

מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה:

לקחים מתל אביב-יפו

יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה :
לקחים מתל אביב-יפו**

יצחק שניל ומיכאל אלכסנדר

ירושלים, אוקטובר 2002

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Urban Policy Towards Foreign Workers:
Lessons from Tel Aviv-Yafo**

Izhak Schnell and Michael Alexander

עורכת אחראית : שונמית קרין
עריכת לשון : שרה חסון
הכנה לדפוס : רות סובל
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/46
Publication No.
ISSN 0792-6251

© 2002 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל : 02-5666243 פקס : 02-5666252

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברים

יצחק שגל – פרופסור בחוג לגאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב.
מיכאל אלכסנדר – החוג לגאוגרפיה ותכנון, אוניברסיטת אמסטרדם.

על המחקר

תל אביב-יפו הצטרפה בשנות התשעים לקבוצת הערים הקולטות מספר רב של מהגרי עבודה. היקף התופעה לא אפשר עוד לעירייה להתעלם מהתופעה, וחייב אותה לגבש מדיניות עירונית כלפי מהגרי העבודה. דגש מיוחד מושם במחקר זה על שלוש סוגיות: לימוד התהליכים שעוררו את פרנסי העיר להכיר בצורך להתמודד עם האתגר של נוכחות מהגרי העבודה בעיר; הבנת הדינמיקה של תמורות במדיניות; והשפעתו של המתח שנוצר בין המדיניות העירונית לבין המדיניות הממשלתית הן על העירייה והן על הממשלה.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתר כז' בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; הערבים בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד י' **עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"ירוסלם ריפורט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רוזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלונשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאן וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רוזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רוזין ואנה חזן, צעדים לבלית המפורז: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל, 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדשה, 1997
17. לביתא אפלבוט ודוד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל, 1997
19. דוד גיאנר קלאוזנר ודניאל פלונשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רוזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היוזמות הפרטיות בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רוזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גוט (ערך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלונשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רוזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
29. יצחק שניל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עזר, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
31. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
32. ערן רוזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
33. נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
34. ערן רוזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
35. נחום בן-אליא, אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
36. אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
37. גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-2001
38. ערן רוזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
39. ערן רוזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות מוליטיות, 2002

תוכן העניינים

7	הקדמה
8	מטרת העבודה
16	מסגרת תאורטית לאפיון מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה
16	מדיניות כלפי מהגרים כביטוי ליחסי מארח-זר
18	גישות של מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה
18	השקפות עולם המנחות חלופות מדיניות
24	תחומי מדיניות
30	הקשר בין גישות מדיניות לתחומי מדיניות
34	מדיניות הממשלה כלפי מהגרי עבודה והשלכותיה על תל אביב-יפו
42	מדיניות עיריית תל אביב-יפו, 1993-2002
42	שלבים בהתפתחות המדיניות העירונית
59	תמורות במדיניות העירונית בראי המודל
62	התחום הכלכלי-חברתי
63	התחום התרבותי-דתי
64	התחום המינהלי-פוליטי
66	תחום המדיניות האורבנית-מרחבית
68	המלצות למדיניות עירונית
78	מקורות

הקדמה

החל מהמחצית השנייה של המאה העשרים הפכו ערים בעולם המפותח למוקדי אוכלוסייה של מהגרי עבודה. רבים מהם התיישבו בערים באופן קבוע, הביאו את בני משפחותיהם, ותוך כמה שנים נוצרו אוכלוסיות מיעוטיות חדשות ששינו את המרקמים החברתיים בערים אלה (White, 1993). באירופה כיום, התושבים שמקורם ממדינה אחרת (בדרך כלל מחוץ לארצות השוק המשותף) מונים בין עשירית לשליש ויותר מאוכלוסיית הערים אשר התנסו בקליטת עובדים זרים במשך כמה עשורים (כמו ברלין, בריסל, אמסטרדם). גם בערי אירופה הדרומית, שהחלו לקלוט מהגרי עבודה בשנות התשעים (ברצלונה, ליסבון, רומא), מגיעה אוכלוסיית התושבים הזרים לכ-5 אחוזים ויותר, כולל תושבים רבים ללא אשרות שהייה שמספרם משוער בלבד (Rogers & Tillie, 2001). תל אביב-יפו הצטרפה בשנות התשעים לקבוצת הערים הקולטות מספר רב של מהגרי עבודה. היקף התופעה לא אפשר עוד לעירייה להתעלם מהתופעה, וחייב אותה לגבש מדיניות עירונית כלפי מהגרי העבודה.

מטרת העבודה

העבודה מכוונת לבחון את תהליכי הגיבוש של המדיניות העירונית בתל אביב-יפו מאז כניסת מהגרי העבודה לעיר בראשית שנות התשעים, כבסיס להתוויית מדיניות עירונית המותאמת למציאות הישראלית. מודל המדיניות לקליטת זרים מציע לבחון את המדיניות העירונית בתל אביב-יפו בפרספקטיבה רחבה המאפשרת השוואה לערים אחרות במדינות האיחוד האירופי והערכה של תמורות במדיניות העירונית; זאת, מתוך הכרה בעובדה שניתוח מפורט של תל אביב-יפו עשוי לחשוף תהליכים מורכבים יותר מאשר הטיפולוגיה הכללית המוצעת במודל. דגש מיוחד מושם על שלוש סוגיות: לימוד התהליכים שעוררו את פרנסי העיר להכיר בצורך להתמודד עם האתגר של נוכחות מהגרי העבודה בעיר; הבנת הדינמיקה של תמורות במדיניות; והשפעתו של המתח שנוצר בין המדיניות העירונית לבין המדיניות הממשלתית הן על העירייה והן על הממשלה.

הפרק הראשון מציג את המודל הכללי המאפיין מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה ואת הטיפולוגיה המאפשרת להשוות בין חלופות מדיניות שונות, כפי שנמצא בסקר המדיניות בערים באירופה. הפרק השני מתאר את התפתחות המדיניות הלאומית בישראל כהקשר להתפתחות המדיניות העירונית בתל אביב-יפו. הפרק השלישי מנתח את התהליך של גיבוש מדיניות עירונית כלפי מהגרי העבודה בעיר על בסיס המודל. הפרק הרביעי מציע עקרונות להתוויית מדיניות עירונית במציאות הפוליטית של ישראל, על בסיס הניסיון שהצטבר בעיר תל אביב-יפו.

התיישבות מהגרי עבודה הפכה את הערים האירופיות כמו גם את הערים הצפון אמריקניות לבעלות אוכלוסייה הטרוגנית של קבוצות השונות מאוכלוסיית הרוב במעמדן האזרחי והכלכלי-חברתי, וכן במוצאן האתני, התרבותי והדתי. עצמת התופעה משמעותית עד כדי כך שאפשר לדבר על גיבוש מבנה ריבוי חדש בערים מערביות שלפיו מהגרי העבודה מחליפים את המעמד הנמוך הישן של בני מיעוטים אתניים, תוך שהם חשופים לתנאי ניצול קשים יותר מאלה שאפיינו את בני המעמד הנמוך המקומי (Racine & Mager, 2000). בערים הגדולות

קיים ביקוש רב לעובדים "בשוק העבודה השניוני" שמהגרי העבודה ממלאים אותו, וכן לתעסוקות במפעלי התעשייה המסורתיים. מהגרי העבודה נוטים להתיישב בנישות מובחנות של העיר במרכזי הערים ובפרברי הפועלים, שקיים בהן "פוטנציאל של חוסר יציבות". נישות כאלה עשויות להתפתח בתנאים שונים, כגון בשכונות מתדרדרות שנוצר בהן מאגר של דירות ריקות; באזורי גבול בין ריכוזים של קבוצות אתניות שונות, ובאזורי גבול בין שימושי קרקע שונים. שכונות בעלות פוטנציאל של חוסר יציבות עשויות לשמור על יציבותן לאורך זמן; אך אירוע קיצוני, כגון כניסת אוכלוסיות גדולות לעיר הנמשכות למוקדי חוסר היציבות הללו, עשוי ליצור דינמיקה עירונית חדשה.

התיישבות קבע של מהגרי עבודה "זרים" יוצרת בעיות מיוחדות שהרשות העירונית חייבת להתמודד איתן, לעתים תוך היעדר מדיניות לאומית ברורה או מתאימה לתנאים המקומיים. התיישבות מהגרים משפיעה על מגוון רחב של תחומי מדיניות מקומיים, החל בדיוור, בחינוך, בשינויים בשוק העבודה המקומי ובלחצים על מערך השירותים העירוניים וכלה בהשלכות על התפתחות שכונות ואף על פיתוח העיר כולה. בעיה מיוחדת בהקשר זה היא תגובות התושבים הוותיקים כלפי התושבים "הזרים". תגובות אלה עשויות להיות חיוביות, אדישות או שליליות, בהתאם לתנאים ולמגזרי אוכלוסייה שונים. תגובות שליליות כוללות נטישת בתי ספר או שכונות, הצבעה בעבור מפלגות גזעניות, ואף מקרי אלימות נגד "זרים". התושבים החדשים אינם בהכרח נותרים סבילים. במשך הזמן הם נוטלים יזמה ומקימים עסקים זעירים, מתארגנים באגודות פוליטיות ומעלים דרישות משלהם בפני הרשויות לשירותים מיוחדים או לפחות לזכויות שוות. אם הרשות מתעלמת לאורך זמן מלחצים אלה, הן של התושבים הוותיקים והן של החדשים, לא זאת בלבד שהיא עלולה להפסיד את הפוטנציאל החיובי הגלום באוכלוסייה החדשה אלא גם להסתכן בהתדרדרות המצב. המתחים הנוצרים בעקבות התיישבות מהגרי עבודה והתגבשות קבוצות של מיעוטים חדשים עלולים להתדרדר במקרים קיצוניים לכלל התנגשויות אלימות ופרעות, כפי שאירע בערים מרסיי (1973), בירמינגהם (1981), בריסל (1991), בראדפורד (2001) ולוס אנג'לס.

ערים רבות מגיבות להתיישבות מהגרי עבודה בדרכים שונות. בשני העשורים האחרונים הרחיבו רשויות מקומיות את האוטונומיה שלהן בטיפול בשאלות התכנון העירוני ובטיפול בשונות התרבותית המאפיינת את אוכלוסייתן, עד כדי גיבוש אמצעי מדיניות שאינם עולים בהכרח בקנה אחד עם המדיניות הלאומית (Ireland, 1994). ערים משתמשות באמצעי מדיניות מסורתיים ומפתחות כלי מדיניות חדשים כמעט בכל התחומים הנתונים לרשותן, כדי להתמודד עם השינויים המתחוללים בעקבות התיישבות מהגרים. המדיניות העירונית מתייחסת לשילובם או לאי-שילובם במערכת השירותים העירוניים, להכלה של ארגוניהם במערכת קבלת ההחלטות העירונית או להדרה שלהם ממנה, למידת ההתייחסות לבעיות המיוחדות להם כ"זרים" בעיר ולמדיניות מרחבית המעודדת או המעכבת את הנטייה

לבידולם במרחב. אמצעי המדיניות כוללים: יצירת מערכות קשרים עם ארגוני מהגרים הנעות משיתוף פעולה ועד לניסיון של "הפרד ומשול"; הקמת מסגרות חלופיות להצבעה לרשות העירונית (בערים שבהן מרבית אוכלוסיית הזרים נטולת אזרחות); התאמת מערך השירותים העירוני לאוכלוסיות החדשות, או לחלופין התעלמות מצורכיהם המיוחדים; מדיניות ידידותית כלפי ביטויי תרבות "זרים" (רוכלות אתנית, תרבות, לבוש, פולחן וכדומה) או מדיניות המעודדת הטמעה בתרבות הרוב, וכדומה. גם מדיניות פיתוח ושיקום שכונות עשויה לשמש בידי העירייה כאמצעי מדיניות בהתמודדות עם תופעות הלוואי (החויבות והשליליות) של ההתיישבות מהגרי העבודה.

אנו מתייחסים למכלול ההחלטות בשאלות אלה כאל "מדיניות עירונית כלפי מהגרים". הגדרה זו משלבת בין "מדיניות כלפי מהגרים" על-פי הקור (Hammar, 1985) לבין "מדיניות עירונית" על-פי וייסט (Waste, 1989). לפי הגדרתנו, "מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה" היא כל מדיניות המותווית ביזמת העירייה (או נקבעת בעיקר על-ידה) אשר משפיעה באופן מכונן או לא-מכונן על אוכלוסיית מהגרי העבודה באותה עיר. הגדרה זו כוללת מדיניות המכוונת ישירות כלפי אוכלוסיית המהגרים (targeted policy) וכן מדיניות כללית (general policy) שאינה מתייחסת ישירות או בפומבי למהגרי עבודה אך משפיעה עליהם באופן עקיף. שיקולים שונים עומדים ביסוד הגישה הגורסת שאין לנסח מדיניות ייחודית כלפי מהגרי העבודה, כולל חשש מיצירת דימוי שלילי של המהגרים כ"אוכלוסייה נזקקת" (אוראס-ליסבון), שיקולים מעשיים של עלות-תועלת ומניעים אידאולוגיים של הטמעה (למשל בערי צרפת, מדינה שבה האידאולוגיה הרפובליקנית השלטת קובעת שאין להכיר רשמית במיעוטים אתניים). בהולנד, העיריות נבדלות זו מזו בפרשנותן לאידאולוגיה הלאומית הפרטיקולריסטית המצדיקה מוסדות נפרדים לקהילות השונות בחברת הרוב (קתולים, פרוטסטנטים, סוציאליסטים). עיריית רוטרדם למשל בחרה להרחיב מדיניות זאת גם כלפי הקהילה החדשה של המוסלמים, והיא תומכת במסגדים כמרכזי תרבות. בניגוד לכך, עיריית אוטרקט מתנגדת למתן אישורי בניה למסגדים נוספים מעבר לאחד הקיים בעיר (Rath et al., 2001).

עד לאחרונה הוגבל הניסוח של מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה לערים בצפון אירופה ובאמריקה שצברו ניסיון ממושך בקליטת מהגרי עבודה. אולם בשני העשורים האחרונים, בעקבות האצת תהליכי הגלובליזציה ובעקבות לחצים חדשים בעולם השני (התפרצות הגוש הסובייטי) והשלישי (מלחמות ואסונות טבע), ערים חדשות במפה הגלובלית נוספו לרשימת היעדים של מהגרי העבודה. ערים כגון רומא וליסבון שייצאו בעבר מהגרי עבודה, וערים כגון תל אביב-יפו, שהיו מנותקות זמן רב מזרם הגירת העבודה העולמי, נחשפו לתהליכי הגירה והתיישבות של מחפשי עבודה מארצות רחוקות. גם הערים "החדשות" שנכנסו למעגל הערים הקולטות מהגרי עבודה פיתחו בעשור האחרון מדיניות עירונית כלפי מהגרים, כשהן מקדימות לעתים את המדיניות הלאומית. ערים אלה מצטרפות לאחרונה לרשתות בין-עירוניות שהוקמו

לשם שיתוף פעולה ולימוד הדדי של הבעיות המתגלות במערכת העירונית.¹ המדינה מצדה נוטה להעביר לרשויות העירוניות סמכויות רבות יותר בתחום זה (Lahav, 1998). כיום אפשר להגדיר את התיישבות מהגרי העבודה ואת המדיניות העירונית שמתפתחת בתגובה כרכיב חשוב בתהליכי המיסוד של "העולמקומיות" (glocalisation), כאשר ערים שונות נמצאות בשלבים שונים של פיתוח מדיניות עירונית כלפי מהגרים.

בהתאם למגמות אלה הפכה העיר בשנים האחרונות לזירה עצמאית למחקר על מהגרי העבודה ועל המדיניות כלפיהם (Brenner, 1999). עם זאת, הדיון המושגי והתאורטי מתמקד עדיין רובו ככולו ברמה הלאומית, שבה נקבע מעמד החוקי והאזרחי של מהגרי העבודה (Neymark, 1998). מחקרים שונים הדגישו את התהליכים הגלובליים שבמסגרתם נפוצה התופעה של מהגרי עבודה ואת התגובות של מדינת הלאום לחירה המסיבית של מהגרי עבודה. מחקרים אלה הונחו על-ידי שלושה חזונות שונים: מיקוד הדיון בשאלת האזרחות של מהגרי העבודה (Castles, 1995); שילובם במדינת הרווחה תוך הדגשת ההשוואה של הזכויות הסוציאליות של מהגרי העבודה לאלה של הפועלים המקומיים, ותביעה לשילובם המלא בחברה (Soysal, 1994). בעוד שהשיח הלאומי הוא בעל חשיבות מכרעת לגבי מעמד החוקי והאזרחי של מהגרי העבודה במדינות הקולטות, הרי במציאות של חיי היום-יום המפגש בין מהגרי העבודה לבין החברה הקולטת מתרחש בזירה העירונית. הפרקטיקות החברתיות הממסדות את סיכויי ההשתלבות של מהגרי העבודה בחברה ואת הקשרים החברתיים בין מהגרי העבודה לבין התושבים המקומיים מתרחשות ברמה זאת. מנקודת ראות זאת המדינה היא סוכן אחד המשתתף במיסוד הפרקטיקות של חיי היום-יום של מהגרי העבודה, בעוד שהמדיניות העירונית היא סוכן נוסף שחשיבותו גדלה ככל שהעיר נוטלת לעצמה סמכויות רבות יותר על חשבון המדינה (Favell, 2001).

בעשור האחרון החלו כמה מחקרים לעסוק בהתפתחות מדיניות עירונית כלפי מהגרים ומיעוטים אתניים (Ireland, 1994; Rex & Samad, 1996; Bousetta, 1997, 2001; Garbaye, 2000). מחקרים אלה התמקדו בעיקר בהיבטים מוסדיים ופוליטיים בהקשר המקומי (כגון שיטות הצבעה

¹ רשת ELAINE כוללת רשויות מקומיות באירופה העוסקות במדיניות כלפי מהגרים/מיעוטים; רשת Eurocities עוסקת גם בהחלפת מידע על אינטגרציה של מהגרים/מיעוטים בערים אירופיות; רשת en Crise Quartiers עוסקת באסטרטגיות לשיקום שכונות לרבות שיתוף מהגרים/מיעוטים. רשת LIA מתאמת בין שלוש הרשתות הללו בכל הקשור להחלפת מידע על מדיניות עירונית כלפי מהגרים/מיעוטים. רשת DIECEC עוסקת במדיניות חינוך של ילדי מהגרים/מיעוטים ברשויות מקומיות.

ומנגנוני התייעצות) שמעצבים את הסיכויים ואת דפוסי ההשתלבות של התושבים החדשים במערך ההזדמנויות הפוליטי המוצע להם בחיי העיר. מחקרים אלה מתעלמים מתחומי מדיניות עירונית אחרים המשפיעים לא פחות על התושבים החדשים ועל דרכי השתלבותם בעיר, גם אם אינם מופנים ישירות כלפי אוכלוסיות אלה. כך למשל מדיניות מרחבית (לרבות מדיניות דיור ופיתוח אורבני) עלולה לדחוק ללא כוונה את מהגרי העבודה להתבדלות בשכונות מתדרדרות בשולי המרחב העירוני; או שמדיניות דיור עלולה להשפיע על הזדמנויות של מהגרי העבודה בשוק הדיור, העבודה, הגישה לשירותים וכדומה. מחקרים אלה מוגבלים למספר מצומצם של ערים. כמה פרויקטים (לרוב רשתות מחקר) משווים בין מספר רב של ערים, אולם הם מתמקדים בתחום ספציפי (כגון מדיניות חינוך לילדים של מהגרי עבודה) או מסתפקים בהצגת סוגי המדיניות (תכניות, פרויקטים וכדומה) שנמצאו בערים השונות; ואילו ניתוח הממצאים מוגבל לאפשרויות ולמגבלות ההעקקה של אמצעי מדיניות מוצלחים מעיר לעיר.²

על רקע זה בולט המחסור במחקרים המנסים להבין את התגבשות המדיניות העירונית כתופעה כוללת והשואפים לחשוף את תפיסת העולם הכוללנית המנחה את המדיניות העירונית – הישירה והעקיפה – כלפי מהגרי עבודה. מעל לכול חסרה מסגרת תאורטית שתאפשר להשוות את אמצעי המדיניות העירונית שערים שונות מאמצות כלפי מהגרי עבודה בתחומים כגון דיור וחינוך, וחסר הסבר כוללני לתפיסות המדיניות בערים שונות. לשם כך אנו מבקשים לבחון בהקשר של תל אביב-יפו מודל כללי לניתוח מדיניות עירונית, לשם אפיון של מגוון התפיסות המנחות מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה באירופה. נקודת המוצא להבנת התגובות של ערים לכניסת מהגרי עבודה לתחומן היא ההכרה בכך שמהגרי עבודה מייצגים דוגמה חדשה לתופעה של יחסי מארח-זר המוכרת בשיח הסוציולוגי, הגאוגרפי והאתי מזה זמן רב (Simmel, 1908; Schuetz, 1971; Soja, 1989; Sibley, 1995; Bauman, 1995).³

המודל המוצע כאן מתבסס על סקירה וניתוח של המדיניות העירונית בלמעלה מ-30 ערים במדינות האיחוד האירופי (Alexander, 2001a). סקירת הערים כוללת ממצאים מפרויקט

² פרויקטים להשוואה בין-עירונית של מדיניות עירונית כלפי מהגרים כוללים: ELAINE (מדיניות/פרויקטים ב-37 ערים, 1996-1991); LIA (פרויקטים ב-23 ערים); DIECEC (מדיניות חינוך בתשע ערים, 1996-1994); URBEX (מדיניות דיור ורווחה ב-11 ערים, 2001-1999); METROPOLIS (מדיניות בערים בצפון אמריקה ובאירופה, נמשך); MOST-MPMC (מדיניות ב-17 ערים, 2001-1997).

³ מרבית המחקר על יחסי מארח-זר מתייחס ל-"newcomers". באירופה, סוג זה של "זר" כולל לרוב מהגרי עבודה ומשפחותיהם.

השוואתי של 17 ערים במדינות האיחוד האירופי.⁴ כמו כן נוספו ערים לסקירה על בסיס מקורות אחרים, לרבות הפרויקטים ההשוואתיים שהוזכרו לעיל. נוצר מאגר מידע על מדיניות עירונית כלפי מהגרים ב-25 ערים שבהן אוכלוסיית המהגרים/המיעוטים האתניים היא רכיב משמעותי באוכלוסיית העיר (לוח 1). במחצית הערים משקל מהגרי העבודה מגיע ליותר מ-15 אחוז מאוכלוסיית העיר, ובערים המארחות ריכוזים גבוהים של מהגרי עבודה משקלם מגיע לכשליש מכלל תושבי העיר. ערים גדולות בגרמניה, בבלגיה ובהולנד נוטות לארח מספרים גדולים במיוחד של מהגרי עבודה; אך גם באתונה, שהחלה לקלוט מהגרי עבודה בשנות התשעים, התגבש ריכוז של מהגרי עבודה המונה כ-20 אחוז מאוכלוסיית העיר. בשאר הערים שהחלו לקלוט מהגרי עבודה בשנות התשעים (באיטליה ובספרד) נוצר ריכוז קטן יחסית של מהגרי עבודה. מבחינה זאת נדמה שתל אביב-יפו משכה תוך זמן קצר מספר גבוה יחסית של מהגרי עבודה, אם כי קשה לאמוד באופן אמין את מספרם בגין מעמדם הלא-מתועד של רוב מהגרי העבודה בעיר.

בחינה ראשונית של הממצאים מסקירת הערים מלמדת שמגוון התפיסות המנחה מדיניות עירונית משתרע מהתעלמות כמעט מוחלטת מנוכחותם של מהגרי עבודה בעיר (אתונה) ועד לניסיונות לשלבם באופן מלא בחיי העיר ללא קשר למעמדם האזרחי (אמסטרדם, טורינו). אלכסנדר מזהה ארבע "גישות מדיניות" עירונית בתגובה להתיישבות מהגרי עבודה בעיר. הטיפולוגיה נשענת על תאוריות של יחסי מארח-זר, ומתוארת בפרק הבא. מודל זה מנחה אותנו בהערכת המדיניות של עיריית תל אביב-יפו כלפי העובדים הזרים בעשור האחרון, וכבסיס לניכוש מדיניות עירונית בישראל בכלל.

⁴ פרויקט MOST-MPMC (Multicultural Policies and Modes of Citizenship) אסף מידע על מהגרים/מיעוטים אתניים והמדיניות כלפיהם ב-17 ערים שונות. "דו"חות עיר" באתר www.unesco.org/most/p97city. עשר מתוך הערים בפרויקט (כולל תל אביב-יפו) לוקטו בספר, ראה: Rogers & Tillie, 2001.

לוח 1: סקר ערים * – אוכלוסייה ואחוז מהגרים/מיעוטים

מדינה	עיר	אוכלוסייה עירונית ⁽¹⁾	מהגרים/ מיעוטים באחוזים ⁽²⁾	קבוצות אתניות עיקריות ⁽³⁾	שנת הנתונים
בלגיה	אנטוורפן	453,000	13	מרוקו, טוניסיה, מזרח אירופה	1996
בלגיה	בריסל	953,000	29.4	מרוקו, איחוד אירופי	1998
בלגיה	לייז'	189,000	17.6	איטליה, מרוקו, טוניסיה, ספרד	1998
צרפת	לה קורנב (פריז)	34,000	25	אלג'יריה, מרטוגל, ספרד, איטליה	1987
צרפת	ליל	170,000	15	מרוקו, אלג'יריה	1990
צרפת	מרסיי	800,000	11	צפון אפריקה (לרוב אלג'יריה)	1990
גרמניה	ברלין	3,500,000	11.7	טורקיה, יוגוסלביה, פולין, מזרח תיכון	1993
גרמניה	קלן	1,013,000	18.6	טורקיה, איטליה, יוגוסלביה, יוון, מרטוגל	1997
גרמניה	פרנקפורט	660,000	28.3	יוגוסלביה, טורקיה, איטליה, מרוקו, יוון	1993
גרמניה	שטוטגרט	566,000	24	טורקיה, יוגוסלביה, יוון, איטליה	1996
אנגליה	בירמינגהם	961,000	21.5	פקיסטן, קריבים, הודו	1991
אנגליה	ברדפורד	457,000	20	פקיסטן, הודו, קריבים, בנגלדש	1996
אנגליה	שפילד	501,000	5	פקיסטן, קריבים, סין	1996
הולנד	אמסטרדם	731,000	35.8	קריבים, מרוקו, טורקיה, הבלקן	2000
הולנד	רוטרדם	591,000	32.3	קריבים, טורקיה, מרוקו, הבלקן	1998
הולנד	אוטרקט	230,000	11.3	מרוקו	1990
שוודיה	שטוקהולם	700,000	*** 17	פינלנד, צילה, יוגוסלביה, טורקיה, אפריקה	1997
שווייץ	ציריך	336,00	28	איטליה, יוגוסלביה, ספרד, מרטוגל, איחוד אירופי	1995
יוון	אתונה	770,000	** 18-22	אלבניה (מעל 50%), פולין, מצרים	1991
איטליה	מילנו	1,300,000	7	מצרים, פיליפ, סין, מרוקו, איחוד אירופי	1998
איטליה	רומא	2,808,000	6	מזרח אירופה, מזרח אסיה, צפון אפריקה, אפריקה	2001
מרטוגל (ליסבון)	אוראס	151,000	5	קפ ורדה, אפריקה	1992
ספרד	ברצלונה	1,509,000	2-3	מרוקו, פרו, איחוד אירופי	1996
ישראל	תל אביב-יפו	349,000	** 6-16	מזרח אירופה, אפריקה, דרום אמריקה, מזרח אסיה	1997

הערות ללוח 1:

* בחירת הערים נעשתה על-פי חומר קיים בספרות על מדיניות עירונית כלפי מהגרים. נבחרו ערים בינוניות וגדולות. יוצאות דופן מבחינת גודל אוכלוסייה הן לה קורנב, עיר לוויין של פריז שנכתב עליה מחקר חשוב בתחום זה (Ireland, 1994); ו-אורס, עיר במטרופולין ליסבון שנכללה בפרויקט MPMC.

** אתונה, תל אביב-יפו – אומדן הכולל מהגרים לא-חוקיים.

*** שטוקהולם – מתוך אוכלוסיית המטרופולין.

(1) אוכלוסייה עירונית רשמית (לא כולל תושבים ללא אשרות).

(2) הגדרות משתנות מעיר לעיר בהתאם למקור. הנתונים אינם כוללים בדרך כלל את אוכלוסיית המהגרים הלא-מתועדים שעשויה להגדיל את הנתון באופן משמעותי. בכמה ערים הנתון אינו כולל תושבים זרים ממדינות מפותחות.

(3) הגדרת הקבוצות האתניות משתנה לפי המקור.

מקור:

Alexander, M., "Comparing local policies toward migrants: a proposed analytical framework and preliminary survey results," Paper presented at METROPOLIS conference, Rotterdam, November 2001. [http://www. International.metropolis.net](http://www.International.metropolis.net).

מסגרת תאורטית לאפיון מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה

מדיניות כלפי מהגרים כביטוי ליחסי מארח-זר

ההבדלים בתגובות של רשויות מקומיות לכניסת מהגרי עבודה (בין עיר לעיר ובין תקופה לתקופה) נשענים על הנחות והשקפות עולם שונות באשר ליחס הרצוי כלפי אוכלוסייה זו. הרשות העירונית עשויה לתפוס את מהגרי העבודה כתופעה חולפת שאפשר להתעלם ממנה, כאיום ליציבות החברתית בעיר, כפוטנציאל חיובי, כהזדמנות לפיתוח ועוד. הבדלים במדיניות העירונית תלויים בין היתר בציפיות הרשות כלפי מהגרי העבודה מבחינת ארעיותם או קביעותם, התבדלותם או שילובם במרחב, ויחסה כלפי ה"אחרות" שלהם (האם לאפשר להם לשמור על האחרות שלהם או לעודדם להיטמע בתרבות הרוב, ובאיזו מידה). המשגת יחסים אלה כיחסי מארח-זר מאפשרת להבחין בין התפיסות השונות כגורם בקביעת מדיניות. השימוש במושגי מארח-זר להבנת מדיניות כלפי מהגרים מובלע גם במודלים מוכרים של מדיניות הגירה ברמה הלאומית (Castles, 1995; Soysal, 1994, 1997). אלה מתבססים על אפיון מערך היחסים בין משטר הקליטה (המארח) לבין המהגרים (הזר), מבלי להזכיר במפורש את המונחים האלה (Money, 1999).

שני מאפיינים ייחודיים של אוכלוסיות מהגרי העבודה מתאימים במיוחד למונחים של יחסי מארח-זר, כמסגרת לניתוח התגובות המקומיות. הראשון הוא הציפייה (מצד "מארחים" ו"אורחים" גם יחד) ששהותם בעיר תהיה זמנית – ציפייה שמתבדה תוך כעשר שנים

במציאות של מדינות האיחוד האירופי.⁵ המעבר הלא-צפוי מארעיות לקביעות הוא תהליך ספונטני ולא-מכוון שמתרחש בקרב מהגרי העבודה בארבעה שלבים: שהות ארעית שמטרתה חיסכון כספי לשם השקעה בארץ המוצא; השהיית השיבה לארץ המוצא; החלפת האוריינטציה העתידית משיבה לארץ המוצא להשתלבות בארץ הקולטת תוך ניהול מאבק פוליטי למען השתלבות בחברה; קבלה על-ידי החברה הקולטת ההופכת תוך כדי כך להטרוגנית (שנל, 1999, עמ' 15-16). במקביל, ולרוב באיחור מסוים ביחס למהגרי העבודה, מתרחש תהליך של שינוי התובנות של מערכות השלטון העירוני באשר למהות התהליך של קליטת מהגרי העבודה בעיר (שינוי מעמד מנוכחות ארעית לנוכחות קבועה). אפשר להבחין בשינוי העמדות המתחולל בעירייה כלפי משמעות התהליכים הנובעים מהמפגש מארח-זר, ועל-פי זה לנתח את האסטרטגיות שהעיריות נוקטות בהן בתגובה להתיישבות האוכלוסייה החדשה. השינוי עשוי להתרחש בהיבטים אחדים: עצם ההכרה בנוכחות הזרים; הכרה בנוכחותם כתופעת קבע; גיבוש גישה לגבי זרותם ביחס לחברה המארחת (לרבות התבדלות מרחבית), והכרה בשינויים המתרחשים במרקם החברתי המקומי ואף באופיה העתידי של העיר כתוצאה מקליטת המהגרים בחברה המארחת העירונית.

המאפיין השני של תופעת מהגרי העבודה נוגע לזרות של אוכלוסייה זו. מדובר באוכלוסייה השונה מאוכלוסיית הרוב לא מבחינה חברתית-כלכלית בלבד (בהיותם "החדשים") אלא בדרך כלל גם מבחינת מוצא אתני, מראה חיצוני, תרבות ודת. זוהי אוכלוסייה שחסרה קודים סמויים הדרושים לקיום תקשורת עם הציבור המארח, שנמצאת בעמדת חולשה יחסית ושעלולה לאיים על אינטרסים כלכליים ואחרים של קבוצות שוליים באוכלוסייה המארחת. זרות זו פורטת על מיתרים רגישים ולעתים נסתרים בחברה הקולטת, ומעלה מגוון תגובות החל מסקרנות ואמפתיה ועד לפחד וסלידה מ"האחר" (Bauman, 1995). לכן תגובת הרשות העירונית לכניסת מהגרי עבודה כרוכה ביותר מאשר מתן פתרונות לבעיות מעשיות כגון דיור או שירותי בריאות. ההתיישבות של מהגרי עבודה מחייבת הגדרה מחדש של החברה העירונית תוך שינוי תפיסות יסוד ודימוי עצמי של החברה המארחת (או לחלופין, ניסיונות לשמור על "יחסי הכוחות" הקיימים למרות השינוי באוכלוסייה). תהליכים אלה באים לידי ביטוי במדיניות שהרשות העירונית נוקטת כלפי מהגרי עבודה לאורך השנים.

⁵ התופעה מכונה בספרות על מהגרי עבודה "מיתוס החזרה הביתה" (myth of return).

גישות של מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה

המגוון העצום של תגובות מצד הרשות העירונית לכניסת מהגרים מצריך בניית מודל סכמתי המסכם את החבילות השונות של מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה. אנו מציעים לגבש את המודל בשני שלבים. בשלב הראשון אנו מתייחסים להשקפות העולם הבסיסיות (מוצהרות או סמויות) באשר ליחסי מארח-זר שהעירייה מבקשת לטפח בתחומה באמצעות המדיניות העירונית. בשלב השני אנו בוחנים את התחומים שבהם הרשות העירונית מפעילה מדיניות כלפי מהגרי העבודה; זאת על רקע השקפת העולם הבסיסית המנחה את מדיניותה. המודל בכללו מציע מסגרת כוללת לאפיון המדיניות העירונית של ערים נתונות כלפי מהגרי עבודה, ולניתוח של התמורות לאורך זמן במדיניות זו כלפי מהגרים במגוון תחומים (כגון דיור או רווחה) בעיר כלשהי.

השקפות עולם המנחות חלופות מדיניות

מודל יחסי מארח-זר משמש כאן לסיווג התגובות השונות שערים אימצו ביחס לכניסת מהגרי עבודה לתחומן. יחסי מארח-זר מוגדרים כמערך עמדות של הרשות העירונית לגבי נוכחות מהגרי העבודה. העמדות נוגעות לנושאים כגון התפיסה של נוכחות מהגרי העבודה כארעית או כקבועה; הצורך לרכז או לבזרם במרחב העירוני; דפוסי שילובם במערכות הרווחה החברתית; היחס בינם לבין האליטות הפוליטיות, וכן עמדה כללית כלפי ה"זרות" שלהם. בהקשר ההיסטורי-חברתי הנוכחי אפשר לזהות ארבעה אבות-טיפוס של השקפות עולם המנחות תגובות עירוניות לתופעת מהגרי העבודה, וכן השקפה חמישית המתגבשת לאחרונה. ברוב הערים אפשר ללמוד שהשקפות עולם אלה הן דינמיות ומשתנות ככל שתופעת מהגרי העבודה מתמסדת במציאות העירונית. התמורות התרחשו כמעט בכל הערים שנבחנו; אך אופי השינוי אינו דטרמיניסטי אלא נובע מההקשר ההיסטורי-פוליטי של המפגש בין המארחים לבין הזרים. חמש השקפות העולם באשר ליחסי מארח-זר הן: "היעדר מדיניות" הנובע מן ההשקפה שנוכחות מהגרי העבודה ארעית והשפעתה על העיר שולית, ולכן אינן מחייבות ניסוח מדיניות כלפיהם; מדיניות המגדירה את מהגרי העבודה כ"עובדים זרים", מתוך הנחה שהם נמצאים בעיר לפרק זמן מוגבל ויש "לארח" אותם בתנאים הוגנים עד ליציאתם וכן לצמצם השלכות חיצוניות שליליות הנובעות מנוכחותם בעיר; "מדיניות הטמעה", המניחה שמהגרי העבודה מתיישבים קבע בארץ הקולטת ולכן יש לעודד את הטמעתם בתוך החברה הקולטת תוך ביטול זהותם התרבותית השונה וקבלתם את התרבות העירונית; "מדיניות פלורליסטית" המניחה שיש לקלוט את מהגרי העבודה באופן קבוע, מתוך אחריות של כלל החברה לאפשר להם לשמר את ייחודם התרבותי ולטפח אותו, וכן

מתוך מדיניות בין-תרבותית הקוראת ליצירת מכנה משותף בין מארחים לבין זרים תוך כדי כיבוד שונותם.

להלן תיאור חלופות המדיניות בכל אחת מהשקפות העולם הנדונות.

היעדר מדיניות (non-policy): הרשות העירונית מתייחסת למהגרי עבודה כאל תופעה חולפת, מתוך הנחה שהגיעו לתקופה מוגבלת כדי לחסוך הון לשם מימוש ציפיותיהם בארץ מוצאם. מתוך מוטיבציה זאת מסתפקים מהגרי העבודה במועט וממקדים את מאמציהם במרוב חסכוניותיהם. מהגרי העבודה צפויים לשוב לארץ מוצאם לאחר שהות של כשנתיים-שלוש או להגר למדינה שלישית לאחר שהות קצרה בארץ. בשלב זה העירייה אינה מודעת לנוכחות מהגרי העבודה או מתעלמת ממנה ביודעין. היעדר מדיניות מאפיין לעתים קרובות ערים בשלב הראשון של קליטת המהגרים בעיר, כאשר אוכלוסייה זו עדיין קטנה יחסית ומורכבת לעתים ממהגרים לא-מתועדים. הנחות אלה של מקבלי ההחלטות זוכות בדרך כלל לאישוש מחקרי; אך במקרים רבים כשליש ממהגרי העבודה דוחים את שובם למולדת מסיבות שונות והופכים בהדרגה לתושבים קבועים בעיר (שנל, 1999). בשלב היעדר המדיניות העירייה משאירה למעשה את האחריות לגורלה של אוכלוסייה זו בידי גופים אחרים, בדרך כלל ארגוני זכויות אדם לא-ממשלתיים. במקביל, החלל הארגוני מעודד התארגנות קהילתית של מהגרי העבודה הנאלצים לספק לעצמם שירותים חסרים. ההתארגנות הקהילתית עשויה להעצים את מהגרי העבודה ולעודדם לפעול גם כלפי פוליטי במישור העירוני והלאומי. במקרים רבים החלו הרשויות להתערב רק במקרים של משבר. שלב היעדר מדיניות מאפיין בדרך כלל "ערים חדשות" כגון רומא, שרק ב-1993 החלה להתערב בשאלות הנוגעות לנוכחות מהגרי עבודה בעיר, ואתונה שנמנעת מקביעת מדיניות כלפי מהגרים עד עצם היום הזה. מתיחויות מתעוררות בכמה ערים בין צורכיה של האוכלוסייה הגדלה של מהגרי העבודה לבין חוסר הנכונות של המנהיגות העירונית לנסח מדיניות שתנחה את הדרגים המקצועיים. בהיעדר מדיניות כזו, הדרגים המקצועיים נאלצים לפעול בניגוד למצפונם המקצועי ולאמנות הומניטריות שכל המדינות האירופיות חתומות עליהן. במקרים אלה החלו אנשים ברשות העירונית הבאים במגע יום-יומי עם אוכלוסיית המהגרים "הבלתי-נראים" לאמץ לעצמם מדיניות של הספקת שירותים באופן לא-פורמלי (אתונה, תל אביב-יפו עד 1997).

מדיניות עובדים זרים (guestworker policy): מתקיימת בשלב שבו הרשות העירונית מכירה בנוכחות של מהגרי עבודה אך ממשיכה להתייחס לשהותם כארעית. מהגדרה זאת נובעת הבחירה בהפעלת כלי מדיניות האמורים לפתור בעיות של אוכלוסיית המהגרים הזמנית בעיר. שלב זה מאפיין בעיקר ערים שבהן מהגרי עבודה הוזמנו על-ידי הממשלות לשם מילוי מחסור בתעסוקות שניוניות בכלכלה העירונית. העירייה מאמצת מדיניות המקבלת את מהגרי העבודה המתועדים כתושבים זמניים הראויים לאירוח הוגן, בעוד שהיחס למהגרים

חסרי האשרה הוא יחס של התעלמות. אוכלוסיית מהגרי העבודה מורכבת בשלב זה בעיקר מגברים צעירים יחידים המגדירים לעצמם צרכים מינימליים כגון דיור חסכוני וביטוח רפואי מזערי. המוסדות המקומיים מקבלים על עצמם אחריות מוגבלת בלבד לגורלה של אוכלוסיית המהגרים, לעתים תוך הסדרים עם הרשויות הממשלתיות. תפיסה זאת אינה מחייבת לתת ייצוג פוליטי ל"עובדים הזרים" או לקיים דיאלוג כלשהו עם נציגיהם, אולם שיתוף פעולה לא-פורמלי עם ארגוני מהגרים לפתרון בעיות אד-הוק עשוי לבוא בחשבון במקרים חריגים. בתחום החברתי-כלכלי, המדיניות עשויה לאפשר גישה מוגבלת של מהגרי העבודה לשירותים עירוניים המתחייבים מהאמנות הבין-לאומיות, כמו שירותי בריאות וחינוך לילדים. מדיניות חינוך ל"ילדי עובדים זרים" (מונח בעייתי בפני עצמו) עשויה לכלול הוראה בשפת אמם, כדי לעודדם לחזור לארץ מוצאם. מדיניות הדיור מבוססת על ההנחה שהמעסיקים המייבאים את העובדים אחראים למתן פתרונות דיור לעובדיהם ועל הרשות העירונית להתמקד רק באכיפת התקנות (אמסטרדם וברלין עד אמצע שנות השבעים). לחלופין, הרשות עשויה להציע פתרונות דיור קצרי טווח, כגון מרכזי קליטה מאולתרים או השכרת דיור ציבורי באזורים המיועדים להריסה (אמסטרדם משנות השישים עד אמצע שנות השבעים). העירייה נוטה לרוב להתעלם מתופעות כגון היווצרות "ריכוזי זרים" בשכונות החלשות, מקומות פולחן ארעיים ושווקים לא-פורמליים, בהנחה שמדובר בתופעות חולפות, אלא אם כן נוצרים מצבי משבר (שרפות, השתלטות של מהגרים על מבנים ריקים, סכסוכים עם תושבים ותיקים וכדומה). במקרה זה העירייה נוטה להסתפק במדיניות של "כיבוי שרפות".

מדיניות הטמעה (assimilationist policy): מדיניות ההטמעה מסמנת הכרה של הרשות העירונית במהגרי העבודה כתופעה קבועה. הנחת היסוד של מדיניות זו היא שהמהגרים צפויים להישאר כתושבי קבע בעיר, ועל כן יש לזרז את השתלבותם בחברה הקולטת תוך כדי מיתון ככל האפשר של "זרותם". מדיניות הטמעה נוקטת אמצעים של הנחלת התרבות וסגנון החיים של הרוב למהגרי העבודה כדי להטמיע את התושב החדש בחברה העירונית. ביטויים של שונות תרבותית/דתית מתקבלים בחוסר סובלנות מצד הרשות העירונית. הזרים מצופים להסתגל למערכות השירותים המסופקים לאזרחים על-פי קריטריונים אוניברסליים, ופולחנים אתניים ודתיים כגון פסטיבלים אתניים או בתי ספר נפרדים ייתפסו כהתרסה כנגד הכנסת האזרחים הנדיבה של המארחים. דוגמה בולטת היא השערורייה שליוותה את לבושן המסורתי של תלמידות מוסלמיות בבתי ספר בערים צרפתיות. בתחום המינהלי-פוליטי, המדיניות אמורה לעודד השתלבות של המהגרים במסגרות קיימות (למשל הצטרפות לארגונים ומוסדות מקומיים), בעוד שהתארגנות על בסיס אתני מתקבלת כאיום על הסדר הקיים (Ireland, 1994; Bousetta, 2001). מדיניות בתחום החברתי-כלכלי אמורה לעודד שילוב המהגרים בכלכלה העירונית תוך התעלמות מגורמים אתניים. כך למשל פרויקטים להכשרה מקצועית לא ייקחו בחשבון את מגבלות השפה או נטיות תרבותיות אחרות של אוכלוסיות מיוחדות של מהגרי עבודה אלא יניחו כי כל מקבלי השירות חייבים להסתגל לתרבות הרוב

ולפתח מיומנויות דומות. המדיניות המרחבית תשאף להגביל ביטויים של שונות אתנית כגון מבני דת (ליל). מדיניות התכנון תנסה לבזר ריכוזים אתניים (בדרך כלל לא במוצהר), למשל באמצעות מדיניות המעודדת ג'נטריפיקציה בשכונות בעלות ריכוז גבוה של מהגרים (פריז). בישראל נשמעים קולות הקוראים להטמיע את המהגרים הלא-יהודים שעלו לארץ מחבר העמים לשעבר על-ידי גירום המזורז; אך קיימת הסכמה שאין לגייר אוכלוסיות ערביות ומהגרי עבודה.

מדיניות פלורליסטית (pluralist policy): מקבלת לא רק את עובדת הקביעות של מהגרי העבודה בעיר אלא מוכנה לקבל גם את השונות התרבותית שלהם. מדיניות פלורליסטית שואפת להפוך את השונות התרבותית לפוטנציאל חיובי בעבור העיר ואף רואה בטיפוח יסודות "אתניים" גורם חיובי בהשתלבות מהגרים חדשים בעיר הרב-תרבותית (למשל, באמצעות יזמות אתנית). מדיניות זו מתמקדת בקהילה (ופחות במהגר כיחיד), ושואפת לשמר את התרבות המקורית של המהגרים בתהליך האינטגרציה. מדיניות בתחום הפוליטי מתבססת על ייצוג מהגרים באמצעות הקהילה האתנית (אמסטרדם הקימה חמש מועצות מייעצות נפרדות לייצג כל אחת מן הקהילות של מהגרים/מיעוטים אתניים בחלוקה לפי ארצות מוצא: מועצת זרים טורקית, מרוקאית, קריבית וכדומה). בתחום החברתי-כלכלי מדיניות פלורליסטית מאצילה לעתים סמכויות לארגוני מהגרים/מיעוטים, כדוגמת המדיניות בשפילד לסייע לרשת "מרכזי תעסוקה ומשאבי אנוש" בעבור קהילות שונות בעיר. רוב המרכזים הללו מנוהלים על-ידי ארגונים קהילתיים אתניים. מדיניות פלורליסטית בתחום התרבותי-דתי כוללת תמיכה עירונית במוסדות דת הנתפסים כאמצעי לשילובם של מהגרים/מיעוטים בחיים העירוניים (אמסטרדם בשנות השמונים והתשעים). מאותה סיבה, מדיניות פיתוח אורבני עשויה להכיר בהתגבשות ריכוזים אתניים במרחב העירוני ואפילו לעודד (Chinatown policy). אפשר לציין בהקשר זה דוגמאות שהצליחו וכאלה שנכשלו. כישלון בולט בתכנון מרכזים של מהגרי עבודה היה הניסיון באמסטרדם בשנות השמונים להעביר שוק אתני קיים למיקום חדש, שנכשל כלכלית. מדיניות שיקום שכונות הנגזרת מהשקפת עולם פלורליסטית משתדלת להגן על אוכלוסיות המהגרים מפני השפעות הג'נטריפיקציה העלולות להרוס את המרקמים הקהילתיים של מיעוטים אתניים או לדחוק אותם לשכונות מצוקה בשולי העיר. כך, תכנית שיקום לרובע גדול באוטרכט הכולל אחוז גבוה של מהגרים/מיעוטים שמה דגש מיוחד על שמירת העסקים האתניים. מדיניות פלורליסטית פועלת גם לחינוך אוכלוסיית התושבים הוותיקים לקבל את הזרים, להעריך ולכבד את שונותם (מסעות ציבוריים נוסח "multi-kulti" בברלין ופרנקפורט, ראה Vertovec, 1996; Friedman & Lehrer, 1997).

מדיניות בין-תרבותית (intercultural policy): מתגבשת לאחרונה בערים שהתנסו בעבר במדיניות פלורליסטית המדגישה את החשיבות של קיום רב-תרבותי לצד הגדרה של רכיבי זהות משותפים לכלל התושבים וקידום רשתות תקשורת ביניהם (לדוגמה, בירמינגהם ואמסטרדם). ייחודה הוא בכך שלצד ההכרה בערך השונות התרבותית על בסיס אתני, חשיבות רבה מיוחסת להגדרת המאפיינים המשותפים לחברה כולה, שלכידות חברתית יכולה להתגבש סביבה, הניזונה לעתים מגאווה עירונית (local patriotism) או מאינטרסים ומערכים המשותפים לכלל החברה בעיר. אין זו חזרה למדיניות הטמעה אלא תגובת-נגד לתמיכה המוגזמת, כך נטען, שניתנה לשונות האתנית, שלא הועילה לאינטגרציה אלא חיזקה את ההתבדלות של מהגרים גם בדור השני מבלי לעורר בהם הזדהות עם כלל החברה. בניגוד למדיניות ההטמעה, הדגש כאן הוא על יצירת גלעין חדש של זהות משותפת שבו לא הזרים בלבד נדרשים להבנות את זהותם מחדש אלא גם המארחים. בהתאם להשקפה זו מוקמים ארגונים ומסגרות לפעילות בין-אתנית שמשרתים בעיקר מהגרים אך לא דווקא על בסיס אתני (למשל Intercultural Women's Centre בטורינו). שטוטגרט דוגלת בדגם הבין-תרבותי מזה שנים, ואילו בערים אחרות (רומא, ברצלונה, אמסטרדם) קשה להעריך אם מדובר בשינוי מדיניות או בשינוי רטורי בלבד.⁶

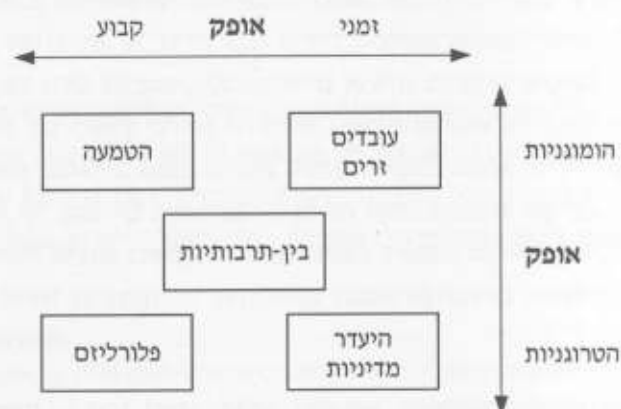
לסיום הדיון בהשקפות העולם המנחות גישות למדיניות עירונית, אפשר לקבוע כי הגישות השונות נבדלות זו מזו בראש ובראשונה בעמדות המתייחסות לתפיסת האופק העתי של נוכחות הזרים והאופק החברתי המחייב הומוגניות לעומת הטרוגניות חברתית. הקריאה להומוגניות חברתית היא מעקרונות היסוד של השקפת העולם הלאומית שלפיה המדינה שולטת על כל קבוצה אתנית המצויה בטריטוריה כלשהי בתחומה. הקריאה להטרוגניות חברתית היא מאבני היסוד של השקפת העולם המדגישה רב-תרבותיות ואזרחות כבסיס להסדרת החיים החברתיים במדינה (רם, 1999; פלד ואופיר, 1999; 1996, 1998; Baubock et al.). נושאים אלה ראויים לניתוח מורכב, המצוי מעבר למסגרת המחקר הנוכחי.

בהקשר הישראלי, הדיון מתקשר לשיח על אופיה היהודי של המדינה מול אופיה החילוני-דמוקרטי, שבו אין ליהודים זכויות פורמליות או פריבילגיות על פני שאר אזרחיה. באופן כזה היעדר מדיניות מתקשר להתייחסות למהגרי העבודה כ"אחרים" שאינם אמורים ליהנות ממשאבי העיר המארחת. לעומת זאת מדיניות של עובדים זרים מסמנת את הזרים כחיצוניים לקולקטיב ההומוגני וכמדגישים את גבולות הקולקטיב הלגיטימי. בשני המקרים

⁶ המונח intercultural החליף את המונח multicultural בלא מעט תכניות, פרויקטים ומסמכי מדיניות חדשים בשנות התשעים, למשל באנגליה, בהולנד ואף באיטליה.

מהגרי העבודה נתפסים כתופעה זמנית שתחלוף מעצמה או שמחייבת את החברה להגן על עצמה מפני חשיפתה לאחרים. מדיניות של הטמעה ומדיניות פלורליסטית לעומת זאת מכירות בנוכחות הקבועה של מהגרי העבודה, והן נבדלות באסטרטגיה של שילובם בחברה ובחזון החברתי שהן מציגות לחברה כולה בטווח הארוך. האסטרטגיה של הטמעה מחייבת השקפת עולם לאומית, והאסטרטגיה הפלורליסטית מחייבת שיח אזרחי ורב-תרבותי. אסטרטגיה בין-תרבותית, כפי שהיא עשויה להתפתח בשיח העירוני החדש, עשויה להציע מודל ביניים על שני הצירים של המודל. מדיניות זאת מחייבת לראות את השונות והאחרות כראויות לכבוד הדדי, אך בו-זמנית מבקשת להגדיר מכנים משותפים לכלל החברה המייצגים אינטרסים משותפים ומוקדי הזדהות משותפים. המדיניות עשויה להכיר בעמדות שונות של מהגרי עבודה כלפי השתלבותם בחברה הקולטת. החברה הקולטת תקבל את העובדה שחלקם עשויים לפתח אוריינטציה חזקה יותר כלפי השתלבות בחברה הקולטת וחלקם עשויים לתפוס את שהותם כזמנית, תוך כדי שמירה על קשרים והזדהויות עם מדינת המוצא. השקפות העולם השונות וגישות המדיניות המעוצבות על-ידן מחייבות שימוש בסדרות של אמצעי מדיניות שונים. בחינה אמפירית של הקשר בין גישות אלה לבין הבחירה להפעיל תחומי מדיניות שונים כפי שהתרחשה בערי האיחוד האירופי מוצגת בהמשך. בהקשר הישראלי, שיח בין-תרבותי יכול להישען ברמה הלאומית על הכלה מלאה של מהגרי העבודה במערכות הרווחה של המדינה ועל מתן זכויות אזרח מלאות, לצד הסכמה על התרבות והמסורת היהודית כתשתית המכוננת של המדינה. במקרה כזה יש להכיל את מהגרי העבודה בחיים העירוניים ולאפשר להם לתת ביטוי לתרבותם הייחודית בזירה העירונית.

תרשים 1: מבנה המודל של גישות למדיניות עירונית



תחומי מדיניות

לצורך הניתוח חילקנו את תחומי המדיניות העירונית כלפי המהגרים לארבע קבוצות: מינהלי-פוליטי, כלכלי-חברתי, תרבותי-דתי ומרחבי. אלה מחולקים לתחומי משנה כגון חינוך, דיור וכדומה. התיאור שלהלן מציע מיון שיטתי של תחומי מדיניות ותחומי משנה כפי שהם מסתמנים מסקירת המגוון הרחב של אמצעי מדיניות כלפי מהגרי עבודה במדגם הערים שהוזכר לעיל (Alexander, 2001a).

התחום המינהלי-פוליטי

תחום זה מתייחס למעמד האזרחי/הפוליטי של מהגרי עבודה/מיעוטים אתניים בעיר. חשוב להבחין כאן בין ערים שבהן מרבית האוכלוסייה של מהגרי העבודה נהנית מסטטוס אזרחי מלא (כגון ערים באנגליה, בצרפת ובהולנד), לבין ערים שבהן רוב המהגרים משוללי אזרחות (כגון ערים בגרמניה, בשווייץ, באיטליה ובישראל). עם זאת, בשתי הקבוצות של המדינות יש מקרים רבים שבהם העיר פועלת להרחיב את הזכויות האזרחיות של מהגרי העבודה אל מעבר למתבקש ממדיניות הממשלה. העירייה הופכת בכך לשחקן פעיל בתחומים שהיו אמורים להיות בסמכותה הבלעדית של המדינה. שלושה אמצעי מדיניות נפוצים בהקשר זה:

מתן מעמד אזרחי/פוליטי וזכויות הצבעה מקומיות למהגרי העבודה בעיר (local enfranchisement): בדרך כלל קביעת המעמד האזרחי וזכויות הצבעה למוסדות שלטוניים הם בסמכות הממשלה; אולם יש מקרים שבהם הממשל המרכזי מאציל לרשות העירונית סמכויות מסוימות, למשל בהליך ההתאזרחות (הולנד, גרמניה) או במתן זכויות הצבעה בבחירות מקומיות. במקרים אלה, מדיניות עירונית יכולה להאט או לזרז הליכים מינהליים ברמה הלאומית. המדיניות הליברלית של ברלין לגבי ההליך המינהלי המקומי תרמה לכמעט רבע מכל ההתאזרחויות של זרים בגרמניה, לעומת ערים אחרות בגרמניה שאימצו מדיניות של סחבת בהליכי אזרחות. גם כשאין לרשות העירונית סמכות להשפיע על הליכי אזרחות (כגון מעבר מתושבות ארעית לתושבות קבע), הרשות העירונית יכולה לאמץ מדיניות של יידוע על הזכויות והאפשרויות של מהגרים בכל מעמד (דבר זה נעשה במרבית הערים), וכן מדיניות המעודדת אזרחים לנצל פרצות בחוק כדי לשנות מעמד ולממש זכויות. שטוקהולם למשל ניסתה להגדיל את אחוזי ההצבעה של אוכלוסיית המהגרים שאינם אזרחים אך רשאים להשתתף בבחירות עירוניות.

מסגרות ייצוג חלופיות – גופי ייעוץ לזרים (foreigners advisory council): מסגרות המאפשרות ייעוץ על-ידי נציגי קהילות המהגרים/מיעוטים בנושאים הקשורים אליהם משמשות לעתים כתחליף (או כתוספת) לבחירות רשמיות ולייצוג פורמלי במועצת העיר.

"מועצות זרים מייעצות" מתפקדות בעשרות ערים ברחבי אירופה; חלקן נחשבות מוצלחות וחלקן כושלות.⁷ מסגרות ייצוג-ייעוץ אלה עשויות להיות נפרדות (למהגרים/למיעוטים בלבד) או מעורבות (בהשתתפות נציגי ארגונים אזרחיים ו/או נציגי מועצת העיר). בכמה ערים הוקמו מסגרות התייעצות אחרות כדוגמת Marseille Esperance, מועצה מייעצת של נציגי הקהילות הדתיות בעיר שהוקמה על-ידי ראש עיריית מרסיי.

קשר לארגוני מהגרים/מיעוטים: ליחס של העירייה כלפי התארגנויות (לרבות התארגנות פוליטית) יש השלכות מידיות על תהליכי השילוב בחיי העיר או על ההתבדלות של אוכלוסיית מהגרי העבודה. חלופות מדיניות בתחום משנה זה נעות מתמיכה (כולל סיוע כספי) בארגונים של מהגרי עבודה כאמצעי לשילובם בחיי העיר ועד לניסיונות להדירם מהזירה הפוליטית (Ireland, 1994; Garbaye, 2000; Bousetta, 2001). אופציית מדיניות חשובה ונפוצה בנושא זה, החל בערים ותיקות (באנגליה ובהולנד למשל) וכלה בערים חדשות (באיטליה למשל), היא האצלת סמכויות על-ידי העירייה לארגוני המהגרים עצמם להספקת שירותים מסוימים לקהילותיהם, כגון שירותי אוריינטציה והכוונה, רווחה וחינוך.

התחום הכלכלי-חברתי

כולל מספר רב של תחומי משנה במדיניות העירונית כלפי מהגרי עבודה, כגון מדיניות חינוך, הספקת שירותי רווחה ובריאות, שיטור ויישוב סכסוכים, שילוב מהגרים בשוק העבודה (בערים ותיקות שיש בהן יזמות אתנית ו/או אבטלה בקרב מהגרי עבודה/מיעוטים, לרבות דור שני). מלבד המעמד האזרחי, שני תחומי המדיניות הנחשבים כמשפיעים ביותר על שילוב אוכלוסיית המהגרים בעיר (Kloosterman, 1998, p. 4) הם עבודה ודיור (במדיניות דיור נדון בהמשך במסגרת המדיניות המרחבית). להלן תחומי המשנה המרכזיים בהקשר למדיניות הכלכלית-חברתית כלפי מהגרי עבודה:

חינוך: תחום מדיניות זה הופך לחשוב בערים שבהן מצוי מספר ניכר של ילדים של מהגרי עבודה, הן בעקבות איחוד משפחות והן כתוצאה מריבוי טבעי ("דור שני"). במרבית הערים באירופה תחום החינוך הוא בסמכות הרשות העירונית, ובערים רבות שקלטו מהגרי עבודה בתקופות שונות שיעור "התלמידים הזרים" בבתי הספר עולה על משקלם בכלל אוכלוסיית

⁷ לסיווג של מסגרות ייעוץ שונות לתושבים שאינם אזרחים ראה: Anderson, 1990; להערכת התפקוד של מועצות מהגרים בערי אירופה, ראה: ELAINE, 1997b.

העיר (אמסטרדם, רומא). גישת הרשות העירונית כלפי ילדי מהגרים/מיעוטים מתבטאת ביחסה לריכוז תלמידים זרים שנוצר בבתי ספר בשכונות המהגרים. הדילמה העיקרית העולה היא האם להשקיע משאבים נוספים בבתי ספר אלה או לנסות לבוד את התלמידים. תחום משנה נוסף הוא תוכן הלימודים בבתי ספר בעלי ריכוז גבוה של ילדי מהגרים, וכן מדיניות בנושא השפה (DIECEC, 1996).

רווחה ובריאות: חלופות למדיניות שירותי רווחה/בריאות מתפלגות לגישה המחייבת את שילובם של מהגרי העבודה במערכת השירותים הכללית לעומת הפעלת אמצעי מדיניות ייחודיים המכוונים לצורכיהם. במקרה הראשון, הספקת שירותים למהגרי העבודה נעשית על-פי אותם קריטריונים (סוציו-כלכליים) שנקבעו לאוכלוסייה הוותיקה (בריסל, לה קורנב-פריז, איראס-ליסבון). במקרה השני, הרשות מספקת שירותים מיוחדים למהגרים באופן ישיר או באמצעות ארגונים אזרחיים ו/או מתאימה את השירותים הקיימים לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה החדשה, מתוך הנחה שכזרים יש להם צרכים מיוחדים ויש להגיש להם השירותים בדרכים מיוחדות. אפשרות אחת היא באמצעות "מתווכי תרבות" (cultural mediators), כדי להתגבר על בעיות שפה ותרבות בשירותים עירוניים שיש בהם מגע אינטנסיבי עם אוכלוסיית המהגרים. הדבר נעשה בערים רבות (בהולנד, באיטליה, באנגליה) על-ידי יצירת מאגר (או מיסוד של מאגר קיים) של מהגרים ותיקים מתוך הקהילות השונות העוברים הכשרה מיוחדת. "מתווכי התרבות" משובצים באופן קבוע או לפי הצורך בשירותים השונים, למשל בבתי חולים (רומא), בקבלת קהל במוסדות עירוניים (אמסטרדם) או בפרויקטים מיוחדים לנוער, לנשים וכדומה (קלן, שפילד, בירמינגהם). אפשרות נוספת להתאמת מערכות שירותים עירוניים לצורכי המהגרים היא באמצעות קורסי הכשרה לפקידים ולספקי שירות כדי להגביר את רגישותם להבדלים תרבותיים בין ספקי השירות לבין מקבליהם (אמסטרדם, רוטרדם, בירמינגהם, שטוטגרט). כמו כן פותחו תכניות ופרויקטים חדשים כמענה לצרכים ייחודיים של מהגרי העבודה, למשל תכניות להבנת קרוא וכתוב (literacy program) כפי שנעשה בכמה ערים אנגליות. אמצעי מדיניות מקובל בהספקת שירותי רווחה הוא האצלת השירות לארגונים אזרחיים, לרבות ארגוני מהגרים (במיוחד באנגליה ובאיטליה).

שיטור ויישוב סכסוכים: כאשר סמכויות השיטור מצויות בידי הרשות העירונית (משטרה עירונית), מדיניותה לגבי מהגרי העבודה עשויה להיות קשיחה, כגון הפעלת שוטרים כ"סוכני דיכוי" ושלטיה על המהגרים. מדיניות כזו באה כמענה לתחושות בציבור שהאוכלוסייה החדשה גורמת להתגברות הפשיעה ולתחושת חוסר ביטחון, כפי שקרה בערים באיטליה ובצרפת. לחלופין, הרשות העירונית יכולה לנצל את המשטרה העירונית הבאה במגע יום-יומי עם אוכלוסיית המהגרים (לרבות נוער) כ"סוכני שינוי חברתי", כדוגמת רוטרדם וערים בצרפת. לצורך זה השוטרים בעיר (או יחידות מסוימות) עוברים הכשרה מיוחדת ליישוב סכסוכים בין-תרבותיים (Body-Gendrot, 2000).

תעסוקה: מדיניות עירונית בתחום זה כוללת את גישת הרשות העירונית כלפי יזמות שמתפתחת בדרך כלל בקרב אוכלוסיית המהגרים, הן בעסקים לא-רשמיים (רוכלות רחוב) והן בעסקים רשמיים (מסעדות אתניות). המדיניות יכולה לנוע מהגבלת יזמות זו, התעלמות מהתופעה ועד למדיניות עידוד ואף סיוע. ערים שנוקטות גישה המעודדת יזמות אתנית והשתלבות של אוכלוסיית המהגרים במשק המקומי כמנוף לפיתוח כלכלי-חברתי (אנטוורפן, ברצלונה, שפילד, ניוקסל, אמסטרדם, אוטרכט, האג ועוד) מקדמות תכניות ופרויקטים כגון קורסי הכשרה וייעוץ בנושא יזמות, הוראת שפה ואוריינטציה בחיפוש עבודה למהגרים חדשים, כל זאת בשיתוף פעולה עם ארגוני הזרים. "מרכז היזמות לזרים" שהקימה עיריית אוטרכט (ELAINE, 1996) הוא דוגמה בולטת בתחום זה. אמצעי נוסף הוא מדיניות תקיפה של העירייה כנגד גורמים בעיר המפלים מהגרי עבודה או מנצלים אותם.

התחום התרבותי-דתי

כולל מדיניות המתייחסת אל השונות האתנית של אוכלוסיות מהגרים.

יחס למוסדות דת ופולחן של אוכלוסיות מיעוט (באירופה – מסגדים, קצבים מוסלמים, וכדומה): התעלמות, תמיכה או דחייה (Rath et al., 2001); מדיניות לגבי כללי התנהגות במקומות ציבוריים כגון בתי ספר (מועצת בירמינגהם למשל הקימה ועדה מייעצת של ארגוני דת בעיר להסדרת נושאים הקשורים לתלמידים מוסלמים והינדים: לבוש, דיאטה, שינויים בתוכן הלימודים, סידורי תפילה). בצרפת, מדיניות לאומית השוללת התייחסות רשמית למנהגי מיעוט בציבור הביאה לפשרות מקומיות בערים אחדות ולמשברים חריפים בערים אחרות.

הגברת מודעות הציבור לשוני תרבותי: מדיניות להגברת המודעות בתוך מוסדות, לרבות העירייה עצמה, ומדיניות מכוונת להגברת מודעות הציבור הרחב באשר לצורך לכבד את התרבויות האחרות של מהגרי העבודה. אמצעי מדיניות מקובלים הם מסרים נגד אפליה, נגד גזענות, או בעד רב-תרבותיות המועברים לציבור במכלול של כלים כמו סדנאות, מסעות פרסום, אירועים ציבוריים או הפעלה של מרכזי תרבות קבועים (Friedmann & Lehrer, 1997; Vertovec, 1996).

התחום המרחבי

תחום זה כולל נושאים בעלי השלכות חשובות.

מדיניות דיור: בין אם היא מכוונת לאוכלוסייה ספציפית של מהגרי עבודה בין אם לכלל האוכלוסייה (למשל מדיניות דיור ציבורי), היא בעלת השפעה על הזדמנויות הדיור של מהגרי העבודה ועל דפוסי שילובם/היבדלותם בעיר. זהו נושא מדיניות חשוב במיוחד בערים שבהן שיעור גבוה של הדיור הציבורי הוא בשליטה ישירה (אנגליה) או עקיפה (הולנד) של הרשות העירונית.

פיתוח ושיקום שכונות: המשותף לאמצעי מדיניות אלה הוא הגדרת הבעיות העירוניות בהקשר טריטוריאלי, על מכלול הבעיות המאפיינות את הטריטוריה הנדונה. מעצם הגדרת הבעיות כטריטוראליות, מדיניות שיקום אינה מבחינה בין אוכלוסיות של אזרחים לבין אלה של מהגרי עבודה; אך היא משפיעה באופן מידי על הכלתם במרקם העירוני או הדרתם ממנו.⁸ הנטייה של רשויות מקומיות לפעול לביזור ריכוזי מהגרים (dispersal policy) במרחב העירוני שכיחה במיוחד, מתוך הכרה שהתבדלות מרחבית היא תופעה שלילית. בחלק מן הערים מדיניות זאת מוצהרת (ברלין עד 1990); אך בערים רבות היא השלכה של מדיניות עקיפה, כמו המדיניות לעידוד תהליכי ג'נטריפיקציה בפריז ובבריסל. מדיניות לשיקום שכונות מגורים מביאה לעתים קרובות להחלפת אוכלוסייה של מהגרי עבודה באוכלוסיות של מתברגנים חדשים (ג'נטריפיקציה) או לשיפור תנאי החיים של התושבים הנחשלים בשכונה, תוך דחיקה של אוכלוסיות הזרים לשכונות הנחשלות ביותר בשולי המרחב החברתי של העיר (אמסטרדם, שטוקהולם). בשנים האחרונות מתערערת האקסיומה הטוענת כי התגבשות של ריכוזים אתניים גדולים בשכונות נפרדות היא שלילית בהכרח, וגוברת ההכרה כי ייתכן שמקור הבעיה המרחבית הוא בשימוש שקבוצות חזקות עושות במרחב כדי לנחשל קבוצות שוליים כמו מהגרי העבודה. מכאן שיש לבחון בכל מקרה את היתרונות של ריכוזים

⁸ ראה למשל Kesteloot & Cortie, 1998 לחשוואה בין מדיניות פיתוח באמסטרדם ובבריסל.

אתניים (תמיכה בשמירה על ייחוד תרבותי וסגנון חיים ייחודי) לעומת החסרונות האפשריים (סכנה של העצמת סטראוטיפים שליליים כנגד מהגרי העבודה), כבסיס לקביעת מדיניות מרחבית כלפי אוכלוסיות שונות בכלל וכלפי מהגרי עבודה בפרט.

תחבורה וגישה לשירותים ולמקורות תעסוקה: למדיניות התחבורה יש השלכות משמעותיות על אוכלוסיות חלשות לרבות מהגרי עבודה (Polese & Stern, 2000, p. 28). הסדרי התחבורה משפיעים על נגישותם של מהגרי עבודה לאמצעי תחבורה המונית, שהם תלויים בהם יותר מרוב האוכלוסיות האחרות. שאלות אלה נגזרות גם ממדיניות הדיור הציבורי בעבור מהגרי העבודה וממדיניות הפיתוח של רשתות התחבורה הציבורית.

שטחים ציבוריים: השימוש בשטחים ציבוריים כגון גנים וכיכרות על-ידי אוכלוסיות "זרות" עשוי להפוך לנושא למדיניות עירונית במידה והדבר מעורר תגובות נמרצות מצד תושבים ותיקים. העירייה עשויה להגיב בדרכים שונות, החל במדיניות שיטור ה"מעודדת" זרים למצוא מקומות חלופיים להתקהלות כאשר הדבר נתפס כמטרד (מדיניות הטרדה של המשטרה העירונית ברומא כנגד התקהלויות קבועות של עובדים זרים בשטחים ציבוריים מסוימים) ועד לניסיונות לשלבם בעיצוב מקומות ציבוריים המותאמים לצורכיהם. לדוגמה, לאחר שנים של תלונות תושבים על "השתלטות זרים" על גן מרכזי (Piazza Vittorio), הגיבה עיריית רומא בהעברת השוק שהתפתח שם למקום מוסדר. במרסיי, הקמת קניון בסמוך לשכונת "קשות" של מהגרים בצפון העיר לוותה בשיתוף האוכלוסייה העירונית בתהליך התכנון של השכונה.

מונומנטים תרבותיים: ערים אימצו חלופות מדיניות שונות כלפי מתקנים פיזיים המסמלים את התרבות השונה של מהגרי העבודה (כמו מבני דת ובתי עלמין) המדגישים את נוכחות "הזרות" במרחב העירוני, החל בהתנגדות לבניית מתקנים המייצגים את התרבות הזרה של מהגרי העבודה או הגבלתה (האטת הליכי אישור וכדומה) ועד לתמיכה תקציבית במתקנים כאלה (Rath et al., 2001). ערים אחדות מנסות להצניע עד כמה שאפשר את הביטוי הפיזי של הזרות בתחומן, ואילו אחרות מבליטות את הרב-תרבותיות והפתיחות שלהן. בניית מסגדים באתרים מרכזיים בכמה ערים היא דוגמה בולטת למתן ייצוג סמלי לקבוצות מיעוט. רומא אפשרה להקים בתחומה את המסגד הגדול ביותר באירופה, שגובה הצריח שלו מתקרב לגובה הכיפה של כנסיית סנט פטר.

הקשר בין גישות מדיניות לתחומי מדיניות

שילוב הסכמה המנתחת את השקפות העולם המנחות את המדיניות כלפי הזרים עם הסכמה הממיינת את תחומי ההפעלה של המדיניות ויעדיה בכל תחום מאפשר לגבש מסגרת כוללת לאפיון מדיניותה של עיר כלפי מהגרי העבודה השוהים בה. במודל זה הטורים מסמלים את ההקשר האידאולוגי של המדיניות העירונית והשורות מסמלות את תחומי המדיניות. אפשר לבנות לכל עיר לוח המפרט את מכלול אמצעי המדיניות שהיא נוקטת ולאפיין אותם על רקע הגישות הכוללניות שהעירייה אימצה. בלוח כזה כל טור מסכם את מכלול אמצעי המדיניות שערים נוקטות על-פי השקפת העולם המנחה את פעולתן. כל תא מייצג את האמצעים הננקטים על-ידי ערים אשר אימצו השקפת עולם כזאת או אחרת. כל שורה מאפשרת לבחון האם ערים שאימצו השקפת עולם שונה נוקטות גם אמצעי מדיניות שונים. בניתוח הנוכחי בחרנו לתמצת את הניתוח לכלל סיכום עקרוני בלבד (לוח 2).

מטרת הטיפולוגיה היא לסכם במודל כללי את המגוון הרחב והמורכב של אמצעי מדיניות שנקטו בערים שונות בעולם כלפי מהגרי עבודה. זהו מודל אמפירי הקושר הנחות יסוד וציפיות (כלפי המהגרים) לאמצעי מדיניות קונקרטיים, על בסיס סקר ספרות במדגם רחב של ערים וכמה חקרי מקרה (אמסטרדם, רומא, תל אביב-יפו). המודל מאפשר גם לבחון את התפתחות המדיניות כלפי מהגרי העבודה לאורך זמן. בהקשר זה עולה השאלה האם אפשר לזהות דגם סדיר של התפתחות מדיניות עירונית (החל מ"היעדר מדיניות" דרך "מדיניות עובדים זרים" כשלב ביניים בחלק מהערים וכלה ב"מדיניות הטמעה" או ב"מדיניות פלורליסטית"); או האם כל עיר מפתחת תגובות מדיניות ייחודיות ללא אפשרות למצוא מכנה משותף ביניהן. כמו כן אפשר לשאול כיצד אמצעי המדיניות משתנים במקביל לשינוי בהשקפת העולם של מעצבי המדיניות בהקשר של יחסי מארח-זר.

לוח 2: הקשר בין הגישות למדיניות לבין תחומי המדיניות

גישות למדיניות	תחומי מדיניות			
	מינהלי-פוליטי	כלכלי-חברתי	תרבותי-דתי	מרחבי
היעדר מדיניות	אי מתן אחריות; התעלמות מארגונים ומוסדות של זרים	הימנעות שמשמעותה דחיקת הזרים לשוליים	הסוואה או הצמחה של נילויים תרבותיים מצד הזרים; התעלמות הממסד	התעלמות מיצירת מובלעות של זרים; גירוש או פיזור הזרים עם התגברות סכסוכים
עובדים זרים	חסרי אחריות, דה-לגיטימציה של ארגונים ומוסדות של זרים	הקצאה מוגבלת של שירותים, בעיקר בריאות וחיסוך; המשטרה כמנגנון פיקוח ודיכוי	ציפייה מהזרים להימנע מלהבליט ייחוד תרבותי במרחב הציבורי	דחיקת הזרים לשוליים; סגרגציה מרחבית-חברתית
הטמעה	אזרח המהגרים כיחידים; פעולה למען קירובם למערכות העירוניות	פתיחת כלל השירותים למהגרים על-פי עקרונות אוניברסליים; פעולה לקירוב המהגרים לשירותי הרווחה. הפעלת תכניות אקולטורציה כגון חינוך	דה-לגיטימציה של ייחוד תרבותי ודרישה לקבלת התרבות המארחת; הפגנת תרבות ייחודית בציבור נתפסת ככפיות טובה מצד המהגרים	דה-סגרגציה; שיקום עירוני על בסיס טריטוריאלי לכלל הדיירים תוך מטרה לבור הזרים
פלורליזם	אזרח והעצמה של ארגונים סקטוריאליים; מיסוד ייצוג על בסיס אתני	פיתוח שירותים ייחודיים והתאמת שירותים קיימים לצרכים ייחודיים	הדגשת התרבות האחרת כמעשירה את תרבות העיר ואת כוח משיכתה	בניית מונומנטים ותרבותיים של המהגרים; שיפור איכות החיים בשכונות המהגרים; מדיניות שיקום בשיתוף המהגרים ולמענם. הכרה בחיות של שכונות אתניות
בין-תרבותיות	עידוד דיאלוג כדי לקרב בין ארגונים סקטוריאליים של מהגרים, מארחים ומנגנוני העירייה	פעולות גישור וקירוב של המהגרים למערכות הרווחה והתאמת המערכות לצרכי המהגרים	הדגשת דיאלוג בין-תרבותי	מיתון מגמות התבדלות ועידוד של עירוב מבוקר עם אוכלוסיות ייחודיות

בהקשר הנוכחי, המודל מאפשר לבחון את הדינמיקה של התגבשות מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה בעיריית תל אביב-יפו. המקרה של תל אביב-יפו מיוחד בכך שהתגלה בו פער קיצוני בין מדיניות הממשלה – המתמקדת בגירוש מהגרי העבודה מתוך תקווה שהתנועה תיעלם תוך זמן קצר – לבין מדיניות העירייה, הנאלצת להתמודד עם ההשלכות של מדיניות ההתעלמות של המדינה ולטפל בעשרות אלפי מהגרי עבודה על מאות ילדיהם.

יש לציין שמדובר במסגרת אנליטית המאפשרת לסרטט את מצב המדיניות בעיר כלשהי מתוך מכלול התכניות והגישות הקיימות בה, ולאחר שלבים בהתפתחות המדיניות העירונית לאורך זמן מתוך פרספקטיבה משווה. אין לראות בטיפולוגיה זו תיאור מדויק של מדיניות בעיר כלשהי בזמן נתון. מודל זה, כמו כל טיפולוגיה, נתון למגבלות. ראשית, ארבע הגישות למדיניות הן אבות-טיפוס אידאליים, ואין לצפות שהמודל ימצא את הדקויות והמורכבויות המייחדות כל עיר. הטיפולוגיה חושפת בראש ובראשונה את השקפת העולם הבסיסית המנחה

את הרטוריקה ואת העשייה העירונית בתחום ההסדרה של נוכחות מהגרי העבודה בעיר, ומספקת קנה מידה לבחינה השוואתית בין ערים ותקופות. שנית, רשויות מקומיות אינן גופים מונוליטיים, ו"מדיניות עירונית" נקבעת על-ידי מכלול של גורמים בעירייה. ראש עיר חזק, מועצת עיר עצמאית, ראש מחלקה נחוש, פקידים ועובדים בשטח (street level bureaucrats) – כל אלה קובעים מדיניות עירונית כלפי מהגרים. מדיניות זו עלולה להיות שונה ואף סותרת בנושאים שונים, בהתאם לגישות מקבלי ההחלטות ומבצעייהן בכל נושא ונושא. למרות שאפשר בדרך כלל לזהות גישות דומיננטיות וסדרות של אמצעי מדיניות הנגזרות מהשקפת עולם כוללת בערים רבות, הרי שבחינה ביקורתית של אי-התאמות בין קובעי מדיניות לבין מבצעה עשויה לחשוף חוסר יעילות וחוסר אפקטיביות בהפעלת אמצעי מדיניות מסוימים.

חשוב לציין שסדר הגישות למדיניות כפי שתואר לעיל אינו מייצג מהלך סדיר הנגזר ממערך גורמים קבוע של התפתחות שלבי מדיניות (policy trajectory). למרות שהשלבים מייצגים התפתחות מדיניות לאורך זמן, אין לראות בכך "התקדמות" ישירה ממדיניות של הדרה למדיניות של הכלה כלפי מהגרים. במילים אחרות, המודל אינו מיועד לספק הסבר בעל כושר ניבוי להתפתחות מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה. כמו כן המודל אינו מציע שיפוט נורמטיבי לגבי המוסריות או האפקטיביות של סוג אחד של מדיניות לעומת סוג אחר. השיפוט היחיד שאפשר להסיק מן הטיפולוגיה נוגע להתאמה בין סוג המדיניות לבין הגדרת המציאות של נוכחות מהגרי העבודה בעיר. למשל, מדיניות התעלמות או גירוש של "עובדים זרים" עשויה להיות מציאותית כל עוד מרבית אוכלוסיית הזרים מורכבת ממהגרים זמניים עם המאפיינים של עובדים אורחים (בודדים ללא משפחות, שהות לזמן מוגבל וחזרה לארצות המוצא), וכל עוד הם לא מיסדו נישה קבועה בשוק העבודה. אך כאשר קבוצה גדולה של מהגרי עבודה מתיישבת בעיר באורח קבע ושואפת להשתלב במרקם החברתי המקומי (למשל איחוד משפחות המעיד על התיישבות קבע), מדיניות עירונית של התעלמות עלולה להיות בעלת השלכות לא-מתוכננות מרחיקות לכת. במקרה זה אפשר לשלול מדיניות שאי-אפשר לבצעה. קודם לבחינת שלבי ההתפתחות של מדיניות עירונית בתל אביב-יפו וישימותה למציאות זאת, יש לבחון את ההקשר הלאומי שבו העירייה פועלת ואת היקף התופעה ומידת מיסודה במרחב העירוני.

מדיניות הממשלה כלפי מהגרי עבודה והשלכותיה על תל אביב-יפו

מהגרי העבודה הפכו לרכיב חשוב באוכלוסייה של מדינת ישראל בכלל ושל העיר תל אביב-יפו בפרט מראשית שנות התשעים, עת שממשלת ישראל החליטה להדיר את הפלסטינים משוק העבודה השניוני בישראל ולהחליפם במהגרי עבודה זמניים.⁹ השתלבותה של ישראל בקבוצת המדינות העשירות בגין צמיחה כלכלית מהירה והצטרפותה לתהליכי הגלובליזציה הגבירו את כוח המשיכה של המדינה למהגרי עבודה. מאז שנת 1993 חלה הצפה של שוק העבודה בישראל במהגרים אשר השתלבו בשוק העבודה השניוני שהיה מאויש עד לאותה עת על-ידי עובדים פלסטינים, ואשר התרחב במהירות. מעבר לכך, מהגרי העבודה החלו להחליף עובדים ישראלים מאורגנים כמנגנון להורדת שכר העבודה במשק בכללו במסגרת תהליכי ההפרטה. לקראת סוף שנות התשעים התמסד במשק הישראלי ביקוש לכ-300 אלף עובדים בשוק העבודה השניוני, כאשר כשלושה רבעים מהם הם מהגרי עבודה. בשנת המיתון האחרונה לא פחת מספר מהגרי העבודה ואף גדל מספר העובדים ממדינות ערב השכנות. על-פי אומדני משרד העבודה והרווחה נכנסו לישראל כ-80 אלף מהגרי עבודה מירדן ובמידת מה גם ממצרים. מכאן שהמדינה אינה מקפידה לסגור את גבולותיה ומאפשרת כניסה של עובדים שפרנסתם האלטרנטיבית בארץ המוצא מגיעה לכמה עשרות דולרים בחודש. כתוצאה מכך התמסד בישראל שוק עבודה שניוני המורכב ממהגרי עבודה שמשקלם מגיע ליותר מ-10 אחוזים מכלל כוח העבודה, ובתוספת העובדים הפלסטינים – לכ-15 אחוז מכלל כוח העבודה.

⁹ שוק העבודה במדינות קפיטליסטיות נוטה להתפצל לשוק מאורגן שבו נהנים העובדים מתנאים מועדפים ולשוק שניוני שבו תנאי העבודה הם נחותים. בשוק העבודה השניוני העובדים מתועלים לענפים לא-יציבים, המקנים לעובד סטטוס נמוך, והעיסוקים מתבצעים בסביבת עבודה מסוכנת או לא-נוחה ומתוגמלים בשכר נמוך יחסית.

בישראל. מספרים אלה גבוהים על-פי כל קנה מידה של מדינות מפותחות והם נתונים לשני טיפוסים של תנודות. ראשית, היקף הצמיחה במשק משפיע על הביקוש לעובדים. שנית, מדיניות הממשלה משפיעה על היחס בין מספר מהגרי העבודה המתועדים לבין אלה הלא-מתועדים. בשנות השיא הגיע מספר מהגרי העבודה עם אשרות לכ-110 אלף ובשנות המיתון ירד מספרם לכ-75 אלף בלבד. כיום גדל מספר העובדים המתועדים לקרוב ל-100 אלף למרות ההיקף הגבוה של האבטלה, בגין לחצים שגורמים אינטרסנטיים מפעילים על הממשלה. מספר העובדים השוהים ללא אשרות קשה יותר להערכה, אך מתקבל הרושם שהוא משלים את מספר מהגרי העבודה לסדר גודל של קרוב ל-300 אלף (אומדני משרד העבודה והרווחה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

תל אביב-יפו הפכה למוקד משיכה מרכזי למהגרי עבודה בשל מכלול של גורמים. כעיר הגדולה ביותר שמרוכזים בה תהליכי גלובליזציה נוצר ביקוש גבוה למהגרי עבודה במקצועות סיעוד, שירותי תיירות והסעדה. כמו כן בחרו לגור בעיר מהגרי עבודה המועסקים בניקוי בתי מגורים ברחבי המטרופולין כולה. בגין גודלה, סבורים מהגרי העבודה שיקל עליהם להשתלב בשוק העבודה והמגורים גם ללא אשרות שהייה חוקיות ולחמוק ממנגנוני הפיקוח. על רקע זה בולטת העובדה שלפחות שני שלישים ממהגרי העבודה החיים בתל אביב-יפו שוהים בעיר ללא אשרות שהייה חוקיות. תל אביב-יפו הפכה לעיר מקלט לעשרות אלפי מהגרי עבודה שהגיעו לאתרי בנייה ועבודה חקלאית עם אשרות עבודה, עזבו את המעסיקים המקוריים שלהם ברחבי הארץ והשתלבו בשוק העבודה הלא-מתועד בעיר. מספר גבוה יותר של מהגרי עבודה מגיעים לתל אביב-יפו בסופי שבוע, עת עובדי סיעוד מכל הארץ שוכרים מיטות ממהגרי עבודה הגרים בעיר. הנגישות הגבוהה של העיר לפריפריות מטרופוליניות רחבות, ובעיקר האזורים הממוקמים בסביבת תחנת האוטובוסים המרכזית, מקנה לעיר בכלל ולשכונות שבשולי התחנה בפרט יתרונות נגישות בולטים.

הערכות שונות רווחות באשר למספר מהגרי העבודה הגרים בתל אביב-יפו. בגין מספרם הגבוה של העובדים הלא-מתועדים קשה במיוחד לאמוד את מספרם, עובדה המעודדת שימוש מניפולטיבי במספרים לצרכים פוליטיים כאלה או אחרים. להערכתנו, מספר מהגרי העבודה המתגוררים בתל אביב-יפו הוא בסדר גודל של כ-50 אלף; אך העירייה מעריכה את מספרם בכ-60-80 אלף. רבים משתרשים בארץ ומקימים בה משפחות. במשרדי טיפת חלב העירוניים רשומים כ-1,100 תינוקות, ובית החולים העירוני מדווח על ממוצע של לידה ביום של אימהות מאוכלוסיית מהגרי העבודה. כמה מאות ילדים לומדים במערכות חינוך ובמעונות, מהם כ-500 במסגרות חינוך עירוניות וכמה מאות במוסדות לא-פורמליים בבעלות מהגרי עבודה.

אזור התחנה המרכזית של תל אביב-יפו הפך למוקד הנישה של העובדים הזרים בעיר. האזור, הממוקם בשוליים האחוריים של המע"ר ובקרבה לתחנת האוטובוסים המרכזית, עבר תהליכי התדרדרות פיזית וחברתית. מאגר של יחידות דיור ריקות הצטבר באזור, שחלקן שופצו לצורך קליטת עולים מחבר העמים מאז שנת 1989. הגירת העולים מהאזור לאחר שתי שנות שהות הפכה אותו לבעל פוטנציאל גבוה לשינוי, מגמה שהתממשה עם כניסת מהגרי העבודה לעיר מאז שנת 1993 (שנל, 1999). גיבושו של ריכוז אתני של מהגרי עבודה עלול להעצים את נראותם ואת השפעתם על הסביבה העירונית, כך שגם בערים שבהן שיעור נמוך יחסית של תושבים זרים, נוכחותם בולטת מאוד. מחאות חברתיות של האוכלוסייה הוותיקה בשכונות אלה יצרו אווירה של מתח, עד כי נראה היה בסוף שנות התשעים שבשלו התנאים להתפרצות גילויי גזענות. התגברות ההגירה השלילית של ישראלים מהאזור, כולל מנהיגי המחאה, הרגיעה את האזור אך תרמה להעמקת תהליכי ההתדרדרות בו (שנל, 2001).

מדיניות העירייה כלפי מהגרי העבודה אינה מנותקת מההקשר הרחב יותר של המדיניות הלאומית. קביעה זאת נכונה בישראל יותר מאשר ברוב המדינות המפותחות, בגין הסמכויות המוגבלות של הרשויות המקומיות בישראל ותלותן התקציבית במדינה. המדינה מציבה גם את המסגרת החוקית לפעולה ציבורית, אם כי גורמים אורחיים ומוניציפליים עשויים לפעול מתוך מרחב תמרון מסוים ומתוך עמדה המאתגרת את המערכת הלאומית. ניסיון לאפיין את המדיניות הלאומית אינו יכול להתמקד אך ורק במדיניות המוצהרת מבלי להתחשב בעובדה שהמערכת מאפשרת לשחקנים שונים לפעול על-פי אינטרסים העשויים להיות שונים מהאינטרס המוצהר, ומבלי להתחשב בהשלכות הלא-מתוכננות של שימוש באמצעי מדיניות כאלה או אחרים שאפשר לחשוף אותן רק בניתוח ביקורתי של המדיניות הממשלתית הלכה למעשה. המסגרת המושגית להבנת מדיניות זאת נגזרת מתפקידיה של מדינת הרווחה המערבית, האמורה לספק לאזרחיה זהות ושותפות בשיח הפוליטי בדבר אופי הזהות מצד אחד וזכויות סוציאליות שוויוניות מצד שני. מדינת הרווחה מנסה לאחד שתי משימות אלה (Soysal, 1997). מהגרי עבודה שהפכו לתושבים קבועים במדינות המפותחות הציבו אתגר קשה למדינות הרווחה. חלקן ניסו להכיל את מהגרי העבודה במערכות הרווחה ובמקביל להזרים משותפות באזרחות. מדינות אחרות הכילו את מהגרי העבודה בשתי המערכות; אך שתי הקבוצות נחשפו ללחצים פנימיים וחיצוניים להכלה רחבה יותר במדינה של הצאצאים של מהגרי העבודה ומשפחותיהם.

המדיניות המוצהרת של ישראל מתמצה בייבוא מוגבל של מהגרי עבודה לתקופות קצרות תוך מאמץ להבטיח היעדר מחויבות מצד המדינה כלפיהם הן בממד האזרחי והן בממד של שירותי הרווחה. ייבוא זה מלווה במדיניות החותרת לחסום עד כמה שאפשר הגירה של לא-יהודים אל המדינה היהודית מתוך חרדה לאופיה היהודי והציוני של ישראל כמדינת לאום. כדי להבטיח מדיניות זאת המדינה מקפידה להימנע מיצירת זיקה פורמלית בינה לבין ייבוא

של מהגרי עבודה, וכן מאחריות לרווחתם ולמעמדם האזרחי בתקופת שהותם בארץ. ייבוא עובדים בעלי אשרת שהייה מתבצע על-ידי קבוצה של חברות כוח אדם פרטיות המקבלות מהמדינה רישיון לייבוא עובדים. הספקת שירותי רווחה בסיסיים לאותם עובדים מוגדרת רשמית כאחריותן של החברות המייבאות או של המעסיקים. במקרה של עובדים ללא אשרות שהייה, העמדה הרשמית של המדינה היא כי אין לראות בהם לקוחות פוטנציאליים של סוכנויות הרווחה. עמדה זאת סותרת חוקים קיימים בישראל ואמנות בין-לאומיות שישראל חתומה עליהן, לפיהן קיימת חובה של המדינה כלפי כל תושב החי בה ללא קשר למעמדו האזרחי (שנל, 1999). הסדרים אלה מחייבים את המדינה לספק שירותי בריאות במקרי חירום ושירותי חינוך לילדים גם כאשר שהות התושבים אינה מתועדת (Yanay & Borowski, 2000). המדיניות המוצהרת של גירוש נועדה להמחיש את המעמד הלא-חוקי של שהייתם ולתת על-ידי כך לגיטימציה להתעלמות המדינה ממחויבותה לספק שירותים אלה לעשרות אלפי צרכנים ממהגרי העבודה (רוזנהק, 2000א; 2000ב).

למדיניות זאת יש לפחות שלוש השלכות מרכזיות.

(1) תהליך ההדרה של מהגרי העבודה מהמערכות הפוליטיות וממערכות הרווחה הוא פן אחד בלבד של מדיניות הממשלה. בניגוד לרטוריקה של גירוש וסגירת הגבולות, המדינה מאשרת חדשות לבקרים ייבוא עובדים נוספים כתגובה ללחצים של מעסיקים. יתר על כן, המדינה עושה אך מעט לסגירת הגבולות ולהרתעת מעסיקים מהעסקת מהגרי עבודה באופן המנוגד לחוק הישראלי. כמו כן, הממשלה לא יזמה ולו תכנית אחת לשינוי מבני בשוק העבודה באופן שישחרר את המשק מהביקושים לשוק עבודה שניוני בענפים כגון בנייה, חקלאות וסיעוד, שעשרות אלפי מהגרי עבודה מועסקים בהם. משמעות הדבר היא שבעוד שזרוע אחת של המדינה מאפשרת כניסת מהגרי עבודה ואפילו מעודדת אותה, זרוע אחרת פועלת בקנאות להדרתם ממערכות הרווחה והאזרחות. בפרפרזה על מדיניות זאת אפשר לסכם ולומר שמדיניות הממשלה מתמצה בייבוא של "עבודה זרה" ללא התייחסות לעובדים כבני אדם בעלי זכויות וצרכים מוכרים. המדינה מאמינה ביכולתה ליהנות לאורך זמן מתרומתם של מהגרי העבודה לשוק העבודה הישראלי, ובעת ובעונה אחת למנוע את התיישבותם בארץ מעבר לשהות של שנים ספורות. כישלון המוחלט של כל המדינות המפותחות ליישם מדיניות כזאת והמשמעויות המוסריות שלה אינן מרתיעות את הממשלה מהפעלתה. ניסוחים כמו התמקדות בגירוש הומני של מהגרי עבודה השוהים ללא אשרות נועדו לייצר את המעטפת הפסאודו-מוסרית להצדקת המדיניות.

(2) מטרה נוספת של המדיניות היא להרתיע את העובדים ממאבק פוליטי למען שמירה על זכויותיהם ולמען שינוי מעמדם הנחות בחברה. הניסיון בעולם למד שחלק ממהגרי העבודה נוטים להשתקע בארץ הקולטת בניגוד לתכניותיהם המקוריות לחזור לארץ

מוצאם לאחר שחשכו הון. כאשר הם מבינים שעתיים הוא בארץ הקולטת הם מתחילים להיאבק לשיפור תנאי חייהם ולהכלתם בחברת הרווחה הקולטת (Piore, 1979; שגל, 1999). מדיניות ההדרה מותירה למעסיקים שליטה מלאה על חיי העובדים ועל עבודתם. המעסיק הוא בעל רישיון העבודה של העובד המתועד, והוא שולט במערכות הרווחה שנבנו בעבורו. העובד, שצבר חוב בארץ מוצאו כדי לממן את הנסיעה לעבוד בישראל, משועבד למעסיק מתוך עמדת נחיתות. כתוצאה מכך, על-פי עדות ארגון "קו לעובד" שלושה רבעים ממהגרי העבודה מנוצלים באופן בוטה על-ידי המעסיקים. הם אינם מקבלים שכר מינימום כנדרש בחוק, תשלומים שונים נגזלים מהם באופן ציני והכיסוי הביטוחי שלהם הוא שערורייתי (רוזנהק, 2000א; שגל, 2001). מהגרי העבודה מתקשים להתלונן על מעסיקיהם מתוך חשש שיגורשו מן הארץ לאחר שהמעביד המעסיק אותם כחוק יוותר על אשרת העבודה שלהם או שהמעביד המעסיק אותם ללא אשרה יסגירם למוסדות האכיפה. מדיניות הגירוש של כמה אלפי מהגרי עבודה בשנה מרתיעה את העובדים מלהתלונן כנגד המעסיקים על הלנת שכרם ועל פגיעה בזכויותיהם, כמו גם מלהתארגן למחאה חברתית. בכך המדינה מספקת מטרייה פוליטית לקבוצה של יוזמים בעלי אינטרסים – חברות כוח אדם, קבלני בנייה ועוד – להתעשר מניצול עבודה זולה העוקפת את שכר המינימום במשק.

(3) למדיניות הניצול של מהגרי העבודה יש השלכות מרחיקות לכת עוד יותר. מדיניות זאת מספקת את המטרייה להפחתת שכרם ולהרעת תנאי עבודתם של פועלים ישראלים רבים הנחשפים לתהליכי ההפרטה של המשק. האיום, ולו המוסווה, בגיוס של מהגרי עבודה במקום עובדים ישראלים מפעיל לחץ על עובדים לוותר על תנאים סוציאליים ועל הטבות שכר כדי להתחרות במהגרי העבודה. המדינה מאפשרת בכך לבעלי ההון להשתלט על הטובין החברתיים תוך השלמת העובדים עם התהליך.

הנחת המוצא של המדינה באשר לארעיות התופעה מקובלת גם על מהגרי העבודה, לפחות בשלבים הראשונים לקליטתם בארץ. מהגרי העבודה הגיעו לארץ מתוך ציפייה דומה לזו של המעסיקים והממשלה לשהות בארץ שנתיים-שלוש כדי לחסוך כסף לביסוס מעמדם בארצות מוצאם (Piore, 1979). תנאי חייהם בארץ היו בעבורם בעלי חשיבות משנית בלבד. הניסיון המצטבר ממדינות אחרות ומישראל מלמד שבמקרים רבים ציפיות אלה אינן מתממשות. במקום זאת, חלק ממהגרי העבודה עוברים תהליך של השתקעות בארץ. הניסיון הישראלי מלמד שתוך פחות מעשור אחד נוצרו לחצים גוברים של מהגרי עבודה להשתקע בארץ ולפעול להסדרת מעמדם בשוק העבודה ובמערכות הרווחה (שגל, 1999, 2000).

המעבר של חלק ממהגרי העבודה להשתקעות בישראל והעובדה שמדיניות הגירוש אינה בולמת את כניסתם לארץ מחייבת החלפה של המדיניות במדיניות ראלית יותר המתמודדת עם האתגר של מהגרי העבודה. הוצעו שתי חלופות למדיניות עירונית. הראשונה ממליצה

לאמץ מדיניות לאומית פלורליסטית האמורה לשנות את אופיה של המדינה ממדינה לאומית למדינת כל אזרחיה, תוך הכלת מהגרי העבודה בחברה האזרחית (קמפ ורייכמן, 2000; רוזנהק וכהן, 2000). השנייה ממליצה לאמץ מדיניות הכלה במדינת הרווחה לצד צמצום למינימום של מהגרי העבודה באמצעים כלכליים ומינהליים תוך המשך הדרתם מן האזרחות הישראלית, מתוך הנחה שמספר מצומצם של מהגרי עבודה שישתקעו בארץ יוכלו אכן לזכות באזרחות הישראלית (שנל, 2000).

מחקרים שנערכו בתל אביב-יפו, שבמהלכם רואיינו קרוב ל-300 מהגרי עבודה בעיקר מאפריקה אך גם מאמריקה הלטינית, מעלים שכשליש ממהגרי העבודה מצפים להאריך את שהותם בארץ אל מעבר לתקופה של חמש השנים הבאות, ו-11 אחוז אף החלו לפעול כדי לממש ציפיות אלה (שנל, 1999; שנל, בתהליכי עיבוד). עובדה מעניינת נוספת היא שכ-30 אחוז ממהגרי העבודה סבורים שלא יצליחו לחסוך סכומי כסף משמעותיים בארץ, עובדה הדוחפת אותם לדחות את חזרתם לארץ המוצא. הארכת השהות בארץ מלווה בהגברת ההשקעות בשיפור רמת החיים כאן, באיחוד משפחות או ביצירת משפחות חדשות ובפעולות נוספות המעידות על תהליכי השתקעות ומפחיתות את הסתברות החזרה של אותן משפחות לארץ מוצאן. רק רבע ממהגרי העבודה שרואיינו חיים כיום במשקי בית של רווקים ורווקות, ו-37 אחוז חיים במשפחות הכוללות זוג נשוי וילדים. לכ-90 אחוז מהם יש קרובי משפחה הן בארץ והן בארץ המוצא, כך שהם זוכים לתמיכה משפחתית וקהילתית בישראל. מנתונים אלה גובשה תחזית אוכלוסייה שלפיה כשליש מהנכנסים לארץ בכל מחזור הגירה (בן כשלוש שנים) יישארו בארץ גם בתקופה הבאה, ושליש מהנשארים יישארו בארץ בתקופה שלאחריה. כל הנשארים צפויים להתחתן עם מהגרי עבודה אחרים וללדת ילד אחד בכל יחידת זמן של שלוש שנים, עד ללידה של שלושה ילדים. מהנחות אלה עולה שבעוד כעשר שנים כל 100 אלף מהגרי עבודה יגדלו בארץ קרוב ל-20 אלף ילדים אשר לא יכירו ארץ אחרת מלבד ישראל (שנל, 2001). מכאן שבעוד כעשור צפויים לגדול בישראל כמה עשרות אלפי ילדים של מהגרי עבודה, בהנחה שהמספר הכולל של מהגרי העבודה יישאר קבוע פחות או יותר. תל אביב-יפו צפויה לשאת בעיקר העול כשמספר ילדי המהגרים בה עשוי להגיע ליותר מעשרת אלפים, בהנחה שחלק מן המשפחות שתיווצרנה בשאר חלקי הארץ תהגרנה לעיר בשל השינוי במצב המשפחתי. תחזיות אלה מדגישות את העובדה שכניסת מהגרי עבודה לארץ אינה תופעה זמנית אלא מחוללת דינמיקה חברתית המציבה אתגרים לחברה הישראלית בכלל ולעיר תל אביב-יפו בפרט, אשר חיים בה הריכוזים הגבוהים ביותר של מהגרי עבודה המשתלבים במרקמים העירוניים המשותפים להם ולישראלים ותיקים.

מגמת ההשתקעות של מהגרי העבודה בתל אביב-יפו באה לידי ביטוי גם בבניית תשתיות חדשות או בשינוי יעודן של תשתיות קיימות. כשני שלישים ממהגרי העבודה החיים בתל אביב-יפו גרים בריכוז אתני סביב תחנת האוטובוסים המרכזית בשכונת נווה שאנן, והם

מהווים כ-70 אחוז מאוכלוסיית השכונה. הריכוז של מהגרי העבודה מתפשט גם לשכונות שפירא, עזרא והארגזים, פלורנטיין, כרם התימנים והתקווה. האומדן הוא ששליש ממהגרי העבודה בתל אביב-יפו התפזרו בחלק ניכר של שכונות העיר בניסיון להתרחק מפיקוח המשטרה, וכמה אלפים העובדים בסיעוד מפוזרים בדירות של ישראלים בחלקים נרחבים של העיר, בעיקר בשכונות המבוססות יותר. בשכונת נווה שאנן התפתח שוק רחוב הפועל לצד ריכוז של כ-15 כנסיות המסוות במרתפים וכן מוסדות קהילתיים נוספים של מהגרי העבודה. בתי עסק חדשים הוקמו מתוך כוונה לשרת את מהגרי העבודה – חנויות לשיחות טלפון, מסעדות ובתי בירה, חנויות למצרכים מיוחדים כמזון, חפצי נוי נוצריים ועוד. בעיה מיוחדת נוצרת בעקבות כניסתם לשכונות אלה של בתי בושת ובתי בירה המציגים סרטי מין ואלימות. שימושי קרקע אלה פותחו על-ידי ישראלים במטרה לעודד את מהגרי העבודה להוציא את כספם על צריכת שירותים אלה. תוצאת לוואי של הפעילויות הללו היא הגירה של ישראלים משכונות הדרום ודרדור תנאי החיים של כלל האוכלוסייה באזור, בעיקר של צעירים ישראלים ושל מהגרי העבודה (שנל, 1999), שעל-פי דיווחי המשטרה מיעוטם מתמודד עם אבטלה על-ידי אימוץ דפוסי התנהגות פתולוגית.

תמורות אלה יצרו בשכונות של מהגרי העבודה דינמיקה עירונית חדשה. תהליכי ג'נטריפיקציה שהחלו בשכונת פלורנטיין נבלמו. פרויקטים לחידוש מבנים באזור לא קודמו, ובמקום זאת יזמים קטנים פיצלו דירות מגורים לחדרים רבים יותר לשם השכרתם למהגרי עבודה בתנאי צפיפות גבוהים. יזמים החלו להפנות לעירייה בקשות לאישור תכניות לבניית הוסטלים צפופים בעבור מהגרי עבודה. תלמידים ישראלים ותיקים נוטשים מוסדות חינוך שנוצר בהם ריכוז של ילדי מהגרי עבודה, וממדי ההגירה השלילית של משפחות ישראליות הגיעו לערכים חסרי תקדים (שנל, 1999). חידוד המתחים בין תושבי המעמד הנמוך באוכלוסייה הישראלית הוותיקה לבין מהגרי העבודה תרם להעמקה נוספת של ההגירה השלילית של האוכלוסייה היהודית מחלק מהשכונות. השכונות ניצבות כיום בפני פרשת דרכים. העירייה יוזמת תכניות עירוניות להתחדשות של שכונות כמו שפירא, פלורנטיין ונווה שאנן, שבהן היוזמים התבקשו להתייחס לנוכחותם של מהגרי העבודה באזור. לתכניות אלה, כמו גם לפעולות הממשלה והעירייה, עשויה להיות השפעה מרחיקת לכת על העיר ועל תנאי החיים בשכונות הדרום. מכיוון שתהליך זה מצוי בראשיתו, מתבצע על-ידי מתכננים שונים לכל שכונה, ומתרחש לפני שנקבעה מדיניות תכנון כוללת לאזורי דרום העיר, קשה להעריך בשלב זה את השפעת התכנון על שכונות מהגרי העבודה.

סיכום החקשר הסוציו-פוליטי בתל אביב-יפו שבו המדיניות העירונית כלפי מהגרי העבודה מתגבשת מוביל למסקנות הבאות: בעוד שהמדינה משרתת אינטרסים לאומיים וכלכליים צרים של בעלי הון באמצעות מדיניות המזמינה מהגרי עבודה לעבוד בישראל מצד אחד ומדירה אותם ממערכות הרווחה ומשותפות באזרחות הישראלית מצד שני, בהניחה כי מהגרי

העבודה יעזבו את המדינה לאחר שהות קצרה, הרי שבזירה העירונית מתפתחת מציאות חדשה שבה מהגרי עבודה ובני משפחותיהם הופכים לחלק חשוב מהאוכלוסייה העירונית וממרקם החיים העירוניים. תופעה זאת דומיננטית בערים המטרופוליטניות הגדולות שהפעילות הפיננסית של הכלכלה הגלובלית והלאומית מתמקדת בהן (Sassen, 1998). גם בישראל הריכוז הגדול ביותר של מהגרי עבודה התגבש בתל אביב-יפו, שבה הם מהווים כ-13 אחוז מאוכלוסיית העיר (על סמך אומדן של כ-50 אלף) ורישומם ניכר במרקמים העירוניים של שכונות הדרום. המצוקה גוברת בשכונות אלה, החל מחשיפת משפחות לתאונות עבודה של המפרנס מבלי שהמשפחה מבוטחת כראוי, דרך היעדר חינוך ראוי לילדים המתקבצים לחבורות רחוב וכלה בתנאי מגורים לא-ראויים (Yanay & Borowski, 2000). מעל לכול, תהליכי התדרדרות חברתית ופיזית החלו להסתמן בשכונת נווה שאנן ונבלם תהליך החידוש של שכונת פלורנטין בעקבות כניסת מהגרי העבודה לאזור.

מדיניות עיריית תל אביב-יפו, 1993-2002

שלבים בהתפתחות המדיניות העירונית

במחצית הראשונה של שנות התשעים הפכה נוכחותם של "העובדים הזרים" מבלתי-נראית לתופעה גלויה בעיר. אפשר להגדיר את התקופה הראשונה בהתייחסות העירייה למהגרי העבודה (1995-1998) כהתעוררות לבעיה וניסיון להתמודד עמה בכמה רמות. ברמת הדרג המקצועי (באגפי הרווחה, בריאות הציבור והחינוך) התפתחה מדיניות "דה-פקטו" של היענות לצרכים בסיסיים של המהגרים ללא קשר למעמדם החוקי (החל מ-1993 לערך). ברמת הדרג הבכיר בעירייה ההתייחסות החלה ב-1996, כאשר נבדקו האפשרויות למצוא פתרונות מידיים "למזעור הנזק" בשכונות החלשות שהמהגרים התרכזו בהן. כמו כן התגבשה בדרג הבכיר (משנת 1996) תפיסה שלפיה העירייה רואה בממשלה את הגורם האחראי לאוכלוסיית המהגרים בתל אביב-יפו, ומצפה מרשויות השלטון המרכזי לספק פתרונות קצרי טווח וארוכי טווח לבעיות המקומיות. לפיכך התגבשה בעירייה אסטרטגיה של שידול רשויות השלטון המרכזי לשינוי במדיניות הממשלה, שהתנערה מאחריות לתנאי השתות של המהגרים (מתועדים ולא-מתועדים). משמעות התפיסה שהתקבלה בכהונת מילוא הייתה אימוץ מדיניות המתעלמת מן השתות של מהגרי העבודה עד לשינוי המדיניות הממשלתית. אולם באותו זמן וכמעט במחתרת (בשנים 1996-1997) התקיים באגפי התכנון ובינוי הערים והרווחה תהליך של גיבוש תפיסת מדיניות עירונית כוללת וארוכת טווח כלפי תופעת המהגרים והשלכותיה. בתחילת שנת 1999, בעקבות חילופי ראשות העיר ממילוא לחולדאי, החלה תקופה חדשה במדיניות העירייה כלפי מהגרי העבודה החיים בעיר. בתקופה זו (שנמשכה עד לחודשים האחרונים) התפיסה שגובשה באגפים הנדונים אומצה על-ידי ראש העיר החדש כמדיניות רשמית, והוחל ביישומה בפועל. ב-2002 מסתמנת מגמה חדשה של יצירת דיאלוג עם קהילות המהגרים במטרה למנוע קונפליקטים בין המהגרים לבין תושבי

השכונות הוותיקות, שנתגלו בהן סימנים ראשונים של שנת זרים. להלן תיאור התפתחות המדיניות בשתי התקופות הללו ובחינה של ניצני התפתחותה של תקופה שלישית.

א. תקופת הכהונה של ראש העיר מילוא – 1993-1998

הספקת שירותים בסיסיים (1995-1998)

הספקת שירותים בסיסיים בתחומי בריאות, חינוך ורווחה לאוכלוסיית מהגרי העבודה בעיר התפתחה במהלך שנות התשעים מתוך היענות לביקוש בשטח על-ידי החלטות של הדרג המקצועי באגפים השונים, ללא קו מדיניות ברור מצד הדרג הנבחר. היקף השירותים שסופקו נקבע על-ידי ראשי האגפים לפי אתיקה מקצועית ומחויבות לחוק הישראלי ולאמנות בין-לאומיות, תוך דגש על טיפול בילדים. בדו"ח ביניים ראשון של ועדת המשנה לעובדים זרים (20.6.1996) הומלץ שהעירייה תמשיך לספק את השירותים הללו. בכך ניתנה בפעם הראשונה גושפנקה רשמית למדיניות הספקת השירותים. הספקת השירותים מתוארת לפי שתי התקופות (ראה המשך לתקופת חולדאי):

בריאות: אגף שירותי בריאות אחראי לתחנות לבריאות המשפחה בתל אביב-יפו, המספקות שירותי בריאות בסיסיים ומונעים לנשים הרות, לתינוקות ולפעוטות, תמורת תשלום אגרה. עובדי התחנות בתל אביב-יפו נענו לפניות מצד אוכלוסיית המהגרים והגישו טיפול ללא קשר למעמד החוקי, ובמקרה של מהגרים לא-מתועדים (מרבית המקרים) הוגש טיפול רחב יותר (רוזנהק, 2000א, עמ' 61). כבר במחצית שנות התשעים היה מספר משמעותי של פניות, כאשר בשתי תחנות (נווה שאנן ופלורנטין) מנו מהגרי העבודה כמחצית מכלל המטופלים.¹⁰ עד שנת 1998 הגיע שיעור המהגרים מכלל המטופלים בתחנה ל-62 אחוז בתחנת נווה שאנן ול-44 אחוז בתחנת פלורנטין. בנוסף, בתי החולים העירוניים איכילוב, דנה (יולדות) וליס (ילדים) קיבלו כל מקרה דחוף ללא קשר למעמד חוקי ולמצב הביטוח של הפונה.¹¹ לגבי פונים שהגיעו

¹⁰ ב-1996 טופלו בתחנות לבריאות המשפחה 565 משפחות מהגרי עבודה ובסך הכול 1,168 מטופלים (נשים הרות וילדים) (מכתב ממנהל האגף לרפואה ציבורית אל סגן ראש העיר, "הנדון: עובדים זרים המטופלים בתחנות לבריאות המשפחה", 20.1.1997).

¹¹ חוק ביטוח בריאות ממלכתי לא חל על מהגרי עבודה. ב-2001 נעשה תיקון בחוק הקובע הסדר מיוחד שחל על ילדי מהגרים.

מקרב אוכלוסיית המהגרים, עובדי בתי החולים הגמישו לעתים את ההגדרה של "מקרה דחוף" והגישו טיפול גם לפונים לא מבוטחים (רוזנהק, 2000א, עמ' 61). ב-1997 הסתכם הטיפול במהגרים ב-273 ביקורים וב-1998 עלה ל-305, עם שהייה ממוצעת לאשפוז של חמישה-שישה ימים. ב-1997 העלות של מתן טיפול רפואי למהגרים לא מבוטחים בבתי החולים העירוניים הייתה 1.5 מיליון ש"ח (האגף לבריאות הציבור; ריאיון עם רן צפריר, מנהל קבלה, מרכז סורסקי, איכילוב).

רווחה: לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), עובדי הסעד של העירייה טיפלו בכל מקרה שהוגדר על-ידם כמקרה סכנה, וכן בכל מקרה של ילד בסיכון. ב-1998 נרשמו כ-250 פניות לאגף הרווחה של מהגרי עבודה ומשפחותיהם (ושל שכנים ומשטרה). מתוכן הוגדרו 42 (מתוכם 24 ילדים) כמקרים דחופים וטופלו על-ידי עובדי הסעד (נתוני אגף הרווחה). יחידת דרי הרחוב, לעומת זאת, לא טיפלה בפונים שאינם אזרחים ישראלים.

חינוך: לפי חוק חינוך חובה, כל ילד בישראל זכאי ללמוד במערכת החינוך ללא קשר למעמדו האזרחי. ב-1998 כבר למדו מעל ל-400 ילדי מהגרים במערכת החינוך העירונית, ומספר זה עלה לכ-450 ב-1999 (כיום לומדים מעל ל-500 ילדים בגנים ובבתי ספר עירוניים – נתוני מינהל החינוך). בהיעדר מימון ממשלתי לילדים אלה (להבדיל מילדים אזרחי המדינה) כיסתה העירייה את כל ההוצאות. העירייה ניסתה, ללא הצלחה, לשכנע את משרד החינוך לממן חלק מן ההוצאות על-פי מחויבותה של מדינת ישראל לאמנה לזכויות הילד. אגף החינוך אף הגיש בקשה למשרד החינוך להכיר בילדי מהגרים כילדי עולים חדשים, דבר שאמור היה לאפשר שעות נוספות להוראת עברית; אולם נענה בסירוב (מכתב ממנהל אגף החינוך והתרבות לסגן ראש העיר, 11.7.1996; סיכום דברים מוועדת פועלים זרים, 5.9.1996). כאמור, היקף השירותים הוחלט על-ידי נותני השירותים "בשטח". בהיעדר מדיניות עירונית בנושא התגבשו במהלך הזמן נהלים ברמת ראשי האגפים הרלוונטיים, שקבעו קריטריונים לטיפול על סמך אתיקה מקצועית ונתנו פירוש משלהם להוראות החוק.

הניסיון הראשון בתוך העירייה להבין את התופעה בכללותה נעשה באגף תכנון ובינוי ערים (תב"ע) ב-1995, כשנתיים לאחר מיסוד הכניסה של מהגרי עבודה לעיר. במסגרת הכנת דו"ח רקע בעבור תכנית המתאר החדשה לעיר שרוכו על-ידי מחלקת תכנון ארוך טווח, נאסף מידע על-ידי עובדת המחלקה. היא סרטטה את התמונה הראשונה הברורה של תופעת מהגרי העבודה בתל אביב-יפו (תכנית מתאר לתל אביב-יפו – שלב א, דו"ח #3: אוכלוסייה וחברה – מצב קיים, בעיות והמלצות, "עובדים זרים בתל אביב-יפו", עמ' 42-45). אוכלוסיית הזרים בתל אביב-יפו נאמדה אז בין 30 אלף (הערכות מנהלי פרויקטים להתחדשות השכונות) ל-60 אלף (אומדן משרד הפנים), כשמחלקת התכנון העריכה כי כשליש מהם שוהים ללא אשרות חוקיות (שם, שם). מסיכומי פגישות שקיימה העובדת עם הגורמים העירוניים העוסקים

בנושא (עובדי תחנת טיפת חלב, עובדות סוציאליות, מנהלי פרויקטים להתחדשות שכונות וכדומה) עולה תמונה מעניינת בדבר הגישה הרווחת בקרב אנשי הדרג המקצועי שבאו במגע ישיר עם אוכלוסיית המהגרים. אלה טענו שמהגרי העבודה הפכו לתופעה דומיננטית ומתמשכת בשטח; שאין מדיניות ברורה בעירייה בנוגע למתן שירותים בעבורם; ושמהגרי העבודה יביאו לכישלון של כל ניסיון לפיתוח האזור, בשל הבעיות החברתיות שנוצרות בשכונותיהם (מחלקת תכנון ארוך טווח, סיכום פגישה עם מנהל פרויקט שפירים, 1.8.1995). מנהלי הפרויקטים (פרויקט שפירים הכולל את נווה שאנן ושפירא, פרויקט כרם התימנים ופרויקט פלורנטין) ידעו אז להבחין בין קהילות הזרים השונות, וצינו שהעובדים מאפריקה (ללא אשרות) הם "אוכלוסייה שקטה ועדינה המשתדלת שלא להתבלט", לעומת העובדים ממזרח אירופה (בעיקר רומנים ופולנים, מרביתם עובדים באשרה) שבנטייתם לשתות, לקנות שירותי זנות וללכלך הם "מהווים מטריד סביבתי". צפיפות המגורים וההזנחה בדירותיהם יוצרים מטרידים נוספים לשכנים הישראלים. צוין ש"אין חיכוכים בין התושבים לזרים, אך התושבים סובלים" (סיכום פגישה עם מנהל פרויקט פלורנטין, 16.8.1995). ההצעות שעלו בפגישות אלה נעו מ"גירוש העובדים הזרים השוהים ללא אשרות" (בסתירה לנאמר לעיל) ועד להעלאת האפשרות "לתחום למהגרי העבודה גטו סגור משלהם" (שם, שם). רק במקרה של כרם התימנים דובר על התמודדות באמצעות "לחץ חברתי" על הצד הישראלי של המשוואה – בעלי הדירות הישראלים – להימנע מהשכרת דירות לזרים ומפיצולן, ובכך ימנעו המשך התדרדרות השכונה (שם, כרם התימנים).

תוצאות מחקר ראשון זה הופיעו בדו"ח רקע על אוכלוסייה וחברה שהוכן כחלק מתכנית המתאר (שלא יושמה לבסוף).¹² הקטע בדו"ח המתייחס למהגרי העבודה הועבר על-ידי מהנדס העיר ביולי 1996 לסגן ראש העיר שהתמנה אז לראשות "ועדה בנושא עובדים זרים", ולאחר מכן בתפוצה רחבה לבכירים בעירייה. התפיסה שעלתה ממסמך זה לגבי תופעת מהגרי העבודה בתל אביב-יפו, השלכותיה ומסקנותיה, חזרה והופיעה בהמשך במסמכים ובדיונים שעסקו בנושא. אפשר לומר שהם שימשו בסיס להבניית התפיסה הראשונה של העירייה בדבר תופעת מהגרי העבודה כבעיה אורבנית והומניטרית. המסמך קובע ש"להימצאותם של זרים בהיקפים גדולים באזורים מסוימים של העיר, בעיקר בשכונות

¹² תכנית המתאר "הוכנסה למגרה" ב-1999 עקב חילופי השלטון והקפאת תהליך התכנון על-ידי מהנדס העיר הראשון, גודוביץ. עם החלפתו לאחר פחות משנה (2001), "הוצאה התכנית מן המגרה" והיא מהווה כעת בסיס ל"תכנית האסטרטגית" החדשה. תהליך התכנון האסטרטגי לתל אביב-יפו שממשל חולדאי החל בו ב-2001, מרכזו על-ידי מחלקת תכנון ארוך טווח, דבר המבטיח המשכיות לתכנון המתארי שנעשה בשנים 1995-1998.

הדרום, יש השלכות כבדות על התפתחות שכונות אלה ועל פוטנציאל התחדשותן עבור אוכלוסיית קבע¹³; ומסכם ש"אין מסגרת עירונית מורמלית המטפלת בנושא [העובדים הזרים] מכל היבטיו. אין מדיניות עירונית מגובשת בנושא זה והוא אינו נמצא על סדר היום העירוני... הטיפול העירוני באוכלוסייה זו נעשה אד-הוק". מוצע "לגבש אסטרטגיה עירונית לטיפול בנושא הזרים" (תכנית מתאר לתל אביב-יפו – שלב א, דו"ח #3: אוכלוסייה וחברה – מצב קיים, בעיות והמלצות, "עובדים זרים בת"א-יפו", עמ' 45).¹³

מסמך נוסף על תופעת מהגרי העבודה בתל אביב-יפו הוכן במחלקת תכנון ארוך טווח (תא"ט) ב-1996.¹⁴ המסמך הדגיש את המשמעותיות התכנוניות של היווצרות ריכוזי זרים בשכונות הדרום, ונשען על ניסיון של ערים אירופיות להתמודד עם הכניסה של מהגרי עבודה לעיר (מחלקת תא"ט, "השתקעות עובדים זרים בתל-אביב – השלכות אורבניות", 15.10.1996). על סמך זה הפיץ מהנדס העיר (המכהן גם כראש אגף תכניות בניין עיר) מכתב לדרג הבכיר, המציג כמה מסקנות ("הנדון: עובדים זרים בתל אביב-יפו – סקירת התופעה והשלכות אורבניות", 27.11.1996): אוכלוסיית הזרים כנראה לא תפחת באופן משמעותי בעתיד, היות והעובדים הזרים חיוניים למשק הישראלי; צפוי שהשכונות שהתרכזו בהן מהגרי העבודה "ימשיכו ויהיו שכונות זרים גם בעתיד"; במשך הזמן ייתכן ביזור של מהגרי עבודה בעלי משפחות לאזורים אחרים בעיר; גידול בצרכים של אוכלוסייה זו בעתיד יעמיס עוד יותר על השירותים העירוניים; ייתכנו השלכות עתידיות (לא-ידועות) של התיישבות מהגרי עבודה על שוק הדיור בעיר, "בדומה לגל העלייה האחרון". הניתוח המסכם מצביע על השלכות שליליות בטווח הקצר (בדומה לתיאור של אגף הרווחה); אולם כאן מופיע לראשונה אזכור הפוטנציאל החיובי של אוכלוסיית מהגרי העבודה בטווח הארוך – לעיר בכלל, ולשכונות החלשות בפרט. האפשרות שמהגרי העבודה עשויים להועיל לעיר עלתה מתוך לימוד הלקחים מהניסיון האירופי.¹⁵ בסיכום המכתב שהופץ על-ידי מהנדס העיר נאמר כי "מימוש הפוטנציאל (לטובה/לרעה) תלוי במדיניות הרשויות" (שם, שם).

אגף הרווחה הגיע למסקנות דומות במהלך 1996. טיוטה של דו"ח מצב ראשון הוכנה באגף הרווחה וכללה תיאור המצב החוקתי והשירותים הניתנים לזרים בעיר ("עובדים שהם

¹³ המסמך הוכן על-ידי אורלי הכהן, מחלקת תא"ט.

¹⁴ המסמך הוכן על-ידי מי אלכסנדר כשעבד במחלקת תא"ט, בשיתוף עם ע' רוז מצוות תכנון דרום (אגף תב"ע) שריכזה את התכנון באזור נווה שאנן.

¹⁵ במהלך הכנת המסמך נפגש הכותב עם מתכנן בכיר ממשרד השיכון ההולנדי אשר עסק בנושא שנים רבות, וערך סיור עמו בליווי מנהלת המחלקה בשכונת נווה שאנן. בסיור העלה המתכנן ההולנדי את האפשרות להתייחס להתיישבות של מהגרי עבודה בשכונות החלשות כהזדמנות ולא כאיום.

אזרחים זרים בת"א-יפו", טיוטת דו"ח מצב, האגף לשירותי רווחה, 4.7.1996). בפגישות של מנהלת מחלקת תכנון ארוך טווח עם הדרג הבכיר באגף הרווחה נראה שחל שינוי בגישתם של ראש אגף הרווחה וראש מחלקת דרום לגבי מהגרי העבודה. הללו שינו את עמדתם מתפיסת מהגרי העבודה כ"בעיה" וכעומס על השכונות החלשות, קרי ראייה ממבט של התושבים הישראלים בלבד, אל תפיסה הרואה במהגרי העבודה אוכלוסייה חדשה בעלת בעיות ייחודיות הזקוקה גם היא לשירותי אגף הרווחה.¹⁶ המסמכים שהוכנו באגף תכנון ובניין עיר (תב"ע) ובאגף הרווחה מראים שבמהלך השנים 1995-1996 התגבשה תודעה אצל גורמים מובילים מהדרג המקצועי בעירייה שמהגרי העבודה בתל אביב-יפו אינם אוכלוסייה ארעית אלא תופעה שהשתרשה בעיר, שיש לכך השלכות שליליות לסביבה הקרובה בטווח הקצר והשלכות מורכבות לעיר כולה בטווח הארוך, ושהעירייה חייבת ליטול אחריות לגורלם של מהגרי העבודה השוהים בעיר.

התעוררות הדרג הבכיר

הדרג הבכיר בעירייה החל לעסוק בנושא לראשונה ב-1996, כאשר תופעת צפיפות הדיור נתפסה כבעיה העיקרית ושימשה עילה לשיבה ראשונה בראשות מנכ"ל העירייה ("הנדון: הפועלים הזרים בתל אביב-יפו – צפיפות יתר", 26.5.1996). הוחלט על "בדיקת אפשרויות לפעולות העירייה לצמצום תופעת הזרים, במיוחד באזורי התחנה המרכזית החדשה והישנה". הועלו שני כיווני פעולה: האחד, "בחינה של מדיניות פעולה משולבת" עם משרדי ממשלה; השני, בחינת הכלים החוקיים שבידי הרשות העירונית לגבי אכיפת תקן לצפיפות דיור ומניעת פיצול דירות (שם). באותה עת הועלה הנושא גם על-ידי חבר מועצה (מ' רועה, "עובדים זרים בתל אביב-יפו – מסמך רקע לחברי מועצת עיריית תל אביב-יפו", 9.6.1996), אולם לא היה לזה המשך במועצת העיר. בישיבת פורום סגנים ב-20.6.1996 הוחלט להקים ועדת משנה לנושא עובדים זרים בראשות סגן ראש העיר, שתכלול נציגי משטרה ומשרדי ממשלה, וכן ועדת משנה של הדרג המקצועי. מטרת הוועדות הייתה ריכוז מידע והצעת פתרונות להתמודדות עם "הבעיה" (סיכום דברים מוועדת פועלים זרים, 19.8.1996).

לקראת ישיבת הוועדה נבדקו הכלים העומדים לרשות העירייה ונאסף מידע על היקף השירותים העירוניים המסופקים למהגרי העבודה. בעקבות בדיקות אלה התקבלו בעירייה

¹⁶ ראש אגף הרווחה, איש דתי, הדגיש מאז את אחריותה של העיר לגרים החיים בתוכה, תוך ציון דיני הגרים בתורה ובהלכה היהודית.

שתי מסקנות: ראשית, אין לרשות העירונית כלים סטטוטוריים למנוע השכרת דירות בצפיפות גבוהה ובכך לצמצם את תהליכי ההצטופפות של מהגרי העבודה בשכונות החלשות. לכל היותר, אפשר יהיה "לצמצם את הנזקים הסביבתיים והעירוניים", וגם זאת רק בפעולה משולבת עם משרדי הממשלה. שנית, השירותים הבסיסיים למהגרי העבודה (מרביתם ללא אשרות) ניתנים מתוקף חוק ואמנות בין-לאומיות המחייבות את הרשות העירונית, ואין לכך גיבוי כספי מצד רשויות השלטון המרכזי (ועדת המשנה לעובדים זרים, דו"ח ביניים, 5.9.1996). בשלב זה התגבשה גם בדרג הבכיר בעירייה הבנה כוללת באשר לנוכחות מהגרי העבודה בעיר, אשר הנחתה את דפוסי הפעולה של רשויות העירייה. אפשר לסכם השקפה זאת בשלושה סעיפים עיקריים (מתוך סיכום דברים מוועדת פועלים זרים, 19.8.1996):

- (1) **הגדרת הנוכחות של "עובדים זרים" בעיר כתופעה לטווח ארוך.** בעירייה השתרשה הבנה כי נוכחות של מהגרי העבודה היא תוצאה של תהליכים גלובליים ומדיניות ממשלתית, כאשר "לראשות העירונית כמעט ואין יכולת לפעול בנושא" (שם). מספר מהגרי העבודה שיתיישבו בעיר עלול אף לגדול במרוצת השנים. מצב זה הוגדר כבעיה חברתית ועירונית מהחמורות שהעיר ידעה מעודה. בכירים בעירייה הדגישו בניסוחים חריפים את חומרת הבעיה על-פי השקפתם. ראש אגף שירותים חברתיים ניסח דבריו כדלקמן: "זוהי הבעיה הקשה ביותר שהעיר ניצבת בפניה"; ממלא מקום ראש העיר קבע כי: "זוהי בעיה של חיי היום-יום שעלולה לגרום לכך 'שנאבד' חצי עיר [דרום תל אביב-יפו, נחלת בנימין]"; והוסיף: "תושבי העיר רואים בעירייה את הכתובת לפתרון הנושא" (שם).
- (2) **הגדרת התופעה כבעיה אורבנית.** הנוכחות של מהגרי העבודה הוגדרה כבעיה בעלת מאפיינים טריטוריאליים המשפיעים לרעה על כלל התהליכים העירוניים המתרחשים בשכונות של מהגרי העבודה. העירייה הגדירה שלושה מעגלים של השלכות חברתיות וסביבתיות שליליות על המערכת העירונית הנובעות מהתגבשות גטאות של מהגרי עבודה. מעבר לכך, נוכחות המהגרים נתפסה כמסכלת את תכניות העירייה לשקם שכונות אלה ולמשוך אליהן אוכלוסייה חזקה. עם זאת, נעשתה הבחנה בין תת-קבוצות שונות מבחינת ההשלכות החברתיות והסביבתיות שלהן. דווקא העובדים המתועדים, ברובם גברים ממזרח אירופה החיים בגפם ומשוכנים על-ידי מעסיקיהם בצפיפות גבוהה, הוגדרו כמטרד קשה לחיים העירוניים (מגורים צפופים, צריכת שירותי מין, שכרות וכדומה); ואילו העובדים הלא-מתועדים, במיוחד בעלי משפחות מאפריקה, צוינו לטובה.
- (3) **הגדרת התופעה כבעיה הומניטרית.** בהשראת אגף הרווחה הודגשו גם התייחסויות הומניות ומוסריות ביחס למהגרי העבודה כבני אדם בעלי צרכים סוציאליים ותרבותיים משלהם. בעיקר בלטה האחריות שחשו גורמים בעירייה כלפי משפחות וילדים. היה ברור שחובה על הרשות העירונית לספק להם שירותים בסיסיים (העירייה הייתה מודעת אז למצבם של ילדים המטופלים "בגני ילדים" מאולתרים בדירות שכורות בתנאים קשים).

מהנדס העיר פסק כי צריך להראות "שלעירייה אכפת מגורלם של מהגרי העבודה" (דברי מהנדס העיר, שם).

בישיבות אלה נקבעה על-ידי הדרג הבכיר בעירייה המדיניות הרשמית כלפי מהגרי העבודה, המבוססת על תפיסה שהטיפול בתופעה תלוי ברשויות השלטון המרכזי. עמדת ראש העיר, רוני מילוא, קבעה את הטון: האחריות לתופעת העובדים הזרים בתל אביב-יפו מוטלת על הממשלה. בהתאם למדיניות הלאומית על הממשלה לגרש את העובדים הלא-מתועדים, לדאוג לתנאים נאותים לעובדים המתועדים באמצעות המעסיקים וכן לממן את השירותים הניתנים על-ידי הרשות העירונית. אין באפשרות העירייה לתת פתרונות לבעיות הנובעות מכניסת מהגרי העבודה לעיר, מעבר למתן השירותים המחויבים על-פי חוק. לפיכך התמקדו ההמלצות שגיבשה הוועדה בהעלאת הנושא על סדר היום הממשלתי, במטרה להביא לשינוי מדיניות לאומית הן מבחינת צמצום מספר העובדים הלא-מתועדים והן מבחינת טיפול בעובדים המתועדים כל עוד הם שוהים בעיר. ההמלצות מתייחסות לכמה תחומים ("ועדת משנה לנושא העובדים הזרים בתל אביב-יפו – דו"ח ביניים", 5.9.1996):

עובדים לא-מתועדים: "החזרתם לארצות מוצאם" על-ידי רשויות השלטון המרכזי. המלצות הוועדה כוללות "הקמת 'מחנה מעברי' לזרים".

דיוור לעובדים המתועדים: חיוב מעסיקים להסדרת תנאי מגורים הולמים; קביעת קריטריונים בחוק לגבי צפיפות; חיוב מעסיקים להקמת מבנים לדיוור זמני באתרי בנייה.

הספקת שירותים לאוכלוסיית הזרים: דרישה למימון ממשלתי לפעולות העירייה בתחומי חינוך, רווחה ובריאות ציבורית.

בעקבות האסטרטגיה שהוצעה, התרכזו מאמצי הדרג הבכיר בעירייה בהמשך תקופת שלטונו של מילוא בהצגת הבעיות בפני נציגים של משרדי הממשלה ובניסיונות לגייס סיוע ממשלתי למתן שירותים למהגרי העבודה הנמצאים בתחום העיר. כל המלצות ועדת המשנה היו תלויות בשינוי מדיניות ממשלתית (ולכן לא יושמו) – למעט "המשך מתן שירותים המתבקשים על-פי אמנות בין-לאומיות". המלצה זו נתנה גושפנקה רשמית למתן השירותים על-ידי גופים עירוניים, תהליך שהחל כאמור כמה שנים קודם לכן.

גיבוש מדיניות בתוך האגפים

בהיעדר יזמה מצד הדרג הנבחר למדיניות ארוכת טווח כלפי העובדים הזרים נוצר תהליך של גיבוש מדיניות כוללת בתוך כמה אגפים, ובראשם האגף לשירותי רווחה. מנהל האגף, זאב פרידמן, קבע שאין להסתפק בטיפול תגובתי למצבי חירום וסיכון כפי שנעשה עד כה (וכפי

שסברו חלק מאנשי האגף שיש להמשיך). בהיעדר מדיניות עירונית בנושא, על האגף ליטול יזמה ולגבש מדיניות כוללת שתאפשר "מענים ברמה קהילתית ומבנית". גישתו של פרידמן התבססה על אמונתו שחובה מוסרית ומקצועית מוטלת על הרשות העירונית לטפל בבעיות של אוכלוסיית הזרים כמו של התושבים הוותיקים בשכונות שבהן התמקמה האוכלוסייה החדשה (סיכום דיון בנושא זרים בראשות מנהל אגף הרווחה, 8.1.1997). הוא סבר שחובתו כמנהל האגף לרווחה בעירייה שלא להסתפק בביצוע המדיניות כפי שהיא מוכתבת על-ידי הדרג הפוליטי אלא ליטול אחריות על שינוי סדר היום העירוני לנוכח ההשלכות המוסריות של אי טיפול הוגן באוכלוסיית הזרים, או "הגרים" כלשונו.

בראשית 1997 הקצה אגף הרווחה "עובדת סוציאלית קהילתית לנושא מהגרי עבודה". העובדת חקרה את הנושא, יצרה קשרים עם קהילות הזרים ועם התושבים הוותיקים ועסקה בניבוי הצעות מדיניות. כמו כן הוקמו שני פורומים, האחד בראשותו של מנהל האגף שכלל מנהלי מחלקות עירוניות, נציגי משטרה ומשרד העבודה והרווחה, והשני בראשות מנהל מחלקת דרום באגף שכלל את הדרג המקצועי, במטרה "לרכז ולתאם מידע בין הגופים העירוניים השונים" (סיכום ישיבה אצל יחיאל מחדון, אגף הרווחה, 20.3.1997). גופים אלה החליפו למעשה את ועדת המשנה בעירייה.

במהלך 1997-1999 גובשה באגף הרווחה תמונת מצב של התיישבות מהגרי העבודה והשלכותיה הסביבתיות והחברתיות. הניתוח הגדיר שלושה "מעגלי פגיעות" בתל אביב-יפו: התושבים הזרים עצמם, שכונות הזרים והאוכלוסייה הישראלית בשכונות אלה, ותושבי העיר מחוץ לאזור. הבעיות המרכזיות במעגל הראשון (העובדים הזרים) אופיינו כתנאי מגורים ירודים, תנאי עבודה של ניצול והלנת שכר, היעדר ביטוח רפואי הולם, אלכוהוליזם, ילדים בסיכון, ודרי רחוב. המעגל השני (שכונות הזרים והאוכלוסייה הוותיקה) הוגדר כ"מגנט לתופעות א-סוציאליות כולל תעשיות מין וזנות, סחר בסמים, אקולוגיה חברתית שלילית (הזנחה, חוסר מוטיבציה לשיפוץ פיוזי של הנכסים) ואוכלוסייה עירונית המאופיינת בהגירת החזקים והישארות החלשים, אבדן ביטחון אישי ופחד". הבעיות במעגל השלישי הוגדרו כ"השתקעות אוכלוסייה חלשה" (הכוונה לזרים), דור שני לעובדי זרים, התפתחות פשיעה, מתחים בין אוכלוסיות שונות על רקע אתני-תרבותי, "מאבק על נתח שוק עבודה במשבר כלכלי" והתפרצות גילויים של שנאת זרים.

ניתוח מצב זה הוצג על-ידי אגף הרווחה בכמה הזדמנויות והפך במהלך 1999 למסמך המכוון את תמונת המצב שהעירייה אימצה אותה כנקודת מוצא להבנת המשמעויות של תופעת

הזרים בעיר. מסמך זה הופץ בין גורמי העירייה ועיצב את דפוסי הפעולה של הגורמים אשר עסקו בנושא, וכן הוצג במפגשים עם נציגי הממשלה כדי לשכנעם להתגייס למען פתרון הבעיות העירוניות שנוצרו עקב כניסת מהגרי העבודה לעיר (ראה להלן).¹⁷ כמענה ראשוני לבעיות בשני המעגלים הראשונים, הוצע באגף הרווחה לפתח "שירותי מידע וטיפול לאוכלוסייה הזרה לגבי המצוקות המיוחדות לה", לפתוח את שירותי הרווחה הקיימים לתושבים הזרים, ולטפל בבעיות האוכלוסייה הוותיקה באזורי ההתיישבות של הזרים ("עובדים זרים", מסמך מאת ו' איתן-דיקשטיין, עובדת סוציאלית קהילתית לנושא עובדים זרים, 11.4.1999). הצעות אלה יושמו בחלקן בכהונת ראש העיר חולדאי.

לסיכום אפשר לציין כי הדרג המקצועי בעירייה זיהה את התופעה והגיב כלפיה ברגישות גבוהה יחסית, קיבל על עצמו אחריות ללמוד את הנושא והקצה שירותים הכרחיים על-פי חוק ואמנות בין-לאומיות. מעל לכול, המערכת העירונית זיהתה את התופעה של כניסת מהגרי עבודה לעיר כבעיה חברתית ארוכת טווח שיש לפתור אותה בעיקר באמצעים ממשלתיים, כשעל העירייה לכבות שרפות עד להשגת פתרונות כאלה. במחלקת תכנון ארוך טווח (אגף תב"ע) נחקר הנושא במסגרת תכנית מתאר עירונית חדשה בשנים 1995-1996, והוכנו מסמכי רקע שכללו תיאור התופעה והשלכותיה האורבניות. בשלב זה לא הציג אגף תב"ע המלצות למדיניות ספציפית; אולם כנגד עמדת ההמתנה של ראש העיר, קבע מהנדס העיר שאין לסמוך על שינויים במדיניות הממשלתית ועל העירייה "להיערך ברמה העירונית להתמודדות עם הנושא בחשיבה הן לפתרון הבעיות לטווח הקצר והן לטווח הארוך" (הנדון: מהגרי עבודה בתל אביב-יפו – סקירת התופעה והשלכות עירוניות, 27.11.1996). אגף הרווחה נערך ללימוד הבעיה, הורה לספק שירותים חיוניים לאוכלוסייה החדשה והתגייס למאבק על גיוס משאבים ממשלתיים למימון השירותים שהעירייה נאלצה לספק למהגרי העבודה. עובדה מעניינת היא שהדרגים המקצועיים פעלו גם על-פי קודים מוסריים שדחפו אותם להפעיל לחץ על המערכת הפוליטית להגיב למצב החדש, שהיה להערכתם בעל השלכות ארוכות טווח על העיר. כאמור, ראש העיר מילוא התנגד למדיניות עירונית יוזמת ועצמאית בנושא זה כל עוד מדיניות הממשלה כלפי העובדים הזרים לא השתנתה, וזו נותרה העמדה הרשמית של עיריית תל אביב-יפו עד סוף כהונתו (נובמבר 1998).

¹⁷ סיכום הרצאה של פרידמן בכינוס מועצת רווחה עירונית, 9.3.1998; יום עיון עירוני בנושא מהגרי עבודה, פברואר 1999; מצגת לביקור שר הפנים, 9.11.1999.

ב. תקופת הכהונה של ראש העיר חולדאי: גיבוש מדיניות עירונית (1999-2001)

בסוף שנת 1998 התקיימו בחירות ברשויות המקומיות. בתל אביב-יפו הוזכרו הזרים על-ידי המועמד רון חולדאי בנושא הומניטרי שהוזנח על-ידי ראש העיר הנוכחי, אולם חולדאי לא הבטיח פתרונות ספציפיים. הרקע להתייחסותו הייתה סדרת כתבות במקומון **העיר** שהעלתה את מודעות הציבור לנושא תוך הדגשת הפן האנושי ומצבם הקשה של מהגרי העבודה.¹⁸ העיתון נקט מדיניות פרסום שנועדה לקדם שיח אזרחי ורב-תרבותי בעיר. חולדאי נבחר לראשות העירייה ונכנס לתפקיד בתחילת 1999. כחודשיים לאחר מכן ארגן אגף הרווחה יום עיון עירוני בנושא עובדים זרים, בהשתתפות ראש העיר והמנכ"ל החדש. במעמד זה חזר חולדאי על מחויבות העירייה לדאוג לאוכלוסיית המהגרים כל עוד הם שוהים בעיר. לעומתו, המנכ"ל החדש הכריז שנוכחות המהגרים מסכנת את העיר, והמחיש זאת באמצעות התראה שבמקרה של התקפת טילים העובדים הזרים ימלאו את המקלטים ויגולו מהתושבים הישראלים מסכות גז. הערה זו פורסמה בתקשורת והביאה לביקורת קשה על המנכ"ל, וזמן קצר לאחר מכן הוא יישר קו עם עמדת ראש העיר. בשלב זה אימץ הדרג הנבחר החדש בעירייה את עמדת הדרג המקצועי כפי שהוצגה על-ידי אגף הרווחה ביום העיון, שיש ליישם מיד מדיניות עירונית ארוכת טווח כלפי מהגרי העבודה בעיר ואין לחכות לשינויים במדיניות הממשלה. ראש העיר החדש הכריז בהתרסה כלפי הממשלה על כוונתו להקים "מרכז סיוע לעובדים הזרים". אפשר לראות בזה את נקודת המפנה ותחילת המדיניות החדשה, שאימצה למעשה את התפיסה שגובשה לפני כן באגפי תב"ע ורווחה והפכה אותה למדיניות העירייה הרשמית.

הביטוי המוסדי לשינוי במדיניות היה בהקמת מסגרות חדשות לטיפול בנושא. באפריל 1999 הוקם "פורום עובדים זרים" בראשות המנכ"ל, לגיבוש וניהול המדיניות העירונית החדשה. הפורום כלל את נציגי האגפים הרלוונטיים בעירייה, נציגים של משרדי ממשלה הנוגעים לעניין, עמותות העוסקות בתחום ויועצים אקדמיים. חשוב לציון שלא נקבע ייצוג למהגרים או לאוכלוסייה הוותיקה בשכונות הנדונות. במקביל הוחלט לקיים רצף של מפגשים בהשתתפות ראשי אגפים בעירייה ונציגים של משרדי הממשלה, כדי לידע את הממשלה בדבר

¹⁸ ע' פישביין, "התל-אביב-יפוים החדשים", העיר, סדרת כתבות: יולי 1997 - יולי 1998.

מצבם של מהגרי העבודה בעיר ובאשר למשאבים שעל הממשלה להקצות להתמודדות עם הנושאים שבאחריותה. כמו כן הוקמו שני צוותי עבודה (חברתי ואורבני) כדי לגבש מדיניות ולהציע לפורום המלצות אופרטיביות. המטרה הראשונית שהוצבה לצוות החברתי ברוח המלצות אגף הרווחה הייתה להקים מרכז לאיסוף מידע, למעקב ולסיוע בפתרון מצוקות אישיות של פרטים ומשפחות של מהגרים. המרכז (מסיל"ה), שהוקם על-ידי ראש העיר סמוך לכניסתו לתפקיד ונפתח במעמדו ביולי, התמקם בבניין של העירייה בשכונת נווה שאנן – במוקד המרחב של מהגרי העבודה בעיר – והחל לגשש את דרכו כמגשר בין מהגרי העבודה לבין מערכות השלטון.

המדיניות העירונית החדשה בתחום הספקת השירותים, התכנון וההתנהלות מול הממשלה, הייתה כדלהלן:

מדיניות הספקת שירותים

תקופת הכהונה של חולדאי מאופיינת בהמשך מדיניות של מתן שירותים בסיסיים בחינוך, בבריאות וברווחה תוך עלייה במספר המטופלים. בתחום הבריאות, מספר המהגרים המטופלים בתחנות לבריאות המשפחה נמצא בעלייה מאז 1996 (תחילת המעקב השוטף), והגיע ל-856 משפחות ביולי 2000, לרבות 1,039 ילדים. מגמת ההגירה של מהגרי העבודה משכונות נווה שאנן ושפירא לשכונות נוספות מורגשת גם בתחנות, כאשר אחוז המהגרים מתוך סך אוכלוסיית המטופלים בתחנות נווה שאנן ופלורנטיין ירד במעט (כ-30 אחוז ו-20 אחוז בהתאמה) לעומת עלייה של עד 20 אחוז מסך המטופלים בשכונת התקווה (דיווח האגף לבריאות הציבור, יולי 2000). ב-2000, עם תחילת הסדר ביטוח בריאות לילדי עובדים זרים, הפך המרכז לסיוע למהגרי עבודה (מסיל"ה) לנקודת הרישום של ילדי המהגרים לקופת חולים. בתחום שירותי החינוך, מספר ילדי המהגרים הלומדים במערכת החינוך העירונית הגיע ליותר מ-500, כאשר מסיל"ה משמש כעת כנקודת רישום לגני ילדים בעבור המהגרים.

מעבר לכך אפשר להצביע על שני היבטים חדשים של המדיניות העירונית. ראשית, העירייה השכילה לבנות לעצמה בסיס מידע המאפשר לה לנצל את פורום העובדים הזרים לשם הצגת תביעות מנומקות בפני משרדי הממשלה לקבלת תקציבים מיוחדים לחינוך ולבריאות ככיסוי לפעילויותיה בקרב מהגרי העבודה. קשה להעריך את השפעתן של תביעות אלה על המערכת הממשלתית, אך עובדה היא שהממשלה התגייסה להשתתף במימון פעולות חינוך ובריאות בעיר. שנית, מסיל"ה פעל להסרת החשש של מהגרי העבודה מפני גירוש בעקבות פנייה לשירותים עירוניים ולמען הפניית מהגרי עבודה לשירותים עירוניים שאין להם נגישות ישירה אליהם. משרדי מסיל"ה התמקמו בלב השכונה של מהגרי העבודה והם מתפקדים כיחידה אוטונומית בתוך המינהל לשירותים חברתיים (לשעבר האגף לשירותי רווחה), בכפוף למנהל

מחלקת דרום. המרכז מתבסס על צוות מצומצם (חמישה עובדים הממלאים שלושה תפקידים) ומאגר של כ-30 מתנדבים. הוא מתוקצב על-ידי העירייה בסדר גודל של חצי מיליון ש"ח לשנה, סכום שלא השתנה מאז הקמתו (כיום 520,000 ש"ח). בשנה האחרונה הפנתה העירייה משאבים נוספים למרכז, שהוסיפו שווה ערך של שתי משרות לצוות המקורי.¹⁹

הגדרת מטרות מסיל"ה:

- מתן שירות לקהילה הזרה ברמה הפרטנית והקהילתית מתוך שיקולים הומניטריים ודאגה לכבוד האדם.
- סיוע לקהילה הישראלית הבאה במגע עם הקהילה הזרה ויצירת גשר בין החברה הישראלית, בדגש על תושבי השכונות בהן מתרכזים מהגרי העבודה, לבין הקהילה הזרה.
- קידום גיבושה של מדיניות ממשלתית בנושא.

מטרה נוספת של מסיל"ה מאז הקמתו היא איסוף מידע על אוכלוסיית מהגרי העבודה, המשמש כאמצעי להשגת שלוש המטרות הנזכרות לעיל.

אפשר לחלק את פעילות מסיל"ה בשנתיים וחצי מאז הקמתו לשתי תקופות. שנת 1999 הייתה תקופת התארגנות, חדירה אל קהילת הזרים ויצירת קשרי עבודה עם גופים שונים (עירוניים, ממשלתיים וארגוני זכויות אדם), תוך מיקוד הפעילות במישור הפרט (מענה לפניות). בשנים 2000-2001 מיסד מסיל"ה את הטיפול השוטף בפניות פרט והתמקד יותר בפעילות קהילתית, כולל העצמת קהילות הזרים, מגעים עם תושבים ותיקים ושילוב גופים נוספים (פרטיים ומוסדיים) בטיפול במהגרי העבודה. פעילות קהילתית ודיאלוגים עם נציגי הקהילות הפכו בהדרגה לרכיב מרכזי בפעולת מסיל"ה.

פעילות מסיל"ה מתבצעת כיום בשלושה מישורים עיקריים: במישור הפרטי, במישור הקהילתי ובמישור המערכתי.

במישור הפרטי, מסיל"ה מספק מידע, הכוונה ותיווך בנושאים שונים כגון חינוך, בריאות וזכויות עובדים במענה לפניות של יחידים למרכז. חשוב לציין שלמעלה מ-90 אחוז מהפונים

¹⁹ צוות מסיל"ה כולל מנהלת, רכזת פניות ורכזת מתנדבים (שלושתן עובדות סוציאליות במקצוע), רכזת מידע ומזכירות – בסך הכול שלוש משרות. ב-2001 הפנה אגף הרווחה עובדת קהילתית לשירות מסיל"ה, והגדיל בכך את הצוות לשלוש משרות ושלושה רבעים. בנוסף, מתוך מאגר המתנדבים העירוני הופנו למסיל"ה בת שירות לאומי וסטודנטית לעבודה סוציאלית.

הם מהגרים לא-מתועדים. הטיפול נעשה באמצעות מתנדבים דוברי שפות, ועובדים סוציאליים מהצוות מטפלים במקרים קשים. במרבית המקרים מסיל"ה מכוון את הפונה לגורמים אחרים (מוסדיים וכן עמותות) או מנסה לשמש כגורם מתווך. בשנתיים הראשונות של מסיל"ה (עד אמצע 2001) נענו במרכז כ-1,500 פניות פרטניות, כאשר בתקופה האחרונה שדווח עליה (המחצית הראשונה של 2001) נענו כ-100 פניות בממוצע חודשי. לפי הדיווח, מעל ל-50 אחוז מן הפונים (בעיקר מאפריקה, דרום אמריקה והפיליפינים) הם בעלי משפחות בישראל. המספר הגבוה ביותר של פניות (24 אחוז) נוגע לילדים (לרוב בקשר לשירותי חינוך) ולבעיות עובד-מעביד (17 אחוז) (דו"ח ניתוח פניות למסיל"ה, ינואר 2001 עד יוני 2001).²⁰

במישור הקהילתי, מסיל"ה מקיים פעילות שמטרתה להיענות לצרכים הייחודיים של מהגרי העבודה: סדנאות מידע וייעוץ לפעילי הקהילות, קורסים לעברית, הרצאות בנושאי בריאות וכדומה. הושם דגש על פעילויות לשיפור מצבם של ילדים ובני נוער: סדנאות למטפלות, קייטנות, קבוצות נוער וכדומה. מוקד נוסף לפעילות הוא טיפול בגנים המחתרתיים, ולאחרונה מחפשים חלופות למצב הקיים בתחום הטיפול בילדים ונוער. עד לאמצע 2001 קיבלו כ-1,000 פונים שירות בפעילות קהילתית. לאחרונה פרסם המרכז **מדריך לעובד הזר בישראל** בארבע שפות, הכולל מידע על זכויות מהגרי עבודה בתחומים שונים וכן רקע על הקהילות הזרות העיקריות בעיר. פן נוסף של הפעילות במישור הקהילתי הוא העלאת המודעות בקרב תושבי העיר הישראלים בכלל ותושבי השכונות בהן התיישבו הזרים בפרט לצורך לשלב את מהגרי העבודה בשכונות ובקהילות. פעילות זו החלה בעקבות התחושה שיש לנטרל משברים פוטנציאליים בין האוכלוסיות, תחושה שהתחזקה בעקבות מהומות אוקטובר 2000 בשכונת התקווה. במהומות נשמעו סממנים בנושא "עכשיו נטפל בערבים, אחר כך יבוא תורם של העובדים הזרים".²¹

במישור המערכתי, פעילות מסיל"ה כוללת השתתפות בוועדת הכנסת לעובדים זרים ובפורומים אחרים, התכתבות עם גורמים ממשלתיים, ואירוח שרים, חברי כנסת ומקבלי החלטות אחרים במטרה לעורר את מודעותם להיקף ולבעייתיות של תופעת מהגרי העבודה במקום ולטיפול של העירייה בנושא. מסיל"ה משמש גורם מרכזי במאמצי העירייה לשנות את מדיניות הממשלה בכלל וכן מדיניות ונהלים של גורמים העוסקים בנושא באופן שוטף (משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים, משרת ישראל). בנוסף לכך, מסיל"ה פועל כשדולה

²⁰ ניתוח הפניות לא כולל פניות טלפוניות שנענו אך לא נרשמו. סך כל הפניות כולל פניות טלפוניות נאמד בכ-100 לחודש בממוצע (ריאיון עם רכזת המידע, מסיל"ה, 22.1.2002).

²¹ על-פי ריאיון עם עדנה אלטר-דמבו, מנהלת מסיל"ה, ינואר 2002.

אצל גורמים נוספים בעלי עניין בנושא מהגרי העבודה, כדוגמת נעמ"ת, חברות ביטוח וכדומה.

מלבד למתן שירותים לאוכלוסייה הזרה ולפעילותו ברמה המערכתית, מסיל"ה משמש לעירייה מקור עיקרי למידע על אוכלוסיית הזרים. לדברי מנכ"ל העירייה, מסיל"ה מתפקד כ"חלון של העירייה אל הזרים ודלת של הזרים אל העירייה".²² לצורך זה נבנה מאגר מידע ממוחשב המשמש להערכת הצרכים והבעיות של קהילת הזרים ולגיבוש מענים לצורכיהם, והמרכז מפקח דו"חות ניתוח פניות תקופתיים בנוסף לסקרי צרכים. איסוף מידע לצורך הבנת התופעה היה אחת ממטרות היסוד של אגף הרווחה בהצעתו להקמת השירות.

מדיניות התכנון

במהלך 1999 ניתח הצוות האורבני את ההשלכות הסביבתיות של התיישבות מהגרי העבודה והכין כמה המלצות לפעולה; אולם אלה לא הוגשו לפורום ("מהגרי עבודה בתל אביב-יפו: מסמך רקע לגיבוש מדיניות עירונית", טיוטה, 11.10.1999). למעשה, תפקיד הצוות הוחלף על-ידי החלטת ראש העיר להכנת תכנית אסטרטגית לעיר. ריכוז התכנון האסטרטגי נעשה בתוך מחלקת תכנון ארוך טווח, אשר ריכזה עד אז את הצוות האורבני. במהלך השנים 2001-2000 החלו בתהליכי גיבוש מדיניות אורבנית באמצעות "תכנית אסטרטגית" במתחם התחנות (השכונות נווה שאנן ושפירא) ובשכונת פלורנטין – שני האזורים המהווים את גרעין אזור מהגרי העבודה בתל אביב-יפו. בכך התקבלה ההמלצה העיקרית של הצוות האורבני, שחדל מפעילותו בשלב זה. בשתי התכניות יש התייחסות מפורשת לאוכלוסיית מהגרי העבודה כגורם שיש להביאו בחשבון בפיתוח האזור ובשיקומו.

התכנית האסטרטגית לפלורנטין הוכנה בתהליך תכנון שכלל שיתוף הציבור, כולל "סדנה עם מהגרי עבודה" (2.8.2000) – מקרה ראשון מסוגו בהליך תכנון בישראל. מהגרי עבודה מופיעים כחלק משני בתכנית, למרות שניתוח דמוגרפי על-ידי צוות התכנון גילה שהם מהווים שיעור גדול מהצפוי (17.3 אחוזים) מתושבי השכונה. "מהגרי עבודה" מוזכרים בניתוח הדמוגרפי בין "האוכלוסיות החלשות-פגיעות" יחד עם עולים חדשים, קשישים וכדומה. דו"ח התכנית מזכיר את "העובדים הזרים" בין הגורמים השליליים שנמנו על-ידי התושבים הישראלים; ובפרק ניתוח המצב נאמר (עמ' 65) שהמשך מגמת הכניסה של מהגרי עבודה "עלול להחליש את כוחה הכלכלי של השכונה" (מבלי להביא לכך סימוכין). מנגד,

²² צוטט בריאיון עם מנהלת מסיל"ה, 22.1.2002.

מוצג יעד של שמירה על "הטרונגיות אתנית" כאחת מנקודות החוזק של השכונה (עמ' 128), אולם לא נאמר במפורש ש"הטרונגיות אתנית" כוללת את אוכלוסיית מהגרי העבודה. לסיכום, אפשר להסיק שההתייחסות של התכנית למהגרי העבודה היא אמביוולנטית (תכנית אסטרטגית לפלורנטין, דו"ח מסכם, אפריל 2001).

התכנית האסטרטגית למתחם התחנות נעשית על-ידי צוות חיצוני (לא-עירוני) שהוקם לפני כשנה. עד כה הוכנה טיוטה של הדו"ח הראשון ("דו"ח חברתי דמוגרפי, לימוד וניתוח מצב קיים") ובו אזכור נרחב של תופעת מהגרי העבודה בהקשר של הליכי גלובליזציה ושל אזור התכנון. לראשונה במסמך עירוני מחליף המושג "מהגרי עבודה" את המונח "עובדים זרים".²³ בשלב זה של תהליך התכנון אי-אפשר לדבר על המלצות מדיניות, למעט גישה כללית המסתמנת במסמך אשר מציעה להפוך את מה שנתפס כבעיה להזדמנות לפיתוח ולצמיחה של האזור. צוות התכנון מגדיר את קהילת הזרים כהזדמנות ליצירת מגוון רב-תרבותי תוסס ומרתק וקורא לגיטימציה ולהעצמה של קבוצות שוליים. המצגת מציעה את הגישה הרדיקלית ביותר עד כה כלפי התיישבות מהגרי העבודה, בהדגישה את נוכחותם כמנוף לשינוי חיובי בשכונות החלשות. הדבר בא לידי ביטוי באימוץ רטוריקה המדגישה "רב-תרבותיות" כדימוי המאפיין של האזור, הפיכת מהגרי העבודה מגורם "מאיים" לגורם "מעניין", שילוב אוכלוסייה ישראלית בתהליכי השינוי של המתחם לרב-תרבותי (שם). למרות זאת יש להדגיש שמדובר בשלב ראשוני-רעיוני של תהליך תכנון אשר נעשה על-ידי צוות תכנון חיצוני ואשר לא תורגם עדיין לאמצעי מדיניות אופרטיביים.

באשר לתכניות אחרות, אין בהן התייחסות של ממש לשכונות שמתגורר בהן אחוז ניכר של מהגרי עבודה (יפו, כרם התימנים, שכונת התקווה); ואילו אזורים אחרים (שכונת שפירא) נמצאים לפני תכנון חדש. מעבר לכך, התכנית האסטרטגית לתל אביב-יפו נמצאת בתחילת הדרך, אולם כבר בשלב הראשון (ניתוח מצב קיים באמצעות סדנאות משותפות לאנשי העירייה, תושבים ובעלי עניין) נוכחות מהגרי העבודה עולה כנושא התייחסות של התכנית (תכנית אסטרטגית לתל אביב-יפו, סיכום דיון – דרום העיר; סיכום דיון – מרכז העיר, 2002). בהקשר זה עולה תהייה: כיצד אסטרטגיה כוללת אמורה להנחות את התכניות הפרטניות לשכונות המהגרים, כאשר תהליך גיבוש נמצא עדיין בשלבים ראשונים של תכנון?

²³ הדו"ח מציין שמפקדי האוכלוסייה של העירייה, לרבות מפקד 1999, מתעלמים מאוכלוסיית מהגרי העבודה ובכך אינם מדויקים בתמונת המציאות (טייטה, עמ' 3-5).

מאמץ לשינוי מדיניות לאומית

המאמץ לשינוי מדיניות לאומית החל בטקס הפומבי של פתיחת משרדי מסיל"ה, שהוזמנו אליו גם מהגרי עבודה ושבּו קרא ראש העיר לממשלה להתמודד עם האתגר של קליטת מהגרי העבודה במדינה. היה בכך משום התרסה כלפי מדיניות ההימנעות של הממשלה. מעבר לכך, העירייה יזמה סדרת מפגשים בין מומחי העירייה לבין נציגי המשרדים הממשלתיים שעיסוקם נוגע לטיפול במהגרי העבודה, ששולבו בהם גם אנשי אקדמיה ונציגים של ארגוני מתנדבים. מטרת המפגשים הייתה להביא למודעות הממשלה את השלכות מדיניותה על מציאות החיים בעיר ועל המצוקות שמתעוררות בעירייה ובאוכלוסיית מהגרי העיר. בפגישות נכחו נציגי כעשרה משרדי ממשלה ועלו נושאים הקשורים במימון שירותים שונים כגון חינוך ובריאות. במקביל למפגשים אלה הוזמנו שרים לביקור בשכונות המהגרים ובמסיל"ה, לשם העמקת המודעות של מקבלי ההחלטות בדרג הממשלתי לחוויה המתסכלת העוברת על התושבים בגין הימנעות הממשלה מהפעלת אמצעי מדיניות רלוונטיים למציאות החיים שהתפתחה בשכונות המהגרים. שיא הפעילות היה ניסוח מסמך עקרונות וקווים מנחים למדיניות ממשלת ישראל בנושא עובדים זרים שהוכן על-ידי העירייה בייעוץ צמוד של אנשי אקדמיה. המסמך מציג שורת המלצות ברמת הפרט והמשפחה, הקהילה והרמה הלאומית. ביסוד המסמך המלצות למדיניות משולבת של מתן אשורות שהייה למהגרי עבודה החיים בארץ, מדיניות אכיפה ובקרה קשוחה יותר, הכלת מהגרי העבודה במערכות הרווחה, סיוע ממשלתי למניעת התדרדרות ושיקום שכונות מעורבות של מהגרי עבודה וישראלים לטובת כלל התושבים.

תמורות במדיניות העירונית בראי המודל

סקירת המדיניות העירונית של תל אביב-יפו בתחומי הפעילות השונים מלמדת על התפתחות המדיניות והשתנותה כחלק ממערכת פוליטית של לחצים שעלו מכיוונים שונים והביאו לתמורות בהתייחסות העירייה לשהות מהגרי העבודה בעיר. בדומה לרוב הערים התמצתה העמדה הראשונית של פרנסי העיר בהתעלמות מקיומם של מהגרי העבודה. שלב זה נמשך לאורך שנות השמונים, עת מספר מהגרי העבודה בעיר לא עלה על אלפים ספורים. בין השנים 1993-1995 עלה מספר מהגרי העבודה באופן קיצוני, והנושא עלה בשיח הציבורי והמקצועי. העיתונות הפנתה את תשומת הלב הציבורית לנוכחותם של מהגרי העבודה בעיר. בלט בכך עיתון "העיר", שבחר להציג מתוך עמדה פלורליסטית המקבלת את האחר ותופסת אותו כמעשיר את החיים התרבותיים בעיר. ארגוני זכויות אדם השמיעו את קולם ברמה ואפילו התחזקו מאוד בגין מאבקם למען כיבוד זכויות מהגרי העבודה. גם השיח האקדמי הציג עמדה פוסט-מודרנית המדגישה את מחויבותה של החברה הישראלית למהגרי העבודה על בסיס אמנות בין-לאומיות ועל בסיס הרצון לחזק את השיח האזרחי בחברה הישראלית על חשבון השיח הלאומי (קמפ ורייכמן, 2001). כל אלה יצרו אווירה אוהדת כלפי מהגרי העבודה בקרב השכבות המבוססות של החברה התל אביבית-יפואית, אשר השפיעה בהדרגה על מקבלי ההחלטות בעיר.

למרות האמור לעיל, התרעות בעלות השפעה חשובה יותר על גיבוש מדיניות עירונית הגיעו אל מקבלי ההחלטות מהדרגים המקצועיים בעירייה. בולטות במיוחד ההערכה המקצועית והעמדה המוסרית של האגף לתכנון ובינוי עיר ואגף הרווחה, שהבינו בשלב מוקדם כי מדובר בתופעת קבע המחייבת טיפול של מוסדות העירייה. כבר ב-1995 הוכן מסמך ראשון בנושא המציע לגבש אסטרטגיה עירונית להתמודדות עם תופעת מהגרי העבודה. בין השנים 1995-1998 הופעל לחץ על ראש העיר רוני מילוא לקבוע מדיניות עירונית כלפי מהגרי העבודה; אך הוא בחר להתעלם ביודעין מהנושא תוך גלגול לפתחה של הממשלה. מדיניות הגירוש של הממשלה נועדה להותיר את הרושם שבעיית מהגרי העבודה היא זמנית ותוך שנתיים-שלוש תיעלם מהנוף העירוני. על רקע זה ביקש הדרג הפוליטי

בעירייה להימנע מהשקעת משאבים למען אוכלוסייה העומדת לעזוב את העיר תוך זמן קצר. למרות זאת אפשרה העירייה הספקת שירותים בסיסיים המחויבים לפי חוק ואמנות בין-לאומיות. אפשר להגדיר את הגישה שאפיינה את יחס העירייה כלפי הזרים עד תום תקופת מילוא כ"היעדר מדיניות" או כהתעלמות מכוונת, לפי המודל שהוצע לעיל.

ברוח השיח האזרחי והרב-תרבותי, הבטיח המועמד לראשות העיר רון חולדאי במהלך הבחירות ב-1998 להתמודד עם התופעה של מהגרי העבודה בעיר. ניסיון לגבש מדיניות כזאת התרחש בסביבה ארגונית מורכבת: תחושה של ראש העיר שיש להניע את הממשלה לטפל באוכלוסייה של מיטב שיפוט עומדת להתיישב בעיר לאורך זמן, לנוכח התמרמרות וגילויים של התנגדות לנוכחות "הזרים" מצד התושבים הישראלים בשכונות שבהן התיישבו מהגרי העבודה. מעבר לכך, הלחץ על השירותים העירוניים לספק שירותים למהגרי העבודה כנדרש על-פי אמנות הומניטריות ללא מימון ממשלתי הטיל עומס כלכלי על קופת העירייה. במצב מורכב זה הוחלט לבצע פריצת דרך במדיניות העירייה באמצעות הקמת מרכז תמיכה במהגרי העבודה שימוקם בשכונות המהגרים. המרכז הוקם תוך התרסה כנגד מדיניות ההתעלמות של הממשלה, כשמלווה אותו מערכת תומכת המכוונת מצד אחד ליצור מערכת קשרים עם מהגרי העבודה כדי לספק להם שירותים ולקיים עמם דיאלוג, ומצד שני להפעיל לחצים על הממשלה לממן פעילויות הנדרשות על-פי החוק, על-פי אמנות בין-לאומיות וכורח הנסיבות. בשלב זה נוסחה המצגת אשר התקבלה כמסמך רשמי של העירייה ומסכמת את הגדרת העירייה את הנוכחות של מהגרי העבודה בעיר.

ניתוח תוכן של מסמך זה מלמד שהעירייה תפסה את מהגרי העבודה בעיקר כבעיה חברתית ועירונית הפוגעת באופן גובר והולך בכמה מעגלים ככל שמתקרבים אל מהגרי העבודה עצמם. מהמסמכים עולה כי אפשר להגדיר שלב זה במונחי המודל המוצע על-ידנו כמדיניות של "עובדים זרים", המדגישה את הצורך להתמודד עם הבעיות הנוצרות עקב השהות הזמנית של מהגרי העבודה בעיר. זה היה במידה רבה כורח המציאות, לנוכח מדיניות הגירוש של הממשלה שהגבילה את יכולת העירייה להנהיג אמצעי מדיניות הפועלים לשילוב מהגרי העבודה במרקמים העירוניים והחברתיים בעיר. גם בתוך העירייה היו הבדלי דגשים. בעוד שהדרגים המקצועיים הבינו כי מהגרי העבודה הם חלק מן המציאות החברתית-אורבנית החדשה של תל אביב-יפו, הרי שבדרג הפוליטי הכרה זאת חלחלה בהדרגה. אפשר למצוא ביטוי לכך במכתב שיצא מלשכת המנכ"ל ובו סיכום פגישת הכנה לקראת פתיחת מסיל"ה: "המרכז מיועד לתת שירות לעובדים הזרים בזמן שהותם בארץ מתוך תפיסת עולם הגורסת כי העובדים זכאים לאיכות חיים מינימלית במהלך שהייתם הארעית בארץ" ("הנדון: מרכז סיוע ומידע לקהילת העובדים הזרים בתל אביב-יפו", 4.5.1999) כשנתיים לאחר מכן דיבר מנכ"ל העירייה על הקביעות של מהגרי העבודה בתל אביב-יפו כ"הנחת יסוד" של מדיניות העירייה.

גם פעולת מסיל"ה מלמדת על התפתחות בתפיסה כלפי מהגרי העבודה. בעוד שבשלבם הראשונים התמקדה פעילות המרכז בסיוע לפתרון מצוקות של פרטים, הרי שמאז שנת 2000 גבר משקלן של פעילויות המכוונות לקהילות של מהגרי העבודה, כגון הסדנאות למטפלות בגנים הפרטיים וכדומה. ב-2002 הפעילות הקהילתית היא רכיב מרכזי בסדר היום של התחנה, שעברה מפעילות המתמקדת במתן שירותים לקהילת מהגרי העבודה אל העצמת הארגונים הקהילתיים וניסיונות ליצור דיאלוג בין פעילי קהילות מהגרי העבודה לבין נציגי התושבים הישראלים בשכונות כגון נווה שאנן ושכונת התקווה. עם זאת, מוקדם עדיין לקבוע מניתוח הפעילות של מסיל"ה בשנתיים האחרונות האם קיים מעבר של ממש לגישות פלורליסטיות או בין-תרבותיות, הרואות במהגרי העבודה אוכלוסיות קבע ומבקשות לשלב אותם ככל האפשר במרקמים העירוניים תוך כיבוד שונותם התרבותית והדתית. לאור המדיניות הממשלתית שנותרה בעקביות מדיניות "עובדים זרים", ובהתחשב בכך שכלל לא ברור איזה אחוז מאוכלוסיית מהגרי העבודה בתל אביב-יפו אכן יהפוך לתושבי קבע עם או בלי מעמד חוקי, הגישה האמביוולנטית בתוך מסיל"ה אינה מפתיעה.

התמורות בתפיסה הכוללת של נוכחות מהגרי העבודה בעיר השפיעו גם על הפעלת אמצעי מדיניות בתחומי הפעולה השונים של הרשות המקומית. פתיחת שירותי הבריאות (תחנות טיפת חלב ובתי החולים העירוניים), הרווחה ומאוחר יותר שירותי החינוך העירוניים למהגרי העבודה התרחשה כבר בשלב "היעדר המדיניות" באמצע שנות התשעים. מדיניות מתן השירותים לא נוסחה בהכרח על-ידי מקבלי ההחלטות אלא התקבלה על סמך האתיקה המקצועית והמוסרית של ספקי השירותים. עם הזמן, הנטל הכלכלי שמדיניות זאת יצרה מבלי שהעירייה קיבלה כיסוי תקציבי לפעולותיה מהממשלה פעל כזרז על הדרג המקצועי להפנות את תשומת לבו של הדרג הפוליטי לנוכחות מהגרי העבודה בעיר. שלב שני בהתפתחות התפיסה העירונית החל באמצע שנות התשעים כאשר אגף התכנון החל לעסוק בשאלות הקשורות בהשלכות האורבניות של התיישבות מהגרי העבודה בשכונות שהיו מיועדות לשיקום. בשלב זה נתפסה נוכחות מהגרי העבודה כבעיה אורבנית, בהיותה מאיצה תהליכי התדרדרות של שכונות ו"מפריעה" לתכניות השיקום שהוכנו באגף. בשנים האחרונות מתגבשת בתוך העירייה גישה מורכבת יותר, המבוססת על הכרה בקביעות התופעה (עדיין ללא הנחה לגבי ממדיה), ומתבטאת במדיניות המכוונת ישירות כלפי מהגרי העבודה בעיר כאוכלוסייה חדשה. מדיניות זו מוצאת ביטוי בפעילות של מסיל"ה המכוונת אל קהילות המהגרים ובניסיון לסייע בהתארגנותם לשם השגת יעדים של המדיניות העירונית. במישור התכנוני גישה זו מתבטאת בהכרה הדרגתית של תהליכי התכנון האורבני בפוטנציאל של מהגרי העבודה כמנוף לשיקום. להלן אפיון שלבי ההתפתחות לפי תחומי המדיניות המוצעים במודל, בהתאמה לתחומי המדיניות העיקריים של עיריית תל אביב-יפו.

התחום הכלכלי-חברתי

המדיניות העירונית התפתחה בהתאם לשלבים שנדונו לעיל. עד שנת 1997 שלטה העמדה של "היעדר מדיניות". לפי הניסיון האירופי, בשלב זה הרשות המקומית לא מונעת גישה של מהגרים לשירותים בסיסיים אך גם לא מעודדת או מסדירה את הטיפול בהם. בשלב "היעדר מדיניות" עלולה אף להתפתח מדיניות לא-רשמית בקרב ספקי השירותים בשטח, מטעמי אתיקה מקצועית, המעודדת מהגרים לקבל שירות. כך קרה בתל אביב-יפו באמצע שנות התשעים בתחנות לבריאות המשפחה, בבתי החולים העירוניים ובקרב חלק מעובדי הסעד. משנת 1997 קיבל מתן השירותים הבסיסיים אישור רשמי בעירייה, כאשר ההצדקה לכך התבססה על טיעונים של "אין בררה" (קיום חוקים ואמנות בין-לאומיות), ובמקרה של שירותי הבריאות בטיעון של הגנה על האוכלוסייה הישראלית. עם הקמת מסיל"ה ב-1999 התרחבה מדיניות השירותים כלפי אוכלוסיית המהגרים והתמסדה. יחד עם זאת, הגישה הבסיסית שהנחתה את מתן השירותים נותרה כפי שהייתה, לפיה העירייה אחראית לטפל בצרכים בסיסיים של אוכלוסייה זו כל עוד היא שוהה בתחומי העיר (ויש לממשלה חובה לממן את הוצאות העירייה). גישה זו תואמת את המדיניות של "עובדים זרים".

עם זאת, אפשר לראות בכמה מהשירותים שפותחו לאחרונה על-ידי (או בעזרת) מסיל"ה ניצנים של גישה פלורליסטית. דוגמה בולטת לכך היא הפעילות של מסיל"ה לסייע ליוזמה בשם "אסכוליטה", מסגרת חינוכית לילדי הקהילה הלטינית, אשר שולבה בתוך בית הספר העירוני "ביאליק". מדובר בפרויקט המצוי עדיין בשלב ראשוני, אולם עצם היוזמה מבושרת על שינוי תפיסה אפשרי, של קבלת נוכחות קבועה של תלמידים בני משפחות מהגרי העבודה. גם בתחום המדיניות של שיטור ויישוב סכסוכים – למרות שאין לעיריית תל אביב-יפו סמכויות שיטור – אפשר לראות את השינוי שחל בשנים האחרונות, עת הפכה העירייה לגורם מתווך בין אוכלוסיית המהגרים הלא-מתועדים בעיר לבין המשטרה במרחב תל אביב-יפו.²⁴

בתחום התעסוקתי אין פעילות עירונית כלפי מהגרי העבודה. בניגוד ללחץ שהעירייה מפעילה על משרדי החינוך והבריאות להרחיב את טיפולם במהגרי העבודה, לא ניכרת

²⁴ מסיל"ה יזם פגישות עם נציגי המשטרה המקומיים לנסות להגיע להבנות (למשל, שתבניין שבו שוכן המרכז לא יישמש יעד למעצרים). הקשר שנוצר עם המשטרה מאפשר לאנשי מסיל"ה לשמש כמתווכים בין המהגרים לבין המשטרה (למשל, במקרים שבהם המהגרים הם קרובות אך חוששים לדווח למשטרה).

בעירייה מגמה דומה בתחומי התעסוקה, עובדה המוליכה למסקנה שהעירייה אינה מבקשת לעודד את השתרשותם של מהגרי העבודה בעיר אלא רק לקדם מדיניות אירוח הומנית בעת שהייתם הזמנית בעיר. היעדר המדיניות בתחום זה עלול להשתנות אם תיווצר בעיית אבטלה רצינית בקרב מהגרי העבודה, כפי שקרה בערים רבות באירופה מאמצע שנות השבעים ואילך, כעשור לאחר הגעתם כ"עובדים אורחים" למלא מחסור במגורים של המשק התעשייתי והחקלאי. עם ההבניה-מחדש של משקי מערב אירופה בשנות השמונים והתשעים, מכלכלה תעשייתית לכלכלה פוסט-תעשייתית שבה מהגרי העבודה התקשו להשתלב, התפתחה בערים האירופיות בעלות מדיניות הטמעה או מדיניות פלורליסטית (וזאת לפחות בהקשר הפורמלי גם אם במישורים לא-פורמליים עדיין חשופים מהגרי העבודה להפליה בכל המדינות כולל אלה שאימצו מדיניות הטמעה ומדיניות פלורליסטית) גם מדיניות בתחום התעסוקה שמטרתה לגשר על הפער בין מצב המהגרים בשוק העבודה המקומי לבין הפוטנציאל והצרכים שלהם.

שילוב המהגרים בשוק העבודה תוך מוביליות תעסוקתית (החל בפרויקטים להכשרת בני נוער ומבוגרים וכלה בעידוד יזמות אתנית), נחשב כיום כגורם מכריע בהצלחת האינטגרציה של אוכלוסייה זו בעיר. לפיכך בשתי הגישות (מדיניות הטמעה ומדיניות פלורליסטית) השלטון המקומי יוזם או מעודד מדיניות תעסוקתית, עם או בלי סיוע ממשלתי. השקעות אלה נראות מוצדקות לאור הפער הקיים בין סוג התעסוקה של המהגרים בדור הראשון והשני לבין הפוטנציאל הכלכלי הגלום באוכלוסייה זו. בתל אביב-יפו הפער הזה ידוע – דו"חות ניתוח הפניות של מסיל"ה מציינים מזה שנתיים את רמת ההשכלה הגבוהה יחסית של חלק מהמהגרים, ובעיקר אלה מארצות אפריקה, וכן את אופי התעסוקה שלהם, לרוב עבודות כגון ניקיון בבתים. היעדר כל יזמה מטעם העירייה כלפי אוכלוסיית המהגרים בתחום התעסוקתי הוא מאפיין נוסף של מדיניות "עובדים זרים". ייתכן שמדיניות זו תואמת בינתיים את המצב הקיים בישראל, שבו האבטלה עדיין אינה בעיה רצינית בקרב מרבית מהגרי העבודה. לסיכום, אפשר להגדיר לפי המודל את מדיניות העירייה בתקופת חולדאי בתחום הכלכלי-חברתי כ"מדיניות עובדים זרים".

התחום התרבותי-דתי

כבר ב-1995 היה ידוע לגורמים בעירייה על הימצאותן של כנסיות ארעיות במקלטים ובמחסנים שכורים בשכונת נווה שאנן (דו"ח 3 "חברה ואוכלוסייה" תכנית מתאר תל אביב-יפו, 1995; דו"ח מצב אגף הרווחה, 1996). פעילויות תרבות אחרות, כגון משחקי הכדורגל השבועיים של הקהילה הלטינית בגן צ'רלס קלור, היו גם הן לתופעה מוכרת בעיר. למרות

זאת המשיכה העירייה להתעלם מהצרכים התרבותיים והדתיים של מהגרי העבודה ולאמץ אסטרטגיה של "היעדר מדיניות". מדיניות זו לא השתנתה ביסודה גם בתקופת חולדאי. ביטויי התמיכה של בכירי העירייה במגוון התרבויות של אוכלוסיית המהגרים נותרו ברמת הרטוריקה (הצהרות פומביות ופרסומי מסיל"ה). למעט פעולות בודדות דוגמת מסיבת חג המולד שנערכה במסיל"ה, אין העירייה רואה עצמה אחראית בשלב זה לספק שירותי דת ותרבות לקהילת המהגרים. יוצאי דופן הם התמיכה ביזמת "אסכוליטה" והניסיון לגבש תכנית לימודים רב-תרבותית בבית הספר ביאליק, שבו ריכוז התלמידים הזרים הוא הגבוה בעיר. אלה הם סימנים ראשוניים לשינוי גישה הבאים לידי ביטוי גם בפרוגרמות לתכנון שכונות הזרים בעתיד. אולם המדיניות של תל אביב-יפו בתחום התרבות נבדלת עדיין מערים באירופה שנקטו גישה פלורליסטית ביחסן לחופש הפולחן הדתי ולחיי התרבות של מהגרי העבודה. רשויות מקומיות באירופה מתחרות ביניהן בהבלטת הביטוי הציבורי של התרבויות של האוכלוסיות החדשות, על-ידי מדיניות השקעות עירוניות (יזום, ארגון, פרסום וסיוע כספי) באירועים רב-תרבותיים, מרכזי תרבות, אמצעי תקשורת (למשל תחנות רדיו מקומיות), שווקים אתניים וכדומה. מדיניות המדגישה את האופי ה"רב-תרבותי" של העיר נתפסת לעתים ככדאית מבחינה כלכלית. בינתיים מעטים הסימנים לאימוץ גישה כזו בעיריית תל אביב-יפו.

התחום המינהלי-פוליטי

המדיניות המוצהרת של העירייה אינה מערערת על הנחת יסוד של משטר ההגירה הקיים. משטר זה קובע מעמד חוקי של עובד זר למהגרים לא-יהודים עם אשרות עבודה, ומעמד של מהגר לא-חוקי ללא-יהודים חסרי אשרות עבודה. עמדת העירייה בתקופת מילוא הייתה שיש לגרש את האוכלוסייה הלא-מתועדת. עם הקמת מסיל"ה השתנתה עמדת העירייה במעט. העירייה מקשה על נציגי הממשלה בפורום העובדים הזרים להתעלם מן ההשלכות של מדיניות הגירוש ומפעילה לחץ על הממשלה לקבל אחריות לפעולות הנדרשות מכך. קשה לאמוד את השפעת העירייה על ההחלה של חוקי ביטוח בריאות והשקעות בחינוך הילדים של מהגרי העבודה, אך יש לשער שהיא תרמה את חלקה בכך. למרות זאת יש לפסוק כי העירייה לא ערעה על סמכות המדינה ועל חוקיות הפעולות של הממשלה באופן מוצהר אלא הסתפקה בהפעלת לובי בלבד (קמפ ורייכמן, 2001, עמ' 93). במקום זאת, העירייה בתקופת

חולדאי ממקדת את מדיניותה בהקלת תנאי הקיום של מהגרי העבודה בעת שהייתם בארץ בין שהם שוהים בארץ על-פי אשרות או בהיעדרן. מדיניות זו מתבטאת בשירותי הייעוץ ובהכוונה שנותן מסיל"ה בנושאי מעמד חוקי ויחסי עובד-מעביד,²⁵ ולאחרונה בפרסום **מדריך [זכויות] לעובד הזר בישראל**.

אשר להתארגנות פוליטית של המהגרים עצמם, רוזנהק (2000ב) מדגיש את העובדה שמדיניות ההתעלמות חיזקה את מגמת ההתארגנות של מהגרי העבודה אשר נאלצו ליצור לעצמם מסגרות תומכות בהיעדר סיוע ממוסד. עד 1998 התעלמה גם העירייה מהתארגנויות של קבוצות של מהגרי עבודה. פתיחת מסיל"ה סימן שינוי במדיניות העירייה והוחל במאמץ לטפח קשרים עם נציגי הקהילות וניסיונות ראשונים להעצמת ארגוני מהגרים (משנת 2000). לאחרונה בולט הניסיון של מסיל"ה למסד דיאלוג עם נציגי מהגרים; אולם מטרת המדיניות אינה לסלול את הדרך לגיטימציה של המהגרים כתושבי קבע – להבדיל למשל מיעדי המדיניות של ארגוני זכויות האדם הפועלים בתחום המבקשים להכיל את האזרחות הישראלית על מהגרי העבודה. מבחינת העירייה, המטרה היא יצירת מגגוני תיווך בין הקהילות הזרות לבין העירייה לצורך ייעול מתן השירותים לאוכלוסייה ומניעת מתחים עם האוכלוסייה הוותיקה. אין הכוונה לתת לגיטימציה למהגרים כאוכלוסייה קבועה עם זכויות פוליטיות, ולו מוגבלות, בעיר. העובדה שאין גורם בעירייה, לרבות מסיל"ה, שהעלה את האפשרות להקים מסגרת מייצגת לאוכלוסיית הזרים (כששית מכלל תושבי העיר לפי פרסומי העירייה), מעידה על כך שלא מדובר במדיניות פלורליסטית של ממש המקבלת את קביעות האוכלוסייה החדשה או במדיניות בין-תרבותית, אלא במדיניות "עובדים זרים" המכוונת לצמצם עד כמה שאפשר את מצוקותיה כל עוד היא נמצאת בתחומי העיר וכן את ההשלכות השליליות על המערכת העירונית כמו התדרדרות שכונות ואבדן רנטה כלכלית בשכונות מהגרי העבודה.

²⁵ פניות הקשורות למעמד חוקי וגירוש מהוות 10-25 אחוזים מכלל הפניות הנרשמות במסיל"ה מאז 1999. מסיל"ה נותן ייעוץ, מכון לגורמים שיכולים לסייע (כגון האגודה לזכויות האזרח) ובמקרים מסוימים מתווך בין המונה לבין רשויות השלטון (לרבות משרד הפנים); למשל, השחיית גירושם של מהגרים לא-חוקיים כאשר מדובר בפירוק המשפחה.

תחום המדיניות האורבנית-מרחבית

גם בתחום זה השתנתה מדיניות העירייה משלב של "היעדר מדיניות", קרי התעלמות מריכוזי המהגרים (עד 1995), למדיניות "עובדים זרים". מדיניות זו הונעה על-ידי הרצון לחדש את שכונות הדרום ועל-ידי הגדרת מהגרי העבודה כמכשול לפיתוח שכונות המצוקה. הדבר התבטא בבחינת האפשרויות למנוע השכרת דירות למהגרים (1996-1997), ולכשהתברר שהחוק אינו מאפשר זאת – בניסיון לשכנע גורמים בכנסת לחוקק חוקים או תקנות שיאפשרו לעירייה לטפל בבעיה. רק לאחרונה, במסגרת התכנון האסטרטגי לעיר תל אביב-יפו שהחל לפני כשנה, ובפרט בתכנית אסטרטגית למתחם התחנות, אנו מוצאים דוגמאות ראשונות של רטוריקה פלורליסטית המכירה בריכוזי מהגרים כ"מנוף לחידוש האזור" (תכנית מתחם התחנות, מצגת שקפים, 2001). אולם מוקדם עדיין לקבוע האם הצהרות אלה יעברו את השלב הראשוני של התכנון ויתורגמו למדיניות אורבנית אופרטיבית. בתחומי מדיניות אחרים הקשורים למדיניות מרחבית, למשל במדיניות דיור ציבורי או בשטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים), עיריית תל אביב-יפו נמצאת עדיין בשלב "היעדר מדיניות". בחלק מערי אירופה הדיור הציבורי מהווה רכיב חשוב במדיניות האורבנית כלפי מהגרים/מיעוטים. בתל אביב-יפו, שחלקה בקביעת מדיניות דיור הוא שולי ביותר יחסית למדינה, אין התייחסות לאוכלוסיית המהגרים, וזאת לאור המדיניות הלאומית. מדיניות השצ"פים במסגרת תכניות שונות של העירייה לא התייחסה עד כה לצרכים של אוכלוסיית המהגרים, או להשלכות של נוכחותם בשטחים ציבוריים על עיצובם של אלה. עם זאת, העירייה לא נוקטת פעולות לגירוש הזרים מגנים ציבוריים וכדומה, כפי שנעשה בערים אחרות (למשל באיטליה ובצרפת).

לסיכום, אפשר לאפיין את התפתחות המדיניות של עיריית תל אביב-יפו כלפי המהגרים כמעבר משלב של התעלמות ו"היעדר מדיניות" בראשית שנות התשעים, לשלב של "מדיניות עובדים זרים" משנת 1998/1999 ואילך. לאחרונה מתגלים גם סימנים ראשונים לאימוץ כמה יסודות של מדיניות פלורליסטית בממד המינהלי-פוליטי ובממד האורבני-מרחבי. רק בתחום התרבותי נשמרת מדיניות ההתעלמות באופן עקיב. "היעדר מדיניות" התאים אכן למצב הארעי שאפיין את נוכחות מהגרי העבודה בתל אביב-יפו בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, שלב שבו הן המהגרים עצמם והן הרשויות תפסו את שהותם כזמנית וכבעלת השפעות שוליות על העיר. מאז עלייתו של רון חולדאי לראשות העיר, מדיניות "עובדים זרים" מונעת על-ידי תפיסת עולם מורכבת התופסת את מהגרי העבודה כבעיה עירונית שיש לצמצם את נזקיה מחד גיסא וכתופעה קבועה המחייבת התייחסות של העירייה כאחראית לטובת כל תושבי העיר מאידך גיסא. נראה שרק היצמדות הממשלה למדיניות השוללת מעמד חוקי מרוב מהגרי העבודה מקשה על העירייה לאמץ מדיניות המביאה בחשבון באופן מספק את ההערכה שחלק ממהגרי העבודה יהפכו לתושבי קבע.

הימנעותה של העירייה מעימותים עם הממשלה, הממשיכה להוביל מדיניות של גירוש מצמצמת את מרחב האפשרויות לקיים מדיניות פלורליסטית המשלבת את מהגרי העבודה במרקם העירוני כ"אחרים" לגיטימיים. בחלק מתחומי המדיניות מתקבל הרושם שהעירייה אינה ממצה את מכלול האפשרויות העומד לרשותה במשא ומתן עם הממשלה לקידום יסודות של מדיניות פלורליסטית או בין-תרבותית כלפי מהגרי העבודה בעיר. דיון זה מעלה את השאלה, באיזו מידה עיריית תל אביב-יפו בראשות מר חולדאי מקבלת את האתוס האתנו-לאומי של ישראל כמדינת היהודים, ובאיזו מידה היא מערערת עליו לאור היווצרות מיעוט לא-יהודי חדש ומשמעותי בעיר? מדיניות העירייה נוטה עד כה יותר לאפשרות הראשונה, ואפשר להגדירה כ"מדיניות עובדים זרים נאורה" שיש בה גם סממנים של מדיניות פלורליסטית.

נציגי העירייה הבינו ככל הנראה כי תופעת מהגרי העבודה כמיעוט חדש מתמסדת בעיר, והם מתחילים להתלבט בהשלכות של הנחה זאת על המדיניות העירונית. מדיניות ההתעלמות הממשלתית ממהגרי העבודה מקשה על העירייה לקדם תכניות משמעותיות להכלה מקיפה יותר של מהגרי העבודה בעיר, ונראה שרק החרפת הבעיות העירוניות תניע את הממשלה לשנות את מדיניותה ולאפשר לעירייה לבצע מדיניות משלבת תכליתית יותר.²⁶ יש לציין בהקשר זה שגם אם פעולות העירייה מבזרות את מקור הסמכות והעצמה של המדינה ומקדמות שיח אזורי במידת מה, הרי שאין להפריז באתגר שהעירייה מציבה בפני המדינה ובפני השיח האתנו-לאומי שהיא מקדמת; זאת, למרות שבנוכחות קבועה של קהילה גדולה של לא-יהודים (אשר אינם חלק מן המשוואה הישראלית המוכרת של רוב יהודי/מיעוט ערבי) גלום הפוטנציאל להחלשת אתוס זה בטווח הארוך. בהקשר למתחים המתגלים בין המדיניות הלאומית לבין המדיניות העירונית, עיריית תל אביב-יפו יכולה ללמוד רק מעט מן הניסיון של ערים במשטר דומה (כגון בגרמניה) שגיבשו מדיניות פלורליסטית באשר לאוכלוסייה שלא הוכרה, גם לאחר 30 שנה, כאזרחים שווי זכויות וכחלק ממדינת הלאום. הסיבה לכך היא שבמדינות אלה זכו מהגרי העבודה לאשרות שהייה אשר הסדירו את מעמדם החוקי במדינה, אם גם בעמדה נחותה, וכן את שילובם במנגנוני הרווחה. עיריית תל אביב-יפו אמורה לעומת זאת לשרת מהגרים אשר רובם שוהים בעיר מחוץ לחוק, הן במישור האזורי והן בזה של מדינת הרווחה.

²⁶ אלימות ופרעות של ממש שפרצו בערים שונות באירופה על רגע אתני וגזעני, כפי שהוזכר במבוא, הביאו במדינות אלה לשינויים במדיניות הממשלה כלפי מהגרי עבודה.

המלצות למדיניות עירונית

מטבע הדברים, בכוחו של מסמך מסוג זה רק להציג עקרונות כלליים לגיבוש של מדיניות עירונית כלפי מהגרי העבודה, מבלי להיכנס להצעות מפורטות. בהקשר זה המודל של תל אביב-יפו עשוי לספק מערך של תובנות כיצד מדיניות עירונית יכולה וצריכה להתמודד עם קליטת עשרות אלפי מהגרי עבודה במציאות שבה המדינה מטילה על הרשות העירונית את האחריות להשלכות השליליות של מדיניות ההימנעות שלה עצמה. עיריית תל אביב-יפו השכילה לגבש מדיניות המקבלת את סמכות המדינה אך פועלת הן על-ידי הפעלת לחץ על הממשלה והן על-ידי הפעלת צעדי מדיניות כלפי מהגרי העבודה כדי לשפר את מצבם כל עוד הם שוהים בעיר. להערכתנו, העירייה אינה תקיפה דיה בתרגום התובנות שהתגבשו בדרגים המקצועיים שלה למדיניות מרחיקת לכת המתמודדת עם האתגרים שהמציאות החדשה מציבה בפני העיר. למרות זאת מן הראוי לציין שייתכן שיש בהתארגנות העירונית לתכנון אוזורי הדרום, ובהתמקדות של מסיל"ה בתכניתה לשנת 2002 בפעילות קהילתית המשתפת את מהגרי העבודה וארגוניהם, משום התקרבות למדיניות פלורליסטית ככל שהמציאות הישראלית מאפשרת. מטרת הפרק הנוכחי היא להציע עקרונות כלליים להתוויית מדיניות עירונית בערים בישראל על סמך הלקחים שנלמדו מן המקרה של תל אביב-יפו.

מבחינת התפיסה הבסיסית המנחה את המדיניות העירונית, להערכתנו על עיריות להיות נחרצות יותר בכיוון של אימוץ מדיניות בין-תרבותית עד כמה שמרחב התמרון שמותרת מדיניות הממשלה מאפשרת להן. הנימוק לכך נעוץ לא בסיבות חברתיות-ערכיות בלבד אלא גם בניתוח רציונלי של המציאות שבה העיריות בישראל פועלות. מדיניות של הטמעת המהגרים בחברה הישראלית-יהודית נוגדת הן את החזון היהודי והן את החזון הציוני, כמו גם את הכוונות של מהגרי העבודה אשר הגיעו לארץ מסיבות כלכליות בלבד. מדיניות הגירוש של הממשלה, כפי שהוצגה בראשית העבודה, תורמת לקיבוע ההתיישבות של מהגרי העבודה בערים ישראליות ולהנצחת מעמדם המתבדל והנחות בחברה הישראלית. כאמור, מהערכה זאת נובע שלא זאת בלבד שמהגרי העבודה הופכים לחלק קבוע של המציאות העירונית אלא שמעמדם מתמסד כאוכלוסיית מצוקה המנוכרת למציאות הישראלית, על מכלול ההשלכות

הקשות של מצב זה על העיר. מסקנתנו היא שלהגדרה של עיריית תל אביב-יפו את מהגרי העבודה כמכלול של בעיות המתפשטות במעגלים מתרחבים ממוקדי ההתיישבות של מהגרי העבודה לחלקים נרחבים של העיר יש אחיזה במציאות המתהווה בעיר הישראלית. בהקשר זה חשוב לציין שמציאות זאת אינה גזרה משמים אלא בעיקרה תוצאה של מדיניות לאומית ובמיעוטה תוצאה של מדיניות עירונית. אפשר להפוך חלק גדול מן הבעיות שנוצרות מכניסת מהגרי העבודה לעיר באמצעות מדיניות מתאימה לנקודות העצמה, העשויות לשפר את כוח המשיכה של שכונות המהגרים לפעילות כלכלית ותרבותית.

כאמור, המתח בין המדינה המבקשת לקדם שיח לאומי לבין העירייה המבקשת לקדם שיח אזרחי קשה לפתרון מלא במציאות הישראלית; אך לטווח הארוך מומלץ למסדו סביב השקפת העולם הבין-תרבותית. גם בהקשר זה יקשה על המדינה לסטות מן ההשקפה המקנה לעם היהודי מעמד עדיף; אך הריבוי של קבוצות לא-יהודיות בחברה הישראלית יחייב לחזק בהדרגה יסודות אזרחיים ורב-תרבותיים בשיח הציבורי ובמעמד הפורמלי של האזרחים הלא-יהודים (ערבים, עובדים זרים ועולים מחבר העמים). בשיח כזה יהיה צורך להגדיר אתוס לאומי הרגיש לנוכחות "האחרים". אך שאלות אלה הן מעבר לדיון הנוכחי המתמקד במדיניות עירונית.

לעומת זאת, מומלץ לעיריות לאפשר למהגרי העבודה ליהנות מזכויות רווחה מלאות, הן מתוך הכרה בצורכיהם המיוחדים והן לשם שילובם במערכות הכלליות. מעבר לכך, על העיריות לשאוף לשילובם במערכות הפוליטיות המקומיות תוך העצמת הנציגות שלהם. במישור התרבותי, על העירייה לאזן בין עידוד תרבותם הייחודית לבין היכרות עם החברה הישראלית על האתוסים שלה. כמו כן עליה להבטיח את הכשרתם להשתלבות בשוק עבודה מודרני. אינטרס נוסף של העירייה הוא הפיכת ייחודם התרבותי למקור של חוסן כלכלי, חברתי ותרבותי. להערכתנו, התחרות בין העירייה לבין המדינה והלחצים על מערכות השירותים בגין השתרשותם של חלק ממהגרי העבודה במדינה, מחייבים אימוץ מדיניות בין-תרבותית שבה העירייה דוחפת למדיניות המתקרבת יותר למדיניות פלורליסטית, ואילו המדינה דוחפת לבלימת מגמות אלה על-ידי פעולות לצמצום מספר מהגרי העבודה ולחיפוש דרכים לקרבם למכנים המשותפים של החברה הישראלית תוך כדי ניהול דיאלוג עמם.

במציאות הנוכחית נוצר מתח הכרחי וחסר תקדים בעצמתו בין הרשות העירונית לבין רשויות השלטון המרכזי; זאת במציאות שבה סמכויות השלטון המקומי מוגבלות יחסית לסמכויות של עיריות במדינות האיחוד האירופי. מתח זה עשוי להתמתן אם תאומץ מדיניות בין-תרבותית. מכל מקום, על בסיס המציאות הנוכחית, על העיריות להפעיל לחץ על המדינה לקיים את מחויבותיה לאמנות בין-לאומיות כמו הבטחת בריאות לכל אדם וטיפול בכל צרכי הילדים ללא תלות באזרחותם. כמו כן, על העיריות להפעיל לחץ על הממשלה לאכוף

את חוקי המדינה ביחס לזכויותיהם של מהגרי העבודה תושבי העיר. על העיריות ליצור לובי לחקיקת חוקים ותקנות אשר יאפשרו להן לבקר את התהליכים השלייליים של התדרדרות של שכונות. בהקשרים אלה יש לעיריות מרחב תמרון רחב הן בבניית מסגרות לימודים מיוחדות בעבור ילדי המהגרים ובגיבוש אסטרטגיה לשילובם במערכות החינוך והרווחה והן במימון הזכויות של מהגרי העבודה לשירותי בריאות הוגנים. כר פעולה רחב נותר לעיריות בסיוע למהגרי העבודה להיאבק על זכותם לשכר הוגן בהתאם לחוקי העבודה הנהוגים בישראל, וכדומה. יש לפעול בתוקף לשכנוע הממשלה להכיר באחריותה למנוע תהליכי התדרדרות של שכונות מהגרי עבודה על-ידי השתתפותה במימון פעולות שיקום וחיוק שכונות אלה, הן לטובת האזרחים הישראלים והן לטובת מהגרי העבודה. במקביל ללחץ של העיריות על מוסדות הממשלה, עליהן לקדם תכניות שתאפשרנה את קליטתם של מהגרי העבודה במרקם חברתי, הכלכלי והעירוני באופן שיציע למהגרי העבודה תנאי חיים הוגנים, לילדיהם שצפויים להתחנך ולהתבגר בארץ – תחושת שייכות וזהות, ולכלל התושבים של ריכוזי המהגרים – איכות חיים הוגנת בסביבה עירונית מלאת חיים.

מדיניות עירונית צריכה להכיר בשתי הבעיות הקשות שמהגרי העבודה אמורים להתמודד עמן – תחושת הזרות וחולשתם הכלכלית. הסעיפים הבאים ממקדים את הדיון בהמלצותינו ביחס לארבעת תחומי המדיניות שנדונו עד כה:

ציר מרכזי בהתוויה ובהפעלה של אמצעי מדיניות כלפי מהגרי עבודה הוא הקמת מרכז מידע וסיוע למהגרי עבודה בכל עיר שבה מתגבשת קהילה של מהגרי עבודה. מרכז מסל"ה שהוקם בתל אביב-יפו יכול לשמש מודל להפעלה של גורם כזה. מרכז תמיכה למהגרי עבודה חייב להיות גורם מוביל בגיבוש המדיניות בשלושה ערוצים מרכזיים: (א) פעולה מול רשויות העירייה הממונות על הספקת שירותים, על תכנון ועל קביעת מדיניות עירונית כוללת; (ב) פעולה מול הדרג הממלכתי כמו משרדי הממשלה, הממשלה עצמה והכנסת, על-ידי הפעלת לובי שיביא לידי ביטוי את האינטרסים המקומיים באשר לטיפול במהגרי העבודה השוהים בעיר עם אשרות או בלעדיהן; (ג) פעולה מגשרת בין קהילת מהגרי העבודה לבין הקהילות המארחות.

על מרכז כזה מוטלות המשימות הבאות:

- צבירת מידע על מהגרי העבודה כבסיס לגיבוש מדיניות כלפיהם ולקבלת היוזן חוזר למדיניות זאת.
- תחנת מידע המסייעת למהגרי העבודה להכיר את זכויותיהם ואת הערוצים לשמירה על זכויותיהם בעיר ובמדינה.

- סיוע לקהילות של מהגרי העבודה בפתרון בעיות הסתגלות למציאות החיים בעיר הקולטת.
- אמצעי לגישור בין העירייה והמדינה על מנגנוניהן הביורוקרטיים לבין מהגרי העבודה, לשם ניהול דיאלוג שעשוי מצד אחד לסייע לקירוב מהגרי העבודה למערכות שירותים עירוניים ואחרים ומצד שני לאפשר הנחייה למערכות השירותים כיצד לספקם לאוכלוסייה הייחודית של מהגרי העבודה. מעבר לכך, המרכז יכול ליוזם פרויקטים ייחודיים לפי הצורך העשויים לשפר את סיכויי ההשתלבות של מהגרי העבודה בעיר, כמו סדנאות להכשרת גנות מקרב מהגרי העבודה ופסטיבלים אתניים. חשוב מאוד שמרכז תמיכה יקיים דיאלוג מתמיד עם נציגים של קהילות מהגרי העבודה ועם חוגים שונים בתוכן כדי להגיע גם לקבוצות המרוחקות מהארגונים הממוסדים כולל מהגרים מארצות חדשות שעדיין לא התארגנו.
- גישור בין קהילות מהגרי העבודה לבין קהילות ותיקות בעיר, כדי להסדיר את החיים המשותפים בשכונות העיר לטובת כלל התושבים.

סטטוס אזרחי-מינהלי: להבדיל מערים בחלק ממדינות אירופה שיש להן סמכויות בתהליך של מתן אשרות לתושבות קבע ולהתאזרחות, אין בכוחן של עיריות בישראל לשנות את המעמד האזרחי של מהגרי העבודה; אך בכוחן לפעול בשני מישורים בהקשר זה.

ראשית, בכוחן לנקוט בשורה של צעדים, שברובם ננקטו על-ידי עיריית תל אביב-יפו, כדי להקל על מצבם של מהגרי העבודה על-ידי שילובם הלכה למעשה במערכות עירוניות כגון מערכת החינוך, שירותי הבריאות והרווחה (פרסום מדריך הזכויות לעובד הזר הוא צעד חשוב). בכוחן גם לתבוע מימון לשם כך, בהתבסס על מחויבות ממשלתית לאמנות בין-לאומיות ולחוקי המדינה.

שנית, העיריות יכולות להגביר את המאמצים לשינוי המדיניות הלאומית על-ידי הפעלת לובי בכנסת למתן מעמד חוקי למהגרי העבודה כתושבים זמניים. אינטרס משותף קיים לעירייה ולגופים אזרחיים כגון "האגודה לזכויות האזרח", "קו לעובד" ו"רופאים למען זכויות האדם" בקידום נושאים אלה. העמקת שיתוף הפעולה בין גופים אלה ברמה אסטרטגית עשויה להניב תוצאות גם בשינוי מדיניות ממשלתית. העמותות צוברות כוח אדם, מאגרי מידע וניסיון רב במאבקים משפטיים ופוליטיים שהביאו לכמה הישגים, כגון שינויים במדיניות הגירוש (קמפ ורייכמן, 2001).

בתחום הייצוג של מהגרי עבודה, ערים רבות באירופה הקימו "מועצות מהגרים מיועצות" כמסגרות ייצוג חלופיות למערכת הייצוג הפורמלית (המועצה העירונית), בעבור אוכלוסיות תושבים משוללי זכות בחירה. בכוחה של העירייה לפעול באמצעות תהליך זה להעצמת גופים

המייצגים את מהגרי העבודה. יכולות להתקיים דרגות שונות של האצלת סמכויות לגופים אלה ושל מיסוד פורמלי של מערכות היחסים. נראה שבמציאות של ערים בישראל יש להיזהר ממיסוד יתר של היחסים בין העירייה לבין הנציגים של מהגרי העבודה, לאור מעמדם הלא-חוקי של רוב מהגרי העבודה במישור הלאומי, לאור השלב הראשוני שהתיישבות מהגרי העבודה מצויה בו, ולאור הניסיון המעורב (הצלחות וכישלונות) שהצטבר באירופה בהפעלה של "מועצות מהגרים".

עם זאת, יש לפתח נהלים להתייעצות סדירה יותר ופורמלית-למחצה עם קהילות המהגרים, כגון מפגשים קבועים בין נציגים שונים מתוך הקהילות הזרות לבין נציגי הגורמים הרלוונטיים בעיריות, החל בראשי מחלקות ואגפים וכלה בראש העיר. יש צורך בגיבוש מדיניות עירונית בנושא ייצוגם של מהגרי עבודה, ומוצע להקים צוות חשיבה שיכלול את הגורמים הרלוונטיים בעיריות, לרבות מחלקת תא"ט, מסיל"ה, נציגי הארגונים האזרחיים וגורמים נוספים הפועלים בעיר. חשוב לעודד התארגנות של מהגרי העבודה סביב ועדים מייצגים, כדי לאפשר קיומו של דיאלוג יעיל ופורה בין העיריות לבין מהגרי העבודה. באפשרות העיריות להעצים ארגונים כאלה על-ידי הכרה בהם ולו באופן לא-פורמלי, כשותפים לשיח על מגוון רחב של נושאים – החל משיפור השירות דרך קירוב הזרים לשירותים עירוניים באמצעות בניית תכניות מיוחדות, יידועם בדבר תכניות קיימות וסוגיות של תכנון בעיקר בנושאים העשויים להשפיע על חייהם בעיר, וכלה במתן ביטוי לצורכיהם התרבותיים הייחודיים.

התחום החברתי-כלכלי: בערי צפון אירופה שקיימת בהן אוכלוסייה גדולה של מהגרים/מיעוטים לרבות בני דור שני (כגון רוטרדם, אנטוורפן וקלן), מתן שירותים עירוניים הוא רכיב במדיניות עירונית כוללת שיעדה שילוב אוכלוסיות המיעוטים במערכות הרווחה הכלליות. לצורך זה קיימת לעתים רשת של מרכזים לטיפול במהגרים/מיעוטים על בסיס אזורי (שכונה, רובע) או קהילתי. ייזום וניהול המרכז נעשה לעתים על-ידי ארגונים אזרחיים, לרבות ארגוני מהגרים. מרכזים אלה ממלאים תפקיד באוריינטציה ובהכוונה למערך השירותים העירוניים, וכן משמשים מוקד לפעילות קהילתית-תרבותית. במקרים אלה, העירייה מתקצבת חלק מפעילות המרכזים מתוך תקציב המיועד לשירותי רווחה, תרבות וכדומה או מתוך תקציב מיוחד לתחום המהגרים/המיעוטים. המימון והתיאום נעשים ככלל באמצעות מחלקה או יחידה עירונית לנושא זרים. בשלב שבו מרבית מהגרי העבודה הם חסרי אשרות שהייה, מומלץ שלא לקיים שירותים ייחודיים למהגרי העבודה מעבר לשירותי החינוך שהמדינה מחויבת להם על-פי אמנות בין-לאומיות. אפשר לספק שירותים נוספים באמצעות תמיכת העירייה בארגונים וולונטריים המסייעים למהגרי העבודה. מומלץ להעסיק בשירותים אלה עובדים בעלי ידיעת השפות הרלוונטיות ובעלי רגישות לתרבות של מהגרי עבודה ממדינות

עיקריות המייצאות מהגרי עבודה לעיר. עובדים כאלה יועסקו בתחנות המשרות שכונות של מהגרי עבודה.

הניסיון בעולם מלמד שלמתווכי תרבות נודע תפקיד חשוב בסיוע לקליטת מהגרי עבודה בעיר. אנו ממליצים לשלב במרוצת הזמן מהגרים שהגיעו לארץ כמהגרי עבודה וקיבלו אזרחות ישראלית, בתפקידים שיאפשרו להם לשמש כמתווכי תרבות. עובדים אלה יופנו לחלק מנקודות המגע העיקריות או הרגישות יותר שבין אוכלוסיית המהגרים לבין השירותים העירוניים, כגון מחלקות רגישות בבית החולים העירוני, תחנות טיפת חלב בשכונות בעלות אוכלוסיית מהגרים גדולה, בתי ספר שקיים בהם ריכוז של מהגרי עבודה, וכדומה. במקרה הצורך יכול מאגר מתווכי התרבות לכלול מתנדבים ישראלים דוברי השפות המתאימות. במקרים אחרים מומלץ לשלטון המקומי לקיים סדנאות והשתלמויות לעובדי שירותים הצפויים לבוא במגע עם מהגרי העבודה.

יש לנהוג ברגישות מיוחדת בהספקת שירותי חינוך לילדים של מהגרי העבודה. תחזית האוכלוסייה מלמדת שבכמה ערים, אך בעיקר בתל אביב-יפו, צפויות להתפתח קהילות של משפחות מהגרי עבודה שיגדלו ילדים בארץ. מערכת החינוך בתל אביב-יפו עשויה לקלוט תוך העשור הקרוב כמה אלפי ילדים (שנל, 2001). הערכות אלה מחייבות גיבוש מדיניות חינוך ארוכת טווח המניחה כי רוב הילדים ישובו לארצות מוצאם לאחר כמה שנות לימודים בארץ, אך מיעוטם (כשליש מכל מחזור מהגרים) צפוי להתחנך בארץ שנים רבות. חלק מהם אף צפויים להשתקע בארץ ולבסס בה את עתידם. מכאן שברוח המדיניות הבין-תרבותית, תכנית הלימודים צריכה להתחשב בצורכי התלמידים על-פי שתי הנחות מוצא: שיבת הלומדים למולדתם, או השתקעותם בארץ והשתלבותם בחברה הישראלית. דיון זה אינו מתיימר להציע תכנית חינוכית מוגדרת, מכיוון שהדבר מחייב שילוב של מומחי חינוך. להערכתנו יש מקום לתיאום מדיניות זו עם משרד החינוך, אולם אין להתנות את יישומה במימון ממשלתי העשוי שלא להגיע. מוצע להקים צוות שיגבש המלצות מדיניות בעבור העירייה, בסוגיות הבאות:

- ביזור תלמידים זרים לעומת ריכוזם (בין בתי ספר ובתוך בתי ספר).
- תוכן הלימודים: שילוב הילדים בתכניות הלימודים הרגילות או בניית תכניות לימודים מיוחדות בכל נושאי הלימוד או בחלקם (אזרחות, תנ"ך, היסטוריה).
- קביעת מעמדה של שפת האם בתכנית הלימודים מול השפות העברית והאנגלית.
- בניית תכנית לימודים לתלמידים הישראלים אשר תחנך לעמדות רב-תרבותיות ולמניעת סכסוך עם "ילדי הזרים", כמו גם עם אוכלוסיות לא-יהודיות אחרות.
- בניית מערכת תומכת לתלמידים כדי לסייע להם להתגבר על תחושת הזרות.

המדיניות המרחבית כלפי מהגרי העבודה: מתמקדת בתכנון עירוני כולל, בשיקום שכונות ובמדיניות דיור. מדיניות זו חייבת להתייחס לתכנון המרחב העירוני כולו ולא לשכונות המהגרים כיחידות עצמאיות. בערים שבהן מהגרי העבודה הפכו למיעוט משמעותי יש צורך להכילם בחשיבה האסטרטגית על ארגון המרחב העירוני. התכנית האסטרטגית תתייחס לשאלות כגון:

- האם לעודד עירוב של אוכלוסיות, או התבדלות של מהגרי העבודה בשכונות נפרדות?
 - כאשר מיושמת מדיניות של התבדלות, כיצד למנוע התדרדרות של השכונות הללו למוקדים של מצוקה, עוני והתנהגות פתולוגית?
 - אם מיושמת מדיניות של שילוב, באילו שכונות יש לשלב את מהגרי העבודה ועד כמה יש לאפשר להם לתת ביטוי תרבותי לזהותם בעיצוב אופיין של השכונות המעורבות? בהקשר זה יש לציין כי קבוצות ממעמד הפועלים עלולות לפתח עמדות שליליות כלפי מהגרי העבודה מכיוון שהן עלולות לתפוס את נוכחותם כאיום על ההיצע של הזדמנויות עבודה. לעומתם, אוכלוסיות צעירות של "יאפים" ו"דינקים" הנוטים לגור במרכז העיר צפויות לגבש עמדות חיוביות כלפי מהגרי העבודה (שנל, 2001). תכנון שכונות מעורבות לשתי האוכלוסיות הללו עשוי לאפשר התגבשות של שיתוף פעולה בין האוכלוסיות סביב חיי תרבות מגוונים ועשירים. כמו כן יש לבחון פתיחות של אוכלוסיות נוספות להתגורר בשכונות למהגרי העבודה לפני עידוד מדיניות מערבת.
 - באיזו מידה יש להתאים את מנגנוני הספקת השירותים לצרכים ולנטיות התרבותיות של מהגרי העבודה בשכונות שבהן הם מתרכזים, ועד כמה אפשר להשתמש במדיניות דיפרנציאלית של הספקת שירותים כמנגנון לבקרה על תפוצת המגורים של מהגרי העבודה?
 - כיצד לתת ביטוי חיובי לנוכחות מהגרי העבודה בעיר, הן בממד הכלכלי והן בממד התרבותי, באמצעות הקמה של שווקים אתניים, מרכזי תרבות, פסטיבלים, אירועי רחוב וכדומה. נראה שבהקשר הישראלי אפשרויות אלה מצומצמות עדיין, בגין המעמד הלא-מוסדר של מהגרי העבודה; אך ייתכן שאפשר להתחיל ולגבש חשיבה בכיוונים אלה.
- העיריות חייבות ללוות באופן צמוד את שכונות מהגרי העבודה כדי להתגייס במועד לפעולות של מניעת התדרדרות ושיקום שכונות מתדרדרות. יש לכך חשיבות רבה לשמירה על ערך הנדליין העירוני ועל איכות החיים של התושבים, וכן לשם מניעת היווצרות של קני גזענות ושנאת זרים. מדיניות שיקום מתייחסת מעצם טיבה לטריטוריות על מכלול אוכלוסיותיהן, כולל מהגרי העבודה. על העיריות להקפיד על הכלת מהגרי העבודה בתכניות השיקום, כדי

שנוכחותם לא תחתור תחת המטרות המקוריות של שיקום שכונות אלה. במקביל יש לגזור את מדיניות השיקום מן הבעיות המיוחדות של שכונות כאלה הן בגין מצוקותיהם הכלכליות של מהגרי העבודה והן בגין מצוקותיהם החברתיות והתרבותיות כזרים. זהירות מיוחדת נדרשת ממצעבי מדיניות עירונית לפיתוח או לשיקום שכונות, לשם מניעת תהליכים של העלאת הערך של הרנטה הקרקעית בשכונות המשוקמות באופן שיגרום לבריחת מהגרי העבודה לשכונות שכונות ושוליות עוד יותר. תהליך כזה ייצור צורך בשיקום שכונות חדשות ועם זאת יעמיק את מצוקת מהגרי העבודה. כדי למנוע תהליך מחזורי של נדידת מהגרי העבודה משכונה מתדרדרת אחת לאחרת, יש לשלב את תכניות השיקום בתכנית אסטרטגית כוללת ולהציע מדיניות משלבת. בהקשר זה מומלץ לשקול הפעלת מדיניות שיקום דיפרנציאלית למבננים שונים בשכונות הדרום באופן שייווצר בשכונות פסיפס מגוון של טיפוסי בניין, סטנדרטים שונים של בנייה ומגוון של שימושי קרקע. במכלול זה ייכללו גם מבננים שיתוכננו למען קבוצות חלשות יותר בחברה. להערכתנו תכנון כזה הוא בר-ביצוע, מכיוון שהעיר הישראלית מורכבת ממילא מפסיפס עדין של אוכלוסיות הטרוגניות החיות זו לצד זו.

תנאי הכרחי לקיום הוגן של מהגרי העבודה, למניעת התדרדרות של שכונות ולקיום יחסי שכונות תקינים בין ישראלים לבין מהגרי עבודה בשכונות אלה ובקרבתן הוא דאגה לאיכות החיים של התושבים. המחקר העירוני מלמד שצפיפות דיור גבוהה מדי קשורה במצוקה עמוקה של מהגרי העבודה גם בהיבטים אחרים של חייהם, ועלולה ליצור מטרדים סביבתיים התורמים לגיבוש עמדות שליליות כלפי מהגרי העבודה (שנל, 1999). תובנה זאת מחייבת את העירייה לגבש, בשיתוף עם הכנסת ומשרד הפנים, חוקים ותקנות שיאפשרו לפקח על צפיפות הדיור המותרת בשכונות מגורים ולמנוע בניית הוסטלים צפופים או פיצול דירות למספר רב של חדרים קטנים על-ידי יזמים המבקשים לגרוף רווחים קלים. כמו כן, על העיריות לפעול לבידוד של פעילויות כמו זנות ובתי מרזח המוכרים בירה לצד סרטי אלימות ומין מאזורי המגורים. פעילויות אלה יוצרות מטרדים קשים לאוכלוסיית מהגרי העבודה ולישראלים הגרים בשכונות להן, ומושכות אלימות והטרדות של תושבים בסביבה. בעיקר נפגעת אוכלוסיית הילדים של מהגרי העבודה וישראלים הגרים בשכונות. גם אוכלוסיות המשרתים והמשורתים של תעשיית המין חשות מוגנות ובטוחות יותר במרחבים מוגדרים המתוחמים באמצעות גבולות סגורים (ברמן, 2002). הפתרון הטוב ביותר הוא להפעיל לובי למיסוד הזנות בישראל. ייתכן כי הטענה שהדבר דרוש בעבור האוכלוסייה הלא-יהודית יאפשר מיסוד הזנות בכנסת בדרך עקיפה. במקרה שאי-אפשר יהיה למסד את הזנות, יש לדחוק פעילויות אלה משכונות המגורים באמצעים משטריים ולאפשר את מיקומן במתחמים מוגדרים באזורי מלאכה שמחוץ למרחב המגורים.

מדיניות דיור: בערי אירופה, זהו כלי עיקרי של המדיניות כלפי מהגרים/מיעוטים אתניים. בערים שונות היו ניסיונות ל"ביזור אתני" באמצעות קביעת מכסות מרביות לשכונות/למבנים או לאגודות דיור ציבורי, לפי קריטריונים אתניים (מוצהרים או מוטמעים) (בריסל בין 1985-1993, ברלין בין 1974-1990, פרנקפורט החל מ-1974). מדיניות הביזור נכשלה ברוב המקרים. בישראל יש לעיריות השפעה עקיפה ומוגבלת בלבד על שוק הדיור. דרכים עקיפות להשפיע על היצע דיור פתוחות בפני העיריות, באמצעות מיסוי, התקנת תקנות ופעולות שיעודדו בנייה יוקרתית בשכונות המעמד הנמוך באופן שייקר את שכר הדירה בשכונות אלה עד למעלה מיכולת התשלום של מהגרי העבודה. לנוכח הכמות הקטנה יחסית של דיור ציבורי שמצויה בידי חברות השיכון העירוניות ומיקומו, אין לצפות שהעיריות בישראל תהפוכנה לגורם מרכזי בהכוננת שוק הדיור. לפיכך נותר לעירייה לגבש מדיניות דיור כלפי אוכלוסיית המהגרים בשני מישורים: דיור זמני ודיור לטווח ארוך. לצורך כך מוצע להקים צוות שיגבש הצעות מדיניות, במתכונת דומה לצוות שהוצע לעיל בתחום מדיניות הספקת השירותים.

- (1) **מדיניות דיור זמני.** יש לגבש מדיניות שתאפשר פיקוח ושליטה עירונית על פתרונות הדיור המוצעים על-ידי המעסיקים למהגרים מתועדים הנמצאים תקופה קצרה בארץ. אם כלי הפיקוח אינם מספיקים (המסקנה שהגיעו אליה בעירייה לפני שנים אחדות), יש לפעול לשכנוע הכנסת ומשרד השיכון לתקן תקנות ולחוקק חוקים שיאפשרו זאת.
- (2) **דיור קבוע.** במסגרת גיבוש מדיניות דיור כללית לאזור השיקום, יש להביא בחשבון את נוכחות הזרים, את מאפייניהם ואת צורכיהם. מהגרי העבודה הם שוכרי דירות קטנות. יש לעודד שוק השכרה של דירות בשכונות אלה, תוך שמירה על תנאי צפיפות מבוקרים ומבלי שמחירי הדירות ימריאו אל מעבר ליכולת המימון של מהגרי העבודה ומשקי בית ישראלים בעלי אמצעים מוגבלים.

לסיכום, המחקר מציע חמישה מודלים לגיבוש מדיניות עירונית הנבדלים זה מזה בממד הזמן ובממד חברתי. להערכתנו, המדיניות העירונית בישראל אינה יכולה עוד להתעלם מתופעת מהגרי העבודה. כל הסימנים מצביעים על כך שזו אינה תופעה זמנית, וקהילות של מהגרי עבודה צפויות להתגבש בכמה ערים בנוסף על תל אביב-יפו. מהערכה זאת נובע שמדיניות התעלמות או מדיניות עובדים זרים מזניחות בעיות חברתיות שהשלכותיהן השליליות תתעצמנה עם הזמן. בעיות אלה מציבות אתגר קשה בפני החברה הישראלית. ניסיון להטמיע את מהגרי העבודה בחברה הישראלית מערער על דמותה של המדינה כמדינה יהודית בממד הדתי. ניסיון לאמץ מדיניות פלורליסטית מערער על אופיה הלאומי של המדינה כמדינה יהודית. גם הפתרון הבין-תרבותי מחייב הכרה בלגיטימציה של מהגרי העבודה להצטרף לחברה כאחרים; זאת תוך יצירת מכנה משותף חברתי-תרבותי לכלל האזרחים. בדילמה הזאת יש לעירייה עניין בחיפוש פתרון הקרוב יותר למודל הפלורליסטי.

יכולתה של העירייה לממש מדיניות כזאת מוגבלת ביותר לנוכח מדיניות ההתעלמות של הממשלה. העובדה שרוב מהגרי העבודה שוהים בישראל ללא אשרות שהייה מצמצמת עוד יותר את מרחב התמרון של העירייה. על רקע זה מוצע להבין את המדיניות שהתגבשה בעיריית תל אביב-יפו: מדיניות של "התעלמות" שהתחלפה במדיניות של "עובדים זרים", ואשר מבקשת לאמץ מדיניות "פלורליסטית" בכמה תחומים. על רקע זה אפשר גם להבין את ביקורתנו על עיריית תל אביב-יפו, שלהערכתנו יכולה להעמיק ולהרחיב את תביעותיה מן הממשלה, בעיקר בתחום מימוש זכויותיהם של עובדים זרים הנרמסות על-ידי המעסיקים, במימוש זכויות מהגרי העבודה לשירותי בריאות וחינוך, כמו גם בדרישה להפעיל מדיניות תכנון עירוני-אסטרטגי המקנה מקום חשוב יותר להשלכות המרחביות של נוכחות מהגרי העבודה בעיר, ולגבש תכניות לימודים מיוחדות לילדי המהגרים בתוך כלל ילדי העיר. על רקע זה אנו מבקשים להבין את ההמלצות של הדו"ח, המבקש לאזן בין מגבלות הנובעות מההתעלמות הממשלתית מתופעת מהגרי העבודה לבין אמונתנו כי יש להפעיל כלפי מהגרי העבודה מדיניות הקרובה למדיניות בין-תרבותית, מבלי שזאת תערער את האיזון בין האופי היהודי לבין זה הדמוקרטי-אזרחי של המדינה.

מקורות

- ברמן, ט' (2002). **ידע מקומי, ידע אוניברסלי וידע מקצועי בתכנון עירוני פוסט-מודרני בהדגמה על זונות באזור התחנה המרכזית הישנה בתל אביב-יפו**, עבודה לקבלת התואר מסטר, החוג לגאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב-יפו.
- עיריית תל אביב-יפו, מינהל השרותים החברתיים (1999). **ברושור "מסיל"ה – מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה**.
- עיריית תל אביב-יפו (2002). **"תכנית אסטרטגית לתל אביב-יפו, סיכום דיון – דרום העיר"**.
- עיריית תל אביב-יפו (2002). **"תכנית אסטרטגית לתל אביב-יפו, סיכום דיון – מרכז העיר"**.
- עיריית תל אביב-יפו, מינהל השרותים החברתיים, מסיל"ה – מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה (2001). **מדריך לעובד הזר בישראל**.
- פישביין, ע', "התל אביב-יפויים החדשים", עיתון **העיר**, סדרת כתבות: יולי 1997 - יולי 1998.
- פלד, י', אופיר, א' (1999). **מחברה מגוייסת לחברה אזרחית? ירושלים: מכון ון ליר**.
- קמפ, א', רייכמן, ר' (2000). **"זרים" במדינה יהודית – הפוליטיקה החדשה של הגירת-עבודה בישראל"**, **סוציולוגיה ישראלית** ג(1), עמ' 79-110.
- רוזנהק, ז', כהן, א' (2000). **"דפוסי כלכלה ומשטר ההגירה בישראל"**, **סוציולוגיה ישראלית**, ג(1), עמ' 53-78.
- רם, א' (1999). **"בין אומה לחברות: פוסט-ציונות ליברלית בעידן גלובלי"**, **סוציולוגיה ישראלית**, ב(1), עמ' 99-146.
- שנל, י' (1986). **גיבושו של מרחב בישראל, אופקים בגיאוגרפיה** 17-18, עמ' 49-76.
- שנל, י' (1999). **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

- שנל, י' (2000). "התגבשות נישה של עובדים זרים בישראל", *אופקים בגיאוגרפיה* 52, עמ' 109-129.
- שנל, י' (2001). *קווים למדיניות לאומית כלפי העובדים הזרים בישראל*, ירושלים: המרכז למדיניות חברתית בישראל.
- שנל, י' וא' גרייצר (1994). *חוזרים לתל-אביב*, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- Alexander, M. (2001a). "Comparing local policies toward migrants: a proposed analytical framework and preliminary survey results." Paper presented at METROPOLIS Conference, Rotterdam, November 2001.
<http://www.international.metropolis.net>
- Alexander, M. (2001b). "Tel Aviv: A Migrants' City Copes with a Different Type of Migrant." In A. Rogers and J. Tillie (Eds.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities* (pp. 199-223). Aldershot: Ashgate.
- Anderson, U. (1990). "Consultative institutions for migrant workers." In Z. Layton-Henry (Ed.), *Political rights of migrant workers in Western Europe* (pp. 113-126). London: Sage.
- Bauman, Z. (1995). "Making and Unmaking of Strangers." *Thesis Eleven* 43, pp. 1-16.
- Body-Gendrot, S. (2000). *The Social Control of Cities?* Oxford: Blackwell.
- Bousetta, H. (1997). "Citizenship and political participation in France and the Netherlands: reflections on two local cases." *New Community* 23(2), pp. 215-231.
- Bousetta, H. (2001). "Immigration, post-immigration policies and the political mobilization of ethnic minorities: A comparative case-study of Moroccans in four European cities." Ph.D. Dissertation, Katholieke Universiteit Brussel, Unpublished.
- Brenner, N. (1999). "Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union" *Urban Studies*, 36(3), pp. 431-451.
- Brubaker, R., Heller, A., Zolberg, A. R. (1996). *The Challenge of Diversity*, Avebury: Aldershot.

- Brubaker, R., Rundell, J. (1998). *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*, Ashgate: Aldershot.
- Castles, S. (1995). "How nation-states respond to immigration and ethnic diversity." *New Community* 21(3), pp. 293-308.
- DIECEC – Development of Intercultural Education by Cooperation between European Cities (1996). "Learning from diversity: language education and intercultural relations in the inner city." Report by Arturo Tosi. Brussels: EUROCITIES.
- ELAINE – European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minority Policy (1997a). "Celebrating exchange: the first 12 ELAINE workshops (1991-1996)." Maastricht: European Centre for Work and Society.
- ELAINE – European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minority Policy (1997b). "Political participation of migrants and ethnic minorities in the local authority" (preparatory document). Maastricht: European Centre for Work and Society.
- Elias, N. and Scotson, J. (1965, 2nd edition 1994). *The Established and the Outsiders: A sociological inquiry into community problems*, London: Sage Publications.
- Favell, A. (2001). "Integration policy and integration research: a review and critique." In A. Aleinikoff and D. Klusmeyer (Eds.), *Citizenship: Global perspectives and practices* (pp. 249-299). Washington DC: Brookings Institution/Carnegie Endowment.
- Friedmann, J. and Lehrer, A. (1997). "Urban policy responses to foreign in-migration: The case of Frankfurt-am-Main." *Journal of the American Planning Association* 63(1), pp. 61-78.
- Garbaye, R. (2000). "Ethnic minorities, cities and institutions: A comparison of the modes of management of ethnic diversity of a French and a British city." In R. Koopmans and P. Statham (Eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives* (pp. 283-311), Oxford: Oxford University Press.

- Gudykunst, W. (1983). "Toward a Typology of Stranger-Host Relationships." *International Journal of Intercultural Relations* 7, pp. 401-413.
- Hammar, T. (Ed.) (1985). *European immigration policy: A comparative study*, London: Cambridge University Press.
- Ireland, P. (1994). *The Policy Challenge of Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kesteloot, C. and C. Cortie (1998). "Housing Turks and Moroccans in Brussels and Amsterdam: The difference between private and public markets." *Urban Studies* 35(10), pp. 1835-1853.
- Kloosterman, R. (1998). "Migration in the Netherlands and the emerging post-industrial social divide in urban areas." In *Immigrants, Integration and Cities: Exploring the links*. Paris: OECD.
- Lahav, G. (1998). "Immigration and the state: the devolution and privatisation of immigration control in the EU." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 24(4), pp. 675-694.
- LIA (Local Integration/Partnership Action) (2000). "Paving the way for innovative actions on integration." Maastricht: European Centre for Work and Society.
- METROPOLIS www.ercomer.org/metropolis.
- Money, J. (1999) *Fences and Neighbors: The political geography of immigration control*, London: Cornell University Press.
- MOST-MPMC (Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities), UNESCO-MOST (Management of Social Transformations) project. City Templates (1999) www.unesco.org/most/p97.
- Menachem, G. (1993). "Urban Economic Spatial Restructuring and Absorption of Immigrants." Haifa: Technion Workshop on Immigrants Absorption.
- Neymarc, K. (1998). "Immigrants, integration and cities: a brief review of the recent literature." In *Immigrants, integration and cities: Exploring the links*. Paris: OECD.

- Piore, J. M. (1979). *Birds of Passage*, London: Cambridge University press.
- Polese, M. and Stern, R. (Eds.) (2000). *The Social Sustainability of Cities*.
- Racine, J. B. and Mager, C. (2000). "The Foreigner and the City: From Co-presence to Interaction, in Search of Intercultural Places in Lausanne." Commission on Urban Development & Urban Life, New Mexico: Mexico.
- Rath, J., Penninx, R., Groenendijk, K., & Meyer, A. (2001). *Western Europe and its Islam*. Leiden: Brill.
- Rex, J. and Samad, Y. (1996). "Multiculturalism and Political Integration in Birmingham and Bradford." *Innovation* 19(1).
- Rogers, A. and Tillie, J. (Eds.) (2001). *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot: Ashgate.
- Rosenhek, Z. (2000). "Migration regimes, intra-state conflicts, and the politics of exclusion and inclusion: Migrant workers in the Israeli welfare state." *Social Problems* 47(1), pp. 49-67.
- Sassen, S. (1998). *Globalization and its Discontent*, New York: New York Press.
- Schnell, I., and Benjamini, B. (1999). "Socio-spatial lifestyles and segregation." www.CyberGeo.com.
- Schuetz, A. (1944). "The Stranger: An essay in Social Psychology," *American Journal of Sociology* 49, pp. 499-507.
- Sibley, D. (1995). *Geographies of Exclusion*. London: Routledge.
- Simmel, G. (1908). "The Stranger." In K. H. Wolff (Trans. and Ed.), *The Sociology of Georg Simmel*, New York: Free Press.
- Soja, 1989 *Post-Modern Geographies*, New York: Verso.

- Soysal, Y. (1994). *The Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Soysal, Y. (1997). "Changing Parameters of Citizenship and Claim-Making: Organized Islam in European Public Spheres," *Theory and Society* 26(4), pp. 509-527.
- URBEX - Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration:
www.frw.uva.nl/ame/urbex.
- Vertovec, S. (1996). "Berlin Multikulti: Germany, 'foreigners' and 'world openness'," *New Community* 22(3), pp. 381-399.
- Waste, R. (1989). *The Ecology of City Policymaking*. Oxford: Oxford University Press.
- White, P. (1993). "Immigrants and the social geography of European cities." In R. King, (Ed.), *Mass migrations in Europe*. London: Belhaven Press.
- Yanay, U. and Borowski, A. (2000). "Foreign Workers in Israel: Their Eligibility for Welfare Programs and Their Accessibility to Social Services." *Social Security* 6, pp.180-204.

תל אביב-יפו הצטרפה בשנות התשעים לקבוצת הערים הקולטות מספר רב של מהגרי עבודה. היקף התופעה לא אפשר עוד לעירייה להתעלם מהתופעה, וחייב אותה לגבש מדיניות עירונית כלפי מהגרי העבודה. דגש מיוחד מושם במחקר זה על שלוש סוגיות: לימוד התהליכים שעוררו את פרנסי העיר להכיר בצורך להתמודד עם האתגר של נוכחות מהגרי העבודה בעיר; הבנת הדינמיקה של תמורות במדיניות; והשפעתו של המתח שנוצר בין המדיניות העירונית לבין המדיניות הממשלתית הן על העירייה והן על הממשלה.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות