

האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי

דני רבינוביץ

המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

א. הקדמה

סוגיית הדיור הציבורי, שנכחה באופן אינטנסיבי בשיח הציבורי של ישראל בסוף 1999, נוגעת באופן ישיר כדיירי כ-100 אלף דירות שנבנו בידי המדינה, בשנות החמישים והשישים, בשכונות פריפריאליות ובעיירות פיתוח.¹ חלק ניכר מדירות אלה מאוכלסות עד היום במשפחות מהגרים, שבאו באותה תקופה לישראל ממדינות ערב שבצפון אפריקה ובאסיה. קבוצה שנייה, קטנה יותר, של דיירים היא של מהגרים חדשים יותר, אנשים שהגיעו ממדינות חבר העמים בשנות התשעים. דיירי הדיור הציבורי משלמים למדינה שכר דירה חודשי מסובסד, אך עד העברת חוק הדיור הציבורי בכנסת, ב-1998, העברתו בשנית במתכונת שונה, בסוף 1999, והתחלת יישומו באפריל 2000, כמעט ולא הוקנו להם זכויות קניין במקומות מגוריהם. התוצאות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות החמורות של ההימנעות ההיסטורית ממתן זכויות אלה לדיירים הולכות ומתבהרות ככל שהדיון הציבורי, הפרלמנטרי והאקדמי בשאלת הדיור הציבורי משתכלל. דיון זה מבהיר כי פערי הדיור, שנוצרו בשנות החמישים, רק התרחבו והונצחו בעשורים הבאים, ומילאו תפקיד בולט במיסוד הפערים הסוציו-אקונומיים בחברה הישראלית.

הדיון בהצעות החוק, שהועלו בכנסת ב-1998 ו-1999, התנהל בין שני קטבים ברורים למדי. אלה שצידדו במכירה מסובסדת של דירות הדיור הציבורי לדייריהן טענו, כי צעד כזה יחסוך למדינה כספים רבים, וכי הקטנת הפער בין עניים לעשירים היא כה חיונית, עד כי העלות — ככל שהיא גבוהה — משנית בחשיבותה. לעומתם, המסתייגים מן המהלך ניסו לצמצם ככל האפשר את רמת הסבסוד שתיקבע בחוק ובתקנות התקציביות הרלוונטיות, וטענו כי עלות המכירה המסובסדת גבוהה מדי בשביל המדינה, וכי גם התועלת שיראו הדיירים תהיה זניחה. התוצאה, שהתבטאה בחוק המעודכן שעבר בכנסת בדצמבר 1999 ושאמור

* ראשיתו של מאמר זה בעבודה שהוצגה בפאנל על Sociality, שארגן סשה וייטמן בכנס האגודה הסוציולוגית הבינלאומית (ISA) בתל-אביב, ביוני 1999. אני מודה לסשה וייטמן, לאדם זליגמן, לרייל אייקלמן ולאילן תלמוד על הערותיהם המועילות. תודה לפורום מכון ון ליר ללימודי חברה ותרבות ולקשת הדמוקרטית המזרחית, שהזמינו אותי לקרוא גרסה מתקדמת של עבודה זו בכנס על הדיור הציבורי, שהתקיים במכון ון ליר בירושלים, בנובמבר 1999. האחריות המלאה על העובדות והדעות המובאות כאן, נותרת שלי.

¹ הנתונים המדויקים ביחס למספר הדירות אינם אחידים, וההערכות שהתפרסמו בתקשורת ב-1999 נעו בין 80 ל-120 אלף דירות.

לקבל ביטוי תקציבי בשנים הבאות, היתה פשרה ששיקפה קוניונקטורה פרלמנטרית, ציבורית ותקשורתית מסוימת ששררה בעת החקיקה (ראו מאמרם של יונה וספורטא בגיליון זה). במאמר זה אדון בהגבלת הדיון בסוגיית הדיור הציבורי לשני הקטבים שהוזכרו, במלכודו בטריטוריה הדיסקורסיבית שקטבים אלה תוחמים, ובאופן שבו חסמו מגבלות אלה דיון היסטורי ממצה בהסדרי דיור אלטרנטיביים שהיו בנמצא בישראל. אנסה להיחלץ ממגבלות הדיון הנוכחי בדיור הציבורי, המתמקד ב-100 אלף הדירות הישנות כ"עובדות בשטח", באמצעות היסטוריוגרפיה אלטרנטיבית שתשחזר ותציע מחדש אפשרויות שהמציאות פסחה עליהן.² טענתי מבוססת על העובדה, שבישראל מתקיימים הסדרי דיור בעלי מאפיינים משפטיים-קנייניים שונים מהסדר הדיור הציבורי שהוצע למהגרי שנות החמישים והשישים, וכי הסדרים אלה מופעלים עד היום בהיקפים נרחבים, ולרווחת רבים. ההסדר המשפטי-קנייני האלטרנטיבי הכולט והחשוב ביותר, שהוביל פרויקטים רבים של בנייה ציבורית בארץ מאז שנות השלושים, התבסס על הקמת אגודות שיתופיות עירוניות לצורכי שיכון. האגודות דאגו להקצאת קרקע, לאשראי לבנייה, לבחירת הדיירים, ולעתים גם לתחזוקה שוטפת של המבנים והשטחים הפתוחים שביניהם. שלא כמו הסדר הדיור הציבורי, שהציע למהגרים של שנות החמישים והשישים דירות בהשכרה מסובסדת ותו לא, האגודות השיתופיות העניקו לחבריהן זכויות קניין על דירות מגוריהם. בכך ציידו האגודות את חבריהן בכרטיס כניסה מן המוכן לשוק הנדל"ן, ולמוביליות הכלכלית והחברתית שמאפשרת כניסה כזו.

האגודה השיתופית לצורכי שיכון עירוני היא תופעה רחבת היקף, שנעלמה כמעט לחלוטין מן הדיון בקולקטיביזם הישראלי. במאמר זה אסקור את הופעתן של אגודות שיתופיות כאלה, בעקבות החלטת ועידת ההסתדרות מ-1934, להקים שיכונים עירוניים קואופרטיביים לפועלים. טענתי היא, כי האגודות השיתופיות הוקמו, בין השאר, כדי להתמודד עם בעיית ביזור זכויות המקרקעין מן הלאום הציוני לרשות הפרט היהודי. הצלחת פעולתן היתה פתרון דחוק, אך בר-ביצוע, לאחת הסתירות הפנימיות, שעמן מתמודדת הציונות מראשית דרכה ועד היום – הצורך בהפקדת נכסי לאום בידי אזרחים פרטיים. דווקא תפקידן הלאומי של

² וובר, למשל, משתמש במושג "אפשרויות אובייקטיביות" כדי לייצר נקודת מבט אפשרית על המציאות. היכרותנו עם המציאות הקיימת, זו שאכן התגשמה באירועי העבר, הוא טוען (Weber 1949, 91–92), מגדירה בשבילנו משרעת היתכנות שאנו מזהים כ"אובייקטיבית". בכך היא קובעת מראש את תחום האופציות שיוזכה לתשומת לבנו. מוגבלותנו זו מונעת דיון באופציות שנחנקו, שהושחקו, שנעלמו במהלך ההיסטוריה או מתו עם בעליהן. היא אינה מעודדת, ואולי אף אינה מאפשרת, פריצה של הגבולות המוגדרים בידי העובדות הידועות. מהלך זה, והחשיבות שהוא מעניק להיסטוריוגרפיות "אחרות" של אירועים (כפי שנחוו, למשל, בידי מוכפפים), זיהה את היכולת לחשוף דברים שאי-אפשר ללמוד בחקירה היסטורית שגרתית. ראייה אלטרנטיבית כזו טוענת, שניתן וצריך להחזיר אל הדיון אופציות שמסכת "העובדות הידועות עד כה" מותירות אותן בלתי סבירות. גם במקומות ובעיתוים, שבהם אפשרויות כאלה אינן מעשיות עוד, והתוכנות שהן מייצרות ביחס לתהליכים קודמים עשויות להיות חשובות במיוחד.

אגודות שיתופיות אלה מסביר את הנטייה שלא להשתמש בהן לטובת המהגרים, שהגיעו לישראל ממדינות ערב בשנות החמישים והשישים. האינטרסים הכלכליים והפוליטיים של האליטה של תנועת העבודה ולווייניה התערבבו בתפיסות סגרגטיביות וגזעניות, שאפיינו את יחסם של החוגים הללו למהגרים מארצות ערב. תערובת זו היא שהולידה את הפתרון הסטנדרטי שהוצע למהגרים החדשים – דיור ציבורי מושכר בפריפריה, ללא זכויות קניין – ומנעה מהם את האלטרנטיבה של האגודות השיתופיות.

ההקצאה בפועל של רוב הקרקע להתאגדויות שיתופיות של ותיקים נעשתה אחרי קום המדינה. אך העקרונות המשפטיים והכלכליים, כמו מערך הכוחות הבלתי שוויוני שייצר אותם, הוצעו עוד בשנות השלושים והתגבשו בשנות הארבעים. טענה זו יכולה לשפוך אור גם על הדיון שנוצר בהיסטוריוגרפיה הישראלית על היחס בין "ישוב" ל"מדינה". הקאנון ההיסטורי הישראלי זיהה את "תקופת היישוב" ואת "תקופת ראשית המדינה" כנבדלות זו מזו באופן דרסטי, וכמשקפות דינמיקות שונות במהותן ובהיקפן.³ גישה זו נוטה להאדיר את משקלה היחסי של העצמאות המדינית שהשיגה ישראל ב־1948, ולצמצם את התפקיד שמילאו הבריטים וכוחות מערכיים אחרים בהצלחת הפרויקט הציוני. בשנים האחרונות טוענים היסטוריונים וסוציולוגים ביקורתיים כי דיכוטומיה זו בעייתית, וכי למדינה הקולוניאלית היה תפקיד מרכזי בבניית התשתית לכינון המדינה היהודית. הביקורת על ההבחנה בין "ישוב" ל"מדינה" נמתחת גם מצד כלכלנים, שבניתוחים פחות שנויים במחלוקת אידיאולוגית (ושזכו, לפיכך, לחשיפה פחותה) נותנים מקום נרחב יותר מאחרים למדיניות השלטון הבריטי ולזיקה שלה להתפתחות ההיסטוריה הכלכלית בארץ, לפני ואחרי 1948.⁴ סקירת מאפייני הדיור העירוני השיתופי, שאביא כאן, מצטרפת לקו זה. היא מצביעה על הגניאולוגיה של פקודת האגודות ההדדיות, שהחלה כווריאציה הודית של החוק הבריטי, ושהמשכה היה פקודת האגודות השיתופיות של 1933. סקירה זו מציעה אם כן תחום נוסף של ביקורת ההיסטוריוגרפיה הקאנונית, יוצרת מומנט ביקורתי המנסה לפרק חסמים מרכזיים בהיסטוריוגרפיה הישראלית, ומחזירה רטרואקטיבית אפשרויות מעשיות זנוחות אל תחום ה"אופציות הסבירות".

ב. משטר קרקעות לאומי ודיור פרטי

משטר הקרקעות, הנוהג היום בישראל, גובש בעשור הראשון לקיום המדינה,⁵ אך ראשיתו

³ דוגמה בולטת לגישה זו ראו אצל הורוביץ וליסק 1977.

⁴ מקומה של האימפריה הבריטית בעיצוב ההיסטוריה הכלכלית של היישוב היהודי, ובעקיפין של מדינת ישראל, בא לידי ביטוי במחקרים כלכליים, כדוגמת מצר 1979; מצר וקפלן 1990; Metzger 1998; Gross 1982. הסוגיה העסיקה גם היסטוריונים, שעסקו בצדדים המדיניים והצבאיים של היחסים בין ישראל לערבים לפני ומיד לאחר 1948 (Pappe 1988; Shlaim 1988), וכן סוציולוגים (לדיון באספקטים המשפטיים ראו Shamir 1996; 2000). דיון כללי יותר מופיע אצל תום שגב, הן בספרו על ראשית המדינה (שגב 1984) והן בעבודתו על תקופת המנדט (שגב 1999).

⁵ ראו, למשל, אלתרמן 1998; בנבנישתי 1998; גולן 1998.

בתהליכים שהחלו כמה עשרות שנים קודם לכן. בין סוף המאה ה-19 לבין מלחמת 1948, התנועה הציונית השיגה שליטה בקרקעות של פלשתינה-א"י, באמצעות רכישה-כתשולם של אדמות מבעלים פלסטינים וערבים אחרים. צורות הבעלות של ערבים על הקרקע היו מגוונות, ותהליך רכישת האדמות מהם הואץ כשהתנועה הציונית הציבה את ההשתלטות על קרקעות בראש סולם העדיפויות שלה. מגמה זו, בצירוף היכולות הקולקטיביות שאפיינו כמה מן הגופים הציוניים הביצועיים שהלכו והשתכללו לאחר מלחמת העולם הראשונה, השתלבה היטב עם שני תהליכים נוספים: האחד, היה תהליך הפרטת הקרקע, שהתחיל במשק הפלסטיני כבר בתקופה העות'מאנית והואץ בידי המנדט הבריטי (רבינוביץ 1998; Atran 1986). תהליך זה אפשר לפלסטינים למכור מרצונם קרקע ליהודים בקצב שלא נודע כמוהו עד אז. השני, היה הרחבה בלתי פוסקת של גבולות התכנון המוניציפלי בערים הגדולות, שהיתה חלק ממאמץ ההתיישבות היהודי. מהלך זה כלל שטחי קרקע הולכים וגדלים בשוק הנדל"ן המתעורר (Levine 1999, 342–416), ועד 1948 הוא תרם באופן משמעותי לכך שהגורמים הציוניים (בעיקר הקרן הקיימת לישראל)⁶ הצליחו לרכוש כ-5 אחוזים מהשטח שבו הוקמה מדינת ישראל.⁷

משמעותי ככל שהיה, מהלך הרכישה התגמד אל מול השינוי הקיצוני שהביאה מלחמת 1948 למפת בעלויות הקרקע. גירושם ובריחתם של כ-750 אלף פלסטינים אפשר למדינה לתפוס עוד כ-5 מיליון דונם שהיו בבעלותם (קדר 1998, 682–683), ואף להעביר לבעלותה כ-10 מיליון דונם נוספים של קרקעות בור, בעיקר בנגב, באמצעות מהלכים תחוקתיים, שיפוטיים ומינהליים מגוונים. מהלכים אלה כללו, מצד אחד, חקיקה ראשית, צווים ותקנות בנושאי קרקע (שם), ומצד אחר, מדיניות ברורה ומגמתית של הגופים הממלכתיים שהופקדו על רישום קרקעות והקצאתן (אלתרמן 1998; בנבנישתי 1998). הקונטקסט הרעיוני, שבו התגבשו מהלכים אלה ויצאו אל הפועל, כלל הזדהות מלאה ומובנת מאליה של מערכות החקיקה, השיפוט (Shamir 1996) והמינהל עם הפרויקט האתנו-טריטוריאלי היהודי — פרויקט, שהונצח מאז בידי המדינה כעמוד התווך של הזהות הישראלית, וכמרכיב מהותי של המדינה בעיני אזרחיה היהודים.

תחום הקצאת הקרקעות והבעלות על זכויות במקרקעין מצטרף אפוא לתחומים שכנים — כדוגמת הגירה, שיכון,⁸ תכנון פיסני,⁹ יחסי עבודה, שירותי רווחה ובריאות¹⁰ ותרבות וחינוך¹¹ — כזירת פעולה, שבה הפרויקט האתנו-טריטוריאלי היהודי מתגמל את

⁶ להלן הקק"ל.

⁷ בשנות המדינה הראשונות תרכוש הקק"ל אדמות נוספות, ואף תקבל אדמות רבות באמצעות רשות הפיתוח, עד שיהיו בבעלותה כ-2.5 מיליון דונם.

⁸ ראו, למשל, אלמלך ולרין-אפשטיין 1998; Rabinowitz 1997; Gonen 1995.

⁹ ראו, למשל, חמאסי 1993; Yiftachel 1995.

¹⁰ לעניין יחסי העבודה ראו Shalev 1992; Shafir 1989; Lewin-Epstein and Semyonov 1985. לנושא

הרווחה ראו רוזנהק 1995. לעניין הבריאות ראו Reiss 1991.

¹¹ ראו, למשל, Rabinowitz 1997; Mar'1 1978.

חבריו, באופן יומיומי, על חשבונם של הפלסטינים. ישראל מופיעה כך כחברת מתיישבים, שבה הגירה, שליטה בקרקע והתיישבות יהודית יצרו – וממשיכות ליצור – דחיקה, נישול ושוליות של פלסטינים (Shafir 1989; Zureik 1979; Kimmerling 1999). לעניין זה, אגב, אין הכדל בין רכוש של פלסטינים שנהפכו ב-1948 לפליטים – לבין רכוש של פלסטינים שנהפכו לאזרחי ישראל: רכושם של אלה האחרונים נגזל מהם בהפקעות של שנות החמישים, השישים, השבעים והתשעים – על אף נוכחותם במקום ואזרחותם הישראלית.¹²

אלא שהפערים, שנפתחו עקב התגבשות משטר המקרקעין הישראלי בשנות החמישים, אינם נוגעים רק ליהסים שבין ישראלים לפלסטינים. הם יצרו גם אי-שוויון עמוק בתוך המגזר היהודי בישראל. אלמלך ולוין-אפשטיין, שחקרו מאפייני קבוצות שונות בישראל מההיבט של נגישות לדיור ובעלות על זכויות ברכוש, קובעים בעקבות אלבה ולוגן (Alba and Logan 1992), כי "בעלות על דיור, בדומה לבעלות על נכסים אחרים, ממפה את הסדר ההיררכי של קבוצות בחברה... ושעבור רוב המשפחות, עושר שנצבר כדיור הינו המרכיב העיקרי (לעתים הבלעדית) של רכוש" (אלמלך ולוין-אפשטיין 1998, 245).

ממצאיהם של אלמלך ולוין-אפשטיין מובילים אותם לטענה, שעצם נוכחותה של משפחה בארץ (או העדרה מהארץ), בתחילת שנות החמישים – וליתר דיוק ב-1952 – הזיתה נקודת מפתח למוביליות כלכלית וחברתית. משפחות מכל המוצאים שבאו לארץ לפני שנה זו, שבה מומש בתנופה חוק נכסי נפקדים (1950) והוחל בביצוע אקטיבי של "תוכנית (האדריכל אריה) שרון" לתכנון פסי כולל בישראל (שרון 1951), הצליחו בדרך כלל לבצע רכישה התחלתית צנועה של נכס – בדגם בעלות זה או אחר – ולהיכנס באופן פעיל לשוק הנדל"ן. ממצאים דומים מובאים אצל עמירם גונן (Gonen 1995). כניסה כזו לשוק הנדל"ן – טוענים אלמלך ולוין-אפשטיין – נהפכה למרכיב קריטי בסיכוייה של משפחה להשיג בעשורים הבאים ניידות כלכלית חיובית, והיא מקרינה, כך מסתבר, גם על המוביליות (או העדרה) בדורות הבאים (אלמלך ולוין-אפשטיין 1998, 262).

יפתחאל וקדר (ראו בגיליון זה) מסתייעים בקביעת סטאסיליוס ויובל-דיוויס (Stasilius and Yuval-Davis 1995), ומאפיינים את משטר המקרקעין בישראל כמשולש בלתי שוויוני: קבוצת ה"מייסדים" הציונית (יהודים ממזרח אירופה שהגיעו לארץ בין 1882 ל-1948) נישלה את קבוצת ה"ילידים" (הפלסטינים שישבו בארץ בטרם בוא הציונים), ואז יבאה קבוצת ה"מהגרים" (יהודים מזרחים) כפרולטריון כפרי ועירוני. מאחר שמשטר המקרקעין כבר היה על כנו כשה"מהגרים" באו לארץ, וההיררכיה של זכויות השימוש והבעלות על

¹² איריס גרייצר (1994, 22) מתייחסת לשנות החמישים ומבחינה בין מפעלי שיכון לוותיקים, שנבנו בדרך כלל באדמות שרכשה הקק"ל בשולי הערים הוותיקות, בעת מלחמת העולם השנייה, ושכללו מרכיב של השתתפות עצמית של כל משתכן בעלות הקרקע, לבין מפעלי שיכון לעולים, שנבנו בשטחי אדמה בפריפריה, שהועברו לידי רשות הפיתוח בידי האפוטרופוס על נכסי נפקדים, כלומר: היו אדמות פלסטינים לפני 1948.

קרקעות כבר היתה מוטת באופן ברור לטובת ה"מייסדים", לא נותר למהגרים המזרחים אלא להתקבע כמעמד כלכלי ופוליטי שולי.

ניתוחם של יפתחאל וקדר לוקה בחסר עקב נטייתם – השגויה בעיני – להתייחס למהגרים המזרחים כאל קבוצה אחידה ופסיבית, שלא יוצגה כלל בשכבות החברתיות שנהנו ממשטר המקרקעין שהתמסד בישראל. נכון שהמזרחים, ובוודאי עולי המגרב שבאו לארץ לקראת שנות השישים (תקופה שבה מיטב הקרקע והרכוש הפלסטיניים כבר חולקו), קופחו באופן בולט, בהשוואה לקבוצות ותיקות יותר. יחידים וקבוצות מרושתות, מקרב הוותיקים, הספיקו לנכס לעצמם בשנים הראשונות שאחרי 1948 את הנתחים האטרקטיביים ביותר של המלקוח הפלסטיני. עם זאת, למזרחים רבים היתה נגישות לקרקעות (ולעתים גם לזכויות קניין) שהוצעו בשכונות חדשות, בעיירות פיתוח ובמושבים ("מושבי עולים"). קרקעות אלה היו בעבר אדמות חקלאיות של פלסטינים והוגדרו מחדש בידי המדינה כ"רכוש נטוש".

חלקם של המזרחים בחלוקה מחדש של הרכוש הפלסטיני מקבל משמעות נוספת לנוכח הצעת חוק עיגון זכויות החקלאים, שיזם הלובי החקלאי בשנות התשעים, ואשר נועדה להבטיח הטבות מופלגות לחקלאים יהודים מכל זרמי ההתיישבות. על אף שמהלך זה מיטיב, בראש ובראשונה, עם קיבוצים ועם מושבים ותיקים שרוב חבריהם אשכנזים, אין להתעלם מהעובדה שהלובי החקלאי מייצג גם חקלאים מזרחים רבים שזכו בנחלותיהם בשנות החמישים, בחסות משטר המקרקעין הישראלי. לעניינים אלה, ובעיקר להבחנה בין הדיוור שהוצע למזרחים בערים ובעיירות, לבין המצב הקנייני שהיה מנת חלקם במושבי העולים, אחזור לקראת סיום המאמר.

למרות החולשה שבניתוחם של יפתחאל וקדר את מעמד המהגרים המזרחים,¹³ קביעותיהם בנוגע למעמד המייסדים תקפות, והן ישמשו לי כמסגרת אנליטית מובילה. נקודת המפתח האנליטית היא זיהוי מעמד המייסדים יוצאי אירופה, ובעיקר אלה מהם המסונפים למעגלי תנועת העבודה. שכן, תנועה זו שימשה סוכן פעיל, שהצליח לעצב – החל בשנות השלושים וביתר שאת בשנות החמישים – משטר מקרקעין מתוחכם, ששירת בעיקר את האינטרסים הסקטוריאליים שלו. זיהוי זה מתבסס על שני מהלכים: האחד הוא ניתוח מעורכן של הכלים החוקיים והכלכליים שביצרו את משטר הקרקעות, בהתבסס על עבודתו החלוצית של סנדי קדר (1998). המהלך השני, שאני מבקש לקדם במאמר זה, הוא פירוק השיח האידיאולוגי הלאומי והמכליל ששימש את מעמד המייסדים – שיח שעיקרו האתוס הקולקטיבי, גאולת הארץ וכיבוש האדמה – וחשיפתו כניסוי למהלך אינטרסנטי סקטוריאלי.

¹³ המודל של יפתחאל וקדר לוקה בחולשה נוספת, הקשורה לראשונה. עיקרה: התעלמותם מהקבוצה המתאימה הרבה יותר להגדרה של קבוצת מהגרים משוללת כל זכויות בקרקע. כוונתי לאלה שהגיעו לישראל בשנות התשעים מאסיה, מאפריקה, ממזרח אירופה ומדרום אמריקה, בחיפוש אחר עבודה במדרגי התעסוקה הנמוכים. מאחר שהעובדים הורים אינם יהודים, ולפיכך חסרי אזרחות, המדינה מדירה אותם ממשחק הקרקעות והרכוש, ומקבעת אותם בתחתית המדרון המעמדי של "חברת המתיישבים", כפי שהיא משורטטת אצל סטאסיליוס ויובל-דיוויס.

פירוק כזה מתבסס לעתים על ניתוח ביקורתי של מנגנונים רטוריים, כדוגמת שפה, סמלי יסוד ואלמנטים אידיאולוגיים אחרים המובנים אל תוך מערכות חינוך ממלכתיות, ומונצחים בקלישאות שלטוניות. מאמר זה לא יציג ניתוח רטורי, אלא יתמקד במנגנוני פעולה אדמיניסטרטיביים ובתרומתם לביצור משטר הקרקעות בתחום העירוני. אתעכב במיוחד על האופנים שבהם אגודות שיתופיות עירוניות לצורכי דיור שירתו אינטרסים פרטיקולריסטיים, ועל הצגתן השיטתית כחלק מהפרויקט הלאומי.

ג. ממקרו למיקרו: "פתרון ציוני הולם" לשאלת ביזור זכויות במקרקעין

גרשון שפיר עומד על ההתאמה בין האידיאולוגיה והאסטרטגיה הקולקטיביסטיות של המפעל הציוני לבין מאפייני שוק הקרקעות והעבודה בפלסטין, בתקופה העות'מאנית ובתחילת ימי המנדט הבריטי. התאמה זו, טוען שפיר, היא המפתח להצלחת הציונות וישראל ברמת המקרו (Shafir 1989): יכולת ריכוז של מאמץ קולקטיבי היא שאפשרה לציונות לנתב אירועים ולנווט מהלכים היסטוריים גדולים (השתלטות על קרקע, שליטה על שוק העבודה, בניית צבא מגן), שקיבעו את יתרונותיה האסטרטגיים על התנועה הלאומית הפלסטינית. עם זאת, תשומת לב פחותה הושקעה בניתוח ביקורתי של אופן המימוש של עקרונות השיתוף בקרקע ברמת המיקרו – רמת הפעילות של פרטים וקבוצות קטנות בתחום הקהילה המקומית – ושל אופן הפיכת עקרונות אלו לחלק מכוון של המציאות הכלכלית היומיומית שחוו אנשים מן השורה.

ההצלחה הבולטת של הפרויקט האתנו־טריטוריאלי היהודי בגיוס כספים וברכישת קרקע, בשם העם היהודי, הפכה את המוסדות רוכשי הקרקע, את גורמי כיבוש האדמה (במובן האזרחי והצבאי של המלה) ואת הגורמים המיישבים לנכסי צאן ברזל ולסמלים מרכזיים של התנועה הלאומית. לאחר קום המדינה, מערכת החקיקה וחלקים שונים של הרשות המבצעת (כולל האפוסטרופוס על נכסי נפקדים שריכוז את הרכוש הפלסטיני שהוגדר "נטוש", רשות הפיתוח, מינהל מקרקעי ישראל, חברות בנייה ממשלתיות ועוד) הצטרפו לפרויקט, והיו גם הם לסוכנים מרכזיים שלו. המערכת התגבשה סביב ארבעה מרכיבים: גיוס כספים מהפזורה היהודית, רכישת קרקעות, מאמץ משפטי ומינהלי להבטחת שמירת הקרקע בבעלות העם היהודי ופיתוח פיסי מואץ בשטח לשם הגשמת מטרות הציונות.

ואולם, גם הקולקטיב היעיל ביותר אינו יכול להבטיח שימוש מוצלח בקרקע, במשך דורות, מבלי להפקיד חלקות אדמה ספציפיות בידי פרטים או קבוצות מתיישבים קטנות. אלא שהפקדת קרקע בידי פרטים יוצרת חוליה חלשה בשרשרת הקרקע הלאומית. היא עלולה להפוך לקניין פרטי מלא, והבעלים יוכלו למכור אותה בשוק החופשי, לכל המרבה במחיר, כולל לערבים או לזרים אחרים. לפיכך אין פלא שהציונות, שהיא פרויקט אתנו־לאומי החווה את עצמו כנתון במאבק קיומי רצוף על כל דונם וכל עז, נקטה מגוון של אמצעים לביזור בעלות מבוקר. המגמה היתה להפקיד קרקע בידי אנשים באופן שיעודד אותם להיאחז

בה, להשקיע בה משאבי גוף ונפש, לפתחה ולהשביחה — וזאת, מבלי לפגוע בבעלות הקולקטיבית היהודית, ותוך מגיעה מוחלטת של מכירה חוזרת לפלסטינים.¹⁴ אסטרטגיה אחת, שהתאימה במיוחד למגזר החקלאי, היתה ההעדפה העקבית של התיישבות שיתופית. קיבוצים ומושבים — לא מעט בשל עדיפותם הביטחונית בהגנה על אדמה, רכוש ונפש; עדיפות שנבעה מעצם השתתפותם בתפיסה הכוללת של ההגנה על אדמת הלאום — זכו במשבצות קרקע גדולות ונדיבות, נהפכו למוקדים סמליים עתירי משמעות ובלטו כנשאים ראשוניים של ערכים ויוקרה לאומית. מושבות איכרים וחוואים בודדים, שלא נמנו בדרך כלל עם הזרם הפוליטי ההגמוני של תנועת העבודה, הודרו בקביעות מן הזרם האידיאולוגי המרכזי של הציונות המגשימה. אלא ששיטת המושב, המושתתת על בעלות משפחתית על קרקע, יצרה צורך בהסדר משפטי אדמיניסטרטיבי נוסף שיבטיח את זכויות הקולקטיב הלאומי בקרקע. ואכן, הקק"ל הגבילה כבר בתקנון הראשוני שלה, מתחילת המאה, את סוג הבעלות שתוענק למתיישבים — חכירה בלבד. ישנם כמה סוגים של זכויות קניין בקרקע: בעלות פרטית מלאה, המאפשרת לבעלים לעשות ברכושו ככל העולה על רוחו ובכל זמן, כולל מסירה או מכירה לכל אדם או תאגיד; סידורי השכרה מגוונים; או סוגים שונים של הרשאה מוגבלת, המותרת בידי המשכיר את קביעת סוג השימוש שיעשה בקרקע, מאפשרת לו להפסיק את ההתקשרות, לפנות את השוכר, להעביר את הקרקע לאחר ועוד. החכרה ממוקמת אישם במרכז הרצף שבין מכירה להשכרה. היא דומה להשכרה בכך שהחוכר משלם שכר דירה (דמי חכירה) ליחידת זמן. אלא שבתוקף משך הזמן הארוך של ההתקשרות ("דורות" הם כמה עשרות שנים), ובתוקף העובדה שהחכרה לדורות נרשמת כעסקה בספרי האחוזה ("טאבו"), חוזה החכירה מעניק לחוכר אפשרויות פעולה החסרות בהשכרה רגילה. אחת מהן היא להעביר (בדרך כלל במכירה) את זכויות החכירה לחוכר אחר. אלא שבהחכרה, שלא כמו במקרה של בעלות פרטית, נותרת בידי המחכיר (בעל הקרקע) הזכות להתנגד להעברת זכויות החכירה מחוכר אחד למשנהו. אם המחכיר (ובארץ מדובר בדרך כלל בקק"ל או במדינה) מסרב לעיתוי המחכירה — או, חשוב אף יותר לענייננו, מסתייג מהקונה המיועד — לא ניתן להשלים את העסקה, ואי אפשר לרשום את הזכויות כדין על שמו של הקונה בספרי האחוזה.¹⁵ ראוי לציין

¹⁴ בנצרת עלית, עיר שנבנתה ב־1957 להתיישבות יהודים, ומצאה עצמה החל בשנות השמונים עם מיעוט גדל של פלסטינים אזרחי ישראל, רווחה בשנות השמונים סברה — אמנם מנותקת מהמציאות — כי נוכחותן של משפחות פלסטיניות רבות כל כך בעיר אינה אלא תוצאה של "יד מכוננת" של המוסדות הלאומיים הפלסטיניים, המורים לאנשיהם היכן וכמה לרכוש, ואיפה להתגורר, כדי לפגוע בהגמוניה היהודית (לדיון מפורט זו בתופעה ראו 71–52, Rabinowitz 1997).

¹⁵ איור נאיבי ובהיר למדיניות זו ניתן למצוא בפיסקה המופיעה בספרון הדרכה לחיי המושב, שהוציאה המחלקה לנוער ולחלוץ ב־1959 בשפה האנגלית, ועוסקת בבעלות על קרקע. הספרון נכתב לעיונם של מצטרפים פוטנציאליים שמוצאם מהמדינות האנגלו־סקסיות, ונראה שהוא משקף את החשש שאנשים שמוצאם במדינות מערביות, המקדשות קניין פרטי, לא ירצו או לא יוכלו להפנים את עקרון היסוד הציוני של בעלות לאומית על קרקע, כולל קרקע חקלאית של יחידת משק פרטית:

שמגבלת החכירה, שהקק"ל השיתה על אדמות העם היהודי, היתה ונשארה גורפת. היא אינה מוציאה מהכלל אפילו קבוצות ליבה חלוציות, שנאמנותן לציונות היתה מעל לכל חשד.¹⁶ אך מתברר, שגם הבחירה באופציית ההחכרה לא פתרה לחלוטין את הבעיה המתעוררת עקב ביזור זכויות מקרקעין. חוכר יכול למכור את זכויותיו או למשכן אותן. קשה מאוד לפנותו, ובשל אחיזתו בקרקע "לדורות", אנשים ומוסדות נוטים להתייחס אליו כאל מחזיק בבעלות פרטית. בעיה נוספת: חוזה החכרה, שנחתם בין בעלי הקרקעות (הקק"ל, ולימים המדינה) לבין מתיישב, מותיר את התנועה המיישבת בלא מעמד משפטי, ומגביל את כוחה לקבוע את אורחות החיים ביישוב כמו גם את שליטתה על נאמנותם הפוליטית של המתיישבים. חששות אלה הביאו את המוסדות הציוניים, בתחילת שנות השלושים, להקמת מתרסים נוספים – ברמה המקומית – בין הפרט לבין זכות הקניין באדמה שבה בנה את ביתו. לצורך זה ננקטו שתי פעולות: האחת היא מתן מעמד מיוחד בקרקע לסוכנות היהודית – הגורם המיישב העיקרי, המממן בדרך כלל את פיתוח התשתית ומלווה את היישוב הפרטני עד השלב שבו הוא מתארגן בכוחות עצמו. לצורך ביצוע פעולות בשטח כמו הכשרת תשתית פיסית לחקלאות, סלילת דרכים, בניית מגורים ועוד, העניקו הקק"ל (ובהמשך המדינה) לסוכנות היהודית מעמד כזה או אחר של בת-רשות בקרקע, לעתים לזמן קצוב של שנים אחדות. הפעולה השנייה היתה הקניית מעמד משפטי ליישובים ספציפיים, ובאופן זה לאפשר להם להחזיק בזכות קניין במקרקעין. מהלך כזה מציב את נקודת היישוב כחוליה האחרונה בשרשרת ביזור זכויות המקרקעין, ואת החברות בו לתנאי הכרחי לקבלת זכויות קניין בקרקע. מחסום זה אפשר להפעיל את המושבים, את הקיבוצים ואת מוסדותיהם כמסננים ראשוניים של מועמדים. במקרה של המושבים, התלות הקניינית המתמשכת של כל מתיישב במוסדות המקומיים שימשה כמכשיר פיקוח יעיל גם בהמשך. ההחלטה להציב את היישוב האינדיבידואלי כפרסונה משפטית, המחזיקה זכויות במקרקעין, הבטיחה אפוא שבכל נקודה יהיה מוסד מקומי מן המוכן, שייצג את האינטרס הלאומי ויעמוד בפרץ כנגד נטייתן הטבעית של הבריות להפריט קרקעות. תוך כדי כך, המוסדות המקומיים ייצגו גם את האינטרס הסקטוריאלי-מפלגתי והשתמשו בכוחו הירירי לקבוע גורלות קניין. הפתרון המינהלי-משפטי, שנבחר לצורך זה, היה רישום היישובים החקלאיים כאגודות שיתופיות.

האדמה במושב היא רכוש העם היהודי כולו, ולעולם לא תוכל להימכר לצרכים לא חקלאיים. בדרך כלל היא בבעלות קרן היסוד, וניתנת למשפחה בהחכרה ל-49 שנה. חוזה ההחכרה מתורש באופן אוטומטי בסוף התקופה. כל עוד החקלאי עוסק בחקלאות ומתפרנס ממנה, הוא יכול לעבד את אדמתו כראות עיניו. אך אם הוא מזניח אותה, או מתחיל לעסוק במקצוע אחר מלבד החקלאות תוך כדי פגיעה במשק שלו, קרן היסוד רשאית להיענות לבקשת המושב ולהעביר את האדמה למישהו אחר (Labes 1959, 16, תרגום שלי).

למחכיר, אגב, שמורות גם כמה זכויות נוספות. הוא יכול לעצור יוזמה לשינוי ייעוד הקרקע, להקפיא מהלכי תוספות בינו, לעכב השבחות ולהגביל פעולות אחרות המחייבות רישוי מרשויות המדינה, וכרוכות לפיכך בהמצאת אישור כתוב מטעם המחכיר, כתנאי להוצאת הרישיון.

ד. אגודות שיתופיות: מהכפר אל העיר

התאגדרויות שיתופיות שונות לצורכי שיווק חקלאי, שמירה, עבודה קואופרטיבית במושבות ואשראי נוסדו בארץ לפני מלחמת העולם הראשונה, בטרם נכנתה המסגרת המשפטית הפורמלית להסדרתן. ב-1920 העבירה ממשלת המנדט את פקודת האגודות ההדדיות, שהושתתה על הווריאציה ההודית של החוק הבריטי (Industrial and Provident Societies Ordinance, 1883). בפקודה הוכנסו כמה תיקונים, וב-1933 היא הוחלפה בפקודת האגודות השיתופיות — (Co-Operative Societies Ordinance). מאז נוספו לפקודה תיקונים נוספים, חלקם מהותיים, כולל חקיקת חוק האגודות השיתופיות (1965) בידי הכנסת.

אברהם פלמן, מחבר הספר הראשון בעברית על אגודות שיתופיות (1951, 30), מונה 11 סוגים של אגודות כאלה, על פי מטרותיהן: אשראי, חקלאות, יצרנות ושירותים, הובלה, קבלנות, שיכון, צרכנות, קופות תגמולים, ביטוח הדדי, פיקוח ושונות. לטענתו, שאינה מגובה בפרמטרים המאפשרים בדיקה כמותית משווה, 2,500 האגודות השיתופיות, שהיו רשומות בישראל ב-1951, ייצגו 25 אחוז מהתל"ג (שם, 6).

תפקיד אחד של האגודות השיתופיות החקלאיות, שהוקמו במסגרת הפרויקט הציוני, כבר הוגדר לעיל: לשמש כסוכן, שבאמצעותו מבצעת בעלת הקרקע (הקק"ל, ומאוחר יותר המדינה) ביזור מבוקר של הזכויות בקרקע. בקיבוצים, שבהם לא הוגדרה מלכתחילה זיקה ספציפית בין פרטים לבין בתי מגורים או אמצעי ייצור,¹⁷ האגודה השיתופית היא התחנה הסופית שבה נעצר ביזור הזכות במקרקעין. במושבים, שבהם משפחות מחזיקות בזכויות בנחלות מגורים ספציפיות ובקרקע כבאמצעי ייצור, זכות הקניין המשפחתית מוגדרת לרוב כחכירה משנית של חלקה הממוקמת במשבצת קרקע גדולה יותר, שהוחכרה בכת אחת לאגודה השיתופית על ידי המוסדות הלאומיים.¹⁸ הסדרים אלה במגזר החקלאי הופעלו מתחילת המנדט הבריטי, והם תקפים עד היום.

¹⁷ מהלך מעין זה נמצא בתקופה זו בהתהוות בתנועה הקיבוצית, אבל עדיין לא הבשיל לכדי חלוקה ממשית של נדל"ן ואמצעי ייצור בין חברי קיבוצים.

¹⁸ זהו כאמור המקרה הרגיל, אך יש גם חריגים. במושבים ותיקים, שנוסדו לפני פקודת האגודות השיתופיות (1933), אין בדרך כלל רישום של האגודה השיתופית או של התנועה המיישבת כבעלות זכויות בקרקע. במקום זאת, החברים חוכרים את משקיהם ונחלות המגורים שלהם בחכירה ראשית מן הקק"ל. יוצא, שכל מתיישב המצטרף למושב חותם על שני הסכמים מרכזיים. אחד הוא הסכם החכירה מול בעלי הקרקע (הקק"ל או המדינה), המסדיר את זכויותיו וחובותיו בקרקע. השני הוא ההסכם עם הסוכנות היהודית, הגורם המיישב המרכזי הדואג למרכיבים אחרים בסידורי ההתיישבות. ההתקשרות הכפולה ידועה בכינוי "החווה המשולש". מצב זה נותן בידי החברים מידה של שליטה על רכושם הפרטי, ומצמצם את תפקידה של האגודה, שהוקמה פורמלית רק לאחר הקמת היישוב, לתחומים משקיים אחרים שאינם כרוכים בבעלות על קרקע. ייתכן גם מצב שבו חברי מושב, שהוקם לפני 1933, ויתרו מאוחר יותר על זכות החכירה הראשית שלהם והעבירוה לזכות האגודה השיתופית, כשנרשמה, וקיבלו במקומה זכות חכירה משנית. לא נראה, עם זאת, שמהלך כזה אכן קרה במקומות רבים, אם ככלל. חריג מסוג אחר קיים בחלק מן המושבים, שהוקמו בשביל עולים בשנות התמישים והשישים, ושבמהם נרשמו החברים כבני-רשות, ללא זכות חכירה משנית — שלא לדבר על ראשונית.

זירה אחרת, מורכבת ורגישה יותר מבחינה כלכלית ופוליטית, היתה הדיור העירוני. מאז ראשית הציונות, המוסדות הלאומיים והנהגת היישוב נטו לתאר את המגורים בעיר כפתרון דחוק המיועד לאנשים, שעקב נסיבות אישיות ואילוצים חיצוניים אינם יכולים, זמנית, להגשים במלואו את האידיאל הציוני של התיישבות חקלאית. מרכזיות ההתיישבות החקלאית ליצירת נוכחות, להפגנת בעלות ולכינון ריבונות יהודית בחלקים נרחבים של השטח, לפני מלחמת 1948 כמו גם אחריה (Kimmerling 1983), הפכה את התלוץ החקלאי לסמן המרכזי של ערכי הליבה הציוניים והישראליים. גאולת האדמה, כיבוש השממה, היאחזרות ומאחזים, עובדות התיישבותיות כשטח, עוד דונם ועוד עז — כל אלה נהפכו במשך הזמן לנכסי צאן ברזל רעיוניים, המזוהים באופן ברור עם כפריות וחקלאות. תהליכים דומים, שהתחוללו במגזר העירוני, לא נכללו מעולם בשיח זה (Cohen 1970).

אלא שהמציאות טפחה על פני החזון. במפקד שנערך ב־1922 התברר, שיותר מ־75 אחוז מהפועלים בארץ (כ־13,000 נפש) מתגוררים בעיר. בסוף תקופת העלייה השלישית, ב־1923, עלה שיעור היהודים החיים בעיר ל־80 אחוז, ובמהלך העלייה הרביעית, ב־1925, עלה שיעור העירוניים ל־83 אחוז (גרייצר 1982, 5–6). גם בדורות הבאים ההתיישבות היהודית בערים הוותיקות ובמרכזים עירוניים חדשים עלתה בהיקפה, פי כמה, משיעור המתיישבים ביישובים חקלאיים או כפריים.

על אף הדגש האידיאולוגי המוחצן על יישוב חקלאי, מתברר שלמוסדות הלאומיים הציוניים היתה גם מדיניות ברורה של התיישבות אורבנית. הוויכוח שהתקיים בקק"ל, בראשית שנות העשרים, בשאלת "רחביה או עמק יזרעאל" הוכרע אמנם לטובת ההתיישבות החקלאית, והמשיך לנתב את עיקר המאמץ הכספי והארגוני של הקרן לרכישת שטחים חקלאיים בפריפריה. אלא שדוד בן־גוריון, ברל כצנלסון, דוד רמז ואחרים בהנהגת ההסתדרות, הבינו כבר באמצע שנות העשרים שהחיים בעיר חזקים מהאידיאולוגיה האגררית, וכי הזנחת צורכי הפועלים העירוניים תהיה משגה פוליטי חמור. הפועל העירוני, בניגוד לעמיתו בהתיישבות האגררית, פעל בתווך רעיוני דינמי, עתיר הזדמנויות ואפשרויות של התארגנות. ההנהגה הלאומית התייחסה כחשד אל הניעות שמאפיינת את הכרך, ואשר הוכחה היטב בערים המודרניות הגדולות של מדינות אירופה. אי־ביטחונה ביכולתה לשלוט בעיר, או לפקח עליה, הביאה את הנהגת ההסתדרות לקדם בעקביות, החל בשנות העשרים והשלושים, התיישבות עירונית שיתופית. המטרה, כפי שהגדיר אותה דוד רמז, היתה "יצירת ארגון של משתכנים כמסגרת חברתית לציבור הפועלים, בה ישררו עזרה הדדית ושירות הדדי. הקמת שכונות עובדים, שיהיו תאים גיאוגרפיים וחברתיים של ההסתדרות" (שקד 1999, 79).

זהו מעמד קנייני דופף ביותר: הם יושבים על הקרקע ברשות הבעלים, אך זכויותיהם הקנייניות פתוחות מאלה של חוכרים, וניתן לפנותם כמעט ללא תמורה ובהתראה קצרה. זהו המקרה, למשל, במושב בני ציון. חברי המושב, שהוגדרו בני־רשות, לא הצליחו להבטיח את זכויותיהם בחלקות העיבוד שלהם, שנמכרו למתיישבים חדשים בשנות התשעים כמחיר גבוה — מצב שהותירם כמעט בחוסר כל (קדר 1998).

בתחילה, דתקה ההסתדרות בקק"ל לרכוש שטחים בשולי הערים הוותיקות, אך הצלחתה בהפעלה זו היתה מוגבלת. בסוף שנות העשרים נרכשה קרקע מועטה בתל-אביב. בין 1928 ל-1931 נבנו תשע שכונות פועלים קטנות, בנות 30 עד 50 בתים צמודי קרקע כל אחת, ואחרי 1931 נוספו להן שמונה שכונות של מעונות עובדים עם 449 יחידות דיור כל אחת, ועוד כ-200 יחידות של מעונות עובדים בירושלים ובחיפה (שם, 80). בתקופת מלחמת העולם השנייה נרכשה אדמה נוספת, אך מגבלות תקציביות של הקק"ל, והדגשתה את הפריפריה החקלאית, הגבילו את היקף הרכישות בעיר. לפיכך, נאלצה ההסתדרות ליזום מקורות מימון אחרים לרכישת קרקעות בשולי הערים. לצורך כך הקימה ב-1928 את המרכז לשכונות עובדים, וב-1934 העמידה במקומו גוף כלכלי ביצועי של ממש — חברת שיכון, שלימים נהפכה לחברת שיכון עובדים (שקד 1999; גרייצר 1982; 1994).

פעולות אלו הניבו, בשנות השלושים, פרויקטים עירוניים רבים ומגוונים — שכונות פועלים עם בתים צמודי קרקע בפריפריה הרחוקה יותר (כמו הקריות שבמפרץ חיפה), ושכונות נוספות בבנייה רוויה של בתי שיכון בסמוך ללב הערים. נבנו הקריות בחיפה, הוקמו שכונות פועלים ומעונות עובדים בערים הגדולות, כדוגמת קרית רמז בחיפה, קרית יובל בירושלים, קרית עמל במבוא עמק יזרעאל, ומאוחר יותר יד אליהו בתל-אביב, קרית בורוכוב בגבעתיים, ושכונות עירוניות רבות נוספות. ב-1929–1939 שיכנו ההסתדרות וחברת שיכון 3,128 משפחות בדיור עירוני שיתופי (קרפמן 1946, 77), ועד 1948 עלה האומדן המצטבר של משתכני חברת שיכון בערים ל-8,000 משפחות — מתוכן, 5,000 לערך על קרקעות הקק"ל (גרייצר 1994, 21). לנתונים אלה יש להוסיף 10,000 משפחות, ששוכנו בשיכונים ותיקי ההסתדרות בשלוש השנים הראשונות לקיום המדינה, ולפחות כפליים משיעור זה בהמשך שנות החמישים והשישים. להערכתי, מדובר ב-40 אלף דירות בקירוב, בסך הכל.

רבים מן המשתכנים בשכונות עירוניות מסוג זה היו חברים באגודות שיתופיות עירוניות לצורכי שיכון. האגודות מילאו תפקיד חשוב בהשגת משבצת הקרקע, בהבטחת תכנון פיסיות, נאות, בתיאום אשראי ותיעולו לטובת חבריהן, כניהול הבנייה, ולכסוף גם בהעמדת הדירות (או הבתים) לרשות המתיישבים ובתחזוקת המתחמים לאורך זמן. ובמלותיו של פלמן:

[מטרתן של האגודות השיתופיות לצורכי שיכון היא] לעזור לחבריהן בפתרון בעיית השיכון העצמי שלהם, על ידי השגת קרקע ובניית בתים בודדים או משותפים...[לנהל במשותף שירותים לתועלת הכלל (פלמן 1951, 313)].

רוב המקורות ההיסטוריים, העוסקים בתולדות הדיור העירוני המשותף בארץ, אינם מפרטים באיזו מידה אכן נרשמו כל השכונות החדשות כאגודות, על פי פקודת האגודות השיתופיות. עם זאת ברור שלפני שכלול החקיקה — כך שהגדירה באופן שווה לכל נפש את צורת הרישום של רכוש המוחזק במשותף על ידי כמה בעלי דירות (גינות, חצרות, מרתפים, גגות, מחסנים ועוד) — האגודה השיתופית היתה אופציה מרכזית להסדרה משפטית פורמלית

של אחזקת רכוש משותפת, ולכן נעשה בה שימוש רב. מדבריו של קרפמן עולה, שבתקופת המנדט רישום אגודה שיתופית היה דבר מובן מאליה, במסגרת ההכנות להקמת פרויקט שיכון עירוני חדש. בתארו את חברת שיכון של ההסתדרות, שהיתה לגוף הגדול והפעיל ביותר בתחום הדיור העירוני המשותף, הוא כותב:

תפקידיה העיקריים של חברה זו הם: קניית קרקע לבנייה, תכנון ערים ותכנון פרברי מגורים, פעולות פיתוח... בניית בתים ובנייני ציבור, וארגון המשתכנים באגודות שיתופיות (קרפמן 1946, 77).

והוא ממשיך:

מן הראוי לציין כי הבתים והדירות הנבנים על ידי [חברת] שיכון הם קניין האגודות השיתופיות של הדיירים, והדייר האינדיבידואלי מקבל ביתו בחכירה העוברת בירושה לתקופה של 99 שנה (שם, 78).

בניגוד למתיישבי המושבים, שלא נדרשו להשקיע הון עצמי ברכישת משקיהם, המשתכנים בעיר נאלצו להשתתף כספית ברכישת הקרקעות שיועדו לדירותיהם. אילוץ זה נוצר בשל קשיי הקק"ל לממן רכישת קרקע עירונית, ועקב העדרם של מקורות מימון הסתדרותיים עצמאיים. דגם הדיור העירוני לפועלים – שטופח במרכז אירופה ובמערכה בשנות העשרים והשלשים, ושימש דוגמה קונספטואלית לדיור העירוני המשותף בארץ – נתן לגיטימציה מלאה לציפיות המשתכנים, שמאוחר יותר יוענקו להם זכויות קניין ברכוש.

במפעלי הדיור המשותף העירוני הראשונים, שהוקמו בתחילת שנות השלושים, זכויות הקניין בקרקע הוחכרו במישרין לדיירים על ידי הקק"ל. הסדר זה התגלה כבעייתי: זכות החכירה הראשונית בקרקע אפשרה לדיירים לבטל באופן חד-צדדי את החוזה עם הקק"ל; לשלם קנס, שהיה מגוחך לנוכח הגידול המואץ של ערך נכסיהם לאחר אכלוס השכונה, ולמכור את נכסיהם לכל המרבה במחיר. ואכן, היו כמה מקרים מסוג זה (גרייצר 1982, 153–154). על פי שקד, הספרות ומכירת הדירות, שנבעו מעליית מחירי הקרקע במחצית הראשונה של שנות השלושים, הם שדחפו את ההסתדרות – כוועידתה הרביעית (1934) – להחליט על הקמת חברה כלכלית לבניית שיכונים ולתפעולם, ולהשתית על עקרונות קואופרטיביים (שקד 1999, 82). כבר בתחילת דרכו של השיכון העירוני בארץ התברר, אם כן, שהגדלת החיץ בין אדמות הלאום לבין המשחרים לקניין פרטי היא צורך אקוטי בעיר, אולי אף יותר מאשר בהתיישבות החקלאית.

חקיקת פקודת האגודות השיתופיות, ב־1933, פתחה אפשרות להקמת אגודה שיתופית מקומית – פרסונה משפטית, שתוכל להחזיק בזכות חכירה ראשונית בקרקע ולהעביר לחבריה את חלקם, בחכירה משנית. חקיקה זו אפשרה לקק"ל, להסתדרות ולגופים המשתכנים,

כדוגמת חברת משכן, לפתור את הבעיה של ביזור זכויות המקרקעין בדיוור העירוני. כדברי החלטת הוועדה הרביעית של ההסתדרות: "הבעלות על הרכוש צריכה להיות בידי קואופרטיב המתיישבים, אשר בו תובטח השפעה מכרעת לחברת העובדים" (שם). משנמצא הנוסח הגואל, היה אפשר להמשיך במרץ בפעולות השיכון.

בניגוד ליישובים חקלאיים, שכונת מגורים עירונית – גם כשהיא מעוגנת באגודה שיתופית – אינה ארגון טוטלי. תפקידה של האגודה מוגדר כדאגה למגורים, ויזמתה להשפיע על תחומי חיים אחרים – צנועה. לבד מקומץ קיבוצים עירוניים (רמת רחל שעל יד ירושלים היא דוגמה אחת, ואין רבות כמוה), משקי הבית של שכונות עירוניות אינם חולקים ביניהם אמצעי ייצור או כל פן אחר של פעילות כלכלית. גם ההשפעה של האגודה השיתופית על חיי התרבות והקהילה היא מועטה יחסית, וסלקטיבית.¹⁹ המרכיבים השיתופיים המרכזיים, המשפיעים לדורות, הם בעלות האגודה השיתופית על הזכויות בקרקע ואופי הזכויות של חברי האגודה – זכויות הנגזרות ממעמד האגודה.

רק מעטות מן האגודות השיתופיות העירוניות לשיכון נוסדו כתוצאה מהתארגנות אזרחית ספונטנית. הקמתן היתה, בדרך כלל, יוזמה של ארגונים כלכליים ופוליטיים, שפעלו בשם רווחת עובדיהם ותומכיהם. גרייצר (1982, 149) מציינת, למשל, כי האגודות שהתארגנו לצורכי שיכון ב-1925–1935 כללו את פועלי עיתון דבר, את איגוד פועלי בניין וסיליקט, את פועלי ליבר, את הפועלים והפקידים של עיריית תל-אביב, את פועלי חברת החשמל, את פועלי המעביר, ואת חברי קואופרטיב אגד. מרים טוביה ומיכאל בונה מזכירים גם את עובדי קופ"ח כללית, את עובדי הקק"ל, את ותיקי הצבא הבריטי ואת עובדי העיריות (טוביה ובונה 1999, 12). מאוחר יותר הצטרפו למעגל האגודות השיתופיות לשיכון ארגונים כמו עובדי מפעל המים, איגודי הרופאים והמהנדסים, עובדי בתי הזיקוק בחיפה. לאחר קום המדינה הצטרפו גם הוועדה לשיכון אנשי צבא קבע במשרד הביטחון, עובדי עיריות של ערים ותיקות, חברי מפ"ם, הפועל המזרחי, פועלי אגודת ישראל וארגוני ותיקים אחרים (שם, 16).

תיאור זה ממחיש שני עניינים: האחד – הרוב המכריע של האגודות השיתופיות לצורכי דיוור עירוני היה קשור באופן זה או אחר להסתדרות, לתנועת העבודה ולמגוון הארגונים והמוסדות שפעלו בחסותן. האחר – רובן איגוד עובדים מיומנים ומקצועיים, ורק מיעוטן כלל פועלים בלתי מיומנים. כפי שאראה מיד, הפיכת האגודה השיתופית לסוכן הדיוור המרכזי היתה הסדר נוח לכל הצדדים. הגופים ההגמוניים הציבו את האגודה השיתופית המקומית כמכשול ציבורי נוסף בפני קניין פרטי. הדיירים, מצדם, נהנו מתמיכה מוסדית נרחבת של הקולקטיב הלאומי (הקק"ל, ההסתדרות או מפלגות פוליטיות) ושל האגודה הספציפית שאליה הצטרפו, והם אף קיבלו סדרה של הטבות וזכויות שלא היו יכולות לעמוד לרשותו של לקוח במגזר הדיוור הפרטי.

¹⁹ היוצא מהכלל, המעיד על הכלל, הוא המקרה של מעונות עובדים בתל-אביב, שלחיי הקהילה והתרבות הענפים והמשמעותיים שהתקיימו בהם מאז הקמתם בשנות השלושים נקשרו כתרים רבים. ראו, למשל, סאמט 1984; שבתאי 1987; מליניאק 1979.

ה. כאן תצמח שכונה!

תהליך הקמת שכונה עירונית שיתופית התחיל, כאמור, ביוזמה של ארגון משקי או פוליטי, שבשם עובדיו, תומכיו או חבריו ניהל משא ומתן עם בעלי הקרקע הלאומית – הקק"ל, ואחרי קום המדינה גם רשות הפיתוח והאפוטרופוס על נכסי נפקדים.²⁰ ב-1960, מינהל מקרקעי ישראל קיבל על עצמו את הניהול השוטף של הנכסים הקרקעיים שבבעלות המדינה והקק"ל, ונהפך לגורם המרכזי בהקצאות אלה.²¹ מיקומן של רוב השכונות הגדולות של הדיור העירוני השיתופי, בערים הגדולות (תל-אביב, חיפה וירושלים), נקבע תוך בחירה קפדנית ומתוזמנת היטב של משבצות הקרקע. במקרים, שבהם נרכשו קרקעות למטרה ספציפית של הקמת שכונה שיתופית (ולא לצורך כללי של רכישת משבצת קרקע נוספת בעבור המאגר הלאומי), המשא ומתן עם בעלי הקרקע הפלסטינים התנהל בתנאי מידע א-סימטריים: הנציגים הציונים ידעו היטב מהן מגמות התכנון העירוני וכיווני הפיתוח הפיסי הצפויים, ואילו בעלי הקרקע הפלסטינים ידעו הרבה פחות. במקרים רבים, התוצאה היתה: מחיר של קרקע חקלאית למשבצת, שבתוך זמן קצר עמדה להפוך לקרקע עירונית בת-פיתוח. בהתאם לכך, הרוכשים נטו להעדיף אזורי חקלאיים נטולי מבנים ואילוצים טופוגרפיים אחרים – ולכן זמינים לפיתוח מקיף ויעיל.

העיריות, ובמיוחד גורמי ההנדסה והפיתוח, שמחו להעמיד לרשות השכונות החדשות הליכי תכנון פשוטים ומהירים יחסית. דיור שיתופי עירוני הבטיח להן פיתוח אחיד ומהיר ברמה תכנונית סבירה, הכנסות עירוניות ממסים, היטלי בנייה, השבחה וארנונה, ושיפור מראה העיר באמצעות פינוי האזורים שבהם גרו פועלים בצפיפות ובאי-נוחות. הגורמים היהודיים בעיריות הגדולות אף סברו, כי באמצעות מהלכים יישוביים אלה תשתלב העיר במהלך הלאומי המרכזי. שיקולים אלה התבלטו אפילו בתל-אביב של שנות העשרים והשלושים, שבה רק תושבים בעלי דירות היו זכאים לבחור למוסדות העיריה. למרות שהעיר נשלטה אז בידי מפלגות מרכז בורגניות, שהיו עלולות להפסיד אלקטורלית מהצטרפות מסיבית של פועלים לציבור בעלי הבתים (ובעקיפין לקהל הבוחרים), תמכו פרנסי העיר בהתלהבות בפרויקטים השיתופיים, שיזמו ההסתדרות והגופים שהיו מסונפים אליה.

לאזורי צמיחה בערים הוותיקות, שנחשבו מקום טוב למגורים, הצטרפו בדרך כלל גם תכנון אדריכלי מעודכן ומוקפד, בנייה ברמת גימור גבוהה והתחשבות בצורכי הקהילה. ההשראה באה משיכוני הפועלים המודרניסטיים של פרנקפורט, אמסטרדם ווינה, שהציעו ליושביהם מידה זו או אחרת של שירותי קהילה. סגנון הבאהאוס וסגנונות מודרניסטיים

²⁰ בחלק מהמקרים, בעיקר בשנות העשרים המאוחרות ותחילת שנות השלושים, יזמו קבוצות משתכנים קואופרטיביות משא ומתן עצמאי עם בעלי אדמות פלסטינים (גרייצר 1982, 138, 238). אך מקרים כאלה היו מועטים יחסית, ובדרך כלל ההעדפה היתה כי הנושא יקודם באמצעות הקק"ל.

²¹ למרות השימוש הפופולרי הנפוץ בישראל במושג "אדמות מינהל", מינהל מקרקעי ישראל אינו מחזיק רשמית בזכויות בקרקע. תפקידו הוא ניהול קרקע, השייכת באופן רשמי לקק"ל או למדינה.

בינלאומיים אחרים, שקבעו את התקן, הופיעו במעונות עובדים, שתכנן האדריכל אריה שרון בתחילת שנות השלושים (שרון 1937; Sharon 1978). הדירות היו גדולות יחסית לזמנן. תשומת לב רבה הושקעה בהצללה ובאוורור. בין הבתים עוצבו שטחי גינון רחבי ידיים, עם נטיעות עצים, מערכות השקיה ומדשאות. רבות מן השכונות כללו צרכנייה, בית ספר יסודי וגני ילדים, וכך חיפו על ריחוקן ממרכזים קהילתיים ותיקים יותר ואפשרו לדיירים קיום יומיומי בגבולות השכונה.

הצלחת מעונות העובדים הרימה את קרנו של השיכון העירוני השיתופי, והפכה אותו לסמל של מעוֹדֶקְנוֹת חברתית, אדריכלית וצרכנית. למעונות עובדים בתל-אביב, לקרית רמז בחיפה ולקרית היובל בירושלים, שהיו הדוגמאות הבולטות של שיכון כזה בשנות השלושים, הצטרפו בשנות הארבעים יד אליהו במזרח תל-אביב וגבעת בורוכוב בגבעתיים. כמה מהדוגמאות המוצלחות של שנות החמישים הן מעוז אביב בצפון תל-אביב, שיכון הרופאים ושיכון ותיקים ברמת-גן, שיכון תיל הים בחיפה ואחרים.

כאמור, הקרקע שהועמדה לרשות משתכני הדיור הציבורי, לא ניתנה בחינם. המשתכנים עמדו, אחרי הכל, לקבל לידיהם זכויות בנכס מגורים עירוני יקר, ולרשום אותו על שמם, והיה אך סביר שישלמו בכספם תמורת האדמה. אלא שבחינה של עלויות הבנייה, גובה דמי הקדימה ומאפייני האשראי לבנייה מלמדת, שהיתה זו אחת ההשקעות המוצלחות והמסובסדות ביותר בתולדות המשק הישראלי. הגורמים הלאומיים, ובעיקר ההסתדרות וחברת שיכון, התאמצו מאוד להוזיל את עלות הבנייה. הם השקיעו מחשבה רבה בהאחדת דגמי הדירות, חסכו כסף באמצעות הזמנה מרוכזת של חומרי בנייה לפרויקטים שונים, ובמקרים מסוימים שיתפו את המשתכנים עצמם בעבודה כפועלי בניין (גרייצר 1982, 245–250). התמיכה המוסדית והפיננסית של ההסתדרות ושל חברת שיכון, כמו גם של מוסדות וארגונים אחרים שהצטרפו במשך השנים למעגל הבנייה השיתופית העירונית, אפשרו לגייס הלוואות פיתוח ומשכנתאות מ־12 בנקים וגופים פיננסיים בארץ, ומשלושה גופים באירופה (שם, 268).

המקרה של מעונות עובדים בתל-אביב, שתועד ונחקר מכמה זוויות, ממחיש היטב את סוגיית העלויות והאשראי. עלות הקרקע, שרכשה הקק"ל מידי הבעלים הפלסטינים בשנות השלושים, היתה 50–60 לירות שטרלינג²² (אז, סכום מקביל לשלוש-ארבע משכורות חודשיות) ליחידת דיור. הדירות עצמן נמכרו למשתכנים במחירים שנעו בין 360 ל-700 ליש"ט, תלוי בגודל הדירה ובתקופה המדויקת שבה הושלם הבניין (שם, 244). המשתכנים, ששכרם החודשי הממוצע היה עשר לירות ארץ-ישראליות²³ בחודש, נתבקשו לשלם בתחילת שנות השלושים מקדמה של 25 לא"י, ואת היתר בתשלומים חודשיים בגובה של ארבע לא"י (ללא הצמדה למדד המחירים) לחברת לוידיס הלונדונית — עד השלמת העלות (סאמט 1984). יש

²² להלן ליש"ט.

²³ להלן לא"י.

להניח, כי הבריסים ניאותו ללוות פיננסית את הפרויקט על סמך הגיבוי המוסדי של ההסתדרות, בשל ערך הדירות עצמן, ואולי גם בהסתמך על נכסים אחרים של חברת שיכון שהיו יכולים לשמש כביטחונות. ואם נחזור למשתכנים היהודים: ברור, כי תשלום מראש של 3.5–7 אחוזים מערך הדירה — בתוספת הסדר אשראי נדיב וזינוק מיידי של ערך הנכסים, לאחר אכלוס השכונה ושלובה בעיר המתפתחת — הפכו את הרכישה לאטרקטיבית ביותר.

דוגמה רלוונטית לענייננו היא זו של מעוז אביב, שיכון מיסודם של אנשי צבא בשירות קבע, שהוקם בתחילת שנות החמישים על ידי הוועדה לשיכון אנשי צבא קבע במשרד הביטחון, על אדמות שרכשה הקק"ל בתקופת מלחמת השנייה ממזרח לכפר שייח' מוניס, סמוך למרכז הירידים של היום.²⁴ המיקום, כארבעה קילומטרים צפונה מהבתים הקיצוניים של תל-אביב, בלב שטחי חולות ובלא כביש מחבר לתל-אביב (כדי להגיע לשכונה החדשה מתל-אביב, היה צורך לנסוע בכביש משובש ובדרך עפר כבושה שנמשכה מרמת-גן), הכתיב מחיר קרקע נמוך מאוד, ובעקיפין גם מחיר דומה של הדירה. משרד הביטחון דאג להקמת אגודה שיתופית (שמה המקורי, ירקון, שונה אחר כך למעוז אביב — שיכון מיסודם של אנשי צבא קבע — אגודה שיתופית בע"מ), הזמין תכנון אדריכלי מתקדם לזמנו מאת האדריכל יעקב רכטר, העמיד לרשות האגודה השיתופית קו אשראי למימון הבנייה, ולווה את כל שלבי האכלוס ובחירת המועמדים לאגודה מקרב אנשי צבא קבע. הבנייה המתקדמת לזמנה, גודל הדירות שעלה על הממוצע הארצי של התקופה, המרווחים הגדולים בין הדירות והמיקום המוצלח הוכיחו את עצמם היטב: בתוך עשר שנים ידע האזור תנופת פיתוח חסרת תקדים, שבמסגרתה הוקמה אוניברסיטת תל-אביב ונבנו שכונות מגורים יוקרתיות. ההשקעה הראשונית של המשתכנים נשאה פירות, ופתחה בפני משפחות דור המייסדים כניסה משתלמת ביותר, וכמעט נטולת מאמץ, לשוק הנדל"ן.

עיתויי רכישת הקרקע, הפשרתה לבנייה, גיבוש התוכניות, ביצוע הבנייה ומכירת הדירות למשתכנים יצרו בשכונות הדיור העירוני המשותף דינמיקה של "ספקולציה קולקטיבית", שהחניקה מראש את עקרונות השוק החופשי לטובת חברי הקולקטיב. הקרקע נרכשה כאדמה חקלאית או כאדמת בור שמחוץ לעיר, במחיר נמוך. הפשרת הקרקע לבנייה, והעברת תוכניות הבנייה והמכירה לדיירים בוצעו כולם כמהלך אחד, תוך כדי מניעת הגישה של קונים פרטיים פוטנציאליים. הדירות נמכרו במחירים קבועים המותרים מראש על רווח יזמי, שלא עניין את הגופים הלאומיים. להיפך: הרווח היזמי (הנובע בדרך כלל מהכנסת אזור חדש לשוק הדיור ומהכתרתו כאתר מבוקש, מבנייה ברמה טכנית גבוהה, מיוקרה ומאכלוס מוצלח) התגלגל בשלמותו לפתחם של הדיירים. לאורך זמן, ההטבה המקורית — מחיר הקרקע הנמוך — גדלה במאות אלפי אחוזים, ולפיכך נהפכה למשמעותית אף יותר מאשר בתחילה.

העברת זכויות החכירה המשניות לידי חברי האגודות השיתופיות נעשתה בדרך מקילה, כמעט בלא הכבדה על המשתכנים. דמי הכניסה כחבר באגודה השיתופית חושבו

²⁴ לתיאור מכלי ראשון של תהליך ההקמה והאכלוס ראו ראיון עם דוד הלר (גיתאי 1999, 38–40).

בדרך כלל כמרכיב האמור לכסות הוצאות מינהליות שונות, ולא העלו באופן מהותי את עלות הנכס לחבר. גם דמי ההסכמה — כחצי אחוז מערך הנכס, שהאגודות גבו בתמורה לאישורי העברת הזכויות בעת כל מכירה — לא היו תוספת ממשית למחיר הרכישה. חשוב לציין, שהדירור העירוני השיתופי כלל פרויקטים בסדרי גודל מגוונים: נבנו מתחמים גדולים, ובהם מאות יחידות דיור צמודות קרקע (למשל בקריות מפרץ חיפה ובכמה שכונות בערים הגדולות); הוקמו שכונות בכנייה רוויה, בתוך הערים, שכללו עד מאות דירות לפרויקט; היו גם פרויקטים בינוניים של כמה בתים, ובמקרים מסוימים אף הוקם מבנה משותף אחד בלבד, שהכיל דירות אחדות. ואולם, הברדלים אלה אינם מטשטשים את התמונה הכללית: האגודה השיתופית העירונית לצורכי שיכון נתנה בידי הדור הראשון של חבריה הזדמנות כלכלית חד-פעמית. במחיר מסובסד, ובתנאי אשראי נוחים, הם רכשו דירות טובות במיקום אטרקטיבי, וקיבלו כרטיס כניסה מן המוכן לשוק הנדל"ן. הזדמנות כזו, משנקרתה למשפחה בארץ בשנות הארבעים, החמישים או השישים — כלומר, לפני עידן הרתיחה במחירי הקרקעות והדיור — שיפרה מאוד את מצבה הכלכלי. המשאבים שעמדו לרשות המשתכנים — הקרקע שאותרה ונרכשה בזול בידי המוסדות הלאומיים והועברה לרשות ארגון-האם המיישב, רצונן הטוב של העיריות, הסבסוד, האשראי, הידע האדריכלי וחדושי הבנייה — תורגמו לנכסים שערכם הכלכלי הפרטי גדול, גם אם שילובם המלא בשוק הדירות היה הדרגתי.²⁵

אחת הזכויות החשובות של האגודה השיתופית העירונית לצורכי שיכון היא, כאמור, זכות הווטו בכל עסקת נדל"ן, המתבצעת ברכוש חבריה. זו נתונה לה בתוקף זכות החכירה הראשית שלה בקרקע. מצב זה מאפשר לאגודה ולמוסדותיה לבחור את המבקשים לרכוש דירה או בית בתחומה, כלומר, לאשר רק את המתאימים בעיניה — כמו שנעשה בקיבוצים, במושבים, ובאחרונה גם ביישובים קהילתיים. ביישובים החקלאיים והקהילתיים הללו אף דורשים באחרונה ממועמדים לקבלה ליישוב בדיקה גרפולוגית, המלצות, ראיון קבלה מפורט, תעודת יושר ומסמכים נוספים. לעומת זאת, בהתרשמות ראשונית ניתן לומר, שדרישות האגודות העירוניות היו קלות יחסית. נראה, שהן נהגו להסתפק במכתב המלצה, שכתבו אחד או שניים מחברי האגודה הוותיקים. כמו כן נראה, כי רק במקרים מעטים מאוד אגודות עירוניות דחו מועמדים.

עם זאת, הפרשנות למצב עניינים זה אינה חד-משמעית. מצד אחד, ניתן לומר שבירת המועמדים באגודות העירוניות אכן נינוחה, אולי אפילו שוויונית: האגודה אינה מתערבת בכל עסקה, וסומכת למעשה על שיקול דעתו של החבר הוותיק, בבואו למצוא קונה לדירתו. מצד אחר, סביר להניח שקונים פוטנציאלים, המודעים מראש לתהליך הקבלה הסלקטיבי הכרוך בקניית דירה, יעזו לבצע את העסקה רק אם יידעו מראש שמאפייניהם העדתיים,

²⁵ תקנוניהן של רבות מהאגודות השיתופיות לשיכון עירוני קבעו עד לאחרונה סייגים לא מעטים באשר ליכולת למכור את הזכויות בדירות, ועיכבו בכך את כניסתן המלאה של הדירות לשוק הנדל"ן. רוב המכשלות הללו הוסרו בעשורים האחרונים, והדירות נמכרות כמעט לכל המרכה במחיר.

התרבותיים וההשכלתיים יועילו לקבלתם. כך או כך ברור, שבשל מבנים צפויים של רשתות חברתיות, שיטה זו פועלת באופן ברור לטובתן של השכבות הוותיקות והמבוססות יותר, ואינה מעודדת הצטרפות של מהגרים חדשים. התוצאה היא, שבמקרים רבים נוצר בשיכונים העירוניים השיתופיים עולם חברתי הומוגני. התגוררו בהם הרבה יותר אשכנזים ממזרחים, הרבה יותר בני מעמד בינוני מאשר פועלים. היתה בהם יותר הזדהות עם הציונות, עם המדינה ועם תנועת העבודה לדורותיה, מאשר עם עולמות ערכיים ותרבותיים אלטרנטיביים. הומוגניות זו, והמתאם בין האופק החברתי של השיכון העירוני השיתופי לבין השכבות ההגמוניות בישראל בכלל, אפשרו לדיירים להבטיח לעצמם ולילדיהם מערכות קשרים מועילות ושילוב קל יחסית ברשתות החברתיות של המעמד הבינוני.

נכון, כי לא כל השכונות והבתים המשותפים עמדו במעמד זהה. מעונות עובדים בתל-אביב, שם גרו בין שנות השלושים לשנות השישים משפחות של מנהיגי מפא"י ומובילים חברתיים ותרבותיים בולטים, או צהלה, אגודה שיתופית שייסד משרד הביטחון בעבור הצמרת הביטחונית של המדינה — אלה בלטו יותר מאחרים. אך גם במופעיו הצנועים יותר, השיכון העירוני השיתופי היה לאחת מתחנות הכוח של ההון הסמלי בישראל.

חלק ממופעלי השיכון העירוני השיתופי, שנבנו באמצע המאה ה-20, נעלמו מן הנוף העירוני ופינו מקום לשכונות חדשות או לאלמנטים אורבניים אחרים. שכונות וקבוצות בתים אחרים שרדו פיסית, אבל האגודות השיתופיות שעמדו בטבורן פורקו מרצון בידי חבריהן — תהליך, שצבר תאוצה בשנות השמונים והתשעים. הפירוק התאפשר, בין השאר, דווקא בשל הצלחת האגודות בתפקידן המרכזי — ויסות של ביזור זכויות המקרקעין מהלאום לפרט. הלגיטימיות של קניין פרטי אינה מוטלת היום בספק, והפרויקט האתנו-טריטוריאלי, המיוצג בידי המדינה, יכול להסתפק במינהל מקרקעי ישראל ככלי להעברת זכויות קניין מיד ליד, באופן שאינו מסכן את חוסן האומה.

במקומות שבהם שרדו אגודות שיתופיות עירוניות, נמצא בדרך כלל שבמשך השנים הן קיבלו על עצמן משימות תחזוקה וארגון התובעות ביצוע מרוכז, כמו גינון שטחים בקנה מידה גדול, תחזוקת מבנים מרוכזת, וכיוצא באלה. חלק מהאגודות גם מתזיקות בנכסים מניבים (בעיקר חנויות במרכזים מסחריים, שנבנו בעת הקמת השכונה) ונהנות משכר דירה, המממן את הוצאות התחזוקה והטיפוח של השטחים המשותפים. במקרים רבים, החברים מגיעים למסקנה שפירוק האגודה, מכירת נכסיה הצנועים וחלוקת התמורה הכספית משתלמים פחות מהמשך קיום האגודה כקבלנית אחזקה קואופרטיבית.

בהיבט היסטורי רחב, עם זאת, אין חשיבות ממשית לשאלה איזו אגודה שיתופית עירונית זכתה לחיי נצח, איזו נמחקה מפנקס רשם האגודות השיתופיות, ומי חדלה לחלוטין להתקיים כאלמנט פסי אורבני. גם גורלם הפרטי של החברים המייסדים, שהיו הזוכים הגדולים מהסדר מורכב זה (מי מהם עדיין מתגוררים בדירת השיכון המקורית שלהם? מי התקדם מאז אל מחוזות הנחשבים טובים יותר?), אינו במוקד ענייני כאן. הנתון המשמעותי הוא שהאגודות, שמילאו תפקיד מרכזי בגיבוש משטר המקרקעין העירוני בישראל, השלימו

בהצלחה את התפקיד שנועד להן בשירות קבוצת ה"מייסדים" של הפרויקט הציוני: השגת גישה לקרקע בעבור סקטורים מועדפים, תוך אבטחה – נומינלית לפחות – של זכויות הבעלות של הלאום.

אגודות שיתופיות לצורכי שיכון חזרו אל האופנה בשנות השמונים והתשעים של המאה ה-20, כחלק מהגל המיישב את ציר הגבעות של ישראל ביישובים קהילתיים ובשכונות פרבריות. אלא שלא כמו ההתיישבות המכוונת של הפרויקט הציוני, זו שגילה עשרות שנים, גל ההתיישבות החדש מסובסד באופן מצומצם ביותר, והתנהגותו צמודה יחסית לחוקי השוק. התשלום שממציא כל מתיישב בעבור הקרקע ופיתוח התשתית ריאלי יותר מבעבר, ההטבה הכספית פחותה, והתביעה להשתייך לגוף מאורגן, לצורך הקבלה ליישוב, נעלמה, בשל רצונה של האגודה השיתופית לשווק מגרשים רבים ככל האפשר. אם נותר באגודות העכשוויות מומנט סלקטיבי, נראה שהוא מופנה באופן ברור ובלתי מתנצל למטרתו המקורית, כלומר: כנגד ערבים. המקרה של הגבעה המערבית ביישוב הקהילתי קציר, שהמבנה הארגוני שלו כאגודה שיתופית אפשר לה, עד ההחלטה החיובית בעניין קעדאן בידי בג"ץ, במארס 2000, לדחות פניות של תושבים מאום אל-פחם ומבאקה אל-גרבייה להצטרף ליישוב כתברים, הוא אילוסטרציה בהירה לתהליך כזה (ראו זיו ושמיר בגיליון זה).

זהו המקום לסגור את המעגל, לחזור אל ההיררכיה המשולשת של משטר המקרקעין הישראלי ולהתמקד בקבוצה, שבמקום להיכלל בחגיגת הדיור העירוני השיתופי – נדחקה אל הדיור הציבורי בשכר דירה.

ו. מי לא זכה באור מן ההפקר?

הראיתי שאגודות שיתופיות, ושיכונים עירוניים שיתופיים בפרט, מציעים פתרונות לבעיות אתגר-לאומיות (ביזור זכויות מקרקעין, פתרון בעיות דיור עירוני והבטחת שליטה ציונית בשטחים עירוניים), תשובות לטרדות סקטוראליות (הצורך הפוליטי לדאוג לאנשי שלומה של תנועת העבודה במרכזים העירוניים החשובים) והטבות נאות לחברים המשתכנים בהם. הראיתי גם שהשיטה הנצה בשנות השלושים, שוכללה כעשורים הבאים, ונהפכה לאחר קום המדינה לפס ייצור מוצלח של שכונות עירוניות מבוססות. הצבעתי על כך שהעולם החברתי, שבו התקיימו אגודות אלה, דמה במידה רבה לתנועה הקיבוצית ולתנועת המושבים השיתופיים, בהיותו מעגל חברתי וסוציו-אקונומי סגור ומשכפל. השיכון העירוני השיתופי חיבר ביעילות רבה, במשך עשרות שנים, בין קרקע לאומית לבין משתכנים מרושמים היטב בממסד האשכנזי הוותיק של הציונות הסוציאליסטית, והדיר מתחמום קבוצות חברתיות אחרות. בתוך כך, הוא גם הפך סבסוד ואשראי נדיב לזכויות קניין פרטיות.

מדוע לא יישמה הסוכנות היהודית את עקרונות הדיור השיתופי העירוני ביחס למאות אלפי המהגרים שבאו לישראל בשנות החמישים והשישים? השאלה מתייחסת, כמובן,

למהגרים יוצאי ארצות ערב הרבה יותר מאשר למהגרים יוצאי אירופה, והיא מביאה בחשבון את האופי המסיבי, הריכוזי והממוקד של הפעולות שנקט הממסד לשיכון המזרחים. יוצאי אירופה, אפילו אלה שבאו בגלי הגירה המוניים (כדוגמת המהגרים מפולין, בראשית שנות החמישים, והמהגרים מרומניה לקראת סוף אותו עשור), טופלו בצורה פרטנית יותר. גם כאשר יוצאי אירופה הובלו לאתרי מעבר, שהסוכנות היהודית בחרה בשבילים, ההנחה היתה (והיא התאשרה בדרך כלל) שבהמשך דרכם הם יצליחו לנצל קשרי משפחה וקהילה, ולהגיע טיפין-טיפין למחוזות חפצם בריכוזים העירוניים הוותיקים. תמיכה כספית, בצורת משכנתה שניתנה באופן פרטני, היתה הכלי המרכזי לשיכונם. בדרך כלל, לא נעשו מאמצים לשכנם כקהילות אורגניות במקומות מוגדרים.

לעומת זאת, רבים מן המזרחים הובלו באופן מסיבי ומרוכז, בידי הסוכנות היהודית והגופים המיישבים האחרים, לאתרי שיכון שיועדו לכך מראש, בשכונות שבשולי הערים הוותיקות ובערים החדשות. מהלכים כאלה, המתבססים על תזמון מתואם בין השלמת בנייה להגעת קבוצה גדולה של מהגרים, יצרו שוב ושוב מצבים המזכירים את צעדי האכלוס של שכונות שיתופיות בערים, מאז שנות השלושים. למרות זאת, אף באחד מהאתרים, שנבחרו בעבור המהגרים המזרחים לא הוקמו אגודות שיתופיות מן הדגם שנסקר לעיל. הדירות נותרו בבעלות הממשלה, הדיירים המשיכו לשלם שכר דירה, וכרטיס הכניסה של רובם לשוק הנדל"ן נותר מעבר להישג ידם.²⁶ ההסבר הטכני-כמותי השגור — שלפיו לחץ זמן, חיפזון ויכולת תקציבית מוגבלת, שאפיינו את המדינה בשנות החמישים, הוא שהכתיב פתרונות מאולתרים ואפויים-למחצה — נכון חלקית, אך בלתי רלוונטי לענייננו. זכויות חכירה וקניין, רישום אגודה שיתופית ושאלות משפטיות דומות — כל אלה ניתנים להסדרה גם כמה שנים אחרי אכלוס הדירות בפועל, ובלא כל לחץ זמן. את הגורמים לאי-נכונותו של הממסד הקולט להחיל את שיטת האגודות השיתופיות על דיור עירוני של קהילות המהגרים מאסיה ומאפריקה יש לחפש בכיוונים אחרים.

הזרם המרכזי בציונות — הזרם הסוציאליסטי של תנועת העבודה — דרש מקבוצות, שביקשו להיכלל במעגל ההקצאה של קרקע לאומית, לעמוד בארבעה תנאים מוקדמים: נאמנות מוכחת לרעיון הציוני; כישורים שיתופיים ברוח הסוציאליזם; יכולת לקיים חיי קהילה אוטונומיים ועצמאיים; ומתן תועלת סקטוריאלית מוחשית לממסד הקולט, שתפקד כמקצה הקרקעות. מהגרים ממדינות ערב, שביקשו להיקלט ביישוב העירוני בישראל, נכשלו והוכשלו בארבעת המבחנים הללו, בשל תרבות מגוונת של גורמים ותהליכים. אמנה כמה מהם בקצרה, ואחר כך אפנה אל היוצא מן הכלל, המלמד על

²⁶ יש לציין שבמשך השנים ועוד לפני המהלך של סוף שנות התשעים היו דיירים בדיור הציבורי שהצליחו, באמץ כספי רב, לרכוש את הדירותיהם מידי המוסדות. נתוגיהם של כרמון ואוקסמן (1981), שנאספו בכמה עשרות שכונות שהשתתפו בפרויקט שיקום השכונות בסוף שנות השבעים, מראים על מגמת רכישה כזו עוד לפני תחילת הפרויקט ב-1977. עובדה זו אינה מבטלת כמובן את תקפות הטענה בנוגע ל-100 אלף הדירות שלא נרכשו בידי דייריהן.

הכלל — המהגרים המזרחים, שקיבלו זכויות קניין באגודות שיתופיות במושבים ("מושבי עולים") בפריפריה.

ראשית, קבוצת ה"מייסדים" יוצאי אירופה, שראתה עצמה שומרת הסף של הציוניות האמיתית, פקפקה במניעי ההגירה של המזרחים ומיאנה לקבל את האפשרות, שהגירתם היתה תוצאה של הזדהות אמיתית עם מטרות הציונות. ערכיותם של המהגרים המזרחים — המגיחה שוב ושוב מהתיאורים היורוצנטריים שנכללו בדיווחי שליחי הסוכנות היהודית, אשר פעלו במדינות ערב בשנות הארבעים והחמישים²⁷ — ערערה את "ציוניותם" בעיני הממסד הקולט, והציבה אותם כנטע זר במאמץ הציוני למודרניזציה של המזרח. עמדת הזרות, שנבנתה בעבורם, העמיקה אף יותר בשל החשד המנקר, כי נוכחותם כאן אינה אלא התחזות טרואינית המבקשת להרוס את הציונות ה"אמיתית" — כלומר האשכנזית — מבפנים. התוצאה היתה ראייה מצמצמת של הפרויקט האתנו־טריטוריאלי, וזיהוי עם מרכיב אתני־תרבותי ספציפי שהוגדר במונחים מזרח־אירופיים. פרספקטיבה מעוותת כזו לא היתה יכולה להביא לשילוב של המזרחים באגודה שיתופית לצורכי שיכון, שמילאה תפקידים לאומיים — החזקת קרקעות הלאום וחסימת הפרטה.

המבחן השני, הכרוך גם הוא בראייה יורוצנטרית מצמצמת של הפרויקט האתנו־טריטוריאלי, הוא שאלת חיי השיתוף הסוציאליסטי בתוך הקהילה. החל בשנות השלושים, הזרם הציוני המרכזי ראה בקולקטיביזציה של המגורים, הייצור והרכוש תו זיהוי יסודי של התרבות הפוליטית הרצויה. שפה, לבוש, אתוס ואתיקה, רטוריקה וסגנונות חיים שוכללו ונתקבעו כסימנים, המגדירים מהות. המזרחים לא נתפסו כמייצגים "טבעיים" של סימנים אלה. שכן, הזרם ההגמוני הצמיד למהגרים המזרחים סטריאוטיפים, ורבק בהם כדי להגדיר את גבולותיו ומהותו־הוא, כמו בתמונת מראה. הזרת המזרחים מהאידיאל הציוני קיבעה אותם כאנשים שעדיין אינם "ראויים", "בשלים" או "מוכנים" לסוציאליזם מעשי נאור, והרחיקה אותם מהאתרים המועדפים של הקצאת הקרקע הלאומית.

שלישית, המרכז האירופי הקולט מנע באופן שיטתי מן הנקלטים המזרחים אוטונומיה בניהול ענייניהם. המערכות, שיועדו לקליטת מהגרים אלה ולניהול חייהם בערים החדשות ובשכונות העירוניות — ובמיוחד, הסוכנות היהודית, החברות הממשלתיות המשכנות ומערכי הרווחה למיניהם — הושתתו על רעיון הגברת תלותה של הקהילה בגורמים חיצוניים לה, בכל עניין בעל משמעות כלכלית ופוליטית (מרקס [1971, 1976] 1999). הפקדה של כלי ארגוני ופוליטי, כדוגמת אגודה שיתופית לצורכי שיכון עירוני, בידי קולקטיב מזרחי אוטונומי היתה סותרת את מגמת ייצור התלות, שאפיינה רבים ממהלכי קליטת המזרחים בארץ.

רביעית, עולים מארצות המזרח, שהתיישבו בשכונות עירוניות, לא הבטיחו לסקטור

²⁷ תום שגב (1984, 148–157) מכיא כמה ציטוטים מאלפים מדו"חות כאלה, המתארים את יהודי המזרח כחמי מזג, נחשלים, נבערים, פסיבים וחסרי תודעה ציונית לאומית, המבקשים לבוא לישראל רק כמפלט למצוקות שהביאו על עצמם.

ההגמוני תשואה פוליטית גבוהה, אם בכלל. רוב האגודות השיתופיות לצורכי דיור עירוני נוסדו ונוהלו בידי גופים השייכים אורגנית לממסד הוותיק, ושימשו כספקיות של הטבות לקבוצות חברתיות מוגדרות, שזיקתן האידיאולוגית ונאמנותן העתידית לזרם ההגמוני היו מובטחות. השקעה דומה במזרחים, שתלותם בממסד בענייני תעסוקה ורווחה נתפסה כמובנת מאליה, נחשבה מיותרת במונחי עלות-תועלת.

היוצא מן הכלל, המעיד על הכלל, הוא המקרה המעניין של מהגרים מזרחים, שהופנו בשנות החמישים ליישובים כפריים ("מושבי עולים") וקיבלו בתוך כך זיקת קניין לקרקע, לעתים במסגרת אגודות שיתופיות. תפקידם של מושבי העולים, במערך ההתיישבות הציוני של שנות החמישים, היה ליצור נוכחות יהודית בחבלי ההר ובאזורי הספר — חבלים פריפריאליים ומבודדים כחבל עדולם, פרוזדור ירושלים, הרי יהודה, הגלב הצפוני, השרון המזרחי, עמק בית שאן הדרומי, גבול הלבנון ועוד. מצד אחד, חבלים אלו התאפיינו בתנאי אקלים בלתי נוחים ובערך חקלאי-כלכלי גבולי. מצד אחר, אזורים אלו היו מועדים במיוחד לאפשרות, שפליטים פלסטינים יבקשו לחזור אל אדמותיהם ולקבל מחדש את רכושם. הצלחת הממסד לאכלס חבלים אלה במהירות, ביעילות ובשיטתיות היתה תלויה ביצירת תמריצים להשארת המהגרים ביישובים החדשים, על אף התשתיות האפסיות והכדאיות הכלכלית הנמוכה. הסיכוי שמישהו מהמתיישבים החדשים יסכים להישאר ביישובים הדלים הללו, כדי לשלם למדינה שכר חודשי תמורת בית מגוריו והקרקע שבסביבתו, היה אפסי. התמריץ העיקרי, שנראה רלוונטי, היה מתן זיקת קניין לאדמות ולכתים שבהם ישוכנו המהגרים החדשים.

במקרה של המהגרים ממדינות ערב, היה, אם כן, הבדל ברור בין התיישבות כפרית להתיישבות עירונית. הצורך לאכלס את הפריפריה המבודדת, ואת אזור הספר, השעה את הפקפוק הממסדי במניעי ההגירה של המזרחים וביכולתם לקיים קהילה שיתופית. החשש מערבותם המטרדית של המהגרים נגזר בחסות הפחד היוזמי מן ה"מסתננים" הפלסטינים (שבמקרים רבים לא היו אלא כפריים, שביקשו דריסת רגל או השבת ציוד אבוד מכפריהם) — פחד שהבנה חזין ברור ואפקטיבי בין "יהודים" ל"ערבים". סף המעבר במבחן הנאמנות

הלאומי ירד באופן דרסטי, ולמזרחים במושבי העולים ניתנו זכויות קניין פרטי בקרקע. הקצאת קרקעות לאום למגורי המהגרים המזרחים נעשתה, אפוא, על פי חגור ברור. קרקע בשכונות ותיקות ויוקרתיות, בקיבוצים ובמושבים ותיקים, לא באה בחשבון. מהגרים שוכנו בבתי פליטים פלסטינים (בדרך כלל, בשכונות הצפופות יותר ונטולות התשתיות שבערים הוותיקות), בשכונות חדשות שנבנו בעבורם בשולי הערים הוותיקות, במתחמים של ערי פריפריה חדשות ובמושבי עולים מבודדים. מכל אלה, רק באתרים הדלים והאטרקטיביים פחות — מושבי הספר ההרריים — הוצע למהגרים המזרחים הסדר משפטי-קנייני דומה לזה שקיבלו מתיישבים אשכנזים ותיקים, כלומר: זכויות קניין בנחלה פרטית. גודלה וערכה הכלכלי של הנחלה היו, אמנם, מבוטלים בהשוואה לנחלות דומות במושבים הוותיקים ובקיבוצים.

חלוקה דיפרנציאלית זו של זכויות הקניין התרחשה במקביל להתגבשות עולם מושגים סטריאוטיפי, שבאמצעותו הגזיע הזרם ההגמוני האירופי את המזרחים. תום שגב מצטט שליחה של הסוכנות היהודית, שדיווחה ב־1949 כי "הצפון אפריקנים, רובם מחוסרי כל, חמי מזג, בלתי מאורגנים (ובלתי) לאומיים... [הם גם] נוחים להשפעה ובעלי רמה תרבותית וחברתית נמוכה" (שגב, 1984, 148). יצחק רפאל דיווח לחבריו בהנהלת הסוכנות, ב־1949, ש"החומר האנושי הצפון אפריקני אינו מצטיין ביותר" (שם, 155), ושליח המוסד לקזבלנקה כתב ש"המרוקאים אנשים מאוד פראיים". בן-גוריון עצמו התייחס ליהודי ארצות האיסלאם כאל אנשים שמילאו "דק תפקיד פסיבי בתולדות העם" (שם, 156), ובמקום אחר השווה את הבאת יהודי ערב לארץ להבאת "הכושים לאמריקה כעבדים". מאמרים "מדעיים", שהופיעו בכתב העת מגמות, באפריל 1951, כללו הצהרות כמו זו של פרופ' קרל פרנקשטיין בדבר "המנטליות הפרימיטיבית של רבים מבין העולים הבאים מארצות נחשלות", או זו של פרופ' יוסף גרוס, שטען שעולי ארצות ערב סובלים מ"נסיגה נפשית" ומ"התפתחות לקויה של האני" (שם, 157). ההנהגה הציונית אמרה בעקביות על יהודי המזרח, כי הם "חומר אנושי הדרוש לבנין הארץ, במובן של עבודת כפיים" (שם, 169).

זיקת הגומלין בין עולם מושגים דיכוטומי גזעני כזה לבין פרקטיקות דכאניות עשויה להיות מורכבת, והיא קשה להוכחה אמפירית חד-משמעית. עם זאת, הדינמיקה המתעוררת במצבים כאלה נוטה להיות מעגלית: הזרם ההגמוני מבודד קבוצות הנתפסות כאחרות ונחותות, מדיר אותן מהפרקטיקות המזוהות עם ה"טוב הכללי", ומונע מהן את זכויות היתר הנלוות לפרקטיקות הללו. ההיעדרות מן הפרקטיקות הנידונות, וחסרון הזכויות, מעמיקים את הניכור, את תחושת ההתנשאות של הקבוצה ההגמונית, ואת מה שנתפס כאחרותו המבדילה של ה"זר", וחוזר חלילה.

זכויות קניין בנכסים, והדרכים המשפטיות והמינהליות שבאמצעותן הן מוקנות, מועברות ונשללות, הן שיקוף חשוב של הנחות יסוד חברתיות ופילוסופיות. קרקע ונכסים דלא נידי אינם צילומי מצב נתונים. הם תהליכים היסטוריים. בני כל משפחה, שניסטה אי-פעם להעביר זכויות בנכסים מדור לדור, יודעים מן הסתם שמצבים המבשילים בהווה עמוסים אי-התאמות ומתחים, שמקורם בנורמות ובאירועים שהתרחשו בדורות קודמים. היסטוריוזציה של כל מקרה, ושיבוצו בקונטקסט החברתי הספציפי שהוליד אותו, פותחים כיווני חקירה חדשים של הקבוצה ושל התהליכים שעיצבו אותה.

בדיעבד ברור, שהשלילה-מראש של אופציית הדיור העירוני המשותף מן המזרחים — שנעשתה בעצם השנים, שבהן שוכנו עשרות אלפי ישראלים ותיקים במפעלי בנייה כאלה — היתה החמצת הזדמנות היסטורית. על החברה הישראלית, המתמודדת עם מתחים חברתיים גוברים והולכים ועם פערים העוברים בירושה, להתייחס ברצינות רבה לצורך בהיסטוריוזציה מעודכנת של העושר וחלוקתו. הוויכוח הער שניצת, ב־1999, סביב חוק עיגון זכויות החקלאים המאיים להקצות הטבה של מיליארדי שקלים לקומץ אנשים, והוויכוח הנוכחי על הדיור הציבורי, הם מפתחות חשובים להיסטוריוזציה כזו. גם אם הפתרון של

אגודות שיתופיות עירוניות אינו רלוונטי עוד כעת — בשלב שבו נפתחת בפני דיירי הדיור הציבורי הזדמנות לרכישה ישירה של קניין פרטי — הכללתו בניתוח ההיסטורי של השתלשלות האירועים עד כאן נושאת ערך פוליטי ומוסרי.

ביבליוגרפיה

- אלמלך, יובל, ונח לוי־אפשטיין, 1998. "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי־שוויון אתני", מגמות ל"ט(3): 243–269.
- אלתרמן, רחל, 1998. "מי ימלא גבורות מקרקעי ישראל? בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות המקומית על המקרקעין", עיוני משפט כ"א(3): 535–580.
- בנבנישתי, איל, 1998. "נפרד אבל שווה בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים", עיוני משפט כ"א (3): 769–798.
- גולן, ארנון, 1992. "תפיסת קרקע ערבית על ידי יישובי יהודים במלחמת העצמאות", קתדרה 63: 122–154.
- , 1998. "ממסד, פליטי מלחמה ועולים: העיצוב מחדש של המרחב העירוני במלחמת העצמאות ואחריה", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ־ישראל ט"ו: 28–46.
- גיתאי, עמוס, 1999. "מיצג השיכון הציבורי", בניין הארץ: שיכונים בשנות החמישים, ערכו מרים טוביה ומיכאל בונה, הקיבוץ המאוחד, תל־אביב, עמ' 32–43.
- גרייצר, איריס, 1982. שכונת עובדים: ניסויים בעידוד נוף עירוני על ידי אידיאולוגיה חברתית בארץ־ישראל של תקופת המנדט, חיבור לקראת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, החוג לגיאוגרפיה, ירושלים.
- , 1994. קרן קיימת לישראל והשיכון הציבורי בישראל בתקופת המנדט הבריטי, חוברת 12, החוג לתולדות קרן קיימת לישראל וההתיישבות היהודית בארץ־ישראל, המכון לחקר תולדות קרן קיימת לישראל, הקרקע ויישוב הארץ, ירושלים.
- הורוביץ, דן, ומשה ליסק, 1977. מיישוב למדינה, עם עובד, תל־אביב.
- טוביה, מרים, ומיכאל בונה, (עורכים) 1999. "שיכונים בשנות החמישים — מבוא", בניין הארץ: שיכונים בשנות החמישים, הקיבוץ המאוחד, תל־אביב.
- כרמון, נעמי, ורוברט אוקסמן, 1981. שיקום עצמי של הדיור בשכונות המצוקה, עקד ומוסד שמואל נאמן למחקר במדע וטכנולוגיה, הטכניון, חיפה.
- מליניאק, ניצה, 1979. "ילדות במעונות עובדים ח", גזית ל"ג (ט–י"ב)–ל"ד (א–י"ב): 259–263.
- מצר, יעקב, 1979. הון לאומי לבית לאומי, יד יצחק בן־צבי, ירושלים.
- מצר, יעקב, ועודד קפלן, 1990. משק יהודי ומשק ערבי בארץ־ישראל, מכון פאלק, ירושלים.
- מרקס, עמנואל, 1999. "בעיות חברתיות בערים החדשות", בניין הארץ: שיכונים בשנות החמישים, ערכו מרים טוביה ומיכאל בונה, הקיבוץ המאוחד, תל־אביב, עמ' 114–123.
- סאמט, שמעון, 1984. "כשדירה בתל־אביב עלתה 600 ל"י", הארץ, 3.5.84.

- פלמן, אברהם, 1951. אגודות שיתופיות בישראל: הלכה למעשה, נ. טברסקי, תל-אביב.
 קרר, סנדי, 1998. "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל", עיוני משפט כ"א(3): 665–746.
- קרפמן, יצחק, 1946. שיכון ואשראי מקרקעין בישראל באספקלריית החוק, נ. טברסקי, תל-אביב.
 רבינוביץ, דני, 1998. אנתרופולוגיה והפלסטינים, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, בית ברל.
 שבתאי, עדנה, 1987. "חוזרים הביתה", חדשות, 31.7.87, עמ' 58–60.
 שגב, תום, 1984. 1949 — הישראלים הראשונים, דומינו, ירושלים.
 ———, 1999. ימי הכלניות, כתר, ירושלים.
- שקר, שמואל, 1999. "השיכון הציבורי בישראל", בניין הארץ: שיכונים בשנות החמישים, ערכו מרים טוביה ומיכאל בונה, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, עמ' 76–91.
 שרון, אריה, 1937. "מעונות הו"ד", הבניין (אוגוסט) 1937.
 ———, 1951. תכנון פסי לישראל, משרד השיכון, ירושלים.
- Alba, R. D, and J. R. Logan, 1992. "Assimilation and Stratification in the Home Ownership Pattern of Racial and Ethnic Groups," *International Migration Review* 26: 1314–1341.
- Atran, Scot, 1986. "Hamula Organization and Musha'a Tenure in Palestine," *Man* (n.s.) 21: 271–295.
- Cohen, Erik, 1970. "The City in the Zionist Ideology," *Jerusalem Quarterly* 4: 126–144.
- Gross, Nahum, 1982. "The Economic Policy of the Mandatory Government of Palestine," Discussion Paper 816. Jerusalem: Falk Institution.
- Gonen, Amiram, 1995. *Between City and Suburb: Urban Residential Patterns and Processes in Israel*. Aldershot: Avebury.
- Harvey, David, 1989. *The Condition of Post-Modernity: An Inquiry into the Origins of Culture Change*. Cambridge: Blackwell, Chapter 17.
- Kedar, Sandy, 1996. *Israeli Law and the Redemption of Arab Land, 1948–1969*. SJD, Harvard, Law School.
- Kimmerling, Baruch, 1983. *Zionism and Territory*. Berkeley: Institute for International Studies, The University of California.
- , 1999. "Religion, Nationalism and Democracy in Israel," *Constellations* 6 (3): 339–363.
- Labes, Emmanuel, 1959. *Handbook of the Moshav*. Jerusalem: Haikar Haoved and the Youth and the Chalutz Department of the World Zionist Organization.
- Levine, Mark, 1999. *Overthrowing Geography, Re-Imagining Identities: A History of Jaffa and Tel-Aviv, 1880 to the Present*. Ph.D. dissertation, New York University, Department of Middle Eastern Studies.
- Lewin-Epstein, Noah, and Semyonov, Moshe, 1985. "Non-citizen Arabs in the Israeli labour market: entry and permeation," *Social Problems* 33(1): 56–66.
- Mar'i, Sammy, 1978. *Arab Education in Israel*. Syracuse: Syracuse University Press.

- Metzer, Jacob, 1998. *The Divided Economy of Mandatory Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pappe, Ilan, 1988. *Britain and the Arab-Israeli Conflict, 1948–1951*. London: Macmillan.
- Rabinowitz, Dan, 1977. *Overlooking Nazareth: The Ethnography of Exclusion in Galilee*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reiss, Nira, 1991. *The Health Care of the Arabs in Israel*. Boulder: Westview Press.
- Shafir, Gershon, 1989. *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict, 1882–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, Michael, 1992. *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.
- Shamir, Ronen, 1996. "Suspended in Space: Bedouins under the Law of Israel," *Law and Society Review* 30(2): 231–257.
- , 2000. *The Colonies of Law: Colonialism, Zionism and Law in Early Mandate Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sharon, Arye, 1978. *Kibbutz and Bauhaus — An Architect's Way in a New Land*. Stuttgart and Tel Aviv: Karl Kramer Verlag and Massada.
- Shlaim, Avi, 1988. *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, The Zionist Movement and the Partition of Palestine*. Oxford: Clarendon Press.
- Stasilius, D., and Nira Yuval-Davis, 1995. "Introduction," *Unsettling Settlers Societies*, ed. D. Stasilius and N. Yuval-Davis. London: Sage, pp. 1–34.
- Weber, Max, 1949. *The Methodology of the Social Sciences*. New York: Free Press.
- Zureik, Elia, 1979. *The Palestinians in Israel — A Study in Internal Colonialism*. London: Routledge and Kegan Paul.

