים החברתיים בדרכים המקובלות, כלומר: לניהול כל אחד המט כמשרד בפני עצמו (חינוך, עבודה, בריאות וכו') ולטיפול פרטני במשפחות נזקקות (מתן סעד, מציאת פתרונות דיור למשפחות ספציפיות וכו'). אולם מכיוון, שלמרות ההישגים המשמעותיים שהושגו בדרכים המקובלות (בייחוד בתחום הבטחת ההכנסה), עדיין נותרו כיסים גדולים מאד של מצוקה ומתגברים רגשות של קיפוח חברתי, נראה הגיוני לנסות בנוסף לדרכים אלה דרך שונה, המומלצת על-ידי מתכננים ברחבי העולם ועל-ידי בעלי ניסיון בישראל: טיפול כוללני בכל השרותים החברתיים והפיסיים שבאזור מצוקה והתייחסות לכלל תושביו ובעיותיהם. חיזק המלצה זו הסיכוי הסביר, שבנוסף ליתרונות הצפויים מן התכנית לתושבים במצוקה, צפונות בה תועלות משמעותיות גם לתושבים האחרים של הישוב, שייחוו משיפור איכות סביבתם העירונית, ואף למשק המקומי ולמשק הלאומי, שיימנע מהם בזבוז המשאבים הכרוך בבלאי מואץ של שכונות מגורים.

הפונקציות החברתיות של שכונות מצוקה*

כאשר מדברים בשכונות מצוקה, חושבים על אפיון שיש בו צרוף של בעיות חברתיות ושל תנאי דיור וסביבה ירודים. אפיון כזה, המדגיש את המרכיבים השליליים של שכונות מצוקה, גורם לרבים להתעלם מן הפונקציות החברתיות החשובות שממלאות רבות משכונות אלה, הן עבור תושביהן והן עבור הרקמה העירונית הסובבת אותן.

להלן נמנה אחדות מן הפונקציות החברתיות, האופייניות לשכונות מצוקה. אין זו רשימה ממצה, אלא הצעה ראשונית של נושאים הראויים לבדיקה, שיש להעשירה עם הצטברות הידע ביחס לשכונות מצוקה בכלל, וביחס לשכונות ספציפיות בפרט.

* הדיון בסעיף זה נוקט בגישה פונקציונליסיטית, הנוטה לשמור על הסדר החברתי הקיים. נציין, שאשכולות סוציולוגיות אחרות עשויות להסתייג מגישה זו.

<u>הפונקציה</u>	<u>התועלת לתושבים</u>	<u>התועלת לכלל</u>
מקום מקלט לתת-תרבויות השומרות על ייחודן	הקלת מעבר מתרבות מסורתית למודרנית	מגיעת תופעות אנומיה
אספקת דיור זול	צורך חיים	צורך בפועלים "שחורים" בעיר
ריכוז תופעות סטייה	לסוטים: סולנות או תמיכה מסביבתם החברתית	נוח לשליטה; מרחיק תופעות בלתי אסטטיות.

מקום מקלט לתת-תרבויות השומרות על ייחודן - כל הערים הגדולות בעולם וחלק ניכר מן הערים הקטנות מאוכלסות במהגרים רבים, כאלה שהגיעו ממדינות אחרות ו/או שנדדו מן הכפר אל העיר. רוב המהגרים הללו עברו ממדינות ואזורים נחשלים, יחסית, ובעלי תרבויות מסורתיות, אל ערים ששולטות בהן תרבויות מודרניות. מכאן: בנוסף לקשיים של סביבה חברתית וכלכלית חדשה, ולעתים קרובות גם של שפה חדשה, נחשפים מהגרים אלה לערכים ולנורמות שונים באופן קיצוני מאלה שהם גדלו על ברכיהם. על מנת להקל על עצמם את המעבר, הם משתדלים להתגורר זה בקרבת זה, כך שלפחות בתוך שכונת מגוריהם ימצאו את התמיכה החברתית שהם זקוקים לה. מכיון שבדרך כלל אמצעיהם של המהגרים מצומצמים מאד, הם מתקבצים בשכונות ירודות מבחינה פיסית, ששכר הדירה בהן נמוך, אלה תוגדרנה על ידי התברה כשכונות מצוקה, ביחוד לאחר שאוכלסו במהגרים, שבדרך הטבע בעיותיהם החברתיות מרובות.

עבור המהגרים בדור הראשון, ולעתים גם בדור השני והשלישי, מהווה השכונה שיש בה ריכוז גדול של בני מוצאם מקום מקלט, שבו הם יכולים להמשיך ולקיים חלקים מתרבותם הייחודית: לשמור על הנורמות המקובלות עליהם ביחסים שבתוך המשפחה ובין משפחות שונות, לחגוג את החגים הכלליים ואת חגיהם המיוחדים בדרכם המיוחדת, ולעתים גם לקיים ארגונים משלהם, בתי-כנסת עדתיים וארגוני עזרה הדדית למיניהם. כל אלה לא יוכלו להמשיך ולהתקיים לאורך ימים, אם יתפזרו בני הקהילה בתוך העיר הגדולה (דוגמא ישראלית לשכונה מעין זו: שכונת שעריים של העדה התימנית ברחובות*).

* כץ, א. וזולצובר, א. "המשכיותם של דפוסים עדתיים", מגמות, כרך ט', יולי 1958, עמ' 187-200.

אילולא ניתן למהגרים מקלט שכונתי מעין זה בתקופת המעבר הקשה שלהם, טביר להניח שמתרבים היו בקרבם מצבים של אנומיה חברתית, של מבוכה עמוקה ביחס למצופה מהם בחברה החדשה. במצבי אנומיה נוטות להתפתח תופעות של סטייה ופשע, שמהם טובלת החברה הסובבת. מניעה חלקית של אלה היא התועלת שמפיקה הרקמה העירונית מקיומן של שכונות, המיוחדות לתת-תרבויות ספציפיות שבתוכה.

אספקת דיור זול - מחיר של דיור תקין בערים במרבית מדינות העולם החופשי, כולל ישראל, מגיע לפחות לרבע מהשכר הממוצע באותן מדינות. בכל עיר היה, יש, ויהיה מספר ניכר של תושבים, שאינו יכול להקצות מאמצעיו המוגבלים סכומים גבוהים כל-כך עבור שרותי דיור; חלקם תושבים שאינם יכולים לעבוד ולהתפרנס מעבודתם, אך רובם בני משפחות עובדים, שמשכורותיהם נמוכות מאד. האחרונים נוהרים לעיר וזקוקים לה, בשל הסיכוי לשפר בה את רמת חייהם. לא פחות משהם זקוקים לה, זקוקה העיר להם, לשם ביצוע עבודות השרותים החיוניות, אך הנוחות בשכר וביוקרה. רק בשכונות המצוקה יכולים אנשים אלה למצוא דיור שהוא די זול עבורם, ולעתים גם דיור גמיש, שניתן לשנותו ולהגדילו עם התרחבות המשפחה וגידול אמצעיה, בשל אי אכיפת חוקי הבניה ברבות משכונות המצוקה.

רשויות הבאות לטפל בשכונות, לפתור את בעיותיהן ולהעלות בכך את ערך הדירות בהן, חייבות להביא בחשבון לא רק את מחיר הטיפול, אלא גם את עול הסובסידיות שיוטלו עליהן בעתיד, על מנת לקיים בעיר מספר מספיק של דירות זולות.

ריכוז תופעות סטייה - בכל עיר גדולה ישנם אנשים רבים, החיים בשולי החוק (כגון: זונות, קלפנים, אלכוהוליסטים), או מחוץ לחוק (פושעים למיניהם). חלק מאלה חיים כזאבים בודדים, אך רובם זקוקים לסביבה חברתית שהפיקוח החברתי הפורמלי פחות חזק בה, והנורמות המקובלות על תושביה טובלניות - יחסית - כלפי התנהגות סוטה. רבות משכונות המצוקה משמשות כסביבה חברתית טולרנטית עבור סוטים למיניהם. בכמה מקומות, כאשר רגשות של קיפוח בווערים בקרב בני השכונה ומתלווה אליהם שנאה כלפי החברה, הנחשבת כגורמת לקיפוח, מוצאים הסוטים החיים בשכונה לא רק טובלנות כלפיהם, אלא גם תמיכה בעמדותיהם ובהתנהגותם.

החברה העירונית נהנית מהתרכזותם של סוטיה בטרטוריות מסוימות, הן מפני שבדרך זו פטורות השכונות ה"טובות" מחוסר האסתטיות שבקיום מוסדות מסויימים בתוכן (כמו; בתי בושת, מועדוני משחקים אסורים), והן מפני שאיתור הסטייה מקל על הפיקוח עליה. מקבלי ההחלטות ביחס לשכונות חייבים להתחשב בעובדות אלה, בשעה שהם קובעים את האסטרטגיות לטיפול בשכונות.

בעיות חברתיות בשכונות מצוקה

שכונות מצוקה מאופיינות בדרך כלל בריכוזים גדולים (יחסית לשכונות אחרות באותה חברה) של בעיות חברתיות. ככל שהבעיות עמוקות יותר וככל שהיקף הסובלים מהן רחב יותר, כך גוברת דחיפות הטיפול בתושבי השכונה.

הבעיות החברתיות, האופייניות לשכונות מצוקה, הן:

בערות - אי ידיעת קרוא וכתוב וחשבון בסיסי, או ידיעה מינימלית, שאינה מאפשרת תיפקוד תקין בחברה מודרנית. בישראל, שקלטה עולים רבים ממדינות שלא הפעילו חוקי לימוד חובה, מגיע אחוז בעלי 0-4 שנות לימוד ל-12% מהאוכלוסיה היהודית הבוגרת. רוב הבערים גרים באזורים המוגדרים כשכונות מצוקה.

אבטלה - בדרך כלל אבטלה מוגדרת כאי מציאת עבודה על ידי מי שמעוניין בעבודה. לצרכינו, תורחב ההגדרה ותכלול את כל הגברים ואת הנשים שאינן אמהות בגילים 15-64, שאינם לומדים ואינם עובדים, למרות שהם כשירים (מספיק בריאים) לעבודה, וכן את כל האמהות המעוניינות לצאת לעבודה, אך לא יכולות לעשות זאת. הגדרה מורחבת זו כוללת, איפוא, בנוסף למובטלים המתפשטים עבודה באופן אקטיבי, גם את הגברים הבריאים החסרים מוטיבציה לעבודה (בהנחה שגבר בריא בגיל המתאים שאינו עובד, מהווה "בעיה חברתית"), ואת כל האמהות שאינן עובדות, מפני שחסר סידור נאות לילדיהן. גם בעידן של תעסוקה מלאה, גבוה בשכונות המצוקה מניין המובטלים, בהתאם להגדרה המורחבת.

עוני - רמת הכנסה משפחתית נמוכה. מקורות ההכנסה יכולים להיות מקומות עבודה, או נכסים, או תשלומי העברה למיניהם (קצבות ילדים, גימלאות שארים, קצבות זקנים וכיו"ב), או צרופים שלהם. ההכנסה תיחשב נמוכה, כאשר אין היא מאפשרת למשפחה לקיים את רמת החיים המקובלת בחברה הסובבת. "קו העוני" בישראל מוגדר, כ"הכנסה לנפש סטנדרטית" הנופלת מ-40% מן ההכנסה החציונית ברוטו (הכוללת תשלומי העברה) לנפש סטנדרטית.*

תלות כלכלית - הישענות על תמיכה ציבורית, על קצבות כספיות או סעד חומרי אחר, לשם קיום המשפחה.

בעיות בריאות - מקרי נכות לסוגיה ומקרי מחלות חולפות ומושכות: פיסיות, נפשיות ופסיכוסומטיות.

בעיות במבנה ותפקוד המשפחה - ריבוי ילדים (יחסית לרצון וליכולת לגדלם ולחנכם), בעיות מיוחדות של משפחות חד-הוריות למיניהן (אלמנות ואלמנים, בני זוג שנפרדו, אמהות שילדו מהוץ לנשואין), תפקוד לקוי של בני משפחה כבני זוג, כהורים וכאחים.

בעיות בתחום החינוך - נשירת ילדים ונוער ממסגרות חינוכיות, השתמטות תכופה מלימודים, רמת שאיפות נמוכה, דימוי עצמי שלילי ורמת הישגים נמוכה של תלמידים בשלבי חינוך שונים.

אלימות ובריחות - ב"אלימות" הכוונה לשימוש בכוח כאמצעי שכנוע למעלה מן המקובל ביחסים חברתיים: בתוך המשפחה (בין בעל לאשתו, בין הורים לילדים, בין אחים), בין תושבי השכונה לבין עצמם וביניהם לבין פקידי הרשויות המטפלות בהם. במושג "בריחות" (וונדליזם) הכוונה להתנכלות וחבלה בבני אדם וברכוש, שאין לה מטרה אינסטרומנטלית, אלא עצם הפעולה הסוטה מסבה הנאה למבצעה.

עבריינות ופשע - עבירות על החוק של קטינים, נוער ומבוגרים, בעיקר: עבירות כנגד הרכוש, זנות, הימורים ושימוש בסמים.

גילויים של "תרבות עוני" - על פי תפיסתו של אוסקר לואיס, "תרבות עוני" הינה צירוף של מאפיינים במישור הפרט, כגון: פטליזם, חוסר הערכה עצמית, רמת שאיפות נמוכה ותלות באתרים; במישור המשפחתי, כגון: סמכותיות רבה בגידול הילדים וקיצור תקופת הילדות; במישור הקהילתי, כגון: חוסר פעילות מאורגנת מעבר לרמת המשפחה המורחבת; ובמישור החברתי-כללי, כגון: עמדות שליליות כלפי העולם החיצון, שימוש מועט במוסדות החברה. מאפיינים אלה משתקים מראש כמעט כל פעילות החורגת מעבר לקיום הפסיבי.*

החושה חריפה של קיפוח יחסי (relative deprivation) - התושבים מרגישים עצמם מקופחים, שכיחות התבטאויות המשוות את הלבנים הפרוטקציונרים עם השחורים הדפוקים. הרגשת הקיפוח מתגברת דווקא כאשר מסתמן סיכוי לשיפור המצב: כשאין סיכוי לשינוי, האנשים נוטים להגיב באפסיות, כששינויים נראים באופק, מתפתחים מודעות לפער ורגשות של קיפוח ואפליה.

ניכור מן החברה הישראלית - מוצא ביטוי בהשתמטות ממילוי חובות אזרחיות: השתמטות מתשלומי שכר-דירה לבעל בית ציבורי, מתשלומי מים וחשמל, מתשלומי מיסים על הכנסה ורכוש, ובמקרים קיצוניים: השתמטות משירות סדיר ומילואים בצה"ל.

חשוב מאד לזכור, שבעיות מעין אלה מצויות רק אצל חלק, ולעתים קרובות, חלק קטן בלבד מן המשפחות בשכונות המצוקה. אך בהשוואה בין שכונות מתברר, בדרך-כלל, שהשעורים של כל אחת מבעיות אלה גבוהים בשכונות המצוקה, ומרובה בן מספרן של משפחות מרובות-בעיות.

ריכוזן של בעיות חברתיות בשטח גיאוגרפי מוגדר יש לו יתרונות וחסרונות. היתרון העיקרי הוא בנוחות האדמיניסטרטיבית: נוח לטפל בבעיות כשהן מרוכזות. החסרונות המרכזיים הם ההכבדה על האוכלוסייה באותו שטח ונטייתן של בעיות, שהן תוצאה של נורמות סוטות (כמו עבריינות, אלימות, השתמטות ממילוי חובות אזרחיות, חסרון מוטיבציה לעבודה) להתגבר ולהתפשט, כאשר הן זוכות לאישור ותמיכה מצד האנשים בסביבה הקרובה.

קטגוריות של תושבים בשכונות מצוקה

שכונות המצוקה מאוכלסות לא רק במשקי בית, הכורעים תחת מעמסה כבדה של בעיות חברתיות, אלא גם במשפחות וביחידים הטובלים מחטרון כיס בלבד, ואף בבעלי מצב כלכלי תקין שבחרו מרצונם להיכנס לגור, או להישאר לגור בשכונה שנעשתה לשכונת מצוקה. התפלגות הגורמים למגורים בשכונה היא מאפיין חברתי חשוב עבור המתעניינים בפרוגנוזה שלה ו/או בסיכוי התערבות ממוסדת בה. בנוסף לכך, חיוני להבהיר את רמת המוטיבציה לשיפור איכות החיים בשכונה של התושבים השונים. הצלבת שני משתנים אלה יוצרת שש קטגוריות של תושבים, האופייניות לשכונות מצוקה, כמוצג בטבלה שלהלן. בטבלה נרשמו דוגמאות של טיפוסי התושבים, העשויים להשתייך לקטגוריות השונות. הדוגמאות אינן ממצות את הטיפוסים בכל קטגוריה.

טבלה 2.1: קטגוריות של תושבים בשכונות מצוקה*

רצו ן	הכרח (הזקקות לדזור זול)	אופורטוניזם	הגורם למגורים בשכונה	מוטיבציה לשיפור איכות החיים
ותיקים בשכונה, בד"כ קשישים	מוגבלים פיסיית ונפשית/בעלי נורמות של "תרבות עוני"	סוטים המחפשים מקלט מפיקוח	אין	
בעלי מצב כלכלי תקין, הקשורים חברתית ו/או כלכלית לשכונה	עניים עם נורמות של המעמד העובד	מוביליים בשלב מעבר	יש	

גורלה של שכונה תלוי בשעור התושבים השייך לכל אחת מהקטגוריות. כאשר דומיננטי שעור האופורטוניסטים בה - אין לצפות לשיפור במצבה. סוטים המתגוררים בשכונה, כגון מהמרים, צרכני סמים, וסרסורי זונות, מבקשים בדרך-כלל שיניחו אותם לנפשם, לא יפקחו עליהם ולא טיפלו בהם; אין הם מגלים עניין במה שנוגע לשכונה בכללה. גם האופורטוניסטים המוביליים אינם מעוניינים בהתפתחות השכונה; הם רוצים להשתמש בה רק כנקודת זינוק, שתשרת אותם כמקום מחייה, עד שיתבססו ויעברו למקום טוב יותר בעיר.

* המיון לקטגוריות הושפע במידה חלקית מן המיון של Seeley, John R., "The Slum: Its Nature, Use and Users", Journal of the American Institute of Planners, No.1, Feb. 1959.

טובים יותר סיכויי הטיפול בשכונה שיש בה שיעור גבוה של תושבים, שהגורם העיקרי למגוריהם בה הוא עוניים והיזקקותם למקום דיור זול, בעיקר, אם גדולה בתוכם קבוצת ה"עניים המכובדים" ("respectable poor"). אלה שייכים למעמד הנמוך מבחינת רמת הכנסותיהם, אך הערכים והנורמות המקובלים עליהם דומים למקובלים על בני מעמדות גבוהים יותר. רבים מהם השלימו עם מגוריהם בשכונה ורואים את עתידם בה. קיימת בקרבם מוטיבציה לשיפור איכות החיים בשכונה והם מצפים להזדמנויות להגשימה. לעתים, עם שיפור מצבם הכלכלי, נוצרת בקרבם תנועה של שיקום עצמי; פעמים אחרות הרשויות יוצרות את ההזדמנויות לשיפור, ויש סיכוי שתזכינה להשתתפות ארגונית וחמרית של התושבים.

שונה מצבה של שכונה, שרבים בה גרים בשל היזקקות לדיור זול, אך חסרים מוטיבציה פנימית לשיפור. ככל שגדל מספרם, כן יורדים עד לאפס סיכויי ההשתקמות העצמית. על חלק מהם מוטלות מגבלות אוביקטיביות חמורות, בעיקר של חולי פיזי ונפשי ונכות לסוגיה, ואין כל תקווה שמצבם ישתפר ללא עזרה מסיבית מן הרשויות. אחרים, לכאורה מסוגלים לעזור לעצמם, לפחות כמו קבוצת ה"עניים המכובדים", אך לכודים הם ב"תרבות העוני" (ר' לעיל הגדרתה ודיון בה), הנוטה לשתק מראש כמעט כל פעילות החורגת מעבר להבטחת קיום פסיבי. העברת "תרבות העוני" מדור לדור היא המונעת החלצות הצעירים ממעגל המצוקה. יש תיאורטיקנים הטוענים, ששום רפורמה לא תשנה את מצבם של המכורים ל"תרבות העוני"; רק מהפכה חברתית יכולה לגרום לשינוי של ממש. אחרים גורסים, שעבודה קהילתית ו/או שינוי דרמטי בהזדמנויות החברתיות והכלכליות הניתנות לאנשים, יכולות להעלות אותם חזרה על דרך ההשתתפות בערכים ובנורמות המקובלים על כלל החברה.

שפיר ביותר מצבה של שכונה שמרובים הגרים בה מרצונם החפשי. חלקם הגדול ותיקים בשכונה. אצל הקשישים שביניהם, בדרך כלל מועטות האפשרויות ומעטה המוטיבציה לשיפור, אך הם יקבלו ברצון עזרה מוסדית וישתפו פעולה עם העושים במלאכה. בקרב משפחות צעירות יותר, שמצבן הכלכלי תקין ובכל זאת אין הן שואפות לצאת מן השכונה בשל קשרים חברתיים ו/או כלכליים, תימצא לרוב המוטיבציה הבולטת להטבת איכות החיים בשכונה. לעתים קרובות, תושבים אלה לא יחכו ליוזמה ממוסדת, אלא יתחילו בעצמם לטפל בביתם ובסביבתם. במקרים אחדים, דרוש שהמוסדות יתחילו להניע את הגלגלים, ואזי יש סיכוי סביר שימשיכו להתקדם בכוחות עצמם.

הכרת המערכת החברתית-שכונתית

על מנת לקבוע את הדיאגנוזה של השכונה, להגדיר או לא להגדיר אותה כשכונת מצוקה, ובכדי לקבוע את דחיפות ההתייחסות אליה, תספיק אינפורמציה ביחס למצבה הפיסי ולמצב השרותים החברתיים בה (כלומר: רמת התשומות לשכונה) וביחס לבעיותיה החברתיות (במילים אחרות: רמת התפוקות). אולם בכדי לקבוע את הפרוגנוזה ו/או את אסטרטגיית הטיפול המתאימה לשכונה, עלינו להכיר את המערכת החברתית-שכונתית על מרכיביה, הנמנים בתרשים שלהלן.

תרשים משתני המערכת של שכונה קיימת

מנקודת מבטה של השרות הרואה עצמה אחראית למצבה הפיסי והחברתי



מרכיבי המערכת השכונתית, הנמנים כאן, מתייחסים להסדרים החברתיים הבסיסיים, שסוציולוגים גורסים שהם חיוניים לתפקידן של חברות: הסדרים ביולוגיים, (דמוגרפיים), הסדרים ערכיים, הסדרים לארגון הקשרים החברתיים ויחסי הכוח, הסדרים ריבויים והסדרים לארגון הכלכלה וההסתגלות לסביבה. המרכיבים החשובים ביותר של המערכת החברתית-שכונתית הם:

המערך הדמוגרפי - מספר משתנים דמוגרפיים רלבנטיים בהקשר הנידון: גיל, מצב משפחתי, דת, מוצא אתני, התפלגות שנות הוותק של התושבים בשכונה, שעורי הגירה לתוך ואל מחוץ לשכונה.

ערכים ונורמות, יחסית למקובל בחברה - השאלה היא, האם רוב בני השכונה אוהזים בערכים ובנורמות המקובלים בחברה שהם שייכים אליה, או שיש ביניהם שיעור גדול של מחזיקים בנורמות סוטות (עבריינים ופושעים למיניהם) ו/או שחיות בקרבם קבוצות גדולות שהקימו להן מערך ערכי-נורמטיבי משלהן, כמו תת-התרבות של העוני, שתוארה לעיל.

עמדות - עמדות התושבים כלפי עצמם, שכונתם והחברה הסובבת אותם קובעות את התנהגותם. מי שמתכוון להשפיע על ההתנהגות חייב להכיר עמדות, כמו: הדימוי העצמי האישי (האמיתי והמשתקף במראה), העצמי הקבוצתי והעצמי השכונתי; מידת האמון של התושב בעצמו, בסובבים אותו וברשויות; נכונות למאמץ לשם שיפור המצב; רגשות קיפוח; היחס לדירה, לשכנים ולשכונה.

משאבי התושבים, יחסית למקובל בחברה - הכוונה למיקומם היחסי של תושבי השכונה בתוך החברה שאליה הם שייכים, כפי שהוא מתבטא בבעלותם על משאבים חומריים (כסף ונכסים), על משאבי ידע, השכלה ומיומנות מקצועית, (כולל ידיעת זכויותיהם וחובותיהם כאזרחים וכאנשים עובדים), ועל משאבי כוח ויוקרה חברתית.

היזקקות לאזור המגורים - הקשרים המטריאליים של התושבים לאזור: בעלות על קרקע ודירה, מקומות עבודה קבועים וזמניים בסמוך למקום המגורים, היזקקות לשרותי מסחר מיוחדים לאזור (שוק, חנויות המוכרות באשראי), או לשרותי פנאי ספציפיים למקום.

יחסים חברתיים, לכידות והתארגנות - התנהגות התושבים בינם לבין עצמם: יחסי שכנים, השתתפות בחיי הקהילה, התארגנות קבוצות מלוכדות יותר או פחות, לשם השגת אינטרסים משותפים למשפחות התושבים, מנהיגות מקומית לרמותיה.

את כל המרכיבים הנ"ל של המערכת השכונתית יש להכיר הן כפי שהם בהווה והן כפי שהיו והשתנו בעבר (בדרך כלל בעשור האחרון). הכרת ההשתנות תאפשר להבין את כיוונה של הדינמיקה השכונתית, לאתר תופעות של הידרדרות (יחסית לשכונות אחרות) ולעמוד על קצב ושעור ההידרדרות בתחומים שונים.

בדרך כלל המערכת השכונתית, שמרכיביה נמנו לעיל, מהווה קופסה שחורה עבור המתכננים. הם מנסים לסובב את כפתורי התשומות ומקווים - בשיטה של ניסוי וטעייה - להגיע לתפוקות הרצויות בצד השני של הקופסה. על מנת למנוע מקרים של השקעת תשומות רבות מבלי להשיג את התפוקות הרצויות, ועוד יותר מכך, בכדי למנוע הוצאה לפועל של כוונות טובות, המביאה בעקבותיה החמרת הבעיות במקום הפגתן, יש לפתוח את הקופסה השחורה; יש ללמוד את החלקים המרכיבים אותה ואת היחסים ביניהם, ובמידת האפשר להבין את הקשרים הסיבתיים בין התשומות לבין מרכיבי המערכת ובינם לבין תפוקותיה.

פרק שלישי

תיאור הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל

רקע היסטורי

מקורותיה ההיסטוריים של התכנית לשיקום והתחדשות שכונות המצוקה בישראל* נעוצים בפעילותה של "הרשות לבינוי ופינוי איזורי שיקום", שהוקמה ע"י שר השיכון יוסף אלמוגי ב-1965.** מסיבות שונות, רשות זו פעלה בהיקף מצומצם ביותר במשך כעשר שנות קיומה. אך באמצע שנות השבעים, כשמאזן ההגירה לישראל התקרב לנקודת האפס והצורך בבניית שיכונים לעולים הצטמצם מאד, חזר משרד השיכון להתעניין בנושא השיקום העירוני.

ב-1976 החלה פעולת שיקום בשמונה שכונות. ב-1977 כבר הופיע "שיקום שכונות" כסעיף עצמאי בתקציב משרד השיכון והפעילות התנהלה באחת-עשרה שכונות: שיפוצי מבנים וחצרות, שיפוצים והרחבות בדירות, השלמת תשתית פיסית, וגם עבודה קהילתית, שנועדה לסייע בשימור תוצאות השיקום הפיסי. בנייה חדשה והלוואות לתושבים באותן שכונות מומנו ממסגרות התקציב הרגילות, ולא מסעיף השיקום.

התחלות אלה בנושא שיקום השכונות נעשו עוד תחת שלטונו של המערך. אולם המהפך הפוליטי בישראל במאי 1977 נתן לנושא תנופה רבת. יש טוענים, שהליכוד עלה לשלטון הודות לקולותיהם של בני ישראל השניה, תושבי עיירות הפיתוח ושכונות המצוקה, ומשום כך הוא ראה עצמו חייב לענות על ציפיותיהם ממנו. תכניות השיקום שהתקמו במשרד השיכון נראו כאמצעי המתאים ביותר. מתוך המגרה הוצאו הסקרים שערכה בזמנו הרשות לבינוי ופינוי, ושר הבינוי והשיכון החדש, גדעון

* "התכנית לשיקום והתחדשות השכונות" הוא השם הרשמי של פרויקט השיקום, שעוצב כפשרה בין הכינוי הממשלתי "פרויקט שיקום השכונות" לבין הכינוי הסוכנותי "התכנית להתחדשות השכונות". שמות אלה ישמשונו להלן לחילופין, כשהכינוי הרווח יהיה "פרויקט השיקום" משום שהוא קצר יותר והולט יותר את השם האנגלי: Project Renewal.

**על פעילותה ראה Ernest R. Alexander, "Neighborhood Renewal in Israel: History and Context", Working Paper No. 8 of the series: Slum Rehabilitation in Israel: The Administrative-Institutional Context. Haifa, The Samuel Neaman Institute, Technion, 1981.

פת נתן פומבי לתכנית שאפתנית לשיקום 160 אזורי מצוקה (שאותרו עוד בשנת 1974 על-ידי הרשות לבינוי ופינוי). נקבע שהסכום הדרוש לשיקומן יגיע לעשרה מיליארד ל"י (כמיליארד דולר, עפ"י שער החליפין בעת הפרסום), ונאמר גם שראש הממשלה מנחם בגין כבר החל במגעים עם נציגי יהדות התפוצות, על-מנת לשתפם במפעל אדיר מימדים זה.

זמן קצר לאחר שפורסמה התכנית הגדולה הנ"ל של משרד הבינוי והשיכון, נכנס לתמונה גורם חדש. מפלגת ד"ש הצטרפה לממשלת הליכוד, ולעומד בראשה - יגאל ידין - ניתן מינוי של סגן ראש הממשלה, כשכוונתו היתה להתמקד בנושאי פנים. בראשית 1978 הקים ידין את "הצוות למדיניות חברתית" בראשותו של פרופ' דניאל שמשוני, שבמהרה גיבש דעה באשר למרכזיותו של פרויקט שיקום השכונות וחשיבותו הסמלית הרבה במסגרת מדיניות הפנים של הממשלה. במיוחד גדל ערכו לאחר שהתברר, שנציגי קהילות ישראל בתפוצות מצאו בו אמצעי למנוע ירידת מתח הפעילות וההתדרמה בקהילות, לאור השקט בגבולות ישראל והצמצום בעלייה. הרעיון שכל קהילה תאמץ שכונת מצוקה נקלט בהתלהבות מרובה ואיפשר יצירת בסיס כספי רחב לתכנית החדשה.

הוחלט שהפרוייקט ימומן ויבוצע במשותף על-ידי ממשלת ישראל ועל-ידי הסוכנות היהודית, כנציגת הקהילות שבתפוצות. הוקמה ועדת שרים, בה השתתפו שרי האוצר, הפנים, הבינוי והשיכון, החינוך והתרבות, הבריאות, העבודה והרווחה. באביב 1978 נקבע שיגאל ידין יעמוד בראש ועדת שרים זו, שתנהל את פרויקט השיקום, אך משמעותה המעשית של ההחלטה היתה מעטה, משום שלא נלוו אליה הגדרות ברורות של סמכויות וכפיפויות ולא משאבים כספיים עצמאיים. יחסי הממשלה-סוכנות שמשו סלע מחלוקת עיקרי, אך לא יחיד, בתקופה ראשונה זו.

בדיעבד, אפשר לראות את שנת 1978, ובמידה רבה גם את שנת 1979, כשנים של גיבוש רעיוני ויצירת דפוסי עבודה ראשוניים. מספר השכונות שהוכללו בפרוייקט עלה תחילה ל-30 וב-1979 הוגדל ל-65.* משרד השיכון פעל בתנופה מלאה באותן

* ר' בנספח רשימת השכונות שבמסגרת התכנית.

שכונות, שבהן החל לעבוד כבר לפני שנים אחדות (נווה ישראל, נווה אליעזר, עמישב ועוד), וחדר בהדרגה לשכונות נוספות. משרד העבודה והרווחה (בפועל אנשי הרווחה בלבד, ללא שיתוף של אנשי העבודה) החל להתארגן לקראת השתתפותו בפרויקט, ועובדיו הכינו תכניות ראשוניות. משרדי החינוך והבריאות עדיין לא היו מעורבים. הממשלה והסוכנות היהודית המשיכו להשקיע משאבי אנוש רבים במיקוח על סמכויות, מבלי שהצליחו ליישב את המחלוקות ולקבוע דרכי פעולה משותפות וברורות.

מטרות הפרויקט

בניגוד למדינות אחרות, שהפעילו פרויקט לחידוש עירוני ולשיקום שכונות מצוקה, ובניגוד לפעולת ממשלת ישראל ב-1965, שחקקה חוק מיוחד לנושא "בינוי ופיתוח איזורי שיקום", לא נוצרה חקיקה מיוחדת עבור פרויקט השיקום של סוף שנות השבעים ושנות השמונים. ראשי הפרויקט העדיפו לפעול במסגרות פחות נוקשות ומחייבות. בדיעבד יש טוענים, שבכוונה תחילה נמנעו מחקיקה ומהצהרת מטרות ברורות, כדי שכל אחד מן השותפים הרבים למפעל יוכל לייחס לפעולותיו מטרות ההולמות את שאיפותיו וצרכיו, ובדרך זו תירבה העשייה בפועל.

לפיכך, לא קיים נוסח מוסמך ומקובל של מטרות הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל.* אך לצורך הערכה של הצלחת הפרויקט, המבוססת בחלקה על המידה שבה הוא השיג את מטרותיו, זהו ונוסחו המטרות. הזיהוי התבסס על קריאת מסמכים רבים, תשאל עשרות מפעילים של הפרויקט, ברמה הארצית וברמה המקומית, ושיחות עם מפעילים מקומיים. בין כל אלה נמצאה הסכמה קרובה לכללית ביחס למטרות הבאות של פרויקט השיקום:

- א. צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית, באמצעות:
 - שיפור תנאי החיים הפיסיים והחברתיים בשכונות;
 - קידום מוביליות חברתית של פרטים מתושבי השכונות;
 - הגברת אחריות התושבים לגבי החיים בשכונות;
- ב. ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד.

* ר' נוסחים אחרים בנספח כללי מס. 1 לדרך הרביעי של דו"ח ההערכה הכוללת, הוצאת מוסד נאמן, 1985.

המכיר תכניות של שיקום עירוני במדינות אחרות יאבחן הבדל ברור בינן לבין התכנית הישראלית הנדונה. לעומת דגש על מטרות כלכליות-עירוניות במקומות אחרים, כמו שימוש פרודוקטיבי יותר בקרקע העירונית (ארה"ב) או תידוש מלאי הדיור העירוני (בריטניה), נמצא אצלנו דגש חזק על מטרות חברתיות. אך המטרות החברתיות קושרו במקרה זה אל טריטוריות מוגדרות - השכונות הנבחרות. פרויקט השיקום כוון בעת ובעונה אחת לשיפור מצבם של אנשים ושל מקומות.

עקרונות הפעולה של הפרויקט

עיקרי דרכו של פרויקט שיקום השכונות עוצבו בראשית דרכו בידי "הצוות למדיניות חברתית" שליד משרד סגן ראש הממשלה. מנהיגי צוות זה, בראשות פרופ' דניאל שמשוני, שנעזר בד"ר עמוס אבגר ובד"ר נחום בן-אליה, רכשו חלק ניכר מחינוכם המקצועי בארה"ב. מאפיין זה נכון גם ביחס ליועציהם באותה תקופה ראשונה, שביניהם נמנו משה היל ז"ל - מתכנן ערים, ונעמי כרמון - מחברת מסמך זה. זאת הסיבה העיקרית לכך שעקרונותיו של פרויקט השיקום הושפעו מאד מן התכנית האמריקנית של הנשיא ג'ונסון בסוף שנות השישים - תכנית הערים לדוגמא (Model Cities). הערכת רבים היתה, שאותה תכנית היתה בפוטנציה תכנית טובה ומועילה. אך היא לא הגיעה להשגים של ממש, בשל קשיים ביורוקרטיים ומשום שהופסקה כעבור זמן קצר בידי המשטר הרפובליקני של הנשיא ניקסון. המתכננים הישראלים השתדלו ללמוד מן הניסיון האמריקני ולבנות - על בסיס עקרונות דומים - תכנית פעולה מוצלחת יותר.

עקרונות הפעולה של פרויקט השיקום היו מלכתחילה ברורים יותר ממטרותיו, אך גם לגביהם לא פורסמה מעולם רשימה רשמית קבועה ומחייבת, אלא קיימים במקורות שונים נוסחים שונים שלהם. בנוסח שלהלן שבעה עקרונות פעולה, המוצגים כאן יחד עם תמצית הרציונל העומד מאחורי כל אחד מהם. עקרונות אלה הנחו את עבודת הפרויקט במשך קרוב לעשור, החל מראשית פעולתו הממשית בשכונות (1979).

* הקורא המעוניין מופנה למאמר שלהלן עבור פירוט-מה של הרציונל לכל עקרון ועבור רשימת מקורות ביבליוגרפיים רלבנטיים: N. Carmon and M. Hill, "Neighborhood Rehabilitation without Relocation or Gentrification", Journal of the American Planning Association, Vol. 54(4), 1988, pp. 470-481.

- א. שילוב של שיקום פיסי וחברתי - טיפול בו-זמני בבעיות הפיסיקות והחברתיות בשכונה, באמצעות תאום פעולותיהן של כל הרשויות הממשלתיות והמקומיות הפועלות בשכונה. התיאום אמור לכלול שירותים של תשתית פיסיקה ודיור, חינוך, סעד ורווחה, עבודה, בריאות, תרבות, דת וארגון קהילתי.
- רציונל: שכונת מצוקה נוצרת עקב שילוב גורמים פיסיים וחברתיים; טיפול נפרד בגורמים לא הצליח בעבר, ומשום כך ראוי לנסות טיפול משולב.
- ב. הימנעות מפינוי תושבים מבתיהם ומהריסת בתים ישנים. הוחלט לבחור בשכונות המשמשות רק, או כמעט רק למגורים. להוציא מקרים חריגים, הפעילות כוונה לשיקום האוכלוסייה הנוכחת בשכונות, בבתי המגורים הקיימים בהן.
- רציונל: נסיון העבר בישראל, בארה"ב ובמקומות אחרים לימד, שברוב המקרים צירוף העלויות החברתיות והכלכליות של הדיסה, פינוי ובנייה מחדש, עולה בהרבה על הסך הכולל של התועלות משרשרת פעילויות אלה.
- ג. הקצאת משאבים על בסיס צורך שכונתי, כתוספת לתמיכה בנזקקים על פי קריטריוני זכאות אישית, או משפחתית. פרושו של דבר, שכל תושביהן של שכונות שהוגדרו כשכונות מצוקה יקבלו תמיכה ציבורית נכרת, ולא רק "החלשים" שביניהם. זהו עיקרון בלתי שגרתי להקצאת שירותים חברתיים, מעין פשרה בין הקצאה אוניברסלית להקצאה סלקטיבית.
- רציונל: עיקרון זה אומץ, למרות שהוא יוצר בעיה ערכית של הוגנות (equity) בתוך השכונה ובין שכונות. בעיה בתוך השכונות, מפני שהוחלט לסייע גם למשפחות "החזקות" שבשכונות, כדי לספק להן תמריצים להמשיך לגור בהן. ההצדקה לכך היא שעצירת התהליך של סלקציה שלילית של תושבים ("חזקים" יוצאים ו"חלשים" נכנסים) נחשבת כתנאי הכרחי לשיקום של שכונה. בעיה בין השכונות, מפני שהשיטה גורמת להזרמת סיוע ציבורי רב לחלק מן השכונות ומונעת אותו משכונות נזקקות אחרות. הנימוקים המצדיקים זאת מבוססים על אמונות (וממצאים חלקיים) בכך שריכוז משאבים הוא האמצעי לשיקום, בהתחשב באילוצי תקציב מוגבל, בכך שבשיקום שכונות טמונות תועלות רבות לתושבי האתרים המטופלים ולציבורים אחרים (השפעות חיצוניות), ובכך שפרוייקט השיקום עתיד להגיע בהדרגה לכל שכונות המצוקה בישראל.

ד. ביזור סמכויות ושיתוף התושבים בתכנון וביצוע שיקום שכונתם. חלק ניכר מהחלטות השיקום צריך להתקבל ברמת הישוב המקומי, בעיקר באמצעות צוותי היגוי שכונתיים, שבהם ניתנו לתושבי השכונה 50% מזכויות ההצבעה. רציונל: מאחורי הכוונה לשיתוף תושבי השכונה עומדים נימוקים אידיאולוגיים ופרגמטיים כאחת. * בתכנית השיקום וההתחדשות היא משמשת הן כמטרה בפני עצמה והן כאמצעי להשגתן של מטרות חברתיות אחרות (הקטנת תלות, חשגת שיתוף פעולה ועוד).

ה. טיפול אינטנסיבי וזמני - ריכוז של תוספת משאבים באזורים מסויימים (במקום לפזרם על פני שכונות רבות) ובתקופה מסויימת קצרה למדי (דובר על "יציאה" כעבור חמש שנים).

רציונל: האינטנסיביות אמורה לאפשר חילוף השכונה ממצב המצוקה והבאתה למצב שממנו ואילך תוכל להתקדם - או לפחות לשמור על מקומה - ללא תמיכה ציבורית מיוחדת; הזמניות נועדה לשחרר משאבים לתמיכה בשכונות האחרות המחכות לטיפול.

ו. הימנעות מהקמת מנגנון מוסדי חדש - הוחלט לבצע את הפעילות המתוכננת באמצעות המנגנונים הקיימים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, ולא להקים מנגנון ביצוע חדש ומיוחד לפרוייקט השיקום. רציונל: מצד אחד - היסכון כספי מידי, מצד שני - אמצעי להבטחת המשך הפעילות בעתיד, לאחר הוצאת הפרוייקט הזמני מן השכונה.

ז. שיתוף פעולה במימון ובביצוע התכנית בין העם בישראל, באמצעות הרשויות הנבחרות והמבצעות שלו בדרג הממלכתי והמקומי, לבין קהילות ישראל שבתפוצות, באמצעות הסוכנות היהודית. רציונל: חיזוק קשרים בתוך העם היהודי והגדלת האמצעים הכספיים שיועמדו לרשות המפעל.

* ראה ר. אלתרמן, י. לו-יון וא. צ'רצ'מן, מדריך לשיתוף הציבור בתכנון. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, 1981.

המבנה הארגוני של הפרויקט

עיקרי המבנה הארגוני של פרויקט השיקום, המבוטאים בתרשים שלהלן, עוצבו בשנים 9-1978. מלכתחילה נקבע שהפרויקט יונהג במשותף בידי ממשלת ישראל והסוכנות היהודית, ובפועל, בידי מתאם הפרויקט מטעם הממשלה ומנכ"ל המחלקה להתחדשות השכונות סוכנות. "הוועדה הבין-מוסדית" שהקימו שני גופים אלה היתה לאורך השנים הגוף המנהל האמיתי של הפרויקט, והתקיים בה תאום בין-מוסדי ברמה סבירה במשך תקופה ארוכה (מימצא מפתיע בהשוואה לחחומי פעילות אחרים של הסוכנות היהודית, שבהם לא הושג תאום בינה לבין הממשלה).

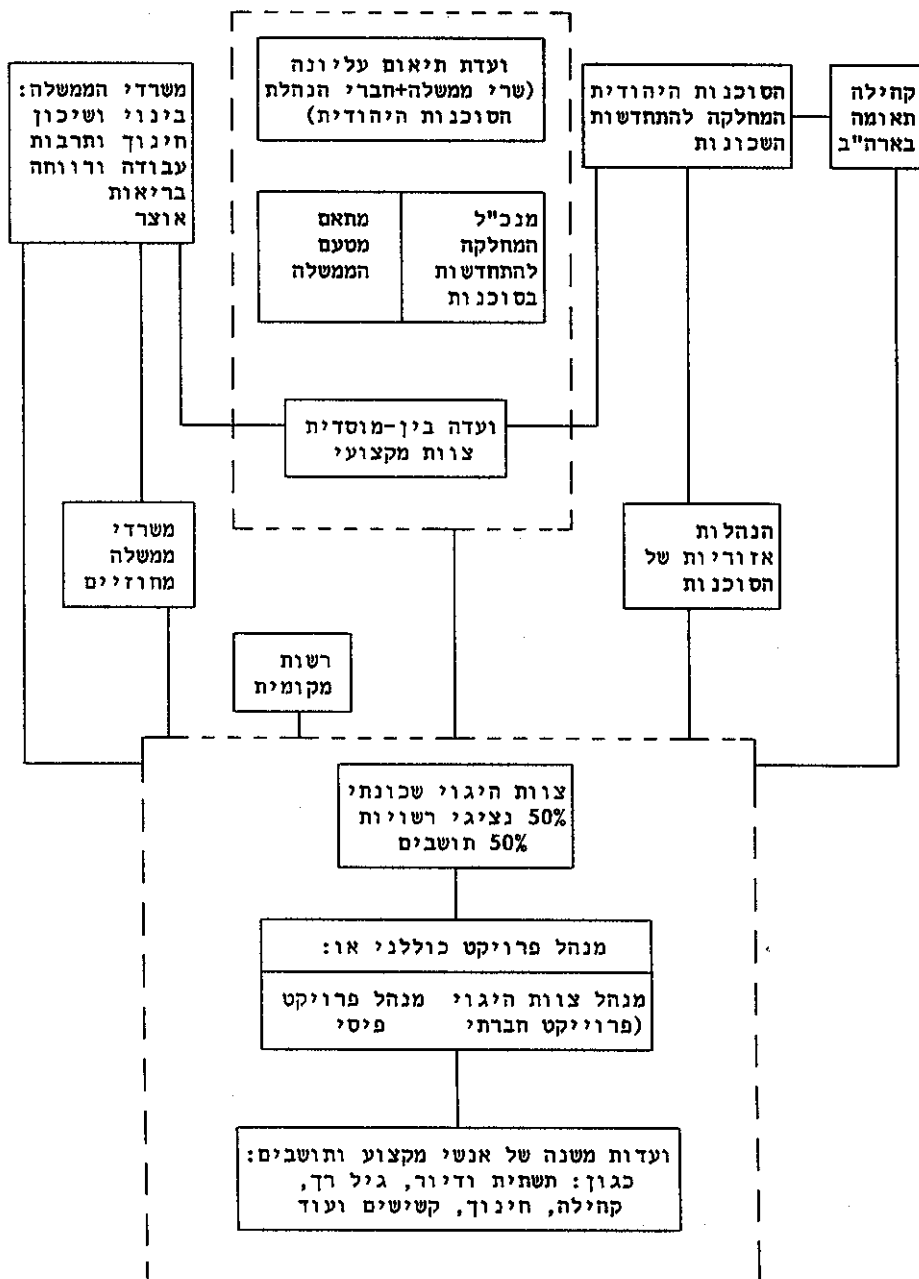
החידוש העיקרי במערך הארגוני שהקים וקיים פרויקט השיקום מצוי בדרג המקומי-שכונתי: הקמת צוות ההיגוי השכונתי, גוף בן 22 חברים, שבו 50% מבעלי הקולות הם תושבי השכונה שאינם עובדים בשכר בפרויקט.* גוף זה נסמך בהחלטותיו על ההמלצות שהתגבשו בוועדות משנה שלו, שאף בהן כיהנו במשותף תושבי שכונה עם אנשי מקצוע.**

היתה כוונה מוצהרת לתת לרשות המקומית תפקיד מרכזי בפרויקט השיקום. אך משמעותה המעשית של כוונה זו לא היתה ברורה. אמנם ראש העיר (או נציגו) נקבע כיו"ר צוות ההיגוי השכונתי, אך בפועל התקבלו החלטות רבות בעקבות מגעים ישירים בין הדרג הארצי לדרג השכונתי, תוך אי התחשבות בדרג הרשות המקומית. למרות זאת, נשמרו בדרך כלל יחסים תקינים בין הרשות המקומית לבין גופי פרויקט השיקום, כנראה הודות למאזן חיובי של אינטרסים.**

* הוועדה הבין-מוסדית של הממשלה והסוכנות הוציאה בשנת 1981 תקנות לצוותי היגוי בשכונות שיקום (עודכן ב-1984), ובשנת 1984 הוצא נוהל לבחירת נציגי תושבים לצוות ההיגוי ולועד השכונה.
**פירוט נרחב של סמכויותיהם ופעולותיהם של גופים אלה יוצג לקורא בספרן המתוכנן של רחל אלטרמן וארזה צ'רצ'מן, בחוצאת ספרי ש. נאמן.

חרישים ארגוני כללי של פרויקט שיקום השכונות

(המוסדות המעורבים בתכנון)



היקפו של פרויקט השיקום ותקציביו

הגורמים העוסקים בפרוייקט שיקום השכונות נהגו להציגו כתכנית החברתית המרכזית של ממשלת ישראל בראשית שנות השמונים. מבחינת היקף האוכלוסייה המטופלת זהו אכן פרויקט גדל מימדים.

בראשית ימיו ב-1976/77 (בתקופת ממשלת המערך) הקיף הפרוייקט 10 שכונות; ב-1977/78 הגיע מספרן ל-29; ב-1979 צורפו 36 שכונות נוספות, וב-1980 עוד חמש. באמצע 1982 הוסיפו לתכנית 14 שכונות, ובראשית 1987 נוספו עוד 7 שכונות. בשיא פעולתו הגיע, איפוא, הפרוייקט ל-90 שכונות עירוניות בכל רחבי המדינה, מקרית שמונה שבצפון ועד אילת שבדרום*. בתוך אלה כלולים 22 ישובים בשלמותם, מרביתם עיירות פיתוח. לטענת הגופים המנהלים את הפרוייקט הגיע מספר התושבים ב-90 השכונות ב-1987 ל-700,000 נפש. לפי חישובים אחרים התגוררו בשכונות הפרוייקט רק כ-600,000 נפשות.

פרוייקט שיקום השכונות הקיף, איפוא, חלק משמעותי מאוכלוסייתה של מדינת ישראל. חשוב לציין שבמשך מרבית השנים התייחס הפרוייקט כמעט רק ליהודים. נכללה בו שכונה אחת בלבד שרוב תושביה ערים (ואדי ניסנאס בחיפה) ועוד כמה שכונות מעורבות (כמו בנית בלוד). הצידוק היה, שהסוכנות היהודית אינה יכולה לתרום כפסיס לאוכלוסייה לא יהודית. רק החל מ-1987, לאחר הכללת שכונת עג'מי התל-אביבית והכללת לוד ורמלה בשלמותן במסגרת הפרוייקט, חלה עליה מה בשיעור האוכלוסייה הערבית המטופלת.

כיום (1989), נמצא פרויקט השיקום בתהליך יציאה. אמנם לא התקבלה החלטה בדרג הלאומי הקובעת מועד סיום חד, או מעבר לשלב שונה של הפרוייקט, או החלפת הפרוייקט בתכנית לאומית אחרת. אך בפועל מתנהל תהליך יציאה שקט, המקבל אופי שונה בשכונות השונות. יציאת הפרוייקט אינה קשורה באופן ישיר למידת השגת יעדי השיקום, אלא השכונות עוברות לשלב היציאה כתוצאה מהחלטות מנהליות ותקציביות. שר הבינוי והשיכון הכריז על יציאה מ-12 שכונות בלבד והסוכנות היהודית הכינה רשימה של 26 שכונות, שהתקציבים הסוכנותיים עבורן הסתיימו.

* ראה בנספח רשימת השכונות על פי סדר צירופן לפרוייקט.

אך, למעשה, 57 שכונות (90% מהשכונות הוותיקות בפרויקט) נמצאות בתהליך של צמצום תקציבי, שיש לו השפעות על המבנה הארגוני ועל תפקוד צוות ההיגוי ומנהל הפרויקט. בממשלה ובסוכנות מחפשים כעת את הדרכים המתאימות לצמצום היקפו של הפרויקט.*

היקפו התקציבי של פרויקט שיקום השכונות לאורך שנות קיומו משתקף בטבלאות שלהלן. אלו נתונים רשמיים על היקף תקציבי השיקום, התחלקותם לפי מקורות מימון ולפי יעדי שיקום, לאורך השנים. חסרונם העיקרי של נתונים רשמיים אלה הוא שהם משקפים "הרשאות להתחייב" (משרד הבינוי והשיכון) וספרי תקציב של המשרדים הממשלתיים, שרק חלק מהם הוצא בפועל (ר' הערה עליונה לטבלה 3.1), לעומת הוצאות ממשיות של הסוכנות היהודית (על פי אחת ההערכות, הממשלה הוציאה בפועל כ-85% מהסכום הרשום לזכותה). משום כך, לא נאמר שממשלה נשאה בשני שליש מהוצאות הפרויקט, אלא שהשיעורים בפועל היו, כנראה, כ-40% על חשבון הסוכנות היהודית וכ-60% על חשבון ממשלת ישראל. בשנים האחרונות מממנת הסוכנות יותר ממחצית ההוצאות. הסוכנות מימנה את רוב הפעולות בתחומי השיקום החברתי בעוד שהממשלה הקדישה את רוב המשאבים לשיקום הדיור והתשתית הפיסית. עד כאן הערכתנו ביחס להוצאות המציאותיות. מכאן ואילך יסתמך הדיון על הנתונים הרשמיים שבטבלאות.

* ר' פרטיס בנדון בסקר מאת מייק וייל, אורלי הכהן וואליאס לוי, סקר תהליך היציאה של פרויקט שיקום השכונות. ירושלים: מגמה - יועצים לניהול ותכנון, 1988.

טבלה 3.1: השתתפות הממשלה* והסוכנות היהודית במימון תכנית שיקום והתחדשות השכונות 1977-1987 (במיליוני דולרים)**

שנה מוסד	79-77	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	סה"כ
משהב"ש ¹	45.9	43.7	58.3	63.6	48.2	21.9	13.7	20.7	21.3	337.3
משרדים- חברתיים ²	1.3	16.7	21.4	21.9	20.9	16.1	13.0	11.3	14.0	136.6
סוכנות- יהודית ³	2.4	15.6	46.4	41.5	37.0	29.5	31.1	39.0	39.7	282.0
סה"כ	49.6	76.0	126.1	127.0	106.1	67.5	57.8	71.0	75.0	755.9

* תקציבים, שרק חלקם (50%-90% בשנים שונות ובמשרדים שונים) הוצא בפועל.
** הוצאות בפועל.

¹ מקור הנתונים: משרד הבינוי והשיכון, היחידה לשיקום שכונות, משרד הבינוי והשיכון, הרשאות להתחייב אותה שנה לפי הנחיות משרד האוצר (לא כולל תקציבים לפינויים והלוואות מיוחדות לכ-16,500 הרחבות דיור בשכונות שיקום, שאומדן הטובסידה הגלומה בהם מסתכמת בכ-51 מיליון דולר).
² מקור הנתונים: ספרי התקציב ואישורי הצוות הבין-משרדי למשרדים החברתיים - משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות. אומדן לא רשמי של התחלקות הסכומים בין המשרדים: חינוך - 48%, רווחה - 40%, בריאות - 7%, והיתר להוצאות אדמיניסטרציה ותכנון.
³ מקור הנתונים: המחלקה להתחדשות השכונות - הסוכנות היהודית. בתקציבי 1986-1987 נכלל סכום של 9.2 מיליון דולר מקרן מרכזית של הסוכנות היהודית עבור קידום החינוך הטכנולוגי ומדעי בעיירות הפיתוח.

מקור הטבלה: חגית חובב, מפעל שיקום והתחדשות השכונות - דו"ח ביצוע לשנת 1987. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, 1988.

טבלה 3.2: התפלגות ההוצאה הכוללת (ממשלה והסוכנות היהודית) בפרויקט השיקום לפי תחומי פעולה ושנות תקציב (במליוני דולרים)

שנה תחום	78-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	סה"כ	באחוזים
שרותים חברתיים	54.2	36.5	33.4	28.1	27.8	29.8	31.2	241.0	31.9
דיוור ותשתית ¹	147.8	63.6	48.2	21.9	13.8	20.7	21.3	337.3	44.6
מוסדות ציבורי	49.8	26.7	24.3	17.7	15.3	21.5	22.3	177.6	23.5
סה"כ	251.8	126.8	105.9	67.7	56.9	71.0	75.0	755.9	100.0

- ¹ בתקציב זה לא נכללו הסובסידיות הגלומות בהלוואות שניתנו ל-16,500 יחידות דיוור שהורחבו, המוערכות ב-51 מליון דולר.
- ² בסעיף זה נכללים התקציבים מהסוכנות ומהממשלה שיועדו לשיפוץ, הרחבה ובנייה של מבני ציבור ולרכישת ציוד בסיסי. מרבית המימון לנושא זה מקורו בתקציבי הסוכנות היהודית. בשנים 1984-1980 הוקצו גם תקציבים ממשלתיים לשיפוץ בתי-ספר.
- ³ בתקציב הסוכנות היהודית בשנים 1986, 1987 נכלל סכום של 9.2 מליון דולר שיועד לחינוך מדעי וטכנולוגי בעירות פיתוח. כמחציתו הוצא למכינות לקדם טכנאים וכמחציתו לרכישת ציוד למעבדות לבתי-ספר מקיפים בעירות פיתוח.

מקור הטבלה: הגית חובב, מפעל שיקום והתחדשות השכונות - דו"ח ביצוע לשנת 1987. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, 1988.

טבלה 3.3: התפלגות סה"כ ההקצאות התקציביות לפעולות חברתיות לפי תחומים ושנים - תקציבי ממשלה וסוכנות יהודית, 1982-1988 (באחוזים) *

תחום שנה	סה"כ	חינוך גיל רך	חינוך מתגבר (פור-מלי)	חינוך משלים	נוער וצעירים במצוקה	תעסוקה	מבוגרים (השלמת השכלה)	רווחה: משפחות ויחידים בסיכון	פיתוח קהילתי	בריאות וקשישים
1982	100.0	14.7	12.9	30.6	3.0	3.0	11.9	2.8	8.9	12.3
1983	100.0	13.7	18.5	27.0	4.8	4.2	10.1	1.7	8.9	11.1
1984	100.0	15.3	13.6	17.1	7.1	3.8	9.9	2.1	8.8	22.3
1985	100.0	14.5	22.6	20.2	5.8	6.3	7.8	4.9	7.0	10.9
1986	100.0	14.6	22.1	18.3	5.7	8.2	5.9	6.2	8.1	10.9
1987	100.0	16.8	19.8	17.7	6.3	8.1	5.0	6.3	8.3	11.7
1988	100.0	18.7	22.3	12.9	6.4	5.8**	5.5	6.2	9.9	12.3

* עפ"י אישורי הצוות הבינמוסדי לתוכניות שהוגשו ע"י צוותי ההיגוי השכונתיים
** לא כולל התקציב המיוחד לחינוך טכנולוגי שאינו מובא לדיון ברמה השכונתית

טבלה 3.4: התפלגות תקציבי השיקום לפעולות חברתיות לפי גורמים מממנים ולפי תחומים - 1988 (באחוזים)

תחום גורם מממן	סה"כ	חינוך גיל רך	חינוך פורמלי בב"ס	חינוך משלים	נוער+ וצעירים במצוקה	תעסוקה	מבוגרים השכלת	רווחה המשפחה ויחידים בסיכון	פיתוח קהילתי	קשישים ובריאות
משרדי הממשלה	100.0	20.7	26.1	6.3	8.7	4.2	3.2	5.4	12.5	12.9
סוכנות יהודית המחלקה להתחדשות	100.0	16.0	17.4	21.6	3.5	7.7	8.4	7.2	6.4	11.8
סה"כ	100.0	18.7	22.3	12.9	6.4	5.8	5.5	6.2	9.9	12.3

מקור הטבלאות: חגית חובב, מפעל שיקום והתחדשות השכונות - דו"ח ביצוע לשנת 1987.
ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, 1988.

טבלה 3.5: התפלגות ההזמנות של משרד הבינוי והשיכון לפי מרכיבי ההוצאה ושנות תקציב (באחוזים)*

1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	
32.9	30.1	20.9	23.1	18.5	20.2	21.4	21.2	השת"ח
37.4	36.1	41.6	16.7	39.2	33.4	33.7	27.6	שיפוצים חיצוניים
2.8	3.5	0.2	0.7	1.3	2.6	2.4	1.9	שיפוצים פנימיים
0.6	0.9	2.9	13.3	6.5	8.7	7.2	12.9	הרחבת דירות בשכירות
-	-	0.3	0.6	1.0	0.1	0.3	0.3	איחוד דירות
0.8	4.6	0.4	3.1	6.3	4.0	7.0	4.7	פיתוח חצרות
-	-	1.7	1.9	4.0	2.1	0.5	0.9	מניעת רטיבות
-	-	-	-	1.7	4.0	5.9	2.6	פינויים
-	-	14.5	2.8	8.2	11.4	5.5	8.9	רכישות נ"ר
0.5	0.3	0.2	0.7	0.6	0.3	1.4	0.7	שיפוץ מרכזים מסחריים
-	1.0	0.2	0.9	0.3	1.3	2.2	4.1	שיפוץ ובניית מבני ציבור
25.0	23.5	27.1	36.3	14.1	14.2	13.4	10.9	תכנון** ופיקוח הנדסי ומנהלה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

מקור הנתונים: היחידה לשיקום שכונות (פיזי), משרד הבינוי והשיכון.

* בסה"כ נכללו באזורי השיקום הפיסי כ-130,000 יחידות דור, כמחציתן במחוז המרכז והיתר במחוזות ירושלים, חיפה, הגליל והנגב (דיירי 22,000 דירות נוספות כלולים באזורי השיקום החברתי). עד סוף מרץ 1988 - 47% מהדירות שבשיקום הפיסי שופצו חיצונית, 9% שופצו פנימית ו-14% הורחבו או אוחדו. מחוז ירושלים הצטיין בשיעור השיפוצים החיצוניים (71%), ואילו שיעור ההרחבות היה קצת יותר גבוה במחוז המרכז (16%), בהשוואה למחוזות האחרים.

**כולל התקציב לתכנון ההרחבות של כ-16,500 יחידות דור.

מקור הטבלה: חגית חובב, מפעל שיקום והתחדשות השכונות - דו"ח ביצוע לשנת 1987. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, הסוכנות היהודית, 1988.

על-פי הנתונים הרשמיים שבטבלאות הגיע תקציב פרויקט השיקום בשנים 1977-87 ליותר מ-800 מיליון דולר, שהחלקו בחלקים כמעט שווים בין פעולות השיקום הפיסי לפעולות השיקום החברתי, כלהלן:

48%	-	\$ 338,000,000	* דיור ותשתית פיסי
30%	-	\$ 241,000,000	* שירותים חברתיים, הפעלה
22%	-	\$ 177,600,000	* שירותים חברתיים, בניה, שיפוץ וציוד
<hr/>			
100%	-	\$ 806,900,000	סה"כ

שיאי ההוצאות לפרויקט השיקום היו בשנים 1981-82. מאז 1983, ובעיקר החל מ-1984, חל צמצום במשאבים. הצמצום בולט במיוחד, כשנייחס אותו למספר השכונות הכלול בפרויקט. בעוד שב-1982 קיבלה במוצע כל אחת מ-69 השכונות דאז 1.8 מיליון דולר לשנה, הרי ב-1987 זכתה במוצע כל אחת מ-90 השכונות ב-0.8 מיליון דולר לשנה.

האם אלה סכומים משמעותיים? תשובה חלקית לכך מספק הניתוח המשתקף בטבלה שלהלן, המתיחסת לשנותיו הראשונות של הפרויקט. בהתאם לטבלה, סה"כ תקציבו של פרויקט שיקום השכונות היווה בשנים הנדונות 2%-4% מסה"כ התקציב החברתי של ישראל. תוספת כזו נראית קטנה, אך התייחסותנו אליה תשתנה, כשנבחן אותה ביחס למספר התושבים שאליו היא מכוונת. לשם כך יש למצוא את התקציב החברתי לנפש במדינת ישראל ואת תקציב השיקום לנפש בשכונות השיקום, ולהשוותם זה לזה. כמוצג בטבלה, חישוב כזה מגלה שפרויקט השיקום הביא עמו תוספת של 22%-34% בהוצאה החברתית השנתית לנפש בשכונות הנבחרות, שהיא תוספת משמעותית של משאבים. יש לזכור שרק מיעוטה של התוספת זורם ישירות לידי המשפחות בצורת הלוואות דיור או מלגות חינוך, בעוד שעיקרה מוזרם באמצעות נותני השירותים: משפצי הדיור והתשתית, המורים בבתי הספר והמדריכים במרכזים הקהילתיים.

טבלה 3.6: תקציב שנתי של פרויקט השיקום בהשוואה ל"תקציב חברתי" בישראל

(מחירים שוטפים, מליוני שקלים)

שנת תקציב	סה"כ "תקציב חברתי" בישראל (מליונים)	אחוז תקציב השיקום מ"תקציב חברתי"	"תקציב חברתי" לנפש בישראל ²	תקציב התכנית לנפש בשכונות ¹	שיעור תוספת לנפש בשכונות
1979-80	7,238	2%	1,887	556	29%
1980-81	17,581	4%	4,483	1,508	34%
1981-82	39,146	4%	9,841	3,127	32%
1982-83	91,881	3%	22,611	5,342	24%
1983-84	252,644	3%	60,900	13,149	22%

¹ "תקציב חברתי" הוא סך תקציבי משרד הפנים (כולל משטרה), משרד הבינוי והשיכון (שוטף ופיתוח), משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות ומשרד הדתות. לתקציבים אלה של המשרדים החברתיים הוספנו עוד שני סעיפים מתקציב הממשלה: "הלוואות לרשויות מקומיות" ו"בנינים למוסדות ציבור וממשלתיים והשקעות בשרותי חברה". המקור: שנתונים סטטיסטיים לישראל 1980, 1981, 1982, 1983, 1984.

² סה"כ "תקציב חברתי" כנ"ל מחולק במספר הנפשות בישראל בכל אחת מחמש השנים.

³ סה"כ התקציב השנתי של התכנית (בשקלים) מחולק ב-250,000 נפש (30 שכונות) בשנה הראשונה וב-512,000 בארבע השנים הבאות, שהם מספרי הנפשות האומדניים ב-69 השכונות שבמסגרת התכנית, על פי נתוני מפקד האוכלוסין והדירור 1983.

בכל תברה יש מי שמתנגדים לתכניות ממשלתיות כמו פרויקט שיקום השכונות, בטענה שמוטב לחלק כספים לעניים ולתת להם להשקיע לפי בחירתם, מאשר להגיש להם שירותים, שבני המעמד הבינוני בוחרים עבורם. אם נניח שאפשר היה (פוליטיית ולוגיסטית), במקום לבצע את פרויקט השיקום לחלק את תקציבו בצורת מענקים של כ-50 דולר להודש לכל אחת מן המשפחות בשכונות,* האם סביר להניח שטכום זה היה תורם תרומה משמעותית לפתרון בעיותיהן? קרוב לוודאי שהתשובה לכך שלילית. המחקר שיוצג להלן נועד לבדוק, האם העברת אותו סכום בצורת שירותים לשכונות ולתושביהן הצליחה לגרום לשינוי חיובי משמעותי.

* ממוצע ההכנסות החציוניות בעשר השכונות שנבדקו היה כ-5,000 \$ לשנה למשק בית, לעומת ממוצע ישראלי של כ-7,000 \$ לשנה ב-1983.

נספח לפרק 3

שינויים שחלו בפרויקט השיקום בסוף שנות השמונים

שינויים שחלו בפרויקט השיקום בסוף שנות השמונים

מחקר ההערכה, שספר זה מבוסס עליו, התייחס בעיקרו לשנים הראשונות של פרויקט שיקום השכונות. הנספח המיוחד הנוכחי מיועד לדווח לקורא על השינויים העיקריים שחלו בפרויקט עד סמוך למועד הוצאת הספר (אמצע 1989). הסקירה תתייחס בנפרד לסוכנות היהודית ולממשלת ישראל, שדרכיהן נפרדות לאחורונה, לאחר שבמשך כעשר שנים הצליחו באופן נדיר לשתף פעולה במסגרותיו של פרויקט השיקום. אך לפני הסקירה הנפרדת, יצויין שינוי משותף.

האוכלוסיה הערבית העירונית בישראל, שחלק ניכר מתוכה נתון בתנאים קשים, מבחינת מגורים ושירותים חברתיים, זכתה בהתייחסות מעטה מאד מצד פרויקט השיקום. התירוץ הפורמלי היה, שאין להקצות מכספי הסוכנות, המתקבלים מתרומות הקהילות היהודיות בתפוצות, לצורכי אוכלוסיה ערבית. לאחורונה, בעקבות השתדלות דווקא מצד קהילות שבתפוצות, החל טיפול בכמה אתרים, שבהם מתגורר רוב של אוכלוסיה ערבית. הדוגמא הבולטת היא שכונת עג'מי בתל-אביב יפו, שבה כבר התקדם השיקום כברת דרך. דוגמאות חדשות הן התכנון הכולל עבור העיר לוד, שחלק בולט מבין תושביה ערבים, והתכנון עבור עכו, הכולל תשומת לב מיוחדת לעיר העתיקה, שמתגוררים בה ערבים בלבד.

הסוכנות היהודית

השינוי המהותי בפעילותה של הסוכנות מוצא ביטוי סמלי וממשי בשינוי שמה של המחלקה העוסקת בנושאי השיקום (פברואר 1988) מ"המחלקה להתחדשות השכונות" ל"מחלקה להתחדשות ופיתוח". המטרה העליונה נותרה ללא שינוי: לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בישראל; גם העקרונות של תכנון כולל ושל שיתוף התושבים נשארו בעינם; אולם בעוד שבעבר היתה מסגרת אחת לפעילות - המסגרת השכונתית, כיום מתייחסת אותה מחלקה לשלוש מסגרות: המסגרת השכונתית (הקרויה בפיהם "פרויקט השיקום המסורתי"), המסגרת העירונית והמסגרת האזורית. הקהילות היהודיות בתפוצות ממשיכות לתרום ולהשתתף בתהליך, והוצאות המחלקה ל-1988/89 נשארו ברמה דומה לזו שהתקיימה מאז 1983/84 (כ-36 מליון דולר לשנה), אך התקציבים למסגרת השכונתית, שעדיין שולטים בכיפה, הולכים וירדדים, בעוד שאלה המיועדים למסגרות החדשות הולכים וגדלים.

בדו"ח, שהוגש ביוני 1989 לחבר הנאמנים של הסוכנות היהודית, נרשמו 39 מתוך 87 השכונות שבפרויקט, כנמצאות בתהליך יציאה (scheduled for phase-down),

כשכלל אחת מהן הוקצו פחות מ-50,000 \$ לשנה לתכניות חברתיות נמשכות (לא כולל קרנות לבניה ואחזקה). אמנם, באותו דו"ח קיימת גם רשימה של 34 שכונות מצוקה, המצפות עדיין להכללה בפרויקט השיקום, אולם המאמץ התכנוני והביצועי של המחלקה הסוכנותית אינו מופנה לשכונות אלה. חלק ממנו מכוון כלפי ערים שלמות, שמבקשים לכלול בתכנית השיקום, כמו עכו. חלק בולט הרבה יותר מופנה לתכניות כלל אזוריות: תכניות לשיפור המוכנות של בוגרי תיכון בנגב (בשיתוף עם מכון ויצמן ואוניברסיטת בן גוריון) ובגליל (בשיתוף עם הטכניון) ללימודים באוניברסיטאות; תכניות לטיפול כולל באוכלוסיות של עולים חדשים, כמו האתיופים; ותכניות לפיתוח כלכלי בגליל ובנגב, כמו קרן מרכזית להלוואות ליזמים קטנים (בניגוד לקרן השכונתית, שהתקיימה בכמה יישובים עד שנה זו), תכנית ליזמים צעירים ותכניות אזוריות לפיתוח התיירות.

ממשלת ישראל ומשרדה

השינוי הבולט ביותר בפעולות הממשלה בפרויקט השיקום התבטא בצמצום התקציב. למעשה, צמצום דרסטי התרחש כבר ב-1984/85, כשסך התקציב הממשלתי ירד בבת אחת מכ-70 מליון דולר לשנה (1983/84) למחצית הסכום הזה. (עיקר הירידה - בתקציב אגף השיקום של משרד הבינוי והשיכון). השינויים שחלו מאז היו פחות דרמטיים מבחינת התקציב הכולל, אך בולטים בשכונות ספציפיות ומתבטאים בדרך כלל בהקטנת היקף הפעילות.

שני המשרדים "החברתיים" שניהלו פעילות ניכרת במסגרת פרויקט השיקום השכונות לאורך העשור האחרון, הם משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה (למעשה, כמעט רק הרווחה). במשרד החינוך מדובר על הדגשת הישגים אקדמיים וטיפוח לימודי המדע והטכנולוגיה. במשרד הרווחה ניכרת ירידה בפעילות הכלל קהילתית ודגש על טיפול באוכלוסיות חלשות במיוחד. אך באופן כללי, חלקו ודמותו של פרויקט השיקום בשני משרדים אלה נשאר כשהיו; כך בנוגע לגודל התקציב ומספר התקנים, וכך ביחס למסגרת השכונתית המקובלת ולסוג התכניות המופעלות.

המשרד הממשלתי הפעיל ביותר בפרויקט השיקום ממשיך להיות, כפי שהיה כל השנים, משרד הבינוי והשיכון. השינויים החלים בו ראויים לפירוט מיוחד.

משרד הבינוי והשיכון

עיקר משאבי השיקום של משרד הבינוי והשיכון מופנים, בהווה כבעבר, לפיתוח תשתית בשכונות הנבחרות ולשיפוצים חיצוניים של בניינים. בנוסף לכך, ניתנות

בכל שנה כמה אלפי הלוואות לבעלי דירות בשכונות, לשיפוץ והרחבה של דירותיהם. למרות שעדיין לא חל שינוי דרמטי בפעילות, עולים בתקופה האחרונה ניצני חשיבה חדשה ופעילות חדשה.

אחד השינויים המוצהרים הוא מעבר לביצוע כל שיפוצי הבניינים בשיטת "עשה זאת בעצמך". השיטה מחייבת השתתפות כספית של הדיירים, ולעתים, השתתפות בפועל בעבודה. הצהרה זו אינה מדייקת בתיאור המציאות, כי דיירי החברות הציבוריות (שוכרים) עדיין פטורים כמעט מכל התשלומים, כמו משקי הבית הנשענים על תמיכת סעד. יתר על כן, גם בעלי הדירות משתתפים רק בחלק לא גדול מההוצאות העיקריות. כשעוצבה תכנית "עשה זאת בעצמך" בראשית שנות השמונים, דובר על השתתפות כספית של הדיירים בסך 50% מכל ההוצאות; ההנחיות המקובלות כיום הן: 20% משיפוץ המעטפת, 30% משיפוץ מערכות צנרת (שני הסעיפים העיקריים, בדרך-כלל) ו-50% מסעיפים מוכרים אחרים. אף-על-פי-כן יש הבדל חשוב בין השיטה המוצעת כיום לבין השיפוץ הממסדי, ששלט בכיפה בשנים הראשונות של הפרויקט: כיום, בכל בניין העומד בפני שיפוץ, חייב להיות ועד נבחר, וועד זה שותף פעיל בבחירת שיטת השיפוץ ופריטי השיפוץ.

שיתוף בהוצאות השיקום נדרש לא רק מהתושבים, אלא גם מהרשויות המקומיות. בעוד שבעבר שיפוצי תשתית פיסית נעשו על חשבון הפרויקט בלבד, כיום נדרשת השתתפות של 50% מן הרשות המקומית ביחס לרוב הפעולות. דרך זו מסייעת להתגבר על הקיצוצים בתקציב הפרויקט, ובה בעת יוצרת מחויבות לתחזוקת השיפוצים והחידושים.

חשיבה חדשה ניכרת בתשומת הלב הניתנת, הן באגף בירושלים והן בחלק מהשכונות, לנושא האחזקה לטווח ארוך של שיפוצי מבנים וחצרות, נושא שלא טופל כהלכה בשנים קודמות (ר' להלן פרק הדיוור). מוצעים פתרונות בשני כיוונים:

- שיפור התכנון - הכוונה היא שהתכנון ייקח בחשבון מראש את יסוד האחזקה ויציע פתרונות קלים לאחזקה; לדוגמא: משטחים מרוצפים במקום מדשאות, שקשה לשמור על טיפוחן. התכנון צריך גם לחייב שימוש באלמנטים וחומרים עמידים, לדוגמא: גדרות מתכת מגלוונת.

- ארגון התושבים והרשות המקומית לתחזוקה שוטפת - במשך כל השנים נעשו נסיונות לארגן ועדי בתים שידאגו לאחזקה, אך במקרים רבים הועדים התפרקו לאחר תקופת מה. כיום מוצעת צורת התארגנות חדשה: הקמת עמותה לאחזקת

בניינים וחצרות, שבה שותפים הדיירים והרשות המקומית. דגם זה הופעל בהצלחה רבה ב-1988 באור יהודה; המסייר ביישוב יכול להבחין בקלות בחצרות שזכו בשנה שעברה לטיפול העמותה. אולם, לאחר שמחיר ההשתתפות הועלה לאחרונה במידה ניכרת, פרשו מן האגודה דיירים רבים. פעילי הפרויקט מקווים לבטל את רוע הגזרה ולהעלות את עמותת האחזקה בחזרה על דרך המלך.

הכרת משרד הבינוי והשיכון בצורך לשתף את התושבים באופן ממוסד בקבלת החלטות ובביצוע פעולות שיקום, אחרה להגיע. לאחרונה, היא מתפתחת ומוצאת ביטוי ארגוני בעיקר בהקמת עמותות תושבים למטרות שונות, בעידוד מנהלי הפרויקט והמשרד. בשכונת שיקום בלוד התארגנה עמותת תושבים, שהצליחה תוך תקופה קצרה לבצע עשרות הרחבות דיור בעלות אופי מיוחד, וזאת תוך סיוע ארגוני, משפטי, הנדסי, ופיננסי מפרויקט השיקום.

בשכונת השיקום באילת הוקמה עמותה לבניית בתים חדשים ברמה גבוהה. הפרויקט מסייע בהוזלת ערך הקרקע, בפיתוח הסביבתי, ביעוץ משפטי וארגוני ובשירותי תכנון הנדסי ואדריכלי. בעמותה זו באות לידי ביטוי שתי המגמות החדשות המאפיינות את דרכו של האגף לשיקום שכונות במשרד השיכון: שיתוף מוגבר של התושבים בתהליך והתחלה של פיתוח אזורי מגורים חדשים בשכונות, בצד ההמשך של שיקום האזורים הישנים. פיתוח של אזורים חדשים בשיטת "בנה ביתך", שנועדה לאפשר מגורים ברמה גבוהה לחלק מאנשי השכונה, ובעיקר למשוך לשכונה תושבים חדשים בעלי סטטוס חברתי-כלכלי גבוה (יחסית לדייריה הותיקים), מהווה "להיט" חדש של פרויקט השיקום. תכניות כאלה קיימות בעיקר בדרום הארץ, בשכונות השיקום בבאר שבע, בשדרות, בזימונה ובנתיבות, אך גם במרכז, למשל: בלוד ובבית דגן.

דוגמא מעניינת לשילוב גישות ותיקות וחדשות והפעלה מוצלחת של הניסיון המצטבר באגף לשיקום שכונות, מתבצעת בבית דגן. זהו יישוב קטן, המצוי בתחומי רעש חזק של שדה התעופה העיקרי של ישראל (נתב"ג), ומשום כך היה מועמד לפינוי מכל תושביו. תכנית הפינוי ירדה מן הפרק ובמקומה הוחלט על שיקום. הדברים שלהלן אין בהם משום הצדקה לעצם ההחלטה לפתח יישוב מתחת למסלוליהם של מטוסים, ולא לסבירות קיומה של מועצה מקומית נפרדת עבור כמה מאות משפחות באזור המרכז. עבור פרויקט השיקום היו אלה החלטות נתונות.

עד 1986 השתרך לאיטו שיקומה של בית דגן. באותה שנה הוחלט על תנופת שיקום והפעלה אינטנסיבית של הלקחים המצטברים. התכנית כללה הקמת שכונות וילות חדשות, בשיטת "בנה ביתך", וטיפול מראש בפער החזותי, העתיד להיווצר בין

האזורים החדשים לבין הרחובות המוזנחים בשכונות הוותיקות. השכונות הוותיקות מורכבות בעיקרן ממבנים צמודי קרקע, חד- או דו-משפחתיים, שחזותם ומצב חצריותהם, גדרותיהם והדרכים ביניהם היזדררו קשות במרוצת השנים. תרומתו של פרויקט השיקום התבטאה בתכנון, ארגון וניהול העבודות לשיפור חזות השכונה, ובהשתתפות של 50% מכלל הוצאות הביצוע. התושבים התבקשו להשתתף ב-50% מעלות הגדרות של חצריותיהם ובסכום סמלי מעלות סלילת המדרכות. המועצה המקומית לקחה על עצמה את ביצוע שיפוץ המדרכות והכבישים ואת יתרת התקציב הדרוש לביצוע עבודות אלו.

לדברי העושים במלאכה, הקושי הגדול במימוש הפרויקט נבע מן ההחלטה לגבש ועדי שכונות, אשר היו מוכנים לקחת על עצמם את האחריות לארגון התושבים בשכונה ולגבית הכספים מהם, להתקשרות עם קבלנים ולשותפות מלאה עם פרויקט השיקום בכל הליכי התכנון והפיקוח על הביצוע. משך הזמן אשר נדרש לארגון ועד השכונה הראשון, שכונת קפלן, היה כשנה תמימה. במשך שנה זו קוימו פגישות רבות בין ועד השכונה, הפרויקט וראש המועצה. במהלך פגישות אלו גובש צוות הניהול, אושרו התכניות לפרטיהן, ונעשתה מלאכת שכנוע של התושבים. למרות כל המאמץ, התברר בסוף התהליך כי רק 20% מבעלי הבתים היו נכונים להפקיד את הכספים הדרושים להתחלת הביצוע. על אף הענות דלה זו הוחלט בפרויקט השיקום להתחיל במלאכה. החלטה זו הוכחה כנכונה. כאשר נראו הגדרות הראשונות בשטח הצטרפו כמעט כל הבתים לפרויקט. במקביל לבניה מחדש של גדרות האבן ומעקות הברזל, ביצעה המועצה המקומית בסיוע כספי והנדסי של הפרויקט את שיפוץ הכבישים והמדרכות.

שכונת קפלן, השכונה הראשונה במסגרת פרויקט זה, שינתה חזותה ללא הכר, לאחר שהתהליך יצר תמריץ אצל התושבים להשקעות נוספות בפיתוח החצרות, המתבצעות כולן ביזמתם ועל חשבונם של הדיירים. שלב נוסף בפרויקט שיפור החזות מתבצע בימים אלה. במסגרתו מעניק הפרויקט הלוואה בתנאים נוחים לתושבים לשם החלפת גגות הרעפים הישנים והרעועים. ההענות למבצע זה מרשימה. ההצלחה בשכונת קפלן משמשת דגם לשאר השכונות. מכאן ואילך תהליך ההתארגנות והשיכנוע נעשו קלים ופשוטים בהרבה.

ההתרשמות מביקור במקום היא, שריכוז מאמצי השיקום הפיסי שיפר במידה משמעותית את האוירה בבית-דגן והביא עמו שינויים חשובים נוספים. הפעולה האינטנסיבית של הועדים השכונתיים העלתה לפני השטח מנהיגות דינמית, אשר הייתה קיימת בפוטנציה, ואשר מצאה דרך להתבטא באמצעות פרויקט השיקום. מנהיגות זו לוקחת עתה חלק גדול בפעילות הפוליטית והחברתית בבית דגן.

החידוש האחרון שיוזכר בסקירה זו הוא המעבר משיקום שכונתי לשיקום עירוני כולל: ב-1987 הוחלט לכלול את לוד, רמלה ודימונה בשלמותן בפרויקט השיקום. כידוע, פרויקט השיקום עסק גם בעבר בישובים שלמים, אך כולם היו קטנים והפעילות בהם כמעט שלא היתה שונה מזו שבשכונות. כעת מדובר בערים בינוניות ובפעילות החורגת הרחק מגבולות השיקום המסורתי. בעיר לוד עוסקת מנהלת פרויקט השיקום בהכנת תכנית פיתוח כוללת, המכוונת להקמת מספר שכונות מגורים חדשות, לפיתוח נרחב של התשתית הפיסית בעיר ושל השירותים החברתיים, למתן תשומת לב מיוחדת למרכז העיר וגם לפיתוח התשתית הכלכלית.

חידושים אלה של פיתוח ובניה חדשה עדיין תופסים משאבים מצומצמים מסך ההקצאות הממשלתיות לפרויקט, אך כנראה שהם מסמנים את כיווני השינוי לעתיד. אם תמשש תחזית זו, יהפוך גם הפרויקט הממשלתי, כמו זה הסוכנותי, לפרויקט המכוון לפיתוח חדש, יותר מאשר לשיקום וטיפול - פיסית וחברתי - של שכונות ותיקות. מן הראוי לשאול, במיוחד ביחס לסוכנות, האם יש בהיערכות החדשה חשובה מתאימה יותר לצרכים של שנות התשעים המתקרבות, או שהיא משקפת בזבוז ציבורי של הידע והניסיון המצטבר בשיקום שכונות, לא משום השתנות הצרכים אלא בשל התעייפות המערכת מטיפול ב"חצר האחורית" של מדינת ישראל.

פרק רביעי

הערכה של פרויקט השיקום - שיטת המחקר

התכנית לשיקום והתחדשות שכונות המצוקה בישראל נולדה עקב צרכים חברתיים ופוליטיים של מדינת ישראל, אך עיצובה המקצועי (מטרותיה, ובעיקר, עקרונותיה) הושפע מתכניות "החברה הגדולה" בארה"ב, ובעיקר תכנית "הערים לדוגמא" (Model Cities). אולם לידתה של התכנית הישראלית חלה דווקא בתקופה שבה הופסקו בזו אחר זו תכניות "החברה הגדולה" בארה"ב. הן עברו מן העולם לא רק בשל חילופי שלטון ליברלי בשלטון קונסרבטיבי, אלא משום שמחקרי הערכה רבים הצביעו על כשלונן של תכניות לפתרון בעיות בתחומי חינוך, בריאות, שיכון, מניעת פשע ועוד. חלק מהכשלונות התבטאו בכך שתכניות או חלקים מהן לא הגיעו לכלל ביצוע, ובמקרים אחרים, הכשלון היה באי השגת המטרות שלשמן נוסדו התכניות.* האוירה השלילית כלפיהן מצאה ביטוי במסקנה ש"דבר אינו מצליח" (nothing works)**.

במדינת ישראל, בעלת ההיסטוריה של שלטון מרכזי המרבה להתערב בחיים החברתיים והכלכליים של האזרחים, עדיין מאמינים בכוחה של המדינה לתרום לפתרון בעיות חברתיות. אמונה זו עמדה ביסודו של פרויקט השיקום. על מנת לבחון אמפירית את האמונה שתכנית חברתית גדולה ורחבת מטרות, כמו פרויקט שיקום השכונות, יכולה להיות מבוצעת (היינו להגיע לכך שתשומותיה תושקענה בתפוקות המתוכננות ותגענה את אוכלוסיות היעד) ויכולה לקדם את מטרותיה, הוחלט ללוות את הפרויקט במחקרי הערכה. בסוף 1980 הסכימו ביניהן ממשלת ישראל והסוכנות היהודית למנות ועדה בלתי תלויה של מומחים להערכת התכנית לשיקום והתחדשות השכונות בישראל. כעבור שנה, הטילה "הוועדה הבינלאומית להערכה" על צוות חוקרים ממוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה בטכניון לבצע מחקר הערכה כוללני של תכנית השיקום במדגם של עשר מתוך שבעים השכונות, שבהן פעלה התכנית באותה תקופה. מוסד שמואל נאמן והוועדה הבינלאומית להערכה מימנו את תקציב המחקר בחלקים שונים.

* על ההבחנה בין סוגי הכשלונות ראה

Kerr, D.H. "The Logic of 'Policy' and Successful Policies:", Policy Studies, Vol.7, 1976, pp. 351-363.

** למסקנות עגומות ביחס להצלחת תכניות חברתיות הגיעו
Gibson, F.K. and J.E. Prathes, Does Anything Work? Evaluating Social Programs. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1977. See Also Prathes J.E. and Gibson F.K., "The Failure of Social Programs" Public Administration Review, Sep.-Oct. 1977, pp. 556-564.

שיטת ההערכה המשולבת (Integrated Evaluation)

המטלה שהוטלה על החוקרים ממוסד נאמן הייתה אותם לפתח שיטת מחקר, שתתמודד עם שלושת האתגרים המרכזיים שהציבה ההזמנה: האחד - הערכה כוללת, המתייחסת למגוון הרחב של פעילויות פרויקט השיקום בשכונות ובוחנת אותו מנקודות ראות שונות; השני - בניית מחקר הערכה מלווה, שהוא שונה מההערכות המקובלות ש"לפני" (ex-ante) (בחירת האלטרנטיבה המתאימה לביצוע) ומהערכות ש"אחרי" (ex-post) (הערכת השפעת הביצוע); השלישי - מחקר שבו יחידת המחקר היא שכונה שלמה.

אתגרים אלה נוספו על הקשיים ה"רגילים", המאפיינים הערכת תכניות חברתיות בעלות מטרות רחבות. אחד הקשיים המרכזיים נעוץ באי בהירות המטרות, אשר בדרך-כלל אינן רק מעורפלות, אלא גם משתנות במשך הזמן. יחידות הטיפול והמחקר אינן קטנות וסטנדרטיות, אלא גדולות ושונות זו מזו. ה"טיפולים" בכל יחידה אינם שווים, אלא לעתים קרובות קיים שוני רב ביניהם. יתר על כן, הטיפולים הנחקרים מהווים רק חלק ממכלול פעילויות באותו תחום וקשה מאד להבחין בין מה שיש לזקוף לזכותם לבין תוצאות של טיפולים אחרים. על כל אלה מתוספים תמיד הקשיים הכרוכים בחסרון נתונים בהיקף מספיק ובאיכות מספיקה.

מענה לאתגרים הנזכרים ניתן בהצעת ההערכה המשולבת (אינטגרטיבית)*. יחידה של הצעה זו הוא בצירופן של גישות ושיטות להערכת תכניות חברתיות, שפותחו בדיסציפלינות שונות של מדעי החברה וההתנהגות.

כל אחת מהן עונה על סוג שונה של שאלות הערכה, כלהלן:

א. האם התכנית מתבצעת? האם התקציב מנוצל, מה מתבצע בעזרתו, מתי והיכן, האם הוא מנוצל לביצוע התכניות שעבורן הוקצב, והאם התכניות מגיעות לאוכלוסיית היעד שלהן? זהו סוג השאלות המקובל על אנשי מנהל העוסקים ב"בקרה" (monitoring).

* הגרסה המקורית ראתה אור במסמך פנימי: Carmon, Naomi, Moshe Hill and Rachele Alterman, Multi-Group Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Social Programs, Haifa: The Samuel Neaman Institute, Technion, 1980

ומאוחר יותר נמסרה לפרסום פומבי:
Alterman Rachele, Naomi Carmon and Moshe Hill, Integrated Evaluation, Socio Economic Planning Sciences, Vol. 18, No. 6, 1984, pp. 381-389.

ב. כיצד מתקבלות החלטות תכנון וביצוע? מהו המבנה המוסדי שבו מתקבלות החלטות ומהו תהליך קבלתן? מהו חלקם של תושבי השכונות באלה? האם המבנה והתהליך של קבלת החלטות תואמים את כוונת ראשי פרויקט השיקום? וכן: האם המבנה והתהליך מסייעים או מונעים יצירת תפוקות והגשמת מטרות, וכיצד הם עושים זאת? שאלות אלה ושיטות לקבלת תשובות עליהן פותחו בעיקר בידי אנשי מדע המדינה ובידי מנתחי מדיניות, העוסקים בנושאי "ניתוח התהליך" (process analysis) ו"ניתוח הביצוע" (implementation analysis).

ג. האם התכנית יעילה מבחינה כלכלית? זוהי השאלה ה"קלסית" של כלכלנים ושל ניתוח המקובל על מתכננים עירוניים, המתמחים בהערכה "שלפני" ביצוע. היא נשאלת בדרך-כלל מנקודת ראות של המשק בכללו - האם כדאי למדינה להשקיע בפרוייקט מעין זה, יחסית לפרוייקטים אחרים, המכוונים למטרות דומות?

במקרה שלנו, מכיוון שמדובר בתכנית מרובת מטרות חברתיות, היה ברור מראש שאין אפשרות של ממש לניתוח מחיריה האלטרנטיביים. אי לכך, ניתוח היעילות הכלכלית הוגבל ל"מועילות העלות" (cost effectiveness) - בחינה השוואתית (בין שכונות) של כמות המשאבים הכלכליים המושקעים עבור קבלת תוצרי הפרוייקט.

ד. האם התכנית משיגה את מטרותיה? אילו שינויים חלו בשכונות כתוצאה מהתכניות שהופעלו בכספי הפרוייקט, ובאיזו מידה תורמים שינויים אלה להשגת המטרות? אלה השאלות האופייניות למחקרים העוסקים בהערכת תוצאות תכנית חברתית "לאחר" ביצועה. זהו סוג מחקרי ההערכה השכיח ביותר, שכינויים הרווח הוא "הערכת השפעה" (impact assessment). מבצעים אותה בעיקר בעלי הכשרה בסוציולוגיה ופסיכולוגיה וכן העוסקים בפרופסיות של מדעי ההתנהגות כמו: חינוך, בריאות הציבור ועבודה סוציאלית. לחלק זה של המחקר הוספנו שאלה שזכתה לטיפול בעיקר במחקרי הערכה של מנתחי מדיניות ומתכנני ערים: האם ל"שחקנים" השונים המשפיעים על פרויקט שיקום השכונות והמושפעים ממנו יש מטרות דומות או שונות, והאם תוצאות הפרוייקט תורמות באופן שונה ל"שחקנים" השונים?

שיטות ההערכה פותחו באסכולות נפרדות בדיסציפלינות השונות. רוב העוסקים בהערכה בכל אחת מהן אינם מודעים כלל לפעילות המחקרית של עמיתיהם בדיסציפלינה האחרת; כמעט אין למצוא אזכור הדדי של מקורות ביבליוגרפיים, אלא כל אסכולה צמודה לחוקרים ולמחקרים שבתחומה.

בפיתוח "ההערכה המשולבת" ינקנו ממקורות דיסציפלינריים שונים לשם בניית מתודולוגיית הערכה האמורה להיות אינטגרטיבית מבחינות אחדות. ראשית, מבחינת צירופן של שאלות ההערכה השונות למחקר אחד, באופן שיאפשר לחוקרים הערכה של התכנית מנקודות הראות המגוונות שבוטאו ברשימת השאלות הנ"ל. שנית, מבחינת שימוש משולב באותם עובדי שדה וכלי מחקר לאיסוף נתונים עבור מגוון רחב של שאלות. שלישית, מבחינת שימוש משולב במידע המגוון לשם הבנת הממצאים. מחקרי הערכה רבים חייבים להסתפק בתיאור תשומות ותפוקות, מבלי שיש באפשרותם להבין את התהליכים שביניהם; ההערכה האינטגרטיבית נועדה לפתוח את "הקופסה השחורה" על מנת לסייע בהבנת יחסי סיבה ומסובב. לבסוף, היתה כוונה שהמחקר ישתלב בתהליך קבלת החלטות, וזאת באמצעות משוב רב-פעמי למקבלי החלטות, במקום פרסום חד-פעמי של תוצאות ומסקנות, כנהוג במרבית מחקרי ההערכה.

"ההערכה המשולבת" (integrated evaluation) עונה על שלושת האתגרים שנזכרו לעיל. בשל שילוב השאלות היא הולמת במיוחד את הזמנת ההערכה ה"כוללת" (comprehensive). בשל שילוב "הערכת התהליך" (process analysis) ו"הבקרה השוטפת" (monitoring) היא מתאימה לשמש כמחקר מלווה, השונה מזה ש"לפני" (ex-ante) וש"אחרי" (ex-post) (ר' להלן גם הליווי באמצעות עובדי השדה). פחות ברור מאליו המענה הטמון בה לקושי הקשור בהיותן של שכונות שלמות היחידות הרלבנטיות של המחקר. הקושי נובאע, כפי ש-Yin* מיטיב להסביר, מכך אי אפשר "להתאים" (to match) שכונות, שהן יחידות מחקר גדולות מאד והטרורגניות מאד בתוכן, ומשום כך אי אפשר לבנות "קבוצת ביקורת" לשכונות הנבחרות. גדול יחידת המחקר גם מונע בדרך-כלל את האפשרות לחקור מספר גדול מאוד של שכונות, כך שבקרה סטטיסטית אינה יכולה להחליף, בקרה של השוואה. קשיים אלה עלולים היו למנוע את עצם איתורן של תוצאות הפרוייקט הנבדק, בשל אי יכולת להבחין בין שינוי שנגרם באמצעות הפרוייקט לבין שינוי שנגרם מסיבות אחרות. ההערכה המשולבת, הכוללת גם בקרה ומעקב אחרי תהליכי התכנון והביצוע, מציעה פתרון חלקי לדילמה זו. היא אמורה לאפשר דיון בסיבות ותוצאות גם כשאין אפשרות לקיים מערך דמוי-נסוי וצריך להסתפק בצירופם של מספר חקרי אירוע.

בחירת מדגם השכונות ודילמת ההכללה

בתאום עם ועדת ההערכה הבינלאומית, הוחלט לבצע עשרה חקרי אירוע, כלומר: לבחור מדגם בן 10 שכונות מתוך 69 השכונות, שבהן היה פרויקט השיקום פעיל בראשית המחקר (1982). אי אפשר היה לבחור מדגם של שכונות שיעמוד בקריטריונים מדעיים של מדגם מייצג; השונות בחוך השכונות ובין השכונות היתה גדולה מדי וכמות המידע שאפשר היה להשיג מראש ביחס למשתנים הרלבנטיים היתה קטנה מדי, מכדי לאפשר בחירה כזו. מה שיכולנו לבחור והצלחנו לבחור הוא מדגם, הנותן תמונה מגוונת של סוגי השכונות שבהם פעל פרויקט השיקום. הגיוון הוא מבחינת מספר מצומצם של משתנים רלבנטיים, שלגביהם אפשר היה להשיג מידע מוקדם.

בקביעת המשתנים הרלבנטיים הללו, שהם הקריטריונים שהינחו את בחירת המדגם, רצינו להסתמך על הקריטריונים שהנחו את מקבלי ההחלטות, אשר בחרו את שכונות המצוקה לצורך הכללתן בפרוייקט. עד מהרה התברר, שלא הופעל תהליך מסודר של בחירת שכונות על-פי קריטריונים קבועים מראש, אלא התקיים תהליך מיקוח מקצועי ופוליטי בין רשויות ממלכתיות לרשויות מקומיות, כשההכרעה נשמרת כמעט תמיד בידי הראשונות.

באמצעות שיחות עם ראשוני מפעילי פרויקט השיקום שוחזרו קווי המתאר של תהליך בחירת השכונות. 10 השכונות הראשונות, שבהן החלה פעילות השיקום עוד בתקופת ממשל מפלגות המערך (1976-77) ו-19 השכונות ברשימה הראשונה של ממשלת הליכוד (1978), נבחרו בעיקר בידי אנשי משרד הבינוי והשיכון, שהתבססו על מספר סוגי שיקולים:

1. שיקולים מקצועיים של דחיפות הצורך בטיפול. אלה נקבעו על פי מסמך שפורסם ב-1974 מטעם הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום, שאיתר 160 שכונות או אתרים, שהוגדרו כשכונות מצוקה על פי קריטריונים חברתיים כלליים (מידע על ריכוזי משפחות גדולות, ריכוזי קשישים, בעיות עבריינות ועוד) וקריטריונים פסיים מפורטים (מצב דיור, תשתית פיסית, מבני שירותים). * לא נקבע סדר עדיפות בין השכונות, אלא מקובלת היתה הנחה, שכולן זקוקות לטיפול דחוף.

* משרד הבינוי והשיכון, שיקום שכונות בישראל, ירושלים, 1977.

2. שיקולים פוליטיים, שקבעו פיזור גיאוגרפי של השכונות המטופלות. אמנם, חלק גדול מן האזורים הזקוקים ביותר לשיקום נמצא במרכז המדינה, בעיר בתל-אביב וסביבתה, אך השכונות הנבחרות לא רוכזו שם אלא פוזרו מנהריה וטבריה שבצפון, דרך חיפה, תל-אביב, ירושלים והקטעים שביניהן, ועד באר-שבע ואילת שבדרום.

3. שיקולים מקצועיים-פוליטיים של בחירה בשכונות מגורים מובהקות, שפונקציה המגורים עתידה להמשיך למלא בן את התפקיד המרכזי. בכוונה תחילה לא נכללו בפרוייקט מעט השכונות שברשימות הנ"ל שמיועדות להן פונקציות של מסחר, שירותים וכו', או שהמגורים בן נמצאים במצב ירוד כל-כך שלא סביר לשקמם (כמו שכונת הארגזים בתל-אביב ושכונת הרכבת בחיפה).

4. שיקולים פוליטיים-מנהליים, שקבעו אי הכללתן של שכונות ערביות, בשל ההחלטה לבצע את השיקום בעזרת הסוכנות היהודית, המטפלת ביהודים בלבד.

5. שיקולים פנימיים שונים של משרד הבינוי והשיכון.

כשניהול התכנית לשיקום והתחדשות השכונות הועבר ב-1978 ממשרד הבינוי והשיכון למשרד החדש של סגן ראש הממשלה פרופ' יגאל ידין, השתנה בהדרגה אופיה של התכנית; הוכללו בה יותר פעולות חברתיות ונוסף היסוד של שיתוף הציבור בתכנית. בשנים 80-1979 נוספו לרשימת 29 הראשונות 36 שכונות נוספות. הן נבחרו על בסיס אותם שיקולים ששמשו בעבר את בוחרי השכונות, עם תוספות קלות כלהלן:

6. הכללת ערי פיתוח בפרוייקט; בדרך-כלל נכלל היישוב כולו, שלצורך הפרוייקט התייחסו אליו כלשכונה;

7. הכללת שכונות אחדות, שבהן גרים במשותף ערבים ויהודים;

8. הרחבת הלחצים הפוליטיים על תהליך הבחירה והכללת שיקולים פנימיים של משרדים ממשלתיים אחרים, בנוסף למשרד הבינוי והשיכון.

לימוד תהליך בחירה זו הורה לנו את חשיבותם של שיקולי מיקום וסוג היישוב בבחירת שכונות הפרוייקט. בהתאם לכך, הנחו שיקולים אלה גם את בחירת המדגם שלנו, והוספנו עליהם את גודל השכונה, מועד הכללתה בפרוייקט ותחומי פעילות הפרוייקט בה. להלן רשימות המשתנים ששמשו כקריטריונים להכללת שכונות במדגם מחקר ההערכה וחלוקתם לקטגוריות.

א. המיקום הגיאוגרפי של השכונה בישראל:

1. חיפה והצפון;
2. תל-אביב והמרכז;
3. ירושלים והדרום.

ב. סוג היישוב שבו מצוייה השכונה:

1. יישוב מטרופוליין;
2. עיר לויין בפריפריה מטרופולינית;
3. עיר בינונית בגודלה מחוץ לאזור מטרופוליין;
4. עיירת פיתוח (הפרוייקט התייחס למספר עיירות פיתוח שלמות כלשכונות העומדות בפני עצמן).

ג. גודל השכונה (על-פי הערכה ל-1977 שנרשמה במשרד סגן ראש הממשלה והתבססה

בעיקר על חיוב (אקסטראפולציה) ממפקד האוכלוסין והדיוור (1972):

1. שכונה קטנה - פחות מ-5,000 תושבים;
2. שכונה בינונית - 5,000 עד 10,000 תושבים;
3. שכונה גדולה - למעלה מ-10,000 תושבים.

ד. מועד הכללת השכונה בפרוייקט השיקום (על-פי הרשימה שפורסמה מטעם משרד סגן ראש הממשלה):

1. השכונות ש"לפני" - 10 שכונות שבהן התחילה הפעילות לפני עליית ממשלת הליכוד לשלטון, 1976-77;
2. שכונות הרשימה הראשונה - 19 שכונות שהוכרזו כחלק מן הפרוייקט בשנת 1978;
3. שכונות הרשימה השנייה - 36 שכונות שנוספו לפרוייקט ב-1979-80;
4. שכונות הרשימה השלישית - 5 שכונות שנוספו ב-1980-81;

ה. תחומי פעילות פרוייקט השיקום (על פי דו"ח נחום בן אליה ממשרד סגן ראש הממשלה, 1981):

1. תחומים פסיים - דיור, תשתית פיסית, בניית בנייני ציבור;
2. תחומים חברתיים - חינוך, חברה וקהילה, בריאות, סעד ועבודה קהילתית.

זמן רב הקדישו החוקרים במאמץ לבחירת שכונות על-פי סוג הבעיות החברתיות השכיחות בהן (בעיות אבטלה, פשע, צפיפות דיור וכו'). נאספו נתונים ביחס לשכונות רבות, אך התברר שהם היו מיושנים ו/או בלתי מהימנים, ובחלקם הגדול - חסרים. אי לכך, נאלצנו לוותר על קריטריון בחירה חשוב זה.

להלן טבלה מסכמת של עשר השכונות שנבחרו, על פי חמשת הקריטריונים הנ"ל והקטגוריות שלהם. הטבלה מורה, שעבור ארבעת המשתנים הראשונים נבחרו לפחות שתי שכונות מכל קטגוריה, ויותר שכונות נבחרו בקטגוריות שהיו בן במציאות שכונות רבות. אשר לקריטריון החמישי - תחומי פעילות הפרוייקט - נבחרו רק שכונות שבהן היתה פעילות אינטנסיבית הן בתחום הפיסי והן בתחום החברתי (השכונות המעטות שבהן עיקר הפעילות (75% ויותר מן התקציב המאושר) היתה בתחום הפיסי נפסלו לצורך המחקר, ולא מצאנו שכונות שבהן עיקר הפעילות היתה בתחום החברתי.

עשר שכונות המחקר, לפי קריטריוני בחירתן

רשימת השכונות מצפון לדרום	אזור	סוג יישוב	גודל שכונה (על-פי מספר תושבים)	מועד הכללה בפרוייקט	התפלגות תקציבים מאושרים (79-81) לתחומים פיסיים (ימין) ולתחומים חברתיים (שמאל)
כנען (צפת)	צפון	עיר בינונית	קטנה	1979-80	
עכו-מזרח	צפון	עיר בינונית	בינונית	1979-80	50:50
גבעת-הרקפות (קרית-אתא)	צפון	עיר לווין	גדולה	1979-80	41:59
אור-עקיבא	צפון	עיירת פיתוח	בינונית	1979-80	50:50
גבעת-אולגה (חדרה)	מרכז	עיר בינונית	גדולה	1979-80	32:68
נווה-ישראל (הרצליה)	מרכז	עיר לווין	קטנה	1976-77	50:50
שכונת-התקווה (תל-אביב)	מרכז	מטרופולין	גדולה	1978	40:60
נווה-אליעזר (תל-אביב)	מרכז	מטרופולין	קטנה	1976-77	32:68
עיר-גנים (ירושלים)	דרום	מטרופולין	גדולה	1978	51:49
נתיבות	דרום	עיירת פיתוח	בינונית	1981	*

* מאחר שנכללה ברשימה השלישית, עוד לא היו לה תקציבים מאושרים בשנים אלה.

התכנון המקורי היה להפעיל את גישת ההערכה האינטגרטיבית בשתיים-שלוש שכונות ולבצע בהן חקרי אירוע מקיפים. אולם כש"הוועדה הבינלאומית להערכת פרויקט השיקום" לחצה להגדלת ההיקף והוחלט לחקור עשר שכונות, הושם דגש על הניתוח המסכם של קבוצת העשר, שנוסף לניתוח השכונות הנפרדות. מרכיבי הניתוח והדיון נבחרו בעיקרם באופן שיאפשר השוואה, סיכום והבנה של מימצאים שנמצאו בכל או ברוב השכונות, יותר משכונונו לחדירה אל התהליכים היחודיים לכל שכונה.

לעיתים תכופות נשאלנו, האם מותר להכליל ולהתייחס לתוצאות מחקר ההערכה כמייצגות את פרויקט השיקום כולו. מכיוון שעל פי קריטריונים מדעיים מקובלים אין כאן מדגם מייצג, התשובה לשאלה זו היא שלילית. בהתאמה לתשובה השלילית השתדלנו לנסח בזהירות את ממצאיו של הדו"ח המסכם, כמצייגים את תמונת התהליך והמצב בעשר השכונות שנבדקו ולא בפרוייקט בכללו.

למרות זאת נעז לאמר, שקיימת סבירות גבוהה לכך שהתמונה הכוללת של פרויקט שיקום השכונות בתקופה שבדקנו דומה לזו שמצטיירת מניתוח עשר שכונות המחקר. אמונתנו בסבירות גבוהה זו מבוססת על כך שהמדגם כלל שיעור גבוה מאוכלוסיית המחקר (10 מתוך 70 השכונות), על כך שאוכלוסיית המדגם היתה מגוונת מבחינתם של משתנים רלבנטיים אחדים, וגם על מספר קטן של מעין "מבחני ייצוג" שתמכו בהערה שממצאי מחקרן של עשר השכונות מייצגים מהימנה ממצאים מאוכלוסיית המחקר כולה.*

* שתי דוגמאות ל"מבחני ייצוג" אלה:

האחת - על פי חישובים המתייחסים לכלל השכונות ולכלל התקציב נמצא, כי בממוצע הגיעה החוצאה בפועל של פרויקט שיקום השכונות בשנותיו הראשונות ל-\$560 לשנה למשפחה ממוצעת. איסוף ממצאי ההוצאות בעשר שכונות המחקר מלמד, שהתקציב הממוצע למשפחה ממוצעת הגיע ל-\$800 לשנה. מכיון שרק כ-70% מן התקציב הוצא בפועל (ממוצע אחוז הביצוע של הסוכנות ושל המשרדים הממשלתיים השונים בשנים הנבדקות), התוצאה של המדגם זהה לממצא של כלל פרויקט השיקום.

השניה - מצאנו שעד סוף 1983 בוצעו בעזרת הפרוייקט 8280 הרחבות דיור בכלל שכונות הפרוייקט, מהן 1208 בעשר השכונות הנבחרות. מחקרנו כלל כ-14% מסה"כ השכונות וכ-14% מסה"כ התושבים שבמסגרת הפרוייקט ובוצעו בו כ-14% מסה"כ הרחבות הדיור. חישוב מכיוון אחר מלמד, שהורחבו כ-6% מסה"כ הדירות המאוכלסות בעשר השכונות וגם כ-6% מסה"כ הדירות שבכל שכונות הפרוייקט (בהנחה שגודל משק בית ממוצע הוא 3.5 נפשות ושלכל משק בית יש דירה).

נוהל המחקר

המחקר נמשך כארבע שנים. עבודת השדה התנהלה במשך שנתיים וחצי, מראשית 1982 עד אמצע 1984. הפעילות התנהלה מצד אחד במרכז שבמוסד נאמן בטכניון, שבו עוצבו השיטה, הכלים והנחיות ההפעלה, נקבעו דרכי עיבוד המידע ובוצעו ניתוח הנתונים וכתובת הדו"חות, ומצד שני בשדה, בעשר שכונות המחקר. עבודת השדה אורגנה בדרך מיוחדת, שראוי לפרטה.

הדילמה הבסיסית של מיסוד עבודת השדה היתה, האם לארגנה "לרוחב" - לשכור עובדי שדה נפרדים לכל נושא, שיאספו נתונים משווים ביחס לנושא שלהם בכל השכונות הנבדקות, או "לאורך" - עובד נפרד לכל שכונה, שירכז את איסוף המידע בכל הנושאים בשכונה שלו. ההחלטה נפלה לטובת עבודה "לאורך". הצמדת עובד שדה קבוע לכל שכונה נועדה לאפשר הבנת מיהו מי ומהו מה בקונטקסט המקומי הסבוך של חכנית חברתית רחבת מטרות ועתירת ביצועים ומשתתפים. בדיעבד, ברור שהחלטה זו היתה מוצדקת. בזכותה הצלחנו לזהות ולקשור קשרים עם אינפורמנטים מקומיים בעלי ידע ומהימנים, שהראיונות המובנים והבלתי מובנים עמם והחומר הכתוב שהם ספקו או הובילו אותנו לגילוי, שמשו כבסיס המידע העיקרי של המחקר הנוכחי. על החסרונות של עבודה "לאורך", העשויים להתבטא בחוסר התמחות על-פי נושא והעדר נקודת מבט משווה, התגברנו באמצעות ישיבה דו-שבועית משותפת של כל עובדי המחקר במרכז הטכניוני.*

עשרת עובדי השדה בעשר השכונות גויסו מבין בוגרים צעירים של תואר שני (או סטודנטים הקרובים להשלמת תואר שני) במגמה לתכנון ערים ואזורים שבטכניון, או בחוגים של מדעי החברה באוניברסיטאות אחרות. עם כל אחד מהם נערך חוזה עבודה בחצי משרה - שלושה ימי עבודה לשבוע. בכל שבוע ערך העובד ביקור אחד עד שלושה ביקורים לאיסוף מידע בשכונה שלו (בדרך-כלל שני ביקורים לשבוע), ובימי חמישי אחת לשבועיים נערכה בטכניון ישיבה של כל צוות המחקר. בישיבות

* נוהל זה דומה לזה שהונהג במוסד ברוקינגס לצורך מחקר ההערכה הכולל של CDBG - Community Development Block Grant Program, תכנית רחבת היקף בארה"ב לשיפור אזורים עירוניים. איסוף הנתונים שם נעשה באמצעות "רשת של חוקרים מנוסים" שנפרשה על פני הקהילות שנכללו במדגם. כל חוקר במקומו אסף חומר קיים וערך ראיונות רבים עם פקידיים מקומיים ואנשים אחרים שהיו מעורבים בתכנית, וזאת על פי "מסגרת אנליטית אחידה" שנקבעה בידי החוקרים הראשיים. סדרת פגישות של חוקרי השדה עם החוקרים הראשיים נחשבה כחלק בסיסי של מתודולוגית המחקר. ר'

Paul R. Dommel, Richard P. Nathan, Sara F. Liebschutz and Margaret T. Wrightson, Decentralizing Community Development, Second Report on the Brookings Institution Monitoring Study, Washington D.C. Department of Housing and Urban Development, 1978.

אלה, שנמשכו בדר כלל חמש-שש שעות כל אחת, חולק הזמן בין הצגה מקוצרת של ממצאי השבועיים האחרונים בכל שכונה, תוך ליבון משותף של הבעיות באיסוף הנתונים, לבין מתן הנחיות להמשך עבודת השדה. ישיבות מחקר משותפות אלה הן שאפשרו לחוקרים הראשיים, כמו ליועצים שהוזמנו אליהם וכמו לעובדי השדה של המחקר, לאזן את המידע הזורם מכל שכונה בנפרד לנוכח התמונה המתקבלת משכונות אחרות, וזאת בנוסף להיותן אמצעי לבקרה על עובדי השדה ותמריץ קבוע להגשת מוצרים כתובים אחת לשבועיים.

אחריות עובדי השדה היתה מוגבלת מבחינת תוכן המידע שהם התבקשו לאסוף. הנתונים הנדרשים נקבעו באופן מפורט ביותר בהנחיות הכתובות שהם קבלו מן החוקרים הראשיים ושותפיהם, אם כי לכל קבוצת הנחיות היו שתיים עד ארבע גרסאות, שהמאחרות שביניהן הושפעו מהערותיהם של החוקרים בשדה. לעומת זאת, ניתן לחוקרים אלה חופש פעולה רב באיתור מקורות המידע האנושיים שלהם, ביצירת הקשרים עם עמם ובהערכת מהימנותם. ברוב האתרים הם התקבלו ברצון וקשרו קשרים אישיים טובים עם הממונים על ביצוע הפרוייקט ועם פעילים מקומיים.

מחקר ההערכה השתמש במגוון רחב של שיטות עבודה ושל כלי מחקר.* השיטה העיקרית לאיסוף נתונים היתה תשאול אינפורמנטים מקומיים, שהחוקרים בשדה הכירו בביקוריהם בשכונה. נמנו עליהם מצד אחד בעלי תפקידים שתחום עיסוקם בשכונה, ומצד שני תושבים מקומיים. בין בעלי התפקידים נמצאו מנהל(י) פרויקט השיקום המקומי ועובדי משרד, עובדים קהילתיים ועובדים סוציאליים בשכונה, מנהלים ומורים מבתי הספר המקומיים, מנהלים ומדריכים במרכז(ים) הקהילתי(ים) המקומי(ים), עובדי הרשות המקומית הממונים על השכונה, פקידי חברת השיכון המקומית (עמידר, עמיגור, חלמיש וכו'), עובדי משרדים ממשלתיים שעיסוקם המלא או החלקי בשכונה ועוד. מכיוון שהחוקרים לא גרו בשכונות, אלא רק בקרו בן שעות אחדות בכל שבוע, הצטמצמו הכרויותיהם עם התושבים להכרויות עם הפעילים שביניהם, אלה שכיחנו כחברים בצוות ההיגוי השכונתי, בוועד הכללי או בוועדות משנה. פעילים אלה תושאלו, אך לעתים קרובות פחות מאשר בעלי התפקידים מטעם הרשויות.

רוב השיחות עם האינפורמנטים המקומיים היו מובנות למחצה, כלומר: לא תשאול בעזרת שאלון, שיש בו מקום לתשובות ישירות וקצרות בלבד, אלא בעזרת דף של שאלות כלליות יותר, שאפשר להשיב עליהן בקצרה ואפשר באריכות, וסביר גם להוסיף לתשובות סיפורים שמסביב לעניין. זהות האינפורמנטים שעמם נערכו שיחות חצי מובנות אלה נקבעה בדרך-כלל בידי חוקרי השדה, בהתאם להיכרותם עם חנושא והדמויות הפועלות. שיחות מעין אלה התקיימו בכל שבוע.

* דו"ח המחקר המקורי כולל בנספחיו העתקים של כל כלי המחקר.

פעמים אחדות התבקשו החוקרים לראיין מספר מסויים של אינפורמנטים ביחס לנושא מסויים בעזרת שאלון מובנה יותר, שרבות משאלותיו סגורות (מאפשרות בחירה רק מתוך אלטרנטיבות תשובה קבועות מראש), ושאלותיו הפתוחות משאירות מקום להתבטאות מתומצחת (כשלוש שורות) בלבד.

להלן רשימת נושאים שעבורם הורכב שאלון מחקר מובנה:

1. שאלון אביב 1983, שכלל שאלות ביחס למטרות הפרוייקט, הקשיים בביצועו, מידת שיתוף התושבים בו, השפעותיו החיוביות והשליליות.
2. שאלון תמורות בשכונה א' - הזות השכונה ופעילות התושבים, שכלל שאלות על מידת השינוי שחלה בצורתה החיצונית של השכונה, על המאמץ שמשקיעים התושבים בטיפוח האזורים הפרטיים והציבוריים, ועל שינויים במודעות אזרחית ופעילות אזרחית.
3. שאלון תמורות בשכונה ב' - ונדליזם ועבריינות, שכלל שאלות ביחס לשינוי שחל בפעילות ונדלית (ניפוץ שמשות בביה"ס, פגיעה במחקנים ציבוריים וכו'), בעבריינות נוער ועבריינות מבוגרים בשכונה.
4. שאלון מסכם, שכלל שאלות ספורות ביחס לדימוי הפרוייקט ולדימוי השכונה.

בעזרת כל אחד משאלונים אלה רואיינו חמישה עד שנים-עשר אינפורמנטים בכל שכונה (כ-70 מרואיינים בממוצע לכל שאלון). המרואיינים היו פקידי ציבור - נציגי משרדים ממשלתיים, הסוכנות, הרשות המקומית, אנשי המתנ"ס המקומי ואחרים, שהיו קשורים בפרוייקט השיקום המקומי. מכיוון שלחוקרי השכונות היתה היכרות ממושכת עם פקידי ציבור אלה, הם יכלו לבחור את מרואייניהם בקפידה, הן בהתאם למידת הכרתם את הנושא הנדון והן על-פי מידת אמינותם.

במהלך העבודה נערכו פגישות רבות עם עובדי ציבור שאינם קשורים לשכונה מסוימת: עובדי ממשלה, עובדי רשויות מקומיות ועובדי הסוכנות היהודית. השיחות עמם נשאו אופי חצי מובנה כנ"ל.

נושאים רבים נבדקו ביותר משיטה אחת. נושא השתתפות התושבים בצוות ההיגוי, למשל, נבדק הן בעזרת תשאול מובנה ומובנה למחצה של אינפורמנטים כמפורט לעיל, והן באמצעות צפינה. חוקרי השדה השתתפו בישיבות של צוותי ההיגוי המקומיים ובישיבות של גופים שכונתיים אחרים; הנוכחים ידעו שהם ממלאים תפקיד מחקרי, אך נראה שתוך זמן קצר התרגלו מרביתם להתעלם מנוכחות החוקרים ומן העובדה שעסקו ברישום דברים תוך כדי האמרותם והתרחשותם. צפייה הופעלה גם בהקשרים אחרים, כמו לשם הערכת כמות השינויים שחלו במראה החיצוני של בניינים ובחצרותיהם ולשם ספירת המשתתפים בתכניות החברתיות שהפעיל הפרוייקט.

צפייה בלתי משתתפת היא אחד הסוגים של Unobtrusive measures, ("מדדים שאינם פלשניים", שאין בהם חדירה והתערבות בפעילות הרגילה של הנחקרים), שבאחדים מהם השתמשנו. דלינו ממצאים מתוך פרוטוקולים של ישיבות של צוותי ההיגוי, של ועדות המשנה ושל גופים אחרים, העוסקים בענייני השכונה. כמו כן סקרנו את העיתונות המקומית, בעיקר בכדי לעמוד על הלכי רוח ועל תמורות בלתי מתוכננות בשכונה ובסביבתה בתקופת פעילותו של פרויקט השיקום. כמקור מידע נוסף שמשו מכתבי תושבים, בעיקר מכתבי תלונה, שגשלחו לרשויות הפרוייקט ולרשויות המקומיות.

חקירתם של נושאים אחדים התבססה, לפחות באופן חלקי, על נתונים מתוך מסמכים קיימים וניתוחם. ניצלנו דו"חות שונים שנכתבו על שכונות המחקר, בעיקר דו"חות מחקר ותכנון שהתייחסו לתקופה שקדמה לפרוייקט וסייעו ביצירת תמונת ה"לפני" של השכונה. השתמשנו גם בדו"חות שהוכנו במהלך תקופת הפרוייקט: בראש ובראשונה בדו"חות הכספיים של הסוכנות היהודית (במשרדים הממשלתיים חסרה הנהלת השכונות מסודרת של פעילות פרויקט השיקום), וכן בדו"חות ביצוע של משרד הבינוי והשיכון (שנעשו מסודרים לקראת סוף תקופת הדיווח) ובדו"חות חלקיים של משרדים אחרים (הדיווח ממשרד החינוך והתרבות היה לקוי ביותר וגם זה של משרד העבודה והרווחה היה קשה להשגה וחלקי בדרך-כלל). דו"חות שהוכנו עבור הקהילות המאמצות לא היו בדרך כלל מועילים עבורנו, אך הרבינו להשתמש בדו"חות התכנון והתקצוב השנתיים שהוכנו בתוך השכונות. במידה חלקית בלבד הסתייענו בכרטיסי הפרוייקט - שיטת הדיווח הפנימית של פרויקט השיקום, שהופעלה חלק מן הזמן בחלק מן השכונות ולא תמיד נמצאה מהימנה, כשצלבנו את הרשום בה עם עדויות מקומיות אחרות.

לצורך המיוחד של הערכת השינוי שחולל פרויקט השיקום בכמות השירותים החינוכיים המוגשים לילדים בגיל ביה"ס היסודי בשכונות המחקר, קבלנו מן המחברים רשות להשתמש בשאלון למנהל ביה"ס היסודי, שפותח בידי דיוויס, שפרינצק ואוסיזון, שביזמת משרד החינוך והתרבות חקרו "מי נהנה ממשאבי החינוך" (1982). פרטים מתודולוגיים, הנוגעים לבדיקה זו, מוצגים להלן בפרק הדין בתמורות בשירותי חינוך והשכלה לילדים.

אחרון ברשימת כלי המחקר, אם כי כלל לא אחרון בחשיבותו מבחינת היכולת להעריך את תרומתו של פרויקט השיקום, יוזכר סקר משקי הבית. סקר זה לא היווה חלק אינטגרלי של מחקר ההערכה של מוסד נאמן, אלא הוא נערך כהזמנה נפרדת של "הועדה הבינלאומית להערכת התכנית לשיקום והתחדשות השכונות" מחברת "מודיעין אזרחי". הסקר הקיף עשרים שכונות ונכללו בו כל עשר שכונות המחקר

של הטכניון. לצוות החוקרים במוסד ש. נאמן ניתנה הזדמנות להשפיע על גודל המדגם והרכבו וכן על חלקים ממערך השאלות. לצערנו, לא הצלחנו לגרום לכך שיבוצע "גל" נוסף של הסקר כעבור שנה-שנתיים, מה שעשוי היה להגדיל במידה רבה את מידת שימושיותו לצורך הערכה.

מדגם הסקר נבחר בזהירות, כך שייצג נאמנה את כל סוגי משקי הבית בשכונה, על פי פיזורים בשטח (רחובות ובתים). 150 איש רואינו בבתיהם בכל אחת מעשר השכונות (ללא קשר לגודלה) והם השיבו לשאלון שכלל כ-150 שאלות: פרטים דמוגרפיים, פרטים על הדירה וסביבתה, שימוש בשירותי השכונה ופעילות בה, עמדות כלפי הדירה, השכונה, השירותים ותדומתו של פרויקט השיקום. חברת "מודיעין אזרחי" העבירה את ממצאי השאלונים לטרט מחשב, שנמסר לעיבוד לחוקרי הטכניון. לא השתמשנו בממצאי סקר זה לצורך הכרה דמוגרפית של השכונה (רק בנושא ההגירה השתמשנו בו במדה חלקית), אך הרבינו להשתמש במ לשם הכרת עמדות התושבים. בעיקר ניצלנוהו לניתוח עמדות כלפי השכונה והמשך המגורים בה, וממצאיו אפשרו גם עריכת רגרסיה מרובה לשם איתור הגורמים המשפיעים על עמדות אלה.

בפירוט הנ"ל של שיטת המחקר וכליו מובלעת תשובה ביחס לדילמה המחקרית הבסיסית, שנשוב אליה כאן: כיצד מבטיח מערך המחקר הנדון את האפשרות ליחס תוצאות מסוימות, הנמצאות בשכונות, דווקא לפרויקט השיקום ולא לתהליכים אחרים שהתרחשו באותו זמן באותם מקומות. בשל הקשיים שהוסברו לעיל, הסתפקנו במדגם של שכונות ניסוי בלבד. אך כדי לאפשר מדידת השפעה למרות מגבלה זו, השתמשנו בסוגים אחדים של בקרה. ביחס לרוב הנושאים, אספנו נתונים של "לפני" ו"אחרי", ובמידת האפשר בנינו סדרות עיתיות, שהשוו מגמות בתקופה שקדמה לפרויקט עם המגמה שהסתמנה בתקופתו. ביחס לכל הנושאים, הפעלנו "בקרת צל" (shadow control)* היינו, הערכת ההשפעה הנקיה של הפרויקט בעזרת שיפוטם של מומחים, ובמקרה שלנו, של אינפורמנטים מקומיים מהימנים. עובדי השדה של המחקר, שכל אחד מהם בילה בשכונה "שלו/שלה" שעות רבות בכל שבוע במשך למעלה משנתיים, הם שזיכו אותנו בגישה לאינפורמנטים בשכונות ובהערכה מבוססת של מידת מהימנותם. גם המערך המיוחד של עבודת השדה והערכת תהליך הביצוע של הפרויקט שהתאפשרה הודות לו סיעו - כאמור - בהבנת התהליך הטיבתי. לא תמיד היו לנו נתונים "קשים" (כמותיים, הנראים מדויקים) לסמוך עליהם את מסקנותינו, אך במרבית המקרים הגענו לנתונים "טובים", נתונים שהיו בסיס סביר ליחס להם רמות גבוהות של תוקף ואמינות.

Rossi, P.H., and Freeman, H.E., Evaluation: A Systematic Approach. *
Second Edition. Beverly Hills, Sage Publications, 1982.

מבט רטרופקטיבי על שיטת המחקר

יש להבחין בין שני סוגים עיקריים של מחקרי הערכה של תכניות חברתיות גדולות: מחקר האמור לשמש ככלי שימושי מידי למקבלי החלטות (rapid feedback evaluation), ומחקר שעיקר תועלתו בהרחבת הידע הקיים ושימוש העיקרי יבוא לידי ביטוי בשיפור הדור הבא של תכניות חברתיות. במחקר ההערכה של "התכנית לשיקום והתחדשות השכונות" המוגש בזאת, יש יסודות מן הסוג הראשון, ומשום כך הוא חתר (כמפורט להלן) להגשת משובי ביניים שישיעו על התהליך השוטף של קבלת החלטות. אך עיקר כוונתנו היתה להיות תרומה מן הסוג השני, ומשום כך יש חשיבות רבה ב"הערכת ההערכה" ובמלים אחרות: בהערכת השיטה שהפעלנו במסגרת המחקר הנוכחי.

התבוננות חוזרת בשיטת המחקר, לאחר הפעלתה, מחזקת את אמונתנו בגישת ההערכה המשולבת, וזאת למרות שהצלחנו לנצל רק חלק מן הפוטנציאל הטמון בה. הצלחתנו העיקרית מתבטאת בבניית מערך מחקרי רחב, המאפשר לנתח שאלות הערכה מטיפוסים שונים, שכולן חשובות למקבל החלטות, ובדרך-כלל המענה לכל אחת מהן תובע מחקר נפרד משלו. אנחנו ניצלנו תשתית מחקרית אחת וקבוצה אחת של עובדי שדה, כדי להכיר מאפיינים מרכזיים של אוכלוסיית היעד של התכנית, ליצור תאור והערכה של המבנה המוסדי ותהליך קבלת החלטות התכנון והביצוע (process description and implementation analysis) ושל השתתפות ציבור התושבים בהם,* לספק דווח מפורט על תשומות ותפוקות (monitoring), לזהות את הנהנים מהן (distributional effects) לנתח שאלות של יעילות כלכלית, בעיקר ניתוח מועילות העלות (cost effectiveness analysis), ולבסוף: כדי למדוד שינויים שחלו בשכונות המחקר ולהעריך את המידה שבה הושפעו שינויים אלה מפעילות הפרוייקט (impact assessment), כך שאפשר יהיה להשיב על שאלות מידת השגתן של מטרות התכנית.** נראה לנו שבצירוף בלתי שגרתית זה טמונה יעילות של הפחתת עלויות מחקרים ושל הפחתה ניכרת מאוד בהטרדת הנחקרים. בו-זמנית הביצוע חסכה הרבה זמן יקר, ובו-זמנית הדיווח הגבירה את מועילותו של המחקר, בספקה למקבלי ההחלטות תמונה רחבה ומשולבת של התהליך ותוצאותיו.

* הערכת התכנון והביצוע והשתתפות התושבים בהם יתוארו בספר מאת רחל אלתרמן וארזה צ'רצ'מן, שיפיע בקרוב בהוצאת ש. נאמן.
**בפרקים שלהלן יובאו רק חלק מאלה; המעוניין בחלקים נוספים ימצאם בדו"ח המסכם של המחקר.

להערכתנו, בנוסף לתרומחה ליעילות ומועילות המחקר, השפיעה שיטת המחקר שלנו לטובה על רמת המהימנות של הממצאים ופירושים. חוקרי עשר השכונות הכירו היטב את השטח שלהם ואת האינפורמנטים המקומיים שלהם. מכיוון שהיו קשורים לשכונותיהם תקופה ממושכת (למעלה משנתיים) ומאחר שחקרו את היבטיו הרבים והשונים של הפרוייקט, כמעט אי אפשר היה למכור להם מעשיות בלתי מבוססות. הם התבקשו להעריך באופן שוטף את רמת המהימנות של המידע ושל המודיעים והם יכלו לעשות זאת במידה רבה של ביטחון.

במקרים אחדים הוכחה מועילותה של גישתנו, שגרסה הפעלת יותר משיטה אחת ו/או יותר מכלי אחד לבדיקת שאלות, במקומות שהדבר היה אפשרי. נכון, שגישה זו גורמת לעיתים לקבלת תוצאות סותרות ממקורות שונים, העשויות להביך את החוקרים.* אך לעיתים קרובות מצאנו, שיש הסבר לתוצאות הסותרות, והן יחד עמו מעשירות את הבנתנו את המצב ואת מה שאפשר ללמוד מממצאינו. יתר על כן, האיסוף המגוון אפשר לנו להבחין בין איכויות שונות של נתונים ולבסס את מסקנותינו על הנתונים ה"טובים" יותר.

הצלחה חלקית נחלנו בכוונתנו לשלב את המחקר בתהליך השוטף של קבלת החלטות. ביצענו זאת באמצעות משוב רב-פעמי למקבלי החלטות, במקום פרסום חד-פעמי של תוצאות, כנהוג במרבית מחקרי ההערכה. חלק ממשוּב זה הועבר באמצעות חוקרי השכונות, אשר בכמה מקרים התבקשו לספק מידע שאספו ונתחו למקבלי החלטות מקומיים; הם עשו זאת, כשפעולתם מוגבלת להעברת נתונים ללא פירושים והמלצות. דו"חות הביניים שהוצאנו והדיווחים בעל-פה בפורומים שונים אמנם לא גרמו לשינויי מדיניות מרחיקי לכת, אך יכולנו לאתר את השפעתם באמצעות מעקב אחר מושגים שטבענו, ואחר-כך מצאנו אותם בהנחיות ובדו"חות שהוציאו אנשי הפרוייקט בממשלה ובסוכנות היהודית. מצאנו גם שימוש בהנחיות המעקב וההערכה שיצרנו ואיזכורים רבים של ממצאינו ביחס להשפעות הפרוייקט.

משובי ביניים מתוגברים הועברו אל מקבלי ההחלטות ביחס לשני נושאים: שיקום עצמי ושיתוף התושבים בתכנון.** שתי סדנאות נערכו בנושא "שיתוף הציבור בתכנון", שבהן השתתפו מקבלי החלטות מרשויות ממלכתיות ומקומיות, יחד עם

* Melum M. Mark and R. Lance Shotland (1984), Problems in Drawing 'Inferences from Multiple Methodologies. Unpublished paper presented at Evaluation 84, Joint Meeting of the Evaluation Research Society and the Evaluation Network, San Francisco.

**בשני הנושאים הללו היה לחוקרים הראשיים עניין ונסיון מחקר שקדם למחקר ההערכה הנוכחי, שהניעו אותם לתת פרסום מוקדם לעבודתם. ר' פרסומינו הקודמים במסגרת מוסד ש. נאמן, שרשימתם מופיעה כנספח לספר זה: יוברט לו-יון, ארזה צ'רצ'מן ורחל אלטרמן (1981); נעמי כרמון ורוברט אוקסמן (1981); נעמי כרמון ותמר גבריאל (1982).

פעילי ציבור בשכונות. בסדנאות אלה נותחו ותורגלו שיטות שיתוף, וסביר להניח שהיתה לכך השפעה על המשך עבודתם של המשתתפים בנושא זה במסגרת פרוייקט השיקום.

בנושא אחד ניתן להצביע בבירור על כך שמשוב הביניים שלנו השפיע על קבלת החלטות וניהול שוטף של הפרוייקט: נושא השיקום העצמי של הדיור, המתייחס לתופעה של הרחבת דירות ביוזמה עצמית של בעליהן. בראשית ימי תכנית השיקום התעלמו העומדים בראשה מתופעה זו, שהתקיימה בחלק מן השכונות ללא סיוע מן הפרוייקט. עקב לחצים מתוך השכונות, שעלו במקביל לפרסום מחקרים של חוקרי מוסד נאמן, אשר דווחו על התועלות הרבות הנובעות מתופעת ההרחבות, חל שינוי בהתייחסותם של האחראים לנושא במשרד השיכון. החל מסוף 1982 הופעלה תכנית חדשה להרחבת דירות עם סיוע מוגבר מכספי פרוייקט השיקום. תוצאותיה המשמעותיות ידווחו להלן. חלק מקיומה ומהצלחתה יש לזקוף לזכות העיקרון של העברת דיווחי ביניים למקבלי ההחלטות.

לבסוף נזכיר, כי אחת מכוונות היסוד של הגישה המשולבת היתה להשתמש במידע שייאסף בתחומים אחדים על מנת להבין את מה שיימצא בתחומים אחרים, מעין פתיחה של "הקופסה השחורה" שבין תשומות לתוצאות. רק במקרים ספורים הצלחנו לעשות זאת, אך בדרך-כלל לא עמדנו בכך. התחומים השונים של המחקר מוצגים בו-זמנית זה בצד זה, הפרקים השונים תרמו מידע טכני זה לזה, אך אין הם די משולבים כתרומות הדדיות המעשירות את הבנת התוצאות. הפוטנציאל לשילוב ממין זה קיים בשיטת ההערכה המשולבת ואנו מקווים שמחקרים עתידיים - שלנו ושל אחרים - יוכיחו זאת.

פרק חמישי

תיאור עשר שכונות המחקר

אפיון השכונות¹

מדגם המחקר כולל עשר שכונות מאזורי הארץ השונים.² נכללו בו שכונות ביישובים בצפון הארץ: צפת, עכו וקרית-אתא, ביישובים בשפלת החוף: אור-עקיבא, חדרה, הרצליה ותל-אביב, בעיר ירושלים ובמחוז הנגב: נתיבות.

בעשר השכונות התגוררו בסוף שנות ה-70 כ-80,000 נפשות בכ-20,000 משקי-בית. מבחינת גודל אוכלוסייתן, מתפלגות השכונות כך:

- שכונות קטנות - 2,000-5,000 נפש: נווה-ישראל בהרצליה (2,000 נפש), כנען בצפת (3,500) ונווה-אליעזר בתל-אביב (4,900);
- שכונות בינוניות - 7,500-10,000 נפש: עכו-מזרח (7,500), אור-עקיבא (7,800), נתיבות (8,100), גבעת-הרקפות בקרית-אתא (9,400) וגבעת-אולגה בחדרה (9,750);
- שכונות גדולות - 12,000-15,000 נפש: עיר-גנים בירושלים (12,000) ושכונת התקווה בתל-אביב (15,000).

מבחינת המיקום במערך העירוני מתחלקות השכונות לשלוש קבוצות:

- עירות עצמאיות - אור-עקיבא ונתיבות הן עירות פיתוח, שכל אחת מהן היא רשות מקומית עצמאית. שתיהן הוקמו על אדמת הלאום בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, כחלק ממפעל קליטת העלייה ופיזור האוכלוסייה.
- שכונות בשולי הערים - כנען, עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, גבעת-אולגה ועיר-גנים החלו להיבנות בשנות החמישים על קרקע ציבורית בשולי עיר גדולה או בינונית, בריחוק יחסי ממרכז העיר, ובדרך כלל ללא רצף של שטח בנוי ביניהן לבין יתר חלקי העיר.³
- שכונות במרכז רצף עירוני - נווה-ישראל שוכנת בלב העיר הרצליה, נווה-אליעזר ושכונת התקווה הן חלק מן הרצף הבנוי של דרום תל-אביב. שתי הראשונות, כמו השבע שנזכרו לפנייהן, נבנו בבנייה ציבורית על קרקע לאומית, בעוד ששכונת התקווה נמנית על שכונות המצוקה הספורות בישראל שנבנו בבנייה פרטית על קרקע פרטית עוד לפני הקמת המדינה.⁴

¹ מפות של עשר השכונות מצורפות בנספח מיוחד בסוף פרק זה.

² על בחירת המדגם ראה תאור שיטת המחקר.

³ זהו הדגם הנפוץ ביותר בין שכונות המצוקה שבמסגרת פרויקט השיקום.

⁴ רק שכונת התקווה שייכת לדגם המקובל בערים גדולות בעולם - שכונת מצוקה של בנייה פרטית, שהידרדרה בסמיכות ללב המטרופולין.

הפונקציות החברתיות של השכונות ויתרונותיהן

דיון בשכונות המצוקה מתמקד מטבע הדברים בדיספונקציות החברתיות שלהן ובבעיותיהן. בטרם נעסוק בכך, נציין את התפקידים החברתיים החיוביים שממלאות השכונות ונמנה כמה יתרונות גיאוגרמיים וחברתיים המאפיינים אותן.

התפקיד החברתי העיקרי המיוחס לשכונות מצוקה ברחבי העולם הוא היותן מקלט לקבוצות אתניות או תרבותיות הנמצאות בתקופת מעבר, מעבר מארץ לארץ או מכפר לעיר או מתרבות מסורתית לאורח-חיים מודרני. בתוך המקלט שבו משמרים חלק מאורחות החיים המסודתיים קיימת תמיכה חברתית, המקלה על משבר המעבר.

במסגרת המחקר הנוכחי לא נבדקה באופן שיטתי השערת תפקודן של השכונות כמקלט תרבותי, אך נאספו התרשמויות מחוקרי השכונות ונקראו בתשומת-לב דוחו"ת אחדים על עמדות התושבים. הערכתנו, המבוססת על עדויות חלקיות אלה, היא שהשכונות אכן משמשות מקלט תרבותי רק למיעוט תושביהן, בעיקר לתושבים קשישים: גברים קשישים, המרכזים פעילותם בבתי-כנסת עדתיים קטנים, לעתים קטנים מאוד (בקושי מניין בשבת),¹ ולנשים קשישות, שפיתחו יחסים אמיצים עם שכנותיהן. אמנם, גם להרבה משפחות צעירות יש קרובי משפחה בשכונה,² יחסי השכנות בדרך-כלל טובים או טובים מאוד,³ ולהתארגנות השכונתית יש לא פעם בסיס משפחתי-חמולתי, אולם לעתים קרובות תופעות אלה משקפות את המצוי יותר מאשר את הרצוי בעיני הנוטלים בהן חלק. עובדה היא, שכאשר נשאלו תושבים על רצונם להמשיך להתגורר בשכונות, רק 40% מתוכם (חלק ניכר מהם קשישים) אמרו שהם בטוחים שהיו רוצים להישאר.⁴ רוב המרואיינים היו ילידי חו"ל וחלקם האחר בניהם של מהגרים, וטביר לראות בתשובותיהם עדות לקליטתם במדינת ישראל ולשאיפות המוביליות שלהם, העשויות לסתור המשך חיים בחממה עדתית או

¹ על הפונקציות החברתיות הנרחבות שממלאים בתי כנסת עדתיים ר' משה חזני, בתי הכנסת האתניים בואדי סליב ותפקידם החברתי. דו"ח מחקר. חיפה: הסכנין, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, 1970.

² ל-60% מהמרואיינים בסקר משקי הבית בעשר השכונות (1983) היו קרובי משפחה בשכונה ובשני שלישים מאלה נהגו לבקר את קרוביהם שבשכונה לפחות אחת לשבוע.

³ רק בנווה-אליעזר ציין חוקר השכונה שיחסי עוינות וחדשנות רווחים בין חלק מן השכנים. אף-על-פי-כן 70% מהמרואיינים בשכונה זו בסקר משקי-בית (1983) אמרו שיחסיהם עם שכניהם טובים, או טובים מאוד, כך בגבעת-הרקפות, בעוד שביתר שמונה השכונות 77%-91% אמרו שיחסי השכנות טובים מאוד או טובים.

⁴ עפ"י סקר משקי-הבית בעשר השכונות, 1983.

תרבותית.¹ אפילו בשכונת התקווה, שהיא היתידה מבין עשר שכונות המחקר שהיא ותיקה באמת (ראשיתה בשנות השלושים) ושיש בה גרעין של תושבים הקשורים עמוקות למקום ולתושבים, היו מרבית התושבים מעדיפים לעזבה, ומחציתם אמרו שהיו רוצים לעבור למקום אחר גם אם שכונתם הנוכחית תשופר ותשוקם.

פונקציה חברתית אחרת ששכונות מצוקה ממלאות בדרך-כלל היא אספקת מגורים זולים, זולים לקנייה או להשכרה. פונקציה זו בוודאי מתמלאת בשכונות המחקר. זהו הגורם המסביר את ההבדל בין שיעור הרוצים לגור בשכונות - 40%, לבין השיעור הגבוה יותר של מי שבטוחים שימשיכו לגור בהן - 60.2%.² חיוניות המשך מילויה של פונקציה זו היא אחת הסיבות העיקריות לצורך בשיקום השכונות, כך שיוכלו לספק דיור "הוגן" במחירים שבעלי הכנסות נמוכות וצנועות יכולים לעמוד בהן (affordable decent housing). אין הכרח, כמובן, שהשכונות יכללו דירות זולות בלבד, אך פעילות השיקום חייבת להתחשב בכך שאסור - מטעמים חברתיים - להקטין במידה ניכרת את מלאי הדירות הזולות בערים.

קטעים לא-מבוטלים מן השכונות הנידונות כוללים מגורים הוגנים זולים, ואפילו מגורי רווחה שמחירים אינו גבוה באופן יחסי (בעיקר דירות שהורחבו בידי בעליהן). באותם קטעים ובקטעים רבים אחרים מצויות דירות שאפשר להפכן למגורי רווחה, בקלות יחסית ובמחיר נוח יחסית. נכסים אלה ופוטנציאל זה הם יתרון חשוב של רבות מן השכונות,³ והוא יכול להיות מנוף לשיקום.

יתרון אחר המאפיין את רוב השכונות הוא מיקום טוב. אמנם, שבע מן העשר מבודדות מן המרכז העירוני שלהן, אך בכל זאת יש מעלות למיקומן. לכנען יש היתרון הגיאוגרפי-אקלימי של מיקום בראש הר, בעל אוויר ונוף המושכים נופשים מרחבי הארץ. עכו-מזרח וגבעת-אולגה שוכנות באזורים שבהן מצויות הקרקעות הזמינות לבניית מגורים בערים שהן ממוקמות בהן. עכו-מזרח, גבעת-הרקפות, אור-עקיבא וגבעת-אולגה שוכנות על צירי תנועה ארציים, היוצרים נגישות נוחה למרכזי תעסוקה. נווה-ישראל, שכונת התקווה ונווה-

¹ עדות נוספת לחריגה מן החממה מצאנו בכך שרק כ-40% מהמרוויינים בסקר משקי הבית השיבו ששלושת חבריהם הקרובים גרים כולם בתוך השכונה, בעוד ששיעור דומה השיב שכל חבריהם הטובים גרים מחוץ לשכונה.

² על-פי סקר משקי הבית בעשר השכונות, 1983.

³ ר' בפרק 6 בסבלה 66.2ב' השיעור הגבוה של דירות בבתיים חד-קומתיים ודו-קומתיים, שכמעט כולם גלום פוטנציאל זה.

אליעזר שוכנות בתוככי המטרופולין הגדול ביותר במדינת ישראל. רק בעיר-גנים ובנתיבות קשה יותר להצביע על יתרונות למיקום, אם כי חלק מתושבי עיר-גנים גאים בנוף ההררי שלהם ונתיבות מצטיינת באקלים נוח.

גם מבחינת ההרכב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה אפשר להצביע על יתרונות חשובים בכל השכונות. כולן קיים רוב מכריע של משפחות שלמות (שעורים קטנים מאד של משפחות חד-הוריות) ושל אנשים עובדים. נתיבות מצטיינת באוכלוסייה יציבה למדי, בעלת אופי ייחודי: יוצאי צפון-אפריקה דתיים, שהקימו בעיירתם מערכת חינוך שכולה דתית והנחשבת רצויה בעיני רבים מתושבי העירה וסביבתה. בעיר-גנים יש אוכלוסייה גדולה למדי בעלת סטטוס חברתי-כלכלי בינוני ואף למעלה מכך (בעיקר בעיר-גנים א' ובקרית-מנחם). בגבעת-אולגה ישנו שיעור לא-מבוטל של בעלי הכנסה בינונית, ובמידה קצת פחותה הוא הדין גם ביתר השכונות.

לבסוף יצוינו עוד היתרונות של התארגנויות שכונתיות חלקיות ומנהיגות מקומית, שהיו קיימות ברוב השכונות עוד לפני כניסתו של פרויקט השיקום. אמנם ההתארגנויות הקיפו בדרך כלל רק מעטים מבין התושבים, אך כמעט בכל השכונות מצאנו גרעין של פעילים, שבעזרתו אפשר היה לבנות פעילות קהילתית מקומית.

אפיון אוכלוסיית השכונות ובעיותיה החברתיות

80% מן האוכלוסייה בשכונות המחקר נמנית עם יוצאי אסיה ואפריקה, היינו ילידי ארצות המזרח התיכון וצפון-אפריקה, בנייהם ובנותיהם, המהווים 44% מן האוכלוסייה היהודית בישראל כולה (1980).¹ בשלוש שכונות: נתיבות, נווה אליעזר ושכונת התקווה, יותר מ-90% מן התושבים נמנים עם קבוצה זו.

מרבית משקי-הבית בשכונות הם משקי-בית הכוללים זוג הורים וילדיהם. במקומות שבהם היו נתונים על הרכב משקי-הבית נמצאו רק 5%-10% משקי בית חד-הוריים. (כולל סיווגי אלמן/ה, גרושה/ו חי/ה בגפרד).

בכל השכונות בולט שיעורן של המשפחות מרובות הילדים. בעוד שבאוכלוסייה היהודית בישראל שיעור המשפחות בנות +6 נפשות הגיע ל-12% (1980) הרי בשכונות הוא עלה ל-22% (עכו) עד 37% (כנען).

על פי התפלגות משלחי היד של תושבי השכונות, סביר להגדירן כשכונות פועלים (working-class neighborhoods). חוץ מעיר-גנים, שבה מרובים בעלי מקצועות הצווארון הלבן, הרי קבוצת המקצועות השכיחה ביותר בכל השכונות היא של פועלים מקצועיים (בתעשייה, בבנייה, בתחבורה ובתחומים אחרים); אחריה מבחינת השכיחות תהיה בדרך-כלל קבוצת הפועלים הבלתי-מקצועיים או עובדי השירותים. שיעור בעלי מקצועות הצווארון הלבן אינו גבוה, אם כי ברוב השכונות הוא מגיע לחמישית עד רבע מכוח העבודה המועסק, רובם בתחומי הפקידות והמכירות ומיעוטם במקצועות אקדמיים וחופשיים.

מעט מאוד נתונים ניתן היה להשיג על שיעורי האבטלה בשכונות, בין אבטלה רשומה ובין אחרת. מתוך שיחות עם אינפורמנטים מקומיים התברר, שקיימת אבטלה בלתי-רשומה רבה בקרב נשים, בני נוער וצעירים יוצאי צבא. אשר לגברים ראשי משפחות בגיל העבודה (20-64) - רובם המכריע מועסק. אמנם, קיימים נתונים חמורים לכאורה על שיעורים גבוהים של אבטלה בקרב קבוצה זו בשלוש שכונות, אולם אנו משילים ספק במידה שבה הנתון הגבוה מאוד של שכונת התקווה מייצג כראוי את המתרחש בשכונה,² ובשתי השכונות האחרות יש לנכות את המספר הרב של נכים וחולים כרוניים, נאזי שיעור המובטלים מקרב ראשי משפחה בגיל העבודה

¹ שתי הקבוצות האחרות של יהודים בישראל: 40% שהם או אבותיהם נולדו באירופה או באמריקה ו-16% שהם ואבותיהם נולדו בישראל.

² ראה הערה מספר 8 לטבלה 5.1.

יעמוד על 10% ומחות. אינדיקטיביים הם הנתונים המפורטים ביחס לסיבות לכך) שלא עבדו, שמצאנו רק בסקר נווה-ישראל (1977). בין ראשי המשפחה שנפקדו שם נמצאו 49% מחוץ למעגל העבודה (רובם גימלאים), ורק שני ראשי משפחה בגיל העבודה טענו שחיפשו עבודה ולא מצאו.

מן האפיונים הללו סביר להסיק, שבעשר שכונות המחקר מצויים משקי-בית רבים של המעמד הבינוני-נמוך ושל המעמד הנמוך-גבוה, אשר אינם סובלים מבעיות חברתיות מיוחדות, אלא אם כן נראה את עצם המגורים בשכונה בעלת סטטוס נמוך כבעיה. אף-על-פי כן, יחסית לשכונות של המעמד הבינוני, ועל אחת כמה וכמה של המעמדות הגבוהים יותר, קיימים בשכונות אלה שיעורים גבוהים של בעיות חברתיות שהיו הגורם העיקרי לכך שהן הוגדרו כשכונות מצוקה הראויות לשיקום. הבעיות החברתיות העיקריות הרווחות בשכונות הנידונות הן:

- רמת השכלה נמוכה¹ - להוציא עיר-גנים, שבה שיעור חסרי כל השכלה פורמלית הגיע רק ל-9%, וכ-60% מהתושבים היו בעלי השכלה תיכונית (לפחות חלקית) ומעלה, הרי ביתר השכונות שנחקרו הגיע שיעור בעלי 0 שנות לימוד ל-14% - 34% מן האוכלוסייה הבוגרת (גילאי 14+) ועוד 35%-53% בעלי השכלה יסודית, בדרך כלל חלקית (1-8 שנות לימוד). אנאלפבתיות נפוצה בקרב הנשים יותר מאשר בקרב הגברים.

- הכנסה משפחתית נמוכה¹ - בכל השכונות נפלה ההכנסה המשפחתית הממוצעת במידה ניכרת מזו שהייתה המקובלת בישראל כולה. רק בשלוש שכונות היא עברה את גבול ה-80% מן הממוצע, הנחשב (בארה"ב, למשל) כגבול עליון למה שקרוי הכנסות נמוכות וצנועות (low and moderate income). הכנסה ממוצעת נמוכה ביותר נרשמה בנתיבות, כנען ובשכונת התקווה.

¹ בהעדר נתונים מעודכנים, נאלצנו להסתמך בנושאים אלה בעיקר על מפקד האוכלוסין והדיר, 1972.

- תלות בסעד - אי אפשר היה להשיג נתונים מן הלשכות המקומיות או ממרכז כלשהו ביחס למספר המשפחות המטופלות בידי עובדי סעד והתפלגותן לפי סוג הטיפול שניתן להן (לפחות הבחנה בין עזרה חומרית קבועה לעזרה אחרת). כל מה שיכולנו לקבל ברוב המקרים הוא שיעור המשפחות הרשומות בלשכה, וידוע לנו שרישום יכול להתייחס הן לעזרה חד-פעמית שהיתה לפני עשר שנים והן לתמיכה כלכלית קבועה במשפחה בתוספת פגישות תכופות עם עובדי הרווחה. מצאנו, כי בכל השכונות 20%-35% מהמשפחות רשומות בלשכת הסעד המקומית, חוץ מאור-עקיבא ונווה-ישראל, שבהן רשומות כמחצית מהמשפחות.¹ בכל השכונות דווח על ריבוי משפחות מרובות-בעיות, אך חסרים נתונים מספריים ביחס אליהן.

- בעיות בריאות - מכל השכונות דווח על בעיות בריאות בולטות, היינו ריבוי נכים וחולים כרוניים בגוף ובנפש. איננו בטוחים בחומרה היחסית של בעיות אלה, כי אין לנו נתונים להשוואה עם שכונות שאינן שכונות מצוקה, אך ברור לנו שהמצב מבחינה זו חמור, לפחות בשכונת נווה-ישראל, שבה ב-37% ממשקי-הבית היה לפחות חולה כרוני או נכה אחד, וכך בשכונות התקווה ובנווה-אליעזר, שבהן ברבע ממשקי הבית נמצא לפחות אדם אחד שבריאותו לקויה.

- בעיות באוכלוסיית הקשישים - אמנם, שיעור משקי-הבית של קשישים בשכונות אינו גבוה באופן בולט, בהשוואה לממוצע באוכלוסיית היהודית בישראל -20%. אולם אותה חמישית עד רבע ממשקי הבית של בני 65+, הגרים בכל אחת מן השכונות, מצויים בדרך כלל במצב קשה. נוסף על בעיות בריאות ובדידות, המעיקות על קשישים רבים בכל מקום, סובלים רוב הקשישים בשכונות מהכנסה נמוכה מאוד ומתנאי דיור קשים במיוחד. הם גם משמשים טרף קל לעבריינים צעירים, הפוגעים לא פעם ברכושם המועט.

- בעיות חינוך - בכל השכונות שיעורים ניכרים מן הילדים מגיעים בלתי מוכנים לבית-הספר. בבתי-הספר בשכונות יש 60%-83% תלמידים טעוני טיפוח (כלומר, תלמידים מבתים שרקעם התרבותי דל, במושגים של חברה מודרנית). רמת ההישגים בלימודים של רבים מן הילדים נמוכה מאוד, שכיחה נשירה סמויה² (נשירה גלויה מעטה בבתי-ספר היסודיים) וחלקים ניכרים מאוכלוסיית התלמידים עוזבים את הלימודים בשלבים הראשונים של החינוך העל-יסודי.

¹ ר' הערה 9 לטבלה 5.1, בדבר אי-מהימנות הרישום בלשכות.
² נשירה סמויה פירושה אי-השתתפות התלמיד במהלך הלימודים, למרות נוכחותו בכיתתו.

טבלה 5.1: מאפייני אוכלוסיית השכונות ובעיותיה החברתיות, למני תחילתו של פרויקט השיקום

בנת אולנה (חדרה) 1979	אור עקיבא (כל חיישוב) 1979	גבעת הריקנות (מריח מאה) 1979	עכו-עזרה 1980	בנוע (צפת) 1980	
9,750 2,500 3.90	7,800 2,050 3.80	9,360 2,600 3.60	7,500 2,050 3.66	3,450 830 4.1	סה"כ אוכלוסייה סה"כ משקי בית גודל מ"ב ממוצע
80%	68%	69%	77%	77%	אוכל' ממוצע מזרחי (שנה 1977)
26% (1972)	36% (1975)	20% (1977)	22% (1972)	37% (1977)	השטחה גדולות
22%	18% (1977)	20% (1977)	17% (1981)	25% (1981)	מ"ב פסיים
0.72 (1980)	1.15	0.94	0.86	1.30	שעור תלות (1977)
18% (1972) 8% 37% 36% 4%	19% (1972) 8% 38% 31% 4%	14% (1972) 6% 39% 37% 5%	16% (1972) 6% 40% 35% 3%	20% (1972) 8% 35% 34% 4%	0 שנות לימוד 1-4 שנות לימוד 5-8 שנות לימוד 9-12 שנות לימוד 13+ שנות לימוד
-1.4	-1.4	-1.4	-1.4	-1.4	ר"ם בגיל העבודה שיאנם מוסקיים
8% (1972) 15% 30% 21% 27%	5% (1972) 13% 37% 15% 30%	7% (1972) 21% 45% 16% 11%	9% (1972) 15% 41% 15% 20%	10% (1972) 10% 35% 26% 20%	מקו-אקומאים וחשמים מקידות ומכירות מועלים מקצועיים עובדי שירותים לא מקצועיים והמלאות
64% מהממוצע	70% מהממוצע	75% מהממוצע	80% מהממוצע	67% מהממוצע	הכנסה למשפחה (1972)
14% ממ"ב סדר חומרי ואחר	4.8% (1980) מתאוכ' סדר חומרי (מסוס) ראשון בישראל	20% מהשטחה שורות בלסכה	700 חיקים בלסכה	34% ממ"ב רשומים בלסכה	חלות במעדי
כ-150 נכים	כ-150 מוגבלים	כ-180 מוגבלים	א.נ. חולי נפש רכים	כ-80 מוגבלים בריאות	בעיות בריאות
74%	74%	65%	60%	76%	שעור סיפוח (ממוצע בתיה"ט.ש"מ)
רמה נמוכה בבתי"ם	רמה נמוכה ונשירה בולסה מבתי"ם היסודי	רמה נמוכה בבתי"ם היסודיים	רמה נמוכה בבתי"ם היסודיים	חישונים נמוכים בבתי"ם היסודי	חינוך ונוער
שטי לימוד מיוחדים לחשדיים יוצאי קודש וברנדיה	רוב חלטידי חיכון לומדים מחונן לעיירה		ריבוי חלטידיים הזקוקים לכיתות לחינוך מיוחד	נשירה רבה מבתי"ם החינוך; משיים משימים חיכון עיוני	
כ-110 נערים נפרות -לא ידוע	כ-160 נערים כ-60 נפרות	כ-150 נערים כ-50 נפרות	כ-60 נערים כ-40 נפרות	כ-40 נערים כ-15 נפרות	נוער מנותק
לשכונת דימוי של מקום אלימות ומשע - למשעה, משיעה בינונית ביקר שילדים, משע משיים	עליה באלמות ובעבריינות, ביקר שילדים	ריבוי עבירות משיים וגניבות	אין מידע על בעיות חריגות, זולת דיווח ממוחם על זנות	ריבוי עבריינות נוער (ב"כ) קנה) יצר דימוי של שכונה והטובלת מאלמות	עבריינות ומשע

יחידים בישראל 1979; 80	ממוצע ב-10 השכונות	נתיבות (כל היישוב) 1980	עיר גנים (ירושלים) 1979	נאות אליעזר (תל-אביב) 1977	החשווה (תל-אביב) 1979	נאות ישראל (הרצליה) 1977
3,282,700 1,023,800 3.40	80,160 20,350 3.90	8,100 1,650 4.90	12,000 3,100 3.87	4,900 1,150 4.29	15,300 3,900 3.92	2,000 520 3.83
45%	79%	97% (1972)	66%	92%	90%	79%
12%	29%	33%	34%	27%	23%	25%
20%	20%	14%	20%	12%	26%	24%
0.95	0.97	1.27	0.96	1.06	0.69	0.89
9% (1972) 6% 29% 42% 14%	20% 7% 35% 32% 6%	32% (72) 61% (76) 1% 24% 15% 31% 21% 10%	9% 4% 26% 44% 17%	28% 12% 36% 23% 2%	30% (72) 31% (79) 5% 46% 12% 24% 1% 2%	20% (ר"מ) 16% 34% 23% 3%
3%		א-ג	9%	23%	33%	20%
20.9% (1972) 24.8% 29.0% 12.8% 12.5%	9.8% 16.3% 35.3% 20.4% 18.5%	19% (1972) 9% 32% 23% 17%	25.5% 20.5% 20.5% 23.5% 10.5%	9% 44% 20.5% 49%	3% (1972) 21% 40% 25% 12%	3% (ר"מ) 17% 51% 16% 13%
ממוצע: 15,060 1972	74% מהממוצע	64% מהממוצע	84% מהממוצע	א-ג	68% מהממוצע	א-ג
1-1% סעד חמרי		2.6% סעד חומרי (מקום 9 בישראל) כ-15% סעד אחר	20% ממ"ב במסר קם לשכת הסעד	16% ממ"ב סעד חומרי ואחר	27% ממ"ב סעד חומרי	50% ממ"ב חיה קשר עם הלשכה בשנות ה-70
		כ-9% ממ"ב לפחות חולה כרוני אחד	11% מהאוכלוסייה חולים כרוניים או נכים	25% מראשי מ"ב מוגבלים בריאותית	כ-24% ממ"ב לפחות מוגבל אחד	כ-37% ממ"ב לפחות חולה כרוני אחד
30%	69%	83%	66%	64%	61%	67%
		סוכנות נמוכה לביה"ט; רמת לימודים ירודה ונשירה סמויה	כשליש מהילדים מגיעים לא סוכנות לביה"ט; יותר משליש מסגרים בלמודים ולוקים בתקופה רוב בוגרי יסוד במניחים חזיות סחוף לנתיבות	30% ממסיימי יסודי חומנו לכיתות סטוליות	5% ביקור לא סדיר בבי"ט. יסודי	רמה נמוכה של ביה"ט חיסודי
		כ-140 נערים ומעט נערות	כ-100 מנותקים ועוד כ-200 על סף ניחוק	כ-50 נערים כ-25 נערות	כ-150 נערים נערות-לא ידוע	כ-40 נערים נערות-לא ידוע
		עבריינות נוער רבה	עבריינות נוער מוסעים גרים בשכונה	מוקד פגיעה, רמס ועבירות רכוש	מוקד פגיעה, רמס ועבירות רכוש	נמוכה עבריינות נוער; בשכונה נרים עבריינים ומספחות ואידים
		שערי התגברות בישראל; אם כי עבירות לא תסורו			חרה רבה מפגיעה במרב החושכים	

טבלה 5.1: מאמייני אוכלוסיות השכונות ובעיותיה החברתיות, לפני תחילתו של פרויקט השיקום (המשך)

בבעת אולגה (הדרה) 1979	אר עקיבא (כל הישוב) 1979	בבעת הרקמות (קרית אמא) 1979	עכו-מזרח 1980	כנען (צפת) 1980	
יחסי שכונות תקינים פעילות פוליטית רבת ועדי בחיים, ארגוני הורים, נשים, וועדי בתיכ"ג ועוד.	יחסים תקינים בין שכנים עירנות פוליטית ועד שכונות חזק	ועדים פעילים, בעיקר בבעת א' ושאחר יותר בט בבעת ב', מעלו לשיפור איכות החיים בשכונה	ריכוזי כוח בידי ראשי המולות נסיון התארגנות עדתית הימנית ועדים פעילים חלקית בקטעי השכונה	ריכוזי קשרים בין שכנים עזרה הדדית מצד אחד וסכסוכים מצד שני, נסיבות התארגנות רבים נכשלו. נשאר גרעין של פעילים.	יחסים חברתיים והתארגנות
רווחות תחשבות קימות ואמליה לכלל העיר	תחשבת קימות, בעיקר בהשואת לקיסריה הטמוכה			רווחות תחשבות קימות, הסובילות לאריות	עדרות כלפי השכונה
הגירת מספחות עם ילדים בביל בי"ס מן השכונה סגרציה ואי הסתגלות של עולים מקוקז וגררזיה	צעירים ומספחות עעירות נוסים להגר מן העירה 15% עולים חדשים מקוקז. קשיי קליטה. גברים לא עובדים, ילדים לא לומדים	תומעות של ניכור מהחברה המתבטא באי נכונות להשלום מסים, מיס, חשמל (כמהחית האוכ- לוסיה שחשטת משלום מסים עירדניים ושכ"ד לעמיגור) ריכוז עולי גררזיה סובלים מקשיי קליטה	ריכוזי עולים מבררזיה וקוקז בת שכונות ברלא ובן- גררון	הגירה של צעירים ומספחות עעירות מן השכונה	בעיות חברתיות נוספות
2.2, 1.6	2.4	3.8, 2.0	2.4, 2.2	1.8	גיון חברתי סררפי עמי אררזיה

המשך הטבלה ←

יהודים בישראל 1979; 80	ממוצע ב-10 השכונות	נתיבות (כל היישוב) 1980	עיר גנים (ירושלים) 1979	נווה אליעזר (תל-אביב) 1977	התקווה (תל-אביב) 1979	נווה ישראל (הרצליה) 1977
		מאבקים בין החולות ועדי שכונות; מוקפת באורית (מע"ם) פעילה	קשרים ערתיים סביב תיכ"ן ועדי הורים, ועדי אזורים, ועד שכונה עם יו"ר תקיף	עוינות והשנאה בין שכנים ועד שכונה, ועדי הורים בבי"ם	התחרויות על בסיס ערתי ועד שכונה, ועד צעירים, התארג- נות סוחרים, פעילות מפלגתית	רשתות משפחתיות ורשתות ערתיים; סכסוכים בין החולות על פליטה ומנהיבות קיים ועד עם יו"ר תקיף וחזק
			רק רבע מרובים משכונתם; 62% הביקור רצוף לעזוב השכונה	ש"ר נמוכה, בעיקר מהרמה החברתית ואי שפחה על החוק	50% רוצים לעזוב, גם אם תשומר השכונה	
		קיים מאבק בין הרוב והתי לבין מיעוט צעירים מחוז דתיים, ובחלקם חילונים צעירים מתלו- נים על חוסר אפשרות לקידום התבצעו הגורם להגייחם מהעירה מהעירה	קיימים הבדלים חברתיים גדולים בין עיר-גנים א (יוקרה גבוהה) לקרית מנחם (יוקרה נמוכה) לעיר-גנים ב' ו-ג' (יוקרה נמוכה מאד) הגירה חובבית לשכונה עד אמצע ה-70 התחלפה בשלילית לקראת סופן	ניכור חברתי מנכסא ביחסי עוינות בין שכנים, אי שיתוף פעולה עם המשטרה, התנגדות נוער לשרות בע"ל והזנחה בולשת של שט"ם מרטיים וצבריים	הגירה מן השכונה, בעיקר מספ' עם ילדים בגיל בי"ם. בעשור האחרון קטנה האוכל' בשכונה למחצית מספרה	צעירים ומשפחות מתזקקות משתלטים לעזוב את השכונה כ-20% מס"ב הוגדרו כ"מרובי בעיות" אישיות והבחנות
		1.0	4.8, 2.4, 2.2	-	1.8-1.2	

הערות לטבלה מס 5.1:

- מקורות: ר' כרכי הדוחות השכונתיים, המהווים נספחים לדו"ח המסכם. סימנים: 1977, 1972-77, וכו'; מ"ב = משק בית; ר"מ = ראש משפחה; ד"מ = דמי מפתח; ש"ר = שביעות רצון.
- 1 אוכלוסייה ממוצא מזרחי = ילידי אסיה ואפריקה וילדיהם (דור ראשון של ילדים בלבד)
 - 2 משפחות גדולות = 6 נפשות ויותר למשפחה.
 - 3 מ"ב קשישים - כאשר לא היה נתון בדבר שיעור משקי בית של קשישים נערך חישוב, המבוסס על ההנחה ש-25% מגילאי +65 תיים בגפם והאחרים בזוגות, מכאן: כ-63% ממספר גילאי +65 בשכונה יהווה את מספר משקי-הבית של קשישים בה.
 - 4 שיעור תלות = מספר הילדים עד גיל 19 פלוס מספר גילאי +65, לחלק במספר גילאי 20-64 (גילאי העבודה).
 - 5 שנות לימוד של כל התושבים בגילאי 14 ומעלה.
 - 6 לא כל מי שאינו מועסק ייחשב כמובטל; רבים בקבוצה זו נכים ומוגבלים בריאותית. ר' דיון בנושא תעסוקה ואי-תעסוקה בפרק 6.
 - 7 עובדים בחקלאות היוו 7% מן העובדים במדינת ישראל (1972) ורבים מהם מקצועיים, אך כמעט כל המקצועיים הם תושבי יישובים כפריים. כמעט כל עובדי החקלאות בשכונות הם פועלים בלתי-מקצועיים ששכרם נמוך.
 - 8 33% של גברים ראשי משפחה בגיל העבודה שאינם מועסקים הוא נתון מזעזע (עפ"י מדגם דגני, 1979). אנו מטילים ספק במהימנותו, לאור הממצא מסקר משקי-הבית שלנו - 17% (1983). אמנם, יש הפרש שנים בין הנתונים, אך מצב התעסוקה במדינה בשנים אלה הורע במידה בולטת (2.9% מובטלים בכוח העבודה ב-1979 לעומת 5% ב-1982), ולכן לא סביר בעינינו שהנתון הראשון אכן מייצג את מצב התעסוקה בשכונה ב-1979.
 - 9 הנתונים שבטבלה ביחס לתלות בסעד אינם ברי סיכום והשוואה, כי בשכונות שונות יש מובן שונה למספר התיקים ולמספר הרשומים: לעתים רשמים כל פרט, יש שרושמים כל משפחה, ופעמים אחרות נערך הרישום לפי בעיות; יש משמשימים מן הרישום מי שלא טופל במשך שנה שלמה ויש שהוא מושאר ברשימה במשך שנים רבות, גם אם לא טופל במהלכן.
 - 10 אגוזי (1978) בנה פרופיל חברתי-כלכלי של כל היישובים והאזורים הסטטיסטיים בישראל, על סמך נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1972. לגבי כל אזור סטטיסטי הוא חישב ציון מצרפי, שהינו ממוצע הציונים שקיבל אותו אזור ביחס לחמש תכונות נבחרות: מוצא, השכלה, הכנסה, גודל משפחה וצפיפות דיוור. הציונים המצרפיים קובצו לתשע קבוצות, החל מן הנמוכה ביותר: 1.0-1.9 ועד לגבוהה ביותר: 9.0-10.0.

- נוער מנותק - בכל אחת מן השכונות ידועים לפחות כמה עשרות נערים מנותקים ובעייתיים. אינפורמנטים מקומיים מסרו ש-15%-25% מן הנערים¹ אינם עובדים ואינם לומדים, אלא מבליים חלק ניכר מימיהם ולילותיהם בשוטטות בשכונה, בהטרדת התושבים, בוונדליזם ולעתים בפעילות עבריינית של ממש. מדובר בנערים, כי בין הנערות שיעורי הבעיה קטנים במידה ניכרת. אמנם, גם רבות מביניהן נושרות מחינוך על-יסודי (אם כי פחות מן הבנים), אך רובן מבלות את זמנן בעזרה בבית ורק מיעוטן מידרדר לשוטטות ולזנות.

אשר לגיוס לצה"ל - רוב הנערים מתגייסים, אך בכל שכונה יש קבוצות של מי שלא גויסו מטעמי אי-התאמה או שגויסו ושחררו לפני תום תקופת שירות החובה. רוב הבנות, לעומת זאת, אינן מתגייסות, אלא מצהירות שהן דתיות, במידה רבה בשל לחצי הורים. אי-אפשר היה לקבל נתונים מספריים בנושא הגיוס לצה"ל.

- פשיעה - בארבע מתוך עשר השכונות מהווה הפשע בעיה חמורה. בעיקר בולט הדבר בשכונות של תל-אביב - שכונת התקווה ונווה-אליעזר. בשתיהן יש מרכזים לסחר סמים ושתיהן סובלות מריבוי פריצות לבתים ולכלי רכב; בשתי שכונות אלה התלוננו תושבים שהם מפחדים מהפושעים שבשכונתן וחוששים לעזוב את בתיהם, אפילו בשעות היום, שמא ייפרצו. גם בשתי ערי הפיתוח - אור-עקיבא (בעיקר) ונתיבות - רשומות עבירות של מבוגרים ושל קטינים בשיעורים גבוהים.

אולם למרות זאת, ולמרות העובדה שבכל השכונות מתגוררים עבריינים, קטנים ממדי העבריינות והפשע וחומרתם מן ממדים והחומרה בשכונות מצוקה בעולם הגדול. ההבדל העיקרי המיוחד לטובה את השכונות בישראל הוא שאנשים אינם חוששים ללכת ברחובות, בוודאי לא ביום, ובדרך כלל גם לא בלילה.

- דימוי שלילי - בכל המקומות שנחקרו צוין, שלשכונה יש זהות נפרדת ברורה בעיני תושביה ובעיני תושבי העיר האחרים, ובכל המקרים קשורה זהות זו בסטטוס נמוך ובדימוי שלילי של השכונה. הדימוי השלילי נחשב כסיבה עיקרית לבעיה הבאה.

- תהליך סלקציה שלילית של תושבים - התהליך מתבטא בכך שתושבים "חזקים", רבים מהם צעירים בעלי משאבים מרובים יחסית, פסיכולוגיים-מוטיבציוניים, חברתיים ו/או כלכליים, מהגרים אל מהוץ לשכונה בהזדמנות הראשונה שהם יכולים להרשות זאת לעצמם, ובשכונה נותר ה"משקע" של משפחות "חלשות".

¹ הגדרת "נערים" שונה משכונה לשכונה: יש שהכוונה לבני 14-17 ובשכונה אחרת דובר על גילאי 15 עד נישואין.

תהליך זה מאפיין את כל השכונות, אם כי בעכו מזרח התופעה פחות בולטת מאשר בשאר השכונות.

מכל הבעיות הנזכרות, בעית הסלקציה השלילית של תושבים היא החמורה ביותר מבחינת עתידה של השכונה. התהליך מעגלי וקשה מאוד להיחלץ ממנו. מצב פיסי או חברתי ירוד בשכונה או שניהם כאחד, גורם להתחלת הגירה של משפחות חזקות שנוכחותן חשובה הן לשימור הפיסי והן לדימוי החברתי ולרמת השירותים החברתיים; סטטוס השכונה יורד, מספר המשפחות החזקות המהגרות עולה והידרדרות השכונה גוברת. תהליכים מעין אלה גרמו להידרדרותן של שכונות בערים הגדולות בכל רחבי העולם המערבי, ששיאם בנטישת דירות בסביבה המידרדרת. דירות נטושות מעודדות מעשי ונדליזם ומשמשות משכן למעשי עבריינות ופשע, ואלה ממשיכים ומדרדרים את השכונה. אזורים נטושים לחלוטין או כמעט לחלוטין, שMIקומם העירוני טוב ושיש בהם עשרות אלפי דירות במצב פיסי סביר, מצויים בערים גדולות רבות. בעיקר ידועה בכך ניו-יורק, שבה ננטשו למעלה מ-300,000 יחידות דיור במרוצת שנות השבעים, כשליש מהן ברובע דרום-ברונקס, שהתפרסם בשעורי הנטישה הגבוהים בו.¹

מבין עשר שכונות המחקר, רק שכונת התקווה מצויה בעיצומו של תהליך מעין זה. בשנים האחרונות היגרו ממנה אלפי תושבים, וחלק לא מבוטל מהם השאיר אחריו דירות נטושות; מספר הילדים בגיל בית-הספר היסודי פחת למחציתו בין 1972 ל-1979. בתשע השכונות האחרות, התהליך רק התחיל; משפחות צעירות ובעלות משאבים נוטות לעזוב, אך בדרך-כלל דירותיהן אינן ננטשות ויש עדיין למי להעבירן. זהו זמן מתאים לעצירת התהליך ההרסני.

¹ Glazer, N., "The South-Bronx Story: An Extreme Case of Neighborhood Decline". In N. Carmon (ed.), *Symposium on Neighborhood Policy and Practice*, Policy Studies Journal, Vol. 16(2), Winter 1987-8, pp. 263-268.

אפיון הדיור ובעיות תשתית ושירותים

סקירת תנאי המגורים של תושבי עשר השכונות סיפקה מידע מעודד משני היבטים:

- בעלות פרטית על דירות - בשש מתוך עשר השכונות שיעורי הבעלות הפרטית גבוהים. בשכונת התקווה, שנבנתה בבנייה פרטית על אדמות פרטיות, כמעט כל התושבים הם בעלי הדירות שהם גרים בהן; אך גם בחמש שכונות אחרות, שנבנו בבנייה ציבורית, ושהדירות שבהן הוחזקו בשנים הראשונות בידי חברות ציבוריות (עמידר ועמיגור), קרוב לשני שלישים מהתושבים קנו את דירותיהם מהחברה הציבורית; זאת מצאנו בעכו, בנווה-ישראל, בנווה-אליעזר ובעיר-גנים. בגבעת-אולגה 56% היו בעלים פרטיים של דירותיהם. בשלוש שכונות כשליש מן הדירות נמצאו בבעלות פרטית: כנען, אור-עקיבא ונתיבות. רק בגבעת-הרקפות נמצא שיעור בעלות פרטית נמוך מאוד -1.13%¹

כמעט כל הדירות שאינן בבעלות פרטית מנוהלות על-ידי חברות הדיור הציבוריות (עמידר, עמיגור, חלמיש ופרזות). שכר הדירה בהן מינימלי והמגורים מובטחים לכל תקופה שהמשפחה תאבה להשתמש בדירה. כמעט שאין דיור בשכירות פרטית בשכונות הנידונות (חוץ מאשר בשכונת התקווה).

- טיפוס הבניין - כמחצית ממשקי-הבית בעשר שכונות המחקר גרים בבתיים של קומה אחת או שתי קומות. בתים מסוג זה שייכים כמעט תמיד לטיפוס של בניין גמיש, הניתן לשינוי והרחבה בקלות יחסית (אם כי במסגרת תכנית השיקום וההתחדשות הורחבו גם בניינים רבים של שלוש וארבע קומות ואף יותר). שיעור המשפחות בבתיים קטנים כאלה, שניתן בקלות יחסית להופכם מדיור מצוקה לדיור רווחה, שונה משכונה לשכונה: בשכונת התקווה אין בתים גדולים; בנווה-אליעזר - אין בתים קטנים; בארבע שכונות שיעור הבתים הנמוכים הוא 50%-75%: נווה-ישראל, גבעת-אולגה, כנען ועכו; בארבע השכונות הנותרות, השיעורים קטנים יותר: נתיבות - 38%, גבעת-הרקפות - 36%, אור-עקיבא - 23%, ועיר-גנים כ-15%.

¹ נתוני הדיור מגבעת-הרקפות מתייחסים רק לאזור שבחסות עמיגור. השכונה כוללת כ-500 יחידות דיור שאינן בחסות עמיגור וביניהן שיעורי הבעלות הפרטית גבוהים.

טבלה 5.2: מאפייני השכונות, הדיור והשירותים השכונתיים לפני תחילתו של פרויקט השיקום

מיקום	כנען (צפת) 1980	עכו-מדרח 1980	גבעת הרקפות (קרית אתא) 1979	אור עקיבא (כל הישוב) 1979
שטח	195 דונם כל השטח בנוי	1720 דונם אזורים מנויים להמטך בניה	1000 דונם כמעט אין רזרבות לבניה	3200 דונם שטחים מנויים להמטך בניה
בנייה וניהול	בנייה ציבורית בניהול עמידר	בניה ציבורית בניהול עמידר	בניה ציבורית בניהול עמיגור	בניה ציבורית בניהול עמידר; בשכונה חדשה בניה פרטית
יחידות דיור	1160 יח"ד כ-200 ריקות כ-100 חוברי עם סמוכות	2500 יח"ד 130 ריקות באזור הישן 250 ריקות (חלקן לא גמורות) באזור החדש כמה עשרות מחוברות	2850 יח"ד 200 ריקות (בעיקר בגבעה ב' ¹) 100 מחוברות	2200 יח"ד 90 ריקות 40 מחוברות
דירות באזור השיקום הפיסי	כולן	כ-1500	כולן	1560
תקופת בנייה וסוג מבנים	מחצית דו- קומתיים משנות ה-50 והיתר 4-6 קומות מה-60 וה-70	60% חד ודו- קומתיים משנות ה-50-60, היתר 4+ קומות מה-70 וה-80	35% חד ודו- קומתיים משנות ה-50, היתר 3-4 קומות מה-60 עד ה-80	23% חד ודו- קומתיים משנות ה-50, היתר 3-4 קומות מה-60 עד ה-80
שיעור דירות קטנות במקורן (עד 55 מ"ר)	6%	60%	40%	33%
שיעור בעלות פרטית	32%	70% באזור השיקום הפיסי	13% באזור שבניהול עמיגור	33%
שיעור משפחות בצפיפות יתר	20% מדירות עמידר פחות מ-10 מ"ר לנפש	א.נ. הערכה: כמה עשרות	10% פחות מ-10 מ"ר לנפש	א.נ.
בעיות בתחזוקת דירות ובניינים	תחזוקת ירודה בבתי שנות ה-50 ובנייני שוכרים חדשים יותר	תחזוקת ירודה מאד בבנייני עמידר	תחזוקת ירודה במרבית השכונה רציבות בבניינים טרומיים	תחזוקת ירודה בעיקר באזורי הבלוקים משנות ה-60

גבעת אולגה (חדרה) 1979	נווה ישראל (הרצליה) 1977	התקווה (תל-אביב) 1979	נווה אליעזר (תל-אביב) 1977	עיר גנים (ירושלים) 1979	נתיבות (כל הישוב) 1980
בשולי העיר חדרה באמצע כביש החוף חימה-ת"א	בתוך רובע בדרום הרצליה במסרופולין ת"א	חלק מרצף השכונות בדרום העיר תל-אביב	חלק מרצף השכונות בדרום העיר תל-אביב	על שלוחת הר בשולי העיר ירושלים	עיינת פיתוח בנגב הצפוני
770 דונם שטחים פנויים להמשך בניה	250 דונם מתמנה שטח למעט בניה חדשה	790 דונם כל השטח בנוי בצפיפות	כ-80 דונם כל השטח בנוי	900 דונם שטח מועט לבניה	5,800 דונם חלק גדול עדיין מצפה לפיתוח
בניה ציבורית בניהול עמידר	בניה ציבורית בניהול עמידר	בניה ציבורית בניהול חלמיש (רוב) עמידר (מיעוט) עמיגור (מיעוט זעיר)	בניה ציבורית בניהול חלמיש (רוב) עמידר (מיעוט) עמיגור (מיעוט זעיר)	בניה ציבורית בניהול פרדות ועמידר, מעט גם עמיגור ורסקו	בניה ציבורית בניהול עמיגור; בשכונה חדשה בניה פרטית
2706 יח"ד כ-250 ריקות שני שלישים מהן בבעלות פרטית	648 יח"ד 40 ריקות 60 מחוברות	2530 מבנים 248 נטושים 211 נטושים חלקית	1080 דירות מעט ריקות	3300 יח"ד מעטות ריקות מעטות מחוברות	כ-2100 יח"ד 80 מאוחדות 100 לצרכי צבור כ-250 ריקות
כולן	400	כולן	790	כולן	כולן
70% חד ודו- קומתיים משנות ה-50, היתר 3-4 קומות מה-60 וראשית 70	71% חד ודו- קומתיים משנות ה-50, היתר 3-4 מה-60	50% חד קומתיים משנות 30-40; 40% חד ודו- קומתיים מה-50, 3 קומות מ-60	רק בלוקים בני 4 קומות, בעיקר משנות ה-60	10% חד קומתיים מ-50, היתר בלוקים רבי כניסות משנות ה-60	35% חד ודו- קומתיים מ-50 היתר בלוקים מרבובי כניסות מ-60 ו-70
85%	100%	א.נ.	57%	24% פחות מ-50 מ"ר	12% פחות מ-50 מ"ר
53%	68%	כמעט כולן, חלק מוסכר בדר"מ	64%	63%	26%
2.5+ - 15% 3+ - 6%	2.5+ - 25% 3+ - 14%	2.5+ - 10% 3+ - 5%	2.5+ - 10% 3+ - 5%	2+ - 25% 3+ - 6%	2.5+ - 4% (אך החדרים קטנים במיוחד)
תחזוקה ירודה בבלוקים של שנות ה-60 וה-70	תחזוקה ירודה בעית וטיבות ב-60% מהדירות	30% במצב גרוע 50% בינוני 18% תחזוקה טובה	בעיות תחזוקה חמורות ב-60% מהדירות	בעיות תחזוקה ב-75% מהדירות 42% סובלות מטיבות	ב-2/3 מהדירות בגמים חמורים; חוסר יציבות, דליפות מים וביוב

טבלה 5.2: מאפייני השכונות, הדיור והשירותים השכונתיים לפני חזילתו של פרויקט השיקום (המשך)

	כנען (צפת) 1980	עכו-מזרח 1980	גבעת הרקפות (קרית אתא) 1979	אור עקיבא (כל היישוב) 1979
בעיות בולטות בהשתיית מיסית	<p>ביוב רעוע מאד, לעתים חסר</p> <p>דרוש שיפוץ כבישים ומדרכות</p> <p>שט"פ מוזנחים פרטים וצבוריים</p> <p>חסרה תאורת רחוב</p> <p>שט"פ ללא פיתוח ותחזוקה</p>	<p>הצפות חורף בשל ניקוז גרוע</p> <p>גממים רבים בצנרת מים, ביוב</p> <p>כבישים ומדרכות חסרים ולקויים</p> <p>חסרה תאורת רחוב</p> <p>שט"פ ללא פיתוח ותחזוקה</p>	<p>חסר כביש גישה ראשי לשכונה חסרות מדרכות</p> <p>מערכת תאורה מיושנת</p> <p>שט"פ פרטיים מוזנחים מאד; הצבוריים- מתוחזקים בחלקם</p>	<p>תעלות ניקוז פתוחות-מטרד חמור, ביוב לקוי</p> <p>כביש גישה לעיירה פגום. חסרות מדרכות תאורה לקויה</p> <p>רוב השט"פ הפרטיים מוזנחים, הצבוריים- מתוחזקים</p>
בעיות בולטות בשירותים חברתיים וצבוריים	<p>חלק מכתות ביה"ס במבנים בלתי מתאימים</p> <p>המתנ"ס מצומצם בהיקפו המיסי ובהיקף מעילותו</p> <p>חסרים רופאים מקצועיים</p> <p>שירותי מסחר ירודים וחסרים</p> <p>אין טלפונים צבוריים</p>	<p>חסרות כתות גן המתנ"ס מצומצם בגודלו ופעולתו</p> <p>חסרים רופאים מקצועיים במרפאות</p> <p>שירותי מסחר ברמה ירודה</p> <p>חסרים תאי טלפון ציבורי</p>	<p>עיקר שירותי תרבות וחברה מחוץ לשכונה</p> <p>המרכז לשירותי רווחה רחוק</p> <p>חסרים שירותי מסחר, בעיקר בגבעה ב'</p> <p>טלפונים צבוריים אינם תקינים</p>	<p>חסרים מעונות יום; גנים זקוקים לשיפוץ; חלק ממבני ביה"ס לקוי מאד. אין תיכון עיוני</p> <p>המתנ"ס קטן וחסרה בו פעילות למבוגרים; חסרים מתקני ספורט</p> <p>במרפאה ציפיות ומחסור ברופאים ורופאי שיניים</p> <p>שירותי הנקיון המוניציפליים לקויים</p> <p>שירותי מסחר דלים המרכז המסחרי-מסרד תברואתי אין תחנת כיבוי או</p>

גבעת אולגה (חדרה) 1979	נווה ישראל (הרצליה) 1977	התקווה (תל-אביב) 1979	נווה אליעזר (תל-אביב) 1977	עיר גנים (ירושלים) 1979	נתיבות (כל היישוב) 1980
<p>השרות מדרכות ותאורה</p> <p>חצרות הבלוקים מוזנחות, חלק מסט"פ צבוריים לא פותחו</p> <p>מערכת ניקוז בעייתית</p> <p>ביוב רעוע</p> <p>מחסור במדרכות ובשבילים להולכי רגל</p> <p>תחזוקת חצרות טובה כחד-קומתיים, הזנחה בבתי קומות</p>	<p>בעיות ניקוז רבות</p> <p>דרכים פנימיות צרות וחסרות מדרכות</p> <p>כמעט אין סט"פ</p>	<p>סתומות ביוב</p> <p>סט"פ פרטיים מוזנחים בעיקר בבלוקים משנות ה-60</p>	<p>אין בעיות מיוחדות בשרותי תשתית</p> <p>חצרות פרטיות מוזנחות ב-60% מהבניינים, בעקר סביב לגדולים</p> <p>חלק מסט"פ צבוריים מוזנחים</p>	<p>מפגעי ביוב חמורים; בעיות מזבלה, עכברים, חולדות, יתושים וכו'</p> <p>תאורה דלילה</p> <p>רוב הסט"פ פרטיים וצבוריים מאד מוזנחים</p>	<p>שירותי תרבות וחברה מגוונים למדי, אך חסרים מחקבי ספורט.</p> <p>חסרים רופאים מקצועיים ושרות רפואי בלילה</p> <p>תחבורה צבורית לקויה</p> <p>קשיים חמורים בתפקוד המועצה המקומית</p>
<p>בבתי"ס מחסור בכיתות ומבנים טעוני שיפוץ</p> <p>המרכז הקהילתי מצומצם בגודל מיסי ופעילות</p> <p>יש רק מרמטה אחת בשכונה</p> <p>שרותים מסחריים ירודים</p> <p>חסרה תחבורה צבורית בתוך השכונה</p> <p>אין תחנת מטרה</p>	<p>בנין ביה"ס זקוק לשינוי ושיפוץ</p> <p>כמעט שאין שרותי תרבות וחברה</p> <p>מרכז מסחרי מנוון</p> <p>אין סניף דאר</p> <p>סלפון צבורי יחיד</p>	<p>שירותי תרבות וחברה בלתי מנוצלים; מוע-דוני נוער</p> <p>נסגרים; "בית דני" מתקטה לגייס משתתפים</p> <p>לשכת הרווחה מחוץ לשכונה</p> <p>אין תחנת מטרה</p> <p>שוק גדול ו-800 עסקים מספקים העסוקה אך גם מסרד, בעיקר למגורים המעורבים במ</p>	<p>מחסור בכתות מעון ובכתות גן פעילות תרבותית וחברתית מינימלית</p> <p>שרותי מסחר ירודים, רוב החנויות ריקות</p> <p>אין בית דאר</p> <p>אין נקודת מטרה</p>	<p>קיימים כל השרותים החבר-תיים והצבוריים וכן שרותים מסחריים; הנגישות קשה לחלק מהם, כולל ביה"ס היסודי, בשל מרחקים וסופוגרפיה תלולה</p> <p>חלק מן החנויות סגורות ומשמשות כמחסנים</p>	

בעיות המגורים האופייניות לשכונות הן :

- צפיפות דיוור - הצפיפות נמדדת במספר נפשות לחדר. נתוני צפיפות מסודרים מצאנו רק משנת 1972, אך ידוע שמאז חל ברוב האתרים שיפור ניכר. הנתונים החלקיים מן השנה שלפני פרויקט השיקום מצביעים על שיעורים גבוהים של צפיפות-יהר (2.5 ויותר נפשות לחדר) בשבע מעשר השכונות, שבהן נעים שיעורים אלה בין 10%-ל-25%. על צפיפות דיוור גבוהה מאד דווח בנווה-ישראל ובשכונת התקווה. בעכו-מזרח, באור-עקיבא ובנתיבות, שבהן היתה בנייה חדשה רבה יחסית בשנות ה-70, שיעורי צפיפות-היהר נמוכים יותר.

- דירות קטנות - קרוב למחצית הדירות בעשר השכונות נבנו במקורן כדירות קטנות בנות 28-55 מ"ר. חלק מהן אמנם הורחבו במרוצת השנים, אך עדיין שיעורי דירות קטנות גבוהים בשנות השמונים בהן השטח הממוצע של דירה חדשה בישראל מגיע ל-100 מ"ר, וזוגות צעירים משתדלים להימנע מלהיכנס לדירות ששטחן פחות מ-75 מ"ר. מגורים בדירה ששטחה הרבה פחות מכך נחשבים איפוא כתנאי מצוקה, גם כשמספר הנפשות במשק הבית אינו גבוה. תנאים אלה מבריחים מן השכונות משפחות השואפות לחיות בתנאים המקובלים כיום במדינה.

- חחזוקה לקויה של בניינים ודירות, בעיקר רטיבות - בכל השכונות נמצאה חחזוקה לקויה של חלק ניכר מן הדירות והבניינים. לא בכל מקום ידועים שיעורי הליקויים, אך לפחות במחצית השכונות הם היו גבוהים מאוד; בשכונת התקווה ובעיר-גנים כשלושה רבעים מן הדירות היו זקוקות לשיפוץ, בנווה-ישראל, בנווה-אליעזר ובנתיבות כ-60% היו זקוקות לכך. השיעורים לא היו שונים במידה רבה גם בשכונות האחרות. במחצית מן הדירות שנזקקו לשיפוץ דובר בשיפוץ יסודי ובמחציתן בשיפוצים קלים יותר.

- דירות ריקות - על ריבוי דירות ריקות (יותר מ-10% מהמלאי), תופעה המשמשת בדרך כלל כאינדיקטור להידרדרות השכונה, דווח משלוש שכונות: כנען, שכונת התקווה ונתיבות. רק בשכונת התקווה בלטה מאוד התופעה של מבנים נטושים לגמרי או למחצה, אטומים או פרוצים לכל רוח.

בכל השכונות, חוץ מעיר-גנים, צוין שחלקים ממערכות התשתית הפיסית של השכונה לקויים. פגמים חמורים במערכות הניקוז ו/או הביוב ו/או המים נמצאו בכנען, בעכו-מזרח, באור-עקיבא, בנווה-ישראל, בשכונת התקווה, בנווה-אליעזר ובעיקר בנתיבות. צורך בתוספת כבישים ו/או מדרכות ו/או תאורה ברחובות צויין בכל השכונות, חוץ מעיר-גנים ונווה-אליעזר.

שירותי מסחר דלים מאוד ומוזנחים מאוד נמצאו בשמונה מעשר השכונות. בשכונת התקווה שירותי המסחר מפותחים מאוד, אך בשוק מרובים המפגעים התברואתיים והאסתטיים.

שירותי בריאות שאינם משביעי רצון נמצאו בכל השכונות שמחוץ לערים הגדולות. בחלק מהן היתה צפיפות רבה במרפאה (בעיקר באור-עקיבא), וברובן חסרו רופאים מקצועיים, כולל רופאי שיניים.

במחצית השכונות נמצאו מוסדות חינוך טובלים ממחסור בכיתות, ובעיקר ממבנים הטעונים שיפוץ.

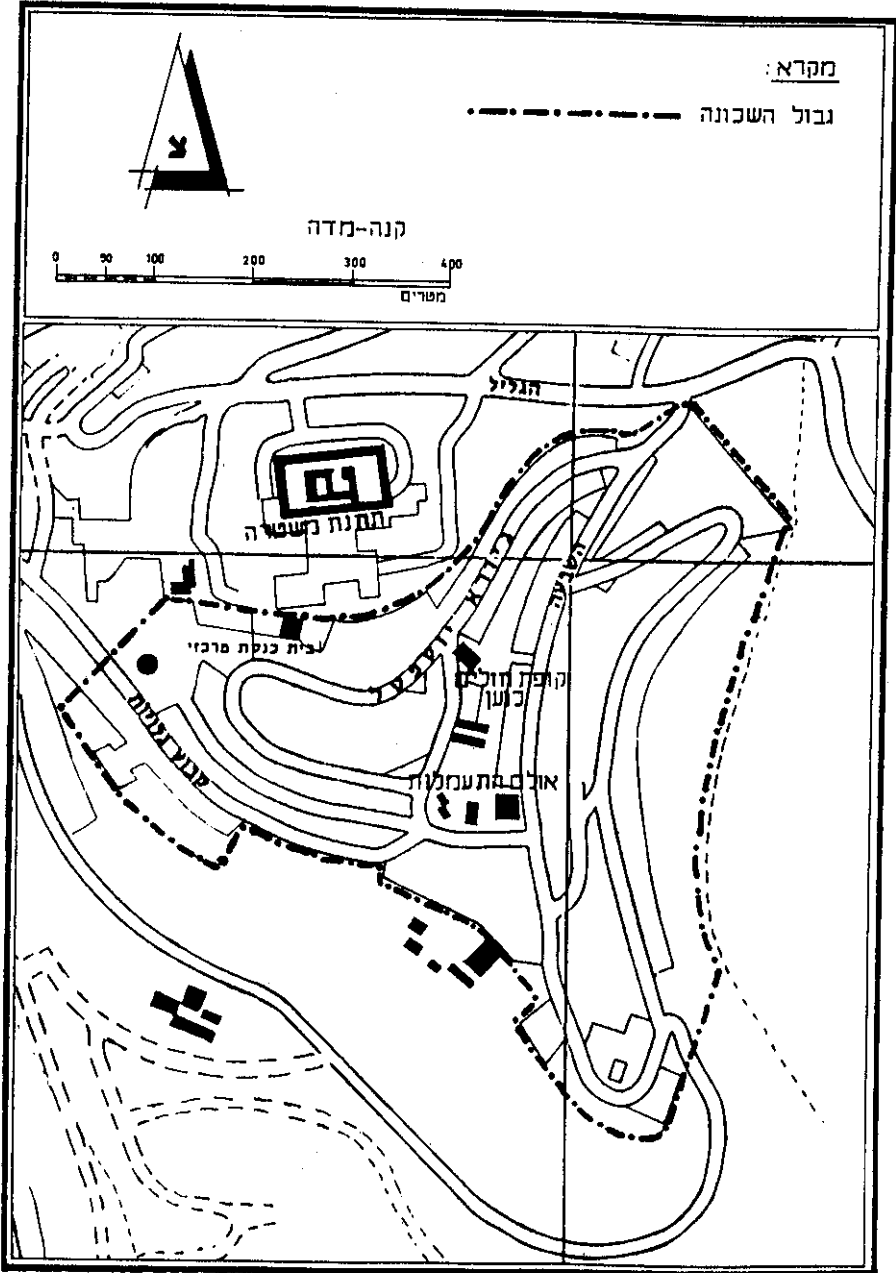
שירותי התרבות והחברה היו ברוב השכונות מצומצמים, הן בגודלם הפיסי של המתקנים והן ברמת הפעילות בהם. רק בשכונת התקווה נמסר על שירותים מסוג זה שאינם די מנוצלים.

בכל השכונות התלוננו על חסרון טלפונים ציבוריים ובחלקן על העדר חלק מן השירותים הציבוריים, בעיקר נקודת משטרה ובית דואר.

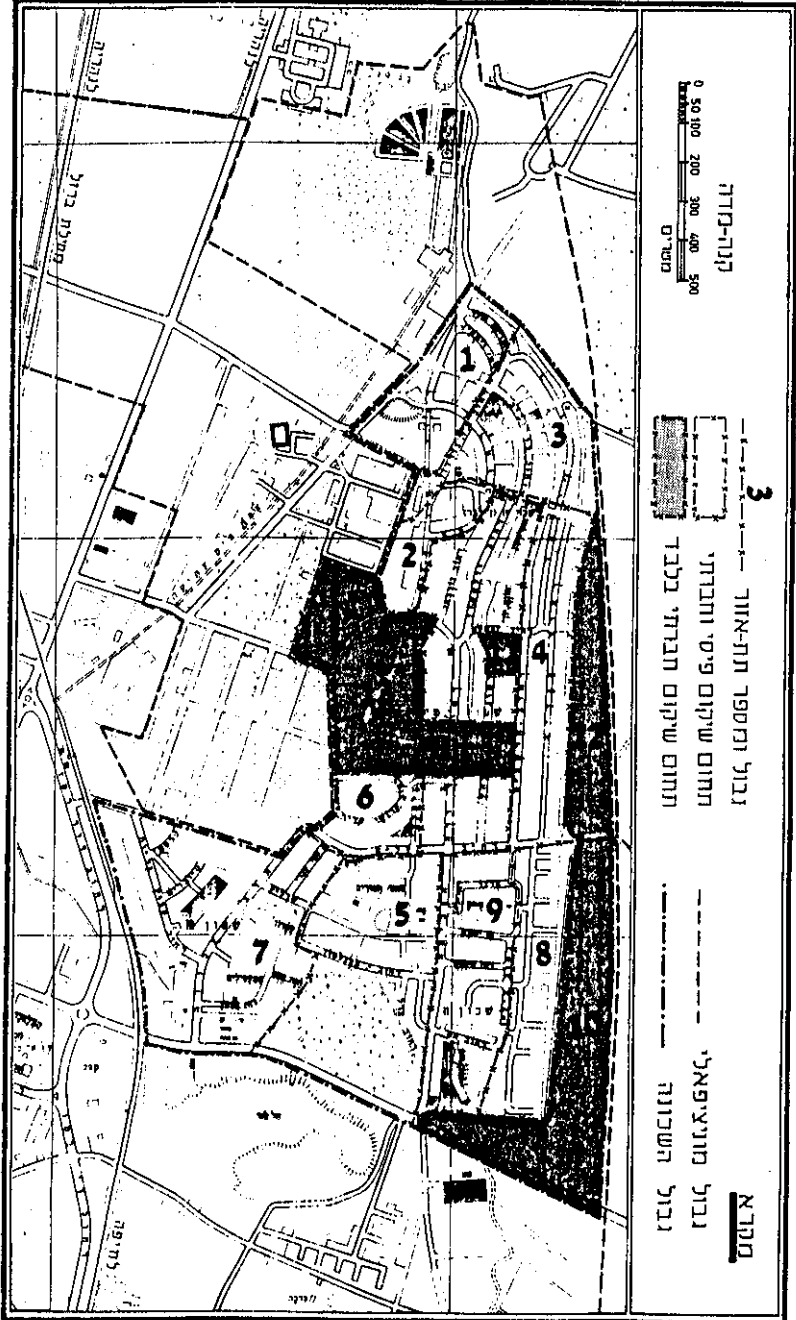
נספח לפרק 5

מפות עשר שכונות המחקר

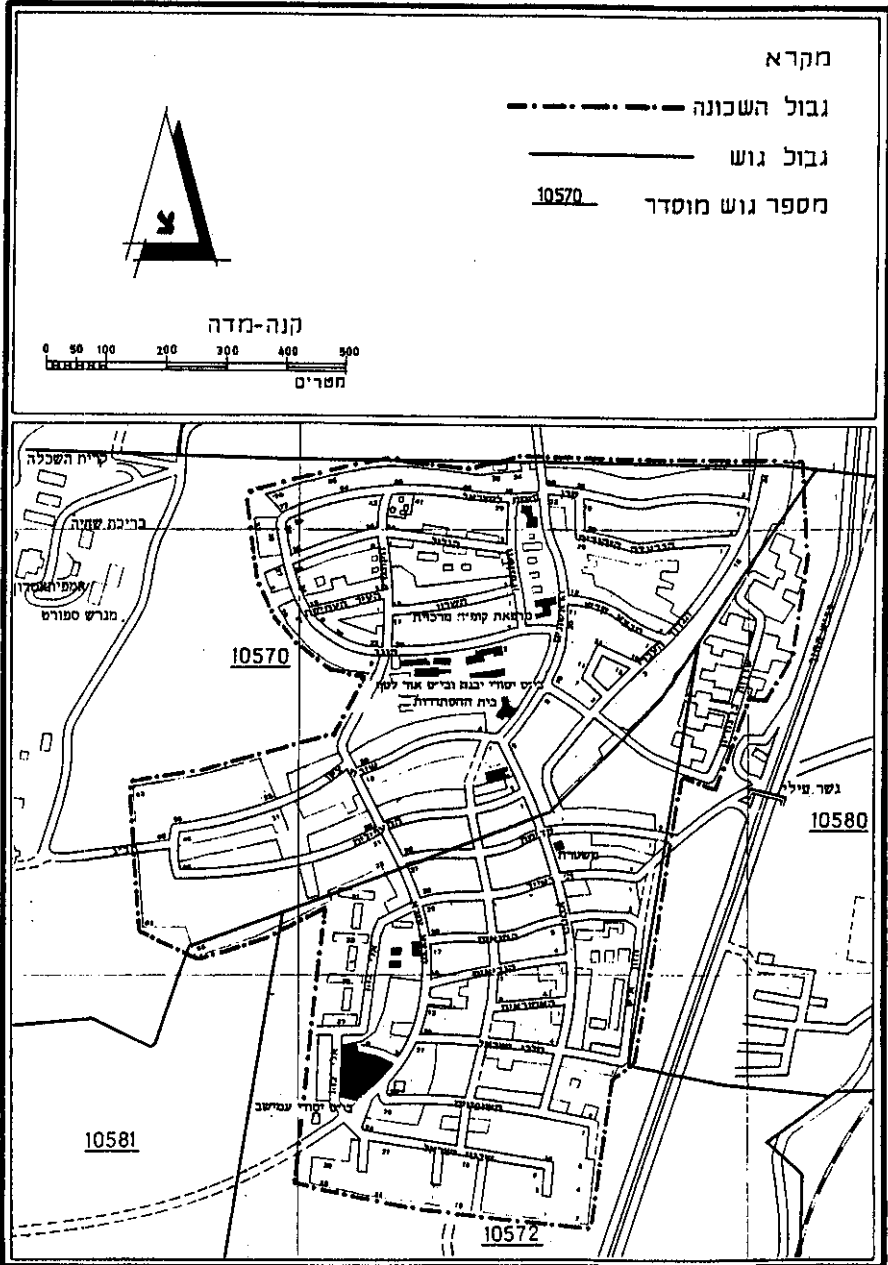
שכונת כנען



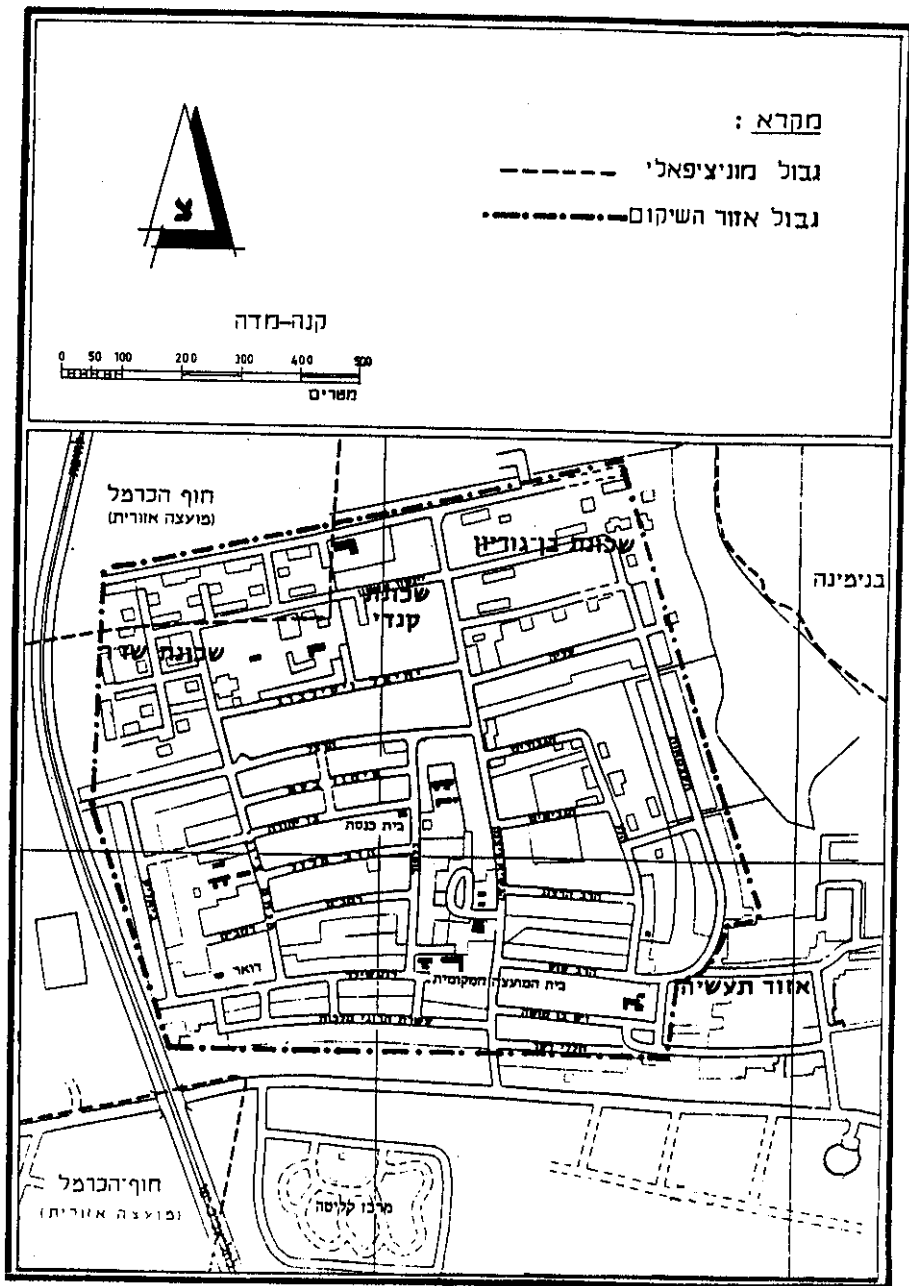
שכונת ענין מזרח



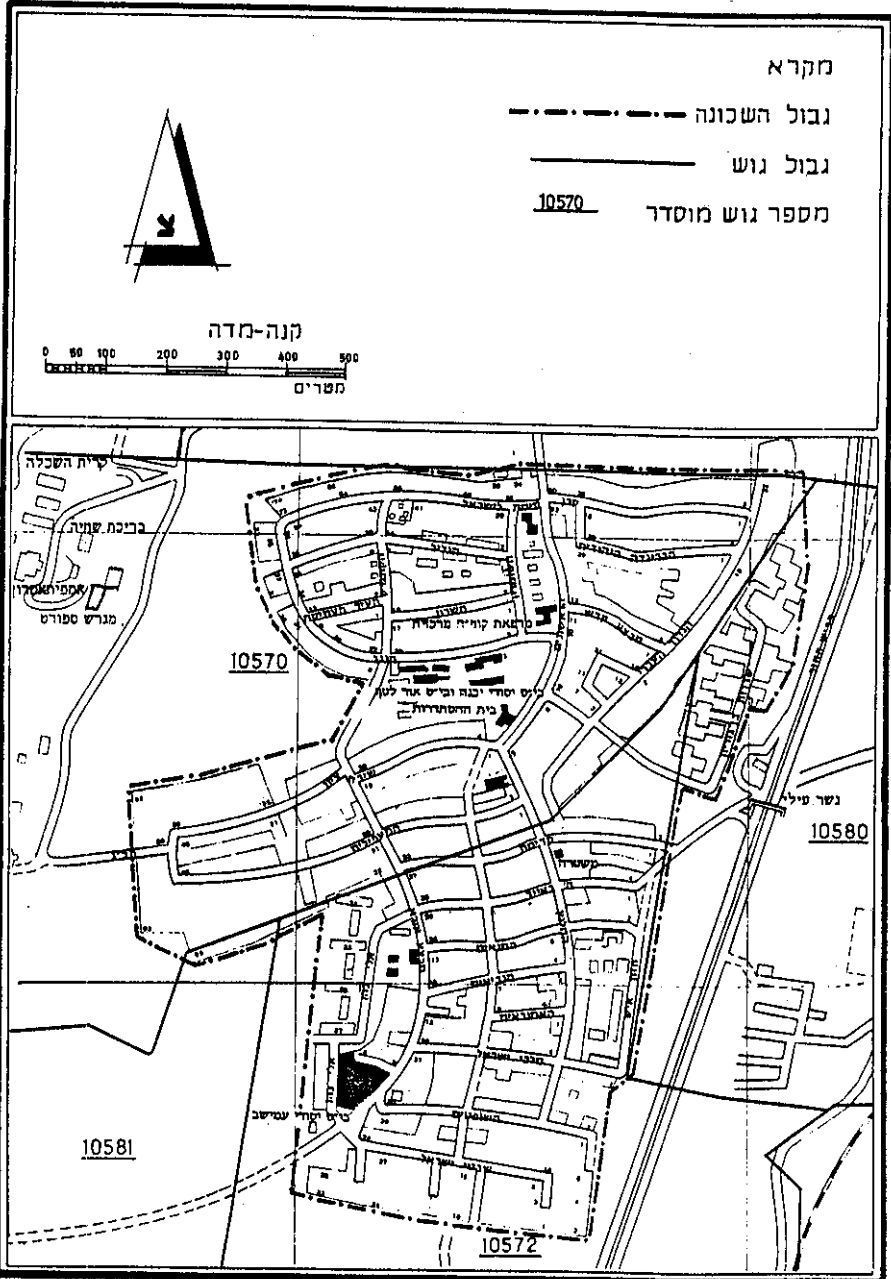
שכונת גבעת אולגה



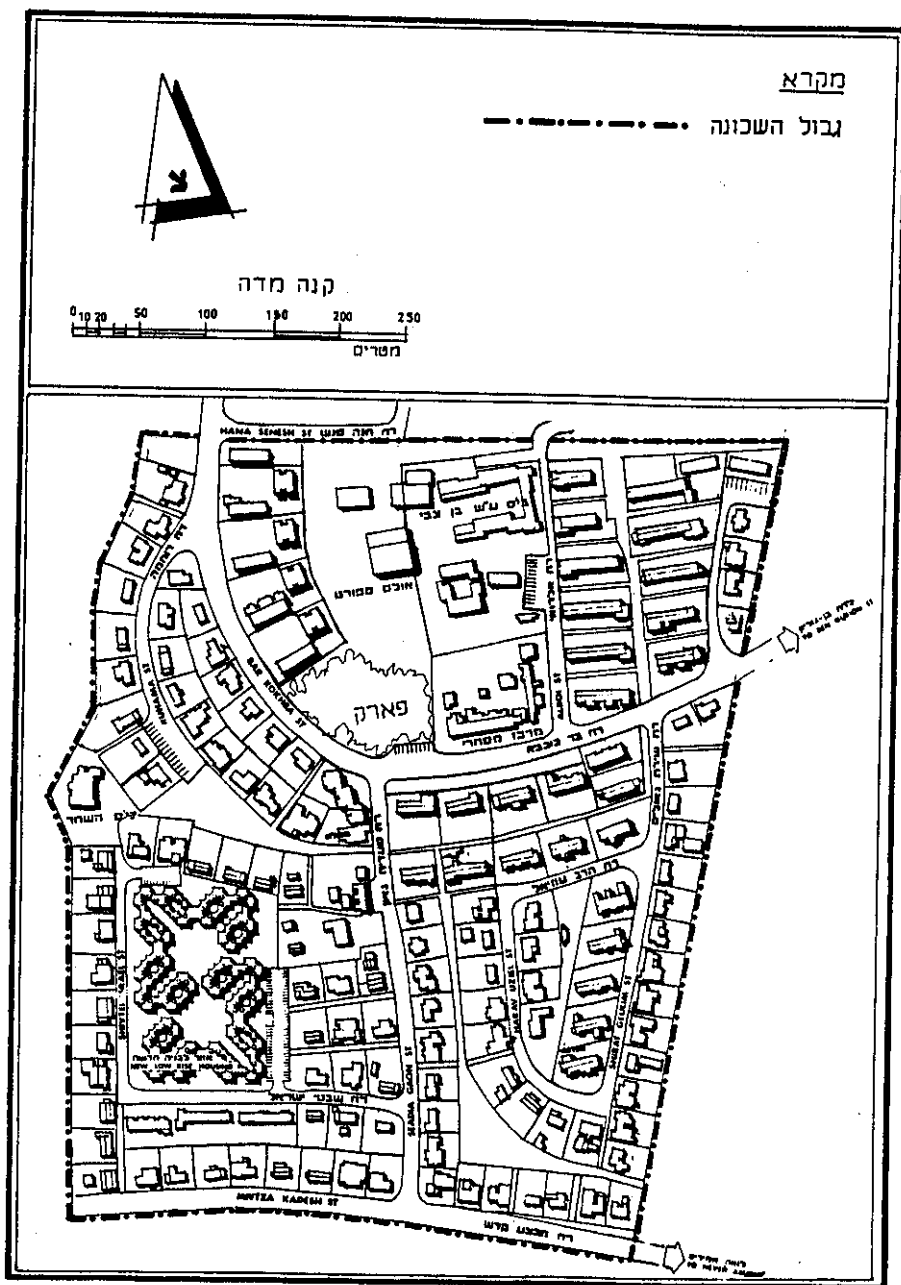
אור-עקיבא



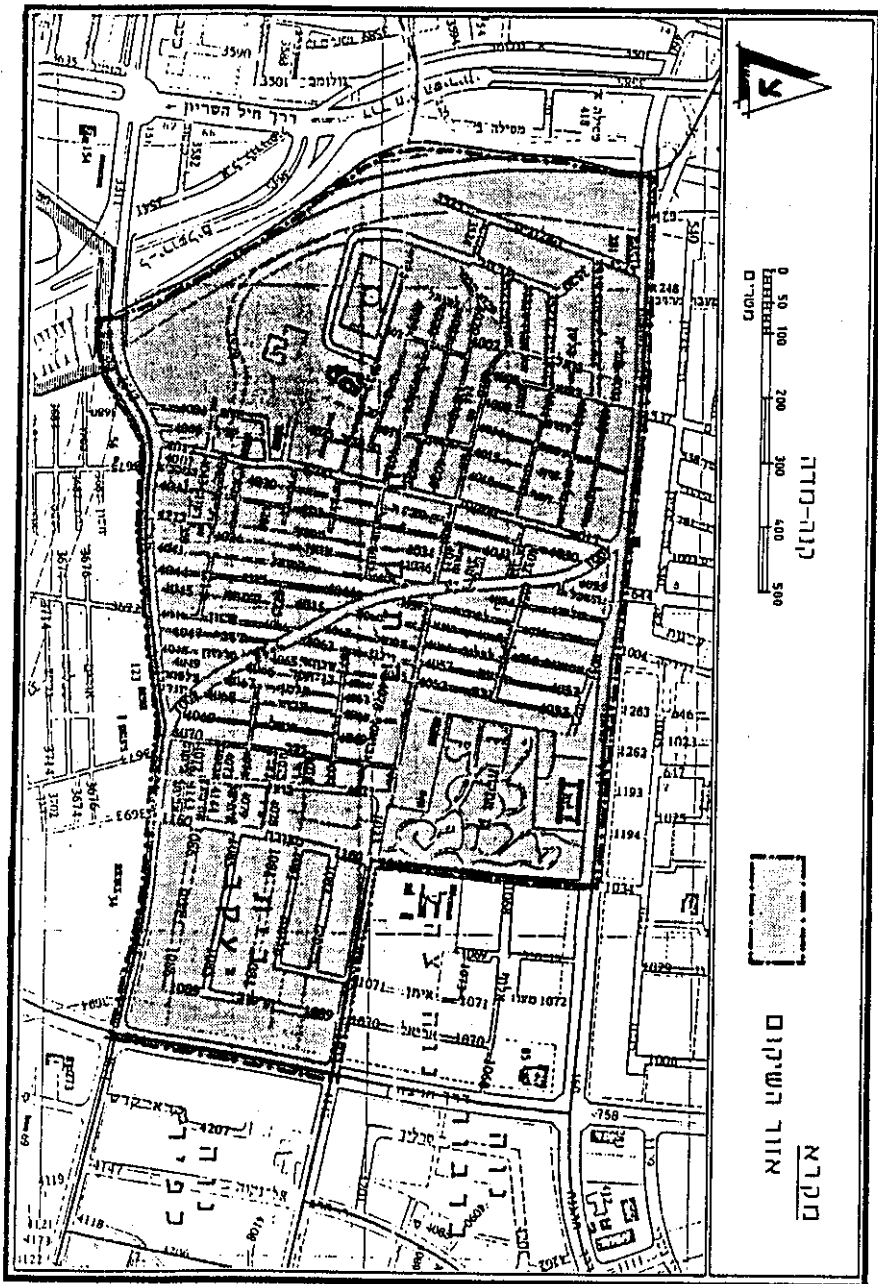
שכונת גבעת אולגה



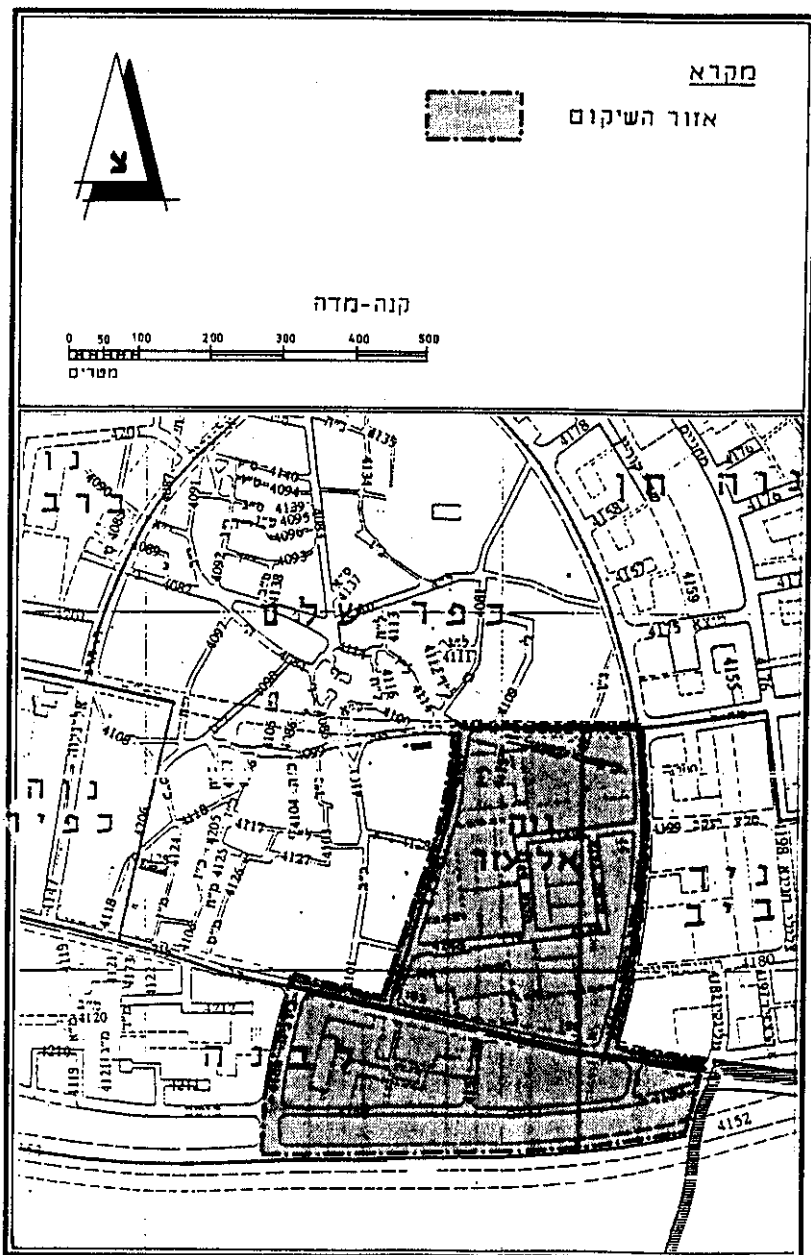
שכונת נווה ישראל



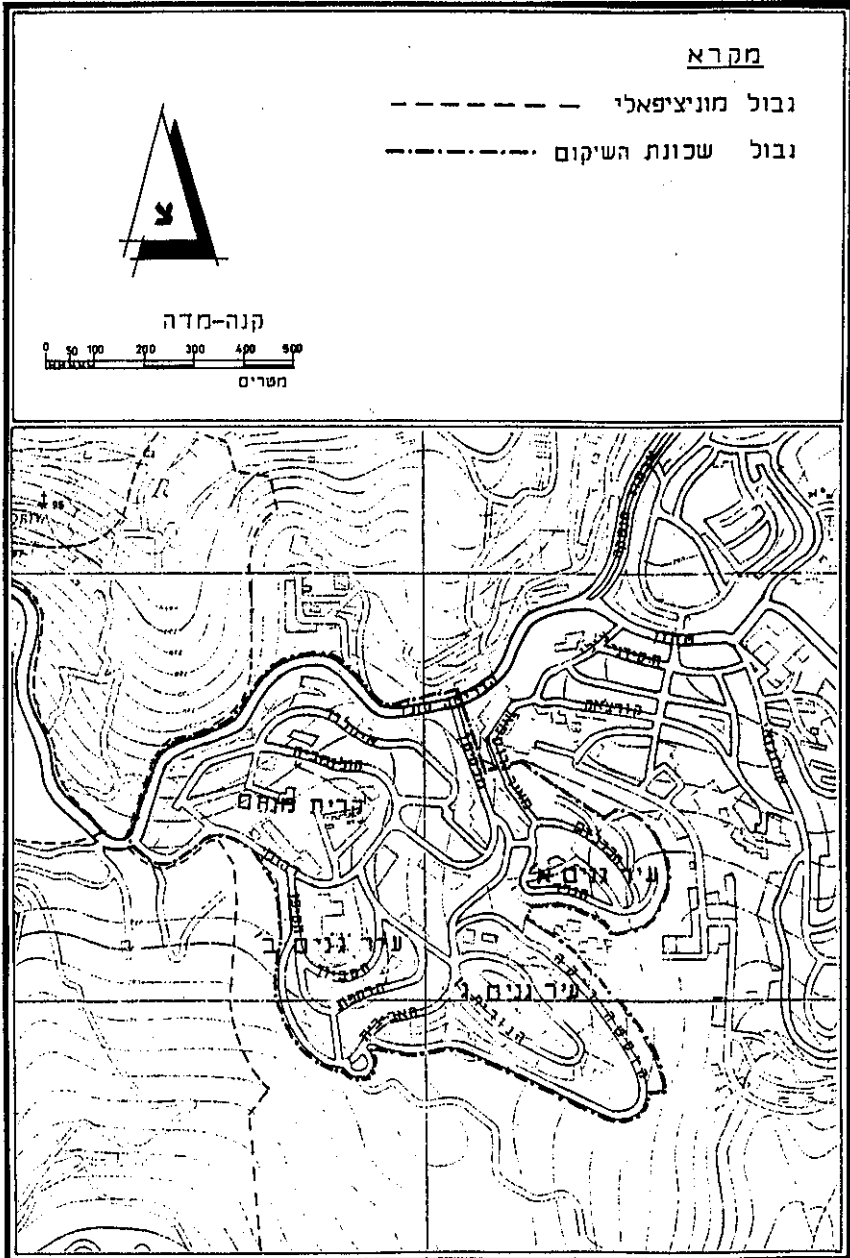
שכונת התקווה



שכונת נוה-אליעזר



שכונת עיר גנים-קרית מנחם



פרק ששי

תמורות בשכונות בתחום הדיור

בטרם נדון בתמורות שחלו בשכונות בתחום הדיור בתקופת פרויקט השיקום, נציג את מלאי הדיור בשכונות ומאפייניו הבטיסיים.

תשע מתוך עשר השכונות שבמחקר נבנו על קרקעות הלאום, בבנייה ציבורית, לאחר קום המדינה,¹ בעיקר בשנות ה-50 וה-60. השכונה העשירית - שכונת התקווה - יוצאת דופן, בהיותה מורכבת מבנייה פרטית על חלקות אדמה פרטיות בתקופה שקדמה להקמת המדינה.

הטבלאות שלהלן מתארות את מלאי הדיור בשכונות המחקר. מהן אנו לומדים, שחלק ניכר מן המלאי חדש למדי: 19% מכלל יחידות הדיור נבנו בשנות ה-70 ועוד 31% בשנות ה-60. רק מחצית מסה"כ היחידות בשכונות נבנו לפני יותר מ-25 שנים, ובתוכן מיעוט (בשכונת התקווה בלבד) בתקופה שקדמה להקמת המדינה.

ברוב השכונות ממשיכים לבנות בשנות ה-80. בנייה רבה מתרחשת בעכו, באור עקיבא, בנתיבות ובנווה אליעזר (החלק של שכונת לבנה). בנייה מועטה מתקיימת בגבעת הרקפות, בנווה ישראל ובשכונת התקווה. בגבעת אולגה, שלא נבנתה מאז 1975, קיימות תכניות לבנייה. רק בשכונת כנען שבצפת אין בונים בעשור האחרון, ואף לא ידוע על תכניות לבנייה.

קיים קשר ברור בין שנות הבנייה לבין טיפוסי הבניין וגודל הדירות. טיפוס הבניין הנפוץ ביותר בשנות ה-50 היה בניין מרובע בעל כניסה יחידה ל-4 יח"ד בשתי קומות, אך בנו גם בתים חד-קומתיים דו-משפחתיים ובניינים דו-קומתיים בעלי 2-4 כניסות, שבכל אחת 4 יח"ד. גודל הדירות בשלושת טיפוסי הבניין האלה היה מינימלי: תחילה 28-32 מ"ר, ובשנים מאוחרות יותר - עד 48 מ"ר. טור הדירות הקטנות (עד 55 מ"ר) בטבלה 6.2 כולל בדרך-כלל את כל הדירות של שנות ה-50, בתוספת חלק מדירות שנות ה-60. אולם למרות היותן קטנות וברמת גימור נמוכה, היה למרבית הדירות של שנות ה-50 יתרון חשוב: שטח קרקע פתוח סביבן, שיועד לנטיעות,² אך שימש במקרים רבים להרחבת הדירות הקטנות, כפי שיפורט בהמשך.

¹ כ-90% מ-70 השכונות שנכללו בפרוייקט השיקום, הן שיכונים ציבוריים שנבנו ע"י ממשלת ישראל. רק 7 מ-70 השכונות מורכבות, בעיקרן, מבנייה פרטית.

² בתקופת הצנע קיוו שהעולים יגדלו לעצמם ירקות בגינת הבית, ובכך יתקדבו לאידיאל החתישבות העובדת וגם יפתרו חלק מבעיית המחסור במזון.

טבלה מס' 6.1: מלאי הדיור בשכונות לפי תקופת הבנייה (אחוזים)

שנות ה-80	שנות ה-70	שנות ה-60	שנות ה-50	לפני הקמת המדינה	סה"כ יח"ד		סה"כ כ"כ
					1979		
					מס'	אחוז	
	19	31	38	12	100	23,900	סה"כ
	17	36	47	-	100	1,150	כנען (צפת)
סיימו - 200 יח"ד בבוקים בבן-גוריון ובנווה אלון; החלו 100 יח"ד בקוטג'ים דו-מש-פחתיים וכמה עשרות יח' בדו-קומתיים עם 4 משפחות	39	3	58	-	100	2,500	עכו מזרח
5 בלוקים של 4 קומות ברח' טביב	18	46	36	-	100	2,850	ג.הרקפות (ק.אתא)
נמשכת בניית בלוקים בבן-גוריון וקוטג'ים בשכונה המזרחית	29	48	23	-	100	2,200	אור עקיבא
הוגרלו מגרשים ל"בנה ביתך"	14	14	72	-	100	2,700	ג. אולגה (חדרה)
בלוק אחד בן 24 דירות	-	25	75	-	100	610	נ. ישראל (הרצ.)
32 דירות ברח' נתן ומספר יחידות לקשישים. בתכנון: "בנה ביתך" (כ-40 מגרשים)	3	8	40	50	100	5,500	התקווה (ת"א)
בנייה נמשכת של בלוקים בשיכון רובנס ובשכונת לבנה	30	70	-	-	100	1,080	נ. אליעזר (ת"א)
אזור "מצפה מנחם" דירות בסטנדרט גבוה	18	72	10	-	100	3,300	עיר גנים (י-ם)
החלה בנייה במסגרת "בנה ביתך", נבנים קוטג'ים ובתים טוריים עם דירות גדולות	46	30	24	-	100	2,000	נתיבות

¹ בדרך כלל, מספר יחידות הדיור גבוה ממספר משקי הבית בשכונה, כי חלק מן הדירות ריקות, חלק בשימוש לצורכי ציבור וחלק מן הדירות הקטנות אוחדו, כדי לספק שטח מגורים מתאים למשפחות גדולות. ההפרש גבוה במיוחד בשכונת התקווה, שבה דווח על כ-3,890 משקי בית (דגני, 1979) בכ-5,500 יחידות דיור (הרפז, 1982). לעומת זאת, בנווה אליעזר שבתל-אביב יש יותר משקי בית מאשר דירות, כי יש דירות המאכלסות יותר ממשק בית אחד.

טבלה מס' 6.2: טיפוסים מבנים וגודל דירות בשכונות (אחוזים)

דירות עד 55 מ"ר ¹	דירות במבנים חד-קומתיים ודו-קומתיים ²	
45	47	ס ה " כ
67	52	כנען (צפת)
60	61	עכו
40	36	ג. הרקפות (ק.אתא)
33	23	אור עקיבא
85	60	ג. אולגה (חדדה)
100	75	נ. ישראל (הרצ.)
שטח ממוצע 55 מ"ר	77	התקווה (ת"א)
57	20	נ. אליעזר (ת"א)
24 ³	15	עיר גנים (י-ם)
12 ³	38	נתיבות

- ¹ גודל עם סיום הבנייה; חלקן הורחבו בתקופות מאוחרות יותר.
² קיימים בתים חד-קומתיים דו-משפחתיים אחדים באזור הוותיק של שכונת לבנה.
³ עד 50 מ"ר; אין נתון עד 55 מ"ר.

דירות שנות ה-60 היו בדרך כלל בעלות הנתונים הגרועים ביותר: הן גם קטנות (אמנם, רבות בנות 3 חדרים, אך הגודל השכיח רק 48-64 מ"ר), וגם חסרות את הקרבה לקרקע: רובן נבנו בבולקים טוריים בני 3-4 קומות. בשכונות רבות אזורי הבנייה של שנות ה-60 הם החלקים המוזנחים ביותר והפחות רצויים למגורים.

בשנות ה-70 גדל במידה ניכרת הגודל הממוצע של הדירות בשיכונים הציבוריים: 72-88 מ"ר היו הגדלים השכיחים. לחלק מן השכונות נוספו בניינים גבוהים של 5-10 קומות. רמת הגימור וההקפדה על פיתוח השטח מסביב לבניינים שופרו במידה ניכרת.

הבנייה של שנות ה-80 מצטיינת בהגדלת המגוון של טיפוס הבניין, ובעיקר בהצע דירות גדולות בסטנדרד בנייה גבוה. במספר שכונות התחילו לבנות בתים מדורגים וקוטג'ים דו-משפחתיים, המקובלים כיום בשכונות המעמד הבינוני-גבוה בישראל.

בעלות על הדירות

בתשע השכונות, שנבנו בבנייה ציבורית, הועברו הדירות עם סיום בנייתן לניהולן של חברות ציבוריות, לצורך אכלוס, גביית שכר דירה מסובסד ואחזקה. החברות הציבוריות הללו ממשיכות עד היום לנהל ולתחזק חלק ניכר ממלאי הדירות בתשע השכונות, כלהלן:

כנען (צפת)	- חברת עמידר;
עכו מזרח	- חברת עמידר;
ג. הרקפות (ק. אתא)	- חברת עמיגור;
אור עקיבא	- חברת עמידר;
ג. אולגה (חדרה)	- חברת עמידר;
נ. ישראל(הרצ.)	- חברת עמידר;
נ. אליעזר (ת"א)	- חברת חלמיש (רוב) וחברת עמידר (מיעוט);
עיר גנים (י-ם)	- חברת פרזות, חברת עמידר וחברת עמיגור;
נתיבות	- חברת עמיגור.

כל החברות הציבוריות מאפשרות לדייריהן, ובדרך כלל מתמרצות את דייריהן, לרכוש את הדירות שהם גרים בהן. מחיר הרכישה לדיירים היה במשך רוב השנים נמוך במידה ניכרת ממחיר השוק של הדירות, ומדי פעם נערכו "מבצעי רכישה", בתנאים נוחים במיוחד. כתוצאה מכך מצאנו ש-46% מן הדירות בתשע השכונות הנ"ל עברו לבעלות פרטית עוד לפני כניסת פרויקט השיקום. ברוב המכריע של המקרים הבעלים הם דיירי הדירות.

בשנות ה-80 הגבירו החברות הציבוריות את מאמציהן למכירת דירות לדייריהן בכל רחבי המדינה, ובמיוחד לתושבי שכונות השיקום.¹ באוקטובר 1981 הוגדלו במידה ניכרת התמריצים שנועדו לעודד דיירי שיכונים ציבוריים לרכוש את דירותיהם. בנוסף להלוואות מסובסדות, הוחלט לתת לדיירים הנחה בשיעור 25% ממחיר דירתם בשוק, כאשר ההנחה המרבית עבור תושבי שכונות הפרויקט גדולה יותר (100,000 שקל) מאשר במקומות אחרים (75,000 שקל). מימון הקניות נעשה בעזרת תכניות ההלוואות הרגילות של משרד השיכון.

בדצמבר 1982 פורסמה תכנית הלוואות מיוחדת לרוכשי דירות מן החברות הציבוריות, וניתנו בה הטבות מיוחדות לכל הרוכשים, ובמיוחד לתושבי שכונות השיקום. רקי להם ניתנה הזכות לקבל הלוואה שכרבע ממנה בלתי צמוד (אלמנט משמעותי מאוד בתנאי האינפלציה של ישראל) ויתרה צמוד, אך ללא ריבית. תושבי אזורים אחרים קיבלו הלוואות בגובה דומה, שכולן צמודות ומחצית סכומן גם חייב בריבית של 6% לשנה.

החל מסוף 1982 נעשתה איפוא קניית הדירה כדאית מאוד, במיוחד לתושבי שכונות השיקום. המחיר ששולם ע"י רוכשי דירות מעמידר בתקופת שיא הכדאיות, בסוף - 1982, היה כ-10%-20 מערך הדירה בשוק (תלוי בגודל הדירה), בעוד ששנתיים קודם לכן שילמו דיירי עמידר שרכשו דירותיהם כ-40%-60 מערךן בשוק, ובסוף 1983 שוב עלה השיעור המשולם לכדי 20%-40 מן הערך.²

שיעורי הבעלות על דירות בשכונות המחקר והשינויים שחלו בהם בתקופה הנחקרת מוצגים בטבלה 6.3.

¹ פירוט התכניות והמחירים עפ"י ר. לרמן, א. בורוכוב וד. עברון, 1985.
² שם, עמ' 20א'. בתנאי ההיפר-אינפלציה השינויים בכדאיות תלויים במידה רבה בקצב ערכון המחיר בשקלים, המפגרי לעיתים קרובות אחרי השינוי המהיר של ערך השקל ביחס לדולר. המחיר הממוצע של דירת עמידר ב-1982/83 היה כ-10,000 דולר.

טבלה 6.3 בעלות פרטית על הדירות

קבוצה או שכונה	זמן	סה"כ יח"ד מאוכלסות*	בעלות פרטית	ה ע ר ו ת
יהודים בישראל	1978	847,550	70%	מקור: למ"ט, סקר תנאי דיור, 1978. אין סקר מעודכן יותר
סה"כ 9 השכונות (בלי התקווה)	"לפני"	15,510	46%	
	1983	16,260	55%	
כנען (צמח)	1980	840	32%	רוכשים בעיקר דירות משנות ה-50 ומשנות ה-70.
	1983	860	50%	חנתון ט-1983 - אומדן.
עכו מזרח	1980	1,500	69%	כל 1,500 הדירות הללו במבנים בני 1-2 קומות; באזור הבלוקים החדשים (כ-1,000 דירות) שיעורי הבעלות נמוכים יותר.
	1983	1,500	75%	
ג. הרקפות (ק.אחא)	1980	2,280	13%	כמעט כל הדירות הללו בבלוקים גדולים; לגבי כ-500 דירות נוספות, רובן בבתים נמוכים, אין רישום, אך ידוע ששיעורי הבעלות גבוהים מאד.
	1983	2,280	20%	
אור עקיבא	1981	2,050	33%	בצמודי קרקע-50%; בבלוקים-29%; שיעורי הרכישות בעליה: 18-1979, 18-1982, 177-1982; חלק מהרכישה בבנייה החדשה, שאינה ניתנת לשכירות.
	1983	2,330	42%	
ג. אולגה (חדרה)	1980	2,500	56%	באזור החד קומתי-90% בעלות, ברוב אזורי החד-קומתי היה כ-70% ועלה במידה ניכרת; בבלוקים כ-10% היו בבעלות.
	1983	2,470	72%	
נ. ישראל (הרצ.)	1977	510	68%	שיעור השינוי גדול, למדי אך גם התקופה ארוכה, יחסית.
	1983	580	82%	
התקווה (ת"א)	1979	3,880	א.נ.	אין נתונים, אך ידוע שלא היה שינוי משמעותי.
	1983	3,500	94%	
נ. אליעזר (ת"א)	1977	1,080	64%	חלמיש מכרה דירות אחדות, אך החזירה לבעלותה דירות אחרות.
	1983	1,390	63%	
ע. גנים (י-ס)	1979	3,100	63%	בעיר גנים ג', שרובה בלוקים גדולים-41% בבעלות; בעיר גנים א', שרובה דו-משפחתיים-77% היו בבעלות (1979).
	1983	3,120	68%	
נתיבות	1981	1,650	33%	חלק ניכר מן העלייה בשיעור בשל בנייה חדשה, שאינה מועברת לשכירות.
	1983	1,730	43%	

מקורות: נתוני 1979 - סקרים שכונתיים למיניהם; נתוני 1983 - בדיקות מפורטות ע"י חוקרי השכונות שהסתייעו חלקית בלבד בנתוני החברות הצבוריות.

- 1 דירות בבעלות פרטית הן דירות שאינן בבעלות ציבורית. ברובן הבעלים הם גם הדיירים, אך נכללות ביניהן גם דירות המושכרות בשכירות פרטית רגילה, ובשכונת התקווה גם דירות המושכרות ע"י בעליהן בדמי מסחה.
- 2 על פי מספר משקי בית בשכונה, שהוא קטן ממספר הדירות, חוץ מגזרת אליעזר, שבה מספר הדירות ב-1977 היה קטן ממספר משקי הבית (1,140).
- 3 נתוני עכו רק מאזור השיקום המיסי, הכולל מ-1,500 מ-2,500 יחידות הדיור.
- 4 נתוני גבעת הרקפות רק מן האזור המנוהל ע"י עמיגור, שאינו כולל כ-500 דירות נוספות, שבגבולות השכונה.
- 5 מספרי הדירות ושיעורי הבעלות לפי נתוני עיריית תל-אביב, הכוללים בשכונה ב-1983 כ-300 דירות חדשות, שלא היו בגבולות השיקום המקוריים (הרפז, 1983).

שנתונים המוצגים בטבלה 6.3 נאספו ממקורות רבים ושוניים. עבור נקודת הזמן שלפני פרויקט השיקום (יש לשים לב להבדל בשנה בשכונות השונות) הסתמכנו על סקרים שכונתיים חלקיים ועל נתונים שאספו מנהלי הפרוייקט הפיסי בכל שכונה בראשית דרכה בשיקום. הנתונים עבור 1983 "נבנו" על סמך חומר שנאסף בחברות הציבוריות, הממשיכות לנהל את רישומי רוב מלאי הדיור, כולל דירות שנמכרו לדייריהן, בתוספת מידע שנאסף ממקורות שונים בשדה, עבור חלקי השכונות שאין לגביהן רישום מסודר. המידע שנאסף ניתן לסיכום כלהלן:

1. בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום, היו הבדלים ניכרים בשיעורי הבעלות על דירות בין השכונות השונות:

- בשכונה אחת - בגבעת הרקפות שבקריית-אתא - היה השיעור נמוך מאוד - 13%. (יש לציין שהנתונים מתייחסים רק ל-2,280 דירות עמיגור; אין נתונים ביחס ל-500 דירות נוספות בשכונה, אך ידוע, ששיעורי הבעלות בהן גבוהים מאוד).

- בשלוש שכונות היו שיעורי הבעלות נמוכים, כשליש מן הדירות בלבד. השכונות הן שתי עיירות הפיתוח נתיבות ואור עקיבא, ושכונת כנען שבצפת.

- בארבע שכונות היו שיעורי הבעלות גבוהים למדי: 63%-69%, וקרובים לממוצע הישראלי: 70%. בשכונה נוספת - גבעת אולגה - קצת יותר ממחצית הדירות היו בבעלות פרטית.

- בשכונה אחת היו כמעט כל הדירות בבעלות פרטית - שכונת התקווה; זוהי שכונה שנבנתה מראש בבנייה פרטית על חלקות אדמה פרטיות.

2. בתוך השכונות נמצאו הבדלים ניכרים בין אזורים שונים. כמעט מכל השכונות נמסר, ששיעורי הבעלות באזורי הבנייה הנמוכה (בדרך כלל 2-4 דירות לבניין) גבוהים, בעוד שבבלוקים מרובי הדיירים (בדרך-כלל 3-4 קומות וכניסות אחדות) שיעורי הבעלות הפרטית על הדירות נמוכים. בגבעת אולגה ההבדלים חדים במיוחד: 90% בבעלות פרטית בבתיים החד-קומתיים ורק 10% - בבלוקים.

3. נתוני 1983 מלמדים שקצב גידול שיעורי הבעלות הפרטית על הדירות שונה בשכונות השונות:

- בשתי השכונות של תל-אביב, לא היה שינוי של ממש בשיעורים.
- בחמש שכונות חל שינוי של 5-10% בשיעורי הבעלות. מביניהן, השינוי המשמעותי יותר חל באור עקיבא ובנתיבות, שהגיעו ל-9-10% נוספים תוך שנתיים, בעוד שבשכונות האחרות, היה שיעור השינוי השנתי קטן יותר.
- משלוש שכונות - גבעת אולגה, כנען ונווה ישראל - דווח על תוספת גדולה של 14-18% לשיעורי הבעלות; בשתי הראשונות תוך שלוש שנים ובשלישית תוך שש שנים.

המסקנה הנובעת ממצאים אלה היא, שהשיפור בתנאי הרכישה שהנהיג פרוייקט השיקום העלה בדרך-כלל את שיעורי הבעלות הפרטית על דירות בשכונות המצוקה הנחקרות, אך רק במחציתן היו עליות בולטות של כ-5% לשנה. להערכתנו, הסיבות העיקריות לשינוי שאינו דרמטי הן:

1. במשך השנים הראשונות לפעילות הפרוייקט לא נתנו הקלות מיוחדות לרוכשי דירות בשכונות השיקום. אלה פורסמו רק מאוחר, יחסית, חלקן כשנה לפני מועד הבדיקה של המחקר ורובן רק חודשים מעטים לפנייה; יתכן שהשפעתם תגבר בשנים הבאות.

2. לדיירי הגרים בשכירות ציבורית מובטחת הדירה למשך כל ימי חייהם תמורת שכר דירה חודשי נמוך ביותר; שכר דירה מקובל הוא 13-15 דולר לחודש, שהם 10%-25 מדמי שכירות פרטית באותם אזורים. יתר על כן, משפחות נתמכות טעד משלמות רק חלק מסכום זה, ולעתים קרובות פטורות כליל משכר דירה.

3. פוטנציאל רוכשי הדירות בשכונות המצוקה מוגבל, מפני שתלק מתושביהן לא יהיו מסוגלים לעמוד בתשלומי רכישה משמעותיים כלשהם. בבדיקה מפורטת שנערכה באחת השכונות נמצא, שהפוטנציאל הגיע ל-75% בלבד ממשקי הבית בשכונה: 12% היו מקרים סוציאליים קשים (משפחות חד-הוריות מרובות ילדים, נכים ואחרים), 10% קשישים ו-4% נתונים בטכסוכים תוך-משפחתיים.¹

4. פרוייקט השיקום מפלה בין בעלי דירות לשוכרי דירות: הראשונים נדרשים לשלם (לפחות חלקית) תמורת שיפוצים למיניהם, בעוד שהאחרונים - שלעיתים גרים באותו בניין עצמו - מקבלים את ההטבות בחינם, או כמעט בחינם. פעילות זו הוא בגדר תמריץ שלילי לרכישת דירות בשכונות השיקום.

5. למרות השיפור בתנאי הרכישה, עדיין קיימים מכשולים כספיים ואדמיניסטרטיביים, וביניהם הליך שמאות לא-סטנדרטי לקביעת מחיר הדירה, גובה התשלום הראשון ועוד.

1 ר' משרד הבינוי והשיכון, 1983, עמ' 15.

כל המגבלות הללו קיימות בכל השכונות. אף-על-פי-כן מצאנו שבאחדות חל שינוי בולט בשיעורי הבעלות בשנות פעילותו של הפרוייקט, ובאחרות כמעט שלא חל שינוי. חיפשו הסבר לשוני זה בין השכונות. על-פי מה שמסרו החוקרים מפייהם של האינפורמנטים בשכונות, נראה שמידת ההצלחה של מבצעי מכירת דירות לדייריהן תלויה בגורמים הבאים:

1. בראש ובראשונה במאמץ המוקדש לנושא על-ידי מנהל פרוייקט השיקום. היו מנהלים שטברו, שהגדלת שיעורי הבעלות על הדירות היא המפתח לשיקום השכונה, ומשום כך הקדישו מאמץ רב לקידום המכירה. הם פנו אישית לרוכשים הפוטנציאליים, הסבירו להם את התועלת ברכישה בזמן המתאים, סייעו להם בהליכים הפורמליים לקבלת ההלוואות המסובסדות ולעיתים גם ניסו להשפיע על מערכת השיקום לשנות את תנאי הרכישה (לכלל הדיירים, לא לדייר ספציפי). לעומת זאת, היו מנהלים שהסתפקו בפרסום שגרתי של תנאי המכירה, מבלי לנקוט בפעולות נוספות.

2. בסיכוייהם של הרוכשים להרחיב את הדירה הקנויה. כאמור לעיל, בשל שכר הדירה הנמוך וגורמים אחרים חסר לעיתים קרובות התמריץ לרכישה. במקום שבו יודעים התושבים שרבים סיכוייהם לקבל רשיון והלוואות להרחבה, נוצר התמריץ החסר.

3. במצבם הכלכלי של הרוכשים הפוטנציאליים. מובן מאליו שלגורם זה יש משקל נכבד, אך הוא קטן יותר משאפשר היה לצפות. בגבעת הרקפות, למשל, ההכנסה החציונית גבוהה מזו של נווה אליעזר, אך שיעור הבעלות על דירות בראשונה נמוך יותר במידה ניכרת. שיעורם של העניים ביותר קובע גבול עליון לשיעור הרוכשים האפשרי, אך למיטב הערכתנו גבול זה אינו נמוך משני שלישי המשפחות בשכונות שבדקנו.

לסיכום: בחמש מעשר השכונות, שיעורי הבעלות על הדירות גבוהים (63%-82%) וקרובים למוצע הישראלי (70%), ובשכונת התקווה הם מגיעים עד 94%. בארבע שכונות הם עדיין נמוכים: בשתי עיירות הפיתוח - אור עקיבא ונתביות (42%-43%), בכנען שבצפת (50%), ובעיקר, בגבעת הרקפות (20%). ההלוואות המסובסדות וההנחות המיוחדות לרכישת דירות במסגרת פרוייקט השיקום לא גרמו למהפך בשיעורי הבעלות, אך השפיעו על מספר הרכישות השנתי בחלק מן השכונות: בשלוש בשכונות - גבעת-אולגה, כנען ונווה-ישראל - עלו שיעורי הבעלות הפרטית במידה ניכרת; בחמש שכונות: גבעת-הרקפות, עכו-מזרח¹, אור-עקיבא, עיר-גנים¹ ונתביות במידה מתונה, ובשתי השכונות התל-אביביות - לא חל שינוי, יחסית לתקופה שקדמה לפרוייקט.

¹ השינויים בעכו-מזרח ובעיר גנים נראים קטנים, אך יש לזכור שהגדלת שיעור בעלי הדירות עשויה להיות קשה במיוחד דווקא בשכונות שבהן שיעורי הבעלות היו גבוהים עוד לפני תחילת פרוייקט השיקום, משום שרוב התושבים שיכלו להרשות זאת לעצמם כבר רכשו את דירותיהם מידי החברות הציבוריות.

מגורים בצפיפות יתר

המדד המקובל בישראל למדידת צפיפות דיור הוא מספר הנפשות לחדר (גם חצי חדר נחשב כחדר; מטבח ושירותים אינם נספרים כחדרים). המדד לצפיפות יתר, שנקבע בראשית ימי המדינה, היה 3 ויותר נפשות לחדר. בשנים האחרונות, כשיעור האוכלוסייה היהודית הגרה בצפיפות של +3 נפשות לחדר ירד מאד (1.6% ממשקי הבית היהודית ב-1980), מדובר על 2.5 ויותר נפשות לחדר כקריטריון לצפיפות יתר. בטבלה שלהלן השתמשנו בשני הקריטריונים (+2.5, +3), אולם במקום שאלה חסרו (כנען, גבעת הרקפות), הצגנו קריטריונים אחרים.

על-פי המדדים המקובלים הנ"ל, חלה ירידה חדה בשיעור המתגוררים בצפיפות יתר בשכונות הנחקרות בעשור שבין 1972 ל-1983, במקביל לירידה שחלה בשיעורים אלה בישראל כולה. אמנם, המדד שונה (ר' הערה מס' 1 לטבלה), ובכל זאת, סביר לטעון שחל שינוי משמעותי: השיעור הממוצע של הגרים בצפיפות חמורה של 3 ויותר נפשות לחדר ירד מ-16% ל-3%, וזה של הגרים בצפיפות של 2.5 ויותר נפשות לחדר ירד מ-25% ל-8%.

באוכלוסייה היהודית בישראל חלה הירידה הגדולה בין 1972 ל-1979. לאחר מכן הוסיפו השיעורים לרדת, אולם לא נשאר כבר הרבה "ממה לרדת". גם בחלק משכונות המחקר חלה עיקר הירידה לפני תחילת פעולתו של פרויקט השיקום (במיוחד בנתיבות), אולם התבוננות בממוצעים מלמדת, שאם כי חלקה הגדול של בעיית הגרים בצפיפות +3 נפתרה עוד לפני תחילת פעולתו של הפרוייקט, הרי עדיין כל משפחה שביעית בשכונות הנחקרות (שמהן יש ממצאים) גרה בצפיפות יתר של +2.5 נפשות לחדר, בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום.

בין 1979 ל-1983 חלה בשכונות המחקר ירידה משמעותית נוספת: ממוצע הגרים בצפיפות יתר בשכונות ירד למחציתו. אולם על פי המידע שבידינו, תוצאה זו נזקפת לזכותו של פרויקט השיקום רק בחלקה, לרוב בחלק קטן ממנה.

שלושת הגורמים העיקריים שהביאו לירידת צפיפות הדיור בישראל בעשור האחרון
הם:

1. ירידה ניכרת בגודל הממוצע של משק הבית באוכלוסייה היהודית: מ-3.6 ב-1972 ל-3.45 ב-1979 ול-3.35 ב-1983.

2. פעילות ממוסדת נמרצת של כל הגופים המשכנים הציבוריים למציאת "פתרונות דיור" למשפחות הגרות בצפיפות יתר: תחילה לגרות בצפיפות של יותר מ-3 נפשות לחדר ומאוחר יותר, גם לגרות בצפיפות על-פי קריטריונים מחמירים פחות. בפעילות זו, נטלו חלק משרד הבינוי והשיכון וכל החברות הציבוריות: עמידר, עמיגור, פרזות (ירושלים) חלמיש (תל אביב) שקמונה (חיפה) ואחרות.

שני סיפוסים של "פתרונות דיור" ממוסדים ננקטו על-ידי הגופים המשכנים הציבוריים:

- הפתרון השכיח ביותר: העברת משפחות לדירות גדולות יותר, בדרך-כלל לדירות חדשות במסגרת השיכון הציבורי;

- פתרון ללא העברה: על-ידי הגדלת הדירה שבה גרו, או איחוד שתי דירות, או מסירת דירה שכנה למשפחה הגדולה, או אפילו מסירת דירה קרובה שאינה סמוכה למגורי המשפחה.

3. פעילות עצמית של משקי בית, שרכשו את דירותיהם מידי החברות הציבוריות והרחיבו אותן במידה ניכרת ביוזמתם העצמית, במימוןם העצמי (בעזרת הלוואות מסובסדות במיעוט המקרים), לעיתים קרובות בתכנון עצמי, ולעיתים קרובות פחות גם תוך השתתפות בעצם הבנייה (ר' פירוט בטעיף הבא).

טבלה מס' 6.4: צמיפות יתר בדירות (באחוזים)

השפעת הפרוייקט עפ"י דיווח אינפורמנטים מקומיים	1983		לפני הפרוייקט		1972		
	אחוז מ"ב בצמיפות		אחוז מ"ב בצמיפות		אחוז נפשות בצמיפות		
	2.5+ לחדר	3+ לחדר	2.5+ לחדר	3+ לחדר	2.5+ לחדר	3+ לחדר	
	3.3	1.3 (1982)	4	2 (1979)	16	11	יהודים בישראל
	8	3	14	6	25	16	מוצא שכונות המחקר
חשמיע מעט מאד	5	1	ב-20% מדירות עמידר מחות מ-10 מ"ר לנפש (1980)		18	10	כנען (צפת)
חשמיע, באמצעות עידוד חרחבת דירות רבות	8	5	-	-	23	16	עכו מזרח
חשמיע, באמצעות האצת תהליכים קודמים של העברה לדירות גדולות, איחוד דירות וחרחבת דירות	4	1 (52 משפ' מחות מ-10 מ"ר לנפש)	270 משפ' (10%) מחות מ-10 מ"ר לנפש (1981)		20	11	ג. חרקפות (ק. אתא)
חשמיע מעט מאד	6	1	-	-	15	8	אור עקיבא
חשמיע, בעיקר באמצעות עידוד חרחבת דירות רבות	8	3	15	6 (1978)	26	18	ג. אולגה (חדרה)
חשמיע, בעיקר באמצעות עידוד חרחבת דירות קטנות	2	0.2	25	14 (1977)	-	-	נ. ישראל (הרצליה)
חשמיע מעט, באמצעות האצת מינוי משפחות גדולות מן השכונה	22	7 (1.5 נ' לחדר בממוצע)	מוצא 2.0 נ' לחדר (1979)		42	32	תחקו (תל אביב)
חשמיע מעט, באמצעות האצת העברת משפחות גדולות לדירות גדולות ועידוד חרחבת	4	3	10	5 (1977)	-	-	נ. אליעזר (תל אביב)
חשמיע מעט, בעיקר ע"י פרזות להעביר משפחות גדולות וכן ע"י חרחבת דיר	6	1	-	10 (1979)	22	10	עיר גנים (ירושלים)
חשמיע מעט, באמצעות האצת העברת משפחות גדולות לדירות גדולות ועידוד חרחבת	8	3	4	1 (1981)	35	23	נתיבות

- 1 מבוסס על נתוני ממקד האוכלוסין וחדיר, עפ"י י. ברמן, תשל"ט. מכיון שהנתונים מתייחסים לאזורים סטטיסטיים, חסרים נתוני נ. ישראל ונ. אליעזר, שבגולותיהן אינם חוספים גבולות של אזורים סטטיסטיים יש לשים לב להבדל בין סוג הנתונים ב-1972 לבין סוגם ב-1979. ב-1972 מדובר בשעור נפשות חירות בצמיפות, שעבור רמות הצמיפות הגבוהות הוא יותר גדול בערך פי 1.5-2 משעור מ"ב (משק בית) החיים בצמיפות. לדוגמא: ב-1972 היו 16% מאוכלוסיית היהודים בישראל בצמיפות העולה על 2.5 נפשות לחדר ורק 11% ממשקי הבית, ואילו בצמיפות העולה על 3 נפשות לחדר היו 11% מכלל הנפשות באוכלוסייה היהודית ורק 6% מכלל משקי הבית היהודיים.
- 2 מבוסס על פרסומים מקומיים ומידע שנאסף ע"י חוקרי השכונות. 1979 הייתה בד"כ שנת "לפני" הפרוייקט בנה אליעזר ובנה ישראל שנת ה"לפני" הייתה 1977, והנתונים נאספו בה. בנתיבות החל הפרוייקט לפעול בראשית 1981.
- 3 בשל העדר מידע מקומי מהימן במרבית השכונות, התבססו על סקר מודיעין אזרחי, 1983, שהקיף מדגם ש כ-150 משפחות בכל שכונה. זהו מקור שונה מאד משני הראשונים, אך אמינותו סבירה, לאור השוואה בין ממצאיו לממצאים שהעלינו ממקורות אחרים, ביחס לחלק מהשכונות.
- 4 לפי קריטריון צמיפות שונה - מ' מ"ר לנפש - חיו ב-1981 בצמיפות-יתר 18% ממשקי הבית בנתיבות וב-1983 - 15% ממשקי הבית (קריטריון צמיפות יתר למ"ר של חברה עמיגור בנתיבות נע מ-16 מ"ר לנפש למשפחה בת 4 נפשות, דרך 10 מ"ר לנפש למשפחה בת 10 נפשות ועד 8.5 מ"ר לנפש למשפחה בת 15 נפשות).
- 5 אין לנו הסבר לעליה בשעור מ"ב החיים בצמיפות, זולת הרהור על מידת מהימנותם של הנתונים המקומיים, שלוקטו מרישומי חברת עמיגור.

הרחבת דירות

מטבלה 6.2 הנ"ל למדנו שכמחצית הדירות בשכונות היו במקורן דירות קטנות מאוד - 32-55 מ"ר, 1-3 חדרים קטנים. מרבית הדירות של 1-2 חדרים (22-45 מ"ר) נבנו בשנים הראשונות לקום המדינה בבתיים קטנים בשלושה דגמים מקובלים: חד-קומתיים דו-משפחתיים, דו-קומתיים עם 4 יח"ד (הנפוצים ביותר) ודו-קומתיים עם 8-16 יח"ד. אולם גם בשנות ה-60 הוסיפו לבנות דירות קטנות בשיכונים ציבוריים, בדרך כלל דירות של 48-55 מ"ר (3 חדרים קטנים) בבלוקים מרובי כניסות בני 3-4 קומות.

תנאי מגורים אלה הלמו את התנאים המקובלים בישראל כולה בתקופתה הראשונה: ב-1955 היה גודל הדירה הממוצעת בישראל 2.2 חדרים קטנים. אולם רמת החיים ותנאי המגורים במדינה בכללה עלו במהירות רבה בשנים הבאות, והשיכונים הציבוריים הישנים נותרו מאחור. במדינה שבה גודל דירה חדשה ממוצעת עולה על 110 מ"ר (1980), שכונות שבהן שטח רוב הדירות הוא פחות ממחצית - הופכות כמעט בהכרח לשכונות מצוקה.

בפרסומנו הראשון במסגרת מוסד ש. נאמן בנושא שכונות המצוקה בישראל (היל, כרמון ואחרים, 1979) נותחו הגורמים להתדרדרותן של שכונות. אחד הגורמים העיקריים להידרדרות הוא קיום מלאי גדול של דירות בשכונה, שאינו הולם את הסטנדרטים המקובלים בחברה. מלאי כזה גורם הן להזנחת התחזוקה, והן להגירה מן השכונה,¹ בעיקר של משפחות שמצבן החברתי והכלכלי משתפר. מכאן: שיפוץ דירות והרחבתן הוא אמצעי למניעת התדרדרות שכונות.

פרסומים מאוחרים יותר (כרמון ואוקסמן, 1981; כרמון וגבריאל, 1982) הוקדשו לתהליכי השיקום העצמי של הדיור בשכונות מצוקה, קרי: שיפוץ והרחבה של דירות המגורים ביוזמה עצמית, במימון עצמי (בעזרת הלוואות מסובסדות במיעוט המקרים), בתכנון עצמי או בשיתוף עם בעלי מקצוע ולעתים גם בבנייה עצמית. במחקרים אלה עמדנו על תפוצתה הרחבה והבלתי ידועה של תופעת הרחבות הדיור בשיכונים ציבוריים ישנים בישראל ועל התזעלות הרבות הנובעות מהרחבות עצמיות כנ"ל, בשכונות השיקום:

¹ ניתוח סטטיסטי של ההגירה משכונות תל-אביב (מזור, 1981) בדק את המתאם בינה לבין 16 משתנים, העשויים להסבירה. המתאם הגבוה ביותר ($r = -0.812$) נמצא עם המשתנה "מצאי דירות קטנות באזור" (עמ' 10). יתר על כן, משתנה זה הופיע בכל הצירופים האופטימליים של רגרסיה של שני משתנים ושל שלושה משתנים. מטקנת הניתוח היתה שמצאי דירות קטנות הוא גורם מרכזי בהסבר תופעת ההגירה מתל-אביב.

- למשפחות המרחיבות - הגדלת רווחת הדיור; הגדלת הרכוש המשפחתי לשימוש בהווה ולהעברה בעתיד; גידול בהכנסות השוטפות של חלק מן המשפחות (עקב ההרחבה עבדו אנשים שעות נוספות ונשים יצאו לעבודה); התנסות משפחתית בביצוע פרויקט כלכלי, הדורש תכנון לטווח ארוך וניהול מ"מ עם ארגונים פורמליים ופרטיים רבים.

- לשכונות - עצירת ההגירה אל מחוץ לשכונה של משפחות הזקות מבחינה כלכלית-חברתית, המשפחות שיכלו לרכוש את דירתן מידי החברה הציבורית ולהרחיבה; שיפור חזותם של חלק מן הבניינים וההשפעות החיצוניות הנובעות מכך.

- למלאי הדיור של מדינת ישראל - הגדלת ערך הדירות המורחבות; הארכת משך השימוש בדירות המשופצות, ובעקיפין, הארכת משך המגורים בשכונות וממילא שימוש בשירותי התשתית ובשירותים החברתיים הרבים המצויים בהן.

בשנותיו הראשונות (1977-1980) לא טיפל פרויקט השיקום, או כמעט שלא טיפל, בהרחבת דירות. רק מאוחר יותר, חלקית בהשפעת ההמלצות שנכללו בפרסומים הנ"ל של מוסד ש. נאמן, וחלקית בתוקף לחצים שעלו מתוך השכונות, כלל הפרוייקט את תכנית ההרחבות בתחומיו.

על פי פרסומי משרד הבינוי והשיכון, (1983), במשך השנים 1980 עד 1983 הוקצבו בכל שנה 6-7 מיליוני דולרים להלוואות להרחבות דיור ב-70 שכונות השיקום. מתוך תקציב של 27 מיליון דולר, הוצאו 91% במשך שנים אלה. אין בדיווח הנ"ל חלוקה לפי שנים, אולם על פי ההתרחשויות בשכונות אנו משערים, שבשנתיים הראשונות הוצא רק מעט מן התקציב, בעוד שבשנתיים האחרונות הוצא יותר משתוקצב למטרה זו.

בדיעבד נראה, שבניגוד למרבית התכניות האחרות של פרויקט השיקום, היוזמה להרחבת הדירות לא התחילה במערכת המקבלת החלטות בירושלים, אלא צמחה "מלמטה למעלה". כאמור, ברוב השכונות היו עוד הרבה לפני תקופת הפרוייקט

הרחבות דיור שנעשו בידי הדיירים, ורק מיעוטן הסתייעו בהלוואות מסובסדות על-ידי הציבור. כשהגיעו לשכונות מנהלי פרויקט השיקום, הבינו אחדים מהם את חשיבותה הרבה של פעילות זו עבור שיקום השכונה והחלו מעודדים אותה.

עד תום 1982 בוצע מספר משמעותי של הרחבות דיור (150 ויותר) בסיוע פרויקט השיקום רק ב-6 מתוך 70 השכונות שבמסגרת הפרוייקט. במשך התקופה הזו ניתן הסיוע הכספי לתושבי השכונות במסגרת התכנית הכלל-ארצית ל"הטבת

תנאי הדיור" המוגבלת ל"זכאים" בלבד, (בעיקר בעלי דירות הגרים בצפיפות- יתר) והמגבילה מאוד את גודל ההרחבה הזוכה לסיוע.

נוהל סיוע מיוחד להרחבת דירות לתושבי שכונות השיקום הוצא על-ידי משרד הבינוי והשיכון רק בסוף 1982 ותוקפו נקבע רטרואקטיבית ל-1.11.1982. נוסף על ההכרזה על הלוואות מוגדלות ותנאי פירעון נוחים במיוחד, נכללו בנוהל ששמו "הלוואות להטבת תנאי דיור בשכונות שיקום", שני שינויים עיקריים, בהשוואה לנוהלים המקובלים במדינת ישראל:

1. זכאי לסיוע כל תושב שכונה שהוא בעל דירה בשכונה, ללא קשר לגילו, למצבו המשפחתי או למצבו הכלכלי. הוא זכאי, אפילו אם בבעלותו יותר מדירה אחת, ואפילו אם בעבר כבר הסתייע באחת מן התכניות האחרות של משרד השיכון.

2. הסיוע יינתן להרחבה, או לבניה עצמית של דירה.¹ מותרת הרחבה עד לשטח 114 מ"ר ברוטו למשפחות שגודלו עד 7 נפשות, ועוד 12 מ"ר נוספים לכל נפש, החל בנפש השמינית.² ביישובי פיתוח אין הגבלה על שטח הדירה.³

לשני השינויים הללו שתי מטרות משותפות:

1. להגדיל את מלאי הדירות הגדולות בשכונה, כדי שיהיו אטרקטיביות יותר, הן עבור הגרים בהן בהווה והן עבור מי שישקלו להתגורר בהן בעתיד (לכן תומך הפרוייקט גם בהרחבות עבור קשישים וגם בהרחבות גדולות למשפחות קטנות).

2. לספק תמריץ להישארות בשכונה למשקי הבית החזקים מבחינת מעמדם הכלכלי- חברתי, שבדרך כלל נוטים לעזוב את שכונות המצוקה, ובכך למנוע את המשך הידרדרותן. (לכן הוסרה מגבלת הזכאות על פי מצב כלכלי ולכן ניתנים אישורים להרחבות גדולות, ההולמות את רמת השאיפות של משפחות מוביליות מבחינה חברתית.)

¹ מתן סיוע לבניה עצמית של דירה (בניגוד להרחבת דירה קיימת) מתוכנן בשכונות אחדות (שכונת התקווה, גבעת אולגה), אך עדיין לא מומש.

² ההרחבה מותרת עד הגודל האמור לעיל (ראה סיבות לכך בהמשך הפרק), אולם כדי למנוע סיוע ציבורי להרחבת "מותרות", הרי ההלוואה המסובסדת ניתנת רק לגדלים שלהלן: למשפחות בנות 1-4 נפשות - עד 85 מ"ר ברוטו, 5 נפשות - עד 95 מ"ר, 6 נפשות - עד 104 מ"ר, 7 נפשות - עד 114 מ"ר ברוטו וכו'.

³ ביישובי פיתוח לא חלה מגבלת גודל זו על הלוואה מסובסדת.

³ יישובי פיתוח במסגרת המחקר: צפת, עכו ונתניבות. אור עקיבא אינה נחשבת במשרד הבינוי והשיכון כיישוב פיתוח.

הנוהל המיוחד הנ"ל התייחס גם למקרים שבהם לא ניתן להרחיב את הדירה, עקב מגבלות הנדסיות ו/או אי השגת היתרי בנייה, בשל מגבלות תכנית בניין עיר. במקרים אלה אפשר לקבל סיוע בתנאים דומים לרכישת דירה סמוכה (למעלה, למטה או באחד הצדדים) ולאיחודה עם הדירה הקיימת. בשל איחוד הנוהל ומשום התוצאה הדומת - דירה גדולה יותר - ייכללו להלן איחודי דירות, שנעשו בסיוע הפרוייקט, בתוך הדיווח על הרחבות דיר.

כדי להתייחס לשאלה, אם להרחבות שבמסגרת הפרוייקט היתה השפעה של ממש על השכונות, נשיב להלן על שאלות המשנה הבאות:

1. בכמה עלה שיעור הדירות הגדולות בשכונות כתוצאה מסיוע הפרוייקט להרחבות?
2. האם קצב עליית השיעור הנ"ל בתקופת הפרוייקט גבוה מקצב עלייתו לפני תקופת הפרוייקט?
3. האם היו להרחבות הדירור במסגרת הפרוייקט השפעות מעבר לשיפור ניכר של תנאי הדירור של מספר מסוים של משפחות?

כמות הרחבות הדיור בסיוע הפרוייקט

עד סוף 1983 בוצעו ב-70 השכונות שבמסגרת פרוייקט השיקום 8280 הרחבות דיור¹ בסיוע הפרוייקט, מהן 7300 (88%) בדירות שבבעלות דייריהן ו-980 בדירות שמשכירה החברה הציבורית. בטבלה 6.5 מוצג חלקן של שכונות המחקר במבצע זה.

טבלה 6.5: הרחבות דיור¹ בסיוע פרוייקט השיקום
(התחלות בניה עד סוף 1983)

סה"כ	דירות בבעלות פרטית שהורחבו בידי דייריהן	דירות בשכירות ציבורית שהורחבו בידי החברות הציבוריות	סה"כ הרחבות	% מסה"כ דירות מאוכלסות בשכונה (1979) ²
סה"כ	1050	158	1208	6.1 (מ = 19,800)
כנען (צפת)	10	8	18	2.1
עכו מזרח	184	1	185	9.0
ג.הרקפות(ק.אתא)	164	17	181	7.0
אור עקיבא	37	11	48	2.3
ג.אולגה (חדרה)	216	54	270	10.8
נ.ישראל (הרצליה)	144	21	165	31.7
התקווה (תל אביב)	44	-	44	1.3
נ.אליעזר (תל אביב)	18	1	19	1.8
ע. גנים (ירושלים)	93	13	106	3.4
נתיבות	140	32	172	10.4

מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון, כפי שנאספו במשרדו של אברהם אלזון.

¹ כולל איחודי דירות סמוכות, המהווים כ-7% מסה"כ ההרחבות.
² שיעור ההרחבות מיוחס למספר הדירות ב-1979, כי לא סביר שיתבצעו הרחבות בדירות החדשות, שנוספו בין 1979 ל-1983. המספר ב-1979 כולל את כל הדירות המאוכלסות בשכונה, ולא רק באזור השיקום הפיסי, כי הלוואות להרחבות אושרו לכל שטח השכונה.

המסקנות שסביר להסיק מטבלה זו הן:

1. תנופת הרחבות דיור התרחשה (עד סוף 1983) רק במחצית השכונות; אם נכלול בקבוצה זו גם את עיר גנים (שבוצעו בה למעלה מ-100 הרחבות) נגיע ל-6 מתוך 10 השכונות.
2. בשכונה אחת בלבד - בנווה ישראל שבהרצליה - היתה לתכנית הרחבות הדיור השפעה רבה מאוד על מלאי הדיור בשכונה: כשליש מן המלאי הורחב בעזרתה. אולם גם בגבעת אולגה, בנתיבות, בעכו-מזרח ובגבעת הרקפות גרמו הרחבות דירות בידי דייריהן לגידול משמעותי (7%-11%) של מלאי הדירות הגדולות בשכונה.
3. הרוב המכריע של הרחבות הדיור - 87% מהן - בוצעו בידי בעלי הדירות. החברות הציבוריות, המשכירות דירות, ממעיטות לנקוט אסטרטגיית הרחבה. במקרים שבהם הסטנדרטים המקובלים דורשים הרחבת שטח הדיור של המשפחה, הן נוקטות בדרך כלל בפתרון הפיננסי וההעברה לדירה אחרת (relocation). ברוב המקרים מבוצעת העברה בתוך השכונה.

למרות מאמציו, לא הצלחנו להשיג נתונים על גודל הרחבות הדיור במסגרת פרוייקט השיקום. במחקרינו הקודמים, שהתייחסו בעיקר להרחבות שנבנו לפני תקופת הפרוייקט, מצאנו שההרחבה גרמה להגדלת הדירה הממוצעת מ-44 מ"ר ל-91 מ"ר (כרמון ואוקסמן, 1981) ומ-47 מ"ר ל-94 מ"ר (כרמון וגבריאל, 1982), כלומר, לפחות הכפלה של שטח הדירה. במחקר שנערך בשכונת רמת אליהו שבראשון לציון גרמו הרחבות דיור במסגרת הפרוייקט לעליית שטח הדירה במוצע מ-58 מ"ר ל-93 מ"ר, תוספת שטח של כ-60% (לרמן, בורוכוב ועברון, 1983). ההבדלים בין התוצאות אינם מעידים בהכרח על צמצום התוספות שהסתייעו בפרוייקט השיקום. כנראה שהם נבעו מכך ששני המחקרים הראשונים התייחסו להרחבות של בניינים נמוכים (1-2 קומות), בעוד שמרבית ההרחבות במחקר האחרון בוצעו בבניינים גבוהים (3-4 קומות).

חשואת כמות התרחבות בתקופת הפרוייקט עם כמותן בתקופה שקדמה לו

הרחבת דירות בשכונות המצוקה אינה תהליך חדש. מאז סוף שנות ה-50 יזמו דיירים שרכשו את דירותיהם מן החברות הציבוריות, את הרחבתן, מימנו אותה (בעזרת הלוואות מסובסדות במיעוט המקרים), ולעתים גם בנו במו ידיהם. ברוב המכריע של המקרים נעשתה ההרחבה העצמית בבנייה הנמוכה, כלומר בדירות שבבניינים בני 1-2 קומות.

לא ידוע היקפה המדויק של פעילות ספונסנית זו בישראל, אך ברור שהיא התרחשה בקנה-מידה רחב, בעיקר בשיכונים ציבוריים משנות ה-50, שבהם נמצאות רוב שכונות המצוקה. כדי לקבל אומדן של ההיקף, נערך סקר טלפוני, שבמסגרתו נשאלו מנהלי פרויקטים פיסיים במחצית השכונות שבמסגרת פרויקט השיקום (36 שכונות), מה היו שעורי ההרחבות העצמיות של דירות בבתי בני 1-2 קומות, לפני כניסתו של הפרויקט לשכונה. נמצא כי ב-36% מ-36 השכונות, שכולן שיכונים ציבוריים ישנים, בוצע שיקום עצמי והרחבה עצמית של הדירור ביותר ממחצית ממלאי הדירות בבנייה נמוכה, ב-42% היה השיעור 20%-40% מן המלאי, וביתר השכונות היו רק מעט הרחבות (כרמון ואוקסמן, 1981, עמ' 96).

מידע על מספר הרחבות הדירור בתקופה שקדמה לפרויקט קיים עבור ארבע משכונות המחקר. בגבעת אולגה שבחדרה נחקרה התופעה בפירוט ונמצא שהורחבו בידי דייריהן כ-1,100 דירות שהן 58% מן הדירות בבנייה הנמוכה בת 1-2 קומות (90% מן הדירות בתד-קומתיים דו-משפחתיים). בגבעת הרקפות הורחבו באותה תקופה 400 דירות - 40% ממלאי הדירור בבנייה נמוכה (כרמון וגבריאלי, 1982, עמ' 49). אינפורמנט מקומי מהימן מעכו-מזרח מסר, שבשכונה בוצעו לפני כניסת פרויקט השיקום כ-500 הרחבות דירור עצמיות, שהן כשליש ממלאי הדירור בבנייה נמוכה. מנווה ישראל נמסר על הרחבת כ-300 דירות קטנות, שהן כמחצית ממלאי הדירור בשכונה, עוד לפני תחילת פעילותו של הפרויקט. בסקר משקי הבית (המדגם האקולוגי) בשכונות המחקר (1983) נמצא, ש-24% מן המרואיינים גרו בדירות שהורחבו. התפלגותם בשאלת מועד ההרחבה היתה כלהלן: 1% בשנות ה-50, 17% בשנות ה-60, 39% בשנות ה-70 ו-40% בשלוש וחצי השנים הראשונות של שנות ה-80. רוב מכריע של המרחיבים בשנות ה-80 ומיעוט זעום של המרחיבים בסוף שנות ה-70 נהנו מהלוואות מסובסדות של פרויקט השיקום.

הטבלה שלהלן (שים לב למקורות השונים של נתונים) מסכמת את ממצאי מספר ההרחבות שבוצעו בשנים שקדמו לפרויקט השיקום לעומת אלה שבוצעו בתקופתו.

על חסרונו של המידע שבחלקה העליון של הטבלה באי הצגת פירוט על פי שנים, מתגבר - לפחות חלקית - המידע שבתחתיתה. הוא מצביע על כך שאמנם היה גידול "טבעי" של מספר הרחבות הדירור בתקופה שקדמה לפרויקט, אך הממוצע השנתי הגיע בשנות השבעים רק ל-4% לשנה (הממוצע היה דומה בחומש הראשון ובחומש השני של שנות השבעים), בעוד שבשלוש וחצי השנים הראשונות של שנות השמונים - שנות

טבלה 6.6: הרחבות הדיור¹ בתקופות שונות

שנות פעילות הפרוייקט 1983-1980	בשנים שקדמו לפרוייקט	
³ 185	² 500	עכו-מזרח ²
³ 181	² 400	ג. הרקפות (ק.אתא) ²
³ 270	² 1,100	ג. אולגה (חדרה) ²
³ 165	² 300	נ. ישראל (הרצליה) ²
	שנות	3 השכונות
	שנות	הראשונות הנ"ל
	ה-70	סה"כ ⁴ 100%
⁴ 40%	⁴ 39%	⁴ 1%

¹ כל ההרחבות, אלה שבוצעו בידי בעלים פרטים ואלה שבוצעו בידי החברות הציבוריות; אלה בצעו כ-12% מן ההרחבות בתקופה האחרונה ופחות מכך בשנים שקדמו לפרוייקט.

² מקור: מידע שנאסף בשכונה; אי אפשר היה להשיג התפלגות לפי שנים.

³ מקור: דוחות משרד הבינוי והשיכון.

⁴ מקור: סקר משקי הבית (יוני 1983). סה"כ כולל את כל המרואיינים הגרים בדירות שהורחבו, המהווים 26% במדגם האקולוגי.

הפרוייקט - הגיע ל-11% לשנה. הנתונים בחלק העליון של הטבלה ממעיטים בערך השינוי שהתחולל, כי הטור הימני כולל את כל ההרחבות שבוצעו בשכונות באותה תקופה - הן אלה שזכו לסיוע מסובסד והן אלה שבוצעו בלעדיו - בעוד שבטור השמאלי רשומות רק הרחבות שקיבלו סיוע מן הפרוייקט. אמנם, לנוכח התנאים המפתים של הלוואות להרחבת הדיור שמציע פרוייקט השיקום, קשה להבין מדוע יבוצעו הרחבות בשכונות השיקום מבלי להסתייע בהלוואות אלה. אולם ידוע לנו שהרחבות ללא סיוע ממשיכות להתבצע בשכונות, ולפחות בראשית תקופת הפרוייקט, עדיין היה מספרן ניכר.¹

תרומת הפרוייקט לפוטנציאל הרחבות הדיור ולסיכויי הגשמתו

באמצעות הסיוע המיוחד להרחבת דירות תרם פרוייקט השיקום תרומה ברורה לרווחת הדיור של כ-8,000 משפחות בשכונות המצוקה כולן, מהן כ-1050 בעשר שכונות המחקר (עד סוף 1983). בעקבות ממצאי מחקרנו הקודמים בדבר התרומות המשמעותיות של הרחבת הדיור למשפחות המרחיבות, לשכונות שבהן מתבצעות ההרחבות ולמלאי הדיור בישראל בכלל (ר' פתיחת הפרק הנוכחי), אנו מייחסים חשיבות מרובה לעצם הכמות הזאת. אולם לא פחות, ואולי יותר משמעותית מכמות הביצוע, היא העובדה שפעילות פרוייקט השיקום בתחום זה הגדילה את פוטנציאל הביצוע

¹ נתונים מספריים הושגו רק משכונה אחת בשנה אחת: בשנת 1981/2, השנה הראשונה לתקופת הרחבות במסגרת פרוייקט השיקום, בוצעה כמחצית מהרחבות הדיור בגבעת הרקפות שבקרית אתא בעזרת הפרוייקט, והמחצית האחרת - בלעדיה. ידוע ששיעור זה ירד בשנתיים הבאות, אך לא ידוע בכמה.

לעתיד ואת הסיכוי להוצאת הפוטנציאל הזה מן הכוח אל הפועל. הגדלת הפוטנציאל והסיכוי קשורה בגורמים הבאים:

א. יצירת מוטיבציה חזקה לשיפור הדיור

כאמור, תהליך הרחבת הדירות אינו חדש, אולם הסיוע שהגיש לו הפרוייקט לא רק גרם להאצתו, אלא בחלק מן השכונות יצר תנועה כללית של שיפור הדיור והרחבתו בידי בעלי דירות. מנתוני סקר משקי הבית, שנערך באמצע 1983, מצאנו שבמשך 25 השנים האחרונות, (כולל שנות ה-80 הראשונות) הורחבו 24% מדירות המרואיינים, אך בחודש הסקר היו כבר 20% נוספים שהגישו בקשות להלוואה, או התכוונו לעשות זאת בחודשים הקרובים.

ב. העברת פעילות הרחבת הדיור גם לבניינים בני 3 ו-4 קומות¹

כמעט כל הרחבות הדיור בתקופה שקדמה לפרוייקט בוצעו בבניינים בני 1-2 קומות, שאפיינו את הבנייה הציבורית בעיקר בשנות ה-50. במסגרת פרוייקט השיקום, בעזרתם של מתכננים פיזיים ושל עובדים קהילתיים, החל ביצוע הרחבות גם בבניינים גבוהים יותר נמצאו דרכים לבצע הרחבות מבלי לאלץ את כל הדיירים בכל הכניסות להרחיב בעת ובעונה אחת, ולעתים גם בלי לחייב את כולם בשטח הרחבה דומה. הצלחה רבתי בתחום זה היתה עד כה בשתי שכונות בלבד ששתיהן מחוץ למחקרנו: ברמת אליהו שבראשון לציון² ובשכונות השיקום של אור יהודה. אולם התחלת הרחבות דיור בבתים בני 3-4 קומות ניכרת גם בשכונות אחרות, כולל גבעת הרקפות, עיר גנים ונווה ישראל, שבמסגרת מחקרנו. חשיבותן הרבה של התחלות אלה נעוצה בהרחבת הפוטנציאל: בזכות הניסיון שנצבר במסגרת פרוייקט השיקום, סביר לראות כמועמדות לתהליך האפקטיבי של שיפוץ והרחבה בידי הדיירים לא רק את הדירות הקטנות בבניינים של 1-2 קומות משנות ה-50, אלא גם את הכמות הגדולה של דירות קטנות בשיכונים ציבוריים של 3-4 קומות, שנבנו בשנות ה-60 וה-70.

ג. גיוון האוכלוסייה הנהנית מהרחבות הדיור בשכונות השיקום

הפרוייקט לא רק הגדיל את קבוצות התושבים הנהנות מהרחבות דיור אלא גם גיוון אותן. אחד הביטויים לכך הוא גידול אוכלוסיית שוכרי דירותיהם, שזכו להרחבתן. אמנם, גם בעבר ביצעו החברות הציבוריות הרחבות בדירות של שוכרים נזקקים וזכאים, אולם ברוב המקרים, המשפחות הזכאיות

¹ בנושא זה עוסק מחקר נוסף במסגרת מוסד ש. נאמן: וינברג, 1986. ר' תקציב בנספחים, עמ' 356.

² ר' פירוט בזו"ח הביניים של בורוכוב, לרמן ועברון, 1984, עמ' 26-32.

להקלת הצפיפות הועברו לדירות אחרות. בסיוע פרויקט השיקום הוגדל חלקן של ההרחבות, ובסוף 1983 היוו השוכרים כ-8% מטה"כ הנהנים מהרחבות הדיור בעשר שכונות המחקר. על פי תקציב משרד הבינוי והשיכון ל-1983/4 ועל פי הצהרותיו, יש כוונה להמשיך ואף להגדיל את מספר "פתרונות הדיור" לשוכרים, בצורת הרחבות הדירות שהם מתגוררים בהן.

אולם לא רק השוכרים מגוונים את אוכלוסיית הנהנים מהרחבות הדיור. אלא הפרוייקט גיוון גם את קבוצת בעלי הדירות, המקבלים הלוואות להרחבתן, וכלל בתהליך משפחות שבעבר לא יכלו להרשות לעצמן להשתתף בו. הנחה זו מבוססת בעיקר על ממצאי מחקרנו הקודמים הנ"ל. הראינו שם שתושבים בעלי רמת הכנסות נמוכה הביעו רצון להרחיב את דירותיהם, בתנאי שתינתן להם הדרכה, ובעיקר שיינתנו הלוואות בתנאים נוחים. מאחר שפרוייקט השיקום סיפק תנאים אלה, סביר להניח, לדעתנו, שקבוצת המרחיבים לא רק גדלה, אם גם התגוונה. אינדיקציה לתוקפה של הנחה זו מצויה במימצאי סקר משקי הבית מיוני 1983, שלפיהם נהנו מהלוואות להרחבת הדיור תושבים מקבוצות הכנסה שונות: 21% מן המרואיינים שהכנסתם החודשית המדווחת היתה 27,000 שקל ומעלה,² 17% ממי שהכנסתם היתה 15,000-27,000 שקל לחודש, וגם 6% מקבוצת ההכנסה הנמוכה של פחות מ-15,000 שקל לחודש.

מאחר שידוע לנו שתופעת הרחבות הדירות בידי דייריהן מתפשטת בעקבות קיומם של מודלים לחיקוי, אנו מעריכים שלגיוון האוכלוסייה המבצעת הרחבות דיור תהיה השפעה בעתיד על המרצת משפחות, שהכנסתן מצומצמת, לקבל על עצמן את עול ההרחבה.

ד. קידום ההרחבות באמצעות הסדרתן החוקית ושיפור תכנוןן

חסרון מרכזי של הרחבות הדיור בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום היתה בנייתן הפרועה. אמנם, לרובן ניתן רשיון בנייה, אך במקרים רבים היה זה רשיון בדיעבד, ובמקרים רבים עוד יותר לא היתה התאמה בין האמור ברשיון לבין מה שבוצע בשטח. זאת ועוד: כמעט כל ההרחבות נעשו בלא ייעוץ אדריכלי, כשהתכנון העצמי מתחשב בצרכים הפנימיים בלבד ולא בצורתה של המעטפת החיצונית. למרבה הפתיעה, למרות חסרון ייעוץ מקצועי, כמעט שלא נוצרו בעיות קונסטרוקטיביות (הרוב בוצע על קרקע נוחה לבנייה בבניינים בני 1-2 קומות) ומרבית הדיירים המרחיבים היו מרוצים מאוד מן התוצאות. אולם תושבי השכונות ואורחי השכונות הרבו להתלונן על הצד החיצוני של ההרחבות וה"רעש" האסתטי שגרמו הצורות השונות וחומרי הגימור השונים זה מזה.

¹ ר' משרד הבינוי והשיכון, 1983, עמ' 10 ועמ' 19.

² זו היתה המשכורת הממוצעת של שכיר במשק הישראלי ביוני 1983.

ב-1978 הוצא תיקון לחוק התכנון והבנייה של מדינת ישראל, שנועד לכפות על ועדות תכנון מקומיות לפעול בצמוד לתכניות מאושרות, והוא מטיל אחריות פלילית על מי שמאשר בנייה מעבר למה שמאפשר החוק. חוק זה עיכב ואיים לחסום את הפעילות של הרחבות הדיור הספונטניות. המסגרת החדשה של פרויקט השיקום מצביעה הן על דרך פתרון לבעיית אישורי הבנייה הפורמליים והן לבעיית האנדרלמוסיה החזותית של ההרחבות החדשות. במסגרת החדשה ניתן תכנון אדריכלי חינום למרחיבים, אשר בחלק מן השכונות מוצע להם לבחור אחת מתוך מספר אלטרנטיבות להרחבה, ובשכונות אחרות הם בוחרים אחד מתוך רשימה של אדריכלים, שיחד עמם הם מתכננים את השינוי בדיור. האדריכלים עובדים בדרך-כלל בהתאם לחוקי התכנון. את אישורי הבנייה מן הרשות המקומית קל יחסית להשיג, במצב חדש זה.

ה. עידוד הרחבות דיור באמצעות השפעה על הליכי אישורן ברשויות המקומיות

תהליך הרחבות הדיור תלוי במידה רבה בנוהלים וברצון הטוב של הרשות המקומית. הודות לפעולתם של חלק ממפעילי פרויקט השיקום בשכונות, שונה לטובה יחסן של חלק מן הרשויות המקומיות לנושא הרחבות הדיור; שונו תקנות והליכים, באופן המקל במידה רבה על המבקשים להרחיב. למשל: בעיר גנים מועברות בקשות ההרחבה במרוכז לוועדה המקומית, והליך זה מזרז את האישורים, יחסית לתקופה שבה כל מרחיב הגיש בקשה בנפרד; בעכו גברה תכיפות התכנסותה של הוועדה המאשרת, והיא נוטה לאשר כל מה שאפשר לאשר במסגרת החוק, כולל בנייה על גגות הבתים; בהרצליה הקימו תת-ועדה מיוחדת לזירוז ההרשאות להרחבה בשכונות השיקום, מסבסדים את אגרת הבנייה של המרחיבים ומעניקים פטור קיבוצי מבניית מקלטים.

ו. עידוד עקיף של הרחבות דיור באמצעות השקעות בתשתית השכונתית

במחקרים קודמים של מוסד נאמן (כרמון ואוקסמן, 1981; מאיר ואניס, 1981) נותחו תצלומי אוויר של גבעת אולגה במרווחים של חמש שנים ונמצא קשר ברור בין ההתקדמות בסלילת כבישים בשכונה לבין התפשטות הרחבות הדיור בשכונה; עיקר ההרחבות בוצעו ברחובות שנסללו בחמש השנים שלאחר הסלילה. קל להסביר ממצא זה במונחים כלכליים: ההשפעות החיצוניות (externalities), הנובעות מעבודות פיתוח ברשות הציבור, הגבירו את כדאיות ההשקעות ברשות הפרט. מכאן אנו מסיקים, כי ההשקעות הכבדות של פרויקט השיקום בפיתוח התשתית השכונתית ברוב שכונות המחקר יצרו השפעות חיצוניות, המגבירות את הסיכוי למימוש פוטנציאל הרחבות הדיור לא רק בהווה, אלא גם בעתיד.

סיכום¹

תכנית הרחבת דירות בסיוע פרוייקט השיקום החלה לפעול כשלוש שנים לאחר הכרזת הפרוייקט ועד כה צברה הישגים משמעותיים במחצית שכונות המחקר. בכל אחת משכונות אלה, בוצעו 170-270 הרחבות, שהגדילו (לעיתים קרובות, הכפילו) את שטח הדיור של 7%-11% ממשקי הבית בארבע שכונות ושל 32% ממשקי הבית בנווה ישראל שבהרצליה. בשכונה אחרונה זו, גדול השיעור במיוחד וגם הצורך היה גדול במיוחד, כי 100% מן הדירות שנבנו בה היו קטנות מאד (עד 55 מ"ר), לעומת ממוצע של 46% דירות קטנות כאלה בכלל השכונות.

בנוסף לשיפור הנ"ל במלאי הדיור בחלק מן השכונות, תרם פרוייקט השיקום לגידול פוטנציאל ההרחבות ולהגברת סיכויי הגשמתו, כמפורט לעיל. זוהי תרומה משמעותית, לאור ממצאי מחקרנו הקודמים בדבר התועלות הרבות הכרוכות בהרחבת דירות בידי דייריהן, עבור המשפחות המרחיבות ועבור השכונות שבהן הן יושבות.

מספר סיבות עשויות להטביר את ההצלחה המספרית של תכנית הרחבת הדירות בחלק מן השכונות ואת אי ההצלחה באחרות, ואלה הן:

א. הרחבות דיור הן תהליך "מדבק", בשל סיבות חברתיות (חיקויי הצלחה) ובשל סיבות כלכליות (השפעות חיצוניות). אי לכך, בשכונות שהיו בהן כבר הרחבות רבות מן התקופה שקדמה לפרוייקט, קל היה יותר ליצור תנופת הרחבות חדשה.

ב. ביצוע הרחבות דיור תלויים במידה רבה בנכונות הרשות המקומית להכיר בחשיבות הנושא ולבוא לקראת מבקשי הרשיונות. לא בכל הרשויות המקומיות נמצאה נכונות זו.

ג. בכל השכונות שבהן בוצע מספר רב של הרחבות היה מנהל פרוייקט "משוגע לדבר", שהקדיש מאמץ אישי רב לנושא.

1 ר' גם בנספח 3 (עמ' 357): תמציות מחקרים נלווים בנושא שיקום הדיור.

שיפוץ דירות ובנייני מגורים

שיפוץ דירות ובניינים ושיפור התשתית הפיסית היו המשימות העיקריות של משרד הבינוי והשיכון בשכונות: 71% מן התקציב הוקצו למטרה זו בשנים 1977-1983.¹ פעילות השיפוצים מתבטאת בשני תחומים:

א. מתן הלוואות לדיירים לשיפוצים פנימיים (תקציב מצומצם);

ב. שיפוץ מאורגן של חזיתות הבניינים, של השטחים המשותפים בתוכם ושל חצרותיהם (תקציב גדול מאוד);

שיפוצים פנימיים ושינויים פונקציונליים בדירות

הלוואות מסובסדות בסכומים קטנים לביצוע שיפוצים פנימיים בדירה ניתנו במשך שנים רבות על ידי משרד השיכון למי שעמדו בקריטריוני זכאות מסוימים. רווחו שמועות, שחלק מן התושבים שזכו בהלוואות ניצלו אותן לצרכים אחרים (קניית טלוויזיה צבעונית, למשל), ולא דווקא לשיפור הדיור.

בדצמבר 1982, כאשר הוצא הנוהל הכללי למתן הלוואות להטבת תנאי דיור בשכונות השיקום, בוטלו ההלוואות לשיפוצים פנימיים כלליים, ובמקומן נקבעה הזכות להלוואות לשינויים פונקציונליים מסוימים לבעלי דירות, שאינם יכולים להרחיב את דירתם עקב מגבלות הנדסיות ו/או אי השגת היתר בנייה. הסכום המרבי שנקבע להלוואות אלה היה מצומצם (עד 80,000 ₪ לדירה - \$2380). כשינויים פונקציונליים נחשבו: הוספת חלל למגורים בדירה באמצעות שינויים פנימיים; שינויים במיקום או בשטח המטבח; שינויים במיקום השירותים, או בניית חדר שירותים נוסף; איחוד שתי דירות; החלפת מערכת מים/ביוב פגומה; כל העבודות הנדרשות ישירות מביצוע אחד מן השינויים הנ"ל, כולל התקנת דוד שמש.

לא נאספו נתונים בנפרד עבור התכנית החדשה לשינויים פונקציונליים. משרד השיכון צירף את הדיווח עליה במחובר לתכנית הישנה של שיפוצים פנימיים ובצד השיפוצים שעשו החברות הציבוריות בתוך דירותיהם של הגרים בשכירות ציבורית. שיפוצים אלה כוללים לפחות חלק מן האלמנטים הבאים ולעתים את כולם: החלפת צנרת מים וביוב; עבודת תרסינה במטבח ובחדר הרחצה; חידוש אורזר בשירותים; החלפת נגרות רקובה (משקופים וכו'); התקנת דוד לחימום מים, בדירות שבהן חסר. כל אלה נעשים על חשבון החברה הציבורית. בנוסף לכך, מבצעות החברות שיפוצים אחרים, בהשתתפות כספית חלקית מאוד של הדיירים, כגון: תיקון תריסים או החלפתם; ארונות מטבח מתחת לשיש; התקנת דלת חדר שינה של הורים בדירות שבהן חסרה.

¹ הדיווח על שני סוגי פעילות אלה נרשם יחד, כך שאין אפשרות להפריד ביניהם (משרד הבינוי והשיכון, 1983).

טבלה 6.7: שיפוצים פנימיים בדירות בסיוע פרוייקט השיקום

(עד דצמבר 1983)

שיעור דירות ששופצו מסה"כ דירות באזור השיקום הפיסי ¹	סה"כ דירות ששופצו	דירות ששופצו בשכירות ציבורית	דירות ששופצו בבעלות פרטית	סה"כ
15% מתוך 17,950	2,624	1,107	1,517	סה"כ
3% מתוך 830	24	24	-	כנען (צפת)
7% מתוך 1,400	97	33	64	עכו-מזרח
27% מתוך 2,100	562	500	62	ג. הרקפות (ק.אתא)
15% מתוך 1,560	233	11	222	אור עקיבא
22% מתוך 2,500	548	85	463	ג. אולגה (הדרה)
10% מתוך 520	50	30	20	נ. ישראל (הרצ.)
6% מתוך 3,500	212	-	212	התקווה (ת"א)
10% מתוך 790	83	25	58	נ. אליעזר (ת"א)
19% מתוך 3,100	590	199	391	ע. גנים (י - ס)
14% מתוך 1,650	225	200	25	נתיבות

¹ ברוב השכונות זהו סה"כ הדירות המאוכלסות ב-1979/80. מקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון, כפי שנאספו במשרדו של אברהם אלזון.

הטבלה מורה, כי בסיוע הפרוייקט במשך חמש השנים האחרונות שופרה התחזוקה הפנימית ב-15% ממלאי הדיור בשכונות הנחקרות. שיעור כולל זה מסתיר את השוני הרב בין השכונות השונות, שבשלוש מהן - גבעת הרקפות, גבעת אולגה ועיר גנים - שופצו 19%-27% ממלאי הדירות, בארבע אחרות שופצו 10%-15%, בשתיים - 6%-7%, ובשכונת כנען - 3% בלבד.

כ-60% מן השיפוצים בוצעו בידי בעלי דירותיהם וכ-40% בידי החברות הציבוריות. מספרים גבוהים, יחסית, של שיפוצים בידי בעלים קיימים בארבע

שכונות, שביניהן בולטות גבעת אולגה ועיר גנים. החברות הציבוריות טיפלו אינטנסיבית בשיפוצי פנים רק בשלוש שכונות, בעיקר, בגבעת הרקפות, אך גם בעיר גנים ובנתיבות.

תרומת פרויקט השיקום לשיפוצים בתוך הדירות מתבטאת, בעיקר, בהלוואות בתנאים נוחים לבעלי דירות. אשר לדירות בשכירות, החברות הציבוריות מבצעות את השיפוצים בהן כחלק ממערך האחזקה הקבוע שלהן, אם כי בחלק מן השכונות בוודאי זורז ביצוע פעילות האחזקה בהשפעת הפרוייקט.

שיפוץ חזיתות ושטחים משותפים בבניינים ובחצרותיהם

שיפוץ חזיתות בבניינים וחצרותיהם הוא החלק הנראה ביותר לעין בפעולתו של פרויקט השיקום, ומשום כך הוא תופס מקום חשוב מראשית ימיו של הפרוייקט ועד היום. השיפוץ כולל טיפול במעטפת החיצונית של הבית, כולל הגג (לרבות מניעת רטיבות), טיפול בחדר המדרגות ופיתוח החצר הצמודה, כולל הגדר שבינה לבין הרחוב. סטנדרט השיפוץ שונה משכונה לשכונה, אך לעיתים קרובות הוא כולל הוספת מטרי כביסה,¹ סגירה בדלת של פתח חדר המדרגות, החקנת תיבות דואר, תאורה, מסמור חדיש וטיפול בגינת הבית. יש מקומות, שבהם מצורף לשיפוץ החיצוני גם תיקון של צנרת המים והביוב של הבניין, או אפילו החלפתה.

בשנותיו הראשונות של הפרוייקט עשו את כל העבודות הללו משרד הבינוי והשיכון והחברות הציבוריות, המנהלות את הרכוש המושכר בשכונות. השתתפות התושבים במחיר השיפוצים היתה מינימלית: 5%-10% מן העלות, ואף מזאת היו פטורים שוכרי הדירות, לעיתים כולם, ולעיתים רק המשלמים שכר דירה מופחת מטעמי סעד. אולם עבור "שיפוצי מותרות" שבוצעו בחלק מן המקומות, כמו הרכבת אנטנת טלוויזיה מרכזית, או חיבור אינטרקום מן הכניסה אל כל הדירות, חויבו כל הדיירים בשיעור גבוה (כ-50%) מן העלות.

בשנת 1982 הוחלט על ניסוי שיטה אלטרנטיבית: "עשה זאת בעצמך". לתושבים הוצע להתארגן בוועדים, ובאמצעות הוועד לבחור באחת מן האפשרויות הבאות:

¹ בדרך כלל צבעוניים ומשמשים למרחוק כסימן היכר של איזורי השיקום.

1. התושבים יקבלו חומרים ממנהלת הפרוייקט המקומית ויבצעו את השיפוצים בעצמם (במו ידיהם או בעזרת בעלי מקצוע);
2. התושבים יתקשרו עם קבלן שיפוצים, שיבצע את מלאכתו בהתאם לסטנדרטים מקובלים. הפרוייקט ישלם מחצית מסה"כ ההוצאות והתושבים את המחצית האחרת;
3. קיימת אפשרות לבצע חלק מן השיפוצים בדרך אספקת החומרים וחלק בדרך ההשתתפות במחצית ההוצאות.

לשיפוצים בשיטת "עשה זאת בעצמך" יש יתרונות וחסרונות פוטנציאליים, יחסית לשיטה הרגילה של שיפוץ ע"י קבלנים, המופעלים ע"י משרד הבינוי והשיכון. מבחינת הדיירים, היתרונות הם: זירוז הביצוע (פטור מתור העשוי להימשך שנים רבות) ושליטה בצורתו החיצונית של בניין מגוריהם; החיסרון: הצורך לשלם כ-50% מן העלות. מנקודת ראות של משרד הבינוי והשיכון, היתרונות הם: חיסכון משמעותי בהוצאות, בשל השתתפות הדיירים ובשל ויתור על פונקציית הקבלן, המעסיק קבלני משנה; תמריץ להתארגנות דיירים, אשר יש סיכוי שתמשיך ותשמור על המבנה המשופץ; מניעת טענות דיירים כנגד הממסד, המושגת מעצם הפיכתם לאחראים לביצוע; חלוקת הנטל בין בעלי דירות ושוכרי דירות באותם בניינים. החסרונות הם: תהליך השיפוץ ארוך ומייגע; הנהנים הראשונים והעיקריים משיטה זו הם הבניינים המאוכלסים במשפחות "חזקות", יחסית, מבחינה כלכלית וחברתית, בעוד שלבתיים "חלשים" מבחינה חברתית (קשישים, מקרי סעד) קשה להתארגן ולדאוג לביצוע בשיטה זו.

במשך 1982-1983 בוצעו שיפוצי בניינים רבים בשיטת "עשה זאת בעצמך" בשמונה מחוזות 70 השכונות שבמסגרת הפרוייקט, ביניהן אחת שבמסגרת המחקר - עיר גנים שבירושלים. בשנים הבאות הלך וגדל מספר השיפוצים בשיטה חדשה זו והתמעט מספר השיפוצים בשיטה הישנה.

סך כל השיפוצים שנעשו בשכונות המחקר, בין אם בשיטה הממוסדת הישנה ובין אם בשיטת "עשה זאת בעצמך" החדשה, מפורטים בטבלה הבאה.

טבלה 6.8: שיפוצי בניינים וחצרות שערך פרויקט השיקום

(עד דצמבר 1983)

הערכת איכות הביצוע	שיעור דירות ששופצו ¹	סה"כ דירות בבניינים ששופצו	מס' דירות בבניינים ששופצו ב"עשה זאת בעצמך"	מס' דירות בבניינים ששופצו ע"י חברות וקבלנים	
	34%	6,177	2,131	4,046	סה"כ
גבוהה	3%	24	-	24	כנען (צפת)
גבוהה	1%	16	-	16	עכו-מזרח
בינונית	29%	614	24	590	ג. הרקפות (ק.אתא)
בינונית-גבוהה	8%	132	-	132	אור עקיבא
בינונית	18%	452	-	452	ג. אולגה (חדרה)
בינונית-גבוהה	74%	384	-	384	נ. ישראל (הרצ.)
גבוהה	14%	502	1	501	התקווה (ת"א)
נמוכה	100%	788	-	788	נ. אליעזר (ת"א)
נמוכה-בינונית	96%	2,986	2,071	915	ע. גנים (י-ם)
בינונית	17%	279	35	244	נתיבות

¹ ר' סה"כ דירות באיזור השיקום הפיסי בטבלה הקודמת.

המקור: נתוני משרד הבינוי והשיכון, כפי שנאספו במשרדו של אברהם אלזון.

במשך חמש שנות פעולתו שיפץ הפרוייקט את הבניינים של חלק ניכר מן הדירות בשכונות המחקר - שליש מהן. השוני בין השכונות גדול מאוד: מ-1% בעכו מזרח עד 100% בנווה אליעזר. עלינו לזכור, שכמעט כל שיפוצי הבניינים והחצרות נערכו בבלוקים של 3 קומות ויותר, מרובי כניסות ומרובי דירות. עובדה זו מסבירה את מיעוט השיפוצים בעכו-מזרח, שבה איזור השיקום הפיסי כולל רק מבנים בבנייה נמוכה. לעומת זאת, נווה אליעזר הבנוייה רק ממבני קומות - שופצה כולה, וגם בנווה ישראל שופצו כל המבנים של 3 קומות ויותר.

לציון מיוחד ראוי אחוז השיפוצים הגבוה -96% - בעיר גנים, שהיא מן השכונות הגדולות במדגם שלנו. שתי תופעות מיוחדות לשכונה זו: האחת - השיעור הגבוה מאוד של ביצוע במסגרת "עשה זאת בעצמך", הנחשבת לבעלת יתרונות רבים (ר' לעיל), והשנייה - הטיפול ברטיבות. כ-600 מן הדירות שזכו לשיפוצי חוץ בשכונה זו קיבלו גם טיפול מיוחד נגד רטיבות. הרטיבות בדירות היתה בעייה קשה ב-1,500 יחידות דיור לערך. מאמץ רב וממוץ רב הושקעו בנושא זה, אך במקרים רבים חזרה הרטיבות והופיעה גם לאחר הטיפול. הפתרונות הטכניים לרטיבות מסובכים, ולא תמיד אפשריים; מומחי משרד השיכון ממשיכים בניסיונותיהם לפתור את הבעייה.

מספר גדול ושיעור גבוה למדי של שיפוצי בניינים וחצרות בוצעו גם בגבעת הרקפות, בגבעת אולגה, בנתיבות ובשכונת התקווה. אור עקיבא, כנען ועכו הצטיינו במיעוט הקדשת משאבי הפרוייקט לשיפוץ בתים וחצרות.

בטור האחרון של טבלה 6.8 מובאת הערכה של איכות הביצוע של שיפוצי בניינים וחצרות. הערכה זו ביצע האדריכל אריה גונן, שתחום התמחותו הוא תחזוקת מבנים. הוא סקר את איכות הביצוע בעשר שכונות המחקר והפעיל "שיפוט מומחה"; הסטנדרטים שהנחו אותו היו אלה שנקבעו על ידי "המפרט הכללי המעודכן לעבודות בניין של משרד הבינוי והשיכון ומשרד הבטחון". לא עמדו לרשותו תקציב וזמן, כדי לבצע מחקר של ממש בנושא זה, ולפיכך מתבטטים ממצאיו על ביקורים אחדים בכל שכונה ועל שיחות עם הצוות הטכני במקום. בביקורים אלה השתדל לאסוף נתוני איכות בשני תחומים עיקריים:

- השימוש בחומרים עמידים לזמן ארוך;
 - רמה ויזואלית של הגימור: הסדרת צנרת על פני הבניינים, מסתרי כביסה, מסתרים לבלוני גז, שימוש במרכיבים ארכיטקטוניים חוזרים ועוד.
- להלן חלק מהערותיו בנושאי איכות השיפוץ של בניינים וחצרות בעשר שכונות המחקר.
- כנען (צפת) - הבניינים המעטים ששופצו - טופלו היטב. לטיפול נגד רטיבות אורך חיים קצר (2-3 עונות). בחצרות הבניינים הוקמו גדרות, מעקות ושבילים מחומרים בעלי עמידות גבוהה.
 - עכו-מזרח - שיפוץ ברמה גבוהה של זירות מספר לקשישים.
 - גבעת הרקפות (קרית אתא) - איכות השיפוצים שונה באזורים השונים. באיזור בר-כוכבא הביצוע גרוע וכבר יש פגמים רבים בבניינים ששופצו. לעומת זאת, באיזור רחוב הפלמ"ח-יבניאלי-ז'בוטינסקי רמת השיפוצים בבניינים בינונית ורמת פיתוח השטח גבוהה; הגימור הוויזואלי מוצלח במיוחד.
 - אור עקיבא - השיפוץ בוצע בחומרים עמידים וכלל אלמנטים מיוחדים, כגון: מסתרי בלוני גז, פחי אשפה ועמודי תאורה. יש ליקויים בזיפות הגגות ובהתקנת מסתרי הכביסה, היוצרים מפגע חזותי. במעט הבניינים שטופלו נבנו גדרות וקירות תומכים מחומרים ועבודה העומדים בסטנדרטים המקובלים.
 - גבעת אולגה (חדרה) - חלק מן השיפוצים, בעיקר בבתים הטוריים הדו-קומתיים נעשה בחומרים שעמידותם נמוכה; גם רמת הגימור שם (ביתני אשפה, ארגזי רוח, מסתרי כביסה) נמוכה. בחלק אחר נעשה שימוש באלמנטים קשיחים ועמידים והוקדשה תשומת לב לגימור, תוך שילוב צבעים, יצירת אלמנטים חוזרים וטיפוח הגיבון.
 - נווה ישראל (הרצליה) - שופצו רוב בנייני השכונה, בחומרים העומדים בסטנדרטים מקובלים. בחלק מן הבלוקים נעשה שימוש נאה במרכיבים ארכיטקטוניים חוזרים (פרטי חלונות, אדניות, מעקות). היו ליקויים בפיקוח על הביצוע. ברוב בתי השכונה לא בוצעו הסדרי צנרת על פני החזיתות.

- שכונת התקווה (תל-אביב) - השיפוץ בוצע ברמה גבוהה מבחינת התכנון, החומרים והפיקוח על הביצוע. השתמשו בחומרים עמידים ורמת הגימור (של הרחובות המועטים ששופצו) גבוהה מעבר למקובל בשכונות אחרות.

- נווה אליעזר (תל-אביב) - שופצו כל הבניינים בשטח השיקום הפיסי. השכונה היתה אחת הראשונות במסגרת הפרוייקט וסבלה מחוסר ניסיון של המתכננים. למשל, שיפוץ החזיתות בוצע ב"שיטה לרוחב", דהיינו טיפול בתת-מערכות במקביל בכל השכונה, במקום טיפול רצוף ושלם בכל בניין כיחידה. כתוצאה משיטה זו וחוסר התיאום הכרוך בה, לא טופלו חלק מהאלמנטים ואיכות הביצוע נפגמה. חומרי השיפוץ היו זולים ובלתי עמידים. אין הם עומדים בסטנדרטים הנדרשים כיום בשיפוץ בתים בתל-אביב (התקנות העירוניות הוצאו לאחר הביצוע בנווה אליעזר).

- עיר גנים (ירושלים) - רוב עבודות השיפוץ נעשו בחומרים מאיכות בינונית, בניגוד לחוק העירוני, המחייב ציפוי חזיתות באבן, שהיא בעלת עמידות משופרת. יש פגמים בחלק מן הבניינים ששופצו (צבע, מסתרי כביסה מתפרקים) ואי הצלחה בפתרון בעיות רטיבות בדירות, למרות המאמצים שהושקעו.

- נתיבות - בשני אזורי השיפוץ השתמשו בחומרים שונים לשיפוץ חזיתות, ורק באיזור אחד הם מאיכות טובה מבחינת עמידותם. נעשה הסדר חלקי של צנרת וחוסים על קירות היצוניים. יש שילוב טוב בין השיפוץ החדש לסביבה הישנה.

לסיכום: במשך חמש השנים האחרונות שופצו בעזרת פרויקט השיקום הבניינים שבהם מצויות כשליש מן הדירות שבעשר שכונות המחקר. רוב השיפוץ נעשה באיכות בינונית, הן מבחינת סוג החומרים שהשתמשו בהם וכושר עמידותם לאורך זמן, והן מבחינת פרטי הביצוע והדאגה לרמה החזותית של הגימור. איכות גבוהה מצאנו בצפת ובעכו, אך בהן שופץ רק אחוז מזערי מן הדירות, וכן בשכונת התקווה, שבה שופצו הבניינים של כ-14% מיחידות הדיור. איכות נמוכה נמצאה בעיקר בנווה אליעזר, שסבלה מהרבה "מחלות ילדות", בהיותה בין שכונות השיקום הראשונות, וכן בחלק מגבעת הרקפות שבקריית אתא. בעיות איכות חמורות למדי קיימות גם בחלק מאזורי השיפוץ בגבעת אולגה, ובמיוחד בחלקים ניכרים מעיר גנים, שבה עדיין דירות רבות סובלות מרטיבות קשה, למרות נסיונות הטיפול ברטיבות.

אחזקה שוטפת לאחר השיפוץ

אחזקה שוטפת גרועה של בניינים היא אחת הבעיות הבולטות לעין בשכונות מצוקה. שיפוץ מעטפות הבניינים והשטחים המשותפים בהם נעשו כדי להאריך את ימיהם, אך גם כדי לתת לתושבים את ההרגשה הטובה של מגורים בסביבה מטופחת. השיפוץ לווה בתקווה, שהמאמצים שחושקעו ותוצאתם הנאה (בדרך כלל) ימריצו את התושבים לדאוג לאחזקה שוטפת תקינה, שתשמור לאורך ימים את המראה המשופר. ברוב האתרים נלוותה לשיפוץ עבודה קהילתית בארגון ועדי בתים, שנועדו להיות הגופים הדואגים לאחזקה שוטפת תקינה.

מן הראוי היה להקדיש מחקר נפרד לנושא השמעת השיפוץ בשיטות השונות על האחזקה השוטפת, אך לא היה באפשרותנו לערוך. במסגרת המחקר הנוכחי הסתפקנו אפוא בתשאל אינפורמנטים מהימנים ובמראה העיניים של חוקרי השדה, שהרבו להימצא בשכונות במשך שתי שנות עבודתם.

על-פי ממצאינו, ההתארגנות לאחזקה בבניינים ששופצו במסגרת פרויקט השיקום זכתה ברוב השכונות להצלחה בינונית עד מעטה, ובמיעוט השכונות - נכשלה כליל. משום שכונה לא דווח על התגשמות הציפייה, שבעקבות אוירת השיפוץ של הפרוייקט יחול שינוי משמעותי לטובה במידת המאמץ שמשקיעים תושבים באחזקה ובטיפוח של כלל הבניינים בשכונה, כולל אלה שלא שופצו בפרוייקט.

המאפיין המבחין בבניינים מתוחזקים היטב מכאלה שאינם מתוחזקים הוא כיום, כבעבר, הבעלות על הדירות.¹ אמנם, לא כל הבניינים בבעלות דייריהם ואפילו לא רובם זוכים לתחזקה נאותה, אך הסיכוי שבניין ששופץ יתוחזק כהלכה נמוך, כאשר כל דייריו או רובם גרים בשכירות, וגבוה, כאשר כל דייריו או רובם הם בעלי דירותיהם, כל זאת בשעה שאיכות החומרים ואיכות העבודה אינן משתנות על-פי צורת הבעלות.

¹ קביעה זו אושרה בתצפיות חוקרי השכונות, בשיחות עם אינפורמנטים וגם בממצאי סקר משקי הבית שנערך בעשר השכונות ב-1983. המראיינים במסגרת סקר זה התבקשו לדרג כל דירה שביקרו בה וכל בניין שנכנסו לתוכו על פי הקטגוריות: מוזנח/ת, רגיל/ה, מטופח/ת. הדירות והבניינים של בעלי דירות זכו לציוני טיפוח גבוהים יותר באופן מובהק ($p < .000$) מאלה של שוכרי דירות. ההפרש המובהק לטובת בעלי הדירות נשמר בשלוש מתוך שלוש קבוצות ההכנסה בשכונות, בארבע מתוך ארבע קבוצות ההשכלה ובשתיים מתוך שלוש קבוצות הגיל (חוץ מקשישים).

לתחזוקת בניין וחצר באיכות גבוהה זוכים בעיקר בניינים קטנים (עד 4 יח"ד), שכל דייריהם או חלקם הם בעלים שהרחיבו את דירותיהם. אמנם, תהליך ההרחבה עצמו גורם ללכלוך בחצר תקופה ממושכת, אפילו שנים אחדות בחלק מן המקרים. אך כחלק מעבודת ההרחבה משופצות בדרך כלל על ידי הדייר כל חזיתות דירתו, ובתום העבודה, מוקדשת בד"כ תשומת-לב רבה לטיפוח החצר, הגדר והגינה הפרטית. רוב הבניינים מסוג זה משופצים ביוזמת דייריהם ובכספם (בסיוע הלוואות מסובסדות בחלקן) ורק חריגים זכו בשיפוץ ממוסד, כמו הדיור לקשישים בעכו, בניינים קטנים אחדים (שפנוו מדייריהם) בכנען שבצפת, ובניינים בשכונת התקווה.

השיפוץ הממוסד התרכז בבניינים מרובי דיירים של 3 קומות ויותר. באלה בולט ההבדל האמור, על פי צורת הבעלות על הדירות, המוסבר הן באינטרס הברור לשמירה על הרכוש, הקיים אצל בעלים וחסר אצל שוכרים, והן בארגון לקוי של החברה הציבורית המשכירה את הדירות, שלעיתים קרובות מפגרת מאוד בתשלומי האחזקה ובפעילות האחזקה, והזנחה זו מצידה גוררת הזנחה מצד הדיירים.

זוהי תמונת המצב הכללית, המדגישה את קווי הדמיון בין השכונות. נציין עתה את המיוחד לאחדות מהן.

בנווה אליעזר שבתל-אביב חברו יחד ביצוע ירוד של עבודת השיפוץ ומגורי בעלי דירות בעלי אינטרס לצד שוכרים חסרי אינטרס בתוך כל אחד מן הבניינים, וגרמו לדעיכה מהירה של פעילות הוועדים, שהוקמו בכל הבניינים, לקראת שיפוצם. אמנם, המצב הנוכחי של הבניינים והחצרות טוב בהרבה ממה שהיה לפני השיפוץ, אולם כבר מורגש המחסור בתחזוקה שוטפת, המתבטא בחדרי מדרגות מוזנחים ובהיעלמות הדרגתית של הגיבון.

בנווה ישראל שבהרצליה המצב הרבה יותר טוב, כנראה, הודות לשיעורי הבעלות הגבוהים. רוב הבניינים והחצרות מתוחזקים היטב. אך אפילו כאן דווח, שאין התפשטות של התחזוקה אל מעבר למה שסופל בפרוייקט; כאשר פרוייקט השיקום טיפל בחצר הפונה לרחוב בלבד, נשמר בה הגיבון, אך החצר האחורית נשארה מוזנחת.

עיר גנים ראוייה לתזכורת מיוחדת בהקשר זה, משום שהיא היחידה מבין שכונות המחקר שרוב עבודת השיפוח נעשתה בהן בשיתוף "עשה זאת בעצמך", המחייבת

התארגנות דיירים ברמה גבוהה לקראת העבודה ובמהלכה, והנותנת מקום רב להשתתפות הדיירים בתכנון, במימון ובביצוע. במשרד הבינוי והשיכון קיוו, שנוסף על החיסכון בהוצאות הציבוריות לשיפוץ, תגרום שיטה חדשה זו למהפכה באחזקה שלאחר הביצוע. על-פי המידע שבידינו, מהפכה כזו לא התחוללה. אמנם, השיפוט הכללי הוא שבבתים ששופצו בשיטת "עשה זאת בעצמך" ועדי הבית מחזיקים מעמד יותר והבניינים מתוחזקים טוב יותר, מאשר באלה ששופצו בשיטה הממסדית הרגילה, אולם ברבים מן המבנים ששופצו בשיטה החדשה גרים בעלי דירות, והיו בהם ועדי בית יציבים עוד לפני תקופת הפרוייקט, כמו ברחוב קוסטה ריקה שבעיר גנים ג' וברחובות ניקרגואה ופנמה שבקרית מנחם; באתרים אלה רמת התחזוקה היא אכן גבוהה. לעומת זאת, באזורים אחרים שבהם הופעלה שיטת "עשה זאת בעצמך", כמו ברחוב הרקפת שבעיר גנים ב', התפרקו הוועדים במהירות והחלה הידרדרות חוזרת, וזאת בשל אי קיום אינטרס משותף מספיק (כניסות פרטיות והעדר חדר מדרגות משותף), ולמרות קיום בעלות פרטית על הדירות. במתחם הנורית הבעייתי, שבו בוצע השיפוץ הממסדי הרגיל ובו גרות רוב המשפחות בשכירות, אין ועדי הבתים מחזיקים מעמד ושוב ניכרת השחתה של הרכוש הציבורי בבניינים, אם כי במידה מצומצמת יותר, יחסית לעבר.¹

דוגמה לכישלון חמור במיוחד מצויה בעירה נתיבות. שם שופץ באופן יסודי ובהשקעה גדולה מבנן "ברית כהונה" שבו יותר מ-200 דירות. אולם ב"ברית כהונה" יש דירות ריקות רבות, יש דירות המושכרות למוסדות, ומבין הדירות המאוכלסות, 90% שייכות לחברת עמיגור ורק 10% בבעלות הדיירים. מערך זה הוא קרוב לוודאי הגורם לכך שוועדי הבתים אינם מצליחים לגבות את התשלומים, ואי לכך אינם יכולים להחזיק עובדי ניקיון ותחזוקה. הדיירים אינם מנקים את הבניין בעצמם, והגינה היפה כבר מרופדת בערימות זבל.

דוגמה מעודדת יותר מצאנו בגבעת הרקפות שבקרית אתא. אף על פי ששיעורי הבעלות על דירות נמוכים במיוחד, הצליחו עובדים קהילתיים של חברת עמיגור, בעזרת פעילים של פרוייקט השיקום, להקים ועדי בתים פעילים בחלק מן הבניינים מרובי הדיירים ששופצו. ועדים אלה מצליחים - בעזרתה הפעילה של עמיגור, הן לדאוג לתחזוקה נאותה והן לקיים פעילות חברתית בבניינים, בדרך כלל סביב המועדון של הבניין, שהוא מקלט ששיפצה חברת עמיגור שצויד במספר מתקנים

¹ אין לחרוץ משפט על שיפוצים בשיטת "עשה זאת בעצמך" על פי דיווח חלקי זה מעיר גנים, שהיתה אחת השכונות הראשונות שבהן הופעלה השיטה החדשה. בשנים 85-1984 גדל במידה ניכרת מספר השכונות והבניינים שבהם בוצעו שיפוצים בשיטה זו. גידול זה מאפשר ומצדיק מחקר נפרד, שיבדוק את העלויות והתועלות של השיטה לטווח הזמן הקרוב והרחוק. מחקר כזה נערך בטכניון ויפורסם ב-1990 כעבודת מגיסטר של אורלי הכהן, בהנחיית נעמי כרמון.

להפעלה בידי ילדים ומבוגרים. מטקנה סבירה מכך היא, שכדי להגדיל את הסיכוי שוועד בית יתפקד היטב בנושאי תחזוקה, רצוי שימלא פונקציות נוספות בחיי הדיירים.

לסיכום: תרומת פרויקט השיקום לשיפור האחזקה השוטפת של בניינים וחצרות לאחר שיפוצם היא בעיקרה תרומה עקיפה; מכיוון שהפרוייקט גרם לעליית שיעורי הבעלות, ומכיוון שבעלים (בעיקר מרחיבי דירות) מתחזקים בדרך כלל טוב יותר משוכרים, השתפרה האחזקה בחלקים מן השכונות. תרומתו הישירה לשיפור האחזקה לאחר שיפוץ בבניינים מרובי דיירים, בעיקר כאשר רבים בהם שוכרי דירות, קטנה בדרך-כלל, ולעתים חסרה כליל, כך שבניינים רבים ששופצו נמצאים כבר בתהליך ברור של הידרדרות. בשכונה האחת, שהפעילה שיפוץ בשיטת "עשה זאת בעצמך" באופן נרחב, מצאנו השפעה מועטה בלבד של שיטה זו על האחזקה שלאחר השיפוץ. רק בשכונה בודדת מצאנו דוגמה לכך, שאפשר לקיים פעילות סדירה של אחזקה באמצעות ועדי בתים, גם כשהבניין מרובה קומות וכאשר רוב דייריו שוכרים ולא בעלים, וזאת כאשר העובדים הקהילתיים נעזרו בפעילים מקומיים ובמועדונים ביתיים.

עמדות התושבים כלפי תנאי המגורים

שביעות רצון מתנאי המגורים

בסקר משקי הבית, שנערך באמצע 1983, ושהקיף כ-1,800 משקי בית בעשר השכונות (160-190 בכל שכונה), נשאלו התושבים לשביעות רצונם מתנאי המגורים בשכונה. נמצא, כי כמחצית מתושבי השכונות מרוצים מדירתם (צירוף של הקטגוריות "מרוצה מאוד" ו"מרוצה") והמחצית האחרת מתחלקת בין "לא כ"כ מרוצים" לבין "כלל לא מרוצים".

בכדי לבחון אם אלה יכולים להיחשב כשיעורי שביעות רצון גבוהים או לא, השווינו שיעורים אלה עם ממצאי מחקר שכונות ירושלים (שובל, 1968), שהקיף את כל שכונות העיר. שם הן חולקו לשלוש קבוצות כדלקמן:

- אזורים עם שביעות רצון רבה מן הדירה -80%-87% מהמרוואינים מרוצים, או די מרוצים;
- אזורים עם שביעות רצון בינונית מן הדירה - 63%-73% מהמרוואינים מרוצים, או די מרוצים;
- אזורים עם שביעות רצון נמוכה מן הדירה - 43%-58% מהמרוואינים מרוצים, או די מרוצים.

על-פי מיון זה שייכות השכונות שלנו לקטיגוריה התחתונה, זו של אזורים עם שביעות רצון נמוכה מן הדירה. מסקנה זו יפה למוצע השכונות, כמו לכל שכונה בפני עצמה. כמפורט בטבלה הבאה, רק גבעת הרקפות נוגעת בקצה התחתון של קבוצת שביעות הרצון הבינונית, כשגבעת אולגה ונתיבות מתקרבות לכך; לעומת זאת, שיעורי שביעות הרצון בשכונת התקווה ובכנען מצויים מתחת לכל מה שנמצא בירושלים.

טבלה 6.9: שביעות רצון מן הדירה, לפי שכונות (אחוזים)

כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה	סה"כ	
28	33	39	100	כנען (צפת)
22	29	49	100	עכו - מזרח
13	24	63	100	גבעת הרקפות (ק. אחא)
19	28	53	100	אור עקיבא
11	30	59	100	גבעת אולגה (חדרה)
11	32	57	100	נווה ישראל (תרצליה) ¹
33	32	35	100	התקווה (ת"א)
17	26	57	100	נווה אליעזר (ת"א)
24	30	46	100	עיר גנים (ירושלים)
14	27	59	100	נתיבות
20	29	51	100	סה"כ (מ=1,643)

¹ נווה ישראל אינה כלולה בט"כ.

בדקנו ומצאנו, ששיעורי שביעות הרצון של כלל המרואיינים ממצב הבניין שהם גרים בו ומחדר המדרגות שהם שותפים לו מתפלגים באופן דומה מאוד לשביעות הרצון מן הדירה: 48% מרוצים, 28% לא כל כך מרוצים ו-24% אינם מרוצים כלל. רבים, יחסית, מתושבי נווה ישראל הביעו שביעות רצונם מן הבניין וחדר המדרגות (61%), ואחריהם, גבעת אולגה (59%) ואור עקיבא (57%). אחוז גבוה, יחסית, של מי שאינם שבעי רצון ממצב הבניין וחדר המדרגות מצאנו בגבעת הרקפות (37%) (בניגוד לחצטיינותה בשביעות רצון מן הדירה) ובכנען (31%) (הקבלה לאי שביעות רצון מן הדירה).

שאלה נוספת של שביעות רצון נגעה לחצר הבניין וכוונה למצב האחזקה של הגינה, השבילים, פחי האשפה המשותפים וכו'. ההתפלגות הכללית בנושא זה מצביעה על פחות שביעות רצון ממנו: רק 34% מכלל המרואיינים דיווחו שבחצרם שוררים בדרך כלל סדר וניקיון, 41% דיברו על "לעיתים סדר וניקיון ולעיתים הזנחה" ו-25% טענו שהחצר "בדרך כלל מזנחת מאוד". גם בנושא זה, כמו בהתייחסות לבניין ולחדר המדרגות, היה מספר ה"מאוד בלתי מרוצים" גבוה ביותר בגבעת הרקפות (37%) ובכנען (36%), בעוד שבשיעורים גבוהים של שביעות רצון הצטיינו בראש ובראשונה נווה ישראל (68%), אחריה גבעת אולגה (52%) ואליהן מצטרפת שכונת התקווה (45%).

מבחינתו של המחקר הנוכחי, השאלה המעניינת ביותר היא מידת ההשפעה של פרוייקט השיקום על שביעות רצון התושבים מתנאי מגוריהם. אחת הדרכים לבדוק זאת היא לבחון את הקשר בין רמת הביצוע של הפרוייקט בתחום הדיור (שיפוצים פנימיים והרחבות), כפי שהוצגה בסעיפים הקודמים של פרק זה, לבין שביעות הרצון מן הדירה, המוצגת בסעיף הנוכחי.

הטבלה שלהלן מעידה על קשר ברור בין רמת שביעות הרצון מן הדירה בכל שכונה לבין רמת פעילות הפרוייקט ביחס לדירות מגורים באותן שכונות. שביעות הרצון גבוהה, יחסית, בגבעת אולגה, שרמת הפעילות בה היתה גבוהה בשני הנושאים הנבדקים כאן, וכן בגבעת הרקפות ובנתיבות, שרמת הפעילות בהן היתה גבוהה בנושא אחד ובינונית בשני. שביעות הרצון נמוכה בהתקווה ובכנען, שהן השכונות היחידות שהיתה בהן רמת פעילות נמוכה בשני הנושאים הנבדקים.

טבלה 4.10: שביעות רצון מן הדירה, לפי פעילות הפרוייקט ולפי שכונות

פעילות הפרוייקט בתחום הרמת		פעילות הפרוייקט בתחום שיפוצים פנימיים בדירות			שביעות רצון מן הדירה			
מעטה	בינונית	רבה	מעטה	בינונית	רבה	נמוכה	בינונית	גבוהה
המקווה	עכו	נורה ישראל	כנען	אור עקיבא	גבעת הרקפות	המקווה	נורה ישראל	גבעת הרקפות
נורה אליעזר	גבעת הרקפות	גבעת אולגה	המקווה	נתיבות	גבעת אולגה	כנען	נורה אליעזר	גבעת אולגה
כנען	נתיבות		עכו	נורה ישראל	עיר גנים		אור עקיבא	נתיבות
אור עקיבא			נורה אליעזר				עכו	
עיר גנים							עיר גנים	

דרך שנייה לבדיקת תרומתו של פרוייקט השיקום לרמת שביעת הרצון של התושבים מתנאי מגוריהם מוצגת בטבלאות שלהלן, הצולבות תשובותיהם של המרואיינים בסקר משקי הבית.

טבלה 6.11: שביעות רצון מן הדירה, לפי הערכה אישית של תרומת פרוייקט השיקום לדירה (אתוזים)

כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה	סה"כ	
9	20	71	100 (מ = 170)	תרם הרבה
12	34	54	100 (מ = 121)	לא כ"כ תרם
26	29	45	100 (מ = 896)	כלל לא תרם
20	29	51	100 (מ = 1187)	סה"כ
$\chi^2 = 50.35$ D.F. = 4 P ≤ .000			$\gamma = .37$	

הטבלה מעידה על קשר חזק בין תרומת הפרוייקט לדירה לשביעות רצון דייריה ממנה. 71% מן התושבים, שפרוייקט השיקום תרם ישירות לשיפור דירתם, מרוצים ממנה, שיעור הגבוה בערך פי 1.7 משיעור המרוצים מדירתם בקרב מי שהפרוייקט לא תרם להם. שיעור ה'כלל לא מרוצים' בין אלה שהפרוייקט תרם הרבה לשיפור דירתם הוא כשליש מן השיעור המקביל בקרב אלה הסבורים שהפרוייקט כלל לא תרם לדירתם.

טבלה 6.12: שביעות רצון מן הדירה, לפי הרחבות הדיור (אחוזים)

כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה	סה"כ	
29	30	41	100 (מ = 703)	הדירה לא הורחבה
31	24	45	100 (מ = 95)	הדירה הורחבה בידי חברה ציבורית
16	24	60	100 (מ = 25)	הדירה הורחבה בידי הדיירים הקודמים
7	24	69	100 (מ = 370)	הדירה הורחבה בידי הדיירים הנוכחיים
20	29	51	100 (מ = 1193)	סה"כ
$\chi^2 = 98.9$ D.F. = 6 P ≤ .000				$\gamma = -.42$

הטבלה דלעיל ראויה לתשומת לב מיוחדת. היא כוללת יחד את כל מי שדירותיהם הורחבו, בין אם ההרחבה בוצעה בתקופת הפרוייקט ובין אם לפניה. היא מורה על קשר חזק מאוד בין הרחבת דיור לבין שביעות רצון מן הדירה. אולם שביעות הרצון עולה בקרב בעלי דירות שהרחיבו בעצמם (או שקנו דירה מורחבת, שבעליה הקודמים הרחיבוה), בעוד ששוכרי דירות, שדירתם הורחבה בידי החברות הציבוריות המשכירות - שביעות רצונם כמעט שלא עלתה ושיעור ה"כלל לא מרוצים" ביניהם אפילו גבוה במקצת מזה שבקרב מי שדירתו לא הורחבה.

טבלה 6.13: שביעות רצון מן הדירה, לפי שיפוע הבניין על ידי הפרוייקט (אחוזים)

כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה	סה"כ	
21	30	49	100 (מ = 1086)	לא שופץ ע"י הפרוייקט
20	25	55	100 (מ = 440)	שופץ ע"י הפרוייקט
20	29	50	100 (מ = 1526)	סה"כ
$\chi^2 = 6.39$ D.F. = 2 $P \leq .04$				$\gamma = -.09$

בניגוד לקשר החזק בין הרחבות דיור לשביעות רצון מהדירה, נמצא קשר חלש מאוד בין שיפוע הבניין על ידי הפרוייקט לבין שביעות רצון מן הדירה. זוהי עדות נוספת למוגבלות תרומתם של השיפוצים החיצוניים בבניינים לשיפור החיים בשכונה אמנם מוגבלת, אך קיימת תרומה של השיפוצים החיצוניים, לפחות לשביעות הרצון של הדיירים מן הבניין וחדר המדרגות, כמוצג בטבלה הבאה.

טבלה 6.14: שביעות רצון מן הבניין וחדר המדרגות, לפי שיפוע הבניין על ידי הפרוייקט (אחוזים)

כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה	סה"כ	
27	31	42	100 (מ = 972)	לא שופץ ע"י הפרוייקט
18	22	60	100 (מ = 438)	שופץ ע"י הפרוייקט
24	28	48	100 (מ = 1410)	סה"כ
$\chi^2 = 41.7$ D.F. = 2 $P \leq .000$				$\gamma = -.30$

טבלה 6.15: שביעות רצון מן החצר, לפי שיפוט הבניין על ידי הפרוייקט (אחוזים)

כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה	סה"כ	
25	43	32	100 (מ = 1051)	לא שופץ ע"י הפרוייקט
26	38	36	100 (מ = 443)	שופץ ע"י הפרוייקט
25	41	34	100 (מ = 1494)	סה"כ
$\chi^2 = 3.7$ D.F. = 2 P ≤ .16				$\gamma = -.03$

נמצא קשר חזק בין שיפוט הבניין על ידי הפרוייקט לבין שביעות רצון מן הבניין וחדר המדרגות, אך לא נמצא קשר כזה בין שיפוט לבין שביעות רצון מן החצר. גם ממצא זה מתקשר לדיווח ביחס לרמת האחזקה הנמוכה בידי התושבים לאחר השיפוץ. שיפוט קירות הבניין עשוי להחזיק מעמדשנים אחדות גם ללא טיפול התושבים, בעוד שמצב החצר והגינה - גם אם שופצו באופן המשביע רצון ביותר - תלויים בחשקת תשומת לב, כסף וזמן מצד הדיירים, וכנראה שאלה עדיין חסרים במרבית האתרים.

תלונות על תנאי המגורים

נוסף להבעה כללית של שביעות רצון ואי שביעות רצון, נבדקו במסגרת סקר משקי הבית תלונותיהם של המרואיינים בשני נושאים : גודל הדירה (האם גודלה מספיק לצורכי המשפחה) והיותה פגומה (זקוקה לתיקונים).

טבלה 6.16: מספיקות גודל הדירה לצורכי המשפחה, לפי שכונות (אחוזים)

קטנה לצורכי המשפחה	מתאימה לצורכי המשפחה	גדולה מצורכי המשפחה	סה"כ	
56	42	2	100	כנען
33	62	4	100	עכו מזרח
32	63	4	100	גבעת הרקפות (ק.אתא)
43	53	4	100	אור עקיבא
36	63	1	100	גבעת אולגה (חדרה)
39	58	3	100	נווה ישראל (הרצליה)
44	52	4	100	התקווה (ת"א)
49	49	2	100	נווה אליעזר (ת"א)
43	54	3	100	עיר גנים (ירושלים)
38	58	4	100	נתיבות
42	55	3	100	סה"כ (מ = 1753)

טבלה 6.17: תיקונים דרושים בדירה, לפי שכונות (אחוזים)

לא דרושים תיקונים	דרושים תיקונים קלים	דרושים תיקונים יסודיים	סה"כ	
21	21	58	100	כנען (צפת)
24	23	53	100	עכו מזרח
40	29	31	100	ג. הרקפות (ק.אתא)
28	33	39	100	אור עקיבא
29	26	45	100	גבעת אולגה (חדרה)
41	25	34	100	נווה ישראל (הרצליה)
18	22	60	100	התקווה (ת"א)
33	29	38	100	נווה אליעזר (ת"א)
19	28	53	100	עיר גנים (ירושלים)
20	35	45	100	נתיבות
26	27	47	100	ס ה " כ (מ = 1735)

למרות השיפור המשמעותי שהושג לפני תקופת הפרוייקט ובתקופתו בהמעטת שיעורן של המשפחות הגרות בצפיפות, עדיין טענו 42% מהמרואינים בעשר השכונות שדירתם קטנה מדי לצורכי משפחתם.¹ ממצא זה מלמד על כך, שרמת השאיפות של התושבים גבוהה הרבה יותר מהסטנדרטים המקובלים על משרד הבינוי והשיכון, שלפיהם רק 8% (מאותו מדגם של משקי בית) גרים בצפיפות יתר (בדירתם יש 2.5 נפשות ויותר לחדר). ההבדלים בנושא זה בין שכונה לשכונה גדולים למדי. שיעורים גבוהים במיוחד של מתלוננים על היות הדירה קטנה מדי לצורכיהם נמצא בשכונת כנען ושיעורים נמוכים, יחסית, נמצאו בגבעת הרקפות, בעכו ובגבעת אולגה.

על פגמים רבים בדירה וצורך רב בתיקונים הרבו להתלונן בכל השכונות. רק 26% מהמרואינים דיווחו שבדירתם אין כלל צורך בתיקונים והיתר התחלקו בין כשני שלישים, הסבורים שדרושים תיקונים יסודיים, לבין שלישי, הסבור שדרושים תיקונים קלים בלבד בדירה.² גם כאן בולטות כנען ושכונת התקווה בשיעור הגבוה של דירות, שדרושים בהן תיקונים יסודיים, בעוד שגבעת הרקפות ונווה ישראל מצטיינות בשיעור גבוה יחסית של דירות שאין צורך לתקן, לדעת הגרים בהן.

¹ נשווה גם ממצא זה עם ממצאי המחקר הנ"ל שהקיף את כל שכונות ירושלים (שובל, 1968). נשאלה שם שאלה דומה, ובהתאם לשיעורי המשיבים שדירתם מספיקה לצורכי משפחתם, חולקו שכונות ירושלים לשלוש קבוצות:

הקבוצה הגבוהה - אזורים שבהם	78%-70%	אמרו שדירתם די מרווחת לצורכי משפחתם;
הקבוצה הבינונית-אזורים שבהם	60%-68%	אמרו שדירתם די מרווחת לצורכי משפחתם;
הקבוצה הנמוכה - אזורים שבהם	36%-58%	אמרו שדירתם די מרווחת לצורכי משפחתם.

בהתאם לחלוקה זו, נמצאות מחצית משכונות המצוקה הנחקרות בקבוצה הנמוכה ומחצית בקבוצה הבינונית, מבחינת מספיקות גודל הדירה לצורכי המשפחה.

² גם בנושא המצב הפיזי של הדירה חולקו כלל שכונות ירושלים (שובל 1968) לשלוש קבוצות:

הקבוצה הגבוהה - אזורים שבהם	80%-91%	אמרו שהמצב הפיזי של דירתם טוב;
הבינונית - " "	65%-77%	" " " " " " " " " " " "
הנמוכה - " "	41%-61%	" " " " " " " " " " " "

בהתאם לחלוקה זו נמצאות שמונה משכונות המחקר בקבוצה התחתונה ורק שתיים - גבעת הרקפות ונווה ישראל - בקבוצה הבינונית.

ניצלנו את ממצאי סקר משקי הבית גם כדי לבדוק את הקשר בין פעילות פרוייקט השיקום לבין שיעורי התלונות על תנאי המגורים, כמוצג בטבלאות שלהלן:

טבלה 6.18: תיקונים דרושים בדירה, לפי שיפוע הבניין על ידי הפרוייקט (אחוזים)

לא דרושים תיקונים	דרושים תיקונים קלים	דרושים תיקונים יסודיים	סה"כ	
25	26	49	100 (מ = 1077)	לא שופץ ע"י הפרוייקט
29	29	42	100 (מ = 444)	שופץ ע"י הפרוייקט
26	27	47	100 (מ = 1521)	סה"כ
$\chi^2 = 6.4$ D.F. = 2 P \leq .04				$\gamma = .12$

טבלה 6.19: תיקונים דרושים בדירה, לפי הרחבות דיוך (אחוזים)

לא דרושים תיקונים	דרושים תיקונים קלים	דרושים תיקונים יסודיים	סה"כ	
21	26	53	100 (מ=701)	הדירה לא הורחבה
17	20	63	100 (מ=94)	הדירה הורחבה ע"י חברה ציבורית
21	17	62	100 (מ=24)	הדירה הורחבה ע"י הדיירים הקודמים
34	29	37	100 (מ=367)	הדירה הורחבה ע"י הדיירים הנוכחיים
26	27	47	100 (מ=1186)	ס ה " כ
$\chi^2 = 38.99$ D.F. = 6 P ≤ .000				$\gamma = .21$

טבלה 6.20: מספיקות גודל הדירה לצורכי המשפחה, לפי הרחבות דיוך (אחוזים)

קטנה לצורכי המשפחה	מתאימה לצורכי המשפחה	גדולה מצורכי המשפחה	סה"כ	
54	44	2	100 (מ=709)	הדירה לא הורחבה
50	47	3	100 (מ=95)	הדירה הורחבה ע"י חברה ציבורית
36	56	8	100 (מ=25)	הדירה הורחבה ע"י הדיירים הקודמים
24	70	6	100 (מ=370)	הדירה הורחבה ע"י הדיירים הנוכחיים
44	52	3	100 (מ=1199)	ס ה " כ
$\chi^2 = 98.88$ D.F. = 6 P ≤ .000				$\gamma = -.46$

הטבלה הראשונה מראה את הקשר החלש הקיים בין תלונות על תיקונים בדירה לבין שיפוץ הבניין באמצעות הפרוייקט. חולשת הקשר מוסברת בכך ששיפוץ הבניין היה מלווה רק במיעוט המקרים שיפוץ של פנים הדירות, וייתכן בהחלט שהשיפוץ החיצוני הגביר את אי שביעות הרצון מאי הטיפול בתוך הדירות. לעומת זאת, קיים קשר חזק מאוד בין הרחבות דיור (בעזרת הפרוייקט או בלעדיה) לבין התמעטות התלונות, הן על גודל הדירה והן על תיקונים יסודיים הדרושים בה. אמנם, הרחבת דירות אינה פותרת את כל הבעיות; רבע מהתושבים שהרחיבו דירתם בעצמם עדיין סבורים שדירתם קטנה מדי ויותר משליש מהם טוענים, שדרושים בדירה תיקונים יסודיים. אולם שיעורים אלה קטנים עד כדי מחצית (במקרה של גודל הדירה), יחסית לתושבים שלא הגדילו. חשוב לשים לב לכך, כפי שנאמר כבר לעיל בהקשר של שביעות רצון מן הדירה, שהרחבת דירה בידי חברה ציבורית כמעט שלא הקטינה את אחוז המתלוננים על גודל בלתי מספיק, ושהיא הגדילה - במקום להקטין - את שיעור הסבורים שדירתם זקוקה לתיקונים יסודיים.

ס י כ ו ם

סקר משקי הבית, שנערך באמצע 1983, הצביע על כך שכמחצית מתושבי שכונות המחקר מרוצים מדירתם וממצב הבניין שבו הם גרים, ושרק כשליש מרוצים ממצב החצר והגינה. פעילות פרוייקט השיקום השפיעה באופן ברור על שביעות הרצון מתנאי המגורים, בעיקר, פעילות ההרחבות והשיפוצים הפנימיים בדירות, ובמידה פחותה - פעילות השיפוץ החיצוני. שיעור המרוצים מדירתם בין אלה שהפרוייקט תרם לדירתם מגיע לכ- 70%, שהוא שיעור דומה למקובל בשכונות "טובות" בישראל. שיעור המרוצים ממצב הבניין בבניינים שעברו שיפוצים חיצוניים בעזרת הפרוייקט הגיע ל-60% ושיעור המרוצים ממצב החצר נשאר רק כ-36%.

קיימים הבדלים בולטים בין השכונות בנושא שביעות הרצון מתנאי הדיור. התלונות רבות במיוחד ושיעודי שביעות הרצון נמוכים במיוחד קודם כל בכנען, שהיתה בה פעילות מינימלית של פרוייקט השיקום בתחום הפיזי, ואחריה בשכונת התקווה, שמצבה התחילי היה הקשה ביותר. שביעות הרצון גבוהה, יחסית, והתלונות מעטות בגבעת הרקפות, ואחריה בגבעת אולגה ובנווה ישראל. בשלוש השכונות הללו אכן היתה פעילות רבה יחסית של פרוייקט השיקום בשיפור דירות המגורים (שיפוצים פנימיים והרחבות). שתי השכונות שבהן היתה פעילות רבה בשיפוץ חיצוני של בניינים וחצרות - נווה אליעזר ועיר גנים - לא רק שלא התבלטו בשביעות רצון באופן כללי, אלא אפילו לא בשאלות הספציפיות שנגעו למצב הבניין והחצר.

פרק שביעי

תמורות בשכונות בשירותי חינוך לילדים

מוכנות ילדי הגן ללימודים בבית-הספר

בכל השכונות טענו אנשי חינוך מקומיים שרמת ההישגים של התלמידים בבתי הספר היסודיים שבשכונות נמוכה. בעיני רבים מן התושבים, רמה נמוכה זו נחשבת כבעיה החמורה ביותר בשכונתם, ומבין המטרות החברתיות של פרויקט השיקום - העלאת רמת הלימודים צוינה כחשובה ביותר. לדעת מומחים, מקור הבעיה בבתי הילדים, שברבים מהם חסרים הגירויים הדרושים להכנת הילדים הצעירים ללימודים בביה"ס. על-פי עדותם של משתתפים בישיבות צוותי ההיגוי, החושבים נטו לקבל את דעת המומחים ולתמוך בהשקעת משאבים בתכניות, שנועדו להעשיר את סביבתם של הילדים הצעירים ביותר, על מנת להכינם ללימודים.

בממוצע קויימו בכל אחת מעשר השכונות שבע תכניות העשרה לגיל הרך (0-5), שלהן הוקדשה בממוצע שמינית התקציב החברתי. בכל השכונות (חוץ מגבעת הרקפות) קויים גן מילוא - מרכז ילדים לספרות ולאמנות, ברובן הופעלה תכנית אתג"ר - הדרכה לאמהותיהם של ילדים רכים, בחלקן מומנו סיעות בגני הילדים, קויימו תכניות העשרה בלשון, ביקורים בהצגות, טיולים, משחקיות במעונות ובטיפות חלב ועוד. אמנם, האינטנסיביות של כל אחת מתכניות אלה (מספר שעות העשרה בשנה) היתה נמוכה למדי, אך הן הגיעו אל רוב הילדים. לא אל רוב גילאי 0-2, (שלוש שכונות - כנען, עכו והתקווה - לא הפעילו כלל תכניות לגילאי 0-2; שעור הנהנים הממוצע בשבע השכונות האחרות היה 33%), אך אל 75% מגילאי 3-5, בדרך-כלל באמצעות גני הילדים.

כאמור, מטרתם העיקרית של התכניות הגיל הרך היתה להשפיע על רמת מוכנות הילדים לביה"ס. כדי למדוד את השגת המטרה, צריך היה לקיים מבחני מוכנות סטנדרטיים, אולם הדבר אינו נעשה.

בדיקתנו העלתה שמבחנים פסיכולוגיים, הנחשבים כמבחני מוכנות לביה"ס, נערכים ברוב הרשויות המקומיות לילדים בעייתיים בלבד. גילינו שאחד המבחנים - WIPPSI - נהוג ברוב שכונות המדגם, ותכננו להשתמש בו כמדד כללי. אולם בחינה מדוקדקת יותר של איסוף הנתונים ביחס אליו, העלתה את הקשיים הבאים:

א. שוני בדרכים לאיתור הילדים הבעיתיים - בתל-אביב ובירושלים מופנים ילדים בעיתיים לטיפול על-ידי הגנת או ההורים; ברוב המקומות האחרים מקובלת עריכת מבחן סינון ראשוני לכל הילדים (בסוף גן טרום-חובה או בראשית הלימודים בגן חובה) - מבחן "דן הולך לגן" ו/או ציור איש ו/או העתקת צורות גיאומטריות - שבעזרתן מאותרים הילדים הבעיתיים.

ב. שוני בהיקף העברת המבחנים לילדים הבעיתיים - יש מקומות שבהם כל הילדים שאותרו כבעיתיים זוכים לטיפול ולמבחנים במשך שנת גן החובה, כדי לקבוע מוכנותם לביה"ס. במקומות אחרים רק חלק מן הילדים נבחן שוב, כמו בגבעת אולגה שבה נהוג לבחון רק ילדים עם חשד לחוסר בשלות רגשית, או עיר גנים, שבה בחנו בעיקר את מי שנחשד בפיגור שכלי.

ג. בעיתיות הנוגעת למבחן WIPPSI כמדד למוכנות לביה"ס¹ - מבחן זה הוא מבחן אינטלגנציה וישנן מספר הסתייגות והשגות ביחס לשימוש בו לצרכים שלנו:

* כמו לרוב מבחני האינטלגנציה יש גם למבחן זה הטיות תרבותיות, המונעות ממנו לשקף את הכושר "האמיתי" של ילד מהקבוצה שאינה הקבוצה התרבותית הדומיננטית.

* מאחר שהוא מבחן אינטלגנציה, הוא מודד בעיקר פוטנציאל בסיסי ואינו רגיש לשינויים, בניגוד למבחני הישגים הבנויים למדידת שינויים.

* רמת הציונים במבחנים אלה עולה עם הזמן גם ללא תכניות טיפוח מיוחדות, בשל ריבוי תכניות העשרה כלליות ברדיו ובטלביזיה ותפוצתם הגוברת של משחקים, תקליטים וכו', שכלל הילדים נחשפים להם כיום יותר מאשר בעבר. העדר שינוי לטובה במשך הזמן מהווה אינדיקציה לבעיה, בעוד ששינוי קטן לטובה אינו יכול ללמד על הצלחת תכניות העשרה ספציפיות.

¹ ראה דיון אצל ליבליך ושנער, 1974-5.

² אנו דנים כאן רק בחלקו המילולי של המבחן, הכולל בדיקה של אוצר מילים, ידיעות כלליות, מושגי יסוד בחשבון ועוד. הציון המילולי נחשב כמבא הצלחה אקדמית בביה"ס.

- * מכיוון שהתוצאות מתייחסות לילדים בעייתיים בלבד, ספק אם סביר להשליך מהן אל כל אוכלוסית הילדים.
- * הבדיקה נערכה בשתי נקודות זמן בלבד, בעוד שכדי לקבוע מגמת השתנות רצוי שתהיינה יותר נקודות זמן.

כנגד השגות אלה מועלות התשובות הבאות:

- * גם אם אין כאן מבחן "כישורים אמיתיים", הרי שיש כאן בדיקה סבירה של סיכויי הילד להשתלב במערכת החינוך הישראלית כפי שהיא היום.
- * מחקרים שנערכו בארה"ב הורו, שמבחנים אלה רגישים לשינויים, ובעקבות הכניות טיפוח והעשרה מוצאים לעיתים מזומנות עלייה של 5-10 נקודות בציון הממוצע.
- * שיפור הממוצע בקרב ילדים בעייתיים עשוי להיות אינדיקציה סבירה לשיפור בקרב כלל אוכלוסית הילדים, בעוד שההיפך אינו נכון: אי שיפור בקרב הבעייתיים אינו מלמד שלא הל שינוי בקרב האחרים.

בשל החשיבות הרבה שיוחסה ברוב השכונות לנושא אי מוכנות הילדים לביה"ס, הוחלט שהמחקר יאסוף את הנתונים הקיימים, למרות הכרתנו במגבלותיהם. אולם המאמץ הרב שהושקע באיסוף נשא פירות חלקיים בלבד. התברר, שבשכונת כנען נהוגים בעיקר מבחנים אחרים ובגבעת-הרקפות אי אפשר היה לקבל מידע בשל תחלופת עובדים בשירות הפסיכולוגי. בנתיבות ובעיר גנים ניתנו מבחני WIPPSI רק לבעייתיים ביותר מבין הילדים הבעייתיים, ולכן לא סביר היה להשוותם עם שכונות אחרות. בגבעת אולגה, נווה אליעזר ושכונת התקווה נמצא מספר מספיק של תיקים מן השנה האחרונה, אך לא נמצאו קבוצות גדולות מספיק של נבחני WIPPSI בנקודת זמן קודמת. נותרנו, איפוא, עם נתונים מסודרים משלוש שכונות בלבד: עכו, אור-עקיבא ונווה-ישראל, המוצגים בטבלה.

טבלה מס. 7.1: תוצאות מבחני WIPPSI בשלוש שכונות

ציון מילולי ממוצע (I.Q.)	סה"כ תיקים עם מבחנים מתאימים להשוואה	
		עכו מזרח
89	28	78/79
89	60	82/83
		אור עקיבא
90	10	81/82
99	17	82/83
		נווה ישראל
96	11	79/80
102	10	82/83

ממצאי הטבלה מלמדים על שינוי לטובה בציון הממוצע באור עקיבא (9 נקודות, הבדל מובהק סטטיסטית), ובנווה ישראל (6 נקודות, הבדל שאינו מובהק ברמה הנדרשת) ואי שינוי בעכו-מזרח. השוני בין שתי הראשונות לאחרונה ראוי לציון מיוחד, לאור העובדות הבאות:

- באור עקיבא היה מספר שיא של תכניות לגיל הרך (11 במספרן) וגם בנווה ישראל הופעלו תכניות רבות (7), לעומת מספר זעום בעכו (3);
- בשתי הראשונות הופעלו התכניות לגיל הרך במשך שנים אחדות, בעוד שבעכו פעלו שנה ופחות;
- שיעור הנהנים מתכניות לגיל הרך בשתי הראשונות עלה על שיעור הנהנים באחרונה.

מובן מאליו, שלאור מספר המקרים הקטן ומגבלותיה של שיטת הבדיקה, אין כאן הוכחה של ממש להצלחה. אך ניתנת בממצאים הנ"ל אינדיקציה ראשונית לכוחן של התכניות שהפעיל פרויקט השיקום עבור הגיל הרך לשנות לטובה את רמת המוכנות לבית-הספר. כאמור, סביר לשער, שאם הילדים היותר בעייתיים הושפעו לטובה, הרי שהילדים שאינם בעייתיים נהנו עוד יותר מן התכניות. אישורה של השערה זו דורש מחקר מפורט ומובנה הרבה יותר משלנו. רצוי מאוד, שמבחני המוכנות ייערכו לכל ילדי הגן, ואזי תיווצר אפשרות סבירה יותר למדוד את השפעתן של תכניות העשרה.

תוכניות טיפוח בבתי-הספר היסודיים

כוונתנו המקורית בפרק זה היתה למדוד תמורות בהישגי תלמידים בבתי-הספר היסודיים. אולם לאחר שהובהר, שבשל אי קיום נתונים מתאימים זוהי משימה בלתי אפשרית, הוחלט למדוד תמורות בתפוקות המערכת החינוכית, כלומר: בהיקף התכניות החינוכיות המיוחדות לאוכלוסייה טעונת טיפוח. השאלה שעליה יענה הפרק שלהלן היא: האם בתי"ס היסודיים בשכונות במסגרת פרויקט השיקום זכו - הודות לפרוייקט - ליותר תכניות טיפוח חינוכיות, בהשוואה לבתי-ספר אחרים במדינה בכלל, ובתי-ספר הנהנים מתכנית הרווחה החינוכית של משרד החינוך, בפרט.

על מנת להשיב על שאלה זו בוצע במסגרת מחקר ההערכה הכולל, תת-מחקר נפרד, המהווה בפני עצמו מחקר משווה לזה שנערך ב-1981 ביוזמת משרד החינוך והתרבות: דיוויס, שפרינצק ואוסיזון, "מי נהנה ממשאבי החינוך?" ברשותם של החוקרים הנ"ל, אימצנו את ה"שאלון למנהל בית-הספר" שהם חיברו, ובעזרתו ראינו את כל מנהלי בתי-הספר היסודיים (או סגניהם), שבהם למדו בשנת תשמ"ג הילדים מעשר שכונות המחקר.¹ הראיונות נערכו בבתי-הספר במאי-יוני 1983.

הערות מתודולוגיות

1. בדומה למחקרים גדולים בנושא תשומות ותפוקות חינוכיות, כמו המחקר האמריקני הידוע בשם דו"ח קולמן (קולמן, 1966), מחקר טורנדייק הבינלאומי (טורנדייק, 1973) והמחקר הישראלי הנ"ל (דיוויס, שפרינצק ואוסיזון, 1982), מתייחס המחקר שלנו לנתונים אגרגטיביים של בתי-הספר, תוך התעלמות מן ההבדלים בתוך בתי-הספר בין כיתות שונות ובין תלמידים שונים. זוהי מגבלה שלא יכולנו להתגבר עליה, הן משום שלא היו לנו המשאבים (תקציב וזמן) לבצע מחקרים מפורטים של כיתות ושל תלמידים, והן מפני שגם אילו אספנו נתונים מסוג זה - לא היה לנו למה להשוותם.

¹ תודתנו מובעת בזאת לד"ר יוסף באשי מביה"ס לחינוך באוניברסיטה העברית בירושלים, שיצר את הקשר בינינו לבין החוקרים ממשרד החינוך והתרבות, ולגב' דליה שפרינצק, (מנהלת היחידה למחקר ומעקב, האגף לטיפוח, רווחה ושיקום שכונות, משרד החינוך והתרבות), שסיפקה את החומר הדרוש והשיבה לשאלותינו הרבות בענייניו של המחקר הנדון.

2. המחקר שלנו בוצע ב-1983 (תשמ"ג), בעוד שהמידע להשוואה לקוח ממחקר שבוצע ב-1981 (תשמ"א). אפשר לטעון, שלפחות חלק מן ההבדלים שנמצאו אינם קשורים בפעילותו, או אי פעילותו של פרויקט השיקום, אלא בתוספת משאבים כללית של משרד החינוך ב-1983, יחסית למשאבים שהושקעו ב-1981. אולם מכיוון ששנים אלה היו שנות קיצוצים בתקציב במשרדים הממשלתיים, כולל משרד החינוך, ומכיוון שהוכרז שאין מקצצים בשירותים לטעוני טיפוח, סבירה הנחתנו שממוצע תכניות הטיפוח בכלל בתי"ס לא עלה בשנים אלה, אלא נשאר יציב.

3. המחקר של משרד החינוך, שעמו נשווה את מימצאינו, מדגיש את חשיבות ההשוואה בין בתי"ס שבהם שיעורים שווים או דומים של תלמידים טעוני טיפוח,¹ מכיוון ששיעורים אלה משמשים בסיס להקצאה של תכניות טיפוח לבתי-ספר שונים. השיעור הממוצע בקבוצת 26 בתי-הספר במחקרנו הוא (70%) דומה מאד לשיעור הממוצע של בתי-הספר שבמסגרת תוכנית הרווחה החינוכית (71%), ושונה מאוד מן השיעור הממוצע של בתי-הספר האחרים, שנכללו במדגם של משרד החינוך (49%).

4. בחלק מן הסבלאות שלהלן מופיע בטור בתי"ס שבשכונות השיקום מספר בסוגריים ולידו כוכב. הכוכב מסביר שזהו אחוז התכניות שמומנו ישירות ע"י כספי פרויקט השיקום, בעוד שהאחוז הכולל שהופיע מחוץ לסוגריים מסכם את מה שמומן ע"י תכנית הרווחה ופרויקט השיקום גם יחד. מכיוון שההנחיה הממשלתית הכללית של פרויקט השיקום קובעת שמשאבי הפרויקט חייבים להיות מנוצלים להוספה ולהרחבת תכניות, ולא לבוא במקום שרותים שממילא מגיעים לשכונה על פי תכניות קודמות, היינו מצפים שרוב הכמות שבסוגריים תהווה תוספת נקייה לכמות שבטור תכנית הרווחה. בכל מקום שאין הבדל, או כשקיים הבדל קטן בלבד בין טור תכנית הרווחה לטור פרויקט השיקום (כמו, למשל, בנתיח המסגרות להארכת שהות הילדים בבתי"ס) אפשר לפרש זאת כ"בריחת תקציבים", היינו: במקום שבת"ס בשכונה יקבלו את כל "המגיע להם" מתכנית הרווחה, ותקציבי פרויקט השיקום יוסיפו להם תכניות טיפוח מעבר למה שמקבלים בבתי הספר שאינם בשכונות שיקום, הכמות נשארת דומה, אלא שחלקה ממומן ע"י פרויקט השיקום במקום ע"י תכנית הרווחה. אולם גם כאשר טור תכנית הרווחה וטור פרויקט השיקום זהים לגמרי, אין פירושו שכל המימון ע"י השיקום צריך להיות מוגדר כ"בריחת תקציבים". סביר מאד שחלק ממנו הוקדש להעמקה ולהרחבה של תכניות קיימות, ולא להוספת חדשות. חלק זה אינו מוצא ביסויו בנתונים שלנו, אך ודאי שאינו "בריחה".

¹ קביעת שיעור טעוני הטיפוח בכל בית-ספר מבוססת על חישוב "נקודות" מסובך, שניתנו לתלמידי בתי-הספר על פי ארץ המוצא של האב, השכלת האב ומספר הילדים במשפחה. השיעורים במחקר של משרד החינוך, כמו השיעורים במחקר המשווה שלנו, הם אלה שנקבעו לשנת תשמ"מ (1980). בשנה האחרונה (תשמ"ד) שונו הקריטריונים לקביעת שיעור טעוני הטיפוח, והניקוד ניתן במקום לארץ המוצא של האב לתעסוקתו של האב.

בתי-הספר ומאפייניהם

התכוונו והצלחנו לכסות במחקרנו הנוכחי את בתיה"ס שבהם לומדים כל ילדי עשר שכוונות המחקר בגיל בי"ס יסודי (להוציא תלמידים ספורים בבתי-ספר מרוחקים מן השכוונות ובפנימיות). 26 בתיה"ס שאת מנהליהם ראינו מהווים מפקד מלא של בתיה"ס היסודיים בשכוונות המחקר,¹ בתוספת בתי"ס אחדים, הנמצאים בקרבת השכוונות ושיעור ניכר מבין תלמידיהם בא מן השכוונות (כמו ביה"ס הממלכתי-דתי בצפת, שאליו נשלחים ילדים דתיים משכונת כנען, או ביה"ס בכפר שלם, ש-60% מתלמידיו תושבי נווה אליעזר).

ב-20 מ-26 בתי-הספר במחקר שלנו לומדים רק, או כמעט רק תלמידים משכוונות המחקר. ביתר בתי-הספר, שחלקם בתוך השכוונות וחלקם מחוץ להן, (מתוכם 3 המשרתים את ילדי שכונת התקווה, 1 את נווה אליעזר, 1 את שכונת כנען שבצפת ו-1 נמצא בנווה ישראל) מהווים ילדי שכונת המחקר 36%-62% מכלל התלמידים.

מחצית בתיה"ס ממלכתיים ומחציתם ממלכתיים-דתיים. רק אחד מהם גדול (בי"ס גווטמלה, עיר גנים, עם כ-1,000 תלמידים), והאחרים - קטנים מאד (3 בתי"ס עד 200 תלמידים, כולם ממ"ד), קטנים (13 בתי"ס עם 400-201 תלמיד) ובינוניים (8 בתי"ס עם 615-401 תלמידים). בדרך-כלל בתיה"ס הממלכתיים-דתיים קטנים מן הממלכתיים וגם הגודל הממוצע של הכיתות בהם (21 תלמיד) קטן מהגודל הממוצע של הכיתות בבתיה"ס הממלכתיים (25 תלמיד). יצויין, שהממוצע הכללי בכיתות במחקר שלנו (23 תלמידים) נמוך מן הממוצע הכללי בבתי ספר יסודיים בישראל (27 תלמידים בתשמ"ב).

ב-26 בתיה"ס מלמדים 826 מורים, 60% מהם במשרה מלאה ו-40% במשרה חלקית. 95% מן המורים בבתיה"ס הללו היו מורים מוסמכים ו-5% -בלתי מוסמכים. 10% מן המורים היו בעלי תואר אקדמי. נתונים על המנהלים קבלנו מ-25 בתי"ס. 76% מהם היו גברים. 40% גילאי 40-31, רק 8% גילאי 61+, והיתר - בין שתי קבוצות גיל אלה. כולם בעלי וותק בהוראה: שליש בעלי 20-11 שנות הוראה ושני שליש - 21 ויותר שנות הוראה. מבחינת ארץ המוצא והוותק בארץ, התפלגות המנהלים דומה למדי לזו של תושבי השכוונות: 28% ילידי ישראל, 48% ילידי אסיה, או אפריקה, ו-24% ילידי אירופה. מבין אלה שלא נולדו בישראל כשני שלישים הגיעו ארצה בשנות העליה ההמונית 51-1948, כ-10% וותיקים מלפני הקמת המדינה, והיתר עלו לישראל בשנים 69-1952.

¹ להוציא בי"ס חב"ד בעיר גנים שבירושלים, שהוא בי"ס קטן במיוחד, המקבל מעט מאד תוכניות העשרה ממשרד החינוך, ולעומת זאת מקבל תוכניות חב"דיות, שאינן נספרות בשאלון המחקר שלנו.

טבלה 7.2: מאפייני בתי הספר היסודיים בשכונות המחקר

שם השכונה	שם בית הספר	תואר	היקף	מספר תלמידים (חש"מ)	מס. כתות (חש"מ)		% תלמידים טעוני טיפוח (חש"מ)
					דגילות	מי וחדות	
כנען (צפח)	ממלכתי ב'	ממלכתי	א-ו	300	12	3	69
	בירב צפח	ממ"ד	א-ז	175	7	3	83
עכו-מזרח	גורדון	ממלכתי	א-ו	559	15	3	56
	רמב"ם	ממ"ד	א-ו	290	8	3	63
ג.הרקפות (ק.אתא)	בית יוסף	ממ"ד	א-ו	243	12	3	81
	גבורי עציון	ממ"ד	א-ו	247	10	4	78
אור עקיבא	לוחמי הגטאות	ממלכתי	א-ו	320	12	2	51
	עצמאות	ממלכתי	א-ו	נ.א.	סה"כ 6 כיתות		51
	רוטשילד	ממלכתי	א-ח	487	16	3	53
	רבי עקיבא	ממ"ד	א-ח+ג.ח.	430	14	4	83
	שרת	ממלכתי	א-ח	193	8	2	79
	עציון	ממ"ד	א-ח	400	16	2	80
ג.אולגה (חדרה)	אור לטף	ממלכתי	א-ח	615	18	4	65
	יבנה	ממ"ד	א-ח	400	16	3	78
	שילה	ממ"ד	א-ח	180	8	2	87
	עמישב	ממלכתי	א-ח	440	16	3	65
נ.ישראל (הרצ.)	בן-צבי	ממלכתי	א-ו	466	14	3	67
	עמיאל-רמב"ם	ממ"ד	א-ו	302	12	5	76
התקווה (ת"א)	מודיעים	ממ"ד	א-ו	300	12	3	52
	הירדן	ממלכתי	א-ח	250	13	2	68
	החיל	ממלכתי	א-ו	450	16	2	49
נ.אליעזר (ת"א)	בעש"ט	ממ"ד	א-ו	180	7	3	77
	גולומב	ממלכתי	א-ו	380	12	2	51
ע.גניס (י-ם)	גואטמלה	ממלכתי	א-ח	1000	31	6	47
	נתיב אליהו	ממ"ד	א-ו	500	12	3	82
נתיבות	נתיב יצחק	ממ"ד	א-ו	333	12	4	84
ממוצע בישראל							30

ממצאי המחקר המשווה של תכניות הטיפוח

בחינוך העברי במדינת ישראל היו בשנת הלימודים תשמ"ג 1277 בתי-ספר יסודיים (לא כולל בתי-ספר מיוחדים). כשליש מהם (420 בתי-ספר) נמצאים בשכונות, שבהן מופעלת תכנית הרווחה החינוכית של משרד החינוך ו/או מופעלת התכנית לשיקום השכונות. שליש זה מתחלק בערך שווה בשווה בין בתי-ספר שחלה עליהם תכנית הרווחה בלבד, לבין בתי-ספר שחלות עליהם תכניות הרווחה והשיקום גם יחד, כשלצידם מספר זעום של בתי-ספר שבמסגרת השיקום בלבד. הממצאים שלהלן משווים בין תכניות חינוכיות ושירותים, המופעלים בארבע קבוצות של בתי ספר יסודיים:

- בתי-ספר בשכונות השיקום - 26 בתי-ספר של 10 שכונות המחקר שלנו, שנהנו ב-1983 הן מתכנית הרווחה החינוכית והן מן הפעילויות הנוספות של פרויקט השיקום.¹ שיעור התלמידים טעוני הטיפוח בבתי-ספר אלה נע בין 47% ל-87%, ובממוצע: 70%.
- בתי-ספר בתכנית הרווחה - 40 בתי-ספר ברחבי הארץ, שנהנו מתכנית הרווחה החינוכית ב-1981.² השיעור הממוצע של התלמידים טעוני הטיפוח בבתי"ס אלה היה 71%.
- בתי-ספר טעוני טיפוח (ט"ט) אחרים - 27 בתי-ספר מכל הארץ, הנחשבים לטעוני טיפוח או אינטגרטיביים (כמו בתי-הספר בשתי הקבוצות הקודמות), אך הם לא היו שייכים ב-1981 לא למסגרת התכנית הרווחה החינוכית ולא לפרויקט השיקום. השיעור הממוצע של התלמידים טעוני הטיפוח בבתי"ס אלה היה 49%.
- בתי-ספר מבוססים - 21 בתי-ספר בשכונות מבוססות שגם הם במקומות שונים בארץ, השיעור הממוצע של תלמידים טעוני טיפוח בבתי-ספר אלה הגיע ל-14% בלבד.

הנתונים עבור בתי-הספר שבשכונות השיקום מבוססים על ממצאי שאלונים שהועברו במסגרת המחקר הנוכחי, ואילו הנתונים עבור שלוש הקבוצות האחרות של בתי-הספר לקוחים ממחקר משרד החינוך והתרבות (דיוויס, שפרינצק ואוסיון, 1982).

¹ בשכונה אחת שבמחקר - עיר גנים שבירושלים - לא פעלה תכנית הרווחה אך כפיצוי קיבל ביה"ס המקומי שפע תכניות סיוע מעיריית ירושלים, ולכן יכולנו לכלול במחקר יחד עם בתי הספר האחרים.

² בין ה-40 הללו כלולים 18 בתי"ס שנהנו גם מפרויקט השיקום בתשמ"א (1980/81). אך עורכי המחקר הוא ציינו, שתכנית שיקום השכונות - מן ההיבט החינוכי שלה - היתה עדיין בראשית צעדיה והופעלה בצורה מצומצמת ביותר בבתי הספר שנחקרו ב-1981, ולכן בתי"ס אלה לא היו ראויים באותו זמן להיחקר כקבוצה נפרדת. חזרנו ובדקנו הנחה זו בחומר שאספנו לפרק התפוקות של המחקר הנוכחי ומצאנו, שאכן השתתפות פרויקט השיקום בתכניות חינוכיות באותה שנה היתה בחיתוליה, ואי לכך, סביר לראות בתי-ספר אלה כנהנים מתכנית הרווחה בלבד.

מסגרות להארכת שהות הילדים בבית הספר

יום הלימודים בישראל מסתיים בדרך כלל כעבור חמש שעות לימוד, היינו לפני השעה 13.00. הארכת שהות הילדים בביה"ס חשובה במיוחד בשכונות של המעמד הנמוך, הן כדי לאפשר לאם לצאת לעבודה, או לטפל בשקט בילדים הקטנים שבבית, והן כדי להעשיר את עולמו של הילד, בעיקר הילד טעון הטיפוח, שהוריו לא תמיד מסוגלים לתרום להשכלתו.

שתי המסגרות העיקריות, המיועדות להארכת שהות הילדים בביה"ס הן יוחא"י (יום חינוך ארוך, יסודי) ובית התלמיד. הראשונה מופעלת על ידי משרד החינוך והתרבות החל מ-1974 (בהיקף נרחב רק מ-1979), ומסרתה להשלים את הלימודים הפורמליים של ביה"ס במכלול פעילויות בלתי פורמליות (צ'ור, ריקוד, מוסיקה, התעמלות וכו'). היא מוסיפה לכל תלמיד 6-9 שעות לשבוע בביה"ס. השניה מופעלת על ידי רשויות מקומיות, במקומות שבהם יוחא"י אינה קיימת, ומטרתה דומת לאלו של הראשונה.

טבלה 7.3: מסגרות להארכת שהות הילדים בביה"ס (אחוזים)

בתי"ס מבוססים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
0	22	48	54 (*38)	יוחא"י (יום חינוך ארוך)
48	19	28	27 (*15)	בית תלמיד

* במימון פרויקט השיקום

הנתונים מלמדים, כי יוחא"י ובתי תלמיד אכן מופעלים בבתי"ס שבהם רבים התלמידים טעוני הטיפוח, הרבה יותר מאשר בבתי"ס האחרים. אולם ההבדלים בין שני הסוגים הימניים קטנים מלהיות משמעותיים, כלומר: לא נראה שפרויקט השיקום תרם לריבויין של תכניות חשובות אלה יותר משנתרם, ממילא, ע"י תכנית הרווחה החינוכית.

מסגרות סיוע וטיפול בלימודים

בבתי"ס מתקיימות מסגרות שונות, שנועדו לסייע לתלמידים מהקשים ולתלמידים בעלי בעיות הדורשות טיפול מיוחד. המסגרות העיקריות הן:

- כיתה טיפולית - מיועדת לילדים שאינם עומדים בקצב הלימודים הרגיל, אך לפי כישוריהם יכולים לעמוד בו; ניתן להם טיפול נוסף, שמטרתו להחזירם למסלול הרגיל.

- כיתה מיוחדת (הקרוייה בחלק מן המקומות כיתה מקדמת) - מיועדת לתלמידים שנבחנו בבחינות פסיכולוגיות וכישוריהם נמצאו כבלתי מתאימים לעמוד בקצב הלימודים של תלמידים רגילים. הכיתות המיוחדות מהוות תחליף לבתי-הספר המיוחדים, שהיו קיימים בעבר במערכת החינוך הישראלית.

- הוראה מסייעת - עזרה מיוחדת לתלמידים המתקשים במקצועות ספציפיים, בעיקר עברית וחשבון.

טבלה 7.4: מסגרות סיוע וטיפול בלימודים (אחוזים)

בתי"ס מבוטסים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרוחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
95	93	95	92	כיתה טיפולית
52	67	59	85	כיתה מיוחדת
14	59	60	81	כיתה להוראה מסייעת
67	41	65	73	שעורי עזר או הכנת שעורים מודרכת

בבתי"ס שבמסגרת פרויקט השיקום גבוה מאד שיעור הזוכים בכל אחת ממסגרות הסיוע. בשלוש מתוך ארבע המסגרות שנבדקו יש הפרש לטובת בתי"ס שבשיקום, בהשוואה לכל הקבוצות האחרות של בתי"ס.

שעות תקן נוספות לכלל הכיתה

בתוספת של שעות תקן המיועדות לכלל הכיתה ניתן להשתמש בשתי דרכים: האחת - להוסיף שעות לימוד לכל הכיתה (למשל, במסגרת "תגבור לימודים"), השניה - לחלק את הכיתה לקבוצות קטנות הומוגניות, שכל אחת לומדת בנפרד (בשיטת ה"הקבצות") חלק מן המקצועות (בעיקר, לשון, חשבון ושפה זרה). במשך השנים התפרסמו מחקרים רבים בנושא "כיתות הומוגניות, או הטרוגניות". מסקנתם הכללית היא, כי לא הוכח שכיתות הומוגניות משפיעות על עלייה ברמת ההישגים של התלמידים (דר, 1981). לעומת זאת, בנושא של "זמן לימודים המושקע במקצוע מסויים" יש ממצאים ברורים להשפעה חיובית של הזמן על ההישגים במחקרים בינלאומיים (דנהאן וליברמן, 1980) ובמחקרים ישראליים (מינקוביץ, דייוויס ובאשי, 1977).

טבלה 7.5: שעות תקן נוספות לכיתה (אחוזים)

בתי"ס מבוססים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
29	41	88	85 (*50)	תגבור לימודים בכיתה
43	59	68	88 (*46)	הקבצות

*במימון פרויקט השיקום.

על פי הממצאים, שתי המסגרות הנדונות נפוצות יותר בבתי"ס שמרובים בהם התלמידים טעוני הטיפול מאשר בבתי"ס האחרים. אולם בעוד שאין הבדל משמעותי בין בתי"ס שברוחה לבתי"ס שבשכונות השיקום בנושא תגבור הלימודים בכיתה, ששיעורו גבוה ודומה בשתי הקבוצות, קיים הבדל כזה ביחס להקבצות: יש הרבה יותר בתי"ס שמפעילים את שיטת ההקבצות בשכונות השיקום. התועלת שבהפעלה מוגברת זו מוטלת בספק, לאור הממצאים המחקריים הנ"ל.

שיטות הוראה ותכניות לימודים חדשניות

משרד החינוך והתרבות מפעיל בבתי"ס היסודיים מספר שיטות הוראה ותכניות לימודים חדשניות, שנועדו לשפר את הישגי התלמידים. מחקרנו מתייחס לשבע תכניות כאלה, כלהלן:

- פעלתנות (למידה פעילה) - התכנית מיועדת לכלל בתי"ס היסודיים. קיימים בה דגמים אחדים, שהמשותף להם הוא בכך שחלק גדול מן ההוראה אינו מתבצע בדרך הפרונטלית המקובלת. במקום זאת, מתבצעת הלמידה בדרך של עבודה עצמית אינדיבידואלית, או בקבוצות, כשלתלמידים ניתנת אפשרות בחירה בין פעילויות שונות. בדרך זו ניתן להתאים את דרכי ההוראה לרמת התלמיד ולתחום התעניינותו.

- מרכז למידה - אחד מדגמי הלמידה הפעילה הנ"ל. זוהי מסגרת ארגונית, המתקיימת בדרך כלל מחוץ לכיתת האם, אליה מגיעים הילדים לזמן קצוב, על מנת ללמוד נושא מסויים בדרך של עבודה עצמית, תוך שיתוף עם ילדים אחרים המתעניינים בנושא.

- לימוד בעזרת הטלביזיה - במרבית בתי"ס היסודיים במדינה קיימים מקלטי טלביזיה והם משתמשים בתכניות הטלביזיה הלמודית הממלכתית עבור חלק ממקצועות הלימוד. לחלק מבתי"ס יש גם מערכות טלביזיה במעגל סגור, שבהן לומדים מתכניות המוגשות בקסטות.

- העשרה אינסטרומנטלית - שיטה שפותחה ע"י המכון למחקר ע"ש הדסה ויצ"ו קנדה, ומטרתה העיקרית היא לשפר את התפקודים הקוגניטיביים של תלמידים, המתפקדים ברמה נמוכה.

- תוא"ם (תרגול ואבחון בעזרת מחשב) - תכנית ללימודי חשבון לכיתות ב'-ז' בביה"ס היסודי. במסגרת התכנית מפעיל כל תלמיד מסוף מחשב לשני פרקי זמן בני 20 דקות כל אחד, וזאת פעמיים-שלוש בשבוע. התכנית מציגה בפני התלמיד שורת תרגילים, בודקת את רמת ידיעותיו וביצועיו, ולפי התוצאות קובעת את הרמה של שורת התרגילים הבאה. המערכת מופעלת ע"י המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח) שליד ביה"ס לחינוך באוניברסיטת תל-אביב. היא הופעלה לראשונה ב-1977/8 (בנתיבות) והיתה מיועדת מלכתחילה לבתי"ס שרב בהם שיעור התלמידים טעוני הטיפול. בשנה האחרונה נוספו לתוא"ם תכניות ל"הבנת הנקרא", ובשנה הקרובה חתוספנה תכניות ללימודי כתיב עברי ולהוראת אנגלית.

- הוראה משקמת - שיטת הוראה שמטרתה לשקם דפוסי חשיבה מוטעים של ילדים, אשר נוצרו עקב מעבר מתרבות לתרבות, או בשל גידול הילדים ב"תרבות עונני", או מסיבות אחרות. השיטה הופעלה בראשית שנות ה-70 בעזרת המכון לחקר הטיפוח בחינוך שליד האוניברסיטה העברית בירושלים. היא יועדה לבתי"ס שרב במ שעור התלמידים טעוני הטיפוח.

- ניל"י (ניסוי למידה יחידנית) - מודל של הוראה יחידנית, המיועד לאוכלוסית תלמידים טעוני טיפוח בכתות א'-ג' בבית"ס היסודי. הלמידה מתבצעת ביחידות, או בקבוצות קטנות. המודל פותח ע"י המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח) שליד בית"ס לחינוך באוניברסיטת תל-אביב. הוא הופעל לראשונה ב-1975.

טבלה 7.6: שיטות הוראה ותכניות לימודים חדשניות (אחוזים)

מבוטסים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
57	33	33	38 (*8)	פעלתנות
57	37	50	62 (*27)	מרכז למידה
95	67	68	77 (*12)	לימוד בעזרת טלביזיה
19	7	28	35 (*35)	העשרה אינסטרומנטלית
10	4	13	65 (*62)	תוא"ס
5	7	8	19 (*8)	הוראה משקמת
5	4	10	23 (*12)	ניל"י
2.5	1.6	2.1	3.2 (*1.7)	מספר ממוצע של תכניות לבי"ס

* במימון פרויקט השיקום

לממצאים שבטבלה הנ"ל חשיבות מרובה, כי:

- א. כל התכניות הנדונות פותחו כדי לשפר את רמת הישגים של תלמידי בתי-הספר היסודיים, שהיא נושא דורש טיפול ראשון במעלה בכל שכונות השיקום (רבים סבורים שהיא הנושא הראשון).
- ב. בכל התכניות הנדונות החלק הארי של תקציבי השיקום היווה תוספת נקיה לתכניות הקיימות, ובניגוד לתחומים אחרים, כמעט שלא התרחשה כאן "בריחת תקציבים".
- ג. בארבע התכניות האחרונות שבטבלה הנ"ל (שכונו במיוחד לתלמידים טעוני טיפוח) ניכרת עדיפות לבתי"ס שבשכונות השיקום, לא רק בהשוואה ל"אחרים" ול"מבוססים" אלא גם בהשוואה לבתי"ס שבמסגרת תכנית הרווחה. בחלק מן הסעיפים ההפרש ניכר, ובעיקר בתכנית תוא"ם - לימוד חשבון בעזרת מחשב.
- ד. לתכנית תוא"ם, שחזקה באופן משמעותי ביותר ע"י פרויקט השיקום, חשיבות מיוחדת במינה, בשל שלוש סיבות: האחת - מחקרי הערכה שיטתיים עמדו על האפקטיביות המרובה שלה בקידום תלמידים טעוני טיפוח במקצוע חשוב: לימודי החשבון (אוסין, 1982; אדלר, 1983); השנייה - בשנה הנוכחית ובשנה הבאה יתווספו לתוא"ם תכניות מחשב, שתסייענה להוראה במספר מקצועות חשובים ביותר: הבנת הנקרא, כתיב עברי ואנגלית כשפה זרה; השלישית, והחשובה מכולן - ההשתתפות בתוא"ם מאפשרת לילדים היכרות ראשונה עם מחשבים, העתידים לשחק תפקיד חשוב בעולם המחר; בכך ניתנת לילדים מקבוצות חברתיות-כלכליות נמוכות הזדמנות לימודית השמורה בדרך-כלל רק לילדים מן הקבוצה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר.¹

פעילות חוגים בבית הספר

ברוב בתי"ס היסודיים בישראל מתקיימת פעילות של חוגים מחוץ לתכנית הלימודים, שרובם בבחינת פיתוח תחביבים (כגון: דרמה, ריקוד, מוסיקה, מלאכה, ספורט), ומיעוטם מתקשרים לתכנית הלימודים (כגון: טבע, שפה זרה).

¹ האמור כאן משקף את ההתפעלות הכללית שהיתה נפוצה ב-4-1983 מהצלחת פרויקט השיקום להחזיר מחשבים לבתי"ס בשכונות הפרוייקט, (בעיקר הודות לכספים מהסוכנות היהודית), עוד לפני שאלה הגיעו לבתי"ס בשכונות המבוססות. בשנים הבאות שככה ההתפעלות, בשל הקשיים הגוברים לתחזק כהלכה את המחשבים ולמצוא מורים מתאימים לשיעורי המחשב. לדעתנו, למרות הקשיים הללו, וגם אם הם גרמו לכך שלא הושגו הישגים לימודיים גבוהים במיוחד בהוראה בעזרת מחשבים, רב ערכה של התכנית. ראוי להפעילה, גם אם הישגה היחיד היא התגברות הילדים על החשש הטבעי מטכנולוגית העתיד, שרובה קשורה במחשבים.

טבלה 7.7: פעילות חוגים בבתי הספר (אחוזים)

בתי"ס מבוססים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרוחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
100	85	94	92	% בתי"ס המקיימים פעילות חוגים
74	52	24	37	משתתפים עד רבע מכלל התלמידים*
21	24	18	21	משתתפים כמחצית מכלל התלמידים*
5	24	58	42	משתתפים 3/4 ויותר מכלל התלמידים*

* נספרו רק בתי"ס שבהם מתקיימים חוגים

פעילות חוגים מתקיימת בכל בתי-הספר המבוססים וברוב המכריע של בתי"ה"ס האחרים, אולם ההבדלים בין קבוצות בתי-הספר ניכרים בשיעורי ההשתתפות של התלמידים בחוגים: שיעור ההשתתפות נמוך במיוחד בקבוצת בתי-הספר המבוססים וגבוה יותר בבתי-הספר שמרובים בהם התלמידים טעוני הטיפוח. ההסבר לכך הוא שפעילות החוגים במרבית בתי-הספר שבשכונות ובעיירות, שרבים בהן טעוני הטיפוח, ממומנת על ידי משרד החינוך והתרבות וע"י הרשות המקומית, והם משתדלים לשתף בה את כל הילדים. לעומת זאת, בשכונות המבוססות, הפעילות ממומנת ברובה ע"י ההורים, שאינם מעוניינים בחלק מן החוגים, מה גם שרבים מילדיהם משתתפים בחוגים מחוץ למסגרת בית-הספר.

החשואה בין שני הטורים הימניים בטבלה 7.7 מלמדת על יתרון ניכר בשעור המשתתפים בבתי"ס שבתכנית הרוחה, לעומת בתי-ספר שבשכונות השיקום: אין לנו הסבר לתופעה זו, בעיקר לאור הנתונים המובאים בטבלה הבאה, המלמדים על כך שבשכונות השיקום קיים מבחר גדול יותר של חוגים במסגרת בתי-הספר.

טבלה 7.8: סוגי חוגים בבתי הספר (אחוזים)

מבוטסים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
57	46	60	68 (*32)	מלאכה
67	50	58	76 (*40)	ספורט
43	58	40	40 (*12)	טבע
76	27	63	64 (*36)	ריקודי עם, ריטמיקה
0	0	3	4 (*0)	אלקטרוניקה
14	4	10	12 (*4)	שחמט
38	23	33	36 (*24)	דרמה
33	31	20	24 (*16)	שפה זרה
29	35	25	24 (*4)	כלכלת בית
52	50	58	76 (*48)	מוסיקה (מקהלה, תזמרת)
29	23	25	40 (*32)	פיסול, צילום, אמנות פלסטית
71	50	58	52 (*28)	ציור
19	12	23	40 (*4)	טעמי מקרא, חוג לבת מצוה
29	35	40	28 (*20)	משחקיה
24	19	28	24 (*24)	אחר
39	31	36	41	ממוצע

* ממומן ע"י פרויקט השיקום

כללית, ההבדלים אינם גדולים בסוגי החוגים המוצעים בקבוצות השונות של בתי"ס, אם כי יש הבדל במספר הממוצע, שהוא גבוה ביותר בשכונות השיקום, הקרובות במובן זה לבתי"ס בשכונות המבוטסות, ונמוך ביותר במה שקראנו בתי"ס ט"ט אחרים. מעניין, שרשימת חמשת החוגים הפופולריים ביותר זהה בכל ארבע הקבוצות, ואלו הם: מוסיקה (הכוללת מקהלה ו/או תזמורת, המתקיימות ב-76% מבתי"ס בשכונות השיקום), ספורט, מלאכה, ריקוד (ריקודי עם או ריטמיקה) וציור. השיעורים הנמוכים ביותר בכל סוגי בתי"ס שמורים לחוגים לאלקטרוניקה ולשחמט.

כמחצית מפעילות החוגים בשכונות השיקום ממומנת ע"י פרויקט השיקום. חלק ניכר ממימון זה סביר שייחשב כ"בריחת תקציבים" משום שהפעילות היתה אמורה להיות ממומנת ע"י התקציבים הרגילים (כמו בבתי"ס המבוטסים והאחרים) ותקציבי תכנית הרווחה.

פעילויות העשרה וחברה ספציפיות

בנוסף לפעילות במסגרת חוגים בבתי הספר בדקנו גם קיומן של חמש פעילויות העשרה וחברה מיוחדות, המיועדות בדרך כלל לכלל התלמידים.

טבלה 7.9: פעילויות העשרה וחברה ספציפיות (אחוזים)

בתי"ס מבוטסים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
76	74	90	85 (*31)	פעילות בספרייה או בחדר עיון
86	67	83	73 (*58)	הצגות, קונצרטים, מוזיאון
62	30	73	73 (*54)	טיולים בעזרת בי"ס שדה
71	58	70	85 (*19)	הוצאת עיתון
			81 (*15)	ועדות חברה

* ממומן ע"י פרויקט השיקום

כל הפעילויות שנבדקו - המאפיינות בדרך כלל בתי-הספר מבוססים דווקא - אכן מתקיימות בשעורים גבוהים בבתי"ס המבוססים, אך גם באחרים, ובעיקר, באלה המסופחים ע"י תכנית הרווחה ופרוייקט השיקום. יתרון בולט לשכונות השיקום יש רק בהוצאת עתון ביה"ס.

מעניין לציין, ש-81% מבתי-הספר בשכונות השיקום מקימים ועדות חברה, מעין מועצות תלמידים, המשתתפות בניהול חלק מן הפעילויות בבית-הספר. אמנם חסרים נתונים להשוואה עם בתי-הספר האחרים, אך עצם מציאותו של השיעור הגבוה מעידה הן על יחסם החיובי של המורים לנושא והן על היענותם של התלמידים.

פרוייקט השיקום מרבה לממן השתתפות של ילדי בתי"ס בהצגות, קונצרטים, ביקורים במוזיאונים וטיולים בעזרת בתי-ספר שדה. כל אלה ראויים למימון, אך בבתי"ס אחרים עם שיעור דומה של תלמידים טעוני טיפוח הם ממומנים בהיקף דומה ע"י צרוף של התקציבים הרגילים ותקציבי תכנית הרווחה, ולכן סביר להגדיר את עיקר תרומת הפרוייקט לנושא כ"בריחת תקציבים".

שירותי ייעוץ ובריאות

בבתי-הספר היסודיים פועלים מספר בעלי תפקידים, העוסקים בשירותי ייעוץ ובריאות לתלמידים: מורה-ייעוץ, פסיכולוג, עובד סוציאלי, אחות, רופא וקצין ביקור סדיר.

טבלה 7.10: שירותי ייעוץ ובריאות (אחוזים)

מבוססים בתי"ס	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
66	63	73	81	מורה-ייעוץ
76	70	80	96	פסיכולוג
24	26	40	77	עובד סוציאלי
100	89	95	92	אחות
67	26	30	31	רופא
33	48	68	88	קצין ביקור סדיר

לשכונות השיקום יש יתרון ברור על שלוש הקבוצות האחרות בכל סוגי שירותי הייעוץ, כולל: מורים-יועצים, פסיכולוגים (הקיימים כמעט בכל בתי"ס בשכונות השיקום), עובדים סוציאליים (הפרש ניכר בהשוואה לקבוצות אחרות) וקציני ביקור סדיר (הפרש ניכר בהשוואה לקבוצות האחרות). לשכונות השיקום אין יתרון בשירותי הבריאות: אחות קיימת כמעט בכל בי"ס מכל קבוצה, אולם שרתי רופא מוגשים רק בכ-30% מבתי הספר שמרובים במ תלמידים טעוני טיפוח, לעומת 67% מבתי"ס המבוססים.

קיום פעילות חינוכית סדירה להורים בבית הספר

השאלון למנהל כלל את השאלה הבאה: "האם קיימת בבית ספרך פעילות חינוכית סדירה במשך שנת הלימודים, שבה משתתפים הורי התלמידים?" ההגדרה של "פעילות חינוכית סדירה" היתה נתונה לשיפוטו של כל מנהל, ומשום כך סביר, שהתשובות מתייחסות לסוגים שונים של פעילויות, אולם בדרך כלל הכוונה היא לתוגים קבועים של הורי התלמידים, הדנים בשאלות חינוכיות, בהנחיית עובד חינוך מקצועי.

טבלה 7.11: קיום פעילות חינוכית סדירה להורים בבית הספר (אחוזים)

בתי"ס מבוססים	בתי"ס ט"ט אחרים	בתי"ס בתכנית הרווחה	בתי"ס בשכונות השיקום	
65	36	58	68	קיום פעילות כנ"ל

אחוז בתי"ס בשכונות השיקום המקיימים פעילות חינוכית סדירה להורי התלמידים מגיע לשני שלישים, בדומה לאחוז בבתי"ס בשכונות המבוססות, שהוא כפול כמעט מהאחוז בבתי"ס ט"ט אחרים וגדול גם מזה שבבתי"ס שבמסגרת תכנית הרווחה.

סיכום

בניגוד לסעיפים אחרים של מחקר ההערכה, שבהם נמדדו התמורות לאורך זמן (לפני ואחרי הפעלת פרויקט השיקום), ניתוח התמורות בסעיף הנוכחי עורך השוואה לרוחב, במענה לשאלה: האם בתי"ס יסודיים, הנהנים מתקציבי פרויקט השיקום, ספקו לתלמידיהם יותר תכניות לימוד וחינוך מיוחדות, בהשוואה לבתי"ס בעלי שיעור דומה של תלמידים טעוני טיפוח, שנהנו מתכנית הרווחה החינוכית ללא מסגרת השיקום, בהשוואה לבתי"ס עם שיעור גבוה למדי של תלמידים טעוני טיפוח, שלא נהנו משתי המסגרות הנזכרות, ובהשוואה לבתי"ס בשכונות מבוססות, שבהן שיעור נמוך מאד של תלמידים טעוני טיפוח.

להלן עיקרי הממצאים:

1. לבתי"ס שבשכונות השיקום יתרון בולט על פני שלוש הקבוצות האחרות, כולל קבוצת בתי-הספר שבתכנית הרווחה החינוכית, בנושאים הבאים:

* קיום תכניות לימודים חדשניות, המותאמות במיוחד לתלמידים טעוני טיפוח, בעיקר תוא"ם (לימוד חשבון בעזרת מחשב), אך גם העשרה אינטרומנטלית, ניל"י והוראה משקמת;

* קיום כיתות מיוחדות, כיתות להוראה מסייעת והכנת שעורי בית מודרכת;

* לימוד בהקבוצות, כלומר: קיום חלק משעות ההוראה בקבוצות הומוגניות, מבחינת הישגי התלמידים;

* מגוון החוגים המוצעים לתלמידי ביה"ס מחוץ לשעות ההוראה הרגילות (היתרון הוא במגוון החוגים המוצעים, אך לא במידה שבה התלמידים משתתפים בהם);

* מתן שירותי ייעוץ לתלמידים, באמצעות מורים-יועצים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וקציני ביקור סדיר;

* קיום פעילות חינוכית סדירה להורים במסגרת בית הספר;

* הוצאת עיתון של ביה"ס.

2. בתי-הספר שבשכונות השיקום ובתי-הספר שבתכנית הרווחה החינוכית דומים

זה לזה ועולים על שתי הקבוצות האחרות בשני סוגי תכניות משמעותיות:

* יוחא"י - הפעלת יום לימודים ארוך;

* הוספת שעות תקן לכלל הכיתה, המתבטאות בתגבור הלימודים בכיתה.

3. בתי-הספר שבשכונות השיקום ובתי-הספר שברוחה דומים לבתי-הספר שבשכונות המבוססות ועולים על בתי-הספר טעוני הטיפוח האחרים בשני תחומים:
 * ביקורי התלמידים בהצגות, קונצרטים ומוזיאונים;
 * טיולי תלמידים, בסיוע בי"ס שדה.

4. לבתי"ס בשכונות המבוססות יש יתרון על פני שלוש הקבוצות האחרות, שמרובים בן התלמידים טעוני הטיפוח, במספר קטן של נושאים:

* הפעלת שתיים מתכניות הלימוד החדשניות: פעלתנות ולימוד בעזרת טלביזיה;
 * קיום בתי תלמיד (המשמשים תחליף ליוחא"י);
 * העמדת שירותי רופא לרשות התלמידים.

לעומת זאת, בולטת נחיתותם של בתי"ס בשכונות המבוססות, לעומת שלוש הקבוצות האחרות, בנושאים אחרים:
 * בקיום יום חינוך ארוך;

* במתן שעות תקן נוספות, המאפשרות תגבור הלימודים בכתה ולימוד בהקבוצות;

* בחלק מן המסגרות לסיוע וטיפוח בלימודים, בעיקר: כיתות להוראה מסייעת;
 * בהפעלת רוב שיטות הלימוד החדשניות, כמו תוא"ס, והוראה משקמת;
 * בשעור המשתתפים בחוגים שמחוץ לשעות הלימודים, במסגרת ביה"ס;
 * במתן שירותי ייעוץ של עובד סוציאלי ושל קצין ביקור סדיר.

הסיכום הכולל הוא שממצאי תת המחקר הנוכחי מצביעים על תרומתו של פרויקט שיקום השכונות בפרט ושל תכנית הרווחה החינוכית בכלל, לריבוי הפעלתן של תכניות לימוד וחינוך מיוחדות בבתי הספר היסודיים, שמטרתן להגביר את הישגי התלמידים ולהעשיר את עולמם של הילדים, בייחוד הילדים טעוני הטיפוח. אמנם, מחוץ לתכנית ספציפית אחת,¹ לא חולל פרויקט השיקום מהפך בשיעור בתי"ס

¹ תכנית תוא"ס, לימוד חשבון בעזרת מחשב לתלמידי כיתות ב'-ו', הקיימת ב-65% מבתי"ס שבשכונות השיקום, לעומת 4%, 10% ו-13% בקבוצות בתי"ס האחרות.

בשיעור בתי"ס הנהנים מן התכניות המיוחדות, אלא המשיך - לעיתים ביתר שאת - את התגבור שהושג באמצעות תכנית הרווחה החינוכית. יתר על כן, חלק ניכר ממימון הפרוייקט זרם למימון של תכניות שאילולא הפרוייקט סביר שהיו ממומנות במוקדם או במאוחר ע"י תכנית הרווחה. אולם מכיוון שבסיועו הושגו שיעורים גבוהים יותר של השתתפות בתי-הספר בחלק מן התכניות החשובות, ומפני שבחלק מבת-הספר תרם הפרוייקט גם להרחבת תכניות קיימות ולא רק לייסודן של תכניות חדשות, דבר שאינו משתקף בנתונים שאספנו, הערכתנו הכוללת היא שפרוייקט שיקום השכונות תרם תרומה משמעותית לריבוי תכניות טיפוח חינוכי בבת-הספר היסודיים.

המחקר שקדם לנו, ושעמו השוינו את ממצאינו (דייוויס, שפרינצק ואוסיזון, 1982), תמך בממצאי מחקרים שקדמו לו (רזאל, 1978; מינקוביץ, דייוויס ובאשי, 1977) והגיע למסקנה שמדיניות "ההפליה החיובית" של בתי"ס שמרובים במ התלמידים טעוני הטיפוח אינה עולה יפה, משום שכללית, נשמרה העדיפות של בתי"ס המבוססים, בהשוואה לבתי-הספר טעוני טיפוח, בהיקף התשומות החינוכיות. ממצאי מחקרנו שונים. כמסוכם לעיל, הם מצביעים על שמירת יתרון לבתי-הספר המבוססים במספר קטן של תכניות, לעומת מספר גדול הרבה יותר של תכניות שבהן בולט היתרון של בתי-הספר טעוני טיפוח בכלל, ושל אלה בתכנית הרווחה ובשכונות השיקום בפרט. מכאן: מדיניות "ההפליה החיובית" של משרד החינוך והתרבות כלפי בתי"ס בשכונות השיקום מצליחה לקיים בהם יותר תכניות לימוד וחינוך מיוחדות, בהשוואה לבתי-ספר בשכונות מבוססות. התרומה הנוספת של פרוייקט השיקום, מעבר לתרומתה של תכנית הרווחה, אמנם אינה גדולה אך היא הצליחה להטות את כף המאזניים ולגרום לכלל סל התכניות בבת-ספר הללו, שבהם גבוה במיוחד שיעור טעוני הטיפוח, להיות כבד יותר מסל התכניות של בתי-הספר בשכונות המבוססות.

לסיום פרק זה, חובה עלינו לציין, שהתועלת האמיתית מהגדלת מספר הנהנים מן התכניות, תלויה בטיבן של התכניות ובהצלחתן להשיג את מטרתיהן החינוכיות. תועלת זו צריכה להימדד במחקרי הערכה נפרדים, אשר מיעוטם מתבצע, כמדוח על ידי אדלר (1983).¹

¹ עד 1984 פורסמו מעט מאד הערכות של הישגי תלמידים בעקבות הנהגת תכניות טיפוח. למעשה, רק תכנית תוא"ס, ובמידה חלקית אתג"ר, הוערכו באופן שיטתי (Ader et al., 1983).

נספח לפרק 7

שביעות רצון מרמת החינוך, לפי שכונות

בסקר משקי הבית שנערך באמצע 1983, נכללה סדרת שאלות למדידת שביעות רצונם של התושבים מרמת שירותי החינוך בשכונותיהם. הטבלאות שלהלן מסכמות את הממצאים ומצביעות על שיעורים גבוהים של מרואיינים שאינם שבעי רצון.

שביעות רצון מרמת החינוך בשכונה, לפי שכונות (אחוזים)

ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד + מרוצה	סה"כ	
3.62	18	33	49	100	צפח (כנען)
3.50	17	41	42	100	עכו-מזרח
3.36	19	44	37	100	ג.הרקפות (ק.אתא)
3.58	12	47	41	100	אור עקיבא
3.76	7	48	45	100	ג.אולגה (חדרה)
3.89	19	15	65	100	נ.ישראל (הרצ.)
3.22	25	39	36	100	התקווה (ת"א)
3.36	21	40	39	100	נ.אליעזר (ת"א)
3.58	17	37	46	100	ע.גנים (י-ם)
3.80	17	26	57	100	נתיבות
3.56	17	38	45	100	סה"כ (מ-1549)

¹ החישוב עפ"י הכפלת "מרוצה מאוד" ב-5, "לא כ"כ מרוצה" ב-3 ו"כלל לא מרוצה" ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאות ב-100.

שביעות רצון מרמת ביה"ס היסודי המקומי (אחוזים)

נמוכה במי אחד	נמוכה	גבוהה	גבוהה מאוד	סה"כ	
16	25	53	5	100	צפת (כנען)
8	30	58	4	100	עכו-מזרח
14	40	44	2	100	ג.הרקפות (ק.אתא)
4	32	61	4	100	אור עקיבא
3	26	67	3	100	ג.אולגה (חדרה)
2	14	76	7	100	נ.ישראל (הרצ.)
17	31	48	4	100	התקווה (ת"א)
5	24	63	8	100	נ.אליעזר (ת"א)
11	38	47	4	100	ע.גנים (י-ם)
9	22	65	4	100	נתיבות
8	28	59	4	100	סה"כ (מ-645)

¹ בנווה ישראל (השונה מכל השכונות האחרות) בחרו המרואיינים את תשובתם מבין 5 אפשרויות; 76 הוא צירוף של שתיים מהבינוניות; "גבוהה" (24) ו"טבירה" (52).

שביעות רצון מרמת גני הילדים המקומיים (אחוזים)

נמוכה במי אחד	נמוכה	גבוהה	גבוהה מאוד	סה"כ	
9	31	56	4	100	צפת (כנען)
5	31.5	60	3.5	100	עכו-מזרח
17	29	52	2	100	ג.הרקפות (ק.אתא)
4	32	59	4	100	אור עקיבא
5	21	69	5	100	ג.אולגה (חדרה)
4	13	77	6	100	נ.ישראל (הרצ.)
19	19	52	10	100	התקווה (ת"א)
3	35	52	10	100	נ.אליעזר (ת"א)
10	35	44	10	100	ע.גנים (י-ם)
14	29	65	12	100	נתיבות
8	26	59	7	100	סה"כ (מ-1562)

¹ בנווה ישראל (השונה מכל השכונות האחרות) בחרו המרואיינים את תשובתם מבין 5 אפשרויות; 77 הוא צירוף של שתיים מהבינוניות; "גבוהה" (21) ו"טבירה" (56).

תחושת שיפור ברמת החינוך בשכונה בשנה-שנתיים האחרונות
(אחוזים)

ציון ממוצע ¹	הורעה קצת + הורעה הרבה	לא השתנתה	השתפרה הרבה + השתפרה	סה"כ	
3.36	6	70	24	100	צפת (כנען)
3.16	14	64	22	100	עכו-מזרח
3.19	15	58	26	100	ג.הרקפות (ק.אתא)
3.30	13	59	28	100	אור עקיבא
3.86	6	45	49	100	ג.אולגה (חדרה)
4.66	2	13	85	100	נ.ישראל (הרצ.)
3.34	17	49	34	100	התקווה (ת"א)
3.59	12	49	40	100	נ.אליעזר (ת"א)
3.56	8	56	36	100	ע.גנים (י-ם)
3.78	10	41	49	100	נתיבות
3.58	10	51	39	100	סה"כ (מ-1524)

¹ בנווה ישראל (השונה מכל השכונות האחרות) בחרו המרואיינים את תשובתם מבין 5 אפשרויות; 76 הוא צירוף של שתיים מהבינוניות; "גבוהה" (24) ו"סבירה" (52).

הערכת תרומת הפרוייקט לרמת החינוך בשכונה
(אחוזים)

ציון ממוצע ¹	כלל לא תרם	לא כ"כ תרם	תרם הרבה	סה"כ	
2.52	42	40	18	100	צפת (כנען)
1.78	72	17	11	100	עכו-מזרח
2.42	45	39	16	100	ג.הרקפות (ק.אתא)
2.28	53	30	17	100	אור עקיבא
3.06	21	55	24	100	ג.אולגה (חדרה)
3.48	27	22	51	100	נ.ישראל (הרצ.)
2.73	39	33	27	100	התקווה (ת"א)
2.46	45	37	18	100	נ.אליעזר (ת"א)
2.96	22	58	20	100	ע.גנים (י-ם)
2.46	54	19	27	100	נתיבות
2.57	42	35	22	100	סה"כ (מ-1194)

¹ החישוב עפ"י הכפלת "תרם הרבה" ב-5, "לא כ"כ תרם" ב-3 ו"כלל לא תרם" ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאות ב-100.

לסיכום: למרות ריבוי תשומותיו של פרויקט השיקום בתחום החינוך, הרי ברוב השכונות נמצא רק מיעוט (11%-27%), שסבר כי הפרוייקט "תרם הרבה" לרמת החינוך בשכונות (רק בנווה ישראל רוב המרואיינים השיבו כך), בעוד שהאחרים התחלקו לקבוצות דומות בגודלם של מי שהשיבו "לא כ"כ תרם" למי שענו "כלל לא תרם".

פרק שמיני

תמורות חברתיות בקרב תושבים בוגרים

השכלה ותעסוקה בקרב מבוגרים

השכלת מבוגרים

השכלה נמוכה של מבוגרים המתגוררים בשכונות נחשבת כבעייה חברתית, בהיות ההשכלה תנאי מוקדם לתפקוד מלא בחיי העבודה והתרבות של חברה מודרנית. הנתונים שלהלן, הערוכים לפי מספר שנות הלימוד הפורמליות בבית-ספר של האוכלוסייה הנדונה, משקפים שינויים ברמת ההשכלה בעשור האחרון.

טבלה 8.1: התפלגות האוכלוסייה הבוגרת (+14), לפי מספר שנות לימוד (אחוזים)

יהודים ילידי ישראל שהוריהם עלו מאסיה ואפריקה ³		יהודים ילידי אסיה ואפריקה בישראל ³		יהודים בישראל ³				שכונות המחקר			שנות לימוד	
1983	1972	1983	1972	1983				1983 ²			1972 ¹	
				נשים	גברים	סה"כ	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	סה"כ	
0.6	1	18	23	8	3	6	9	9	16	13	20	0 ש"ל
0.7	1	6	8	4	3	4	6	4	4	4	6	4-1 ש"ל
14	33	29	37	19	19	19	29	23	21	23	37	8-5 ש"ל
72	59	36	27	47	51	49	42	56	51	54	32	12-9 ש"ל
13	5	11	5	22	23	23	14	7	7	7	5	13+ ש"ל
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	סה"כ
10.2	9.1	7.4	6.4	9.3	9.9	9.7	8.5	8.5	8.0	8.4	6.8	ממוצע ש"ל

¹ ממוצע משוקלל (על-פי מספר תושבים) לשכונות, חוץ מנווה ישראל, על-פי המפקד הכללי של אוכלוסין ודיוור (ברמן, תשל"ט).

² ממוצע משוקלל לשכונות, חוץ מנווה ישראל, על-פי סקר משקי הבית.

³ נתונים מן השנתון הסטטיסטי לישראל, 1973, 1984.

הממצאים העיקריים שבטבלה הם:

1. בשנת 1972 היתה רמת ההשכלה בשכונות נמוכה במידה ניכרת מזו של יהודים בישראל כולה ודומה מאד לזו של יהודים ילידי אסיה ואפריקה. בייחוד בולט השיעור הגבוה מאוד של מי שלא למדו כלל בבתי-ספר (0 ש"ל).

2. נתוני 1983 משקפים שינוי משמעותי ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הבוגרת בשכונות: שיעור חסרי ההשכלה ירד בשליש ושיעור בעלי השכלה תיכונית (לפחות חלקית) עלה בשני שלישים. ממוצע שנות הלימוד בשכונות עלה ב-1.6 שנים בעשור האחרון, לעומת עלייה של 1.2 שנים באוכלוסייה הישראלית בכללה. בהשוואה לטור של ילידי אסיה ואפריקה הרמה הממוצעת בשכונות גבוהה יותר, ומשקפת - אם כי במידה פחותה מהצפוי - את העובדה שרבים בן הם ילידי הארץ, בניס להורים שנולדו באסיה ואפריקה.

3. בישראל בכללה רמת ההשכלה של נשים נמוכה במקצת מזו של הגברים; בעיקר בולט שיעורן הגבוה של נשים חסרות השכלה. לעומת זאת, ההשכלה הממוצעת של נשים בשכונות המחקר גבוהה באופן בולט מזו של הגברים.

4. שיעור בעלי השכלה על-תיכונית בשכונות היה נמוך במיוחד בשתי נקודות הזמן שנבדקו.

את העלייה המוחלטת והיחסית ברמת ההשכלה בשכונות סביר לייחס לגורמים אחדים: האחד - הגורם הדמוגרפי של התרבות צעירים ילידי הארץ בשכונות, ששנות ההשכלה שלהם רבות יותר מאלה של הדור המבוגר, שרובו עלה מארצות האיסלאם; השני - כניסת תושבים צעירים ומשכילים יחסית לשכונות, כמפורט בפרק הבא, כניסה שתייחס שם חלקית להשפעות המצרפיות של פרויקט השיקום; הגורם השלישי מוצג כהשערה בלבד, אם כי השערה סבירה - בלימה של חלק מנהירתם החוצה של צעירים משכילים, שנחשבה בעבר כסימפטום, המבטא את הדרדרות השכונות הנדונות ומגביר אותה. אם אכן פועל גורם שלישי זה, הרי שגם אותו אפשר לייחס להשפעות המצרפיות של הפרוייקט.

מצאנו, איפוא, השפעה קלה עקיפה של פרויקט השיקום על רמת ההשכלה בשכונות, באמצעות השפעתו על תהליכי ההגירה מתוך השכונות ואליהן. אך חיפשנו גם השפעה ישירה, באמצעות הנהגת תוכניות השכלה למבוגרים.

השפעה ישירה על רמת ההשכלה בשכונות היתה לתכנית תהיל"ה של משרד החינוך והתרבות, שאומצה ע"י פרויקט השיקום, שהשתתף בהפעלתה באמצעות הסוכנות היהודית. מטרת תהיל"ה - תכנית השכלה ייחודית ללומד המבוגר - היא להקנות מיומנויות בסיסיות של קריאה, כתיבה וחשבון לנשים וגברים, חסרי השכלת יסוד. זוהי מסגרת מובנית היטב, הכוללת תכנית לימודים בת ארבע שנים ומקנה תעודה לבוגריה. ב-1982 נוספה גם תהיל"ה תיכונית, המקנה למבוגרים השכלה ברמה של בי"ט תיכון. בסה"כ פועלים ברחבי הארץ 76 מרכזי תהיל"ה יסודית (כ-16,000 תלמידים) ו-47 מרכזי תהיל"ה תיכונית (כ-2,000 תלמידים בסה"כ). עדיין לא נערך מחקר הערכה שיטתי של תכנית זו, אך יש לה שם טוב של תכנית מבוקשת ומוצלחת.

תהיל"ה היא התכנית המקיפה היחידה להשכלת מבוגרים, שפרוייקט השיקום תומך בה (אם לא נכלול כאן נסיונות לבניית מסגרות השכלה לנוער שנשר מלימודים). היא מופעלת בתשע מתוך עשר שכונות המחקר (חוץ מגבעת הרקפות) ומקיפה בן כ-1,000 משתתפים בתכנית היסודית ועוד כ-150 בשש השכונות המקימות תהיל"ה תיכונית. השתתפות ערה זו היתה יכולה להשפיע באופן בולט על נתוני הטבלה הנ"ל, בעיקר להוריד את שיעור הנשים חסרות ההשכלה,¹ אולם מכיוון שהנתונים מתייחסים רק ללימודים פורמאליים בבית-ספר ולא לתכניות לימוד במסגרות אחרות, אין הפופולריות של תהיל"ה משתקפת בהם.²

יש הרואים את תמיכת פרויקט השיקום בתהיל"ה כ"בריחת תקציבים", משום שבשכונות שמחוץ לפרוייקט התכנית ממומנת על-ידי משרד החינוך והתרבות. טענה זו אינה מקובלת עלינו, משום שמשאבי הפרוייקט נוצלו להרחבה ניכרת של תכנית חינוכית זו, העולה בקנה אחד עם מטרות הפרוייקט. אי אפשר היה לבצע הרחבה זו של תהיל"ה יסודית ותהיל"ה תיכונית, בעידן של קיצוץ תקציבים, ללא עזרת הפרוייקט. יתר על כן, ההרחבה הקיימת רחוקה מלענות על הצרכים, משום שאוכלוסיית היעד של תכנית להשכלת מבוגרים מונה כמחצית מהאוכלוסייה הבוגרת בשכונות.

¹ כמעט כל משפחי התכנית הינן נשים, כנראה משום שגברים מתביישים לגלות ברבים את בורותם.

² אילו המרואיינות התייחסו ללימודי תהיל"ה כשנות לימוד בבי"ט, צריך היה אחוז בעלות 1-4, או 5-8 שנות לימוד לעלות באופן בולט, אך הדבר אינו בא לידי ביטוי בטבלה.

פרוייקט השיקום מפעיל קורסים למעילי שכונות, שגם בהם אפשר לראות תרומה להשכלת מבוגרים. תרומה משמעותית יותר אלה המלגות לסטודנטים, המתחלקות לשני סוגים. האחד - מלגות לסטודנטים סדירים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל מסמינרים למורים ועד האוניברסיטאות והטכניון; בתשע מעשר השכונות מחלקים מלגות כאלה;¹ נהוג לטעון - ולא יכולנו לבדוק טענה זו - כי מלגות אלה כלל לא הגדילו את מספר הסטודנטים, אלא רק את הכנסתם ו/או הכנסת משפחותיהם. סוג המלגות השני יועד לסטודנטים שאינם סדירים, כמו המשתתפים בתוכנית הלימודים האוניברסיטאים במדרשת "יד נתן" (ליד עכו), שאינה דורשת תעודת בגרות או כל תעודה אחרת מלימודים קודמים, כתנאי קבלה ללימודים. כ-15 מפעילי הפרוייקט מגבעת-הרקפות שבקרית אתא, שלרובם אין יותר מהשכלה יסודית, הפכו לסטודנטים אוניברסיטאיים בזכות מלגות אלה. עבורם זוהי תמורה מאד משמעותית, שהתאפשרה בזכות הפרוייקט, אך מספרם של סטודנטים כאלה בשכונות קטן מאד.

לסיכום: קיים פער בולט בין רמת ההשכלה בשכונות המחקר לבין רמת ההשכלה של כלל היהודים במדינת ישראל, המתבטא בעיקר בריבוי חסרי כל השכלה פורמאלית בשכונות ומיעוט בעלי השכלה על-תיכונית בהם. פער זה הצטמצם בעשור האחרון ולפרוייקט השיקום היה חלק בצימצומו. השפעתו החיובית של הפרוייקט בתחום זה היתה ישירה בחלקה והתבטאה בהפעלת תוכנית תהיל"ה לחסרי השכלה ולבעלי השכלה מצומצמת ובחלוקת מלגות לסטודנטים מבני השכונה. בחלקה האחר היתה השפעתו עקיפה, והתבטאה במשיכת צעירים בעלי השכלה תיכונית לגור בשכונות, ואולי גם בבלימת חלק מעזיבת משכילים אותן. כוח המשיכה שנוסף לשכונות עדיין לא הספיק לגרום גם לבעלי השכלה על-תיכונית לבוא לגור בן.

¹ רוב המלגות הן בגובה שכר הלימוד בלבד. מספר מקבלי מלגות ללימודים על תיכוניים ב-1982/3 נע מ-5 בנווה-ישראל ו-12 בעיר-גנים, דרך 70 בגבעת-אולגה ו-75 בעכו-מזרח, ועד 150 בנתיבות.

פרופיל תעסוקתי

השכלה נמוכה, כפי שנמצאה בשכונות המחקר, כרוכה בדרך-כלל ברמה נמוכה של משלחי יד בקרב המועסקים. רמה נמוכה זו מתבטאת בטבלה שלהלן.

טבלה 8.2: התפלגות המועסקים, לפי משלח ידם (אחוזים)

יהודים ילידי ישראל שהוריהם עלו מאסיה ואפריקה ³		יהודים ילידי אסיה ואפריקה בישראל ³		יהודים בישראל ¹				שכונות המחקר				
1983	1972	1983	1972	1983		1972	1983		1972	מקצועות הפשיים, טכניים ומנהלים		
				נשים	גברים	סה"כ	ר"מ נשים	ר"מ גברים	סה"כ		סה"כ	
18	9	17	10	35	27	30	17	8	11		9	מקצועות הפשיים, טכניים ומנהלים
33	25	23	19	38	21	28	20	11	14	19	פקידות ומכירות	
30	40	31	35	7	34	23	25	47	41	36	פועלים מקצועיים	
12	13	20	19	8	8	12	20	6	10	20	עובדי שירותים	
3	7	5	10	2	4	3	18	27	25	16	פועלים בלתי-מקצועיים	
4	5	4	8	1	6	4	7				עובדים בחקלאות ⁴	
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	סה"כ	

¹ ממוצע משוקלל (על-פי מספר תושבים) לשכונות, חוץ מנווה-ישראל, על-פי המפקד הכללי של אוכלוסין ודיור (ברמן, תשל"ט).

² ממוצע משוקלל לשכונות, חוץ מנווה-ישראל, על-פי סקר משקי הבית. הנתונים כוללים רק גברים ונשים ראשי משק בית (לכל מ"ב שני ראשים), בעוד שביתר הטורים נתונה התפלגות של כלל המועסקים.

החלוקה לקטגוריות בסקר משקי הבית - 1983) בוצעה עפ"י ורד קראוס (1981) והותאמה על ידינו למיון המקובל בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). אי אפשר היה לדייק בהתאמה זו, משום שחלק מן הקטגוריות המספריות של קראוס כללו משלחי יד השייכים ליותר מקטגוריה אחת של הלמ"ס. עפ"י הערכתנו, ההתאמה היא שלמה גרמה (1) להקטנת שיעור העובדים בשירותים, שחלק נקלטו בין העובדים הסכניים (שוטר, למשל, הופיע אצל קראוס בקטגוריה משותפת עם טכנאי רדיו), ואחרים בין פועלים (נהג מונית וזגג הופיע אצל קראוס בקטגוריה אחת עם פועלי תעשייה); (2) לחלוקה לא מדויקת בין פועלים מקצועיים לפועלים בלתי מקצועיים (את קטגוריה 13 של קראוס שכללה נהג משאית, נגר, צבעי, עובד בשימורי מזון, כבאי, עובד נקיון ושומר לילה - חילקנו 50:50 בין פועלים מקצועיים לבלתי מקצועיים, וכך עשינו גם למספר קטגוריות נוספות. לא ברור לאיזו שגיאה גרמה החלטה זו).

³ נתונים מן השנתון הסטטיסטי לישראל, 1973, 1984.

⁴ מאחר שהרוב המכריע של פועלים בחקלאות בשכונות המחקר הם פועלים בלתי מקצועיים, צורפו שתי קטגוריות אלה.

הממצאים העיקריים שבטבלה הם:

1. בשנת 1972 היה שיעור בעלי תעסוקות של הצווארון הלבן בשכונות המחקר נמוך במידה ניכרת מזה שבין יהודים בישראל כולה (בעיקר צווארון לבן גבוה) ודומה לזה של יהודים יוצאי אסיה ואפריקה בישראל. שיעור העובדים בשירותים, ובעיקר שיעור הפועלים הבלתי-מקצועיים, היו גבוהים בשכונות המצוקה הנחקרות.

2. בשנת 1983 גדל ההפרש לרעת השכונות; בייחוד בולטת נחיתות ההתפלגות בשכונות, לאור השיפור הניכר שחל בקרב ילידי אסיה ואפריקה, ובעיקר בקרב בניהם.

השינוי היחסי לרעה מוסבר בנטייתם הגבוהה יותר של בעלי תעסוקות הצווארון הלבן להגר מתוך שכונות המצוקה, בעוד שפועלים בלתי מקצועיים נשארים לשבת בה, ולכן חלקם באוכלוסייה עולה. איננו יודעים, באיזה קצב מתרחשים השינויים הללו והאם חל שינוי כלשהו בתקופת הפרוייקט, יחסית לשנות השבעים שקדמו לה. אך ידוע לנו, שפרוייקט השיקום כמעט שלא עסק בשינוי מכוון של ההתפלגות הזדונה, משום שבמסגרתו נכללו מעט מאוד תכניות תעסוקה.

עפ"י ממצאי פרק התפוקות, (ר' כרך 3 של הדו"ח המסכם של המחקר), רק 8 מתוך 397 התכניות החברתיות שהופעלו ע"י פרוייקט השיקום בשכונות המחקר היו תכניות בתחום התעסוקה (4 בעיר-גנים, בכנען, 1 בגבעת הרקפות, 1 בשכונת התקווה ו-1 בנתיבות). מתוך סך הכול של הוצאות הפרוייקט לתחומים חברתיים בשנת 1982/82 רק 0.4% הוקדש לנושא התעסוקה. לקראת 1983/84 אמנם דובר הרבה על מתן משקל יתר לתכניות בתחום התעסוקה במסגרת פרוייקט השיקום, אולם התקציב לנושא זה גדל רק במעט (במונחים אבסולוטיים), ואף לגידול בתקציב להתייחס בהסתייגות, כי ב-1982/83 הצליחו השכונות להוציא רק 24% מהתקציב הזעום שהוקדש לתעסוקה (לעומת שיעורי ביצוע של 60%-70% מהתקציב במרבית התחומים החברתיים האחרים).

פירוט המעט שנעשה בתחום התעסוקה מראה, כי רק בעיר-גנים הוקם מרכז להכשרה מקצועית, העוסק בהפצת מידע ובארגון קורסי הכשרה. במסגרתו הופעלה קבוצת עבודה להעסקת צעירים מובטלים בשיפוץ פיזי, נפתחו שני קורסים לכתבניות (כ-35 מסיימות), קורס גינון לחשעה נערים וקורס ספריות, שהחל ולא הסתיים,

וסודרה הפנייה לקורס מטפלות בית שנערך במסגרת העירייה. בגבעת הרקפות דובר הרבה על תוכניות תעסוקה, על הקמת קבוצות עבודה של בני השכונה ועל קורסים למיניהם, ואפילו התקיימו מגעים ראשונים עם יזמים לבניית מרכז קניות שכונתי ולהקמת מפעלים בשכונה, אך התפוקה היחידה שיצאה אל הפועל היתה קורס להכשרת עובדות סמך-מקצועיות (3 חודשי לימוד) לתשע נשים. קורס דומה הופעל בהתקווה עבור תריסר נשים וגם שתיים מנשות כנען הופנו לקורס כזה שנערך בטבריה. בנתיבות התקיים קורס גננות עבור מספר נערים. מכאן: למרות ריבוי ישיבות שהוקדשו לנושא התעסוקה במסגרת פרויקט השיקום, כמעט שלא הופעלו תוכניות בתחום זה, ובמידה שהיו הן התמקדו ברמה התעסוקתית הנמוכה ביותר, וודאי שלא הועילו לשינוי התפלגות המועסקים בשכונות.

לסיכום: לא חל שינוי לטובה בפרופיל התעסוקתי של השכונות. יתר על כן, גדל הפער בין השכונות לאזורים אחרים בישראל במובן זה. יחד עם זאת, אין להתעלם מן הצד החיובי שבתמונה: לא אנשי המעמד הבינוני הנמוך ולא אנשי המעמד העובד אינם עוזבים את שכונות המחקר בהמוניהם, כפי שקרה בשכונות מדרדרות ברחבי העולם. עדיין 25% מראשי המשפחות מועסקים בתעסוקות הצווארון הלבן ועוד כ-40% הם פועלים מקצועיים, כשגם בין אנשי השירותים נכללים בעלי מקצוע. מבנה תעסוקתי כזה מבטא - להערכתנו - את תוזקן הפנימי של השכונות והסיכוי להשתקמותן, יותר משהוא משקף בעייתיות חמורה בתחום הנדון.

תעסוקה ואי תעסוקה

נתוני האבטלה בישראל נרשמים ביישובים שלמים ואין בנמצא רישומים מפולגים לשכונות. יתר על כן, גם כשמדובר ביישובים שלמים, שבהם מתנהל רישום מסודר, הוא משקף רק חלק, ולעתים חלק לא גדול מבעיית אי התעסוקה.¹

המידע שבידינו לקוח מסקרים ישנים והדשים של אוכלוסיית השכונות ומשקף אי תעסוקה השונה מאבטלה. למובטל יש הגדרה רשמית של אדם, המחפש עבודה באמצעות

¹ לדוגמא: בעיירה נתיבות היה המספר החודשי הממוצע של מובטלים רשומים בשמונת החודשים הראשונים של 1983 - 78 איש. אולם במספר זה כלולים גברים בלבד, אשר טרחו והתייצבו בלשכת התעסוקה לפחות שלוש פעמים בשבוע, והלשכה לא יכלה לספק להם תעסוקה; לא ידוע כמה מביניהם ראשי משפחה וכמה צעירים, שאינם ראשי משפחה. בשיחה עם מנהל לשכת העבודה בנתיבות התברר, שהמספר הנ"ל כולל רק חלק קטן ממובטלי נתיבות, כי רבים מהגברים המובטלים חדלו לבוא ללשכה, שאינה יכולה להציע להם הצעות עבודה סבירות, ומפני שמספר הנשים המובטלות גבוה מאד. בחודש פברואר 1983 ניסו לספור את כלל מובטלי נתיבות, הרשומים והבלתי רשומים, והספירה העלתה 420 מובטלים, כמחציתם נשים, בשעה שהנתון הרשמי עמד על כ-80 מובטלים.

לשכת התעסוקה ואינו מצליח למוצאה. הבלתי מועסקים כוללים, כמובן, את המובטלים הנ"ל, אך גם אנשים שאינם עובדים מסיבות רבות אחרות: גיל, מגבלה גופנית או נפשית, חוסר מוטיבציה, חוסר סידור לילדים ועוד.

בארבע מעשר שכונות המחקר נערכו סקרים מפורטים לפני תחילת פעולתו של פרויקט השיקום, ולהלן ממצאיהם העיקריים בנושא אי התעסוקה:

- נווה ישראל (1977, מפקד כללי): רק 54% מראשי משקי הבית היו מועסקים, כאשר רוב הבלתי מועסקים גילאי 65+; מתוך ראשי משפחה (גברים ונשים) גילאי 20-64 נמצאו 20% שאינם מועסקים; מביניהם רק 2 ראשי משפחה דווחו שהם מחפשים עבודה ולא מוצאים; היתר נמקו את אי עבודתם במחלות, או מסיבות שונות אחרות.

- שכונות התקווה (1979, מדגם בן 300 משקי בית): רק 67% מהגברים ראשי משקי בית בגיל 20-64 היו מועסקים; רק 23% מן הנשים (שאינן ראש משפחה) היו מועסקות.

- נווה אליעזר (1977, מפקד כללי): 77% מראשי משקי הבית (גברים, או נשים שאין בביתן גברים) היו מועסקים (רק 59% במשרה מלאה); אם נחסיר משיעור זה את שיעור ראשי משקי הבית הקשישים, נגיע להערכה ש-23% מראשי משקי הבית בגיל העבודה (20-64) לא היו מועסקים.

- עיר גנים (1979, נפקדו כשני שלישי ממשקי הבית): 9% מן המבוגרים שרצו לעבוד - לא עבדו (אין נתון נפרד עבור ראשי משפחה).

נתונים אלה מן התקופה שקדמה לפרוייקט השיקום מציגים, לכאורה, בעיה קשה מאד של אי תעסוקה: מבין גברים ראשי משקי בית בגיל העבודה, 20% אינם מועסקים בנווה ישראל, 23% - בנווה אליעזר ו-33% בשכונת התקווה. אולם אין דרך לדעת עפ"י הנתונים הנ"ל מהו שיעור האבטלה, למעשה, כשהיא נקיה מבלתי מועסקים מסיבות של לימודים, או מומים גופניים ונפשיים וכו'. רק בעיר גנים נמצא נתון משמעותי יותר, שלפיו 9% מן המבוגרים (גברים ונשים) שרצו לעבוד לא עבדו, וזהו - כנראה - שיעור האבטלה הנקיה שהיה שם. בנווה ישראל נמסר על 2 ראשי משפחה בלבד (מתוך 46% שאינם עובדים) אשר חיפשו תעסוקה ולא מצאוה.

מסקר משקי הבית שנערך בשכונות ב-1983 למדנו, שב-18% ממשקי הבית בשכונות שנחקרו לא היה אף אדם מועסק בתקופת הסקר, ב-45% היה מועסק אחד, ב-27% היו שני מועסקים וב-10% היו שלושה ויותר מועסקים.¹ נתונים כלליים אלה נראים חיוביים, בהתחשב עם העובדה ששיעור משקי הבית שאין בהם מועסק דומה לשיעור משקי הבית של קשישים בשכונות.

אולם הפירוט ביחס לתעסוקתם של ראשי המשפחה בכל משק בית (הגבר והאשה) משנה את תמונת התעסוקה בשכונה.

טבלה 8.3: תעסוקה ואי תעסוקה בקרב גברים ראשי משפחות, לפי שכונות, 1983 (אחוזים)

גברים ר"מ בגיל העבודה שאינם מועסקים ¹	מבין גברים ר"מ מועסקים		גברים ר"מ מועסקים	
	מועסקים במשרה קבועה ומלאה	מועסקים במשרה קבועה (מלאה או חלקית)		
16	89	93	77	כנען (צפת)
17	88	90	68	עכו-מזרח
19	76	78	69	ג. הרקפות (ק. אתא)
14	84	86	79	אור-עקיבא
11	89	90	79	ג. אולגה (חדרה)
17	66	73	67	התקווה (ת"א)
16	78	83	74	נ. אליעזר (ת"א)
12	68	78	74	ע. גנים (י-ם)
14	77	86	79	נתיבות
15 (מ=1252)	80 (מ=1095)	84 (מ=1095)	74 (מ=1483)	סה"כ

המקור: סקר משקי הבית, 1983
¹ לא נבדקו בסקר הסיבות לאי תעסוקה והבלתי מועסקים לא נשאלו אם הם מעוניינים לעבוד ו/או האם חפשו עבודה בתקופה האחרונה.

¹ השוני בין השכונות בנושא זה קטן ולא היו חריגות של יותר מ-5%± מסביב לממוצע הנזכר. חרגה במעט מכך גבעת אולגה. שמצב התעסוקה בה טוב במיוחד: נמצאו בה רק 12% ממשקי הבית שלא היה בהם אף מועסק, 44% - מועסק אחד; 28% - 2 מועסקים ו-16% - 3 ויותר מועסקים.

בניתוח נושא התעסוקה ואי התעסוקה יש להפריד בין גברים ונשים. שיעורי אי התעסוקה של גברים, בעיקר גברים בגיל העבודה 20-64, נראים במבט ראשון גבוהים מאוד, במיוחד, לנוכח קיום תעסוקה כמעט מלאה בישראל בשנים האחרונות.¹ אולם, למעשה, אין הם כה חמורים, מפני שלפחות מחצית מהבלתי מועסקים הם חולי כרוניים, נכים ומוגבלים אחרים,² ואזי השיעור "הנקי" הכולל הוא בסביבת 7% בלתי מועסקים בגיל העבודה. סביר להניח, שחלק ניכר מאלה הם "הגרעין הקשה" של מובטלים, הזקוק לעזרה טיפולית, לפני שיוכל (אם יוכל) להצטרף לשוק העבודה. מכאן: הרוב המכריע של הגברים ראשי משפחות בשכונות הרוצים לעבוד, אכן מועסקים, אם כי רבים במשרות בעלות שכר נמוך.

בעיית התעסוקה של גברים מתמקדת אפוא פחות בחוסר עבודה בכלל, ויותר בארעיות ובחלקיות של חלק ממשרותיהם של הגברים ראשי המשפחה בשכונות: רק ל-80% מן הגברים העובדים משרות מלאות וקבועות; משרתם של 16% ארעית.

אין הבדלים גדולים בין השכונות בשיעור הגברים ראשי משפחות בגיל העבודה שאינם מועסקים; השיעורים נעים בין 11% בעכו-מזרח ל-19% בגבעת-הרקפות. בשתי עיירות הפיתוח - אור-עקיבא ונתיבות - השיעור הוא 14% - מעט נמוך מהממוצע הכללי. ההבדלים בין השכונות גדולים יותר בשיעור המועסקים במשרה מלאה וקבועה, המגיע עד 88%-89% בשלוש שכונות ויורד עד 66%-68% בשכונת התקווה ובעיר-גנים.

חמור הרבה יותר ממצב התעסוקה של גברים בשכונות הוא מצב התעסוקה של נשים כמפורט בטבלה שלהלן:

¹ השיעור השנתי של מובטלים רשומים מתוך כוח העבודה במשק הישראלי היה 2.9% בשנת 1979 והגיע עד כ-5% ב-1982.

² זוהי הערכה גסה, שבהעדר נתונים אין באפשרותנו לעשותה מדויקת יותר.

טבלה 8.4: תעסוקה ואי תעסוקה בקרב נשים ראשי משפחות¹ לפי שכונות, 1983

(אחוזים)

נשים ר"מ בגיל העבודה שאינן מועסקות ורוצות להיות מועסקות ²	מבין נשים ר"מ מועסקות		נשים ר"מ מועסקות	
	מועסקות במשרה קבועה ומלאה	מועסקות במשרה קבועה (מלאה או חלקית)		
16	53	88	39	כנען (צפח)
29	66	83	21	עכו-מזרח
28	61	76	20	ג. הרקפות (ק. אתא)
46	63	76	29	אור-עקיבא
49	62	83	34	ג. אולגה (חדרה)
27	39	61	18	התקווה (ת"א)
38	55	75	28	נ. אליעזר (ת"א)
37	43	64	42	ע. גנים (י-ם)
46	55	83	32	נתיבות
36 (מ=858)	55 (מ=397)	77 (מ=397)	29 (מ=1509)	סה"כ

המקור: סקר משקי הבית, 1983

¹ כל הנשים בעלות המשפחה (לכל משפחה שני ראשים - גבר ואשה).
² רק נשים (ולא גברים) נשאלו ביחס לרצונן להיות מועסקות, רוב המשיבות בחיוב לשאלה זו (כ-80% בכל השכונות) אמרו, שהן מעוניינות במשרה חלקית ולא במשרה מלאה.

בהשוואה ל-43% מועסקות מבין הנשים היהודיות בישראל בגילאי 20+ (1982), שיעור המועסקות בין נשים נשואות (או שהיו נשואות) בשכונות הגיע רק ל-29%. בעוד שביחס לגברים מסקנתנו היתה, שהרוב המכריע של גילאי העבודה הרוצים לעבוד אכן מועסקים, הרי שמבין נשים בגילאי העבודה שאינן מועסקות יש 36% מובטלות, כלומר: שאינן מועסקות, אך כי הן רוצות להיות מועסקות. שיעורים אלה של אבטלה מוצהרת גבוהים במיוחד בעיירות הפיתוח.

חשוב לציין שהרוב המכריע (כ-80%) של המובטלות הללו אינן מעוניינות במשרות מלאות, אלא במשרות חלקיות בלבד, שרק מעט מהן מצוי בשוק העבודה.

ההבדל בין גברים לנשים מתבטא גם בשיעור נמוך יותר של נשים שתעסוקתן קבועה (77%, לעומת 84% בין הגברים), ובעיקר בשיעור נמוך מאוד של בעלות תעסוקה קבועה ומלאה (55%, לעומת 80% בין הגברים). סביר שריבוי המועסקות במשרה חלקית איננו אילוף של שוק העבודה, אלא תוצאת רצונן של נשים לחלק את זמןן בין עבודה בחוץ לעבודה בבית.

חומרת מצב התעסוקה של נשים בולטת במיוחד בשכונת התקווה, שבה מועסקות רק 18% ומתוכן רק 39% בתעסוקה קבועה ומלאה. אולם דווקא בשכונה זו נמוך, יחסית, גם אחוז הנשים המצהירות על רצונן לצאת לעבודה. בעיר-גנים ובגבעת-אולגה, לעומת זאת, גבוהים, יחסית שיעורי הנשים העובדות, כולל עובדות במשרה מלאה וקבועה, וגבוהים גם כן שיעורי הנשים שאינן מועסקות ומעוניינות לעבוד.

לסיכום: על פי ממצאי סקר משקי הבית (1983), מרבית הגברים ראשי המשפחות בגיל העבודה הרוצים לעבוד אכן מועסקים, אם כי רק 80% מהם בתעסוקות קבועות ומלאות. מבין 15% הבלתי מועסקים, לפחות מחצית חולים ומוגבלים למיניהם, שיעור בלתי ידוע מסרבים לעבוד מסיבות שונות והיתר - מובטלים, הזקוקים לסידור בעבודה. לפרוייקט השיקום לא היתה כל השפעה על תעסוקת גברים. בניגוד לחומרה המתונה של הבעיה בקרב גברים, כולל בעיירות הפיתוח, הרי בעיית אי התעסוקה חמורה מאד בקרב נשים בעלות משפחה; רק 29% מהן עובדות (מתוכן רק כמחצית במשרה קבועה ומלאה) ו-36% מהן הצהירו על עצמן כמובטלות, כלומר: אינן מועסקות, למרות שהן רוצות לעבוד. בעיירות הפיתוח הגיע שיעור המובטלות המוצהרות ל-46% מהנשים המרואיינות. פרוייקט השיקום צירף למעגל העובדות נשים אחדות בכל שכונה, כמעט כולן בתפקידים סמך-מקצועיים (עוזרות לעובדות קהילתיות, לגנות וכו'). אך להערכתנו, היתה לפרוייקט השפעה מעבר למספר המצומצם של המועסקות החדשות, בעידוד רצונן של נשים לצאת לעבודה (לפחות לעבודה חלקית) מחוץ למשק ביתן. סביר בעינינו, שחלק מן הנשים, שלא היו מועסקות ושהצהירו על רצונן לעבוד מחוץ לביתן, הושפע מרעיונות שהוחדרו באמצעות תוכניות של פרוייקט השיקום (תוכנית ההשכלה של תהיל"ה, חוגי נשים, צירוף נשים לוועדי בתים, ועדי איזורים, ועדות משנה של צוות ההיגוי וכו'). י. בכך תרם הפרוייקט להאצת תהליך של שינוי חברתי, העובר על משפחות מסורתיות, בעיקר מקרב עולי ארצות האסלאם.

יש בממצאים תמיכה בהשערה זו. נמצא כי יותר נשים מאלה שהשתתפו בתכניות פרוייקט השיקום הביעו רצונן לעבוד מאשר מאלה שלא השתתפו.

תפקוד קבוצות חלשות

עקרונות פרוייקט השיקום קובעים שעליו לפעול "הן בקרב השכבות החלשות, יחסית, בשכונה והן בקרב השכבות החזקות יותר". בין היעדים המוצהרים של פרוייקט השיקום נכלל "שיפור התפקוד של קבוצות חלשות". משום כך, צריך היה מחקר ההערכה להתייחס למצבן של הקבוצות החלשות בשכונות, לתמורות שחלו בו בשנים האחרונות ולחלקו של פרוייקט השיקום בהן.

משקי בית עניים

על פי נתונים ממפקד האוכלוסין והדירור 1972, ההכנסה הידועה הממוצעת של משפחת שכירים בשכונות המחקר נעה בין 64% (נתיבות) לבין 84% (גבעת אולגה) מן ההכנסה הידועה הממוצעת למשפחת שכירים בישראל.¹ הכנסות אלה התחלקו למספר נפשות גבוה: גודל משק הבית הממוצע בשכונות המחקר ב-1972 היה 4.23 לעומת 3.60 באוכלוסיית ישראל. אין לנו מידע על שיעורי המשפחות מתחת לקו העוני² בשכונות באותה שנה, אך ודאי שהוא היה גבוה מאד, ולו בשל השיעורים הגבוהים של משפחות גדולות בכל השכונות (20%-40% בשכונות, לעומת 13% בישראל) ושל משקי בית של קשישים בחלק מן השכונות (עד 28%, לעומת 19.5% בישראל).

אין כל מידע על השתנות העוני בשכונות במרוצת שנות השבעים, אך סביר לשער שכיוון השינוי היה דומה לזה שחל בקרב כלל המשפחות העניות בישראל.

בשנות ה-70 ובשנות ה-80 הראשונות חלה עלייה ברמת החיים הכללית בישראל. ההכנסה הידועה הממוצעת למשפחת שכירים עלתה מ-15,060 ל"י לשנה ב-1972 (\$3,586)³; ל-37,600 שקל לשנה ב-1980 (\$10,636)³ ול-513,800 שקל לשנה בממוצע ב-1983 (\$15,270)³. בניגוד לתקופה של עלייה רצופה לכלל האוכלוסייה, למשקי הבית העניים היתה עלייה בתחילת התקופה וירידה בסופה.

¹ עפ"י ברמן, תשל"ט. ר' גם פרק 1 בכרך הראשון של הדו"ח המסכם.

² קו העוני בישראל הוא 40% מההכנסה החציונית (כולל תשלומי העברה) לנפש (למבוגר סטנדרטי).

³ על פי השער הרשמי בתחילת אותה שנה, שהוא השער המתאים לחישוב, כפי שנמסר לנו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנות ה-70 הראשונות והאמצעיות (עד 1977) הסתמנה מגמה של ירידה בתחולת העוני בישראל (באחוז המשפחות מתחת לקו העוני), הודות לגידול בתשלומי ההעברה.¹ ב-1969 הורידו תשלומי ההעברה את תחולת העוני בקרב המשפחות השכירות מ-10.1% ל-6% וב-1977 מ-9.7% ל-2.8%. בתקופה זו צומצם בהדרגה הפער הכלכלי ועלה חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, לאחר תשלומי העברה. מדד ג'יני של אי השוויון ירד בשנים 1969-1977 ב-1.6%².

בשנים 1978-1982 השתנתה המגמה. תחולת העוני עלתה בהדרגה ל-12.7% ממשפחות השכירים לפני תשלומי העברה ול-5.6% (פי שניים בהשוואה ל-1977) אחרי תשלומי העברה. גרמו לכך בעיקר השחיקה ברמה היחסית של שכר המינימום³ והשחיקה בקצבאות הילדים.⁴ חלקו של העשירון התחתון בהכנסות ירד מ-3.1% ל-2.5% ומדד ג'יני לאי השוויון בהכנסות חזר ועלה מ-0.2418 ב-1977 ל-0.2804 ב-1982 (לאחר תשלומי העברה). במיוחד נפגעו משינוי המגמה משפחות עם ילדים רבים, ולפיכך אחוז הילדים מתחת לקו העוני (מתוך כלל הילדים) עלה מ-3.8% ב-1977 ל-8.2% ב-1982 (לאחר תשלומי העברה).⁵

כאמור, סביר לשער שגם בשכונות המצוקה התרחש תהליך דומה של צמצום העוני במרוצת רוב שנות ה-70 ועלייה בהיקפו לקראת סופן, ובעיקר, בראשית שנות ה-80. השערת העלייה בהיקף העוני מבוססת במידה רבה על חלקן הגבוה של משפחות גדולות (6 נפשות ויותר) באוכלוסיית השכונות, שהן המשפחות שנפגעו ביותר משינוי המגמה, ומספרן עדיין רב מאד בשכונות (בין 23% בהתקווה ל-37% בכנען), למרות שגם בהן - כמו בישראל בכללה - הולך וקטן מספר הנפשות הממוצע למשק בית.

¹ תשלומי ההעברה העיקריים הם: קצבאות ילדים (לכל משפחה עם ילדים, החל מן הילד הראשון), זקנה ושארים, אבטלה, נפגעי עבודה, שירות מילואים, נכות כללית ואמהות (תשלומים לכל יולדת).
² אחדות וקרמי, תשמ"א, עמ' 141 ואילך.
³ שכר המינימום היה בספטמבר 1980 22% מן השכר הממוצע, לעומת 45% מן השכר הממוצע באפריל 1972, שאז נקבע לראשונה שכר המינימום.
⁴ קצבאות הילדים הוצמדו למדד המחירים לצרכן, אשר קצב עלייתו היה נמוך מזה של השכר הממוצע במשק.
⁵ אחדות וקרמי, תשמ"ד, עמ' 33 ואילך.

תמונת עוני חמור משתקפת ממצאי סקר משקי הבית שנערך בשכונות המחקר באמצע 1983. במסגרת סקר זה התבקשו המרואיינים לציין את ההכנסה נטו מכל המקורות (כולל תשלומי העברה) של המשפחה, כנופלת באחת מתוך שבע קטגוריות, שקובצו לשלוש בטבלה הבאה.

טבלה 8.5: משקי בית בשכונות, לפי הכנסתם החודשית המוצהרת מכל המקורות,

1983 (הכנסה נקייה) (אחוזים)

י יותר מ- 27,000 ש"י	עד 15,001 27,000 ש"י	עד 15,000 ש"י	סה"כ	
13	55	32	100	צפת (כנען)
24	53	24	100	עכו מזרח
13	46	41	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
22	50	28	100	אור עקיבא
32	44	24	100	ג. אולגה
8	38	53	100	נ. ישראל (הרצליה)
8	25	68	100	התקווה (ת"א)
9	38	53	100	נ. אליעזר (ת"א)
27	44	29	100	ע. גנים (י-ם)
26	42	32	100	נתיבות
19	44	37	100	סה"כ (מ=1532)

מקור: סקר משקי הבית, 1983.

¹ 27,000 שקל לחודש היתה באומד ההכנסה החודשית הממוצעת למשפחת שכירים בישראל ב-1983. נתון זה מבוסס על החישוב הבא: מן הלמ"ס נמסר לנו, כי ההכנסה השנתית הממוצעת ברוטו ב-1983 היתה 513,800 שקל; נחלק נתון זה ל-12 חודש ונקבל 42,800; נחסר כ-35% מיסים וביטוח לאומי ונגיע לסכום האמור.

על פי תשובות המרואיינים בסקר משקי הבית רק 19% מן המשפחות בשכונות הגיעו לרמת ההכנסה הממוצעת בישראל (או ליותר ממנה), בעוד ש-37% נמצאו עניים, שהכנסתם מגיעה למחצית ההכנסה הממוצעת או פחות מכך. ההבדלים בין השכונות גדולים מאד, כששכונת התקווה בולטת עם הכנסה חצינית נמוכה במיוחד, ומיד אחריה נווה-אליעזר ונווה-ישראל, ומן הצד השני בולטות בהכנסה חצינית גבוהה, יחסית, גבעת-אולגה ועכו-מזרח.

התערבות מכוונת להפחתת העוני יכולה ללוש צורות אחדות:

א. הוספת מקומות עבודה בכלל ומקומות עבודה המספקים משכורות גבוהות בפרט; פרויקט השיקום כמעט שלא עשה דבר בכיוון זה.

ב. הגדלת תשלומי העברה; לפרויקט השיקום אין כל נגיעה בתשלומי העברה, אשר - כנזכר לעיל - קטנו באופן משמעותי בשנים האחרונות.

ג. סיפוק שירותים שווי כסף, כגון; שירותי דיור, שירותי חינוך ושירותי קהילה. בדרך שלישית זו נקט פרויקט השיקום. המשתתפים בתכניות הפרויקט בתחומי הדיור, החינוך והקהילה זכו להטבות משמעותיות, שערכן הכספי גבוה, יחסית להכנסותיהם. אולם מכיוון שהעניים ביותר מיעטו להשתתף (ר' ניתוחנו בפרק 4 של דו"ח המחקר המלא), הרי הנאותיהם של הנזקקים ביותר היו מעטות, יחסית. יתר על כן, ספק רב אם ההטבות בצורת שירותים מוגברים הגדילו כהוא זה את הכנסתם הפנויה של התושבים; סביר יותר שהן גרמו להפחתת ההכנסה הפנויה אצל רבים מן התושבים. להוציא התמיכות בשכר לימוד של ילדי מעונות היום והמלגות לסטודנטים, הפרויקט לא הקטין את תשלומי התושבים לשירותים שהם ממילא צורכים, אלא הוסיף שירותים חדשים. לעיתים קרובות נדרש תשלום עבור שירותים נוספים אלה, שהתושבים הפחיתו מהכנסתם הפנויה. במיוחד בולט הדבר בתחום הדיור. התושבים שנצלו את התנאים הנוחים ונטלו הלוואות להרחבת דירתם, קבלו על עצמם עול כבד מאד של פרעון חובות. חלק (אמנם, לא גדול) מתושבים אלה נמנים על קבוצת ההכנסה הנמוכות, וודאי שקשה להם מאוד לשאת בעול זה, עד כדי אי ביטחון אם אכן יוכלו להמשיך ולשאתו שנים רבות כנדרש. אנשים אלה זכו ברכוש קבוע, שהשיבותו רבה עבור עתידם ועתיד ילדיהם, אך בטווח הזמן הקצר ייתכן שהכנסתם הפנויה קטנה ולא גדלה.

ד. הפחתת עוני יכולה להיגרם גם באמצעות שינוי עמדות והתנהגות, באופן שתיגבר המוטיבציה לעבודה ויוגבר הניצול של שוק העבודה הקיים, כך שהכנסת משקי הבית תגדל. יש עמנו שתי אינדיקציות לכך שפרוייקט השיקום אכן תרם לשינוי מעין זה.

אינדיקציה לשינוי מוטיבציה מצאנו בתשובותיהן של נשים בסקר משקי הבית. מצאנו שרק 29% מהן עבדו תמורת שכר אך כשליש מאלה שלא עבדו מחוץ למשק ביתן הביעו רצונן לעשות זאת. העמקנו בבדיקת הנשים שאינן עובדות ומצאנו, שבתוכן יש הבדלים מובהקים בין נשים שהשתתפו בפעילויות הפרוייקט ונהנו ממנו, לבין אלה שלא עשו זאת. מבין אלה שאינן עובדות ונהנו מפעילויות חברתיות מטעם הפרוייקט - 44% (!) רוצות היו לעבוד תמורת שכר, לעומת 29% מהנשים שאינן עובדות ולא נהנו (מובהקות ההפרש: 0.0001).

עדות לשינוי התנהגות מצאנו במחקר אחר, שאמנם אינו חלק מהערכת פרוייקט השיקום, אך הוא עסק בנושא רלבנטי עבורו. כרמון וגבריאל (1982) בדקו קבוצה של מרחיבי דירתם ביוזמה עצמית, באופן הדומה מאוד להרחבות בידי בעלי דירות שזכו לעידוד מוגבר במסגרת פרוייקט השיקום. הן מצאו כי 68% (!) מן המרחיבים הללו העידו שהגדילו את מאמציהם בתחום העבודה על מנת לממן את הבניה; 53% הגדילו את שעות עבודתם, וב-15% מן המשפחות יצאה האשה לעבודה תמורת שכר, בכדי להגדיל את ההכנסה עקב הגידול בהוצאות.

לסיכום: בשכונות המחקר מחגוררות משפחות עניות רבות; ההכנסה של למעלה משליש ממשקי הבית פחותה ממחצית ההכנסה ההמוצעת למשק בית בישראל. מצבם של העניים בישראל נעשה חמור יותר בחמש השנים האחרונות, וודאי שמצבם של העניים בשכונות הפרוייקט הושפע לרעה משינוי כללי זה. לפרוייקט השיקום היתה בדרך-כלל השפעה ישירה קטנה בלבד על ההכנסה ועל ההכנסה הפנויה של משקי הבית בשכונות; מצד אחד יש אינדיקציות לכך שגברה המוטיבציה לעבודה (בעיקר בקרב נשים) וייתכן גם שזו כבר העלתה את רמת ההכנסות; מצד שני סבירה ההנחה שהפרוייקט העמיס על המשפחות הנהנות ממנו הוצאות נוספות, מפני שתבע תשלום (תמיד תשלום חלקי בלבד) תמורת השירותים הנוספים שסיפק. אם נראה את העוני ואי-העוני כתלויים בצירוף של הכנסה והנאה משירותים (וזוהי התפיסה הנראית לנו), הרי שפרוייקט השיקום הקטין את עוניים של המשתתפים בתכניותיו. אך יש לזכור שרק חלקם הקטן נמנה עם הקבוצות העניות ביותר, בעוד שרוב התשומות הגיעו לקבוצות בעלות ההכנסה הבינונית בשכונות, ומיעוט זרם גם לקבוצות היותר עשירות מבין דיירי השכונות.

משקי בית הנזקקים לסעד

היזקקות לסעד במדינת רוחה מודרנית נחלקת לצורך של משפחות עניות בתמיכה חומרית ולצורך בקבלת ייעוץ וטיפול מעובדים סוציאליים בבעיות משפחה, בריאות והתנהגות. הצורך בייעוץ וטיפול אינו מיוחד למשפחות עניות, אלא קיים באוכלוסייה כולה, אולם בישראל - כמו במרבית המדינות האחרות - כמעט כל הפונים ללשכות הסעד הם יחידים ומשפחות שמצבם הכלכלי ירוד, בעוד ששכבות אמידות יותר נוטות לפנות לשירותי ייעוץ וטיפול פרטיים.

אי אפשר היה לקבל מידע אמין ביחס לשיעור הנתמכים תמיכה חומרית בשכונות. נתונים ביחס לשיעור מקבלי כספי סעד מצויים רק עבור ישובים שלמים ומעודכנים רק עד 1980, ומשום כך אין בידינו אלא מה שמוצג בטבלה שלהלן.

טבלה 8.6: השתנות אחוז האוכלוסייה המקבלת תמיכת סעד חומרית

1980		1978	1973	
דירוג ¹	אחוז			
1	4.8	7.1	10.4	אור עקיבא
9	2.6	3.0	10.1	נתיבות
-	1.1	1.3	2.9	ישראל

מקור: ברמן ודרייפוס, 1979.

¹ מקום בדירוג הארצי בין 63 יישובים עירוניים בישראל.

הטבלה משקפת מצד אחד את הירידה המשמעותית שהתרחשה בשנות ה-70 בשיעור מקבלי כספי סעד בישראל בכלל ובשתי השכונות בפרט, ירידה שעדיין לא נבלמה עד 1980, ומצד שני את החומרה היחסית של המצב בשתי השכונות הנזכרות, שבאחת מהן נמצא השיעור הגבוה ביותר בישראל של מקבלי תמיכה כספית מן הסעד והשנייה תפסה את המקום התשיעי מבין כל היישובים בישראל, המונים 5000 תושב ומעלה.

ללא קשר לפרוייקט השיקום, נחקק ב-1980 חוק הבטחת הכנסה בישראל, שהפקיע את נושא השלמת ההכנסה למשפחות נזקקות מידי לשכות הסעד המקומיות והעבירו למוסד המרכזי לביטוח לאומי. באותו זמן בערך נלקח גם נושא ההנחות והפטורים משכר דירה למשפחות נזקקות מידי עובדי הלשכות המקומיות והועבר לחברות הציבוריות לניהול הדיור (עמידר, עמיגור). את ההנחות ממיסים מקומיים, מתשלומי מים וכיו"ב, מצמידים בדרך כלל להנחות בשכר דירה. כוונת הארגון מחדש היתה לפנות את זמנם של העובדים הסוציאליים של הלשכות המקומיות, שבעבר הוקדש בעיקרו לתחום השלמת ההכנסה, כך שיוכלו להגיש סעד וייעוץ מקצועי למשפחות הזקוקות לכך. אך התוצאה מבחינת המחקר היא, שאין בלשכות נתונים מאורגנים על מקבלי תמיכות כספיות והנחות למיניהן, וממילא לא על השינויים שחלו בהם בשנים האחרונות.¹ נאלצנו אפוא להסתפק בהערכות בלתי מספריות של עובדים סוציאליים מקומיים, אשר טענו בכל השכונות, שלפרוייקט השיקום לא היתה כל השפעה על שיעור הזכאים להנות, או על הנהנים מהשלמת הכנסה, מהנחות ומפטורי תשלום למיניהם.

לאחר שנראינו מלמצוא הערכות כמותיות של המקבלים כסף כתמיכת סעד, התרכזנו במספרים הכוללים של הנעזרים בלשכות הסעד המקומיות (הקריות בדרך-כלל לשכות לשירותים חברתיים) ומקבלים בהן תמיכה חומרית ו/או תמיכה נפשית. בטבלה הבאה מוצגות ההערכות שקיבצנו בנושא זה.²

על פי ההערכות בטבלה, שיעור משקי הבית המטופלים ע"י לשכות הסעד המקומיות גבוה מאוד בכל השכונות, והמצב בשתי השכונות התל-אביביות חמור במיוחד מבחינה זו. בשכונות שבהן מצאנו נתון על שיעור משקי הבית "המוכרים בלשכה", כלומר: יחידים ומשפחות שהיו בטיפול באחת מן השנים האחרונות, היה השיעור כפול מזה של אלה שבטיפול שוטף. איננו יודעים האם לפרש עובדה זו לטובה או לרעה. האם פירושו של דבר שכל אלה השתחררו מתלותם בסעד וכיום מתפקדים בכוחות עצמם (ואזי לפנינו הישג, הנותן מקום רב לתקווה לעתיד), או שקיים בשכונות סבב של משפחות הנכנסות ויוצאות מטיפול לשכת הסעד לסירוגין במשך השנים.

¹ מאמצינו הנמשכים להשיג נתונים מן המוסד לביטוח לאומי עלו בתוהו. רק לאחר שיוצמדו מספרי מיקוד לכל כתובות מקבלי הקצבאות אפשר יהיה לקבל נתונים מפולגים לשכונות.

² בסקר משקי הבית נשאלה בדבר קשר עם לשכת הסעד. רק 3.4% מן המרואיינים השיבו עליה בחיוב, כשבמחציתם ראש המשפחה עובד ובמחצית האחרת אינו עובד. ממצא זה אינו מהימן בעינינו. הוא נמוך כל כך, מפני שהמרואיינים התביישו להשיב בחיוב ו/או משום שפירשו קשר עם הסעד כמוגבל לקבלת קצבה כספית קבועה, ולא עזרה כלשהי מן הסעד, כפי שהיתה כוונת עורכי השאלון.

טבלה 8.7: היזקקות לסעד לפי שכונות, הערכות ¹ (אחוז ממשקי בית בשכונה)

מ"ב מוכרים בלשכה ¹	מ"ב בטיפול שוטף ²	שנת דיווח	
כ-33%	15%	1983	כנען (צפת)
19%	11%	1983	עכו מזרח
	21% ⁴	1981	ג. הרקפות (ק. אתא) אור עקיבא ⁵
	14%	1983	ג. אולגה (חדרה)
כ-50%	21%	1981	נ. ישראל (הרצ.)
	27% ⁶	1978	התקווה (ת"א)
	16%	1979	נ. אליעזר (ת"א)
כ-20%	14% ⁷	1983	ע. גנים (י-ם) נתיבות ⁸

- 1 החערות נמסרו ע"י עובדים מקומיים של הלשכות לשירותים חברתיים, אלא אם נרשם אחרת בהערות.
- 2 בחלק מן הלשכות פגישה אחת בשנה האחרונה מספיקה לסיווג המשפחה כשייכת לקבוצת הטיפול השוטף, בעוד שאחרות מסווגות לאותה קבוצה רק מי שמטופל לפחות אחת לשלושה חדשים.
- 3 נפתח להם תיק באחת מן השנים האחרונות. תיקים בלתי פעילים עשויים להיספר גם שנים רבות לאחר המפגש האחרון עם המשפחה.
- 4 ממצא מסקר מקומי, שהקיף כ-1500 מתוך 2700 משקי הבית בשכונה והתרכז באזורי המצוקה הקשה. סביר שבאזורים אחרים השיעור נמוך במידה ניכרת.
- 5 אין נתונים, זולת המובאים בטבלה 8.2 שלעיל.
- 6 עיריית תל-אביב 1977/78, שנתון סטטיסטי 1979, עמ' 391.
- 7 יש שוני רב בין חלקי השכונה השונים; בעיר גנים ג' השיעור גדול פי שלוש מאשר בעיר גנים א'.

בחמש מעשר השכונות מצאו חוקרי השכונות רישומים של סוגי בעיותיהם של הפונים לעזרת העובדים הסוציאליים בלשכות הרווחה המקומית,¹ כמפורט בטבלה הבאה.

טבלה 8.8: סוגי הבעיות של הפונים ללשכות הרווחה בשכונות, 1982/83 (אחוזים)

נתיבות (1983)	ע. גנים (י-ם) (1982)	ג. הרקפות (ק. אחא) (1981)	עכו מזרח (1983)	כנען (צפת) (1983)	
19	32	9	34	25	יחסי משפחה מעוררים או אי תפקוד ההורים
10	14	47	17	7	התנהגות ילדים
17	10	א.נ.	6	8	תעסוקה
15	22	31	11	25	מחלות ומגבלות פיזיות
4	10	7	25	10	בריאות הנפש
3	6	א.נ.	8	6	התנהגות סוטה
32	17	5	-	19	שונות
100 (מ=576)	100 (מ=938)	100 (מ=496)	100 (מ=659)	100 (מ=412)	סה"כ

מקור: הלשכות המקומיות לשירותים חברתיים.

מעט מאוד אפשר ללמוד מן הטבלה הנ"ל, כי:

- שיטת הדיווח לקוייה במובנים רבים, כך שסך כל הבעיות המוצג לעיל אינו מאפשר חישוב שיעורי האוכלוסייה הזוכים לטיפול;²

¹ משרד העבודה והרווחה הורה לכל הלשכות לספק רשימות כאלה באוקטובר 1982.
² הליקוי המרכזי הוא שאין שיטת דיווח אחידה וידועה לכל. בין הפגמים הנוספים:
 - המידע מסווג לתיקים, אך מספר התיקים בלשכה המקומית אינו משקף את מספר המטופלים בה, משום שתיק עשוי לכלול משפחה שלמה עם מספר מטופלים, או רק בן משפחה אחד, כשלאחרים נפתחו תיקים אחרים;
 - תיקים מוחזקים ונספרים במשך שנים, גם כשהרשומים בהם אינם מקבלים כל טיפול;
 - פגישה אחת לשלושה חודשים עשויה להיחשב ולהיספר כמקרה של טיפול אינטנסיבי.
 - ספירות המטופלים לפי סוגי הבעיות מטעות, מכיוון שכל תיק עשוי להיספר על פי שלושה סוגי טיפול ואף יותר. בכנען, למשל, ב-132 משפחות מטופלות נספרו 412 בעיות.

- הדיווח אינו כולל פניות בקשר לבעיות חומריות, למרות שהנזקקים ממשיכים לפנות ללשכה בנושאים אלה והיא ממשיכה לסייע להם לממן טיפולים רפואיים ואחרים, לממן שיעורי עזר וחוגים לילדים, להשיג הנחות מתשלומים למיניהם, או לקבל "צרכים מיוחדים", כסיוע חד פעמי (ריהוט, מכשירי חשמל וכו').¹

- אין נתונים משווים לאורך זמן.

בהעדר נתונים משווים לאורך זמן, לא נוכל לקבוע אם גברה או פחתה הפנייה לשירותי סעד בשכונות בתקופת פרויקט השיקום. נוכל לאמר רק שאופיים נמצא בתהליך שינוי, במעבר מהתרכזות בעזרה חומרית למיקוד ביעוץ לפונים ללשכות בענייני משפחה, בריאות והתנהגות של ילדים ומבוגרים, וזאת בעקבות העברת נושא השלמת ההכנסה אל הביטוח הלאומי. לפרויקט השיקום היתה השפעה מזערית בלבד על מספר היחידות והמשפחות, המטופלים ע"י עובדים סוציאליים לשם שיפור תפקודם, ועל סוגי הבעיות המטופלות. ברוב השכונות נחשב הטיפול הפרטני והקבוצתי במשפחות הזקוקות לסעד, כשייך למשרד העבודה והרווחה בלבד, וכחורג מתפקידו של פרויקט השיקום. תוספת משמעותית של עובדים סוציאליים לעבודה פרטנית עם משפחות מומנה רק בנווה ישראל ובשכונת החקווה. בשתי שכונות (כנען ואור עקיבא) הוקצו סכומים קטנים למדי כמימון להשלמת ציוד ביתי למשפחות נזקקות. בשלוש שכונות סיבסדו קייטנות לאמהות ברוכות ילדים. סיוע ממשי יותר למשפחות חלשות ניתן באמצעות תחנות ליעוץ בחיי משפחה והורות שהוקמו בארבע שכונות; עובדיהן משתמשים בשיטות פרטניות וקבוצתיות, ומשרתים כמה עשרות זוגות בכל שכונה.²

בעוד ששירותים פרטניים וקבוצתיים למשפחות התלויות בסעד נחשבו ברוב השכונות כבלתי שייכים לפרויקט, הרי ששירותים מיוחדים לילדים ממשפחות כאלה נחשבו בדרך-כלל כראויים להיות מתוקצבים על ידי פרויקט השיקום. בנתיבות, למשל, תרם הפרויקט להקמת ספריות עזר לילדים בבתיהן של משפחות עניות וברוכות ילדים. בעיר גנים הופעלו חונכים בחוג המשפחה, לילדי משפחות חלשות, שהתקשו בלימודיהם. בשלוש שכונות ניתן טיפול פרטני ביתי לילדים ממשפחות בעייתיות. בארבע שכונות - עכו-מזרח, התקווה, נווה-אליעזר ונתיבות - נעשה ניסיון לטיפול יסודי בילדים ממשפחות בעייתיות:³ הוקמו מועדוניות משפחתיות,

¹ נתונים מספריים בנושא זה השגנו רק מעכו מזרח, שבה דווח כי קבלו סיוע חומרי כלשהו 123 מבין 241 המשפחות (לא כולל קשישים), שנמצאו בטיפול אינטנסיבי של הלשכה (המשפחות שקיימו עמה קשר בשלושת החודשים האחרונים).
² ברוב המקרים מיקומה של התחנה ליעוץ לחיי משפחה נקבע מחוץ ללשכת הסעד, כי למרות השינוי הפורמלי בתפקידן, הלשכות נתפסות עדיין בעיני רוב הציבור כמקום שדבוקה בו הסטיגמה של מקבלי תמיכות כספיות מן הציבור.
³ המועדוניות מיועדות לילדי משפחות הלוקות בתפקודן בכל רמת הכנסה, אולם למעשה, כמעט כל הילדים הזוכים לשירותיהן משתייכים לקבוצה הענייה ביותר.

הפתוחות חמישה ימים בשבוע, משעת סיום הלימודים ועד הערב, ומשמשות תחליף-בית לילדים בשעות אלה. לכל מועדונית אם בית, האחראית על 10-15 ילדים, המבלים במועדונית שעות אחדות בכל יום ומקבלים בה ארוחות חמות, סיוע בהכנת שיעורים וסעד חברתי.

לסיכום: בכל אחת מן השכונות נמצא אחוז ניכר ממשקי הבית בטיפולה של לשכת הסעד המקומית, בין אם לצורך עזרה חומרית, או אדמיניסטרטיבית, ובין אם לצורך סיוע נמשי. השיעורים נעים בין 11% בעכו-מזרח לבין 27% בשכונת התקווה. להערכת העובדים המקומיים, פרויקט השיקום לא השפיע על שיעורי המטופלים. למעשה, לא סביר היה לצפות שמספרם יקטן בשנות פעילותו של הפרויקט, אלא אולי להיפך, שיגדל, הן עקב הגדלת תקציבי הסיוע (במידה מצומצמת, אמנם), המאפשרים להעסיק יותר מטפלים, והן עקב גידול הציפיות והרגשות הקיפוח, הנלווים תמיד לשלבים הראשונים של תהליך יזום לשיפור רווחתן של קבוצות חברתיות. השינוי המדווח כתוצאה מפרויקט השיקום הוא הרחבה ושיפור שירותי הייעוץ למשפחות, שהיחסים בתוכן מעוררים (ארבע שכונות), והפעלת שירותים נוספים לילדיהן של משפחות חלשות, שבינתיים נהנים מהם רק ילדים ספורים בכל שכונה.

עולים חדשים מארצות בלתי מפותחות

בשלוש מעשר שכונות המחקר מתגוררות קבוצות גדולות למדי של עולים חדשים מארצות בלתי מפותחות: כ-200 משפחות מעולי קווקז באיזורים החדשים (בורלא, קנדי, בן-גוריון) של עכו-מזרח, כ-300-400 משפחות מאותו מוצא באור-עקיבא, שבמרכז הקליטה שלה מתגוררות גם כ-100 משפחות פלשיות (עולי אתיופיה), וכ-100 משפחות מקווקז ב"אזורים" שבגבעת-אולגה. תפקודן של רבות מן המשפחות בקבוצות אלה לקוי, יחסית למקובל בחברה הישראלית. רבים מראשי המשפחה אינם עובדים, חלק מן הילדים משתמטים לעיתים תכופות מבית-הספר, או נמצאים בו מבלי לקלוט כהלכה את תכנית הלימודים, ולעיתים קרובות קיים נתק והסתייגות חדדית בין המשפחות הללו של עולים חדשים לבין יתר תושבי השכונה.

פרויקט השיקום כמעט שלא התייחס לבעיותיהן של קבוצות מיוחדות אלה, המוכרות היטב במקומות מגוריהן. בעכו-מזרח מצאנו, שאחד מעובדי חבורות הרחוב טיפל במיוחד בקבוצת נוער מעולי קווקז, ושמרבית הנהנים מתכנית הגרייה לגיל הרך היו אימהות ותינוקות מאותו מוצא. באור עקיבא עמד הפרויקט להפעיל מרכז קהילתי לעולי קווקז, שרובם מרוכזים בשכונת שז"ר, אך סמוך לראשית 1984 מרכז

כזה עדיין לא הופעל. בגבעת אולגה שופץ בית כנסת, המשרת בעיקר את יוצאי קווקז והוקם מועדון בשכונת "אזורים", שרוב המשתתפים בפעילויותיו הם בני נוער מאותה עדה, שאינם מגיעים למרכז הקהילתי של כלל השכונה. מהתחלות אלה וממידע שקבלנו מאינפורמנטים למדנו, שבעיותיהם המיוחדות של קבוצות עולים אלה הועלו וחזרו והועלו בישיבות צוותי ההיגוי של הפרוייקט, אולם התביעות לטיוע נתקלו בדרך-כלל בסירוב, בטענה שזהו תפקידו של משרד הקליטה ולא של פרוייקט השיקום.

חולים כרוניים ונכים

אין בארץ גוף האוסף נתונים על חולים, נכים, עיוורים ומוגבלים אחרים, לפי שכונות מגוריהם. משום כך, יש עימנו נתונים על שיעורי המוגבלים רק בארבע מעשר השכונות, שבהן נערך סקר אוכלוסין לפני תחילתו של פרוייקט השיקום. הנתונים שונים באופיים, כמפורט להלן:

- נווה ישראל (הרצליה) - בקרב 37% ממשקי הבית (כולל קשישים) נמצא, לפחות, חולה כרוני אחד (ב-11% לפחות שנים) (1977):

- שכונת התקווה (ת"א) - בקרב 24% ממשקי הבית (כולל קשישים) נמצא לפחות אדם אחד מוגבל, או נכה (ב-6% לפחות שניים) (1979):

- נווה אליעזר (ת"א) - 25% מראשי משקי הבית (כולל קשישים) דווחו על מגבלות בריאות (1977):

- עיר גנים (ירושלים) - כ-11% מכלל תושבי השכונה טובלים ממחלות כרוניות או נכות (1979).

נתונים אלה, המתייחסים לבריאות הגוף והנפש כאחת, מעידים על היקף רחב מאד של בעיות בריאות בשכונות הנדונות.

אמנם, משרד הבריאות שותף לפרוייקט השיקום ונציגיו משתתפים בחלק מצוותי ההיגוי, אולם תרומתו לפרוייקט מוגבלת מאד וכלל איננה מכוונת לשיפור התפקוד של חולים ומוגבלים. בתוך סלי התכניות של עשר השכונות מצאנו רק חלקי תכניות מינימליים שכוונו למטרה זו: בכנען שבצפת מימן הפרוייקט 1/4 מתוך 1/2 המשרה של עובדת סוציאלית, המטפלת בנכי גוף זרוח; בשכונה זו קיימת תכנית שלא

בוצעה להקים מועדון חברתי-תעסוקתי לנכים מכספי פרויקט השיקום. במרכז לשירותי קהילה בגבעת אולגה הוקמה קבוצה טיפולית לחולי נפש; כחלק מתכנית תהיל"ה בנווה ישראל ניתנו שיעורים בביתן לשש נשים, שיכולת תנועתן מוגבלת. אם נרחיב את התחום ונכלול בו גם ילדים חריגים (מתקשים בפעילות מוטורית, או סובלים מקשים נפשיים), נמצא תכניות אחדות נוספות: ייעוץ לילדים חריגים על-ידי פסיכולוג ו/או קלינאי תקשורת ו/או פיזיותרפיסט, הניתן בארבע שכונות (בכל אחת ל-10-20 ילדים, פעם או פעמיים בשבוע); תכנית שי"ח - שילוב ילדים חריגים בגני הילדים, המופעלת בשכונת החקווה ובנווה ישראל; תכנית "פרינטלית" בנווה אליעזר, שטמלה בילדים חריגים (קשיי תקשורת, בעיות גנטיות, פיגור סביבתי) בני 0-5; והקמת כיתת גן לילדים פגועי מוח בנתיבות.

מסקנתנו היא, איפוא, שפרויקט השיקום לא תרם כלל לשיפור התפקוד של חולים כרוניים, מוגבלים ונכים, שמספרם גדול מאוד בשכונות המחקר.

נוער מנותק

כנוער מנותק מוגדרים בדרך-כלל גילאי 14-18 שאינם נמצאים במסגרת לימודית, או תעסוקתית כלשהי, או משתמטים ממנה לעיתים קרובות. יש הכוללים ביניהם נוער מבוגר יותר, שלא התגייס לצה"ל מטעמים שונים, או שוחרר משירות מבלי לסיימו, וכן צעירים שמעבר לגיל הגיוס ואינם מקבלים על עצמם מסגרות תעסוקתיות מקובלות. בסקר משקי הבית אותרו משקי הבית הכוללים צעירים וצעירות, העונים להגדרה כנ"ל של נוער מנותק.

טבלה 8.9: צעירים וצעירות גילאי 14-23, שאינם לומדים, אינם עובדים
ואינם בצבא, לפי שכונות³ (אחוזים)

אומדן של צעירות כנ"ל בשכונה ³	% מ"ב שבהם שתי צעירות כנ"ל ²	% מ"ב שבהם צעירה אחת כנ"ל ²	אומדן של צעירים כנ"ל בשכונה ³	% מ"ב שבהם 2 צעירים כנ"ל ²	% מ"ב שבהם צעיר אחד כנ"ל ²	
95	1	9	112	2	9	כנען (צפת)
111	1	3	111	0	5	עכו-מזרח
156	0	6	156	0	6	ג. הרקפות (ק. אחא)
140	1	4	116	1	3	אור-עקיבא
198	0	8	123	0	5	ג. אולגה (חדרה)
279	1	6	314	0	9	התקווה (ת"א)
114	1	8	57	1	3	נ. אליעזר (ת"א)
187	0	6	94	1	1	עיר-גנים (י-ם)
156	1	7	104	0	6	נתיבות
1604	1	6	1197	0.4	5	סה"כ

¹ מטעמים טכניים, חסרים נתונים מנווה ישראל.

² עפ"י תשובות המרואיינים בסקר משקי הבית, 1983.

³ החישוב עפ"י חיוץ (אקסטרפולציה) ממצאי המדגם אל כלל משקי הבית בשכונה.

האומדנים הגבוהים מאוד של נוער מנותק מציגים בעייה ראשונה במעלה בחומרתה בשכונות המצוקה הנדונות, לא רק בשל המספר הרב של פרטים ומשפחות שאליהם משתייכים צעירים אלה, אלא מפני שהשכונה כולה נפגעת מקיומה של קבוצה גדולה כזאת בתוכה, וזאת בשתי דרכים:

- רוב ההורים בשכונה שואפים שילדיהם "יתקדמו בחיים" (עפ"י סקר משקי הבית 82% רוצים שבניהם ירכשו השכלה על-תיכונית) ולשם כך הם מבקשים לגדלם בסביבה, שאינה מספקת דוגמאות להתנהגות חברתית שלילית; לדברי האינפורמנטים המקומיים, קיום קבוצות גדולות של נוער מנותק בשכונות גורם למשפחות שיש בהן ילדים בגיל הלימודים להגר מתוכן, ביחוד המשפחות שמצבן החברתי-כלכלי משתפר.

- רבים מן הצעירים בקבוצה זו (ורק מיעוט מקרב הצעירות) נוטים לבצע מעשי ונדליזם ועבריינות, הפוגעים בתושבים רבים בשכונה, ובעיקר בחלשים, כמו הקשישים.

אמנם, רוב הנערים והנערות אשר לא לומדים, לא עובדים ולא משרתים בצבא אינם פורעי חוק וסדר. מרבית הבנות ממלאות תפקידים שונים בתוך משק הבית, ובדרך זו מעבירות את השנים שבין ביה"ט להקמת משפחה משלהן. אולם חלק קטן מהן וחלק גדול יותר מן הבנים, הבטלים ממלאכה, מהווים מטרד חברתי המור. אין בנמצא מספרים מורכזים מהימנים על גודל הקבוצות הבעייתיות, אולם במרבית המקומות הצליחו החוקרים השכונתיים לאסוף מידע על מספר הזקוקים לטיפול והמטופלים ועל תרומותיו הספציפיות של פרויקט השיקום לטיפול בנוער מנותק, כמפורט בטבלה שלהלן.

טבלה 8.10 מלמדת, שבכל אחת מן השכונות שנחקרו מתגוררים כמה עשרות (עד 300 בעיר גנים) צעירים וצעירות, המוגדרים כבעייתיים לעצמם ולסביבתם. בכל השכונות נעשה מאמץ טיפולי כלשהו ע"י פרויקט השיקום, אולם בשבע מעשר השכונות מדובר רק במדריך או שניים, שחלק מהם בלבד קבלו הכשרה כמדריכי חבורות רחוב ורובם פעלו בשכונות תקופות זמן קצרות בלבד. בשבע השכונות הללו וגם בנתיבות ובשכונת התקווה, שבשתיהן הוקדש מאמץ יותר ממינימלי לטיפול בנוער מנותק, מסרו האינפורמנטים המקומיים שפרויקט השיקום לא גרם לשינויי משמעותי לא בהיקף הבעייה של נוער מנותק ולא באיכות הטיפול בהם. אמנם, היו מקומות, ביחוד בכנען, שבהם נמסר שהבעיות הנגרמות על-ידי נוער מנותק התמעטו, אולם השינוי יוחד להתבגרות קבוצה של נערים אלימים ולא לתפוקות הפרוייקט.

טבלה 8.10: צעירים וצעירות בעייתיים¹ בשכונות וטיפול הפרוייקט בהם (1982/83)

טיפול מטעם הפרוייקט	אומדן הקבוצה הבעייתית		
	בנות	בנים	
עובד בחצי משרה מטפל ב-20 בני 14-20. שופץ מועדון במקלט.	7	40-50	כנען (צפת)
כ-30 נערים מטופלים ע"י עובד במועדון כפיר. עוד 10 (רובם קווקזים) בטיפול אינטנסיבי ע"י מדריך אחר. שופץ המועדון לנערות אך אין תקציב למדריכה.	כ-20	40-60	עכו-מזרח
שני מדריכים: אחד טיפל ב-30 בני 10-15 ושני ב-40 בני 14-18. מדריכה מטפלת (לא ברציפות) ב-15 נערות בנות 14-20.	כ-50	כ-150	ג. הרקפות (ק. אחת)
מדריך מטפל ב-15 בני 14-18. נעשו שני נסיונות לקיים קורסי השכלה והכשרה מקצועית ל-15 נערים במסגרת יחידה לקידום נוער. שופץ מועדון לנערות.	כ-60	כ-160	אור-עקיבא
כ-50 בנים ובנות בני 13-18 טופלו ע"י עובדת קהילתית	?	כ-110	ג. אולגה (חדרה)
מדריך פועל עם 25 בני 14-18. תוכננו מועדון צעירים ותכנית העשרה, אך אינם מתבצעים	?	כ-40	נוה-ישראל (הרצליה)
שומץ "בית תה" ונשכרו 3 עובדים במשרה מלאה, אך רק 10-15 נערים מבקרים באופן לא סדיר במועדון. הוחל בהפעלת תכנית חדשנית ויקרה של טיפול פרטני במשפחות נוער מנותק (2.5 משרות), הוקם קשר עם 42 משפחות ומסק.	?	כ-150	התקווה (ת"א)
מדריך קבוע + 1.5 מדריכים מתחלפים מטפלים באופן לא סדיר ב-45 בני 14-20. עו"ס מטפלת ב-12 בנות 14-18.	כ-25	כ-50	נוה-אליעזר (ת"א)
שיפוץ והפעלה של "בית חם" ע"י 2 פסיכו לוגים, רופאה, מדריך מלא ומדריכים חלקיים; כ-40 נערים ו-20 נערות קיבלו טיפול פרטני; כ-60 (חלקם לומדים) קיבלו טיפול קבוצתי, מהציתם אינטנסיבי. בנוסף: 4 מדריכי חבורות + רכזת טיפול ב-33 בני 9-13 וכ-100 בני 14-18; קורס קלט להשלמת השכלה ל-25 נערים, קורס הכנה לגיוס לצה"ל ל-35 בני 17. קבוצות עבודה למובטלים בני 18-30.	נכללות במספר הנערים	כ-300 בני 13-21	עיר-גנים (ירושלים)
הוקמה יחידה לקידום נוער. מדריכים אחדים מעניקים טיפול אינטנסיבי ל-65 ועוקבים אחר 40 בני 15-18. 12 בני 17 השתתפו בקורס הכנה לגיוס לצה"ל. 10 בני 17-16 השתתפו בקורס גינון בן 10 חדשים	?	כ-140	נתיבות

¹ אין הגדרה אחידה ל"נוער בעייתיים"; סיכום ההגדרות המקובלות בשכונות השונות מורה, שהכוונה לצעירים וצעירות שנשרו ממסגרות לימודיות ותעסוקתיות (לעתים נכללים גם נושרים חלקית, או מועמדים לנשירה), שיש להם בעיות נפשיות, חברתיות וכלכליות, רובם נמצאים ביחסי קונפליקט עם משפחתם וחלקם מגלה התנהגות אנטי חברתית. לרבים מן הבנים יש תיקים במשטרה.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה לבדיקת הנושא בשכונה העשירית - עיר גנים. זוהי שכונה גדולה, שיש בה מספר גדול במיוחד של משפחות עם ילדים, ובהתאם לכך, גבוה גם מספר בני הנוער הבעייתיים. עיר גנים היא השכונה היחידה מבין העשר, שבה הוקדש במסגרת פרויקט השיקום מאמץ רב וממושך יחסית, לטיפול בנוער מנותק, כמפורט בטבלה שלעיל. אף-על-פי-כן, הדיעה הרווחת בקרב אינפורמנטים מהימנים, כולל העובדים המקומיים עם הנוער המנותק, היא שלא חל שינוי משמעותי בתמונת המצב הכללית בשלוש השנים האחרונות: מצבם של אחדים השתפר ושל אחרים הדרדר, חלק נחלצו ואחרים הצטרפו לנוער המנותק. אמנם פעילות "הבית החם" בלטה באיכותה, אך היא כוונה לנוער שעל סף נשירה, יותר מאשר לנוער מנותק ממש. במיוחד רבה האכזבה מן הנסיונות לטפל בגילאי +18, באמצעות הקמת קבוצות עבודה; לא זו בלבד שהנערים שנכללו בהם לא השתקמו, אלא יש טוענים, שרווחי העבודה שמשו להם להגברת צריכת הסמים.

לנוכח אי ההצלחה בעיר גנים, למרות ריבוי השקעות ותכניות עבור הנוער, מסקנתנו היא שלא אי השקעת משאבים, אלא חסרון ידע ונסיון שיקומי הוא הגורם העיקרי שמנע את פרויקט השיקום מלטפל בהצלחה בבעיה החמורה של נוער מנותק בשכונות חמצוקה.²

קשישים

ההגדרה הפורמלית של "קשישים" בישראל גזורה מגיל היציאה לגמלאות, ומשום כך נשים בנות 60 וגברים בני 65 ויותר מוגדרים כקשישים. אולם כדי להתאים את נתונינו להשוואות בין-לאומיות מקובלות נשתמש בהגדרה הבין-לאומית, שלפיה קשיש הוא מי שעבר את גיל ה-65. על-פי הגדרה זו הקשישים מהווים 8.4% מן האוכלוסייה בישראל (1982) (9.5% מן האוכלוסייה היהודית). הקריטריונים של האו"ם קובעים, שארצות שאוכלוסייתן הקשישה מהווה עד 4% מכלל תושביהן

¹ ההנחה ש"לא תתכן תכנית שיקום חברתית מוצלחת לשכונה, ללא מציאת פתרונות מתאימים לצעירים ברחוב" (משרד העבודה והרווחה ופרויקט שיקום השכונות, איכפת לי, 1980) ותחושת הכישלון בתחום טיפולי חשוב זה, הביאו לאחרונה להגשת תכנית חדשה לשיקום צעירים במצוקה, המכוונת במיוחד לבני +18 (רן שורר, 1984). זוהי תכנית כוללת, אשר מוצע להפעילה לניסיון בעשר שכונות בשנת 1984.

מוגדרות כ"צעירות", ארצות שאחוז הקשישים בהן נע בין 4% ל-7% מכלל האוכלוסייה נחשבות כ"בוגרות", וארצות שלמעלה מ-7% מתושביהן קשישים מוגדרות כ"זקנות". ישראל נמנית איפוא בין המדינות ה"זקנות", כמו מרבית המדינות המפותחות, אם כי היא בין "הזקנות בראשיתן" (עד 10%) ולא בין ה"זקנות מאד" (כמו בריטניה, צרפת וגרמניה, ששם הגיע שיעור הקשישים ל-14%).¹

מדינות הרווחה ברחבי העולם, וישראל בתוכן, מגישות לקשישיהן סיוע בארבעה תחומים עיקריים: הבטחת הכנסה, שירותי בריאות, טיפול מוסדי ושירותים קהילתיים. רמת השירותים לקשיש בישראל דומה בעיקרה לזו המקובלת במדינות רווחה מתקדמות, שבכולן מובטחת לקשיש הכנסה קבועה מטעם הביטוח הלאומי (כ-20% מן השכר הממוצע במשק בישראל,² באנגליה ובקנדה, לעומת 40%-50% בצרפת ובגרמניה) ושירותי בריאות, שעיקרם מוגש ללא תשלום, או בתשלום חלקי נמוך. אולם בכל המדינות מצבם של קשישים עניים מוסיף להיות קשה, משום שבנוסף לבעיות הבריאות והבדידות, המכבידות על כלל האוכלוסייה הקשישה, הם סובלים גם מרמת הכנסה נמוכה מאד ומקשיי נגישות לשירותי רפואה, אם בשל ריחוקם ממקומות מגוריהם, ואם בשל העדר מימון להסעה, שלעיתים קרובות דרושה גם כשהשירות קרוב לבית.

כמוצג בטבלה 8.11, נמנות עם עשר שכונות המחקר שתיים בעלות אוכלוסייה צעירה בעיקרה - נתיבות ונווה-אליעזר, וארבע שבהן בולט אחוז גבוה של אוכלוסייה קשישה - גבעת-הרקפות, גבעת-אולגה, התקווה ועיר-גנים. אולם גם בשכונות ה"צעירות" שיעור משקי הבית שבראשם קשישים גבוה למדי (14%) והוא עולה עד רבע ויותר מכלל משקי הבית בשכונות ה"זקנות". הקשישים מהווים אפוא קבוצה גדולה ובולטת בכל השכונות, ורובם זקוקים לסיוע.

בניגוד ל"קבוצות חלשות" אחרות, שבהן עוסק הפרק הנוכחי, ה"קשישים" מהווים קבוצת יעד ברורה של פרוייקט השיקום. אמנם, אין הם נזכרים בפירוש בהצהרת המטרות והעקרונות של הפרוייקט, אולם תחום ה"קשישים" הוא אחד מעשרת תחומי הפעולה, שהוגדרו לצורך הכנת תכניות שיקום ודיווח על ביצוען בראשית ימיו של הפרוייקט.³

¹ ההשוואות הבין-לאומיות עפ"י דורון, 1979.

² על זה נוספות פנסיות ממקומות העבודה, לכל עובד על-פי שכרו ועל-פי ההסכם הפנסיוני שהיה מקובל במקום עבודתו. כמובן, שלאנשים שלא עבדו כלל, או שלא עבדו מספר מספיק של שנים, או ששכרם במקום עבודתם היה נמוך מאד - חסרות התוספות הללו.

³ חוברת הנחיות לצוות ההיגוי לשנת התקציב 1981/82, בהוצאת לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית.

טבלה 8.11: קשישים בשכונות (1982/3)

מספר הקשישים ¹	% מסה"כ האוכלוסייה	% משקי בית שבראשם קשישים ²	
350	10	26	כנען (צפת)
560	7	16	עכו-מזרח
1,000	12	24	ג. הרקפות (ק. אתא)
760	9	21	אור-עקיבא
1,080	12	28	ג. אולגה (חדרה)
210	10	23	נ. ישראל (הרצ'י)
1,200	13	22	התקווה (ת"א)
260	6	14	נ. אליעזר (ת"א)
1,300	13	26	ע. גנים (י-ם)
380	5	14	נתיבות
341,200	9.5	19.5	יהודים בישראל

- ¹ עפ"י מידע מעובדים סוציאליים מקומיים. בחלק מן השכונות נספרו נשים מגיל 60 ובאחרות מגיל 65 בלבד. בשכונות אחדות המספרים מבוססים על סקרים מדוקדקים ובאחרות על אומדנים והערכות.
- ² אומדנים, המבוססים על החישוב שמספר משקי הבית של קשישים שווה ל-63% ממספר כלל הקשישים (בסיס החישוב נקבע, עפ"י ממצאים אמפיריים בחלק מן השכונות).

מבט כולל על הפעילויות הנזכרות מורה, כי לא היתה לפרוייקט השיקום כל נגיעה בשניים מתחומי הסיוע לקשישים - הבטחת הכנסה וסידור מוסדי; היתה לו תרומה מעטה מאוד בתחום שירותי הבריאות לקשישים,¹ תרומה ראשונית לדיור מותאם לקשישים ותרומה ניכרת לפיתוח שירותים קהילתיים לקשישים.

השיפור המועט בתחום שירותי הרפואה נוגע בעיקר להגברת נגישותם. במקום שהקשישים יצטרכו להגיע אל המרפאה (אשר בדרך-כלל ממוקמת בתוך השכונה), הרופא או האחיות מגיעים אליהם. בכנען מימן הפרוייקט ביקורי אחות בבתי קשישים ורבע משרת רופא, שהגיע למועדון הקשישים. באור-עקיבא מומנו שעות חודשיות אחדות של רופאת נשים ורופא עיניים. בגבעת-אולגה הופעלו שתי אחיות לטיפול רפואי מונע בבתי קשישים. בנווה-ישראל מבקרת אחות פעמיים בשבוע במועדון הקשישים, ולעיתים מגיעה למדוד לחץ דם בבתי קשישים. בעיר-גנים ניתן סיעוד רפואי לקשישים במרכז לקשיש, המופעל בשלוחת המתנ"ס.

שיפור נגישות בדרך שונה בוצע בכנען ובעכו-מזרח: בראשונה חוברו 8 דירות של קשישים חולים למרכזת מצוקה של בית החולים המקומי, ובשניה חוברו 16 דירות של קשישים למרכזת מצוקה בתחנה המקומית של מגן דוד אדום.

התרומה לתחום הדיור מתבטאת בעיקר בשיפוץ דירות של קשישים. חלק מן השיפוצים נערכו במסגרת הרגילה של שיפוץ דירות בשכירות (ר' לעיל), אולם בשכונות אחדות נקבע סטנדרט שיפוץ מיוחד לדירות קשישים, שכלל אלמנטים כמו חספוס רצפה והתקנת ידיות בחדרי השירותים, התקנת מנעולים, סורגים ועין הצצה בדלת הכניסה. מספר הדירות שזכו לשיפוץ מיוחד זה זעום בדרך-כלל. דווח על 4 דירות בעכו-מזרח, 8 בגבעת אולגה, 25 בנתיבות, אך יותר בעיר גנים (70) ובגבעת הרקפות (80). בשכונת התקווה החלה פעילות יסודית לפתרון בעית הדיור של הקשישים, שהתבטאה ב-9 יחידות שנבנו כ"דיור מוגן לקשישים" ובבנייה (עדיין בתהליך במועד הדיווח) של 50 דירות חדשות שתתפקדנה כ"דיור מוגן לקשישים".

¹ בנוסף לנזכר כאן, סיבטד הפרוייקט עבור כמה עשרות קשישים שירותים בריאותיים שבדרך כלל יש לשלם עבורם סכומים גבוהים: טיפולי שיניים באור עקיבא ונתיבות והתקנת משקפיים בנווה ישראל.

תרומה משמעותית תרם פרויקט השיקום לפיתוחם של שירותים קהילתיים לקשישים ברוב שכונות המחקר. פיתוח זה משתלב במגמה הנוכחית, המקובלת על מעצבי מדיניות הרווחה במדינות רבות, אשר בעשרים השנים האחרונות מדגישים את חשיבות השירותים, שנועדו לאפשר לקשישים להמשיך ולחיות בבתיהם ובקהילותיהם, במקום במוסדות מיוחדים להם.¹ השירותים הקהילתיים מתחלקים לשני סוגים:

- השירותים החוץ-ביתיים, הכוללים תכניות תעסוקה ובידור, מידע וייעוץ, טיפול רפואי מונע, ארוחות חמות ועוד; הם מרוכזים בדרך-כלל במועדונים למיניהם, או במרכזים לטיפול-יום בקשיש (day care centers);
- השירותים התוך-ביתיים, הכוללים שירותי עזרה ביתית (מסיוע ברחיצה, הלבשה, אכילה וכו') ועד עזרה בניקיון, בישול, קניות, תחזוקת אלמנטים טכניים בדירה וסידורים שונים), טיפול סוציאלי פרטני בבית הנזקק (ייעוץ של עובד סוציאלי בפתרון בעיותיו כפרט ויחסיו עם סביבתו החברתית) והבאת ארוחות חמות לבתי המתקשים בתנועתם (meals on wheels).

פרוייקט השיקום מעורב בכל סוגי השירותים הללו.

מאמץ ניכר, המתבטא בתשומות ובתפוקות, הוקדש בשכונות אחדות לפיתוח מועדוני קשישים. הדוגמא הבולטת לכך היא גבעת-אולגה, שבה שופץ והופעל מועדון שהצטרפו אליו 220 קשישים כחברים ועוד כ-80 משתתפים בפעילויותיו. הפעילות המגוונת כוללת חוגים למלאכת-יד לגברים ולנשים, פינות משחק, קריאה וצפייה בטלביזיה, חוגי זמר, מופעי אמנים, טיולים, קייטנת קיץ, יציאה מאורגנת לנופש וחגיגות לרגל חגים וימי הולדת. במועדון מוגשים גם שירותים חינוכיים, כמו בדיקות אחות, ייעוץ של עובדת סוציאלית, טיפולי רגליים (פדיקור), מכירת בגדים זולים ועוד. לציון מיוחד ראוייה הקמת ועד קשישים, הנחשבת כתוצאה של פרויקט השיקום. ועד זה השתתף בישיבות צוות המשנה של פרויקט השיקום ויזם פעילויות רבות, ביניהן: ביקורים בבתי קשישים חולים ומתן סיוע להם, החלפת ריהוט במועדון ועוד.²

¹ הרציונל למדיניות זו מורכב משני אלמנטים: האחד - עד כמה שידוע, רוב הקשישים מעדיפים להישאר ולחיות בביתם, בתוך הקהילה בה חיו רוב חייהם; השני - המשך החיים בבית, כולל סיועה של הקהילה לחיים בבית, זולים יותר מאשר סידור מוסדי.

² הקמת הוועד משקפת קליטה של עיקרון נוסף, המקובל כיום במדינות רווחה רבות: עידוד הקשישים לעזור לעצמם, כולל יצירת קבוצות לחץ של קשישים למען שיפור השרותים לאוכלוסייה הקשישה בקהילה.

בעיר-גנים הפעיל פרויקט השיקום מרכז לקשיש, האמור לרכז תחת קורת גג אחת את כל השירותים לקשישים (החל לפעול רק סמוך למועד הדיווח באמצע 1983). בשכונת התקווה מימן הפרוייקט הפעלת מועדון קשישים בבית דני (כ-130 משתתפים) וכן שיפוץ והפעלה של מועדון שבתאי (כ-200 משתתפים) ושל "בית שרה" - מועדון קשישים תורני; בשיפוץ נמצא גם מועדון לקשישים בבית רובינא. בכנען, באור-עקיבא ובנווה-אליעזר מופעלים מועדוני יום גדולים, שאל כל אחד מהם מגיעים כ-80 עד 100 מקשישי השכונה. בכנען נמצא בתהליך בנייה מרכז יום גדול לקשיש (1000 מ"ר). מועדונים קטנים מפעיל הפרוייקט בנתיבות (אחד ל-15 ושני ל-20 משתתפים), בעיר-גנים (30), בנווה-ישראל (18) ובגבעת-הרקפות (30). רק מעכו-מזרח לא נמסר על הפעלת מועדון לקשישים, אלא רק על תכנון מרכז יום לקשישים.

גם השירותים הקהילתיים התוך-ביתיים הורחבו בעזרת פרויקט השיקום. הורחבה העזרה בבית באמצעות מט"זיות (=מטפלות זקנים), המוגשת באופן נרחב בגבעת-אולגה (150 קשישים), וגם בנווה-ישראל (40), אור-עקיבא (30), כנען (15) ושכונת התקווה. גדל גם מספר הקשישים, הזוכים בייעוץ של עובדת סוציאלית בבתיהם, כפי שדווח מעיר-גנים, נווה-ישראל, עכו-מזרח, גבעת-הרקפות ושכונת התקווה. בשכונות אחדות מופעלים גם שירותים מיוחדים עבור מספר מצומצם של נצרכים, כמו נידת הכביסה בשכונת התקווה (30 קשישים נהנים) וסיירת לתיקוני אחזקה בבתיים בגבעת-אולגה.

לסיכום: אוכלוסיית כל השכונות מגוונת מבחינת גילאי התושבים וכולן כוללות קבוצות גדולות של קשישים: מ-5% (נתיבות) עד 13% (התקווה) מכלל התושבים, מ-14% (נווה-אליעזר) עד 28% (גבעת-אולגה) מכלל משקי הבית. מרבית הקשישים זקוקים לסיוע כלשהו, בשל חסרון הכנסה ו/או בשל בריאות לקויה ו/או משום דיור לקוי ו/או בגלל בדידות חברתית. לא דווח על שינוי משמעותי במספר הקשישים בשכונות בתקופת פרויקט השיקום ולא במידת הזדקקותם לסיוע ציבורי. הפרוייקט תרם לשיפורים במצב הקשישים בכל השכונות, אם כי רק בחלק מן התחומים הבעייתיים ורק חלק (לעיתים קטן) מן הקשישים נהנו משיפוריו. על הכנסת הקשישים לא היתה לפרוייקט השפעה כלשהי, אך היתה לו השפעה מעטה על שיפור הנגישות לשירותי בריאות ועל שיפור הדיור של כמה עשרות קשישים. הוא השפיע במידת מה גם על הרחבת השירותים התוך-ביתיים לקשישים המרותקים לבתיהם, אך עיקר תרומתו היתה להרחבת שירותי קהילה במסגרת מרכזי יום ומועדונים. על-פי אומדן גס, הפרוייקט תרם לשיפור איכות החיים של 15% עד 40% מן הקשישים בכל אחת מן השכונות, שרובם מן הקבוצה היותר בריאה והמתפקדת באופן עצמאי ומיעוטם מן המוגבלים והתשושים.

בילוי הזמן הפנוי ושימוש בשירותי תרבות ובידור

עיסוקים בזמן הפנוי

בסקר משקי הבית שנערך בשכונות באמצע 1983 נשאלו המרואיינים לתכיפות עיסוקם בפעילויות שונות של הזמן הפנוי. הממצא הבולט ביותר בנושא זה הוא השימוש המועט שעשו המרואיינים בשירותי תרבות, חברה, בידור וספורט, שהוצעו להם בשכונתם ומחוצה לה. 73% מהם השיבו בחיוב לשאלה אם יש מתנ"ס (מרכז תרבות, נוער וספורט) בשכונה שלהם, אבל רק בשליש ממשקי הבית נמצא לפחות אחד מבני המשפחה, הלוך חלק בפעילויות המתנ"ס. ברוב המקרים (25%) אלה הילדים; מבין ההורים רק כ-10% העידו שהם משתתפים, רובם (7%) נשים.

טבלה 8.12: פעילויות פנאי של אוכלוסייה בוגרת בשכונות¹ ובישראל²

(אחוזים)

בישראל	ב ש כ ו נ ו ת				
	בכלל לא	פעם בחודש או פחות מכך	לפחות פעם בשבועיים	סה"כ	
-	13	19	68	100	<u>פעילות תוך-ביתית</u>
-	85	4	11	100	-ביקורים משפחתיים ³
-	-	-	-	-	-החלפת ספרים בספרייה
					<u>פעילות חוץ-ביתית</u>
21	69	22	9	100	-קולנוע
36	74	23	3	100	-תיאטרון
77	90	7	3	100	-מועדון ריקודים
74	89	2	9	100	-פעילות ספורטיבית
-	83	3	13	100	-חוגים למינייהם ⁴
24	-	-	-	100	-לפחות אחד מהנ"ל

¹ השאלות בנושא זה כווננו אל המרואייין עצמו ולא לבני משפחתו האחרים.

² ההשוואה לישראל עפ"י כץ וגורביץ, 1973, עמ' 88.

³ ל-60% מהמרואיינים היו קרובים בשכונה ושני שלישים מבעלי הקרובים הללו נהגו לבקרם לפחות פעם בשבוע; ל-80% מהמרואיינים קרובים מחוץ לשכונה, שהשכיחות הממוצעת של הביקורים אצלם יותר נמוכה (38% פעם בשבוע, 21% פעם בשבועיים, היתר - פחות מכך).

⁴ כשני שלישים מהפעילות המדווחת בחוגים התרחשו בתוך שכונות המגורים.

הטבלה מבליטה את הפער הניכר בין השימוש המועט בשירותי פנאי בשכונות, לבין זה המקובל בישראל. אמנם, גם בארץ כולה רק מיעוט משתתף בפעילות ספורטיבית ובריקודים, אך שיעור המבקרים בקולנוע מגיע ל-80%, לעומת 30% בלבד בשכונות, ובתיאטרון ל-64% לעומת 26% בשכונות. אין נתון כלל ארצי ביחס להשתתפות בחוגים למיניהם, שאותה השתדל פרויקט השיקום להגביר, אך הנתון השכונתי מעיד על הצלחה מוגבלת: 16% משתתפים בחוגים, אם כי רובם בתכיפות גבוהה.

כמה השערות העלינו, כדי להסביר מדוע נמוך כל כך שיעור המרואיינים המשתמשים בשירותי פנאי. הסבר של גיל אינו סביר, משום שמרבית המרואיינים היו צעירים (30% עד גיל 30; 73% מתחת לגיל 50). רמת השכלה נמוכה ודאי מסבירה חלק מן התופעה (ל-13% מהמרואיינים 0 שנות לימוד; ל-44% השכלה של 0-8 שנות לימוד). ייתכן שחלק מוסבר ברמת הכנסה נמוכה, המקשה על תשלום תמורת השירותים (לא סביר שבעית שמרטף מטרידה מאד את האוכלוסייה הנדונה; אמנם שליש ממנה יש ילדים מתחת לגיל 6, אך לרובם גם ילדים גדולים יותר, היכולים לשמור על אחיהם הקטנים). סיבה מרכזית היא אורח חיים מסורתי (לאו דווקא דתי; רק 24% הגדירו עצמם כדתיים, אך 53% ראו עצמם כמסורתיים). אמנם, אין זו מסורתיות האוסרת על בילוי חילוני, אך זהו אורח חיים המחייב הקדשת מלוא הזמן הפנוי לבית ולמשפחה, ומשום כך אינו משאיר מקום לפעילות פנאי שמחוץ להם.

בנוסף להסברים אלה, הקשורים במאפייני המרואיינים, סביר להסביר את מיעוט המשתמשים בפעילויות החברה והתרבות באופיים של המתנסים, המוסדות העיקריים להפעלת חיי התרבות והחברה. דבורה ינוב (1984) חקרה את המתנסים בישראל, שהוקמו ברוב עיירות הפיתוח ושכונות המצוקה בישראל החל מאמצע שנות השבעים. היא מצאה שרבים מהם לוקים במיעוט תפוסה. מרכזים אלה מקיימים פעילות שוטפת, אולם בדרך-כלל סובלים ממיעוט השתתפות של תושבים, יחסית להזדמנויות המוצעות להם. ההסבר שהיא נותנת לכך הוא שרוב המתנסים מקיימים ריחוק מסביבתם. הריחוק מתבטא הן במערך הפיסי והן במערך הפעילויות. הבניינים מצויים לעיתים קרובות בחצר גדולה ומרוצפת, המפרידה בינם לבין הרחוב. הם בנויים בדרך-כלל מחומרים שאין משתמשים בהם, לא בבנייני מגורים ולא במוסדות ציבור, בסביבה הקרובה אליהם: אבן וזכוכית מבחוץ ולוחות עץ דקורטיביים מבפנים. הפעילויות מוצעות בתוכן בשיטת הסופרמרקט, הכולל מגוון רחב של מוצרים מוגמרים וארוזים מראש, שכדי לצורכם יש לבוא לתוך המרכז. מוצרים אלה כוללים בלט ושחמט לילדים, הרצאות על ספרות ותיאטרון למבוגרים וכיו"ב, היצע הדומה בעיקרו לזה הקיים במועדון בשכונות המעמד הבינוני והגבוה. זאת, בהתאם למדיניות שגובשה על-ידי מקימי המתנסים ומוצאת ביטוי בדברים הבאים של יו"ר חבר המנהלים,

בדיווחו לועידה השנתית השנייה של חברת המתנסים¹ במאי 1973: "הבניין (של המתנסים) מהווה לעיתים קרובות ניגוד לבתים הסובבים אותו. אוירתו התרבותית, המרווחת והשופעת מנוחה מבליטה את הבעיות החברתיות והתרבותיות שבסביבתו... כשהוחלט לבנות את המרכזים, היה ברור... שהמרכז עצמו ותכניתו ישתייכו לעולם של ציפיות גבוהות יותר, שתשמנה דוגמא למה שיכול להיות עולמם של מבקרינו" (שם, עמ' 17).

בחמש מעשר שכונות המחקר היו קיימים מתנסים לפני כניסתו של פרויקט השיקום. הפרוייקט תרם לשיפוץ ו/או הרחבה פיסית שלהם ולהגדלת מספר התכניות שהם מפעילים. בחמש השכונות האחרות הוא סייע להפעלה של מרכזים קהילתיים, שבדרך-כלל היו דומים באופיים למתנסים. אי לכך, סביר להניח, שאותן סיבות שמנעו מרוב תושבי השכונות להשתמש במתנסים לפני תקופת הפרוייקט, הן שיצרו שימוש מועט - יחסית להיצע - בתכניות התרבות והחברה שמימן פרויקט השיקום. בין הסיבות הללו אנו מונים אי התאמה של ההיצע לביקוש, שבחלקו נובע מן הגישה הנ"ל, הבאה לשנות ציפיות של תושבי השכונות, במקום להתאים את התכניות לשאיפותיהם. עד כמה שידוע לנו, פרויקט השיקום לא פעל לשינוי גישה זו.

סיבה חשובה אחרת היא המחסור במדריכים בכלל, ובמדריכים מתאימים בפרט. לעיתים גורם מרכזי לשימוש מועט הוא קיום אוכלוסייה קטנה מדי בשכונה עבור השירות המוצע. הסיבות של הגורם האחרון ודאי תגדל, כשתושלם בנייתם של מבנים ומתקנים נוספים לשירותי תרבות, חברה וספורט, הנמצאים כעת בשלבי תכנון מתקדמים, או בשלבי בנייה. פתרון לבעייה הנוצרת יתאפשר רק באמצעות פתיחה רחבה יותר של השירותים, הנתמכים בידי פרויקט השיקום, בפני תושבים משכונות שכנות. פתיחה כזו תלויה בשינוי גישה לשאלה של "בריחה תקציבית"¹.

תמורות בזמינות ושימוש בשירותי תרבות וחברה

חוקרי עשר השכונות אספו מידע מפורט על שירותי תרבות וחברה בשכונותיהם, התמורות שחלו בהם בשנים האחרונות וחלקו של פרויקט השיקום בתמורות אלה. החוקרים ביקרו בכל מתקני השירות ושוחחו עם מדריכים, רכזי חוגים, מנהלים, עובדים קהילתיים ותושבים משתתפים.

¹ הדיון ב"בריחה תקציבית" נערך בפרק 2 בכרך הראשון של דו"ח המחקר המלא. על-פי הגישה הנוכחית, פתיחת שירותים בפני מי שאינם מתגוררים בתוך שכונת השיקום נחשבת כ"בריחה תקציבית". אולם סגירתם בפני בני שכונות שכנות גורמת לניצול נמוך ולעלות גבוהה לנפש ומונעת אינטגרציה חברתית בין תושבי שכונות שכנות.

סיכום הממצאים מוצג בטבלה 8.13. הטבלה מציגה את השינויים שחלו בשירותי התרבות והחברה הבאים: מועדוני מבוגרים (כולל מתנס"ים וכולל אולמות מיוחדים למופעים), מועדוני נוער, שירותי דת, ספרייה ציבורית ומתקני ספורט (מגרשים למיניהם, אולמות ספורט, בריכות שחייה, חדרי כוח ועוד). עבור כל סוג שירות נבדקה התמורה בקימו הפיזי (זמינותו בשכונה) והשתנות היקף הפעילות בו (מידת השימוש בו).

הטבלה מלמדת, כי פרויקט השיקום הרחיב את שירותי התרבות והחברה בכל השכונות, ובאחדות מהן - במידה ניכרת. הרחבה פיזית בולטת של שירותים כאלה היתה בנווה אליעזר, בשכונת התקווה, בנווה ישראל ובעכו מזרח. בשלוש משכונות אלה עומדים בפני בנייה גדולה נוספת במסגרת פרויקט השיקום: בנווה אליעזר (הרחבת המרכז הקהילתי), בעכו מזרח (בית העם, מגרשי ספורט) ובנווה ישראל (הקמת מתנ"ס). בנייה ניכרת של שירותי תרבות וחברה בעתיד הנראה לעיל מתוכננת גם בגבעת הרקפות (מרכז משאבי הקהילה), בשכונת התקווה (אולם מופעים), בכנען (ספרייה, מגרש רב תכליתי), ובגבעת אולגה (מרכז לשירותי קהילה). נתיבות בולטת בכך שהיו בה רק מעט שיפורים פיזיים וגם אין בה תוכנית העומדת לביצוע בזמן הקרוב.

כמעט שאין הפיפה בין התרחבות פיזית של השירותים לבין הרחבה בולטת של פעילותם. פעילות מוגברת נמצאה בעיקר בנווה אליעזר, בגבעת אולגה ובאר עקיבא, אך גם בעיר גנים ובגבעת הרקפות.

בהשוואה בין תחומי השירות השונים בולטים העדר הרחבה של שירותי הדת ברוב השכונות, והרחבה (בדרך כלל רבה) של שירותי הספורט בכל השכונות. מועדוני הנוער זכו ליותר הרחבות (מבחינה פיזית ומבחינת היקף הפעילות) מאשר מועדוני המבוגרים, וספריות ציבוריות הוקמו בכל השכונות שבהן לא היו קיימות, אם כי רק בחלק מהן מתקיימת פעילות אינטנסיבית.

במבט כולל על התמורות בשירותי תרבות וחברה בשכונות המחקר נראה, כי בעוד שלפני תקופת פרויקט השיקום היה קיים בכל השכונות מחסור במתקנים עבור שירותים אלה, הרי הבנייה והשיפורים שבוצעו כבר ע"י הפרויקט, בצירוף הבנייה המתוכננת לעתיד הקרוב במסגרתו, פותרים לתקופה ממושכת את בעיית המחסור במתקנים פיזיים זמינים ומתאימים למרבית סוגי השירותים הנ"ל ברוב השכונות; בעייתיות נותרה בנתיבות, בוצע מעט מאוד בכנען ומחסור מורגש גם

באור-עקיבא. אשר לפעילות במתקנים הישנים והחדשים, פרויקט השיקום הרחיב את היקפה באופן ניכר בחמש שכונות ובמידה פחותה בחמש אחרות. אולם על-פי הערכת האינפורמנטים שלנו, השימוש ברוב המתקנים המיזמיים אינו אינטנסיבי. אם וכאשר ייבנו ויורחבו מרכזים קהילתיים ואולמות מופעים, כמתוכנן בשבע מעשר השכונות - סביר שתבלוט הרבה יותר בעיית היקף הפעילות המצומצמת ברבים משרותים אלה.

טבלה 8.13: סיכום התמורות בשירותי תרבות וחברה (עד קיץ 1984)¹

מפתח: א - שינוי גדול לטובה, בזכות הפרוייקט
 ב - שינוי לא גדול לטובה, בזכות הפרוייקט
 ג - השירות קיים, אך לא חל בו שינוי משמעותי
 או: חל שינוי, אך לא בזכות הפרוייקט.

נתיבות	ע.גנים (י-ם)	התקווה (ת"א)	נ.אליעזר (ת"א)	נ.ישראל (הרצ.)	ג.אולגה (הדרה)	אור עקיבא	ג.רקמות (ק.אחא)	עכו מזרח	כנען (צפת)	
										<u>מועדוני מבוגרים</u>
	ב	א	א	א	ב	ג	ב	ב	ב	היקף פיזי
	ג	א	ג	א	ב	א	ב	ב	ב	היקף פעילות
										<u>מועדוני נוער</u>
	ג	ג	ב	א	ג	א	א	א	ג	היקף פיזי
	ב	ג	ב	א	ב	א	ב	ב	ב	היקף פעילות
										<u>שירותי דת</u>
	ג	ג	ב	ג	ב	ג	ג	ג	ג	היקף פיזי
	ב	ב	ב	ג	ג	ג	ג	ג	ג	היקף פעילות
										<u>ספריה ציבורית</u>
	ג	ג	ג	א	א	ב	ב	ב	ג	היקף פיזי
	ג	ג	ג	א	א	א	ב	א	ב	היקף פעילות
										<u>מתקני ספורט</u>
	ב	א	א	א	ב	ב	א	ב	ב	היקף פיזי
	א	א	א	א	ג	א	א	ג	ב	היקף פעילות
	1.8	2.6	3.4	4.2	3.4	3.0	2.6	3.1	3.0	ציון ממוצע של השינוי בהיקף המיזמי
	2.6	3.0	2.6	4.2	2.6	4.2	4.2	3.0	2.6	ציון ממוצע של השינוי בהיקף הפעילות ²

¹ הטבלה מבוססת על המידע המסוכם בנספח מיוחד מס' 6.3.4.2: פירוט התמורות בשירותי תרבות וחברה בעשר השכונות.

² החישוב עמ"י $(1xא) + (3xב) + (5xג)$

עמדות התושבים כלפי שירותי תרבות וחברה

קיים קשר חלקי בין הממצאים ה"אובייקטיביים" של חוקרי השכונות ביחס להתפתחות שירותי התרבות והחברה ותרומת פרויקט השיקום להם לבין העמדות ה"סובייקטיביות" של תושבי השכונות כלפיהם, כפי שהובעו בסקר משקי הבית שנערך באמצע 1983.

טבלה 8.14: שביעות רצון מרמת שירותי תרבות, בידור וספורט, לפי שכונות (אחוזים)

כ ל ל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאד, מרוצה	ס ה " כ	
43	31	26	100	כנען (צפת)
31	53	17	100	עכו-מזרח
39	29	32	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
23	34	43	100	אור-עקיבא
16	42	42	100	ג. אולגה (חדרה)
26	18	56	100	נ. ישראל (הרצ.)
9	24	67	100	התקווה (ת"א)
12	17	71	100	נווה-אליעזר (ת"א)
8	23	69	100	עיר-גנים (י-ם)
33	27	40	100	נתיבות
24	32	44	100	ס ה " כ

טבלה 8.15: תחושת שיפור שירותי תרבות, בידור וספורט בשנה-שנתיים אחרונות, לפי שכונות (אחוזים)

הורעה	לא השתנתה	השתפרה	ס ה " כ	
9	76	16	100	כנען (צפת)
16	71	13	100	עכו-מזרח
10	55	35	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
15	55	30	100	אור-עקיבא
16	46	38	100	ג. אולגה (חדרה)
6	37	57	100	נווה-ישראל (הרצ.)
2	35	63	100	התקווה
1	29	70	100	נווה-אליעזר
3	42	55	100	עיר-גנים (י-ם)
15	56	28	100	נתיבות
10	52	38	100	ס ה " כ

טבלה 8.16: הערכת המרואיינים את תרומת הפרוייקט לרמת שירותי תרבות, בידור וספורט, לפי שכונות (אחוזים)

כלל לא תרם	לא כ"כ תרם	תרם הרבה	ס ה " כ	
72	22	5	100	כנען (צפת)
82	9	9	100	עכו-מזרח
53	23	24	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
58	30	13	100	אור-עקיבא
25	52	23	100	ג. אולגה (חדרה)
37	22	41	100	נ. ישראל (הרצ.)
32	29	39	100	התקווה (ת"א)
37	22	41	100	נ. אליעזר (ת"א)
35	39	27	100	עיר-גנים (י-ם)
67	11	21	100	נתיבות
51	27	22	100	ס ה " כ

סיכומי הטבלאות משקפים שביעות רצון נמוכה למדי ותחושת שיפור שאינה נפוצה. הטבלאות משקפות גם שוני גדול בין השכונות. שלוש שכונות בולטות לטובה בכל שלושת ההיבטים שנבדקו: נווה אליעזר (הבולטת ביותר), שכונת התקווה, ונווה ישראל; אחריהן - עיר גנים כשיתר השכונות בהפרש גדול למדי אחריה.

השוואת הבדיקה ה"אובייקטיבית" של חוקרי השכונות עם סקירת העמדות ה"סובייקטיביות" של תושבי השכונות מורה על תופעה מעניינת: קיימת התאמה שלמה ביחס לשכונה הבולטת לטובה - נווה אליעזר - שלגביה מסכימים החוקרים והתושבים שחל שיפור ניכר בשירותי התרבות והחברה בעזרת פרויקט השיקום. אך ביחס למרבית השכונות האחרות, אין התאמה בין השיפוט האובייקטיבי לטובייקטיבי; נראה שעמדות התושבים שנמצאו חיוביות בעיקר בשכונת התקווה ונווה ישראל, כשאחריהן ניצבת עיר גנים, מושפעות בעיקר מן הפיתוח הפיסי, בייחוד פיתוח של מועדוני המבוגרים (מתנס"ים) ומתקני הספורט, וכמעט שאינן מושפעות מפיתוח הפעילות בתוך המוסדות הללו. קל להסביר זאת בכך, ששיעור ההשתתפות בפעילות קטן, ולכן רק מעטים יודעים על התפתחות הפעילות, בעוד שרבים ערים לשינויים במבני הציבור בשכונתם.

האפשרות להגיע להסבר כנ"ל ביחס לפער בין ממצאים "אובייקטיביים" ל"סובייקטיביים" ניתנה הודות לשימוש סימולטני בשיטות אחדות (סקר, תשאול אינפורמנטים, צפיה ועוד) לבדיקת שאלת השינוי בשירותי התרבות והחברה. הפעלת יותר משיטה אחת היא מסימני ההיכר של גישת מחקר ההערכה הנוכחי, וכאן מצאנו עדות למועילותה.

ס י כ ו ם

פרויקט השיקום תרם תרומה משמעותית להיצע המתקנים לפעילויות תרבות, חברה, בידור וספורט ברוב השכונות הנחקרות והגדיל במידה ניכרת את השימוש בהם בחמש מבין עשר השכונות. אולם גם לאחר הגדלת הפעילות, רק מיעוט מבין התושבים הבוגרים משתמשים בשירותים אלה. על-פי סקר משקי הבית רק 7% מן הנשים ו-3% מן הגברים בשכונות המחקר מבקרים במתנ"ס המקומי; מיעוטים קטנים נוספים, חלקית חופפים, משתמשים בספריות ובמתקני הספורט, ובסה"כ כ-20% נהנים משירותי קהילה כלשהם. אין תמה, איפוא, שרק 44% מן המרואיינים הביעו שביעות רצון משירותי התרבות והחברה בשכונתם ורק 22% סבורים שהפרויקט תרם הרבה בתחום זה.

אחד מביטויי אי שביעות הרצון הוא שימוש מוגבל בהיצע הקיים. השימוש החסר יבלוט עוד יותר, כשתושלים בנייתם של מבנים ומתקנים נוספים בשכונות, הנמצאים כעת בשלבי תכנון מתקדמים, או בשלבי בנייה. הסבר מרכזי לשימוש

המועט ברבים מן המתקנים הוא חוסר עניין של רבים מן התושבים בפעילויות חוץ-ביתיות לבילוי הזמן הפנוי. תופעה זו מקובלת בקרב בעלי השכלה נמוכה שאינם צעירים בישראל בכללה,¹ וספק אם פרויקט השיקום מתכוון ו/או יכול לשנות נטייה זו, הרווחת בקרב חלק מן הקבוצות החברתיות בשכונות. אולם ישנם גם הסברים חלקיים, שהם ברי טיפול באמצעות הפרוייקט, כמו מחסור במדריכים בכלל ובמדריכים מתאימים בפרט, וכמו אי התאמה של חלק מן החוגים המוצעים לביקושים לשירותי פנאי הקיימים בשכונות, בעיקר בקרב צעירים, אך גם בקרב מבוגרים וקשישים (חוגים נסגרים מהעדר משתתפים בס). אי התאמה זו נעוצה בחלקה באופיים של המתנסים המקומיים, המציעים לתושבי השכונות שירותים דומים לאלו המקובלים בשכונות יוקרה ואינם נוטים להתחשב בנטיות הביקוש המקומי.

הסבר נוסף לשימוש המועט, שחשיבותו תגדל עם פתיחתם המתוכננת של שירותי תרבות וחברה נוספים, הוא קיום אוכלוסייה קטנה מדי בשכונה עבור השירות המוצע. רק פתיחה רחבה יותר של השירותים, הנתמכים ע"י פרויקט השיקום, בפני תושבים משכונות שכנות, עשויה לפתור בעייה אחרונה זו.

¹ במדגם כלל ישראלי נמצא ש-57% מגילאי 30 ויותר בעלי 0-4 שנות לימוד אינם מבליים כלל מחוץ לביהם, וגם בקרב בעלי השכלה של 5-10 שנות לימוד נמצאו 25% באותה קטיגוריה (כץ וגורביץ, 1973, עמ' 99).

נספח לפרק 8

תמורות בשירותי תרבות וחברה, לפי שכונות

פירוט התמורות בשירותי תרבות וחברה (עד קיץ 1983)

עכו מזרח		כנען (צפת)			
<ul style="list-style-type: none"> - היו בית ההסתדרות ומתנ"ס ברנט. האחרון שופץ ע"י הפרויקט - רוהטו וצויידו 13 מקלטים לשמש כמועדונים שכונתיים - בית העם בשלבי תכנון 	<ul style="list-style-type: none"> - מועדון הנוער המקומי הוסב למתנ"ס ושופץ מעט 	היקף פיזי		מועדוני מבוגרים	
		<ul style="list-style-type: none"> - קצת יותר חוגים; בעיקר תהילה - יותר ארועים חד פעמיים ויותר משתתפים 			היקף פעילות
<ul style="list-style-type: none"> - היו 2 במקלטים; שופצו ונוספו 4 - הוקם אגף נוער במתנ"ס 	<ul style="list-style-type: none"> - היה מועדון נוער וכיום הוא סניף של המתנ"ס 	היקף פיזי		מועדוני נוער	
		<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות הורחבה, אך חלק מהמוע-דונים משותקים חלק מהזמן 			היקף פעילות
<ul style="list-style-type: none"> - 22 בתיכ"נ קטנים מפוזרים בשכונה - הפרויקט לא תיקצב שירותי דת 	<ul style="list-style-type: none"> - 15 בתיכנ"ס פעילים בשכונה - הפעילות לא השתנתה (חוג בר-מצווה נתמך תקופת מה) 	היקף פיזי		שירותי דת	
		<ul style="list-style-type: none"> - הוקמה בחט"ב רוז; חסר מבנה מתאים יותר 			היקף פיזי
<ul style="list-style-type: none"> - כ-800 מינויים; "שעות סיפור"; עזרה בהכנת שיעורי בית 	<ul style="list-style-type: none"> - הספרייה היתה קיימת; במימון הפרויקט נרכשו ספרים - תוכנית להרחבת הספרייה 	היקף פיזי		ספרייה ציבורית	
		<ul style="list-style-type: none"> - נבנה מגרש בבי"ס עם טריבונות - 2 מגרשים בתכנון ובבנייה 			היקף פיזי
<ul style="list-style-type: none"> - אין מימון של הפרויקט לפעילות ספורטיבית, זולת סיבסוד למשתמשי הבריכה 	<ul style="list-style-type: none"> - היה מגרש אחד; נוספו מגרש וחדר כוח במתנ"ס - מתוכנן מגרש רב תכליתי 	היקף פיזי		מתקני ספורט	
		<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות התרחבה, אך כעבור זמן חזרה ופחתה 			היקף פיזי

אור עקיבא	גבעת הרקפות (קרית אתא)		
<ul style="list-style-type: none"> - המתנ"ס עדיין מצפה להרחבה - תוכנית להקמת בית מוסיקה 	<ul style="list-style-type: none"> - היו מועדוני בן-עמי וגלאזר; נוסף מרכז בבי"ס עצמאות - מתוכנן "מרכז משאבי הקהילה" 	היקף פיזי	מועדוני תנועה
<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות התרחבה במידה ניכרת; התרבו החוגים והמשתתפים 	<ul style="list-style-type: none"> - היתה פעילות די ענפה עד 1979 וכיום התרחבה מעט - רבוי אירועים חד פעמיים; מסיבות שכונתיות, הרקדות המוניות, טיולים ועוד 	היקף פעילות	
<ul style="list-style-type: none"> - הפרוייקט הגדיל את מספר מועדוני הנוער ל-15 	<ul style="list-style-type: none"> - היו מועדוני בן עמי וגלאזר ו-7 מקלטים- מועדון בבי"ס עצמאות ונפתחו מחדש מקלטים- מועדונים שנסגרו 	היקף פיזי	מועדוני נוער
<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות התרחבה במידה ניכרת 	<ul style="list-style-type: none"> - הורחבה בעיקר הפעילות הספורטיבית; חוגי נוער אחרים פועלים באופן בלתי סדיר 	היקף פעילות	
<ul style="list-style-type: none"> - בישוב 15 בתיכנ"ס 	<ul style="list-style-type: none"> - פעילים מספר בתיכנ"ס קטנים 	היקף פיזי	בתי שירותי
<ul style="list-style-type: none"> - הפרוייקט לא תרם לפעילות 	<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות לא השתנה 	היקף פעילות	
<ul style="list-style-type: none"> - הספרייה שבמתנ"ס שופצה והורחבה - מתוכננת העברה למבנה חדש 	<ul style="list-style-type: none"> - הוקמה ספרייה במרכז שבבי"ס עצמאות, קטנה בשטח (50 מ"ר) ובספרים 	היקף פיזי	ספרייה עירונית
<ul style="list-style-type: none"> - עלה מספר הקוראים; נוסדו חוגים 	<ul style="list-style-type: none"> - כמה עשרות קוראים בלבד 	היקף פעילות	
<ul style="list-style-type: none"> - היו בעיירה מגרש משולב, מגרשי כדורסל, מגרש כדורגל לא תקין ומתקנים במתנ"ס; הפרוייקט בנה אולם ספורט בבי"ס 	<ul style="list-style-type: none"> - היו 2 מגרשים מוזנחים + פעילות במועדונים; כיום: 3 מגרשים רב תכלתיים + מרכז אתלטיקה + חדרים במועדונים, כולם מצויידיים היטב 	היקף פיזי	מתקני ספורט
<ul style="list-style-type: none"> - הפרוייקט הפסיק תוכנית לבניית בריכת שחייה 	<ul style="list-style-type: none"> - מתוכנן מרכז ספורט כלל עירוני 	היקף פעילות	
<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות התרחבה במידה ניכרת 	<ul style="list-style-type: none"> - הפעילות הספורטיבית התרחבה במידה ניכרת ומהווה מוקד מודגש של פרויקט השיקום 	היקף פעילות	

		גבעת אולגה (חדרה)	נווה ישראל (הרצליה)
מבוגרים	היקף פיזי	- היה מרכז קהילתי ומועדון; נוסף מרכז בשכונת אזורים ומרכז למנסיינרים	- חדרי חוגים היו וישנם בבית הנוער - הוקם אולם למופעים במרכז הספורט - תוכנית להקמת מתנ"ס
	היקף פעילות	- הפעילות אינטנסיבית; נוספו חוגים רבים	- הפעילות מתרחבת ומצטמצמת, בהתאם לחילופי מנהלים
נוער	היקף פיזי	- היו 3 מועדים; נוסף מועדון "באזורים" ו-4 מקלטים משופצים כמועדונים	- היה ונשאר אותו מועדון - תוכנית לשיפוץ והכללת המועדון במתנ"ס חדש
	היקף פעילות	- הפעילות התרחבה במידה ניכרת, בעיקר בדרום השכונה	- הפעילות מתרחבת ומצטמצמת, בהתאם לחילופי מנהלים
שירותי דת	היקף פיזי	- 37 בתיכנ"ס קטנים מחפקדים בשכונה; שופצו 2 בתיכנ"ס	- פעילים 9 בתיכנ"ס קטנים - כוונה להכנין מחדש אזור בתיה"כ
	היקף פעילות	- אין שינוי בפעילות	- הפעילות לא השתנתה במידה משמעותית
ספרייה ציבורית	היקף פיזי	- הספרייה נשארה במתכונתה הפיזית הקודמת, נרכשו ספרים	- הספרייה הועברה למבנה מתאים יותר; תכולתה גדלה
	היקף פעילות	- הפעילות התרחבה; נוספו חוגי קריאה	- הפעילות התרחבה; בשיעורי בית עזרה
מתקני ספורט	היקף פיזי	- נוספו מגרש כדורסל, מגרש טניס ומתקני ספורט למיניהם;	- היה מגרש כדורסל אחד; הוקם אולם ספורט
	היקף פעילות	- מגרש כדור-רגל נשאר ממזרח לכביש	- מתוכננים מגרשי טניס ומגרש משולב
	היקף פעילות	- הפעילות התרחבה במידה משמעותית, בעיקר בקרב	- הפעילות השתנתה רק מעט; האולם נחנך רק לאחרונה (אוק. 83)

נווה אליעזר (תל אביב)		התקווה (תל - אביב)	
מועדוני מכונות	היקף פיזי	- הוקם מרכז קהילתי חדש ברח' ששת הימים; מתוכננת הרחבתו	- מרכז קהילתי גדול - "בית דני" הוקם ע"י עיריית תל-אביב
	היקף פעילות	- שופץ מועדון לאישה ולמשפחה	- הוקמה קונכיה אקוסטית בגן הציבורי
מועדוני נוער	היקף פיזי	- היה מרכז נוער קטן; בתשמ"א הופעל מועדון בבי"ס בעש"ט	- מרכז קהילתי ב"בית דני" (בעבר מוזמנה ע"י הפרוייקט) מוצמצמת מרכז הירדן אינו פעיל כבי"ס קהילתי
	היקף פעילות	- בתשמ"ג הועתקה הפעילות למרכז הקהילתי החדש	- פעילות הנשים התרחבה במקצת המרצים והלומדים ב"מכון אבני" אינם תושבי השכונה, ובניגוד לכוונה המקורית, אינם פעילים בשכונה
שירותי זוג	היקף פיזי	- מספר הפעילויות ומספר המשתתפים גדלו בשיעורים ניכרים; כשליש באים משכונות שכנות	- מועדון בבי"ס אוהל נסגר ע"י הפרוייקט
	היקף פעילות	- ניתן לבתי הכנס"ס סיוע מינימלי מטעם הפרוייקט	- מועדון גן התקווה שופץ והועבר לצופים
שירותי עיבודיות	היקף פיזי	- היתה ספרייה ומספר העבירה למבנה מתאים והרחיבה	- הוקם "בית התה" לנוער מנותק
	היקף פעילות	- מס' הקוראים עלה מכמה עשרות ל-2000; חדר עיון בשימוש אינטנסיבי; עזרה בהכנת שיעורי בית.	- העירייה התרחבה פעילות הצופים "בית התה" כמעט אינו פועל
מחנכי ספורט	היקף פיזי	- מגרשי כדורסל הוקמו ע"י הפרוייקט	- ממשכים לחתקים 50-70 בתיכ"ס קטנים
	היקף פעילות	- הפעילות התרחבה במידה ניכרת	- הוקם מועדון קשישים תורני - "בית שרה"
מחנכי ספורט	היקף פיזי	- היה אצטדיון בני יהודה ומגרשים ב"בית דני"	- הוקם מועדון קשישים תורני - "בית שרה"
	היקף פעילות	- הפעילות נעשתה אינטנסיבית ביותר	- הוקם מועדון קשישים תורני - "בית שרה"

נתיבות	עיר גנים (ירושלים)		
- היו בעבר וקיימים כיום מתנ"ס ומועדון של מועצת הפועלים; האולם במתנ"ס הורחב; יש מחסור חמור בחדרי חוגים	- היו מתנ"ס, בית ההסתדרות וחדר חוגים בבתי"ס; במימון הפרוייקט הוקמה שלוחה למתנ"ס	היקף פיזי	מרכזים
		היקף פעילות	
- הפעילות לא השתנתה באופן משמעותי	- נוספו חוגים רבים ואיכו-תם עלתה; לימודים, אומנות, תפירה, ספורט ועוד. ריבוי ארועים חד פעמיים: חגיגות שכונתיות, טיולים ועוד.	היקף פיזי	מרכזים
- היו בעבר וקיימים כיום 4 מוע-דוני נוער + 5 מרכזונים במקל-טים, המופעלים ע"י המתנ"ס; 2 מועדונים שופצו ע"י הפרוייקט	- אין מבנה מיוחד למועדון נוער; הפעילויות ממשיכות במתנ"ס ובבית ההסתדרות	היקף פעילות	
- הפעילות התרחבה רק במקצת, בעיקר במקצועות הספורט	- למרות הנסיונות, לא מצליחים להפעיל את המועדון	היקף פיזי	מרכזים
- 22 בתיכ"ס ברחבי העיריה	- 28 בתיכ"ס קטנים מפוזרים בשכונה	היקף פעילות	
- תוכנית "יהדות לכל" - חוגים בבתיכ"ס - ממומנת ע"י הפרוייקט	- חוגים והרצאות בבתיכ"ס ניתנים במימון הפרוייקט	היקף פיזי	מרכזים
- הספרייה הועברה לבנין חדש לפני שנתיים, ללא תמיכה מהפרוייקט	- היתה ספרייה והיא ממשיכה לפעול	היקף פעילות	
- הפעילות לא השתנתה; הפרוייקט סירב להשתתף, זולת קניית מכונת צילום	- פרויקט השיקום אינו תומך בפעילות הספרייה	היקף פיזי	מרכזים
- היו בריכה, 4 מגרשים ופעילות במקלטים; נוספו מגרש כדורסל ומגרשי טניס	- הוקמו מגרשי ספורט, שופצו אחדים, נוספו מתקנים	היקף פעילות	
- הפעילות - בעיקר שחייה, כדור-רגל ופינאנג - הורחבה במידה ניכרת	- הפעילות הספורטיבית התרחבה במידה ניכרת, במימון הפרוייקט	היקף פיזי	מרכזים

פרק תשיעי

תמורות מצרפיות

מחוללי פרויקט השיקום ציפו, כמובן, שהתכניות הרבות שתבוצענה במסגרתו תגומנה לשיפור המצב כל אחת בתחומה (תכנית דיור בתחום איכות הדיור, תכניות לגיל הרוך תשפרנה מוכנות ילדים לביה-הספר). אולם בנוסף לכך קיוו, שמכלול הפעילויות יגרום לתמורות כוללתיות בשכונות, שאותן כינינו תמורות מצרפיות (aggregate changes).

תמורות מצרפיות הוגדרו כשינויים שחלו בשכונה נחקרת, אשר לא טביר לייחסם לתכנית מסוימת של הפרוייקט אלא למכלול המצטבר של פעולתו בשכונה. לדוגמא: שינויים במאזן ההגירה או שינויים במחירים היחסיים של דירות בשכונה, במידה שהם תוצאה של פרויקט השיקום, אין לחפש את מקורם רק בתכניות בתחום הדיור, אלא גם באלה שבתחומי החינוך, הפעילות הקהילתית וכו', כלומר: הם הושפעו מצירוף (אגרגציה) של תכניות שונות.

הגירה אל השכונות ומהן

פרוייקט השיקום נמנע במכוון מפינוי אוכלוסייה והעברתה ממקום אחד בעיר למשנהו; הוא כוון לטיפול באוכלוסייה הנוכחת ובמבנים הנוכחים. אולם קיומו של התהליך הספונטני של יציאה מן השכונות וכניסה אליהן, המתרחש בכל יישוב אנושי, לא הופסק - כמובן - על ידי הפרוייקט, והיתה ציפיה שיושפע במידת מה ממאמצי השיקום.

מאזן הגירה של משקי בית תלוי בעיקרו בבנייה חדשה המעמידה דירות נוספות לרשות משתכנים חדשים, אך במידה חלקית הוא עשוי להיות מושפע גם מאיכלוס דירות ריקות, שאינן צפוי בשכונה מתדרדרת ובהחלט צפוי בשכונה משתקמת.

עיקר השפעת הפרוייקט בתחום ההגירה היתה אמורה להתבטא במאפיינים החברתיים-כלכליים של המהגרים. ציפו שתפחת נטייתן של משפחות חזקות (אנשים צעירים ובעלי משאבים נפשיים, חברתיים וכלכליים רבים, יחסית) לברוח מן השכונות, ותגדל נטייתן של משפחות כאלה לנצל את מחירי הדיור הנמוכים יחסית בשכונות ולהיכנס אליהן. הכוונה אינה לג'נטריפיקציה (כניסת

מעמד בינוני-גבוה, הדוחק בהדרגה את המעמדות הנמוכים), אלא למשיכת אוכלוסייה הדומה במאפייניה לקבוצות החזקות היושבות בשכונות. התקיימות משיכה כזו יכולה לשמש כאינדיקציה להפסקת הדרדרות השכונה, הקולטת את חלקה הראוי בתהליך ההגירה כללי, שמשחתיפו בממוצע צעירים יותר ומשכילים יותר מן האוכלוסייה שאיננה מהגרת.

מאזן הגירה של משקי בית

מאזן ההגירה נמדד כאן באמצעות ההפרש בין מספרי משקי הבית בשכונה בנקודות זמן שונות.¹ כנקודות זמן מעניינות עבור המחקר הנוכחי נבחרו 1972, 1979 (או שנה סמוכה, שבה התחיל הפרוייקט לפעול בשכונה) ו-1983. הטבלה שלהלן מאפשרת השוואה לאורך עשור שנים, תוך בחינת השוני (אם היה) בין המגמה בשנים שקדמו לפרוייקט השיקום לבין המגמה בשנות הפרוייקט.

ממצא בולט בטבלה 9.1 הוא התמעטות סה"כ האוכלוסייה בסה"כ השכונות, המוטברת במידה רבה בירידה ההדרגתית של הגודל הממוצע של משק הבית. ירידה זו נגרמה הן בשל הירידה במספר הממוצע של ילדים, הנולדים למשפחה, והן בשל הזדקנות אוכלוסיית השכונות ועזיבת ילדים את הבית. ב-1972 היה פער של 0.63 בין הגודל הממוצע של משק בית בישראל לבין זה שבעשר השכונות, בעוד שב-1983 נמצא פער של 0.11 בלבד.

האוכלוסייה אמנם התמעטה, אך המספר הכולל של משקי הבית בעשר השכונות יציב. יציבות זו של הסה"כ מסתירה שוני בין השכונות, כלהלן: בשלוש שכונות חל גידול לכל אורך התקופה: בעכו מזרח ובשתי עיירות הפיתוח - אור עקיבא ונתביבות; בשכונה אחת חלה ירידה בולטת לאורך העשור: שכונת התקווה; ביתר השכונות היה המספר קרוב ליציב, או שתחילה עלה ואחר-כך התייצב (גבעת אולגה) או תחילה ירד ואחר-כך התייצב (עיר גנים).

מימצא היציבות הכללית במספר משקי הבית הפתיע, משום שבמרוצת שנות ה-70 ושנות ה-80 התוספו לשכונות המחקר דירות חדשות רבות. את הפער בין המספר הגבוה של דירות חדשות לבין התוספת הקטנה בדרך כלל של משקי בית מסביר צירוף של גורמים: (א) בחלק מן השכונות הרסו יחידות מגורים; בעיקר, בשכונת התקווה, אך גם בכנען ובנווה ישראל, ומעט גם באחרות; (ב) בכל השכונות נקטו

¹ מספר התושבים מושפע מאוד מן התנועה הטבעית, היינו ממספר הלידות וממספר המיתות בשכונה, בעוד שמספר משקי הבית משתנה בעיקר עקב הגירה אל השכונה וממנה, כאשר תוספת משק בית חדש של צעירים מן השכונה (שיכלו לצאת ולהקימו מחוץ לשכונה) נספרת גם כן כחלק מן התנועה לתוך השכונה.

טבלה 9.1: תושבים ומשקי בית בשכונות, 1972-1983

1983			תחילת פרויקט השיקום				1972			
גודל מ"ב ממוצע	תושבים מ"ב	תושבים מ"ב	גודל מ"ב ממוצע	תושבים מ"ב	שנה	גודל מ"ב ממוצע	תושבים מ"ב	תושבים מ"ב		
4.05	860	3500	4.12	830	3450	1980	4.20	834	3556	כנען (צפת)
3.57	2229	7959	3.66	2050	7500	1980	3.81	1962	7478	עכו-מזרח
3.31	2596	8583	3.60	2600	9360	1979	3.95	2547	10065	ג.רקפות(ק.אתא)
3.48	2330	8104	3.80	2050	7800	1980	4.30	1471	6365	אור עקיבא
3.67	2471	9069	3.90	2500	9750	1979	4.23	2200	9300	ג. אולגה (חדרה)
3.62	580	2100	3.85	520	2000	1977				נ. ישראל (הרצ.)
2.74	3489	9575	3.93	3885	15268	1979	3.76	4823	18130	החקווה (ת"א)
3.70	1140	4214	4.29	1140	4885	1977				נ. אליעזר (ת"א)
3.28	3120	10260	3.87	3100	12000	1979	3.97	3353	13313	ע. גנים (י-ם)
4.53	1733	8027	4.90	1650	8100	1981	5.60	992	5847	נתיבות
3.46	20648	71390	3.94	20325	80113		4.23			סה"כ בשכונות
3.35			3.45				3.50			ממוצע האוכלוסייה היהודית בישראל

נתוני 1972 ו-1983 מסתמכים על המפקדים הארציים של האוכלוסין והדירור שנערכו בשנים אלה. אולם רק עבור שלוש שכונות - עכו מזרח, אור עקיבא ונתיבות - יכולנו להשתמש בנתוני האזורים הסטטיסטיים והיישובים כמות שהם; עבור חמש שכונות נוספות, שגבולותיהן תואמים בערך את גבולות האזורים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ביצענו חיבורים וחיסורים בהתאם למידע שאספנו במקום; עבור שתי השכונות האחרונות - נווה ישראל ונווה אליעזר - שאין כל קשר בין גבולותיהן לגבולות המקובלים על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נימנענו מניחוש ב-1972 וביצענו חישוב, עפ"י מידע מקומי, ביחס ל-1983.

להוציא נווה ישראל ונווה אליעזר, שבהם נערכו מפקדי תושבים לפני תחילת פעולתן של פרויקט השיקום, נתוני המועד הזה בשמונה השכונות האחרות מהווים אומדנים, המבוססים על סקרים חלקיים, על ספירת בניינים ודירות בשטח ועל מידע מאינפורמנטים שונים, ביחס לדירות שאינן משמשות למגורים. הנתונים הרשומים כאן נמוכים כמעט בכל המקרים מאלה שמטרו האחראים לפרויקטים השכונתיים, שנהגו להגזים כלפי מעלה, לעתים בעשרות אחוזים.

מדיניות של איחוד של שתי דירות קטנות במקורן, ואפילו שלוש, על מנת לספק שטח מגורים גדול יותר למשפחות שהתרחבו; לעתים נמסרה למשק בית דירה בית דירה נוספת נפרדת, משום שהשנייה לא היתה סמוכה לראשונה; (ג) בכל השכונות הוטבו חלק מן הדירות לשימושים שאינם למגורים, כגון: בתי כנסת, משרדים, חנויות ומוסדות ציבור; (ד) חלק מן הדירות נותרו ריקות, בעיקר, בשכונת כנען (כ-20% מן הדירות, אך חלקן משמש כדירות נופש בקיץ), בשכונת התקווה (שבה יש דירות אטומות רבות בבתים נטושים באופן מלא, או חלקי), בגבעת הרקפות (כ-10% ממלאי הדיור הישן, חוץ ממספר לא ידוע בבנייה החדשה), וכן בנתיבות ובעכו מזרח, שבהן רוב הדירות הריקות הן דירות חדשות, שעוד לא אוכלסו. בחמש השכונות האחרות - אור עקיבא, גבעת אוגה, נווה ישראל, נווה אליעזר ועיר גנים - יש רק מיעוט מבוטל של דירות ריקות.

טבלה 9.1 מאפשרת השוואה בכל אחת מן השכונות בין מאזן ההגירה בתקופת פעילותו של פרויקט השיקום, לבין השינוי במספר משקי הבית בשנים שקדמו לו. מכיוון שבנוסף למידע על עצם קיומה או אי קיומה של תמורה בנדון, היינו מעוניינים גם בתשובה ביחס למידת השפעתו של פרויקט השיקום על השינויים בשכונות, התבקשו החוקרים לראיין אינפורמנטים מהימנים. חובר שאלון קצר מיוחד לעניין מאזן ההגירה והשפעת הפרויקט עליו. בכל שכונה רואינו 5-8 אינפורמנטים, וביניהם מנהלי בתי-ספר מקומיים, עובדים קהילתיים ותיקים, מתווכי דירות, מנהל המתנ"ס בשכונה, מנהל מחלקת השכונות במועצת הפועלים המקומית, עוזר ראש העיר לענייני איכלוס ותושבים פעילים בוועדים המקומיים.

הטבלה בתוספת תשובותיהם של האינפורמנטים השכונתיים סיפקו את המידע שלהלן:

(1) בשתי שכונות היה מאזן הגירה חיובי בולט בתקופת הפרויקט:

* עכו-מזרח - קצב גידולה הואץ בתקופת הפרויקט, כשנספו כ-180 משקי בית חדשים חוץ כשלוש שנים, לעומת תוספת של כ-90 בשמונה השנים הקודמות. רוב הגידול זרם לדירות החדשות, אך כמה עשרות משפחות רכשו דירות גם באזורים הוותיקים של השכונה (חלק ניכר מהן היו דירות ריקות שבעבר לא נמצא מי שירצה לגור בהן). כל האינפורמנטים סברו שהשינוי לטובה במאזן ההגירה באיזורים הוותיקים חל בעיקר כתוצאה מפעילות פרויקט השיקום. כולם ציינו את האפשרות הנוחה להרחיב דירות קטנות, כמעודדת הגירה פנימה של משפחות צעירות וחזקות מבחינה חברתית-כלכלית, ומיעוט הזכיר גם את שיפור הדימוי השכונתי בהקשר זה.

* אור עקיבא - העיירה המשיכה לגדול באופן מתמיד, לאורך כל שנות ה-70. האינפורמנטים מסרו, שמאזן ההגירה החיובי נובע מיישובם של עולים חדשים בעיירה. בשנים האחרונות יושבו בה בעיקר קווקזים (כ-300 משפחות) ופלאשים (כ-100 משפחות), שכניסתם מחפה על יציאתם של וותיקים מן העיירה. לפרוייקט השיקום כמעט שלא היתה השפעה על ההגירה מאור עקיבא ואליה. חלק מן האינפורמנטים סברו, שזרם יציאת הוותיקים פחת במקצת בשנתיים האחרונות, בעיקר מן השכונות שזכו לשיפור פיסי באמצעות פרוייקט השיקום.

(2) בשתי שכונות היה מאזן הגירה חיובי מצומצם בתקופת פרוייקט השיקום:

* נווה ישראל (חרצליה) - השכונה קטנה, התנועה מעטה ואפשרות השינוי קטנה, אך מאזן ההגירה חיובי, עקב תוספת של בניין חדש (24 דירות, שאוכלסו בעיקר בצעירים מבני המקום) ואיכלוס כל הדירות הריקות שהיו בשכונה. כל אינפורמנטים ייחסו את השינוי לטובה לפעילות פרוייקט השיקום, בעיקר לשיפורים הפיסיים שהכניס, אך גם להעלאת רמת בית הספר השכונתי.

* נתיבות - מאזן ההגירה שהיה חיובי גבוה בתקופה שקדמה לפרוייקט, נראה חיובי נמוך בתקופת הפרוייקט. אינפורמנטים מקומיים מסרו, שהוא היה חיובי רק עד ראשית שנות ה-80, ובשנתיים האחרונות הפך לשלילי. עוד נמסר, כי לפרוייקט השיקום לא היתה השפעה על מאזן ההגירה לנתיבות. אין לזקוף לחובתו את המאזן השלילי, הקיים גם במרבית עיירות הפיתוח האחרות שבנגב. נוכל לומר רק, שלא היה בו די, כדי לעצור את ההגירה מנתיבות.

(3) בחמש שכונות כמעט שלא השתנה מספר משקי הבית בתקופת פעילותו של פרוייקט השיקום:

* כנען (צפת) - תוספת של כ-10 משקי בית לשנה בתקופת הפרוייקט לא הספיקה על מנת לכלול את כנען בקבוצת השכונות הקודמת, אך היא ראויה לציון, משום שהמאזן בשמונה השנים הקודמות הראה על סטטיות שלמה, ומפני שלא היתה כל בנייה חדשה בכנען בתקופה הנדונה. פירושו של דבר, שאוכלסו דירות בשכונה שהיו בעבר ריקות. אמנם, נשארו עדיין בכנען דירות ריקות רבות (יותר מ-200), אך התחלת איכלוסן, שהאינפורמנטים המקומיים זקפו אותה לזכות השפעתו החיובית של פרוייקט השיקום, מהווה שינוי לטובה, וזאת בעיקר לנוכח כ-200 דירות פנויות בשכונה הדרומית של צפת, שהסטטוס החברתי הממוצע של תושביה גבוה במקצת מזה של תושבי כנען.

* עיר גנים (ירושלים) - מספר משקי הבית כמעט שלא השתנה בתקופת פרויקט השיקום, אך זהו שינוי קל לטובה, יחסית למאזן ההגירה השלילי, שאפיון את השכונה לאורך מרבית שנות ה-70. האינפורמנטים המקומיים מסרו על תנועה רבה של יוצאים (בעיקר משפחות עם ילדים) ושל נכנסים לשכונה בשנים האחרונות, שלדעת רובם לא הושפעה לא לטובה ולא לרעה מפרויקט השיקום. מעטים סברו, שפעילות הפרויקט החלישה במקצת נטייתן של משפחות לעזוב את עיר גנים.

* גבעת הרקפות (קרית אתא) - מספר משקי הבית בגבעת הרקפות מורה על יציבות רבה לאורך העשור האחרון, וזאת למרות קיומה של בנייה חדשה ושל תנועה רבה למדי של תושבים אל מחוץ לשכונה ולתוכה. האינפורמנטים המקומיים הבדילו בתוך השכונה בין גבעה א' לגבעה ב': בראשונה חל שיפור במאזן ההגירה בשנתיים האחרונות, בעיקר הודות לאפשרות לרכוש דירות קטנות ישנות ולהרחיבן בסיוע פרויקט השיקום, בעוד שבשנייה גדל מספר הדירות הריקות, בעיקר בבתי הדירות הגדולים. חלק מן הגידול במספר הדירות הפנויות נזקף דווקא לזכותו של פרויקט השיקום, שפעילו מונעים מחברת עמיגור לשוב ולאכלס דירות אלה במשפחות בעלות סטטוס חברתי-כלכלי נמוך, בעוד שמשפחות בעלות סטטוס גבוה יותר מסרבות לגור בדירות ספציפיות אלה, שחלק ניכר מהן קטנות מאד ומצויות מתחת למפלס הכביש.

* גבעת אולגה (חדרה) - השכונה גדלה בשנות ה-70 המוקדמות והאמצעיות ונשארה יציבה, עם נטייה לירידה במספר משקי הבית בתקופת פרויקט השיקום. האינפורמנטים המקומיים מסרו, שלפרויקט לא היתה השפעה על ההגירה אל גבעת אולגה וממנה, ושמשפחות עם ילדים צעירים ממשיכות לעזוב את השכונה, דבר המתבטא בהתמעטות קבוצות גילאי הגן וביה"ס היסודי.¹ מיעוט מביניהם טען, שמספר העוזבים התמעט, בשל השיפורים שהכניס הפרויקט. אחרים ציינו, שאילו היתה בנייה חדשה בשכונה, היתה השפעת הפרויקט מורגשת בנהירה מוגברת של תושבים לדירות החדשות.

¹ בדו"ח פנימי של המהלקה לחינוך ותרבות של עיריית חדרה משנת תשמ"ג נמסר, כי מספר תלמידי ביה"ס היסודי בגבעת אולגה ירד לאחרונה ב-30%. (לא נרשם תוך כמה זמן התרחשה ירידה זו).

* נווה אליעזר (תל-אביב) - על-פי הטבלה, לא חל כל שינוי במספר משקי הבית בנווה אליעזר בתקופת פרויקט השיקום. אמנם, ידוע לנו שמשפחות רבות יצאו מן השכונה וחברת חלימש דווחה על 120 פינויים, אך בו בזמן גם נכנסו משפחות רבות (מספרן אינו ידוע). מכיוון שכמעט אין דירות ריקות בשכונה, הערכנו שסה"כ משקי הבית לא השתנה, ורק מספר התושבים ירד, עקב הירידה בגודל משק בית ממוצע, שעליה דיווחה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האינפורמנטים אישרו קיומה של תנועת משפחות כאלה וטענו, שהפרוייקט אמנם לא השפיע על המאזן המספרי של ההגירה, אך השפיע על טיפוס המשפחות היוצאות והנכנסות.

4. שכונה אחת מן העשר יוצאת דופן בכך שקיים בה מאזן הגירה שלילי בולט:

* שכונת התקווה (תל אביב) - מספר תושבי התקווה ירד למחציתו במשך העשור שחלף בין שני מועדי המפקדים הכלל ארציים; קצב הירידה במספר משקי הבית פחת במקצת בתקופת הפרוייקט, יחסית לתקופה שקדמה לה, אך גם בשנים האחרונות הוא עמד על ממוצע של כ-100 משפחות לשנה. לדברי האינפורמנטים, לפרוייקט השיקום היתה השפעה מעטה בלבד על ההגירה משכונת התקווה ואליה. הוא לא שינה את התהליך הספונטני, את הירידה החדה במספר התושבים, הנמשכת מאמצע שנות ה-60. אולם בשנים האחרונות הקפידה חברת חלימש, האחראית לשיקום בשכונה, שלפחות חלק מן העוזבים את השכונה יהיו משפחות "בעייתיות" במיוחד, ולעומת זאת, חלק (קטן) מן הנכנסים לשכונה, בעיקר לבנייה החדשה שבחסות הפרוייקט, הן משפחות חזקות, יחסית, מבחינת הסטטוס החברתי- כלכלי שלהן. אינפורמנטים אחדים טענו, שכיום פחת הרצון לעזוב את השכונה, אך לתופעה זו אין עדיין ביטוי בסטטיסטיקה ההגירה.

לסיכום הנושא ייאמר: לרוב השכונות מאזן הגירה יציב, או קרוב לכך, ולפרוייקט השיקום היתה מידה של השפעה חיובית עליו ברוב השכונות. השפעה חיובית נמצאה בעכו-מזרח ובנווה ישראל, וחיובית מצומצמת גם בכנען ובחלק מגבעת הרקפות. ניצני השפעות חיוביות דווחו מעיר גנים, שבה פסק המאזן השלילי, מנווה אליעזר, שממנה דווח על שינוי מכוון במאפייני המהגרים פנימה והחוצה, ומשכונת התקווה, שבה הצטמצם הממוצע השנתי של העוזבים, אם כי הוא עדיין גבוה מאוד. מגבעת אולגה נמטר, שאילו היתה בשכונה בנייה חדשה, היינו מוצאים בה מאזן הגירה חיובי. באור עקיבא המאזן חיובי, אך ללא קשר לפרוייקט: הוא מבטא קליטת עולים (בעיקר גרוזינים ופלאשים), המסתירה יציאת ותיקים. בנתיבות לא הצליח הפרוייקט לעצור את מאזן ההגירה השלילי.

מאפייני הנכנסים לשכונות והיוצאים מהן

- לא נערך מעקב שיטתי אחר המהגרים היוצאים והנכנסים לשכונות ומאפייניהם החברתיים-כלכליים. כחחליף לכך, ינותחו להלן ממצאים מסקר משקי הבית, שנערך באמצע 1983, המאפשר להשוות את המאפיינים החברתיים-כלכליים של:
- חותיקים בשכונות: משקי בית שנכנסו לדירתם בשכונה לפני ינואר 1977;
 - החדשים 1977-1979: משקי בית שנכנסו לדירתם בשכונה בשלוש השנים שמינואר 1977 עד דצמבר 1979 ודירתם הקודמת לא היתה בשכונה;
 - החדשים 1980-1983: משקי בית שנכנסו לדירתם בשכונה בשלוש וחצי השנים שמינואר 1980 עד יוני 1983 (תקופת פרויקט השיקום) ודירתם הקודמת לא היתה בשכונה;
 - העומדים לעזוב את השכונות: מי שבתשובה לשאלה "האם מתכוון להמשיך לגור בשתיים-שלוש השנים הבאות בשכונה בה גם עכשיו?" השיב: "בטוח שלא" (לא נכללו מי שהשיבו "חושב שלא");
 - הבטוחים שישארו בשכונות: מי שבתשובה לשאלה הנ"ל השיב "בטוח שכן" (לא נכללו מי שהשיבו "חושב שכן" ומי שענו "אולי כן ואולי לא").

הממצאים הבולטים בטבלאות הם כלהלן:

1. מרבית אוכלוסיית השכונות יציבה במקומה: 58% מן המרוויינים בטוחים שימשיכו להתגורר בשכונתם בעתיד הקרוב ועוד 18% חושבים שימשיכו בשכונה. גם יותר ממחצית התושבים החדשים בשכונות (שרובם צעירים, הנוטים למוביליות) רואים בשכונה מקום מגורי קבע. רק 8% מסה"כ הנחקרים בטוחים בכך שהם עומדים לעזוב בשנתיים-שלוש הבאות. אחוז האומרים שהם עומדים לעזוב (8% בשנתיים-שלוש) נמוך במעט מאחוז הנכנסים לשכונות (13% בשלוש וחצי השנים האחרונות). אין כאן כמובן, תחזית מדויקת של מספר העוזבים בעתיד הקרוב. סביר להניח, שנוסף על רבים מאלה ה"בטוחים" בעזיבתם, יעזבו גם חלק מאלה ה"חושבים" לעזוב. אך בוודאי שאין לצפות לנטישה בקנה מידה רחב, המקובלת בשכונות מצוקה בערים גדולות בעולם.

2. האוכלוסייה העומדת לעזוב את השכונות חזקה מבחינת מאפייניה החברתיים-כלכליים, יחסית לאוכלוסייה שהצהירה על כוונתה להישאר בהן. בשתי האוכלוסיות יש שיעור גבוה מאוד של משפחות גדולות (6 נפשות ויותר), אך העומדים לעזוב צעירים יותר ומשכילים מעט יותר, שיעורי הגברים והנשים מביניהם, השייכים לכוח העבודה, גבוהים יותר והכנסותיהם המשפחתיות רבות יותר. תופעה זו של משפחות מבוססות, העוזבות את השכונות, נחשבת למקובלת באזורי מצוקה בארץ ובעולם.

טבלה 9.2: מאפייני תושבים ותיקים, מהגרים ומהגרים בפוטנציה
(אחוזים)

בטוחים שישאר	עומדים לעזוב	חדשים 1980-83	חדשים 1977-79	ותיקים	סה"כ	
28	32	12	20	36	31	משפחה גדולה (6+נפשות)
24	45	70	51	17	27	גיל ר"מ 20-34
15	8	5	4	15	13	גיל ר"מ 65 ויותר
18	14	4	9	20	17	השכלת ר"מ 0 ש"ל
43	49	67	53	37	43	השכלת ר"מ 9-12 ש"ל
71	81	83	82	71	74	גבר מועסק
28	38	35	34	28	30	אישה מועסקת
38	28	35	29	39	37	הכנסת מ"ב עד 15000 ש"ל
19	27	25	16	18	19	הכנסת מ"ב +27,000 ש"ל
928	128	214	132	1260	1606	מס' מ"ב בכל קבוצה
58	8	13	9	78	100	אחוז מ"ב בכל קבוצה

1 ר"מ = ראש משפחה

2 ש"ל = שנות לימוד בבי"ס

3 בתקופת הסקר (יוני 1983) היתה ההכנסה הממוצעת של שכיר במשק הישראלי 27,000 שקל לחודש (כ-590 דולר לחודש, כ-7,000 דולר לשנה).

טבלה 9.3: ותק בשכונות וחרצון להמשיך להתגורר בהן (אחוזים)

בטוחים שלא ימשיכו בשכונה	חושבים שלא ימשיכו בשכונה	אולי ימשיכו בשכונה	חושבים שימשיכו בשכונה	בטוחים שימשיכו בשכונה		
8	7	9	18	58	100	סה"כ
					(מ=1599)	
7	6	8	17	61	100	ותיקים
					(מ=1255)	
8	6	11	22	54	100	חדשים 1977-79
					(מ=132)	
14	10	15	18	44	100	חדשים 1980-83
					(מ=212)	

3. בניגוד למצופה ולידוע משכונות ירודות בעולם, רוב התושבים החדשים בשכונות הנחקרות אינם משקי בית בעלי סטטוס חברתי נמוך. בהשוואה בין שתי קבוצות החדשים לבין וותיקי השכונות, נמצאו החדשים חזקים יותר מבחינת התפלגות כל המאפיינים שהוצגו לעיל. יתר על כן, בהשוואה לתושבים העומדים לעזוב את השכונות, התפלגות ה"חדשים" מעוררת תקווה לשיפור בעתיד, ולו בשל הגיל הצעיר וההשכלה הגבוהה, יחסית, של מרבית התושבים החדשים. עם זאת, הטבלה הראשונה מראה, שבין החדשים בשכונות יש גם קבוצה בולטת של תושבים "חלשים": לשליש ממשקי הבית הכנסה נמוכה מאוד (פחות ממצעית ההכנסה הממוצעת במשק) וכ-17%-18 מן הגברים אינם עובדים, אף על פי שרק 4%-5 מהם קשישים שמעבר לגיל העבודה.

4. השוואה בין התושבים החדשים שנכנסו לשכונות לפני תקופת הפרוייקט (1977-1979) לבין החדשים שנכנסו בתקופת הפרוייקט (1980-1983) מלמדת, שמעמדם החברתי-כלכלי של האחרונים, עדיף. אמנם, בחלק מן המאפיינים (שיעור קשישים, שיעור גברים ונשים מועסקים) שתי הקבוצות דומות מאד, אולם שיעור הצעירים ובעלי השכלה תיכונית גבוה יותר במידה ניכרת בקרב מי שהתישבו בשכונות בתקופת הפרוייקט. בין האחרונים ישנה קבוצה גדולה (שליש) של בעלי הכנסה נמוכה (אולי קשור הדבר בגילם הצעיר), אך בה בעת הם העלו את שיעור בעלי ההכנסה הגבוהה בשכונות, אלה שהכנסתם עולה על הממוצע הישראלי.

התמונה הכוללת של אוכלוסיית השכונות מצביעה על רוב ניכר של משקי בית יציבים במקומותיהם, שרובם משתייכים למעמד העובדים, עם הכנסות קבועות שמחתח לממוצע הישראלי. יש ביניהם גם תושבים מן המעמד החברתי הנמוך ביותר ולעומתם גם מספר בלתי מבוטל של משקי בית מן המעמד הבינוני, לפחות, הבינוני-נמוך. השכונות אינן בתהליך של נטישה; מעטים מתכוונים לעזוב בעתיד הקרוב, אולם הסטטוס החברתי-כלכלי של העומדים לעזוב גבוה מן הממוצע בשכונה. עם זאת, השכונות מצליחות למשוך אליהן לא רק תושבים מן המעמד הנמוך ביותר, אלא גם זוגות צעירים ממעמד העובדים. אמנם, חלק מהם רואה בשכונה מקום מגורים זמנים בלבד (כ-25%), אך הרוב מתכוון להמשיך ולגור בהן. תיאור זה תואם לא רק את הניתוח האגרטיבי של הנחקרים בכל השכונות, אלא - עם וריאציות אחדות - הוא תקף גם ביחס לכל שכונה בפני עצמה.¹

¹ נציין כאן שתי סטיות מן התמונה הכללית הנ"ל:

- שיעור העומדים לעזוב את כל אחת מן השכונות נמצא בהפרש של $2\% \pm$ מן הנתון האגרטיבי של 8%, אולם בעכו שיעור עומדים לעזוב נמוך במיוחד - 3%, ובעיר גנים הוא גבוה במיוחד - 14%.
- עיר גנים יוצאת דופן גם בשיעור התושבים החדשים שנכנסו אליה בשלוש השנים האחרונות: 24% מן המרוויינים, בהשוואה ל- 7%-15 ביתר השכונות.

מסקנתנו היא שבהווה - כמו בעבר - משמשות השכונות כמקום מגורים קבוע למרבית תושביהן וכתחנת מעבר למיעוט בלתי מבוטל של משקי בית צעירים וחזקים, יחסית, מבחינה כלכלית-חברתית. נכון לאמצע 1983, אין לדבר על סלקציה שלילית של תושבים בשכונות הנחקרות. אמנם, עומדת להגר מהן אוכלוסייה חזקה יחסית מבחינת מאפייניה החברתיים-כלכליים, אולם הן הוכיחו את כוחן במשיכת אוכלוסייה עוד יותר חזקה, לפחות מבחינת גילה הצעיר והשכלתה הלא-נמוכה.

ניתוח נתוני סקר משקי הבית (1983) מספק עדות לכך שתמונת מצב אופטימית זו הושפעה חלקית מפרוייקט השיקום. בהשוואה שנוערה בין המאפיינים החברתיים-כלכליים של התושבים שנכנסו לשכונות בתקופת פרוייקט השיקום (1980-1983) לבין אלה, שנכנסו לשכונות בתקופה שקדמה לפרוייקט (1977-1979), נמצא שרבים יותר מן הראשונים צעירים ובעלי השכלה תיכונית; אמנם לא נמצא הבדל בין שתי הקבוצות בשיעור הגברים והנשים המתפקדים בשוק העבודה ואין הבדל עקבי ברמת ההכנסה, אך יש תוספת משמעותית לקבוצה בעלת ההכנסה הגבוהה, העולה על הממוצע במשק הישראלי. אנו מסיקים מכך, שפרוייקט השיקום גרם למשיכת משפחות חזקות מבחינת מעמדן החברתי-כלכלי אל השכונות, אם כי במספרים שאינם גדולים. התושבים החדשים אינם משתייכים לשכבה חברתית-כלכלית אחרת לחלוטין מזו היושבת בשכונות,¹ אלא זו אוכלוסייה הדומה לחלקים החזקים באוכלוסייה הקיימת. ייתכן, שהשפעתו של הפרוייקט היתה רבה על מניעת יציאתן של משפחות חזקות כאלה מתוך השכונות, אך אין לנו די עדויות לכך.²

¹ אילו כך קרה, צריך היה לחשוש מ"ג'נטריפיקציה".
² אינפורמנטים מקומיים בעכו מזרח ובנווה ישראל שבהרצליה מסרו על כך, אולם לא מצאנו זאת בשכונות המחקר האחרות.

מחירי דירות¹

ניתוח מחירי הדירות בשכונות המחקר והשתנותם בתקופת פרויקט השיקום מבוסס על ראיונות שערכו חוקרי השכונות עם מתווכי דירות. בכל יישוב אותרו כל המתווכים, העוסקים בשכונה הנדונה (1-4 בשכונות השונות), והם התבקשו לספק נתונים והערכות אישיות שלהם, ביחס לשינויים שחלו במחירי הדירות בשוק הפרטי (באלפי דולרים) וביחס להשפעת פעילות הפרוייקט על המחירים.

השאלות התייחסו לנושאים אלה:

- מחירי דירות בגדלים מסוימים ובסוגים מסוימים של בניינים באזורים שונים בשכונת השיקום בשתי נקודות זמן: בשנה שלפני תחילת פעילותו של הפרוייקט בשכונה וב-1983.

- מחירי דירות באותם גדלים ובאותם סוגי בניינים בשכונה אחרת בעיר, שאיננה במסגרת פרויקט השיקום, אך שרוב תושביה בעלי סטטוס חברתי-כלכלי דומה לסטטוס של תושבי שכונת המחקר. (בכל המקרים שהתקבלו בהם תשובות לשאלה זו, לא נמצאה שכונה דומה ממש, אלא שכונה בעלת מאפיינים דומים למדי לאלה של שכונת המחקר, שהסטטוס העירוני שלה גבוה במקצת, בהשוואה לשכונת המחקר).

- מחירי דירות באותם גדלים ובאותם סוגי בניינים בשכונה "טובה" באותו יישוב, היינו שכונה אופיינית של המעמד הבינוני (הודגש, שאין להשוות עם השכונות היקרות שבעיר).

בארבע שכונות לא הצלחנו לאסוף נתונים עבור טבלה 9.4. בשתיים מהן - כנען ואור עקיבא - לא קיבלנו כלל נתונים על מחירי דירות. בשכונת נווה אליעזר נמסר, שאין שוק פרטי לדירות, אלא החברה הציבורית ("חלמיש" מנהלת את רוב מלאי הדיור) רוכשת דירות מידי המבקשים למכור דירותיהם בשכונה ומעבירה אותן בתנאי שכירות, או בתנאי רכישה, לדיירים אחרים. בשכונת התקווה ישנן אמנם העברות דיור בין ידיים פרטיות, אולם המעבירים אינם נזקקים לשירותי תיווך, ולעתים קרובות גם לא להעברה רשמית במשרדי הטאבו. הערכת חוקר השכונה היא שלא חל בתקופת הפרוייקט שינוי במחירים הדולריים של דירות בשכונת התקווה. המחירים ממשיכים להיות נמוכים, ומגיעים רק ל-40%-60 ממחירי דירות

¹ הכוונה למחירי דירות בשוק הפרטי. לא עסקנו במחירים המסובסדים, שבהם מוכרות החברות הציבוריות את הדירות לדיירים המתגוררים בהן.

ממחירי דירות דומות ביד אליהו, שכונה שכנה, השייכת גם היא לאזור השכונות בעלות הסטטוס הנמוך בדרום תל-אביב. זאת, מחוץ לאזורים שבהם מעוניינת חברת חלמיש בדירות (כדי להרסן או לשפצן), ואזי היא מוכנה לשלם כשליש יותר ממחיר השוק, על מנת לזכות בדירות המתפנות.¹

גם בחלק ממש השכונות המובאות בטבלה הנתונים חלקיים בלבד. בעכו מזרח ובעיר גנים הם מתייחסים לשינויים שחלו במשך השנה האחרונה בלבד, משום שלא נמצאו נתונים משנים קודמות. בנתיבות מופיעות הערכות מילוליות, כי למתווך הדירות היחיד בעיירה, שפתח את משרדו חודשים ספורים לפני מועד הבדיקה, לא היו נתונים מספריים. בגבעת הרקפות יש התייחסות לסוג דירור אחד בלבד, משום שלא נמצאו נתונים מהימנים ביחס לדירות בבתי קומות. הגורם להופעת משבצות ריקות בטבלה הוא, שלא היו דירות מסוג דומה בשכונות שנבחרו להשוואה.

הממצאים העיקריים בטבלה 9.4, המסכמת את השינויים במחירי הדירות בשש משכונות המחקר, הם:

1. בכל השכונות ובכל סוגי הדירות תלה עלייה במחירים (הדולריים) בתקופה הנבדקת, המשתלבת בתופעה הכללית של עלייה מתמדת במחירי דירות (בערכים קבועים) בישראל.^{2, 3}
2. מחיר דירה בשכונת שיקום היה ונשאר בערך מחצית ממחיר דירה דומה בשכונה טובה בעיר, אם כי בתקופת השיקום תל בתלק מן המקומות שיפור קל ביחסי המחירים הללו (בעכו עלייה מ-0.4 ל-0.5, ומ-0.5 ל-0.6; בגבעה א' בקרית אתא מ-0.4 ל-0.5; בחלק מנווה ישראל מ-0.5 ל-0.6).
3. היחס בין מחיר דירה בשכונת שיקום למחיר דירה דומה בשכונה דומה, שאינה שכונת שיקום בתוך אותה עיר, השתנה בדרך כלל לטובת השכונות שבמסגרת הפרוייקט (בעכו שיפור מ-0.6 ל-0.8; בגבעה א' בקרית אתא עלייה מ-1.1 ל-1.5; בהרצליה - שינויים בולטים לטובה.

¹ בשכונת התקווה הופעלה בקנה מידה מצומצם מדיניות של פינוי דירות ישנות והריסתן בידי החברה הציבורית, כדי לפנות שטחים רצופים לבנייה חדשה. בשכונות אחרות של פרוייקט השיקום פינו והרסו בניינים ספורים בלבד.

² בשנים 1979-1982 עלו המחירים הממוצעים של דירות קטנות של 2-3 חדרים (בדולרים) באזור ירושלים ב-24%, באזור תל-אביב ב-36%, באזור הצפון (כולל צפת) ב-54%, באזור הקריות (כולל קרית אתא) ב-51% באזור השרון (כולל חדרה והרצליה) ב-34%, ובאזור הדרום (כולל נתיבות) ב-47%. (עפ"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הבינוי בישראל, תשמ"ב ותשמ"ד).

³ בסקר משקי בית (1983) נשאלו כל המרואיינים אם חל שינוי בערך הדולרי של דירתם בשנתיים-שלוש האחרונות (מבלי ששאלה זו קושרה לפרוייקט השיקום). אחוז המשיבים בחיוב לשאלה זו היה גבוה מאוד בכל השכונות ונע בין 66% ל-93%. ארבע שכונות בלטו בשיעורים גבוהים במיוחד של הסבורים שערך דירתם עלה: נווה ישראל, גבעת אולגה, נתיבות ועכו מזרח.

4. בתוך שכונות המחקר יש הבדלים ניכרים במחירי דירות בגודל דומה, לפי סוג הבניין שבו הן נמצאות ולפי מיקומן בתוך השכונה.
- סוג הבניין: הדירות היקרות ביותר (יחסית) מצויות בבתים צמודי הקרקע: חד-קומתיים, דו-משפחתיים וניתנים להרחבה בקלות מרובה. בכל אחת מן השכונות נרשמה העלייה הגבוהה ביותר במחירים בסוג זה של בניינים.
- מיקום בשכונה: בכל אחת מן השכונות יש אזורים הנחשבים לטובים יותר ויקרים יותר ואחרים הנחשבים לפחות טובים, וזאת בעיקר בהתאם לרמה חברתית-כלכלית של הדיירים באזורים השונים, אך גם בהתאם לסוג הדיור הרווח בהם. דיווח בטבלה על הבדלי מחיר, לפי מיקום בשכונה, מצוי רק עבור גבעת הרקפות וגבעת אולגה. בגבעת הרקפות בולט ההבדל בין גבעה א' לגבעה ב', שגדל מאוד לטובת גבעה א' בתקופת הפרוייקט. לעומת זאת, בגבעת אולגה לא גדל ההפרש בין אזורים א+ב (הטובים יותר) לאזור ג', ואפילו הצטמצם במקצת. דיווחים מאזורים נוספים בגבעת אולגה: אולגה ד', אזורים, זוגות צעירים, ואלי כהן (לא הובאו בטבלה בשל חלקיותם) מורים שהם ממשיכים להיות החלקים הפחות יקרים באולגה, אך בתקופת הפרוייקט עלו המחירים בהם פי שניים ויותר וההפרש ביניהם לבין האזורים האחרים בשכונה קטן במקצת.

בראינות שקיימו חוקרי השכונות עם מתווכי הדירות הם שאלו מהי דעתם על השפעת הפרוייקט על השינויים במחירים. שאלות כאלה הופנו בצורה פחות מבונה גם לאינפורמנטים אחרים בשכונות. להלן סיכומן של חוות הדעת בשכונות, שבהם נאסף המידע:

- עכו-מזרח - העלייה הניכרת במחיר (תוך שנה!) נזקפת בחלקה לזכות פרוייקט השיקום, ובייחוד לאפשרות הנוחה להרחבת דירות קטנות בעזרתו. הגורם האחר (אולי ראשון בחשיבותו) המסביר את העלייה במחיר הוא התפתחות העיר לכיוון מזרח, משום שבעכו מזרח קיים הריכוז העיקרי של קרקעות לבניה.
- גבעת הרקפות - עליית המחירים בגבעה א' נזקפת במידה רבה לסיוע שנותן הפרוייקט להרחבת דירות. אך סיוע זה הועיל רק מעט למחירי דירות מסוג דומה בגבעה ב', למרות שעיקר תפוקת הפרוייקט כוון לגבעה ב'.
- גבעת אולגה - את העלייה במחירים המוחלטים ואת השמירה על המחיר היחסי של דירות בשכונה לעומת מרכז העיר, למרות עליית מחירים גדולה בחדרה כולה, ייחסו האינפורמנטים לפעילות פרוייקט השיקום בתחום הפיזי ובתחומים החברתיים.

- נווה ישראל - העלייה הבולטת במחירים המוחלטים (בעיקר בדירות צמודות הקרקע) והעלייה הקטנה יותר במחיר היחסי, שתיהן נזקפו לזכות השיפורים הפיזיים הניכרים, שגרס הפרוייקט בשכונה, וגם לזכות שיפור הדימוי של ביה"ט השכונתי, שהודות לפרוייקט נמנעה סגירתו והוא הפך לבית-ספר אינטגרטיבי, שלומדים בו גם ילדי שכונת היקרה הסמוכה.
- עיר גנים - העלייה הגדולה למדי (תוך שנה) במחירי הדירות צמודות הקרקע נזקפה לזכות אפשרויות ההרחבה הנוחות במסגרת הפרוייקט (יש בשכונה מעט מאוד דירות כאלה). העליות המתונות מאוד במחירי דירות אחרות מלמדות, שלפרוייקט בכללו כמעט שלא היתה השפעה על מחירי דירות בעיר גנים.
- נתיבות - גם כאן זקפו את העלייה הגבוהה במחירי הדירות צמודות הקרקע לתנאי ההרחבה הנוחים במסגרת הפרוייקט. אך העלייה במחירי הדירות הגדולות בבניינים של 4 קומות אינה מיוחסת לפרוייקט, אלא לנדירותן של דירות גדולות בנתיבות ולביקוש חזק מצד בני מושבים דתיים בסביבה, המעוניינים לגור בעירה הדתית. לא עלו מחירי הדירות במבני ברית כהונה, שעבר שיפוץ יסודי במסגרת פרויקט השיקום, אך רוב דירותיו ממשיכות להינתן בשכירות למשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך.

לסיכום: בתקופת פרויקט השיקום עלו במידה רבה המחירים המוחלטים (בדולרים) של דירות בשוק הפרטי בכל השכונות. המחירים היחסיים של אותן דירות השתנו לטובה בדרך כלל בהשוואה לשכונות דומות בעיר, בעוד שהיחס בינם לבין מחירי דירות בשכונות טובות באותה עיר נשאר יציב באופן כללי, ורק במקומות מועטים השתנה מעט לטובת שכונות המחקר. ההסבר המרכזי לעלייה במחירים הוא השתלבות במגמה הכללית הנמשכת של עליית מחירי דירות בישראל, אולם בנוסף לכך, בכל אחת מן השכונות שנבדקו היתה גם לפרוייקט השיקום השפעה לטובה על מחירי הדירות. השפעה לטובה של הפרוייקט על כלל מחירי הדירות שבשכונה נמצאה רק בשלוש מתוך שמונה השכונות שהמידע לגביהן דווח לעיל: גבעת אולגה, נווה ישראל ועכו מזרח.¹ אולם השפעה בולטת על עליית מחירי דירות צמודות קרקע נמצאה בכל השכונות. הפרוייקט מספק מנגנון מינהלי והלוואות מסובסדות להרחבת דירות כאלה, ומכיוון שזהו סוג דיור נדיר יחסית ומבוקש מאוד בישראל, ממחרים התושבים לנצל את התנאים הנוחים לרכישה ולהרחבה והמחירים עולים בהתאם. אותו מנגנון ואותן הלוואות קיימים גם עבור הרחבת דירות בבתים גבוהים יותר, אך השפעתם על המחיר מתונה, משום שהביקוש לדירות כאלה קטן יותר.

¹ הסבר אפשרי לייחודן לטובה של שלוש שכונות אלה הוא השיעור הגבוה (60% ויותר) של דירות במבנים נמוכים בתוך מלאי הדיור השכונתי ושיעורים גבוהים יחסית של הרחבת דירות בעזרת הפרוייקט. ייתכן שלריבוי ההרחבות יחד עם קיום פוטנציאל גדול להמשך ההרחבות יש השפעות חיזוניות חזקות גם על דירות בבניינים גבוהים. בנוסף לכך, סביר שהשפיעו גם הצלחות בולטות של הפרוייקט בשלוש שכונות אלה בחלק מן התחומים החברתיים.

ונדליזם, עבריינות ומשע

בהשוואות בין-לאומיות של נתוני פשיעה, נמצאת ישראל במקום גבוה מבחינת שיעורי גניבות ועבירות סמים, ובמקום נמוך מבחינת שיעורי שוד ומקרי רצח, כמפורט בטבלה הבאה.

טבלה 9.5: שיעורי עבירות ל-100,000 תושבים במדינות שונות

צרפת	מערב גרמניה	ארה"ב	ישראל	
3.89	4.44	10.0	2.05	רצח והריגה
65.8	39.3	244	42.2	שוד
20	101	?	94	סמים
399	104	495	413	גניבות רכב
3008	3999	5563	4539	גניבות למיניהן

המקור: אינטרפול, 1983.

כמו בישראל כולה, כך בשכונות המצוקה, אירועי רצח והריגה נדירים ביותר. מקרי שוד אמנם מתרחשים, אך לא לעתים קרובות. השכונות סובלות מאוד מגניבות, בעיקר בצורת פריצות לדירות ולמוסדות ציבור, וביחוד במקומות שבהם ההיזקקות לסמים היא המניעה את עברייני הגניבות.

אירועי ונדליזם, עבריינות ומשע בשכונות

לא קיים בישראל איסוף נתוני עבריינות ומשע מפולג על פי שכונות. אפשר להשיג נתונים ליישובים שלמים בלבד, ומשום כך כלולות רק אור עקיבא ונתיבות בטבלה הבאה, המתאיחסת לעבירות ועבריינים בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום.

טבלה 9.6: שיעורי עבירות באור עקיבא ובנתיבות, בהשוואה לשיעורים ארציים

מקום בדרוג הארצי ¹								
	1980	1978	1977	1976	1975	1974	1973	
שיעור עבירות (תיקי חקירה במשטרה) ל-1000 תושבים באוכלוסייה								
37	66	68	62	71	79	44	31	אור עקיבא
2	131	67	71	88	79	64	35	נתיבות
	65	57	57	54	53	40	34	ישראל
שיעור עבריינים קטינים לאחר החלטה ² ל-1000 קטינים (גילאי 9-18)								
10	67	54	71	40	42	41	36	אור עקיבא
1	82	47	59	50	59	49	32	נתיבות
	31	22	20	22	23	21	25	ישראל
שיעור עבריינות קטינות לאחר החלטה ² ל-1000 קטינות (גילאי 9-18)								
4	12.1	2.3	1.2	7.5	2.5	2.5	2.5	אור עקיבא
17	5.5	6.3	2.1	3.3	4.5	3.5	1.2	נתיבות
	2.9	1.8	1.8	2.3	2.5	2.3	3.0	ישראל

מקורות: ברמן ודרייפוס 1979; ברמן, 1982.

¹ דירוג הישוב ב-1980 בין 63 יישובים עירוניים בישראל.

² עקב שינוי בחוק והעלאת גיל האחריות הפלילית, הנתונים ביחס לקטינים מ-1980 (שיעורים ודירוג) מתייחסים לגילאי 13-18.

³ לאחר החלטת בית המשפט ביחס לקטין (לא נספרים קטינים שנחקרו במשטרה, אך הוחלט שאין להביאם לדין בבית המשפט).

את המידע שמספקת הטבלה ניתן לסכם כלהלן:

- שיעור העבירות הכללי בישראל נמצא בעלייה חדה בשנות ה-70, אך שיעורי העבירות של קטינים וקטינות נשארו כמעט סטטיים.

- אור עקיבא היתה במשך רוב התקופה קרובה למוצעים הארציים של שיעור העבירות הכללי ושל שיעור עבריינות קטינות. אולם שיעור העבריינים הקטינים באור עקיבא היה בערך כפול משיעורם הארצי במשך כל התקופה, ושיעור העברייניות הקטינות עלה באופן חד מאוד ב-1980 והביא את העיירה למקום הרביעי בישראל, מבחינת חומרתה של בעיה זו.¹

- שיעורי העבריינות בנתיבות גבוהים מאוד, בהשוואה למוצעים הארציים, בשלושת התחומים הנדונים ובמשך כל התקופה. חומרת העבריינות בנתיבות בולטת ביותר בשנת 1980, שבה היא דורגה במקום הראשון בישראל בשיעורי העבריינות של קטינים, במקום השני בשיעורים הכלליים של עבירות ובמקום ה-17 בשיעורי עבריינות של קטינות.

בנוסף לשתי העיירות הנ"ל, נמצא מידע על עבריינות ופשע בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום בשכונה עירונית אחת - התקווה שבתל-אביב. בשכונה זו סייעה משטרת ישראל למחקר, שאסף את מלוא נתוני הפשיעה בחודשים ינואר - פברואר 1979, ונוסף על כך ראיין תושבים וצפה בהתנהגותם באותה תקופה (דגני, 1979, פרק 9). את המידע שאספו חלקו החוקרים לממצאים אוביקטיביים ולממצאים סוביקטיביים. הממצאים האוביקטיביים העיקריים היו: מתוך סה"כ האירועים שדווחו למשטרה בחודשיים הנדונים, 87% היו עבירות רכוש, 12% הפרעות לסדר, 1% פגיעות גופניות ורק 0.8% עבירות סמים; שיעור העבירות הכולל בשכונת התקווה בתקופה הנחקרת היה 19 עבירות ל-1000 תושבים, כשהשיעור המקביל בתל-אביב כולה היה 17.5. בניגוד לממצאים אוביקטיביים מתונים אלה, הרי הממצאים הסוביקטיביים, היינו עמדות התושבים לגבי נושא הפשע, משקפים תמונה תמורה הרבה יותר. כ-60% מהמראיינים טענו שהפשע הוא הבעיה הראשונה בחומרתה בשכונה (רק 15% אמרו זאת לגבי תנאי הדיור, שהיו קשים במיוחד בשכונת התקווה); 52% אמרו שהפשע המציק להם ביותר הוא הפריצות לבתים ו-38% אמרו

¹ לא ידועות הסיבות לעלייה החדה ב-1980. מכיוון שהמספרים האבסולוטיים קטנים מאוד, די בשינוי ממש קל, בכדי לגרום לשינוי גדול בשיעורים. יש להמתין ולבדוק נתונים מן השנים הבאות, לפני שאפשר יהיה לקבוע, אם אכן חל שינוי משמעותי לרעה בעיירה בנושא הנדון.

שהסמים הם המציקים ביותר. מסקנת החוקרים היתה, שהדיווח למשטרה רחוק מלשקף את הומרת הפשיעה בשכונה, במיוחד בנושא הכאוב ביותר: סחר סמים, שהוא הבעייה העיקרית בשכונה ורבות מעבירות הרכוש נגרמות בעטיו. החוקרים שיערו, שאי הדיווח למשטרה נובע משלוש סיבות עיקריות: התרשמות התושבים מאוזלת ידה של המשטרה לגבי הנעשה בשכונה; העדר תמריץ לדווח למשטרה על עבירות רכוש, בשעה שחלק ניכר מהרכוש בשכונה אינו מבוטח; פחד מהעבריינים, העלולים להעניש את המלשינים עליהם.

הדיווח משלוש השכונות בתקופה שקדמה לפעילות פרויקט השיקום מצביע על מרכזיותן של העבריינות והפשיעה כבעיות חברתיות בשכונות. אמנם, הסיקור הנ"ל מוטה לכיוון החומרה, ולו רק מפני שנכללת בו שכונת התקווה, שהיא אחד ממוקדי הפשע במדינה (ויש אומרים: מוקד ראשון במעלה). אולם אור עקיבא ונתיבות יכולות להיחשב כמדגם מייצג של עיירות אחרות, הכלולות בפרוייקט השיקום. יתר על כן, השכונות העירוניות האחרות במחקרנו נחשבות - כל אחת בתוך הישוב שלה - כמוקד למגורי עבריינים ולפשיעה.

בכדי למדוד את החמורות שחלו בנושא בתקופת פרויקט השיקום היינו זקוקים לנתונים, שאיש אינו אוסף אותם בצורה היכולה לשרת את מטרתנו. אי לכך, חזרנו ופנינו לשיטה המקובלת עלינו של תשאול אינפורמנטים מהימנים. כל חוקר שכונה התבקש להתבסס על היכרותו הממושכת עם השכונה, בכדי למלא שאלון חצי-מובנה ובכדי לאתר ולראיין בעזרת אותו שאלון שלושה עד חמישה אינפורמנטים, וביניהם: מפקד המשטרה המקומית (רק בישוב אחד הוא הסכים להתראיין), עובדי משטרה בהווה ובעבר, עובדים קהילתיים, עובדי חברות רחוב, קציני ביטחון מקומיים ותושבים פעילים מבני המקום.

השאלות הראשונות התייחסו לתמורות, שחלו בשכונה בשנתיים-שלוש האחרונות, בקיומן של תופעות ונדליזם (פגיעה והשחתה) ברשות הכלל. התבקשה התייחסות מפורטת למקרי התנכלות לשמשות בבת-הספר, לפנסי תאורה ברחובות, לריהוט רחוב (תחנות אוטובוס, ספסלים, לוחות מודעות וכו') ולמתקנים בגינות ובמגרשי משחקים. לגבי כל אחד מאלה נשאל האינפורמנט אם בעבר לא היו, או היו מעט, או היו הרבה פגיעות; אם כיום - לעומת העבר - חל שינוי רב או מועט, לטובה או לרעה; ואם חל שינוי, באיזו מידה הושפע וכיצד הושפע מפעילות פרויקט השיקום או מהאווירה שיצר בשכונה.

כמעט בכל השכונות טענו כל המרואיינים, שבעבר היו הרבה פגיעות בכל סוגי הרכוש הציבורי, אם בכלל היה רכוש ציבורי כנ"ל בשכונות. רק בנתיבות, ובמידה חלקית בגבעת אולגה, דווח על מעט פגיעות. רוב האינפורמנטים ציינו, שפרוייקט השיקום הכניס לשכונות אובייקטים של רכוש ציבורי, המועדים לפגיעה (פנסים, ספסלים, תחנות אוטובוס מפוארות), ובכל זאת מספר מקרי הוונדליזם פחת. על שינויים בולטים לטובה לגבי רוב הפריטים דווח מכנען, מנווה ישראל, משכונת התקווה ומעיר גנים, ולגבי חלק מן הפריטים מעכו ומגבעת הרקפות; על שינויים קלים לטובה דווח מאור עקיבא, מגבעת אולגה ומנתיבות. כלומר: הפחתה באירועי ונדליזם נמצאה בתשע מעשר השכונות ורק בנווה אליעזר נאמר שלא חל שינוי של ממש בתחום זה.

לשאלה בדבר השפעת פרוייקט השיקום על הפחתת מקרי הוונדליזם בשכונות ניתנו תשובות חיוביות בשבע שכונות. חלק מן האינפורמנטים, בעיקר בנווה ישראל ובהתקווה, אך גם בעכו ובעיר גנים, טענו שבזכות הפרוייקט והשיפורים הבולטים לטובה שהוא הכניס התעורר רצון לשמור על רכוש הציבור. אחרים ייחסו את התמורה לפרוייקט השיקום, אך לא לשינוי שייצר באווירה, אלא לסוג המתקנים שהתקין; אמרו שהפנסים מוגנים טוב יותר ושהמתקנים עשויים מחומר קשיח ועמיד. בכנען, ובמידה חלקית בעיר גנים, יוחס השינוי לטובה להתבגרותה של קבוצת נוער אלימה, שהטרידה בעבר את תושבי השכונה.

קבוצת שאלות אחרת ביקשה התייחסות לעבריינות ופשע: לעבריינות נוער וצעירים מבני השכונה, לסחר סמים בשכונה, למקרים של פריצות ושידוד וכן למגורי עבריינים ידועים בשכונה. גם כאן התבקשה השוואה בין העבר להווה והבעת דעה בנוגע להשפעת פרוייקט השיקום על שינוי.

כל האינפורמנטים, ללא יוצא מן הכלל, ציינו שעבריינות נוער וצעירים היתה רבה מאוד בשכונות. בשש מעשר השכונות מסרו שלא חל שינוי בנושא זה בשנתיים-שלוש האחרונות, ושהתכניות המעטות לטיפול בנוער מנותק לא הקטינו את ממדי התופעה. משתי שכונות דווח על שינוי בולט לטובה - מכנען ומעיר גנים. בכנען צויין בפירוש שאין קשר בין פרוייקט השיקום לבין ההפחתה בעבריינות נוער, אלא זו יוחסה להתבגרות קבוצה של נוער "קשה". בעיר גנים ניתן הסבר מורכב יותר, התלוי בשינויים דמוגרפיים ואחרים, אך גם מקושר חלקית למסגרות לילדים ולנוער, שהקים פרוייקט השיקום. בשתי שכונות נוספות - עכו ונווה ישראל - נמסר על שינוי קל לטובה, שיוחס חלקית למילוי שעות הפנאי של הנוער בתכניות של פרוייקט השיקום.

מכל השכונות דווח על סחר סמים. חומרתו הודגשה בשכונת התקווה, בנווה אליעזר ובעיר גנים (כולן בערים הגדולות), אך גם באור עקיבא, בנתיבות ובעכו. לא צוינו שינויים לטובה בנושא זה בשנתיים-שלוש האחרונות, זולת נווה אליעזר, שממנה דווח שהסחר בסמים לא פחת, אך הוא התרחק מן הבתים ועבר לשטחים הציבוריים, וזה מה שנחשב כשינוי לטובה. בעיר גנים לא חל שינוי בהיקף התופעה, אך צוין שמקור חלק מן הכספים המשמשים לסמים השתנה: בעבר כמעט כולו הושג בגניבות ופריצות, ואילו בזמן הדיווח חלק מהצעירים שעסקו בסמים הופעלו על ידי הפרוייקט בקבוצות עבודה וחלק מן הכסף שהם השתכרו במסגרת זו הועבר לעסקי הסמים. משכונת התקווה, מגבעת הרקפות ומנתיבות נמסר על גידול בסחר הסמים, שאין קשר בינו לבין פרויקט השיקום; בנתיבות יוחס הגידול להידוק הקשרים עם רצועת עזה הסמוכה.

בעית הזנות בשכונה לא נחקרה בנפרד. בשלוש שכונות יזמו האינפורמנטים דיווח על תופעה מצומצמת בהיקפה של זנות: בעכו, בגבעת הרקפות ובנתיבות.

עבירות נגד רכוש, בעיקר, באמצעות פריצות לבתי זירות ולמוסדות ציבור, הן בעיה מוכרת בכל השכונות. בחמש מעשר השכונות צוין שחלה ירידה במספר העבירות מסוג זה בשנתיים-שלוש האחרונות. מכנען שבצפת נמסר על שינוי לטובה, הודות לתפיסת חלק מן העבריינים ולעצם התבגרותם של אחרים. בעכו יוחס השינוי הקל לטובה להקפדה רבה יותר על החוק והסדר בידי המשטרה וגם להצלחתם של העובדים עם נוער מנותק, חלקם במסגרת פרויקט השיקום. על שינויים קלים לטובה דווח גם מעיר גנים, שאף בה מילא, כנראה, פרויקט השיקום תפקיד חלקי בשינוי, וכן מנווה ישראל ומגבעת אולגה, שבהן מורגשת מאוד בשנים האחרונות ידה התקיפה של המשטרה. הפעילות המוגברת של המשטרה לא מומנה באמצעות הפרוייקט, אך עובדים מקומיים הביעו את דעתם, שתשומת הלב שריכזו השכונות בשל פרויקט השיקום היא שהניעה גם את המשטרה להקדיש להן משאבים רבים יותר. מכמה שכונות דווח על כך שכיום "יש יותר מה לגנוב בבתיים", ועקב כך עלתה מודעות התושבים לשמירה על רכושם; חלקם מתקינים מנעולי ביטחון וסורגים, המונעים פריצה קלה, ובכמה מקומות - כמו בעיר גנים, סייע הפרוייקט לקשישים להגן על רכושם, בעזרת בריחים ומנעולים.

אינפורמנטים בכל השכונות ציינו שמתגוררים בשכונותיהם עבריינים "גדולים", המוכרים למשטרה. תופעה זו הודגשה במיוחד בשכונת התקווה, ונמסר שלמרות שחלק מהעבריינים הועברו או עקרו אל מחוץ לשכונה בשנים האחרונות, הם ממשיכים להימצא בה במשך היום, כי שם הם נפגשים עם חבריהם. בדרך כלל לא חל שינוי

בתקופה הנחקרת במקומות מגוריהם של העבריינים, אך באחדות מהן פחתה פעילותם. בנווה ישראל, בעיר גנים ובגבעת אולגה מסרו האינפורמנטים, שבמקביל לפעילות פרויקט השיקום גברה פעילות המשטרה בשכונות, והיא הצליחה לכלוא חלק מן הבולטים שבפושעים ולגרום לאחרים להעתיק פעילותם מהשכונה. מעכו מזרח דווח, שפרויקט השיקום גרם לתמורה לטובה, משום שחיסל את תופעת הדירות הריקות, ששמשו משכן לעבריינים, ומפני שהעתיק העירה חלק ממגורי העבריינים הידועים.

אימון במשטרה ותחושת ביטחון בשכונות

מסקנת החוקרים במחקר שכונת התקווה, שהוזכר בסעיף הקודם (דגני, 1979), היתה שציבור התושבים בשכונה אינו נותן אימון במשטרה ונמנע מלדווח על חלק ניכר מן העבירות, משום שאינו מאמין שהדיווח יסייע לפיצויו ו/או משום חשש שהעבריינים בשכונה חזקים מן המשטרה. אין להכליל ממצאי שכונת התקווה ביחס לכל שכונות המחקר, משום שבעיית הפשע חמורה בהתקווה יותר מאשר בכל השכונות האחרות. סקר משקי הבית, שנערך באמצע 1983 והקיף מדגמים מעשר שכונות המחקר, מלמד שחלק ניכר מתושבי השכונות סבור שהמשטרה מתפקדת היטב.

טבלה 9.7: הערכת התושבים את תפקוד המשטרה (אחוזים)

תמיד או בד"כ לא נכון	לעתים נכון	תמיד או בד"כ נכון	סה"כ	
30	24	45	100 (1232=מ)	המשטרה מגיעה בזמן
12	22	66	100 (1306=מ)	המשטרה מתפקדת היטב
5	9	86	100 (1272=מ)	אינה מטרידה שלא לצורך

כשני שלישים מן הנחקרים סברו שהמשטרה מתפקדת היטב ורק 12% שהיא מתפקדת באופן גרוע. אמנם, פחות ממחצית דווחו שהיא מגיעה למקום האירוע בזמן, אך רוב התושבים אינם רואים בה אויב; רק 5% טענו, שהמשטרה מטרידה לעתים קרובות אנשים שלא לצורך.

התפלגות התשובות לשלוש השאלות הנ"ל היתה דומה למדי בכל השכונות. שכונת התקווה בלטה בנושא אחד: יש בה אחוזים כפולים מהמוצע של מרואיינים, הסבורים שהמטרה מטרידה שלא לצורך. אמנם, גם בה גבוהה יחסית אחוז הטוענים שהמטרה אינה מגיעה בזמן, אך בזאת היא דומה לנווה אליעזר ולנתיבות. נתיבות היא המובילה בגיווי המטרה על אי תפקוד טוב בשכונה ואחריה עכו, התקווה ונווה אליעזר. לעומת זאת, נווה ישראל בולטת בהתייחסות חיובית למטרה: 80% ממרואייניה סברו שהמטרה מתפקדת כהלכה ורק 6% טענו שתפקודה גרוע.

ברוב השכונות יש קשר בין עמדות התושבים כלפי המטרה לבין תחושת הביטחון של התושבים ברחובותיהם.

טבלה 9.8: תחושת ביטחון ברחובות, לפי שכונות (אחוזים)

לא, לרוב לא	לעיתים	כן, לרוב כן	סה"כ	
8	11	82	100	כנען (צפת)
9	7	84	100	עכו מזרח
12	14	74	100	ג. הרקפות (ק. אחא)
12	9	78	100	אור עקיבא
3	9	88	100	ג. אולגה (חדרה)
4	6	90	100	נ. ישראל (הרצ.)
22	12	67	100	התקווה (ת"א)
21	14	66	100	נ. אליעזר (ת"א)
9	9	82	100	ע. גנים (י-ם)
7	6	87	100	נתיבות
11	10	79	100	סה"כ

כ-80% מהמרואינים השיבו שתמיד (או לרוב) הם חשים ביטחון ברחובות שכונתם ורק 11% חשים אי-ביטחון ברחובות. פירושו של מימצא זה הוא, שהפשע והעבריינות מפריעים רק למיעוט התושבים להרגיש בנוח ברחובותיהם. לא נבדקה תחושת הביטחון של המרואינים בדירותיהם, אך אינפורמנטים טענו, שהפחד מפני פריצות אל הבית גדול הרבה יותר מן החשש מהתנכלות ברחוב.

ההבדלים בין השכונות בתחושת הביטחון ברחובות אינם גדולים מאוד, אך קל להבחין בכך שנווה ישראל וגבעת אולגה מצטיינות בתחושת ביטחון גבוהה, בעוד שבשתי השכונות התל אביביות - התקווה ונווה אליעזר - יש שיעורים גבוהים, יחסית, של מי שמרגישים אי-ביטחון ברחובות.

על שאלת המחקר המרכזית, באיזו מידה השפיע פרויקט השיקום על תחושת הביטחון של התושבים ברחובות שכונותיהם, יש בידינו תשובות חלקיות משני מקורות. מקור אחד הוא סקר משקי הבית, שכלל שאלה כללית, בדבר השתפרות תחושת הביטחון בשכונה בשנים האחרונות, ושאלה ישירה ביחס לתרומתו של פרויקט השיקום להרגשת הביטחון של תושבי שכונות השיקום.

טבלה 9.9: שיפור בתחושת הביטחון ותרומת הפרויקט לתחושת הביטחון

(אחוזים)

נווה ישראל	כל השכונות חוץ מנ. ישראל		
	טווח	ממוצע	
			<u>תחושת ביטחון</u>
43	11-22	18	- שופרה
55	65-82	72	- לא השתנתה
1	5-20	11	- הורעה
100		100	סה"כ
			<u>תרומת הפרויקט לביטחון</u>
27	3-13	7	- תרם הרבה
21	13-31	21	- לא כ"כ תרם
52	61-84	71	- כלל לא תרם
100		100	סה"כ

מימצאי הטבלה ניתנים לסיכום כלהלן:

- רוב המרואיינים (כ-70%) סבורים שהרגשת הביטחון בשכונותיהם לא השתנתה בשנים האחרונות; מיעוט (כ-20%) טוען שהיא השתפרה ומיעוט קטן יותר (כ-10%) שהורעה. התמלגות התשובות לשאלה זו דומה למדי בתשע מעשר השכונות (התקווה ונווה אליעזר בולטות בשיעור המדווחים על הרעה - 20% ו-18% בהתאם).

- רוב המרואיינים (כ-70%) טוענים שפרוייקט השיקום לא תרם דבר לתחושת הביטחון בשכונותיהם ורק מיעוט מבוטל (7%) סבור שהפרוייקט תרם לכך תרומה משמעותית. גם בנדון זה טוח ההשתנות בין השכונות צר למדי.

- נווה ישראל בולטת לטובה בשתי השאלות: אחוז הסבורים שרמת הביטחון השתפרה גבוה במיוחד ואחוז הסבורים שהורעה - זעיר; אחוז הטוענים שפרוייקט השיקום תרם הרבה לתחושת הביטחון בשכונה גבוה כמעט פי ארבע מהמוצע של השכונות האחרות.

מקור שני לתגובות בנושא השפעת פרוייקט השיקום על תחושת הביטחון של התושבים היו הראיונות עם האינפורמנטים המהימנים בשכונות, שכללו שאלות ישירות בנושא זה. בכל השכונות מסרו האינפורמנטים שהיו התנכלויות לעוברים ושבים ברחובות, ולעתים אפילו התקפות אלימות, אם כי מעטות ומוגבלות בדרך כלל למאבקים בין העבריינים לבין עצמם. בשש מעשר השכונות דווח שלא חל שינוי בעניין זה בשנתיים-שלוש האחרונות. בכנען שבצפת נאמר, שחדלו חטיפות הארנקים ושמזמן לא היו מכות ברחוב לצורך גניבה, אך השינוי יוחס בעיקר להתבגרותו של דור אלים, ולא לפרוייקט השיקום. גם בעכו הוזכר שינוי לטובה ברמת הביטחון ברחוב, שקושר לפעילות מוגברת של המשטרה בשכונה, אך גם לתאורה הטובה שהתקין פרוייקט השיקום, לחיסול הדירות הריקות ששימשו משכן לעבריינים ולמסגרות התעסוקה לנוער, שהורחבו במימונו.

מעיד גנים הגיע דיווח על ילדים ובני נוער שנהגו להציק לעוברים ברחובות השכונה, בעיקר לקשישים, ועוד יותר - לקשישים אשכנזים. בשנה-שנתיים האחרונות פחתו תופעות אלה במידה ניכרת. האינפורמנטים ייחסו זאת לשינויים דמוגרפיים (המשפחות פחות גדולות), לירידה בצפיפות הדיור, לפעילות חינוכית בת שנים רבות ולריבוי מסגרות חינוך לילדים ובני נוער, שפרוייקט השיקום הוסיף להן תוספת משמעותית.

התמורה המשמעותית ביותר, כפי שהראו גם ממצאי סקר משקי הבית, חלה בנוה ישראל. ממנה דווח על שינוי בולט לטובה, עד כדי כך - שלדעת האינפורמנטים שם - אין הבדל ברמת הביטחון ברחובות בין נוה ישראל לבין שכונות טובות בהרצליה וביישובים אחרים. תמורה זו מיוחסת לפעילות בו-זמנית של המשטרה ושל פרויקט השיקום. המשטרה הרחיבה במידה ניכרת את פעילותה במקום, הצליחה לגרום לכליאתם של עבריינים קשים תושבי השכונה לתקופות ממושכות, הגבירה את הפיקוח על אחרים ויזמה מבצעים מיוחדים, כמו סילוק רכב נטוש מן הרחובות. פרויקט השיקום פעל בעיקר בתחום הפיזי של שיפור איכות הסביבה והגברת התאורה, אך הוא גם הסדיר את הבנייה (הרחבות דיור) במסגרת החוק וגרם לשינוי חברתי משמעותי, ביצרו אמון של תושבים ברשויות. דווח, כי בעבר היתה בשכונה הגמוניה של שלוש-ארבע משפחות עברייניות, שפרשו חסותן על משפחות אחרות ופתרו בכוח שאלות של בנייה בלתי-חוקית, סכסוכי שכנים וכדומה. התושבים נמנעו מלהתלונן עליהן, הן משום שסברו שאין תועלת בתלונות למשטרה, והן משום שחששו מן העבריינים. דווח שהגמוניה זו נשברה, שחלה ירידה ניכרת במספר העבירות, המבוצעות בשכונה,¹ וגדל במידה רבה מספר התלונות, המוגשות למשטרה. מספר התלונות גדל גם משום שתושבים רבים ביטחו את רכושם בחברות הביטוח, ונדרש מהם במקרה של פריצה להגיש תלונה למשטרה, כדי לגבות דמי ביטוח. גם בענין זה נעשתה נוה ישראל דומה יותר לשכונות עירוניות אחרות. ההישג המתבטא בדמיון זה נזקף, במידה לא מבוטלת, לזכות פרויקט השיקום והאווירה שיצר בשכונה.

סיכום

הפחתת עבריינות אינה נזכרת בפירוש בין המטרות המוצהרות של פרויקט השיקום, אם כי סביר להניח שהיא מתחייבת מתוך ההצהרה על הכוונה להגברת תחושת הביטחון בשכונות. בפועל, פרויקט השיקום לא כוון לטיפול בבעייה, זולת ההכניות המעטות לנוער מנותק (שאינו לומד ואינו עובד), שחלקו עברייני, או נמצא על סף העבריינות. אף על פי כן הושמעה הציפייה, שירידה במספר מקרי הונדליזם ועלייה בתחושת הביטחון של התושבים בשכונות יהיו בין התמורות המצרפיות שיחולו בעקבות הפרוייקט.²

¹ אין זו כלל ערובה לכך שפחת מספר העבירות שמבצעים עבריינים מן השכונה מחוצה לה.

² תמורות מצרפיות הוגדרו לעיל כשינויים שחלו בשכונה נחקרת, שאי אפשר ליחסם להפעלת תכנית מסוימת, או לקבוצת תכניות בתחום ספציפי (דיור, חינוך וכו') אלא שסביר לראותם כתוצאה מצטברת של מכלול פעילותו של הפרוייקט.

ציפיה זו התממשה ביחס לארועי ונדליזם. בתשע מעשר השכונות (כולן, חוץ מנווה-אליעזר) דווחו אינפורמנטים מהימנים שחלה ירידה במספר הפגיעות ברכוש הציבור, וזאת למרות שהפרוייקט הכניס לשכונות מתקנים רבים נוספים שהיו עשויים לשמש אובייקט לפגיעה. ברוב השכונות יוחסה ירידה זו לפרוייקט השיקום, בעיקר לשינוי באוירה, שעורר את הרצון לשמור על רכוש הציבור.

במידה חלקית בלבד התממשה הציפיה ביחס לאירוע עבריינות ופשע, החמורים מונדליזם כמתבטא בטבלה הבאה.

טבלה 9.10: הערכת השינוי בחומרת בעיות העבריינות והפשע בשכונות

השפעת פרוייקט השיקום על השינוי (אם היה שינוי)	חומרת בעיות עבריינות ופשע בסוף 1983			חומרת בעיות עבריינות ופשע בעבר		
	רבה מאד	רבה	רבה למדי	רבה מאד	רבה	רבה למדי
השינוי לא מיוחס לפרוייקט.			x		x	
השינוי מיוחס חלקית לפרוייקט שמשך המשטרה לשכונה ומימן מסגרות נוער, תאורת רחוב ומילוי דירות ריקות.			x		x	
		x			x	
		x			x	
מיוחס חלקית לפרוייקט שמשך פעילות משטרתית מוגברת			x		x	
מיוחס במידה רבה לפרוייקט, שמשך משטרה לשכונה ויצר אוירת אמון ברשויות ומודעות לשמירה על רכוש הציבור.			x	x		
	x			x		
	x			x		
מיוחס חלקית לפרוייקט, בעיקר, למסגרות לנוער, אך גם לתאורה ולאבטחת דירות קשישים בסורגים ובריחים.			x		x	
		x			x	
	2	3	5	3	7	0

המקור: ראיונות חצי-מובנים עם 3-8 אינפורמנטים מהימנים בכל שכונה.

הטבלה מודה, שאם כי בכל השכונות עדיין בולטות בעיות עבריינות ופשע, בכל זאת פחת מספר השכונות שבהן חומרת הבעיות "רבה מאד" מ-3 ל-2, ואלה שבהן חומרת הבעיות "רבה" ירד מ-7 ל-3. הטבלה אינה מבוססת על נתונים "קשים", ובכל זאת מהימנותה גבוהה, משום שהיא בנויה על מספר רב של עדויות חלקיות ועל מיטב הערכתם האישית של החוקרים, שהיו מעורים בחיי השכונה כשנתים ימים.

לסיכום: פרויקט השיקום הקדיש מעט מאוד משאבים לטיפול בהפחתת עבריינות ופשע ולהגברת תחושת הביטחון בשכונות, אף על פי שבעיות בתחומים אלה מעיקות על כל השכונות. בכל זאת מצאנו שברוב השכונות חלו שינויים לטובה בתחום הנדון בתקופתו של הפרוייקט. השינוי הבולט חל בארועי ונדליזם, שפחתו בתשע מעשר השכונות ובשבע מהן יוחסה ההפחתה להשפעת האוירה החיובית שיצר הפרוייקט. עבריינות חמורה יותר פחתה בחמש מעשר השכונות, בארבע מהן בעזרת הפרוייקט. תרומתו העיקרית היתה עקיפה; עצם קיומו גרם למטרה להקדיש לשכונותיו יותר תשומת לב ולהגביר את אכיפת החוק בהן. תרומתו הישירה התבטאה במסגרות שהקים להעסקת ילדים ונוער בפעילות תרבותית, חברתית וספורטיבית, בשינויים פסיכים אחדים שגרם להם (הפחתת צפיפות בדירות, התקנת פנסי רחוב ובריחים לדירות קשישים), ובנוסף לכך במודעות שפותחה לשמירה על רכוש ציבורי ובשינוי במידת האמון שנותנים התושבים ברשויות למיניהן, כולל המשטרה.

מודעות אזרחית ופעילות וולונטרית¹

על השינויים שחלו במודעות האזרחית של תושבי השכונות בתקופת פרויקט השיקום למדנו באמצעות תשאול אינפורמנטים מקומיים. חובר שאלון מיוחד, שהתייחס לאינדקסורים של מודעות אזרחית, ששני המרכזיים שבהם הם עירנות לקיומם של מפגעים ברשות הציבור (מצבור אשפה, צינור שהתפוצץ וכו') ותביעת זכויות המגיעות לאזרח בתחומי הדיור, החינוך, הבריאות ועוד. בכל אחת מן השכונות נשאלו לפחות שלושה בעלי תפקידים (מנהל הפרוייקט, עובדים קהילתיים ואחרים) אם חל שינוי באינדקסורים הנ"ל בשנתיים-שלוש האחרונות, ואם חל שינוי, האם הושפע - לדעתם - מפעילות פרויקט השיקום ו/או מן האווירה שיצר בשכונה.

האינפורמנטים לא דיווחו על יוזמות של תושבים לסילוק עצמי של מפגעים ברשות הציבור, אך בכל השכונות דווח על עלייה, לעיתים רבה ובולטת בהשוואה לתקופה שקדמה לפרוייקט, בהגשת תלונות על מפגעים בתביעות מידע ובעמידה על זכויות בתחומי הדיור והחינוך, ולעיתים גם בתחומי בריאות ומטרה. לדעת

¹ סעיף זה מסכם רק חלק מן ההיבטים, שפרק 3 בדו"ח המחקר - שיתוף והשתתפות תושבי השכונות בפרוייקט השיקום - דן בהם בהרחבה.

האינפורמנטים שלנו, הפרוייקט יצר אווירה של ציפיות ודרישות ביחס לשירותים עירוניים וחברתיים למיניהם; אזרחים למדו לדעת, שכאשר מתלוננים ותובעים נעשית פעולת התיקון, לפחות בחלק ניכר מהמקרים.

את רוב התביעות בתחום הדיור מפנים התושבים עצמם לרשויות המבצעות, לעתים קרובות תוך היעזרות במנהל הפרוייקט הפיסי המקומי. עבור תלונות ותביעות אחרות (בור בכביש, הצורך בחימום בבתי"ס ועוד) משמשים בדרך כלל חברי ועד השכונה ופעילים מקומיים אחרים כצינורות תקשורת. הפעילים, הדואגים לקהל תומכיהם, למדו את כללי המשחק ומשחקים אותו היטב, בדרך כלל אין הם זקוקים לתיווך של עובד סוציאלי או עובד קהילתי. הם למדו את הכתובת להגשת קובלנות ותביעות, ויודעים לא רק להציג את עניינם אלא גם לדאוג לביצועו.

רוב התושבים הפעילים שייכים למסגרות הפורמליות שחכים פרויקט השיקום, לצוות ההיגוי ו/או לוועדות המשנה שלו. מבין וועדות המשנה, פעילה במיוחד הוועדה לחינוך פורמלי. בכמה שכונות, בייחוד בעכו, בגבעת אולגה, בשכונת התקווה ובעיר גנים, מתקשרת התארגנות זו לעלייה ניכרת בפעילותם של ועדי ההורים, הקיימים כמעט בכל בתי-הספר היסודיים בשכונות. כל אלה (הנדונים בהרחבה בפרק 3 שבכרך השני של דו"ח זה) הגדילו את מספר המשתתפים בפעילות וולונטרית בכל השכונות שנחקרו והגבירו את תחושת הכוח שלהם.¹

במקביל לפריחה זו של השתתפות והפגנות כוח של תושבים מהשכונות במסגרות ארגוניות, שנוסדו בידי הממסד, החלו לפעול בערך במחצית מן השכונות התארגנויות חברתיות-פוליטיות ש"צמחו מלמטה" (grassroots organizations). אמנם, בשכונת התקווה גרס הפרוייקט תחילה לדעיכתו ואחר-כך להיעלמותו מן הזנף של ארגון צעירים כזה, ארגון אל"ה - "אזרחים למען השכונה". אולם בשכונות אחרות התארגנויות מסוג זה הוקמו, ובחלקן, צברו כוח. בנווה ישראל פעלה תקופת מה קבוצת צל"ש - "צעירים למען השכונה". בעכו מזרח הוקם אס"פ - "ארגון סטודנטים פעיל", שהפך שמו ל"ארגון סביבתי פעיל", ועוסק מאז קיץ 1981 בשיפור חיי החברה, התרבות ואיכות הסביבה בשכונה. בעיר גנים התגלתה הפעילות חרבה ביותר מסוג זה: נוסדו בה צל"ש - "צעירים למען השכונה" (ארגון המזוחה עם השמאל), שח"ק - "שיפור חיי הקהילה" (ארגון המזוחה עם הימין), "התנחלות אדם" - קבוצת צעירים מן השכונה, המנסה להתנחל מעבר לקו הירוק, בטענה שרק ביישוב חדש יושג שיקום אמיתי, והחלה להתארגן קבוצה נוספת, המוחה נגד הסיוע חמוגבר במסגרת הפרוייקט לדיירי חברת עמידר ואי הגשת סיוע כזה לדיירי חברת פרזות.²

¹ כדוגמה, הממחישה את תחושת הכח של הפעילים הנוכחיים בוועדות הפרוייקט ובוועד ההורים, נזכיר את השבתת שני בתי"ס היסודיים בעכו מזרח על ידי ועדי ההורים שם, בשל שינוי שביקש משרד החינוך להכניס בהסעות התלמידים לאותם בתי"ס (אפריל 1984). יו"ר ועדי ההורים הנזכרים משמשים כחברים גם במרכז הוועדים, שנוסד ע"י פרויקט השיקום. אינפורמנטים מקומיים ציינו, שאירוע מעין זה לא יכול היה להתרחש לפני תקופת הפרוייקט.

² ראה דיון בהתארגנויות אלה בפרק 3 דלעיל.

הפעילות הוולונטרית המוגברת במסגרות שכונתיות כאלה, שכולן - לדעת האינפורמנטים שלנו - הושפעו מתנופת הפרוייקט וכולן שואפות לצבור כוח פוליטי ומשאבים אחרים בשכונה, לוותה בתמורות פחות בולטות בפעילותם של ארגונים וולונטריים כלל-ארציים, המתרכזים במתן שירותים לאזרח, ולחלקם יש סניפים בשכונות המחקר. מאור עקיבא ומנתיבות נמסר, אמנם, על הגברת פעילות זהב"י - ארגון המשפחות מרובות הילדים, אך זו פעילות שהפרוייקט תמך בה ישירות. בכמה מקומות, כמו בעכו, שופצו בידי הפרוייקט מועדוני הנשים של נעמ"ת ומספר המתנדבות במסגרתם עלה במקצת. אולם ניסיונות להפעיל את הוועד למען החייל לא החזיקו מעמד, מעבר לאירועים חד-פעמיים בכמה שכונות, ושירותי מתנדבים לקשישים עדיין לא התמסדו. ההתנדבות למשמר האזרחי נמצאת בנסיגה בשכונות המחקר, כמו במקומות אחרים בארץ.

לסיכום: על פי העדויות שבידינו, בקרב חלק מן התושבים בשכונות המצוקה גרם פרויקט השיקום להפחתה משמעותית בהרגשות אי האמון ברשויות ובהתנהגות אפסית, להגברת המודעות של תושבים לזכויותיהם כאזרחים במדינת הרווחה, כמתבטא בעלייה הרבה שחלה בכל השכונות בהגשת תלונות ועמידה על זכויות בתחומי השירותים החברתיים השונים. בנוסף לכך, גדל במידה ניכרת מספר המשתתפים בפעילות וולונטרית בעיקר כזו הקשורה ישירות בפרוייקט (כמפורט בפרק 3) וגדלה נטיית התושבים להתארגן במסגרות חברתיות-פוליטיות, שמטרתן לדאוג לכך שהרשויות המתאימות יאפשרו להם לממש את זכויותיהם. השפעת הפרוייקט היתה מצומצמת יותר על פעילות וולונטרית של אזרחים למען אזרחים אחרים בתוך השכונות, שאינה מלווה בהתארגנות כוחנית.

מעמד האישה

הנשים אינן מהוות קבוצת יעד מוצהרת של פרויקט השיקום, אולם תפוקת הפרוייקט הגיעו אל נשים יותר מאשר אל גברים. יתר על כן, מכיוון שמרבית הנשים בשכונות הן יוצאות אסיה או אפריקה, מקבוצת הסטטוס שלמטה מבינוני, ומכיוון שמעמדן החברתי התחילי של נשים אלה היה נמוך במיוחד הן במסגרת הפנים-משפחתית והן במסגרת החוץ-משפחתית, הרי כל תמורה במעמדן היתה משמעותית ביותר עבורן ועבור סביבתן.

אחת התכניות המוצלחות ביותר בשכונות השיקום היא תכנית תהיל"ה - תכנית השכלה ייחודית ללומד המבוגר, שנועדה במקורה לגברים ולנשים כאחת, אך למעשה מקנה השכלת יסוד לנשים חסרות השכלה פורמלית. בחלק מן השכונות מימן

פרוייקט השיקום הקמת מועדונים מיוחדים לנשים, שכל אחד מהם מפעיל כמה עשרות נשים. חלק ניכר מן התכניות המכוונות לגיל הרך מתבצעות תוך שיתוף הורים וילדים, למעשה, אמהות וילדים. נשים מהוות רוב מכריע בין הנהנים מתכניות הרבות וחברה במסגרת הפרוייקט, בעיקר, בחוגי לימוד ותחביב למיניהם. גם תכניות הדיור נגעו בדרך כלל לנשים יותר מאשר לגברים, מפני שרובן מבלות את רוב ימיהן בבית, ומשום שלרבות מהן ניתנה הזדמנות להשתתף בקבלת החלטות ביחס לשיפור הדיור.

בין העובדים הסמך-מקצועיים (פארא-פרופסיונלים), שמעסיק הפרוייקט בכל שכונה, יש לנשים רוב ברור. חלק גדול מנשים אלה מעולם לא עבדו מחוץ למשק ביתן. בוועדי בית, בוועדי אזורים, בוועדי הורים בבתי"ס ובוועדות משנה של הפרוייקט, גדל חלקן של הנשים. בצוותות ההיגוי ובפעילות הפוליטית השכונתית יש עדיין מעט נשים, אך נראה שמספרן עלה, יחסית לתקופה שקדמה לפרוייקט.

לא ערכנו מחקר מפורט בנושא מעמד האישה ומושפעותו מפרוייקט השיקום, ומשום כך איננו יודעים כמה נשים הושפעו ועד כמה הושפעו. אך להערכתנו, בכל שכונה חיות לפחות כמה עשרות נשים, שהדימוי העצמי שלהן ומעמדה בעיני בני משפחתן ואנשים אחרים בסביבתן השתנו באופן משמעותי, כתוצאה מהשתתפותן במסגרות שונות של פרוייקט השיקום. אצל חלק מהן עלו במידה בולטת ההשכלה (במיוחד ידיעת קרוא וכתוב וחשבון בסיסי) וההתמצאות במימונויות של ניהול משק הבית וחינוך הילדים; אחרות פרצו לראשונה באמצעות פרוייקט השיקום את גבולות ביתן והחלו לפעול בשכונה ו/או בשוק העבודה. ממצא מעניין הוא, שבקרב עקרות בית (נשים שאינן עובדות תמורת שכר) שהשתתפו בתכניות פרוייקט השיקום, גבר הרצון לצאת לעבודה מחוץ למשק הבית. לכל השינויים האלה יש השפעה מרחיקת-לכת - אם כי קשה מאוד למדידה - על חיהם של הנשים ושל בני משפחתן. סביר להניח, שמרבית ההשפעה חיובית, בעיקר ההשפעה על הילדים הצעירים ומידת מוכנותם לבית-הספר בפרט ולחיים בחברה הישראלית בכלל. אולם ייתכן שבחלק מן המשפחות, בעיקר במשפחות היותר מסורתיות, שבהן התכונה העיקרית הנדרשת מנערה ומאישה היא צייתנות לאב ולבעל, גורמת תפיסתה המשתנה של האישה את מעמדה לסכסוכים ובעיות תוך-משפחתיות. הנושא ראוי למחקר בפני עצמו.

עמדות התושבים כלפי שכונתם

המרק שלהלן מבוסס על תשובותיהם של כ-1750 מרואיינים בסקר משקי בית שנערך בעשר שכונות המחקר באמצע שנת 1983.¹ בכל שכונה בוצעו 160-185 ראיונות.

שביעות רצון מן השכונה ושירותיה

שביעות רצון של תושבים משכונתם נחשבת כאינדיקטור המקובל ביותר למדידת איכות החיים בשכונה. מסקר משקי-הבית התקבלו המימצאים שלהלן ביחס לשביעות הרצון של תושבי שכונות המחקר.

טבלה 9.11: שביעות רצון התושבים משכונתם, לפי שכונות¹ (אחוזים)

ציון ממוצע ²	בהחלט לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
3.84	13	32	55	100	כנען (צפת)
4.14	11	21	68	100	עכו מזרח
3.62	16	37	47	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
4.09	10	28	63	100	אור עקיבא
4.05	6	38	57	100	ג. אולגה (חדרה)
3.67	18	29	54	100	התקווה (ת"א)
3.52	15	44	41	100	נ. אליעזר (ת"א)
3.86	17	23	60	100	ע. גנים (י-ם)
4.26	8	21	71	100	נתיבות
3.88	13	30	57	100	ס ה " כ (מ = 1587)

¹ בנווה ישראל לא נשאלה השאלה בדבר שביעות רצון כוללת מן השכונה.
² החישוב עפ"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3 ונמוכה ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאה ב-100.

¹ פרטים על סקר משקי הבית בפרק שיטת המחקר שלעיל וכן בנספח כללי מס. 6 לדו"ח המחקר.

כללית, שיעורי שביעות הרצון מן השכונה גבוהים. למעלה ממחצית המרואיינים שבעי רצון ורק 13% בהחלט לא מרוצים.¹ ההבדלים בין השכונות אינם גדולים מאוד. שביעות הרצון רבה בנתיבות ובעכו מזרח, ואחריהן אור עקיבא וגבעת אולגה; בציון הנמוך ביותר זכתה נווה אליעזר, ואחריה גבעת הרקפות ושכונת התקווה.

בסקר משקי-הבית נכללו תשובות לא רק לגבי שביעות רצון כללית מן השכונה, אלא גם מאלמנטים ספציפיים בה. הטבלה שלהלן, מציגה את ההתפלגות על-פי תשובותיהם של המרואיינים בעשר השכונות.

טבלה 9.12: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
.34	4.56	2	18	80	100	יחסים עם השכנים
.25	4.48	4	18	78	100	הרגשת בטחון ברחוב
.19	4.08	12	22	66	100	תפקוד המשטרה
.27	3.62	20	29	51	100	דירת המגורים
.34	3.52	17	40	43	100	רמת החנוך בשכונה
.09	3.50	24	27	49	100	רמת שירותי הבריאות
.34	3.48	24	28	48	100	מצב הבניין
.22	3.40	24	32	44	100	רמת שירותי התרבות
.29	3.18	25	41	34	100	מצב החצר

¹ החישוב עפ"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3 ונמוכה ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאה ב-100.

¹ לשם השוואה, במדגמים כלל ארציים של תושבי ישראל השיבו ב-1980 51% מהמרואיינים שהם מרוצים משכונת מגוריהם (במידה רבה מאוד + במידה רבה) וב-1982 רק 41% מהמרואיינים השיבו כך (יואלסון ואחרים, 1980, לוח נ-א-7; יואלסון ואחרים, 1982, עמ' 22).

הטבלה ערוכה לפי סדר יורד של הציון הממוצע. ציון זה מורה, שבשלושה תחומים קיימת שביעות רצון גבוהה של המרוואינים בשכונות: יחסים עם שכניהם, תחושת ביטחון ברחובות השכונה ושביעות רצון מתפקוד המשטרה. בעוד שהמימצא של יחסים טובים עם השכנים שכיח בשכונות מצוקה ברחבי העולם, הרי שתחושת ביטחון גבוהה והערכה חיובית של תפקוד המשטרה נדירות בשכונות כאלה במדינות אחרות וראויות לציון מיוחד.

ביתר התחומים שנבדקו - הדיור וסביבתו ושירותים שכונתיים למיניהם - שביעות הרצון בינונית: קרוב למחצית מרוצים, כרבע כלל לא מרוצים, והיתר - בנייהם.

מתאמים משמעותיים, אם כי לא גבוהים, נמצאו בין 7 מבין האלמנטים שנבדקו לבין שביעות רצון מן השכונה. בעיקר חזק הקשר עם הערכת יחסי השכנות, עם הערכת רמת החינוך ועם שביעות רצון מן הבניין והחצר, כששתי האחרונות נראות בהקשר זה כתורמות יותר משביעות הרצון מן הדירה. העמדה כלפי השכונה קשורה גם בתחושת הביטחון ברחוב ובמידה מעטה יותר גם בהערכת שירותי התרבות המקומיים.

השאלה המעניינת מבחינת מחקר ההערכה היא, באיזו מידה השפיע פרוייקט השיקום על שביעות הרצון של התושבים משכונתם. בדקנו זאת באמצעות ניתוח רגרסיה מרובה, שבו המשתנה התלוי היה שביעות רצון מן השכונה וכמשתנים בלתי תלויים אפשריים נכללו 44 משתנים, שאפשר לחלקם לחמש קבוצות: משתנים אישיים (מין, גיל, מספר נפשות במשק הבית, הכנסת המשפחה), משתני שביעות רצון מאלמנטים ספציפיים בשכונה (מרמת החינוך, משירותי הבריאות, מן הדירה, מן הבניין והחצר, מתפקוד המשטרה וכיו"ב), משתני תחושת שיפור בשכונה בשנה-שנתיים האחרונות (כללית ובאלמנטים הנ"ל), משתנים המבטאים הערכת המרוואיין את תרומת הפרוייקט לשכונה (תרומה כללית ו/או תרומה ספציפית לאחד או יותר מן האלמנטים הנ"ל) ומשתני הנאה מפרוייקט השיקום (הנאה בתחום הדיור האישי, הנאה משיפורים פיזיים כלליים, הנאה מתחומים חברתיים, הנאה מפעילות בפרוייקט). ניתוח הרגרסיה הצביע על 8 משתנים בלתי תלויים, המשפיעים באופן מובהק על שביעת רצון התושבים משכונתם.

טבלה 9.13: תוצאות ניתוח רגרסיה מרובה של שביעות רצון התושבים משכונתם

F	β	משתנים בלתי תלויים
* 201.8	0.40	ש"ר מגידול ילדים בשכונה
* 125.0	0.31	תחושת שיפור כללי בשכונה
* 46.5	0.18	ש"ר מן הדירה
* 33.9	0.16	ש"ר מהיחסים עם השכנים
* 5.9	0.06	הכנסה חודשית של המשפחה
* 4.9	0.06	תחושת שיפור בגידול ילדים בשכונה
* 4.2	0.05	תרומת הפרוייקט לביטחון ברחובות
** 3.0	0.05	ש"ר מתפקוד המשטרה בשכונה
$R^2 = .45$ ($R^2 = .44$) $F = 82.9$ $P \leq .001$		

* $P \leq .05$

** $P \leq .10$

המימצא המעניין בטבלה הנ"ל הוא היעדרות המשתנים הקשורים בפרוייקט השיקום מבין המשתנים שיש להם השפעה ישירה על שביעות רצון מן השכונה; מתוך המשתנים הקשורים בפרוייקט שנכללו בניתוח (משתני הערכת תרומתו לשכונה והנאה אישית ממנו), רק תרומת הפרוייקט לביטחון ברחובות נמצאה כמשפיעה ישירות. סביר לשער, שהוא משפיע בעקיפין, באמצעות תרומתו לתחושת שיפור כללית בשכונה ו/או לתחושת שיפור ביחס לגידול ילדים בשכונה (שני המשתנים הבלתי תלויים הראשונים בהרצה המדווחת בטבלה שלעיל). השערה זו תיבדק להלן.¹

¹ שיטה מתאימה לגילוי קשרים בלתי ישירים היא שיטת פירוק הקורלציות המשוטות (ר' Peter Blau, 1973; נעמי כרמון, 1976), אולם במסגרת המחקר הנוכחי לא יכולנו להתפנות לכך.

שביעות רצון מגידול ילדים בשכונה

ביטוי חשוב של שביעות רצון מן השכונה, אשר פרוייקט השיקום התכוון במיוחד לעודדו, הוא התחושה שטוב לגדל ילדים בשכונה. בסקר משקי הבית, נשאלו המרואיינים ביחס לתחושה זו, ולהלן התפלגות תשובותיהם.

טבלה 9.14: שביעות רצון מגידול ילדים בשכונה, לפי שכונות (אחוזים)

ציון ממוצעי	לא כ"כ טוב או גרוע	כמו במרבית השכונות	טוב במיוחד או טוב	סה"כ	
3.14	36	23	43	100	כנען (צפת)
3.44	29	20	51	100	עכו מזרח
2.62	51	17	32	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
2.88	45	16	39	100	אור עקיבא
2.98	45	11	44	100	ג. אולגה (חדרה)
3.04	39	20	41	100	נ. ישראל (הרצ.)
2.56	54	14	32	100	התקווה (ת"א)
2.12	62	20	18	100	נ. אליעזר (ת"א)
2.54	55	13	32	100	ע. גנים (י-ם)
3.52	31	12	57	100	נתיבות
2.88	45	16	39	100	סה"כ (מ = 1695)

1 החישוב עפ"י הכפלת "טוב" ב-5, "כמו במרבית השכונות" ב-3 ו"לא טוב" ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאה ב-100.

שביעות הרצון מגידול ילדים בשכונה נמוכה באופן משמעותי משביעות הרצון הכוללת מן השכונה, כך בטה"כ וכך עבור כל שכונה בנפרד. אך יש קשר בין שני הציונים, המתבטא הן במתאם גבוה ביניהם (.53) והן בכך שאותן שכונות בולטות לטובה בשניהם - נתיבות ועכו מזרח, ואותן שכונות בולטות לרעה - נווה אליעזר, במיוחד, ואחריה שכונת התקווה וגבעת הרקפות, כשעיר גנים מצטרפת אליהן.

כפי שראינו בסעיף הקודם שביעות רצון מגידול ילדים בשכונה היא המשתנה המשפיע ביותר על שביעות רצון כללית מן השכונה. אי לכך, רצוי לבדוק מה משפיע על משתנה מרכזי זה, והדבר נעשה באמצעות ניתוח רגרסיה מרובה.

טבלה 9.15: תוצאות ניתוח רגרסיה מרובה של שביעות רצון התושבים מגידול

ילדים בשכונה

F*	β	משתנים בלתי תלויים
83.3	.29	ש"ר מרמת החינוך
58.5	.24	ש"ר מהיחסים עם השכנים
22.8	.17	ש"ר מיופיה של השכונה
11.9	.11	תחושת שיפור בשירותי התרבות
19.0	.14	תחושת שיפור בגידול ילדים
16.0	.13	ש"ר ממצב בניין המגורים
13.8	.12	הנאה משיפורים פיזיים שמימן פרויקט השיקום
5.6	-.07	גיל המרואיין
4.6	-.07	תלות בסעד
4.2	.06	הערכת תרומתו של הפרוייקט לביטחון ברחובות
$R^2 = .33$ ($R^2 = .32$) $F = 32.9$ $P \leq .001$		

* $P \leq .05$

על-פי ניתוח הרגרסיה, מידת שביעות הרצון מגידול ילדים מושפעת בראש ובראשונה משביעות הרצון מרמת החינוך בשכונה. המשתנה השני במידת השפעתו הוא שביעות רצון מן השכנים, כי אנשים מעוניינים שילדיהם יגדלו במה שנראה ביניהם כתברה טובה. שני המשתנים הנוספים של שביעות רצון המופיעים בטבלה מצביעים על חשיבות ההיבט הפיזי: תפיסת המרואיין את שכונתו כיפה ואת בניין מגוריו כנמצא במצב טוב - משפיעים על ראייתו את המקום כמתאים לגידול ילדים.

שני המשתנים האישיים המשפיעים על שביעות רצון מגידול ילדים בשכונה הם גיל - ככל שהמרוואיין מבוגר יותר, כך הוא שבע רצון יותר ותלות בסעד - אלה שאינם תלויים בסעד מרוצים יותר מהתלויים.

המרוואיינים נשאלו אם חל שיפור בשנה-שנתיים האחרונות בתחומי חיים שונים בשכונה (שאלה זו לא קושרה ישירות עם פרווייקט השיקום). נמצא כי הערכה שחל שיפור בשירותי התרבות בשכונה ושהשתפרו התנאים לגידול ילדים בשכונה - הם המשפיעים על המשתנה התלוי הנדון.

שניים מתוך 14 המשתנים אשר קשורים בפרוייקט השיקום ואשר נכללו בניתוח הרגרסיה נמצאו כמשפיעים על שביעת רצון מגידול ילדים בשכונה. בניגוד לצפוי, לא נכללה ביניהם תרומת הפרוייקט לרמת החינוך, אך נכללה תרומתו לתחושת ביטחון ברחובות. בנוסף לכך, נמצא שמשפיעה הנאה מן השיפורים הפיזיים שמימן הפרוייקט (גינון, סלילת כבישים, תאורה וכו') ממצא שחוזר ומעלה את חשיבות ה"קנקן" השכונתי (החזות החיצונית ורמת הטיפוח של בניינים ורחובות), כגורם המשפיע באופן מובהק על שביעות רצונם של התושבים משכונתם.

תחושת שיפור בשכונות

סדרה של שאלות בסקר משקי הבית (1983) בקשה מן המרוואיינים לחוות את זעתם ביחס לתמורות שחלו בשכונה בשנה-שנתיים האחרונות בתחומי חיים אחדים,¹ כמפורט בטבלה הבאה.

¹ השאלה בשאלון התייחסה לתחושת שיפור בשכונה ולא לקשר בין השיפור לבין פעילות הפרוייקט.

טבלה 9.16: הערכת תמורות בשכונה ובשירותיה בשנה-שנתיים האחרונות
(אחוזים ומחאמי פירסון)

מתאם עם גידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מן השכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
.16	.40	3.54	13	47	40	100	המצב הכללי בשכונה
.18	.09	3.40	17	46	37	100	גידול ילדים בשכונה
.17	.22	4.47	3	18	78	100	ערך דירת מגורים
.02	.14	3.56	10	52	38	100	רמת שירותי התרבות
.18	.25	3.46	11	55	34	100	רמת שירותי החינוך
.08	.08	3.02	23	53	24	100	רמת שירותי הבריאות
.05	.05	3.00	40	20	40	100	פעילות המתנס"ס
.13	.18	2.24	11	71	18	100	הרגשת ביטחון בשכונה

¹ החישוב עפ"י הכפלת אחוזי "תמורה לטובה" ב-5, "אין שינוי" ב-3 ו-"תמורה לרעה" ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאה ב-100.

המימצאים בטבלה מורים שרק ביחס לתחום אחד יש הסכמה כמעט כללית על שיפור שחל בשנה-שנתיים האחרונות, וזאת ביחס לעליית ערכה של דירת המגורים.¹ באשר למצב הכללי בשכונה, ההתייחסות לגידול ילדים בה ורמת שירותי תרבות והחינוך - 30%-40% סברו שחל שיפור ו-10%-17% טענו שחלה תמורה לרעה; היתר השיבו שלא חל שינוי בתקופה האחרונה. בתחומי התרבות והחינוך השקיע פרויקט השיקום חלק ניכר מאוד ממשאביו וכפי שיפורט להלן הצליח לגרום לשינויים משמעותיים בחלק מן המקרים, אולם רק שיעור מתון מן התושבים הרגישו בשיפור שחל בתחומים אלה. כך גם לגבי המצב הכללי בשכונה ולגבי ההתייחסות לגידול ילדים בה; סביר היה לצפות שרבים יותר מן התושבים ירגישו שחלה תמורה לטובה בנושאים אלה.

¹ בכל השכונות נמצא רוב שסבר שערך דירתו (בדולרים) עלה בשנה-שנתיים האחרונות, אך השיעורים בשכונות השונות נעו מ-56% בהתקווה ו-66% בכנען ועד כ-90% בעכו מזרח, בגבעת אולגה ובנתביבות (בנווה ישראל לא נשאלה שאלה זו).

כצפוי, נמצאו קשרים משמעותיים בין תחושת שיפור (תמורה לטובה) לבין שביעות הרצון הכללית מן השכונה במרבית האלמנטים שנבדקו. המתאמים נמוכים יותר עם העמדה כלפי גידול ילדים בשכונה. השערתנו היא, שההתייחסות לגידול ילדים היא עמדה קבועה יותר, וכדי לשנותה במידה ניכרת דרושות תמורות משמעותיות יותר במשך זמן ארוך יותר.

כדי לחשוף את המשתנים המשפיעים על תחושת המרואיינים שחל שיפור בשכונתם בשנה-שנתיים האחרונות ואת חלקן של פרוייקט השיקום ביניהם, נזקקנו לניתוח רגרסיה מרובה.

טבלה 9.17: ניתוח רגרסיה מרובה על תחושת שיפור במצב הכללי בשכונה

בשנה-שנתיים האחרונות

<u>F*</u>	<u>β</u>	<u>המשתנים הבלתי תלויים</u>
153.1	.37	תחושת שיפור בשירותי התרבות
36.7	.18	תחושת שיפור ברמת החינוך
20.5	.14	הערכה חיובית של הפרוייקט
25.4	.15	תחושת שיפור בביטחון ברחובות
13.3	.10	ש"ר מתפקוד המשטרה בשכונה
8.6	.09	הנאה משיפורים פיזיים שמימן פרוייקט השיקום
R ² = .37 (R ² = .37) F = 78.5 P ≤ .001		

$$P^* \leq .01$$

תחושת שיפור בשלושה תחומים ספציפיים משפיעה ישירות על תחושת שיפור כללית בשכונה: תחום שירותי התרבות, תחום החינוך ותחום הביטחון ברחובות. השיבות של האחרון מודגשת, משום שגם שביעות רצון מתפקוד המשטרה נכלל בין הגורמים המשפיעים. מבין 14 המשתנים הקשורים בפרוייקט השיקום אשר הוכנסו לניתוח, נמצא שניים משפיעים באופן ישיר ומובהק: הערכה חיובית כללית של השינויים שחולל הפרוייקט בשכונה והנאה מן השיפורים הפיזיים שמימן הפרוייקט.

הערכת התושבים את תרומת הפרוייקט לשכונתם

סדרה נוספת של שאלות בסקר משקי הבית (1983) בקשה חוות דעת של המרואיינים ביחס לתרומת פרוייקט השיקום לשכונה שלהם, הן באופן כללי והן באופן מפורט לתחומים ספציפיים, כמפורט בטבלה שלהלן.

טבלה 9.18: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה
(אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם תחושת שיפור בשכונה	מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא תרם	לא כ"כ הרבה	תרם הרבה	סה"כ	
-	.09	.23	3.76	22	18	60	100	למראה סביבתי
.33	.05	.19	2.50	44	37	19	100	לרמת החינוך
.26	.06	.12	2.42	51	27	22	100	לשירותי התרבות
.13	.04	.11	2.16	56	30	14	100	לשירותי הבריאות
.18	.04	.08	2.04	67	14	19	100	למצב הבניין שלך
.10	.06	.11	1.75	75	10	14	100	למצב הדירה שלך
.13	.09	.16	1.72	71	22	7	100	לרמת הביטחון
				תמורה לרעה	אין תמורה	תמורה לטובה	סה"כ	
.30	.11	.26	4.38	2	27	71	100	הערכה כוללת של התמורה שחולל הפרוייקט

¹ החישוב עפ"י הכפלת "תרם הרבה" ב-5, "לא כ"כ" ב-3 ו"כלל לא" ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאה ב-100.

רוב המרואיינים (71%) סברו שהפרוייקט גרם לשינויים לטובה בשכונתם ורק 2% טענו שנגרמו שינויים לרעה. אולם שוב חוזר המימצא שההערכה החיובית של הפרוייקט קשורה קשר מובהק, אך לא חזק עם שביעות רצון כללית מן השכונה, בעוד שקשרה עם העמדה כלפי גידול ילדים בשכונה חלש מאוד. קשר חזק יותר נמצא עם תחושת שיפור בשכונה בשנה-שנתיים האחרונות.

הערכת המרואיינים את תרומות הפרוייקט לתחומים ספציפיים יכולה לשמש כאינדיקציה למהימנות השאלון ו/או להיכרות סבירה של התושבים את פעילות הפרוייקט. המאמץ הכספי והארגוני הרב ביותר של הפרוייקט הושקע בטיפוח המראה הסביבתי (שיפוצים חיצוניים של בניינים והשקעות בתשתית), ואכן התושבים מודעים לכך ומעריכים זאת. אחריו מופיעים (בשיעורים נמוכים במידה ניכרת) שירותי החינוך והתרבות וגם זאת בהתאם למימצאינו, כפי שדווחו בפרקים 4 ו-5 לעיל. קצת מפתיעה ההערכה הלא כל כך נמוכה של תרומת הפרוייקט לשירותי הבריאות. תרומה רבה יותר למצב הבניינים מאשר למצב הדירות הפרטיות אף היא הולמת את המימצאים "האובייקטיביים", וכך גם ביחס לתרומה המעטה של הפרוייקט לרמת הביטחון האישי בשכונה.

מימצאי סקר משקי הבית מאפשרים לבחון גם את ההבדלים בין השכונות השונות ביחס לכל סדרת השאלות, הנוגעת לתרומת הפרוייקט לשכונה, אולם בפרק זה נסתפק בניתוח ההערכה הכוללת של המרואיינים את השינויים שחולל הפרוייקט בשכונה.

טבלה 9.19: הערכה כוללת של התמורה שחולל הפרוייקט בשכונה, לפי

שכונות¹ (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון מוצע	תמורה לרעה	אין תמורה	תמורה לטובה	סה"כ	
0.31	4.06	1	45	54	100	כנען (צפת)
0.24	4.34	1	31	68	100	עכו מזרח
0.33	4.10	1	43	56	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
0.26	4.50	3	19	78	100	אור עקיבא
0.24	4.68	0	16	84	100	ג. אולגה (חדרה)
0.32	4.51	4	14	81	100	התקווה (ת"א)
0.19	4.38	1	29	70	100	נווה אליעזר (ת"א)
0.32	4.46	4	19	77	100	עיר גנים (י-ם)
0.10	4.32	2	30	68	100	נתיבות
0.26	4.38	2	27	71	100	ס ה " כ

¹ שאלה כזו לא נשאלה בנווה ישראל.

² החישוב עפ"י הכפלה "תמורה לטובה" ב-5, "אין תמורה" ב-3 ו"תמורה לרעה" ב-1, חיבור המכפלות בכל שורה וחלוקת התוצאה ב-100.

השונות בין השכונות בנושא זה קטנה למדי. המצטיינות בריבוי הסבורים שפרוייקט השיקום גרם תמורה לטובה הן גבעת אולגה, שכונת התקווה ועיר גנים. שיעורים נמוכים יחסית של סבורים כך מצאנו בכנען ובגבעת הרקפות. יחד עם הבדלים אלה, חשוב לחזור ולציין את המשותף: למעלה ממחצית התושבים בכל אחת מן השכונות השיבו שהפרוייקט תרם תרומה חיובית לשכונתם ורק מיעוט מבוטל סבר שהוא גרם תמורה לרעה. המתאם (הקורלציה הפשוטה) בין עמדה זו לבין שביעות הרצון מן השכונה אמנם מובהק, אבל אינו חזק לגבי כלל השכונות ולגבי כל אחת בנפרד.

הרצון והכוונה להמשיך ולגור בשכונה

פרוייקט השיקום שם לו כמטרה לגרום למוביליות הברחית וכלכלית כלפי מעלה של תושבי השכונות, מבלי שזו תהיה כרוכה במוביליות גיאוגרפית. הכוונה היתה לשקם את התושבים בשכונותיהם; להימנע מהעברה כפוייה ולא לעודד הגירה וולונטרית מתוך השכונות, בעיקר לא הגירה של משפחות מתחזקות מבחינה חברתית וכלכלית, בהנחה שהישארות משפחות כאלה במקומן היא תנאי הכרחי לשיקום השכונות.

טבלה 9.20: כוונה להמשיך לגור בשכונה, לפי שכונות (אחוזים)

סה"כ	בטוח שכן	חושב שכן	מתלבט	חושב שלא	בטוח שלא	
100	56	14	12	8	10	כנען (צפת)
100	75	12	8	2	3	עכו מזרח
100	55	20	10	8	7	ג. הרקפות (ק. אתא)
100	54	23	7	10	6	אור עקיבא
100	67	14	7	6	6	גבעת אולגה (חדרה)
100	69	14	7	3	7	נווה ישראל (הרצ.)
100	48	26	12	8	6	התקווה (ת"א)
100	59	18	5	8	10	נווה אליעזר (ת"א)
100	51	14	14	7	14	עיר גנים (י-ט)
100	55	22	10	4	9	נתיבות
100	59	17	9	7	8	סה"כ (מ=1753)

טבלה 9.21: רצון להישאר לגור בשכונה, לפי שכונות (אחוזים)

סה"כ	בטוח להישאר	חושב להישאר	מתלבט	רוצה לעזוב	בטוח שרוצה לעזוב	
100	43	9	6	9	32	כנען (צפת)
100	63	13	8	5	11	עכו-מזרח
100	28	13	6	14	19	ג. הרקפות (ק. אתא)
100	31	16	7	17	29	אור עקיבא
100	46	10	4	10	29	ג. אולגה (חדרה)
100	40	6	5	8	41	נ. ישראל (הרצ.)
100	30	13	7	14	35	החקווה (ת"א)
100	21	7	5	12	55	נ. אליעזר (ת"א)
100	29	12	9	12	38	עיר גנים (י-ם)
100	42	12	4	12	29	נתיבות
100	37	11	6	11	34	סה"כ בשכונות (מ = 1751)
100	41	22	-	14	24	סה"כ בישראל ¹

¹ שאלה זהה נשאלת בסקר השוטף של עמדות הציבור הישראלי, הנערך מידי שלושה חודשים ע"י מכון ישראל למחקר חברתי שימושי. ר' יואלסון ואחרים, 1980, לוח נ-א-7.

לעומת כ-60% מתושבי עשר השכונות שהתכוונו להמשיך לגור בשכונותיהם בעתיד הנראה לעין ו-8% שאמרו שהם בטוחים שהם עומדים לעוזבן, רק פחות מ-40% היו רוצים להמשיך לגור בן ו-34% בטוחים שהיו רוצים לעזוב, אילו היתה הברירה בידם. מכאן: אוכלוסיית השכונות יציבה למדי, אולם כשליש מן התושבים היציבים היו מעדיפים לעזוב, אילו יכלו להרשות זאת לעצמם.

בהשוואה בין השכונות בולטת לטובה שכונה אחת - עכו מזרח: רוב תושביה הביעו רצון וכוונה להמשיך לגור בה. גם בנווה ישראל ובגבעת אולגה מצאנו שיעורים גבוהים של מתכוונים להישאר, אך רבים מאלה (בעיקר, בנווה ישראל) היו מעדיפים לעזוב והישארותם משקפת בחלקה חוסר ברירה אחרת. בולטת לרעה גם כן שכונה אחת - נווה אליעזר שבתל אביב: אמנם רק 10% אמרו שהם בטוחים שיעזבו, אך 55% בטוחים שהיו רוצים לעזבה.

ניתוח רגרסיה מרובה של הרצון לעזוב את השכונה הראה, שמשפיעים עליו באופן ישיר ומובהק כמעט אותם משתנים, המשפיעים על שביעות רצון מן השכונה, בעיקר: העמדה כלפי גידול ילדים ותחושת שיפור בנושא זה, היחסים עם השכנים, שביעות רצון מתפקוד המשטרה ותרומת הפרוייקט לשיפורים פיזיים. עניין רב יותר מצאנו בניתוח הרגרסיה המרובה של הכוונה להישאר בשכונה, משום שהכוונה (ולא הרצון) היא הנותנת אינדקציה טובה ביחס לעתיד להתרחש בשכונה.

טבלה 9.22: ניתוח רגרסיה מרובה של הכוונה להישאר בשכונה או לעזובה

F*	β	משתנים בלתי תלויים
36.2	.17	ש"ר מגידול ילדים בשכונה
64.7	.19	גיל המרואין
32.3	.14	ש"ר מן הדירה
28.7	.15	ש"ר כוללת מן השכונה
9.8	.08	תחושת שיפור בגידול ילדים
5.9	.06	הנאה משיפורים פיזיים שמימן פרוייקט השיקום
$R^2 = .19$	$(R^2 = .19)$	$F = 57.9$ $P \leq .001$

* $P \leq .05$

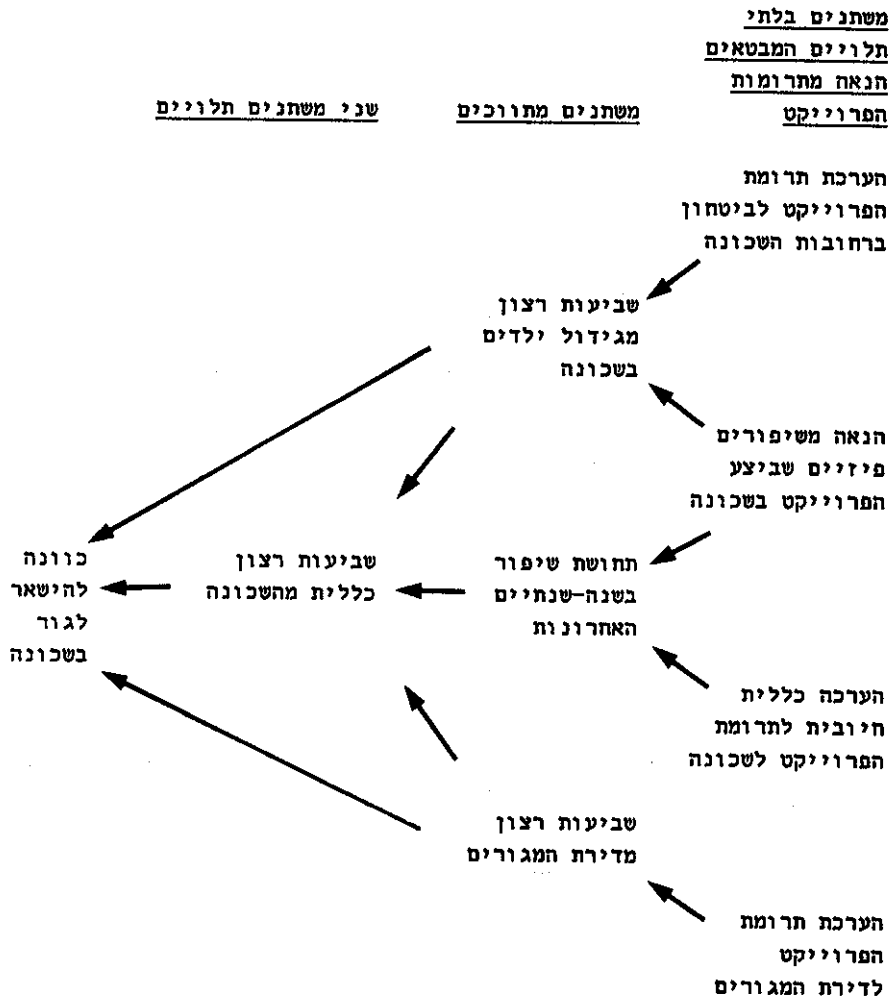
לנוכח הרשימה הארוכה של משתנים בלתי תלויים שנכללו בניתוח הרגרסיה, איננו יכולים להסביר את השיעור הנמוך מאוד של שונות מוסברת בניתוח המובא לעיל. אולם מכיוון שמטרת הניתוח אינה ניבוי אלא הסבר, יש עניין רב בתוצאותיו כפי שהן. על-פי טבלה 6.1.6.5ג', כוונתו של אדם להישאר בשכונה או לעזבה תלויה בראש ובראשונה בשביעות רצונו ממנה כמקום לגידול ילדים ובתחושת שיפור בתחום זה. משפיע מאוד גם הגיל (שהוא אינדיקציה לשלב במחזור החיים): כצפוי, המבוגרים יציבים יותר בשכונה. השפעה ישירה ומובהקת על כוונת הישארות בשכונה יש גם לשביעות רצון כללית מן השכונה ולשביעות רצון מן הדירה. הגורם היחידי הקשור בפרוייקט ומשפיע ישירות על הכוונה להישאר בשכונה (מתוך 14 משתנים הקשורים בפרוייקט שנכללו בהרצת המחשב של ניתוח הרגרסיה) הוא הנאה שנהנה המרואיין משיפורים פיזיים (גינון, סלילת רחובות, תאורה) שגרם הפרוייקט בשכונה.

ס י כ ו ס

ניתוח עמדות התושבים כלפי שכונתם על-פי סקר משקי הבית (1983) מורה, שבניגוד לצפוי, חלק ניכר מן התושבים (57%) הביעו שביעת רצון כללית מן השכונה. בדומה לכך, מצאנו שיעור גבוה של תושבים (59%), המתכוונים להמשיך לגור בשכונה ובטוחים לחלוטין שיעשו זאת, ועוד 17% החושבים שימשיכו לגור בה.

השאלה המרכזית ששאלנו היא באיזו מידה השפיע פרוייקט השיקום על שביעות הרצון מן השכונה ועל הכוונה להמשיך להתגורר בה.

ניתוחי רגרסיה מרובה הורו, ששביעות הרצון הכללית מן השכונה מושפעת ישירות בעיקר מהתייחסות לגידול ילדים בשכונה, מתחושה של שיפור במצב הכללי של השכונה בשנה-שנתיים האחרונות ומשביעות רצון מן הדירה. בניתוח נכללו 14 משתנים, המבטאים הנאה של המרואיין מתכניות פיזיות ומתכניות חברתיות של פרוייקט השיקום והערכות שלו ביחס לתרומת הפרוייקט לתחומי חיים שונים בשכונה. אך התוצאות הראו ששביעות הרצון אינה מושפעת ישירות ממשתנים אלה (רק משתנה אחד - תרומת הפרוייקט לביטחון ברחובות השכונה - נמצא משפיע באופן ישיר ומובהק), אלא נמצאה השפעה עקיפה של 4 מתוך 14 המשתנים הנ"ל, הקשורים בפרוייקט השיקום, כמתואר בתרשים הבא.



התרשים אינו מדייק במסירת הקשרים שנמצאו, אלא מבטא את הממצא המרכזי ביחס להשפעת פרוייקט השיקום על שביעות רצון מן השכונה וכוונה להישאר לגור בה: לא נמצאו קשרים ישירים, אך נראה שקיימת השפעה עקיפה משמעותית של הפרוייקט (באמצעות משתנים מתווכים) על הגדלת שיעור המרוצים משכונתם והגדלת מספר המתכוונים להמשיך לגור בה בעתיד הנראה לעין.

דימוי השכונה

דימוי השכונות בעיני תושביהן

רק שאלה אחת בשאלון ששימש את סקר משקי הבית התייחסה באופן ישיר לדימוי סטטוס השכונה בעיני תושביה: "כאשר את/ה פוגש/ת אדם ומוסר/ת לו את כתובתך האם את/ה מרגיש/ה שהערכה שלך בעיניו עולה או יורדת עם הצגת הכתובת?"

טבלה 9.23: גאווה במסירת כתובת בשכונה, לפי שכונות (אחוזים)

ציון ממוצע	הערכת האחר אותי יורדת	הערכה האחר אינה משתנה	הערכת האחר אותי עולה	סה"כ	
2.68	23	70	7	100	כנען (צפת)
3.60	9	52	39	100	עכו-מזרח
2.54	28	67	5	100	ג. הרקפות (ק. אתא)
2.42	31	67	2	100	אור עקיבא
2.35	38	54	7	100	ג. אולגה (חדרה)
2.48	36	59	5	100	נ. ישראל (הרצ.)
2.52	35	54	11	100	התקווה (ת"א)
2.16	44	54	2	100	נ. אליעזר (ת"א)
2.56	30	62	8	100	ע. גנים (י-ם)
2.92	21	62	17	100	נתיבות
2.64	29	60	11	100	סה"כ (מ = 1717)

1 החישוב עפ"י חיבור מכמלת "הערכה עולה" ב-5, "אינה משתנה" ב-3 ו"יורדת" ב-1 וחלוקתה סכום ב-100.

מימצאי הטבלה מורים בבהירות שרק בשכונה אחת - עכו מזרח - יש אחוז גבוה למדי של תושבים הסבורים שלשכונתם דימוי חיובי ואחוז קטן מאוד של סבורים שדימוייה שלילי. ההפרש בין עכו מזרח לבין כל האחרות - גדול.

נתיבות - העיירה בעלת הצביון הדתי המיוחד - קיבלה את ציון הדימוי השני בגובהו. אחריה קיים מקבץ של שבע שכונות, שציוניהן הממוצעים קרובים: 2.68-2.35. אחרונה מכולן - נווה אליעזר, שבה 44% מן המרואיינים סבורים שכתובתם גורמת לפחיתות כבוד.

מבחינת מחקר ההערכה, השאלה המעניינת היא האם פרוייקט השיקום גרם לשינוי במידת הגאווה או הבושה של תושב השכונה בהצגת כתובתו בפני אדם זר. נתוני סקר משקי הבית לא איפשרו מזידת השפעה, אך נתנו הזדמנות לבחון את הקשר בין מידת הגאווה במסירת כתובת שכונתית לבין היות האדם נהנה מפרוייקט השיקום.

מבחינת קורלציות נתנו תוצאות נמוכות בלבד (0.01-0.09) אי לכך, ערכנו טבלאות קריבות (contingency tables) ובחנו אם יש הבדל במידת הגאווה בין אלה שסבורים שהפרוייקט תרם הרבה לשכונה לבין אלה שאינם סבורים כך, ובין מי שנהנו מפעילויות הפרוייקט למי שלא נהנו מהן.

טבלה 9.24: גאווה במסירת כתובת בשכונה, לפי הנאה מפעילות פרוייקט

השיקום

גאווה במסירת כתובת	
*	הערכה חיובית כוללת של הפרוייקט
*	הנאה בתחום הדיור האישי
*	הנאה משיפורים פיזיים כלליים
-	הנאה בתחומים חברתיים
*	הנאה לפחות מתחום אחד משלושת הנ"ל
-	פעילות בפרוייקט

* במבחן χ^2 נמצא הבדל מובהק ($\alpha = .05$) בין מרואיינים שהעידו על עצמם שנהנו מפעילות הפרוייקט בתחום הנדון לבין אלה שטענו שלא נהנו ממנה.

הטבלה מורה, כי נמצאו הבדלים מובהקים בארבע מתוך שש הבדיקות שבצענו, ופירושם, כי מי שמעריך חיובית את הפרוייקט ומי שנהנה ממנו בתחומי הדיור האישי והשיפורים הפיזיים הכלליים, גאה יותר בשכונתו ממי שאינו מעריך חיובית ושלא נהנה. מכאן סביר להסיק, שלפרוייקט השיקום היתה השפעת על מידת הגאווה של התושבים בשכונתם, אם כי השפעה פחות בולטת משציפינו למצוא.

השתנות דימוי השכונות

ב של חשיבות הנושא של השתנות דימוי השכונות בתקופת פעילותו של הפרוייקט, אשר היו שבקשו לראות בו אינדיקטור כולל להערכת הצלחתו של הפרוייקט, לא הסתפקו במימצאי סקר משקי הבית, אלא בנינו שאלון חצי-מבונה לתשואל אינפורמנטים מהימנים. בכל שכונה רואיינו 6-12 אינפורמנטים, שביניהם נמנו: ראש העיר או המועצה המקומית, מנהל מחלקת השיכון בעירייה ו/או מועצת הפועלים, מנהל אגף ההנדסה בעירייה, נציג הקהילה המאמצת, מנהל החברה הסוכנותית למוסדות חינוך, מנהל תוכנית הרווחה המקומית, מנהל המתנ"ס, מנהל בתי ספר, יועצי תכנון לפרוייקט, מנהלי הפרוייקט, עובדים סוציאליים, עובדים קהילתיים ותושבים פעילים בצוות ההיגוי.

סיכום עיקרי הדברים שהשמיעו האינפורמנטים המקומיים ביחס להשתנות דימוי השכונה בתקופת הפרוייקט מובא בטבלה 6.1.7.2. על-פי המוצג בטבלה, יש לחלק את תשע שכונות המחקר (חסר מידע מן העשירית - כנען) לחמש קבוצות, מבחינת דימויין בעיני תושביהן:

1. שכונות שחל בהן שינוי בולט לטובה בדימוי העצמי השכונתי: עכו מזרח ונווה ישראל.
2. שכונות שחל בהן שינוי קל לטובה בדימוי העצמי השכונתי: גבעת אולגה ונווה אליעזר.
3. שכונות שחל בהן שינוי קל מאוד לטובה בדימוי העצמי השכונתי: גבעת הרקפות, אור עקיבא ושכונת התקווה.
4. שכונות שבהן לא חל שינוי בדימוי העצמי השכונתי: נתיבות.
5. שכונה שחל בה שינוי קל לרעה בדימוי העצמי השכונתי: עיר גנים.

בעיני רוב תושבי הערים שבהן נמצאות שכונות המצוקה לא השתנה הדימוי השלילי של שכונות המצוקה. במידה שחל שינוי לטובה בדימוי בקרב אזרחים שמחוץ לשכונות, הרי אלה תושבים בטסטוס חברתי-כלכלי נמוך, דומה לזה הרווח בשכונות שבמסגרת הפרוייקט, שחלק מהם רואה כעת את השכונות הללו כמקום מגורים מועדף.

תוצאות אלה עשויות להיחשב כמאכזבות ביותר עבור מי שראו בשיפור הדימוי השכונתי מטרה מרכזית, שאליה מכוון פרויקט שיקום השכונות. השאלה שמעוררים ממצאים אלה היא, כיצד ייתכן שהשינויים הרבים שחולל הפרוייקט בשכונות, שתועדו במירוט בפרקים הקודמים, לא השפיעו לטובה באופן בולט הרבה יותר על דימוי השכונות בעיני תושביהן ובעיני תושבים אחרים בסביבתן. התשובה מצויה במחקרים

טבלה 9.25: השתנות דימוי השכונות בעיני תושביהן ובעיני תושבים אחרים

השתנות דימוי בעיני תושבי השכונה	השתנות דימוי בעיני תושבים אחרים בעיר, או בסביבתה	הדימוי בעבר	
אין מידע		נמוך	כנען (צפח)
חל שינוי לטובה, אולי גדול, רק חלקו בזכות הפרוייקט.	שינוי קל לטובה, בעיקר בקרב תושבים לשעבר של עכו מזרח, שכיום נוטים לחזור אליה.	לא כ"כ נמוך	עכו מזרח
שינוי קל לטובה בזכות הפרוייקט. הפרוייקט יצר זהות שכונתית, (בין גבעות א' ו-ב') שלא היתה קודם לכן.	נסיגה בשל מליטנטיות שהוציאה שם רע ופרסו-מיים שליליים בעיתונות המקומית.	נמוך	ג. הרקפות (ק.אתא)
הדיעות נחלקו בין לא חל שינוי בדימוי לבין שינוי קל לטובה בזכות הפרוייקט.	הדימוי בעיני תושבי חדרה והסביבה נשאר שלילי כשהיה.	נמוך	אור עקיבא
רוב מכריע גרס שחל שינוי קל לטובה, שיוחס לפרוייקט.	הדיעות נחלקו בין שינוי קל לטובה בזכות פעילות הפרוייקט לבין אי שינוי.	נמוך	ג. אולגה (חדרה)
תמימות דיעים שחל שינוי בולט לטובה, שכולו יוחס לפרוייקט.	שיפור בעיני תושבים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ואי שינוי בעיני אחרים.	נמוך	נ. ישראל (הרצליה)
שינוי לטובה בעיני הפעילים בפרוייקט, אי-שינוי בעיני רוב התושבים.	ייתכן שחל שינוי קל לטובה בעיני בני שכונות קרובות, אך לא בעיני כלל תושבי העיר.	נמוך מאוד	התקווה (תל אביב)
הרוב סברו שחל שינוי לטובה בזכות פעילות הפרוייקט.	בשל היותה מרכז לצרי-כת שירותים, השתנה לטובה הדימוי בעיני בני שכונות קרובות, אך לא בעיני אחרים בעיר.	נמוך מאוד	נ. אליעזר (תל אביב)
חלה ירידה בדימוי; בעבר לא נחשבה כגרועה במיוחד וכיום ידועה כשכונת שיקום בעייתית סובלים במיוחד מהירי-דה תושבי האיזורים "הטובים יותר".	מי שהכיר בעבר-אין שינוי בעיניו; מי שלא הכיר - יודע כיום שהשכונה בעייתית.	חלק נמוך וחלק לא כ"כ נמוך	עיר גנים (ירושלים)
לא חל שינוי. בעיני רבים (בעיקר הדתיים) היה ונשאר דימוי חיובי; החילוניים סבורים שהיה ונשאר שלילי.	אין שינוי בעיני תושבי באר-שבע ועיירות קרובות אחרות	לא כ"כ נמוך	נתיבות

המעידים על כך, שסטטוס שכונה נקבע בראש ובראשונה על-פי הסטטוס החברתי-כלכלי של המתגוררים בה. אי לכך, מתכנני פרויקט שאימץ את העיקרון של עי פינוי אוכלוסיה והחלפתה באחרת ממעמד גבוה יותר, אמורים היו לדעת מראש שלא יהא בכוחו לשנות שינוי משמעותי את סטטוס השכונה. שינוי לטובה בתנאי המגורים וברמת השירותים החברתיים יכול להקטין את הפער בתנאי החיים בין השכונה המטפלת לשכונות אחרות, אך כל זמן שמתגוררת בה אוכלוסיה רבה מן המעמד הנמוך, היא לא תשנה את מיקומה בטולם החברתי. מחקרנו חוזר ומאשר דברים אלה.

לסיזום נציין, שכוחות השוק עשויים במשך הזמן לגרום לשינוי באוכלוסיה עקב השיפורים שהוכנסו בשכונה, אך זאת רק בתנאי שבאותה סביבה יש אזורי מגורים אחרים, שבהם מתגוררים בני המעמד הנמוך ובהם לא היה שיפור ברמת השירותים. כדי לדעת אם פרויקט השיקום הניע תהליך ארוך טווח מעין זה צריך יהיה לעקוב לאורך זמן אחרי הרכב האוכלוסיה בשכונות הפרויקט, בהשוואה לשכונות ביקורת.¹

¹ חלק מהצעה זו מיושם לאחרונה (1989) במחקר, המבוצע בידי המחברת ועמיתה מירה ברון ואורי בן-ציון, בתמיכת קרן פורד ומוסד ש. נאמן.

נספח לפרק 9

שביעות רצון מן השכונה ושירותיה ומתרומת הפרוייקט להם, לפי שכונות

כ נ ע ן (צפת)

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.12	0.23	4.44	5	18	77	100	יחסים עם השכנים
0.04	0.09	4.48	8	10	82	100	הרגשת בטחון ברחוב
0.20	0.32	2.96	37	28	35	100	רמת תחבורה ציבורית
0.16	0.36	3.22	28	33	39	100	ש"ר מן הדירה
0.35	0.51	3.62	18	33	49	100	רמת החינוך בשכונה
0.21	0.20	3.06	35	27	38	100	רמת שירותי הבריאות
0.29	0.47	3.20	31	28	41	100	ש"ר מן הבנין
0.18	0.34	2.66	43	31	26	100	רמת שירותי התרבות
0.28	0.35	2.64	49	20	31	100	ש"ר מן החצר
0.14	0.18	4.40	7	16	77	100	תפקוד המשטרה

¹ חישוב הממוצע ע"י הפכלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.

² ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.09	0.31	2	98	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.16	0.35	42	58	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
0.12	0.18	47	53	100	לבריאות
0.15	0.16	87	13	100	לתחבורה
0.27	0.24	60	40	100	לרמת הבטחון
0.02	0.23	89	11	100	למצב הדירה
0.03	0.14	73	27	100	למצב הבנין
0.03	0.10	72	28	100	לרמת התרבות
0.24	0.47	26	74	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.15	0.40	3.34	7	69	24	100	המצב הכללי בשכונה
0.28	0.22	3.24	8	72	20	100	גידול ילדים בשכונה
0.29	0.12	4.26	3	31	66	100	ערך דירת המגורים
0:09	0.19	1.76	9	76	16	100	רמת שירותי התרבות
0.19	0.28	3.36	6	70	24	100	רמת שירותי החינוך
0.09	0.08	3.02	20	59	21	100	רמת שירותי הבריאות
-0.18	-0.20	3.30	0	85	15	100	פעילות המתחנ"ס
-0.004	0.13	3.16	3	86	11	100	הרגשת בטחון בשכונה

¹ חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

ע כ ו מ ז ר ח

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.28	0.33	4.74	3	7	90	100	יחסים עם השכנים
0.14	0.14	4.50	9	7	84	100	הרגשת בטחון ברחוב
-0.05	0.12	2.40	55	20	25	100	רמת תחבורה ציבורית
0.02	0.15	3.54	22	29	49	100	ש"ר מן הדירה
0.32	0.19	3.50	17	41	42	100	רמת החינוך בשכונה
-0.09	0.05	3.10	35	25	40	100	רמת שירותי הבריאות
0.09	0.31	3.48	22	32	46	100	ש"ר מן הבנין
-0.005	0.16	2.75	31	53	17	100	רמת שירותי התרבות
0.13	0.20	2.44	53	22	25	100	ש"ר מן החצר
0.07	0.29	3.76	17	28	55	100	תפקוד המשטרה

¹ חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.

² ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.21	0.24	1	99	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.01	0.10	72	28	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
0.10	0.09	82	18	100	לבריאות
0.05	0.09	92	8	100	לתחבורה
0.07	0.05	78	22	100	לרמת הבטחון
0.14	-0.11	73	27	100	למצב הדירה
0.11	0.06	81	19	100	למצב הבנין
-0.02	0.17	82	18	100	לרמת התרבות
0.15	0.22	26	74	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	תמורה אינו שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.13	0.26	3.12	17	60	23	100	המצב הכללי בשכונה
0.44	0.17	3.36	16	50	34	100	גידול ילדים בשכונה
0.13	0.24	4.76	1	10	89	100	ערך דירת המגורים
-0.003	0.09	2.94	16	71	13	100	רמת שירותי התרבות
0.20	0.19	3.16	14	64	22	100	רמת שירותי החינוך
-0.09	-0.02	2.78	26	59	15	100	רמת שירותי הבריאות
0.09	0.13	2.12	44	56	0	100	פעילות המתנ"ס
0.15	0.21	3.08	10	76	14	100	הרגשת בטחון בשכונה

¹ חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

ג בע ת ה ר ק פ ו ת (קרית אתא)

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.27	0.27	4.22	9	21	70	100	יחסים עם השכנים
0.27	0.30	4.24	12	14	74	100	הרגשת בטחון ברחוב
0.006	0.02	3.62	21	27	52	100	רמת תחבורה ציבורית
0.11	0.38	4.00	13	24	63	100	ש"ר מן הדירה
0.43	0.49	3.36	19	44	37	100	רמת החינוך בשכונה
0.11	0.12	4.20	12	16	72	100	רמת שירותי הבריאות
0.24	0.38	3.00	37	26	37	100	ש"ר מן הבנין
0.02	0.18	2.86	39	29	32	100	רמת שירותי התרבות
0.22	0.30	2.22	61	17	22	100	ש"ר מן החצר
0.26	0.20	4.32	7	20	73	100	תפקוד המשטרה

1 הישוב הממוצע ע"י הכפלה ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.
2 ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.25	0.33	1	99	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.19	0.36	45	55	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
-0.06	0.17	62	38	100	לבריאות
-0.03	0.09	71	29	100	לתחבורה
0.07	0.26	70	30	100	לרמת הבטחון
-0.06	0.17	74	26	100	למצב הדירה
-0.01	0.27	74	26	100	למצב הבנין
-0.11	0.11	53	47	100	לרמת התרבות
0.14	0.33	39	61	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.12	0.47	9.29	16	51	32	100	המצב הכללי בשכונה
0.08	0.12	3.40	15	50	35	100	גידול ילדים בשכונה
0.18	0.28	4.40	4	22	74	100	ערך דירת המגורים
-0.016	0.22	3.50	10	55	35	100	רמת שירותי התרבות
0.20	0.31	3.19	15	58	26	100	רמת שירותי החינוך
0.04	0.06	3.44	9	60	31	100	רמת שירותי הבריאות
-	-	5.00	0	0	100	100	פעילות המתנ"ס
0.05	0.23	3.16	13	66	21	100	הרגשת בטחון בשכונה

1 הישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

א ו ר ע ק י ב א

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.30	0.32	4.60	3	14	83	100	יחסים עם השכנים
0.16	0.30	4.29	12	9	78	100	הרגשת בטחון ברחוב
-0.07	0.08	4.24	9	20	71	100	רמת תחבורה ציבורית
0.10	0.17	3.68	19	28	53	100	ש"ר מן הדירה
0.35	0.52	3.58	12	47	41	100	רמת החינוך בשכונה
-0.007	0.15	3.10	30	35	35	100	רמת שירותי הבריאות
0.16	0.43	3.84	14	30	56	100	ש"ר מן הבנין
0.23	0.44	3.40	23	34	43	100	רמת שירותי התרבות
0.18	0.45	3.00	37	26	37	100	ש"ר מן החצר
0.08	0.12	4.22	8	23	69	100	תפקוד המשטרה

¹ חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.
² ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.15	0.26	3	97	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
-0.12	0.05	53	47	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
-0.17	0.01	68	32	100	לבריאות
-0.20	-0.07	70	30	100	לחחבורה
0.07	0.19	61	39	100	לרמת הבטחון
0.01	0.12	74	26	100	למצב הדירה
-0.08	0.24	58	42	100	למצב הבנין
-0.06	0.21	58	42	100	לרמת התרבות
0.02	0.19	15	85	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.31	0.48	2.37	17	39	44	100	המצב הכללי בשכונה
0.31	0.25	3.26	21	45	34	100	גידול ילדים בשכונה
0.07	0.09	4.60	4	12	84	100	ערך דירת המגורים
0.16	0.30	3.30	15	55	30	100	רמת שירותי התרבות
0.29	0.29	3.30	13	59	28	100	רמת שירותי החינוך
0.06	0.11	2.58	34	53	13	100	רמת שירותי הבריאות
-0.03	-0.02	1.00	100	0	0	100	פעילות המתנ"ס
0.07	0.17	3.08	13	70	17	100	הרגשת בטחון בשכונה

¹ חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

ג בע ת א ו ל ג ה (חדרה)

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית
מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר ² מהשכונה	ציון ממוצע ³	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.27	0.27	4.72	2	10	88	100	יחסים עם השכנים
0.10	0.09	4.70	3	9	88	100	הרגשת בטחון ברחוב
0.18	0.12	4.92	0	4	96	100	רמת תחבורה ציבורית
0.11	0.25	3.96	11	30	59	100	ש"ר מן הדירה
0.40	0.26	3.76	7	48	45	100	רמת החינוך בשכונה
-0.06	0.04	3.72	15	34	51	100	רמת שירותי הבריאות
0.22	0.23	3.92	13	28	59	100	ש"ר מן הבנין
0.18	0.32	3.52	16	42	42	100	רמת שירותי התרבות
0.30	0.33	3.46	29	19	52	100	ש"ר מן החצר
0.24	0.36	4.40	4	22	74	100	הפקוד המשטרה

¹ חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור
המכפלות וחלוקתן ב-100.
² ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.04	0.24	0	100	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.02	0.12	21	79	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
0.08	0.07	52	48	100	לבריאות
0.17	0.12	80	20	100	לתחבורה
0.08	0.17	73	27	100	לרמת הבטחון
0.18	0.15	65	35	100	למצב הדירה
0.18	0.12	83	17	100	למצב הבנין
0.13	0.27	25	75	100	לרמת התרבות
0.16	0.27	9	91	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ³	תמורה לרעה	תמורה אינ שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.26	0.58	3.68	15	36	49	100	המצב הכללי בשכונה
0.21	0.18	3.78	12	37	51	100	גידול ילדים בשכונה
0.11	0.21	4.82	0	9	91	100	ערך דירת המגורים
0.14	0.24	3.44	16	46	38	100	רמת שירותי התרבות
0.20	0.15	3.86	6	45	49	100	רמת שירותי החינוך
-0.06	0.06	2.82	23	63	14	100	רמת שירותי הבריאות
-	-	1.00	100	0	0	100	פעילות המתנ"ס
0.13	0.04	3.26	5	77	18	100	הרגשת בטחון בשכונה

¹ חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

ש כ ו נ ת ה ת ק ו ר ה (תל אביב)

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר ² מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.22	0.32	4.54	5	13	82	100	יחסים עם השכנים
0.24	0.39	3.92	21	12	67	100	הרגשת בטחון ברחוב
0.11	0.12	4.20	13	14	73	100	רמת תחבורה ציבורית
0.15	0.29	3.04	33	32	35	100	ש"ר מן חדירה
0.30	0.25	3.22	25	39	36	100	רמת החינוך בשכונה
-0.04	0.07	3.62	21	27	52	100	רמת שירותי הבריאות
0.19	0.25	3.42	24	31	45	100	ש"ר מן הבנין
0.24	0.23	4.16	9	24	67	100	רמת שירותי התרבות
0.23	0.34	3.17	35	19	45	100	ש"ר מן החצר
0.08	0.12	3.90	16	23	61	100	תפקוד המשטרה

¹ חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.

² ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.11	0.32	4	95	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.13	0.31	39	61	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
0.15	0.17	47	53	100	לבריאות
-0.08	0.03	68	32	100	לתחבורה
0.21	0.27	69	31	100	לרמת הבטחון
-0.001	0.10	86	14	100	למצב חדירה
-0.01	0.11	83	17	100	למצב הבנין
0.12	0.27	32	68	100	לרמת התרבות
0.14	0.28	10	90	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.27	0.49	3.64	18	32	50	100	המצב הכללי בשכונה
0.14	0.23	3.06	31	35	34	100	גידול ילדים בשכונה
0.22	0.27	3.96	8	36	56	100	ערך דירת המגורים
0.09	0.24	4.22	2	35	63	100	רמת שירותי התרבות
0.06	0.28	3.34	17	49	34	100	רמת שירותי החינוך
-0.07	0.11	3.08	23	50	27	100	רמת שירותי הבריאות
-	-	-	-	-	-	100	פעילות המתנ"ס
0.16	0.32	2.96	20	62	18	100	הרגשת בטחון בשכונה

¹ חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

נ ו ו ה א ל י ע ז ר (תל אביב)

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.25	0.31	4.26	7	23	70	100	יחסים עם השכנים
0.13	0.26	3.93	21	14	66	100	הרגשת בטחון ברחוב
0.09	0.28	4.32	10	14	76	100	רמת תחבורה ציבורית
0.24	0.34	3.80	17	26	57	100	ש"ר מן הדירה
0.32	0.41	3.36	21	40	39	100	רמת החינוך בשכונה
0.22	0.19	3.36	29	24	47	100	רמת שירותי הבריאות
0.21	0.34	3.55	22	26	51	100	ש"ר מן הבנין
0.08	0.35	4.18	12	17	71	100	רמת שירותי התרבות
0.16	0.26	2.73	45	21	33	100	ש"ר מן החצר
0.15	0.29	3.91	15	22	62	100	תפקוד המשטרה

¹ חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.
² ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
-0.05	0.18	1	99	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.04	0.18	45	55	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
0.20	0.17	70	30	100	לבריאות
0.08	0.13	73	27	100	לתחבורה
-0.03	0.14	80	20	100	לרמת הבטחון
-0.01	0.07	74	26	100	למצב הדירה
0.001	-0.06	32	68	100	למצב הבנין
-0.11	0.13	37	63	100	לרמת התרבות
-0.11	0.08	26	74	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	אינן שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.07	0.51	3.78	11	39	50	100	המצב הכללי בשכונה
0.16	0.30	3.38	19	43	38	100	גידול ילדים בשכונה
0.03	0.20	4.52	3	18	79	100	ערך דירת המגורים
-0.12	0.22	4.38	1	29	70	100	רמת שירותי התרבות
0.13	0.28	3.59	12	49	40	100	רמת שירותי החינוך
0.19	0.19	2.83	29	48	22	100	רמת שירותי הבריאות
-	-	5.00	0	0	100	100	פעילות המתנ"ס
0.22	0.23	3.02	17	65	18	100	הרגשת בטחון בשכונה

¹ חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

ע י ר ג נ י ם (ירושלים)

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.47	0.42	4.44	3	22	75	100	יחסים עם השכנים
0.25	0.33	4.46	9	9	82	100	הרגשת בטחון ברחוב
0.03	0.02	3.68	23	20	57	100	רמת החבורה ציבורית
0.17	0.30	3.44	24	30	46	100	ש"ר מן הדירה
0.04	0.09	3.58	17	37	46	100	רמת החינוך בשכונה
-0.05	0.06	4.34	8	17	75	100	רמת שירותי הבריאות
0.30	0.45	3.60	23	24	53	100	ש"ר מן הבנין
0.03	0.20	4.22	8	23	69	100	רמת שירותי התרבות
0.33	0.32	2.48	52	22	26	100	ש"ר מן החצר
0.17	0.16	4.58	5	11	84	100	תפקוד המשטרה

1 חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.
 2 ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
0.18	0.32	4	96	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.08	0.27	22	78	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
0.07	0.09	27	73	100	לבריאות
0.18	0.12	55	45	100	לחבורה
0.03	0.12	63	37	100	לרמת הבטחון
0.11	0.16	67	33	100	למצב הדירה
0.03	0.22	42	58	100	למצב הבנין
0.001	0.10	35	65	100	לרמת התרבות
0.18	0.26	14	86	100	למראה הסביבתי

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.07	0.39	3.72	11	42	47	100	המצב הכללי בשכונה
0.10	0.18	3.36	16	50	34	100	גידול ילדים בשכונה
0.16	0.18	4.23	8	20	71	100	ערך דירת המגורים
-0.23	0.06	4.04	3	42	55	100	רמת שירותי התרבות
0.15	0.19	3.56	8	56	36	100	רמת שירותי החינוך
0.12	0.13	3.51	11	55	35	100	רמת שירותי הבריאות
-0.09	-0.01	1.00	100	0	0	100	פעילות המתנס"ס
0.15	0.14	3.24	8	72	20	100	הרגשת בטחון בשכונה

1 חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

נ ת י ב ו ת

טבלה א: שביעות רצון מתחומי חיים שונים בשכונה וקשריה עם שביעות רצון כללית מן השכונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	כלל לא מרוצה	לא כ"כ מרוצה	מרוצה מאוד או מרוצה	סה"כ	
0.28	0.42	4.74	3	7	90	100	יחסים עם השכנים
-0.04	0.07	4.60	7	6	87	100	הרגשת בטחון ברחוב
-0.07	-0.09	2.94	42	19	39	100	רמת התבורה ציבורית
0.12	0.23	3.90	14	27	59	100	ש"ר מן חדירה
0.19	0.28	3.80	17	26	57	100	רמת החינוך בשכונה
0.14	0.09	3.22	26	37	37	100	רמת שירותי הבריאות
0.26	0.15	3.34	27	29	44	100	ש"ר מן הבנין
0.15	0.21	3.14	33	27	40	100	רמת שירותי התרבות
0.04	0.07	2.82	43	23	34	100	ש"ר מן החצר
0.01	0.16	3.50	25	25	50	100	תפקוד המשטרה

1 חישוב הממוצע ע"י הכפלת ש"ר גבוהה ב-5, בינונית ב-3, נמוכה ב-1, חיבור המכפלות וחלוקתן ב-100.
2 ש"ר - שביעות רצון

טבלה ב: הערכת תרומת הפרוייקט לשכונה ולשירותיה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	כלל לא תרם	תרם	סה"כ	
-0.02	0.10	2	98	100	סה"כ תרומת הפרוייקט
0.23	0.12	54	46	100	תרומת הפרוייקט לחינוך
-0.10	-0.06	33	67	100	לבריאות
-0.20	0.01	82	18	100	לתחבורה
0.05	0.06	84	16	100	לרמת הבטחון
0.01	0.22	79	21	100	למצב חדירה
-0.17	0.10	82	18	100	למצב הבנין
0.09	0.31	67	33	100	לרמת התרבות
0.09	0.14	30	69	100	למראה הסביבה

טבלה ג: הערכת התמורה שחלה בשכונה בשנה האחרונה (אחוזים ומתאמי פירסון)

מתאם עם ש"ר מגידול ילדים בשכונה	מתאם עם ש"ר מהשכונה	ציון ממוצע ¹	תמורה לרעה	אין שינוי	תמורה לטובה	סה"כ	
0.12	0.27	3.58	10	51	39	100	המצב הכללי בשכונה
0.13	0.03	3.78	12	37	51	100	גידול ילדים בשכונה
0.09	0.19	4.81	1	5	93	100	ערך דירת המגורים
0.14	0.17	3.23	15	56	28	100	רמת שירותי התרבות
0.09	0.25	3.78	10	41	49	100	רמת שירותי החינוך
0.11	0.11	3.26	27	33	40	100	רמת שירותי הבריאות
-0.17	-0.13	5.00	0	0	100	100	פעילות המתנסים
-0.05	0.03	3.22	9	71	20	100	הרגשת בטחון בשכונה

1 חישוב דומה לנזכר בהערה 1 בטבלה א'

פרק עשירי

תמורות בלתי מתוכננות (תב"מ)

הגדרנו תמורות בלתי מתוכננות כשינויים בתוך השכונה ובמערכות הקשורות עמה, שפרוייקט השיקום לא פעל במישרין כדי לגרום להם, ובכל זאת סביר ליחס אותם לקיומו של הפרוייקט, לרעיונות שהפיץ ולדרכי ארגונו.

הדיווח בפרק שלהלן מבוסס על מידע שאספו חוקרי עשר שכונות המחקר. כל אחד מהם השיב על שאלון מפורט בנושא הנדון, בהסתמך על הידע האישי שצבר בתקופה של עבודת השדה ועל שיחות מפורטות שקיים עם עובדי פרויקט השיקום, עם אנשי מוסדות עירוניים הקשורים לעבודת השיקום בשכונה ועם תושבים פעילים בשכונה.

תב"מ כלכליות בשכונות

באף אחת מן השכונות לא נמצאו תמורות כלכליות בלתי מתוכננות משמעותיות.

מרבית המרכזים המסחריים בשכונות נשארו במצב ירוד. חלק מן החנויות סגורות ואחרות מחוות מטרד תברואתי. בגבעת הרקפות ובנווה ישראל לא עלחו המאמצים של פעילי הפרוייקט למצוא יזמים, שישקיעו בבניית מרכז מסחרי. רק מעט מאוד עסקים פרטיים נפתחו בשכונות, כמו, למשל, מסעדות אחדות בשכונת התקווה ובנקים בנתיבות. בדרך כלל, אין ליחס את פתיחת עסקים חדשים אלה להשפעת פרויקט השיקום, זולת המשרד לתיווך דירות, שנפתח בנתיבות ופתיחתו מיוחסת לעליית הביקוש לדירות, עקב שיפורי הפרוייקט.

לאף אחת מן השכונות לא חדרו קבלנים פרטיים בוני דירות, אם כי בהרצליה התקרבה מאוד הבנייה הפרטית החדשה לנווה ישראל, דבר שקבלנים מנעו ממנו בעבר.

ייתכן שאפשר לזקוף לזכות הפרוייקט קידום תכניות "בנה ביתך" (בניית בתים חד-משפחתיים בטסנדרט גבוה על אדמה פרטית) בשתי עיירות הפיתוח אור עקיבא ונתיבות. תכניות כאלה עומדות להתבצע גם בגבעת אולגה ובשכונת התקווה.

לא חלו שינויים בולטים במחירי קרקעות בשכונות ובסביבתן, אולי מכיוון שכמעט כל הקרקעות בבעלות ציבורית. את העליות במחירי הדירות בחלק מן השכונות ראינו כתמורה מתוכננת, ולכן אין הן מדווחות כאן.

כדי שיחולו תמורות כלכליות חיוביות באזור מצוקה צריכה לחול בו הפיכה של ממש. נראה, שהפיכה כזו לא התחוללה בינתיים בשכונות המחקר, אם כי ייתכן שהתהליך התחיל, ופירותיו יתגלו רק בעוד שנים אחדות. צריך יהיה לחזור ולבדוק נושא זה כעבור שנים מספר.

תב"מ בקשרי השכונה עם שכונות אחרות

עקרונות התכנית לשיקום השכונות ויעדיה, כפי שנוסחו בלשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית במרץ 1981, מתעלמים מן העובדה שהשכונות הן חלקים ממרקם עירוני. במסמך היעדים העצמאי של הסוכנות היהודית (בן-דוד 1981) נזכר פעמים אחדות המונח "אינטגרציה חברתית", אולם רק בהקשר הרחוק של כלל החברה הישראלית ולא בהקשר הקונקרטי של חלקי העיר הקרובים.

התכנון המקומי של פרויקט השיקום התעלם בדרך כלל גם כן מן הסביבה העירונית. אמנם, במקרים ספורים פעל הפרוייקט לשיפור הדרכים המחברות את השכונה לאזורים אחרים בעיר; לצורך זה נסלל והואר השביל בין נווה ישראל לשכנתה היוקרתית נווה אמירים, וייתכן שאפשר לראות כשייכת לכאן גם את שדרת הכניסה לגבעת אולגה, שטופלה בכספי הפרוייקט. אולם כמעט בכל האתרים שנבדקו פסח פרויקט השיקום על הפוטנציאל החשוב למפגש בין-שכונתי במסגרת השירותים החברתיים, בהדגישו בניית שירותים עצמאיים לכל שכונה שבמסגרת הפרוייקט, גם לשכונות קטנות. יתר על כן, פתיחת השירותים השכונתיים בפני בני שכונות שכנות, צעירים ו/או מבוגרים, זכתה בכל מקרה לגינוי כ"בריחת תקציבים".

בחמש מעשר שכונות המחקר לא חרג הביצוע מן התיכנון בנושא הנדון, ועקב כך הודגשו וגברו הבידוד והניכור בין השכונה לסביבתה העירונית. אחת הדוגמאות הבולטות להגברת הסגרגציה היא יצירת מערכת קייטנות קייץ נפרדות לילדי כל אחת משכונות המצוקה, שעד לתקופת הפרוייקט מצאו מקום בקייטנות העירוניות הרגילות, בחברת ילדים מחלקי העיר האחרים. הימנעות כמעט מוחלטת מצריכה משותפת עם שכונות אחרות של שירותים חברתיים מצאנו בגבעת אולגה (שבה גברה הבדלנות בתקופת הפרוייקט והתחזקה התנועה, הקוראת להפרדת השכונה מהעיר והקמת מועצה מקומית נפרדת), בגבעת הרקפות, בעיר גנים, באור עקיבא ובנתבות. בנתבות, שבמשך שנים אחדות שיתפה פעולה עם המועצה האזורית עזתה

ועם המושבים שבתוכה בצריכה משותפת של שירותי המתנ"ס, פסקה תופעת השיתוף לאחר שהחלו להגיע כספי פרויקט השיקום, שאיפשרו לנתיבות להפעיל את המתנ"ס בכוחות עצמה.

בעכו-מזרח התמונה מעורבת: מצד אחד קיימת הקפדה רבה על כך שלתושבים שאינם בשטח השיקום הפיזי לא יגיעו תשומות ותפוקות של הפרוייקט בתחום הפיזי (דיור ותשתית), אך מצד שני התכניות החברתיות פתוחות - לפחות חלקית - בפני בני שכונות אחרות, בעיקר נווה ספיר הסמוכה. ההערכה היא ש-5%-10% מן המשתתפים בתוכניות החברתיות הם בני שכונות אחרות. בתכנית תהילה כמחצית המשתתפות אינן נמנות על תושבות השכונה. הגופים המוסדיים והמקצועיים מעוניינים בשיתוף זה, בעיקר לאור ההשתתפות המעטה בתכניות חברתיות אחדות, אך התושבים נוטים להתנגד לכך, בטענה שהדבר מבוצע "על חשבונם". הובעה התנגדות אפילו לשימוש במחשבי "תואם" שבשכונה, בשעות שילדי השכונה אינם משתמשים בהם.

בארבע השכונות הנותרות קיים שיתוף מוגבר עם שכונות אחרות בצריכת שירותים חברתיים. בעיקר בולטת התופעה בשתי השכונות של תל-אביב. המקרה שלהן מיוחד, כי שלא כביתר השכונות, שתיהן מהוות חלק מרצף עירוני של מגורי תושבים בעלי סטטוס חברתי-כלכלי הומוגני למדי ונמוך ברובו. התפוקות הפיזיות של פרויקט השיקום (דיור ותשתית) מוגבלות לשטחים המוגדרים בתוך השכונות, אך מרבית התפוקות החברתיות פתוחות גם לאחרים. כמעט כל בתי"ס היסודיים שלומדים בהם ילדי שכונת התקווה ונווה אליעזר היו ונשארו משותפים להם ולילדי שכונות שכונות (יוצאי דופן בית-הספר "הירדן" בשכונת התקווה, שתושבי נווה צה"ל סיברו לשלוח את ילדיהם אליו), ומשום כך תפוקות הפרוייקט המופנות לבתי-הספר מופנות ממילא גם לילדים שאינם משתי השכונות. משירותי החברה והקהילה נמסר, כי שיעור הנהנים שאינם תושבי שכונות השיקום נע בין 10% ל-30% בתכניות השונות. בכך נוצר שיתוף בין-שכונתי, אך לא נוצר מפגש עם אוכלוסייה שונה, משום שהאוכלוסייה הסובבת את השכונות דומה בהרכבה החברתי לאוכלוסיית שכונות השיקום.

פעולה חריגה הראויה לציון בהקשר הנדון היא הקמת המרכז לאומנויות ע"ש לי שטרסברג בשכונת התקווה, בכספי פרויקט השיקום. זהו שירות העתיד להביא לשכונה אמנים מכל רחבי תל-אביב. המרכז עדיין לא התחיל לפעול. כאשר יופעל, רצוי מאוד יהיה לעקוב אחר השפעותיו על השכונה.

נווה ישראל שבהצלחה שונה מן השכונות האחרות בכך, שמלכתחילה, הוגדר שילובה של השכונה ברובע המגורים שבו היא נמצאת כאחת ממטרות פרויקט השיקום. שילוב מלא לא בוצע, אך צעד חשוב בכיוון זה נעשה עם הפיכת בית-הספר היסודי השכונתי לבית-ספר אינטגרטיבי, שלומדים בו ילדים משתי שכונות יוקרה סמוכות (ילדי השכונה היוו בתשמ"ג רק 36% מתלמידי בית-הספר הממוקם בשכונתם). גם בספרייה, שפותחה בשכונה בידי פרויקט השיקום, משתמשים תושבי השכונות השכנות. כדי לאפשר את השימוש המשותף נסלל שביל הולכי רגל רחב ומואר, המחבר את נווה ישראל עם נווה אמירים. נוצרה כאן תופעה ייחודית של השפעת הפרוייקט על קיום מפגש יום-יומי של ילדים והורים ממעמדות שונים מאוד, שמן הראוי היה לעקוב בפירוט אחר תוצאותיה במרוצת השנים.

השיתוף הנרחב ביותר בצריכת שירותים חברתיים בין השכונה לבין כלל העיר מתרחש בשכונת כנען שבצפת. לדעת אינפורמנטים מקומיים גרם שיתוף זה להיעלמות תחושת הניתוק בקרב תושבי כנען, למרות מרחקם הפיזי מהעיר. השיתוף מתבטא מצד אחד בכך שהפרוייקט מממן תכניות במתנ"ס שבעיר (כמו בית-הספר למוסיקה, שהוא שירות יקר ויוקרתי), שנהנים מהם ילדי השכונה ועמם ילדים אחרים, ומצד שני בפתיחת תוכן כנען בפני כלל תושבי צפת, בין אם זו תוכנית "מילוא", המיועדת לילדי הגן, או שימוש במחשבים שבבית הספר השכונתי, ובין אם אלו אירועים חד-פעמיים במתנ"ס כמו הצגות והרקדות, שמטבטד הפרוייקט. לדברי המקומיים, עליית אנשי צפת לכנען לקבל שירותים טובים יצרה מצב חדש בעיר, שהשכונה ותושביה נהנים ממנו.

לסיכום: במסגרת פרויקט השיקום כמעט שלא הוכנו תכניות לשילוב השכונה ותושביה ברקמה העירונית הטובת. כתוצאה מכך, התפתחה תמורה בלתי-מתוכננת של הגברת הבידוד והניתוק בין שכונות המצוקה לחלקי העיר האחרים. חריגות מן התיכנון, שפתחו את תכניות הפרוייקט בפני תושבי שכונות שכנות, יצרו בשכונות אחדות תופעות חיוביות של מפגש חברתי, ולפחות במקרה אחד (שכונת כנען), הקטינו (ואולי ביטלו) את תחושת הניתוק של התושבים והעלו את היוקרה היחסית של השכונה בעיר.

התפשטות רעיונות ותכניות של פרוייקט השיקום אל מעבר לשכונות

לעיתים קרובות "מואשם" פרוייקט שיקום השכונות בכך שאין בו כמעט רעיונות ותכניות חדשות וחדשניות, בעוד שציפו ממנו לפריצת דרך בתחומים שונים. ואכן, מרבית השקעות הפרוייקט זרמו לתכניות שהן בבחינת "יותר מאותו דבר" (more of the same), לאו דווקא מפני שהתכניות הישנות נחשבו למועילות או יעילות במיוחד, אלא מכמה סיבות אחרות: משום שברוב התחומים אין לנו די רעיונות מבריקים חדשים וידע מבוסס חדש שיצדיקו את העלות הגבוהה ואת הסיכון הכרוך בתכניות חדשניות, מפני שקשה מאוד להחדיר חידושים במערכות ביורוקרטיות גדולות, במיוחד במדינה דמוקרטית, ומשום שנוח להמשיך ולצעוד בדרכים שלולות.¹

על אף האמור כאן, פרוייקט השיקום הנהיג מספר קטן של תכניות חדשניות ושינויים חדשניים במינהל, אשר לא רק נקלטו במסגרות שלו, אלא החלו להתפשט, וסביר שימשיכו להתפשט אל מעבר לשכונות. נציג כאן את הבולטים ביותר: את התכנית להרחבת דירות בידי בעליהן ואת החדרתן של נורמות של ביזור סמכויות לשכונות ושל שיתוף התושבים בקבלת החלטות ביחס לשכונתם.

כמתואר בפירוט לעיל, הרחבות דיוור התקיימו בחלק מן השכונות עוד לפני תקופתו של הפרוייקט. אולם בסיועו של הפרוייקט, התכנית הורחבה הגיעה לשכונות שבהן לא היתה קיימת קודם לכן, לטיפוסי בניינים (3 קומות ויותר) שבהם לא נעשו הרחבות בעבר ולקבוצות אוכלוסייה רחבות יותר (בעיקר מבין "חלשות", שהיו זקוקות לסיוע הנוסף של הפרוייקט). התועלות הרבות הצפונות בתהליך זה למשקי הבית המרחיבים, לשכונות שהם מתגוררים בהן ולמלאי הדיוור העירוני והארצי, לא נעלמו מעיניהם של מקבלי החלטות. במשרד הבינוי והשיכון שופרה תכנית הסיוע למרחיבי דירותיהם בארץ כולה, לא רק במסגרת פרוייקט השיקום. בכמה יישובים, הבינו ראשי הרשויות המקומיות את התרומה האפשרית של התהליך לשכנוע תושבים ותיקים להישאר במקומות מגוריהם, למשיכת תושבים חדשים, בעיקר צעירים, ולמניעת הדרדרותן של שכונות מגורים. באור יהודה, למשל, האוחזת (יחד עם ראשון לציון) במספרי שיא של הרחבות דיוור מבין כל השכונות שבמסגרת הפרוייקט (רובן בבתים בני 4 קומות), ניתן עידוד וסיוע של הרשות המקומית להרחבות

¹ על הצלחות חלקיות ואי הצלחות רבות באחד האתרים היחידים שניסו בו תכניות חדשניות במסגרת פרוייקט השיקום ר' מור ולוינסון (1985), במיוחד עמ' 77-75.

דיור דומות בשכונות אחרות, כך שמספר ההרחבות מחוץ לשכונות הפרוייקט גדול עוד יותר מזה שבמסגרתו. תופעות מעין אלה מצאנו הן ביישובים קטנים והן בערים הגדולות. בתל-אביב נמצאו השפעות בלתי מתוכננות כאלה, המתבטאות בכך שהעירייה יזמה "מסלול ירוק" להרחבות דיור, שבמסגרתו היא מכינה תכניות להרחבת דירות על-ידי דייריהן בשכונות ישנות, שמרובות בן הדירות הקטנות, כמו ברמת ישראל, ביצרון, הדר יוסף וגם ברמת אביב הישנה. חברת "חלמיש" התל-אביבית (עירונית-ממשלתית) מיישמת כיום את הניסיון שצברה בפרוייקט השיקום בעבודותיה החדשות בשיקום שכונות נוה צדק ושבזי שבמרכז העיר. התרחשויות מעין אלה מתחילות גם בחיפה; במקביל להפקדת תכניות ההרחבה בשכונות השיקום נוה דוד ונווה יוסף, הופקדו תכניות הרחבה גם עבור קטעים מרמות רמז, מקרית חיים מערבית ומקרית אליעזר.¹

מבין החמורות הבלתי מתוכננות שפרוייקט השיקום הביא בעקבותיו, נראה לנו שזוהי המשמעותית ביותר. פעילות הפרוייקט בתחום הרחבת הדירות האירה באור חדש את המלאי הגדול מאוד של דירות קטנות בישראל, בעיקר דיור ציבורי של שנות החמישים והשישים. לנוכח העליה המהירה מאד בתנאי הדיור המקובלים בישראל (השטח הממוצע של דירות שנבנו ב-1984 הגיע ל-117 מ"ר), נחשבות כיום מרבית הדירות הללו (ששטחן המקורי היה 28 מ"ר - 64 מ"ר) כדיור ירוד, שאפילו משפחות ללא ילדים משתדלות בדרך-כלל להימנע מלגור בו. דינו של מלאי זה הוא הידרדרות וחרס, אלא אם ימצאו המנגנונים לשיפוצו על-פי הסטנדרטים החדשים, כולל הגדלה ניכרת של השטח ומספר החדרים. הרחבת דירות בבתים בני אחת-שתי קומות החלה באופן ספונטני. הצלחת פרוייקט השיקום בהרחבה ניכרת של דירות בבנינים בני שלוש-ארבע קומות, הראתה את הדרך שבה אפשר להמשיך ולהשתמש במלאי הדיור הגדול הזה. פרוייקט השיקום הוכיח שהטיפול בדיור ישן אינו רק רצוי, אלא גם אפשרי. להוכחה זו יש משמעות חברתית וכלכלית מרחיקת לכת, בין היתר משום שהמשך השימוש בדיור הישן פירושו גם המשך שימוש בשירותי התשתית ובשירותים החברתיים הרבים הצמודים אליו, בעוד שהדרדרות ובריחת תושבים מאזורים ישנים מחייבים בניית תשתית ושירותים חדשים באזורים חדשים ומרוחקים.

תמורות בלתי מתוכננות מראש התרחשו, כאמור, עקב הליכי הביזור (דצנטרליזציה) שהנחיה פרוייקט השיקום, היינו: העברת סמכויות לדרג השכונתי ושיתוף התושבים בקבלת החלטות ביחס לשכונתם. חלקן התרחש בתוך השכונות: במדגם שלנו הן בלטו בגבעת הרקפות שבקרית אתא, שבה התושבים בקשו עצמאות בתכנון וביצוע הרבה

¹ "מעריב", 25.7.84, ידיעה מאת ראובן בן-צבי.

מעבר למה שהרשויות התכוונו לתת להם, ובגבעת-אולגה שבחדרה, שבה התחזקה תנועה להתבדלות השכונה מהעיר והקמת רשות מקומית נפרדת. חלק אחר התרחש מסביב לשכונות והתבטא בהתחזקות תהליכי ביזור ברשויות המקומיות. רעיון המנהלות השכונתיות בירושלים קדם לפרוייקט, אך ביצועיו של הפרוייקט שמשו כר לצבירת ניסיון בנושא ולזרוז התהליך. מתל-אביב דווח, שהפרוייקט השפיע על החייאת רעיון המנהל השכונתי, וכבר הוקמו משרדים שכונתיים אחדים, כדוגמת אלה שהקים פרויקט השיקום. יתר על כן, בערים אחדות החלו להתארגן לבחירת ועדי שכונות, שיוכלו להשתתף בקבלת החלטות, אף זאת על-פי דוגמת הפרוייקט. בצפת נאמר, שיש בעירייה מודעות רבה יותר לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ופתיחות לשמיעת התושבים, לא רק אלה שבשכונת כנען. מהרצליה נמסר, שהעירייה החליטה לטפל בשכונת וייצמן, אשר לא קבלה מעמד של שכונת שיקום, במתכונת דומה לזו של הפרוייקט, כלומר: טיפול פיסי וחברתי משולב בעזרת צוותות מתואמים רב-מקצועיים, תוך שיתוף נרחב של התושבים בתכנון ובביצוע.

נורמות של שיתוף התושבים חרגו, איפוא, מתחומם של עובדים קהילתיים ופשטו בקרב פקידי רשות בתחומים שונים ובדרגות שונות. יתר על כן, תכניות הדיור של פרויקט השיקום כפו בדרך-כלל על מתכננים פיסיים להיפגש עם הדיירים ולשתפם בקבלת החלטות ביחס לשינוי הדירה, הבנין והחצר. כפייה זו חוללה שינוי בהתנהגות המקובלת על אדריכלים ומהנדסים ועל החברות לאחזקת דיור (עמידר, עמיגור ועוד); סביר לצפות שנורמות שיתוף חדשות אלה תופצנה לפרוייקטים של שיפור הדיור מחוץ לשכונות המצוקה. גם זו תמורה בלתי מתוכננת בעלת משמעות, שעשויה להיות לה חשיבות מיוחדת בשנים הבאות, שבהן יתרכז חלק גדול והולך מן התכנון הפיסי בשיפור הישן, במקום בבנייה חדשה.

פרק אחד עשר

ניתוח השגת המטרות

פרק אחרון זה משתמש בממצאי מחקר ההערכה הכולל של פרויקט שיקום השכונות שחלקן דווח בפרקים הקודמים, בכדי להעריך את מידת הצלחתו של הפרויקט בהשגת מטרתיו¹. הממצאים מתייחסים למדגם של עשר שכונות,² שנחקרו בפירוט בשיטת ההערכה האינטגרטיבית.³

זיהוי מטרתיה של תכנית חברתית לצורך הערכת הצלחתה מהווה בעיה מחקרית מוכרת. בראשית הדרך, חשבנו לנקוט בגישה שפותחה בידי היל (Hill, 1968), היינו: לזהות את המטרות השונות של כל אחת מהקבוצות המעורבות בפרויקט השיקום (מנהליו מטעם הממשלה, מנהליו מטעם הסוכנות, אנשי הרשויות המקומיות ותושבי השכונות) ולאחר מכן למדוד את מידת ההצלחה בהגשת המטרות החשובות לכל קבוצה. אולם במשך הזמן, בעקבות בדיקות חוזרות ונשנות, למדנו שקיימת הסכמה כללית ביחס למטרות בין מפלגות שונות בישראל, בין מקבלי החלטות מגופים מוסדיים שונים, בין פרופסיונליים ובין תושבים. אין חולקים על כך שיעודו המרכזי של הפרויקט הוא הקטנת פערים בחברה הישראלית, באמצעות הזרמת משאבים לאזורים, שבהם קיימים ריכוזים של המשתייכים לשכבות הנמוכות, ולתושבי אותם אזורים. אמנם, מצאנו מידה של אי הסכמה ביחס לסדר החשיבות של יעדים ספציפיים, כשהתושבים שמו במקומות הראשונים את שיפור תנאי הדיור ושירותי החינוך ומקבלי ההחלטות ציינו את הגברת אחריות התושבים לחייהם, אך כולם נטו להסכים שכל אלה צריכים להיכלל ברשימת היעדים. אי לכך, הוחלט להסתפק בהערכת מטרות, לפי רשימה מוסכמת אחת.

לא קיים נוסח פורמלי מוסמך ומקובל של מטרות הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל. אי לכך, נטלו על עצמם החוקרים לזהות את המטרות העיקריות, שלגביהן נמצאה מידה רבה של הסכמה. זוהו שתי מטרות עיקריות, שבאחת מהן גלומות מספר מטרות משנה. ניתוח השגת המטרות ערוך להלן לפי הרשימה הבאה:

א. צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית, באמצעות:

- שיפור תנאי החיים הפיסיים והחברתיים בשכונות
- קידום מוביליות חברתית של פרטים מתושבי השכונות;
- הגברת אחריות התושבים לגבי החיים בשכונתם;

ב. ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד.

* גרסה מקוצרת של פרק זה פורסמה במגמות, כרך ל"א, מס. 3-4, עמ' 299-321.

מטרה ראשונה: צמצום פערים בחברה הישראלית

הכותרת מתייחסת לחברה הישראלית, אך לאמיתו של דבר מטפל הפרויקט כמעט רק בחברה היהודית בישראל. אמנם, נכללה בו שכונת ואדי נסנאס החיפנית (שנעשה בה מעט מאוד עד 1986), ונכללו בו שכונות אחדות שיושבים בן ערבים יחד עם יהודים (יפו, לוד), אך למעשה, הוא התעלם מן הבעיות הפיסיקות והחברתיות הקשות של תושבים ויישובים ערביים בישראל. הסיבה הפורמלית לכך היא, שזהו פרויקט משותף לממשלת ישראל ולסוכנות היהודית, וזו האחרונה מנועה מלהקצות משאבים לאוכלוסייה ערבית.

על פי דברי העומדים בראשו, פרויקט שיקום השכונות חותר להקטנת אי השוויון בהחלקות המשאבים בחברה. הדרך המקובלת לפעילות כזו היא סיוע ליחידים ולמשקי בית נזקקים. אולם לשירותים סלקטיביים כאלה יש חסרונות רבים, מבחינת הגעתם אל כלל אוכלוסיית היעד שלהם, ומבחינות נוספות של האוכלוסייה הנזקקת להם (Garfinkel, 1982). ספק אם חסרונות אלה הטרידו את מקבלי ההחלטות ביחס לפרויקט השיקום. הם החליטו לבחור בדרך של הקצאת משאבים לטריטוריות נבחרות, בעיקר משום שהיא חשופה יותר לעיניים רבות יותר, וניתן להפיק ממנה הון פוליטי רב יותר. ההצדקות המקצועיות למתן שירותים על בסיס מבחן אמצעים לשכונה, במקום מבחן אמצעים לפרט ולמשפחתו, לא הנהו את הבחירה בשיטה, אלא ניתנו לאחר מעשה (Carmon, Hill and others, 1979).

צמצום פערים אין פרושו חתירה לשוויון. המונח שוויון לא הוזכר בקשר עם פרויקט שיקום השכונות; אפילו לא שוויון הזדמנויות, או שוויון בין השכונות. גם לא דובר בהקשר זה על ריסון התקדמותן של הקבוצות החזקות, כאמצעי להקטנת הפער בינן לבין החלשות. הכוונה היתה לתת יותר משאבים לאלה שיש להם פחות, ולגרום להרחבת הפתחים למוביליות חברתית. בהתאם לכך, התמקד המחקר בשינויים שחולל הפרויקט בקרב אוכלוסיית היעד שלו. אם ימצא שמשאבי הפרויקט זרמו לא אל אוכלוסיות אחרות ולא להרחבת רשויות המנהל, אלא גרמו לשיפור השירותים הפיסיים והחברתיים בשכונות, בעיקר כאלה שעשויים לתמוך במוביליות חברתית של התושבים ולהשיג שליטה רבה יותר בחייהם, נסיק שהוא מקדם את מטרתו המרכזית.

סיפור תנאי החיים הפיסיים והחברתיים בשכונה

מבין מטרותיו של פרויקט שיקום השכונות זוהי המטרה המוחשית ביותר והקלה ביותר להפגנת תוצאות. השיפור בתנאי החיים הוגדר כשיפור השירותים המוגשים בשכונות. החלק הארי של תקציבי הפרויקט ושל תכניותיו כווננו לכך, והצליחו לגרום לשיפורים משמעותיים ברוב השכונות, בעיקר בשירותי הדיור, בשירותי החינוך ובשירותים הקהילתיים-תרבותיים.

בתחום הדיור היו השיפורים רבים וכולטים במיוחד. למעלה ממחצית תושבי שכונות המחקר נהנו משיפור כלשהו בתנאי הדיור שלהם, הודות לסיוע מפרויקט השיקום.⁴

שיעור הבעלות על דירות המגורים בעשר השכונות עלה מ-46% על סף שנות השמונים עד 55% ב-1983, עלייה של כ-20% תוך שלוש-ארבע שנים. חלק ניכר מעלייה זו יוחס להטבות המיוחדות שניתנו לרוכשי דירות במסגרת פרויקט השיקום. שיעור הגרים בצפיפות של 3 ויותר נפשות לחדר בשכונות המחקר ירד בתקופת הפרויקט מ-6% ל-3%, ושיעור הגרים בצפיפות של 2.5 ויותר נפשות לחדר ירד מ-14% ל-8% (בהשוואה לירידה מ-1.9% ל-1.2% ומ-4% ל-2.8% בשעורים המקבילים באוכלוסייה היהודית בישראל). חלק עיקרי מירידה זו הינו תוצאת הירידה בגודל משק הבית הממוצע, הקשורה רק חלקית ולעיתים רק בעקיפין לפעילות הפרויקט, אך ברוב השכונות היתה לפרויקט השיקום גם השפעה ישירה על הורדת שיעור הגרים בצפיפות, וזאת באמצעות איחודי דירות, עידוד הרחבת דירות קטנות והעברת משפחות גדולות לדירות מרווחות, בדרך-כלל בתוך השכונה.

34% מן הדירות בשכונות זכו לשיפוץ חיצוני, שכלל טיפול יסודי בחדרי המדרגות יבמעטפת הבניין, ולעיתים מזומנות גם בחצר. שיעורי ההשתתפות הכספית של הדיירים במחיר השיפוץ נעו מ-5% (לשיפוץ יסודי) ועד 50% (לשיפוץ "מותרות" או לשיפוץ בשיטת "עשה זאת בעצמך"). רוב השיפוצים החיצוניים בוצעו בבניינים שרוב דייריהם שוכרים (שכירות מחברה ציבורית) ולא בעלי דירותיהם.

21% מכלל משקי הבית בעשר השכונות זכו בסיוע הפרויקט לשיפוצים פנימיים בדירותיהם. כשליש מאלה היו שוכרי דירות (שכירות ציבורית), שבבתיהם בצעו

החברות המשכנות עבודות, כגון: החלפת צנרת שהתישנה ונגרות פגומה, הוספת חרסינה וארונות מטבח, ובמקרים נדירים גם הרחבת שטח הדירה על-ידי תוספת חללים בנויים. כשני שלישי מאלה היו בעלי דירותיהם, שחלקם הסתפקו בהלוואות קטנות ל"שינויים פונקציונליים" בתוך הדירה, כמו הזזת קירות, הוספת שרתיים וכו', ואחרים נטלו הלוואות גדולות לצורך הרחבה ניכרת של שטח הדירה, הרחבה שלעתים קרובות הביאה להכפלת השטח ובמקרים ספורים גם לשילוש.

האפשרות להרחיב את הדירה בעזרת הלוואות נוחות מפרויקט השיקום שמשה כתמריץ מרכזי לרכישתה. במחקרנו הקודמים חשפנו וניתחנו את התועלות הרבות הטמונות בתהליך זה של שיקום והרחבת הדירה בידי דיירה. נמנו תועלות עבור המשפחות המרחיבות, עבור השכונות שבהן הן מתגוררות ועבור מלאי הדיור של מדינת ישראל בכללה (כרמון ואוקסמן, 1981; כרמון וגבריאל, 1982; Carmon and Gavrieli, 1987; Carmon and Oxman, 1986). במחקר הנוכחי מצאנו, שהפרויקט קידם את תופעת הרחבת הדירות, באמצעות הסדרתן החוקית ושיפור תכנון, באמצעות השפעה על תהליכי אישורן ברשויות המקומיות, ועידודן העקיף דרך השקעות בתשתית השכונתית. הפרויקט גרם להתגוונות האוכלוסייה המבצעת הרחבות דיור, בהכלילו בה יותר מבעלי ההכנסות הנמוכות ובצרפו אליה דיירי בניינים בני שלוש וארבע קומות.⁵ יתר על כן, מצאנו עלייה בולטת במוטיבציה לשיפור הדיור: נתוני סקר משקי הבית הראו, שבמשך 25 השנים האחרונות (כולל שנות השמונים הראשונות, שנות פעילות הפרויקט) - הורחבו 24% מדירות המרואיינים, בעוד שבמועד עריכת הסקר היו כבר 20% נוספים שהגישו בקשות להלוואות להרחבת דירות, או הצהירו על כוונתם לעשות זאת בעתיד.

תקציבי פרויקט השיקום שמשו להרחבה בולטת של שירותי החינוך בשכונות, הן באמצעות משרד החינוך והתרבות, שהעשיר את תכניות החינוך הפורמאלי והבלתי-פורמאלי, והן באמצעות הסוכנות היהודית, שהקימה והרחיבה מבני חינוך והשתתפה במימון תכניות חינוך בלתי-פורמאלי. כרבע עד שליש מגילאי 0-2 נהנו מתכניות חינוכיות של פרויקט השיקום ויותר משלושה רבעים מן הילדים בגילאי 3-5 נחשפו לתכניות העשרה במימון הפרויקט, כמו תכנית גרייה לילדים המבקרים בתחנה לאם ולילד, תכנית אתגר לילדי גנים ולאמהותיהם, גן מילוא"א - מרכז ילדים לספרות ואמנות, תל"ם לגנים - תכנית לשיפור הלשון, ועוד. מבין הילדים הגדולים, גילאי בית-הספר התיכון, כשליש נהנו מתכניות שונות של הפרויקט, בעיקר תכניות לחינוך בלתי-פורמאלי במועדונים למיניהם. הנהנים העיקריים מהתכניות החינוכיות במימון הפרויקט היו ילדי בתי-הספר היסודיים, ש-90% מהם נחשפו לפחות לאחדות מהן: יוחא"י (יום חינוך ארוך) ובתי תלמיד, כיתות להוראה

מסייעת וקבוצות להכנת שיעורים מודרכת, לימודים בעזרת מחשב (הוכנסו ל-65% מבתי-הספר בשכונות לעומת 5% מבתי-הספר בשכונות מבוססות בתקופה המקבילה), חוגי ספורט, מוסיקה ואמנות בבתי-הספר, יציאה מאורגנת לטיולים, לקונצרטים, למוזיאונים ועוד.

במסגרת מחקר ההערכה הכולל נערך תת-מחקר מיוחד שעסק בתשומות החינוכיות לבתי-הספר היסודיים. היה זה "גל" נוסף בסדרת מחקרים משווים של התשומות החינוכיות, שיזם משרד החינוך והתרבות (מינקוביץ, דיוויס ובאשי, 1977; רזאל, 1978; דיוויס, שפרינצק ואוסיון, 1982), שבוצע בעזרת אותו שאלון למנהלי בתי-הספר, שהשתמשו בו קודמינו. המחקרים הקודמים הגיעו למסקנה, שלמרות המאמץ שהשקיע משרד החינוך והתרבות בהגשמת מדיניות "הפלייה חיובית" של בתי-ספר שמרובים בהם ילדים טעוני טיפוח, עדיין זכו ילדים בבתי-ספר בשכונות של המעמד הבינוני והגבוה ליותר תשומות חינוכיות מאשר ילדים בשכונות עניות. ההשוואה שערכנו במסגרת המחקר הנוכחי מלמדת, שבעזרת כספי פרויקט השיקום השתנה המאזן, ואפשר לאמר שמדיניות "ההפלייה החיובית" מוגשמת בהצלחה בשכונות השיקום. ב-1983 זכו בתי-הספר בשכונות המחקר ביותר תכניות העשרה חינוכית מסוגים רבים ושונים מאשר בתי-ספר אחרים, ששיעור התלמידים טעוני הטיפוח במ גבוה (כולל בתי-ספר שבמסגרת תכנית הרווחה החינוכית, ללא תוספות של פרויקט השיקום), ועוד יותר מכך בהשוואה לבתי-ספר בשכונות רווחה, שלומדים בהם מעט ילדים טעוני טיפוח.

סיכום זה מתייחס כולו לתוספת תכניות חינוכיות. אין הוא עוסק בשני היבטים אחרים, שאף הם אמורים היו להיות חלק משיפור שירותי החינוך: האחד - שיפור רמת ההוראה, והשני - תיאום בתוך המערכת החינוכית. הפרויקט כמעט שלא השקיע משאבים בהשתלמויות מורים. עד כמה שידוע לנו, הוא לא הצליח לתרום תרומה של ממש לתיאום, החסר במקומות רבים, בין גנים לבתי-הספר ובין בתי-ספר יסודיים לתיכונים, תיאום שהוא לעתים תנאי להצלחת ילדים בשלב הגבוה יותר. אנשי חינוך מקומיים טענו באוזנינו, שרמה נמוכה של המורים בחלק מן המקומות ותוסר תיאום במערכת החינוכית מנעו מתכניות פרויקט השיקום להגיע להצלחות חינוכיות. מכיוון שמשרד החינוך לא היה מוכן לספק נתונים על הישגי התלמידים, איננו יכולים לאשר או להכחיש טיעונים אלה. מסקנתנו היא, איפוא, שהפרויקט תרם תרומה ניכרת להרחבת שירותי החינוך בשכונות, אך איננו יודעים עד כמה השפיעה הרחבה זו של השירות על הישגיהם של הילדים.

שיפור ניכר הושג בעזרת פרויקט השיקום בזמינותם של שירותי תרבות, חברה וקהילה בשכונות. בכל אחת מן השכונות שנבדקו מימן הפרויקט בנייה ו/או שיפוץ של מבנים, המשמשים כמועדוני מבוגרים (כולל מועדונים מיוחדים לנשים) ו/או ספריות ציבוריות, ובכל אחת מהן הוא הוסיף תוספות פיסיית למתקני הספורט שבשכונה. בעוד שלפני תקופת הפרויקט היה בכל השכונות מחסור בשירותים אלה, הרי הבנייה והשיפוצים שבוצעו כבר במימון הפרויקט, בצירוף אלה המבוצעים בהווה או שיבוצעו בעתיד הקרוב במסגרתו, פותרים לתקופה ממושכת את בעיית המחסור במתקנים פיסיים זמינים ומתאימים למרבית סוגי שירותים אלה בשמונה מעשר השכונות.

הרחבת הפעילות בשירותי תרבות וחברה לא חפפה את ההתרחבות הפיסיית שלהם. פעילות מוגברת נמצאה רק במחצית השכונות, שבהן נהנו משירותי תרבות וחברה כרבע מן התושבים הבוגרים. באחרות היצע הפעילויות אינו רב, ההשתתפות נמוכה עוד יותר, והגדלה ניכרה כמעט רק במספר האירועים החד-פעמיים, כגון: מסיבות שכונתיות, מופעים מיוחדים, הרקדות המוניות, טיולים מאורגנים ועוד. נראה, שלמרות הגדלת הזמינות וההיצע של שירותי תרבות וחברה בשכונות, הרי רוב התושבים שינו אך במעט את דפוסי בילוי הזמן הפנוי שלהם.⁶

פרויקט השיקום השקיע משאבים רבים למדי בשיפור השירותים לקשישים, שמהם נהנה כשליש מאוכלוסיית הקשישים בשכונות. מכיוון שהתרומה העיקרית היתה בשיפור שירותים חוץ-ביתיים, נהנו ממנה בעיקר קשישים מן הקבוצה היותר בריאה והמתפקדת באופן עצמאי, ורק מיעוט זעיר מבין המוגבלים והתשושים.

משרד הבריאות שותף לפרויקט השיקום, אך תרומתו לפרויקט בתקופה המדווחת היתה מוגבלת מאד, וכלל לא היתה מכוונת לשיפור התפקוד של חולים ומוגבלים, שמספרן בשכונות גדול.

בשכונות הנחקרות מצאנו ש-10%-30% ממשקי הבית היו בטיפול שוטף של הלשכה לשירותים חברתיים (זו שידועה יותר בכינוייה לשכת הסעד), מטעמי מחסור חומרי וצורך בעזרה נפשית. פרויקט השיקום כמעט שלא עסק בשירותי תעסוקה שעשויים היו לפתור בעית מחסור חומרי הוא תרם רק מעט לשיפור שירותי הסעד, בצורת תגבור מספר העובדים הסוציאליים והקמת תחנות לייעוץ בחיי משפחה והורות, בחלק מן השכונות. בכמה מקומות, ניתנה גם תוספת לטיפול פרטני בילדים ממשפחות עניות.

נסכם: בהנחה שהגשת יותר שירותים חברתיים ופיסיים ועשייתם לנגישים יותר לתושבי השכונה (מבחינת מיקומם ומבחינת המחיר שיש לשלם עבורם) יש בה משום

"שיפור תנאי החיים הפיסיים והחברתיים בשכונות", הרי שפרויקט השיקום הצליח לקדם באופן משמעותי את השגתה של מטרה זו, בעיקר הודות לשיפורים בשירותי הדיור, בשירותי החינוך ובשירותים הקהילתיים-תרבותיים. שיפורים אלה גרמו לשירותים הנדונים להיות דומים יותר לאלה הניתנים בשכונות של המעמד הבינוני ואפילו הבינוני-גבוה. ראוי לציין, שברוב המקרים לא היו תוספות של שירותים חדשניים, אלא התוספות היו בבחינת "יותר מאותו דבר". מיזה של חדשנות מצאנו רק בתכניות הדיור: תכנית השיפוצים "עשה זאת בעצמך" והתכנית להרחבת דירות בידי בעליהן, ששילבה אפשרות ליצירת שיפור ניכר בתנאי הדיור עם מתן הזדמנות לתושבים המבצעים להתנסות אישית בביצועו של פרויקט כלכלי-ארגוני בהיקף ניכר.

קידום מוביליות חברתית של פרטים מחושבי השכונות

סקר משקי הבית שנערך בעשר השכונות סיפק תמונה של המאפיינים הדמוגרפיים החברתיים והכלכליים של האוכלוסייה. בין ראשי משקי הבית (בהנחה שבראש משק הבית הרגיל עומדים שניים - אישה וגבר) מצאנו 82% מילידי אסיה ואפריקה וילדיהם (44% מן היהודים בישראל), 14% ילידי אירופה ואמריקה וילדיהם (39% מן היהודים בישראל), ו-3% ילידי ישראל שגם הוריהם נולדו בארץ (17% מן היהודים בישראל). ב-18% ממשקי הבית היו 7 ויותר נפשות (5% בין יהודים בישראל, 1983). 93% היו נשואים/ות ורק 2% גרושים/ות או פרודים/ות.

שכונות המצוקה של ישראל, כפי שהן משתקפות מן המדגם של אלה שבטיפולו של פרויקט השיקום, הן שכונות של אנשים עובדים, רובם פועלים. יש לזכור, שסקר משקי הבית נערך בתקופה של תעסוקה קרובה למלאה במשק הישראלי. בתקופה זו - אמצע 1983 - מצאנו ש-75% מן הגברים ראשי המשפחה היו מועסקים (בהשוואה ל-60% מן הגברים בגיל 14 ומעלה בישראל). 15% מן הגברים ראשי המשפחה בגיל העבודה (20-64) לא עבדו. על פי הערכתנו, לפחות מהצית מהאחרונים היו חולים כרוניים, נכים ומוגבלים אחרים; המחצית האחרת כללה את "הגרעין הקשה" של מובטלים, הזקוק לעזרה טיפולית לפני שיוכל (אם יוכל) להצטרף לשוק העבודה, ומיעוט של מובטלים שחפשו עבודה ועדיין לא מצאוה. מצב שונה נמצא בקרב הנשים, שרק 29% מהן עבדו (43% בישראל). שני שליש מן הנשים בגיל העבודה לא היו מועסקות ו-36% מביניהן העידו על עצמן שהיו רוצות לצאת לעבודה מחוץ למשק ביתן, כלומר: בקרב נשים (לפחות על-פי הצהרתן) שיעור האבטלה גבוה מאד, אם כי יש לציין שרוב הרוצות לעבוד (80% מהן) מעוניינות במשרה חלקית ולא במלאה.

ההבדלים ברמת ההשכלה בין אוכלוסיית המחקר לאוכלוסיית היהודים בישראל בולטים בעיקר בשולי ההתמלגות: בשכונות כפול מספרם של חסרי כל השכלה, בעוד ששיעור בעלי 13+ שנות לימוד הוא רק שליש מהשיעור בישראל. יחד עם זאת חשוב לציין, שלמעלה ממצצית אוכלוסיית הבוגרים בשכונות זכתה להשכלה תיכונית, לפחות חלקית, ושזוהי רמת ההשכלה השכיחה ביותר בשכונות, כמו בישראל כולה.

טבלה מס' 11.1: התפלגות שנות השכלה ומשלח יד בשכונות, בהשוואה לנתונים לאומיים (אחוזים, 1983)

השכלה	שכונות המחקר ¹	יהודים בישראל	משלח-יד ²	שכונות המחקר ³	יהודים בישראל
0 שנות לימוד	13	6	פועלים בלתי-מקצועיים	25	3
1-4 שנות לימוד	4	4	עובדי שירותים	10	12
5-8 שנות לימוד	23	19	פועלים מקצועיים	41	23
9-12 שנות לימוד	54	49	פקידות ומכירות	14	28
13+ שנות לימוד	7	23	מקצועות חפשיים, טכניים ומנהליים	11	30
סה"כ	100	100	סה"כ	100	96

- ¹ עפ"י סקר משקי הבית, כולל גברים ונשים ראשי משקי בית (לכל מ"ב שני ראשים: אישה וגבר).
- ² עפ"י סיווג משלחי יד של הלמ"ס, 1972. הסיווג בסקר משקי הבית נעשה עפ"י ורד קראוס (1981), ולאחר מכן הותאם במידת האפשר לחלוקה המקובלת בלמ"ס. ר' הערות לטבלה 6.3.2.2 אצל כרמון, 1985 (א).
- ³ עפ"י סקר משקי הבית, כולל כל הגברים והנשים שהיו מועסקים בתקופת הסקר.
- ⁴ חסרים כאן 4% עובדים בחקלאות, שאין להם שיעור מקביל בשכונות המחקר (מעט העובדים בחקלאות שמצאנו, נכללו בקטגורית פועלים בלתי מקצועיים).

ההבדלים הנוגעים להתמלגות משלחי היד חדים הרבה יותר. בעוד שבאוכלוסיית היהודים בישראל מונים הפועלים רק כרבע מן העובדים, הם היוו כשני שליש מן המועסקים בשכונות. החלק הגדול של הפועלים בשכונות הם פועלים מקצועיים, אך בהשוואה לאוכלוסייה כולה בולט במיוחד דווקא השיעור הגבוה של פועלים בלתי-מקצועיים. כנראה ששיעורם הגבוה של אלה, יחד עם העובדה שרבים עובדים במשרות חלקיות ובלתי קבועות (20% מן הגברים העובדים ו-45% מן הנשים העובדות), תורמים לרמת ההכנסה הנמוכה שנמצאה בשכונות. במועד עריכת סקר משקי הבית

(אמצע 1983) היתה ההכנסה החדשית הנקייה הממוצעת למשפחת שכירים בישראל כ-27,000 שקל. רק 19% ממשקי הבית בשכונות המחקר הצהירו שהכנסתם החדשית הנקייה מכל המקורות גבוהה מסכום זה, בעוד ש-37% טענו שהכנסתם פחותה מ-15,000 שקל, ואצל 44% היא הגיעה ל-15,000-27,000 שקל לחודש. ממוצע ההכנסות המשפחתיות החציוניות בשכונות (על-פי המידע שמסרו המרואיינים למראיינים) היה 17,000 שקל (כ-5000\$ לשנה).

זו היתה תמונת המצב ב-1983, כארבע שנים לאחר כניסתו של פרויקט השיקום לשכונות. לשאלה באיזו מידה הושפעה תמונה זו והשתנה הסטטוס האישי של התושבים כתוצאה מפעילות הפרויקט בשנים אלה, נוכל לספק תשובות חלקיות בלבד.

שינויים בסטטוס האישי עשויים לעבור בנתיב ההשכלה ו/או בנתיב התעסוקה ו/או בנתיב הפוליטי. השכלת מבוגרים קודמה מעט בסיועו של פרויקט השיקום. אחת התכניות המוצלחות שמומנו בעזרת הפרויקט היתה תכנית תהיל"ה - תכנית השכלה ייחודית ללומד המבוגר, שהופעלה בתשע מעשר שכונות המחקר והקיפה כ-1,000 משתתפים בתהיל"ה יסודית ועוד כ-150 בתהיל"ה תיכונית. כמעט בכל אחת מן השכונות חולקו עשרות מילגות לסטודנטים סדירים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, מסמינרים למורים ועד לאוניברסיטאות ולטכניון.⁷ בשכונות מעטות ניתנו מלגות לסטודנטים שאינם מן המניין, כמו אלה שהוענקו לכתיסר תושבים פעילים בשכונה בצפון הארץ, שהשתתפו בתכנית הלימודים האוניברסיטאיים במדרשת "יד נתן" (ליד עכו), שאינה תובעת תעודת בגרות או כל תעודה אחרת מלימודים קודמים, כתנאי לקבלה ללימודים. כל אלה תרומות ישירות של הפרויקט להשכלת מבוגרים, שהפנו בעיקר לקידומם של תושבים בקצוות ההתפלגות ההשכלתית: לחסרי השכלה מצד אחד ולשואפים ללימודים אקדמיים מצד שני.

עד מועד סיום איסוף הנתונים למחקר זה, כמעט שלא היתה לפרויקט השיקום השפעה ישירה על רמות התעסוקה ועל משלחי היד של הגברים תושבי השכונות.⁸ אמנם, בשתי שכונות הוקמו קבוצות עבודה של צעירים, ובשכונות אחדות נפתחו קורסים מקצועיים אחדים, אך כל אלה הקיפו רק כ-100 משתתפים בעשר השכונות גם יחד והתקיימו תקופות זמן קצרצרות בלבד. לעומת זאת, בכל שכונה היו מטפר נשים שהועסקו במימון הפרויקט לתקופות זמן ארוכות למדי; אלה העובדות הסמך-מקצועיות, שהפעלתן היוותה חלק מן המדיניות המוצהרת של הפרויקט. רובן היו "עובדות בלוקים", היינו, מסייעות לעובדות הקהילתיות בארגון התושבים בבלוקים של מגורים. עבור רבות מאלה היתה התעסוקה במסגרת פרויקט השיקום עבודה ראשונה תמורת שכר, שבצעו מחוץ למשק ביתן. יתר על כן, מעבר לתוספת

המצומצמת של מועסקות חדשות, כנראה שהיתה לפרויקט השיקום השפעה על המוטיבציה של נשים לעבוד תמורת שכר. בקרב נשים שאינן מועסקות מצאנו הבדלים מובהקים בין אלה שהשתתפו בפעילויות הפרויקט לבין אלה שלא לקחו חלק בהן: 44% מן הראשונות, לעומת 29% מן האחרונות, הצהירו על רצונן לעבוד תמורת שכר ($P \leq 0.001$). השערתנו היא, שדעות ועמדות שהועברו תוך כדי השתתפות בחוגי לימוד ותחביב למיניהם, ו/או בועדי בתים, ועדי אזורים וועדות אחרות למיניהן, גרמו לעלייה במוטיבציה לעבודה בקרב נשים.

נושא המוטיבציה לעבודה לא נבדק בקרב הגברים, אך סביר להניח, שלפרויקט השיקום היתה השפעה עקיפה - אך חזקה - על מוטיבציה לעבודה בקרב קבוצה מוגדרת של תושבים משני המינים: תושבים שהפרויקט המריץ אותם לקבל על עצמם התחייבויות כספיות כבדות לשיפור הדיור, לרכישת הדירה ו/או לביצוע שינויים פונקציונליים והרחבות של שטח הדיור. במחקר מיוחד של נושא השיקום העצמי של הדיור, שנערך בשתיים מעשר השכונות הנזכרות, והתבסס על תשובות לשאלונים של 200 עקרות בית בשכונות אלה, נמצא כי ב-68% מהמשפחות שהרחיבו את דירתן דווח על הגדלת המאמצים בתחום העבודה על מנת לממן את הבנייה; ב-53% מן המשפחות הוגדל מספר שעות העבודה וב-15% מהן התחילה האשה לעבוד תמורת שכר (כרמון וגבריאלי, 1982, עמ' 126). ממצא זה הולם את דיווחם של ברנס וטג'ו (Burns and Tjioe, 1968), אשר חקרו השפעת שיפורים בדיור על פרוץ עבודה ומצאו עלייה משמעותית בפריון, כתוצאה של שיפור בתנאי המגורים (לאחר בידוד משתנים אחרים). כמדווח לעיל, עלתה במידה בולטת המוטיבציה לשיפור תנאי הדיור. אם אכן זו גורמת לעלייה במוטיבציה לעבודה, הרי שלפנינו תרומה כפולה של פרויקט השיקום לשיפור פוטנציאלי של הסטטוס האישי.

נתיב שלישי למוביליות חברתית הוא הנתיב הפוליטי. מצאנו, ששיתוף התושבים במוסדות המקבלים החלטות בענייני השכונה פתח פתח לצבירת משאבי כוח לתושבים שניצלו את ההזדמנות ופעלו במסגרות אלה (צ'רצ'מן, 1985). בכל שכונה היו פעילים אחדים, בדרך-כלל לא יותר מעשרים איש ואישה, שיצרו להם עמדות כוח מקומיות, אחדים עד כדי תפיסת המשרות של מנהל הפרויקט ועוזריו. כמה תושבים פילסו להם באמצעות פעילותם בפרויקט נתיב לפעילות פוליטית רחבה יותר, בדרך-כלל במישור הרשות המקומית. גם אלה שלא הגיעו רחוק זכו במידה של קידום אישי, עקב צבירת משאבי כוח בשכונה. יתר על כן, תוך כדי השתתפותם הם למדו את "כללי המשחק" המקובלים במוסדות העירוניים והממלכתיים, וכללים אלה עשויים לסייע להם בפעילותם ובהתקדמותם בכל מסגרת ארגונית ותעסוקתית.

פרויקט השיקום התכוון לסייע למוביליות חברתית של מבוגרים וגם להגביר סיכויי מוביליות של ילדים ובני נוער. שיפור שירותי החינוך (שנסקר לעיל) משמעותו הגברת שוויון ההזדמנויות של ילדים ונוער, ובמובן זה ודאי שהפרויקט תרם תרומה ניכרת. גם השיפורים בתחום הדיור ושיפור המרכזים הקהילתיים, הכוללים היצע מגוון למדי של פעילויות לנוער, יכולים להיחשב כחלק משיפור ההזדמנויות. אך כידוע, שוויון הזדמנויות אינו מוביל בהכרח, וודאי לא תוך זמן קצר, לשוויון בתוצאות. את התוצאות הטופיות שתתבטאנה בבחירה המקצועית ובמעמדו החברתי של הילד בהתבגרו, אין דרך למדוד לפני שהילדים יתבגרו, וכאשר יתבגרו, ספק אם אפשר יהיה לאבחן ולהפריד בין הגורמים השונים לרמת הישגיהם. את התוצאות בטווח הקצר, הנמדדות ברמת ציונים במבחנים משווים ושיעורי ילדים העוברים מרמה לימודית אחת לאחרת, ייתכן שאפשר למדוד, אך אין עושים זאת. לא הצלחנו להשיג ממשדד החינוך והתרבות או ממקורות אחרים נתונים על הישגי תלמידים לאורך זמן, ו/או נתונים המשווים בין בתי-הספר. רק בתחום אחד התקרבנו לבדיקה כזו, בבדיקת מוכנות ילדי הגן ללימודים בביה"ס. לאחר שניתחנו את החסרונות והיתרונות של שימוש בחלק המילולי של מבחן WIPPSI כמנבא הצלחה אקדמית בביה"ס, אספנו נתונים לגבי בתיקי מחלקות החינוך של שכונות אחדות. מצאנו אינדיקציות ראשונות לכך שבשכונות שפרויקט השיקום הפעיל בהן תכניות רבות לגיל הרך (בעיקר לילדי גן הובה וטרום-חובה) לאורך זמן, חלה בתקופת הפרויקט עליה מובהקת בציון הממוצע של הילדים, תופעה שלא קרתה בשכונה שהופעלו בה מעט תכניות ולזמן קצר בלבד. תוצאה בודדת זו מסמנת את דרך הניתוח האפשרית, אך אין להסיק ממנה שהפרויקט אכן תרם להגברת השוויון בתוצאות. שאלה זו מצפה למחקר נוסף.

מחקרים נוספים דרושים גם בנושא הטיפול בנוער מנותק. כאן הם דרושים לא כדי להעריך תוצאות, אלא כדי להבין את סיבות הבעייה ולמצוא דרכים שיש בן סיכוי לקידום של הנערים (רוב) והנערות (מיעוט), שנתקו עצמם ממסגרות הקידום הרגילות של בית-הספר ומקום העבודה. עשרות רבות של בני נוער כאלה חיים בכל אחת מן השכונות. בפורומים השונים של פרויקט השיקום הרבו לדון בבעיותיהם, אך למעשה הושקעו מעט מאד משאבים בתחום זה; הופעלו מדריכים אחדים במשרות חלקיות ונרשמו תכניות רבות להפעלת מועדונים, לקיום קורסי הכנה לצה"ל ועוד, שרובן לא יצאו אל הפועל או התקיימו תקופה קצרה בלבד. רק באחת מעשר השכונות הושקעה עבודה רבה וממושכת בנערים ונערות בעייתיים; הופעלו בה מדריכי חבורות, אורגנו קורסים מיוחדים וקבוצות עבודה, וקויים בה לאורך זמן "הבית החם", שפרויקט השיקום תמך בו. אולם הדעה הרווחת בקרב אינפורמנטים מהימנים, כולל העובדים המקומיים עם הנוער המנותק היא, שגם בשכונה זו לא תל שיפור משמעותי בחומרת הבעייה.

אי-הצלחה בתחום זה, גם במקום שבו הושקעו משאבים רבים, משתלבת היטב בתמונה העגומה העולה מספרות ההערכה של תכניות שיקום של צעירים מנותקים, ובעיקר צעירים עבריינים (גוטליב, 1984). יש המייחסים את הכשלונות לבעיות ביצוע (implementation). אנו סבורים שמקורם הראשי בטעויות בטיפול, הנובעות מחוסר הבנה של גורמי הבעיה ועקב כך נקיטה באמצעי טיפול מוטעים. תרומתו של פרויקט השיקום לקידומו של הנוער המנותק בשכונות אינה מתבטאת, איפוא, בביצוע תכניות מועילות, אלא בשני היבטים אחרים. האחד - הגברת המודעות לבעיה, והשני - עידוד המחקר בנושא זה. הבנת גורמי ההצלחה של התכניות המעטות שזכו להצלחה בתחום הנדון, עשויה לפתוח את הדלת לטיפול מועיל יותר.

לסיכום ייאמר, שהממצאים מלמדים על כך שפרויקט שיקום השכונות קידם את המוביליות החברתית ושיפר את סיכויי המוביליות של חלק קטן בלבד מן התושבים המבוגרים. הקידום הושג באמצעות תגבור (מצומצם) של שירותי ההשכלה למבוגרים, הגדלת המוטיבציה לעבודה בקרב חלק מן המשתתפים בתכניות הפרויקט, ופתיחת פתחים ספורים לצבירת כוח פוליטי. אלה גרמו לשינוי הסטטוס החברתי של תושבים אחדים, לפחות בתוך שכונתם. איננו יודעים אצל כמה פרטים כל שינוי כזה. סביר, שבמרוצת השנים הבאות תבואנה לביטוי השפעות מאוחרות של הפרויקט בכיוון זה, אך ספק אם אפשר יהיה למדודן.

מתן חזמנויות לתושבים להגדיל שליטתם בחייהם

אחד ההבדלים הבולטים בין קבוצות חברתיות-כלכליות נעוץ במידת השליטה של אנשים בחייהם. מידת שליטה זו תלויה בכמויות משאבים מסוגים שונים, שברשות הפרט וקבוצתו. ראשי פרויקט השיקום הכריזו על כוונתם להגדיל את מידת השליטה של תושבי השכונות בחייהם, באמצעות העברת חלק מסמכויות ההחלטה בנושאי השיקום אל התושבים. "שיתוף התושבים" בתכנון ובביצוע היה לסיסמת דגל של פרויקט השיקום.

ההישג העיקרי בתחום שיתוף התושבים בתכנון הוא ארגוני: פרויקט השיקום הצליח להפעיל בכל אחת מן השכונות צוות היגוי מקומי, שהרכבו תאם בדרך-כלל את התקנון המיוחד שהוצא לצורך הנדון (הצוות המקצועי הבינמשרדי, 1981). יש בו 22 חברים בעלי זכות הצבעה, מחציתם אנשי הרשויות המקומיות, האזריות והארציות, ומחציתם השנייה תושבי השכונה. בשכונות אחדות הצליח הפרויקט

לגרום לקיומן של בחירות כלליות של נציגי השכונה בצוות ההיגוי. ליד הצוות הוקמו בכל שכונה ועדות משנה לנושאים מיוחדים (גיל רך, קשישים, דיור וכו'), שגם בהן כיהנו תושבים בצד אנשי מקצוע, ולעתים קרובות הופקדה ראשות הוועדה בידי אחד התושבים.

צוות ההיגוי המקומי צריך היה לתכנן את תכניות שיקום השכונה ולפקח על ביצוען, אולם יכולת ההשמעה של צוות זה צומצמה מראש מכיוונים אחדים. בראש ובראשונה, מכיוונו של משרד הבינוי והשיכון, ששלט במרבית הסכום שהקצתה הממשלה לפרויקט השיקום,⁹ וכמעט שלא שיתף את צוותי ההיגוי המקומיים בהחלטות השיקום שנגעו לדיור ולתשתית פיסית. שנית, מכיוונם של משרדים ממשלתיים אחרים, בעיקר אנשי משרד החינוך והתרבות, שהיו להם הבטחות תקציב מירושלים והם לחצו על צוות ההיגוי להשתמש במשאבים להפעלת תכניות שממילא היו כבר מוכנות עמם (כמו תכנית "אתגר" לילדים רכים ואמהותיהם, או "תהיל" להשכלת מבוגרים). למרות צמצומים אלה, נשאר בדרך-כלל כמה החלטות תכנוניות חשובות ברשותו של צוות ההיגוי, בעיקר אלה שנגעו לתשומות הסוכנות היהודית בשכונות, ועליהן ניתנה לתושבים החברים אפשרות להשפיע. אפשרות זו נוצלה והגיעה ליחסי "שותפות מלאה" בקבלת החלטות בארבע מעשר השכונות שנחקרו, ל"האצלת חלק מסמכויות ההחלטה לתושבים" בשלוש שכונות נוספות, ולדרגות שיתוף נמוכות יותר בשלוש השכונות האחרות (צ'רצ'מן, 1985).

אשר לביצוע תכניות שכונתיות, הוא הופקד בעיקרו בידי מנהלי הפרויקט המקומיים (לכל שכונה היה מנהל פרויקט אחד או זוג מנהלים, אחד לתחום הפיסי ושני לתחום החברתי), ובחלקו בידי יו"ר החברה הסוכנותית המקומית, ו/או יו"ר המתנ"ס המקומי ו/או מחלקות של הרשות המקומית. התושבים המקומיים היו צרכני התכניות, אך לא נשאו באחריות הביצוע, להוציא מספר קטן של מבצעי התנדבות. גם כאשר נגעו התכניות בשיפוץ בתי מגוריהם, לא תמיד נטלו הדיירים חלק בביצוע. מאוחר יחסית, באמצע 1982, הופעלה תכנית "עשה זאת בעצמך" לשיפוץ חיצוני של בניינים (חדרי מדרגות, חזיתות וכו') וחצרותיהם, תכנית שעירבה את הדיירים בעבודת השיפוץ עצמה ו/או באחריות לביצועה באמצעות קבלן, ובמסגרתה בוצעו כשליש משה"כ השיפוצים החיצוניים שנמנו בעשר השכונות. רק כאשר הגיע רבים של הרחבת דירת היו דיירים-הבעלים המחליטים היחידים והאחראים הבלעדיים להוצאה אל הפועל.

צירוף כל אלה מהווה שינוי במידת השתתפותם של התושבים בפעילות בשכונתם (צ'רצ'מן, 1985). בין ביטויי השינוי הקהילתי נוכל למנות את התרחבות מספרם

ופעולתם של ועדי שכונות (לפני הפרויקט היו קיימים בארבע, ולקראת סוף תקופת המחקר מצאנום פעילים בשמונה מעשר השכונות), ואת הקמתן של מספר קבוצות אנטי-ממסדיות בשכונות (בארבע מהן). אינדיקציה לעלייה במודעות האזרחית של התושבים מצאנו גם בהתרבות מכתבי התלונה שהם הגישו לרשויות. בנוסף לשינוי הקהילתי, חלו גם שינויים אישיים משמעותיים, לפחות בקרב הקבוצה המצומצמת של פעילים בצוות ההיגוי ובוועדותיו (עשרה עד ששים איש בשכונות השונות), שלמדו את כללי המשחק הפוליטי. סביר להניח, ששינוי אישי בכיוון של תחושת שליטה וקבלת יותר אחריות לטביבה, התרחש גם בקרב הקבוצה הגדולה למדי שנטלה חלק בביצוע שיפוצי הדיור.

הפרויקט השיג הישגים חשובים בתחום הנדון. הם מתבטאים בעצם החדרת רעיונות חדשים של שיתוף תושבים בתכנון ובביצוע, בהגברת מודעות התושבים לכוחם לפעול באמצעות ארגוניהם, במיסוד התארגנויות של תושבים ובעידוד התפתחותם האישית של מנהיגים מקומיים מעטים, חלקם מבין הצעירים. אולם מכיוון שמספר המשתתפים בקבלת החלטות (מי שניסו לנצל את ההזדמנות החדשה להגדיל שליטה בחייהם) היה קטן למדי, ומפני שהכוח הממשי שהועבר אליהם לא היה גדול במרבית המקרים, ההערכה היא שהמטרה הושגה במידה מצומצמת בלבד. תומך בהערכה זו מיעוט השינויים ההתנהגותיים הרלבנטיים שנצפו באוכלוסייה. היתה ציפיה, שהגדלה המודעות לאפשרות לתכנן ולפעול בעצמם, תניע את התושבים לפעילות המבטאת קבלת אחריות לטביבתם. אולם רק בחלקים מעטים של שכונות אחדות נמצא שינוי בולט ברמת השמירה העצמית על תחזוקת בניינים וטביבתם.¹⁰ ועוד: באף אחת משכונות המחקר לא נוצרה התארגנות רחבה של תושבים, בין אם על בסיס התנגדות לפעולה מסויימת ובין אם עקב הרצון להוציא אל הפועל תכנית כלשהי לטובת השכונה ודייריה.

מטרת העל - צמצום פערים

הכותרת היא שיקום שכונות מצוקה, אך בבסיסו ובמהותו פרויקט השיקום הוא ניסיון נוסף של מדינת הרווחה הישראלית לטפל בבעיה החברתית של פערים בין אלה שיש להם הרבה לאלה שיש להם מעט, החופף חלקית את הפער בין יוצאי אירופה ואמריקה ליוצאי אסיה ואפריקה, ולכן רבה משמעותו החברתית והפוליטית. פערים חברתיים נהוג למדוד בהתייחס למשאבי כסף, משאבי כוח, פערים בסגנון חיים ובמשאבי יוקרה. נתייחס לכל אחד מאלה.

אין לנו מידע מפורט על התחלקות ההנאות בין קבוצות סוציו-כלכליות בתוך השכונות, אך יש עדויות נסיבתיות לכך שנהנו הן הקבוצות "החזקות" יותר והן "החלשות" יותר. משיפורים בשירותי החינוך הפורמאלי בביה"ס היסודי, שלהם הוקדש חלק בולט מן התקציב, נהנו 90% מילדי השכונות, הנמנים על כל הקבוצות. השיפורים החיצוניים נעשו בעיקר בבתיהם של שוכרים, שהם בדרך-כלל "החלשים" יותר, בעוד שהלוואות להרחבת הדיור ניתנו בעיקר (אך כלל לא רק) למשקי בית בעלי משאבים מרובים, יחסית. נראה שגם התוספות לשירותי הזמן הפנוי נוצלו יותר על-ידי האחרונים, מאשר על-ידי הראשונים, אך גם כאן היו תכניות מיוחדות ל"חלשים", למשל לקשישים. מן ההשפעות החיצוניות של השיפורים נהנו כל התושבים.

שירותי הדיור, התשתית הפיסית, החינוך והתרבות בשכונות השיקום נעשו דומים יותר לשירותים המקובלים בשכונות של המעמד הבינוני והבינוני-גבוה בישראל. ביחוד בולטת עובדה זו בתחום הדיור, ובמיוחד בדיור בבתים קטנים ונמוכים, שהרחבותיהם וציפוייהם עשאו דומים לוילות בשכונות היוקרתיות. הטיח הלבן, שהותז על בלוקים רבים, אחראי גם הוא לדמיון הגובר בין סוגי השכונות. יש המגנים טיח זה, בטענה שזהו טיפול קוסמטי בלבד, ומכאן חסר חשיבות. אך כידוע, גם לטיפול קוסמטי יש ערך, ותעיד על כך כמות הזמן והמאמץ שאנשים משקיעים בו. במיוחד נכון הדבר בתחום הדיור, המשמש כסמל סטטוס מרכזי בחברה המודרנית, שאבדה רבים מסמלי הסטטוס המסורתיים.¹¹

גם על הפערים בהתפלגות משאבי הכוח השפיע הפרוייקט, אם כי במידה מעטה. בקרב מספר מצומצם של תושבים בשכונה התרבו באופן בולט משאבי הכוח, עקב פעילותם בגופים מקבלי ההחלטות של פרויקט השיקום, בעיקר בצוות ההיגוי השכונתי ובוועדות המשנה שלו. אך תחושת הכוח התפשטה באופן רחב יותר, ותעדנה על כך תשובותיהם של 24% מן המרואיינים שהעידו על עצמם שניתנה להם הזדמנות להשפיע על הפעילות השכונתית של הפרוייקט.

אשל ופרס (Eshel & Peres, 1973) מצאו, שרכישת "סגנון חיים" ישראלי משפיעה ישירות על הסטטוס החברתי-כלכלי. סגנון החיים של המעמד הבינוני-גבוה, הסגנון שאליה שואפים בדרך-כלל שוחרי מוביליות חברתית בישראל, הוא זה של חברה מערבית מודרנית. במסגרת עבודתנו לא בדקנו במיוחד מרכיבים של סגנון חיים, אך יש עמנו אינדיקציות לכך שהפרויקט השפיע בכיוון "התמערבות" או "מודרניות" של חלק מן המשפחות שהיו מעורבות בתכניותיו. הפעילות הקהילתית הענפה למדי שנגרמה על-ידי הפרויקט הבליטה את חשיבות רכישת סטטוס בקהילה, ולא רק במשפחה. פעילות זו, בצירוף הרחבה התכנית החברתיות-תרבותיות הזמינות בשכונה, משכו אנשים לבילוי חלק גדול יותר מזמנם הפנוי מחוץ למשפחה, בתחומים שהיו בעבר בלתי מוכרים לרוב אוכלוסיית השכונות, אך מוכרים היטב לקבוצות בסטטוס חברתי-כלכלי גבוה יותר, כמו התעמלות, קרמיקה, מוסיקה מערבית ותיאטרון אירופי. בחלק מן המשפחות חל שינוי הדרגתי בראיית האשה את עצמה ואת הסטטוס שלה בתוך המשפחה ומחוצה לה, שינוי הקשור ביציאה עצמאית שלה מן הבית, בין אם לעבודה תמורת שכר ובין אם לפעילות קהילתית. גם דפוסי טיפוח הבית וסביבתו נעשו דומים יותר למקובל בשכונות שיוקרתן גבוהה יותר, וזאת באמצעות שיתוף רב יותר של מהנדסים ואדריכלים בשיפוצים הפיסיים שבוצעו בשכונות בעזרת פרויקט השיקום. בכל אלה אנו רואים אינדיקטורים לתהליך של רכישת סגנון חיים מערבי-ישראלי.

מה שחשנה מעט מאוד, אם בכלל, זו כמות משאבי היוקרה שבבעלות תושבי השכונות המטופלות. אמנם, החשש מסטיגמה חברתית שתודבק בשכונה ובתושביה עקב הכרזת האזור בשכונת מצוקה שבטיפול, לא התקיים,¹² אולם גם לא התקיימה התקווה לשינוי משמעותי לטובה ביוקרה החברתית של השכונה ותושביה. המשאבים החומריים הנוספים הגיעו אל רבים מדיירי השכונות; גם פיזורם של משאבי הכוח שהוסיף הפרויקט היה בלתי מבוטל; כלומר, חלק גדול מן הקבוצה התקדם, ובתוך מוביליות קבוצתית זו הצטמצם רושמה של ההתקדמות האישית והצטמצמו תגמולי היוקרה המוענקים לפרטים המתקדמים. הממצא שלפיו פרויקט שכוון אל כלל אוכלוסייתו של אזור גרם למוביליות קבוצתית יותר מאשר למוביליות אישית, אין בו כדי להפתיע. בה בעת, אין לחמוה על אכזבתם של הפרטים, שמצבם החומרי ואולי גם הכוחני השתפר, אך הם לא זכו בתגמולי היוקרה המקווים. יתכן שתגמולים אלה נמנעו מהם, דווקא משום שנענו לכוונת הפרויקט ונשארו לגור בשכונתם.

מטרה שניה: ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד

שינוי מהפכני בדימוי השכונות והפיכתן למקומות שרוב האנשים חושבים שטוב לגור בהם ולגדל ילדים בהם, לא יכול היה להיות מטרה ריאליה של פרויקט שיקום השכונות, כי השגת מטרה כזו כרוכה בשינוי אוכלוסיית השכונה, כיוון פעולה שנפטל על-ידי פרויקט השיקום. מטרה ריאליה היא מניעת הידרדרות והשגת יציבות בנקודה סבירה. נקודה סבירה היא מצב שבו יש פער מתון בין השכונה לסביבתה, כך שהיא מספיק אטרקטיבית לשמש מקום מגורים הטרוגני, לא רק של המעמד הנמוך ביותר, אלא גם של אנשים עובדים בעלי משפחות יציבות. כדי לקיים יציבות בנקודה כזו לאורך זמן, ובהנחה שרמת החיים במקומות אחרים עולה, יש לשאוף להשתפרות מתמדת בשכונה, כלומר, שמירת יציבות יחסית תובעת שיפור מוחלט.

מטרה זו חשובה כמובן לתושבי השכונה, וביחוד לחלשים שביניהם, שאינם יכולים להרשות לעצמם להגר ממנה. אך היא חשובה גם לעיר ולמדינה (מה גם שהידרדרות היא מחלה מידבקת בסביבתה), וזאת כדי להימנע מבזבוז אדיר של המשאבים שהושקעו בדיור, בתשתית ובשירותים הקיימים בשכונות אלה, ומן הצורך בהקמת תשתית חדשה במקום אחר בשביל האוכלוסייה הנוטשת את הקיים.

כל תכניות פרויקט השיקום אמורות לתרום לקידום המטרה של מניעת הידרדרות השכונות, אך השגתה אינה תלויה בהצלחה ספציפית באחד התחומים, אלא במכלול השפעותיו של הפרויקט. אי לכך, מדידת השגתה מבוססת על מה שקראנו בעבודתנו תמורות מצרפיות, העשויות לשמש כאינדיקטורים לסטטוס העירוני של השכונה. בין התמורות המצרפיות כללנו את האינדיקטורים ה"אובייקטיביים": מאזן ההגירה, מחירי דירות, כניסת יוזמה פרטית, בעיות ונדליזם ופשיעה, ואת האינדיקטורים ה"סובייקטיביים": שביעות רצון מן השכונה, כוונה להמשיך לגור בשכונה ודימוי השכונה בעיני תושביה ובעיני תושבים אחרים בעיר.

מאזן ההגירה הכולל של עשר השכונות יציב. מספר משקי הבית המתגוררים בהן כמעט לא השתנה במשך שנות פעילותו של הפרויקט (היתה עלייה של 1.5%). יש בשכונות יציאה וכניסה של משקי בית; להערכתנו, כ-3%-4% מתחלפים בכל שנה. על-פי בדיקתנו, רוב היוצאים כמו רוב הנכנסים אופיינו בגיל צעיר יחסית, השכלה והכנסה גבוהות יחסית לממוצע בשכונה. בסקר משקי הבית נמצא, כי הנכנסים לשכונות בתקופת הפרויקט עלו במעט בכל המאפיינים הללו הן על הקבוצה שנכנסה בשלוש השנים שקדמו לפרויקט, והן על הקבוצה שהצהירה על כוונתה לעזוב את השכונות בעתיד הקרוב.^{12, 14}

אינדיקטור מצרפי חשוב לאבחון תהליכי התדרדרות לעומת השתפרות אלה מחירי דירות בשכונות. למרות מאמצים נמשכים, הנתונים שנאספו ביחס להשתנות מחירי דירות בתקופת פרויקט השיקום חלקיים ומקיפים שש שכונות בלבד. הם מלמדים, כי המחירים בדולרים עלו בכל מקום במידה רבה, כשם שעלו כל מחירי הדירות בישראל, ואילו במחירים היחסיים נשמרה יציבות או שהיו עליות מתונות. מחירי דירה בשכונות המחקר היה ונשאר בערך מחצית ממחיר דירה דומה בשכונה "טובה" באותה עיר, ובמחצית השכונות חל שיפור מועט ביחס זה. בשכונות שעבורן היתה אפשרות להשוות מחירים למחירי דירות דומות בשכונה דומה באותה עיר, שאינה שכונת שיקום, נמצא שהיחס השתנה, לעתים במידה רבה, לטובת שכונת המחקר.

אינדיקטור מקובל נוסף הוא כניסת יוזמה פרטית לשכונות, העשויה להתבטא בפתיחת עסקים חדשים ובמפעלי בנייה של קבלנים פרטיים. עסקים חדשים לא נפתחו וספק אם סביר לצפות לפתיחתם, משום שהצלחתם, תלויה במצב הכלכלי ובאפשרויות הקנייה של תושבי המקום. אלה השתנו רק מעט מאוד, ולא צפויים בהם שינויים משמעותיים, במדיניות הגורסת השארת האוכלוסייה הקיימת במקומה. גם קבלנים פרטיים לא חדרו לשכונות, אם כי באחת השכונות שבאזור המטרופוליטני של תל-אביב התקרבה מאוד הבנייה הפרטית החדשה לשכונת השיקום. בחלק מן השכונות אין קרקעות לבנייה נוספת של מגורים, והאחרות - כנראה שעוד לא התחזקו עד כדי משיכת הקבלנים. לעומת זאת, צופים שיהיה ביקוש טוב ליחידות "בנה ביתך" בשכונות שבהן צפויה הפעלת תכנית זאת.

כמו בשכונות ירודות ברחבי העולם, כן גם בשכונות המחקר בולטות בעיות של ונדליזם, עבריינות ופשע. אולם יחסית לאזורי מצוקה במקומות אחרים בעולם, המצב בישראל אינו גרוע, משום שמועטים הפשעים החמורים (במיוחד מועטים מקרי הריגה ורצח), ובעיקר מפני שברוב המקומות אין התושבים חוששים בלכתם ברחובות. בסקר משקי-הבית השיבו 80% מהמראיינים שהם חשים ביטחון ברחובותיהם, ורק 11% אמרו שאינם חשים ביטחון בדרך-כלל או לעתים קרובות.

תחומי הוונדליזם, העבריינות והפשע כמעט שלא טופלו באופן ישיר במסגרת פרויקט השיקום, אף על פי שבעיות אלה העיקו על כל אחת מעשר השכונות. היתה ציפייה, שצירוף הפעולות הרבות של הפרויקט ביחס להקטנת הציפיות בדירות, למילוי שעות הפנאי של ילדים ונוער, לשיפור התאורה בשכונות, ובאופן כללי לעידוד הרצון לשמור על רכוש הציבור והפרט - כל אלה יגרמו בעקיפין לירידה במקרי הוונדליזם והעבריינות. ואכן, בתשע מתוך עשר השכונות התגשמה הציפייה בנושא הוונדליזם; אינפורמנטים מהימנים משכונות אלה דווחו על ירידה במקרי התנכלות והשחתה של רכוש ציבורי, ויחסו ירידה זו, לפחות חלקית, לפעולותיו של פרויקט השיקום. בניגוד לכך, נמצאו שינויים לטובה מועטים בעבריינות

חמורה יותר, הן של נוער והן של מבוגרים; רק בארבע מעשר השכונות נמצאה ירידה בפשיעה, ורק בשלוש מהן היא יוחסה חלקית לפעילותו של פרויקט השיקום. בשלוש אלה מצאנו, שהשפעת הפרויקט על הירידה בפשיעה הייתה עקיפה ולא ישירה. לא הושקעו בתחום זה משאבים משמעותיים של פרויקט השיקום, אלא עצם קיומו, שגרר תשומת לב רבה במיוחד מצד הרשות המקומית לשכונה הנבחרת, גרם גם למטטרה לשים לב לשכונה ולהגביר את פעילות אכיפת החוק בה. התגברות הפעילות המשטרתית, שכללה הרשעה ועונשי מאסר לאחדים מן הפושעים שהתגוררו באזור, גרמה לירידה מוחשית ברמת הפשיעה בשכונות אלה.

בנוסף לשלושה מארבעת האינדיקטורים האובייקטיביים שהוזכרו לעיל גם האינדיקטורים הסובייקטיביים מורים באותו כיוון: השמעה חיובית של הפרויקט על מדדי השתפרות השכונה. בעזרת ניתוחי רגרסיה מרובה מצאנו, שהנאה מפרויקט השיקום והערכת תרומתו לשכונה תרמו להסבר השונות בשיעורי התושבים המביעים שביעות רצון משכונתם וכוונה להמשיך ולגור בה בעתיד הנראה לעין. דימוי רוב השכונות בעיני תושביהן השתנה לטובה, לפחות במידה קלה, בזכות פעילות הפרויקט. יתר על כן, במחצית השכונות דווח שגם בקרב תושבים אחרים בעיר - אלה שמעמדם החברתי-כלכלי דומה לזה של תושבי שכונות המחקר - השתנה לטובה דימוין של השכונות, וזוהי עדות להתקרבות למטרה של הפיכתן למקומות מגורים סבירים עבור אותם תושבים.

הממצא שלפיו לא השתנה הסטטוס הנמוך של השכונות הנדונות בעיני תושבי שכונות "טובות" בעיר, אינו פוגם בהערכה הכללית החיובית. כמוסבר לעיל, סטטוס של שכונות המאכלסות קבוצה ניכרת של המעמד הנמוך יהיה תמיד נמוך באופן יחסי. כל זמן שנסיכים עם העקרון של הימנעות מפינוי תושבים, וכל עוד שפרויקט השיקום לא עוסק במישרין בחלוקה מחדש של הכנסה אישית, נצטרך להסתפק בחתירה שינוי בולט, אך לא דרמטי, במעמדן של השכונות.

אין אנו יכולים לחזות במדויק את ההתפתחות שהיתה מתרחשת בשכונות אילולא התערבותו של פרויקט השיקום. אך הניסיון שנצבר בעולם וגם בישראל מורה, ששכונות מעין העשר שחקרנו נוטות להידרדר, ובהעדר התערבות ציבורית כמעט מובטחת החמרה במצבן. לפיכך, ובהסתמך על ממצאי המדדים שהוזכרו לעיל, אנו מעריכים שהפרויקט שמר על השכונות המטופלות מפני הידרדרות, ייצב את מצבן ואף תרם לשיפור קל במעמדן היחסי.

השערות: השפעות ארוכות טווח של פרויקט שיקום השכונות

במחקר הערכה, המתבצע סמוך למועד ביצועה של תכנית חברתית, נהוג למדוד תוצאות של אותה תכנית. במונח תוצאות¹ (outcomes) הכוונה היא להשלכות המיידיות של התכנית, כדוגמת אלה שסוכמו לעיל. אולם מחקר כזה אינו יכול למדוד השפעות (impacts) של התכנית, שהן התוצאות בטווח הזמן הארוך. כל מה שביכולתנו לעשות ביחס להשפעות הוא לשער השערות ביחס אליהן. למרבית ההשערות שנשער יש בסיס בממצאי המחקר, אך בחלקן יש גם מידה של ספקולציה.

אנו משערים שהפרויקט עתיד להיחשב כתרומה להאצת תהליכי אינטגרציה בחברה היהודית הישראלית. אשל ופרס (Eshel & Peres, 1973) סקרו את הספרות הרלבנטית ומנו ארבעה תנאים הכרחיים לאינטגרציה חברתית. שני הראשונים שביניהם הם השתלבות תרבותית וחלוקה שוויונית של המשאבים החברתיים. על פי טעונם, המקובל עלינו, בני הקבוצות שבתחתית הסולם החברתי, בעיקר כאשר הן קבוצות של מהגרים, סובלים לא רק מחסרון כמויות של נכסים (עושר, ידע וכו'), אלא גם מכך שחלק מן הנכסים שברשותם אינם שמישים בנסיבות החברתיות שהם מצויים בן. במונחיו של קולמן (Coleman, 1971, pp. 1-6), אין הם מצליחים להפוך חלק מנכסיהם (assets) למשאבים (resources). הפיכה כזו מתאפשרת באמצעות תהליך של השתלבות תרבותית (acculturation), של רכישת ערכים, נורמות ודפוסי התנהגות של החברה הסובבת (Gordon, 1964, pp. 70-71). ממצאינו מלמדים, שפרויקט השיקום תרם להגברת השוויון בחלוקת המשאבים בחברה הישראלית, קודם כל בכך שנתן יותר משאבים בידי אלה שהיה להם מעט. יתר על כן, מכיוון שהוא גרם לשינויים בסגנון חיים בכיוון של השתלבות תרבותית, סביר לשער שהוא מגביר את השוויון גם באמצעות האצת הפיכת נכסים למשאבים. שרשרת ההשפעות המשוערות היא, איפוא, כלהלן: תפוקות הפרויקט נותנות יותר משאבים בידי בני קבוצות מעוטות משאבים, וגם מקטינות את הפער בסגנון חיים בינם לבין החברה הסובבת. העברת המשאבים תיפסק רק בחלקה עם יציאת הפרויקט מן השכונה, ואילו השינויים בסגנון חיים, שחלו אצל מייעוט מבני השכונות, סביר שימשיכו להתפשט ו"להדביק" אחרים בשכונות. בדרך זו גדלו ויגדלו הן השוויון בחלוקת המשאבים והן ההשתלבות התרבותית, שהם שניים מארבעת התנאים הכרחיים להתקיימותה של אינטגרציה חברתית שלמה.

קבוצת השערות שניה מתייחסת לחידוש הארגוני-פוליטי שהחזיר פרויקט שיקום השכונות: ביזור קבלת החלטות והשתתפות תושבים מקומיים בתכנון ובניהול שינויים בסביבת מגוריהם. ההשערה המרכזית היא, שמגמות הביזור וההשתתפות המקומית תגברנה בעתיד. להשערה זו בסיסים אחדים ושונים. הסבר אחד לציפיה

שתושבים מקומיים ימשיכו לתבוע שיתופם בקבלת החלטות מבוסס על ההנחה שהם, לפחות חלק מצומצם מביניהם, "למד את כללי המשחק", הפיק ממנו הנאות ישירות וסביר שינסה להמשיך בו גם מעבר לתקופת הפרוייקט. הסבר שני מתקשר למושגיו של הירשמן (Hirschman, 1973), שניתח את "אופציית השמעת קול", העשויה לשמש אלטרנטיבה ל"אופציית הנטישה", במיוחד במקרים שבהם קיימת נאמנות רגשית למוסד או למקום הנתון בתהליכי התדרדרות. סביר לשער שבקרוב חלק מן התושבים אכן קיימת נאמנות רגשית לשכונתם, והם ישמחו להשתמש ב"אופציית השמעת קולם" שהתגלתה להם באמצעות פרויקט השיקום, וינסו להשפיע על שיפור המצב בשכונתם, לפני שינקטו ב"אופציית הנטישה" העומדת בפניהם. אלה הם הנימוקים, מנקודת מבטם של תושבי השכונות. אשר לנקודת המבט של הממסד, גם כאן יש בסיס להשערה בדבר המשך המגמה. אמנם, שיתוף התושבים בקבלת החלטות זכה בביצוע מוגבל, אך גברה ההכרה בו ובלגיטימיות שלו בחלק מן הארגונים הממשלתיים והמקומיים, שהיו מעורבים בפרוייקט השיקום. יתר על כן, מגמת הביזור שסימן הפרוייקט, שהיא תנאי הכרחי לשיתוף הציבור, משתלבת היטב במגמה הכללית הפושטת בהדרגה לתחומים רבים של הגשת שירותים בישראל. ישראל ידועה כאחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי. אולם בשנים האחרונות עולים לחצים לביזור בכיוונים שונים, וכבר מצאו להם ביטויים במערכת החינוך (חופש רב יותר למנהלים ולהורים בקביעת תכנית הלימודים), במערכת הבריאות (בתי-חולים אזורים) ואפילו בהליכי הקצאתם של משאבים לאומיים יקרים, כמו המים, למשל (קלי, כרמון ושמיר, 1984). בין הערים בישראל, ירושלים היתה חלוצה בהנהגת מנהלות שכונתיות בתוכה, בעוד שביתר הערים לא הוקמו ארגונים דומים, זולת צוותי ההיגוי של פרויקט השיקום. אם תתמש השערותנו ביחס להמשך מגמת שיתופם של אזרחי שכונות המצוקה בניהולן, יקדימו בכך תושבים דלי משאבים את תושביהן של שכונות יוקרתיות יותר, שמשאביהם רבים יותר בדרך-כלל.

נושא שיתוף התושבים מתקשר לשאלת התלות של תושבי שכונות המצוקה במוסדות מעניקי השירותים. חוקרים אחדים סבורים שזוהי הבעיה העיקרית של התושבים. אורי שחק (1985), למשל, הגדיר את בעיית המרכזיות של העיירה ירוחם שבמסגרת פרויקט השיקום כ"בעיית התלות, העדר הכוח והתיג השלילי". כפועל יוצא מהגדרה זו של הבעיה, המלצותיו כוללות צמצום שירותים והקטנת היקף הסבסוד הניתן לתושבים בתחומים שונים, כדי לעודד פיתוח יוזמות עצמיות ומעורבות רבה יותר של התושבים וכן הפסקת הקמתם של ארגוני תושבים "שבחסות המוסדות" (שם, עמ' 73). אפשר לקבל את טענתו של שחק, שהשיטה הנוכחית של מתן שירותים עשויה להגביר את התלות של התושבים בפקידים, אך אין ללמוד מכך שהסיבה המרכזית למצבן הירוד של השכונות והעיירות הוא העדר כוח בקרב תושביהן, ואין

להסיק שהגברת עוצמת התושבים היא המפתח להעלאתן על דרך המלך. אנו מבקשים לתת אשראי לכוח שיפוטם של התושבים, אשר בסקר משקי הבית הציבו את שיפור שירותי הדיור והחינוך כמשימות החשובות ביותר של הפרויקט, ואילו את "מתן יותר כוח החלטה לתושבים" כמשימה האחרונה בחשיבותה. בעקבות ממצאי מחקר קודם שערכנו, אנו מאמצים את ההנחה שאין הבדל תרבותי עמוק בין תושבי שכונות המצוקה לבין יתר החברה הישראלית, ושהמערך הבסיסי של נורמות התנהגות משותף לכולנו (Carmon, 1985). מסקנתנו היא, איפוא, שהעברת יותר משאבים ושירותים לתושבי השכונות, המקטינה את פער המשאבים שווי-הכסף בינם לבין קבוצות אחרות בחברה, יש בה תועלת חברתית אפילו ללא הענקת כוח, מה גם שהפרוייקט העביר אליהם גם (מעט) משאבי כוח. יש בה תועלת מיידית שבמצום הפער, וסביר לשער שתועלת זו תגדל בעתיד, עקב השימוש המושכל שיעשו התושבים במשאבים המוגדלים.

אחד היעדים הבלתי מוצהרים של פרויקט השיקום הוא עידוד מוביליות חברתית ללא מוביליות גיאוגרפית, היינו ללא עזיבת השכונה. במדינה דמוקרטית אין כל כוונה, כמובן, לסגור את גבולות השכונה בפני המבקשים לעבור לגור במקום אחר; אלא הכוונה היא לשפר את המצב הכללי של השכונה וגם לתת לתושבים המוביליים מספיק תמריצים כלכליים ואחרים להישאר בשכונה, כך שלא ירצו לעזובה. מצאנו עדויות חלקיות לכך שכוונה זו מתממשת, וכתמריצים יעילים במיוחד משמשות הסובסידיות הגדולות לשיפור הדיור. מצד שני ידוע, שכמה פעילי שכונות בולטים, מאלה שזכו במשאבי כוח רבים, העבירו מגוריהם לשכונות יוקרתיות יותר. התחזית המשוערת לעתיד היא, ששום תמריץ לא ישכנע את המוביליים ביותר להישאר לגור בשכונות שיוקרתן נמוכה. אולם אם יישמרו חלק מהישגי הפרויקט ותמריציו, הרי שמשקי בית רבים מן המעמד הבינוני-נמוך והנמוך-גבוה יראו בשכונות הנדונות מקומות דיור מתקבלים על הדעת, יישארו בן ו/או יכנסו לגור בן, ובעצם מגוריהם במקום ימנעו את הידרדרותן.

שאלת שמירתם של הישגי הפרויקט (sustainability - הכושר להחזיק מעמד) נעשתה אקטואלית לאחרונה. הזרמת תקציבי פרויקט השיקום לכל אחת מן השכונות הנבחרות תוכננה מראש כפעילות זמנית (דובר על חמש שנים). היא נמשכת יותר מן המתוכנן, אך עזיבה הדרגתית כבר התרחשה באופן חלקי בשכונות אחדות, ובקרוב תהא ההפסקה שלמה יותר ותחול על שכונות נוספות. סביר לשער שחלק מהישגי הפרויקט יישמרו ברוב השכונות. שיפור התשתית הפיסית יחד עם התוספות והשיפוצים של בנייני ציבור הינם נכסים, שתושבי השכונה יהנו מהם לאורך זמן ניכר, שיארך עוד יותר אם הם יטופלו כהלכה בידי הרשות המקומית. חלק לא מבוטל מן השירותים החברתיים שהפרויקט הוסיף לשכונה נקלט במשך הזמן במערכות

השירותים הרגילות; נוצר סיכוי סביר שמשרד החינוך ימשיך רבות מן התכניות החינוכיות הנוספות, ושהרשות המקומית תממן אחזקה והפעלה של מוסדות תרבות וחברה. ספקות חמורים קיימים ביחס לתחזוקת השיפוצים הרבים בבניינים (חדרי מדרגות, חזיתות) ובחצרות, כי במקומות רבים - אם כי לא בכלם - לא נוצרו ועדי בית יציבים, העשויים לשאת באחריות זו. בבתים קטנים ובבניינים מרובי דירות ששיעור גדול מהן בבעלות דייריהן, המצב טוב יותר מבחינה זו, בעוד שבמרבית בנייני השוכרים לא חל שיפור בפעילות העצמית של הדיירים בנושאי אחזקה.

השאלה השנייה הקשורה ביציאת הפרויקט מן השכונות היא, באיזו מידה נוצרו כתוצאה מן הפרויקט מנגנונים אשר לא רק ישמרו את הישגי העבר, אלא יהוו מנופים לשיפורים נוספים בשכונות. נזכיר כאן, שלנוכח העלייה הנמשכת ברמת החיים במדינה בכללה, הרי ששמירת המיקום היחסי של השכונה דורשת המשך מתמיד של שיפורים בה. תחום הטיפול היחיד שבו יש סימנים ברורים להיווצרות קטליזטורים להמשך תנופת השיפורים הוא תחום הדיור, בעיקר בשכונות שבהן רוב יחידות הדיור (70% ויותר) בבעלות דייריהן (חמש מעשר השכונות במדגם, כשבשתי עיירות הפיתוח שבמדגם השיעור הנדון נמוך במיוחד). באתרים אלה, נראה שהיתה לפרויקט השיקום השפעה בולטת על המוטיבציה לשיפור הדיור, כפי שהיא נמדדת באמצעות תוצאות התכניות להשקעה פרטית בדירה, תוך היעזרות בהלואות מטעם הפרויקט. יתר על כן, בעקבות הפרויקט מוסדו הבינוי והשיכון מנגנוני הלוואות נוחות לשיפוצים ולהרחבת דירות, אשר קרוב לוודאי ימשיכו להתקיים ללא קשר ליציאת הפרויקט משכונה מסוימת. בחלק מן הרשויות המקומיות התמסדו נוהלים ביורוקרטיים, המקלים את הליכי קבלת רשיון לשינויים בדירה, כולל הרחבה ניכרת שלה. יחד עם זאת עלתה הכדאיות הכלכלית של השקעה בדירות, הן בשל השיפורים שברשות הרבים והן בשל ההשפעות החיצוניות של השיפורים ברשות הפרט שבוצעו בידי שכנים. כל אלה נותנים מקום לשער, ששיפורים בתנאי הדיור ימשיכו להתרחש ולהשפיע את השפעתם החיובית על שביעות רצונם של תושבים מן השכונה ונכונותם להמשיך ולהתגורר בה, אך קרוב לוודאי שהם יבלטו יותר במקומות שבהם שיעורי הבעלות על דירות גבוהים, ואולי לא יתרחשו כלל במקומות שבהם השיעורים נמוכים מאד.

בניגוד לתחום הדיור, הרי שבתחומי פעילותו האחרים של פרויקט השיקום קשה לאתר קטליזטורים שיבטיחו המשך תנופת השיפורים. אמנם, בכמה מן השכונות תולים תקוות כאלה במרכזים קהילתיים מוצלחים, ויש מקומות שבהם הקהילה המאמצת בחו"ל מביעה עניין בהמשך היחסית עם השכונה. אולם המוסדות שהביאו את

הפרויקט לשכונות מגלים יוזמה מעטה בלבד בכיוון הנדון, וברוב השכונות לא נוצרו ארגוני תושבים חזקים, שיוכלו להבטיח את ההמשך. בשכונה אחת בלבד מתוך העשר שנחקרו נוסדה פורמלית עמותה של תושבים, הרואה עצמה כמנוף לשיפורים עתידיים. ייסוד מנגנונים נוספים מעין זה נראה חיוני לשמירת המיקום היחסי של השכונות ולמניעת הידרדרותן בעתיד.

הדיון בהשפעות ארוכות הטווח של פרויקט השיקום יסתיים בהתייחסות לרמת הציפיות. אנו משערים שחל שינוי ברמת הציפיות של תושבי שכונות הפרויקט. אין זו השערה מקורית. אדוארדס היה מבין הראשונים שהבחינו בתופעה ש"כאשר קבוצה חווה שיפור בתנאי החיים, עולה רמת השאיפות של אנשיה; האחרונה תעלה מהר יותר מן הראשונים ותגרום לאי שביעות רצון" (Edwards, 1927, p.30). בעשרות השנים האחרונות הרבו סוציולוגים פוליטיים ופסיכולוגים חברתיים לעסוק בהשערת "הציפיות העולות" ולהסביר בעזרתה אי שביעות רצון גוברת למרות השתפרות התנאים, ולעיתים קרובות דווקא בעקבות השתפרות התנאים (Urry, 1975; Gurr, 1970; Bendix and Lipset, 1959; Brinton, 1938). אי שביעות רצון זו ותחושות הקיפוח היחסי, המתלוות אליה, נחשבות כבעיות קבע של מדינת הרווחה המודרנית (Bell, 1975). אך האמנם הן חייבות להתקיים בכל מקרה שבו משתפרים תנאי חייה של קבוצה, או בכל מקרה שבו חל שיפור בתנאי החיים של קבוצה מן השלבים התחתונים של הסולם החברתי?

הבחנתו של יער (Yaar, 1983) בין שני סוגים של ציפיות עולות מאפשרת הסבר סביר הן למצב שבו שיפורים תורמים לשקט חברתי, והן למצב שבו הם גורמים לאי שביעות רצון ולתסיסה. הוא הבחין בין ציפיות - תפיסה סובייקטיבית של תוצאות הניתנות להשגה (subjectively attainable outcomes) (לדוגמא: השכר שאדם חושב שהמעביד ייתן לו), לבין מגיעויות - התוצאות שמגיע לו לאדם לקבלן על-פי מיטב שיפוטו (subjectively deserved outcomes) (לדוגמא: השכר שאדם חושב שהמעביד צריך לשלם לו). כאשר שיפור בתנאים גורם לעלייה בציפיות, פירושו של דבר שהאדם מאמין שבעתיד עומדים להתרחש שיפורים נוספים, ולכן יהא שבע רצון. אם העלייה בתפיסת המגיעויות זהה לעלייה בציפיות, לא תתפתחה תחושת של קיפוח, גם אם השיפורים יאחרו לבוא, כי פירוש הממצא הוא שאנשים מאמינים שהמערכת מגיבה לצרכיהם ומשאלותיהם ועתידה לתת להם את התגמולים שהם ראויים להם. אולם כאשר רמת המגיעויות גבוהה באופן בולט מן הציפיות, כאשר אנשים חושבים שמגיע להם לקבל הרבה יותר משהם מקבלים ו/או עתידים לקבל, אזי נפגעת תחושת הצדק שלהם והתמרמרותם עשויה לסכן את השקט החברתי.

שיערגו שהפעילות האינטנסיבית של פרויקט השיקום בשכונות, השיפורים שהוכנסו בסיועו בתנאי החיים של האנשים וההצהרות הרבות שהושמעו בדבר זכותם של התושבים להשיג עוד הרבה יותר משאבים כלכליים ופוליטיים, גרמו לעלייה במה שרבים מן התושבים תובעים מן החיים. אך כנראה, שעד למועד המחקר התקיימה הלימה רבה למדי בין רמת המגיעויות - מה שהאנשים חשבו שמגיע להם, לבין רמת הציפיות - מה שהם חשבו שהם אכן עומדים לקבל, ומשום כך כמעט שלא נמצאו בשכונות ביטויים של התמרמרות חברתית. יש לזכור שבמועד זה - אמצע 1983 - עדיין היה המשק הישראלי בתקופה של תעסוקה מלאה ותחושה של שפע, ופרויקט השיקום עמד בתקופת שיא של הזרמת משאבים לשכונות. מה שנמצא אז, אין בו כדי להעיד על מה שיימצא היום או בעתיד. בתקופה של מיתון כלכלי ו/או בתקופה שבה תופחת הזרמת המשאבים לשכונות, סביר שיגדל הפער בין תחושת המגיעויות לבין הציפיות להגשמתה, ועמו יגדלו אי שביעות רצון ורגשות קיפוח יחסי. זהו סיכון שכל תכנית לשינוי חברתי, שיש עמה שיפור בתנאי החיים, חייבת להתמודד עמו.

השערות: גורמי הצלחתו היחסית של פרויקט שיקום השכונות

פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל הוא מפעל של שינוי חברתי מתוכנן. בניגוד למחקרי הערכה רבים של שינויים חברתיים מתוכננים שהגיעו למסקנה ש"דבר אינו מצליח" ("nothing works") (Gibson and Prathers, 1977; Prathes and Gibson, 1977), הרי שעל-פי ממצאי המחקר המדווחים בזאת, הפרויקט הישראלי יכול להחשב כמפעל מצליח למדי. הצלחתו מתבטאת בגיוס כמויות ניכרות של משאבים ממשרדי ממשלה ומן הקהילות בגולה באמצעות הסוכנות היהודית, בהזרמתם הרצופה במשך מספר שנים לאוכלוסיית היעד שלו ובעיקר בקידום סביר של מטרותיו. אפשר לזקוף הצלחה יחסית זו לצירוף של הסברים מתחום הסוציולוגיה ומתורת הניהול של שירותים ציבוריים. ההסברים מוצגים כאן כהשערות, כי אף אחד מהם לא הנחה את מחקר ההערכה, אלא הם בגדר אינטרפרטציות שלאחר מעשה, העשויות לשמש בסיס למחקרים נוספים.

גורם מסביר חשוב הוא השימוש בסיסמאות מתאימות בעיתוי הנכון, שאיפשר גיוס תמיכה ציבורית רחבה ויצירת מחויבות גבוהה ונמשכת כלפי הפרויקט מצד המערכות הפוליטיות. הסיסמה המרכזית של הפרויקט היתה צמצום פערים בחברה הישראלית. מטעמים לאומיים ו/או סוציאליסטיים תומכים בסיסמה זו פוליטיקאים ישראליים מימין ומשמאל. תמיכה מילולית בכך אפשר לגייס תמיד, אך תמיכה שיש מאחוריה גם נכונות ניכרת להקצאת משאבים, אפשר היה לגייס דווקא לקראת סוף שנות השבעים. ב-1977 הגיעה לשלטון קואליציה בראשות "הליכוד", שעלה בזכות

קולותיהם של בני השכונות ועיירות הפיתוח. הליכוד חיפש דרך להשיב חוב פוליטי לאזרחים אלה ולהמשיך בגיוס תמיכתם, ומצא אותה בתכניות לשיקום שכונות, שהוכנו וביצען החל עוד בתקופת שלטון המערך. הצטרפות מפלגת ד"ש לקואליציה, מפלגה שהדגישה נושאי פנים בכלל ומלחמה במצוקה בפרט, הגדילה את מחויבות הממשלה כלפי המפעל.

גם הסיסמה השנייה של הפרויקט - שיקום שכונות ישנות - התאימה מבחינת תוכנה ומבחינת עיתויה לגיוס מחויבות גבוהה כלפיה. בניגוד למדינות אחרות, שבהן דעת הקהל מזהה את תושבי השכונות הירודות עם קבוצת מיעוט קטנה יחסית, בישראל הם מזוהים עם יוצאי ארצות האסלאם, המהווים כמחצית מאוכלוסית המדינה. יתר על כן, זוהי הקבוצה שכוחה הפוליטי נמצא בעליה בולטת בעשור האחרון. ועוד: הקריאה להפנות משאבים לטיפול באזורים עירוניים וישנים דווקא, הועלתה בזמן שאיפשר לה למצוא הד מתאים. בראשית קיומה של מדינת ישראל התקיימה העדפה נורמטיבית של הכפרי על-פני העירוני ובלטה העדפה נורמטיבית של "חלוציות", הכרוכה בפיתוח חדש (כיבוש השממה, ערים חדשות וכו'), על-פני ערכים של שימור הישן. לשתי אלה היו ביטויים מובהקים בהתארגנות המוסדית ובהקצאת המשאבים הכלכליים של המדינה. עשרות שנים חלפו עד שניכרו שינויים בדעת הקהל ובדעת מנהיגיו, שהכירו בצרכיו המרובים של הישוב העירוני ושהחלו לקבל את המגמה הכלל-עולמית לשימור חסביה, הכוללת התייחסות מיוחדת לישן ונסיונות לטפחו ולשומרו. פרויקט שיקום השכונות השתבץ היטב במגמות שינוי אלה.

העיתוי היה מתאים גם מבחינות אחרות. צמצום העלייה השאיר תקציבים פנויים, בעיקר במשרד הבינוי והשיכון. שקט יחסי בגבולות ותקופה של תעסוקה מלאה ושגשוג כלכלי יחסי, סייעו הרבה במציאת המשאבים הדרושים. לירידה בעלייה ולשקט בגבולות היתה השפעה גם על גיוס כספים בתפוצות לטובת מדינת ישראל; הסוכנות היהודית היתה זקוקה לתמריץ חדש שיעורר את היהודים לתרום, ומצאתהו ברעיון לשאת יחד עם הממשלה בנטל שיקומן של שכונות המצוקה.

הקצאת משאבים לאוכלוסיות יעד (שכונות) המתאימות לשיקום, הינה גורם מסביר מרכזי. פרויקט השיקום נכנס אך ורק לאזורים עירוניים המיועדים להמשיך ולשמש כשכונות מגורים, ושבחם סביר להפעיל את העיקרון של שיקום האוכלוסייה הקיימת במבנים הקיימים. לא קשה היה להקפיד על כך בישראל, משום שישנם בארץ רק "כיסים" קטנים ומעטים של מגורים, שבאמת אין להם תקנה אלא בהריסה. ישראל גם התברכה בכך, שתהליכי הסדרגציה הספונטניים בה עדיין לא גרמו

להפרדה מוחלטת בין קבוצות חברתיות-כלכליות. בכל שכונות המצוקה שנבדקו מתגוררת אוכלוסייה הטרוגנית; אמנם נמצא בהן משקי בית המשתייכים למעמד הנמוך ביותר, אך מרבית משקי הבית נמנים על מעמד העובדים ויש גם לא מעטים מן המעמד הבינוני-נמוך. בחירת אוכלוסייה הטרוגנית כאוכלוסיית יעד היא תנאי מסייע להצלחת שינוי חברתי מתוכנן, הן מן הבחינה המהותית, כי במרבית המקרים "שירותים לעניים (בלבד) הם שירותים עניים", והן מן הבחינה הטקטית, כי היא עשויה לעורר אהדה ותמיכה בקרב ציבורים רחבים.

הממונים על תכניות חברתיות במדינות המערב הושפעו בשנים האחרונות מממצאי מחקרים חברתיים, שהצביעו על תלות גוברת והולכת של העניים ברשויות המסבסות אותם, תלות המונעת מהם מלהיות אזרחים יצרניים ומועילים לחברה (Murray, 1984). כלכלנים שמרניים המליצו להסתפק בסיוע לעניים בדרכים עקיפות, ליצור "שותפות ציבורית-פרטית" (public-private partnership), שתתבטא למשל במתן טובסידיות לייזמים פרטיים, שישקיעו בדיור ו/או ביצירת מקומות עבודה בשכונות מצוקה. בניגוד לכך, פרויקט השיקום הישראלי נקט בדרך הסיוע הישיר, ללא תיווכן של חברות פרטיות. אולם בכמה מתכניותיו, כמו בחלק מתכניות הדיור, הופעל מה שאפשר לכנות "אסטרטגיה של שותפות ציבורית-אישית" - (public-individual partnership); לא בין משקיעים ציבוריים לבין בעלי הון פרטיים, כמקובל בארה"ב, אלא בין השקעה ציבורית לבין השקעה אישית של הפרט הנוצר. ההצלחה של תכניות אלה מתבטאת לא רק בהעברה ישירה של הסובסידיה לנצרך, אלא בתשומה המוגדלת, שרק חלק ממנה נובע מכספי הציבור, בסיכויי השמירה על התוצר בטווח הזמן הארוך, ובסדרה של תועלות נוספות לפרטים ולשכונות. מעבר לכל אלה, נמצא כאן פיתוח מוטיבציה אישית לעבודה ולשיפור תנאי החיים, שפירושה הקטנת התלות של התושבים ברשויות. ייתכן שזו סיבה מרכזית לכך, שהשכונות שבהן הצליחה במיוחד התכנית לשיקום עצמי של הדיור, הן השכונות שבהן הורו האינדיקטורים האגרטיביים על הצלחה רבה יחסית של הפרויקט בכללו.

כל מדינות הרוחה מתלבטות בסוגיית הענקתם של שירותים חברתיים אוניברסליים, לעומת מתן שירותים סלקטיביים, על בסיס מבחני אמצעים (בדיקת הכנסות) אישיים. הפגם העיקרי בשירותים אוניברסליים הוא עלותם הגבוהה. בין החסרונות החמורים של שירותים סלקטיביים מונים אי הגעה לנזקקים רבים, הכתמת המקבלים בסטיגמה חברתית, סרבול בירוקרטי יקר, ועידוד מעשי רמות וחשדות הדדיים בין אזרחים לשלטונות. פרויקט השיקום הישראלי נקט בגישה שונה, המשלבת יתרונות ומונעת חסרונות של שתי הגישות המקובלות. הזכאות לשירות נקבעת על-פי מקום המגורים, כלומר: אסטרטגיה של שירותים סלקטיביים על בסיס מבחן אמצעים שכונתי, במקום על יסוד בדיקת אמצעים אישיים-משפחתיים.

משנמצאה שכונה זכאית ונכללה בפרויקט, כל תושביה זכאים לעזרה. אסטראגיה זו מסבירה חלקית את שיעורי הנהנים הגבוהים מתכניות הפרויקט ואת ההוצאות הנמוכות יחסית, לצורכי מנהל.

יצירת קשר של אחד לאחד בין נזקק לבין מי שרוצה לסייע, במקרה שלנו בין כל שכונת מצוקה לבין קהילה יהודית מבוססת בתפוצות, באמצעות הסוכנות היהודית, תרמה תרומה משמעותית להצלחת פרויקט השיקום. קודם כל, מבחינת הגדלת כמות המשאבים שעמדה לרשות מפעליו, אך גם מבחינות אחרות. בחלק מן השכונות היוו הקהילות גורם ממריץ ומעורר לביצוע תכניות חברתיות ספציפיות ולעידוד השתתפות התושבים בקבלת החלטות מקומיות. בשכונות רבות תרמה הסוכנות היהודית לדינמיות הביצוע ולהחדרת סטנדרטים מקצועיים של תכנון ומעקב. מרבית הביצוע עבר, אמנם, "בצינורות המקובלים", דרך משרדי הממשלה, חברות הדיור הציבוריות והרשויות המקומיות. אך הסוכנות הקימה את המחלקה להתחדשות השכונות, גוף ביצועי חדש לצורך הפרויקט, שגייס לשירותיו אנשי מקצוע טריים. כך נהנה הפרויקט משילוב של מבצעים בעלי ותק וניסיון עם מבצעים חדשים וצעירים, שיש להם עדיין ההתלהבות הראשונית לרמת ביצוע גבוהה.

לבסוף, נצביע על אופיו של פרויקט שיקום השכונות בישראל, כהסבר משוער להצלחתו היחסית. אין בו תמורה מהפכנית; כמעט שלא נכללו בו תכניות חדשניות, אלא הוא מהווה זריקת דחף לתהליכים חברתיים ומוסדיים, שממילא מתרחשים בישראל. כוונתי בעיקר לתהליכי אינטגרציה חברתית (השתלבות מלאה יותר בחברה של אותו חלק מעולי שנות החמישים והשישים וילדיהם, שנותר בשכונות ובעירות הפחות משגשגות) ולתהליכים ראשונים של ביזור בממשל הישראלי הריכוזי. שינוי חברתי מהפכני דורש מהפכה חברתית. אך אם ברצוננו להצליח בהנהגת שינוי חברתי מתוכנן ללא הפיכה, נראה שעלינו לנווט את הגה השינוי עם כיוון הגלים ולא כנגדם. עלינו לגלות זרמים קיימים, גם אם הם זרמי מעמקים חלקיים ונסתרים, לאתר ביניהם את זה המתקדם בכיוון השינוי הרצוי, ואזי לרכב על הגל המתאים. ההשערה המובעת בזאת היא, שהצרוף של זיהוי התפתחות ספונטנית, המתקדמת בכיוון הרצוי, ושל השקעת מאמץ יזום באותו כיוון, הם תנאים מסייעים חשובים, ואולי אפילו תנאים הכרחיים להצלחתו של שינוי חברתי מתוכנן במדינה דמוקרטית.

אל כל הגורמים הללו, המסבירים את הצלחתו היחסית של פרויקט שיקום השכונות בישראל, יש להתייחס בשלב זה כהשערות, הטעונות בדיקה במחקר נוסף. אך אם יאושרו, יוכלו לשמש כקווים מנחים להפעלת שינוי חברתי מתוכנן במדינות דמוקרטיות.

סיכום

האם פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל הצליח? אין תשובה פשוטה לשאלה, לכאורה פשוטה, זו. התיחסותנו אליה תלויה במידה רבה בסיווג הפרויקט לאחת משתי קטגוריות עיקריות של תכניות חברתיות, המכוונות כלפי שכבות סטטוס נמוכות. קטגוריה אחת היא זו של תכניות המתמקדות בהעברת יותר משאבים לחלשים, על מנת להקטין את עוניים היחסי; מבחינה זו נחל הפרויקט הצלחה, הודות לתרומתו לשיפור שירותים חיוניים בשכונות, שממנה נהנה חלק ניכר מן התושבים. הקטגוריה השנייה כוללת תכניות המכוונות לחלץ אנשים ממעגל המצוקה ולגרום למוביליות שלהם כלפי מעלה; במידה שהדברים ניתנים למדידה, בפרט זמן קצר לאחר הביצוע, הרי שמבחינה זו פרויקט השיקום לא הצליח, או הצליח הצלחה מצומצמת בלבד, המתייחסת למספר קטן של פרטים ומשפחות. מכיוון שהסטטוס של מרבית התושבים לא עלה, גם לאחר שהשתפרו תנאי חייהם, אף הסטטוס של רוב השכונות - התלוי בזה של תושביהן - כמעט שלא השתנה לטובה, למרות השיפורים הרבים שהוכנסו בן.

אם נבקש להדגיש את החלק המלא של הכוס נאמר, שעל רקע רמת חיים עולה במהירות של שכבות הסטטוס הגבוהות, מניעת התרחבות הפער בין "אלה-שיש-להם" ל"אלה- שאין-להם" וייצוב שכונותיהם של האחרונים - יכולים להיחשב כהישג. במיוחד בולטת הצלחה זו על רקע כשלונותיהם של פרויקטים דומים במדינות אחרות. יתר על כן, ההישג עשוי לגדול במשך הזמן, אם אכן תתאמתנה אחדות מהשערותינו ביחס להשפעות ארוכות הטווח של הפרויקט, בכיוון יתר אינטגרציה בחברה הישראלית והפעלת "זכות השמעת קול" בידי אנשי השכונות. ימים יגידו, אם ישתמשו התושבים וילדיהם במשאבים שנוספו להם, ואם אכן יצליח הפרויקט למנוע מערי ישראל את התהליך של הידרדרות שכונות, שפגע קשה בערים ובתושבים בכל המדינות המתועשות.

לזכותו של פרויקט שיקום השכונות אפשר לזקוף גם את עידוד המחקר. ניתוח והבנה של גורמי הצלחתו היחסית של הפרויקט מגדילים את יכולתנו להפעיל שינויים חברתיים מתוכננים, במסגרות שכונתיות ואחרות.

הערות לפרק 11

- 1 הניגוד בין היקפו הנרחב של המחקר וצמצום היריעה של דיווח זה גרם להשמטת ממצאים חשובים רבים. לעיתים מוצגות מסקנות, מבלי שפורטה כראוי הדרך שבה הגענו אליהם. הקורא המעוניין מופנה בזאת אל דו"ח המחקר העיקרי ששימש בסיס למאמר זה - כרמון 1985 (א), ואל יתר דוחות מחקר ההערכה הכולל - אלטרמן, היל וכרמון, 1985.
- 2 כשנבחר המדגם, נכללו במסגרת הפרויקט 69 שכונות; מאוחר יותר עלה מספרן ל-83. לאחרונה (אמצע 1987) הוכרז על יציאה קרובה של הפרויקט מ-20 שכונות והכללת 12 שכונות חדשות במסגרתו.
- 3 שיטת המחקר מתוארת בפרק הרביעי בספר זה, וביתר פירוט אצל Carmon et al., 1980 וכן ב- Alterman et al., 1984.
- 4 בחלק מהדירות בוצעו הן שיפוצים חיצוניים והן שיפוצים פנימיים, אך לסך כולל של 50% ויותר נהנים מתכניות הדיור נגיע גם לאחר ניכוי החפיפות הללו.
- 5 בעבר הרחיבו כמעט רק דיירי בניינים בני אחת-שתי קומות. פרויקט השיקום הראה שאפשר להרחיב דירות גם בבלוקים בעלי שלוש-ארבע קומות, ולהוכחת האפשרות הזו יש משמעות חשובה ביותר מבחינת משק הדיור בישראל. פירושו של דבר, שאפשר להתייחס לרוב מלאי הדיור בארץ כלמוצר גמיש, שאפשר לשנותו ולהתאימו על-פי השתנות הצרכים והשאיפות של האוכלוסייה. הכרה חדשה זו וניצני התפשטות התופעה של הרחבת דירות בידי בעליהן-דייריהן לשכונות רבות בישראל (בעיקר שיכונים ציבוריים), שאינן כלולות במסגרת פרויקט השיקום, הן מן ה"תוצאות הבלתי-מתוכננות" החשובות ביותר של הפרויקט.
- 6 הסברים למיעוט ההשתתפות ר' כרמון 1985(א), סעיף 6.3.4.
- 7 קיים ויכוח אם מלגות אלה אכן הגדילו את מספר הלומדים באוניברסיטאות, או "רק" הגדילו את הכנסת משקי הבית שלהם.
- 8 החל מ-1984 דובר על כך שהפרויקט יקדיש הרבה יותר משאבים לתחום התעסוקה, אך עד 1986 היו מעט מאוד תוצאות לדיבורים אלה.
- 9 ממשלת ישראל והסוכנות היהודית חלקו ביניהן את ההשקעות בפרויקט שיקום השכונות. על-פי המידע שבידינו (שאינו הולם את הנתונים הרשמיים), ההוצאות בפועל (הוצאות ולא תקציב) של שני הגופים הללו בחמש השנים הראשונות לפעילות (עד סוף שנת התקציב 1983/84) היו כ-200 מליון דולר מן הממשלה (75% באמצעות משרד הבינוי והשיכון) ו-145 מליון דולר מן הסוכנות (כל הסכום לבינוי והפעלה של שירותים חברתיים).

10 איטוף הנתונים הסתיים לפני שתכנית השיפוצים בשיטת "עשה זאת בעצמך" הגיעה לפריחה. אנשי פרויקט השיקום טוענים, שבעקבות תכנית זו חל שיפור ניכר ברמת התחזוקה לאורך זמן של בניינים וחצרות בידי התושבים. טענה זו נבדקת במחקר טכניוני חדש.

11 בניתוח רגרסיה שבו המשתנה התלוי היה "שביעות רצון מגידול ילדים בשכונה" תרם המשתנה "הערכת יופיה של השכונה" תרומה בולטת ומובהקת להסבר השונות.

12 רק בחלק משכונה אחת מבין עשר השכונות שבדקנו, שבה התגורר שעור גבוה במיוחד של בני המעמד הבינוני, מצאנו שתושבים התלוננו על כך שעצם קיומו של הפרויקט בשכונה גרם לשינוי לרעה בדימוי שלה בעיני תושבים אחרים בעיר. הדימוי של כל השכונות האחרות היה כה ירוד מלכתחילה, שלא היה להן מה להפסיד. אלא רק מה להרויח מכניסת הפרויקט אליהן.

13 אין אלה משפחות מקבוצה חברתית-כלכלית שונה לחלוטין מאלו היושבות בשכונות, אלא משפחות הדומות במאפייניהן לחלקים החזקים באוכלוסייה הקיימת. באף אחת מן השכונות שבדקנו לא התגלתה תופעת ה"ג'נטריפיקציה". תופעה זו נבחנה בפירוט רב בעבודתו של בקר (1984) (בשכונת מורשה שברמת השרון, מועמדת טבעית ל"גנטריפיקציה", ולא נמצאה אפילו שם).

14 במימון משותף של מוסד נאמן בטכניון ושל קרן פורד נערך כעת מחקר בנושא השפעת פרויקט שיקום השכונות על דפוסי הגירה מתוך השכונות ואליהן. מחקר זה משתמש בנתוני שני המפקדים האחרונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1972, 1983) ומשווה את המאפיינים החברתיים-כלכליים של אוכלוסיית כל שכונות פרויקט השיקום עם מאפייניהם של תושבי שכונות ביקורת. ממצאי מחקר זה של מ. ברון, א. בן-ציון ונ. כרמון יפורסמו ב-1988.

15 הבחנה זו בין "תוצאות" ל"השפעות" אנו חייבים ללוי ושותפיו Levy, (Meltsner & Wildavsky, 1974)

מקורות

מכיון שספר זה לא נכתב כיחידה אחת, אלא הורכב מדוחות מחקר שונים, אין בו אחדות בהצגת המקורות. בפרקים אחדים הובאו המקורות בהערות שוליים, ובפרקים אחרים צוינו שמות מחברים ושנת פרסום, בעוד שהרישום המלא מובא כאן, ברשימה המקובצת של מקורות.

אוסין, לואיס (1981), הוראה בעזרת מחשבים - מערכת תוא"ם. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לטכנולוגיה חינוכית, פרסום מס. 7.

אחדות, לאה ומנחם כרמי (תשמ"א), המוסד לביטוח לאומי - סקירה שנתית - 1980. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.

אחדות, לאה ומנחם כרמי (תשמ"ד), המוסד לביטוח לאומי - סקירה שנתית - 1982. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.

אחדות, לאה ומנחם כרמי (תשמ"ה), המוסד לביטוח לאומי - סקירה שנתית - 1983. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.

אלתרמן, רחל, משה היל ונעמי כרמון (1985), הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל: דו"ח מסכם. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

בורוכוב, אליהו, רוברט לרמן ודן עברון (1984), השפעת פרויקט שיקום השכונות על תנאי הדיור: דו"ח ביניים. ירושלים: מכון ברוקדייל.

בן-דוד, יצחק (1981), מפעל שיקום והתחדשות השכונות - ראשי פרקים לדיון. ירושלים: הסוכנות היהודית, נייר עבודה.

בקר, איתי (1984), הגירה אל שכונות מצוקה שבלב אזורים עירוניים יוקרתיים. עבודת גמר לתואר מגיסטר למדעים, בהדרכת נ. כרמון. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

ברמן, יצחק (תשל"ט), אזורים סטטיסטיים עירוניים בישראל - איפיונים חברתיים. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.

ברמן, יצחק ובנימין דרייפוס (1979), פרופיל חברתי של ישובים בישראל. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.

גוטליב, אבי (1984), 'קבוצת עבודה כגורם משקם: שיקולים תיאורטיים ומעשיים'. בתוך: גוטליב, א. וגיאי, י., קבוצת עבודה בפרויקט התחדשות השכונות: קובץ מחקרים. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המכון למחקר חברתי במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, עמ' 1-31.

דגני, אבי ואחרים (1979), שכונת התקווה, 1979. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, החוג לגיאוגרפיה.

דורון, אברהם (1979), שירותי רווחה לאוכלוסייה הקשישה בשמונה ארצות - סקירה משווה. ירושלים: מכון ברוקדייל.

דיוויס, דן, דליה שפרינצק ורנה אוסיזון (1982), מי נהנה ממשאבי החינוך: חלוקת התשומות בשנים 1973, 1978 ו-1981. ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

הוועדה הבינלאומית להערכת פרויקט שיקום והתחדשות השכונות, (1985), סיכום של ממצאים והמלצות. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית לישראל.

הצוות המקצועי הבינמשרדי, (1981), תקנון צוות היגוי בשכונה. ירושלים: לשכת סגן ראש הממשלה. מהדורה מעודכנת של התקנון הוצאה ב-1984.

הרפז, חיים (1979), (1982), שנתון סטטיסטי מס. 19, מס. 22. תל-אביב: עיריית תל-אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי.

הרפז, חיים, מנשה חדד ומיכאל פדידה (1983), השפעת פרויקט שיקום השכונות בתל-אביב-יפו על שינוי עמדות התושבים. תל-אביב: עיריית ת"א-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי.

הרצליה, עיריה (1978), פרוגרמה שיקומית לשכונת נווה ישראל.

וינברג, אריאלה (1986), הרחבת דירות בבתי קומות ביוזמת דייריהן, במסגרת פרויקט שיקום השכונות. עבודת גמר לקבלת התואר מגיסטר למדעים, בהדרכת נ. כרמון. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

יואלסון, אמירה ואחרים (1980), איכות חיים ופיתוח סביבתי בשכונת עיר גנים-קרית מנחם (ירושלים). ירושלים: מכון ישראל למחקר חברתי שימושי.

יואלסון, אמירה ואחרים (1982), איכות החיים ופיתוח סביבתי-קהילתי באור יהודה. ירושלים: מכון ישראל למחקר חברתי שימושי.

כץ, אליהוא ומיכאל גורביץ (1973), תרבות הפנאי בישראל - דפוסי בילוי וצדיכה תרבותית. תל-אביב: עם עובד.

כרמון, נעמי (1976), השגת מטרות חברתיות באמצעות מדיניות שיכון. חיבור לקבלת התואר דוקטור למדעים, חיפה: הטכניון.

כרמון, נעמי ורוברט אוקסמן (1981), שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

כרמון, נעמי ותמר גבריאלי (1982), שיקום עצמי לעומת שיקום ממוסד: ניתוח משוואה. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

כרמון, נעמי (1985), תוצאות פיסיות וחברתיות של פרויקט שיקום השכונות בישראל. חיפה, הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

ליבליך עמיה ומיה שנער (5-1974), "תקפות הויפסי לניבוי הישגים בבית הספר". מגמות, כרך כ"א, 4, עמ' 404-409.

לרמן, רוברט, אליהו בורוכוב ודן עברון (1985), יוזמות הדיור של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדירות. ירושלים: מכון ברוקדייל.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (1973), (1983), (1984), שנתון סטטיסטי לישראל, ירושלים.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (1981), סקר תנאי דיור - 1978. ירושלים: פרסום מס. 641.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, (תשמ"ב), הבינוי בישראל 1978-1980, ירושלים: סדרת פרסומים מיוחדים מס. 674.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (תשמ"ד), הבינוי בישראל 1980-1982, ירושלים: סדרת פרסומים מיוחדים, מס. 730.

לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית (1981), אוגדן הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכונתית. ירושלים.

מור, יהודה ואסתר לוינסון (1985), מפעל שיקום והתחדשות אשקלון, 1980-1985, סיכום הערכה והמלצות לעתיד. ירושלים: הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות השכונות.

- מזור, אדס (1981), תכנית מתאר תל-אביב-יפו. דו"ח מס. 3: ההגירה מתל-אביב - ניתוח סטטיסטי. תל-אביב: עיריית תל-אביב-יפו.
- מינקוביץ, אברהם, דן דיוויס ויוסף באשי (1977), הערכת ההישגים החינוכיים בביה"ס היסודי בישראל. ירושלים: האוניברסיטה העברית, ביה"ס לחינוך.
- משרד הבינוי והשיכון, (1983), דו"ח פעילות 1977/8-1982/3, ירושלים: היחידה לשיקום שכונות.
- נתיבות, מועצה מקומית (1976), מפקד האוכלוסין-נתיבות, 1976.
- צ'רצ'מן, ארזה (1985), שיתוף והשתתפות החושבים בפרויקט שיקום השכונות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- קלי, אלישע, נעמי כרמון ואורי שמיר, (1984), ארגונים אזוריים במשק המים הישראלי: תהליך ביזור במערכת ריכוזית. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- קראוס, ורד (1981), "הפיסת מבנה המקצועות בישראל" מגמות, כרך כו', עמ' 283-294.
- רזאל, ע. (1978), טיפוח ורווחה למי? ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- שובל, יהודית (1968), מחקר חברתי בשכונות ירושלים. ירושלים: המכון למחקר חברתי שמושי.
- שורר, רן (1984), תכנית לשיקום צעירים במצוקה: +18. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, הצוות למדיניות חברתית.
- שחק, אורי (1985), העדר כח ותיוג שלילי כמרכיבים מרכזיים בתהליך השיקום בירוחם. שדה בוקר: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המכון לחקר המדבר.
- תל-אביב-יפו, עירייה (1978), מפקד נוה אליעזר ושכונת ליבנה - 1977. תל-אביב: המרכז למחקר כלכלי וחברתי.

Adler, Chaim and Pessy Melzer-Druker (1983), A Survey of Evaluations of Educational Intervention Programs Sponsored by Project Renewal. Jerusalem: Research Institute for Innovation in Education, Publication No. 9.

Alterman, Rachele, Naomi Carmon, and Moshe Hill, (1984), "Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Social Programs". Socio-Economic Planning Science, Vol. 19(6), pp. 381-389.

Bell, Daniel (1975), "The Revolution of Rising Entitlements". Fortune, April, pp. 98-103.

Bendix, R., and S.M. Lipset, (1959), Social Mobility in Industrial Society. Berkeley: University of California Press.

Blau, Peter, M. (1973), The Organization of Academic Work. New York: John Wiley & Sons.

Brinton, L., (1938), The Anatomy of Revolution. New York: Norton.

Burns, Leland, and K. Tjioe, (1968), "Housing and Human Resource Development". Journal of the American Institute of Planners, Vol. 34, pp. 396-401.

Carmon, Naomi, Moshe Hill (eds.) (1979), Neighborhood Rehabilitation in Israel. Haifa: Technion, The Samuel Neaman Institute.

Carmon, Naomi, Moshe Hill, and Rachele Alterman, (1980), Multi-Group Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Social Programs. Haifa: Technion, Samuel Neaman Institute.

Carmon, Naomi and Moshe Hill (1984), "Project Renewal: An Israeli Experiment in Neighborhood Rehabilitation", Habitat International, Vol. 8(2), pp. 117-132.

Carmon, Naomi, (1985), "Poverty and Culture: Empirical Evidence and Implications for Social Policy". Sociological Perspectives, Vol. 28(4), pp. 403-417.

Carmon, Naomi and Robert Oxman (1986), "Responsive Public Housing: An Alternative for Low-Income Families". Environment and Behavior, Vol. 18(2), pp. 258-284.

Carmon, Naomi and Tamar Gavrieli (1987), "Improving Housing by Conventional Versus Self-Help Methods: Evidence from Israel". Urban Studies, Vol. 24 (4), pp. 324-332.

Coleman, James S. et al. (1966), Equality of Educational Opportunity, Washington D.C.: Office of Education.

Coleman, James (1971), Resources for Social Change. New York, Wiley Interscience.

Coleman, James (1973), "Conflicting Theories of Social Change". In: Zaltman, G. (ed.) Processes and Phenomena of Social Change. New York, John Wiley & Sons.

Dar, Y. (1981), Homogeneity and Heterogeneity in Education. Jerusalem: The Hebrew University, School of Education.

Denham, C. and A. Lieberman (1980), Time to Learn. Washington D.C.: U.S. Department of Education, National Institute of Education.

Edwards, L.P. (1927), The Natural History of Revolution. Chicago: University of Chicago Press.

Eshel, Smadar and Yochanan Peres (1973), The Integration of a Minority Group: A Causal Model. Tel-Aviv: Tel-Aviv University, Department of Sociology and Anthropology.

Garfinkel, L. (ed.), (1982), Income Tested Transfer Programs: The Case For and Against. New York: Academic Press.

Gibson, F.K., and J.E. Prathes (1977), Does Anything Work: Evaluating Social Programs. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

Gurr, T.R., (1970), Why Men Rebel. Princeton: Princeton University Press.

Gordon, Martin (1964), Assimilation in American Life. New York; Oxford University Press.

Hill, Moshe, (1968), "A Goals Achievement Matrix for the Evaluation of Alternative Plans". Journal of the American Institute of Planners Vol. 35, pp. 19-28.

Hirschman, Albert O. (1970), Exit, Voice and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Interpol (1983), International Crime Statistics, Paris.

Lerman, Robert, Eli Borukhov and Dan Evron (1984), An Analysis of Project Renewal's Effects on Housing Conditions and Housing Values. Interim Report. Jerusalem: Brookdale Institute.

Levi, F.S., A.J. Meltsner, and A.N. Wildavsky (1974), Urban Outcomes. Berkeley; University of California Press.

Mayer, Richard and Ruth Enis (1981), Development of Open Spaces in Givat Olga. Haifa: Technion, The Samuel Neaman Institute.

Murray, Charles (1984), Losing Ground: American Social Policy 1950-1980. New York: Basic Books.

- Naisbitt, John (1982), Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives. New York: Warner Books.
- Osin, Luis (1981), "Computer-Assisted Instruction in Arithmetic in Israeli Disadvantaged Elementary Schools". In R. Lewis and D. Tagg (editors), Computers in Education. North-Holland Publishing Co.
- Prathes, J.E. and F.K. Gibson (1977), "The Failure of Social Programs". Public Administration Review, Sep.-Oct., pp. 556-564.
- Thorndike, R.L. (1973), Reading Comprehension in Fifteen Countries. New York: Wiley and Sons.
- Urry, J. (1975), Reference Groups and the Theory of Revolution. London: Routledge and Kegan Paul.
- Yaar-Yuchtman, Efraim (1983), "Expectations, Entitlements, and Subjective Welfare". In S.E. Spiro, and E. Yaar-Yuchtman, Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives. New York: Academic Press.
- Yanow, Dvora (1984), Rethinking Implementation. Cambridge, MA: The Harvard School of Education. Unpublished Working Paper, based on D. Yanow (1982), Toward Symbolic Theory of Policy Implementation: An Analysis of Symbols, Metaphors and Myths in Organizations, Unpublished Ph.D. Dissertation. Cambridge, Mass.: MIT, The Department of Urban Studies and Planning.

נספחים

נספח 1

השכונות שנכללו במסגרת פרויקט השיקום (עד 1987)

שנות צירופן לתכנית השיקום

וקהילותיהן "התאומות" בתפוצות

1976-1977

אנגליה	שכונת מגדל	1. אשקלון
בוסטון	נווה ישראל	2. הרצליה
קולומבוס, דייטון, וילמינגטון,	ג'סי כהן	3. חולון
קהילות קרן היסוד		
אטלנטה ג'ורג'יה	מרכז הישוב	4. יהוד
דנבר	נווה זית (דרום)	5. לוד
שיקגו	עמישב	6. פתח תקוה
מטרופוליטן ניו-ג'רסי וצפון ניו-ג'רסי	רמת אליהו	7. ראשון לציון
דטרויט (מישיגן), ניו-אורליאנס (לואיזיאנה)	עיר ישנה	8. רמלה
פילדלפיה (פנסילבניה)	רמת השקמה	9. רמת גן
קהילת קרן היסוד	נווה אליעזר	10. תל אביב
	(לבנה בתחום חברתי בלבד)	

1978

מילווקי ומדיסון (ויסקונסין)	שכונת עמידר	1. אור יהודה
	והכניסה לישוב	
קרן אירופאית	שכונה א' - יעלים	2. אילת
קהילת קרן היסוד	שכונה ג'	3. באר שבע
גרמניה	שכונה ד' (צפון)	4. באר שבע
אנגלווד (ניו ג'רסי)	נווה יוסף	5. חיפה
מיסורי, קנזס ואגד קהילות אוקלנד	טבריה עילית,	6. טבריה
	שכונה ד'	
פיטסבורג (פנסילבניה)	ביאליק, רמב"ם	7. טירת הכרמל
	וברנר - כל הישוב חברתי	
אנטוורפן (בלגיה)	שכונת החולות	8. יבנה
	(רמות ויצמן)	
לוס אנג'לס	מורשה (מוסררה)	9. ירושלים
בלטימור	עיר גנים וקרית מנחם	10. ירושלים
ציריך (שוויץ)	קטמון ח' וט'	11. ירושלים
בוקר ארטון ופורט לאודרדייל (פלורידה)	שיכון קמלן	12. כפר סבא
סינסינאטי	ושיכון יוספטל	
	שיכון ממשלתי	13. נהריה
	(גבעת שרת וגבעת כצנלסון)	

14. נשר תל חנן - פיסי, כל הישוב - חברתי
15. קרית מלאכי קיבוץ גליות
16. תל אביב יפו ד' (פיסי - רק שן ארי)
17. תל אביב נווה שרת
18. תל אביב שכונת התקווה
19. תל מונד כל הישוב
- 1979-1980**
1. אור יהודה ההסתדרות
2. אור עקיבא מרכז הישוב - פיסי, כל הישוב - חברתי
3. אשדוד רובע א' וב'
4. אשקלון שכונת שמשון
5. בית שאן שכונת אליהו - פיסי, כל הישוב - חברתי
6. בית שמש צפון הישוב - פיסי, כל הישוב - חברתי
7. בני ברק פרדס כץ
8. דימונה שבעת המינים
9. הוד השרון גיל עמל (בלוקונים) וגירא
10. הרצליה שביב (יד התשעה)
11. חדרה גבעת אולגה
12. חיפה ואדי ניסנאס
13. חיפה נווה דוד
14. חצור הגלילית כל הישוב
15. ירוחם כל הישוב
16. ירושלים שמואל הנביא
17. ירושלים שכונת הבוכרים ובית ישראל
18. מעלות כל הישוב
19. נצרת עילית שכונת שלום
20. נתניה סלע
21. נתניה דורה
22. עכו שיכוני המזרח
- סן פרנסיסקו, סן חוזה
- סן דיאגו
- מערב קנדה
- קליבלנד (אוהיו)
- ניו יורק, קהילת קרן היסוד
- ג'קסונוויל וקהילות אחרות בפלורידה.
- אונטריו ואזור מזרח קנדה
- מיאמי פלורידה
- אורנג' קאונטי (קליפורניה)
- אנגליה
- לוס אנג'לס
- אינדיאנפוליס (אינדיאנה)
- קהילות קטנות של מגבית ארה"ב
- ג'נבה (שוויץ)
- פאלם ביץ' (פלורידה)
- בוסטון
- אגד קהילות מינסוטה
- פוארטוריקו
- מדינת לואיזיאנה וארקנסו
- אגד קהילות קליפורניה, נבדה, הוואי, פניקס וטקסון
- מונטריאל (קנדה)
- ושינגטון
- דרום אפריקה
- אגד קהילות פנסילבניה
- לואיסוויל, לקסינגטון (קנטקי)
- ברגן קאונטי
- אגד קהילות טקסס ואוקלהומה

אגד קהילות קונטיקוט	גבעת המורה, עפולה עילית	23. עפולה
מדינת מישיגן (למעט דטרויט)	יוספטל וחלק מעמידר ב'	24. פתח תקוה
אגד קהילות ניו ג'רסי אוקלנד (קליפורניה)	שכונת כנען	25. צפת
קהילות מסצ'וסטס, ניו-המפשייר רוקלנד קאונטי (ניו-יורק)	עמידר א' וב' (גבעת הרקפות)	26. קרית אתא
אגד קהילות אוהיו	כל הישוב	27. קרית עקרון
סן פראנסיסקו, דרום מזרח אוהיו	שפרינצק רח' אילת- פיסי, כל הישוב- חברתי	28. קרית שמונה
ברמינגהם (אלבמה), דאלאס, (טקסס)	שכונה ב' - פיסי, כל הישוב - חברתי	29. ראש העין
סאט בנד (אינדיאנה)	סלע	30. ראשון לציון
אגד קהילות ניו יורק, לאורנס, לאול, הבריל וספרינגפילד (מסצ'וסטס)	מזרח	31. ראשון לציון
דרום ניו ג'רסי	קרית משה	32. רחובות
הולנד, ספרד	רמת עמידר	33. רמת גן
בופאלו ורוצ'סטר (ניו יורק)	מורשה	34. רמת השרון
אוסטרליה	כל הישוב	35. שדרות
	יפו ג' (נוה גולן)	36. תל אביב

1981

דרום אפריקה	כל הישוב	1. אופקים
טורונטו (קנדה)	כל הישוב	2. בית דגן
רוד איילנד	רחוב שטרן	3. ירושלים
צרפת	כל הישוב	4. נתיבות
מרכז ניו ג'רסי	כל הישוב	5. קדימה

1982

אנגליה	גבעת ציון	1. אשקלון
קהילות קטנות של מגבית ארה"ב	שכונת ויזניץ ונווה אחיעזר (פיסי בלבד)	2. בני ברק
ויניפג (קנדה)	כל הישוב	3. גן יבנה
טרם נקבע	שכונת הערבה	4. דימונה

בלטימור	תל גבורים הישנה	5. חולון
סיאטל	נאות שז"ר	6. יבנה
ונקובר (קנדה)	כל הישוב	7. כפר יונה
שיקגו	רמת אשכול	8. לוד
	(צפון הישוב)	
טרם נקבעה הקהילה	מסילת ציון (החלק	9. מבשרת ירושלים
	הישן)	
טרם נקבעה הקהילה	השכונה המערבית	10. מגדל העמק
	(חברתי בלבד)	
נשוויל	יד אליעזר	11. נס ציונה
בלטימור	רובע הנביאים	12. קרית גת
טורונטו	כפר גבירול	13. רחובות
ציריך (שוויץ)	כל הישוב	14. שלומי

1987

שכונה ד' - מרכז	1. באר שבע
הפרויקט החברתי הורחב	2. דימונה
לכל העיר	
הפרויקט החברתי הורחב	3. לוד
לכל העיר	
שכונת טרומפלדור	4. נהריה
גן ברכה ושכונת עמידר	5. נתניה
דרום	6. צפת
שכונות אג"ש, ג', רח' תבור	7. קרית ים
(פיסי - אג"ש, ג')	
הפרויקט החברתי הורחב	8. רמלה
לכל העיר	
עג'מי וגבעת עליה	9. תל-אביב
(פיסי - גבעת עליה)	

נספח 2

רשימת פרסומי מוסד נאמן

בנושא

שיקום שכונות מצוקה

שיקום שכונות מצוקה - פרסומי מחקר*

רשימת פרסומים בעברית לפי סדר הוצאתם לאור במוסד ש. נאמן (ר' גם רשימה באנגלית)

(סומנו ב-* פרסומים שראו אור כמאמרים בכתבי עת מקצועיים)

משה היל, נעמי כרמון, רוברט אוקסמן, ארנסט אלכסנדר, רחל אלתרמן, ענת גובן, מיכאל מאיר-ברודניץ, ארזה צ'רצ'מן ודניאל שפר, שיקום שכונות מצוקה בישראל, חיפה: הטכניון, 1979 (137 עמ').

ארנסט אלכסנדר, שיקום שכונות מצוקה בישראל: ההיבט המינהלי-מוסדי - דו"ח ביניים. חיפה: הטכניון, 1980 (38 עמ').

דניאל שפר ואליהו בורוכוב, ניידות ויציבות משקי בית בארבע שכונות שיקום בתל-אביב, חיפה: הטכניון, 1981 (40 עמ').

נעמי כרמון ורוברט אוקסמן, שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה, חיפה: הטכניון, 1981 (162 עמ'). מהדורה מקוצרת, 1981 (22 עמ').

יוברט לו-יון, ארזה צ'רצ'מן ורחל אלתרמן, שיתוף הציבור בפרויקט שיקום השכונות: הפעלה נסיונית של שיטות. חיפה: הטכניון, 1981 (77 עמ').

דניאל שפר וניקי פרימו, גורמים וסיבות המשפיעים על החלטות משקי בית להגר אל ומתוך שכונות במצוקה. חיפה: הטכניון, 1981 (117 עמ').

נעמי כרמון ותמר גבריאלי, שיקום עצמי לעומת שיקום ממוסד - ניתוח משווה. חיפה: הטכניון, 1982 (192 עמ'). מהדורה מקוצרת, 1982 (39 עמ').

משה היל ונעמי כרמון, מחקר הערכה של התכנית לשיקום והתחדשות השכונות: דו"ח ביניים. חיפה: הטכניון, 1982 (175 עמ').

רחל אלתרמן ומשה היל, הערכת הארגון, התכנון והביצוע של פרויקט שיקום השכונות. כרך א' של מחקר הערכה כוללת. חיפה: הטכניון, 1985 (300 עמ').

ארזה צ'רצ'מן, שיתוף והשתתפות התושבים בפרויקט שיקום השכונות. כרך ב' של מחקר הערכה כוללת. חיפה: הטכניון, 1985 (175 עמ').

* פרסומים שעדיין לא אזלו ניתנים לרכישה ממוסד שמואל נאמן, קרית הטכניון, חיפה 32000.

רחל אלתרמן, אמנון פרנקל ומרדכי שכטר, בחינות כלכליות, תשומות ותפוקות של פרויקט שיקום השכונות. כרך ג' של מחקר הערכה כוללת. חיפה: הטכניון, 1985 (186 עמ').

נעמי כרמון, תוצאות פיסיקות וחברתיות של פרויקט שיקום השכונות. כרך ד' של מחקר הערכה כוללת. חיפה: הטכניון, 1985 (340 עמ').

רחל אלתרמן, משה היל, נעמי כרמון, אמנון פרנקל, ארזה צ'רצ'מן ושלומית שער, עיר גנים - קרית מנחם: דו"ח שכונתי, נספח למחקר הערכה כוללת של פרויקט שיקום שכונות המצוקה. חיפה: הטכניון, 1985 (149 עמ').

רחל אלתרמן ומשה היל, פרויקט השיקום: ביזור החלטות או פיזור הבטחות. חיפה: הטכניון; 1985 (19 עמ').

* נעמי כרמון, "שיקום שכונות - שילוב החיבת הפיסי והחיבת החברתי". מבנים, מס' 50, אוקטובר 1986. עמ' 26-33.

* נעמי כרמון, "השפל הנוכחי בענף הבניה למגורים - מצב רצוי" רבעון לכלכלה, כרך 38, מס. 132, 1987, עמ' 61-65.

* נעמי כרמון, "פרויקט שיקום השכונות בישראל - עמדות התושבים כלפי שכונתם". תכנון סביבתי - רבעון האיגוד לתכנון סביבתי, מס' 36, יוני 1987, עמ' 18-32.

* ארזה צ'רצ'מן, "שיתוף התושבים בפרויקט שיקום השכונות: מטרות והישגים". מגמות - רבעון למדעי ההתנהגות, כרך ל"א, 1988, עמ' 342-362.

* נעמי כרמון, "שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל". מגמות - רבעון למדעי ההתנהגות, כרך ל"א, 1988, עמ' 299-321.

* רחל אלתרמן עם משה היל, "הערכת מדיניות ביזור הסמכויות בפרויקט שיקום השכונות: תהליך רווי פרדוקסים". מגמות - רבעון למדעי ההתנהגות, כרך ל"א, 1988, עמ' 322-341.

נעמי כרמון, פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל - הערכה מסכמת של שינוי חברתי מתוכנן. חיפה: הטכניון, 1988 (45 עמ').

NEIGHBORHOOD REHABILITATION - RESEARCH PUBLICATIONS

List of Items (in English) by order of publication by The Samuel Neanan Institute:

(with * - published also or only as refereed Journal article, or as a chapter in a book)

- * Naomi Carmon, Moshe Hill, Ernest Alexander, Rachelle Alterman, Arza Churchman, Michael Meyer-Brodnitz, Robert Oxman, Daniel Shefer, Neighborhood Rehabilitation in Israel, Haifa: Technion, 1979. (174p.).
- * Chester Rapkin and Edgar Rose, Urban Renewal in the U.S.A. and in the U.K., Haifa: Technion, 1979. (70 p.). The U.S.A. part published later as Rapkin, C. "An Evaluation of the Urban Renewal Experience in the U.S.A.", Habitat International, Vol. 5, Nos. 1/2, 1980, pp. 181-192.

Edgar Rose, Housing and Service Delivery to the Elderly in Israel: Implications for Policy in Urban Renewal Areas. Haifa: Technion, 1980 (182 p.).

Ernest R. Alexander, Slum Rehabilitation in Israel - The Administrative -Institutional Context, Haifa: Technion, 1980-1982 - a series of working papers.

- W.P. No. 1: Definitions and structural dimensions of interorganizational coordination: A review and synthesis.
- W.P. No. 2: Interorganizational coordination: Framework for comparative case analysis.
- W.P. No. 3: Interorganizational coordination: Three cases in U.S.A.
- W.P. No. 4: Interorganizational coordination: Three cases in Great Britain.
- W.P. No. 5: Interorganizational coordination: Four cases in Israel.
- W.P. No. 6: Interorganizational coordination: Three cases (Germany, Sweden, Venezuela).
- W.P. No. 7: Effectiveness in interorganizational coordination: A comparative case analysis.
- W.P. No. 8: Neighborhood renewal in Israel: History and context.
- W.P. No. 9: Project Renewal: The administrative-institutional context: 1978 - June 1980.

¹ Publications which are not out of print are available for U.S. \$ 3-10 plus postage from the S. Neanan Institute, Technion City, Haifa 32000

- * Naomi Carmon and Moshe Hill, Neighborhood Deterioration and Rehabilitation. Haifa: Technion, 1980 (29 p.). A revised version published later in D. Soen (ed.), Urban Development and Urban Renewal. London: G. Godwin, 1981.
 - * Naomi Carmon and Moshe Hill, Project Renewal: an Israeli Experiment in Neighborhood Rehabilitation. Haifa: Technion, 1980 (33 p.). A revised version published later in: Habitat International, Vol. 8, No.2, 1984, pp. 117-132.
 - * Naomi Carmon, Moshe Hill and Rachele Alterman, Multi-Group Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Social Programs, Haifa: Technion, 1980 (25 p.). A revised version published later as Alterman, Carmon and Hill, "Integrated Evaluation," Socio-Economic Planning Sciences, Vol. 18, No. 6, 1984, pp. 381-389.
- Naomi Carmon and Robert Oxman, Self-Help Housing Rehabilitation in Distressed Neighborhoods in Israel, Haifa: Technion, 1981 (24 p.).
- Richard W. Mayer and Ruth Enis, Development of Open Spaces in Givat Olga, Haifa: Technion, 1981 (13 p.).
- Daniel Shefer and Elishu Borukhov, Mobility and Stability of Households in Four Rehabilitated Neighborhoods in Tel Aviv. Haifa, Technion, 1981 (21 p.).
- * Daniel Shefer, "Neighborhood Deterioration: Causes, Consequences and Remedies". JTCC Review, Vol. 10, No. 4, 1981, pp. 21-30.
- Naomi Carmon, Moshe Hill et al., Integrated Evaluation of Project Renewal: Interim Report. Haifa: Technion, 1982 (200 p.)
- * Naomi Carmon and Robert Oxman, Small Is Beautiful, In Public Housing As Well, Haifa: Technion, 1982 (29 p.). Published later in D. Soen, F. Lazin and Y. Noymann (eds.), Cities, Communities and Planning in the 1980's. London: Gower Publishing Company, 1984, pp. 308-338.
 - * Naomi Carmon, Poverty and Culture: Empirical Evidence and Implications for Public Policy. Haifa: Technion, 1984 (26 p.) Published later in: Sociological Perspectives, Vol. 28, No. 4, 1985, pp. 403-417.
- Robert Oxman and Naomi Carmon, The Open Form, Haifa: Technion, 1982 (23 p.).
- * Naomi Carmon, and Robert Oxman, Responsive Public Housing: an Alternative for Low-Income Families. Haifa, Technion, 1985. Published later in Environment and Behavior, Vol. 18, No. 2, 1986, pp. 258-284.
 - * Naomi Carmon, and Tamar Gavrieli, Improving housing by conventional versus self-help methods: Evidence from Israel. Haifa, Technion, 1985 (23 p.). Published later in Urban Studies, Vol. 24, No. 4, 1987, pp. 324-332.
- Moshe Hill, Israel's Neighborhood Renewal Program: A Case Study of Neve Israel. Vancouver, Canada: The Center for Human Settlement, The University of British Columbia, 1985 (86 p.).

- * Daniel Shefer and Niki Primo, "The Determinants of Household Migration Into and Out of Distressed Neighborhoods", Urban Studies, Vol. 22, 1985, pp. 339-347.
 - * Daniel Shefer, "Utility changes in housing and neighborhood services for households moving into and out of distressed neighborhoods", Journal of Urban Economics, Vol. 19, No. 1, 1986, pp. 107-124.
 - * Arza Churchman, "Can Resident Participation in Neighborhood Rehabilitation Programs Succeed: Israel's Project Renewal through a Comparative Perspective". In: J. Altman and A. Wandersman (eds.), Neighborhood and Community Environments. New York: Plenum, 1987, pp. 113-162.
 - * Ernst Alexander, "Sharing Power among Organizations: Coordination Models for Analysis and Practice". In: E. Einsweiler and J. Bryson (eds.), Shared Power, University of America Press, 1987.
 - * Arza Churchman, "Issues in Residents Participation - Lessons from the Israeli Experience", Policy Studies Journal, Vol. 16, No. 2, Winter 1987, pp. 290-299. An expanded version is forthcoming as "Resident Participation Issues Through the Prism of Israel's Project Renewal" in N. Carmon (ed.), Neighborhood Policies and Practice - Past and Present. Macmillan Press, 1988.
 - * Rachele Alterman, "Opening-up the "Black Box" in Evaluating Neighborhood Programs: The Implementation Process of Project Renewal". Policy Studies Journal, Vol. 16, No. 2, Winter 1987, pp. 347-361. An expanded version is forthcoming as "Implementation Analysis of National Neighborhood Program", in N. Carmon (ed.), Neighborhood Policies and Practice - Past and Present. Macmillan Press, 1988.
 - * Naomi Carmon, "A Neighborhood Program that Works: Israel's Project Renewal". Policy Studies Journal, Vol. 16, No. 2, Winter 1987, pp. 362-376. An expanded version is forthcoming as "Israel's Project Renewal: Describing and Explaining a Relative Success:", in N. Carmon (ed.), Neighborhood Policies and Practice - Past and Present. Macmillan Press, 1988.
 - * Ernst Alexander, "Interorganizational Coordination in Neighborhood Development: Four Cases". Forthcoming in N. Carmon (ed.), Neighborhood Policies and Practice - Past and Present. Macmillan Press, 1988.
 - * Rachele Alterman, "Implementing Decentralization for Neighborhood Uplift". Forthcoming in Journal of the American Planning Association, Vol. 54, No. 4, Fall 1988.
 - * Naomi Carmon and Moshe Hill, "Neighborhood Rehabilitation Without Relocation or Gentrification". Forthcoming in Journal of the American Planning Association, Vol. 54, No. 4, Fall 1988.
- Naomi Carmon, Providing Affordable Decent Housing through Assisted Upgrading by Incumbent Residents. Haifa: Technion, 1988 (35 p.)
- * Moshe Hill, Rachele Alterman, Naomi Carmon, Arza Churchman and Mordechai Shechter, "Integrated Evaluation of Israel's Neighborhood Revitalization Project". Forthcoming in D. Shefer and H. Voogd (eds.), Evaluation Methods of Urban and Regional Plans: Retrospect and Prospects, 1989.

נספח 3

תמציות מחקרים כלוריים בנושא שיקום הדיור

- שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה, 1981
- שיקום עצמי לעומת שיקום ממוסד בשכונות מצוקה, 1982
- הרחבת דירות בבתי קומות ביוזמת דייריהן
במסגרת פרויקט שיקום השכונות, 1986
- השפל בענף הבניה למגורים - ברכה בצידו; 1987

שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה

חוקרים ראשיים: נעמי כרמון
 רוברט אוקסמן
 עוזרת מחקר : תמר גבריאלי

סיכום ומסקנות

(עמודים ט-י"א מדו"ח המחקר, 1981)

משמעותו העיקרית של מחקר זה היא בהצגת העצמאות והופש הבחירה בעיצוב המגורים, שהגיעו לידי ביטוי דווקא במסגרת דיור ממשלתי סטנדרטי. את השיכון בגבעת אולגה אפשר לראות כדוגמא מצויינת לדיור כשרות דינמי, המתאים עצמו לתהליכים תרבותיים, חברתיים וכלכליים דינמיים: לא היה זה מבצע שיקום חד פעמי, אלא תהליך מתמשך של התאמת הסביבה הפיסית לצרכים המתפתחים, לאפשרויות המשתנות ולהעדפות המתחלפות של הדיירים. נחשף כאן הפוטנציאל הגלום בטיפוסים סטנדרטיים של הבניה הציבורית בישראל.

מחקרנו לימד, כי הרחבות הדיור שנחקרו אכן ראויות לתואר שיקום עצמי של הדיור: לא זו בלבד שהדיירים יזמו אותן בעצמם וממנו אותן בעיקר בכוחות עצמם (מחסוכנות ומהלוואות פרטיות), אלא שבמרבית המקרים הם גם תכננו אותן בעצמן, או לפחות השתתפו בתכנון, השיגו את הרשיונות הדרושים, ולעתים אף נטלו חלק פעיל בבנייה עצמה. בדרך זו ניתנה לתושבים הזדמנות ממשית ביותר לנתב החלטות ופעולות, לבוא במגע, לשאת ולתת עם רשויות פרטיות וציבוריות למיניהן. אין ספק, שבכך קודמה המטרה הראשונה שפרויקט שיקום שכונות המצוקה הציב לעצמו: פיתוח יכולת התושבים לעזור לעצמם ולשלוט בגורלם, תוך הפחתת תלותם במוסדות המסייעים למיניהם.

ממצאינו מורים, כי השיקום העצמי של הדיור מהווה דרך פעולה אפקטיבית ויעילה להתאמת הדיור לצרכים המשתנים ולהעדפות המתחלפות של הדיירים, ובתוך כך לפתרון מצוקות הדיור. האפקטיביות נמדדה מבחינה אוביקטיבית ומבחינה סוביקטיבית. בדיקה אוביקטיבית של הפעילות הראתה, כי מבחינה פונקציונלית חל שיפור רב כמעט בכל הדירות שהורחבו על ידי דייריהן. מנקודת הראות הסוביקטיבית של הדיירים, כמעט כולם הביעו שביעות רצון מהדירות ששפצו והרחיבו בעצמם. את היעילות הכלכלית בחנו מבחינת מחיר הפעילות עבור הקופה הציבורית, ומצאנו כי פתרון זה לבעיות הדיור היה זול עבורה הרבה יותר

מפתרונות אחרים.* מכאן: השיקום העצמי מקדם באופן אפקטיבי ויעיל את השגת אחת המטרות הבסיסיות של פרויקט שיקום שכונות המצוקה: שיפור תנאי הדיור של פריטים ומשפחות.

המחקר האמפירי לימד עוד, כי השיקום העצמי אינו מוביל בהכרח להרגשת השתיכות לקהילה ואף לא למעורבות קהילתית גוברת. לעתים קרובות, התגובה הפוכה. המשקמים נעשו ביקורתיים יותר מאחרים, כלפי שכונתם. אך כנגד זאת, עומדת העובדה המוצקת, שרובם ככולם (בניגוד לאחרים) אינם מתכוונים לעזוב את דירתם ושכונתם. ועוד: למרות נטייתם לביקורת, הם אופטימיים ביחס לאפשרות לשנות לטובה את סביבתם ומוכנים להיות פעילים בתהליך השינוי. מזאת אנו מסיקים, שהשיקום עצמי של הדיור תורם תרומה חשובה ביותר למטרה ראשית של פרויקט שיקום השכונות: הוא גורם למשפחות בעלות משאבים נפשיים, חברתיים וכלכליים רבים, יחסית, להמשיך ולהתגורר בשכונה, ובתנאים מסויימים, אף עשוי להניען לתרום ממרצן ומיכולתם לטובת הכלל.

על פי ממצאינו, תורם השיקום העצמי של הדיור גם להשגתה של מטרה חשובה נוספת: העלאת יוקרת השכונה. זאת הוא משיג באמצעות השפעתו החיובית על ההרכב החברתי של השכונה, על גידול מלאי הדירות הגדולות בה ועל שיפור התחזוקה והמראה האסתטי שלה. הצלחתו בכל אלה מתבטאת במחיר הגבוה, יחסית, של דירות באזורים שבהם נפוץ השיקום העצמי.

בעקבות סיכום זה של הממצאים אנו מגיעים למסקנה, כי יש לעודד שיקום עצמי של הדיור בשכונות המצוקה הכלולות בפרויקט השיקום. אמנם, לא לכל האתרים ולא לכל תושבי שכונות אלה הולמת צורה זו של שיקום הדיור. אולם לפחות ב-53 מתוך 70 השכונות שבטיפול הפרויקט כלולים אזורים נרחבים, שבהם קיימים התנאים הפיסיים המוקדמים לשיקום עצמי: בנייה נמוכה ושמורות קרקע מסביבה; וכמעט בכל האתרים הללו מתגוררים תושבים רבים המקיימים את התנאים החברתיים החיוניים לשיקום עצמי: הם בעלי דירותיהם (או יכולים לרכוש), יש להם תעסוקות קבועות ומלאות, וכנראה גם המוטיבציה והיכולת לשאת בתהליך. מכיוון שהצלחת פרויקט השיקום תלויה במידה רבה בהישארותם של תושבים כאלה בשכונות, ומאחר שנמצא שהשיקום העצמי אכן גורם להישארותן ויחד עם זאת תורם להשגת מטרות חשובות נוספות, מוטל על האחראים לפרויקט שיקום השכונות לעודד ההליכים אלה של שיפור הדיור.

* קביעה זו מסתמכת על העובדה שרק כשליש מהמשקמים נזקקו להלוואות מסובסדות. (תזכורת: המחקר התייחס להרחבת זירות בשכונה לפני תחילת ההלוואות המסובסדות של פרויקט שיקום השכונות). יש להרחיב את בדיקת היעילות הכלכלית ולהשוות את עלות סיבסוד ההלוואה להרחבה והתועלות המתקבלות ממנה, לעומת מאזן העלות והתועלת של פתרונות דיור אחרים.

זאת ועוד: סקירת הספרות הבינלאומית העוסקת בנושא הנדון, בצירוף למה שלמדנו במרוצת המחקר, מביאים אותנו לטעון שהשיקום העצמי של הדיור עשוי לתרום לא רק להגשמת מטרותיו של פרויקט שיקום השכונות, אלא גם להגשמת מטרות חברתיות כלל ישראליות, שביניהן:

- * חיזוק הדמוקרטיה;
- * שיפור איכות החיים של כלל התושבים;
- * הקטנת פערים בין קבוצות חברתיות בישראל.

זאת בנוסף להיותו פתרון זול מבחינת הקופה הציבורית ל:

- * התאמת הדיור לצרכים המשתנים ולהעדפות המתחלפות של הדיירים;
- * העלאת רמתו של מלאי הדיור במדינה;
- * הארכת משך השימוש בנכסי הדיור של המדינה, ועקב כך גם בשרותי תשתית ומוסדות צבוריים.

מסקנתנו מכך היא, שיש לעודד שיקום עצמי של הדיור לא רק בשכונות המצוקה, אלא גם בכל שכונה במדינה, בה המערך הפיסי של הבניינים וההרכב החברתי של התושבים מאפשרים פעילות כזו.

יתר על כן, נסיוננו המחקרי והמעשי שקדם לעבודה זו ומה שלמדנו במהלכה, מביא אותנו לטענה שיש לראות את הדיור כשירות נמשך, ולא כמוצר חד פעמי. המסקנה מכך היא, שיש לבנות דירות חדשות גמישות, באופן שדיירהן יוכלו להכניס בהן שינויים בהתאם להשתנות צרכיהם ושאיפותיהם, וזאת ביחוד בשכונות המיועדות לקבוצות סוציו-כלכליות מהמעמד הנמוך והבינוני-נמוך. התועלות העיקריות של בניה כזו עבור הקבוצות הנדונות תתבטאנה בשני מישורים לפחות: החלשת תהליכי הסדרגציה החברתית, המקבלים תנופה בשעה שכל משפחה הרוצה להגדיל את שטח המחיה שלה ולשפר את תנאי מגוריה חייבת לעזוב את דירתה; ושימוש יעיל בנכסי הדיור, כולל תחזוקה משופרת והארכת משך החיים של הבניינים, התשתית והשרותים בשכונות.

שיקום עצמי לעומת שיקום ממוסד בשכונות מצוקה

תמר גבריאלית בהנחיית נעמי כרמון

תקציר

(עמודים 1-3 מדו"ח המחקר, 1982)

אחת הבעיות האופייניות לשכונות מצוקה בעולם ובארץ היא מצוקה הדיור, המתבטאת בצפיפות גבוהה בתוך דירות או בדיור פגום. קיימות אלטרנטיבות שונות לפתרון הבעיה, השונות זו מזו במידת המעורבות מצד הרשויות הציבוריות בתהליך. מחקר זה יעסוק בשתי דרכים לשיפור תנאי הדיור, הנפוצות בישראל:

- הפתרון הממסדי, המבוצע על ידי החברות המנהלות את השיכון בשכירות ציבורית בישראל, ומתבטא בפנינוי משפחות מדיור בלתי הולם והעברתן (בדרך כלל בהסכמתן) לדירות חדשות בשיכונים ציבוריים. בתהליך זה המשפחה מהווה גורם פסיבי.

- הפתרון הספונטני, המבוצע על ידי דיירי שיכונים ציבוריים ישנים שרכשו את דירותיהם, ומתבטא בבנית תוספות לשטח הדירה ביוזמתם, במימונם ולעיתים גם בבניה עצמית של התושבים. תופעה זו, הדומה בחלק ממאפייניה לתופעת ה--self help housing, שנחקרה במדינות העולם השלישי, תיקרא להלן "שיקום עצמי". היא נבדקה לראשונה במחקר שנערך בטכניון (כרמון ואוקסמן, 1981) וחשף את יתרונותיה והשלכותיה החיוביות הרבות.

מטרתו המרכזית של המחקר היתה לערוך ניתוח השוואתי של שני סוגי פתרונות הדיור, על מנת לענות על השאלה: האם ניתן להמליץ על הרחבת פעילות השיקום העצמי לאוכלוסיה נוספת בשכונת המצוקה, או שהאוכלוסיה המקבלת פתרונות ממסדיים שונה בתכונותיה, ולכן לא תוכל ליזום ולבצע שיקום שדורשת יוזמה עצמית?

משימות מחקר היו: לנתח את מאפייני המשפחות שהשתתפו בשני סוגי השיקום, להשוות את תהליכי ביצוע השינוי, להעריך את התוצאות באופן אובייקטיבי וסובייקטיבי, לבחון את ההשלכות החברתיות של שני הפתרונות ולגבש המלצות ביחס לפתרונות דיור רצויים לקבוצות האוכלוסיה השונות.

שתי אוכלוסיות הוגדרו לצורך המחקר האמפירי:

"העוברים" - משפחות שגרו בשכירות בשיכון ציבורי והועברו על ידי חברת השיכון מדירותיהן הישנות לדירות חדשות ומרווחות יותר בתוך שכונת מגוריהם, במשך עשר השנים האחרונות.
 "המרחיבים" - משפחות שרכשו את דירותיהן בבנייני שיכון ציבורי ישנים והרחיבו אותן בעשור האחרון.

עבודת השדה נערכה בשכונת הגבעה שבקרית-אתא (באחריותה של חברת "עמיגור") ובגבעת אולגה בחדרה (באחריותה של חברת "עמידר"). בעזרת שאלון מחקר עם שאלות סגורות רואיינו 205 נשים, מחציתן ממשפחות ה"עוברים" והמחצית השניה - "מרחיבים".

שתי האוכלוסיות נמצאו דומות זו לזו במספר מאפיינים חברתיים: שתיהן מורכבות ממשפחות גרעיניות גדולות, רובן יוצאות אסיה ואפריקה, ראשיהן בעלי השכלה עממית ורובם מועסקים כשכירים בתעסוקות "צוארון כחול". לא נמצאה "תרבות עוני" בקרב האוכלוסייה הנחקרת: המרואיינים אינם אפאתיים ומגלים נורמות של אי-תלות בממסד ושאיפה לעצמאות. יחד עם זאת, נמצאו הבדלים אחדים בין האוכלוסיות: ה"מרחיבים" ותיקים יותר בארץ ויכולתם הכלכלית גבוהה יותר. הם מעורים יותר בסביבתם ומכירים טוב יותר את האפשרויות העומדות לרשותם. סביר להניח כי יתרונות אלה סייעו להם בנקיטת היוזמה לשיקום עצמי. בנוסף לכך נמצא כי נשות ה"מרחיבים" משכילות יותר, משתתפות באופן פעיל יותר בכוח העבודה ונראה שהיוו גורם מדרבן לשיקום עצמי.

נערכה השוואה בין התהליכים הכרוכים בשתי צורות הפתרון הנדונות. נמצא כי תהליך השיקום העצמי מגוון מאוד; הוא מתבצע בהתאם לצרכי המשפחה, ליכולתה הכלכלית ולשאיפותיה, תוך הזדקקות מועטה לכספי ציבור. * לעומת זאת, השיקום ה"ממסדי" הוא תהליך קשיח שמעט אינו מאפשר מרחב בחירה כלשהו לפרט, ומחירו מוטל במלואו על הקופה הציבורית.

פתרונות הדיור הוערכו ונמצא כי השיפור ברווחת הדיור של ה"מרחיבים" היה רב יותר. אמנם, התכנון הפנימי של דירות ה"עוברים" היה טוב יותר עפ"י קריטריונים מקצועיים מקובלים, אך קשיחותו של הפתרון הממסדי גרמה לצמצום מהיר של היתרון בתנאי הדיור שנוצר עקב המעבר. בניגוד לכך, גמישותו של הפתרון הספונטני איפשרה להתאים את הדירה באופן הדרגתי לצרכי המשפחה.

* המחקר האמפירי נערך לפני שנכנסו לתוקף תכניות התמיכה בהרחבת דירות של פרויקט שיקום השכונות.

בהערכה הסוביקטיבית נמצא שה"מרחיבים" מרוצים יותר מן השינוי. למרות שה"עוברים" הביעו שביעות רצון מפונקציונליות הדירה ומהשרותים בה, הרי בטה"כ לא היו מרוצים מדירותיהם. לעומתם, ה"מרחיבים" נטו להעלים עין מבעיות אוביקטיביות שנוצרו בדירות עקב ההרחבות ולהיות שבעי רצון ממנה. נראה, כי הביצוע העצמי, הכרוך באחריות לתוצאה, מסייע להעלאת שביעות הרצון מן המוצר.

ה"מרחיבים" השקיעו מאמצים ואמצעים לא רק בדירה, אלא גם בבנין ובחצר, והיו מרוצים יותר גם מסביבתם החברתית: יחסי השכנות בבתיים טובים ויחסם לשכונה יותר חיובי: הם רואים בשכונה את ביתם הקבוע ומעוניינים להמשיך ולהשקיע בשיפור דירתם. לעומת זאת, הפתרון הממסדי יוצר תחושת ארעיות בקרב הדיירים, אשר ממהרים לחפש פתרונות חדשים. תחלופת הדיירים הרבה בדירות "עמידר" ו"עמיגור" מקשה על פיתוח יחסי שכנות וסביבה חברתית יציבה. בהתאם לכך, נמצאה תדמית שלילית של שיכונני ה"עוברים", בעוד שיוקרתם של אזרחי ה"מרחיבים" עלתה, גבר הביקוש לדירות בהם ומחיריהן עלו במידה ניכרת.

שתי מסקנות עלו מן המחקר: האחת, כי לשיקום העצמי יתרונות רבים על פני השיקום הממסדי, הן מבחינת המשפחות ה"מרחיבות" וסביבתן השכונתית והן מבחינת העלות הנמוכה לקופת הציבור. השניה - כי חלק מתושבי שכונות המצוקה, שקיבלו פתרונות דיור על חשבון הקופה הציבורית, בעיקר המשכילים ביניהם, בעלי הכנסות בינוניות ומשפחות בהן האשה עובדת מחוץ לבית (כמחצית ה"עוברים" על פי הערכתנו), היו מעוניינים ומסוגלים לשפר את תנאי הדיור שלהם בכוחות עצמם, אילו קיבלו הכוונה והדרכה, ואילו הועמדו לרשותם הלוואות בתנאים המתאימים ליכולתם הכספית.

המלצות

(עמודים 151-155 מדו"ח המחקר, 1982)

ההמלצות שלהלן תתייחסנה לאמצעים שעל הרשויות הפועלות בשכונות המצוקה לנקוט, על מנת לעודד את השיקום העצמי ולהרחיב את האוכלוסייה הזוכה בו. ההמלצות מבוססות, אמנם, על מחקר שנערך בשכונות, הנמצאות בטיפולו של פרויקט שיקום והתחדשות השכונות, אך נראה לנו שהן תקפות עבור כלל האוכלוסייה הסובלת ממצוקת דיור, ולפחות זו המתגוררת בשיכונים ציבוריים שבחסות עמידר ועמיגור.

ההמלצות הראשונות מתייחסות לעידוד השיקום העצמי בקרב בעלי דירות בשכונות המצוקה.

ידוע לנו, שבשנה האחרונה, פרויקט שיקום השכונות אכן מעודד את התהליך, והפעיל תוכניות סיוע בתנאים נוחים במיוחד להרחבת דירות על ידי כל בעלי הדירות בשכונות המטופלות, אפילו אלה שאינם "זכאים" על-פי הקריטריונים הרגילים של משרד השיכון. צעדים אלה כבר נותנים תוצאות חיוביות בשכונות רבות, ומומלץ להמשיך בהם ולהפעילם - תוך מתן פרסום הולם - בכל השכונות שרבים בהן סובלים ממצוקת דיור.

אולם, קיימת סכנה, שהתמיכה הממסדית הנמרצת בתהליך תיטול מן השיקום העצמי את האלמנטים של עצמיות, ועימם חלק ניכר מן ההשפעות החיוביות שלו על הפרט ועל המשפחה. אי לכך מומלץ לשמר עד כמה שאפשר את אופיו העצמי והבלתי ממוסד של התהליך. יש לאפשר לבעלי דירות בבתים נמוכים, שקל להרחיבם, להמשיך בתהליך במתכונת שהיתה קיימת לפני התערבות פרויקט השיקום, ולבצע את ההרחבה ביוזמתם, במימונם, תוך השתתפותם בתכנון והשארת הביצוע בידיהם:

- "ביוזמתם" פירושו, להניח לאנשים לבחור את העיתוי המתאים להם ולא לאלץ שכנים לבנות דווקא באותו זמן; פירושו גם לתת לתושבים להתנסות בעצמם במגע עם הרשויות, הדרושים לשם ביצוע ההרחבה (הוצאת רשיונות למיניהם), ולא לבצע זאת באופן מרוכז עבורם ובמקומם.

- "במימונם" משמעותו, להימנע ממתנות חינם וממענקים גלויים. רצויות, כמוכן, הלוואות מסובסדות בתנאים נוחים, אך אלה צריכות להתווסף למשאבים העצמיים ולא להיות תחליף מלא שלהם.

- "תוך השתתפות בתכנון" כוונתו לשלול כפייתן של תוכניות בניה סטנדרטיות על "המרחיבים". בלתי רצויה היא הכוונה להכין תוכניות הרחבה במשרד השיכון המרכזי ולהפיצן בשכונות. התכנון צריך להיות בלתי סטנדרטי, מקומי ומותאם היטב לצרכיה, שאיפותיה ואפשרויותיה הכספיות של כל משפחה "מרחיבה". אמנם, רצוי לעודד שימוש ביעוץ מקצועי להרחבה, כדי לשפר את איכותם של פתרונות הדיור, אך מכיוון שמשקלם השלילי של הפגמים, שנוצרו כתוצאה מהתכנון העצמי של מרבית ה"מרחיבים" במחקר, נמוך במידה ניכרת מתועלתה של היצירה העצמית, אין לתקן את הראשונים על חשבונה של האחרונה.

- "השארת הביצוע בידיהם" אין פירושה דווקא שה"מרחיבים" ייבנו במו ידיהם, אם כי הנסיון מוכיח שרבים מהם משתתפים בתהליך גם בדרך זו. אלא, הכוונה

היא שה"מרחיבים" יהיו אחראים לביצוע בעצמם, החל מן ההחלטה למי יימסר הביצוע (קבלן מרכזי לכל העבודות, או מבצעים לעבודות השונות כשהדייר משמש כקבלן מרכזי) ועד הפיקוח על השלמתו וטיבו.

המחקר התרכז בבתי נמוכים, בעלי קומה אחת או שתיים, ולכן המלצותינו נוגעות בעיקר להם. אולם, בעוד שבעבר סברנו כי בניה נמוכה היא תנאי הכרחי לשיקום עצמי (כרמון ואוקסמן, 1981, עמ' 51), כיום ברור שהתהליך אפשרי גם בבתי בני שלוש וארבע קומות, שהם עיקר מלאי הדיור הציבורי משנות השישים והשבעים. סביר שבבתי כאלה דרוש תיאום רב יותר בין השכנים והבעיות הטכניות של הרחבה מסובכות יותר, ולכן יש צורך בעזרה רבה יותר מן הרשויות המשקמות, בהשוואה להרחבות בבתי נמוכים. אולם, בהסתמך על ממצאי המחקר הנוכחי, אנו ממליצים גם עבור הבתי הגבוהים להימנע ממיסוד יתר, לפסול תכנון מרכזי, לתמוך בתכנון מקומי בעזרת מספר גדול של ארכיטקטים ולהשאיר מקום רב ליוזמה עצמית של הדיירים ולהשתתפותם הפעילה בכל שלבי התהליך. בהתאם לכך מומלץ:

- לדרוש מן המתכננים המקצועיים, שהתערבותם חיונית כשמדובר בהרחבת בניינים גבוהים, שיפעלו תוך התייעצות ותיאום עם משפחות הדיירים.
- לעודד את המתכננים להכין בכל מקרה מספר תוכניות אלטרנטיביות (רצוי במודלים, לא רק בשרטוטים), שתאפשרנה לדיירים להכיר ולבחון את האפשרויות השונות העומדות בפניהם.
- להימנע מהרחבות טנדרטיות: שכונה בעלת בניינים אחידים בצורתם אינה השכונה הרצויה בעיני מרבית האנשים. יתר על כן, גם בתוך בנין אחד אין צורך להרחיב באופן אחיד; הרחבות בגודל שונה עשויות ליצור בנין מעניין יותר בצורתו ומתאים יותר לדייריו.
- במידת האפשר, ליצור בסיס להרחבות נוספות בעתיד, לגובה או לרוחב.
- להניח לתושבים עצמם, או לנציגים מטעמם, לנהל את הסידורים הביורוקרטיים הכרוכים באישורי בניה וקבלת הלוואות, על מנת לאפשר להם להתנסות במגע עם המערכות הסובבות אותם. אמנם, מומלץ לפשט ולקצר את הסידורים הנ"ל, אך לא לעשותם במקום התושבים.
- לסייע לתושבים להתארגן לביצוע הבניה ולנסות לבסס את העבודה עד כמה שאפשר על כוח אדם מקומי. בשכונות המצוקה רבים עובדי "הצווארון הכחול", ביניהם

עובדי מקצועות הבניה השונים, ולכן ניתן לארגן בהן קבוצות עבודה מקומיות, הן בהתנדבות (בעיקר לעבודות נקיון, בניה וטיפול של הכניסה לבנין, הגדר והחצר המשותפת), והן תמורת שכר. העסקת המקומיים עשויה להרחיב את מקורות התעסוקה ולהגדיל את ההכנסה של תושבי השכונה, וכמו כן להעמיק את תחושת המעורבות והשייכות של התושבים לסביבתם.

קבוצת ההמלצות השניה מתייחסת לשוכרי הדירות הציבוריות, המנוהלות על ידי חברות עמידר ועמיגור. הן מתחלקות לשני חלקים: המלצות לגבי משפחות שתמצאנה מסוגלות ומעונינות להתמודד עם פתרון דירור שמבוסס על יתר יוזמה עצמית, והמלצות לגבי הקבוצה החלשה ביותר, אשר חייבת להמשיך ולהיות סמוכה אצל הרשות הציבורית.

יש לאפשר לדיירי עמידר ועמיגור, המביעים רצון לשפר את תנאי הדיור שלהם, להכיר את שתי האופציות העיקריות העומדות בפניהם: שיקום עצמי ושיקום ממוסד, ואת התועלות והעלויות הכרוכות בכל אחת מהן. קשה לבקש מפקידי החברות הציבוריות שיעודדו את מרבית דייריהם לצאת מחסותם, ואי לכך יש להטיל תפקיד זה על עובדי פרויקט שיקום השכונות, במקומות שהוא פעיל, ובמקומות אחרים על עובדים של משרד השיכון.

יש להקטין ככל האפשר את שיעור המשפחות הגרות בשכירות מסובסדת בדירות של עמידר ועמיגור. מומלץ לעודד רכישת הדירות והרחבתן: מוצע להוריד למינימום את מחירי הרכישה של דירות עמידר ועמיגור ולהקל מאוד את תנאי התשלום, לפחות עבור הדיירים הותיקים של דירות אלה. אחת האפשרויות היא להוריד מחיר על פי ותק בדירה, או לראות את שכר הדירה ששולם בעבר כחלק מדמי הרכישה.

כפי שנמצא במחקר, חלק מדיירי עמידר ועמיגור מסוגלים, עם הכוונה מתאימה, להסתייע בפתרון דירור בעזרה עצמית, אך עדיין יש קבוצה, חלשה במיוחד, שתמשיך ותזדקק לפתרון דירור ממסדי. מומלץ לנסות לשפר ולגוון את הטיפול במשפחות אלה:

- קיימת אפשרות שהחברות הציבוריות תבצענה את ההרחבות עבור משפחות שאינן מסוגלות לעשות זאת בצעמן, ותמנענה בכך את הצורך ההחליף דירה ושכנים מידי כמה שנים (הרחבות כאלה אכן בוצעו בשכונות רבות). הסכנה באפשרות זו היא, כי קיום אופצית הרחבה על ידי הרשות הציבורית תפחית את המוטיבציה להרחבה עצמית ויקטן המאמץ שהמשפחות תהיינה מוכנות לעשות לשם כך. לכן מוצע שלא לנקוט בדרך כזו, אך יחד עם זאת לשפר את הטיפול במשפחות אלה באמצעים אחרים, כפי שיפורט להלן.

- מומלץ לאפשר לדיירים של עמידר ועמיגור המעוניינים בכך, לבצע שיפוץ והרחבות בדירותיהם, גם אם אינם מסוגלים לרכוש את הדירה. במקרה כזה לא יינתן סיוע ציבורי ישיר למימון ההרחבות, אלא בצורת הפחתת דמי השיפוץ וההרחבה משכר הדירה. בדרך זו הרשות הציבורית תרוויח מן העובדה שנכסיה יעלו בערכם, והמשפחה תשפר את רווחת הדיור שלה.

- מומלץ להגדיל את מרחב הבחירה בין אלטרנטיבות, אשר יינתן לדיירים שיהיו זכאים לשיפור תנאי הדיור שלהם: ניתן לעשות זאת על ידי מתן אפשרות בחירה בין מספר דירות אלטרנטיביות, בין טיפוסים מבנים שונים וכו'. המחקר מלמד כי ההרגשה שהמשפחה יכולה להשפיע על גורלה עשויה להביא ליתר שביעות רצון ולהקטנת תחושת ההתמרמרות והקיפוח, כלפי החברה הציבורית והמדינה ככלל.

- מוצע לעודד מדיניות של מתן יתר שליטה של הדיירים על ניהול ותחזוקה של הבתים וסביבתם, כאמצעי לפיתוח עצמאותם והשתחררותם מן החלות בחברה. העברת הניהול והתחזוקה לידי הדיירים באופן הדרגתי, ותוך הדרכה מתאימה, עשויה להיות מנוף להשגת יתר מעורבות ותחושת קביעות בדירה, ולהגדיל את שביעות הרצון ממנה.

בחיפוש דרכים לשיפור מצב הדיור של דיירי עמידר ועמיגור יש למצוא פתרונות, שיוכלו להתאים לצרכי המשפחה לטווח יותר ארוך מאלו הניתנים כיום. העברת משפחות, שנמצאות בשלבי ההתרחבות שלהן, לדירות בעלות מבנה קשיח, יוצרת מצוקת דיור מחודשת כעבור מספר שנים. לכן רצוי לתכנן טיפוסים בתים, הניתנים להגדלה או לשינוי המבנה הפנימי של הדירות, עם השתנות הצרכים. ייתכן שדירות גמישות יותר ייקנו ביתר קלות על ידי דייריהן.

המחקר מלמד כי בבתיים הנבנים כיום עבור מסוגי עמידר ועמיגור (בדרך כלל בתים בני 4 קומות עם תדרי מדרגות מרכזיים ומספר רב של דירות) נוצרים חיכוכים רבים בין שכנים תוך תקופת מגורים קצרה, דבר המוריד מאוד את שביעות הרצון מן הפתרון. מוצע לתכנן בתים שיאפשרו יתר פרטיות למשפחות גדולות, כך שיווצר פחות חיכוך בין השכנים ותרד אף תחושת הצפיפות. טיפוסים בניה של 1-2 קומות מעל הקרקע, אפילו בצפיפות גבוהה (Low Rise High Density), עשויים להעניק תחושת פרטיות ומרחב לכל משפחה וגם להיות בסיס להגדלת הדירה ושינוי המבנה הפנימי שלה עם השתנות הצרכים. נראה כי החסכון שנוצר כתוצאה מבנית בתי המגורים המקובלים כיום מתקזז, בסופו של דבר, לנוכח ההוצאות הגדולות של העברת משפחות מידי כמה שנים לדירות חדשות.

הרחבת דירות בבתי קומות, ביוזמת דייריהן, במסגרת פרויקט שיקום השכונות

אריאלה וינברג בהדרכת נעמי כרמון

תקציר

(עמודים 1-3 מדו"ח המחקר, 1986)

פרויקט שיקום שכונות המצוקה, המתנהל בישראל מאז שנת 1977, מטפל בשיקום פיסי וחברתי של השכונות ותושביהן. המחקר מתייחס לאחת התוכניות המופעלות במסגרתו: התוכנית לעידוד הרחבתן של דירות קטנות בידי בעליהן. הרחבות דיר בבניינים נמוכים בני קומה אחת-שתיים, התקיימו מזה שנים רבות בישראל, ומחקרים שנערכו בטכניון ניתחו את התועלות המרובות הנובעות מתהליך זה למשפחות המרחיבות, לשכונות מגוריהן ולמלאי הדיור של ישראל. לראשונה, במסגרת פרויקט שיקום השכונות, הושם דגש גם על הרחבת דירות בבניינים מרובי דיירים, בני שלוש-ארבע קומות. אולם, למרות קיומה של מערכת דומה של תמיכה בהרחבת דירות בכל השכונות בהן פועל הפרויקט, ולמרות קיומו של מלאי דיור דומה ברוב המקומות, רק במספר קטן של שכונות בוצעו הרחבות רבות בבניינים בני שלוש-ארבע קומות. אי לכך, השאלה המרכזית שהציב המחקר היא: מהם התנאים הגורמים למשפחות להצטרף לתוכניות להרחבת הדיור בבתיים גבוהים, במסגרת פרויקט השיקום.

המחקר ביקש להתחקות אחר השפעתם האפשרית של ארבע קבוצות גורמים: אפיוני המערכת הארגונית, אפיוני השכונות, אפיוני הדירה ואפיוני משק הבית. כדי לבדוק את שתי הקבוצות הראשונות, נבחר מדגם של שכונות: מבין השכונות במסגרת הפרויקט נבחרו 5 "שכונות מרחיבות", שבהם התבצעו לפחות 50 הרחבות דיור בבתיים בני שלוש-ארבע קומות, ו-4 "שכונות לא-מרחיבות", שהותאמו לראשונות מבחינת גודלן ומיקומן במרחב העירוני, ובהן לא בוצעו כלל או בוצעו רק מעט מאוד הרחבות כנ"ל. כדי לבדוק את שתי קבוצות הגורמים האחרונות, נבחר מדגם של משקי בית: מתוך "השכונות המרחיבות" נבחרו "משקי בית מרחיבים" שהגדילו את דירתם בסיועו של פרויקט השיקום, ו"משקי בית שלא הרחיבו". המידע על "משקי הבית המרחיבים" נאסף מתוך תיקי הרחבות הדיור, שנמצאו במשרדי הפרויקט שבכל שכונה. המידע על "משקי הבית שלא הרחיבו" נאסף בעזרת ראיונות אישיים קצרים, שנערכו בבתי אוכלוסיית המדגם. בסך הכל נבדקו 242 דיירים שהרחיבו ו-232

משתכנים שלא הרחיבו. המידע על השכונות ועל המערכת הארגונית נאסף בעזרת ראיונות אישיים של מנהלי השיקום בכל אחת מן השכונות הנבחרות.

בהתאם למטרתו, המחקר בדק את הגורמים המעלים את ההסתברות לכך שמשק בית בבנין בן שלוש-ארבע קומות ישתתף בתוכנית המוצעת על-ידי פרויקט השיקום וירחיב את שטח דירתו. נמצאו גורמים רבים, התורמים לכך, ומסקנת המחקר היתה שיש לחלקם לשתי קבוצות ראשיות כלהלן:

- (1) הגורמים המגדילים את הפוטנציאל לקיום הרחבות כנ"ל בשכונה, ביניהם:
 - מאפייני משק הבית: גיל צעיר יחסית של ראש משק הבית (ההסתברות גדולה ביותר בגילאי 39-30), משפחה גדולה מן הממוצע וראש משק בית שיש לו תעסוקה בשוק העבודה.
 - מאפיינים של תנאי המגורים: צפיפות דיור גבוהה. הקומה הספציפית שבה מצויה הדירה בתוך הבנין בן שלוש-ארבע קומות, לא נמצאה קשורה בסיכויי ביצוע הרחבה. גם תחזוקת הבנין והתשתית הפיסית בסביבתו, שבכל השכונות היו במצב די סביר עקב פעילות פרויקט השיקום, לא נמצאו קשורים לסיכויים אלה.
 - (2) הגורמים הקובעים את הוצאת הפוטנציאל מן הכוח אל הפועל, שכולם שייכים לקבוצה אחת, קבוצת מאפייני המערכת הארגונית. בתוכם הם מתחלקים לשניים:
 - מדיניות הרשות המקומית - יחס תיובי מצד רשות זו והקלת תהליכי רישוי הינם תנאים בסיסיים הדרושים לביצוע הרחבות דיור במספר ניכר.
 - עמדותיו ופעולותיו של מנהל פרויקט השיקום בשכונה - מידת החשיבות שהוא מייחס לנושא הרחבות הדיור, כמות הזמן שהוא משקיע בכך ומספר תחומי טיפול בנושא; ככל שהוא מגדיל את הזמן ואת תחומי הטיפול, ובעיקר כאשר הוא מקדיש זמן ומאמץ לשכנוע ולארגון התושבים בבתים המועמדים להרחבה, כך מתרבה מספר הרחבות הדיור בבתים גבוהים בשכונתו.
- ממצא מרכזי של המחקר הוא שהתנאים המגדילים את הפוטנציאל לקיום הרחבות דיור קיימים במידה רבה בכל השכונות, הן באלה שאכן בוצעו בהן הרחבות רבות בבתים בני שלוש-ארבע קומות והן באלה שלא בוצעו בהן הרחבות כאלה. כלומר, בכל השכונות שנבדקו, גם ב"לא-מרחיבות", מצויים מאות משקי בית מרחיבים בפוטנציאל, אשר סביר שיהיו מוכנים למאמץ ההרחבה. ההבדלים בין שני סוגי השכונות מתרכזים בקבוצת הגורמים השניה, אלה הקובעים את מימוש הפוטנציאל.

רוב הגורמים בקבוצה הראשונה הם מן הסוג שאין למתכנן יכולת להשפיע עליהם, או שיכולת השפעתו עליהם מוגבלת מאוד. רק על שיעור הדירות בבעלות אפשר להשפיע בדרך מתוכננת, והדברים אכן נעשים בחלק מן השכונות שבטיפולו של הפרויקט. לעומת זאת, כל הגורמים בקבוצה השנייה הם מן הסוג הניתן לניהול ולשינוי (tractable variables). ההמלצה הנובעת מן המחקר היא, כי הגדלה של מספר מרחיבי הדירות תושג על ידי הכשרת לבבות והקלת הליכים ברשות המקומית מחד, והשפעה על דרכי העבודה של מנהלי הפרויקטים המקומיים, מאידך.

המלצות

(עמודים 77-78 מדו"ח המחקר, 1986)

מחקר זה הציג שתי קטגוריות של משתנים המשפיעים על תהליך הרחבת הדירות בשכונה: "משתנים מאפשרים" ו"משתנים מממשים". המסקנה העיקרית של המחקר היא, כי ה"משתנים המאפשרים" מגדירים את פוטנציאל השכונה בתחום הרחבת הדירות וה"משתנים המממשים" מוציאים פוטנציאל זה מן הכוח אל הפועל. קבוצת ה"משתנים המממשים" היא התחום שבו אפשרית פעולת התערבות בתהליך הרחבת הדירות.

ההמלצה העיקרית הנובעת ממסקנות המחקר, כי יש להמשיך במגמה הקיימת. יש להמשיך לבסס את הפעלת הרחבת הדירות על צוות ברמה שכונתית ולהשאיר לצוות זה מרחב סביר של חופש פעולה ומקום ליוזמה עצמית.

יחד עם זאת דרושה לצוות המקומי הכוונה והדרכה במספר תחומים משלימים אשר הסתברו כחיוניים להצלחה:

חיזוק ידע בנושאי תכנון ורישוי - הרחבת דירות היא בעיקרה פעולת בניה בתחום העירוני. המערכת המופקדת על תחום זה היא מערכת הרישוי והתכנון ברמותיה השונות. מערכת זו היא טובה מאוד בדרך כלל, ומערבת בתוכה תחיקה מסועפת, מערכות כוח פוליטיות והתמחות מקצועית. למנהלי פרויקטים, המתמודדים עם מערכת זו באופן אינטנסיבי, נדרשת ידיעה מקפת של נושאים בתחום התכנון והרישוי. ידע זה עשוי להשפיע הן על הבנת תהליכי התכנון והרישוי והן על יצירת מערכת יחסים תקינה עם הרשות המקומית. חשיבות נושא זה ראשונה במעלה, לאור תפקידה הקריטי של הרשות המקומית בתהליכי התכנון והרישוי ולאור החיוניות של שלב זה לביצוע הרחבות דיר.

הבנת תחום העבודה הקהילתית - פעולת היציאה אל האוכלוסיה ומשיכתה לכיוונים רצויים מוכרת, אולי, לאנשים הבאים מרקע חברתי, אך זרה מאוד למנהלי פרויקטים הבאים מרקע פיזי או מינהלי. חשוב מאוד להשלים תחום זה.

הרחבת תחומי הפעילות של מנהל הפרויקט - מסקנת המחקר היא, כי אחד המשתנים המשפיעים על הצלחת הרחבת הדירות הוא מרחב הפעילות של מנהל הפרויקט המקומי. יש להצביע על התרומה החשובה של טיפול בנושאים משניים, לכאורה, כמו: התערבות ושכנוע דיירים, הקמת ועדי בתים, קשר עם מוסדות חיצוניים, עידוד מעבר משכירות לבעלות ועוד, על תהליך הרחבת הדירות. הרחבת הידע וההתנסות בתחומים שהוזכרו בסעיפים הקודמים ייתמכו ביכולתו של מנהל הפרויקט לקחת על עצמו טיפול בנושאים אלה.

עידוד יצירתיות במציאת פתרונות - אחת ממסקנות המחקר הצביעה על המגוון בצורות ההתארגנות בכל שכונה, הנובע מיחודה של כל שכונה. יש לעודד את מנהלי הפרויקטים ליצירתיות במציאת פתרונות לבעיות ספציפיות בשכונה, וליצירת כלים מגוונים להתמודדות עם קשיים. במגוון השכונות הכלולות במסגרת פרויקט השיקום לא ניתן לפתור בעיות על ידי פתרונות כלל-ארציים. יש להגביר את החלפת המידע בין שכונות וליצור מערכת למידה מתמדת של פתרונות ובעיות.

רבעון לכלכלה

כרך ל"ח • תוכרת 132

יולי 1987
סיון תשמ"ז

השפלת הנוכחי בענף הבניה למגורים - מצב רצוי

נעמי כרמון

בניה מואצת של דירות חדשות בישראל, בעיקר דירות בסטנדרט גבוה, צורכת כמויות ניכרות של משאבים שבמחסור, גורמת למלאי הדירות הישן להחשב כמיושן ובלתי רצוי ומהווה גורם מרכזי להתדרדרות שכונות. משום כך מומלץ לצמצם בנייתן של יחידות חדשות עד לכמות השווה לתוספת הנקיה של משקי בית חדשים, בתוספת מספר הדירות שחייבים להסבן לשימוש שאינו למגורים, או שאין מנזם מלחרסן. את הלחצים החברתיים לשיפור הדיור מוצע לכוון בלפי שיקום, שיפוץ והרחבה של דירות קיימות. לפתרון כזה יש סיכוי מעניין לתרום בעת ובעונה אחת הן לקידום הוגנות חברתית והן לעליה ביעילות כלכלית.

התשלומים של המדינה. בעירן שבו מצווה הממשלה לצמצם בהוצאותיה, הן כדי לחסוך מטבע זר והן כדי לעצור את גלגלי האינפלציה - מוטב לה לצמצם את הוצאותיה שלה לחמיכה בבנייה למגורים, ואף להשתדל להפנות כספים פרטיים להשקעות מסוג שונה.

רוב הדירות הנבנות בישראל בשנים האחרונות הן דירות גדולות, או גדולות מאד. כ־1984 הגיע השטח הממוצע של דירה חדשה ל־117 מ"ר (130 מ"ר בבנייה הפרטית), ומובן שדירות חדשות רבות - בעיקר בבנייה הפרטית - עלו בשטחן על ממוצע זה. בנוסף לשטח נרחב, מאופיינות הדירות החדשות בתומרי כנייה טובים במיוחד, מטבחים, שירותים ואביזרי נוחות ברמה גבוהה. רבנים אלה משקפים עליה דרמטית בסטנדרטים של הדיור במדינת ישראל, לא רק יחסית לשנות החמישים, שבהן הרבו בכניית דירות בנות 30-40 מ"ר, אלא גם בהשוואה לשנות הששים, שבהן שטח רוב הדירות החדשות לא עלה על 60-75 מ"ר וסידורי הנוחות הפנימית בהן היו צנועים, בדרך־כלל. לעליית סטנדרטים מהירה מעין זו יש השפעה קשה על האיכות הנתפסת של מלאי הדיור במדינה. האיכות הנתפסת היא ההערכה הסובייקטיבית של הדיירים את איכות מגוריהם, והיא מושפעת במידה מרעת מהשוואת מצב הדיור האישי לנורמות המקובלות בחברה הסובבת.

הכוח המניע את הביקוש לדיור אינו רק השאיפה לתועלת כלכלית מכסימלית,¹ אלא הביקוש מושפע במידה רבה גם מרצונו של הפרט להידמות לקבוצת ההתייחסות שלו, זו שממנה הוא שואב את הנורמות

מקורות מוכרים לענף הבניה מרבדים בדאגה על שפלת ומשבר בבנייה למגורים. כ־1984 התחילו לבנות רק כ־18,000 דירות, וזהו בערך המספר החזוי לשנים הקרובות. כמות זו היא כמחצית ממספר הדירות שהחלו לבנות ב־1979, בעוד שהנתון של 1979 היה כשני שלישים בלבד ממספר התחלות הבניה למגורים כ־1974 (בורוכוב, 1984).

התנודות החריפות בענף הבניה גורמות קשיים רבים לעוסקים ולמועסקים הרבים בענף זה ובענפים התלויים בו, ומובנת נטייתם להרגיש את קשייהם וללחוץ על הממשלה לסייע לגידול מחודש של מספר התחלות הבניה. מאמר זה כא להתריע מפני הענות ללחצים אלה. הוא מוכסס על הכרות מחקרית ממושכת עם נושאי דיור בישראל ועל חלקים מממצאי מחקר ההערכה של פרוייקט שיקום שכונות המצוקה.² העמדה המוצגת בו היא, שבניית מספר מצומצם של דירות חדשות הולמת את קריאת המצב הכלכלי והחברתי במדינת ישראל של שנות השמונים, ומשום כך יש לנקוט במדיניות שתשמור על השפלת בבניה למגורים עד שיהול שינוי בנסיבות.

נימוקים בעד צמצום בנייה למגורים

בניה למגורים היא הוצאה צרכנית מובהקת. אמנם, בסמרות המקצועית אפשר למצוא ערויות אחרות לעליה במוטיבציה לעבודה קרב אנשים המשפרים את רמת הדיור שלהם (Burns; Carmon and Gavrieli, 1987) et al., 1970, אך זו תרומה מצומצמת לשיפור מאון

2. ריצ'ארד ורנסטין (Herrstein, 1986) מעלה טרחה של הסברים להתנהגות האדם, בנוסף להסבר הכלכלי המקובל של תחירה למכסימציחה של תועלת.

1. המחברת הייתה כותבת השנים האחרונות מגהלת'סחוסח של מחקר החקירה הכולל של התכנית לשיקום והתורשת השכונות, שנערך במסד שמאל נאמן ובמסלולת לארכיטקטורה ובינוי ערים שבסנטן.

רבעון לכלכלה

מי שאינם יכולים לשלם, אך וקוקים לשירותים רבים. תופעת ההתדרדרות העירונית נפוצה ככל הארצות המתועשות והמפותחות והצמיחה ספרות מקצועית רבה. כעיקר רב המחקר בתחום זה כארה"ב. כשנות השמונים מורסמה סדרת ספרים, המבוססים על סקירה מפורטת של כל התאוריות ביחס לשקיעה עירונית ובריקתן, כעודת נתונים שנאספו מ־1960 עד 1975, לגבי 153 הערים האמריקניות, שבשנת 1970 גרו בכל אחת מהן 100,000 תושבים לפחות (Downs and Small, 1981, 1982). החוקרים האמריקנים גורסים, שסיבות מרכזיות להתדרדרותן של שכונות אינן קשורות במתרחש כשכונות עצמן אלא במדיניות הממשלה, וכעיקר, במדיניות שעוררה - כעודת משכנתאות מבוטחות, הנחות מס ניכרות וסלילת דרכים פרבריות מהירות - את בנייתן של מיליני דירות חדשות בפרברי הערים האמריקניות, דירות שאוכלסו ברובן בידי תושבי השכונות העירוניות הוותיקות. כל זמן שהאוכלוסייה העירונית כארה"ב גדלה בקצב מהיר, אם כתוצאה מעורפי ילודה על תמותה ואם עקב כניסת מהגרים, כעיקר שחורים מאזורים כפריים, היה שימוש לדירות המתפנות כעיר. אמנם, חילופי האוכלוסייה גרמו לידידה בסטטוס החברתי-כלכלי הממוצע, להתדרדרות הסביבה הפיזית ולהתנכרות תופעות שליליות כעבריינות, אך השכונות והסיפוי לחיות. אולם בשנים האחרונות השתנו הנסיבות. באמצע שנות השישים החלה הירידה התלולה בריבוי הטבעי ובשנות השבעים קטנה במידה ניכרת ההגירה מן הכפר אל העיר כארה"ב. באותו זמן המשיכה הבנייה הנרחבת של דירות כפרניים, וכך נוצר ערוף יחירות דיוור שגרם לצורת ההתדרדרות החמורה ביותר, המכונה - emptying out decline (Bradbury et al., 1982, p. 11) ומתבטאת בנטישתן של עשרות אלפי יחידות דיוור במצב מבני סביר כשכונות ישנות שכערים אמריקניות גדולות. סקר של מלאי הדיוור בכניו־יורק גילה ש־321,000 יחידות דיוור שהיו במלאי הדיוור ב־1970. אברו" ולא נכללו בספירת המלאי של 1981; בין 1970 ל־1978 אבדה העיר כ־3,270 דירות לזרז (Stegman, 1982). לרעת גליון (Glazer, 1986), חלק ניכר מן הבניינים שנגנטשו היו "בנויים היטב ובמצב פיזי סביר... ממוקמים בקרבת לכה של מנהטן... משופעים בפארקים, בתי־ספר, ספריות וכנסיות" (שם, עמ' 6).

האם יש טעם לערוך הפכלות בין המתרחש כארה"ב לקרה בישראל? מכלי האבחנה בחשיבות השוני והכמותי וההבדלים האיכותיים, התשובה לכך חיובית. אמנם, רוב המדינות (כמו רוב האנשים) אינן לומדות אלא מניסיון שלהן, אך מכיוון שניתן לאתר בערים הישראליות התפתחות דומות לאלה שקרו בארה"ב, מותר לנו

4. המשה חותית של ההחמרה הרשמית במצבן של שכונות ירוחת כארה"ב כשנים האחרונות, ניתנת בתערוכה נידת של צילומים, שנערכה בחסות המרכז למרעי התכרה באוניברסיטת קילומביה שבניו־יורק. גלדס־הווקי (1983) (Vergara and Jackson). תעי את התפתחותם כאחיים אחרים, כשהוא מראה ומספר איך תוד שנה־שנתיים הפכו בניינים שוקקי חיים לשלדים אטומים ו/או חצי שרופים. כעקבות הייריים עובו את השכונות מוסרות למיניהם, והמצלמה קלטה כשמונים תנויות, בתרספר מרפאות וכנסיות.

המקובלות עליו ועמה הוא משווה את השיגוי. אם מרבית מיועיו של ארם גרים בדירות בנות שני חדרים, כעוד שלרשותו עומדים שלושה חדרים - סביר להניח שיראה עצמו כבעל תנאי דיוור נוחים; אולם אם לרבים מן הסוככים אותו יש דירות בנות ממישה חדרים, הוא עשוי להתבייש בדירתו בת השלושה חדרים ולרצות להחליפה ביחידת דיוור גדולה יותר, אף אם צער כזה אינו עולה בקנה אחד עם התועלת המוגדרת במובנים כלכליים בלבד. בניית מספר גדול של דירות חדשות כסטנדרט גבוה גורמת, איפוא, להתיישנות סובייקטיבית מואצת של מלאי הדיוור הישן ולרצון להיפטר מחלקו, למרות מצבו האובייקטיבי התקין. יתר על כן, בנייה כזו גורמת לגידול הפער הנתפס בין הקבוצות החברתיות המתגוררות בדיוור השונה, וכזוכה בהתגברות רגשות של קיפוח יחסי כקרב המתגוררים בדיוור ישן.

מכאן: אי עידוד בנייה חדשה למגורים, כעיקר מגורים יקרים כסטנדרט גבוה, לא רק מפנה משאבים יקרים לשימושים אחרים ומונע התיישנות מהירה של מלאי הדיוור הקיים, אלא גם עשוי לסייע במניעת פערים והתגברות תחושת קיפוח.

בנייה עודפת של מגורים כגורם מרכזי להתדרדרות שכונות

התדרדרות שכונה מתבטאת הן בידידה באיכויות הפיזיות של מגורים ושירותים המצויים בה והן בידידה בסטטוס החברתי-כלכלי הממוצע של תושביה. אלה מלוות כרדיכלל בריבוי תופעות של עבריינות ופשע כשכונות מתדרדרות. תהליך התדרדרות, ככדור שלג, נוטה לצבור תאוצה כמשך הזמן, כשהחמרה באחת מתופעותיו גורמת להחרפתן של אחרות וחוזר חלילה.

ההתדרדרות שכונות יש השפעות חברתיות וכלכליות קשות. הנזקים החברתיים העיקריים הם אילוף אנשים לחיות בתנאים שאינם עונים לזרמות המקובלות, גידול הפערים בחברה, תוך הקטנת סיכוי המובטחות החברתית של מבוגרים, ובעיקר של ילדים, והתפשטות של פשע, הפוגע כשכונות הידרדות וכסיבתן העירונית. הנזקים הכלכליים מתבטאים בכלייה מזורות של רכוש יקר, לא רק של הבניינים אלא גם של שירותי התשתית ומוסדות הציבור. אליה נלווה הצורך בהקמת שכונות חדשות עבור עובדי הישנות, על כל השירותים הרוששים להם, שאחזקתם תהא יקרה יותר, משום שברדיכלל הם מוקמים ברחוק מן המרכז העירוני. יתר על כן, לכריחת תושבים משכונות מתדרדרות נלווית, במשך הזמן, כריחת עסקים ומקומות עבודה, שבעקבותיה מפסידה העיר את שווי המשקל הגילאי והחברתי (יוצאים הצעירים יותר ובעלי האפשרויות הכלכליות הגבוהות, יחסית). כמדינות בהן המקורה של העיר תלוי במיסים שמשלמים תושביה, צפויה העיר הנעובת למשברים כספיים, כשל יציאת משלמי מיסים ועליית שיעורים של

3. ר' טעונו של הרפורמטור הכריסי ריצ'ארד טיטמוס (1966), Titmus, כי העוני הוא פתולוגיה חברתית של אנשים הנובעת מתקדמותם של אנשים אחרים.

השפל הנוכחי בענף הבניה

משפחות הגרות בצפיפות ועוד) לנצל את ההזנות וההלוואות המגיעות להם לא רק בעת קניית יחידה חדשה, אלא גם בעת קניית ירידה משומשת. השני - החל מ־1979 פועל בישראל הפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה, חשבי הישגים ניכרים בשיפור רמת הדיור: בעזרתו בוצעו (עד מרץ 1986) שיפורים היצוניים בבניינים שבהם מצויות כ־50,000 יחידות מגורים (גינזברג וורצברגר, 1984), נערכו שיפוצים פנימיים בכ־11,000 יחידות והורחב שטחן של כ־15,000 יחידות, כל זאת תוך חמש־שש השנים האחרונות (לרמן, ברוזנוב ועברון, 1985: משרד הבינוי והשיכון, 1986). מבין שלושת סוגי השיפורים הללו, שהנהיג פרוייקט שיקום השכונות, חשוב לעניינינו בעיקר האחרון. חלק ניכר ממרחבי הדירות היו מנסים לשפר את תנאי מגוריהם כאמצעות הגידה משכונתם וחיפוש ירידה חדשה, אילו לא הגיש להם הפרוייקט סיוע מוסכסר, שאפשר להם להגיע לדיור מרווח תמורת מחיר מוקטן. העידוד שניתן לתהליך זה של שיקום עצמי של הדיור הביא תועלת רבות למשפחות המרחיבות ולשכונות (כרמון ואוקסמן, 1981: Carmon and Oxman, 1986; כרמון, 1985), וגם הקטין במידת מה את לחץ הביקוש לירידה חדשה.

אחת ההתוצאות הבולטות מתוכננות של פרוייקט שיקום השכונות היא היגמה נרחבת של האפשרות לא רק לשפץ אלא גם להרחיב במידה ניכרת יחידות ישנות, לא רק בבתי קטנים בני קומה אחת או שתי קומות, אלא גם בבניינים מרובי ירידים בני שלוש־ארבע קומות ואף יותר. במקומות אחרים בארץ אפשר למצוא רוגמאות אסתטיות במיוחד של הרחבת בגודל שונה בתוך אותו בנין מרובה־קומות, שכל אחת מהן הותאמה כמדוייק לצרכיה, לשאיפותיה ולאפשרויותיה הכלכליות של המשפחה המתגוררת, מבלי לחייב את יתר דיירי הבניין במבצע דומה (ראה, למשל, מבנים בנהייה־ישראל שבהוצאה ובשכונת סלע בנתניה). בכמה יישובים נלמד הלחץ מהצלחת הרחבות הדיור במסגרת פרוייקט השיקום, והרשויות המקומיות החלו לגלות פתיחות ואף תמיכה בניצוע הרחבות כאלה בשכונות מגורים ישנות, שאינן במסגרת הפרוייקט (באור יהודה, למשל). בתל־אביב מתכננים לא רק רשות לבנייה על גגות במרכז העיר ולתוספת חדרים בשכונות ישנות (כמו בית־ישראל), אלא גם הרחבת יחידות בשכונה חדשה למדי כמו רמת־אביב ג'.

כיוון פעילות זה מצביע על הפתרון המתאים לתקופה הנוכחית: תיעול הלחצים הפנימיים בחברה לשיפור רמת הדיור כלפי שיפוצים והרחבות של מבנים קיימים, במקום לבניית יחידות חדשות. בנוסף להיותן מסוכני משאבים (יחסית להרס הישן ובנייה חדשה), יתרון פתוח כזה תרומה מכרעת לשיקום שכונות ולמניעת התדרדרותן. מניעת התדרדרות תחסוך את המחירים הכלכליים והחברתיים הגבוהים, הכרוכים בקיומן של שכונות מצוקה ו/או שכונות נטושות. יתר על כן, הפתרון המוצע הולם נטיות לשימור של מבנים וסכיכות בעלי ערך היסטורי או אסתטי, ועשוי למנוע ניצול יתר של ארמות חקלאיות או אחרות, המקיפות את הערים.

לנסות ולהימנע מחלק מן השגיאות. התדרדרות שכונות בישראל עדיין רחוקה מלהגיע למימדים האמריקניים, אך גם בקנה המידה הקטן שלנו ניכרים היטב ניצניו של התהליך הנ"ל. דוגמאות ניתן לאתר בקלות בתל־אביב, שמוה שנים אחרות הולכת אוכלוסייתה וקטנה, הולכת ומורקנת. משפחות צעירות ומשפחות מבוססות יכלו לעזוב את מגוריהן בתל־אביב, מבלי שיצטרפו להינתק ממקומות התעסוקה, הקנייה והבילוי שבעיר הגדולה, עקב ריבוי הבנייה ביישובים הסובבים אותה. חלק מן הדירות המתפנות בעיר נתפסו כידי תושבים חדשים, שבאו להפש את מזלם במרכז הארץ, חלקם פליטי עיירות הפיתוח. חלק אחר הוסב לצרכים עסקיים למיניהם, אך בשכונות אחרות החל מתפשט גם נגע הניטשה. בייחוד בולטת התופעה בשכונת התקווה, הקרובה ללב תל־אביב; מספר תושבי השכונה היה כ־18,000 במספר 1972 וירר ל־9,000 במספר 1983; ב־1979 היו 10% מהמבנים בשכונת התקווה נטושים ועוד 8% נטושים חלקית, וזאת מחוץ למבנים נטושים שנהרסו לפני מועד זה (אלתרמן, היל וכרמון, 1985).

מסקנתנו היא, איופא, כי ככל שיתרבה מספר הירידות החדשות הנבנות בפריפריה של המרחב התל־אביבי, ובמיוחד כשמספר שנותי והעלה על מספר משקי הבית החדשים הנוספים לאורך ככל שנה, כן יגדלו הסיכויים להתדרדרות השכונות הישנות ולנטישתן. הוא הדין באזורים עירוניים אחרים בישראל.

פתרון מתאים -

שיפוץ ותוספות לבנייה קיימת

הביקוש לדירות חדשות בישראל נמצא בירידה. כיון הסיבות לכך:

- הצטמצם היקף העליה לארץ - מספר העולים החדשים היה כ־55 אלף לשנה בשנים 1972-1973, פחת עד 20-25 אלף בשנים 1975-1978 והגיע לשפל של כ־13 אלף לשנה ב־1981-1982. מאלה יש לנכות את המספר הגדול של יורדים מן הארץ.

- חלה ירידה בקצב הגידול הפנימי של האוכלוסייה - שיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה בישראל (לידות מינוס פטירות) היה 20 אלף ב־1972, ו־17 אלף ב־1982 (17.0 ו־14.4 לאלף באוכלוסייה היהודית).

- חלה ירידה במספר הזוגות הנישאים ככל שנה - שיעור הנישואין לאלף נפשות היה 9.3 ב־1972 וירר ל־7.3 ב־1982 (9.6 ו־7.1 באוכלוסייה היהודית). אם נניח שכל נישואין יוצרים צורך בדירה ושכל גירושין יוצרים צורך בדירה נוספת, הרי שבמחצית הביקוש לדירות עלייה בגירושין יכולה לקוון ירידה בנישואין. אולם שיעור הגירושין בעשור הנוון עלה כ־0.4 לאלף (מ־0.8 בשנת 1972 ל־1.2 בשנת 1982), שהוא נמוך בהרבה מן הירידה בשיעור הנישואין.

בנוסף לגורמים דמוגרפיים אלה פעלו כנגד הביקוש לדירות חדשות שני גורמים הנובעים ממדיניות הממשלה. האחד - בשנים האחרונות יכולים רוכשי יחידות, הזכאים לסיוע ממשלתי (עולים, זוגות צעירים,

רבעון לכלכלה

תעשיות רומות בארצות מתועשות ומפותחות אחרות כאירופה (Kroes, 1985) ובאמריקה (Schussheim, 1983), שגם בהן עובר הדגש בשנים האחרונות מבנייה חרשה לעבודות אחזקה ושיפוץ של מפעלי בנייה ותשתית קיימים.

מקורות

בורוכוב, אליהו (1984), "השפל בענף הבנייה - מעמיק". עסקים, שבועון "מעריב" לכלכלה ולכספים, שנה שלישית, גליון מס' 10, 4.12.84, עמ' 9-10.

גינזבורג, יונה ואליהו ורצברג (1984), שיפוץ השטחים המשותפים בבנייני מגורים בשכונות שיקום. ר"ח מחקר. תל-אביב: המרכז ללימודים אורבניים, אוניברסיטת תל-אביב.

חובק, גי'ת (1985), מפעל שיקום התחזוקות השוכרות - ר"ח ביצוע לשנת 1984. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.

כרמון, נעמי ורוברט אוקסמן (1981), שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה. ר"ח מחקר. חיפה: הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, מוסד שמואל נאמן.

כרמון, נעמי (1985), תוצאות פסיכות חברתיות של פרוייקט השיקום. כרך רביעי מתוך המישה כרכים מאת: רחל אלתרמן, משה היל ונעמי כרמון, הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל. חיפה: הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, מוסד שמואל נאמן.

לרמן, רוברט, אליהו בורוכוב ודן עברון (1985), יוזמות הדיור של פרוייקט שיקום השכונות והשוכרותיהן על תנאי הדיור וערך הדיור. ר"ח מחקר. ירושלים: מכון כרוסריל.

משרד הבינוי והשיכון (1986), ר"ח התקרבות עבודה מתחילת הפרוייקט. ירושלים.

Bradbury, Katherine L., Anthony Downs and Kenneth A. Small (1981), *Futures for a Declining City: Simulations for the Cleveland Area*. New-York: Academic Press.

Bradbury, Katherine L., Anthony Downs and Kenneth A. Small (1982), *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington D.C The Brookings Institute.

Burns, Leland S. et al. (1970), *Housing: Symbol and Shelter*. International Housing Productivity Study, University of California, Graduate School of Business Administration.

Carmon, Naomi and Robert Oxman (1986), "Responsive Public Housing: An Alternative for Low-Income Families." *Environment and Behavior*, Vol. 18, No.2, pp. 258-284.

Carmon Naomi and Tamar Gavieli (1987), "Improving Housing by Conventional versus Self-Help Methods: Evidence from Israel". *Urban Studies*, Forthcoming.

Downs, Anthony (1981), *Neighborhoods and Urban Development*. Washington D.C.: The Brookings Institute.

Glazer, Nathan (1986), "The South-Bronx Story: Reflections on an Extreme Case of Neighborhood Decline". Paper presented at the International Symposium on Neighborhood Policy, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

Herrnstein, Richard, J. (1986), "A behavioral Alternative to Utility Maximization" - Keynote Lecture. in Maital, Shlomo (ed.), *Proceedings of the International Conference on Economics and Psychology*. Haifa: Technion, Faculty of Industrial Engineering and Management.

רשימה זו של תועלות צפויות רומות לכך שהפתרון הנדון עשוי להיות מקרה מעניין במיוחד מבחינת יחסי יעילות כלכלית והוגנות חברתית. חוקרים ואנשי מעשה נוטים לראות את שתי אלה כנתונות ביחסי המרה: פעולות להגברת הוגנות חברתית (כמובן של חלוקה שווה יותר של המשאבים בין בני החברה) פוגעות ביעילות הכלכלית, ולהיפך (Okun, 1975). אנו טוענים, שישנם מקרים - אולי לא רבים - שבהם פעילות מסוימת יכולה לתרום בעת ובעונה אחת הן לקידום הוגנות חברתית והן לעלייה ביעילות הכלכלית. הפתרון המוצע כאן עשוי להיות אחד ממקרים אלה. השערה זו ניתנת לבדיקה מחקרית.

סוף דבר: על הצורך בתאום מדיניות מקרו ומדיניות מיקרו

מרבית לדבר אצלנו על הצורך במדיניות כוללת ועל חיוניות התאום כקביעת מדיניות הממשלה ופעולותיה בתחומים שונים. מובן מאליו, שתאום כזה ררוש כמיוחד, כשמדובר בפעולות כאותו תחום. כאן נצטמצם כתחום הממשש נושא למאמר זה - ראגתה של ממשלת ישראל לדיור נאות לאורחיה. ראגה זו בוטאה בשנים האחרונות בצורה בולטת ביותר כהשקעות הכבדות בפרוייקט שיקום השכונות. הצלחת המאמץ החברתי-כלכלי הזה תלויה לא רק במדיניות מיקרו, הנוגעת לכל שכונה בפני עצמה, אלא לא פחות מכך במדיניות המקרו בנושא השיכון.

הממשלה שולטת כמידה רבה בפעילות השיכון במדינה, באמצעות כלים של מדיניות מקרו, כעיקר מחירי קרקעות וקביעת גרלי סוכסידיות, התומכות בפיתוח תשתית ובנייה מצד אחד ובקבוצות אורחים הזקוקים לדיור מצד שני. ככלים אלה היא יכולה להשתמש בכדי למנוע היווצרות עודף של דירות חדשות, שהוכח כגורם מרכזי להתדרדרות שכונות. מדיניות מקרו כזו חיונית להבטחת הצלחתו של התכנון מיקרו, הקובע השקעת משאבים ציבוריים בשיקומה של כל שכונת מצוקה בפני עצמה.⁵

כמובן, אין זאת אומרת שאין לבנות דירות חדשות. יש להמשיך בבנייה, אך להשתרל שמספר הדירות הנוספות ככל שנה יהיה רומה למספר הנקי של משקי הבית החדשים הנוצרים בחברה, בתוספת מספר הדירות שאין מנוס מלהורסן או שהן חייבות להיות מיועדות לשימוש שאינו מגורים. את הביקוש האחר לדיור, הקשור כשאיפה התמידית לשיפור רמת החיים של קבוצות אוכלוסייה גדולות, יש להשתרל להפנות לשיפוץ והרחבה של דירות קיימות כשכונות קיימות. טיפול במלאי הדיור הקיים עתיד, איפוא, לתפוס חלק ממקומה של הבנייה החדשה למגורים כמקור תעסוקה למתכננים ובונים. תעשיית הבנייה הישראלית תצטרך להתאים את עצמה לנסיבות המשתנות. בכך תמצא עצמה כסירה אחת עם

5. לעיתים יש צורך כדירות חדשות בתוך השכונות הישנות. כמכסה השנתית של דירות חדשות מומלץ לתת עדיפות לבנייה חרשה כזו.

השפל הנוכחי בענף הבניה

- Kroes, Hans (1985), The Standing Committee of Housing, Discussion Paper. Delft: International Federation for Housing and Planning, Delft University.**
- Okum, Arthur M. (1975), Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Wasington D.C.: The Brookings Institute.**
- Schussheim, Morton J. (1983), "Housing: An Overview". pp. 1-24 in U.S. Congressional Research Service, Library of Congress, Housing - A Reader. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.**
- Stegman, Michael A. (1982), The Dynamics of Rental Housing in New York City. New Jersey: Rutgers University, Center for Urban Policy Research.**
- Timuss, Richard (1966), Social Policy and Economic Progress. Unpublished paper presented at the National Conference on Social Welfare, Chicago.**
- Vergara, Camilo and Ken Jackson (1983), Ruins and Revivals: The Architecture of Urban Devastation. Trouveling Exhibition. New York: The Center for Social Sciences of Columbia University.**

שיקום שכונות מצוקה בישראל: הערכת תוצאות

מתוך המבוא לספר:

הספר פונה לקהל מגוון: סטודנטים, חוקרים ואנשי מעשה, העוסקים בתכנון ערים, במדיניות ציבורית, בסוציולוגיה, בעבודה סוציאלית ובגאוגרפיה חברתית. על-מנת להתאים לכולם, הוגבל השימוש בלשון מקצועית, ורק במקומות מעטים יש התייחסות לטכניקות הסטטיסטיות. יחד עם זאת, אין כאן ויתור על קפדנות בהצגת הממצאים ובניתוחם... אני מקווה, שהספר יחרוג מגבולות האקדמיה ויגיע אל קהל קוראים רחב, אל המתעניינים בהסטוריה החברתית של מדינת ישראל ואל העוסקים בשאלות כוחן של תכניות ממשליות לגרום לשינויים בעלי משמעות.

הספר כולל מידע וידע, ובנוסף לכך, נושא מסר: איש מדעי החברה יכול לבצע מחקר רלבנטי, מבחינת נושאו וזמנו, ויכול להשפיע על קבלת החלטות ועל העשייה החברתית... המחקרים, שספר זה מבוסס עליהם, היו קשורים קשר אמיץ לשדה החברתי, ובמקרים ספציפיים השפיעו עליו. על-פי מיטב הבנתנו ואמונתנו, היתה זו השפעה לטובה.



ד"ר נעמי כרמון נולדה בישראל. היא למדה בבית-הספר הריאלי, באוניברסיטה העברית בירושלים, בטכניון שבחיפה ובטכניון של מסצ'וסטס (MIT). במקצועה היא סוציולוגית ומתכננת ערים, ובעיסוקה - מרצה וחוקרת בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. כתביה, שפורסמו בישראל, בארה"ב, בבריטניה ובמדינות נוספות, עוסקים בהיבטים חברתיים של תכנון עירוני ובהערכה של תוכניות ארציות, איזוריות ושכונתיות. ספרה הנוכחי מסכם עשר שנות מחקר בנושאי היווצרות שכונות מצוקה בישראל ושיקומן. המחקר נערך במוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה.

ISBN 965-386-002-X

עקד שמואל נאמן, קריית הטכניון, חיפה 32000. טלפון: 04-237145

