



אנשים וחברה

1.1 מבוא

בתל אביב-יפו מתגוררים 358,800 תושבים. העיר מהווה את מרכז המטרופולין הגדול במדינה, המונה 2.7 מיליון נפש ואת המוקד הכלכלי והתרבותי של המטרופולין ושל מדינת ישראל.

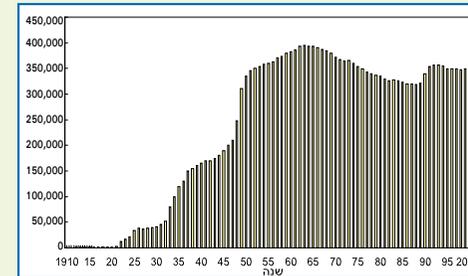
בדומה למרכזי מטרופולין בעולם המערבי, העיר מאופיינת במגמות דמוגרפיות וחברתיות ייחודיות ומהווה מוקד משיכה לקבוצות אוכלוסייה מגוונות. העיר פלורליסטית וסובלנית ומעצבת תרבות וסגנון חיים ישראליים. גם הבעיות החברתיות שהעיר מתמודדת איתן אופייניות לערים מטרופוליניות.

תל אביב הוקמה ב-1909 כעיר העברית הראשונה בארץ-ישראל. התפתחה בה סגנון חיים עברי, ציוני וחילוני. התגוררו בה המשוררים הלאומיים שכתבו בעברית, הוקם בה התיאטרון הלאומי שפעל בעברית ופעלו בה מערכות העיתונים העבריים. היום, הערכים החברתיים הבולטים בה הם פלורליזם וסובלנות. מתחים שקיימים בין קבוצות אוכלוסייה ובין תרבויות במקומות אחרים במדינה, מתמתנים בתל אביב-יפו. היא מאפשרת לכל אחד להרגיש בה נוח ויש בה סובלנות לשונה. העיר, המבוגרת מבחינה דמוגרפית, מאפשרת לצעירים שבה להיות מעצבי תרבות וסגנון חיים, תרבות פנאי ואופנות לבוש. תל אביב במידה רבה מכתובה את סגנון החיים בארץ כולה.

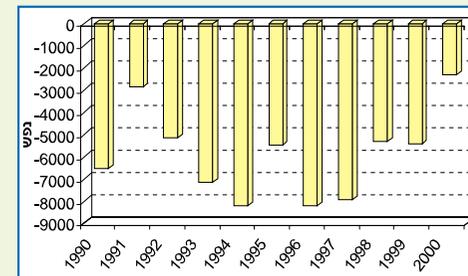
החיים בעיר הגדולה מאופיינים, מצד אחד, בתסיסה מתמדת, בחיוניות, באפשרויות בילוי ומפגש מגוונות ובהרכב חברתי המאפשר כמעט לכל אחד למצוא את קבוצתו החברתית. ואולם, מצד שני, הם גם מאופיינים בתופעות של בדידות, של ניכור, של אדישות ושל אלימות. לאורך זמן, החברה בעיר איבדה את המאפיינים ה"קהילתיים" שהיו לה, בעיקר במרכז העיר ובצפונה, ובמידה מסוימת נחלשה גם תחושת האחוה, שאפיינה פעם את השכונות. בעיות הקשורות בבדידות בולטות בעיקר בקרב האנשים המבוגרים והקשישים בעיר. תושבים בתל אביב-יפו מעוניינים להתמודד עם התופעות האלה, באמצעות חיזוק החיים הקהילתיים וחיזוק הסולידריות בין התושבים, ערכים שאפיינו בעבר את החיים בעיר ושחיווקם ישפיע מהותית על איכות החיים העירונית.

הרכב האוכלוסייה בתל אביב-יפו ומאפייני הדמוגרפיים והחברתיים המיוחדים כמרכז מטרופוליני וארצי מחייבים מערך שירותים חברתיים, קהילתיים וחינוכיים רחב, מגוון ומורכב, שיוכל לתת מענה למגוון הצרכים של תושבי העיר.

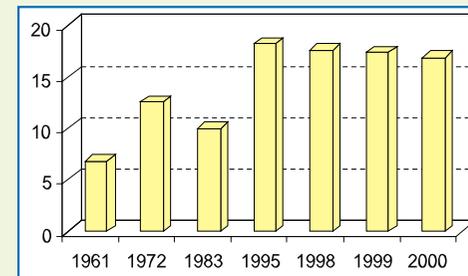
פרק זה מציג את המרקם האנושי של תל אביב-יפו (סעיף 1.2) ואת מערכות השירותים העירוניים בתחומים השונים (סעיפים 1.3-1.5).



גוף 1.1: התפתחות האוכלוסייה בתל אביב-יפו, 2000-1910



גוף 1.2: מאזן נידודת בין תל אביב-יפו ליישובים אחרים



גוף 1.3: אחוז בני 65+, לאורך זמן

1.2 המרקם האנושי

1.2.1 מגמות דמוגרפיות

מגמות גידול

- בשנת 2001 גדלה אוכלוסיית תל אביב ב-4,400 נפש. גידול אוכלוסיית העיר היא מגמה חדשה ושונה ממגמות בתקופות קודמות (גוף 1.1, 1.2): לאחר שהגיעה לשיא של 393 אלף נפש בתחילת שנות השישים, הצטמצמה אוכלוסיית העיר מאמצע שנות השישים ועד סוף שנות השמונים. בתחילת שנות התשעים חל מהפך במגמות גידול אוכלוסיית העיר, בעיקר בשל גל העלייה מברית המועצות לשעבר.
- בשנים 1994-1998 חלה התייצבות בגודל האוכלוסייה. בין השנים 1998-2001 התחדשה מגמת הגידול, ונוספו לעיר קרוב ל-11 אלף תושבים.
- חלקה של אוכלוסיית העיר באוכלוסיית המדינה הלך והצטמצם עם השנים, מ-11.6% ב-1972, ל-6% היום.
- גם חלקה של אוכלוסיית העיר במטרופולין הלך והצטמצם, מ-28.6% ב-1972 ל-12.7% בלבד ב-2000.
- על פי יעדי התכנון של מדינת ישראל לשנת 2020, צפויה העיר למנות כ-420 אלף נפש והיא צפויה להוות 12% מכלל מטרופולין של כ-3.5 מיליון נפש.⁽¹⁾

מגמות נידודות

- במאזן בין היישובים "מפסידה" תל אביב בעיקר משפחות צעירות עם ילדים. לעומת זאת, העיר מהווה מוקד משיכה לצעירים עד גיל 30, רובם רווקים, הנוטים להשתקע במרכז העיר (רובעים 3-5).
- בשנים האחרונות חלים בתל אביב תהליכי התחדשות המתבטאים גם במספר רב של דירות מגורים חדשות. מ-1995 ואילך אוכלוסיית העיר חמש שכונות חדשות: המשתלה, תל ברוך החדשה, רמת אביב החדשה, כוכב הצפון וכפר שלם, שבהן קרוב ל-4,000 דירות חדשות. דירות נוספות נבנו בשאר חלקי העיר.
- במסגרת גיבוש פרופיל העיר נערך סקר מדגמי בקרב תושבי השכונות החדשות. הסקר מלמד על דפוסי ההגירה של תושבים אלה: כשני-שלישים מן התושבים בשכונות אלה הגיעו מתוך תל אביב. אוכלוסיית תושבי השכונות החדשות צעירה יותר מאוכלוסיית כלל תושבי תל אביב-יפו. שיעור משקי הבית עם ילדים גבוה יותר. המאפיינים החברתיים-כלכליים של תושבי השכונות החדשות גבוהים בהשוואה לכלל העיר.

מדדים	שכונות חדשות	כלל העיר
גיל חציוני	30	34
משקי בית עם ילדים עד גיל 18	40%	29%
משקי בית עם בני 65+	11%	33%
שיעור מועסקים	77%	55%
בעלי השכלה על תיכונית ומעלה	74%	43%

מקור: מפקד האוכלוסין והדיר 1995

(1) תוכנית המתאר המוחזקת תמ"מ 5.

ב-2001 טיפל המינהל לשירותים חברתיים בכ-600 קשישים, במסגרת פסקי דין לחוקי הגנה על זקנים וכ-180 קשישים קיבלו ייעוץ וסיוע להתמודדות עם בעיות התעמרות קשות. בשנת 2002 - הסתיימה הכנתה של תוכנית אסטרטגית לשירותים לקשישים בעיר. התוכנית עוסקת בתחומים של מידע, בריאות, פנאי, ודיר לקשישים. באחרונה, החל יישומן של חלק מהמלצות התוכנית, למשל הקמת מרכז מידע רב-תחומי לקשישי (מפה 1.2).

אוכלוסייה ערבית ביפו

בעבר: קיפוח, היעד: אפליה מתקנת

בסוף שנות הארבעים, חיו ביפו כ-70 אלף ערבים, רובם מוסלמים ומיעוטם נוצרים. במהלך מלחמת העצמאות ירד מספר התושבים הערבים ביפו ל-4,000 בלבד. מאז, עלה מספרם בהתמדה.

בתל אביב-יפו מתגוררים 13,600 תושבים ערבים, מהווים 3.9% מאוכלוסיית העיר (נתוני שנת 2000) מהם כשלושה-רבעים (76.3%) מוסלמים וכרבע (23.7%) נוצרים.

• האוכלוסייה הערבית צעירה מן האוכלוסייה היהודית והאחרת⁽²⁾

מדדים	אוכלוסייה ערבית/אוכלוסייה יהודית ואחרת	גיל חציוני
שנת 22	שנת 34.7	17%
3%	17%	20%
65+ בני	41%	
שיעור בני 0-17		

• ממוצע גודל משקי הבית גבוה: 4.4 לעומת 2.8 בקרב היהודים ביפו ו-2.3 בכלל העיר.

• המצב הסוציו-כלכלי של הערבים נמוך בהשוואה לממוצע העירוני: ציון ממוצע במדד חברתי-כלכלי של ערביי יפו הוא 19 לעומת היהודים ביפו, שציונם 27. הממוצע העירוני הוא 39.

• מצוקת דיור: צפיפות הדיור של ערביי יפו גבוהה מן הממוצע ביפו. מספר הנפשות הממוצע לחדר הוא 1.53 לעומת 1.04 בקרב היהודים ביפו.

תושבים רבים בעיר חשים כי התושבים הערבים ואיזור יפו כולו סבלו מהזנחה מתמשכת מזה כחמישים שנה. הזנחה זו באה לביטוי בהבטים חברתיים-חינוכיים ופיזיים-סביבתיים. ב-1999 הוצב יעד עירוני לשיקום ולפיתוח יפו. מסגרת ארגונית - "המישלמה ליפו", הוקמה במטרה ל"היטיב עם יפו באמצעות אפליה מתקנת" (מתוך: חזון חולדאי, "המישלמה ליפו", ד"ר ישראל פלג, מארס, 1999).

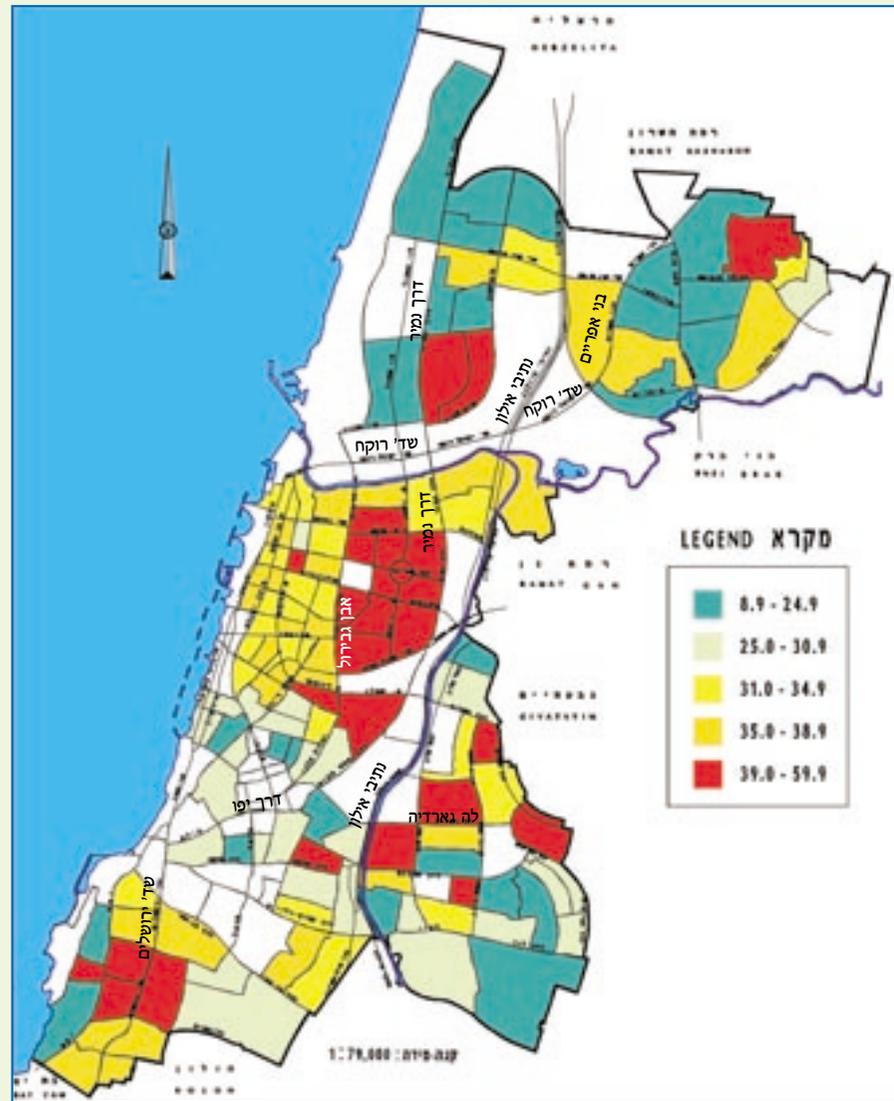
לצד שביעות הרצון מהזרמת המשאבים ליפו, קיים חשש בקרב האוכלוסייה הערבית כי ממוש פוטנציאל הפיתוח ביפו ישרת בעיקר קבוצות אוכלוסייה יהודיות חזקות.

האוכלוסיות הערבית והיהודית חיות בדו-קיום אך קיימים ביניהן גם קונפליקטים. בקרב שתי האוכלוסיות קיים חשש מהפרת האיזון המאפשר דו-קיום.

מוקד ארצי של מהגרי עבודה

לא קיים מידע מבוסס על היקף אוכלוסיית העובדים הזרים בתל אביב. על פי אומדן שנערך ב-1999, והתבסס על בדיקות אמפיריות, מספר העובדים הזרים ובני

(2) "אוכלוסייה אחרת" - נוצרים שאינם ערבים וללא סיווג דתי.



מפה 1.2: אחוז משקי הבית עם נפש אחת לפחות בגיל +65, לפי איזור סטטיסטי (מבוסס על מפקד האוכלוסין והדיור 1995) / מקור: עיריית תל אביב-יפו שנתון סטטיסטי 2000

שיעור המצביעים למפלגות דתיות לכנסת ה-15 (1999) היה כ-15% בכלל העיר, אך בשכונות מסוימות בדרום העיר ובמזרחה הגיע ל-50% מכלל הבוחרים. בכל אזורי העיר היתה מגמת עלייה במספר הדתיים בהשוואה ל-1996.

באזורים הוותיקים של העיר (רובעים 3-6) הקהילות הדתיות הצטמצמו ואוכלוסייתן הזדקנה, בעיקר עקב שינויים דמוגרפיים שחלו מתחילת שנות השישים ועד סוף שנות השמונים, שהתבטאו בהגירת משפחות צעירות עם ילדים למרחב המטרופוליטן.

במקביל, בעיקר בדרום העיר ובמזרחה, חל בשנים האחרונות תהליך של התקרבות אל הדת וגידול משמעותי בהיקף הקהילה הדתית החרדית-ספרדית בעיר. תהליך השינוי כולל קבוצות אוכלוסייה צעירות יחסית, ויש לו הקשרים חברתיים ותרבותיים.

עולים חדשים

תל אביב-יפו מהווה מוקד משיכה לעולים חדשים בשל מרכזיותה. בעיר מתגוררים 43,400 עולים (נתוני סוף 2001) כ-12% מאוכלוסיית העיר, מה שהביא לגידול באוכלוסיית העיר בעשור האחרון.

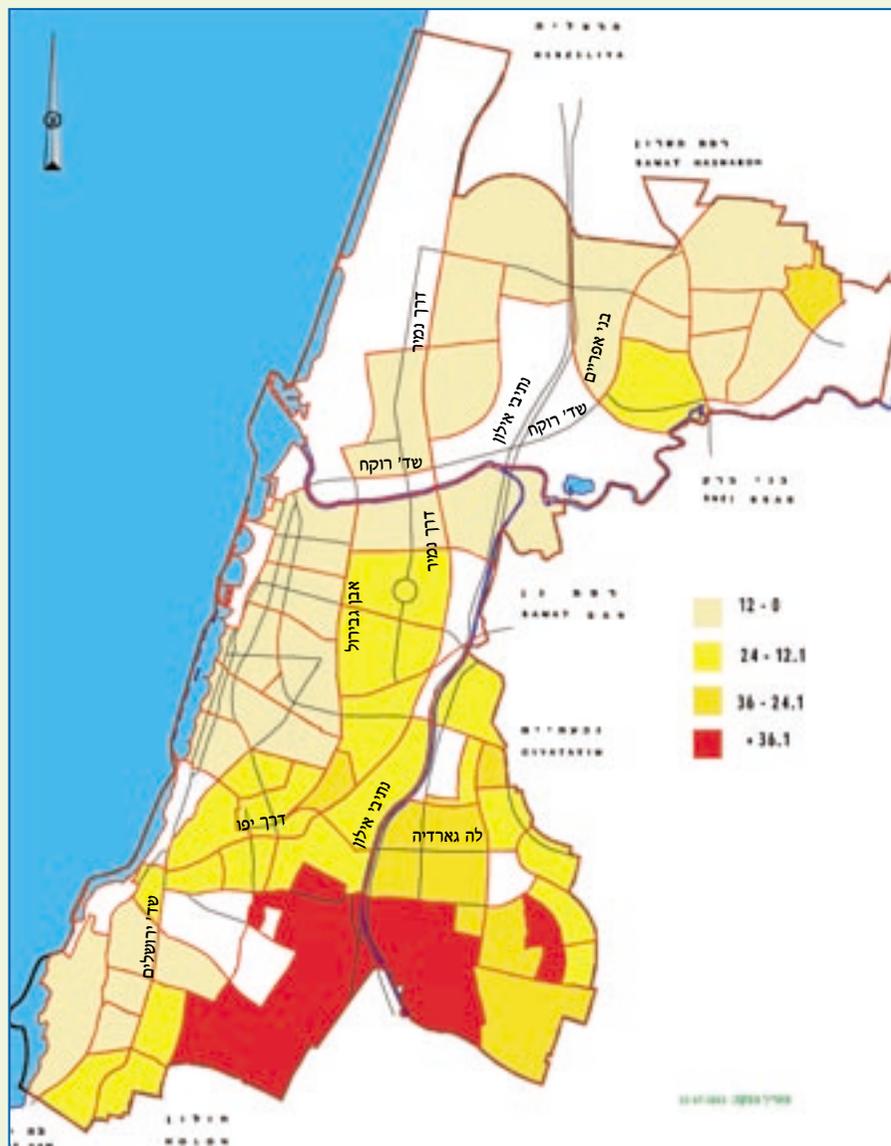
חלק גדול מבין 100 אלף העולים החדשים, שהגיעו לעיר מאז תחילת שנות התשעים, שהו בה תקופת מעבר קצרה ואחר כך עברו למגורי קבע ביישובים אחרים (גרף 1.4).

העולים מתגוררים בעיקר בדרום העיר ובמזרחה. חלקם היחסי בצפון העיר נמוך בהשוואה לכלל התושבים. בשכונות הדרומיות שפירא, נווה עופר, קריית שלום וחלקים משכונת התקווה יש ריכוז של עולים ממוצא בוכארי (על פי ההערכה, כ-8,000 נפשות) ובשכונת נווה אליעזר ובסביבותיה קיים ריכוז של אוכלוסייה קווקזית (על פי ההערכה, כ-3,000 נפשות).

הגיל החציוני של אוכלוסיית העולים ושל כלל האוכלוסייה בעיר, דומה. עם זאת, בקרב העולים יש ריכוז גבוה יותר של גילאי בנינים, 25-44, ואחוז נמוך יותר של גילאי 0-14. קשה להתייחס לעולים כאוכלוסייה הומוגנית, שכן קיימת שונות גדולה מאוד בין העולים בהתאם לארצות המוצא ולעיתים אף בהתאם לערי המוצא.

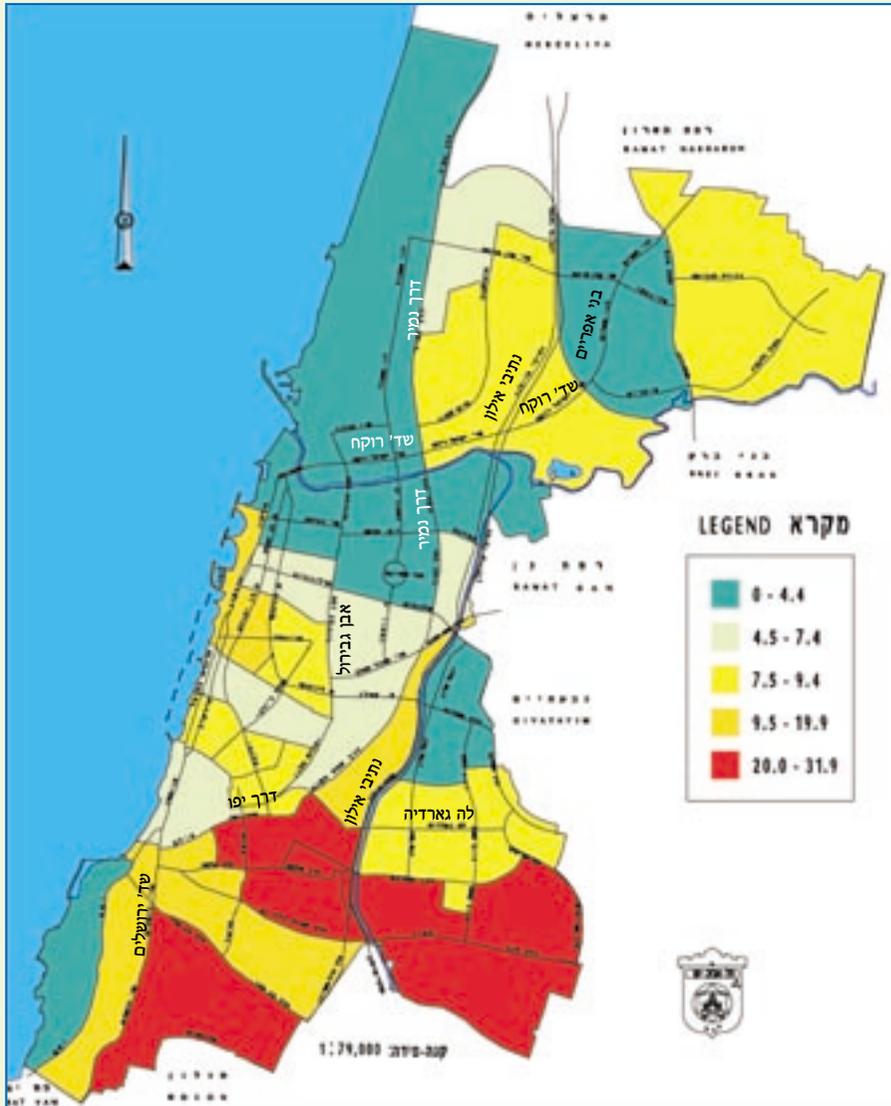
בהכללה, ניתן לאפיין את אוכלוסיית העולים יוצאי ברית המועצות-לשעבר ברמת השכלה גבוהה. באוכלוסייה ריבוי של מדענים, מהנדסים, רופאים, אחיות ואמנים והיא מאופיינת בשימת דגש על נושאים של חינוך הילדים וכן לנושא חיי התרבות והרוח.

הרשות לקליטת עלייה של עיריית תל אביב-יפו⁽³⁾ רואה בעולים הון אנושי בעל פוטנציאל השפעה חיובי על המרקם האנושי והקהילתי בשכונות התל אביביות, ורואה חשיבות בפעילות עירונית לצמצום מגמת ההגירה השלילית של עולים חדשים מן העיר (מפה 1.5).

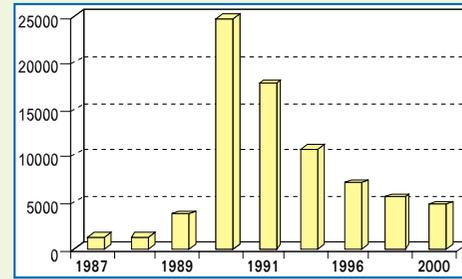


מפה 1.4: רמת הדתיות בשכונות העיר - מבוסס על אומדן אחוז התושבים הדתיים והמסורתיים (1998)

(3) מתוך מסמך של הרשות לקליטת עלייה בעיריית תל אביב-יפו, 2002.



מפה 1.5: אחוז העולים חדשים מכלל האוכלוסייה, לפי תת-רובע (1998) / מקור: עיריית תל אביב-יפו שנתון סטטיסטי 2000



גרף 1.4: השתקעות ראשונית של עולים בתל אביב-יפו

1.2.3 פערים חברתיים-כלכליים בין קבוצות אוכלוסייה

הפער החברתי-כלכלי הוא אחת החולשות המרכזיות של העיר. קיים קיטוב בין קבוצות אוכלוסייה שונות: דתיים וחילונים, "אשכנזים" ו"מזרחים", ותיקים ועולים חדשים, אזרחים ישראלים ועובדים זרים, יהודים וערבים. ואולם, הפער המשמעותי ביותר הוא הפער החברתי-כלכלי, והוא בולט גם במרחב הגיאוגרפי של העיר, בין "הצפון השבע" לבין הדרום והמזרח, הסובלים ממצוקות. הקיטוב והעוני בעיר עלולים להוות איום חברתי.

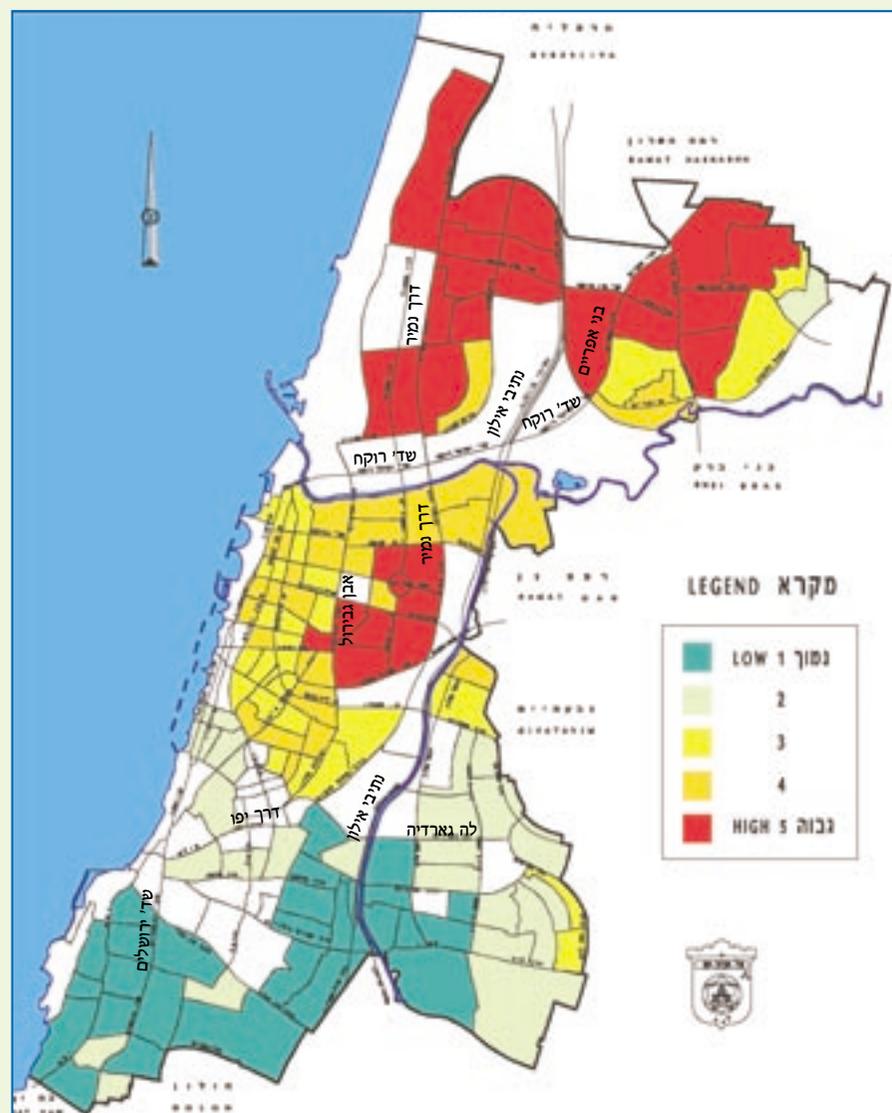
הרמה החברתית-כלכלית הממוצעת של אוכלוסיית העיר גבוהה בהשוואה לממוצע הארצי. עם זאת, קיימים פערים גדולים בין חלקי העיר:

- בתל אביב-יפו יותר מ-41 אלף נפש החיים מתחת לקו העוני (בהם 14,500 ילדים). חלקם היחסי באוכלוסייה כ-12%, נמוך מן השיעור הממוצע בישראל (19%) אך בשל גודלה של העיר, מדובר בהיקף מצוקה נרחב. רובם מתגוררים בדרום העיר ובמזרחה.
- שיעור המשפחות המטופלות על ידי שירותי הרווחה שונה מאוד בין צפון העיר לבין דרום העיר ומזרחה. לדוגמה, בשכונות אזורי חן ורמת אביב החדשה רק 1% מן המשפחות מטופלות, לעומת 48% בשכונות עזרא והארגזים.
- בבדיקה שנערכה ב-1999 נמצא כי ל-120 אלף תושבי העיר (שליש מכלל האוכלוסייה) המתגוררים בדרום העיר ובמזרחה, מאפיינים סוציו-כלכליים דומים לאלה של עיירות הפיתוח: רובע 9 בחלק שמדרום לרחוב לה-גרדיה, רובע 8 ורובע 7⁽⁴⁾.
- במדד חברתי-כלכלי, שהציג המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל אביב, המבוסס על נתוני מפקד האוכלוסין מ-1995, ומתייחס למדדי רווחת דיור, השכלה, משלח יד, בעלות על רכב, ותעסוקת נשים, נמצא כי האיזור שמצפון לירקון קיבל ציון 1.31 ואילו אזור דרום העיר ציון של 0.62 בלבד (כשהציון הכלל עירוני הוא 1.0). במקום הנמוך ביותר במדרג דורגו השכונות: עזרא והארגזים, עגימי וגבעת עלייה, התקווה, מרכז יפו ושפירא וסביבתה (מפה 1.6).

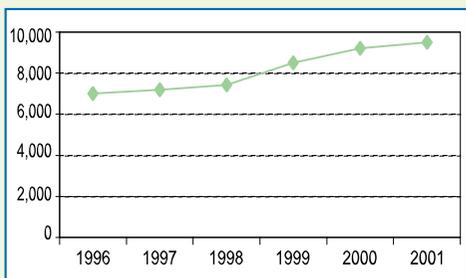
1.3 שירותים חברתיים עירוניים

הרכב האוכלוסייה בעיר והמאפיינים החברתיים שלה יוצרים ביקוש למגוון גדול של שירותים חברתיים. סעיף זה עוסק באספקת שירותים על ידי מינהל השירותים החברתיים של עיריית תל אביב-יפו ומציג את:

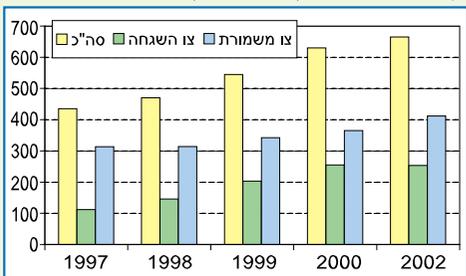
- תחומי השירות ומגמות השינוי בביקוש לשירותים חברתיים.
- מגמות שינוי בהיקף המשאבים לשירותים.
- המדיניות העירונית לאספקת שירותים חברתיים.



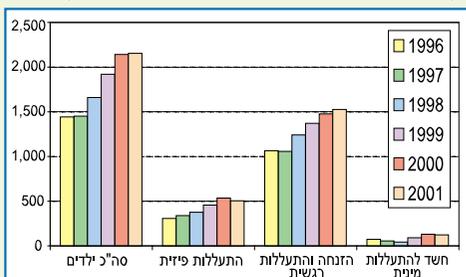
(4) מקור: 1999, עיריית תל אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי "האם יש עיירות פיתוח בתל אביב-יפו?" סקרים לתפוצה פנימית, פ"ט.



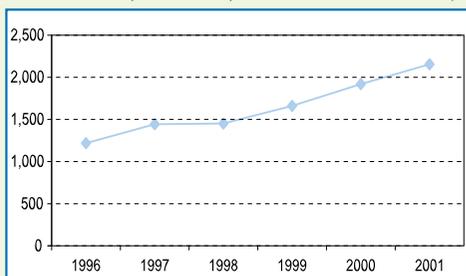
גרף 1.5: מספר מטופלי חוק ביטוח סיעוד לקשישים



גרף 1.6: צו בית משפט לנוער להגנה על ילדים בסכנה ובסיכון



גרף 1.7: ילדים המטופלים על ידי פקדי הסעד לחוק הנוער



גרף 1.8: מספר ילדים במצבי סכנה וסיכון מטופלי חוק הנוער

דרי רחוב

תופעת דרי הרחוב היא תופעה רחבת היקף בעיר תל אביב-יפו. התופעה מתגברת בשיעור של 25% בשנה. ב-2001 טופלו 855 איש. מאז הקמת היחידה לטיפול בדרי רחוב, טופלו במסגרתה כ-3,000 איש. בניגוד לעבר, מרבית דרי הרחוב היום הם מכורים לסמים או לאלכוהול, ורובם עולים חדשים מארצות חבר העמים, מרביתם הגיעו ארצה מכורים, דהיינו השתמשו בסמים או באלכוהול עוד בארץ מוצאם. אנשים אלה בחרו בעיר תל אביב-יפו כמקום "מגורים". בנוסף, "העיר הגדולה" היא אבן שואבת לאוכלוסייה המגיעה מכל קצוות הארץ ויחידת דרי הרחוב נאלצת לטפל בהם על אף שהם אינם תושבי העיר.

קבצני צמתים

קבצנות הצמתים היא תופעה נפוצה בעיר בשנתיים האחרונות. מינהל השירותים החברתיים הפעיל פרויקט ייחודי, בשם "יד חמה", שבמסגרתו נאספו קבצנים ודרי רחוב מכורים לסמים והופנו למרכז גמילה לטיפול ראשוני. במהלך השנה נאספו כ-200 איש ו-45 מתוכם סיימו בהצלחה את הליך הגמילה והופנו להמשך טיפול בקהילה או במסגרות אשפוז סגורות. חלקם הגדול של קבצנים אלה אינם תושבי העיר.

שעת חירום

מצב חירום כולל כל אסון המוני הדורש התערבות של הרשות המקומית: מלחמה ותקריות גבול, פיגוע חבלני, אירוע חומרים מסוכנים (חומ"ס), אסונות טבע, אסונות תעשייתיים ואסונות אזרחיים.

בעיר תל אביב-יפו הוקמה מערכת רב-מקצועית טיפולית (מרט"ל) שהופעלה מאז מלחמת המפרץ באירועי חירום שונים, כולל אירועי גל הטרור.

המערכת פועלת באירועי חירום מחוץ לתל אביב-יפו וגם מסייעת בהקמת מערכות דומות ברשויות מקומיות אחרות.

אוכלוסייה הומו-לסבית

כעיר ליברלית, העיר פתוחה לקבלת אוכלוסיות שונות, ביניהן האוכלוסייה ההומו-לסבית.

אוכלוסייה זו מתמודדת עם קשיים וזקוקה לשירותים שונים. באחרונה פתח מינהל השירותים החברתיים מקלט ייחודי לנוער הומו-לסבי, שנפלט מבית הוריו עקב הקשיים שהמשפחה מגלה עם "חריגות" הנער/ה.

אנשים עם מוגבלות

בעיר כ-50 אלף תושבים עם מוגבלות, מהם כ-30 אלף קשישים.

ב-1999 הוקמה בעיר רשות עירונית לענייני תושבים עם מוגבלות והיא פועלת לשיפור הנגישות הפיזית, הנגישות למידע והנגישות למשאבים חברתיים בעיר. במקביל, נמצאת בשלבי הכנה תוכנית אב להפיכת הסביבה העירונית לנגישה, שמטרתה היא שיפור איכות החיים של תושבים בעלי מוגבלות ושיפור השתלבותם בחברה.

1.3.1 תחומי שירות ומגמות - שינוי בביקוש לשירותים החברתיים

מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב-יפו אחראי על תכנון מדיניות הרווחה ועל מימושה. מינהל השירותים החברתיים פועל באמצעות מטה ולשכות אזוריות. המטה כולל שמונה תחומים: תחום הטיפול בילד, בוגר ובמשפחה, תחום זיקנה, תחום נכויות, תחום משאבי הקהילה, אגף לבריאות הציבור, הרשות למלחמה בסמים, הרשות לקליטת עלייה ותחום תכנון מידע והערכה.

ב-2001 טופלו במינהל השירותים החברתיים 63 אלף נפש (28 אלף בתי אב) שהם 17.5% מאוכלוסיית העיר. בשנים האחרונות קיימת מגמת עלייה במספר בתי האב המטופלים וכן קיימת החרפה של הבעיות שאתן מתמודדים (גרפים 1.5-1.8).

בשנים האחרונות פיתח המינהל תוכניות ומסגרות חדשניות וייחודיות, כמו מרכזים רבי-שירותים לקשישים, מרכז חירום לילדים בסכנה, מרכז למניעת אלימות נגד נשים, מערך טיפול בדרי רחוב, מרכזים רבי-שירותים לנכים ולמוגבלים ותוכניות להתערבות במצבי חירום ומשבר.

מגמות השינוי במתן השירותים החברתיים לאורך זמן מבטאות הן שינוי בהיקף ובאופי הבעיות החברתיות והן עלייה במודעות לצרכים שונים (כמו המודעות לצורך בהפיכת העיר לנגישה לאנשים עם מוגבלויות). להלן מגמות עיקריות בהיקף מתן השירותים:

אלימות במשפחה

ב-2001 טופלו בעיות אלימות במשפחה ב-1,220 בתי אב, לעומת 800 בתי אב שטופלו בשנת 1998. חלק ניכר מבעיות האלימות הן נגד נשים ונגד ילדים. מגמת העלייה בולטת בארבע השנים האחרונות.

ילדים בסיכון

ב-2001 טופלו בתל אביב-יפו 2,154 ילדים במצבי סכנה וסיכון במסגרת חוק הנוער, לעומת 1,920 ילדים ב-2000 (עלייה של 10%). מדובר בילדים שהטיפול בבעיותיהם נדון, בין היתר, בבתי משפט עקב היותם בסיכון. בנוסף, קיימת גם עלייה במספר הילדים שעברו התעללות פיזית, הזנחה והתעללות רגשית ושקיים חשד לכך שעברו התעללות מינית.

סידורים מוסדיים

מספר הסידורים המוסדיים של ילדים, קשישים, מפגרים ונכים נמצא במגמת ירידה מ-1997. ההסבר העיקרי למגמה זו הוא שהמערכת היום ערה לחשיבות הפסיכולוגית והפיזית של השארת האדם במסגרת הקהילה שבה הוא חי, על אף צרכיו המיוחדים. כחלק מגישה זו, מפתחת המערכת שירותים חדשניים שיאפשרו לספק את צרכיהם של הלוקחות במסגרת הקהילה.

1.3.3 תיאום בין שירותים חברתיים ויישום מדיניות "מכוונות לקוח"

בתל אביב-יפו קיימים גורמים שונים המספקים שירותים חברתיים. לצד העירייה, המהווה את הגורם המרכזי, פועלים גם גורמי ממשלה, ארגונים ציבוריים ועמותות וגורמים פרטיים, המספקים שירותים חברתיים. גם במסגרת העירייה, השירותים החברתיים מתחלקים בין כמה גורמים (מינהל השירותים החברתיים, מערכת החינוך הפורמלי, מערכת החינוך הבלתי פורמלי ואחרים).

ריבוי הגורמים העוסקים באספקת שירותים משפיע על איכות השירות לתושב. במקרים מסוימים חסרה לתושב "כתובת" ברורה אל מי לפנות והוא עלול להיתקל במשוכות בירוקרטיות רבות. חסר תיאום בין הגורמים המספקים שירותים ואין תכנון משותף של תהליכי העבודה. במקרים רבים חסר רצף טיפולי בין הגורמים המטפלים בתושב לאורך זמן.

המערכת העירונית מודעת לבעיית הסבך הבירוקרטי, ובהתאם למדיניות שהוגדרה, מינהל השירותים החברתיים פועל לשפר ככל האפשר את רמת השירות לתושב וליצור מערכת המכוונת לצורכי הלקוחות. זאת, תוך שמירה על כבוד הלקוח. להלן כמה דוגמאות מרכזיות לפעולה זו:

- לשכות שירותי הרווחה, שהיו ממוקמות במרכז העיר ושירתו את תושבי מזרח העיר, הועברו החל מ-1999 לשכונות שאותן משרתות (כפר שלם, עזרא והארגזים ויד אליהו). המבנים של שלוש הלשכות החדשות תוכננו באופן המאפשר לתת שירות ברמה גבוהה ללקוחות (תמונה 1.1).
- הקמת "מינהל השירותים החברתיים" ב-1999. מטרת הקמת המינהל היא לאגם למערכת אחת כמה יחידות שפעלו בנפרד (רווחה, בריאות הציבור, עלייה וסמים) ובכך לאפשר איחוד משאבים, תכנון ותיאום בעבודתם. בעקבות שינוי ארגוני זה, יכולות להתבצע היום במסגרת המינהל תוכניות המשותפות לכמה תחומים. למשל, בחלק מן התחנות לבריאות המשפחה יכולים הלקוחות להינות משירותי עבודה סוציאלית, כשהאחיות בתחנות הן חלק מן הצוות הסוציאלי והן שותפות לאבחון בעיות חברתיות במשפחתו של התינוק או הפעוט המגיע לקבלת שירות. השינוי הארגוני איפשר גם את העברתם של עובדים סוציאליים בתחום הזקנה משרדם בלשכה העירונית אל מרכזים רבי-שירותים לקשישים, מה שמאפשר ללקוחות נגישות גבוהה יותר לשירות.
- הקמת אתר אינטרנט שהחל לפעול בספטמבר, 2001. האתר מאפשר, באופן ייחודי, לכל תושב ולאנשי מקצוע לקבל מידע מעודכן על השירותים הקיימים במינהל השירותים החברתיים ולקיים קשר ישיר עם אנשי המקצוע במינהל.

במערכת העירונית עדיין נדרשים צעדים ארגוניים ליצירת תיאום בין מינהל השירותים החברתיים לבין הגורמים

כאמור לעיל, דגשים נוספים במתן השירותים החברתיים ניתנים לאוכלוסיית הקשישים ולמהגרי עבודה, המתבטאים, בין היתר, בתוכנית אסטרטגית לשירותים לקשישים בעיר ובהקמת המרכז לסיוע למהגרי עבודה (מסיל"ה).

1.3.2 מגמות שינוי בהיקף המשאבים לשירותים

התקציב העירוני לשירותים חברתיים והשתתפות הדרג הממשלתי

תקציב מינהל השירותים החברתיים בשנת 2002 היה 349 מיליון ש"ח, מתוכם: 312 מיליון ש"ח לשירותי רווחה.

34 מיליון ש"ח לשירותי בריאות הציבור.

3 מיליון ש"ח לנושא קליטת עלייה.

מתוך סך כל ההוצאה לשירותי רווחה בתל אביב-יפו, רק 48% הם במימון ממשלתי, וזאת לעומת 60%-65% ברוב ערי המטרופולין (מלבד רמת גן וגבעתיים, שבהן המימון הממשלתי הוא כ-55% מסך ההוצאה) ובשלושת הערים הגדולות.

על פי נוהג בלתי פורמלי, הדרג הממשלתי אמור לשאת במימון 70% מתקציב שירותי הרווחה העירוניים. בפועל, כאמור, הוא נושא בפתות מ-50% מן התקציב.

שירותים רבים הניתנים על ידי מינהל השירותים החברתיים, כמו המרכז לסיוע לעובדים זרים, אינם זוכים למימון ממשלתי. בשירותים אחרים קיימת השתתפות חלקית של הדרג הממשלתי, קטנה מ-70%. לדוגמה, היקף התקנים של משרד העבודה והרווחה, שמתקצב רק 50% מן העובדים הסוציאליים בעיר (ב-70% מעלות שכרם) ואילו שאר העובדים מועסקים באופן מלא במימון עירוני.

בשנים האחרונות, קוצץ תקציבם של פרויקטים שונים הנמצאים באחריות מינהל השירותים החברתיים. בין היתר, ניתן לציין את הקפאת 28 משרות העובדים הסוציאליים בשלוש השנים האחרונות, צמצום תוכנית "לב זהב" (איתור קשישים שאינם צורכים שירותי בריאות), צמצום היקף תוכניות הפיתוח הקהילתי בשכונות, הפעלת דירת מעבר אחת לנשים שיצאו ממקלטים לנשים מוכות ולא שלוש דירות, כמתוכנן, וצמצום הסיוע הכספי לקבלת טיפול פסיכו-סוציאלי בקהילה לקשישים.

עלייה במספר המטופלים ובחומרת בעיותיהם, מחד גיסא והמשאבים המוגבלים מאידך גיסא, מחייבים את מינהל השירותים החברתיים למצוא פתרונות שיאפשרו שמירה (או פגיעה מינימלית) על היקף ואיכות השירותים, שעיקרם: התייעלות פנימית - למשל, השתתת פרויקטים חדשים על כוח אדם קיים או פיתוח ועידוד חשיבה כלכלית בקרב מנהלי תוכניות ומסגרות; וכן, גיוס מקורות כספיים מקרנות ציבוריות ופרטיות ויצירת שיתופי פעולה עם ארגונים ציבוריים וולונטריים (NGO's) ועם גורמי הסקטור הפרטי.



תמונה 1.1: לשכת אפיקים החדשה בכפר שלם, שמוקמה באזור שאותו היא משרתת



תמונה 1.1א: מרכז הולנד, מעון יום שישי לתינוקות ופוטות עד גיל 3. המרכז מופעל על ידי עמותת ציימס, משרת ציבור בעלי נכויות בעיר

העירוניים הנוספים, המספקים שירותים חברתיים, בעיקר מינהל החינוך והתרבות. בפועל קיימים דפוסים של שיתוף פעולה, למשל, בין בתי ספר לבין תחום הנכיות ועמותות התנדבותיות העוסקות בכים. שני המינהלים האלה משתפים פעולה בהכנתה של תוכנית אסטרטגית לגיל הרך, בשיתוף עם מינהל ההנדסה.

1.3.4 שיתוף פעולה בין מגזרים באספקת שירותים חברתיים

בשנים האחרונות מתרחשים שינויים בתחום אספקת שירותי הרוחה, החברה והקהילה, הנקראים בספרות המקצועית "כלכלה מעורבת". הכוונה במושג זה היא לתופעה ההולכת ומתרחבת שבה המגזר הציבורי אינו הספק הבלעדי של השירותים החברתיים אלא הוא אחראי לאספקתם באמצעות סוכנויות וארגונים הנמצאים בבעלות פרטית, וולונטרית או ציבורית אחרת.

בתל אביב-יפו יש כמה דוגמאות להפעלת שירותים באמצעות מגוון של מגזרים: מרכז המידע העירוני לקשישים מופעל על ידי חברה פרטית, קשישים מקבלים שירותים במסגרת חוק סיוע על ידי חברות פרטיות, ניהול נושא משפחות אומנה הועבר לעמותת לני" והפעלת מועדוני הקשישים העירוניים הועברה לעמותת קש"ת (תמונת 1.1 ו-1.8).

למדיניות של אספקת שירותים באמצעות מגוון מגזרים יש חשיבות בתקופה של מצוקה תקציבית וגידול בצרכים ויכולות להיות לה השלכות חיוביות על איכות השירות. עם זאת, יש מקום לבדיקה מתמדת של היתרונות והחסרונות של אספקת השירותים על ידי כל אחד מן המגזרים.

העירייה צריכה להגדיר מחדש את תפקידה בכל תחום שירות: האם לספק אותו בעצמה, להעבירו למגזר אחר או לספקו בשיתוף פעולה עם מגזרים אחרים. בכל מקרה, האחריות, הפיקוח והבקרה על מתן השירותים צריכים להישמר בידי הרשות המקומית (או השלטון המרכזי, במקרים הרלוונטיים) באמצעות מנגוני הערכה, פיקוח ובקרה. זאת, כדי להבטיח את עצם אספקת השירות ואת איכותו.

1.4 מערכת החינוך הפורמלי

1.4.1 נתונים כלליים

מערכת החינוך הפורמלי העירונית כוללת כ-320 כיתות גן לגילאי 3-5 (מתוכן 33 כיתות של החינוך המיוחד) 89 בתי ספר יסודיים (כולל 15 בתי ספר מיוחדים) ו-26 בתי ספר על-יסודיים. בנוסף, פועלים בעיר מוסדות חינוך פורמלי רבים, שאינם משתייכים למערכת העירונית: כ-90 גנים פרטיים (בפיקוח משרד החינוך) וכ-30 גנים

בבעלות רשתות חינוך חרדיות, בתי ספר פרטיים בבעלות כנסיות, בתי ספר על-יסודיים אקסטרניים ועוד.

במערכת החינוך העירונית, מגן טרום-טרום חובה ועד כיתה י"ב, לומדים בשנת 2002 כ-53 אלף תלמידים. מתוכם, כ-48,500 הם תושבי העיר (92%) וכ-4,400 הם תושבי יישובים אחרים (כ-600 מתוכם לומדים במוסדות החינוך המיוחד). לפני עשר שנים, ב-1992, מספר התלמידים במערכת העירונית לא היה גדול בהרבה - 54 אלף, 95% מתוכם היו תושבי תל אביב-יפו. ב-2002, כ-7,500 ילדים ובני נוער בגילאי חינוך חובה, תושבי העיר, לומדים במוסדות שאינם משתייכים למערכת החינוך העירונית, חלקם בתחומי העיר וחלקם מחוצה לה. ילדים אלה מהווים כ-15% מכלל גילאי חינוך חובה המתגוררים בעיר. ב-1992 הם היוו 17.5%.

מתוך כלל תלמידי המערכת העירונית, 2.5% הם תלמידי מוסדות החינוך המיוחד, 4% הם תלמידי מוסדות החינוך הרגיל המיועדים לאוכלוסייה הערבית, ו-93.5% הם תלמידי מוסדות החינוך הרגיל המשתייכים למגזר היהודי.

מתוך מגזר זה, זרם החינוך הגדול ביותר הוא הזרם הממלכתי: 77% מתלמידי בתי הספר היסודיים לומדים בבתי הספר הממלכתיים, 11% בבתי הספר הממלכתיים-דתיים ו-12% בבתי הספר העצמאיים (חרדים). הזרם העצמאי כלל ב-1992 רק 6% מתלמידי המגזר היהודי במערכת החינוך העירונית.

אזורי העיר נבדלים זה מזה בשיעור היחסי של תלמידי זרמי החינוך השונים מכלל תלמידי מערכת החינוך העירונית: באזור עבר הירקון (רובעים 1-2) ובאזור מרכז העיר (רובעים 3-6) תלמידי הזרם הממלכתי מהווים כ-90% מכלל תלמידי החינוך היסודי, ואילו באזורי דרום העיר (רובעים 7-8, ללא המגזר הערבי) ודרום-מזרח העיר (רובע 9) הם מהווים רק 65%. בדרום-מזרח העיר משקלו של הזרם הממלכתי-דתי גדול יותר מזה של הזרם החרדי (21% לעומת 14%) ואילו בדרום העיר המצב הפוך - הזרם החרדי מהווה 21% מכלל התלמידים. באזור יפו (רובע 7), הטרונגיות מערכת החינוך העירונית גדולה עוד יותר, כשתלמידי בתי הספר המיועדים למגזר הערבי מהווים כ-25% מכלל תלמידי החינוך היסודי.

המדד ההשוואתי היחיד הזמין היום לבדיקת הישגי תלמידי מערכת החינוך הוא שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות. בתל אביב-יפו שיעור זה נשאר קבוע בשלוש-ארבע השנים האחרונות, והוא מגיע ל-57%-60% מכלל הלומדים בכיתה י"ב בבתי ספר בעיר (על פי נתונים רשמיים שמפורסם משרד החינוך) - שיעור גבוה יותר מן השיעור בירושלים ונמוך מן השיעור בחיפה. ניתוח שלוקח בחשבון רק את בתי הספר העירוניים (שהם למד כי שיעור הזכאות גבוה יותר ומגיע ל-69%.

1.4.2 מאפייניה המיוחדים של תל אביב-יפו וביטויים במערכת החינוך

מרכזיות, גודל ורב-גוניות העיר

גודלה של העיר, מרכזיותה והיותה מוקד משיכה, מעמידים לרשות מערכת החינוך העירונית פוטנציאל רחב של משאבים אנושיים, פיזיים וטכנולוגיים, ומבטיחים מגוון אפשרויות רב, בין היתר: בתי ספר בעלי ייחודיות (לאמנויות, לטבע, ועוד); בתי ספר על-יסודיים מגוונים, שהתלמיד יכול לבחור ביניהם; מוסדות תרבות ואמנות מגוונים, חלקם ייחודיים לתל אביב, המיעדים פעילויות ייחודיות לתלמידי בתי הספר בעיר; חברות עסקיות הפועלות בעיר ומעורבות בפרויקטים משותפים עם מערכת החינוך ועוד.

יתרון נוסף לגודלה ולמרכזיותה של העיר הוא העצמאות התקציבית היחסית, המאפשרת לעירייה חופש פעולה שאין למרבית היישובים בארץ. כך יכולה מערכת החינוך העירונית להפנות משאבים למימון תוכניות מיוחדות ולגייס כוח אדם איכותי.

הפך השני של היות תל אביב-יפו מרכז טרופוליני וארצי הוא ריכוז של תופעות שוליים חברתיות, כגון התרכזות נוער שנפלט ממערכת החינוך בכל הארץ והופך לנוער מנותק הנמצא בסיכון (בשני "בתים חמים" בעיר, "בית השאנטי" ו"מקום אחר" מתגוררים מדי שנה 500-700 בני נוער) או המספר ההולך וגדל של ילדי עובדים זרים הלומדים במערכת העירונית (480 בשנת הלימודים תשס"ב). על אף שההתמודדות עם תופעות אלה חייבת להיעשות בראש ובראשונה ברמה הארצית, עיריית תל אביב-יפו משקיעה משאבים כדי לסייע לאוכלוסיות אלה, כגון: פתיחת מרכזי מידע לנוער מנותק בשיתוף עם עמותות עלי"ם ("הפוך על הפוך") סיוע ל"בית השאנטי" ול"מקום אחר", מימון העסקת מורות מסייעות, המאפשרות לימוד ילדי עובדים זרים בקבוצות קטנות.

הטרונגיות האוכלוסייה

בעשור האחרון גלה הטרונגיות של מערכת החינוך בעיר, המשקפת מגוון קבוצות אוכלוסייה, שהן בעלות השקפות עולם שונות, מוצא שונה או מצב כלכלי-חברתי שונה. בין היתר, ניתן לציין את הגידול המשמעותי של מוסדות רשת "מעייני החינוך התורני" באזורי דרום-מזרח העיר, את הקמתם של בתי ספר ממלכתיים המשרתים קבוצות ספציפיות (בית הספר שבה-מופת, המשרת בעיקר תלמידים עולים מחבר העמים, בית הספר הפתוח, בית הספר לטבע ובית הספר לאמנויות) ואת מגוון בתי הספר שבהם לומדים תלמידי המגזר הערבי ביפו: בתי ספר ממלכתיים המיועדים לאוכלוסייה הערבית, בתי ספר ממלכתיים שבהם לומדים תלמידים מן המגזר היהודי והערבי ובתי ספר פרטיים של הכנסיות (שבהם לומדים בעיקר תלמידים ממשפחות ממעמד כלכלי-חברתי גבוה יותר).

בנוסף, העירייה מפעילה מגוון מסגרות ופעילויות המיועדות לילדים ובני נוער (רובם תושבי דרום העיר) שנשדו ממערכת החינוך ואינם מתפקדים באורח תקין במסגרות חינוך ועבודה או כאלה הנמצאים בסיכון גבוה להגיע למצב זה: פעילויות למניעת נשירה, פנימויות יום משפחתיות (לגילאי בית הספר היסודי), מועדוני נוער וצעירים (לגילאי 14-21) מרכז עירוני לנוער (מע"ן) ושלוש פנימויות עירוניות.

1.4.3 הערכים המנחים את מערכת החינוך

ערכים חברתיים

עד היום לא התקיים דיון ציבורי בעיר בדבר הערכים שצריכים להנחות את מערכת החינוך. יחד עם זאת, מערכת החינוך העירונית מנחת, לפחות בשנים האחרונות, על ידי סדרה של ערכים הנקבעים ברמות שונות של המערכת העירונית, כך שבסופו של דבר בית הספר גוזר את ערכיו המרכזיים, חזונו ומטרותיו מאלה של מינהל החינוך והתרבות ומתאים אותם למאפייניו המיוחדים ולאוכלוסיית התלמידים שלו.

חזון מינהל החינוך והתרבות, כפי שנקבע בתוכנית העבודה לשנת 2002, הוא לאפשר לכל תושבי העיר מימוש עצמי מיטבי בתחומי החינוך, ההשכלה, התרבות, הקהילה, הנוער והספורט, וזאת בסטנדרטים מובילים ברמה הארצית.

מעבר להבדלים בערכים ובמטרות שמצבי כל בית ספר לעצמו, החינוך לסולידריות חברתית משותף לבתי ספר רבים בתל אביב-יפו ופעילויות רבות ומגוונות מכוונות להקניית ערך זה, בין היתר: קשר בין בתי ספר למסגרות לקשישים ולמסגרות לחינוך מיוחד, מפגשי תלמידים עולים-ותיקים, פרויקט מחוייבות אישית שבמסגרתו מעורבים כ-3,000 תלמידי כיתה י בעיר במגוון פעילויות למען הקהילה ועוד.

בתחום החינוך המיוחד, אחד הערכים המרכזיים הוא שילובם של התלמידים בעלי הצרכים המיוחדים בחינוך הרגיל: בשנת הלימודים תשס"ב פועלות 65 כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר יסודיים רגילים.

ביזור אחריות וסמכות מן המטה לשדה - ערך ארגוני מוביל

בשנים האחרונות גוברת המעורבות של הרשויות המקומיות בהיבטים הפדגוגיים של מערכת החינוך, על אף שהאחריות והסמכות היא עדיין של משרד החינוך. בעיר תל אביב-יפו מגמה זו בולטת במיוחד. העיר קובעת את סדרי העדיפות שלה בתחום החינוך, שתתפא מלאה למשרד החינוך בקבלת מרבית ההחלטות הקשורות להתנהלות הפדגוגית של בתי הספר (כולל קביעת תכני ההוראה) והיא אף מקצה ממשאביה לימון תוכניות פדגוגיות, כדוגמת לגבור לימודי אחרות וערבית, מימון העסקת יועצות חינוכיות בבתי הספר היסודיים ופיתוח מערך מסייע לילדים מתקשים.

יש הסבורים שההטרונגויות הגדלה במערכת החינוך מקשה על תפקוד המערכת ושהיא מובילה להגדלת הפיצול והסגרגציה בחברה. אחרים טוענים שהיא מאפשרת לכל קבוצה לשמר ולטפח את זהותה וממתנת את תחושות הקיפוח, המרירות וההתנגדות למסד. גם האחרונים מסכימים כי היעדר המפגש בין הזרמים מהווה בעיה, אבל, עם זאת, לתל אביב-יפו יש את הפוטנציאל לשמש מודל לדו-קיום בין מגזרי האוכלוסייה השונים. ניצנים של מפגש בין תלמידים מן המגזרים השונים בעיר כבר קיימים.

פערים חברתיים

הפערים החברתיים, הכלכליים והתרבותיים בין תושבים המתגוררים באזורים שונים של העיר, ובעיקר בין אלה המתגוררים בצפון העיר לאלה המתגוררים בדרומה, באים ליבוי גם בתחום החינוך. כך, למשל, שיעור הזכאות לתעודת בגרות בצפון העיר גבוה משיעור הזכאות בדרום, ואילו שיעורי הנשירה ממערכת החינוך בבתי הספר העל-יסודיים הממוקמים בדרום העיר גבוהים יותר משיעורי הנשירה בבתי הספר בצפון (שיעורי נשירה של 10% ויותר בדרום מול 3%-6% בצפון). יחד עם זאת, העיר לא סובלת מתופעות חמורות המציינות מפערים חברתיים או סגרגציה בין קבוצות אוכלוסייה כדוגמת תופעת ה-*Inner-City Schools*, הנפוצה בערים הגדולות בארצות הברית (בתי ספר שאוכלוסייתם מורכבת בעיקר מקבוצות מיעוט אתניות והמאופיינים באלימות קשה, בשיעור גבוה של צרכני סמים ובתופעות חברתיות קשות נוספות).

לנוכח הפערים בין אזורי העיר השונים וההתייחסות הנמוכה שמעניק משרד החינוך לבתי הספר באזורי הדרום (יחסית לתמיכה שלה זוכים בתי ספר בפריפריה, המשרתים אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי דומה) - עיריית תל אביב-יפו משקיעה מחשבה ומשאבים רבים בתוכניות מגוונות, המיועדות בעיקר לתלמידי דרום העיר, בהתאם לעיקרון "האפליה המתקנת". בין היתר, העירייה מממנת את יישום חוק חינוך חנים מגיל שלוש בשלוש שכונות בנוסף ליישומן ב-15 שכונות במימון ממשלתי. העירייה מפעילה מועדוניות המיועדות לגילאי הגן בדרום העיר (מספרם גדל בכ-60% בשנתיים האחרונות) 22 פנימויות יום בבתי ספר יסודיים (בעיקר בדרום העיר) ומערך הזנה המספק ארוחות חמות לכ-5,000 ילדי גנים עירוניים ובתי ספר יסודיים באזורי דרום העיר. בתי הספר היסודיים באזורי הדרום זוכים למספר שעות שבועיות לתגבור לימודים ולהעשרה, הגדול פי-2.2 מזה שבאזורי מרכז וצפון העיר. בבתי הספר העל-יסודיים באזורים אלה מופעלות תוכניות מסייעות מגוונות, כדי לצמצם את ממדי הנשירה ממערכת החינוך ולהעלות את שיעור הזכאות לבגרות, כדוגמת הפעלת כיתות בגרותיות המיועדות לתלמידים מתקשים, שרובם מגיעים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות (20-25 תלמידים בכיתה).



תמונה 1.2: גן ילדים ביופ



תמונה 1.3: המבנה החדש של בית ספר און לילדים נפגעי CP

מגמת הביזור מגיעה גם לרמת בית הספר. משרד החינוך מעודד בתי ספר לעבור לניהול עצמי. בעיר תל אביב-יפו הוחלט, בניגוד למקומות אחרים בארץ, להצטרף למהלך כמערכת חינוך עירונית שלמה. על פי תוכנית תלת-שנתית, עברו לניהול עצמי כל בתי הספר העירוניים (יסודיים ועל-יסודיים) המשתייכים לחינוך הממלכתי ולממלכתי-דתי (ובהמשך יעברו גם מסגרות החינוך המיוחד) כשהם נתמכים במנגנונים שפיתח מינהל החינוך: עריכת השתלמויות להנהלות בתי הספר, הצמדת יועצים, כתיבת נהלים למימוש המדיניות העירונית, יצירת מנגנוני בקרה ומעקב אחר המעבר בפועל לניהול העצמי ועוד.

המעבר לניהול עצמי מאפשר לכל בית ספר להשתמש בתקציבו על פי צרכיו ועל פי דגשיו, כאשר ההנהגה היא שהוא מכיר אותם טוב יותר מאשר מטה מינהל החינוך או משרד החינוך. בנוסף, הניהול העצמי מאפשר לבית הספר לזיזם פעילויות נושאות הכנסה (למשל, השכרת מתקניו) ולצלל את הכנסותיו לשיפור התשתיות הפיזיות והתוכניות הפדגוגיות.

הקצאת התקציב לכל בית-ספר לוקחת בחשבון את גודלו, מצבו החברתי-כלכלי ומרכיבים נוספים, במטרה ליצור "אפליה מתקנת" לבתי-ספר קטנים, לא מבוססים ובעלי פוטנציאל הכנסה נמוך. עדיין קיים החשש שניהול עצמי יפגע בבתי הספר החלשים והקטנים שיתקשו לגייס משאבים נוספים (למשל באמצעות השכרת מתקנים) וכך יתרחבו עוד יותר הפערים בין צפון העיר לדרומו.

1.4.4 ההשקעה העירונית בתחום החינוך

משאבים כספיים

נושא החינוך נמצא במקום גבוה בסדר העדיפות העירוני והעיר משקיעה בנושא זה הרבה מעבר למקובל במקומות אחרים בארץ:

ההוצאה העירונית בתחום החינוך הפורמלי לכל ילד בעיר (בגילאי 3-17) עמדה ב-1999 על כ-9,650 ש"ח בשנה - כפול מן הממוצע הארצי, פי-2.5-3 מן ההוצאה בשתי הערים הגדולות האחרות וגבוה בהרבה מן ההוצאה במרבית הערים האחרות במטרופולין תל אביב. רק ברעננה ובגבעתיים ההוצאה היתה נמוכה במעט (יחסית) מוז שבתל אביב-יפו. 60% מן ההוצאה בתל אביב-יפו בתחום החינוך הפורמלי היא במימון עירוני (לעומת 40% במימון ממשלתי) - גבוה בהרבה מן השיעור בשאר ערי המטרופולין, למעט גבעתיים ורעננה שבהן השיעור דומה.

למרות מיקומו הגבוה של החינוך בסדר העדיפויות העירוני, תקציבי החינוך הממשלתיים והעירוניים תמיד מאוימים, במיוחד בעת משבר כלכלי ובתקופת מתח ביטחוני. כך גם בשנה האחרונה, שבה צומצמו (או נמצאים בסכנת צמצום) תקציבי תוכניות כדוגמת יום חינוך ארוך באזורי דרום העיר, שעות נגבור בבתי הספר העל-יסודיים, קייטנות לילדי עולים ופעילות קהילתית של בתי-ספר - אם כי עד כה לא קוצצו שעות הוראה.

משאבים ארגוניים ובעיות ארגוניות

החשיבות שמייחסת העיר לנושא החינוך באה לביטוי גם בהשקעה הגדולה במשאבים הארגוניים של מערכת החינוך: מינהל החינוך יוזם ומפעיל תוכניות ארגוניות-פדגוגיות חדשניות ורחבות היקף, כדוגמת תוכנית ההתמדה, תוכנית הבחירה המבוקרת (כל תלמיד כיתה ו יכול לבחור בית ספר על-יסודי מתוך אשכול של כמה בתי ספר המוצעים לו) והמעבר של בתי הספר לניהול עצמי. מטה מינהל החינוך העירוני כולל אנשי מקצוע שתפקידם לתמוך בפעילויות ובתוכניות השונות המתקיימות במוסדות החינוך ברחבי העיר ולבצע הערכה ובקרה על התנהלותן והישגיהן.

תושבי העיר מודעים לתהליכי ההתחדשות של מערכת החינוך ועקב כך עולה שביעות רצונם וגדלה מעורבותם בחיי העיר ובחיי הקהילה הקרובה. אך בצד ההכרה בהשקעה ובהישגים של המערכת העירונית בתחום הארגוני-פדגוגי, נשמעת גם בקורת על המערכת בתחום זה, בנושאים הבאים:

- אי ניצול משאבים אנושיים וזמינים, במיוחד סטודנטים וסגל הוראה במוסדות האקדמיים. אמנם קיימות דוגמאות לקשרים בין מוסדות אקדמיים לבתי-ספר וגנים בעיר (פעילות אוניברסיטת תל אביב ביפו באמצעות "קרן פרייס-ברודי", מעורבות סמינר לוינסקי בליווי תהליכי שינוי בבתי-ספר בעיר ועוד) אך מן הראוי היה להרחיב פעילויות מסוג זה גם לאזורים ולמוסדות חינוך נוספים בעיר.
- חוסר תיאום ושיתוף פעולה ברמה מספקת בין הגורמים העירוניים העוסקים בתחומי חינוך וחברה, בעיקר בין מינהל החינוך למינהל השירותים החברתיים.
- ניהול אדמיניסטרטיבי לא מקצועי של בתי הספר היסודיים, שהופך לקריטי יותר בעקבות מעבר בתי הספר לניהול עצמי.
- קשיים ברצף בין דרגי החינוך הפורמלי - הטענה היא שמערכת החינוך אינה עושה די כדי להקל על התלמידים (ועל מוסדות החינוך) את המעבר ממסגרת קטנה ומוגנת למסגרת גדולה יותר, בעלת אופי שונה ולא מוכר, שנהוגות בה שיטות הוראה שונות ורמת דרישות אחרת. יחד עם זאת, העירייה מפעילה זו השנה השביעית את "תוכנית הרצף" במעבר בין גן הילדים לבית הספר היסודי, שכללה בשנת הלימודים תשס"א 24 מינהלות שבהן השתתפו 24 בתי-ספר ו-46 כיתות גן בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. צעד נוסף שנוקט להתמודדות עם בעיה זו הוא הקמתן של חטיבות צעירות, הפועלות היום ב-15 בתי ספר יסודיים ממלכתיים וממלכתיים-דתיים (מתוך 57 בתי ספר המשתייכים לזרמים אלה בעיר) כשהכוונה היא להקים חטיבות נוספות. המעבר מבית הספר היסודי לבית הספר העל-יסודי עדיין אינו מטופל.
- היעדר מנגנוני מעקב ובקרה במערכת החינוך שיאפשרו קבלת החלטות מבוססת נתונים ומושכלת ולא אינטואיטיבית, כפי שקרה לא אחת בעבר. למטרה זו הוקמה בשנת 2000 היחידה לתכנון, הערכה ובקרה במינהל החינוך. בין פעולות ההערכה

הראשונות שיזמה היחידה היה המעקב אחר התמדת תלמידים במערכת החינוך והפקת דו"ח התמדה כלל-עירוני. בעתיד יבוצעו פעולות הערכה נוספות, כולל מעקב אחר הישגי בוגרי מערכת החינוך בתחומי השירות הצבאי, ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה.

תשתיות פיזיות

רוב מבני בתי הספר וגני הילדים בעיר תל אביב-יפו הם בני 30-50 שנה וחלקם אף בני 70 שנה. לפיכך, המבנה הפיזי של רבים ממוסדות החינוך בעיר אינו מתאים לייעודו: חזותם החיצונית והפנימית מדורדרת, הם סובלים מבעיות בטיחות קשות, הם אינם מספקים תנאים הולמים לתלמידים ולמורים ותכנונם אינו מתאים להשגת יעדים פדגוגיים מתקדמים.

העירייה מודעת למצב התשתיות הפיזיות במוסדות החינוך ומשקיעה משאבים רבים כדי לשפר אותן, בין היתר: שופצו 53 כיתות גן, עשרה בתי-ספר יסודיים, חמישה בתי-ספר תיכוניים וארבעה מוסדות קהילתיים לקראת שנת הלימודים תשס"ב (בעלות כוללת של כ-36.5 מיליון ש"ח); תוקנו מפגעי בטיחות, בעלות כוללת של כ-25 מיליון ש"ח בשנים 1998-2001; כן הותקנו מזגנים בכל בתי הספר בעיר ב-1999, בעלות כוללת של 23 מיליון ש"ח.

היותה של תל אביב-יפו עיר ותיקה, הנמצאת בתהליכי שינוי מתמידים, מחייבת את העירייה להשקיע גם בפעילות תכנונית עניפה שתבטיח התאמה בין פריסת מוסדות החינוך לפריסת אוכלוסיית היעד שלהם: הוכנה תוכנית אב לפריסת מוסדות החינוך הפורמלי בעיר (הסתיימה ב-1997) שהמלצותיה מעודכנות מעת לעת, נערכות פרוגרמות המשריינות שטחים למוסדות חינוך באזורי מגורים חדשים וותיקים, נסגרו בתי-ספר באזורים שבהם הצטמצמה באופן ניכר אוכלוסיית היעד שלהם והם הוסבו לשירותי חינוך אחרים. כך, למשל, בית הספר "טשרניחובסקי" באזור לב העיר הוסב למרכזייה פדגוגית ובית הספר "ארנון" הוסב למרכז השירות הפסיכולוגי החינוכי.

למרות הפעולות התכנוניות האלה והשינויים הנערכים בעקבותיהן, רוחות הדעה, לפחות בקרב חלק מתושבי העיר, שפריסת בתי הספר אינה מתאימה לצרכים ולא נערך בעיר תכנון לטווח ארוך של פריסת מוסדות החינוך. ייתכן שדעה זו נובעת, בין היתר, מכך שההחלטות על שינויים בפריסת בתי הספר חייבות להביא בחשבון, מלבד השיקול של התאמה אופטימלית לפריסת האוכלוסייה, גם שיקולים נוספים - כלכליים, חברתיים, פוליטיים ואחרים.

מערכת החינוך לאוכלוסייה הערבית ביפו

תושבי יפו הערבים משוכנים שבתי הספר הממלכתיים-ערביים ביפו הוזנחו במשך שנים על ידי הממסד הממלכתי והעירוני, והזנחה זו גרמה לרמתם הפדגוגית הנמוכה, לשיעורי הנשירה הגבוהים של תלמידיהם

מוגבלות) וקבוצות בעלות עניין רוחני-תרבותי משותף (מורשת יהודית, תורות מרחיבות, מודעות עצמית). בשנים האחרונות, ניכר גידול משמעותי במספר ובמגוון של הקהילות והקבוצות האלה.

הסעיף הנוכחי מתמקד בפעילות הקהילתית העניפה המתנהלת על ידי גופים עירוניים, ובראשם אגף קהילה נוער וספורט (קנו"ס) במינהל החינוך והתרבות. האגף מפעיל שירותים מגוונים המיועדים לכלל תושבי העיר, בתחומי החינוך הלא-פורמלי, הספורט והנופש הפעיל, אמנויות, תרבות, אירועים קהילתיים ועוד. בעיר פועלות גם מסגרות קהילתיות מיוחדות לקשישים, רובן באחריות מינהל השירותים החברתיים (מפה 1.7).

1.5.2 מרכזים קהילתיים

24 מרכזים קהילתיים ושלושה מרכזים להפעלה קהילתית מהווים מוקד לפעילות פנאי ולחיי קהילה המיועדים לכל הגילאים, בתחומי העשרה, אמנויות, תרבות, ספורט וחברה (אירועים ופעילות קהילתית).

המרכזים הקהילתיים שונים זה מזה בהיקף ובמגוון המתקנים שלהם וכפועל יוצא, במגוון הפעילויות שהם מציעים: קיימים בעיר מרכזים גדולים הכוללים פונקציות מיוחדות (בריכה, אודיטוריום, אולם ספורט, ספרייה) ומרכזים קטנים יותר, שמתמקדים בהפעלת חוגים וכן מתקני "קאונטרי" קהילתיים (תמונה 1.4).

לצד המרכזים הקהילתיים הפועלים על בסיס אזורי, קיימים בעיר כמה מוסדות המתמחים בתחומים, כמו אמנות, מחול מוסיקה ושח-מט, המשרתים קהל יעד מכל רחבי העיר.

בנוסף, מפעיל אגף קהילה נוער וספורט להקות, מקהלות, תזמורות וחבורות זמר ייצוגיות ומארגן אירועים עירוניים: כנס מחול עירוני, כנס תיאטרון חובבים לילדים ונוער ועוד. (תמונות 1.5, 1.6).

משתתפים בפעילויות העשרה במרכזים הקהילתיים

- ב-2001 היו רשומים כ-29 אלף מתושבי העיר (8.1%) על בסיס שנתי בפעילות העשרה במרכזים הקהילתיים (הפועלים על בסיס אזורי). בהשוואה ל-1992, חל גידול של 35% בהיקף ההשתתפות, כשבאיזור עבר הירקון (רובעים 1-2) מספר החברים כמעט הוכפל ואילו באיזור שממזרח לאילון (רובע 9) ירד מספר החברים (ב-8%).
- באיזור עבר הירקון שיעור ההשתתפות גבוה בהרבה מן הממוצע העירוני ואילו במרכז העיר הוא נמוך מאוד (פחות מ-3%) אך הוא נמצא בעלייה. סביר להניח ששיעור נמוך זה נובע בעיקר ממינוע המרכזים הקהילתיים באיזור.
- 63% מן המשתתפים בפעילות העשרה במרכזים הקהילתיים בעיר היו ילדים ונוער עד גיל 18, כשמתוכם יותר מחצי היו בגילאי 6-12. קיימת

מערכת החינוך ולמצב מבניהם המדוד, שתרמו, במקביל, להתפתחותה של מערכת החינוך הפרטית ביפו.

מינהל החינוך העירוני מנסה בשנים האחרונות לשנות מצב זה: נפתח בית-ספר ממלכתי-ערבי ניסויי ("אג'יאל") ובית הספר הממלכתי-כללי במרכז יפו ("דגניה-ויצמן") פוצל לשני בתי-ספר, אחד מהם מיועד לאוכלוסייה הערבית. שני מהלכים אלה נועדו למשוך חלק מן התלמידים הטובים יותר, שבעבר למדו בבתי הספר הערביים הפרטיים ולשלבם בבתי הספר הממלכתיים, המיועדים לאוכלוסייה הערבית.

בבתי הספר הוותיקים, חסן-ערפה ואחוה, נעשו בשנים האחרונות כמה מהלכים שנועדו לשפר את מצבם ואת הישגי תלמידיהם. כך, למשל, הושווה היקף שעות ההוראה שהוקצו לבתי-ספר אלה לזה של בתי הספר הממלכתיים היהודיים, שופרו המבנים של שני בתי הספר, נבנו בהם חטיבות צעירות והופעלו מרכז טיפולי ופנימיות יום. למרות פעולות אלה ונוספות, הבעיות בבתי הספר חסן-ערפה ואחוה עדיין רבות, הישגי התלמידים נמוכים ושיעורי הנשירה של בוגריהם ממערכת החינוך העל-יסודית מגיעים לכ-50%.

בבית הספר העל-יסודי המרכזי לאוכלוסייה הערבית ביפו, עירוני י"ב, חל שיפור משמעותי בשנים האחרונות באחוז הוכחות לבגרות, אבל שיעור הנשירה של תלמידי בית הספר נשאר גבוה מאוד (52% בשנת הלימודים האחרונה, לעומת 43% בשנת הלימודים השנייה). בית ספר על-יסודי חדש, עירוני כ"ב, הוקם כדי להוות מרכז חינוך לאוכלוסיית תלמידי רב-בעייתיים, שאינה יכולה להמשיך את לימודיה בבית הספר העירוני י"ב.

1.5 שירותי פנאי והעשרה בקהילה

1.5.1 כללי

חיזוק תחושת הקהילתיות והרחבת פעילויות הפנאי וההעשרה בקהילה נתפסים על ידי רבים מתושבי העיר כמרכיבים חיוניים במאמצים הנדרשים לשיפור איכות החיים בעיר. תפיסה זו באה לידי ביטוי בפעילות גורמים רבים ומגוונים בקרב הקהילות השונות בעיר. חלקם פועלים במסגרת עירונית וחלקם הן עמותות וארגונים ציבוריים אחרים.

תחומי הפעילות העיקריים של גורמים אלה הם ייצוג התושבים מול מוסדות העירייה וקיום פעילויות פנאי והעשרה בקהילה. חלקם מתמקד יותר בייצוג התושבים, כמו ועדי השכונות, הפועלים במסגרת עירונית או "הפורום הירוק" החוץ-ממסדי (סקירה נרחבת יותר של הנושא מוצגת בפרק 6). אחרים מתמקדים יותר בפעילויות פנאי והעשרה בקרב קהילות בעלות עניין משותף: קהילות דתיות (אורתודוקסיות, רפורמיות, קונסרבטיביות, נוצריות וכד') קהילות חברתיות לסיוע ולתמיכה הדדית (הקהילה ההומו-לסבית, משפחות חד-הוריות, קבוצות אנשים עם



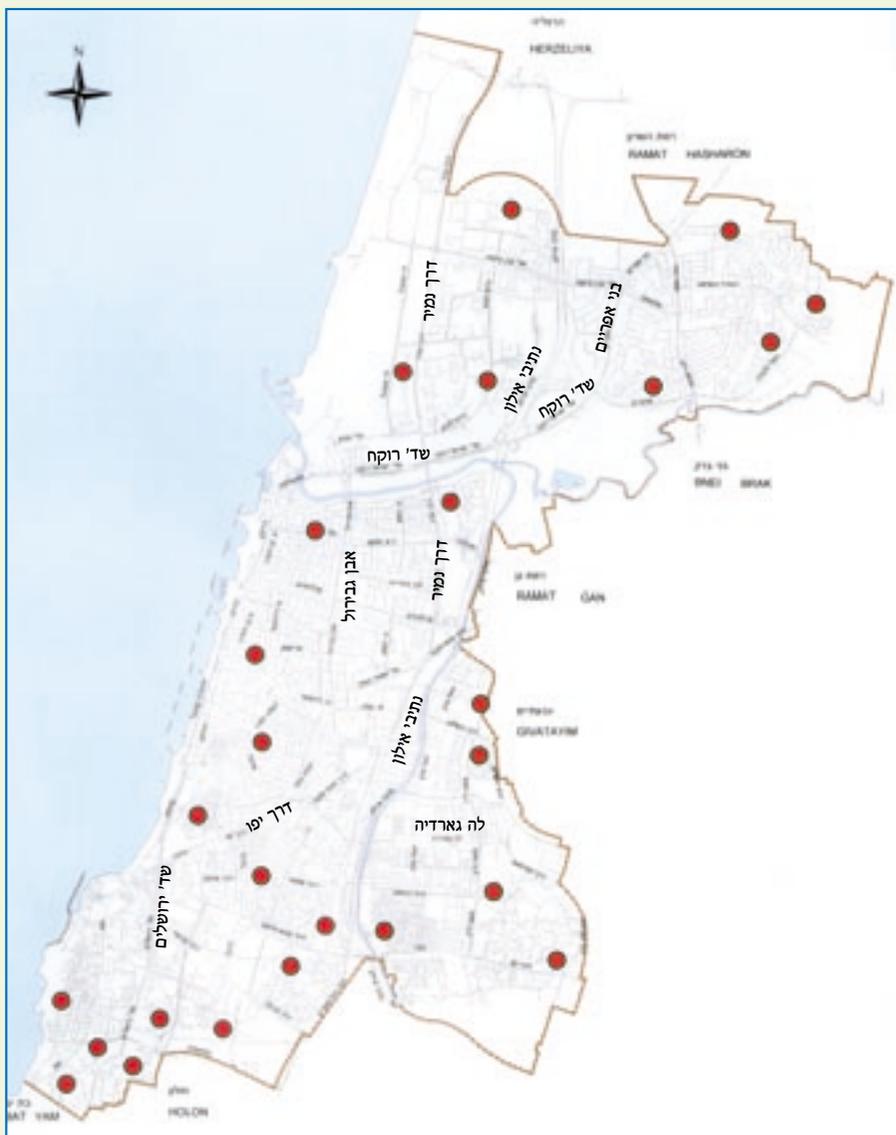
תמונה 1.4: ילדים בקאונטרי ל



תמונה 1.5: סיכום שנת תשס"א-הפנינג במרכז הפיסי הקהילתי לב תל-אביב



תמונה 1.6: תיאטרון תנועה לנוער עירוני במופע סיום "בית תמי" מרכז קהילתי לב תל-אביב



מפה 1.7: שירותי פנאי והעשרה בקהילה

שונות רבה במספר החברים בין המרכזים: מצד אחד - מרכזים גדולים, המונים 2,500 חברים ויותר (נווה שרת, קאנטרי ל, בית דני) ומצד שני - מרכזים קטנים, המונים 500 חברים ופחות (בבלי, נווה צדק, נווה גולן ואחרים).

המרכזים הקהילתיים מקיימים פעילויות מגוונות שאינן מחייבות חברות שנתית ובהם משתתפים תושבים רבים נוספים. בין היתר, מדובר בקייטנות, בריכות שחייה, ספריות, תערוכות וגלריות, הצגות באולמות המופעים של המרכזים הקהילתיים, הרקדות ואירועים לקהילה.

קווי מדיניות בהפעלת המרכזים הקהילתיים

ביזור ושותפות תושבים בקבלת החלטות: מתחילת שנות התשעים, אימץ אגף קנו"ס את הרעיון של "שותפות תושבים" בקבלת ההחלטות על התנהלות המרכז הקהילתי שבו הם חברים. רעיון "שותפות התושבים" מיושם על ידי הקמת הנהלה ציבורית למרכז, המורכבת שווה בשווה מנציגי תושבים ומנציגי העירייה. היום פועלות 16 הנהלות ציבוריות, שדרגת מעורבותן והשפעתן משתנה בין מרכז למרכז (ראה גם פרק 6, סעיף 6.2.1). מדיניות הביזור מתבטאת גם במסגרת התקציבית הנפרדת לכל מרכז. בשנים האחרונות יש לכל מרכז חשבון נפרד ב"חברת מוסדות חינוך ותרבות" (שהיא הגורם המתפעל את המרכזים הקהילתיים בעיר) והמרכז אחראי לשמירה על איזון תקציבו.

נגישות כלכלית לכל: תחום הפעילות הקהילתית (חינוך בלתי פורמלי) בתל אביב-יפו כמעט ואינו זוכה לתמיכה כספית מצד משרדי הממשלה. מתוך תקציב אגף קנו"ס של 81.2 מיליון ש"ח (בשנת 2002) פחות מ-2% מגיעים ממקור ממשלתי והשאר הוא במימון עירוני. לפיכך, ההכנסות המתקבלות מתשלומי התושבים המשתתפים בפעילות (45-50 מיליון ש"ח בשנה) חיוניות לאפשרות הפעלת המרכזים בהיקף הנדרש ובאיכות הראויה. על פי המדיניות הנקוטה, כל משתתף חייב לשלם בעבור הפעילות במרכז הקהילתי. עם זאת, כדי שהתשלום לא יהווה מחסום בפני השתתפות, הונהג לוח תעריפים דיפרנציאלי לאזורים השונים בעיר וקיים נוהל מסודר למתן הנחות.

חיזוק המרכזים הקהילתיים מול התחרות הגוברת: בעידן של תחרות גוברת עם מסגרות פרטיות ומסגרות קהילתיות אחרות, ובעיקר עם בתי הספר העוברים לניהול עצמי ומעוניינים לפתח פעילות העשרה, אגף קנו"ס הציב לעצמו כמטרה לשמור על רמה מקצועית גבוהה של כל הפעילויות המתקיימות במרכזים הקהילתיים. לשם כך הפעילויות האלה מונחות ומפוקחות על ידי אנשי מקצוע מובילים. השאיפה לשמירה על רמה מקצועית גבוהה היא גם אחת הסיבות לסגירת "המרכזים" להפעלה קהילתית" שהופעלו על ידי האגף בבתי הספר. צעד זה נעשה לנוכח היעדר מתקנים מתאימים באותם בתי-ספר והשאיפה לניצול יעיל יותר של התשתיות במרכזים הקהילתיים. בנוסף, בשנים האחרונות

נעשים מאמצים להרחיב את קהל היעד של המרכזים, באמצעות שילוב פעילויות רבות יותר המיועדות לגיל הרך ולקשישים, קבוצות שלא היו קהל מטרה ברור שלהם בעבר.

- שיתוף פעולה עם יחידות עירוניות אחרות: אגף קנו"ס תופס את המרכזים הקהילתיים - הפרוסים ברחבי העיר עם מתקנים איכותיים וכוח אדם מקצועי ומיומן - כמשאב שיש להעמידו לרשות יחידות עירוניות נוספות. זאת, כדי להביאו לניצול מלא וכדי לסייע לפעילותן של יחידות אלה. לפיכך, בשנים האחרונות מתחזק שיתוף הפעולה עם יחידות רבות בעירייה. המרכזים הקהילתיים מפעילים, בין היתר, מועדונים וחוגים בבתי הספר, פעילות העשרה סדירה של כיתות בתי הספר במרכזים הקהילתיים, קייטנות בחופשות ילדי הגנים העירוניים וילדים שבטיפול המחלקה לקידום הנוער, מרכזי גרייה לגיל הרך בתחנות לבריאות המשפחה, ועוד.

- **כיוונים אפשריים להרחבת תפקיד המרכז הקהילתי**
- **המרכז הקהילתי כמעבד דפוסי פנאי** - יש הרואים בפעילות במרכזים הקהילתיים הזדמנות להשפיע על דפוסי צריכת התרבות ופעילויות הפנאי של חברי הקהילה, לעודד ולפתח את תרבות הקהילה ולהעצים את החברה והקהילה. האתגר הוא לממש הזדמנויות אלה ובה-בעת להמשיך להיות קשובים לצרכים ולמאויים של ציבור הלקוחות ולנסות להרחיב עוד יותר את מעגל הנהנים מן הפעילות במסגרות הקהילתיות.

- **המרכז הקהילתי כמוקד לשירותים קהילתיים מגוונים** - כאמור, בשנים האחרונות המרכזים הקהילתיים שותפים להפעלתם של שירותים שבאחריות יחידות עירוניות אחרות. קיים פוטנציאל להרחבת תפקיד זה של המרכז הקהילתי באמצעות שינויים ארגוניים, כגון: ארגון המרכזים הקהילתיים ומסגרות קהילתיות נוספות באשכול אזורי כדי לחזק את התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם; מיוזג המרכז הקהילתי ובית הספר הפועל באותו אזור לישות אחת, המעניקה שירותי חינוך פורמלי ובלתי פורמלי ומהווה מוקד לחיי הקהילה; או שילוב שירותים ומסגרות קהילתיות באתר אחד כדי להביא לניצול יעיל יותר של המתקנים וכוח האדם המקצועי ולחזק את שיתוף הפעולה בהפעלת תוכניות.

- **המרכז הקהילתי כמחזק את החיים הקהילתיים** - ההנהלות הציבוריות של המרכזים הקהילתיים הוקמו כחלק מן התפיסה שלפיה קבלת החלטות על התנהלות המרכז הקהילתי צריכה להיערך במשותף על ידי התושבים והעירייה. ואולם, דינוי ההנהלה הציבורית חורגים מענייני המרכז הקהילתי ומהווים הזדמנות לליבון סוגיות המטרידות את כלל הקהילה. יש בכך כדי להצביע על כיווני התפתחות אפשריים של תפקידי ההנהלה הציבורית ושל המרכז הקהילתי: שימת דגש חזק יותר על הפן הקהילתי של פעילות המרכז וכן העצמה חברתית וקהילתית, לצד המשך טיפוח פעילויות הפנאי וההעשרה.



מפה 1.8: אתרי ספורט קיימים בתל אביב-יפו לפי גורם מפעיל



תמונה 1.7: שבט צופי קהילה באירוע בגן מאיר



תמונה 1.8: מרכז רב שרותים לקשיש "גונדה" ביד אליהו המופעל על ידי עמותת קש"ת

1.5.5 מסגרות קהילתיות לקשישים

בעיר פועלות 35 מסגרות קהילתיות לקשישים, 21 מהן נמצאות באחריות מינהל השירותים החברתיים (רובן בשיתוף קשת - העמותה למען הקשיש בתל אביב-יפו). שמונה מסגרות מופעלות על ידי אגף קהילה, נוער וספורט ושש מסגרות נוספות מופעלות על ידי ההסתדרות ועל ידי עמותות שונות. במסגרות אלה מתקיימות פעילויות חברה ובילוי משותף, פעילויות העשרה, יעוץ של עובדת סוציאלית וניתנים שירותים אישיים (מספרה, כביסה ארוחה חמה וכד'). המסגרות מאפשרות מעורבות של הקשיש בקהילה, מחזקות את תחושת השייכות שלו אליה, ומקלות על הטיפול בו על ידי בני משפחתו (תמונה 1.8).

בתל אביב-יפו משתתפים במסגרות האלה (על פי סקר שנערך בסוף 1998) כ-6,700 קשישים (10.5% מכלל בני +65 בעיר) שיעור נמוך מן השיעור הארצי (16%). באיזור מרכז העיר, שבו מרוכזת כמחצית מאוכלוסיית הקשישים, שיעור ההשתתפות נמוך מאוד (6% בלבד).

עיריית תל אביב-יפו אמצה את התפיסה המקצועית המקובלת היום בעולם המערבי של "הזדקנות במקום" ופעולת לפיתוח שירותים ומסגרות בתחומי הדירה, הבריאות, הפנאי ובתחומים נוספים, שיאפשרו לקשישים רבים יותר להזדקן בקהילה. כדי להשיג מטרה זו יש בין היתר, להפוך את המסגרות לקשישים לאטרקטיביות יותר וכן לאתר קשישים שעד היום לא צרכו שירותים קהילתיים. אמצעים אלה ואחרים הם חלק מהמלצות התוכנית האסטרטגית לאוכלוסייה המבוגרת בתל אביב-יפו, שהושלמה באחרונה.

1.6 סיכום

האוכלוסייה בתל אביב-יפו, בדומה לאוכלוסיות ערים מרכזיות במטרופולינים בעולם המערבי, מאופיינת במגמות דמוגרפיות-חברתיות ייחודיות. העיר מושכת אליה צעירים רווקים ומאבדת משפחות צעירות עם ילדים, המהגרות אל המרחב המטרופוליני. בעיר יש שיעור גבוה של משקי בית קטנים, שבהם בולטים משפחות חד-הוריות ומשקי בית של קשישים. תל אביב-יפו מהווה מוקד מגורים של מהגרי עבודה העובדים בעיר ובמרחב המטרופוליני ומושכת אליה קבוצות שוליים נוספות: חסרי בית, נוער מנותק וכד'.

מתחילת שנות התשעים, העיר נעשתה יעד להתמקמות ראשונית של עולים חדשים, אך רק פחות ממחציתם נשארו בה, בעיקר בשל הקושי להגיע למגורי קבע במקום. העולים שהשתקעו בעיר הם המקור העיקרי לגידול באוכלוסיית העיר מאז תחילת שנות התשעים.

גידול זה (כ-40 אלף נפש) מהווה שינוי במגמת הצטמצמות האוכלוסייה שאפיינה את העיר בשלושת

1.5.3 מרכזי ספורט ופעילות ספורט

בתל אביב-יפו כ-700 מתקני ספורט, הממוקמים בכ-250 אתרים בעיר. המתקנים מופעלים על ידי גורמים עירוניים (חלקם בבתי הספר) גורמים פרטיים, גורמים ציבוריים ואגודות ספורט (מפה 1.8).

תוכנית אב יישובית לספורט הוכנה בעיר בשנת 2000 כדי לפתח תשתיות ותוכניות שיאפשרו לתושבים לקיים אורח חיים בריא, ליצור תנאים שיאפשרו להגדיל את מעגל העוסקים בספורט מכל הקבוצות והשכבות של האוכלוסייה ולאפשר לשואפים למצוינות לממש את יכולתם.

התוכנית מציגה דרכי פעולה לקידום הספורט העממי, כולל פעילות בגני הילדים ובבתי הספר, עקרונות לתמיכה בספורט ההישגי ועקרונות וסדרי עדיפויות להקמת מתקני ספורט.

כותבי התוכנית ערכו השוואה בין היצע המתקנים הקיים לבין המתקנים הנוחצים, בהתאם לתקן רשות הספורט ומצאו כי ברמה הכלל-עירונית קיים איזון או עודף היצע בהשוואה לצרכים בחלק מסוגי המתקנים. כך, למשל, לגבי בריכות שחייה, מגרשי כדורסל, מסלולי אתלטיקה קלה, מכוני כושר ומגרשי טניס. במקביל, קיים מחסור בכמה סוגי מתקנים: אולמות ספורט, מגרשי ספורט משולבים ומגרשי כדורגל. בנוסף לתמונה הכלל-עירונית, קיימים חוסרים נקודתיים ברמה האזורית והמקומית.

1.5.4 תנועות נוער וחינוך ימי

בעיר תל אביב-יפו פועלות כמעט כל תנועות הנוער. הבולטת ביניהן היא תנועת הצופים שבה פועלים 19 שבטים ובהם כ-7,200 חברים. תנועת הצופים היא תנועת הנוער העירונית: העירייה שתפה מלאה בקבלת ההחלטות הנוגעות לתנועה, היא משתתפת בפיקוח על איכות הפעילות של התנועה, אחראית על אחזקת המבנים שלה והיא גם המממנת העיקרית של פעילותה בעיר (תמונה 1.7).

עיריית תל אביב-יפו רואה בפעילות תנועות הנוער השלמה חשובה לפעילות המרכזיים הקהילתיים. בני נוער נוטים פחות להגיע למרכזים הקהילתיים (גילאי 12-18 מהווים רק כ-12% מן המשתתפים במרכזים, לעומת כ-35%, שמהווים גילאי 6-12). לעומת זאת, בתנועות הנוער משתתפים כ-25% מן הנוער בגילאים המתאימים. באזורי צפון העיר השיעור גבוה עוד יותר.

החינוך הימי כולל, מלבד הפעילות של שני שבטי צופי-ים, גם הפעלה של מרכז לחינוך וספורט ימי בירקון (במימון משותף של העירייה ומשרד החינוך) שבו מקבלים הכשרה כ-3,000 תלמידים בשנה (מ-17 בתי-ספר). כשליש מן התלמידים באים מחוץ לתל אביב-יפו.

העשורים הקודמים. מקור נוסף לגידול הוא תהליך איטי של הגירת ישראלים ותיקים אל העיר, בעיקר מן הערים השכנות.

מאפיין בולט של העיר הוא הפער החברתי-כלכלי בין קבוצות שונות, שיש גם ביטוי מרחבי: צפון העיר לעומת דרום העיר ומזרחה. ביפו, האוכלוסייה הערבית מאופיינת במצב חברתי-כלכלי קשה במיוחד.

הבדלים בין אזורי העיר קיימים גם בנושא היחס של התושבים לדת: בעוד שבמרכז העיר הקהילות הדתיות מזדקנות ומצטמצמות, בדרום ובדרום-מזרח העיר מתרחש תהליך של התקרבות אל הדת, הבא לביטוי באורחות חיים, בביקוש גובר לבתי כנסת ובגידול משמעותי במספר התלמידים הלומדים בבתי הספר החרדיים.

תל אביב-יפו נתפסת כעיר פלורליסטית וסובלנית, המאפשרת לכל אחת מן הקבוצות המרכיבות את המרקם האנושי המגוון שלה לקיים את אורח חייה לצד האחרות, בדרך כלל ללא המתחים החזקים המאפיינים מקומות אחרים במדינה. יחד עם זאת, יש החוששים שהפערים בין הקבוצות השונות, ובמיוחד הפער החברתי-כלכלי, יגבירו את המתחים והחיכוכים ביניהן.

חשש נוסף הוא מהמשך התרופפות תחושת הקהילתיות והסולידריות בין התושבים, תופעה הבלטת יותר במרכז העיר ובצפונה אך מורגשת גם בשכונות דרום ודרום-מזרח העיר.

האתגר שבפניו ניצבת העיר הוא להצליח לתת מענה לצרכים ולמאויים של כל קבוצות האוכלוסייה המתגוררות בה, להבטיח תנאים שיחזקו את מגמת הגידול באוכלוסייה ויעודדו משפחות צעירות עם ילדים להתגורר בה. כל זאת, תוך שמירת אופייה הפלורליסטי והסובלני של העיר.

הבטחת איכות חיים גבוהה לתושבי העיר היא אתגר מורכב מחייבי עשייה במגוון תחומים, כמו דיור, עיצוב עירוני, תחבורה, איכות סביבה ועוד. אחת הדרכים העיקריות לשיפור איכות החיים בעיר היא חיזוק מערך השירותים החברתיים, הקהילתיים והחינוכיים.

כבר היום השירותים הניתנים לתושבי העיר בתחומים אלה הם באיכות גבוהה בהיקף ובמגוון רחבים. העירייה משקיעה בפיתוחם משאבים כספיים, משאבים ארגוניים ומשאבי תכנון לא מבוטלים.

כך, למשל, העירייה משקיעה בכל תלמיד במערכת החינוך משאבים כספיים גדולים הרבה יותר מן המשאבים המושקעים על ידי כל רשות מקומית אחרת במדינה. מערכת החינוך העירונית מפתחת ומפעילה תוכניות ארגוניות-פדגוגיות חדשניות ורחבות היקף, המכוונות לשיפור פעולת המערכת בכללותה. כן היא משקיעה משאבים רבים בתוכניות מגוונות המיועדות לחיזוק רווחתם, מיומנותיהם והישגיהם של תלמידים

מרקע כלכלי-חברתי חלש ושל תלמידים מתקשים, רובם מאזורי דרום העיר.

גם בתחום השירותים הקהילתיים (הכוללים, בין היתר, את המרכזים הקהילתיים, מרכזי הספורט העירוניים, המסגרות הקהילתיות לקשישים, תנועות הנוער) משקיעה העירייה משאבים רבים, כמעט ללא כל סיוע ממשלתי. העירייה עושה מאמץ להבטיח פעילויות ברמה מקצועית גבוהה ובה-בעת להבטיח שהתשלום בעבור פעילויות פנאי והעשרה במסגרות האלה לא יהווה מחסום בפני אף תושב. בעשור האחרון חל גידול משמעותי במספר המשתתפים בפעילויות אלה - גידול שיכול להיות מוסבר בחלקו על ידי התהליך המתחזק של שיתוף והשתתפות הציבור בקבלת החלטות לגבי התנהלות המסגרות הקהילתיות, ובמיוחד בקביעת אופי פעילותן. הביטוי המובהק ביותר של תהליך זה הן ההנהלות הציבוריות הפועלות בשני-שלישים מן המרכזים הקהילתיים בעיר.

מערכת השירותים החברתיים העירונית מפעילה שירותים ומסגרות המיועדות למגוון אוכלוסיות מיוחדות, חלקן נמצאות בסיכון ובסכנה, שהיקפן מתרחב ועומק בעיותיהן הולך ומחריף - זאת, בעוד שהמשאבים העומדים לרשות המערכת אינם גדלים. למרות זאת, בשנים האחרונות פיתח מינהל השירותים החברתיים של העירייה תוכניות חדשניות (מרכז חירום לילדים בסכנה, מרכז למניעת אלימות נגד נשים, מערך טיפול בדרי רחוב, תוכניות להתערבות במצבי חירום ומשבר) ויישם מדיניות של "שירות מכוון לקוח" כדי לשפר את איכות השירות ולהפוך אותו לנגיש ולנוח יותר לתושב. המינהל מנסה להתמודד עם המחסור במשאבים על ידי יצירת שיתוף פעולה באספקת שירותים עם סוכנויות וארגונים ציבוריים, וולונטריים ופרטיים.

מערך השירותים החברתיים, הקהילתיים והחינוכיים בעיר הוא מפותח. עדיין, כדי להבטיח איכות חיים גבוהה יותר לתושבי העיר וכדי לחזק את האטרקטיביות של העיר למשפחות צעירות, נדרשת התמודדות עם כמה סוגיות:

שיפור ארגון ויעילות הספקת השירותים

ההיקף והמורכבות של מערכות השירותים בעיר גדולה כהל אביב-יפו מחייבים לחזק את התיאום ושיתוף הפעולה בין היחידות העירוניות האחראיות על אספקת השירותים וכן את מנגוני המעקב, הבקרה וההערכה, כך שיבטיחו שיפור מתמיד של מערך השירותים. דוגמאות לתיאום, לשיתוף פעולה ולתהליכי הערכה כבר קיימות בפועל, אך אלה אינם מתקיימים עדיין באופן שיטתי המקיף את כל התוכניות והמסגרות שמפעילה העירייה.

שימוש מושכל במשאבים

תחום שירותי החינוך, הרווחה והקהילה סובל ממחסור במשאבים, במיוחד בתקופות של משבר כלכלי. תל

אביב-יפו נתפסת על ידי הדרג הממשלתי כעיר מבוססת ואינה זוכה לתמיכה ממשלתית דומה לזו של ערי הפריפריה, על אף שלשליש מתושביה מאפיינים חברתיים-כלכליים הדומים לאלה של תושבי ערי הפיתוח. בנוסף, בעיר יש ריכוז של קבוצות אוכלוסייה עם צרכים מיוחדים האופייניים רק לעיר בסדר גודל של תל אביב-יפו. בעיית המחסור במשאבים מחייבת את העירייה לפעול לשינוי בגישת הדרג הממשלתי, לצד הרחבת שיתוף הפעולה עם הסקטור הציבורי, ההתנדבותי והעסקי. יש להבטיח כי היתרון הכלכלי הטמון בשיתוף פעולה עם מגורים שונים לא יפגע באיכות מתן השירותים. לשם כך, העירייה צריכה להגדיר את תפקידה ואחריותה בכל אחד מן השירותים.

גיבוש מדיניות חברתית

תל אביב-יפו כעיר המרכזית במטרופולין צריכה למצוא את האיזון בין שמירת מעמדה כמרכז כלכלי ותרבותי מטרופוליני וארצי לבין היותה "עיר למען תושביה". בתהליכי תכנון והקצאת משאבים יש לבחון את הדגשים הניתנים לשמירת מרכזיותה של העיר מול הצרכים של האוכלוסייה המתגוררת בה.

את העיר צריכה להנחות מדיניות חברתית מוסכמת, בסוגיות כמו אופי החיים הקהילתיים, שיתוף ושותפות הציבור בקבלת החלטות וצמצום הסגרגציה בין קבוצות בעיר. חיזוק החיים הקהילתיים יתרום להפחתת תחושת הבדידות והניכור בעיר הגדולה, ועשוי לחזק את הקשר אל העיר ואת הרצון להמשיך ולהתגורר בה. השקעה בשירותי חינוך וקהילה יכולה להביא לצמצום המשאבים שיידרשו בעתיד בשירותי רווחה ושיקום. שיתוף הציבור בקבלת החלטות יכול לתרום לשיפור איכות השירותים הניתנים לתושבים ולשיפור איכות חייהם, ובעקבות זאת לשביעות רצון גדולה יותר של תושבי תל אביב-יפו.