

אנחנו שנינו מאותו הכפר: הבניה חברתית של אוכלוסיות יעד והשפעתה על חלוקת המרחב

הראל נחמני ורוית חננאל

תקציר

כיצד משפיעה ההבניה החברתית של קבוצות עירוניות על עיצוב המדיניות הקרקעית בעניינן? במיוחד במדינת ישראל, בה רוב רובה של הקרקע (93%) מצויה בבעלות לאומית ומערכת התכנון ריכוזית מאוד, מגלמת המדינה, כבעלים וכמתכנן, תפקיד מפתח בקביעת דפוסי הפיתוח העירוני העתידי והקצאת זכויות קניין בקרקע. המחקר הנוכחי מסתמך על ממצאי מחקר קודם של המחברים, שלאשונה בחן והשווה לאורך זמן את השתנות זכויות הקניין של תושבי שתי שכונות סמוכות בצפון תל אביב: גבעת עמל ב' ושיכון צמרת (Nachmany and Hananel, 2019). מחקר זה, צועד צעד נוסף קדימה ובוחר את מערך השיקולים שעמד בבסיס מדיניות הקצאת זכויות קניין בשתי השכונות, דרך ניתוח ההבניה החברתית של כל אחת מקבוצת המשתכנים לפי המודל של Schneider and Ingram (1993). המחקר משלב בין הממצאים על מנת לבחון את מערכת היחסים שבין ההבניה החברתית של קבוצות בחברה לבין זכויות הקניין שלהן. ממצאי המחקר מצביעים על קשר ברור בין הבניה חברתית לבין זכויות קניין. קבוצת משתכני שיכון צמרת נבנתה באופן חיובי כבעלת תפקיד חיוני להמשך התפתחותה של המדינה והחברה, וזכתה למדיניות קרקעית מיטיבה. מאידך, קבוצת משתכני גבעת עמל נבנתה מלכתחילה באופן שלילי, ולמרות מגמת השיפור בהבניה החברתית של המשתכנים בשנים אחרונות, זו לא תורגמה למדינות קרקעית מיטיבה. החלטות מדיניות אלה אינן נחלת העבר, אלא שרירות וקיימות עד עצם היום הזה.

מבוא

בצפון תל אביב, בין מורדות נחל הירקון המשתקם לכיכר המדינה הנוצצת ניצבות בסמיכות שתי שכונות שרב המשותף ביניהן. סיפורן הוא סיפורה של העיר תל אביב עוד מראשית ימיה של מדינת ישראל. סיפור של התיישבות יהודית, תחיית אדמות ארץ האבות וכינון חברה חדשה, שראשיתו בכפר ערבי אחד, במלחמה ראשונה ובצרכים לאומיים-משקיים שנקרו בדרכה של המדינה הצעירה. אולם חרף קווי הדימיון בין שתי השכונות, אין לייחס להן גורל משותף. בשעה שהאחת התפתחה לשכונת מגורים יוקרתית באווירה כפרית, השנייה נותרה מוכה ומוזנחת, כפצע פעור בלב לבה של העיר העברית הראשונה, המסרב זה מכבר להגלדי.

שיכון צמרת היא אחת משכונות המגורים היוקרתיים ביותר בעיר תל אביב ובמדינת ישראל כולה (יהב, 2005 : 551). רעיון הקמת השכונה החל לקרום עור וגידים בשנת 1949, כיוזמה עצמאית של פקידי ממשלה בכירים והפקידות הגבוהה של עיריית תל אביב אשר נוכח תפקידיהם הציבוריים, ביקשו להתגורר בסמיכות למקום משכנם של מוסדות השלטון. עוד באותה השנה הוקצו לשיכון חברי הקבוצה אדמות חקלאיות של הכפר ג'מאסין המערבי שנטשו מתושביהן הערבים במהלך קרבות מלחמת העצמאות. בשנת 1953, הוקנו למשתכנים זכויות קנייניות על קרקעות השכונה והם הוכרו על ידי מוסדות המדינה כחוכרים. בתחילת שנות האלפיים, בעקבות הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (Hananel, 2012, 2013, 2015), חלה הטבה משמעותית בזכויות המקרקעין של תושבי שיכון צמרת, וכמו חוכרים עירוניים רבים במדינת ישראל, הם זכו להפוך מחוכרים לבעלים (Nachmany and Hananel, 2019).

איור 1: מרחב ג'מאסין ושתי השכונות



גבעת עמל ב' (להלן: "גבעת עמל") היא שכונת צריפים אשר נוסדה בשנת 1948 על ידי פליטים יהודים שנקשרו מבתיהם בשכונות הספר הגובלות ביפו (בעיקר שכונות שבזי ומנשייה), עקב הלוחמה העירונית בין היישוב היהודי לערביי ארץ ישראל במלחמת העצמאות. במצוות מוסדות המדינה, שוכנו התושבים נכסי נפקדים נטושים בכפר ג'מאסין המערבי וזאת במטרה למלא משימה לאומית-ביטחונית בהגנה על גבולותיה הטרניים של העיר תל אביב המתרחבת צפונה (גולן, 2001 : 81). למרות האמור לעיל, מאז ועד היום, זכויות המקרקעין של תושבי גבעת עמל לא הוסדרו באופן פורמאלי. כפי שנראה בהמשך, לאורך השנים, חלו שינויים בהגדרת זכויות התושבים ולפרקים הם

אפילו הוגדרו כ"פולשים" משוללי זכויות. כפועל יוצא, ניצבו התושבים בפני איום מתמיד של פינוי כפוי מבתיהם (Nachmany and Hananel, 2019).

כ-500 מטרים בלבד מפרידים בין ראשוני בתי שתי השכונות (איור 1), אך מהיבט ההתפתחות המרחבית והקניינית, רחוקות הן זו מזו כמרחק שמים מארץ. הפער הגלוי בין שתי השכונות מציף את השאלה: "כיצד ניתן להסביר את היווצרותם של פערים קיצוניים בהתפתחות הקניינית של שתי קבוצות משתכנים בשכונות סמוכות שהתהוו באותן השנים?"

למרות הדיון התקשורתי הער בשנים האחרונות בסוגיית זכויות המקרקעין של תושבי גבעת עמל, הנושא כמעט ולא זכה להתייחסות אקדמית כלשהי ומעולם לא נערכה השוואה בין שתי השכונות. הספרות התאורטית העוסקת באי-שוויון בחלוקת המרחב בישראל עורכת הבחנות בין קבוצות חברתיות שונות על בסיס משתנים אחדים כגון דת, ותק ומוצא אתני (אלמלך ולוי-אפשטיין, 1998; יפתחאל, 1999; יפתחאל וקדר, 2003), סוג המגור וההתיישבותי (חננאל ואלתרמן, 2015; Hananel, 2010), וכן, על סמך מיקום גאוגרפי ומאפיינים חברתיים, תוך הבחנה בין מרכז לפריפריה (מרס, 2006; Tzfadia and Yacobi, 2011). בקנה מידה פנים עירוני, חושפת הספרות הקצאות מפלוגות בהיבט הנגישות לדיור והבעלות על רכוש. כך לדוגמה, עם קום המדינה מדיניות הקצאת קרקע ציבורית פעלה לטובת "מגזרים מקורבים" המזוהים עם הפרויקט הציוני ותנועת העבודה לדורותיה (רבינוביץ, 2000; גולן, 2001). התמיכה הממשלתית בדיור הותאמה למצבם הכלכלי והתעסוקתי של המשתכנים והיטיבה בעיקר עם האוכלוסיות האמידות בחברה (זיו, 2006; Margalit and Vertes, 2015). בשנות השבעים והשמנים, תהליכי ג'נטריפיקציה וגידור יצרו חוסר שיווי-משקל בתכנון ובמימושו, והכשירו את התבצרותם של החזקים והעשירים במובלעות אליטיסטיות, תוך דחיקת הקהילות הוותיקות ממקומן הטבעי (כרמון, 1997; מונטרסקו ופביאן, 2003; מרגלית, 2010; צפדיה ויעקובי, 2010).

המחקר הקיים על האתר הנבחן (מרחב ג'מאסין/אזור הצפון החדש) מצומצם, ומוקדש בעיקרו לסוגיות עירוניות בהקשרן הרחב תוך התמקדות בהיבטים היסטוריים (גולן, 1993, 1998, 2001), מפלגתיים-מוסדיים (בראלי, 2003; 2007), ותכנוניים (מרגלית, 2007; 2006a; 2006).

המחקר הנוכחי הוא נדבך בפרויקט מחקר רחב שבמסגרתו בחנו סוגיות שונות הקשורות להתפתחות שתי השכונות. המחקר הראשון בחן והשווה את השתנות זכויות הקרקע (land rights) של תושבי גבעת עמל בי ושיכון צמרת לאורך זמן. לשם כך, פיתחנו טיפולוגיה תיאורטית חדשה של זכויות קרקע, המכילה לצד הזכויות הקונבנציונליות שמקורן סמכותן בחקיקה, גם זכויות הנובעות ממגוון הסדרים ציבוריים ופוליטיים המשקפים מצבים בחיי היומיום אך טרם נלקחו בחשבון בספרות. ממצאי המחקר מדגימים את ההשפעה מרחיקת הלכת של סוגים שונים של זכויות על מערך ההזדמנויות והיכולות של תושבים עירוניים ובכך מדגישים את הנחיצות בהגדרה ברורה של זכויות, בייחוד עבור אוכלוסיות מוחלשות (Nachmany and Hananel, 2019). מטרת המחקר הנוכחי היא לבחון ולהשוות בין ההבניה החברתית של משתכני שיכון צמרת לזו של משתכני גבעת עמל לאורך השנים, וכיצד הבניות אלה השפיעו על עיצוב המדיניות הקרקעית והקצאת זכויות הקניין

בעניינם, זאת באמצעות ניתוח טענות השיח המתלווה לכל אחד מהמקרים. המחקר משתמש במודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד (Schneider and Ingram, 1993), המסייע להסביר מדוע קבוצות חברתיות אחדות זוכות ליתרון גדול יותר מאחרות, וכיצד תהליך עיצוב המדיניות תורם לשימור וחזוק יתרונות אלה.

למחקר חמישה חלקים עיקריים. בחלק הבא נגדיר את המושג הבניה חברתית ונדון בחשיבותו לחקר המדיניות הציבורית בכלל והמדיניות הקרקעית בפרט, וכן נציג את מודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד. בחלק השלישי נציג את מתודולוגיית המחקר. חלקו הרביעי של המחקר מוקדש לניתוח ההבניות החברתיות של משתכני גבעת עמל ושיכון צמרת, והשונייים שחלו בהן לאורך זמן. לבסוף נדון בממצאי המחקר ובחשיבות ההבניה החברתית עבור קבוצות עירוניות שונות.

הבניה חברתית של אוכלוסיות יעד

במדינת ישראל, בה רוב רובה של הקרקע (93%) מצויה בבעלות לאומית ומערכת התכנון ריכוזית מאוד (Alterman, 2001: 268; Eshel and Hananel, 2019; Hananel, 2010, 2013, 2015), מגלמת המדינה כבעלים וכמתכנן תפקיד מפתח בכל הנוגע לקביעת דפוסי הפיתוח העירוני העתידי והקצאת זכויות הקניין. גם במדינות דמוקרטיות, היחס הממסדי המוענק לקבוצות חברתיות שונות מושפע ממגוון גורמים תרבותיים, חברתיים, כלכליים, פוליטיים ואחרים. מכאן, תאוריות של הבניה חברתית נחוצות במיוחד למחקר העוסק בהקצאת זכויות במשאבים ציבוריים מוגבלים כדוגמת מקרקעי ישראל (Hananel, 2018).

מושג ההבניה החברתית (social construction) מערער על ההנחה כי המציאות היא תולדה של תהליכים טבעיים, נורמליים או הכרחיים, וסובר כי בני האדם יוצרים באופן פעיל את המציאות באמצעות תהליכים חברתיים. כניסתו של המושג לזירגון הסוציולוגי, מיוחסת לצמד החוקרים ברגר ולקמן שסברו כי סדר חברתי אינו חלק מטבע הדברים ואינו נגזר מחוקי הטבע, אלא מתקיים אך ורק כתוצר של פעילות אנושית (Berger and Luckmann, 1966: 49). משמע, המבנה החברתי מעוצב באופן מלאכותי להשגת יעדים מסוימים, שאינם בהכרח מוצהרים או מכוונים לתועלת הציבור כולו (Fopp, 2008). תהליך זה קשור באופן הדוק לתהליכי עיצוב ויישום המדיניות הציבורית. לפי מרקוזה (1978), רעיון "המדינה המיטיבה" (benevolent state) הפועלת מתוך דאגה לרווחת כל אזרחיה, כך שמדיניותה מייצגת מאמץ למציאת פתרונות לבעיות חברתיות מוכרות ונרחבות, אינו אלא מיתוס (Marcuse, 1978). בהקשר קנייני, תפיסה זו באה בהלימה עם הגישה הפוליטית לזכויות הקניין שסוברת כי הענקת זכויות קניין לפרטים וקבוצות בחברה ועצם ההגנה עליהן משרתת אינטרסים שלטוניים ברורים (Sened, 1997:4-5).

בבסיס תהליך עיצוב המדיניות ישנה ציפייה להשגת תועלות לאוכלוסיות שרווחות והתנהגותן מושפעת מהמדיניות, ומכאן שמן – "אוכלוסיות יעד". הבניה חברתית של אוכלוסיית היעד, מסבירות שניידר ואינגרם (1993), היא בעלת השפעה מכרעת על סדר היום הציבורי, על בחירת כלי המדיניות, ועל

הנימוקים למידת הלגיטימציה של המדיניות הנבחרת, היות והיא מסייעת להסביר מדוע קבוצות מסוימות זוכות ליתרון גדול יותר על פני קבוצות אחרות. מאפיינים תרבותיים השאובים מתוך דימוייהם הנפוצים של פרטים וקבוצות בחברה מתקשרים לבניית ייצוגים במונחים של "חיובי" או "שלילי" (Edelman, 1988). לאורם, מופעלים לחצים על מקבלי ההחלטות לעצב מדיניות המטיבה עם קבוצות אחדות שנבנו באופן חיובי, לעומת היעדר מדיניות או מדיניות מכוונת ענישה עבור קבוצות אחרות שנבנו באופן שלילי. לפי מודל ההבניה החברתית צירוף של עוצמה פוליטית והבניות חברתיות מייצר ארבעה סוגים של קבוצות יעד הקיימות בכל חברה נתונה (Schneider and Ingram, 1993).

1. **המועדפים (Advantaged)** - היא הקבוצה שמצבה הוא הטוב ביותר מבין יתר קבוצות היעד בחברה. היא גם נבנתה באופן חיובי וגם מידת העוצמה הפוליטית שברשותה גבוהה. קבוצה זו כוללת לרוב קשישים, בעלי עסקים ויוצאי צבא.
2. **הטוענים לכתר (Contender)** - נבנתה באופן שלילי כלא ראוייה מבחינה חברתית, אך מידת העוצמה הפוליטית שלה גבוהה. עם חברי הקבוצה נמנים בעלי הון, איגודים גדולים ואליטה תרבותית.
3. **הנתמכים (Dependents)** - נבנתה באופן חיובי, אך מידת העוצמה הפוליטית שלה נמוכה. הקבוצה מורכבת מילדים, אימהות ובעלי מוגבלויות.
4. **הסוטים (Deviants)** - היא הקבוצה שמצבה הוא העגום ביותר. היא נבנתה באופן שלילי ומידת העוצמה הפוליטית שלה נמוכה, עימה נמנים פושעים, מכורים לסמים וכנופיות.

סוג ההבניה החברתית של קבוצות היעד אינו בגדר גזירת גורל. הבניות חברתיות ועוברות כל העת מניפולציות ופקידי ציבור, התקשורת, כמו גם הקבוצות עצמן משתמשות בהן. במשך הזמן, קבוצות יעד חדשות נוצרות ונבנות וקבוצות קיימות מוגדרות מחדש. "אירועים דרמטיים" לעתים קרובות ישמשו כזרז לשינויים בהבניות חברתיות (Schneider and Ingram, 1993). אירועים אלה מגדירים מחדש את מושג האינטרס הציבורי, ובכך עשויים לקרבו לאינטרסים של קבוצות אשר נבנו בעבר באופן שלילי. בהתאמה לשינויים בהבניות החברתיות, משתנה גם דינמיקת המדיניות באורח משמעותי. לדוגמה, כאשר קבוצות חזקות שנבנו באופן חיובי נבנות מחדש באופן שלילי, הן יתקשו לגייס מדיניות מיטיבה כבעבר. מאידך, כאשר קבוצות מוחלשות שנבנו באופן שלילי מצליחות לשפר את ההבניה החברתית שלהן, גם תהליך עיצוב המדיניות יחל להראות סימנים מיטיבים בעניינן.

שיטת המחקר וחומרי המחקר

על מנת להסביר את ההתייחסות הנבדלת של מוסדות השלטון כלפי שתי קבוצות המשתכנים, בחרנו במודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד (Schneider and Ingram, 1993) המסייע להסביר מדוע קבוצות חברתיות

אחדות זוכות ליתרון גדול יותר מאחרות, וכיצד תהליך עיצוב המדיניות תורם לשימור ולחיזוק היתרונות הללו.

תקופת המחקר נפרסת על פני שבעה עשורים (1948-2018), ולכן איסוף חומרי המחקר כלל פעילות ארכיונית רחבת היקף באמצעות פניה יזומה לארכיוני המוסדות. חומרי מחקר נוספים, כגון דו"חות מבקר המדינה, תוכניות מתאר, כתבות עיתונאיות ופסקי דין, אותרו בספרייה ומאגרי מידע. חומרים ארכיוניים שאינם חשופים לעיון הציבור, דוגמת תכתובות דואר, חוזים ונהלים התקבלו תוך יצירת קשר עם תושבי השכונות ובאי כוחם. חומרי המחקר כוללים 16 פרוטוקולים של דיוני מוסדות השלטון השונים (ברמה המרכזית והמקומית), 10 כתבות עיתונאיות, ו-5 חומרים ארכיוניים אחרים (תכתובות דואר, תזכירים ותמלילי ראיונות) (ראו נספח 1).

שיטת המחקר שנבחרה היא ניתוח תוכן איכותני מתוך כלל מקורות המידע שפורטו לעיל. שיטת ניתוח תוכן מאפשרת ניתוח עובדתי של עמדות מקבלי ההחלטות, שכפי שאלה באו לידי ביטוי בדיונים בהם התקבלו ההחלטות. הניתוח מתבסס על הדברים והעמדות שמקבלי ההחלטות באמת אמרו, מבלי להניח מה חשבו. בנוסף, השיטה מתייחסת לדברים שנכתבו בזמן אמת, ועל כן לא עולה בה בעיה של מגבלות הזיכרון האנושי וכן היא מתאימה לניתוח תקופות ארוכות שנים, מכיוון שהיא מתעדת גם מקבלי החלטות שאינם בין החיים (Laver, Benoit and Garry, 2003).

למרות היתרונות הרבים שיש לשיטת ניתוח תוכן לבחינת הסוגיה הנדונה, לשיטה יש גם חסרונות. ניתוח תוכן מבוסס על הנחות היסוד וההשערות של החוקר ולכן הוא עשוי להיות מוטה. חסרון זה הוא בלתי-נמנע וקיים בכל סוג של שיטת מחקר בה החוקרים מנתחים חומר כתוב ומנסים ללמוד ממנו אודות העמדות של הדוברים או המחברים. ניסינו למזער חסרון זה באמצעות מתן תשומת לב מיוחדת להטיות העלולות להיווצר כתוצאה מפרשנות, במיוחד בכל הנוגע לזיהוי המניעים שעמדו בבסיס תהליכי קבלת ההחלטות בשני המקרים.

ניתוח התוכן מבוסס על חמש קטיגוריות תיאורטיות מתוך מודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד (Schneider and Ingram, 1993), שהוצגו במחקרה של חננאל שעסק בהשוואת השפעת ההבניה החברתית על הזכות לדיר של דיירי הדיר הציבורי למול חברי המגזר הכפרי-שיתופי בישראל (Hananel, 2018), ומוסברות בהרחבה להלן.

1. ההיגיון וההצדקות לעיצוב מדיניות המיטיבה עם קבוצת היעד –

תהליך עיצוב המדיניות הציבורית מחייב לספק הצדקות למדיניות הנבחרת מבין שלל החלופות הקיימות, אם בהיותה מקדמת את טובת הכלל, פותרת בעיה ציבורית רחבה או משיגה מטרות לאומיות מוכרזות (Dryzek, 1983: 346). מדיניות המיטיבה עם קבוצת יעד מסוימת על חשבון יתר קבוצות האוכלוסייה מהווה אתגר להצדקה, ולכן החלטות מדיניות התואמות את האינטרסים של קבוצת "המועדפים", ינומקו לרוב באמצעות זיהויין עם מאמצים להשגת יעדים לאומיים המקדמים לכאורה את האינטרס הציבורי הכללי. מנגד, מדיניות המיטיבה עם קבוצת מוחלשות ("הנתמכים" ו"הסוטים"), תחשב

לגיטימית בהיותה מונחת משיקולים ערכיים, אף אם היא תואמת ליעדים הלאומיים, ובהינתן שאינה כרוכה בהוצאה ציבורית גבוהה.

2. **ההתייחסות כלפי כל קבוצה והמסרים המופנים אליה** – סדר היום

הציבורי, כלי המדיניות וההצדקות להחלטות המדיניות, משדרים מסרים לאוכלוסיות היעד, שדרכם מתודעים פרטים וקבוצות למעמדם כאזרחים, כיצד מצופה מהם לנהוג, ובאיזה אופן צפויה הממשלה לטפל בהם (Schneider and Ingram, 1993). קבוצת "המועדפים" תקבל מסרים מעצימים ומוקירים, כך שמדיניות מיטיבה לא תנומק במונחים של אי מסוגלות חברי הקבוצה לפתור את בעיותיהם בכוחות עצמם, אלא מכיוון שיעדי המדיניות הלאומית עולים בקנה אחד עם האינטרסים הקולקטיביים של חברי הקבוצה. בניגוד לכך, חברי קבוצת "הנתמכים" יקבלו מסרים ניטרליים המבהירים כי האינטרס הציבורי אינו מגלם בתוכו את בעיותיהם, ומאחר שאינם מסוגלותם לפתור את בעיותיהם בעצמם עליהם להסתמך על גורמים חיצוניים לפתרון. חברי קבוצת "הסוטים" יקבלו מסרים המדגישים כי התנהגותם פסולה ומהווה בעיה עבור הזולת.

3. **אסטרטגיית הפעולה של הקבוצה** – דפוסי ההשתתפות של קבוצות

היעד השנונת בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית מושפעים במידה רבה מסוג ההבניה החברתית שרכשה כל קבוצה. חברי קבוצת "המועדפים", נמנים לרוב על קובעי המדיניות עצמם, או מחזיקים באפשרות להיוועץ עמם עוד בטרם מתקבלות החלטות המדיניות העתידות להשפיע על גורלם. דפוסי השתתפות הנפוצים בקרב קבוצה זו הם ייצוג בדרכים מקובלות וישירות, כדוגמת הצבעות ושדלנות (lobbying). לעומת זאת, כתוצאה מהמסרים המחלישים המופנים כלפי חברי קבוצת "הנתמכים", השתתפותם בתהליך קבלת ההחלטות מתאפיינת בחוסר עניין ופאסיביות, והמתנה להכרעה של אחרים בעניינם. קבוצת ה"סוטים", הנעדרת כל נגישות אל מקבלי ההחלטות, מתאפיינת באובדן אמונה בהגינות מוסדות השלטון וביעילות פעילותם, ולכן במרבית המקרים בוחרים חברי הקבוצה להדיר את רגליהם מהשתתפות בתהליך קבלת ההחלטות. כאשר מנסים חברי הקבוצה להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית, נטייתם תהא לאמץ דפוסי השתתפות של "שבירת כלים", כגון, התפרעויות או הפגנות מחאה, החורגות מכללי ההשתתפות המקובלים.

4. **כלי המדיניות** – כלי מדיניות מוגדרים כאמצעים שמטרתם לעודד

את אוכלוסיות היעד השנונת לציית להחלטות המדיניות או לנצל הזדמנויות המוענקות להם מתוקף מדיניות קיימת (Schneider and Ingram, 1990). בעבור קבוצת "המועדפים" נפוצים כלי מדיניות של פיתוח יכולות (capacity-building), כגון הקצאה ישירה של משאבים, סובסידיות ללא מבחן הכנסה, חופש מידע, הכשרה וסיוע טכני, המסייעים לחברי הקבוצה לחזות מראש את התוצאות הצפויות להתקבל מהתנהגותם, ואף ללמוד כיצד להגיב אליהן מבחירה חופשית. כלי המדיניות המונהגים כלפי חברי קבוצת "הנתמכים" מתאפיינים בגישה פטרונית המדגישה את הצורך בהסתמכות על גורמים חיצוניים

לפתרון בעיותיהם. לדוגמה, הענקת סובסידיות התלויות במבחן הכנסה מחייבת את חברי הקבוצה להודות בהיותם שחקנים לא "מוצלחים" התלויים בתמיכתו של הממסד. כלי המדיניות הנפוצים כלפי קבוצת "הסוטים", יהיו כלים של כפייה, סנקציות והפעלת כוח פיסי, כגון שלילת מידע, מניעת התארגנות, וכניעה לשליטתם של אחרים.

5. **סדר העדיפויות המנחה** – סוג ההבניה החברתית ומידת העוצמה הפוליטית של קבוצות היעד משפיעים על ההחלטה אילו בעיות נתפסות כחשובות דיון על מנת לעלות על סדר היום הציבורי. לרשות קבוצת "המועדפים" עומדים המשאבים והיכולות לשמר את יתרונותיה לאורך זמן, למשל באמצעות עיגון האינטרסים הקולקטיביים של חבריה בחקיקה, ובכך למנוע "אירועים דרמטיים" העשויים לשנות את ההבניה החברתית החיובית שנבנתה בעבורה. באופן מפתיע אולי, גם קבוצת ה"סוטים" זוכה לעדיפות גבוהה בחקיקה, בייחוד בתקופת בחירות, אך להבדיל מקבוצת "המועדפים", אין בידי חברי קבוצת זו כל שליטה על קביעת הנושאים על סדר היום ותהליך קבלת ההחלטות. על פי רוב, תהיה קבוצת "הסוטים" יעד למדיניות מכוונת ענישה, ולנשיאה בנטל שאינו פרופורציונאלי ליעילות התוצאות שאותן מבקשת המדיניות להשיג. מדיניות זו זוכה לעיתים קרובות לתמיכה וגיבוי מאת הציבור הרחב המחזיק בדעה כי חברי קבוצת ה"סוטים" ראויים להיענש. בעיותיהם של חברי קבוצת "הנתמכים" זוכות לעדיפות נמוכה על סדר יומה של המדיניות הציבורית, מאחר ולדעת מקבלי ההחלטות בעיות אלה הן בעיות אישיות שאינן מהוות מטרה לאומית חשובה המצדיקה התערבות ציבורית.

דרך ניתוח טענות השיח העולות מתוך מגוון חומרי המחקר שאספנו, נבחן את יחסם של מקבלי ההחלטות כלפי שתי קבוצות משתכנים בכל אחת מחמש הקטגוריות התיאורטיות שהוצגו לעיל. ניתוח רב-מימדי שכזה מאפשר לזהות כל קבוצת משתכנים עם אחת מארבע קבוצות היעד החברתיות הקיימות, וכן להצביע על השינויים שעברו הבניות חברתיות אלה לאורך זמן.

ניתוח ההבניה החברתית של קבוצות המשתכנים

הניתוח עוקב אחר חמש הקטגוריות התיאורטיות שפותחו מתוך מודל ההבניה החברתית של אוכלוסיות היעד, תוך הצגת ציטוטים נבחרים הנוגעים להן ביחס לכל אחד מהמקרים.

- ההגיון וההצדקות לעיצוב מדיניות המיטיבה עם קבוצת היעד

מידת הלגיטימציה של החלטות המדיניות הציבורית תלויה במידה רבה בהצדקות והנימוקים שאותם מספקים קובעי המדיניות לבחירותיהם מבין סך חלופות המדיניות הקיימות. מקבלי החלטות נדרשים להצביע על קשר סיבתי, הגיוני ואמין בין המדיניות הנבחרת לבין המטרות והיעדים שאותם היא נדרשת לשרת. מכאן, בכדי להצדיק מדיניות המעניקה הטבות לקבוצת יעד מסוימת על חשבון יתר האוכלוסייה, נדרש לקשור בינה לבין יעדים לאומיים רחבים.

שיכון צמרת

את תמיכתם בתביעת המתשכנים להקצאת קרקע לשיכון מנמקים חבר הכנסת (ציונים כלליים) וראש עיריית תל אביב ישראל רוקח, ומנכ"ל משרד האוצר דוד הורוביץ בהתאמה, באופן הבא:

"מפאת תפקידיהם השונים הכרחי הדבר, שפקידים אלה ימצאו בתוך העיר, או קרוב אליה ככל האפשר" (עיתון 'דבר', 15.07.1951).

"מדיניות הממשלה באותה תקופה היתה לעודד את השיכון, מסיבות שונות כגון: מלחמה באינפלציה, אפשרות של תעסוקה, בנייה ועידוד הבנייה" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

המשותף לטענות אלה הוא הצדקת התמיכה בהקצאת הקרקע לשיכון בהיותה מקדמת צרכים לאומיים-משקיים, כיעילות תהליכי העבודה של הרשות המקומית וכמענה לבעיות ציבוריות בוערות בענפי התעסוקה והבניה, כיאה לקבוצת "המועדפים". כל זאת בשעה שמקבלי ההחלטות, מתעלמים לכאורה מהאינטרסים האישיים של חברי הקבוצה הגלומים בפיתוח.

גבעת עמל

לאורך רוב רובה של התקופה הנחקרת, כמעט ולא נמצאו טענות שיש הקוראות לעיצוב מדיניות מיטיבה עבור משתכני גבעת עמל, ובשל כך, ניתן להזותם עם קבוצת "הנתמכים" אשר בעיותיה אינן זוכות להתייחסות ומענה במסגרת החלטות המדיניות הציבורית. כמו כן, כאשר בעיית שיכון התושבים כבר עלתה על סדר היום המדיני, ניכר ניסיון להימנע מהוצאה ציבורית גבוהה בעבורם. כך לדוגמה, ראש עיריית תל אביב חיים לבנון מציג נכונות מסויגת להתערבות עירונית.

"העיריה תהיה מוכנה לשתף פעולה אתה [עם רשות הפיתוח] במו"מ עם המשתכנים ובבצוע שכון אלטרנטיבי, באם תדרש לכך, בתנאי שהשקעת העיריה לא תעלה על 400-500 ל"י לדירה" (מכתב אל מנהל משרד הפנים, 31.01.1956).

ביקורת ציבורית הנוגעת לטיפול הממסדי בבעיית שיכון התושבים, החלה להופיע במשורה במחצית שנות השמונים, והתעצמה רק בשני העשורים האחרונים. הטענות הביקורתיות, מתאפיינות בחוסר השלמה עם הכרעות מערכת המשפט, לנוכח מציאות הנתפסת כעוול המצריך התערבות לתיקונו. כך למשל, בהצעה לסדר היום ממאי 1986, טען חבר הכנסת מיכאל איתן (הליכוד) כי:

"כיצד התייחסה מדינת ישראל לאותם פליטי ספר, כיצד היא ממשיכה להתייחס אליהם גם היום זה, בלי מינימום של רגישות, בלי מינימום של היגיון, אלא אך ורק בצורה בוטה של ממסד נגד אנשים שעניינם לא יכול היה לבוא לשום ערכאה צודקת שתנהג בהם על-פי מידת היושר והצדק" (הישיבה המאתיים-ושש של הכנסת האחת-עשרה, 28.05.1986).

טענות דומות הושמעו לאחרונה בדיוני ועדת הפנים והגנת הסיביה של הכנסת, שם טענו חבר הכנסת דב חנין (חד"ש) ויושבת ראש הוועדה חברת הכנסת מירי רגב (הליכוד), בהתאמה:

"בתי המשפט פועלים לפי המשפט, לפי החוק. הם לא פועלים לפי הצדק. זה לא התפקיד שלהם, הם לא יודעים לפעול לפי הצדק. לכן, גברתי, אני חושב שמי שנכשל פה, זה קודם כל אהננו, הכנסת. אהננו, מדינת ישראל, אהננו אחראים לאנשים האלה" (ועדת הפנים, 25.11.2013).

"צריך למצוא להם פתרון. אהננו בני אדם בסופו של דבר, אהננו לא רובוטים. אי אפשר להתייחס אל דברים יבשים ולחוק. החוק הוא אמצעי לעשות צדק, ויש כאן בעיה של חוסר צדק, בצורה אמיתית" (ועדת הפנים, 26.01.2014).

המשותף לטענות אלה הוא הצדקת המדיניות המיטיבה עם משתכני גבעת עמל על סמך שיקולים ערכיים של צדק והוגנות, כיאה לקבוצת "הנתמכים", זאת למרות שניתן היה להצדיקה מטעמים לאומיים-ביטחוניים שדרשו את נוכחותם במקום.

- התייחסות כלפי כל קבוצה והמסרים המופנים אליה

המדיניות הציבורית שולחת מסרים אשר מיידיעים את קבוצות היעד השונות בחברה על מעמדן כאזרחים במדינה, ועל האופן בו צפויה הממשלה לטפל בהן. קבוצות שנבנו באופן חיובי יקבלו מסרים מעצימים המדגישים את תרומתן החברתית, ואילו קבוצות שנבנו באופן שלילי יקבלו מסרים מחלישים המדגישים כי התנהגות חבריהן לא מקובלת מבחינה חברתית ובגינה צפויים הם להיענש.

שיכון צמרת

מסרים מגוונים ומוקירים כלפי קבוצת המשתכנים הושמעו בין היתר בתגובתו של שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י), לטענות בגנות מדיניות הקצאת הקרקע לשיכון הפקידים שנדונו בעיתונות.

"אין להאשים כאן, אפילו בשמץ, את האנשים שבנו, כי לדעתי בנו בתום לב ומתוך כוונה טובה ורצויה" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

באותו האופן, מנכ"ל משרד האוצר דוד הורוביץ שנמנה על קבוצת המשתכנים, טען בפני ועדת הכספים של הכנסת כי נוכח הותק של חברי הקבוצה ותרומתם החיונית לפיתוח הארץ, אין לערער על ניקיון כפיהם בכל הנוגע לתביעתם להקצאת הקרקע לשיכון.

"אנשים אלה [קבוצת המשתכנים] נמצאים ברובם 30 שנה בארץ, והרקורד שלהם, ושל הרכוש שצברו בפעולתם בשביל התנועה והמדינה, ידוע למדי. צריך היה לבחון את העובדות יותר" (ועדת הכספים 16.07.1951).

המסרים שהופנו כלפי משתכני שיכון צמרת לוו בשמות תואר חיוביים כדוגמת "אחראיים", "תום לב", "כוונה טובה ורצויה", "נקיים" וכיוצא באלה. דפוס נוסף העולה מטענות השיח הוא החשש ששרר בקרב מקבלי ההחלטות מפגיעה בשמה הטוב של הקבוצה. כלומר, חרף ביקורת נוקבת שהופנתה כלפי קבוצת המשתכנים בעיתונות נותרו קובעי המדיניות תמימי דעים כי יוזמת שיכוןם כשרה. לפיכך, גם לפי קטגוריה זו מהווים משתכני שיכון צמרת קבוצת "מועדפים".

גבעת עמל

תושבי גבעת עמל, זכו להתייחסות שונה לגמרי. מבין הטענות, בולטים החששות של עיריית תל אביב מכך שבשל הימצאותם של התושבים על הקרקע, ימנע תיכנון ופיתוח האזור. כך לדוגמה, בהודעה לעיתונות שפרסמה העירייה ביוני 1951 נטען כי:

"אנשים מחוסרי אחריות תפסו קרקעות בכפר ג'מוסין והקימו במקום צריפים ללא קבלת רשות לכך" (עיתון 'על המשמר', 22.06.1951).

היחס השלילי של עיריית תל אביב כלפי "דיירים ללא חוזה" נכסי נפקדים בכל רחבי העיר,¹ לרבות משתכני גבעת עמל, משתקף בצורה בולטת בטענותיו של חבר הכנסת (ציונים כלליים) וראש עיריית תל אביב ישראל רוקח:

"אם לא נרסן את מקימי המבנים וחוטפי המגרשים בפרברי העיר, עלולה ההפקרות להתפשט גם למרכז העיר: ואם תצא שמועה בקרב מחנות העולים שיש שבר בתל אביב ואפשר למצוא בה שיכון בכל מקום, יציפו תושבי המעברות את העיר ... לפתע נעלמים אנשים מהמעברות והם מתיישבים בעיר ללא מיים, בתי ספר וגני ילדים, תופסים אדמות השייכות לרשות הפיתוח שנועדו לצרכי הציבור והורסים את כל התיכנון של העירייה" (עיתון 'הצפה', 27.09.1951).

ההתייחסות העירונית לתושבי גבעת עמל היא כאל עבריינים ("פולשים" ללא רשות הבעלים). יתרה מזאת, המשתכנים מוצגים כסחטנים הגוזלים את הקופה הציבורית. תפיסה זו משתקפת במכתבו של ראש עיריית תל אביב חיים לבנון אל ועד המשתכנים.

"האנשים היושבים כיום על הגבעה נחשבים בעינינו כפולשים לרכוש עירוני ועליהם לפנותו" (מכתב אל ועד גבעת עמל (ג'מוסין), 04.08.1953).

מגדיל לעשות היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל י.בן אריה, באומר כי לא רק שנדרש להטיל ספק במניעים העומדים מאחורי תביעות המשתכנים, אלא אף ברקע העובדתי המתלווה אליהן.

"אם [המשתכנים] לא מצליחים לסחוט מן המינהל, באים לוועדת הכנסת או למקומות אחרים ... במקרה, הייתי בג'מוסין בזמן מלחמת השחרור. קראתי את הסיפורים שלהם על מה שהיה, ואינני מקבל אותם" (ועדת הפנים, 09.08.1972).

עמדה מתונה יותר מציג סגן ראש עיריית תל אביב אברהם בויאר, שלשיטתו יש לפתור את בעיית שיכון התושבים באמצעות הענקת תמריצים לכלכליים לחברות המגזר הפרטי.

"סבור אני כי רק על יסוד מסחרי אפשר לפתור את הענין. לשם כך יש לעודד חברה פרטית שיבטיחו לה אחוזי בניה גבוהים יותר והקלות נוספות, כפי שעשינו בשכונת נורדיה" (עיריית ת"א, ועדה לענייני גבעת עמל, 25.02.1960).

בתגובה להצעתו של בויאר, טען סגן ראש עיריית תל אביב יהושע רבינוביץ כי:

"החומר האנושי של גבעות עמל שונה מזה של נורדיה [שכונת עולים ממזרח אירופה]" (עיריית ת"א, ועדה לענייני גבעת עמל, 25.02.1960).

המסרים השליליים המופנים כלפי משתכני גבעת עמל אינם תלויים בזהות המפלגה השלטת בתל אביב, ולראייה גם ראש העיר שלמה להט (הליכוד), החזיק בדעה כי מדובר ב"סחטנים":

"כשאנשים יושבים [על הקרקע] ומשתמשים באמצעי סחיטה וגורמים לקבלנים או לבעלי החברות שלא יוכלו להזיז אף אחד, לזה אני לא נותן את ידי" (ישיבת מועצת העיר, 23.08.1987).

בשני העשורים האחרונים חל שינוי משמעותי לטובה באופי המסרים המופנים כלפי משתכני גבעת עמל. במסגרת דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מנובמבר 2009, הדף יו"ר הוועדה חבר הכנסת יואל חסון (קדימה) את הטענה כי המשתכנים פלשו אל הקרקע, וטען מפורשות כי עומדות לרשותם מלוא הזכויות.

"הם לא פולשים. אני מודיע לך [מנכ"ל דויר] שהם לא פולשים... יש לכם [ליזמים] את כל הזכויות על פי חוק לבנות שם ולעשות שם על פי התב"ע ועל פי מה שהחוק מגדיר. גם לתושבים יש את כל הזכות. תאמינו לי, אני בטוח שהם היו שמחים לראות את המתחם הזה הופך להיות כמו המתחם ממול, וכולם נהנים ומבסוטים" (17.11.2009).

מסרים אלה לא רק שלא ראו בהתנהגות משתכני גבעת עמל פסולה מבחינה חברתית, אלא אף הכירו בחוסר המסוגלות של חברי הקבוצה לפתור את בעיותיהם במסגרת יחסי הכוחות מול היזמים הפרטיים, כפי שטענה יו"ר ועדת הפנים חברת הכנסת מירי גרב (הליכוד).

"נוצר כאן מצב מעוות וחזירי של יזמים שמתפרנסים, ואין לי בעיה שיתפרנסו, על חשבון אנשים קטנים וחלשים שאין להם כוח להילחם מול הגדולים האלה" (ועדת הפנים, 13.01.2014).

כשנתיים לאחר מכן, תמה יו"ר ועדת הפנים חבר הכנסת דודי אמסלם (הליכוד) על הטיפול הממשלתי במשתכנים, תוך השוואת תרומתם הלאומית לזו של חברי המגזר הכפרי-שיתופי.

"מה עשו האנשים האלה? איזה עוול הם עשו? אני מבקש משר האוצר לעצור את ההליכים המשפטיים וצווי הפינוי נגדם. אפשר לדון בהם אחרי זה. לא יעלה על הדעת שלקיבוצניקים קוראים חלוצים ולא להאלה פולשים" (הודעות הכנסת, 20.06.2016).

מניתוח טענות השיח בקטגוריה זו עולה כי לאורך השנים מרבית המסרים שהופנו כלפי משתכני גבעת עמל היו שליליים והציגו אותם כפורעי חוק וסחטנים, שגוזלים את הקופה הציבורית. מסרים אלה תואמים לקבוצת "הסוטים" שהתנהגותה מהווה לכאורה פגיעה באינטרס הציבורי הכללי. בעשורים האחרונים התרחש שינוי חיובי באופי המסרים המופנים אליהם, אולם גם הפתרון שהוצע לבעיותיהם הסתמך על המגזר הפרטי, ולכן, ניתן לומר שהם מזוהים עם קבוצת "הנתמכים" התלויה בגורמים חיצוניים לפתרון בעיותיה.

נגישות, השתתפות וייצוג בתהליך קבלת ההחלטות

למסרים המופנים כלפי קבוצות היעד השונות בחברה, השפעה ניכרת על דפוסי ההשתתפות והייצוג שלהן בתהליך עיצוב המדיניות. חברי קבוצת "המועדים" נוטים לאמץ דפוסי השתתפות ישירה בזירה הפרלמנטרית והממשלתית בדרכים המקובלות (הצבעות ושדלנות). לעומת זאת, קבוצות חברתיות מוחלשות מתאפיינות בחוסר עניין ופאסיביות, ולעיתים רחוקות מאמצות דפוסי השתתפות עקיפה בדרכים "לא מקובלות" (הפגנות מחאה והתפרעויות).

שיכון צמרת

הנגישות הגבוהה של משתכני שיכון צמרת אל דרג מקבלי ההחלטות משתקפת בבירור בדבריו של החשב הכללי באוצר וחבר בקבוצת המשתכנים מרדכי זגגי, על ראשית פעילות הקבוצה.

"אנשים אלה הלכו למחלקת התכנון, ושאלו, היכן הם יכולים להשיג מגרש שעליו הם יכולים לבנות שיכון נפרד, לא שיכון משותף" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

ברוח דומה מתארת פקידת ראש העירייה ורעייתו של מנהל מפעלי המים אנינה קפלן את הפנייה הישירה אל ראש העירייה.

"של בעלי הייתה היוזמה. היה לנו אמנם מגרש באפקה ... אבל שהוא ראה את האדמה הזאת, שזה קצת יותר קרוב מאפקה למרכז העיר, אז הוא שאל את רוקח מה דעתו אם אפשר לרכוש פה" (תמליל ראיון, 10.09.2000).

ניכר כי תושבי שיכון צמרת זכו ל"דלת פתוחה" אצל מקבלי ההחלטות ואפשרות לקדם את יוזמת השיכון ישירות מול מוסדות התכנון ועיריית תל אביב, ללא כל גורם ממשלתי מתווך. המשתכנים אף הורשו למסור הודעות אישיות בנושא השיכון בפני מקבלי ההחלטות. לדוגמה, חבר בקבוצת המשתכנים ביקש החשב הכללי באוצר מרדכי זגגי, להסביר לחברי ועדת הכספים של הכנסת את עמדותיו ביחס ליוזמת השיכון.

"נדמה לי שיש מקום להרשות לי למסור הודעה אישית בעניין זה [יוזמת השיכון], כדי שחברי הוועדה [ועדת הכספים] יכירו אותו לא מתוך הפרסומים, או מתוך מה שמבקר המדינה הצליח לעשות" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

גם האפוטרופוס לנכסי נפקדים דב שפריר, ביקש להרצות בפני ועדת הכספים בקשתו זכתה לתמיכת יו"ר הוועדה חבר הכנסת (חזית דתית מאוחדת) וסגן ראש עיריית תל אביב דוד צבי פנקס.

"ישנה לפנינו בקשה אחת של מר שפריר, שהיה בזמנו האפוטרופוס על נכסי נפקדים. הוא בקש רשות להופיע בפני הוועדה ולהרצות את דבריו. אני מציע לוועדה להסכים לכך שיגיד את דברו. אין זאת אומרת שעלינו לדון בענין מיד, אבל אני חושב שכדאי לשמוע אותו היום" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

טענות אלה מייצגות הסכמה רחבה בקרב קובעי המדיניות כי יש לשתף את קבוצת המשתכנים בכל החלטה בעניינם. לא זו בלבד אלא שניתנה להם האפשרות לערער על הערכת שווי הקרקע, כפי שעולה מדבריו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים וחבר בקבוצת המשתכנים דב שפריר:

"ברצוני להגיד שגם פקידי הממשלה, חברי הקבוצה המיוחדת הזאת, וגם פקידי העירייה, דברו אתי על כך שחושבים את המחיר ליקר מאוד" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

הממצאים בקטגוריה זו תומכים בטענה כי קבוצת משתכני שיכון צמרת מהווה קבוצת "מועדפים". לחברי הקבוצה ניתנה אוטונומיה לקדם את יוזמת השיכון שלהם, לערוך משא ומתן על תנאי הקצאת הקרקע ואף להיוועץ עם קובעי המדיניות בטרם מתקבלות החלטות בעניינם.

גבעת עמל

דפוסי ההשתתפות של משתכני גבעת עמל שונים משמעותית מאלה של תושבי שיכון צמרת, והם חסרי נגישות לדרג מקבלי החלטות ואינם שותפים בעיצוב המדיניות בעניינם. כך לדוגמה, בתגובה לפינוי של מספר משפחות ממקרקעי השכונה, איים ועד המשתכנים בהתאגדות חברי הקבוצה לפעולה משותפת כנגד החלטות המדיניות.

"לא נצא ידי חובתנו אם לא נודיע ברורות וגלויות, כי אם יישנו מקרים אלה [פינויים כפויים] - לא תהיה בידי התושבים ברירה אלא לקום כאיש אחד ולהתגונן עד הסוף וללא רתיעה ... מחר בשעה 8 תתקיים 'אספקת אזעקה' של תושבי המקום" (עיתון 'קול העם', 25.10.1949).

עדויות נוספות לחריגה מצורת ההשתתפות המקובלת משתקפות בכתבות עיתונאיות שפורסמו לאורך השנים ובהן: "תגרה קשה בג'מוסין בגלל ניסיון להרוס בלקון עולים" (על המשמר, 22.06.1951); "אלפים מתושבי שכונות העוני בתל אביב הפגינו בתבעם 'דירה תמורת דירה'" (חרות, 30.01.1963); "הפגנה סוערת בגבעת עמל בת"א" (דבר, 30.11.1976); "תושבי גבעת עמל ב' חסמו את כביש ההלכה בת"א בצמיגים בוערים" (מעריב, 25.08.1987).

גם הצהרותיהם של מקבלי החלטות מעבירות מסרים דומים, כי אין להתיר למשתכנים השתתפות פעילה בתהליך קבלת החלטות, ועליהם להיכנע להכרעת מוסדות השלטון בעניינם. לראייה, היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל י. בן אריה, ממליץ לוועדת הפנים שלא לתת את דעתה בנושא פינוי תושבי גבעת עמל, מחמת האפשרות כי מסקנות אלה ישמשו בידי המשתכנים ככלי לניגוח מדיניות המינהל.

"כל מה שהועדה תגיד, יהיה מחר נשק שינופפו בו במקומות אחרים ... אם הענין [ההסדר לפינוי המשתכנים] נשאר בין המינהל והועדה, אין בזה סכנה. אבל אם יגידו לדיירים שלהם יש דין ודברים עם מינהל מקרקעי ישראל - כאן קיימת סכנה" (ועדת הפנים, 09.08.1972).

מניעת ההשתתפות בתהליך קבלת החלטות ניכרת גם ברמה המקומית. במסגרת דיון שקיימה מועצת העיר תל אביב באוגוסט 1987 טען ראש העירייה שלמה להט כי שיעור מס הארנונה הנגבה בגבעת עמל, דומה לזה בשכונות קריית שלום ויד אליהו. בתגובה לכך, קרא אחד המשתכנים שנכחו בקהל כי אין אמת בטענתו זו. הקריאה עוררה את חמתו של ראש העירייה שהורה:

"קראו למשטרה שתוציא את האיש מהאולם!" (מועצת העיר, 23.08.1987).

תגובה זו מעבירה מסר ברור כי ייצוג המשתכנים במסגרת תהליך קבלת ההחלטות איננו מקובל, קל וחומר כאשר אלה יוצאים כנגד המדיניות העירונית. לנוכח המסרים המחלישים שהופנו כלפי המשתכנים המתבטאים בהסתרת מידע והפעלת כוח פיסי, ברורה בחירתם לאמץ דפוסי השתתפות של "שבירת כלים". על אף האמור, גם בהיבט ההשתתפות והייצוג חל שינוי לטובה בשני העשורים האחרונים. לדוגמה, במסגרת דיון בהתנגדויות (תכנית תא / 1770 א), מסר החוקר אריה שילר לנציג היזמים כי:

"כאשר אני שמעתי את המתנגדים [התושבים] אני נתתי מקום רב להשמיע טענות שהן בגדר טענות על תחושות ועל קיפוח מצד עיריית ת"א וכך הלאה למרות שאלה לא בדיוק טענות שהן טענות תכנוניות שצריכות להידון בדיון מהסוג הזה. במקרה שלכם של היזמים אני אאפשר את זה הרבה פחות" (ועדה מחוזית-חוקרת, 30.05.2001).

ניתן לסכם ולומר, כי לאורך השנים היוו משתכני גבעת עמל קבוצת "סוטים" חברתית. הקבוצה מתאפיינת בחוסר אמונה בהגינות מוסדות השלטון, היעדר ייצוג בתהליכי קבלת ההחלטות ובחירה באסטרטגיית פעולה עקיפה של התפרעויות והפגנות מחאה. בשנים האחרונות ניכר שינוי בדפוסי ההשתתפות של חברי הקבוצה, המתבטא במעבר הדרגתי אל ייצוג ישיר בשדה הפרלמנטרי והביורוקרטי כאחד.

כלי המדיניות

כלי מדיניות הם אמצעים שדרכם מעודדת הממשלה את קבוצות היעד השונות בחברה לציית להחלטות המדיניות או לנצל הזדמנויות המוענקות מכוחן (Schneider and Ingram, 1990). בעוד שכלי המדיניות הנפוצים כלפי קבוצת "המועדפים" הם כלים של פיתוח יכולות מתוך בחירה חופשית, בעבור קבוצת מוחלשות יותר נהוגים כלי מדיניות הכרוכים בתייגים ובדעות קדומות והסתמכות על גורמים חיצוניים לפתרון בעיותיהם, ואף כאלה המתבטאים כפייה, סנקציות והפעלת כוח פיסי במטרה להגביל את החירות האישית.

שיכון צמרת

כלי המדיניות שהונהגו כלפי קבוצה זו כוללים הקצאה ישירה של משאבים ועידוד חברי הקבוצה ליישם את זכאותם לפיתוח הקרקע. עדויות לכך, ניתן למצוא בדבריהם של החשב הכללי באוצר וחבר בקבוצת המשתכנים מרדכי זגני, ושל שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י), בהתאמה.

"אתם [ועדת הכספים] יודעים את המצב שהיה בתחילת תקופת קיום המדינה, בשעה שהממשלה היתה בתל-אביב, ורוב הפקידים הועברו מירושלים לתל-אביב. מצב הדיור באותה תקופה היה חמור מאוד, ונעשו פעולות לעידוד השיכון לפקידים" (ועדת הכספים, 16.07.1951).

"תחילתה של תוכנית זו עוד בסתיו 1949, כשהממשלה נקטה בדרך של עידוד שיכונם של ארגונים וקבוצות משתכנים שונים על קרקע נטושה" (עיתון 'דבר', 15.07.1951).

תמיכת הממשלה בשיכון עובדי המדינה באה לידי ביטוי גם ביצירת מנגנון ציבורי-כלכלי שנועד להבטיח את היתכנות הפיתוח, כפי שעולה בבירור מדברי פקידת ראש העירייה אנינה קפלן.

"בנו את הבתים פה עם הלוואות גדולות מאוד... לקחו את כל ההלוואות שרק אפשר. מקופת תמלוגים בעירייה נתנו לנו הלוואה. ב'קופה וחסכון' נתנו הלוואה" (תמליל ראיון, 10.09.2000).

תמיכה פוליטית ביוזמת השיכון מחד, וכינון מערך הלוואות רחב ידיים מאידך, הבטיחו את יכולתם של המשתכנים לנצל את ההזדמנות המוענקת להם מתוקף החלטות המדיניות. יתרה מזאת, מטענותיו של האפוסטרופוס לנכסי נפקדים דב שפיר עולה, כי פרט לזכאות אישית, עוגנה בחוזה גם זכאות לבנייה נוספת בעבור בני משפחה.

"מבין 26 משתכנים בונים 36 דירות. יש מי שבונה לעצמו ולבתו, יש אחד שבונה לעצמו ולאחיו. [פנחס] לבון בונה לעצמו ולאחותו. ברור לי שהיתה זכות לכך, כשקבל את המגרש, לבנות דירה לעצמו ולבני משפחתו, זה היה בהסכם הפנימי של הקבוצה" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

ביטוי נוסף לגישה המקלה במדיניות הקצאת הקרקע לשיכון חברי הקבוצה, נמצא בטענתו של חבר הכנסת נחום ניר רפאלקס (אחדות העבודה) שמתח ביקורת על מדיניות משרד האוצר שהתירה הוספת משתכנים חדשים ללא אישור הממשלה.

"במקרה אחר, כאשר הכניסו שבעה אנשים שוועדת השרים לא אישרה אותם [בכירי רשות הפיתוח], תשובת שר האוצר היתה: בשלב זה לא מצאה הנהלת רשות הפיתוח לנכון לדקדק ביחס לחברים חדשים" (מליאת הכנסת, 29.07.1958).

נסכם ונאמר, כי משתכני שיכון צמרת מהווים קבוצת "מועדפים", היות וכלי המדיניות שנקטו כלפיהם כללו הקצאת משאבים ישירה, מתן הלוואות רחבות היקף ואוטונומיה גבוהה בתכנון ובפיתוח.

גבעת עמל

כלי המדיניות שהונהגו כלפי תושבי גבעת עמל ב' היו שונים בתכלית וכללו הליכים משפטיים, בהם נקטה עיריית תל אביב כבר בשנת 1960, כפי שמשקף מדבריו של מנהל המחלקה לפיתוח ונכסים ד"ר בן ציון כדורי:

"העירייה הגישה תביעות משפטיות נגד 23 משפחות שבתיהם נמצאים על שטח המיועד למגרשי ציבור. עשינו זאת בעקף על מנת למנוע הפעלת חוק ההתיישנות" (עיריית תל אביב - ועדה לענייני גבעת עמל, 25.02.1960).

גם יו"ר ועדת המשנה של ועדת הפנים חבר הכנסת מנחם ידיד (גח"ל), סבר כי את בעיית המשתכנים יש לפתור באמצעות הגברת הפיקוח של מינהל מקרקעי ישראל:

"הפתרון נועף בתוספת כוח אדם [מפקחים] במינהל, כי הפקרות בשטח זה עוברת כל גבול" (ועדת הפנים, 16.02.1973).

באותה הישיבה, תמך מנהל מינהל מקרקעי ישראל מאיר זורע בפתרון המוצע והוסיף כי מדיניות המינהל העתידי תהא הפקת צווי הריסה ללא שיהוי.

"אני [המינהל] רוצים להנהיג צילומים של קרקע שיש לה ערך רב. במקומות כאלה אנו מבקשים לעשות השוואה של צילומי-אוויר אחת לשלושה חודשים. על מגרש יקר אפשר להוציא תוך זמן קצר צו הריסה" (ועדת הפנים, 16.02.1973).

הגשת תביעות משפטיות, הגברת הפיקוח והפקת צווי הריסה הן דוגמאות לכלי מדיניות שנועדו לגרום לחברי קבוצת המשתכנים להתפנות מהקרקע, תוך הדגשת עליונותו של הממסד וחוסר היכולת של המשתכנים להשיג על החלטותיו. המניע לבחירה בכלי מדיניות של כפייה וסנקציות, נחשף בטענתו של חבר הכנסת (הציונים הכלליים) וראש עיריית תל אביב ישראל רוקח, באומרו כי חרף אי הנעימות בפינוי התושבים והריסת בתיהם, יש לעשות כן למניעת הישנות התופעה.

"פעולת הריסה אינה כל כך נעימה, אך ההכרח מביא אותי לנהוג ביד קשה מאד, מתוך הכרה שהאוכלוסיה תבין את הסכנה" (עיתון 'הצפה', 27.09.1951). מגמה זו, ניכרת גם בדבריו של ראש עיריית תל אביב שלמה להט שהצהיר כי היעדר ההשקעה העירונית בפיתוח המרחבי של שכונת גבעת עמל נעשה בכוונת מכוון כאמצעי שנועד לעודד את נסיגת המשתכנים מהקרקע.

"אני לא מפתח שם שירותים במכוון... המצב באמת רע, יש לי כוונה שיהיו שירותים עוד יותר רעים בתחום הפיזי: תאורה, ביוב, מדרכות וכו'. לא בתחום החינוך, בתחום החינוך הם באותה רמה של בבלי. זאת כדי שיבינו שאין לי כוונות שימשיכו לחיות שם לעולם ועד. פיצויים הוגנים - כן!" (שיבת מועצת העיר, 23.08.1987).

מטענות ועד המשתכנים עולה כי מוסדות המדינה בחרו שלא להכיר בוועד כארגון היציג של חברי הקבוצה. לראייה, נציגי הוועד לא הורשו להשתתף בדיון שעסק בהגדרת הזכאות לפיצוי המפונים, וההכרעה בעניינם נותרה בידי הרשות המקומית ובעלי הקרקע הפרטיים.

"הרשות המוסמכת במקום, ועד גבעת עמל-ג'אמוסין, לא נשאל על כך [על פינוי המשפחות הכפוי] ולא בא איש בדברים אתו תחילה, כמקובל בכל מקום שיש בו יושר אלמנטרי" (עיתון 'קול העם', 25.10.1949).

"אחרי שנציגי ב.פ. דחו את התערבותה של חברת 'חלמיש' וארגון שכונת העוני, סולק מועדה זו גם ועד השכונה ונשארו בתוך הועדה לקביעת קריטריונים לפיצוי רק נציגי ב.פ. ועיריית ת"א" (תזכיר ועד המשתכנים, 01.06.1979).

נסכם ונאמר כי ניתן לראות בקבוצת המשתכנים כקבוצת "סוטים" חברתית, כלפיה הופעלו כלי מדיניות של כפייה וסנקציות, דוגמת: הליכים משפטיים, הגברת הפיקוח ומניעת תשתיות ושירותים עירוניים. כלים אלה, ביקשו למנוע ייצוג עצמי של חברי הקבוצה והותירו אותם כנועים למרותם של אחרים. רק בשנים האחרונות החלו להופיע כלי מדיניות החותרים למיתון המחלוקת ופתרון בעיית השיכון באופן הדדי, כמו הצעות חוק לעיגון זכויות המשתכנים בקרקע.

- סדר העדיפויות המנחה

שפע בעיות ציבוריות צובאות על דלתם של קובעי המדיניות, אך מכוחם לספק מענה רק בעבור חלק קטן מהן. כיוון שכך, נדרשים הם לדרג את סך התביעות

לכדי סדר עדיפות מנחה. מדיניות המיטיבה עם קבוצת "המועדפים" לרוב תזכה לתמיכה רחבה מצד מקבלי ההחלטות, שתבטא בחקיקה התואמת את האינטרסים של חברי הקבוצה, ובהוצאה ציבורית גבוהה שאיננה מידתית ביחס לגודל הקבוצה. תביעותיה של קבוצת "הנתמכים" תזכה לעדיפות נמוכה על סדר היום הציבורי מתוך הנחה כי עליהן להיענות על ידי גורמים חיצוניים. בעיות הנוגעות לקבוצת "הסוטים" יזכו למקום גבוה בסדר העדיפות הציבורי, אך לרוב תהא הקבוצה מטרה למדיניות מכוונת ענישה, המטילה נטלים גבוהים מהנדרש.

שיכון צמרת

בקרב מקבלי ההחלטות ששררה הסכמה רחבה כי אין זה מתפקידם של מוסדות השלטון "לבדוק בציציות" את תנאי הקצאת הקרקע לשיכון הפקידים. כך לדוגמה, טען שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י), כי עצם נוכחותם של אזרחים שאינם עובדי מדינה ברשימת הזכאים לשיכון, אינה מהווה בעיה ציבורית.

"מדוע הכניסו כאן [לרשימת המשתכנים] אזרחים אני לא יודע, אבל האם יש לעשות מזה בעיה מתוך 26 משתכנים שלושה היו אזרחים? הרי זו לא היתה טובה שעשו למישהו" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

הגדיל לעשות האפוטרופוס לנכסי נפקדים וחבר בקבוצת המשתכנים דב שפיר, שביקש מחברי ועדת הכספים של הכנסת לנהוג בקבוצת המשתכנים באופן החורג מהנהל המקובל.

"אני מבקש מהועדה, ואני פונה באופן אישי בפניה עמוקה, שבענין הזה לא יעשו חשבונות כפי שאולי בכל ענין אחר מותר או הכרחי" (ועדת הכספים, 02.08.1951).

גם טענתו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל, יוסף ויץ, משקפת תמיכה בלעדית בתביעת המשתכנים להקניית הבעלות על הקרקע, אף שזו מהווה חריגה מהותית מהמדיניות הקרקעית הריכוזית שהייתה מקובלת באותה התקופה.

"אינני רואה כל טעם ותועלת לרישום הבעלות ע"ש קק"ל שכפו על הקונים בעקבות ההד הציבורי שהיה בזמנו" (עיתון 'חירות', 03.07.1962).

טענות השיח בקטגוריה זו מלמדות כי ברשות משתכני שיכון צמרת הייתה השפעה ישירה על בחירת הנושאים העולים על סדר היום הציבורי, ובשל כך, הצליחו חברי הקבוצה לשמר את יתרונם לאורך זמן ולמנוע פגיעה בהבניה החברתית החיובית שרכשו. לפיכך, מהווים המשתכנים קבוצת "מועדפים" בחברה.

גבעת עמל

אי הסדרת זכויותיהם של תושבי גבעת עמל קיבלה עדיפות נמוכה מצד מקבלי ההחלטות, אולם הצורך לפנותם קיבל עדיפות גבוהה, כפי שניתן להסיק מדבריו של היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל עו"ד ספיר:

"אם הראשון נכנס לשטח ובונה ולא עושים לו דבר, הוא גורר אחריו פולשים אחרים. הבעיה הזאת עומדת אצלנו בראש סדר-היום" (ועדת הפנים, 16.02.1973).

לאורך השנים, לא היוותה בעיית המשתכנים מטרה חשובה דיה על מנת לעלות על סדר יומה של הממשלה או הרשות המקומית. רק בשנים האחרונות ניכר שינוי בסדר העדיפות המנחה, כפי שמשקף למשל בדברי יו"ר ועדת הפנים חבר הכנסת דודי אמסלם (הליכוד):

"אעשה ככל שביכולתי שהאנשים יקבלו דיור חלופי... אקיים דיון אצלי במהירות, עוד השבוע... תגידו לשר האוצר ולשרת המשפטים שהנושא ברמה המוסרית הכי מזוקקת שאני מכיר וחייבים להתכנס" (הודעות הכנסת, 20.06.2016).

נסכם ונאמר כי בעיית שיכונם של תושבי גבעת עמל זכתה לאורך השנים למקום נמוך בסדר העדיפות של מקבלי ההחלטות, כיאה לקבוצת "הנתמכים" שבעיותיה אינן מעניינים של קובעי המדיניות. כאשר הוכרה חשיבות העיסוק הציבורי בבעיית המשתכנים, הוגדרה הקבוצה כמושא למדיניות מענישה, כיאה לקבוצת "הסוטים". עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת עלייה בחשיבות אותה מייחסים מקבלי ההחלטות למציאת פתרונות הוגנים לבעיית שיכון תושבי גבעת עמל.

דיון ומסקנות: הבנייה חברתית וזכויות קניין

מחקר זה בחן את השפעת ההבניה החברתית של קבוצות תושבים בשתי שכונות סמוכות, גבעת עמל ב' ושיכון צמרת, על עיצוב המדיניות הקרקעית, במטרה להסביר מדוע התהוו והשתמרו פערים קנייניים משמעותיים ביניהן. ממצאי המחקר בכל חמש הקטגוריות שבחנו מעידים כי משתכני שיכון צמרת היוו לאורך השנים קבוצת "מועדפים" חברתית. הדבר בא לידי ביטוי לא רק בזיהוי האינטרסים של חברי הקבוצה עם יעדים לאומיים רחבים, אלא גם במסרים מעצימים מאת ונגישות גבוהה אל דרג מקבלי ההחלטות, לרבות אפשרות לעריכת משא ומתן על תנאי הקצאת הקרקע. הלכה למעשה, יתרום של משתכני שיכון צמרת משתקף ביצירת מנגנון הלוואות ציבורי-כלכלי והערכת חסר של שווי הקרקע שנועדו להבטיח את מסוגלותם ליישם את הפיתוח.

במקרה של גבעת עמל ב', לעומת זאת, נמצאו מגמות מעורבות. הקטגוריה "ההיגיון וההצדקות לעיצוב מדיניות מיטיבה" תואמת כבר מראשית תקופת המחקר לקבוצת "הנתמכים", אולם יתר הקטגוריות מורות כי כבר בשנים הראשונות למקרה זוהו המשתכנים דווקא עם קבוצת "הסוטים". כקבוצת "הנתמכים", בעיית שיכונם של תושבי גבעת עמל מעולם לא הוגדרה כמטרה לאומית חשובה, ואף כאשר עלתה היא על סדר היום המדיני, הנימקים לעיצוב מדיניות מיטיבה התבססו על שיקולים של צדק ולו בשאיפה מוצהרת להימנע מהוצאה ציבורית גבוהה בעבורם. זיהוי המשתכנים עם קבוצת "הסוטים" בא לידי ביטוי בשליחת מסרים שליליים ומחלישים מאת מקבלי ההחלטות, חוסר הכרה בהתארגנותם, וכן באימוץ כלי מדיניות הכרוכים בכפייה, סנקציות והפעלת כוח פיסי מתוך תפיסה שפניוים כמווהו כהסרת

מכשול הניצב בפני האינטרס הציבורי. כפי שראינו, השינוי בהבניה החברתית של משתכני גבעת עמל מ-"נתמכים" ל-"סוטים", התרחש מיד בתום מלחמת העצמאות כאשר התייתר תפקידם הלאומי-הגנתי. רק בשנים האחרונות חלה תפנית חיובית בהבניה החברתית של קבוצת המשתכנים, שהובילה את מקבלי ההחלטות להכיר בזכויותיהם ההיסטוריות בקרקע ולחתור למציאת פתרון מדיני לבעיית שיכונם.

בשורות הקרובות ננסה להסביר כיצד השתמרו לאורך למעלה משבעה עשורים ההבניות החברתיות של כל אחת מקבוצות המשתכנים, ונבחן את הקשר בין ההבניה החברתית לזכויות הקניין של כל קבוצה. תחילה נבחן את ההבניה החברתית לאור השינויים החברתיים-פוליטיים שחלו בחברה הישראלית. ולאחר מכן נצעד צעד נוסף ונשאל מהי מערכת היחסים בין ההבניה החברתית של קבוצות ופרטים לבין זכויות הקניין שלהם?

שלושת העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל התאפיינו בדומיננטיות של מפלגת פועלי ארץ ישראל (מפא"י). מעמדה ההגמוני, אפשר למפא"י לוות את הקצאת המשאבים בין מי שנתפסו בעיניה כחלוצים, עולים או מהגרים ולסייע לאנשי שלומה על חשבון יתר הציבור.² בניגוד לומר החלוצית הרומנטית לייסד חברה חדשה על אידיאלים של שוויוניות ושותפות, מפא"י ומוסדותיה יצרו והנציחו את ההפליה בין קבוצות שונות באוכלוסייה, והנגישות למשאבים היתה תלויה במידה רבה בהשתייכות המפלגתית (מנדלקרן, 2015: 19).

בהקשר הקרקעי, א-סימטריה בהבניה החברתית ובחלוקת הכוח הפוליטי בין שתי קבוצות המשתכנים תורגמה למדיניות הקצאה סלקטיבית ולהתפתחות אי-השוויון בחלוקת המרחב. הקצאה סלקטיבית של מקרקעין לאומיים באה לידי ביטוי במחקר הנוכחי, כמו גם במקומות נוספים בארץ. כך למשל, בעוד שבשכונות בקעה, מושבה גרמנית ומושבה יוונית, קטמון וטלביה בירושלים הוקנו זכויות קרקע מפליגות לקבוצות "מועדפות"; בשכונות אחרות, כגון כפר שלם ושכונת הארגזים בתל אביב, שכונת היוגוסלביים בחדרה ומתחמים עירוניים נוספים בהן מתגוררת אוכלוסייה בעלת מאפיינים דומים לאלה של גבעת עמל, כונו תושביהם פולשים ומצאו את עצמם מפונים מבתיים ללא פיצויים וללא זכויות (רפפורט, 2007).

ממצאי המחקר מראים כי גם לאחר חילופי השלטון וקריסתה של מפא"י בשלהי שנות השבעים, הצליחו משתכני שיכון צמרת לשמר את יתרונם. ממצאים אלה, תואמים את הממצאים של חננאל ואלתרמן (2015: 356-376), שטוענות כי בניגוד למקומות אחרים בעולם, בישראל חילופי שלטון לא השפיעו על המדיניות הקרקעית הלאומית.

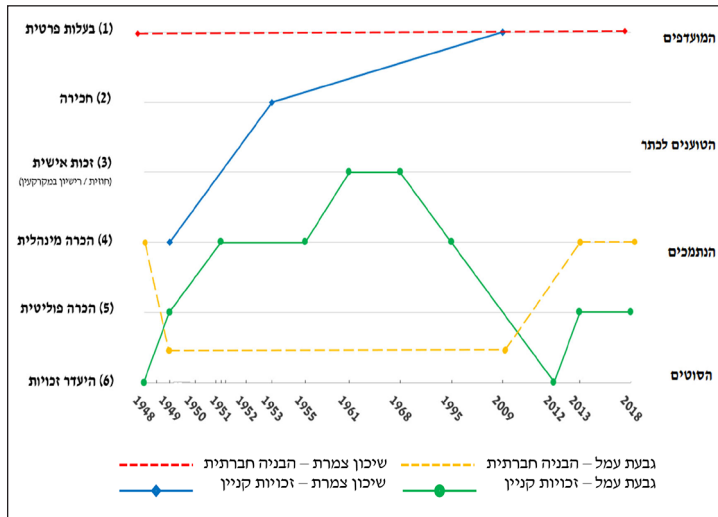
במקרה של גבעת עמל, לעומת זאת, בניגוד למקובל לחשוב, דווקא התפרקות ההגמוניה של מפא"י הרעה את מצבם של המשתכנים. כלומר, כל עוד המקרקעין היו בבעלות המדינה מצבם הקנייני של תושבי גבעת עמל הלך והשתפר (כפי שניתן לראות בבירור באיור 2, בקו הירוק). תהליכי הפרטה, שבמקרה של גבעת עמל ב' החלו כבר בשנת 1961 עם מכירת הקרקע ליזם פרטי, העבירו את הניהול והשליטה על מרבית הקרקעות, לרבות המתגוררים בהן, לידי בעלי ההון שרכשו אותם. מנקודה זו ואילך, נאלצים המשתכנים

לתבוע את זכויותיהם בקרקע מתאגידים פרטיים, עתירי הון ומכווני רווח ולא ממוסדות ציבוריים, שלכאורה מחוייבים לאמות מידה של צדק והגינות, ובכך קטנים הסיכויים להשגת פתרון הולם בעבורם.

ברמה המקומית, נוצרו שותפויות פיתוח בין השלטון המקומי (במקרה זה, עריית תל אביב היא גם הבעלים של כ-12% מהקרקעות באזור) לבין בעלי הון. שותפות זו, מקצינה את אי השוויון החברתי בתוך העיר, ומרעה במיוחד את מצבם של אוכלוסיות עניות ומוחלשות (דוגמת תושבי גבעת עמל ב') שנתפסות כנטל תקציבי על הרשות המקומית (מרגלית, 2014 : 555).

על מנת להבין לעומק את מגוון ההשלכות החברתיות, הכלכליות והמרחביות של הבניות חברתיות על כל אחת מקבוצות המשתכנים שבחנו, נתייחס כעת גם לשינויים שחלו לאורך השנים בזכויות המקרקעין של כל אחת מקבוצות המשתכנים. הנתונים שיוצגו לעיל, מתבססים על מחקר קודם שלנו, שבחן והשווה את השתנות זכויות המקרקעין של כל אחת מקבוצות המשתכנים (שיכון צמרת וגבעת עמל ב') (Nachmany and Hananel, 2019). נדגיש, אין זה המקום להרחיב אודות זכויות המקרקעין השונות, לרבות הגדרותיהן וההבדלים ביניהן, אלא רק לתאר את המגמות המרכזיות שחלו בזכויות התושבים בשני המקרים לאורך השנים.

איור 2: אילוסטרציה של השתנות ההבניה החברתית וזכויות המקרקעין של קבוצות המשתכנים (עיבוד מתוך: Nachmany and Hananel, 2019)



לאור ממצאי המחקר, ניתן להסיק כי קיים קשר ברור בין ההבניה החברתית של קבוצות שונות בחברה לבין זכויות הקניין שמוקנות להן. איור 2 ממחיש את הקשר בין הבניות חברתיות (קו מקווקו) לבין סוג זכויות המקרקעין

קו רציף) של התושבים בכל אחד מהמקרים לאורך התקופה הנחקרת. עם זאת, טיב הקשר וההשלכות הנלוות אליו שונה ביחס לכל אחת מקבוצת המשתכנים, כפי שיוסבר להלן.

במקרה של שיכון צמרת, הבניה חברתית של קבוצה מועדפת מצליחה להשתמר חרף תמורות חברתיות, כלכליות ופוליטיות המתרחשות בחברה. שימור ותחזוק הבניות חברתיות אלה, באים לידי ביטוי בנטייה ברורה של מקבלי ההחלטות להמשיך ולעצב מדיניות המיטיבה עם אוכלוסיית היעד ולהרחיב את זכויות המקרקעין שלהם. ההבניה החברתית החיובית ששררה לאורך כל תקופת המחקר (מסומן באדום) תורגמה למגמת עלייה עקבית בזכויות התושבים בקרקע (מסומן בכחול). כפי שניתן לראות באיור, המקרה מתחיל בהכרה מינהלית בזכויות התושבים, שמשודרגות בהמשך לזכויות חכירה. בשנת 2009, בעקבות הרפורמה במקרקעי ישראל, הופכים תושבים שיכון צמרת מחוכרים לבעלי הקרקע, כמו מרבית חוכרי המגזר העירוני בישראל (חננאל ואלתרמן, 2015; Hananel, 2012, 2015). נדגיש, כי זכויות קניין ובמיוחד הזכות לבעלות, מגלמות זכויות נוספות שמשפיעות לטובה על כל מציאאות החיים של הפרט והמשפחה, כמו הנאה מעליית ערכי הדיר באזור והעברת עושר בין דורית ומסחר בנכסים - ובכך מפלסות את הדרך למוביליות חברתית רב-דורית כלפי מעלה (Nachmany and Hananel, 2019).

גם במקרה של גבעת עמל ב', ראינו כי שינוי בהבנייה החברתית משפיע לטובה על זכויות המקרקעין שלהם. אולם, במקרה של אוכלוסייה מוחלשת עם הבנייה שלילית, השינוי בזכויות המקרקעין הוא מאוד איטי ומתון ולא בהכרח מתורגם למדיניות מיטיבה.

כפי שראינו, למרות שמתכתחילה סבלו תושבי גבעת עמל ב' מהבניה חברתית שלילית (מסומן בצהוב באיור 2), כל זמן שהקרקע נותרה בבעלות לאומית (1948-1961) נמצאה עלייה כלשהי בזכויות התושבים (מסומן בירוק) - מהיעדר זכויות בתחילת המקרה, דרך הכרה פוליטית ומינהלית, ועד זכות אישית חוזית בראשית שנות השישים. הפרטת הקרקע בשנת 1961 מהווה נקודת מפנה ובעקבותיה ניכרת ירידה חדה בזכויות התושבים. בשנים האחרונות, חל שיפור בהבנייה החברתית של תושבי גבעת עמל, שמתבטא גם בעלייה קלה בזכויותיהם - מהיעדר זכויות בשנת 2012 להכרה פוליטית משנת 2013 ואילך.

ניתן לסכם ולומר שהגדרה מחדש של קבוצות יעד מוחלשות מהווה אמצעי ולא מטרה. כלומר, היא עשויה להעצים את ייצוגן של קבוצות חברתיות "שקופות" בתהליכי קבלת ההחלטות, אך היא איננה תנאי מספיק להשגת חלוקה הוגנת של זכויות במשאבים ציבוריים מוגבלים. השגת תוצאות מדיניות צודקות יותר מחייבת לערוך שינויים מהותיים בעיצוב המדיניות הקרקעית ובעיקרם מעבר מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן. משמע, פיתוח ששם לו למטרה לתקן עוולות חברתיות שנתהוו לאורך השנים כתוצאה מהחלטות מדיניות מפלות. מתן משקל גבוה לשיקולים חברתיים במסגרת תהליכי עיצוב המדיניות הקרקעית עשוי להביא לעשיית צדק היסטורי בין-דורי אם לא עם המתדיישים המקוריים, אז לפחות עם צאצאיהם.

הערות

1. "דיירים ללא חוזה" הוא שם כולל לדיירים המחזיקים בנכס וברשותם אף לא אחת מחמש זכויות הקניין המנויות בחוק המקרקעין (בעלות, שכירות, משכנתא, זכות קדימה וזיקת הנאה). במגזר העירוני, דיירים אלה הם לרוב תושבים ששוכנו בנכסי נפקדים נטושים במהלך מלחמת העצמאות ומיד לאחריה.
2. מפלגת מפא"י שלטה בהסתדרות הכללית, וכפועל יוצא, גם על שירותי ייצוג העובדים, הבריאות, הרווחה, החינוך וכיוצא באלה. נבות מציין (2012 : 56), שלוש אוכלוסיות שלא זכו ליהנות מהמדיניות המיטיבה: מזרחים, ערבים וציבור הנשים.

מקורות

- אלמלך, יובל ונח לוי-אפשטיין, (1998), "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני", מגמות ל"ט(3): 243-269.
- בראלי, אבי, (2003), "התברגנות ושחיתות" במפא"י בראשית שנות החמישים: מידות ציבוריות ופיקוח מפלגתי", ציון 68 (1), עמ' 104-69.
- בראלי, אבי, (2007), "מפא"י בראשית העצמאות: 1948-1953", ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- גולן, ארנון, (1993), "שינוי המפה היישובית באזורים שניטשו על ידי האוכלוסייה הערבית, כתוצאה ממלחמת העצמאות, בשטח בו קמה מדינת ישראל (1948-1950)", חיבור לשם קבלת תואר ד"ר לפילוסופיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- גולן, ארנון, (1998), "ממסד, פליטי מלחמה, עולים: העיצוב מחדש של המרחב העירוני במלחמת העצמאות ואחריה", מתוך: מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, טו (תשנ"ח) עמ' 46-28.
- גולן, ארנון (2001), "שינוי מרחבי - תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל, 1948-1950", באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- זיו, נטע (2006), "בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין-דורית בפרספקטיבה היסטורית", משפט וממשל, 9 (2): 411-460.
- חננאל, ריית ורחל אלטרמן, (2015), "נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל", תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- יהב, דן, (2005), "תל-אביב-יפו: עיר החלומות: שכיות חמדה בעיר", ציריובר מוציאים לאור.
- יפתחאל, אורן, (1999), "אתנוקרטיה", גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ", אלפיים: כתב-עת בינתחומי לעיון, הגות וספרות (19), עמ' 105-78.
- יפתחאל, אורן ואלכסנדר (סנדי) קדר, (2003), "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", בתוך: מרחב: אדמה בית (עורך: יהודה שנהב), עמ' 51-18.
- כרמון, נעמי, (1997), שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל אביב-יפו, מחקרי תל אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך ב', עורכים: דוד נחמיאס וגילה מנחם, התכנית למדיניות ציבורית, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות.
- מונטרסקו, דניאל, ורועי פביאן, (2003), "כלוב הזהב": גיטרופיקציה וגלובליזציה

- בפרוייקט גבעת אנדרומדה, יפו. תיאוריה וביקורת, (23): 141-178.
- מנדלקרן, רוני, (2015), "קיצור תולדות הניאו-ליברליזם בישראל", בתוך: דיוויד הארווי, קיצור תולדות הניאו-ליברליזם, מאנגלית: גיא הרלינג, הוצאת מולד. עמ' 271-312.
- מרגלית, טליה, (2006), "בנייה לגובה בתל-אביב-יפו: ירידה לשורשי היוקרה", זמנים (96), 106-117.
- מרגלית, טליה, (2006a), "מגדלים הם סימנים", בתוך: אל המעין-מקראה, הוצאת מוזאון תל אביב, עמ' 66-85.
- מרגלית, טליה, (2007), בניה לגובה בתל אביב-יפו 1953-2001, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" במסגרת ביה"ס להיסטוריה, הפקולטה למדעי הרוח, אוניברסיטת תל אביב.
- מרגלית, טליה, (2010), "מגדלי יוקרה בתל אביב- גידור בשלושה ממדים ועוד אחד", משפט חברה ותרבות, בתוך: אמנון להבי (עורך), קהילות מגודרות, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, עמ' 262-310.
- מרגלית, טליה, (2014), "תכנון ובנייה בערי ישראל", בתוך: לוי, יגיל ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (כרך ב', פרק 9), האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 533-609.
- מרום, נתי, (2006) "סיור באופקים: עיר פיתוח, קיפוח, טיפוח". בתוך: פנסטר, טובי, וחיים יעקובי (עורכים), עיר ישראלית או עיר בישראל?, מכון ון ליר בירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- נבות, דורון, (2015), שחיתות פוליטית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- צפדיה ארי, וחיים יעקובי (2010), חומות שקופות: על תכנון, הפרטה ואתניזציה במרחב העירוני, בתוך: א. להבי (עורך), קהילות מגודרות, משפט, חברה ותרבות הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב, (תשע'): 469-492.
- רבינוביץ, דני, (2000), "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי". תיאוריה וביקורת 16, 101-127.
- רם, אורי, ודני פילק, (2013), "ה-14 ביולי של דפני לוי: עלייתה ונפילתה של המחאה החברתית", תיאוריה וביקורת, 41, עמ' 17-43.
- רפפורט, מירון, (2007), "פתאום קוראים להם פולשים", הארץ, 13.07.2007. <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/881631.html>
- Alterman, Rachele, (2001) National-level planning in democratic countries: an international comparison of city and regional policy-making. Liverpool University Press.
- Berger, Peter L., and Thomas Luckmann, (1966), "The Social Construction of reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge", Garden City, NY: Doubleday.
- Dryzek, John S., (1983), "Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design", *Journal of Public Policy* 3(04), pp. 345-367
- Edelman, Murry, (1988), "Constructing the Political Spectacle", Chicago: University of Chicago Press.
- Eshel, S., and Hananel, R. (2019). Centralization, neoliberalism, and housing policy central-local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2), 237-255.

Fopp, Rodney, (2008), "Social Constructionism and Housing Studies: A critical Reflection", *Urban Policy and Research* 26(2), pp. 159-175.

Hananel, R. (2009). Distributive justice and regional planning: The politics of regional revenue-generating land uses in Israel. *International Planning Studies*, 14(2), 177-199.

Hananel, R. (2010), "Zionism and Agricultural Land: National Narratives and Environmental Objectives in Israel's National Land Policy", *Land Use Policy* 27, 1160-1170.

Hananel, R. (2012). The End of Agricultural Supremacy: the 2009 land policy reform in Israel, *Israeli Studies Review* 27(2), 143-165.

Hananel, R. (2013). Planning Discourse versus Land Discourse: The 2009–12 Reforms in Land - Use Planning Policy and Land Policy in Israel. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1611-1637.

Hananel, R. (2015). The Land Narrative: Rethinking Israel's National Land Policy. *Land Use Policy*, 45, 128-140.

Hananel, R. (2018). Deserving and privileged: The social construction of the right to housing in Israel. *Israel Affairs*, 24(1), 128-149.

Laver, M., Benoit, K., & Garry, J. (2003). Extracting policy positions from political texts using words as data. *American political science review*, 311-331.

Lewin-Epstein, Noah, and Moshe Semyonov, (2000), "Migration, ethnicity, and inequality: Homeownership in Israel." *Social problems* 47.3, 425-444

Marcuse, P. (1978). The myth of the benevolent state: towards a theory of housing. Columbia University, Graduate School of Architecture and Planning.

Margalit, Talia, and Efrat Vertes, (2015), "Planning allocations and the stubborn north-south divide in Tel Aviv-Jaffa." *Planning Theory & Practice* 16.2: 226-247

Nachmany, H., & Hananel, R. (2019). A tale of two neighborhoods: Toward a new typology of land rights. *Land Use Policy*, 80, 233-245.

Schneider, Anne, and Helen Ingram, (1990) "Policy Design: Elements, Premises, and Strategies." In *Policy Theory and Policy Evaluation*, ed. Stuart Nagel. New York: Greenwood.

Schneider, Anne, and Helen Ingram, (1993), "Social construction of target populations: implications for politics and policy", *The American Political Science Review* 87, no. 2, pp. 334-347.

Sened, Itai (1997), "The Political Institution of Private Property", Cambridge: Cambridge University Press.

Tzfadia, Erez, and H. Yacobi, (2011), "Rethinking Israeli Space: periphery and identity", Taylor & Francis.

נספח 1: חומרי המחקר

פרוטוקולים			
מקרה	תאריך	מקור	סדר היום
גבעת עמל	25/02/1960	עיריית ת"א - ועדה לענייני גבעת עמל	פתרון לבעיית גבעת עמל
	10/10/1960	סולל בונה - ישיבה במשרדי עיריית תל אביב	פתוח והקמת שכונים על קרקעות ג'מוסין המזרחית
	28/06/1972	כנסת ישראל - הצעה לסדר היום	בעיית פינויין של 5 משפחות מבתיהם שבגבעת עמל א' בתל אביב
	09/08/1972	כנסת ישראל - ועדת המשנה של ועדת הפנים	פינוי המשפחות מגבעת-עמל
	16/02/1973	כנסת ישראל - ועדת המשנה של ועדת הפנים	פינויין של משפחות מגבעת-עמל
	28/05/1986	מליאת הכנסת	הפתרון לשכונת גבעת-עמל ב' בתל-אביב
	23/08/1987	עיריית ת"א - ישיבת מועצת העיר	שיעור מס הארנונה בשכונת גבעת עמל
	30/05/2001	מינהל התכנון - ועדה מחוזית לתכנון ולבניה	ועדה מחוזית חוקרת לשמיעת התנגדויות לתוכנית תא / 1770 א /
	17/11/2009	כנסת ישראל - ועדה לענייני ביקורת המדינה	בקשה לחו"ד מבקר המדינה בנושא: העברת הקרקעות בעמל ב', תל-אביב
	25/11/2013	כנסת ישראל - ועדת הפנים והגנת הסביבה	פינוי תושבי שכונת גבעת עמל
	13/01/2014	כנסת ישראל - ועדת הפנים והגנת הסביבה	הצגת עמדת מינהל מקרקעי ישראל ועיריית ת"א לגבי שכונת גבעת עמל
	26/01/2014	כנסת ישראל - ועדת הפנים והגנת הסביבה	פינוי תושבי שכונת גבעת עמל
	20/06/2016	כנסת ישראל - הודעות הכנסת	הצ"ח להבטחת דיור חלופי לתושבי גבעת עמל לא הוקראה היום בוועדת הפנים בשל התנגדות משרד המשפטים
שיכון צמרת	16/07/1951	כנסת ישראל - ועדת הכספים	מסירת אדמה השייכת לאפוטרופוס על נכסי נפקדים למשתכנים
	02/08/1951	כנסת ישראל - ועדת הכספים	בנית שכון בצפון תל-אביב
	29/07/1958	מליאת הכנסת	סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדינים וחשבונות של מבקר המדינה

כתבות עיתונאיות			
מקרה	תאריך	מקור	כותרת ראשית
גבעת עמל	25/10/1949	עיתון קול העם	ועד שכי' ג'אמוסין מוחה נגד הריסת צריפי עולים ע"י עיריית ת"א
	22/06/1951	עיתון על המשמר	תגרה קשה בג'אמוסין בגלל נסיון להרוס בלוקון עולים
	27/09/1951	עיתון הצפה	עיריית ת"א תנקוט באמצעים חמורים נגד מקימי מבנים על אדמה נטושה
	30/01/1963	עיתון חרות	אלפים מתושבי שכונות העוני בתל אביב הפגינו בתבעם 'דירה תמורת דירה
	30/11/1976	עיתון דבר	הפגנה סוערת בגבעת עמל בת"א
	25/08/1987	עיתון מעריב	תושבי גבעת עמל ב' חסמו את כביש ההלכה בת"א בצמיגים בוברים
שיכון צמרת	13/07/1951	עיתון הבקר	האפורופוס חילק רכוש נטוש בין מקורביו בממשלה ובמפא"י
	15/07/1951	עיתונים דבר / חרות	הודעה מאת שר האוצר
	14/02/1957	עיתון מעריב	מ'שיכון הצמרת' לשיכון הבכירים
	03/07/1962	עיתון חרות	'שיכון צמרת' יירשם על שמות המשתכנים
חומר ארכיוני אחר			
מקרה	תאריך	מקור	תיאור
גבעת עמל	04/08/1953	תכתובת דואר	מכתב מאת ראש עיריית תל אביב אל ועד גבעת עמל (גימוסין)
	31/01/1956	תכתובת דואר	מכתב מאת ראש עיריית תל אביב אל מנהל משרד הפנים
	01/06/1979	תזכיר	תזכיר ועד המשתכנים אל חה"כ מנחם הכהן (מפלגת העבודה)
שיכון צמרת	13/10/1950	תכתובת דואר	מכתב מאת האפורופוס לנכסי נפקדים אל עיריית תל אביב
	10/09/2000	תמליל ראיון	ראיון עם אנינה קפלן לבית שלוש ופומרוק – תושבת שיכון צמרת