

## היבטים חברתיים על השיכון הציבורי

דוד וינשל

גרציה אינו אפשרי בשכונה כזו בתוך תחומיה. המצב דומה בכל הקשור לפיתוח שרותים אחרים כגון בריאות או תרבות. הנתונים הכלכליים של התושבים, רמת תרבות הדיור שלהם והשתתפותם הנמוכה בפעילות לוויות שבמתקנים הציבוריים שבשכונה, יביאו להתדרדרות של השכונה, דבר שיתבטא באופן מוחשי בבליה פיזית מהירה של האינפרא-סטרוקטורה השכונתית. רמת שביעות הרוח של התושבים מאזור המגורים שלהם תהיה במצבים כאלה, נמוכה בדרך כלל.

כאמור, קיימת הסכמה בין החוקרים באשר לסצנריו של התפתחות שכונות הומוגניות במקרים הקיצוניים שתיארנו. הדעות חלוקות כשמדובר במודל של שכונה אינטגרטיבית. מספר מחקרים מצביעים, כי השיטה של יצירת שכונות אינטגרטיביות נכשלה. במקרים מסוימים נוצרו מתחים בין קבוצות אוכלוסיה, דבר שיצר בעיות חברתיות ובסופו של דבר לאי שביעות רצון. מחקרים אחרים מצביעים על הצלחות שהיו בתחום זה.

ברור, שהמונח "שכונה אינטגרטיבית" הינו כללי מדי ושטחי מדי כבסיס לדיון מעמיק בנושא זה. אנו נצא מתוך הנחה שהינה נורמטיבית במהותה ואשר לפיה ישנו דגם של שכונה אינטגרטיבית אופטימלית. בדגם כזה, כך אנו

אחת הבעיות הניצבות לפני מתכננים ומעצבי מדיניות השיכון והאיכלוס הינה זו של מיזוג אוכלוסיות בעלות מאפיינים אתניים וסוציו-כלכליים שונים בשכונת מגורים. האפשרות לשילוב מעין זה הופכת את השיכון לכלי רב-עוצמה המאפשר השגת מטרות חברתיות.

חוקרים נוטים להסכים, כי שכונות הומוגניות של תושבים בעלי תודעה לאיכות הסביבה, השומרים על תרבות דיור נאותה, ובעלי רמה סוציו-כלכלית גבוהה יחסית, מספקות איכויות מגורים, שבדרך כלל גורמות לשביעות רצון של התושבים ממקום מגוריהם.

לעומת זאת, שכונות הומוגניות של משתכנים ברמה סוציו-כלכלית נמוכה יחסית, שתרבות הדיור שלהם אינה מפותחת, עלולות להדרדר מבחינת איכותן למצב של שכונות טעונות שיקום. מצב זה מובהק יותר בשכונות שהינן מבודדות משאר אזורי הפעילות של העיר בשל קשיים כלשהם של נגישות. בשכונות כאלה השרותים המסחריים מתדרדרים. שכן כח הקניה הנמוך של התושבים אינו מאפשר קיום שרותים כאלה ברמה מספקת. השיפורים במערכת החינוך של שכונה כזו מחייבים מאמצים מיוחדים של הסעת תלמידים לצורך השגת אינטגרציה בחינוך, וגם אז ההצלחה אינה מובטחת. **בכל מקרה המכניזם של אינט-**

מניחים, הרווחה הכללית גבוהה יותר לעומת המצב של איכלוס שכונות הר-מוגניות סגרגטיביות. מטרתה של עבר-דה זו, לבחון אם כלי המדיניות בהם אנו משתמשים מאפשרים אינטגרציה בשכונות מגורים או שהם בנויים כך, שמראש נערמים קשיים להיווצרות אינטגרציה רצויה.

## תכניות הסיוע לדיור

תכניות השיכון הציבורי בישראל כוונו להשגת המטרות הבאות בתחום הסוציאלי:

- **לספק קורת גג לעולים המגיעים ארצה, בעיקר אלה שמוצאם מארצות המצוקה.**
- **לשקם, (מבחינת המגורים) מש-פחות הגרות בצפיפות או בדיור תת-תקני.**
- **לסייע לזוגות צעירים בפתרון בעיות הדיור שלהם.**
- **לטפל בבעיות הדיור של קשי-שים.**

עד שלהי 1974 היה הסיוע לקבוצות אוכלוסיה אלו קשור במימוש הסיוע על ידי מגורים בדירות שנבנו במסגרת השיכון הציבורי. משמע, זכאי לסיוע היה המשתכן הפוטנציאלי במסגרת השיכון הציבורי.

שיטת סיוע זו שקשרה משתכן לאזור גיאוגרפי מסויים, הביאה ליצירת ריכוז זי משתכנים "זכאים", היינו לריכוז אוכלוסיה בעלת רמה סוציו-כלכלית נמוכה יחסית, וברוב המקרים בעלת תרבות דיור נמוכה. כך נוצרו בערי העיר-לים שנבנו בשנות ה-50 וה-60, ובש-כונות השיכון הציבורי, שכונות הומר-גניות מהסוג הלא רצוי; שכונות מעין

אלו הינן כיום השכונות הטעונות שי-קום.

מן הראוי להדגיש, כי כמו כל ההכ-ללות, אף הכללה זו אינה נכונה. בחלק גדול מהשכונות נעשו פעולות חינוכיות שגרמו לשיפור משמעותי בתרבות הד-יור. המצב המשקי הכללי במדינה שינה את הנתונים הכלכליים של מש-פחות המשתכנים, והשכונות עברו את נקודת ההמראה. נסיונות של אינטג-רציה על ידי מכירת דירות לחוסכי מפ-על החסכון לבנין ואיכלוס נכון של עו-לים, אף הם תרמו לשיפור בתחום זה. אולם, אין באלה כדי להחליש את הבי-קורת על שיטת הסיוע העקיפה באמ-צעות הדירה.

בשלהי 1974 חלה רפורמה בשיטת הסיוע למשתכנים. הסיוע נקבע על פי קריטריונים סוציאליים וגיאוגרפיים. משתכן פוטנציאלי שנקבע זכאי יכול לממש במסגרת התכנית החדשה את תנאי זכאותו בכל מקום מגורים שיב-חר. הוא יכול לקבל את המשכנתא המגיעה לו כשהוא רוכש דירות מהשוק הפרטי, מיד שניה או ממסגרת השי-כון הציבורי. מקום הרכישה אינו מש-פיע על תנאי הסיוע. כך יושם הכלל של מתן סיוע לנצרך ולא למצרך. אכן נמצא, כי המשתכנים ניצלו את זכות חופש בחירת המגורים שניתנה להם. אחוז ניכר מהזכאים בחרו לרכוש די-רות שלא ממסגרת השיכון הציבורי. בכך נוצר כלי הטומן בחובו את הפוטנ-ציאל של פיזור האוכלוסיה הזקוקה לסיוע בשכונות שונות — ותיקות או חדשות, מבוססות יותר או פחות.

בכך נפרצה התנועה החד-סטריית של המשפחות הזקוקות לסיוע אל השיכון הציבורי, ונפתח לפנייהם החופש לב-חור את מקום מגוריהם על פי אפשר-

רויותיהם לאחר קבלת הסיוע. אולם, הדרך אל השיכון הציבורי טרם נפתחה בפני כלל הציבור.

## המדיניות הקרקעית

על פי הנוהג והנהל שהיו קיימים עד 1974, מינהל מקרקעי ישראל הקצה קרקעות למשרד השיכון ללא מכרז ב"מחירי טבלה". מינהל מקרקעי ישראל הקצה קרקעות לבונים, על פי המלצת משרד השיכון, על פי אותם תנאים. קרקעות אלו הוקצו אך ורק לבניה ציבורית, על פי הסטנדרטים שקבע משרד השיכון, ורשאים היו לקנות דירות במסגרת זו אך ורק אותם משתכנים אשר הוכרו על ידי משרד השיכון כזכאים לסיוע.

להסדר זה של הקצאת קרקע היו שתי משמעויות חשובות. האחת הינה בכך, שההקצאה נעשתה ללא מכרז. השניה הינה במחיר הקרקע שניתנה ב"מחירי טבלה", היינו במחירים מסובסדים. הסובסידיה שניתנה למשתכן הזכאי לסיוע על ידי הוזה מלאכותית של מחירי הקרקע עלתה בקנה אחד עם השיטה הכוללת, לפיה ניתנת סובסידיה דרך המוצר ולא באופן ישיר למשתכן הזכאי.

**לשיטת סבסוד זו כמה מגרעות. נסתפק באזכור שתיים מהן. שיטת סבסוד זו פועלת בכיוון הפוך למגמת פיזור האוכלוסיה, שכן היא נתנה עדיפות בסבסוד למשתכני אותם אזורים בהם מחיר הקרקע הריאלי הינו גבוה יחסית, היינו, מרכז הארץ.**

**השיטה אף עודדה בזבוז קרקע, מכיוון שהמחיר שנקבע לצרכי פי-**

**תוח ושיכון היה נמוך באופן משמעותי מהמחיר הריאלי.**

למן שנת 1974 הוחל בתהליך הדרגתי, אשר עליו סוכם בין האוצר, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, שעל פיו נקבע לקרקע מחיר ריאלי ללא סבסוד. מערכת הסבסוד למחירי דירות הפכה להיות גלויה, דרך תקציב המדינה, וניתנה על פי קריטריונים של פיזור האוכלוסיה. כתוצאה מרפורמה זו, שהונהגה בשלבים, ושכיום היא מוחלטת במלואה, "התיקרו" הקרקעות באזור המרכז על ידי התאמתם למחירים הריאליים, ואילו בערי פיתוח הוחל בשיטת הלוואות עומדות משמעותיות.

עם זאת, השאיר מינהל מקרקעי ישראל את הכללים המגבילים את ההשתכנות בשיכון הציבורי למשתכנים הזכאים לסיוע בלבד. זאת בשל שיטת ההקצאה האדמיניסטרטיבית.

בכך תוקנו עיוותי המחיר. אולם, האקסקלוסיביות של השיכון הציבורי למשפחות הנזקקות לסיוע בעינו עומד, ומהווה גורם המעכב אפשרות של אינטגרציה חברתית רחבה בשכונות אלו. בשנת 1976 ניסינו להתגבר על מכשול זה על ידי נסיון לפרסם מכרזי קרקע, אולם התברר, כי פיתוח שכונות בדרך זו הינו מסורבל, ארוך וממושך. אי-לכך הובאה לדיון עם מינהל מקרקעי ישראל האפשרות להקצות קרקע ללא מכרז, אלא על פי הערכות השמאי לבניה למכירה חופשית.

הסדר זה חל כיום על ערי הפיתוח ועל השכונות החדשות בירושלים. באזורים אלו קיימת היום תנועה דרסטית של משתכנים בעלי תכונות שונות על פי עקרון של חופש למשתכן בבחירת מגוריו.

## סיכום

עדיין אין בידנו מודל של אינט-גוציה חברתית בשכונות על ידי הפ-עלת אמצעים אדמיניסטרטיביים. אולם, בשנים האחרונות נעשו מספר התאמות בכלי הביצוע של השיכון הציבורי המאפשרים אינטגרציה על ידי מתן חופש הבחירה למשתכן בבחירת מגוריו, תוך שיפור יכולתו

של המשתכן שאמצעיו דלים יותר. מוקדם עדיין להעריך נסיון זה. לצור-ך בדיקה יסודית דרושות יותר שנות נסיון. אולם, מתוך התרשמות אינטואיטיבית ניתן לומר, כי עקרו-נות הרפורמה שבוצעה במערכות הסיוע לרוכשי דירות, מתאימים לרפורמה מקבילה בשיטת הדיור להשכרה.



## ריי ארצ'ר

# אספקת קרקע לצרכי בניית מגורים בקאנברה

39,000 נפש, באופן שהתעורר הצורך להקים ועדה לפיתוח "הבירה הלאומית", במגמה להפעיל מאמצים לשם החשת גידולה של אוכלוסיית העיר. מאז גדלה אוכלוסיית קאנ-ברה עד לכ-186,000 נפש ביוני 1975, כש-שיעור הגידול-השנתי הממוצע מגיע באותה תקופה ל-8.7%. התכנון המתבצע על-ידי הוועדה מכיר בעובדה, שהאוסטרלים מעדי-פים דירות חד-משפחתיות ורכב פרטי כאמ-צעי תחבורה; ועל-כן המגמה היא לבסס את העיר על שכונות-מגורים בסגנון של פרברים. המתכננים גם השתמשו בשיטת-הבחירה, כדי להגדיל במהירות את היקף בניית-המגור-רים הפרטית: מ-370 דירות בשנת 1973/59

היה זה מוסכם, בעת איחוד 6 המושבות האוסטרליות, בשנת 1900, כי אזור הבירה הפדרלית חייב להתפתח על קרקע ציבורית, לפי שיטת הכירה.

עם כינונו של האזור הפדרלי, המשתרע על שטח של 939 מילים מרובעים, בשנת 1911, החלה הממשלה האוסטרלית לרכוש את זכויות הבעלות על כל השטח. כל הבניה הפרטית בקאנברה התבצעה על קרקע חכורה, אשר חולקה למגרשים ופותחה ע"י הממשלה. פיתוחה של קאנברה החל אחרי מלחמת העולם הראשונה, ואילו מקומות-הדיור ה-ראשונים הוצעו למכירה בדצמבר 1924. אף בשנת 1948 לא עלתה אוכלוסיית העיר על