

סוגיית העדפת בני המקום בהקצאת קרקע למגורים בסוגי יישוב שונים בישראל

אביטל מרגלית ושי שטרן

תקציר

השאלה למי נתונה זכות המגורים במקום יישוב מסוים עומדת זה שנים במוקד שיח ציבורי ומשפטי בישראל בשל קיומם של מנגנונים פורמליים ולא פורמליים שתכליתם הדרתם של יחידים או של קבוצות ממקום יישוב מסוים. מאמר זה עוסק בשאלה שונה אך משיקה, ובמוקדו סוגיית מתן עדיפות לבני המקום בעת הקצאה של מקרקעין שהם חלק ממקרקעי ישראל. מענה לשאלה זו מצריך דיון בשאלות של חופש הפרט, משמעותו של בית המגורים, חשיבותה של המשפחה, משמעות התושבות במקום מסוים, המהות השונה של מגוון היישובים בישראל, תוכנו של צדק חלוקת מקרקעין והנחיצות בתיקון היסטורי לעומת הנצחת ריבוד חברתי קיים, וגם סוגיות של שימור קהילות קיימות מול חשש מפני דחיקתן אל מחוץ לשכונה או ליישוב. לאחר הצגת מתווה חשיבה ראוי לסוגיית עדיפות לבני המקום המאמר עורך בחינה ביקורתית של ההסדר המשפטי הקיים בישראל הן במרחב הכפרי שמתקיימים בו הסדרי מגורים מכוח התאגדות כאגודה שיתופית הן במרחב העירוני, ובכללו לצורך זה יישובים שמוגדרים יישובי מיעוטים. המסקנה העולה מניתוח זה היא שאותם כשלים בנוגע לקביעות המשפטיות בעניין זכות הכניסה ככלל מתקיימים גם באסדרת עדיפותם של בני המקום. התוצאות החברתיות והכלכליות המשפיעות על חיי הפרטים ועל תוצאות החלוקה במקרקעי ישראל מנציחות את דפוסי החשיבה המקובעים בדבר צורות מגורים ואת הפערים ואת הבידול החברתי בישראל.

מילות מפתח: אגודות שיתופיות, בני מקום, הזכות לדיוור, מועצת מקרקעי ישראל, מרחב עירוני

יעל ודן מתגוררים כשוכרים בגבעתיים. יעל גדלה בגבעתיים, התחנכה במוסדות החינוך המקומיים, הייתה חברה בתנועת נוער בעיר, התנדבה במגוון פעולות לטובת אוכלוסיות שונות בעיר, והיא חברה פעילה בוועד ההורים בבית הספר שילדיה לומדים בו. גם הוריה המבוגרים של יעל וכן אחיה ואחותה מתגוררים בגבעתיים. עתודות הקרקע לבנייה חדשה בעיר מצומצמות מאוד ומחירי הדיוור גבוהים. למרות זאת, יש ביקוש ער לדיוור בעיר. האם

* מחקר זה (מספר 2609/20) נתמך על ידי הקרן הלאומית למדע.

ראוי כי ליעל ולאחרים שגדלו בעיר ורואים בה את ביתם תינתן עדיפות ברכישת דירה בגבעתיים? האם לא יהיו בכך משום הפליה לרעה והדרה של אחרים שלא גדלו בעיר אך מעוניינים מאוד לגור בה ולממש את זכות הכניסה שלהם למגורים בתחומה? האם אין לאפשר להם ולילדיהם ליהנות מכל הטוב שיש לעיר להציע ללא הטלת מגבלות על יכולתם להתחרות באחרים על רכישת דירה בעיר? האם התשובה לשאלות אלו תהיה שונה לו דובר במי שגדלה בקיבוץ הגושרים, במושב פטיש, באופקים, באלעד, ברהט או בכפר כנא? סוגיית מתן עדיפות לבני מקום במגורים מחייבת דיון בשאלות של חופש הפרט, חשיבותה של המשפחה, משמעות התושבות במקום מסוים, מהותם השונה של מגוון היישובים בישראל, תוכנו של צדק חלוקת מקרקעין והנחיצות בתיקון היסטורי לעומת הנצחת ריבוד חברתי קיים, וגם סוגיות של שימור קהילות קיימות מול חשש מפני דחיקתן אל מחוץ לשכונה או ליישוב. סוגיות אלו מתעצמות בשל חשיבותו וריבוי פניו של בית המגורים. המונח 'בית' הוא תוצר של הליך הבניה תרבותי, חברתי ומשפטי, ובאמצעותו האדם מתייחס אל ביתו ומבין את הקשר בין אחרים לביתם. הבית הפיזי מעניק מחסה וביטחון, והוא גם נכס הוני שמשמש לעתים קרובות עיקר עושרם של רבים מבני החברה. הבית מאפשר ומקדם פרטיות וחירות אישית. הבית משקף את זהותו של האדם ואת ערכיו, והאדם מקיים בו את מערכת יחסיו החברתיים, לרבות עם בני משפחה. הבית הוא גם חלק מקשר ארוך טווח עם קהילות שהאדם משתייך אליהן.¹ אם כן, שאלת יכולתו של אדם להקים את ביתו במקום שיחפוץ, לרבות שאלת יכולתו של בן מקום להישאר במקום דרך קבע, משפיעה על כל מעגלי החיים שלו – מעולמו הפרטי, המשך בקשרי המשפחה שלו עד חברותו בקהילות מגוונות.

לסוגיית מתן עדיפות לבני מקום חשיבות בישראל, וזו חורגת מעניין הבית הפרטי וקשורה הדוקות בשאלות של צדק בחלוקה על רקע היסטוריית ההתיישבות בישראל. השאלה רחבה בהיקפה, אך די אם נזכיר בהקשר זה את דפוסי ההתיישבות של העולים בשנות החמישים של המאה הקודמת ואת הפער החברתי-כלכלי אשר נוצר בין מי שיושבו באזור המרכז למי שיושבו בערי הספר ובין מי שיושבו בהתיישבות חקלאית שיתופית אשר קשורה לתנועות ההתיישבות רבות הכוח הפוליטי למי שיושבו כפרטים בערים החדשות.² במשך השנים אף נוצרו פערים גדולים בהיקף הקרקעות שהוקצו לאזרחים יהודים לעומת

1 לדיון במשמעותו של הבית והשונות בין תרבויות ראו: Lorna Fox, 'The Meaning of Home: A Chimerical Concept or a Legal Challenge?', *Journal of Law & Society*, 29 (2002), pp. 580, 588-601; Avital Margalit, 'The Meaning of Home Ownership', *Theoretical Inquiries in Law*, 7 (2006), pp. 389, 392-396; Stephanie M. Stern, 'Residential Protectionism and the Legal Mythology of Home', *Michigan Law Review*, 103 (2009), pp. 1093-1144.

2 נעמי כרמון, *מדיניות השיכון של ישראל – 50 השנים הראשונות, המדיניות הציבורית בישראל*, הטכניון, חיפה, 1998, עמ' 381; יובל אלימלך ונח לוין-אפשטיין, 'הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי שוויון אתני', *מגמות*, לט (1998), עמ' 243; נטע זיו, 'בין שכירות לבעלות: חוק הדיור הציבורי והעברת הון בין דורות בפרספקטיבה היסטורית', *משפט וממשל*, ט (תשס"ו), עמ' 411, 418-441.

אלה שהוקצו לאזרחים ערבים.³ ככל שתינתן עדיפות לבני המקום בהקצאת קרקע למגורים, כן יונצחו פערי החלוקה הקודמים.⁴

השיח הציבורי והמשפטי בישראל התמקד בעיקרו בשאלת זכות הכניסה למקום יישוב, בעיקר ביישובים שהם אגודות שיתופיות במרחב הכפרי, בשל קיומם של מנגנונים פורמליים ולא פורמליים שתכליתם קביעת זהותם של יחידים או של קבוצות אשר יתגוררו במקום יישוב מסוים.⁵ גם סוגיית בני המקום עוסקת בזכות הכניסה של אלו שכבר מצויים במקום או מבקשים לעגן זיקה קיימת למקום, אך זו הייתה עד כה שולית בשיח הציבורי. לפני כמה שנים פעלה קבוצה לקידום הרעיון של בן ממשך בפריפריה,⁶ אך פעילות זו נמשכה זמן קצר בלבד. מאמר זה מבקש להתחיל למלא את החסר בשיח הקיים ולהתמקד בשאלת מתן עדיפות לבני מקום, הן במרחב הכפרי הן במרחב העירוני.

אף שמתן מעמד מיוחד לבני מקום אפשרי גם כחלק מפעולתם של פרטים בחברה באמצעות מכשירים משפטיים כמו חוזה או ירושה, המאמר מתמקד במגוון ההסדרים המשפטיים החלים על הקצאה ראשונה של מקרקעין למטרת מגורים במרבית שטחה של המדינה הנחשבים מקרקעי ישראל שבעליהם הם מדינת ישראל, רשות הפיתוח וקרן קיימת לישראל והמנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל.⁷ דפוסי הקצאת הקרקע

3 אורן יפתחאל ואלכסנדר קדר, 'על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי', תיאוריה וביקורת, 16 (2000), עמ' 67.

4 דפנה ברק ארז, **משפט מנהלי**, ג, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, תל אביב-יפו 2013, עמ' 139-138, 566-566.

5 אמנון להבי (עורך), **קהילות מגודרות**, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב-יפו 2010; ארז צפדיה, 'במסווה הפרטה וקהילתיות: עמדה ביקורתית כלפי שיח ליברלי בנושא קהילות מגורים חדשות בישראל', **דין ודברים**, ב (2000), עמ' 141, 148-149, 153; אייל בנבנישתי, "'נפרד אבל שווה" בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים', **עיוני משפט**, כא (1998), עמ' 769; יפה זילברשץ, 'בדלנות במגורים בגין השתייכות אתנית-לאומית - האומנם רק זכותו של המיעוט?', **משפט וממשל**, ו (תשס"א), עמ' 87; רות גביוון, 'ציונות בישראל? בעקבות בג"ץ קעדאן', שם, עמ' 25; חסן ג'בארין, 'ישראליות' הצופה פני העתיד" של הערבים לפי זמן יהודי-ציוני, במרחב בלי זמן פלסטיני', שם, עמ' 53; שי שטרן, 'הכלה והדרה במרחב הישראלי: הזכות לקניין כמפתח לפתרון סוגיית ההדרה הגיאוגרפית', **עיוני משפט**, לו (2014), עמ' 95; הנ"ל, 'כניסה, משטר ויציאה: קהילות מגורים במשפט הישראלי', שם, יח (2017), עמ' 7; אמנון להבי, 'קהילות מגורים חדשות בישראל - בין הפרטה להפרדה', **דין ודברים**, ב (2005), עמ' 63; גלעד רוזן וערן רזין, 'מתחם המגורים המגודר בישראל: שלב חדש של היבדלות במרחב', **סוציולוגיה ישראלית**, ט (2007), עמ' 103. ראו לדוגמה: בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד (נד1) 258 (2000) (להלן: עניין קעדאן); בג"ץ 528/88 אביטן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד (מג4) 297 (1989) (להלן: עניין אביטן); בג"ץ 4906/98 העמותה עם חופשי לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד (נד2) 503 (2000) ובג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת, מאגר המידע המשפטי נבו (להלן: נבו), 17.9.2014.

6 נילי אהרן, 'אל תביאו שחקני חוץ - חזקו את בני המקום', **העוקץ**, 18.2.2015. <https://tinyurl.com/5n7hzen6> (אוחזר: 24.4.2024).

7 חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ס"ח תש"ך מס' 312 (29.7.1960).

במקרקעי ישראל משקפים את ההיסטוריה של דפוסי דיור בחברה הישראלית ומעצבים במידה רבה את חלוקת העושר הקרקעי בין בני החברה כפרטים ובין קהילות מגוונות שמרכיבות את החברה.⁸ רשות מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל, האמונה על קביעת מדיניות הקרקעות, מחויבים – בשל היותם גופים מנהליים של המדינה – לפעול לפי עקרונות היסוד החוקתיים, ובהם עקרון השוויון, ולפי מתווה הפעילות הראוי של גוף שלטוני.⁹ המשפט הישראלי הכיר בפתח צר כחריג לעקרון השוויון, וזה מאפשר לקהילות להתבדל גאוגרפית ואף התיר להן להטיל מגבלות על זכות המגורים בקרבן. הקביעות המשפטיות הבאות לידי ביטוי בפסיקה ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר אפשרות הבידול ובחירת המתגוררים בקרב הקהילה מתאפיינות בעמימות, לרבות בהגדרה מהן אותן קהילות זכאיות, בהיעדר תשתית נורמטיבית מקיפה, ולפיכך בהחלטות ככל מקרה לגופו, ובהיצמדות למוסכמות העבר בדבר מהותן של קהילות מגורים מסוימות כמו הקיבוץ והמושב שאינן תקפות עוד במלואן.¹⁰

מאמר זה מבקש להעמיק את הדיון בשאלות ההכלה וההדרה בהסדרי דיור בישראל ולפתח שיח שבמוקדו השאלות אם ראוי להעדיף את בני מקום בעת הקצאה ראשונית של קרקע למגורים במקומות יישוב מגוונים בצביונם ובמקומם הגאוגרפי; ואם כן, מתי. המאמר משמש פתיח לדיון נרחב בהציעו הן תשתית עובדתית בעניין האסדרה המשפטית הקיימת הן תשתית נורמטיבית לחשיבה סדורה בסוגיה. המאמר מציג תחילה מתווה חשיבה עקרוני שמשניע במתן מענה לסוגיה המורכבת – מתן עדיפות לבני מקום. אחרי כן, לפי מתווה החשיבה שהוצג, המאמר עורך ניתוח ביקורתי של המצב המשפטי הנוהג בנוגע להעדפת בני מקום במגוון צורות מגורים במרחב הכפרי ובמרחב העירוני.¹¹ המסקנה העולה מניתוח זה היא שאותם כשלים שקיימים ככלל בעניין הקביעות המשפטיות בנוגע לזכות הכניסה אל צורת מגורים וזכותן של קהילות לקבוע מי יוכל לממש זכות זו למגורים במקום מתקיימים גם באסדרת עדיפותם של בני המקום. התוצאות החברתיות והכלכליות המשפיעות על חיי הפרטים, ותוצאות החלוקה במקרקעי ישראל מנציחות את דפוסי החשיבה המקובעים בדבר צורות מגורים ואת הפערים והבידול החברתי בישראל. לסיום, על רקע התהיות העולות מהניתוח המפורט של הדין הקיים המאמר מציע בסיס למחקרי המשך מעמיקים בסוגיית עדיפות בני מקום במגוון רחב של הקשרים חברתיים וצורות מגורים.

8 דפנה ברק ארז, 'דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים', עיוני משפט, כא (1998), עמ' 613; הנ"ל, 'צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות', המשפט, י (2005), עמ' 291.

9 ראו לדוגמה: בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).

10 שטרן, 'כניסה, משטר ויציאה', עמ' 11-13.

11 בתיאור הדין הנוהג בישראל נכון למועד כתיבת המאמר יש התייחסות למגוון מקורות משפטיים, ובהם חקיקה ראשית, חקיקת משנה, פסיקה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל. ההתייחסות לפסיקה מבוססת על חיפוש מעמיק במאגר המידע המשפטי נבו.

מתווה חשיבה לניתוח האסדרה המשפטית בסוגיית מתן עדיפות במגורים לבני מקום

הסדרים משפטיים בתחום הדיור מצויים במתח שבין הפרטי לציבורי. בבסיס מקצת ההסדרים האלה, דוגמת רכישת דירה מבעלים פרטיים או מקבלן, עומד היגיון שוקי אשר מעמיד את יכולותיהם הכלכליות של הצדדים במרכז ומתעלם במידה רבה מההשלכות החברתיות של הפעולה. מנגד, הסדרים אחרים מעניקים משמעות גם לעניינים חברתיים רחבים יותר, ובהם שייכותו של הפרט לקהילות זהות והצורך בסיוע מן המדינה לשם מימוש יכולתם של פרטים להתגורר בקהילות אלה. הסדרים אלה באים לידי ביטוי במגוון רחב של מנגנונים. כך לדוגמה, החוק הישראלי מאפשר לקבוצות שונות התאגדות אגב התייחסות לרכיבי הדיור של המתאגדים (המוסד המשפטי של האגודה השיתופית הוא הדוגמה הבולטת לכך),¹² לקבל עדיפות בהקצאת מקרקעין על ידי רשות מקרקעי ישראל או לחלופין לקבל סבסוד או הטבות ייעודיות עבור מגורים של קבוצה מסוימת באוכלוסייה.¹³ ככלל, מדינה ליברלית אינה נדרשת להקנות עדיפות ליחידים, לקהילות או לקבוצות אוכלוסייה. במובנים מסוימים, הענקת עדיפות במרחב עלולה להתפרש כחריגה מניטרליות מצד המדינה או כקידום טובתן של קבוצות אוכלוסייה שנמנות בדרך כלל עם קבוצת הרוב. עם זאת, לפי תאוריה פלורליסטית, אף שהמדינה הליברלית אינה נדרשת להקנות עדיפות ליחידים, לקהילות או לקבוצות אוכלוסייה, היא עשויה להידרש לכך אם תעמוד בסכנה יכולתם של אלה לממש את תפיסת עולמם.¹⁴ על פי תאוריה זו, הסדרים משפטיים אשר מקנים עדיפות בהקצאת מקרקעין או הגנה משפטית על קהילות במרחב צריכים לנבוע מהכרה בתרומתם ליכולת מימושן של תפיסות עולם הנדרשות להגנה או תמיכה. כאמור, אחד ההסדרים המשפטיים אשר מבטא את המתח בין הפרטי לציבורי

12 ראו לדוגמה תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), תשנ"ו-1995. רכיב של דיור או קיומו של יישוב הוא חלק מהגדרת אגודות שיתופיות מסוג מושב עובדים, כפר שיתופי, יישוב קהילתי כפרי, אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית, קיבוץ שיתופי, קיבוץ מתחדש, קיבוץ עירוני, מושב שיתופי ואגודת שיכון.

13 ייתכן שבמקצת המקרים ישולבו שני מנגנונים או יותר. ראו לדוגמה תקנה 25 לתקנות חובת המכרזים (תשנ"ב-1992), שמאפשרת במגוון מקרים הקצאת קרקע במקרקעי ישראל ללא מכרז. ראו לדוגמה גם הסדרים קבועים בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (מעודכן ל-11.2.2023), ובהם קביעת הסדרים מיוחדים להקצאת קרקע ותנאי ההקצאה ליישובים באזורי עדיפות לאומית ויישובי קו עימות, הקצאת קרקע לחיילי מילואים, הקצאת קרקע למשרתים בכוחות הביטחון שהם בני מיעוטים ביישובי המיעוטים, הקצאת קרקע לכמה מנכי צה"ל, הקצאת קרקע למיזמי שכונות מגורים ביזמת צה"ל, הקצאת קרקע לרשות מקומית לשם הקמת דיור לקשישים והקצאת קרקע למטרת בניית דיור להשכרה בהישג יד.

14 Elizabeth Anderson, *Value in Ethics and Economics*, Harvard University Press, Cambridge, MA and London 1995, p. 149; Shai Stern, 'Takings, Community, and Value: Reforming Takings Law to Fairly Compensate Common Interest Communities', 23 (2014), *Journal of Law & Policy*, pp. 141-202

ואשר עשוי להשפיע על יכולתם של יחידים וקהילות לממש את תפיסות עולמם הוא ההסדר הנוגע להעדפת בני מקום ברכישה של דיור.¹⁵ ההחלטה להעניק עדיפות ברכישה דיור למי שנחשבים בני המקום נראית טבעית, שכן היא מאפשרת לאלו המעוניינים לשמר את מרכז חייהם במקום שגדלו בו ועיצבו בו את חייהם לעשות כן.¹⁶ לצד ההכרה בזכותם של אלו לשמר את מרכז חייהם במרחב הטבעי להם, העדפת בני מקום ברכישה של דיור באותו המרחב תורמת גם למשפחתם של אותם רוכשים וגם לקהילה כולה. כך לדוגמה, יכולתם של בני הדור השני לרכוש דיור סמוך לבית הוריהם מייצרת סביבה מגוננת לבני הדור המבוגר ותורמת לקשר הבין-דורי.¹⁷ נוסף על כך, הסדר כזה עשוי לתרום להתגבשות זהותה ותרבותה של הקהילה,¹⁸ בעיקר משום שהוא מאפשר את המשכיות הקהילתיות, תפיסת האזרחות הקהילתית¹⁹ וגיבושה של מנהיגות מקומית.²⁰ ככל שתפיסתנו בדבר קיימות עירונית מושתתת על קיומן של קהילות יציבות, פעילות ומתפקדות – נראה כי הסדרים שמעניקים עדיפות לרכישת דיור לבני מקום תורמים הן לפרט הן לחברה בכללותה.

הסדרים שמעניקים עדיפות בדיור לבני מקום מציבים אתגרים לא פשוטים לפני בעלי הסמכות החליטי. גם כאן, האתגרים הנשקפים מקיומן של הסדרים אלה מוצבים בקרב החברה כולה וכן בקרב הפרט. אחד האתגרים נוגע דווקא לאלו המבקשים לרכוש דיור במרחב מסוים, אף שלא נולדו או גדלו באותו המרחב, והדבר נמנע מהם בשל הסדרים אלה.²¹ הסדרים שמקנים עדיפות לבני מקום ברכישת דיור מצמצמים מטבע הדברים את יכולתם של מי שאינם בני המקום לרכוש דיור באותו המרחב.²² צמצום יכולתה של אוכלוסייה חדשה לרכוש דיור במרחבים ותיקים עלולה, לצד הפגיעה בחירות של אלו

- 15 קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, סעיפים 4.5.7-4.5.10.
- 16 על משמעותה ועל חשיבותה של ההיקשרות למקום ראו: Leila Scannell and Robert Gifford, 'The Experienced Psychological Benefits of Place Attachment', *Journal of Environmental Psychology*, 51 (2017), pp. 256-269.
- 17 ורדה גרין וליאת איילון, 'השיח הבין-דורי במעבר לדיור מוגן למבוגרים', *גורנטולוגיה וגריאטריה*, לט, 3 (2012), עמ' 31, 34-35.
- 18 Andrew Maisson, *Community, Solidarity and Belonging: Levels of Community and their Normative Significance*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- 19 Charis E. Anton and Carmen Lawrence, 'Home is Where the Heart Is: The Effects of Place of Residence on Place Attachment and Community Participation', *Journal of Environmental Psychology*, 40 (2014), pp. 451-461.
- 20 יצחק דהן, *מנהיג מקומי, מכניזם של שינוי עומק בפריפריה: ירוחם 1983-2006*, מחקרי פלורסהיימר, ירושלים 2009.
- 21 ראו את דבריה של השופטת דפנה ברק ארז בע"א 8956/17 מנסור נ' המועצה המקומית כוכב יאיר צור יגאל, נבו, 14.1.2021.
- 22 הזכות לבחור את מקום המגורים היא אחד הרכיבים בפרשנות היקפה של הזכות לדיור במשפט הבין-לאומי. ראו: אלון גילדין, *דיור בר השגה*, נבו, צפריים 2018, עמ' 157-175.

המבקשים להתגורר במרחבים אלה, לפגוע גם ביכולתן של קהילות להתחדש ולהשתנות.²³ מניעת יכולתן של קהילות להתחדש עלולה לפגוע בתפיסת קיימות בעיר, במרחב ובחברה שמבוססת על קיומן של קהילות חיוניות ומתפקדות. יתרה מזאת, הסדרים אלה עשויים לשמש כסות לניסיונות לשמר שליטה של קבוצה חברתית מסוימת במרחב, ובעיקר מנגנון להדרה מהמרחב ולהפליה לרעה של מי שאינו משתייך לקבוצה זו.²⁴ אם כן, הסדרים שמקנים עדיפות לבני מקום ברכישת דיור עלולים לשמר מצב קיים, למנוע מקהילות את היכולת להתאים את עצמן למציאות מתחדשת, וממילא להביא לפגיעה קשה ביכולת של אותן קהילות לתפקד כראוי.

לפיכך ההבנה כי הסדרים שמקנים עדיפות לבני מקום ברכישת דיור עשויים לשמש חרב פיפיות מחייבת הנחת תשתית נורמטיבית יציבה, שיהיה אפשר לתרגם אותה מהלכה למעשה. התאוריה הפלורליסטית מאפשרת זיהוי של שלושה צירים עיקריים לצורך שקילת הקניית עדיפות ברכישת דיור לבני מקום: משמעות מקום מגורים למימוש חירות הפרט ושייכות קהילתית, מעמדו החברתי-כלכלי של הפרט וכוחו כשחקן בשוק הדיור ובחירת המרחב שנשקל בו מתן עדיפות לרכישת דיור לבני מקום.

הציר הראשון מבקש לאמוד את השפעת רכש הדיור במרחב המסוים על מימוש האוטונומיה של הפרט וגם על השתייכותו למשפחה ולקהילה. הבנת המשמעות של רכישת הדיור במרחב בידי בני מקום מבטאת גם את טובת הקהילה, העיר ואף החברה בכללותה. ביסוסו של דגם זה על תאוריה פלורליסטית והעמדת חובתה של המדינה הליברלית לאפשר לכל אזרחיה לממש את תפיסת עולמם מפנה את המבט לא רק אל הפרטים אלא גם לקהילות שהם פועלים בהן. באופן זה, הבנת משמעותה של רכישת הדיור במרחב עבור יישומה של תפיסת עולם תרבותית, דתית או כלכלית, משקפת גם את השלכותיה של הקניית עדיפות ברכישת דיור עבור הקהילה. במקצת המקרים, הערכים של חירות הפרט והתועלת הקהילתית והחברתית תומכים בכינונו של הסדר בני מקום או שוללים אותו, ואילו במקרים אחרים הם עשויים לעמוד בסתירה זה לזה. עם זאת, וכדי לאפשר מחשבה מעמיקה יותר על אודות רציונם הנורמטיבית של הסדרים אלה, וגם היכולת ליישם אותם מעשית, נכון יהיה לפרוט את הערכים החברתיים הללו לערכי משנה, לפי הרמות השונות שהסדרים אלה פועלים בהן: מרמת הפרט עד החברה בכללותה. הסדרי דיור בכלל והסדרי דיור שמקנים עדיפות לבני מקום בפרט פועלים לא רק ברמת הפרט אלא גם במעגלי השפעה שונים דוגמת המשפחה, הקהילה, העיר, האזור והחברה בכללותה. הערכים החברתיים המושפעים ברמות אלה נעים על הרצף שבין חירות הפרט ובין התועלת החברתית הכללית, ובכללם ערכים של זהות אישית וקהילתית, הזכות להשתייכות לקהילה, ההכרה בחשיבות קיומן של קהילות בנות קיימה למערך העירוני

23 ראו לדוגמה: Jeffrey A. Dubin, D. Roderick Kiewiet, and Charles C. Noussair, 'Voting on Growth Control Measures: Preferences and Strategies', *Economics & Politics*, 4, 2 (1992), pp. 191-213.

24 שטרן, 'הכלה והדרה', עמ' 100-104; עניין קעדאן ועניין סבח.

והלאומי ושמירה על פלורליזם ערכי של תפיסות טוב. ערכים אלה הם אבני המבחן הנורמטיביות לבחינת רציותו של הסדר המעניק עדיפות לבני מקום ברכישת דיור. בחינה נורמטיבית זו צריכה להתמודד עם עוד מורכבות, שנובעת ממגוון בעלי העניין המעורבים בהסדרי דיור אשר מעניקים עדיפות לבני מקום. אפשר לחלק את קבוצות בעלי העניין המעורבים לשלוש קבוצות עיקריות: קבוצה אחת היא התושבים הוותיקים. זו קבוצה אשר בעת החלת ההסדר מורכבת מתושבים שוותק המגורים שלהם במרחב המדובר ארוך שנים. קבוצה אחרת היא התושבים החדשים, כלומר תושבים שמתגוררים בעת החלת ההסדר במרחב המדובר למשך זמן קצר יחסית. ועוד קבוצה היא של המעוניינים להיות תושבים ואינם מתגוררים בעת החלת ההסדר במרחב המדובר. מטבע הדברים לקבוצות בעלי עניין אלה מניעים שונים, ואף מנוגדים זה לזה במידה מסוימת. הבדלים אלה יורדים לעתים לשורש ההצדקות הנורמטיביות לקיומם של הסדרי דיור המעניקים עדיפות לבני מקום. דוגמה לכך אפשר לראות בהבחנה בין קבוצת התושבים הוותיקים ובין זו של התושבים החדשים. המשתייכים לשתי הקבוצות מתגוררים בעת החלת ההסדר במרחב המדובר, וכמה מההצדקות למתן עדיפות לבני מקום – לדוגמה מתן אפשרות לרכשים בכוח לשמר את הזהות המרחבית שהם גדלו עמה וגם את קרבתם למשפחתם – אינן חלות בהכרח בקבוצת התושבים החדשים, שזה לא מכבר הגיעו להתגורר במרחב. יתרה מזאת, מקצת ההצדקות עשויות שלא לחול גם בנוגע למי שמשתייכים לקבוצת התושבים הוותיקים. כך לדוגמה במצב שמשפחתם של הרוכשים בכוח עזבה את המרחב ואינה מתגוררת בו עוד. הציר השני מעניק משמעות למצב החברתי-כלכלי של רוכשים בכוח, בדגש על יכולתם לרכוש, בכוחות עצמם, דיור בסביבה המקדמת את החירות האישית ואת ההשתייכות שלהם לקהילה. גם ציר זה מאפשר ראייה רחבה, ובכללה לא רק טובת הפרט, המבקש לרכוש דיור במרחב מסוים אלא גם טובת הקהילה, העיר והחברה בכללותה. בחינה המצב החברתי-כלכלי של רוכשים בכוח מאפשר לרשות האמונה על הקניית עדיפות לרכישת דיור לבני מקום לשקול שאלות שקשורות להדרה של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות מן המרחב, לעילות (ג'נטריפיקציה) ולהתבדלות של מרחב מרצון. ממילא הציר הכלכלי מספק את נדבך החלוקה לדגם – זה המאפשר הכרעה שהדעת ניתנת בה להשלכות החלוקה על המרחב המסוים וגם על מרחבים סמוכים.

לבסוף, הציר השלישי נוגע למקום המרחבי שנשקל בו מתן העדיפות לרכישת דיור לבני מקום. בבחינה זו יש להבחין בין המרחבים שההסדר המקנה עדיפות לבני המקום עתיד לחול בהם, בדגש על ההבחנה בין המרחב הכפרי למרחב העירוני. ההנחה העומדת בבסיס הבחנה זו נובעת מהערכים החברתיים השונים שהסדרים אלה עשויים לעורר בכל אחד מהמרחבים (וגם בין צורות מגורים שונות באותו המרחב) וכן מהיתכנות יישומם של הסדרים מעין אלה במרחב נתון. כך יש להתחשב בשונות הנוהגת במרחבים אלה בכל הקשור ליחסי פרט-קהילה (מידת ההשתייכות), לטובתן של קהילות קטנות אשר מבקשות להתבדל מרחבית ולמגורים במרחבים עירוניים מגוונים. ציר זה נע בין הקטבים של פריפריה ומרכז, וכלל האצבע הוא כי ככל שהמרחב שהענקת העדיפות ברכישת דיור

לבני המקום נשקלת בו מצוי באזורי ביקוש, כן תפחת הנטייה להעניק עדיפות כזו, ואילו באזורים פריפריאליים, שהביקוש לדיור נמוך בהם, ייטה שיקול הדעת לטובת הענקת עדיפות לאלו מבני המקום המבקשים לרכוש דיור במרחב. עם זאת, ראוי להבהיר כי ייתכן שגם באזורי ביקוש תוענק עדיפות לרכישת דיור לבני מקום, אולם הקניית עדיפות כזו צריכה להיות מוצדקת בהתקיימותם של שיקולי זהות (הציר הראשון) ושיקולי כלכלה וחלוקה (הציר השני) חזקים במיוחד.

מתווה החשיבה שפורט למעלה משמש כלי לבחינת ההסדרים המשפטיים הקיימים בישראל בנוגע לעדיפות בני מקום. ההסדר אינו מרוכז במקום אחד אלא פרוס במגוון מקורות ברובדי משפט שונים ומשלב בין תחום המשפט הפרטי, המסדיר מערכות יחסים בין פרטים לקבוצות, דוגמת ההסדר התאגידי של מוסד האגודה השיתופית, ובין תחום המשפט הציבורי, המסדיר את מערך היחסים בין השלטון ובין הפרטים ואת פעולת רשויות השלטון עצמן, דוגמת הסדרי השלטון המקומי והסדר התכנון והבנייה בישראל. את רוב הפרטים המרכיבים את ההסדר החל נמצא בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הקובעות את מדיניות הקצאת הקרקע הציבורית בישראל. סוגיה חשובה לעניין היכולת של המועצה להעדיף בני מקום היא השאלה אם הקרקע תוקצה באמצעות מכרז ושווינוי, כמתחייב מסעיף 2 לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992. אם כן, אי אפשר להעדיף בני מקום או שהקצאת קרקע במקרה מסוים תיחנה מפטור מחובת המכרז הפתוח, שכן אז נפתח פתח בנסיבות מסוימות להעדפה. כך נקבע בתקנות חובת המכרזים כי רשות מקרקעי ישראל רשאית להתקשר בעסקה ללא קיומו של מכרז בעת הענקת זכויות לבנייה למגורים באזורים כפריים וביישובי קו עימות ובעת הענקת זכויות לבנייה למגורים לבדואים ביישובי הבדואים.²⁵ המשך המאמר מנתח את מגוון ההסדרים בישראל, אגב חלוקת הדיון לשניים. תחילה ייבחנו ההסדרים החלים באגודות שיתופיות במרחב הכפרי שיש בהן רכיב של דיור, ואחר כך יידונו ההסדרים במגוון מקומות היישוב האחרים, כפרים ואזורים עירוניים לגוניהם.

עדיפות לבני מקום באגודות שיתופיות במרחב הכפרי

במרחב הכפרי אפשר למצוא מקומות יישוב רבים מאוגדים באגודה שיתופית או שפועלת בהם אגודה שיתופית אשר מסדירה סוגיות של התיישבות ודיור.²⁶ הדין הישראלי מאפשר לאגודות שיתופיות לקבוע תנאי כשירות לחברות,²⁷ ואגודות הדיור במרחב הכפרי מרבות להשתמש בהיתר זה. בפסיקה הישראלית ניכרת מגמה ברורה של הכפפת האגודות לזכויות חוקתיות (כגון זכות הקניין וחופש ההתאגדות) ולערכי היסוד של המשפט

25 ראו את תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, תקנות 19)25 - (20)25.

26 קיימות גם אגודות שיכון בערים, אך אין זו תופעה נרחבת. ראו: דני רבינוביץ, 'האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי', תיאוריה וביקורת, 16 (2000), עמ' 101.

27 ראו את התוספת השנייה לתקנות האגודות השיתופיות (ייסוד), תשל"ו-1976.

הישראלי (כגון חובת תום הלב בעת השימוש בכל זכות משפטית).²⁸ בהפעלת ביקורת שיפוטית על החלטות בדבר קבלת אדם לחברות המשפט מקפיד כי ההחלטה תעמוד בתנאי פקודת האגודות השיתופיות והתקנות, כי יתקיים הליך הוגן ויישמרו כללי הצדק הטבעי, ובמישור הנורמטיבי – כי ההחלטה עומדת במבחני הסבירות והמידתיות וכי זכויות חוקתיות נשמרות כראוי.²⁹

כמה מהאגודות השיתופיות, דוגמת קיבוצים ומושבי עובדים, הוקמו על בסיס תפיסת עולם שיתופית של בני הקהילה, והדבר מצדיק את האפשרות שניתנה להם לברור את חבריהם, לרבות העדפת בני המקום. בעניין יישובים אחרים דוגמת היישובים הקהילתיים קיים ספק בנוגע לעומק הקהילתי שיש בהם, מלבד עצם המגורים הסמוכים, ביישוב נפרד. חוזק הקהילה הוא משתנה חשוב בבחינת ההצדקה למתן עדיפות לבני מקום. עם השנים חלו שינויים רבים בקיבוצים ובמושבים, ועולה השאלה אם יש הצדקה להמשכיות הסדרי העבר. בחינת ההסדרים המשפטיים בתחום זכות הכניסה לדיור בתחומם של יישובים אלו או אף קבלה לחברות בהם מעידה שבמידה רבה העדיף המשפט הישראלי להמשיך להתייחס אל הצורה המשפטית של דפוס ההתאגדות שקהילת המגורים פועלת מכוחו, למרות הפער שנוצר בין הצורה ובין מאפייניה של הקהילה במקום.³⁰ פרק זה יבחן בין היתר את הסוגיות האלה אגב התייחסות להעדפת בני מקום בארבעה סוגים של התיישבות במרחב הכפרי: קיבוץ, מושב עובדים, יישוב קהילתי והרחבה קהילתית במושב.

חברות בקיבוצים

על אף השונות בין הקיבוצים השונים, אפשר לומר בהכללה כי הקיבוץ במהותו הוקם כדפוס התארגנות של אנשים לצורך חיים משותפים ושיתופיים. הערכים שוויון ערך האדם וערך העבודה, שיתוף במגוון מישורי החיים (חברה, כלכלה ותרבות), ערבות הדדית והחלטות דמוקרטיות בלטו בקיבוצים.³¹ הגדרת הקיבוץ כאגודה שיתופית במשפט שיקפה מערכת ערכים זו.³²

בפסק דין מאמצע שנות השישים אפיין בית המשפט העליון את הקיבוץ כמשפחה גדולה אשר חיה חיים משותפים על בסיס של שוויון ועזרה הדדית.³³ בולטת כאן ההבנה כי הקיבוץ הוא בעיקרו גוף חברתי קהילתי וכי המסד ליחסים שבין חברי הקיבוץ הוא הרצון

28 אביטל מרגלית, 'אתגר ההסדרה המשפטית של אגודות שיתופיות בישראל', בתוך: מנחם טופל (עורך), **הקואופרציה בישראל: עבר הווה ועתיד**, יד טבנקין ומוסד ביאליק, רמת אפעל וירושלים 2021, עמ' 424; הנ"ל, 'קהילה ו/או תאגיד? הליך המעבר לקיבוץ המשתנה ומשפט המדינה', מחקרי משפט, ל' (2016), עמ' 291, 315-317.

29 ע"א 10419/03 דור נ' רמת הדר, נבו, 5.9.2005.

30 שטרן, 'כניסה, משטר וציאה', עמ' 5-6.

31 שלומי רביד, **נורמות וערכים – המשכיות או מהפכה**, הקיבוץ המאוחד, תל אביב יפו 1999, עמ' 87-112.

32 תקנה 2 לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995.

33 ע"א 209/65 'הסנה' חברה ישראלית לביטוח בע"מ נ' רייף, פ"ד כ(2) 393, 400 (1966).

בקשר בין אישי המושתת על אמון הדדי ועל חיים לפי אמונה משותפת. אין זה פלא כי המשפט הותיר לקיבוץ את מלאכת ההכרעה בדבר זהות חבריו. קבלה לחברות של בני הקיבוץ מסורה בידיה של האספה הכללית של הקיבוץ, לפי הכרעת הרוב. סוגיה זו כמעט לא הגיעה לפתחו של בית המשפט, ובמקרה היחיד אשר הגיע לפתחו של בית המשפט העליון התמקד בית המשפט בשאלה של הרוב הדרוש להחלטה והתעלם כמעט לגמרי מתוצאת ההכרעה, שלפיה נדרשה בת קיבוץ לעזוב את המקום.³⁴ הכרה במעמד מיוחד של בני המקום ובזכותם להתקבל לחברות בולטת בדבריו של השופט אברמוביץ מבית המשפט המחוזי בנצרת בעת שהוא דן בעתירה של בת קיבוץ אשר לא התקבלה לחברות ודחה אותה לגופה. כך הוא כתב: 'יש לראות את החברה באותו קיבוץ כמשפחה אחת גדולה, שצריכה לעשות כל מאמץ על מנת לסייע בידי אותו בן או בת המבקשים להתקבל כחבר בקיבוץ, ולא לדחותם'.³⁵

דברים אלו משקפים עמדה בדבר עומק הקהילתיות בקיבוץ וההיקשרות שבין בני הקיבוץ לקהילה ולמקום וגם הכרה בחשיבות ההמשכיות הקהילתית, הדומה להמשכיות משפטית, והם מצדיקים, ואולי אף מחייבים, מתן עדיפות לבנים של חברי הקיבוץ. השאלה שלא עלתה, ולפיכך לא זכתה למענה, היא אם גם מי שגדלו והתחנכו בקיבוץ ואינם צאצאים של חברים זכאים ליחס דומה.

עם השנים חלו שינויים רבים באורחות החיים בקיבוצים, ואלו גברו בעת משברים כלכליים וחברתיים.³⁶ שינויים יסודיים נערכו במרבית הקיבוצים בהיבטי כלכלה, ניהול וחברה.³⁷ בהליך זה עוצב המתווה של דפוסי הפעולה החדשים המבחינים בין הקיבוץ המסורתי ובין הקיבוץ המתחדש. דפוסים אלו באו לידי ביטוי גם בסיווגם של הקיבוצים השונים כאגודות שיתופיות ובתקנות אשר מסדירות מכלול של סוגיות אשר קשורות בשינויים בקיבוץ ובהפרטת נכסים.

גם במישור הקנייני ההסדר של הקיבוץ המתחדש מאפשר העברת הזכויות לחכירת בית המגורים מרשות מקרקעי ישראל מידי הקיבוץ לידי חבריו בהליך שמכונה שיוך דירות. לכאורה אם הזכות בבית המגורים תהיה בידי החברים, בהיעדר הסדר מפורש יהא בידי החברים הכוח להחליט לידי מי יועברו זכויות אלו – לבני המקום או לאחרים. עם זאת, ההסדר החל מאפשר המשך שליטה חלקית של הקיבוץ בזהות בעלי הזכויות, לרבות בשאלת מתן עדיפות לבני המקום. כך, אם בחר הקיבוץ בהליך שסופו יצירת מערכת חוזית

34 בג"ץ 4222/95 פלטיץ נ' רשם האגודות השיתופיות, פ"ד נב(5) 614. ראו: ברק אתירם, 'בין איסור ההפליה בקעאון לשינוי תקנון התאגיד בפלטיץ – על הפליה סמויה, הטרוגנית ורבודה', משפט וממשל, כג (תשפ"ב), עמ' 373.

35 ת"א (נצ') 1289/86 ספרו נ' קיבוץ גזית, פ"מ תשמ"ט (3) 418, 420.

36 אורי וובר, להתחדש – הקיבוץ מול עתידו, הקיבוץ המאוחד, תל אביב יפו 1992; אליעזר בן רפאל, מהפכה לא טוטלית (תרגם מאנגלית מנשה ארבל), יד טבנקין, רמת אפעל 1996, עמ' 44-57.

37 אבי לפידות, לביאה אפלבוים ומירה יהודאי, מפרחיבר מוגן לצמח בריתחרות – השפעת התהליכים בסביבה על הקיבוץ, יד טבנקין, רמת אפעל 2000, עמ' 59-99.

ישירה בין החברים ובין הרשות או אם בחר לחזור בעצמו את מלוא הזכויות למגורים ולהעניק לחבריו רק זכות חכירת המשנה, ההסדר המשפטי מתיר קביעת מגבלות על אפשרות העברתן של זכויות החבר בבית המגורים.³⁸

דומה כי ככל שיתרחק הקיבוץ מן הדפוס הקיבוצי המסורתי, כן יהיו לכך השלכות בנוגע לבחינת ההתנהלות והליך החלטת ההחלטות בקיבוץ וגם על היקף הביקורת השיפוטית על תוכן החלטות.³⁹ אם תגיע לפתחו של בית המשפט שאלת קבלתם או אי-קבלתם של בני קיבוץ לחברות בכלל ובקיבוצים שהתקיים בהם הליך של שיוך דירות המגורים לחברים, תהיה אבן בוחן להשפעת שינויי העומק בקיבוצים על מידת נכונותו של המשפט ליתן אוטונומיה לקהילה הקיבוצית בבחירת חבריה, גם אם תחליט להעדיף את בניה ובנותיה. שינוי הדפוסים הקהילתיים בקיבוצים והפחתת הרכיבים השיתופיים משפיעים בעיקר על שני צירי בחינה המבנים את המתווה המוצע. כאמור, בבסיס המתווה המוצע במאמר זה עומדת ההנחה כי הערכים החברתיים (חירות אישית מול תועלת חברתית), מכלול המניעים של בעלי העניין, והמרחב המדובר להחלת ההסכם צריכים להיות בעלי משמעות בקביעת הסדרים שתוצאתם העדפה של בני מקום. ירידת השיתופיות מחדדת את עליית החירות האישית במרחב הקיבוצי באופן שמערער על יכולתם של קיבוצים להמשיך להצדיק העדפת תושבים קיימים על פני מי שמבקשים להצטרף לקהילה. גם המשקל שראוי להעניק למניעים של בעלי העניין השונים עשוי להשתנות בשל התמורות שחלו, ועודן חלות, בקיבוצים, שכן פרימת השיתופיות העמוקה שנהגה בקיבוץ המסורתי מפחיתה את התלות במשפחה ובחברה הנוהגת ביישובים אלה. במצב דברים זה, התמורות האידאולוגיות, הכלכליות והחברתיות החלות בקיבוצים בעשורים האחרונים אינן מאפשרות עוד לראות בקיבוץ משפחה גדולה, ומציאות זו מערערת את ההנחה כי על המשפט להגן על המשך התקיימותה לפי כלליה שלה. אף שאין בתמורות אלו כדי לשלול ככלל את העדפת בני המקום במרחב הקיבוצי, הן מחייבות בחינה פרטנית, ובכללה מעקב אחר התפתחותם של שינויים, למען איזון ראוי של המניעים ושל התועלות של החברה בכללותה ושל כלל בעלי העניין בה.

חברות בעלי נחלות חקלאיות במושבי עובדים

מושבי העובדים מוכר במשפט בתור אגודה שיתופית שהיא יישוב נפרד, ועם מטרותיה נמנות ארגון ההתיישבות של חבריה, שיתוף באספקה, בשיווק ובעזרה הדדית וניהול חיי הקהילה ביישוב, כמפורט בתקנון האגודה.⁴⁰ ההגדרה מתארת מסגרת שיתופית בכמה מאמצעי הייצור ופעולה במשק משפחתי בנוגע לחלק אחר. רכיבים אחרים בהגדרה

38 ראו את סעיף 6 בתקנות האגודות השיתופיות (שיוך דירות בקיבוץ המתחדש) התשס"ו-2005 ואת סעיפים 8.4.29 – 8.4.47 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

39 ראו: ע"א 1773/06 אלף נ' איילת השחר, נבו, 19.12.2010. המרמז על תפיסה חדשה של הקיבוץ בתור גוף דו-מהותי, אשר על אף התאגדותו מכוח המשפט הפרטי חלות עליו חובות מסוימות מהמשפט הציבורי המחייבות בדרך כלל את הרשויות הציבוריות.

40 סעיף 2(2) בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), תשנ"ו-1995.

מדגישים היבטים חברתיים של חיי קהילה ועזרה הדדית. על אף התמורות שהתחוללו בצורת ההתיישבות שהיא מושב,⁴¹ וצמצומה, התנוונותה או אי־קיומה של מסגרת כלכלית משותפת, נותרה ההגדרה בדין נאמנה לרעיונות העבר.⁴²

החברות במושב העובדים קשורה קשר הדוק בזכויות באחת הנחלות החקלאיות שבתחום המושב.⁴³ הסדר הנחלה טומן בחובו אפשרות להעברה בין־דורית והגשמת רעיון עדיפותו של בן מקום באמצעות הסדר הבן הממשיך והסדר ההורשה, אולם המשפט אינו מחייב זאת. כל מי שיבוא במקומו של חבר המושב, בין אם רכש את זכויות החבר בנחלה החקלאית, קיבל זכויות בנחלה מכוח מעמד של בן ממשיך או זכה בזכות לנחלה מכוח הסדרי ירושה, חייב לעבור הליך של קבלה לחברות. גם הקצאת זכויות ראשונות בנחלה פנויה במושב, מקום שהדבר מותר בו, מותנית בקבלה לחברות לאגודה השיתופית.⁴⁴ השינויים שחלו ביחסו של המשפט לאגודות שיתופיות לא פסחו על המושבים, וכחלק מן הביקורת השיפוטית פסלו בתי המשפט תנאים מסוימים מתנאי הכשירות לחברות שנכללו בתקנון האגודה.⁴⁵ אמירה נוקבת לעניין עדיפות בני מקום בהקצאת זכויות חדשות בנחלות נשמעה מבית המשפט עליון, בדבריו של השופט פוגלמן: 'אין להלום מצב שבו עובדת היותו של מועמד בן המקום היא שיקול יחיד ומכריע כאשר משמעות הקבלה לאגודה היא – בסופו של דבר – הקצאת אדמות מדינה'.⁴⁶ דברים אלו משקפים התבוננות בפני המציאות העכשווית במושבי העובדים והיחלשות הממד השיתופי־קהילתי, תוך כדי הדגשת רעיון הצדק בחלוקה במקרקעי ישראל. בכל זאת בית המשפט מכיר באפשרות של מתן יחס מיוחד לבני מקום בעת הקצאת זכויות במקרקעין, אך מתוך איזון עם שיקולים אחרים ומתוך מתן הזדמנות הוגנת למי שאינם בני המקום.

בעבר יכול בעל הזכויות בנחלה לבנות עד שלושה בתי מגורים בנחלה בתנאי שיגורו בהם בני שלושה דורות של המשפחה,⁴⁷ ואילו ההסדר הנוכחי מאפשר בתנאים מסוימים

41 על השינויים בחקלאות ובהתיישבות החקלאית ראו: לביאה אפלבוט ומיכאל סופר, 'המושב בעידן של תמורות – מגמות לעתיד', **אופקים בגיאוגרפיה**, 59 (2004), עמ' 36; אילת בורסקי, 'הפעילויות הלא־חקלאיות במושבים והשפעתן על הסביבה ועל היחסים החברתיים־כלכליים בעיני התושבים', שם, עמ' 78; מיכאל סופר, 'דחיקה לשוליים (מרגינליזציה) של המרחב הכפרי: החקלאות והחקלאים', שם, 66 (2006), עמ' 176.

42 ראו גם את דברי השופט מישאל חשין בבג"ץ 6627/98 גוימן נ' רשם האגודות השיתופיות, פ"ד נד(5) 299, 318.

43 על מהותה של הנחלה החקלאית ראו: יוסי כץ, **מחזון לחווה: תולדותיו ומורשתו של חוזה החכירה של הקרן הקיימת לישראל עם ההתיישבות העובדת, 1901-1960**, הספרייה הציונית, ירושלים תשע"ב; אביטל מרגלית, 'מנוחה ונחלה: רעיונות העבר הסדרי הווה', **הון משפחתי**, א (2014), עמ' 79.

44 ראו את ההסדר בדבר איוש נחלות פנויות, ס' 8.3.5.6 – 8.3.5.7 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

45 ראו לדוגמה: ת"א (ת"א) 1664/97 סגל נ' יד נתן מושב עובדים של העובד הציוני (6.9.200) וה"פ (ת"א) 362/03 רוזן נ' בני דרור (9.1.2004).

46 ע"א 7094/10 צורן נ' שפירא, נבו, 8.4.2012, סעיף 23 בהחלטתו של השופט פוגלמן.

47 ראו את סעיף 8.3.37 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

לשנות מהותית את הסדרי הדיור בחלקת המגורים שבנחלה ולבנות יחידות דיור רבות יותר (בכפוף להוראות התמ"א) ואף הוסרה דרישת הרציפות הביני-דורית.⁴⁸ ההחלטה מהו הסדר הדיור בכל נחלה נתונה בידי של בעל הזכויות בנחלה. החלטות אלו מאפשרות לבעל הנחלה להעדיף בני מקום, אם אלו צאצאיו או בני שכניו, אך אין מוטלת עליו חובה לעשות זאת.

ההסדר החדש עורר טענות בדבר חוסר הסבירות שבהחלטות מבחינת התכנון, היעדר איזון ראוי בין המרחב הכפרי ובין המרחב העירוני וטענות בנוגע לחוסר הצדק שבהענקת זכויות אלו בנחלות מול הסדרים החלים על קבוצות חברתיות אחרות. העובדה שבעלי נחלות רבים אינם עוסקים כלל בחקלאות או אינם גרים במושב מעצימה טענות אלו. למרות טענות כבדות משקל אלו, אישר בית המשפט העליון את המגמה החדשה בנוגע לבנייה למגורים בנחלה.⁴⁹ התוצאה היא שבעבר ניתן חופש רב למושבים להחליט מי יגור בשטחם, גם אם זה צומצם בפסיקה, ואילו כיום שיקול הדעת הרחב בהחלטה בדבר זהות התושבים, לרבות בני המקום, מסורה בעיקרה לפרטים חברי המושב בעלי הזכויות בנחלות. הדבר מחדד את האתגר שבהעדפת בני מקום במושבי העובדים בשני אופנים: ראשית, מתחזקת יכולתם של הפרטים לבחור את תושבי המושב, וכך החלטות אלה עוברות למישור הפרטי (כמו מכירה והורשה). שנית, וחשוב יותר לעניין המתווה המוצע במאמר זה, משקלה של החירות האישית גובר על משקל התועלת החברתית, והדבר מפחית את התמריץ שהיה למדינה בהקצאת מקרקעין עבור אלו אשר כביכול היו בשר מבשרה של קהילה מתפקדת. במובן זה הרחבת החירות האישית חותרת תחת טענות אפשריות בדבר חשיבות העדפת בני מקום (בעיקר ותיקים) כתנאי לשימור פעילותה של הקהילה ומחזקת טענות של אלו המעוניינים להתקבל כחברים בקהילה בדבר היעדר פגיעה במכלול הקהילתי.

חברות ביישובים קהילתיים

יישובים קהילתיים הם תוספת מאוחרת למגוון צורות מגורים מאגדות במרחב הכפרי, וכיום נמצא יישובים כאלו בכל רחבי הארץ. ככלל, יישובים אלו מוקמים במקרקעי ישראל בסיוע המדינה והסוכנות היהודית. ביישובים אלו אין שיתופיות כלכלית ואף אין מופעלים בהם מנגנוני חובה של ערבות הדדית בין החברים. על אף זאת, הם מאוגדים כאגודות שיתופיות, ולפיכך קבלה לחברות ביישוב קהילתי מותנית בהליך קבלה. ההטבה הגלומה במגורים ביישוב קהילתי, היקף הסיוע שניתן והיכולת ליצור קהילת מגורים נבדלת אשר בוחרת את חבריה כרצונה ומדירה אחרים על אף עמימותו של הרכיב הקהילתי בה החלו לעורר תרעומת וביקורת ציבורית, והעניין הובא לפתחם של בתי המשפט.⁵⁰ פסק הדין

48 על ההסדרים האפשריים החדשים ראו את סעיפים 8.3.40 – 8.3.53 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

49 בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, נבו, 9.6.2011.

50 ראו לדוגמה: אפרת ואש, 'מנגנוני כניסה ויציאה בהתיישבות במרחב הכפרי בישראל: תפקידיהם ומעמדם המשפטי-ציבורי', מקרקעין, 1 (2007), עמ' 22; לתיאור המאבק המשפטי נגד מנגנוני הסינון

בעניין קעדאן היה נקודת מפנה בהתייחסות המשפטית לסוגיית ההדרה הגאוגרפית. אף שמדיניות זו נמשכה עשרות שנים, הייתה זו הפעם הראשונה שפסל בית המשפט העליון מדיניות מדירה זו במפורש, ובתוך כך הוא חייב לקיים במקרקעין שבבעלות המדינה מדיניות שוויונית של הקצאת קרקעות, המבוססת על שיקולים ששייכים לעניין בלבד. סוגיית הקבלה לחברות ליישובים הקהילתיים לא נעלמה גם לאחר פסק הדין בעניין קעדאן. כיום חולשות על סוגיית זכות הכניסה ליישובים קהילתיים הוראות תיקון 8 לפקודת האגודות השיתופיות, אשר התקבל בשנת 2011 ונועד להסדיר את פעולתן של ועדות קבלה ליישובים קהילתיים קטנים המתאפיינים באורח חיים קהילתי שמבוסס על לכידות חברתית ותרבותית והוראות תיקון 12 לפקודה משנת 2023, אשר הרחיב מאוד את תחולתו של הסדר סינון התושבים הן בנוגע לגודלו של היישוב הן בנוגע למקומו הגאוגרפי.⁵¹ אמנם פקודת האגודות השיתופיות מאשרת את יכולתם של יישובים קהילתיים להתבדל במרחב, אך יכולת זו צומצמה בשלושה מישורים: טריטוריאלי, דמוגרפי ונורמטיבי. לצד ביסוס השוויון הפורמלי ביסוס התיקונים לחוק גם את ההפליה המהותית לרעה במרחב הישראלי הן בשל שימור העמימות בפעולתן של ועדות הקבלה ואבני הבוחן שאלו עתידות לפעול לפיהן, הן משום שמרבית היישובים הקהילתיים בישראל ממילא חוסים תחת כנפי החוק. אורי סבח ואחרים עתרו לבית המשפט העליון בבקשה לפסול את ההסדר הקבוע בפקודת האגודות השיתופיות בנוגע לסמכותם של יישובים קהילתיים לממש הדרה מרחבית באמצעות שימוש בוועדות קבלה. בית המשפט העליון בעניין סבח נמנע מלדון לגופן של הטענות בנוגע לתיקון 8 וההכשר שניתן מכוחו לוועדות קבלה ביישובים קהילתיים. רוב השופטים בחרו להימנע מהחלטה מהותית בשל עמדתם כי בשל הזמן הקצר יחסית שחלף מאז קבלת התיקון, טרם בשלה לדיון סוגיית החוקיות של התיקון. בכך התעלמו שופטי הרוב מהפרקטיקה הנוהגת במשך שנים לפני התיקון לפקודה של קיומן של ועדות הקבלה. השופט ג'ובראן בדעת המיעוט קרא לחבריו לנצל את העתירות כדי להכריע, או לכל הפחות לדון, בשאלות המהותיות העולות מהוראות פקודת האגודות השיתופיות, בדגש על מנגנוני הסינון וההדרה מן המרחב הקבועים בה,⁵² ואולם קריאתו של השופט

בהתיישובות ראו: נטע זיו וחוה תירוש, 'המאבק המשפטי נגד מיון מועמדים ליישובים קהילתיים: מלכוד ברשת טובענית ומחוררת', בתוך: להבי (עורך), קהילות מגודרות, עמ' 311-360. לביקורת על המנגנונים שהופעלו במלאכת סינון המועמדים ראו: מרים מרקוביץ-ביטון ושי שטרן, 'חומות של ייאוש: על הליכי מיון של מועמדים ליישובים קהילתיים', *משפט וממשל*, כג (תשפ"ב), עמ' 537.

51 חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011, ס"ח 683 וחוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 12), התשפ"ג-2023, ס"ח 3068. ראו גם: סעיף 4.16.6 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. לביקורת על הסדר פקודת האגודות השיתופיות, לרבות הקושי באכיפת עקרונות השוויון במשפט הפרטי ראו: Michal Tamir, 'The Freedom to Exclude: The Case of the Israeli Society', *Israel Law Review*, 49 (2016), pp. 237-266.

52 מיטל פינטו, 'בשבח פסיקתו של השופט ג'ובראן בעניין סבח: על הקשר בין שרירותיות לבין אפליה במישור החוקתי', בתוך: אהרן ברק, מוחמד ס' וותד, גד ברזילי ודורית פרידמן (עורכים), *ספר סלים ג'ובראן*, נבו, צפריירים 2023, עמ' 325-341.

ג'ובראן נותרה ללא מענה. הימנעותם של שופטי הרוב בעניין סבב מלדון בהוראותיה של פקודת האגודות השיתופיות שימרה את העמימות ביחסו של המשפט הישראלי להתבדלות במרחב וכן מכוח אגודות שיתופיות.

הדיון הציבורי והמשפטי בסוגיית זכות הכניסה ליישובים הקהילתיים לא עסק כלל בעדיפות של בני מקום. אפשר לטעון כי עדיפות זו מובלעת באמת המידה של התאמה לחיי הקהילה ביישוב, שהרי מי מתאים יותר ממי שהוא כבר בן מקום. עם זאת, עמימות מהותו של רכיב הקהילה ביישובים מסוג זה, היקף ההטבה הגלומה במגורים ביישוב וחסמימת יכולת הכניסה תוך כדי הפעלת מנגנוני סינון מביאים דווקא לטענה כי אף שאפשר לקבל לחברות בני מקום, אין זה ראוי כי תהא זו אמת מידה בלעדית או אף מכריעה. יישובים קהילתיים מציגים אתגר במתווה המוצע. להבדיל מקיבוצים וממושבים, יישובים קהילתיים הם מלכתחילה יישובים שנעדרים מאפיינים שיתופיים ברורים. במובן זה, יישובים קהילתיים משמשים במידה רבה יישובים עירוניים בקנה מידה קטן, בעיקר בכל הקשור לממד השיתופיות והקהילתיות הנוהג בין חבריהם. למשקלה של החירות האישית של חברי היישוב הקהילתי יש ערך (כמעט) אולטימטיבי, והיא מוגבלת מינורית, בעיקר במגבלות על העברת נכס בכפוף להחלטות ועדות קבלה (ביישובים הזכאים לכך) ובכפפות להחלטות אספת היישוב. מאפיינים אלה משפיעים בעיקר על הציר הערכי, הנע בין החירות האישית לתועלת חברתית, ולפיכך הכף נוטה בבירור לצד החירות האישית, המפחיתה את הצורך בהסדרים אשר תוצאתם העדפת בני מקום. הם משפיעים גם על היקף הטענות של בעלי עניין ועל מהותן, בעיקר אלו של הקבוצה השלישית, אלו המבקשים להיות תושבים. כאשר אי אפשר להצביע על שיתופיות או על קהילתיות וכאשר החירות האישית שולטת בכיפה, קשה להצדיק פגיעה ביכולתם של אלו המבקשים להיות תושבים לעשות כן. במובן זה, החלת הסדרי בני מקום ביישובים קהילתיים שונה מהחלתם במרחבים עירוניים רק בכל הקשור למאפייני המרחב. מן הראוי לפיכך שהכשרת הסדרים כאלה ביישובים קהילתיים תביא לידי ביטוי את מיקומו של היישוב וגם את תרומת התקיימותו והמשכיותו עבור המרחב הסובב.

חברות בהרחבות קהילתיות

אחד השינויים בפני המרחב הכפרי הוא מתן היתר נרחב לבניית שכונת מגורים בשטח האגודות השיתופיות המכוונות ההרחבות הקהילתיות.⁵³ היתר זה הוסבר בחלקו ביצירת אפשרות לבני היישוב המעוניינים בכך להתגורר סמוך להוריהם במקום שהם גדלו בו והם מרגישים שייכים אליו, בלי להיות חברים באגודה חקלאית ובלי לעסוק בחקלאות.⁵⁴ בפסק

53 לביאה אפלבוים, 'תמורות מבניות ומוסדיות במרחב הכפרי בישראל', אופקים בניאוגרפיה, 9 (1998), עמ' 48-49.

54 ע"א 4127/95 זלקינד נ' בית זית - מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, פ"ד נב(2) 306. לדיון נרחב במשמעות הקמתן של שכונות קהילתיות ראו: ורד דשא, המשפט החקלאי בישראל, נבו, שריגים-ליאון 2014, עמ' 134-148. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 612 מ'10.1993, 13.10.

הדין בעניין בארותיים הסביר השופט אור כי הזכות למתן המלצה בדבר זהותם של הזכאים להתגורר בשכונה הקהילתית נמסרה למושבים כי זוהי צורת התיישבות מיוחדת ולכל יישוב אופי משלו ויש מקום לאפשר שמירה על האופי והצביון המיוחד. נוסף על כך, בשל הקושי לקבוע אמות מידה מפורטות שיהיה אפשר להחיל על קבוצה גדולה של יישובים שונים בצביונם, 'ההנחה המתבקשת היא כי לכל יישוב ויישוב הכלים הטובים ביותר לבצע את המיון והסינון הראשוניים של המועמדים להתיישבות במסגרתו. המדיניות שנבחרה מבטאת הנחה זו'.⁵⁵ כיום, לפי תיקון 8 בפקודת האגודות השיתופיות ולפי תיקון 12, החלטות מועצת מקרקעי ישראל מאפשרות לאגודה הנמצאת בנגב ובגליל או כזו המוגדרת כיישוב עדיפות לאומית לתת את המלצותיה בדבר מאפייני זהותם של אלו שיזכו לבנות את ביתם בשכונת ההרחבה, לאחר הליך קבלה, לפי מנגנון שנקבע בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.⁵⁶ באגודות האחרות יוקצו מגרשי המגורים בהרחבה בדרך של מכרז פומבי. גם בהקשר זה עלו במשך השנים שאלות נכבדות בסוגיית הצדק בהקצאת מקרקעי ישראל ושאלת היחס בין הפעלת מנגנוני סינון ובין עקרון השוויון.

הכרה בזכות המושב להמליץ על מועמדים להתיישבות בהרחבה עוררה סכסוכים רבים בין המחזיקים בזכויות שונות במושב. נוסף על בעלי זכויות בנחלה חקלאית נמצאים במושב גם בעלי זכויות במשקי עזר שיש בהם יחידת דיור ושטח קטן בהיקפו אשר מיועד לפעילות חקלאית וכן בעלי זכויות במגרשי מגורים. במושבים רבים רק בעלי זכויות בנחלה הם חברי המושב, ולפיכך רק הם זכאים להשתתף באספה הכללית אשר מחליטה על מומלצי האגודה. לפי הפסיקה, בכמה מושבים החליטה האספה כי הזכות למתן המלצה תהיה מסורה אך ורק לידי בעלי הנחלות. נקבע כי החלטה זו פסולה בשל פגיעה בעקרון השוויון.⁵⁷ הכרעה זו כשלעצמה מצביעה על תפיסה אשר לפיה כל המתגוררים במושב, יהא מעמדם הקנייני והתאגידי אשר יהא, הם בני המקום וזכאים להיות שותפים בהחלטה בנוגע למומלצים שתיבחן מועמדותם למגורים בהרחבה הקהילתית. אם יבחרו הממליצים בבני מקום העומדים באמות המידה שהציבה מועצת מקרקעי ישראל, יש כאן פתח להעדפה. מכאן עולה השאלה אם היות אדם בן המקום הוא אמת מידה מותרת מכוח ההחלטה על ההמלצה. הסוגייה נדונה לאחרונה בהקשר של החלטת מושב רמות שברמת הגולן להמליץ להתיישבות בהרחבה הקהילתית על מי שכבר מתגוררים במושב חמש שנים לפחות והם בעלי משפחה עם ילדים שגרים עמם וילד אחד לפחות בגיל מסגרות החינוך. תנאי זה מתייחס לא רק למגורים במקום אלא גם לרכיב משפחתי שמעיד על מעורבות בחיי המקום. בית המשפט נתן תוקף להחלטת המושב בקבעו: 'צרכי האגודה שעמדו בבסיס

הראשונה בסדרת ההחלטות בנושא זה, התייחסה במפורש לאפשרות האגודה לבקש מתן עדיפות לבני מקום.

55 ע"א 3962/97 מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' ארד, פ"ד נב(4) 614, 620.

56 ראו גם סעיפים 8.6.13 – 8.6.16 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

57 ראו לדוגמה: ה"פ (י-ם) 628/95 מכלוף נ' בית השקמה מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, נבו, 9.3.1997.

קביעת הקריטריונים להרחבה דנו, שהם הצורך בעיבוי והגדלת הקהילה ביישוב ומניעת סחר נדל"ני במגרשים, הם צרכים לגיטימיים.⁵⁸ החלטה זו משקפת תפיסה רחבה בדבר חשיבות השיקולים של השתייכות לקהילה וצרכי הקהילה עצמה, ואפשר להוסיף את מקומו של היישוב בפריפריה הגאוגרפית. עם זאת, ההחלטה אינה מבחינה בין תושבים ותיקים לתושבים חדשים לעניין ההעדפה.

עדיפות בני מקום ביישובים בעלי צביון עירוני

מרבית תושבי ישראל, ערבים ויהודים, מתגוררים ביישובים שמצויים על הקשת שבין כפרים ובין הערים הגדולות, ולא באגודות שיתופיות.⁵⁹ לכמה מהם מעמד של רשות מקומית עצמאית – מועצה מקומית או עיר. השונות בין היישובים הללו רבה, וכך גם הבעיות שהם מתמודדים עמן. מטרופולין אינה דומה לעיר שדה. עיר שתושביה משתייכים לחברה החרדית שונה מעיר שתושביה ערבים, ושתייהן שונות מערים מעורבות. המשך פרק זה יתמקד בעיקרו בסוגיית ההכרה בעדיפות בני מקום במרחב בעל אופי עירוני.

תפיסת מהותה של העירוניות הביאה להכרה כי ככלל אין לעיר זכות פורמלית להחליט מי יהיו תושביה.⁶⁰ העיר נחשבת מרחב אנונימי ופלורליסטי, שונה במהותו מהקהילות הכפריות, שחיות בהן קהילות מצומצמות של אנשים דומים זה לזה, פועלת בהן מערכת נורמות הדוקה, יש בהן פיקוח חברתי מתמיד והסובלנות כלפי מי שאחר ואינו הולך בתלם נמוכה. העיר היא מרחב אשר בני אדם שונים זה מזה חיים זה בצד זה, ולכל אחד החופש לחיות את חייו כרצונו. עם זאת, החיים זה בצד זה מלמדים על הערך שבכל אדם, על הייחודיות שלו ושל תרבותו. התוצאה היא הקטנת הפחד מהאחר וקבלת השונות, ריבוי תוצרים חיוביים של שילובים בחיים ובתרבות. הקטנת המתחים החברתיים כשלעצמה היא ערך חברתי. הגברת המאחד על המפריד מביאה לאחוה חברתית ולאחריות כלפי אחרים. בפועל, גם בעיר אנשים מחפשים את הדומים להם,⁶¹ שהם יוכלו לחיות עמם מתוך הבנה של הקודים התרבותיים ומתוך הרגשת זהות ושייכות, הסתמכות על אחרים ועל מנגנוני

58 ראו את החלטותיו של השופט אברהם ב"א (נצ') 9561-05-22 פלד ואח' נ' רמות מושב עובדים להתיישבות, נבו, 12.7.2022. ובת"א (נצ') 35472-08-22 בכר נ' רמות מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ, נבו, 25.8.2022.

59 על הליכי עיור ביישובי האוכלוסייה הערבית ראו: ראסם ח'מאסי, 'הטרנספורמציה מכפריות לעירוניות בקרב היישובים הערביים בישראל', **אופקים בגיאוגרפיה**, עמ' 81-82 (2012), עמ' 122.

60 עם זאת, פרקטיקות שונות בהפעלת כללי התכנון והבנייה שבידי רשויות התכנון יוצרות בפועל מנגנוני הדרה. ראו: איריס פרנקל-כהן ורחל אלטרמן, 'רגולציה של מתחמי דיור – תכנון מרחבי או אמצעי לברירת השכנים', בתוך: להבי (עורך), **קהילות מגודרות**, עמ' 361; טליה מרגלית, 'מגדלי יוקרה בתל אביב: גידור בשלושה מימדים ועוד אחד', שם, עמ' 259.

61 גיא שני, 'מקום נעים לגור בו: נוחות מעמדית ויחסם של בני המעמד הבינוני למגוון חברתי במקום מגוריהם', **סוציולוגיה ישראלית**, כב (2021), עמ' 31.

סיוע פורמליים ולא פורמליים. לקהילה יש ערך חיובי גם בתוך העיר, והיא מקושרת במקרים רבים למרחבים של שכונות שונות. ההכרה המשפטית בזכותה של קהילה עירונית בעלת מאפיינים ייחודיים להתבדלות גאוגרפית היא הכרה מוגבלת, וכך המקרים שעסקו בזכות הכניסה במרחב העירוני נגעו לקהילה הבדואית ולקהילות חרדיות.⁶² לעומת זאת, דווקא בהסדרים הנוגעים למגורים בעיר אפשר למצוא הכרה מוגבלת בעדיפות בני מקום בהקצאת קרקע למטרת מגורים.

כעיקרון, הקצאת קרקע למטרת מגורים בעיר על ידי רשות מקרקעי ישראל מחייבת על פי חוק חובת המכרזים עריכת מכרז פומבי פתוח לכול.⁶³ עם זאת, התקנות שהותקנו מכוח החוק מתירות לרשות מקרקעי ישראל לערוך במקרים מסוימים מכרז סגור שמיועד לפלח אוכלוסייה מסוים ואף מעניקות לעתים פטור מחובת המכרז.⁶⁴ זהו המסד המשפטי למתן עדיפות לבני מקום בעת הקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל.

ההכרעה אם לקבוע עדיפות לבני מקום קשורה לתכלית שבסיס הקמתו של מיזם המגורים. בתי המשפט ייחסו לשיקול זה משמעות רבה, שכן בפעולתה של הרשות הציבורית חייב להתקיים קשר ברור בין התכלית ובין האמצעי שנבחר לקידומה. בחינת התכלית הביאה לתוצאות שונות במקרים שונים. במקרה אחד עתרה עיריית אילת נגד ההחלטה להקצות קרקע בשכונה חדשה בעיר במכרז פתוח בתכנית 'בנה ביתך', המעניקה הנחה יפה מאוד לזוכים לאחר הכרזתה של הממשלה כי העיר נחשבת אזור עדיפות א.⁶⁵ תכלית הפעולה הייתה לעודד התיישבות באילת. בית המשפט פסל את המכרז מכמה נימוקים, ובהם מצוקת הדיור בעיר, מחירים מאמירים הן ברכישה הן בשכירות והחשש כי הזוכים במכרז שאינם תושבים נוכחיים בעיר לא יגורו למעשה בעיר אלא ישתמשו בדירה כדירת נופש או ישכירו אותה בדמי שכירות גבוהים, והדבר יחמיר את מצוקתם של בני העיר, כלומר לא התקיימה הלימה ראויה בין התכלית הציבורית ובין פרטיו של המכרז שהוצע. עם זאת, השופט מצא הסביר כי מצוקת הדיור של אלו המתגוררים בעיר היא השיקול המרכזי בהחלטתו, ואלמלא כן היה גם מכרז פתוח מקיים את התכלית של עידוד ההתיישבות בעיר אילת, ודי אם תינתן עדיפות מסוימת במכרז החדש לתושבי העיר בנוגע לכמה מהדירות. במקרה אחר עתרה עיריית רהט⁶⁶ נגד ההחלטה ליישב בשכונה חדשה בדרום רהט בני שבט מהפזורה שמוכנים להתפנות ממקומם ליד נבטים בטענה כי קיימת מצוקת דיור של בני הדור הצעיר בעיר, ולפיכך יש להקצות את כל המגרשים לבני רהט.

62 ראו: עניין אביטן ועניין עמותת עם חופשי.

63 סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.

64 תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, תקנות 25-26. השונות בין המקרים רבה. כך תקנה 25(19) מעניקה פטור ממכרז להקצאת קרקע למגורים ביישובי קו העימות הצפוני מיועדת לבני מקום אשר יתחייבו לגור בפועל במקום במשך חמש שנים לפחות, ואילו פטור ממכרז מוענק על פי תקנה 25(20) להענקת זכויות בנייה לבדואים ביישובי הבדואים, כלומר ללא עדיפות לבני המקום דווקא.

65 ע"א 1444/95 עיריית אילת נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד מט(3) 749 (1995).

66 בג"ץ 1053/21 עיריית רהט נ' רשות מקרקעי ישראל, נבו, 8.6.2022.

העתירה נדחתה, בין היתר מהטעם כי למדינה ולרשויותיה מלוא הסמכות לקבוע את אופן הסדרת התיישבות הפזורה הבדואית ביישובי קבע.

חילוקי דעות בנוגע למשמעות ולמשקל שניתנים להעדפת בני מקום התגלעו בעניין רוזנברג.⁶⁷ רשות מקרקעי ישראל ועיריית רמת השרון יזמו תכנית 'בנה ביתך' בשכונת מורשה. המגורים יועדו לזכאי משרד השיכון כהגדרתם אז, ובהם זוגות צעירים, עולים חדשים, משפחות במצוקה כלכלית ומשפחות חד-הוריות. כמחצית מיחידות הדיור המתוכננות יועדו לכלל הציבור העומד בתבחינים שנקבעו, וכמה מהן – לבני רמת השרון. בן רמת השרון הוגדר מי שהיה תושב העיר עד גיוסו לצה"ל ואחד מהוריו תושב העיר בחמש השנים האחרונות. הגדרה זו מתייחסת בעיקר לקבוצת התושבים הוותיקים בעיר. דעת הרוב אישרה את תנאי התכנית ואת תכליתה להקל את מצוקת הדיור, בין היתר של בני המקום, בשל הזיקה האישית, המשפחתית והקהילתית. סוגיה אחרת שבנוגע אליה נחלקו הדעות בפסק הדין גולדברג היא מהם הגבולות של הגדרת המקום – אם הגבול המוניציפלי של רמת השרון הוא המקום או שיש להתייחס לגוש דן בכללותו, 'אשר בו רשות מקומית אחת נוגעת בחברתה'. העולה הוא כי הפסיקה מכירה עקרונית בשיקול עדיפות בני מקום אך אינה רואה בו שיקול מכריע בהכרח וכי אין הכרעה בשאלה מהו המקום ומיהו בן המקום. ההסדר המשפטי העיקרי החל כיום קבוע בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, והוא בבחינת הסדר מאפשר אך לא מחייב.⁶⁸ ההוראות מתייחסות לעקרונות ההקצאה והביצוע, אך אינן קובעות מתי חובה להעדיף בני מקום. שיעור ההקצאה לבני מקום במיזם מסוים נקבע כעיקרון לפי סוג הבנייה (עצמית או רוויה), אם זהו מיזם שתכליתו יצירת דיור בהישג יד, צביון היישוב (יישובי מיעוטים) ומקום גאוגרפי (אזור עדיפות על פי החלטת ממשלה לפי שיקולי ביטחון ומדד הפריפריאליות של היישוב). בהחלטה אין הטלת חובה על מתן עדיפות, וכן קריאה של פרטי ההחלטה מעלה כמה סוגיות מהותיות; אלה יפורטו להלן בקצרה.

הגדרת בן מקום

לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל בן מקום הוא בן יותר מ-18 שנים, אשר מקום מגוריו הקבוע בשלוש השנים האחרונות או בארבע מתוך עשר השנים האחרונות שקדמו למועד פרסום המכרז היה בתחום שיפוטה של הרשות המקומית שייבנה בה המיזם.⁶⁹ האומנם זו הגדרה ראויה להעדפת זכאים? התבחין היחיד בהגדרה הוא מניין השנים. האם די בשלוש או ארבע שנות מגורים כדי שתיווצר אותה היקשרות עם המקום המבטיחה מעורבות בחיי המקום והישארות בו? האין חשיבות לשאלה מדוע אותו אדם לא גר ברציפות בעיר ודי בארבע שנים מתוך העשר האחרונות? שאלה זו מתחדדת עם ההבנה כי העדפתו של אחד משמעה מניעת הזדמנות מן האחר או הקטנת סיכויו ליהנות מדיור במקום. נוסף על כך,

67 רע"א 5817/95 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ' (1) 221 (1995).

68 ראו קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, סעיפים 4.5.7-4.5.10.

69 סעיף 4.5.7 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

ההגדרה משווה בין מעמדם של תושבים ותיקים ובין מעמד תושבים חדשים, ללא רגישות לשאלה מתי אכן יש מקום ליחס שווה בין השניים ומתי יש ליתן עדיפות פנימית לתושבים הוותיקים. יתרה מזאת, ההגדרה אינה מתייחסת לתבחינים נלווים לעצם המגורים במקום, כגון הקרבה הגאוגרפית והקשר המשפחתי ומידת המעורבות בחיי הקהילה ותרומה לה. אמנם קל יותר לקבוע כלל נוקשה אשר בחינתו תהיה פשוטה ומהירה והדבר מקל את פעולתה של הרשות הציבורית, אך המחיר הוא באובדן משמעות ערכים חברתיים המהותיים לחשיבה על אודות העדפת בני מקום.

הגדרת המקום

סוגיית הגדרתו של המקום בהגדרת בן מקום עוררה מחלוקת בפסיקה. ההגדרה בהחלט מועצת מקרקעי ישראל הולכת בעקבות דעת הרוב בעניין רוזנברג ומתייחסת לגבולות המוניציפליים הקובעים את תחומן של הרשויות המקומיות, אך מבחינה בין יישובים שונים, לרבות על פי מקומם, צביונם ודירוגם במדד הפריפריאליות. שיקולים אלו הוצגו כשיקולים ראויים במתווה החשיבה שהוצג בראשית המאמר, אולם ההחלטה אינה רגישה דייה לשונות חברתית ותרבותית הנוגעת להכרעה ואינה מאפשרת בדיקה רגישה של צורכי היישוב, אופיו והרכב פלחי האוכלוסייה המתגוררת בו. סוגיית המקום מורכבת עוד יותר ומתעוררת גם בהקשרים פנים-יישוביים. כך לדוגמה בעיר גדולה, שהשונות החברתית בה רבה, יכולה לעלות שאלת המקום לפי אזור בעיר. אם מוקם מיזם, ובו עדיפות לבני מקום בשכונה בדרום תל אביב-יפו, האם ראוי כי מי שגר בשלוש השנים האחרונות בשכונת צהלה שבצפון העיר ייחשב בן המקום ותוענק לו עדיפות? במקרים שנדונו עד כה דחה בית המשפט טענות להעדפת בני שכונה מסוימת,⁷⁰ אולם הסוגייה מצריכה חשיבה לעומק, בעיקר במקרים שכבר הוכרה במשפט זכותה של קהילה להיבדלות גאוגרפית. דוגמה מורכבת לשאלה זו יכולה לעלות בהקשר של מיזם מגורים בעיר חרדית, ובה כמה קהילות חרדיות מובחנות. כל קהילה ממוקמת בשכונה מופרדת ומקיימת בה חיי קהילה שמשתרעים על מכלול היבטי החיים של האדם ושל המשפחה.⁷¹ בשל השונות הנוגעת בין קהילות חרדיות שונות (לדוגמה, קהילה ליטאית וקהילה חסידית או קהילות חסידיות שלכל אחת מהן מוסדות חינוך ומוסדות דת משלה) עולה השאלה אם ראוי כי כל מי שבא בגדרה של ההגדרה שבהחלטת מועצת מקרקעי ישראל ייחשב בן המקום לעניין עדיפות במגורים בשכונה המסוימת שהמיזם מוקם בה או שיש להתייחס לבני הקהילה החרדית

70 ראו: ה"פ (חי) 102/99 שכונה שיתופית של הפועל המזרחי בעמק זבולון קריית שמואל בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל, נבו, 21.3.1999; ועת"מ (חי) עמותת עקאדה לפיתוח שכונת עקאדה נ' מנהל מקרקעי ישראל, נבו, 4.6.2017.

71 על השונות בין קהילות חרדיות ועל דפוסי המגורים וההיבדלות ראו: בנימין בראון, **מדריך לחברה החרדית: אמונות וזרמים**, עם עובד, תל אביב 2017; לי כהנר, 'מרחב, חברה וקהילה: המבנה המרחבי של האוכלוסייה החרדית בישראל בעידן של שינויים', בתוך: יורם מרגליות וחיים זכרמן (עורכים), **משפט והחרדים בישראל**, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב-יפו 2018, עמ' 259.

המסוימת בלבד. אמנם דפוסי השיווק, נורמות חברתיות וכיבוד הדדי בין הקהילות מביאים לרוב לשימור ההיבדלות בין הקהילות, אך אין בלשון ההחלטה מקום לחשיבה על מדיניות רגישה לנסיבות.

עדיפות לבני מקום כמנגנון מתקן לשוק הכלכלי

עלות הדיור הגבוהה בישראל אינה מאפשרת לרבים לגור במקום שהם חפצים. השגת דיור מסורה רובה לכווחות השוק הכלכלי שאין מתקיים בו שוויון מהותי. המודעות לצורך במתן מענה למצוקת הדיור שבה ועלתה בשיח הציבורי. המדינה וכמה רשויות מקומיות⁷² הפעילו תכניות דיור שתכליתן קידום דיור בהישג יד, לרכישה ולשכירות. שאלת מתן עדיפות לבני מקום קשורה במובהק לתכניות מעין אלו, שכן אחד המניעים המובהקים למתן עדיפות לבני המקום הוא חולשתם של מקצת בני העיר כשחקני שוק בתחום הנדל"ן בעיר. ההחלטה התקפה כיום – תכנית מחיר מטר – משקפת את ההבנה בצורך זה וקובעת שיעורי עדיפות לבני מקום שבין 25 ל-60 אחוזים, לפי המקום הגאוגרפי.⁷³ בבסיס החלטה זו עומד הניסיון לאזן בין העדפת בני המקום ובין מתן הזדמנות למי שאינו מתגורר במקום להשיג מקום מגורים, אולם גם בהקשר זה תקפות התהיות בנוגע להגדרת בן מקום ומהותו של המקום.

עדיפות לבני מקום כמנגנון מתקן ביישובי מיעוטים

האוכלוסייה הערבית בישראל סובלת בין היתר ממחסור בקרקעות. שיעור הקצאת מקרקעין ממקרקעי ישראל ליישובים ערביים נמוך מאוד. יש לכך השלכה מיידית על מצוקת הדיור ביישובים, ובעיקר בקרב בני הדור הצעיר.⁷⁴ אם כן, לביצוע מיזמי דיור במקרקעי ישראל ביישובים הערביים ולהעדפת בני המקום יש חשיבות רבה. ביטוי ראשוני לכך אפשר למצוא בתכנית הרב-שנתית לחברה הערבית אשר אישרה הממשלה באוקטובר 2014. גם החלטות מועצת מקרקעי ישראל שעוסקות במתן עדיפות לבני מקום והתכנית 'מחיר מטר', שיעודה מתן מענה למצוקת הדיור, משקפות צעד עקרוני חשוב לקידום המטרה. לפי ההחלטות, ביישובי מיעוטים (הם אינם זוכים להגדרה ברורה) יועדפו בני המקום בשיעורים גבוהים בדרך כלל מאלה שנקבעו בנוגע ליישובים אחרים, ובנסיבות מסוימות יוקצו כל יחידות הדיור במיזם לבני המקום.⁷⁵ המבחן הממשי הוא בביצוע, כמה

72 ראו את התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, אשר נוספה לחוק בשנת 2014.

73 ראו מכלול הפרטים בסעיף 4.7 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל ובהוראת השעה אשר קבעה מועצת מקרקעי ישראל ב:31.12.2023 ותוקפה עד 31.12.2028.

74 ראסם ח'מאסי, הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים ביישובים הערביים, 'אופקים בניאוגרפיה', 41-40 (תשנ"ד), עמ' 43-56; אמנון קרטיין, 'מרחב התמרון להקלת מצוקת הקרקע בקרב אוכלוסיית ערביי ישראל', קרקע, 77 (2018), עמ' 21; רונן בן אריה (עמותת סיכוי אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי), תכנון והסדרה ביישובים הערבים, תמונת מצב (2022), https://www.sikkuy-aufog.org.il/wp-content/uploads/2022/07/hasdara_heb-1.pdf (אוחזר ב:24.4.2024).

75 ראו סעיף 4.5.9 (6) וסעיף 4.7.9 (ז) בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

מיזמים יוקמו, היכן יוקמו ומה מספר יחידות הדיור החדשות בכל יישוב. נוסף על כך, הוראות אלו הן בבחינת הוראות שעה שתחולתן עד סוף שנת 2023, ולפיכך קשה לומר כי יש כאן משום שינוי מדיניות עקרוני שיפעל עוד זמן רב כמנגנון מתקן לאי-השוויון שהתקיים במשך שנים. השאלות שהועלו בדבר הגדרת בן המקום ומהותו של המקום תקפות גם בקשר ליישובי המיעוטים, שכן מדובר ביישובים רבים שצביונם שונה ויש בהם מרקמים חברתיים, תרבותיים וקהילתיים מגוונים. גם כאן נדרשת אותה רגישות בעת יישום ההחלטות בדבר עדיפות לבני מקום.

העדפת בני מקום כמנגנון הגנה במקרי דחיקה

המרחב העירוני דינמי. יישובים משתנים במגוון דרכים, בעוצמות שונות ובטווחי זמן משתנים. לעתים משמעות השינוי איננה רק בהיבט הפיזי של המרחב אלא גם במרקמו החברתי-תרבותי, ולשני אלו השפעה ממשית על יכולתם של תושבי מקום מסוים להמשיך להתגורר בו. במקרים מעין אלו האוכלוסייה המקומית נדחקה אל מחוץ לגדרי השכונה והאזור. הליכים אלו זכו לכינוי הכללי עילות, אולם השוני בין האוכלוסייה החדשה ובין האוכלוסייה הוותיקה איננו בהכרח רק כלכלי-מעמדי, אלא גם שוני דתי, אתני ולאומי. הליכי התחדשות עירונית משמשים דוגמה לחשש מפני דחיקתה של האוכלוסייה הוותיקה. אחד היעדים העומדים לעתים קרובות בבסיס קידומן של תכניות להתחדשות עירונית הוא הבאת אוכלוסייה חדשה וחזקה יותר לעיר. חלק מרכזי בתכניות להתחדשות עירונית הוא הגדלת היצע הדיור ברחבי העיר, תוך כדי הוספת דירות במבנים שישופצו או יוקמו מחדש. הדירות החדשות – הצפויות להיבנות בסטנדרט בנייה גבוה ועדכני, להיות מרווחות ולכלול אמצעי מיגון ובטיחות – מאפשרות לדיירים חדשים, שונים במאפייניהם מהדיירים הוותיקים, לרכוש דירה בתוככי העיר. אף שאפשר להבין את העניין של הרשויות העירוניות במשיכת אוכלוסיות חזקות לעיר,⁷⁶ יש להכיר בכך שפעולה זו עלולה לשנות את המרקם החברתי והקהילתי הקיים במרחב העירוני.⁷⁷ במובן זה יש הרואים בתכניות להתחדשות עירונית הליכים מוכוונים של עילות, שנועדו, גם אם ייעודם עמום, להביא לסילוק האוכלוסיות החלשות ולהחלפתן באוכלוסיות חזקות יותר.⁷⁸ בצד חשש זה קיים גם החשש מפני התנגדות ערים למיזמים של התחדשות עירונית מתוך רצון לשמר את הקיים

76 Cristian J. Asunce, 'Note: Incentivizing Local Reform and Urban Renewal During an Economic Crisis', *Notre Dame Law Review*, 88 (2013), p. 1041

77 המחקר מראה כי למעשה התופעה של דחיקת התושבים הוותיקים והיווצרות מתחים חברתיים מתבטאת באופנים שונים ובעוצמות שונות. ראו: ינון גבע וגלעד רוזן, 'תוצאות חברתיות-מרחביות של מיזמי "פינוי-בינוי"', *הבנוי*, 16 (2019), עמ' 201.

78 על תהליכי עילות והליכי התחדשות עירונית ראו: Peter Moskowitz, *How to Kill a City*, Nation Books, New York 2017; Loretta Lees, 'A Reappraisal of Gentrification: Towards a 'Geography of Gentrification'', *Progress in Human Geography*, 24 (2000), pp. 389-408.

ולמנוע כניסה לעיר.⁷⁹ יוזמת השלטון לבנות מיזמי דיור בהישג יד אשר כולם מיועדים לבני המקום או שמכוחם ניתנת עדיפות של ממש לבני המקום יכולה בנסיבות מסוימות לשמש מענה ולו חלקי למצוקת האוכלוסייה הנדחקת אל מחוץ לגדרי אזור מגוריה והשתייכותה. דוגמה לסוגיה זו היא מצוקת הדיור של האוכלוסייה הערבית ביפו. הליכים מואצים של עילות והבעייתיות שבדפוס המגורים של תושבים רבים כדיירים מוגנים מוליכה לדחיקתם של ערביי יפו אל מחוץ לעיר.⁸⁰ עיריית תל אביב-יפו יזמה מתן עדיפות במיזמי דיור בר-השגה ביפו לתושבי העיר הערבים העומדים בתבחינים שנקבעו, אך מספר יחידות הדיור שהוצע הוא בבחינת טיפה בים בשל היקף הבעיה. גם פעולה מצומצמת זו בהיקפה זכתה להתנגדות בתביעה משפטית שהוגשה, ובה נטען בין היתר כי מדובר בפגיעה בעקרון השוויון.⁸¹ בעניין אבירם אושרה פעולת העירייה בשל ההיקף המצומצם של המיזם משום שהעירייה הציעה בעבר מיזמי דיור בר-השגה לכלל האוכלוסייה, בזכות עבודת המטה המקיפה שערכה הרשות לפני ההחלטה ולנוכח השיהוי בהגשת העתירה. עם זאת, בית המשפט לא קבע עקרונות בשאלות אם לאור מרקם החיים העירוני בעיר גדולה במרכז הארץ יש בכלל מקום למתן העדפות לבני מקום ואם ראוי לעודד דיור נפרד לקבוצות בעלות מאפיינים מיוחדים בעיר. במקרה אחר הוגשה עתירה נגד מכרז לדיור בהישג יד ביפו בבניין המוקם במקרקעין משותפים לעירייה ולרשות מקרקעי ישראל ובו זכו עשר משפחות ערביות בנות המקום. במקרה זה נפסל המכרז בשל פגם שנפל בניסוחו – ציון בו כי עדיפות תינתן לתושבי יפו, ואולם הכוונה הייתה לתושבי יפו הערבים בלבד.⁸² מקרה יפו מלמד כי אכן מנגנון מתן עדיפות לבני מקום יכול לשמש כמנגנון מתקן או מנגנון הגנה, ולו חלקית, מפני דחיקה, אך הדבר תלוי ברצון הרשות המקומית ורשות מקרקעי ישראל ובהיקף הדיור אשר יוצע לתושבים הוותיקים ובני הדור הצעיר הנדחקים אל מחוץ לעיר ולקהילה.

סיכום ומחשבות לעתיד

המתווה המוצע במאמר זה, על שלושת ציריו, מאפשר חשיבה מחודשת ולכידה (קוהרנטית) על הסדרים שמקנים עדיפות לבני מקום. כמו שהוצג במאמר, ההסדרים שנקבעו ונוהגים במרחבים השונים במדינת ישראל ושאינם מושתתים על בסיס נורמטיבי בהיר הם תוצאה

Vicki Been, 'City NIMBYs', *Journal of Land Use & Environmental Law*, 33 (2018), 79 pp. 217-249

80 דניאל מונטרסקו ורועי פביאן, "כלוב הזהב": ג'נטריפיקציה וגלובליזציה בפרויקט גבעת אנדרומדה, יפו, תיאוריה וביקורת, 23 (2003), עמ' 141; עמותת 'מקום', 'מצוקת הדיור בקרב הקהילה הפלסטינית ביפו: סוף עידן הדיירות המוגנת בכנסי רשות הפיתוח', 2009, <https://tinyurl.com/yzmjznn> (אוחזר ב-24.4.2024); דניאל מונטרסקו, עיר שטועה לה יחידיו: דילאומיות בחיי היומיום ביפו, בבל, תל אביב-יפו 2020.

81 עת"ם (ת"א) 9573-07-21 אבירם נ' עיריית תל אביב-יפו, נבו, 25.7.2021.

82 עת"מ (ת"א) 27856-05-22 בר אילן ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון, נבו, 17.7.2022.

של התפתחויות היסטוריות ופוליטיות, ולפיכך אינם מצליחים להתמודד עם שינויים ותמורות. הסקירה הביקורתית המפורטת שנערכה במאמר בנוגע להסדרי מתן עדיפות לבני מקום מצביעה על קיומם של חלקי פסיפס שאינו מתחבר ליחידה אחת. קשה למצוא בשלל ההסדרים המצויים במקורות משפט שונים קו מאחד ומוביל שיוצר תשתית נורמטיבית סדורה למתן מענה ראוי. במקום זאת נמצא שלל הסדרים, קביעות שנערכו בכל מקרה לגופו, רעיונות עבר והסדרים שטומנים בחובם תקווה לעתיד. בשל חשיבותה של סוגיה זו על משמעויותיה הכלכליות, החברתיות והמשפטיות נדרשת חשיבה מחדש על המכלול, לרבות הנחת תשתית נורמטיבית לכידה עבור הסדרים אלה.

המתווה המוצע במאמר מושתת על שלושה צירים שמטרתם לאמוד את היקף חובתה של המדינה לאפשר לקהילות שונות במרחב – בכפר או בעיר, בפריפריה ובמרכז – לקבוע את זהות חברי הקהילה או לכל הפחות חלק ניכר ממנה. כאמור, תאוריה פלורליסטית תובעת מהמדינה בנסיבות מסוימות לאפשר לקהילות לשלוט בזהות חבריהן. עם זאת, חובה זו נדרשת רק כאשר קיים איום על יכולתן של קהילות אלה לממש את תפיסות עולמן, ואין היא ראויה אם תפיסות עולם אלה אינן מאוימות. הצירים שהמתווה המוצע במאמר זה מושתת עליהם מבקשים לאמוד את מידת האיום הקיימת על יכולתן של קהילות לממש את תפיסת עולמן. הציר הבוחן את מאפייניה של הקהילה ואת מידת קהילתיותה מבקש להעריך אם אכן בקהילה מסוימת מקובלת תפיסת עולם, ואילו שני הצירים האחרים – הציר הכלכלי-חלוקתי והציר המרחבי – מבקשים לאמוד את פוטנציאל האיום על יכולתה של הקהילה לממשה. אף שצירים אלה אינם מקנים נוסחה מתמטית ברורה לצורך הכרעה – וספק אם נוסחה כזו יכולה להתקיים במציאות מרובת משתנים הנוהגת במרחב הישראלי – הם מספקים את המסד הנורמטיבי לחשיבה על הסדרים שמקנים עדיפות לבני מקום. חשובה לא פחות העובדה כי צירים אלה מאפשרים גמישות (גם אם מוגבלת) למחליטים ולמשפטנים להתמודד עם שינויים, הנובעים בין היתר מתמורות כלכליות, חברתיות ופוליטיות.

ביסוסה של תשתית נורמטיבית לכידה, כמו זו שהדגם המוצע במאמר זה מציע, חשוב מאוד עבור המרחב הישראלי וגם עבור הקהילות השונות הפועלות בו. הכרעות בדבר העדפת בני מקום עשויות להיות כבדות משקל עבור אוכלוסיות מיעוט, שתפיסות עולמן אינן תואמות את אלו של קבוצת הרוב בישראל. כך, הכרעות בדבר הענקת עדיפות לבני מקום בחברה החרדית ובחברה הערבית בישראל עשויות להשפיע מאוד על היכולת של קהילות אלה להמשיך לממש את תפיסות עולמן, וחשוב לא פחות – על התפשטותן של קהילות אלה במרחב. קהילות חרדיות וערביות שבוחרות להתבדל מרחבית עשויות להעדיף את בני הקהילה במרחבים אחידים (הומוגניים), אך בני הקהילה צפויים להתקשות בהשתלבות במרחבים הטרוגניים, אם אלה יעניקו עדיפות לבני מקום. יש לבחון במחקרי המשך את מידת ההשפעה שיש להענקת עדיפות לבני מקום על יכולתן של קהילות מתבדלות לשנות את מדיניותן ולהשתלב במרחבים הטרוגניים.

המתווה המוצע מצביע גם על חשיבותם של מחקרי המשך בנוגע לערים שמתגוררת בהן אוכלוסייה מעורבת מבחינה אתנית, דתית ועדתית. במרחבים מעורבים אלה שאלת הענקת עדיפות לבני מקום מקבלת משנה חשיבות מכיוון שהיא מעמתת בין טובתן של קבוצות אוכלוסייה שונות ומאתגרת את הגדרת בני המקום מבסיסה. במחקרי המשך על אודות ערים מעורבות יש לבחון ראשית את שאלת זהותן של הקהילות השונות, וחשוב לא פחות – את מידת ההידרשות להסדרים, כאמור, ואת השפעתם החלוקתית והמרחבית. לבסוף, בחינתו של המתווה המוצע במאמר זה צריכה להיעשות גם בכל הקשור להעדפת בני מקום בפריפריה. הבחינה המרחבית – פריפריה מול מרכז, אזורי ביקוש מול אזורים בעלי ביקוש נמוך – היא בשר מבשרו של המתווה המוצע. עם זאת, נראה כי מחקרי המשך, אשר תיבחן בהם השפעת הסדרי בני מקום על ערים ועיירות בפריפריה המרחבית הישראלית, ייטיבו לאמוד את תרומתם להתפתחותן של קהילות, להשאת האוטונומיה של הפרטים ולתועלת החברה בכללותה.