



## סקירת ספרות: דיור בר-השגה

### מבוא

בזמן כתיבת הטור עדיין לא ברור, מה תהיינה ההשפעות של מחאת האוהלים על מדיניות הממשלה בנושא, וכל שכן לא, איך תושפע המדיניות למעשה, במיוחד לאור המשבר הנוכחי בבורסות בכל העולם. אולם אין ספק, שהקמת האוהלים במרכזי הערים העלתה לתודעת ציבור את המושג של "דיור בר-השגה" (affordable housing) בלי בהכרח לתרום להבנת הבעיה. הטור הנוכחי סוקר מאמרים העוסקים בנושא, שהופיעו לאחרונה ועשויים להבהיר את הסוגיה. ברור, שחלק ניכר מהקוראים של תכנון מכיר את הנושא היטב, אם כי לא בהכרח את הספרות האקדמית העדכנית.

### חשיבות הסוגיה

אין ספק שמדובר בסוגיה חשובה מבחינה פוליטית, כלכלית, חברתית וגם תכנונית, המטרידה את הציבור הרחב, ובמיוחד כמובן מתכננים, פוליטיקאים, אנשי נדל"ן ואנשי תקשורת. הסיבה לכך היא ברורה: כל אדם זקוק למקום מגורים, בדירה, אוהל או פחון מאולתר, שבו יוכל לישון, לאחסן את רכשו, ושבו אפשר לאתר אותו. מצד אחד, איכות הדירה ומיקומה משפיעים על הדימוי העצמי, על נגישותם של שירותים ומקומות עבודה, על איכות בתי הספר וסיכויי החיים של הילדים. מצד שני, דיור העומד בדרישות החברתיות הוא, לפחות בחברות עירוניות, מוצר יקר, העולה פי כמה מההכנסה השנתית של רוב האוכלוסייה. לכן, מרבית משקי הבית חייבים או לשכור את ביתם, או להסתמך על הלוואות מבנקים, על עזרה מקרובים או מהמדינה. כתוצאה, חלק משמעותי של האוכלוסייה אינו מסוגל להשיג דיור העומד בדרישות החברתיות לגבי איכות, גודל ומיקום ללא התערבות ציבורית. הבעיה נהפכת לחסרת פיתרון עבור משקי בית שאין להם הון עצמי, עבודה קבועה או מקצוע. מסיבה זו, אין מדינה מפותחת שאינה מנסה להתערב בצורות שונות בשוק הדיור ולעזור למי שאינו מסוגל להשיג דיור נאות בכוחות עצמו. כפי שהראו המחאות של קיץ 2011, להשיג דיור הוא היום קושי גם עבור השכבות המבוססות יותר של מעמד הביניים. הבעיה היא חמורה במיוחד במדינה כמו ישראל, שהיא ארץ הגירה שבה הפער בין העשירים והעניים הוא קיצוני ומחירי הקרקע מרחיקי שחקים..





ורצברגר : דיור בר-השגה

### מה זה דיור בר השגה?

המושג דיור בר השגה אינו מובן מאליו. לפי "האסטרטגיה הלאומית לדיור" של אוסטרליה (Tiley and Hill, 2011); משמעותו של דיור בר-השגה היא שעלות המגורים העומדים בנורמות החברתיות לגבי גודל ואיכות משאירה את משק הבית עם הכנסה המספיקה לספק לפחות את הצרכים הבסיסיים של אוכל, תחבורה, בריאות וחינוך. אין אפוא הגדרה אוניברסאלית המתאימה לכל מדינה, לכל רמת הכנסה, ולכל סוג של דיור. הבדלים בגורמים מקומיים כגון הכנסה, אקלים, יוקר המחיה, מורשת בנייה וכד' מקשים על כל ניסיון להגיע לקריטריונים כלליים המתאימים לכל מקום. במקום זה יש צורך במודל הניתן ליישום בסביבות שונות, אם כי התוצאה תהיה באופן בלתי נמנע לא אחידה. יתר על כן, עצם התפיסה של מצוקת דיור משתנה עם רמת ההכנסה. די להשוות אם חד הורית בעיירת פיתוח הזכאית לדיור ציבורי אבל אינה זוכה בו עם זוג הורים בעלי הכנסה משותפת של יותר מ-30,000 ₪ המתלונן שאינו מסוגל לגמור את החודש בגלל תשלומי משכנתא.

יש גם בעיה לשונית. הרי המונח affordability, המופיע ברוב המאמרים אין לא מקביל בעברית. אנו נשתמש כאן בביטוי "מצוקת דיור" בתקווה שהמשמעות ברורה מתוך ההקשר.

מאמר מעמיק המנסה להגיע לתשובה על ידי המשגה שיטתית הופיע לאחרונה בכתב העת Housing Policy Debate (אפשר להוריד אותו בקלות באינטרנט בכתובת: <http://dx.doi.org/10.1080/10511482.2006.9521564>)

Michael E. Stone (2010). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate* 17:1, 151-184.

המאמר מנתח את הבעיות העיוניות והמעשיות בהגדרה האופרטיבית של דיור בר-השגה, שהיא קריטית עבור כל מדיניות מעשית. הדיון מתחיל עם סקירה מעמיקה של הסוגיות המעשיות והעיוניות המתעוררות בכל ניסיון של הגדרה ודן בהרחבה בחלופות השונות המשמשות ומוצעות לבדיקה, האם משק בית מסוגל להרשות לעצמו דיור נאות. המחבר סוקר בהרחבה את המאמרים האמריקאיים והבריטיים המנסים להתמודד עם הסוגיה. הדיון עצמו, שאינו מתמטי אבל לא קל לקריאה, מכסה באופן מקיף (לטעמי מקיף מדי) את הספרות הדנה בנושא. בהקשר זה המחבר מציין שתי סוגיות מרכזיות המחייבות תשומת לב מיוחדת: בחירת סטנדרד נורמטיבי עבור צריכה שאינה קשורה לדיור והטיפול במיסים. שתי הסוגיות באות לביטוי בהצעתו לסטנדרד ההכנסה השיורית שהוא מציע.

בספרות מופיעות כמה גישות להגדרת היכולת של משק בית לעמוד בהוצאות הדיור: נציין כאן: המצוקה הסובייקטיבית של משק הבית שאינו מצליח "לגמור את החודש", גודל ההפרש בין עלות הדיור וההוצאות האחרות, היחס בין עלות הדיור וההכנסה, וההכנסה השיורית, שהיא הפרדיגמה המוצעת על ידי המחבר. ההכנסה השיורית מניחה שהוצאות הדיור הן עבור רוב האוכלוסייה די קבועות. לכן, מה שקובע את המצוקה אינו היחס בין דיור ושאר ההוצאות, אלא מה שנשאר מתקציב המשפחה עבור הוצאות אלה. הקושי הוא שדיור, בניגוד להוצאות אחרות, הוא מאוד טרוגני ותלוי





בגודל משק הבית, במיקום בתוך היישוב, ובסביבת המגורים בכלל. לכן היחס הפשוט מהווה הפשטה מאוד בעייתית העלולה להחמיץ את עיקר הבעיה.

ההכנסה השיורית, שהיא ערך אבסולוטי, מתקבלת אפוא כאשר מפחיתים מההכנסה הכוללת את עלות הדיור כולל הוצאות תחזוקה (הסקה, חשמל, מסים, וכיו"ב). המדד יכול לשמש גם כאינדיקאטור למצוקה הקשורה לעלות הדיור אך גם כבסיס לסטנדרד למתן תמיכה ואישור הלוואות שהלווה יכול לעמוד בהם. אולם כדי שהמדד יהיה בעל משמעות הוא חייב לקחת בחשבון ההוצאות של משק הבית התלויים בגודל המשפחה ותנאים מקומיים מיוחדים נוספים.

השימוש ביחס בין עלות הדיור לבין ההכנסה הוא כמובן עד היום הגישה המקובלת ביותר. האינדיקאטור קל להבנה וליישום, ומקובל ברוב הארצות כקריטריון לסבסוד וגם על הבנקים למשכנתאות במתן הלוואות. הבעיה היא, כפי שהמחבר מראה, שהמושג אינו תקף מבחינה לוגית ונותן תמונה מטעה של מצוקת הדיור של משק הבית. המודל של הכנסה שיורית, לעומת זאת, אינו נותן כלל מעשי (rule of thumb) פשוט. במקום זה הוא משקף בצורה מציאותית את יכולת המשפחה לשלם עבור הדיור תוך התחשבות בהבדלים בהרכב משק הבית ובהכנסה. ההגדרה המעשית היא יותר מורכבת מבמודל היחס. לעומת זאת, מציעה ההכנסה השיורית קריטריון יותר מדויק ומתאים להערכת הצרכים והבעיות של דיור של שכבות פחות חזקות, אפילו של מעמד הביניים. הוא מאפשר שיפור בנוסחאות לסבסוד הדיור, שיכולות לאפשר הקצאה יותר צודקת ויעילה של התמיכה.

Jacqueline Luffman. (2006). Measuring housing affordability. *Perspectives on Labour and Income*. 18:4, 48-55

גברת לופמן משתמשת בנתונים שנאספו במסגרת הסקר השנתי של CMHC (החברה הקנדית למשכנתאות ודיור) כדי לאפיין את משקי הבית החיים במצוקת דיור ולברר כך את הגורמים למצבם העגום. אמנם הנסיבות בקנדה שונות מהמצב בישראל, אבל כאן, כמו במקרים רבים אחרים, ההשוואה מאפשרת לנו תובנות מרתקות. רוב הדיון שלה מתבסס על ההגדרה הקונוונציונלית של מצוקת דיור כמצב שבו משק בית משלם יותר מ-30% של הכנסתו עבור מגוריו. אולם בחלק השני המחברת מרחיבה את הניתוח על ידי שימוש במודל לוגיסטי המבוסס על ההוצאות של משקי הבית. כך היא מקבלת אומדן סטטיסטי של הסבירות שמשק בית יוציא סכומים מופרזים לשימושים כגון אוכל, ביגוד ודיור.

לפי ההגדרה המקובלת אם כי שרירותית (ר' מאמר של Stone), משק בית חי בדיור בר השגה, ז.א. אינו מתנסה במצוקת דיור, אם סך ההוצאות עבור דיור (כולל מסים, שכ"ד, תשלומי משכנתא, חשמל, חימום, ועד בית, תחזוקה וכו') אינם עולים על 30% של הכנסתו. אם ההוצאות עולות על 50% מההכנסה השוטפת, משק הבית נתפס מתנסה במצוקה חמורה. כצפוי הסטטיסטיקה מראה שיש יותר שוכרי דירות מבעלים דיירים המתנסים במצוקת דיור, יותר משקי בית של בודדים, יותר קשישים, יותר מקבלי תשלומי תמיכה ממשלתיים, יותר בעלי הכנסה נמוכה מאוד, ויותר בעלי נכות.

לפי ההגדרה של CMHC דיור נאות הוא במצב סביר, ז.א. אינו זקוק





ורצברגר : דיור בר-השגה

לתיקונים חשובים, הוא בגודל סביר (בהתחשב במספר הנפשות) ובר השגה. משק בית הוא "במצוקת דיור בסיסית" (core housing needs) אם המגורים שלו אינם עונים על אחד הדרישות האלה. תנאי נוסף ומכריע למצוקת דיור בסיסית הוא שבאזור מגוריו דיור חילופי העונה על כל הדרישות יעלה 30% או יותר מהכנסתו.

רוב הניתוח בחלק השני מתמקד בשוכרים שהם כצפוי הקבוצה בעלת הקשיים הגדולים ביותר מבחינת עלות הדיור. ואמנם, כאשר מסתכלים על תקציב משק הבית, מתברר שבאותה רמת הכנסה אין כמעט הבדל באחוז התקציב המוצא על אוכל או ביגוד. לעומת זאת, שוכרים במצוקת דיור מוציאים אחוז הרבה יותר גבוה מתקציבם על דיור בממוצע 53% לעומת 23%. נשאר להם אפוא כעת כלום להוצאות לא חיוניות. ומה אפשר עוד להגיד על אוכלוסיה זו? רגרסיות לוגיסטיות שימשו לאפיין משקי הבית שוכרים שהם במצוקת דיור. כצפוי, הכנסתם נמוכה ומורכבת בעיקר מתשלומי העברה (ביטוח לאומי והשלמת הכנסה), מדובר לרוב בבודדים הגרים בדירה שהיא קטנה ובאיכות מאוד ירודה, ובכך בקשישים. המסקנה של המחברת היא ברורה: מצוקת דיור היא קודם כל ובעיקר קשורה להכנסה נמוכה שאינה מאפשרת להם להשיג דיור תקני במחיר שהיה משאיר בידם די כסף לצרוך יותר מהמינימום לחיים בכבוד.

#### חלופות מדיניות

הצורך בדיור בר-השגה התעורר לראשונה במאה ה-19 באירופה עם התחלת המהפכה התעשייתית ועם ההגירה ההמונית מהכפר לעיר ויותר מאוחר עם ההגירה מאירופה לאמריקה, כאשר הביקוש לדיור בערים עלה בהרבה מעל ההיצע. אין כאן המקום לדון בכל אחת מהפיתרונות שהוצעו ובחלקן ייושמו במהלך הזמן. המתעניין ימצא חומר רב בצורה תמציתית ביותר בפרסומים של "הקואליציה לדיור בהישג יד" (<http://www.acri.org.il/he/?p=15570>) בה שותפים מספר גדול של גופים חברתיים ואקדמיים. באופן כללי מדובר על מאמצים לספק לנזקקים דיור במחיר שהוא מתחת למחיר השוק. אין אפוא הבדל עקרוני בין התנועה לדיור בר השגה לבין התכניות השונות לספק דיור חברתי, כגון דיור ציבורי, אלא בנקודה אחת. דיור חברתי בד"כ מיועד למיעוטי יכולת, בזמן שהדרישה לדיור בר השגה מועלית גם על ידי אנשים המשייכים עצמן למעמד הביניים. מפאת המקום נצטרך להסתפק להלן במבחר אקראי של חמישה מאמרים העוסקים בהיבטים שונים, כגון: דיור מכיל, תפקיד הרשות המקומית, תרומת רווחי תכנון, והכללת שירותים בתכניות דיור.

Victoria Basolo (2011). Inclusionary housing: the controversy continues. *Town Planning Review*. 82: 2, I-6 .

המושג "Inclusionary housing" או "דיור מכיל" מתייחס למדיניות המשלבת את הרעיון של דיור בר-השגה עם אינטגרציה חברתית על ידי בניית דיור בר השגה בתוך שכונות שבהן מחיר הדיור נקבע על ידי השוק. בעיקרון קיימות שתי דרכים להשיג מטרה זו: אפשר לחייב את היזמים לבנות אחוז מסוים של היחידות כדיור בר-השגה, מה שגורם להקטנת הרווח





שלהם ולהתנגדות. כדי למנוע בעיה זו, ניתן להגדיל את אחוזי הבנייה או הצפיפות, בתנאי שהיחידות הנוספות יושכרו או יימכרו כדיור בר-השגה לפי העלות. לכאורה מדובר על פיתרון אטרקטיבי, כי הוא אינו עולה באופן ישיר לרשות המקומית החייבת בכל מקרה לספק שירותים ותשתיות עבור תוספת האוכלוסייה. בזולו מציינת, שגישה זו בכל זאת נתקלת בהתנגדויות בגלל החשש מפגיעה בשווי הנכסים, עקב השילוב של אוכלוסיה בלתי רצויה לכאורה. נטען גם, שהרשויות המקומיות עלולות להיפגע אם כתוצאה מירידה בשווי שאר הנכסים ההכנסות ממס רכוש ירדו. בארה"ב, שבה המחקר עוסק, ההישגים של המדיניות מעורבים, וקשה להגיע למסקנה חד-משמעית בגלל ההבדלים הגדולים הקיימים בין המדינות בהוראות ובביצוע למעשה. בחלק מהמדינות למשל המאבקים נגד התחיקה נמשכים עד היום. הבדלים קיימים גם בהוראות למשל לגבי אחוז הדירות החייבות להיות ברי השגה ובאפשרות של תשלום כופר לרשות המקומית המשמש לבניית דירות במקום אחר, וכד'.

Tiley, Ian, Richard Hil (2010). Affordable housing: what Role for Local Government? *Australasian Journal of Regional Studies*. Wollongong. 16, 2

המאמר של Tiley ו-Hil מתמקד בתפקיד של השלטון המקומי באוסטרליה בקידום הנושא של דיור בר השגה. יש לציין שאוסטרליה נמצאת באמצע משבר דיור רציני שכרגיל פוגע בעיקר בשכבות החלשות. כמעט 10 אחוז מהאוכלוסייה סובלים ממצוקת דיור, המתבטאת בזה שהם מוציאים יותר מ-30% של הכנסתם עבור מגורים. בעקבות תהליכי הפרטה הלך בעשור האחרון מלאי הדיור הציבורי והצטמצם, וקיים חשש רציני שמספר מחוסרי בית יגדל למימדים חמורים.

הדגש במדיניות המתגבשת הוא על שימוש בתכניות סביבתיות ועל שיתוף פעולה בין הממשלה המספקת את המימון, הרשויות המקומיות האחראיות על מערכת התכנון והסקטור העסקי המקיים את הדירות. המרכיב החשוב ביותר במדיניות הוא התהליך של התייעצות בניסוח המדיניות המקומית עם כל השחקנים וכל גורמים הנוגעים לעניין, במיוחד יזמים, תושבים ועמותות. הבסיס לביצוע הוא הקמת קרן נאמנות קהילתית המשמשת תשתית כלכלית לכל הפרויקט. הקרן מקבלת מימון מהממשלה ומגורמים מוניציפאליים ומסבסדת את הקמת הדיור על ידי היזמים.

המחברים מתארים בעיקר את המנגנון והמערכת החוקית הקיימים באוסטרליה. כיוון שהבסיס החוקי התגבש רק לפני כמה שנים, ההישגים היו בזמן כתיבת המאמר מצומצמים. אבל כבר בשלב זה ברור, לפי הדוגמאות המתוארות, שהדגש יהיה על פיתוח דיור סוציאלי בהשכרה עם עדיפות לאוכלוסיה החלשה ביותר, תוך מאמץ להבטיח שיתוף פעולה עם הסקטור הפרטי ושמירה על העקרון שהפרויקטים יהיו ברי קיימא גם בטווח ארוך.





ורצברגר : דיור בר-השגה

Crook, A.D.H., S. Monke, S. Rowley and C.M.E. Whitehead (2006). Planning gain and the supply of new affordable housing in England. *Town Planning Review*. 77: 3, 353-373.

אחת הכלים הייחודיים של מערכת התכנון בבריטניה היא השימוש במה שמכונה "Planning obligations" על ידי הרשויות המקומיות. משמעותה היא התחייבות על ידי היזם לתרום לרווחת התושבים תמורת השבחת הנכס. ברור שכל זה יכול ואמור לשמש גם להגדלת ההיצע של דיור בר השגה. המאמר מנסה להעריך באיזו מידה המדיניות הזאת משיגה מטרה זו. הוא דן קודם בהתפתחות המדיניות ואחר כך בהשפעתה, ובוחר את מספר ומשקל היחידות שנבנו במסגרת זו את ההתפלגות האזורית לפי צורות הבעלות ובסוף את התרומה של היזמים לשוק הדיור בר השגה.

בשני העשורים האחרונים הממשלה הבריטית פיתחה מדיניות שבה יזמים הנושאים ונותנים עם רשות מקומית על תכנית פיתוח (planning permission) של מגורים נדרשים להתחייב להקצות אחוז מסוים של הקרקע (בין 20% ל-50%) לדיור בר השגה. הדירות נבנות ומנוהלות על ידי עמותות ללא מטרת רווח (Housing Associations) במימון ממשלתי. ארגונים אלה הם למעשה היורשים של Local Housing Authorities, שבנו וניהלו בעבר את הדיור הציבורי. היום השגת קרקע מתאימה היא אחת הקשיים הגדולים בפיתוח דיור חברתי, חיוב היזמים לספק קרקע לדיור בר השגה, במקום לרכוש קרקע מבעלים פרטיים, מאפשר לנצל את מענקי הממשלה למספר גדול יותר של יחידות מגורים ולקדם תמהיל חברתי יותר מאוון. נראה שהמסגרת הזאת, המכונה Section 106, דומה מבחינה תיאורטית להיטל השבחה בישראל, שבה הרשות המקומית אמורה לקבל 40% מהשווי הנוצר בעקבות שינויים בתב"ע. ההבדל העיקרוני הוא שבבריטניה planning gain נתונה למשא ומתן בין היזם והגורם המתכנן. מצד שני בישראל ההיטל מהווה הכנסה ישירה של הרשות המקומית ונכנס לתקציב הכללי. לעומת זאת, רווחי תכנון בבריטניה מיועדים למטרות ספציפיות הנקבעות בהסכם בין היזם והרשות.

מספר יחידות הדיור בר השגה שנבנה בכל רשות מקומית הוא פועל יוצא של המימון הממשלתי ומשתנה בהתאם לתקציבים עבור דיור ציבורי מחד והיקף הבנייה המסחרית מאידך. כך מיתון בסקטור המגורים משפיע ישירות גם על היקף הבנייה של דיור בר השגה. ראוי לציין שמשקל הדירות בשכירות ירד בשנים שקדמו לכתבת המאמר, לעומת הדירות בבעלות משותפת ובבעלות מסובסדת. תופעה זאת משקפת נטייה פוליטית לתמוך לאו דווקא באוכלוסייה החלשה ביותר.

היום יותר מ-50% מהדיור בר השגה התאפשרו במסגרת הסכמים של S. 106. יחד עם זאת, 70% של דירות היו זקוקות לסובסידיה ממשלתית. כתוצאה נראה שהתרומה של היזמים היא בעיקר לאפשר תמהיל חברתי מאוון ופחות תוספת לדיור בהשגה.





Laura H. Nirider (2008). In Search of "Refinement with Exclusiveness": Inclusionary Zoning in Highland Park, IL. *Northwestern University Law Review*. 102: 4, 1919-1951.

העיקרון של דיור מכיל הופיע בארה"ב כבר לפני שלושים שנה כמדיניות רצויה לעידוד בניית דיור בר השגה למיעוטי יכולת ובעלי הכנסה בינונית, כאשר אחת המטרות המרכזיות הייתה לקדם תמהיל חברתי מאוזן מבחינה ההכנסה והשייכות הגזעית. הרשות המקומית מחייבת יזמים להקצות יחידות דיור (לרוב בסביבות 20%) כדיור בר השגה עם התניות לגבי שכ"ד, הכנסת הדיירים וכד'. יש כמובן התנגדות. מבקרים טוענים למשל שדיור מכיל מקטין את רווחי היזמים ויגרום להם לעזוב אזורים שבהם מתקבלים חוקים המחייבים דיור מכיל. המאמר הבוחן מקרה אירוע של Highland Park III, ובדק את ההשלכות של התחיקה על פיתוח מגורים על הרכב האוכלוסייה ועל המצב הכלכלי. המאמר דן קודם ב-inclusionary zoning ובהערכות העיוניות של חוקרים על ההשלכות הצפויות. הפרק כולל גם תיאור של העיר, שהיא פרבר אמיד של שיקאגו, שבו גרים בעיקר אוכלוסייה לבנה ואמידה אבל בעלת מסורת פרוגרסיבית. החלק השלישי מנתח את השפעת הפקודה על היקף הבנייה ועל ההרכב האוכלוסייה.

בדיקה סטטיסטית פשוטה מראה שאחרי יישום החוק בניית מגורים בעיר כמעט נעצרה, כפי שניבאו מבקרי המדיניות, אבל בניית מגורים התחדשה אחרי כשנתיים. תופעה זו מוסברת על ידי מאמצי העירייה להרגיע את הבונים בקשר חששותיהם שתיפגע הרווחיות שלהם. נראה שפקודה מסוג אמנם יכולה לגרום לעצירה זמנית של הבנייה אבל מדובר בהכרח בהפסקה הפיכה. החלק השלישי מזהה כמה היבטים בתנאים הקודמים העלולים להקשות על יכולת הפקודה להגדיל את האינטגרציה החברתית בעיר. מסתבר שכמה מהתנאים שנכללו בפקודה מנעו למעשה מאוכלוסיות עניות ממש לעבור למקום. למשל, משקי בית היו חייבים להשיג משכנתא בבקאית, כאחוז מחיר הנכס. מה שפסל את העניים ביותר לחפש מגורים במקום. יתר על כן, עדיפות ניתנה למי שכבר גר במקום או מקום עבודתו היה שם. לגבי אלה שרכשו את ביתם התנאי היה שבעתיד יצטרכו למכור את יחידת הדיור בתנאי דיור בר השגה בלי ליהנות מההשבחה, וכן הלאה. בדיקה של השפעת התחיקה על ההרכב הדמוגרפי חברתי הראתה אפוא שמי התווסף לפרבר היו בעיקר לבנים של מעמד בינוני נמוך ולא האוכלוסייה החלשה ביותר.

Rachel G. Bratt (2008). Viewing Housing Holistically: The Resident-Focused Component of the Housing-Plus Agenda. *Journal of the American Planning Association*. Winter 2008; 74, 1.

מהמפורסמות בין העוסקים בתכניות דיור הוא ששדרוג הדיור מגדיל את הסיכויים הכלכליים (עבודה) והחברתיים (סטאטוס, וכד') של התושבים, וזה כמובן מלבד לשיפור הרווחה האישית של הדיירים. ריכוז של עוני בשכונות מצוקה מהווה אתגר בגלל השפעתו ההרסנית על הדימוי העצמי ועל סיכוי הילדים הגדלים בסביבה זו, שלא לדבר על פשע. ריכוזי עוני והתדרדרות פיזית גורמים להיווצרות ריכוזים של אוכלוסייה נחשלת ומקשים על היכולת





ורצברגר : דיור בר-השגה

של התושבים לצאת מהמצוקה. מכאן הדרישה שתכניות דיור, במיוחד של דיור המיועד לאוכלוסייה בשכונות מצוקה, חייבות לכלול מרכיב של שירותים, שיאפשרו לדיירים להצטרף לחברה הנורמטיבית. המושג של "דיור פלוס" מתייחס אפוא לשילוב של שירותים התומכים ברווחת המשפחות ובפיתוח קהילתי לתכניות דיור בר השגה.

המאמר בוחן אפוא, אם מדיניות המבוססת על אספקת דיור פלוס שירותים עדיפה על תכניות המתמקדות בדיור בלבד. הדיון מבוסס על סקירת הספרות ועל ראיונות עם אנשי מפתח בארגונים ללא מטרות רווח המספקים תכניות של דיור פלוס. המחבר סוקר את הניסיון שהצטבר בארה"ב ביזמות לאומיות ומקומיות לדיור פלוס. ארבעה נושאים הנדונים בחיבור: האפקטיביות של תכניות אלה, בחינת התפקיד של ארגונים ללא מטרות רווח, הצורה שבה הם מממנים את פעילותם, והשפעת התכניות על המשתתפים. בסוף המאמר מציע המלצות לשינויים במדיניות. הבעיה היא, שבעצם אין שילוב זה תוצאות של מחקרים קפדנים על האפקטיביות של שילוב תכניות דיור עם שירותים לתושבים. נוכח המספר האדיר של ארגונים העוסקים בסוג זה של פעילות והשונות המדהימה בשירותים המוצעים, במטרותיהם ובצורת הפעולה, בדיקה מסוג זה הייתה בכל מקרה חורגת מאפשרויות המחקר. לכן אחת ההמלצות המרכזיות היא קריאה למשרד השיכון האמריקאי או גורם אחר שיקח על עצמו בדיקה יסודית שתראה פעם אחת לתמיד, האם השילוב באמת משיג את יעדיו.

אליה ורצברגר