

שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל*

שיטת "הערכה אינטגרטיבית" הופעלה במדגם של עשר משכונות הפרויקט לשיקום שכונות המצוקה של ישראל. המאמר מתמקד באחד מהיבטיה של שיטה זו – בניתוח השגת המטרות. על פי ממצאי המחקר, הפרויקט חרם תרומה ניכרת להשגת מטרותיו בכך שהועברו יותר משאבים לאוכלוסיית היעד שלו ושופרו השירותים שהיא נהנית מהם; רוב שכונות הפרויקט השיגו יציבות מבחינת גודל אוכלוסייתן, ואף הוכיחו את כוחן במשיכת אוכלוסייה חדשה, המונה צעירים ומשכילים רבים, יחסית לוותיקים. עם זאת, ברוב המקרים לא הצליח הפרויקט לגרום למוביליות חברתית של פרטים ולא לשפר שיפור ממשי את הסטטוס החברתי של התושבים ושל שכונותיהם. יתכן שנוכח העובדה שרמת חייהן של השכונות העליונות בישראל עולה בהתמדה, הרי מניעת התרחבות הפער בין "אלה שיש להם" ל"אלה שאין להם" וייצוב שכונותיהם של האחרונים – יכולים אף הם להיחשב להישג.

מבוא

התיאוריות בדבר שינוי חברתי מתוכנן (deliberate or directed change) מתפלגות לשתי אסכולות עיקריות: האחת אומרת, שהשינויים מתחילים כתנאים החברתיים שהאנשים נמצאים בהם, והאחרת גורסת, שכל שינוי מתחיל באנשים עצמם. האסכולה הראשונה מניחה, שאם רק ישונו התנאים הסובבים את הקבוצה, התנאים החוקיים-המשפטיים או התנאים הכלכליים, ינצלו חברי הקבוצה את השינוי ויגדילו את המשאבים שברשותם. על-פי האסכולה השנייה שינוי באישיות ו/או באמונות האישיות הוא תנאי הכרחי מוקדם לשינוי חברתי. עם אסכולה זו נמנים סוציולוגים כגון מקס ובר ואברט היגן, פסיכולוגים כגון דוד מקללנד, ופילוסופים כגון ז'אן פול סארטר. ג'ימס קולמן (Coleman, 1973) אומר, ששתי האסכולות הללו מספקות הסברים חלקיים בלבד; שינוי תלוי ביחסי הגומלין בין תנאים, המתוארים בידי אנשי התיאוריות הליגליות והכלכליות, לבין מאפייני אישיות, המודגשים בידי האחרים שנזכרו לעיל. פרויקט שיקום השכונות בישראל מאופיין בהתייחסותו לתנאים ולאנשים כאחד; הוא כוון לעסוק הן ב"שיפור תנאי החיים" והן ב"פיתוח הכישורים והיכולת הפוטנציאלית של הפרט" (לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית, 1984; 1981; Carmon & Hill).

כדי לבדוק את מידת הצלחתו של הפרויקט לבצע את השינויים המתוכננים, הזמינה

* המאמר מוקדש לזכרו של עמיתי וידידי פרופ' משה היל, שנהרג בתאונת דרכים ב-25.8.86. משה היל ניהל את פרויקט ההערכה, בשיתוף עם רחל אלתרמן וכותבת מאמר זה. ארזה צ'רצ'מן ומרדכי שכטר פעלו כחוקרים בכירים, ואמנון פונקל – כחוקר וכמתאם המחקר. בשלבים שונים השתתפו עוד כ-15 חוקרים. תודתי לעמיתי על השימוש בחומר שאספנו יחד ועל מה שלמדתי מהם במסגרת עבודתנו המשותפת.

"הוועדה הבינ-לאומית להערכת פרויקט השיקום" מצוות חוקרים של מוסד שמואל נאמן שבטכניון מחקר הערכה כוללת של הפרויקט (אלתרמן, היל וכרמון, 1985). המחקר המקיף (צוות של 20 חוקרים השתתף בשלביו השונים) בוצע בשנים 1982–1986 וכלל איסוף נתונים במדגם של עשר שכונות שיקום ברחבי הארץ¹ (להלן – שכונות המחקר). העבודה נעשתה בשיטת "ההערכה האינטגרטיבית" (Alterman, Carmon & Hill, 1984), המשלבת בתוכה הערכה של תהליך התכנון והביצוע, מעקב אחר תשומות ותפוקות, הערכה של תועלת העלות וניתוח של השגת המטרות. עבודת השדה נמשכה שנתיים וחצי וכללה מגוון רחב של שיטות עבודה וכלי מחקר, ביניהם: תשאול ספקי-מידע מקומיים (להלן – אינפורמנטים), עובדי רשויות ותושבים, כאמצעות שיחות ושאלונים רבים; צפייה באירועים; ניתוח מסמכים קיימים; שאלון לכל מנהלי בתי-הספר היסודיים בשכונות הנבחרות וסקר משקי בית, שהקיף כ-150 מרואיינים בכל שכונה.

השיטה ועבודת השדה מתוארות בפירוט אצל כרמון (1985 א'). במאמר זה אסתפק בדיון מתודולוגי בשאלה כיצד מערך המחקר מבטיח שתוצאות מסוימות, הניכרות בשכונות, ייוחסו לפרויקט השיקום דווקא, ולא לתהליכים אחרים שהתרחשו באותו זמן בשכונות. בשל הקשיים בהתאמת קבוצת ביקורת ליחידות מחקר גדולות ומורכבות כשכונות, ובשל השוני בביצוע הפרויקט בין שכונה לשכונה, נאלצנו להסתפק במדגם של שכונות ניסוי בלבד. ואולם כדי לאפשר מדידת השפעה על אף המגבלות הללו, השתמשנו בסוגים אחדים של בקרה (Rossi & Freeman, 1982: Ch. 7). ברוב הנושאים שנבדקו אספנו נתונים מלפני הפרויקט ואחריו, והשתמשנו, במידת האפשר, בסדרות עתיות, שהשוו מגמות בתקופה שקדמה לפרויקט עם המגמה שהסתמנה במהלכו. בכל הנושאים הפעלנו "בקרת צללים" (shadow control; ראה שם), דהיינו הערכת ההשפעה הנקיייה של הפרויקט בעזרת שיפוטם של מומחים, ובמחקר שעשינו – בעזרת שיפוטם של אינפורמנטים מקומיים מהימנים. עובדי השדה של המחקר, שכל אחד ואחת מהם עשה בשכונה שבדק שעות רבות בכל שבוע במשך יותר משנתיים, הם שאיפשרו לנו גישה לתושבים הללו וציידו אותנו בהערכה מבוססת בדבר מידת מהימנותם. המערך המיוחד של עבודת השדה, והערכת תהליך הביצוע של הפרויקט שהתאפשרה הודות למערך הזה (ראה מאמרה של רחל אלטרמן בחוברת הזאת), פתחו בפנינו קמעה את "הקופסה השחורה" שבין תשומות לתפוקות, וסייעו בהבנת התהליך הסיבתי. לא תמיד היו לנו נתונים כמותיים, הנראים מדויקים, לסמוך עליהם את מסקנותינו, אבל בדרך כלל הגענו לנתונים "טובים", נתונים שהיה בסיס סביר ליחס להם רמות גבוהות של תוקף ואמינות².

- 1 עשר השכונות שנכללו במחקר הן (מצפון לדרום): כנען (בצפת), עכו מזרח, גבעת הרקפות (בקרית אתא), אור עקיבא, גבעת אולגה (בחדרה), נוה ישראל (בהרצליה), נוה אליעזר (בתל-אביב), התקווה (בתל-אביב), עיר גנים (בירושלים) ונתיבות.
- 2 בגלל היריעה המצומצמת של מאמר זה, לעומת היקפו הנרחב של המחקר, הושמטו ממצאים חשובים רבים. יש שמסקנות מוצגות בלי שפורטה כראוי הדרך שהגענו אליהן. פרטים בעניין זה ראה בדו"ח המחקר העיקרי ששימש בסיס למאמר הזה – כרמון, 1985 א'; ודוחו"ת מחקר ההערכה הכולל – אלטרמן, היל וכרמון, 1985.

לא אחת נשאלנו, אם מותר להכליל ולראות בממצאי המחקר הזה ממצאים הנכונים לגבי פרויקט השיקום כולו. בעצם, התשובה שלילית, משום שלא יכולנו לבחור מדגם מייצג על פי הקריטריונים המדעיים המקובלים לבחירתו של מדגם כזה. אבל קיימת סבירות גבוהה שהתמונה הכוללת של הפרויקט בתקופה הנחקרת דומה לזו שמצטיירת מניתוח עשר שכונות המחקר. הערכת הסבירות הגבוהה מבוססת על כך שהמדגם כלל שיעור גבוה של האוכלוסייה הנחקרת (10 מבין 69 השכונות³), שאוכלוסיית המדגם היתה מגוונת מבחינתם של משתנים אחדים, וש"מבחני ייצוג" אחדים תמכו בהשערה, שהממצאים שהועלו במדגם של עשר השכונות נכונים לגבי האוכלוסייה הנחקרת כולה.

המאמר הזה, עניינו בחלק ממחקר ההערכה המקיף — בניית השגת המטרות. אין נוסח מוסמך ומקובל של מטרות הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה בישראל. רשימת המטרות שהנחתה את הניתוח נבנתה בידי החוקרים, בעקבות קריאת מסמכים רבים, תשאל עשרות אנשים המפעילים את הפרויקט, במישור הארצי ובמישור המקומי, ושיחות עם תושבים פעילים.

וזהו שתי מטרות עיקריות, באחת מהן גלומות כמה מטרות משנה, ואלה הן:

- א. צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית:
 - שיפור תנאי החיים הפיזיים והחברתיים בשכונות;
 - קידום ניעות חברתית של תושבים מן השכונות;
 - הגברת אחריות התושבים לאיכות החיים בשכונותם;
- ב. ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד.

ממצאי המחקר מובאים להלן בהתייחס למטרות הפרויקט, על-פי הסדר דלעיל.

מטרה ראשונה: צמצום פערים חברתיים-כלכליים בחברה הישראלית

בכותרת נאמר "בחברה הישראלית", אבל הפרויקט מטפל למעשה כמעט רק בחברה היהודית בישראל. אמנם, נכללה בו שכונת ואדי ניסנאס החיפנית, שרוב תושביה ערבים (אך הפרויקט עשה בה מעט מאוד עד 1986) ונכללו בו שכונות אחדות שיושבים בהן ערבים יחד עם יהודים (לוד), אבל למעשה, הוא לא טיפל בבעיות הקשות, הפיזיות והחברתיות, של תושבים ויישובים ערביים בישראל. הסיבה הפורמלית לכך היא, שהפרויקט משותף לממשלת ישראל ולסוכנות היהודית, והסוכנות ראתה עצמה מנועה מלהקצות משאבים לאוכלוסייה ערבית.

על פי דברי העומדים בראש הפרויקט, הפרויקט חותר לצמצום אי השוויון בהתחלקות המשאבים בחברה. הדרך המקובלת לפעילות כזו היא שירותי סיוע למשקי בית נזקקים. ואולם לשירותים סלקטיביים כאלה יש חסרונות רבים, כמו אי הגעתם אל הנזקקים ביותר,

3 כשנבחר המדגם, נכללו במסגרת הפרויקט 69 שכונות; אחר כך עלה מספרן ל-84. בעת האחרונה (אמצע 1987) הוכרז, שבקרוב יוצאו ממסגרת הפרויקט 20 שכונות, ויתוספו למסגרתו 12 שכונות אחרות.

הטלת אות קלון במקבלי השירות ועוד (Garfinkel, 1982). ספק אם חסרונות אלה הטרידו את מקבלי ההחלטות בדבר פרויקט השיקום. הם בחרו בדרך של הקצאת משאבים לשכונות נבחרות, בעיקר משום שדרך זו חשופה יותר לעיניים רבות יותר, וניתן להפיק ממנה הון פוליטי רב יותר. ההצדקות המקצועיות למתן שירותים על פי מבחן אמצעים לשכונה, במקום לפרט ולמשפחתו, לא הנחו את הבחירה בשיטה, אלא ניתנו לאחר מעשה (Carmon, Hill et al., 1979).

צמצום פערים אין פירושו חתירה לשוויון. המונח שוויון לא הוזכר בקשר עם פרויקט שיקום השכונות; אפילו לא שוויון הזדמנויות ולא שוויון בין השכונות. גם לא דובר על ריסון התקדמותן של הקבוצות החזקות, כאמצעי לצמצום הפער בינן לבין החלשות. הכוונה היתה לתת יתר משאבים למי שיש להם פחות, וליצור יותר אפשרויות לניעות חברתית. בהתאם לכך, התמקד המחקר בשינויים שחולל הפרויקט בקרב אוכלוסיית היעד שלו. אם נמצא שמשאבי הפרויקט סופם שלא הגיעו אל אוכלוסיות אחרות ולא שימשו להרחבת רשויות המינהל, אלא גרמו לשיפור השירותים והתנאים הפיזיים והחברתיים בשכונות, ביחוד תנאים ושירותים שיכולים לקדם ניעות חברתית של התושבים, נסיק שהוא מקדם את מטרתו המרכזית.

א. שיפור תנאי החיים הפיזיים והחברתיים בשכונות

שיפור תנאי החיים היא המטרה המוחשית מכל מטרת פרויקט השיקום והיא הנוחה ביותר להצגת הישגים. השיפור בתנאי החיים הוגדר במחקר כשיפור השירותים המוגשים בשכונות. חלק הארי של תקציבי הפרויקט ושל תכניותיו יועדו לכך, והצליחו לגרום לשיפורים ניכרים ברוב השכונות, בעיקר בתנאי הדיור, בשירותי החינוך ובשירותים הקהילתיים-התרבותיים.

בתחום הדיור היו השיפורים רבים וכולטים במיוחד. יותר ממחצית מכלל תושבי שכונות המחקר נהנו משיפור כלשהו בתנאי הדיור שלהם, הודות לסיוע מפרויקט השיקום. שיעור הבעלות על דירות המגורים בעשר השכונות עלה מ-46% בסוף שנות השבעים עד 55% ב-1983, עלייה של כ-20% בתוך שלוש-ארבע שנים. חלק ניכר מעלייה זו יוחס להטבות המיוחדות שניתנו לרוכשי דירות במסגרת פרויקט השיקום. שיעור הגרים בצפיפות של 3 ויותר נפשות בחדר בשכונות המחקר ירד בתקופת הפרויקט מ-6% ל-3%, ושיעור הגרים בצפיפות של 2.5 ויותר נפשות בחדר ירד מ-14% ל-8% (בהשוואה לירידה מ-1.9% ל-1.2% ומ-4% ל-2.8% בהתאמה, בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל). הירידה האמורה נבעה ברובה מן הירידה בגודל של משק הבית הממוצע, הקשורה במידה מועטה בלבד לפעילות הפרויקט. אבל ברוב השכונות היתה גם לפרויקט השפעה ישירה על ירידת שיעור הגרים בצפיפות, שכן הפרויקט סייע לאיחוד דירות, להרחבת דירות קטנות ולהעתקת משפחות גדולות לדירות מרווחות, בדרך-כלל בתוך השכונה.

34% מן הדירות בשכונות שופצו שיפוץ חיצוני, לרבות שיפוץ יסודי בחדרי המדרגות ובמעטפת הבניין, ובמקרים רבים גם בחצר. שיעורי ההשתתפות הכספית של הדיירים במחיר השיפוץ היו מ-5% (לשיפוץ יסודי) ועד 50% (לשיפוץ "מותרות" או לשיפוץ

כשיטת "עשה זאת בעצמך". רוב השיפוצים החיצוניים בוצעו בכניינים שרוב דייריהם גרו בשכירות (שכירות מחברה ציבורית) ולא היו בעלי הדירות. 21% מכלל משקי הבית בעשר השכונות נסתייעו בפרויקט בכיצוע שיפוצים פנימיים בדירותיהם⁴. כשליש מאלה גרו בתנאי שכירות (שכירות ציבורית), וכבתיהם ביצעו החברות המשכנות עבודות, כגון: החלפת צנרת שהתיישנה ונגרות פגומה, הוספת חרסינה וארונות מטבח, ובמקרים בודדים גם הרחבת שטח הדירה על-ידי תוספת בנייה. כשני שלישים הנתרים היו בעלי דירותיהם; מקצתם הסתפקו בהלוואות קטנות ל"שינויים פונקציונליים" בתוך הדירה, כמו הזזת קירות והוספת חדרי שירותים, ומקצתם נטלו הלוואות גדולות לצורך הרחבה ניכרת של שטח הדירה, בדרך כלל להכפלת השטח ובמקרים ספורים – להרחבת שטח הדירה פי שלוש.

האפשרות להרחיב את הדירה בעזרת הלוואות נוחות מפרויקט השיקום שימשה תמריץ חשוב לרכישתה. במחקרים קודמים, שביצעתי עם עמיתי, העלינו וניתחנו את התועלות הרבות הטמונות בתהליך זה של שיקום והרחבת הדירה בידי דייריה – בעליה. נמנו תועלות שצומחות למשפחות המרחיבות, לשכונות שהן מתגוררות בהן ולמלאי הדירות של מדינת ישראל בכלל (כרמון ואוקסמן, 1981; כרמון וגבריאלי, 1982; 1987; Carmon & Gavrieli, 1986). המחקר הזה העלה, שהפרויקט קידם את תופעת הרחבת הדירות, באמצעות הסדרה חוקית של ההרחבות ושיפור תכנון, באמצעות השפעה על תהליכי אישורן ברשויות המקומיות, ועידודן העקיף דרך השקעות בתשתית השכונתית. הפרויקט גרם להתגוננות האוכלוסייה המבצעת הרחבות, שכן בסיועו רבו בעלי ההכנסות הנמוכות שהרחיבו את דירותיהם. בעידודו והודות לעזרה פיננסית וטכנית שסיפק, הצטרפו למבצע הרחבת הדירות דיירי כניינים של שלוש וארבע קומות⁵. יתר על כן, נמצא, שגברה במידה ניכרת מאד המוטיבציה של התושבים לשיפור הדיור: נתוני סקר משקי הבית הראו, שבמרוצת 25 השנים האחרונות (לרבות שנות פעילות הפרויקט) הורחבו 24% מכלל הדירות של התושבים שהשתתפו במדגם, ואילו במועד עריכת הסקר כבר היו עוד 20% שהגישו בקשות להלוואות להרחבת דירות, או שאמרו שבכוונתם לעשות כן בעתיד.

תקציבי פרויקט השיקום שימשו להרחבה ניכרת של שירותי החינוך בשכונות, הן באמצעות משרד החינוך והתרבות, שהעשיר את תכניות החינוך הפורמאלי והלא-פורמאלי, והן באמצעות הסוכנות היהודית, שהקימה והרחיבה מבני חינוך והשתתפה במימון תכניות

4 בחלק מן הדירות בוצעו שיפוצים הן חיצוניים והן פנימיים. גם לאחר ניכוי החפיפות יגיע השיעור הכולל של הדירות ששופצו ל-50% ויותר מכלל יחידות הדיור בשכונות.

5 לפני הפרויקט הרחיבו כמעט רק דיירי כניינים של שלוש-ארבע קומות. להוכחת האפשרות הזאת יש חשיבות רבה ביותר מבחינת משק הדירות בישראל, שכן פירושו של דבר, שאפשר לראות ברוב מלאי הדירות בארץ מוצר גמיש, שאפשר לשנותו ולהתאימו על-פי השינויים בצרכים ובשאיפות של האוכלוסייה. ראייה חדשה זו וניצני התפשטות התופעה של הרחבת דירות בידי בעליהן-דייריהן לשכונות רבות בישראל (בייחוד שיכונים ציבוריים), שאינן כלולות במסגרת פרויקט השיקום, הן מן ה"תוצאות הלא-מתוכננות" החשובות ביותר של הפרויקט.

חינוך לא-פורמאלי. כרבע עד שליש מכלל הילדים בני 0-2 נהנו מתכניות חינוכיות של פרויקט השיקום ויותר משלושה רבעים מכלל הילדים בני 3-5 השתתפו בתכניות העשרה במימון הפרויקט, כמו תכנית גרייה לילדים המבקרים בתחנה לאם ולילד, תכנית אתג"ר (הדרכת אמהות תכניתית לגיל הרך) לילדי גנים ולאמהותיהם, גן מילו"א – מרכז ילדים לתרבות ולאמנות, משחקיות לילדים ולהוריהם, תכנית לשיפור הלשון. כשליש מכלל הנוער בגיל בית-הספר התיכון, השתתפו בתכניות שונות של הפרויקט, בייחוד תכניות לחינוך לא-פורמאלי במועדונים למיניהם. הפרויקט מימן תכניות חינוכיות בעיקר לילדי בתי-הספר היסודיים; 90% מכלל הילדים השתתפו לפחות באחדות מהן: יוחא"י (יום חינוך ארוך) ובתי תלמיד, כיתות להוראה מסייעת וקבוצות להכנת שיעורים מודרכת, לימודים בעזרת מחשב (הוכנסו מחשבים ל-65% מבתי-הספר בשכונות לעומת 5% מבתי-הספר בשכונות מבוססות, באותה תקופה), חוגי ספורט, מוסיקה ואמנות בבתי-הספר, יציאה מאורגנת לטיולים, לקונצרטים, למוזיאונים ועוד.

במסגרת מחקר ההערכה הכולל נערך תת-מחקר מיוחד בדבר התשומות החינוכיות לבתי-הספר היסודיים. המחקר המיוחד היה "גל" נוסף בסדרת מחקרים משווים של התשומות החינוכיות, שיזם משרד החינוך והתרבות (דיוויס, שפרינצק ואוסיון, 1982; מינקוביץ, דיוויס ובאשי, 1977; רזאל, 1978), ובוצע בעזרת אותו שאלון למנהלי בתי-הספר, שהשתמשו בו החוקרים שקדמו לנו. המחקרים הקודמים הגיעו לכלל מסקנה, שעל אף 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 לתשומות חינוכיות רבות יותר מילדים בשכונות דלות. ההשוואה שנעשתה במסגרת המחקר הנוכחי העלתה, שבעזרת כספי פרויקט השיקום השתנה המצב, ואפשר לומר, שמדיניות "ההפלייה החיובית" מוגשמת בהצלחה בשכונות השיקום. ב-1983 זכו בתי-הספר בשכונות המחקר ביותר תכניות העשרה חינוכית מסוגים רבים יותר מבתי-ספר אחרים, ששיעור התלמידים טעוני הטיפוח בהם גבוה (כולל בתי-ספר שבמסגרת תכנית הרווחה החינוכית, בלא תוספות של פרויקט השיקום), ועוד יותר מכך בהשוואה לבתי-ספר בשכונות רווחה, שלומדים בהם מעט ילדים טעוני טיפוח.

המחקר האמור לא בדק שני צדדים אחרים, שאף הם אמורים היו להיות חלק משיפור שירותי החינוך: האחד – שיפור רמת ההוראה, והאחר – תיאום בתוך המערכת החינוכית. הפרויקט כמעט שלא השקיע משאבים בהשתלמויות מורים. נראה לנו, כי הוא לא הצליח לתרום תרומה של ממש לתיאום, החסר במקומות רבים, בין גני ילדים לבתי-הספר ובין בתי-ספר יסודיים לתיכוניים, תיאום שהוא תנאי להצלחת התקדמותם של ילדים לשלב לימודים גבוה יותר. אנשי חינוך מקומיים טענו בשיחות שקיימנו עמם, שרמה נמוכה של המורים בכמה מבתי-הספר וחוסר תיאום במערכת החינוכית מנעו מתכניות פרויקט השיקום להגיע להצלחות חינוכיות. מאחר שמשרד החינוך לא היה מוכן לספק נתונים על הישגי התלמידים, איננו יכולים לאשר טיעונים אלה או להכחישם. מסקנתנו היא, אפוא, שהפרויקט תרם תרומה ניכרת להרחבת שירותי החינוך בשכונות, אבל איננו יודעים עד כמה השפיעה הרחבה זו על הישגיהם של הילדים.

בעזרת פרויקט השיקום הושג שיפור ניכר בזמינותם של שירותי תרבות, חברה וקהילה בשכונות. בכל שכונה משכונות המחקר מימן הפרויקט בנייה ושיפוץ של מבנים, המשמשים מועדוני מבוגרים (כולל מועדונים מיוחדים לנשים) או ספריות ציבוריות, והוסיף תוספות בנייה למתקני הספורט שבשכונה. לפני הפרויקט היה מחסור בשירותים אלו בכל השכונות; בשל פעולות הפרויקט אין עוד מחסור בשירותים האמורים בשמונה מעשר השכונות, שכן הפרויקט מימן והוא מוסיף ומממן בנייה ושיפוצים של מבנים ומתקנים למרבית השירותים הללו.

הפעילות בשירותי תרבות וחברה לא גדלה ביחס ישר להתרחבותם הפיזית. פעילות מוגברת נמצאה רק במחצית מכלל שכונות המחקר, ובהן נהנו משירותי תרבות וחברה כרבע מכלל התושבים הבוגרים. במחצית האחרת היצע הפעילויות אינו רב, ההשתתפות נמוכה עוד יותר, והגדלה ניכרה כמעט רק במספר האירועים החד-פעמיים, כגון: מסיבות שכונתיות, מופעים מיוחדים, הרקדות המוניות וטיולים מאורגנים. נראה, שאף על פי שגדלו הזמנות וההיצע של שירותי תרבות וחברה בשכונות, רוב התושבים שינו אך כמעט את דפוסי בילוי הזמן הפנוי שלהם.⁶

פרויקט השיקום השקיע משאבים רבים למדי בשיפור השירותים לקשישים, ומהם נהנה כשליש מאוכלוסיית הקשישים בשכונות. מכיוון שהתרומה העיקרית היתה בשיפור שירותים חוץ-ביתיים, נהנו מהם בייחוד קשישים בריאים יותר המתפקדים באופן עצמאי, ורק מיעוט זעיר מבין המוגבלים והתשושים.

משרד הבריאות שותף לפרויקט השיקום, אבל תרומתו לפרויקט בתקופה הנחקרת היתה מוגבלת מאד, ולא היתה מכוונת כלל לשיפור התפקוד של חולים ומוגבלים, שמספרם בשכונות גדול.

בשכונות הנחקרות מצאנו, ש-10%–30% ממשקי הבית היו בטיפול שוטף של הלשכה לשירותים חברתיים (הידועה בכינוייה "לשכת הסעד"), מטעמי מחסור חומרי וצורך בעזרה נפשית. פרויקט השיקום כמעט שלא עסק בשירותי תעסוקה, שעשויים היו לפתור בעיית מחסור חומרי. הוא תרם מעט בלבד לשיפור שירותי הסעד, בדרך של תגבור מספר העובדים הסוציאליים והקמת תחנות לייעוץ בחיי משפחה והורות, בשכונות אחדות. בכמה שכונות הוקצו משאבים גם לטיפול פרטני בילדים ממשפחות עניות.

לסיכום, בהנחה שמתן יתר שירותים חברתיים ופיזיים ועשייתם לנגישים יותר לתושבי השכונה (מבחינת מיקומם והמחיר שיש לשלם בעבורם) יש בו משום "שיפור תנאי החיים הפיזיים והחברתיים בשכונות", הרי שפרויקט השיקום הצליח לקדם במידה רבה את השגתה של מטרה זו, בעיקר הודות לשיפורים בדיור, בשירותי החינוך ובשירותים הקהילתיים-התרבותיים. בעקבות השיפורים נהיו השירותים הללו דומים לאלה הניתנים בשכונות של המעמד הבינוני ואפילו הבינוני-הגבוה. יצוין, שרוב השיפורים לא היו

6 הסברים למיעוט ההשתתפות ראה כרמון, 1985א', סעיף 6.3.4.

שירותים חדשניים, אלא תוספות. נמצא, שחדשנות כמידת מה היתה בתכניות הדיור בלבד: בתכנית השיפוצים "עשה זאת בעצמך" ובתכנית להרחבת דירות בידי בעליהן (בייחוד בבניינים מרובי דיירים ומרובי קומות); זו האחרונה שילבה אפשרות לשיפור ניכר בתנאי הדיור עם מתן הזדמנות לתושבים עצמם להתנסות אישית בביצועו של פרויקט כלכלי-ארגוני בהיקף ניכר.

ב. קידום ניעות חברתית של תושבים מן השכונות

סקר משקי הבית שנערך בעשר השכונות, הצביע על מאפיינים דמוגרפיים חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה. נמצא, שבקרב ראשי משקי הבית (בהנחה שבראש משק הבית הרגיל עומדים שניים – אשה וגבר) 82% הם ילידי אסיה ואפריקה וילדיהם (44% מן היהודים בישראל), 14% ילידי אירופה ואמריקה וילדיהם (39% מן היהודים בישראל), ו-3% ילידי ישראל שהוריהם נולדו בארץ (17% מן היהודים בישראל). כ-18% ממשקי הבית היו 7 נפשות ויותר (5% בין יהודים בישראל, כ-1983). 93% מראשי משקי הבית היו נשואים/ות ו-2% בלבד גרושים/ות או פרודים/ות.

שכונות המצוקה בישראל, כפי שהן משתקפות מן המדרג, הן שכונות של אנשים עובדים, רובם פועלים. יצוין, שסקר משקי הבית נערך בתקופה של תעסוקה כמעט מלאה במשק הישראלי. נמצא, שבאותה תקופה – אמצע 1983 – 75% מן הגברים ראשי המשפחה היו מועסקים. רק 15% מן הגברים ראשי המשפחה בגיל העבודה (בני 20–64) לא עבדו. להערכתנו, לפחות מחצית מכלל האחרונים היו חולים כרוניים, נכים ומוגבלים אחרים; המחצית האחרת כללה את "הגרעין הקשה" של מובטלים, הזקוקים לעזרה טיפולית לפני שיוכלו (אם יוכלו) להצטרף לשוק העבודה, ומיעוט של מובטלים שחיפשו עבודה ולא מצאו. ואילו בקרב הנשים נמצא, שרק 29% מהן עבדו (באותה תקופה עבדו 43% מכלל הנשים בישראל). שני שלישים מכלל הנשים בגיל העבודה לא היו מועסקות ו-36% מהן אמרו שהן רוצות לצאת לעבודה מחוץ למשק ביתן, כלומר: בקרב נשים (לפחות לפי דבריהן) שיעור האבטלה גבוה מאד, אם כי יש לציין, שרוב הרוצות לעבוד (80% מהן) מעוניינות במשרה חלקית ולא במלאה.

להלן בלוח 1 השוואה בין הבוגרים בקרב תושבי שכונות המחקר לבין הבוגרים היהודים בישראל בכלל ברמת ההשכלה (לפי מספר שנות הלימוד) ובמשלח-היד, בשנת 1983.

הלוח מראה, שההבדלים ברמת ההשכלה בין אוכלוסיית המחקר לאוכלוסיית היהודים בישראל בולטים בייחוד בשולי ההתפלגות: בשכונות שיעור חסרי כל השכלה גדול פי שניים ויותר מן השיעור בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל, בעוד ששיעור בעלי ההשכלה של 13 שנות לימוד ויותר בשכונות הוא שליש בלבד מן השיעור בישראל. אולם חשוב לציין, שיותר ממחצית אוכלוסיית הבוגרים בשכונות הם בעלי השכלה תיכונית, לפחות חלקית, כמו בישראל כולה.

ההבדלים בהתפלגות משלח-היד חדים הרבה יותר: בעוד שבאוכלוסיית היהודים בישראל הפועלים מונים כרבע בלבד מן העובדים, הרי בשכונות הם היו כשני שלישים מן העובדים.

לוח 1: התפלגות רמת השכלה ומשלחי-יד בשכונות, בשנת 1983, בהשוואה לכלל האוכלוסייה היהודית בישראל

רמת השכלה (מספר שנות לימוד)	בשכונות המחקר ¹	בקרב יהודים בישראל	משלח-יד ²	בשכונות המחקר ³	בקרב יהודים בישראל
0	13	6	פועלים לא-מקצועיים	25	3
4-1	4	4	עובדי שירותים	10	12
8-5	23	19	פועלים מקצועיים	40	23
12-9	53	48	פקידות ומכירות	14	28
+13	7	23	מקצועות חופשיים, טכניים ומינהליים	11	30
סה"כ	100	100	סה"כ	100	496

- 1 על פי סקר משקי הבית; מדובר בגברים ונשים ראשי משקי בית (לכל מ"ב שני ראשים: אשה וגבר).
- 2 על פי סיווג משלחי-יד שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-1972. הסיווג בסקר משקי הבית נעשה על פי קראוס (1981), ולאחר מכן הותאם במידת האפשר לחלוקה המקובלת בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ר' אצל כרמון, 1985א', הערות לטבלה 6.3.2.2.
- 3 על פי סקר משקי הבית; כולל כל הגברים והנשים שהיו מועסקים בתקופת הסקר.
- 4 לא נכללו 4% עובדים בחקלאות, היות שמעטים מאוד מקרב תושבי השכונות עובדים בחקלאות, והם נכללו בין הפועלים הלא מקצועיים.

חלק הארי של הפועלים בשכונות הם פועלים מקצועיים, אבל בהשוואה לאוכלוסייה כולה בולט במיוחד השיעור הגבוה של פועלים לא מקצועיים. נראה, ששיעורם הגבוה של אלה, יחד עם העובדה שרבים מן התושבים מועסקים במשרות חלקיות ולא קבועות (20% מכלל הגברים העובדים ו-45% מכלל הנשים העובדות), תורמים לרמת ההכנסה הנמוכה שנמצאה בשכונות. במועד עריכת סקר משקי הבית (אמצע 1983) היתה ההכנסה החודשית הנקייה הממוצעת של משפחה של שכיר בישראל כ-27,000 שקל. 19% בלבד ממשקי הבית בשכונות המחקר אמרו שהכנסתם החודשית הנקייה, מכל המקורות, גבוהה מסכום זה, ואילו 37% אמרו שהכנסתם פחותה מ-15,000 שקל, ו-44% אמרו שמשכורתם 15,000-27,000 שקל בחודש. על-פי המידע שמסרו המראיינים למראיינים, ממוצע ההכנסות המשפחתיות החציוניות בשכונות היה 17,000 שקל (כ-5000 דולר בשנה). זו היתה אפוא 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 האמורות, יש בידינו תשובות חלקיות בלבד.

שינויים בסטטוס האישי עשויים לעבור בנתיב ההשכלה, בנתיב התעסוקה ובנתיב הפוליטי. השכלת מבוגרים קודמה מעט בסיועו של פרויקט השיקום. תכנית אחת, מן המוצלחות שמומנו בעזרת הפרויקט, היתה תכנית תהיל"ה – תכנית השכלה ייחודית ללומד המבוגר – שהופעלה כתשע מעשר שכונות המחקר והקיפה כ-1,000 משתתפים בתהיל"ה יסודית ועוד כ-150 בתהיל"ה תיכונית. כמעט בכל שכונה חולקו עשרות מלגות לסטודנטים הלומדים לימודים סדירים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, למן סמינרים למורים ועד לאוניברסיטאות ולטכניון⁷. בשכונות מעטות ניתנו מלגות לסטודנטים שאינם מן המניין, כגון כתריסר 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, שהופנו בעיקר לקידום של תושבים בקצוות ההתפלגות ההשכלתית: לחסרי השכלה מצד אחד ולשואפים ללימודים אקדמיים מן הצד האחר.

נתיב התעסוקה. עד מועד סיום איסוף הנתונים למחקר הזה, כמעט שלא היתה לפרויקט השיקום השפעה ישירה על רמות התעסוקה ועל משלחי-היד של הגברים תושבי השכונות⁸. אמנם, בשתי שכונות הוקמו קבוצות עבודה של צעירים, ובשכונות אחדות נפתחו קורסים מקצועיים אחדים, אבל כל אלה הקיפו רק כ-100 משתתפים בעשר השכונות גם יחד והתקיימו תקופות זמן קצרות בלבד. לעומת זאת, בכל שכונה היו נשים מספר שהפרויקט מימן את העסקתן פרקי זמן ארוכים למדי; מדובר בעובדות סמך-מקצועיות, שהעסקתן היתה חלק מן המדיניות המוצהרת של הפרויקט. רובן היו "עובדות בלוקים", היינו, מסייעות לעובדות הקהילתיות בארגון התושבים בבלוקים של מגורים. לרבות מהן היתה התעסוקה במסגרת פרויקט השיקום עבודה ראשונה תמורת שכר, שביצעו מחוץ למשק ביתן. יתר על כן, מעבר לתוספת המצומצמת של מועסקות חדשות, נראה שהיתה לפרויקט השיקום השפעה על המוטיבציה של נשים לעבוד תמורת שכר. בקרב נשים שאינן מועסקות נמצאו הבדלים מובהקים בין מי שהשתתפו בפעילויות הפרויקט לבין מי שלא לקחו חלק בהן: 44% מן הראשונות, לעומת 29% מן האחרונות, אמרו שרצונן לעבוד תמורת שכר ($P < .0001$). השערתנו היא, שחילופי דעות ועמדות אגב השתתפות בחוגי לימוד ותחביב למיניהם, או בוועדי בתים, בוועדי אזורים ובוועדות אחרות למיניהן, גרמו בקרב נשים לעלייה במוטיבציה לעבוד מחוץ לבית.

נושא המוטיבציה לעבודה לא נבדק בקרב הגברים, ואולם סביר להניח, שלפרויקט השיקום היתה השפעה עקיפה – אבל חזקה – על מוטיבציה לעבודה בקרב קבוצה מוגדרת של תושבים משני המינים: תושבים שהפרויקט המריץ אותם לקחת על עצמם התחייבויות כספיות גדולות לשיפור הדיור, לרכישת דירתם ו/או לביצוע שינויים והרחבות

7 נטוש ויכוח אם מלגות אלו אכן הגדילו את מספר הלומדים באוניברסיטאות, או הגדילו "רק" את ההכנסה של משפחותיהם.

8 החל ב-1984 דובר על כך שהפרויקט יקצה הרבה יותר משאבים לתחום התעסוקה, אבל בפועל, עד 1986 נעשה מעט מאד.

של שטח הדירה. במחקר מיוחד על נושא השיקום העצמי של הדיור, שנערך בשתיים מעשר השכונות, והתבסס על תשובות לשאלונים שחולקו ל-200 עקרות בית בשכונות האלה, נמצא, כי 68% מן המשפחות שהרחיבו את דירתן הגדילו את מאמצייהן בתחום התעסוקה כדי לממן את הבנייה; כ-53% מן המשפחות הוגדל מספר שעות העבודה, וכ-15% מן המשפחות התחילה האשה לעבוד תמורת שכר (כרמון וגבריאל, 1982: 126). הממצא הזה עולה בקנה אחד עם הממצא שהעלו ברנס וטג'ו (Burns and Tjoe, 1968), שחקרו את ההשפעה של שיפורים בדיור על פריון עבודה ומצאו עלייה ניכרת בפריון, כתוצאה משיפור בתנאי המגורים (לאחר בידוד משתנים אחרים). אם כן, כמדווח בפרק על שיפור תנאי החיים, עלתה במידה בולטת המוטיבציה לשיפור תנאי הדיור. מכיוון שביצוע שיפור בדיור גורם לעלייה במוטיבציה לעבודה, הממצאים מצביעים על תרומה כפולה של פרויקט השיקום לשיפור בכוח של הסטטוס האישי.

הנתיב הפוליטי. המחקר העלה, ששיתוף התושבים בגופים המקבלים החלטות בענייני השכונה פתח פתח לצבירת משאבי כוח בידי תושבים שניצלו את ההזדמנות ופעלו במסגרות אלו (צ'רצ'מן, 1985). בכל שכונה היו פעילים אחדים, בדרך-כלל לא יותר מעשרים איש ואשה, שיצרו להם עמדות כוח מקומיות, אחדים עד כדי קבלת המשרות של מנהל הפרויקט ועוזריו. כמה תושבים פילסו להם באמצעות פעילותם בפרויקט דרך 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, אגב השתתפותם הם למדו את "כללי המשחק" המקובלים בגופים העירוניים והממלכתיים, וכללים אלה עשויים לסייע להם בפעילותם ובהתקדמותם בכל מסגרת ארגונית ותעסוקתית.

פרויקט השיקום התכוון לסייע לניעות חברתית של מבוגרים ולהגביר את סיכויי הניעות של ילדים ובני נוער. שיפור שירותי החינוך (שנסקר לעיל) משמעותו הגברת שוויון ההזדמנויות של ילדים ונוער, ובמובן זה הפרויקט תרם תרומה ניכרת. גם השיפורים בתחום הדיור ושיפור המרכזים הקהילתיים, הכוללים היצע מגוון למדי של פעילויות לנוער, אפשר לראות בהם חלק משיפור ההזדמנויות. ואולם כידוע, שוויון הזדמנויות אינו מוביל לשוויון בתוצאות דווקא, וודאי שלא בתוך זמן קצר. את התוצאות הסופיות שתתבטאנה בבחירה המקצועית ובמעמדו החברתי של הילד בהתבגרו, אין דרך למדוד לפני שיתבגרו הילדים, וכאשר יתבגרו, ספק אם אפשר יהיה לאבחן את הגורמים השונים לרמת הישגיהם ולהפריד בין גורם לגורם. את התוצאות בטווח הקצר, הניכרות כרמת ציונים במבחנים משווים ובשיעורי הילדים העוברים מרמת לימודים אחת לאחרת, יתכן שאפשר למדוד, אבל אין עושים זאת. לא עלה בידינו לקבל ממשד החינוך והתרבות ולא ממקורות אחרים נתונים על הישגי תלמידים לאורך זמן, ונתונים המשווים בין בתי-הספר. רק בתחום אחד התקרבו לבדיקה כזו, בבדיקת מוכנות ילדי הגן ללימודים בבית-ספר. לאחר שנתיחנו את החסרונות והיתרונות של שימוש בחלק המילולי של מבחן WIPPSI כמנבא הצלחה בלימודים בבית-ספר היסודי, אספנו נתונים על מבחן זה מתיקי מחלקות החינוך של שכונות אחדות. מצאנו

סימנים ראשוניים לכך שבשכונות שפרויקט השיקום הפעיל בהן תכניות רבות לגיל הרך (בייחוד לילדי גן חובה וטרום-חובה) לאורך זמן, חלה בתקופת הפרויקט עלייה מובהקת בציון הממוצע של הילדים, תופעה שלא קרתה בשכונה שהופעלו בה מעט תכניות ולזמן קצר בלבד. תוצאה יחידה זו מצביעה על דרך הניתוח האפשרית, אבל אין להסיק ממנה שאכן הפרויקט תרם להגברת השוויון בתוצאות. העניין הזה עוד דורש מחקר.

עוד מחקרים דרושים גם בנושא הטיפול בנוער מנותק. לא כדי להעריך תוצאות הם דרושים, אלא כדי להבין את סיבות הבעיה ולמצוא דרכים שיש בהן סיכוי לקידום של הנערים (רוב) והנערות (מיעוט), שניתקו ממסגרות הקידום הרגילות של בית-הספר ומקום העבודה. עשרות רבות של בני נוער כאלה חיים בכל שכונה מן השכונות. כפורומים השונים של פרויקט השיקום הרבו לדון בבעיותיהם של בני הנוער הללו, אבל למעשה הושקעו מעט מאד משאבים בתחום זה; הופעלו מדריכים אחדים במשרות חלקיות ונרשמו תכניות רבות להפעלת מועדונים, לקיום קורסי הכנה לצה"ל ועוד, אבל רוב התכניות לא יצאו אל הפועל או שהתקיימו תקופה קצרה בלבד. רק בשכונה אחת מן העשר הושקעה עבודה רבה וממושכת בנוער ובנערות בעייתיים; הופעלו בה מדריכי חברות נוער, אורגנו קורסים מיוחדים וקבוצות עבודה, וקויים בה לאורך זמן "הבית החם", שפרויקט השיקום תמך בו. ואולם בקרב אינפורמנטים מהימנים, לרבות העובדים המקומיים עם הנוער המנותק, רווחת הדעה, שגם בשכונה זו לא חל שיפור של ממש בפתרון הבעיה. אי-הצלחה בתחום הזה, גם בשכונה שהושקעו בה משאבים רבים, משתלבת היטב בתמונה העגומה העולה מספרות ההערכה בדבר תכניות שיקום של צעירים מנותקים, ובייחוד צעירים עבריינים (גוטליב, 1984). יש המייחסים את הכשלונות לבעיות של ביצוע בשטח. אנו סבורים, שהכשלונות נעוצים בעיקר בטעויות בטיפול, הנובעות, מחוסר הבנה בדבר גורמי הבעיה ועקב כך נקיטת אמצעי טיפול מוטעים (כרמון, 1985, סעיף 7.4.2). תרומתו של פרויקט השיקום לקידומו של הנוער המנותק בשכונות אינה מתבטאת, אפוא, בביצוע תכניות מועילות, אלא בשני היבטים אחרים. האחד – הגברת המודעות לבעיה, והאחר – עידוד המחקר בנושא זה. הבנת גורמי ההצלחה של התכניות המעטות שהוכתרו בהצלחה, בתחום הנדון, יכולה לפתוח פתח לטיפול מועיל יותר.

הממצאים מצביעים, אפוא, שפרויקט שיקום השכונות קידם את הניעות החברתית ושיפר את סיכויי הניעות של מעטים מן התושבים המבוגרים. הקידום הושג באמצעות תגבור (מצומצם) של שירותי ההשכלה למבוגרים, הגדלת המוטיבציה לעבודה בקרב קצת מן המשתתפים בתכניות הפרויקט, ופתיחת פתחים ספורים לצבירת כוח פוליטי. כל אלה גרמו לשינוי הסטטוס החברתי של תושבים אחדים, לפחות בתוך שכונתם. איננו יודעים אצל כמה תושבים חל שינוי שכזה. סביר, שבמרוצת השנים הבאות יבואו לידי ביטוי השפעות מאוחרות של הפרויקט בכיוון זה, אבל ספק אם אפשר יהיה למדוד אותן.

ג. מתן הזדמנויות לתושבים להגדיל את שליטתם בחייהם

מידת השליטה של אנשים בחייהם הוא אחד ההבדלים הבולטים בין קבוצות חברתיות כלכליות. מידה 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 לסיסמה מובילה של פרויקט השיקום.

ההישג העיקרי בתחום שיתוף התושבים בתכנון הוא הישג ארגוני: פרויקט השיקום הצליח להפעיל בכל שכונה מן השכונות צוות היגוי מקומי, שהרכבו היה, בדרך-כלל, בהתאם לתכנון המיוחד שהוצא לצורך זה (הצוות המקצועי הבין-משרדי, 1981). בצוות 22 חברים בעלי זכות הצבעה, מחציתם נציגים של הרשויות המקומיות, של הרשויות האזוריות ושל הרשויות הארציות, ומחציתם האחרת – נציגים של תושבי השכונה. בשכונות אחדות הצליח הפרויקט לגרום לעריכת בחירות כלליות לבחירת נציגי השכונה בצוות ההיגוי. ליד הצוות הוקמו, בכל שכונה, ועדות משנה לנושאים מיוחדים (גיל רך, קשישים, דיור וכו'), וגם בהן כיהנו תושבים בצד אנשי מקצוע, ויושבי הראש של רבות מן הוועדות היו מתושבי השכונה.

צוותי ההיגוי המקומיים אמורים היו לתכנן את תכניות שיקום השכונה ולפקח על ביצוען, ואולם יכולת ההשפעה של הצוותים צומצמה מראש בידי כמה משרדי ממשלה. משרד הבינוי והשיכון, שבידיו היה מרבית הסכום שהקצתה הממשלה לפרויקט השיקום,⁹ כמעט שלא שיתף את הצוותים הללו בהחלטות השיקום שנגעו לדיור ולתשתית פיזית; לנציגי משרד החינוך והתרבות הובטח תקציב ממשלתי עבור תכניות מסוימות, והם לחצו על צוות ההיגוי להפעיל תכניות אלה (כמו תכנית "אתגר" לילדים רכים ולאמהותיהם, ו"תהילה" להשכלת מבוגרים). אף על פי כן, נשאו בדרך-כלל כמה החלטות תכנוניות חשובות ברשותן של צוותי ההיגוי, בייחוד אלו שנגעו לתשומות הסוכנות היהודית בשכונות, ועליהן ניתנה לתושבים חברי הצוות אפשרות להשפיע. אפשרות זו נוצלה והגיעה ליחסי "שותפות מלאה" בקבלת החלטות בארבע מעשר השכונות שנחקרו, ל"האצלת חלק מסמכויות ההחלטה לתושבים" בשלוש שכונות, ושיתוף במידה קטנה יותר בשלוש השכונות הנותרות (צ'רצ'מן, 1985).

אשר לביצוע תכניות שכונתיות, הוא הופקד בעיקרו בידי מנהלי הפרויקט המקומיים (בכל שכונה היה לפרויקט מנהל אחד או שני מנהלים, אחד לתחום הפיזי ואחד לתחום החברתי), ובחלקו בידי יו"ר החברה המקומית לשירותי חינוך וחברה, שהקימה הסוכנות היהודית ברבות משכונות המצוקה, ו/או יו"ר המתנ"ס המקומי ו/או מחלקות של הרשות המקומית. התושבים המקומיים היו צרכני התכניות, אבל לא נשאו באחריות לביצוע, חוץ ממבצעי

9 המשאבים הכספיים שהושקעו בפרויקט שיקום השכונות ניתנו חלק ממשלת ישראל וחלק מן הסוכנות היהודית. על-פי המידע שבידינו (שאינו עולה בקנה אחד עם הנתונים הרשמיים), ההוצאות בפועל (ולא התקציב) של שני הגופים הללו בחמש השנים הראשונות לפעילות הפרויקט (עד סוף שנת הכספים 1983) היו כ-200 מיליון דולר מן הממשלה (75% באמצעות משרד הבינוי והשיכון) ו-145 מיליון דולר מן הסוכנות (כל הסכום לבינוי שירותים חברתיים ולהפעלתם).

התנדבות אחדים. גם כתכניות הנוגעות לשיפוץ בתי מגורים, 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 ששיתפה את הדיירים בעבודת השיפוץ עצמה ויש שאף באחריות לביצועה באמצעות קבלן. ובמסגרתה בוצעו כשליש מכלל השיפוצים החיצוניים שנמנו בעשר השכונות. רק בהחלטות על הביצוע בדירתם פנימה, יש שהדיירים שותפו שיתוף מלא, ובמקרים רבים של הרחבת דירות היו הדיירים הבעלים המחליטים והאחראים הבלעדיים להוצאה אל הפועל.

כל אלה מצטרפים לכדי שינוי במידת השתתפותם של התושבים בפעילות כשכונתם (צ'רצ'מן, 1985). עם ביטויי השינוי הקהילתי נמנים הגידול במספרם של ועדי שכונות ובפעולתם (לפני הפרויקט היו ועדים בארבע מן השכונות, ולקראת סיום המחקר היו ועדים פעילים בשמונה מעשר השכונות), והקמתן של כמה קבוצות אנטי-ממסדיות בשכונות (בארבע מהן). על העלייה במודעות האזרחית של התושבים מצביע גם הממצא שרבו מכתבי התלונה שהם הגישו לרשויות. נוסף על השינוי הקהילתי, חלו גם שינויים אישיים משמעותיים, לפחות בקרב הקבוצה המצומצמת של פעילים בצוות ההיגוי ובוועדותיו (10-60 איש בשכונות המחקר השונות), שלמדו, כאמור, את כללי המשחק הפוליטי. סביר להניח, ששינוי אישי בכיוון של הרגשת שליטה וקבלת יתר אחריות לסביבה, התרחש גם בקרב הקבוצה הגדולה למדי שנטלה חלק בביצוע שיפוצי הדוור.

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, קצתם מבין הצעירים. ואולם כיוון שמספר המשתתפים בקבלת החלטות (מי שניסו לנצל את ההזדמנות החדשה להגדיל את השליטה בחייהם) היה קטן למדי, ומפני שהכוח הממשי שהועבר אליהם לא היה גדול במרבית המקרים, ההערכה היא, שהמטרה הושגה במידה מצומצמת בלבד. הערכה מסויגת זאת מתבססת בין היתר על העובדה, שבניגוד למשוער, השינויים ההתנהגותיים, שנצפו באוכלוסייה הנחקרת, היו מעטים. היתה ציפייה, שהגדלת המודעות של התושבים לאפשרות לתכנן ולפעול בעצמם, תניע אותם לפעילות המבטאת קבלת אחריות לסביבתם. ואולם רק בחלקים מעטים של שכונות אחדות נמצא שינוי בולט ברמת השמירה של התושבים עצמם על תחזוקת בניינים וסביבתם¹⁰. זאת ועוד, אף בשכונה אחת משכונות המחקר לא נוצרה התארגנות רחבה של תושבים, בין אם על בסיס של התנגדות לפעולה מסוימת ובין אם עקב הרצון להוציא אל הפועל תכנית כלשהי לטובת השכונה ודייריה.

השגת המטרה הראשונה של צמצום פערים

אמנם, שם הפרויקט הוא שיקום שכונות מצוקה בישראל, אבל הפרויקט בבסיסו ובמהותו

10 איסוף הנתונים למחקר הזה הסתיים לפני שתכנית השיפוצים בשיטת "עשה זאת בעצמך" היתה בעיצומה. לדברי אנשי פרויקט השיקום, בעקבות תכנית זו חל שיפור ניכר ברמת התחזוקה לאורך זמן של בניינים וחצרות בידי התושבים. נושא זה נבדק כעת במחקרה של הכהן, שיפורסם ב-1989.

אינו אלא ניסיון נוסף של ישראל, שהיא מדינת רווחה, לטפל בבעיה החברתית של פערים בין מי שיש לו הרבה לבין מי שיש לו מעט, החופפים חלקית את הפער בין יוצאי אירופה ואמריקה ליוצאי אסיה ואפריקה. משום כך, רבה משמעותו החברתית והפוליטית של פרויקט השיקום.

פערים חברתיים נמדדים כמשאבים כספיים, כמשאבי כוח, בפערים בסגנון חיים ובמשאבים של יוקרה חברתית. נתייחס להלן לכל אחד מאלה.

משאבים כספיים ושווי כסף הם הקריטריון הרווח מכולם למדידת פערים. חוץ ממקרים ספורים, פרויקט השיקום כמעט שלא השפיע על הכנסת משקי בית בשכונות מעבודה, כיוון שהפעיל תכניות תעסוקה מעטות מאד. לא היתה לו השפעה כלל על גובה תשלומי ההעברה, שהם מרכיב חשוב בהכנסת משפחות בשכונות. סביר להניח, שהוא גרם להגדלת ההוצאות של משקי בית רבים, ודאי של אלו שנטלו באמצעותו הלוואות לשיפור הדיור, אבל גם של אלו שבהשפעתו החלו לצרוך יתר שירותים חברתיים. גם בעד קבלת שירותים שסובסדו בשיעור גבוה מאד, היה על התושבים לשלם, ולו תשלום סמלי. אולם היות שסך כל הנכסים שברשות המשפחה אינם כוללים כסף בלבד, אלא גם קבלת שירותים, הרי שסך הנכסים שברשות משפחות רבות בשכונות עלה בזכות הפרויקט.

כאמור, שיעור הנהנים מתוספות שירותים של פרויקט השיקום היה גבוה (ראה להלן בלוח 2). כחישוב גס, קיבל כל משק בית תוספות כאלה, שערכן כ-700 דולר בשנה, בחמש השנים הראשונות של הפרויקט. לתוספות הללו עשויה היתה להיות חשיבות מיוחדת למשפחות עניות, בתקופה (1977-1982) שאופיינה בגידול אי השוויון בהכנסות בחברה הישראלית (אחדות וכרמי, 1985).

להלן בלוח 2 נתונים בדבר שיעורי התקציבים ושיעורי התושבים — ילדים, כוגרים וקשישים — בעשר השכונות, שהפרויקט סיפק להם שירותים, בשנות הכספים 1981-1982, שבהן הגיעו תקציבי הפרויקט לשיא.

אין לנו נתונים מפורטים על התפלגות ההנאות בין קבוצות סוציו-כלכליות בתוך השכונות, אבל יש עדויות נסיבתיות שנהנו מן השירותים האמורים הן הקבוצות "החזקות" והן "החלשות". משיפורים בשירותי החינוך הפורמאלי בביה"ס היסודי, שהוקצה להם סכום גדול בתקציב, נהנו 90% מילדי השכונות, מכל הקבוצות. מרבית השיפורים החיצוניים נעשו בכתיים של משפחות שגרו בשכירות, שהן בדרך-כלל "החלשים" יותר, ואילו הלוואות להרחבת דיור ניתנו בייחוד (אך לא באופן בלעדי) למשקי בית בעלי משאבים גדולים, יחסית. נראה, שגם התוספות לשירותי הזמן הפנוי נוצלו בידי האחרונים יותר מאשר בידי הראשונים, אם כי היו תכניות מיוחדות ל"חלשים", למשל לקשישים. מן ההשפעות החיצוניות של השיפורים נהנו כל התושבים.

שירותי הדיור, התשתית הפיזית, ושירותי החינוך והתרבות בשכונות השיקום נעשו דומים יותר לשירותים המקובלים בשכונות של המעמד הבינוני והבינוני-הגבוה בישראל. הדבר כולט בייחוד בתחום הדיור, וכמיוחד בבתיים קטנים ונמוכים, שהרחבותיהם וציפוייהם עשאו דומים לוויולות בשכונות יוקרתיות. הטיח הלבן, שהותז על בניינים רבים, תרם גם

לוח 2: שיעורי התקציבים ושיעורי התושבים שנהנו מפרויקט השיקום בעשר השכונות בשנות הכספים 1981-1982 (באהוזים)

שיעור	שיעור	סוג השירות	שיעור	שיעור	סוג השירות
נהנים	מן		נהנים	מן	
בקבוצת	התקציב		מכלל	התקציב	
הגיל			משקי		
הנדונה			הבית		
			כשכונות		
	27.0	שירותי חינוך		27.0	דיור
25.0		— תינוקות			— שיפוצים פנימיים
75.0		— ילדי גן	21.0		והרחבות
90.0		— גילאי כ"ס יסודי	34.0		— שיפוצים חיצוניים
33.0		— גילאי כ"ס תיכון	9.0		— רכישת דירות
20.0	20.0	שירותי תרבות וקהילה			
35.0	3.5	שירותים לקשישים		11.0	תשתית פיזית
נמוך	3.0	שירותי סעד			
נמוך	2.5	שירותי בריאות			
נמוך מאד	0.5	שירותי תעסוקה		6.0	מינהל ותכנון

הוא לדמיון הזה. יש המגנים את התזת הטיח הזה, בטענה שזהו טיפול קוסמטי בלבד, וחסר חשיבות. לדעתנו, 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, שאיבדה רבים מסמלי הסטטוס המסורתיים.¹¹

עוד השפיע הפרויקט על הפערים בהתפלגות משאבי הכוח, אם כי במידה מועטה. בקרב מספר מצומצם של תושבים בשכונה התרכו במידה ניכרת משאבי הכוח, עקב פעילותם בגופים מקבלי ההחלטות של פרויקט השיקום, כייחוד בצוות ההיגוי השכונתי וכוועדות המשנה שלו. ממצאי המחקר מצביעים, שגברה והתרחבה הרגשת הכוח גם בקרב תושבים אחרים: 24% מן המרואיינים אמרו שניתנה להם הזדמנות להשפיע על הפעילות השכונתית של הפרויקט.

אשל ופרס (Eshel & Peres, 1973) מצאו, שאימוץ "סגנון חיים" ישראלי משפיע ישירות על הסטטוס החברתי-הכלכלי. סגנון החיים של המעמד הבינוני-הגבוה, הסגנון שאליו שואפים בדרך-כלל שוחרי ניעות חברתית בישראל, הוא הסגנון של חברה מערבית מודרנית. המחקר שערכנו לא התמקד במרכיבים של סגנון חיים, אבל הממצאים שהועלו מצביעים, שהפרויקט השפיע בכיוון של "התמערבות" או "מודרניות" של חלק מן המשפחות שהיו

11 בניתוח רגרסיה, שבו היה המשתנה התלוי "שביעות רצון מגידול ילדים כשכונה" תרם המשתנה "הערכת יופיה של השכונה" תרומה בולטת ומובהקת להסבר השונות.

מעורבות בתכניותיו. הפעילות הקהילתית הענפה למדי שנגרמה בידי הפרויקט הבליטה את החשיבות של רכישת סטטוס בקהילה, ולא רק במשפחה. פעילות זו, בצירוף הרחבת התכניות החברתיות-התרבותיות הזמינות בשכונה, משכו אנשים לבילוי חלק גדול יותר מזמנם הפנוי מחוץ למשפחה, בתחומים שבעבר לא היו מוכרים לרוב אוכלוסיית השכונות, אבל היו מוכרים היטב לקבוצות בסטטוס חברתי-כלכלי גבוה יותר, תחומים כמו התעמלות, קרמיקה, מוסיקה ודרמה מערביים. 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 הכית וסביבתו, בעשר השכונות, נעשו דומים יותר למקובל בשכונות יוקרתיות מהן, וזאת באמצעות שיתוף רב יותר של מהנדסים ואדריכלים בשיפוצים הפיזיים שבוצעו בשכונות בעזרת פרויקט השיקום. כל אלה מצביעים, לדעתנו, על תהליך של רכישת סגנון חיים מערבי-ישראלי.

מה שהשתנה מעט מאד, אם בכלל, זו כמות משאבי היוזמה שבכעלות תושבי שכונות המחקר. אמנם, החשש שמא תודבק בשכונה ובתושביה תווית חברתית שלילית (סטיגמה) עקב הכרזתה כשכונת מצוקה שבטיפול, לא התגשם¹², אבל לא התגשמה גם התקווה לשינוי לטובה, שינוי של ממש, ביוקרה החברתית של השכונה ושל תושביה. המשאבים החומריים שהוסיף הפרויקט הגיעו אל רבים מדיירי השכונות; גם פיזורם של משאבי הכוח שהוסיף הפרויקט לא היה מבוטל — רבים התקדמו, ובתוך כך הצטמצם רושמה של ההתקדמות האישית והצטמצמו תגמולי היוקרה המוענקים לאנשים המתקדמים. הממצא, שפרויקט שכוון אל כלל אוכלוסייתו של אזור גרם לניעות קבוצתית יותר מאשר לניעות אישית, אין בו כדי להפתיע. אין לתמוה גם על אכזבתם של תושבים, שהשתפר מצבם החומרי ויש שאף הכוחני, אבל הם לא זכו בתגמולי היוקרה שקיוו להם. אפשר שתגמולים אלה נמנעו מהם, דווקא משום שנענו לכוונת הפרויקט והוסיפו לגור בשכונתם.

מטרה שנייה: ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד

עצם הכותרת "שיקום שכונות" מחייבת, לכאורה, מהפך בתדמית השכונות והפיכתן למקומות שרוב האנשים חושבים שטוב לגור בהם ולגדל בהם ילדים. אולם מכיוון שתדמית השכונה קשורה קשר הדוק בסטטוס החברתי-כלכלי של תושביה, גרימת מהפך כזה מחייבת פינוי והחלפה של אוכלוסיית השכונות. בפרויקטים של שיקום שכונות בעולם ובישראל (ימין משה, למשל) נערכו פעולות כאלה, אך הפרויקט הנוכחי פסל כיוון פעולה זה. בהתאם לכך, מטרתו היתה חייבת להיות צנועה יותר: מניעת הידרדרות השכונות והשגת יציבות בנקודה סבירה. נקודה סבירה היא זו שבה יש פער מתון בין השכונה

12 רק בחלק משכונה אחת, מבין עשר השכונות, שהתגורר בה שיעור גבוה במיוחד של בני המעמד הבינוני, נמצא, שתושבים התלוננו שעצם קיומו של הפרויקט בשכונה גרם שינוי לרעה בתדמיתה בעיני תושבים אחרים בעיר. התדמית של כל השכונות האחרות היתה כה ירודה ממילא, שכניסת הפרויקט אליהן לא יכולה היתה אלא להעלות את תדמיתן.

לסביבתה, כך שהיא אטרקטיבית מספיק לשמש מקום מגורים הטרונגי, 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.

ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן הם מטרה חשובה, כמובן, לתושבי השכונה, וכיבוד לחלשים שבהם, שאין ידם משגת לעקור ממנה. היא חשובה גם לעיר ולמדינה (מה גם שהידרדרות היא מעין "מחלה מידבקת" בסביבתה). שכן השגתה מונעת בזבוז גדול של המשאבים שהושקעו בדיוור, בתשתית ובשירותים הקיימים בשכונות האלה, ומונעת את הצורך בהקמת תשתית חדשה במקום אחר עבור האוכלוסייה הנוטשת את השכונה. כל תכניות פרויקט השיקום אמורות לתרום לקידום המטרה האמורה, אבל השגתה אינה תלויה בהצלחה בתחום זה או אחר, אלא במכלול השפעותיו של הפרויקט. לפיכך, השגתה נמדדת על פי מה שאנו מכנים במחקר הזה "תמורות מצרפיות", היכולות לשמש אינדיקטורים לסטטוס העירוני של השכונה. עם "התמורות המצרפיות" נמנים אינדיקטורים אובייקטיביים: מאזן ההגירה, מחירי דירות, כניסת יזמה פרטית, בעיות של ונדליות ופשיעה; ואינדיקטורים סובייקטיביים: שביעות רצון מן השכונה, כוונה להוסיף ולגור בה ותרמית השכונה בקרב תושביה ובקרב תושבי העיר בכלל.

מאזן ההגירה הכולל של עשר השכונות יציב. מספר משקי הבית המתגוררים בהן כמעט שלא השתנה במשך שנות פעילותו של הפרויקט (היה גידול בשיעור של 1.5%). משפחות עקרו מן השכונות ואחרות עקרו אליהן; להערכתנו, יש תחלופה בשיעור של כ-4%–5% בכל שנה. מצאנו, שרוב התחלופה היא בקרב צעירים יחסית, כעלי השכלה והכנסה גבוהות יחסית למוצע בשכונה. ואולם מי שעקרו אל השכונות בתקופת הפרויקט עלו כמעט בכל המאפיינים הללו (גיל, השכלה והכנסה) הן על מי שעקרו אליהן בשלוש השנים שקדמו לפרויקט והן על מי שאמרו שבכוונתם לעזוב את השכונה בעתיד הקרוב¹³.

מחירי דירות בשכונות הוא אינדיקטור מצרפי חשוב לאבחון תהליכי הידרדרות לעומת השתפרות. הנתונים שנאספו בדבר השתנות מחירי דירות בתקופת פרויקט השיקום חלקיים ומתייחסים לשש שכונות בלבד. מן הנתונים עולה, שמחירי הדירות המוחלטים (בדולרים) בשכונות הללו עלו במידה רבה, בדומה לעליית כל מחירי הדירות בישראל, אך במחירים היחסיים נשמרה יציבות, או שהיו עליות מתונות. מחיר דירה בשכונות המחקר היה ועודנו כמחצית ממחיר דירה דומה בשכונה "טובה" באותה העיר, ובמחצית מכלל השכונות חל

13 אין אלה משפחות מקבוצה חברתית-כלכלית שונה לגמרי מאלו היושבות בשכונות, אלא משפחות הדומות במאפייניהן לחלקים "החזקים" באוכלוסייה הקיימת. ככל שכונות המחקר לא נמצאה תופעת ה"ג'נטריפיקציה" (gentrification), קרי, החלפת אוכלוסייה ממעמד נמוך באוכלוסייה ממעמד גבוה, הרווחת בשכונות דלות בקרבת מרכזי ערים גדולות (בעיקר בארה"ב). תופעה זו נבחנה בפירוט רב בעבודתו של בקר (1984) בשכונת מורשה שכרמת השרון, המועדת ל"ג'נטריפיקציה", ואף שם לא נמצאה.

שיפור מה ביחס הזה. בשכונות שהיתה אפשרות להשוות את מחירי הדירות בהן למחירי דירות דומות בשכונה דומה באותה העיר, שאינה שכונת שיקום, נמצא, שהיחס השתנה, ויש שהשתנה במידה רבה, לטובת שכונת המחקר.

עוד אינדיקטור מקובל הוא כניסת יזמה פרטית לשכונות, היכולה להתבטא בפתיחת עסקים חדשים ובמפעלי בנייה של קבלנים פרטיים. נמצא, שעסקים חדשים לא נפתחו בשכונות ואין לצפות לפתיחתם, משום שהצלחתם תלויה במצבם הכלכלי של תושבי המקום ובאפשרויות הקנייה שלהם. אפשרויות אלה השתנו רק מעט מאוד, ולא היה צפוי שהן ישתפרו במידה ניכרת, כיוון שמדיניות הפרויקט גרסה השארת האוכלוסייה החלשה במקומה. גם קבלנים פרטיים לא בנו בשכונות. בכמה מן השכונות אין עוד קרקעות לבנייה למגורים, והאחרות כנראה שעוד לא התחזקו עד כדי משיכת קבלנים לבנות בהן. ואולם צופים, שיהיה ביקוש טוב ליחידות "בנה ביתך" בשכונות שעומדים להפעיל בהן תכנית כזאת.

בשכונות המחקר, כמו בשכונות ירודות ברחבי העולם, קיימות בעיות קשות של ונדליזם, עבריינות ופשע. ואולם לעומת אזורי מצוקה במקומות אחרים בעולם, אין המצב בישראל גרוע, שכן מועטים בה הפשעים החמורים (במיוחד מועטים מקרי הריגה ורצח), והתושבים אינם חוששים בלכתם ברחובות. בסקר משקי-הבית השיבו 80% מן המרואיינים, שהם מרגישים ביטחון באזור מגוריהם, 11% בלבד אמרו שאינם מרגישים ביטחון בדרך-כלל או לעתים קרובות.

תחומי הוונדליזם, העבריינות והפשע כמעט שלא טופלו ישירות במסגרת פרויקט השיקום, אף על פי שבעיות אלו העיקו על כל שכונה מן העשר. היתה ציפייה, שצירוף הפעולות הרבות של הפרויקט להקטנת הצפיפות בדירות, למילוי שעות הפנאי של ילדים ונוער, לשיפור התאורה בשכונות, ובאופן כללי לעידוד הרצון לשמור על רכוש הציבור והפרט, כל אלה יגרמו בעקיפין לירידה בשיעור הוונדליזם והעבריינות. ואכן, בתשע מעשר השכונות התגשמה הציפייה בנושא הוונדליזם; אינפורמנטים מהימנים משכונות אלה דיווחו על ירידה במקרי התנכלות לרכוש ציבורי והשחתתו, ותלו את הירידה, ולו חלקית, בפעולותיו של הפרויקט. לעומת זאת, נמצאו שינויים מועטים לטובה בעבריינות חמורה יותר, הן של נוער והן של מבוגרים; רק בארבע מעשר השכונות נמצאה ירידה בפשיעה, ורק בשלוש מהן היא יוחסה חלקית לפעילותו של הפרויקט. בשלוש האלה נמצא, שהשפעת הפרויקט על הירידה בפשיעה היתה עקיפה ולא ישירה. לא הושקעו בתחום הזה משאבים ניכרים של הפרויקט, אבל בגלל עצם קיומו, גם המשטרה הפנתה את תשומת לבה לשכונה והגבירה את פעילות אכיפת החוק בה. בשל התגברות הפעילות המשטרתית, ובעקבותיה הרשעה ועונשי מאסר לאחדים מן הפושעים שהתגוררו באזור, היתה ירידה ניכרת בשיעור הפשיעה בשכונות הללו.

האינדיקטורים הסובייקטיביים אף הם מצביעים באותו כיוון: השפעה חיובית של הפרויקט

על מדדי השתפרות השכונה. בניתוחי רגרסיה מרוכה נמצא, שהנאה מפרויקט השיקום והערכת תרומתו לשכונה תרמו להסבר השונות בשיעורי התושבים שהביעו שביעות רצון משכונתם וכוונה להוסיף ולגור בה בעתיד הנראה לעין. התדמית של רוב השכונות בעיני תושביהן השתנתה לטובה, ולו במידת מה, עקב פעילות הפרויקט. יתר על כן, במחצית מכלל השכונות דיווחו האינפורמנטים המקומיים, שגם בקרב תושבים אחרים בעיר – מי שמעמדם החברתי-הכלכלי דומה למעמדם של תושבי שכונות המחקר – השתנתה לטובה תדמיתן של השכונות, והממצא הזה מצביע על התקרבות למטרה של הפיכתן למקומות מגורים סבירים לאותם תושבים.

הממצא שהצביע, שנותרה בעינה התדמית הירודה של השכונות הנדונות בקרב מרבית תושבי העיר, אינו פוגם בהערכתנו הכללית החיובית את הפרויקט. כאמור, מעמדן של שכונות המאכלסות מספר ניכר של בני המעמד הנמוך יהיה תמיד נמוך יחסית. כל עוד נמנעים מפניו תושבים מן השכונות, וכל עוד אין פרויקט השיקום עוסק במישרין בחלוקה מחדש של הכנסה אישית, יש להסתפק בחתירה לשינוי בולט, אבל לא יסודי, במעמדן של השכונות.

אין אנו יכולים לחזות במדויק את ההתפתחות שהיתה מתרחשת בשכונות אילולי התערבותו של פרויקט השיקום. אבל הניסיון שנצבר בעולם ובישראל מורה, ששכונות מעין העשר שחקרנו נטות להידרדר, ובהעדר התערבות של גופים ציבוריים דומה שמובטחת החמרה במצבן. לפיכך, ועל פי הממצאים שהעלו האינדיקטורים האמורים, אנו מעריכים, שהפרויקט שמר על השכונות המטופלות מפני הידרדרות, ייצב את מצבן ואף תרם לשיפור קל בתדמיתן.

הערות לסיום

לדברי גיבסון ופרטס (Gibson & Prathes, 1977; Prathes & Gibson, 1977), מרבית מחקרי ההערכה בדבר שינויים חברתיים מתוכננים הגיעו לידי מסקנה ש"דבר אינו עוזר" ושהתכניות אינן משיגות את מטרתיהן. בניגוד לכך, ממצאי מחקרנו מצביעים, שפרויקט השיקום השכונות תרם תרומה ניכרת לקידום מטרותיו. אין פירושו של דבר, שהפרויקט הגשים את כל התקוות שתלו בו, ולפיהן הוא עתיד לפתור את כל בעיותיהם של התושבים ושכונותיהם. הדוגמה המובהקת לתחום בעייתי שכמעט לא טופל במסגרת הפרויקט, היא תעסוקת התושבים. אמצעי יעיל לקידום ניעות חברתית הוא העשרת ההכשרה המקצועית וחתירה למציאת תעסוקות מכניסות יותר ויוקרתיות. כלפי חוץ, גרסו כן גם ראשי הפרויקט והבטיחו חדשות לבקרים להגביר את מאמציהם בתחום הזה. ואולם בשיחות פנימיות טענו רובם (בתקופה שנבדקה במחקר הזה), שאי אפשר לטפל טיפול יעיל בנושאי תעסוקה במסגרת שכונתית, אלא המסגרת המתאימה היא עירונית ו/או אזורית. תחום אחר, שנעשה בו מעט בלבד, הוא הטיפול באוכלוסייה החלשה ביותר: משפחות מרובות בעיות, חולים כרוניים ואחרים, וגם זאת בנימוק שהפרויקט אינו המסגרת המתאימה לטיפול בהם. יוצא

אפוא, שעל אף העשייה הרבה והתועלות הרבות שקבוצות מגוונות הפיקו מן הפרויקט, בהתאם לכוונותיו ולמטרותיו, נכרכו בו גם אכזבות לא מעטות.

סביר לשער, שהפרויקט גרם עלייה ברמת הציפיות של תושבי השכונות שטופלו. השערה זו עולה בקנה אחד עם הממצא שהעלה אדוארדס, שהיה מן הראשונים שהבחינו בתופעה ש"כאשר קבוצה חווה שיפור בתנאי החיים, עולה רמת השאיפות של אנשיה; רמה זו תעלה מהר יותר מתנאי-החיים ותגרום לאי שביעות רצון" (Edwards, 1927: 30). בעשרות השנים האחרונות הרבו סוציולוגים פוליטיים ופסיכולוגים חברתיים לעסוק בהשערת "הציפיות העולות" ולהסביר בעזרתה אי שביעות רצון גוברת על אף השתפרות התנאים, ולעתים קרובות בעקבות השתפרותם דווקא (Bendix & Lipset, 1959; Brinton, 1938; Gurr, 1970; Urry, 1975). אי שביעות רצון זו והרגשות הקיפוח היחסי, המתלוות אליה, רואים בהן בעיות של קבע של מדינת הרווחה המודרנית (Bell, 1975). אבל האמנם הן חייבות להתקיים בכל מקרה שתנאי חיה של קבוצה משתפרים, או בכל מקרה שחל שיפור בתנאי החיים של קבוצה המדורגת בשלבים התחתונים של הסולם החברתי?

יער מבחין בין שני סוגים של ציפיות עולות (Yaar-Yuchtman, 1983), הבחנה המאפשרת הסבר סביר הן למצב ששיפורים תורמים לשקט חברתי והן למצב שהם גורמים לאי שביעות רצון ולתסיסה. הוא הבחין בין ציפיות, דהיינו תפיסה סובייקטיבית של תוצאות הניתנות להשגה (subjectively attainable outcomes) (לדוגמה: השכר שאדם חושב שהמעביד ייתן לו), לבין מגיעויות, דהיינו התוצאות שמגיע לו לאדם לקבל על-פי מיטב שיפוטו (subjectively deserved outcomes) (לדוגמה: השכר שאדם חושב שהמעביד צריך לשלם לו). כאשר שיפור בתנאים גורם לעלייה בציפיות, פירושו של דבר שהאדם מאמין שבעתיד עומדים להתרחש עוד שיפורים, ולכן הוא שבע רצון. אם העלייה בתפישת המגיעויות זהה לעלייה בציפיות, לא יתפתחו הרגשות של קיפוח, גם אם השיפורים יאחרו לבוא, כי פירוש הממצא הוא שאנשים מאמינים שהמערכת נענית לצורכיהם ולמשאלותיהם ועתידה לתת להם את התגמולים הראויים. אולם כאשר רמת המגיעויות גבוהה במידה ניכרת מן הציפיות, כאשר אנשים חושבים שמגיע להם לקבל הרבה יותר משהם מקבלים או עתידים לקבל, הרגשת הצדק שלהם נפגעת והתמרמרותם עלולה להפר את השקט החברתי.

השערה סבירה היא, שהפעילות הנמרצת של פרויקט השיקום בשכונות, השיפורים שהוכנסו בסיועו בתנאי החיים של האנשים וההצהרות הרבות מפי פוליטיקאים בדרגים שונים בדבר זכותם של התושבים להשיג עוד הרבה יותר משאבים כלכליים ופוליטיים, בגלל כל אלה העלו רבים מן התושבים את תביעותיהם מן החיים. ואולם נראה, שעד למועד המחקר היה מתאם, במידה רבה למדי, בין רמת המגיעויות לבין רמת הציפיות ומשום כך כמעט שלא נמצאו בשכונות ביטויים של התמרמרות חברתית. יש לזכור, שבמועד המחקר — אמצע 1983 — עדיין היה המשק הישראלי שרוי בתעסוקה מלאה ובהרגשה של שפע, ופרויקט השיקום היה בתקופת שיא של הזרמת משאבים לשכונות. הממצאים שהועלו אין בהם כדי להצביע על מה שיימצא היום או בעתיד. בתקופה של מיתון כלכלי ובתקופה שיצומצמו המשאבים לשכונות, סביר שיגדל הפער בין הרגשת "המגיעויות" לבין הציפיות להגשמתה, ועמו יגדלו אי שביעות רצון ורגשות קיפוח יחסי. עם סיכון שכזה חייבת

להתמודד כל תכנית לשינוי חברתי, שיש עמה שיפור בתנאי החיים. לסיכום, האם פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל הצליח? אין תשובה פשוטה לשאלה זו. התשובה תלויה במידה רבה באופן סיווג של הפרויקט לאחת מן הקטגוריות העיקריות של תכניות חברתיות, המיועדות לרובדי אוכלוסייה חלשים: קטגוריה אחת כוללת תכניות המכוונות להעביר יותר משאבים לחלשים, במטרה להפחית את עוניים היחסי; כיוון שהפרויקט תרם לשיפור שירותים חיוניים בשכונות, שיפור שממנו נהנו רבים מהתושבים, אפשר לומר שמבחינת קטגוריית תכניות זו נחל הפרויקט הצלחה. הקטגוריה השנייה כוללת תכניות המכוונות לחלץ אנשים ממעגל המצוקה ולקדם את הניעות החברתית שלהם; מבחינה זו פרויקט השיקום נכשל, או נחל הצלחה מצומצמת בלבד, המתייחסת לקבוצה קטנה של יחידים ומשפחות. מכיוון שמעמדם החברתי-כלכלי של מרבית התושבים לא עלה, גם לאחר שהשתפרו תנאי חייהם, אף מעמדן של רוב השכונות — התלוי בזה של תושביהן — לא השתנה כמעט לטובה, על אף השיפורים הרבים שהוכנסו בן.

אם נבקש להדגיש את החלק המלא של הכוס נאמר, שנוכח העלייה המהירה ברמת-חייהם של רובדי האוכלוסייה המבוססים, הרי מניעת התרחבות הפער בין "אלה-שיש-להם" ל"אלה- שאין-להם" וייצוב שכונות מגוריהם של האחרונים — יכולים להיחשב להישג. ימים יגידו, אם ישתמשו התושבים וילדיהם במשאבים שנוספו להם, ואם אכן יצליח הפרויקט למנוע מערי ישראל את התהליך של הידרדרות שכונות, תהליך שפגע קשות בערים ובתושבים בכל המדינות המתועשות.

ביבליוגרפיה

- אחדות, ל', וכרמי מ' (1985). סקירה שנתי, 1983. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ולתכנון. אלתרמן ר', היל, מ' וכרמון נ' (1985). הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל: דו"ח מסכם. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- בקר, א' (1984). הגירה אל שכונות מצוקה שבלב אזורים עירוניים יוקרתיים. עבודת גמר לתואר שני, חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה וכינוי ערים. לא פורסם.
- גוטליב, א' (1984). קבוצת עבודה כגורם משקם: שיקולים תיאורטיים ומעשיים. בתוך א' גוטליב וי' גיא, קבוצת עבודה בפרויקט התחדשות השכונות: קובץ מחקרים (עמ' 1-31). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המכון למחקר חברתי במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה.
- דיוויס, ד', שפרינצק, ד' ואוסיזון, ר' (1982). מי נהנה ממשאבי החינוך? ירושלים: משרד החינוך והתרבות. הצוות המקצועי הבין-משרדי, (1981). תקנון צוות היגוי בשכונה. ירושלים: לשכת סגן ראש הממשלה. מהדורה מעודכנת הוצאה ב-1984.
- כרמון, נ' (1985 א'). תוצאות פיסיולוגיות וחברתיות של פרויקט שיקום השכונות בישראל. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- כרמון, נ' (1985 ב'). השגת מטרת הפרויקט לשיקום שכונות בישראל — הערכה מסכמת. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן. לא פורסם.
- כרמון, נ' ואוקסמן ר' (1981). שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

כרמון, נ' וגבריאלי ת' (1982). שיקום עצמי לעומת שיקום ממוסד — ניתוח משווה. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

לשכת סגן ראש הממשלה והסוכנות היהודית (מארכ 1981). אוגדן הנחיות לצוות ההיגוי המקומי לצורך הכנת תכנית שיקום שכונתית. ירושלים.

מינקוביץ, א', דיוויס, ד' ובאשי י' (1977). הערכת ההישגים החינוכיים בבית-הספר היסודי בישראל. ירושלים: האוניברסיטה העברית ומוסד ון-ליר.

צ'רצ'מן, א' (1985). שיתוף והשתתפות התושבים בפרויקט שיקום השכונות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

קראוס, ר' (1981). תפיסת מבנה המקצועות בישראל. מגמות, כ"ו, עמ' 283-294.

רזאל, ע' (1978). טיפוח ורווחה — למי? ירושלים: משרד החינוך והתרבות.

- ALTERMAN, R., CARMON, N. & HILL, M. (1984). Integrated evaluation: A synthesis of approaches to the evaluation of broad-aim social programs. *Socio-Economic Planning Science*, 19 (6), 381-389.
- BELL, D. (1975). The revolution of rising entitlements. *Fortune*, 98-103.
- BENDIX, R. & LIPSET, S.M. (1959). *Social Mobility in Industrial Society*. Berkeley: University of California Press.
- BRINTON, L. (1938). *The Anatomy of Revolution*. New York: Norton.
- BURNS, L. & TJOE, K. (1968). Housing and human resource development. *Journal of the American Institute of Planners*, 34, 396-401.
- CARMON, N. & HILL, M. (1984). Project renewal: An Israeli experiment in neighborhood. *Habitat International*, 8, 117-132.
- CARMON, N., HILL, M. et al. (1979). *Neighborhood Rehabilitation in Israel*. Haifa: Technion, Samuel Neaman Institute.
- CARMON, N. & GAVRIELI, T. (1984). Improving housing by conventional versus self-help methods: Evidence from Israel. *Urban Studies*, 24 (4), 324-332.
- CARMON, N. & OXMAN, R. (1986). Responsive public housing: An alternative for low-income families. *Environment and Behavior*, 18, 258-284.
- COLEMAN, J.S. (1973). Conflicting theories of social change. In G. Zaltman (Ed.), *Processes and Phenomena of Social Change*. New York: John Wiley & Sons.
- EDWARDS, L.P. (1927). *The Natural History of Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- ESHEL, S. & PERES, Y. (1973). *The Integration of a Minority Group: A Causal Model*. Tel-Aviv: Tel-Aviv University, Department of Sociology and Anthropology.
- GARFINKEL, I. (Ed.). (1982). *Income Tested Transfer Programs: The Case For and Against*. New York: Academic Press.
- GIBSON, F.K. & PRATHES, J.E. (1977). *Does Anything Work: Evaluating Social Programs*. Beverly Hills: Sage.
- GURR, T.R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- PRATHES, J.E. & GIBSON, F.K. (1977). The failure of social programs. *Public Administration Review*, 556-564.
- ROSSI, P.H. & FREEMAN, H.E. (1982). *Evaluation: A Systematic Approach*. Second Edition. Beverly Hills: Sage.
- URRY, J. (1975). *Reference Groups and the Theory of Revolution*. London: Routledge and Kegan Paul.
- YAAR-YUCHTMAN, E. (1983). Expectations, entitlements and subjective welfare. In S.E. Spiro & E. Yaar-Yuchtman (Eds.), *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*. New York: Academic Press.