

הערכת מדיניות קרקעית בישראל: האם קיימת היתכנותה של רפורמה יסודית

אסף מידני¹

שני העשורים החולפים מצביעים על תמורות בתהליך הלמידה של החברה הישראלית. במסגרת תהליך למידה זה בוחנת החברה הישראלית את תוקפם ומהותם של כללי המשחק המסדירים את דרך פעולתה. ניסיונות לרפורמות בתחומים שונים הפכו שכיחים בנוף הפוליטי. פוליטיקאים שונים מנסחים את עמדותיהם בצבעים עזים של "רפורמה", עד כי נדמה כי הסיסמה, "שינוי, רפורמה ועוד פעם שינוי" היא דרך המוצא והמזור לכל תחלואי החברה הישראלית ומוסדותיה הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והתרבותיים. האומנם? הניסיונות לרפורמות רבים הם, אך ניסיונות אלה לא הותירו חותם משמעותי. הרפורמה של "בחירה ישירה של ראש הממשלה", התקבלה ב־1992 ובוטלה ב־2001; רפורמות הניהול הציבורי החדש הגיעו לישראל, אך אימוצן בושש; הניסיונות לחוקק חוקה טרם צלחו ושינויי מדיניות בתחומים שונים הפכו תכופים יותר ויותר – כך גם בתחום חלוקת הקרקעות בישראל. נדמה כי רבים הם המציעים, אך יכולת היישום לוקה בחסר. היטיב לבטא זאת הפרופ' אוריאל רייכמן:

"רפורמות רבות הוצעו במהלך השנים, בשיתוף מומחים מהשורה הראשונה, ואת חלקן אף אימץ הממשל, אולם רק חלק זעיר מהן יושם באופן מלא... בעיית המגזר הציבורי אינה נובעת מחוסר תוכניות לשינוי. הקושי נעוץ באי היכולת של ההנהגה הפוליטית לחולל את השינויים הנדרשים. קשיי המשילות הם אפוא המכשול העיקרי בדרך להגשמת היעדים הלאומיים והרפורמות חיוניות... הקו המנחה, השזור בכל ניירות העמדה, הוא הסיכוי להצלחת התוכניות המפורטות בהם והאפשרות שהמערכת הפוליטית תאמץ אותן".²

1 ד"ר (עו"ד) אסף מידני, מרצה למדיניות ציבורית ומשפט ציבורי בבית הספר לממשל וחקרה, המכללה האקדמית של תל אביב יפו.

2 א' רייכמן וד' נחמיאס (2006), מדינת ישראל – מחשבות חדשות, הוצאת מפעלות הבינתחומי הרצליה, עמ' 15.

ספרות ומדיניות ציבורית

הספרות המשפטית העוסקת בנושא הקרקעות רבת-גוונים. יש שמדגישים היבטים נורמטיביים בסוגיות קונקרטיות של דיני ההפקעות ודיני נזקי התכנון,³ ויש שמספקים הסברים חברתיים-תרבותיים להתהוות דיני הפקעת המקרקעין בישראל, כמו גידול האוכלוסייה היהודית באמצעות קליטת עלייה והעדר תמיכה אידיאולוגית באתוס הקניין הפרטי.⁴ מחקרים נוספים עוסקים בהיבטים מהותיים של מגמות ההפרטה,⁵ בשאלות מוסדיות והליכיות הכרוכות בהן,⁶ ובהיבטים נורמטיביים של קרקע ולאום.⁷ אף הזירה הפוליטית קיבלה התייחסות ענפה. מחקרים מאוחרים מדגישים את הפן התרבותי בדיון על הקרקעות בישראל ובכך מנסים להחזיר את הדיון על הקרקעות אל הזירה הפוליטית, בה המדיניות הציבורית של הקרקעות בישראל מוסברת על ידי כלכלה פוליטית, צדק חברתי ופרשנות תרבותית המזינים זה את זה.⁸ מחקרים נוספים מהשנים האחרונות יותר עוסקים בסוגיות תיאורטיות וידועים כמחקרי "הצדק החלוקתי".⁹ מחקרים אלה פחות מדגישים היבטים פונקציונליים-אופרטיביים המתבקשים לאחר בדיקת המסגרת ואשר מבטאים ניתוח אנליטי של אותן "קופסאות שחורות".¹⁰

מהם העקרונות על פיהם ניתן ליישם את עקרון הצדק החלוקתי? האם ניתן ליישב את המחלוקת הערכית העולה מהמחקרים הקיימים? מהי המשמעות של אי-יישוב המחלוקת הערכית על עיצוב מדיניות קרקעית? מהן ההשלכות של קביעת עובדות בשטח על עיצוב מדיניות קרקעית? האם קיימים שחקנים פוליטיים נוספים, שפחות

- 3 ראו מאמרים של י' ויסמן, א' גרוס, א' חביב סגל, ר' לוינסון זמיר, ח' דגן בתוך (ח' דגן: עורך) (1999), *מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי*; וכן א' סופר, ח' קנו, ס' קדר, ר' שמיר, א' בנבנשתי, א' זמיר וא' בנבנשתי, בנושא קרקע ולאום.
- 4 לוינסון זמיר, שם.
- 5 י' ויסמן, ר' אלטרמן, א' יפתחאל, ס' אוטולנגי, בתוך דגן, לעיל הערה 3.
- 6 ד' ברק ארז, בתוך דגן, לעיל הערה 3.
- 7 סופר, קנו, קדר, שמיר, זמיר ובנבנשתי, לעיל הערה 3.
- 8 דאו מאמרים של י' שנהב, א' קמפ, נ' זיו ור' שמיר, א' יפתחאל וס' קדר, ד' רבינוביץ, י' יונה וי' ספורטא, ר' קלוש וי' לריון, ח' חבר בתוך י' שנהב (עורך) (2000), *תיאוריה וביקורת*, גיליון 16.
- 9 בהתייחסות לקרקעות, ראו ס' קדר וא' יפתחאל, ד' ברק ארז בתוך מ' מאוטנר (עורך) (2000), *צדק חלוקתי בישראל*, הוצאת רמות-אוניברסיטת תל אביב. ראו גם תקצירים של ר' סטטמן, י' אדרעי, י' דהאן, מ' דרורי, ע' זלצברגר, א' כנורו, י' בלנק, מ' בירנהק, א' מרגלית, ח' ג'בארין, ס' קדר, מ'דרורי, ר' זכאי נוימן, א' שפירא, ח' סוויר, י' חזן, מ' קריף, ר' אלטרמן בתוך אתר הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.
- 10 "קופסאות שחורות" מכנה י' שנהב, (לעיל הערה 8), קטגוריות עובדתיות כמו תוכנית אב, הפשרת קרקעות, בעלי קרקעות, תוכנית מתאר וכד'. מושגים אלה, לדעת שנהב, מסתירים מחלוקות ומייצרות מראית עין של דיון רציונלי, ולדעתו יש לפענחם ולהעמידם לדין תרבותי.

הודגשו במחקרים הקיימים? שאלות מסוג זה, כמו גם הצבעה על גורמים נוספים הקשורים לתהליך קביעת המדיניות ולפוליטיקה של הקרקעות בישראל, יכולים להשליך על עיצובה של מדיניות ציבורית שאמנם לא תהיה אופטימלית, אך תהיה ניתנת ליישום.¹¹

ואכן תהליך תכנון כולל, תוך ראייה רחבה של התאמת התוכניות למדיניות כוללת, הנו ללא ספק אבן היסוד הנדרשת כאשר ניגשים להציע מדיניות לחלוקת קרקעות ישימה. ברוח זו מנסה דפנה ברק-ארז להתוות עיקרים למדיניות בתחום חלוקת הקרקעות בישראל.¹² ברק-ארז מציינת אמנם כי המושג "צדק חלוקתי" הוא "עמום", אך עם זאת אינו סיסמה חסרת תוכן, וכי ניתן לשרטט מספר קווים ראשוניים לגבי תכניו. כך למשל העיקרון של צדק חלוקתי מחייב שמועצת מקרקעי ישראל ובעקבותיה מינהל מקרקעי ישראל יקיימו מדיניות שתביא בחשבון צרכים של קבוצות אוכלוסייה שונות, והוא מחייב להותיר עתודות קרקע עבור דור העתיד.¹³ ואולם מי יקבע איך וכיצד יחולקו הקרקעות? ברק-ארז ממליצה על מתווה רעיוני, לפיו יש להתמקד בשלב הראשון בשיפור הפרוצדורה של קבלת ההחלטות באופן שיגדיל את הסיכויים להתחשבות במרב האינטרסים הרלוונטיים. שיפור זה, מציעה ברק-ארז, צריך להתמקד בשתי רפורמות עיקריות – לפתוח יותר בפני הציבור את הליך קבלת ההחלטות הנוגעות למקרקעי ישראל, ולשתף מספר רב יותר של קבוצות אוכלוסייה שונות בהליך זה.¹⁴ הגם שיש בדבריה מן ההיגיון, מאמרה נעדר התייחסות לחלק העוסק בהיתכנות הרפורמות המוצעות. האם רפורמות אלה ישימות? מהם החסמים הצפויים להיקרא בדרך? וכיצד חסמים אלה ישפיעו בסופו של תהליך על עיצוב הרפורמה?

מאמר זה מבקש לבדוק את התנאים המבניים והתרבותיים, כמו גם את האינטרסים של השחקנים העיקריים, שברצותם ישנו וברצותם לא. שלב ההיתכנות של הצעות הרפורמות השונות הנו נדבך חשוב בכל מעריך מדיניות ציבורית.

11 היחלשות האידיאולוגיה הקולקטיבית ובמקביל עליית הערכים של כלכלת השוק ככלל ושל אידיאולוגיית הפרטה: ראו ס' קרר וא' יפתחאל, לעיל הערה 9 וראו גם מאוטר, לעיל הערה 3.

12 ברק-ארז, ד. (2004) "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות בעקבות בג"ץ 244/00 עמותת שיח חרש למען השיח הדמוקרטי נ- שר התשתיות הלאומיות", המשפט 18: 54-63.

13 ראו גם חננאל, ר' (אוגוסט 2004) "עקרונות מנחים לפעולת ממי" – החובה בשמידה על מינהל ציבורי תקין, הגינות, צדק חלוקתי ושוויון בהקצאת המקרקעין הציבוריים במדינת ישראל", מוגש לחברי ועדת גדיש – הוועדה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל. <http://www.ha-keshet.org.il/files/kviat.pdf>.

14 שם, הערה 12 עמ' 60.

השאלה המחקרית ומודל לעיצוב רפורמה יסודית

השאלה המרכזית לה יש לתת מענה היא, מדוע ובאילו תנאים מתרחשות רפורמות מוסדיות יסודיות של המערכת הפוליטית? אנסה בקצרה להציע מודל לעיצוב רפורמה מוסדית, המשלב בין היבטים מבניים-תרבותיים ובין היבטים הקשורים לפעילות השחקנים השונים בספירה הפוליטית. את המודל הזה אבקש להדגים על ישראל ולטעון כי בישראל מתקיימים תנאים המהווים כר נוח לרפורמות פוליטיות מחד גיסא, אך מאידך גיסא רב הנסתר על הנגלה ויש להיערך מבעוד מועד למה שמרבית מתכנני המדיניות ממליצים – תכנון כולל ומקיף.

המודל המוצע מורכב משני נדבכים. נדבך אובייקטיבי, לפיו תנאים מבניים ותרבותיים מסוימים פועלים על השחקנים השונים ומסייעים או חוסמים תהליך של שינוי מוסדי; ונדבך סובייקטיבי הבוחן את השאלה איך מתעצב שינוי מוסדי. נדבך זה הנו אסטרטגי באופיו, ומבקש להתחקות אחר השחקנים השונים, המוטיבציות שלהם והאינטראקציות ביניהם, עד להבשלת רעיון השינוי המוסדי לכדי פתרון מדיני בבית המחוקקים.

להלן מוצג תרשים זרימה של המודל המוצע. אחריו אפרט את המשתנים המסבירים ואת הרציונל המחבר ביניהם.

תרשים 1 : מודל לשינוי מוסדי



מהבחינה האובייקטיבית של תהליך הערכת מדיניות, שני התנאים המכניים והתרבותיים הם:

1. מידת היציבות הכלכלית והפוליטית.
2. אופי התרבות הפוליטית כפי שהיא מאופיינת ביחסם של האזרחים הפועלים בחברה נתונה כלפי הנורמות הדמוקרטיות.

על פי הטיעון, מידה גבוהה של אי-יציבות כלכלית ופוליטית ומידה גבוהה של נורמות דמוקרטיות חלשות מובילות לאכיפתם של שיקולי טווח קצר בקרב סוכני השינוי. המודל מניח כי שיקולי הזמן של השחקנים משפיעים על מידת יציבותו של השינוי, כפי שבאה לידי ביטוי במידת יישומו ובעוצמת הניסיונות לשנותו. לפיכך, השינוי המוסדי יהיה פחות יציב ככל שאי-היציבות הפוליטית והכלכלית ההתחלתית תהיה גבוהה יותר וככל שהתפיסה הדמוקרטית פרוצדורלית יותר.

הרציונל נעוץ בעומס הביקושים מחד גיסא, ואי-המשילות מאידך גיסא.¹⁵ הללו מובילים במשך הזמן, בין השאר, לאי-יציבות כלכלית ופוליטית כפי שהיא נתפסת בעיני האזרחים. אי-יציבות זו יכולה להוביל בנקודת זמן נתונה לתחושת אי-ודאות בקרב הציבור ובקרב סוכני השינוי, הגורמת לסוכני השינוי להתמקד בהשגת תוצאות מיידיות. במצב זה, לקיחת סיכונים ובניית ציפיות לעתיד הרחוק חסרות בסיס מציאותי-רציונלי.¹⁶

לפיכך, ייטו השחקנים להתמקד בשיקולי טווח קצר של מיקסום אינטרסים מידיים או שימוש בשינוי מוסדי לפתרון משברים כלכליים, פוליטיים וחברתיים בוערים. במילים אחרות, בתנאי אי-יציבות, ובהעדר תהליך למידה מתקדם של עיצוב אמונות ברורות ומוגדרות, שיקולי השחקנים אינם מונחים על ידי ראייה לעתיד הרחוק, משום שאין להם כלים להעריך כיצד יראו הדברים באותם שלבים ולפיכך ההתמקדות היא בשיקולי טווח קצר.

15 נחמיאס, ד' וא' אריאן (2003), "מרד הדמוקרטיה", המכון הישראלי לדמוקרטיה; נחמיאס, ד' וג' מנחם (1999), "מדיניות ציבורית", המכון הישראלי לדמוקרטיה; נחמיאס, ד' וא' סנר (1999), "משילות ומדיניות ציבורית" בתוך: מדיניות ציבורית, עורכים: ד' נחמיאס וג' מנחם, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

16 De Haan, J. and C.L.J. Siermann (1995) "New Evidence on the Relationship between Democracy and Economic Growth", *Public Choice*, 86: 175-198; Gastil, R.D. (1990) "The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions", *Studies in Comparative International Development*, 25: 25-50; Scully, G.W. and Daniel J. S. (1991) "Ranking Economic Liberty Across Countries", *Public Choice*, 69: 121-152; Wittmann, D. (1989) Why Democracies Produce Efficient Results, *Journal of Political Economy*, 97: 1395-1424.

במקביל, קיים קשר ישיר בין התרבות הפוליטית לבין שיקולי הזמן של השחקנים. ככל שהנורמות הדמוקרטיות בחברה נתונה מהותיות יותר ויסודיות יותר, כך נוטים האנשים בחברה לרחוש יותר כבוד לשלטון החוק ולכללי המשחק הדמוקרטיים. לפיכך, הם יראו את השינויים בכללי המשחק כחלק מתהליך יסודי יותר וארוך טווח. במילים אחרות, צפוי שידגישו שיקולי טווח ארוך בעיצוב השינויים. ואולם, אם חברה נתונה מאופיינת בגישה אינסטרומנטלית לנורמות דמוקרטיות (דמוקרטיה פרוצדורלית), אזי השחקנים יונחו על ידי שיקולים קצרי טווח, דוגמת אינטרסים מידיים ורצון לתת מענה מידי לבעיות עמוקות. כתוצאה מכך, שינוי מוסדי המתקבל על בסיס שיקולים כאלה, נתון גם הוא למניפולציות של אינטרסים מידיים אחרים וצורך לפתור בעיות נוספות.¹⁷ בהקשר זה ניתן לומר כי בישראל טרם נתגבשו אמונות המכירות במהותיות הדמוקרטית.¹⁸

לפיכך, השינוי המוסדי יהיה פחות יציב ככל שאי-היציבות הפוליטית והכלכלית ההתחלתית תהיה גבוהה יותר וככל שהתפיסה הדמוקרטית תהיה פרוצדורלית יותר.

מהבחינה הסובייקטיבית של תהליך הערכת מדיניות, ובהינתן תנאים אלה, ניתן להצביע על שני שלבים בניתוח התהליך של עיצוב שינוי מוסדי של רפורמות פוליטיות: השלב הראשון בוחן את הצורך החברתי בשינוי מוסדי ואת הופעת היזמים הפוליטיים. השלב השני בוחן את האינטראקציות שבין השחקנים השונים על רקע תנאים מבניים ותרבותיים.

על פי המודל, קיומה של תחושה של אצל "סוכני השינוי" לגבי צורך בשינוי הכללים הפוליטיים שהתפתח אצל הציבור, מהווה תנאי הכרחי לתחילתו של תהליך עיצוב שינוי מוסדי. המודל מצביע על קיומה של תחושה בקרב קבוצה רחבה בציבור לגבי הצורך בשינוי הכללים הפוליטיים, כמשתנה הכרחי המסביר את התנעת תהליך השינוי המוסדי. תחושה זו נוצרת לאחר תהליך למידה, במסגרתו מתפתחת ההבנה בקרב חברי הקבוצה כי כדי לשנות את המצב, קרי: לספק את המדיניות שבמחסור ולפתור

Riker, W.H (1980), "Implications From the Disequilibrium of Majority Rule For the Study of Institutions", *American Political Science Review* , 74, 432 - 447

18 ראו בין השאר: קימולינג, ב' (2004), מהגרים, מתיישבים, ילידים, עלמא/עם עובד 155-153. מזרחי, מ' ומינני, א' (2006), מדיניות ציבורית בק חברה ומשפט, ירושלים: כרמל.

Migdal, J.S (2001), *Through the Lens of Israel. Explorations in State and Society*, State University of New York Press, Albany.

את הבעיה, יש לפעול לשינוי הכללים הפוליטיים. לתפיסות האנשים לגבי עומק אי-היציבות הכלכלית והפוליטית יש השלכה על התפתחותה של תחושה זו של צורך בשינוי הכלל הפוליטי.

הפרמטר השני הם היזמים הפוליטיים. הללו מזהים את הצורך (אמונה) בשינוי הכללים הפוליטיים, כמו גם את התועלת שתצמח להם מהשינוי. אמונה זו נמצאת בשלבי תהליך עיצוב, ובנקודת זמן מסוימת החשיבות של היזמים הפוליטיים טמונה ביכולתם הראשונית לקשר בין מידת אי-שביעות הרצון בקרב הציבור ובין השינוי המוסדי אותו הם מציעים כפתרון לבעיה החברתית. פתרון זה מוגדר להלן כהצבעה על הון אלקטורלי – Electoral Capital. בהון אלקטורלי הכוונה לנכסים (תדמית, משאבים ריאליים, תמיכת קבוצות) בהם סוכן השינוי יכול להשתמש למיקסום התועלות שלו. כך למשל, פוליטיקאי יכול להשתמש בהם למיקסום סיכויי היבחרותו. על פי היגיון זה, היזם הפוליטי פועל לקידום השינוי לא רק מתוך מחשבה אידיאולוגית אלא, בין השאר, מתוך מחשבה שתומכי השינוי יתגמלו אותו בתמיכה פוליטית ו/או שקידום השינוי ימקסם את יוקרתו הציבורית. ואולם, לא ברור מאליו כי השינוי המוסדי אותו הוגה היזם הפוליטי כפתרון לבעיה החברתית, יאומץ כהון אלקטורלי על ידי שאר השחקנים. היכולת של היזם להפוך את רעיון השינוי המוסדי להון אלקטורלי, קשורה ליכולתו להפיץ בקרב השחקנים הפוליטיים איתם הוא חובר, את ההבנה כי אימוצו של השינוי המוסדי יביא למיקסום סיכויי היבחרותו ו/או יוקרתם הציבורית. בפעולתו זו מתרגם היזם הפוליטי את הבעיה החברתית לבעיה שצריכה לקבל מענה באמצעות מדיניות.¹⁹

ניתוח ומחשבות לעתיד

בהתייחס לדילמה הטמונה בנושא המאמר, ניתן לומר כי ישראל מתאפיינת באי-משילות שגדלה עם השנים לצד אי-יציבות כלכלית ופוליטית ובעיות ביטחון מחד גיסא, ובעלייתה של תרבות של השתתפות פוליטית אלטרנטיבית מאידך גיסא (כזו הנוטה יותר לכיוון דמוקרטיה פרוצדורלית). דומה כי יש בתנאים אלה לקדם שיקולי

19 להרחבה ברבר יזמים פוליטיים, ראו גם דורון ג', א' לכל (2002), הפוליטיקה של השכול, תל אביב: הקיבוץ המאוחד; דורון, ג' (2006), משטר נשיאותי לישראל, ירושלים: כרמל עמ' 93.

.Doron, G. and I. Sened, (2001) *Political Bargaining: Theory, Practice, and Process*, Sage Publications

טווח קצר בקרב סוכני השינוי, ובכך הם מקלים על קידום של תהליך לעיצוב שינוי מוסדי של רפורמות פוליטיות יסודיות בישראל.

עם זאת, הפן האובייקטיבי של הערכת מדיניות ציבורית אינו מספיק. שומה על מעריך מדיניות להתעמת עם הפן הסובייקטיבי, הכולל את האינטראקציות שבין השחקנים השונים. אינטראקציות אלה חשובות למיפוי ראשוני. הניסיון של רפורמת "הבחירה הישירה" ב-1992 והביטול שלה ב-2001 מגלה, כי לקידום רפורמה פוליטית יסודית יש להיערך מבעוד מועד. על מלאכת ההיערכות מנצחים היזמים הפוליטיים המגדירים את הבעיה החברתית וממליצים על פתרון. פתרון זה באסטרטגיה נכונה ובהלימה עם תנאים מבניים נתונים, יכול להתפס כהון אלקטורלי בקרב קובעי המדיניות. או אז הדרך אל אימוצו קלה יותר.

המצב הקיים כיום, לפיו בית המשפט ממוצב כמי שיש בידו לפתור את סוגיית חלוקת הקרקעות, אינו פתרון ישים. וזאת ממספר סיבות. ראשית, התפקיד המרכזי שממלא היום בית המשפט העליון בעיצוב סדר היום החברתי-פוליטי בישראל הוא תוצאה של תהליכים חברתיים ופוליטיים עמוקים ומורכבים בחברה הישראלית. תהליכים אלה הם המהווים תנאי הכרחי לעיצובו של שיווי משקל של אקטיביזם שיפוטי, בעוד שעמדות וגישות השופטים הנם בבחינת תנאים מספיקים המשפיעים על מידת ההתערבות של בית המשפט העליון.²⁰

שנית, גם ארגונים לא-ממשלתיים, הבוחרים לקדם זכויות אדם דרך הערוץ של בג"צ, עלולים לפגוע בסיכוי לבסס נורמות ליברליות ודמוקרטיות בחברה הישראלית. ההתבססות הבלעדית כמעט על הערוץ המשפטי והעדפתו על פני הפעלת לחץ על הרשויות המחוקקת והמבצעת פוגעים בעיקרון של הפרדת הרשויות כאחד היסודות של חברה ליברלית ודמוקרטית. למעשה, הארגונים הלא-ממשלתיים מאפשרים ואף דורשים מבית המשפט העליון לפעול כמעצב מדיניות, מבלי שקיימים כללים מוגדרים הנותנים לו את הסמכות לכך. התנהגות מעין זו עלולה להתפרש על ידי גורמים שונים

20 ראו למשל ברזילי, ג' 1998. "שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית", אצל דני קורן (עורך), שקיעת המפלגות. תל אביב: זמורה ביתן, עמ' 116-125; ברזילי, ג' 1998, "הגמוניה שיפוטית, קיטוביות מפלגתית ושינוי חברתי", פוליטיקה, 2, ירושלים: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד ריוויס, עמ' 51-32; שלמה מזרחי ואסף מירני (2006), מדיניות ציבורית בין חברה ומשפט, ירושלים: כרמל; יצחק גל-נור, "על המשפוט של החיים הציבוריים בישראל", משפט וממשל, מס' 7 (1) 2004, עמ' 355. Hofnung, M. (1999) "Israeli Constitutional Politics: the Fragility of Impartiality", *Israel Affairs*, 5, 355-54-34.

כולזול של הארגונים הללו בכללי משחק מוגדרים ולפיכך כמתן לגיטימציה לאי-כיבוד החוק. יחד עם זאת, הפניית עיקר המאמץ כלפי הרשות השופטת והעדפתה על פני פעילות מול הרשויות האחרות ובעיקר על פעילות מול הציבור הרחב, עלולות לכסס את האמונה בקרב הציבור שזכויות אדם הן עניין של קבוצה צרה, אליטיסטית בדרך כלל, עם מאפיינים חברתיים מוגדרים מאוד. תהליך מעין זה עלול להאט בצורה משמעותית את התבססותן של נורמות דמוקרטיות, כמו גם לפגוע ביכולתם של אותם ארגונים להוות בסיס לחברה אזרחית בישראל.²¹

החלטת בית המשפט העליון בפרשת הקרקעות 2002, שביטאה הסדר "עמום" של צדק חלוקתי, הובילה בין היתר, על רקע התנאים המבניים שפורטו לעיל, למבוי סתום בתחום פיתוח הקרקעות, ההתיישבות והקליטה מחד גיסא, ולתרבות של אי-לגאליזם מובנה, ללא יכולת ממשית לבצע אכיפה מצד הרשויות. ברי הוא כי בכך בעצם נקבעות עובדות הלכה למעשה.

נדמה כי בהינתן התנאים המבניים והתרבותיים שצוינו לעיל, הרי שהשחקנים המרכזיים היו ועודם המפלגות המרכזיות, חברי הכנסת והמפלגות הקטנות, שבשל מבנה הקואליציה יכולות להיות ממוקמות כלשון מאזניים בהקמת קואליציה. על מעריך מדיניות קרקעית כלשהי יהיה להתחשב בעמדתן ולאחר את הנוסחה שתהיה מקובלת עליהן. נוסחה שתיראה כהון אלקטורלי.

אסטרטגיות מומלצות בכל זאת הן: מיקוד השינוי המוסדי כאסטרטגיה שנועדה לאפשר קבלתו של שינוי מוסדי מצומצם יותר בעלויות נמוכות יותר; אסטרטגיות לגיוס משאבים הן ברמת הקבוצה היוזמת והן ברמה כוללת יותר של גיוס הפרופסיה; למשל: הלימה עם אישיותו ויוקרתו של היוזם הפוליטי, בחירת אנשים המנותבים אל האליטה גם אם לא תפסו עמדות כוח פוליטיות רשמיות, ריכוז סביב כתיבת התוכנית של מיטב המומחים בראייה רחבה; גיוס מימון, מפני שקידום הרעיון יקר; אימוץ אסטרטגיות לגיוס השתתפות הציבור כמו למשל, שימוש בתקשורת להשפעה על זירות, עיצוב דעת קהל והעלאת הסוגיה לסדר היום; ניצול עיתוי משברי העלאת נושא לסדר היום;

21 גביוון, ר' 1991. "זכויות האדם", בתוך: מקראה זכויות האדם והאזרח בישראל. כרך א', תל אביב: פרייור תקשורת בע"מ, עמ' 25-30.

Meydani, A. and S. Mizrahi (2006) "The Politics and Strategies of Defending Human Rights: The Israeli Case".

Israel Law Review 39 (1): 39-56

הערכת מדיניות קרקעית בישראל: האם קיימת היתכנותה של רפורמה יסודית

שימוש בתמריצים ובמוצרים נלווים, מודעות בעיתונים, ראיונות של סוכני השינוי, עריכת כנסים ועצרות שיסוקרו בהרחבה; מיקוד הלובי בחברי כנסת ספציפיים ליצירת לחץ ואיתות על אפשרות של פגיעה בסיכוי ההיכרות שלהם, כמו גם בראש הממשלה, מוסדות המפלגה ויושב ראש ועדת החוקה כגורמים מרכזיים, יחד עם שיתוף פעולה בין יזמים פוליטיים חיצוניים לבין יזמים פוליטיים פנים-פרלמנטריים.