

Project Renewal: Its Effect on Narrowing Social Gaps in Israel and on the Status of
Neighborhoods /

השפעות של הפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צימצום פערים בחברה הישראלית
הערכת

Author(s): , נעמי כרמון, אורי בן-ציון, נעמי כרמון, נעמי כרמון, נעמי כרמון
Source:

The Economic Quarterly /
הרבעון לכלכלה

No. 143, / 1990), pp. 440-463 תש"ן (פנחס) טבת תש"ן
ינואר גיליון מיוחד: הוועידה

Published by: Israeli Economic Association

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/23759317>

Accessed: 01-07-2018 08:21 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Israeli Economic Association is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to
The Economic Quarterly / הרבעון לכלכלה.

JSTOR

<http://www.jstor.org>

הערכת השפעות של הפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צימצום פערים בחברה הישראלית*

מירה ברון, אורי בן-ציון, הפקולטה להנדסת תעשייה וניהול, הטכניון,
נעמי כרמון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
ומוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה

מאמרנו מציג מחקר הערכה של תוכנית ציבורית חברתית-כלכלית. אנשי מדעי החברה החלו להשתמש בשיטותיהם כדי להעריך תוכניות ותוצאותיהן בשנות השלושים למאה הנוכחית, בעקבות הפעלת תוכניות ה"ניו דיל" של הנשיא האמריקני רוזוולט (Stephan, 1935). המיפעלים הציבוריים של פיתוח עירוני, דיוור, בריאות, חינוך והכשרה מקצועית, שפותחו בעקבות מלחמת העולם השנייה, גירו פיתוח שיטות וכלים להערכה. בשנות השישים והשבעים הפכו מחקרי ההערכה לתעשייה פורחת; פורסמו ספרי יסוד רבים (Suchman, 1967; Campbell, 1969; Weiss, 1972; Rossi and Williams, 1972; Struening and Guttentag, 1975; Wholey, 1979) ונוסדו כתבי עת מיוחדים. חלק ממשרדי הממשלה בארה"ב ובבריטניה אימצו את התקנה המחייבת להקדיש שיעור ידוע מתקציבה של תוכנית חברתית למחקר הערכה. דיסציפלינות שונות של מדעי החברה מיקדו את עניינן בהערכת תוכניות בשלבים שונים של תהליך התכנון. כלכלנים פיתחו גישות ושיטות לניתוח עלות-תועלת של תוכניות אלטרנטיביות, לפני ביצוען (ex-ante evaluation), כדי לסייע למקבלי ההחלטות לבחור בתוכנית הטובה ביותר (Prest and Turvey, 1965; Dasgupta and Pearce, 1972; Mishan, 1973) ומתכנני ערים שיכללו שיטות אלה והציבו בהן שיקולים חברתיים, בנוסף לשיקולים הכלכליים (Hill, 1968; Lichfield et al., 1975 Shefer and Voogd, 1990) אנשי מדעי המדינה וההולכים בעקבותיהם התמקדו בהערכת תוכניות תוך כדי ביצוען; הערכת התהליך (Weiss and Rein, 1970) והערכת הביצוע (Pressman and Wildavsky, 1973; Williams, 1980; Alterman, 1983) שימשו אותם כמילות מפתח. סוציולוגים ופסיכולוגים, ובעיקר אלה מביניהם שהתמחו בנושאי חינוך ובריאות, עסקו בדרך כלל בהערכת תוכניות לאחר ביצוע (ex-post evaluation), כשהשאלות העיקריות הן: באיזו מידה השיגה התוכנית את מטרותיה ו/או מה היו השפעותיה של התוכנית שבוצעה? (Campbell, 1969; Cronbach et al. 1980; Rossi and Freeman (1982, 1986). מחקרנו מתייך לקבוצה אחרונה זו של מחקרים, בבואו לבחון האם השיגה התוכנית לשיקום שכונות מצוקה אותן השפעות ששמה לעצמה כמטרה.

* המחקר בוצע במסגרת מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע ובטכנולוגיה בטכניון ונתמך על ידי מענק מן האגודה הישראלית לקרנות מחקר וחינוך, פרויקט 026-1-86. אנו מודים לחנה גביש על עבודתה כעוזרת מחקר. תודה לראובן גרונאו ולאליהו בורוכוב על הערותיהם לגירסא קודמת של המאמר, שסייעו לגיבוש הגירסא הנוכחית.

בדיקת השערות, העוסקות בהשפעה, מחייבת עיצובו של מערך מחקר המתאים לבדיקת יחסי סיבה ומסובב. בניית מערך כזה במצבים מציאותיים, בניגוד למצבי מעבדה, מהווה דילמת יסוד בכל מחקר חברתי אמפירי (נחמיאס ונחמיאס, 1986). נכון הוא, כפי שאמר הרברט בלוק (Blalock, 1970), שהוא מן הדמויות הבולטות ביותר בפיתוח שיטות מחקר במדעי החברה, ש"לאמיתו של דבר, לעולם לא נוכל להוכיח סיבתיות". אף-על-פי-כן, רבים מן המחקרים האמפיריים בונים מערכי מחקר ומשתמשים בשיטות ניתוח, שיקרבו אותם אל האפשרות להציג יחסי סיבה ומסובב בין הגורמים הנבדקים, במידה סבירה של בטחון. כפי שיפורט להלן, גם האחראים למחקר המוצג כאן הלכו בדרך זו.

הערכת פרוייקט השיקום

"התוכנית לשיקום והתחדשות השכונות" הוכרזה על ידי ממשלת ישראל והסוכנות היהודית ב-1977, אך ביצועה למעשה החל רק ב-1979. ב-1980 היא הקיפה 69 שכונות מקריית שמונה שבצפון, דרך מרבית היישובים העירוניים של ישראל, עד אילת שבדרום. פירוט דרכה ועקרונותיה מופיעים במקומות אחרים (Carmon and Hill, 1984; כרמון, 1989). כאן נציין רק, שהיא כוונה לטיפול אינטנסיבי וזמני (שנים אחדות בלבד) במכלול הבעיות הפיסיות והחברתיות של השכונות הנבחרות ושל תושביהן. היא דגלה בשיקום במקום (ללא פינוי והעברת תושבים מבתיים), בביזור סמכויות ובשיתוף התושבים בתיכנון וביצוע שיקום שכונתם. תקציב הפרוייקט (עד מרץ 1988) הגיע ל-800 מיליון דולר. עיקרו הופנה לתחומי הדיור והתשתית הפיסית, לחינוך ילדים ומבוגרים ולפיתוח פעילות חברתית-קהילתית בשכונות (כרמון, 1985). תנופת הביצוע בלטה בשנים הראשונות של הפרוייקט (עד 1983), שבהן הגיעו הוצאותיו המוצהרות לכ-130 מיליון דולר לשנה. הפרוייקט ממשיך להתבצע גם כיום, אך תקציבו הצטמצם מאוד.

מחקרים רבים תארו את פרוייקט שיקום השכונות והעריכו את דרכי ביצועו והישגיו. מיעוטם היו מחקרים כוללניים (comprehensive), המבוססים על מחקר מעמיק של כלל תחומי פעילות הפרוייקט בשכונות אחדות (Marx et al., 1984; אלתרמן, היל וכרמון, 1985). רובם התמקד בשכונה אחת (כמו מוצפי ושאבי, 1986; כורזים, 1986; הירש, 1987; באום ושפירא, 1988; תור ואחרים, 1988), או באחד מתחומי מעורבותו של הפרוייקט, כמו: שיתוף התושבים בפעילות המשקמת (לירון ושפירו, 1984; Shelach, 1984), תהליך הביזור ויישומו (Alterman, 1988), התוכניות לשיפור הדיור (Lerman et al., 1984; Ginzberg et al., 1985; שפירו ולאור, 1988), תוכניות החינוך (Adler et al., 1983), עבודה קבוצתית עם נוער מנותק (Gottlieb et al., 1985) והקשר עם יהדות התפוצות (Elazar et al., 1983).

המחקר הנוכחי שייך לקבוצת מחקרי ההערכה הכוללניים, כי ממצאיו מתייחסים לכלל השכונות שנכללו בפרוייקט. הוא מכוון לבחינת ההשפעה הכוללת של פעילות הפרוייקט, בתחומיו השונים, על מצבם היחסי של התושבים ושכונותיהם. אולם יש לזכור, שאין הוא מתייחס לכלל מטרות הפרוייקט ואין הוא בוחן את כלל ההשפעות על השכונה ותושביה, אלא הוא מתמקד ומצמצם בבחינת חלק מהן.

מחולליו של פרוייקט השיקום התכוונו להשיג שלוש מטרות:

- לשפר את תנאי החיים הפיסיים והחברתיים של התושבים בשכונות;
- לצמצם את אי השוויון (הפער) החברתי-כלכלי והפוליטי-כוחני בחברה הישראלית;
- להעלות את סטטוס השכונות הנבחרות.

מחקרנו אינו בוחן את מידת השגתה של המטרה הראשונה ואינו מתייחס לחלק הפוליטי-כוחני של המטרה השנייה. הוא הסתמך על ממצאי מחקרים קודמים, שבחנו היבטים אלה (צ'רצ'מן, 1985; Carmon and Hill, 1988). בעקבות מסקנתם, שהפרייקט הצליח במידה רבה למדי לשפר את תנאי החיים של תושבי השכונות, שיערנו שהוא הצליח גם בהשגת מטרותיו האחרות.

מטרות מחקרנו היו:

- * לתאר את השינויים שחלו בעשור הנחקר בפערים החברתיים-כלכליים בין תושבי שכונות המצוקה לבין כלל האוכלוסייה היהודית בישראל;
- * לבדוק קיומו של קשר סיבתי בין פרוייקט שיקום השכונות לבין:
 - השינויים שחלו בפערים הנ"ל;
 - השינויים שחלו בסטטוס השכונות שטופלו במסגרת פרוייקט השיקום, כפי שהוא מתבטא בכוח המשיכה שלהן.
- * לבחון את תוקף ההנחה בדבר מועילותו של טיפול שכונתי (area-targeted programs).

מהגדרת מטרות זו ניגזר, שלגבינו, יחידת המחקר המשמעותית היא השכונה (ולא כל אחד ממשקי הבית המתגוררים בה). קביעה זו הולמת את התוכנית הנדונה, שהיקצתה משאבים על בסיס "צורך שכונתי". פירושו של דבר, שכל המתגוררים בשכונות שהוגדרו כשכונות מצוקה (שכונות ניצרכות) זכו בהקצאה ניכרת של משאבים ציבוריים, ולא רק הפרטים החלשים שביניהם (יחידים ניצרכים או משפחות ניצרכות). לפנינו, איפוא, צורה מיוחדת של הקצאת שירותים חברתיים, שהיא מעין פשרה בין שירותים אוניברסאליים, הניתנים לכל הכלולים בקטגוריה מסויימת ללא התייחסות למצבם הכלכלי (כמו למשל: חינוך חינם לכל בני 16-5), לבין שירותים סלקטיביים, הניתנים רק ליחידים או משפחות שהוכיחו ניוקקות כלכלית. הקצאה מכוונת לאיזור (area-targeted program) נועדה להתגבר על החסרונות החמורים, הכרוכים הן בהקצאה אוניברסאלית (בעיקר: עלות גבוהה) והן בהקצאה סלקטיבית (החמצת החלשים ביותר, ביורוקרטיה יקרה, ערעור האמון בין הרשויות לאזרח ועוד) (Hoshino, 1969; Garfinkel, 1982). משתמשים בה בעיקר כאמצעי לפיצוי הניפגעים מהתקדמות כלכלית של איזורים אחרים (Rhoads, 1985). למרות יתרונותיה, מתנגדים לה רבים. כלכלנים טוענים שהקצאה המכוונת לאיזור אינה יעילה מבחינה כלכלית, ורפורמטורים חברתיים גורסים שהיא גורמת לפגיעה בהוגנות החברתית (Social equity), משום שהיא מעניקה סיוע ציבורי גם לחזקים בשכונות הנבחרות, בעוד שחלשים, המתגוררים בשכונות שלא נבחרו, אינם זוכים לאותו סיוע. למרות שהיו מודעים לביקורת, בחרו קברניטי פרוייקט השיקום במדיניות הקצאה המכוונת לשכונות, ולא לפרטים שבתוכן. הטיעון העיקרי שהם השמיעו בזכות הסיוע, הניתן גם לחזקים בשכונות, היה התקווה שהוא יימנע הידרדרות שכונות ושקיעה עירונית (כמו זו שתוארה על ידי Bradbury et al., 1982, הנגרמות כתוצאה מסלקציה שלילית של תושבים: חזקים עוזבים וחלשים נכנסים במקומם. קיוו גם, שהטיפול השכונתי ייצור גלישות (spill-over) חיוביות והשפעות חיוביות. במחקר שיתואר להלן תינתן תשובה חלקית גם לשאלה, האומנם תוכנית המכוונת לאיזורים ספציפיים, כמו פרוייקט שיקום השכונות, היא כלי מתאים לעצירת סלקציה שלילית של תושבים ולמניעת התנוונותם של איזורים עירוניים.

שיטת המחקר

מערך המחקר

מערך מחקר הוא התוכנית, המדריכה את החוקר בתהליך האיסוף, הניתוח והפירוש של נתוני המחקר, תצפיותיו וממצאיו (נחמיאס ונחמיאס 1986). מכיוון שבמוקד מחקרנו עמדה שאלת השפעתו של פרוייקט השיקום, בחרנו במערך המחקר הקלאסי, המתאים לבדיקת השפעה של משתנה בלתי תלוי (פרוייקט השיקום) על משתנים תלויים (פערים, כח משיכה של השכונות) (Campbell and Stanley, 1963). זהו מערך הכולל שתי קבוצות בנות השוואה: קבוצת ניסוי וקבוצת ביקורת. שתי קבוצות אלה דומות זו לזו במשתנים הרלוואנטיים למחקר, פרט לכך שקבוצת הניסוי נחשפה להשפעת המשתנה הבלתי תלוי (הנקרא גם "הגירוי הניסויי"), בעוד שקבוצת הביקורת לא נחשפה לו. כדי להעריך את השפעת הגירוי הניסויי נערכות מדידות של המשתנים התלויים פעמיים לכל אחת משתי הקבוצות: מדידה אחת לפני הפעלת הגירוי ומדידה שנייה לאחר הפעלתו. המחקר משווה את תוצאות שתי המדידות; אם השינוי בקבוצת הניסוי גדול יותר מאשר בקבוצת הביקורת במידה משמעותית, מסיקים שהמשתנה הבלתי תלוי נמצא ביחס סיבתי למשתנה התלוי (השפיע עליו).

מערך המחקר שבנינו יצר בסיס להסקת מסקנות סיבתיות, קודם כל בשל המדידה הכפולה "לפני" ו"אחרי", ושנית הודות לבקרה על משתנים מתערבים בפוטנציה, היינו: גורמים שיכולים גם הם להשפיע על רמת המשתנה התלוי. חלק מן הגורמים האלה הם התפתחויות ואירועים שהתרחשו במדינה בתקופה הנחקרת, כמו מלחמה, שינויים בשוק התעסוקה, אינפלציה ועוד. הבקרה על אלה היא פועל יוצא מכך ששתי הקבוצות - הניסוי והביקורת - נמדדו באותם שני זמנים של "לפני" ו"אחרי", ומה שהתרחש בארץ בתקופה שבין שני הזמנים סביר להניח שהשפיע במידה דומה על שתיהן. חלק אחר מן הגורמים המשפיעים בפוטנציה קשור להבדלים בין שתי הקבוצות, למשל: אם אחת כוללת הרבה יותר אנשים משכילים, ייתכן שההרכב ההשכלתי שלה, ולא פעילות הפרוייקט, יהווה גורם עיקרי בהעלאת כוח המשיכה שלה. הבקרה על גורמים אלה נעשתה באמצעות התאמה (matching) מדוקדקת של קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, מבחינת התפלגות השכיחויות של המשתנים הרלבנטיים העיקריים: הסטטוס החברתי-כלכלי של התושבים, גודל העיר ומקומה בארץ (ר' להלן).

הן קבוצת הניסוי והן קבוצת הביקורת כוללות בעיקר אוכלוסייה יהודית. הערבים מהווים כ-18% מאוכלוסיית ישראל, אך במועדים הרלוואנטיים למחקרנו הם היוו פחות מ-2% מאוכלוסיית פרוייקט השיקום השכונות. זאת, למרות שחלק ניכר מאד משכונות המגורים שלהם וממערכות השירותים החברתיים שלהם ראויים לטיפול ולשיקום. הנימוק היה, שאי אפשר לכלול שכונות ערביות במיפעל, הנתמך על ידי הסוכנות היהודית. בעייה זו נפתרה, והחל מ-1987 נכללו במיסגרת הפרוייקט שכונות ויישובים בעלי אוכלוסייה ערבית רבה למדי (ביניהם: ענמי ביפו, הערים לוד ורמלה במרכז הארץ).

קבוצת הניסוי (שכונות הפרוייקט)

קבוצת הניסוי מקיפה את כל השכונות בערים המטרופוליטאניות והבינוניות - 52 במספר - שנכללו בהדרגה בשנים 1976-1981 בפרוייקט שיקום השכונות.^{1,2} ארבע עשרה שכונות שצורפו לפרוייקט

¹ רשימת השכונות מבוססת על מיסמך "שכונות השיקום לפי איזורים סטטיסטיים וקלפיות", שהוכן על ידי צוות מדיניות חברתית בלישכת סגן ראש הממשלה ירושלים (19.5.1980) ונספח תיקונים ועידכונים (8.2.1981).

² באותן שנים נכללו בפרוייקט גם 17 עיירות קטנות, רובן עיירות פיתוח. קטע ממחקרנו התייחס אליהן, אך קטע זה אינו מדווח במאמר המוגש בואת.

ב-1982 אינן כלולות במחקרנו, כיוון שבעת איסוף הנתונים ב-1983 היו פעולות השיקום אך בתחילתן, ולא צפויה היתה השפעת הפרוייקט במועד זה.

כאמור, בקבוצת הניסוי כללנו את כל שכונות הפרוייקט, אך נתונינו מתייחסים לא לשכונות אלא לאיזורים סטטיסטיים, על-פי הגדרת הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה.³ חמישים ושתיים השכונות הנ"ל היו ב-1983 מאה ותשעה איזורים סטטיסטיים, בהם התגוררו 330,330 תושבים ב-98,270 משקי בית.⁴

קבוצת הביקורת

באופן אידיאלי, צריך היה לבחור את השכונות בקבוצת הביקורת על פי נתונים מ-1978, מועד תחילת הפרוייקט ברוב השכונות, אולם למועד זה אין למצוא נתונים בני השוואה. לכן נבחרה קבוצת הביקורת בעזרת נתונים ממפקד האוכלוסין והדיר 1972.

בבחירת קבוצת הביקורת חיפשנו איזורים סטטיסטיים בעלי סטטוס חברתי-כלכלי נמוך, שאינם בתהליך השיקום, ביישובים שמרבית אוכלוסייתם יהודית. הכלל המנחה בהרכבת הקבוצה היה יצירת התפלגות חברתית-כלכלית בקבוצת הביקורת, שתהיה דומה להתפלגות באיזורים הסטטיסטיים שבקבוצת הניסוי. נוסף על כך חיפשנו התפלגות שתהיה דומה גם במיקום היישוב בארץ ובגודל הערים, כך שכל מיקום וכל גודל יישוב יקבלו ייצוג מתאים בקבוצת הביקורת.

לאיפיון המצב החברתי-כלכלי של כל האיזורים הסטטיסטיים בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת, בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום, נבחר מדרד אגוזי, המבוסס על נתוני מפקד האוכלוסין והדיר 1972 (אגוזי 1978). המדרד הועדף על פני מדדים זמינים אחרים, המתבססים על אותם נתונים (ברמן, 1979; כהן, 1977; חובב, 1978).

מדרד אגוזי מבוסס על חמישה מרכיבים:

- הכנסת שכירים - הכנסה ממוצעת לנפש במשק בית שבראשו שכיר;
- השכלה - אחוז בני 45 ומעלה שאינם יודעים קרוא וכתוב;
- מוצא - אחוז תושבים ממוצא אסיה או אפריקה;
- צפיפות דיר - אחוז משקי בית בצפיפות 2.5 נפשות לחדר או יותר;
- גודל משפחה - אחוז משקי בית בהם 6 נפשות או יותר.

מדרד אגוזי משייך כל איזור סטטיסטי לאחד מעשרה עשירונים, עבור כל אחד מחמשת מרכיבי המדרד הנ"ל. ממוצע העשירונים של כל איזור סטטיסטי מהווה את הציון החברתי-כלכלי של האיזור: ציון אגוזי. במדרד זה טווח הציונים מוגדר מ-1 (מצוקה חברתית-כלכלית) ועד 10 (רווחה חברתית-כלכלית).

בתוך יישובים יהודיים בגודל מתאים מצאנו 67 איזורים סטטיסטיים, שקיבלו ציון אגוזי נמוך מ-3.0 ולא נכללו בפרוייקט השיקום. כללנו את כולם בקבוצת הביקורת. לפיכך, כל האיזורים הסטטיסטיים העירוניים בישראל, שבהם היתה מצוקה חברתית-כלכלית רבה ב-1972 (ומשום כך קבלו ציון אגוזי נמוך מ-3.0) נכללו במחקרנו, חלקם בקבוצת הניסוי וחלקם בקבוצת הביקורת.

מתוך האיזורים הסטטיסטיים שציונם בטווח 3.0-4.9 נידגמו 29 איזורים עבור קבוצת הביקורת, בהתאם לקריטריונים הבאים:

³ ר' להלן (בסעיף "נתונים לקבוצת הניסוי") דיון בדבר ההתאמה בין איזורים סטטיסטיים לשכונות.

⁴ בנספח ב' של דו"ח המחקר (ברון, בן-ציון, כרמון וגביש, 1988) מצוייה רשימה מפורטת של שכונות הפרוייקט, מספר התושבים ומשקי הבית בהן ב-1972 וב-1983.

* בכל יישוב, שבו איזורים סטטיסטיים בקבוצת הניסוי בעלי ציון אגוזי בטווח 3.0-4.9, נלקחו לקבוצת הביקורת איזורים סטטיסטיים בטווח הציונים שלעיל, כך שתיווצר התאמה חברתית-כלכלית טובה ככל האפשר. אם ניתן, נבחרו איזורי ביקורת כמספר איזורי הניסוי. ביישוב בו מספר איזורי הביקורת עלה על מספר איזורי הניסוי, בטווח ציונים זה, נדגם חלק מאיזורי הביקורת. אם ביישוב מסויים לא אותרו איזורים סטטיסטיים לא משוקמים, בטווח הציונים שלעיל, לא נלקחו איזורי ביקורת עבור אותו יישוב.

* איזורי ביקורת בעלי ציון הגבוה אך במעט מ-3 נלקחו גם ביישובים, בהם נמצאו איזורי ניסוי בעלי ציון אגוזי בטווח 1.0-2.9, ואשר לא אותרו בהם איזורי ביקורת בטווח ציונים זה. כתוצאה מכך, יש יישובים בהם קיימים איזורי ניסוי, אך לא ניתן להתאים להם איזורי ביקורת מאותו יישוב, משום שאין שם אף לא איזור ביקורת אחד בעל ציון אגוזי נמוך מ-5.0 (למשל רמת השרון או אילת). בנוסף לכך, יש יישובים בהם אין איזורי ניסוי, אך יש איזורי ביקורת שקיבלו ציון אגוזי נמוך מ-3.0 (למשל: נס ציונה, קריית גת).⁵

בתהליך זה נבחרו 122 איזורים סטטיסטיים לקבוצת הביקורת. ב-1983 התגוררו בהם 342,045 תושבים ב-96,735 משקי בית.⁶

מקורות הנתונים

נתוני המחקר הם לקטים נבחרים מתוך הנתונים, שנאספו על ידי הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה במיפקדי האוכלוסין והדירור שנערכו בשנים 1972 ו-1983. במיפקדי האוכלוסין והדירור ניפקדים כל משקי הבית בישראל. דייריהם מתבקשים להשיב על מספר מצומצם של שאלות עבור כל נפש במשק הבית, ביניהן: מין, תאריך לידה, דת, מצב משפחתי. בנוסף לכך, נבחר מידגם מייצג של 20% ממשקי הבית בישראל, אשר התבקשו למלא שאלון מורחב. נושאי השאלון המורחב, אשר הופנה לבני 15 ומעלה, כללו הגירה פנימית, ילודה, השכלה, עבודה, הכנסה, תנאי דיור וציוד ביתי. נתוני המחקר הנוכחי מבוססים על נתוני הפקידה המידגמית של אותם 20% מתושבי ישראל, היינו: כל משק בית חמישי במדינה. מסך כל הנידגמים ניכינו את דיירי המוסדות: תושבי פנימיות, בתי חולים לחולי נפש וחולים כרוניים, בתי אבות, בתי סוהר וכו'. באוכלוסיית המחקר נכללים, איפוא, רק דיירים בדירות מגורים.

נתונים לקבוצת הניסוי

קובצי רשומות אינדיבידואליות מן הפקידה המידגמית בשנים 1972 ו-1983 של תושבים באיזורים סטטיסטיים, הכלולים במחקר, הוכנו על ידי הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור משרד השיכון ונרכשו על ידינו.

קובץ הנתונים עבור 1972 ערוך לפי איזורים סטטיסטיים רשמיים, שגבולותיהם לא תמיד חפפו את גבולות השיקום. הוא מכיל נתונים מאיזורים סטטיסטיים שנכללו במלואם או רק בחלקם בפרוייקט השיקום. הקובץ מכיל, איפוא, נתונים גם מחלקי איזורים שלא שוקמו, ואין דרך לזהות את התושבים בחלק הלא משוקם. בניגוד לכך, קובץ הנתונים של קבוצת הניסוי משנת 1983 ערוך בהתאם להכללה בפועל בפרוייקט

⁵ ננספח למאמר מוצג לוח של התפלגות קבוצות הניסוי והביקורת לפי ציון אגוזי ולפי גודל העיר.

⁶ ננספח ג' של דו"ח המחקר (ברון, בן-ציון, כרמון וגביש, 1988) מצויה רשימה מפורטת של השכונות שנכללו בקבוצת הביקורת, מספר התושבים ומשקי הבית בהן ב-1972 וב-1983.

השיקום, כלומר, מתוך איזורים סטטיסטיים ששוקמו בחלקם, הוצאו הרשומות של מי שאינם גרים בתוך איזור השיקום.

כדי שנתוני 1972 יהיו בני השוואה לאלה מ-1983, נותחו עבור ההשוואות רק איזורים סטטיסטיים שנכללו בפרוייקט השיקום במלואם: 74 בנתוני 1983 ו-66 בנתוני 1972 (ההבדל במספר האיזורים נובע משינוי בגבולות האיזורים בין המיפקדים). לעומת זאת, בניתוח כח המשיכה של השכונות ודפוסי ההגירה, המתבסס כולו על נתונים ממיפקד 1983, נכללו כל 109 האיזורים הסטטיסטיים שבקבוצת הניסוי.

נתונים לקבוצת הביקורת

לקבוצת הביקורת נבחרו איזורים סטטיסטיים שהותאמו לאיזורים שנכללו בפרוייקט השיקום. אי לכך לא הוצבה כאן בפנינו שאלת ההתאמה בין גבולות שכונה לגבולות איזור סטטיסטי.

לא עמדו לרשותנו רשומות אינדיבידואליות ממיפקד 1972 עבור קבוצת הביקורת. לפיכך, השתמשנו בנתונים מיצרפיים של איזורים סטטיסטיים, שפורסמו במקורות הבאים: אגוזי (1978), ברמן (1979), ומיפקד האוכלוסין.

עבור שנת 1983 השתמשנו בקובץ הנתונים של רשומות אינדיבידואליות מן הפקידה המדגמית, שהוכן במיוחד לפי בקשתנו על ידי הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נתוני הגירה

ניתוח נתוני ההגירה התאפשר בזכות שאלה בשאלון המורחב של מיפקד האוכלוסין והדיר, 1983. שהתייחסה לכתובתו של המשיב חמש שנים לפני המיפקד כלומר ב-1978. בעזרת מידע זה זיהו בקרב אוכלוסיות המחקר שלוש קבוצות תושבים:

- **ותיקים** - תושבים שלא שינו את כתובתם בין השנים 1978-1983 ומתגוררים באותה כתובת חמש שנים או יותר, או כאלה ששינו את כתובת המגורים, אך נשארו באותו איזור סטטיסטי.⁷
- **נכנסים** - תושבים ששינו את כתובתם בין השנים 1978-1983 ובמהלך תקופה זו עברו להתגורר באחד מאיזורי המחקר וממשיכים להתגורר בו ב-1983 (אין לנו מידע באשר לתושבים שעברו להתגורר באחד מאיזורי המחקר, אך עזבו לפני 1983).
- **עוזבים** - תושבים ששינו את כתובתם בין השנים 1978-1983 ובמהלך תקופה זו עזבו את איזור מגוריהם, הנכלל במחקר, ועברו לאיזור אחר בישראל.⁸

איתור הוותיקים והנכנסים נעשה באמצעות עיבוד הנתונים של קבוצת הניסוי ושל קבוצת הביקורת. איתור העוזבים בתוך כלל אוכלוסיית ישראל בוצע, על פי הזמנתנו, על-ידי הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה. האיתור התאפשר רק באותם מקרים בהם נמסר מידע מלא על הכתובת הקודמת (שם היישוב ומספר איזור סטטיסטי). מידע שכלל רק שם יישוב ללא ציון איזור סטטיסטי - הושמט. משום כך, ומפני שאי אפשר היה לאתר את מי שעברו לחו"ל, וודאי שמספר העוזבים שקיבלנו קטן יותר מזה שהיה במציאות. אך סביר להניח, שגודל הטעות דומה באיזורים השונים.

⁷ הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה (פירסומי מיפקד האוכלוסין והדיר 1983, פירסום מס. 16) מתייחסת לתושבים שגרו ב-1978 באותה כתובת בה גרו בעת מיפקד 1983, "כלא-מהגרים"; הגדרת ה"וותיקים" במחקר זה שונה ורחבה יותר.

⁸ תושב יכול להיות נכנס ועוזב מבחינתנו, אם עזב איזור סטטיסטי הכלול במחקר ונכנס לאיזור אחר, הכלול אף הוא במחקר.

נתונים לכלל האוכלוסייה היהודית בישראל

מידע שפורסם על כלל האוכלוסייה היהודית בישראל בפרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1972, 1983.

משתנים נבחרים להערכת מצבן היחסי של השכונות

לצורך הערכה והשוואה של מצבן החברתי-כלכלי של השכונות, אנו משתמשים במספר מאפיינים של האוכלוסייה המתגוררת בהן ובמספר מדדים, הבנויים מצירוף מאפיינים אלה. בחרנו במאפיינים אשר עבורם נמצאו נתונים הן עבור 1972 והן עבור 1983.

נבחרו 11 משתנים, המחולקים ל-3 קטגוריות: משתנים דמוגרפיים: שיעור משקי בית בהם 6 נפשות ויותר; שיעור תושבים בני 65 ויותר; שיעור תושבים שמוצאם אסיה או אפריקה (על פי יבשת לידה לילידי חו"ל ויבשת לידת האב לילידי ישראל); משתנים חברתיים-כלכליים שיעור בעלי 0 שנות לימוד (מקרב בני 15 ומעלה); שיעור בעלי 13 שנות לימוד ומעלה (מקרב בני 15 ומעלה); שיעור בעלי מישלח יד אקדמי, טכני או מינהלי (מקרב המועסקים בכוח העבודה האזרחי); הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו לנפש (במשק בית שראשו שכיר), בשקלים חדשים במחירי יוני 1988;⁹ משתנים של תנאי דיוור: שיעור משקי הבית המתגוררים בדירות בנות 2 חדרים או פחות; שיעור משקי הבית המתגוררים בצפיפות של 2.5 נפשות לחדר או יותר; שיעור משקי הבית שבבעלותם דירה.

במאמר זה יוצג רק חלק מן הממצאים המפורטים, הנוגעים למשתנים הנזכרים. רוב הדיון יתמקד במדד הרווחה המיצרפי (אגרגטיבי), שניבנה על בסיס חלק ממשנתנים אלה.

מדד רווחה מיצרפי

יתרונן של מדד מצרפי בריכוז המידע, המתקבל ממשנתנים שונים, לנתון מספרי יחיד. שימוש במדד מצרפי מוצע בעבודותיהם של אגוזי (1978), חובב (1978), ברמן (1979) ובן-טוביה (1987). המדד המיצרפי שניבנה לצורך מחקר זה מורכב ממשנתני מצב חברתי-כלכלי, אשר סביר שיחול בהם שינוי עבור אוכלוסייה נתונה בתקופה של עשר שנים: השכלה, הכנסה וצפיפות דיוור. עבור כל אחד מן השלושה, חושב "מדד השוויון", שהוא היחס בין המשתנה באוכלוסיית המחקר לבין המקביל לו באוכלוסייה היהודית. המדד המיצרפי הוא ממוצע של שלושת מדדי השוויון, כמוצג בנוסחה הבאה:

$$W_i^t = \left[\begin{array}{ccc} \% \text{ משקי בית בצפיפות} & \% \text{ הכנסה חודשית} & \% \text{ בעלי +13} \\ \text{פחותה מ-2.5 נפש לחדר} & \text{ממוצעת לנפש} & \text{שנות לימוד} \\ \% \text{ משקי בית בצפיפות} & \% \text{ הכנסה חודשית} & \% \text{ בעלי +13} \\ \text{פחותה מ-2.5 נפש לחדר} & \text{ממוצעת לנפש} & \text{שנות לימוד} \\ \text{באוכלוסייה היהודית} & \text{באוכלוסייה היהודית} & \text{באוכלוסייה היהודית} \end{array} \right] / 3$$

⁹ הנתונים במיפקד 1972 הם בל"י, ואילו במיפקד 1983 הנתונים הינם בשקלים. לצורך השוואה, חושבו הנתונים במחירים קבועים של יוני 1988, ע"י חלוקתם במדד המחירים לצרכן (המקור: ירחון חשב, יוני 1988). ההכנסה הממוצעת ברוטו לנפש באוכלוסייה היהודית היתה לפי מיפקד 1972 - 337 ל"י, שהם במחירי יוני 1988 - 400.2 ש"ח (נתוני 1972 הוכפלו ב-1.187). ההכנסה לפי מיפקד 1983 - 14,680 שקל, שהם במחירי יוני 1988 - 554.3 ש"ח (נתוני 1983 הוכפלו ב-0.045).

- W_i^t - מדר רווחה מיצרפי בשנה t עבור קבוצת מחקר i
- t - 1983, 1972
- i - קבוצת המחקר: ניסוי, ביקורת, מהגרים (וותיקים, נכנסים, עוזבים).
- כאשר $0 < W_i^t < 1$ - קבוצת המחקר חלשה יחסית לכלל האוכלוסייה היהודית
- $W_i^t = 1$ - יש שוויון בין קבוצת המחקר לכלל האוכלוסייה היהודית
- $W_i^t > 1$ - קבוצת המחקר חזקה יחסית לכלל האוכלוסייה היהודית.

מימצאים

השינוי בפערים בעשור 1983-1972

הצירוף של שכונות הניסוי והביקורת במחקרנו כולל את כל (או קרוב מאד לכל) השכונות היהודיות הירודות במדינת ישראל. ב-1972 בלט פער ניכר במאפיינים החברתיים-כלכליים בינו לבין כלל האוכלוסייה היהודית בישראל. כמפורט בלוח 1, הקיף הפער את כל סוגי המשתנים שנמדדו והתבטא, כמובן, גם בציון הרווחה המיצרפי. קבוצת שכונות הפרוייקט היתה רומה לקבוצת שכונות הביקורת ושתיהן היו שונות מכלל האוכלוסייה. הרווחה הממוצעת בשכונות הירודות היתה בשיעור של כ-64% מהרווחה הממוצעת באוכלוסייה היהודית בישראל ב-1972.

לוח 1: מאפיינים חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה בקבוצות המחקר ובאוכלוסייה היהודית, אחוזים

1983		1972				
אוכלוסייה יהודית	שכונות ביקורת	שכונות הפרוייקט	אוכלוסייה יהודית	שכונות ביקורת	שכונות הפרוייקט	מאפיינים חברתיים וכלכליים
משתנים דמוגרפיים						
10.0	15.6	14.1	14.0	24.5	25.1	משקי בית עם +6 נפשות
10.0	8.4	9.4	8.0	7.3	6.5	תושבים בגיל +65
44.0	60.2	67.5	47.0	72.1	74.3	תושבים ממוצא אסיה/אפריקה
משתנים חברתיים-כלכליים						
6.0	12.0	14.3	8.0	17.4	18.8	בני +15 עם 0 שנות לימוד
23.0	12.4	8.9	18.0	6.8	5.5	בני +15 עם +13 שנות לימוד
27.0	18.6	13.1	25.0	10.6	10.1	מישלחיד אקדמי, טכני, מינהלי
הכנסה חודשית ממוצעת לנפש						
664.3	488.8	472.4	400.2	294.2	283.6	בש"ח, מחירי 1988
משתני דיור						
16.0	26.8	30.6	42.0	51.4	50.5	משקי בית בדירות קטנות*
3.0	5.4	5.2	11.0	25.4	24.3	משקי בית בצפיפות גבוהה**
72.0	58.6	54.0	64.0	***	42.0	משקי בית שבבעלותם דירה
1.000	.750	.692	1.000	.650	0.622	ציון הרווחה המיצרפי ****

* שני חדרים ופחות
 ** 2.5 נפשות לחדר.
 *** אין נתון עבור קבוצת הביקורת ב-1972. **** ממוצע משוקלל על פי גודל האוכלוסייה של כל משתנה בכל שכונה.

בשנים שחלפו בין שני מיפקדי האוכלוסייה בין 1972 ל-1983 השתפר במידה ניכרת מצבן של כלל השכונות הירודות בישראל. השיפור הקיף את כל התחומים: השכלה, תעסוקה, תנאי דיור והכנסה. לדוגמא: ההכנסה החדרית הממוצעת לנפש בכלל השכונות עלתה ב-66% (במחירי 1988); ועוד: ב-1983 היה שיעור המתגוררים בצפיפות גבוהה בכלל השכונות רק כ-20% משיעורם ב-1972. אולם שיפורים אבסולוטיים ניכרים אלה צימצמו רק במעט את הפערים בין השכונות החלשות לבין האחרות, כי באותה תקופה עלתה רמת החיים של כלל האוכלוסייה. נכון ל-1983 עמדה רמת הרווחה הממוצעת של כלל השכונות הירודות בישראל על כ-72% מהרווחה הממוצעת בכלל האוכלוסייה היהודית בישראל.

ללא קשר לפרוייקט שיקום השכונות (ולאבחנה בין קבוצות הניסוי והביקורת), יש לנו כאן מימצא מעניין: רמת החיים עלתה במהירות בקרב כלל האוכלוסייה, ובה בעת, חלה עלייה מהירה יותר בקרב השכונות החלשות, השוכנות בשכונות החלשות, שגרמה לצימצום איטי של הפער בינן לבין השכונות החזקות יותר. מימצא זה שונה שינוי קוטבי לעומת מה שנמצא במדינות אחרות, כפי שמדווח ג'ורג' פיטרסון בתגובתו למאמרנו, המופיעה בכרך זה של הרבעון לכלכלה.

השפעת הפרוייקט על השינוי בפערים

מצאנו שפערים הצטמצמו, אך האם נוכל לזקוף את הצימצום לזכותו של פרוייקט השיקום? הדרך הישירה ביותר לבדוק שאלה זו היא באמצעות בחינת נתוני "לפני" (1972) ו"אחרי" (1983) בקבוצת הניסוי (שכונות הפרוייקט) לעומת קבוצת הביקורת. אילו מצאנו שמאפייניהן של שכונות הפרוייקט ב-1983 היו משופרים במידה משמעותית יותר מאלה של שכונות הביקורת (בעוד שב-1972 מצבן היה דומה ובמשך התקופה הנחקרת כולן היו חשופות לאותן השפעות חיצוניות), אפשר היה להסיק במידה סבירה של ביטחון שהפרוייקט תרם לשיפור. אולם לא כך עולה ממחקרנו. במרבית המשתנים שנבדקו, מצבן האבסולוטי והיחסי של שכונות הביקורת ב-1983 היה טוב יותר במידת-מה מזה של שכונות הפרוייקט. כך במשתנים הנפרדים וכך במשתנה המיצרפי: ציון הרווחה בשכונות הפרוייקט השתפר ב-11.3% בעוד שבשכונות הביקורת הגיע השיפור ל-15.4% (ראה לוח מס. 1). השערת המחקר, שלפיה הפרוייקט הקטין פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיית שכונותיו לבין יתר האוכלוסייה, לא אוששה.

לוח 2. השתנות מדד הרווחה בקבוצת הניסוי לעומת קבוצת הביקורת לפי סטטוס השכונות ב-1972

סטטוס השכונה ב-1972	מדד רווחה - 1972		מדד רווחה - 1983		שינוי 1983-1972	
	פרוייקט	ביקורת	פרוייקט	ביקורת	פרוייקט	ביקורת
נמוך מאד-מאד (ציון אגוזי 1-2)	.495	.516	.625	.643	+ 26%	+ 25%
נמוך מאד (ציון אגוזי 2-3)	.646	.621	.704	.731	+ 9%	+ 18%
נמוך (ציון אגוזי 3-4)	.644	.694	.717	.810	+ 11%	+ 17%
בינוני-נמוך (ציון אגוזי 4-5)	.827	.974	.756	.849	- 9%	- 13%

המשכנו וברקנו אם הממצא תקף לגבי שכונות שמצבן התחילי היה שונה. הבחנו בין אלה שמצבן ב-1972 היה ירוד ביותר, על פי המדרד המיצרפי החברתי-כלכלי של אגוזי (ר' לעיל) לבין כאלה שמצבן מבחינה זו היה טוב יותר. כמוצג בלוח מס. 2, שוב מצאנו, שתהליכים דומים התרחשו בשכונות הפרוייקט ובשכונות הביקורת. בשתי הקבוצות, השיפור המשמעותי ביותר התרחש בקבוצת השכונות שהסטטוס שלהן ב-1972 היה נמוך שבנמוכים. בשתי הקבוצות הנמוכות האחרות חל שיפור בינוני (גדול יותר בקבוצת הביקורת) בעוד שבקבוצה החזקה יחסית, זו של המעמד הבינוני-נמוך, חלה נסיגה, ואף זאת הן בקבוצת הפרוייקט והן בקבוצת הביקורת במידות דומות.

השפעת הפרוייקט על כוח המשיכה של שכונותיו

כוח המשיכה של שכונה נמדד על פי כמות (מספר משקי בית) ואיכות (מאפיינים חברתיים-כלכליים) המהגרים ממנה ואליה. כאמור לעיל, סייעה לנו השאלה במיקוד 1983 בדבר מקום מגורים לפני חמש שנים לזהות את וותיקי השכונות (הגרים בהן חמש שנים לפחות), דייריהן החדשים (גרים בהן פחות מחמש שנים) ומי שעזבו אותן בחמש השנים האחרונות ועברו להתגורר במקום אחר כלשהו בארץ.

לוח 3. מאזני הגירה, משקי בית ותיקים ומהגרים בשכונות המחקר (1978-1983)

מספר משקי בית	שכונות הפרוייקט	שכונות הביקורת
ותיקים	73,080	69,580
נכנסים	25,190	27,155
עוזבים	28,980	27,075
מאזן הגירה	- 3,790	+ 80
מאזן הגירה (אחוזים)	- 3.7	+ 0.1

כמוצג בלוח 3, מתרחשות תנועות חזקות של יציאה וכניסה הן בשכונות הפרוייקט והן בשכונות הביקורת. במשך חמש השנים הנרונות עזבו אותן כ-30% ממשקי הבית, שהיו בהן ב-1978, ונכנסו משקי בית במספר דומה למדי. תוצאת התנועות הללו היא מאזן הגירה כמעט מאוזן: בקבוצת הביקורת דמיון כמעט מושלם בין מספרי היוצאים והנכנסים, ובשכונות הפרוייקט מאזן הגירה שלילי נמוך: -3.7%. נציין, כי דיווח מיצרפי זה מכסה על השונות שבין השכונות. בקבוצת הניסוי חלה ירידה קלה במספר משקי הבית בכ-50% מהשכונות וירידה ניכרת ב-15% נוספים, אך העלייה בשכונות הנותרות כמעט איזנה זאת. בדומה לכך, בקבוצת הביקורת חלה ירידה קלה ב-40% מהשכונות וירידה ניכרת ב-20% נוספים, שהתאזנו באמצעות העלייה במספר משקי הבית ביתר השכונות שבקבוצה.

מימצאי לוח 4 מעניינים במיוחד, משום שהם סותרים ידע מקובל בדבר התנהגות תושבים בשכונות מצוקה. מקובל, שאחד הגורמים העיקריים להידרדרות שכונות, שהוא גם סימפטום מובהק של שכונות מצוקה, הינו סלקציה שלילית של תושבים: תושבים חזקים (בעלי מאפיינים חברתיים-כלכליים גבוהים יחסית) יוצאים, וחלשים נכנסים. מה שעולה מן הנתונים שלנו הוא, שחזקים אכן עוזבים את השכונות, אך הנכנסים אליהן חזקים כמעט כמותם, ובכל מקרה, חזקים הרבה יותר מן התושבים הוותיקים בשכונות. לדוגמא: לעומת 7%-9% של בעלי +13 שנות לימוד בקרב הוותיקים, מצאנו 18%-21% של בעלי השכלה על-תיכונית כזו בקרב המהגרים, הן נכנסים והן יוצאים, הן משכונות הניסוי והן משכונות הביקורת. נראה, שהשכונות שנברקו משמשות תחנת מעבר לצעירים רבים, בעלי משאבים של השכלה ותעסוקה ברמה סבירה.

לוח 4. מאפיינים חברתיים-כלכליים של וותיקי השכונות, של נכנסים אליהן ויוצאים מהן בשנים 1978-1983

משתנים חברתיים-כלכליים	ניסוי		ביקורת		
	ותיקים (1)	נכנסים (2)	עוזבים (3)	ותיקים (4)	נכנסים (5)
משתנים דמוגרפיים					
משקי בית עם +6 נפשות	15.6	8.7	10.3	18.0	9.5
תושבים בגיל +65	10.5	6.0	3.6	9.4	4.8
תושבים ממוצא אסיה/אפריקה	67.8	62.2	67.3	60.8	57.9
משתנים חברתיים-כלכליים					
בני 15+ עם 0 שנות לימוד	15.9	6.6	4.1	13.9	6.0
בני 15+ עם +13 שנות לימוד	6.9	17.9	17.7	9.4	21.4
מישלחיר אקדמי, טכני, מינהלי	9.9	20.1	22.4	15.0	25.2
הכנסה חודשית ממוצעת לנפש בש"ח, מחירי 1988	456.8	510.6	569.7	462.4	544.5
משתני דיור					
משקי בית בדירות 2 חדרים ופחות	30.1	31.3	21.3	27.3	25.4
משקי בית בצפיפות +2.5 נפשות לחדר	5.6	3.7	3.3	6.2	3.4
משקי בית שבבעלותם דירה	56.5	50.1	56.7	60.7	53.5
מדד הרווחה המיצרפי *	.654	.847	.875	.691	.916

* ממוצע משוקלל על פי גודל האוכלוסייה של כל משתנה בכל שכונה.

ציוני מדד הרווחה המיצרפי הולמים את האמור לעיל: הציונים של שני סוגי המהגרים - היוצאים והנכנסים - בשני סוגי השכונות, גבוהים הרבה יותר מציוני הוותיקים, בשני סוגי השכונות. על השפעת פרוייקט השיקום עלינו ללמוד מתוך השוואה בין שכונות הפרוייקט לשכונות הביקורת. שוב אנו מוצאים, שבשתי הקבוצות התרחש תהליך דומה מאוד. מסקנתנו היא, איפוא, שאין תמיכה בהשערת המחקר בדבר השפעתו החיובית של הפרוייקט על כוח המשיכה של שכונותיו.

בחנו את השפעת הפרוייקט גם בשיטה אחרת, באמצעות מיבחני רגרסיה. השערותנו היתה, שהשתתפות של שכונה בפרוייקט תשפיע משמעותית לטובה על משיכה אליה של בעלי סטטוס חברתי-כלכלי גבוה. המשתנה התלוי של ניתוח הרגרסיה היה איפוא ציון הרווחה המיצרפי של הנכנסים לשכונות. בין המשתנים הבלתי תלויים שנכנסו לניתוח היו: הכללה בפרוייקט השיקום (1 - נכלל, היינו: שכונות השיקום, 0 - לא נכלל, היינו: שכונות הביקורת), מרחק השכונה ממרכז מטרופוליטאני (כל השכונות שבשלוש הערים הגדולות קבלו ציון 0 במשתנה זה), מרחק השכונה ממרכז העיר, מאפיינים חברתיים-כלכליים של וותיקי השכונה - מוצא, השכלה, והכנסה, ומאפיינים של הדיור בשכונה - אחוז דירות בבעלות פרטית, אחוז דירות קטנות (עד 2 חדרים), אחוז דירות שניבנו בשנים 80-1975 ואחוז דירות שנבנו בשנים 83-1981.

נבחנו הרצות רגרסייה רבות, שרק אחת מהן מדווחת כאן, אך לא נמצאה השפעה מובהקת של המשתנה שיקום/לא-שיקום על ציוני הרווחה. יש בכך אישוש נוסף למרווח לעיל. הניתוחים הראו, כי המשתנים המושכים לתוך השכונה תושבים חדשים בעלי סטטוס חברתי-כלכלי גבוה הם מאפייני האוכלוסייה הוותיקה, רמת ההשכלה וההכנסה לנפש בקרב הוותיקים, וכן שיעורי הדירות החדשות בשכונה. סביר לשאול, אם שיעור הדירות החדשות צריך להיחשב כמשתנה בלתי תלוי, או אולי הוא משתנה תלוי. כדי להשיב על

שאלה זו דרושים נתונים, שלא יוכלנו למצאם, ששייכו לשתי שאלות. האם הבנייה החדשה בשכונות היתה ציבורית או פרטית, והאם פיזור הקרקעות לבנייה חדשה היה דומה בשתי הקבוצות של השכונות.

לוח 5. תוצאות מיבחן רגרסיה בשלבים: ציון רווחה של נכנסים לשכונה כתלוי במאפייני השכונה ומאפייני תושבים ותיקים

ערכי t	ערכי b	
-0.184	-0.005	הכללה בפרוייקט השיקום
3.113	0.013	% ותיקים בעלי +13 שנות לימוד*
-3.242	-0.008	% ותיקים בעלי 0-8 שנות לימוד*
1.330	0.003	% ותיקים ממוצא ישראל (גם אביהם נולד בישראל)
2.297	0.000	הכנסה ממוצעת לנפש - וותיקים
0.212	0.000	% משקי בית שבבעלותם דירה
1.283	0.002	% דירות קטנות (עד שני חדרים)
-1.859	-0.002	% דירות חדשות למדי (נבנו 80-1975)
2.031	0.006	% דירות חדשות (נבנו 1983-1981)
-0.886	-0.001	מרחק ממרכז מטרופוליטני
0.119	0.001	מרחק ממרכז העיר
5.744	0.928	חותך

* מותר היה לכלול את שני משתני ההשכלה, כי הקורלציה הפשוטה ביניהם הגיעה רק ל-0.71.

$$R^2 = 0.40 \quad (n = 232) \quad F = 13.471 \quad P = .0001$$

ביצענו גם מבחני רגרסיה ניפרדים לשתי קבוצות המחקר. במיבחנים שבדקו את הגורמים המשפיעים על ציוני הרווחה בשכונות הניסוי (על ציוני הנכנסים, על הפער בין ציוני הנכנסים לוותיקים ועוד), כללנו בין המשתנים הבלתי תלויים נתונים על השקעות הפרוייקט בשכונות עד מרץ 1983: סה"כ השקעות למשק בית, השקעות הסוכנות היהודית, תקציבי משרד השיכון, הלוואות להרחבת דירות, השקעות במרכזים קהילתיים והשקעות בתוכניות ספציפיות, כמו תוכנית ההשכלה למבוגרים - תהילה. כללנו גם מספר כיתות ומספר תלמידים בבתי הספר לסוגיהם, גודל כיתות, הוצאות לתלמיד ועוד, אך אף אחד מכל אלה לא הופיע בין המשתנים בעלי השפעה מובהקת על ציוני הרווחה של התושבים.

בכל ניתוחי הרגרסיה בשלבים, הן עבור הקבוצות הניפרדות והן עבור שתיהן כמיכלול, תמיד הופיע אחוז בעלי השכלה על-תיכונית (+13 שנות לימוד) בין וותיקי השכונה כמשתנה הראשון, המסביר את רוב השונות. עובדה זו מגבילה מראש את האפשרויות לשינוי מתוכנן ומכוון של סטטוס השכונות. יחד עם זאת מצאנו, ששיעורים עולים של בנייה חדשה בשכונה מושכים אליה בעלי סטטוס גבוה יחסית, ומיצא זה פותח כר פעולה למתכננים ומקבלי החלטות.

דיון

מחקרנו העלה, שהמצב בשכונותיו של פרוייקט השיקום השתפר ושנכנסו אליהן מהגרים בעלי סטטוס חברתי-כלכלי גבוה למדי, אך שיפור דומה הושג בשכונות הביקורת, מבלי שהושקעו בהן מאות מיליוני דולרים. לכאורה, המסקנה המתבקשת מניתוח זה היא, שלא היה כל טעם במאמץ הלאומי המכונה שיקום שכונות המצוקה. לנוכח היכרותנו המחקרית הממושכת עם הפרוייקט, התקשינו לקבל מסקנה פשוטה זו. חיפשנו בעצמנו את נקודות התורפה בניתוח שלנו והזמנו ביקורת מצד עמיתינו. נסקור להלן נקודות אחרות, שהועלו ונבחנו בדיונים שערכנו.

שאלה ראשונה היא, האם האינדיקטורים שבחרנו מתאימים להערכת הצלחתו של פרוייקט השיקום? ברור, שאין הם משקפים את כל מרחב ההערכה הרצוי. אין בהם, למשל, התייחסות למידה בה שמר הפרוייקט על עקרונותיו, וידוע לנו ממקורות אחרים, שהיתה הצלחה בלתי מבוטלת (בהשוואה לפרוייקטים דומים במדינות אחרות) בשמירת עקרונות לאורך עשר שנים, שביניהם: היצמדות לשכונות מגורים בלבד, פילוג תקציבים לצרכים פיסיים וחברתיים, אי־פינוי אוכלוסייה, שיתוף הסוכנות והקהילות "התאומות" בתהליך, ביזור סמכויות ושיתוף התושבים בקבלת החלטות. כמעט שאין בנתונינו התייחסות ישירה למידה בה שופרו תנאי החיים ורמת השירותים בשכונות, וידוע לנו שחלקם שופרו במידה משמעותית. אולם אם נחפש מדר מצרפי מתאים להערכת השינוי הכולל, שחולל הפרוייקט בשכונותיו, נראה היה לנו בעבר ונראה לנו גם כיום, שמאזן ההגירה (כמות ואיכות) הוא האינדיקטור המתאים ביותר. כלכלנים נוטים להשתמש במדר מחירי הדירות, אולם זהו מדר עקיף לסטטוס השכונה, שאיטוף נתונים לגביו כולל בדרך־כלל אי דיוקים רבים. לעומת זאת, הפרופיל החברתי־כלכלי של התושבים הוא האינדיקטור הישיר ביותר לסטטוס השכונה, ואפשר להשיג עבורו את נתוני המיפקדים של הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, שתוקפם ומהימנותם גבוהים. יתר על כן, אנו מעוניינים במדידת פערים. במדידת פערים נאלצים, בדרך־כלל, להסתפק במדידה חד־מימדית, המרוכזת בהכנסות המשפחה; לעומת זאת, הנתונים שלנו והמדרים שבנינו בעזרתם איפשרו בחינה מרובת פנים של פער ואי־שוויון בחברה הישראלית.

טיעון שהועלה כנגד ניתוחנו את השפעות פרוייקט השיקום הוא, שמדידתנו בוצעה מוקדם מדי (1983). אומנם, הפרוייקט החל לגשש את דרכו ב-1976 והפך לפרוייקט לאומי ב-1977, אך רק ב-1979 הגיע לפעילות של ממש ברוב השכונות שניבדקו. שתי תשובות עימנו לטיעון זה, הגורמות לנו להאמין שסביר היה לצפות למצוא כבר ב-1983 השפעות מעין אלה שבדקנו. האחת - ארבע שנות פעולה אינטנסיבית אינן זמן מבוטל, מה גם שהשנים 1983-1981 היו שנות השיא בפעילות הפרוייקט ובתיקצובו, ומאז הוא נמצא בשלבי נסיגה ויציאה; לעומת תקציב בן 127 מיליון דולר ב-1982/83 הגיע התקציב ב-1984/85 ל-67.5 מיליון דולר, ומאז המשיך להיות נמוך. השנייה - ניתוחנו התמקד בתנועות הגירה; הגירה, כידוע, מושפעת בעיקר מציפיות המהגר ביחס להתרחשויות בעתיד; סביר מאוד להניח, שתנועות מהגרים אל השכונות ומהן בשנות השמונים הראשונות הושפעו כבר ממערכת ציפיות, שהביאה בחשבון את פעילות פרוייקט השיקום. הנחה זו מבוססת, בין היתר, על הממצא שלפיו רוב מכריע של תושבי השכונה ידעו ב-1983 על קיומו של הפרוייקט בשכונתם (הוועדה הבינלאומית, 1984).

ניתוחנו והמסקנות שיש להסיק ממנו תלויים בנכונות הקביעה, שקבוצת הביקורת דמתה לקבוצת הניסוי במשתנים הרלוואנטיים במועד ש"לפני" הפרוייקט. כמתואר לעיל, ההתאמה נעשתה בקפדנות רבה והתבססה בעיקרה על ציון אגוזי, ציון מצרפי לאיזורים סטטיסטיים במפקד 1972. למרות הקפדנות, הועלו ספקות ביחס למידת ההתאמה. נתייחס אליהם אחד לאחד.

ספק אחד קשור בציון הרווחה הגבוה יותר ב-1972 של קבוצת הביקורת - 0.65, לעומת קבוצת הניסוי - שכונות הפרוייקט - 0.62; האין פירושו, שמלכתחילה היו שכונות הביקורת במצב טוב יותר? ייתכן שיש משמעות לפער קטן זה של 0.03 ושהוא אכן מורה על מצב מעט טוב יותר של שכונות הביקורת, אך אם בכלל יש הבדל בין שתי הקבוצות הללו, הרי הוא קטן מאוד, בעוד שההבדל בינן לבין החברה היהודית בכללה גדול מאוד, מה שמצדיק לראותן כשייכות לאותה רמה חברתית-כלכלית. יתר על כן, ניתוחינו התייחסו יותר לשיעור השיפור מאשר לשיפור האבסולוטי, ובכך ניטרלו את ההפרש הראשוני הקטן. ספק חמור יותר מתקשר לעצם השימוש בנתוני 1972 כשנת ה"לפני", בשעה שבאופן אידיאלי מדידת ה"לפני" היתה צריכה להתבצע ב-1978. התאמתה של קבוצת הביקורת נעשתה על סמך נתוני 1972, אם כי ייתכן שב-1978 היה שוני בין שכונות הניסוי לשכונות הביקורת. השתמשנו בנתוני 1972, משום שבשנה זו

נערך המפקד הלפני-אחרון של הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומפני שכונות הפרוייקט נבחרו על בסיס מידע שנשאב בעיקרו ממפקד זה. לא היתה לנו, איפוא, אלטרנטיבה אחרת בעניין זה. אולם משימוש זה התבקשה זהירות מיוחדת בניתוח וחיפוש אחר הכדלים אפשריים בין אוכלוסיית השכונות ב-1972 לעומת 1978.

לכאורה, יכולנו ליצור אוכלוסייה סינטיטית של 1978, באמצעות הוספת ה"עוזבים" ל"וותיקים" (ר' הגדרותיהם לעיל). פעולה כזו סבירה עבור השוואת מספר נפשות ומשקי בית, אך לא עבור ניתוח מאפיינים - תנאי דיוור, תעסוקה, הכנסה וכו', שהמידע לגביהם מתייחס רק ל-1983 ולא ל-1978. ויתרנו, איפוא, על דרך זו מבחינת השוואת המאפיינים, אך ניצלנו אותה לבחינת גורל האוכלוסייה במועדים השונים. בדקנו ומצאנו הבדל בין שתי הקבוצות, כמתואר בלוח 6.

לוח 6. מספר משקי בית בשכונות במועדים שונים

שינוי		1972-78	1983	*1978	1972	
1972-83	1978-83					
+11.1%	3.7%	+15.4%	98,270	102,060	88,425	שכונות הפרוייקט
+27.4%	+0.1%	+27.3%	96,735	96,655	75,914	שכונות הביקורת
+38.1%			978,906		708,580	אוכלוסייה יהודית בישראל

* אוכלוסייה סינטיטית: וותיקים + עוזבים (ר' הגדרות לעיל).

בלוח 6 מתגלה עלייה גדולה (27%) בשנים 1972-78 באוכלוסיית שכונות הביקורת, ועלייה מתונה בלבד (15%) בשכונות הפרוייקט. ייתכן שהבדל זה רומז לכך, שמצבן של שכונות הביקורת ב-1978 היה טוב יותר מזה של שכונות השיקום, ומשום כך הן הצליחו למשוך אליהן יותר אוכלוסייה. על מנת לפקח על משתנה גידול האוכלוסייה ב-1972-78 ביצענו את הבדיקה, המתוארת בלוח 7.

לוח 7. שינוי בציוני הרווחה בהתייחס לשינויים בגודל האוכלוסייה (במספר משקי בית) בתקופה שקדמה לפרוייקט השיקום 1972-1978

שינוי	שינוי	ציוני רווחה		ציוני רווחה		% שכונות		
		1983	1972	1972	1983	בכל קבוצה	בביקורת	
1983-1972	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	
13.4%	20.6%	.703	.657	.620	.545	11	14	צימצום ניכר (-20% ופחות)
15.8%	6.1%	.652	.674	.563	.635	12	24	צימצום קל (-20% עד 0)
9.1%	9.0%	.681	.712	.624	.653	18	27	גידול קל (0 - +20%)
7.8%	9.7%	.744	.690	.693	.629	27	20	גידול ניכר (20.1% - 50%)
19.9%	27.2%	.796	.682	.664	.534	32	15	גידול רב מאד (+50%)

לוח 7 מראה, כמצופה, שבהשוואה לקבוצת הניסוי היה בקבוצת הביקורת אחוז גבוה יותר של שכונות, שאליהן התווספה אוכלוסייה רבה בשנים 1972-1978. אולם אלה אינן רק השכונות שמצבן השתפר הכי הרבה בשנים הנחקרות; דווקא בקבוצה שנוספו אליה משקי בית בשיעורים גבוהים של 20%-50%, חל שיפור מועט במיוחד בציוני הרווחה. שיפור בולט בציוני הרווחה חל בשכונות בהן היה גידול רב מאד (יותר מ-50%) וכן צימצום ניכר באוכלוסייה (ירידה של 20% ויותר), הן בקבוצת הניסוי והן בקבוצת הביקורת.

נוכר, שעניינו בהבדלים האפשריים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת נובע מן המחשבה, כי ייתכן שמצבן של שכונות הביקורת ב-1978, או מאפיינים מיוחדים שלהן, יצרו יתרונות שלא היו לקבוצת הניסוי. אם היו לשכונות הביקורת יתרונות כאלה, סביר היה לטעון ששכונות הפרוייקט התקדמו הודות לפעילות הפרוייקט, בעוד ששכונות הביקורת יכלו להתקדם גם בלי הפרוייקט, משום שהיו להן יתרונות מיוחדים. ידוע לנו, שהמצב הסוציו-כלכלי של שתי הקבוצות היה דומה בתקופה שלפני הפרוייקט, אך ייתכן שלשכונות הביקורת היה יתרון מבחינת סוג השיכון. בדקנו ומצאנו שבקבוצת הפרוייקט היה רוב של שכונות עם שיכונים ציבוריים¹⁰, 75 אחוז, בעוד שבקבוצת הביקורת היה שיעורן נמוך יותר. רצינו לדעת, אם אפשר לייחס את השתפרות ציוני הרווחה בשכונות הביקורת למאפיין זה של ריבוי בנייה פרטית ו/או ישנה, ולכן בודדנו משתנה זה, כמוצג בלוח 8.

לוח 8. השתנות ציוני הרווחה בקבוצת הניסוי לעומת קבוצת הביקורת, לפי סוג השכונה (שיכון ציבורי לעומת אחר)

	% שכונות בכל קבוצה		ציוני רווחה		ציוני רווחה	
	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	1972	1983	1972	1983
שיכון ציבורי	74	50	.635	.601	.699	.713
אחר	26	50	.564	.679	.649	.754
					+10%	+19%
					+15%	+11%

לוח 8 מורה על דימיון בציוני הרווחה בין קבוצת הניסוי לביקורת ב-1972 בשיכונים הציבוריים ועל שוני ביניהן באיזורים האחרים, שמרובים בהם מיבנים ישנים מלפני תקופת המדינה ו/או בנייה פרטית. שוני זה נראה כמסביר את ציון הרווחה הממוצע הגבוה, יחסית, שהיה לשכונות הביקורת ב-1972. אך כאשר בוחנים את השיפור בציוני הרווחה 1972-1983 מגלים, כי התקדמות ניכרת חלה דווקא בשיכונים הציבוריים של קבוצת הביקורת ולא בשכונות האחרות, שנקודת הזינוק שלהן היתה משופרת. מכיוון שכך, נפסל הטעון שמיעוט שיכונים ציבוריים בקבוצת הביקורת הוא שהיווה יתרון שאיפשר תהליך השתפרות. במהלך החיפוש אחר יתרונות ייחודיים, שאיפשרו התקדמות מהירה של שכונות בקבוצת הביקורת, הקדשנו תשומת לב מיוחדת לשכונות הביקורת הירושלמיות. ביניהן נכללות עין כרם ומנחת (בצד הקטמונים, חלק מקריית יובל, ועוד), שבהן קיים בינוי פרטי ישן בעל אופי מיוחד, המושך אליו בני מעמד בינוני ומעלה, בתהליך הידוע בשם ג'נטריפיקציה (gentrification). ערכנו חישוב מיוחד עבור הערים הגדולות, המוצג בלוח 9. הנתונים בלוח זה מורים, שירושלים יוצאת דופן במצבה המשופר, בעוד שבתל-אביב ובחיפה, מצבן הכללי של השכונות – ניסוי וביקורת – ירוד. הפרדנו, איפוא, את ירושלים מכל היתר. נמצאנו למדים, ששכונות ירושלים אכן מצטיינות בסטטוס חברתי-כלכלי גבוה במיוחד, אך הדבר היה נכון לגביהן כבר בתקופה שלפני הפרוייקט ולא רק במדידה שלאחריה. הן היטו את כל הממוצעים המקובצים כלפי מעלה, אך לא שינו את מגמת השינוי. גם בחישוב שירושלים הוצאה מתוכו (השורה האחרונה בלוח), יש לקבוצת הביקורת יתרון קל ב-1972 ויתרון בולט יותר בעקבות שיפור רב יותר ב-1983. חזרנו ולמדנו, איפוא, שיתרונותיהן של שכונות הביקורת מבחינת סוג הבינוי שבהן אינם מסבירים את התקדמותן בשנים הנחקרות, שדמתה להתקדמות שכונות הפרוייקט ואף היתה רבה יותר. נראה שאת ההסבר לכך יש לחפש במקום אחר.

¹⁰ קשה לזהות שיכונים ציבוריים בנתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כי בארץ – בניגוד למרבית מדינות העולם – גם באיזורים סטטיסטיים של עניים יש בממוצע למעלה מ-50% של רוכשי דירותיהם (ראה לוח 1 כאן). לאחר בחינה מדוקדקת של הנושא, כולל היכרות אישית של עשרות שכונות, הגדרנו שיכון ציבורי כאיזור סטטיסטי שרוב דירותיו (לפחות 75%) ניבנו לאחר 1947 ויש בו למעלה מ-10% דירות בשכירות ציבורית.

לוח 9. ציוני רווחה לקבוצות הניסוי והביקורת בערים הגדולות

1983-1972 שינוי		ציון רווחה - 1983		ציון רווחה - 1972		
ביקורת	פרוייקט	ביקורת	פרוייקט	ביקורת	פרוייקט	
5%	8%	.819	.754	.782	.697	ירושלים
10%	18%	.622	.615	.564	.522	תל-אביב
-1%	2%	.583	.590	.591	.547	חיפה
19%	12%	.748	.692	.630	.617	כל היתר
15%	11%	.750	.692	.650	.622	כל השכונות
17%	12%	.721	.676	.617	.601	כל השכונות חוץ מירושלים

המקום בו מצאנו הסבר חלקי הוא בתהליך, שהתרחש בעיקרו לא לפני תקופת הפרוייקט אלא במהלכה: תוספת בנייה חדשה לשכונות. נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה לא נתנו לנו מידע על תוספות בנייה בשנות הפרוייקט ממש, אלא עלינו להסתפק בקירוב סביר: בנייה חדשה בתקופה שבין 1975 ל-1983.

לוח 10. השינוי בציוני הרווחה בהתייחס לתוספת בנייה חדשה בשכונות, 1983-1975

שינוי	ציוני רווחה	ציוני רווחה	ציוני רווחה	% שכונות			
				בכל קבוצה	פרוייקט ביקורת		
1972-1983	1983	1972	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת	פרוייקט ביקורת		
4%	7.5%	.675	.662	.649	.616	35 47	אין, או כמעט אין בנייה חדשה (0-5%) מעט בנייה חדשה (תוספת 5.1-15%) בנייה חדשה בכמות בינונית (תוספת 15.1-30%) בנייה חדשה בכמות רבה (תוספת 30% ויותר)
9.3%	8.6%	.707	.696	.647	.641	26 26	
23.7%	23.4%	.783	.748	.633	.606	21 13	
34.5%	29.3%	.831	.692	.618	.535	18 13	

ניתוח הממצאים בלוח 10 חוזר ומאשש מימצאים קודמים, אך גם מגלה עובדות חדשות. הוא חוזר ומורה שבכל החיתוכים, הן ב-1972 והן ב-1983, היה לקבוצת הביקורת יתרון קל (לרוב בגבולות 0.005 - 0.035) על פני שכונות הפרוייקט. הוא מחדש בהצגת הקשר הברור בין כמות הבנייה החדשה לציוני הרווחה ובמימצא, שבשכונות הביקורת היתה יותר - אך לא הרבה יותר - בנייה חדשה בתקופה הנדונה (39% משכונות הביקורת עם כמויות בינוניות וגדולות, לעומת 26% בשכונות הניסוי). החידוש החשוב הוא במימצא, שכאשר המשתנה של כמות הבנייה החדשה נשמר קבוע - חל שיפור שווה (באחוזים) בשכונות הפרוייקט ובשכונות הביקורת. בזאת, ככל הנראה, טמון ההסבר לשיפור המהיר יותר בביקורת מאשר בניסוי. אך הסבר זה של תוספת המהירות, אינו עונה על הסוגייה הבסיסית: כיצד קרה ששכונות הביקורת משכו בנייה חדשה ותושבים בעלי סטטוס גבוה, בדומה לשכונות שבהן הושקעו עד 1983 כ-500 מיליון דולר ממשאבי הציבור? הערה נוספת מתקשרת ללוח 10: בדרך-כלל מניחים, שבנייה חדשה נמשכת אל שכונות חזקות. הלוח מלמד, שבשתי הקבוצות הנחקרות היתה בנייה חדשה בכמות גדולה (תוספת של 30% ויותר) דווקא

בשכונות החלשות ביותר (מדדי רווחה חלשים ביותר בשנת 1972), והיא הביאה אליהן תושבים מסטטוס חברתי-כלכלי גבוה יחסית, שגרם לעלייה גדולה בציון הרווחה שלהן.

מסקנות

המחקר נפתח בהשערה, שפרוייקט שיקום השכונות השפיע על צימצום פערים חברתיים-כלכליים בין שכונותיו ליתר החברה הישראלית ושהוא חיזק את כוח המשיכה של השכונות המטופלות. ניתוח הממצאים לא אישש את ההשערה בדבר השפעות חיוביות כאלה. האם המסקנה המתבקשת מכך היא שהפרוייקט נכשל במשימתו העיקרית ושההשקעות הגדולות בו - הפינאנסיות, המקצועיות והאחרות - היו מיותרות? לדעתנו, הן לא היו מיותרות, להלן ההסבר.

מחקרים רבים שקדמו למחקר הנוכחי (ר' סיכומים חלקיים אצל כרמון 1989; Carmon and Hill 1988), הורו שפרוייקט השיקום חולל תמורות משמעותיות וחיוביות בשירותי הדיור, החינוך, החברה והקהילה ברוב שכונותיו. בה בעת נמצא גם, שבמהלך הפרוייקט היתה מידה רבה של "בריחת תקציבים". בתוכניות חברתיות, בעיקר בחינוך פורמאלי ובשירותי פנאי, נמצאה מידה כלשהי של "בריחה" ב-59% ו-31 מהתוכניות הספציפיות (אלתרמן ופרנקל, 1985). התקציבים ש"הוברחו" לא הועברו בדרך-כלל למפעלים עירוניים כלליים, אלא לשכונות ירודות אחרות. לדוגמא: כשניתן מימון של הפרוייקט לתוספת שעות תקן בבית-הספר בשכונה של הפרוייקט, "הוגנב" חלק מתקציבו הקודם של אותו בית ספר לתמוך בתוספת שעות בבית-ספר אחר של טעוני טיפוח, שאיננו במיסגרת השיקום. היתה בכך עבירה מפורשת על כוונתו של פרוייקט השיקום להוות תוספת ולא תחליף לשירותים שהתקיימו לפניו, ולכן הוגדרו צעדים כאלה כ"בריחת תקציבים". התופעה הנדונה בלטה במיוחד בתחום השיפוצים החיצוניים של בניינים. חלק ניכר משיפוצים אלה נעשו באמצעות החברות הציבוריות: עמידר, עמיגור, חלמיש ואחרות. חברות אלה ניצלו את התקציבים המיוחדים של הפרוייקט לעבודה בשכונותיו, ובאותו זמן הפעילו את תקציביהן הרגילים בשכונות של המעמד הנמוך שאינן במיסגרת הפרוייקט. גם בתחום הרחבתן של דירות קטנות גלשה השפעת הפרוייקט אל מעבר לשכונותיו. מישרד הבינוי והשיכון שיפר את תנאי ההלוואות להרחבת דירות גם באזורים שאינם בגבולות הפרוייקט, ותופעת ההרחבות התפשטה לשכונות רבות בישראל.

דברים אלה מסייעים לנו ליישב את הסתירה, לכאורה, בין מימצאי מחקרים קודמים, בדבר הצלחת הפרוייקט בשיפור תנאי החיים בשכונה, לבין מימצאי מחקרנו הנוכחי, בדבר אי הצלחתו לשפר את סטטוס השכונות ואוכלוסייתן ולהגדיל את כוח המשיכה שלהן, יחסית לקבוצות הביקורת. אנו מסיקים, שבריחת התקציבים לשכונות עניות אחרות והשפעות בלתי מתוכננות של הפרוייקט על שירותי הרווחה באותן השכונות, גרמו לכך שהוא תרם לשיפור תנאי החיים ברוב שכונות המעמד הנמוך של ישראל, ישירות לשכונות שהוכרו כמטופלות על ידו, ובעקיפין, לשכונות רבות אחרות מבין שכונות הביקורת. תרומה כללית זו לצימצום פערים בחברה הישראלית מנעה עלייה בסטטוס השכונות שטופלו על ידי הפרוייקט, מכיוון שהשכונות העניות האחרות - שכונות הביקורת - השתפרו אף הן. נבהיר את דברינו: צימצום פערים ביחס לאוכלוסייה בכללה עדיין אינו מבטיח עלייה בסטטוס. הסטטוס נקבע על-פי סדר הקבוצות החברתיות-כלכליות ולא על-פי המירווחים ביניהן. אילו היה הפרוייקט גורם לשכונותיו לעבור את שכונות הביקורת ולהתייצב מעליהן בסולם החברתי, אפשר היה לדבר על שיפור בסטטוס שלהן. אך לא כך אירע. מימצאינו מורים על הקטנת פערים בלי שינוי בסטטוס, כי שכונות הפרוייקט יחד עם שכונות הביקורת נותרו אחרונות בסולם, למרות השיפור במצבן.

לבסוף, נתייחס לשאלת מועילותו של טיפול שכונתי (area-targeted programs): האם יש טעם

בהקצאות על בסיס מבחן אמצעים (means test) שכונתי, או שרצוי להסתפק בשירותים סלקטיביים רגילים, המוקצים על-פי מבחן אמצעים אישי-משפחתי?

שני נימוקים עיקריים הועלו בעד טיפול שכונתי:

- * התקווה שהוא יעצור את תהליך הידרדרותן של שכונות, במונעו סלקציה שלילית של תושבים – חוקים עוברים וחלשים נכנסים במקומם. מניעה כזו חשובה עבור התושבים החלשים ביותר בשכונות, אלה שאינם יכולים להרשות לעצמם לנוע ולצאת מהן; היא חשובה גם לרשות המקומית ולתקציב המדינה, בצמצמה את הנזקים החברתיים והכלכליים הכרוכים בהידרדרות, ובהפחיתה את הצורך בבנייה חדשה של מגורים ושירותים עבור נושעי השכונות הישנות.
- * התקווה שהוא ייצור גלישות חיוביות ויגרום בתוך שכונותיו ובסביבתן להשפעות חיוביות חיוביות.

מחקרנו העלה, שבניגוד למצופה על ידי החוקרים, ובניגוד לדברים המושמעים מפי רבים בתוך השכונות, שכונות המחקר לא סבלו מסלקציה שלילית. אמנם, הרבו לעזוב אותן משפחות חזקות בעלות משאבי השכלה ותעסוקה נאותה, אך במקומן נכנסו משפחות צעירות וחזקות במספר דומה. נשמר בהן המיבנה ההטרונגי, שבו מעמד נמוך ואף נמוך מאד גר יחד עם מעמד נמוך-גבוה וגם בינוני-נמוך. יש לזכור שמבנה הטרונגי ותחלופת חזקים בחזקים ניצפו גם בשכונות הביקורת.

בנושא הגלישות החיוביות יש להבחין בין גלישות לשכונות אחרות לבין גלישות בתוך השכונה. בריחת התקציבים משכונות הפרוייקט לשכונות עניות אחרות, שדיברנו בה לעיל, מהווה מעין גלישה חיובית. הנהגת שיטות חדשות בטיפול בדיוור – הרחבת דירות ושיפוץ דירות בשיטת "עשה זאת בעצמך", שהועתקו מפרוייקט השיקום לשכונות אחרות בניהולן של חברות ציבוריות, אף הן מהוות גלישות חיוביות לשכונות אחרות. במחקרים קודמים (Carmon and Oxman, 1986) נמצא, שתהליכי הרחבת דירות בידי בעליהן, בסיוע חלקי של הלוואה ציבורית, מידבקים בסביבתם ויוצרים מיקבצים שכונתיים משופרים. מכיוון שבעלים-מרחיבים משקיעים מכיסם סכומים גבוהים, נוצר מכפיל גבוה למדי להשקעה הציבורית ועולה יעילותה הכלכלית. בנוסף לאלה, נמצאו השפעות חיוביות בצורת מחירי דיוור עולים, בחלקים משכונות השיקום (להמן, בורוכוב ועברון, 1985). כל אלה הן כמובן גלישות חיוביות בתוך השכונה. גם נימוקים טקטיים רבים למדי אפשר להעלות בזכותו של טיפול שכונתי. השכונה היא יחידה אדמינסטראטיבית נוחה לטיפול. תהליך בחירת שכונה לטיפול, בניגוד לתהליך הסלקציה של משפחה נזקקת, זול ופשוט יותר מבחינה ביורוקרטית, אינו פוגע בכבודם של פרטים ואינו פוסח דווקא על החלשים. טיפול בשכונה, יותר מאשר טיפול פרטני, נחשב כרצוי בעיני פוליטיקאים, וזהו יתרון חשוב במדינה דמוקרטית. ועוד: התייחסות לשכונה כגוף פותחת פתח לעליית מנהיגות מקומית, וזו יוצרת לחצים להמשך הטיפול. להמשכיות נועד תפקיד חיוני במדינה, שבה רמת החיים עולה בהתמדה, ומשום כך דריכה במקום פירושה נסיגה. בחברה כזו, תושבי שכונות המצוקה זקוקים וייזקקו תמיד לתמיכה ציבורית, אם רוצים למנוע גידול הפער בינם לבין השכבות האחרות.

נסכם: פרוייקט שיקום שכונות המצוקה בישראל חתר לשפר את תנאי החיים הפיסיים והחברתיים של התושבים בשכונותיו, לצמצם את אי השוויון בחברה ולהעלות את סטטוס השכונות. לאחר שמחקרים קודמים מצאו הצלחה בלתי מבוטלת בהשגת המטרה הראשונה, שיער מחקרנו שתימצא הצלחה גם בהשגת שתי האחרונות. הבדיקה התמקדה בהשוואת השינוי בסטטוס החברתי-כלכלי של תושבי שכונות הפרוייקט לזה של תושבי שכונות ביקורת מתאימות. הממצאים לא איששו את השערותינו. אומנם, הפערים הוקטנו ואוכלוסייה חדשה חזקה למדי נכנסה לשכונות הניסוי, אך תהליכים דומים התרחשו גם בקבוצות הביקורת,

ולכן לא נוכל לייחסם להשפעתו של פרוייקט השיקום. אף-על-פי-כן, להערכתנו הפרוייקט תרם תרומה חיובית. הוא תרם תרומה מפורזת לכלל שכונות המצוקה בישראל (לא רק לשכונות שבמיסגרתו) וצימצם פערים - כמוסבר לעיל- בין כלל השכונות הירודות לבין השכונות ה"יותר טובות" בישראל. הוא גם יצר "גלישות" חיוביות רבות.

מתווי מדיניות חברתית-כלכלית, המעוניינים בהקטנת פערים בחברה, עשויים להפיק לקחים אחדים ממימצאנו. האחד - תוכנית איזורית-שכונתית, המכוונת לטריטוריה בסטטוס נמוך, נוטה ליצור גלישות חיוביות חשובות; בשל כך ובשל שורה של נימוקים טקטיים, שנזכרו לעיל, יש לראותה כתוספת רצויה לכלים אחרים, התומכים בהקטנת פערים. השני - צימצום פערים אינו כרוך דווקא בשיפור סטטוס הקבוצה הנמוכה; הפער בין ראש הסולם לתחתיתו יכול להצטמצם, מבלי שתשתנה זהות הנמצאים בתחתית. צימצום פערים - באמצעות שיפור השירותים השכונתיים - יכול, ולדעתנו צריך, להוות מטרה בפני עצמה.

תיכנון יכול לגרום לשיפור שירותים, אך האם הוא יכול לגרום גם להעלאת סטטוס של שכונה? בניגוד לסברתם של רבים, שיפור השירותים אינו דרך המלך להעלאת הסטטוס. לכאורה, הצרכן הרצינאלי הבוחר שכונת מגורים צריך היה להיות מושפע מאד מטיב השירותים שמציעה השכונה ומתנאי ההלוואות הכספיות שיכולים להשיג תושבי השכונה. אולם מחקרנו חוזר ומלמד, מה שלימדנו התיאוריה הוונתיקה של פירי, (Firey, 1947), בדבר הערכים הסימבוליים של הקרקע: כי יותר משנמשך הצרכן לתנאים מטריאליים, הריהו נמשך אל דימויה של השכונה כמקום מישכן מתאים לבעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה, ובעיקר, לבעלי השכלה גבוהה. התנהגות כזו שומטת את הקרקע מתחת לרגליהם של מתכננים, כי אין בסמכותם ובכוחם לשנות את ההרכב החברתי של האתרים הקיימים. אולם המחקר מלמד, כי בידם אמצעי אחד חשוב: תוספת בנייה חדשה לשכונה הוונתיקה. ראינו, שבנייה חדשה מושכת תושבים, במיוחד בעלי מעמד חברתי-כלכלי גבוה, יחסית. אפשר להשתמש בה, איפוא, כאמצעי להעלאת סטטוס השכונה.

חשוב לציין בהקשר זה, שמימצאנו מתייחסים רק לשכונות בערים הגדולות והבינוניות של ישראל, ומשום כך איננו יודעים אם אמצעי זה יכול לסייע באותה מידה גם לעיירות פיתוח, המרוחקות מן המרכז.

נספח מס. 1:

התפלגות אזורים סטטיסטיים בקבוצת הניסוי והביקורת לפי ציון אגוזי (E) וגודל היישוב (תושבים באלפים, P) ב-1972

		סה"כ		p > 100		25 < p < 100		10 < p < 25		p < 10		גודל יישוב באלפים								
		ניסוי ביקורת		ניסוי ביקורת		ניסוי ביקורת		ניסוי ביקורת		ניסוי ביקורת										
		% א.ס.		% א.ס.		% א.ס.		% א.ס.		% א.ס.		ציון אגוזי								
70	67	59	58	63	29	54	19	73	19	70	28		79	19	48	10	0	0	33	1
30	29	35	35	37	17	34	12	27	7	30	12	21	5	48	10	0	0	33	1	3 < E < 5
0	0	6	6	0	0	11	4	0	0	0	0	0	0	5	1	0	0	33	1	E > 5
100	96	100	99	100	46	100	35	100	26	100	40	100	24	100	21	0	0	100	3	סה"כ

ביבליוגרפיה

- אגוזי, משה (1978), 'דהרכב החברתי-כלכלי של יישובים ואיזורים סטטיסטיים בישראל, על פי מיפקד האוכלוסין והדיור, 1972'. ירושלים: משרד החינוך והתרבות, המחלקה לתיכנון.
- אלתרמן, רחל, משה היל ונעמי כרמון (1985), הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- אלתרמן, רחל ואמנון פרנקל (1985), תשומות ותפוקות של פרוייקט השיקום. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- באום, שרה וחנה שפירא (1988), הערכת פרוייקט שיקום השכונות בשכונת נוה אליעזר. תל-אביב. הסוכנות היהודית לארץ ישראל, משרד הבינוי והשיכון ועיריית תל-אביב יפו.
- בן-טוביה, שילה (1987), איפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה. ירושלים: הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מפקד האוכלוסין והדיור 1983, מס' 15.
- ברון, מירה, אורי בן-ציון, נעמי כרמון וחנה גביש (1988), השפעת הפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צימצום פערים חברתיים-כלכליים ועל הגירה מן השכונות ואליהן. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- ברמן, יצחק (1979), איזורים סטטיסטיים עירוניים בישראל – אפיונים חברתיים. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, המחלקה לתיכנון ומידע.
- הוועדה הבינלאומית להערכת פרוייקט שיקום והתחדשות השכונות (1984), דו"ח לשנת 1983. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית.
- הירש, איילה (1987), התחדשות שכונת דורה – נתניה. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, פרוייקט שיקום והתחדשות השכונות.
- חובב, חגית (1978), איזורי מצוקה בישראל – פרמטרים ודרוג. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- חובב, חגית (1988), מפעל שיקום והתחדשות השכונות: דו"ח ביצוע לשנת 1987. ירושלים, משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית.
- כהן, יצחק (1977), מיפוי איזורים חברתיים-כלכליים בישראל: ממדי מצוקה ורווחה. ירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.
- כורזים, יוסי (1986), הערכה כוללת של פרוייקט השיקום בשכונת פרדס כץ 1986-1979, ירושלים: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המחלקה להתחדשות השכונות, אגף התיכנון.
- כרמון, נעמי (1985), תוצאות פיסיות וחברתיות של פרוייקט שיקום השכונות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- כרמון, נעמי (1989), שיקום שכונות מצוקה בישראל: הערכת תוצאות. חיפה: עקד שמואל נאמן.
- לירון, רות ושמעון שפירו (1984), שיתוף נציגי התושבים בניהול פרוייקט שיקום והתחדשות השכונות, תל אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב.
- לרמן, רוברט, אליהו בורוכוב ודן עברון (1985), יוזמות הדיור של פרוייקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדיירות. ירושלים: מכון ברוקדייל.

- מוצפי, דוד ותמיר שאבי (1986) *אנטומיה של שיקום שכונות באור יהודה*. אור יהודה: מוגש לוועדת פרס קפלן 1986.
- נחמיאס דוד וחווה נחמיאס (1986), *שיטות מחקר במדעי החברה*. תל-אביב: עם עובד.
- צ'רצ'מן, ארזה (1985), *שיתוף והשתתפות התושבים בפרוייקט שיקום השכונות*. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- שפירו, שמעון וגילה לאור (1988), *השפעת שיפור הדיור על נייודות משקי-בית ואיכות חיי המשפחה: מעקב אחר משפחות שנעזרו בהלוואות להרחבת דירות במיסגרת פרוייקט שיקום שכונות*. תל-אביב: המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר, אוניברסיטת תל-אביב.
- תור, פנחס, אסתר לוינסון, דורון איצקוביץ ויהודה בן-יצחק (1988), *הערכת פרוייקט שיקום השכונות בשכונה ג' בכאר שבע*. באר שבע: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, משרד הבינוי והשיכון.
- Adler, Haim and Pessi Drucker-Meltzer (1983), *A Survey of Evaluation of Educational Intervention Programs*. Research Report. Jerusalem: Hebrew University's Research Institute on Innovation in Education.
- Alterman, Rachelle (1988) "Implementation Analysis: The Contours of an Emerging Debate." *Journal of Planning Education and Research* 2(3): 63-65.
- Blalock, Hubert, M. (1970). *An Introduction to Social Research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Bradbury, Katherine L., Anthony Downs, and Kenneth A. Small (1982), *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Campbell, Donald T. (1969), "Reforms as Experiments". *American Psychologist* 24 (April): 409-429.
- Campbell, Donald T. and Julian C. Stanley (1963), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Carmon, Naomi and Moshe (Morris) Hill (1988), "Neighborhood Rehabilitation Without Relocation or Gentrification". *Journal of the American Planning Association*, 54(4): 470-481.
- Carmon, Naomi and Moshe (Morris) Hill (1984) "Project Renewal: An Israeli Experiment in Neighborhood Rehabilitation". *Habitat International*, 8(2):117-132
- Carmon, Naomi and Robert Oxman (1986), "Responsive Public Housing: an Alternative for Low-Income Families". *Environment and Behavior*, 18(2): 258-284.
- Cronbach, L.J. and Associates (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Dasgupta, A.K. and D.W. Pearce (1972), *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*. London: MacMillian Press.
- Elazar, Daniel J., Paul E. King and Orli Hacoheh (1983) *The Extent, Focus and Impact of Diaspora Involvement in Project Renewal*. Research Report. Jerusalem: Institute for Federal Studies.
- Firey, Walter (1947), *Land Use in Central Boston*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Garfinkel, Irwin (ed.) (1982), *Income Tested Transfer Programs: The Case For and Against*. New York: Academic Press.
- Ginsberg, Yona and Elia Werczberger, (1984) *The Renovation of Shared Areas in and around Residential Buildings*. Research Report. Tel Aviv: The Center for Urban and Regional Studies, Tel-Aviv University.
- Gottlieb, Avi (1985) *Work Groups in Project Renewal. A comprehensive Research Report*. Tel Aviv: Department of Sociology and Anthropology, Tel Aviv University.
- Hill, Morris (Moshe) (1968), "A Goal-Achievement Matrix for Evaluating Alternative Plans". *Journal of the American Institute of Planners* 34(1): 19-29.
- Hoshino, George (1969), "Britain's Debate on Universal or Selective Social Services: Lessons for America". *Social Service Review*, 43(3): 246.
- Lichfield, Nathaniel, Peter Kettle and Michael Whitebread (1975), *Evaluation in the Planning Process*. Oxford: Pergamon Press.
- Marx, Emanuel and Alex Weingrod, (1984), *An Anthropological Study of Three Renewal Neighborhoods*. Research Report. Sdeh Boker: Social Studies Center, Desert Research Institute, Ben Gurion University.
- Mishan, Edward, (1973), *Cost-Benefit Analysis: An Informal Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Pressman Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky (1973), *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Prest, A.R. and R. Turvey (1965) "Cost-Benefit Analysis: A Survey". *The Economic Journal*: 683-712.
- Rhoads, Steven, E. (1985) *The Economist's View of the World*. London: Cambridge University Press.
- Rossi, Peter H. and Walter Williams (eds.) (1972), *Evaluating Social Programs: Theory, Practice and Politics*. New York: Seminar Press.

- Rossi, Peter H. and Howard E. Freeman (1982, 1986), *Evaluation: A Systematic Approach*. (2nd Edition and 3rd Edition). Beverly Hills: Sage Publications.
- Shefer, Daniel and Henk Voogd (eds.) (1990), *Evaluation Methods for Urban and Regional Plans: Essays in Memory of Morris Hill*. London: Pion Limited.
- Shelach, Ilana (1984), *Local Steering Committees in Project Renewal Neighborhoods*. Research Report. Jerusalem: Institute for Labor and Welfare Studies, Hebrew University, Jerusalem.
- Stephan A.S. (1935), "Prospects and Possibilities: The New Deal and the New Social Research". *Social Forces* 13 (May): 515.
- Struening Elmer L. and Marcia Guttentag (eds.) (1975), *Handbook of Evaluation Research*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Suchman, Edward A. (1967), *Evaluation Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Weiss, Carol H. (1972), *Evaluation Research*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Weiss, Robert, S. and Martin Rein (1970), "The Evaluation of Broad-Aim Programs: Experimental Design, Its Difficulties, and an Alternative". *Administrative Science Quarterly*, 15(1): 17-109.
- Wholey, Joseph S. (1979), *Evaluation: Promise and Performance*. Washington D.C.: The Urban Institute.
- Williams, Walter (1980), *The Implementation Perspective*. Berkeley: The University of California Press.