

במסווה הפרטה וקהילתיות – עמדה ביקורתית כלפי שיח ליברלי בנושא קהילות מגורים חדשות בישראל

תגובה על מאמרו של אמנון להבי:
"קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרטה להפרדה"

ארז צפדיה*

זהו מאמר ביקורת על המאמר "קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרטה להפרדה" מאת אמנון להבי. להבי דן בקיבוץ המתחדש, ביישוב הקהילתי ובקהילה העירונית הפרטית, ומציע ניתוח ראשוני באשר לסוגיות הציבוריות והמשפטיות הכרוכות בתופעת קהילות המגורים. הביקורת מאתגרת את הנהגת הייסוד של להבי שבבסיסן של קהילות המגורים החדשות בישראל העדפה שוקית ברורה, ולא מדיניות ציבורית. במקום זאת, מאמר הביקורת מציע לבחון את התפתחות קהילות המגורים הקהילתיות בישראל ובעולם על רקע היחסים בין מדיניות ציבורית לבין אידאולוגיות מרחביות. ההתבוננות מוויית זו על קהילות מגורים חדשות חושפת יסודות השאובים מעולם תוכן קולוניאלי של אתניזציה מרחבית, הפרדה אתנית, ריבוד מעמדי וטריטוריאליות. עולם תוכן זה מושרש בתכנון המודרני בכלל, ומשום המציאות הגיאופוליטית בישראל גם במדיניותה המרחבית, ולכן מגולם בצורות המגורים החדשות בהן דן להבי. לפיכך מאמר הביקורת רומז על הצורך לפתח מסגרות משפטיות ותכנוניות, ובעיקר נורמטיביות, שימנעו את המשכיותן של צורות מגורים אלה.

* מרצה, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, במכללה האקדמית ספיר.
כל אתרי האינטרנט המאוזכרים להלן נצפו באחרונה ביוני 2005 אלא אם כן נכתב אחרת.

מאמרו המקיף והמעמיק של להבי מבקש לבצע תפנית בחשיבה על המשפט של המרחב ושל צורות המגורים החדשות בישראל.¹ המאמר מאתר מכנה משותף לשלוש קהילות מגורים, הצוברות פופולריות בנוף המרחבי של ישראל: הקיבוץ המתחדש, היישוב הקהילתי והקהילה העירונית הפרטית. לשיטתו של להבי, בשל העובדה שלצורות מגורים אלו יש מקורות אידאולוגיים, גאוגרפיים וחברתיים נבדלים אלה מאלה, הן מוכפפות כיום למערכות תכנון, ממשל ומשפט דיפרנציאליות. להבי מזהה את המכנה המשותף לשלוש צורות המגורים הקהילתיות הללו בשני מישורים שונים – לכאורה מנוגדים זה לזה: הראשון, אינדיבידואליזם המעוגן בכלכלת שוק; כל אחת מצורות המגורים הללו מגלמת רצונות של פרטים לשפר את איכות המגורים שלהם, המתונה ביכולות הכלכליות שלהם. להבי מכנה זאת "העדפה שוקית" וקושר אותה עם תהליכי הפרטה. המישור השני הוא ששלוש צורות המגורים הללו מבוססות על קהילתיות מדירה, היינו כל אחת מצורות המגורים הללו מפעילה מנגנוני בררנות של תושביה, המתווספים למנגנונים המעוגנים בלא-הכפייה במחירי השוק. שני המישורים הללו, סובר להבי, מייצרים מתח ביניהם, שכן הראשון מקדם אינדיבידואליזם ואילו השני מקדם מעין קהילתיות שיתופית בדרגה כזו או אחרת.

מכנה משותף זה מצדיק חשיבה מחדשת על תחום ההסדרים המשפטיים והמוניציפליים של צורות מגורים אלו. חשיבה זו אמורה להתעלות מעבר לדיכוטומיה של יישוב חקלאי-שיתופי לעומת בית משותף-עירוני. בהקשר זה להבי חותר תחת הנטייה להבחין בין מועצות מקומיות ובין מועצות אזוריות וחושף תהליכים חברתיים דומים בהן בתחום המגורים. הקריאה של להבי לחשיבה מחדשת על ההבחנה המשפטית בין קהילות מגורים עירוניות ובין קהילות מגורים כפריות מצטרפת למגמה רחבה יותר המערערת על הדיכוטומיה של כפרי ועירוני. במגמה זו בולטת קריאתם של אדריכלי תכנית המתאר הארצית³⁵, שהתגבשה במחצית השנייה של שנות הונשעים, ושלאורה עתיד להתעצב המרחב הישראלי בשני העשורים הבאים.² אלה ביקשו להטביע את המונח "מרחם עירוני-כפרי", הרומז על מחיקת חלק מן ההבדלים בדפוסי המגורים בעיר ובכפר.³ קריאה נוספת ברוח זו – למזג רשויות מקומיות עם מועצות אזוריות, עולה כיום מארגונים תכנוניים וחברתיים, כצעד

1. להלן: המאמר.

2. תכנית מתאר ארצית (תמ"א) 35 הוכנה בשנות התשעים בידי שמאי אסיף, העומד היום בראש מנהל התכנון, ואריה שחר. התכנית נועדה לתת מענה ארוך טווח לביקושים לבנייה ופיתוח לעומת הצטמצמותם של השטחים הפתוחים. לשם כך התכנית מבוססת על שני עקרונות מרכזיים: פיזור מרוכז – היינו ארגון פריסת האוכלוסייה בשיטה של פיזור ברמה הלאומית וריכוז ברמה האזורית; עקרון המבנה המטרופוליני, לפיו מאורגנים היישובים העירוניים בישראל ורוב אזורי התעסוקה בארבע מטרופולינים: חיפה, תל-אביב, ירושלים ובאר-שבע. בזמן כתיבת הדברים התכנית ממתינה לאישור הממשלה.

3. ראו אריה שחר ושמאי אסיף, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור: תמ"א 35 (משרד הפנים, מנהל התכנון, המועצה הארצית לתכנון ולבניה, תש"ס).

ראשון לקראת מימושו של צדק חלוקתי בתחום המוניציפלי,⁴ לצד קריאות אחרות לכינון מנגנוני שלטון מטרופוליניים.⁵ קריאות אלו מנסות לאתר דרכים למניעת ההחצנה של עלויות על רשויות מקומיות שלא נהוגים בהן מנגנוני סינון של דיירים, החצנה שהרחיב בה להבי.

להבי רואה בהפרטה ובהפרדה במגורים אותות להעדפה שוקית של דיירים, ומן הסתם היענות של השוק החופשי לביקושים למגורים קהילתיים. אולם להבי נוטה להתעלם מן השורשים ההיסטוריים והתיאורטיים של ההפרדה במגורים. הוא גם נוטה להתעלם מתפקידו הנוכחי של שיח ההפרטה בשימורה של ההפרדה. לגישתו, אין בהתעלמות זו כדי לפגום בבקשה לתאר את התפתחותן של קהילות המגורים החדשות והדילמות שהן מעוררות, כמסגרת ראשונית לקראת גיבוש מסגרת משפטית ומנהלית שתהלוך אותן. אבל לגישתי, יש בהתעלמות פגם תיאורטי, שבירורו בביקורת זו עשוי להאיר את ה"שורשים" האידיאולוגיים הסמויים שביסוד צורות מגורים חדשות אלו, לערער במידה מסוימת את הלגיטימיות החברתית שלהן,⁶ ואף לייתר את הרצון של להבי להסדירן במסגרות משפטיות ומוניציפליות. בירור כזה ייערך כאן, והוא יוביל למסקנה שצורות המגורים החדשות מקודמות בידי המדיניות הציבורית. השאלה המרכזית הנגזרת ממסקנה זו היא מדוע המדיניות הציבורית, ובפרט זו בישראל, מעודדת תופעה שיש בה משום הגברת הסרגציה ואי-השוויון המרחבי – אשר עליו אצביע בהמשך.

בחלקה הראשון של הביקורת אצייר באופן סכמטי קווים תיאורטיים להפרדה המושגת באמצעות צורות מגורים חדשות, מניעה ותוצריה החברתיים. לשם ציור הקווים, החורגים מתחום המקרה הישראלי, אדון בצורות מגורים מוכרות יותר בעולם הדומות לצורות המגורים שבהן דן להבי: אתמקד בפרברים כביטוי ליישוב הקהילתי, בקהילות שער עירוניות – כביטוי לקהילה העירונית הפרטית, ובשכונות חדשות ביישובים כפריים – כביטוי לקיבוץ המתחדש. צורות דומות אלו אמנם מובחנות סמנטית מצורות המגורים שבהן דן להבי, אולם בשל ריבוי קווי הדמיון, הן משקפות באופן הטוב ביותר את צורות המגורים הנדונות. כדי לשמור על מסגרת תיאורטית סכמטית וקצרה, במקומות שבהם קיים

4. ראו לדוגמה את עמדתה של עמותת במקום: מתכננים למען זכויות תכנון, "רפורמה בשלטון המקומי": [URL: <http://www.bimkom.org/campaignView.asp?projectId=3&projectId=72>].

5. קריאה זו משתלבת בקריאתם של אדריכלי תמ"א 35 לארגון היישובים העירוניים בישראל במסגרת ארבע מטרופולינים. ראו בעניין זה לעיל, הערה 2. וכן ראו הצגת היבטים שונים בעניין זה אצל: Eran Razin, "Needs and Impediments for Local Government Reform: Lessons from Israel", 26 *Journal of Urban Affairs* (2004) 623.

6. במידה רבה גם הלגיטימיות הסביבתית שלהן בספק, במיוחד של היישובים הקהילתיים וההרחבות הקהילתיות במושבים ובקיבוצים המתחדשים. ראו: Eran Feitelson, "Social Norms, Rationales and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel", 15 *Journal of Rural Studies* (1999) 431; וכן עמדת החברה להגנת הטבע בעניין הקמת יישובים בגלבוץ: [URL: <http://www.teva-tlv.org/site/?p=8>].

דמיון בין שלושת דפוסי המגורים, אדון בהם במשולב. בהמשך אקשר את הדיון בדפוסי אלו עם היחסים בין מדיניות ציבורית לבין שורשיו האידאולוגיים של התכנון, ואראה כיצד העדפה שוקית וקהילתיות מפרות יחסים אלה בנוגע לכל אחת משלוש קהילות המגורים החדשות.⁷

אטען שהטרמינולוגיה השוקית מטשטשת את מעורבותה של המדיניות הציבורית בייצור מרחב נשלט ובלתי שוויוני. טרמינולוגיה זו גם מסיטה את תשומת הלב מקיומן של אידאולוגיות מדירות ופרקטיקות מרבדות לאורכם של קווים אתנו-מעמדיים. לשם כך אציג את יצירתן של קהילות המגורים החדשות כפרקטיקות מרחביות וחברתיות השואבות מעולם תוכן קולוניאליסטי. מובן כי אין בכך כדי לטעון שקיומן של קהילות המגורים החדשות מעיד על מציאות קולוניאלית בישראל, וגם אם יש הגורסים לכך, ספק אם ניתן במאמר תגובה להוכיח או להפריך זאת. אולם התכונות מזווית זו על קהילות מגורים חדשות עשויה לחשוף חלק מן הסיבות לצמיחתן, ולהאיר אותן בגוונים בהם הפרדה אתנית, ריבוד מעמדי, וטריטוריאליזם מושרשת בחשיבה המרחבית בישראל, ומתבטאת בצורות המגורים החדשות שבהן דן להבי. גוונים אלה מכוונים לתובנה שונה מזו של להבי באשר לתפקידו של המשפט בהתפתחות קהילות המגורים החדשות. תובנה זו רומזת על הצורך לפתח מסגרות משפטיות תכנוניות, ובעיקר נורמטיביות, שימנעו את המשכיותן של צורות מגורים אלה.

* * *

פיתוח מתחמי מגורים חדשים מחוץ למרכזי הערים, ובשנים האחרונות גם בתוכם, מקושר בדרך כלל עם החיפוש האנושי המתמיד אחר העלאת איכות החיים והעדפות של צרכנים לפיתוח בצפיפות נמוכה, המבטיח גם רמת שירותים גבוהה.⁸ רעיון זה מעוגן בחשיבה המודרניסטית-רציונלית, לפיה שאיפה של בני אדם למקסם תועלות ולמזער עלויות, לצד פעילות השוק החופשי, מניעים את הפעילות האנושית במרחב. זרם מרכזי בחשיבה זו, המכונה "אקולוגיה אנושית", הוצג בידי אסכולת שיקגו בשנות העשרים של המאה העשרים, כאשר בורגס (Burgess) פיתח בשנת 1925 מודל חשיבה הדין בין השאר בתהליכים ובמקורות לפיתוח שכונות חדשות בעיר ומחוצה לה. על פי המודל, שכונות ומתחמי מגורים חדשים מציעים סביבת מגורים יוקרתית, דירות ובתים גדולים, נוחות רבה ותדמית חיובית, ולכן נהנים מביקוש גבוה והיענות של השוק לביקוש זה.⁹ מתחמי מגורים

7. המונח "מדיניות ציבורית" חמקמק ורב פנים. אתייחס כאן לכלל המעשים של גופים שלטוניים בכל הרמות, הנקבעים עקב חקיקה, החלטות, מחאה, אינטרסים וכו'. ראו דיון בסוגיה אצל: Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (2001).

8. ראו: Peter Gordon and Harry W. Richardson, "Are Compact Cities a Desirable Planning Goal?", 63 (1) *Journal of the American Planning Association* (1997) 95.

9. אקולוגיה אנושית - human ecology, מהווה את הבסיס לפיתוח האורבני של אסכולת שיקגו: Ernest W. Burgess, "The Growth of the City: An Introduction to a Research Project", *The City* (Robert E. Park, Ernest W. Burgess and Roderick D. McKenzie - eds., 1925) 47.

חדשים אלה עשויים להציע רפורמה חברתית-מרחבית, שביטויה המובהק הוא אסימילציה מרחבית, כלומר תהליך שבו שיפור מצבה הכלכלי-חברתי של קבוצת מיעוט מאפשר לה לעבור לגור במתחמי מגורים חדשים אלו, ובכך נסללת הדרך לבני המיעוט וצאצאיהם להיטמע בקבוצת הרוב.¹⁰ לכן, פיתוח מתחמי מגורים חדשים מדגיש את התרומה של העדפות שוקיות, התורמות למניעת אפליה והבטחת ניטרליות ועיוורון להבדלים אתניים וגזעיים בשוק הדיור.¹¹

מאז שנות השבעים של המאה העשרים, עם העלייה בתפוצת הפרברים בארצות הברית ולאחר מכן באירופה, ועם צמיחתן של "קהילות שער" עירוניות,¹² פיתוח של מתחמים שכונתיים חדשים למגורים התקבל כעוד צד שלילי בצמיחתה של כלכלה גלובלית המובלת בידי השוק החופשי, שמתבטאת באי-שוויון מתעצם וסגרגציה.¹³ סגרגציה זו, כך נטען באופן ביקורתי, נובעת מקיומם של מחסומים סמויים וגלויים לכניסת דיירים "פחות מועדפים". דווקא הסמן הפשוט לאיכות חיים וחופש בחירה של מקום מגורים, המקרין על מושגים כגון "משפחתיות", "קהילתיות" ו"ציבות", החל להצטייר כתהליך המשוקע בפחדים ובסטריאוטיפים שבהם אוחות קבוצות דומיננטיות, אשר שואפות להסתגר מפני "האחר", ומנצלות את משאביהן החומרים והיענותו של השוק החופשי למימוש הסתגרותן. אגב כך משתמר ואף מתחזק הריבוד האתנו-מעמדי.¹⁴ בין שנקבל את הגרסה שהציע מודל

10. סקירה בעניין זה אצל: Douglas S. Massey and Nancy A. Denton, "The Dimensions of Residential Segregation", 67 *Social Force* (1988) 281.
11. על ניטרליות, שוק חופשי ומגורים אצל: Peter King, "Housing, Equality and Neutrality", 15 *Journal of Housing and the Built Environment* (2000) 115.
12. המונח המקובל בספרות הוא 'gated communities', או בשמן הפחות מחמיא "מובלעות מבוצרות" 'fortified enclaves'. ביקורת על התופעה בהקשר האמריקני אצל: Edward J. Blakely and Mary Gale Snyder, *Fortress America: Gated Communities in the United States* (1997).
13. המונח סגרגציה "segregation" מציין הפרדה מרחבית בין אוכלוסיות בקני מידה מרחביים מגוונים: שכונות, ערים, אזורים. סקירה מתמצתת של התופעה וגורמיה אצל: Ronald van Kempen and Sule A. Ozuekren, "Ethnic Segregation in Cities: New Forms and Explanations in a Dynamic World", 35 *Urban Studies* (1998) 1631.
14. טענות ברוח זו הפכו לפופולריות בשדה המחקר הגאוגרפי מאז שנות התשעים. מבין העבודות הרבות והחשובות, אבקש לציין את מאמרו של: Don Luymes, "The Fortification of Suburbia: Investigating the Rise of Enclave Communities", 39 *Landscape and Urban Planning* (1997) 187. בהקשר של פרברים, ובהקשר של קהילות שער בעיר ראו את: Peter Marcuse, "Not Chaos, but Walls: Postmodernism and the Partitioned City", *Postmodern Cities and Space* (Sophie Watson and Katherine Gibson – eds., 1995) 187. את תהליך יצירת מתחמי המגורים המדירים כמונח "walling out" ואת התוצר המרחבי של מתחמי מגורים אלו כמונח "exclusionary enclaves".

האקולוגיה האנושית לפיתוח שכונות, ובין שנקבל את הגרסה הביקורתית, עולה שהתופעה משוקעת בתהליכי שוק.

הצבתם של מתחמי מגורים חדשים בתוך מערכת של בחירות שפרטים עושים, סטריאוטיפים, פחדים וכלכלת שוק, מסווה את ידה של המדיניות הציבורית ביצירתה של סגרגציה חדשה זו. הסוואה זו יעילה במיוחד לנוכח טענה מקובלת בספרות המחקרית לפיה בעשורים האחרונים המדיניות הציבורית מגסה למנוע את תופעת הפרבור וקהילות השער משיקולים סביבתיים של שמירה על שטחים פתוחים, שיקולים חברתיים של הפחתת הסגרגציה המרחבית כדי לתרום ליציבות, ושיקולים כלכליים רחבים הנובעים מן היתרונות הטמונים באגלומרציה מרחבית.¹⁵ אולם, בהמשך לטענה, משום היחלשותה של מדינת הלאום לעומת התחזקות כוחות כלכליים ופוליטיים מקומיים וגלובליים, המדיניות הציבורית מתקשה להתמודד עם המגמות המרחביות של צורות המגורים החדשות.¹⁶ טענות אלו מוסיפות נדבך חשוב בשיח העכשווי על מקומה ותפקידה של המדינה, המדיניות הציבורית והאידיאולוגיה הלאומית בעידן הגלובליזציה: הסדר הפוליטי העולמי הישן של מדינות לאום נחלש, ומוחלף בסדר המבוסס על ישויות פוליטיות על לאומיות – כגון האיחוד האירופי, נפט"א והבנק העולמי, או תת-לאומיות, בעיקר רשויות מקומיות ומטרופוליטיות. לצד היחלשות המדינה והלאומיות, מתחזק כוחן של מגמות שוקיות, הנקשרות לאידאולוגיה ניאורליברלית,¹⁷ וזהויות מקומיות וגלובליות תופסות את מקומה של זו הלאומית.¹⁸

15. אגלומרציה מרחבית משמעה ריכוז גאוגרפי של פעילות ואנשים. בדרך כלל המושג עולה כאשר רוצים לדון ביתרונות כלכליים של ריכוז והתקבצות במרחב. ראו הרחבה בעניין: Economic Geography Glossary, [URL: <http://faculty.washington.edu/krumme/gloss/a.html>]
16. בהקשר הבינלאומי ראו בנושא: Jerry Anthony, "Do State Growth Management Regulations Reduce Sprawl?", 39 *Urban Affairs Review* (2004) 376
17. Eran Razin, "Policies to Control Urban Sprawl: Planning Regulations or Changes in the 'Rules of the Game'?", 35 *Urban Studies* (1998) 321
18. במינוח 'ניאו ליברליזם' אני מכוון לאוריינטציה שוק השואבת השראה אידאולוגית מכתבתו של: Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (1962). וישויות פוליטיות אצל תאצ'ר, רייגן ושיראק.
18. לעניין זה ראו בספרו של: Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol II The Power of Identity* (1997) ישנם אף שהגדירו תהליכים אלו כסופה של מדינת הלאום, לדוגמה: Jean-Marie Guehenno, *The End of the Nation-State* (Victoria Elliot – trans., 1995). וכסוף עידן הטריטוריאליזם והגבולות: Martin Albrow, *The Global Age: State and Society beyond Modernity* (1996). וכסופה של הגאוגרפיה: Richard O'Brien, *Global Financial Integration: The End of Geography* (1992). בהקשר הישראלי של תיאורטיזציה זו בולט הסוציולוג: Uri Ram, "The Promised Land of Business

הטענות על אולת היד של המדיניות הציבורית למנוע את תופעת מתחמי המגורים החדשים בעייתית מכמה סיבות: ראשית, תופעת הפרבור, שכונות עירוניות ביישובים כפריים וקהילות שער, כדפוס מייצג של צורות המגורים החדשות שבהן דן להבי, התעצמו באירופה ובארצות הברית דווקא לאחר מלחמת העולם השנייה, בשעה שהמדיניות הציבורית בכלל, וזו התכנונית בפרט, הגיעו לשיא עוצמתן ולמידה גבוהה מאוד של ריכוזיות.¹⁹ מתברר שדווקא המדיניות הציבורית קידמה את תופעת הפרברים בעזרת פיתוח רשתות תחבורה מהם אל מרכזי הערים, ובעזרת הוראות תכנוניות שהסדירו את התופעה. בולטות במיוחד בהקשר זה הוראות התכנון שענינו את הבסיס הקהילתי בצורות המגורים החדשות ואופייה 'הכפרי' של הבנייה, ואלו התבררו כמהותיים ביצירת סגרגציה על בסיס אתני וגזעי.²⁰ שנית, למרות השיח על הגלובליזציה והיחלשותה של המדיניות הציבורית, המדינה ממשיכה לשלוט במשאבים חומריים, ולענייננו בישראל במשאב הקרקע, הן במתן זכויות חוקה והן במתן זכויות פיתוח, ונהנית בעצמה מפירות השבחת הקרקע.²¹ כלומר הטענה שהמדיניות הציבורית מבססה למנוע את תפוצתן המרחבית של צורות מגורים חדשות, אך נכשלת בכך, איננה עומדת במבחן המציאות. להפך, המדיניות הציבורית תומכת ומעודדת תופעה זו במישרין ובעקיפין.

לפיכך קשה להבין את מקור טענתו של להבי כי יש לראות בצורות המגורים החדשות ביטוי להעדפה שוקית. במקום להעלות טענה כזו, ראוי היה לבחון לעומק מדוע המדיניות הציבורית, ובפרט זו בישראל, מעודדת תופעה שיש בה משום הגברת הסגרגציה ואיי-שוויון המרחבי. בחינה מעמיקה כזו עשויה לערער את בסיס הקריאה של להבי לחשיבה מחודשת בתחום ההסדרים המשפטיים והמוניציפליים הנוגעים למגורים אלו, בהנחה שמגורים כאלו מקורם בהעדפה שוקית. שהרי אם מקורם במדיניות מכוונת, ראוי לחשוב על הסדרים שונים לגמרי, ואולי על אמצעים למנוע מן המדיניות הציבורית לעודד תופעות מרחביות כאלה.

בטרם ננסה לחשוף את המניעים לתמיכתה של המדיניות הציבורית בצורות מגורים המעודדות סגרגציה ואיי-שוויון, ראוי להזכיר בכמה שורות את עיקרי תרומתה של

Opportunities: Liberal Post-Zionism in the Global Age", *The New Israel* (Gershon Shafir and Yoav Peled – eds., 2000) 217

19. סקירה מקיפה בנושא מקומה של מערכת התכנון במחצית השנייה של המאה העשרים ראו אצל: Nigel Taylor, *Urban Planning Theory since 1945* (1998).

20. סקירת ספרים הנשענים על טענות ברוה זו אצל: Stephen J. McGovern, "Neighborhoods, Race, and the State (Book Review)", *29 Journal of Urban History* (2003) 820

21. רוב האדמות במדינה הן בבעלות מדינת ישראל או בניהולה. פיתוח קרקע בלתי מתוכננת או קרקע חקלאית מביאות לידי העלאת ערך הקרקע. לטוות ארוך המדינה היא זו שנהנית מעליית ערך זו. כל עוד הקרקע איננה בשימוש למגורים, מסחר או תעשייה, אין למדינה רווחים ממנה. עם הסבתה, היא מחכירה קרקעות ליזמים ולתושבים, ואלה משלמים עבור החכרת הקרקע מחיר הגבוה מערכה כקרקע חקלאית או קרקע שאינה בשימוש. על היגיון זה עמד: Allen Scott, *The Urban Land Nexus and the State* (1980), כפי שירחב בהמשך.

המדיניות בישראל לצורות המגורים החדשות. במאמרו התחקה להבי אחר השורשים של כל אחת משלוש צורות המגורים, וגרס שהמניע הראשוני שלהן היה רצונות של פרטים. בעקבות רצונות אלו התגייסה המדיניות הציבורית, יצרה תשתית פיזית וארגונית לקידומן של צורות מגורים אלו, והקנתה סמכות לקהילות לברור את תושביהן.

אני נוטה לחלוק על גרסתו של להבי, ורואה דווקא את זרועות השלטון מניעות את התהליך, וסוחפות אחריהן את הדיירים. לדוגמה, את החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין שינוי ייעוד קרקע חקלאית להבי מייחס ללחצים "בעיקר מצד אותם יזמים שזיהו את הפוטנציאל האדיר הגלום בשינוי ייעוד הקרקעות, ובמיוחד על רקע הביקוש מצד תושבי הערים".²² מקורות שונים מצביעים על כך שמקורם של שינויי ייעודי קרקע חקלאית, שאפשרו את ההרחבות הקהילתיות במושבים ובקיבוצים, נעוץ ברעיון שהתגבש במהלך שנת 1989 במשרד החקלאות, כדי לפתור את המשבר הכלכלי בחקלאות. הסוכנות היהודית לישראל (להלן: "הסוכנות"), המשמשת כזרוע של המדינה בקידום ענייניה הלאומיים-יהודיים, התלהבה מרעיון זה, שכן להערכתה היו בו סגולות לחידוש תנופת יהוד המרחב ולקידום קליטת גל ההגירה מברית המועצות לשעבר.²³ כך גם בעניין היישובים הקהילתיים. אף שלהבי טוען שהרעיון "נולד באמצע שנות השבעים על רקע רצונן של קבוצות מתיישבים מעבר לקו הירוק...",²⁴ מקורות מצביעים על כך שמקורם של היישובים הקהילתיים בראשית שנות ה-70 נעוץ בחיפוש של הסוכנות אחר דרכים לחידוש יהוד הגליל באמצעות ייבוא מודל הפרבר האמריקני והתאמתו לצורכי ההתיישבות היהודית. יישובים אלו מכונים "מצפים".²⁵

מעמדם ותפקידם של הסוכנות ומנהל מקרקעי ישראל מהותי לעניין זה. האם יש לראות בהם חלק מן המדיניות המרחבית בישראל? אשר למנהל מקרקעי ישראל, המנהל משמש כזרוע המסייעת להוציא אל הפועל את מדיניות הממשלה, ולכן יש לראות בו חלק מן המדיניות המרחבית בישראל. העובדה שהגוף כפוף למועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את מדיניות המנהל, ויש בה ייצוג יתר לקרן הקיימת לישראל, והעובדה שהמנהל במוצהר פועל למען קידום מטרות לאומיות,²⁶ יש בהן כדי לרמוז שהמנהל איננו בהכרח מקדם את

22. ראו הערה 51 במאמר.

23. לדוגמה, לביאה אפלבום ועמליה רימלט, שילוב תושבים קהילתיים ביישובים שיתופיים: קליטה בתנאי אי ודאות (המרכז ללימודי הפיתוח, תשנ"ה).

24. ראו פרק 2 במאמר.

25. כך, למשל, יש עדות לסוג התיישבות זה בתכנית מתאר ארצית 6. ראו, משרד הפנים, אגף התכנון-תכנון ארצי, תכנית לתפוצת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מיליונים [תמ"א/16], (משרד הפנים, תשל"ב); ובשורה של מסמכי הסוכנות מן השנים 1973-1978. ראו אורן יפתחאל, "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל", עיר ואזור 23 (1994) 55. אל נקודה זו אחזור בהמשך המאמר בניסיון להציב את המקרים הנדונים כאן בהקשר תיאורטי רחב יותר.

26. למשל, בדף האינטרנט "ציוני דרך בתולדות המנהל" באתר מנהל מקרקעי ישראל [URL:www.mmi.gov.il] מסופר שבשנת 1981 מנהל מקרקעי ישראל עיבד תכנית רב

זכויותיהם של כלל אזרחי המדינה באופן שוויוני, כחלק מן המדיניות המרחבית הנהוגה בישראל. אשר לסוכנות, יש לה מעמד מיוחד מתוקף חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952. מכוח חוק זה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל,²⁷ נקבעו תפקידיה, הכוללים בין השאר התיישבות ומעורבות בוועדות קבלה לצורות מגורים שונות, ובכללן ליישובים הקהילתיים ולקיבוץ המתחדש, שבהן דן להבי. מעמדה של הסוכנות היהודית מעוגן גם באמצעות שילוב נציג שלה במועצה הארצית לתכנון ובניה, על תקן "נציג המוסדות המיישבים", לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. לכן גם בתכנון מבצעי התיישבות הסוכנות עשויה להיות מעורבת. לצד הנהלת הסוכנות פועל "המוסד לתיאום", המשותף לה ולממשלת ישראל ומתאם בין שני גורמים אלה. הבעייתיות הכרוכה במעמדה ובתפקידיה של הסוכנות, כמו גם של ההסתדרות הציונית, ברורה: היא אינה כפופה לעקרון השוויון המחייב את רשויות השלטון, ופועלת לטובתם של יהודים בלבד. אף-על-פי כן היא אינה נוטה להצניע את תפקידה זה, ומגנה עליו גם בדיונים משפטיים.²⁸ לפיכך ניתן לראות בפעילות הסוכנות מרכיב חשוב במדיניות המרחבית של ישראל, ובכלל זה בחלק מצורות המגורים החדשות.

נחזור לעניין הסיוע והתמיכה של המדינה בצורות המגורים החדשות. הואיל וצורות מגורים אלו בעייתיות מבחינה חברתית, כלכלית וסביבתית, שאלת המפתח היא אפוא, מדוע נוטה המדיניות הציבורית בישראל לתמוך בהן, בין באמצעות מנגנוניה, ובין בסיוע הסוכנות? הספרות בנושא זה מספקת מגוון של תשובות, שניתן לכנסן לשתי פרדיגמות מבניות מרכזיות, ומהן להשליך על המקרה הישראלי: ניאור-מרקסיסטית ופוסט קולוניאלית. ארחיב מעט בהן מתוך הבנה שהארתן של צורות המגורים החדשות באור שונה מזה המבוסס על העדפות רציונליות של פרטים והעדפות שוקיות - כפי שהציגם להבי, יגרוור בהכרח הסדרים משפטיים ומנהליים שונים מאלו שעשויים לנבוע מן הבסיס שהציב להבי. יתרה מזו, הסברים אלו עשויים לגשר על המתח בין העדפות שוק לקהילתיות, שדומה כי נותר בלתי פתור במאמר של להבי.

שנתית לרכישת קרקעות בגליל ובוואדי ערה כדי להבטיח מלאי קרקעות לבינוי ולפיתוח של היישובים החדשים בגליל. התכנית קיבלה את ברכת מועצת מקרקעי ישראל. גם ממלא מקום ראש הממשלה אולמרט, יו"ר המועצה, הדגיש שהקרקע בניהול המנהל היא משאב לאומי לפיתוח ולקידום יעדי הממשלה. ראו מנהל מקרקעי ישראל, הודעת הדוברת, 16.5.2005, "המהפכה של אולמרט במינהל מקרקעי ישראל יוצאת לדרך".

27. האחרונה שבהן היא החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1015 מיום 1.8.2004 - "הליכי המלצה על קבלת מועמדים לרכישת זכויות חכירה במקרקעין בישובים חקלאיים ובישובים קהילתיים" (להלן: החלטה 1015), בה מעוגן מקומו של נציג הסוכנות בוועדות הקבלה.

28. לדוגמה, בבג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (להלן: פרשת קעדאן) הגנה הסוכנות על תפקידה לקידום התיישבות של יהודים במקומות שבהם נוכחותם דלה. ראו גם אלכסנדר קדר, "מתוות החולשה: המשפט הישראלי והמרחב האתנו-לאומי בישראל", מדינה וחברה 4 (2004) 845.

אשר לפרדיגמה הניאו-מרקסיסטית, במרכזה הטענה ששיקולים צרים של הון, מהם גם מוסדות שלטוניים יוצאים נשכרים, ולא העדפות אישיות של פרטים, הם המניעים צורות מגורים חדשות של פרברים ומתחמי מגורים סגורים בערים. לכלל מסקנה זו הגיע סקוט (Scott) באמצעות מודל שפיתח *urban land nexus*.²⁹ לדידו של סקוט תופעת הפרבור מלמדת על שיתוף פעולה הדוק בין השוק הפרטי למדיניות הציבורית. הוראות תכנון שנקבעות בידי השלטון וזרועותיו מתירות בנייה צמודת קרקע על שטחים גדולים, לצד השקעות ציבוריות ופרטיות בתשתיות טכנולוגיות בפרברים. הוראות אלו תורמות בשני מישורים: משיכת אוכלוסייה מבוססת שמסוגלת לעמוד בעלויות הבנייה של בתים גדולים, ומשיכת יזמים מהתעשייה עתירת הידע, שנמשכים לטכנולוגיה ומחירי קרקע נמוכים יחסית לערים. אלה מושכים בעקבותיהם בעלי מקצוע בשכר גבוה, ואלה בוחרים לגור בפרברים, ומושכים אחריהם מרכזי קניות יוקרתיים ושירותים איכותיים. בנוסף, מדיניות מס מוניציפלית המבוססת על הכנסות ממסי רכוש ומקרקעין, מעודדת את הסבתה של קרקע חקלאית ופתוחה לקרקע המיועדת למגורים יוקרתיים ולתעסוקה. התכנון והסבה זו גורמים להאמרת ערך הקרקע לטובת בעלי הקרקע – ובכללן רשויות ציבוריות, ומאפשרים תקבולי מס מוניציפליים גבוהים יותר עבור רשויות מקומיות בשולי המטרופולין.³⁰ קהילות שער הן רק הרחבה ושכלול של היגיון זה: זרועות השלטון, בעיקר המקומי, מסירות מעליהן את האחריות המעטה שלהן לשטחים ציבוריים בפרברים, ובמקום זאת מטילות את עלויות הפיתוח והאחזקה של השטחים הציבוריים בידי הדיירים.³¹

הפרדיגמה השנייה, הפוסט-קולוניאלית, בנויה על יסודות הפרדיגמה הראשונה, אבל מדגישה את התרומה של השיטה הקולוניאלית לגיבוש מודלים מרחביים במדינות מערביות "מודרניות". לתרומה זו שני כיוונים מרכזיים: האחד, ייצוא מודלים מרחביים ממדינות הכובשים אל הקולוניות, והתאמתם לצורכי הכובש הקולוניאלי באופן שיבטיח שליטה באוכלוסייה ובמרחב הנכבש. השני, הלחולן של פרקטיקות השליטה המרחבית מן הקולוניות אל המדינות של הכובש הקולוניאלי ואף אל המדינות המשתחררות מן הכיבוש הקולוניאלי. פרקטיקות אלו נתפסות כמודרניות, רציונליות, ולעתים כנובעות מ"הערפה שוקית".³²

29. ראו לעיל, הערה 21.

30. למאמר ממוקד בעניין המיסוי ראו: Robert. O Harvey and W. A. V. Clark, "The nature and Economics of Urban Sprawl", 41 *Land Economics* (1965) 1.

31. בעניין מתחמי המגורים הסגורים בערים ותרומתה של המדינה להם משיקולי הון ראו את שלושת הפרקים הפותחים והפרק המסכם אצל: *Of States and Cities: The Partitioning of Urban Space* (Peter Marcuse and Ronald van Kempen – eds., 2002). ולמאמר ממוקד בתרומתו וברוחו של השלטון המקומי ראו: Renaud Le Goix, "Gated communities sprawl in Southern California and Social Segregation" paper presented at the International Conference on Gated Communities, Glasgow, September 18-19, 2003 [URL: <http://www.bristol.ac.uk/sps/cnrpapersword/gated/goix.pdf>].

32. ראו: Anthony D. King, *Urbanism, Colonialism and the World-Economy: Cultural and Spatial Foundations of the World Urban System* (1990).

במילים אחרות, תכנון המרחב במדינותיו של הכובש הקולוניאלי ובקולוניות הנכבשות והמשתחררות הוא פרוייקט מודרני של שליטה במרחב ובאוקלוסייה, ותפיסתו כ"מדע" אובייקטיבי ורציונלי שנועד לתרום ל"טוב הכללי", מטשטשת את חלקו של התכנון בעיצוב תהליכי ריבוד מעמדי, אתני ולאומי.³³

הכלים המרכזיים של שליטה מרחבית זו הן: אתניזציה של המרחב³⁴ המיושמת באמצעות קידום התיישבותם של "אירופים", ומכאן שליטתם על המרחב "המקומי", כחלק מפרוייקט המכונה "הנדסה דמוגרפית"³⁵ ו"הצבר טריטוריאלי"³⁶ וסגרגציה מרחבית³⁷ בין אזורים מגורים של "מקומיים" לבין שכונות של "אירופים", המיושמת בעיקר באמצעות הדרה של "מקומיים" מאזורים מגורים של "אירופים".³⁸ כאמור לעיל, במרוצת המאה העשרים הכלים שהיו דומיננטיים בקולוניות כבר במאה הקודמת (אתניזציה של המרחב וסגרגציה), נהפכו לחלק אינטגרלי מהתכנון המודרני בכל מדינות העולם המפותחות והמתפתחות, גם אם אין בהן קטגוריות של "אירופים" ו"מקומיים". את מקומן של קטגוריות אלה תפסו מגוון רחב של קטגוריות אתניות, מעמדיות ולאומיות.

נוכח שני מודלים מרחביים בעניין זה: הראשון, מודל עיר הגנים של האורד נוכר (Howard), שנועד במקור לפתח מוקדי התיישבות מחוץ למרכזי הערים בד בבד עם פיתוח "קהילתיות".³⁹ עיר הגנים, על פי המודל, אמורה להגביר יעילות כלכלית ולתרום לרווחת התושבים בעזרת הבטחה לספק גינה לכל בית לצריכה אישית, וקביעה של צפיפות מגורים

33. ראו מאמר הפתיחה בקולוניאליות והמצב הפוסטקולוניאלי: אתנולוגיה של תרגום ומקור (יהודה שנהב – עורך, נז'ליר והקיבוץ המאוחד, תשס"ד); ולמאמר ממוקד בעניין המרחב הישראלי ראו יהודה שנהב, "מרחב, אדמה, בית: על התנרמלותו של 'שית חדש'", תיאוריה וביקורת 16 (2000) 3.

34. בישראל המושג אתניזציה מרחבית מוכר יותר כ"יהוד המרחב", היינו השאיפה של קבוצה אחת לשלוט במרחב שנוי במחלוקת באמצעות התיישבות בו.

35. מושג שפותח בידי: John McGarry, "Demographic Engineering": The State-Directed Movement of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Regulation", 21 *Ethnic and Racial Studies* (1998) 613. הכוונה לפעולות שנוהגות לבצע מדינות כדי להזיז קבוצות אוכלוסייה במרחב, במטרה להסדיר את שליטת המדינה במרחב ובאוקלוסייה. פעולות אלו עשויות להיות אלימות, כגון הרס בתים וגירוש, אך לרוב הן מתוגות יותר: הצעות מגורים בסביבה נוחה לאוכלוסייה מסוימת במחירים נוחים (לדוגמה, שיווק ההתנחלויות בראשית שנות השמונים הדגיש שהן "5 דקות מכפר סבא").

36. המושג משמש בהקשר זה את ברוך קימרינג, מהגרים, מתיישבים, ילידים: המדינה והחברה בישראל – בין ריבוי תרבויות למלחמות תרבות (עם עובד, תשס"ד). בהשאלה מן הטרימינולוגיה המרקסיסטית, המונח מציין את השאיפה של קבוצה לצבור קרקעות, ולהמיר אמצעי תשלום כספיים בקרקע.

37. על המושג ראו לעיל הערה 13.

38. King (לעיל, הערה 32).

39. Ebenezer Howard, *Garden Cities of To-morrow* (1985).

נמוכה;⁴⁰ השני, איזור – חלוקת המרחב לאזורי שימוש. פיתוח הרעיון היווה בסיס ליצירת הפרדה בין אוכלוסיות על פי חלוקת המרחב לאזורי שימוש שונים ולקביעת דפוס בנייה שונה בכל אחד מהם, כך שכל אזור שימוש יתאם לצרכים של קהילה "מקומית" או "אידופית", בלי ליצור עירוב ביניהן, ובלי שיתעורר הצורך לחוקק חוקי אפרטהייד מפורשים. האיזור, שהתפתח בעיקר בקולוניות בריטיות, אומץ בראשית המאה העשרים בארצות הברית, כאמצעי שנועד לשמור על אופיין של שכונות של לבנים ותיקים ולמנוע ירידת ערך הדירות בהן עקב "פלישת" דיירים לא רצויים – שחורים ומהגרים.⁴¹ כיום זהו מודל התכנון הפופולרי ביותר בארצות הברית, ובכלל זה בפרברים, וחותמו ניכר בהוראות תכנון של כמעט כל מדינה.⁴²

הרלוונטיות של המקרה הישראלי לתיאורטיזציה זו רבה: הממסד והוראות התכנון בישראל ב-17 השנים הראשונות לקיומה התבססו על פקודות בניין ערים מנדטוריות. אף שפקודות אלו נועדו לבסס את שליטת השלטון המנדטורי במרחב ובאוכלוסייה בפלשתינה-א"י, בישראל הצעירה הן סימנו מודרניות ורציונליות. למעשה, התכניות המרחביות שחברו בשנותיה הראשונות של המדינה, והאידאולוגיה "הלאומית" המנחה שביסודן, שימשו כדוקטרינה המרחבית של ישראל עד ראשית שנות התשעים, ובמידה רבה עד היום.⁴³ זאת ועוד, ישראל מיישמת בתחומי הקו הירוק פרקטיקות של אתניזציה מרחבית, המכונה בישראל "יהוד הארץ", הן במובן הקרקעי והן התכנוני,⁴⁴ ומאז שנת 1967, בשטחים שמעבר לקו הירוק, שליטה במרחב ובאוכלוסייה הנתונה בכיבוש. במסגרת

40. רעיון עיר הגנים אומץ בישראל בפרויקט הקמת ערי הפיתוח, שכן המודל מקדם התפשטות ואכלוס במרחב. ראו צבי אפרת, "התכנית", תיאוריה וביקורת 16 (2000) 203.

41. ראו: Peter G. Hall, *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century* (1988).

42. וכאן רלוונטי רעיון "המרקמים" שהוצע בהמ"א 35 (לעיל, הערה 3).

43. חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307 תקף עד היום. לפניו הייתה בתוקף פקודת בניין ערים, 1936. על פי פקודה זו עוצבה תכניתו של אריה שרון, תכנון פיזי בישראל (המדפיס הממשלתי, תשי"ב). ראו בעניין זה אפרת (לעיל, הערה 39). בשנת 1993 נכנסה לתוקף תמ"א 31, שסימנה שינוי פורמלי באידאולוגיה המרחבית של תכנית שרון, אך במציאות האידאולוגיה המרחבית-לאומית שרדה. ראו לעניין השינוי הפורמלי: Arie Shachar, "Reshaping the Map of Israel: a New National Planning Doctrine", *Annals Am. Acad. Pol. & Soc. Sci.* (1998) 555, pp. 209-218. ולעניין שימורה של האידאולוגיה הלאומית – גורית אלפסי, "עיר ללא חוק: על גמישותו של חוק התכנון והבנייה בעיר הישראלית", העיר הישראלית, (טובי פנסטר וחיים יעקבי – עורכים, ון-ליר, בדפוס).

44. בנושא הלאמת הקרקע ראו: Alexander Kedar, "The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948-1967", 33 *NYU J. Int. Law & Pol.* (2000-2001) 923. ובדבר פרקטיקות ההתיישבות ראו: Oren Yiftachel, "The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel", 30 *Regional Studies* (1996) 493.

שליטה זו מעבר לקו הירוק ישראל הקימה כ-150 יישובים קהילתיים, שמוצגים אצל להבי כאחת מקהילות המגורים החדשות, והמכונים "התנחלויות". חלקן הוקמו על אדמות שהופקעו מתושבים פלסטינים. ליצירת תנאים אלו היו שותפים מרבית גורמי השלטון, ובכללם הסוכנות ומערכת המשפט.⁴⁵ תנאים אלו הופכים את המקרה הישראלי לרלוונטי לדיון בעזרת התיאורטיזציה הפוסט־קולוניאלית.⁴⁶

האידאולוגיה המרחבית, שגובשה בתקופת היישוב בקרב ההנהגה הציונית, מכרעת להבנת מקומן של אתניזציה וסגרגציה במרחב הישראלי של היום. אידאולוגיה זו התבססה משלביה הראשונים של ההתיישבות הציונית, וזו שקדמה לה, על הרעיון שמקום התיישבותם של יהודים יקבע את גבולות הטריטוריה הלאומית, ולכן קראה ל"גאולת אדמה" ויישובה, היינו אתניזציה מרחבית. בעת ובעונה אחת נשמרה הפרדה יישובית מלאה בין יהודים לערבים, והפרדה במגורים כמעט מלאה על בסיס אתני בין יהודים. באופן זה הצליחו מהגרים יהודים מאירופה לשמר בועות תרבותיות במרחב מזרח תיכוני, שרובו היה ערבי, אולם היו בו גם יהודים לא אירופים. ההצדקה להפרדה מיהודים ולברירת המתישבים נומקה בקיומם של קשיים אובייקטיביים הניצבים לפני הקהילה המתישבת, וברצון שלא להעמיס עליה קשיים חברתיים פנימיים. לעתיד, בועות אלו יהוו את מרכז הכוח הפוליטי, הביטחוני והאידאולוגי של המדינה המתהווה. רעיונות אלו עוגנו במערכת מוסדית וכלכלית – כגון קק"ל, הכשרת היישוב, בנק אנגלו-פלשתינה, שהבשילו שנים ספורות לאחר הקונגרס הציוני הראשון בשנת 1897.⁴⁷ אידאולוגיה ופרקטיקה זו לא הונחו כמעבר למדינה ריבונית: חלוציות, כיבוש השממה, כיסוחן וגאולת האדמה המשיכו לשמש יסוד מרכזי בתכניות שעיצבו את המרחב הישראלי כמרוצת הדורות. עוצמתם של רעיונות אלו רבה עד היום, עד כי גם במקומות שאינם יעד לאתניזציה מרחבית, כמו ערים יהודיות גדולות, הסגרגציה נתפסת כמוכנת מאליה.

לנוכח טענתו של להבי שלצורות המגורים הללו יש מקורות אידאולוגיים, כלכליים וחברתיים נבדלים זה מזה, ניתן עתה להתייחס אליהן כאל ביטויים של תופעה מרחבית רחבה יותר, שביסודותיה טמונים שרידים אידאולוגיים להלך מחשבה קולוניאלי, ולכן היא

45. אני סבור שלמערכת המשפט בישראל תפקיד חיוני באתניזציה המרחבית וביצירת סגרגציה מאז ניתן גיבוי משפטי להפקעת כתמישה מיליון דונם קרקע מערבים, בין השאר לטובת התיישבות יהודית, ראו: Kedar (לעיל, הערה 44), וגם כאשר נמנע בית המשפט ממתן המלצה אופרטיבית בעניין ועדות הקבלה ביישובים הקהילתיים שעלתה בפרשת קעדאן (לעיל, הערה 27). אף־על־פי כן, מערכת המשפט היא אחד הצינורות המועדפים על ארגונים לשינוי חברתי במאבקם לשינוי מדיניות, גם בתחומי חלוקה צודקת של משאב הקרקע. ראו בטע זיו ורוזן שמיר, "בנה ביתך: פוליטיקה גדולה ופוליטיקה קטנה במאבק נגד אפליה בקרקע", מרחב, אדמה, בית (יהודה שנהב – עורך, ון־ליר והקיבוץ המאוחד, 2003) 84.

46. עוד על הרלוונטיות של המקרה הישראלי לתיאורטיזציה זו אצל שנהב (לעיל, הערה 33).

47. הביטוי המרחבי הבולט ביותר שמימש רעיונות אלו, אם כי לא היחיד, היה הקיבוץ. בשם קהילתיות ושיתופיות, "נגאלה" קרקע ושירתה יהודים בלבד. ראו: Gershon Shafir, *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict 1882-1914* (1989)

מייצרת הן אתניזציה של המרחב (ייהוד הארץ) והן הפרדה. אבל ברוח התקופה הנוכחית דומה שנשורה בהן גם לוגיקה של הון, שהרי יש בהן גם פוטנציאל כלכלי, הן ליזמים והן לדיירים. על בסיס יסודות אלה ניתן לצרף אל צורות המגורים החדשות את מושבות בני העלייה הראשונה, שמגען עם האוכלוסייה הערבית הצטמצם לעבודה בלבד; הקיבוצים, שקידשו את "כיבוש העבודה", היינו הדרה של הערבים גם בדיוור וגם בשוק העבודה;⁴⁸ שכונותיה הראשונות של העיר תל-אביב, שהרחיקה את עצמה מסביבתה הערבית;⁴⁹ המעברות, שנתפסו בתודעה הישראלית כמקומות מחוץ למחנה, זרים, מרוחקים ומגודים;⁵⁰ ולאחרונה גם הוות הבודדים בפרויקט "דרך היין", המעניק קרקעות בשטח המועצה האזורית רמת נגב למשפחות יהודיות, כדי לבלום את ההתפשטות במרחב של האוכלוסייה הברואית ולשמור על קרקעות המדינה.⁵¹ אל מיזמי מגורים אלו ראוי להוסיף תופעות מרחביות אחרות הקשורות בעקיפין לנושא המגורים כמו חומות הפרדה עירוניות,⁵² הפקעות קרקע מרשויות מקומיות ערביות לטובת פיתוח יישובים יהודים,⁵³ ואף הצבת מחסומים ונקודות בדיקה בשכונות ערביות ביישובים "מעורבים", מאוישות בשוטרי משמר הגבול.⁵⁴ לפיכך, להבנתי, מבט על שלוש צורות המגורים מן הזווית של אתניזציה והדרה, מגלה דמיון רב ביסודותיהן האידאולוגיים, הנשורים בעת הזו בשאיפות לממש את הפוטנציאל הכלכלי שבכל אחת מהן. מבעד לעדשה הפוסטקולוניאלית, מהו אפוא הרקע לצמיחתן של כל אחת משלוש צורות המגורים? ניתן להקיש מן התיאור הכללי שהוצג לעיל בעניין תרומתן של המדיניות הציבורית לצורות מגורים אלו: רעיון היישובים הקהילתיים נהגה בראשית שנות השבעים בסוכנות היהודית לארץ ישראל על רקע קובלנות של עורכי תכנית המתאר הארצית 6 (1975) כי בהיעדר "עולים", לא ניתן לחדש את תנופת ייחוד הגליל והנגב.⁵⁵ הסוכנות הציעה

48. ראו לעניין המושבות והקיבוצים: Shafir (לעיל, הערה 47).
49. ראו רחל קלוש וטלי חתוקה, "בין מזרח ומערב: ההבניה האדריכלית של המרחב העירוני", אלפיים 26 (2004) 41. וכן: Mark LeVine, "Conquest through Town Planning: the Case of וכן: Tel Aviv, 1921-48", 27 *Journal of Palestine Studies* (1997) 36, pp. 36-52.
50. ראו חנן חבר, "לא באנו מן הים: קווים לגיאוגרפיה ספרותית מזרחית", *תיאוריה וביקורת* 16 (2000) 181.
51. ראו בג"ץ 243/99 אדב, טבע ודין נ' זור ההקלאות (לא פורסם).
52. ראו יעל פדן ושולי הרטמן, "גדרות, חומות, וצדק סביבתי" (תשס"ד) (במקום - מתכננים, למען זכויות תכנון): [URL: <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/walls,%20fences,%20justice.pdf>].
53. ראו יפתחאל (לעיל, הערה 25).
54. ראו מוחמד ברכה, "הצבת מחסומים בעיר לוד - דיון מהיר" (הכנסת השש-עשרה, פרוטוקול מס' 214 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, י"ב בסיון תשס"ד). [URL: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/pnim/2004-06-01-01.html>].
55. ראו לעיל הערה 25, וכן אריה הרשקוביץ, השפעתן של קבוצות אינטרס על התכנון לפיזור האוכלוסייה בישראל (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, תשנ"ט).

"לייבא" את דגם הפרבר האמריקני לגליל, ומאוחר יותר אל השטחים שמעבר לקו הירוק, לשם יצירת תנאי מגורים אטרקטיביים לאוכלוסייה היהודית הוותיקה בישראל, הנמנית עם המעמד הבינוני-גבוה. מעבר לתשתיות פיזיות וחברתיות, הודגשה ביישובים אלו יכולת בחירה של הדיירים הפוטנציאליים, דהיינו מיסוד ועדות הקבלה. כאמור, צורת התיישבות זו הפכה לדגם הפופולרי בפרויקט ייחוד הגליל והתנחלויות שמעבר לקו הירוק. מורכב יותר לניתוח מבעד לעדשה הפוסטקולוניאלית המקרה של הקיבוץ המתחדש ושכונות ההרחבה שבו, כיוון שראשיתו איננה במחשבה על ייחוד הארץ, אלא בהצעה לפתרון המשבר הכלכלי בקיבוצים, שנהגה לראשונה בשנת 1989 במשרד החקלאות. אך יסודות להשיבה במונחים של אתניזציה והפרדה שזורים גם בצורת מגורים זו: גם כאן, כפי שצוין קודם לכן, מעורבותה של הסוכנות בקידום היוזמה הייתה רבה, כי היא זיהתה ערוץ נוסף לייחוד הפריפריה – שם ממוקם החלק הארי של הקיבוצים. בהחלטה מספר 737 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1995 עוגנה פעילותה של הסוכנות בוועדות הקבלה בהרחבות, התורמות להפרדה בין יהודים לערבים, ומחלחלת גם להפרדה בתוך האוכלוסייה היהודית.⁵⁶ מלבד מעורבות הסוכנות, ההקצאה של קרקע חקלאית, עיתוי הפשרתה לבנייה, וכריכת אפשרות זו עם קיומה של אגודה שיתופית, חושפים את יסודות האתניזציה וההדרה בצורת מגורים זו.

ואחרונה, הקהילה העירונית הפרטית – צורת המגורים שנדמית כרחוקה ביותר מן השאיפה לאתניזציה מרחבית, אך כזו שתורמת להדרה, כפי שמתאר להבי בהרחבה. שורשים מקומיים לצורת מגורים זו ניתן לאתר בהחלטת ועידת ההסתדרות משנת 1934 להקים שיכונים עירוניים קואופרטיביים כדי להתמודד עם בעיית העברת קרקעות לאום אל ידיים פרטיות. כדי למנוע מצב שבו יהודים ירכשו קרקע עירונית ויהיו בעלי זכויות להחליט למי למכור אותה בהמשך, וכך יסכנו נכס לאומי, הוקצתה קרקע למגורים בעיר להתאגדויות שיתופיות של ותיקים. התאגדויות דיירים אלו קיימו מנגנוני מיון וקבלה, כדי למנוע העברת דירות לידיים לא רצויות, לכאורה בשם הקהילתיות. רוב הקרקע לצורת מגורים זו נמסרה לאחר קום המדינה, ובכל זאת נמנעה ממהגרים ממדינות ערב: האינטרסים הכלכליים והפוליטיים של ההנהגה הפוליטית בישראל בשנותיה הראשונות התערבבו בתפיסות סרגטיביות ומדירות, והמשיכו את קיומן של אגודות אלו. הן נהפכו לספקיות של הטבות חומריות לקבוצות חברתיות מוגדרות, בעלות זיקה אידאולוגית לזרם ההגמוני, שעמן לא נמנו ערבים, מזרחים או חרדים.⁵⁷ ההטבות החומריות כללו בין השאר

56. אף שבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25 ביטל את החלטה מספר 737 מיום 17.12.1995 – "הרחבות למגורים באגודות ישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שתופי, מושב שתופי, קבוץ, או אגודה שתופית חקלאית", שהסדירה בין השאר את עניין הוועדות, ועדות הקבלה אושרו מחדש בהחלטת הנהלת מנהל מקרקעי ישראל מספר 987 מיום 22.10.2003 – "הליכי קבלה ליישובים קהילתיים וליישובים חקלאיים" (להלן: החלטה 987).

57. מרחיב בנושא זה דני רבינוביץ, "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי", תיאוריה וביקורת 16 (2000) 101.

סוציאליזציה ואפשרויות ליצירת רשתות חברתיות ותשואה גבוהה לדיירים. את הקהילה העירונית הפרטית אפשר לראות כהמשך של אגודות אלו, ובאותה עת כחלק מתופעה עולמית של קהילות שער. דווקא בשכונות העוני הערביות של יפו ניתן לחזות במופעיה העכשוויים של צורת מגורים זו. לא נחרטה בהן סיסמת יהוד העיר יפו, אולם תזמון הפרויקטים דווקא בתקופה שבה מעניקים לרחובות יפו שמות של דמויות ציוניות מרכזיות, אופן הקצאת הקרקע, הדאגה לבנות דירות יוקרה שאינן זמינות לרוב המכריע של תושבי יפו, מתן היתרי תכנון לביצור מתחמי המגורים, רכישת קרקעות במחיר נמוך ושיווקן כפרויקטים יוקרתיים אך מניבים – כל אלה מסמלים זיקה לאתניזציה מרחבית וסגרגציה החופפת קווי מתאר אתנו-מעמדיים בישראל.⁵⁸

מציאות מרחבית זו, שמיטיבה מבחינה חומרית וערכית עם קבוצות דומיננטיות באוכלוסייה, בישראל – יהודים, ובעיקר אשכנזים,⁵⁹ אינה יציבה לטווח ארוך. בעשורים האחרונים היא מעוררת התנגדות מצד קהילות פריפריאליות שאינן נהנות מפרקטיקות אלו, ומצד תומכיהן – לרוב אנשי רוח ופעילים חברתיים מן הקבוצה הדומיננטית.⁶⁰ קהילות כאלה מאתגרות באופן גובר את המדיניות המרחבית, ומגייסות לשם כך תמיכה רחבה נגד המוסדות הציבוריים ובעד יישום עקרונות השוויון.⁶¹ בדומה למדינות רבות המושרשות בפרקטיקות המרחביות של אתניזציה וסגרגציה, מדינת ישראל מצליחה לשמר וליצר סדר חברתי היררכי במונחים של הקצאה מרחבית, אך מאמצת שיטות מתוחכמות יותר לשם המשכיות הסדר. באופן פרדוקסלי, לעתים שיטות אלו מוצגות כ"דמוקרטיות" או כחלק מגל "הפרטה" וליברליזציה, לשם הסוואת הפן המקצה הלא-שוויוני שבהן. במסגרת ייצוג זה שכיחים מושגים כגון "קהילתיות", "פיתוח מרחבי", "שיקום עירוני", "השקעה בתשתיות" ועוד כהנה וכהנה. עם זאת כדאי להיזהר במונחים אלו שכן הם מאפשרים להסיט את תשומות הלב מן ההקצאה הבלתי שוויונית של משאבים ציבוריים לטובת קבוצות מסוימות, ומקיימם של מנגנוני הדרה של קבוצות רצויות פחות.

58. ראו על פרויקט גבעת אנדרומדה ביפו אצל דניאל מונטרסקו ורועי פבין, "כלוב הזהב: ג'נטריפיקציה וגלובליזציה בפרוייקט גבעת אנדרומדה, יפו", תיאוריה וביקורת 23 (2003) 141. המחברים אמנם טוענים ששורשיו של הפרוייקט מקורם בין היתר בשאיפה לייחד את יפו. אך לאחר שהפרוייקט הלאומי הושלם, גבעת אנדרומדה היא סמל לכוח הכסף והיתלשות הלאומיות.

59. ראו: Gershon Shafir and Yoav Peled, *Being Israeli: The Dynamics of Multiple Citizenship* (2002).

60. בישראל הדוגמאות המוקדמות הבולטות ביותר הן הופעת הפנתרים השחורים (1971), ויום האדמה (1975).

61. ראו בהקשר הרחב של התופעה את: Castells (לעיל, הערה 18). ובנוגע לישראל ראו: Oren Yiftachel, "Ethnocracy and Its Discontents: Minorities, Protest, and the Israeli Polity", 26 *Critical Inquiry* (2000) 725. אך אולי הביטוי המובהק ביותר להתנגדות מסוג זה עלתה בשנים האחרונות בפרשת קעזיאן (לעיל, הערה 27).

לסיום אומר שמערכת זו ותוצריה המרחביים, לענייננו צורות מגורים חדשות, איננה מהווה ביטוי אמיתי להעדפות שוקיות או הכרח קהילתי, אף שהיא מוצגת ככזו. בפועל, צורות מגורים חדשות אלה מושרשות במדיניות מרחבית המדרבנת ותומכת באתניזציה וסגרגציה, וכך משמרת ואף מייצרת ריבוד אתני-מעמדי בחברה הישראלית. המדיניות מאפשרת בעיקר לקבוצות שסומנו ככשרות מבהיגה אידאולוגית ליהנות ממשחק השוק החופשי. היא מאפשרת בעיקר להן ליהנות מן הזכות לקהילתיות מדומיינת, אך מוגנת, ואף לקבל תגמולים חומריים וערכיים ממשחק "שוק חופשי" זה. לכן, אני סבור שבדין בצורות מגורים חדשות בישראל כדאי לבחון מדוע הסוכנות היהודית מעורבת בהקמה של יישובים קהילתיים והרחבות במושבים;⁶² מדוע גופי השלטון מקדמים תכניות לפתח את הגליל והנגב באמצעות הקמה של כשישים יישובים ליהודים,⁶³ או לפתח מתחמי מגורים יוקרתיים ביפו, אך ממעיטה לעשות בכל הנוגע להכרה ביישובים הבדואים; מדוע נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לקבל את החלטה 1015 בעניין ועדות קבלה ליישובים קהילתיים והרחבות במושבים ובקיבוצים, המקנות לסוכנות היהודית תפקיד בצורות מגורים אלו עד סף של 500 משפחות, במקום הסף של 300 משפחות שנקבע בהחלטה 987; מדוע החלטות אלו מאפשרות לקבוצות לחץ המקורבות לסוכנות היהודית או לאגודות שיתופיות את הזכות לחלק מקרקעין ותקציבי פיתוח ציבוריים לאנשים שנמצאו על ידיהן ראויים לכך, כאילו היה זה רכושן הפרטי.⁶⁴ כדאי גם לבחון מדוע בית המשפט נמנע תדיר מלכפות על מנהל מקרקעי ישראל את ביטול ועדות הקבלה והרחקת הסוכנות היהודית ממעורבות כלשהי ביישובים הקהילתיים ובהרחבות במושבים ובקיבוצים.⁶⁵ ולסיום לברר מדוע היועץ המשפטי לממשלה החליט בינואר 2005 על הסדר חילופי קרקעות בין הקק"ל למדינה בכל פעם שאזרח ישראלי לא יהודי יזכה במכרו למכירת קרקע של קק"ל, במקום לקרוא במפורש לביטולו של גוף זה, שכל פעילותו בתחום צורות המגורים החדשות תורגת במפורש ובגלוי מעקרון השוויון. ייתכן שעיסוק בשאלות מסוג זה בנוגע לצורות המגורים החדשות היה מנווט לכיוונים אחרים את המסגרת העיונית שהציב להבי, ומקיש תובנה אחרת בנוגע לתפקידו הרצוי של המשפט בהתפתחות בתופעת המגורים החדשים.

62. ואין זה די לציין שמבקר המדינה מבקר את הסוכנות על מעורבות מינימלית ביישובים הקהילתיים כדי לחזק את הטענה שהיישובים הקהילתיים מבוססים על העדפה שוקית – כפי שעושה להבי בהערה 107 במאמרו. עצם העובדה שהסוכנות קשורה ליישובים הקהילתיים ולהרחבות בקיבוצים, מסמנת מי מודר מצורות מגורים אלו ואת הזיקה האידאולוגית של צורות המגורים הללו, כפי שהורחב לעיל, הערה 26 והטקסט שלידה.

63. ראו לעניין זה החברה להגנת הטבע (לעיל, הערה 5).

64. החלטה 1015 (לעיל, הערה 27).

65. כפי שהרחבתי לעיל, בהערה 44 ובטקסט שלידה, בית המשפט נמנע בכמה הזדמנויות מלפסוק פסיקה מחייבת בעניין זה. לדוגמה, בפרשת קעדאן (לעיל, הערה 28), בסעיף 40 ב' קוראים השופטים המכובדים למדינה "לשקול את בקשתם של העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין ביישוב קציר", אך אינם מורים על ביטול ועדות הקבלה או מעורבותה של הסוכנות.

