

סקירת ספרים חדשים

בעריכת ניסים כהן

Blueprint for Disaster

The Unraveling of Chicago Public Housing

Bradford, D. Hunt

Chicago: University of Chicago Press, 2009. 380 pages

סקרה: יונה גינזברג¹

כותרתו של הספר מדברת בעד עצמה. המחבר עוסק בהיסטוריה של השיכון הציבורי בשיקגו, מתחילתו ועד לכישלוננו המוחלט בשנות ה-80, ובסיבות להתדרדרותו. רשות השיכון בשיקגו הוקמה בעקבות חוק הדיור הפדרלי שנחקק ב-1937 בהשראת ה-New Deal, ונחשב בזמנו לחוק מתקדם. המחבר מתאר את הפיכתה של רשות הדיור הציבורי מסוכנות ממשלתית ליברלית ומתקדמת לבעל הבית הגדול ביותר של משכנות עוני בעיר. בתחילתה היתה מטרת רשות השיכון הציבורי בשיקגו לאפשר דיור נאות למשפחות ממעמד העובדים שלא מצאו מקום מגורים בשוק הפרטי.

המחבר מצביע על מספר גורמים שתרמו מלכתחילה להידרדרות שיכונים אלה. מכיוון שהחוק קבע שאין השיכון הציבורי יכול להתחרות בדיור הפרטי, הוגדרה מגבלה על גובה ההכנסה של הדיירים הראויים לשיכון, ולכן נאלצו משפחות שהכנסתן עלתה על המותר לעזוב את השיכונים. התוצאה של עזיבת משפחות ממעמד העובדים היתה ריכוז הולך וגדל של משפחות עניות. כך נוצרה סלקציה של הדיירים. ככל שנמשך תהליך זה, הוא היה הרסני מבחינת השיכונים. רבים מהדיירים היו נשים חד הוריות ממוצא אפרו-אמריקני, שלא יכלו לעמוד בתשלומים החודשיים. מחוסר תקציב ירדה רמת התחזוקה, והבניינים הלכו והתבלו. התלוו לכך תופעות של פשע, השחתה וונדליזם. השיכונים קבלו

1 פרופ' יונה גינזברג, פרופסור בדימוס במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת בר אילן. בתחום מחקרה עסקה בנושאים הקשורים בסיוע בדיור לקבוצות שונות (כגון חד הוריות), במגורים בבניינים רבי קומות וכן בתהליכים עירוניים שונים כגון ג'נטריפיקציה.

תדמית של דיור למקרי סעד, ואלה שיכלו להעתיק את מגוריהם עזבו. הממשל הפדרלי אמנם השקיע כספים רבים בשיכונים אלה, אבל לא ניתן היה למנוע את ההידרדרות.

מלכתחילה העדיפה רשות הדיור הציבורי לבנות על קרקעות פנויות על פני שיקום שכונות עוני קיימות. נבנו פרויקטים גדולים של בניינים רבי קומות, בצפיפות בניין גבוהה. אלה מנו דירות רבות, בעלות מספר חדרים גדול, כדי שאפשר יהיה לאכלס בהן משפחות מרובות ילדים. המחבר טוען, ואין חידוש בטענתו, שבניינים רבי קומות אינם מתאימים למשפחות מרובות ילדים. השיכונים הפכו מבחינת הדיירים למקום לא מוגן, מה שתרם להתגברות הפשיעה. לדברי המחבר, לא רבי הקומות כשלעצמם הובילו להידרדרות ולפשיעה, אלא מה שהוא מכנה "צפיפות בני הנוער" (ע' 211) או, במלים אחרות, היחס המספרי הלא מידתי בין מבוגרים לבני הנוער. ריבוי בני הנוער תרם לאיבוד השליטה של המבוגרים בהם. לא ניתן היה לפקח על קהילה מסוג זה, לא באופן פורמלי ולא באופן בלתי פורמלי. אפשר כמובן להתווכח עם טענה זו, וכדוגמה להצביע על משפחות חרדיות שלהן ילדים רבים. ייתכן שהסיבה לאי יכולתם של המבוגרים לנהל את בני הנוער נובעת בין היתר מהרכב המשפחה, כלומר ריבוי המשפחות החד הוריות, או ממשתנים תרבותיים.

בניגוד למחקרים אחרים הטוענים שהדיירים עצמם הם האחראים למצב השיכונים, המחבר מפנה אצבע מאשימה דווקא להחלטות הממשל. לטענתו, החלטות הקשורות למדיניות השיכון, ולא הדיירים עצמם, הן שגרמו לכישלון. למשל: ההחלטה שהזכות למגורים בשיכון הציבורי תלויה ברמת ההכנסה אמנם נבעה מהרצון לסייע לנזקקים ביותר, אבל לאורך זמן השיגה תוצאה הפוכה מהמצופה. בסופו של דבר הפכו השיכונים הציבוריים לריכוזים של אוכלוסייה ענייה ובעלי תדמית של דיור המיועד למקרי סעד בלבד.

הרשות התעלמה בדרך כלל מדרישותיהם הלגיטימיות של דיירי השיכונים לשיפור מצבו הפיסי והחברתי של השיכון. גם השותפות בין הממשל הפדרלי לעיריית שיקגו לא פעלה כראוי. ראשי העיר שיקגו מינו להנהלת הרשות מקורבים שלא תמיד פעלו כשורה, ואף אפשרו להנהלת הרשות לתפקד בחוסר יעילות (קבלת החלטות שגויות, בזבוז כספי ציבור וכו'). משרד השיכון שהיה שותף לכאורה לתוכנית לא הצליח לפקח על הרשות.

המחבר טוען שהלקח נלמד. רבים מהשיכונים הגדולים שנבנו בתקופה זו נהרסו. השיכונים הנבנים לאחרונה הם בניינים נמוכים יותר. מבחינה ארכיטקטונית נעשה ניסיון לטשטש את הזהות הפיסית של השיכון הציבורי ולדמותו לבנייה הפרטית, להתייחס לרחוב ולא רק לבניין ולבנות בקנה מידה אנושי יותר, כלומר בניינים המונים פחות דירות מאשר בעבר. זאת ועוד, בניגוד לעבר המתכננים מחויבים לשתף את התושבים כבר בשלבי התכנון הראשוניים. רשות השיכון עוסקת כיום גם בתכנון חברתי ומתכננת שכונות

לתושבים בעלי הכנסה מעורבת. הרעיון של שכונות בעלות אוכלוסייה מעורבת עשוי להיות בר קיימא ולמנוע בעתיד הפרדה גזעית. המחבר מקווה שניסיון זה יוכתר בהצלחה.

לבסוף שואל המחבר אם לא ניתן היה לנקוט דרך אחרת. בשנות ה-30 היו אנשי ציבור שהעדיפו שיקום שכונות עוני קיימות על פני בניית שיכונים ענקיים לאוכלוסייה נזקקת. דעתם נדחתה, כי היתה הסכמה רחבה שבנייה חדשה עדיפה.

אין ספק שהספר מיועד לקהל אמריקני. במלים אחרות, זהו מסמך חשוב לקובעי מדיניות, למתכננים ולעוסקים למעשה במתן פתרונות דיור לאוכלוסייה נזקקת. לקורא שאינו מתעניין בנבכי הפוליטיקה המקומית בשיקגו קשה לעתים לעקוב ולהתמצא בסבך הפרטים המופיעים בספר. יחד עם זאת, התובנות שהספר מציע חשובות גם למקומות רחוקים, לרבות ישראל. מהיכרותי את משרד השיכון, הן דרך מחקרים והן בהשתתפות בוועדות ציבוריות העוסקות בשיכון, נראה שהמסקנה החשובה היא שלא ניתן לתכנן ולאכלס שכונות ללא התחשבות בעמדות הדיירים (אם כי לא תמיד ניתן לקבלן), ושאינן תלות את הכישלון בדיירים, אלא במדיניותה ובפעולותיה של המערכת. ישראל, למזלנו, לא בנתה במסגרת הדיור הציבורי בניינים רבי קומות, עקב הנחה מוצדקת שאין בניינים אלה מתאימים למשפחות גדולות בעלות הכנסה נמוכה. נראה שנלמד הלקח מהניסיון השלילי בבנייה הציבורית באנגליה ובשבדיה.

חשוב להתייחס לשאלת ההפרדה העדתית והחברתית-הכלכלית שעלול ליצור הדיור הציבורי. האם דיור בר השגה מיועד אך ורק לבעלי הכנסה נמוכה? האם לא עדיף לבנות שכונות לאוכלוסייה מעורבת? האם לא רצוי לאכלס דיירים הזקוקים לסיוע בקרב אוכלוסייה "רגילה", כפי שניסה משרד השיכון בעבר? ולבסוף, שאלת שיקום שכונות עוני לעומת בנייה חדשה למשפחות מעוטות יכולות ראויה אף היא לדיון ציבורי. מכישלונות השיכון הציבורי בשיקגו נראה לי שרצוי לשאוף לשכונות מגורים הטרוגניות, כדי שלא ייווצרו שכונות עוני חדשות.

New Deal Ruins: Race, Economic Justice, and Public Housing Policy

Edward G. Goetz

Ithaca and London: Cornell University Press, 2013. 239 pages

סקר: גלעד רוזן¹

ספרו של אדוארד ג'ץ (Edward Goetz) הוא קריאת חובה למתעניינים בתחומי הדיור, הרווחה והתכנון. המחבר עוסק בסוגיה הניצבת במרכז סדר היום בארצות הברית: הדיור הציבורי ומקומו בתוכניות התחדשות עירוניות. הספר כתוב באופן בהיר וממוקד, מהנה לקריאה ופורס לפני קוראיו את משנתו הסדורה של המחבר, המתבססת על שנים של מחקר ופרסומים בכתבי עת מובילים בתחום. ניתן היה לחשוב שבהתבססו על שנים עברו אין הספר מציע נקודת מבט חדשה, ואולם המחבר מפליא לשזור ממצאים ממחקרים קודמים בנתונים ובניתוחים חדשים. הספר מבוסס על שפע דוגמאות מערים ומשכונות שונות ברחבי ארצות הברית, דן בשינויים בתוכניות דיור ציבורי לאורך השנים ומשתף אותנו במפגשים עם דיירי המתחמים בעבר ובהווה. המחבר מציע ניתוח מאוזן של דעות, פרשנויות ופרסקטיבות שונות. ניתוח האורך, המשקף תקופה של 70 שנה ויותר, הוא סיפור עלייתה ונפילתה של מערכת הדיור הציבורית האמריקנית.

הספר שימושי מאוד לקורא הישראלי. הוא מספק תובנות מרתקות ומציע נקודת מבט שונה עד מאוד מזו שאנו רגילים לה. עוני, גזענות ופשיעה לצד הזנחה ממסדית, סטיגמטיזציה, נדל"ן והרבה מאוד כסף הם מרכיבים מרכזיים בסיפור העלילה אודות התמורות במדיניות הדיור הציבורי בארצות הברית. מסקנה חשובה שעולה מהספר היא שעל חקר מדיניות הדיור להעמיק מעבר לרטוריקה שלה ולמטרותיה המוצהרות. יש לחפש מעבר לגלוי, כדי לחשוף ולהבין את המניעים, את הכוחות הפועלים ואת ההשלכות של תהליכים. דבר איננו כפי שהוא מתיימר להיות.

הספר *New Deal Ruins* מציע לקוראיו מסר ברור ונוקב: פרויקט הדיור הציבורי בארצות הברית, שנולד כחלק מיוזמת הניו-דיל וכתגובת נגד לשפל הכלכלי הגדול של שנות ה-20 במאה הקודמת, מצוי במסלול התרסקות יזומה שמשמעותו שינוי רדיקלי בצורת הסיוע הממשלתי, בהיקפו ובמטרותיו. בעבר היו השקעות פדרליות אדירות, פיתוח

1 ד"ר גלעד רוזן הוא מרצה במחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים. רוזן הוא גיאוגרף חברתי. מחקריו עוסקים בקהילות מגורים מגודרות, בהיבדלות, בצדק חברתי, בדיור בר השגה ובחידוש מרכזי ערים.

מיזמי ענק, יצירת מקומות עבודה ובניית מגורים לאוכלוסיות עניות חלק אינטגרלי מהחזון ומתוכנית ההצלה הכלכלית של ארצות הברית. ואולם מאז הקמתה סבלה מדיניות הדיור הציבורי ממספר בעיות מוכנות: הזנחה תקציבית, כשל ניהולי, אי אמון מערכתי וסטיגמה שלילית של מתחמי הדיור הציבורי. יתרה מזאת, הדיור הציבורי הוא במידה רבה בבואה של החברה האמריקנית, ומשקף חברה מרובדת וגזענית, שבה אפליה על בסיס אתני-גזעי היא הכלל.

מאז שנות ה-90 חל שינוי מהותי במדיניות הדיור ובכללי המשחק. יש מן האירוניה בכך שמדיניות הדיור ה"חדשה" שזכתה לשם Hope IV, ושנועדה במקור לשפר ולשקם את תנאי המחיה של תושבי המתחמים, הפכה במהירות למדיניות המקדשת את עקרון הרס המתחמים. פינוי-בינוי בגלגולו הנוכחי מתבטא בצמצום הצפיפות, באימוץ עקרונות עיצוב של תנועת ה-New Urbanism (תנועת העירוניות החדשה) ובפיתוחם מחדש של מתחמים שנהרסו כשכונות בבעלות מעורבת, פרטית וציבורית. מאות אלפי יחידות דיור ציבורי נהרסו, ורובבות תושבים פונו מבתיהם בכוח. שינוי המדיניות מתבטא גם באופן חלוקת הקצבאות. בדומה לישראל, עוברים מסיוע ישיר בצורת דיור ציבורי לקבוצות נזקקות לפתרונות עקיפים בצורת סובסידיה לשכירות, כלומר קצבאות דיור. קצבאות אלה הן מעין מענקים כספיים למעוטי יכולת, שמטרתם לכאורה היא להגדיל את כוח הקנייה ולאפשר בחירה רחבה יותר של מקום מגורים חלופי, אבל כוונתם האמיתית היא לפזר את העוני במרחב או, במלים אחרות, לפזר את אותם תושבים במקומות אחרים.

המחבר מציע קריאה ביקורתית-מערכתית אודות מצב הדיור הציבורי בארצות הברית, דן בניסיונות שונים של פינוי-בינוי ומנתח את תוצאות התהליכים בשלוש זירות עירוניות: שיקגו, אטלנטה וניו אורלינס. ערים אלה מייצגות את המתרחש בזירות עירוניות שונות (גטאות עוני ופשע, אירוע ענק כמו האולימפיאדה, ואסון טבע – הוריקן קתרינה). כך הממשל הפדרלי והממשל העירוני כאחד מנצלים חלונות הזדמנויות כדי לקדם שינויים פיסיים וחברתיים רדיקליים: פינוי והריסה של אלפי יחידות דיור ציבורי וקידום תהליכי התחדשות וג'נטריפיקציה. המחבר משכנע את קוראיו שלאורך שנים העדיף הממשל האמריקני להדגיש כישלונות, ומיעט להתייחס למקרי ההצלחה המרובים של הדיור הציבורי. שינויים במשק האמריקני ובהעדפות צרכנים בראשית המאה ה-21 הביאו לעניין נד"לני מחודש באתרים שבהם שוכנים חלק מאותם פרויקטים – מרכזי הערים. קידום פרויקטים של התחדשות עירונית, יצירת ערך כלכלי והנעת תהליכי שוק (כלומר השקעות ועסקאות בסביבה שסבלה בעבר מערך נמוך ומדימוי שלילי) הם ההיגיון החדש שמחליף את הניו-דיל של המאה הקודמת. המרוויחים העיקריים הם יזמים, בסיס המס המקומי והתושבים החדשים. המפסידים העיקריים הם דיירי המתחמים, הנמנים על פי רוב עם קבוצות מיעוטים (רובם שחורים), בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, אבל גם החברה האמריקנית.

למרות האמור לעיל ולמרות הביקורת הנוקבת של המחבר עולה, אולי במפתיע, שארצות הברית, הידועה במעורבות המצומצמת של המדינה, לא התנערה לחלוטין מרעיון הדיור הציבורי. עיצוב המתחמים השתנה, הרכבם החברתי משתנה, ואף היקף הנכסים שבבעלות המדינה קטן באופן מהותי. אולם הרעיון של דיור ציבורי ומורשת הניו-דיל, גם אם אנו עדים כעת לחורבותיו, עדיין עומד בעינו, ולדעתי ממתין להזדמנות כדי לשוב למציאות מלווה השרטוטים של ההיסטוריה.

Purging the Poorest: Public Housing and the Design Politics of Twice-Cleared Communities

Lawrence J. Vale

Chicago: The University of Chicago Press, 2013. 430 pages

סקרה: נעמי כרמון¹

לורנס (לארי) וייל, אשר כיהן בשנים 2002-2009 כראש המחלקה ללימודים עירוניים ולתכנון עירוני ב-MIT, פרסם בתריסר השנים האחרונות שלושה ספרים העוסקים בהיסטוריה, בפוליטיקה ובעיצוב של דיור ציבורי בארצות הברית. סקירה זו מתמקדת בספרו החדש, שבו הוא מספק לקורא ניתוח ביקורתי של הדיור הציבורי בארצות הברית לאורך 80 השנים האחרונות, באמצעות חקר עומק של שני אירועים. ניתוח מצוין זה אמור לעניין את כל מי שמגלה עניין במדיניות דיור ובעיצוב דיור: מתכננים, אנשי מדיניות ציבורית ועבודה קהילתית, היסטוריונים, סוציולוגים, גיאוגרפים עירוניים ואדריכלים.

וייל מציג את הדיור הציבורי בארצות הברית כניסוי חברתי ענק, הנחלק לשלוש תקופות עיקריות. בראשית הדרך התכוונו הרשויות לספק דיור מודרני, עתיר אור ואוויר טוב לנשימה, כתחליף לדיור החשוך והירוד מן המאה ה-19. התוצאה היתה פינוי משכנות העוני ובניית שיכוני ענק במבני ענק. במשך כ-60 שנה נבנו כמעט בכל אחת מהערים הגדולות בארצות הברית וגם בחלק מהאזורים הכפריים שיכוני דיור ציבורי בעלות של מיליארדי דולרים. בתקופה הראשונה, בין שנות ה-30 לשנות ה-50 של המאה שעברה, נועד הדיור הציבורי למשפחות ממעמד העובדים השואפות למוביליות חברתית ("the deserving poor"). רוב הדיירים היו בני המעמד הבינוני-הנמוך. בתקופה השנייה, שנות ה-60 עד שנות ה-80, הפכו שיכוני הדיור הציבורי, בהשראת התנועה לזכויות אזרח והמלחמה בעוני, לכלי עיקרי לדיורם של העניים ביותר; אלה שהכנסתם עברה רמת מינימום מסוימת נדרשו לעזוב לטובת עניים מהם. התוצאה היתה הידרדרות חמורה של הדיור הציבורי, מלווה בפשיעה ובסטיגמטיזציה גורפת של השיכונים.

בראשית שנות ה-90 החלה התקופה השלישית, ועמה מדיניות שונה, שבסיסה היה מסקנות בדבר הנזקים שבריוכוזי עוני ובדבר התועלות (שהוכחותיהן האמפיריות דלות)

1 פרופסור אמריטה נעמי כרמון, מתכנתת וסוציולוגית מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים והמרכז לחקר העיר והאזור בטכניון. כרמון מלמדת, חוקרת, כותבת ויועצת בנושאים של מדיניות דיור, התחדשות עירונית ושיקום שכונות מצוקה.

שביצירת מודלים לחיקוי למען העניים, כדי שאלה ישפרו את התנהלותם. הביטוי המובהק לשינוי ניתן בתוכנית HOPE IV של משרד השיכון האמריקני (HUD), שבמסגרתה נהרסו רבים משיכוני הענק, כרבע מכלל 1.3 מיליון יחידות דיור, שמנה הדיור הציבורי בשיאו. במקומם נבנו, בדרך כלל בשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי, בתים מעוטי קומות בסגנון האדריכלי הידוע בשם האורבניזם החדש, עבור אוכלוסייה מעורבת (mixed-income housing).

הניתוח האמפירי המקיף והעמוק של וייל, שאותו ביסס על מקורות רבים – מארכיונים ועד ראיונות עומק עם תושבים ועם פקידי ציבור – התמקד בשיקגו ובאטלנטה. הוא משתמש במושג Design Politics, כדי לחשוף כיצד דעות פוליטיות ודעות קדומות כנגד עניים, בדרך כלל תושבים שחורים, מצאו ביטוי בתכנון, בבנייה ובהרס של הדיור הציבורי. בשתי הערים הרסו בשנות ה-30 של המאה שעברה שכונות עוני ופשע של שחורים והקימו במקומן שיכוני ענק, שבהם יישבו תושבים לבנים מקרב "העניים העובדים". הלבנים עזבו במשך השנים, ובמקומם נכנסו שחורים עניים מאוד; את השחורים העניים פינו ואת בתיהם הרסו בשנות ה-90. שני מחזורי ההרס מתבטאים בכותרת המשנה של הספר, העוסק ב-Twice-cleared communities. אטלנטה, שהיו בה 14,000 יחידות דיור ציבורי, היתה לעיר הגדולה הראשונה שבה הרסו את כל שיכוני הענק; שיקגו, שבה היה מלאי הדיור הציבורי השני בגודלו בארצות הברית (ניו יורק היא הראשונה), כ-43,000 יחידות דיור, הרסה עד 2011 למעלה מ-80 מגדלים, ורק אחדים עדיין ניצבים בה (הנשיא אובמה שימש בצעירותו כעובד קהילתי בשיכונים הירודים מאוד של שיקגו, שנהרסו לאחרונה).

לפי ניתוחו של וייל, קואליציות פרטיות-ציבוריות ששואפות לשוות לעיר דימוי חדש (to reimagine the city) הן האחראיות לקידום ההריסה בשנות ה-2000 ולבניית שכונות חדשות, שמאכלסים אותן בתושבים בעלי רמות הכנסה מגוונות, אשר חלקם משלמים תמורת הדיור תשלום מסובסד וחלקם מחירי שוק. תופעה זו בלטה במיוחד באטלנטה, כשקברניטי העיר הכינו אותה לקראת האולימפיאדה של 1996. אפשר לטעון שהם הצליחו; אין ספק שהשכונות שהחליפו את השיכונים המדורדרים נראות ומתפקדות טוב יותר. אך השאלה היא מי נהנה מההתחדשות העירונית הזו (Who Benefits?). האומנם פעולות אלה של חידוש עירוני בצורת פינוי (של מגדלים) ובינוי (של דיור ב"קנה מידה אנושי") הועילו לאלה שגרו בשכונות שנהרסו? בנקודה זו ממוקדת ביקורתו של לארי וייל, אשר הכתיר את ספרו בכותרת הפרובוקטיבית *Purging the Poorest* – טיהור העיר מהעניים ביותר או מחיקתם של העניים ביותר. בשיכון שנחקר בשיקגו היו כ-3,600 דירות לפני ההריסה, אך רק כ-400 משקי בית מבין המפונים מהן חזרו לגור בשכונה החדשה, אותם משקי בית "חזקים יותר", שצלחו את המסננת הקפדנית ונבחרו לגור בשכונות המעורבות בשכונות למשקי בית של המעמד הבינוני. כ-80% ממפוני שיקגו

סומנו כ"לא מתאימים" למגורים בשכונות החדשות; הם פוזרו או התפזרו, לאחר שקיבלו תלושי דיור, שסייעו להם למצוא דיור בשכונות אחרות. אין מעקב של ממש אחריהם, אך ידוע שרבים הגיעו לשכונות עוני אחרות. בריאיון איתו, לרגל הוצאת הספר, אמר וייל לכתב של *MIT News*:

Projects such as Cabrini-Green might have been bad, but displacing from them means the loss of the community networks they had, their church, the people doing day care for their children, close-by employment opportunities and other benefits these neighborhoods did provide, even in the context of violence (Peter Dizikes, MIT News Office, April 29, 2013).

מה הם הלקחים באשר לפעילות בעתיד? אין ספק שחייבים לטפל בשכונות עתירות עוני ופשע, אך וייל מבקש להזכיר שהריסתן איננה הדרך היחידה, ולעתים קרובות אף אין היא הדרך המומלצת. מנקודת מבט, חשוב למצוא דרכים לשיקום שכונות המצוקה כך שיתאפשר לרבים מתושביהן להמשיך לגור בהן. אין כמובן פתרון יחיד המתאים לכל המקומות, ועל כן חיוני להתאים את הפתרונות לנסיבות ולתנאים המקומיים.

וייל מבקש ללמוד מדוגמאות מוצלחות של שיקום שיכוני הדיור הציבורי בבוסטון ובסן פרנסיסקו. את ההצלחה היחסית בבוסטון, הראויה לציון מיוחד על כך שהיא מחזיקה מעמד כבר 25 שנה, סקר וייל וניתח בספרו הקודם.² לא היה שם שינוי של ממש בהרכב האוכלוסייה, אך נעשו פעולות רבות בתחומי העיצוב והניהול, ופועל שם ועד יזמי של התושבים, המעסיק חברת ניהול פרטית יעילה, ובידו לפטר אותה, אם אין היא ממלאת את תפקידיה כראוי. בשני ספרים, הנמצאים כעת בתהליך כתיבה ועתידיים לראות אור בשנתיים הקרובות, ימשיך וייל ויצגי דוגמאות להצלחות בשיקום שכונות של עניים. אין הוא תומך בריכוזים של עוני, אך לפי ניסיונו אין העירוב החברתי-הכלכלי המתאים כולל את המעמד הבינוני, אלא מקיף את המגוון המצוי בארבעת העשירונים התחתונים של ההכנסה, בעיר או באזור הרלוונטי. הבניינים המתאימים אינם מגדלים ואינם צמודי קרקע, אלא בנייה רווייה בצפיפות בינונית, בסטנדרטים הולמים ובניהול קפדני.

לפי מיטב ניסיונה ושיפוטה של הכותבת, לקחים אלה שהפיק וייל מעשרות שנות מחקר של הדיור הציבורי בארצות הברית, בנוגע לסוגי הבניינים הרצויים ולמגבלות העירוב החברתי, טובים גם לישראל, הן בדיור הציבורי והן בדיור בר השגה. הנימוקים לכך יינתנו בהזדמנות אחרת.

2 Lawrence J. Vale (2002). *Reclaiming public housing: A half century struggle in three public neighborhoods*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Public Housing That Worked: New York in the Twentieth Century

Nicholas Dagen Bloom

Pennsylvania: University of Pennsylvania Press. 2008. 354 pages.

סקרה: אמילי סילברמן¹

כותרתו של ספר זה מציגה את טענתו העיקרית: בניגוד להבנה המקובלת שהדיור הציבורי בארצות הברית נכשל, הדיור הציבורי בניו יורק דווקא הצליח. במפתיע, אולי, חקר מקרה זה רלוונטי מאוד כאן בישראל, הן בשל הלקחים הברורים מאוד שיש להפיק בנוגע למדיניות החברתית והן בשל התובנות המעשיות בנוגע להקמת פלטפורמה ציבורית חדשה לקידום הדיור הציבורי במאה ה-21.

בלום ערך את הספר בצורה כרונולוגית, כשהוא מדריך אותנו צעד אחר צעד לאורך שלוש תקופות עד היום, שבהן העיר ניו יורק משמשת אכסניה ל-10% מכלל הדיור הציבורי בארצות הברית, שהם 2,600 בניינים, המאכלסים 400,000 דיירים. התקופה הראשונה על פי בלום היא השנים 1933-1968, שבהן הציגה הנהגת העיר את הדיור הציבורי כחלק מהתשתית המוניציפלית, החותרת לבריאות ולבטיחות הציבור: ממש כשם שהעיר מספקת בתי ספר ציבוריים, כבישים וגנים, כך היא תספק גם דירות מסובסדות להשכרה, כדי למנוע את הסכנות הכרוכות בשיכונני המהגרים. את התקופה השנייה הוא קובע בין 1968 לשנות ה-90 המוקדמות, שנים של בריחת הלבנים מניו יורק, אלימות וסך פשיטת רגל של העיר. פרק סיום קצר מכסה את התקופה הנוכחית – החזרה אל העיר הגלובלית הנוצצת ונסיקת המחירים אל על.

מעבר לשפע הפירוט ההיסטורי, הספר מצטיין בניתוח ארבעה גורמים הנמצאים, בעיני בלום, בליבת ההצלחה היחסית של ניו יורק בנוגע לדיור הציבורי: ניהול; בחירת הדיירים; מנגנוני מימון; תכנון (עיצוב, מיקום ונוחות גישה לשירותים).

1 ד"ר אמילי סילברמן היא חברת סגל במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית, וכן מייסדת הקליניקה האורבנית והמנהלת האקדמית שלה. מתמחה בתחומי מדיניות דיור, התחדשות עירונית, היבטים חברתיים של תכנון ופיתוח קהילתי. עבודתה האקדמית נשענת על ניסיונה העשיר בניהול מלכ"רים ובפיתוח קהילתי. אמילי היא ממייסדי הקואליציה לדיור בר השגה, ממייסדי ארגון תחבורה היום ומחר ועוד. ברוח המומחים של מחאת קיץ 2011 (דו"ח ספיבק-יונה) מילאה אמילי את תפקיד יו"ר ועדת דיור, תחבורה, תכנון וקרקע, וכן שימשה יו"ר שותף של צוות הדיור בוועדה למלחמה בעוני (2014).

ניהול הדיור, טוען בלום, הוא הגורם החשוב ביותר בהצלחת הדיור הציבורי. רשות הדיור של ניו יורק (NYCHA) השקיעה מאמצים גדולים בניהול הדיור, בייחוד בתקופה הראשונה לאורך שנות ה-60: פרויקט דיור של 1,200 דירות החזיק צוות של 60 איש, ובהם אב בית לכל בניין בן 14 קומות, גננים, צוות תחזוקה וצוות משרד. רשות הדיור הקימה יחידת אכיפה ליישום מדיניות הדיור, העסיקה מפקחים על מגרשי המשחקים ועל גני השעשועים, התחייבה לצבוע כל דירה מדי שלוש שנים וייסדה ארגונים מתוך הקהילה שינהלו את פעילות שעות הפנאי של הילדים.

בשנים הראשונות העסיקה רשות הדיור אף צוות גדול של "יועצות ידירותיות", נשים שאומנו לבקר אחת לשבוע בכל בית, לאסוף את שכר הדירה, להקשיב לבעיות ולתת הכוונה. צוות רשות הדיור נבחר באמצעות מבחני שירות המדינה, בניגוד גמור למינויים הפוליטיים המושחתים, הרווחים לעתים קרובות בערים אחרות. ואולי מרשים אף מזה, רשות הדיור עודדה את עובדיה לגור בשכונות שהם עובדים בהן, ולשמש העיניים והאוזניים של בתי הדיור הציבורי. בלום מדווח שמתוך 12,000 עובדי הרשות גרו ב-1978 26% מהם בדיור הציבורי באזורים שבהם עבדו.

בחירת הדיירים היתה גם היא גורם מכריע. בהתייבבה מול לחץ פדרלי להקצות דיור ציבורי יקר המציאות לזקוקים ביותר, לרבות המובטלים הכרונים ופגועי הנפש, טענה רשות הדיור של ניו יורק לאורך עשורים, שיש לייעד את הדיור הציבורי בראש ובראשונה למשפחות עובדות. רשויות העיר פיתחו מערכת של 21 קריטריוני הקצאה מחמירים, כדי "להרחיק דיירים בעייתיים" והשתמשו בבית המשפט הייחודי של העיר ניו יורק לענייני דיור, כדי לנסות, לעתים קרובות ללא הצלחה, לפנות את אותם דיירים שהופכים את חיי שכניהם בלתי נסבלים. בלום משתמש במונחים "תמהיל סמוי" (quietly integrationist) ובצורה חיובית במונח השנוי במחלוקת "הנדסה חברתית", כדי לתאר את מאמצי רשות הדיור של ניו יורק למנוע הפרדה גזעית, לרבות פיזור בנייני הדיור הציבורי באזורים מגורים של לבנים אמידים ואף מתן סובסידיות שתכליתן לשמר דיירים לבנים בשכונות שהפכו במהירות שכונות של שחורים או היספנים.

מימון הדיור: עמדת רשות הדיור בנוגע לבחירת הדיירים היתה כרוכה ללא הפרד בגורם השלישי להצלחתה היחסית – מערכת מימון מוניציפלית עצמאית של הדיור. העיר למדה מוקדם למדי להנפיק פטורים מארנונה ואיגרות חוב עירוניות לדיור ציבורי ולדיור להשכרה ארוכת טווח במחירים נמוכים. המימון העצמאי אפשר לעיר לעקוף את תקרות ההכנסה הפדרליות של דיירי הדיור הציבורי ולהשיג מידה של "גיוון ברמת הכנסה" בעזרת סבסוד מוניציפלי של משפחות עובדות, ששילמו שכר דירה גבוה יותר ממשפחות הרווחה שקיבלו מימון פדרלי. ספרו של בלום מביא רק מידע חלקי על מנגנוני המימון של הדיור הציבורי; מידע מקיף יותר ניתן למצוא בספרו של שוורץ (Shwartz, 2006).

תכנון: תכנונה ובנייתה של בנייה גבוהה עבור הדיור הציבורי נחשבים לעתים קרובות מקור כישלוננו. אבל בלום מציין שרבים מבנייני הדיור הציבורי בניו יורק נראים דומים מאוד לרבי הקומות של הדיור הציבורי שכשלו במקומות אחרים בארצות הברית, כשכמעט כל 2,600 הבניינים בני שש קומות ומעלה מתאפיינים בסטנדרט גבוה וכחדשנות ארכיטקטונית מוגבלת. ההבדל, הוא אומר, שבניו יורק, בניגוד לרוב הערים בארצות הברית, גם משפחות בעלות הכנסה ממוצעת או גבוהה יותר מתגוררות בבתי דירות, ועל פי רוב בבנייה לגובה. רשות הדיור של ניו יורק פשוט אימצה את הסטנדרטים הנוהגים בבנייני דירות המיועדים למעמד הביניים בכל מקום אחר בעיר: חומרי בנייה איכותיים ושיטות בנייה איכותיות; גני שעשועים מעוצבים; ועוד גורם שחשיבותו מכרעת – בחירת המיקום המאפשרת לדיירי הדיור הציבורי גישה לתחבורה ציבורית, לבתי ספר ציבוריים ולאפשרויות תעסוקה.

לספר יש מספר נקודות תורפה: מבחינה מתודולוגית הוא מציע מעט מדדים לתמיכה בטענה שהדיור הציבורי בניו יורק הצליח. הפירוט ההיסטורי עמוס מאוד – גם עבור סוקרת זו, שגדלה בעיר... ניתוח התקופה המאוחרת ביותר, תחת ראש העיר בלומברג, מוגבל למדי. ולבסוף, הספר לא מרחיק מעבר לניו יורק, כדי להציע דרך לשקם את הדיור הציבורי באותם אזורים בארצות הברית שבהם הוא נכשל.

ואולם הספר מציג כמה לקחים מרשימים שיוכלו לשמש את המדיניות הישראלית בנושאי דיור וקהילה בשלב הזה של המשבר: (1) יש לראות בדיור הציבורי חלק מהתשתיות הלאומיות, כמו בריאות, חינוך ותחבורה. (2) כדי ששכונות של בעלי הכנסה נמוכה לא יהפכו למעוזי פשע, הכרחי להעסיק עובדים שכונתיים, עובדי אכלוס ועובדי נוער, כפי שנהגו בזמנו בשכונות עולים בישראל. (3) על אף הביקורת של ארגוני זכויות אזרח, בחירת דיירים ושמירה על אוכלוסייה מגוונת (רמות הכנסה שונות) עשויות להיות מנגנונים פרגמטיים להצלחה. (4) הדיור הציבורי יכול לעבוד – אם נחוגג את הצלחותינו ההיסטוריות ולא רק נבקר את השגיאות, תהיה בכך תמיכה בקריאה הגוברת להגדיל את מלאי הדיור הציבורי בישראל.

באופן כללי אני ממליצה על המבוא המצויין והתמציתי (עמ' 10) לסטונדטים, לארגוני סנגור, לצוותי דיור ציבורי ולאנשי המקצוע בשלטון המקומי והארצי. ואני ממליצה גם על סיור לימודים בניו יורק, כדי ללמוד מקרוב איך רשויות העיר עובדות היום עם ארגונים ללא כוונת רווח ועם המגזר הפרטי, כדי לממן, לבנות, לתחזק ולהפעיל דיור ציבורי בר השגה.

מקורות

The importance of housing management is not a new argument (see Hills XX, Power, estates on the Edge [check Hovels to High Rise], and Priemus in Sage 2012, for example).

Schwartz, A. F. (2006). *Housing policy in the United States*. NY: Taylor and Francis.