



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

פרויקט שיקום שכונות

- תמונת מצב -

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אילן ביטון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט"ז בחשוון תש"ע

3 בנובמבר 2009

תמצית

מסמך זה נכתב בעבור חברת הכנסת מירי רגב, ומובאים בו נתונים על פרויקט שיקום שכונות, ובכלל זה תקציבי התוכנית, מספר הדירות ששוקמו ותוצאות התוכנית.¹

בשנת 1977 הכריזה הממשלה על **פרויקט שיקום שכונות** ב-160 אזורי מצוקה ברחבי הארץ. היעד המוצהר של התוכנית היה מתן פתרון מקיף ורב-ממדי לאזורי מצוקה באמצעות שיקום פיזי, חברתי וכלכלי. תקציב הפרויקט הוערך ב-1.2 מיליארד דולר, ומימונו היה אמור לבוא מתקציב המדינה ומתרומות של יהודי מדינות המערב. ביצוע התוכנית היה אמור להסתיים בתוך חמש שנים, אולם במהלך השנים התרחב הפרויקט והוא נמשך עד היום. הפרויקט תוכנן בהשראתן של תוכניות דומות שהופעלו במדינות המערב, והוא התבסס על שלושה מרכיבים: שיקום תשתיות פיזיות בבתים ובמרחב הציבורי בשכונות השיקום; השקעה בחינוך, ברווחה, בבריאות ובארגון קהילתי; הימנעות מפינוי תושבים מבתיים ושיתופם בקבלת החלטות.

שיקום השכונות הפיזי מתבטא בעיקר בהרחבת דירות, בשיפוץ מבנים וחידושם, בשיפוץ דירות קשישים ובשיפור תשתיות ציבוריות. מטרתיו העיקריות הן שיפור תנאי הדיור ואיכות המגורים של התושבים וצמצום הפער בין שכונות השיקום לשכונות אחרות. השיקום נעשה באמצעות האגף לשיקום שכונות פיזי במשרד השיכון וצוות היגוי שכונתי שחברים בו נציגי הממשלה, הרשות המקומית והתושבים.

בשנות הפרויקט אותרו 210 שכונות מצוקה, ובכ-70 שכונות הסתיים השיקום הפיזי. השיקום הפיזי פועל כעת ב-37 שכונות, בעקבות החלטת ממשלה מינואר 2007 לרכז מאמץ במספר קטן של שכונות כדי למנוע התמשכות לא סבירה של השיקום. בכ-50 שכונות הושהה הטיפול וכ-50 שכונות אחרות זקוקות לשיקום. אוכלוסיית 160 השכונות שבהן הופעל הפרויקט מונה כמיליון איש, והם מתגוררים בכ-250,000 דירות. מ-1978 ועד לאוקטובר 2009 הושקעו בפרויקט כ-10.5 מיליארדי ש"ח. לפי הערכת משרד השיכון נדרש תקציב של 3 מיליארדי ש"ח להשלמת השיקום בשכונות המטופלות כיום.

בשנים האחרונות חלה ירידה מתמדת בתקציבי השיקום הפיזי, מ-193 מיליון ש"ח בשנת 2001 ל-53.4 מיליון ש"ח בשנת 2008. התוצאה היא ירידה במספר הדירות המורחבות ובמספר הבתים המשופצים.

שיקום שכונות חברתי מופעל כיום בכ-100 שכונות. בשנת 2007 היה התקציב כ-59 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2008 הוקצה לו תקציב כולל של כ-43 מיליון ש"ח – ירידה של כ-27%. בשנים האחרונות ירד תקציב הפעילות במידה ניכרת. לנוכח לקחי העבר והניסיון המצטבר, השיקום החברתי מתמקד **בחינוך לגיל הרך ולילדים ובשיפור יכולת ההשתכרות של מבוגרים**, והוא נעשה בשיתוף פעולה עם גורמים כגון מט"י, הגוינט ומשרד התמ"ת.

השאלה אם הצליח הפרויקט והושגו מטרתיו מורכבת ואין עליה תשובה ברורה. במהלך השנים נערכו מבחני הערכה לניתוח מידת ההצלחה של הפרויקט והועלו הצעות לתיקונו, אך המסקנה אינה חד-משמעית, ולצד **הצלחות בייצוב מצב השכונות, הרחבות דיור ושיפור רמת החינוך** בשכונות רבות ניכרת אי-הצלחה בקידום הניעות החברתית של רוב התושבים ושל השכונות עצמן.

הלקחים העיקריים: **שמירת יציבות בשכונה דורשת שיפור עקבי**, והדבר חשוב ביותר לאוכלוסייה החלשה שאין ביכולתה לעקור מהשכונה; **שיקום פיזי ללא שיקום חברתי אינו מועיל**, שכן לאחר זמן מה שבה השכונה להיות מוזנחת מבחינה פיזית; חיזוק התושבים עצמם ללא חיזוק מוסדות בשכונה (בעיקר גני-ילדים ובית-ספר), מביא בעיקר **למעבר התושבים שהתחזקו לשכונות חזקות יותר**.

¹ מסמך זה הוא עדכון של מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פרויקט שיקום שכונות – תמונת מצב, כתיבה: עמי צדיק, אוקטובר 2006.

1. שכונות מצוקה

בעיות המצוקה בשכונות התהוו בעיקר בעשור הראשון להקמת המדינה, שבו העלייה ההמונית הביאה להכפלת אוכלוסיית המדינה בתוך שלוש שנים. עולים רבים היו חסרי רכוש ושוכנו בשכונות נטושות במרכזי הערים, במעברות בשולי הערים ובעיירות פיתוח שהוקמו בפריפריה. אזורי מצוקה נוצרים בשלושה תהליכים מרכזיים:

תהליך כלכלי – השפעת המעמד החברתי-כלכלי על בחירת מקום המגורים. כך, אוכלוסייה ענייה באה לאזורים יקרים פחות ומוזנחים יותר, כגון אזורים שהתשתית בהם ירודה, שהדירות בהם קטנות ביחס לגודל המשפחה או שהם סמוכים למפגעי תחבורה או תעשייה.

תהליך חברתי – תהליך הדרגתי של היבדלות (סגרגציה) קבוצות באוכלוסייה. ההיבדלות עשויה להתרחש מתוך בחירה, אך לעתים היא נעשית כאילוץ, כאשר קבוצה אחת דוחה את האחרת.

תהליך גיאוגרפי-תכנוני – השפעת המקום על היווצרות שכונת עוני עקב שינויים בשימושי הקרקע. לדוגמה, כאשר חודרים שימושי קרקע של מלאכה ותעשייה זעירה לשכונה מבוססת, התושבים החזקים עוזבים והחלשים נותרים. את התושבים העוזבים מחליפים בדרך כלל פועלים ומהגרים עניים.

אפשר להבחין בשתי מגמות עיקריות בשיקום שכונות עוני בעולם המערבי:

המגזר הציבורי – תוכנית שיקום המבוססת בעיקרה על מעורבות המגזר הציבורי. רשות ממלכתית או רשות מקומית מופקדת על התכנון ועל הביצוע, והם נעשים בשיתוף התושבים.

מנגנון שוק – שיקום המבוסס בעיקרו על תהליכי השוק החופשי עם תמריצים של מגזר ציבורי (בעיקר תמריצי מיסוי וזכויות בנייה); ניצול פוטנציאל הקרקע של שכונת העוני על-ידי מסירת הקרקע ליזמים פרטיים, ובתוך כך פינוי מכוון של האוכלוסייה ומתן פיצוי הולם. מגמה זו שונה מקודמתה בכך שהיא כרוכה בפינוי האוכלוסייה, וכך שיפור מצבה החברתי-כלכלי של השכונה נובע מכניסת אוכלוסייה יציבה יחסית לסביבה שהיתה חלשה מבחינה כלכלית (תהליך זה נקרא ג'נטריפיקציה).

בפרקים הבאים נתאר את פרויקט שיקום השכונות בישראל על המרכיב הפיזי ועל המרכיב החברתי שלו ונדון בהצלחתו ובתרומתו.

2. פרויקט שיקום שכונות

2.1. רקע כללי

כבר בשנות ה-60 התעוררה בישראל מודעות לקיומן של שכונות העוני והחלו לראות בהן בעיה לאומית. בראשית שנות ה-60 הוקם משרד השיכון, בין השאר כדי לטפל באופן ממוקד בנושא. באמצע שנות ה-60 חוקק חוק² בניסיון לפרק כמה שכונות עוני בכפייה, אולם ללא הצלחה.

בשנת 1977 הכריזה הממשלה על פרויקט שיקום שכונות ב-160 אזורי מצוקה בארץ. היעד המוצהר של התוכנית היה מתן פתרון מקיף ורב-ממדי לאזורי מצוקה באמצעות שיקום פיזי, חברתי וכלכלי. תקציב

² חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965, נחקק בעקבות מסקנות ועדת-אלמוגי. על-סמך החוק הוקמה "הרשות לפינוי ובינוי של אזורי שיקום", וניתנו לה סמכויות לפנות לחלוטין שכונות עוני גם ללא הסכמת תושביהן. הרשות נכשלה במשימתה ופורקה בשנת 1975.



הפרויקט הוערך ב-1.2 מיליארד דולר, ומימונו היה אמור לבוא מתקציב המדינה ומתרומות של יהודי מדינות המערב. ביצוע התוכנית היה אמור להסתיים בתוך חמש שנים. הפרויקט תוכנן בהשראתן של תוכניות דומות שיושמו במדינות המערב, והוא התבסס על שלושה מרכיבים: שיקום תשתיות פיזיות בבתים ובמרחב הציבורי בשכונות השיקום; השקעה בחינוך, ברווחה, בבריאות ובארגון קהילתי; הימנעות מפינוי תושבים מבתיים ושיתופם בקבלת החלטות.

משרד הבינוי והשיכון מופקד על ריכוז הפרויקט ועל ניהולו באמצעות שני אגפים: **האגף לשיקום שכונות פיזי והאגף לשיקום שכונות חברתי**. לצד משרד השיכון משתתפים בפרויקט משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות והמשרד לקליטת העלייה. לכל אחד מהמשרדים תקציב שיקום משלו, ונציגיו חברים בצוות **בין-משרדי לשיקום שכונות**. עד אמצע שנות ה-80 היו גם הסוכנות היהודית וקהילות יהודיות בחו"ל שותפות במימון הפרויקט וביישומו, ובעיקר בהקמת מוסדות ציבור. שותפות זו חודשה בכמה שכונות בתוכנית "שותפות 2000".

2.2. שיקום שכונות פיזי

שיקום השכונות הפיזי מתבטא בעיקר בהרחבת דירות, בשיפוץ מבנים וחידושם, בשיפוץ דירות קשישים ובשיפור תשתיות ציבוריות. מטרותיו העיקריות הן שיפור תנאי הדיור ואיכות המגורים של תושבי השכונות והקטנת הפער החברתי. על השיקום מופקדים האגף לשיקום שכונות פיזי במשרד השיכון וצוות היגוי שכונתי שחברים בו נציגי הממשלה והתושבים. בטבלה 1 מספר הדירות שהורחבו מאז 1996.

טבלה 1 – הרחבת דירות מגורים ושיפוץ דירות קשישים³

שנה	הרחבת דירות מגורים	שיפוץ דירות קשישים
1996	2,000	1,650
1997	1,750	1,100
1998	1,470	1,360
1999	1,500	1,200
2000	1,144	722
2001	809	598
2002	721	1,091
2003	964	652
2004	397	535
2005	285	221
2006	166	169
2007	100	97
2008	52	106

³ מקורות: לשנים 1996 עד 1999 – משרד השיכון והבינוי, האגף לשיקום שכונות, פרויקט השיקום הפיזי, מרס 2006; לשנים 2000 עד 2006 – משרד השיכון, שיקום שכונות, באתר האינטרנט: www.moch.gov.il/Moch/MonthlyBulletin/boards.htm, תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2009; לשנים 2007 ו-2008 – מירי ברור, סגנית מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, משרד השיכון והבינוי, שיחת טלפון, 1 בנובמבר 2009.



גולת הכותרת של השיקום הפיזי היא **הרחבות דיור**, הנעשות באמצעות מתן הלוואה בריבית נמוכה. מהנתונים בטבלה עולה כי בעשור האחרון חלה ירידה בהיקף הרחבות הדיור מכ-2,000 דירות בשנת 1996 ל-52 דירות בשנת 2008. צמצום הדרגתי במרכיב המענק בהלוואה הביא לירידה בהיקף ההרחבות. **המשמעות היא הגדלת הפער בשכונת השיקום בין מי שיכולים לממן הרחבת דירה למי שאינם יכולים לממנה.**

שיפוץ דירות קשישים גם הוא מרכיב חשוב בפרויקט השיקום הפיזי. מאז הוחל בשיפוץ דירות קשישים ב-1994 שופצו כ-32,000 דירות. עם השנים ירד בהדרגה היקף השיפוצים, מ-1,650 דירות בשנת 1996 ל-106 דירות בשנת 2008.

מרכיב חשוב נוסף בפרויקט הוא **שיפוצים חיצוניים של בנייני מגורים**, כגון טיפול ברטיבות, בצנרת פגומה ובמראה מוזנח. התושבים לעתים מבצעים בעצמם את השיפוצים, והפרויקט אחראי למימון כ-90% מעלותם ולארגון השיפוצים ותכנונם. בשנת 2007 שופצו 1,183 בתים ובשנת 2008 – 1,081 בתים.⁴

מאז שנת 1978 נכללו בפרויקט, על-פי החלטות הממשלה, מגוון שכונות ויישובים, ובהם שכונות מצוקה בערים מבוססות, יישובים קטנים במרכז הארץ שרמתם החברתית-כלכלית נמוכה יחסית, יישובי פיתוח, יישובים במגזר המיעוטים ומושבנים במועצות אזוריות.

בשנות הפרויקט אותרו 210 שכונות מצוקה. בכ-70 שכונות הסתיים הפרויקט; השיקום הפיזי פועל כעת ב-37 שכונות; בכ-50 שכונות אחרות הושהה הטיפול עקב החלטת הממשלה לרכז מאמץ במספר קטן של שכונות וכ-50 שכונות נוספות זקוקות לשיקום.⁵ ב-160 השכונות שבהן יושם הפרויקט מתגוררים כמיליון איש בכ-250,000 דירות. מ-1997 ועד אוקטובר 2009 הושקעו בפרויקט כ-10.5 מיליארדי ש"ח. לפי הערכת משרד השיכון נדרש תקציב של 3 מיליארדי ש"ח להשלמת השיקום בשאר השכונות.

בעשורים האחרונים ירד תקציב הפרויקט בהדרגה. במחצית הראשונה של שנות ה-80 היה תקציב הפרויקט 650-750 מיליון ש"ח בשנה (כ-40% מהם היו חלקה של הסוכנות היהודית); במחצית השנייה של שנות ה-80 הלכו והצטמצמו התקציבים והגיעו לכ-250 מיליון ש"ח בשנה; בשנת 2001 היה התקציב כ-193 מיליון ש"ח ובשנת 2002 – 139 מיליון ש"ח; בשנים 2003-2005 שוב הצטמצמו התקציבים; התקציב לשנת 2008 היה 96 מיליון ש"ח – כ-53 מיליון ש"ח לשיקום פיזי וכ-43 מיליון ש"ח לשיקום חברתי.

להערכת האגף לשיקום שכונות פיזי במשרד השיכון, לנוכח הירידה בתקציבים מחד גיסא וצורכי השיקום מאידך גיסא, אי-אפשר להפעיל את הפרויקט כראוי. בתקציב השיקום הפיזי הנוכחי, כ-53 מיליון ש"ח, **השלמת עבודות השיקום בשאר השכונות תימשך יותר מ-50 שנה.**

משרד השיכון מפעיל גם תוכניות "פינוי ובינוי" בתוכנית פינוי ובינוי הקבלן מגיע להסכמי פינוי עם תושבי השכונה ולאחר מכן בונה בתים על הקרקע. תוכניות אלו כדאיות בעיקר באזורים שבהם ערך הקרקע גבוה והבתים שנועדו להריסה קטנים יחסית. הפעלת התוכנית באזורים שבהם ערך הקרקע נמוך או בשכונות שבהן שיכונים מרובי תושבים מחייבת סבסוד ממשלתי, וכך מתאפשר לתושבים הוותיקים להישאר בשכונה ולהתגורר בבתים חדשים, והשכונה כולה משודרגת (תוכנית כזאת מיושמת באנגליה בהצלחה).

2.3. שיקום שכונות חברתי

⁴ מירי ברור, סגנית מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, משרד השיכון והבינוי, שיחת טלפון, 1 בנובמבר 2009.

⁵ שבתאי שגב, מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 2 בנובמבר 2009; החלטה מס' 1102 של הממשלה ה-31, 28 בינואר 2007.



בשיקום השכונות החברתי מעורבים כמה משרדי ממשלה: האגף לשיקום שכונות חברתי במשרד השיכון, מחלקת שירותי חברה ורווחה (שח"ר) במשרד החינוך, השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות במשרד הרווחה והאגף לבריאות הציבור במשרד הבריאות. מינהלת האגף לשיקום שכונות חברתי עומדת בראש **הצוות הבין-משרדי לשיקום שכונות**, העוסק בתיאום בין הגורמים.

בשנת 2008 שיקום שכונות חברתי הופעל בכ-100 שכונות ברחבי הארץ. תקציבי המשרדים הסתכמו בכ-43 **מיליון ש"ח** ונחלקו בין משרדי הממשלה כדלקמן: משרד השיכון – 7.5 מיליון ש"ח; משרד החינוך – 13.5 מיליון ש"ח; משרד הרווחה – 15.6 מיליון ש"ח; משרד הבריאות – 6 מיליון ש"ח; משרד הקליטה – 0.8 מיליון ש"ח. בשנים האחרונות ירד תקציב הפעילות במידה ניכרת.⁶

יישום הפרויקט נעשה **ברמה הארצית** באמצעות הצוות הבין-משרדי, העוסק בקביעת מדיניות ומעקב אחר הביצוע, ו**ברמה המקומית** באמצעות צוות היגוי שכונתי, שחברים בו נציגי המשרדים, הרשות המקומית ותושבי השכונה. כמחצית חברי ועדת ההיגוי בכל שכונה הם נציגי המשרדים, וכמחציתם – נציגי התושבים. נוסף על כך, דרג ביניים של המחוז מפקח על הנעשה בשכונות שבאחריותו.

מדיניות השיקום החברתי היא **התמקדות** בנושא מסוים בכל שכונה על-פי צורכי התושבים, כגון פיתוח החינוך לגיל הרך או הגברת יכולת התעסוקה וההשתכרות. כל משרד תורם את חלקו באותו נושא. בשנים האחרונות מעורבות התושבים בהפעלת הפרויקט ירדה ומנהלי הפרויקט מנסים להביא להתעוררות מחודשת.

בעשור האחרון חל שינוי ניכר בהרכב האוכלוסייה בשכונות השיקום. 40% מהתושבים בממוצע הם עולים אשר עלו ב-15 השנים האחרונות מאתיופיה ומחבר המדינות. העלייה גרמה להגדלת הפער החברתי מול הוותיקים, ושוב נוצר צורך בתוכניות שיקום (כך לדוגמה בשכונת קריית-משה ברחובות).

בשל השינוי בהרכב האוכלוסייה ובעקבות הניסיון שנצבר, מינהלת השיקום החברתי מתמקדת בשני נושאים:

תוכניות חינוך לילדים – פעילות לילדים ונוער, החל מפעילות לגיל הרך וכלה בהכנה להשכלה גבוהה, ובכלל זה תוכניות תוספתיות, הכנה לבחינות בגרות ושיעורי העשרה. התוכניות מופעלות במרכזים טיפוליים-אבחוניים לגיל הרך, בבתי-הספר ובמרכזי למידה לשעות אחר הצהריים שהרשויות המקומיות מפעילות.

פעילות בתחום הבריאות – בעיקר מרכזי הגיל הרך, המספקים שירותי אבחון, כגון אבחון קשיי דיבור, ושירותים נוספים הקשורים להתפתחות הפעוט. כמו כן ניתן סיוע בהסברה לרפואה מונעת, טיפול בבעיית סמים וטיפול שניניים. השירותים ניתנים בשכונות עצמן באמצעות אחיות בריאות הציבור ותזונאיות – במרכזי הגיל הרך, במבנים של טיפות חלב או במתנ"סים.

שיפור יכולת התעסוקה של מבוגרים – הכשרה והשכלה למבוגרים המשתכרים מעט או אינם עובדים כלל בקורסים, בסדנאות, בעידוד יזמות ועוד. בשנים האחרונות הוקמו מוקדי הון אנושי בשכונות ומרוכזים בהם במקום אחד כל הגורמים העוסקים בתעסוקה בשכונה: הכנה ללימודי השכלה גבוהה לצעירים ולמבוגרים; פיתוח מיומנויות לאנשים שמעולם לא עבדו כדי שישתלבו בשוק העבודה; השתלבות בתוכנית "תנופה בתעסוקה" (תב"ת) של משרד התמ"ת וארגון הגיונט.⁷

⁶ מירי ברור, סגנית מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, משרד השיכון והבינוי, שיחת טלפון, 1 בנובמבר 2009.

⁷ משרד התמ"ת וארגון הגיונט אימצו תוכנית "תנופה בתעסוקה" – תב"ת (בהנהלת פרופ' יוסי תמיר) הפועלת ב-12 יישובים לקידום תעסוקה בקבוצות אוכלוסייה שונות.

הנהלת פרויקט השיקום משתפת פעולה עם משרד התמי"ת בהשקעה במעונות יום בשכונות השיקום ובהפעלת קורסים. הפרויקט מסייע לתושבים להשתתף גם בקורסים בשוק הפרטי. כמו כן, בשנים האחרונות הפרויקט עוסק בפיתוח יכולת של יזמות עסקית, בעיקר של נשים, בשיתוף פעולה עם מרכזי טיפוח יזמות (מט"י) לשם עריכת סדנאות ליזמות עסקית.

3. דיון: הערכת הפרויקט

השאלה אם הפרויקט הצליח ומטרותיו הושגו מורכבת ואין עליה תשובה ברורה. מאז החל הפרויקט בשנת 1978 הוא עבר גלגולים רבים, אולם את הפער החברתי הוא לא הצליח להקטין. מאז שנת 1979 רמת האי-שוויון בישראל עולה בהדרגה: הפער בהכנסה נטו (לאחר מסים וקצבאות) גדל ביותר מ-18% והפער בהכנסה הכלכלית נטו גדל ביותר מ-20%.

במהלך השנים נערכו מחקרי הערכה לשם הבנת תרומתו של הפרויקט לחיי התושבים ולשם עריכת תיקונים נדרשים. כמו כן נערכה ביקורת של משרד מבקר המדינה. להלן תמצית של ממצאי מבקר המדינה על ניהול הפרויקט, של מחקרי ההערכה ושל משוב מהשטח.

3.1. ממצאי מבקר המדינה⁸

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על ניהול הפרויקט בשנת 2003. ממצאיו העיקריים:

- בשכונות רבות **נמשך הפרויקט כבר שנים רבות**, ומנגד שכונות שמצבן החברתי-כלכלי קשה עדיין אינן כלולות בו. מאז שנת 2001 לא הוצאו שכונות מהפרויקט ולא צורפו שכונות חדשות.
- **אין למשרד השיכון תוכנית רב-שנתית לביצוע הפרויקט** שמוגדרות בה מטרות, תקציבים, סדר עדיפויות ולוח זמנים לביצוע התוכניות המפורטות, הן ברמה הלאומית והן ברמת השכונה.
- נעשו פעולות שיקום **בשכונות שלא נכללו בפרויקט**, אף שהוספת שכונות או גריעתן אמורה להיעשות על-סמך החלטת ממשלה ובהמלצת הצוות הבין-משרדי.
- **השיתוף בין משרדי הממשלה אינו מספיק**, והדבר משפיע על היכולת של הצוות הבין-משרדי לנייד תקציבים בין המשרדים על-פי המטרות והצרכים.
- **שיעור הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות בכלל הוצאות ההפעלה גבוה** – כ-17% בממוצע רב-שנתי. צוות מטעם משרד השיכון, שבדק בין היתר את העסקת כוח האדם בפרויקט, המליץ ביוני 2003 לצמצם עד כ-50% מכוח האדם, אולם המלצות הצוות לא נדונו בהנהלת המשרד.

לדברי מנהלי הפרויקט, מאז עריכת הביקורת תוקנו חלק מהבעיות, בעיקר הקשר בין הגורמים המעורבים בהפעלת הפרויקט באמצעות הצוות הבין-משרדי. באמצע 2005 מינה שר הבינוי והשיכון ועדה בראשות אלי עמיר לבחינת דרכים ליעול הפרויקט.

באמצע שנת 2006 הציע שר הבינוי והשיכון לממשלה למקד את הפרויקט ב-40 שכונות בלבד כדי לרכז מאמצים ותקציבים. הנימוק להצעה היה שתקציבי השיקום קטנו והפעילות ב-108 שכונות אינה יעילה, ולכן

⁸ מבקר המדינה, **דוח שנתי 54 ב' לשנת 2003**, ניהול פרויקט שיקום שכונות.

מוטב להתמקד בפחות שכונות, לסיים בהן את הפיתוח החברתי והפיזי ולעבור לשכונות נוספות. הצעה זו התקבלה ובינואר 2007 קיבלה הממשלה החלטה על ריכוז מאמץ השיקום הפיזי ב-37 שכונות בלבד.⁹

3.2. מחקרי הערכה

במחקרי הערכה נבדקה מידת הצלחתו של הפרויקט, ובכלל זה תהליכי תכנון וביצוע, מעקב אחר תשומות ותפוקות, הערכת עלות-תועלת וניתוח של השגת המטרות. להלן סיכום של ניתוח הערכת הפרויקט, המבוסס על מחקר הערכה של גב' נעמי כרמון שנעשה ב-2003.¹⁰

מטרה	מידת ההצלחה
<p>שיפור התנאים הפיזיים וחיי החברה</p>	<p>דיור: תנאי הדיור של יותר ממחצית מהתושבים השתפרו; שיעור בעלי הדירות גדל במידה ניכרת, ירדה צפיפות הדיור והשתפרו חזות הבתים ותחזוקתם.</p> <p>חינוך: הורחבו תוכניות החינוך הפורמאלי והלא-פורמאלי. בפרויקט גדלו תקציבי החינוך והתאפשרה הרחבה של מדיניות "הפליה חיובית", וכך הושוותה רמת התשומות החינוכיות שקיבלו ילדי שכונות השיקום לאלו שניתנו בשכונות אחרות. מנגד, כמעט לא הושקעו משאבים בהשתלמויות למורים ובשיפור התיאום המערכתי, שהם חיוניים להתקדמות החינוכית של הילדים.</p> <p>הפרויקט תרם להרחבת שירותי החינוך, אך מכיוון שהנתונים לא מספקים התקשו החוקרים לעמוד על השפעות הפרויקט בתחום זה.</p> <p>שירותי תרבות – חברה וקהילה: חל שיפור ניכר בזמינות השירותים, בין השאר בשל הקמת מועדונים, ספריות ומתקני ספורט ושיפוצם. אך למרות ההשקעה הכספית, רק בחלק מהשכונות התקיימה פעילות רבה בתחומים האלה. נעשתה השקעה ניכרת בשיפור שירותים לקשישים, אך רק כשליש מהם (בעיקר הבריאים והחזקים) יצאו ממנה נשכרים.</p> <p>רווחה ותעסוקה: הפרויקט כמעט לא תרם לשיפור בתחום שירותי הסעד והרווחה וכמעט לא עסק בתחום התעסוקה.</p>
<p>קידום הניעות החברתית של תושבי השכונות</p>	<p>רוב הגברים בשכונות השיקום עובדים (75%), אך חלקן של הנשים בשוק העבודה נמוך מאוד – רק 29% מהן עובדות. שיעור חסרי ההשכלה בשכונות המצוקה גדול פי-שניים ויותר משיעורם בכלל האוכלוסייה היהודית בישראל, וחלקם של בעלי ההשכלה הגבוהה הוא כשליש מחלקם בכלל האוכלוסייה. שיעור העובדים הלא-מקצועיים גבוה, וחלקם מועסקים במשרות חלקיות או לא קבועות. הדבר מסביר את רמת ההכנסה הנמוכה בשכונות. לפרויקט השיקום כמעט לא הייתה השפעה ישירה על רמת התעסוקה של הגברים ועל משלח היד שלהם, אך הייתה לו השפעה מסוימת על המוטיבציה של נשים לעבוד. עם זאת, הייתה לו השפעה עקיפה על המוטיבציה לעבודה בקרב חלק מהתושבים,</p>

⁹ החלטה מס' 1102 של הממשלה ה-31, 28 בינואר 2007.

¹⁰ כרמון נעמי, שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל, דצמבר 2003. זהו מחקר הערכה שנעשה בטכניון, ונבדקו בו עשר שכונות שהשתתפו בפרויקט.



מידת ההצלחה	מטרה
<p>בעיקר אלה שהפרויקט המריץ אותם לפעול לשיפור רמת הדיור (68% מהמשפחות שהרחיבו דירות גם הגדילו את מאמציהן בתחום התעסוקה). מחקרים שבחנו את ההשפעה של שיפור בדיור על פיריון בעבודה מלמדים על עלייה ניכרת בפיריון עקב שיפור תנאי המגורים.</p> <p>ניעות בקרב ילדים ובני נוער: חל שיפור פיזי במוסדות קהילתיים ובפעילויות שהוצעו לנוער, ברמת המוכנות של ילדי הגן לבתי-הספר ועוד. הטיפול בנוער מנותק היה לא יעיל ולא הניב פירות. הכישלון מיוחס לשימוש באמצעים טיפוליים לא מתאימים ולהשקעה כספית מוגבלת ברוב השכונות.</p>	
<p>מידת השליטה של אדם בחייו היא מההבדלים הבולטים בין קבוצות כלכליות. פרויקט שיקום שכונות הכריז על כוונתו להגדיל את מידת השליטה של התושבים בחייהם באמצעות שיתופם בהכרעות והעברת חלק מסמכויות ההחלטה בנושאי השיקום אליהם. השפעת התושבים הייתה מצומצמת, שכן בתחום המרכזי שבו היו תקציבים – הדיור – לא ניתנה להם סמכות החלטה. השיתוף התבטא בעיקר בפרויקטים חינוכיים-תרבותיים ונגע לתקציבי הסוכנות היהודית. נמצא כי מידת המודעות של אזרחי השכונות גדלה, וכך גם מידת ההשתתפות שלהם בפעילות שכונתית, בוועדי שכונה ובהקמת קבוצות אנטי-ממסדיות פעילות. לפרויקט היה הישג חשוב בהחדרת רעיונות חדשים של שיתוף תושבים בתכנון ובביצוע ובהגברת המודעות של התושבים לכוחם, במיסוד התארגנויות ובעידוד התפתחות אישית של מנהיגים מקומיים. עם זאת, מספר המעורבים המצומצם והסמכות המוגבלת שנמסרה להם גרמו לכך שהמטרה המוצהרת הושגה באופן מצומצם בלבד.</p> <p>הכנסה כלכלית: פרויקט שיקום השכונות כמעט לא השפיע על הכנסות מעבודה של משקי בית בשכונות השיקום. הופעלו בו תוכניות תעסוקה מעטות בלבד, והוא אף גרם לגידול בהוצאות, בעיקר בשל פעולות שיפור הדיור.</p>	<p>הגברת אחריות התושבים לאיכות החיים בשכונותם</p>
<p>תדמית השכונה קשורה בקשר הדוק במעמד החברתי-כלכלי של תושביה. מטרת הפרויקט הייתה מניעת הידרדרות השכונה והשגת יציבות כדי שהיא תהיה אטרקטיבית למגורים לא רק לאוכלוסייה חלשה. שמירת היציבות דורשת שיפור עקבי, והדבר חשוב במיוחד לאוכלוסייה החלשה בשכונה, שאין ביכולתה לעקור ממנה.</p> <p>תדמיתן של רוב שכונות השיקום השתפרה בעיני תושביהן, ולו במידת-מה. ממצא זה מלמד על התקרבות למטרה של הפיכתן למקום מגורים סביר לתושביהן. עם זאת, בקרב רוב תושבי העיר האחרים נותרה התדמית השלילית של השכונה בעינה.</p> <p>לדברי כרמון, הניסיון שנצבר בעולם ובישראל מלמד כי בהיעדר התערבות ציבורית צפויה החמרה במצבן של השכונות, ולכן הממצאים שעלו במחקר תורמים להערכה שהפרויקט שמר על השכונות המטופלות מפני הידרדרות, ייצב את מצבן ואף תרם לשיפור קל בתדמיתן.</p>	<p>ייצוב השכונות ומניעת הידרדרותן בעתיד</p>

3.3. משוב מהשטח¹¹

שוחחנו עם גורמים המעורבים בנעשה בשכונות שיקום בירושלים (עיר-גנים – קריית-מנחם וקטמונים – פת). המסקנות העיקריות שעלו משיחות אלו:

- **התועלת בשיקום פיזי ללא שיקום חברתי מוגבלת, שכן לאחר זמן מה השכונה שבה להיות מוזנחת.**

- **חיזוק התושבים עצמם ללא חיזוק מוסדות בשכונה, כגון גני-ילדים, בית-ספר, סניפי קופת-חולים ומרכזים קהילתיים, מביא בעיקר לבריחת התושבים שחזקו לשכונות חזקות יותר.**

נקודות נוספות שהעלו התושבים:

הרחבת דיור סלקטיבית. דחייה של תושבים שלא עמדו בקריטריונים להרחבת דיור בגלל מצב כלכלי (בשל דרישה להשתתפות עצמית של הדייר), הביאה להגדלת הפער בשכונה בין תושבים שמרחיבים את הדירות שלהם לתושבים ברובד האוכלוסייה התחתון שאינם זכאים לסיוע, וכך מצבם לעומת האחרים אף הורע.

בריחת תקציבים. כאשר פרויקט השיקום נכנס לשכונה התבטלו תקציבים עירוניים וממשלתיים שיועדו לה קודם לכן. למעשה, פעמים רבות הפרויקט החליף תקציבים קיימים, ולא נוסף עליהם.

אי-ספיגה תקציבית. כאשר פרויקט השיקום מסתיים תקני רווחה וחינוך שניתנו במסגרתו לא נספגים על-ידי הרשות המקומית, ופעילות הרווחה והחינוך מצטמצמת.

שיתוף תושבי השכונה. אחת מנקודות הביקורת המרכזיות היא שהשותפות הייתה למראית עין בלבד.

אינטגרטיביות והוליסטיות. אלה חשובים בעיקר בנושאי חינוך ורווחה, שכן יישום פרויקט ביישוב כלשהו ללא גיבוי של מדיניות כוללת נידון לכישלון.

מוסדות לימוד. מוסדות לימוד הם עוגן חשוב בהצלחת חיזוק השכונה. השקעה בתגבור לימודי אנגלית בכמה כיתות אינה מספקת, ויש להשקיע בבית-הספר על כל מרכיביו או להקים בית-ספר חדש. משפחות צעירות קובעות את מקום מגוריהן לפי טיב בית-הספר בשכונה.

תמרוץ ציבורי של יוזמה פרטית. יש למנף שיווק קרקע בשכונה לבנייה על-ידי המדינה או לתת זכויות בנייה נרחבות על סמך התחייבות של הקבלן לבנות מבני ציבור בשכונה או להרחיב דירות קיימות.

3.4. סיכום

האם פרויקט שיקום שכונות הצליח? בדוח מבקר המדינה ובמחקרי ההערכה אין תשובה פשוטה לכך.

הפרויקט תרם לשיפור שירותים חיוניים, ותושבים רבים יצאו ממנו נשכרים. מבחינה זו הוא נחל הצלחה. הוא כשל – או לחלופין נחל הצלחה חלקית בלבד – בחילוץ אנשים ממעגל המצוקה ובקידום הניעות החברתית שלהם. מעמדם החברתי-כלכלי של רוב תושבי שכונות השיקום לא עלה גם לאחר שהשתפרו תנאי חייהם, וכך גם מעמדן של השכונות עצמן. כרמון סבורה כי אפשר להחשיב את מניעת התרחבות הפער החברתי ואת ייצובן של השכונות להישג. השאלה היא אם הישג זה יישמר לאורך זמן.

¹¹ ברברה אפשטיין, מנהלת "סינגור קהילתי", שיחת טלפון, 19 באוקטובר 2006; מיה בן-שושן, אדריכלית ומתכננת שכונתית, עיר-גנים – קריית-מנחם, שיחת טלפון, 22 באוקטובר 2006; יובל פרגיון, יושב-ראש מינהל קהילתי עיר-גנים – קריית-מנחם, שיחת טלפון, 22 באוקטובר 2006.



מקורות

חקיקה

- חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.

שיחות טלפון

- אפשטיין ברברה, מנהלת "סינגור קהילתי", 19 באוקטובר 2006.
- בן-שושן מיה, אדריכלית ומתכננת שכונתית, עיר-גנים – קריית-מנחם, 22 באוקטובר 2006.
- וענונו בבר, רכז ארצי שיקום שכונות, שירותי בריאות הציבור, משרד הבריאות, 22 באוקטובר 2006.
- פרגיון יובל, יושב-ראש מינהל קהילתי עיר-גנים – קריית-מנחם, 22 באוקטובר 2006.
- פתחיה תמי, אחראית שיקום, אגף שירותי חינוך ורווחה (שח"ר), משרד החינוך, 22 באוקטובר 2006.
- רבדל-ינקוב אריאלה, מנהלת האגף לשיקום שכונות חברתי ויושבת-ראש הצוות הבין-מוסדי לשיקום שכונות, משרד הבינוי והשיכון, 22 באוקטובר 2006 ו-1 בנובמבר 2009.
- שבתאי שגב, מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, משרד הבינוי והשיכון, 19 באוקטובר 2006.
- ברור מירי, סגנית מנהל האגף לשיקום שכונות פיזי, משרד הבינוי והשיכון, 1 בנובמבר 2009.
- שוגרמן ברוך, מנהל השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות, משרד הרווחה, 22 באוקטובר 2006.

מסמכים ודוחות

- אלטרמן רחל וצ'רצ'מן ארזה, התוכנית לשיקום השכונות – הניסוי הגדול ולקחינו, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, 1991.
- כרמון נעמי, שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל, דצמבר 2003.
- מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב' לשנת 2003, ניהול פרויקט שיקום שכונות.
- משרד הבינוי והשיכון, האגף לשיקום שכונות פיזי, פרויקט השיקום הפיזי, מרס 2006.
- משרד הבינוי והשיכון, האגף לשיקום שכונות חברתי, פרויקט שיקום והתחדשות השכונות, 2002.
- פרידמן ישראלה, דיוור ותנאי מגורים בישראל 1990-1999, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001.

אתרי אינטרנט

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www1.cbs.gov.il.
- משרד הבינוי והשיכון, www.moch.gov.il.
- משרד החינוך, cms.education.gov.il.
- משרד העבודה והרווחה, www.molsa.gov.il.
- משרד הבריאות, www.health.gov.il.
- משרד מבקר המדינה, www.mevaker.gov.il.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, www.tamas.gov.il.



נספח – עיקרי שיחה עם פעיל בפרויקט השיקום בשכונת עיר-גנים בירושלים¹²

עיר גנים היתה אחת השכונות הראשונות שנכללו בפרויקט השיקום, כבר בשנת 1978. השיקום הפיזי של השכונה הסתיים והשיקום החברתי עדיין פועל בחלק מהשכונה.

האם פרויקט השיקום הצליח בשכונת עיר גנים?

התשובה תלויה בשאלה אם השיקום מיועד לתושבים או לשכונה עצמה.

אם השיקום נועד לתושבים, הרי הפרויקט הצליח יחסית. מצבם של 70%-80% מתושבי השכונה השתפר והם עברו לשכונות אחרות. הסיבה העיקרית לאי-עזיבת השכונה היא חוסר יכולת כלכלית, וכך נותר בשכונה הרובד החברתי-כלכלי התחתון. יש לזכור שמדובר בעיר גדולה ויש לתושבים חלופות בשכונות אחרות, שלא כמו עיירות פיתוח, שבהן לתושבים קשה יותר לעבור.

אם השיקום נועד לשכונה, הרי יש סימן שאלה גדול בדבר הצלחת הפרויקט. עיר-גנים ממשיכה להיות שכונת עוני. בשנים האחרונות נכנסו לשכונה אלפי עולים מחבר המדינות, רבים מהם קשישים, ומאות עולים מאתיופיה. רבים מהעולים החדשים הם נזקקים, וכך השכונה נחלשה. אם מי מהעולים החדשים ישפר את מצבו, קרוב לוודאי שהוא יעזוב את השכונה. תחלופת התושבים רבה עד כדי כך ש-80% מתושבי רחוב הנורית, לדוגמה, מתגוררים בו פחות מעשר שנים.

המסקנה היא שיש להשקיע באוכלוסייה הקולטת באמצעות גני-ילדים, בית-ספר, סניף קופת-חולים, מתנ"ס, שטחי ציבור וסביבה מטופחת. כל אלו לא שודרגו בעיר-גנים, ולכן השכונה עצמה לא שוקמה. למעשה, מאז תחילת הפרויקט לא הוקם אפילו מבנה ציבור אחד בשכונה. לדברי יושב-ראש המינהל הקהילתי, תפקיד הפרויקט ליצור יתרון יחסי לשכונה כדי שיהיה כדאי גם לתושבים חזקים יחסית לחיות בה.

לדברי יושב-ראש המינהל הקהילתי, הבעיה יוצרת הזדמנות לשינוי חברתי: כניסת אלפי עולים גרמה להצעת השכונה, וכיום רבים מתושביה הם בני נוער וצעירים. המינהל הקהילתי הציע לגויינט לספק מדריכים לשכונה לבני כל הגילים כדי שילוו את בני הנוער וינתבו אותם לאפיקים חינוכיים וחובביים.

לאנשי המינהל הקהילתי אין די סמכויות בקביעת החלוקה של תקציבי השיקום. למשל, הצעה להשקיע חצי מיליון ש"ח בהקמת ועדי בתים (שמהווים בסיס למנהיגות שכונתית) לא אושרה משום שסעיף זה אינו ממומן במסגרת הפרויקט.

הניסיון מלמד כי מאבק שכונתי, כמו המאבק האקולוגי על שמירת עמק-לבן (אזור טבע סמוך לשכונת עיר-גנים), מצליח להביא למעורבות רבה יותר של התושבים.

לאחרונה אושרה תוכנית בנייה חדשה בשולי השכונה. המינהל הקהילתי הציע שהמדינה תשווק את הקרקע לקבלן במחיר נמוך, ובתמורה יתחייב הקבלן להרחיב דירות ברחוב הנורית וכך הכול ירוויחו. ואולם, מינהל מקרקעי ישראל התנגד להצעה משום שרצה למקסם את רווחיו משיווק הקרקע.

¹² מבוסס על שיחה עם יובל פרגיון, יושב-ראש המינהל הקהילתי בשכונת עיר-גנים, ירושלים.

