



## מבוא: כיוונים חדשים בחקר מדיניות השיכון והדיור הישראלית

עורכי המדור המיוחד: ינון גבע וגלעד רוזן

בסוף שנת 2014 הכריז משרד הבינוי והשיכון על הסרת המילה "שיכון" משמו. ההודעה לעיתונות שליוותה את ההחלטה ציינה כי השם החדש והמקוצר, שנבחר משיקולי מיתוג, "מתאר בצורה הטובה ביותר את הפעילות הרחבה של המשרד". עם זאת, מנכחי ההודעה דאגו להבהיר: "חשוב לציין כי אנו לא מוותרים ולא מתעלמים חלילה מתחום הפעילות החשוב של הסיוע בדירה" (משרד הבינוי והשיכון, 2014). ניתן להתייחס להחלפת השם כאל אנקדוטה היסטורית – מכיוון שזמן קצר לאחר מכן הושב השם המקורי על כנו – אך היא מספקת הצצה לשאלות מהותיות יותר על המדיניות המרחבית של ישראל כיום. כך למשל, הגיאוגרף יגאל צירני רואה בשינוי השם אימוץ של אגינדה מוכוונת-שוק על חשבון הסוגיות החברתיות המזוהות עם שיכון (Charney, 2017, p. 1239). ייתכן שגם מחברי ההודעה הני"ל, אשר דאגו להצהיר על מחויבותם לסיוע בדירה, הבינו כי הפניית תשומת הלב למילה "שיכון" תעורר שאלות אידיאולוגיות ומהותיות.

כעשור חלף מאז החלו מחירי הדיור לעלות באופן עקבי, עלייה אשר גררה מחאות, רפורמות, תהפוכות במרחב הבנוי וכאמור, גם כמה שינויים סמנטיים. בנקודה זו בזמן, אנו בוחרים להפנות זרקור מחקרי אל המגמות הנוכחיות בתפיסת השיכון הישראלית: מהם התהליכים הנלווים לשובה של שאלת הדיור למוקד העניין הציבורי? לאור תהליכים מתמשכים במדיניות הבינוי והשיכון הישראלית, כגון אימוץ מנגנוני שוק חופשי, האם העשור האחרון מהווה המשך מגמה, שינוי שלה או העצמה שלה? בהקדמה קצרה זו אנו מצביעים על כמה מגמות מרכזיות בגוף הידע המחקרי, המהוות לעניות דעתנו בסיס להמשך מחקר ולתיאורטיזציה רחבה יותר.

לרוב, מדיניות שיכון מזוהה עם גישה סוציאלית והתערבות ממשלתית, האופיינית לאמצע המאה העשרים, ולאספקת דיור לכל (Goetz, 2013). בישראל, מטרה זו נכרכה מאז ומתמיד יחד עם מטרות לאומיות, גיאופוליטיות

וכלכליות נוספות (Hasson & Gosenfeld, 1980; Sharon, 1952; קיפניס, 1988). כך למשל, שיכון העולים בראשית ימי המדינה ענה גם על הצורך לבסס ריבונות ולקבע את גבולות הבית הלאומי (Shachar, 1998), אך מטרה זו נותרה משמעותית גם שנים לאחר מכן: בימי ממשלות בגין, לאחר העלייה מברית המועצות ואפילו אחרי ההתנתקות מרצועת עזה. החל משנות השבעים, הדגש במדיניות השיכון הוסט מדיור להמונים אל שיפור רווחת הדיור וקידום הניעות החברתית דרך פרויקט שיקום שכונות (אלתרמן וצ'רצ'מן, 1991), ואל עידוד בעלות פרטית על דיור (בן שטרית וצימנסקי, 2004). הזדמנויות לשיפור דיור הוצעו במקביל בשכונות "בנה ביתך" בערי הפיתוח כמו גם בשני פרויקטים לאומיים-גיאוגרפיים – ייהוד הגליל ומפעל ההתנחלויות (Carmon, 2001). ניתן אפילו לטעון שהמאפיינים הקולקטיביסטיים, אשר נקשרו בשמו של השיכון בימי תנועת העבודה (רבינוביץ, 2000), נשארו משמעותיים גם בעידן היישובים הקהילתיים, (Carmon, 1994), ההרחבות ואפילו קבוצות ה-Whatsapp של זוכי "מחיר למשתכן". כך או כך, הזכות להיות משוכן על ידי המדינה מעולם לא הייתה נטולת חובות: מאז ועד היום נדרשים המשוכנים, לכל הפחות, "ללכת לפריפריה" (Yonah & Saporta, 2002; כהנר, 2016; קלוש ולו-יון, 2000), ומוטב תוך השתייכות לקבוצה "הכנוכה" מבחינה אידיאולוגית, פוליטית או תרבותית (Kellerman, 1996; Razin & Hasson, 1994; Yiftachel, 1996).



"בית על גלגלים" באלונים, עמק יזרעאל, 1938. צילום: ארכיון זאב וילנא

האם מדיניות השיכון השיגה את מטרותיה? כיום אין חולק על כך שבצד הצלחות רבות, דפוסי השיכון יצרו קיטוב, בידוד וסטיגמטיזציה, הן של שכונות השיכונים והן של המתגוררים בהם (Tzfadia, 2006; אלמלך ולוין-אפשטיין, 1998). הדיור הציבורי, שבעבר היה זרוע מרכזית במדיניות השיכון, דולל ברבות השנים והפך למוקד של מצוקה (Hananel, Krefetz, & Vatury, 2018; ויינשטיין, 2014). חמורה מהפגיעה במי שנכללו במדיניות השיכון,

הייתה הפגיעה באזרחי ישראל הערבים, אשר הודרו ממדיניות זו באופן שיטתי ולאורך שנים (Shmueli & Khamaisi, 2011; Yiftachel, 2000). גם בזמן אמת היו מי שהתנגדו ליישום המדיניות כלשונה. אמנם בתקופתנו, "מחאת הדיור" מזהה בעיקר עם קיץ 2011 (Kemp), אך השיכון היווה מקור לקונפליקטים פוליטיים ואזרחיים גם בעבר. מחאות דיור התגלעו בשנות החמישים של המאה העשרים במעברות העולים (Allweil, 2016), בואדי סליב (וייס, 2007), ושוב ושוב בירושלים של שנות השבעים, השמונים והתשעים (Korazim- Hasson, 1993; Hasson & Ley, 1994; Körösy, 2000). קאופמן, 2014).



שיכון בעיר שדרות, 1965. צילום: משה פרידן, לע"מ

אין ספק אפוא שהתופעות המזוהות עם מדיניות השיכון, הבינוי והדיור כיום אינן חדשות לחלוטין. עם זאת, אנו מוצאים לנכון לספק סקירה-זוטא של מגמות עדכניות, שחלקן כבר קיבלו ביטוי מחקרי וחלקן נמצאות בגדר התפתחות חדשותית-כמעט, הממתינה למיסגור וניתוח תיאורטי. הסוגיה הבולטת בשטח הינה רשת כלי המדיניות המכוונים להאצת התכנון ולאספקת דיור בהיקפים גדולים (Charney, 2017; Feitelson, 2018; Rubin, 2017; Felsenstein, 2017). אמצעים אלו כוללים את הותמ"ל (Mualam, 2018) הסכמי הגג (Eshel & Hananel, 2018), "מחיר למשתכן" (Friedman & Rosen, forthcoming), ומסלולי ההתחדשות הפיזית תמ"א 38 (פראוור ואהרון גוטמן, 2018) ופינוי-בינוי (Geva & Rosen, 2018). בשילוב עם תהליכים מקרו-אקונומיים כגון סביבת ריבית נמוכה, כלים אלו תרמו להאצת תהליכי "נידלון", כלומר לחיזוק התהליך שבו רכישת דירה הופכת מדרך להשגת יציבות דיור לאפיק של השקעה או רשת ביטחון כלכלית.



ראש הממשלה מנחם בגין ושר השיכון דוד לוי בסיור באתרי בניה בירושלים, 1981. צילום : הרמן חנניה, לע"מ

מוקדם עוד להעריך את השפעתם הרחבה של כלים אלו, אך ניתן להצביע על כמה מגמות. ראשית, היווצרותו של דפוס שיכון אנכי, במגדלי המגורים רבי-קומות (Garfunkel, 2017; Charney & Rosen, 2014; אלתרמן, 2009; מועלם, 2018). שנית, היווצרותם של דפוסים דמוגרפיים-חברתיים חדשים בפריפריה כתוצאה מריכוז גבוה של רוכשי דירות להשקעה (Avni) (Yiftachel & Mandelbaum, 2017; Alfasi, 2018). שלישית, גידול חד בהיקף חוב משקי הבית בישראל בעשור האחרון, כתוצאה מהלוואות גדולות למשכנתא, המגדיל את הסיכון לכישלון בהחזר משכנתאות, אשר בעבר היה נמוך משמעותית (בן שטרית וכרמון, 2010). רביעית, הכלים הקיימים ותהליכי השוק בתחום משפיעים גם על האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית, הפועלות (מרצון או שלא מרצון) במרחבי דיור ושוק נפרדים לרוב. מגמות בולטות בהקשר זה הוא היווצרותן של ערים ושכונות מעורבות דה-פקטו בגליל (Blatman-Thomas, 2017) והקצנת משבר הדיור בקרב החברה החרדית (כהנר ושלהב, 2012).

מגמות נוספות נולדות דווקא כתגובה או כאלטרנטיבה לתהליכים אלו. כך למשל, ניתן לזהות קריאה גוברת ליצירת אלטרנטיבות לדיור בשוק החופשי (Friedman & Rosen, forthcoming). מעבר להתגברות הקולות הקוראים לשיפור הדיור הציבורי (צפדיה ובנימין, 2014), בשנים האחרונות מקודמים מנגנוני דיור בר השגה נוספים, ברמה המוניציפלית והארצית כאחד (אטינגר, 2018). ראוי לציין גם את ההכרה המחודשת ברעיונות של קואופרציה בדיור, בין אם כפתרון נקודתי לבעיות פיזיות (Loboda Lichtenbaum & Rosen, 2018) או כמענה למצוקות דיור של קבוצות שהודרו משוק הנדל"ן (נגבי, 2017). במקביל, דווקא השיכונים הוותיקים של אמצע המאה הקודמת זוכים להערכה מחודשת הן בזכות התשתית הקהילתית שנוצרה בהם (Feenster, 2016; Eizenberg & והן בזכות ערכם האדריכלי (Nitzan-Shiftan, 2017; שבתאי-ציור, 2017; שדר, 2014).



פרוייקט פיננו-בינוי בקרית אונו, 2017. צילום: ינון גבע. כל הזכויות שמורות

אל תמונה מחקרית עשירה זו נוספים כעת ארבעת המאמרים המכונסים בקובץ זה. המאמרים מסמנים מספר נקודות כניסה אפשריות לדיון במדיניות השיכון בת-זמננו, אשר מזמנת אפשרויות רבות נוספות. **ענת הורוביץ-הראל וערן פייטלסון** עורכים ניתוח ביקורתי של אחד מכלי המדיניות המרכזיים בתחום, התכנית האסטרטגית לדיור שפותחה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. דרך בחינת הנחות היסוד והמטרות של התכנית, הורוביץ-הראל ופייטלסון ממחישים את השינוי הפרדיגמטי העובר על מערכת התכנון הישראלית. המחקר מאיר את הפערים הרעיוניים בין התכנית, שנערכה בהזמנת גוף כלכלי המזוהה עם עמדות ניאוליברליות, לבין תמ"א 35, שצמחה מתוך מערכת התכנון גופא והציגה גישה כוללת ומורכבת לסוגיית השיכון.

**לי כהנר וחיים זיכרמן** מציגים "סל פתרונות" תכנוני לצרכי הדיור של החברה החרדית, אשר צפויים לעמוד על כ-200 אלף יחידות דיור בשני העשורים הקרובים. לחצי השוק בשנים האחרונות הביאו לירידה באיכות הדיור בחברה החרדית והעצימו חיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה בשכונות מעורבות. בהתבסס על ניתוח צרכים ונתונים עדכניים על ביקושי דיור, המאמר מציע תמהיל של פתרונות ביישובים ייעודיים ומעורבים, חדשים וותיקים כאחד, תוך שליטה בפיזור הגיאוגרפי של הפתרונות והתאמתם לקהל היעד.

**ינון גבע וגלעד רוזן** מנתחים את השפעותיה של תכנית "פינוי-בינוי" על שכונות מגורים במטרופולין תל אביב. המחקר מציג שונות בדפוסים החברתיים-מרחביים הנוצרים בעקבות פרויקטי התחדשות עירונית, ובכלל זה היקף העזיבה של התושבים הוותיקים ומאפייני הקהילה המתהווה. בעוד הדגש בדיון הציבורי והמחקרי נגע לחוסן ולמשאבים של קהילת התושבים הוותיקים, הרי שממצאי המחקר מעידים כי את תוצאות תהליך ההתחדשות יש להבין בהקשר של מגמות נידלון בשכונות המתחדשות.

**אורן יפתחאל ונופר אבני** מפרשים את עיצוב מרחב המגורים הישראלי כהליך משולב של הפרטה והלאמה – הפרמ"ה – אשר בניגוד למיסגור המקובל, אינן תנועות מנוגדות אלא אמצעים משלימים לגיבוש מערך חברתי הגמוני אחד. מאמרם מתמקד ב"עידן הרפורמות" של העשור האחרון, שבו הואץ תהליך ההפרמ"ה ועימו גם מגמות ההפרדה והריבוד בישראל. בנוסף, המחקר מציע טיפולוגיה של שישה סוגי הפרמ"ה המשקפים תמהילים שונים של שליטה ממשלתית והון פרטי.

## מקורות

- אטינגר, א. (2018). פיתוח דיור בהישג יד באמצעות שותפויות ציבוריות-פרטיות. תל אביב: הגר: מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי.
- אלמלך, י., ולוין-אפשטיין, נ. (1998). הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני. מגמות, 39(3), 243–269.
- אלתרמן, ר. (2009). מיגדלים כושלים: בעיות התחזוקה ארוכת הטווח במיגדלי מגורים. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר., וצירצ'מן, א. (1991). התכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחי. חיפה: מוסד שמואל נאמן, הטכניון.
- בן שטרית, ג., וכרמון, נ. (2010). הלוואות משכנתא לדיור וכשלים בפרעון: מבוא לנושא עם פרספקטיבה השוואתית בינלאומית. הרבעון לכלכלה, 4(57), 319–355.
- בן שטרית, ג., וצ'מנסקי, ד. (2004). מדיניות המעודדת בעלות על דיור בישראל בשנות התשעים: קפיטליזם בחסותה של התערבות ממשלתית? סוציולוגיה ישראלית, 16(1), 39–67.
- ויינשטיין, צ. (2014). הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות. ביטחון סוציאלי, 94, 45–80.
- וייס, י. (2007). ואדי סאליב: הנוכח והנפקד. ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- חמיסי, ר. (1994). הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים בישובים הערביים. אופקים בגיאוגרפיה, 40/41, 43–56.
- כהנר, ל. (2016). בין גטו-פוליטיקה לגיאו-פוליטיקה: התנחלויות חרדיות בגדה המערבית. תיאוריה וביקורת, 47, 65–88.
- כהנר, ל., ושלח, י. (2012). מגטו לפרוור: תמורות בארגון המרחבי החרדי. בתוך ק. קפלן ונ. שטדלר (עורכים), מהישרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובחברה (עמ' 252–272). ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- מועלם, נ. (2018). צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- משרד הבינוי והשיכון. (2014). משרד הבינוי: ממשלת ישראל אישרה את שינוי שם המשרד. אוצר מתוך: <http://www.moch.gov.il/Spokesman/Pages/DoverListItem.aspx?ListID=5b390c93-15b2-4841-87e3-abf31c1af63d&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=646>
- נגבי, א. (2017). קואופרטיבים לדיור בישראל: אתגרים והזדמנויות. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.
- פראוור, נ., ואהרון גוטמן, מ. (2018). אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי? ניתוח תמי"א 38 כעסקה תכנונית. תכנון, 15(2), 17–39.

- צפדיה, א., ובנימין, א. (2014). דבר העורכים. ביטחון סוציאלי, 94, 5–17.
- קאופמן, ר. (2014). חסמים ומשאבים בהתארגנות אקטיביסטית של חסרי דיור בשכונת מצוקה - חקר מקרה של ההתנחלות במקלט. ביטחון סוציאלי, 94, 213–236.
- קיפניס, ב. (1988). אידיאולוגיות גיאופוליטיות ואסטרטגיות רגיונאליות בישראל. אופקים בגיאוגרפיה, 23/24, 35–54.
- קלוש, ר., ול-יון, י. (2000). הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב. תיאוריה וביקורת, 16, 153–180.
- רבינוביץ, ד. (2000). האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי. תיאוריה וביקורת, 16, 101–127.
- שבתאי-ציור, נ. (2017). כי שיכון אינו רק בלוק: דילמות עכשוויות בשימור השיכון הציבורי. אתרים: המגזין, 6, 39–48.
- שדר, ה. (2014). אבני הבניין של השיכון הציבורי. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- Allweil, Y. (2016). *Homeland: Zionism as Housing Regime, 1860-2011*. London: Routledge.
- Avni, N., & Alfasi, N. (2018). UniverCity : The Vicious Cycle of Studentification in a Peripheral City. *City and Community*, 17(4), 1248–1269.
- Blatman-Thomas, N. (2017). Commuting for rights: Circular mobilities and regional identities of Palestinians in a Jewish-Israeli town. *Geoforum*, 78, 22–32.
- Carmon, N. (1994). Achieving Population Dispersal through Tailor-Made Community Planning: An Israeli Experiment in the Galilee Region. *Environment and Planning A*, 26(4), 639–656.
- Carmon, N. (2001). Housing Policy in Israel : Review , Evaluation and Lessons. *Israel Affairs*, 7(4), 181–208.
- Charney, I. (2017). A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223–1243.
- Charney, I., & Rosen, G. (2014). Splintering skylines in a fractured city: High-Rise geographies in Jerusalem. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32(6), 1088–1101.
- Eshel, S., & Hananel, R. (2018). Centralization, neoliberalism, and housing policy central–local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*.
- Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695–706.
- Fenster, T., & Eizenberg, E. (2016). Planning with communities in regeneration projects: toward a gendered civic capacity. *Gender, Place and Culture*, 23(9), 1254–1269.
- Friedman, R. & Rosen, G. (Forthcoming). The Face of Affordable Housing in a Neoliberal Paradigm. *Urban Studies*.

- Garfunkel, D. (2017). High-Rise Residential Condominiums and the Transformation of Private Property Governance. *UBC Law Review*, 50(4), 891–934.
- Geva, Y., & Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96, 10–20.
- Goetz, E. G. (2013). *New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hananel, R., Krefetz, S. P., & Vatury, A. (2018). Public Housing Matters: Public Housing Policy in Sweden, the United States, and Israel. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X1879370.
- Hasson, S. (1993). *Urban social movements in Jerusalem: the protest of the second generation*. SUNY Press.
- Hasson, S., & Gosenfeld, N. (1980). Israeli Frontier Settlements: a Cross-Temporal Analysis. *Geoforum*, 11, 315–334.
- Hasson, S., & Ley, D. (1994). *Neighbourhood Organizations and the Welfare State*. Toronto: Toronto University Press.
- Kellerman, A. (1996). Settlement Myth and Settlement Activity: Interrelationships in the Zionist Land of Israel. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21(2), 363–378.
- Kemp, A., Lebuhn, H., & Rattner, G. (2015). Between Neoliberal Governance and the Right to the City: Participatory politics in Berlin and Tel Aviv. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(4), 704–725.
- Korazim-Körösy, Y. (2000). Toward a new balance between governmental and non-governmental community work: the case of Israel. *Community Development Journal*, 35(3), 276–289.
- Loboda Lichtenbaum, S., & Rosen, G. (2018). Municipal management of residential collectively owned open space: Exploring the case of Israel. *Land Use Policy*, 76, 762–771.
- Marom, N. (2013). Activising Space: The Spatial Politics of the 2011 Protest Movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13), 2826–2841.
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel — A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75, 269–283.
- Nitzan-Shiftan, A. (2017). *Seizing Jerusalem: The Architectures of Unilateral Unification*. University of Minnesota Press.
- Razin, E., & Hasson, S. (1994). Urban-Rural Boundary Conflicts: the Reshaping of Israel's Rural Map. *Journal of Rural Studies*, 10(1), 47–59.
- Rubin, Z., & Felsenstein, D. (2017). Supply side constraints in the Israeli housing market—The impact of state owned land. *Land Use Policy*, 65, 266–276.



Schipper, S. (2015). Towards A 'Post-Neoliberal' Mode of Housing Regulation? The Israeli Social Protest of Summer 2011. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(6), 1137–1154.

Shachar, A. (1998). Reshaping the map of Israel: A new national planning doctrine. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555, 209–218.

Sharon, A. (1952). Planning in Israel. *The Town Planning Review*, 23(1), 66–82.

Shmueli, D. F., & Khamaisi, R. (2011). Models for Planning the Unplanned. *Journal of the American Planning Association*, 77(2), 109–125.

Tzfadia, E. (2006). Public Housing as Control : Spatial Policy of Settling Immigrants in Israeli Development Towns. *Housing Studies*, 21(4), 523–537.

Yiftachel, O. (1996). The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel. *Regional Studies*, 30(5), 493–508.

Yiftachel, O. (2000). "Ethnocracy" and Its Discontents: Minorities, Protests, and the Israeli Polity. *Critical Inquiry*, 26(4), 725.

Yiftachel O and Mandelbaum R (2017) Doing the Just City : Social Impact Assessment and the Planning of Beersheba, Israel. *Planning Theory & Practice* 18(4): 1–24.

Yonah, Y., & Saporta, I. (2002). The Politics of Lands and Housing in Israel: A Wayward Republican Discourse. *Social Identities*, 8(1), 91–117.

