

בינוי ושיכון בזמנים משתנים

עם השנים נקשר השיכון הציבורי בקליטת עלייה, בעיצוב מערכת יישובית בעתודות קרקע מוגבלות, בפערים חברתיים ואף בהזנחה פיזית של השיכונים, והוא משקף חלק מתדמיתה של ישראל לטוב ולרע, אך מילא כל העת תפקודים חברתיים-כלכליים, מדיניים, פוליטיים ותכנוניים. זה לא כבר ראה אור ספר מרשים בתוכנו ובצורתו האלבומית העוסק במפעל לאומי זה. את הספר, המלווה בעשרות תצלומים ותכניות הממחישים את הנושא על כל היבטיו, כתבה האדריכלית ד"ר הדס שדר, החוקרת זה עשרים שנה ויותר את השיכון הציבורי, והיא פורשת לפני הקוראים יריעה שלמה, מקיפה, עניינית ומקצועית על האידאולוגיה, התכנון והביצוע של השיכון הציבורי בישראל. הספר מחולק לשישה שערים,

הדס שדר, אבני הבניין של השיכון הציבורי: שישה עשורים של בנייה עירונית ביוזמה ציבורית בישראל, תל-אביב: משרד הבינוי והשיכון, 2014, 296 עמ'

השיכון הציבורי הוא ממפעלי הבנייה הגדולים ביותר שידעה מדינת ישראל מאז הקמתה. ראשיתו עם הגעתה של העלייה ההמונית בשנת 1948, ומטרתו אז הייתה לספק דיור לעולים ולצרכנים חסרי הכנסה והכשרה מקצועית, שלא יכלו לרכוש דירה בשוק החופשי ללא סובסידיה ממשלתית.



לקלוט את העולים ישירות בבתי קבע, שנבנו לרוב במרכז הארץ, על קרקעות המדינה, באיכות משופרת ובשטח של כ־60–65 מ"ר לדירה.

כשלב מתקדם בבינוי השיכונים הוקמו יחידות שכונתיות שכללו מוסדות ציבור, כביטוי לאידאל הקהילתיות. מאמצע שנות החמישים ואילך אף הוחל בפיתוח דגמי מבנים חדשים למגורים, בבנייה רוויה למדי של טיפוסים בתים טוריים וריבועיים בני שלוש-ארבע קומות, בהם גם בתי פטיו עם חצרות פנימיות. לקראת סוף העשור חל מהפך תפיסתי בבינוי הערים בישראל בהשפעתו של האדריכל השווייצרי-הצרפתי לה קורבוזיה, מגדולי האדריכלים המודרניים בזמנו. הא הטיף לבינוי עיר גדולה בת מאות אלפי נפש ובה מרכז עסקים גדול, רובעי מגורים מסביב לו, רצועה רחבה וירוקה לפיתוח עתידי והפרדת התעשייה מהעיר. כמו כן המליץ על בנייה אנכית למגורים ועל גושי בתים ארוכים בני מאות מטרים. התכנון והבינוי של העיר אשדוד סימלו שינוי זה, ובכך נמוג הדימוי הכפרי שהיה מקובל עד אז בבינוי הערים בישראל.

השער השני, 'הניסיונות של שנות השישים', עניינו הקמת משרד השיכון, הסמכויות שהוענקו לו לתכנון ארוך טווח ויכולתו להתוות מאז את מהלכי משק הדיור הארצי ואת הפיקוח על אמצעי מימונו. המשרד כגוף ממלכתי שאף ממניע אידאולוגי ליצור מיזוג גלויות בשכונות שכנה ולתכנן כך שהאוכלוסייה המבוססת וזו המבוססת פחות תחינה בסמיכות זו לזו, באותו שיכון, ביחידות משנה נפרדות. המתכננים שאפו ליצור בדרך זו כר נוח להתפתחות חיים קהילתיים בשכונות, ואף התבססו לשם כך על מחקרים סוציולוגיים. אולם כוונותיהם לא התממשו בסופו של דבר, משום שלא העריכו נכונה את המציאות – את החופש האישי של הדיירים, החופש לשיפור הדיור ולקניית דירה חדשה ומרווחת – ובעיקר

שער לכל עשור שנים, ובו שישה-עשר פרקים נושאים, והוא כתוב בלשון רהוטה ומובנת לכול, על אף תוכנו המקצועי בנושאי ארכיטקטורה, תכנון והנדסה.

השער הראשון, 'החלום של שנות החמישים', פותח בציון העובדה ההיסטורית שמדינת ישראל הוקמה למציאות כמעט בלתי אפשרית – בעיצומם של קרבות מלחמת העצמאות שטפה את הארץ עלייה המונית, שהכפילה את אוכלוסיית הוותיקים בתוך שלוש שנים, והיישוב הוותיק נאלץ להתמודד עם קליטת העלייה הגדולה ללא ניסיון וללא אמצעים כלכליים. מצוקת הדיור בארץ חייבה אז מענה מידי, ומשיקולים מעשיים ומוסריים ראה השלטון חובה לעצמו ליזום, לממן ולבנות שיכונים ציבוריים. פתרונות הדיור הראשונים אמנם היו מחנות נטושים של הצבא הבריטי ומעברות למגורים זמניים, אך יחד עם הכשרת מגורים במקומות כאלה החלה פעולת תכנון ארוכת טווח. במרוצת עשור השנים הראשון עלה הצורך בהקמת ערים חדשות, בהפיכת יישובים חקלאיים קיימים למרכזים עירוניים, בהרחבת ערים קטנות ובייסוד עיירות חדשות בגודל בינוני. תכנית שרון¹ הייתה אז הבסיס לתפרושת האוכלוסייה והעיירות, אזורי התעשייה, נתיבי התחבורה והפארקים הלאומיים. תכנית זו התבססה על האידאולוגיה ההתיישבותית ועל הכפר החקלאי כיישוב המבטיח לתושביו עצמאות כלכלית. מן הראוי לציין שבשנים 1948–1957 הוקמו בישראל שלושים ושמונה ערים ועיירות חדשות, ונבנו כ־290,000 דירות חדשות במסגרת השיכון הציבורי; דירות אלה נבנו לרוב בבניית קבע, שהתבססה על לבנים חלולות ויציקת בטון, וזאת בשל הכורח להקים מבנים רבים ככל האפשר כפרק זמן קצר. משנת 1956 ואילך נעשה מאמץ

1 א' שרון, תכנון פיסוי בישראל, ירושלים תשי"ב.

חדשים הוקמו בסיני; הוקמה קריית-ארבע; בשנת 1975 הוקמה מעלה-אדומים; ובשנת 1977 הוקמו אריאל ואלקנה בשומרון.

בשנת 1977 נמנו יותר מ-360,000 דירות שנבנו במימון ציבורי מאז הקמת המדינה, והן הועברו לחברות השיכון הלאומיות כחברת 'עמידר' וחברת 'עמיגור'. השיפור ברווחת הפרט התבטא באותן שנים בשטח הדיירות, שגדל לכ-93 מ"ר לדירה. עיקר העיסוק של חברות השיכון הלאומיות בשנות השבעים התרכזו בבעיות התנועה בשכונות ובהפרדתה מהולכי רגל. עם זאת עסקו גם בגיבוש החללים שנתרו בשכונות – שטחים ציבוריים, מגרשי משחקים וכיכרות עירוניות, שדרשו הגדרות של פיתוח ועיצוב. עניין מיוחד ראה משרד השיכון בהכנת תכנית אב חדשה לירושלים – תכנית לעיר כולה ותכנית נוספת לעיר העתיקה, וזאת מתוך כוונה לשמור על הקיים ולגעת בעדינות רבה ברקמת העיר העתיקה.² כמו כן הוקמו שכונות חדשות נוספות בירושלים, ובשל תחושת גודל השעה ביקשו להקנות להן חזות ייחודית; למשל בשכונות גילה ותלפיות-מזרח הוקמו מבנים פסידו-מזרחיים, חידוש שניכר גם באדריכלות הייחודית ברובע היהודי בעיר העתיקה.

עם עליית ממשלת 'הליכוד' לשלטון בשנת 1977 שונו מדיניות ההתיישבות הכוללת וכלכלת המשק – מעתה הודגש ערך הפרט, ומעמד הקולקטיב הלך ודעך. הדבר נתן את אותותיו בפעילות משרד השיכון, שהחל בסדרה של תיקונים, ואלה מתוארים בשער הרביעי של הספר, 'התיקון של שנות השמונים'. בתקופה זו הוזנחה מדיניות פיזור האוכלוסין, והועדף האינטרס

משום שלא רקחו את התמהיל הנכון בהרכב האוכלוסייה בשכונות. בשל הבנייה הרבה באותה תקופה מלאה הארץ בתוך שנים ספורות בתים זהים, מלבניים או רבועיים, בני ארבע קומות, נטולי ייחוד ומרקם תפקודי יעיל. לפיכך הוחל בניסיונות לפתח מיזמים ייחודיים בצורת מבנים, קבוצות בתים צמודים, בתי טרסות במדרגות, בתי רחוב אורכי, מרקמי 'שטיח' של בתים קטנים צפופים, מרכזי עסקים אורכיים ואף חיקוי הבנייה הערבית המסורתית. בה בעת הושפעו האדריכלים במידה ניכרת מן הארכיטקטורה האירופית והאמריקנית וחיפשו בהן אחר דגמים המתאימים ביותר למציאות בישראל, אך רוב המרקמים העירוניים הייחודיים שהם פיתחו שינו מעת לעת את פניהם בהתאם לדרישות המשתנות של דייריהם.

גיבוש הבינוי הקיים בשנות השבעים, תהליך המתואר בשער השלישי של הספר, הביא את משרד השיכון לעמימות אידאולוגית מסוימת ולהעברת הדגש בפעילותו אל הפן החברתי של השיכון הציבורי, ובתוך כך לביזור הבנייה לחברות בנייה ציבוריות ולגופים כמחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית, מנהל מקרקעי ישראל, משרד הרווחה ועוד. הסיבות לכך היו שמשרד הפנים כממונה על התכנון הארצי היה גורם חלש מבחינת תקציבו ולא תכנן מעבר לקו הירוק, מאחר שהחוק הישראלי לא חל שם. משרד השיכון גם החל לפעול נמרצות באותה תקופה לעיבוי סובב ירושלים ולביסוס איחוד העיר באמצעות הקמת שכונות כרמת-אשכול, מעלות-דפנה, נווה-יעקב, הגבעה הצרפתית וסנהדריה. בד בבד בעקבות העלייה מברית-המועצות בשנים 1970-1973 ובניגוד למדיניות פיזור האוכלוסין, נבנתה יותר ממחצית הבנייה הציבורית במישור החוף. כמו כן תכננו לפתח אזור תעשייה בפריפריה הצפונית, בין צפת, ראש-פינה וחצור הגלילית; יישובים

2 א' השמשוני, 'י' שביד וצ' השמשוני, תוכנית אב ירושלים 1968, א-ב, ירושלים תשל"ג-תשל"ד; A. Sharon, *Planning Jerusalem: The Old City and its Environs*, Jerusalem 1973

של השכונות, משום שנתחים מפעילות הבינוי הועברו לאחריות משרדי ממשלה אחרים. עם זאת המשרד המשיך לעסוק בעידוד הפיתוח העירוני במרקמים מטרופוליניים בתל-אביב, ירושלים ובאר-שבע.

התמסדות הבינוי הציבורי בשנות האלפיים, המתוארת בשער השישי של הספר, חלה בד בבד עם התפרקות המסגרת הלאומית וכינון מסגרות על-לאומיות מזה ופרטיות מזה. הגלובליזציה של החברה הישראלית הפכה את הכלכלה הלאומית לכלכלת שוק, והקרע הפכה ממשאב לאומי למשאב נדל"ני. תכנית המתאר הארצית תמ"א 35 נועדה לרסן את התכנון הלאומי בעשור הראשון של שנות האלפיים, אישרה התפתחות עירונית רק אם היא צמודה ליישוב קיים, והגדירה ותחמה את הרבעים העירוניים המיועדים לשימור ולחידוש עירוני.³ בפועל לא יכלה האידאולוגיה הציונית לאידאולוגיה הכלכלית הקפיטליסטית, והמטרה הנשגבת לפתח את הפריפריה לא עמדה מול לחצי השוק החופשי. בעשור שנים זה עסק משרד השיכון בכתיבת מדריכים לבינוי עירוני בר-קיימא, שכללו הנחיות למתכננים באשר לשלבי התכנון הנדרשים, לתכנים התכנוניים המצופים, לרמת פירוטם ולמידת התיאום הבין-תחומי הנדרשת בתכנון העירוני.

על אף כל האמור בספר המקיף והמעניין שלפנינו, קשה להשתחרר מן הדימוי שדבק בשיכון הציבורי כאחד הכישלונות של הבינוי במדינת ישראל. בראשיתו התנהל השיכון הציבורי ללא ידע נאות בבינוי עירוני, ללא תכנון ראוי בעבור אוכלוסיות עולים מגוונות, ללא שיטתיות פרוגרמטית, ולמעשה בדרך של ניסוי וטעייה

של הפרט, ששאף להתגורר בעיר גדולה. משרד השיכון יזם פיתוח עירוני בגליל, בעיקר בצפת, טבריה, עפולה ומגדל-העמק, וביהודה ושומרון האיץ את הבנייה בקריית-ארבע, אריאל, אלקנה, קרני-שומרון ואפרתה. המשרד אף בנה מאות יחידות מגורים ברמת הגולן ובבקעת הירדן. המעורבות הציבורית בבנייה ירדה בשנות השמונים, ופחות מ-40 אחוז מסך כל הדירות במשק נבנו אז ביזמת משרד השיכון. הפרטת הבינוי הציבורי הייתה הדרגתית, והמשרד תמך בחברות הפרטיות והעניק להן מימון. בעשור זה הופנה המבט גם אל שכונות המצוקה ואל הערים החדשות הכושלות, על מנת להיטיב את מצאי הדירות בהן. מיזם שיקום השכונות ומיזם 'בנה ביתך' היו אז ספינות הדגל של הבינוי, וממשלת 'הליכוד' פעלה במרץ לקדם. הפשרת קרקעות מדינה בסמוך לערים למיזמי 'בנה ביתך' יצרה בשולי ערים רבות בליל של בתים, חלקם מכוערים וחלקם דוחים בגלל יומרתם המזויפת או בגלל צורתם הצעקנית.

עקב פתיחת שערי ברית-המועצות ו'מבצע שלמה' להעלאת יהודי אתיופיה עלו לארץ בשנות התשעים כ-729,700 איש, שהיו כ-12 אחוז מאוכלוסיית ישראל. משרד השיכון נרתם אז לספק במהירות מגורים לעולים על אף החסר במצאי הדירות שהיה ברשותו. עקב כך הוחלט לעבות יישובים קיימים, להקים יישובים חדשים, להפשיר קרקעות חקלאיות במרכז הארץ ולהקים שכונות קרוואנים ושכונות כאתרי חירום, שייבנו במהירות ללא תכנית מתאר או תכנית מפורטת. כמו כן בנו בתקופה זו בשולי אזורי הביקוש, והוזילו את המגורים לזכאים ותמכו בהם בכלים שונים, כמשכנתאות, סיוע בשכר דירה, השכרת דיור ציבורי, שיטת שיווק 'מחיר למשתכן' ושיטת 'בנה דירתך'. בעשור שנים זה נחלש כוחו של משרד הבינוי והשיכון בכל הנוגע לתכנון הכולל

3 ש' אסיף וא' שחר, בשיתוף ש' אהרונוסון וא' ספיבק, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור: תמ"א 35: עיקרי התכנית ואמצעי המדיניות, ירושלים תשס"ה.

במדינת ישראל, מתוך התעלמות ממוסדות ומגופים שקדמו לו או שפעלו בצדו בתחום השיכון הציבורי, או עמעום פועלם של גורמים כאלה. עם גופים אלה נמנים למשל אגף התכנון של משרד הפנים, שהכין בשנות החמישים תכניות בסיסיות רבות, המחלקה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, שביצעה ברחבי הארץ בנייה כפרית בהיקף גדול, 'קרן קיימת לישראל' ומע"ץ, שסללה את מערכת הכבישים הארצית. הספר חורג בכמה מפרקיו מנושאו המרכזי ומתאר את תולדות התכנון והפיתוח במדינת ישראל בששת עשוריה סביב משרד השיכון כציר מרכזי, כמעט בלעדי. לאמתו של דבר אין כל פרופורצייה בין מה שמוצג בספר היפה הזה לבין מפעל השיכון הציבורי כפי שהוא מתגלה במציאות. לפנינו ספר שנכתב 'מטעם', בהנחיית ועדת היגוי שהורכבה מראשי משרד הבינוי והשיכון, ושיושב הראש שלה היה האדריכל הראשי, קרלוס דרינברג. דרינברג מציין בהקדמה שהוא פורש ממשרתו לאחר עשרים ושתיים שנים במשרד ושלושים ותשע שנים בשירות המדינה, ושהוא רואה בספר זה אקורד סיום למפעל חיים. אכן שיר הלל לשיכון הציבורי בישראל ואולי אף שירת הברבור של מפעל חשוב זה.

– מעבר מתפיסה תכנונית אחת לשנייה ויישום דגמים לא מתאימים שנלקחו מהעולם המערבי. כתוצאה מכך נותרו בנוף הארץ צלקות שלא ניתן עוד לתקן ולמחקן, עד כי במקומות רבים פני הארץ כפני השיכון הציבורי. הון עתק הושקע במרוצת השנים במפעל בינוי זה, בתנאים של אי ודאות מדינית, והמפעל כולו התאפיין בתהליכי אלתור, לא הצליח עד היום לעצב עיר ישראלית טיפוסית, והותיר בערי ישראל פסיפס של רעיונות וניסיונות בינוי ושיכון, שרק חלקם הצליחו. על אף שישים שנות קיומו של שיכון ציבורי בישראל, אין הוא מספק כיום את הביקוש, ובנייתו כמעט חדלה. מערך הדיור הציבורי כולל כיום כ-60,000 יחידות דיור בלבד, לאחר שהמדינה מכרה חלק ממלאי הדירות שהיה בבעלותה, וההכנסות מהמכירה לא שימשו לבניית דירות חדשות. בשנת 2013 המתינו כ-33,000 איש לדירה בשיכון ציבורי, רובם עולים קשישים שמתגוררים בהוסטלים וכן נכים הממתינים להחלפת דירה מאחר שדירתם אינה מתאימה לצורכיהם. נראה שבמצב זה עולים קשישים למשל לא יזכו לעולם לדיור ציבורי.

הספר מתיימר להציג את פועלו של משרד הבינוי והשיכון כציר המרכזי של הפיתוח