

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

פתח-דבר ◀ א. הקהילות המגודרות בישראל כחוצות זמן ומקום ◀ ב. על טיבה של ה"קהילה" והצדקותיה לגידור ◀ ג. מרחב הקהילה המגודרת – בין שלטון מקומי לשליטה פרטית ◀ ד. מהלך הספר.

### פתח-דבר

השיח הציבורי בישראל רווי לאחרונה בדיונים מתוקשרים בדבר הופעתן של "שכונות סגורות". העיסוק בפרויקטים יוקרתיים, דוגמת סביוני רמת-אביב, גבעת-אנדרומדה ביפו ו"פארק צמרת" בצפון תל-אביב, במגדלי המגורים ל"אנשי היי-טק" המוקמים סמוך לשכונת ביצרון בתל-אביב ובהכרזותיהם של יזמי פרויקט זה על כוונתם להקים את "העיר החדשה" – כ-1,800 דירות במתחם השוק הסיטונאי בתל-אביב לאנשי היי-טק ושוק ההון שייבחרו אף הם על-ידי ועדת קבלה – זוכה בכותרות בולטות, כגון "מגדלי השן"<sup>1</sup>, "הסלקטורים"<sup>2</sup>, 6,000 היי-טקיסטים הסתערו על המגדלים"<sup>3</sup>, "עני, גבול לפניך"<sup>4</sup>, ו"בקרוב בת"א: הכניסה לשכונה – לעשירים בלבד"<sup>5</sup>.

המתנגדים לפרויקטים אלה, ובכלל זה פעילי צדק חברתי, עמותות אורבניות דוגמת "מרחב – התנועה לעירוניות מתחדשת" וכן ארגונים סביבתיים – אשר פעילים במיוחד במאבקים נגד מתחמי מגורים סגורים בשטחים פתוחים ובקרבת חוף הים, כגון כפר-הים בחדרה, סי אנד סאן בתל-אביב והיישוב ארסוף בשרון – מצביעים על הסכנות הטמונות בהעמקתם ובהנצחתם של פערים חברתיים, בהדרתן הגלויה של שכבות אוכלוסייה על בסיס מעמד כלכלי, חברתי ואתני, ובדילול המרחב הציבורי הפתוח לשם הכשרת

\* מרצה בכיר, בית-ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה.  
1 אריק מירובסקי "מגדלי השן" הארץ **The Marker** נדל"ן 25.5.2007, 2.  
2 ענת ג'ורג'י "הסלקטורים" הארץ **The Marker Week** 6.6.2008, 38.  
3 רז סמולסקי וגיא ליברמן "6,000 היי-טקיסטים הסתערו על המגדלים" הארץ **The Marker** 16.6.2008, 22.  
4 איתי רום "עני, גבול לפניך" גלובס – מגזין 2.2.2006, 12.  
5 יובל אזולאי "בקרוב בת"א: הכניסה לשכונה – לעשירים בלבד" הארץ 23.1.2006, 12.

התבצרותם של החזקים במובלעות אליטיסטיות.<sup>6</sup> הביקוש הגואה למגורים במתחמים סגורים, אשר באופן לא מפתיע רק מועצם כתוצאה מהדיון הער בפרויקטים אלה כסמלי הסטטוס החדשים של החברה הישראלית, נתפס על-ידי רבים כאופנה המועתקת מקהילות המגורים הפרטיות הנפוצות בארצות-הברית ובקנדה, ובאופן מחמיא פחות – כמקבילה לתופעת המובלעות המגודרות במדינות רבות בדרום-מזרח אסיה ובאמריקה הלטינית.<sup>7</sup> אם נוסיף על כך את הדיון – שכבר הגיע בשנים האחרונות לכלל סדרה של הליכים משפטיים – בנוגע לאופני המיון והסינון ביישובים קהילתיים ובהרחבות קהילתיות בקיבוצים ובמושבים, מצטיירת לכאורה תמונה של תהליך חברתי גורף וחד-כיווני של התבצרות, הדרה ודילול החברה האזרחית.

סוגיית "הקהילות המגודרות", כפי שתכונה בספר זה, ראויה עם זאת לבחינה מעמיקה ומורכבת הרבה יותר – הן במישור העובדתי-האמפירי, הן במישור הקונספטואלי של הבנת טיבן המושגי והמבני של "קהילות מגודרות", בפרט בהקשר הישראלי, והן בגישה הנורמטיבית כלפיהן. הקושי הרב ב"פיצוחה" של תופעת הקהילות המגודרות וביצירת תשתית עיונית להבנתה ולהערכתה מחייב התמודדות אקדמית רבת-חומית, כזו שאינה מסתפקת רק בהידרשות לסיסמות השיווקיות של יזמי הקהילות המגודרות ("שכונה פרטית", "עיר בתוך עיר",<sup>8</sup> "אי יוקרתי"<sup>9</sup>) ולסיסמות-הנגד של מתנגדיהן ("אפרטמנטהייד", "גזעני הדיור"<sup>10</sup>), אשר נוטות לתפוס את היקפה ואופייה של התופעה ואת גדר המחלוקת כעימות

6 ראו ציטוטים המופיעים מפי מתנגדים לקהילות המגודרות בכתבות שבה"ש 1–5 לעיל, וכן את דבריו של האדריכל דרור גרשון, מייסד עמותת "מרחב – התנועה לעירוניות מתחדשת", שלפיהם "מתחם סגור הוא נטע זר בעיר, כאשר הגדר והשער מאפיינים את התפישה החברתית והתכנונית". שני שילה "מלרוז פלייס בישראל" הארץ *The Marker* נדל"ן 16.9.2006, 4. כן ראו רינת ברקוביץ' "מחסומים" העיר תל אביב 12.4.2006, 38.

7 ראו שילה, לעיל ה"ש 6, וכן את מאמריהם של גלעד רוזן וערן רוזין ושל אריאל הנדל בספר זה. לניתוח השוואתי של קהילות מגודרות בעולם ראו: Rowland Atkinson & Sarah Blandy, *Introduction: International Perspectives on the New Enclavism and the Rise of Gated Communities*, 20(2) HOUSING STUD. 177 (2005).

8 ראו הפניות לשימוש בסיסמות שיווקיות אלה ודומות להן אצל אמנון להבי "קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרטה להפרדה" דין ודברים ב 63, 101, ה"ש 153–156 (התשס"ו).

9 מתוך עלון שיווקי בשפה האנגלית לפרויקט סביוני רמת-אביב משנת 2006, שלפיו: "Savyoney Ramat Aviv is an exclusive island of prestige, luxury and enjoyment..." (עותק שמור במערכת).

10 ראו ציטוטים מפי מפגינים מחוץ לכנס על פרויקט "העיר החדשה" בתל-אביב אצל סמולסקי וליברמן, לעיל ה"ש 3.

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

חד וחלק בין עבר להווה, בין פרטי לציבורי, בין כוחות השוק לצדק חברתי, ובין הפרדה (סגרגציה) להכללה (אינטגרציה) ביחסי קבוצות שונות בחברה. יצירתו של שיח אקדמי שיטתי, תוך שימוש בכלים המתודולוגיים של הדיסציפלינות השונות, נחוצה למיפוי ולניתוח מדויק וזהיר של הקהילות המגודרות בישראל על גוניהן ומופעיהן השונים, ולהערכת האופנים המורכבים שבהם הן כרוכות בתופעות חברתיות, כלכליות, מוסדיות ומשפטיות אחרות בישראל. זו בדיוק מטרתו של ספר זה. הוא אוסף בתוכו, לראשונה, מחקרים חדשניים ומקוריים של חוקרות וחוקרים בכירים בתחומי הידע של אדריכלות, גיאוגרפיה, היסטוריה, כלכלה, מנהל ומדיניות ציבורית, ממשל, משפטים, סוציולוגיה, פילוסופיה ותכנון. המאמרים מציעים פרספקטיבות מדעיות שונות כמרגם עמדות ערכיות-נורמטיביות מגוונות, ויוצקים יחדיו תשתית מחקרית רחבה לדיון ביקורתי ולעיצוב כלי מדיניות ביחס לקהילות המגודרות בישראל.

### א. הקהילות המגודרות בישראל כחצוצות זמן ומקום

המונח "קהילה מגודרת", המשמש מסגרת לתצורות המגורים השונות הנידונות בספר זה, טעון כמובן ליבון וביאור, שכן ההידרשות לטיבו ולתוכנו לא רק עונה על השאלה מה מהוה "קהילה מגודרת" ומה אינו מהווה קהילה כזו, אלא גם משליכה על ההערכה הנורמטיבית שלנו כלפי הקהילות המגודרות לסוגיהן השונים ועל הבנת המשמעות החברתית הרחבה יותר הגלומה בהן. במילים אחרות, עצם המיפוי של תצורות מגורים שונות כ"קהילות מגודרות" – תוך יצירת קישורים וזיקות בין סוגים שונים של התארגנויות שאינן מזהות בהכרח את עצמן במודע כמי שחולקות תכונות משותפות עם אחרות או כמי שמהוות חלק מתופעה כוללת יותר – הינו כשלעצמו בעל משמעות נורמטיבית. אף שאנו עשויים בהחלט לפתח יחס ערכי דיפרנציאלי – ובעקבות זאת עמדה ציבורית-משפטית נבדלת – כלפי תצורות מגורים שונות המצויות בנקודות שונות לאורך הרצף המרכיב את הקהילות המגודרות, בהתבסס על אמות-מידה וערכים מבחינים, עצם הכנסתן תחת קורת-גג אחת וראיתן כמכלול שיש לו השפעה מצטברת גוזרות מסגרת מסוימת לדיון העיוני והמעשי בהן.<sup>11</sup> לעניין זה אדגיש כי אף ש"קהילות מגודרות" רבות הראויות להמשגה ככאלה אינן פועלות על בסיס טריטוריאלי של מגורים – ובכלל זה רשתות חברתיות,

11 טענה בדבר קיומו של קשר אינהרנטי בין מפעלי מיפוי לבין גישות נורמטיביות במשפט ראו: Hanoach Dagan, *Legal Realism and the Taxonomy of Private Law*, in STRUCTURE AND JUSTIFICATION IN PRIVATE LAW: ESSAYS FOR PETER BIRKS 147 (Charles Rickett & Ross Grantham eds., 2008).

ארגונים מקצועיים או דתות<sup>12</sup> – מוקד הדיון הנוכחי הוא תצורות מגורים גיאוגרפיות המצויות בגדרן של קהילות כאלה.

על פני הדברים, המושג "קהילות מגודרות" כולל שני רכיבים נפרדים לכאורה אך בעלי זיקה זה לזה. בתמצית, לגישתי, המונח "קהילה" מבחין את הפרויקטים המדוברים ממתחמי מגורים המורכבים ממקבץ מקרי של תושבים הסמוכים זה לזה מבחינה גיאוגרפית, בכך של"קהילה" יש מודעות קולקטיבית פנימית מפורשת שמבחינה אותה מהסביבה שמחוץ לה, ואשר באה לידי ביטוי בפעולה משותפת פורמלית ו/או לא-פורמלית שנועדה הן לספק טובין ושירותים לחברי הקבוצה (כגון אבטחה, שטחים ירוקים פנימיים או מתקני ספורט) והן ליצור מערכת חברתית פנימית המטפחת את הזהות הקבוצתית. המונח "גידור" מתייחס לקיומו של לפחות אחד משני רכיבים: מנגנון פורמלי לסינון חברים הרשאים להיכנס לקבוצה, לעיתים גם תוך הגבלת אפשרות היציאה מהקבוצה; וגידור פיזי, המונע אורחים לא-רצויים מלהיכנס אל המתחם הקהילתי, הן פיזית והן ארגונית.

אם כך הם פני הדברים, אזי בניגוד לשיח הפופולרי שהוזכר בפתח הדברים, הלכה למעשה תופעת הקהילות המגודרות רחוקה מלהיות חדשה בישראל, וקיימת למן ראשית ימיה של התנועה הציונית, באופן החוצה גבולות של זמן, זהות ומרחב. כך, למשל, היישובים השיתופיים הכפריים, ובכלל זה הקיבוץ והמושב, מהווים באופן מובהק "קהילות מגודרות". ראשית, סיבת קיומן של צורות התיישבות אלה הייתה יצירת שיתוף נרחב בין חברי היישוב ברבדים אידיאולוגיים, כלכליים וחברתיים, מתוך מטרה לכונן "קהילה" מלוכדת. שנית, מרכיב ה"גידור" אפיין אף הוא מאז ומתמיד את צורות היישוב הללו, ועד היום מתקיימים בהן מנגנוני סינון ובקרה פורמליים הזוכים בגושפנקה נרחבת בדין הישראלי. בדומה לכך, גם צורות יישוב רבות אחרות, היסטוריות ובנות-זמננו – כגון שיכונים העובדים השיתופיים שנוסדו בערים בארץ-ישראל בשנות העשרים והשלושים, פרויקטים של חברות משפנות מפלגתיות, קהילות מגורים דתיות וחרדיות, יישובים בדויים, שכונות מגורים לאנשי צה"ל או יישובים קהילתיים שיידונו להלן – מתאפיינות כולן, על-אף השוני ביניהן, במרכיבים של "קהילתיות" ושל "גידור". חלק נכבד מהמאמרים בספר זה מאתר את התפתחותן ההיסטורית של צורות מגורים שונות אלה, ומלמד לפיכך כי המניעים והמנגנונים ליצירתן ולפעולתן של קהילות מגודרות אינם אך

12 השוו: L. Theodori, *Community and Community Development in Resource-Based Areas: Operational Definitions Rooted in an Interactional Perspective*, 18 Soc. & Nat. Resources 661, 662–663 (2005).

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

ורק אופנה עכשווית – העתקה גרידא של מודלים קיימים ממדינות אחרות – או כאלה שתחלתם מוגבלת ממילא לנתח שוק מצומצם ביותר מבחינת יכולתו הכלכלית. לצד תופעות ותיקות יחסית של "קהילות מגודרות", שברובן לא הומשגו בעבר ככאלה ובהתאם לכך לא הייתה בספרות ובשיח הציבורי נטייה לקשור ביניהן ולנתחן במסגרת דיון אחת, החלו להתפתח בישראל בדור האחרון צורות מגורים – הן כאלה המהוות גרסה מעודכנת של צורות יישוב קיימות והן כאלה המהוות צורות חדשות לגמרי – שאף בהן יש רכיבים מודעים של "קהילתיות" ו"גידור".<sup>13</sup> על-אף השוני הפנימי ביניהן ועל-אף ההבדלים בינן לבין צורות יישוב ותיקות יותר, התעצמותה הכוללת של התופעה, הן מבחינה מספרית-כמותית והן מבחינת השיח הגלוי הנלווה להתפתחותן של הקהילות הערכניות, מעוררת בנקודת הזמן הנוכחית את ההכרח בדיון עיוני מפורש ורחב-יריעה המאתגר מוסכמות וגבולות שהותוו בעבר בין עיר לכפר, בין אינדיווידואליזם לקולקטיביזם, ובין קניין ושליטה פרטיים, משותפים וציבוריים.

מבין התצורות החדשות או המתחדשות של קהילות מגודרות, אזכיר כאן בקצרה שלוש. ראשית, הקיבוץ המתחדש, שתחילת צמיחתו כחלופה לקיבוץ השיתופי הייתה בתגובה "מלמטה" של קיבוצים שונים על המשבר הקשה שהחל פוקד את התנועות הקיבוציות באמצע שנות השבעים של המאה העשרים כתוצאה משורה של גורמים פנימיים וחיצוניים.<sup>14</sup> הקיבוץ המתחדש קיבל בשנים האחרונות הכשר רשמי עם אימוץ מסקנותיה של ועדה ציבורית בראשות אליעזר בן-רפאל.<sup>15</sup> בעקבות מסקנות אלה הוספה בדצמבר 2005 ההגדרה של "קיבוץ מתחדש" לצד "קיבוץ שיתופי" בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות),<sup>16</sup> והותקנה שורה של תקנות משלימות לפקודת האגודות השיתופיות לצורך הסדרת ההיבטים המבניים הייחודיים של הקיבוץ המתחדש, ובפרט שיוך דירות לחברים,<sup>17</sup> שיוך אמצעי הייצור<sup>18</sup> ומתכונתה החדשה של הערבות ההדדית כרשת-ביטחון סוציאלית.<sup>19</sup> במרכיבו ה"קהילתי" הקיבוץ המתחדש מבקש לשמר את המסגרת הקבוצתית תוך עדכון תחומי פעילותו לעומת הקיבוץ השיתופי על-ידי קיום מינון מופחת של קולקטיביזם וערבות כלכלית פנימית, ובתוך כך לאפשר את שימורו וטיפוחו

13 ראו בהרחבה להבי, לעיל ה"ש 8.

14 שם, בעמ' 78–82.

15 הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים דין וחשבון בעניין הקיבוצים (אוגוסט 2003) [www.globes.co.il/serve/nadlan/tikunim/kibiz.doc](http://www.globes.co.il/serve/nadlan/tikunim/kibiz.doc)

16 ראו תק' 2(5)(ב) לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995, ק"ת 246.

17 תקנות האגודות השיתופיות (שיוך דירות בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, ק"ת 195.

18 תקנות האגודות השיתופיות (שיוך אמצעי ייצור בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, ק"ת 194.

19 תקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, ק"ת 190.

של "הון חברתי" כמקור לתמיכה חברתית ורגשית. כאשר לגידור, בקיבוץ המתחדש פועלים אמצעי סינון בקבלת חברים לאגודה השיתופית כפי שנהגו באופן מסורתי בקיבוצים השיתופיים, תוך קבלת גיבוי בלתי-מסויג כמעט מבתי-המשפט לעצמאותם של מנגנוני קבלת ההחלטות שלהם הן ביחס לקבלת חברים והן ביחס לסילוק מהקבוצה.<sup>20</sup> סוג שני של קהילה מגודרת הוא היישוב הקהילתי – צורת יישוב שהקמתה החלה בסוף שנות השבעים ביישובים מעבר לקו הירוק, ולאחר-מכן בגליל (שם נודעו תחילה כ"מצפים"), בנגב ובאזורי קו-התפר, וזאת במיוחד על רקע קיומה של מדיניות ממשלתית, בשיתוף הסוכנות היהודית, לחיזוק האחיזה היהודית באזורים אלה. למרות קיומה של מעורבות ריכוזית כאמור, נראה כי יישובים קהילתיים נוסדים על-פירוב ביוזמתם של גורמים פרטיים, אשר מייסדים גם את האגודה השיתופית ופועלים מלכתחילה לעצב את היישוב תוך זיהוי מגמות ביקושים בקרב מתיישבים-בכוח. במסגרת זאת, הניסיון אכן מלמד כי עצם השימוש במונח "קהילתי" מהווה מנוף שיווקי.<sup>21</sup> אף שהיישוב הקהילתי אינו כולל באופן מובנה רכיבים של שיתוף כלכלי, רשת-ביטחון סוציאלית או כל סוג אחר של ערבות הדדית, הוא מבקש, לפחות ברובד ההצהרתי, להציג את עצמו כמי שמתקיים בו רכיב של "קהילתיות" אותנטית על בסיס מתמשך, כך שלצד התועלת שבקידום מטרות פרטיות באמצעות הארגון המשותף ניכר רצון ליצור, לעיתים יש מאין, מכנה משותף ערכי. הלכה למעשה, אין תשובה אחידה ביחס לקיום מתמשך של "קהילתיות" ביישובים אלה, ונראה כי כל יישוב מתקבע בנקודה שונה על רצף הקהילתיות, לפי התפתחותה של מערכת היחסים ביישוב והמידה שבה נוצר "הון חברתי" המעודד את חברי הקבוצה לפעולה משותפת הדוקה.<sup>22</sup>

עם זאת, לפחות עד לאחרונה נראָה כי ה"קהילתיות" מזוהה בעיקר עם מרכיב ה"גידור", בשל העובדה שמגורים ביישוב קהילתי מחייבים קבלה לחברות באגודה השיתופית, באופן המאפשר לקיים הליך סינון והשגת שליטה חברתית בזהותם ובאופיים של חברי היישוב. בשנות התשעים התנהל הליך הסינון על-ידי ועדות קבלה של האגודות השיתופיות ובשיתוף הסוכנות, בלא פיקוח של ממש מצד מנהל מקרקעי ישראל, ומאחורי אמת-המידה של ה"קהילתיות" נראָה כי היישוב הקהילתי מתיימר לייצר מדדים של איכות אנושית ולהעניק לתושביו "תעודת ביטוח" בדבר זהותם ההומוגנית של חברי הקהילה

20 זאת, אף שברי כי השלכותיו של סילוק אפשרי מקיבוץ מתחדש חמורות פחות מאשר בקיבוץ השיתופי, שבו לחבר היחיד לא היו זכויות אישיות כלשהן בנכסים שבתחום הקיבוץ. על מאפייניו של הקיבוץ המתחדש ראו להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 82–89; Amnon Lehavi, *Mixing Property*, 38 SETON HALL L. REV. 137, 166–173 (2008).

21 להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 89–92.

22 שם, בעמ' 92–97.

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

בהווה ובעתיד.<sup>23</sup> פרשת קעדאן<sup>24</sup> העלתה את סוגיית הסינון על בסיס לאומי לחזית המודעות הציבורית, אף שבאותה תקופה נהג סינון מועמדים גם על בסיס השכלה, רקע משפחתי, מעמד כלכלי ואולי אף מוצא עדתי. בעקבות סדרה של עתירות שהגישו מועמדים שנדחו על-ידי יישובים קהילתיים והרחבות קהילתיות, קיבל בשנים האחרונות מנהל מקרקעי ישראל סדרה של החלטות לקביעת נהלים ורשימה של אמות-מידה להליכים של המלצת מועמדים, אך גם במצב העניינים הנוכחי נותר על כנו רכיב פורמלי של "התאמה לחיי חברה בקהילה", המותיר כרקמה פתוחה את המונח מעורר המחלוקת.<sup>25</sup>

הסוג השלישי של קהילה מגודרת הוא מה שאכנה "קהילה עירונית פרטית", דהיינו, מתחם מגורים עירוני שבו בעלי יחידות הדיור מאורגנים על בסיס הסכמי-קנייני כדי ליצור לעצמם הלכה למעשה קהילה פרטית המספקת לעצמה, באמצעות מנגנוני ניהול ואכיפה פנימיים, מגוון של טובין ושירותים משותפים המיועדים באופן בלעדי לתושבי המתחם, כגון אבטחה, תחזוקה, שטחים ירוקים פנימיים ומתקני ספורט, ולעיתים אף מתקנים כגון מרכז קניות או אולם אירועים.<sup>26</sup> יודגש כי (נכון להיום לפחות) אין מדובר במושג רשמי שמקורו בתחיקה הישראלית או בנהלים של מוסדות הציבור המופקדים על פיתוח עירוני, אלא בהמשגה שלי המבוססת על זיהוי קווי דמיון בולטים בין פרויקטים עירוניים שונים, לנוכח המאפיינים המוסדיים והמרחביים שלהם כמו-גם מנגנוני השוק שבאמצעותם יחידות הדיור בפרויקטים אלה משווקות ונמכרות.<sup>27</sup> זאת ועוד, מיקוד תשומת-הלב הציבורית לאחרונה בפרויקטים שהוזכרו בפתח-הדבר, כגון סכיוני רמת-אביב או גבעת-אנדרומדה, תוך יצירת זיקה ביניהם וראייתם כיוצרים פרדיגמה של "שכונה פרטית סגורה", מחזק אף הוא את ההצדקה להתייחסות לפרויקטים אלה ואחרים כמצויים תחת קורת-גג מושגית אחת, הראויה לדיון נפרד במסגרת השיח על-אודות קהילות מגודרות בישראל. זאת, כאמור, אף שפרויקטים אלה אינם מתנהלים לפי תבנית אחת, מה-גם שעצם התופעה של פרויקטים עירוניים הנבנים במפורש לשרת קהל-יעד מסוים, המתיימר ליצור יחדיו "קהילה", נמתחת אחורה לימי ראשית ההתיישבות העירונית בארץ-ישראל, ובפרט להקמתה של העיר תל-אביב.<sup>28</sup>

שם, בעמ' 92–93.	23
בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000) (להלן: עניין קעדאן).	24
ראו את מאמרן של נטע זיו וחן תירוש בספר זה.	25
להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 100–101.	26
שם, בעמ' 97–101.	27
ראו את מאמריהם של טליה מרגלית ושל נתי מרום בספר זה.	28

במישור הפנים־קבוצתי, סיבת קיומה של הקהילה העירונית הפרטית הינה בראש ובראשונה תועלתנית, דהיינו, ניצול קנה־המידה של מספר חברי הקבוצה ומנגנוני האכיפה המשפטיים המוכנים מראש לצורך הספקה ומימון יעילים של טובין ושירותים משותפים.<sup>29</sup> טובין ושירותים אלה אמורים לשרת את דיירי המתחם לפי העדפותיהם הנגלות ויכולותיהם הכלכליות לשאת בהוצאות ההקמה והתחזוקה, כך שבני שקהילות עירוניות פרטיות שונות אמורות לספק מתקנים בהתאם לפרופיל הכלכלי של דייריהן, ושיש הבדלים בין פרויקטים המיועדים לבני המעמד הבינוני־הגבוה לבין אלה המשרתים אוכלוסייה אמידה מאוד. עם זאת, גם בנוגע לקהילה העירונית הפרטית נראה כי המפתח להצלחה תועלתנית נמשכת טמון במידת מעורבותם הפעילה של חברי הקבוצה בניהול ענייניהם המשותפים, היוצרת תשתית למכנה משותף "חזק" יותר בין חבריה. נוסף על כך, לפחות חלק מפרויקטים אלה מעוצבים מלכתחילה תוך יצירת הסדרים וזירות מפגש המספקים לדיירים חיי חברה מן המוכן, מאורגנים ובטוחים, עם "הדומים להם".<sup>30</sup> נקודה זו מתקשרת כמובן לסוגיית הגידור, על שני מופעיה, בקהילה העירונית הפרטית. ביחס לבקירת דיירי הפרויקטים, עד לאחרונה היו מנגנוני הסינון לא־פורמליים בעיקרם, דהיינו, כאלה הנגזרים ממחירן הגבוה של יחידות הדיור – אשר כולל במקרים רבים גם פרמיה משמעותית שמטרתה לא רק השאת רווחיו של היזם, אלא גם שליטה הלכה למעשה בקבוצת האוכלוסייה הנכנסת – או כאלה שנובעים מעוונות כלפי חלק מהלקוחות־בכוח אשר יש להם יכולת כלכלית אך "אינם נושאים חן" בעיני המוכרים.<sup>31</sup> אלא שבאחרונה, כגון במקרה של "מגדלי ההיי־טק", התעצם הביטוי הגלוי של קיום ועדות קבלה למיניהן, בפרט במקרים שבהם ההתארגנות בפרויקט מבוססת על הפורמט של "קבוצת רכישה".<sup>32</sup> קבוצת רכישה היא התארגנות חוזית לרכישת קרקע במשותף לצורך הקמת יחידות דיור, שהגיונה המקורי היה נעוץ ביכולתם של רוכשי הדירות לחסוך בעלויות הבנייה ולזכות בפטור מחלק מהמיסים החלים בפרויקטים קבלניים רגילים. קבוצת רכישה מהווה כר נוח במיוחד ליצירת מנגנון סינון פרטי, משום שהסינון נעשה במקרה כזה בשלב המקדמי של גיבוש הקבוצה, בין היתר באמתלה של תלות כלכלית הדדית הקיימת לכאורה בין החברים בשלב הקמת הפרויקט, אף שבני כי מערך חוזי של

29 ראו את מאמרו של אלון קלמנט בספר זה.  
 30 להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 104–105.  
 31 ענת ג'ורגי "לפעמים אני משכנע את הלקוח לא לקנות אצלנו" הארץ The Marker נדל"ן 10, 4.3.2005.  
 32 למנגנון של קבוצת רכישה ראו רועי מקוב וגלי דקל־דויד "קבוצת רוכשים" מקרקעין ו(3) 42 (2007).



## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

קבוצת רכישה יכול לכלול בתוכו גם הגבלות לגבי מכירות עתידיות של יחידות דיור תוך שימור סינון הדיירים בפרויקט לאורך זמן.<sup>33</sup> הסגירה הפיזית של מתחם הקהילה העירונית הפרטית, תוך ניתוקה מהרצף העירוני ומהרחב הציבורי, נתפסת אף היא בעיני יזמי פרויקטים כמנוף שיווקי. לצד טעמים מעשיים של שימור המשאבים המשותפים או מניעת פשע,<sup>34</sup> יש בהיבדלות הפיזית – בדומה לסינון הדיירים ואולי אף מעבר לכך – מרכיב סמלי של עליונות חברי הקבוצה על תושבי הסביבה הסמוכה ש"מחוץ לגדר", כפי שמשתקף, למשל, במחלוקת המתמשכת על סגירת המתחם של גבעת-אנדרומדה.<sup>35</sup> כמו סינון הדיירים בפרויקטים עירוניים, גם הגידור והחציצה הפיזית אינם תופעה חדשה לחלוטין בנוף העירוני. כך, מעבר למנגנוני האבטחה או "המשטרה הפרטית" המוצבים כיום הלכה למעשה בכניסה לשכונות עירוניות רבות,<sup>36</sup> קיימות במקומות אחדים בישראל חומות וחציצות אחרות, ובכלל זה סוללת העפר בין קיסריה לג'סר א-זרקא, הגדר בין שכונת ג'ואריש לבין שכונת גני-דן ברמלה, והגדר המוקמת באחרונה בין מושב ניר-צבי לבין שכונת פרדס-שניר שבלוד.<sup>37</sup> עם זאת, מלבד השוני הכמותי בין שני סוגי הגידור,

33 להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 102, ה"ש 161–162. יודגש, עם זאת, כי ועדות קבלה מוסדיות בפרויקטים עירוניים היו קיימות גם קודם לכן – למשל, בשיכונים העובדים שהוקמו החל בשנות העשרים והשלושים של המאה הקודמת, כנסקר במאמרו של נתי מרום בספר זה, או בשכונת גני-אביב בלוד, שבה שירת תהליך הסינון המוסדי מטרה לאומית של "יהוד" השכונה, כאמור במאמרם של ארז צפדיה וחיים יעקובי בספר זה.

34 להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 104.

35 ראו ה"פ (ת"א) 200681/04 עמותת יפו לזכויות אדם נ' גבעת אנדרומדה ניהול בע"מ (1.8.2007), שבו הורה בית-המשפט למשיבה לאפשר גישה לציבור הרחב, דרך שני שערי הפרויקט, אל השטחים הפתוחים בתוך המתחם שבהם אמורה להיות זכות מעבר לציבור לפי הוראות התוכנית התקפה (תוכנית מפורטת ב.מ. 29-2527). יצוין, עם זאת, כי בכך לא תמה המחלוקת התכנונית והמשפטית באשר לזכות המעבר של הציבור בתוך הפרויקט. בינואר 2008 הופקדה תוכנית חדשה שיזמה החברה המנהלת את פרויקט גבעת-אנדרומדה, שלפיה תוקם גינה ציבורית לאורך רחוב יפת, אך במקביל יבוטלו כיכר ומעבר ציבורי בלב המתחם לכיוון מערב ולכיוון דרום. התוכנית המוצעת, תא/2527/א, שקיבלה אישור ראשוני של מוסדות התכנון, ובכלל זה הוועדה לשמירת הסביבה החופית, פורסמה להפקדה ב"פ 5759, עמ' 1332, בתאריך 8.1.2008.

36 רוני זינגר "ככה שומרים על הבית" הארץ – השבוע 13.8.2004 ב.3.

37 יואב שטרן ורוני זינגר-חירותי "גזענות או התגוננות? בניר צבי מקימים גדר הפרדה מלוד" הארץ 25.6.2007, 6. נגד הקמת הגדר בין ניר-צבי לבין פרדס-שניר הוגשה עתירה מנהלית, אשר תלויה ועומדת נכון למועד כתיבתן של שורות אלה: עת"מ (ת"א) 1253/05 עארף מוחאראב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (טרם נפסק).

לנוכח ריבוי הפרויקטים של הקהילות העירוניות הסוגרות את שעריהן בערים השונות ברחבי הארץ, קיים גם הבדל מהותי ביניהם, שכן הקמת הגדרות בקהילות העירוניות מבוססת לכאורה על זכות הקניין הפרטי של דיירי המתחם כקבוצה. בהתאם לכך, הגידור כלול מראש כחלק מהפרויקט וממומן על-ידי מקימיו (אף אם הדבר טעון אישור רגולטורי של מוסדות התכנון), ואינו בגדר פעולה שלטונית אשר נעשית וממומנת על-ידי הרשות לשם הגנה על ציבור תושביה. מאפייניהם של פרויקטים חדשים אלה משליכים אפוא לא רק על ניתוחה האמפירי של תופעת הקהילות המגודרות במרחב העירוני, אלא גם על מערך השיקולים התיאורטי-הערכי המשמש להצדקת קיומה.

### ב. על טיבה של ה"קהילה" והצדקותיה לגידור

המונח "קהילה" שגור בפי כל באין-ספור הקשרים: בשיח הפוליטי, בשיח האידיאולוגי, בשיח התיאולוגי, בשיח ההיסטורי, בחיי המסחר ("קהילת העסקים"), בעולם החברתי ועוד. מטבע הדברים, שימוש כה נרחב במונח מביא עימו עמימות והכללת-יתר עד כדי חשש לריקון מכל תוכן ממשי. אכן, בספרות האקדמית, ובפרט בתחום מדעי החברה, ננטש המונח במשך שנים רבות ונתפס כבלתי-מועיל, אך דומה כי בדור האחרון הוא זוכה בעיון מחודש, הן בהקשר של קהילות גיאוגרפיות והן בהקשר של קהילות א-לוקליות מסוגים שונים, ובפרט קהילות וירטואליות ברשת האינטרנט.<sup>38</sup> דומה כי חלק מהקושי המתודולוגי בהגדרה של "קהילה" או בעריכת מיפוי של סוגי קהילות נובע מהכריכה הקשה-לניתוק שבין יסודותיה הקונסטרוקטיביים של הקהילה – ובכלל זה תחושת השתייכות, אמפתיה הדדית, מחויבות לנורמות ולערכים משותפים, שיתוף-פעולה בהשגת מטרות ויצירת איזון הולם בין אוטונומיה אישית למערך הקשרים החברתי – לבין יסודותיה המדירים והחשש מפני שימוש לרעה במונח "קהילה" כמחסה לניכור, לחוסר סובלנות ואף לשנאה כלפי ה"אחר" שמחוץ לקבוצה.<sup>39</sup> השאלה מה ראוי

38 Amnon Lehabi, *How Property Can Create, Maintain, or Destroy Community*, 10 THEORETICAL INQ. IN L. 43, 46-52 (2009). לדוגמה של כתיבה אמפירית עדכנית על קהילות וירטואליות ראו: Hsiu-Fen Lin, *Antecedents of Virtual Community Satisfaction and Loyalty: An Empirical Test of Competing Theories*, 11 CYBER PSYCHOL. & BEHAV. 138 (2008).

39 גם כותבים בזרם הקהילתני (communitarianism), הרואים את האדם כחלק בלתי-נפרד מהמארג החברתי שבו הוא נמצא וגוזרים מכך את תפיסת-העולם הערכית שלהם, מודעים לשניות הבלתי-נמנעת כמעט שבמונח "קהילה". ראו: Amitai Etzioni, *Creating Good Communities and Good Societies*, 29 CONTEMP. SOC. 188, 189 (2000).

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

להיקרא "קהילה" כרוכה לפיכך במידה לא-מבוטלת בהערכה נורמטיבית לגבי הצורך בהוכחת האותנטיות של היסודות ה"חיוביים" בקהילה, ובשאלה אם היחס בין יסודות אלה לבין מרכיבי ההדרה חייב לעלות על סף מסוים.

לטעמי, הדרך להתמודד עם קושי זה היא על-ידי מעבר לניתוח פונקציונלי והקשרי של תצורות שונות של קהילות, הכולל זיהוי של המניעים הראשוניים והמטרות הנמשכות של חברי הקבוצה ביצירת ה"קהילה", האופן שבו הקבוצה מקיימת מנגנונים פורמליים ולא-פורמליים לפעולה משותפת, והדרכים שבהן היא מפעילה פרקטיקות מדירות. המונחים "קהילה" ו"קהילות" צריכים להיות מובנים אפוא לא כבעלי משמעות אחידה, אשר מתקיימת או אינה מתקיימת בקרב קבוצת אנשים מסוימת באופן דיכוטומי, אלא כמונחים היוצרים רצף שלאורכו מצוי מגוון של קבוצות אשר שונות זו מזו באופן הטיפוסי שבו הן בונות את המכנה המשותף ואת מערך הקשרים הבין-אישיים שלהן. להבנת, גישה כזו עשויה להקל את ההערכה הנורמטיבית שלנו כלפי סוגים שונים של קהילות, ולהבהיר את העמדה שהחברה הכללית – ובכלל זה מערכת המשפט שלה – צריכה לנקוט ביחס לקהילות אלה. אף שכל מפעל מיפוי מעין זה יהיה רחוק מלהיות הרמטי וממצה – לנוכח האפשרות הסבירה לחפיפה בין קטגוריות, לקיום הליכים דינמיים בתוך קבוצות שעשויים לשנות את מיקומן לאורך הרצף, לשאלות של יציגות (agency) בהגדרת העצמית של הקהילה ובהתוויית כיווניה העתידיים, וכיוצא באלה – יש חשיבות רבה, לגישתי, במעבר מדיון כללי ועקר במידה רבה בשאלות של "קהילה מול חברה" אל עבר מסגרת נורמטיבית מועילה יותר, ובכלל זה בהקשר של "קהילות מגודרות", לנוכח ריבוי גיוון של תצורות מגורים כאלה בישראל.

ככלל, בבחינת שאלת הלגיטימיות של קבוצות המבדלות את עצמן בגדרותיו של מתחם מגורים מחברי קבוצות אחרות ומהחברה הכללית, ניתן להבנת לזהות שלושה "דורות" של טיעונים, שניתן לנתחם בהתאם לאופן התפתחותה של תופעת הקהילות המגודרות בישראל, על גווניה השונים.

הדור הראשון סובב סביב הטיעון הליברלי הקלסי בדבר שימור החירות והאוטונומיה של הפרט. תפיסת החירות הליברלית, והאופן שבו זכויות קניין פרטי מהוות כלי מרכזי להגשמת חירותו של הפרט כנגד טענותיה וכוחה הכופה של החברה, מזוהים במסורת המערבית עם הוגים כגון ג'ון לוק,<sup>40</sup> ג'ון סטיוארט מיל,<sup>41</sup> ישעיהו ברלין<sup>42</sup> ומילטון

40 ג'ון לוק המסכת השניה על הממשל המדיני 21–39 (יוסף אור מתרגם, תשי"ט).

41 ג'ון סטיוארט מיל על החירות 66–88 (אהרן אמיר מתרגם, התשס"ז).

42 ישעיהו ברלין "שני מושגים של חירות" ארבע מסות על חירות 174 (יעקב שרת מתרגם, התשמ"ז).

פרידמן.<sup>43</sup> עקרון "החירות השלילית", כפי שניסח זאת ברלין<sup>44</sup> – דהיינו, זכותו של הפרט לנתק את עצמו, ולו באופן חלקי, מדרישותיה הכופות של החברה, תוך יצירת "איי" של העדר התערבות – קנה לו אחיזה בתפיסה הפופולרית והאקדמית כבעל תוקף מיוחד ביחס למקום מגוריו של אדם. זאת, בין היתר, משום ששלטתו הפרטית של אדם בתחום הפיזי המשמש למגוריו נתפסה כטומנת בחובה לא רק ביטוי מובהק להיבדלות פסיכולוגית וליצירת חיץ בינו לבין אנשים אחרים והחברה בכללותה, אלא גם כמגשימה חירות כלכלית ואף חירות פוליטית.<sup>45</sup>

על תפיסת הקניין כ"אי של חירות" נמתחה כמובן ביקורת רבה,<sup>46</sup> ויודגש כי אף אותם כותבים ליברלים שהזכרו לעיל אינם רואים בחירות ערך עליון הגובר תמיד על ערכים אחרים, כגון שוויון, צדק או סדר ציבורי.<sup>47</sup> לפיכך תפיסה אבסולוטית של חירות, המוצאת ביטוי במימרתו המפורסמת של ויליאם בלקסטון,<sup>48</sup> לא רק שאינה מבטאת את העמדה המרכזית בחשיבה הליברלית, אלא אף לא שיקפה מעולם הלכה למעשה את מוסד הקניין.<sup>49</sup> עם זאת, נראה כי באופן יחסי לתחומי פעילות אחרים, עקרון החירות זוכה במקום מיוחד, תרתי משמע, בד' האמות שבהן אדם מתגורר, והדבר בא לידי ביטוי גם במשפט הישראלי. כך, למשל, חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים<sup>50</sup> אינו מחיל את עצמו, לפי לשונו, על מקומות מגוריהם של פרטים, ועל-אף פרשנותו הליברלית של בית-המשפט העליון בדור האחרון למונח

43 מילטון פרידמן קפיטליזם וחירות 9–28 (מזל כהן מתרגמת, תשס"ב).  
 44 ברלין, לעיל ה"ש 42, בעמ' 174–182.  
 45 הקישור בין חירות כלכלית לבין חירות פוליטית בולט בכתיבתו של פרידמן, לעיל ה"ש 43. אך קיימת מסורת ארוכה לתבונה בדבר אופן השליטה בקרקע כבעל משמעויות כלכליות ופוליטיות דרמטיות במבנה היסודי של כל חברה אנושית. ראו: Carol M. Rose, *Property as the Keystone Right?* 71 NOTRE DAME L. REV. 329, 345–347 (1996).  
 46 ראו לעניין זה חנוך דגן קניין על פרשת דרכים 22–37 (תשס"ה).  
 47 ברלין, למשל, דן בצורך ב"פשרה מעשית" בין החירות לבין ערכים כגון שוויון או צדק. ברלין, לעיל ה"ש 42, בעמ' 177.  
 48 בלקסטון מגדיר את הקניין כך: "that sole and despotic dominion which one man claims and exercises over the external things of the world, in total exclusion of the right of any other individual in the universe". WILLIAM BLACKSTONE, 2 COMMENTARIES ON THE LAWS OF ENGLAND 2 (facsim. ed. 1979) (1765–1769).  
 49 ראו: Carol M. Rose, *Canons of Property Talk, or, Blackstone's Anxiety*, 108 YALE L.J. 601, 603–606 (1998).  
 50 מבטאת את מוסד הקניין באנגליה בת-זמנו. התשס"א-2000, ס"ח 58.

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

“שוויון” ותפיסתו כזכות-יסוד חוקתית,<sup>51</sup> טרם הוחלו חובות שוויון או איסור הפליה ביחס לפעולות כגון החלטתו של אדם למי למכור או להשכיר את ביתו. הבחנה זו מוצאת לה אחיזה גם אצל אלה הקוראים לחיזוק העקרונות של אחריות חברתית וצדק חלוקתי במשפט הפרטי.<sup>52</sup>

הדור השני של הטיעונים ביחס ללגיטימיות של היבדלות במגורים מעביר את מרכז הכובד מן הפרט אל הקבוצה, ומזוהה עם קהילות ייעודיות (intentional communities), דהיינו, קהילות הומוגניות במיוחד, דוגמת החרדים, הקיבוצים השיתופיים והקהילות הברוויות, ומעבר להקשר הישראלי – קהילות שבטיות, מסורתיות ואידיאולוגיות ברחבי העולם שבהן ההתארגנות המרחבית הסגורה נתפסת כהכרחית לשימור עולמה הערכי, התרבותי והחברתי הנבדל של הקבוצה כמכלול ושל כל אחד מפרטיה. התארגנות המרחבית הסגורה של קהילות ייעודיות אמורה לחזק את הרגלי הציות לנורמות הפנימיות של חברי הקבוצה, ולאפשר את דחיית אותן נורמות של החברה הכללית הנתפסות כמערערות את יסודותיה המלכדים של הקהילה.<sup>53</sup> מטיבם של דברים, ההיבדלות המרחבית של קהילות ייעודיות מתרחשת כתהליך חברתי עצמאי, אולם לעמדתם של המדינה ומוסדותיה כלפי קהילות כאלה יש השפעה מכרעת על מידת יכולתה של הקהילה לשמר ולהנציח את פרקטיקות ההיבדלות שהיא נוקטת.

ההתחבטות הטיפוסית המאפיינת את השיח בעניין מביאה בחשבון, מחד גיסא, את העובדה שככל ש“ליברליזם” מובן כמשמר רמה משמעותית של ניטרליות מדינתית, סובלנות וכבוד לבחירותיהם של פרטים, על החברה לקבל, גם אם בחוסר שביעות-רצון, גילויים מסוימים של בחירות כאלה, ובכלל זה אופנים מסוימים של התאגדות תת-תרבותית, אף אם אלה כרוכים לעיתים בפרקטיקות לא-ליברליות מסוימות הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. מאידך גיסא, ברי כי חופש בחירה כזה אינו יכול להיות מוחלט. כך, גילויים של גזענות לשמה נתפסים ככלל כראויים לגינוי מוסרי ומשפטי. נוסף על כך, במתן הכשר לאוטונומיה רחבה מצד קהילות כאלה גלום מחיר מובנה של החלשת תחושת הסולידריות ויכולת הפעולה לפי מתווה נורמטיבי משותף של החברה הכללית ומוסדותיה.<sup>54</sup>

דילמות אלה מתחדדות מקום שהקהילה דורשת מהמדינה סיוע פעיל, תוך שימוש במשאבי המדינה ובמנגנוני החקיקה והאכיפה שלה, כדי להבטיח את קיומה של קהילת

51 להתפתחותה של חובת השוויון במשפט הישראלי, במיוחד לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ראו בג”ץ 4948/03 משה אלחנתי נ’ שר האוצר, פס’ 17 לפסק-דינה של השופטת אסתר חיות (טרם פורסם, 15.6.2008).

52 ראו חנוך דגן “זכות הכניסה” מחקרי משפט כד(1) 59, 77–80 (תשס”ח).

53 להבי, לעיל ה”ש 8, בעמ’ 71–73.

54 Lehavi, לעיל ה”ש 38, בעמ’ 6–7.

המגורים הנבדלת. הטענה כי לקבוצות מיעוט תרבותיות המבקשות לבדל את עצמן מהחברה הכללית יש זכות לקבלת רוח גבית מדינתית נתפסת תכופות בשיח האקדמי והציבורי כתקפה במיוחד מקום שהקהילה סובלת מנחיתות שיטתית בתוך החברה הכללית, בעיקר כתוצאה מעוולות היסטוריות שנגרמו לבני הקהילה, וכאשר היא חייבת לנקוט היבדלות טריטוריאלית כדי לשמר את עצם קיומה, אך חסרה אמצעים פוליטיים, חברתיים וכלכליים שיאפשרו לה לעשות זאת באמצעות הפרקטיקה החברתית בלבד.<sup>55</sup> בנסיבות אלה הקהילה זקוקה לסיוע מדינתי כדי לשמר את עצמה, לעיתים אף תוך השבתן בפועל של קרקעות שהיו שטח המחיה המסורתי שלה, כפי שאכן קרה לא אחת במדינות כגון ארצות-הברית, קנדה, ניו-זילנד ואוסטרליה,<sup>56</sup> כמו גם במדינות מתפתחות שונות.<sup>57</sup> תרגומו של שיח הקהילות הייעודיות להקשר הישראלי רחוק כמובן מלהיות פשוט ובהיר. עד עתה הכיר בית-המשפט העליון, על-סמך נימוקים ליברליים בעיקרם בדבר זכותו של הפרט לממש ולשמר את עצמו במסגרת "קבוצות מיעוט תרבותיות", בשתי קהילות בלבד – החרדים והבדווים – כזכאיות ל"הכשר" ואף לסיוע מהמדינה למימוש בידולן הקהילתי לצורך מגורים.<sup>58</sup> עם זאת, במבט רחב יותר אין ספק כי מוסדות המדינה השונים, ובכלל זה בתי-המשפט, העניקו גושפנקה משמעותית גם לקיום סוגים אחרים של קהילות ייעודיות – ובפרט היישובים השיתופיים החקלאיים – תוך תמיכה בהם בהקצאת משאבי קרקע, בגיבוי כללי של מנגנוני הגידור ובהכרה מפורשת בחשיבות של שימור ההרמוניה החברתית והמשמעת הקולקטיבית ביישובים אלה.<sup>59</sup>

- 55 לאסופת מאמרים חשובה בדבר זכויותיהן של קהילות מיעוט תרבותיות בדמוקרטיה ליברליות ראו: THE RIGHTS OF MINORITY CULTURES (Will Kymlicka ed., 1995).
- 56 ראו, לדוגמה: 135 U. TORONTO L.J. 135, Jeremy Waldron, Redressing Historic Injustice, (2002); Kevin Gover, An Indian Trust for the Twenty-First Century, NAT. RESOURCES J. 317 (2006); P.G. McHugh, Aboriginal Title in New Zealand: A Retrospect and Prospect, NEW ZEALAND J. PUB. & INT'L L. 139 (2004); Kent McNeil, The Vulnerability of Indigenous Land Rights in Australia and Canada, 42 OSGOODE HALL L.J. 271 (2004).
- 57 ראו, לדוגמה, את פסק-דינו של בית-הדין הבין-אמריקאי לזכויות אדם בדבר מימוש זכויותיהם של בני שבט ה-Sawahoyamaxa בפרגוואי להשבת שטח קרקע של כ-14,000 הקטרים (כ-140,000 דונם) שהיווה את מרחב המחיה המסורתי של השבט: Sawahoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay, Inter-American Ct. Human Rights, Mar. 29, 2006.
- 58 ראו את מאמרו של גרשון גונטובניק בספר זה.
- 59 להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 73–74, 128.

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

בהקשר זה ראוי לשים לב לתנודותיו של המשפט הישראלי ביחס לחלק מקהילות המגורים החדשות שנזכרו לעיל – היישובים הקהילתיים וההרחבות הקהילתיות בקיבוצים ובמושבים – במסגרת ההליכים המשפטיים שהתנהלו נגדם בנוגע לאופני הקצאת הקרקע ולנוהלי הסינון שלהם. כך, למשל, בעוד שבעניין בארתיים<sup>60</sup> נתן בית-המשפט העליון הכשר עקרוני לעצם השימוש בוועדות קבלה כ"ממליצות" למנהל מקרקעי ישראל על מועמדים לחתימה על הסכם חכירה בהרחבה קהילתית של מושב, בבג"ץ שיח חדש נפסלה ההטבה הניכרת בשיעור דמי החכירה שניתנה לדיירי ההרחבות הקהילתיות בהחלטה מס' 737 של מועצת מקרקעי ישראל.<sup>61</sup> כמו-כן, בעקבות סדרה של עתירות בנוגע להחלטות נקודתיות של ועדות קבלה, אימץ מנהל מקרקעי ישראל שורה של החלטות שהסדירו מחדש את הליכי הקבלה ליישובים קהילתיים ולהרחבות קהילתיות, אף שהחלטות אלה מותירות גם כיום שיקול-דעת לא-מבוטל בידי ועדות הקבלה.<sup>62</sup> בהקשר זה יש להזכיר גם את דבריו של בית-המשפט בעניין קעדאן – לעניין פסילת ההפליה שנהגה בהליך הקבלה ליישוב הקהילתי קציר נגד תושבים ערבים – שלפיהם, בניגוד לעניין אביטן,<sup>63</sup> חברי היישוב הקהילתי אינם מהווים "קבוצה ייחודית" הזכאית להקצאה נפרדת, שכן היישוב הקהילתי פתוח עקרונית לכל יהודי, ו"האגודה פונה איפוא, אל רוב רובו של הציבור בישראל".<sup>64</sup>

יחסו הדו-ערכי של בית-המשפט לצורות יישוב אלה ממחיש את הקושי ב"עיקול" התופעה ובהצבתה אל מול צורות יישוב ותיקות יותר. מחד גיסא, נראה כי היישובים הקהילתיים וההרחבות הקהילתיות "נאחזים בכנף הבגד" של היישובים השיתופיים החקלאיים, בניסיון להעתיק אליהם את ההצדקות המסורתיות לייפוי-כוח רחב בקבלת החלטות בנוגע לקהילתיות ולגידור – ניסיון הנוחל הצלחה מסוימת, אף אם לא מלאה. מאידך גיסא, היישוב הקהילתי וההרחבה הקהילתית אינם נתפסים כ"קבוצות מיעוט" במובן המובהק, קרי, כקהילות מצומצמות שהאתוס המכונן שלהן חריג מבחינה תרבותית או ערכית ומצדיק הסכמה לבקשתן לבדל את עצמן מהזרם המרכזי של החברה הישראלית. לפיכך הקושי בעיצוב המדיניות הציבורית והמשפטית כלפי יישובים אלה משקף דילמה

- 60 ע"א 3962/97 בארתיים, מושב עובדים להתיישבות נ' ארד מרים, פ"ד נב(4) 614 (1998).  
בית-המשפט מציין כי מנגנון זה מעניק למושב "...כלים אפקטיביים אשר יאפשרו לו לשמור על אופיו וציביונו היחודיים, גם לגבי תושבים שאינם חברי המושב". שם, בעמ' 621–623.
- 61 ראו בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).
- 62 ראו את מאמרן של נטע זיו וחן תירוש בספר זה.
- 63 בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297 (1989), לעניין זכותה של הקהילה הבדווית ליישוב נפרד.
- 64 עניין קעדאן, לעיל ה"ש 24, בעמ' 280.

רחבה ביחס להתפשטותן של הקהילות המגודרות הרבה מעבר לאותן קהילות תת־תרבותיות המוגבלות במספרן.

דברים אלה מביאים אותנו אפוא אל הדור השלישי של הטיעונים – זה המבקש להכשיר את היבדלותן של הקהילות המגודרות החדשות, ובכלל זה "הקהילות העירוניות הפרטיות" שהוזכרו בפתח הדברים. בניגוד לקהילות ייעודיות, עולמן הערכי והתרבותי של קבוצות אלה אינו עומד בסתירה לזה של החברה הכללית. במקרים אלה, הרצון ליצירת "קהילה" ולגידורה כלפי חוץ נובע משיקולים תועלתניים־כלכליים ו/או מרצון לעיגון מיצב (סטטוס) חברתי־כלכלי, לנוכח התפיסה כי זהותם של שכניך עשויה להשפיע באופן ניכר הן על זהותך שלך והן על שווי נכסיך.<sup>65</sup> דהיינו, בניגוד לטיעון החירות במתכונתו המקורית, העניין כאן אינו בהתנתקות של יחיד מהחברה, ואף לא בשימור עולמה של קבוצת מיעוט תרבותית מוגדרת, אלא במה שעין ביקורתית תראה כניסיון לאחוז את החבל בשני קצותיו: רצון ליהנות ממלוא היתרונות שמביאה עימה ההשתייכות לחברה הכללית, אך באותה עת ניסיון להדוף הרחק מהקבוצה אותם מרכיבים לא־רצויים בחברה, ו"לגלגל" הלאה, הלכה למעשה, את העלויות הכרוכות בכך.

מהו אפוא הטיעון הנורמטיבי העשוי לתמוך לא רק בהימנעות ציבורית מהתערבות חזקה נגד הקמתן של צורות מגורים אלה, אלא אף במתן גיבוי להן באמצעות המנגנונים הציבוריים השונים, ובכלל זה על־ידי מערכת המשפט?

ראשית, ציינתי לעיל את היתרון התועלתני הגלום ביכולתה של קבוצה לעשות שימוש במנגנוני המשטר (governance) המובנים בה מראש לצורך הספקה ומימון יעילים של סוגים מסוימים של טובין ושירותים משותפים, התואמים את העדפותיהם של התושבים ואת קנה־המידה המספרי של הקבוצה. המערך החוזי־הקנייני המאפיין פרויקטים כאלה כולל באופן טיפוסי מנגנונים לניהול המתחם, לקביעת כללי פעולה ולאכיפתם שהינם נרחבים ומקיפים בהרבה מאלה הקבועים, למשל, בפרק ו לחוק המקרקעין<sup>66</sup> באשר לניהולו של בית משותף "רגיל". מערכת כללים אינטנסיבית כזו, כמו־גם הסמכות הנרחבת המוענקת באופן מתמשך למנגנוני הניהול הקבוצתיים, אשר בנויים ככלל לפי המתכונת של גופי קבלת החלטות תאגידיים, עשויות לפתור חלק משמעותי מבעיות הפעולה המשותפת המאפיינות מקבצי מגורים אחרים.<sup>67</sup> דברים אלה תקפים הן לגבי ההקמה והתפעול השוטף של הטובין והמתקנים המשותפים והן לגבי יכולתה של הקבוצה לקבוע

65 Lee Anne Fennell, *Contacting Communities*, 2004 U. ILL. L. REV. : 829 (2004).

66 חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ס"ח 259.

67 ראו את מאמרו של אלון קלמנט בספר זה.



## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

כללי התנהגות מסוימים ביחס לאותם שימושים ביחידות הדיור הפרטיות הנתפסים כבעלי החצנות שליליות על יחידות הדיור האחרות, אף כי ברי ששאלת ההיקף הלגיטימי של הגבלות מעין אלה נתונה בוויכוח מתמיד בשל החשש שהיתרון הגלום במניעת זכות וטו מופרזת לכל דייר באשר לחיים בקהילת המגורים יומר בעריצות של שלטון הרוב.<sup>68</sup>

התובנות בדבר קיומם של קני-מידה מיטביים להספקת טובין ושירותים שונים, ובדבר היתרונות הגלומים במעבר לניהול משטרי/תאגידי בפרויקטים המחייבים פתרון בעיות של פעולה משותפת, מוכרות היטב בספרות, והיקף תחולתן חורג כמובן בהרבה ממתחמי מגורים. עקרונות אלה חלים לא רק ביחס שבין פעילותו של פרט לבין פעילותה של קבוצה או בשאלת מערכת היחסים שבין רובדי שלטון שונים באשר לדרג השלטוני המתאים להספקת שירות או מוצר מסוים (סוגיות המוכרות בתחום זה כשאלות של subsidiarity או של fiscal federalism),<sup>69</sup> אלא גם בשאלת המעבר שבין המגזר הפרטי למגזר הציבורי. שאלות של הפרטה נגזרות במידה רבה מהשאלה מיהו הגוף היכול לספק מוצר או שירות מסוים באופן שיקדם לא רק יעילות כלכלית במובן הדווקני של המילה, אלא גם ערכים אחרים, מורכבים יותר, הגלומים בפעילות מעין זו.<sup>70</sup>

לפיכך ניתן לנסח את הטענה הכלכלית-הארגונית העומדת בבסיסה של תביעת הלגיטימיות של קהילות מגורים פרטיות באופן הבא: ניהול של מתחמי מגורים והספקה של טובין ושירותים טעונים התארגנות משמעותית של קבוצת פרטים, אשר "תופרת" לעצמה את המנגנון הניהולי הפנימי ואת סוג השירותים והטובין המסופקים בתוכה (ומכאן נגזרת גם הצדקה, לפחות מסוימת, לגידור הקבוצה). מכיוון שהמגזר הפרטי יכול לבצע את מגוון הפעולות הכרוכות בכינונם ובניהולם של מתחמים כאלה טוב יותר מהרשות הציבורית, יש להותיר בידי הקבוצה מרחב ניכר של יכולת פעולה בשלבי השונים של הפרויקט, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. לצורך כך יש להחיל את כללי המשפט הפרטי, ובכלל זה להבטיח שמערכת המשפט תאכוף את המערך החוזי-הקנייני שהקבוצה מתנהלת לפיו, ולהימנע מהחלה נרחבת של נורמות מן המשפט הציבורי על אופני פעולתה השונים של הקבוצה.

בהקשר זה ניתן להשוות את הטיעון הכלכלי-הארגוני הזה למודל תיאורטי שנהפך למשפיע מאוד בספרות העוסקת באופייה ובתפקידה של הרשות המקומית. טייבו (Tiebout) דימה "שוק" של רשויות מקומיות בכל אזור מטרופוליני, אשר כל אחת מהן

68 Lehavi, לעיל ה"ש 20, בעמ' 163–166.

69 ראו, למשל: NEIL BRUCE, PUBLIC FINANCE AND THE AMERICAN ECONOMY 559–566 (2nd ed. 2001).

70 ראו, לדוגמה: RONALD C. FISHER, STATE AND LOCAL PUBLIC FINANCE 158–167 (3rd ed. 2007).

מציעה תמהיל ייחודי של שירותים ומיסים, והלקוחות בכוח, הנהנים מניידות (mobility) בלתי-מוגבלת וממידע מושלם, "בוחרים ברגליהם" את הרשות המקומית המספקת את השילוב הרצוי מבחינתם.<sup>71</sup> בספרות כלכלית מאוחרת שתמכה עקרונית בגישה זו נמתחה בכל-זאת ביקורת על רכיב מרכזי במודל המקורי: הניידות הבלתי-מוגבלת בין רשויות. לפי הטענה, ניידות כזו עלולה לערער את ההומוגניות בתוך הרשות המקומית.<sup>72</sup> ההומוגניות, כך הטענה, חשובה לא רק מבחינה כלכלית, אלא גם מבחינת ההליך הפוליטי של קבלת ההחלטות בכל רשות מקומית, שכן היא מפחיתה את העלויות הציבוריות של השקלא-וטריא הפוליטי הנדרש כדי להגיע להחלטות, וכן את העלויות הפרטיות הנגרמות למיעוטים הטרוגניים בתוך הרשות.<sup>73</sup> גרסה זו של המודל מעבירה אפוא את מרכז-הכובד מיסוד הבחירה החופשית של פרטים, כאמצעי המכוון את התנהגותה של הרשות המקומית, אל יסוד ההומוגניות, כיוצר יתרון מובנה לשלטון מקומי על שלטון מרכזי בהספקת טובין ציבוריים מקומיים. מכאן גם הטענה שטכניקות שונות שרשויות מקומיות נוקטות כדי לברור הלכה למעשה את סוג התושבים המבקשים להיכנס אליהן (למשל, על-ידי רגולציה של שימושי הקרקע) לא רק שאינן פסולות מבחינה נורמטיבית, אלא במידה רבה אף הכרחיות לשימור יעילותו וייחודו של רובד השלטון המקומי, על ה"פירמות" השונות שבו.<sup>74</sup> את טענתן של הקהילות העירוניות הפרטיות בהקשר זה ניתן אפוא לראות בבחינת קל וחומר: לא זו בלבד שההיגיון הכלכלי-הארגוני של מודל זה חל עליהן במלוא העוצמה, אלא שבמקרה שלהן יש אף משנה תוקף לגיטימיות של הסינון והגידור, משום שקהילות כאלה פועלות כהתארגנויות פרטיות וולונטריות המותירות ברורות לאחרים, וראויות לפיכך לפעול במסגרתו של המשפט הפרטי.

טיעון אפשרי שני, אשר קשור במידה מסוימת לטיעון הכלכלי-הארגוני, הינו הרחבה אפשרית של עקרון החירות שנידון לעיל, ולפיו הגשמתו והגדרתו של עיקרון זה תלויים בשינוי של מציאות החיים ובעקבות זאת בריבוי אפשרי של תחומי הפעילות שבהם ראוי להעניק משקל-יתר לבחירתו של פרט להימצא בחברת אנשים מסוימים, ולא בחברת אחרים. לפי נימוק מעין זה, לא זו בלבד שחברה ליברלית מאפשרת לבני-אדם בהקשרים לא-מעטים לבחור את הסביבה האנושית שלהם, היא אף מגינה על בחירה כזו. טלו,

- Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POL. ECON. 416 71  
 (1956).  
 לסקירת ספרות זו ראו להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 112-113. 72  
 ROBERT L. BISH, *THE PUBLIC ECONOMY OF METROPOLITAN AREAS* 35-52: ראו, למשל: 73  
 (1971).  
 Wallace E. Oates, *On Local Public Finance and the Tiebout Model*, 71 AM. 74  
 .ECON. REV. PAP. & PROC. 93, 96 (1981)

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

למשל, את התא המשפחתי: ברי כי במדינה ליברלית מודרנית רובנו איננו רוצים לכפות על בני־אדם מי יהיו בני־הזוג שלהם, בוודאי ככל שהדברים אמורים בעמדתה הרשמית של המדינה בעניין. כך גם בהקשרים נרחבים יותר, כגון חוגים חברתיים או שותפים עסקיים, שבהם אנו רואים תכופות חשיבות ביצירה רצונית של הסביבה האנושית, מתוך הכרה ביתרונות השונים – הרגשיים, הערכיים, החברתיים והכלכליים – הגלומים במסגרות אנושיות אלה.<sup>75</sup> בהקשר של נושא דיונונו, הטענה תהיה כי אותה מערכת שיקולים חלה גם על סביבת המגורים הקרובה של אדם ועל מערכת היחסים המתמשכת שיש לו עם הדיירים הסמוכים לו, החולקים עימו לא רק מרחב פיזי כללי, אלא גם פעילות משותפת ממשית בנוגע להקמה, לשימוש ולניהול של טובין ושירותים משותפים, לצד נקודות מגע אחרות רבות, תכופות ומגוונות.

טיעוני־הנגד האפשריים לעמדה זו רבים, מטבע הדברים, והקורא יוכל למוצאם בחלק מהמאמרים בספר זה, המשמיעים עמדה ביקורתית נגד עצם התופעה של קהילות מגודרות. טיעונים אלה נוגעים, בין היתר, בחשש להעמקת הפערים בין חזקים לחלשים בחברה, ליצירת עוינות גלויה בין קבוצות חברתיות שונות (במיוחד על רקע תחושות העלבון והניכור שחווים פרטים וקבוצות אשר נדחים על־ידי קבוצות אוכלוסייה אחרות) ולריקונה של הספירה הציבורית הפיזית והמהותית באופן שלא רק יחתור תחת האפשרות לסובלנות ולדיאלוג בין־מגזרי, אלא גם ישמוט את הקרקע מתחת ליסודות הנדרשים לקיומם של חברה ומשטר דמוקרטיים. במסגרת מבוא זה אבקש להתמקד בנקודה אחת למחשבה.

לטעמי, חלק מרכזי בקושי לא רק לאפיין את תופעת הקהילות המגודרות, אלא אף לבקר אותה ולהציב לה גבולות נורמטיביים, נובע מכך שהשיקולים הערכיים והתיאורטיים מושפעים במידה מכרעת, יותר מכפי שנדמה לנו במבט ראשון, מהרכיבים העובדתיים־האמפיריים המאפיינים את תצורותיהן של קהילות מגורים שונות בחברה מסוימת בזמן נתון. במילים פשוטות, ייתכן מאוד לא רק ש"הכמות עושה איכות" בהערכה שלנו כלפי עצם התופעה ורציותה, אלא גם שמאפייניהן הפרטניים של קהילות מסוימות ואופני השפעתן במעגלים המקומיים, האזוריים והארציים משליכים על גיבושן של המדיניות הציבורית ושל מערכת הכללים המשפטיים בנוגע לתופעת הקהילות המגודרות. קודם לכן הזכרתי את המודל של טייבו ואת ההנחה העומדת בבסיס תפיסה של "שוק", שלפיה לא זו בלבד שקבלת ההחלטות בו מבוזרת, אלא שיש במסגרתו מבוזרת מספיק שבו כל אחד יכול למצוא את מקומו ואת ה"מוצר" המועדף עליו, בהינתן יכולותיו הכלכליות.

75 לדיון ביתרונות אלה ובהצדקות שהם עשויים לספק להגבלת זכות הכניסה למערכות הדוקות של יחסי שיתוף בין פרטים, ראו: Hanoch Dagan & Michael A. Heller, *The Liberal Commons*, 110 YALE L.J. 570–574 (2001).

זוהי כמובן שאלה אמפירית במידה רבה, וברי כי ככל שמרחב האפשרויות העומד לפני אדם מצטמצם, אם אין הוא נמנה עם אלה היכולים לארגן לעצמם מוצר כלבם במסגרת התארגנות קהילתית למגורים או למצער להתקבל לשורותיה כאשר זו מוצעת על-ידי אחרים, אזי מה שנחזה כדינמיקה של בחירה וחירות נהפך למעשה לתהליך א-סימטרי שיש בו יצירת החצנות (דהיינו, פעולה מחוץ לשוק) כלפי פרטים וקבוצות אוכלוסייה אחרות. למשל, אם קהילה מגדרת את עצמה פיזית כדי למנוע פשיעת-רכוש (בהנחה שהגידור אכן מניב תוצאה זו) או מגדרת את עצמה חברתית – למשל, על-ידי אי-קבלתם של דיירים בעלי מרשם פלילי, שדרות שלמות של בעלי מקצועות מסוימים או אנשים במצב אישי-משפחתי מסוים (קשישים, משפחות חד-הוריות) – אזי אותן שכונות מגורים רגילות שבהן אין מנגנוני סינון נאלצות לספוג הלכה למעשה "מינון-יתר" של אותן אוכלוסיות.<sup>76</sup> לפיכך, ככל שמספרן של הקהילות המגודרות הולך וגדל, אנו עשויים להגיע אל הנקודה הקריטית שבה ישתנה המשקל היחסי במערך האיזונים שבין מימוש חירות הפרט ועידוד יזמות קבוצתית יעילה-לכאורה לבין הרצון למנוע את ההשלכות השליליות שיש לגידור על אלה שמחוץ לקבוצות ועל החברה בכללותה. כך, תנודה אמפירית עשויה להוביל לשינוי בעמדה הנורמטיבית.

בהקשר זה חשוב להדגיש גם את השינוי האיכותי באופיין של הקהילות המגודרות בישראל. כאמור, אין מדובר עוד אך ורק במספר מצומצם של קהילות אידיאולוגיות שמטרת התגדרותן היא בידול רב-ממדי מהחברה, או באותו נתח מצומצם של אוכלוסייה אמידה מאוד שידעה תמיד לבדל את עצמה באופנים אלה ואחרים (בעיקר באמצעות מנגנון המחירים), אלא בהתפשטותה של התופעה אל עבר המעמד הבינוני המצוי בזרם המרכזי של החברה הישראלית. במיוחד יצוין כי המנגנון של קבוצת הרכישה, שהוזכר לעיל בהקשר של "מגדלי ההיי-טק", הוא מנגנון המאפשר לחברי הקבוצה לרכוש יחידות דיור במחירים זולים יותר ממחירי השוק של יחידות דיור דומות הנמכרות על-ידי קבלנים, עקב חיסכון בעלויות בנייה (ובפרט ברכיב הרווח הקבלני) וקבלת פטור מחלק מהמיסים החלים בפרויקטים רגילים.<sup>77</sup> לפיכך, בניגוד אולי לתפיסה האינטואיטיבית, פרויקטים מעין אלה אינם התבצרות של עשירים, אלא אליטיזם חברתי, שמטרת מנגנון הסינון שלו היא במידה רבה עצם קיומו, וגם בכך יש כדי להשליך על האופן שבו עלינו להעריך, כחברה, את ההשלכות המרחביות, הכלכליות והחברתיות של הקהילות המגודרות.

76 להבי, לעיל ה"ש 8, בעמ' 129–130.

77 ראו, לדוגמה, את דבריהם של יזמי "העיר החדשה", שלפיהם מחירי הדירות בפרויקט צפויים להיות זולים בכ-20% ממצחיריהן של דירות מקבילות באזור, בשל מאפייניה של קבוצת הרכישה. סמולסקי וליברמן, לעיל ה"ש 3.

ג. מרחב הקהילה המגודרת – בין שלטון מקומי לשליטה פרטית

הזכרתי בחלק ב לעיל את מודל שוק הרשויות המקומיות של טייבו, ואת המבנה הכלכלי-הארגוני של הקהילות המגודרות כחוליית-ביניים בין הפרט לבין הרשות הציבורית. אכן, דומה כי הקהילות המגודרות מבקשות לבסס את עצמן כמי שיוצרות רובד שיטתי של ניהול מרחבי הממוקם בין הרשות השלטונית המקומית לבין רובד השליטה הפרטית – כזה המבוסס על מה שניתן לראות כשליטה קבוצתית "תת-מקומית".<sup>78</sup> אלא שמתחתה של שליטת הפרט בקניינו אל שליטתה של הקבוצה במתחם של הקהילה המגודרת, על-סמך מצבור זכויות הקניין הפרטי של חברי הקהילה, אינה תהליך טבעי או מובן מאליו. זאת, משום שהקבוצה מסתמכת על המבנה הארגוני שלה כדי לשלוט באופן נרחב בזהותם של הנכנסים אליה כמו-גם בהיבטים השונים הכרוכים בחיים במתחם המגורים, ובכלל זה באופן השימוש ביחידות הדיור הפרטיות, תוך יצירת רובד נוסף של רגולציה קבוצתית פנימית מעבר לרגולציה הציבורית (דיני הקניין, דיני התכנון והבנייה, דיני המטרדים וכיוצא בהם). יתר על כן, הקהילה המגודרת מתנהלת כגוף ארגוני בעל דרישות ותביעות כלפי הרשות הציבורית, שכן הקבוצה אינה יכולה לספק לעצמה את כל הטובין והשירותים הדרושים לקיומה – ובכלל זה כבישי גישה אל המתחם והחוצה, תשתיות שונות, בתי-ספר או מוסדות תרבות – אשר קנה-המידה הנדרש לכינונם הוא לכל-הפחות ברובד של הרשות המקומית. לכן, בניגוד לרטוריקה השיווקית של "עיר בתוך עיר", הקהילה המגודרת אינה מהווה באמת עיר, שכן אין מתקיימים בה רבים מהיסודות הפיזיים והפונקציונליים הנחוצים לקיומם של חיים עירוניים (והדברים נכונים, בשינויים המחויבים, גם לגבי קהילות מגודרות באזורים כפריים או פרווריים).

מן האמור לעיל עולה כי הקהילה המגודרת יוצרת אומנם מציאות משמעותית חדשה במרחב העירוני, אך היא אינה מנתקת את עצמה – ובוודאי אינה מבקשת לעשות זאת באופן מלא ומוחלט – מהרובד הציבורי שמסביבה. בניגוד אולי לאינטואיציה הראשונית, בין הרשות השלטונית המקומית לבין הקהילה המגודרת כקבוצה מתקיימת מערכת יחסים מורכבת של עירוב, השפעה הדדית ותלות, אשר מחייבת את הרשות הציבורית לנקוט עמדה ברורה לא רק לגבי עצם הלגיטימיות של קיום קהילות מגודרות, אלא גם לגבי מינון, פיזורן והיקף שליטתן של הקהילות המגודרות המצויות בתוכה. הקושי הניכר שיש כיום לערים ולרשויות מקומיות אחרות בישראל בעיצוב מדיניות תכנונית וציבורית סדורה

כלפי קהילות מגודרות,<sup>79</sup> והעמדה שבה הן נתונות כיום כמגיבות לאחר-מעשה על תהליכים תת-מקומיים הנצמחים מ"השטח", אינם מפתיעים אולי לנוכח העוצמה הרבה הגלומה ביזמות הפרטית של הפרויקטים. אולם דומה כי כבר עתה הגיעה תופעת הקהילות המגודרות ל"מסה קריטית", אשר משנה באופן ניכר את הנוף העירוני והפרוורי ומחייבת התייחסות שיטתית אל הקהילה המגודרת כאל רובד-ביניים משטרי משמעותי בין הפרט לבין הציבור.

לפיכך מוטלת על הרשויות הציבוריות, ובפרט על מוסדות התכנון ורישוי הבנייה, החובה לעצב מדיניות תכנונית-ציבורית שתתייחס למלוא ההשלכות המרחביות, הכלכליות והחברתיות הכרוכות בקיומן של קהילות מגורים מגודרות. מעבר לעצם ההפרדה בין אנשים כדילמה מוסרית וציבורית, קיומן של קהילות מגודרות כרוך בהיבטים רבים נוספים הנוגעים, בין היתר, במימון ציבורי ובאופן חלוקת המשאבים בתוך המרחב העירוני, בתכנון של כלל המרחב העירוני ושל יתר האזורים הפרטיים והציבוריים בתוכו, וביחסייהן של רשויות מקומיות עם שכנותיהן. ביחס לסוגיית ההפרדה עצמה חשוב להדגיש כי תופעת הקהילות המגודרות רחוקה מלהיות תופעה מבודדת, שכן סוגיות של הפרדה (סגורציה) והכללה (אינטגרציה) על רקע כלכלי, חברתי, אתני או אחר מאפיינות כל יישוב ואזור באשר הם. לפיכך, אף בהנחה שאנו יכולים להבחין בצורה חדה בין מתחם שהוא "קהילה מגודרת" לבין מתחם שאינו כזה (הנחה שספק רב אם היא מתקיימת), ההידרשות להשפעותיה ולמשמעויותיה המהותיות של תופעת הקהילות המגודרות רחוקה מלפעול בחלל ריק, ומצטרפת לרצף של דילמות בנוגע להפרדה ולהכללה במישורים מקומיים, אזוריים וארציים.<sup>80</sup>

דברים אלה משליכים כמובן גם על תפקידו של המשפט בעיצוב עתידן של הקהילות המגודרות בישראל. דומני כי יהיה זה פשטני במקצת להתייחס לתופעת הקהילות המגודרות כנושא חד וחלק של "הפרטה" או לחלופין להעתיק לשדה פעילות זה דוקטרינות של "דואליות נורמטיבית" שפותחו ביחס ל"גופים דו-מהותיים" מסוימים הפועלים במשפט.<sup>81</sup> אכן, אין ספק שסוגיית הקהילות המגודרות מצויה באחת מנקודות-

79 על הקריאות להתוויית מדיניות ציבורית סדורה בנוגע למתחמי המגורים הסדורים ראו בכתבתה של שילה, לעיל ה"ש 6.

80 ראו את מאמרו של איריס פרנקל-כהן ורחל אלטרמן בספר זה לעניין הזיקה בין רגולציה תכנונית-ציבורית לבין המופעים השונים של הדרה חברתית במגורים.

81 השוו לדבריה של דפנה ברק-ארז על הצורך בהבניית משפט ציבורי חדש של הפרטה שלא יישען רק על דוקטרינות קיימות מתחומי המשפט הציבורי או הפרטי, אשר מטבען אינן רגישות למאפיינים הייחודיים של תהליכי הפרטה למיניהם. דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" עיוני משפט ל 461 (תשס"ח).

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

התפר שבין המשפט הפרטי למשפט הציבורי, אולם התהליכים המאפיינים אותה מורכבים ורב-כיווניים, ומצויים עדיין במידה רבה בתחילת הדרך בכל הנוגע במהותם ובתצורתם של ארגונים אלה. בדיוק משום כך נראה לי כי התפקיד המרכזי בעיצוב העמדה הציבורית כלפי הקהילות המגודרות בנקודת הזמן הנוכחית צריך להיות נתון בעיקרו של דבר בידי מוסדות התכנון ויתר המוסדות הרגולטוריים, אשר אמונים על תכנון רחב וצופה פני עתיד הן ביחס לשימושי הקרקע עצמם והן ביחס לנושאים נלווים, כגון מימון ציבורי. בהקשר זה אני סבור כי העמימות וה"נזילות" הכרוכות בתופעה, אשר מגלמת בתוכה התפתחות חברתית משמעותית המצויה בעיצומה, צריכות להוביל דווקא לעמדה גמישה וחדשנית החורגת במידה רבה מתבניות חשיבה ומקטגוריות רגולטוריות ומשפטיות מקובלות. כך, למשל, היחס כלפי עצם הלגיטימיות של מנגנוני מגורים ארגוניים הכוללים הליך של סינון פרטי אינו חייב להיות אחיד ומקובע, בבחינת "מותר תמיד" או "אסור תמיד", אלא עשוי להיגזר, למשל, מהערכה כמותית של היקף התופעה במכלול העירוני, מפיזור הגיאוגרפי, ממאפייניו האנושיים והפיזיים של הפרויקט הספציפי שבו מדובר וכיוצא בזה. הכוונה, כמובן, אינה לתת הכשר לשרירותיות או לאקראיות בקבלת החלטותיה של הרשות הציבורית, אלא לאפשר לה להכיר במורכבות התופעה. הדינמיות השוקית המאפיינת את התופעה צריכה להיענות דווקא בחדשנות ובגמישות רגולטורית, שיוכלו לגייס לטובתן את היתרונות הגלומים בהתארגנויות המגורים הפרטיות אך באותה עת לשלוט ככל האפשר בהשלכותיהן השליליות. מנגנונים תכנוניים אפשריים הם קביעת הגבלות כמותיות לגבי אפשרות הסינון בפרויקט מסוים והטלת חובה על יזמי הפרויקט להעמיד נתח של יחידות דיור מוזלות ובנות-השגה (affordable housing) לקבוצות אוכלוסייה זכאיות, תוך הכנסתם של דיירים אלה אל המסגרת הארגונית של הקהילה וקביעת מנגנונים כספיים מתאימים לניהול הכולל של המתחם; הטלת "מטלות ציבוריות" שמצויות מחוץ לשטח הפרויקט אך שיש להן קשר ממשי ומוחשי אליו, כגון השתתפות במימון מבני ציבור סמוכים (מנגנון שעד היום נתקל בעיונות משפטית בישראל, בהעדר מקור חקיקתי מסמך לכך);<sup>82</sup> או מתן תמריצים כספיים ליזמי הפרויקטים כדי שיאפשרו גישה ציבורית רחבה, אף אם תחומה בזמן ובהיקף, למתקנים המצויים בשטחה של הקהילה המגודרת. בכל מקרה, מנגנונים כאלה צריכים להיות מעוצבים במידה רבה על-פי המאפיינים האמפיריים של הרשות המקומית, ולא רק על-פי תבנית רגולטורית אחת, אדישה לזמן, למקום ולהקשר.

82 ראו, למשל, בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון, פ"ד מט(5) 582 (1996) (פסילת דרישה של העירייה להטיל "אגרת מבני ציבור" על יזמים של פרויקט בניין מגורים בחולון, בהעדר מקור מסמך לכך בחקיקה).

אין משמעות הדברים, כמובן, שאין בנושא זה תפקיד משמעותי למערכת המשפט, ובכלל זה לבתי-המשפט הדנים בסכסוכים קונקרטיים בין חברי הקהילה לבין עצמם או בין הקהילה למי שמחוץ לה. אך גם כאן הבניית הכללים המשפטיים צריכה להיעשות לא רק על-ידי גזירה מן המוכן של עקרונות קיימים במשפט הציבורי או במשפט הפרטי, אלא גם על-ידי הבניה הדרגתית של מוסדות משפטיים שייענו לאתגרים החדשים שיוצבו על-ידי המוסדות הארגוניים והחברתיים של הקהילות המגודרות לסוגיהן השונים, כפי שיתפתחו ויתעצבו בדורות הקרובים בישראל.

#### ד. מהלך הספר

הספר כולל שלושה שערים, העוסקים ברבדים השונים המאפיינים את הקהילות המגודרות בחברה הישראלית.

המאמרים המקובצים בשער הראשון – "קהילות מגודרות – מבט פנימה" – מבקשים לעמוד על אופני התפתחותה השונים של התופעה ולהתמקד במניעיהם הפנימיים של יזמים ורוכשי יחידות דיור ליצור את המסגרת הארגונית והחברתית של הקהילה המגודרת לסוגיה השונים.

מאמרם של גלעד רוזן וערן רזין בוחן את הדור החדש של מתחמי המגורים הסגורים בישראל, ומציע מיפוי של ארבעה סוגים של קהילות-משנה בתוכו: מתקני נופש ופנאי, כפרי גמלאים, יישובים כפריים-פרווריים ומתחמים מגודרים עירוניים. רוזן ורזין שואלים אם מתחמים אלה מהווים המשך של מנגנוני היבדלות והדרה ותיקים בישראל או שמא הם מבטאים שלב חדש ונפרד המהווה ביטוי לעידן ניאור-ליברלי שעיקרו שיקולי יוקרה ומיצב חברתי-כלכלי. הכותבים מגיעים למסקנה כי הדור הנוכחי של מתחמי המגורים הסגורים אכן נבדל מהותית מדורות קודמים של היבדלות חברתית בישראל, בכך שהוא מתיימר ליצור "אוטופיה קהילתית" ניאור-ליברלית, בדומה למתחמים כאלה במדינות דוגמת ארצות-הברית, וכי אין בליבתם של פרויקטים אלה מניעים ציוניים, התיישבותיים או פוליטיים. עם זאת, רוזן ורזין מצביעים על קיומן של זיקות בין צורות גידור חדשות לישנות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי, למשל, בקיבוץ המתחדש או במתחמים מגודרים שהוקמו במקור ממניעים גיאור-פוליטיים אך מבקשים לעשות שימוש במוטג של השכונה הפרטית המגודרת כדי לטשטש את המרכיב הבטחוני ולשוות לו דימוי של יוקרה.

רם כרמי – חתן פרס ישראל בתחום האדריכלות, מבכירי האדריכלים ומגדולי ההוגים בתחום – מציג את נקודת-המבט הפילוסופית העומדת מאחורי תכנונה ובנייתה של קהילה כזו: פרויקט רוזמרין בהרצליה-פיתוח. בעיני כרמי, ה"רוזמרנים" מייצגים הבניה מחדש של הזכות לפרטיות ויצירת זיקה בת-קיימא בין הפרטי לציבורי. הבית המשותף במתכונתו



## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

הרוזמרניית, כמיקרו-קוסמוס חברתי, מאפשר בחירת זהות חדשה במרחב הפרטי-הקבוצתי, תוך קבלת הבורגנות כצורת חיים לגיטימית, באופן התואם את קווי אופייה של הישראליות כמייצגת אינטימיות ומשפחתיות. בניגוד לשיכונים פרווריים, אשר מנוכרים למרכזי הערים ושומטים את הבסיס לקיומה של העיר כלב פועם, כרמי סבור כי פרויקטים דוגמת רוזמרין מצליחים לייצר אזורי תפר מוצלחים ונכונים מבחינה אורבנית ומבחינה אנושית, תוך יצירת לבנים עירוניות של מארגים שכונתיים פעילים ותוססים, המשולבים זה בזה כדי ליצור יחדיו עיר אורגנית ומתפתחת באופן תמידי.

מאמרו של אלון קלמנט מתמקד באותן קהילות מגורים תועלתניות, שעליהן נמתחת ככלל הביקורת הרבה ביותר בהקשר של הדרה חברתית, ומבקש לעמוד על הטעמים הכלכליים, החברתיים והמוסדיים שמניעים פרטים ליטול חלק במבנה הפיזי והארגוני של קהילת המגורים המגודרת, ואשר עשויים גם להצדיק את סגירותה כלפי חוץ. קלמנט מאתר את סוגי הבעיות השונות המאפיינות אזורי מגורים, ומבקש לאתגר את הטענה כי לצורך התארגנות מרחבית יעילה של שכנים אין צורך ב"קהילה", בארגון או בהתבדלות, אלא די בהסדרת היחסים לפי חוזה או לפי חוק. לפי קלמנט, יצירת מסגרות ארגוניות וקהילתיות נחוצה כדי לפתור בעיות שונות של פעולה משותפת ושל קבלת החלטות המחייבות מעבר למבנה ארגוני של משטר (governance). הקהילה והארגון מהווים את הכלי להכוונה חברתית, הן בדרכים פורמליות המתבססות על הארגון ומוסדותיו והן בדרכים לא-פורמליות הנשענות על נורמות חברתיות, ולפיכך קיים צורך בהומוגניות של חברי הקהילה לא רק מבחינת העדפותיהם הכלכליות, אלא גם מבחינת הנורמות החברתיות המקובלות עליהם. בהתאם לכך, קלמנט סבור כי הטלת הגבלות על הכניסה למתחם המקרקעין ועל ההצטרפות לקהילה נחוצה לשם הסדרת מערכת היחסים בין בעלי המקרקעין, כדי שהנורמות הארגוניות והקהילתיות יהיו משותפות וידועות לכל אחד מהדיירים בקהילת המגורים.

נתי מרום מבקש לקשור את תופעת הקהילות המגודרות לתופעות היסטוריות של היבדלות בעיר, על רקע בחינת גלגוליהן של קהילות מתבדלות בתל-אביב – "העיר העברית הראשונה". מרום קושר בין שני מושגים שונים של היבדלות: המושג הגיאוגרפי segregation והמושג הסוציולוגי distinction (היבדלות במרחב החברתי), ומבקש להראות כיצד "תרגומו" של המרחב החברתי למרחב העירוני מקבע על מפת העיר את הסיווגים לקבוצות ואת הגבולות החברתיים ביניהם. מרום מתאר את ההיסטוריה של תל-אביב, החל בהקמתה של אחוזת-בית בעשור הראשון של המאה העשרים והיבדלותה מיפו וכן משכונות יהודיות קיימות משיקולים של יוקרה ומעמד; המשך בצמיחתן של שכונות תל-אביב בשנות העשרים והשלושים, בהקמת השיכונים בין שנות השלושים לשנות החמישים ובהקמת שכונות הפרוורים החל בשנות החמישים, תוך יצירת היבדלות ברובד המטרופוליני; וכלה בחידושם של הליכי היבדלות במרכז העיר בדור האחרון על-ידי

ג'נטריפיקציה, מגדלים וגדרות. בתוך כך מרום מראה כי המניע להיבדלות תוך-עירונית משיקולים חברתיים, כלכליים ומעמדיים היה קיים למן ימיה הראשונים של העיר, ואף מומש הלכה למעשה לאורך שלבי התפתחותה השונים.

השער השני של הספר – "קהילות מגודרות והחברה הכללית: הדרה, כוח ומשפט" – מרחיק את נקודת-המבט ממניעי הפעולה של חברי הקהילות המגודרות ובוחן את ההשפעות הרחבות שיש לקהילות על המרחב שמסביבן בהיבט המקומי, בהיבט האזורי ובהיבט הארצי, ואת האופן שבו הן משתלבות בהיבטים אחרים של היבדלות והפרדה במציאות הישראלית. המאמרים בחלק זה נדרשים אפוא לא רק להתבוננות על היחסים שבין קבוצות אוכלוסייה שונות, אלא גם להבנת תפקידם של מוסדות המדינה השונים, ובכלל זה להבנת התפקיד שהמשפט – כמוסד חברתי להכוונת התנהגות שיש לו כוח אך גם מגבלות מובנות – ממלא ויכול למלא בסוגיות אלה.

מאמרם של קובי ברוידא וגיא נבון מציע מחקר אמפירי ואקונומטרי של הליכי הגירה פנימית בין יישובים בישראל בשנים 1983–1995. הממצא המרכזי שהכותבים מצביעים עליו במסגרת מחקרם הוא איתור תופעה של התבדלות והגברת הקיטוב בין יישובים, אשר באה לידי ביטוי ביציאה של אוכלוסיות חזקות מיישובים עירוניים גדולים והטרונגניים ליישובים פרווריים-קהילתיים הומוגניים, כמו-גם במעבר של החזקים מבין תושבי עיירות-הפיתוח בצפון הארץ ובדרומה ליישובים קהילתיים, אף הם הומוגניים מטבעם. ממצאי המחקר מלמדים כי בהליכי הגירה פנימית אלה יש כדי להאיץ הליכי התבדלות, להגביר את אי-השוויון הבין-יישובי ולהביא לידי הגדלת הפערים באיכות השירות הציבורי בין היישובים. ברוידא ונבון מאתרים סממנים בולטים להמשך התעצמותן של תופעות אלה גם בשנים שמעבר לתקופה הנחקרת, ומחזקים את התובנה כי הליכי הגירה פנימית הכרוכים בהתבדלות ובהעצמת הומוגניות תוך-יישובית אינם מגשימים בהכרח את המודל האופטימי של טייבו בדבר שוק יעיל של רשויות מקומיות, אלא עלולים לטמון בחובם עלויות כלל-חברתיות משמעותיות, בבחינת "משחק סכום אפס" ואף חמור מכך. טליה מרגלית בוחנת במאמרה את היבטי הגידור השונים הכרוכים בהקמת מגדלי-היוקרה בתל-אביב, תוך סקירה היסטורית של הקמת המבנים הגבוהים בעיר ושל המהפך שחל בתדמיתם בדור האחרון מפתרון דיור המוני למגדלי-יוקרה שעושרם ניצב "גבוה מעל כולם". לצד זיהוי מימד חברתי-כלכלי ומימד של גידור פיזי, מרגלית מזהה גם מימד של גידור פוליטי, שעניינו בהפרטת נכסי קרקע ציבוריים ובשיוכם לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות ובעלות עוצמה, וכן מימד של תכנון סטטוטורי בקנה-מידה קטן, אשר מאפשר הקמת פרויקטים לבני המעמד הבינוני-הגבוה המונעים משיקולים של משק כספי סגור והעשרת הקופה הציבורית, אך תוך התעלמות תכנונית מצרכים ומבעיות באזורים אחרים בעיר ותוך דחיקתם החוצה של תושבים עניים מאזורים העוברים בנייה-מחדש ותהליך של ג'נטריפיקציה. לצורך המחשת המעורבות השלטונית החזקה ביצירתם של מגדלי המגורים

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

היזקרתיים כמובלעות המיועדות לקבוצות אוכלוסייה חזקות והומוגניות, מרגלית עורכת השוואה בין אופן התפתחותה של הבנייה הגבוהה למגורים באזור הצפון החדש של תל-אביב, ובפרט בשכונות עבר הירקון כגון רמת-אביב, לבין הבנייה הגבוהה בכפר-שלם בדרומה של העיר, ובוחנת את מתכונת ההתנהלות השונה של הרשות הציבורית ביחס לצפיפות הבנייה ואיכותה, לתשתית הסביבתית, לניהול התקציבי וכיוצא באלה.

מאמץ של נטע זיו וחן תירוש מדגיש אף הוא את תפקידה המרכזי של המדינה כמתכנתת חברתית ופוליטית המעצבת באופן פעיל את המרחב הישראלי, ונדרש ליכולתו של המשפט להוות כלי לשינוי חברתי וליצירת משקל-נגד משמעותי אל מול אותם תהליכים סוציו-פוליטיים. מקרה-המבחן של זיו ותירוש הוא סדרה של מאבקים משפטיים נגד הליכי מיון מועמדים ליישובים קהילתיים ולהרחבות קהילתיות. הכותבות מנתחות את הדינמיקה המשפטית, הארגונית והאנושית שאפיינה את אותם מקרים שבהם קראו מועמדים תיגר על דחייתם, בין שזו נבעה מסיבות אידיאולוגיות או משיקולים חברתיים של עיצוב הזהות המעמדית והאנושית של היישוב. לצד הצבעה על הצלחות מסוימות שנבעו מהפעלת ההליכים המשפטיים, זיו ותירוש מצביעות גם על מגבלות מובנות של המשפט המקשות עליו לחולל שינוי חברתי, ביניהן הקושי לחלץ את הרקע האידיאולוגי העמוק יותר במסגרת הליכים פרטניים המתמקדים בכללים הפרוצדורליים והראייתיים, והפער בין נורמה משפטית כתובה לבין אופן יישומה על רקע טכניקות שונות של סיכול שינויים הלכה למעשה. מבחינה נורמטיבית, זיו ותירוש סבורות כי אף שאין לשלול קיומו של "אופיי" ליישוב, אין מקום להליכי קבלה המסננים את מי שמוכן לקבל עליו את כללי המשחק, ובהקשר זה ראוי להפוך את כלל הנורמות החלות על יישובים מעין אלה לנורמות מובהקות ומפורשות של המשפט הציבורי.

את השער השני לספר סוגר מאמץ של איריס פרנקל-כהן ורחל אלתרמן, העוסק באופנים הרחבים שבהן רגולציה שלטונית – במקרה זה דיני התכנון והבנייה – משפיעה על תהליכים חברתיים, פוליטיים וכלכליים של הדרה חברתית. מאמץ של פרנקל-כהן ואלתרמן מדגיש אפוא כי תופעת "הקהילות המגודרות" הינה רק חלק ממכלול המנגנונים שטמונה בהם הפרדה בין אוכלוסיות במתחמי מגורים, וכי אף אם הרצון בהיבדלות נובע מטעמים פרטיים-קבוצתיים רציונליים, רגשיים, תרבותיים, היסטוריים ואחרים, אמצעים שלטוניים ממלאים תפקיד מרכזי בקיומה, בהיקפה ובתצורתה של ההפרדה במגורים, ומערכת השיקולים המניעה את הרשות הציבורית בעניין מורכבת ורב-פנים, וכרוכה, בין היתר, ביחסיה עם רשויות שלטוניות אחרות. המאמר מציע סקירה השוואתית של הרגולציה התכנונית בארצות-הברית, בבריטניה ובישראל, ובוחן לגבי כל אחת ממדינות אלה את יחסי-הגומלין הייחודיים בין רגולציה לבין הדרה ממרחבי מגורים, ובכלל זה את היתכנותם של אמצעי רגולציה תכנונית שמטרתם ליצור הליכים פעילים של עירוב חברתי בין קבוצות אוכלוסייה שונות והעצמת ההטרוגניות המרחבית.

השער השלישי – "קהילות מגודרות – בין תרבות, דת ולאום" – עוסק בסוגיית הקהילתיות והגידור בהקשר של צירים דרמטיים של קיטוב מרחבי בין-מגזרי ובין-תרבותי בחברה הישראלית, ובפרט אלה של חילונים-דתיים/חרדים ושל יהודים-ערבים בשטחה הריבוני של ישראל ומחוץ לו.

גרשון גונטובניק בוחן במחקרו את דרישתן של קבוצות מיעוט מהמדינה לסייע להן באופן פעיל לקיים קהילות מגורים סגורות, תוך התמקדות במקרי-המבחן של שני מיעוטים תרבותיים בישראל – האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הברדווית. לעניין זה גונטובניק מבקש להבחין בין שני סוגים של הפרדה: "גדרות חברתיות", דהיינו, אותם תהליכים חברתיים דינמיים המביאים לידי כך שקבוצות אוכלוסייה עם רקע שונה מבחינה תרבותית, דתית, אתנית, מעמדית או אחרת מתגוררות הלכה למעשה בנפרד זו מזו; ו"חומות משפטיות", קרי, גיוסו של המשפט לביצורה ולשימורה של ההפרדה על-ידי שימוש בכלים משפטיים שונים של המשפט הציבורי, ובכלל זה חקיקה ומעשי מנהל שעניינם בתכנון, בהקמה ובאכלוס של יישובים ושכונות המיועדים לחברי הקהילה בלבד. טענתו המרכזית של גונטובניק היא כי מכיוון שפגיעתן המעשית והסמלית של חומות משפטיות קשה מזו של גדרות חברתיות, ומכיוון שחומות משפטיות אינן תנאי בלעדיו אין לקיום תרבותי, ובכלל זה לקיום תרבותי נבדל המאפשר מימוש תרבותי קבוצתי תוך הגשמת השאיפה האנושית להשתייכות ולייחודיות, על החברה והמשפט להימנע ככלל מאימוצן של חומות משפטיות, אשר מעמיקות שלא לצורך ניכור, עוינות ודעות קדומות כלפי האחר.

מאמרם של ארו צפדיה וחיים יעקובי עוסק בקהילה עירונית מגודרת שאינה מאוגדת סביב מיצב חברתי-כלכלי או סממן מופגן של עושר, אלא כזו שסיבת קיומה היא הפרדה לאומית-אידיאולוגית בין יהודים לערבים. מקרה-המבחן של צפדיה ויעקובי הוא שכונת גני-אביב בלוד, אשר הוקמה בתחילת שנות התשעים, ביוזמה פרטית ובתמיכה רגולטורית וכספית ממשלתית, על רקע גלי העלייה הגדולים ממדינות חבר-העמים. התזה המרכזית של צפדיה ויעקובי היא כי לנוכח מחירי הדירות המוזלים וחוסר היכולת למנוע את כניסתם של תושבים ערבים – ובכלל זה משכונת פרדס-שניר הסמוכה – אך ורק באמצעות מנגנון המחירים של השוק, הוקמה במסגרת הפרויקט ועדת קבלה פורמלית, שנטלה על עצמה את תפקיד "שוער הלאומיות". צפדיה ויעקובי נדרשים למנגנון המוסדי של ועדת הקבלה ולהגבלות שהוטלו על עבירותן של הדירות בשכונה, באמצעות תיאור הליכים משפטיים בענייניו של תושב ערבי שביקש לרכוש דירה בשכונה. בתוך כך הם עומדים על מערכת היחסים המורכבת והמפתיעה לעיתים בין השוק החופשי לבין רשויות השלטון בקידום ערכים של שליטה וטריטוריאליזם על בסיס לאומי.

אריאל הנדל מנתח במאמרו את הדוגמה המובהקת ביותר לקהילות מגודרות על רקע לאומי – מערך ההתנחלויות בגדה המערבית. אלא שבניגוד לתפיסה האינטואיטיבית של

## מבוא: קהילות מגודרות בישראל – בין העיר לכפר

כל אחת מההתנחלויות השונות כקהילה מגודרת בפני עצמה, הנדל מבקש להראות, באמצעות ניתוח "ערכי השימוש" של המרחב, כי מערך ההתנחלויות מהווה הלכה למעשה קהילה מגודרת אחת ורציפה, המגדרת בתוכה "איים" פלסטיניים, שדווקא הם מוצאים את עצמם מבודדים. הנדל מתאר את אופן פרישתן של ההתנחלויות במרחב; את הרחבתו של שטח השיפוט המוניציפלי שלהן הרבה מעבר לשטח הבנוי בהן בפועל, תוך ניתוק רצפים פלסטיניים; את סלילתו של מערך הכבישים העוקפים, אשר מחברים במהירות וביעילות בין ההתנחלויות השונות אך מותירים מחוץ להם את היישובים הפלסטיניים; וכן "פרקטיקות הגנה", כגון הכרזת כל ההתנחלויות כשטח צבאי סגור לכניסת פלסטינים. לטענת הנדל, בכל אלה יש כדי ליצור דינמיקה של הרחבת המרחב היהודי אל מול חסימה והצרה של המרחב הפלסטיני, וביסוסו של מערך ההתנחלויות כקהילה מגודרת רציפה ובת־קיימא.

את הספר חותמת אחרית־דבר מאת מנחם מאוטנר. מאוטנר מצביע על המתח המובנה שבין רצונו ה"טבעי" של האדם להימצא בסביבתם של הדומים לו ולחלוק עימם את המרחב האנושי והפיזי לבין הצד האפל של הדרת ה"אחר", הסתגרות מפניו ועוינות כלפיו. אך מאוטנר מבקש להזהיר אותנו גם מפני הקשיים הטמונים בטיפוחו של אידיאל חברתי מנוגד בתכלית. חיים בצוותא של בני־אדם המשתייכים לקבוצות תרבותיות שונות עשויים להביא לידי העשרת הספרה הציבורית, ליצירת מערך של חוויות משותפות ואף להזדהות הדדית, אך הם כרוכים גם בסכנות המחייבות את החברה לנקוט אמצעים ציבוריים־חינוכיים כדי ששכרו של העירוב החברתי לא יצא בהפסדו.

\* \* \*

לא מלאכה קלה היא הוצאתו לאור של ספר אקדמי ראשון בישראל בנושא הקהילות המגודרות, אשר ניזון מתחומי המחקר של דיסציפלינות רבות וכולל מגוון נרחב של כלים מתודולוגיים, גישות אנליטיות ועמדות ערכיות־נורמטיביות, אך באותה עת יוצר מכלול חדשני ומקורי של גוף ידע המבקש ליצוק בסיס לעיצוב המדיניות הציבורית ולהמשך המחקר העיוני. כדי לעמוד באתגר זה, עברו המאמרים הכלולים בספר הליך קפדני ומחמיר של שיפוט אקדמי. לאחר ההליך של בחירת המאמרים מתוך ההצעות הרבות שהוגשו, בעקבות פרסומו של קול קורא, עבר כל אחד מהמאמרים בגרסתו השלמה הליך נפרד של שיפוט חיצוני, לצד עבודת מערכת מקיפה. תודתנו נתונה לקוראות ולקוראים האנונימיים – חוקרות וחוקרים בכירים בתחומי הידע הרבים והמגוונים של המאמרים השונים בספר – על המאמץ הרב שהשקיעו בהליך השיפוט והביקורת.

תודה לפרופ' מנחם מאוטנר על התגייסותו הנלהבת לפרויקט והבאתו אל האכסניה החמה של סדרת הספרים "משפט, חברה ותרבות" שבעריכתו; לפרופ' חנוך דגן, דקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל־אביב, על כל הסיוע והעידוד; לרתם רוזנברג,

## **אמנון להבי**

---

עורכת־המשנה, על עבודתה האקדמית הנפלאה; לכל חברות וחברי המערכת על מלאכתם הקשה והמסורה; וכמובן למיכל לוקר־אשד, מרכזת הסדרה, אשר בלעדיה דבר לא היה יוצא אל הפועל. תודתי האישית נתונה לפרופ' עמיר ליכט, דקן בית־ספר רדזינר למשפטים במרכז הבינתחומי הרצליה, לעמיתי פרופ' יורם שחר, שליווה יחד עימי בחוכמה ובידידות את צעדיו הראשונים של הספר, ולרעייתי שרון אהרונסון־להבי על האהבה והתמיכה.