

מדיניות השיכון של ישראל

חמישים השנים הראשונות

נעמי כרמון



המרכז לחקר העיר והאזור
ע"ש פיליפ ואתל קלצניק

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים



**מדיניות השיכון של ישראל:
חמישים השנים הראשונות**

נעמי כרמון

המסלול לתכנון ערים ואזורים

הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל

קרית הטכניון, חיפה 32000

טל. 04-8294075, פקס. 04-8294617

E Mail: carmon@techunix.technion.ac.il

מדיניות השיכון של ישראל

מבוא

כחמישים שנה לאחר היווסדה, ישראל היא מדינה מפותחת, על פי כל אינדיקטור מקובל, כולל תנאי הדיור של התושבים. כמעט לכל משק בית בישראל יש דירה משל עצמו, דירה המצוידת בכל השירותים החיוניים: חדרי מגורים ושינה, חללים נפרדים לרחצה ולבישול, מים זורמים וחשמל. אחוז הסובלים ממצוקת דיור חמורה ירד לכ-5% מן האוכלוסייה; בדיור מרווח במיוחד מתגוררים כשני שלישים מן האזרחים. תאור זה עומד בניגוד חד לתנאי הדיור העלובים של תושבי הארץ עם קום המדינה. יתר על כן, השיפור הדרמטי התרחש למרות שהאוכלוסייה גדלה פי שש בתקופה הנדונה.

דברים אלה לא קרו מאליהם. אמנם, כוחות השוק החופשי מילאו וממלאים תפקיד חשוב בתחום השיכון, אך לאורך כל השנים הממשלה ניווטה את ההתרחשויות ונטלה בן חלק פעיל ביותר. מאמר זה יסקור את מדיניות השיכון של הממשלה, יעריך את הישגיה ובעיותיה. אפשר היה להעריך את מדיניות השיכון מנקודת המבט של שוק ההון, הקשור בה קשר הדוק, ו/או מן הזווית של המדיניות הקרקעית של ישראל, אך לא באלה מתמקד מאמר זה. נקודת המוצא שלו הן ההתפתחויות הדמוגרפיות והחברתיות-כלכליות, שהתרחשו בישראל בתקופה הנדונה. על הרקע שלהן יסופר סיפורה של המדיניות, והערכתה תתייחס בעיקר להשפעותיה עליהן.

למאמר ארבעה חלקים מובחנים. הראשון מציג את המעורבות הממשלתית בשוק הדיור, תחומיה הראשיים והכלים העיקריים שהפעילה. השני הוא סקירה מפורטת של תולדות מדיניות השיכון של עשרים השנה "ההרואיות" הראשונות ושל שלושים שנות "הנורמליזציה" שבעקבותיהן, כולל תקופות המשנה שבתוכן. החלק השלישי עוסק בהערכה של תחומים נבחרים של מדיניות השיכון: השפעתה על תנאי הדיור ומחירם לאוכלוסייה בכללה ולקבוצות בתוכה, על פריסת האוכלוסייה במרחב הישראלי, על קידום המטרה של מיזוג גלויות, על הנוף האורבני, על יעילות שוק הדיור ותעשיית הבנייה, על ניהול הדיור הציבורי ועל הפעילות לחידוש מלאי הדיור הישן. הפרק האחרון כולל סיכום, דיון ומסקנות עבור מדיניות השיכון בעתיד.

רמת המעורבות הממשלתית, תחומיה וכליה

לאורך ההיסטוריה שלה, ראתה ממשלת ישראל את השיכון ככלי מרכזי להשגת יעדיה של המדינה וגם כצורך אנושי, שעל המדינה מוטל לספקו לאזרחיה, תחילה לחדשים שביניהם - העולים החדשים, ואחר כך גם לאחרים. ב-8.3.49 הציג דוד בן-גוריון את הממשלה הקבועה הראשונה של מדינת ישראל בפני הכנסת. בהודעתו על הרכבה ותכניתה של הממשלה, הוא מנה את שלוש המשימות העיקריות העומדות בפניה: שמירה על הביטחון, קליטת עלייה וחתירה לרמת חיים הוגנת. אחר-כך פרט את האמצעים להשגת המשימות הללו והזכיר את השיכון בקשר עם כל אחת מהן: בהקשר הבטחוני -

"אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה"; ביחס לעלייה - "שקידה על שיכון עולים" ו"הפניית עולים להתיישבות"; ביחס לרמת חיים הוגנת - "עקירת נגע הבעיות, הצפיפות והתחלואה במשכנות העוני" (דברי הכנסת, 1949). מדיניות השיכון של ישראל התנהלה מאז ועד היום לאור היעדים שהציב לה בן-גוריון בנאום יסוד זה. בשנים הראשונות היא הוקדשה להשגת המטרות הלאומיות של קליטת עלייה ופיזור אוכלוסייה, ובשנים המאוחרות - עם חריגה בתקופת העלייה ההמונית של ראשית שנות התשעים - התמקדה בקידום רמת החיים. כשהמטרות הלאומיות הראשונות שלטו בכיפה, היתה מעורבות הממשלה גבוהה מאד, הן באופן ישיר והן באופן עקיף. בשנים אחרות, התמעטה מעורבותה הישירה באספקת דיור. לאורך כל התקופה, ניתן רק מקום מועט במכלול מדיניות השיכון לשיקולים של הקצאה יעילה של המשאבים.

טבלה 1: גידול האוכלוסייה והבנייה למגורים בישראל, 1948-1995

הוצאות לשיכון כ- מתקציב הממשלה*	בנייה למגורים				אוכלוסייה		שנה
	מטרים מרובעים		יחידות דיור		סוף התקופה (אלפים)	%גידול שנתי (ממוצע)	
	% ציבורי (ממוצע)	גמר בניה (אלפים)	% ציבורי (ממוצע)	גמר בניה (אלפים)			
					872		1948
	61%	7,812	78%	196	13.8	1,717	1950-54
	54%	9,247	82%	130	4.3	2,089	1955-59
	44%	12,842	73%	135	4.1	2,526	1960-64
	34%	13,044	46%	152	3.2	2,930	1965-69
6.2%	33%	21,335	41%	219	3.6	3,422	1970-74
4.5%	34%	21,835	45%	220	2.3	3,836	1975-79
2.9%	25%	18,160	36%	155	1.9	4,200	1980-84
1.7%	13%	15,115	20%	108	1.6	4,560	1985-89
11.1%	35%	25,250	50%	210	3.7	5,472	1990-94
	34%	144,640	52%	1,525			סה"כ

* תקציב הממשלה ללא החזר חובות; הנתונים התקבלו בתודה מן המכון לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים. המקור: שנתון סטטיסטי לישראל משנים שונות

נפח הבנייה וקצב הבנייה הגבוהים בישראל, במיוחד בשנותיה הראשונות, משתקפים בטבלה מס' 1. היא מצביעה גם על חלקה הגבוה מאד של הממשלה בבנייה, שהשתנה במקביל לגלי העלייה (רי התנודות בהוצאות לשיכון כאחוז מתקציב הממשלה, המדווחות לגבי 25 השנים האחרונות). אחוז הבנייה הציבורית מתוך כלל הבנייה בארץ מוצג בשתי צורות: כחלק מכלל יחידות הדיור החדשות שנבנו בישראל ב-50 השנים האחרונות הוא מגיע ל-52%, שבעוד שכחלק מכלל שטח הבנייה למגורים (מ"ר) שעורו נמוך הרבה יותר - 34%. נתונים אלה מלמדים, שהבנייה הפרטית שלטה לאורך כל השנים

בשוק הדירות הגדולות. הבדל משמעותי נוסף בין הבנייה הציבורית לפרטית היה בתפוסת הגיאוגרפית שלה. במשך השנים, כ-65% מיחידות הדיור שנבנו על-ידי חברות פרטיות היו בתל-אביב ובמחוז המרכז, עוד כ-20-25% במחוזות ירושלים וחיפה, ורק 10-15% בגליל ובנגב. לעומת זאת, מתוך הבנייה הציבורית, 40% מתוך סה"כ הדירות נבנו במחוזות הפריפריאליים הצפוני והדרומי, שאליהם הגיע רק מיעוט שבמיעוט מבין הפרויקטים הפרטיים (עפ"י נתוני למ"ס משנים שונות).

מדיניות השיכון של ממשלת ישראל גרמה לה להיות מעורבות בתחומים ובנושאים רבים ולהפעיל כלים מורכבים עבור מימוש מעורבותה. להלן מוצג מיון לשלושה תחומים ראשיים של מעורבות, שבתוך כל אחד מהם נושאים מרכזיים אחדים:

- * ייצור וחלוקה של דיור חדש - כמות הדירות החדשות; מיקום (פריסה מרחבית) הבנייה החדשה; עלות הבנייה, כולל דיפרנציאציה לפי מקומות מועדפים; מחירי רכישה, כולל דיפרנציאציה לפי קבוצות זכאות ומקומות מועדפים; אכלוס שיכונים שנהנו מסובסידיה ממשלתית.
- * טיפול במלאי הדיור הקיים - אחזקה וניהול של הדיור הציבורי, כולל מכירתו לדייריו; חידוש ושיקום של דיור ציבורי (ציבורי בהווה ו/או בעבר).
- * בניית תשתיות בסביבת הדיור - בנייה של מוסדות ציבור ושירותים חברתיים, וגם של מרכזי מסחר קטנים, באזורי דיור ציבורי; בנייה של תשתיות פיסיות, לא רק ניקוז, ביוב, צנרת מים וכיו"ב, אלא גם פריצת דרכים חדשות באזורים של דיור ביוזמה ציבורית.

למימוש המעורבות בנושאים אלה הופעלו כלים מגוונים. החשובים שביניהם:

- * בנייה ממשלתית ובנייה ביוזמה ממשלתית - שתיהן נכללות בקטגוריה אחת, כי הסטטיסטיקה הזמינה מתייחסת לשתיהן כ"בנייה ציבורית". ה"יוזמה" הממשלתית מתייחסת לתכנון הבנייה (קביעת מיקום, סטנדרט ושטח) ולפיקוח עליה, בעוד שהקטגוריה הראשונה כוללת גם מימון וביצוע בשטח. כמדווח בפירוט להלן, הכלי הזה הופעל בשכיחות גבוהה לאורך כל ההיסטוריה של מדיניות השיכון, אך בעיקר ב"תקופה ההירואית" הראשונה (64-1948) ובשנות העלייה ההמונית האחרונה (3-1991). ברוב הזמנים והמקומות שבהם נבנתה בנייה ציבורית, ובעיקר ביישובי הפיתוח הכפריים והעירוניים, הבנייה כללה לא רק מבני מגורים, אלא גם תשתיות פיסיות ומוסדות קהילתיים.
- * מדינת קרקעית - 93% משטח המדינה נמצאים בבעלות ציבורית; עפ"י חוק יסוד מ-1960 מופקד גוף ממשלתי - מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) - על ההקצאה, ההעברה, הניהול, התמחיר, המיסוי ויחסי הגומלין בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנון. ממ"י "משחרר" קרקעות לבניית מגורים בשתי שיטות: האחת לשוק החפשי, באמצעות מכרזים לכל המרבה במחיר; השניה - לגופים ציבוריים, בדרך-כלל למשרד השיכון, עפ"י הערכת שמאי. באמצעות שחרור מבוקר של קרקעות וקביעת מחירן, הממשלה מנווטת את המיקום של חלק ניכר מן הבנייה החדשה ומשפיעה על עלותה (אלתרמן, 1996).

* אמצעים רגולטיביים-תחיקתיים - בהתאם לחוק המנדטורי שהיה תקף בארץ עד 1965, הממשלה יכלה לבנות כרצונה ללא אישור של ועדות סטטוריות כלשהן. ב-1965 נחקק חוק התכנון והבנייה, המגביל את חופש הממשלה, אך גם נותן בידי נציגיה השפעה רבה על הליכי התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. כלים חשובים נוספים, המשולבים במדיניות הדיור הם תקנות וחוקי עזר ותכניות סטטוריות, הנמצאות בשליטת הרשויות הציבוריות וכוללות תשריטים והוראות מפורטות למדי, בנושאי מיקום הבניה למגורים וצפיפותה, ברמה הארצית, המחוזית והיישובית.

* פיקוח על המימון - באמצעות פיקוח הדוק על מימון הדיור מפעילה הממשלה שליטה משמעותית על כלל הפעילות בתחום הדיור. הפיקוח מתייחס הן למשכנתאות במגזר הציבורי, המוקצות לקבוצות זכאים, והן למשכנתאות במגזר הפרטי, שהיו חלק קטן מאד מסה"כ המשכנתאות באמצע שנות ה-80, ועדיין הן מוגבלות באמצע שנות ה-90, למרות החוק מאפריל 1990, שהעביר אחריות ממשרד השיכון לבנקים. השוק המשני למשכנתאות נמצא עדיין בראשית התפתחותו. צורה נוספת וחשובה של פיקוח על המימון מתבצעת באמצעות תקנות של בנק ישראל, המגבילות את ההשתתפות של בנקים מסחריים בליווי פיננסי של פרויקטים לבנייה.

* תכניות סיוע לקבוצות נבחרות - מכשיר ביצועי זה, שהשימוש בו היה כמעט זניח בעשרים השנים הראשונות, הפך החל משנות ה-70 לכלי מרכזי של מדיניות השיכון. חלק קטן מתכניות הסיוע ניתן לדיור בהשכרה וכוון למשפחות עולים בשלוש השנים הראשונות לשהותם בארץ ולמשפחות ותיקות חלשות מאד מבחינה חברתית-כלכלית. החלק העיקרי ניתן לעידוד הביקוש לקניית דירות על ידי עולים, זוגות צעירים, משפחות המתגוררות בשכונות שיקום ו/או בתנאי מצוקה פיסיית, משפחות חד הוריות ועוד. קטע קטן נוסף של תכניות הסיוע יועד לשיפוץ והרחבה של דירות ע"י בעליהן, בעיקר בשכונות מצוקה (פרטים על תכניות סיוע ר' כהן-שפר, 1994).

* ניהול הדיור הציבורי - מראשית ימיה של הבנייה הציבורית, יועד חלק מן הדירות למכירה למשתכניהן וחלק לניהול ציבורי ולהשכרה. חברות הניהול העיקריות הן "עמידר" ו"עמיגור", שפעולתן כלל-ארצית והשליטה בהן ממשלתית בעיקרה. יש רק מעט חברות ציבוריות מקומיות לניהול הדיור, המנהלות חלק קטן מהדיור בשכירות בערים הגדולות. תפקידיהן של חברות השיכון הציבוריות כוללים: איכלוס, גביית שכר דירה, תחזוקה, שיפוצים ועבודה קהילתית (ורצברגר, 1991).

* ניהול הפעילות של חידוש הדיור - בשנות השישים החלו לעסוק בחידוש ושיקום דיור ישן בישראל, במידה מצומצמת מאד ובשליטה ממשלתית כמעט מלאה. שיקום הדיור זכה לתנופה במסגרת פרויקט שיקום השכונות, שהושקעו בו משאבים רבים במחצית הראשונה של שנות השמונים ומשאבים פחותים בעשור הבא. הפרויקט נוהל ותוקצב על-ידי משרד השיכון, עם מעט מעורבות של הרשויות המקומיות ומעורבות מינימלית של כוחות השוק הפרטי (Carmon, 1992).

השימוש בכלים כאלה למימוש מדיניות ציבורית בשטח השיכון אינו מיוחד לישראל (Boelhouwer and van der Heijden, 1992; van Vliet, 1990). אולם ההיקף הכולל של המעורבות הישירה של הממשלה בשוק הדיור מבדיל בינה לבין מדינות מערביות אחרות. הביטויים העיקריים למעורבות הם האחוזים הגבוהים מאד של בנייה ציבורית, הפיקוח ההדוק על המימון והמעורבות הגבוהה של משרד

השיכון בפיתוח שכונות ויישובים, בנוסף להקמת דירות בהן; לא רק באכלוס, כמו שנהוג גם במדינות אחרות, אלא גם בפיתוח התשתיות הפיסיות ובניית בניינים ציבוריים.

בהתאם להשתנות הצרכים הלאומיים פחתה בהדרגה המעורבות האינטנסיבית של הממשלה באספקת דירות בשנות השבעים (לאט) ובשנות השמונים (די מהר), אך נשארה עמוקה במובנים אחרים. יתר על כן, ניתן היה להקפידה לשיאים חדשים מייד עם התעוררותו של צורך לאומי, כמו הצורך בקליטת עלייה גדולה בשנות ה-90. מבחינה זו, יותר משמדיניות השיכון הישראלית דומה לאלה שהונהגו במדינות מערביות, הריהי מזכירה את מדיניות השיכון במדינות הקומוניסטיות, שגם בהן נתפס השיכון בראש ובראשונה כמכשיר לקידום מטרות לאומיות.

מאפיין נוסף, המזכיר מדינות טוטליטריות יותר מאשר דמוקרטיות מערביות, הוא קיום פרוטקציוניזם, קבוצתי ואישי, הן בעיצוב הכללים והן בדרכי הביצוע של מדיניות השיכון. אם מנגנון השוק יוצר הטייה לטובת בעלי הממון, הרי מנגנוני הפיקוח הממשלתי הישראלי היטו את הכף לטובת קבוצות ספציפיות שהשלטון חפץ ביקרון, כמו יהודים (לעומת ערבים), אנשי "ההתיישבות העובדת" (לעומת העירוניים), עובדי ההסתדרות, חברת החשמל וכיו"ב (אהרוני, 1991) (רי גם דו"ח מסי' 23 של מבקר המדינה, הפרק על משרד השיכון). פרוטקציוניזם אישי או תאגידי הופעל לעיתים גם בבחירת מתכננים וקבלנים לביצוע הבנייה הציבורית הרבה. בשנים האחרונות חודדו הכללים האוניברסליים לקביעת זכאות לסובסידיה לדיור ועוצבו חוקי המכרזים לבנייה, כך שהתופעות מן הסוג הנדון פחתו במידה רבה, אם כי לא נעלמו.

הפרק הבא במאמר יציג את הסיפור של מדיניות השיכון הישראלית, על-פי הסדר הכרונולוגי של התרחשות המאורעות. באמצעותו, הקורא יוכל לעמוד על המימוש בפועל של כלי המדיניות שהוצגו לעיל.

סקירה היסטורית א': 1948 עד 1964 - השיכון בשירותן של מטרות לאומיות

בשנותיה הראשונות היתה ישראל מדינה קטנה וענייה, הנתונה במלחמת הישרדות קשה כנגד אויב בעל עדיפות מספרית גדולה. אותן שנים ראשונות, 1948-1951, היו גם שנות העלייה ההמונית לישראל. כ-700,000 נפש, מחציתם ממדינות אירופה ומחציתם מארצות המזרח התיכון וצפון אפריקה, הגיעו לארץ באותן שלוש שנים והכפילו את אוכלוסייתה היהודית. רוב העולים, הן אלה ששרדו לאחר השלטון הנאצי באירופה והן אלה שנדחפו לצאת מן המדינות הערביות, היו פליטים חסרי אמצעים. המדינה הענייה קיבלה על עצמה, ללא היסוס וללא כל התנגדות ציבורית, להקדיש חלק ניכר ממשאביה למשימה הלאומית של קליטת העלייה, קליטה בכלל וקליטה באמצעות בניית דירות בפרט. ניווט הבנייה נקבע כך שתשרת מטרה לאומית נוספת - המטרה של יישוב הפריפריה של המדינה, באמצעות פיזור האוכלוסייה והבנייה.

ראשוני העולים הובאו אל מחנות עלייה, שחלקם התמקם במחנות שנטש הצבא המנדטורי הבריטי. לתושבי המחנות, שרובם היו חסרי תעסוקה תקופות ארוכות, סיפקה הסוכנות היהודית מזון דל, לבוש ושירותים ללא תשלום. בשיא איכלוסם שכנו במחנות כ-100,000 נפש. כשהתמלאו המחנות, שוכנו העולים במגורים שנטשו על-ידי האוכלוסייה הערבית עם הקמת המדינה. כך אוכלסו יפו, לוד, רמלה, חלקים מחיפה, מטבריה, מעכו ומיישובים אחרים. חלק משכונות "הרכוש הנטוש" היו במצב פיסי ירוד מאד, עוד לפני שנכנסו אליהם התושבים היהודיים. שכונות אחרות הידרדרו עקב שימוש אינטנסיבי וחוסר תחזוקה נאותה. האכלוס בבנייני "הרכוש הנטוש" נחשב לזמני ותוכנן מראש פניווי, לאחר שיקטן לחץ העלייה. אולם משפחות "חזקות" לא חיכו לפינוי המתוכנן, אלא עזבו בעצמן את המגורים הארעיים ומצאו להן שכונות טובות יותר. כך החל תהליך מהיר של סלקציה שלילית, שגרם להיווצרות ריכוזים של מצוקה חברתית, באזורים שמלכתחילה היתה בהם מצוקה פיסיית. במקומות אלה נוצר הגרעין הקשה הראשון של שכונות מצוקה בישראל.

במקביל לאכלוס "הרכוש הנטוש" תוכננו והוקמו מקיבצים של שיכון זמני - המעברות - ריכוזים של דיור מחומרים קלים ובלתי-עמידים: אוהלים, בדונים (יריעות בד על מסגרות עץ), פחונים וצריפונים, שסיפקו לעולים מחסה מינימלי מתלאות מזג האויר. למרות חסרונותיהן, הקמת המעברות מציינת התקדמות בולטת בתכנון המגורים בישראל, משום שבהקמתן נלקחו בחשבון שלושה מרכיבים עיקריים של מדיניות חברתית-כלכלית: תכניות הפיתוח ופיזור האוכלוסייה של המדינה, אפשרויות התעסוקה לתושבים והיזקקותם לשרותים חברתיים וציבוריים. מעברות הוקמו ליד הערים הגדולות, בהנחה שיושביהן יוכלו להתפרנס מעבודות בעיר, באתרים בפריפריה של המדינה, שנועדו להיות יישובים חקלאים, כמו באזור לכיש ובחבל התענכים, ובנקודות שיועדו להיות ערי הפיתוח של ישראל. מראשית קיומן, הוגשו בכל המעברות שירותי חינוך, בריאות, דת ומעט מסחר. ב-1952 היו בארץ כמאה מעברות, שבהן שכנו כרבע מליון נפש (סליפר, 1992).

המעברות נחשבו כפתרונות ארעיים, שבמהרה יוחלפו בפתרונות קבועים. אולם בפועל, כפי שקרה בעשרות מקרים אחרים של דיור זמני בעולם (מלול, 1984), חלפו שנים רבות, בטרם יושבו מרבית שוכני המעברות בדירות מבנייה קשה. כמו בשכונות "הרכוש הנטוש", גם במעברות התרחשו חילופי אוכלוסין בתהליך של סלקציה שלילית. תוך שנים מעטות הפכו רבות מהן לאזורי מצוקה מובהקים, מבחינה פיסיית ומבחינה חברתית כאחת.

כאשר הגידול השנתי של האוכלוסייה, שהגיע ל-20% בשלוש השנים הראשונות, ירד ל-3%-5.5% בשנים 1952-1964, חדלו רשויות השיכון להקים מעברות והחלו לבנות בתי קבע מ"בנייה קשה". תחילה היו אלה בלוקונים בני 24 מ"ר, עם חדר אחד, ברז אחד ושירותים בחצר. אחריהם - בתים דו-משפחתיים בשטח של 28-32 מ"ר לדירה, עם שימוש מינימלי בבטון, שהמחסור בו היה חמור כמעט כמו המחסור בזמן ובעובדים מיומנים. אולם ב-1955 כבר היה הגודל הממוצע של דירה בשיכון הציבורי 2.0 חדרים ושטחה 45 מ"ר; ב-1964 היו הגדלים 2.7 חדרים ו-60 מ"ר. רוב הבניינים היו בני 2-3 קומות, כללו 4-18 דירות, והיו בעלי גיאומטריה אורכית ומרובעת. במשך הזמן, הוכנסו שיפורים באיכות החמרים וברמת השרותים בדירה וסביבתה (Ministry of Housing, 1967).

קרוב לחצי מליון יחידות דיור נבנו בשנים 1950-1964. גודל האוכלוסייה באותו זמן (באמצע התקופה) היה כ-2 מליון נפש, ומכאן: דירה חדשה לכל 4 נפשות באוכלוסייה. חלקו העיקרי של מפעל בנייה אדיר זה, כ-75% ממנו, לא רק שהיה פרי יוזמה ותכנון ממשלתיים, אלא גם בוצע באופן בלעדי כמעט ע"י הממשלה ושלוחותיה.

מבחינת המטרות שהוצבו בפניה, היו הישגיה של מדיניות השיכון בתקופה הנדונה מרשימים ביותר. קורת גג סבירה למדי במחירים שרוב הצרכנים יכלו לעמוד בהם ניתנה לראשם של רוב העולים, אשר שילשו את אוכלוסיית המדינה בשנים אלה. תוך כדי כך, קודמה בעוצמה המטרה של פיזור האוכלוסייה. בין אמצע שנות החמישים לאמצע שנות השישים הוקמו כ-400 יישובים חקלאיים חדשים, שביניהם בלטו מושבי העולים, וכ-30 עיירות פיתוח - ערי עולים חדשות ומחודשות. רוב היישובים הללו הוקמו באזורי הפריפריה של המדינה בגליל ובנגב. אל ערי הפיתוח זרם חלק ניכר מאד מתקציבי השיכון, חלק גדול הרבה יותר משיעור הדירות שנבנה בהן. כי בניגוד למקובל בערים שבמישור החוף, בערי הפיתוח היו רשויות השיכון אחראיות לא רק לבניית דירות, אלא גם להכנת התשתית ולבניית כל בנייני הציבור החיוניים.

תוך כדי קידומן של המטרות הללו, נוצרו זרעי הבעיות העתידות לבלוט בעתיד. אחת מהן טמונה בהחלטה לבסס את העיירות החדשות והמרוחקות על אוכלוסייה של עולים חדשים. כבר בשנות החמישים טען אריק כהן (1959), שהגשמת המטרה של פיזור האוכלוסייה אינה מתיישבת עם קליטת העלייה, משום שעצם שיכון העולים בערי הפיתוח המבודדות הרחיק אותם מן ההזדמנויות להשתלבות מהירה ומלאה באוכלוסייה הוותיקה. בעייה נוספת, עם קווי דימיון לראשונה, נוצרה עקב הקמת שיכונים מיוחדים לעולים בפאתי היישובים ברחבי הארץ, בעיקר לעולים מפוני מעברות. בשיכונים הללו התיישבה האוכלוסייה החלשה והבעייתית שנותרה במעברות, לאחר שהמשפחות של בעלי כישורים ומשאבים עזבו אותן, מבלי להמתין לפינוי הציבורי. כך קרה, שרבים מן השיכונים הציבוריים בישראל היו בפועל שכונות מצוקה מן היום הראשון להיווסדם.

מרבית תשומת הלב הציבורית והמשאבים הופנו לבנייה עבור עולים ולפיתוח יישובים בפריפריה, ורק מעט מאד הוקדש להשקעות באוכלוסיות העניות הגדולות למדי, של ותיקים ושל עולים, שהתגוררו במרכז הארץ. הרוב המכריע של הבנייה לוותיקים בוצעה בידי הסקטור הפרטי, ומי שידו לא השיגה לקנות או לשכור את הדירות שהוצעו ע"י הסקטור הפרטי נדחק לשכונות המצוקה, שהתפתחו בערים המרכזיות.

לכאורה, אפשר לראות את התעלמות הממשלה ממצב הדיור החמור בסקטור הערבי כחלק מן המדיניות הכללית, שהזניחה את הטיפול בתושבים ותיקים המתגוררים ביישובים ותיקים, בהנחה שהשוק החופשי יפתור את בעיות הדיור שלהם. בפועל, לא זו בלבד שלא הושקעו משאבים ציבוריים בדיור עבור אוכלוסייה זו, אלא שננקטו צעדים רבי השפעה שמנעו ממנה לעזור לעצמה. בשנים 1948-1966 קיימה ישראל "ממשל צבאי" ביישובים הערביים, שהגביל באופן חמור את תנועתם של האזרחים הערבים ומנע מהם להתפרנס מחוץ ליישוביהם ולהעלות את רמת חייהם. באותן שנים, בעיקר

בראשית התקופה, הפקיעה המדינה שטחי קרקע גדולים, שבעבר היו שייכים לערבים או ליישובים ערביים; תחילה הופקעו קרקעות של מה שהוגדר כ"רכוש נטוש", שהיה שייך לערבים שיצאו משטח המדינה בזמן המלחמה, לאחר מכן נכסים של "נפקדים-נוכחים", ולבסוף, הוחלה בעלות מדינה על שטחים ניכרים שרישום הזכויות לגביהם היה שנוי במחלוקת (בנוימן ומנצור, 1992, פרק ט). כל אלה לא מנעו בנייה פרטית נמרצת ביישובים הערבים, שאוכלוסייתם כמעט הוכפלה בתקופה הנדונה, אך יצרו פערים גדולים בתנאי הדיור בין האוכלוסייה הערבית והיהודית (רוזנהק, 1996).

סקירה היסטורית ב' : 1965 עד היום - "נורמליזציה" של מדיניות השיכון

את התקופה הארוכה הזו נחלק לארבע תקופות משנה, שנדון בן אחת לאחת: תקופת המבוכה, שבה גרמו תמורות חברתיות-כלכליות לחשיבה מחדש על המעורבות האקטיבית כל-כך של הממשלה באספקת דירות; התקופה המרכזית, שבה - בדומה לרוב המדינות המפותחות במערב - הקטינה הממשלה את מעורבותה בהיצע דירות חדשות, הסיטה תכניות סיוע לצד הביקוש ומיקדה אותן בקבוצות הזקוקות לסיוע ובאזורי התיישבות, גם כאלה הנמצאים במרכז הארץ ולא רק בפריפריה; תקופת העלייה ההמונית הבלתי צפויה מבריה"מ לשעבר - פריצה מחודשת ובעלת עוצמה רבה של הממשלה לתחום אספקת הדירות; ולבסוף, החל מ-1995 - חזרה ל"נורמליות".

1976-1965: תקופת המבוכה במדיניות השיכון

כמה שינויים חברתיים-כלכליים, שהתחוללו בראשיתה של תקופה זו, השפיעו על מדיניות השיכון. האחד: התמעטות העלייה לארץ - בראשית שנות השישים עלו כ-50,000 נפש לשנה; ב-1965 התוספת השנתית הנקיייה של עולים היתה 23,000, וב-1967 היא ירדה ל-4,300 (התרבתה לאחר מכן); השני: מיתון כלכלי - באמצע שנות השישים חוותה מדינת ישראל מיתון כלכלי, שהתבטא באבטלה רבה, במיוחד בקרב הקשורים בתעשיית הבנייה; השלישי: עליית הרגישות לפערים בחברה היהודית בישראל - במשך שנים לא מעטות נטו רוב הישראלים להתעלם מן המתאם המתפתח בין מוצא עדתי לבין סטטוס חברתי-כלכלי בתוך האוכלוסייה היהודית (גינור, 1983); מספר הפגנות עממיות בולטות, יחד עם מחקרים חברתיים וכתבות בעתונות, גרמו להתעוררות המודעות הציבורית והתגובה הפוליטית לפערים אלה.

לשלוש התופעות היתה השפעה מצטברת על מדיניות השיכון. הרצון להתגבר על המיתון הכלכלי דחף להגברת הבנייה בכלל והבנייה למגורים בפרט. לישראל נוספו בעשור הנדון כמליון נפש ונבנו כ-400,000 דירות חדשות. חלקה של הבנייה הפרטית בשוק הדיור הוכפל (מרבע עד שליש בתקופה הראשונה ליותר ממחצית הדירות בעשור הנדון) ועלו הסטנדרטים המקובלים בדירות החדשות: השטח, חומרי הגימור וכיו"ב. הגידול בחלקו של הסקטור הפרטי בבנייה והעלאת הסטנדרטים מצאו ביטוי בעלייה חדה במחירי הדירות בעיקר בשנים 1969-1972. יש טוענים, שעלייה זו היתה בין הגורמים לצמיחתה של מחאה פוליטית-חברתית, שאחד מביטוייה היה תנועת "הפנתרים השחורים" (Cohen, 1972; פרס, 1976, פרק 7).

משרד השיכון הגיב בשתי צורות. האחת - ייסוד תכניות וחברות עירוניות-ממשלתיות לטיפול בבעיות הדיור של דיירי שכונות מצוקה, כולל חקיקת חוק בכנסת להקמת "רשות לבינוי ופינוי אזורי שקום", רשות שהרבתה לערוך סקרים ומיעטה לפעול (Alexander, 1981). הדרך השנייה היתה פיתוח של תכניות סיוע חדשות (אשורי, 1988), שאפשר לראות בן התחלה של העברת התמיכה הציבורית מצד ההיצע לצד הביקוש, מסבסוד דירות לסבסוד משכנתאות לזכאים, במיוחד לזוגות צעירים. התכניות כללו, בין היתר, הגדרות פורמליות של הזכאות לתמיכה ציבורית, כצעד לקראת אוניברסליזציה שלהן. שינוי חשוב נוסף התבטא ביצירת אפשרות לזכות בסובסידיה לא רק עבור רכישת דירה חדשה מבנייה ציבורית, אלא גם לקניית דירות מיזמים ואנשים פרטיים, דירות חדשות ודירות ישנות (וינשל, 1977). גובה הסובסידיה הותאם לרמת הזכאות (לפי הכנסה וגודל משפחה), אך היא היתה גבוהה יותר וניתנה על-פי קריטריונים נוקשים פחות עבור דירות ביישובים שהוגדרו כיישוב פיתוח.

בראשית שנות השבעים נשפכו קיתונות של ביקורת על מדיניות השיכון הציבורית. היא הואשמה בהטלת עול כבד מנשוא על תקציב המדינה, בגרימת עלייה מהירה מאד במחירי הדירות (בורוכוב ופינס, 1976) וביצירת פערים בין הביקוש להצע (לרמן, 1976). הדים לוויכוחים הפוליטיים-חברתיים-כלכליים, שהתמקדו במדיניות הדיור, ניתן למצוא בניירות עמדה שהוזמנו ממומחים על-ידי משרד השיכון (ברוך, 1969; בן-שחר, 1974), ובדו"חות של הוועדות שהתמנו על מנת לבחון את המדיניות הקיימת והרצוייה (אבי זוהר, 1976). מכאן: בעוד שהתקופה "ההרואית" הראשונה אופיינה במדיניות ברורה של הרשויות ובהסכמה, שבשתיקה לפחות, של רוב המערכות הפוליטיות והכלכליות, הרי תקופת המעבר מתאפיינת בוויכוח נוקב על הדרך הרצוייה.

1989-1977: הסטת המעורבות הממשלתית מצד ההיצע לצד הביקוש לדיור

בשנים אלה מצטרפת ישראל לקבוצת "המדינות המפותחות" של העולם. אם מה שדומה יותר למדיניות מקובלת במדינות המפותחות יכול להיחשב ל"נורמלי" (Heidenheimer et al., 1983), הרי שבתקופה הנדונה מדיניות הדיור הישראלית התקרבה ל"נורמלית": חלק ניכר ממדיניותו ופעילותו של משרד השיכון מתמקד מעתה בקידום המטרה של שיפור תנאי הדיור של האזרחים, תוך הסתמכות גוברת על השוק הפרטי. השינוי הזה מתרחש בהנהגתה של הממשלה הימנית הראשונה שעלתה לשלטון, לאחר 30 שנות הגמוניה של מפלגת הפועלים. לא זה המקום לנתח את הגורמים שהביאו למהפך הפוליטי ב-1977. מבחינתנו מעניין לציין, שהממשלה החדשה נתנה לגיטימציה להלכי רוח ומגמות שינוי במדיניות השיכון, שהחלו להתפתח בתקופה הקודמת. שלוש מהן ראויות לציין ולדיון: הפחתה של המעורבות הישירה של הממשלה בשוק הדיור, מעבר הדרגתי מתמיכה ממשלתית במצרך לתמיכה בנצרך ותשומת לב ציבורית לשיקום דיור ישן, בניגוד לתמיכה בלעדית בדיור חדש.

לאחר עשרות שנים של גידול והתפתחות מהירה מאד של האוכלוסייה, הכלכלה והבנייה, שנות השמונים הן שנים של עצירה. הריבוי הטבעי ממשוך, כמובן, אך תוספות האוכלוסייה כתוצאה מהגירה נטו קטנו מאד, ובחלק משנות השמונים עלה מספר היורדים על מספר העולים. הצמיחה

הכלכלית ירדה עד 0%. הבנייה אמנם נמשכת, אך בהיקפים קטנים הרבה יותר משבעבר ועם התערבות פוחתת של הממשלה ושלוחותיה. רק כ-20% מהדירות החדשות בשנות השמונים נבנו ביוזמה ממשלתית, לעומת כ-45% בשנים 1965-1979 וכ-75% ויותר בתקופה ההרואית הראשונה.

כדי למנוע אי הבנה ייאמר מייד, שהממשלה כלל לא פרשה משוק הדיור. בחלק מן המקומות, בעיקר בבנייה בשטחי הגדה המערבית (יהודה ושומרון), המשיכה המעורבות הממשלתית להיות מכרעת. גם הייסוד והבנייה של ההתיישבות החדשה בגליל, שבמסגרתה הוקמו בסוף שנות השבעים וראשית השמונים כחמישים יישובים קטנים חדשים, רובם יישובים קהילתיים, היו תוצאה של יוזמה ומימון ממשלתיים (כרמון ואחרים, 1990). יתר על כן, הממשלה ממשיכה לשלוט בשוק המשכנתאות בכללו, אינה מתירה קיומו של שוק משכנתאות משני, ובכך שומרת לעצמה כוח הכוונה וניהול (גבריאלי, 1985).

במקביל יש ביטויים ממשיים לירידה במעורבותה. הבולט שביניהם הוא ירידת אחוז הדירות החדשות הנבנות כ"דיור ציבורי" כמפורט לעיל. חשוב מאד גם השינוי בהגדרת "דיור ציבורי", שבעבר משמעותו הייתה דיור ביוזמה, תכנון וביצוע ממשלתי, בעוד שבתקופה זו פירושו בנייה "ביוזמה ממשלתית", היינו: הממשלה יוזמת וקובעת קווים כלליים של התכנון, בעוד שגיוס המימון, התכנון המפורט והביצוע נמסרים לחברות פרטיות. יתרה מזאת, כמעט כל הדירות הנבנות ב"יוזמה ציבורית" בתקופה הנדונה מיועדות למכירה במחירי שוק מעודכנים, ורק אלפים ספורים מהן מתווספות לדיור המושכר ע"י החברות הממשלתיות.

בהדרגה, מתרבות ומתגבשות התכניות הממשלתיות לתמיכה בצד הביקוש: מצד אחד, שכלול חלקי של שוק המשכנתאות והעברתו לניהולם של הבנקים, ומצד שני, פיתוח תכניות סיוע לקבוצות מובחנות של נזקקים. תכניות הסיוע הבטיחו משכנתאות בריבית נומינלית קבועה, שהיתה נמוכה מרמת הריבית המקובלת בשוק (Lerman, 1976; פישלזון ורוני, 1992). תכנית סיוע משוכללת נבנתה עבור "זוגות צעירים" "חסרי דיור"; תכניות סיוע נוספות הופעלו גם עבור משפחות המתגוררות בצפיפות (שלוש ויותר נפשות לחדר) או בתנאי מצוקה אחרים, עבור קשישים, נכים, משפחות חד הוריות, ומאוחר יותר גם עבור רווקים מבוגרים (העתקים של תכניות סיוע ר' אצל כרמון ואוקסמן, 1981). לבעלי "ניקוד גבוה" ניתנה אפשרות להשתתפות חודשית בתשלום שכר דירה, אך רוב הסיוע התמקד בעידוד רכישה של דירות. קריטריונים שהשפיעו על "הניקוד" של הזכאים לתמיכה ציבורית היו: משך הנישואין, גודל משפחת הזוג, מספר נפשות במשפחת המוצא של הבעל ושל האשה, מספר אחים ואחיות לא נשואים של הבעל והאשה, תעסוקת בני הזוג מחוץ לבית ומקום המגורים המועדף. כל אלה קריטריונים אוניברסליים, האמורים לפתוח את התכנית בפני כל קבוצות האוכלוסייה בישראל.

אולם לקריטריונים האוניברסליים של תכנית הסיוע בדיור לזוגות צעירים נוסף הקריטריון של שירות בצה"ל, שהוא בהקשר הישראלי קריטריון פרטיקולרי, מפני שצה"ל מגייס לשירותיו יהודים ודרוזים ומיעוט של בדווים וצירקסים, בעוד שהרוב המכריע של הערבים אזרחי ישראל פטורים ממנו (ר' אצל

רוזנהק, 1996, פרטי ההגדרה של "יוצאי צבא" לצורך קבלת סיוע בדיור). התכנית של משרד השיכון לגרים בצפיפות של שלוש ויותר נפשות לחדר הוגבלה במקורה לאוכלוסייה עירונית, ונמנעה מרובו הגדול של היישוב הערבי המתגורר בכפרים. כך קרה, שהערבים הודרו כמעט כליל מתכניות הסיוע הציבוריות לדיור. יתר על כן, גם כאשר הערבים היו זכאים לסיוע באופן פורמלי, כאשר שיטת הדירוג לפי ניקוד הוחלה בשנות השמונים גם על זוגות שאינם יוצאי צבא, ו/או כאשר הזכאים התגוררו בערים המעורבות ולא בכפרים, הם לא נטו לבקש את הסיוע והרשויות לא האיצו בהם לקבלו. לפיכך, הערבים זכו רק בחלק מזערי מהתמיכות הממשלתיות בשוק הדיור (Lithwick, 1980). עובדות אלה לא הרתיעו את הערבים מהשקעות גדולות בתחום שיפור הדיור. למרות המגבלות שהטילו עליהם ואי קבלת סיוע ציבורי, הם בנו דירות רחבות והגדילו את כפריהם, עד כדי כך ששטחי יישוביהם גדלו פי 10 ויותר (מאיר-ברודניץ, 1983), בזמן שהאוכלוסייה גדלה רק פי 5. תהליך זה התרחש עם מינימום תכנון ציבורי וגרם להיווצרות שכונות מצוקה.

בשלושים השנים הראשונות לחיי המדינה, רק חלק מזערי מתקציב השיכון הוקדש לשיפוץ וחיידוש שכונות שהידדרו ודיור מיושן. המחאה החברתית שהתעוררה בשנות השבעים בשכונות המצוקה (הפנתרים השחורים, תנועת האוהלים ועוד), שהתרכזו בעיקרן בשיכונים הציבוריים שנבנו בחופזה עבור עולי שנות החמישים ומפוני מעברות של שנות השישים, הסבו את תשומת הלב הציבורית לאזורים בעייתיים אלה. התמעטות הבנייה החדשה השאירה למשרד השיכון משאבים של ממון ושל תשומת לב מקצועית להקדישם לדיור הישן בשכונות הישנות. זהו הרקע ללידתה של התכנית לשיקום והתחדשות השכונות, הידועה בכינוייה "פרויקט השיקום" (שפירו, 1988; כרמון, 1989; אלתרמן וצירצ'מן, 1991; Carmon and Baron, 1994; כרמון, 1996), התכנית שהוצגה כפרויקט חברתי המרכזי של ממשלות ישראל בשנות השמונים.

שיקום השכונות החל כפרויקט של משרד השיכון ב-1976. ממשלת המהפך של 1977 הכריזה עליו כפרויקט לאומי, צרפה להנהגתו משרדים ממשלתיים נוספים, הכפיפה אותו למשרד סגן ראש הממשלה (יגאל ידין) ושיתפה בו את הסוכנות היהודית, כנציגה של קהילות יהודיות בתפוצות, ש"אימצו" שכונות מצוקה בישראל (King et al, 1987). בשנים 1978-1995 הגיע תקציב הפרויקט לסכום הקרוב למיליארד וחצי דולר. הפרויקט פעל באופן אינטנסיבי בכ-100 שכונות ברחבי הארץ, ובאופן חלקי בכ-50 נוספות, ובדרך זו השפיע - לפחות במידת מה - על חייהם של כ-15% ממשקי הבית בארץ (!). הפרויקט כוון לטיפול כוללני בשכונות ובתושביהן, ולפיכך, השקיע מחצית ממשאביו בשיפור השירותים החברתיים, בעיקר שירותי חינוך ושירותי פנאי. המחצית האחרת הוזרמה באמצעות משרד הבינוי והשיכון, שבמשך כל השנים היה המשרד הדומיננטי בפרויקט. מחצית זו נועדה בעיקרה לשיפור הדיור והתשתיות הפיסיות, אם כי לאורך הדרך, ובעיקר בשנים האחרונות, הפעיל משרד השיכון גם תכניות חברתיות-קהילתיות.

פרויקט השיקום היווה כלי חדש ואפקטיבי למעורבות הממשלה בנושאי אחזקה וחיידוש של מלאי הדיור הישן, נושאים שבהם היא התערבה רק מעט בתקופות קודמות (Carmon and Hill, 1988).

תכניות הפרויקט הופעלו בשכונות שרוב תושביהן משתייכים למעמד הנמוך ולמעמד הבינוני-נמוך, ובהן היתה לפרויקט השפעה צנועה על עלייה בשערי הבעלות על דיור בקרב משפחות מעוטות הכנסה, השפעת-מה על קידום שיפוצים בתוך הדירות, השפעה רחבה על שיפוצים חיצוניים של הבניינים באותן שכונות (כ-50% מהדירות שופצו חיצונית) והשפעה מרחיקת לכת על הגדלה של דירות ישנות קטנות. הדוגמאות המוצלחות שיצר הפרויקט הולידו תנועה של הרחבת דירות גם בשכונות של המעמד הבינוני, כפי שיסופר לקראת סופו של מאמר זה.

1994-1999: בחזרה למעורבות רבה וישירה עקב העלייה ההמונית

בדצמבר 1989 החל גל העלייה הגדול מרחבי בריה"מ לשעבר לישראל, גל שהביא לארץ כ-750,000 עולים עד סוף 1996. צורכי הדיור נראו דוחקים עוד יותר משהיו למעשה, כי הציפייה היתה לתוספת של מליון עולים תוך חמש שנים. בפועל, היתה התוספת מהירה מאד בשנים 1990 ו-1991 (קרוב ל-200,000 לשנה), ובשנים הבאות התייצבה על 60-70 אלף נפש לשנה. כפי שנראה בטבלה 1 שלעיל, השעור השנתי הממוצע של גידול האוכלוסייה במחצית הראשונה של שנות ה-90 היה 3.7%, לעומת 1.6% במחצית השנייה של שנות ה-80.

ממשלת ישראל, אשר בשנות השמונים צמצמה בהדרגה את מעורבותה בשוק הדיור, חזרה לפעילות אינטנסיבית ביותר. בחודשים הראשונים לעלייה הגדולה, הסתפקה הממשלה בצעדי תמיכה בלתי ישירה בשוק הדיור: הוכרז על פטור ממס למשכירי דירות והחל שיפוץ זריז של דירות ריקות בבעלות ממשלתית, על-מנת להעמידן לרשות העולים. הפעלתם של שני כלי מדיניות אלה תרמה תרומה חשובה להפחתת התופעה השלילית של דיור ריק במרכזי ערים ובערי הפיתוח (שטרן ואחרים, 1991), אולם לא היה די בהם, כדי לענות על הדרישה לדיור נוסף. החל מאביב 1990 הופעלו כלים ישירים ונמרצים לזרז בנייה חדשה, ביניהם:

- * הגדלת הבנייה "ביוזמה ממשלתית" באמצעות "התחייבויות רכישה" של הממשלה מהקבלנים, בשעור של 100% מהיחידות שלא תימכרנה בשוק החופשי באזורים הפריפריאליים ו-50% במרכז הארץ. להתחייבויות הרכישה שתי מטרות: הקטנת אי הוודאות של הקבלנים ושימוש בהתחייבות כבטוחה לבנקים, למתן הלוואות למימון הפרויקט.
- * האצת הבנייה "ביוזמה ממשלתית" באמצעות תמריצים כספיים מדורגים לקבלני הבנייה, מעין "מענקי זרז", לפי משך הזמן הנדרש להם להתחיל את הבנייה ולסיימה.
- * האצת מערכת התכנון של קרקעות לבניית מגורים בעזרת הקמת ולליים, ועדות לזרז הליכי תכנון (עפ"י חוק "הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990"). הוועדות הללו יכלו לשנות ייעוד של קרקעות חקלאיות ולהסבן לבנייה, ולאשר במהירות תכניות לבניית מגורים, ללא השתתפות של נציגי ציבור ואנשי מקצוע בלתי תלויים, המפעילים שיקולים ציבוריים, שגורמים לעיתים קרובות לפסילת תכניות או עיכובן עד שתשונינה.
- * הרחבת הצע הקרקעות הזמינות לבנייה, באמצעות ממ"י - מנהל מקרקעי ישראל. מכיוון שלרשות

ממ"י עמדו קרקעות זמינות ומתוכננות לבנייה בעיקר באזורי הפיתוח, הופנתה לשם רוב הבנייה הציבורית של השנים הנדונות.

* קנייה בחו"ל והצבה בשטח של מבנים זמניים לדיור - קרוונים (דירות יבילות בנות 46 מ"ר) ומגורונים (ששטחם מחצית משטח הקרוון) (שטרן ואחרים, 1992).

האמצעים הללו הופעלו בעוצמה גבוהה מאד. תוך תקופה קצרה, ממ"י העמיד לרשות הבונים קרקע לבנייה עבור 107,000 יחידות דיור (בורוכוב, 1995). הולליים הפשירו כ-90,000 דונם של אדמות חקלאיות (מחוץ לכ-40,000 שאושרו דרך הוועדות "הרגילות") ואישרו בחופזה תכניות, שעל פיהן אפשר לבנות כ-360,000 יחידות דיור (כולל שגיאות תכנוניות כמו שכונות מגורים ליד אגני חמצון, מחצבות ונתיבי המראה של מטוסים) (שם).

בעוד שבשנים 1989 ו-1990 הסתיימה בנייתן של כ-20,000 דירות לשנה ו-16% מהן היו "ביוזמה ציבורית", המספרים המקבילים בשנים הבאות היו: 1991 - 42,000 דירות חדשות, שמהן 51% "ביוזמה ציבורית", 1992 - 70,000 דירות חדשות, ש-70% מהן "ביוזמה ציבורית". ההצלחה התבטאה בעיקר בכך, שלהוציא תקופה קצרה בקיץ 1990 שבה גרו כ-2,000 משפחות באוהלים, העלייה ההמונית לא גרמה להוצרות תופעה של חסרי דיור (homelessness) בישראל. אולם למרות שפע הקרקעות והבנייה המואצת, גרמו הביקוש הגדול והשמועות על גידול צפוי בביקוש ליותר מהכפלה של מחירי הדיור. בשנים 1989-1993 עלה שכר הדירה הממוצע בישראל ב-125% ומחירה של דירה ממוצעת ב-135% (שם).

לפיכך, הפעילה הממשלה בקיץ 1994 תכנית, שמטרתה היתה להוזיל את מחירי הדירות ב"אזורי הביקוש" שבין כרמיאל לאשקלון. אמצעי חדש שנכלל בה היה הוצאת מכרזים לבנייה ציבורית, שבהם התחרות בין הקבלנים היתה על מחיר מקסימלי (כולל הכול) של מ"ר למשתכן בכל הדירות שבאתר, תוך שמירה על סטנדרטים קבועים של בנייה. ניתנה גם אפשרות לשר השיכון לקבוע גודל מכסימלי (עד 80 מ"ר) למחצית מיחידות הדיור בפרויקט. בנוסף לכך, כללה התכנית עידוד להחשת בנייה על קרקעות זמינות עם תכניות מאושרות, היערכות מינהלית לקידום מערכת התכנון הסטטוטורית, והנחיה לטיפול בתכניות ל-25,000 דירות לפחות באזורי הביקוש תוך 45 יום (החלטת הממשלה מיום 5.6.94). כל אלה הן דוגמאות להמשך הנמרץ של מעורבות הממשלה בשוק הדיור, למרות שעם הירידה במספר העולים ירד המספר השנתי של דירות חדשות בישראל ל-35,000 בלבד בשנת 1994, ואחוז הבנייה ביוזמה ציבורית מתוכן הצטמצם ל-28%.

1995 ואילך: חזרה ל"נורמליות"

המידע שבידינו על תקופה אחרונה זו מצומצם ביותר, ובכל זאת נראה סביר לאמר, שלאחר ההתפרצות של ראשית שנות התשעים, הממשלה חוזרת כעת לנתיב שעלתה עליו בשנות השמונים, היינו: צמצום המעורבות הישירה ומיקודה בסיוע לקבוצות נזקקות. עדות ברורה לצמצום נמצא בכך שאחוז הבנייה ביוזמה ציבורית ב-1995 צנח ל-19% בלבד (בדומה לסוף שנות ה-80) מתוך 35,000 הדירות החדשות.

בעקבות עליית הממשלה החדשה של הליכוד בקיץ 1996, ייתכן שמסתמן מפנה נוסף. הממשלה הנוכחית מעוניינת להמשיך להנחות את מיקום הבנייה החדשה לא פחות מממשלות קודמות. אולם בתוקף נסיבות פוליטיות-אישיות (מינוי שרים מסויימים), שמותאמות גם ל"אופנה" של תמיכה בלתי ישירה בשוק הדיור, מסתמנת הכוונה ממשלתית של מיקום הבנייה באמצעות המשרד החדש לתשתיות לאומיות, במקום באמצעות משרד השיכון. ימים יגידו האם מגמה זו תמשיך להתפתח.

הערכה של מדיניות השיכון בתחומים נבחרים

הערכתה של מדיניות ציבורית יכולה להתייחס להיבטים רבים ושונים, שהבחירה ביניהם תלויה לעיתים קרובות ברקע המקצועי של המעריך. אילו כלכלן היה מבצע את ההערכה של מדיניות השיכון, סביר שהיה מדגיש את היבטי הקשר לשוק ההון ואת נושא יעילות השוק והתעשיות הקשורות בו. אילו איש מדעי המדינה היה מנחה אותה, נקודת המוצא היתה כנראה זו של גישות תאורתיות שונות למדיניות ציבורית. איש מדעי הניהול היה מתמקד בהיבטים של מבנה ונוהל קבלת ההחלטות. מכיוון שהרקע המקצועי האישי שלי הוא בסוציולוגיה ובתכנון עירוני, אנתח את תוצאותיה הנראות לעיין של מדיניות השיכון (מבלי להיכנס לשאלות המורכבות של הוכחת סיבתיות), בעיקר מבחינת השפעתה על החברה הישראלית וקבוצות שונות בה, ומנקודת הראות של המערך המרחבי שנוצר במדינה.

תנאי הדיור ומחירם לאוכלוסייה

תנאי הדיור של תושבי ישראל השתפרו במידה רבה ובקצב מהיר ביותר. שיפור עקבי ומהיר זה הוא תוצאה משולבת של השקעות גדולות של הממשלה בתחום הדיור והשקעות כבדות של תושבים בהשגת דיור העונה על ציפיותיהם. השפעת הממשלה על שיפור תנאי הדיור היתה רבה בעשרים השנים הראשונות למדינה והתמעטה לאחר מכן; היתה רבה בשוק הדיור היהודי ומעטה ביותר בסקטור הדיור הערבי.

בשנות החמישים והשישים, הבעייה הקריטית בישראל היתה זמינות יחידות דיור, בכמות שתהלוך את כמות משקי הבית במדינה. בשנות השבעים כבר הודבק המחסור, אך תנופת הבנייה נמשכה והגיעה לשיאים שנתיים, מבחינת כמות הדירות וכמות השטח שנבנה (רי טבלה 1 לעיל). עיקר הבנייה בשנים אלה ובאלו שאחריהן מיועד לשיפור רווחת הדיור, היינו: מענה לביקוש לדירות גדולות יותר עם שירותי נוחות ופאר רבים יותר.

התא המשפחתי נתפס כחשוב וראוי לטיפול על-ידי רוב האנשים בכל שדרות החברה הישראלית; תפיסה זו מהווה מכנה משותף תרבותי בין יהודים וערבים, דתיים וחילוניים, עניים ועשירים בארץ (כרמון, 1996). בית המגורים הוא המקום הפיסי של המשפחה וסימן סטטוס חשוב שלה, ומשום כך קיימת נכונות להשקיע בו משאבים רבים של ממון, זמן ואנרגיה נפשית. נכונות זו באה לידי ביטוי בעלייה הדרמטית בגודל הממוצע של דירות חדשות בישראל - הכפלה בעשור הראשון וגידול פי 4

ויותר עד שנות ה-90 (ר' טבלה 2; העצירה הזמנית בשנות ה-90 היא תוצאה של בניית מספר רב של יחידות קטנות, יחסית, עבור העלייה ההמונית). מכיוון שהדירות התרחבו מאד וגודל משק הבית הממוצע בישראל ירד - מ-4.0 בשנות החמישים ל-3.6 בשנות התשעים, הרי רווחת הדיור הממוצעת באוכלוסייה הישראלית גדלה מאד. בשנת 1995 התגוררו כ-60% מהאזרחים (יהודים וערבים כאחת) בצפיפות של נפש אחת לחדר או פחות (רובם פחות) ורק 7% בצפיפות של יותר מ-2 נפשות לחדר (חישוב עפ"י למ"ס, 1996).

טבלה 2: תוצר מקומי גלמי לנפש ואינדיקטורים נבחרים של תנאי דיור במדינת ישראל: 1950-1995

שנה	תמ"ג לנפש			גודל ממוצע של דירה חדשה			% בעלי דירותיהם
	בדולרים קבועים (אוק. 96)	אומדן גידול שנתי ממוצע (%) בחומש הקודם	סה"כ (מ"ר)	ציבורי (מ"ר)	פרטי (מ"ר)		
1950	3,410		32	28	50		
1955	4,490	6.2	56	45	75	50	
1960	5,678	5.3	63	57	81	60	
1965	7,494	6.3	76	61	92		
1970	9,346	4.9	93	74	104	65	
1975	11,770	5.2	92	73	110	68	
1980	12,018	0.04	108	80	120	70	
1985	12,748	1.2	115	86	126	71	
1990	14,301	2.4	140	98	148	73	
1995	16,080	2.5	136	96	152		

המקור: שנתונים של למ"ס משנים שונות

תנאי הדיור השתפרו גם במובנים אחרים. בעוד שבאמצע שנות ה-50 כ-10% ממשקי הבית חיו ללא מים זורמים בדירתם ו-20% ללא חשמל, בשנות ה-80, משקי בית כאלה כמעט נעלמו מהסטטיסטיקה הישראלית. בשנות החמישים חסר היה ציוד ביתי בסיסי לרבות מן המשפחות: ל-70% לא היה פריג'ידר ולאחוז דומה חסר אמצעי מודרני לבישול (כיריים של גז או חשמל). בשנות ה-90 נמצאו פריטי ציוד אלה ב-98% ממשקי הבית; ל-90% היתה טלביזיה צבעונית וב-90% מהדירות היה טלפון (עפ"י למ"ס, סקר הוצאות המשפחה משנים שונות). היבט חשוב נוסף של תנאי הדיור הוא צורת האחזקה בדירה. לאחר עלייה רצופה במשך השנים, כיום, כשלושה רבעים ממשקי הבית הם בעלי הדירות שכן הם גרים (ר' טבלה 2). גם לחלק גדול ממשקי הבית האחרים יש חזקה קבועה על דירתם: 12% מתגוררים בשכירות ציבורית ועוד 2% בשכירות מוגנת עפ"י חוק הגנת הדיור; אחוז השוכרים בשוק החופשי מגיע ל-13% בלבד (ורצברגר, 1993).

השאלה שעלינו לשאול היא, האם השיפורים הקיפו את כל קבוצות האוכלוסייה? התשובה לכך היא,

ששיפורים ניכרים אכן התרחשו בכול קבוצות האוכלוסייה, אך הם לא ביטלו את הפערים בתנאי הדיור בין קבוצות שונות. נתייחס תחילה לפער בין יהודים וערבים ונאמר, שתנאי הדיור בשתי הקבוצות השתפרו במידה רבה במשך השנים (קיפניס, 1991 א' ובי); יתר על כן, הנתונים בטבלה 3 מלמדים, שברוב המדדים השיפור בקרב הערבים היה גדול יותר מאשר בקרב היהודים¹. אף-על-פי-כן, תנאי הדיור של היהודים בשנות ה-90 טובים יותר משל הערבים, בעיקר מבחינת הצפיפות בדירה (נפשות לחדר ומי"ר לנפש) (יש לראות זאת, כמובן, בהקשר להבדלים בגודל המשפחה). מה שאי אפשר לראות בטבלה, משום שאיש לא טרח לעבד את הנתונים הרלבנטיים, אלה הפערים הגדולים בתוך האוכלוסייה הערבית, בין מוסלמים, נוצרים ודרוזים, בין עשירונים עליונים לתחתונים, ובין המתגוררים מחוץ ליישובים מוכרים (כ-5% מהערבים בישראל) לבין האחרים. אין בידינו נתונים, אך ידוע לנו שפערים אלה רחבים הרבה יותר מאלה שבקרב האוכלוסייה היהודית.

טבלה 3: תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא בקרב יהודים וערבים

ערבים		יהודים		
1991	1961	1991	1961	
5.6	5.6	3.4	3.8	ממוצע נפשות למשק בית
140	104	112	81	גודל דירה חדשה ממוצעת (מי"ר)
39%	80%	8%	39%	צפיפות גבוהה- 2 ויותר נפשות לחדר
83%		73%		בעלות על דירת המגורים
4%		13%		דיור בשכירות ציבורית
1993	1980	1993	1980	
83%	45%	90%	80%	מכונת כביסה בבית
74%	8%	95%	66%	טלפון בבית
40%	11%	52%	38%	לפחות מכונת אחת למשק בית

המקור: לו-יון וקלוש, 1994

גם בתוך האוכלוסייה היהודית יש פערים בין-קבוצתיים בולטים, במיוחד בין האשכנזים (ילידי אירופה ואמריקה) ועדות המזרח (ילידי אסיה ואפריקה). מדיניות הממשלה אמנם תרמה לשיפור תנאי הדיור של עדות המזרח, אך תועלתה לאשכנזים היתה רבה יותר (לו-יון וקלוש, 1994). יתרה מזאת, הפערים בצפיפות דיור בקרב בני הדור השני אינם קטנים יותר מאשר בקרב ילידי חו"ל משתי העדות (למ"ס, 1993, לוח 11), למרות שהפערים בגודל המשפחה הצטמצמו מאד. לעומת זאת, הפערים הבין-עדתיים שבלטו בשנים הראשונות בבעלות על מוצרים בני קיימא, נסגרו כליל בשנות ה-90, אפילו בנושאי מכונות וטלפונים (למ"ס, 1994, לוח 11).

1 בראש פרק זה נאמר, שרק חלק ממה שיתואר בו מהווה תוצאה של פעילות הממשלה. אמירה זו רלבנטית במיוחד בנקודה זו. השיפור הניכר בתנאי הדיור של הערבים חל למרות ההדרה (exclusion) שלהם מתכניות הסיוע הממשלתיות, כפי שניתח בפירוט רוזנהק (1996).

חסר דיווח על תנאי הדיור של האוכלוסייה היהודית הדתית-חרדית, המהווה כ-8% מאוכלוסית ישראל. בשל גודל המשפחות ורמת ההכנסה הממוצעת הירודה בקבוצה זו, סביר להניח שתנאי הדיור שלה ירודים.

קבוצה נוספת, הראוייה להתייחסות מיוחדת מבחינת תנאי הדיור שלה היא קבוצת הקשישים, שמנתה ב-1995 כ-9% מאזרחי ישראל (11% מהיהודים ו-3% מן הערבים), והיא עתידה לגדול (לאט) בשנים הבאות. עבור חלק ניכר מקבוצה זו, הן עבור הקשישים העצמאיים והן עבור התשושים והסעודיים, דרוש דיור המותאם במיוחד לצורכיהם המיוחדים. ההיצע של דיור מותאם במיוחד נמוך במידה ניכרת מן הביקוש (ברנע וחביב, 1992). משפט זה נכון גם לגבי דיור המותאם לנכים, למפגרים, לחולי נפש ולקבוצות מיוחדות נוספות. בשנים האחרונות היו השקעות ציבוריות ספורות שנועדו לקבוצות מיוחדות אלה ואחרות, כולל תכנית מיוחדת לשיפוץ דירות לקשישים במסגרת פרויקט שיקום השכונות, אך הצרכים עדיין מרובים.

המטרה המקובלת של מדיניות דיור היא לספק דיור מתאים לאוכלוסייה, במחיר שהאוכלוסייה יכולה לעמוד בו. כמדובר לעיל, הבעייה שהעיקה מאד על ישראל בשנותיה הראשונות - מחסור בדיור ברמה סבירה (availability of decent housing), נפתרה במשך הזמן. אולם הבעייה של מחיר הדיור למשתכן (housing affordability) מוסיפה להכביד על החברה הישראלית, ואף נמצאת בתהליך החמרה עבור רוב העומדים בפני רכישת דירה ראשונה.

מחירי הדירות בארץ עולים ברציפות. גת (1996) מצא, שבשנים 1962-1995 עלו מחיריהן של דירות "שוות איכות" פי 3. את העלייה החדה הזו סביר לייחס במידה רבה למדיניות הממשלה. ניתוח המרכיבים של מחירי דירות (שם) מורה שמחירי תשומות הבנייה (בייחס למדד המחירים לצרכן) היו יציבים במשך כ-30 השנים האחרונות. מכך ניתן להסיק שגורם העלייה היה בעיקר מחיר הקרקעות, הנמצא ברובו בשליטת מינהל מקרקעי ישראל, וגם עול המיסים, שאף הוא בידי הרשויות. היו עליות גם במחיר ההון וברווחי הקבלנים, אך מרכיבים אלה פחות דומיננטיים בקביעת מחירי הדירות.

ניתוח של הצריכה הפרטית הממוצעת לנפש באותן 30 שנים מורה על עלייה הדרגתית, המתקדמת באופן שלוב היטב עם העלייה במחירי הדירות "שוות האיכות" (שם). לכאורה, מעיד הניתוח על כך שבממוצע, החלק היחסי של הדיור מתוך סך כל הצריכה הפרטית לא השתנה. אולם במציאות, הדירות הזמינות לרכישה לציבור ב-1995 שונות מאד באיכותן מאלה שהוצעו ב-1950. ויסברוד (1992) התייחס לחלק מתקופה זו ומצא, שבשנים 1972 עד 1992 עלו מחירי דירות "שוות איכות" ב-22% בלבד, אך מחירי הדירות הנמכרות בשוק עלו באופן ריאלי ב-63%.

ביטוי לעומס שמטילים מחירי הדיור על משקי הבית בישראל נמצא בסקרים על הוצאות המשפחה. הסקרים מורים שבשנת 1975/6, לאחר העלייה החדה מאד שחלה במחירי הדיור בראשית שנות ה-70, היוותה ההוצאה לדיור 21% מהוצאות המשפחה (למ"ס, 1982, מס' 691, לוח ז'; בשנת 1986/7 היא ירדה ל-14% ובשנת 1992/3 חזרה והגיעה ל-20% מתוך ההוצאה המשפחתית (למ"ס, 1994, מס' 975,

לוח ב'). זהו תחום ההוצאה שבו חלה העלייה החדה ביותר בשנים האחרונות.

עליית מחיריהן של דירות משרתת לכאורה את האינטרסים של שלושה רבעים מאזרחי ישראל, שהם בעלי הדירות שהם גרים בן. אולם מכיוון שעליית המחירים תלולה בעיקר באזורים העירוניים המבוקשים ביותר, הרי כל מי שמתגוררים מחוץ להם מפסידים, יחסית. אמירה זו מקבלת משנה תוקף בשל העובדה, שההון הגלום בדירה הוא לעיתים קרובות ההון העיקרי העובר בירושה מהורים לילדיהם. משום כך, לאי השוויון בהון הדיור יש השפעה בין-דורית מרחיקת לכת (ספילרמן, 1997).

בצד השפעה עקיפה זו של המדיניות הציבורית על משאביהן של משפחות, פועלת מדיניות השיכון באופן ישיר על מנת להקטין את ההוצאות על דיור של משקי בית מעוטי הכנסה, באמצעות סיבסוד צד ההיצע וצד הביקוש, כמפורט לעיל. סביר לזקוף לזכותה של מדיניות השיכון את העובדה שמשקי הבית בעשירונים התחתונים משלמים תמורת הדיור שלהם לא רק סכומים קטנים יותר, אלא שהם מהווים גם אחוז נמוך יותר מהוצאותיהם: 17% מהוצאות משק הבית בעשירון התחתון לעומת 22% בעשירון העליון (למ"ס, 1994, מס' 975, לוח ד'). אולם בעוד שבן העשירון התחתון צריך להקדיש בממוצע 7.5 שנות הכנסה נטו על-מנת לרכוש את הדירה הזולה שברשותו, הרי לבן העשירון העליון דרושות רק 5 שנים כדי לרכוש את הדירה היקרה פי 3 שברשותו (שם, לוח ג', לוח ט"ז).

פריסת האוכלוסייה במרחב הישראלי

מראשית ימיה של ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל דגלו מנהיגיה בפיזור האוכלוסייה, היינו: הקמת יישובים יהודים על כמה שיותר קרקעות, בעיקר בפריפריה של המדינה - בגליל ובנגב - שבה ישבה אוכלוסייה ערבית גדולה. בעוד שעל הערבים נאסר להקים יישובים חדשים והוגבלה פריסתם המרחבית של היישובים הוותיקים (חמאיסי, 1993), הפריסה היהודית קודמה בעזרת הקמתם של מאות יישובים חדשים. בתקופה "ההרואית" שלה (עד 1964), היתה הבנייה הציבורית באמצעות משרד השיכון והסוכנות היהודית אחראית להקמתם של כ-400 יישובים חקלאיים חדשים, בעיקר מושבי עולים, וכ-35 עיירות פיתוח חדשות ומחודשות, רובם בפריפריה. חלק מהם הוקמו על אדמות שהופקעו מערבים. גם מאוחר יותר התקיימו מבצעי התיישבות רחבי היקף, שהידועים ביניהם היו הקמת "המצפים" בגליל והיישובים בגדה המערבית.

עיקרון פיזור האוכלוסייה הופעל לא רק בפריפריה, אלא גם במרכז הארץ ואף בתוך ערים ותיקות. עיירות פיתוח חדשות ומחודשות הוקמו בשטחים ריקים שבין הערים הוותיקות, כמו למשל אור עקיבא, יבנה ואור יהודה. יתרה מזאת, בתכנון הפיסי של חלק מן השיכונים העירוניים נלקחו בחשבון שיקולים גיאוגרפיים. קרויאנקר (1991) מספר על שכונות קטמון אי-די' בירושלים, הפונות לכוון בית צפאפא, שנבנו בשנות ה-50 בצורת בינוי פרברית, חצי-כפרית, כדי להגן על הגבול; ההנחה היתה שפיזור מכסימלי של בניינים על שטח גדול יאפשר לצבא להסתייע בתושבים המתגוררים במקום, כדי להגן על השטחים שבין הבניינים, במעין הגנה מרחבית-עירונית, הדומה למתכונת ההגנה המרחבית הקיימת עד היום באזורים כפריים אחדים בישראל. מאוחר יותר, לאחר איחוד ירושלים ב-

1967, פוזרו בשולי העיר "שלושה דורות" של "שכונות היקפיות", כחלק מן האידיאולוגיה הציונית של ביסוס שליטה יהודית באמצעות פיזור אוכלוסייה והתיישבות יהודית (שם).

האם מבצעי ההתיישבות הצליחו? האם הוגשמה המטרה של פיזור האוכלוסייה היהודית? על פניו, התשובה לשאלות אלה חיובית. כמעט כל היישובים שנוסדו באותם מבצעים ממשיכים להתקיים ולגדול. האוכלוסייה היהודית היושבת במחוזות הפריפריאליים גדלה מאד, במספרים ובאחוזים מכלל היהודים בישראל: במחוז הדרום מ-1% ב-1948 ל-15% ב-1995, ובמחוז הצפון מ-7.5% ל-10% באותה תקופה. הערים והיישובים שבשולי המדינה לא היו קיימים, אילולא הוקמו, אוכלסו ונתמכו לאורך זמן על-ידי המוסדות המיישבים של המדינה, ובראשם משרד השיכון.

אולם רק חלק קטן יחסית מן היישובים הנדונים "המריא", כלכלית וחברתית, ויכול כיום לספק לתושביו מגוון של הזדמנויות כלכליות וחברתיות, העונה על העדפות בני המעמד הבינוני והבינוני-גבוה בישראל. רבים ממושבי העולים ומעיירות הפיתוח שבפריפריה נשארו יישובים שרמת הפיתוח בהם ומאפייני תושביהם נמוכים מן הממוצע בישראל (ליפשיץ, 1989). הוא הדין, ואף חמור מכך מבחינת ממוצע מאפייני התושבים, בעיירות הפיתוח שניבנו ע"י משרד השיכון במרכז המדינה (ליפשיץ, 1990), וכן ברבים מן השיכונים הציבוריים שנבנו בשולי הערים הוותיקות.

מכאן: את המחיר הכבד של פיזור האוכלוסייה שילמו התושבים שפוזרו ויושבו ביישובים הנידחים ובשיכונים הציבוריים שבשולי העיר. המיקום המרוחק, שהקטין את הזדמנויות התעסוקה הפתוחות בפני העולים, שיושבו באותם מקומות, היווה רק אחת מן הסיבות לכשלונות התכופים. הסיבה העיקרית היתה יצירת ריכוזים של אזרחים מעוטי משאבים (השכלה, שפה, הכשרה מקצועית, הכנסה ועוד), שהיוו שכונות מצוקה או עיירות מצוקה מן היום הראשון להיווסדן. לטעות החמורה הזו נוספה השגיא שבהקמת מספר גדול של יישובים קטנים, שלא יכלו להיות להם היתרונות החשובים של גודל אורבני. לכך נוסף הגורם של בינוי חפז, זול ולקוי של מגורים סטנדרטיים עם דירות קטנות (בשנים הראשונות: 29-32 מ"ר לדירה) ורמת גימור ירודה, שהפער בינם לבין המגורים שנבנו בבנייה פרטית היה בולט לעין וידוע היטב. הציורף של כל אלה מנע במשך שנים רבות התפתחות חיובית במקומות היישוב הנדונים, למרות השקעות ציבוריות חוזרות בס. אוכלוסייה חזקה נמנעה מלהתיישב בס, ותושבים מקומיים שמצבם השתפר נטו לעזוב אותם. הראשונים שעזבו היו יוצאי אירופה שיושבו בהם, כאמור בדיון שלהלן על מיזוג הגלויות.

למרות הקשיים, יישובים חדשים אחדים הצליחו להמריא. בולטות ביניהם באר שבע - בירת הדרום ואשדוד - עיר הנמל. בולטות גם ערד וכרמיאל, ערי הפיתוח שנבנו אחרונות והתכננו החברתי והפיסי שלהן כלל לקחים מן הכשלונות הקודמים. יתרה מזאת, בשנות ה-80 וה-90 התחזקו תהליכים אורבניים-כלכליים של השוק החופשי, שחיזקו את המגמה שהוביל הסקטור הציבורי וגרמו ל"מתחת" אזורי הביקוש למגורים צפונה ודרומה. העלייה הגדולה מבריה"מ לשעבר חיזקה את התרחבות הביקוש מעבר לליבת הארץ. בצפון מגיע הביקוש הספונטני עד כרמיאל, מגדל העמק ויוקנעם, ובדרום - עד אשדוד, אשקלון וקרית גת. גם באזור המרכז מתרחשים תהליכים חדשים: הביקוש

החדש של המעמד הבינוני הישראלי הגיע לעיירות הפיתוח מן הנחשלות ביותר, כמו יבנה, אור יהודה, ראש העין וכפר יונה. באלה האחרונות מתרחש בשנים האחרונות מהפך כלכלי-חברתי, פרי התפתחויות של השוק הפרטי, שנאחזו במקומות שפותחו בעבר ע"י הרשויות הציבוריות.

מכאן נסיק, שלמדיניות השיכון הציבורית היתה השפעה רבה על המבנה המרחבי של ההתיישבות היהודית במדינת ישראל. היא הרחיבה במידה ניכרת הן את גבולות האזור המיושב במרכז הארץ והן את היישוב בשולי המדינה. יש טוענים, שאילולא המאמץ הציבורי הזה, היו הגליל והנגב ריקים מיהודים, והערים המרכזיות היו עוד יותר צפופות משהן היום. השגת השפעה זו היתה כרוכה בעלויות גבוהות; עלויות לקופה הציבורית ועלויות אישיות כבדות, שנשאו בן אנשים רבים, בעיקר אנשים עניים, שלא ניתן להם לבחור את מקום מגוריהם על-פי העדפותיהם.

השפעה על מיזוג גלויות בישראל

מדיניות השיכון התייחסה לא רק לאספקת קורת גג למהגרים-העולים, שנעקרו מארצות מושבם, אלא גם ליצירת מקום שבו יחזרו ויכו שורשים. במקום החדש הזה אמור היה להתגשם לא רק "קיבוץ גלויות" אלא גם "מיזוג גלויות", הגירסה הישראלית ל"כור ההיתוך" (melting pot) האמריקני. מיזוג הגלויות אמור היה להתממש באמצעות סמיכות מגורים של עולים וותיקים ושל עולים מארצות שונות ומעדות שונות.

ספינת הדגל של המאמץ להגשים את אידיאל מיזוג הגלויות בעזרת השיכון הציבורי היתה "השכונה האינטגרטיבית" בקריית גת (סלייפר, 1992). ההזמנה לפרויקט יצאה ביוני 1958 ממשרדו של דוד טנה, מנהל משרד השיכון (משרד השיכון, 1967). כארכיטקט מתאם מונה ארתור גליקסון, שעבד עם מיטב המומחים של אותן שנים. בין השמות של המשתתפים בתכנון ובמחקר מצאנו את האדריכלים והמהנדסים דוד בסט, דניאל חבקין, אל מנספלד, אלי טראום, רוברט מרנס, דוד זסלבסקי, קולין-זהבי והסוציולוגית יהודית שובל. כוונת הפרויקט היתה להקים שכונה לדוגמא, שבאמצעות תכנון הולם של הדירות, הבניינים, מוסדות הציבור והשטחים הפתוחים יושגו בה הן שביעות רצון גבוהה של התושבים והן אינטגרציה חברתית. שובל (1959) המליצה על איכלוס הטרונגי, שבו לכל משפחה יש מצידה האחד משפחה מן העדה שלה (אירופית או מזרחית) ומצידה השני משפחה מן העדה האחרת. התכנון והאיכלוס לוו במחקר אינטנסיבי: סקר דמוגרפי מקדים, מחקר כלכלי, מחקר בשיטות קונסטרוקציה ומחקר דמוגרפי-חברתי, שאמור היה ללוות את השכונה למשך שנים רבות. שלב אי של השכונה אוכלס ב-1964 ונבדק בפירוט כעבור שנה (שובל ולוי, 1966). שלושת שלבי האכלוס נחקרו כעבור עשר שנים (סלייפר וסטופ, 1978). הממצאים היו מאכזבים למדי. התכנון הקפדני, הפיסי והחברתי, לא יצר שכונה מיוחדת במינה. התושבים לא העריכו את התכנון כטוב במיוחד ובשכונה לא נוצרו רשתות חברתיות רבות או הדוקות במיוחד. מצבה הפיסי והחברתי של השכונה הלך וירד במשך השנים, כפי שקרה בשכונות אחרות מסוגה, עד שבסוף שנות ה-80 היא נכללה כאחת משכונות המצוקה בפרויקט שיקום השכונות.

משרד השיכון מעולם לא ראה את הניסוי בקרית גת ככישלון, אלא כהצלחה חלקית. הצוות שעסק בהערכת הניסוי היה גם זה שיצר את התכנית השאפתנית הבאה: "פרוגרמה לשכונה נסיונית אינטגרטיבית" (סלייפר וסטופ, 1974; סלייפר, 1992). התכנית בשלמותה לא הגיעה למימוש. אולם העיון בה מלמד על כך שבשנות ה-70, משרד השיכון עדיין רואה עצמו כממונה לא רק על בניין הארץ אלא גם על גיבוש החברה הישראלית, וזאת באמצעות בניית שכונות מגוונות מבחינה דפוסי הדיור והרכב האוכלוסייה, ובעזרת הקמתם של כל מוסדות הציבור הדרושים בן: מוסדות חינוך, בריאות, תרבות וחברה, מרכז מסחרי, גנים ושטחים פתוחים.

את מדיניות מיזוג הגלויות התכוון משרד השיכון לממש בכל רחבי הארץ. במקורה היא נועדה להפגיש לא רק בין עולים ממוצא שונה אלא גם בין עולים לוותיקים, אך מפגש כזה הוגשם רק במיעוט השיכונים הציבוריים. רובם יועדו לעולים בלבד ונבנו בפריפריה של היישובים הוותיקים או בפריפריה של הארץ, במקומות שבהם נוח היה למשרד למצוא שטחי קרקע זמינים לבנייה המונית. שיכונים שיועדו לוותיקי הארץ בלבד היו מעטים, ולרובם נמצא מיקום מרכזי יותר מאשר לשיכונים העולים.

בתוך רבים משיכונים העולים של שנות ה-50 וה-60 מומש מפגש בין שתי העדות היהודיות העיקריות, בין עולי צפון אפריקה והמזרח התיכון לבין עולים אשכנזים, בעיקר ממזרח אירופה. דוגמאות לעירוב אתני באיכלוס הראשוני פזורות בכל רחבי הארץ, במיקום מרכזי כמו גבעת אולגה ובמיקום פריפריאלי כמו דימונה. אולם תוך שנים אחדות התרחשו בשיכונים העולים תהליכים של "סלקציה שלילית" ו"שירור" (residualization), היינו: משפחות שמצבן השתפר עזבו את שיכונים העולים בעלי המיקום הנחות והדירות הקטנות (יחסית לבנייה הפרטית), לטובת דירות משופרות במקומות מועדפים. רבים מן העוזבים היו אשכנזים (גינזברג, 1964; גונן וחסון, 1974), מה שמשקף את המתאם הגבוה למדי בין מוצא אתני ומעמד כלכלי בישראל (Ben Porat, 1992). תהליכים אלה הפכו את רוב שיכונים העולים לשכונות מצוקה מובהקות. כשפרויקט שיקום השכונות הקיף 70 שכונות ברחבי הארץ בראשית שנות ה-80, היו כ-90% מהן שיכונים ציבוריים ישנים, עם רוב ברור (70%-90% בדרך כלל) של יוצאי אסיה ואפריקה ("עדות המזרח"), שהיוו באותה תקופה כ-45% מן האוכלוסייה היהודית בישראל (כרמון, 1989).

בהדרגה, הלך ונוצר המערך המרחבי-אתני של היהודים בישראל: קצוות המערך נוטים להומוגניות, הקצה העליון להומוגניות אשכנזית והקצה התחתון להומוגניות מזרחית, והם מתפתחים במקביל להתפתחותו של מרכז הטרונגי רחב. על-פי ניתוחו של גונן (1995), שערך בדיקה מקיפה של הנושא, רבות משכונותיה של ישראל הולכות ונעשות מעורבות מבחינת המוצא האתני של תושביהן. מה שאיפשר את הערוב השכיח הזה הוא שיפור מצבם הכלכלי של רבים ממשקי הבית המזרחיים, שהצליחו להתקדם מן המעמד הנמוך למעמד הבינוני, ולהעתיק את מגוריהם לשכונות ישנות וחדשות של המעמד הבינוני.

שתי מסקנות נובעות מן הניתוח הזה: האחת - בישראל, הסטטוס החברתי-כלכלי של משק הבית

ממלא תפקיד חשוב הרבה יותר מאשר המוצא האתני, בקביעת הזדמנויות הדיור הפתוחות בפניו; השנייה - תהליכי מיזוג הגלויות בשכונות הישראליות מתקדמים, בהתאם למדיניות השיכון המוצהרת, ולמרות שהביצוע בפועל בעשרים השנים הקריטיות הראשונות, שבהן בוצעה רוב הבנייה הציבורית, לא קידם את המדיניות המוצהרת הזו.

השפעה על הנוף האורבני של ישראל

למדיניות השיכון הציבורית היתה השפעה רבה על עיצוב הנוף האורבני של ישראל, בעיקר באמצעות הבנייה הציבורית. הארכיטקטורה והצורה החזותית של השיכון הציבורי משקפים את השינוי וההתפתחות שחלו בחברה הישראלית: מאדריכלות המצוקה של קופסאות בטון דו-קומתיות בשנות ה-50, לשיכוני הרכבת הגדולים בשנות ה-60, לאדריכלות מבננים "מצודתיים" בשנות ה-70 ושיבה אל בינוי ואדריכלות של רחוב עירוני מסורתי בשנות ה-80 (קרואנקר, 1991).

טיפוס הבית הנפוץ ביותר בשנות ה-50 המוקדמות היה בניין ל-4 משפחות בשתי קומות, כששטח כל יחידת דיור היה 29-32 מ"ר, כולל מטבח ושירותים. בניינים דלים אלה פוזרו בשטח במתכונת "ערי גנים", הממקמת בניינים נפרדים לאורך מערכת כבישים, בדרך כלל טבעתיים, כששטחים ירוקים גדולים מפרידים ביניהם. יש טוענים, שמשרד השיכון התכוון לאפשר לדיירים להשתמש בחלקות הקרקע שברשותם לגידול מזון, בהתחשב ב"תקופת הצנע" המפורסמת. עגבניות לא גודלו בשטחים אלה, אך חדרים צמחו ונוספו בהדרגה. בשנות ה-80 וה-90 נמצא בשכונות ותיקות אלה, כמו קטמון א-ד' בירושלים, מורשה ברמת השרון ורמות רמז הוותיקה בחיפה, בתים אופנתיים, מרובי חדרים, שבפנימיותם מסתתר חלק מן המבנה הישן. הם מאוכלסים במשפחות של המעמד הבינוני, שהשכילו לנצל את הפוטנציאל שהיה טמון בשכונות העירוניות הישנות, בעלות המבנים הנמוכים והשטחים הפתוחים הרבים.

האדריכלות שהיתה לה השפעה שלילית קשה על הנוף האורבני בישראל היא אדריכלות השיכונים הסטנדרטיים, שנבנתה בעיקרה מסוף שנות ה-50 עד אמצע שנות ה-70, השנים שבהן נוסדו רוב השיכונים הציבוריים ורוב ערי הפיתוח. מספר מצומצם של תכניות סטנדרטיות לבניינים ודירות, שהוכנו באופן מרוכז במשרד השיכון בתל-אביב, שובצו בבינוי שבוצע בכל רחבי הארץ, עם התייחסות מינימלית לתנאי אקלים וטופוגרפיה שונים, שלא לדבר על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ושאיפות שונות. בניינים בני 3-4 קומות, מסודרים כרכבות בנות כניסות אחדות, ובהם דירות בנות 45 מ"ר או 56 מ"ר (ק/45 ו-ק/56), נבנו בקרית שמונה, בקרית גת ובשיכונים של תל-אביב, חיפה וירושלים. תכניותיהם עוצבו בהשראתה של האדריכלות הקורבוזיאנית, זו שנשלה בפנגיאב שבהודו ובברזיליה שבברזיל, כמו גם בבריטניה ובארה"ב (Hall, 1988, ch. 7), זו אשר הכשילה גם את מתכנני השיכונים של ישראל. השם הרע שיצא לשכונות השיכון הציבורי, בשל הצירוף של בינוי הומוגני ובלתי מותאם לתנאים הסביבתיים ולתושבים הספציפיים, עם איכוס הומוגני, בדרך-כלל בקבוצות חלשות, לא הרפה מן השכונות והעיירות הללו במשך עשרות שנים, גם כשהוסיפו להן בנייה שונה וטובה יותר

וניסו להוסיף להן אוכלוסייה חזקה יותר.

בשנות ה-70 כבר היו מודעים במשרד השיכון לתוצאות השליליות של ההומוגניות והמונוטוניות בשיכונים הציבוריים. אחת מתגובות הנגד היתה הרשאה לערוך ניסויים צורניים חדשניים בבנייה הציבורית, שהמפורסם ביניהם הוא שיכון רמות פולין בירושלים, בניינים רבי צלעות שתכנן אדריכל צבי הקר. תגובה נוספת היתה צורות חדשות של בינוי שכונתי, צורות מגוונות של מבנן, חצר ורובע עירוני (פלדי, וולפסון ואלדור, 1989). התגובה בעלת ההשפעות המרחיקות לכת ביותר היתה ההחלטה לגוון את השיכונים הציבוריים, וביתר דיוק, ליצור בכל שיכון הצע פסי מגוון של בניינים ודירות, בהנחה שהמגוון הפיסי יגרום גם למגוון חברתי של התושבים. בניינים מרובי משפחות תוכננו כך שבקומה הראשונה יהיו בס דירות גדולות עם חצר למשפחות מרובות ילדים, ובקומה העליונה דירות קטנות לזוגות צעירים. בתוך שכונות של בניינים גדולים שובצו אזורים לבתים חד-דו משפחתיים, על מגרשים בשטח 350-700 מ"ר, שנבנו בשיטת "בנה ביתך" (קרויאנקר, 1991, פרק 4).

בשנות ה-80 וה-90 מקים משרד השיכון שכונות בעלות דיור מגוון, בעלות שימושי קרקע מגוונים, בעיקר בצורת מסחר בקומה הראשונה ומגורים מעליו. התפיסה התכנונית של ערוב שימושי קרקע חדרה גם לשטחים הפתוחים. לעתים הם מתוכננים בסגנון "הרחוב ההולנדי", שיש בו צירוף של צירים להולכי רגל עם צירים לתנועה מקומית איטית וחנייה, עם פונקציות מסורתיות של שטחים פתוחים.

להתפתחויות אלה באדריכלות השיכון הציבורי היתה במשך השנים השפעה מכרעת על הבנייה הפרטית בישראל. אמנם, הבנייה הפרטית היתה פורצת הדרך בכל הנוגע לגודל הדירות ונוחות השירותים שהן מציעות, אך את פרטי התכנון במיקרו ובמקרו הוביל בדרך-כלל התכנון הציבורי. הביטוי המרכזי ברמת המיקרו מצוי במערך הפנים-דירתי, המאפיין את הדירה הישראלית הטיפוסית: כניסה ישירה לחדר מגורים, הפתוח לאזור האכילה והמטבח ומופרד מחדרי השינה; זהו מערך תכנוני ההולם חברה מתקדמת, שבה האישה משתתפת בחיים הציבוריים, בניגוד למערך המסורתי, שמיקם את אזור המטבח הנשי בירכתי הבית. ברמת המזו (הבינונית) נצביע על המערכים השכונתיים, שרבים מן הדגמים המקובלים שלהם נוצרו בשיכונים שביוזמה ציבורית. ההשפעה העיקרית ברמת המקרו התבטאה בעיצוב העירוני הסטנדרטי של ערי הפיתוח, הלוש פנים אחרות רק בשנים האחרונות.

יעילות שוק הדיור וענף הבנייה

אמנם, יעילות כלכלית אף פעם לא נחשבה כמטרה מובילה של מדיניות הדיור של ישראל, אך מנהליה אמורים להיות מעוניינים ביעילות, הן במובן של התאמת ההיצע לביקוש והן במובן של השגת מכסימום התועלות בעלויות נתונות.

במובן הראשון, המכונה יעילות ההקצאה, מתקיימת בישראל יעילות חלקית, המתבטאת בהעלאת הסטנדרטים של דיור חדש בהתאמה לאפשרויות הכלכליות ולביקושים מצד הציבור, בעיקר בבנייה הפרטית (Gat and Brosh, 1997), אך גם בציבורית. אולם, אינדיקטור לאי יעילות הוא היווצרות מלאי

של כמה עשרות אלפי דירות ריקות, שהחלה בשנות ה-70 והגיעה לשיאה בשנות ה-80 (ככל הנראה, קרוב ל-100,000 יחידות דיור ריקות במדינה). רוב הדירות הריקות היו בשיכונים ציבוריים ביישובי פיתוח שבפריפריה, אך גם המלאי הפרטי של דירות ישנות ריקות לא היה מבוטל, במיוחד במרכזיהן של תל-אביב וחיפה. מרבית הדירות הריקות התמלאו, כשהגיע גל העלייה של שנות ה-90. אפשר לטעון, שהתמלאות זו מצדיקה את המדיניות שנקטה: במדינה המעוניינת בגלי הגירה ומצפה שיתרחשו באופן בלתי צפוי מראש, סביר לקיים מלאי מוכן של דירות ריקות, ומוטב שתהיינה באזורים שאותם מעוניינת המדינה ליישב. זו אמורה להיות התשובה גם למלאי הריק החדש, ההולך ונוצר בערי הפיתוח, כתוצאה ישירה מפעילות הבנייה הנמרצת בהן בשנות ה-90. ברם ראשי הערים הנפגעות אינם תומכים בתשובה זו, במיוחד מכיוון שמשרד השיכון החל לאחרונה בתהליך אכלוס הדירות הריקות במשקי בית מעוטי אמצעים, משפחות חד-הוריות, קשישים וכו'. ריכוזם של משקי הבית הללו עלול ליצור שכונות מצוקה חדשות, בעיקר ביישובים שהם חלשים מלכתחילה.

במובן השני שנזכר לעיל, המכונה יעילות הייצור, יש לבחון עלויות ותועלות הן ברמת המקרו (המדינה) והן ברמת המיקרו (משקי הבית). ברמת המקרו נצטט כאן את חישובו של הכלכלן דוד פינס (1991) שלפיו, הוספה של משק בית לתל-אביב הצפופה, לעומת הוספתו לעיר פיתוח קטנה, גורמת להוצאה ציבורית גדולה יותר בסך \$60,000. פינס מודע לכך, שכנגד ההוצאות הגדולות לתשתיות באזור המרכז, יש לשקול את התמיכות הרבות לערי הפיתוח, בסובסידיות לדיור, באמצעות חוק עידוד השקעות הון, הנחות ממס הכנסה והשתתפות גדולה במימון הוצאות הרשויות המקומיות. לדעתו, גובה כל התמריצים הללו גם יחד "נמוך באופן מובהק מהתמריצים הנחוצים לשם קיזוז ההשפעות החיצוניות, ההשפעות המעוותות של המיסוי הקיים והתמריץ המתחייב מהעדפת האיזורים משיקולים לא כלכליים" (שם, עמ' 24). מסקנתו היא, שמבחינת שיקולי היעילות הכלכלית ברמת המדינה לא רק ש"לא קיימת הפרזה בגובה התמריצים לפיזור האוכלוסייה, אדרבא... יש מקום אף להגדילם" (שם).

ברמת המיקרו, הרמה של משקי הבית, סביר לטעון שמדיניות הדיור היתה יעילה, היינו: סיפקה הרבה תועלות בעלויות נמוכות מבחינתו של רוב הציבור, בוודאי יותר, ממחציתו. אולם זוהי המחצית "החזקה" של האוכלוסייה. לעומת זאת, ספק אם התועלות הדביקו את העלויות מנקודת הראות של ה"חלשים". הערבים, שהיוו בממוצע לאורך התקופה כ-15% מכלל האוכלוסייה, בוודאי נפגעו מן המדיניות הציבורית בתחום השיכון. הם נפגעו מהפקעת הקרקעות, ממיעוט תכניות סיוע מיוחדות עבורם ומאי שוויון בחלוקת הסיוע הציבורי המיועד לכלל האזרחים. עולים יהודים היו מצד אחד המרוויחים הגדולים ממדיניות השיכון, שזיכתה אותם בקורת גג סבירה למדי, ובדרך כלל גם בשרותים ציבוריים נגישים, מהר יותר משיכלו לעשות זאת בכוחות עצמם. אולם מנקודת הראות של השתלבותם החברתית והכלכלית במדינה, כנראה שהם נפגעו מכך שבודדו בשיכונים שהוקמו במיוחד עבורם, במיוחד כשמקומם היה בעיירות הפיתוח, ובעיקר כשהיו אלה עולים מארצות המזרח התיכון וצפון אפריקה. אמנם, אין לנו הוכחות מדעיות שעולים מעדות המזרח שהתיישבו במרכז הארץ נקלטו מהר

וטוב יותר מאלה שהופנו לפריפרייה (עדות נקודתית הפוכה לכך נמצאה ע"י Carmon and Mannheim 1979), אך יש שפע עדויות נסיבתיות, התומכות בטענת הנזק שגרמה הסגרציה המגורית לעולים. משקל כבד יש לייחס גם לתחושות האישיות של קיפוח של מי שהרגישו שנכפו עליהם מגורים במקום נידח ו/או בלתי מפותח, ונסגרו בפניהם ההזדמנויות שהיו פתוחות מפני תושבי היישובים הגדולים במרכז הארץ.

לקבוצת נושאי היעילות נוסף עוד את שאלת יעילותו של ענף הבנייה בישראל, מפני שמשרד השיכון מונה את קידום וייעול שיטות הבנייה בין מטרותיו, אם כי לא בין הראשונות. אינדיקציה עקיפה לרמה הסטטית של יעילות הבנייה נמצא בנתונים, המורים שחלקן של הוצאות הבנייה (חומרים, שכר עבודה, הובלה וכו') מתוך כלל מרכיבי מחיר הדירה קבוע למדי מזה שנים רבות (גת, 1996). אינדיקציות אחרות מתייחסות למשך הבנייה ולנסיונות להחדרת טכנולוגיות בנייה חדשניות.

הזמן הממוצע לבנייתה של דירה בישראל ארוך ודי קבוע באורכו, מאז אמצע שנות ה-70: הנתונים (למ"ס, משנים שונות) מראים על ממוצעים שנתיים של 20-25 חודש לדירה. מכיון שבאותן שנים גדל שטח הדירה הממוצעת פי 1.5 בערך, אפשר לפרש את הנתונים כמבטאים התייעלות זוחלת. אולם ידוע לכול, שהפוטנציאל להתייעלות גדול הרבה יותר, והוכחה חותכת לכך קיבלנו לפני שנים ספורות. בעקבות גל העלייה בראשית שנות ה-90, החליטה הממשלה על הקצאת מענקים כספיים לקבלנים שיקצרו את משך בנייתן של דירות, בבנייה הציבורית (עד 30,000 ש"ח למי שימסור דירה מוכנה תוך 7 חודשים) (ממשלת ישראל, 1990). לתקנה זו היתה השפעה דרמטית: בשנים שבהן היתה התקנה בתוקף (92-1990), ירד משך הבנייה לדירה (ממוצע שנתי) בבנייה הציבורית מ-26 חודש ל-12 חודש; כעבור שנתיים חזר ועלה ל-23 חודש; באותו זמן הממוצעים בבנייה הפרטית היו קבועים ונעו בין 20 ל-21 חודש.

לבסוף, נתייחס לטכנולוגיית הבנייה. החלק הארי של המבנים למגורים בארץ בנוי בנייה "קשה", "קונבנציונלית", מבלוקים ובטון. הנסיונות להחדרת שיטות "קלות" יותר, הנשענות על פלדה או עץ או מחיצות מגבס לא עלו יפה, מנימוקים של הטעמים המקובלים בציבור ושל אי יעילות כלכלית, בתנאים הקיימים במשק הישראלי. נימוקים אלה ואחרים מונעים גם את התפשטותה של הבנייה המתועשת, למרות תמיכה ממשלתית לכאורה. גורם העומד בפני הבנייה המתועשת הוא חוסר הגמישות היחסית שלה: קשה לתקן פגמים לאחר הייצור, קשה להעניק ייחודיות עיצובית לכל בניין, וקשה לשנות את המבנה (להגדיל שטחי רצפה) לאחר הקמתו. אולם הגורם העיקרי שמנע וממשיך למנוע התבססותן של טכנולוגיות בנייה חדשניות בישראל הוא זמינותו של כוח אדם זול: תחילה ערבים ישראלים, לאחר מכן - ערבים מן השטחים הכבושים, ולאחרונה - עובדים זרים (מרומניה, מפורטוגל, מתאילנד ומגאנה). כל זמן שכוח אדם זול יהיה זמין לענף בבנייה, אין לצפות לשינויים בטכנולוגיית המקובלת.

ניהול הדיור הציבורי

מאפיין ייחודי של מדיניות השיכון הישראלית הוא שיעור גבוה מאד של בנייה ציבורית מצד אחד ושעור נמוך, יחסית למדינות אירופה, של בעלות ציבורית על מלאי הדיור. יותר ממחצית הדירות שנבנו בבנייה הציבורית נועדו במקורן למכירה לציבור; הממשלה היתה מעוניינת לשלוט במיקום, בסטנדרטים, במחיר ובתנאי המימון והרכישה, אך לא היתה לה כוונה להחזיק בדירות רבות כל כך. יתר על כן, היא היתה מעוניינת לקבל תמורה כספית ולהשתמש בה להמשך הבנייה הציבורית. מה שנשאר בבעלות ציבורית היו הדירות שהיה קשה מלכתחילה למכור אותן, בעיקר בשל מיקומן בעיירות הפיתוח או בשכונות עירוניות פריפריאליות. דירות אלה אוכלסו ב"זכאים", על-פי הנחיות של ועדות אכלוס ציבוריות, ולדייריהן ניתנה חזקה, שהיא בפועל (אם כי לא על-פי חוק) לכל ימי חייהם.

בשנת 1949 הוקמה חברה ציבורית בשם "עמידר", שתחילה יועד לה מיגוון תפקידים, אך במשך הזמן היא הפכה לחברת ניהול לדיור, המנהלת כשני שלישים ממלאי הדיור שבבעלות המדינה. ב-1973 נוספה אליה חברת "עמיגור". בשנת 1990 ניהלו שתי חברות אלה כ-95% מכ-150,000 הדירות בבעלות המדינה, כשיתרת ה-5% בידיהן של חברות עירוניות-ממשלתיות קטנות (ורצברגר, 1991). חברות אלה אחראיות לגביית שכר דירה, איכלוס, תחזוקה, שיפוצים ועבודה קהילתית. מקשה על פעילותן שכר הדירה הנמוך מאד בשיכונים הציבוריים, שהלך וירד במשך שנים רבות, בשל האינפלציה הגוברת. גם לאחר הרפורמה בשכר דירה בדיור הציבורי משנת 1975, כשליש מדיירי עמידר ממשיכים לשלם שכר דירה סמלי, כמחצית משלמים שכר דירה מסובסד מאד, והאחרים אמורים לשלם שכר דירה מותאם למחירי השוק החפשי, אך גם הוא נמוך וניתנות עליו הנחות (ממשלת ישראל, 1991).

טבלה 4: דירות בשוק הפרטי וב"שיכון חברתי" במדינות אירופה ובישראל (אחוזים)

אחר	דירות ב"שיכון חברתי"		דירות בשוק הפרטי		סה"כ	
	קואופרטיבים	שכירות ציבורית	שכירות פרטית	בעלות פרטית		
9		17	20	54	100	צרפת (1988)
	4	17	18	55	100	דנמרק (1988)
		24	8	68	100	אנגליה (1989)
	15	21	21	43	100	שבדיה (1990)
		44	12	44	100	הולנד (1990)
2 ^(*)		12	13	73	100	ישראל (1991)

(*) דיור בשכירות מוגנת, עפ"י חוק הגנת הדייר

המקורות: למדינות אירופה Boelhouwer and van der Heijden (1992); לישראל - ורצברגר, 1993.

שכר הדירה הנמוך ומיעוט תקציבי תחזוקה של משרד השיכון משפיעים בהכרח על התחזוקה הירודה של הדיור הציבורי. את האחריות לתחזוקה בפנים הדירה העבירו החברות הציבוריות במפורש לרשות הדיירים. לגבי הרכוש המשותף בבניין, בחצר ובסביבתם, החברות ממשיכות לקיים מעורבות, אך

ברמה ירודה. כתוצאה מכך חלה הידרדרות, שפגעה קשה בדימוי של השיכון הציבורי בישראל. נעשו, אמנם, נסיונות למבצעי שיפוץ, בעיקר במסגרת פרויקט שיקום השכונות (Carmon and Hill, 1988), כולל פרויקטים של שיפוץ בעזרה עצמית, אולם הם לא החזיקו מעמד לזמן רב, בעיקר בשל העדר התארגנות של הדיירים לשמירה על הרכוש המשותף (הכהן, 1990).

בנוסף על כך שחלק גדול מאד מן הבנייה הציבורית נועד מלכתחילה למכירה, גם הדירות שניתנו לאחזקת החברות הציבוריות היו מתמיד פתוחות לרכישה על ידי דייריהן. רוכשי הדירות יכולים לקבל סיוע של עד 90% מהמחיר המוזל של דירתם, עד 30% במענק, והיתר - כהלוואה מסובסדת (שם). תהליך ההפרטה של דירות ציבוריות, שנחשב במדינות המערב כחידוש של שנות ה-80, הונהג בישראל עוד בשנות ה-50. ורצברגר (1991) מדווח, שבכל אחת מן השנים 1964-1989 נמכרו 2%-5% ממלאי הדיור הציבורי (שם, עמ' 36), הן לפני והן אחרי שהמונח "הפרטה" נכנס לאופנה. לתהליך זה היו תוצאות חיוביות בעיקרן, הקשורות ביתרונות המוכחים - מבחינת הפרט והכלל - של בעלות לעומת שכירות (Troy, 1991; Rossi and Webber, 1996). אולם היו גם תקלות בניהול השוטף, שנבעו מבעלות מחולקת בין אנשים פרטיים לבין חברות ציבוריות, לא רק באותה שכונה, אלא אפילו באותם בניינים.

עד אמצע שנות ה-70 נמשכה במקביל הפעילות בשני נתיבים: הוספת דירות חדשות לחברות הניהול הציבוריות ומכירת דירות לדייריהן המעוניינים בכך. בשנים הבאות המשיכה המכירה, תוך הפסקה מכוונת של תוספת שיכונים בבעלות ציבורית, מתוך רצון להקטין את המלאי הציבורי. בו בזמן רכשו החברות הציבוריות כמה אלפי דירות בשוק החופשי (דירות ני"ר - נכסי רכישה), שגם הן אוכלסו במשקי בית של "זכאים". יתרון של דירות ני"ר אלה שאינן מרוכזות בשיכונים הציבוריים, אלא מפוזרות במרקם העירוני. בשנות התשעים הראשונות הוסיפו "הבנייה התקציבית" ו"התחייבויות הרכישה" של הממשלה כ-40,000 יחידות לניהול הציבורי. הממשלה מתכוונת להמשיך להחזיק ב-20% מהן, לצורך השכרה סוציאלית לקשישים, משפחות חד-הוריות וכו', ולמכור בהדרגה את יתר הדירות שנוספו למלאי.

התהליך הזה שבו הרשויות בונות דירות, מנהלות אותן תקופה מסויימת, מוכרות לדיירים, ותוך כדי כך ממשיכות לבנות מלאי חדש של דיור ציבורי וגם לרכוש דירות מפוזרות בשוק הפרטי, נראה על פניו כראוי לשמש כדגם למדיניות ציבורית נאותה. הציבור מסייע למשק בית בראשית דרכו, או למשק בית במצוקה, אך הסיוע ממשיך רק עד שמשק הבית יכול לעמוד על רגליו שלו. בנקודה זו לא מאלצים אותו לעזוב את דירתו, ולגרום בכך לסגרגציה של החלשים ביותר, אלא הוא מוזמן לרכוש את הדירה בתנאים נוחים במיוחד. במדינות המערב דווח על שני נזקים עיקריים של מדיניות ההפרטה שהונהגה שם: האחד - הקטנה ניכרת של מלאי הדיור ציבורי, מבלי שאחוז הנזקקים לו קטן במקביל; השני - הוצאת הדירות היותר טובות ממלאי הדיור הציבורי. נראה, שהשיטה הישראלית מתגברת על שתי מכשלות אלה, כי במקביל למכירה נוצרות תוספות של דיור ציבורי, וזאת בסטנדרטים חדשים, העולים על אלה של הדירות הנמכרות. הנושא ראוי למחקר מפורט של עלויות ותועלות, תוך השוואה לנסיונות להמיר דיור ציבורי לנזקקים בחלוקת כסף או "שוברי דיור", נסיונות שתועדו במדינות אחרות

(Friedman and Weinberg, 1983; Howenstine, 1986).

חידוש מלאי הדיור הישן

בכל המדינות קיימת בעייה כבדה של מלאי דיור גדול, שהידרדר ו/או אינו הולם את הסטנדרטים המעודכנים. החל מראשית המאה יוזמות ממשלות פעולות לחידוש הדיור (ארז וכרמון, 1996). המגמה ששלטה ב"דור הראשון" של פעולות החידוש - דור הבולדוזרים - היתה הריסה של אזורים מגורים ישנים לטובת פיתוחם מחדש, לצורכי דיור או עבור פונקציות עירוניות אחרות. ב"דור השני", שהחל בארה"ב בשנות השישים (Model Cities) והגיע לישראל בסוף שנות השבעים, דגלו המתכננים בשיפוץ הדרגתי של הקיים, במקום בהריסתו, בשילוב בין שיקום פיסי לחברתי ובשיתוף התושבים בתהליך. ב"דור השלישי", הפעיל כיום, מקובלים פרויקטים נקודתיים של הריסת דיור ישן לשם בנייה חדשה, ותכניות רחבות של שותפות ציבורית-פרטית בשיקום אזורים עירוניים ישנים. אלה כוללים שיקום מגורים בייחוד עם שיקום כלכלי, המתבטא בהקמת מבנים גדולים למשרדים, מסחר ותיירות (סקירה של חידוש עירוני ושיקום שכונות במדינות המערב ובישראל ר' Carmon, 1997).

כשני שלישים ממלאי הדיור של ישראל נבנו בשלושים השנים הראשונות למדינה. סטנדרט הבנייה באותן שנים - גודל הדירות, חדרי שירותים, חמרי גימור וכ"ו - היה נמוך במידה ניכרת מהסטנדרטים שהתמסדו בשנות ה-80 וממשיכים לעלות בשנות ה-90. רוב הדירות שנבנו באותן שלושים שנה, בצרוף למלאי (המצומצם למדי) שנותר מן השנים שלפני הקמת המדינה, מהווים יעד לפעולות של חידוש הדיור. חלקים ניכרים של מלאי זה מצויים בשכונות של המעמד הבינוני והבינוני-נמוך, בנוסף לאלה שבשכונות המצוקה ובעיירות הפיתוח.

לישראל היה ניסיון קצר עם פינוי ובינוי בשיטת הבולדוזר, נוסח "הדור הראשון" (כרמון, 1997). מזה עשרים שנה פועל בארץ פרויקט שיקום השכונות, פרויקט אופייני של "הדור השני" המקדיש חלק גדול ממשאביו לחידוש הדיור. סקירה קצרה של פרויקט השיקום והפנייה למקורות הרבים שתארו והעריכו אותו הובאו לעיל. כאן נתמקד באחת מתכניות הדיור שהופעלו במסגרתו - התכנית להרחבת דירות - שחרגה ממסגרת שכונות המצוקה ומשפיעה על כלל הפעילות של חידוש הדיור בישראל.

פעילות ספונטנית של הרחבת דירות נפוצה מאד במדינות מתפתחות. ג'ון טרנר כתב על מהלכיה בפרו (Turner, 1976) וגרהם טיפל חקר אותה בגאנה ובמצרים (Tippel, 1996). התחלותיה בישראל היו דומות: משפחות שהתגוררו בקופסאות הקטנות של השיכונים הציבוריים הראשונים, שהיו בנות 1-2 קומות ודירותיהן בנות 30-45 מ"ר, מוקפות בשטח פתוח, הגדילו את דירותיהן, כאשר היו להן די אמצעים כספיים לכך. חוקרים מן הטכניון תעדו את התהליך והעריכו בחיוב את תוצאותיו למשפחות המרחיבות, לשכונות ולמלאי הדיור של המדינה (כרמון ואוקסמן, 1981; Carmon & Gavrieli; 1987). בעזרת אנשים מהשטח, הם הצליחו לשכנע את מובילי פרויקט השיקום הישראלי לכלול סיוע להרחבת דירות בין תכניותיו.

כמחצית מהדירות בשכונות ובעיירות שנכללו בפרויקט השיקום היו דירות קטנות בנות 32-55 מ"ר; לא רק בעליהן, אלא גם בעלי דירות בנות 75 מ"ר היו לעיתים קרובות מעוניינים בהגדלתן. בהנהגת פרויקט השיקום נוצר תהליך של שותפות ציבורית-פרטית, שבו אנשי הפרויקט מגישים סיוע בשכנוע שכנים, בהוצאת רשיונות, בתכנון ובהלואות מסובסדות מאד, אך היוזמה והאחריות לפרויקט ההרחבה והדאגה העיקרית למימונו חלים על הדיירים המרחיבים (לרמן ואחרים, 1985; Carmon, 1992). כ-30,000 דירות הורחבו בעזרת פרויקט השיקום, ושטח הממוצע גדל מ-50 מ"ר ל-100 מ"ר (גינזבורג-גרשוני ואחרים, 1996). ההרחבות גיוונו ושיפרו את מלאי הדיור בשכונות, מנעו ממשפחות "חזקות" לנטוש אותן, ובכך תרמו למניעת הידרדרותן. הפרויקט הוכיח שהרחבות דיור אפשריות וכדאיות לא רק בבניינים נמוכים בני 1-2 קומות, אלא גם בבניינים בני 3-4 קומות, שהם הבניינים השכיחים ביותר בישראל ובהם עשרות אלפי דירות מועמדות להרחבה.

באמצע שנות ה-80 החלה התנועה של הרחבת דירות להתפשט בשכונות של המעמד הבינוני ואף של הבינוני-גבוה, כמו רמת אביב ג' ונווה אביבים בתל-אביב. רוב הבניינים שדירותיהם מורחבות הם בני 3-4 קומות, אך יש כבר שפע דוגמאות בבני 5-12 קומות וגם ב-13 קומות ויותר. לעיתים חזותן צורמת, אך פעמים רבות הן תורמות תרומה חיובית לעיצוב האורבני. הרשויות העירוניות, שבתחילה התנגדו להרחבת דירות בשם של הסדר האורבני ואיכות הסביבה, הבינו בהדרגה שהתהליך חיוני וחיובי, אם ברצונן למנוע בריחת משפחות אל הפרברים. עיריית תל-אביב ניצבת כיום בראש התומכים; מהנדס העיר הצהיר שכשליש מיחידות הדיור בעיר (כ-40,000) מועמדות להרחבה וכבר הוכנו תכניות בניין עיר מחדשות, שתאפשרנה הרחבות בשכונות רבות (מאור, 1997).

משרד השיכון ממשיך להגיש סיוע טכני והלואות מסובסדות להרחבת דירות למשקי בית "זכאים", רובם בשכונות השיקום ובעיירות הפיתוח. חלק מן העיריות מסייעות לתושביהן, המבקשים להרחיב דירותיהם ו/או לבנות על גגותיהם. הדברים מתפתחים לאט, אך נראה שבזכות ההתחלות שנוצרו על-ידי מדיניות השיכון, הולך ומתמסד בישראל תהליך חיובי לפרט ולכלל, הנותן תקווה לחלקים ניכרים של מלאי הדיור המיושן השכיח במדינה.

סיכום, דיון ומסקנות

מנקודת הראות של מעצבי המדיניות הציבורית בישראל, מדיניות שיכון איננה ניהול יעיל של עסקות נדל"ן, אלא עניין של אספקת שורשים לאנשים עקורים וכלי לבניין אומה ומדינה. אלה אינן מליצות. זהו תאור מציאותי של המניעים שעיצבו את ההחלטות והמעשים של מנהיגי המדינה ושל מי שעמדו בראש מדיניות השיכון, לא רק בשנות ה-50 אלא במידה לא מבוטלת גם בשנות ה-90.

בהתאמה לחשיבות הרבה של המטרות הלאומיות שהוצבו למדיניות השיכון, הוקצו לה משאבים ציבוריים כבדים. יתרה מזאת, מנהיגי המדינה נקטו גישה פטרנליסטית מובהקת, בסוברם שלא רק הציבור צריך להשקיע אלא גם כל אחד מן הפרטים מן הראוי שיוותר על מאווי האישיים, כדי להגשים

את החזון הלאומי. על-פי המיתוס הרווח, הם עצמם ויתרו על חיים נוחים, על מנת לציית ל"יצו התנועה". לפיכך, הם לא ראו כל פגם מוסרי בכך שכיוונו את הבנייה וההתיישבות של העולים החדשים, בהתאם למיטב הבנתם שלהם את טובת האומה, ולא חשבו לחיוני להתייעץ באנשים שאת גורלותיהם קבעו. אידיאולוגיה זו שלטה בכיפה בעשרים השנים "ההירואיות" הראשונות, השנים שבהן מדיניות השיכון ופעילות הבנייה הציבורית יצרו את המפה המרחבית של ישראל.

המדינה נשאה בהוצאות הרבות של מדיניות השיכון והקדישה לה חלק משמעותי מתקציב המדינה, ובעיקר, מתקציב הפיתוח שלה. רבים מאזרחי ישראל שילמו באופן אישי את מחירה של מדיניות השיכון, כשהמאזן האישי (האובייקטיבי ו/או הסובייקטיבי) של תועלתיהם ועלויותיהם היה שלילי. זהו צד העלויות. מצד התועלות נראה, שרמת המועילות של המדיניות, שהיא הרמה שבה היא השיגה את מטרותיה, היתה גבוהה למדי.

מדיניות השיכון של ישראל הצליחה לספק במהירות קורת גג ל-2.7 מליון עולים שהגיעו אליה במשך השנים, רובם ללא כל אמצעים כספיים בידם, כולל כשלושת רבעי המליון שעלו בשנות ה-90. גלי העלייה הגדולים לא רק שלא גרמו לתופעה של חסרי בית נודדים ברחובות, אלא שנמנעה מישראל אף התופעה של התיישבות ספונטנית בלתי מתוכננת (Shantytowns), הנפוצה באזורי הגירה, בעיקר במדינות המתפתחות. מדיניות השיכון קידמה באופן משמעותי את פיזור האוכלוסייה בישראל, כפי שהדבר מתבטא הן ב"מתיחתו" של האזור המבוקש להתיישבות לאורך מישור החוף והן בקיומם הנמשך של יישובים כפריים ועיירות פיתוח בפריפריה של המדינה. לכך יש להוסיף את השגת המטרה של העלאת רמת החיים בארץ, באמצעות דיור משופר. בשנים הראשונות מוקדה מדיניות השיכון בכמות הדירות המיוצרות, כמות על חשבון איכות. במשך השנים השתפרה מאד האיכות, ובמקביל החלו תהליכים חיוביים של שיפוץ ושיפור המלאי הישן. התוצאה הבולטת לעיין היא שכיום כמעט כל משק בית בישראל מתגורר בדירה סבירה, ורוב אזרחי ישראל נהנים מתנאי דיור טובים, העומדים בקריטריונים מקובלים של מדינה מפותחת.

סיכום זה של עלויות כבדות מצד אחד ורמה גבוהה למדי של השגת מטרות מצד שני, מעורר שאלות אחדות. האחת - האם יש הצדקה לכך ששיקולים גיאוגרפיים של בטחון המדינה יכתיבו חלק נכבד ממדיניות השיכון, כפי שהתבטאה במדיניות פיזור האוכלוסייה. לסוגייה זו אין תשובה מדעית או מקצועית, אלא ערכית, ולכן לא נדון בה כאן. נתייחס לשתי שאלות אחרות: לאחר שפיזור האוכלוסייה ויישוב הפריפריה הוגדרו כמטרות לאומיות ראשונות במעלה, האם דרושה היתה מעורבות ממשלתית עמוקה בכדי להגשימן? ועוד: האם מעורבות ציבורית עמוקה בשוק הדיור היא דרך מועילה להשגת תנאי דיור משופרים לאוכלוסייה, ובתוכה במיוחד לעולים חדשים ולקבוצות מעוטות משאבים?

תשובתי לשאלה הראשונה היא, שקרוב לוודאי שאי אפשר היה להביא אוכלוסייה לפריפריה בכמות משמעותית ללא הכוונה ממשלתית של מגורים לאזורים אלה. אין זאת אומרת שצריך היה לעשות בדיוק מה שעשו ממשלות ישראל, היינו: להקים יישובים כפריים ועירוניים רבים כל כך. אין זאת אומרת שחלוקת המשאבים הציבוריים בין סבסוד מגורים לסבסוד תעסוקה לא היתה מוטה יתר על

המידה לטובת המגורים. ובמיוחד, אין פירושו של דבר שמה שהיה חיוני בעבר חיוני גם בעתיד. להערכתנו, התמיכה הממשלתית בהקמה ואיכלוס יישובי הפריפריה היתה תנאי הכרחי בשלבים הראשונים, אך לקראת שנות האלפיים, ובהנחה שהממשלה עדיין מעוניינת לקדם את איכלוס הפריפריה, מוטב להעביר את רוב הסיוע הציבורי לתשתיות, בעיקר תשתיות קומוניקציה וחינוך, וגם לפיתוח תעסוקה מקומית מתקדמת (כרמון ואחרים, 1996).

השאלה השניה היא: האם סביר לזקוף את השיפורים הרבים בתנאי הדיור של אזרחי ישראל בחמישים השנים האחרונות לזכותה של מדיניות השיכון הישראלית, או ששיפורים דומים היו חלים גם אילו הושאר תחום הדיור למשחק השוק החופשי? בהעדר דרך לבדיקה אמפירית ישירה של שאלה זו, אתייחס אליה באמצעות השוואה בין תהליכים שחלו בסקטור היהודי, שבו היתה מעורבות עמוקה מאד של הממשלה, הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש לדיור, לעומת הסקטור הערבי, שבו היתה מעורבות ציבורית מזערית במשך כ-30 שנה ומעורבות קטנה בלבד בשנים הבאות. ההתקדמות שהושגה בתנאי הדיור בסקטור הערבי בחמישים השנים הנדונות אינה קטנה יותר ואולי היא אפילו גדולה יותר מאשר בגזרה היהודית (לתשומת לב: מידת ההתקדמות אין פירושה טיב התוצאה). אולם בשתי נקודות יש עדיפות ברורה ליהודים: האחת - תנאי הדיור של העניים היהודים טובים במידה ניכרת מאלה של העניים הערבים (וגם מאלה של העניים בהרבה מדינות מפותחות), והפערים בתנאי דיור בין העשירונים העליונים לתחתונים בתוך האוכלוסייה היהודית קטנים יותר מאשר בתוך האוכלוסייה הערבית; השנייה - התשתית הפיסית ומוסדות הציבור בערי פיתוח ובשכונות מצוקה של הסקטור היהודי, שחלקים ניכרים מהם נבנו על-ידי משרד השיכון, עולים ברמתם באופן ניכר על המקבילים להם באזורי מצוקה של האוכלוסייה הערבית. ייתכן שצריך להוסיף לשתי אלה גם את העובדה, שתנאי הדיור בכל הקבוצות הסוציו-כלכליות של היהודים טובים יותר משל הקבוצות המקבילות בין הערבים, וסביר שאחד הגורמים החשובים לכך הוא שההוצאות לשיפור המגורים וסביבתם בקרב היהודים התחלקו בין הממשלה לבין הפרטים, מה שאין כך בסקטור הערבי.

לקראת סיומו של מאמר זה, נעיין בלקחים שניתן להפיק מן הניסיון הישראלי של 50 השנים האחרונות לגבי מדיניות שיכון בכלל והמשכה בישראל בפרט. להערכתנו, הלך המרכזי הוא שממשלה, הרואה עצמה אחראית לאיכות החיים של תושביה, חייבת לקיים מדיניות שיכון שתהא גמישה ומשתנה בהתאם להשתנות התנאים המקומיים, ושתהא מתואמת עם חלקים אחרים של המדיניות הציבורית.

אפשר ורצוי שהממשלה תהיה מעורבת בשוק הדיור ותיסוג ממנו, בהתאם לנסיבות. בשלבים הראשונים של פיתוח כלכלי וחברתי של המדינה כשהאנשים והחברה עניים במשאבי חומר וידע, הכוונה ציבורית עשויה להיות חשובה במיוחד (רי התיאוריה של: Amirahmadi and Gladston, 1996). כשגדלים המשאבים שבידי הפרטים, גדלים גם האפשרות שלהם והנכונות שלהם לשלם יותר תמורת התאמת המוצרים שהם משתמשים בהם לרצונותיהם, ואזי, מן הראוי שתקטן המעורבות הציבורית, בהנחה שהשוק החופשי יטפל ביתר יעילות ב"כיוון העדין" (fine-tuning), הדרוש ליצירת ההתאמה בין הביקושים והיצור. לאתי התקנה, עליו להיות זכיר בין מחזקל התעוררה. אצטענה: גולצבט אל גלבר

בשל מיתון כלכלי או עלייה המונית, כשנוצר צורך כללי או צורך של קבוצות מסויימות בסיוע גדול מהרגיל על מנת לקיים איכות חיים סבירה, רצוי שהממשלה תגדיל את הסיוע הציבורי, ובמידת הצורך גם את כמות הדיור הציבורי; כל או רוב התוספת לדיור הציבורי יכולה להיות מיועדת מלכתחילה להפרטה, היינו: למכירה לדיירים, אם וכאשר ישתפר מצבם. דוגמא בכיוון ההפוך: ממשלת ישראל השקיעה כסף ומאמץ רב בשיקומן של שכונות מצוקה ויצרה בן תנאי חיים דומים, מבחינה חיצונית, לאלה של שכונות טובות; לאחרונה, הפעילות הממשלתית יוצאת מן השכונות ומפנה את הדרך לפעילות של הסקטור הפרטי, המוכן להשקיע בבנייה חדשה עבור המעמד הבינוני בשכונות שמצבן שופר, תודות למאמץ הציבורי.

מדיניות הדיור צריכה להיות מתואמת עם מדיניות התכנון המרחבי או המדינה. עליה להתייחס לידע שנצבר במשך השנים לגבי תפקוד אורבני ברמה סבירה, המצביע על עדיפות ליישובים גדולים וצפופים בניגוד לקטנים ומפוזרים. לקח זה יש להציב כנגד הדחף המסורתי של משרד השיכון להקים יישובים חדשים, בזמן שכל יישוביה הוותיקים של ישראל שואפים (ובצדק) למשוך אליהם אוכלוסייה נוספת. בהקשר זה מן הראוי להעלות לחזית המודעות הציבורית נקודה חשובה, שנוטים להתעלם ממנה. בישראל של שנות התשעים, כמו במדינות מערביות אחרות, מרבים המתכננים לשבח את "העיר הקומפקטית", שהיא מערך עירוני צפוף ומורכב, המומלץ מטעמים של יעילות כלכלית ושל שמירה על שטחים פתוחים (Jenks et al., 1996). לעיתים קרובות מושמעת הטענה, ש"נגמרות לנו הקרקעות במדינה". המידע המפורט שבידי מורה, שיותר משחסרות לנו קרקעות, חסרים לנו אנשים. על משיכתם של 13,000 משקי הבית החדשים של אוכלוסייה יהודית ותיקה (לא של עולים), הנוצרים בכל שנה בישראל, נאבקות לא רק קריית שמונה ודימונה, אלא גם תל-אביב המזדקנת וראש העין השואפת לחדש פניה, וכמובן מאות יישובים אחרים. אם ייבנו יישובים חדשים, הם ימשכו אליהם את האוכלוסייה המובילית החזקה ויגרמו להידלדלות והידרדרות היישובים הוותיקים. בעתיד הנראה לעין, רצוי שמדיניות הדיור תימנע הקמתם של יישובים חדשים ותכוון את הבנייה הנוספת לחיזוקם של היישובים הקיימים.

דרך מוכחת לחיזוקם של יישובים היא באמצעות שיפור מלאי הדיור שלהם. שני נתיבים עיקריים לשיפור מלאי הדיור: תוספת של בנייה חדשה ועידכון של הבנייה הוותיקה. ישראל צברה ניסיון מעניין במיוחד בתחום של עידכון מלאי הדיור. ראוייה לציון התנועה של הרחבת דירות על-ידי דייריהן-בעליהן, שקודמה במסגרת פרויקט שיקום השכונות, אך בעשור האחרון חרגה הרבה מעבר לגבולותיו. בישראל, כמו במדינות אחרות שחלק ניכר ממלאי הדיור העירוני שלהן נבנה בחופזה אחרי מלחמת העולם השנייה, חלק ניכר ממלאי הדיור של המעמדות הנמוכים והבינוניים מהווה יעד מתאים לאסטרטגיות עידכון חדשניות, כמו אסטרטגיית הפניקס (Carmon, 1998) וגישת השידרוג (רוזנפלד ופינקלשטיין, 1996). אסטרטגיות אלה עשויות למנוע הידרדרות במקום שעוד לא קרתה ולסייע בהתחדשות במקומות שהחלו להידרדר. ראוי שהן תהווה חלק ממדיניות הדיור.

לקח נוסף, העולה מתוך הניסיון הישראלי, הוא הצורך ליצור דיור מגוון (בניגוד לסטנדרטי-אחיד), בהתאם לדרישות השונות של קבוצות שונות. מחקרים ותיקים וחדשים, המבוססים על המציאות הישראלית המגוונת, מצביעים על דרכים לממש זאת (Carmon, 1976; כרמון ואחרים, 1992; גינזבורג, 1988; צירצ'מן, 1993).

הניתוח במאמר זה מוביל להמלצה לתאם את מדיניות השיכון עם המדיניות החברתית הכוללת. פרויקטים לפיתוח הדיור צריכים להיות רגישים במיוחד לשאלת ההוגנות החברתית (social equity): מי משלם ומי נהנה מתוצאותיהם (זיפלינגר, 1998)? הרציונל להמלצה זו, אינו ערכי בלבד, אלא גם פרקטי. מחקרים מלמדים על קיומו של מתאם חיובי בין הוגנות חברתית לצמיחה כלכלית במדינות דמוקרטיות (Persson and Tabellini, 1994). לפיכך מוצע, בעקבות אן שלי (Shlay, 1995), שמדיניות השיכון של ישראל תאמץ כמטרה עיקרית את קידום של תנאי חיים טובים ושל היצע הזדמנויות לכל אזרחיה, השייכים לקבוצות שונות ומתגוררים במקומות שונים. אין לוותר על מטרה חברתית-כלכלית זו בשמה של היעילות הכלכלית, אבל צריך ואפשר לחתור להשגתה תוך הקפדה על מועילות העלות (cost effectiveness).

לבסוף ייאמר, שמימוש חלק ניכר מן הלקחים וההמלצות שלעיל מחייבים פעולה משותפת ומתואמת של הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי (המורכב הן מתאגידים גדולים והן ממשקי בית קטנים), לעיתים קרובות גם עם הסקטור הוולונטרי. חלקו של הסקטור הציבורי בשותפויות אלה אמור להשתנות בהתאם לנסיבות, עם כוונה להפחיתו, כשאינו חיוני.

המחברת מודה לפרופ' דני צ'מנסקי סדרת שיחות מועילות בנושאו של המאמר. תודה לדי"ר דני גת, עבור נתונים שעוד לא פורסמו, ולפרופ' אברהם ורשבסקי, עבור ייעוץ בנושא טכנולוגיות של הבנייה. תודה מיוחדת למר חיים פיאלקוב, יועץ ותיק במשרד הבינוי והשיכון, שהשיחות עמו סייעו לגיבושו של מאמר זה.

מ ק ו ר ו ת

אביזהר, מאיר (1976), דו"ח הוועדה לקביעת קריטריונים לסיוע בדיוור. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.

אהרוני, יאיר (1991), הכלכלה הפוליטית בישראל. תל-אביב: עם עובד, ספריית אשכולות.

אלתרמן, רחל וארזה צירצ'מן (1991), התכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחי. חיפה: עקד נאמן.

אלתרמן, רחל (1996), מדיניות התכנון הכולל: תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית. דו"ח במסגרת "ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

ארז, תמר ונעמי כרמון (1996), התחדשות עירונית - סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בת"א-יפו. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

אשורי, אמנון (1988), "תכניות הסיוע לדיוור". בתוך: ע. חרלפ (עורך), ישראל בונה - 1988. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון, עמ' 19-22.

בורוכוב, אליהו ודוד פינס (1976), הערכה כמותית של הגורמים לעליית מחירי הדירות בישראל. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המחלקה לכלכלה.

בורוכוב, אליהו (1995), קליטת העליה מבריה"מ (לשעבר) בדיוור. מאמר שלא פורסם.

בן-שחר, חיים (1974), מדיניות התמיכות בשיכון בישראל. רמת גן: המכון ליעוץ ולמידע.

בנזימן, עוזי ועטאללה מנצור (1992), דיירי משנה - ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם. ירושלים: כתר.

ברוך, נסים (1969), קריטריונים לתמיכה בשיכון ציבורי. ירושלים: ייעוץ ומחקר - חברה ליעוץ ולמחקר כלכלי-חברתי.

ברנע, תמרה וג'יק חביב (עורכים) (1992), הזדקנות בישראל בשנות ה-90. ירושלים: גוינט - מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה.

גבריאלי, סטיוארט (1985), "מדיניות שיכון בישראל". בתוך: יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים, 1985. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גונן, עמירם ושלמה חסון (1974), "הבדלים עדתיים בשינוי מקום מגורים: שיכוני העולים בשולי ערים בינוניות בישראל". מגמות, כרך 20, מס' 3, עמ' 310-315.

גינור, פני (1983), פערים חברתיים וכלכליים בישראל. תל-אביב: עם עובד, ספריה אוניברסיטאית.

גינזברג, יונה (1964), תחלופת דיירים בשיכוני עולים - בת ים וגבעת אולגה. ירושלים: משרד השיכון, שיכון ובנייה מס' 10.

גינזברג, יונה (1988), נשים חרדיות בעיר חדשה: יחסי הגומלין בין הסביבה הפיסית לבין דפוס התנהגות ועמדות. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר.

גינזברג-גרשוני, יונה, מינה צמח ועירית אהרוני (1996), שינויים ותמורות בשכונות שיקום - דו"ח הערכה מסכם. תל-אביב-יפו: מכון דחף.

גת, דניאל (1996), ניתוח נתונים בנושאי בנייה ודיור בהסתמך על פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חיפה, הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים. דו"ח שלא פורסם.

הכהן, אורלי (1990), הערכת תכנית לשיפוץ חיצוני של בניינים בעזרה עצמית, במסגרת פרויקט שיקום השכונות. חיבור על מחקר לתואר שני בהדרכת נעמי כרמון. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

התאחדות הקבלנים והבונים בישראל (1995), מרכיבי מחיר דירת מגורים, כולל נטל המיסוי ותשלומי החובה. תל-אביב.

וינשל, דוד (1977). "השיכון הציבורי". קרקע, מס' 13, עמ' 2-5.

ויסברוד, דורון (1992), "התפתחות מחירי הדירות בישראל". רבעון לכלכלה, חוברת 152, עמ' 125-132.

ורצברג, אליה (1991), הפרטת השיכון הציבורי בישראל. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר, נייר דיון מס' 5-91.

ורצברג, אליה (1993), "הדיור בישראל לקראת המאה ה-21". בתוך: נעמי כרמון והצוות החברתי, תכנון לקראת איכות חיים לכל, דו"ח מס' 9 בשלב ב' של "ישראל 2020-תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

זיפלינגר, יוליה (1998), האם פיתוח במקום הוא גם פיתוח של המקום? בחינת השפעותיו של חידוש עירוני על קהילה מקומית. תאור תמציתי של הצעת מחקר לדוקטורט. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

חמאיסי, ראסם (1993), מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערבים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

כהן, אריק (1959), "פיזור האוכלוסייה ומיזוג הגלויות כמשימות מתנגשות". בתוך: מיזוג גלויות, ימי עיון באוניברסיטה העברית. ירושלים: מאגנס.

כהן-שפר (1994), הבניה למגורים בישראל - אומדן הביקוש וההיצע לשנים 1994-2000. תל-אביב: התאחדות הקבלנים והבונים בישראל.

כרמון, נעמי ורוברט אוקסמן (1981), שיקום עצמי של הדיור בשכונות מצוקה. דו"ח מחקר. חיפה: הטכניון, מוסד ש. נאמן.

כרמון, נעמי (1989), שיקום שכונות בישראל: הערכת תוצאות. חיפה: עקד נאמן.

כרמון, נעמי, יוברט לו-יון, גבריאל ליפשיץ, שאול עמיר, דניאל צימנסקי וברוך קיפניס (1990), ההתיישבות החדשה בגליל - מחקר הערכה. דו"ח מחקר. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

כרמון, נעמי, מיכאל מאיר-ברודניץ, יעקב יוניש וטובי אלפנדרי (1992), תהליך תכנון מגורים ליישוב ערבי בגליל: חקר המקרה של אכסאל. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

כרמון, נעמי (1996), שיקום שכונות בישראל 1979-1994, ביבליוגרפיה מקיפה, מוערת בחלקה. חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה.

כרמון, נעמי (1997), "שיקום עירוני - שלושה דורות של מדיניות והדגמתם בשכונות תל-אביב". בתוך: גילה מנחם ודוד נחמיאס (עורכים), מחקרי תל-אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך שני. תל-אביב: רמות.

כרמון, נעמי ואחרים (1996), מרחב האפשרויות: חלופה חברתית. דו"ח במסגרת "ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

לו-יון, יוברט ורחל קלוש (1994), דיוור בישראל: מדיניות ואי שוויון. תל-אביב: מרכז אדוה.

ליפשיץ, גבריאל (1989), רווחה ופיתוח במרחב - ניתוח תיאורטי מתודולוגי ואמפירי. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

ליפשיץ, גבריאל (1990), ערי הפיתוח - בסיס חדש לתכנון מדיניות. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

למ"ס (לשכה מרכזית לסטטיסטיקה) (שנים שונות), שנתון סטטיסטי לישראל. ירושלים.

למ"ס (לשכה מרכזית לסטטיסטיקה) (1993), צפיפות דיוור בישראל, 1991. ירושלים: סדרת פרסומים מיוחדים מס' 934.

למ"ס (לשכה מרכזית לסטטיסטיקה) (שנים שונות), סקר הוצאות המשפחה 1992/3. ירושלים: סדרת פרסומים מיוחדים מס' 964, 691, 975.

לרמן, רוברט (1976), סקירה ביקורתית של מדיניות השיכון בישראל. ירושלים: מכון ברוקדייל.

לרמן, רוברט, אליהו בורוכוב ודן עברון (1985), יוזמות הדיוור של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיוור וערך הדירות. ירושלים: מכון ברוקדייל להתפתחות אדם וחברה בישראל.

מאור, זיו (1997), "תיקון 43 - צעד קטן מדי". הארץ, מוסף נדל"ן מיום 13.1.97, עמ' 13.

מאיר-ברודניץ, מיכאל (1983), "הדינמיקה של השינויים הפיסיים בכפרים ערביים בישראל", עמ' 745-762, בתוך: אבשלום שמואלי, ארנון סופר ונורית קליאוט (עורכים), ארצות הגליל. חיפה: אוניברסיטת חיפה ומשרד הבטחון.

מלול, בתיה (1984), מבני ארעי לאוכלוסייה באזורי חירום ומצוקה. חיבור בהדרכת חיים תיבון לקבלת תואר מגיסטר למדעים בארכיטקטורה. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

ממשלת ישראל (1990), הצעת תקציב לשנת הכספים 1991 ודברי הסבר מוגשים לכנסת השלוש עשרה. ירושלים, משרד הבינוי והשיכון.

ממשלת ישראל (1991), הצעת תקציב לשנת הכספים 1992 ודברי הסבר מוגשים לכנסת השלוש עשרה. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.

משרד הבינוי והשיכון (1980), ישראל בונה, 1977. ירושלים, מהדורה שלישית.

משרד השיכון (1967), אדם, אזור, עולם. קובץ לזכרו של ארכיטקט ארתור גליקסון. רבעון משרד השיכון מס' 3.

סלייפר, יוסף ואשר סטופ (1974), פרוגרמה לשכונה נסיונית אינטגרטיבית, שלב א'. תל-אביב: משרד סלייפר-סטופ ומשרד הבינוי והשיכון.

- סלייפר, יוסף ואשר סטופ (1978), פרוגרמה לשכונה נסיונית אינטגרטיבית. פרסום מס' 6: שכונת גליקסון בקרית גת. תל-אביב: משרד סלייפר-סטופ ומשרד הבינוי והשיכון.
- סלייפר, יוסף (1992), בחכמה יבנה בית. אוניברסיטת תל-אביב: ארץ - מחקרים ופרסומים בגיאוגרפיה; משרד הבינוי והשיכון והאיגוד לתכנון סביבתי בישראל.
- ספילרמן, סימור (1997), "הורשת נכסים כלכליים - בעלות על דירה". בתוך "יעקב קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, 1996. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פינס, דוד (1991), "מדיניות פיזור האוכלוסייה על רקע העלייה מבריה"מ", רבעון לכלכלה, כרך מ"ב, חוברת 148, עמ' 48-11.
- פישלון, גדעון ומנחם רונן (1992), "שוק המשכנתאות בישראל, 1950-1990". כלכלה ועבודה, מס' 8, עמ' 99-109.
- פלדי, עזגד, מקס וולפסון וסופיה אלדור (1989), חיפושי דרך בבינוי השכונות. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- פרס, יוחנן (1976), יחסי עדות בישראל. תל-אביב, ספריית הפועלים.
- צירצ'מן, ארזה (1993), "התאמת התכנון המרחבי לקבוצות מישנה באוכלוסיית ישראל". בתוך: תכנון לקראת איכות חיים לכול, דו"ח מס' 9, שלב ב', "ישראל 2020-תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.
- קיפניס, ברוך (1991א), הדיור בכפרי הדרוזים והצירקסים בישראל. חיפה: אוניברסיטת חיפה, המכון לחקר חיפה והגליל, מחקר מס' 12.
- קיפניס, ברוך (1991ב), הדיור ביישובים הערבים בישראל: מוסלמים ונוצרים. חיפה: אוניברסיטת חיפה, המכון לחקר חיפה והגליל, מחקר מס' 13.
- קרויאנקר, דוד (1991), אדריכלות בירושלים. ירושלים: בית הוצאה כתר.
- רוזנהק, זאב (1996), מדיניות השיכון והערבים בישראל, 1948-1977. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רוזנפלד, יחיאל, ואמיר פינקלשטיין (1996), "שיפור איכות החיים על-ידי שידרוג". מבנים 171, עמ' 60-75.
- שובל, יהודית ט. (1959), בעיות חברתיות בערי פיתוח. ירושלים: המכון למחקר חברתי שימושי.
- שובל, יהודית ושלומית לוי (1966), דפוסי מגורים ויחסים חברתיים בשכונת הניסיון בקריית גת. ירושלים: המכון למחקר חברתי שימושי.
- סטרן, אליהו, שאול קרקובר ואחרים (1991), תהליכי היווצרות דיור ריק בעיירות הפיתוח והשלכותיהם. באר שבע: סביבותכנון.
- סטרן, אליהו, אליהו קרקובר ואחרים (1992), אתרי קרוונים ומגורונים בישראל - מחקר מעקב. באר שבע: סביבותכנון.
- שפירו, שמעון (עורך אורח) (1988), "שיקום שכונות מצוקה בישראל". קובץ מאמרים במגמות, י"א, מס' 3-4.

- Alexander, Ernest (1981), *Neighborhood Renewal in Israel: History and Context*. Unpublished working paper. Haifa: Technion, S. Neaman Institute.
- Amirahmadi, Hooshang and David Gladson (1996), "Towards a Dynamic Theory of the State Civil Society in the Development Process". Journal of Planning Education and Research, Vol. 16, No. 1, pp. 15-26.
- Ben Porat, A. (1992), "Class Structure in Israel: From Statehood to the 1980's". British J. of Sociology, Vol. 43, No. 2, pp. 225-237.
- Boelhouwer, Peter and Harry van der Heijden (1992), Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy. Delft: OTB Research Institute, Delft University of Technology.
- Carmon, Naomi (1976), "Social Planning of Housing". The Journal of Social Policy, Vol. 5, No. 1, pp. 49-59.
- Carmon, Naomi and Bilha Mannheim (1979), "Housing Policy as a Tool of Social Policy". Social Forces, Vol. 58, No. 1, pp. 336-351.
- Carmon, Naomi and Tamar Gavrieli (1987), "Improving Housing by Conventional Versus Self-Help Methods". Urban Studies, Vol. 24, No. 4, pp. 324-332.
- Carmon, Naomi and Moshe (Morris) Hill (1988), "Neighborhood Rehabilitation Without Relocation or Gentrification". Journal of the American Planning Association, Vol. 54, No. 4, pp. 470-481.
- Carmon, Naomi (1992), "Housing Renovation of Moderately Deteriorated Neighborhoods: Public-Individual Partnership in Israel and its Lessons". Housing Studies, Vol. 7, No. 1, pp. 56-73.
- Carmon, Naomi and Mira Baron (1994), "Reducing Inequality by means of Neighborhood Rehabilitation: An Israeli Experience and its Lessons". Urban Studies, Vol. 31, No. 9, pp. 1465-1479.
- Carmon, Naomi (1997), "Urban Renegeraiton: The State of the Art". Journal of Planning Education and Research, Vol. 17.
- Carmon, Naomi (1998), Updating the Housing Stock: ThPhoenix Strategy as a Tool for Combating Neighborhood Decline. Working paper. Haifa, Technion: The Center for Urban and Regional Studies.
- Cohen, Erik (1972), "The Black Panthers and Israeli Society", The Jewish Journal of Sociology, Vol. 154, No. 1, pp. 93-109.
- Friedman, Joseph and Daniel H. Weinberg (1983), The Great Housing Experiment. Beverly Hills, Sage Publications.
- Gat, Daniel and Ayelet Bros, (1997), "Product Differentiation in the Greater Tel-Aviv New Dwellings Market: The Role of Design in Value Generation". Haifa: Technion, Faculty of Architecture and Town Planning. Unpublished working paper.
- Gonen, Amiram (1995), Between City and Suburb: Urban Residential Patterns and Processes in Israel. Aldershot: Avebury.
- Hall, Peter (1988), Cities of Tomorrow. GB: Basil Blackwell.

Heidenheimer, Arnold J., Hugo Hecl and Carolyn Teich Adams (1983), Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America. Ch. 4: Housing Policy. NY: St. Martins Press.

Howenstine, E. Jay (1986), Housing Vouchers: An International Analysis. New Brunswick: The Center for Urban Policy Research, Rutgers University.

Jenks, Mike, Elizabeth Burton and Katie Williams (eds.) (1996), The Compact City: A Sustainable Urban Form? London: E &FN Spon.

King, Paul, Orly Hacohen et al. (1987), Project Renewal in Israel: Urban Revitalization through Partnership. Lanham MD: University Press of America.

Lerman, Robert (1976), A Critical Review of Israeli Housing Policy. Jerusalem: Brookdale Institute.

Lithwick, I. (1980), Macro and Micro Housing Programs in Israel. Jerusalem: Brookdale Institute.

Ministry of Housing (1967), Statistical Abstract of Housing and Construction. Jerusalem: Research Division of the Ministry of Housing.

Persson Torsten and Guido Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful to Growth?". The American Economic Review, Vol. 84, No. 3, pp. 600-621.

Rossi, Peter H. and Eleanor Webber (1996), "The Social Benefits of Homeownership: Empirical Evidence from National Surveys". Housing Policy Debate, Vol. 7, No. 1, pp. 1-36.

Shlay, Anne B. (1995), "Housing in the Broader Context in the United States". Housing Policy Debate, Vol. 6, No. 3, pp. 695-720.

Tipple, Graham, A. (1996), "Housing Extensions as Sustainable Development". Habitat International, Vol. 20, No. 3, pp. 367-376.

Troy, Patrick N. (1991), The Benefits of Owner Occupation. Canberra: Australia National University, Urban Research Program.

Turner, John F.C. (1976), Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments. London: Marion Boyars.

van Vliet Willem (ed.) (1990), International Handbook of Housing Policy and Practices. Westport CN: Greenwood Press.



THE PHILIP M. AND ETHEL KLUTZNICK
CENTER FOR URBAN AND REGIONAL STUDIES

המרכז לחקר העיר והאזור
ע"ש פיליפ ואתל קלצניק

המרכז לחקר העיר והאזור, הוקם בשנת 1969 בטכניון ע"י פרופסור משה היל ז"ל, והיה הראשון מסוגו בישראל. המרכז שוכן בפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים שבטכניון. מטרתו - לקדם את המתקר הנוגע למדיניות ציבורית ותכנון מרחבי ולתרום לתהליכי קבלת החלטות ביחס לפיתוח עירוני ואזורי.

צוות התוקרים הפעילים במרכז כולל מומחים בתחומים הבאים: תכנון שימושי קרקע, תכנון אזורי, תכנון חברתי, היבטים פסיכולוגיים של יחס אדם-סביבה, פיתוח כלכלי, היבטים משפטיים של התכנון, דיור, שיקום עירוני, תחבורה, עיצוב עירוני, אדריכלות נוף, הסטוריה של הארכיטקטורה, סימולציה של קבלת החלטות ושיטות מחשב בתכנון.

מחקרים תקדימיים חשובים בישראל, שפילסו את הדרך לתחום כולו, נערכו במסגרת המרכז לחקר העיר והאזור. בין הנושאים שעסק בהם המרכז נזכיר את הבאים: תסקיר ההשפעה הסביבתי הראשון בישראל - הבדיקה למיקום תחנות הכוח; מחקרים בענייני מדיניות איכות הסביבה ושטחים פתוחים; נושאים הקשורים בערי הפיתוח; תכנון בסקטור הערבי; מדריכים לתכנון שירותי ציבור, הזוכים לשימוש נפוץ בקרב משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומתכננים פרטיים; הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל; מחקרים בתחום הדיור; מחקרים ביחס להיבטים החברתיים והפסיכולוגיים של התנהגות האדם בסביבה הבנויה; יזמות כללית ופיתוח כללי; שיתוף הציבור בתכנון; מחקרים אודות ההיבטים המשפטיים והמנהליים של תכנון וזכויות בפיתוח הקרקע.

קיים קשר הדוק בין המרכז לחקר העיר והאזור לבין מסלול לימודי מוסמכים בתכנון ערים ואזורים. קשר זה מתבטא באפשרויות לעריכת מחקרים ועבודות גמר לתואר שני ושלישי, בהנחיית חוקרים במרכז, ובשימוש באפיקי הפרסום של המרכז להפצת תוצאות המחקרים.

המרכז יוזם ומארח סמינרים, ימי עיון וסימפוזיונים ציבוריים. בשנים האחרונות עורך המרכז סדרות של השתלמויות לבעלי מקצוע, מקבלי החלטות ונבחרי ציבור, בקשת הנושאים הרחבה שבתחומי התמחותו.

המרכז מוציא לאור פרסומים, הנועדים להפצת ידע על התפתחויות ושיטות חדשות בתכנון העיר והאזור. ראו אור במסגרתו ספרים, דוחות מחקר וניירות עבודה בעברית ובאנגלית. רשימת פרסומים אפשר לקבל במזכרות המרכז.