



המכון לרפורמות מבניות
The Institute for Structural Reforms

סגרגציה כלכלית בישראל

2008 – 1983

עורך המחקר: מאור מילגרום

פברואר 2015

- הסגרגציה הכלכלית בין השנים 1983-2008 גדלה בארבע הערים המרכזיות בישראל (תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר-שבע). בממוצע, הסגרגציה גדלה ב-65% על פני שלושת העשורים.
- בתל אביב תהליך הגידול בסגרגציה היה המתון ביותר (8 נקודות מדד) ואילו הגידול בבאר-שבע היה הקיצוני ביותר (53 נקודות מדד).
- בתקופה הנבדקת עלתה ריכוזיות העניים בשלוש מתוך ארבע הערים (חיפה, באר-שבע וירושלים) וירדה בתל-אביב.
- העלייה בסגרגציה הכלכלית אינה מוסברת על-ידי שינויים בהרכב האתני של השכונות.
- תהליך הסגרגציה הכלכלית מתואם עם העלייה הכוללת באי-שוויון ברמה הארצית לאורך התקופה הנבדקת.

מבוא

בהשוואה בינלאומית, רמת אי-השוויון בישראל גבוהה מאוד. הגידול בפערי ההכנסות והעושר מוביל רבים לחשש כי מדינת ישראל הופכת לחברה מקוטבת ומשוסעת, מדינת עניים לצד מדינת עשירים. אחת הדרכים לבחון את מידת הקוטביות החברתית בישראל היא באמצעות בחינת מאפייני שכונות המגורים. האם הגידול בפערים גרם לגידול בסגרגציה המרחבית, כך שהעשירים והעניים מרוכזים כיום בשכונות נפרדות? האם השכונות בישראל נהפכו עם השנים ליותר הומוגניות מבחינת ההרכב והרמה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה הגרה בהן?

כמענה לשאלות חשובות אלו, אנו עורכים, לראשונה בישראל, בחינה שיטתית של התפתחות הסגרגציה הכלכלית בערים מרכזיות בישראל לאורך שלושים השנים האחרונות. סגרגציה כלכלית מתייחסת למצב בו מתרחש תהליך של הפרדה במגוריהם של התושבים בהתאם לרמת ההכנסות שלהם, כך ששיעור גבוה יותר מהעשירים גרים בשכונות יוקרה, ואילו העניים הולכים ומתרכזים בשכונות עוני.

תוך הסתמכות על מדדי הסגרגציה המקובלים בספרות ובמחקרים מקבילים שנערכו בארה"ב, אנו בוחנים את רמת הסגרגציה הכלכלית בישראל בארבע הערים המרכזיות - תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר-שבע - בשלוש נקודות זמן המתפרשות על פני שלושה חצי עשורים: 1983, 1995 ו-2008.

התוצאות שקיבלנו הן חד-משמעיות. אנו מוצאים שהסגרגציה הכלכלית גדלה בשלושת העשורים האחרונים בכל אחת מארבע מהערים הנבדקות. הנתונים מצביעים על גידול משמעותי הן ברמת ההתרכזות של משקי בית עשירים בשכונות יוקרה, והן בהתרכזות משקי הבית העניים בשכונות עוני. ממצאים אלה דומים לנתונים שהתקבלו במחקרים בארה"ב בתקופה המקבילה, שם נמדדה גם כן עלייה מתמדת ברמת הסגרגציה הכלכלית בעשורים האחרונים.

במחקר זה אנו לא מספקים הסבר לעלייה הנמדדת בסגרגציה הכלכלית בישראל, אך אנו בוחנים מספר הסברים פוטנציאליים לתופעה. לבסוף, אנו שואלים האם ניתן לעצור ולצמצם את תהליכי הסגרגציה בישראל, ומציעים מספר אסטרטגיות בתחום מדיניות הדיור שאומצו בעולם כדי להתמודד עם תופעת הסגרגציה הגוברת.

חלק א': סקירת ספרות

סגרגציה

מהי סגרגציה?

סגרגציה היא מצב בו קיימת הפרדה גיאוגרפית בין קבוצות אוכלוסייה שונות, כאשר לרוב הפרדה תהיה על בסיס מוצא, מעמד סוצי-אקונומי, דת וכדומה. עם זאת, סגרגציה לא חייבת להיות גיאוגרפית, ולעיתים המושג מתאר בידול בין קבוצות אוכלוסייה שונות בשוק העבודה, לדוגמה בחלוקה למקצועות "גבריים" ולמקצועות "נשיים". בישראל מושג הסגרגציה מקושר לרוב לתחום החינוך. מידת הפרדה בבתי הספר בין קבוצות שונות זוכה לעניין ציבורי רב (דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2003), וממשלות ישראל הובילו רפורמות לאינטגרציה בחינוך כדי לצמצם פערים בהישגים הלימודיים (פוגל, 2011).

הספרות המחקרית בנושא הסגרגציה התפתחה בארה"ב והתמקדה בהפרדה הגזעית בין שחורים ולבנים, כך שמראשיתו למונח סגרגציה הקשר שלילי - סגרגציה מתקשרת לאפליה ולמניעת שוויון זכויות (פוגל, 2011). הסגרגציה האתנית מעסיקה חוקרים וקובעי מדיניות, בעיקר בחברות רב-תרבותיות (כמו ארה"ב) או במדינות קולטות הגירה (כמו מערב אירופה וישראל). אלה בוחנים את מידת הפרדה בין הקבוצות האתניות במדינה וההשפעות של הפרדה זו. היבדלות של קבוצות מהגרים מהחברה הקולטת נתפסת ככישלון של תהליך קליטת המהגרים ושילובם בחברה ועלולה להוביל לערעור הלכידות החברתית ולעורר מתחים בין הקבוצות השונות (Robinson and Reeve, 2006). באופן כללי, קיים חשש כי סגרגציה של קבוצות מיעוט מובילה להדרה חברתית, לאפליה ולעוני. מחקרים הראו כי סגרגציה פוגעת בהזדמנויות תעסוקתיות, השכלתיות וכלכליות

של הקבוצות, ומובילה ליצירת ריכוזים של עוני (Iceland, 2014, Rothwell and Massey, 2015). כך לדוגמה, קאטלר וגלסר (Cutler and Glaeser, 1995) בחנו את ההשפעות של הסגרגציה על האוכלוסיה השחורה בארה"ב ("הגטאות השחורים"), ומצאו מתאם חיובי בין רמת הסגרגציה של השחורים לרמות נמוכות של השכלה, אבטלה גבוהה, רמת הכנסות נמוכה ושיעור גבוה של משפחות חד-הוריות. תופעת הסגרגציה האתנית אינה מוגבלת לארה"ב. כך לדוגמה, בהשוואה בין מדינות מפותחות, אייסלנד (2014) מצא כי קבוצות מהגרים מבוגלדש ומפקיסטאן חיות בבריטניה ברמת סגרגציה גבוהה במיוחד.

סגרגציה על בסיס אתני יכולה להתפתח ממגוון סיבות: אפליה בשוק הדיור יכולה להדיר קבוצות מסוימות מאיזורים מסוימים; בחירה של קבוצת מיעוט לגור כקהילה סגורה, או של מהגרים לגור באיזור בו כבר התרכזו מהגרים דומים על מנת להקל על תהליך הקליטה. בארה"ב מוכרת התופעה של "White Flight", שבה כניסה של קבוצת מיעוט לשכונה מובילה לעזיבה המונית של קבוצת הרוב, המבוססת יותר, בין אם מטעמים גזעניים או עקב חשש מירידה בערך הבתים בעתיד (Iceland, 2014). בין אם הסגרגציה נוצרת מתוך בחירה או כתוצאה של הדרה חברתית, לתופעה זו ישנן השלכות רוחביות על כלל החברה, ולכן היא נתפסת כבעיה שדורשת התערבות של המדינה.

בישראל קיים מחקר מועט בנושא הסגרגציה. קראוס וקורש (Kraus and Koresh, 1992), בחנו תמורות ברמת הסגרגציה בין קבוצות אתניות שונות במטרופולין תל אביב בין השנים 1972-1983. החוקרות חילקו את האוכלוסיה ל-20 קבוצות לפי מוצא, ובחנו את מידת הסגרגציה בין הקבוצות בשכונות ובאזורים שונים, בתוך תל אביב ובפרברי העיר, באמצעות מדד השוני (dissimilarity index). הן מצאו כי בממוצע על פני כל הקבוצות רמת הסגרגציה בשנים שנבדקו פחתה, גם בפרברים וגם בעיר. בבחינת הגורמים המשפיעים על רמת ההפרדות בין קבוצות שונות, הן מצאו כי הפער בסטטוס הסוציו-אקונומי הוא מנבא חזק יותר לסגרגציה מההבדלים האתניים בין הקבוצות. בנוסף, נמצא כי תהליכי האינטגרציה מתקיימים באופן מובהק יותר

בפרברים לעומת העיר עצמה. קידר (2014) בחנה תהליכי סגרגציה בין יהודים ממוצא אשכנזי ליהודים ממוצא מזרחי בין השנים 1961-2008. היא מצאה כי ההפרדה הגיאוגרפית בין הקבוצות הולכת ופוחתת, בפרט בקרב מהגרים מזרחים מהדור הראשון, אשר עברו תהליכי אסימילציה מהירים במיוחד.

פוגל (2011) בחן את רמת הסגרגציה בבתי הספר בישראל, ומצא כי בהשוואה בינלאומית, רמת הסגרגציה בין תלמידים בישראל בחלוקה לקבוצות ההשכלה של ההורים היא די גבוהה, ממצא המצביע על ניידות חברתית נמוכה. לעומת זאת, רמת הסגרגציה הכלכלית (לפי הכנסות ההורים) היא נמוכה יחסית. בנוסף, נמצא כי סגרגציה על בסיס אתני היא גבוהה בהרבה בחינוך החרדי מאשר בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי.

סגרגציה כלכלית

בשנים האחרונות, עם המודעות הגוברת לאי-השוויון המתרחב (כדוגמא, ניתן לציין את ההדים שעורר ספרו של הכלכלן תומאס פיקטי בנושא התפלגות העושר (Piketty, 2014)), החלו לערוך מחקרים הנוגעים גם לסגרגציה כלכלית, הבודקים עד כמה משפחות עם רמות הכנסות שונות חיות בשכונות נפרדות. את משמעותה של הסגרגציה הכלכלית מסבירים שניים מהחוקרים הבכירים בתחום, בישוף ורירדון (Bischoff and Reardon, 2013), הכותבים כי "סגרגציה כלכלית עשויה להעצים את היתרונות הכלכליים מהם נהנות משפחות בעלות הכנסה גבוהה, ולהחמיר את הנחיתות הכלכלית של משפחות עם הכנסה נמוכה". בספרות נהוג לחלק את ההשפעות הפוטנציאליות של סגרגציה כלכלית לשני סוגי מנגנונים:

1. השפעות סביבתיות ושכונתיות (Neighborhood composition effects).
2. מכניזם מרחבי של חלוקת משאבים (spatial resource distribution mechanisms).

הסוג הראשון מתייחס למאפיינים הדמוגרפיים של השכונה, לדוגמא שיעורי העוני, שיעור המשפחות החד הוריות ורמות השכלה בשכונה. בהשוואה בין שכונות עוני לשכונות יוקרה, ההבדל במאפיינים הדמוגרפיים יכול, לדוגמא, להשפיע על ההישגים הלימודיים של הילדים, עקב החשיפה המועטת לדמויות חיקוי חיוביות, היעדר נטוורקינג, השפעת קבוצת השווים בבתי הספר, ועוד (Wilson 2012). כתוצאה מכך, עלולה הסגרגציה הכלכלית לתרום לגידול בפערי ההשכלה בין עניים לעשירים.¹

המכניזם המרחבי מתייחס לאפשרות שהפער ברמות ההכנסה בין שכונות שונות מוביל להשקעה לא שוויונית של משאבים מטעם הרשויות. פערים משמעותיים בהון פוליטי של התושבים, בנגישות שלהם למוקדי הכוח ובהשפעה הציבורית שלהם (רמת "המחוברות"), עלולים להוביל להקצאת מקורות לא שוויונית (חסון 2011, Bischoff and Reardon, 2013). התושבים החזקים יזכו לפארקים, מוסדות ציבור ותשתיות משופרות, והם ינצלו את השפעתם על מנת למנוע הצבת מוסדות המהווים מטרד, כגון אתרי פסולת ובתי כלא, בשכונות שלהם (תופעה זו ידועה גם בשם Not In My Back Yard - NIMBY).

חלק מהמחקר בתחום הסגרגציה הכלכלית מתמקד בריכוזיות העוני ובמושג של שכונת עוני. תופעת ריכוזיות העוני בשכונות מסוימות זכתה למחקר רב בקרב כלכלנים וסוציולוגים, הרואים בתופעה כבעלת השלכות שליליות על הפרטים מעבר לעוני עצמו: ריכוז העוני פוגע בהזדמנויות החינוכיות של הילדים, תורם לגידול

¹ בעוד תיאוריות אלו מקובלות מאוד בקרב סוציולוגים וכלכלנים, קיים קושי לאמוד באופן אמפירי השפעות סביבתיות אלו, והמחקרים בתחום מצאו תוצאות מעורבות (Cutler and Glaeser 1995, Burdick-Will et al. 2011, Kling et al. 2007).

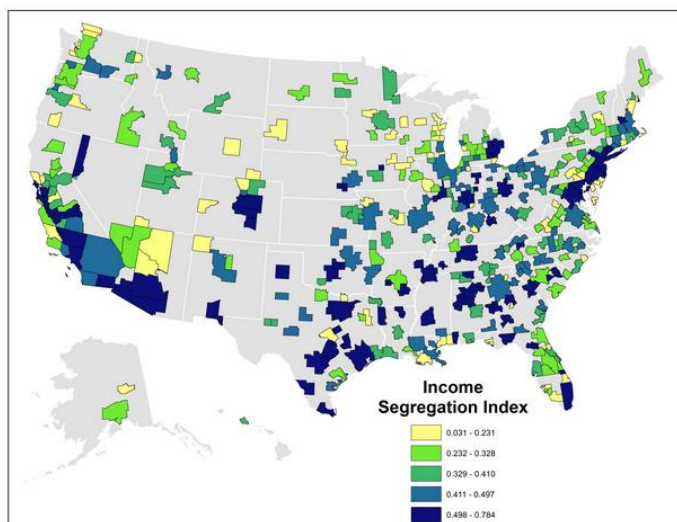
בפשעה, מוביל לרמת בריאות נמוכה יותר, מוריד את ערך הבתים ולכן מצמצם את עושר הפרטים ואת האפשרות של התושבים לעזוב את השכונה, וכן פוגע בהשקעות עסקיות בשכונה (Kneebone, 2011).

מצאים קודמים על אודות סגרגציה כלכלית

קיימים מספר מחקרים שניסו לאמוד את רמת הסגרגציה הכלכלית בארצות-הברית ואת השינויים בה לאורך השנים, תוך שימוש במתודולוגיות שונות.

מחקר של מכון Pew משנת 2012 בחן סגרגציה כלכלית על ידי מדידת שיעור העשירים והעניים אשר חיים בשכונות יוקרה ובשכונות עוני, בהתאמה. המחקר גילה גידול ברמת הסגרגציה הכלכלית ב-27 מתוך 30 המטרופולינים הגדולים ביותר בארה"ב, בין השנים 1980 ל-2010. ברמה הארצית הראה המחקר כי שיעור משקי הבית העניים שגרו בשכונות עוני גדל מ-23% ב-1980 ל-28% ב-2010, וכי שיעור משקי הבית העשירים שגרו בשכונות יוקרה עלה מ-9% ב-1980 ל-18% ב-2010.

מיפוי סגרגציה בארה"ב (פלורידה, 2014)



מחקר המשך שנערך על ידי ריצ'רד פלורידה

ב-2014 על בסיס אותו מדד סגרגציה, הרחיב ודירג אותם לפי רמת הסגרגציה, כפי שרואים במפה המצורפת. פלורידה מצא כי קיימת התאמה גבוהה בין סגרגציה כלכלית לסגרגציה על בסיס גזע, בין סגרגציה לאי שוויון כללי במטרופולין ובין סגרגציה לגודל המטרופולין.

מחקרם של בישוף ורירדון בוחן סגרגציה

באמצעות מדידה של שיעור התושבים בכל מטרופולין הגרים בשכונות עוני או בשכונות יוקרה (כלומר איזה נתח תופסות שכונות

העוני והיוקרה בכל עיר). בהשוואה בין 1970 ל-2009 שיעור המשפחות שגרות בשכונות עוני או שכונות עשירות הכפיל את עצמו, מ-15% ל-33% (שיעור המשפחות הגרות בשכונות עשירות גדל מ-8% ל-15% ושיעור המשפחות הגרות בשכונות עניות גדל מ-8% ל-18%) ב-117 המטרופולינים שנבדקו. במקביל, מספר האמריקאים החיים בשכונות "מעמד הביניים" צנח מ-65% ל-42%. גם כאן נמצא קשר חזק בין סגרגציה לרמה הכללית של אי-השוויון.

לבסוף, ווטסון (Watson, 2009) בחנה את הקשר בין הסגרגציה הכלכלית בארה"ב לרמת אי השוויון הכללית. היא מצאה שכאשר מפקחים על יתר המשתנים הכלכליים והדמוגרפיים, הגידול באי השוויון בהתחלקות ההכנסות הוא שמסביר את הגידול בסגרגציה הכלכלית.

כאמור, חלק מהמחקר בתחום מתמקד רק בקצה התחתון של הסקאלה, ובוחן את תופעת ריכוזיות העוני. ניבון (Kneebone, 2011) מודד את כמות התושבים שגרים בשכונות עוני,² וכן איזה אחוז מכלל העניים גרים בשכונות הללו. מחקרו מצביע על תמורות משמעותיות בתופעת ריכוזיות העוני, כאשר בשנות ה-70 וה-80 חלה עלייה משמעותית ואילו בשנות ה-90 חלה ירידה, בפרט בקרב השחורים - בשנות 1990 שיעור השחורים העניים שחיו בשכונות עוני היה 30%, והוא ירד ל-19% עד סוף העשור. בשנות ה-2000, חלה עלייה בנתון זה, בחלקה כתוצאה מהמשבר הכלכלי של 2008 והמיתון שהגיע בעקבותיו. חשוב לציין כי שיעור העוני הארצי בארה"ב כמעט ולא השתנה בין השנים 1980 ל-2000, כך שהשינויים בריכוזיות העוני התרחשו ללא תלות בשיעור העניים הכולל (Jargowsky, 2003, Kingsley and Pettit, 2003). מחקר נוסף מצביע על מידת ההתמדה (persistence) של ריכוזיות העוני: מעל 70% משכונות העוני בארה"ב ב-1970 מסווגות כשכונות עניות גם בשנת 2014 (Cortright and Mahmoudi, 2014).

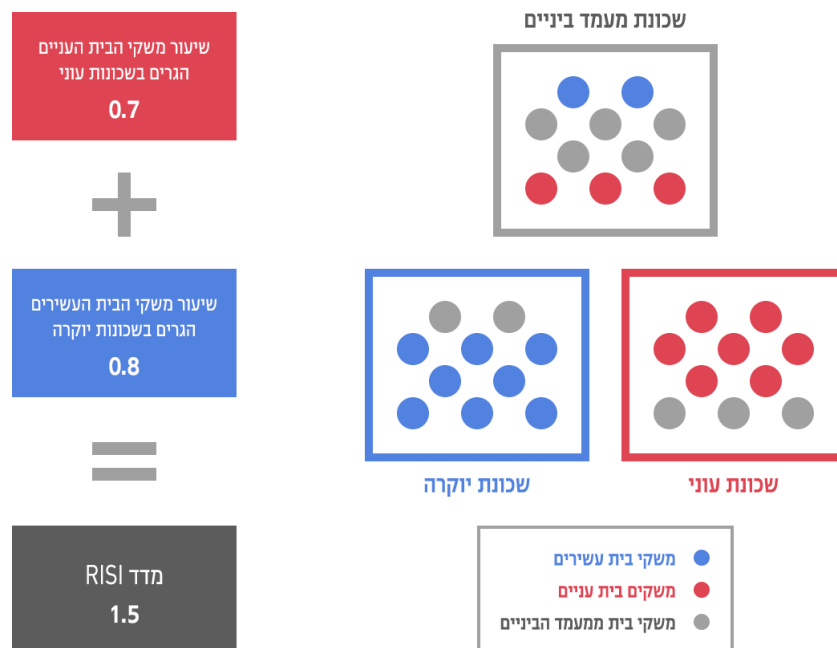
בישראל המחקר בתחום ריכוזיות העוני הוא חסר. הלמ"ס פרסם בשנת 2014 את [דו"ח פני החברה בישראל - מבט על הערים הגדולות](#), שכלל לראשונה דירוג של האזורים הסטטיסטיים בערים הגדולות בהתאם לשיעור משקי הבית העניים בכל אזור. יש לציין כי נתוני הלמ"ס מתבססים על הכנסות מעבודה בלבד, ללא קצבאות ויתר הכנסות משקי הבית, כגון הכנסות מהון. בעוד נתונים אלו מספקים תיאור כללי של ריכוזיות העוני, הלמ"ס לא פרסם על בסיס המיפוי מדד כמותי של ריכוזיות העוני בערים השונות ורמות הסגרגציה בהן.

² במחקר זה שכונה מוגדרת כשכונת עוני אם לפחות 40% מתושביה חיים מתחת לקו העוני.

חלק ב': מתודולוגיה, הגדרות, ונתונים

הגדרות

המחקר שלנו בודק את הסגרגציה הכלכלית בערים הגדולות של ישראל בשלושת העשורים האחרונים. המחקר מתבסס ברובו על הגדרותיו של מכון Pew ועל מדד הסגרגציה שלו - מדד RISI - Residential Income Segregation Index. בהתאם להגדרות אלה, משק בית מוגדר כבעל הכנסה נמוכה (להלן "משק בית עני") אם הכנסתו היא 2/3 או פחות מההכנסה החציונית הארצית למשק בית. משק בית מוגדר כבעל הכנסה גבוהה (להלן "משק בית עשיר") אם הכנסתו היא כפולה או יותר מההכנסה החציונית הארצית. הסגרגציה נבחנת ברמת האזור הסטטיסטי (להלן "שכונה" - ראו פירוט בהמשך). אזור סטטיסטי יוגדר כשכונת עוני אם יותר ממחצית משקי הבית בשכונה הם עניים, וכשכונת יוקרה אם מעל 50% ממשקי הבית בו הם עשירים. בהתאם להגדרות אלו, מדד RISI יתקבל על ידי חיבור של שיעור משקי הבית העניים הגרים בשכונות עוני עם שיעור משקי הבית העשירים הגרים בשכונות יוקרה. אינדקס הסגרגציה RISI נע, לפיכך, בין מינימום של 0 במצב של היעדר סגרגציה מוחלט לבין אינדקס של 2 (200%) עבור סגרגציה מוחלטת.³



³ בנוסף למדד RISI קיימים בספרות מדדי סגרגציה נוספים. בנספח נדווח על התוצאות בהתאם לשני מדדי סגרגציה נוספים: מדד השונות (Dissimilarity) שפיתחו דאנקן ודאנקן (Duncan and Duncan, 1955), וכן מדד BR (Bischoff and Reardon, 2013). כמו כן נציג את היתרונות והחסרונות של המדדים השונים.

הגדרת השכונה

על פי הלמ"ס, "האזורים הסטטיסטיים הם יחידות גאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר בתוך יישוב, שלהן מאפיינים ייחודיים" (2014), ולכן אלו היחידות המתאימות ביותר עבורנו לשמש כאומדנים לשכונות, לשם מדידת הסגרגציה. בנוסף, מחקרי הסגרגציה הכלכלית בארה"ב התבצעו אף הם ברמת ה-census track (המקבילה האמריקאית לאזור סטטיסטי), כך שהסתמכות על יחידת מידה זו תאפשר השוואה בין ממצאי המחקר לממצאים האמריקאיים.

מחקר זה מתבסס על נתוני מיקרו של שלושת מפקדי האוכלוסין האחרונים שבוצעו בישראל: 1983, 1995, ו-2008. בשלב זה בחרנו לבחון תמורות בסגרגציה הכלכלית בארבע הערים המרכזיות בישראל: תל-אביב, ירושלים,⁴ חיפה ובאר שבע.

על מנת שנוכל להשוות בין הממצאים של המפקדים השונים, בחרנו משתנים ואפיינו את המדגמים כך שיאפשרו לנו לשמור על אחידות מרבית בין המפקדים. ממדגמי מפקדי האוכלוסין השמטנו משקי בית הכוללים עובדים עצמאיים,⁵ משקי בית עם נתון חסר לגבי הכנסה מעבודת שכיר,⁶ וכן משקי בית ללא הכנסה כלל.⁷ משתנה ההכנסה שבו נשתמש הינו "הכנסה כספית חודשית ברוטו למשק בית" – סך כל ההכנסות הכספיות השוטפות ברוטו של משק הבית, מעבודה, תמיכות והכנסות אחרות, לפני תשלומי החובה. משתנה

זה הינו היחיד הקיים בשלושת המפקדים וזהו המשתנה שבו השתמשו במחקרי הסגרגציה הכלכלית בארה"ב, כך שהבחירה במשתנה זה מאפשרת השוואה של המקרה הישראלי למקרה האמריקאי.

⁴ הממצאים על ירושלים לא כוללים את מזרח ירושלים, משום שנתוני הלמ"ס עבור מזרח העיר לא מפולחים לרמת אזור סטטיסטי.

⁵ נתוני הכנסה מעבודה עצמאית נחשבים לא אמינים, בפרט עבור המפקדים 1983 ו-1995 (ראו Beenstock 2004).

⁶ משק בית בו אחד הפרטים מוגדר כשכיר ומועסק, אך הכנסתו מעבודה מדווחת כחסרה או כאפס, הושמט.

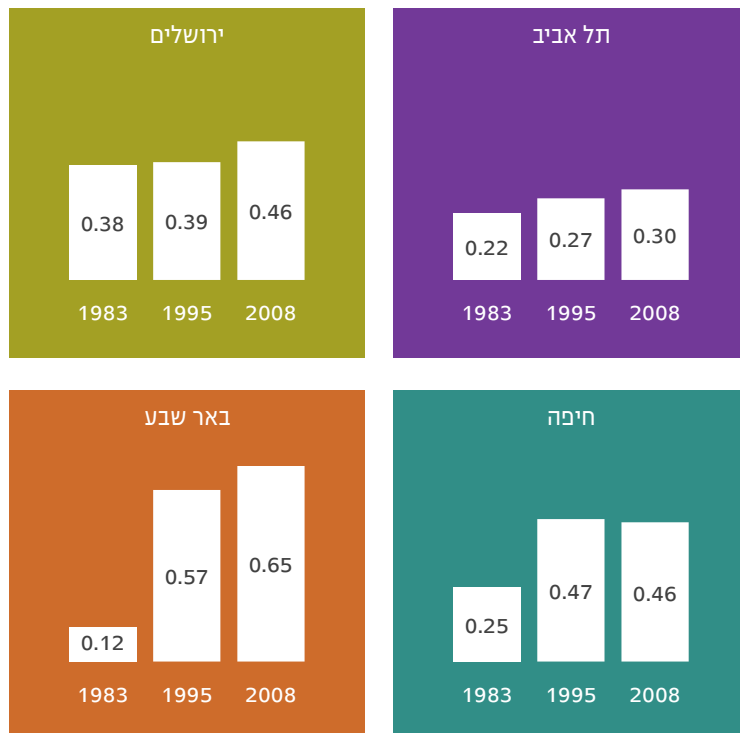
⁷ מלבד חוסר הסבירות כי קיימים משקי בית ללא הכנסה (בהינתן שמשתנה ההכנסה כולל גם תמיכות וקצבאות), במפקד 1983 לא ניתן להפריד בין משקי בית ללא הכנסה לבין משקי בית עם הכנסה לא ידועה. בנוסף, השוואת נתוני מפקד 1995 לנתוני סקר ההכנסות של הלמ"ס משנת 1995 מראה כי ללא השמטת משקי בית ללא הכנסה, רמת ההכנסה של העשירונים התחתונים מוטה כלפי מטה באופן משמעותי.

חלק ג' - ממצאים

סגרגציה

לצורך מדידת הסגרגציה, אנו נעזרים במדד RISI שהצגנו בפרק הקודם. **המגמה שאנו מוצאים הינה חד משמעית - עלייה ברמת הסגרגציה הכלכלית בכל הערים לאורך השנים** (תרשים 1). הגידול המשמעותי ביותר נמצא בבאר שבע, שם עלה מדד הסגרגציה ב-53 נק' מדד (מ-0.12 ב-1983 ל-0.65 ב-2008), ובחיפה בה גדל המדד ב-22 נקודות בין השנים 1983-1995, ולאחר מכן התמתן וירד במעט. בתל-אביב ובירושלים העלייה מתונה יותר, כאשר בכל אחת מהערים הללו עלה מדד הסגרגציה ב-8 נק' מדד על פני שלושת העשורים.

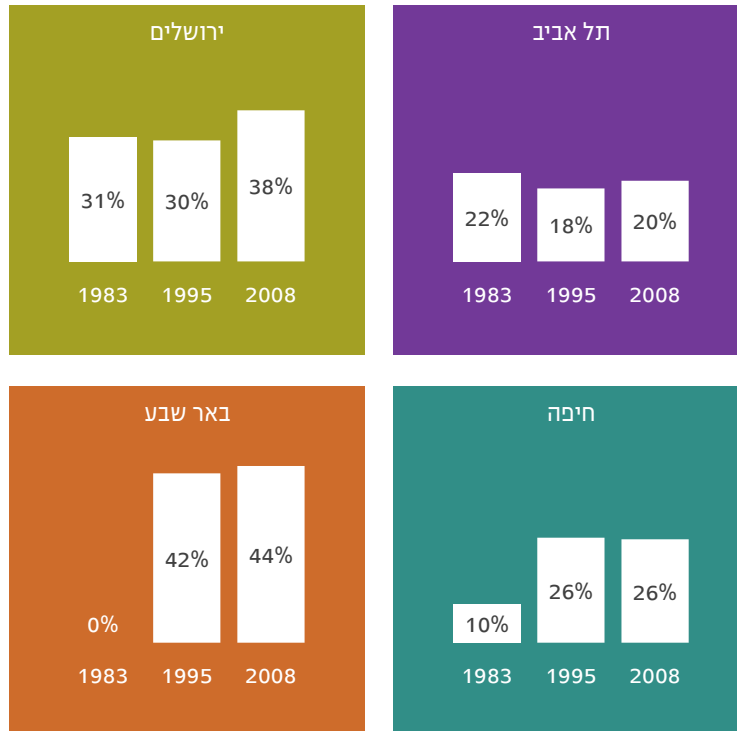
תרשים 1 - מדד הסגרגציה (RISI)



ניתוח הממצאים - מי עובר תהליך בידול: העשירים או העניים?

כפי שהראינו, מדד RISI מוגדר כסכום שתי תוצאות: אחוז משקי הבית העניים הגרים בשכונות עוני, ואחוז משקי הבית העשירים הגרים בשכונות יוקרה. לפיכך, על מנת לפרש ולהבין את מגמת העלייה במדד שנצפתה בכל הערים, יש לבחון בנפרד את שני מרכיבי המדד.

תרשים 2 – ריכוזיות העניים



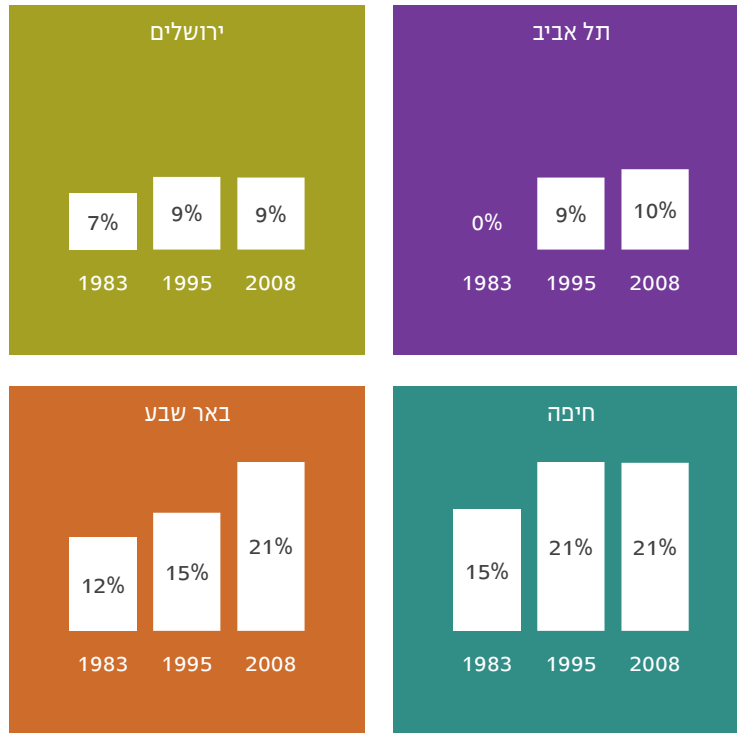
בכל עיר אמדנו את אחוז משקי הבית העניים הגרים בשכונות עוני, אומדן המהווה מדד מסוים למידת הריכוזיות של העוני בעיר. מהתוצאות אנו רואים כי חל גידול בבידול של משקי הבית העניים בכל הערים מלבד תל-אביב, שם המדד נותר יציב (תרשים 2). בפרט, יש לציין את העלייה הגדולה בשיעור משקי הבית העניים בשכונות העוני בבאר שבע. בעוד שבשנת 1983 אף שכונה בבאר-שבע לא ענתה על ההגדרה של שכונת עוני (למרות ש-36% ממשקי הבית באותה עת בעיר הוגדרו כעניים), הרי שב-2008 מעל 40% ממשקי הבית העניים בבאר-שבע גרים בשכונות עוני. דהיינו, ריכוזיות העוני בעיר גדלה משמעותית בתקופה זו. בחיפה חל גם כן גידול משמעותי, מ-10% ב-1983 ל-26% ב-2008.

בחינת המרכיב השני של מדד RISI מגלה כי בכלל הערים חל גידול בשיעור משקי הבית העשירים הגרים בשכונות יוקרה (תרשים 3). בבאר שבע ריכוזיות העשירים כמעט והכפילה את עצמה (מ-12% ל-21%). בתל אביב אף שכונה לא הוגדרה כשכונת יוקרה ב-1983 (למרות ש-23% ממשקי הבית הוגדרו כעשירים), בעוד שב-2008 כעשירית ממשקי הבית העשירים גרים בשכונות העונות על ההגדרה של שכונת יוקרה.

בנספח למסמך הזה אנו מציגים "תעודות זהות עירוניות", המרכזות את הממצאים המרכזיים עבור כל אחת מהערים שנבדקו. תעודת הזהות כוללת מפה המסווגת את השכונות לפי שש קטגוריות של הכנסה, מדד RISI על מרכיביו השונים, ומיקוד על שתי שכונות בכל עיר, המייצגות מגמות הפוכות של התפתחות סוציו-אקונומית.

לסיכום, הממצאים מלמדים כי חל גידול במידת התרכזות העשירים בכלל הערים הנבדקות, בעוד תהליך הבידול של משקי הבית העניים התחזק בכל הערים מלבד בתל-אביב.

תרשים 3 - ריכוזיות העשירים

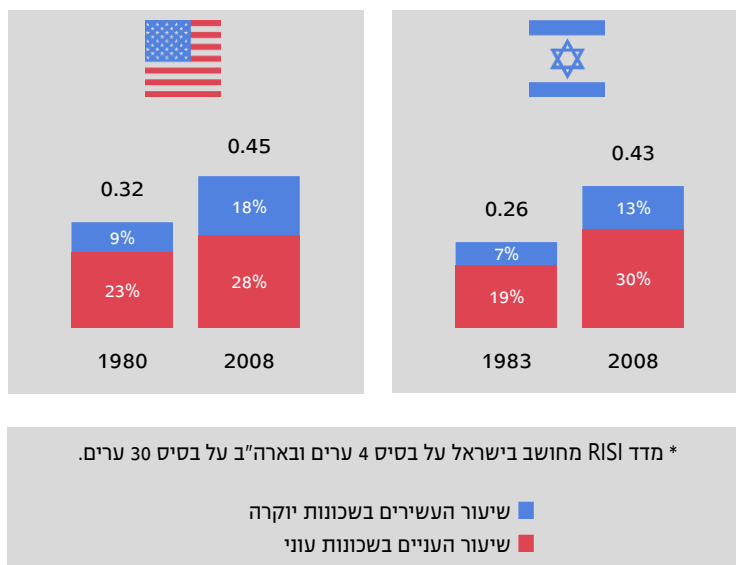


ממצאים ארציים והשוואה לארה"ב

אם נסכם את הממצאים ברמה הארצית (על בסיס ממוצע ארבע הערים), מדד RISI עלה מ-0.26 ב-1983 ל-0.43 ב-2008, גידול של 65%. בפירוק למרכיביו השונים, שיעור משקי הבית העשירים שגרו בשכונות יוקרה כמעט הכפיל את עצמו: מ-7% ב-1983 ל-13% ב-2008. בקצה השני, שיעור משקי הבית העניים בשכונות עוני עלה מ-19% ב-1983 ל-30% ב-2008.

מגמות אלו עקביות עם מגמות הסגרגציה בארה"ב על פי המחקר של מכון Pew (תרשים 4). על פני 30 המטרופולינים הגדולים בארה"ב נמצא כי מדד RISI עלה מ-0.32 ב-1980 ל-0.46 ב-2008. במבט על מרכיבי המדד, עלה שיעור ריכוזיות העשירים בארה"ב מ-9% ב-1980 ל-18% ב-2010, בעוד שיעור ריכוזיות העניים עלה מ-23% ב-1980 ל-28% ב-2010.

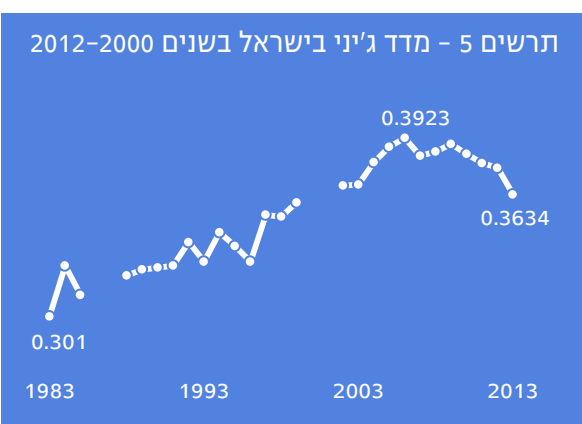
תרשים 4 - מדד RISI בישראל ובארה"ב



ניתוח הממצאים - ממה נובע הגידול בסגרגציה?

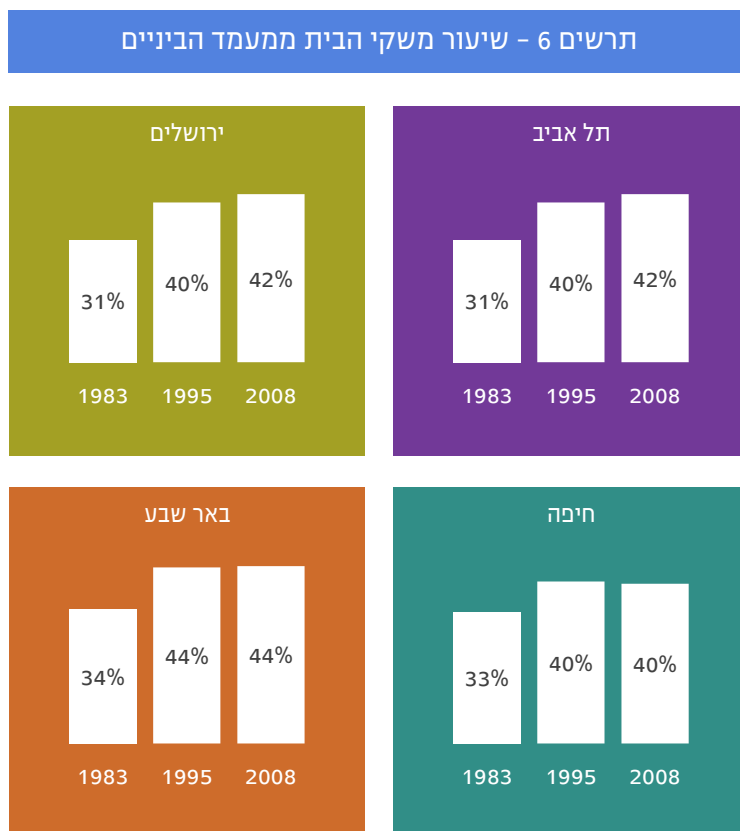
הממצאים מעידים אם כך על גידול מובהק ברמת הסגרגציה הכלכלית בערים שנבחנו. תהליכי סגרגציה הם תהליכים מורכבים, היכולים להיות מושפעים מגורמים רבים. בין הגורמים האפשריים המרכזיים נציין שינויים במחירי הדיוור, החלטות תכנוניות (אילו שכונות להרחיב, איזה סוג של דירות לבנות, האם להקים פרברים חדשים או להרחיב פרברים קיימים), קליטת מהגרים (בפרט העלייה ממדינות ברית המועצות לשעבר בתחילת שנות ה-90), פיתוח או סגירה של אזורי תעסוקה ועוד גורמים נוספים רבים. למרות שמטרת המחקר אינה לבחון את הגורמים לתהליכי הסגרגציה בישראל בשלושים השנים האחרונות, כן נבחן מספר הסברים מיידים ונבדוק אם הממצאים תומכים בהם.

גידול באי-שוויון מוביל לגידול בסגרגציה?



כיוון שבישראל אי השוויון הכלכלי נמצא בעלייה לאורך העשורים האחרונים (תרשים 5), ניתן היה לשער כי הגידול במידת הריכוזיות של העניים ושל העשירים נובע מצמצום חלקו של מעמד הביניים בערים. על פי השערה זו, חלק גדול יותר מהשכונות נהפכות לשכונות עוני או שכונות יוקרה, בין אם משום שמעמד הביניים "נעלם", או בין אם משום שמשפחות ממעמד הביניים עוזבות את הערים הגדולות לטובת פרברים וישובים קהילתיים. אולם הנתונים שבידינו לגבי התפלגות ההכנסות של משקי בית בערים לא תומכים בהסבר זה. באומדנו את שיעור משקי הבית שהינם שייכים ל"מעמד הביניים", קרי משקי בית שסך הכנסתם הינה גבוהה מ-2/3

ההכנסה החציונית, ונמוכה מפי 2 מההכנסה החציונית, אנו רואים כי במדינת ישראל בכללה, וכן בארבע הערים שבחנו, קיים גידול משמעותי בין 1983 ל-1995 בשיעור משקי הבית השייכים למעמד הביניים - גידול שמתמתן קלות בלבד ב-2008 (תרשים 6).⁸ במילים אחרות, **שיעור משקי הבית במעמד הביניים דווקא גדל בכל אחת הערים**. לפיכך, ניתן לקבוע כי תהליך ההיפרדות הגיאוגרפי של העשירים ושל העניים לא נובע מהיעלמותו של מעמד הביניים, אלא מתקיים למרות ששיעורו בערים גדל. לסיכום, ובניגוד למצופה, אנו מוצאים כי למרות ששיעור העשירים והעניים בכל הערים פוחת לאורך השנים, תהליך הסגרגציה נמצא בעלייה מתמדת.



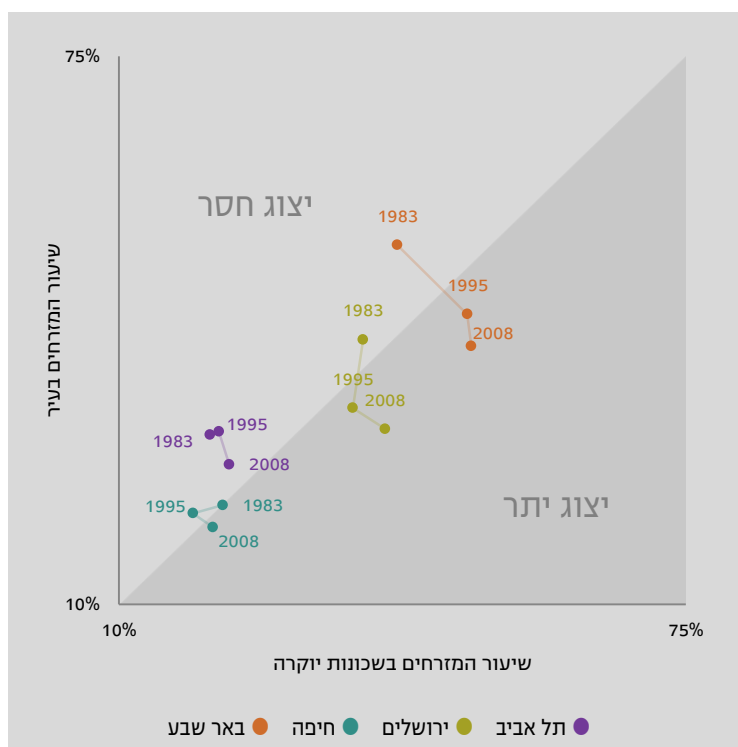
האם יש קשר בין סגרגציה כלכלית לסגרגציה אתנית?

בישראל פערי ההכנסות מיוחסים לרוב גם לשטע האתני, כאשר מחקרים רבים מוצאים כי ישראלים ממוצא אירופי-אמריקאי מרוויחים יותר, משכילים יותר וגרים בישובים מבוססים יותר (ראו דו"ח מכון אדווה, 2013). דהן (2013) מצא כי פער ההכנסות בין משקי בית ממוצא אשכנזי למשקי בית ממוצא מזרחי, עמד ב-2011 על 27 אחוזים - פער משמעותי, אך נמוך יותר מאשר פער של כ-40 אחוזים בשנות התשעים. נשאלת השאלה, האם השינויים בדפוסי הסגרגציה הכלכלית עליהם דיווחנו ניתנים להסבר באמצעות שינויים בפיזור הקבוצות האתניות בשכונות השונות בישראל? בידינו ממצאים ראשוניים, על פיהם לא נראה כי התגברות הסגרגציה הכלכלית מקורה בתהליכים הקשורים להרכב האתני של דיירי השכונות. אולם על מנת לענות על שאלה זו, יש צורך במחקר מעמיק וייעודי.

⁸ הנתונים הארציים עקביים עם הממצאים של סקרי ההכנסות השנתיים של הלמ"ס בעניין זה

על מנת לבחון את הקשר בין הסגרגציה הכלכלית לסגרגציה אתנית, בדקנו כיצד השתנה שיעור משקי הבית ממוצא מזרחי⁹ בשכונות עוני ובשכונות יוקרה על פני השנים. מכיוון שישנה בעייתיות מתודולוגית בהשוואה בין ממצאים אודות מוצא אתני במפקדים השונים (עקב הקושי לזהות את המוצא האתני של חלק ממשקי הבית במפקדים של 1995 ו-2008¹⁰), השווינו את שיעור משקי הבית ממוצא מזרחי בשכונות עוני ושכונות יוקרה ביחס לשיעורם בכלל אוכלוסיית העיר בכל שנה. במילים אחרות, אנו בוחנים אם למשקי הבית המזרחים יש ייצוג יתר, ייצוג חסר, או ייצוג שווה בשכונות היוקרה ובשכונות העוני ביחס לאוכלוסייה הכוללת.¹¹

תרשים 7 - שיעור משקי בית ממוצא מזרחי בשכונות יוקרה ביחס לשיעורם באוכלוסייה

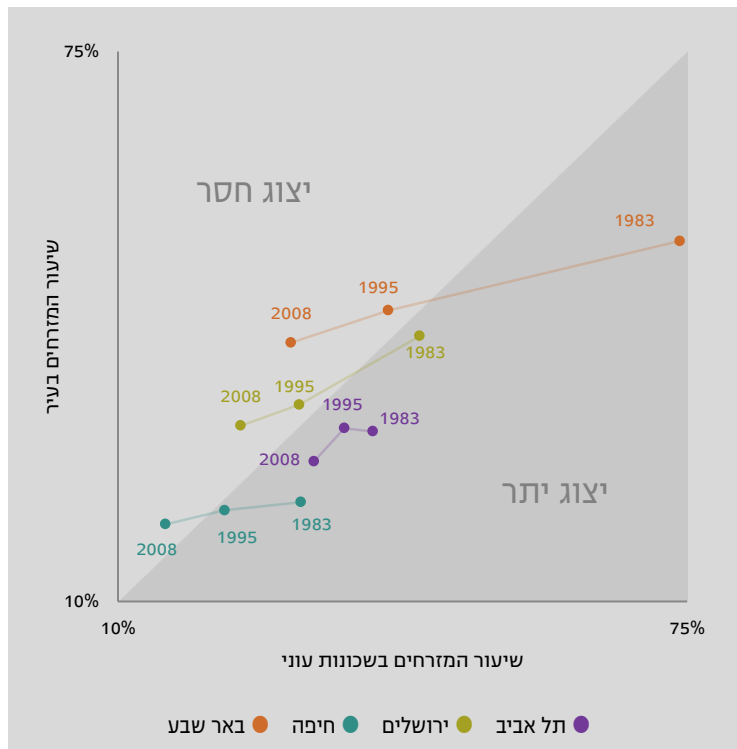


⁹ מוצא משק הבית נקבע במפקדי האוכלוסין בהתאם למוצאו של ראש משק הבית (יבשת מולדתו או מולדת האב). במוצא 'מזרחי' הכוונה למוצא מיבשות אפריקה-אסיה (לא כולל עולים אחרי 1980). כאשר לא ניתן לזהות את ראש משק הבית, המוצא נקבע לפי מוצאו של הפרט המבוגר ביותר במשק הבית.

¹⁰ מכיוון שהמוצא נקבע בהתאם ליבשת הלידה של ראש משק הבית, או של אביו, הרי שלא ניתן לזהות את מוצא הפרטים שהם דור שלישי להגירה. ראו דיון בנושא אצל כהן, הברפלד וקריסטל (2013).

¹¹ מסיבות טכניות, בבדיקה זו הרחבנו את ההגדרות עבור סיווג השכונות. כאן, שכונת עוני תוגדר כשכונה בה ההכנסה החציונית שווה או נמוכה ל-80% מההכנסה החציונית הארצית, ושכונת יוקרה תוגדר כשכונה בה ההכנסה החציונית הינה לפחות 125% מההכנסה החציונית.

תרשים 8 - שיעור משקי בית ממוצא מזרחי בשכונות עוני ביחס לשיעורם באוכלוסיה



תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשימים 7 ו-8. לדוגמא, בתרשים 8 ניתן לראות את השינוי בייצוג היחסי של משקי בית מזרחים בשכונות עוני בחיפה: ב-1983 למזרחים היה ייצוג יתר בשכונות העוני - משקי בית מזרחים היוו 31% מאוכלוסיית שכונות העוני בעודם רק 22% מאוכלוסיית העיר. לעומת זאת, ב-2008 למשקי הבית המזרחים ייצוג חסר בשכונות העוני - המזרחים מהווים 19% מתושבי העיר, אבל רק 15% מאוכלוסיית שכונות העוני.

הנתונים מצביעים על חשיבות פוחתת של המוצא האתני בדפוסי הסגרגציה הכלכלית. אנו מוצאים כי בכל הערים, "ייצוג" משקי בית מזרחים בשכונות ממעמד גבוה נמצא בעלייה (ביחס לחלקם הכולל באוכלוסיית העיר). בבאר-שבע ובירושלים משקי הבית המזרחים אף עברו מתת-ייצוג לייצוג יתר בשכונות החזקות של הערים. בשכונות החלשות המצב בדיוק הפוך: בירושלים, באר-שבע וחיפה משקי הבית המזרחים עברו מייצוג-יתר לייצוג-חסר ושיעורם בשכונות עוני נמצא בירידה מתמדת.

מה ניתן לעשות?

בעולם נצבר ניסיון רב שנים של התמודדות עם בעיית הסגרגציה. למרות שאין ספק שהגידול הכולל באי-שוויון הכלכלי הוא גורם משמעותי לעלייה בסגרגציה, ניתן לטפל בחלק מהבעיה על ידי יישום של צעדי מדיניות שונים בתחום הדיור שבכוחם להביא להפחתה של הסגרגציה הכלכלית בערים. אנו נציג בקצרה שלושה צעדים מרכזיים. שני הצעדים הראשונים מבוססים על המנגנונים הקיימים לסיוע בדיור למשפחות עניות - דיור ציבורי וסבסוד שכר דירה - כאשר הרעיון המרכזי הוא שפתרונות הדיור שתציע המדינה לדיירים לא ירוכזו בשכונות עוני קיימות אלא יפוזרו ברחבי העיר, כולל בשכונות החזקות. זאת, על מנת לצמצם את הסגרגציה הכלכלית ואת התרכזות העוני בשכונות החלשות. הניסיון בעולם מלמד כי ההשפעה של אסטרטגיות מסוג זה על רמות הסגרגציה היא מצומצמת, שכן מלכתחילה שיעור הזכאים לסיוע בפתרונות דיור מתוך כלל האוכלוסייה הוא מוגבל למדי. האסטרטגיה השלישית, בעלת פוטנציאל להשפעה רחבת היקף, היא אימוץ עקרונות של תכנון מגורים מגוון בערים. במסגרת זו, הרשויות יוזמות תהליכים של התחדשות עירונית ומחייבות לכלול בפרויקטים אלה דירות מגוונות בגודלן ומחירן, על מנת לייצר תמהיל מגוון של התושבים שרוכשים או שוכרים את הדירות, ובכך לקדם אינטגרציה בין אוכלוסיות שונות. להלן סקירה קצרה של אסטרטגיות אלה, אופני יישומן במדינות שונות, ודיון על הרלוונטיות שלהן לישראל.

דיור ציבורי מבוזר

דיור ציבורי נועד בראש ובראשונה לספק קורת גג לתושבים המתקשים לממן דיור לעצמם, כחלק מאחריות המדינה לרווחת אזרחיה. מעבר ליעוד בסיסי זה, מספר ערים (בעיקר בארה"ב) בחרו ליישם תכניות של דיור ציבורי מבוזר (scattered-site housing), שתכליתן לפזר את הדיור הציבורי על פני שכונות העיר ולא למקדו בשכונות העוני בלבד. כדי לממש מטרה זו, הרשות רוכשת דירות עבור הדיור הציבורי ברחבי העיר (במקום לבנות בניינים ייעודיים לדיור ציבורי), וכך תורמת לאינטגרציה של הזכאים לדיור ציבורי בקרב אוכלוסיות שונות. תכניות מסוג זה נועדו לצמצם את הסגרגציה הכלכלית, לצמצם את ההשפעות השליליות הנלוות לריכוז עוני, וכך להגביר את שוויון ההזדמנויות והמוביליות החברתית של המשפחות הנזקקות לדיור ציבורי. תכניות מסוג זה אומצו בניו-יורק, מינסוטה וסיאטל, אך עקב ההיקף המצומצם של הדיור הציבורי, נמצא כי השפעתן על ממדי הסגרגציה הינו מצומצם למדי (Iceland, 2014). חיסרון נוסף הוא כי לרוב התכניות נתקלות בהתנגדות מצד תושבי השכונות החזקות להכנסת דיור ציבורי לשכונתם.

בהשוואה בינלאומית, בישראל מצב הדיור הציבורי הוא בכי רע.¹² מלאי הדירות של הדיור הציבורי נמצא בירידה מתמדת, ונדמה כי ממשלות ישראל פועלות בעשורים האחרונים על מנת לרוקן כלי זה מתוכן (וינשטיין, 2014), האגודה לזכויות האזרח, 2008). מעבר לחשיבות של הרחבת הזכאות לדיור ציבורי והגדלת מלאי הדירות שבידי המדינה, יש מקום להשתמש בדיור הציבורי ככלי לצמצום הסגרגציה הכלכלית, גם אם ההשפעה הצפויה היא קטנה. לעמדה זו שותף ד"ר צבי וינשטיין, מנהל פרויקט שיקום-שכונות במחוז מרכז, אשר קורא לפזר את דירות הדיור הציבורי בתוך אוכלוסייה חזקה, כדי לצמצם את ממדי הסגרגציה ואת השפעותיה השליליות על הניידות החברתית של הזכאים לסיוע (וינשטיין, 2014).

¹² ראו מחקר השוואתי שערך מוטי דטלקרמר מקבוצת BDO זיו האפט, עבור "גלובס" (22.10.2012).

סיוע בשכר דירה ככלי להגדלת הניידות החברתית

תכניות להשתתפות (סבסוד) בשכר הדירה מהוות מנגנון סיוע נוסף של המדינה לתושבים שמצבם הכלכלי לא מאפשר להם לממן דיור נאות. סבסוד זה קיים בכמעט כל מדינות אירופה, והוא אמור לאפשר לתושבים לבחור את מקום מגוריהם מתוך מנעד רחב של אפשרויות, שכן הוא אינו מגביל את התושבים לאזורים מוגדרים. כתוצאה מכך, מחקרים שבחנו אסטרטגיה זו מצאו כי בכוחן של תכניות סובסידיה לצמצם את רמות הסגרגציה (Goetz, 2003, Bolt, 2009). על פי נתוני משרד הבינוי בישראל, המשרד סיפק ב-2013 סיוע בשכר דירה לכ-139 אלף משפחות, בסכומים הנעים בין מאות שקלים למקסימום של 3,000 ₪ בחודש. למרות הרצון לספק לזכאים חופש בבחירת אזור מגוריהם, על פי דו"ח של האגודה לזכויות האזרח (2008), בפועל, השוכרים נדחקים אל השכונות החלשות בערים. יצוין כי מידת ההשפעה של הסובסידיה בשכר הדירה על ממדי הסגרגציה תלויה בגובה הסיוע, וכן בשאלה אם לזכאים יכולת להעמיד ערבויות מספקים כדי לשכור דירה בשכונות חזקות יותר. ניתן לומר, כי אם המדינה תציע פתרון לבעיית הביטחונות (מנכ"ל משרד הבינוי שלמה בן אליהו הכריז כי משרדו פועל לקדם את הנושא¹³) ותגדיל את גובה הסיוע, כלי הסובסידיה בשכר דירה יכול לסייע לצמצם את ממדי התרכזות העוני בישראל. עם זאת, חשוב לציין שסיוע בשכר דירה הוא כלי המושפע בקלות משינויי מדיניות ויש הטוענים כי המעבר ממודל של דיור ציבורי למודל של סיוע בשכר דירה מהווה "הפרטה זוחלת" של אחריות המדינה על זכותם של האזרחים לקורת גג.¹⁴

התחדשות עירונית ככלי לגיוון תמהיל השכונות

האסטרטגיה המרכזית בה נוקטות מדינות מערב אירופה לצמצום הסגרגציה היא דיור מגוון (housing diversification). בין המדינות המשתמשות בתכנון מגורים מגוון ניתן למנות את בריטניה, צרפת, הולנד, שבדיה ודנמרק. גישה זו משתמשת בכלים של התחדשות עירונית כמו פינוי-בינוי ותכנון מרחבי, על מנת לחדש את מלאי המגורים הקיים בשכונות ולהחליפו במלאי מגורים חדש המשתנה בגודל, צורה, איכות ומחיר (כמו גם בצורת בעלות), וזאת על מנת למשוך לשכונה קבוצות מגוונות ושונות של דיירים. הרציונל מאחורי אסטרטגיה זו הוא שההטרונגניות הגדלה של הדיירים בשכונה תגדיל את האינטראקציה והאינטגרציה בין הקבוצות השונות באוכלוסייה ותקטין את הסגרגציה בעיר. בולט (Bolt, 2009) בחן את המקרה ההולנדי, ומצא כי התכניות להתחדשות עירונית הובילו להקטנת רמות הסגרגציה האתנית והכלכלית בערים, אם כי בצורה מוגבלת.

העקרונות של גישת הדיור המגוון מקבלים ביטוי במתווה להצעת החוק ל"הקמת הרשות הלאומית להתחדשות עירונית ודיור בהישג יד" שהגיש המכון לרפורמות מבניות, וכן בהצעה בעלת שם דומה, שהוגשה לכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2015. הצעת המכון קוראת לחייב יזמים להקצות עשרים אחוז מכל פרויקט מגורים חדש לדיור בר השגה ולייצר תכנון מרחבי מגוון שיתן מענה למגוון אוכלוסיות יעד. עקרונות אלה כמובן עומדים בניגוד מוחלט לתופעה שהולכת ומתחזקת בישראל של הקמת שכונות ומתחמים "מסוגרים" (כדוגמת פרויקט אנדרומדה ביפו ומתחם G בצפון ת"א), אשר מדרים אוכלוסיות חלשות ותורמים

¹³ כלכליסט, 20.11.2013. http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3617229,00.html

¹⁴ ראו דו"ח האגודה לזכויות האזרח, 2008.

ישירות להגדלת הסגרגציה כלכלית. מדיניות ממשלתית ועירונית המקדמת גיוון בצורות המגורים ובתמהיל האוכלוסייה בכל פרויקט מגורים חדש יכולה לתרום לצמצום ממדי הסגרגציה הכלכלית בישראל.

סיכום

במחקר זה בחנו מגמות בתהליכי הסגרגציה הכלכלית בארבע הערים המרכזיות בישראל על פני שלושת העשורים האחרונים. בהתאם למקובל בספרות ובמחקרים דומים שנערכו בארה"ב, אנו מגדירים את רמת הסגרגציה הכלכלית בכל עיר בתור שיעור משקי הבית העניים הגרים בשכונות עוני יחד עם שיעור משקי הבית העשירים הגרים בשכונות יוקרה. באמצעות נתוני שלושת מפקדי האוכלוסין האחרונים שהתקיימו בישראל - בשנים 1983, 1995 ו-2008 - אנו מוצאים בכל הערים גידול משמעותי ברמת הסגרגציה הכלכלית, כאשר בממוצע נמדדה עלייה של 65% במדד הסגרגציה. תוצאות אלו עקביות עם הממצאים הנוגעים לסגרגציה הכלכלית בארה"ב.

העלייה המשמעותית ביותר ברמת הסגרגציה נמדדה בבאר-שבע ובחיפה, בעוד שבירושלים ובתל-אביב הייתה עלייה מתונה יותר ברמת הסגרגציה. ניתוח הממצאים מלמד כי בממוצע אחוז משקי הבית העשירים הגרים בשכונות יוקרה כמעט והכפיל את עצמו, מ-7% ב-1983 ל-13% ב-2008, ובקצה השני של הסקאלה, שיעור משקי הבית העניים הגרים בשכונות עוני קפץ מ-19% ב-1983 ל-30% ב-2008. גידול זה ברמת הריכוזיות של משקי הבית העשירים והעניים מתרחש למרות ששיעורם הכולל של משקי בית אלו בערים המרכזיות דווקא נמצא במגמת ירידה. במילים פשוטות, **למרות שיעור נמוך יותר ממשקי הבית בערים מוגדר כעני או כעשיר, רמת הריכוזיות שלהן בשכונות ספציפיות עלתה משמעותית.**

כאמור, זהו מחקר ראשון מסוגו בישראל, ונדרש מחקר המשך בעניין שיבחן, בין היתר, את הקשר בין הסגרגציה הכלכלית למוצא אתני, ואת קיומם האפשרי של תהליכי סגרגציה בפרברים. ביחס לשאלה הראשונה, בחינה ראשונית שערכנו מצביעה על כך שהמתאם בין רמת ההכנסה בשכונות השונות לבין המוצא האתני של התושבים נחלש. לפיכך, אנו משערים כי התחזקות תופעת הסגרגציה הכלכלית בישראל אינה נובעת מתהליכי סגרגציה אתניים, כלומר הבידול הגובר בין משקי בית עשירים למשקי בית עניים איננו נובע מעלייה ברמת הבידול הגיאוגרפי על רקע מוצא אתני.

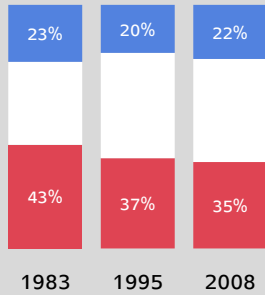
האם הממצאים על אודות העלייה ברמת הסגרגציה צריכים להדאיג אותנו? בהחלט. מחקרים שונים מצביעים על כך שסגרגציה כלכלית יכולה להעצים את היתרונות מהם נהנים משקי בית עשירים, ולהחריף את הפגיעה בהזדמנויות העומדות בפני משקי בית עניים. הסגרגציה הכלכלית עלולה לתרום לגידול בפערי ההשכלה בין עניים לעשירים, ולהעניק יתרון נוסף למשקי הבית החזקים בדמות קשרים עדיפים. בנוסף, פערים ברמות ההכנסה בין שכונות מובילים לעיתים קרובות לפערים במידת ההשפעה שבידי התושבים על מקבלי ההחלטות, מה שמוביל להשקעה לא שוויונית של משאבים מטעם הרשויות. במדינה עם אי-שוויון שהולך וגדל כמו ישראל, תהליכי הסגרגציה מעצימים את התהליכים שמרחיבים את הפערים בין עניים לעשירים ומרחיבים את ההשפעה של הפערים מהספירה הכלכלית לתחומים נוספים כמו חינוך, בריאות וסביבה.

- דהן, מ. (2013). האם כור ההיתוך הצליח בשדה הכלכלי? המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- האגודה לזכויות האזרח (2008). הנדל"ניסטית - הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל.
- הכנסת - מרכז מידע ומחקר (2003). הקצאת משאבים בחינוך, עקרונות האינטגרציה ובתי-ספר ייחודיים במגזרים שונים.
- וינשטיין, צ. (2014). הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות. *ביטחון סוציאלי*, תמוז תשע"ד, יולי 2014, מס' 94: 45-80.
- חסון, ש. (2001). המאבק על ההגמוניה בירושלים. *מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות*.
- כהן, י., י. הברפלד וט. קריסטל (2013). מזרחים, אשכנזים ומעורבים - פערי השכלה בקרב ילידי ישראל יהודים. בתוך "פרקטיקה של הבדל בשדה החינוך בישראל: מבט מלמטה", עורכים: יוסי יונה, ניסים מזרחי ויניב פניגר. *מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד*.
- למ"ס (2014). דו"ח פני החברה בישראל- מבט על הערים הגדולות.
- מכון אדווה, (2012). תמונת מצב חברתית 2012.
- פוגל, ג. (2011). מדידת רמת סגרגציה כלכלית וחברתית בקרב תלמידי החינוך העברי. 2008, *הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה-סדרת ניירות עבודה*.
- Beenstock, M. (2004). Rank and quantity mobility in the empirical dynamics of inequality. *Review of Income and Wealth*, 50(4), 519-541.
- Bischoff, K., & Reardon, S. (2013). Residential Segregation by Income, 1970-2009. *The lost decade*.
- Bolt, G. (2009). Combating residential segregation of ethnic minorities in European cities. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(4), 397-405.
- Burdick-Will, J., Ludwig, J., Raudenbush, S. W., Sampson, R. J., Sanbonmatsu, L., & Sharkey, P. (2011). Converging evidence for neighborhood effects on children's test scores: An experimental, quasi-experimental, and observational comparison. *Whither opportunity*, 255-276.
- Cortright, J., & Mahmoudi, D. (2014). Why the persistence and spread of concentrated poverty—not gentrification—is our biggest urban challenge. *City Observatory*.
- Cutler, D. M., & Glaeser, E. L. (1995). *Are ghettos good or bad?* (No. w5163). National Bureau of Economic Research.
- Duncan, O. D., & Duncan, B. (1955). A methodological analysis of segregation indexes. *American sociological review*, 210-217.
- Florida, R. (2014, March 18). *The U.S. Cities With the Highest Levels of Income Segregation*. Retrieved from Citylab.com: <http://www.citylab.com/work/2014/03/us-cities-highest-levels-income-segregation/8632/>

- Fry, R., & Taylor, P. (2012). The rise of residential segregation by income. *Pew Research Center*.
- Goetz, E. G. (2003). Housing dispersal programs. *Journal of Planning Literature*, 18(1), 3-16.
- Iceland, J. (2014). Residential Segregation - A transatlantic Analysis. *Transatlantic Council on Migration*.
- Jargowsky, P. (2003). Stunning progress, hidden problems. *Washington: Brookings institution*.
- Keidar, Noga. (2014). *How Spatial Assimilation Works when Immigrants Join the Majority Ethnic Group*. Unpublished manuscript.
- Kingsley, G. T., & Pettit, K. L. (2003). Concentrated Poverty: A Change in Course. Neighborhood Change in Urban America.
- Kling, J. R., Liebman, J. B., & Katz, L. F. (2007). Experimental analysis of neighborhood effects. *Econometrica*, 75(1), 83-119.
- Kneebone, E., Nadeau, C., & Berube, A. (2011). The Re-Emergence of Concentrated Poverty. *The Brookings Institution Metropolitan Opportunity Series*
- Kraus, V., & Koresh, Y. (1992). The course of residential segregation: Ethnicity, socioeconomic status, and suburbanization in Israel. *The Sociological Quarterly*, 33(2), 303-319.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Harvard University Press.
- Reardon, S. F. (2011). Measures of Income Segregation. *Unpublished Working Paper. Stanford Center for Education Policy Analysis*.
- Robinson, D., & Reeve, K. (2006). Neighbourhood experiences of new immigration. *Joseph Rowntree Foundation, York*.
- Rothwell, J. T., & Massey, D. S. (2015). Geographic Effects on Intergenerational Income Mobility. *Economic Geography*, 91(1), 83-106.
- Watson, T. (2009). Inequality and the measurement of residential segregation by income in American neighborhoods. *Review of Income and Wealth*, 55(3), 820-844.
- Wilson, W. J. (2012). *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. University of Chicago Press.

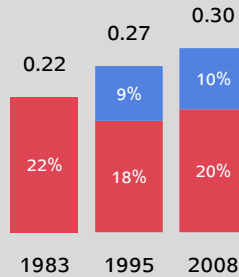
תל אביב

שיעור העניים והעשירים



■ שיעור משקי הבית העשירים
■ שיעור משקי הבית העניים

מדד RISI



■ שיעור העשירים בשכונות יוקרה
■ שיעור העניים בשכונות עוני

בתל אביב גרים כ-415 אלף תושבים, והיא מדורגת באשכול 8 בדירוג הכלכלי-חברתי של הלמ"ס. אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך תלמידי י"ב הוא 71%. השכר הממוצע לשכיר הוא 9,731 ש"ח.

מפת האזורים הסטטיסטיים ממחישה היטב את הפער הכלכלי בין שכונות הצפון לשכונות הדרום בעיר.

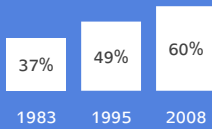
הממצאים מצביעים על ירידה מתונה בשיעור משקי הבית העניים בעיר, ועל יציבות ברמת ריכוזיות העניים. מנגד, תהליך ריכוזיות העשירים בשכונות יוקרה עלה משמעותית מאז 1983.

שכונה בעלייה:

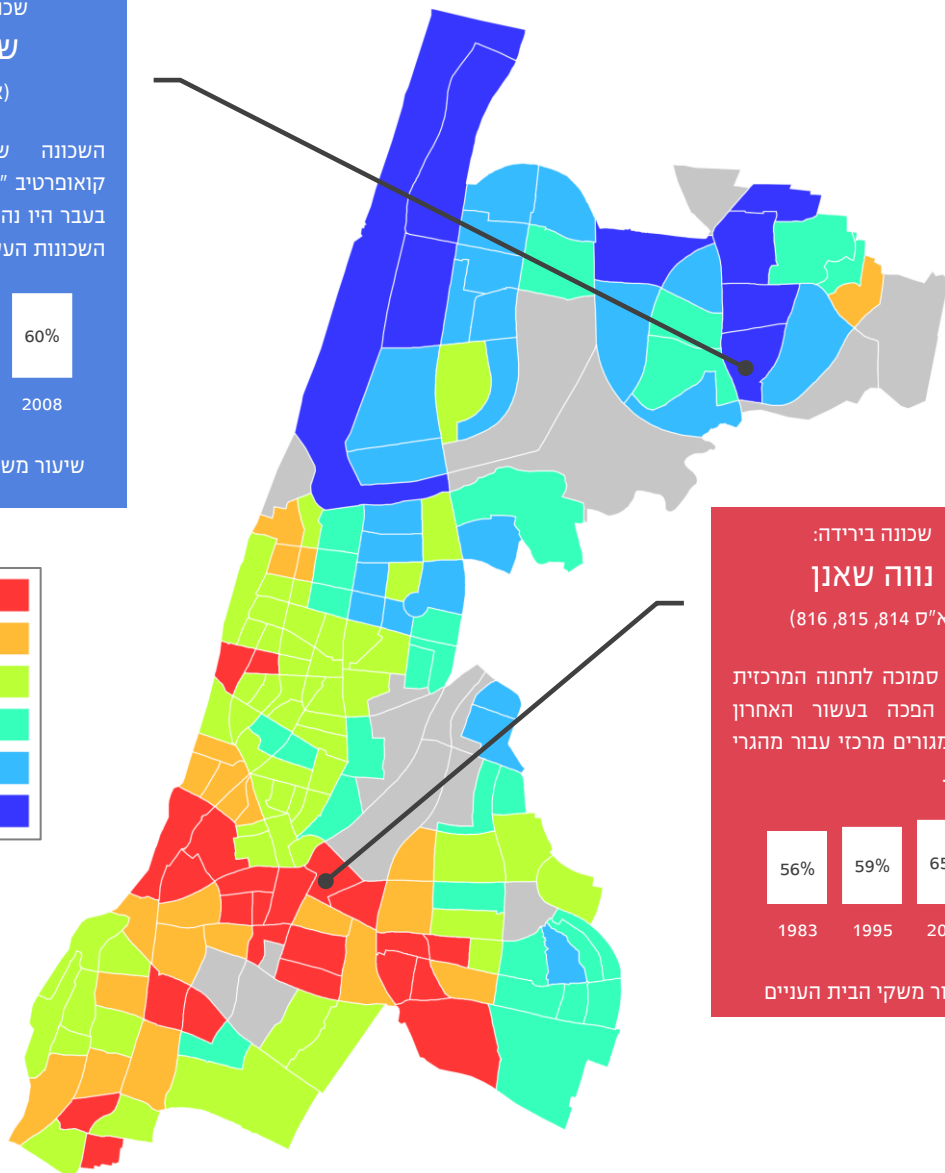
שיכון דן

(א"ס 232)

השכונה שהוקמה על ידי קואופרטיב "דן", ורבים מתושביה בעבר היו נהגי "דן", הפכה לאחת השכונות העשירות בעיר.



שיעור משקי הבית העשירים

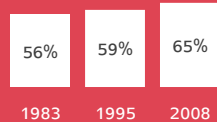


שכונה בירידה:

נווה שאנן

(א"ס 814, 815, 816)

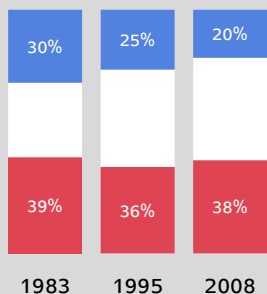
השכונה סמוכה לתחנה המרכזית הישנה. הפכה בעשור האחרון למוקד מגורים מרכזי עבור מהגרי העבודה.



שיעור משקי הבית העניים

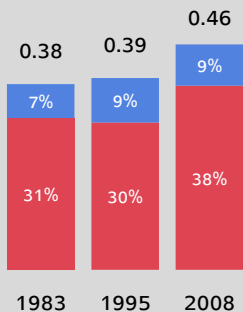
ירושלים

שיעור העניים והעשירים



■ שיעור משקי הבית העשירים
■ שיעור משקי הבית העניים

מדד RISI



■ שיעור העשירים בשכונות יוקרה
■ שיעור העניים בשכונות עוני

בירושלים גרים כ-800 אלף תושבים (מתוכם כ-300 אלף במזרח ירושלים), והיא שייכת לאשכול כלכלי-חברתי 4. אחוז הזכאים לתעודת בגרות היא 32%. שכר חודשי ממוצע לשכיר 6,620 ש"ח.

בירושלים ישנה ירידה משמעותית ויציבה בשיעור משקי הבית העשירים ניתן לפרש ממצא זה כמעיד על תהליך ההתחדדות בעיר, וכן על הגירה שלילית של אוכלוסיה מבוססת לישובים סמוכים.

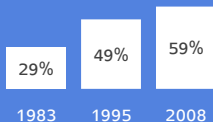
בפירוק מדד הסגרגציה רואים עלייה משמעותית ברמת הריכוזיות של העניים בירושלים.

שכונה בעלייה:

מלחה

(1147 א"ס)

סמוכה לאיצטדיון טדי ותחנת הרכבת, השכונה עברה פיתוח מואץ מאז שנות ה-90, והפכה לאחת השכונות היקרות בעיר.



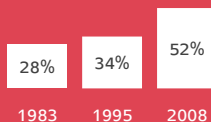
שיעור משקי הבית העשירים

שכונה בירידה:

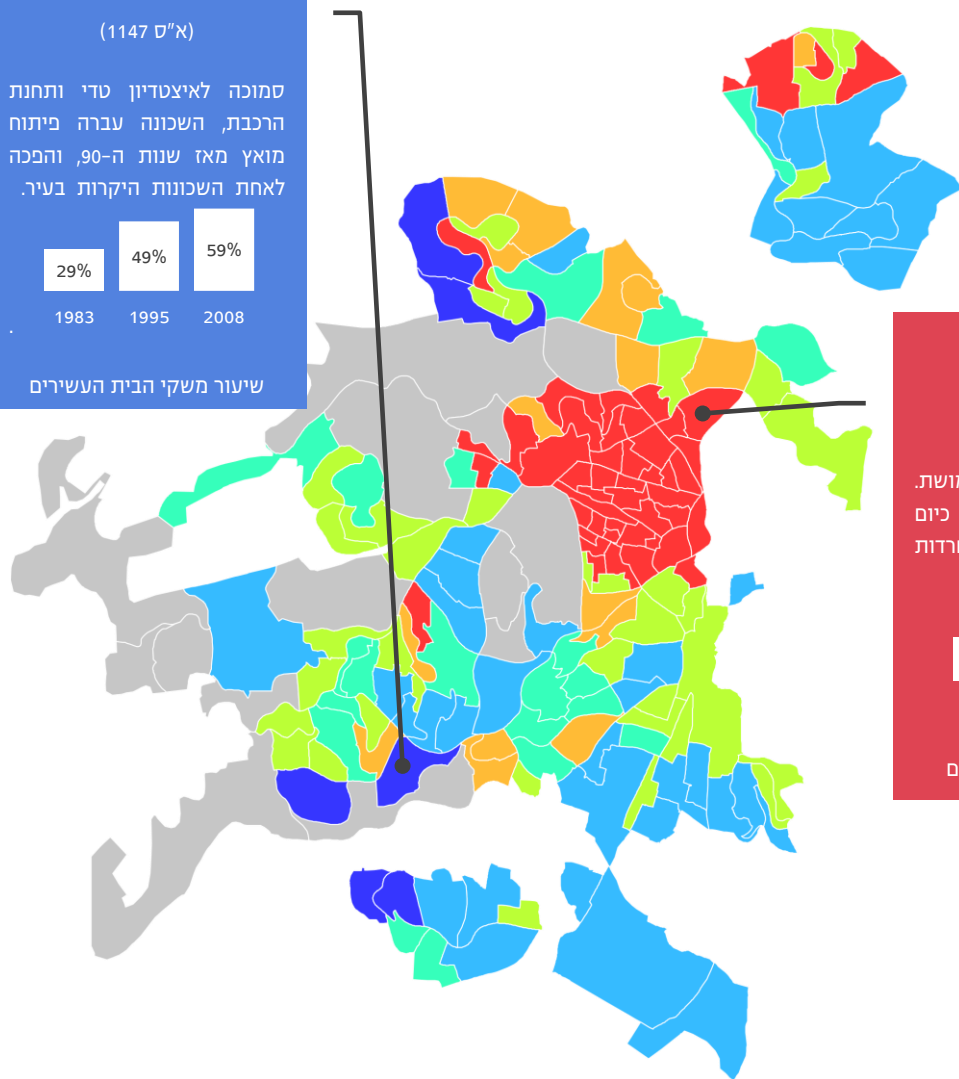
מעלות דפנה

(531 א"ס)

שוכנת ליד גבעת התחמושת. בעברה בעלת צביון חילוני, כיום עוברת תהליכי התחדדות משמעותיים.

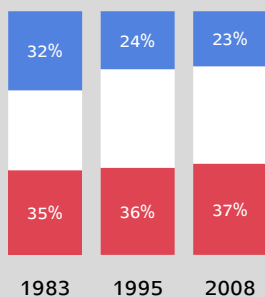


שיעור משקי הבית העניים



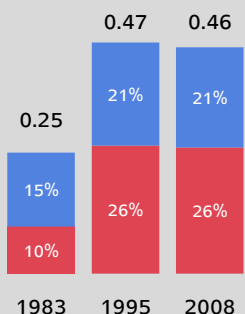
חיפה

שיעור העניים והעשירים



שיעור משקי הבית העשירים
שיעור משקי הבית העניים

מדד RISI

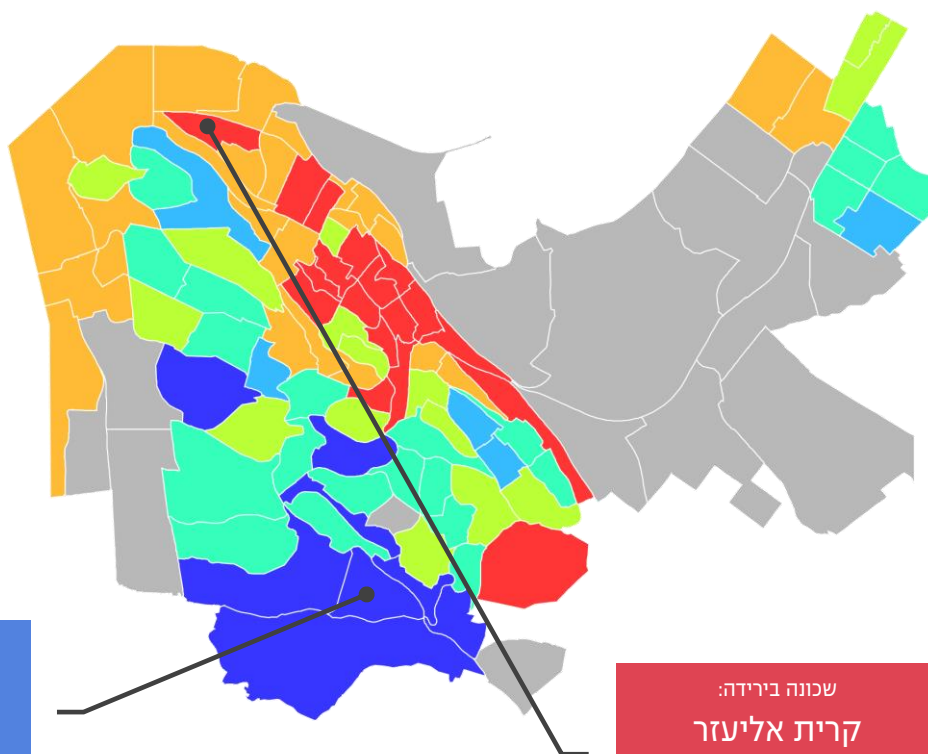


שיעור משקי הבית העשירים בשכונות יוקרה
שיעור העניים בשכונות עוני

בחיפה מתגוררים כ-273 אלף תושבים. היא שייכת לאשכול כלכלי-חברתי 7. אחוז הזכאים לתעודת בגרות הוא 69%. השכר הממוצע לשכיר הוא 8,843 ש"ח.

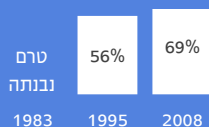
מבחינה גיאוגרפית, בחיפה קיימים פירים גדולים בין השכונות העשירות על הכרמל, לבין השכונות העניות יותר למורדותיו.

פירוק מדד הסגרציה מראה כי רמות הריכוזיות של העשירים ושל העניים עלו שניהם בחיפה. זאת, בעוד שיעור העשירים בכלל העיר נמצא בירידה, ושיעור העניים נותר יציב.



שכונה בעלייה: רמת גולדה (א"ס 941)

שכונה יחסית חדשה, נחשבת כשכונת בת של שכונת דניה היוקרתית.

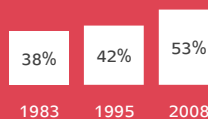


שיעור משקי הבית העשירים

שכונה בירידה:

קרית אליעזר (א"ס 414)

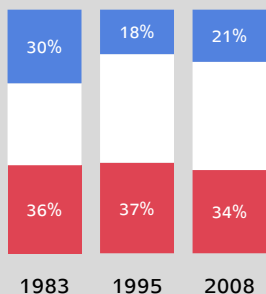
ממוקמת במערב חיפה במורדות הכרמל. שכונה יהודית בעיקרה, מאופיינת בשיעור גבוה של עולים יוצאי בריה"מ.



שיעור משקי הבית העניים

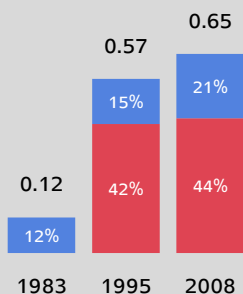
באר שבע

שיעור העניים והעשירים



■ שיעור משקי הבית העשירים
■ שיעור משקי הבית העניים

מדד RISI



■ שיעור העשירים בשכונות יוקרה
■ שיעור העניים בשכונות עוני

באר שבע כמעט והכפילה את מספר תושביה מאז 1983, וכיום גרים בה כ-205 אלף תושבים. העיר שייכת לאשכול כלכלי-חברתי 5. אחוז הזכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי כיתות י"ב הוא 65%. השכר הממוצע לשכיר הוא 7,062 ש"ח.

פירוק מדד הסגרגציה מצביע על רמה גבוהה במיוחד של ריכוזיות העניים, רובם מתרכזים בשכונה ד' בצפון העיר.

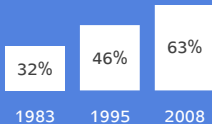
רמת ריכוזיות העשירים גם היא גבוהה באופן יחסי, חלקם בשכונות חדשות שנבנו באזור האוניברסיטה על מנת לשמור על אוכלוסייה חזקה בעיר.

שכונה בעלייה:

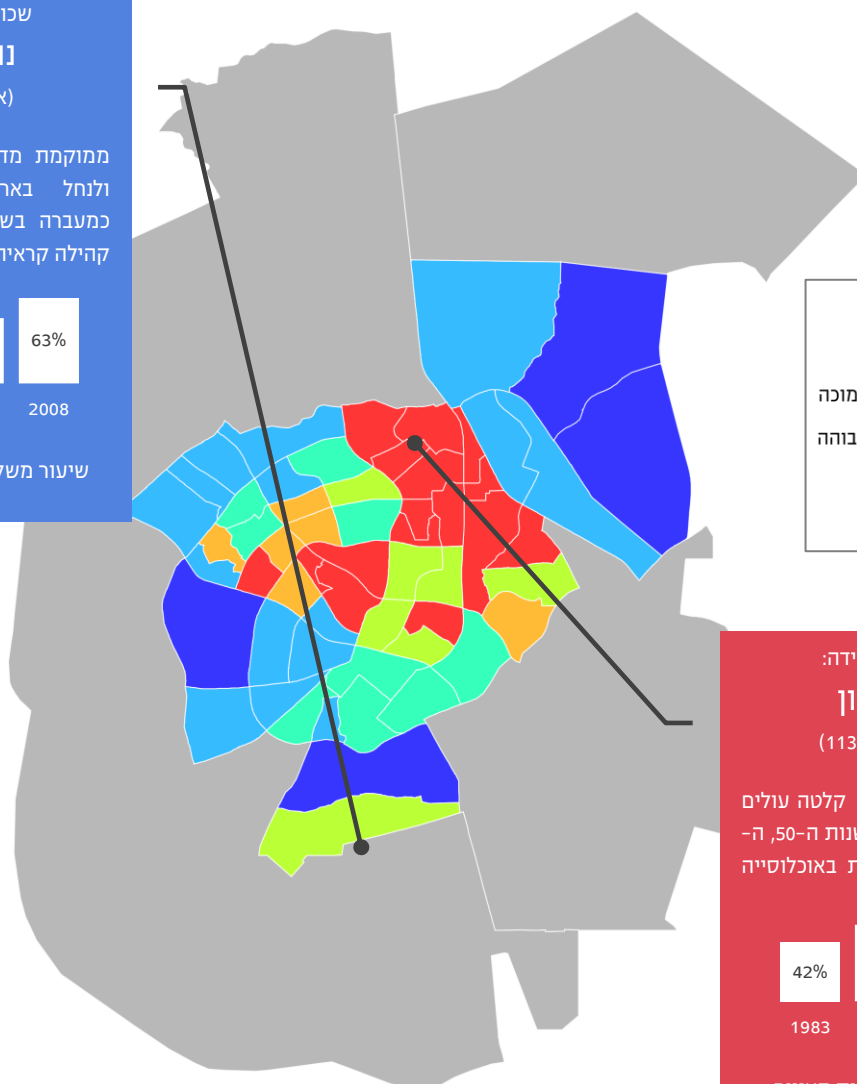
נווה נוי

(א"ס 613)

ממוקמת מדרום לעיר העתיקה ולנחל באר שבע. שימשה כמעברה בשנות ה-50. בשכונה קהילה קראית גדולה.



שיעור משקי הבית העשירים

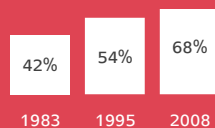


שכונה בירידה:

ד' צפון

(א"ס 111, 113)

שוכנת בצפון העיר. קלטה עולים רבים בגלי עלייה בשנות ה-50, ה-70 וה-90. מאופיינת באוכלוסייה דתית-מסורתית.



שיעור משקי הבית העניים

נספח

קטגוריות הכנסה עבור המפות

קטגוריה	סיווג השכונה	ההכנסה החציונית בשכונה כאחוז מהחציון הארצי
1	שכונת עוני	פחות מ-66%
2	שכונת הכנסה נמוכה	66%-80%
3	שכונת הכנסה בינונית-נמוכה	80%-100%
4	שכונת הכנסה בינונית-גבוהה	100%-125%
5	שכונת הכנסה גבוהה	125%-200%
6	שכונת יוקרה	מעל 200%

הערה על מדדי הסגרגציה

במחקר דיווחנו על מדד RISI, כיוון שבעינינו הוא מהווה את מדד הסגרגציה המהימן ביותר: הוא פשוט, אינטואיטיבי, ומגיב באופן התואם את ההיגיון/אינטואיציה ברוב המקרים.

לשם בחינת מהימנות התוצאות, נציע בחינה נוספת של הממצאים באמצעות שני מדדי סגרגציה נוספים:

- א. מדד השונות (Dissimilarity) הוא המדד השכיח ביותר למדידת סגרגציה (לאו דווקא כלכלית) באוכלוסייה. המדד מודד את האיזון (evenness) בפיזור של שתי קבוצות באוכלוסייה, ובעצם מבטא את החלק של האוכלוסייה בעלת התכונה המסוימת שצריכה לעבור מאזור אחד לאזור אחר, כדי שחלוקת התכונה באוכלוסייה באזורים השונים תהיה שווה לחלוקתה הכלל אזורית. המדד חסום בין 0 (שוויון מלא) ל-1 (אי שוויון מלא) (פוגל 2011).
- ב. מדד שלישי יהיה מדד BR בו השתמשו במחקרם בישוף ורירדון (2011). להבדיל מ-RISI, מדד זה לא בוחן כמה מהעניים גרים בשכונות עוני וכמה מהעשירים בשכונות עשירות, אלא מודד את שיעור האוכלוסייה שגרה בשכונות שמוגדרות כעשירות או עניות, כלומר בעצם כמה השכונות הללו תופסות מכלל העיר.

להשוואה בין בין היתרונות והחסרונות של המדדים, ראו הטבלה המצורפת. לסקירה מקיפה של מדדי הסגרציה השונים, על יתרונותיהם וחסרונותיהם, ראו Reardon 2011, פוגל 2011.

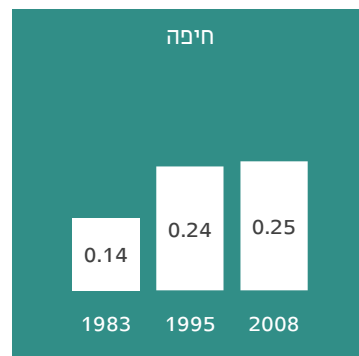
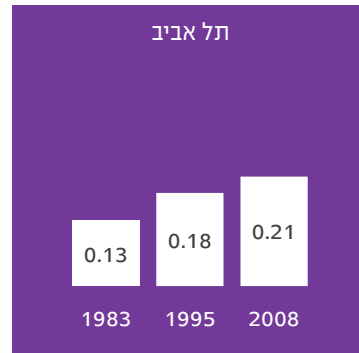
BR	Dissimilarity	RISi	מה מודד?
שיעור התושבים הגרים בשכונות המוגדרות כשכונות עוני או שכונות יוקרה	רמת האיזון (evenness) בפיזור של שתי קבוצות באוכלוסייה	מידת הריכוזיות של העשירים ושל העניים: סכום שיעור העשירים הגרים בשכונות יוקרה ושיעור העניים הגרים בשכונות עוני	
מדד פשוט ואינטואיטיבי	<ul style="list-style-type: none"> ○ המדד הכי שכיח במחקר הסגרציה. ○ מודד את כלל ההתפלגות ○ לא רגיש לנק' הסף בסיווג. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ מדד פשוט ואינטואיטיבי ○ מגיב באופן אינטואיטיבי לשינויים מסוימים 	יתרונות
<ul style="list-style-type: none"> ○ רגיש מאוד לנקודת הסף בסיווג השכונה (50% לעומת 40%, לדוגמא) ○ מגיב באופן לא אינטואיטיבי לשינויים מסויימים- ראה דוגמאות להלן 	<ul style="list-style-type: none"> ○ לא אינטואיטיבי ○ מתאים יותר למדידת הבידול בין שתי קבוצות דיכוטומיות (שחורים/לבנים). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ רגיש מאוד לנקודת הסף בסיווג השכונה (50% לעומת 40%, לדוגמא) 	חסרונות
לא ישתנה	לא ניתן לקבוע	יעלה	כיצד יגיב אם שיעור העשירים בשכונת יוקרה יעלה?
יעלה	לא ניתן לקבוע	לא ישתנה	כיצד יגיב אם משקי בית ממעמד הביניים יהגרו לשכונת עוני (אבל שיעור העניים בשכונה יוותר מעל 50%)?

תוצאות בהתאם למדדים הנוספים

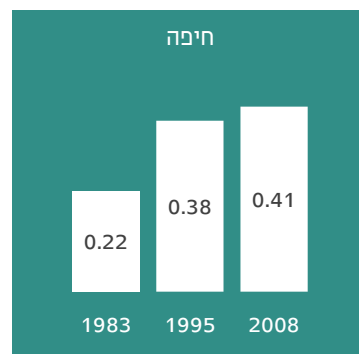
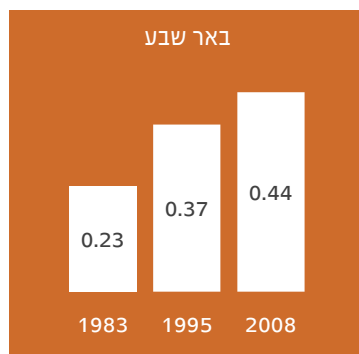
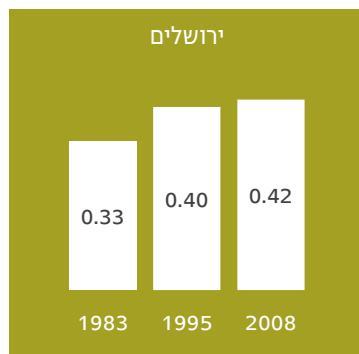
במדד השונות (D) אנחנו בוחנים בנפרד את מידת ההפרדה בין משקי הבית העניים ליתר התושבים ואת מידת ההפרדה בין משקי בית העשירים ליתר התושבים.¹⁵ גם כאן, אנחנו מקבלים בכל הערים עלייה רציפה לאורך השנים במידת ההפרדה לפי שכונות, בין משקי הבית עם הכנסה נמוכה ליתר התושבים, ובין העשירים לבין יתר האוכלוסייה.

¹⁵ מדד הסגרציה המקובל מאפשר בחינה של מידת הבידול בין שתי קבוצות בלבד. לכן נבחנו כאן עד כמה משקי הבית בעלי הכנסה נמוכה נבדלים מיתר האוכלוסייה, ועד כמה משקי הבית העשירים נבדלים מיתר האוכלוסייה.

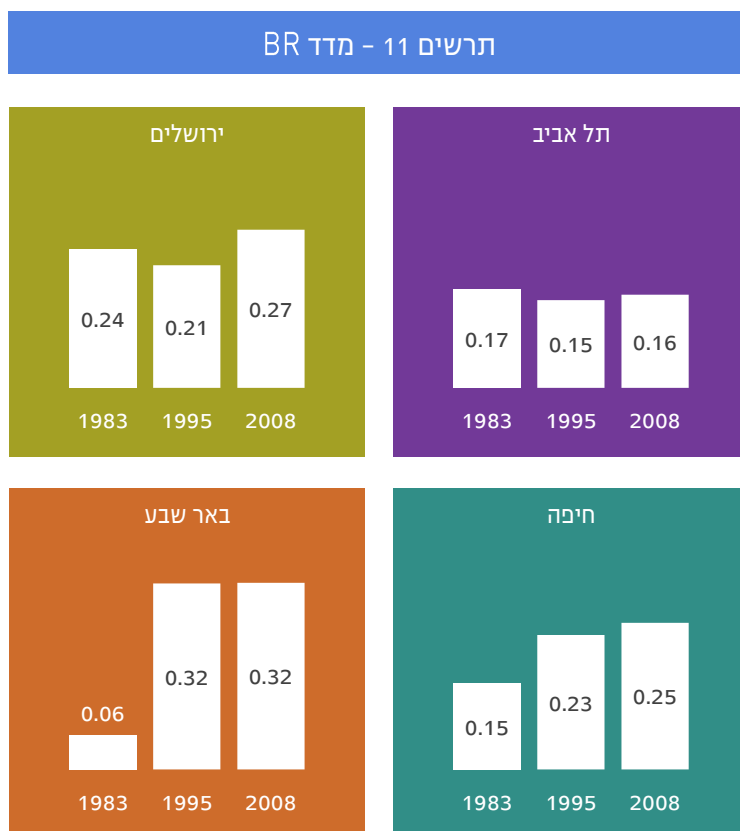
תרשים 9 - שונות עניים



תרשים 10 - שונות עשירים



לבסוף אנחנו מציגים גם את התוצאות לפי מדד BR. כאן אנו מקבלים תמונה מעורבת: ב באר שבע ובחיפה שיעור התושבים הגרים בשכונות עוני או בשכונות יוקרה עלה משמעותית בין שנת 1983 לימינו, בעוד בתל-אביב ובירושלים המגמה היא מעורבת.



טיפול בנתונים מקובצים - סימולציות

נתוני ההכנסות מקבצי ה- PUF (public use files) של מפקדי האוכלוסין של 1995 ו-2008 הם מקובצים. כדי להתגבר על כך ולהצליח לייצר התפלגות הכנסות באיזורים הסטטיסטיים בכלל הערים, הנחנו כי ההתפלגות בתוך כל קטגוריית הכנסות היא אחידה, והרצנו סימולציה כדי לתת ערכים ספציפיים לכל משק בית. על מנת לוודא שתוצאות מדדי הסרגציה אינן מקריות (כתוצאה מסימולציה חריגה), הרצנו 50 סימולציות נפרדות. התוצאות עליהן אנחנו מדווחים מתארות את הסימולציה **החציונית** עבור כל אחד מהמדדים (RIS),¹⁶ (BR, Dissimilarity), לכל עיר בנפרד.

¹⁶ נתוני ההכנסה ברמת האזורים הסטטיסטיים הן מתוך הסימולציה החציונית של מדד RIS.