

שיקום השכונות בישראל – מס שפתיים או פרויקט חברתי מהמעלה הראשונה

צבי וינשטיין*

המאמר מתאר את התפתחותו של פרויקט שיקום השכונות בישראל בעשרים שנות הפעלתו (1977-1998) מבחינת מטרתיו, מבנהו, תחומי פעילותו, השפעתו והישגיו. השאלה הנשאלת היא, האם הפרויקט שמטרתו ועקרונותיו עוצבו בראשית שנות ה־80 יכול להמשיך ולפעול במתכונתו לאור השינויים החברתיים והכלכליים העוברים על מדינת ישראל. או שמא, דרכי ההתמודדות עם המצוקות הפיטיות החברתיות, עם הבעיות הכלכליות הרווחתיות ועם הדילמות החינוכיות והקהילתיות, שהיו בראשית הפרויקט, שוב אינם מתאימים למציאות החדשה המתדפקת על שערי המאה ה־21?

פרויקט שיקום השכונות בישראל הפך במשך השנים, מאז הוחל בו לפני יותר משני עשורים, לסמל של פעילות למען שכבות המצוקה. היו שראו בו "מס שפתיים" שמשלם השלטון לאלה שבחרו בו, והיו שראו בו פרויקט חברתי מן המעלה הראשונה, שבא לפתור מצוקות שהצטברו במשך השנים מאז הקמת המדינה. כך או כך, הנושא, שליווה את החיים בארץ זמן ממושך והיה במרכז העניין הציבורי, ראוי להתייחסות עניינית. מן הטעם הזה כדאי לבדוק את מקורו, כיצד נוצר, איך נתקבלו ההחלטות להפעילו ומה היו תוצאותיו.

* ד"ר צבי וינשטיין, הוא ממונה מחוזי באגף לשיקום השכונות במשרד הבינוי והשיכון וכן מרצה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת הל-אביב.

עם הקמת המדינה נפתחו שערי ישראל להמוני עולים, בעיקר ניצולי שואה מארצות מזרח אירופה ועולים מארצות ערב. במשך שלוש שנים הוכפלה כמעט אוכלוסיית ישראל: מ־650,000 נפש ב־1948 לכ־1,400,000 נפש ב־1951. קליטת העלייה חייבה בראש ובראשונה קליטה כדירה. המחסור במשאבים, שממנו סבלה המדינה בראשית דרכה, חייב מציאת פתרונות מידיים וזולים מבחינה תקציבית ומבחינת כוח האדם הדרוש לביצועם. הפתרונות לשיכון העולים החדשים נתפסו לא כמטרות בפני עצמן, אלא כאמצעי להשגת יעדים חברתיים נוספים: קליטת עלייה, פיזור אוכלוסין והקטנת אי־השוויון בין קבוצות באוכלוסייה.

העולים שהגיעו בגלי העלייה הראשונים שוכנו במחנות שהותיר מאחוריו הצבא הבריטי, ולתושביהם סופקו הצרכים הבסיסיים. במחנות אלה חיו בשיא אֶלּוּסם יותר ממאה אלף נפש. חלק מתושבי המחנות שהגיעו בשנים 1949-1950 הועברו לבתים שנטשה האוכלוסייה הערבית ביישובים כמו: לוד, רמלה, יהוד, יפו, עכו, חיפה וטבריה.

רבע מיליון עולים נקלטו במעברות

השכונות שבהן עמד הרכוש הנטוש היו במצב פסי ירוד מאוד וחסרות לחלוטין תשתיות פיסיות. אֶלּוּס העולים במקומות אלו נתפס כפתרון זמני, שכן אזורים אלו יועדו לפינוי ולבנייה מחדש. חלק מהמשפחות שהתגוררו בשכונות הערביות לשעבר וששפר גורלן עזבו למקומות אחרים, וכך החל תהליך הסלקציה השלילית, שגרם להיווצרות ריכוזים של מצוקה חברתית באזורים שסבלו מתנאים פסיים ירודים. בתהליך זה נוצר הגרעין הקשה של שכונות המצוקה בישראל.

שלב האֶלּוּס הבא של גלי העלייה החל עם הקמת המעברות שהורכבו מאוהלים ומצריפים. המעברות הוקמו בסמוך לערים הגדולות וליישובים חקלאיים על מנת לספק לתושביהן תעסוקה. ב־1951 היו כמאה מעברות שבהן התגוררו כרבע מיליון עולים. המעברות הפכו גם הן לשכונות מצוקה משום שהתכניות לפינוי לא יושמו. שרידי אותן מעברות נותרו אף כיום, לאחר חמישים שנות קיום המדינה, במקומות כגון: כפר־שלם בתל־אביב, ומעברת נוף־ים בהרצליה.

בין השנים 1952-1963 נבנו רוב השיכונים, אשר מאוחר יותר, בשנות השמונים, נכללו במסגרת פרויקט השיקום. בסך־הכול נבנו כ־240,000 יחידות דיור, שיועדו להשכרה בסקטור הציבורי, רובן עבור עולים חדשים באזורים ותיקים ובעיירות פיתוח. השכונות שנבנו היו חסרות תשתית פיסית או שירותים קהילתיים מתאימים. במהלך השנים החלו השכונות לסבול מריכוז יתר של בעיות חברתיות כמו: משפחות רב־בעייתיות, עבריינות נוער

ופשיעה, התמכרות לסמים, אבטלה בממדים גדולים ובעיות סעד. הן הפכו לשכונות בעלות סטיגמה שלילית. רגשות הניכור והבידוד שהתגברו במקומות אלו, חיזקו את המרחק הפיסי בינם ובין שאר חלקי העיר.

כסוף שנות החמישים החלה לבלוט תופעה של קיטוב חברתי בין שני חלקים בחברה הישראלית: מצד אחד – "ישראל הראשונה", שכללה אשכנזים ותיקים; ומצד אחר – "ישראל השנייה", שכללה את יוצאי ארצות אסיה ואפריקה.

בשנת 1959 פרצו מהומות אלימות בשכונת ואדי סאליב בחיפה, שבה ישבו עולים מצפון אפריקה מאז 1948. מאורעות אלו העלו את הפערים החברתיים הקיימים בחברה הישראלית לתודעה הציבורית. היה ברור, כי אלה הנמצאים בתחתית החברה, אינם מסוגלים להתמודד עם בעיותיהם. מהומות ואדי סאליב שיקפו רגשות עמוקים של תסכול ומרירות שרווחו בקרב עולים אלה.

כך החל תהליך הסלקציה השלילית שגרם להיווצרות הגרעין הקשה של שכונות המצוקה

בנובמבר 1963 פרסם שר השיכון, יוסף אלמוגי, את המסמך הממשלתי הראשון בנושא "תכנית לפינוי ובינוי בשכונות העוני בישראל". התכנית הציעה להגדיר אזורי שיקום, להפקיע אותם ולפנותם מתושביהם, להרוס את מבניהם ולפצות את התושבים ואחר-כך ליישבם מחדש. בבסיס ההצעה היה שיקול כלכלי: ערכן של קרקעות עירוניות מרכזיות, שעליהן ממוקמות השכונות, יושבח על-ידי הפינוי ולאחר מכן תנוצלנה קרקעות אלה לבנייה חדשה באחוזי בנייה גבוהים. כך לא יצטרך הציבור לסכסד את פעולות הפינוי והבינוי.

ב-1965 נחקק בכנסת החוק ל"בינוי ופינוי אזורי שיקום" שבעקבותיו נוסדה "הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום". ברשות היו נציגי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ונציגי ציבור, אך למעשה ניהולה ותקצובה היו בעיקר בסמכות משרד השיכון.

הרשות עסקה בעיקר בביצוע סקרים ומיעטה בעשייה בשטח. הסקרים איתרו כמאה אזורי שיקום, אולם רק בשלושה מהם הוחל בפעולות פינוי. אלה הם הרובע היהודי העתיק בצפת, כפר-שלם בתל-אביב ונחלאות בירושלים. ב-1975 פוזר מנגנון הרשות. החוק שמתוקפו הוקמה הרשות טרם בוטל רשמית. פרויקט השיקום, שהחל לפעול ב-1978, החליף למעשה את הרשות לפינוי ולבינוי.

בראשית שנות השבעים הופיעה על הבימה הציבורית תנועת "הפנתרים השחורים" אשר הדגישה את עומק הפער העדתי והחברתי בישראל. אחת התוצאות הבולטות שלהן הביאה הייתה הקמת "ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה", ביולי 1971. דו"חות

הוועדה עוררו דיון ציבורי בבעיות המצוקה ואף גרמו להתחלת שינויים בהקצאת המשאבים הלאומיים.

תנועת המחאה שקמה בשנות השבעים התפשטה לשכונות נוספות בארץ כמו: תנועת "האוהלים" בירושלים ותנועת אל"ה בתל-אביב. הזעזוע שגרמו הפנתרים השחורים למערכת החברתית והפוליטית העלה הדים רבים כמשך כל שנות השבעים. בשנים אלה נחשפו שלוש מהבעיות הפנימיות של מדינת ישראל, שחפפו זו לזו: הפער העדתי החברתי-התרבותי בין אשכנזים ובין מזרחים, המצב הפיסי הירוד של השכונות בערים, והשתרשותם של העוני ואי-השוויון בהזדמנויות, כחברה ההולכת ומשגשגת.

משרד השיכון החל בשיקום כללי של שכונות עוד בשנת 1976, עת פעל בעשר שכונות בתקציב כולל של שמונה מיליון לירות ישראליות. בשנת 1977 עלה מספר השכונות שנכללו בתכנית לחמש-עשרה ותקציבן היה שבעים מיליון לירות ישראליות.

בשנת 1977 התקיימו הבחירות לכנסת וחל המהפך הפוליטי בישראל. לאחר תקופה בת עשרים ותשע שנים של שלטון מפלגת העבודה עלתה מפלגת הליכוד. רבים ייחסו את נצחונו של בגין לתמיכה הרבה שקיבל מיוצאי עדות המזרח, שרובם התגוררו בערי הפיתוח ובשכונות.

שתי הפעולות הראשונות שעשה בגין היו להודיע על התכנית לחיסול משכנות העוני באמצעות מתן פתרונות דיור לדיירי שכונות המצוקה, ולפנות ליהדות העולם לתמוך בפרויקט מבחינה כספית. פרויקט זה נקרא "התכנית לשיקום והתחדשות השכונות".

באותו זמן ניתן פומבי לתכנית המגרה ולסקרים שערכה בזמנה הרשות לפינוי ובינוי, ונקבעה המסגרת הראשונית של פרויקט השיקום: פעולה לשיקום משולב של מאה ושישים שכונות מצוקה בתקופה של חמש שנים ובעלות של 1.2 מיליארד דולר אמריקאי שייגייסו במשותף ממשלת ישראל ויהדות העולם.

עשר שכונות נבחרו מתוך רשימה של מאה ושישים השכונות שאותרו למטרות שיקום עוד בשנת 1974 על-ידי הרשות לפינוי ולבינוי. בשנת 1978 החלה העבודה בשיפוץ בתים ובשיפור התשתית הפיסית בשכונות.

מטרות פרויקט השיקום

כמשך שנות פעילותו של הפרויקט השתנו ההדגשים על היעדים שהוגדרו בו בתחילה. הוועדה הבינלאומית להערכת פרויקט השיקום שפעלה בשנת 1985, סיכמה את הגדרת המטרות כדלקמן:

א. שיפור איכות החיים בשכונות על-ידי שיפור התשתית הפיסית, והעלאת תנאי הדיור ורמת השירותים החברתיים.

ב. קידום הזדמנויות להישגים בחינוך ובתעסוקה לילדים, לבני-נוער ולמבוגרים.

ג. חיזוק השליטה של התושבים על חייהם ועל סביבתם, עידוד השתתפותם בענייני השכונות וחיזוק תחושת ההשתייכות וההזדהות.

ד. ייצוב השכונות והפסקת תהליכי הידרדרות ונטישה, שיפור תדמית השכונות בעיני תושביהן ובעיני אחרים.

יש לציין, כי שיחוף התושבים היה אחת המטרות המרכזיות של הפרויקט, והוא שימש ציר מרכזי לכל תהליכי קבלת ההחלטות בדרג השכונתי בנושאי תכנון, תקצוב וניהול. מטרתו אלו נוסחו בסוף שנות השבעים, בטרם הוחל בפעולות השיקום במרבית שכונות המצוקה והן התבססו על הניסיון המצטבר שנרכש מפעולה בשטח במשך השנים שחלפו, על המצב הכלכלי של מדינת ישראל ושל שכונות השיקום במיוחד (בשנות המיתון והאבטלה), ועל התמורות הרמוגרפיות שפקדו את החברה הישראלית (כמו עליית עולי חבר העמים). לימים נוספו להן מטרות אלו:

**בסוף שנות
החמישים החלה
לבלוט תופעה
של קיטוב
חברתי בין שני
חלקים בחברה
הישראלית**

ה. שיפור תפקודן של קבוצות חלשות (קשישים, משפחות ללא מפרנס) ודאגה לצורכיהן בתחומי הקהילה.

ו. חיזוק קשרי הגומלין בין השכונה לסביבתה מבחינת פיתוח ואספקת השירותים הקהילתיים, החינוכיים והתרבותיים המשותפים.

ז. העלאת רמת ההכנסה של תושבי השכונות באמצעות האצת תהליכי פיתוח כלכלי-אורבני וקידום יזמות כלכלית מקומית.

ח. סיוע בקליטתם החברתית-כלכלית של העולים שייבחרו להתגורר בשכונות וכיישובי השיקום והגברת הקשר החברתי בינם ובין תושביה הוותיקים של השכונה.

עקרונות הפעולה – לפי דגם אמריקני

עקרונותיו של פרויקט השיקום אומצו מתכנית "הערים לדוגמה" (Model Cities), שהייתה תכנית השיקום האמריקנית בסוף שנות השישים בתקופת כהונתו של הנשיא ג'ונסון. העקרונות שנקבעו בראשית הפרויקט קיימים עד היום.

- א. פרויקט השיקום הוא שילוב של שיקום פסי וחברתי – נקבע כי הטיפול בשכונה יקיף את שני ההיבטים הללו, ויכלול שיפורים גם בתחומים כמו: תשתית פיסית, דיור, חינוך, רווחה, בריאות וארגון קהילתי.
- הבעיות בתחומים אלה נובעות מן התנאים הפיסיים והחברתיים מהם סובלת שכונת המצוקה.
- ב. הימנעות מפינוי תושבים מבתיים – הצוות למדיניות חברתית שהנחה את הפרויקט בראשית דרכו החליט לבחור שכונות עירוניות המשמשות כיעד למגורים. הפעילות כוונה לשיקום האוכלוסייה המתגוררת בשכונות ובתי המגורים שלה.
- ניסיון העבר בארצות-הברית לימד, כי כרוב המקרים פינוי האוכלוסייה ובינוי מחדש לא השיגו את המטרות החברתיות, משום שהביאו להעתקת אוכלוסייה ממקומות תעסוקה, חינוך ושירותים. כמו כן, חלק מהבינוי החדש לא יועד למגורים אלא למשרדים ולמסחר.
- ג. הקצאת משאבים לפי קנה מידה של צורך שכונתי – כל תושבי שכונת שיקום, שהוגדרה כשכונת מצוקה, אמורים לקבל תמיכה ציבורית ללא קשר למצבו של משק הבית.
- עיקרון זה אומץ אף-על-פי שלכאורה הוא יוצר בעיה של אי-שוויון בתוך השכונה, זאת משום שהוחלט לסייע הן למשפחות "חלשות" הן למשפחות "חזקות" כדי לספק לאחורונים תמריצים להמשיך ולגור בשכונה ולעצור את תהליך הסלקציה השלילית.
- ד. ביזור סמכויות ושיתוף תושבים בתכנון וביצוע שיקום שכונתם – הוועדה הבינמוסדית לנושא שיקום השכונות קבעה כאחד מעקרונות היסוד שלה את העיקרון שלפיו ההחלטות ברמת היישוב המקומי, יתקבלו באמצעות ועדות היגוי שכונתיות, שבהן יינתנו לתושבים חמישים אחוז מזכויות ההצבעה.
- שיתוף התושבים בוועדות תחום בנושאים שונים הביא למעורבות רבה בקרב תושבי השכונות בתחומים החברתיים והפיסיים.
- ה. טיפול אינטנסיבי ומוגבל בזמן – בראשית ימי הפרויקט דובר על משך זמן של חמש שנים. תקופה זו לא עמדה במבחן הזמן במציאות. עדיין נותרו שכונות שנמצאות בפרויקט מאז תחילתו, אך מצד שני, השיקום בחמישים וארבע שכונות הושלם.
- בעיות תקציב, ביורוקרטיה, אינטרסים פוליטיים ושינויים שחלו במשך הזמן בתוך פרויקט השיקום עצמו, לא אפשרו טיפול אינטנסיבי ומרוכז בשכונות.
- ו. הימנעות מהקמת מנגנון מוסדי חדש – הוחלט לבצע את הפעילות המתוכננת של פרויקט השיקום באמצעות המנגנונים הקיימים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות ולא להקים מנגנון חדש. הכוונה הייתה לחסוך בכספים ולהבטיח כי הפעילות תימשך בעתיד באמצעות הרשויות המקומיות עם הפסקת הפרויקט.

ז. שיתוף פעולה בין הקהילות היהודיות בתפוצות ובין שכונות השיקום – שיתוף הפעולה הזה נבע משיתוף שנוצר בין הסוכנות היהודית המייצגת את הקהילות ובין ממשלת ישראל והרשויות המקומיות. מטרת עיקרון זה הייתה לחזק את הקשרים בתוך העם היהודי, ולהגדיל את המשאבים הכספיים שגויסו לטובת פרויקט השיקום. שיתוף הפעולה בין הקהילות לשכונות, שכונה בשם "תאומות" (Twinning) פעל כששנים וכספי הקהילות היהודיות יועדו למימון פרויקטים חברתיים, קהילתיים ולהקמת מוסדות ציבור.

פעילות בשלושה דרגים – ממלכתי, עירוני, שכונתי

ניהולו של פרויקט השיקום שהוחל ב־1978 אורגן על־ידי משרדי הממשלה, בהכוונת גוף מתאם הכפוף לסגן ראש־הממשלה. בשנת 1980 הקימה הסוכנות היהודית את המחלקה להתחדשות השכונות, שהפכה לחלק של הוועדה הבינמוסדית. הפרויקט מקיף שלושה דרגים: דרג ממלכתי־ארצי, דרג מקומי (רשויות מקומיות) ודרג שכונתי.

בשנותיו הראשונות של הפרויקט עמדה בראשו ועדת שרים. עד שנת 1982 עמדו בראשה סגן שר הבינוי והשיכון ויו"ר הנהלת הסוכנות היהודית ומ־1982 עמד בראשה שר הבינוי והשיכון. מאז פחתה מעורבותה של הסוכנות היהודית בפרויקט השיקום, מתקבלות ההחלטות בדבר קביעת מדיניות השיקום בישיבות הממשלה.

המדיניות הכללית של הפרויקט נקבעת על־ידי ועדת תיאום המורכבת מצוות בינמוסדי, ובה מיוצגים חמישה משרדי ממשלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות וכן החברה למתנ"סים.

תפקידי הצוות הבינמוסדי הם: קביעת יעדים, קדימויות ודרכי ביצוע, חלוקת המשאבים (בכסף ובכוח אדם), מתן אישור לביצוע התכניות השכונתיות, מינוי מנהלי צוות היגוי ומנהלי פרויקטים פסיים וחברתיים, קביעת קריטריונים להכללת שכונות נוספות.

בדרג המקומי השכונתי הוקם גוף הנקרא "צוות היגוי מקומי", שבו עשרים ושניים חברים, שמהם חמישים אחוז הם נציגי התושבים והשאר נציגי הרשות המקומית ומחלקותיה וכן נציגי משרדי ממשלה בדרג המחוזי. צוות ההיגוי היה הביטוי המשמעותי ביותר של מעורבות תושבים במנגנון פרויקט השיקום. תפקידי צוות ההיגוי היו: גיבוש אסטרטגיה כוללת

לשכונה לטווח ארוך, אישור התכנית השנתית בהתאם להנחיות תקציביות ותכנוניות של הצוות הבינמוסדי, קביעת סדר קדימויות לביצוע התכניות הפיסיות והחברתיות, מעקב אחר התקדמות העבודה, קיום קשרי "תאומות" עם הקהילות בחו"ל, העברת מידע לתושבי השכונה.

ברמה השכונתית מונו מנהלי פרויקטים והוקמה מנהלת פרויקט שכללה מנהל פרויקט, יועץ תכנון, אחראי איכלוס ועובדים קהילתיים.

הרשות המקומית הייתה מופקדת על הפעלת רוב התכניות בתחומי החברה, החינוך, הקהילה והרווחה. כתחום הפיסי היה מעורבותה מועטה, שכן רוב העבודות בוצעו ישירות על-ידי משרד הבינוי והשיכון או בהתקשרות ישירה בין הדיירים לבין קבלנים פרטיים.

בשנים הראשונות הביאו תקציבי הפרויקט שהופנו לרשות המקומית לתופעת "הבריחה התקציבית". הרשויות השתמשו בתקציבים אלו להגדלת כוח האדם המקצועי ולהעברת חלק מהתקציבים לשכונות אחרות בעיר.

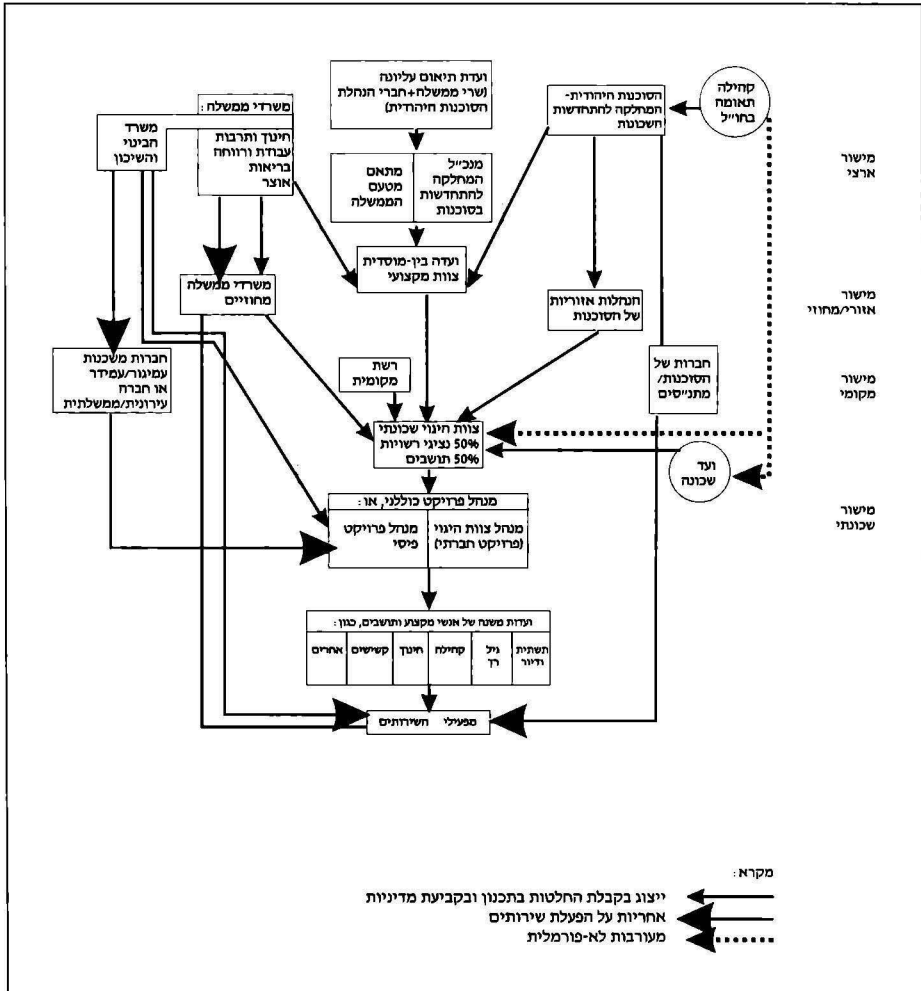
מה הופך אזור מגורים ל"שכונת מצוקה"

הבעיות החברתיות שמאפיינות את שכונות המצוקה ועל-פיהן נקבעת הגדרתן הן:

- ★ השכלה ממוצעת נמוכה – ממוצע השכלה נמוך מהממוצע הארצי, ורמה נמוכה של שליטה בשפה, שאינה מאפשרת תפקוד תקין בחברה המודרנית.
- ★ הכנסה ממוצעת נמוכה לנפש – הכנסה נחשבת לנמוכה כאשר אין היא מאפשרת למשפחה לקיים את רמת החיים המקובלת בחברה הסובבת.
- ★ שיעור גבוה של מובטלים או חסרי תעסוקה קבועה – גברים ונשים כאחד.
- ★ אחוז גבוה של משפחות הסובלות מתלות כלכלית – משפחות הנשענות על תמיכה ציבורית, על קצבות כספיות או סעד חומרי אחר, לשם קיום המשפחה.
- ★ שיעור גבוה של תושבים אשר לעיסוקם דימוי ירוד והכנסתם נמוכה.
- ★ ריבוי בעיות בריאות – מקרי נכות לסוגיה ומקרי מחלות חולפות וממושכות: פיסיות, נפשיות ופסיכוסומטיות.
- ★ בעיות במבנה המשפחה ובתפקודה – ריבוי ילדים (יחסית לרצון וליכולת לגדלם ולחנכם), בעיות מיוחדות של משפחות חד-הוריות למיניהן ותפקוד לקוי של בני משפחה בכני 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.

תרשים ארגוני מפורט של פרויקט השכונות
תפקידי התכנון והביצוע



מקור: אלחרמן – צ'רצ'מן, התכנית לשיקום השכונות (1991: 26), מוסד נאמן, הטכניון, חיפה

★ שיעור גבוה של פשיעה – אלימות, ונדליזם ועברות על החוק מצד קטינים, נוער ומבוגרים.

★ מספר רב של בני נוער חסרי מסגרת לימודית או תעסוקתית.

★ גילויים של תרבות עוני – שהיא צירוף של מספר מאפיינים במספר מישורים:

♦ במישור הפרט – פטליזם, חוסר הערכה עצמית, רמת שאיפות נמוכה ותלות באחרים.

♦ במישור המשפחתי – סמכותיות רבה בגידול הילדים ותקופת ילדות קצרה.

♦ במישור הקהילתי – חוסר פעילות מאורגנת מעבר לרמת המשפחה.

♦ במישור החברתי-הכלכלי – עמדות שליליות כלפי העולם החיצון ואי אמון במוסדות החברה.

★ תחושה חריפה של קיפוח יחסי

★ ניכור מן החברה הישראלית – שמוצא ביטוי בהשתמטות ממילוי חובות אזרחיים, השתמטות מתשלומי שכר דירה לבעל-בית ציבורי, השתמטות מתשלומי מסים, חשמל ומים, והשתמטות משירות סדיר וממילואים בצה"ל.

★ תנאי דיור ירודים – אחוז גבוה של משפחות שמתגוררות במבנים רעועים או ללא שירותים תקינים ומספר רב יחסית של משפחות המתגוררות בצפיפות.

★ העדר שירותים חברתיים וציבוריים נגישים או לחלופין, שירותים ציבוריים ברמה נמוכה.

★ העדר ייצוג במערכות הפוליטיות.

★ תדמית ירודה של השכונה בעיני תושביה ובעיני יתר תושבי העיר.

אין אלה מאפייני המצוקה היחידים והם אינם מפורטים לפי סדר חשיבותם. מכל מקום, כשכל אלה או חלקם מופיעים בשיעור גבוה יחסית וכריכוז גאוגרפי קטן מוגדרת השכונה (או היישוב, או המועצה המקומית) כשכונת מצוקה.

הלוח בעמוד הבא מפרט את היקף השכונות שנכללו בפרויקט השיקום מאז תחילתו ב-1977 ועד 1996.

מצבת שכונות השיקום

שנה	בתחילת השנה	מצטרפות במשך השנה	מסיימות (בסוף השנה)
1978	—	15	
1979	15	35	
1980	50	15	
1981	65	10	
1982	75	13	
1987	88	11	
1991	99	5	16
1993	88	10	8
1994	90	10	9
1995	91	25	10
1996	106	1	8

מקור: משרד הבינוי והשיכון, האגף לשיקום שכונות חברתי (1997)

רוב השכונות הוכללו בפרויקט במהלך שנות השמונים. היישובים הקיפו את כל הארץ – מקרית שמונה בצפון ועד אילת בדרום. היו בהם יישובים שלמים כגון: תל-מונד, קדימה, נתיבות, ירוחם; בחלקם היו רק שכונות עירוניות ובחלקם יישובי פיתוח. האוכלוסייה הכלולה בפרויקט מקיפה כ-900 אלף איש מתוך כשישה מיליון תושבים אזרחי ישראל.

מאז כחתה
מעורבותה של
הסוכנות היהודית
בפרויקט השיקום,
מתקבלות
ההחלטות בדבר
קביעת מדיניות
השיקום בישובות
האמשלה

עד אמצע שנות השמונים נכללו בפרויקט אך ורק יישובים ושכונות שבהם אוכלוסייה יהודית. מאז שנת 1987 הוכללו מספר שכונות ויישובים מהמגזר הערבי ומהמגזר הדרוזי, ביניהן: ג'סר א-זרקא, אום אל-פאחם, ירכא, ביח-ג'אן ושכונות עירוניות כמו עג'מי בתל-אביב. הסיבה לאי הכללת השכונות הערביות מלכתחילה היא, אי-יכולתה של הסוכנות היהודית לתרום כספים לאוכלוסייה לא יהודית.

במהלך שנות פעילות הפרויקט יצאו חמישים וארבע שכונות ממסגרת הטיפול של פרויקט השיקום.

בפרויקט השיקום הושקעו למעלה ממיליארד וחצי דולר. כשני שלישים מסכום זה באו מידי ממשלת ישראל וכשליש נתנה הסוכנות היהודית. קרוב למחצית הסכום הוקדש לביצוע פעולות בתחום הפיסי שכללו: שיפוצים חיצוניים ופנימיים בכניינים רוויים בשכונות, הרחבת דירות לרוכשים, פיתוח סביבתי, שיפורים בתשתיות פיסיות ציבוריות (תאורה, ניקון, מים, ביוב, מדרכות וכו'), תכנון ופיקוח הנדסי.

כשליש מסכום זה הוקדש להפעלת תכניות בתחום השירותים החברתיים והקהילתיים ולבנייתם, וכחמישית מהתקציב הוקצתה לבניית מוסדות ומבני ציבור בשכונות. רוב מוסדות הציבור שהוקמו בתקופת הפרויקט תקוצבו על-ידי הקהילות בחו"ל.

בשנתיים הראשונות לפעילות הפרויקט הוקדשו רוב התקציבים לתחום הפיסי, זאת משום שהפיתוח הפיסי, שיפוצי הכניינים והרחבות היוו מעין כרטיס ביקור לתושבי השכונות ועזרו לחזק את רגשי האמון בממסד הלאומי.

המחצית הראשונה של שנות השמונים הייתה תקופת השיא של תקציבי הפרויקט, שהגיעו להיקף של 650-750 מיליוני שקלים לשנה, מהם כארבעים אחוז מתקציבי הסוכנות היהודית.

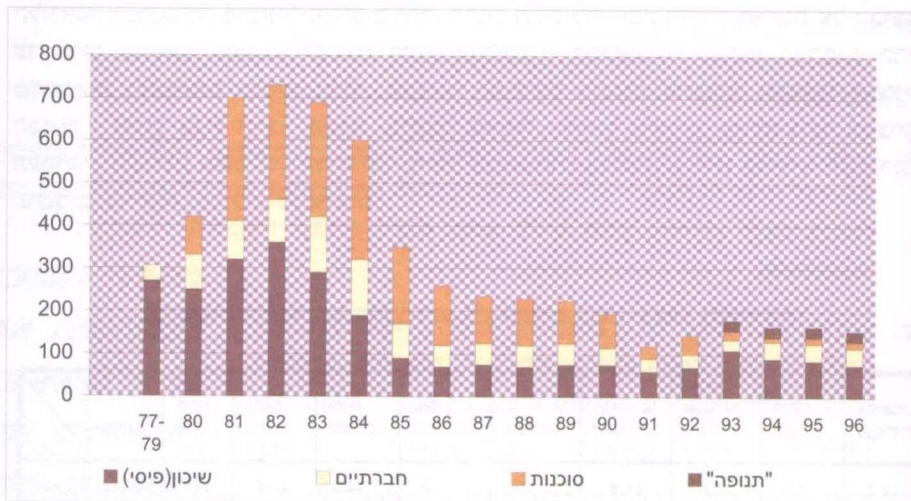
המחצית השנייה של שנות השמונים הצטיינה בצמצום משמעותי של תקציבי הפרויקט השנתיים, שהגיעו לכדי 250 מיליון שקל לשנה בלבד.

מגמות הצמצום התקציבי נמשכו גם בשנות התשעים, למרות צירופן של שכונות רבות לפרויקט. תקציבי הפרויקט הפיסי והחברתי אינם עולים על כ-130-150 מיליון ש"ח. לתקציב זה נוסף תקציב פרויקט "התנופה" בסך של 35 מיליון ש"ח לשנה (הכוונה לתכנית בעלת מאפיינים ייחודיים הנוגעת לחינוך [השכלה], תעסוקה ועולים וכל תקציביה ממומנים על-ידי משרד הבינוי והשיכון).

התקציב השנתי הממוצע לשנה היה מאז שנות השמונים ועד 1997 כמגמת ירידה מתמשכת. אם בשנת 1982 קיבלה כל שכונה כ-1.8 מיליון ש"ח, אזי בשנת 1987 היא קיבלה רק 0.8 מיליון ש"ח ואילו בשנת 1997 – כ-0.3 מיליון ש"ח בממוצע.

חלקו של פרויקט השיקום בתקציב המדינה הוא רק 0.1 אחוז ואילו חלקו בתקציב משרד הבינוי והשיכון הוא כ-4.5 אחוזים בלבד.

תקציבי פרויקט השיקום בשנים 1970-1996
מיליוני ש"ח, במחירי 1992



מקור: משרד הבינוי והשיכון, הצוות הבינמוסדי, ירושלים (1994)

**כיום כ־73 אחוז
מכלל תושבי
השכונות
מתגוררים
בדירה
שבבעלותם**

בשנת 1997 נכללו בפרויקט השיקום הפיסי כ־220,000 יחידות דיור, מתוכן שופצו 103,000 יחידות דיור. השיפוץ כלל טיפול באיטום גגות, צביעת חזיתות וחדרי מדרגות, פיתוח חצרות והחלפת מערכות מים וכיוב. חברות הניהול הציבוריות (עמידר, עמיגור, חלמיש, פרזות) השקיעו אף הן באחזקה שוטפת של יחידות הדיור שבניהולן ושיפצו 42,000 יחידות דיור. מבין כל יחידות הדיור ששופצו, כ־56,000 יחידות דיור שופצו כשיטת עז"ב ('עשה זאת בעצמך'). על-פי שיטה זו, נעשתה התקשרות ישירה בין ועד דיירי הבניין ובין קבלן פרטי אשר שיפץ את הבניין בהתאם למפרט טכני שהכין מהנדס הפרויקט. הדיירים משלמים כ־25 אחוז מעלות השיפוץ ואילו משרד השיכון 75 אחוז.

אוכלוסיית הקשישים זכתה לטיפול מיוחד בשיפוץ בתיהם. עד שנת 1996 בוצעו כ-17,000 יחידות דיור לקשישים, שיפוצים פנימיים שכללו התקנת ארונות מטבח, תיקוני אינסטלציה, התקנת דוד מים חמים, התקנת דלת ביטחון וסיור הדירה.

גולת הכותרת של פרויקט השיקום הפיסי היא ללא ספק פתרון בעיות צפיפות הדיור בתוך משקי הבית בשכונות השיקום. האמצעי שנוקט היה הרחבת דירות הבעלים. התושבים קיבלו הלוואות מסוכסדות כתנאים נוחים ביותר, תכנון חינום להרחבת הדירה ופיקוח על הביצוע. עד היום הורחבו 28,000 יחידות דיור. ההשקעות התקציביות בנושא הרחבות הדיור מסתכמות בחמישים מיליון דולר. תקציבי הפרויקט בתחום החברתי הושקעו בתכניות הבאות: חינוך בגיל הרך, חינוך מתגבר פורמלי, חינוך משלים, קידום נוער במצוקה, תעסוקה, השלמת השכלה למבוגרים, טיפול במשפחות בסיכון, פיתוח קהילתי והתארגנות תושבים, כריאות ופעילות לקשישים.

התפלגות התקציבים החברתיים בין השנים 1982-1992 (באחוזים)

תחום שנה	סה"כ	חינוך ניל הרך	חינוך מתגבר פורמלי	חינוך משלים	נוער וצעירים במצוקה	תעסוקה	מבוגרים (השכלה)	דווחה: משפחות ויחידים בסיכון	פיתוח קהילתי	כריאות 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
1992	100.0	21.1	25.6	7.0	10.3	9.0		7.6	12.0	7.2

מקור: משרד הבינוי והשיכון, הצוות הבינמוסדי, ירושלים (1994)

תמורות בעקבות השיקום

ככלל ניתן לומר, כי פרויקט השיקום שינה את השכונות ואת תושביהן, ותרם לשיפור תדמיתן. יחד עם זאת, יש לזכור כי התנאים המקומיים ביישובים ובשכונות השיקום היו שונים ממקום למקום (למשל, עיר גדולה לעומת עיר פיתוח, עיר חזקה מבחינה חברתית-

כלכלית לעומת עיר נחשלת, קשרים בין הרשות ומחלקותיה ובין הארגון המקומי של התושבים בשכונה, סוגי הבנייה בשכונות, אוכלוסייה הומוגנית לעומת אוכלוסייה הטרוגנית ועוד) ואלה השפיעו על תוצאות פעילות השיקום וקבעו אם השכונה השתקמה או אם התערבות פרויקט השיקום השפיעה במעט.

אציין מספר תחומים שבהן ניכרה השפעת הפרויקט לעומת תחומים שבהם השפעת הפרויקט הייתה מעטה.

התחום הפיסי

א. בתחום הדיור השתנה מאוד היחס המספרי בין תושבים שוכרים, המתגוררים בדירות שכניהול החברות הציבוריות, ובין תושבים שהם בעלי דירות. היחס המספרי ביניהם הוא לטובת בעלי הדירות. כיום כ־73 אחוז מכלל תושבי השכונות מתגוררים בדירה שבבעלותם.

העדר המוביליות

הפוליטית נובע

מכך שאין בידי

התושבים מספיק

משאבים כדי

להתארגן

ברשימה

מפלגתית

פוליטית

לבחירות לרשות

המקומית

ב. עידוד המעבר משכירות לרכישה הצליח כרוב השכונות משום שנחשב כנקודת מפתח לשיקום השכונה. נוסף לכך, הרחבות הדיור שנעשו בשכונות השיקום הוצעו רק לבעלי דירות ולא לשוכרים.

ג. שינוי מלאי הדיור, הרחבת הדירות ושיפוץ הבניינים תרם להעלאת ערך הדירות בשכונה.

ד. נפתרו בעיות הצפיפות בשכונות השיקום. כיום שיעור המתגוררים, למשל, בצפיפות של שלוש נפשות ויותר לחדר ירד לכאחוז אחד.

ה. הרחבות הדיור תרמו להגדלת רווחת הדיור של המשפחות ולמניעת ההגירה השלילית של משפחות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית אל מחוץ לשכונה.

ו. תכניות הסיוע המיוחדות אשר העמיד הפרויקט לביצוע הרחבות הדיור, לשיפוצים חיצוניים ולפיתוח סביבתי תרמו באופן ברור לרווחת הדיור של כשלושים אלף משפחות בשכונות המצוקה.

ז. ברוב השכונות שופרו לבלי הכר התשתיות הפיסיות-הציבוריות שתרמו תרומה רבה הן לרווחת התושבים והן להעלאת דימויה של השכונה בעיני תושבי העיר.

ח. ההצלחה הגדולה ביותר של הפרויקט היא הבנייה החדשה בתוככי שכונות השיקום. דבר

זה מצביע על שינוי הסטיגמה שדבקה בשכונה בעבר ועל השיפור הניכר בפיתוח מוסדות ציבור ובאספקת השירותים לשכונה. כניסתה של אוכלוסייה חזקה לשכונות שינתה את ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה ותרמה לחיזוקה.

התחום החברתי

- א. רוב שכונות השיקום נהנו מתכניות ופעילויות שנעשו במסגרת תכנית הרווחה החינוכית ומפעילויות אחרות של הפרויקט. תכניות אלו סופקו לכל האוכלוסייה החל מהגיל הרך, וכללו חינוך יסודי, חינוך על-יסודי וחינוך בלתי פורמלי של נוער ושל מבוגרים.
 - ב. בשכונות הופעלו מאות תכניות העשרה בכתב-הספר וכן פעילויות העשרה בלתי פורמלית במרכזים הקהילתיים, שמהן נהנו אלפי תושבים.
 - ג. הופעלו תכניות להעלאת רמת ההשכלה בקרב מבוגרים (תכניות תהיל"ה) והקניית מיומנויות בסיסיות בקריאה, כתיבה וחשבון.
 - ד. הפרויקט נתן פתרון בתחום התעסוקה וההכשרה המקצועית לתושבי שכונות השיקום באמצעות תכניות של משרד העבודה והרווחה ובמסגרת פרויקט "התנופה". הצלחה לא מעטה נרשמה לזכות הפרויקט בעידוד יציאת נשים לעבודה.
 - ה. הפרויקט שיפר את שירותי הרווחה למשפחות רב בעייתיות ולמשפחות חלשות וכן לקשישים.
 - ו. פרויקט השיקום הרחיב את שירותי התרבות והחברה על-ידי הקמתם של המרכזים הקהילתיים.
 - ז. בחלק משכונות השיקום, משמשים השירותים שהוקמו בהן גם את השכונות הסמוכות.
 - ח. מהלכי הביזור שהנהיג פרויקט השיקום בשכונות, שהתבטאו בהעברת סמכויות לדרג השכונתי ובשיתוף תושבים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם ולסביבתם, הובילו ליצירת התארגנויות של תושבים בחלק מן השכונות דוגמת הרכעים העירוניים בתל-אביב והמנהלות הקהילתיות בלוד ובנתניה.
 - ט. בחלק מן הרשויות המקומיות נעשו תהליכי ביזור כתפקוד המחלקות העירוניות. כך, למשל, נפתחו סניפים של מחלקות הרווחה והשירותים החברתיים בשכונות השיקום לשעבר ברחובות, ביפו וברמת השרון.
- ברוב הרשויות נקלטו תכניות שהופעלו בתקופת הפרויקט ונמשכו גם לאחר סיומו – הן מבחינת ההיקף, הן מבחינת התקציב והן מבחינת כוח האדם המקצועי.
- ברוב הרשויות נפתחו מחלקות מיוחדות לטיפול בתושבי השכונות.

י. כמעט מאוד שכונות הובחנה מוביליות פוליטית של תושבים. העדר המוביליות הפוליטית נובע מכך שאין בידי התושבים מספיק משאבים כדי להתארגן כרשימה מפלגתית-פוליטית לבחירות לרשות המקומית. לעומת זאת, ניתן להצביע על יישובים קטנים ובינוניים שבהם כן הייתה מוביליות פוליטית של תושבים כגון כיבנה, בראש העין, ברמת השרון, ביהוד וברחובות.

**על פרויקט
השיקום לחפש
אפיקים חדשים
בעיקר בקידום
יזמות וביצירת
שותפויות בין
האגוד הציבורי
ובין האגוד
הפרטי**

א. למוסדות הציבור הקהילתיים, שהוקמו בשכונות, הייתה חשיבות רבה. סביב מוסדות אלה (מתנ"ס, בית-ספר, גני ילדים, מרכז ספורט) התרחשו תהליכי המעורבות וההתארגנות של תושבי השכונות: קיום בחירות שכונתיות לבחירת נציגות תושבים לוועדת ההיגוי המקומית, בחירת נציגים להנהלת המרכז הקהילתי ובחירת ועדי הורים למוסדות החינוך. שכונות אלה המשיכו לקיים מבנה ארגוני שכונתי גם לאחר יציאתן מהפרויקט. בשכונות שבהן היו מעט מוסדות לא התפתחה כמעט התארגנות תושבים לאחר היציאה מהפרויקט.

ב. פרויקט "תנופה" הכניס שינויים משמעותיים בשלושה תחומים: העלאת אחוזי הזכאים ומסיימי בחינות הבגרות; מתן הזדמנות שנייה לתושבים להשלים השכלה תיכונית; עידוד להכשרה מקצועית ותעסוקתית; פיתוח תכניות לעולים חדשים.

ג. תופעות המחאה החברתית של ראשית שנות השמונים נעלמו והתושבים נוקטים באסטרטגיות של שיתוף פעולה וניהול משא-ומתן עם הרשות המקומית ומחלקותיה.

דילמות שעדיין ממתינות לפתרון

למרות פעילותו הענפה של פרויקט שיקום השכונות ותרומתו לשינויים שחלו בתוך השכונות, עומדות בפני הפרויקט מספר דילמות מורכבות הממתינות לפתרון:

א. הצמצום המתמשך בתקציבי הפרויקט – הוספת שכונות למסגרת פעילות הפרויקט מצד אחד, ואי הגדלת התקציב מצד אחר, פוגעים בפעילות השיקומית. לעובדה זו יש השלכות על ביצוע הפרויקטים המתוכננים, הפעלת תכניות חדשות ופיתוח אספקת שירותים, העסקת כוח אדם מקצועי ועוד.

ב. משך הזמן בו פועל הפרויקט בשכונות – בעיה זו קשורה למגמות הצמצום בתקציב והיא

פועל יוצא ממנו. שכונות רבות נמצאות בפרויקט למעלה מ־15 שנה והסיבות לכך אינן נוגעות רק לעניין התקציב אלא גם להתערבות פוליטית ואינטרסים שונים שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם עקרונות ומטרות הפרויקט.

ג. העדר משאבים למוסדות ציבור – כל זמן שהסוכנות היהודית, באמצעות הקהילות היהודיות בחו"ל, תרמה כספים, נמשכה תנופת ההקמה של מאות מוסדות ציבור קהילתיים, שתרמו למעורבות התושבים ולהתארגנותם בשכונות ולשיפור ניכר באספקת השירותים. נשירתה של הסוכנות מהפרויקט הותירה שכונות רבות ללא מוסדות קהילה. לא קם גוף שיכול להחליף את הסוכנות היהודית כמקור לתקציב.

ד. שינויים בסדר העדיפויות הלאומי – חילופי שלטון יוצרים באופן טבעי שינויים בסדר העדיפויות הלאומי. פרויקט השיקום אינו נמצא היום בסדר העדיפות הלאומי ואף לא על סדר היום הציבורי. זאת, למרות מוקדי האבטלה הקשים דווקא בעיירות הפיתוח, שרבות מהן עדיין כלולות בפרויקט השיקום. בנוסף, המבנה הקואליציוני של הממשלה הנוכחית מסיט את תשומת הלב לנושאים שונים מאשר שיקום שכונות המצוקה.

ה. התאמת פעילות הפרויקט לתהליכים כלכליים חברתיים המתרחשים בישראל ובעולם – פרויקט השיקום מפגר אחר תהליכים כלכליים וחברתיים המתרחשים בארץ ובעולם. תהליכים אלה נוגעים לגלובליזציה הקשורה להשקעות הון וכוח אדם, לטכנולוגיה מתקדמת, לדיגיטליזציה, תקשוב, עובדים זרים ועוד.

ו. מהי שכונה משוקמת – מבין כל הבעיות שצוינו לעיל, בעיית השכונה המשוקמת היא הבעייה העיקרית והמרכזית: שכונות מוצאות מהפרויקט על-פי החלטת ועדת שרים לענייני פרויקט השיקום. כאשר ההחלטות המתקבלות הן פוליטיות בעיקרן ולא מקצועיות ענייניות, אין פרויקט השיקום מצליח להשיג את ייעודו ולהשלימו. יש צורך לפיכך, לקבוע באופן מפורש קריטריונים לסיום פעילות הפרויקט בשכונה לפי הצלחתו במישורים: חברתיים, פיסיים, חינוכיים, קהילתיים, רווחתיים, ארגוניים, פוליטיים, מנהליים וכלכליים.

סיכום

מדיניות פרויקט השיקום ועקרונות הפעולה שלו שומרים על מסגרתם זה כשני עשורים. ידוע, כי מדי שנה מתווספות שכונות חדשות למסגרת פרויקט השיקום כשעה שהיציאה מהפרויקט הנה אטית מאוד. השכונות שיצאו מהפרויקט, שייכות לרשויות מקומיות שמצבן החברתי-הכלכלי חזק יותר לעומת שכונות אחרות הממוקמות ביישובים חלשים.

התנודות בשוק הנדל"ן, היחלשותם החברתית-הכלכלית של ערי הפיתוח ושל יישובי

הפריפריה, העדר החלטות ממשלה להציב את פרויקט שיקום השכונות בראש סדר העדיפויות הלאומי והציבורי, הקצנה של הפערים החברתיים, הכלכליים והחינוכיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות, והקיצוץ בתקציבי הרווחה, הם מתכון בטוח להחרפת המצוקה פי כמה מונים.

פרויקט השיקום חייב לחפש אפיקים חדשים בעיקר: בקידום יוזמות וביצירת שותפויות בין המגזר הציבורי ובין המגזר הפרטי; בגיוס משאבים ממקורות שונים; ביצירת התעניינות מתודשת בקרב הקהילות היהודיות בחו"ל; ביצירת תנאים וכדאיות כלכלית לפינוי וכינוי של אזורי שיקום; ובהידוק הקשר עם מפעלים עתירי טכנולוגיות.

פרויקט שיקום השכונות לא תם. נותרה עבודה רבה מאוד לעשות, ועל כן יש צורך בגיבוש עמדה כוללת, ומדיניות שתאמץ ראייה רחבת אופקים ובעלת חזון ותזרים תנופה חדשה לפרויקט שבו כלולה כחמישית מאוכלוסיית מדינת ישראל.

בפרויקט נוצר מאגר אנושי מקצועי בעל ניסיון מעשי רב בפעילות חברתית, קהילתית, פיסית, כלכלית וניהולית. יש, על כן, צורך דחוף לעצב מדיניות חדשה לעשר-עשרים שנות עבודה שתתאים לשינויים המתרחשים במדינת ישראל ובמדינות העולם בתחומי החברה והכלכלה, כאחת.