

3/2

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
יחידת הדרכה

	
שם תיק: מדיניות איכלוס בישראל	
מזהה פזי:	פר-9-7084
מזהה פריט:	000dz02
תאריך הדפסה:	25/01/2017
כתובת:	3-315-12-7-3

מדיניות איכלוס בישראל

עבודות גמר של עובדי

איכלוס - מחוז המרכז

מדינת ישראל
משרד הבינוי והשיכון
יחידת הדרכה



מדיניות איכלוס בישראל

עבודות גמר של עובדי

איכלוס - מחוז המרכז

בשנת 1988 התקיימו שני מחזורים של השתלמות אקדמית בנושא "מדיניות איכלוס בישראל". בהשתלמות השתתפו עובדי האיכלוס של מחוז המרכז וכן נציגי חברות משכנות הכלולות במרחב מחוז זה.

ההשתלמויות קויימו בשיתוף עם מוסד רמות - אוניברסיטת תל-אביב ובמסגרתה הוגשו עבודות גמר העוסקות בתחומי הסיוע השונים בהם מעורב משרד הבינוי והשיכון, כגון: משפחות חד-הוריות, קשישים, ישובי פיתוח ושכונות שיקום.

מחברי העבודות בדקו את מידת התאמתן של תכניות הסיוע השונות לאוכלוסיית המטרה ואף העלו הצעות המכוונות לשפר האפקטיביות של חלקן.

עבודות הגמר הונחו על ידי פרופ' משה סמיונוב, שהיה גם היועץ האקדמי של ההשתלמות. יחד עמו סייעו ותרמו להצלחת הנושא: מר מאיר גוילי - מ"רמות", מר חיים יודלביץ - סגן המנהל הכללי, מר ישראל שורץ - מנהל אגף איכלוס ומר יהודה מאירי - מנהל מחוז המרכז. להם, ולכל המעורבים בהשתלמות ובהוצאת החוברת, תודה.

זהבה בר-יוסף

ממונה על ההדרכה

תוכן העניינים

עמוד

- 23 - 4 בדיקה השוואתית בין הוסטלים ציבוריים, פרטיים וממשלתיים
בתל-אביב - אשכנזי ניצה, בריל פנינה, יערי מלכה, קנטי אסתר,
רוסו אירית.
- 53 - 24 שיתוף תושבים בפרוייקט שיקום שכונות - מירי בן-אברהם,
משה קרת, אתי שלומוביץ.
- 67 - 54 השיקום הפיזי מול השיקום החברתי בשכונות שיקום - מנע רות,
מימון שלי, יצחקי מזל.
- 84 - 68 שיקום שכונות - "דורה" בנתניה - שמואל אלקלעי.
- 102 - 85 ערי פיתוח בישראל - יציבות ושינוי - מרים גבע, דליה לוי,
נויברגר עפרה.
- 115 - 103 משפחות חד-הוריות - אפרתי לבנה, דויטש יונת, כפיר אילנה,
לוי ג'ולי, מדהלה אילנה, נתן כוכבה.
- 129 - 116 השתתפות בשכר דירה - בר-דרומא מרדכי, דרור דפנה, תמרין ציפי,
בנטל לילי.
- 154 - 130 עיור במגזר הערבי - ג'דה אפרת, ליבן אריאלה, שינה סילביה,
שרעבי יפה.
- 164 - 155 היבטים חברתיים וכלכליים במדיניות משרד הבינוי והשיכון
בשנים 1975-1985 - שרי תייר, אילוז שושנה, כהן רחל,
דורון אירית, אלונים מאיר, פרידמן רחל.

**בדיקה השוואתית בין הוסטלים ציבוריים
פרטיים וממשלתיים בתל-אביב**

**הוכן על ידי: אשכנזי ניצה, בריל פנינה, יערי מלכה,
קנטי אסתר, רוסו אירית**
=====

ארבעה שלבים בחיים:

פעם ניתן היה לדבר על שני שלבים בחיים:

ילדות ובגרות.

מזה מספר שנים מדברים על שלב שלישי - המתווסף לילדות ולבגרות - שלב הזקנה.
היום, מתחילים לדבר על שלב חדש בחיים, רביעי במספר.
השלב השלישי הינו - "קשיש - צעיר" והרביעי "קשיש זקן".
קיימים הבדלים איכותיים וכמובן הבדלי שנים בין שני סוגי "הקשיש" אותם נפרט
בהמשך.

הזדקנות האוכלוסייה:

כיום אדם המגיע לגיל 75 יכול לצפות לחיות עוד כ-תשע שנים. השינוי בתוחלת
החיים, יחד עם צמצום שיעורי הילודה, הביאו לתהליך של הזדקנות האוכלוסייה
בעולם כולו. אם בשנת 1900 - 3 מתוך 100 אנשים היו מעל גיל 65, היום,
הארצות המפותחות צועדות לקראת מצב בו 1 מתוך 5 אנשים יהיו מעל גיל 65.

בישראל - עברנו ממצב של 3 מתוך 100 אנשים קשישים למצב בו קרוב ל-1 מתוך 10
הוא קשיש וזאת במשך תקופה של 30 שנה.
עם הקמת המדינה היוו הקשישים רק כ-3.4% מכלל האוכלוסייה.

ב-1961 היוו בני 65 ומעלה - 5% מהאוכלוסייה,

ב-1971 היוו בני 65 ומעלה - 6.7% מהאוכלוסייה,

וב-1981 היוו בני 65 ומעלה - 9.7% מהאוכלוסייה.

במונחי ארגוני האו"מ הפכה ישראל מ"מדינה צעירה" - ל"מדינה זקנה".

מאז שנות ה-60' ואילך הולכת אוכלוסיית תל-אביב ומזדקנת.
בתל-אביב התגוררו עד אמצע שנות ה-80' כ-62 אלף קשישים, בני 65 ומעלה,
שהיוו כחמישית מאוכלוסיית העיר, וכפול מן הממוצע הארצי. אוכלוסיית הקשישים
בתל-אביב גם זקנה יותר מבעבר. מספר הקשישים בני 75 ומעלה עלה מ-12,380
ב-1972 ל-24,490 ב-1985, גידול של כ-100%. חלקם באוכלוסייה הקשישה עלה אף
הוא באותה תקופה מ-27% ל-40%.

בשנת 2006 יהיו בישראל 460,000 קשישים - כמחציתם מעל גיל 75. באזורים
מסויימים בתל-אביב ובחיפה יגיע שיעור הקשישים ליותר מ-40% מהתושבים. בשנים
הבאות צפוי גידול מהיר במיוחד באוכלוסיית הקשישים הבודדים (הלא נשואים).

שינויים בחיי הקשיש בהגיעו לגיל 65 *

מספר סוגיות עומדות על סדר היום הציבורי בבואנו לדון בקשיש בחברה.

מצבם הכלכלי של הקשישים - לרבים מן הקשישים בישראל רמת הכנסה נמוכה מאוד,
וזאת, עקב ירידה בהכנסתם אחרי פרישה, וכן קשישים רבים, חסרי זכויות פנסיה,
היות שעלו ארצה בגיל מבוגר. אלה מתקיימים מקצבאות בלבד.

תפקיד הקשיש בחברה - יש להדגיש ההבדל בין "הקשיש הצעיר" ו"הקשיש - קשיש".

בין הקשישים הצעירים (גברים) בערך 2 מתוך 5 מועסקים.

בקרב הנשים - פחות מ-10% מועסקות בכל אחת מן הקבוצות.

קשיש צעיר - 65 - 75.

קשיש קשיש - 75 ומעלה.

מלבד עבודה בתשלום, 10% מכלל הקשישים מעורבים בפעולות התנדבותיות.

* ביבליוגרפיה

1. אלישע אפרת/ערים ועיור בישראל (ביבליוגרפיה 7).
2. מצב הקשישים בישראל מע' 11 - 1 (ביבליוגרפיה 8).
3. שירותים קהילתיים לקשישים עמ' 8 - 2 (ביבליוגרפיה 9).

תחומי מעורבות נוספים של הקשיש

בנוסף לפעולות התנדבותיות, הקשיש משתתף במועדונים, בפעילויות ובבתי-כנסת. עבור קשישים רבים שטח המעורבות העיקרי הוא חיי המשפחה של ילדיהם. כ-30% מן הקשישים חיים עם משפחותיהם. קשרי הגומלין עם המשפחה מתבטאים בקבלה ובנתינה, יעוץ, הדרכה, שמרטפות, משק בית, קניות וסידורים.

ה ק ד מ ה

מטרת העבודה

החל מ-1961 חלו תמורות בתחום הדיור המוגן לקשיש. הרחבה של כ-60% במספר הכולל של יחידות הדיור המוגן, וגידול שיעור מ-12 יחידות לאלף קשישים באוכלוסייה היהודית, ל-16.7 יחידות. מעורבות הממשלה בתחום הנסקר גדלה באופן משמעותי, עד כדי 30% מכלל ההיצע.

עד לפני מספר שנים נהוג היה לאתר בנין עזוב, בבעלות חברת עמידר ובו דירות קטנות ומוזנחות, ולהכריז עליו כדיור מוגן לקשיש. מובן כי מבנה כגון זה, המאוכלס בקשישים, במקומות בהם אין שירותים מתאימים, הפך למטרד סביבתי ולמקום בו יש חשש לחיי הקשיש.

המגזר הפרטי - מסחרי כבש לאחרונה את מקומו בתחום זה. מכאן שמצאנו עניין רב לנסות לעמוד על ההבדלים שבין בתי האבות השונים (פרטיים, הסתדרותיים וממשלתיים). מטרת המחקר התחלקו לשתיים:

א. האם קיים הבדל בין בתי האבות למיניהם.

ב. האם ההוסטלים של משרדנו עונים על הצרכים של האוכלוסייה הגרה בו.

מחקרים רבים בדקו מה הביא אנשים לרצות להתקבל למעונות הקשישים ולוותר על רמת חיים ורווחה גבוהים יותר, יחסית, שהיו לו בביתו. במחקרים שנעשו בארה"ב ובקנדה, נמצא כי הרוב המכריע של המקרים עוזב את ביתו מסיבות כלכליות.

בארץ גורם זה הינו שולי ונמצאו שתי סיבות עיקריות לפניותיהם של קשישים למוסד:

- א. הרגשה של ירידה בכושר תפקודי וחשש מפני מצב של חוסר יכולת שירות עצמי.
- ב. הרגשת בדידות - חיפוש אחר קשרים חברתיים.

הליך המחקר **

האוכלוסייה

אוכלוסיית הקשישים בבתי האבות ובדיור המוגן שיקראו להלן על ידינו "הוסטלים", מוגדרת כדלקמן:

1. זקן עצמאי : זקן מבצע את הפעולות היומיומיות ללא עזרת הזולת.
2. זקן תשוש : זקן אשר מצב בריאותו ירוד במקצת כתוצאה ממחלות כרוניות שונות ומסיבה זו הוא זקוק לעזרה רפואית וסיעודית. מצבו השכלי תקין.

ביבליוגרפיה

* דיור מוגן בישראל - סקירת הקיים וניתוח התמורות שחלו במערך זה מ-1981 - 1986 (ביבליוגרפיה 13).

** הלומות הטיפול בקשישים המקבלים שירותים בקהילה (ביבליוגרפיה 2).

3. זקן תשוש נפש: זקן הסובל מירידה שכלית על כל דרגותיה (אך אינו סובל ממחלות נפש מוגדרות). סובל מחוסר התמצאות ביחס למקום, לזמן ולאנשים הוסבבים אותו, לעיתים תוקפן ומהווה סיכון לעצמו ו/או סיכון והפרעה לסביבה. מתהלך חופשי או מתהלך בקושי או מרותק למיטתו, זקוק לעזרה מלאה.

4. זקן סיעודי: זקן שמצב בריאותו מצריך מעקב רפואי קבוע במשך 24 שעות ביממה כתוצאה ממחלות כרוניות שונות. הגבלותיו יכולות להתבטא באחד או יותר מהמצבים שלהלן:

1. מרותק למיטה או לעגלת נכים.
2. אין לו שליטה על הסוגרים או אחד מהם.
3. זקוק לעזרה מלאה או חלקית בפעולות היומיום.
4. מתהלך בקושי רב.

בבדיקה מצאנו כי ההוסטלים מתחלקים מבחינת ניהול ל-2 קבוצות עיקריות:

1. הוסטל אינדיבידואלי.
2. הוסטל קולקטיבי.

את ההוסטל האינדיבידואלי מאפיינת יחידת דיור עצמאית ודיירה מתאימים לקבוצות 1 ו-2.

דיירי ההוסטל הקולקטיבי משתייכים לקבוצות 3 ו-4.

אוכלוסיית המחקר כללה קשישים בגילאי 60 - 85 על פי החלוקה של ההוסטלים כדלקמן:

1. הסתדרותיים - משען גבעתיים, רמת אביב.
2. פרטיים - גיל הזהב ביד אליהו, ויצ"ו בתל-אביב.
3. עמיגור - יפו ד', שכונת התקווה.
4. עמידר - יפו.

ההבדלים בין ההוסטלים נבדקו בעזרת שאלון מובנה (ראה נספח). השאלון הועבר בשיטה אחידה למנהלי ההוסטלים או לאם הבית, על ידי שתי מראיינות ששאלו את השאלות המובנות בשאלון אשר נשאל בעל-פה והתשובות נרשמו בדף תשובות.

תוצאות

1. שאלון השוואתי ותוצאותיו.

להלן טבלה המפרטת את תוצאות הבדיקה:

הסתדרותיים		מסען		פרסמים		משרד השיכון + עמידר		
שם הדוסטל שאלות	גבעתיים דיוור-מוגן בית אבות- תושבים	רמת-אביב אינדיבידואל	רמת-אביב קולקסיבי	ויצו קולקסיבי	גיל הזהב	רחוקה	יפו ד'	יפת
1. מיקום	קרוב מאוד	קרוב	קרוב מאוד	קרוב	קרוב מאוד	רחוק	קרוב	בלב סביבה ערבית
ריחוק ממרכז עסקים	רחוק	רחוק	רחוק	רחוק	רחוק	קרוב	קרוב	קרוב
שוק	קרוב	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב	קרוב	קרוב
אוטובוס	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב	קרוב	קרוב	קרוב מאוד	קרוב
מרפאה (קופ"ח) (קרוב מאוד, קרוב, רחוק)	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב מאוד	קרוב	קרוב	קרוב	קרוב מאוד	קרוב
2. תאור פיזי	מבנה אחד	130 בדיוור מוגן	147 (347)	380 מיטות	100	276	40	126
מספר יחידות וגודל	מבנה שנים	400 בבית אבות 20 תושבים	200		84	12	40	-
מס' דיירים בחדר	בדיוור מוגן 1	1	(רק 35%) 2 גרים בחדר	1	1	1	1 או 2	1
מועדון ציבורי	יש	יש	יש	1	יש	יש	יש	מורכב מ-4 יחידות דיוור
מטבח ציבורי	אין	אין	אין	אין	אין	יש	טוב מאוד	
מצב פיזי של מבנה	(בן 10 שנים)	(בן 5 שנים)	(בן 5 שנים)	(בן 5 שנים)	(בן 3 שנים)	(בן 3 שנים)	(בן 3 שנים)	
(טוב מאוד, טוב, בינוני, גרוע)	טוב מאוד	טוב	בינוני (בשיפוצים)	מעולה	מעולה	טוב	טוב מאוד	גרוע
מצב פיזי של חדרים	טוב	טוב	בינוני	מעולה	מעולה	בינוני	טוב מאוד	
אביזרי מיגון פנימיים	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	
טלפון פנים	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	
טלפון חוץ	יש	יש	אין	יש	יש	אין	יש	
חדר מרפא	יש	יש	יש	יש	יש	אין	אין	
מטבחון בדירה	יש	יש	אין	יש	יש	יש	יש	
שרותים בדירה	יש	יש	אין	יש	יש	יש	יש	

הסתדרותיים		מפען		פרסמים		משרד השיכון + עמידר		
שם המוסד שאלות	גבעתיים דיוור-מוגן בית אבות- תושבים	רמת-אביב אינדיבידואל	רמת-אביב קולקטיבי	ויצו קולקטיבי	גיל הזהב	המקוה	יפו ד'	יפת
3. שירותים								
אם בית	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש (בהתנדבות)
עו"ס	יש	יש	יש	יש	יש	אין	יש	אין
רופא	יש	יש	יש	יש	יש (3 פע' בשבוע)	אין	אין	אין
אחות	יש	יש	יש	יש	יש	(פעם בשבוע)		אין
שמירה ביום	יש	אין	יש	יש	יש	אין	יש	עד 16:00
שמירה בלילה	יש	אין	יש	יש	יש	יש (אם בית)	יש	אין
מכבסה	אין	אין	יש	יש	אין	יש	אין	יש מכונת כביסה
מספרה	יש	יש	יש	יש	אין	יש		אין
שירותי נקיון בדירות	אין	יש	יש	יש	בתשלום	רק למוגבל	אין	אין
ספריה	יש	יש	יש	יש	יש	אין	יש	קטנה
וידאו	יש	אין	אין	יש	יש	אין	אין	אין
חוגים	יש	יש	יש	יש	יש מעט	יש	יש	אין
מנהל תחזוקה	יש	יש	יש	יש	יש	עמידר	עמיגור	עמידר
חמם מרכזי	יש	יש	יש	יש	אין	אין	אין	אין
קרור מרכזי	אין	אין	יש	אין	אין	אין	אין	אין
שירות מטביות	יש	אין	יש	אין	אין	יש	אין	יש לחלשים
4. פריצה/גניבה								
	כמעט ואין	אין	אין-1	אין	אין	אין	כמעט ואין	
5. בריטרינים לקבלה								
גיל	65 60	65 60	65 60	75 75	אין הגבלה	65 60	אישת איש	אישת איש חיסול מעברות דיוור מסוכן
מקום מגורים	אין	אין	אין	אין	אין	תושבי האכונה	יפו	
חסרי דירה/נעל דירה	אין חשיבות	אין חשיבות	אין חשיבות	אין חשיבות	אין חשיבות	חסרי דירה	חסרי דירה	חסרי דירה

הסתדרותיים		מסען		פרסמים		משרד השיכון + עמידר	
עם הרוססל שאלות	גבעתיים ד"ר-מוגן בית אבות- תושבים	רמת-אביב אינדיבידואל	רמת-אביב קולקטיבי	ויצו קולקטיבי	גיל הזהב	רמקוה	יפ"ת
תפקוד פיזי	דו"ח תפקוד	עצמאיים	עצמאיים ותושבים	עצמאיים	עצמאיים	עצמאיים דו"ח תפקוד	עצמאיים
תנאי קבלה כספיים	\$ 5,000 + \$ 120 לחודש	25,000 ש"ח + 2 בחדר 190 ש"ח ליחיד לחודש	9,600 ש"ח + 606 ש"ח לחודש (בודד) 16,600 ש"ח + 674 ש"ח לחודש (לזוג)	\$ 40,000 ליחיד 1,500 ש"ח לחודש 70,000 ש"ח לזוג 3,100 ש"ח לחודש	\$ 5,000 בודד 440 ש"ח לחודש 10,000 ש"ח לזוג 750 ש"ח לחודש	שכ"ד נמוך כמעט משלם כמעט 1. 112 ש"ח 2. 172 ש"ח	172 מקבלים סיוע בשכ"ד
המתייכות	חבר הסתדרות או בן של ח.ה.	חבר הסתדרות או בן של ח.ה.	חבר הסתדרות או בן של ח.ה.	פעילות בויצו			ד"ר עמידר
6. מ"ג ברוססל	600 (130) בד"ר מוגן	347	380	100	300	40	126
סל"כ דיירים	105 (מתוך 130)	275	364	74	210	66	124
בודדים	25 (מתוך 130)	36	8	13	20	2	1
זוגות	83	81	84	80	80	80	75
גיל ממוצע	עממית	מעורב	ממוצע	20 מקדמאים	תיכונית	עממית ומסר	עממית
השכלה	אשכנזים	בולגרים אשכנזים מעט עירקים	אשכנזים	אשכנזים	אשכנזים	פרס, תימן סוריה, הודו לא אשכנזים	בולגרים, תורכים
עדה	מתפקד	מתפקד	סיעודי + מתפקד	מתפקד	מתפקד	מתפקד	מתפקד
סיעודי/מתפקד	בעלי דירה	בעלי דירה	בעלי דירה	בעלי דירה	בעלי דירה	חסרי דירה מפונים	חסרי דירה
בעלי דירה/חסרי דירה	2 - 3	1	2	1	אפס	אין	לא ידוע
מספר הנוסעים את הרוססל							

הסתדרותיים		משען		פרסמים		משרד השיכון + עמידר		
עם ההוסטל שאלות	גבעתיים דיוור-מוגן בית אבות-תשועים	רמת-אביב אינדיבידואל	רמת-אביב קולקסיבי	ויצו קולקסיבי	גיל הזהב	התקוה	יפו ד'	יפת
7. <u>צוות ניהול</u> צוות העובדים	70 תקנים + קבלנים	15 תקנים + קבלן נקיון	50 תקנים + עובדי נקיון לכ"ע לחלקים	70	50 ללא הכשרה	4	4	24
הכשרה	אין	אין	לחלקם	אין	ללא הכשרה	אין	אין	אין
פיקוח על ההוסטל	מרכז הארגון	מרכז הארגון	מרכז הארגון	ויצו, משרד העבודה	אין	אין	אין	אין
שיתוף הדיירים בקבלת החלטות בהנהלה	אין	אין	אין	אין	אין	יש	יש	יש
ועד דיירים	יש	יש	יש	יש	יש	יש	יש	אין
8. <u>פעולות חברתיות</u>								
חוגים, טיולים	יש	יש	יש	יש	מעט	קיימים	רבות ביותר	מעט
ביקור חולים ועזרה הדדית	יש	יש	יש	יש	יש	קיים	קיים	מעט מאוד
הקשר עם הקהילה	הדוק מאוד	קיים	הדוק מאוד	אין	חלקי	חזק ביותר	חזק ביותר	אין

מקום - כל ההוסטלים לסוגיהם ממוקמים במקומות מרכזיים - קרובים למרכזי קניות, אוטובוס ומרפאות.

תיאור פיזי - כל ההוסטלים למעט ברחוב יפת טובלים בירוק, הסביבה מטופחת ונקיה. בכולם יש מועדון ציבורי. מטבח ציבורי, המתאים לאירועים חברתיים, ופגישות יומיות חברתיות, קיים רק ב"התקווה" והוא מתפקד בשעות פעילות המועדון.

אביזרי מיגון - למעט ההוסטל ביפת אמצעי המיגון הינם חדשניים ומשרים תחושת בטחון לחוסים בהם.

במקומות בהם נמצא טלפון חוץ, הרי שהוא כרוך בתשלום התקנה והוצאות שוטפות לאחזקתו. ביחידות הקולקטיביות אין מטבחון ולא ניתן לבשל ארוחות בחדרים, ומאשרים שימוש בקומקום חשמלי בלבד.

אין מנהל מקום, קיים רק אב בית בלילות, ומנהל מועדון.

שמירה - לא נמצאה אחידות בשיטה.

ב"גיל הזהב" מלבד שמירה 24 שעות ישנה מערכת פיקוח סגורה.

ברמת-אביב-פיכמן (אינדיבידואלי) אין כל שמירה ולפי דעת המנהל אין כל צורך בשמירה ולא התעוררו כל בעיות עד כה.

תחזוקה - במחקרים שנעשו נמצא שתחזוקת הדיור אצל קשישים הגרים בדירותיהם, לקויה ביותר, ביחוד בנושא אינסטלציה, רטיבות וחשמל. מכאן שקיימת תלות גבוהה ביותר באיש האחזקה. נוכחותו חיונית ביותר.

חוגים - סוג החוגים נקבע על ידי ועד הדיירים, ההשתתפות בחוגים אלה נמוכה ביותר (כ-16%). בנושא הבידור הקל השתתפות גבוהה.

פריצה וגניבה - בבדיקה נמצא כי הגיעו הרבה תלונות על גניבת חפצים, אולם לאחר חיפוש נמצא החפץ מונח בחדר. בפועל, כמעט ולא נרשמו מקרי גניבה ופריצה, וזאת, על אף שהקשישים משאירים את דלתותיהם לא נעולות ולעיתים אף פתוחות - כתוצאה מתהליך שכחה.

מיעוט פריצות וגניבות הסברו בכך שבדרך כלל קיימת שמירה, תנועה ונוכחות מתמדת של אנשים.

קריטריונים לקבלה - גיל - ברוב ההוסטלים גיל הכניסה הינו גיל יציאה לגמלאות.

מקום מגורים - למעט ההוסטלים שנבנו עבור שכונות ספציפיות (התקוה, יפו ד') לא נמצאה העדפה בקבלה להוסטל לפי מיקום ו/או עדה.

חסרי דירה/בעלי דירה - לא נמצאה כל העדפה בהוסטלים הפרטיים והציבוריים לחסרי דירה, ומאידך בהוסטלים של משרד הבינוי והשיכון התנאי לכניסה היה "מחוסרי דירה".

רוב הדיירים בהוסטלים הפרטיים והציבוריים הינם בעלי דיור. חלקם מכרו דירותיהם בעת כניסתם להוסטל, לאו דווקא לצורכי מימוש כניסה להוסטל, אלא בכדי לחסוך לעצמם טרחה ופיקוח.

ועדת קבלה - בכל המקומות ועד הדיירים אינו שותף בקבלת החלטות בנושא קבלת דיירים חדשים. הועדה מורכבת בדרך-כלל ממנהל ההוסטל, אם הבית, עובדת סוציאלית ורופא.

תנאי קבלה כספיים - מהבדיקה עולה שדמי הכניסה להוסטלים הפרטיים גבוהים מאוד, לציבוריים-קולקטיביים - סבירים (אינם מחייבים מכירת נכסים), ואילו להוסטלים של משרד הבינוי והשיכון אין דמי כניסה כלל, והשכר החודשי נמוך ביותר, ואף הוא ממומן בעיקרו על ידי הממשלה באמצעות סיוע בשכר-דירה. ההוסטל של "משען", האינדיבידואלי, ברמת אביב, יקר יותר מההוסטל הפרטי ב"גיל הזהב", ברם, נמצאה קורלציה בין סוג ההוסטל לתשלום החודשי השוטף.

מי גר בהוסטל - מצאנו בהוסטל בעיקר בודדים. הגיל הממוצע הינו בסביבות ה-80. לגבי השכלה לא נמצאו כל ממצאים חד-משמעיים.

מוצא עדתי - בכל ההוסטלים האוכלוסייה כמעט הומוגנית.

סיעודי/מתפקד - למרות הדרישה הרשמית כי על המתגורר בהוסטל להיות עצמאי לחלוטין, נמצא כי חלק מן המתגוררים מתקשים בתפקוד היום-יומי (בשל ירידה שחלה בתפקוד לאחר קבלתם).

עוזבים - בהסתמך על דברי מנהלי ההוסטלים מספר העוזבים הוא שולי. מקום מתפנה אך ורק עם העברת מתגורר למוסד סיעודי או פטירתו.

צורת ניהול - לא נמצאה הכשרה מיוחדת אצל אם בית או מנהל דיור מוגן. בימים אלה מספר מנהלים עובדים קורס מנהלי בתי אבות במסגרת האוניברסיטה. ישנם נושאי משרות מקצועיים כגון: רופא, אחות, עובדת סוציאלית, אנשי אחזקה, פסיכולוגים, מעבירי פעולות חברתיות.

ועד הדיירים הינו פעיל ושותף בדרך-כלל בהחלטות בנושא הפעולות התרבותיות, עזרה הדדית וביקור חולים. נמצא כי הועד אחראי על בדיקת נוכחות הדיירים ושלומם, על ידי בדיקה בחדר האוכל (בקולקטיבי) או על ידי בדיקות בין הקומות (באינדיבידואלי) וזאת בנוסף לתפקיד אם הבית, או בשעות שהיא לא נמצאת. נמצא כי קיים קשר הדוק בין השכונה להוסטל ובין ההוסטל לשכונה רק בהוסטלים אשר נבנו בשכונה מסוימת ואשר דייריהם באו מתוכה. מאידך, בהוסטלים הפרטיים כמעט ולא נמצאה מעורבות עם הקהילה, ובהוסטל בויצ"ו אף סרבו ליצור קשר עם הקהילה, למעט קשר עם גן הילדים הסמוך.

בהוסטלים הציבוריים, נמצא בהוסטל אחד קשר הדוק (בגבעתיים) ובהוסטל אחר (משען) לא נמצאו כמעט קשרים אף על פי שהמועדון פתוח לקהילה. נמצא כי מעטים מן הקשישים עובדים מחוץ להוסטל. כמו כן נמצא שיש קשרים בין הדיירים למשפחותיהם, וברוב ההוסטלים האינדיבידואליים ניתן לארח בני משפחה.

דיון, מסקנות והמלצות

נמצא כי קיים הבדל בין ההוסטלים למיניהם. הבדל זה מתבטא:

1. בתנאי הקבלה - משרד הבינוי והשיכון מאכלס בהוסטלים אך ורק חסרי דיור עם עדיפות לתושבי המקום.

2. תנאי תשלום - בהוסטלים של משרד הבינוי והשיכון ובאלה הציבוריים, דמי הכניסה לא היו מאוד גבוהים וניתן היה להרשם בהם ללא מימוש נכסים.

3. נמצאה רמת פעילות חברתית מכוונת לדיירים בהוסטלים של משען ושל משרד הבינוי והשיכון. בפרטיים נמצא ועד דיירים פעיל בעניני תרבות - רמת הפעילות היתה מותאמת לדרישה ולרמת הדיירים.

4. בכל ההוסטלים אין מקום פנוי ומספר הנטישות נמוך.

5. במספר הוסטלים נמצא שהשתייכות ארגונית או התנדבותית (ויצ"ו), הינה תנאי לקבלה.

6. בכולם נמצאה דאגה לפרט מצד צוות העובדים ובין הדיירים לבין עצמם.

7. לא נמצא שיתוף הדיירים בהחלטות ההנהלה.

לגבי השאלה האם ההוסטלים של משרדנו עונים על הצרכים של האוכלוסייה הגרה בו, נמצא שההוסטלים החדשים אשר נבנו ותוכננו לאוכלוסייה קשישה מתאימים ומספקים אוכלוסייה זו.

ההוסטלים הישנים, למרות היותם ממוקמים במקומות מרכזיים, אינם עונים על האספקטים של מבנה פיזי תקין לצרכי הקשיש (ההוסטל ברח' יפת ביפו הוא דוגמא למצב זה). נמצא בהם מספר יחידות דיור גדול מאוד, הזנחה, מיגון ברמה נמוכה, הדירה קטנה, פעילות תרבותית מועטה ואי יצירת קשר עם הסביבה. המסדרונות בהוסטלים הישנים ארוכים, חשוכים ואפורים וגורמים להרגשת ניתוק, בדידות ופחד. מאידך, ההוסטלים החדשים מוארים היטב, כוללים חדרי ישיבה בכל קומה ומטופחים.

זמן פנוי - גורם בעל חשיבות מירבית בחיי הקשיש. בתכנון צורת בילוי הזמן עלינו להתייחס להבדלי גיל, שפה, רמה חברתית, מצב בריאותי, מוצא אתני, מעמדו של הקשיש, הכנסה כלכלית, זאת אומרת - מכלול גורמים חברתיים ואינדיבידואליים המשפיעים על יחסי הגומלין של הקשיש וסביבתו.

ברוב ההוסטלים נמצא שהחדרים קטנים ביותר ולא ניתן להכניס ריהוט אשר שמשם בביתם. מכאן, שעל הקשיש להפרד מכל קשר וזכרונות העבר ולהנתק לחלוטין מעברו. עובדה זו גם היא "עוזרת" לערער את בטחונו. לכן, מומלץ להגדיל את יחידת הדיור בהוסטל וכמו כן לבנות מחסן קטן הצמוד ליחידת הדיור (כפי שקיים בהוסטל האינדיבידואלי ציבורי בפיכמן).

פועל יוצא נוסף להיות היחידה קטנה - הקושי לארח ולהלין אורחים, עובדה זו גם היא "מסייעת" לניתוק המשפחתי-החברתי.

הקשיש מתקבל להוסטל כמתפקד ועצמאי. ברבות הזמן חלה התדרדרות במצבו ואין ההוסטל במתכונתו הנוכחית יכול לענות על מצב זה.

מוצע ליצור יחידת ביניים לתשושים במעבר מההוסטלים עד למציאת פתרון במוסד סיעודי (כדוגמת הקיים בהוסטל "משען" הקולקטיבי ברמת אביב). מוצע כי משרד הבינוי והשיכון לא יצור יחידה הומוגנית של חסרי דיור בלבד, אלא יאפשר כניסה לבעלי דיור קשישים הזקוקים לשירותי הוסטל. כמו כן מוצע לגבות מהם שכר-דירה גבוה מהשכר שנקבע לחסרי הדיור. אוכלוסייה זו עשויה לתרום לחיזוק המרקם החברתי בהיותה בדרך-כלל אוכלוסייה חזקה יותר.

מאחר וקיימת תלות גבוהה של הקשישים באיש אחזקה, הרי שנוכחותו חיונית ביותר, ולכן רצוי שיהיה כזה בכל הוסטל של קשישים.

ס י כ ו ם

אוכלוסיית הקשישים הולכת וגדלה. אוכלוסייה זו תהיה זקנה יותר ועל הממשלה לדאוג ליותר מוסדות ולהגברת השירותים בקהילה.

מטרת העבודה היתה לבדוק ולהשוות בין ההוסטלים הקיימים, הפרטיים, הציבוריים והממשלתיים, והאם האחרונים מספקים את האוכלוסייה המתגוררת בהם. הממצאים הראו כי קיימים מספר הבדלים בין סוגי ההוסטלים ונמצא כי ההוסטלים הממשלתיים החדשים מספקים את האוכלוסייה המתגוררת בהם.

מצאנו כי מספר הנוטשים את ההוסטל הינו נמוך ביותר. הנחנו כי דיירי ההוסטל הינם שבעי רצון ומכאן ניתן להניח כי ההוסטל מהווה פתרון הולם. יש לציין כי נושא שביעות הרצון לא נבדק בצורה יסודית באמצעות שאלון אישי, ולכן אין לקבל הנחה זו כמוחלטת.

הקשיש פונה להוסטל בשל בעיות של חוסר שייכות, בדידות, ירידה בהכנסות, אובדן מעמדו כאדם עובד והתנתקות חברתית. ההוסטל נותן מענה טוב לבעיות אלה ומקנה לקשיש הרגשת בטחון ואפשרות להמשיך לחיות את חייו מבלי שיתנתק ממרכז מעגל החיים.

טאלון

=====

1. מיקום - קרבה למרכז עסקים, שוק, אוטובוס, מרפאה
(קרוב מאוד, קרוב, רחוק מאוד).

2. תאור פיזי - מספר יחידות, גודל יחידה, מטבחון
ושירותים, מספר דיירים בחדר, מועדון
ציבורי, חדר אוכל.

מטבח ציבורי, מצב פיזי של מבנה וחדרים,
אביזרי מיגון פנימיים, טלפון פנים,
טלפון חוץ, חדר מרפאה.

3. שירותים - אם בית, עובדת סוציאלית, רופא, אחות,
שמירה ביום, שמירה בלילה, מכבסה,
מספרה, שירותי נקיון בדירות, ספריה,
וידיאו, חוגים, מנהל תחזוקה, חימום
מרכזי ושירות מטב"יות.

4. פריצה וגניבה

5. קריטריונים לקבלה - גיל, מקום מגורים, בעלי דירה, חסרי
דירה, תפקוד פיזי, תנאי קבלה כספיים,
השתייכות.

6. מי מתגורר בהוסטל - סה"כ דיירים, בודדים, זוגות, השכלה, עדה, סיעודי, מתפקד, מספר הנוטשים את ההוסטל, גיל ממוצע.
7. צורת ניהול - צוות עובדים, הכשרה, שיתוף הדיירים בקבלת החלטות הנהלתיות, ועד דיירים.
8. פעילות חברתית - חוגים, טיולים, עזרה הדדית, הקשר עם הקהילה, המשפחה.

1. גרונטולוגיה, כתב עת לבעיית זקנה.
זקנה - מגמות ומדיניות - דו"ח המזכיר הכללי של האו"מ, תל-אביב
1980 מס' 17, הוצאת האגודה הישראלית לגרונטולוגיה.
2. דפי דיון "הלומות הטיפול בקשישים המקבלים שרותים בקהילה
ובקשישים המעוניינים למיסוד".
מחקר ריזמת אש"ל 7 - 133 - 86 מכון ברוקדייל לגרנאלוגיה.
3. סקר על קבלת זקנים ליחידות העצמאים במרכז הגריאטרי פרדס-חנה.
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על קשישים בישראל. ועדת היגוי וצוות
בין-מוסדי לסקר בני 60 ומעלה - 1985.
5. הקשישים בישראל, מבחר נתונים מתוצאות המפקד תשמ"ו מס' 11-1983.
6. התכונות הדמוגרפיות של האוכלוסייה בישראל 1984, 1983 סדרת
פרסומים מס' 791.
הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים תשמ"ז.
7. ערים ועיור בישראל, אלישע אסיר.
8. מצב הקשישים בישראל - חומר רקע שהוכן לכנס השנתי של הסתדרות
הגמלאים 16.1.84, ג'ק חביב, חיים פקטור 84-20-9, ג'וינט ישראל,
מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל.
9. שירותים קהילתיים לקשיש, הועדה הבינמשרדית לקשיש 1971.
10. סיבות פניה למעונות לקשישים עצמאיים, חנה וייל ואהרונה ביבר,
1978, מכון ג'וינט, ברוקדייל.

11. תחזית אוכלוסייה בתל-אביב-יפו, מנשה חדד, המרכז למחקר כלכלי וחברתי, אוקטובר 1987, מס' 64, עיריית תל-אביב.

12. תוכניות ייחודיות בתחום הזקנה, מכון הנרייטה סאלד, אוקטובר 1986, פרסום מס' 637.

13. דיוור מוגן בישראל - סקירת הקיים וניתוח התמורות שחלו במערך זה בשנים 1-1986, מרים א. שטרקשל, אש"ל מ-35-87.

שיתוף תושבים בפרוייקט שיקום השכונות

הוכן על ידי: מירי בן אברהם, הניה פרלמן
משה קרת, אתי שלומוביץ

הקדמה

נושא שיתוף התושבים ברשויות ובארגוני רווחה אינו יורד מסדר היום ומרבה להעסיק תושבים, אנשי מקצוע מתחום הרווחה, צרכני שירותים, פוליטיקאים, אנשי מדעי החברה, ראשי ארגונים, מורים, מדריכים ומנהלי מפעלים.

החוגים הדוגלים בשיתוף תושבים ומעורבות תושבים בכל הכרוך בשיפור רמת השירותים ובהעלאת איכות החיים, גדלים והולכים, והם מאמינים שהתושבים צריכים להיות שותפים בארגונים ובתהליכים סוציאליים המשפיעים על גורלם.

אמונה זו תואמת את המסורת הדמוקרטית, המכירה ביכולתו של כל אדם להשפיע על חייו וסביבתו והדוגלת בזכותם הבסיסית של יחידים, קבוצות וקהילות, להיות שותפים בכל הנעשה עבורם.

השתתפות התושבים בפעולות מסוג זה מגבירה את המודעות החברתית ומקדמת אווירה חיובית בקרב המשתתפים. החשיבה והעשייה המשותפת יוצרות אקלים של הבנה הדדית ותורמות לפיתוח שירותים חברתיים וכלכליים בקהילה למען תושביה ולהגברת מודעות הרשויות לצורכי התושבים.

במקביל לנטיות אלו של הגברת מעורבות התושבים בחיי הקהילה, גדל גם מספר האנשים הרוצים ליטול חלק בחיים הקהילתיים.

תהליכים פוליטיים וחברתיים שונים איפשרו והביאו להשתתפות תושבים הולכת וגוברת בתכנון מקומי בישראל.

עבודה זו תעסוק בסוגייה הכללית של שיתוף צרכנים, במסגרת מאוד ספציפית וייחודית - שיקום השכונות ובשאלה הספציפית: האם רצוי ומוצדק לתת לנציגי ותושבי שכונות השיקום שליטה על משאבים המוזרמים לשכונה בתחומי דיור, חינוך וכיו"ב.

כיוון שהשליטה על משאבים והשתתפות במוקדי קבלת החלטות שכונתיות בשיתוף עם המימסד, קשורה לבעייה כללית של שיתוף והשתתפות תושבים בתכנון מקומי בישראל בכלל ובפרוייקט שיקום השכונות בפרט, בחנו תהליכים אלה באופן מפורט.

תהליכים חברתיים ופוליטיים שהשפיעו על שיתוף אזרחים בתכנון מקומי בישראל

בעולם התפתח מושג שיתוף התושבים בשנות החמישים בארה"ב בעקבות התפתחויות חברתיות שהיו שם: צמיחת התנועה לזכויות האזרח שסיסתה היתה "מכסימום השיתוף האפשרי" (מויניהם, 1969). צמיחת התנועה לשמירת האינטרס הציבורי, ששמה דגש על פתיחות, נגישות ואחריות במימשל האמריקאי והתפתחות הארגונים הממשלתיים, שתמכו בהעברת מידע ועידוד מעורבות התושבים בנושאי תכנון וקבלת החלטות.

בישראל החל הנושא להתפתח בשנות השבעים וזכה לתנופה רבה בהקשר של פרוייקט שיקום השכונות, אשר ראה בשיתוף תושבים את אחת ממטרותיו המרכזיות.

מחקרים שנעשו בישראל בסוף שנות השישים (קרמר 1971, לפין 1973) מציינים את הריכוזיות הפוליטית, את הפאטרנליזם הבירוקרטי ואת מעמד המפלגות במדינה, כגורמים המגבילים את השתתפות האזרחים בפעילות קהילתית.

החל מתחילת שנות השבעים, התרחשו כמה שינויים חשובים במבנה החברתי אשר תמכו בהעלאת רמת השתתפותם של תושבים בתכנון מקומי.

כתוצאה משיפור המצב הכלכלי, העלאת רמת העיור ואימוץ סממני סגנון חיים של חברת שפע מערבית, עלתה רמת ההטרוגניות, הפלורליזם וההתפתחות החברתית, שהרחיבו את הלגיטימציה להזדהויות ולאינטרסים ייחודיים הצומחים על בסיס מעמדי, אתני, דתי או זה של סגנון חיים והיה צורך לענות על מיגוון של צרכים ולחצים. ההשתתפות המקומית היוותה מכשיר לויסות תביעות חברתיות כלפי המערכת (בן צדוק 1983).

שני המאפיינים הפוליטיים החשובים ביותר המשפיעים על השתתפות אזרחים בתכנון מקומי הם:

- מבנה היחסים בשלטון המרכזי והמקומי, כפי שהוא מתבטא ברמת הריכוז/ביזור.
- התרבות הפוליטית המקומית כאליטיסטית והיררכית, או כדמוקרטית ומשתפת אזרחים.

ראשית ההתייחסות בארץ מאופיינת על ידי המסורת הפוליטית המקומית של יהדות אירופה והמזרח: מסגרת חברתית אוטונומית ואפקטיבית על בסיס טריטוריאלי, הנהגית מתמיכה וולונטרית, עם מבנה מינהלי מוגדר המונע במידה לא קטנה על ידי תהליכים בלתי פורמליים. הרפורמות המוניציפליות באימפריה העות'מנית של אותם ימים שמטרתן היתה הגדלת סמכויות השלטון המרכזי, לא השפיעו במיוחד על הקהילות היהודיות (וייס 1973 עמ' 22).

בתקופה המנדטורית (1918-1948) היה השלטון המקומי מוגבל בסמכויותיו. המגמה היתה ריכוזית (שם, עמ' 24-23).

המוסדות הלאומיים של הישוב העברי בארץ, שהתארגנו ב-1921 תחת השם "כנסת ישראל", קיבלו לידם את רוב תפקידי התווית המדיניות הלאומית, התכנון והמימון הכרוכים ביישוב הארץ. עם זאת, הטילה התנועה הציונית על המישור המקומי את עיקר הדאגה לצרכי היום-יום ואת תפקיד הפיתוח בשטח.

עם הקמת המדינה, הועברו רוב התפקידים מהמוסדות הלאומיים והרשויות המקומיות אל משרדי הממשלה. חל תהליך ריכוזי מקיף שחיזק את המרכז על חשבון גופים מקומיים. הדגש על חיזוק סמכות המדינה ותפיסת הממלכתיות כערך לאומי עליון, גרמו לסחף בכוח הפוליטי של הפריפריה ותלותה הכלכלית (שם).

המבנה הריכוזי שירת את מטרותיה של המדינה הצעירה: בטחון, קליטת עליה, פיזור אוכלוסייה ועצמאות כלכלית.

איכות חיי הפרט וצרכי הקהילה המקומית תפסו מקום משני. הפיתוח המקומי שנעשה לקידום מטרות לאומיות, לא תמיד נתמך ברציונאל הכלכלי. לכן, נדרשה התערבות מקיפה מצד הממשלה.

השיטה התקבלה על דעתם של רוב העולים, לא רק ככורח המציאות, אלא גם משום שרובם באו מתרבויות פוליטיות חסרות מסורת של משטר דמוקרטי (שפירא, 1977).

הפוליטיקה הישראלית המאופיינת ברמה גבוהה של שימוש באידיאולוגיה (איזנשטדט, 1967) עודדה אף היא עניין ציבורי במישור הלאומי. במערכת זו כמעט שלא נתגבשה מסורת של דמוקרטיה השתתפותית והתארגנות מלמטה לקבלת החלטות, ותלות הפרט במדינה היתה כמעט מוחלטת, במיוחד אצל העולים.

המפלגות תפסו תפקיד ראשי כמתווכות בין הממשלה לרשויות המקומיות. הן חלשו על תחומי פעילות חברתיים, פוליטיים, כלכליים וחינוכיים, ומילאו תפקיד חשוב במישור המקומי כשחלוקת עמדות ופונקציות התבצעה על פי מפתח מפלגתי. החלות במרכזי המפלגות דיכאה צמיחת כוחות דמוקרטיים מלמטה.

שיטת חלוקת התקציבים מהשלטון המרכזי למקומי, במיוחד לגבי תקציבים ממשרדי הפנים, החינוך, השיכון, המסחר והתעשייה, העבודה והרווחה, היתה על פי אמות מידה ערכיות לאומיות ולא דווקא כלכליות ואופיינה על ידי פעילות פוליטית אקטיבית, כיוון שהכלכלה נמצאה ברובה בפיקוח ממשלתי (אקצין ודרור, 1966, עמ' 7-8), וחלק נכבד מהתקציב הלאומי בא ממקורות שמחוץ למדינה, דבר שחייב פחות דיווח.

התכנון המקומי עד סוף שנות השישים היה אדריכלי והנדסי, ולא נראה צורך לשתף אזרחים חסרי ידע טכני, בעבודת הועדות או סוכנויות התכנון העירוני.

בשנות השבעים שופר המצב הכלכלי, עלתה רמת החיים, תהליך הקליטה הלך והסתיים ומספר העולים החדשים קטן. כל אלה תמכו במגמות ביזוריות. גברה הדאגה לצרכים יחודיים של הפרט והקהילה המקומית והחלו מופיעים סימני השתתפות מלמטה.

במקביל, התחזק כוחו של השלטון המקומי וחלה עליה ברמת האוטונומיה הפוליטית שלו ושיתוף הציבור בתכנון מקומי קיבל לגיטימציה ותנופה. פחתה התלות התקציבית של הרשויות במרכז כפועל יוצא של חיזוק האוטונומיה המקומית.

תוצאות מחקר המנתח דפוסי חלוקת תקציבים בין הממשלה ל-50 רשויות מקומיות בשנים 1968-78, מוכיחות שהיחסים יותר פתוחים, פחות היררכיים, השלטון המקומי פועל ביתר עצמאות וכפיפותו למרכז פוחתת (טוגובניק, 1982).

המגמה הביזורית של שנות השבעים היתה מלווה באווירה אמביוולנטית כלפי מדינת הרווחה המודרנית: מצד אחד היו דרישות שאכן בוצעו, להתערבות אינטנסיבית יותר של המדינה בחלוקת שירותים לפרט. מאידך, הבירוקרטיה המסובכת, ניכור מהשלטון ורגשות קיפוח מעמדי ואתני, גרמו לרצון מחודש להשתתף בקבלת החלטות ולצאת נגד הריכוזיות הממשלתית המקובלת. כתוצאה מכך, חלה עליה בפעילות מחאה ציבורית (להמן-וילציג, 1981).

האינטראקציה בין מדיניות הרווחה, התנועות החברתיות ורוח המחאה, חיזקה מגמות לשיתוף אזרחים בתכנון (בן-צדוק, 1983).

המגמה הביזורית על רקע של שינויים חברתיים וכלכליים מתחזקת בשנות השמונים. אמנם, המבנה הישראלי עדיין ריכוזי בעיקרו, אך התרבות הפוליטית בארץ כוללת אלמנטים של שיתוף אזרחים ושותפות בינם לבין המימשל וניתן להרחיבם בעזרת חינוך דמוקרטי.

הביטוי הרשמי המובהק ביותר למגמה הביזורית, הכוללת שיתוף מלמטה, ניתן על ידי הועדה הממלכתית, שהגתה את תכנית הרפורמה המקיפה ביותר בשלטון המקומי בישראל. הועדה מעניקה מעמד ואחריות שווים לרשויות המקומיות ולמימשל בתחומי הפעולה המשותפים להם, אם גם ניתנת הסמכות למרכז בשיקולים כלל ארציים והציבור מעניק לגיטימציה לשתי הרמות גם יחד (הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981).

כך, ניתן להסיק כי שינוי בשני המאפיינים הפוליטיים העיקריים - יחסי שלטון מרכזי/מקומי ותרבות פוליטית - ימשיכו ויתרמו לפיתוחה של המגמה לשיתוף אזרחים בתכנון המקומי (בן-צדוק, 1983).

הביטוי האינטנסיבי ביותר להתערבות מדינת הרווחה מחד, ושיתוף התושבים בתכנון מקומי מאידך, בישראל, ניתן בתהליכי שיקום השכונות.

הגדרת המושג "שיתוף תושבים"

ארנסטיין (1969), המייצגת את הגישה הערכית הרואה בשיתוף ערך בסיסי, טוענת כי השתתפות הפרט בהחלטות על גורלו הינה זכות בסיסית של חברה דמוקרטית. זכויות הפרט, לפי דעה זו, תתממשנה רק כאשר הפרט יהיה מסוגל לעמוד עליהן ולתובען.

בהתאם לכך, היא מגדירה שיתוף תושבים כ"חלוקה מחדש של הכח המאפשר לאזרחים חסרי כל, אשר אינם נכללים בהווה בתהליך הפוליטי והכלכלי, להיכלל בו בעתיד. זוהי שיטה שבאמצעותה האזרחים, שהם חסרי כל, מצטרפים לקביעת הדרך שבה יחולק המידע, תיקבענה מטרות ותיקבע מדיניות" (שם, עמ' 216).

היא מציגה סולם בן שמונה שלבים של דרגות אפשריות של שיתוף התושבים:

א. דרגות של מתן כח לתושבים:

1. שליטת התושבים - פירוש, הענקת פיקוח ושליטה של תושבים בתוכנית או מוסד, מבחינת אספקטים של מדיניות וניהול משא ומתן עם גופים חיצוניים.

2. האצלת סמכות - ברמת שיתוף זאת יש לתושבים יכולת להשיג סמכות דומיננטית בקבלת החלטות על תוכנית מסויימת באמצעות ניהול משא ומתן בין התושבים לבין פקידי הרשות.

3. שותפות - ברמת שיתוף זאת, הסמכות מתחלקת באמצעות משא ומתן בין התושבים ובעלי השררה. הם מסכימים לחלק את אחריות התכנון וקבלת החלטות באמצעות ועדות לקביעת מדיניות וועדות תכנון. השותפות אפקטיבית כאשר לתושבים יש את המשאבים הכספיים לשלם לאנשי המקצוע השונים המועסקים בקהילה.

ב. דרגות של הבעת הערכה (לתושבים)

1. פיוס וריצוי - ברמת שיתוף זאת מתחילה להסתמן השפעה כלשהי כאשר התושבים משתתפים בוועדות ובמועצות קהילתיות. מידת ההשפעה נמדדת על פי מידת ההתארגנות של קהילה ליצור לחץ לקבלת עדיפויותיה.

2. התיעצות - רמה בה התושבים מוזמנים להציג דעותיהם ורעיונותיהם בשיטות של סיקור עמדות, אסיפות שכונתיות ודיונים ציבוריים.

3. דיווח - העברת מידע לתושבים בנוגע לזכויותיהם, חובותיהם ובחירותיהם. בדרך כלל הזרמת המידע היא חד-סיטרית, מהרשויות אל התושבים. האמצעים הנפוצים לקומיניקציה חד-סיטרית כזאת הם אמצעי התקשורת, פרסומים וכו'.

ג. דרגות של אי-שיתוף:

1. תיראפיה - סוג שיתוף זה הופך את התושבים לקבוצות תיראפיה קליניות. זוהי הסוואה לשיתוף תושבים.

2. מניפולציה - ברמה זו לא קיים כלל שיתוף אמת של תושבים. השיתוף הופך כלי יחסי ציבור של בעלי הכח. התושבים מהווים חותמת גומי בתהליך קבלת החלטות ותמיכתם מכוונת מלמעלה.

ברוק (1968) מציג את הגישה התועלתית. הוא רואה בשיתוף התושבים אמצעי להגברת היעילות של תהליך השיקום ולהשגת המטרות הבאות:

1. מתן ביטוי תקף לצרכי התושבים.
2. הגברת מחויבות התושבים לפעולות השיקום.
3. הפגת הרגשת הניכור של התושבים, הגורמת לאפטיות בכל הקשור לתיפקודם כאזרחים ולאחריותם הציבורית.
4. הענקת תחושת כח לתושבים. תחושה זו יכולה לעזור להם להתמודד עם הסטיגמה - לא להפנימה, ולהילחם בה, כאשר הם נתקלים בהשלכותיה.
5. גיוס המשאבים השונים של התושבים.
6. קואופטציה, כלומר, העברת התושבים ל"צד הנכון" של המיתרס, זה של הגופים המשקמים.
7. התארגנות התושבים יוצרת מרכזי כח חדשים שיכולים להתמודד עם אלה הקיימים לשם השגת המשאבים, שאלה האחרונים חולשים עליהם.

לנגטון (1978), מבחין בין פעולות אזרחים, כלומר יוזמה של אזרחים הכוללת קבוצות של בני המעמד הנמוך והעני, הפועלות בכיוון מלמטה כלפי מעלה, לבין מעורבות תושבים שהיא יוזמה ממשלתית המעניקה מנדט לתושבים והפועלת בכיוון מלמעלה למטה. שתי הצורות הללו של "שיתוף" אמורות לשמש מנגנונים שבאמצעותם ניתן לזכות בכח בדרך השיתוף.

אף כי הצורך לשותף את הציבור בתכנון זכה להכרה רחבה בעולם המערבי כתנאי לתכנון ציבורי תקין, הרי שמהגדרות השונות ניתן לראות כי אין מובן אחד מוסכם לביטוי "שיתוף הציבור". ההבדלים בין צורות שונות של שיתוף משקפים בדרך כלל גם הבדלים מהותיים במטרות וביעדים.

שיתוף והשתתפות תושבי השכונות בפרוייקט השיקום

ההכרה ששיתוף התושבים הינו הכרחי לשם קבלת תוצאות חיוביות מפרוייקט שיקום השכונות, קיימת ללא ספק (ברקאי, 1979; סלייפר, 1979). סיכום בחינת עמדות הן של הגורמים השלטוניים והן של תושבי השכונות מראה כי עקרון שיתוף התושבים מקובל על הכל כנורמה כללית ומחייבת, לפחות להלכה (אלתרמן ואח', 1985, עמ' 3/11).

אלתרמן ואח' (1985) מציינים 7 עקרונות פעולה של פרוייקט השיקום. אחד מהם הוא: שיתוף התושבים בתכנון וביצוע שיקום שכונתם. מאחורי הכוונה לשיתוף תושבי השכונה עומדים נימוקים אידיאולוגיים ופראגמטיים כאחד (שם).

בתוכנית השיקום כוונה זו משמשת הן כמטרה בפני עצמה והן כאמצעי להשגתן של מטרות חברתיות אחרות כגון: הקטנת תלות, השגת שיתוף פעולה וכד'.

לפי אלתרמן (1981), מבחינה תיאורטית ניתן לזהות 6 מטרות אפשריות לשיתוף הציבור:

1. קידום ערכים דמוקרטיים (כאמור, שיתוף כמטרה בפני עצמה).
2. השגת תכנון המותאם לרצונותיהן של קבוצות שונות.
3. חינוך הציבור.
4. השגת שינוי חברתי או אישי.
5. גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון, מניעת התנגדויות.
6. השגת שינוי פוליטי.

מחויבות לשתף נציגי תושבים בתכנית שיקום בישראל ניתן למצוא בחוק לבינוי ופינוי איזורי שיקום, תשכ"ה - 1965. על פי חוק זה, הרכב הרשות לבינוי ופינוי כלל בין השאר "שני נציגי ציבור שימונו על ידי הממשלה על פי המלצת שר השיכון".

המבנה הארגוני של פרוייקט השיקום שעוצב עוד בראשית ימיו, קבע שיהיה שיתוף פעולה בהנהגת הפרוייקט בין משרדים אחדים בממשלת ישראל לבין הסוכנות היהודית, שהרשויות המקומיות תהיינה מעורבות בביצוע ושהסמכות המרכזית בדרג המקומי תהיה צוות היגוי, בהשתתפות תושבי השכונה.

ביולי 1981 פורסם "תקנון לצוות היגוי בשכונה" על ידי הצוות המקצועי הבינמשרדי בו נקבעו ביתר פירוט דרכי בחירתם ופעולתם של נציגי התושבים בשכונה.

בין השאר נקבע:

- נציגי התושבים מהווים 50% מסה"כ הרכב צוות ועדת ההיגוי המקומית.
- כדי להבטיח נציגות הולמת של תושבים, יש להקים בשכונה "פורום תושבים" פתוח שבו יוזמנו לקחת חלק כל תושבי השכונה המשתתפים בפעילות קהילתית למען השכונה (ללא זיקה מפלגתית).
- הפורום יכלול תושבים ממיגוון האוכלוסייה הקיימת בשכונה. פורום שכונתי זה יקבע את נציגיו לוועדת ההיגוי וכן ידאג לשתף את פעילי השכונה בתוכנית השיקום, באמצעות השתתפות בביצוע פרויקטים, בוועדות משנה, בוועדות ביקורת וכד', כל זאת במגמה להניע מקסימום של תושבים למעורבות פעילה בתוכנית.
- מומלץ כי פורום זה יתכנס לפחות אחת לחודש, כדי שחוג רחב של תושבים יקבל דו"ח התקדמות על מהלך התוכנית וישתתף בו.
- יש לקדם ולעודד פעולה וולונטרית כאחת ממטרות השיקום. אחת הדרכים לכך תהיה הפעלת מועצת מתנדבים המורכבת מתושבי השכונה אשר פועלים כמתנדבים. מועצה זו תוכל לבחור נציג לצוות ההיגוי, במסגרת המיכסה של נציגי התושבים בשכונה.
- ההחלטות לאישור תוכניות ולגבי תקציב, תתקבלנה בצוות ההיגוי רק אם נוכחים בישיבה לפחות 2/3 מהחברים מן המניין של הצוות וביניהם שלושה נציגי תושבים.

- נציג התושבים נכלל בהרכב מינהלת הפרוייקט שמתפקידה לסייע למנהלי הפרוייקט (הפיזי והחברתי) בביצוע תפקידם, קידום ביצוע הפרוייקטים, להמליץ על שינויים בתוכניות או החלפתן בתוכניות אחרות.

- תהיה נציגות תושבים בחברות הסוכנותיות. בחירת הנציגים תעשה על ידי התושבים בצוות ההיגוי.

- תהיה נציגות הולמת לתושבים בועדת ביקורת ומעקב של צוות ההיגוי, אשר תוכל לבחון את הליכי העבודה והתקדמותה ואת ניצול המשאבים.

- תוכניות מקיפות או כוללניות ועקרונותיהן, וכן הצעות לשינויים בתוכנית בנין ערים או תוכניות מתאר, תוצגנה לפני פורום רחב ככל האפשר של תושבים, אשר אינם דווקא חברים בצוות ההיגוי וזה בנוסף להצגה בפני צוות ההיגוי.

- בכל מקרה שזה אפשרי, יעמוד בכל ראש ועדת משנה תושב מקומי.

- יורחב בצורה משמעותית שיתוף התושבים בועדות המשנה.

כפי שראינו, שיתוף נציגי התושבים בצוות ההיגוי של פרוייקט השיקום בא לידי ביטוי בתקנון שהופץ על ידי ראשי הפרוייקט ואשר מחייב את מבצעיו (לשכת סגן ראש הממשלה, 1981).

ניתן לראות הנחיה זו כצורת שיתוף מרחיקת לכת, כאשר מנהלי הפרוייקט והמתכננים מוותרים לכאורה, על חלק מסמכויותיהם, וכניסוי של שינוי חברתי פוליטי, אשר אם יתבצע יהפוך את השכונה ליחידה בעלת משמעות פוליטית ואת התושבים לשותפים לשליטה על משאבים.

בתכנון, בביצוע ובמימון פרוייקט השיקום משתתפות ממשלת ישראל, רשויות מקומיות בישראל ורבות מקהילות היהודים שבתפוצות באמצעות הסוכנות היהודית. תפקיד מרכזי בגיוס כספים, אך גם בתכנון ובביצוע, נטלה הסוכנות היהודית, כנציגתן של קהילות יהודיות בתפוצות, שיצרו יחסי תאומות עם שכונות הפרוייקט, והתחיבו לתרום ולקחת חלק פעיל בתהליך שיקומן.

הקצאת המשאבים היא על בסיס צורך שכונתי ובאה כתוספת לתמיכה בנזקים על פי קריטריוני זכאות אישית או משפחתית. כלומר, כל תושבי שכונות השיקום יקבלו תמיכה ציבורית ניכרת, ולא רק "החלשים" שביניהם. זהו עיקרון המשלב הקצאה אוניברסלית והקצאה סלקטיבית של שירותים חברתיים.

בפועל, השליטה על המשאבים הכספיים היתה בידי אנשי הרשויות ובסופו של דבר בידם היתה הסמכות האחרונה לאישור תקציבים ולהפעלת תוכניות. היו ברשותם גם משאבים נוספים כמו כח אדם, מידע, מנגנוני הפעלה, ידע מקצועי, נסיון שצברו בעבודה במערכת וכן הם נהנו מתמיכה של התושבים עצמם בכך שאלה האחרונים נטו לקבל את דעתם.

כל אלה נתנו בידם כח ויכולת השפעה גדולים בתהליך קבלת ההחלטות. התושבים ניצבו מול העוצמה הממוסדת והמסורתית של הרשויות ולכן נתעוררו שאלות לגבי מקורותיה וטיבה של השפעתם.

אמנם ברמה הבסיסית הוענקה אפשרות ההשפעה לתושבים באופן פורמלי, כאמור לעיל, שמשמעה כי לא ניתן להתעלם מהם וכי הכרחי להשיג את תמיכתם או לפחות לנטרל את התנגדותם לתוכניות שהיו רצויות לרשות, אך יחד עם זאת, מבחינת הנושא של העברת סמכויות לציבור, תהליך השיתוף עוצב כך שהוא לא איפשר חופש החלטה מוחלט, לא לדרג השכונתי ולא לתושבים.

העובדה שתקציב הגג נקבע בירושלים ושהיה צורך באישור הועדה הבין-מוסדית להחלטות תוכניות וכן שהשליטה על התקציבים ועל הפעלת התוכנית נשארה בידי הרשויות ולא היתה בידי צוות ההיגוי או התושבים, הביאה לכך, שטווח הסמכויות שהועברו לתושבים היה מסוייג ומוגבל.

יש המתנגדים לפרוייקט שיקום השכונות בטענה שמוטב לחלק כספים לעניים ולתת להם להשקיע לפי בחירתם, מאשר להגיש להם שירותים שבני המעמד הבינוני בוחרים עבורם.

גם בקרב המצדדים בפרוייקט האומרים כי עדיפה העברת אותו סכום בצורת שירותים לשכונות ולתושביהן, אשר גרמו לשינוי חיובי משמעותי, יש הגורסים כי אין התושבים מומחים בתחומים כגון: דיור, חינוך וכד' ולכן רצוי שלא יתערבו בתכנון, בקבלת החלטות ובהקצאת המשאבים.

מולם, עומדים הטוענים כי יש להשיג שיתוף תושבים מירבי כדי להשיג הקטנת תלות, שיתוף פעולה ומעורבות, שתביא לאיכפתיות ולהגברת אחריותם של התושבים למתרחש בשכונתם.

נשאלת השאלה:

האם רצוי ומוצדק לתת לנציגי ותושבי שכונות השיקום שליטה על משאבים המוזרמים לשכונה בתחומי דיור, חינוך וכיו"ב. לשליטה על משאבים השלכות נרחבות על חייהם של כל תושבי השכונה ולכן יש לבדוק שאלה זו ביסודיות.

בחרנו לבדוק את השאלה באמצעות:

א. בדיקת משתנים כמו:

1. דרכי הבחירה של נציגי התושבים;
2. מידת הנציגות של נציגי התושבים;
3. דפוסי התקשורת בין הנציגים לבין הציבור הרחב;
4. המשאבים אשר הושקעו בשיתוף התושבים;
5. טיב השפעת המשתתפים;
6. מעורבות התושבים ונכונותם להשתתף באחריות.

- ב. בחינת תהליך שיתוף התושבים לאור מטרות ערכיות שעמדו בפני מתכנני פרוייקט שיקום השכונות:
1. קידום ערכים דמוקרטיים;
 2. השגת תכנון המותאם לרצונותיהן של קבוצות שונות;
 3. חינוך הציבור;
 4. השגת שינוי חברתי ואיש;
 5. השגת שינוי פוליטי.

ממצאי מחקרים

- א. בדיקת המשתנים:
1. דרכי הבחירה של נציגי התושבים.
בשלב ראשון גוייסו לצוותי ההיגוי ולוועדות המשנה תושבים שהיו מוכרים כפעילים במסגרות שונות בשכונה כמו: ועדי שכונה, ועדי הורים, ועדי בתים או מפלגות.
בחירת התושבים הפעילים נעשתה על ידי ראש העיר או באי כוחו, בדרך כלל בעצה אחת עם אנשי מקצוע שעבדו בשכונה והכירו את תושביה. לעיתים חדרו גם שיקולים פוליטיים למינויים אלה.
במשך הזמן צורפו לגרעין הפעילים הראשון תושבים נוספים בהמלצת הפעילים הראשונים, עובדים קהילתיים או מנהל הפרוייקט.
במקביל לכך, החלו פועלים במסגרת הפרוייקט להקמת ועדים כלל-שכונתיים, שיוכלו לייצג את התושבים בצוות ההיגוי.
עם כינון הועדים החדשים, בתהליך של בחירות, או על ידי מתנדבים ומינויים על ידי הרשויות, החל תהליך של החלפה או תגבור של הנציגים הממונים הראשונים, בחברי ועדים אלה, ומאז, כל נציגי התושבים בצוות ההיגוי, במינהלות הפרוייקט ובחברות הסוכנותיות הם חברי הועד.

עקרונית, ועד השכונה הוא המחליט מי יהיו נציגיו בגופים אלה. נמצא כי יושבי הראש והחברים של ועדות המשנה היו חברי הוועד שהתנדבו לתפקיד, או אנשים שהתמנו על ידו (אלתרמן ואח', 1985, עמ' 3/15). הם לא הצליחו להתמודד עם הבעייה הקשה של הלגיטימיות של נציגות התושבים. היתה אמנם מגמה לעודד קיום בחירות כדי להגביר את הלגיטימציה של הנציגים, אך בחירות כאלה לא נערכו בכל המקומות.

2. מידת הנציגות של נציגי התושבים.

שאלה חשובה היא באיזו מידה מייצגים הפעילים את כלל אוכלוסיית השכונה.

ההנחה היא, שלאנשים בעלי מאפיינים דומים ישנם אינטרסים משותפים, ולפיכך, נציג שמאפייניו דומים לאלו של כלל הקבוצה, יכול לייצג ולקדם את האינטרסים של הקבוצה.

מחקרים שבחנו את הדמיון במאפיינים דמוגרפיים וחברתיים כלכליים, בין הנציגים לאוכלוסייה, מצאו כי הנציגים עולים על יתר האוכלוסייה מבחינת מעמד החברתי-כלכלי, אך ההבדלים אינם גדולים במיוחד (רות לירון, ד"ר שפירו, 1984, עמ' 59).

בהשוואת עמדות כלפי השכונה נמצא כי "הפעילים" ביקורתיים יותר כלפי השכונה (במיוחד כמקום לגדל בה ילדים), אך מודעים יותר לשינויים חיוביים שנוצרו בתקופת פרוייקט השיקום וקשורים יותר לשכונה.

הפעילים גם תופסים את מטרות הפרוייקט בצורה שונה במקצת מכפי שתופסים אותה תושבים אחרים. כל המרואיינים הציבו את שיפור הדיור, התשתית הפיזית והחינוך, כמטרות עיקריות של הפרוייקט, אך הפעילים נתנו עדיפות ראשונה לחינוך, בעוד שאחרים נטו להעדיף את השיפורים הפיזיים. כמו כן הפעילים מייחסים חשיבות רבה יותר להעלאת יוקרת השכונה ולחיצוק כוחם והשפעתם של תושביה (שם, עמ' 60).

באשר להערכות הסובייקטיבית, רוב התושבים, ורוב המרואיינים מקרב אנשי הרשויות, לא תפסו את הנציגים כמייצגים (אלתרמן ואח', 1985, עמ' 3/31).

3. דפוסי התקשורת בין הנציגים לבין הציבור הרחב.
דפוסי התקשורת בין הנציגים לציבור מהווים מימד משקף לייצוג התושבים, בהנחה שייצוג התושבים אמיתי יותר, ככל שמתקיימת תקשורת דו-סטריט, סדירה ושוטפת, ככל שהנציג מדווח על פעולותיו ועל הנעשה בצוות ההיגוי ומקבל מידע על תגובות התושבים ורצונותיהם.
נציגי התושבים רואים עצמם כמקיימים תקשורת דו-צדדית עם תושבי השכונה, כמדווחים להם על תוכניות ופעולות וכשומעים דרישות והצעות (ליקון, שפירו, 1984, עמ' 65).

בפועל, בשכונות שהיה בהן ועד שכונה מורחב ופעיל, נהגו הנציגים לדווח על הנעשה בצוותי ההיגוי או בוועדות המשנה בישיבות הוועד, אך דיווח זה היה מוגבל לפעילים בועד. לא נמצאו דרכי תקשורת ממוסדות בין הנציגים לבין הציבור הרחב של התושבים.

דיווחים לא פורמליים על הנעשה בפרויקט היו מגיעים אל תושבי השכונה בדרכים שונות: עובדים קהילתיים שבאו במגע עם תושבים רבים במהלך עבודתם היומיומית, עיתון שכונתי, דפי קשר, שיחות לא פורמליות של פעילים עם שכנים וידידים (אלתרמן ואח', 1985, עמ' 3/24).

הדרכים הנ"ל הן דו-סטריט ופתוחות להעברת מסרים גם מהתושבים אל הפעילים.

4. המשאבים אשר הושקעו בשיתוף התושבים.
אנו נבחן את המשאבים שיכולים לסייע לנציגי התושבים להכיר את הנושאים עליהם צריכים לקבל החלטות ובעקבות כך להאבק על דעותיהם ולהגביר השפעתם בוועדת ההיגוי.

כח אדם, יועצים - הצעה שהועלתה על ידי מנהל המחלקה לשירותים קהילתיים במשרד העבודה והרווחה, להעמיד לרשות ועדי השכונות תקציבים שיאפשרו לנציגיהם בצוותי ההיגוי לרכוש שירותי ייעוץ, לא נתקבלה על ידי הועדה הבינמוסדית המנהלת את פרוייקט השיקום (לירון, שפירו, 1984, עמ' 43).

נציגי התושבים, גם אם סברו שיש להם מספיק השכלה וידע למילוי התפקיד, הכירו בצורך שלהם לייעוץ בנושאים שונים (שם, עמ' 42).

תקציבים - לפיתוח מנהיגות מקומית באמצעות קורסים, השתלמויות או מלגות, הוקצו בצורה צנועה ברוב השכונות (אלתרמן ואח', 1985, עמ' 3/39).

זמן - המשאב העיקרי שהשקיעו התושבים היה זמן, זאת כמובן בהיקף שונה ממקום למקום, מאדם לאדם ומתקופה לתקופה. ברוב השכונות היו אנשים אשר הקדישו זמן רב ביותר לאורך זמן לפעילות בפרוייקט, כגון: השתתפות במוסדות הפרוייקט, בישיבות צוות ההיגוי, עבודות הכנה לישיבות כמו: ביצוע סקרים, סיורים, פעילות התנדבותית וכו' וזאת על חשבון הזמן הפנוי שלהם ושל משפחותיהם. ברמה כזו של פעילות היה קשה להתמיד לאורך זמן והיו כאלה שפרשו מהפעילות, אך התושבים הפעילים במיוחד, הפגינו נכונות מרשימה להקדיש מזמנם הפנוי לפעילותם במסגרת הפרוייקט (אלתרמן ואח', עמ' 3/41).

5. טיב השפעת התושבים המשתתפים.

בפרוייקט השיקום שותפו והשתתפו תושבים בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הציבורית.

תהליך קבלת ההחלטות היה מורכב משום שנטלו בו חלק "שחקנים" רבים בעלי מטרות ואינטרסים שונים. אך, הנחת היסוד המשותפת לכל הרשויות שהיו מעורבות בפרוייקט היתה, כי נציגי התושבים הם חלק בלתי נפרד מהתהליך (שם, עמ' 3/44).

טיבם והיקפם של הנושאים שהיו פתוחים להשפעת נציגי התושבים השתנו עם הזמן והנסיבות.

בתקופה הראשונה של הפרוייקט הוכר הצורך בהכרעות בדבר טיב המטרות וסדר העדיפויות בין בעיות או תוכניות שונות, כן היה מקום להעלאת יוזמות חדשות. בתקופה שלאחר מכן, הצטמצמו יותר דרגות החופש וההחלטה העיקרית הנדרשת היתה האם להמשיך בתוכנית מסויימת או להפסיקה (שם, עמ' 3/49), כאשר התוכניות נתפסו על ידי הרשות המציעה כמחייבות ידע מקצועי וכאשר הן היו ארציות, מידת גמישותן היתה קטנה ויכולת ההשפעה של התושבים היתה מצומצמת.

בהערכת מידת ההשפעה של נציגי התושבים בצוות ההיגוי, רואים כי התושבים הפעילים המעיטו בהערכתם את מידת ההשפעה של נציגי התושבים בצוות ההיגוי לעומת הערכתם של אנשי הרשויות. בנוסף, לא כל התושבים שהיו חברים במוסדות הפרוייקט, הרגישו שהיתה להם הזדמנות להשפיע.

התייחסות זו של התושבים חשובה מפני שהתחושות הסובייקטיביות של אפשרות השפעה קשורות ביחס חיובי יותר לפרוייקט ולפעילות שלו (שם, עמ' 3/58).

בסיכום, ניתן לומר כי התושבים אכן השפיעו במישורים שונים על תוכניות הפרוייקט. במקרים מסויימים הצליחו לקדם נושאים שהיו חשובים להם, או שהיו קרובים לליבם, שיתכן שלא היו מקבלים ביטוי בתוכניות הפרוייקט לולא התערבותם. אך מכיוון שברוב המקרים דרגות החופש של התושבים היו מצומצמות והם נאלצו לבחור מתוך תוכניות קיימות, יש להניח שהתוצר לא היה שונה באופן מהותי ממה שהיה מתקבל בלעדי השתתפותם (שם, עמ' 3/97).

6. מעורבות התושבים ונכונותם להשתתף באחריות.

אחת המטרות של הפרוייקט היתה הגברת המעורבות של התושבים בחיי השכונה וחיזוק נכונותם להשתתף באחריות לנעשה בה.

נציג כאן את אספקט ההתנדבות כמימד להיקף מעורבות התושבים: בכל השכונות הנחקרות נמצאו פעולות התנדבות אך הן נבדלו זו מזו במגוון הפעילות ובמספר האנשים המעורבים בהן.

ראוי לשים לב לכך, שקיים קשר מסויים בין היקף המעורבות ההתנדבותית של התושבים לבין אופי הנציגות במוסדות הפרוייקט ומידת השפעתם של הנציגים. דפוס פתוח ורחב של קבלת החלטות, יוביל למערכת פעילה של מספר רב של אנשים באפיקים השונים של הפרוייקט (שם, עמ' 3/71, 3/70).

ב. בחינת תהליך שיתוף התושבים לאור מטרות ערכיות.

1. קידום ערכים דמוקרטיים.

מטרה זו של שיתוף תושבים בקבלת החלטות מבטאת את הבסיס העקרוני של דמוקרטיה, היינו, שלאנשים יש זכות להשתתף בתהליך קבלת החלטות בנושאים הנוגעים להם. אמנם, רק מעט אנשים השתתפו בתהליך קבלת החלטות, אך אין בכך פגם, כל עוד הנציגים נבחרים לתפקיד זה.

בפועל, בחלק משכונות השיקום לא נערכו כלל בחירות וגם בשכונות בהן נערכו בחירות לא היה מספרם של המצביעים גדול: רק כ-25% ומטה מן הזכאים להצביע (שם, עמ' 3/91). כלומר, הבחירות לא יכלו להבטיח ייצוג של הקבוצות השונות.

היבטים אחרים של קידום ערכים דמוקרטיים כמו: הגברת פיקוח על הרשויות, העברת סמכויות לציבור והפחתה של כח ריכוז הושגו במידה מסויימת ולכן ניתן לומר כי המטרה הכללית של קידום ערכים דמוקרטיים הושגה במידה חלקית (שם, עמ' 3/95).

2. השגת תכנון המותאם לרצונות של קבוצות שונות.

המטרה של לימוד רצונות התושבים לא התקיימה בצורה שיטתית ומקיפה. היא מולאה במידה מסויימת על ידי נציגות בועדות שונות ולא על ידי השתתפות רחבה בהרבה מנציגות זו, ברמה הציבורית. קבלת ההחלטות היתה בהרבה מקרים ביטוי למתן עדיפות לדעה מקצועית ולא תמיד התחשבו ברצונות התושבים.

לעומת זאת, ברמה הציבורית למחצה וברמה הפרטית התנהל תהליך השיתוף בדרך-כלל, מתוך מגמה להתאים את התכנון במידת האפשר לרצון התושבים (שם, עמ' 3/109).

3. חינוך הציבור.

מטרת החינוך היתה ללמוד איך לנצל את המערכת ולהשתמש בה. מטרה זו הושגה במידה רבה לגבי מספר מצומצם של תושבים - הפעילים. במקביל חל גם תהליך של חינוך אנשי הרשויות שלמדו להכיר את התושבים, להאזין להם, לשכנע אותו ולהתפשר עימם.

4. השגת שינוי חברתי או אישי.

שינוי חברתי משקף בדרך-כלל גם שינוי אישי החל אצל האנשים הגורמים לשינוי חברתי, שינוי אישי אינו יכול להתרחש ללא שינוי חברתי מקביל או משולב.

שינויים אלה נמדדו באמצעות משתנים כמו: מעורבות קהילתית של תושבי השכונה והפעילים, אופיה של המנהיגות המקומית, דרכי פעולתה ומידת הגיבוי שהיא זוכה לה מתושבי השכונה, הגברת האחרייות של הפרט לחייו ולסביבתו, עשייה עצמית, שינויים בדימוי האישי.

רמת המעורבות הקהילתית של תושבי השכונה, החל משיתוף תושבים במסגרות הפורמליות של הפרוייקט, בוועדים, בפעולות שונות, במבצעי התנדבות ובבחירות, עלתה בהיקף וברמה בכל השכונות שנחקרו, אך היו הבדלים גדולים בין השכונות בתחום זה ורק בחלק מהן חל שינוי של ממש (שם, עמ' 3/99).

מעורבותם של האנשים הפעילים במיוחד התבטאה בהשקעה ניכרת של זמן ומאמץ, אך לגבי אנשים שהיו פחות פעילים היה צורך בליווי ועידוד מתמידים של מנהל הפרוייקט או העובדים הקהילתיים (שם).

בכמה מהשכונות נוצר ארגון קהילתי חדש (ועד שכונה) לטיפול בבעיות השכונה. ארגון קהילתי זה אמור להכיל את המנהיגות המקומית של השכונה.

קיומה של מנהיגות מקומית נתפס, בין השאר, כדרך לבסס את המעורבות הקהילתית ולהגביר את הסיכוי להמשך פעולתה. (כמובן שדבר זה תלוי באופי המנהיגות המקומית, בדרך פעולתה ובמידת הגיבוי שהיא זוכה לה מתושבי השכונה).

בפועל, המנהיגות בשכונות שהוקם בהן ועד חדש בעקבות הפרוייקט היתה פתוחה ודמוקרטית יותר, והצליחה לשמור על מידה רבה יותר של עצמאות מאשר בשכונות בהן היה ועד לפני כניסת הפרוייקט, שלא היה עצמאי ופעל בשיטה של קואופטציה (שם).

בתוך קבוצת הפעילים התפתחה תחושה של שייכות ושל צבירת כח השפעה. הם למדו להכיר בכוחם כקבוצה מאורגנת ומלוכדת וידעו להפעילו אבל, לא תמיד ייצגו החלטותיהם את רצונות כל תושבי השכונה ונתגלו גם חילוקי דעות.

הורדת התלות ברשויות הושגה ברמה החברתית בכך שהתושבים היו מעורבים יותר ויכלו להשפיע על ההחלטות המתקבלות מחד, אך הפרוייקט, שהרגיל את התושבים להרבה תוכניות שסיבסודן גבוה, גרם להגברת תלותם של התושבים מאידך (שם, עמ' 3/100).

בתחום העשייה העצמאית, ניכרה עלייה במספר המתנדבים ובמספר פעולות ההתנדבות של תושבי השכונה למען שכונתם או למען תושבים נזקקים יותר (שם, עמ' 3/101).

אלתרמן ואח' (שם, עמ' 3/109) מעלים סברה, שיתכן שהמיסוד שהתרחש ביחס לפעולות התנדבותיות ולהתארגנויות מקומיות, פעל גם בכיוון שלילי ועיכב יוזמות ספונטניות, של קבוצות קטנות, שבהשוואה לפעולות הפרוייקט נראו קטנות מדי.

מבחינת שינוי אישי - השיגו אותו בעיקר הפעילים (שם, עמ' 3/102), שרכשו כישורים מתוך התנסות אישית והשכלה פורמלית, אותה רכשו בקורסים שנפתחו עבורם, כן השיגו את הכרת חבריהם, אנשי הרשויות ותושבי השכונה. אחדים מהם אף השיגו כח פוליטי בדרגים מעבר לשכונה.

5. שינוי פוליטי.

בשכונות שנחקרו לא היו גילויים של שינויים פוליטיים משמעותיים, גם לא היו שאיפות כאלה. המטרה שהושגה באופן כללי היתה הכנסת התושבים לתוך התהליך המקובל ומניעת שינוי פוליטי מהפכני.

בכמה שכונות הושג קידום פוליטי או כח פוליטי מוגבר, לעיתים, לאיש אחד או לשניים בתוך השכונה, ולעיתים, לשכונה כחלק מהרשות המקומית. היבט זה בא לידי ביטוי בחלק מהמקומות בהצבתו של תושב השכונה ברשימה של אחת המפלגות בבחירות למועצת הרשות המקומית, או בפעילות פוליטית מאחורי הקלעים. ניכרה גם עליה במעמד האלקטוראלי של השכונות והוסבה יותר תשומת לב לשכונה מצד הרשות המקומית.

ראש הרשות המקומית או בא כחו, שישב כיו"ר צוות ההיגוי בא במגע מיידי ותכוף יותר מאשר בעבר עם תושבים מן השכונה ודבר זה הגביר את מודעותו לשכונה ולצרכיה (שם, עמ' 104).

בבחינת המשתנים באמצעותם ביקשנו לבדוק האם רצוי לתת לנציגי שכונות השיקום שליטה על משאבים המוזרמים לשכונה, ראינו את הדברים הבאים:

בתהליך השיתוף לא הצליחו להתמודד עם הבעייה הקשה של הלגיטימיות של נציגות התושבים ושל המידה שבה הם אכן ייצגו את האינטרסים של מגוון דעות וקבוצות.

היתה אמנם מגמה לעודד קיום בחירות כדי להגביר את הלגיטימציה של הנציגים, אך בחירות כאלה לא נערכו בכל המקומות, וגם במקום שנערכו לא בהכרח פתרו את הבעייה.

תהליך השיתוף גם לא מיסד דפוס כלשהו של קשר בין הנציגים לבין שאר התושבים. קשר כזה היה יכול למתן במידה מסויימת את בעייתיות הנציגות, במיוחד אילו הוא היה דו-סיטרי.

המשאבים שהושקעו בשיתוף התושבים ונועדו לתרום להשגת יותר מעורבות ואחריות עצמית מצד התושבים, פיתוח מנהיגות ועידוד התגבשות קהילתית, (כלומר - להשגת המטרות של שינוי חברתי ואישי ושל קידום הדמוקרטיה), ניתנו בצורה צנועה ולא מספקת מצד הרשויות השלטוניות ולנציגים לא תמיד היה הידע הדרוש לקבלת החלטות.

בטווח הסמכויות שניתן לנציגי התושבים יש להכיר בכחם כקבוצה מאורגנת ומלוכדת. הבעייה היתה כאשר נתגלו חילוקי דעות בינם לבין עצמם ובינם לבין קבוצות שונות בשכונה, בעקבות המצב שבו קיימים משאבים ויכולת השפעה על אופן הקצאתם.

הדבר עורר מחלוקות לגבי השאלה מי ייהנה ממשאבים אלה ומי ישתתף בהחלטות לגביהם. מחלוקות מסוג זה, אם לא התגברו עליהן פגעו בתיפקוד הנציגות.

גם כאשר דעתם של הנציגים נשמעה ונלקחה בחשבון בענינים שבסמכות צוות ההיגוי, הרי שיעילותו של צוות ההיגוי כמכשיר ביצוע מוטלת בספק. אמנם, הוא הגוף המחליט, אך אין ברשותו את האמצעים לפיקוח ומעקב על ביצוע החלטותיו.

גם בשכונות בהן קיימות וועדות ביקורת, הן תלויות בדיווחים של המוסדות השונים בשכונה כגון - בתי ספר, מתנ"סים וכד', ואלה לא תמיד ישתפו פעולה בנושא.

לאור האמור לעיל, וכאשר בוחנים את האספקטים של יעילות הקצאת המשאבים וחיסכון, ניתן לומר, שאין לתת לנציגי התושבים שליטה ולאפשר את שיתופם בקבלת החלטות והקצאת משאבים.

אולם, כאשר בוחנים את המישור הערכי משתנים פני הדברים. למרות מגבלות השפעתם וסמכויותיהם של הנציגים, בתהליך קבלת ההחלטות, העובדה שהם לא תמיד נבחרו לתפקיד, לא הגיעו לביטוי הרצונות של כל הקבוצות, כמעט שלא היה פיקוח על הנציגים מצד התושבים והעברת המידע שבין שני הצדדים היתה לקויה, הרי שאל הנציגים המקומיים אפשר לבוא בדרישות ובטענות, הם קרובים ונגישים יותר מאשר אנשי המוסדות החיצוניים. לכן, גם אם תושבי השכונה כולם, אינם שותפים להחלטות, הרי הם מודעים לכך, כי יש בשכונתם אנשים אחרים אשר יש להם מה לומר, ואפשר ללחוץ עליהם ואף להפנות אליהם זעם על קיפוח אמיתי או מדומה.

נוצר כאן תהליך קבלת החלטות ציבורי ייחודי ולתושבים היתה אפשרות להשתתף בתהליך ברמה אחרת לגמרי מאשר התאפשר בעבר לאיזושהי קבוצה במגזר העירוני.

רמת המעורבות של התושבים בשכונה והיקפה עלו. בכל שכונה היו אנשים שהשיגו קידום אישי והשינוי הפוליטי היה משמעותי בכך, שהוא חייב לאפשר לתושבים מן השורה להשתתף בצורה ישירה בקבלת החלטות בנושאים הנוגעים להם ואנשי הרשויות נפגשו וישבו עם התושבים, דברו איתם והאזינו להם.

מנקודת מבטם של התושבים, מצבם בפועל הוא משני לעומת תחושתם.

אם נעשים דברים והם שותפים לעשייה - נוצרת תחושה של פתרון, או הליכה לקראת פתרון, ותחושה זו לעיתים חשובה יותר מהערכת הפתרון בפועל וערכה גדול.

השתתפותם הפעילה בקבלת החלטות יכולה להוות אמצעי ביניים שיגרום לשינוי רמת הטיפול והתייחסות השלטון המקומי לשיקום. השתתפותם יכולה ליצור מודעות ופתרונות שיתנו מענה לבעיותיהם בשטח. אם הרשות לא תענה להם במידה מספקת ומשביעת רצון היא תוחלף בבחירות הבאות.

השיתוף הוא שלב רציונאלי בהפיכתם של התושבים לחלק מהמערכת ולא כפי שהיה עד כה - המימסד נתן והם נאלצו לקבל.

לעצם התהליך יש משמעות חשובה החורגת מהשאלה של מידת התוצאות בפועל. לא ניתן כמובן להתעלם מ"דמי הלימוד" הגבוהים, לעיתים, הכרוכים בשיתוף התושבים, אך "דמי לימוד" אלה הופכים את השיתוף לערך ולמטרה ולא לאמצעי.

קיימת כאן פריצת דרך ניכרת בערכים הקשורים בדמוקרטיה, חדשנות, שינוי חברתי ויצירתיות.

סיכום

שליטה על משאבים והשתתפות במוקדי קבלת החלטות שכונתיות בשיתוף עם המימסד במסגרת פרויקט שיקום השכונות, קשורים לבעייה כללית של שיתוף והשתתפות תושבים בתכנון מקומי בישראל ונובעים מתהליכים פוליטיים וחברתיים שחלו בחברה הישראלית (ראה פרק תהליכים חברתיים ופוליטיים שהשפיעו על שיתוף אזרחים בתכנון מקומי בישראל).

מריבוי ההגדרות של שיתוף תושבים (כפי שפורטו בפרק הגדרת המושג שיתוף תושבים), ניתן לראות כי אין מובן אחד מוסכם בביטוי שיתוף הציבור וההבדלים בין צורות שונות של שיתוף משקפים בדרך-כלל גם הבדלים מהותיים במטרות וביעדים.

העקרון של שיתוף תושבים מקובל כנורמה כללית ומחייבת וכאמור, אחד מעקרונות הפעולה של פרוייקט שיקום השכונות הוא שיתוף תושבים. בתכנית השיקום הוא משמש הן כמטרה בפני עצמה והן כאמצעי להשגתן של מטרות חברתיות אחרות.

שיתוף התושבים כולל בתוכו שליטה של נציגי תושבי השכונה המשתתפים בתהליך הקצאת המשאבים הניתנים לשכונה וקבלת החלטות הנוגעות לשכונה ולכלל תושביה, שיש לה השלכות על כל תחומי החיים.

בעבודתנו זו, ניסינו לבדוק את השאלה האם רצוי ומוצדק לתת לנציגי תושבי שכונות השיקום שליטה על משאבים המוזרמים לשכונה.

בדקנו משתנים שונים שבחלקם גרמו לנו לחשוב שאין להעניק לקבוצה קטנה יחסית של תושבים, משאבים החשובים לרווחתם של כלל תושבי השכונה, אך העמדתם של משתנים אלה מול ההשפעות והתוצאות החיוביות של שיתוף התושבים הוכיחה לנו שאין כך הדבר. עם שינויים והשקעת משאבים רבים יותר לקידום הידע והרחבת מעגל המשתתפים בניהול הפרוייקט, בניית תשתית ארגונית בשכונות, ושיפור התקשורת בין הנציגים לבין ארגונים, קבוצות ויחידים, ניתן להפיק מהשיתוף תועלת מירבית.

למרות כל הביקורת שיש על תהליכי שיתוף התושבים בפרוייקט שיקום השכונות, לא ניתן להתעלם מפריצת הדרך הגדולה במישור הערכי, בקידום ערכים דמוקרטיים, בהעלאת רמת המודעות והידע על הנעשה במדינה, בשינוי חברתי ואישי ובשינוי פוליטי חשוב.

השתתפות התושבים היא הכרחית להמשכיות השינוי שהחל עם הפעלת פרוייקט שיקום השכונות, לאחזקה שוטפת של פרוייקטים שנעשו באמצעות שיקום השכונות, גם לאחר שהשיקום כמסגרת מוסדית יפסיק לפעול. ללא המשכיות ועתיד לפעילות הקהילתית של התושבים, יוטלו כל ההישגים בספק.

אם התושבים הפעילים יתאכזבו מכך שאין להם שליטה כלשהי על משאבים וכתוצאה מכך קטנו אפשרויות ההשפעה שלהם, סביר להניח שלא יהיו מעוניינים להמשיך בפעילותם הנמרצת.

לכן, מוצדק לתת לנציגי ותושבי שכונות השיקום שליטה על משאבים המוזרמים לשכונה, יש להשקיע בתהליך השיתוף כמטרה בפני עצמה ולשפרו על מנת שיביא לרווחת הכלל.

1. איזנשטדט, ש.נ., החברה הישראלית, ירושלים, מאגנס, 1967.
2. אלתרמן, ר., לויון, י., צ'רצ'מן א., מדריך לשיתוף הציבור בתכנון. הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה, 1981.
3. אלתרמן ר., היל מ., כרמון נ., "שיתוף והשתתפות התושבים בפרוייקט שיקום השכונות". מתוך: הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל. כרך שני, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה, 1985.
4. בן-צדוק א., "מאפיינים מבניים לאומיים והשפעתם על השתתפות אזרחים בתכנון מקומי בישראל". חברה ורווחה, רבעון לעבודה סוציאלית, כרך ה-3, אוקטובר 1983, עמ' 241-258.
5. ברקאי ז., "שיקום שכונות" תכנון סביבתי, דצמבר 1979, חוברת מס' 26, עמ' 31-33.
6. הוועדה ממלכתית לענייני השלטון המקומי, השלטון המקומי בישראל. ירושלים, יוני 1981.
7. וייס ש., עיר אזור ומדינה: השלטון המקומי בישראל - בעיות יסוד. ת"א ההסתדרות הכללית, 1973.
8. טורגובניק א., דו"ח מחקר: מדיניות ממשלה ושלטון מקומי. אוניברסיטת תל-אביב, 1982.
9. לירון ר., ד"ר שפירו ש., "שיתוף נציגי התושבים בניהול פרוייקט שיקום והתחדשות השכונות". נייר דיון מס' 7-84, המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר, ספטמבר 1984.

10. לשכת סגן ראש הממשלה, הצוות המקצועי הבינמשרדי: תקנות לצוות היגוי בשכונה. ירושלים, יולי 1981.
11. סלייפר י., "השיכון העירוני בשנות המדינה", בטחון סוציאלי, דמנבר 1979, חוברת 18-19, עמ' 5-21.
12. קרמר ר., עבודה קהילתית עירונית בישראל. ירושלים, האוניברסיטה העברית, ביה"ס לעבודה סוציאלית, 1971.
13. שפירא: הדמוקרטיה בישראל, ר"ג, מסדה, 1977.
14. AKZIN, B., AND DROR, Y., ISRAEL, HIGH PRUSSURE PLANNING, SYRACUSE UNIVERSITY PRESS, 1966.
15. AREBSTEUB SHRRY, R., "A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION, JAWRMAL OF THE AMERICAN INSTITUTE OF PLANNERS, VOL. 35. 1969, PP. 216-224.
16. BRUK, E.M. "CITIZEN PARTICIPATION STRATEGIES, J.A.I.P. VAL, 34, 1968, PP. 287-294.
17. LANGTON, STUART, CITIZEN PARTICIPATION IN AMERICA, TERINGTON BOOKS, 1978.
18. LAPIN, B., COMMUNITY WORKERS AND SOCIAL WORK TRADITION, JERUSALEM :MASSADA PRESS, 1973.

19. LEHMAN - WILZIG, S.N., PUBLIC PROTEST AND SYSTEMATIC STABILITY IN ISRAEL" 1960-1979, IN :LEHMAN - WILZIG, S.N., AND SUSSER, B., (EDS), PUBLIC LIFE IN ISRAEL AND TH DIGSPORA, BAR-ILAN UNIVERSITY PRESS, 1981, PP. 171-200.
20. MAYMIHAM, D.P., MAXIMUM FEASIBLE MISUNDERSTANDING : COMMUNITY ACTION IN THE WAR ON POVERTY. 1969. NEW-YORK.

השיקום הפיזי מול השיקום החברתי בשכונות שיקום

הוכן על ידי: מנע רות, מימון שלי, יצחקי מזל

ה ק ד מ ה

מקורותיה ההיסטוריים של התוכנית לשיקום והתחדשות שכונות המצוקה בישראל נעוצים בפעילותה של "הרשות לבינוי ופינוי אזורי שיקום" שהוקמה על ידי שר השיכון יוסף אלמוגי בשנת 1965.

בשנת 1976 החלה פעילות שיקום בשמונה שכונות. בשנת 1977 כבר הופיע "שיקום שכונות" כסעיף עצמאי בתקציב משרד השיכון. הפעילות אשר התנהלה באחד עשרה שכונות כללה שיפוצי מבנים וחצרות, שיפוצים והרחבות בדירות, השלמת תשתית פיסית וגל עבודה קהילתית.

בראשית ימיו, ב-1976-77 הקיף הפרוייקט בין 8-10 שכונות, ב-1977-78 הגיע מספרן ל-29, ב-1979 צורפו 36 שכונות נוספות, ב-1980-85 הקיף הפרוייקט 69 שכונות וכיום מונה 90 שכונות.

בתכנון ובביצוע פרוייקט השיקום משתתפים: ממשלת ישראל, (משרדי הבינוי והשיכון, האוצר, החינוך והתרבות, העבודה והרווחה, הבריאות ובחלק מהזמן גם משרד הפנים, הדתות, התעשייה והמסחר) וקהילות יהודיות בתפוצות באמצעות הסוכנות היהודית.

היקפו של הפרוייקט מבחינת המוסדות ופקידי הציבור המעורבים בו הינו גדול ביותר ומכאן ניתן ללמוד גם על כמות המשאבים הכספיים שהוקצו לו.

שכונת שיקום (=מצוקה) נחשבת לאזור שבו האוכלוסייה "החזקה" חשה כי נורמות בסיסיות של כיבוד חוק וסדר והתחשבות בזולת אינן נשמרות, וכי ההשפעה החברתית שיש לשכונה על ילדים ונוער מבטלת את סיכוייהם למוביליות חברתית, כתוצאה מכך ישנה הגירה של אוכלוסייה "חזקה" ותחתיה נכנסת, או נותרת, האוכלוסייה החלשה. כאשר מתלווה לכך יחס שלילי כלפי השכונה והרצון לעזיבה יהיה כרוך בדרך-כלל ברצון לשפר את תנאי הדיור ו/או לעלות בסטטוס החברתי.

תחילתו של תהליך עזיבה זה קשור בגורמים סביבתיים: תנאי דיור ירודים, ובמילים אחרות ליקויים פיזיים, והמשכו של התהליך יהיה כרוך בגורמים חברתיים של השפעה רעה על הילדים, פשיעה, זלזול בנורמות חברתיות בסיסיות, מה שנקרא: "ליקויים חברתיים".

כאשר מדובר בליקויים פיזיים ניתן לטפל בכל אותם גורמי איכות הסביבה, תנאי דיור וכו', כדי לעצור את תהליך ההגירה ולהשאיר את האוכלוסייה החזקה באזור, אולם כאשר בשכונה ליקויים חברתיים, לא תהיה לטיפול בנושאים הנ"ל משמעות משום שהרקע לעזיבה הינו חברתי.

הטיפול בנושאים הפיזיים יתרום בראש ובראשונה להשארותם של החלשים בשכונה. החלשים יהיו נכונים להתפשר על הבעיות החברתיות בתמורה ליתרונות פיזיים.

במהלך עבודה זו ננסה לעמוד, במעט, על השוני, השילוב, הקשר והתוצאות שבין השיקום הפיזי לשיקום החברתי.

שכונת שיקום מאופיינת כאמור בריכוז גדול (יחסית לשכונות אחרות באותה חברה) של בעיות הקשורות במבנה הפיזי של השכונה ובריכוז בעיות חברתיות.

לתאור המאפיינים הפיזיים ניתן לאמץ את המבנה ההיררכי של סביבת מגורים כפי שהגדירו א. צ'רצ'מן ונ. רוזנפלד (בספרם "קוים מנחים בתכנון סביבת המגורים"): לפי ארבע רמות:

א. רמת הדירה

רמה זו מאופיינת ב-3 בעיות:

1. גודל הדירה

גודל בלתי מספיק של הדירה ביחס לצרכי השטח של המשפחה. הגודל עלול לא להספיק מלכתחילה, או שנעשה קטן מדי כתוצאה משינויים בגודל, או במבנה, המשפחה כאשר ניתן לזהות תופעות כלליות הנובעות מצפיפות יתר:

- חוסר מקום לביצוע מספר פעולות בו-זמנית ולציוד הדרוש לפעילויות אלה.
- קושי בהשגת מידה מסויימת של פרטיות.
- קושי בשמירת סדר ונקיון.
- קושי בקיום חיי חברה של כל קבוצות הגיל (קיום קבלת אורחים).
- בלאי מוגבר של המרכיבים הפיזיים בבית.

2. המעבר הפונקציונלי של הדירה

חוסר התאמה בין אורח חיי המשפחה לבין המבנה הפונקציונלי שלה, חלוקת דירה על ידי מחיצות קשות, אי התאמת השטחים לצרכי המשפחה והקושי לשנותם. אי השתנות הדרישות במשך הזמן מקשים על אורח החיים המסורתי של התושבים, מערך הדירה עצמו אינו רומז כיצד ניתן להסתגל לאילוצים הפיזיים ואלו דפוסי שימוש יתאימו יותר לאילוצים האמורים. כמה מאילוצים אלה הינם:

- קשיחות בתוך החללים כתוצאה ממימדי החדרים.
- מטבחים קטנים מדי, או מאורגנים בצורה לא נוחה.
- קשיחות כתוצאה מתכנון גרוע של מעברים וקשרים בין החללים השונים.

3. התדרדרות פיזית והתיישנות טכנית של דירות

חוסר התאמה פיזית של הדירה כתוצאה מהתדרדרות ובלאי מחד, והתיישנות טכנית, מאידך.

התדרדרות פיזית יכולה לפגוע בכל המערכות הפיזיות של הדירה ולגרום נזק לקונסטרוקציה, למחיצות, לדלתות ולחלונות, למערכות הטכניות ולגימור. המערכות הטכניות בבנין נוטות להתיישן במהירות יחסית בשל רגישותן מחד, ובשל הכנסת שינויים וחידושים במלאי החדש, מאידך.

מדובר בעיקר באינסטלציה סניטרית, כביסה, חשמל, חימום, גז וכו'.

ב. רמת הבנין

ריכוז דירות במבנה אחד גורם להיווצרות דרכים משותפות ומאפשר הכנסת שיפורים שאין להם שימוש או הצדקה כלכלית לגבי דירה בודדת. הרמה הנמוכה של השירותים המשותפים המסופקים בשכונות מצוקה ברמת הבנין, או תחזוקתם הגרועה של המבנים, הינם גורם עיקרי להתדרדרות הפיזית של השכונה, והם מחזקים את תחושת ההזנחה והאפליה של תושביה. בעיות אלה מתייחסות לגגות, קירות חיצוניים, מדרגות, כניסות, מקלטים, תיבות דואר, תאי אשפה, אזורים מרוצפים, גינות, תאורה, גדרות, מערכות גז, אנטנות טלוויזיה וכו'.

חוסר ההתאמה בשטחי הציבור באזור הבינ-מבני מחולק למספר קטגוריות:

1. תת אספקה התחלתית של שטחים ושירותים:

כאן ההתייחסות לשכונות ישנות יותר בהם קיים חוסר בשירותים ובשטחים בסביבה הקרובה, מפני שהשטח לא היה מתוכנן מלכתחילה או מפני שהסטנדרטים בתקופת התכנון היו שונים מהסטנדרטים המקובלים היום. צפיפות מגורים עלתה במשך השנים והגבירה את הצורך בשטחי ציבור שונים סלולים: או ירוקים.

2. שטחים שתוכננו או הוקצו בתוכנית אך לא הושלמו

הכוונה בעיקר לשכונות שנבנו בבניה ציבורית. קורה לעיתים קרובות ושירותים ומבני ציבור אמנם תוכננו אך במשך השנים אינם מבוצעים. ההתייחסות גם לעבודות פיתוח ותשתית שלא הושלמו. חוסר הטיפול נובע לעיתים מחוסר הגדרה ברורה בין טריטוריות פרטיות וציבוריות והזנחת שטחים "אפורים" שבעלותם לא מוגדרת. כאשר הרשות המקומית מזניחה שטחים כאלה היא תורמת לתדמית השלילית של המקוץ.

3. שטחים מתוכננים ובנויים שאינם מתאימים לצרכים

הנורמות המכתובות את התכנון יכולות שלא להתאים להבדלים בסגנון החיים, התרבות והרגלי ההתנהגות בשטחי החוץ של אוכלוסיות שונות. רמת הביצוע של העבודות והמתקנים היא לעיתים קרובות כזו שהתדרדרות ושבר שולטים בכל. הרס זה נגרם כתוצאה מחומרים וביצוע גרועים, ומוחמר על ידי הזנחה של הרשות המקומית.

* מקוץ = מספר בנינים, או בתים פרטיים, והאזורים החיצוניים הפתוחים

הקרובים להם בדרך כלל בטווח הליכה קרוב ביניהם וכוללים דרכי

גישה, שירותים ושטחים פתוחים משותפים.

- כבישים ומגרשי חניה בלתי מספיקים.
- שטחי משחק חסרים או צפופים הנמצאים בשימוש יתר או בשימוש מועט מדי בגלל תכנון לקוי.
- קשיי גישה לאזורי פנאי ומשחק.
- מערכת דרכים ושבילים המעודדת שימוש בקיצורי דרך מאולתרים.
- תכנון נוף, ריהוט רחוב, תאורה וצמחיה לא מספיקים או לא מתאימים.
- תכנון נוקשה שאינו מסוגל לקלוט שימושים חופפים ושינויים סבירים בגודל והרכב האוכלוסייה ובהתנהגות הדיירים.
- שימוש בשטחי ציבור בחומרים רגילים ומועדים להשחתה ובלאי וקשים לתחזוקה.

ד. רמת השכונה

1. חוסר שירותים ציבוריים בשכונה

חוסר בשירותים כגון: שירותי חינוך, בריאות, מסחר, שלטון מקומי, בידור ופנאי. החוסר יכול להתבטא בצורות ובדרגות שונות:

- חוסר מבנים ומתן השירותים.
- איכות ירודה של השירות עצמו.
- תנאי צפיפות.
- תכנון בסטנדרטים נמוכים או לא מספיקים.
- הזנחה, בלאי או אחזקה ירודה של המבנים.

2. מצב התשתית

מצב ההזנחה בשכונה מחריף בשל תשתית לא מספקת או מוזנחת: רשת כבישים, מדרכות, חשמל, מים, ביוב וניקוז - רמה נמוכה של מערכות אלה גורמת למצוקה ופוגמת בתדמית השכונה.

3. בעיית בידוד שכונות המצוקה

בידוד של אוכלוסיית שכונות מצוקה מיתר האוכלוסייה מחריף במקרים רבים את מצב שכונות אלה. הכוונה לקשיי גישה למוסדות ולשירותים למיניהם.

מאפיינים חברתיים

א. בורות

אי ידיעת קרוא וכתוב וחשבון בסיסי או ידיעה מינימלית שאינה מאפשרת תפקוד תקין בחברה מודרנית.

ב. אבטלה

אי מציאת עבודה על ידי מי שמעוניין בעבודה וזה כולל את כל הגברים, והנשים שאינן אמהות, בגילים 16-64 שאינם לומדים ואינם עובדים, למרות שהם כשירים לעבודה, וכן את כל האמהות המעונינות לצאת לעבודה אך לא יכולות לעשות זאת.

הגדרה זאת כוללת גם בנוסף למובטלים מעבודה באופן אקטיבי, גם את הגברים הבריאים החסרים מוטיבציה לעבודה, וכן כל האמהות שאינן עובדות מפני שחסר סידור לילדיהן.

ג. עוני

רמת הכנסה משפחתית נמוכה.

ד. תלות כלכלית

הישענות על תמיכה ציבורית, על קצבאות כספיות או סעד חומרי אחר לשם קיום המשפחה.

ה. בעיות בריאות

מקרי נכות לסוגיה ומקרי מחלות חולפות וממושכות: פיזיות, נפשיות ופסיכוסומטיות.

ו. בעיות בתחום החינוך

נשירת ילדים ונוער ממסגרות חינוכיות, השתמטות תכופה מלימודים, רמת שאיפות נמוכה, דימוי עצמי שלילי ורמת הישגים נמוכה של תלמידים בשלבי החינוך השונים.

ז. בעיות במבנה ותפקוד המשפחה

ריבוי ילדים (יחסית לרצון וליכולת לגדלם ולחנכם), בעיות מיוחדות של משפחות חד-הוריות למיניהן (אלמנות ואלמנים, בני זוג שנפרדו, אמהות שילדו מחוץ לנישואין) תפקוד לקוי של בני משפחה כבני זוג, כהורים וכאחראים.

ח. אלימות ובריונות

ב"אלימות" הכוונה לשימוש בכוח כאמצעי שיכנוע למעלה מן המקובל - בתוך המשפחה, בין תושבי השכונה לבין עצמם וביניהם לבין פקידי הרשויות. במושג "בריונות" הכוונה להתנכלות וחבלה בבני-אדם וברכוש שאין לה מטרות אינסטרומנטלית אלא עצם הפעולה הסוטה גורמת הנאה למבצעה.

ט. עבריינות ופשע

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

י. גילויים של "תרבות עוני"

על פי תפיסתו של אוסקר לואיס* "תרבות עוני" הינה צירוף של מאפיינים במישור הפרט כגון: פטליזם, חוסר הערכה עצמית, רמת שאיפות נמוכה ותלות באחרים.

במישור המשפטי כגון סמכויות רבה בגידול הילדים וקיצור תקופת הילדות.
במישור הקהילתי כגון: חוסר פעילות מאורגנת מעבר לרמת המשפחה המורחבת
ובמישור החברתי כגון: עמדות שליליות כלפי העולם החיצון ושימוש מועט
במוסדות החברה.

יא. תחושה של קיפוח

התושבים מרגישים עצמם מקופחים, שכיחות התבטאויות המשוות את הלבנים
הפרוטקציונרים עם השחורים הדפוקים.

יב. ניכור מן החברה הישראלית

מוצא ביטוי בהשתמטות ממילוי חובות אזרחיות, השתמטות מתשלומי שכר-דירה
לבעל בית ציבורי, מתשלומי מיסי חשמל, מיסים על הכנסה ורכוש ובמקרים
קיצוניים השתמטות משירות סדיר ומילואים בצה"ל.

תאום בין השיקום הפיזי לחברתי

אחד מעקרונות הפעולה של פרוייקט השיקום הינו שילוב של שיקום פיזי וחברתי;
טיפול בו-זמנית בבעיות הפיזיות והחברתיות בשכונה באמצעות תיאום פעולותיהן
של כל הרשויות הממשלתיות והמקומיות הפועלות בתחומי השכונה בנושא תשתית
פיזית ודיור, חינוך, סעד ורווחה, עבודה, בריאות, תרבות, דת וארגון קהילה.

ממחקר שנעשה ב-10 שכונות מאזורי הארץ השונים (כנען-צפת, עכו-מזרח, גבעת
הרקפות-ק. אתא, אור עקיבא, גבעת אולגה, נווה-ישראל - הרצליה, התקוה -
תל-אביב, עיר גנים - ירושלים, נתיבות) עולה כי שאיפת מעצבי הפרוייקט לתאם
ולשלב בין פעולות הדיור - התשתית, לבין פעילויות שבתחום הקהילה, חברה
וחינוך, הן בעיתוי והן בתוכן - לא הצליחה, והתוצאה מעט מאכזבת. רמת התיאום
היתה נמוכה ממה שיכלה להיות, שכונת "עיר גנים", בימי המחקר היתה השכונה
"המתאמת" ביותר בין התחום הפיזי והחברתי. בשכונה זו שימש במשך כל תקופת
המחקר מנהל כוללני אחד שלא התחלף כאשר בפועל מונה לו סגן, שלמעשה ניהל את
הביצוע השוטף בתחום הפיזי.

דוגמא זו מצביעה גם על תיאום לא מספיק, פורום שנוסד לכאורה לשם תיאום - מוקד קבלת ההחלטות, היה מורכב מהמנהל הכוללני, מנהל המתנ"ס וסגניתו, אולם בצוות חשוב זה סגן המנהל הפיזי לא נהג להשתתף.

אחרי "עיר גנים" מופיעה שכונת "נווה ישראל" שבה פעל מנהל כוללני עד שנת 1979. אחר-כך פוצל בתפקיד וב-1984 שולב שנית. בשכונה זו היה נסיון נוסף לתיאום בין התחום הפיזי לחברתי באמצעות הנהלה בה ישבו שני המנהלים וכן בהסדר מעניין שהונהג בשכונה - יום קבלה שבועי שנועד לפניות הציבור בו נכחו הן המנהל הפיזי והן המנהל החברתי אשר נתנו מענה במקום.

ביתר השכונות נמצאה רמת תיאום בינונית או חלשה למדי ומצב זה הביא לטענות שהושמעו במהלך המחקר מפי המנהלים על כך שאינם מקבלים מספיק סיוע מתחום העבודה הקהילתית ותוכניות חברתיות.

במהלך התחקיר נבדקה אף יציבות איוש תפקיד המנהלים (פיזי מול חברתי) בכל אחת משכונות המחקר.

מנהל חברתי	מנהל פיזי	יציבות רבה	יציבות בינונית	תחלופה רבה
יציבות רבה	נווה אליעזר עיר גנים			שכונת כנען עכו - מזרח
יציבות בינונית	נווה אליעזר		גבעת הרקפות גבעת אולגה	
תחלופה רבה			שכונת התקווה נתיבות	אור עקיבא

בעקבות פרוייקט השיקום ניתן להבחין בעיקר בתמורות שחלו בתחום הפיזי. התוצאות נראות לעין ומשמעות השיקום ברורה לחלוטין: שיפוץ והרחבת דירות, שיפוץ חיצוני של מבנים וחצרות, העלאת הרמה של התשתית הפיזית - כבישים, מדרכות, ביוב, ניקוז, תאורה, פיתוח שטחי הציבור והשלמת בנייתם של מוסדות ציבור ומסחר החסרים בשכונה. לעומת זאת בתחום החברתי השיקום הינו ארוך ומייגע, את תוצאותיו ניתן לבחון בפער של דור ומשמעותו פחות ברורה.

משרד הבינוי והשיכון מגדיר את השיקום החברתי כ"פיתוח מערכות ארגוניות קהילתיות להמשך השמירה והאחזקה על המבנים וסביבתם הקרובה, ופיתוח מודעות בקרב תושבים לגבי הנעשה בשכונתם והגברת מעורבותם בשמירה על איכות החיים שבה".

מבחינת חינוך - הופעלו מסגרות להארכת שהיית הילדים בבי"ס (יום לימוד ארוך, בית תלמיד), הוכנסו שיטות הוראה חדשניות, פעילות חוגים בבי"ס, פעילויות העשרה וחברה, קיום פעילות חינוכית סדירה להורים בבית הספר.

בתחום האבטלה - הפחתת העוני - סופקו שירותים שווי כסף כגון: שירותי דיור, חינוך, כאשר גם הוגברה המוטיבציה לעבודה.

בתחום בריאות פועלים שירותי יעוץ ובריאות.

במסגרת בדיקות ומחקרים שנעשו בשכונות שיקום שונות, עולה כי ההנאה משיפורים פיזיים שבתחום הדיור האישי והסביבתי גדולה מההנאה בתחומים החברתיים. כמו כן גדולה חשיבותו של השיקום הפיזי בעיני התושבים. סקר שנערך ב-1986 על ידי משרד הבינוי והשיכון לבדיקת ציפיות האוכלוסייה הראה:

שיקום פיזי

- | | | | |
|----|----------------------------------|---|-----|
| 1. | הזנחה סביבתית, תשתית פיזית לקויה | - | 55% |
| 2. | הרחבת דירות ושיפוץ | - | 45% |

שיקום חברתי

34%	-	1. שיפור שירותי חינוך
33%	-	2. טיפול בנוער שאינו לומד ואינו עובד
33%	-	3. סיוע לקשישים וחלשים
28%	-	4. הפחתת אבטלה
23%	-	5. טיפול בעבריינות מבוגרים
22%	-	6. שיפור שירותי תרבות
9%	-	7. שיפור תדמית השכונה
8%	-	8. מתן כוח לתושבים

מבחינה תקציבית הושקעו בפרוייקט עד כה 726 מיליון דולר כאשר החלוקה הינה:

-	361 מיליון דולר	-	תחום פיזי
-	216 מיליון דולר	-	תחום חברתי
-	155 מיליון דולר	-	מבנה ציבור (הקמה, שיפוץ והרחבה).

לאחר שנת 1982 הנחשבת לשנת השיא בפעילות פרוייקט השיקום (78 מיליון דולר), החלה הצטמצמות תקציבית וכאן נדרשה השתתפות תקציבית של הרשות המקומית והתושבים כאשר החלוקה היא:

בתחום הפיזי

העלו תוכנית "עשה זאת בעצמך": לתושבים הוצע להתארגן בוועדים ובאמצעות הועד לבחור באחת מהאפשרויות הבאות:

1. התושבים יקבלו חומרים מהנהלת הפרוייקט המקומית ויבצעו את השיפוצים בעצמם (במו ידיהם או בעזרת בעלי מקצוע).
2. התושבים יתקשרו עם קבלן שיפוצים שיבצע את מלאכתו בהתאם לסטנדרטים מקובלים. הפרוייקט ישלם מחצית מסה"כ ההוצאות והתושבים את המחצית האחרת.

3. ביצוע חלק מן השיפוצים בדרך אספקת החומר וחלק בדרך השתתפות במחצית ההוצאות.

בתחום חברתי

החלו לגבות תשלומים עבור השירותים הקהילתיים.

פרוייקט שיקום השכונות לא גרם לתוצאות מהפכניות. הוא גרם לשינויים רבים בתוך השכונות; לשיפור ניכר של חלק מהשירותים, למוביליות חברתית של פרטים ולשינוי חיובי, אך לא הפך את שכונות המצוקה לשכונות בעלות יוקרה גבוהה. השינוי כאמור התבטא בעיקרו בשיקום הפיזי כאשר ההכרה כיום הינה לשים את הדגש על שיקום חברתי.

1. כרמון נעמי, רחל אלתרמן, משה היל - הערכה כוללת של פרוייקט שיקום השכונות בישראל, דו"ח מחקר מסכם, חיפה: המכון הטכנולוגי לישראל, כרך ראשון, כרך רביעי.
2. משה היל, נעמי כרמון - שיקום שכונות מצוקה בישראל ומניעת התהוותן, הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.
3. אנוש נאווה, לסלאו אברהם, יוסף שרם - איכות חיים בשכונת מצוקה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

שיקום שכונות דורה בנתניה

הוכן על ידי אלקלעי שמואל =====

מבוא כללי

לפני קום המדינה היו בארץ 650 אלף יהודים. גלי העליה ההמוניים שהחלו להגיע ארצה, מיד לאחר קום המדינה מארצות אסיה, אפריקה ושארית הפליטה מאירופה, יצרו מצב שבו קרוב ממחצית העם היו מחוסרי קורת גג.

לחץ הזמן ומחסור באמצעים הולידו בכל רחבי הארץ את מחנות המעבר שהפכו שם דבר בהיסטוריה של קליטת העליה - המעברות. עד לשנת 1954 הוקמו ברחבי הארץ מעברות רבות בהן התגוררו מאות אלפי עולים באוהלים, בדונים ופחונים, הן הוקמו בעיקר סביב הערים הגדולות ובאיזורים חקלאיים.

בכל רחבי הארץ, מקרית שמונה בצפון ועד קרית גת בדרום, ניתן היה לראות את העולים על נשיהם וטפם יושבים בקיץ בפחונים הלועטים ובחורף נאבקים בגשמי הזעף ובבוץ החודר לאוהלים. הציוד האלמנטרי שניתן לעולים כלל: מיטות ברזל שכונו בפי כל "מיטות הסוכנות", פתיליות, פרימוסים, שמיכות וברזי מים דולפים בחצרות.

תנאי המחיה הקשים, בעיות התאקלמות ושפה וקשיים במציאת תעסוקה, לא הכניעו את המורל ואת המוטיבציה. האתגרים הקשים ליכדו את העולים מכל פזוריהן למשפחה גדולה אחת, ששמה לה למטרה להכות שורשים ולהפריח את שממות הארץ המובטחת, בניית ישובים, ערי פיתוח, שכונות חדשות, מושבים וקיבוצים.

הבלוקונים הראשונים שנבנו על ידי המדינה היו בגודל של 26-32 מ"ר ללא התחשבות בגודל המשפחות, כשהמטרה הראשונית היא לתת קורת גג לעולים. במשך הזמן נבנו שיכונים יותר גדולים: שני חדרים.

בניית בניני מגורים שלכאורה "גדולים יותר" לא פתרה את בעיות הדיור והצפיפות בתקופה זו של העליה ההמונית. התוצאות המאוחרות לאותה צפיפות רבה הן הפערים החברתיים שניתן לראותם גם היום.

בשנת 1972 נערך סקר על פערים, צפיפות וכו', שמטרתו לשקם את אותן שכונות, ישובים וערי פיתוח שנפגעו עקב העליה ההמונית וקליטתה הלקויה.

פרויקט השיקום אמור היה לגייס סכום של כ-1.2 מיליארד דולר לשיקום 160 שכונות בארץ, כשמחצית הסכום מקורו מתרומות יהודי התפוצות והמחצית השניה על ידי ממשלת ישראל.

ראש הממשלה דאז, מר מנחם בגין הכריז ביוני 1977 על כוונתו להעמיד את תוכנית שיקום השכונות כמשימה לאומית דחופה ולהפנות אליה את מירב המשאבים, יחד עם סיועם הכספי של יהודי התפוצות, במימון תוכנית השיקום.

הטיפול במצוקת הדיור והטיפול בפרט כפי שהיה מקובל במשרדי הממשלה, תרם רבות לשיפור רווחת הדיור של משפחות נזקקות במדינת ישראל. ברם, צורת סיוע זו לא פתרה את אחת הבעיות הכאובות של החיים העירוניים, והיא היזם של שכונות המצוקה. במדינת ישראל אותרו למעלה מ-160 שכונות מצוקה, בהן מרוכז אחוז משמעותי של המשפחות הסובלות ממצוקת דיור ומצוקה חברתית וכלכלית כוללת.

הטיפול בשכונות המצוקה נעשה במסגרת כוללת המשלבת ומתאמת את פעולתם של כלל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים הפועלים בשכונה, כאשר המטרה היא לתת אופי אירגוני מחדש לשכונות מוזנחות, להבטיח חיי קהילה בריאים ולצמצם את הפער החברתי והפיזי הקיים בין השכונות השונות.

לאור מספרן הרב של שכונות המצוקה והמשאבים העצומים הנדרשים לשיקומן, הוחלט כי תוכנית השיקום תופעל בשלבים ואמנם בינואר 1978 הוחל בטיפול ושיקום 30 שכונות, בשנת 1979 מספרן עלה ל-65 שכונות ובשנת 1984 הגיע מספר השכונות הכלולות בתוכנית ל-84. כיום כלולות בשיקום 94 שכונות, מתוכן 20 ישובים.

רבות הן ההגדרות לשכונת שיקום, אך בכל הגדרה נמצא כי שכונת שיקום סובלת ממצוקה פיזית וחברתית כאחד.

מצוקה פיזית וחברתית

1. תשתית לקויה;
2. צפיפות דיור;
3. ריכוז דירות עמידר, מבנים שנבנו לפני שנים רבות בסטנדרט נמוך;
4. משפחות שגרות במבנים רעועים והמיועדים להריסה;
5. שיפור שירות החינוך;
6. טיפול בנוער שלא עובד ולא לומד;
7. סיוע לקשישים עניים;
8. טיפול בעבריינות;
9. שיפור שירות התרבות;
10. שיפור תדמית השכונה;
11. מתן כוח לתושבים;
12. הפחתת האבטלה.

משרד הבינוי והשיכון נערך לתת תשובה לכל הנושאים המוזכרים לעיל. ראשית משימתם היתה להחזיר את אמונם של התושבים הן בפרוייקט השיקום והן בכל פרוייקט הרווחה. שכן בתחילה היו התושבים חסרי אימון לאור הבטחות חוזרות ונישנות שלא מומשו.

כיוון שפרוייקטים חברתיים הינם ארוכי טווח ואין רואים תוצאות מיידיות, הוחל בביצוע פרוייקטים פיזיים בשכונות כגון שיפוץ מבנים, פיתוח חצרות ושיפור מערכת התשתית.

בפרוייקטים פיזיים רואים את העשייה מיד בשטח!

לאחר תקופה של הרצה, התושבים נוכחו לדעת שפרוייקט השיקום אינו ריק מתוכן, ומיד נרתמו לפעילות למען הקהילה, כגון: השתתפות בצוותי היגוי הכללי ובצוותי המשנה.

הורגשה תפנית בהרגלי הצריכה של התושבים, כאשר מרכיב ההשקעה בדיור נעשה יותר מוחשי, התושבים נכונו לשפר את תנאי הדיור ולהשקיע בכך וזה בא לידי ביטוי ברכישת דירותיהם, הרחבתן תוך קבלת הלוואות, עזרה בתכנון וחומרים לביצוע עצמי.

הזנחה פיזית ותשתית לקויה

- א. שיפור מערכת התשתית וההכנה לקראת תוכנית הרחבות דיור נרחבת.
- ב. מעבר משכירות לרכישה. נעשה מאמץ כדי לשכנע את הדיירים לרכוש דירותיהם ולהרחיבן.
- ג. הרחבת דיור לדיירים הגרים ברכישה, הוכנה תוכנית סיוע מיוחדת להרחבת דירתם. הדיירים בשכירות שלא יכלו לרכוש את דירותיהם וגרים בצפיפות, הועברו לדירות אחרות או שדירתם הורחבה.
- ד. שיפוצי מבנים ופיתוח חצרות נעשה בתחילה במימון כמעט מלא של פרויקט השיקום, חלק קטן מהתושבים השתתפו בחלק מזערי מהמימון. כיוון שכמות הכסף לשיקום מוגבלת, נעשה מאמץ לשכנע הדיירים להשקיע מכספם בביצוע השיפוצים, ובכך לאפשר ביצוע שיפוצים רבים יותר בתקציב הקיים, ולכן פותחה השיטה של ע ז " ב (נעשה זאת בעצמך).
- ה. דיירים הגרים בדירות רעועות והמיועדות להריסה פונו מדירותיהם תוך מציאת פתרון דיור הולם לכל משפחה שרצתה להתפנות.

1. תושבים שעזבו את השכונות בעקבות סטיגמות שליליות, לאחר השיקום החלו לחזור לשכונותיהם. כיום אין הם מתביישים לגור בשכונות משוקמות.
2. התופעה של "דירות ריקות" בשכונה נעלמה. זוגות צעירים רוכשים דירות בשכונות השיקום ומתערים בכל המתרחש בשכונה.
3. כמות הדירות הגדולות בשכונה גדלה באופן משמעותי (לאחר שהורחבו) גורמים אלה סייעו בחסכון רב למשק ולמדינה.
4. בעבר היוזמה הפרטית לא הצליחה בשכונות וכל הפרוייקט נבנו במימון ממשלתי מלא. כיום ליוזמה הפרטית ניתן עידוד וקיימות מספר התחלות מעודדות בתחום הבניה הפרטית ומוסדות מסחר.
5. הפעולות שננקטו על ידי פרוייקט השיקום גרמו לעליה חדה במחירי הדירות בשכונות.

שיטות פעולה

אחד היעדים המרכזיים בשיקומה של שכונה הינו קיום שותפות מלאה בין תושבי השכונה לבין הרשות המקומית, משרדי הממשלה והסוכנות היהודית באיתור צרכים, בהכנת תוכניות עבודה ובאחריות לביצוען ולהצלחתן.

לצורך זה קיים צוות היגוי מקומי שהוא מהווה את הגוף העליון הבלעדי ברמה המקומית לקביעת יעדי השיקום: תכנון, קביעת עדיפויות לביצוע ומעקב אחר ביצוע התוכנית. בפורום זה נערכים דיונים ומתקבלות החלטות.

הרכב צוות ההיגוי המקומי

צוות ההיגוי מורכב מעשרים ושניים חברים:

- 4 נבחר ציבור (יו"ר הרשות ומועצה הוא יו"ר צוות ההיגוי)
- 2 נציגי מחלקות חינוך רווחה
- 5 נציגים איזוריים, נציגי משרדי ממשלה וסוכנות
- 11 נציגי התושבים

המבנה הארגוני של פרויקט השיקום

מנהל צוות ההיגוי ומנהל פרויקט פיזי.

מינהלת הפרויקט.

ועדות משנה.

בקרה ומעקב.

גופים שונים ליד צוות ההיגוי

ועדי שכונות.

פעילים מתנדבים בשכונה.

צוות ביו מוסדי של הפרויקט

ועדת שרים - תפקידה להחליט איזה שכונות יכנסו לשיקום. הועדה מורכבת ממשרד השיכון, משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה, הסוכנות היהודית, משרד הבריאות ומשרד הפנים.

הקשר בין הצוות בשכונה ובין הצוות הבין-מוסדי

תוכנית השיקום הכללית נקבעת על ידי ועדת תיאום עליונה המשותפת לשרים בממשלה וראשי מחלקות בסוכנות היהודית בראשות שר הבינוי והשיכון ויו"ר הסוכנות היהודית.

ועדה זו קובעת את יעדי הפרוייקט, מאשרת את העקרונות הארגוניים ודרכי ביצועם, קובעת אילו שכונות יכללו בתוכנית והמשאבים אשר יושקעו בהן. לפי מדיניות זו פועל צוות בין-מוסדי בו מיוצגים משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך והתרבות, משרד הבריאות, החברה למתנ"סים והסוכנות היהודית.

תפקידי הצוות הבין-מוסדי הם:

א. קביעת יעדים, קדימויות ודרכי ביצוע לאור עקרונות המדיניות הכללית שנקבעו בוועדת התיאום העליונה.

ב. סיוע לצוותים בשכונות בכל שלבי העבודה, השגת מידע, תכנון, יעוץ, ביצוע ומעקב.

ג. חלוקת משאבים של הממשלה והסוכנות היהודית (כסף, כח אדם) בין השכונות אשר נכללות בתוכנית.

ד. מינוי מנהלי צוותי היגוי ומנהלי פרויקטים פיזיים ברמה הארצית והמקומית.

ה. קיום מעקב אחר הביצוע וההתקדמות, הערכת עלות/תועלת פרויקט ברמה הארצית ומקומית.

ו. קביעת קריטריונים לגבי כניסת תוכנית השיקום לשכונות נוספות או יציאה הדרגתית מתוכן.

ז. גיבוש תהליך היציאה מהשיקום והעברת פרויקטים לגופים ממשלתיים וציבוריים.

עם תחילת שנת התקציב 1987/88 סיימה דורה תקופה של שבע שנים של הפעלת פרוייקט שיקום והתחדשות השכונות בה. סיומה של השנה השביעית אינה באה כשנת סיום, דהיינו, יציאתו של הפרוייקט מהשכונה אלא לציין סיומה של תקופה ראשונה ותחילתה של תקופה שניה.

שכונת דורה נכללה בין 65 השכונות הראשונות לשיקום, ואומצה על ידי קהילת ברגן קאונטי, ניו ג'רסי.

בשנת 1979 החלה הפעלת הפרוייקט בתחום השיקום הפיזי בשכונה ורק בסוף 1980 החלה פעולת השיקום החברתי. בשנת 81-1980 הופעלה התוכנית החברתית במתכונת מצומצמת של קדם פרוגרמה ורק לאחר מכן, בשנת 82-1981 הופעלה תוכנית חברתית כוללת שהוכנה לשכונה.

בדומה לשכונות עירוניות אחרות שנבנו על ידי הבניה הציבורית בשנות החמישים והשישים ואוכלסו על ידי עולים מארצות המזרח והמערב - סבלה השכונה מבעיות של התדרדרות פיזית ומלאי דיור ברמה ירודה. כמו כן אופינה על ידי תהליכים חברתיים שליליים של מאזן הגירה שלילי, החרפת בעיות דמוגרפיות, חברתיות, וריכוז קבוצות אוכלוסייה בעייתיות שיצרו דימוי שלילי לשכונה בעיני התושבים ובעיני הציבור הרחב.

הבעיות הנ"ל אף החרפו במהלך שנות השבעים. השכונה הקטנה יחסית כיום, 6,500 תושבים, שנבנתה בשכונה פריפרית, המנותקת ממרכז העיר והמירקם העירוני הכולל, לא נכללה בפיתוח הרחב של הקמת השכונות החדשות באיזור של נתניה דרום, דבר אשר יצר פער פיזי-חברתי נוסף בינה לבין השכונות החדשות באיזור.

הפעלת הפרוייקט בדורה הביא לשינוי פני הדברים.

תרומת הפרוייקט, בין שאר הגורמים המשפיעים, בולטת בכל התחומים הפיזיים והחברתיים, או ביתר פירוט, ניתן להצביע על שינוי מאזן ההגירה משלילי לחיובי, על ביקוש לדיוור בשכונה העולה על ההיצע, שיפור המערכות הפיזיות על כל מרכיביהן כגון: תשתית, דיוור, בנייני מגורים, מבני ציבור, שטחים וגינות ציבוריות. שיפור מערכת השירותים החברתיים לסוגיהם על ידי ביזור השירותים העירוניים ממרכז העיר והבאתם לשכונה ועל ידי הרחבה ותיגבור של השירותים לטיפול בבעיות האופייניות לאוכלוסייה הבעייתית בשכונה מצד אחד ופיתוח של שירותי קהילה, תרבות וספורט שחסרו בשכונה מצד שני, הפיכת השכונה לחלק בלתי נפרד מהמימסד והמירקם העירוני, על תהליך שינוי בדימוי העצמי בכיוון החיובי ועירנות התושבים למתרחש בשכונה.

שכונת דורה ממוקמת מדרום לעיר נתניה ובעבר, עם תחילת השיקום היתה מנותקת לחלוטין מהמירקם העירוני.

השיקום החל בחודש דצמבר 1979.

נתונים עיקריים:

- א. שטח השכונה 500 דונם.
- ב. תושבים כ-6,500 נפש.
- ג. משפחות כ-1,800.

ארצות מוצא:

- * ילידי אסיה, אפריקה 63% מכלל התושבים.
- * ילידי אירופה, אמריקה 22% מכלל התושבים.
- * ילידי ישראל 15% מכלל התושבים.

- * 84 בתים חד-קומתיים
- * 141 בתים דו-קומתיים
- * 49 בתים 3 ו-4 קומות.

יחידות דיור - 1,872

- * 168 יח"ד בבתיים חד-קומתיים.
- * 660 יח"ד בבתיים דו-קומתיים עם גגות רעפים
- * 1,044 יח"ד 3 ו-4 קומות עם גגות שטוחים.

בעלות על הדירות

- * בעלות פרטית - 1,330 דירות
- * שכירות מחברת עמידר - 542 דירות
- עם תחילת השיקום היחס היה הפוך.

עבודות ופרוייקטים שבוצעו על ידי פרוייקט השיקום

שיפוץ בתים חד-קומתיים ודו-קומתיים:

שופצו 728 יח"ד בבתיים חד ודו-קומתיים עם גגות רעפים מהם:

1. 704 יח"ד באמצעות החברה המשקמת עמידר בשיטה המקובלת - מתקציב פרוייקט השיקום.

2. 24 יח"ד בשיטת "עז"ב".

שיקום וחידוש הבתים הנ"ל כלל שיפוצי מעטפת, שיפוץ חדרי מדרגות, בחלק מהכניסות החלפת המדרגות וחיפוי בשיש, החלפת גגות הרעפים וצביעתם, תיחום הבתים בגדרות אבן, פיתוח צמוד, שבילי גישה לבתים, ניקוי החצרות והורדת 521 צריפים ופחונים.

כמו כן כלל השיקום עיצוב רחוב שלם, (רח' ישעיהו), על ידי בניית מדרחוב והתקנת תאורה דקורטיבית וספסלים.

העבודה בשיטה המקובלת - באמצעות החברה המשקמת "עמידר" - התנהלה עד 1984. משנה זו ואילך התבצעה העבודה אך ורק בשיטת עז"ב - "עזוב תעזוב עימו", דהיינו, התושבים עצמם אחראים על ביצוע העבודות במסגרת ועדי הבתים.

הרחבת דיור

* הורחבו 332 יח"ד מכל סוגי הבתים כש-97 לא לקחו כלל הלוואות מפרוייקט השיקום.

* לצורך ביצוע הרחבות הדיור בבתים רבי הקומות נאלץ הפרוייקט לטפל בשיתוף עם משרד הפנים בשינוי ת.ב.ע. (תוכנית בניה עירונית). תהליך זה נמשך זמן רב וגרם לעיכוב בהרחבות הבתים הנ"ל.

* בוצעו 116 שינויים פונקציונליים - בדירות רוכשים.

* בוצעו 124 שיפוצים פנימיים בדירות של שוכרים (דיירי עמידר).

פיתוח סביבתי ותשתית

בשנות השיקום בוצעו הפרוייקטים הבאים:

א. הוקמו שני גנים ציבוריים גדולים: האחד בשדרות בן צבי על שטח של 14 דונם, כולל טיילת. השני ברח' שמואל בדורה הישנה על שטח של כ-5 דונם.

ב. הוקמו שבעה גנים איזוריים הכוללים פינות ישיבה ומשחקים במקומות הבאים:

- * 4 גנים ברח' ירמיהו;
- * גן אחד ברח' יחזקאל;
- * גן אחד ברחוב נחום;
- * גן אחד ברח' עמוס.

ג. הוקמו שני מגרשי כדורסל: האחד ברח' ירמיהו והשני ברח' שמואל.

ד. שופצה והוגברה התאורה ברחובות המרכזיים של השכונה ברח' נחום, יחזקאל, ונביאים.

תשתית

א. נסללו ושופצו 2 כבישים מרכזיים - ברח' שמואל וברח' נחמיה.

ב. נסללו 22,000 מ"ר מדרגות בכל דורה הישנה (ראה מפה של דורה הישנה).

ג. הוחלפה כל צנרת המים הראשית בדורה הישנה ברח' ישעיהו.

ד. בוצעו עבודות ניקוז ברח' ישעיהו, ברח' נחמיה, בסוף רח' שמואל הונח צינור באורך 350 מ"ר בקוטר שני מטר המנקז את כל מי הגשמים של השכונה אל מחוצה לה.

תקציב

פרוייקט השיקום השקיע משנת 1979 עד שנת 1987 בשכונת דורה סך של כ-4,475,139 דולר:

א.	עד 1980 -	1,336,708
ב.	1981 -	809,393
ג.	1982 -	889,910
ד.	1983 -	751,702
ה.	בשנת 1984 -	168,116
ו.	1985 -	130,823
ז.	1986 -	236,972
ח.	1987 -	151,515

כמו כן השקיעה עיריית נתניה תקציב נוסף, השלמה של 50% לביצוע התשתית, סלילת כבישים, מדרכות והחלפת צנרת מים.

מוסדות ציבור

בשכונת דורה קיימים מוסדות הציבור הבאים:

מוסדות חינוך

- א. עשרה גני ילדים.
- ב. שני בתי ספר יסודיים.
- ג. בית ספר תיכון מקצועי.

מוסדות רווחה

- א. מוקד לשירותי קהילה.
- ב. מועדונית לנערה.
- ג. מועדון לקשישים מוגבלים.
- ד. מרכז יום לקשיש - נבנה על ידי קרן החינוך של הסוכנות.

מוסדות להכשרה מקצועית

- מרכז להכשרה מקצועית בבית אלי כהן.

מוסדות תרבות וחברה

- א. מרכז קהילתי הכולל אולם מופעים של 450 מקומות נבנה על ידי קרן החינוך של הסוכנות.
- ב. מועדון לתנועת נוער "תן יד" (תנועת נוער ילדי דורה)

מוסדות דת

- בדורה קיימים עשרים ושניים בתי כנסת.

הסוכנות היהודית באמצעות הקהילה המאמצת ברגן-קאונטי ניו-ג'רסי, השקיעה בשכונת דורה סך של 2,939,000 דולר, למוסדות הבאים:

א. מרכז תרבות וספורט על שם מרכוס.

ב. מעון יום מופעל על ידי ויצו.

ג. מרכז יום לקשיש.

ד. מרכז ספורט בבניה.

לסיכום נוכל לומר כי...

פרוייקט שיקום השכונות בדורה והפעולות שבוצעו באמצעותו בתחום הפיזי והחברתי הפכו את שכונת דורה משכונת מצוקה מתדרדרת בעלת תדמית שלילית קיצונית לשכונה יפה, שקטה, שנעים לגור בה, כאשר סימני המצוקה הולכים ונעלמים מבלי שוב.

השגי פרוייקט השיקום והמגבלות

פרוייקט שיקום השכונות שיפר את חזותן של שכונות רבות ואת תנאי הדיור בהן, בעיקר על ידי סיוע להרחבת דירות שבבעלות דייריהן. נוספו ושוקמו מבני ציבור ומתקנים אחרים. גדל היצע שירותי החינוך, התרבות והרווחה.

פרוייקט השיקום סייע להעלאת מורל תושבי השכונות ולשיפור שביעות רצונם ממצב השכונה ומרמת השירותים.

פרוייקט השיקום יצר מסגרות חדשות לשיתוף הציבור בקבלת החלטות, ברמת השכונה. אימוץ שכונות שיקום על ידי קהילות התפוצות, יצר הזדמנות למעורבות ישירה של מנהיגים מהתפוצות בפיתוח תכניות במישור המקומי וקשר אישי בין תושבי השכונה ליהודים מארצות הרווחה.

פרוייקט השיקום פעל לשיפור מצבם של תושבי השכונות וישובי המצוקה אך לא היו לו הסמכויות או הכלים לשנות את הבסיס הכלכלי של ישובים, או לסייע במישרין להעלאת רמת ההכנסה של יחידים ומשפחות.

פרוייקט השיקום לא עשה לשיפור מצב התעסוקה בשכונות, לעומת זאת הושקעו משאבים רבים בתחום החינוך, אשר שיפרו את מגוון השירותים בתחום זה אך לא מיקדו די הצורך על רמת ההישגים בלימודים.

בערים הגדולות והבינוניות סייע פרוייקט השיקום לחיזוק כח המשיכה של השכונות, לא רק במרבית עיירות הפיתוח. בדרך כלל מוסיפות שכונות שיקום להחשב כבעלות מעמד נמוך ותושבים רבים היו מעדיפים, למרות השיפור הניכר בתנאים, להתגורר באיזורים יוקרתיים יותר ועקב חוסר באמצעים כספיים אינם עושים זאת.

השלכות לעתיד

לפרוייקט השיקום, למרות מגבלותיו הישגים הראויים לשימור ולטיפוח. ללא השקעה נמשכת בשמירת מסגרות ארגוניות ורמת השירותים, עלולים כל ההישגים לרדת לטמיון.

דרושה התייחסות רבה יותר לבעיות התעסוקה. פרוייקט השיקום יוכל לסייע לקידום נושאי תעסוקה ופיתוח כלכלי רק אם יהיה חלק מתוכנית כוללת ברמה הלאומית.

מן הראוי להמשיך ולטפח את השתתפות הציבור בשכונות תוך פיתוח כלים ומסגרות אשר יוכלו להוסיף ולפעול גם לאחר סיום הזרמת המשאבים של פרוייקט השיקום.

כמו כן, מן הראוי לנסות ולשמר דפוסים של מעורבות אישית ישירה של יהודי התפוצות בישראל.

פרויקט שיקום שכונות-דורה נתניה.

תכנית יעודי קרקע, מוסדות צבור ושרותי קהילה.

ק.מ. - 1:2750

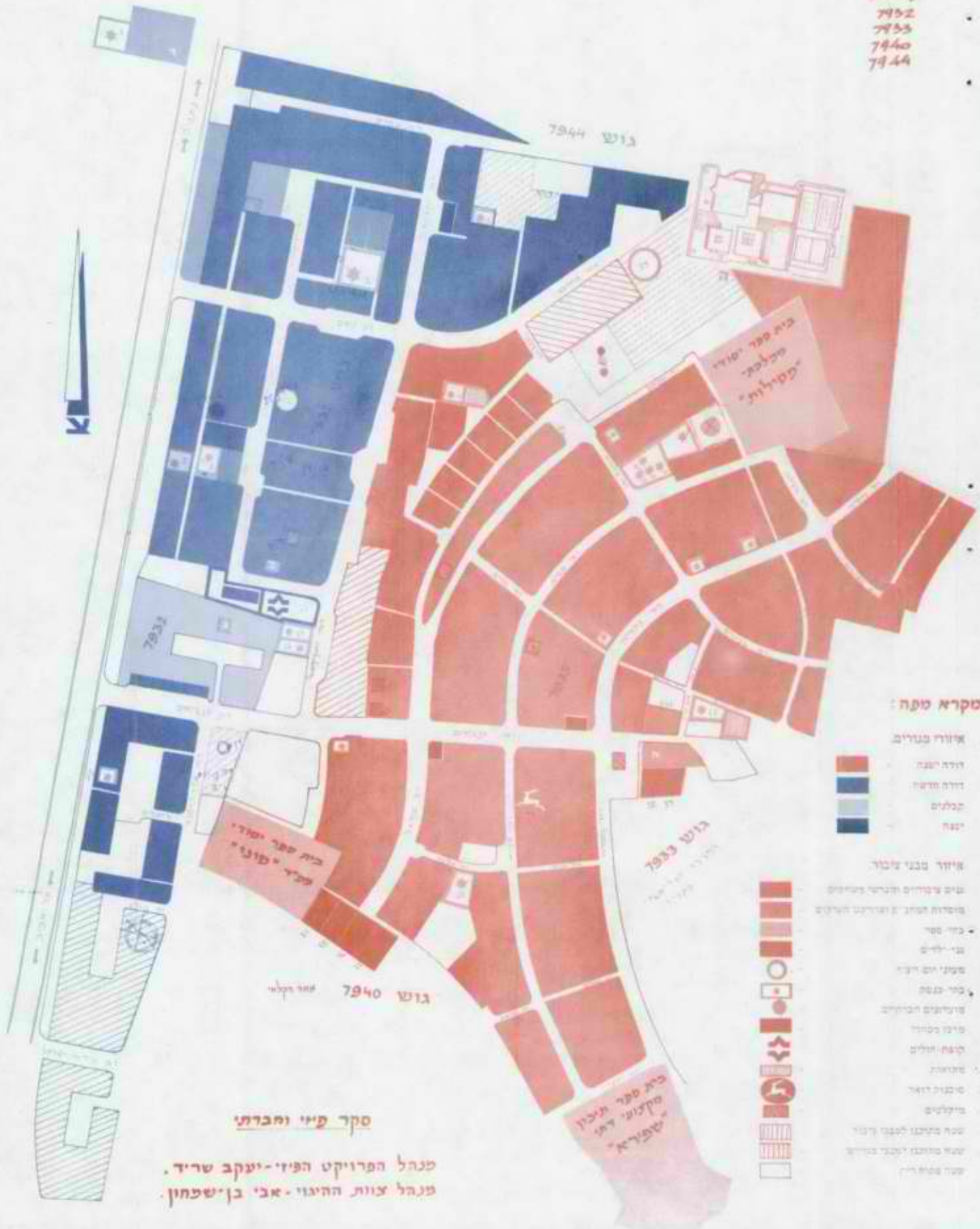
גושים

7932

7933

7940

7944



מקרא מפה:

אזורי מגורים:



1. דורה ימנה
2. דורה חדשה
3. קבלנים
4. ימנה

אזור מבני ציבור:



1. גנים ציבוריים ומגרשי כדורסל
2. מוסדות חינוך: בתי ספר, בתי מדרש
3. בתי ספר
4. בתי ילדים
5. מועדון ילדים
6. בתי כנסת
7. מועדונים חברתיים
8. מרכז כסאות
9. קופת חולים
10. מועדון
11. מועדון דואר
12. מועדון
13. מועדון חובבי הספורט
14. מועדון חובבי הספורט
15. מועדון חובבי הספורט

סקר פניי וחברתי

פנהל הפרויקט הפיזי-ימנה שריד.
פנהל צוות החינוך-אבי בן-שכחון.

ערי פיתוח בישראל - יציבות ושינוי

הוכן על ידי מרים גבע, דליה לוי, נויברגר עפרה

הקדמה

בבחירת הפרוייקט לקחנו על עצמנו את הנושא המדבר על יציבות ושינוי בערי פיתוח, ובערים ותיקות.

תוך איסוף החומר מצאנו כי על פי המגוון של ערי הפיתוח בישראל לא ניתן לערוך הכללה של שני סוגי התישבות אלה, לעומת זאת, מצאנו, כי בתוך קבוצת ערי פיתוח שהגדרתן ואיפיונן יופיעו בהמשך, ישנם סוגים שונים של ערי פיתוח, מבחינת מטרת הקמתן, דרך הקמתן, צורת ניהולן והישגיהן.

בחרנו ב-4 עיירות פיתוח:

שתי עיירות בנגב: ירוחם וערד.

שתי עיירות במרכז הארץ, באזור המאוכלס של שפלת החוף: ראש העין ויבנה. להלן נסקור את ארבעת הישובים שבחרנו, לצורך השוואה שתבסס על פרסומים שהצלחנו לאסוף, מתוך פרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובסיוע גבי' רבקה רייכמן מהפקולטה למדעי החברה.

הגדרות

עיירת פיתוח * משמעה ישוב עירוני חדש, קטן יחסית, שאינו במרחב ההשפעה המיידית של אחת הערים הגדולות ושהוא מתוכנן תכנון נרחב על ידי מוסדות המדינה או מוסדות ציבור מרכזיים, מיועד לקליטת עולים ושוכן באזור פיתוח.

* כהן א. 1966 רבעון לכלכה 13, עמ' 117-131

אין עיירות הפיתוח טיפוס של ישוב חדש אלא דפוס מעבר ארעי וקיימת ההנחה כי ברבות הימים היא תפסיק להיות עיירת פיתוח "חדשה" ו"מתוכננת" ותיהפך לעיר רגילה לכל דבר.

אזור פיתוח הוא אזור הנהנה מעדיפות במדיניות הפיתוח, מתוך שיקולי מדיניות רחבים, כגון שיקולים כלכליים, חברתיים, פוליטיים, בטחוניים או אחרים. בחרנו בראש העין למרות שאינה מוגדרת על ידי משרדי הממשלה כעיירת פיתוח, מאחר שעל פי איפיונה מתאימה להגדרה המופיעה לעיל ואף מופיעה בקבוצת הישובים שנמנו על ידי א. כהן * כעיירות פיתוח. הבעיות שבה נתקלנו בהכללת ראש העין, מקבלת סימוכין במאמרו של ד"ר גדעון נאור ** בו הוא מציין כי חסרה אחדות בין משרדי הממשלה והמוסדות הממונים על הקצאת המשאבים בקביעת מספר ערי הפיתוח וסולם העדיפות של צרכיהן. מספר ערי הפיתוח נע בין 25 במשרד אחד ועד קרוב ל-40 במשרד אחר.

ועדת מומחים, שהוקמה לצורך קביעת קריטריונים לסווג ערי הפיתוח, נתקלה בקשיים שכן ברור כי רשימה מוסכמת של ערי הפיתוח דרושה כדי שתשמש בסיס לכל סווג שהוא.

הועדה התחבטה בשאלה כיצד להגדיר "עיר פיתוח" ומה היא הדרך למציאת קריטריונים אובייקטיביים להכרה כזו. כל רשימת קריטריונים אקדמיים שנוסחה לא עמדה במבחן המציאות, ויצרה חריגים, שחייבו שינויים או תוספת קריטריונים, לכן החליטה הועדה על "רשימת מינימום" שהיא המכנה המשותף הרחב ביותר.

קיימת קבוצה גדולה של ישובים הלוחצים להיכלל במסגרת רשימת ערי הפיתוח להשגת עדיפויות בהזרמת משאבים. הועדה הגישה רשימה של 24 ישובים נזקקים שאינם נכללים ברשימת ערי הפיתוח, שאוכלוסייתם מנתה פחות מ-6,000 נפש ושמצבם הכלכלי והחברתי מחייב תשומת לב מיוחדת. ראש העין לא נכללה ברשימה.

* כהן א. 1966 רבעון לכלכלה 13, עמ' 117-131
** נאור גדעון, סיווג ערי פיתוח עיר ואזור כרך א' ינואר 73 עמ' 84-81

המטרה בהקמת ערי הפיתוח במדינת ישראל בשנות החמישים, היתה משולשת * :

א. שינוי המערך העירוני הקוטבי של שלוש הערים הגדולות, הוספת מרכזים עירוניים בסדר גודל בינוני, תוך יצירת מדרג רציף בין הכפר לעיר.

ב. פיזור אוכלוסייה על פני שטח המדינה.

ג. סגירת חללים ומרחבים במפת המדינה באמצעות מוקדי תעשייה חדשים, שירותים ומינהל, שימלאו פונקציות סביבתיות.

מטרות אלה נראו אז חשובות ביותר, משום שהמדינה ניצבה מול שטחים ריבוניים חדשים, ריקים מאוכלוסייה יהודית, ומול גלי עליה גדולים, אשר היה צורך למצוא להם פתרון התיישבותי, משום שהמגזר הכפרי ששימש כמסד לפירמידה ההתיישבותית היהודית בעבר, היה מוגבל ביכולת קליטתו.

המעבר אל הפתרון האורבני באמצעות עיירות הפיתוח היווה מוצא לבעיות שהתעוררו.

יתרון רב היה בשליטתה של הממשלה בשלושה גורמים: הון, קרקע והיכולת לספק חומרי גלם. לפיכך, ניתן היה, לפחות בשלב ההקמה, גם לבנות עיירות פיתוח, לבחור את מיקומן, וגם לאכלסן, הן בהפניית עולים והן בהענקת תמריצים, על פי מדיניות פיזור האוכלוסייה.

יש לציין כי הפניית העולים נעשתה על פי הצרכים שהוגדרו אז כלאומיים וללא כל התחשבות ברצונם של העולים.

* אפרת אלישע ערים חדשות ועיירות פיתוח. ערים ועיור בישראל, הוצאת אחיאסף בע"מ, תשמ"ח.

העיירות נאלצו להשתלב באזורים שהיו בדרך כלל וותיקים ומבוססים מבחינה חברתית וכלכלית. עיירות הפיתוח הקטנות לא הפכו להיות חלק אינטגרלי של אזורן. רוב עיירות הפיתוח התפתחו באופן איטי למדי ללא תנופה, כאשר עיקר דאגתן היתה לענות על צרכי היום-יום של תושביהן.

ההקמה של עיירות הפיתוח התגשמה בהדרגה כתוצאה מניסוי וטעיה ומנסיון מצטבר, יותר מאשר שילוב ותיאום של משימות לבניית ערים. בשנות החמישים הראשונות נתפסו העיירות החדשות כמרכזי שירותים אזוריים על רקע של התישבות חקלאית, ועל כן ראו אותן כמרכזים קטנים בני 3,000 - 10,000 נפש.

עיירות אלה מאופיינות בצפיפות בינוי נמוכה, ומופרדות אלה מאלה על ידי רצועות ירק. יח"ד הוקצו עם משקי עזר או שהוקמו על תשתית ערבית ישנה.

בגל השני של אמצע שנות החמישים, תוכננו השכונות בצפיפות גבוהה יותר וכוונו בעיצובן פנימה יותר עם שירותים שכונתיים.

בגל השלישי התרחבה האינטגרציה העירונית לממדים עירוניים מקיפים ובתכנון הובאו בחשבון גם גורמים אקלימיים ואקולוגיים (ערד).

המאפיינים על עיירות הפיתוח בנגב:

המתכננים הכירו בקושי לייסד עיירות בסביבה מדברית ללא רקע חקלאי, ועל כן נשענו על המחצבים כבסיס הכלכלי העיקרי לקיומן של העיירות.

הצורך להכין מקומות מגורים לפועלי ים המלח ולפועלי המחצבים שבנגב הצפוני והמרכזי הביאו ליסודן של ירוחים, מצפה רמון ודימונה ובשנות הששים להקמתה של ערד.

לעיירות שפלת החוף אין מכנה משותף גיאוגרפי לא מבחינת תקופת ייסוד, מיקום, תפקוד, מבנה פיסית וחתך דמוגרפי. ניתן למצוא את העיירות בצפון של מישור החוף הסמוך לחיפה, סביב אגד הערים תל-אביב, וגם במישור החוף הדרומי, היא שפלת יהודה.

בעוד שבנגב ובגליל היוו יעדי פיזור האוכלוסייה המניע העיקרי להקמתן של העיירות, על מנת לאכלס את החבלים הפריפריים של המדינה, הרי לגבי מישור החוף היתה בדרך כלל, התייחסות הפוכה, דהיינו, הימנעות מאיכלוס תוך שאיפה להפחתת האוכלוסייה במרכז הארץ.

היתה סברה שמישור החוף, עקב היותו האזור האטרקטיבי ביותר להתיישבות בישראל, ימשוך אליו אוכלוסייה ופיתוח ועל כן אין צורך לעודד את איכלוסו ואין להקים בו עיירות חדשות.

על אף המגמות הדומיננטיות של פיזור האוכלוסייה שפעלו כל העת בייסוד עיירות פיתוח ובהפניית משאבים להמשך התפתחותן, יש לציין שלמעלה משליש העיירות הוקמו דווקא במישור החוף ואוכלוסייתן שמנתה ב-1983 למעלה מ-200 אלף נפש, מהווה כמחצית האוכלוסייה המתגוררת בעיירות פיתוח בישראל.

ראש העין

הוקמה במזרחו של מישור החוף המרכזי, כ-6 ק"מ ממזרח לפתח-תקוה. ב-1950 הוקמה מעברת ראש העין במחנה הבריטי הנטוש שיושב בעולי תימן שהגיעו ארצה במבצע "מרבד הקסמים". לאחר שנה הפכה המעברה הזמנית לישוב קבע. התפתחות הישוב היתה איטית מאוד ותושביו, שהיו חסרי השכלה מקצועית, התקשו לבסס את המקום.

העיירה נבנתה בצפיפות נמוכה יחסית ולבתים רבים מגרשים גדולים המשמשים כמשקי עזר.

למרות שבראש העין קיים איזור תעשייה שבו מספר מפעלים, רוב התושבים עובדים בענפי הייצור והשירותים בפתח-תקוה וביתר ערי גוש דן. העיירה חסרה תשתית הולמת בתחומי התעסוקה, המסחר, הפיתוח הפיסי, התרבות והחינוך.

על אף מיקומה במרכז הארץ, לא הרחק מתל-אביב הגדולה, נותרה יישוב כושל ובלתי מפותח.

יבנה

הוקמה כ-15 ק"מ דרומית לתל-אביב על תשתית של הכפר הערבי יבנה. מאז 1948, כאשר יושבה על ידי עולים, היה גידולה איטי למדי במשך כ-20 שנה ולא משכה אליה בינוי ופיתוח.

ב-1972 נבחרה העיירה לשמש דגם לבדיקת האפשרות להכנת תכנית פיתוח עירונית. עקב שינוי גישה בפיתוחה ותמורות פוליטיות מקומיות, זכתה העיירה בתמריצים כספיים והחלה להתפתח ולהיבנות כעיר.

המפנה המשמעותי חל בה עם הצטרפותן של כ-3,000 משפחות אנשי צבא קבע ואחרים, במסגרת תכנית "בנה ביתך". היתה זו תוספת של אוכלוסייה בעלת יכולת ורמה תרבותית שונה, שהיוותה גורם חשוב בתהליך הפיתוח של העיירה.

ביבנה קיים אזור תעשייה ובו מפעלים גדולים בענפי מתכת, פלסטיקה וטכסטיל. יחד עם זאת רוב תושביה עובדים עדיין מחוץ ליישוב, ביניהם בולט המספר הגדול של אנשי צבא.

בשנת 1986 הוכרזה כעיר.

ירוחם

נוסדה בשנת 1951 במסגרת המדיניות לפיזור האוכלוסייה ופיתוח הנגב. ירוחם היא הותיקה שבין ארבע עיירות הפיתוח שהוקמו באזור בשנות החמישים והשישים: מצפה רמון, דימונה וערד.

ב-1952 מנתה ירוחם כ-100 נפש. עיקר הגידול באוכלוסייתה היה בין השנים 1961 - 1964. כתוצאה קליטת עליה בהיקף ניכר הגדילה אוכלוסייתה בכ-300% ל-4,500 נפש. מאז חלה הקפאה בקצב פיתוחה.

הקפאה זו נעוצה בהסטת הפיתוח לדימונה וערד במונחים של פיתוח מפעלים ושל הפניית אוכלוסייה הדומה בהרכבה לזו שהופנתה לירוחם. היקף האוכלוסייה מצומצם מכדי לתת שירותים עירוניים נאותים. ריכוז גדול של אוכלוסייה בעלת רמת חיים נמוכה וכח קניה נמוך מקטינה את האפשרות של קיום שירותים שונים, נחיתות היישוב ביחס לסביבתו מצמצמת את כושר תחרותו על מקורות התעסוקה והאוכלוסייה המגיעים לאזור.

העיר ערד נמנית עם הערים החדשות בישראל שהוקמו במסגרת של מדיניות פיזור אוכלוסייה וישוב אזורי ספר. מתוך 28 ערים חדשות שהוקמו מאז קום המדינה, ערד הינה יוצאת דופן הן באזור שבו הוקמה, בתכנונה, בבינויה, בהרכב אוכלוסייתה, במקורותיה הכלכליים, והן בתפיסה החדשה שהיא מבטאת לגבי עיור במדבר. ערד הופיעה על מפת העיור של ישראל בראשית שנות השישים. היא פרי האידיאולוגיה ההתיישבותית שפשטה באותה תקופה לפיה חלוציות בהתיישבות ספר עירונית אינה נופלת מן ההליכה להתיישבות חקלאית.

בעבר לא טרחו לעודד ולפתח את אורח החיים העירוני בארץ, אולם מאז קום המדינה, ובמיוחד אחרי כשלונן של עיירות לא מעטות, נערכה רוויזיה בנושא זה שהביאה למחשבה נוספת בנדון ולמסקנה, שיש לפתח גם אזורי ספר בישראל באמצעות עיור מודרני ובלתי שגרתי. ערד מציינת את השלב החדש בעיור, המנסה לתקן את שגיאות העבר, היא מדגימה מיזוג עירוני בין תושבים ותיקים ועולים, בניה מיוחדת המותאמת לאקלים מדברי, איכלוס של עולים חדשים תוך מתן תעסוקה מיידית, פיתוח יוזמה פרטית שאינה קשורה במימסד הכלכלי-סוציאליסטי, מיון מוקדם של מתושבים בכוח לפי אפשרות הדיור, ביסוס כלכלי של העיר על גרעין של ותיקים, פיתוח קואופרציה במפעלים ומתן לגיטימציה לעיר החדשה כאמצעי חלוצי לפיתוח ספר המדבר.

המניע הראשוני להקמת העיר היה איכלוסו של חבל ארץ מדברי ושומם ומציאת מקום מגורים נאות לפועלי ים המלח אשר התגוררו בסדום בתנאי אקלים קשים. באר-שבע לא יכלה לשמש מקום מגורים קבוע לפועלים אלה בגלל מרחקה - 70 ק"מ מים המלח.

האתר שנמצא מתאים להקמת העיר היה בעל יתרונות אקלימיים על באר-שבע (טמפרטורות ורמת לחות). בקרבתו של האתר ניכר ריכוז של מינרלים; לחוף הים במרחק כ-20 ק"מ מצויים המעיינות המינרליים עין בוקק וחמי זוהר המוסיפים מוקד של תיירות מרפא לאזור.

תנאיו האקלימיים אף נמצאו טובים לחולי קצרת ומחלות אלרגיות שונות. סביבתו הינה בעלת ענין גם מבחינה ארכיאולוגית ותיירותית (מצדה, הר קנאים, ראש זוהר, תל-ערד ותל באר-שבע שהינם מקומות היסטוריים בתולדות העם ובהם שרידים ארכיאולוגיים מרשימים).

בערד ניתנה למתכננים הזדמנות נדירה להקים עיר מראשיתה, שתהיה יפה ותפקודית, בתכנונה הוחלט על בניה צפופה ומגובשת.

קליטת האוכלוסייה בערד, בניגוד לעיירות הפיתוח האחרות בישראל, היתה מבוקרת מראשיתה. עם ייסודה בשנת 1961 מנתה ערד 100 נפש, מאז גדלה באיטיות. נקלטו בה בעיקר ילידי הארץ, יוצאי קיבוצים ומושבים ומשפחות יוצאות ערים אחרות. כן נקלטו בה יוצאי מזרח אירופה וארצות הרווחה. ילידי הארץ מהווים כ-60% מן התושבים. לא נמצא ריכוז עדתי מובהק. קיימת ניידות של אוכלוסייה בין השכונות הנובעת מן הרצון המתמיד לשפר את תנאי המגורים. תנועה זו הינה חיובית כאשר היא יוצרת רמת שאיפה כלכלית וחברתית במקום עצמו ואינה מכריחה אוכלוסייה לנטוש את העיר בשל כך.

כלכלתה של ערד מבוססת בעיקר, על התעשייה. אזור התעשייה שלה גדול יחסית בהשוואה לערים אחרות בישראל. התעסוקה של תושבי העיר מתרכזת ב-3 מוקדים, באזור התעשייה של העיר, במפעלי ים המלח ובתשלובת ערד.

תנאיה הגיאוגרפיים של העיר מושכים באויר היבש שבעיר ואליה מגיעים חולי קצרת לרוב. השירות לחולי קצרת מהווה פרנסה טובה יותר כיום מאשר התיירות. (ערד הפסידה בתיירותה מאז מלחמת ששת הימים בגלל פתיחת כביש עין פשחה - עין גדי, פתיחת כביש חברון - באר-שבע, פתיחת הרכבל למצדה וכן פיתוח בתי המלון בחוף ים המלח שהפחיתו את כוח משיכתה של העיר).

יציבות ושינוי בעיירות הפיתוח על פי נתונים

משנת 1972 ועד לשנת 1983

הנתונים שהצלחנו להשיג מאפשרים לנו לקבל תמונה על קצב גידול הישובים וגודלם בשנת 1983. הנתונים לשנת 1988 נמסרו טלפונית על ידי הרשויות המקומיות, כך שיש להניח שאינם מדויקים ולפיכך נתיחס אליהם רק כאל אינדיקציה ולא נוכל לנתחם.

הנתונים המתייחסים לשנת 1985 נלקחו מספרו של אלישע אפרת *.

טבלה מספר 1

מספר תושבים

<u>שנה</u>	<u>ערד</u>	<u>יבנה</u>	<u>ירוחם</u>	<u>ראש העין</u>
1972	5,623	10,100	5,851	11,987
1983	12,440	13,913	6,220	11,368
1985	13,600	17,500	6,100	11,500
1988	14,000	21,000	7,000	15,000

מתוך הנתונים ניתן לראות בבירור כי המגמות בישובים ערד וראש העין הינן עקביות. בערד ניתן לראות גידול איטי של האוכלוסייה, דבר המצביע על התבססות בצורה מסודרת.

בראש העין ישנה ירידה ועליה שאינן משמעותיות ומתוך ידיעה על מספרן הגדול של משפחות צעירות בישוב, הרי שהמספר הקבוע אמנם לוקח בחשבון את ההגירה הפנימית (ילודה) אך גם מחזק את ההשערה כי קיימת הגירה שלילית ויש עזיבה של הישוב.

* אלישע אפרת, ערים חדשות ועיירות פיתוח. מתוך ערים ועיור בישראל, הוצ' אחיאסף בע"מ תשמ"ח.

יש להניח כי העזיבה המשמעותית ביותר הינה לישובי השומרון הסמוכים המאפשרים לאוכלוסיית ראש העין לשפר את איכות דיורם ולקבל התמריצים המקובלים בישובי השומרון.

יחד עם זאת ידוע לאוכלוסיית ראש העין הינה ברובה הומוגנית ומרבית הזוגות הצעירים מבקשים להשתקע בישוב אך כיוון שאין תנופת בניה בישוב מזה שנים, הדבר גורם למחסור חמור של דירות בשוק החופשי ומביא לעליית המחירים ללא כל פרופורציה לעליית מחירי הדירות בישובים הסמוכים.

לדעתנו, אין קשר בין מקורות התעסוקה בישוב לבין מספר התושבים הסטטי במקום. כפי שאמור בפרקים הקודמים, תושבי ראש העין יכולים למצוא את מקור פרנסתם בישובים בסביבה ובמיוחד בפתח-תקוה ובתל-אביב.

ירוחם - בשנת 1985 חלה ירידה במספר התושבים ואם ניקח בחשבון הגירה פנימית, הרי שנראה בבירור כי ישנה הגירה שלילית בישוב. הדבר (בניגוד לראש העין) אינו נובע מחוסר פתרונות דיור כיוון שבירוחם ישנן דירות פנויות רבות שאין להן דורש.

יבנה - ישנה מגמה ברורה של גידול האוכלוסייה בישוב. לדעתנו, תנופת הבניה בשילוב עם הזרמת אוכלוסייה מבוקרת לישוב, הפכה אותו לאטרקטיבי ביותר בהתחשב בקירבתו למרכז הארץ מחד ולתנופת פיתוח בכל המובנים בישוב: פיתוח תרבות דיור, מוסדות חינוך ומפעלי תרבות מאידך.

טבלה מספר 2

ממוצע שנות השכלה

<u>שנה</u>	<u>ערד</u>	<u>יבנה</u>	<u>ירוחם</u>	<u>ראש העין</u>
1972	10.91	4.69	4.64	2.91
1983	12.34	10.98	12.19	9.95

מתוך הנתונים שבטבלה זו נראה בבירור את נקודת הפתיחה המצויינת של העיר ערד.

כמו כן ניתן לראות בטבלה את הקפיצה הגדולה בממוצע שנות ההשכלה ביבנה, בירוחם ובראש העין.

הנתון לגבי יבנה הינו מובן מתוך הידיעה של ההגירה הגדולה שאנו עדים לה מזה מספר שנים לישוב.

לענין ראש העין יש לשים לב לפער שבין 1972 ל-1983 - לדעתנו יש לפרוייקט השיקום החברתי תרומה רבה וזאת מתוך היכרות אישית של מפעל החינוך בישוב בשנים האחרונות. אך יש לזכור כי ראש העין מבחינת ממוצע שנות ההשכלה, עדיין נופלת משאר הישובים שבבדיקתנו ואולי יש בכך חיזוק להנחה שהובאה קודם כי האוכלוסייה הצעירה והמשכילה יוצאת מן הישוב לטובת ישובים אחרים.

לא ברור כיצד נוצר הפער האדיר בממוצע שנות ההשכלה בירוחם, גם אם נניח כי ירוחם חוזקה בתקציבים גדולים מן הרגיל בפרקי זמן ארוכים, הרי שממוצע שנות ההשכלה מצביע על אוכלוסייה משכילה במיוחד. כל זאת כאשר מספר האוכלוסין יורד מחד וכן לא נראית כל תרומה של האנשים המשכילים לטובת פיתוחה של העיירה, מאידך אין להתעלם מהעובדה שקבוצות האוכלוסייה המשכילות באות מטעמים אידיאולוגיים לפרקי זמן קצרים ולא לצורך התישבות של קבע במקום.

טבלה מספר 3

ממוצע הכנסות לנפש (בשקלים ישנים)

<u>שנה</u>	<u>ערד</u>	<u>יבנה</u>	<u>ירוחם</u>	<u>ראש העין</u>
1972	1,130.7	690.9	792.6	653.9
1983	20,485	18,219	17,355	19,066

אחד הגורמים הדומיננטיים בקביעת רמת חיים הוא הכנסה לנפש, ורמת חיים היא גורם בעל משמעות בבדיקת שביעות רצון מהמגורים בישוב ובאטרקטיביות שלו בקליטת אוכלוסייה ובהגירה חיובית לישוב.

מבדיקת טבלאות 3 ו-4 עולה כי בשנת 1972 היתה ההכנסה הממוצעת לנפש בערד, גבוהה באופן ניכר לעומת ההכנסה הממוצעת לנפש של שלוש העיירות האחרות שנסקרו - וכן ממוצע שנות ההשכלה.

נתונים אלה מצביעים על הצלחה של ערד, כבר בשנים הראשונות להקמתה.

בשנת 1983 עלתה ההכנסה הממוצעת לנפש בכל העיירות הנסקרות ואפילו באופן משמעותי, לעומת הגידול בהכנסה ממוצעת לנפש בערד, עם זאת עדיין ההכנסה הממוצעת בערד גבוהה לעומת העיירות האחרות.

מספר האקדמאים ובעלי המקצועות החופשיים עלה באופן ניכר בכל העיירות אך בערד אחוז האקדמאים גבוה מבין כל העיירות.

לא הצלחנו למצוא נתונים לגבי שתי השנים האחרונות, אך מאחר שאוכלוסייתה של יבנה השתנתה באופן משמעותי מאז על ידי קליטת אנשי צבא ואקדמאים רבים, אנו מניחים שההכנסה הממוצעת לנפש גדלה בישוב מעבר למצויין בטבלה.

מגלה מס' 4

מגלה-יד וענפי העסקה

ראש רש"י		י ר ו ח ס		י ב נ ה		ע ר ד		מגלה - יד
1983	1972	1983	1972	1983	1972	1983	1972	
	גברים = 2,020				גברים = 2,055			
30 (0.91%)	10 (0.5%)	80 (4.42%)		130 (2.74%)	25 (1.22%)	340 (7.28%)		א ק ד מ א י ס
1,145 (34.7%)	1,025 (50.7%)	595 (32.87%)		1,560 (32.8%)	970 (47.2%)	1,130 (24.2%)		מקצועיים בתעשיה
230 (6.97%)	120 (5.94%)	70 (3.87%)		190 (4%)	55 (2.68%)	865 (18.52%)		מקצועות חופשיים
1,895 (57.4%)	875 (43.3%)	1,065 (58.8%)		2,870 (60.4%)	1,005 (48.9%)	2,335 (50.4%)		היתר
								<u>ענפי העסקה</u>
1%		0%		3%		0%		חקלאות, ייעור, דיג
35%		37%		37%		29%		תעשייה
1%		1%		1%		0%		חשמל/מים
6%		5%		8%		4%		בינוי
7%		5%		5%		16%		מסחר שירותים - אוכל, הארחה
4%		1%		5%		3%		תחבורה, אחזקה - תקשורת
5%		4%		6%		6%		פיננסים ושירותים עסקיים
32%		46%		28%		35%		שירותים ציבוריים וקהילתיים
8%		1%		7%		5%		שירותים אישיים ואחרים

אחד המדדים לבדיקת מידת הצלחתה או נחשלותה של עיירת פיתוח היא מידת יכולתה להחזיק בתושביה ושיעור העוזבים אותה.

במחקר של חיה צוקרמן בראלי מצויין כי היכולת להגר מאזורי פיתוח ומאזורי עוני, תלויה בכמות משאבי היסוד שיש לאדם. במחקר שנעשה בישראל בשנת 1970, נמצא כי היכולת להגר מעיר פיתוח תלויה ברמת הפיתוח הכלכלי מקצועי שאליה הגיעה העיר. אדם הגר בעיר הנמצאת בשלב פיתוח נמוך, חסר מקורות יסודיים שיאפשרו לו להגר.

נמצא במחקרים כי ההגירה היא מאזור עני לאזור עשיר יותר והמהגרים הם המשכילים יותר.

בערד, אשר מהווה מרכז עירוני לשובים אחרים, אנו רואים כי גידול האוכלוסייה הוא גידול איטי ובעל מגמה ליציבות. ערד מתפתחת כל העת ומוקמות בה שכונות חדשות ואטרקטיביות יותר מהקיימות, כך שההגירה של קבוצות האוכלוסייה החזקות היא בתוך הישוב, ולקבוצה המחפשת לשפר את רמת חייה ואיכותם יש אפשרות להגיע לשביעות רצון בתחום זה בתוך העיר. מתוך הנתונים על מספר התושבים יש להניח שבנוסף להגירה הפנימית (ריבוי טבעי) ישנה הצטרפות של אוכלוסייה חדשה בשל איכות החיים שמציעה העיר.

הסלקציה של אוכלוסייתה הוכיחה את חשיבותה הרבה ביצירת אקלים חברתי וכלכלי בריא בעיר החדשה. רגישותה של עיר לריבוד החברתי, גבוהה כנראה, יותר מאשר רגישות הכפר ועל כן חשוב ביותר היה לבסס עיר על כוח אדם מקצועי מעולה.

התפתחותה החיובית של ערד הביאה לכך שהעיר נזקקת מעט לסביבתה הרחוקה והיא מתפקדת כיחידה עצמאית בתנאים של "בידוד" יחסי.

מספר התושבים של ירוחם וראש העין הינו יציב למדי. ההגירה הפנימית מתקזזת עם העזיבה של הצעירים והחזקים.

ביבנה, שיעור גידול האוכלוסייה הוא הגדול והמשמעותי ביותר וזאת כתוצאה מהגירה חיובית מאסיבית של קבוצות אוכלוסייה איכותית אשר תרמו לשינוי היחס בכל הנושאים המצביעים על איכות חיים ורמת חיים. כעקרון, יבנה וראש העין בעלות נתוני פתיחה דומים למדי כאשר יבנה עלתה על דרך המלך, הוכרזה כעיר והפכה למקום מגורים אטרקטיבי ואילו ראש העין נשארה עיירת פיתוח נחשלת.

שני ישובים אלה נמצאים באזור המרכז, בקירבת מקורות תעסוקה רבים. יבנה השכילה לפרוץ את מעגל הנחשלות תוך מאבק, לצורך הכרתה כעיירת פיתוח. התמריצים שהוענקו לתושבים החדשים שהגיעו מתוך בחירה לישוב, תרמו לחיזוקה והפיכתה לעיר אטרקטיבית.

לעומתה, ראש העין, נותרה כל העת, ללא מנהיגות אשר תייצג את ענייניה במסדרונות הממשל. עובדה היא שבמרבית הרשימות שהוכנו לצורך הכללת ישובים במסגרת עיירות הפיתוח לא הופיע ישוב זה.

הנחתנו היא כי אי הופעתו של הישוב על סדר היום בדיון בנושא עיירות הפיתוח אינו נובע מתוך המאפיינים של עיירת פיתוח אלא מכיוון שלא הוצג כראוי בקרב הגורמים המחליטים.

גם ההנחה כי מיקום גיאוגרפי בקירבת המרכז הוא ערובה להצלחה מתבררת כמופרכת כאשר בודקים את ערד מול ירוחם.

נושא הקירבה למרכז אין לו משמעות לגבי מידת הצלחתה של העיר ערד ולכן אף אין לתת משקל רב מדי לריחוקה של ירוחם כהצדקה לנחשלותה. מתוך האמור, ומתוך היכרותנו את הישובים הנבדקים, מידת הצלחתו של ישוב תלויה ב-3 גורמים עיקריים:

1. הגדרת המטרות ותכנון מתאים של המוסדות המיישבים אשר מבטיח התאמת המסגרת לנתונים בשטח.
2. מנהיגות מתאימה ומאמינה ביכולת שינוי ובעלת האמצעים הפוליטיים לחולל אותו.
3. איכלוס ישוב מתוך בחירה חופשית (ואפילו באמצעות תמריצים) ולא מתוך אילוצים או הכרח.

רשימה בבליוגרפית

1. כהן א. (1966) - בעיות של עיירות הפיתוח ושיכונים עירוניים - רבעון לכלכלה 13, עמ' 117 - 131.
2. נאור גדעון - סיווג ערי הפיתוח - עיר ואזור כרך א' חוברת 2, ינואר 1973 עמ' 84 - 81.
3. אלישע אפרת - ערים חדשות ועיירות פיתוח - מתוך ערים ועיור בישראל - הוצאת אחיאסף בע"מ תשמ"ח.
4. תכנית פיתוח לירוחם - משרד הבינוי והשיכון - ינואר 1980 - הוכן ע"י רות פרידמן עם שמעון מרגולין.
5. פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - 1972, 1983.
6. אפרת אלישע - ערד עיר חדשה במדבר, עיר ואזור כרך ב' חוברת 1, נובמבר 73 עמ' 59 - 46.
7. חיה צוקרמן - בראלי - גורמים לעזיבת עיר פיתוח - מתוך רבעון לכלכלה ספטמבר 1978 עמ' 192 - 198.

משפחות חד-הוריות

הוכן על ידי: אפרתי לבנה, דויטש יונת, כפיר אילנה
לוי גולי, מדהלה אילנה, נתן כוכבה

הקדמה

משפחות חד-הוריות הפכו לחלק מהנוף החברתי ברוב המדינות המתועשות כולל ישראל, אם כי שיעורן עדיין נמוך יותר. תופעה זו נובעת בעיקר מהעליה בשיעורי הגירושין מאז מלחמת העולם השנייה.

ככל שגדל מספרן של משפחות אלה, כן עלתה ההתעניינות הציבורית בהן; אלא שהתעניינות זו נמדדת לא פעם מנקודת מבט שלילית, כי הציבור רואה במשפחות אלה משפחות סוטות שאינן עולות בקנה אחד עם האידיאל והנורמה של משפחה.

האידיאל המסורתי בחברה המערבית תובע שפונקציות הוריות תתמלאנה על ידי שני בוגרים בני מין שונה הנשואים זה לזה. אידיאל זה אינו משקף את מציאות חייהן של למעלה מ-25% מהמשפחות בארה"ב שצאצאיהן חיים עם הורה אחד בלבד, וזאת בעיקר כתוצאה מגירושין.

ב-90% מן המקרים עומדת אשה בראש המשפחה החד-הורית, ובניגוד לנעשה בתחומים אחרים לא הצטמצם הפער הבינאישי בתחום זה. גם על ישראל לא פסחה תופעת החד-הוריות, אם כי קצב התפתחותה איטי עדיין בהשוואה למערב המתועש.

משפחות חד-הוריות אינן מהוות אוכלוסייה הומוגנית, אלא פזורות בכל השכבות (אם כי לא בשיעור אחיד) ובמגוון קבוצות גיל. משפחות אלה נבדלות במשאביהן, בריקען התרבותי וברמת המוטיבציה שלהן בהשוואה למשפחה דו-הורית במובן המקובל.

במשפחה חד-הורית מעצם היותה כזו, כל בני המשפחה עוברים שינוי.

כל משפחה יוצרת לעצמה במשך שנות קיומה יחסי גומלין המאפיינים אותה. במשפחה חד-הורית חריפה בעיית עומס התפקידים, מה גם שלא קיימת החלפה בחלוקת האחריות הרגשית והמשפחה עוברת זעזועים ותמורות. סכנה נוספת האורבת למשפחה החד-הורית היא הדלות הכלכלית. מרבית המשפחות מצויות בעשירוני הכנסה נמוכים ביותר, יתומים וצאצאי גרושות הופכים לילדים עניים או לפחות עניים יותר מבעבר.

בעייה נוספת הכרוכה בבעייה הכלכלית של משפחות חד-הוריות היא בעיית הדיור בה הן נתקלות עם ביצוע אקט הגירושין. חלק נאלצות לוותר על חלקן בנכס המשותף תמורת השגת הגט, או במקרה הטוב יותר על מחצית מערכו של הנכס, מצב המותיר אותן עם סכום כסף ביד, אשר אינו מספיק לרכישת בית חליף.

במקרים בהם לא היה נכס משותף לפני הגירושין, ההורה והילדים הנלווים עוזבים את הדירה המשותפת והופכים לנוודים ותלויים בחסדם של בעלי דירות המשכירים דירותיהם למרבה במחיר. במקרה כזה הבעייה היא כפולה: לא רק בעיית חוסר הקביעות שבמקום המגורים המשרה בטחון על בני המשפחה, היא זו המציקה, אלא הנטל הכלכלי האדיר שבתשלום שכר הדירה, המוטל על אם/אב המשפחה.

הסיוע הממשלתי

משפחות חד-הוריות, באין להן מקור כלכלי קבוע למימון תנאי מגורים וכלכלה יומיומית, נעזרות במוסדות ממשלתיים:

משרד הבינוי והשיכון - המעניק סיוע לפתרון בעיית הדיור.

המוסד לביטוח לאומי - המעניק סיוע כלכלי שוטף.

לשכות הרווחה.

במהלך 10 השנים האחרונות מתגבשות קבוצות המשפחות החד-הוריות כקבוצה חברתית שלמרות איפיוניה הספציפיים היא חוצה מעמדות סוציו-אקונומיות, קבוצות אתניות וקבוצות גיל. עם התהוות הקבוצה וצמיחתה כתופעה רחבה יחסית בחברה הישראלית מתברר כי רוב המשפחות זקוקות לסיוע מסובסד כדי למצוא פתרון דיור.

לפני כ-10 שנים התיחסו תכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון אל המשפחות החד-הוריות כאל תת קבוצה של הבודדים מחד, ולפיכך לא הוצע למשפחות אלה סיוע העולה בהרבה על הסיוע הניתן לבודדים, ומאידך הוצעו דירות בשכר-דירה מסובסד לרוב המשפחות החד-הוריות שהוגדרו כמשפחה במצוקה. עם התרחבות התופעה ומתן הכרה, ואפילו לגיטימציה, בחברה הישראלית לאמהות לא נשואות ועם התדלדלות מלאי הדירות בשיכון הציבורי, גבר הצורך בהצעת תכנית אוניברסלית שתביא בחשבון מצוקתן של משפחות אלה גם אם אינן שייכות למעמד חברתי נמוך המאופיין על ידי מצוקה כלכלית וחסך תרבותי.

התכניות השונות, הנותנות פתרונות למשפחות החד-הוריות, לא היה בהן כדי לפתור בעיות של משפחות גדולות שהכנסתן נמוכה ואשר למרות היותן בעלות מחצית ערך דירה משותפת, לא הצליחו לפתור את בעיית הדיור שלהן במשך זמן סביר. לפיכך, נוסחה תכנית נוספת שנקבע בה מועד מימוש חלקן בדירה.

בניסוח התכנית הזו הובלעה ההנחה שמי שיש בידה חלק בדירה ובכל זאת לא הצליחה להגיע לפתרון דיור נאות, הינה חסרת משאבים עצמיים ונבצר ממנה לפתור את בעיית הדיור של משפחתה. לשם כך גובשה תכנית ייחודית לקבוצה זו.

נתונים סטטיסטיים 1985

בשנת 1985 ערכה ד"ר יונה גינסבורג מחקר בנושא משפחה חד-הורית, והסתמכה על נתוני הביטוח הלאומי לפיו נמצאו 35,700 משפחות חד-הוריות.

המשפחות החד-הוריות מהוות 30% מכלל משקי הבית ו-6% ממשקי הבית עם ילדים, כך שהן מהוות מיעוט באוכלוסייה. רוב המשפחות החד-הוריות הן עם ילד אחד או שניים, מעט מאוד משפחות עם שלושה ילדים ויותר.

מכלל המשפחות החד-הוריות:

90% נשים

10% גברים

קיים הבדל במצב המשפחתי בין הנשים החד-הוריות:

62% - גרושות

25% - אלמנות

13% - רווקות

(הנשים הרווקות מהוות מיעוט).

מבין הגברים:

70% - אלמנים

30% - גרושים

חד הורה (זכר) וילד, כמעט ולא קיים ואינו מובא כנתון במדגם.

נתונים סטטיסטיים 1987

מנתונים שהתקבלו ב-1987, גדל מספרן של המשפחות החד-הוריות ל-38,000 והן מהוות 6% מהאוכלוסייה בהתפלגות הבאה:

7,000 גברים

31,000 נשים

לפי התחזית המספר ילך ויגדל, ועל המוסדות המטפלים להעריך בהתאם למתן סיוע הולם.

(נתון שהתקבל בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת מ-2.87).

(פירוט הסיוע הייחודי למשפחות חד-הוריות יובא בהמשך לאחר ניתוח נתוני הטבלה).

סמסוס	גודל משפחה	משך זמן נישואין	תקופת החיים בנפרד	סוג הכנסה	נכות ב-X	בעיות סוצי	בעלות דירה בנישואין	תמורה כספית	זכאות על פי הנוהלים	זכאות חריגה	מימוש בפועל
ג	4	15 ש'	3	הכנסה + מזונות	-	-	כן	50% - \$19,000	כמשפחות בעלות דירה	-	עדיין לא מימשה
ג	3	8 ש'	4	הכנסה קבועה	-	-	בעכירות עמידר	-	-	הורה+2 סיוע בשכ"ד	סיוע בשכ"ד 3 שנים
נ	2	3 ש'	2	הכנסה קבועה	-	-	בבעלות הבעל שקיבל בירושה	-	-	-	טרם מימשה
א	3	14 ש'	7	ק. שארים	80	-	בעכירות סוציאלית	-	בודדה בגיל 35 ויותר	הורה + 2	רכשה דירה
ג	2	8 ש'	4	הבטחת הכנסה	-	כן	-	-	חד-הורים סיוע בשכ"ד	דירה בעכירות עמידר	קיבלו דירת עמידר
ג	3	2.2 ש'	2	קיצבת נכות	100	כן	בעכירות עמידר	-	כמשפחות המתגוררות בעכירות סוציאלית	דירה בעכירות עמידר	קיבלו דירת עמידר
ג	5	9 ש'	2	הבטחת הכנסה	-	-	רעומה ע"ש הבעל בלבד	-	הוצאה ת. זכאות במעות	כמשפחות בעלי דירה חלקיים+סיוע בשכ"ד	סיוע בשכ"ד
ג	4	8 ש'	2	קיצבת אבטלה	-	-	החזיק דירת עמידר	-	הורה+3+סיוע בשכ"ד	-	טרם מימשה
ג	3	6 ש'	5	הכנסה קבועה	-	-	כן	הכסף אזל טרם הגירושין	הורה+2+סיוע בשכ"ד	-	סיוע בשכ"ד
ג	3	12 ש'	3	הבטחת הכנסה - מזונות	-	-	כן	\$18,000	בעלות דירה	-	-
ג	4	19 ש'	1	הבטחת הכנסה	-	-	-	-	הורה+3+סיוע בשכ"ד	דירה בעכירות עמידר	דירה בעכירות עמידר
נ	2	1 ש'	1	קיצבת נכות	100	-	-	-	חיה בנפרד כמעט שנה אינה זכאית	סיוע בשכ"ד	סיוע בשכ"ד
נ	3	5 ש'	כשנה	-	-	כן	עדיין לא חולקה הדירה	-	אינה זכאית	סיוע בשכ"ד	סיוע בשכ"ד
ג	3	16 ש'	4	הכנסה קבועה	-	-	כן	\$21,500	אינה זכאית	סיוע כבעלי דירה	מימשה סיוע
ג	5	23 ש'	4	הבטחת הכנסה	-	כן	כן - עמידר	-	אינה זכאית	סיוע בשכ"ד	מימשה סיוע
ג	2	5 ש'	-	מזונות	-	-	-	-	הורה - ילד חס"ד	ביקשה הגדלת הלואה לרכישת דירה	לא מימשה
ג	4	7 ש'	3	הבטחת הכנסה	-	-	-	-	חד-הורית+3 ילדים	בקשה לסיוע בשכ"ד	לא מימשה

סמסוס	גודל משפחה	מס' זמן נישואין	תקופת רחיים בנפרד	סוג הבטחה	נכות ב-X	בעיות סוצי' סוצי'	בעלות דירה בנישואין	תמורה כספית	זכאות על פי הנוהלים	זכאות חריגה	מימוש בפועל
ג	3	8 ש'	2	הבטחת הבטחה	-	-	היתה דירה ויתרה על חלקה	-	בעלי דירה חלקיים	הגדלת משכנתא	לא מימשה
חיה בנפרד	3	10 ש'	2	הבטחת הבטחה	-	כן	שכירות סוציאלית	-	בהליכי גירושין	האחזקה בשכ"ד ללא החזרת הדירה	לא מימשה
ג	2	11 ש'	-	-	-	-	היתה דירה שנמכרה לפני הגירושין	-	גרועה+ילדה, מכרו דירה	הכללה בחסרי דירה	לא מימשה
ג	4	7 ש'	2	הבטחת הבטחה - מזונות	-	-	-	-	גרועה+3 ילדים מחוסרת דירה	דירה בשכירות	טרם מימשה
ג	3	14 ש'	1	הבטחת הבטחה	-	-	-	-	גרועה+2, מכרו דירה לפני גירושין	דירה בשכירות	קיבלה דירה
ג	2	5 ש'	1	עצמאית	-	-	-	-	גרועה + ילד	רכשה דירה ולא מימשה הלואה מעלימה לאחר חצי שנה ביקשה הלואה מעלימה	רכשה דירה
ג	6	18 ש'	5	קיצבת נכות ומזונות	100	בחה מפגרת	כן	\$15,000	להלואה ולסיוע ישיר	דירה בשכירות סוציאלית/נ"ר	קיבלה דירת נ"ר
נ	5	23 ש'	16	משכורת ומזונות	-	-	לא	-	להלואה וסיוע ישיר	דירה בשכירות סוציאלית	קיבלה דירה בשכירות סוציאלית
ג	4	14 ש'	1	משכורת ומזונות	-	-	כן	כספי המכירה אזלו	להלואה (ב"ד)	בתוכנית נסיונית להלואה בלבד	טרם מימשה
ג	2	6 ש'	1	הבטחת הבטחה	-	-	לא	-	להלואה וסיוע ישיר	להלואה וסיוע ישיר	טרם מימשה
ג	3	14 ש'	2	משכורת ומזונות	-	-	כן	מחצית הדירה עדיין בבעלותה	אינה זכאית	אינה זכאית לסיוע	-
ג	3	9 ש'	3	משכורת ומזונות	-	-	לא	מתגוררת בדירה בבעלות	אינה זכאית	אינה זכאית לסיוע	-
ג	2	21 ש'	4	משכורת	-	-	כן	50% מערך הדירה	אינה זכאית	להלואה כבעלת דירה	טרם מימשה
ג	2	1 ש'	9	משכורת	-	-	כן	50,000 לירות	אינה זכאית	זכאית לסיוע כמתגורר בשכירות סוציאלית	טרם מימשה

סטטוס משפחה	גודל משפחה	משך זמן נישואין	תקופת הזיכרון בנפרד	סוג הכנסה	נכות ב-2%	בעיות סוצי' / דירה בנישואין	תמורה כספית	זכאות על פי הנודלים	זכאות חריגה	מימוש בפועל
א	2	6 ש'	1	משכורת ומזונות	-	-	כן	הלוואה (בעל דירה)	הלוואה (בנסיונות) סיוע ישיר	מימשה סיוע בשכ"ד
א	4	11 ש'	3	הבטחת הכנסה	-	הבעל אלכוה ליסט ואלים	כן	אינה זכאית	הלוואה בנסיונות + סיוע ישיר מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
א	4	8 ש'	1	מזונות	-	-	כן	אינה זכאית	סיוע בשכ"ד דרגה ח'	מימשה סיוע בשכ"ד
נ	2	7 ש'	3	משכורת	-	הבעל עברין אלכוה ליסט	כן	אינה זכאית	סיוע בשכ"ד דרגה ח'	מימשה סיוע בשכ"ד
א	5	17 ש'	2	מזונות	-	גילוי עריות הבעל עם הבת	כן	אינה זכאית	סיוע בשכ"ד מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
א	2	1 ש'	10	הבטחת הכנסה	80	לאחר הג'ר- ושין ילדה מחוצ' לניש- ואין	כן	אינה זכאית	סיוע בשכ"ד דרגה ח'	מימשה סיוע בשכ"ד
א	4	9 ש'	3	משכורת ומזונות	-	-	כן	אינה זכאית	זכאית בנסיונות להלוואה	טרם מימשה
א	5	16 ש'	3	משכורת ומזונות	-	-	כן	הלוואה כבעלת דירה	אושרה תוספת הלוואה על פי 13,000 ש"ח צמוד ו-6% ריבית	טרם מימשה
א	3	10 ש'	2	משכורת	-	-	כן	הלוואה בעלת דירה	הלוואה ובעלי דירה חלקיים	טרם מימשה
א	6	3 ש'	16	משכורת	-	5 יל' מחוצ' מסגרת נישוא- אין	לא	זכאי להלוואה כבודד	השתתפות בשכ"ד דרגה ח'	מימש בשכ"ד
א	3	8 ש'	2	דמי מזונות והבטחת הכנסה	-	-	כן	אינה זכאית	אישרה הכללה כחסרי דירה ולסיוע בשכ"ד	מימשה סיוע בשכ"ד

סמל	גודל משכנה	משך זמן נישואין	תקופת החיים בנפרד	סוג הבטחה	נכות ב-X	בעיות סוצי' בעלות דירה בנישואין	תמורה כספית	זכאות על פי הנוהלים	זכאות חריגה	מימוש בפועל
ג	4	8 ש'	2	הבטחת הבטחה	-	בעל אלים	-	אינה זכאית	אושר סיוע בשכ"ד מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
ג	3	12 ש'	2	משכורת ומזונות	-	בעל אלים	-	זכאית להלוואה כבעל דירה באז"פ	אושר הלוואה כחד-הורית חסרת דירה	רכשה דירה
ג	5	10 ש'	2	הבטחת הבטחה	-	בעל אלים	-	-	חסרת דירה, אושר סיוע בשכ"ד מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
נ	5	18 ש'	13	דמי מזונות	-	בעל אלים ושת"ן	-	-	אושר סיוע בשכ"ד מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
ג	2	10 ש'	7	משכורת ומזונות	-	-	כן	זכאות להלוואה כבעלי דירה חלקיים	אושר סיוע בשכ"ד מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
ג	4	20 ש'	12	משכורת ומזונות	-	-	לא	זכאות להלוואה כבודדה	אושר סיוע בשכ"ד מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
ג	4	10 ש'	2	הבטחת הבטחה	-	-	כן	העברה ללא תמורה	סיוע ישיר מוגדל	מימשה סיוע בשכ"ד
ג	4	8 ש'	1	הבטחת הבטחה ומזונות	-	-	כן	נמכרה שנתיים לפני הגירושין	סיוע ישירה דרגה ח'	מימשה סיוע בשכ"ד
ג	3	12 ש'	1	הבטחת הבטחה ומזונות	-	נשים מוכות	כן	נמכרה שנתיים לפני הגירושין	בעלת דירה	אינה זכאית
נ	5	21 ש'	4	הבטחת הבטחה	-	-	דירה בשכירות סוציאלית	נשארה לגרוש	סיוע כמי שמתגורר בשכירות סוציאלית	דירה בשכירות סוציאלית
ג	4	10 ש'	4	הבטחה קבועה	-	נשים מוכות	דירה בשכירות סוציאלית	נשארה לגרוש	סיוע כמי שמתגורר בשכירות סוציאלית	סיוע ישירה דרגה ו'
ג	5	17 ש'	1	הבטחה קבועה	-	-	כן	\$26,000 50%	כבעלת דירה	הלוואה נוספת
ג	2	14 ש'	1	הבטחה קבועה	-	-	כן	נמכרה 5 ש' לפני הגירושין	כמוכרי דירה	סיוע ישיר דרגה ו'
ג	2	18 ש'	1	הבטחה קבועה	-	-	דירה בשכירות סוציאלית	הועברה ע"ש גרושתו	אינו זכאי	נדחה

סמל	גודל משפחה	משך זמן נישואין	תקופת החיים בנפרד	סוג הכנסה	נכות ב-X	בעיות סוצי'	בעלות דירה בנישואין	תמורה כספית	זכאות על פי הנוהלים	זכאות חריגה	מימוש בפועל
נ	4	28 ש'	4	הכנסה קבועה ומזונות	-	כן	דירה בשכירות סוציאלית	נכסיה ע"י המבקשת	אינו זכאי	נדחה	-
ג	3	6 ש'	1	קיצבת נכות	100	כן	כן	22,230 ש' 50%	כבעלת דירה	סיוע ישיר מוגבר	מימשה בשכ"ד
ג	3	10 ש'	1	הבטחת הכנסה ומזונות	-	-	דירה בשכירות סוציאלית	הועברה לגרוש	כמי שמתגורר בשכירות	הלוואה כחסרת דירה וסיוע מוגבר	מימשה בשכ"ד
ג	5	7 ש'	4	הכנסה קבועה	-	-	-	-	הורה 4 ילדים וסיוע בשכ"ד	-	מימשה בשכ"ד

נתונים סטטיסטיים המופקים מהטבלה

על פי קבוצות הסיוע לפי המובא לעיל, נמצא כי 91% מהמקרים אושרו לסיוע ו-9% נדחו.

מבין המקרים שאושרו לסיוע - 28% לא מימשוהו.

מרבית המשפחות שאושרו לסיוע מימשו סיוע בשכר-דירה (65% מכלל המבצעים).

18% קיבלו דירה בשכירות מחברה מאכלסת.

17% ביצו הלוואה ורכשו דירה.

מקראה לתוכניות הסיוע:

- סיוע לחסרי דירה הינו הסיוע המירבי הניתן באחת מתוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, למעט הסיוע שניתן לזוגות צעירים בניקוד גבוה מאוד (1800).
- סיוע בעלי דירה חלקיים הינו סיוע ביניים אשר ניתן למשפחות שקיבלו פיצוי כספי בגין הדירה שהיתה ברשותם. גובה הסיוע מקביל לסיוע של זוגות צעירים שצברו מינימום ניקוד (1400).
- דירה בשכירות מחברה ציבורית: מתן דירה אשר מקנה זכות מגורים קבועה וסיוע מסובסד בשכר-דירה.
- סיוע בשכר-דירה מחולק ל-3 קבוצות ונקבע על פי רמת הכנסה.

ניתוח המקרים הנדגמים:

הקריטריון הראשוני לקביעת זכאות לסיוע על ידי משרד הבינוי והשיכון הוא בעלות על נכס. לקריטריון זה חשיבות מרובה במסגרת משפחות חד-הוריות כיוון שרמת הסיוע נקבעת על פי התמורה שהתקבלה בגין הנכס, או אי המצאותו של נכס בבעלות הזוג. על פי קביעה זו ניתן לחלק את המשפחות החד-הוריות לקבוצות הבאות:

- א. משפחות חד-הוריות שלא היתה בחזקתן דירה לפני ואחרי הגירושין.
- ב. משפחות חד-הוריות אשר מכרו נכס שבבעלות המשותפת לפני הגירושין.
- ג. משפחות חד-הוריות שמכרו דירה בעקבות הגירושין וקיבלו פיצוי כספי ממכירת הנכס המשותף.
- ד. משפחות שויתרו על זכויותיהן בדירה המשותפת והעבירוה ללא תמורה לבן הזוג השני.

- 1.א. למשפחות חסרות הדיור נקבע מסלול סיוע ייחודי המקביל לסיוע אותו מקבל זוג צעיר חסר דירה שצבר 1600 נקודות, דהיינו, מקביל למשפחת זוגות צעירים הנמצאת בקבוצת ביניים (אחת מתוך 3). מדובר בהלוואה לרכישה. הסיוע בשכר-דירה על פי מבחן הכנסות.
- 1.ב. משפחות אשר מכרו דירה משותפת לפני הגירושין עד (1.1.85) זכאיות לסיוע כמשפחות חסרות דירה וכן לסיוע בשכר-דירה ובמקרים חמורים במיוחד לדירה בשכירות מחברה ציבורית. סיוע זה מותנה בהחלטת ועדת חריגים, וטרם גובש נוהל קבוע בנושא זה.
- 2.ב. משפחות אשר מכרו דירה משותפת לפני הגירושין, לאחר 1.1.85 (תאריך קובע), זכאיות לסיוע כמשפחות בעלות דירה להלוואה בלבד.
- 1.ג. משפחות חד הוריות אשר מכרו את דירתן בעקבות הגירושין והפיצוי הכספי הוא עד 40%, יהיו זכאיות לקבל הלוואה כבעלי דירה חלקיים, 41%-50% יהיו זכאיות כבעלי דירה, 50% ומעלה אינן זכאיות.
- 1.ד. משפחות אשר העבירו את זכויותיהן ללא תמורה לבן הזוג תהיינה זכאיות להלוואה כבעלי דירה חלקיים וכן לסיוע בשכר-דירה על פי מבחן הכנסות.

מסקנות

א. רוב המשפחות החד-הוריות הן עם 2 ילדים והן מהוות 31.6% מכלל המשפחות הנדגמות, משפחות עם 3 ו-4 ילדים מהוות בין 15%-25% מהמשפחות. גודל המשפחה לא מהווה קריטריון לזכאות.

ב. המסקנה הישירה הנובעת מסקר מדגמי זה היא כי המשרד מסייע למרבית המשפחות החד-הוריות (כמעט 100%) הפונות בבקשה לסיוע.

ג. הסיוע המועדף על ידי הפונים הינו הסיוע בשכר-דירה המנוצל על ידי 65% מהמשפחות. אמנם סיוע זה פותר בעיית מגורים מיידית, אך הינו לטווח קצר בלבד, למשך שנה, ומצריך פניה מחודשת בבקשה לסיוע בתום השנה. סיוע זה מונע את הבטחון שבמקום מגורים קבוע למשפחה.

ד. אחוז המשפחות הנעזרות בקבלת דירה בשכירות מחברה ציבורית ולעומתן המשפחות המבצעות הלוואה ורוכשות דירה, הוא כמעט זהה 18% מול 17%.

המשפחות הרוכשות דירה הן משפחות בעלות הכנסה קבועה. בדרך-כלל משפחות אלה לא קיבלו תמורה כספית עבור הויתור על הנכס, והצליחו לרכוש בעזרת הסיוע שקיבלו ממשרד הבינוי והשיכון, דהיינו, הסיוע שהמשרד מעניק מהווה חלק ניכר ממחיר הדירה.

לעומתן המשפחות שקיבלו דיור מחברה ציבורית נתמכות על ידי קצבאות הניתנות על ידי הבטל"א הבטחת הכנסה, קיצבת נכות, מזונות.

סיכום

מכל המובא לעיל נובע כי הסיוע הממשלתי הניתן לפתרון בעיית הדיור של המשפחות החד-הוריות עונה על הדרישה הבסיסית של מציאת פתרון מגורים למשפחה כלומר: משפחה חד-הורית יכולה לפתור את בעיית המגורים בה נתקלת עם הגירושין, בעזרת אחת מתכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון.

ב י ב ל י ו ג ר פ י ה

המשפחה החד הורית / מירי פריטש

נתונים ממחקרה של ד"ר יונה גינסברג 1985

תיקי טיפול מדגמיים

השתתפות בשכר-דירה

הוכן על ידי: בר-דרומא מרדכי, דרור דפנה
תמרין ציפי, בנטל לילי
=====

ה ק ד מ ה

תכנית הסיוע "השתתפות בשכר-דירה" נוצרה בשנת 1979 ונועדה לקבוצות זכאים שהוגדרו מראש. זכאים אלו לא יכלו לממש את זכאותם לרכישת דירה מפאת מחירי הדירות הגבוהים ו/או העדר יכולת לעמוד בתשלומי משכנתא. כמו כן לא נמצאו זכאים לקבלת דירה בשכירות ציבורית ואם נמצאו זכאים, לא היתה דירה מתאימה באופן מיידי.

מאז קיומה של התכנית חלו שינויים אחדים בקבוצות הזכאים לסיוע זה.

באופן כללי, ניתן לומר, שלמעט מקרים חריגים, המאושרים על ידי ועדות מיוחדות, מיועד הסיוע לחסרי דיור בלבד. במקצת מקבוצות הזכאים, ניתן לממש את הסיוע על ידי עצם קבלת תעודת הזכאות המתאימה, אך ברובן תלויה קבלת הסיוע במבחן הכנסות כלשהו.

להלן פירוט קבוצות הזכאים כפי שמקובל כיום:

1. זוגות צעירים שצברו 1400 נק' לפחות - ללא מבחן הכנסה למשך 36 חודשי סיוע בלבד.
2. משפחות חד-הוריות - ללא מבחן הכנסה למשך 36 חודשי סיוע בלבד.
3. עולים חדשים - ללא מבחן הכנסה למשך 60 חודשי סיוע.

4. קשישים (יחידים וזוגות) המתקיימים מקצבת זיקנה ושארים, של המוסד לביטוח לאומי, כולל השלמת הכנסה.

5. יחידים או משפחות המתקיימים אך ורק מקצבת נכות כללית בשיעור 100%.

6. משפחות חסרות דירה (לרבות זוגות צעירים, ללא קשר לניקוד) המתקיימות מהבטחת/השלמת הכנסה של הביטוח הלאומי.

הסיוע ניתן ב-3 דרגות

א. דרגה ו' (150 ש"ח לחודש) - המיועדת לזוגות צעירים שצברו 1400-1799 נק' וכן לעולים יחידים ולמשפחות של עולה+ותיק/ה.

ב. דרגה ח' (210 ש"ח לחודש) - מיועדת לזוגות צעירים שצברו 1800 נק' ומעלה, משפחות חד-הוריות, יחידים (נכים וקשישים).

ג. סיוע מוגדל (300 ש"ח לחודש) - מיועד למשפחות מכל הסוגים ובתנאי שמתקיימות מגימלה להבטחת הכנסה או קצבת נכות כללית של 100% בלבד. כמו כן זכאיות משפחות עולים ב-12 חודשי הסיוע הראשונים.

שלוש הערות בהקשר הנ"ל:

1. עולים חדשים בתקופת 13-24 חודשי סיוע מקבלים 260 ש"ח לחודש ובתקופת 25-60 חודשי סיוע מקבלים 200 ש"ח לחודש.

2. סכומי הסיוע שציינו בסוגריים ניתנים בכל הישובים העירוניים שאינם ישובי פיתוח וכן באילת, טבריה, יוקנעם, יבנה, כרמיאל, נהריה, עכו, ערד וקרית מלאכי.

בישובי הפיתוח האחרים סכומי הסיוע לפי הדרגות הם: 40, 50 ו-60 ש"ח בהתאמה.

3. זוגות צעירים (1400 נק' ומעלה) ומשפחות חד-הוריות יכולים לקבל סיוע בשכר-דירה גם לאחר 36 חודשי סיוע, במידה שעומדים במבחן הכנסה - הכנסה חודשית שאינה עולה על תקרה הנקבעת מעת לעת, או שמתקיימים מהבטחת הכנסה או קצבת נכות כללית כמפורט לעיל.

הסיוע ניתן לשכירת דירה בשוק החופשי (שכירות בלתי מוגנת), מצטברת פרטיים או מחברות שאושרו על ידי אגף האיכלוס במשרד הבינוי והשיכון. הוא אינו ניתן לשכירת דירה מקרוב משפחה. יחיד (נכה או קשיש) רשאי לשכור חדר בדירה.

באופן כללי אין מגבלה על גודל הדירה הנשכרת (ללא קשר למגבלת גודל דירה נרכשת, המופיעה בכל תעודת זכאות).

נתונים סטטיסטיים משנת 1987

כדי לקבל מושג כלשהו על מידת הצלחתה של התכנית, יש ברשותנו נתונים אחדים, המתייחסים למימושים בשנת 1987, בכל רחבי הארץ:

א. מימוש לפי קבוצת זכאות:

1. זוגות צעירים שצברו פחות מ-1400 נק'	-	271	=	1.85%
2. זוגות צעירים שצברו 1400-1599 נק'	-	1,322	=	9.05%
3. זוגות צעירים שצברו 1600-1799 נק'	-	782	=	5.35%
4. זוגות צעירים שצברו מ-1800 נק' ומעלה	-	627	=	4.29%

20.54% =	3,002 -	סה"כ זוגות צעירים
6.73% =	983 -	5. משפחות חד-הוריות
9.78% =	1,429 -	6. קשישים - יחידים
1.76% =	258 -	7. קישים - זוגות
3.48% =	510 -	8. נכים - יחידים
57.71% =	8,436 -	9. עולים חדשים
100% =	14,618 -	סה"כ

הערה: אין ודאות שהמספר הנ"ל הוא אמנם המספר הכולל של המממשים. סביר להניח שיש מממשים שזכאותם נקבעה כחריג על ידי ועדה מיוחדת ושאינם משתבצים בקבוצות הזכאות שפורטו לעיל, אך הדעת נותנת שיחסית מספרם מועט.

ב. באשר למימוש הסיוע לפי הדרגות, יש ברשותנו נתונים (לא כולל עולים)

אשר קיבלנו אותם לפי אחוזים: דרגה ו' - 35%

דרגה ח' - 50%

מוגדל - 15%

מאחר שהטבלה הקודמת כללה במספר המממשים גם את העולים החדשים, להלן טבלה המציינת באחוזים את התפלגות המממשים בין "הותיקים" בלבד (סה"כ

6,182 מממשים):

1. 4.4%

2. 21.4%

3. 12.6%

4. 10.1%

5. 15.9%

6. 23.1%

7. 4.2%

8. 8.3%

סה"כ 100%

אם משווים אחוזים אלה לאחוזים של המממשים לפי קב' זכאות, אנו יכולים לראות שאחוז המימוש בדרגה ו' דומה למדי לאחוז הזוגות הצעירים שצברו 1799-1400 נק' $(21.4\% + 12.6\% = 34\%)$.

ההבדל המזערי ניתן להסבר בתוספת מממשים בדרגה ו' שאינם זוגות צעירים כנ"ל (אפשר שחלקם צברו פחות מ-1400 נק', אך אושר להם סיוע בדרגה ו' בלי שינוי הניקוד וכן מקרים חריגים אחרים).

האחוז הגבוה של מממשים בדרגה ח' מוסבר באחוז הגבוה יחסית של הקשישים היחידים (13.1%), הנכים היחידים (8.3%) ואותם זוגות צעירים שצברו 1800 נק' ומעלה ומשפחות חד-הוריות שאינם מתקיימים מגימלה של הביטוח הלאומי.

באשר למימוש הסיוע המוגדל - אנו מניחים שהוא מתרכז אצל רוב הזוגות הצעירים שצברו פחות מ-1400 נק' (ראה לעיל) - (4.4%), כל זוגות הקשישים (4.2%) והשאר בקרב זוגות צעירים אחרים ומשפחות חד-הוריות המתקיימים מגימלה של הביטוח הלאומי (כמוסבר לעיל).

לצערנו לא קיבלנו נתונים מדויקים יותר בהקשר זה.

ג. התפלגות המממשים לפי מספר חדרים:

ברשותנו נתונים כדלקמן:

מספר חדרים	אחוז
1 - 1.5	14%
2 - 2.5	26%
3 - 3.5	47%
4	10%
יותר מ-4	3%

סה"כ 100%

ד. מחיר ממוצע (בדולרים) לפי מספר חדרים:

2 -	151 דולר
3 -	169 דולר
4 -	230 דולר
ממוצע כללי - 170 דולר	

הקדמה לטבלת מממשי סיוע ישיר בשכר דירה

קבוצתנו החליטה לערוך מדגם של מטופלים המממשים סיוע ישיר בשכר דירה. תפקיד המדגם היה לבדוק כיצד נעזרים המטופלים בסיוע בשכר דירה; האם סיוע זה עונה על הצרכים המידיים שלהם ופותר את בעיית הדיור ולו גם באופן זמני.

עלינו להדגיש כי אין מדגם זה מהווה בשום פנים ואופן מדגם מייצג. אנו בחרנו בתיקי מטופלים במשרדנו שהגיעו אלינו עקב בעיות דיור חריגות.

יש להניח כי מדגם מייצג מבחינה סטטיסטית היה מציג נתונים אחרים.

המטופלים חולקו לקבוצות של 1. זוגות צעירים; 2. בודדים; 3. קשישים; 4. משפחות חד-הוריות.

את המידע קיבלנו מתיקי המטופלים ומתשאלים.

כדי לשמור על צניעות הפרט נמנענו מלרשום שמות מלאים.

שם	ישוב	זכאים במסגרת	מצב משפחתי ילדים	מספר ילדים	מספר משפחה	עיסוק	מקורות רכוש	מדי"כ ובנסות	מאריך הוצאה לפיקוד	מספר הוצאות	מספר ילדים	מספר משפחה	שם		
מח"כ.	בת-ים	זוגות עשירים		2	נשואים	10	בעל אי"ר משותף, כרגע אינו עובד. האשה עקרת בית.	הנסות רכוש	610	2.11.87	—	400	300	בעל זר פורון קבוע.	עשיר רצון.
מאיר א.	בת-ים	זוגות עשירים		2	נשואים	10	הבעל נרקומו בעל אי"ר עובד. האשה עקרת בית.	הנסות רכוש	710	8.3.85	2	230	זכאים 300-ל פורון זמני על קבלת דירה עשירית	אינם עשירי רצון. אינם משלמים בזמן שג"ד ומסומכים עם בעלי הדירה. מבקשים דירה עשירית.	
עלום ת.	ראש העין	זוגות		—	נשואים	חסרי האכלה	פנסיונרים	פנסיה + קצבת זיקנה	1,057	1.12.81	3	200	150	פורון קבוע	עשירי רצון.
נגאמלד ל.	הרצליה	זוגות		—	נשואים	חסרי האכלה	—	קצבת זיקנה + קצבת רשמי סוציאלית	500	30.3.84	—	320	300	פורון זמני על קבלת דירה עשירית	עשירי רצון חקלית על קבלת דירה עשירית.
משה ת.	תל-מנחם	זוגות נשואים		1	נשואים	12 שנות לימוד	חלואי	עבודות הבעל	1,500	1.9.86	—	220	150	פורון קבוע	עשירי רצון.
אברהם ס.	רמת גן	זוגות עשירים		2	נשואים	8	הבעל פועל	מכירת הבעל	420	6.2.83	4	480	210	זמני על קבלת דירה עשירית	אינם עשירי רצון. דורשים בחיפוש קבלת דירה בשכירות עשירית.
יוסף ד.	הרצליה	זוגות עשירים		1	נשואים	8	בעל 8 הבעל קבלן	מכירת הבעל + קצבת ביטוח לאומי	2,410	1.8.85	2	288	210	בעל זר פורון קבוע	עשירות רצון חקלית. מקבלים פורון זה מווסר ברירה. מעוניינים בעש"ד לקבץ המכירת מכוס והלוואה כדי לרכוש דירה.
אליהו ג.	רמת גן	זוגות עשירים		3	נשואים	8	בעל 8 הבעל לומד	מכירת הבעל	950	15.5.84	3	500	210	בעל זר פורון קבוע	עשירי רצון מוסר והיורש את לא מוטבנים.

שם	ישוב	זכאים במסגרת	מבצע	מספר משפחות ילדים שנות לטיפול	ג' יסוק	מקורות רבנות	סדר"כ רבנות/לוחם	סמל"ר תחזית וזיקה בדיקה מעל"ה מקבלים סיוע	מספר היריונות/פוליסות/שירותים/מאז	מספר ילדים במסגרת	מספר ילדים	מספר קבוצות	מספר קבוצות	שם
עדה ב.	הרצליה	חד-הורית	גרועה	3	9	מבזית	מסורות + מזנות	1,536	1,5.86	1	280	210	מסב זה פתרון קבוע	עשתה רצון.
יהודית ב.	כפר-סאס	חד-הורית	גרועה	2	15	ממערבים	מסורות + מזנות	2,550	1,7.81	—	330	210	מסב זה פתרון קבוע	עשתה רצון.
מלי ת.	תל-אביב	חד-הורית	נמצאת במצב גרוע	2	12	פתייה	מסורות + מזנות	1,600	7,4.83	3	280	210	פתרון זמני עד להגבת דירה	אינה עשתה רצון. נאמרה לעבור מדי פעם דירה מסב לאמרים זהה וילדיה, מבקשת פתרון קבוע דירה במסירות.
אסתר י.	פתח-תקווה	חד-הורית	גרועה	1	10	—	רבנות רבנות	610	8,12.85	2	400	300	פתרון זמני עד להגבת דירה במסירות	אינה עשתה רצון. מעונינת בפתרון קבוע - דירה במסירות עשירית.
שושנה י.	גבעת שמואל	חד-הורית	גרועה	3	10	מטה בית	מסורות + מזנות	1,160	1,7.88	1	\$200	210	זמני עד להגבת דירה עשירית	אינה מרצה, מבקשת דירה קבוע - עשירית.
צפורה ש.	גבעת שמואל	חד-הורית	גרועה	1	8	—	מזנות + מסיבת הורים	530	15,1.84	2	250	210	זמני עד להגבת דירה עשירית	אינה עשתה רצון. נאמרה מדי פעם לעלות מקום מגורים. עובדה האומרת נזהר לה וילדיה.
ג'נס י.	בת-ים	חד-הורית	ריוחה	1	10	—	קבוצת נבות	505	15,3.83	1	320	300	זמני עד להגבת דירה עשירית	עשתה רצון אך מעונינת בדירה עשירית.
זינדל ב.	חולון	חד-הורית	אמצעה	1	8	—	קבוצת מארים + פנסיה	1,510	9,6.87	—	330	210	מסב זה פתרון קבוע	עשתה רצון.
מירד ש.	גבעת שמואל	חד-הורית	גרועה	1	8	מטה בית	מסורות + מזנות	295	1,9.82	4	225	210	מסב זה סיוע קבוע	עשתה רצון.

[illegible]

שם	ישוב	זכאים במסגרת	מצב משפחתי	מספר ילדים שמוגלים	מספר משפחה	עיסוק	מקורות רכוש	סכ"כ ובנסות לחודש	המ"ר והיחידה והתקנה שכל"ה מקבלים סיוע	מספר הדיור שהוחצו (מ"ר)	מכ"כ משולם וה"ר לחודש במ"ד	מספר קבלת חשבון	ש.ב.ר.ו.ת. ו.צ.ו.ר.	שם
חיה ל.	אור יהודה	קשישים	אלמנה	8	-	-	קבלת זקנה + רש"ס	405	10.6.83	-	260	210	זמ"י עד קבלת דיור עמידים	עמנואל רצון ארענונית במחזור קנה - דיור עמידים.
מרים ס.	חולון	קשישים	אלמנה	-	חסות ואכליה	-	קבלת זקנה + רש"ס	410	1.7.88	-	400	210	קבוע	עמנואל רצון.
מוני א.	חולון	קשישים	גרופה	-	12	-	קבלת זקנה + רש"ס	410	1.8.84	-	250	210	מחזור קנה	עמנואל רצון.
ארי ג.	חולון-אריב	קשישים	אלמנה	-	12	-	קבלת זקנה + רש"ס	410	3.1.82	-	310	210	מחזור קנה	עמנואל רצון.

מהטבלה שערכנו ומהכריות אישית עם המטופלים אנו מסיקים כי רוב הנעזרים בסיוע בתשלום שכר דירה הם מהשכבות החלשות. הם נעזרים בו מחוסר ברירה ולאחר שנסיונותיהם לקבל דירה עמידרית נכשלים.

פונים מבוססים יותר המממשים סיוע זה עושים זאת באופן זמני עד שיש באפשרותם לרכוש דירה. קשישים ובודדים רואים בדרך כלל בסיוע בשכר דירה פתרון קבוע. לרוב הם מצליחים למצוא דירה מתאימה בה הם מתגוררים מספר שנים ואין הם נאלצים לעבור מדירה לדירה כל שנה.

רוב המטופלים המצליחים למצוא דירה "קבועה" שהסיוע בשכר-דירה מכסה את רוב התשלום רואים פתרון זה כקבוע לתקופה ארוכה ומשתדלים פחות למצוא פתרון דיור אחר.

מאחר שאין ספרות כתובה לגבי נושא סיוע בשכר דירה לזכאי משרד הבינוי והשיכון, נעזרנו בשלושה מקורות בלבד:

1. נוהלים שמשרד הבינוי והשיכון מפיץ מזמן לזמן.

2. מידע סטטיסטי ממחשב משרד הבינוי והשיכון, ירושלים.

3. תיקי מטופלים ותשאולם.

עיוור במגזר הערבי

הוכן על ידי: ג'דה אפרת, ליבן אריאלה,
טינה סילביה, שרעבי יפה

רקע כללי - אוכלוסיית המיעוטים

בשנת 1948 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל 17.5% מכלל האוכלוסייה. החל משנה זו חל גידול באוכלוסייה הערבית. בשנות ה-2000 צפוי גידול של עד 23%.

האוכלוסייה הערבית גדלה עקב גידול הריבוי הטבעי ביחס לזה של האוכלוסייה היהודית.

בשנת 1977 מנתה האוכלוסייה הלא יהודית כ-576,000 תושבים. אוכלוסייה זו מתגוררת בכ-115 ישובים, מהם 55 כפרים קטנים ושכטי בדווים והשאר בכפרים גדולים ובישובים עירוניים.

למרות גידול ניכר באוכלוסייה זו כמעט ולא נוסדו ישובים חדשים בשנים האחרונות.

ניתן לסכם את שיעור הגידול הגבוה של האוכלוסייה הערבית בישראל על ידי מספר תכונות דמוגרפיות המאפיינות אותה:

א. שיעור פריון גבוה;

ב. שיעורי תמותה נמוכים יחסית;

ג. העדר הגירה מהכפר אל העיר.

קבלת החלטות בדבר בניה היתה בעבר הסמכות הבלעדית של האב, כאשר הבנים עבדו באדמתו והיו כפופים אליו. כיום המצב השתנה, החלטות מתקבלות על ידי בני המשפחה במשותף. הבן הבונה את ביתו מקבל סיוע ותמיכה מכל בני המשפחה. כתוצאה מקבלת החלטה משותפת הבן מקבל:

- א. חלק בחלקות האדמה של האב;
- ב. סיוע כספי מבני המשפחה;
- ג. בני המשפחה מסייעים בעבודה פיזית ובידע שלהם בתחום הבניה.

במגזר הערבי יש מחסור בקרקע לבניה, או שיש שטח המספיק לבנית יחידת מגורים אחת או שתי יחידות לכל היותר. מצב זה יוצר לחץ גדול ועודף ביקוש לקרקע לבניה. המצב יכול להתדרדר יותר כתוצאה מעמדותיהם של מספר בעלי קרקע המסרבים למסור שטחים לזרים ואפילו לקרובים מאוד. ככל שעולה וגובר הביקוש לקרקע לבניה - כך עולים המחירים של קרקעות אלה.

העליה ברמת החיים והתמורות בתעסוקה איפשרו למשקי בית רבים במגזר הערבי לשפר את תנאי הדיור שלהם, לבנות לעצמם בית חדש בסגנון מודרני. מודעות לסגנון בניה קיימת בגלל השפעת המשק הישראלי המודרני על התפיסה לגבי מגורים שונים, ומכך, שרבים יוצאים לעבוד מחוץ לכפרים במרכזים אורבניים. כתוצאה מתמורות אלו חל שינוי ושיפור בצורת הבתים החדשים. לעומת הבית המסורתי שהיה בנוי מחדר אחד או שני חדרים גדולים ושירתו את כל בני המשפחה. כיום הנוף הכללי בישוב הערבי משקף בתים מודרניים בעלי שתי קומות או יותר.

מאז שנות השישים המאוחרות חלו שינויים משמעותיים בסגנון הבניה בכפר הערבי, כאמור לעיל, תוך התרחקות מהסגנון המסורתי והתקרבות לסגנון מגוון יותר. אנשים בעלי יכולת כלכלית הצליחו להחדיר לכפרים סגנונות בניה מפוארים שבלטו בעיצובם ותכנונם. אך עדיין ניתן לראות את האלמנטים המסורתיים כמו: חדר אורחים גדול, מטבח גדול, כניסות נפרדות לדירות בעלות 2-3 קומות.

1. בנינים של 2-3 קומות לכל היותר;
2. דירות של 3-5 חדרים בשטח של 80-120 מ"ר;
3. מטבח + ארונות קיר + פינת אוכל;
4. חדר כביסה נפרד;
5. מחסן קטן ליד המטבח;
6. כניסה נפרדת לכל דירה;
7. מגרשי משחקים לילדים;
8. מגרש חניה פרטי;
9. שטחים המיועדים לגינון;
10. מרכז מסחרי קרוב.

בניה עצמית או שיכון ציבורי

מלאי הדירות בישובים הערביים התרחב בכמותו פי כמה במשך הדור והשתפר באיכותו וזאת בעיקר באמצעות תהליך בניה עצמית של בתי מגורים על קרקע פרטית ועזרה הדדית של בוני הבתים ומשפחותיהם.

מאפייני תהליך הבניה העצמית

1. הבנין נבנה על קרקע פרטית שמקבל הבונה בדרך-כלל בירושה ולעיתים בקניה במסגרת המשפחה המסורתית המורחבת.
2. הבונה רוכש חומרי בניה מחסכונותיו ונעזר בסיוע ובמימון על ידי בית אביו ואחיו.
3. הבניה מתבצעת ביוזמת הבונה, בניהולו ובמידה רבה במו ידיו, הוא מגייס בעלי מקצוע על בסיס עזרה הדדית ולעיתים בשכר.

4. הבית נבנה בדרך-כלל בשלבים והגימור נמשך גם לאחר האיכלוס בהתאם לתזרים החסכונות הזמין לבניה.

היקף הבניה בשיטה זו בישובים ערביים מגיע לממוצע של 1-5 מ"ר לנפש לכ-9 מ"ר למשק בית למשך שנה.

הערכת הבניה העצמית

לשיטת בניה זו יתרונות שונים שבזכותם היא כה נפוצה ונרחבת:

1. תלות מינימאלית בגורמים מימסדיים כמו: בנקים, חברות בניה, מתווכים, עורכי-דין.

2. הבניה מנצלת משאבי יוזמה וזמן עבודה של בני המשפחה שאין להם בדרך-כלל שימוש חלופי שיש לו תמורה כלכלית.

3. הבניה מתבצעת ללא העמסה על הקופה הציבורית.

4. תכונות הבנינים המיוצרים בשיטה זו תואמות את יכולתם הכלכלית של הבונים.

5. הבניה העצמית מאפשרת לבונים להביא לידי ביטוי את העדפותיהם ומשמשת גם להפגנת זהות עצמית והישגיות כלפי החברה.

6. הבניה העצמית מעוגנת במסורת החברתית בכפרים ותורמת לחיזוקה על ידי השימוש בעזרה הדדית ויצירת מקבצי מגורים לפי משפחות.

1. הבניה בקרקע פרטית גורמת ללחצים להתפשטות הישובים בצפיפות נמוכה, וכתוצאה מכך לייקור הקמת התשתית הציבורית ותחזוקתה, וכן לפגיעה רבה בקרקע חקלאית פרטית.
2. הבניה העצמית גורמת לדביקות יתירה בקרקע פרטית ולחלוקת משנה קשיחה, דבר המקשה על תכנון רציונאלי של דרכים, קווי תשתית, שירותי ציבור, שטחים פתוחים, מסחר ותעשייה בישובים ובאיזורים ערביים.
3. התכנון והביצוע של הבתים אינם יעילים מבחינת התשומות בפועל.
4. הבניה העצמית מוציאה ממעגל המיסוי קטע ממשק הבניה וכך גורמת הפסד לקופת הציבור.
ניתן לראות בכך מעין סובסידיה מן המשק הכפוף למיסוי אל המשק האפור של הבניה העצמית.
5. שחיקת תהליך הבניה העצמית.
שטחי הקרקע הזמינים לבניה פוחתים בעוד הביקוש להן גדל, לכן עולים מחירי הקרקע, גדל מספר הצעירים חסרי הקרקע לבניה שלגביהם זהו חוסר בתנאי הראשוני לבניה עצמית.
- א. אחוז גדול של העובדים מהכפרים נכנס למשלח יד שאין בהם עבודת כפיים או התנסות אחרת היכולה לתרום לתהליך הבניה העצמית. גם הגדלת השתתפות הנוער בחינוך העל-יסודי והעל-תיכוני מצמצמת את כח האדם הפנוי לבניה עצמית.
- ב. מערכת התכנון, הממונה על הסדרה ורישוי הבניה לפי שיקולים של טובת הציבור המקומי והארצי, מפחיתה בפעילותה את ההזדמנות לבניה עצמית ומשפיעה על הגדלת עלויות הבניה, הקרקע והמיסוי.

ג. התרחבות המערכת הבנקאית בישובים הערביים, וקשיי האינפלציה הגבוהים, גרמו להקטנת היצע הלוואות לבניה על בסיס החסכון ההדדי המשפחתי. נראה כי המשך פתרון בעיית המגורים לאוכלוסייה הערבית בישראל באמצעות תהליך בניה עצמית לקוי משתי בחינות:

יתרונותיו לפרט נשחקים בהדרגה עד כי לחלק הולך וגדל של האוכלוסייה לא תהיה אפשרות לבנות בצורה זו, ואילו מבחינת האינטרס הציבורי בפיתוח מתוכנן, אין הבניה העצמית מוליכה לפתרונות יעילים. יחד עם זאת צורת בניה זו משמשת כפתרון מקובל ורצוי לאספקת דיור לחלק גדול של האוכלוסייה.

מדיניות מגורים ציבורית לישובים הערביים

מטרות מדיניות מגורים ציבורית עיקרן להביא לאספקה יעילה של צרכי דיור. למדיניות מגורים מספר מטרות:

- א. לתמוך בבניה העצמית על מנת לקיים את יתרונותיה לפרט.
- ב. להפחית את חסרונות הבניה העצמית מבחינת האינטרס הציבורי.
- ג. ליצור אלטרנטיבות לבניה עצמית כדי להגדיל את חופש הבחירה של האוכלוסייה ובעיקר של התושבים שאינם יכולים לבנות בעצמם.

מדיניות כוללת לישובים הערביים תתיחס למטרות אלה כמכלול, תבוא לידי ביטוי באמצעים שונים.

1. לתמיכה בבניה עצמית

- א. הכנת תכניות המבטיחות מלאי מספיק של קרקע פרטית לבניה על מנת להפחית המחסור בקרקע ולעודד את שוק המקרקעין.
- ב. אספקת קרקע מדינה לצרכי בניה עצמית כולל תכנון וחלוקה מתאימים.
- ג. הקצאת קרקע בהתחשב במידת הנצרכות על פי המבנה החברתי בישוב.
- ד. סיוע לבניה עצמית על ידי הדרכה מקצועית.

ה. התאמת שוק המשכנתאות לצורכי בוני הבתים הגדולים יחסית והחסרים
ערבויות מקובלות.

2. להפחתת חסרונות הבניה העצמית

- א. יצירת תמריצים לבניה בצפיפות גדולה יותר מהמקובלת על ידי מיסוי הבניה ומיסוי שוטף על פי מידת ניצול קרקע לבניה.
- ב. ניצול כספי מס השבחה לרכישת קרקע פרטית לצרכי ציבור ולפיתוח תשתית.
- ג. תכנון הקרקע הציבורית לבניה עצמית ודגם צפוף מן המקובל כיום.

3. ליצירת אלטרנטיבה לבניה עצמית מוצעת מדיניות שיכון

- א. גודל ומחיר יח"ד ראשוניות יהיה נמוך בהתאם להכנסה השוטפת של הצעירים.
 - ב. צורת התכנון של הבינוי, הבנינים ויח"ד תאפשר הגדלת הדירות בהדרגה לפי צרכי ויכולת המשפחות.
 - ג. הגדלת כל דירה תוכל להתבצע בלי תלות בדירות אחרות, ביוזמת הדייר, תוך השתתפותו בבניה.
 - ד. הצפיפות לא תחרוג מהמתאר לשובים בעלי עבר כפרי בכך שתאפשר טיפוח הצמחיה האופיינית לכפרים ערביים סביב הבתים ותאפשר שמירת קשר לקרקע.
- תכונות כאלה ניתן להשיג בטיפוסים שונים של בניה בצפיפות של 4-6 דירות לדונם נטו.
- צורת התכנון המתאימה לכך ביותר היא בניה צמודת-קרקע צפופה, תוך קיום אי תלות מירבית בין הדירות. למשל: בתים טוריים ובתי מדרגות המקובלים כיום בארץ ובארצות אחרות, זו גם צורת בניה הקרובה בעקרונותיה למסורת הכפרית הערבית.
- יש לתכנן את הדירות במקבצים המאפשרים גמישות בשיווק לקבוצות משפחתיות מאורגנות.

1. פעוטונים וגני טרום חובה - בישובים שנבדקו בסקר שנערך ב-1978 לא היו קיימים כלל פעוטונים או גני טרום חובה.
2. גני חובה - מתוך 39 כיתות גני חובה שהיו בישובים הנסקרים, 20 כיתות היו ממוקמות במבנים שאינם מתאימים לתפקודם. בכיתות אלו ובחלק מכיתות שהיו ממוקמות במבנים מתאימים לא היו חדרי בטחון וחצר היה ציוד אלמנטרי ומתקנים הנדרשים על פי התקן של משרד החינוך.
3. בי"ס יסודי - מתוך 292 כיתות בבי"ס יסודיים בכפרים הנסקרים חסרים היו רוב חדרי הספח הנדרשים על פי תקנון משרד החינוך.
4. מוסדות בריאות - בכל הישובים קיימת מרפאת קופ"ח, וקיימת לפחות תחנה אחת של טיפת חלב, ב-4 ישובים תחנת טיפת חלב היתה ממוקמת במבנה שכור אשר עונה על הדרישות וב-6 ישובים בנין המרפאה היה ממוקם במבנה שאינו עונה על הדרישות.
5. מוסדות תרבות - בכל הישובים קיים לפחות מבנה אחד המשמש כמועדון נוער, בית תרבות ומועדון הסתדרות וכו'. ב-7 ישובים מבנה כזה היה בדירה שכורה וכמעט בכל הישובים המבנה היה מוזנח והפעילות מצומצמת.

איתור מבני ציבור

כיום, אין פתרון לבעיית מבני ציבור, כיוון שהרשויות המקומיות אינן מצליחות לרכוש קרקעות בבעלות פרטית לבניה ציבורית. למרות המודעות של המתכננים למקם מוסדות ציבור בקרבת מגורים אותם הם משרתים, הרי שבמציאות, האיתור נקבע בהתאם לתפוסת השטחים שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל, לכן, חלק ממוסדות החינוך ממוקמים מחוץ לשטח הבנוי של הישוב. למרות מגבלה זו, נראה שאם מינהל מקרקעי ישראל ינהיג מדיניות ליבראלית ביחס להחלפת קרקעות עם בעלים פרטיים, ויכיר בכך כי מן הראוי לנצל את חלקות הנפקדים לטובת הישוב, עשוי המצב להשתפר במקצת.

ההתפתחות המהירה של תהליכי העיור, השינוי החברתי והתמורות בשטח הבנוי לא לוו בפיתוח מתאים של התשתית והשירותים בישובים הערביים. כתוצאה מכך, קיים פיגור ברמת הפיתוח של התשתית והשירותים המוניציפליים האלו. בסקר שנערך ב-1978 נמצא כי רמת הפיתוח של הישובים היא כדלקמן:

1. תשתית - דרכים - על פי תקנון משרד התחבורה רוחב דרך מינימאלי בתוך שטח בנוי הוא 10 מטר. יוצא מכך, שחלק ניכר מהדרכים בישובים הערביים אינו עומד בדרישות התקן, וכדי להרחיב את הדרכים יש צורך להפקיע שטחים ממגרשים של בעלים פרטיים, וישנם מקרים שיש להרוס בתים הגובלים עם הדרך.

65% מהדרכים בישובים הערביים סלולות באספלט. קטעים אלו לא תמיד סלולים לרוחב הדרך ויש צורך בשיפוץ הדרכים. בחלק מהמקרים לא נערכה תשתית מתאימה לסלילה. 31% מהדרכים אינן סלולות כלל.

2. תאורת רחוב - החשמל המסופק לרוב הכפרים הערביים מאפשר להאיר הבתים והרחובות אך אינו מאפשר פיתוח תעשייה ומלאכה בהיקף משמעותי.

3. גינון - בכל הישובים שנסקרו לא היה כלל גינון ציבורי.

4. מים - בכל הכפרים שנבדקו בסקר אין צנרת מים תקנית, הצנרת הונחה ללא פיקוח מקצועי, כך שהצינור אינו עומד בתקן ואין אפילו מיפוי של הצנרת, לכן, בחלק גדול מהישובים אין לחץ מספיק של מים, ואין אפשרות להגביר הלחץ, כיוון שהצנרת לא תעמוד בכך. ברוב הכפרים יש צורך בהקמת צנרת חדשה שתעמוד בדרישות התקן של מדינת ישראל.

5. ביוב - מערכת הביוב בכל הישובים מתבססת על בורות סופגים. כתוצאה מכך קיימת בעיה של אי-ספיגה והצפות.

6. אשפה - ב-8 ישובים שנבדקו בסקר, קבלן פרטי דואג לסילוק האשפה וב-2 ישובים כל משפחה דואגת לכך בנפרד. ברוב הכפרים אין שטחים המיועדים למזבלה והאשפה נזרקת לדרכים היוצאות מהכפר.

7. ניקוז - ברוב הישובים לא קיימת מערכת ניקוז כלשהי.

המעבר לבנקים - השלכות לגבי הבניה העצמית

עד לפני כשנה וחצי טופלה האוכלוסייה הערבית באיזור המרכז על ידי יחידה מיוחדת במחלקת האיכלוס שעסקה אך ורק באוכלוסיית המיעוטים.

בקשות להלוואות לסיוע לבניה עצמית נדונו על ידי ועדת הלוואות שבראשה עמד ראש יחידת מחלקת המיעוטים. סכום הסיוע נחלק ל-2:

סיוע לבניה עצמית וסיוע לשיפוצים.

תעודת הזכאות היתה ידנית.

עם תעודה זו ניגש מבקש הסיוע לבנק על מנת לממש זכאותו.

יש לציין כי גובה הסיוע במגזר הערבי היה שונה ונמוך בהרבה מהמגזר היהודי.

עם המעבר לבנקים בוטלה מחלקת המיעוטים ואוחדה עם שאר המחלקות במשרד השיכון. במקביל עודכן הסיוע במגזר הערבי והשוואה לזה שבמגזר היהודי.

מאחר ובמגזר הערבי אין חובת שירות בצה"ל, סכום הסיוע נע בין 18,300 ש"ח לקבוצה הנמוכה ביותר לבין 35,000 ש"ח לקבוצה הגבוהה ביותר (בעלי הניקוד הגבוה). סכום הסיוע לשיפוצים עלה ל-1,000 ש"ח.

המעבר לבנקים יצר תרעומת רבה בקרב מבקשי הסיוע שראו בתהליך החדשני גורם בירוקרטי ממדרגה ראשונה. אך לאט לאט הם לומדים לקבל תהליך זה בהבנה, מה עוד שכיום סכום הסיוע מקביל למגזר היהודי. כתוצאה מהמעבר לבנקים ניתנו הוראות חדשות לבנקים כיצד לשחרר כספי סיוע להרחבה. בין היתר שליחת חוקר לבדיקת מצב הבניה.

מסתבר כי כ-80% מהפונים לקבלת סיוע לבניה עצמית נרשמו בבנק כשביתם כמעט נבנה בשלימותו ומטרת בקשתם היתה לקבל סיוע לצורך השלמת ריצוף, התקנת מטבח, אמבטיה, כלים סניטריים וכו'.

על פי הנוהל, הבא לבקש סיוע לאחר גמר שלד זכאי לקבל 60% מהסיוע. אי הבהירות במגזר הערבי לגבי סכום הסיוע גרם לתרעומת קשה.

הנהלת המשרד יזמה מפגש בין הגורמים המטפלים במשרד הבינוי והשיכון לבין הגורמים המטפלים ביישובים וזה תרם במידה מסויימת לכך שאנשים החלו להרשם בבנק לפני שהתחילו בעבודות הבניה.

עם המעבר לבנקים ירד אחוז מבקשי הסיוע לבניה עצמית מאחר והרשמה בבנק חייבה חקירה בשטח. חלק פחדו מבדיקות יסודיות של משרד הבינוי והשיכון ואף ביטלו בקשתם לקבלת סיוע.

הגורמים המטפלים במשרד הבינוי והשיכון במגזר הערבי צופים כי במשך הזמן המצב ישתפר והאוכלוסייה הערבית תנצל את זכויותיה על הצד הטוב ביותר.

סיכום

רצינו לערוך סיור ב-2 ישובים ערביים: בכפר-קאסם שהינו בתהליך התפתחות די מרשים ובטייבה שהינה כעיר לכל דבר. מפאת קוצר הזמן ובגלל האירועים בשטחים נאלצנו להסתפק בשיחות טלפון עם מהנדס המועצה המקומית.

כפר קאסם

על פי שיחה עם מהנדס המועצה המקומית, מספר תושבי כפר קאסם היום כ-19,000 נפש הנמנים על שבע חמולות. ישנם מהגרים בדווים שהיגרו מהנגב לכפר קאסם מהנגב ומספרם מגיע ל-1,500 נפש, ההגירה נעשתה משך 5 השנים האחרונות.

במוצע יש 4-9 נפשות במשפחה. ס"ה 1,524 משקי בית. בין השנים 72-83 חל גידול של 55% באוכלוסייה. על פי הערכת המועצה המקומית בשנת 2010 יגיע מספר תושבי הכפר ל-29,000 תושבים.

מוסדות ציבור:

גני ילדים - טרום חובה בבעלות ובהפעלת המועצה, יש שתי כיתות, ובהפעלה פרטית יש ארבע כיתות. גני ילדים חובה יש שש כיתות.

בתי ספר - שלושה בתי-ספר יסודיים ובי"ס מקיף אחד.

בריאות - יש תחנה אחת לאם ולילד וכן מרפאה אחת של קופ"ח כללית ומרפאה פרטית. כמו כן ישנה מרפאת שיניים עירונית אחת.

דת - שני מסגדים.

תרבות נוער וספורט - יש מועדון נוער הסתדרותי, מועדון ספורט של "מכבי" ועוד מועדון ספורט של "הפועל". כן יש מועדון אחד לקשיש, שני מועדונים לילדים, מועדון אחד לעיוורים ומועדון אחד למוגבלים. ישנו מועדון מפלגתי של רק"ח ו-שני מגרשי כדורגל.

שירותים עירוניים - בית מועצה ולשכת רווחה.

הרקע - בכפר קאסם 116 דונם שמיועדים לבניה ציבורית. הבניה האופיינית היא בניה פרטית מקומה אחת עד שלוש קומות. ישנם שני איזורי מגורים בכפר:

איזור מגורים ד'.

איזור מגורים ג'.

באיזור ד' יש 128 דונם נטו שבנויות בו 398 יח"ד. באיזור מגורים ג' ישנם 870 דונם נטו שבנויות בו 1,271 יח"ד. ממוצע שש יח"ד לדונם אחד.

תעסוקה - הגברים בדרך-כלל עצמאיים או במקצועות בניה כמו הובלות והסעות, חקלאות ומסחר.

השכירים ברובם עובדים בניהול וייצור בעיקר במלאכה ותעשיה באיזור פתח-תקוה.
70% מהתושבים הינם שכירים, 20% חקלאים ו-10% פקידים וסוהרים.
תעסוקת נשים - 60% מהן מועסקות מחוץ לכפר. 40% מועסקות בתוך הכפר במלאכות
זעירות.

משרד הבינוי והשיכון עורך תכנון של 500 יח"ד בכפר קאסם, השאר בניה פרטית
על ידי זוגות צעירים על אדמות פרטיות בסיוע משרד הבינוי והשיכון.

שטח השיפוט של כפר קאסם 12,500 דונם מתוכם בבניה מאושרת 2,000 דונם עבור
בניה פרטית לתושבי המקום. אורך הכבישים בכפר 28 ק"מ.

כפר קאסם הינו איזור הררי בקרבת מקום לראש העין ופתח-תקוה.

טייבה

על פי שיחה עם מהנדס המועצה, גודל המשפחה בין 4-9 נפש.
ריבוי טבעי 24 נפש לאלף.

דיוור - מספר יח"ד - 4,100.

78% מהבתים הם חד-קומתיים.

5% בתים בני 2 יח"ד

17% בתים בני 3 יח"ד.

תעסוקה - על פי מדגם שנערך על 150 משפחות - 8% מכלל המשפחות מתפרנסות
מחקלאות באופן עצמאי, 14% מהמשפחות החקלאיות מתפרנסות מעבודה נוספת, 78%
מהמשפחות אינן מתפרנסות מחקלאות

רמת הכנסה - 27% בעלי הכנסה נמוכה, 37% רמת הכנסה בינונית, 30% רמת הכנסה
גבוהה.

רמת השכלה - 17.3% מהאוכלוסייה לא למדה. 19% למדה עד 4 שנים. 30.7% למדו 4-8 שנות לימוד, 12% למדו 8-12 שנות לימוד ו-21% מעל 12 שנות לימוד. בשנת 1985 מנתה האוכלוסייה בטייבה 20,100 נפש.

מוסדות ציבור

בתי ספר - 7 בבתי-ספר יסודי, 1 בי"ס מקצועי, 4 בתי-ספר לחניכים, 1 בי"ס לחינוך מיוחד, 1 בי"ס ללימודי חקלאות, 1 בי"ס תיכון ערב למבוגרים, 4 בתי נוער.

סה"כ 225 חדרי לימוד.

מספר המורים 149, מספר המורות 103.

ישנו סניף דואר אחד מקומי.

4 משרדי קצין נוער.

לשכה לשירות תעסוקה.

2 בנקים.

בריאות - 1 קופ"ח עממית של הדסה.

1 קופ"ח של כללית.

1 אמבולנס של הכפר.

4 תחנות לאם ולילד.

1 מרפאת שיניים לתלמידי בי"ס.

1 תחנה לבריאות הנפש.

מוסדות - 1 בית זקנים

מחלקה לחינוך

מחלקה למים.

דת - 5 מסגדים.

לפני שנתיים התחילו לבנות שיכוננים בבניה רוויה לזוגות צעירים באמצעות משרד הבינוי והשיכון.

גבול שטח השיפוט של המועצה 1,953 דונם.

תחום הבניה המאושר 2,385 דונם. תחום הבניה המוצע על פי תכנית מתאר מוצעת

1,200 דונם.

פיזור תעשייה מאושר כ-32 דונם.

איזור חקלאי בעיבוד אינטנסיבי 11,345 דונם.

מקורות גידול האוכלוסייה הלא-יהודית

תקופה	אוכלוסייה בתחילת התקופה	ריובי טבעי	מאזן הגירה	מזה: עולים	סה"כ הגידול	אוכלוסייה בסוף התקופה	אחוז גידול שנתי (ממוצע גיאומטרי)	אחוז מאזן הגירה מתוך סה"כ הגידול
	1	2	3	4	5=2+3	6=1+5	7=5:1	8=3:5
1948-85	156.0	515.5	8.7	29.9	524.2	749.0	4.0	1.7
1948-60	156.0	83.1	0.1	2.4	83.2	239.2	3.3	0.1
1961-71	239.2	149.1	1.9	2.9	151.0	458.7	4.1	0.3
1972-82	453.8	220.3	4.8	21.5	225.1	690.4	3.7	2.1
1983-85	684.1	63.0	1.9	3.1	64.9	749.0	3.1	2.8

ל.מ.ס. תחזית האוכלוסייה הלא-יהודית לשנים 1990-2005

	מוסלמים	נוצרים	דרוזים ואחרים *	סה"כ	% מסה"כ אוכלוסייה במדינה **	
					א'	ב'
1990	716.6	104.6	72.3	893.5	19.3	18.9
1995	840.8	112.9	84.2	1,037.9	20.9	20.4
2000	966.6	120.8	96.2	1,183.6	22.3	23.6
2005	1,113.4	128.6	110.2	1,352.2	23.7	23.0

* לא כולל נפת הגולן

** לפי שתי תחזיות לגידול האוכלוסייה היהודית במדינה.

מספר זוגות נישאים (מוסלמים) 1985 - 1984 בממוצע כ-4,700. מתגרשים: 450.

שינויים באוכלוסייה הלא-יהודית בין מפקדים 1961-1972-1983

גיל ראש משק בית (%)					סך - הכל משקי בית	
65+	55-64	45-54	30-44	- 29		
						1961
12.3	14.7	14.8	33.6	24.5	46,114	לא-יהודים - סך הכל
12.3	14.0	13.7	33.2	26.8	36,349	מוסלמים ודרוזים
12.7	18.0	18.8	34.9	15.6	9,414	נוצרים
						1972
12.6	11.5	16.3	40.2	19.5	66,308	לא-יהודים - סך הכל
12.0	10.5	15.3	40.2	22.1	46,880	מוסלמים
15.4	15.3	19.2	40.1	10.1	13,444	נוצרים
10.7	10.7	17.6	40.5	20.5	5,984	דרוזים ואחרים
						1983
12.9	10.3	17.1	37.1	22.6	124,326	לא-יהודים - סך הכל
12.0	9.4	16.3	37.5	24.8	90,254	מוסלמים
15.9	14.5	21.0	36.3	12.2	21,422	נוצרים
14.4	10.2	15.5	35.8	24.1	12,312	דרוזים

מקור: ל.מ.ס. תכונות דמוגרפיות של משקי בית, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1983 מס' 8. ירושלים, התשמ"ו

טינויים במשקי בית, לפי מס' נפשות, בין מפקדים 1961-1972-1983

ממוצע משקי בית	התפלגות נפשות למשק-בית, ב-%						סך - הכל משקי בית	
	6+	5	4	3	2	1		
								1961
5.3	45.3	11.4	11.7	10.9	11.6	9.0	46,118	לא-יהודים - סך הכל
5.4	47.2	11.1	11.2	10.8	11.0	8.7	31,625	מוסלמים
5.2	42.0	13.2	11.8	11.0	12.5	9.5	9,412	נוצרים
5.0	41.2	10.4	14.7	10.7	14.1	8.9	4,727	דרוזים
3.6	14.5	10.9	22.2	20.1	21.5	10.7	497,012	יהודים סה"כ
								1972
6.2	54.5	10.3	10.0	9.0	10.3	6.0	66,308	לא-יהודים - סך הכל
6.5	58.1	9.2	9.1	8.3	9.8	5.5	46,880	מוסלמים
5.1	41.5	13.8	13.0	11.3	12.2	8.1	13,444	נוצרים
6.1	55.3	10.4	9.8	9.8	9.9	4.9	5,984	דרוזים ואחרים
3.6	14.1	11.9	19.2	18.6	23.4	12.8	708,295	יהודים סה"כ
								1983
5.5	45.6	11.5	11.4	10.1	11.6	9.8	124,326	לא-יהודים - סך הכל
5.8	50.1	10.5	10.4	9.1	10.8	9.1	90,254	מוסלמים
4.2	28.2	15.5	15.2	12.9	14.2	13.9	21,422	נוצרים
5.3	44.2	11.7	11.8	12.0	13.3	6.9	12,312	דרוזים
3.2	9.7	13.6	18.8	15.1	24.2	18.6	978,906	יהודים - סה"כ

מקור: ל.מ.ס. תכונות דמוגרפיות של משקי בית, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1983 מס' 8, ירושלים, התשמ"ו

משקי בית לפי גיל ראש משק בית וממוצע נפשות (כולל בודדים)

גיל	סך הכל		מוסלמים		נוצרים		דרוזים	
	מספר משקי בית	ממוצע נפשות	מספר משקי בית	ממוצע נפשות	מספר משקי בית	ממוצע נפשות	מספר משקי בית	ממוצע נפשות
סך הכל	124,326	5.5	90,254	5.8	21,422	4.2	12,312	5.3
15-29	1,322	2.1	1,174	2.1	83	2.0	62	2.1
20-24	9,426	2.7	7,742	2.8	631	2.0	1,029	2.9
25-29	17,318	4.0	13,509	4.1	1,902	3.0	1,874	3.8
30-34	16,741	5.4	12,191	5.7	2,665	4.0	1,827	5.4
35-39	15,617	6.8	11,476	7.3	2,708	4.9	1,385	7.0
40-44	13,778	7.7	10,137	8.2	2,417	5.5	1,196	8.2
45-49	11,662	7.7	8,257	8.3	2,373	5.6	1,014	7.9
50-54	9,547	6.9	6,497	7.5	2,117	5.1	900	7.0
55-59	7,485	5.9	4,963	6.5	1,788	4.2	713	5.8
60-64	5,379	4.8	3,492	5.2	1,326	3.7	536	4.5
65-69	4,839	4.2	3,286	4.6	1,019	3.2	517	3.7
70-74	4,923	3.5	3,246	3.8	1,169	2.8	497	3.2
75 +	6,289	2.7	4,284	2.9	1,224	2.3	762	2.3

מקור: ל.מ.ס. תכונות דמוגרפיות של משקי בית, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1983 מס' 8, ירושלים, התשמ"ו

מסקי' בית בערים מעורבות לפי חכונות נבחרות חנאי דיור, ציוד בית ומכוניות
בשוכים ערבים שמנו 2,000 תושבים ומעלה, באחוזים,
פרסומי מפקד ואוכלוסיו והדיור 1983 מס' 9 נתונים מפקדיה והתמחים

ישוב	נפה	סה"כ משקי בית	מספר נפשות לחדר	גרים בדירה										רזש משק הבית נכנס לגור בדירה	גרים בדירה				שכרשוחם	
				בן 4	בת 2	בנות בן 4	בנות בן 2	בנות בן 4	בנות בן 2	בנות בן 4	בנות בן 2	בנות בן 4	בנות בן 2		בנות בן 4	בנות בן 2	בנות בן 4	בנות בן 2	בנות בן 4	בנות בן 2
חיפה (לא יהודים)	חיפה	4,040	20.4	21.9	1.55	41.1	12.4	28.8	74.4	6.1	27.7	22.1	32.1	6.5	30.4	46.8	36.4	2.6	58.3	
יהודים		76,230	49.1	1.7	0.93	27.0	20.5	74.8	31.2	14.6	32.9	18.3	9.0	13.9	36.8	56.7	47.7	5.8	90.9	
ירושלים (לא יהודים)	ירושלים	20,475	10.5	50.2	2.29	52.0	19.3	56.4	49.9	12.2	44.6	13.5	15.4	13.0	37.9	9.7	21.8	1.0	22.9	
יהודים		88,150	39.0	5.9	1.10	24.2	23.3	64.7	24.5	23.1	22.8	27.1	2.5	21.1	42.3	34.4	44.8	4.4	87.8	
לוד (לא יהודים)	רמלה	1,155	11.7	48.9	2.16	43.3	20.3	53.7	50.2	16.9	32.1	16.0	32.1	5.5	68.0	2.2	28.2	-	13.5	
יהודים		9,025	26.8	7.6	1.26	23.2	16.9	63.0	16.0	22.7	19.6	17.7	20.0	8.5	79.6	13.9	35.1	1.1	64.6	
מעלות תרשיחא	עכו	575	13.0	29.6	1.79	44.3	29.6	71.7	44.2	23.9	39.6	17.1	1.8	12.4	60.9	12.2	28.3	0.9	38.1	
יהודים	עכו	1,235	30.0	5.7	1.17	13.8	34.8	46.0	1.9	57.4	15.3	32.6	6.7	29.6	49.0	46.6	33.9	4.6	65.7	
נצרת עילית לא יהודים	ירושלם	565	23.0	17.7	1.41	21.2	17.7	63.6	12.7	27.3	12.7	33.6	10.0	19.1	50.4	42.5	44.5	4.5	47.3	
יהודים		7,075	48.8	0.8	0.94	1.63	25.4	4.81	1.4	28.6	14.8	22.4	6.7	17.2	46.1	49.1	33.8	2.9	54.2	
עכו (לא יהודים)	עכו	1,625	11.1	37.2	1.89	46.5	12.9	32.7	69.0	4.7	31.7	24.4	36.9	4.1	47.7	19.1	21.6	1.9	36.2	
יהודים		8,250	38.8	3.9	1.08	18.7	23.1	64.5	15.5	30.4	22.8	20.1	19.7	14.0	61.2	34.7	30.4	1.0	72.1	
רמלה (לא יהודים)	רמלה	1,045	7.7	39.2	2.08	45.5	15.8	51.8	58.7	11.7	32.8	12.3	28.6	5.1	77.5	2.9	29.0	2.0	21.6	
יהודים		9,315	25.9	5.6	1.24	19.9	14.8	67.2	11.2	25.4	26.0	14.7	20.5	9.7	81.5	13.7	35.1	1.5	62.6	
ת"א-יפו (לא יהודים)	תל-אביב	2,250	18.0	29.3	1.71	51.3	12.2	26.9	78.8	6.5	26.6	28.3	29.7	9.3	51.6	25.8	27.5	0.5	42.1	
יהודים		128,245	51.8	2.3	0.91	34.6	14.2	68.4	43.4	11.3	38.6	17.6	14.0	13.8	44.9	35.9	39.8	5.1	85.0	

משקי בית לא-יהודיים, לפי מספר חדרים בדירה ומספר נפשות בחדר ולפי תכונות נבחרות של משקי הבית וראשו (באלוזים)

מספר נפשות לחדר												חדרים בדירה						סו"כ	גיל
ממוצע	4.00+	3.50-3.99	3.01-3.49	3.00	2.50-2.99	2.1-2.49	2.00	1.50-1.99	1.01-1.49	1.00	עד 0.99	ממוצע	4.5+	3.5-4	2.5-3	1.5-2	1		
1.21	6.2	0.4	0.2	6.8	2.0	0.2	13.5	10.0	6.3	25.6	28.8	2.22	1.7	8.2	30.1	32.5	27.6	10,280	24
1.79	10.7	2.8	0.8	6.9	8.2	4.3	13.9	14.4	12.0	13.7	12.2	2.60	2.7	12.7	41.8	29.6	13.2	34,990	25-34
2.51	19.0	6.0	5.1	9.5	11.6	9.1	11.9	12.4	6.5	5.2	3.8	2.91	6.0	18.4	43.5	24.9	7.2	29,650	35-44
2.41	17.1	5.9	5.0	8.6	11.9	8.4	10.2	12.7	6.9	7.3	6.0	3.03	9.9	20.7	38.4	23.9	7.1	21,020	45-54
1.96	10.4	4.1	2.0	6.8	7.9	5.7	12.2	12.2	8.9	16.3	13.7	2.69	6.9	14.9	34.6	27.9	15.7	12,370	55-64
1.55	5.7	2.3	1.1	4.2	4.0	3.1	13.3	10.7	6.3	31.0	18.3	2.40	5.8	11.4	25.9	29.7	27.3	9,810	65-74
1.33	3.4	0.8	0.5	3.5	2.2	0.8	15.3	7.0	4.2	44.2	18.0	1.96	3.7	5.9	16.3	32.3	41.9	6,150	75+
שנות לימוד																			
1.21	15.1	4.3	2.1	7.5	7.3	4.2	12.4	8.4	4.2	23.9	10.6	2.30	4.1	9.8	26.3	31.4	28.4	29,230	0
2.50	19.5	5.4	4.0	10.3	10.7	7.4	11.6	10.3	5.2	8.7	7.0	2.71	5.5	14.8	36.3	31.6	11.8	12,370	1-4
2.22	14.1	4.8	3.6	8.6	10.5	7.7	13.5	13.5	7.5	8.9	7.3	2.76	4.8	14.6	42.5	28.4	9.6	46,260	5-8
1.78	8.3	2.8	1.7	6.2	7.4	4.3	14.5	15.8	12.4	13.5	13.2	2.75	4.7	15.8	42.5	25.6	11.3	12,625	9-10
1.54	6.6	1.8	0.9	5.3	6.3	3.8	11.1	14.1	12.7	16.3	21.0	2.84	7.0	19.1	39.2	22.5	12.3	11,825	11-12
1.42	4.8	1.3	1.1	3.5	4.4	2.9	10.1	14.2	15.8	20.0	22.0	2.89	6.1	22.1	39.5	21.2	11.2	6,635	13-15
1.31	2.3	0.5	1.5	1.7	3.9	3.3	10.9	15.9	14.3	21.5	24.2	3.16	12.6	23.0	39.0	17.0	8.5	5,325	16+

מקור: ל.מ.ס. תנאי דיור וציוד בית (נתונים מהפקידה המדגמית). פרסומי מפקד האוכלוסין והדיור 1983 מס' 9. ירושלים תשמ"ו

הכנסה נמו של משק בית לנפש סטנדרטית - ראש משק בית שכיב

ממוצע	מספר נפשות לחדר											חדרים בדירה						סה"כ	
	4.00+	3.50-3.99	3.01-3.49	3.00	2.50-2.99	2.01-2.49	2.00	1.50-1.99	1.01-1.49	1.00	עד 0.99	ממוצע	4.5+	3.5-4	2.5-3	1.5-2	1		
2.08	13.7	3.9	3.0	7.8	9.1	5.9	12.8	12.9	8.8	11.4	10.6	2.72	4.5	14.7	41.8	27.4	11.6	62,230	סה"כ
2.87	30.3	6.3	4.5	10.3	11.2	6.0	10.0	8.0	4.1	5.3	3.9	2.45	3.0	9.6	35.5	34.6	17.3	6,220	עשירון תחתון
2.78	23.4	7.2	5.8	12.5	12.5	8.0	12.0	10.0	4.2	2.8	1.6	2.57	3.2	11.0	39.0	34.1	12.7	6,220	עשירון שני
2.58	21.4	6.2	3.9	10.5	13.7	7.1	12.9	10.1	5.9	5.5	2.7	2.61	3.4	10.9	42.4	30.4	13.0	6,220	עשירון שלישי
2.44	17.6	5.6	4.1	9.6	11.7	9.1	12.5	13.3	6.6	6.3	3.6	2.65	3.1	11.3	45.7	29.1	10.9	6,220	עשירון רביעי
2.15	12.0	3.3	2.0	9.3	11.8	6.9	16.8	16.1	9.4	7.5	4.9	2.76	4.3	14.3	44.1	27.6	9.7	6,220	עשירון חמישי
2.09	11.1	3.2	3.4	7.9	9.4	5.8	16.0	15.1	10.0	11.9	6.2	2.75	3.5	15.6	45.3	26.0	9.6	6,220	עשירון שמי
1.86	8.6	2.7	1.8	6.6	7.6	7.2	13.7	17.8	10.7	13.7	9.6	2.81	5.1	16.2	43.7	25.6	9.2	6,220	עשירון שביעי
1.73	7.4	2.7	1.8	5.1	6.6	4.2	15.0	15.2	12.8	15.7	13.5	2.79	4.7	18.3	41.6	23.7	11.6	6,220	עשירון שמיני
1.47	4.2	1.2	1.8	5.1	4.5	3.8	10.9	13.0	12.5	19.7	23.4	2.93	6.7	21.4	41.5	20.7	9.8	6,220	עשירון תשיעי
1.10	1.4	0.6	0.4	1.1	2.5	1.4	8.5	10.8	11.8	25.3	36.4	2.86	7.8	18.6	39.0	21.9	12.6	6,250	עשירון עשירון
צורת הבעלות של הדירה (8)																			
2.05	11.7	4.2	2.9	7.6	9.0	6.4	12.8	12.9	8.5	13.7	10.4	2.77	5.8	16.0	39.4	26.4	12.4	97,545	בבעלות
1.96	15.3	2.6	1.7	7.0	7.3	3.1	12.2	10.9	8.1	16.8	15.2	2.37	3.6	10.3	30.9	34.5	20.7	18,555	בשכירות-סה"כ
1.88	8.6	2.5	2.2	6.9	9.4	5.3	15.4	13.2	8.9	14.3	13.3	2.58	3.2	12.2	38.9	35.4	10.3	5,190	מזה: מחברה
1.98	17.7	2.5	1.5	7.0	6.3	2.5	10.8	10.1	8.2	16.4	16.9	2.34	3.9	10.3	28.4	34.5	22.8	10,795	מבעל בית פרטי
1.85	16.8	1.8	0.4	6.0	4.0	2.2	12.1	8.2	4.6	31.1	12.8	1.95	2.7	6.6	17.5	29.9	43.3	3,395	אחרת

(8) "לא ידוע" אינו מוצג ולכן סיכום המרכיבים שונה מסה"כ.

מקור: ל.מ.ס. תנאי דיוור וציוד בית (נתונים מהפקידה המדגמית), פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1983 מס' 9. ירושלים תשמ"ו

מספר נפשות לחדר												חדרים בדירה						סה"כ	
ממוצע	4.00+	3.50-3.99	3.01-3.49	3.00	2.50-2.99	2.01-2.49	2.00	1.50-1.99	1.01-1.49	1.00	עד 0.99	ממוצע	4.5+	3.5-4	2.5-3	1.5-2	1		
2.17	17.2	3.6	1.8	7.4	7.2	3.3	13.3	10.1	5.1	19.7	11.4	2.21	4.0	8.1	23.5	35.9	28.5	27,433	קופת בניית הדירה (\$) עד 1947
2.11	14.3	3.7	2.6	8.4	8.4	4.1	14.3	9.6	6.6	17.5	10.3	2.42	4.3	11.1	29.4	33.2	22.0	7,785	1948-54
2.16	13.6	4.3	3.6	8.4	9.4	6.8	11.9	12.6	7.3	12.4	9.8	2.75	6.4	15.6	37.0	29.9	11.2	21,400	1955-65
2.23	13.4	5.3	3.9	8.8	10.6	8.2	12.1	13.7	7.7	9.3	7.1	2.85	5.8	16.6	43.0	25.4	9.1	26,940	1966-74
1.79	6.3	2.9	2.1	5.9	8.4	6.2	13.7	15.1	13.6	14.4	11.3	2.99	5.8	19.5	48.6	19.7	6.4	24,060	1975-80
1.49	5.9	1.9	1.3	4.5	5.3	4.2	10.2	13.1	9.6	17.8	26.4	2.96	6.0	21.0	44.0	20.3	8.7	9,145	1981 +
2.22	14.4	4.4	2.4	7.5	7.9	4.9	12.0	9.6	4.8	22.7	9.3	2.38	5.0	10.4	27.0	32.2	25.4	20,165	קופת בניית הדירה של ראש משק בית (\$) עד 1947
2.21	17.7	4.8	2.3	9.7	8.3	4.4	13.0	9.4	6.3	13.8	10.4	2.39	4.5	10.1	29.0	33.7	22.8	7,665	1948-54
2.17	15.3	3.5	3.4	9.2	8.4	6.1	12.7	12.0	6.6	12.3	10.3	2.66	6.2	15.3	33.3	28.5	16.7	19,225	1955-65
2.37	16.6	6.1	4.5	8.7	11.2	8.7	11.8	12.7	6.1	7.7	6.0	2.84	6.5	16.1	41.9	26.6	9.0	23,915	1966-74
1.89	8.5	3.2	2.0	6.6	9.6	5.8	14.8	15.5	13.4	12.4	8.3	2.83	4.9	16.8	44.7	24.2	9.5	29,215	1975-80
4.41	5.1	1.6	0.7	4.2	4.5	3.2	10.4	12.3	9.5	22.0	26.4	2.73	4.3	17.1	40.2	25.9	12.4	17,775	1981 +

(*) "לא ידוע" אינו מוצג ולכן סיכום המרכיבים שונה מסה"כ.

מקור: ל.מ.ס. תנאי דיור וציוד בית (נתונים מהפקידה המדגמית), פרסומי מפקד האוכלוסין והדיור 1983 מס' 9. ירושלים תשמ"ו

מסעי נ"ת, ר"י מספר חודרים בדיה ומספר נפשות חודר

מחירי												מחירי												מחירי		מחירי	
מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי		מחירי			
מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי		
2.04	15,635	4,805	3,245	9,190	10,525	7,060	15,635	15,425	10,225	18,290	14,215	2.68	6,620	18,400	46,500	34,450	18,300	124,270	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי		
2.19	13,345	3,960	2,860	7,360	8,435	5,330	11,235	10,380	6,525	12,540	8,735	2.64	4,545	12,680	33,515	25,805	14,180	90,725	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי		
1.51	1,040	335	185	885	1,110	885	2,785	3,240	2,545	3,800	4,170	2.79	1,335	3,770	8,045	5,415	2,435	21,000	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי		
1.95	1,250	490	200	945	980	840	1,605	1,730	1,130	1,880	1,215	2.75	735	1,870	4,840	3,160	1,660	12,265	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי	מחירי		

מסעי נ"ת, ר"י מספר חודרים בדיה ומספר נפשות חודר. מחוזות: 1. מכלל מספר הבית בכל חודר

מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר												מספר											
מספר												מספר												מספר																							

מס' ב' 17, ס' 1, סעיף משפטי, ג' 1 ואח' מס' ב' 1 ומס' א' 1 (כולל צוידים)

ת ו ב ג												ד ו ז ח ט												י א
מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	מס' א' נפשות	
3.0	10,522	2.5	1,107	4.3	2,117	1.4	1,978	2.9	15,724	3.0	1,440	2.2	553	6.1	101,754	1.7	4,875	5.8	108,602	3"ס				3"ס - 17
1.6	5	1.6	5	2.2	56	1.9	102	2.0	168	1.0	4	1.5	2	2.5	406	1.8	742	2.1	1,154	15 - 19				
3.0	36	2.0	37	2.9	210	1.4	304	2.1	587	1.6	5	1.5	30	3.1	6,883	1.7	1,921	2.8	8,839	20 - 24				
4.6	280	3.2	164	4.2	605	1.3	370	3.4	1,419	3.8	19	1.9	145	4.9	31,093	1.6	1,383	4.7	32,640	25 - 34				
5.7	823	3.3	231	5.7	460	1.4	294	4.7	1,808	5.0	40	2.6	116	7.5	27,134	2.0	297	7.4	27,587	35 - 44				
4.7	998	2.8	243	5.3	368	1.4	361	4.2	2,970	5.2	110	2.6	72	7.9	17,862	2.0	193	7.8	18,239	45 - 54				
3.0	2,741	2.0	229	3.5	232	1.4	270	2.8	3,472	4.0	210	2.5	66	6.5	8,969	1.8	147	6.4	9,392	55 - 64				
1.8	2,691	1.4	132	2.5	120	1.4	178	1.7	3,121	3.1	391	2.2	60	5.0	6,074	1.5	116	4.8	6,641	65 - 74				
1.4	1,948	1.1	66	1.8	66	1.4	99	1.4	2,179	2.1	661	2.0	42	3.8	3,333	1.6	74	3.4	4,110	75 +				

הוכן על ידי: תייר שרי, אילוז שושנה
כהן רחל, דורון אירית,
אלונים מאיר, רחל פרידמן
=====

הקדמה וסיכום

משרד הבינוי והשיכון החל דרכו כמשרד העוסק בבניית יח"ד לצורך איכלוס המוני העולים ויושבי המעברות.

ההיסטוריה של המשרד מלמדת על לידתו מתוך החברה הבונה והמשכנת "עמידר", דרך אגף השיכון במשרד העבודה ועד מעמדו הבכיר היום.

היסטוריה זאת מלווה במעבר ממשרד בונה למשרד המנווט את ענף הבניה והמשרד המרכזי העוסק בפיתוח הארץ.

במחצית שנות השבעים חלה "מהפכה" בהפרדת הכלים העומדים לרשות המשרד: עידוד הבניה, תכניות סיוע, פיתוח חלקי ארץ וישובים חדשים.

הפרדה זאת איפשרה הגדרה רציונלית של מטרות המשרד ושימוש יעיל בכלים אלו.

לאור מטרות המשרד ומדיניות הממשלות בישראל, אין משרד הבינוי והשיכון משרד כלכלי גרידא (משרד הממונה אך ורק על יעילותו והתפתחותו של הענף), אלא משרד בעל אוריינטציה חברתית, כאשר מדיניות השיכון היא חלק מאספקלריית החברה כפי שקובעי המדיניות מבקשים לראות.

במדינת ישראל אין חוק שיכון, וזכויות השיכון של האזרחים הם פועל יוצא של מדיניות הממשלה והמשרד. מצאנו, כי בשתי התקופות הנבדקות היתה מחויבות ממשית של שני השרים לפתרון בעיות השיכון והאיכלוס, גם ללא אילוץ החוק. כך המגמה של סיוע למשפחות המתגוררות בצפיפות נמשכת גם כאשר המספרים המוחלטים פוחתים (1).

גמישות הביצוע של המשרד ניכרת בדגשים השונים אותם מצאנו בהשוואה בין השנים:

הקמת המינהל לבניה כפרית ב-1975, אשר יועד למתן שירותי בניה בישובים חדשים. הדגש על בעיות מצוקה שהיה בשנת 1975, מתן סיוע למשפחות המתגוררות בצפיפות +3, והפך להיות, 10 שנים אחר-כך, לתכנית לשיקום שכונות, המתמקדת בשכונות מוגדרות.

מסקנתנו מבחינת פעולות המשרד בין השנים 1975 ו-1985 הן לפיכך:

1. בשתי התקופות לא היה חוק שיכון, והמשרד היה מחויב בביצוע מדיניות, תוך אפשרות לגמישות בשיטת העבודה והסדרי הסיוע.

2. המשרד הקים ארגונים אשר שירתו את הדגשים השונים של פעולתו: ב-1975 הוקם המינהל לבנייה כפרית. ב-1985 קיים מנגנון יעיל לשיקום שכונות.

3. חל מעבר ברור מפתרון בעיות דיור ככאלה, לטיפול בבעיות חברתיות וסביבתיות אשר התמקדו סביב בעיות השיכון.

4. בשנת 1985 בא לביטוי מלא המעבר לשיטת המימון החלקי (במקום בנייה במימון מלא). לדעתנו ניתן לראות כאן המשך תהליך של רציונליזציה בשיטות העבודה של המשרד. ראשיתו של התהליך היה בהפרדה בין הסיוע לזכאים לבנייה הציבורית, אשר החל ב-1975.

מצאנו, כי למרות חילופי השרים, ומספר דגשים שונים בשנת 1975 ו-1985, קיימות מגמות מקצועיות משותפות לשתי התקופות: המחויבות לפתרון בעיות שיכון, ויסות ענף הבניה, הקמת ישובים חדשים ושיקום מוקדי מצוקה שמקורם בדירה ובשכונה. רוב השינויים בין התקופות הם התפתחות של מדיניות רציונלית, ההבדלים במהות הגישה בין שתי התקופות נוגעים, בשוליים בלבד, לאתרי ההתישבות.

שיטת העבודה

בחנו את ההיבטים החברתיים והכלכליים של המשרד באמצעות נאומי שר הבינוי והשיכון, כפי שהוצגו על ידי השר עופר, עם הגשת תקציב המדינה בשנת 1975, וכפי שהוצגו על ידי השר דוד לוי בשנת 1985. בדקנו את ספר התקציב, המלמד על הכלי המרכזי לביצוע התקציב, וזאת תכניות הסיוע של המשרד, בהם הוא מגשים את כוונותיו. בדקנו נתונים על ענף הבניה המתפרסמים על ידי ל.מ.ס. ועל ידי המרכז למידע וניתוח כלכלי במשרד, ועמדנו על מימוש מטרות אלו.

1. ויסות ענף הבניה

בשנת 1975 דיבר השר על ריסון עודף הבניה, כאשר הנימוק הוא מחסור בגורמי ייצור וויסות הביקושים, על רקע התנאים אשר היו במשק עם היציאה ממשבר מלחמת יום הכיפורים.

ב-1985 מדובר על עידוד הבניה אשר הגיע לשפל, עידוד בניה באיזורים מבוקשים, עקב העלאת מחירים. שני המקרים דנים למעשה באותו נושא של המדיניות הכלכלית של המשרד - ויסות הבניה והתאמתה לצרכים. עודף בניה ומחסור בה, ביקוש ספקולטיבי ומיתון בביקוש הם למעשה שני צדדים של אותה מטבע. מכאן שהמגמה הכלכלית הברורה ביותר במדיניות המשרד בשתי התקופות הינה: ויסות ענף הבניה ורק באמצעים משתנים עם השנים - ריסון ב-1975 ועידוד ב-1985.

תמונה זאת מתבהרת עם ההשוואה ללוח א'1 בדו"ח על מצב ענף הבניה (1) על פיו היו בשנת 1975 - 51,620 התחלות בניה בעוד בשנת 1985 היו 20,880 התחלות בניה, ומגמת ירידה בבניה מאז 1981.

2. מניעת אבטלה בענף

פועל יוצא מויסות הענף הוא מניעת אבטלה.

ב-1975 החשש היה כי עודף הבניה יביא זעזוע אשר יגרום נטישת כח אדם וציוד (ואמנם אלו היו פני הדברים שנתיים מאוחר יותר).

בשנת 1985 היה חשש כי הצימצום אשר שרר בענף ימנע אפשרות לקדם פני בניה בעתיד, כאשר יהיה צורך בדיוור זה.

הכלי בו נקט המשרד בשנת 1975 היה צו ויסות הבניה, בעוד ב-1985 פרט השר בנאומו את המלצות ועדת המנכ"לים אשר מינה ראש הממשלה, ואשר בעיקרם נועדו לספק תעסוקה על מנת לשמור על פוטנציאל בענף, השר התחייב בפני הכנסת לממש המלצות אלו לעידוד הענף.

3. יציבות מחירים והבטחת דיור לאוכלוסייה

יציבות מחירים היא מדיניות מוצהרת של המשרד בשתי התקופות. ב-1975 הוחל במעבר להבטחת דיור על ידי הפעלת חברות הבניה במקום בניה ישירה. תהליך זה הושלם לקראת 1985. הבטחת יציבות מחירים נעשתה בשנת 1975 על ידי קביעת מחיר אדמיניסטרטיבי לדירות במימון מלא של המשרד.

בשנת 1985 המשרד גרם לבניה על ידי עידוד חברות הבניה הקשורות עמו להפעיל בניה, ועל ידי עידוד הביקוש לדיור.

פעולות המשרד הביאו לידי בניה בכמות אשר הבטיחה היצע המרסן את עליית המחירים ומבטיח דיור לאוכלוסייה.

4. שיפור הדיור ומניעת צפיפות (ופרוייקט שיקום השכונות)

מגמת שיפור הדיור ומניעת צפיפות דיור הינה מגמה אשר הוגשמה. הנתונים בלוח 1.1 בדו"ח על מצב הבניה (1) מלמדים על ירידה משמעותית במספר המשפחות המתגוררות בתנאי צפיפות +3.

בשנת 1975 עוד חיו 8.6% מהמשפחות בארץ בתנאי צפיפות של למעלה מ-3 נפשות לחדר, בשנת 1985 - 1.1% בלבד. לפיכך, ראה השר עופר את פתרון בעיית משכנות העוני בעיקר, כבעייה של צפיפות "היעד השני שקבענו לנו הוא להגיע בשנים הקרובות לפתרון בעיית משכנות העוני בעיקר, הטבת תנאי הדיור של משפחות הגרות בצפיפות של +3 נפשות בחדר או יותר ושל הגרים בתנאי דיור תת-סטנדרטי" (2).

בשנת 1985, כאשר בעיית הצפיפות איננה כה מכרעת, מונה שר הבינוי והשיכון, דוד לוי, את בעיית סטנדרט הדיור, כאחד המרכיבים של המצוקה וכורך אותו יחד עם התשתית הסביבתית. יחד עמם מונה השר עוד 6 נקודות חשובות לשיפור הדיור, אשר אינן נוגעות לצפיפות הדיור (3):

- (1) העשרה חינוכית, (2) מנהיגות, (3) מוטיבציה לעזרה הדדית, (4) גאווה, (5) בטחון כלכלי, (6) שילוב במרקם העירוני.

תחומים אלה, אשר יש הרואים בהם עיסוק למשרדים חברתיים בלבד, מלמדים על מקומו המרכזי של המשרד בפרוייקט שיום השכונות. כידוע, ריכוז הצוות הבין-משרדי לשיקום שכונות נמצא במשרד הבינוי והשיכון.

ההבחנה במדיניות בנושא זה ב-1975 וב-1985 מאפיינת את התהליך אותו אנו מנסים להדגיש: ניכר השינוי בפעולות משרד הבינוי והשיכון. מהיותו משרד ביצועי בעבר הרחוק, למעבר ב-1975 לשימוש בכלים כלכליים והדגשים חברתיים אשר נוספו לו. אין אפשרות להפריד הבעייה הכלכלית מהחברתית.

צפיפות דיור הינה בעייה כלכלית אך גם חברתית. התמקדות בשכונות בהן קיימת תופעה של סטנדרט דיור נמוך, גורמת לטיפול בכל הצדדים החברתיים הנוגעים לשכונה זאת, כפי שפרט השר לוי בנאום התקציב הנ"ל.

המעבר מטיפול בצפיפות דיור לפרוייקט שיקום השכונות הוא לפיכך מעבר טבעי, ולאור הנסיון שהצטבר, ניתן לקבוע בחכמה שלאחר מעשה, כי הטיפול המשולב הוכח כתנאי הכרחי.

5. פיזור האוכלוסייה

מדיניות פיזור האוכלוסייה היתה יעד כלכלי חברתי של כל ממשלות ישראל. יעד מוצהר זה בא לידי ביטוי בעיקר בתכנית המתאר הארצית של משרד הפנים ובתכניות אופרטיביות של משרד הבינוי והשיכון.

בשנת 1975 הוקם גוף אדמיניסטרטיבי מיוחד במשרד הבינוי והשיכון, המינהל לבניה כפרית, אשר תפקידו לשרת יעד חברתי-כלכלי זה.

תפקידו של המינהל, כפי שהגדירו השר עופר, "להעניק שירותי בניה בהתישבות כשהם מסועפים לזרועות של פרוגרמה, תכנון, ביצוע ופיקוח על המערכת הכוללת של הבניה והפיתוח בהתישבות" (4).

תפקיד המינהל, כפי שהוגדר, הוא גם לעסוק בהתנחלויות חדשות. הדגשים בתכנית הפיתוח, כפי שהציב השר עופר, שונים מאלו אשר פירט שר הבינוי והשיכון דוד לוי עשר שנים מאוחר יותר.

השר עופר מתכוון לשלושה ישובים נוספים, בגוש עציון, פיתחת רפיח ופצאל בבקעת הירדן, מרכזים עירוניים באתרים אלה, והתישבות מתוכננת, גם היא בבקעה, בגוש עציון ובפיתחת רפיח. כל אלה התישביות על פי מה שיתואר בעתיד כ"תכנית אלון".

השר דוד לוי מדבר על תנופת הבניה בערי יהודה ושומרון ובישוביה, והוחל בהן בבנית כ-1,400 דירות (5), זאת אומרת, על פי פרוגרמה מדינית אחרת.

יעדי בניה אחרים - ובעיקר עיבוי ירושלים, ממשיכים להיות יעדים זהים בשתי התקופות הנסקרות.

6. התאמת מדיניות המשרד למציאות המשתנה

השינוי במגמות הטיפול של המשרד בשנים 1975 לעומת 1985 הוא במידה רבה בתלות למציאות המשתנה.

בעוד שבשנת 1975 היתה עדיין תופעה של צפיפות דיור וחוסר דיור, (כאשר הדגש המרכזי היה תכנית חומש לעידוד הבניה ומתן פתרונות דיור, הקמת דיור למיעוטים ורציונליזציה של תכניות הסיוע), הרי בשנת 1985 צפו בעיות חברתיות חדשות אשר לא היו מרכזיות עשר שנים קודם לכן. כך נערך המשרד לבנית דיור לקשיש, לשיכון בדווים וישובים דרוזים (כמגזר מיוחד ולא כמיעוטים) וטיפול ישובי העימות.

מענין במיוחד בהקשר זה הוא כמובן הדיור המוגן לקשיש, כאשר מודגש לראשונה כי בבניה זאת המשרד מודע גם למתן שירותים חברתיים במבנה, ענין אשר לא היה ידוע ב-1975. הדגש על דיור מוגן לקשיש והצורך במתן שירותים לקשישים נובע מהזדקנות אוכלוסיית המדינה לשיעורים המקובלים באירופה, ועליית תוחלת החיים. הצורך במתן פתרון דיור ייחודי משקף גם שינוי במקומו של הזקן בחברה.

נושאים שהזמן גרמם כגון קליטת עולי אתיופיה נכללים אף הם בפרק זה.

בשנת 1985 מבחינים בתכנית הסיוע בין עולים מארצות מצוקה לבין פליטים ועולים מארצות רווחה. הבחנה זאת לא היתה קיימת בעבר ומלמדת על התאמת דפוסי הסיוע בקליטה למדיניות המשרד.

7. מימון והפעלת הסיוע

ענין זה שהוא כביכול כלכלי בלבד, מגלם בחובו תהליכים הנוגעים לדפוסי הניהול ומעורבות הממשלה בתהליך קבלת ההחלטות של הפרט. במחצית שנות השבעים הביא משרד הבינוי והשיכון לידי רציונליזציה של הליכי הסיוע, כפי שהגדיר אותם השר עופר "חופש בחירה לזכאי לסיוע". משרד הבינוי והשיכון הביא לידי הפרדה מלאה בין מימון הבניה לבין הסיוע הניתן לזכאים. משמעות עקרון זה הינה הבטחת מלאי דירות מספיק התואם את צרכי האוכלוסייה הנזקקת, ומתן הלוואות לזקוקים לסיוע בלי קשר לדירה קונקרטית", (6) ובהמשך מסביר השר כי הדרך להרחבת מקורות המימון היא על ידי תכנית חסכון לבנין.

השר דוד לוי מרחיב בסקירתו את הדיבור על שיתוף הבנקים למשכנתאות בביצוע הסיוע והרחבת היקפיו: מתן הלוואות מכספי הבנקים, ובמסגרת המגמות לעתיד הוא מונה את "הגדלת היקף המקורות שמחוץ לתקציב, שניתן להפנות למימון הסיוע למשתכנים, ובכלל זה כספי קופות הפנסיה" (7).

בענין מרכזי זה אנו רואים המשכיות. על פיה ההפרדה בין הסיוע הניתן, לדירה, איפשרה לפרט לבחור. הרחבת מימוש הזכאות והסיוע, (דרך הבנקים למשכנתאות), לצד הרחבת מקורות המימון מחוץ למסגרת התקציב, מביאה גם היא לניתוק ההזדקקות הישירה של הפרט לשירותי גורם ציבורי - כגון רשות מקומית או משרד ממשלתי. הפרט מקבל שירות דרך "בנק" ואיננו חש במוסרות השלטון בבואו לבצע פעילות כלכלית אלמנטרית כגון רכישת דירה.

בשנת 1975 היתה קיימת עדיין שיטת המימון המלא, הווה אומר, המשרד מימן באופן ישיר בניית דירות לצרכי מגורים.

ניצני המימון החלקי ניכרים בשיטת מימון חברות הבנייה, אך הכלי המרכזי של ביצוע ישיר היה קיים.

בשנת 1985 המימון הישיר הופך להיות זניח והכלי המרכזי לעידוד בניית החברות הוא מימון חלקי, הווה אומר המלצה בפני מינהל מקרקעי ישראל על מתן קרקע והלוואה לחברה הבונה, בתמורה להתאמת הבנייה ליעדי המשרד. במקביל - תכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון הפכו כלי לעידוד הבנייה, אשר חשיבותו איננה נופלת מזאת של מימון הבנייה.

מדיניות המשרד בתחום הסיוע לפרט ועידוד הבנייה בשיטות כלכליות בשנת 1985 הינה ברורה וחד משמעית.

מצאנו כי מדיניות זאת הינה הגשמה ופיתוח עקרונות מקצועיים אשר טופחו במשרד במשך 10 השנים והותאמו לתנאים הכלכליים החברתיים והפוליטיים של ישראל בתום תקופה זאת.

ב י ב ל י ו ג ר פ י ה

1. מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון המרכז למידע וניתוח כלכלי, נתונים על התפתחות ענף הבניה מרץ 1988 לוח 1.
2. מדינת ישראל, משרד השיכון נאום שר השיכון אברהם עופר על פעולות משרד השיכון, 1975 עמ' 9.
3. מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, סקירת סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון על פעולות המשרד 1985 עמ' 20-21.
4. מדינת ישראל, נאום השר עופר, שם, עמ' 23.
5. מדינת ישראל - סקירת השר דוד לוי, שם, עמ' 7.
6. מדינת ישראל, סקירת השר עופר, שם, עמ' 18.
7. מדינת ישראל, סקירת השר לוי, שם, עמ' 19.

