



המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי
ISRAELI CENTER FOR THIRD SECTOR RESEARCH

סדרת "עבודות בתהליך"

**התארגנות קהילתית לאספקת שירותים
ומשמעויותיה לתכנון העירוני
חקר אירוע: קהילת מהגרים בחיפה**

מרב בליימן

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
באר-שבע
ינואר, 2005

המחקר הוכן כחלק מהדרישות לקבלת תואר מתכנן ערים ואזורים, במסלול לתכנון ערים ואזורים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.

המחקר בוצע בתמיכתו הכספית הנדיבה של המרכז לחקר המגזר השלישי.

הקדמה

במסגרת סדרת הפרסומים "עבודות בתהליך" המבוססת על עבודות תזה של סטודנטים ממוסדות אקדמיים שונים ומדיסציפלינות שונות, יש לנו הפעם הזדמנות להכיר עבודה מדיסציפלינה שאינה מתקשרת לכאורה לתחום המגזר השלישי (תכנון עירוני) וממוסד הידוע בדרך כלל כמכשיר מהנדסים (הטכניון). הרעיון לקשור את דפוסי ההתארגנות הקהילתית של עולים חדשים (מחבר המדינות בעיקר) עם תהליכי תכנון עירוני של הספקת שירותים חיוניים לאוכלוסיה זו הוא רעיון שעליו אפשר להגיד: "למה לא חשבו על זה קודם?" המסקנה בדבר הצורך בהכרת הארגונים ומאפייניהם ושילובם בתהליכי תכנון על בסיס העיקרון של "זכויות תכנון" לקהילות, היא מסקנה שכדאי שתהדהד באזני האחראיים על תהליכי תכנון עירוני.

במקביל להיבט היישומי/תכנוני, הנמצא במוקד המחקר, יש בעבודה היבט נוסף – מיפוי המערך הארגוני של אוכלוסיית עולים המתגוררת ברובע עירוני מוגדר. המיפוי של הארגונים המציג את תחומי עיסוקם ומאפייניהם, משרטט תמונה מעניינת ומהווה למעשה מעין פתיחת צוהר מזווית לא ידועה על אוכלוסיית העולים ותהליכי השתלבותה בחברה.

פרופ' בני גדרון

מנהל המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי

תוכן עניינים

4 הרקע למחקר וממצאים עיקריים

חלק א': סקירת ספרות בינלאומית וישראלית

6 פרק 1: מושגי יסוד

9 פרק 2: מגמות שינוי באספקת שירותים חברתיים

9 2.1 הרקע - מדינת הרווחה כספקית שירותים והביקורת נגדה

11 2.2 אספקת שירותים בידי ארגונים לא ממשלתיים

17 פרק 3: סוגיות וגישות בתכנון העירוני ומשמעותן לתכנון ולאספקת שירותים

18 3.1 האינטרס הציבורי

18 3.2 שיקולים ונורמות בהקצאת משאבים ציבוריים

19 3.3 גישות מגוונות לתכנון עירוני ומשמעותן הנגזרת ביחס לתכנון ולאספקת שירותים

חלק ב': המחקר האמפירי

22 פרק 4: תיאור אזור המחקר והקהילה הנחקרת

23 פרק 5: מתודולוגיה

23 5.1 שיטת המחקר

25 5.2 תיאור ארגוני המחקר

32 פרק 6: ממצאים

חלק ג': דיון ומסקנות

35 פרק 7: התארגנות קהילתית לאספקת שירותים בקרב מהגרים, ומשמעותה לתכנון העירוני

35 7.1 התנאים והגורמים להתארגנות קהילתית

37 7.2 הפונקציות שממלאים האירגונים הקהילתיים הנחקרים

43 7.3 שאלות ודילמות של התכנון העירוני העולות בהקשר לארגונים קהילתיים

נספחים

51 שאלון לנציגי הארגונים

54 מקורות

הרקע למחקר וממצאים עיקריים

המחקר עוסק בתופעה החברתית של התארגנות קהילות לאספקה עצמית של שירותים. החל משנות ה-70 חלה נסיגה במעמד מדינת הרווחה, כאחראית לאספקת שירותים לאוכלוסייה. במקביל, גדל היקף הפעילות ההתנדבותית לאספקת שירותים בקהילות, פעילות הנפוצה במיוחד בקרב קהילות מהגרים.

ארגונים קהילתיים לאספקת שירותים הם תופעה מתרחבת בנוף העירוני, ולמרות זאת, טרם זכתה להתייחסות הולמת מצד התכנון העירוני. במידה שהתכנון מתערב בשירותים חברתיים, הוא מסתפק לרוב בהערכות כמותיות של גודל האוכלוסייה והשירותים הנדרשים לה, לפי סטנדרטים אחידים. הופעתן התדירה של קהילות מאורגנות, הדורשות הקצאת משאבים לצורכיהן, מציבה בפניו אתגר ודילמה.

מטרות המחקר הן: (א) לחקור את תופעת הארגונים הקהילתיים לאספקת שירותים, באמצעות סקר ספרות ובדיקה אמפירית בקהילה ובעיר נבחרות. (ב) לדון בהשלכות חקירה זו על התכנון העירוני.

שאלות המחקר הן: (א) מהם מאפייני הארגונים הקהילתיים לאספקת שירותים? (ב) אילו תנאים עשויים לקדם את צמיחתם? (ג) מהן הפונקציות העיקריות של ארגונים אלה? (ד) מהם תפקידי המתכנן לאור העלייה בהתארגנות הקהילתית?

החלק הראשון של העבודה כולל סקירת ספרות בינלאומית, הבוחנת את הנושא של ארגונים לא-ממשלתיים, ואת הסוגיות המרכזיות בתחום התכנון העירוני שעיצבוהו מראשיתו. החלק השני הוא דיווח על בדיקה אמפירית של ההתארגנות הקהילתית לאספקת שירותים בקרב קהילות עולי מדינות חבר העמים בחיפה, העיר שקלטה מאז 1990 כ-60,000 עולים. בתוך חיפה התמקדנו ברובע הדר, שבו התגורר בשנת 2000 כרבע מאוכלוסיית העולים בעיר.

הבדיקה האמפירית החלה עם איסוף מידע בנוגע לקיומם של ארגוני עולים בהדר, מידע שעלה משיחות עם בעלי תפקידים במוסדות ציבוריים ובארגוני עולים. למחקר נבחרו 25 ארגונים, שנציגיהם רואיינו בעזרת שאלון. המידע שעלה נותח לפי קבוצות משתנים רלוונטיות. להעמקת הידע וההבנה, נלמדו מאפייני קהילת העולים הארצית.

ממצאי המחקר הם: הפעילות הארגונית - פעילותם של ארגוני העולים מאופיינת בשונות ובמגוון, מבחינת גדלי הארגונים, מבנם ותכני פעילותם. מרביתם עוסקים בתחומי שירות מסורתיים של מדינת הרווחה, וחלק מהם, ההולך וגדל, עוסק בתחומים כלל-חברתיים כזכויות אדם וסביבה. המפגש החברתי תופס מקום חשוב בפעילות הארגונים, וניכר צורך עז בקרב העולים לקיום פעילויות חברה ותרבות משותפות.

האוכלוסייה שאותה משרתים הארגונים - אוכלוסיית עולים מבוגרת, משכילה ותרבותית, ובעלת רמת הכנסה נמוכה יחסית, בעיקר בשל קשיי מציאת תעסוקה. קיימת נכונות נמוכה לשלב ישראלים וותיקים.

מאפיינים ארגוניים - ההתארגנות היא ממוסדת, מקושרת עם גורמים מחוץ לקהילה בעיקר בנושאים מקצועיים ותפקודיים ונוטה למקצועיות במתן השירותים. גודל הארגונים נע בין 500 - 10 איש, כשחלקם הגדול מונה עד 50 איש. העירייה מעורבת בפעילות הארגונים, בין היתר בזכות גורם בכיר בה, חבר הקהילה, ומסייעת למרביתם בתקצוב, במבנה ובציוד. תקציבם הזעום של הארגונים מתבסס

בעיקר על כספי לקוחות, וחלק קטן מהארגונים נשען על מימון ממשלתי, בעיקר ארגונים גדולים מתחומי רווחה מסורתיים.

היבטים מרחביים – הארגונים מרוכזים ברובע "הדר" המסחרי-ציבורי, אשר בו גר חלק גדול מאוכלוסיית העולים בעיר. חלק גדול מהארגונים ממוקם במבנה הרשות העירונית לקליטת עלייה שברובע, והיתר פועלים בתוך מבנים של ארגונים שונים.

מימד הזמן – ההתארגנות הקהילתית של העולים בחיפה, הלכה והתרחבה במקביל להעצמת הקהילה הלאומית, וביטאה בפעילותה התאמה לצרכיהם המשתנים של המהגרים. בראשית העלייה התמקדו הארגונים במתן שירותי קליטה סוציאליים לעולה כמהגר. במשך השנים חלה תפנית והארגונים עסקו יותר ויותר בנושאי תרבות, אמנות ונושאים כלל-חברתיים.

מסקנות המחקר הן: (א) התנאים להיווצרות הארגונים הקהילתיים קשורים במאפייני הקהילה עצמה, בעיקר ההון החברתי שלה, וגם במידת פתיחותה של החברה הסובבת לביטויים חברתיים דיפרנציאליים. (ב) הפונקציות שממלאים ארגונים קהילתיים, וארגוני מהגרים בפרט, הן הגברת הרווחה הסוציאלית, הגנה על אינטרסים קבוצתיים, יצירת מסגרת שייכות, חלופה לבילוי זמן הפנאי, וחיזוק החברה האזרחית. (ג) התכנון העירוני נדרש להכיר במציאות החדשה שנוצרה במרחב העירוני, ולעסוק בדילמות התכנוניות הנובעות מקיומם של ארגונים קהילתיים רבים הדורשים משאבים לצורכיהם. המושג המתגבש של "זכויות התכנון", מוצע כדרך אפשרית להצדקת תכנון לקהילות, הכולל הקצאת שירותים נפרדים בהתאם לצורכיהן.

חלק א': סקירת ספרות בינלאומית וישראלית

פרק 1

מושגי יסוד

כוונתו של המחקר היא לבחון תופעה חברתית המתקיימת במרחב העירוני, המתייחסת לקיומם של ארגונים קהילתיים לאספקת שירותים, ולעמוד על יחסו של התכנון העירוני כלפיה. להלן יוסברו המושגים הבסיסיים בהם עוסק המחקר.

1.1 ארגונים קהילתיים

המושג "ארגון קהילתי" מתייחס לקבוצת אזרחים המתארגנים יחד, לצורך מימוש צרכים משותפים והשגת מטרות קולקטיביות (קאופמן, 2002). ההתארגנות נעשית לרוב באופן וולונטרי, ביוזמת האזרחים ולטובת האינטרסים שלהם. ארגונים קהילתיים פועלים בתחומים חברתיים שונים, כגון: חינוך, תרבות, דת, סביבה ורווחה, ותפקידם העיקרי הוא באספקת שירותים לחבריהם או לכלל הקהילה. לעיתים קרובות ממלאים הארגונים פונקציות חברתיות נוספות, וביניהן: ייצוג הקהילה בפני החברה ומוסדותיה, מתן תמיכה חברתית, שימור התרבות, חינוך לעזרה הדדית ועוד (Katz, 1991).

ארגונים קהילתיים יכולים לפעול על בסיס נושא או עניין משותף, כמו: מוצא (ארגונים אתניים), חולי ומוגבלות (ארגוני נכים), שימור הסביבה (ארגוני איכות הסביבה) ועוד, או על בסיס קרבה גיאוגרפית, כשהכוונה היא בדרך כלל להתארגנות של תושבים, הפועלים למען שיפור סביבתם (אנגל, 1999). חברי הארגון יכולים להוות חלק מהקהילה או את כלל הקהילה, המכונה גם "ציבור היעד". ציבור זה כולל את האנשים שהארגון מדבר בשמם, או פועל למענם, והם שאמורים להרוויח מפעילותו ומהשפעתו, גם אם הם אינם חברים רשומים בו באופן פורמלי (קאופמן, 2002).

מעבר לחשיבותם הפונקציונלית של הארגונים הקהילתיים כגורמי ייצור ואספקת שירותים חברתיים, קיימת חשיבות לעצם תהליך ההתארגנות, התורם לשינוי במצב הפרט והקהילה, באמצעות הגברת מעורבותם בענייני הקהילה ופעילותם למענה (Lauffer, 1986). סדן (1997) כוללת תהליך זה במסגרת המושג "העצמה קהילתית", המתייחס למעבר של קהילה ממצב של פסיביות ותלות למצב של נטילת אחריות אישית וקבוצתית ונקיטה בפעולה קולקטיבית לצורך השגת שינוי חברתי.

חוקרים מדגישים את חשיבותה המרכזית של הפעילות הוולונטרית בתהליך היווצרות הארגונים הקהילתיים (Melendez, 1998 ; Van Deth et Al. 1999 ; Yishai, 1999) ומקשרים אותה למושג "הון חברתי". מושג זה מייצג אלמנט המצוי בבסיס הפעילות הוולונטרית, אשר מתייחס לנורמות התנהגות וערכים של אמון, כבוד ועזרה הדדית, המעודדים פעולה משותפת של אזרחים לצורך השגת מטרות קבוצתיות (Putnam, 1995).

1.2 המגזר השלישי וחברה אזרחית

על מנת להבין את תופעת הארגונים הקהילתיים לאספקת שירותים, יש לראותה בהקשר החברתי הרחב בו היא מתקיימת ופועלת. הקשר זה מתייחס למגוון העצום של פעילויות, ארגונים ורשתות חברתיות, הפועלות ליד התופעה, ובתוך מרחב הפעילות הלא-ממשלתי המכונה "המגזר השלישי" או "החברה האזרחית".

"המגזר השלישי" מתייחס לקבוצת הארגונים הוולונטריים והארגונים ללא כוונת רווח בחברה, וקרוי "שלישי" לאחר שני המגזרים הגדולים האחרים - המגזר העסקי והמגזר הממשלתי-ציבורי (גדרון וכך, 1998). ארגוניו הטרוגניים ביותר מבחינת תחומי פעילותם, הפונקציות שהם ממלאים, מעמדם המשפטי וגודלם. חלק מהם פועלים בקשר הדוק עם המדינה או עם שלוחותיה, אם בגלל שנוסדו על ידי רשויות המדינה, או עקב הפיכתם ברבות הימים לחלק ממערך שירותיה (גדרון, כך ובר, 2001).

לעומת המגזר השלישי, שארגוניו הם פורמליים וקשורים בחלקם למדינה, המושג "חברה אזרחית" מתייחס למכלול הפעילויות החברתיות, המאורגנות והבלתי מאורגנות, הנעשות שלא בכפוף להוראות ישירות של המדינה (קימרלינג, 1995, בתוך: גדרון, כך ובר, 2001). המושג מדגיש את המארג המשולב שהתארגנויות יוצרות באמצעות יחסי הגומלין ביניהן, אשר מקדם את יצירתה של חברה דמוקרטית, פעילה ואוטונומית.

התעצמות העניין המחקרי בפעילות החברתית ללא כוונת רווח, חלה בעקבות הגידול הניכר שחל בהיקפיה ובדפוסיה בכל העולם. גופים וולונטריים מילאו באופן היסטורי תפקיד מרכזי כספקי שירותי רווחה, ושורשיהם נעוצים במסורת בת מאות שנים של צדקה דתית, ובפעילות לאספקת מענים לצרכים חברתיים ייחודיים (קטן, 1988; גדרון, כך ובר, 2000). פעילותם נחלשה בתקופת מדינת הרווחה, אך עם צמצום סמכויותיה והיקף פעילותה כספקית שירותים לאזרחיה, חלה התעוררות ופריחה של ארגוני שירות וולונטריים שפעלו למימוש צרכיהם של פרטים וקבוצות (גדרון וכך, 1998).

חוקרים זיהו שני תפקידים חברתיים עיקריים של ארגונים אלה בחברה מודרנית: הראשון והעיקרי הוא אספקת שירותים חברתיים, תפקיד המזוהה יותר עם ארגוני המגזר השלישי. בתפקיד זה פועלים הארגונים כחלק ממערך מדינת הרווחה, בהיותם מחליפים או משלימים שירותים ציבוריים, בעיקר בתחומי בריאות, חינוך, רווחה, תרבות וקליטת עלייה. שירותי הארגונים יכולים להינתן לקבוצת אוכלוסייה ספציפית (כגון: חברים באיגודים מקצועיים או מועדוני ספורט) או לחלקים גדולים יותר בציבור (כגון: נשים, עולים, נכים, ילדים וכד') (Salamon, 1995; קטן, 2000). תפקיד חשוב נוסף של הארגונים הלא ממשלתיים, הוא הגברת הייצוגיות של קהילות וקבוצות בעלות עמדות כוח נחותות (תפקיד המכונה גם "סינגור"), ומתן ההזדמנות לאזרחים להשתתף בקביעת מדיניות פיתוח, בכוונה לאפשר להם להשפיע על החלטות ציבוריות ולהביא לשינוי חברתי (Melendez, 1998; גדרון, כך ובר, 2000). מקובל לקשר תפקיד זה עם החברה האזרחית, שארגוניה עוסקים בפעילות של שינוי חברתי (שיפר, 2001).

1.3 שירותים חברתיים

מטרת השירותים החברתיים הניתנים לאוכלוסייה היא לסייע לקידום רווחתה בתחומים חברתיים שונים. מקובל לראות את השירותים החברתיים כחלק ממכלול השירותים הציבוריים הניתנים לתושבים, אשר כוללים בנוסף גם את השירותים העירוניים (בטחון, תברואה, תשתיות מים וביוב) (Lineberry, 1977; אלתרמן וויטק, 1991; אספיס וקיפניס, 1991).

במאה ה-18 וראשית המאה ה-19 במדינות המערב, מערכת אספקת השירותים הייתה מחוץ לשליטה ממשלתית, ושרר אי סדר בכל הקשור לאספקה יעילה וסדירה של שירותים. התפתחות מדינת הרווחה במחצית המאה ה-20, הביאה לשינוי קיצוני במצב המתואר, שאמנם הלך והשתפר במשך השנים, אך עדיין לא כל האזרחים זכו לקבל שירותים חברתיים. מדינת הרווחה ניהלה את מערכת אספקת השירותים לאוכלוסייה, והבטיחה אספקת שירותים לכל, כחלק מהאידיאולוגיה החברתית-כלכלית שלה. במסגרת זו הוקמו מערכות ממשלתיות של שירותי חינוך, בריאות ורווחה אשר ניתנו ללא תשלום או בתשלום מסובסד, ופותחה מערכת מוסדית שסיפקה הטבות סוציאליות לנוקדים (ביטוח לאומי).

הניסיון להגדיר במחקר מהם שירותים חברתיים, העלה כי לא קיימת בספרות פרשנות אחידה למושג, וניתן למצוא קבוצות שונות של שירותים הנכללים בהגדרותיו השונות. מסקירת המקורות השונים נראה כי שירותי החינוך, הבריאות, הרווחה, השיכון והתעסוקה נחשבים כמספקים צרכים בסיסיים ואוניברסליים (יישובי 1997).

במדינות הרווחה מקובל כי הן התכנון של השירותים החברתיים והן אספקתם נעשים בידי המדינה, מתוקף אחריותה לרווחת אזרחיה ולביטחונם. נסיגת מעמדה של מדינת הרווחה משנות ה-70 ואילך, שלוותה בקריאה לצמצום מעורבות הממשל בחיי האזרחים, פינתה מקום לפעילות חברתית גוברת של ארגונים לא ממשלתיים, באותם תחומים שנחשבו בעבר באחריותה של המדינה. תהליכים אלו קידמו תופעה שידועה בספרות כ"פלורליזם בשירותי הרווחה", אשר התייחסה להיקף ולמגוון שנוצרו בתחום השירותים החברתיים, הן בסוגי השירותים המוצעים, והן בגורמי אספקתם. תופעה זו הגדילה את אפשרויות הבחירה של הצרכן בשירותים חברתיים, המתאימים להעדפותיו ולצרכיו האישיים.

1.4 תכנון עירוני של שירותים

התכנון העירוני התפתח בסוף המאה ה-18, כתגובה לתהליכי תיעוש, עיור וגידול אוכלוסיין, והבעיות שהם יצרו בערים כמו: צפיפות, עוני ומחלות (Greed, 1992; Yiftachel et Al., 2002). החל מאותה תקופה התעוררה ההכרה שניתן להשפיע על בעיות עירוניות באמצעות שליטה על פונקציות במרחב. החקיקה התכנונית בבריטניה ובארצות הברית, בסוף המאה ה-19 וראשית המאה ה-20, סימנה את ראשית ההכרה המקצועית בתכנון העירוני.

סוגיות מהותיות בעולם התיאוריה והפרקטיקה התכנונית נמצאות במחלוקת מתמשכת. מביניהן ניתן למנות את מקורות הלגיטימציה של התכנון, זהות האוכלוסייה שעבורה מתכננים, מעמד המתכנן בין התושבים לממשל, תפקידי המתכנן ועוד (Fainstein & Fainstein, 1996). אחת ההסכמות הבוודות בעולם התכנון נוגעת למטרתו המרכזית, המטרה של השגת טובת הציבור, המתייחסת לקידום רווחת האנשים. האמצעי העיקרי שבו משתמש התכנון העירוני ליישום מטרה זו הוא הקרקע, המשמשת ככלי להשגת מטרת חברתיות וכלכליות (Keeble, 1952; בתוך: Sandercock, 1998).

אחד התפקידים העיקריים של התכנון העירוני הוא תכנון השירותים לציבור, בכלל זה תכנון השירותים החברתיים. במסגרת זו, עוסק התכנון בחיזוי צרכי האוכלוסייה העתידית (בתחומי החינוך, הבריאות, התרבות ועוד), בהערכות כמותיות של משאבים הנדרשים לפיתוח השירותים (בעיקר קרקעות ומבנים), ובמציאת פתרונות אפשריים למיקום השירותים במרחב.

בתכנון מקובלות נורמות להקצאת שירותים בהתאם למספרי אוכלוסייה במקום, או למספר משקי בית והרכבם, נורמות המשליכות על דרישות מוגדרות לשטחי קרקע. הוראות התכנון כלולות בתדריכי תכנון להקצאת שירותים, המבוססים על עקרונות מדיניות ממשלתיים, אשר דוגלים בחסכון במשאבי ציבור, בייעול ניצול משאב הקרקע, באיגום משאבים ועוד (לרמן, 2001). בחינה בקורתית של תדריכים אלה ושל נורמות תכנון שהציעו משרדי ממשלה אחדים, מעלה כי במשך השנים נעשה נסיון להגמיש את המבנה האחיד של הנורמות והמכסות שהוצעו קודם לכן להקצאת השירותים, על מנת להתאימן למגוון רחב יותר של צרכים ודפוסי חיים. עם זאת, נורמות התכנון אינן גמישות דיין על מנת לאפשר הקצאת משאבים גם לקבוצות מקומיות, המתאגדות על בסיס צורך, עניין משותף או השקפת עולם, ודורשות לקבל את חלקן ב"עוגה הציבורית".

בהיותו זרוע ממשלתית הפועלת למימוש יעדיה החברתיים והכלכליים של המדינה, התכנון העירוני פועל להקצאת משאבים וליצירת תשתית פיתוח מתאימה, להקמת אותם שירותים שהממשלה מעוניינת, ובדרך כלל גם מעורבת באספקתם. עקב כך, ארגוני אספקת שירותים שאינם קשורים לממשל, ושמייצגים העדפות וצרכים של קבוצות אוכלוסייה מסויימות, נאבקים ביניהם על קבלת תמיכות ציבוריות, כשמידת הצלחתם תלויה במידה רבה בכוח השפעתם הפוליטית על החלטות ציבוריות. סוגייה זו עשויה לעורר דילמה בקרב המתכנן, שנאמנותו כלפי הממשל ויעדיו, עשויה להתנגש עם אחריותו המקצועית כלפי מימוש טובת הציבור, על חלקיו השונים (Fainstein & Fainstein, 1996).

פרק 2

מגמות שינוי באספקת שירותים חברתיים

2.1 מדינת הרווחה כספקית שירותים והביקורת נגדה

הדיון במדינת הרווחה ובתפקידה כספקית שירותים חברתיים, משמש כרקע להסבר ותיאור מגמות השינוי שחלו בדפוסי אספקת השירותים בחברות המערביות המודרניות. אחד הביטויים הבולטים למגמות שינוי אלה, הוא התרחבות תופעת הארגונים הקהילתיים לאספקת שירותים, שבה מתמקד המחקר.

2.1.1 מדינת הרווחה ותפקידיה

מדינת רווחה היא מדינה שמקבלת על עצמה אחריות גבוהה לשמירה על רווחת אזרחיה ועל תחושת הבטחון הסוציאלי של הפרט, באמצעות התערבות ממשלתית בתחומי המשק והחברה, לשם השגת יעדים רצויים (דורון, 1995; קטן, 2000).

מדינות רווחה שונות זו מזו ברמת הסלקטיביות או האוניברסליות המאפיינת את השירותים החברתיים בהן. עקרון האוניברסליות משמעו אספקת שירותים לכלל האוכלוסייה השייכת לקטגוריה מסויימת. מדיניות שירותים סלקטיבית, לעומת זאת, מגבילה את הגישה לשירותים באמצעות קביעת מבחני זכאות לקבלתם (קטן, 2000).

המודל האוניברסלי והסלקטיבי פעלו זה בצד זה במדינות הרווחה, בדגשים שונים בתקופות שונות.

2.1.2 תולדות מדינת הרווחה

בין סוף המאה ה-19 ועד תום מלחמת העולם השנייה, הלכה וגדלה מעורבות המדינה בתחומים חברתיים שונים, ובעיקר בהבטחת הכנסה בסיסית לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות. פעולותיה של מדינת הרווחה הביאו לעלייה מהירה של רמת החיים של קבוצות אוכלוסייה רחבות, ויצרו מערכות שירותים המבטיחות לכל אדם רצפת הכנסה וסל שירותים, השומרים על רמת החיים ומונעים מצוקות כלכליות (דורון, 1995).

התערערות מעמדה הציבורי של מדינת הרווחה, החלה בסוף שנות ה-60 וצברה תאוצה בשנות ה-70. מבקרי מדינת הרווחה היו נציגי הגישה הליברלית והימין השמרני, שדגלו בהקטנת מעורבות המדינה בכלכלה ובחברה ובצמצום ההוצאות הציבוריות, תוך הגבלת הסיוע הסוציאלי רק ל"נזקקים באמת" (Flora and Heidenheimer, 1981; Chelf, 1992; קטן, 2000). הביקורת הדגישו את האחידות הרבה שאפיינה את הקצאת השירותים החברתיים, כנגזר מעקרון האוניברסליות (קטן, 1988).

המדיניות השמרנית החדשה הביאה להגבלת המדיניות הסוציאלית במרבית מדינות הרווחה, לקיצוץ בהוצאה הציבורית לתחומי רווחה, ולביטול או הקפאת תכניות חברתיות שונות (קטן, 2000).

2.1.4 ישראל כמדינת רווחה

כמדינה חדשה שהוקמה אחרי מלחמת העולם השנייה, הצטרפה ישראל אל קבוצת מדינות הרווחה הסוציאל דמוקרטיות, ופעלה לפיתוח מערכת מקיפה של שירותי רווחה ובטחון סוציאלי מודרניים.

בתקופה שעד קום המדינה, פעלו ביישוב היהודי מסגרות רווחה נפרדות, שהוקמו על ידי מרכיביה השונים של הקהילה היהודית ששכנה אז בארץ. מיד עם קום המדינה, הועברו מרבית השירותים של המערכות הסקטוראליות לניהול על ידי הממשלה.

בשנות ה-50 וה-60 התרחשה פעילות ענפה בתחום הקמת שירותי הרווחה, והוקמו היסודות לכל מערכת הרווחה של המדינה. פותחה החקיקה הסוציאלית, הוקמו מערכות החינוך, הבריאות והרווחה, ושיכונים ציבוריים בפריפריה ובמרכז (דורון, 1969; 1995).

החל ממחצית שנות ה-70 תהליך של התערערות האתוס הממלכתי-קולקטיביסטי ונסיגה במעמדה של מדינת הרווחה. צמצום פעילותה של מדינת הרווחה בא לידי ביטוי באופן בולט בתחום קליטת העלייה. תהליך הקליטה נשלט על ידי תפיסת "כור ההיתוך", ששאפה לאחד את אוכלוסיית העולים ולהדגיש את המכנה המשותף לכל האזרחים¹. במסגרת זו, נדרשו העולים להישמע להוראות המדינה, לעקור את

¹ יש לציין שמדינת ישראל לא הייתה ייחודית בגישתה זו כלפי המהגרים. גם בארה"ב נפוצה עד תחילת שנות ה-70, מדיניות כור ההיתוך (melting pot) ששאפה לשמר את ההרכב האתני של הזהות הלאומית האמריקאית (Naisbitt, 1982).

שורשי זהותם הייחודית ולהתחנך מחדש, תוך התאמת אורח חייהם לסטנדרט שהוגדר על ידי האליטה הציונית-אשכנזית.

עם ראשית העלייה ההמונית מברה"מ בסוף שנות ה-80, עקב מחסור במרכזי קליטה ואי וודאות לגבי צפי העלייה, הוחלט למסד את עקרון "הבחירה החופשית", שאפשר לעולים לבחור לעצמם מגורים בשוק הפרטי. משנות ה-90 הופעל מסלול הקליטה הישירה, כמסלול הקליטה המרכזי. העולה קיבל סל קליטה וסכום כסף, וניתנה לו האפשרות להחליט בעצמו איזה שירותים ירכוש בכסף (סיקרון ולשם, 1998, לשם וליסק, 2001).

ההיערכות לאספקת שירותים במסגרת המסלול לקליטה ישירה, הותירה חלק ניכר מהאחריות לשירותים בידי הרשויות המקומיות, המגזר השלישי, המגזר העסקי והרשתות הבלתי פורמליות.

2.2 אספקת שירותים בידי ארגונים לא ממשלתיים

מערך אספקת השירותים לאוכלוסייה בחברה המודרנית, כולל מגוון של ארגונים, המשתייכים לשלושת המגזרים הפועלים בחברות המערביות: המגזר הציבורי-ממשלתי, הכולל ארגונים ומוסדות הפועלים בסמכות ישירה של הממשל, המגזר הפרטי-עסקי, הכולל עסקים ופירמות הפועלות למטרת הפקת רווחים כלכליים (For-Profit), והמגזר השלישי, הכולל ארגונים וולונטריים וארגונים ללא כוונת רווח (Non-Profit), שיכונו להלן בשם כולל "ארגונים ללא כוונת רווח". חשוב לציין כי למרות האבחנה בין שלושת המגזרים, קיימת עמימות בהגדרת גבולותיהם ותכנם, בשל חדירתם התדירה זה לזה. המגזר השלישי למשל, כולל בתוכו ארגונים שהם בחלקם עצמאיים, בחלקם פועלים בזיקה גבוהה למגזר הציבורי ובחלקם קשורים ודומים בתפקודם לארגוני המגזר העסקי (גדרון וכץ, 1998).

בעשורים האחרונים, עם נסיגת מדינת הרווחה מתפקידיה המקובלים באספקת השירותים, חל גידול בהיקף הארגונים המשתייכים למגזר הפרטי-עסקי ולמגזר השלישי. ארגונים אלה ייכונו להלן בשם כולל "ארגונים לא ממשלתיים"². המחקר יתמקד בארגוני המגזר השלישי מתוך קבוצת ארגונים זו, אך הוא יתייחס גם לארגונים עסקיים, להשלמת הראייה ביחס למגמות השינוי שחלו באספקת השירותים.

2.2.1 הרקע לצמיחתם של ארגונים ללא כוונת רווח במדינה המודרנית

בעשורים האחרונים גדל העניין המחקרי בנושא ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח (Non-Profit), עם התרחבות פעילותם של ארגונים אלה במדינות רבות, וההכרה הגוברת בכוח השפעתם ותרומתם לחברה. במחצית השנייה של המאה ה-20 הלך וגדל הגיוון בצרכי האוכלוסייה, אשר נבע בעיקר מתמורות דמוגרפיות, כלכליות וטכנולוגיות שחלו ברוב המדינות המערביות. תמורות אלה הושפעו מתהליכי החילון והאורבניזציה, והתבטאו בהגירה אל הערים ובאימוץ אורח חיים עירוני, בשינויים שחלו בדפוסי המשפחה ובהרכבה, בגידול בתוחלת החיים ובהתחזקות זהויות אתניות לאומיות. גורמים אלה תרמו לעלייה ניכרת בביקושים לשירותים החברתיים המוגשים לתושבים, ולהגדלת כמותם, רמתם ואיכותם (כרמון, 1996; קטן, 2000; אספיס וקיפניס, 1991).

² הגדרת ארגוני המגזר הפרטי והמגזר השלישי כ"ארגונים לא ממשלתיים" נעשתה לצרכי המחקר הנוכחי בלבד, ואין לקשרה עם הביטוי הלועזי "Non-Governmental", שהספרות המקצועית משתמשת בו כלפי ארגוני המגזר השלישי בלבד.

במקביל לתהליכים אלה, נשמעו קריאות להעברת האחריות הממשלתית לאספקת שירותים חברתיים לגורמים לא ממשלתיים ולארגונים ללא כוונת רווח בתוכם, ולהגברת יכולת הבחירה החופשית של הצרכן בתחום שירותי החברה והרווחה (קטן, 1988; דורון, 1995). ארגונים אלה היוו מאז ומתמיד כוח חלוצי באיתור בעיות חברתיות בקרב קהילות, וביצירת מענים ייחודיים להן (Salamon, 1996), ולא חדלו לפעול גם לאחר קום מדינת הרווחה. עתה, עם צמצום מעורבות המדינה בחיי החברה, קיבלו הכרה ולגיטימציה לפעילותם והם החלו חודרים יותר ויותר לזירת השירותים הציבוריים.

הקריאה לצמצום פעילות הממשל התבססה גם על טענות בדבר יתרונותיהם של הארגונים הלא ממשלתיים, שמאפשרים להם לפעול ללא הפגמים והליקויים הרבים שמאפיינים את פעילות המוסדות הממשלתיים. היתרונות המרכזיים שמוזכרים בספרות הם:

- חסכון בהוצאה הציבורית לצורכי רווחה - עלות הפעלתם של הארגונים הלא ממשלתיים נמוכה יחסית לזו של המוסדות הממשלתיים, בשל הישענותם הגבוהה על כספי תרומות ועל פעילות מתנדבים (ערן, 1992; קטן, 1988).
- הלימת הפעילות לצורכי הלקוחות - ארגונים קטנים ללא כוונת רווח, מאופיינים בדרך כלל בגמישות המאפשרת לאתר צרכים חדשים ולעצב דפוסי פעילות ייחודיים, המתאימים לטעמן המגוון של אוכלוסיות שונות (גדרון, כץ ובר, 2000; קטן, 1988).
- מתן הזדמנות לתושבים להשתתף בעיצוב פני החברה - תהליך ההתארגנות הקהילתית טומן בחובו פוטנציאל להגברת תחושות האחריות העצמית והקבוצתית, לחיזוק מעורבות הפרט והקהילה בנעשה בסביבתם, ולהגברת היכולת להשפיע על מצבם (Lauffer, 1986).

2.2.2 ארגונים ללא כוונת רווח בישראל

בישראל, בדומה למדינות שונות בעולם, קיימת כיום מעורבות גדולה של ארגונים ללא כוונת רווח במערכת אספקת השירותים החברתיים הניתנים לאוכלוסייה. צמיחתם של ארגונים אלה, על פי קטן (2000), היא במידה רבה תוצר של ההרכב המגוון של החברה הישראלית מבחינה לאומית, דתית ועדתית, שהיווה קרקע נוחה לצמיחת ארגונים שונים במשך שנות המדינה ושנים רבות לפניו. ארגונים אלה כוללים ארגוני דת ומוצא, איגודים מקצועיים, עמותות, ארגונים פוליטיים ועוד.

הניסיון ליצור זהות ישראלית לאומית אחידה בשנותיה הראשונות של המדינה, הביא להגבלת פעילותם של גופים לא ממשלתיים, שנתפסו כחותרים תחת השלטון. עם זאת, המהפך הפוליטי בסוף שנות ה-70 שהעלה את הימין לשלטון, הביא לשינוי גישה זו ולהפיכת המבנה הריכוזי של החברה לפתוח יותר, וסובלני כלפי פעילות חוץ ממסדית (Gidron & Bargal, 1986). מאז תחילת שנות ה-80 חלה פריחה בקרב ארגונים לא ממשלתיים ועד 1996 נרשמו יותר מ-1000 עמותות חדשות מדי שנה, העוסקות בתחומים חברתיים מגוונים (גדרון וכץ, 1998).

בעולם ככלל ובישראל בעיקר, ידועה תופעה של "סיפוח" ארגונים ללא כוונת רווח בידי הממשלה. במקרים אלה מעדיפה הממשלה להעביר את הסמכות לאספקת שירותים מסויימים, שהיא רואה עצמה מחוייבת לספק, אל ארגוני שירות ללא כוונת רווח, לצורך חסכון בעלויות, עקיפת מגבלות ביורוקרטיות והפחתת עומס מנהלי (יחזקאלי ושל, 1994; קטן, 2000; טליאס, קטן וגדרון, 2000). ארגונים אלה, המכונים "מעין ציבוריים", מהווים מעין זרוע ביצוע של הממשלה, ומעורבותה

בפעילותם יכולה לבוא לידי ביטוי במימון השירותים, בבקרה ובפיקוח על אספקתם. בהקשר זה, מאשימות הביקורות את מעורבות הממשל בהגברת תלות הארגונים בו ובהצמדות למדיניות חברתית וארגונית המוכתבת מלמעלה, מצב שמביא לחתירה תחת מטרות הארגונים, להחלשת עצמאותם ולפגיעה בכושר חדשנותם (קטן, 1988; Salamon, 1995).

תחום המחקר שמתמקד באופן בלעדי בנושא הארגונים הלא ממשלתיים הוא **המגזר השלישי**, הכולל את כל אותם ארגונים ומוסדות הפועלים באופן וולונטרי וללא כוונת רווח. מחקר בינ"ל שהשווה את מאפייני המגזר השלישי ב-35 מדינות בעולם, העלה כי המגזר השלישי בישראל הוא אחד הגדולים והמפותחים בעולם ומוקד תעסוקה מרכזי במדינה. שיעור המועסקים בו בשכר מהווה כעשירית מסך התעסוקה הלא-חקלאית במשק, והוא גבוה מהנתון המקביל בארה"ב ובבריטניה, שנהוג ליחס להן מגזר שלישי גדול. גם בהשוואת היקף התעסוקה במגזר השלישי בישראל להיקף התעסוקה במספר ענפים במגזר העסקי, הממצאים הם מרשימים, ומצביעים על מספר עובדים במגזר השלישי (200 אלף), הגבוה פי שלושה מזה שבענף השירותים העסקיים במשק, והמהווה כמחצית מסך התעסוקה בכל תחומי הייצור התעשייתי (גדרון, כץ ובר, 2000; גדרון וכץ, 1998).

בעשור של שנות ה-90 גדל מספרם של ארגוני המגזר השלישי בישראל בכ-60%, ובשנת 2000 הוא מנה כ-30 אלף ארגונים, מהם כשליש פעילים⁵. מסד נתונים של המגזר השלישי בישראל, הכולל את רשימת ארגוני המגזר, פעילויותיהם, תפקידם ומיקומם, פותח **במרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, שבאוניברסיטת בן גוריון בנגב**. נתוני הארגונים נאספו ממגוון מקורות מידע: רשויות רישום (כמו: רשם העמותות), רשויות פיקוח (כמו: אגף מס הכנסה) ורשויות ציבוריות המקצות משאבים לארגונים (כמו: החשב הכללי של תקציבי תמיכות והתשלומים).

ניתוח נתוני ארגוני המגזר השלישי (להלן: ארגוני המגזר) העלה כי מרביתם עוסקים באספקת שירותים (80%). ארגוני השירותים הם מגוונים מבחינת גודלם, תחומי פעילותם, מעמדם המשפטי וקשריהם עם הממשל (גדרון וכץ, 1998). סוגי הארגונים נעים ממוסדות פורמליים ללא כוונת רווח (מלכ"ר) המספקים שירותים ישירים לאוכלוסייה, כגון: מעונות יום, בתי חולים, אוניברסיטאות, מתנ"סים, מרכזים תורניים ועוד, דרך עמותות וארגונים חברתיים המייצגים מגזרי אוכלוסייה מסויימים, כגון: נעמ"ת, אלוו"ט, אש"ל, החברה להגנת הטבע, התאחדות התעשיינים ועוד. בדרגים הארגוניים הנמוכים יותר, ניתן למצוא קבוצות ארציות ומקומיות לעזרה עצמית העוסקות בצרכים ספציפיים, כגון: גמילה מאלכוהול, הפחתת משקל, התמודדות עם חולי, קליטת עלייה ועוד. כמו כן, ניתן למצוא בדרגים אלה התארגנויות מקומיות העוסקות בנושאים חברתיים וסביבתיים, כמו ועדי שכונות, ארגוני הורים בבתי ספר, חוגי קריאת ספרות, יצירה אתנית ועוד.

הארגונים הקהילתיים מהסוג שבו עוסק המחקר, נוטים להשתייך באופיים לקבוצת הארגונים מהדרגים הנמוכים יותר. ארגונים אלה מייצגים קבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים מובחנים או בעייה ספציפית, והם עוסקים בסיוע וולונטרי לבעיות סוציאליות ובפעילות חברתית-תרבותית.

⁵ הפער בין מספר הארגונים הרשומים למספר הארגונים הפעילים אינו ברור, וייתכן שקיימת נטייה של ארגונים לקום למטרות קצרות טווח, או לתלות במימון ממשלתי, שלעתים חדל להגיע ואז הם מפסיקים לפעול, ללא מחיקת רישומם (גדרון, כץ ובר, 2000).

תחומי השירות הבולטים בהם עוסקים ארגוני המגזר השלישי בישראל, מבחינת מספר הארגונים העוסקים בהם לאורך זמן, הם: חינוך ומחקר, דת, תרבות ורווחה. תחומי שירות אחרים בהם עוסקים ארגוני המגזר הם בריאות, סביבה, שיכון ופיתוח, שינוי חברתי ועוד.

בעשור האחרון הלך וגדל גם מספר ארגוני המגזר העוסקים בפעילויות סינגור, הכוללות יישום שיטות ודרכי פעולה שונות, שמכוונות להשפיע על מדיניות ציבורית בשם אינטרסים של קבוצה מסוימת (גדרון, כץ ובר, 2000). מתוך כ- 1,200 ארגוני סינגור רשומים בסוף שנות ה-90, היו פעילים רק כ- 400, רובם עסקו בתחומי חוק, שינוי חברתי ופוליטיקה, רווחה וסביבה.

למעלה ממחצית המימון לסך כל ארגוני המגזר השלישי, העוסקים ברובם באספקת שירותים, מגיע מהממשלה. המימון ניתן בצורת תמיכות ותשלומי שירותים ומוענק לכ- 40% מארגוני אספקת השירותים (כ- 3,000 ארגונים), היקף משמעותי אך קטן מכפי שמקובל לחשוב. ניתוח דפוזי המימון הממשלתי לארגוני השירותים מראה, כי הממשלה מעדיפה לתמוך בארגונים המספקים שירותים בתחומי רווחה מקובלים (חינוך, בריאות תרבות), שנתפסים באחריות מדינת הרווחה לספקם, ועל כן הם נהנים מפעילות רבה ומיציבות גבוהה יותר יחסית לארגונים אחרים (גדרון, כץ ובר, 2000; גדרון וכץ, 1998). ניתוח דפוזי המימון הממשלתי הראה כי קיימת העדפה ברורה למימון פעילותם של ארגונים גדולים המעסיקים עובדים רבים, שהם בדרך כלל גם וותיקים ומבוססים יותר, על פני מימון ארגונים צעירים וקטנים (גדרון, כץ ובר, 2000).

רוב הארגונים מעסיקים בשכר מספר קטן של עובדים ומתבססים במידה רבה על פעילות התנדבותית. נכון לשנת 1998, מתוך 10,100 ארגוני המגזר הפעילים, כ- 40% התבססו על התנדבות בלבד, כ- 45% העסיקו (בשכר) עד 10 עובדים וכ- 18% העסיקו למעלה מ- 10 עובדים. מבחינת פריסתם הגיאוגרפית, ארגוני המגזר מרוכזים בעיקר במספר ערים מרכזיות: ירושלים, תל אביב, בני ברק וחיפה, ומראשית שנות ה-90 החל פיזור איטי שלהם בערים נוספות ברחבי הארץ. בירושלים ובבני ברק קיים שיעור גבוה של ארגונים דתיים שהקימה הקהילה החרדית הגדולה המתגוררת ביישובים אלה, ואשר מנהלת את מרבית הפעילות הקהילתית שלה (חינוך, רווחה ובריאות) במסגרות כאלה (שם).

מדיניות הממשלה כלפי ארגונים ללא כוונת רווח

בדומה למרבית מדינות המערב, לא קיימת כיום בישראל מדיניות ממשלתית מוגדרת כלפי ארגונים ללא כוונת רווח, כפי שעולה ממחקרים בתחום המגזר השלישי (טליאס, קטן וגדרון, 2000). הדבר נכון במיוחד בישראל, שבה בכל הקשור ליחסים בין המגזר השלישי לממשלה קיימת עמימות, הנובעת בעיקר מהגישה הממלכתית והריכוזית שאפיינה את המדינה מראשיתה, ושהולידה התייחסות שולית לארגונים שאינם ממשלתיים. המשך העמימות שנוצרה, קשור היה בחשש של פקידי ממשל להתחזקות הארגונים ולהגדלת התביעות למימוןם, וכן בחששם של נציגי המגזר השלישי, למעורבות יתר של הממשל בפעילותם.

התפתחות מערכת היחסים בין הממשלה והמגזר השלישי בישראל עוצבה בהשפעת אינטרסים, אילוצים ולחצים שונים, יותר מאשר על ידי תפיסה כוללת ומגובשת ביחס למקומו של המגזר ותפקידיו. כתוצאה, נוצרה חוסר אחידות ולעיתים סתירה ביחסו של הממשל כלפי ארגוני המגזר: מצד אחד הוענקה תמיכה כספית לארגונים ונוצרו קשרי שיתוף פעולה בתחומים מסויימים, ומאידך הוגבלה

פעילות הארגונים באמצעות פיקוח עליהם, הגבלת תמיכות עקיפות והיעדר העדפת הארגונים כספקי שירותים ממלכתיים.

העמימות ביחסים בין הממשלה למגזר השלישי מתקיימת גם ברמות השלטון המקומי. עם זאת, חרף היעדרה של מדיניות ממשלתית מנחה ביחס למגזר, שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לארגוני המגזר הוא גדול יותר והיחס כלפיו חיובי יותר. הסיבות לכך נובעות בעיקר מהקרבה שבין הרשות לארגונים, ומיכולתם לתרום לפתרון בעיות מקומיות בעלויות ציבוריות נמוכות. עובדה זו משמעותית בעיקר נוכח קשייה התקציביים של הרשות להיענות לתביעות התושבים לשירותים שונים, אשר מחייבים אותה ליצירתיות במציאת פתרונות מקומיים (שם).

בארה"ב היחסים בין המגזר השלישי לממשלה אינם מוגדרים במסגרת מדיניות ברורה, אך בהשוואה לישראל מידת שיתוף הפעולה ביניהם גבוהה בהרבה. שיתוף הפעולה הוא נפוץ ומתקיים בכל רמות השלטון ובכל התחומים (כגון: בריאות, רווחה, חינוך, פיתוח קהילתי ועוד), אולם לרוב הוא נובע משיקולים פרגמטיים ומבעיות דחופות נקודתיות, כגון: חוסר בתקציב ממשלתי ובכוח אדם, רצון לנסות שירות חדש, מיקומו של ארגון וולונטרי במקום ספציפי ועוד. שיקולים אלה מובילים להחלטות בסגנון אד-הוק להפעלת השירותים בידי ארגוני המגזר, החלטות המשפיעות על מערכת יחסים בעייתית בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי (Salamon, 1995).

ביום עיון בנושא מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי בישראל (2000), הועלתה שאלת הצורך בקביעת מדיניות כלפי מגזר זה. הסיבות שהועלו לנחיצותה כללו קביעת קריטריונים ברורים להקצאת תמיכות ממשלתיות, עידוד המגזר לפעול בקרב ציבורים שהממשלה לא מגיעה אליהם, וצמצום יוזמות המונעות על ידי אינטרסים ספציפיים ולא על ידי ראייה רחבה. המתנגדים למדיניות טענו שמדיניות ממשלתית אוניברסלית ומכוונת, נוגדת את ההטרוגניות והגמישות של ארגוני המגזר ופוגעת במטרותיו, מביאה לדיכוי יוזמות מקומיות וקהילתיות, ולפגיעה ביצירתיות ובחדשנות.

טענות אלה העלו את אחד הקונפליקטים העיקריים הטמונים ביחסי הממשלה והמגזר השלישי, והוא התלות של ארגוני המגזר בממשלה מחד, מול הרצון לשמור על עצמאות בפעילותו (טליאס, קטן וגדרון, 2000). המצדדים בעצמאותו של המגזר טוענים כי התמיכה הממשלתית מהווה סכנה למגזר וחותרת תחת מטרותיו (Salamon, 1995).

2.2.3 קבוצות לעזרה עצמית

קבוצת הארגונים ללא כוונת רווח העוסקים באספקת שירותים, כוללת בתוכה מסגרות ארגוניות שונות, במיגוון ובהיקף שהולכים וגדלים עם היווצרותן של קבוצות ומגזרי אוכלוסייה חדשים. אחת המסגרות הנפוצות לאספקת שירותים, שהיקפה הלך וגדל בעשורים האחרונים, היא הקבוצה לעזרה עצמית (Self Help Group). קבוצה לעזרה עצמית מוגדרת כ"קבוצה שחבריה חולקים צרכים או בעיות משותפות, מספקים זה לזה תמיכה נפשית וסיוע חומרי, ופועלים מתוך אמונה בחשיבות הידע החווייתי-ניסיוני, המקנה הבנה מיוחדת של מצבים ספציפיים" (Schubert & Borkman, 1991). מצבים לדוגמה הם: הפרעות התנהגות (כגון: אכילה כפייתית), אפלייה (של נשים, קבוצות מיעוטים), ניצול לרעה, קשיי הסתגלות ומצבי חיים כלליים (כגון: שכול, חרדה, גירושין) (Powell, 1987), בתוך : (Schubert & Borkman, 1991).

אחת הסיבות הנפוצות להצטרפות לקבוצה כזו היא קבלת הסיוע האישי וההימצאות במסגרת לא פורמלית, המאפשרת לפרטים לקבל עזרה ללא חשש מתיוג חברתי של בעיותיהם. סיוע הניתן באווירה מסוג זה מנוגד באופיו לסיוע הניתן במסגרות הפורמליות הביורוקרטיות (יחזקאלי ושל, 1994).

בעשורים האחרונים של המאה ה-20, חלה במדינות רבות בעולם פריחה בהיקף ובמגוון הקבוצות לעזרה עצמית. Naisbitt (1982) מסביר את הגורם לתופעה, בשינוי התפיסתי שהסתמן משנות ה-70 בתחום הדאגה לרווחת הפרט. שינוי זה התבטא במעבר מהסתמכות על עזרה מוסדית ותלות בממשל באספקת מענים לצרכים אנושיים, לקבלת אחריות אישית למצב הפרט ורווחתו האישית, כולל נקיטה בפעולות של עזרה עצמית, כגון: שימוש עצמי בתכשירי רפואה טבעית, לימוד מהבית באמצעות קלטות וידאו, גידול עצמי של ירקות אורגניים ועוד (שם).

קבוצות לעזרה עצמית נפוצות בעיקר במדינות דמוקרטיות ליברליות, כגון: צפון אמריקה, אירופה, אוסטרליה, ניו זילנד וישראל, בהן קיימת פתיחות גבוהה יחסית לשונות ולמגוון החברתיים. בארה"ב למשל, פועלות כיום כמליון קבוצות לעזרה עצמית, אליהן משתייכים עשרות אלפי אזרחים, והן עוסקות בתחומי פעילות שונים ומגוונים. למדינות אלה קיים מבנה כלכלי מגובש וממשל יציב, המעניק זכויות של חופש התאגדות, פלורליזם ושיתוף. המבנה החברתי בהן מאופיין בבולטות של המעמד הבינוני האורבני, ובשיעור גדל של קשישים, נשים עובדות ומשפחות חד הוריות (Bender, 1986). במדינות אלה העזרה העצמית מממשת צרכים רגשיים, אסתטיים, קהילתיים ורוחניים, וכן עוסקת בטיפול נפשי ופיסי לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות. בנוסף, באמצעות הוספת קבוצות ונושאים חדשים לסדר היום הציבורי, תורמת תופעת העזרה העצמית להגדלת הפלורליזם והסובלנות החברתית, ועל ידי כך מביאה לחיזוק החברה האזרחית במדינה (Ramon, 1999).

בישראל, הוקם בשנת 1986 "המרכז הישראלי לעזרה עצמית" בתל אביב, אשר נוסד ונתמך בידי מספר משרדי ממשלה (העבודה והרווחה, הבריאות והקליטה) ובידי 3 ארגונים לא ממשלתיים: גוינט-ישראל, הסוכנות ולנ"י (ליגת נשים לישראל). המרכז לעזרה עצמית (להלן: המרכז) עוסק במתן שירותים לקבוצות ופרטים בתחום העזרה העצמית. בשנת 2001 היו רשומות במרכז למעלה מ-500 קבוצות לעזרה עצמית מכל הארץ, הפועלות בתחומי בריאות, רווחה, חינוך, הגירה, שכול, זכויות הפרט ועוד.

2.2.4 עזרה עצמית בקרב מהגרים וקבוצות אתניות

ההתארגנות בקבוצות לעזרה עצמית נפוצה ביותר בקרב קהילות מהגרים, כמסגרת השתייכות המקלה על תהליך קליטת המהגר והשתלבותו בחברה החדשה. הגירה למדינה חדשה היא תהליך המלווה בקשיי הסתגלות לתנאים חדשים, ומערב ניתוק ממערכות חברתיות קודמות ובניית מערכות חדשות (Cohen & Berner & Ostrovsky, 1999). מוסדות שונים מסייעים למהגר בתהליך הסתגלותו: משרדי ממשלה, עיריות, מרכזים קהילתיים, ארגונים מקצועיים וולונטריים, מוסדות חינוך ועוד. במסגרת זו, מוענקת חשיבות רבה לפעילותם של ארגוני מהגרים וולונטריים, שקמו ביוזמת מהגרים וותיקים לטובת סיוע וקידום קליטתם של מהגרים חדשים (Shye et. Al, 1991).

ארגוני מהגרים ממלאים מספר פונקציות עיקריות: שימור המסורת הקהילתית ופיקוח דתי, ארגון פעילויות פנאי, תמיכה חברתית ואספקת שירותי רווחה שונים. מגוון פעילויותיהם כולל מפגשים

חברתיים, הכוונה למוסדות ממשלתיים, סיוע בחירום, שירותי תרגום, פעילויות דת, סיוע בדירור ומזון, עזרה בבעיות משפחתיות, עזרה בפיתוח עסקי ועוד (Katz, 1991).

לארגוני מהגרים ככלל וארגונים אתניים בפרט קיימים מספר מאפיינים ייחודיים, שהופכים אותם לאמצעים יעילים במיוחד לקליטה מוצלחת בחברה, בהשוואה לארגונים עסקיים וממשלתיים שעוסקים בקליטת מהגרים. מאפיינים אלה הם (Shye et. Al, 1991):

1. הכרות (familiarity) – בהכירם את התרבות, המנטליות והשפה של המהגר מצד אחד, ואת אלו של החברה הקולטת ומוסדותיה מצד שני, משמשים הארגונים כגשר וכמתווך בין החברה הקולטת לחברת המהגרים הנקלטת.
2. כוללניות (holism) - הארגונים מתייחסים למהגר כאדם שלם, עם מערכת של צרכים ונכסים קשורים ביניהם, בניגוד לגופי ממשל העוסקים בתחום מוגדר בחיי העולה: דיור, תעסוקה, תרבות וכו'.
3. חיקוי (modeling) – הפעילים בארגונים, שהם בדרך כלל מהגרים וותיקים, מספקים מודל לחיקוי למהגרים החדשים, שנותנים אמון בעמיתיהם הוותיקים ומאמצים התנהגות דומה.
4. שורשיות (Grass roots) – ארגוני מהגרים צומחים מרמת הקהילה, ובשל כך הם רגישים יותר לצרכים ייחודיים ומשתנים, מאפשרים יוזמות מקומיות חדשות לפתרון בעיות ומקנים תחושה גדולה יותר של מעורבות בחיי המהגרים.

פרק 3

סוגיות וגישות בתכנון העירוני ומשמעותן לתכנון ולאספקת שירותים

פריחתם של ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים היתה ביטוי למגמות שינוי שחלו בחלק האחרון של המאה ה-20 במדינות המערב. בעולם התכנון העירוני זכו מגמות אלה לביטויים חלקיים, תיאורטיים בעיקרם. במידה רבה, התכנון העירוני עדיין נשען היום על גישה סמכותית וריכוזית, ועל השקפה אוניברסלית (לעומת דיפרנציאלית) ביחס לצרכי הציבור (Sandercock, 2000). בתנאים אלה, קיימת סבירות גבוהה לאי התאמה בין השירותים הרצויים לאוכלוסייה על פי טעמה וצרכיה, לבין השירותים שהתכנון העירוני מייעד לה, על פי הסטנדרטים המקצועיים המקובלים.

בבסיס המחקר עומדת הגישה כי על מנת לקדם תכנון שירותים המתאים לצורכיהן של קבוצות וקהילות, נדרש התכנון להכיר בשינויים החברתיים הנייל, ולהתייחס גם לתפקידם של גורמים לא ממשלתיים באספקת שירותים. על מנת לבחון את התייחסות התכנון לנושא זה, נדון להלן בסוגיות מרכזיות אחדות בתכנון, ובגישות כלפיהן, אשר עיצבו את עולם התיאוריה והפרקטיקה התכנונית בתקופות שונות ובמקומות שונים.

3.1 האינטרס הציבורי

מטרתו המרכזית של התכנון העירוני היא לשרת את האינטרס הציבורי (Yiftachel et. Al, Campbell & Fainstein, 1996; 2002). קביעה בסיסית זו היוותה עד סוף המאה ה-20 הצדקה מרכזית להתערבות התכנונית בשוק הפרטי. אך מהו אותו אינטרס ציבורי? המחלוקת המתמשכת לגבי סוגייה זו מתמקדת בשאלה, האם באמת קיים אינטרס ציבורי אחד, בחברה המורכבת מקבוצות ופרטים בעלי צרכים ורצונות שונים? עלייתם של כוחות חברתיים, קבוצות אינטרס ומחאה משנות ה-60 ואילך, אשר הציגו עמדות ודרישות שונות וסותרות כלפי הממשל, סימנה את התערעורת תפיסת התכנון ששלטה עד אז, בדבר קיומו של אינטרס ציבורי אחד.

החל מהמחצית השנייה של המאה ה-20 צמחו גישות חדשות לתכנון, אשר הושפעו מתפיסות דמוקרטיות, ליברליות וסוציאליסטיות. גישות אלה שללו את קיומו של אינטרס ציבורי כולל, והכירו בשונות הקיימת בין קבוצות ומעמדות בחברה, המשפיעה על שוני בצרכים ובדרישות. התחזקה התפיסה על פיה יש לערב את קבוצות הציבור בתהליכי קבלת החלטות ולקדם תכנון דמוקרטי ייצוגי. הגישות החדשות לתכנון תמכו בתהליך תכנוני השואף להגדרת טובת הציבור בידי הציבור עצמו, באמצעות ניהול דיון בין-קבוצתי, שמטרתו להשיג הסכמות והבנות ביחס לנושאים מהותיים (Healey, 1996).

3.2 שיקולים ונורמות בהקצאת משאבים ציבוריים

הספרות המדעית והמקצועית עוסקת בשיקולים השונים המנחים את הקצאת המשאבים לשירותי הציבור. ניתן לקבצם לשתי קטגוריות עיקריות, המשמשות בהקשרים שונים כמטרות של תכנון: יעילות כלכלית וצדק חברתי (או הוגנות חברתית).

שיקולי יעילות כלכלית משמע: חיפוש אחר דפוס הקצאת המשאבים היעיל ביותר, ששיג יעדים מוגדרים תוך השאת התועלות יחסית לעלויות (יונגר, כרמון ושמיר, 1993). שתי הגישות הנפוצות להשגת היעילות בהקצאת המשאבים הן ניתוח עלות-תועלת (Cost Benefit) וניתוח מועילות-העלות (Cost Effective).

מדינת הרווחה שהונהגה עד למחצית המאה ה-20, הכירה באפלייה שנוצרה בין פרטים ואזורים, בעקבות העדיפות שניתנה להיבטי היעילות הכלכלית בחלוקת המשאבים. כתוצאה, עלה משקלן של המטרות המסייעות בהשגת צדק חברתי (או הוגנות חברתית), שמשמעו חלוקה צודקת יותר של עלויות ותועלות בתהליך הקצאת המשאבים הציבוריים.

בקרב כלכלנים רווחת התפיסה כי היעילות הכלכלית וההוגנות החברתית הן מטרות מתחרות, אשר באות זו על חשבון זו, ועל כן אינן יכולות לעלות בקנה אחד במרבית ההקשרים האופרטיביים (Miller, 1985 בתוך: יונגר, כרמון ושמיר, 1993). הקונפליקט הבסיסי נובע מכך שהיעילות הכלכלית מתמקדת בהשאת התועלת הנקייה, שדורשת בדרך כלל הקצאה משמעותית ומרוכזת של משאבים, ואילו ההוגנות החברתית עוסקת בהתחלקות התועלות בין קבוצות רלוונטיות בחברה (Chitwood, 1974), שמשמעה פיזור המשאבים הגורמים לכאורה להקטנת התועלת הנקייה. מתכננים טוענים כי אין הכרח שמטרות של הוגנות חברתית ויעילות כלכלית יבואו זו על חשבון זו, וכי בעזרת תכנון נכון החותר לצדק

חברתי, ייתכן שניתן להקטין את אי השוויון ולסייע לקידום ולצמיחה כלכלית (יונגר, כרמון ושמיר, 1993).

3.3 גישות מגוונות לתכנון עירוני ומשמעותן הנגזרת ביחס לתכנון ולאספקת שירותים

התכנון העירוני המודרני הונחה מראשיתו על ידי גישות שונות. בכל אחת מהן ניתן לזהות את השפעתן של התפיסות החברתיות והפוליטיות ששלטו בתקופות שונות באזורים שונים, אשר הנחו את יחסו של התכנון כלפי צורכי האוכלוסייה והדרכים למימושם.

3.3.1 התכנון הרציונלי

בבסיס הגישה הרציונלית שלטה החשיבה הטכנוקרטית, תוצר המהפכה התעשייתית, שהאמינה שקיימת דרך נכונה ודרך שגוייה לפיתוח עיר, ושבזכות הידע והמומחיות של המתכנן, תתגלה הדרך הנכונה שתשיג את טובת הציבור הכוללת (Greed, 1992 ; Alexander, 1992). שיתוף אזרחים בקבלת החלטות תכנוניות לא הועלה כלל לדיון, ובמקרים מעטים הועלה ונפסל.

תכנון שירותים לאוכלוסייה על פי גישה זו, נעשה באופן שיטתי ועל פי סטנדרטים אחידים המתייחסים לשירותים מסויימים, המתאימים לצרכיו של "האדם הממוצע", תוך התעלמות מהמגוון החברתי ומהשונות בצורכיהן של אוכלוסיות. מתכנן השירותים נחשב לכאורה למדען אובייקטיבי, אך פעל לפיתוח שירותים המתאימים לצרכיו של ה"אדם הממוצע". אדם זה נחשב בראשית המאה לגבר לבן בשנות השלושים לחייו, בעל רמת הכנסה ממוצעת. ממאפיינים אלה שהתאימו רק לחלק קטן מהאוכלוסייה, נגזרו הצרכים החברתיים של האוכלוסייה ככללה, ושירותי הציבור תוכננו ועוצבו בהתאם להם (Greed, 1992).

הגישה הרציונלית והחשיבה השיטתית שאפיינו את התכנון המסורתי נקטו בשיטת התכנון "מלמעלה למטה" (Top-Down Planning), שפירושה שקביעת המדיניות נעשית בדרג מקבלי החלטות, ללא שיתופם של התושבים. המודל הרציונלי הואשם בתפיסה אליטיסטית, בריחוק מהציבור ובהטייה ערכית לטובת הקבוצות החזקות בחברה, תוך התעלמות מצורכי המעמדות הנמוכים. למרות הביקורות, נשארו גישת התכנון הרציונלי בעלת משקל רב בעולם התיאוריה והפרקטיקה, בעיקר מתוך אמונה בהם ושליטת החלופות האחרות לתכנון (אלתרמן, 1993 ; Fainstein & Fainstein, 1996).

3.3.2 גישות חלופיות לתכנון הרציונלי

התפתחויות בתחום מדעי החברה ומודעות גוברת לנושאים של פערים חברתיים ואי שוויון הולידו בראשית שנות ה-60 את גישת **התכנון החברתי**. הגישה תמכה בשיטה דמוקרטית לתכנון, שמשפת את התושבים (Alexander, 1992). ההנחה היתה כי שיתוף האזרחים בתהליך קבלת החלטות, תוך קביעת מטרות התכנית על ידם, יסייע בצמצום ההתנגדויות העתידיות לתכנית, ויימנע עיכובים באישורה. הדגש על חשיבות התקשורת בין המתכנן ל"מתוכננים" הוליד בשנות ה-60 את עקרון שיתוף הציבור בתכנון (Arnstein, 1969).

באמצע שנות ה-60 הוצג מודל **התכנון המסנגר** (Advocacy Planning), אשר הרחיב את הפרשנות המקובלת לתפקיד המתכנן. המתכנן המסנגר שואף לתמוך בקבוצות חברתיות אשר קולן אינו נשמע בתהליך קבלת ההחלטות הציבוריות, ולייצג את האינטרסים הספציפיים שלהן (Catanesi, 1979). אחת הגישות הבולטות שצמחה בהמשך לתכנון המסנגר היא **התכנון ההוגן** (Equity Planning). הגישה הדגישה את מחויבות המתכנן להיפתח לערכים חברתיים של קבוצות שונות, תוך דחיית ה"מרשמים" הקבועים לתכנון של הטכנוקרט ושליטת קיומה של "דרך נכונה" אחת לתכנון (Davidoff, 1965).

3.3.3 גישות פוסט מודרניות לתכנון

בעשורים האחרונים של המאה ה-20, התפתחו גישות פוסט מודרניות, אשר אפיינו את התכנון בעיקר כפעולה חברתית, תקשורתית ואינטראקטיבית (Sandercock, 1998; Yiftachel et. Al, 2002). הגישה החלוצית בתחום היא **הלמידה ההדדית**, שהדגישה את היחסים בין המתכנן ללקוח ואת הפוטנציאל המפנה שבקשר האישי ביניהם, המניב הבנה הדדית וידע רב ומשמעותי לתהליך התכנון. המפנה המשמעותי בגישה הוא **במעבר מהמונופול על הידע המקצועי תכנוני, להכרה בידע ההתנסותי המקומי**.

במהלך שנות ה-80 התפתחה **הגישה המתקשרת**. התכנון המתקשר מיישם ערכים דמוקרטיים פלורליסטיים, על ידי מתן אפשרות לקבוצות שונות בחברה לא רק להשמיע את דעתן אלא להיות גורם פעיל בתהליך התכנון עצמו. קיים מעבר תפיסתי מתכנון כחשיבה שיטתית ופעולה מרוחקת, אל תכנון כפעולה אינטראקטיבית, השואף להגיע לתובנות הנובעות מההקשר התכנוני הנדון.

התובנות ההקשריות מתקשרות עם הפרשנות התכנונית למושג "ידע מקומי" (Local Knowledge), המתייחס לידע שהמתכנן רוכש לגבי הקהילה בתהליך לימודה מקרוב (פנסטר, 2000). הידע המקומי מתייחס לצורכיהן של קבוצות המורגלות באורחות חיים מיוחדים והוא נרכש באמצעות דיאלוג עם הקהילה, מניסיון של מגורים במרחב, מביטויי אמנות כמו ספרות וציור, מלימוד התייחסות הקהילה לסביבתה ועוד (Sandercock, 2000). פעולות והתנסויות אלה מאפשרות למתכנן לזהות את הרצונות וההעדפות, האינטרסים והבעיות של הקהילה, ועל ידי כך לרכוש ידע שאינו מוטה תרבותית ומאפשר את שינוי המרחב בהתאם לצורכי הקהילה (פנסטר, 2000).

התכנון הרדיקלי (Radical Planning) שצמח בשנות ה-60 גורס כי פתרון בעיות של אי שוויון, צריך להתבצע ע"י פעולה מחוץ לממשלה וכנגדה (Alexander, 1992), באמצעות העצמת קבוצות אוכלוסייה אשר יפעלו לשינוי מצבן (Sandercock, 1998). בתהליך זה הקהילה היא היוזמת והקובעת מטרות ואמצעים, ותפקיד המתכנן הוא לתמוך בה ולסייע בנושאים ביורוקרטיים ואחרים, כלומר לעבוד **איתה ולא עבורה**.

התכנון על פי המודל הרדיקלי, הינו תהליך דה-צנטרליסטי (מבוזר), מנוגד לממשל ומיישם תכנון בשיטת Bottom-Up ("מלמטה למעלה").

במבט כולל על הגישות הפוסט מודרניות, ניתן לומר כי התכנון על פיהן מקרב את המתכנן לקהילה ומחייב אותו להכיר את אורחות חייה, ואת הדרכים שבהן היא מתארגנת, על מנת לספק את צורכיהם של פרטים וקבוצות בה.

3.3.4 הגישות התכנוניות ומשמעותן לתכנון שירותים חברתיים

סקירת המודלים והגישות לתכנון עירוני, מצביעה על התפתחות בהכרה המקצועית, שלוותה בשינוי הגישה כלפי השונות בצרכיו של הציבור ומעמדו בתהליך קבלת ההחלטות התכנוניות. התפתחות זו ניזונה מרעיונות חברתיים, מאידיאולוגיות ומתהליכים גלובליים שחלו במהלך המאה העשרים. כיום, ניתן לזהות בבירור את התפנית שחלה מהגישה הרציונלית, המאופיינת באליטיזם מדעי וניכור לתושבים, אל חשיבה יותר דמוקרטית ותקשורתית, המכירה במגוון החברתי ובחשיבות ההקשר המקומי, ומעריכה נושאים של יזמות, מנהיגות מקומית והעצמה קהילתית.

כחלק מתהליך זה, תכנון השירותים לאוכלוסייה עובר תפנית משמעותית, הן בחשיבה והן בכלים. מתכנון המסור כולו בידי הפרופסיונל-המתכנן המקצה שירותים סטנדרטיים על פי קריטריונים כמותיים, לחשיבה חברתית המכירה בריבוי הצרכים והאינטרסים המקומיים ומעודדת שיתוף אזרחים בתהליכי התכנון. הגישות הפוסט מודרניות מייצגות תפיסה חדשה לתכנון, במסגרתה הן מנחות את המתכנן כיצד לסייע לקהילות להגדיר בעצמן את צרכיהן ואף לגבש פתרונות שירות מתאימים, מתוך הנחה שהקהילה היא זו שיודעת טוב מכולם מהם צרכיה וכיצד לספקם (Sandercock, 2000). אולם, שינוי זה בחשיבה התכנונית מקבל ביטויים חלקיים בלבד בשדה הפרקטי. למתכננים בשטח אין כלים יעילים, מלבד הכלים הטכניים המסורתיים, להתמודדות מול בקשות להקצאת משאבים עבור שירותים, שאינם עומדים בקריטריונים הממשלתיים המקובלים. מצב זה מעודד התעלמות מהיזמות האזרחיות לתכנון ולאספקת שירותים קהילתיים, והכנת תכניות שאינן מספקות פתרונות לצרכים מקומיים.

חלק ב': המחקר האמפירי

נקודת המוצא למחקר האמפירי, שבוצע במסגרת עבודה זו, היא ניתוח החברה הישראלית כחברה אזרחית בהתהוות, שצומחים בה ארגונים קהילתיים רבים ומגוונים. לתוכה נכנס בשנות ה-90 גל מהגרים גדול ממדינות חבר העמים. המחקר האמפירי יעסוק בתיאור הארגונים הקהילתיים שהקימו עולי שנות ה-90 ממדינות חבר העמים, אפיונם וניתוח תפקידיהם. כחלק מלימוד המקרה הספציפי של ההתארגנות לאספקת שירותים בקרב יוצאי ברה"מ בחיפה, נבחנה קהילת העולים הארצית ומאפייני התארגנותה הייחודיים.

פרק 4

תיאור אזור המחקר והקהילה הנחקרת

עולי שנות ה-90 ממדינות חבר העמים (להלן: עולי שנות ה-90) הם הקבוצה הנחקרת. העיר שנבחרה היא חיפה, עקב מעמדה כעיר מטרופולין באזור הצפון (הנגיש למקום שממנו נוהל המחקר), ועקב מספר העולים הגבוה שקלטה מראשית גלי העלייה (כשישים אלף). בתוך העיר הוחלט להתמקד ברובע הדר, המהווה את אחד ממרכזיה של העיר ושבו מתגורר החלק היחסי הגבוה מקרב קבוצת העולים מחבר העמים שבעיר.

אזור המחקר

בתחומי העיר חיפה התגוררו בשנת 2000 כ-58 אלף עולים יוצאי מדינות חבר העמים, אשר היוו כ-23% מתוך כלל אוכלוסיית העיר (תאו"מ, 2001).

חיפה שוכנת על הר הכרמל ומשקיפה לים. מבחינה אורבנית, היא עיר רב מרכזית, במובן זה שקיימים לה שלושה מרכזים עירוניים. ניתן למנות אותם, מכיוון מורדות ההר הנמוכים כלפי מעלה: אזור העיר התחתית - מרכז מסחר ועסקים מתפתח. אזור הדר - מרכז מסחר, שירותי ציבור ומוסדות שלטון, אשר בו מתרכז החלק היחסי הגדול מקרב אוכלוסיית העולים בעיר. המוקד השלישי הוא רכס הכרמל, שבו מתגוררת רוב אוכלוסיית העיר והוא מתפקד כאזור תרבות, בילוי ונופש.

הקהילה הנחקרת

קהילת עולי שנות ה-90 בישראל

קהילת עולי ברה"מ הגיעה לארץ בשני גלי הגירה עיקריים: במהלך שנות ה-70, אז הגיעו כ-160,000 עולים, ובמהלך שנות ה-90, אז הגיעו כ-800,000 עולים (לשם וליסק, 2001). בניגוד לקליטתם המהירה של עולי שנות ה-70, שכוונה על ידי הממשלה, נתקלו עולי שנות ה-90 בקשיים רבים במציאת תעסוקה ודירה, בעיקר לאור מדיניות הקליטה הישירה שהונהגה, ושהטילה את האחריות לקליטת העולים בראש ובראשונה על העולים עצמם, ועמם על הרשויות המקומיות וארגונים וולונטריים. זיקתם החלשה ליהדות ניצבה ברקע שאיפתם החזקה של עולי שנות ה-90 להדגשת זהותם הרוסית הנבדלת, ולשמירת "המובלעת הרוסית" תוך בניית מוסדות חברתיים מתאימים לאופי הקהילה (קימרלינג, 1998).

התארגנותם הקהילתית של עולי שנות ה-90 בישראל התפתחה בשלבים, ועברה מהישענות עיקרית על רשתות בלתי פורמליות של משפחה וקרובים, ועד להתארגנות קהילתית ממוסדת ועניפה. הארגונים

הראשונים שהקימו העולים בארץ התבססו על מוצא משותף של קבוצות עולים מאותה עיר או אזור בברה"מ. מסגרות אלה סיפקו תחושות קרבה ושייכות, וחבריהן סייעו זה לזה בהעברת מידע וניסיון חווייתי בנושאים קריטיים, כגון מציאת תעסוקה ודיור. מאוחר יותר בתהליך התבססות הקהילה, הוקמו גם ארגונים על בסיס מקצועי, שסייעו במימוש צורכי ההכרה המקצועית והמעמדית של העולים (Cohen-Berner & Ostrovsky, 1999).

בבחירות של שנת 1992, הכירו העולים לראשונה בעצמתם האלקטורלית, בעקבות ההכרה בתרומת קולותיהם לחילופי השלטון. בשלב זה ניתנה לגיטימציה לארגון העולים "הפורום הציוני", לפעול כארגון-גג המייצג את הקהילה וצרכיה בפני הממסד. החל משנת 1997, בעקבות כניסת מפלגתם הייצוגית של העולים לממשלה, גדל היקפם של ארגוני העזרה העצמית לעולי ברה"מ במישור המקומי והארצי, ונרשמו באופן פורמלי כ- 300 עמותות.

ההתארגנות במסגרות חברתיות איפשרה לעולים לשמר את מעמדם החברתי בתוך הקהילה ולחזק את תחושות הכבוד העצמי, כמו גם לקבל סיוע במציאת תעסוקה ודיור (לשם וליסק, 2001; Cohen- Berner & Ostrovsky, 1999). צורך נוסף וחשוב של העולים היה קשור בשאיפתם לחיזוק זהותם התרבותית המובחנת, אשר הניעה אותם להקים מוסדות תרבות קהילתיים (כמו תיאטרון "הגשר").

בסוף שנות ה- 90 קיבלו התארגנויות העולים אוריינטציה יותר אקטיבית וייצוגית, התובעת שינוי חברתי שיסייע בהשגת דרישות העולים בתחום הדיור והתעסוקה, ויקדם את ההכרה בזכויותיהם האזרחיות והחברתיות.

קהילת עולי שנות ה- 90 בחיפה

קהילת עולי שנות ה- 90 מברה"מ לשעבר בחיפה מנתה בשנת 2000 כ- 58 אלף נפש, המהווים כ- 20% מכלל תושבי העיר. בשנת 2000, שיעור הבלתי מועסקים בקרב העולים בחיפה עמד על 10.4%, נתון גבוה מזה של כלל אוכלוסיית העיר (8.3%) לאותה שנה.

קיימים שלושה ריכוזים גדולים בהם מתגוררים העולים בעיר: רובע הדר, רובע מערב חיפה ורובע נווה שאנן-יזרעאליה. רובע הדר יוצא דופן בכך שתושביו העולים מהווים אחוז גבוה ביותר מכלל תושבי הרובע (40%).

פרק 5:

מתודולוגיה

5.1 שיטת המחקר

סוג המחקר

הבדיקה האמפירית מתמקדת בחקר מקרה בודד של תופעה חברתית רחבה, שככל הידוע לנו טרם נבחנה. סוג זה של מחקר מכונה בתחום מדעי החברה "מחקר גילוי" (exploratory). שיטת המחקר הנהוגה במחקרי גילוי הינה גמישה, מבחינת הכלים שבהם היא משתמשת וריבוי המשתנים בהם היא מאפשרת להתבונן.

בחירת ארגוני המחקר

המחקר בחן את אותם ארגונים שהיו פעילים בתקופת המחקר, ושהצלחנו להשיג מידע לגבי קיומם. להערכתנו, הצלחנו לאתר כ- 80% מכלל הארגונים. כדי שארגון ייכלל בקבוצת ארגוני המחקר, נקבע שעליו לעמוד ברשימת המאפיינים שלהלן:

1. **אספקת שירותים** – הארגון עוסק באספקת שירותים, באופנים ובצורות שונות, עבור עולי מדינות חבר העמים.
 2. **מיקום ברובע הדר** – הארגון פועל ברובע הדר שבחיפה, ומספק שם את שירותיו העיקריים.
 3. **פורמליות** - פעילות הארגון ממוסדת במידה מסויימת) ובעלת מידה כלשהי של סדירות ויציבות. תדירות הפעילות המינימלית שנקבעה היא אחת לחודש.
 4. **ללא כוונת רווח** - פעילות הארגון אינה נועדה למטרות הפקת רווחים כלכליים. עודפים תקציביים מושקעים בפעילות הארגון.
 5. **לא ממשלתי** - פעילות הארגון נבדלת מוסדית מהמגזר הציבורי והוא אינו כפוף ליחידה עירונית או ממשלתית (אך יכול ליהנות ממימונה).
 6. **עצמאות** – לארגון קיימים מנגנוני ניהול עצמיים, שאינם נשלטים על ידי גורמים חיצוניים.
 7. **התנדבות** - פעילות הארגון כוללת אלמנטים של התנדבות ותרומה.
 8. **גודל הארגון** – לארגון קיימים מינימום 5 משתתפים בפעילות הארגונית הקבועה.
- בחירת ארגוני המחקר נעשתה בשני שלבים: בשלב הראשון נאספו נתונים בדבר קיומם של ארגונים שונים שהקימו עולי חבר העמים ברובע הדר, ובשלב השני התבצע תהליך סינון הנתונים, באמצעות גרירתם מהרשימה של ארגונים שלא עמדו ברשימת המאפיינים שלעיל. בסך הכל הוצאו מהרשימה 6 ארגונים ובתום השלב השני זהו 25 ארגונים שהיוו את קבוצת ארגוני המחקר.

כלי המחקר

המחקר האמפירי התבצע באמצעות מגוון כלים, אשר סייעו במשולב לתיאור התופעה ולהבנתה. הכלים ששימשו במחקר הם **ריאיונות מובנים** עם נציגים בארגונים ונציגי מוסדות עירוניים, **שיחות בלתי פורמליות וחומר כתוב זמין** שהתקבל מהארגונים וממוסדות עירוניים.

שאלות המחקר

שאלות המחקר האמפירי נועדו לסייע באפיון ההתארגנות הקהילתית לאספקת שירותים בקרב עולי שנות ה-90 ממדינות חבר העמים (להלן: התופעה הנבדקת). השאלות מפורטות בלוח להלן.

שאלות המחקר האמפירי
Empirical Research Questions

שאלת המחקר	היבט בתופעה
במה עוסקים הארגונים שהקימה הקהילה הנבדקת?	הפעילות הארגונית
מהו גודלן ומאפייניהן של הקבוצות המקבלות שירות מהארגונים הנ"ל?	קבוצות השירות
מהם מאפייני סביבת הארגון הפנימית והחיצונית?	מאפיינים ארגוניים
מהו טווח השירות של הארגונים וכיצד נפרשת פעילותם במרחב?	מאפיינים מרחביים
האם חלו שינויים במאפיינים בסיסיים של הארגונים?	מימד הזמן
במה תורמים הארגונים לחברה? מהי תרומתם למערך שירותי הציבור המקומי?	תרומת הארגונים לסביבתם

5.2 תיאור ארגוני המחקר

קבוצת ארגוני המחקר כוללת 25 ארגונים, שהקימו פרטים וקבוצות מקרב קהילת עולי שנות ה-90 בחיפה. הארגונים מרוכזים במרכז הציבורי והמסחרי של רובע הדר בחיפה, הוא אזור המחקר הנבחר. מרבית הארגונים ממוקמים במבני קומות ישנים ומוזנחים, אשר שימשו בחלקם בעבר למגורים. חלק גדול מהם מרוכז במבנה הרשות לקליטת עלייה, הנמצא בקרבת מוסדות הציבור והשלטון המקומי שברובע.

הארגונים עוסקים בנושאים חברתיים שונים ובפעילות חברתית ותרבותית עשירה ומגוונת, המיועדת לקהלי יעד שונים בקרב קהילת העולים. פעילותם העיקרית היא בתחום אספקת השירותים החברתיים, המתבצעת במסגרת מתן סיוע כללי בקליטת עלייה, תמיכה סוציאלית בקבוצות מוגדרות בקרב העולים, וארגון פעילויות תרבות והעשרה עבורם.

בקרב הארגונים קיימים שני ארגוני-גג: "הפורום הציוני" ועמותת "מקור מידע". ארגונים אלה מפעילים תחתיהם מסגרות שירותים עצמאיות, שונות ומגוונות, כשקהל היעד העיקרי שלהם הוא בדרך כלל ציבור המבוגרים מבין העולים. בנוסף, ארגוני הגג עוסקים בעצמם במתן ייעוץ ומידע, ובארגון פעילויות תרבות ופנאי.

בקרב ארגוני המחקר ניתן לזהות קבוצה של ארגונים מתחום הרווחה, שהוקמו על בסיס מוצא משותף, עיר או מדינה בברה"מ, והם כוללים את יוצאי אוקראינה, קווקז, בשקיריה ובקו. יש לציין כי ברישומי הרשות לקליטת עלייה בחיפה קיימים ארגוני מוצא נוספים, אך הם אינם פעילים בעיקר עקב סיבות תקציביות. ארגונים אלה הוקמו על ידי עולים יוצאי ארמניה, קזחסטן, בילורוסיה, סמרה ובשקרטיסטן.

ארגוני קהילות המוצא אינם עוסקים באספקת שירותים במובן המקובל וניתן לאפיינם יותר כארגוני עזרה הדדית. פעילותם מתקיימת במסגרת מפגשים חברתיים קבועים, המתמקדים בשימור המסורת והתרבות המשותפת ובסיוע הדדי.

להלן מובא תיאור כללי של כל אחד מארגוני המחקר, בחלוקה לפי תחומי פעילות ראשיים ותחומי משנה. חלוקה זו נעשתה על פי הנוסח הישראלי לסיווג הבינ"ל של ארגוני המגזר השלישי, שנערך בשנת 1997 באוניברסיטת ג'ונס הופקינס בארה"ב. הנוסח הישראלי בוצע **במרכז לחקר המגזר השלישי שבאוניברסיטת בן גוריון בנגב**.

ארגוני תרבות

תחום תרבות משני: אמנות ותרבות

שם הארגון: התאחדות התיאטרון הצפוני

עמותה שהוקמה בשנת 1999 ביוזמת סגן ראש העיר, עולה לשעבר בעצמו, שראה לנגד עיניו הקמת תיאטרון של עולים בחיפה, כחלק מ"חינוך" הציבור הישראלי לתיאטרון מקצועי ברמה גבוהה. הארגון פועל בשיתוף עם התיאטרון העירוני של חיפה, ומשתמש במבנהו לחזרות והצגות. בפעילות משותפתים 20 צעירים מחיפה והקריות, אך גם מיישובים מהצפון (נצרת, מגדל העמק) וגילם הממוצע הוא 25. הצעירים זוכים ללמוד תיאטרון ולהתפרסם ממופעים. במהלך השנתיים הראשונות לקיומו, העלה התיאטרון חמש הצגות.

שם הארגון: עמותת פנקום – קריקטוריסטים

עמותה שהוקמה בשנת 1994 ביוזמת עולה קריקטוריסט ואיש חינוך, במטרה להפיץ את נושא הקריקטורות בישראל. חברי הארגון מונים 60 איש, רובם עולים בגילאי 50. השירות מתמקד בפרסום האמנים באמצעות שליחת עבודותיהם לחו"ל, ובביקורת על עבודות בפורום קבוצתי. העירייה מעודדת פעילות זו ומאפשרת לקריקטוריסטים להציג את עבודותיהם במסגרת אירועים שונים.

שם הארגון: K.V.N

ראשי תיבות ברוסית של צירוף המילים "מועדון, שמחה והומור". קבוצת צעירים שמתחרה עם קבוצות עולים אחרות בארץ במופעי "סטנד אפ". המסורת היא בת 40 שנה ומקורה בברה"מ. הקבוצה בחיפה הוקמה בשנת 1994 על ידי המרואיינת וחברים. התחרויות מתקיימות בשפה הרוסית, אבל משתדלים לשלב גם עברית מפעם לפעם. הפעילות השוטפת כוללת חזרות לתחרויות, והיא מתקיימת במתנ"ס שברחוב אלרוזורוב בהדר.

שם הארגון: פוטקלוב צפון

מועדון צלמים שהוקם בשנת 1995 ביוזמת המרואיין. במועדון חברים חובבי צילום, שעובדים באופן עצמאי בבית ונפגשים אחת לחודש לחוות דעה ולדון בעבודותיהם. הקבוצה מונה 20 איש, בטווח הגילאים 20-50, תושבי חיפה וסביבותיה. עבודות האמנים מוצגות במרכזים עירוניים.

שם הארגון: מועדון זמר

ארגון עולים שצמח ברוסייה ופועל בכל ישראל, של חובבי שירה רוסית פילוסופית שצמחה במסגרת פעילות אנטי קומוניסטית. הארגון מקיים פסטיבל שנתי של זמרים ונגנים עולים בחוף דוגית בכנרת, ודואג לארגון הסעות לעולים מכל הארץ. בפעילות הארגון בחיפה, הכוללת שירה ונגינה, משתתפים באופן קבוע כ-10 אנשים, בהם נוער ומבוגרים. השתתפות ישראלים ותיקים הינה מצומצמת.

שם הארגון: ציירים

ארגון ציירים שקם בשנת 2000 על ידי צייר עולה, וחבריו. במסגרת פעילות הארגון אמנים ציירים עולים מעבירים שיעורי ציור לילדים עולים בגילאי בית ספר. מספר הילדים הוא 40, וכולם מחיפה. השיעורים מתקיימים אחת לשבוע ב"בית העולה" ללא תשלום. העיריה מסייעת לאמנים בפרסום עבודותיהם.

תחום תרבות משני: ספורט ונופשה

שם הארגון: עמותת ספורט לצפון

עמותת ספורט שקמה בשנת 1999 על ידי המרואיין, עולה מאמן ספורט, ושני חבריו, במטרה לשלב נוער עולה במצוקה בחוגי ספורט וכך למנוע הידרדרותו לאלימות וסמים. מאמנים מקצועיים מעבירים חוגי ספורט בהתנדבות. הספורט נתפס ככלי סוציאלי ולא רק תחרותי. החוגים מתקיימים במתנ"סים ובמוסדות חינוך בחיפה, יוקנעם והקריות. העמותה נשענת על תקציבי עיריית חיפה ועל תרומות מהעיר בוסטון בארה"ב.

שם הארגון: ר.י.ן ספורט

ארגון ספורט שקם בשנת 1997 על ידי קבוצת עולים מורי ספורט. במסגרת הפעילות מתקיימים חוגי ספורט בהם משתתפים 50 ילדים, בעיקר בנים. רוב הילדים באים מחיפה והקריות ורבע מהם ישראלים וותיקים. האימונים מתקיימים בבתי ספר שונים בחיפה ובאצטדיון העירוני. מקורות המימון הם תשלומי הורים ותרומות מחו"ל.

ארגוני חינוך ומחקר

שם הארגון: טריז – ארגון ממציאים

עמותה שקמה בשנת 1997 במטרה להפיץ את תיאוריית ה"טריז" ולפתחה. התיאורייה עוסקת בשיטת חשיבה המצאתית בתחום הטכנולוגיה. קבוצת החברים כוללת 35 עולים, הבאים מכל אזור הצפון. הפעילות כוללת הרצאות ומצגות של פרויקטים המצאתיים. הדיונים הם ברוסית, למרות ההצהרות על כוונת שילוב עם ישראלים וותיקים. פרויקטים של הקבוצה הוצגו פעמים אחדות במרכז הירידים בתל אביב. החברים הם כולם בעלי השכלה גבוהה, אנשי מדע ומחקר, וגילם השכיח הוא 60.

ארגוני רווחה

שם הארגון: הפורום הציוני

ארגון-גג ארצי שהוקם בשנת 1988 על ידי שרנסקי, במטרה לסייע בקליטת העלייה. בשנת 1996 הפך לארגון היציג של העולים בישראל. קיימים לארגון כיום 73 סניפים בכל הארץ, מהם 23 בצפון, עליהם אחראי הסניף בחיפה. סניף זה מפעיל מסגרות שירות במבנה העצמאי בהדר, הכוללות בעיקר יעוץ משפטי ויעוץ פסיכולוגי, קבוצות תמיכה לאמהות חד הוריות, לנוער במצוקה ולחולי סרטן, וסדנאות לגיל הזהב, לימודי שפות ומחשבים. ארגונים נוספים הפועלים בחסות הארגון משתמשים במבנהו.

שם הארגון: מקור מידע

עמותה שהוקמה בשנת 2000 על ידי עולה לשעבר, במטרה לסייע בשילוב העולים בקהילה. משמשת כארגון-גג למסגרות שירות מקומיות וכספקית שירותים בפני עצמה וממוקמת במבנה ישן בהדר. פעילות העמותה כוללת ייעוץ פסיכולוגי וחינוכי בהתנדבות, חוגים, אוניברסיטה ליהדות, לימודי שפות ומחשבים, תערוכות אמנים, הכוונה מקצועית ועוד. האוכלוסייה מגיעה מחיפה והקריות, וגילה הממוצע הוא 50. השירות כרוך בתשלום סימלי.

שם הארגון: אימח"ה – איגוד משפחות חד הוריות

עמותה ארצית שהוקמה בשנת 1993 ביוזמת ויצ"ו, במטרה לתת סיוע למשפחות חד הוריות, ששיעורן מקרב עולי שנות ה-90 היה גבוה. הסיוע כולל ייעוץ משפטי ופסיכולוגי, אך בעיקר אספקת מידע פונקציונלי בתחומי רווחה שונים. כל אחד ממנהלי ששת סניפי הארגון מתמחה בתחום חברתי מסויים (המרואיינת מתמחה בתחום הדיור), לאחר שעברו קורסים מרוכזים בהנהלת הארגון בירושלים. השירות הוא בעיקר טלפוני, ומיועד לעולים מכל הארץ. כל העובדים בארגון פועלים בהתנדבות. אוכלוסיית השירות כוללת בעיקר נשים, בגילאי 45 ומעלה.

שם הארגון: אידל – ארגון לתמיכה הדדית בנכים

עמותה לנכים שקמה בשנת 1995, בסיוע המרכז הישראלי לעזרה עצמית. שירותי הארגון כוללים אספקת מידע בטלפון לגבי זכויות נכים, הפנייה לטיפול פסיכולוגי, אספקת ציוד ועוד. העמותה מארגנת גם פעילות חברתית לחבריה, המונים כ-100 איש, שבאים מחיפה והקריות. סניפי העמותה פזורים בערים בצפון. הסניף בחיפה פועל מבית לניי (ליגת נשים למען ישראל) ומ"בית העולה". הפעילות בעמותה נעשית על בסיס התנדבותי בלבד, ותקציביה הזעומים נשענים על כספי לקוחות (5 ש"ח).

שם הארגון: יוצאי בקו-אזרבייג'ן

ארגון קהילת מוצא, שהוקם בשנת 1991 עבור חברי קהילת בקו שבאזרבייג'ן. מטרתו להקל על קליטת העלייה ולספק סיוע ותמיכה רגשית לחבריו, במסגרת מפגשים חברתיים. פעילות הארגון מתקיימת בחלקה במקום הארגון ב"בית העולה" ובחלקה מחוץ לו, במסגרת, נסיעות משותפות לקונצרטים, אירועים חברתיים ועוד. חברי הארגון מונים כ-40 איש, רובם מבוגרים, מחיפה ויישובים בצפון.

שם הארגון: יוצאי קווקז

ארגון ארצי שהוקם במקור לפני 75 (!) שנה, עבור עולים יוצאי מדינות קווקז. בחיפה הוקם בשנת 1992. מטרתו לסייע בקליטתם של עולי מדינות קווקז, אשר היוו את הקבוצות החלשות יותר מקרב העלייה לישראל. לקווקזים תרבות מיוחדת משלהם הכוללת שפה ומוסיקה משותפת. המפגש הקבוצתי חשוב לחברים, והארגון מקיים מפגשים ואירועים חברתיים ומספק שירותי סיוע ותמיכה בתחומים מגוונים.

שם הארגון: אוקראינה ישראל

ארגון קהילת מוצא ארצי. הסניף בחיפה הוקם בשנת 1993 מטרתו לסייע בקליטתם של העולים יוצאי אוקראינה. פעילות הארגון מתקיימת במסגרת פגישות שבועיות, במהלכן חברי הארגון, כ-15 במספר, משוחחים ומספקים זה לזה מידע בנושאי זכויות חברתיות, דיור, תעסוקה ועוד. הפעילות מתקיימת לעיתים בשיתוף סניפי הארגון האחרים שבכרמיאל, במגדל העמק ועוד.

שם הארגון: יוצאי בשקיריה

ארגון קהילת מוצא חיפאי משנת 1999, שמטרתו לסייע בקליטת עלייתם של יוצאי אזור בשקיריה. כיום הארגון מונה כ- 50 איש. הארגון עוסק גם בסיוע חינוך לעולים מחוסרי משפחות בישראל. פעילי הארגון מונים 10 מתנדבים. תקציבי הארגון נשענים על תרומות.

ארגוני אזרחים וקבוצות מיוחדות

שם הארגון: ילדי מלחמה

עמותה ארצית שקמה בשנת 2000. עוסקת בטיפול ובקידום תביעות פיצויים מגרמניה עבור עולים מברה"מ שהיו ילדים בתקופת מלחמת העולם השנייה. הסיוע ניתן על בסיס התנדבותי, באמצעות העברת בקשות העולים לקרן הסיוע בתל אביב, לאחר בדיקתן בהתאם לקריטריונים קבועים. הסניף בחיפה מטפל בכ- 200 איש. תקציבי העמותה מגיעים מהעירייה ומלקוחות.

שם הארגון: עמותה למשפחות מעורבות

עמותה ארצית, משנת 1999 בחיפה, הוקמה במטרה לקדם את שילובן בחברה הישראלית של משפחות שאחד מבני הזוג בהן אינו יהודי על פי ההלכה. משפחות אלה נתקלות בקשיי השתלבות בעיקר בתחום האישות. מספרן בחיפה עומד על כ- 200. שירותי הארגון כוללים בעיקר ייעוץ משפטי הניתן על ידי משפטן, ופעילות קבוצתית הכוללת טיולים, סמינרים, כנסים ועוד. פעילות העמותה למען זכויות המשפחות כוללת לובי בכנסת, ויצירת קשר עם ארגוני זכויות אדם.

ארגוני בריאות

שם הארגון: התאחדות ישראלית צ'רנוביל

ארגון ארצי שהוקם בשנת 1990, במטרה לספק סיוע רפואי ונפשי לעולים שנפגעו באסון הגרעיני בצ'רנוביל. לארגון כ- 60 סניפים בארץ. השירות בחיפה ניתן בעבר על ידי רופאים מומחים וכלל טיפול רפואי וייעוץ בריאותי, לכ- 30 איש בחודש. בנוסף, פעילי הארגון סייעו במציאת תעסוקה ודירה, בתרגום מסמכים ועוד. השירות מתמקד כיום רק בייעוץ בריאותי, ולא בטיפול, בשל חוסר במקום ובתקציבים. מספר הלקוחות הצטמצם במשך השנים.

שם הארגון: רפואה מונעת ואיכות הסביבה

עמותה שקמה בשנת 1995 מתוך כוונה לספק לעולים ייעוץ בריאותי. מלבד שירותי הייעוץ הפרטני, העמותה מקיימת הרצאות וסדנאות קבוצתיות לעולים בנושאי בריאות ואיכות הסביבה. ההרצאות מתקיימות במקום העמותה בהדרגה, אך פעיליה, המונים 20 רופאים וצוות מנהלתי, מעבירים הרצאות גם בערים אחרות בארץ.

איגודים מקצועיים

תחום משני: ועדי עובדים ואיגודים

שם הארגון: איגוד מהנדסים עולים

עמותה מקומית שהוקמה בשנת 1997 וצמחה כעמותת-בת של איגוד מהנדסים עולים הארצי, כדי להתמקד בבעיות התעסוקה המקומיות. שירותי העמותה כוללים ייעוץ תעסוקתי ללא תשלום וקורסי הכשרה מקצועית לעולים מהנדסים, ועדכוןם במקצוע בהתאם לצורכי המעסיקים באזור. הפעילות מתקיימת ב"בית העולה" ובבית המהנדס בהדר, והייעוץ ניתן גם באופן טלפוני.

תחום משני: גימלאים

שם הארגון: חלום שלנו

עמותה שקמה בשנת 1991, במטרה לסייע במציאת דיור לעולים קשישים. במסגרת פעילות העמותה הוגשו תכניות אדריכליות שיזמה, לבניית דיור חסכני בקרקע ללא סיוע כספי של הממשלה, בהשקעת יזמים פרטיים. מעבר לפעילותה בתחום הדיור, העמותה מקיימת פעילות חברתית לגימלאים (טיולים, ימי כיף), ומסייעת לנזקקים שביניהם באספקת מזון ותרופות. היא ממוקמת ב"בית העולה", וחבריה מונים כ- 45 איש. בעבר העמותה נשענה בתקציביה בעיקר על משרד הקליטה, אך אלו צומצמו וכיום היא נשענת על כספי חבריה.

ארגוני הנצחה

שם הארגון: עמותת ווטרינרים

עמותה ארצית שקמה בשנת 1977, להנצחת זכר לוחמי מלחמת העולם השנייה, ולקידום מעורבות הניצולים בתחום הציבורי והחינוכי בישראל. בעמותה החיפאית רשומים כ- 1000 ווטרינרים, גילם הממוצע הוא 75. מספר המשתתפים בפעילות החברתית השוטפת עומד על כ- 50 איש בחודש. קיימת תמיכה רבה מצד העירייה, שמספקת מימון לעמותה ודואגת לשלב את הווטרינרים בקהילה, באמצעות הזמנת חבריה לאירועים עירוניים ולמפגשים חינוכיים.

ארגוני איכות הסביבה

שם הארגון: עולים למען איכות הסביבה

ארגון חיפאי של חובבי איכות הסביבה שקם בשנת 2000. חברי הארגון במפגשיהם, דנים בבעיות מקומיות במטרה לסייע בפתרון בעיות אקולוגיות בעיר. בכל מפגש אחד החברים מעביר הרצאה בנושא סביבתי כלשהו. הרעיונות שמציעים חברי העמותה מועלים לעתים בישיבות ועדת איכות הסביבה של העירייה, בה חבר יו"ר הארגון. בארגון 15 חברים, רובם גברים בגילאי 40 ומעלה, המגיעים מחיפה.

להלן מוצגת רשימה מסכמת של הארגונים, ומאפיינים כלליים של פעילותם (תחום פעילות, גודל הארגון, מקום הפעילות, ועוד).

לוח 4: ארגוני השירותים שהקימה קהילת עולי שנות ה-90 ברובע הדר, חיפה (2001)
Table 4: Service Organizations Developed by the Russian Immigrant Community in the Hadar Quarter, Haifa (2001)

תדירות פעילות	גיל לקוחות ממוצע	שנת הקמה בחיפה	אופן הפעילות העיקרית	היקף לקוחות ³	כתובת הארגון	תחום פעילות	שם הארגון וסוגו (ארצי/מקומי)
2 בשבוע	55	1994	הגעה לארגון	25	אחד העם 15 / י"ל פרץ 20 ⁴	רווחה	אוקראינה ישראל (ארצי)
3 בשבוע	40	1995	שירות טלפוני	100	י"ל פרץ 20 / בית לני"י	רווחה	אידל-תמיכה בנכים (ארצי)
2 בחודש	45	2000	הגעה לארגון	15	י"ל פרץ 20	סביבה	אקולוגיה (מקומי)
3 בשבוע	25	1998	הגעה לארגון	25	י"ל פרץ 20	תרבות	התיאטרון הצפוני (מקומי)
1 בשבוע	65	1990	הגעה לארגון	20	י"ל פרץ 20	בריאות	ארגון נפגעי צ'רנוביל (ארצי)
1 בשבוע	14	2000	הגעה לארגון	40	י"ל פרץ 20	תרבות	התאחדות צירים (מקומי)
2 בשבוע	65	1991	הגעה לארגון	45	י"ל פרץ 20	גימלאי	חלום שלנו (מקומי)
3 בחודש	60	1997	הגעה לארגון	35	י"ל פרץ 20	חינוך	טריז - חשיבה המצאתית (מקומי)
1 בחודש	55	1991	הגעה לארגון	40	י"ל פרץ 20	רווחה	יוצאי בקו (מקומי)
1 בשבוע	55	1999	הגעה לארגון	25	י"ל פרץ 20	רווחה	יוצאי בשקיריה (מקומי)
1 בשבוע	40	2000	הגעה לארגון	30	י"ל פרץ 20	רווחה	יוצאי קווקז (ארצי)
1 בשבוע	30	1997	הגעה לארגון	10	ארלוזורוב 3	תרבות	מועדון זמר (ארצי)
2 בשבוע	40	1999	שירות טלפוני הגעה לארגון	50	י"ל פרץ 20	ארגוני אזרחים	משפחות מעורבות (ארצי)
2 בשבוע	40	1993	שירות טלפוני	100	י"ל פרץ 20	רווחה	משפחות חד הוריות (ארצי)
4-5 בשבוע	40	1995	הגעה לארגון	350	הגפן 44	בריאות	רפואה מונעת ואיה"ס (מקומי)
1 בשבוע	75	1977	הגעה לארגון	40	י"ל פרץ 20	הנצחה	עמותת ווטרינים (ארצי)
1 בשבוע	70	2000	שירות טלפוני	20	שמריהו לוי 10	ארגוני אזרחים	עמותת ילדי מלחמה (ארצי)
1 בשבוע	35	1997	הגעה לארגון שירות טלפוני	20	לשכת המהנדסים	איגוד מקצועי	עמותת מהנדסים עולים (ארצי)
4-5 בשבוע	40	1997	הגעה לארגון	150	הרצליה 20	רווחה	מקור מידע (מקומי)
4-5 בשבוע	15	1999	הגעה למתקן	150	מתקני ספורט בעיר	תרבות	עמותת ספורט לצפון (מקומי)
1 בחודש	55	1994	שירות טלפוני	60	עמק הזיתים 11	תרבות	עמותת פנקום (מקומי)
1 בחודש	35	1996	הגעה לארגון	20	י"ל פרץ 20	תרבות	פוטקלוב צפון (מקומי)
4-5 בשבוע	45	1988	הגעה לארגון	200	שמריהו לוי 10	רווחה	פורום ציוני חיפה (ארצי)
2 בשבוע	12	1997	הגעה למתקן	45	מתקני ספורט בעיר	תרבות	ר.י.ן - ספורט (מקומי)
1 בשבוע	25	1994	הגעה לארגון	20	ארלוזורוב 3	תרבות	KVN סטנד אפ (מקומי)

³ מספר האנשים הצורכים את השירות (כולל שירות טלפוני), במהלך חודש ממוצע.
⁴ ברחוב י"ל פרץ 20 ממוקם "בית העולה", הוא בית הרשות לקליטת עלייה בחיפה.

פרק 6: ממצאים

הפעילות הארגונית

מאפיין עיקרי: שונות ומגוון בקרב הארגונים ובתוכם

קהילת יוצאי מדינות חבר העמים בחיפה הקימה לעצמה במהלך העשור של שנות ה-90 מערכת ארגונית מפותחת, אשר משרתת קהל לקוחות רחב והטרוגני מקרב קהילת העולים. את המערכת הארגונית מאפיינים שונות ומגוון. השונות מתבטאת בעיקר בגודל הארגונים, אופיים, ותחומי השירות בהם הם עוסקים. המגוון מתבטא בעיקר בשפע הפעילויות המוצעות לחברי הקהילה.

הפונקציה העיקרית של הארגונים שנחקרו הינה אספקת שירותים, המיועדים לפרטים ולקבוצות מקרב קהילת העולים. פונקציה זו כוללת מתן מידע, ייעוץ פרטני וקבוצתי, סיוע נפשי וחומרי, וארגון פעילויות חברה ותרבות. רוב הארגונים עוסקים בתחומי שירות המקושרים עם אחריות מדינת הרווחה לאספקתם, כגון: בריאות, רווחה ותרבות. מיעוטם עוסקים בפעילות המקושרת עם "החברה האזרחית", המתמקדת בהגנה על אינטרסים קבוצתיים (למשל: מימוש זכויות לפיצויים), בקידום זכויות ובפעילות להשגת שינוי חברתי (למשל: קידום זכויותיהן של משפחות מעורבות).

אוכלוסיית השירות

מאפיין עיקרי: אוכלוסייה בוגרת, בעלת הון אנושי מפותח ורמת הכנסה נמוכה

ארגוני השירותים פונים לאוכלוסייה מכל קבוצות הגיל, אך הנהנית העיקרית מפעילותם היא אוכלוסייה בטווח הגילאים 30 עד 65 ומעלה. אוכלוסיית השירות אופיינה כבעלת השכלה וכישורים מקצועיים, אך כוללת שיעור גבוה של בלתי מועסקים ומועסקים במקצועות מדרג נמוך (שרתים, מנקים וכד'). פער זה בין כישורי העולים לבין מעמדם התעסוקתי מעורר בקרבם תחושות התמרמרות ותסכול, ומוזכר בספרות כגורם המשפיע על ההתארגנות הקהילתית, כמסגרת לתמיכה והזדהות, ולחיזוק תחושות הערכיות העצמית (Cohen-Berner & Ostrovsky, 1999).

על פי המחקר, נראה כי רוב הארגונים מספקים שירותים המיועדים לקבוצות מסויימות בקרב הקהילה, הנבדלות זו מזו על פי מוצא, מצב משפחתי, מצב בריאותי, וכו'. היקף אוכלוסיית השירות של רוב הארגונים הינו קטן, יחסית, ועומד על 50 איש בקירוב. לעומת זאת, הארגונים הגדולים, שהיקף לקוחותיהם עומד על 100-250 איש בממוצע חודשי, מספקים שירותים המיועדים לכלל הקהילה.

מאפיינים ארגוניים

מאפיינים עיקריים: התארגנות ממוסדת, נוטה למקצועיות ומקושרת עם גורמים מחוץ לקהילה

מאפייני המערכת הארגונית הפנימית - ניתן לאפיין את ההתארגנות הקהילתית של עולי שנות ה-90 בחיפה כממוסדת. מרבית הארגונים רשומים כעמותות, ככל הנראה בשל הרצון לקבלת תמיכות ממשלתיות. ברובם קיימת חלוקת עבודה ברורה בין מספר נושאי תפקידים (יושב/ת ראש, סגנית, גזבר/ית ועוד), והשירות הניתן בהם הוא מקצועי, הודות לעובדה שחלק מפעיליו הם בעלי הכשרה

פורמלית בתחום הרלוונטי לפעילות הארגון. בסיס הפעילות הוא בדרך כלל התנדבותי, ורק בחלק מארגוני הרווחה והבריאות פועלים גם אנשי מקצוע בשכר, המשולם על ידי גופי ממשל שונים.

מאפייני המערכת הארגונית החיצונית - סביבת ארגוני העולים כוללת, בנוסף ללקוחותיהם, גם גופים ומוסדות ממגזרים שונים: וולונטרי, ממשלתי, ציבורי ועסקי, עימם הם נמצאים בקשר. הרשות המקומית (עיריית חיפה) הינה הגוף הדומיננטי מבחינת מספר הארגונים המקיימים עמו קשר. העירייה מסייעת לחלק גדול מהארגונים במימון, לפי פרויקטים או כתקציב שנתי, ובמתן מקום ארעי לפעילותם, ללא תשלום או בתשלום סימלי. עם זאת, נציגים מארגונים רבים הביעו צורך במקום קבוע לפעילות.

בסיס המימון של הארגונים נשען על מגוון של מקורות, בהם ממשלתיים (ממשל מקומי ומרכזי), ציבוריים, וולונטריים ועסקיים. מקורות המימון הנפוצים ביותר הם העירייה וכספיי לקוחות, ואחריהם תרומות מגופים וולונטריים. תמיכת הממשל המרכזי נוטה להתמקד בארגונים הגדולים, העוסקים בתחומים המקושרים עם אחריות מדינת הרווחה (כגון: בריאות ורווחה). ממצא זה משתלב עם מסקנותיהם של חוקרי המגזר השלישי בישראל, בדבר נטיית המדינה לתמוך כספית בארגונים גדולים ומבוססים, ובארגונים העוסקים בתחומים שהיא רואה עצמה כמחוייבת להם בפני אזרחיה, והם בריאות, רווחה ותרבות (גדרון, כץ ובר, 2000).

היבטים מרחביים

מאפיינים עיקריים: התרכזות הארגונים באחד ממוקדי העיר, בסמוך לאוכלוסיית השירות העיקרית
הניתוח המרחבי של ארגוני מגזר שלישי בישראל, שנעשה על ידי חוקרים בתחום, הראה כי רוב הארגונים ממוקמים במספר ערים מרכזיות. בדיקת הפיזור המרחבי של ארגוני המגזר באחת הערים הראשיות בישראל הראתה כי במרכז העיר מרוכזים משרדים מרכזיים של ארגונים ארציים, ארגוני סינגור וארגוני אספקת שירותים המבקשים להיות נגישים לקהל לקוחותיהם (גדרון, כץ ובר, 2001). ממצאים אלה מתאימים לממצאי המחקר הנוכחי, שהראה כי ארגוני העולים ממוקמים ברובע "הדר", שהוא אחד משלושת מרכזיה העירוניים של חיפה, ובו מתגורר חלק גדול מקהילת העולים בעיר. אזור וותיק זה של העיר כולל מצאי דיור ישן וזול, שבדומה למרכזיהן הישנים של ערים אחרות, מושך אליו מהגרים, עובדים זרים וקבוצות אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. ברובע זה ממוקמים מוסדות ציבור וממשל עירוניים ואזוריים, והנגישות אליו מתאפשרת באמצעות תחבורה ציבורית זמינה ונוחה.

באזור זה ממוקם גם מבנה הרשות העירונית לקליטת עלייה, המשמש כמעון לחלק גדול מהארגונים המנהלים בו את פעילותם, אם באמצעות מפגש ישיר עם הלקוחות ואם באמצעות מענה לפניות טלפונית. חלק קטן מהארגונים ממוקמים במבנים שכורים ב"הדר" או מקיימים את פעילותם במוסדות חינוך ובמתקני ספורט הפזורים בעיר. הנגישות הנוחה לרובע מאפשרת גם לתושבים המתגוררים מחוצה לו, ואף מחוץ לעיר, להינות משירותי הארגונים. עם זאת, עיקר השירות ניתן לאוכלוסייה המתגוררת בעיר גופה על חלקיה השונים, ורק כעשירית מאוכלוסיית השירות של כלל הארגונים מתגוררת מחוץ לעיר (בעיקר בערים קולטות עלייה במרחב מטרופוליני חיפה).

מימד הזמן

מאפיינים עיקריים: התרחבות המערכת הארגונית במקביל להתחזקות ההעצמה הקהילתית, התאמת השירותים לצרכים המשתנים של המהגרים עם התקדמות הסתגלותם לחברה

התפתחות הארגונים לאורך העשור של שנות ה-90 מראה כי חלקם הגדול צמחו במחצית השנייה של שנות ה-90, בד בבד עם התפתחות תהליך ההעצמה של הקהילה ולחיזוקה במישור הפוליטי. מבחינת תחומי פעילותם של הארגונים על פי מועד הקמתם, ומלימוד השינויים שחלו במאפייני פעילותם במשך שנות קיומם, ניתן היה ללמוד על שינויים שחלו בצורכי העולים כפרטים וכחלק מקהילה. שינויים אלה כללו מעבר מהדגשת צרכי החומרניים והמיידיים של העולה, כפרט המהגר למדינה חדשה, אל הדגשת צרכי החברתיים, התרבותיים והרוחניים כחבר בקהילה מגובשת וכחלק מקולקטיב לאומי.

כפי שעולה מלימוד בעיקר של תהליך התגבשות הקהילה ברמה הארצית, אך גם מלימוד ארגוני המחקר שקמו בראשית העלייה (כגון: ארגון "הפורום הציוני", ארגוני קהילות המוצא), פעילות ארגוני העולים בשנים אלה התמקדה במתן שירותי רווחה סוציאליים אישיים בתחומי דיור, תעסוקה, חינוך ובריאות, במטרה להקל על העולה במעבר לחברה החדשה ולסייע בקליטתו המיידית בה. במהלך השנים חלק מן הפעילות הארגונית קיבלה אוריינטציה כלל-חברתית, שבאה לידי ביטוי בצמיחתם של ארגונים שעניינם סביבה וזכויות חברתיות, אמנות וספורט, וקיום פעילויות ללימוד עקרונות היהדות והציונות, והכרת הארץ. עם ההיפתחות לנושאים כלל-חברתיים ולהדגשת קווים לאומיים משותפים, רואים התחזקות בדיפרנציאציה החברתית הפנים-קהילתית, שמתגלה בצמיחתם של ארגונים ומסגרות שירות חדשות שנועדו לקבוצות עולים בעלות מאפיינים ואינטרסים ייחודיים (כגון: משפחות חד הוריות, משפחות מעורבות, נוער ממשפחות מצוקה, הורים לנוער צורך סמים, ועוד).

מהתבוננות כוללת בשינויים שחלו בהיקף אוכלוסיות השירות בארגונים, ניתן לומר שארגונים שקמו במהלך המחצית השנייה של שנות ה-90 מגלים יציבות מבחינת היקף לקוחותיהם. עדות לכך היא שיעורם הגבוה של הארגונים שקמו אחרי שנת 1995, אשר היקף לקוחותיהם גדל או לא השתנה מאז הקמתם. לעומת זאת, ארגונים שקמו קודם לכן נטו בדרך כלל להצטמצם מבחינת היקף לקוחותיהם, במהלך העשור. הסיבות העיקריות לכך היו צמצום תקציבים, אך גם ירידה בביקושים לשירותים בארגונים אחדים, וייתכן שביקושים אלה נענו במסגרות השירותים הציבוריות.

תרומת הארגונים לסביבתם

מאפיינים עיקריים: העשרה וגיוון מערך שירותי הציבור בעיר, תרומה מעטה לסביבה החברתית

פעילות השירות של ארגוני העולים נבדקה בהיבט תרומתם למערך השירותים הציבוריים בעיר, ולמערך החברתי-עירוני שבתוכו הם פועלים. בדיקת מעמדם של השירותים שמספקים ארגוני העולים ביחס לשירותים הציבוריים המקומיים, הדגישה את תרומתם של הארגונים לגיוון והעשרת מערך שירותי הציבור בעיר. רובם מהווים תוספת לשירותי הציבור ומיעוטם הוגדרו (באופן יחסי לארגונים אחרים) כ"תחליפיים" להם.

מרבית הפונקציות שממלאים הארגונים הקהילתיים, אשר נדונו בספרות וזוהו גם בקרב ארגוני המחקר, משרתות את הקהילה עצמה. הנסיון במחקר לבדוק את תרומת ארגוני העולים לחברה, באמצעות בחינתם על פי המודל של החוקרים כץ וקהאן (1966), הראה שבאותם היבטים שנבדקו (שימור המשטר והסדר, יצירת ידע וערכי רוח, חינוך והכשרת אנשים), פעילות הארגונים תורמת רק

במידה מעטה לחברה. גם בהיבט של יצירת חסכון בהוצאות הציבוריות עקב פטירת הרשות מהצורך לספק שירותים חיוניים, פעילות הארגונים אינה תורמת במידה משמעותית, מאחר והארגונים עוסקים בעיקר בפעילויות ובמתן שירותים שהרשות אינה חייבת לספק, ושאינם כלולים בסל השירותים הציבוריים.

חלק ג': דיון ומסקנות

7. התארגנות קהילתית לאספקת שירותים בקרב מהגרים ומשמעותה לתכנון עירוני

7.1 התנאים והגורמים להתארגנות הקהילתית

המחקר מלמד כי היווצרות ארגונים קהילתיים הינה תולדה משולבת של גורמים פנימיים, הקשורים במאפייני הקהילה עצמה, וגורמים חיצוניים, הקשורים בחברה הסובבת. שילוב הגורמים שנמנה להלן השפיע על חיזוק האמונה בכוחה של הקהילה ועל יכולתה המעשית לעזור לעצמה. תהליך זה מכונה "העצמה קהילתית", ואחד מביטוייו העיקריים הוא ההתאגדות הפורמלית של חברי הקהילה לצורך אספקת צרכים משותפים.

גורמים פנימיים - במהלך שנות ה-90 עברה קהילת העולים יוצאי ברה"מ תהליך העצמה, שכלל פיתוח תרבות אזרחית, התומכת בהתארגנות פורמלית בשם אינטרסים קבוצתיים משותפים. תהליך זה התרחש במידה רבה הודות לעוצמתם הכמותית והאיכותית של העולים. בזכות מספרם הרב וההון האנושי שנשאו עימם, יצרו קהילה משמעותית בגודלה במדינת ישראל (12% מכלל האוכלוסייה), קהילה בעלת משאבים אנושיים מפותחים וזהות תרבותית מובחנת. עוצמות אלה זוהו גם בקרב קהילת העולים בחיפה, ואלו ללא ספק תרמו להעצמת הקהילה בעיר ולהתגבשותה במסגרות ארגוניות ייצוגיות.

מספרם הרב של העולים בישראל תרם לחיזוק תפיסתם העצמית, בעיקר לאחר שתורגם לעוצמה פוליטית בבחירות לכנסת ב-1992. עובדה זו השפיעה על תפיסת העולים בעיני הציבור הישראלי, ובעיקר בעיני העולים עצמם, כמחוללי מהפך, בייחוד לאור ההרגשה שנשאו עמם עד אז, שאין לאזרח יכולת להשפיע על הנעשה במישור הפוליטי (לשם וליסק, 2001). ההכרה בכוחם הפוליטי חיזקה את תפיסתם העצמית ואת האמונה ביכולתם לפעול לקידום האינטרסים שלהם, ולשיפור מצבם כפרטים וכמגזרי אוכלוסייה (כגון: משפחות חד הוריות, נכים, מהנדסים ועוד).

מאפייניהם האנושיים של העולים (השכלה, עיסוק, מעמד), השפיעו על יצירתה של שכבת "אינטליגנציה רוסית" בעלת הכרה עצמית, חברתית ותרבותית. מאפיינים אלה, בשילוב זיקתם החלשה של העולים ליהדות, חיזקו את שאיפתם להדגשת זהותם הרוסית הנפרדת, ועודדו את הקמתן של מסגרות ארגוניות נבדלות שעסקו בשימור התרבות והמסורת של מדינת המוצא.

הצירוף של כמות ואיכות הבדיל את עולי שנות ה-90 מקבוצות אחרות בחברה הישראלית, שהיו חסרות את העוצמות הנובעות מהון אנושי מפותח ומהיקף מספרי מרשים. קהילות שלא הצליחו להשתלב במסלול המוביליות החברתית ולפתח הון אנושי, נשארו בשולי החברה. לדוגמא: קהילת עולי אתיופיה הגיעה בשנות ה-80 לישראל מאזורים כפריים ונחשלים, ונשארה מאז הגעתה לארץ מיעוט אתני מחוסר ייצוגיות והשפעה ממשית.

גורמים חיצוניים – הגורמים החיצוניים, שתרמו להתגבשות קהילת העולים ולסלילת הדרך להעצמתה, קשורים בחברה הישראלית ובהתחזקות נכונותה לקבל את השונה והאחר בתוכה. משנות ה-80 חל מפנה הכרתי הדרגתי בחברה, שכלל מעבר מגישה פטרנליסטית כלפי העולים, לגישה יותר פלורליסטית ופתוחה. התהליך נבע משינויים שחלו בחברה הישראלית, והושפע גם ממגמות גלובליות שדגלו בצמצום מעורבות המדינה בחברה ותמכו בעקרונות השוק החופשי. חל שינוי במדיניות הקליטה הממשלתית, מקליטה ריכוזית ומכוונת אל קליטה ישירה, אשר העבירה את האחריות לאספקת צרכי העולים לידי הרשויות המקומיות ולידי העולים עצמם. היעדרה של יד ריכוזית מנחה ומכוונת, דירבן את העולים לאתר מקורות סיוע חלופיים וליזום בעצמם מסגרות שירותים קהילתיות.

ההכרה החברתית החדשה תרמה גם להתפתחותו של המרחב האזרחי בישראל, אשר כלל עמותות, ארגונים חברתיים, קבוצות אינטרס ומחאה. קבוצות אלה פעלו מתוך שאיפה להשפיע על המדיניות החברתית לטובתן, ונאבקו ביניהן על קבלת משאבים מהממשל. יש להניח שהתפתחותה של התרבות האזרחית במדינה חיזקה את נכונותם של עולי שנות ה-90 להתארגן במסגרות ייצוגיות ולהעלות את בקשותיהם הייחודיות בפני הממשל המקומי והמרכזי.

על רקע הגורמים הפנימיים והחיצוניים המוזכרים לעיל, התרחש תהליך העצמתה של קהילת העולים, אשר ביטוייו המרכזי היה התגבשותה במסגרות ארגוניות פורמליות וייצוגיות, ברמה המקומית וברמה הלאומית. העצמתה של הקהילה בחיפה הולידה מנהיגות מקומית, אשר פעלה לקידום מצבה של הקהילה בעיר. אחד הפעילים הבולטים בקרב ולמען הקהילה היה רומן ברונפמן, אשר פעל להקמתה בחיפה של רשות עירונית שתהיה אחראית לענייני העולים בעיר, היא הרשות לקליטת עלייה. הרשות פועלת כיום כגוף עצמאי-למחצה אשר מספק מקום לחלק גדול מארגוני העולים, ומסייע במימון וניהול אדמיניסטרטיבי של פעילותם. מאוחר יותר נבחר ברונפמן לייצג את מפלגת העולים בכנסת.

השתלבותה של מפלגת העולים "ישראל בעלייה" בממשלה, אפשרה את המשך התגבשותה של הקהילה ואת חיזוקה, באמצעות העברת תקציבים לארגוני עולים ויצירת מדיניות התומכת בשילוב נציגי הקהילה בהחלטות הממשל המקומי. המדיניות החדשה הביאה לכניסתו של נציג העולים בחיפה, ד"ר וולנטין פיינברג, לתפקיד סגן ראש העיר, תפקיד אשר איפשר לו לפעול רבות למען ארגוני העולים. יש לציין שהשפעתו של הגורם הפוליטי על הארגונים הקהילתיים באה לידי ביטוי גם עם היחלשות כוחה של מפלגת העולים, אשר הביאה לצמצום או הקפאת חלק מהתקציבים שהיו מיועדים לעמותות ולארגוני עולים שונים.

לסיכום, ניתן לראות כי התגבשות קהילת עולי ברה"מ במסגרות ארגוניות, חלה כתוצאה משילוב של גורמים פנימיים, הקשורים בעצמתה הכמותית והאיכותית של הקהילה, אשר סייעו להעצמתה במישור הפוליטי, וגורמים חיצוניים, הקשורים בפתיחותה של החברה הסובבת ובנכונותה להסכים לביטויים חברתיים-תרבותיים דיפרנציאליים. מחקרי המשך רלוונטיים יכולים לבחון את השפעתם בנפרד של הגורמים השונים על ההתארגנות הקהילתית. למשל: בדיקת דפוסי ההתארגנות של קהילה

ספציפית בערים שונות, ומדידת השפעתו של משתנה הסביבה (גורם חיצוני) על ההתארגנות. תופעה בקרב אותה קהילה בערים אחרות, ולמדוד את השפעתו של משתנה הסביבה על ההתארגנות. כיוון אפשרי נוסף הוא בחינת התופעה בקרב קהילות שונות באותה עיר, תוך מדידת השפעתם של מאפייני הקהילה (גורם פנימי) על ההתארגנות.

7.2 הפונקציות שממלאים הארגונים הקהילתיים הנחקרים

בפרק העוסק בהגדרות המחקר הצגנו את הארגון הקהילתי כמערכת חברתית, שנועדה לסייע במימוש הצרכים או האינטרסים המשותפים של קבוצת אנשים (קאופמן, 2002). השגת מטרה זו מתאפשרת באמצעות שתי פונקציות עיקריות שממלאים הארגונים: האחת- אספקת שירותים, והשנייה - סינגור למען אינטרסים קבוצתיים (גדרון, כץ ובר, 2000; Melendez, 1998).

סקירת הספרות וממצאי המחקר האמפירי הצביעו על ערך חברתי מוסף בפעילותם של ארגוני קהילות מהגרים, המקנה להם יתרון באספקת שירותים למהגרים, לעתים על פני השירותים הציבוריים. היתרונות שמאפשרים ארגונים קהילתיים, נובעים ממאפייניהם כארגונים וולונטריים, אשר הוזכרו במקומות רבים בספרות. מאפיינים אלה מתייחסים לגודלם הקטן בדרך כלל של הארגונים, למרכיב הוולונטרי בפעילותם, לעצמאותם התפקודית ולהיותם שורשיים וקרובים לקהילה. מכלול מאפיינים זה מקנה לארגונים רגישות גבוהה לצורכי הקהילה, גמישות בפתרון בעיות, התאמה לצרכים משתנים וספציפיים ויכולת להעניק יחס אישי.

התבוננות רחבה על פעילות הארגונים הקהילתיים, מעלה כי תרומת פעילותם חורגת מגבולות הקהילה אותה הם משרתים, אל כלל החברה. מעצם היכללותם במארג הפעילויות והארגונים הלא ממשלתיים בחברה, ממלאים הארגונים פונקציות נוספות וחשובות, התורמות למוסדות השלטון ולחברה האזרחית.

הפונקציות שממלאים ארגונים קהילתיים עבור הקהילה המתארגנת

1. אספקת שירותים- הפונקציה המרכזית של ארגונים קהילתיים ככלל, ושל ארגוני המחקר בפרט, היא אספקת שירותים בתחומים שונים לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, כגון: נכים, קשישים, קהילות מוצא, חובבי אמנויות לסוגיהן, מהנדסים ועוד. בכך מסייעים הארגונים למימוש צורכיהם החברתיים והאנושיים של חברי הקהילה, בתחומי רווחה, תרבות, תעסוקה, בריאות ועוד.

סקר הספרות וממצאי המחקר הראו, שחלק ניכר מפעילות ארגוני העולים מתמקדת במתן שירותים, אשר ניתנים לעולים תוך התייחסות למכלול צורכיהם האישיים כמהגרים למדינה חדשה, בשונה מההסתכלות הצרה והמרוחקת של שירותי הקליטה הממשלתיים, או של שירותי הציבור הניתנים לכלל האוכלוסייה, בתחומים המקבילים. לדוגמא: עמותת "התאחדות ישראלית צ'רנוביל" עוסקת במתן שירותי טיפול רפואי לנפגעי האסון, שירות הדומה בבסיסו לשירותי הבריאות הציבוריים, אך בנוסף יוזמת העמותה גם פעילויות חברתיות, נותנת יעוץ נפשי ומארגנת סדנאות והרצאות לחבריה. דוגמא נוספת מתייחסת לארגון העולים "אמהות חד הוריות" המספק שירותי תמיכה חברתית לאמהות חד הוריות, בדומה לשירות הציבורי המקביל המיועד לעולים, אך בנוסף, חלק משמעותי

מפעילות ארגון העולים מתמקד במתן מידע פונקציונלי בתחומי רווחה שונים, כמו גם בארגון פעילויות חברתיות לעולות ולמשפחותיהן כגון: טיולים, מסיבות ועוד.

2. ייצוגיות – הארגונים הקהילתיים הם יישויות ייצוגיות, המזוהות עם קבוצות אוכלוסייה מסוימות בעלות צרכים ואינטרסים מובחנים. בעצם פעילותו בשם קולקטיב מוגדר ולמען האינטרסים שלו, מקדם הארגון את המודעות הציבורית לקהילה ולצרכיה, ומסייע בהעלאתן לסדר היום הציבורי של דרישותיה. לטענתם של חוקרים, לנציגי מערכות הממשל קל יותר להתייחס לפנייתיהם של ארגונים רשמיים ומסודרים, בעלי אפיונים ביורוקרטיים מוכרים להם, לעומת דרישות המועלות על ידי פרטים וקבוצות בלתי פורמליות (גדרון וכץ, 1998; קטן, 1988).

פונקציית הייצוגיות באה לידי ביטוי בולט בארגוני מחקר אחדים. למשל: ארגון "משפחות מעורבות" הפעיל לובי בכנסת למען משפחות עולים, בהן אחד מבני הזוג איננו יהודי. ארגון נוסף הוא "עמותת הווטרנים", שנציגיו פעלו בכנסת לחקיקת "חוק הווטרנים" (הכרה בזכויותיהם של עולים גיבורי מלחמת העולם).

3. אספקת מסגרת שייכות חברתית וקהילתית - קיום מפגשים חברתיים היא פונקציה נוספת שממלאים הארגונים עבור חברי הקהילה, וחשיבותה מתבלטת בקרב קהילות מהגרים. כפי שעלה מהמחקר, בחלק מהפעילויות הארגוניות מהווה המפגש החברתי מטרה בפני עצמה, כמו בארגוני קהילות המוצא (בעיקר ארגון יוצאי קווקז, וארגון יוצאי בקו-אזרבייג'ן) שפעילותם מתמקדת במפגשים הקבוצתיים. במסגרת המפגשים חברי הקבוצה משוחחים, מחליפים מידע וחוויות ומסייעים זה לזה בייעוץ ובתמיכה נפשית, ומאפשרים לפרט להרגיש שהוא איננו מתמודד לבד עם תחושותיו ובעיותיו. בתוך כך מתחזקים הקשרים בין חברי הקבוצה, ואלו תורמים להעצמת הלכידות הקבוצתית. בחלק אחר מהפעילויות הארגוניות המפגש החברתי מהווה תוצר לוואי וערך מוסף של הפעילות הרשמית האחרת, למשל, במסגרת אימוני ספורט בעמותת "ספורט לצפון" ובארגון ר.י.ן, או במסגרת יצירה אומנותית משותפת, כמו לדוגמה בארגון הזמרים-בדרנים KVN, בארגון הקריטוקריסטיים "פנקוס", בארגון השחקנים "התאחדות תיאטרון הצפוני", ועוד.

מדברי המרואיינים במחקר עלה, שקיים צורך גדול בקרב העולים לפעילויות קבוצתיות שהן מחוץ למסגרת הקבועה של פעילות הארגון כגון: טיולים, ימי כיף, נסיעות משותפות למופעי תרבות ועוד. ראייה לכך הם שיעורי ההשתתפות הגבוהים באירועים מסוג זה שמקיימים הארגונים, בהשוואה לשיעורי ההשתתפות בפעילויות השירות הקבועות. הפעילויות הלא שגרתיות מעניקות לחברי הקבוצה הזדמנות להתוודע זה לזה בהקשרים אחרים ונעימים, ובשל כך קיים להן פוטנציאל בטיפוח ובחיזוק הקשרים בין החברים.

4. שימור תרבות המוצא - היבט חשוב בפעילותם של ארגוני מהגרים, קשור בהזדמנות שהם מאפשרים לעולים לשמר את המסורת ואת תרבות מוצאם. נושא זה חשוב במיוחד עבור העולים יוצאי מדינות חבר העמים, שגאים בתרבותם ורואים בה חלק בלתי נפרד מזהותם. הביטוי לכך במחקר הם ערבי התרבות והחג המשותפים שמקיימים רוב הארגונים לחבריהם (בעיקר "הפורום הציוני", "מקור מידע" ארגוני קהילות מוצא ועוד), ופעילויות היצירה האומנותית (שירה, נגינה, משחק), שמתקיימות במסגרת ארגוני אמנות שזוהי מטרתם הרשמית כגון: עמותת "מזמור" המקיימת פסטיבל שנתי של שירים רוסיים, עמותת "תיאטרון צפוני", ארגון "ציירים", ארגון הקריקטוריסטים ועוד. פעילויות

חברתיות-תרבותיות-אמנותיות אלה מסייעות בשימור תרבות המוצא של העולים ובהנחלתה לדורות הבאים.

5. חלופה לניצול זמן הפנאי - פונקציה נוספת שממלאים הארגונים הקהילתיים, החופפת חלקית לפונקציית המפגש החברתי, היא מתן מסגרת לניצול הפנאי של הפרט. הארגונים הקהילתיים מעניקים לפרט אפשרות הן לעסוק בפעילות וולונטרית המגבירה את תחושת החיוניות שלו, והן בפעילויות מסוג יצירה והעשרה בזמן הפנאי. חשיבותם של הארגונים הקהילתיים בהקשר זה הולכת וגוברת, בייחוד על רקע תחזיות הצופות גידול עתידי בזמן הפנאי של האנשים, וצמיחתן של קבוצות פנאי חדשות מקרב האוכלוסייה, ביניהן אוכלוסייה מבוגרת בעלת רמות גבוהות של השכלה והכשרה (כרמון, 1996).

6. ארגונים קהילתיים של קבוצות מהגרים: כלי לקליטה מנקודת ראות העולים - בספרות המקצועית מדווח, כי ארגונים וולונטריים שהוקמו על ידי מהגרים עדיפים על פני השירותים הממשלתיים, באספקת שירותים ההולמת את צורכי המהגרים. הודות לכך ניתן לראות בארגוני המהגרים כלי לקליטה, התורם מחד גיסא, לרווחת הקהילה, ומאידך גיסא, מסייע לממסד הקולט בקליטת המהגרים.

סגולותיהם הייחודיות של ארגוני מהגרים, המתבססים בפעילותם על היכרות ואמון הדדי, העמידו להם יתרונות שונים על פני מוסדות השירות הציבוריים, שאופיינו בהתייחסות צרה לצורכי העולים, ובהתעלמות מהשונויות בין קבוצות עולים ממוצא ורקע חברתי-תרבותי שונה (Cohen-Berner & Ostrovsky, 1999). יתרונות הארגונים מתייחסים להכרותם עם החברה הקולטת והנקלטת, לשורשיותם (Grassroot) המאפשרת קרבה למהגרים, לכוללניות בהתייחסותם לצורכי המהגר, ולהיותם של נותני השירותים מודל לחיקוי עבור מהגרים חדשים (Shye et.al, 1991).

אחד היתרונות החשובים הוא הכוללניות שביחסם של הארגונים למהגר, הרואים אותו כאדם שלם עם מכלול צרכים הקשורים ביניהם, במקום להתמקד בפן אחד בחייו, כפי שעושים מוסדות השירות הציבוריים (Shye et.al, 1991). אחד הביטויים לכך הוא המגוון הרב של הפעילויות והשירותים המוצעים לעולים במסגרת ארגון אחד, החל מייעוץ בנושאי רווחה שונים ומתן מידע פונקציונלי נרחב, וכלה בארגון פעילויות נפש ואירועי תרבות. ממצאי המחקר הראו שחלק גדול מארגוני העולים סיפקו ללקוחותיהם שירותים רבים תחת "גג אחד". דוגמאות בולטות לכך הם ארגוני-הגג הגדולים, ה"פורום הציוני" ו"עמותת מקור מידע", שמספקים מגוון רחב ועשיר של שירותים, כגון: ייעוץ משפטי ופסיכולוגי לעולים, ולקבוצות בתוכם ("גיל זהב", חולי סרטן), קורסים בשפות ובמחשבים, סנדאות העשרה ואמנות, ועוד. גם ארגוני קהילות המוצא מספקים לחבריהם מגוון של שירותים, ואלה כוללים סיוע חומרי לנזקקים, דוגמת משלוח חבילות תרופות ומוצרי בזון בסיסיים לעולים במצוקה. הבולטים בפעילויות אלה מבין ארגוני קהילות המוצא הם "יוצאי קווקז" ו"יוצאי בקו". ארגון הגימלאים עוסק גם הוא בסיוע חומרי (מזון, ביגוד, תרופות) לעולים קשישים ונזקקים.

יתרון חשוב נוסף של ארגוני העולים הוא היכרותם את החברה הקולטת והנקלטת. יתרון זה בא לידי ביטוי במחקר הנוכחי, שהראה כי ההיכרות של הארגונים עם צורכי הקבוצות שהם משרתים ועם החברה, אפשרה להם לשרת את צורכי הקבוצה ולזרז הליכים ביורוקרטיים. דוגמאות טובות בהקשר זה הן ארגוני האזרחים "ילדי מלחמה", "משפחות מעורבות" "ספורט לצפון" ו"מהנדסים עולים", אשר מייצגים את חבריהם ומתווכים בינם לבין גופים שונים (קרן פיצויים, ועדות בכנסת, גורמי

העסקה), באמצעות ריכוז פניות החברים וטיפול בבקשותיהם מול הגופים הרלוונטיים. מנהליהם של ארגונים אלה וארגונים אחרים, הם עולים וותיקים יחסית מקרב העלייה של שנות ה-90, אשר החלו את פעילותם הוולונטרית למען הקהילה סמוך למועד הגעתם לארץ. חלק מהם השתלב במשרות ציבוריות במחלקות שונות בעירייה (לדוגמא: ראש עמותת "ספורט לצפון" העובד במחלקת הרווחה בעירייה, ראש עמותת "רפואה מונעת ואיה"ס" החבר בוועדת בריאות בעירייה ועוד), עובדה שאפשרה להם להכיר את המנגנונים של המערכות הציבוריות המטפלות בשירותים לעולים, ואת סדרי העדיפויות של הממשל המקומי בהקצאת משאבים לגופים וולונטריים ועמותות. מידע זה סייע להם בקידום האינטרסים של העולים ובהפנייתם לגורמי טיפול מתאימים. למשל: ראש עמותת "ספורט לצפון" פונה, במסגרת פעילותו השוטפת בארגון, לגורמים הרלוונטיים בעירייה עימם הוא עובד, בבקשה למימון פעילותם הספורטיבית של ילדים ונוער המוגדרים בעירייה כ"נוער מצוקה". דוגמא נוספת מתייחסת לראש עמותת "משפחות מעורבות", אשר באמצעות קשריה בעירייה מנסה לקדם בכנסת את האינטרסים של חברי הקהילה.

לסיכום, ניתן לומר כי בעצם התארגנותם במסגרות פורמליות לאספקת שירותים, מבטאים העולים את קיומם של צרכים שלא באים על סיפוקם במסגרות תמיכה ושירות אחרות (כגון: מסגרות ציבוריות, עבודה, חברים, משפחה). הארגון הקהילתי מספק לעולים מכלול שירותים במתכונת שלא מתאפשרת במקומות אחרים, מבחינת סוג השירות ותכניו, השפה המדוברת, והאווירה הבלתי פורמלית הנוצרת בסביבה חברתית מוכרת ובטוחה. שילוב מאפיינים אלה מעניק לארגוני העולים יתרון במתן שירותים, ומקנה להם עדיפות בעיני עולים רבים על פני קבלת שירותים במסגרות השירותים האחרות, בעיקר הציבוריות.

הפונקציות שממלאים ארגונים קהילתיים עבור מוסדות השלטון

תרומתם של ארגונים קהילתיים למוסדות השלטון הוא נושא שעולה בעיקר מסקר הספרות התיאורטית, ובמיוחד בהקשר לחברה האזרחית. הצגתו במסגרת הדיון הנוכחי משלימה את התמונה לגבי תרומתם הכוללת של הארגונים הקהילתיים לחברה ולמוסדותיה, ומצביעה על התנאים האופטימליים למימוש יתרונות אלה, הם הפרטת שירותים וביזור סמכויות מדרג הממשל המרכזי לדרג ממשל המקומי.

הספרות מצביעה על יתרונותיהם של ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים, בחסכון שהם מאפשרים בהוצאות הרשות לצורכי רווחה, ביעול פעילותם של מנגנונים ביורוקרטיים, ובהצגת חלופות למקבלי החלטות, בפתרון בעיות חברתיות ספציפיות. ההכרה הציבורית ביתרונות אלה הניבה יחסי שיתוף פעולה בין הממשל לארגונים לא ממשלתיים, בשל העדפת הממשל להעביר לארגונים אלה את הסמכות למתן שירותים שהוא רואה עצמו אחראי לכך שיסופקו. מגמות ההפרטה שהתחזקו משנות ה-80 הסדירו יחסים אלה במסגרות חוזיות, ואפשרו לממשל לחסוך בהוצאות הציבוריות, כמו גם לייעל את השירותים ולהוזילם.

היחסים בין הממשל לארגונים לא ממשלתיים נפוצים יותר ברמה המקומית, בשל הקרבה שבין הרשות לארגונים, והכרתה ביכולתם לתרום לפתרון בעיות מקומיות בעלויות ציבוריות נמוכות (בן אליא, 1990). גם המחקר הנוכחי הראה כי ארגוני העולים מקלים על קליטת העולים בחברה ועל תפקודם בה, במידה רבה בזכות הסיוע שניתן להם על ידי עיריית חיפה (חדר במבנה ציבורי וקו טלפון

למתן השירות). הסיוע המצומצם שהעיריה מעניקה לארגונים מאפשר לעולים לקבל עזרה מיידית לבעיותיהם, ובו זמנית מאפשר לעירייה לממש את אחריותה לאספקת שירותים, תוך נשיאה בעלויות ציבוריות נמוכות.

נוכח המדיניות הכלכלית המצמצמת הנהוגה בישראל כיום, הדוגלת בהקטנת ההוצאות הציבוריות, קיימת רלוונטיות גבוהה לעירובם של גופים לא ממשלתיים באספקת שירותים לתושבים, ולקידום ההפרטה (מלאה או חלקית) בתחום שירותי הרווחה. עם זאת, הריכוזיות השלטונית שעדיין גבוהה בישראל, ויחסי הממשלה העמומים מול המגזר השלישי, מגבילים את יכולת הרשות המקומית ליצור קשרים ממוסדים עם ארגונים לא ממשלתיים. מדיניות צמצום הוצאות הממשלה לצורכי ציבור, מרמזת על הצורך באיתור חלופות לאספקת הצרכים. על מנת שהרשויות תוכלנה לקבל בעצמן החלטות לגבי חלופות שונות לאספקת שירותים לתושביהן, נדרשת הסכמה והיערכות מתאימה מצד השלטון המרכזי להאציל סמכויות לדרגי השלטון המקומי, כפי שנהוג במדינות מערביות בהן נפוצה ההפרטה.

הפונקציות שממלאים ארגונים קהילתיים במסגרת החברה האזרחית המתפתחת בישראל

מקורות רבים בספרות הרלבנטית מצביעים על חשיבותם של ארגונים לא ממשלתיים בחיזוק הדמוקרטיה והחברה האזרחית במדינה. המושג "חברה אזרחית" מתייחס למכלול הפעילויות הלא ממשלתיות הנעשות בשם אינטרסים ומטרות קבוצתיות (גדרון, כץ ובר, 2001).

לקיומם בחברה של מגוון ארגונים המייצגים קהילות, תרבויות, קבוצות דת ומגזרים כלכליים שונים, קיימת חשיבות ערכית, הקשורה בעיקר בחינוך הציבור לפתיחות ולסובלנות כלפי ריבוי תרבויות, דעות ואמונות. חינוך כזה חשוב במיוחד בחברה הישראלית, שבה מידת הסבלנות והפתיחות כלפי קבוצות תרבות, ובפרט כלפי עולי מדינות חבר העמים, מוטלת בספק על ידי חוקרים שונים. חלקם טוענים כי לא קיימת כיום בישראל חברה אזרחית, המושתתת על עקרונות של הכרה באחר וקבלתו (בן אליעזר, 2001; ישי, 2001). חשוב לציין, עם זאת, שגם בקרב העולים קיימת נטייה להתבדל, וכפי שהראו ממצאי המחקר, קיימת בקרבם נכונות מצומצמת לקליטת ישראלים וותיקים במסגרות הקבוצתיות שלהם.

אחד ההיבטים החשובים בפעילותה של חברה אזרחית הוא הקשרים המתקיימים בין חלקיה, המאגדים את הארגונים ומעצימים את כוחו של המגזר האזרחי הפעיל במדינה (גדרון, כץ ובר, 2001). המחקר האמפירי הראה שארגוני העולים מקיימים קשרים תפקודיים ומקצועיים עם ארגונים לא ממשלתיים וממשלתיים-למחצה, כגון: מוסדות השכלה (ה"פורום הציוני" מכשיר את מרציו באוניברסיטת חיפה במסגרת הסדר תשלומים מיוחד), מוסדות תרבות (ארגוני הקריקטוריסטים והציירים מקיימים תערוכות ב"מרכז רוטשילד" לתרבות ו"במרכז הקונגרסים"), מוסדות הנצחה (עמותת הוטרנים מקיימת פעילות בבית "יד ושם"), עמותות וארגונים חברתיים ("ויצו" יזמה את הקמת ארגון משפחות חד הוריות, עמותת "לני" מספקת לארגון הנכים מקום לפעילות, "האגודה למלחמה בסרטן" מפעילה קו מידע וייעוץ בעמותת "רפואה מונעת ואיה"ס"), איגודים מקצועיים (לשכת המהנדסים הארצית מספקת לעמותת מהנדסים עולים מקום לפעילות) ועוד. היחסים בין הארגונים מבוססים על שימוש משותף במקום ובציוד, ועל סיוע בהכשרות מקצועיות ובהעברת מידע מקצועי, לצורך ייעול ושיפור השירות בארגונים. ניתן לומר כי מעבר לפתיחותה הגוברת של החברה

הישראלית, שעודדה את התאגדות העולים במסגרות ארגוניות, סייעה להן התשתית הקיימת של ארגונים לא ממשלתיים אחרים. תשתית זו עודדה במידה רבה את הקמת ארגוני העולים ואפשרה להם לתפקד, להיות מעורים בסביבתם החברתית והמקצועית, ולשפר את השירות שהם מספקים לקהילה.

היבט חשוב ונוסף בפעילותם של ארגונים אזרחיים, הוא ההזדמנות שהם מעניקים לחבריהם להיות מעורבים בחברה ולהשפיע על שינוי בה לטובתם. ההתארגנות הקהילתית מעצימה את כוחם של היחיד והקבוצה, ואת האמונה ביכולתם לשנות את המצב. בשל כך, מקובל לראות באותם ארגונים הפועלים לשינוי חברתי וסביבתי כארגוני חברה אזרחית. במחקר האמפירי, רק חלק קטן מקרב הארגונים זהו כארגוני חברה אזרחית, במובן של פעילות למען הגנה וקידום האינטרסים של קבוצות מסוימות ופעילות למען שיפור הסביבה. ארגונים אלה הם: "משפחות מעורבות", "משפחות חד הוריות", עמותת "אקולוגיה", עמותת "וטרינרים" ועוד. חלקם הקטן של ארגונים אלה בקרב כלל הארגונים הקהילתיים, מתאים לממצאים של חוקרי המגזר השלישי בישראל, לגבי מספרם הקטן, אך ההולך וגדל, של ארגוני סינגור הפועלים למען שינוי חברתי. על פי הספרות, ככל שיירבו להופיע ארגוני חברה אזרחית, יתחזק מערך הפעילות הלא ממשלתית במדינה ויועצם כוחם של אזרחיה, במובן של הגברת יכולתם להשפיע על סדר היום הציבורי ולגרום לשינוי חברתי.

סיכום – הפונקציות שממלאים ארגונים קהילתיים

להלן סיכום סך כל הפונקציות שממלאים הארגונים הקהילתיים עבור הקהילה המתארגנת, מוסדות השלטון והחברה האזרחית. הסיכום מתייחס לפונקציות כלליות שהועלו בספרות ומצביע גם על הפונקציות שזוהו בקרב ארגוני המחקר.

לוח 13: הפונקציות שממלאים ארגונים קהילתיים עבור הקהילה, מוסדות השלטון והחברה האזרחית
Table 13: Functions of Community Organizations for the Community, Government Institutions, and Civil Society

פונקציות	פונקציות שזוהו במחקר	היישויות שעבורן מתמלאות הפונקציות ככלל		
		חברה אזרחית	מוסדות שלטון	קהילה
אספקת שירותים	✓			✓
ייצוגיות וסינגור על קבוצות	✓	✓		✓
אספקת מסגרת שייכות חברתית	✓			✓
חלופה למימוש זמן פנאי	✓			✓
כלי לקליטת מהגרים, להקלת ההסתגלות ולשימור תרבות המוצא	✓		✓	✓
השפעה על שינוי חברתי		✓		✓
חסכון בהוצאות ציבוריות			✓	✓
קיצור הליכים ביורוקרטיים			✓	✓
שמירה על הסדר החברתי, המשטר והחוק		✓		

פונקציות			פונקציות שזוהו במחקר	פונקציות שזוהו במחקר
היישיות שעבורן מתמלאות הפונקציות ככלל	חברה אזרחית	מוסדות שלטון		
	✓			חינוך הציבור לפתיחות ולסובלנות
✓		✓	✓	יצירת ידע וערכי רוח
✓		✓	✓	חינוך והכשרת אנשים לתפקד בחברה

7.3 שאלות ודילמות של התכנון העירוני העולות בהקשר לארגונים קהילתיים

הופעתם של ארגונים קהילתיים לאספקת שירותים במרחב העירוני, במגמה שהולכת וגוברת, יוצרת מציאות חדשה בפני המתכנן העירוני. מציאות זו מתייחסת לתופעת קיומן במרחב של קבוצות וקהילות מאורגנות המספקות שירותים לחבריהן, כאשר לחלקן דרישות שונות כלפי הממשל. תופעה זו אמנם היתה קיימת עוד קודם, אולם ברוב המדינות טרם גובשה לגביה מדיניות ציבורית ברורה (טליאס, קטן וגדרון, 2000). עובדה זו גררה פעמים רבות התעלמות מהתופעה, אם מפאת חוסר מודעות לה, או מפאת חוסר בכלים להתמודדות רעיונית ומעשית עמה. אולם, עם גבור מגמות ההתאגדות ועליית כוחו של המגזר הלא ממשלתי במדינות רבות, התחזקו בציבור הקולות הקוראים למתן מענה ליוזמות מקומיות ולארגונים קהילתיים, באופן שמקשה על המשך אי נקיטת עמדה ברורה כלפי התופעה.

התכנון העירוני נדרש להגיב למציאות החדשה, על רקע המגמות המתוארות. ההתייחסות לארגונים ולקהילות שהם מייצגים, מעלה שאלות ודילמות הנוגעות לסוגיות בסיסיות של עולם התכנון שהוצגו בחלקן בסקר הספרות, כמו: שיתוף הציבור, האינטרס הציבורי, ואופן חלוקת המשאבים בין קבוצות חברתיות. סוגיות אלה הופכות לרלוונטיות כיום יותר מבעבר, נוכח התחזקות השיח בנושא החברה האזרחית בעולם ככלל ובישראל בפרט, עקב הופעתם הגוברת של ארגונים חברתיים וקבוצות אוכלוסייה, המבקשות להשמיע קולן ולתבוע גם הן לעצמן נתח מעוגת המשאבים הציבורית.

להלן מוצגות השאלות המרכזיות העולות מבחינת יחסו של התכנון העירוני לתופעת ההתארגנות הקהילתית, ואשר צריכות להישאל על ידי מתכננים, בעיקר בחברות מורכבות מבחינה חברתית תרבותית. התשובות לשאלות אלה יכולות להשתנות בהתאם למקום ולנסיבות התכנון, והן מתקשרות בחלקן לסוגיות בסיסיות שעיצבו בעבר את עולם התכנון, שנדונו בסקירת הספרות.

שאלות שצריכות להישאל על ידי מתכננים, בהתייחס לתופעת ההתארגנות הקהילתית	נושאים וסוגיות תכנון רלוונטיות
מיהן הקהילות שאת טובתן התכנון צריך לשרת? אילו קבוצות אמורות להשתתף בהכנת תכנית? מה פירוש "להשתתף"? האם המתכנן צריך לעודד את השתתפותן של קבוצות וארגונים קהילתיים בתכנית?	האינטרס הציבורי שיתוף הציבור בתכנון

תכנון עבור קבוצות וארגונים לא ממשלתיים	מהו מקומן של קבוצות וארגונים לא ממשלתיים בתהליך התכנון?
שיקולים בהקצאת משאבים ציבוריים	האם חיזוק ארגונים קהילתיים משרת מטרות חברתיות, או פוגע בהן?
	האם קיימת הצדקה פורמלית להקצאת משאבים נפרדת לקבוצות שונות, שתשמש את המתכנן בעבודתו?

פירוט השאלות:

• מיהן הקהילות שאת טובתן התכנון צריך לשרת?

על פי הגדרתה, טובת הציבור מורכבת מסך כל רצונותיהן והעדפותיהן של קבוצות האוכלוסייה המושפעות מהתכנית. אולם, המציאות הקיימת במרבית המקומות מראה שטובת ציבור אחת אינה קיימת, ולמעשה קיימות ביישוב קבוצות רבות בעלות אינטרסים משלהן, וקבוצות כוח דומיננטיות, שזוכות לעיתים תכופות בהקצאת המשאבים העיקרית. ממצאי המחקר האמפירי, בשילוב עם ניתוח מאפייני קהילת העולים הארצית, הראו, כי קהילת העולים חוותה בתהליך התארגנותה תהליך העצמה ברור, אשר אפשר לה לצבור כוח פוליטי בדרגי הממשל המרכזי והמקומי, ולהשיג משאבים שיאפשרו את המשך התפתחותה. כך, עיריית חיפה ראתה צורך להקצות מבנה פעילות גדול המשמש בעיקר את קהילת עולי ברה"מ לשעבר בעיר, ביוזמתו של נציג קהילה מקומי, שאף כיהן מאוחר יותר כחבר כנסת. בנוסף, קשריהם של נציגים בארגוני העולים שנחקרו, עם גורמים בממשל המקומי, סייעו להם לקדם את מטרות הארגון ולפתח את פעילותו. מכאן, קיימת חשיבות רבה לעוצמה הפוליטית שצברה הקהילה, מבחינת יכולתה לגייס משאבים לטובת התפתחותה והשגת יעדיה.

לעומת קהילת העולים שצברה משך הזמן עוצמה כמותית, התגבשה והשיגה כוח פוליטי, קיימות בחברה קהילות רבות נעדרות עוצמות אלה, המאופיינות בצרכים והעדפות משלהן, שקולן אינו נשמע/נשמע חלקית בשיח הציבורי. המציאות במקומות רבים מראה שקהילות מאורגנות וגדולות הן אלה שזוכות להשתתף בתהליכי תכנון, ולהשיג התחשבות רבה יותר בדרישותיהן. גם על פי גדרון, כץ ובר (2000), קבוצות מאורגנות גדולות, נוטות בדרך כלל להילקח בחשבון בתהליכי קבלת החלטות, ולזכות להיענות רבה יותר מצד גופים ממשלתיים. עם זאת, המצב הרצוי הוא שגם קבוצות קטנות מחוסרות כוח השפעה, תוכלנה להשתתף בתהליך התכנון, ולהשפיע על קבלת החלטות גם לטובתן.

המודלים החדשים לתכנון, התכנון המסנגר והתכנון המתקשר, צמחו מתוך התובנה שנוצרה לגבי תפקיד התכנון בהגנה על זכויותיהן של קהילות, העצמתן וקידום רווחתן. למרות יישומם הנמוך עדיין של המודלים, קיימת הסכמה בקרב מתכננים לגבי המצב הרצוי אליו יש לשאוף. אמנת המתכננים הישראלית (אתר איגוד המתכננים בישראל), מבטאת שאיפה זו באומרה כי "למתכננים קיים תפקיד מפתח ביעוץ לקהילות", וכן "התכנון ישרת גם את מי שלא שפר חלקם, ובדגש מיוחד את מי שקולם אינו נשמע, יגן על זכויותיהם, ישאף לרווחתם, להעצמתם ולהגשמתם העצמית".

• אילו קבוצות אמורות להשתתף בהכנת תכנית?

מעורבותן ואי-מעורבותן של קבוצות אוכלוסייה וארגונים קהילתיים בהכנת תכנית, מעוררת שאלות שנוגעות לסוגייה החשובה של שיתוף הציבור. בהקשר זה, נשאלת השאלה "אילו קבוצות אמורות להשתתף בהכנת תכנית"?

תשובה אחת לשאלת זהות הקבוצות המשתתפות, או הקבוצות הצריכות להשתתף בהכנת תכנית, היא "כל אותן קבוצות שתהיינה מושפעות מיישום התכנית". אך גם כאן מתעוררות שאלות הנוגעות להשפעתה הישירה והעקיפה של התכנית על קבוצות אוכלוסייה שונות. למשל, במקרה של תכנון מועדון קהילתי למהגרים, עלולה להיות התנגדות מצד תושבים בשכונה, שייראו זאת כאיום חברתי או כניסיון השתלטות, ואולי אף כמטרד סביבתי.

השפעת התכנית יכולה לחרוג מגבולותיה הפיסיים, ולערב גורמים חיצוניים. גורמים כאלה יכולים להיות, במקרה של המועדון השכונתי למהגרים, העובדות הסוציאליות שתעבודנה עם המהגרים, גורמי המימון שסייעו בהקמת המועדון, או נציגים של בית הספר בשכונה שיפעילו במרכז תכניות חינוך למהגרים. לכל אחד מגורמים אלה יכולות להיות העדפות משלו לגבי תכנון המרכז ופיתוחו הפיזי, אשר עלולים לעמוד בניגוד להעדפות של גורמים אחרים, שכונתיים וחיצוניים.

• מה פירוש להשתתף?

שאלה נוספת שראוי לבחון היא "מה פירוש להשתתף בהכנת תכנית"? הפועל "להשתתף" מרמז על דבר פעיל, עשייה או תרומה כלשהי לתהליך. על פי גדרון, כץ ובר (2001), אחת מתרומותיהם של ארגונים קהילתיים לחברה, היא הצבת חלופות לפתרון בעיות חברתיות. על כן, ארגונים קהילתיים יכולים לתרום לתכנון מערך השירותים העירוני, על ידי הצגת חלופות לייצור ולאספקת שירותים חברתיים לקהילה שאותה הם מייצגים בעיר, בעיקר שירותים שהרשות המקומית לא יכולה או לא מעוניינת לספק. כך למשל, הקהילה הדתית יהודית ביישוב הצפוני, כמו גם ביישובים רבים אחרים בהם שיעוריה גבוהים, מקיימת בעצמה את מוסדות החינוך והקהילה שלה, ופוטרת בכך את הרשות מהצורך לספק לקהילה שירותים בתחומים אלה. הקהילה שכרה את שירותיו של מתכנן פרטי לתכנון בית ספר חדש עבורה, אשר שולב בתכנון הכללי יישובי כחלופה ריאלית להקמת מוסד חינוך לקהילה הדתית.

בהקשר הנדון, לארגוני מהגרים, הידועים ביתרונם הייחודי לספק שירותים בהלימה גבוהה לצורכי חבריהם, יכולה להיות תרומה ייחודית לתכנון מערך השירותים בעיר. הדוגמא במחקר האמפירי יכולה להיות השתתפות של ארגוני העולים בתכנון מערך השירותים בחיפה, תוך הצגת חלופות לאספקת שירותים ייחודיים לעולים, אשר העירייה אינה יכולה או אינה מעוניינת לספק. לחלק מהארגונים קיימת יכולת להישען על תשתית מבנית וארגונית של ארגונים אחרים (כמו ארגון מהנדסים עולים או עולים נכים, שממוקמים במבניהם של ארגונים חברתיים אחרים), ובכך להציג בפני הרשות חלופה ישימה למערכת שירות שיכולה לענות על צרכי הקהילה בתחומי מציאת תעסוקה, סיוע חומרי בצידוד, ייעוץ משפטי ועוד.

המשמעות הרצויה של השתתפות בהכנת תכנית, מכוונת לעשייה פעילה שבאה מצד הארגונים המשתתפים, בניגוד לנקיטת עמדה סבילה של שומעים או משמיעי דעות בלבד. תהליך זה משפיע גם על העצמת הקהילה שהארגון מייצג, באמצעות העברה לידיה של האחריות לשיפור מצבה, ותוך השפעה על המדיניות הציבורית לטובתה (Shabo-Hayut, 1999). בתהליך שבו ארגונים קהילתיים

משתתפים בהכנת תכנית עירונית, יתהדקו הקשרים בין הרשות המקומית לארגונים הלא ממשלתיים, עובדה שתתרום להכרה בחשיבות פעילותו של המגזר השלישי ובחיזוק מעמדו בציבור.

- **האם המתכנן צריך לעודד את השתתפותן של קבוצות וארגונים קהילתיים בתכנית?**

תהליכי שיתוף הציבור בתכנון נוטים בדרך כלל לכלול בעיקר קבוצות מאורגנות, אשר זכות להשפיע על המדיניות הציבורית ביישוב ועל הקצאת המשאבים לטובתן. קבוצות אלה הן בעלות יתרון ברור על פני קבוצות חלשות, בעלות ייצוגיות נמוכה בציבור. אם כן, אחת השאלות שעומדות בפני מתכננים היא, האם מתפקידו של המתכנן לעודד את השתתפותן של קבוצות וארגונים קהילתיים בתכנון היישובי? מחד גיסא, ניתן לחשוב על תפקיד זה כמשלים את חובתו של המתכנן כלפי טובת הציבור, באמצעות עידוד קבוצות שונות לחשוף את רצונותיהן ולנסות להשפיע על שינוי המדיניות לטובתן. מאידך גיסא, קיימות מספר סיבות לאי הכללת קבוצות שונות בתהליך התכנון. ראשית, ריבוי דעות ואינטרסים מנוגדים יכול לפגוע בתהליך התכנון. שנית, לעתים גורמי התכנון אינם מעוניינים בהשתתפותן בתכנית של קבוצות בעלות מטרות סותרות לשלהם. כך למשל, העולים בעיר חיפה יכולים לבקש עבורם מרכז מופעים לתרבות רוסית (מופעי מחול, קונצרטים, גלריות וכו'), רעיון אשר יחזק את בדלנות הקהילה בעיר.

מחובתו של המתכנן לברר באיזו מידה מיוצגות בתהליך התכנון מירב הקבוצות המתגוררות ביישוב, ולבדוק מדוע קבוצות מסויימות אינן מיוצגות בתהליך, אם קיימות. במידה והשתכנע שקיימת ביישוב קבוצות מקופחת, מחובתו המוסרית והמקצועית לדאוג לה, גם אם הדבר עומד בניגוד לדעת הרשות.

- **מהו מקומן של קבוצות וארגונים לא ממשלתיים בתהליך התכנון?**

בעידן של התרחבות היקף הפעילות החברתית האזרחית וצמיחת ארגונים חברתיים שונים, קיימת רלוונטיות רבה לשאלת הלגיטימיות שבהקצאת משאבים ציבוריים לארגונים לא ממשלתיים, ולהשלכותיה של הקצאה מסוג זה על הסביבה החברתית.

תפקידו של התכנון העירוני מחייב אותו כלפי מימוש טובת הציבור, המורכבת מרצונותיהן של מגוון קבוצות האוכלוסייה. ארגונים לא ממשלתיים, ובתוכם ארגונים לאספקת שירותים, משרתים את צורכיהם של קבוצות אוכלוסייה ושל קהילות, המהוות חלק מן הציבור הרחב. משום כך נדרש התכנון שלא להתעלם מארגונים אלה, ומצורכי הקהילות שהם מייצגים.

במידה ולארגונים קיימות דרישות כלפי הרשות להקצאת משאבים לטובתם, נשאלת השאלה, האם ארגונים לא ממשלתיים זכאים להקצאת משאבים ציבוריים נפרדת? בסקר הספרות הוצגו שיקולים שונים להקצאת משאבים ציבוריים עבור קבוצות אוכלוסייה, והם: צורך, שוויוניות, תרומה לחברה וביקוש. ניתן לומר כי בנסיבות שונות יועדפו שיקולים שונים, אשר ישליכו על החלטות הרשות לגבי הקצאת המשאבים בין אוכלוסיות. נבחן להלן כל אחד מהשיקולים הללו, כפי שבאו לידי ביטוי במחקר האמפירי, מנקודת מבטה של הרשות בחיפה.

שוויונית – בעיר חיפה, הנושאת את דגל הסובלנות החברתית והדו קיום, קיימים מגזרי אוכלוסייה, קהילות וארגונים חברתיים רבים. חלק מקבוצות אלה זוכות להקצאת משאבים נפרדת למוסדותיהן החברתיים כמו הקהילה הערבית והקהילה הדתית יהודית בעיר. הקצאת משאבים שתהיה הוגנת במובנה השוויוני, תחייב את התייחסות הרשות גם לקהילת העולים,

המהווה קרוב לרבע מכלל אוכלוסיית העיר ומבטאת בפעילותה הארגונית קיומם של צרכים חברתיים בלתי מסופקים. התייחסות לצורכי הקהילה באמצעות הקצאת משאבים לארגוניה החברתיים, תקדם את רווחת הקהילה ותפעל לצמצום פערים חברתיים בינה לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות.

צורך – המשאבים הדרושים לפעילות הארגונים, נועדים לסייע במתן מענה לצרכים אנושיים וחברתיים חשובים של חברי קהילת המהגרים בתחומי תעסוקה, רווחה, תרבות, בריאות ועוד. צרכים חשובים אלה, אשר שייכים לתחומי רווחה "קלאסיים", הינם בגדר שיקול משמעותי מבחינת הרשות השלטונית המקומית להקצאת משאבים נפרדת, בעיקר נוכח העובדה שהם אינם באים על סיפוקם במסגרת השירותים הציבוריים. על כן, בעצם הקצאת המשאבים פוטר עזמה הרשות מחובתה לספק צרכים חיוניים של חברים בקהילת העולים.

תרומה לחברה – המחקר האמפירי הראה כי תרומת פעילותם של ארגוני העולים מתמקדת בקהילת העולים עצמה, ובהגברת רווחתה החברתית, והיא פחות משמעותית לכלל האוכלוסייה העירונית. עם זאת, בהיבט של חסכון במשאבים ציבוריים וייעול פעולת המנגנון הביורוקרטי, ניתן לראות בפעילותם של הארגונים כתורמת לרשות ולתושביה, ולהכלילה במערכת השיקולים להקצאת המשאבים הנפרדת לארגוני העולים.

ביקוש - רמת הביקוש של התושבים לשירות הוא שיקול נוסף להקצאת השירותים. בבסיס עומדת ההשקפה שצריך להתקיים ביקוש משמעותי לשירות, אשר יצדיק הקצאת משאבים ציבוריים. בדרך כלל הביקוש מתבטא בנכונות לשלם, אולם במקרה של ארגוני העולים הפועלים על בסיס התנדבותי וגובים סכומים סמליים בלבד מחבריהם, קשה לאמוד מכך את רמות הביקושים. עם זאת, היקף הלקוחות של הארגון מהווה אינדיקציה טובה לרמת הביקושים לשירות ויכול להוות שיקול להקצאת משאבים נפרדת. בהיבט זה, זה ניתן לומר כי קיימים ביקושים גבוהים לשירות הניתן בארגונים הגדולים מקרב ארגוני העולים שנבחנו: רפואה מונעת ואיה"ס, הפורום הצינוני, עמותת מקור מידע וארגון מהנדסים עולים. כפי שעלה מהמחקר, אלו הם אכן הארגונים שזכו לתמיכה רבה יותר מגורמי הממשל, יחסית לארגונים הקטנים, שרמת הביקושים לשירות הניתן בהם היתה נמוכה יותר.

הניתוח שלעיל מראה כי פעילות ארגוני העולים יכולה להיבחן באור שיקולים שונים להקצאת המשאבים, ולהיחשב במידות משתנות כראוייה להקצאה נפרדת. המסקנה הרחבה יותר היא כי בהקשרים ובנסיבות שונות, ניתן להצדיק את בקשותיהם של ארגונים לא ממשלתיים להקצאת משאבים לפעילותם, ולייחד עבורם משאבים ציבוריים.

בקשותיהם של הארגונים צריכות להיבחן לגופן, לאור שיקולים שונים שיאמצו גורמי התכנון, דוגמת השיקולים שהוצגו לעיל, ושיקולים אחרים, כגון: התאמת פעילות הארגון ומטרותיו למדיניות הציבורית, מאפייני הבקשה עצמה, התנגדויות תושבים ועוד. מתפקידו של המתכנן בהקשר זה, להכיר את הארגונים ולזהות את תרומתם הפוטנציאלית ליישוב כולו, ולא רק לקהילה, בהיבטים חברתיים, כלכליים, סביבתיים וכו'. בכך, יכול המתכנן "להציף" לשטח את יתרונותיהם הייחודיים של ארגונים לא ממשלתיים, לממש את הפוטנציאל הגלום בפעילותם ולחזק את מעמדם בקרב הציבור.

• האם חיזוק הארגונים הקהילתיים משרת מטרת חברתיות, או פוגע בהן?

שאלה חשובה שעל המתכנן לשאול, קשורה למידה שבה הקצאת המשאבים הנפרדת משרתת או פוגעת ביעדים כלל-חברתיים.

מטרה חברתית אחת שעלולה להיפגע עקב הקצאת משאבים ציבוריים לקהילות ספציפיות, קשורה לאינטגרציה החברתית ביישוב, ולפגיעה בסיכויי השגתה. הקצאת משאבים לקיומן החברתי הנפרד של קהילות (לדוגמא: הקצאת משאבים לקבוצה דתית ביישוב, לצורך הקמת מוסדות חינוך ודת נפרדים), יכולה ליצור חיכוכים ולעורר את כעסם של התושבים על הקהילה או על הרשות, אם בשל העברת משאבים השייכים לכלל הציבור עבור הקהילה הספציפית, או בשל חוסר נכונות הקהילה להשתלב מבחינה חברתית בכלל האוכלוסייה. כך למשל, שאיפות הבדלנות שביטאו חלקים בקרב הקהילה הרוסית בישראל (ראו לדוגמא הכתבה בנספח), הולידו כעס רב בקרב הציבור הישראלי, שהאשים את העולים בהתנשאות ובחוסר נכונות להשתלב בכלל החברה אשר קלטה אותם.

מטרה חברתית נוספת שעלולה להיפגע היא שוויוניות בין אוכלוסיות. הקצאת משאבים לקבוצה מסויימת מחזקת אותה ומעניקה לה יתרון על פני קבוצות אוכלוסייה אחרות, ובכך היא עלולה לסייע בהגדלת הפערים החברתיים והכלכליים בין קבוצות ביישוב. מנגד, הקצאת משאבים לקבוצה או לארגון מסויים יכולה לסייע במימוש מטרות חברתיות חשובות, כמו חיזוק אוכלוסיות חלשות וקידום רווחתן של קהילות בעלות צרכים מיוחדים. למשל, העברת תקציבים מהעירייה לארגוני קהילות המוצא שנבחנו במחקר (אוקראינה ישראל, יוצאי קווקז, יוצאי בשקיריה וכו'), סייעה ברכישת מוצרי מזון ותרופות שהועברו על ידי הארגון לעולים נזקקים בביתם. ללא פעילותם של הארגונים, ספק אם הרשות המקומית היתה מגיעה לחלקים ניכרים מקרב העולים הנזקקים וכאן גם בא לידי ביטוי תפקידם הידוע של הארגונים כאמצעי מתווך בין הקהילה לרשות (Shye et al., 1991).

- **האם קיימת הצדקה פורמלית להקצאת משאבים נפרדת לקבוצות שונות, שתשמש את המתכנן בעבודתו?**

תדריכי התכנון המקובלים בקרב מוסדות התכנון והממשל בישראל, מעניקים מעמד מוגן לשתי קבוצות אוכלוסייה, שיש להן אורח חיים ייחודי משלהן: האוכלוסייה היהודית-דתית והאוכלוסייה הערבית. קיימת הרשאה ציבורית לאוכלוסיות אלה לקבל משאבים ציבוריים לצורכיהן הייחודיים, בעיקר מתחומי הדת, החינוך והתרבות.

לעומתן, קבוצות אוכלוסייה אחרות בחברה, השואפות לקיים מוסדות חברתיים משלהן, אינן זכאיות להקצאת משאבים ציבוריים נפרדת מבחינת המדיניות הציבורית. כך לדוגמא, קהילת עולים שתבקש מהרשות המקומית להקצות לה קרקע ציבורית לצרכיה החברתיים (למשל: הקמת מועדון תרבות לעולים, מרכז לעולים גימלאים וכו'), סביר להניח שתתקל בהיענות נמוכה. גם אם דרישותיה של הקהילה, כמו גם של קהילות אחרות, נראות בעיני המתכנן מוצדקות, הוא ייתקל בקושי להצדיק מבחינה ציבורית את דרישת הקהילה לקיום חברתי נפרד.

המתכנן עובד כיום לפי הקצאות סטנדרטיות למגזרי אוכלוסייה, המבוססות על הצדקות שניתנות על ידי המדינה. אין בידיו הכלים המתאימים שיצדיקו מבחינה ציבורית ומשפטית את הקצאת המשאבים הנפרדת לקהילות, שהחברה לא העניקה להן מעמד מוגן לקיום חברתי נבדל. עם זאת, התפתחות גישות התכנון והמודלים של התכנון המסנגר והמתקשר, הם ביטוי לנסיון להעניק

למתכנן כלים להעצמת קהילות, באופן שתוכלנה לעצב את סביבות חייהן ולהשפיע על החלטות הנוגעות לגורלן.

במישור המעשי, מידת יישום המודלים המעצימים את כוחן של קהילות, תלויה במידה רבה ברמת הריכוזיות השלטונית באזור התכנון. דרגת ריכוז הסמכויות הנהוגה, משפיעה על המידה שבה הרשות המקומית רשאית להחליט לגבי אופן הקצאת המשאבים הציבוריים בתחומה, ומשליכה על מידת יכולתן של קהילות להציג חלופות תכנון משלהן הכוללות שינוי באופן הקצאת המשאבים.

בהקשר זה מציע פרופ' ארנסט אלכסנדר (2002), לעגן בחוק את נושא "זכויות התכנון" (Planning Rights)⁵. זכויות אלה שהוא מציע, אמורות לאפשר לקהילות ליצור בעצמן תכנון חלופי לזה של השלטון, באופן שיתאים להעדפותיהן ויענה על צורכיהן הייחודיים.

זכויות התכנון אמורות לאפשר לקבוצות חברתיות להשפיע על התכנון הציבורי לטובתן, ובתוך כך אף לקיים מוסדות חברתיים משלהן. זכויות התכנון עצמן הן אינן חדשות, אלא נגזרות מעקרונות מוסכמים בחברה. חלקם מעוגנים כיום בחוק, כמו חוק "כבוד האדם וחירותו", שממנו נגזרת זכות חוקית לחיים בתנאים סבירים. למשל: הכרה בזכותם של נכים לחיות בסביבה המתאימה למגבלותיהם ולצורכיהם, היתה מסייעת לארגון כמו "איגוד עולים נכים" שנבחן במחקר (או כל ארגון נכים אחר), במאבקו למען יישום פתרונות נגישות לנכים במקומות ציבוריים. חלק אחר מהעקרונות אשר מהם נגזרות זכויות התכנון, הם בגדר נורמות חברתיות מקובלות, כמו: "צדק חלוקתי" ו"שיתוף הציבור בתכנון". מנורמות אלה נגזרות זכויות להקצאת שירותים בסיסיים (חינוך, בריאות, דיור וכו') ולמעורבות תושבים בתהליך התכנוני.

עיגון זכויות התכנון בחוק ייצור הצדקה ציבורית לדרישתן של קהילות לחיות בהתאם להעדפותיהן ורצונותיהן, וייתן כלי מעשי בידי מתכננים, לביסוס דרישתם בשם הקהילה ליצור סביבת מחייה המתאימה לצורכיה.

⁵ אלכסנדר משמש כפה לארגון של מתכננים ("במקום"), הפועל לקידום זכויותיהן של קהילות במוסדות התכנון.

נספח

שאלון לנציגי הארגונים

שאלון לנציג/ת ארגון השירות

(פנימי)

	שם הארגון
	כתובת הארגון וטלפון
	מיקום הארגון
	תיאור הפיסי
	שם הנציג ותפקידו, טלפון ישיר
	נציגים נוספים להתקשרות ותפקידם

א. הארגון, מטרותיו ותולדותיו

1. באיזו שנה הוקם הארגון?
2. מי הקים אותו?
3. מדוע?
4. מהי מטרת הארגון?
5. אם חל במשך הזמן שינוי במטרות, מתי ומדוע?

ב. סוג השירות, אופן פעילותו וצרכניו

6. איזה שירותים מספק הארגון ?
7. באיזה אופן מסופק השירות (הגעת הלקוח למקום, שרות טלפוני, הגעה לבית הלקוח, אחר)?
8. האם הפעילות/שירות מרוכזת או מפוזרת בין מקומות אחדים (היכן)?
9. מהו הגיל הממוצע של האוכלוסייה שעבורה מיועד השירות?
10. איפה מתגוררת האוכלוסייה שמשתמשת בשירות:
 - שכונות מסוימות בחיפה – הדר, נו"ש, נווה יוסף, קרית אליעזר, כרמל, בת גלים, ק. אליהו
 - כלל חיפה
 - חיפה והקריות – קרית חיים, קרית ים, קרית ביאליק, קרית אתא, קרית מוצקין
 - אזור הצפון – חיפה, נשר, קריות, עכו, כרמיאל, נצרת, טבעון, מגדל העמק, טירת כרמל
 - אחר _____

11. כמה פעמים בשבוע/בחודש מתנהלת הפעילות/ניתן השירות:

פעם בשבוע מס' פעמים בשבוע מס' פעמים בחודש פעם בחודש אחר

12. מהם ימי הפעילות ושעותיה?

13. האם קיים חומר שניתן לעיין בו בנוגע לנוכחות לקוחות/תקנות הארגון/רישומי חברות וכיו"ב?

14. כמה אנשים משתתפים בפעילות/צורכים את השירות? (ציון המספר על פי המין והגיל)

מין	זכר	נקבה	גיל
			0-15
			16-30
			31-50
			51-65
			+65

15. ציון מס' הצרכנים/משתתפים על פי התדירויות הבאות:

א. פעם בשבוע ב. מס' פעמים בשבוע ג. מס' פעמים בחודש ד. פעמים אחדות

ה. פחות מפעם בשנה ו. אחר _____

16. כיצד הם מגיעים בד"כ?

17. האם חלו במשך הזמן שינויים במספר צרכני השירות, ואם כן מה היו השינויים, מתי חלו ומדוע?

18. האם חלו במשך הזמן שינויים בסוג צרכני השירות, ואם כן מה היו השינויים, מתי חלו ומדוע?

19. האם חלו במשך הזמן שינויים בסוג או אופי השירות/פעילות, ואם כן מה היו השינויים, מתי חלו ומדוע?

20. האם השירות כרוך בתשלום? (מהו)

21. האם תושבים שאינם עולים משתתפים בפעילות?

22. כיצד מגיע מידע על הארגון ופעילותו לקהל היעד (עיתונות רוסית/עברית, לוחות מודעות, דואר וכו')?

ג. הארגון - מבנה פנימי וקשרי חוץ

23. האם הארגון רשום בעירייה/רשם העמותות/ משרד הקליטה?

24. מי עומד בראש הארגון ומתי נבחר?

25. אילו תפקידים פורמליים נוספים קיימים בארגון?

26. כמה עובדים בארגון?

27. מי מהם עובדים בשכר/בהתנדבות?

28. האם קיימים בארגון אנשי מקצוע בתחום השירות?

29. האם קיימים או היו לארגון סניפים נוספים?

א. אם כן, כמה?

ב. היכן?

ג. האם קיים עימם קשר ומה טיבו? (תמיכה כספית/מקצועית/אחר)

ד. עמדות אישיות של הנציג/ה

30. האם השרות טוב, במובן זה שהוא עונה על צורך אמיתי?

31. האם לדעתך מספר צרכני השירות יקטן/יגדל/לא ישתנה בעתיד? מדוע?

32. האם טוב שהארגון ימשיך להיות של עולים בלבד, או רצוי לפתח אותו לישראלים אחרים?

ה. גופים חיצוניים

עירייה

33. מהו סוג הקשר שיש לארגון עם העירייה: מתן תמיכה כספית / תמיכה מקצועית / סיוע בציווד או מבנה / פרסום מידע על פעילות הארגון / אחר

34. האם קיומו של השירות לאורך זמן תלוי בתמיכת העירייה?

35. האם הייתם רוצים עזרה מהעירייה שאיננה עזרה כספית?

גופים חיצוניים אחרים

36. האם יש לארגון קשר עם גופים חיצוניים אחרים? (פירוט הגופים)

37. אם כן, מהו סוג הקשר: מתן תמיכה כספית / תמיכה מקצועית / סיוע בציווד / אחר _____

38. מהם מקורות המימון של הארגון? תרומות / עירייה / ממשלה / גוף וולונטרי / אחר _____

39. מה חלקו של כל מקור מימון בתקציב הכולל? (אם ניתן לענות)

- מידע נוסף רלוונטי למחקר:

מקורות

- אדן, ח., אשכנזי, ו., אלפרסון, ב. (2000). להיות אזרחים בישראל. ירושלים: הוצאת מעלות.
- אינציקלופדיה עברית (1974). הערך "שירותי רווחה". עורך: פראוור, י. גבעתיים: חברה להוצאת אינציקלופדיות בע"מ. כרך כ"ו, עמ' 191.
- אלתרמן ר., ויטק מ. (1991). מדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצורכי ציבור. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- אלתרמן, ר. (1993). הבסיס התיאורטי לתהליך התכנון ומשמעותו להצבת מטרות ויעדים. מתוך: ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות ה-2000. דו"ח שלב 1, כרך 1 פרק 1. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- אלתרמן, ר., צ'רצימן א לוי-יון י. (1981). מסגרת לבניית אסטרטגיות לשיתוף הציבור. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- אנגל, ע. (1999). פיתוח קהילה. ירושלים: החברה למתנ"סים.
- אספיש י. וקיפניס ב. (1991). מודל טווח הערכים כאמצעי לזיהוי סיפים לתכנון מדיניות חברתית. מחקר המבוסס על עבודת גמר לתואר שני. חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- בייט-מרום, ר. שיטות מחקר במדעי החברה. יחידה 2. תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.
- בן אליא, נ. (1990). הפרטת שירותים במגזר המוניציפלי. המרכז הישראלי למדיניות מוניציפלית ומחלקת המחקר של משרד הפנים. רחובות: נ.ב. הערכה, תכנון, ניתוח מדיניות.
- בן-שחר, ת. וצימנסקי, ד. (1994). פוטנציאל ההפרטה של שירותי רווחה עירוניים. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- גדרון ב. וכץ, ח. (1998). המגזר השלישי בישראל – גבולות, מאפיינים ותהליכים. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ. (2000). המגזר השלישי בישראל 2000 - תפקידי המגזר. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ. (2001). קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל: ממצאים אמפיריים על ארגוני חברה אזרחית בישראל. בתוך: קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל. בעריכת: גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ. (2001). באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. עמ' 40-73.
- דורון, א. (1969). שירותי רווחה במדינת ישראל. בתוך: מדיניות רווחה בישראל: מקראה. בעריכת: דורון, א., ניניוף ל., פיטוף, י. (1969). ירושלים: אקדמון.
- דורון, א. (1982). מדיניות הרווחה בישראל. ירושלים: סדרת "דע את ישראל".
- דורון, א. (1995). בזכות האוניברסליות. ירושלים: הוצאת י"ל מאגנס.
- דורון, א., קרמר, ר. (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: הוצאת עם עובד.

דורון, ג. (1986). להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית. תל אביב: הוצאת כיוונים.

הורוביץ, ת. (2001). התעצמותם הפוליטית של עולי ברה"מ לשעבר בישראל: מאזרחות פאסיבית לאזרחות אקטיבית. בתוך: מרוסיה לישראל: זהות ותרבות במעבר. בעריכת: ליסק, מ. לשם, א. (2001). תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 100-123.

זיפלינגר, י. (1998). האם פיתוח במקום הוא גם פיתוח של מקום? השפעת חידוש עירוני על קהילה מקומית. תאור הצעת מחקר מוגש לשם בחינת מועמדות לתואר דוקטור למדעים, בהנחיית פרופ' נעמי כרמון. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

טליאס מ., קטן י. וגדרון ב. (2000). מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

יונגר, מ., כרמון, נ. ושמיר, א. (1993). מי נהנה ממשאבי המים של ישראל? חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

יחזקאלי, פ. שלו, א. (1994). "גופים התנדבותיים כמובילי חדשנות בשירות הציבורי" משאבי אנוש, דצמבר, עמ' 26-29.

יישובי, נ. (1997). זכויות ולא הטבות: זכויות חברתיות בישראל. ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל.

ירדני, צ. (1990). ההפרטה כמהפיכה תפיסתית. בתוך: ההפרטה בשלטון המקומי. ירושלים: הכנס הארצי ה-9 לשלטון ולמינהל מקומי, עמ' 1-7.

ישי, י. (2001). החברה האזרחית בישראל – גורם מפלג או מלכד את החברה? בתוך: קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל. בעריכת: גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ. (2001). באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. עמ' 23-25.

כרמון, נ. (1996). מדיניות השיכון של ישראל - חמישים השנים הראשונות. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

כרמון, נ. (1996). מרחב האפשרויות, חלופה חברתית. ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים. חיפה: הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.

כרמון, נ. ואחרים (1993). תכנון לקראת "איכות חיים לכל". ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים. חיפה: הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.

ליפצין, א. (1981). תרבות הפנאי והנופש בישראל. תל אביב: צ'ריקובר.

לרמן, ע. (2001). תדריך להקצאת שטחי קרקע לצורכי ציבור. תל אביב: המכון לחקר מבני חינוך ורווחה.

לשם, א. וליסק מ. (2001). התגבשותה החברתית והתרבותית של הקהילה הרוסית בישראל. בתוך: מרוסיה לישראל: זהות ותרבות במעבר. בעריכת: ליסק, מ. ולשם, א. (2001). תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 76-27.

מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל – יום עיון (2000). אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

- נייפריס, י. (1984). רווחה חברתית והשירותים הסוציאליים בישראל. ירושלים: מועצת ביי"ס לעבודה סוציאלית בישראל.
- סדן, א. (1997). העצמה ותכנון קהילתי. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- סיקרון, מ. ולשם, א. (1998). דיוקנה של עלייה. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- סמואל, י. (1990). ארגונים: מבנים, מאפיינים, תהליכים. חיפה: הוצאת אוניברסיטת חיפה.
- ערן, י. (1992). ארגונים התנדבותיים במערכת הרווחה. תל אביב: רמות.
- פנסטר, ט. (2000). גבר אשכנזי, אשה אתיופית. בתוך: קו השסע – החברה הישראלית בין קריעה לאיחוי. בעריכת: רוזנטל, ר. (2000). תל אביב: ידיעות אחרונות – ספרי חמד. עמ' 234-243.
- קאופמן, ר. ראיון בנושא התארגנות קהילתית, עלון ארגון שתי"ל, 11, 2002.
- קטן, י. (1988). "ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה". בטחון סוציאלי, 32, עמ' 57-73.
- קטן, י. (2000). מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קטן, י. (2000). עניי עירך קודמים: הגיוון בשירותי הרווחה. בתוך: מכור היתוך ל"מעורב ירושלמי". בעריכת: קופ, י. (2000). ירושלים: המכון לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קימרלינג, ב. (1998). "הישראלים החדשים: ריבוי תרבויות ללא רב-תרבותיות". אֶלפיים. כרך 16, עמ' 308-264.
- קלוש, ר. ולו-יון, י. (2000). "הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת, מס' 16, עמ' 153-179.
- רוזנהק, ז. (1996). מדיניות השיכון והערבים בישראל 1947-1977. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שומסקי, ד. (2001). "אתניות ואזרחיות בתפיסת הישראלים הרוסים". תיאוריה וביקורת. מס' 19, עמ' 17-40.
- שיפר, ו. (2001). תגובה. בתוך: קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל. בעריכת: גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ. (2001). באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. עמ' 21-23.
- תאו"מ - תכנון אסטרטגי ומחקר (2002). עולים בחיפה: התפתחות, תפרוסת ותכנון דמוגרפיות. חיפה: עיריית חיפה.

- Alexander, E. (1992). Approaches to Planning. Philadelphia : Gordon and Breach.
- Alexander, E. (2002). "Planning Rights: Towards Normative Criteria for Evaluating Plans". International Planning Studies. Vol. 7(3), pp. 191-212.
- Arnstein. R.S. (1969). "A ladder of Citizen Participation". Journal of American Institute of Planners. Vol. 8 (3), pp 224-216.
- Baxter, C. I. (2000). Non Profits: New Settings for City Planners. In: Rodwin, L. and Bishwapriya, S. (eds). (2000). The Profession of City Planning. New Jersey: Rutgers University. Pp.90-99.
- Campbell, S. & Fainstein, S. (1996). The Structure and Debates of Planning Theory. In: Campbell, S. & Fainstein, S. (eds.) (1996). Readings in Planning Theory. Massachusetts: Blackwell Publishers. Pp. 1-14.
- Catanese, A. (1979). History and Trends of Urban Planning. In: Catanese, A. & Snyder J. (eds.) (1979). Introduction to Urban Planning. U.S.A: Mcgraw Hill Book. Pp 4-28.
- Champagne, A. & Harpham, E. (1984). The Attack on the Welfare state. Dallas: Waveland Press.
- Chelf, C.P (1992). Controversial Issues in Social Welfare Policy. California: Sage Publications.
- Chitwood, S. R. (1974). "Social Equity and Social Service Productivity". Public Administration Review. Vol. 34(5), pp. 29-36.
- Cohen-Berner, N. & Ostrovsky, A. (1999). Self Help Groups of Immigrants from Former Soviet Union. In: Ramon, M. (eds.) (1999). Self Help Across Social and Cultural Differences: Its Contribution to Civil Society . Jerusalem: Israel Self Help Center. Pp.27-30.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. In: Campbell S. & Fainstein S. (eds.) (1996). Readings in Planning Theory. Massachusetts: Blackwell Publishers. Pp 305-322.
- Fainstein S. & Fainstein F. (1996). City Planning & Political Values : An Updated View, in: Campbell S. & Fainstein S. eds. (1996). Readings in Planning Theory. Massachusetts: Blackwell Publishers, pp.219-230.

Fixler, P. & Poole, R. (1987). Status of State & Local Privatization, Prospects for Privatization Proceedings, The Academy of Political Science. Vol.36(3), pp.46-60.

Flora, P. & Heidenheimer, A. (1981). The Development of Welfare States in Europe and America. London: Transaction Books.

Forester, J. (1989). Planning in The Face of Power. Berkely: University of California Press.

Gidron B. & Bargal D. (1986). "Self Help Awareness in Israel: An Expression of Structural Changes and Expanding Citizen Participation" Journal of Voluntary Action Research. Vol. 15(2), pp.47-57.

Greed C. (1992). Introducing Town Planning. Harlow: Longman.

Healey, P. (1996). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory, in: Campbell S. & Fainstein S. eds. (1996). Readings in Planning Theory. Massachusetts: Blackwell Publishers. Pp. 234-258.

Huxley, M. and Yiftachel, O. (2001). Debating Dominance and Relevance Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory. Journal of International Urban and Regional Research. Vol. 24(4). pp. 907-923.

Innes, J. (1995). "Planning Theory Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice" Journal of Planning Education and Research. Vol. 14(3), pp. 183-189.

Jenkins, S. (1988). Ethnic Associations and the Welfare State. New York: Columbia University Press.

Katz, A. H. (1991). An approach to investigating mutual aid networks and informal social organizations. In: Isralowitz, R., Lazin, F., and Light, I. (eds.) (2001). Immigration and Absorption: Proceedings of the UCLA/BGU Conference on Immigration. Beer Sheva: Ben Gurion University of the Negev. Pp. 305-311.

Lauffer, A. (1986). Community Self Help as Strategy and Outcome. Jerusalem: Brookdale Institute of Gerontology.

Le Grand, J. (1982). The Strategy of Equality. London: George Allen and Unwin Publishers Ltd.

Lineberry, R.L. (1977). Equality and Urban Policy. California: Sage.

- Melendez S. (1998). The Nonprofit Sector – The cornerstone of Civil Society. Issues of Democracy, Jan.(Electronic Journal).
- Miller D. (1976). Social Justice. Oxford: Clarendon Press.
- Naisbitt, J. (1982). “From Either/Or to Multiple Option” Megatrends. Ch. 10, pp. 231-247.
- Pinch, S. (1985). Cities and Services, The Geography of Collective Consumption. , London: Routledge & Kegan Paul Plc.
- Putnam, R. (1995). “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital” Journal of Democracy. Vol.6(1),pp. 65-78.
- Ramon, M. (1999). Introduction to Fifth International Experts Conference. Self Help Across Social and Cultural Differences: Its Contribution to Civil Society . Jerusalem: Israel Self Help Center.
- Sager, T. (1994). Communicative Planning Theory. Britain: Avebury.
- Salamon M. L, Anheier H. K. (1996). The Emerging Nonprofit Sector. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon M. L.(1995). Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Sandercock, L. (1998). Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Schwartz D. R. (1988) Privatization of State and Local Government Services in the United States. In: Walker E.M (eds.) (1988). Privatization: Tactics and Techniques. Vancouver: The Frazer Institute, pp. 58-70.
- Shabo-Hayut, A.(1999). Self Help as a Bridge Between Individual and Social Services. In : Ramon, M. (1999). Introduction to Fifth International Experts Conference. Self Help Across Social and Cultural Differences: Its Contribution to Civil Society . Jerusalem: Israel Self Help Center, pp.26.
- Shye S. et al. (1991). The Evalutaion of Olim Associations. Jerusalem: The Louis Guttman Israel Institute of Applied Social Research.

Stoehr W. B & Taylor F.D.R (1991). Development from above or below? : The dialectics of regional planning in developing countries. Chichester: John Wiley and Sons.

Van Deth, J., Maraffi, M., Newton, K., Whiteley F. (1999). Social Capital and European Democracy. New York: Routledge.

Yiftachel, O. (2002). Introduction: Outlining the Power of Planning. In: Yiftachel, O., Little J., Hedgcock D., Alexander I. (eds.) (2002). The Power of Planning: Spaces of Control and Transformation. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. Pp. 1-20.

Yishai, Y. (1999). Civil Society in Israel. In: Ramon, M. (eds.) (1999). Self Help Across Social and Cultural Differences: Its Contribution to Civil Society. Jerusalem: Israel Self Help Center. Pp. 5-6.

עלונים

המרכז הישראלי לעזרה עצמית (2001), מספר 22

עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" כרטיס ביקור, 2000.

עמותת שתי"ל – שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי (2002), מספר 11.

אתרי אינטרנט

אתר הבית של ה"מרכז הישראלי לעזרה עצמית" - www.selfhelp.org.il

www.usinif.state.gov/journals - Salamon, L. M (1998). Non Profit Organizations:

America's Invisible Sector

<http://www.snunit.k12.il/beduin/home.html> - מאגר לימודי בנושא בדואים