

על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי

אורן יפתחאל

המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

ואלכסנדר (סנדי) קדר

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

חוות פרטיות בנגב?

במהלך 1999 פורסמה תוכנית להקמת כ-1,100 חוות מגורים קטנות – "ראנצ'ים" בשפת המתכננים – על קרקעות חקלאיות המוחזקות על ידי כמה קיבוצים בסמוך לבאר-שבע. התוכנית הוכנה ביוזמתם של כמה קיבוצים באזור ושל עורך הדין והיוזם שרגא בירן, שהתמחה בקידום פרויקטים בקרקעות המוחזקות בידי קיבוצים ומושבים (מעריב, 10.10.1999). בדיון שהתנהל בתקשורת המקומית, טען נציג הקיבוצים כי רעיון הקמת החוות יהיה בבחינת המשך הגשמת חזונו של דוד בן-גוריון לאכלס את הנגב ו"להפריח את השממה". בהתייחסו לבעייתיות הכרוכה בגריפת רווחים מקרקעות מדינה חקלאיות הוסיף: "כולם יודעים שאלמלא הקיבוצים בכלל לא היה כאן כלום... ולכן זאת נבזות פתאום להתעורר עכשיו ולנסות לערער על זכותנו להתפרנס מהקרקע" ("רדיו דרום", 11.10.1999).

חבר במועצת העיר דימונה, אשר בקרבתה אמורות לקום חלק מהחוות, הגיב מעט אחרת, כשטען שלמרות תמיכתו בפיתוח הנגב וביישובו, הוא אינו מבין מדוע לא לבנות חוות אלה בשטח השיפוט של דימונה או בלשונו, "מדוע לצ'פר שוב את הקיבוצים ולא אותנו?" ("רדיו דרום", 11.10.1999; "זמן דרום", 5.11.1999).

תגובה חריפה יותר נשמעה מפי הבדווים בנגב. דובר ארגון "המועצה האזורית של הכפרים הבדויים הלא-מוכרים" הצהיר:

חלק מהאדמות שעליהן מתוכננות החוות מאוכלס כעת בבדווים היושבים שם עשרות, ולפעמים מאות שנים, כשהכוונה היא כמובן לנשל אותם... כרגיל בישראל... מפתחים את המדינה למען יהודים בלבד ועל חשבון קרקעות הערבים... אין חדש תחת השמש... ("רדיו דרום", 11.10.1999).

יוזמת פיתוח זו (למרות אי-הוודאות לגבי יישומה) מהווה פתיח הולם לדיון שברצוננו לפתח כאן. היא משקפת היטב את עוצמתו של מבנה משטרי, שאנו מכנים "אתנוקרטיה מיישבת", אך גם את הופעתם של קולות המערערים עליו. כפי שנפרט בהמשך, קיימים שלושה מעמדות-אתניים עיקריים בחברות מתיישבים אתנוקרטיות: ה"מייסדים", ה"מהגרים", וה"ילידים". המבנה האתנוקרטי יוצר מערך כוח ודינמיקה פוליטית המאפשרים לקבוצות הדומיננטיות להמשיך ולשעתק את מעמדן הבכיר. במאמר זה נטען, שניתן להבין את ההתרחשויות והמאבקים סביב שאלת הקרקעות בישראל על ידי תפיסתה של ישראל כחברה אתנוקרטית, שעוצבה בתהליכים ברזמניים של התפשטות אתנו-לאומית וריבוד פנימי. נוסיף ונטען שפרויקט הייחוד המרחבי-קרקעי – המהווה ציר מרכזי של המשטר הישראלי – תרם רבות לכינונו של מדרג אשכנזי-מזרחי-פלסטיני (בעיקרו) של "מעמדות-אתניים" במרחב הישראלי/פלסטיני.

המטרות, המוסדות והפרקטיקות המכוננות את החברה האתנוקרטית יצרו מצב משפטי ונורמות ציבוריות, שמאפשרים ואף מעודדים את המשך ההתפשטות והשליטה של האתנוס הדומיננטי. מצב זה מאפשר לקבוצות הדומיננטיות להסיט, לערער או להתעלם מקריאות התיגר הנשמעות מקבוצות שוליים מקופחות. כפי שכותרת המאמר מרמזת, "עוצמה ואדמה" כרוכות זו בזו, בחברות אתנוקרטיות מיישבות בכלל, ובמרחב הישראלי/פלסטיני בפרט. ואולם, ניתוחנו מראה שכמו כל מבנה פוליטי, ובמיוחד כזה הבנוי על הדרה ואי-שוויון, גם המשטר האתנוקרטי בישראל מתחיל להיסדק, עקב סתירותיו העמוקות המניעות דינמיקות כלכליות ופוליטיות חדשות. אלה עומדות בבסיס השינויים העוברים על משטר המקרקעין בשנות התשעים.¹

בחלקו הראשון של המאמר נפרוש בקצרה את מודל האתנוקרטיה כמסגרת מושגית, תיאורטית וביקורתית. בהתבסס על מודל זה, יבחן חלקו השני של המאמר את קווי המתאר של התפתחות המערכת שכינינו, בעקבות קדר (1998) כ"משטר המקרקעין הישראלי". הדיון בחלק זה יתפצל לשני חלקים: הראשון יתמקד בתהליכים שהתרחשו עד שנות התשעים, ואילו השני ידון בהשלכות החברתיות של השינויים המבניים שאפיינו את העשור האחרון. המודל האתנוקרטי, ככלי לניתוח החברה הישראלית, עשוי לתרום לדיון האקדמי והציבורי בכמה מישורים. ראשית, הוא יוצר מסגרת תיאורטית והשוואתית המאפשרת דיון במקרה הישראלי תוך כדי הפקת לקחים ממקרים ומתהליכים דומים בעולם. באופן זה, הניתוח מסייע לחלץ את הדיון מן הסד של התבוננות פנימית-בלעדית, שבו היה נתון השיח האקדמי הישראלי זמן רב. שנית, מודל זה ממקד את הדיון בדינמיקה של תהליכים פוליטיים וחומריים ארוכי טווח, ואינו מסתפק ב"צילום מצב" קצר מועד. שלישית המודל האתנוקרטי מאפשר ליצור זיקות מהותיות בין מצב הערכים-הפלסטינים לבין מצב

¹ במאמר קצר זה איננו מתיימרים לנתח לעומק את הגורמים לדינמיקות השינוי המתפתחות כאן לאחרונה אלא בעיקר להצביע עליהן.

היהודים-המזרחיים, בכל הנוגע לפרויקט הייחוד (ואתו כרסום מאפייניו הערביים) של המרחב הישראלי/פלסטיני. רביעית, מודל זה יכול לשמש לניתוחן של זירות רבות נוספות בחברה הישראלית ובחברה הפלסטינית, המושפעות באופן עמוק מתהליך הייחוד, כולל יחסי מגדר, צבא-חברה, דתיים-חילונים או תפוצות-מולדת. חמישית, מודל זה, כפי שפותח בעבודתו של אורן יפתחאל (1997; 1998; Yiftachel), מציע מבט ביקורתי על המשטר הישראלי, כשהוא מציב סימני שאלה לגבי מידת הדמוקרטיה שלו. ולבסוף, לענייננו כאן, המודל מסייע להבין את פרטיה המורכבים של המערכת המרחבית-קרקעית בטריטוריה הישראלית/פלסטינית, ואת השלכותיה על היחסים בין המעמדות האתניים בחברה הישראלית.

מסגרת תיאורטית ומושגית: אתנוקרטיה, ריבוד ושליטה מרחבית

אתנוקרטיה היא סוג מובחן של משטר המסייע להתפשטותה של קבוצה אתנו-לאומית בטריטוריה רב-אתנית השנויה במחלוקת. משטר זה מקדם את מטרותיו המרחביות, הכלכליות, הפוליטיות והתרבותיות של הלאום-האתני הדומיננטי. במדינה האתנוקרטיה, השיוך האתני, ולא האזרחי, מהווה את המפתח המרכזי לחלוקת המשאבים והכוח. עקב "כללי המשחק" האתניים, האתנוקרטיה גם נוטה לרד את האוכלוסייה על פי מה שאנו מכנים "מעמדות-אתניים" תוך כדי תהליך ההתפשטות של הלאום הדומיננטי.

המשטר האתנוקרטי משלב ייצוג מעין דמוקרטי ופתיחות פוליטית יחסית, עם מנגנונים ומוסדות המעודדים ומאפשרים את ניכוס מנגנון המדינה ומרחביה על ידי קבוצה אתנית דומיננטית ותפוצותיה, תוך כדי הדרתם של מיעוטים וקבוצות שוליים. האתנוקרטיה המיישבת מדגישה את פרויקט ההתיישבות האתני (המקבל לרוב מאפיינים של קולוניאליזם פנימי או חיצוני) כמימד מכונן של המשטר. כלומר, זהו פרויקט שמוסדות השלטון מעורבים בו באופן אקטיבי. מודל האתנוקרטיה מסדר, משרטט ומפרש את הדינמיקה של מערך הכוחות המעצב בו-בזמן את המרחב, את הפוליטיקה ואת היחסים המעמדיים. במשטרים אתנוקרטיים קיים מתח תמידי בין עקרון ה"אתנוס" לעקרון ה"דמוס", המהווים בסיסים נוגדים של התארגנות פוליטית. עליונותו של ה"אתנוס" מעלה סימני שאלה לגבי מידת הדמוקרטיה של משטרים אלה, וזו רלוונטית גם לדיון במערכת המרחבית-קרקעית (יפתחאל 2000; Ghanem et al 1998).

קיימים כמה נדבכים עיקריים, היוצרים יחד את מבנה המדינה האתנוקרטיה. במדינות אתנוקרטיה נדבכים משטריים אלה מסייעים לביסוס שליטתה והתפשטותה של הקבוצה הדומיננטית. בו-בזמן, בזירה הציבורית נעשה מאמץ למנוע דיון פתוח באופיים ובהשלכותיהם של נדבכים אלה. נדבכי השלטון כוללים את: א. משטר ההגירה והאזרחות; ב. תפקידו של הצבא בחברה; ג. מיסודה של תרבות שלטת בזירות הציבוריות; ד. דפוסי זרימת ההון והפיתוח; ה. המערכת החוקתית; ו. המערכת המרחבית-קרקעית. במאמר זה נתמקד בעיקר בנדבך האחרון.

ההמשגה והניתוח של עבודתנו שואבים השראה מהפרדיגמה החומרית-תרבותית של מדעי החברה, שמצביעה על זיקות בין מערך הכוח המבנה תרבותיות וזהויות לבין תהליכים חומריים המרבדים את החברה, כדוגמת השליטה במרחב (Hall 1992; Harvey 1989; Castells 1997). ניתוחנו נסמך בעיקר על המסגרת התיאורטית פורצת הדרך של גראמשי (Gramsci 1971). במחקריו על האליטות בצפון איטליה הראה גראמשי כי מעמדן הבכיר של אלה נוצר תוך כדי בניין האומה האיטלקית וביסוס הקפיטליזם (פרויקט ה"ריזוג'ימנטו"), על ידי הבנייתו של "מצב הגמוני". מצב זה מוגדר כ"מומנט" שבו "אמיתות" ופרקטיקות מסוימות נהנות מדומיננטיות תרבותית וחברתית גורפת, אשר דוחקת ומדירה כל רעיון או תנועה המאתגרים את ההגמוניה. כוחה של ההגמוניה מבוסס על "ישורה" של מציאות מעוותת, הפועלת למעשה לרווחתם של סקטורים ספציפיים, אך מיוצגת כמקדמת את ה"אומה כולה". וכך כותב גראמשי על תהליך זה:

גורלה של המדינה... כאורגן של קבוצה חברתית אחת, נחרץ ליצור תנאים משופרים עבור התפשטותה של אותה קבוצה... אך התפשטות זו נתפסת ומיוצגת כ'מנוע' של התפתחות אוניברסלית, וכך 'יצורך' כללי המוביל לניצול האנרגיות הכלל ארציות (שם, 182).

ניתוחנו מושפע גם מן הגישות הביקורתיות למשפט, המדגישות את האופנים שבהם מנסה מערכת המשפט להסתיר ולעמעם את סתירותיה הפנימיות תוך מתן נופך הכרחי ולגיטימי לגישות המשמרות את הסטטוס קוו ו/או מעדיפות את האינטרסים של הקבוצות הדומיננטיות בחברה.²

אם נחזור למשטר האתנוקרטי, נבחין במיסודה של הגמוניה סביב מה שמוגדר תדיר כ"כורח" המגיע קבוצה אתנית להשתלט על טריטוריה שנויה במחלוקת ועל אוכלוסייתה. פרויקט ההתפשטות/השתלטות מיוצג כנובע מצדק או משליחות היסטורית, ומוכנה כשיח הציבורי כ"מובן מאליו", או כ"אמת" גדולה העומדת בבסיסה של החברה. "אמת" זו, המגובה בכוחן החומרי והפוליטי של האליטות המפוצות אותה, מחלחלת לאורכה ולרוחבה של החברה; היא מתבטאת בזירות שונות, כגון שפת התקשורת, נושאי המחקר באקדמיה, פסיקות משפטיות, נאומים פוליטיים, יצירות ספרות ומוסיקה פופולרית — בכל הפרקטיקות

² ראו Kennedy 1976; 1997; Horwitz 1976; 1977; Kelman 1987; Minda 1995. חשוב לציין, עם זאת, כי יש הסבורים שההגמוניה פועלת חזק יותר דווקא על אלה הנמצאים במרכזי העוצמה או בקרבתם, ופועלת באופן חלש יותר על קבוצות שוליים בחברה, אשר לא תמיד משתכנעים ממנה. עמדה זו עולה בין השאר במסגרת ה-Critical Race Theory. בקרב חוקרים המזוהים עם עמדה זו יש היוצאים כנגד תפיסת "התודעה הכוזבת" של קבוצות השוליים, ומדגישים כי על קבוצות אלה מופעל פעמים רבות כוח יותר מאשר הגמוניה. גישה זו, המובעת ביחס לשחורים בארצות הברית, רלוונטית גם לישראל. כך ניתן להניח כי ההגמוניה פועלת טוב יותר על קבוצת "המהגרים" בישראל מאשר על קבוצת "הזרים" — במיוחד אזרחי המדינה הערבים. ראו למשל Delgado 1987. אנו מודים לאיל גרוס ולדורון מנשה על הערותיהם בנושא.

התרבותיות היומיומיות הנוטות לשעתק את ה"מובן מאליו". כך מתפתחים מנגנונים מגוונים המעבים ומחזקים את ההגמוניה הלאומית, שנוסחה על ידי האליטות החברתיות ולמען. מנגנונים אלה אף מעודדים דיון ציבורי בסממני החברה (הנוגעים לרוב במאבקים פוליטיים עכשוויים), ומסלקים באופן עקבי אפשרות של דיון עמוק יותר במבנה הפוליטי-חברתי. מודל האתנוקרטיה מבחין אם כן, בצורה אנליטית, בין סממנים שלטוניים לבין מבנה משטרי.³ בסממנים כוונתנו למאבקים בין-מפלגתיים ובין-אישיים פוליטיים, לקבלת אחריות פוליטית (accountability), לחלוקת תקציבים, למינויים פוליטיים, לשיח תקשורתי, לחקיקה "רגילה", לפסיקה שוטפת ולנושאים "חברתיים" כמו עוני, אבטלה ופשיעה. המאבק והדיון על אלה מתנהלים בדרך כלל תוך ציות לתכתיביה של מסגרת מבנית, האחראית על זרימת הכוח והמשאבים, מבלי לערער על כללי המשחק הבסיסיים. לעומת זאת, המבנה המשטרי האתנוקרטי כולל מערכי רעיונות ו"אמיתות", היוצרים תשתית חוקתית ומסודית להתפשטות השליטה החדר-אתנית בטריטוריה רב-אתנית.

עם זאת, בדומה לגראמשי או לקאסטלס, גישתנו לגבי הקשר בין מבנה השלטון לבין סממניו היא רב-כיוונית. כלומר, אנו מכירים, כמובן, בכוחו העצום של המבנה לנתב ולעצב את סממני השלטון ומרכיביו, במיוחד אם ההגמוניה ממוסדת לעומק, אך אנו רואים גם אפשרות של השפעות בכיוון ההפוך. במצב כזה, הסתירות הנובעות מהעיוותים הבלתי נמנעים של ה"מומנט ההגמוני" עשויות ליצור פוליטיקה חדשה ואנטי הגמונית וכך לערער את המבנה השלטוני (Castells 1997; Barber 1995). סתירה מסוג זה אנו מזהים במשטר הישראלי בכלל, ובמערכת הקרקעית-מרחבית בפרט: למרות ייצוגן של מערכות אלה כ"תקינות", "חוקיות" ו"דמוקרטיות", המצב החומרי והפוליטי, המפלה, יוצר תנאים לפיתוח תודעה של התנגדות ושינוי.

כדי להבין טוב יותר את עיצובו של המשטר האתנוקרטי יש לבחון את היווצרותו כנובעת משילוב בזמן ובמרחב של שלושה "מנועים" היסטוריים-גיאוגרפיים רבי עוצמה: הקמתה של חברת מתיישבים (settler society); הבנייתה של לאומיות-אתנית חזקה; ו"חלחולו" של "היגיון אתני" המנחה את זרימת ההון, הפיתוח והריבוד המעמדי בחברות קפיטליסטיות, על פי מסלולים אתניים נפרדים. במאמר זה נרחיב בעיקר על הגורם הראשון (ראו גם קדר 1998; Yiftachel 1999).

חברת המתיישבים היא ציר מרכזי שסביבו מתגבש המשטר האתנוקרטי. קיימים שני סוגים עיקריים של חברות מתיישבים קולוניאליות, שאותן נכנה "חיצוניות" ו"פנימיות". חברות מתיישבים "חיצוניות" כוננו עקב פלישה, הגירה והתיישבות, בעיקר אירופית, במדינות וביבשות אחרות, כגון אוסטרליה, קנדה וארגנטינה. לעומתן, חברות מתיישבים "פנימיות" עוצבו על ידי פיזור אוכלוסיות ויישובן במרחב השליטה של המדינה על בסיס

³ אבחנה זו היא אנליטית לצורך חידוד המבנה המשטרי. ברור שהמציאות מורכבת יותר, ושמיקומם של מרכיבים מסוימים ברמת ה"סממנים" או ה"נדבכים" תמיד תהיה תלויה הקשר של זמן/מקום.

אתנור-לאומי ואתנור-מעמדי, כדי לחזק את שליטת קבוצת הרוב במיעוטים השונים, כמו במקרים של סרי-לנקה, צפון-אירלנד (עד לשנות השבעים), יוון, או מלזיה (Mikessel and Murphy-1991).

חברת המתיישבים, בין שהיא "חיצונית" ובין "פנימית" (או שתיהן יחד, בדומה למצב הישראלי), מבוססת על ניסיון להבנות היררכיה של מעמדות אתניים. כפי שמיטיב לתאר גרשון שפיר (1993), תהליך זה כרוך בהגדרה "טהורה" של החברה המתפשטת, המבקשת לשכפל את המבנה החברתי של מדינות האם, או של הקבוצה השלטת באזורי ההתיישבות החדשים. אי לכך, נמנעו המתיישבים מעירוב עם האוכלוסייה המקומית או עם קבוצות הנחשבות "נחותות", וכך נוצרה חברה המושתתת, מעצם תהליך היווצרותה, על דפוסים קשוחים יחסית של הפרדה והיררכיה אתנית-מעמדית. תהליך זה הביא בדרך כלל ליצירת שלושה מעמדות אתניים עיקריים ברוב חברות המתיישבים (למרות ההבדלים החשובים והרבים ביניהן). כפי שנראה להלן, ריבוד אתנור-מעמדי זה רלוונטי לניתוח החברה הישראלית, כמו גם נושא הלאומיות האתנית.

- קבוצת ה"מייסדים" זוכה במעמד דומיננטי, בעיקר בשל הסטטוס הצבאי, התרבותי, הפוליטי והכלכלי שביססה בשנותיה הראשונות של החברה ועקב מנגנונים של שעתוק בין-דורי (שעל אחד מהם — זה הקרקעי — נעמוד בהרחבה בהמשך).
- לקבוצת ה"מהגרים" משתייכים בעלי רקע אתני השונה מזה של המייסדים (שלעתים מתפצלת לכמה מעמדות עיקריים על בסיס אתני או גזעי, כמו בארצות הברית או בכרזיל). הקבוצה עוברת תהליך ממושך של היטמעות "כלפי מעלה" אל תוך קבוצת ה"מייסדים", אך לרוב היא נותרת בעמדת נחיתות כלכלית, תרבותית ופוליטית.
- קבוצת ה"ילידים" (או ה"מקומיים" או ה"זרים") מאופיינת בכך שהודרה במשך שנים ארוכות מתהליך בניוי האומה של החברה החדשה, ולרוב נותרת מבודדת בשוליה הגיאוגרפיים, הכלכליים והחברתיים (ראו Stasilius and Yuval-Davis 1995).

ריבוד זה גורם להיווצרות "היגיון אתני של זרימת הון" המתבטא, למשל, בשוקי עבודה מפולחים ובדפוסי פיתוח לא-אחידים. אלה משקפים ומשעתקים את המבנה המעמדי-אתני של החברה. קבוצת ה"מייסדים" תופסת בדרך כלל את תפקידי המפתח ואת העמדות הכלכליות המובילות. ואילו קבוצת ה"מהגרים" מורחקות, לפחות בדורות הראשונים, ממוקדי הכוח וההון הכלכליים, כשהם ממלאים את נישות "הצווארון הכחול", הפקידות הנמוכה והבורגנות הזעירה. השתלבותה ההדרגתית בלאום-האתני הדומיננטי, גם אם כמעמד נחות, מבטיחה את יתרונה של קבוצת ה"מהגרים" על קבוצת ה"ילידים". קבוצת הילידים (או הזרים) תופסות בדרך כלל את הגומחות השוליות ביותר בכלכלה, ולעתים הן מתקיימות מחוץ לכלכלה הרשמית ומוגדרות כ"תת-מעמד" (underclass). ההשפעות המרכזיות, הנובעות מההיגיון האתני של ההון, אף הולכות ומעמיקות בעשור האחרון, עקב

שינויים כלכליים וטכנולוגיים מבניים, הכוללים את האצת המוביליות הגלובלית של ההון ונסיגת מדינת הרווחה מפעילותה החברתית-אוניברסלית (Sassen 1998). אך חשוב לזכור שקיימת גם דינמיקת התנגדות למבנה האתנוקרטי: המדינה, המנסה לשמור על עוצמת ההגמוניה שלה ושל קבוצת המייסדים בעזרת תדמית דמוקרטית, נאלצת להאציל זכויות פוליטיות משמעותיות (גם אם לא שוויוניות) לקבוצות נוספות. מצב זה יוצר תשתית לגיוס, להשכלה ולמודרניזציה בקרב מיעוטים, ולא־תגור המדיניות המפלה של המשטר האתנוקרטי.

אתנוקרטיה והמערכת המרחבית-קרקעית

אחד הנדבכים המרכזיים בכינונם וכמיסודם של משטרים אתנוקרטיים הוא מערכת השליטה המרחבית-קרקעית. מושג השליטה המרחבית כולל את הבעלות במקרקעין, אך הוא רחב יותר, ונוגע במגוון הזרועות המדינתיות המעצבות את הגיאוגרפיה האתנית-הלאומית. זרועות אלה מנווטות תחומים, כגון מיקומו ומאפייניו של הפיתוח התעשייתי, התכנון העירוני והאזורי, היקף השימוש בקרקעות המדינה, הגבולות, השטחים המוניציפליים ותהליכי קבלת ההחלטות בנושאים מרחביים. הליבה של מערכת השליטה המרחבית מצויה בשתי מערכות מדיניות מקבילות: המערכת הקרקעית והמערכת התכנונית.⁴ ברוב האתנוקרטיות זכתה קבוצת ה"מייסדים" למעמד בכיר במנגנוני עיצוב המרחב בכלל, ולזכויות מפליגות בקרקע בפרט. זכויות אלה נקנו בדרך כלל בכוח הזרוע, ותורגמו למערכת חוקית ומסדית ששיקפה את יחסי הכוחות בין הקבוצות.

בשנים האחרונות, החלו חוקרים לבחון בצורה מעמיקה את תפקידן של מערכות המשפט בחברות מתיישבים, בכל הנוגע לארגון המרחב הקולוניאלי ולזכויות במקרקעין. ממחקרים אלה עולה כי ברוב מדינות המתיישבים ה"חיצוניות" המערכת המשפטית-פוליטית לא הכירה במשטר המקרקעין ובזכויות הקניין שקדמו לפלישה האירופית. כך הוכרזה אוסטרליה כולה כארץ ריקה (Terra nullius), וכך הושתתה מערכת הזכויות במקרקעין בארצות הברית על ההשתלטות הפיסית של המתיישבים הלכנים על אזורים נרחבים. רישומן המסודר והחוקי של קרקעות אלה נעשה מאוחר יותר, לאחר ההשתלטות הצבאית והפיסית (Newton 1992; 1994; Singer 1991; 1994).

מערכת המשפט שיחקה תפקיד חשוב בהסדרה החוקית של פעולת ההתיישבות והקצאת הקרקעות. דו"ח עדכני של האו"ם משנת 1999 פורש את הבעיות המרכזיות שבהן נתקלו הילידים בניסיון להחזיק בקרקעותיהם, הכוללות אי-הכרה של מדינת הלאום ושל שיטת המשפט שלה בזכויות ה"ילידים" במקרקעין. זאת, על אף שאלה מחזיקים בהם לאורך

⁴ בישראל כוללות מערכות אלה בעיקר את מינהל מקרקעי ישראל ואת מינהל התכנון הנמצא במשרד הפנים (אך עשוי לעבור בקרוב למשרד ראש הממשלה).

תקופות זמן ארוכות ("Time immemorial"). כתוצאה מכך הופכים ילידים אלו ל"מסיגי גבול" על קרקעותיהם. גם כאשר המדינה מכירה בחזקת ה"ילידים בקרקע", הכרה זו נתפסת כמעשה חסד של השלטון, וה"ילידים" זכאים להמשיך ולהחזיק במקרקעין רק באישור השלטונות, כל זמן שהשלטונות אינם מחליטים אחרת – ואכן, כך נעשה לא אחת (Daes 1999). חוקי מדינות רבות מאפשרים הפקעת מקרקעין מחזקת אוכלוסיות "ילידים" באופנים שונים וקלים בהרבה מהפקעות מקרקעין של יחידים ושל קבוצות אחרות במדינה. גם כאשר נחתמו אמנות עם קבוצות ילידים, נותרו ילידים פעמים רבות ללא סעד משמעותי כאשר נפגעו זכויותיהם בקרקע בניגוד לאמור באמנות אלה.

דו"ח האו"ם משנת 1999 אף מצביע על אי-אכיפת חוקים במקרים הפועלים לטובת זכויות מקרקעין של "ילידים", ועל שימוש בהליכים משפטיים בלתי תקינים כדי להגיע להסכמה, כביכול, עם ילידים על ויתור על זכויות במקרקעין. במקרים אחרים, מערכות המשפט מערימות קשיים פרוצדורליים וראייתיים נכבדים (כמו מערכות רישום ומסמך מורכבות), המונעים מה"ילידים" לעמוד על זכויותיהם במקרקעין. עוד מונה הדו"ח את העברת קבוצות ה"ילידים" למען יישוב מחדש כביכול והעברת אוכלוסייה לא-ילידית לאזורי הילידים, או לשם ניצול משאבים וצורכי ביטחון. לא מפתיע, אם כן, כי החוקרת המובילה של משטר הקרקעות בארצות הברית, נל ניוטון טוענת כי "המלים האפקטיביות ביותר בסוגיית כיבוש האינדיאנים היו אלו של ההחלטות המשפטיות המרכזיות... בנוגע לזכויות המקרקעין שלהם" (Newton 1994, 461).

בעוד שה"ילידים" היו בדרך כלל המפסידים הגדולים מן המדינה המתיישבת, הרי ה"מהגרים", שהצטרפו לקבוצת הרוב ולהבניית הלאום-האתני, זכו ברוב המקרים בזכויות חלקיות ובנתחים קטנים-יחסית מן המקרקעין, וכך נהפכו בו-בזמן לנהנים מהמערכת – אל מול הקבוצה הילידה, אך גם למקופחים מאותה מערכת, אל מול הקבוצה המייסדת. לרשותה של זו האחרונה עמדו רוב משאבי הקרקע כמו גם היכולת לנווט את התכנון, השליטה וההקצאה של מקרקעין אלו.

גם במדינות מתיישבים "פנימיות", כגון סרי-לנקה, מלזיה ואסטוניה, ובעבר אף יוון וצפון-אירלנד, היה משטר המקרקעין לכלי מפתח בהרחבת שליטתה של הקבוצה הדומיננטית. הדבר התבטא בהטלת הגבלות חוקיות מגוונות על הנגישות, על הבעלות ועל השימוש בקרקע של קבוצות מיעוטים, והענקת זכויות נרחבות לקבוצה הלאומית הדומיננטית.⁵ פרויקט ההתיישבות וההתפשטות במדינות אלה קידם שתי מגמות עיקריות: נישול האוכלוסייה המקומית או זאת המוגדרת כ"זרה", ובו-בזמן – חיזוק המעמד הדומיננטי של האליטות החברתיות בתוך קבוצת הרוב אל מול המעמדות הבינוניים והנמוכים. נדגים תהליך זה באמצעות התכנון המרחבי-קרקעי בסרי-לנקה, שבה נטוש מאבק ארוך-שנים בין הסינהליזים לבין המיעוט הטאמילי על חלוקת המרחב והכוח. מאמצע

⁵ ראו Lustick 1993; Mikessel and Murphy 1991; McGarry 1998.

שנות השבעים, הופקעו מקרקעין רבים באי, בפרויקט שהוגדר "רפורמה אגררית", אך אדמות אלה הועברו בעיקר לאוכלוסייה הסינהליוזית (Chua 1995). הסינהליוזים גם יזמו מבצעי התיישבות רבים, שהבולט שבהם הוא מפעל ה"מהאוולי", שבמסגרתו יושב ואוכלס בדלילות אזור רחב ידיים בצפון-מזרח המדינה, שעליו טוענים תושביו הטאמילים המקוריים לזכויות קולקטיביות. אל האזור, שרוב הקרקעות בו הוכרזו כאדמות מדינה, הועברו במשך כשני עשורים כ-1.6 מיליון אנשים, רובם המכריע סינהליוזים. האינטרס המרכזי של ממשלת סרי-לנקה היה כמובן להשיג שליטה סינהליוזית באזור, אך למפעל הקולוניזציה הפנימית קיים היבט נוסף, מעמד-אתני. רוב המתיישבים היו סינהליוזים מעוטי הכנסה וחסרי קרקעות. אלה יצרו מתח מעמדי באזורים המאוכלסים בדרום-מערב האי. העברתם לאזורי ה"ספּר הפנימי" העניקה להם אמנם אמצעי קיום בסיסיים, אך גם הרחיקה אותם גיאוגרפית, חברתית ופוליטית ממוקדי ההון והכוח במדינה. כך פעלה מערכת השליטה הקרקעית לחיזוק הפרויקט האתנוקרטי, אך גם לייבוד פנימי בתוך האתנוס השולט, ולחיזוק המעמדות הדומיננטיות (רודד 1999; Little 1994).

האתנוקרטיה הישראלית-יהודית

בישראל קיים משטר אתנוקרטי במהותו, המאפשר, תומך ומניע את הפרויקט הציוני של ייחוד הטריטוריה בישראל/פלסטין. תהליך ההתפשטות הנו הציר המרכזי שסביבו התפתחו היחסים בין היהודים לפלסטינים, כמו גם היחסים בקרב הקבוצות האתניות בתוך שני הלאומים (יפתחאל 1999). פרויקט הייחוד מונע על ידי התפיסה הציונית, הגורסת כי ישראל היא טריטוריה ומדינה "השייכות" לעם היהודי, ורק לו.⁶ הפרויקט הציוני הובנה אם כן כפרויקט אידיאולוגי ומוסרי המממש את ה"זכות" היהודית על הארץ, מבקש לרכז בה את היהודים, ומציע בכך תשובה להיסטוריה של רדיפות ואנטישמיות בתפוצות.

מאפייניו האתנוקרטיים של המשטר הישראלי חדים למדי: מערכת הזכויות והכוחות במשטר הישראלי מרוכדת בו על בסיס אתני-מעמדי (Peled and Shafir 1996); ההגנות הניתנות למיעוט הערבי-פלסטיני בישראל מפני עריצות הרוב – מוגבלות למדי (גביזון 1999; Kretzmer 1990; Ghanem 1998). בנוסף לכך, לא קיים "דמוס" ישראלי ברור: עקב הכיבוש, ההתנחלות והסיפוח החלקי של השטחים, ובגין התפקידים הריבוניים שניתנו ליהודי התפוצות, אין למדינת ישראל גבולות פוליטיים או טריטוריאליים ברורים (יפתחאל 1999; קמפ 1997). למשטר האתנוקרטי גם השלכות מרחיקות לכת בתחומים נוספים, כגון אפליה על בסיס מגדרי (ברקוביץ' 1999), או התנגדות ממסדית עמוקה לרבי-תרבותיות (יונה

⁶ ניתוחיו של יפתחאל (1998; 1999) מדגישים גם שתהליך הייחוד מלווה בתהליך-ראי של כרסום מאפייניהם הערביים של המרחב, של האוכלוסייה ושל התרבות במדינה, הפועל כו-זמן להדרת האוכלוסייה הערבית-פלסטינית אך גם לדחיקתה לשוליים של אוכלוסייה יהודית בעלת רקע ותרבות ערביים, כלומר המזרחים.

1998; רם 1996). באחרונה אף מתפתח בספרות דיון חריף המציב סימני שאלה על מידת הדמוקרטיזציה של משטר זה.⁷

בשנותיה הראשונות של המדינה, ההגעה ההמונית של פליטים ומהגרים יהודים ("עולים") עיצבה את המבנה האתני של החברה הישראלית, כשהיא מתגבשת לכמה רבדים עיקריים. אנו מכירים כמובן בצורך בניתוח מפורט יותר, הרגיש להבדלים החשובים בתוך כל רובד חברתי, ולשינויים המתחוללים לאחרונה במבנה הקבוצות וביחסים ביניהן. עם זאת, ניתן לומר בהכללה מסוימת, ובאופן התקף בעיקרו עד היום, שהאשכנזים בישראל מהווים את הקבוצה "המייסדת" הדומיננטית (המייצגת את זהותה כחופפת את כל הלאום הציוני), בעוד שהמזרחים יוצאי ארצות האיסלאם – ובאחרונה גם יוצאי חבר העמים ויוצאי אתיופיה – מהווים את קבוצת ה"מהגרים". הערבים-הפלסטינים מהווים את קבוצת ה"ילידים" וספיחיה, ה"מקומיים" או ה"זרים", שנושלה מרוב נכסיה הקרקעיים.

המשטר היהודי-ישראלי מבוסס על הנדבכים העיקריים של המשטר האתנוקראטי שתוארו לעיל: מדיניות ההגירה, מתירה למעשה כניסה ואזרחות ליהודים ולמשפחותיהם בלבד; מדיניות הפיתוח וזרימת ההון הציבורי מעדיפה, באופן שיטתי ומפלה, את היישובים והאזרחים היהודים של המדינה, ובתוכם – את הקבוצות החזקות, הנמנות בדרך כלל עם קבוצת ה"מייסדים" האשכנזית; צה"ל הוקם כצבא יהודי בעיקרו, והשירות בו מקנה ליהודים במדינה עדיפות ניכרת בתעסוקה, בהשכלה ובגנישות למוקדי כוח מדינתיים; התרבות השלטת בצורה כמעט בלעדית במרחב הציבורי והפוליטי היא יהודית-עברית, בעוד המערכת הקונסטטוטוציונית של המדינה, ובמיוחד חוקי היסוד החדשים, מחשקים את אופייה היהודי. הנדבך הנוסף, שבו נעמיק בהמשך, הוא משטר המקרקעין, ועמו מערכת השליטה המרחבית-קרקעית. הללו פועלים בהתמדה להעברת הבעלות, השימוש והשליטה הקרקעית מערבים ליהודים בכל הטריטוריה הישראלית/פלסטינית ולשימור הדומיננטיות של קבוצת ה"מייסדים" וספיחיה, במרחב הישראלי.

חשוב לציין כאן, שלמרות שאת המחיר העיקרי של תהליך הייחוד שילם העם הפלסטיני – ובעיקר מיליוני הפליטים בתפוצותיו – היו לו גם השלכות שליליות משמעותיות על מצבם של המזרחים בחברה הישראלית. ברמה התרבותית, המזרחים מצאו את עצמם בנקודה בעייתית במיוחד אל מול מאפייניו ה"מערביים" וה"אנטי-ערביים" של בינוי האומה היהודי-אשכנזי, שנטרלו אותם למעשה מרוב נכסיהם התרבותיים. המערכות הכלכליות והצבאיות דחקו אותם לשולי האתנוס היהודי, ומדיניות ההתיישבות והקצאת הקרקעות של המדינה, הפכה אותם לחוד חנית פסיבי בפרויקט ייחוד הארץ, ובידה אותם בדרך כלל ביישובים או בשכונות מצוקה (סבירסקי 1981; Shohat 1988). נסייג שוב, שאין אנו עושים גזירה שווה בין המזרחים לערבים-הפלסטינים, ואנו מודעים כמובן לעובדה שהמזרחים, בניגוד לערבים, הוכללו בפרויקט הלאומי-הציוני בישראל והפכו בעצמם

⁷ ראו גביון 1999; יפתחאל 1999; יונה 1998; קימרינג 1998; Smootha 1997; Ghanem et al 1998.

לשותפים בייחוד המרחב הישראלי-פלסטיני. אולם, חשוב עדיין לציין ששתי הקבוצות גם נפגעו מאותו תהליך עצמו: המזרחים על ידי הכללתם הנחותה אל תוך הלאום-האתני הדומיננטי, והפלסטינים על-ידי הדרתם המתמשכת ממעגלי האזרחות הישראלית המלאה. למרות צדדיו הבעייתיים, פרויקט הייחוד קיבל מעמד הגמוני בחברה הישראלית-יהודית. מעטים הקולות שקמו נגדו או נגד חלק ממרכיביו. המחלוקות העמוקות כביכול, המתגלעות בין המחנות המכונים "ימין" ו"שמאל", או בין דתיים לחילונים, מתקיימות ברמת סממני המשטר, אך אינן מאתגרות את המבנה האתנוקרטי. בקרב מחנות אלה לא קם ערעור מהותי על הלגיטימציה של תהליך הייחוד.⁸ הוויכוח העיקרי מתמקד בגבולות פרויקט זה וברמת הברוטליות שלו, אך לא על נדבכיו הבסיסיים.⁹

התהליכים ששורטטו כאן אינם בהכרח חד-סטריים. הסכמי אוסלו, למשל, מהווים כמובן נקודת מפנה היסטורית עקב ההכרה ההדדית בין התנועה הלאומית הציונית לתנועה הלאומית הפלסטינית. בחברה היהודית ראוי גם לציין את התדירה האטית, אך המשמעותית של מזרחים רבים למעמדות הבינוניים, במיוחד בערים הגדולות, וכן את התרופפותן של חלק ממערכות השליטה בערבים-הפלסטינים (סמוחה 1993). בנוסף לכך, התגברות פעילויות "תת-פוליטיות", כגון מעורבות גוברת של ארגונים וולונטריים לא-ממשלתיים במאבקים ציבוריים, מכרסמת אף היא לעתים במבנה הנוכחי. במסגרת זו ניתן גם לראות את המאבק על הקרקעות החקלאיות, שאותו נבחן בהמשך. עם זאת, המסד האתנוקרטי של השלטון הישראלי עדיין מוצק למדי, ורק באחרונה נחשף להתנגדות פוליטית וחברתית.

ייחוד המרחב: גיבושו של משטר המקרקעין הישראלי

בתקופת מלחמת תש"ח, ומיד לאחריה, התרחשו במרחב הישראלי/פלסטיני תנועות אוכלוסין רחבות היקף, שכללו גירוש ועזיבה של מרבית הפלסטינים שהתגוררו בשטח שבו קמה מדינת ישראל, במקביל לגירוש, לעזיבה ולהגירה של כ-700 אלף יהודים מאירופה (בעיקר פליטי השואה) ומארצות האיסלאם. לפני המלחמה, בין 800 אלף ל-900 אלף ערבים התגוררו באזור, שנהפך לאחר מכן למדינת ישראל. רק כ-160 אלף מהם נותרו לאחר המלחמה וקיבלו את אזרחות המדינה.

מרכיב מרכזי במשטר המרחבי-קרקעי, שהונהג בישראל, נועד בעיקרו לחסום את שיבת הפליטים הפלסטינים, במקביל לרצון ולצורך ליישב את "העולים החדשים", הם הפליטים והמהגרים היהודים שהגיעו למדינה בשנותיה הראשונות (גולן 1998). מרבית היהודים שהגיעו לישראל עד 1953, כמו גם כ-350 מתוך 370 היישובים היהודיים שהוקמו בתקופה זו, יושבו על קרקע שהוחזקה בעבר על ידי ערבים (Falah 1996; Golan 1995).

⁸ לדיון בהגמוניה זו בתחום הספרותי, ראו לאור 1995.

⁹ לביקורת על היבטים נוספים של המשטר הישראלי, ראו גם גרינברג 1999; Ghanem et al 1998; Kimmerling 1999; Yonah 1999; Rouhana 1997.

בדומה למדינות מתיישבים אחרות, ישראל הנהיגה לאחר הקמתה מדיניות קרקעית והתיישבותית חדשה ומקיפה, שנשענה על חקיקה חדשה ורבת עוצמה, שבאמצעותה הועברו קרקעות ציבוריות וערביות לבעלותם ולשימושם של ישראלים-יהודים. פרויקט הייחוד המרחבי כלל, בנוסף להעברה מסיבית של קרקעות לבעלות ולשליטה יהודית, גם הריסת רוב הכפרים, העיירות והשכונות העירוניות הערביות, התיישבות יהודית, הגבלה מרחבית על ההתיישבות והפיתוח של יישובים ערביים ועברות הנוף הגיאוגרפי. במקביל לאלה – הוקמו מוקדי עיור ותעסוקה יהודיים, בעיקר באזורי הספר, ושורטטה מפת הגבולות המוניציפליים של ישראל באופן שהבטיחה שליטה יהודית נרחבת (בנבנישתי 1997; קמפ 1997; קדר 1998). כדי להבין את מרכזיותה של השליטה הקרקעית-אתנית בחשיבה המדינית הישראלית, ראוי לצטט מדבריו של יוסף ויץ, דמות מפתח במסד הקרקעי-התיישבותי הציוני, שהיה מנהל מחלקת הקרקעות של הקרן הקיימת לישראל (להלן קק"ל), ומאוחר יותר מנהלו הראשון של מינהל מקרקעי ישראל, שטען ב-1950:

הוגים מסוימים בציבור העברי סוברים שמאחר והוקמה מדינה הרי כל הארץ שייכת לה... ואם כן – בעיית הקרקעות נפתרה מאליה והאדמה נגאלה... האדמה היא אמנם אדמת ממשלה, אך... פגם אחד מוצא אתה: ...הזכויות עליה שייכות לכל אזרחי המדינה, לרבות הערבים... מתוך מצב זה, הכרח להביא שהאדמה תהא שייכת ברובה ליהודים... ואם כך, יש להמשיך בגאולת הקרקע (ויץ 1950, 143–145).

בסיום מלחמת תש"ח שלטה מדינת ישראל בשטח של כ-20.6 מיליון דונם, או בכ-76 אחוז משטח ארץ-ישראל/פלסטין המנדטורית. אולם, הקרקעות שהיו בבעלות רשמית של יחידים או ארגונים יהודיים היוו רק כ-8.5 אחוזים משטחה של המדינה.¹⁰ אם מוסיפים לכך את הקרקעות שירשה ישראל מהמנדט הבריטי, מוצאים כי ממשלת ישראל שלטה בשטח של כ-2.8 מיליון דונם, או בכ-13.5 אחוז משטחה של המדינה (קדר 1998). בעקבות חזונו של ויץ ורבים ממנהיגי הציונות, הגדילה מדינת ישראל במהירות את שיעור הקרקעות שבבעלותה, והפכה אותן למעשה לאדמות ישראליות-יהודיות.

בו-בזמן עוצב בישראל משטר קנייני חדש. בעשרים השנה הראשונות לקיום מדינת ישראל עוצב משטר המקרקעין הישראלי כמשטר של קולקטיביזם לאומי, שיישם במהירות את העקרונות האתנוקרטיים של התפשטות ושליטה אתנית טריטוריאלית. בסיומו היו בבעלות, בשליטה ובניהול מדינת ישראל או הלאום היהודי (קק"ל) כ-19 מיליון דונם, קרוב ל-93 אחוז משטח מדינת ישראל (בתחומי הקו הירוק). משטר זה התבסס על: הלאמה וייחוד

¹⁰ שטח זה כולל כ-940,000 דונם של אדמות קק"ל, כ-193 אלף דונם של אדמות פיק"א וכחצי מיליון דונם של אדמות בבעלות יהודית פרטית. חלק מקרקעות אלה נמצא מעבר למה שהפך להיות הקו הירוק. לניתוח מפורט יותר הכולל את ההערכות השונות על מספרים אלה, ראו קדר 1998; Kark 1995.

של קרקע ערבית וקרקעות אחרות, במהלכם הועברו למעלה מ-17 מיליון דונם לבעלות ציבורית ישראלית-יהודית; שליטה ריכוזית של המדינה ומוסדות העם היהודי על קרקע זו (ראו איור 1, עמ' 80); הקצאה סלקטיבית ובלתי שוויונית של זכויות בקרקע (ראו איור 2, עמ' 82). נעבור כעת ביתר פירוט לתיאור המרכיבים העיקריים של משטר המקרקעין, כפי שעוצבו בשנים הפורמטיביות שלו וכפי שנותרו עד שנות התשעים כתשתית המערכת המרחבית-קרקעית האתנוקרטית בישראל.

(א) החרמת הבעלות והחזקה של קרקעות ערביות על ידי הפעלת הסמכות הריבונית באמצעות הכוחות הצבאיים, הממשלתיים והמשפטיים של המדינה. שימוש בכוחות שלטוניים אלו חל לא רק על אותם ערבים-פלסטינים שעזבו את מדינת ישראל, אלא גם על אלו שנותרו בה. היקף הקרקעות שהיו בבעלות/חזקה של ערבים-פלסטינים לפני המלחמה בתחומי מדינת ישראל נאמד בשטח שנע בין 4.2 ל-5.8 מיליון דונם (Kark 1995; Golan 1995; קדר 1998). רכושם של פליטים פלסטינים, שאינם מתגוררים כיום בישראל, הועבר כולו לבעלות ציבורית/יהודית. בנוסף לכך, הופקעו בין 40 ל-60 אחוז מן האדמות, שהיו ברשותם של ערבים-פלסטינים שנשארו אזרחים ישראלים. לאחר תקופה קצרה שבה נלקחו המקרקעין ללא גיבוי חוקי או בהתבסס על חוקי חירום, החלה מערכת המשפט להסדיר העברת מקרקעין זו. עד אמצע שנות החמישים, התבצעה הסדרה זו בעיקר באמצעות חוק נכסי נפקדים (1950), וחוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) (1953), פעולות הממשל בהקשר לחקיקה זו ושל בתי המשפט שפירשו ויישמו חוקים אלה.¹¹

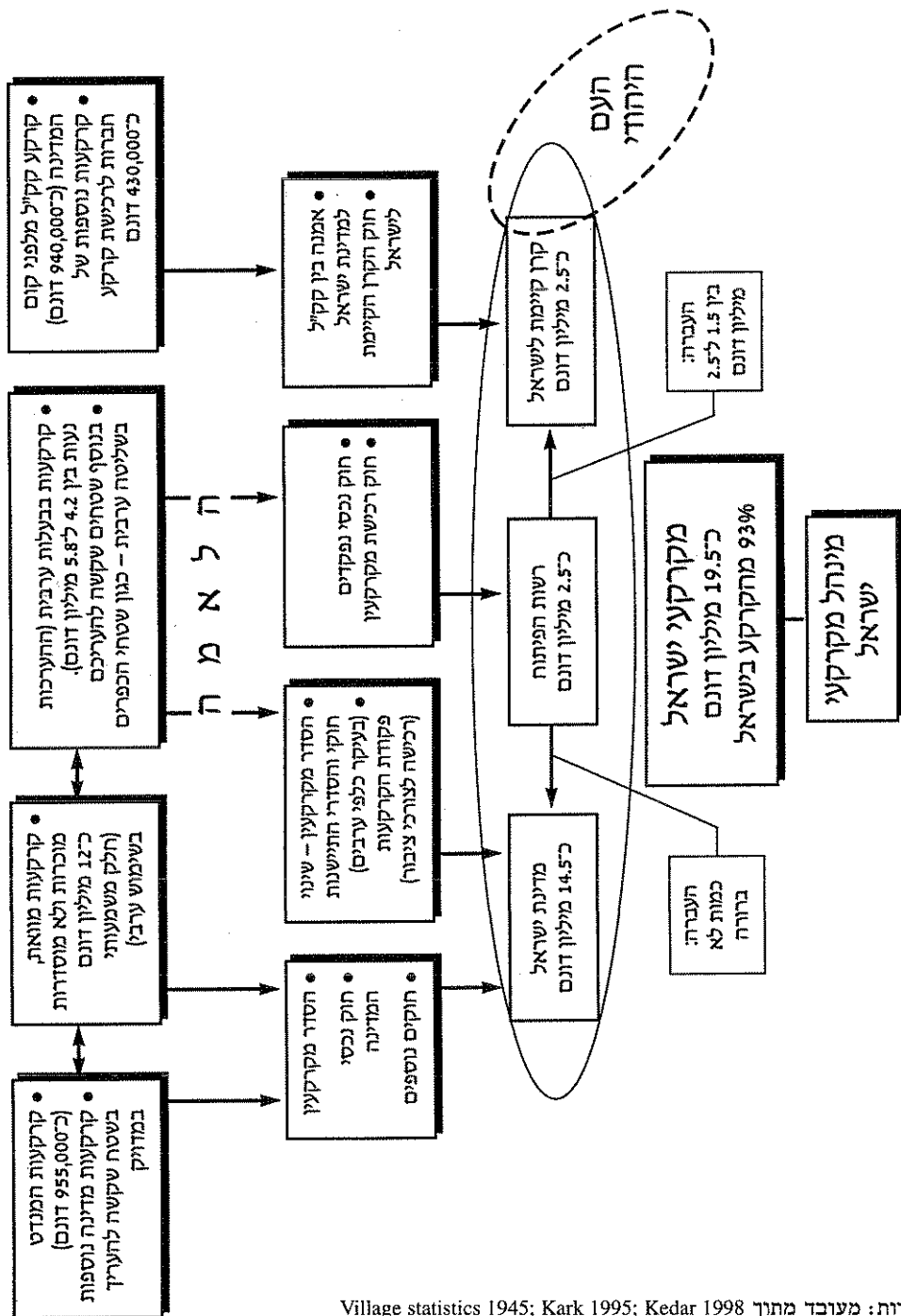
מאמצע שנות החמישים החל שלב נוסף של העברת קרקעות, שהתבסס על תהליך של "הסדר מקרקעין". במסגרתו, ניסתה המדינה לרשום בשיטתיות את כל הקרקעות בתחומה על פי צורות בעלותן. תוך כדי תהליך הסדר קרקעות, איבדו ערבים רבים, במיוחד באזור הגליל והנגב, את יכולתם להמשיך ולהחזיק בקרקעות שהחזיקו עד אז (קדר 1998; Shamir 1996). בשלבים מאוחרים יותר, כאשר כמעט שלא נותרה קרקע בידים ערביות, עבר המוקד המשפטי מהפקעת חזקה ובעלות בקרקע להחלת הגבלות על שימושים במקרקעין, באמצעות חוקי תכנון ובנייה והגדרת תחומים מוניציפליים (חמאיסי 1992). היום נותרו בבעלותם של הערבים אזרחי ישראל, המהווים כ-18 אחוז מאוכלוסיית ישראל, רק כ-3.5 אחוזים מקרקעות המדינה, ובשליטתם המוניציפלית רק כ-2.5 אחוזים (יפתחאל 1999).

(ב) העברת הבעלות המלאה על הקרקעות הערביות לידי המדינה, לרשות הפיתוח ולקק"ל.

(ג) רישום הקרקעות שהיו בבעלות הממשל המנדטורי על שם מדינת ישראל. הממשל המנדטורי טען לבעלות רשמית על כמיליון דונם בלבד. באמצעות תהליך הסדר המקרקעין העבירה ממשלת ישראל לבעלותה מיליונים רבים של דונמים, בעיקר בגליל ובנגב, שסווגו כקרקעות מדינה. חלק משמעותי מקרקעות אלה נרשמו על שם המדינה

¹¹ ראו Lustick 1980; Kretzmer 1990; הופנונג 1991; קדר 1996; 1998.

איור 1: העברות בעלות ויצירת "מקרקעי ישראל"



מקורות: מעובד מתוך Kark 1995; Kedar 1998; Village statistics 1945

במסגרת הסדרה רשמית של קרקעות בלתי רשומות, שאכן היו שייכות למדינה. אך חלק נוסף מקרקעות אלה הועברו לבעלות מדינת ישראל, בעקבות סיווג קרקעות שהוחזקו על ידי בדווים בנגב ובגליל כקרקע "מוואת" (קרקע מתה). סיווג זה, בשילוב עם דינים עות'מאניים ומנדטוריים ופרשנותם בידי בתי המשפט הישראליים, הביאו להגדרת קרקעות "מוואת" כמקרקעי מדינה. פירוש הדבר – שלילת יכולתם של המחזיקים לזכות בהם, יהיה הזמן שהחזיקו במקרקעין אלה ארוך ככל שיהיה. במקביל, נערכו לאחר הקמת המדינה שינויים משמעותיים בדיני ההתיישנות והחזקת המקרקעין, שהקשו ביותר על מחזיקי קרקעות להוכיח את זכותם להחזיק בקרקע וצמצמו באופן משמעותי את סיכוייהם לרשום אותן על שמם במסגרת תהליך הסדר הזכויות במקרקעין. אם כך, לא ניתן לראות בהסדר הקרקעות תהליך הסדרה רשמי בלבד, אלא יש לסווג חלק ממנו כתהליך של נישול (Kedar ; 1998 ; Shamir 1996 ; 1996 ; קנו 1990).

(ד) העברת הניהול והשליטה של כלל מקרקעי ישראל לידי מוסד מיוחד – "מינהל מקרקעי ישראל". בשנת 1960, בעקבות הסכם בין הקק"ל לבין מדינת ישראל, הועברו הקרקעות של הקק"ל לניהול מינהל מקרקעי ישראל. לקרן הוענק ייצוג פריטטי במועצת מקרקעי ישראל, למרות שקרקעותיה היוו רק כשישית מקרקעות המינהל. המועצה אוישה, רובה ככולה, על ידי נציגי "קבוצת המייסדים" (לרוב מקרב ה"התיישבות העובדת"), בין נציגי הקק"ל, ובין כממונים מטעם הממשלה. כמערך משטר המקרקעין, זכה מינהל מקרקעי ישראל למעמד כעין-ריבוני ברשות המבצעת, כשהחלטות ממשלת ישראל מהוות לו המלצה בלבד. המינהל התאפיין בשליטה ריכוזית וסמויה ברובה מן העין הציבורית, על כלל הקרקעות הציבוריות בישראל, שמהוות כאמור 93 אחוז משטח המדינה.

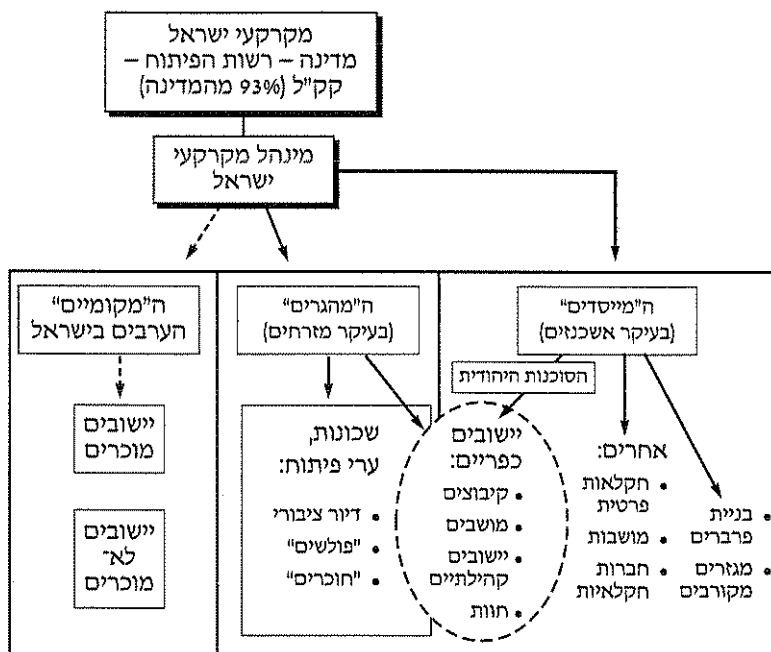
(ה) העברת קרקע וסמכויות לקק"ל. בשנות החמישים המוקדמות, הכפילה הקק"ל את הקרקעות הרשומות על שמה וזאת בעיקר באמצעות העברות קנייניות של קרקע חקלאית ערבית (Golani 1995). כתוצאה מכך, נהפכה הקק"ל לבעלים של מרבית הקרקעות החקלאיות בישראל ומנעה מאזרחי המדינה הערבים גישה לקרקעות אלה.

(ו) קביעה כי הבעלות במקרקעין אלה תישאר לעד בידי הקולקטיב והמוסדות הלאומיים היהודיים (סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל 1960).

מרכיב מרכזי נוסף של משטר המקרקעין שהתבצע במקביל לתהליך הלאמת הבעלות וריכוז השליטה בה, היה הקצאת החזקה בחלק ניכר מן הקרקעות, שהיו בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפיתוח ובבעלות הקק"ל (כולל קרקעות של ערבים-פלסטינים שהועברו לבעלותם) לתושבים יהודים ולתנועות המיישבות (איור 2). היסטורית, המערכת פעלה בראש ובראשונה, להדרה שיטתית של האזרחים הערבים מקרקע המדינה. אך כמקובל במשטר אתנוקרטי, להדרה זו היו השלכות על הריבוד והפיצול בתוך החברה היהודית. כאן פעלו מנגנונים "רכים" יותר כמוכון, אך משמעותיים, שהעמיקו – דרך אותו תהליך ייחוד עצמו – את הפערים בין אשכנזים למזרחים. הדבר התבטא בהקצאה לא-שוויונית של קרקעות,

של שליטה מרחבית ושל דיור – הקצאה שביטאה את העדפת קבוצת ה"מייסדים" על פני קבוצת ה"מהגרים" (אלמלך ולוין-אפשטיין 1998; לוין וקלוש 1995).

איור 2: הקצאת קרקעות בישראל



איור 2 מצביע על הנתיבים העיקריים של הקצאת הקרקעות. במסגרת זו, ניתוח כמותי של חלוקת הקרקעות והדיור בין קבוצות במגזר היהודי מצביע על הבדלים ברורים ועקביים בין נכסי המקרקעין הנרחבים המצויים ברשותה של אוכלוסיית ה"מייסדים" (האשכנזית ברובה) לבין קבוצת ה"מהגרים" (כאמור, מזרחית ברובה, אך באחרונה נתווספו לה גם יוצאי חבר המדינות ואתיופיה). באופן רשמי, הוקצתה הקרקע על פי דפוסי יישוב, אך הקצאה זו חפפה באופן בולט את המוצא האתני: בקיבוצים ובמושבים הוותיקים היה רוב אשכנזי מכריע, בעוד שב"מושבי העולים" בעיירות הפיתוח וב"שכונות" (ריכוזי הדיור הציבורי בערים הגדולות) נוצר רוב מזרחי גדול. הערבים אזרחי ישראל נותרו כמעט מחוץ למעגל ההקצאה של קרקעות המדינה – עד 1995 הוקצה לשימושם רק כרבע אחוז מקרקעות המדינה (לוין וקלוש 1994; יפתחאל 1998).

ההבדלים בין הקבוצות לא התבטאו רק בשטח ההקצאות, אלא גם בפרקטיקות של הקצאת קרקעות (בעיקר לקבוצות אוכלוסייה המקורבות לדרגים המחליטים), בתנאי ההקצאה, ובמיוחד ביצירת קטגוריות משפטיות מובחנות של החזקת מקרקעין. בד בבד, עוצבו דינים ופרקטיקות שלטוניות שהחילו הסדרים משפטיים שונים על קטגוריות

נבדלות אלה. בעוד שההסדרים נוסחו בלשון ניטרלית לכאורה, הרי מאחורי הקטגוריות המרחביות/משפטיות שעליהם הם הוחלו ניצבו פעמים רבות קבוצות אוכלוסייה מזהות. ביישובים מזרחיים, כגון שכונות ועיירות הפיתוח (בעיקר בדיור הציבורי), הוקצתה הקרקע בשכירות קצרת מועד העלולה להסתיים באופן פתאומי ומייד, ואף אינה ניתנת להורשה. במגזר החקלאי הערבי, איבדו כאמור מחזיקים רבים, שלא הצליחו לעמוד בדרישות הפורמליות של הסדר הקרקעות, את יכולתם להמשיך ולהחזיק במקרקעין. אלה ביניהם שלא פונו מן הקרקע, סווגו כמסיגי גבול חסרי זכויות (למשל בחלק מן היישובים הבדוויים הבלתי מוכרים).

במושבים הוותיקים, בקיבוצים וביישובים הקהילתיים, שבהם מתגוררים בדרך כלל בני קבוצת ה"מייסדים", הועברו מקרקעי הציבור לתושבים בהסדרים משפטיים, שאפשרו החלת כללים שונים, אשר "דה-פקטו", אם כי לא תמיד "דה-יורה", היו עדיפים על אלה שחלו על תושבי הדיור הציבורי והשכונות. כך, חלק ניכר מן המחזיקים היהודים בקרקע החקלאית החזיקו בה במעמד של בני רשות כלומר, מחזיקים ברשות, אך ללא זכויות מוגדרות נוספות במקרקעין. לכאורה, זהו מוסד משפטי חלש ביותר (קדר 1998; זלצמן 1996). אך למרות חולשתו הרשמית, ולמרות שפורמלית רשות זו ניתנת לביטול כמעט לאלתר (בדומה ליחס אל השוכרים בדיור הציבורי ואל "מסיגי גבול" בדוויים), הפרקטיקות המינהליות והמשפטיות חיזקו בפועל את מעמדם של בני הרשות במגזר החקלאי היהודי. כך, למשל, במושבים הוכר מעמד "הבן הממשיך" שאפשר העברת מקרקעין בין-דורית.¹² החלוקה לקטגוריות – "דיירי דיור ציבורי", "חקלאים ערבים" ו"חקלאים יהודים" – ושייכות לתחומים משפטיים שונים לכאורה (על פי "צורות יישוב"), אפשרה את החלתם של דינים מפלים, תוך שמירה על חזות ניטרלית המסייעת בשימור ההגמוניה האתנוקרטית. אם נחזור ליוזמת החוות הפרטיות, שבה פתחנו, נאמר כי ארגון משפטי-מרחבי זה הוא המאפשר לחברי הקיבוץ או המושב להחכיר בסכומים נכבדים קרקע, שאינה שלהם, ליהודים אחרים שאינם חברי ההתיישבות העובדת, או אף ליהודים שאינם אזרחי המדינה, ובמקביל לפגוע בתשתית החברתית והכלכלית של עיירות הפיתוח הסמוכות, תוך הדרה של האזרחים הערבים היושבים באזור שנים ארוכות.

הפערים בין אשכנזים למזרחים הוסיפו והעמיקו עקב דפוסי חלוקת המרחב, שהונהגו מסוף שנות השבעים, עם תחילתו של גל יישובים חדשים, ובעיקר אלה המכונים "יישובים קהילתיים" או "יישובי היוזמה הפרטית". הקמתו של יישוב חדש היתה תלויה, בדרך כלל בקרבה למעגלים של מקבלי ההחלטות, וכך רובם של כ-160 היישובים הקהילתיים הוקמו בידי המעמד הבינוני-אשכנזי. אלה נהפכו במהירות, ובסיוע סכסוד ציבורי, ליישובים

¹² "מושבי העולים" נמצאים בקטגוריית ביניים: הם קיבלו זכויות קרקעיות משמעותיות הדומות לאלו של המושבים הוותיקים, אם כי במקרים לא מעטים נשאר מצבם המשפטי והגיאוגרפי, ולכן הכלכלי, נחות.

"איכותיים", תוך שימוש במנגנון "סינון" התושבים, כדי לשמור על מאפייניהם המעמדיים-תרבותיים (יפתחאל 1998).¹³ כך ניצלו קבוצות אלה את משאבי המדינה (כגון קרקע ציבורית, תשתיות והיתר ל"סינון" תושבים) לשיפור מצבם החברתי-כלכלי. למעשה, הן גרמו להעברת משאבים מקבוצות חלשות לחזקות (כרמון ואחרים 1990; לו-יון וקלוש 1995).

ייהוד הארץ בולט גם בתחומים אחרים של השליטה המרחבית, מעבר לבעלות ולהקצאה הקרקעית, ובראש ובראשונה, בתהליך ההתיישבות. מאז 1948 הוקמו כ-600 יישובים יהודיים בכל אזורי הארץ, ואף לא יישוב ערבי אחד (פרט לכ-20 יישובים שנכפו על האוכלוסייה הברדווית למען ריכוזה). הגיאוגרפיה הערבית הקפואה יצרה "גיאוגרפיה של מובלעות", שבהן נותרו הערבים-הפלסטינים במרחב הישראלי-פלסטיני. כ-97.5 אחוז משטח המדינה הריבונית נמצא בשליטה מוניציפאלית יהודית, וכ-55 אחוז משטח של הגדה המערבית עבר גם הוא לשליטה יהודית – אם בצורת הכרזה על "אדמות מדינה", ואם על ידי יישובם של כ-360 אלף יהודים-ישראלים עד שנת 1999 וסיפוח דה-פקטו של כל יישוביהם, ואם בצורות שליטה מרחבית אחרות, כגון הקמת מחנות צבאיים, הקמת מועצות מקומיות ואזוריות, יצירת אזורי תעשייה יהודיים, ובאחרונה אף סלילת "כבישים יהודיים" (Benvenisti 1984; Schadeh 1998).

כיצד, אם כן, הצליחה ישראל לשמור על שליטה מרחבית יהודית? איך עקפה המדינה את מנגנוני הדמוקרטיה והשוק, שבאמצעותם היו יכולים הערבים אזרחי ישראל, לפתח תיאורטית, לערער על תהליך ההתפשטות היהודית? מרכיב מרכזי של מערכת זו הוא מנגנון העברת הקרקעות החד-כיוונית מבעלות ערבית ליהודית, אך לא להיפך. המדינה יצרה משטר, ממסד וחקיקה קרקעיים, שבמסגרתם לא רק שקרקע מופקעת הפכה לאדמת מדינה, אלא שקרקע זו הוכפפה לניהולו של העם היהודי, עקב שיתופם של גופים יהודיים עולמיים בבעלות על קרקעות ובניהולן. מצב זה עוגן באמנות שחתמה ממשלת ישראל עם ארגונים יהודיים, ובמיוחד עם הקק"ל והסוכנות היהודית, כשהראשונה "מעגנת" את ייהוד הקרקע בשלב הבעלות, והשנייה – בשלב ההקצאה.

אם כן, המנדט שהעניקה המדינה לגופים אלה, נהפך למכשיר רב-עוצמה לאפליה "חוקית" של הערבים, משום שהוא אפשר להמשיך במדיניות "למען יהודים (בלבד)", תוך כדי שילובם במנגנון המדינתי האוניברסלי-כביכול. כך המדינה משתמשת באופן לא-דמוקרטי בארגונים היהודיים כדי לעקוף את מוסד האזרחות השוויוני, ומשמרת מרכיבים של מבנה טרום-מדינתי קולוניאלי, יותר מחמישים שנה לאחר מימוש הריבונות הישראלית.

כחלק מתהליך זה התגבשה מערכת מתוחכמת המדירה אזרחים ערבים מאזורים כפריים, שבהם הוקצו ליישובים יהודיים אדמות מדינה, לפי שיטת ה"חווה התלת-צדדי". הסדר זה פירושו שעל חווה הקצאת המקרקעין חתומים שלושה צדדים: א. היישוב היהודי

13 סקרים שנערכו ביישובים אלה אכן העלו שרמת ההכנסה וההשכלה שבהם, כמו גם אחוז האוכלוסייה האשכנזית, גבוהים בהרבה מהממוצע הישראלי.

כקולקטיב (האגודה השיתופית); ב. מינהל מקרקעי ישראל, כשלוחם של בעלי הקרקע (מקרקעי ישראל); ג. הסוכנות היהודית. כמו כן, ניתנה ליישובים היהודיים רשות "לסנן" את תושביהם על פי "התאמתם" ליישוב, כשהסוכנות היהודית מהווה אף היא גורם פעיל ב"סינון" התושבים. מנגנונים אלה אפשרו את הדרת אזרחיה הערבים של המדינה, שהלכה למעשה אינם יכולים לחזור או לרכוש קרקע ב־80 אחוז ויותר משטחה של המדינה¹⁴ (על ניסיונות לאתגר מנגנון זה ביישוב קציר ראו זיו ושמיר בגיליון זה). בהתאם להיגיון האתנוקרטי, מנגנון זה משמש גם להדרתם של יהודים שאינם "מתאימים" ליישובים אלה. מעורבותה של הסוכנות היהודית היא, אם כן, מכשיר אפקטיבי ביותר למניעה "חוקית" מערבים לערער על תהליך הייחוד של המרחב הכפרי, כמו גם לביסוס הסגרגציה האתנו־מעמדית במגזר היהודי¹⁵. גורם נוסף, הממלא תפקיד חשוב במדרג של השליטה המרחבית בישראל, הוא המועצות האזוריות. הקיבוצים, המושבים והיישובים הקהילתיים, השייכים ברובם לקבוצה ה"מייסדת", מאוגדים במועצות אזוריות, השולטות ב־84 אחוז משטחי המדינה. למועצות אלה מואצלות סמכויות תכנוניות, ולהן תפקיד מרכזי בעיצוב התהליכים המרחביים העוברים כעת על החברה הישראלית, כגון פרבור, פיתוח מרכזים מסחריים ואזורי תעשייה. אם כן, בדומה לחברות מתיישבים אחרות, גם בישראל נהפך משטר המקרקעין לגורם חברתי מרכזי. לא זו בלבד שהוא יצר הבדלים בין המעמדות האתניים בכל הנוגע לנגישות, לבעלות ולשליטה בקרקע, אלא גם מאפייניהם של הנכסים הקרקעיים, ובעיקר יציבותם ועליית ערכם הכלכלי, יצרו תהליכים של שעתוק פערים בין־דורי, בעיקר בין אשכנזים למזרחים ובין יהודים לערבים־פלסטינים בחברה הישראלית. גורם זה מזכיר את דיון בשינויים המבניים, שחלו במערכת המרחבית־קרקעית בעשור האחרון, תוך התמקדות במגזר הכפרי שבו התרחשו התמורות המשמעותיות ביותר.

התיישבות ע/אובדת? קבוצת ה"מייסדים" מחקלאות לנדל"ן

בראשית שנות התשעים החלו להיווצר לחצים משמעותיים על חלוקת המרחב ומשטר המקרקעין, כפי שגובשו בתקופה המעצבת שלהם. לחצים אלה נוצרו כתוצאה של שילוב בין גורמים רבים, ביניהם הגעת גל של מהגרים יהודים מברית המועצות לשעבר, ליברליזציה הדרגתית של המשק הישראלי, כולל שוק הנדל"ן, והמשך הלחצים לפרבור של האוכלוסייה

¹⁴ כנתון זה כלול רוב רובו של תחום המועצות האזוריות בישראל, למעט שטחי הבנייה של היישובים הערביים בהם. יש לציין גם שחלק משטחי המועצות אינו זמין לרכישה או לחכירה של יהודים, אם כי כל מאות יישוביהן פתוחים ליהודים, לפחות באופן רשמי, אך בדרך כלל לא לערבים.

¹⁵ לאחר סיום מאמר זה, הכריע בג"ץ בעתירה הידועה כ"עתירת קציר" (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח' טרם פורסם), בקובעו שאפליית אזרחיה הערבים של ישראל בהקצאת קרקעות, גם אם נעשתה באמצעות הסוכנות היהודית, אינה חוקית. להחלטה תקדימית זו השלכות חשובות למשטר המקרקעין, אך לא ניתן לדון בהן כאן.

העירונית בישראל שחיפשה אזורי מגורים חדשים במרחב הכפרי (Alterman 1995; Feitelson 1999; Gonen 1995).

לחצים חזקים ביותר, ואתם שינויים מערכתיים עמוקים, התרחשו במסגרת החזקת הקרקעות בהתיישבות החקלאית. היות שמדובר בתחום מייצג במערכת המרחבית-קרקעית, שהנו גם המחזיק הגדול בקרקעות הציבוריות בישראל, נתרכז כאן במהלכים המתחוללים בקרבו. במסגרת תנאי הקצאת הקרקעות הראשוניים החזיקו אנשי ההתיישבות העובדת בקרקע לצורך שימוש חקלאי בלבד (קדר ויפתחאל 1999). בידם היתה הזכות להחזיק ולהשתמש בקרקע – בדרך כלל לזמן מוגבל – אך הם לא היו מורשים ליהנות מעליית ערכה הספקולטיבי. הפיצוי במקרה של החזרת האדמות למדינה אמור היה להיות בשווי ההשקעה החקלאית בקרקע.

בתחילת שנות התשעים החל מהלך (שמתקיים עד עתה) שנועד לשנות באופן מהותי את מעמדם של המחזיקים בקרקע חקלאית. החל ב-1992 התקבלה במועצת מקרקעי ישראל סדרת החלטות, שמשמעותה היתה שינוי "כללי המשחק" וחזוק משמעותי של זכויות המחזיקים החקלאיים.¹⁶ המשותף להחלטות אלו היה שלמרות, ובניגוד לאמור בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל, ובניגוד לתוכן החוזה (במקרים שבהם הצליחו המחזיקים לקבל חוזה), ניתנה למחזיקים אפשרות לשנות את ייעוד הקרקע ולקבל מעין בעלות על נתח משמעותי מן הקרקע הציבורית בייעודה החדש. החלטות אלו מהוות הטבה בסכומים העולים כאלפי מונים על הפיצוי שהיו זכאים לו על פי המצב שקדם להחלטות אלו, ומעניקות שליטה על חלק ניכר מעתודות הקרקע של החברה הישראלית לקבוצה נבחרת של אזרחים.

במאמר זה איננו מתיימרים לנתח לעומק את הגורמים המרכזיים לשינוי. עם זאת ניתן להצביע על שני הסברים אפשריים. הסבר ראשון הוא היחלשות האידיאולוגיה הקולקטיביסטית והתרופפות הלכידות בחברה הישראלית, ובמקביל, חלחול של מרכיבי תרבות גלובליים-מערביים, עליית ערכי כלכלת השוק בכלל, ואידיאולוגיית ההפרטה בפרט (גרוס 1998; מאוטנר 1998; רם 1999). תופעות אלה מתרחשות בחדות בהתיישבות העובדת, וביטוי בולט לכך הוא הפיכתם בהדרגה של חלק מן הקיבוצים למעין יישובים קהילתיים. ההסבר השני טמון במשבר הכלכלי שפקד את ההתיישבות העובדת, במיוחד עקב חובותיה לבנקים. בעטיו של משבר זה קיים אינטרס ברור ליהנות מערך הקרקע שהם מחזיקים, גם אם משמעות הדבר היא האצת תהליכי ההתפרקות של החברה השיתופית וערעור יסודות המערכת הקרקעית.¹⁷

בעבר שימשו אנשי ההתיישבות העובדת כשומרי הסף של הקרקע החקלאית, והיו הקבוצה החזקה ביותר במוסדות מפתח, כגון מועצת מקרקעי ישראל או הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. שינוי האידיאולוגיה והאינטרסים לכיוון של הפרטה ומקסום הערך הכלכלי

¹⁶ ההחלטות המרכזיות בנושא זה היו החלטות 533, 611, 612, 666, 667, 717, 727, 737.

¹⁷ ראו לדוגמה סעיף 9 של החלטת מ"מ 666 המקשר בין הסדר הקיבוצים לבין שינוי ייעודי הקרקע החקלאית.

של הקרקע הביאו את שומרי הסף הללו — הנהנים עדיין מדומיננטיות במוקדי קבלת ההחלטות — לזרו את שינוי הייעוד של הקרקע החקלאית, לשם העברת נתחים גדולים ממנה בייעודה החדש לעצמם ולחבריהם. במקביל, ניתן לראות את עליית כוחם של יזמי גדל"ן בעלי נגישות ועוצמה, שהתקשרו עם הקיבוצים והמושבים על מנת לזרו את הפשרת הקרקעות ואת שינוי ייעודן.

לתופעות אלו יש להוסיף את תחושת המחסור בקרקעות זמינות לבנייה למגורים, שנוצרה עקב גל ההגירה מחבר המדינות. מאחר שחלק ניכר מן הקרקע הפנויה הוחזק על ידי ההתיישבות העובדת, החל מהלך שכוונתו ל"תמרץ" כלכלית את המחזיקים בקרקע לפנותה, בנימוק של מתן אפשרות לבנייה מזורזת לקליטת ההגירה המגיעה מחבר המדינות. מתברר, כי בפועל לא היה מחסור משמעותי בקרקעות, ומרבית הבנייה בקרקעות, שהוחזקו על ידי ההתיישבות העובדת, לא שימשה לקליטת המהגרים. אך הרטוריקה שקשרה בין "קליטת העלייה" לבין הפשרת הקרקעות קידמה במיוחד את האינטרסים של קבוצת ה"מייסדים". עניין זה מדגיש כיצד "נדבכים" מרכזיים של משטר האתנוקרטיה הישראלי מחזקים זה את זה: מדיניות ההגירה, המכוונת להעמקת ייחודה של המדינה באמצעות הגירה יהודית, מביאה לאימוץ מדיניות מרחבית-קרקעית חדשה ("הפשרת קרקעות") ולשינויים במערכת החוקית, המיטיבים עם הקבוצות החזקות בחברה, תוך שימוש במשאבים ציבוריים.

לכך יש להוסיף שינוי משפטי אחר, שאינו קשור ישירות למערכת המרחבית-קרקעית: בעת הלאמת הקרקעות הפלסטיניות, בתקופת ראשית המדינה, לא היתה בנמצא הגנה חוקתית לקניין. אך היום, לאחר תהליך ייחוד הקרקע, הפכה זכות הקניין לזכות חוקתית, בעקבות חוקי היסוד החדשים ומגמות פרשנותם על ידי בית המשפט העליון. ובכך, במקביל לתהליך הפרטת הקרקע במגזר ההתיישבותי, מתגבשת באחרונה זכות קניין העשויה להגן על החקלאים ולעגן ולקבע את החזקה המותנית שניתנה להם (גרורס 1998; זלצברגר וקדר 1998).

רבים מן השינויים המבניים של משטר החזקת הקרקעות החקלאיות התרחשו בדרך בעייתית מבחינת העקרונות הדמוקרטיים: הם לא נקבעו בחקיקה מסודרת, אלא בחדרי חדרים ובהחלטות מינהליות של גופים לא-ייצוגיים. בגופים הקובעים את המדיניות המרחבית-קרקעית של ישראל — כגון גופי תכנון, מועצת מקרקעי ישראל והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית — יש לקבוצת ה"מייסדים", ובמיוחד לסקטור ההתיישבותי, עוצמה לא פרופורציונלית. עיקר המהפך במשטר המקרקעין התחולל במסגרת גופים אלה, ובמיוחד במועצת מקרקעי ישראל, שאינה גוף נבחר, שמייצגת את הלאום היהודי בכללותו (דרך הק"ל) ומהווה למעשה שחקן אוטונומי רב-עוצמה במערכת הכוח הישראלית. אם כן, המוסדות המרכזיים המגבשים את משטר המקרקעין פועלים על פי היגיון אתנוקרטי המשרת בעיקר את קבוצת ה"מייסדים". עוצמת ה"מייסדים" במוסדות אלה מקילה עליהם את ההסתגלות לתהליכי הפרטה, כמו גם את ההתמודדות עם המשברים הכלכליים שספגו. עוצמה זו אף מאפשרת להם לנסות לשמר את עוצמתם במסגרת כללי משחק מחודשים.

המאבקים להפשרת הקרקעות התנהלו בזירות נוספות ויצרו סבך מורכב שקשה להתחקות אחריו (קדר ויפתחאל 1999). אם נוסיף לכך את הלשון העמומה שבה נוסחו ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, נבין את הקושי שבהעלאת סוגיית הקרקעות לדיון ציבורי. שכן, דיון כזה עלול להכריע, את עתידו של משאב ציבורי גדול וייחודי. משטרים אתנוקרטיים מפתחים מנגנונים (כגון הסוואה, עמימות ושימוש בלשון סבוכה או בטרמינולוגיות "מקצועיות") המחזקים את ההגמוניה הלאומית ומקשים ביותר על דיונים בסוגיות המבניות של משטרים אלו.

עקב חשיבותם של מהלכים אלה, ומאחר שהם מבחירים את ההיגיון הפנימי של המשטר הקרקעי האתנוקרטי, ננסה לשרטט כעת את השינויים העמוקים שהתרחשו בעשור האחרון בניהול הקרקעות החקלאיות. החלטה 533 התקדימית התקבלה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בראשות אריאל שרון ב-1992, בשלהי תקופת ממשלת שמיר. ההחלטה היתה מהפכנית, משום שהיא קבעה כי מחזיקי הקרקע החקלאית, למשך תקופה ארוכה, יפוצו על שינוי ייעודה לפי ערכה החדש – ולא על בסיס ערך ההשקעות החקלאיות, כפי שהיה בעבר. ההחלטה גם אפשרה לחברי ההתיישבות העובדת לרכוש קרקע חקלאית ללא מכרז, במחצית ממחיר הערכת השמאי הממשלתי – הערכה שהמעטה תכופות בשווי הריאלי של הקרקע. ערכה של הטבה זו יכול להגיע לעשרות, ואולי אף למאות מיליוני שקלים למושב/לקיבוץ. החלטה 533 החלה, אם כן, תהליך של קיבוע מערכת ההקצאה הראשונית של הקרקעות לקבוצת ה"מייסדים" במגזר החקלאי: בהדרגה, החלה ההקצאה הזמנית הופכת לקבועה.

בשנת 1994 התקבלה החלטה 666, שהחליפה את החלטה 533. החלטה 666 הבחינה בראשונה בין סוגים שונים של מחזיקים בקרקע חקלאית, והתוותה מסלולי זכאות שונים לפיצויים ולהסדרים ארוכי טווח. לעניין של שינוי ייעוד הקרקע החקלאית, היו כעת מי שהוגדרו בתנאי נחלה, כלומר: חברי ההתיישבות העובדת – בדרך כלל חברי קיבוצים ומושבים זכאים. משמעותה המעשית של הגדרה זו היתה: זכאות לחכור בין 27 ל-29 אחוז מן המקרקעין שברשותם. למרות ההפחתה בפיצוי לעומת החלטה 533, הרי עדיין היתה גלומה כאן הטבה עצומה. "חברות לעיבוד חקלאי", כגון יכין-חק"ל ומהדרין, היו זכאיות אמנם אך למחצית מאחוזי הפיצויים שקיבל חוכר בתנאי נחלה, אך זאת ללא מגבלה על השטח שיעודו שונה, ויכול להגיע לאלפי דונמים. "חקלאים פרטיים", כאלה שלא השתייכו לתנועות ההתיישבות – הופלו, לטענתם, לרעה באופן חישוב זכאותם לפיצוי. החלטה 666 קבעה גם, כי שטחי מרעה שיפוננו לא יזכו בפיצוי כלל. אופן ניסוח ההחלטה הוציא מתחולתה כמעט לחלוטין שני מגזרים: "המעבדים העונתיים" היהודים (חקלאים ללא הסדרי קרקע ארוכי טווח) והערבים-הבדווים בנגב, שמקבלים בדרך כלל חוזי חכירה קצרי-טווח בלבד (שם).

הקטגוריזציה המשפטית השונה של החזקת הקרקע הן בקרב הקבוצה של החקלאים היהודים (בין אנשי ההתיישבות העובדת לבין "המעבדים העונתיים") למשל, וכמיוחד בין

החקלאים היהודים מצד אחד והכדורים מצד אחר, אפשרה ליצור מדרג הטבות, שנע מהטבות מפליגות ביותר לגרעין קבוצת ה"מייסדים" – אנשי ההתיישבות העובדת – ועד להעדר כל הטבה לחלשים שבתוך קבוצת ה"ילידים/מקומיים" (הכדורים), וכל זאת, תוך שימוש בטרמינולוגיות ניטרליות לכאורה.

החקלאים ה"פרטיים" עתרו לבג"ץ על מה שהם ראו כאפלייתם לרעה ביחס לקבוצת ההתיישבות העובדת. כמו כן, באותו הקשר, נידונה עתירה נוספת, שטענה כי החלטה 666, המעניקה פיצוי על בסיס שווי הקרקע לאחר שינוי ייעודה, מעניקה טובות הנאה מעבר למגיע, ומהווה בזבוז כספי ציבור ללא עילה מוצדקת.¹⁸ בג"ץ, מפיו של השופט תיאודור אור, לא התעמת חזיתית עם הטענות המהותיות של העותרים, והסתפק בפסילת ההחלטות על בסיס ניגוד עניינים. ניגוד עניינים כזה עלה בין מטרתה של מועצת מקרקעי ישראל להקטין את הפיצוי לבין עניינם התנועתי והאישי של נציגי המגזר ההתיישבותי במועצה להגדיל אותו פיצוי – "מעבר למגיע על פי התנאים החוזיים". כך כתב השופט אור:

האינטרס למענו פעלו המשיבים השישי והשביעי [מההתיישבות העובדת] היה לא רק האינטרס של אותו גוף שהם פועלים בו ומיצגים אותו – התק"מ או תנועת המושבים – ולא רק האינטרס של כל אחד מהיישובים הנמנים על כל אחת מתנועות אלה. אף כי הדבר לא הודגש בעתירה, ברי שהם ייצגו גם אינטרס אישי של כל אחד מהם, בהיותם האחד חבר קיבוץ (גליל ים) והשני חבר מושב (אבן מנתם).

ואולם, פסיקת בג"ץ, שפסלה את ההחלטה על בסיס פרוצדורלי, ולא על בסיס לאפליה או לאי-סבירות, לא היתה סוף פסוק בנושא. לאחר שבועיים, החליפה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה 666 בהחלטה 727, שהיתה זהה לראשונה כמעט לחלוטין. ההבדל העיקרי בין שתי ההחלטות היה אי-השתתפותם הפיסית של נציגי ההתיישבות העובדת בהצבעה עצמה. הפגם הפרוצדורלי תוקן, והחלטה 727 ממשיכה לחול עד היום.

במקביל למסלול שינוי הייעוד (החלטות 727/666/533), קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות נוספות שהיטיבו עם המחזיקים בקרקע החקלאית. במאמר זה נסתפק בהתייחסות קצרה למסלול "הרחבות היישובים" (החלטות 612 [1993] ו-737 [1995]). במסלול זה, נהנו (ועדיין נהנים) המחזיקים בקרקע חקלאית מהטבות הנובעות מן הגישה שיש לאפשר לבני חקלאים להתגורר בסמוך להוריהם. על פי מסלול זה, כל משפחה החברה במושב או בקיבוץ (אך על פי רוב, לא תושבי מושב שאינם חברי האגודה השיתופית, למשל בעלי "משק עזר") זכאית לבנות על שטח של כמחצית דונם בית צמוד-קרקע במחיר נמוך, באופן משמעותי, מערכו הריאלי. בפועל, היה יישומה של ההחלטה לעתים קרובות פיקטיבי, והיא נוצלה לבניית שכונות חדשות, בעיקר בצמוד למושבים, תוך כדי גביית ערכי

¹⁸ בג"ץ 5575/94 מהדרין בע"מ 5' אח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט (3) 133, ס' 1, 3.

קרקע ריאליים ממשתכנים שאינם בני המקום. חברי היישובים גרפו סכומי כסף נכבדים כתוצאה מפערי המחירים.

היועץ המשפטי לממשלה שנדרש לשאלה, קבע כי זהו מצב שיש בו "התעשרות שלא כדין ממקרקעי ישראל תוך ניצול פסול של מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 737 להחכיר את המגרשים בהרחבה בדמי חכירה מופחתים" (היועץ המשפטי 1999). עם זאת, היועץ לא מחה על ההטבה העצומה הניתנת לבני ההתיישבות העובדת, ואף לא הביע התנגדות ל"אבחנה" כלשונו, או שמא יש לומר "אפליה" בין קבוצות אוכלוסייה שונות, בכל הנוגע להקצאת מקרקעין ציבוריים.

בעקבות הביקורת הציבורית על ההחלטות שעניינן הפשרת קרקעות ההתיישבות העובדת, ובעקבות עתירות שהיו תלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון, מינה שר התשתיות דאז, אריאל שרון, באוקטובר 1996, ועדה בת שלושה חברים בראשות פרופסור בועז רונן, מרצה למינהל עסקים מאוניברסיטת תל-אביב. על הוועדה הוטל לעסוק בסוגיית הפשרת הקרקעות החקלאיות, אך במקביל הרוח שנשבה היתה עידוד הפרטה סלקטיבית, תוך שמירה על "האינטרסים הלאומיים". עצם העובדה שוועדה לא-נבחרת קיבלה מנדט להכריע בסוגיה כה מרכזית לחברה הישראלית, מהווה הפרטה של תהליך קבלת החלטות על חשבון ההליך הדמוקרטי. רוח ההפרטה נשבה גם מהרכבה של הוועדה. נקודת המבט של חבריה היתה בעיקרה כלכלית-עסקית, כפי שמעידה גם חברותו בוועדה של מנהל בכיר בבנק הפועלים (קדר ויפתחאל 1999).

למרות הביקורת, ראוי לומר כי עבודת הוועדה היתה יסודית ורצינית. דו"ח ועדת רונן תרם תרומה משמעותית להבהרת חלק ניכר מן הסוגיות שעמדו על הפרק ולהתחזקות השיח הציבורי בנושא. בראשונה מאז החלה ההפרטה הזוחלת, בראשית שנות התשעים, קבע דו"ח רשמי וסמכותי באופן נחרץ, כי על פי עקרונות היסוד של הקצאת הקרקע החקלאית אין למחזיקי הקרקע זכות משפטית לקבל חלק מהקרקע או משוויה לאחר שינוי ייעודה (רונן ואחרים 1997, 22-23).

עם זאת, הוועדה שבה והמליצה על העברת נתחים משמעותיים מהזכויות במקרקעין החקלאיים היהודיים לידי מחזיקיהם, כלומר על מעין הפרטה סלקטיבית של מקרקעי הציבור. הוועדה אמנם הכירה כי אין מדובר בזכויות משפטיות, אך המליצה על שורה של הטבות הדומות ברוחן לאלה המצויות בהחלטה 727 (אם כי בשיעורים שונים באזורי הארץ השונים). הוועדה לא ניסתה להצדיק את המלצתה לחרוג מן המגיע למחזיקים החקלאים על פי דין, מעבר לכך שקבעה כי נוצרו ציפיות ונקשרו עסקות על בסיס החלטות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל. מן הראוי לציין כי למרות הלשון הכללית-לכאורה של כתב המינוי, שביקש מן הוועדה לעסוק ב"הגדרת זכויותיהם של מחזיקי קרקע חקלאית במקרה של שינוי ייעודה", עסקה הוועדה אך ורק בזכויות חקלאים במגזר היהודי. הדו"ח שלה כלל לא מתייחס לבעיות המיוחדות של המחזיקים החקלאים הערבים. זאת ועוד, על הוועדה הוטל גם לעסוק בשיקום שכונות מצוקה בערים. אך למרות זאת לא עסקה הוועדה במצבם

המשפטי של תושבי השכונות או של דיירי הדיור הציבורי באזורים אלו. ועדת רונן לא בחנה, אם כן, את מצבם של בני קבוצת ה"ילידים/מקומיים" וה"מהגרים", אלא התמקדה במעמדם הקרקעי של בני קבוצת ה"מייסדים". כתוצאה מכך, לא הושוּוּ ההטבות שניתנו לקבוצה זו לקבוצות אחרות בחברה הישראלית. הוועדה כלל לא התייחסה למשמעויות החברתיות מרחיקות הלכת של המלצותיה, ובמיוחד בכל הנוגע לחלוקת העושר והעוצמה בחברה הישראלית (לביקורת מפורטת, ראו קדר ויפתחאל 1999).

המלצותיה של ועדת רונן, כמו גם אלה של הממשלה שבאו בעקבותיהן, התקבלו בעיונות על ידי המגזר ההתיישבותי, שראה בהן איום על כוונתו לקבל את מרבית הקרקע לבעלותו. במקביל לפעילותם במסגרת מועצת מקרקעי ישראל, שהצליחה לטרפד את יישום ההמלצות במגזר החקלאי – הלובי החקלאי וקבוצות נוספות כגון יזמי נדל"ן, החלו להפעיל לחץ על הממשלה ועל המינהל למצוא דרך נוספת להעברת הבעלות האפקטיבית על הקרקעות החקלאיות להתיישבות העובדת. הכנסת שימשה זירה משמעותית לקידום אינטרסים אלה, פעמיים: ב־1996 וב־1998, היא אישרה בקריאה טרומית הצעות חוק "לעיגון זכויות החקלאים בקרקע". על ההצעה מ־1998 היו חתומים עשרה חברי כנסת ממפלגת העבודה, ממרצ, מהמפד"ל, ומש"ס, רובם חברי קיבוצים ומושבים, שהיה להם לפיכך אינטרס ישיר במהלך. בגירסה נוספת של ההצעה מ־1999 נוסף חבר כנסת מן הליכוד. למרות ניסוחן התמים־לכאורה, משמעותן של הצעות חוק אלה היתה העברת נתחים מרכזיים מן הבעלות האפקטיבית על הקרקעות לידי המחזיקים החקלאיים. למעשה, דובר בהטבה מפליגה, שערכיה עשרות רבות של מיליארדי דולרים (שביט 1999; קדר ויפתחאל 1999).

במונחי המשטר האתנוקרטי ניתן לראות כיצד קבוצת ה"מייסדים" (וכן גורמים נוספים שהסתפחו אליה, כגון מזרחים שהגיעו לארץ בשנות החמישים ושוכנו במושבים, וחלק מיזמי הנדל"ן שלא השתייכו היסטורית לקבוצה זו) – ידעה לחצות את גבולות המפלגות כדי לקדם את האינטרס המשותף שלה. תהליך הפשרת הקרקעות נהפך, אם כך, לאמצעי לצבירת הון ועוצמה מחודשת, של קבוצת המייסדים. כמו כן, התהליך הביא להתאמת המבנה האתנוקרטי לכללי המשחק של הפרטה ו"הכלכלה החופשית", תוך ניסיון לשמר את האינטרסים ארוכי הטווח שבבסיסו.

ואולם, מאמץ משותף של פקידי ציבור, ארגונים סביבתיים וגופים הפועלים למען צדק חברתי הצליח לבלום בוועדת הכלכלה של הכנסת, סמוך לבחירות 1999, ניסיון להעביר ב"מחטף" את הצעת חוק עיגון זכויות החקלאים. לאחר הכישלון חזר הכדור לממשלה ולמועצת מקרקעי ישראל. על הפרק עמדה הצעת החלטה ממשלתית להעביר בחוזה חכירה לתקופה של 196 שנה את הקרקעות לידי החקלאים שהחזיקו בהן: כמו כן, בהצעה הוצגו כללים בדבר שינוי הייעוד של הקרקע, ולפיהם יזכו המחזיקים בקרקע להטבות מפליגות שנעות בין 20 ל־60 אחוז מן הקרקע ביעודה החדש. ההצעה כללה גם הטבות נוספות משמעותיות, בעיקר בתחום הרחבות היישובים. ההנחה היתה שהחלטת הממשלה תשמש

המלצה ובסיס פוליטי איתן להחלטה עוקבת דומה של מועצת המינהל (שביט 1999; קדר ויפתחאל 1999).

להבדיל מהחלטות מינהל קודמות, שהתוקף הפורמלי שלהן היה זמני, כאן היתה כוונה מוצהרת להעביר באופן קבוע את השליטה על הקרקעות לידי המגזר ההתיישבותי. בניגוד לרציונל הקודם, שהצדיק את ההטבות בצורך הזמני בתמרוץ חקלאים אלה לפינוי מהיר של הקרקע, כעת הוצע להקנות להם זכויות קבועות לטווחי זמן רחבים ביותר. אם נסיף לכך את תהליך הקונסטיטוציונליזציה של זכות הקניין, שהזכרנו לעיל, ניתן לראות כיצד הצעה זו יכלה להביא להפרטה כמעט מוחלטת של השליטה בקרקעות המדינה, ולהעברתה מן הציבור לקבוצה קטנה בחברה הישראלית, תוך כדי העמקת המדרג האתנוקרטי של מעמדות-אתניים.

עקרונות ההחלטה גובשו במקביל להתעוררותה של מחאה ציבורית כנגד השינויים המפליגים במשטר המקרקעין הנקבעים בדלתיים סגורות ובקצב שאינו מאפשר דיון ציבורי. במחאה זו השתתפו ארגונים חברתיים, כגון "הקשת הדמוקרטית המזרחית", "סיכוי", "אדוה", "עדאלה", ארגונים סביבתיים ובראשם החברה להגנת הטבע ו"אדם, טבע ודין", ואף ארגונים שבעבר התרחקו מסוגיות חברתיות, כמו האגודה לזכויות האזרח והתנועה למען איכות השלטון בישראל. בתקופה זו נוצרה לראשונה קואליציה של ארגונים חברתיים שנווטה על ידי ארגון הגג שתי"ל, ונערך — כנראה בפעם הראשונה — דיון סוער בתקשורת הישראלית על מאפייני המערכת הקרקעית (יונה וספורטא בגיליון זה). כניסתם לתמונה של אנשי אקדמיה ומומחים לתחום (ביניהם הח"מ), ושל אנשי תקשורת ויחסי ציבור סייעה ב"פיצוח" תהליכי הקצאה סמויים ועמומים ובהפצת הידע בציבור ובכך תרמה להרחבת המחאה הציבורית.

המחאה הציבורית היא גם שהובילה, כנראה, את מינהל מקרקעי ישראל לפרסם במארכ 1999 את הצעת ההחלטה באתר האינטרנט שלו. אמנם, שבועיים בלבד הוקצו לתגובות, והצעת ההחלטה נוסחה באופן מסורבל, אך חשיפתה לתגובות ציבוריות היוותה צעד חשוב להגברת השקיפות של מוסד מרכזי זה. בפועל, התקבלו כ-200 תגובות של גופים כלכליים ומוסדות ציבוריים אך גם של אזרחים פרטיים. לפי פרסום בעיתון (הארץ, 16.5.1999) רק ארבע תגובות צדדו בהסדר. כל שאר התגובות טענו כי מדובר בהסדר גרוע משיקולים של צדק חברתי או מסיבות תכנוניות וסביבתיות (לדיון בהתנגדויות השונות ראו קדר ויפתחאל 1999). מאחר שמרבית התגובות התנגדו להצעת ההחלטה, החליט מינהל מקרקעי ישראל להקפיא את ההצעה, לפחות לזמן-מה.

הטענה החברתית המרכזית שעלתה מן התגובות הרבות היתה טענה לאפליה. בתמצית, נטען כי מדובר בהקצאה בלתי הפיכה של מירב עתודות הקרקע לקבוצה קטנה שאין לה לא זכות חוקית לכך ולא הצדקה. אי-הלגיטימיות בהצעת ההחלטה בולטת כאשר משווים בין ההקצאה המוצעת למגזר החקלאי לבין העדר העברת משאבים דומים למגזרים אחרים בחברה היהודית, ובראשם דיירי הדיור הציבורי. האחרונים אמנם הצליחו — ונדרשו

לכך מאבק עיקש — להעביר את חוק הדיור הציבורי (1998), ולקבל זכות מוגבלת לרכוש בתנאים נוחים את הדירות שבהן החזיקו במשך שנים רבות. אך ממשלות נתניהו וברק הקפידו את המימוש בפועל של החוק. באחרונה דחה בית המשפט העליון עתירה כנגד הקפאת החוק. פסק הדין, ששורותיו ספורות, מעורר תהיות בדבר תפקידו של בית המשפט ורגישותו לסוגיות חברתיות.¹⁹ טענת האפליה עלתה גם ביחס לחברים אחרים בקבוצת ה"מהגרים", כגון תושבי ערי הפיתוח ו"פולשים" בשכונות מצוקה.

טענות חריפות במיוחד עלו בהתנגדויות ביחס לאפליה שנגרמת לערכים אזרחי המדינה. ראשית, נטען שתהליך ההפרטה מגביל באופן חריף את נגישות האזרחים הערכים לקרקע המופרטת, ובכך מעמיק את ייחודן של הקרקעות שנלקחו במקור מן הערכים. עולה גם הטענה כי נוסח ההצעה שולל מן החקלאים הערכים זכויות דומות לאלה המוענקות ליהודים. כמו כן נטען כי מדובר בפגיעה בקניין של ערכים, שרכושם הופקע מהם למטרות ציבוריות ואין להשתמש בו כדי להעשיר פרטים אחרים. המהלך המוצע — הוסיפו המתנגדים — עלול לסתום את הגולל על אפשרות פתרון בעיית מאות אלפי העקורים והנוכחים-נפקדים, ואת בעיית הפליטים הפלסטינים בכלל. העברת הבעלות האפקטיבית לקבוצה קטנה בחברה היהודית מנציחה, ואף מחמירה, את האפליה בינם לבין אזרחי המדינה הערכים. זאת ועוד, נטען כי קיימת תובה על המדינה להקצות קרקע לאזרחים ערכים כדי לצמצם את הפערים בינם לבין היהודים. הצעת ההחלטה תמנע מהלך מעין זה.

המאבק על השינויים במערכת הקרקעית חושף לדעתנו שינוי חשוב, והוא התארגנות ופעילותן הציבורית של קבוצות שהיו עד כה מחוץ לשיח בנושא הקצאת קרקעות. בנוסף, כניסתם של אנשי אקדמיה ומומחים לתחום, סייעה ב"פיצוח" של, ובביקורת על, תהליכי קבלת ההחלטות והעברת המשאבים במערכת. אלה מהווים סימן מעודד (אם כי ראשוני בלבד) לתהליך אפשרי של דמוקרטיזציה במערכת. נראה גם שפתיחת השיח המינהלי-מקצועי יכולה להביא לידי שינוי חברתי ופוליטי "מלמטה". עם זאת המאבק עדיין רחוק מסיימו.

לאחר הקמת ממשלת ברק, הוגשה שוב הצעת חוק עיגון זכויות החקלאים על ידי חברי כנסת, שהם גם תושבי מושבים וקיבוצים. במקביל, בנובמבר 1999 פורסם בעיתונות כי נציגי תנועות ההתיישבות מנהלים משא ומתן סודי עם שר החקלאות (חבר קיבוץ) ועם מנכ"ל משרד ראש הממשלה (חבר מושב) על סדרי שינוי הייעוד של הקרקעות החקלאיות (גלובס, 2.11.1999; מעריב, 1.1.1999). חשוב גם להעיר כי ככל התקופה שבה נוהל המאבק על הפשרת הקרקעות, רוב החלטות המינהל — המיטיבות עם המחזיקים בקרקע החקלאית — נותרו בתוקף. למעשה, הזמן שעובר מיטיב עם המחזיקים, וקיים חשש שעד אשר יחל דיון ציבורי רציני בנושא, חלק משמעותי מעתודות הקרקע כבר יעברו לידי המחזיקים תוך כדי שינוי ייעודן ואף מכירתן לצדדים שלישיים. במצב כזה המחזיקים החקלאיים, והאנשים

¹⁹ ראו בג"ץ 403/99 ח"כ רן כהן ואחי' נ' בנימין נתניהו, רה"מ ושר השיכון ואח'. ניתן ביום 30.6.1999, טרם פורסם. לדיון על תפקודו של בית המשפט בסוגיות חברתיות ראו גם זלצברגר וקדר 1998.

שרכשו מהם את הקרקעות עלולים לטעון, כי כל ניסיון להחזיר את המקרקעין לידי הציבור יפגע בזכויותיהם המוקנות. כלומר, הדבר יהיה בבחינת פגיעה, האסורה על פי זכות הקניין שמעוגנת כעת בחוקי היסוד של המדינה. כדי להתמודד עם סכנה זו עתרו באחרונה הקשת הדמוקרטית המזרחית וקבוצת אקדמאים (ביניהם הח"מ קדר) לכג"ץ, באמצעות משרדו של עורך הדין אביגדור פלדמן, בבקשה לפסול את כל החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא הפשרת הקרקעות.²⁰

סיכום

לאחר שהצגנו בקצרה את המשטר האתנוקרטי ואת פעילותו בתחום משטר המקרקעין, שרטטנו שני מהלכים עיקריים שעיצבו את המערכת המרחבית-קרקעית האתנוקרטית בישראל. הראשון התמקד בפרויקט הייחוד של המרחב הישראלי-פלסטיני בעשורים הראשונים למדינה, והשני בהפרטה החלקית של המקרקעין בעשור האחרון. ראינו כיצד המהלך הראשון סייע ליצירת ריבוד מעמדי-אתני עקב אי-השוויוניות העמוקה במערכת המרחבית-קרקעית, בין קבוצת ה"מייסדים" האשכנזית בעיקרה, קבוצת ה"מהגרים" הכוללת בעיקר את המזרחים, והקבוצה ה"ילידית/מקומית/זרה" של הערבים-הפלסטינים. המהלך השני מתרחש בעשור האחרון ומתבסס על אותה מערכת מרובדת עצמה, וכך משעתק — ולעתים אף מעמיק — את הפערים בחברה הישראלית. הצבענו על הבעייתיות הקיימת גם במבנה המוסדי של המערכת, ובמיוחד במעורבות של גופים אתניים, כגון הקק"ל והסוכנות היהודית, בקביעת המדיניות הממלכתית, ואף חשפנו ניגוד אינטרסים בולט במרכזי הכוח של המערכת.

לסיום, נדגיש שתי נקודות שהעלינו במאמר. הראשונה היא יוזמת החוות בנגב בה פתחנו, המייצגת למעשה עשרות רבות של יוזמות פיתוח דומות כרחבי המדינה. יוזמה זו מדגימה היטב את שאיפתן ויכולתן של קבוצות חזקות להעביר אליהן משאבי קרקע ציבוריים, בעזרת המנגנונים התכנוניים והקרקעיים האתנוקרטיים שפירטנו לעיל, ובכך להעמיק בורבזמן את הפערים בין אשכנזים למזרחים, ובין יהודים לערבים. כנגד זאת, הנקודה השנייה היא התגברות ההתנגדות למצב הקיים, העולה מקבוצות שונות שנפגעו עד היום מהמערכת המרחבית וממשטר המקרקעין, ובעיקר מקרב הערבים, הדיירים בשיכון הציבורי, המזרחים ומהגרים אחרים ביישובי פריפריה ובשכונות פריפריה. ייתכן שמגמות התנגדות אלה מצביעות על בקיעים הנפערים בהגמוניה השולטת במערכת המרחבית-קרקעית, שהניעה את פרויקט הייחוד על השלכותיו המרכזיות, שאותן פרשנו במאמר. חשוב להדגיש כי חלק משמעותי מן ההתנגדות מתנהל מחוץ לזירה הפוליטית המסורתית. עם זאת, המאבק בנושא הקרקעות איננו מאבק סקטוריאלי ואינו מייצג מעמד בינוני בלבד. הקואליציה הרחבה

²⁰ ראו בג"ץ 244/00 (טרס פורסם).

שקמה סביב פרשת הקרקעות מנסחת טענות החוצות גבולות מעמדיים ואתניים. הקואליציה הזו מעוררת תקווה ליצירת סדר יום חברתי משותף לקבוצות מגוונות בחברה הישראלית. סדר יום כזה אמור לכרסם במבנה האתנוקרטי, ועם זאת – הוא אמור להבטיח שהמדינה לא תשתעבד למטרות הניאו-ליברליות של גלובליזציה והפרטה.

אין לדעת בשלב זה האם התגובות הממסדיות לגל ההתנגדות מעידות על תהליך משמעותי של דמוקרטיזציה, או על ניסיון לבלום את מה שנתפס כפרץ חד-פעמי של התנגדות קבוצות השוליים לקיפוחן החומרי והפוליטי. לדעתנו, ראוי כי משפטנים, גיאוגרפים, מתכננים ומקבלי החלטות במגזר הציבורי יקשיבו לקולות העולים מציבורים גדולים אלה, ויתחילו בחשיבה מסודרת ומעמיקה על שינוי המערכת המרחבית-קרקעית. מאמצים בכיוון זה כבר החלו על ידי כמה ארגונים חברתיים ופוליטיים (קדר ויפתחאל 1999). קידום עקרונות של צדק, שוויון אזרחי ופתיחות במערכת המרחבית-קרקעית יכול לסייע רבות למאבק המתמשך לחיזוק האלמנטים הדמוקרטיים של המשטר הישראלי.

ביבליוגרפיה

- אליאש, שי, 1999. "החקלאים מוכנים לוותר על מנגנון הפיצוי במקרה של שינוי ייעוד קרקע", מעריב עסקים, 1.11.99, עמ' 3.
- בנבנישתי, מירון, 1997. "המפה העברית", תיאוריה וביקורת 11 (חורף): 7–29.
- ברקוביץ, ניצה, 1999. "אשת חיל מי ימצא: לאומיות ויחסי מגדר בישראל", סוציולוגיה ישראלית 3: 277–318.
- גביוון, רות, 1995. "מדינה יהודית ודמוקרטיה: זהות פוליטית, אידיאולוגיה ומשפט", עיוני משפט י"ט: 631–682.
- , 1999. ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטיה: מתחים וסיכויים, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב.
- גולן, ארנון, 1998. "ממסד, פליטי מלחמה ועולים: העיצוב מחדש של המרחב העירוני במלחמת העצמאות ואחריה", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ט"ו: 28–46.
- גרוס, אייל, 1998. "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", עיוני משפט כ"א (2): 405–448.
- גרנברג, לב, 1999. "דמוקרטיה מדומיינת בישראל: רקע תיאורטי ופרספקטיבה היסטורית", סוציולוגיה ישראלית 3: 209–240.
- הופנונג, מנחם, 1991. ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק, נבו, ירושלים.
- היועץ המשפטי לממשלה, 1999. "חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה בעניין החלטה 737 (11.3.99)", אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל. www.mmi.gov.il.
- ויץ, יוסף, 1950. המאבק על האדמה, טברסקי, תל-אביב.

- זלצברגר, עלי, וסנדי קדר, 1998. "המהפכה השקטה: עוד על הביקורת השיפוטית בישראל לפי חוקי היסוד החדשים", משפט וממשל 4(2): 489–519.
- זלצמן, נינה, 1996. "רשיון במקרקעין", הפרקליט מ"ב 24–63.
- חמאיסי, ראסם, 1992. בינוי ותכנון בקרב הערכים בישראל, המרכז הבינלאומי לשלום, תל-אביב.
- יפתחאל, אורן, 1998. "בינוי — אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה' הישראלית: התישבות, קרקעות ופערים עדתיים", עיוני משפט כ"א(3): 637–665.
- _____, 1999. "יום האדמה", 50 ל-48 תיאוריה וביקורת (גיליון לדגל יובל למדינה): 12–13, 279–290.
- _____, 2000. "אתנוקרטיה, גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ, א", אלפיים 19: 78–105.
- יונה, יוסי, 1998. "מדינת כל-אזרחיה, מדינת לאום או דמוקרטיה רב-תרבותית? ישראל וגבולות הדמוקרטיה הליברלית", אלפיים 16: 238–264.
- כרמן, נעמי, ואחרים, 1990. ההתיישבות החדשה בגליל: מחקר הערכה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- לאור, יצחק, 1995. אנו כותבים אותך מולדת: מסות על ספרות ישראלית, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
- לויין, יוברט, ורחל קלוש, 1994. דיור ואי-שוויון בישראל, מרכז ארוזה, תל-אביב.
- מאוטר, מנחם, 1998. "המשפט הסמרי מן העין", אלפיים 16 (45): 45–72.
- מאור, זיו, 1999. "גולשים נגד הפשרה", הארץ גדל"ן, 16.5.99, עמ' 15.
- סבירסקי, שלמה, 1981. "לא נחשלים אלא מנוחשלים: אשכנזים ומזרחים בישראל — שיחות עם פעילים ופעילות", מחברות למחקר ולביקורת, חיפה.
- סמוחה, סמי, 1993. "שסעים מעמדיים, עדתיים ולאומיים ודמוקרטיה בישראל", החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, ערך אורי רם, ברירות, תל-אביב, עמ' 172–202.
- קדר, סנדי, 1998. "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני ההתיישבות הרוכשת בישראל", עיוני משפט כ"א (3): 665–746.
- קדר, סנדי, ואורן יפתחאל, 1999. הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים, אוניברסיטת חיפה, הפקולטה למשפטים, חיפה.
- קימלינג, ברוך, 1988. "הישראלים החדשים: ריב-תרבויות ללא רב-תרבותיות", אלפיים 16: 264–308.
- קמפ, אדריאנה, 1997. מדברים גבולות: הבנייתה של טריטוריה פוליטית בישראל 1949–1967, חיבור לקראת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב.
- קנו, זאב, 1990. בעיית הקרקעות והסכסוך היהודי-ערבי, הוצאת הקיבוץ הארצי, תל-אביב.
- רובינשטיין, אמנון, 1998. מהרצל ועד רבין והלאה, שוקן, תל-אביב.
- רוגן, בועז, ואחרים, 1997. דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (לא פורסם).
- רודר, בתיה, 1999. פיתוח אזורי ויחסים אתניים: ישראל וסרי-לנקה, חיבור לקראת תואר מוסמך אוניברסיטה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע, המחלקה לגיאוגרפיה.
- רם, אורי, 1996. "זיכרון וזהות: סוציולוגיה של ויכוח ההיסטוריונים בישראל", תיאוריה וביקורת 8 (קיץ): 9–32.

- רם, אורי, 1997. "בימים ההם בזמן הזה: ההיסטוריוגרפיה הציונית והמצאת הנרטיב הלאומי היהודי: בן-ציון דינור וזמנו", עיונים בתקומת ישראל (ציונות: פולמוס בן-זמננו) 6: 116–149.
- , 1999. "בין הנשק והמשק: הפוסט-ציונות הליברלית בעידן העולמקומי", נייר עבודה מס' 12, אתנוקרטיה ועולמקומיות: גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל, ערכו אורי רם ואורן יפתחאל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע, עמ' 41–100.
- שביט, ארי, 1999. "של מי האדמה הזאת, לעזאזל?" מוסף הארץ, 16.3.99, 22.3.99.
- שילוני, צבי, 1990. הקרן הקיימת לישראל 1898–1914, יד בן-צבי, ירושלים.
- שפיר, גרשון, 1993. "קרקע, עבודה ואוכלוסייה בקולוניזציה הציונית: היבטים כלליים וייחודיים", החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, ערך אורי רם, כרירות, תל-אביב.
- Alterman, Rachel, 1995. "Can Planning Help in Crisis? Responses to Israel's Recent Wave of Immigration," *Journal of the American Planning Association* 61(2): 156–177.
- Barber, Benjamin, 1995. *Jihad Vs MacWorld*. New York: Ballantine.
- Benvenisti, Meron, 1984. *The West Bank Data Project*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy.
- Canovan, Margaret, 1996. *Nationhood and Political Theory*. Aldershot: Edward Elgar.
- Castells, Manuel, 1997. *The Power of Identity: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
- Chua, Amy, 1995. *The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries* 95 Colum. L. Rev. 223–303.
- Daes Erica-Irene, 1999 (Special Rapporteur). *Human Right of Indigenous People and their Relationship to Land (Second Progress Report)* (available on U.N. web site).
- Delgado, Richard, 1987. "The Ethereal Scholar: Does Critical Legal Studies Have What Minorities Want?" 22 Harvard CRCL L Rev 301–332 at 311–312.
- Falah, Ghazi, 1996. "The 1948 Israeli-Palestinian War and Its Aftermath: the Transformation and De-Signification of Palestine's Cultural Landscape," *Annals of the American Association of Geographers* 86(2): 256–285.
- Feitelson, Eran, 1999. "Social Norms, Rationales and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel," *Journal of Rural Studies* 15: 431–446.
- Ghanem, As'ad, 1998. "State and Minority in Israel: the Case of Ethnic State and the Predicament of Its Minority," *Ethnic and Racial Studies* 21(3): 428–447.
- Ghanem, As'ad, Nadim Rouhana, O. Yiftachel, 1998. "Questioning Ethnic Democracy," *Israel Studies* 3(2): 252–267.
- Gilbert, Paul, 1998. *The Philosophy of Nationalism*. Boulder: Westview Press.
- Golan, Arnon, 1995. "The Transfer to Jewish Control of Abandoned Arab Lands during the War of Independence," *Israel — The First Decade of Independence*, ed. S.I. Troen, and N. Lucas. Albany: State University of New York Press, pp. 403–440.

- Gonen, Amiram, 1995. *From City to Suburb*. Aldershot: Avebury.
- Gramsci, Antonio, 1971. *Selections from the Prison of Antonio Gramsci*. New York: International Publishers.
- Hall, Stuart, 1992. "Cultural Identity in Question," *Modernity and Its Futures*, ed. Stuart Hall, David Held and T. McGrew. Cambridge: Polity Press.
- Harvey, David, 1989. *The Urban Experience*. London: Basil Blackwell.
- Held, David, 1990. *Models of Democracy*. London: Polity Press.
- Horwitz, Morton, 1977. *The Transformation of American Law 1780–1860*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1992. *The Transformation of American Law 1870–1960*. New York: Oxford University Press.
- Kark, Ruth, 1995. "Planning, Housing and Land Policy 1948–1952: The Formation of Concepts and Governmental Frameworks," *Israel — The First Decade of Independence*, ed. S.I. Troen and N. Lucas. Albany: State University of New York Press, pp. 461–494.
- Kedar, Sandi, 1996. *Israeli Law and the Redemption of Arab Land, 1948–1969*. SJD, Harvard, Law School.
- Kelman, Mark, 1987. *A Guide to Critical Legal Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kennedy, Duncan, 1976. "Form and Substance in Private Law Adjudication," *Harvard Law Review* 89: 1685–1778.
- , 1997. *A Critique of Adjudication: Fin de Siecle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kimmerling, Baruch, 1983. *Zionism and Territory*. Berkeley: Institute of International Studies, The University of California.
- , 1999. "Religion, Nationalism and Democracy in Israel," *Constellations* 6(3): 339–363.
- Kretzmer, David, 1990. *The Legal Status of the Arabs in Israel*. Boulder: Westview Press.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lefebvre, Henri, 1991. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Linz, Juan, and Stepan, Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Little, David, 1994. *Sri Lanka: the Invention of Enmity*. Washington DC: US Institute for Peace.
- Lustick, Ian, 1980. *Arabs in the Jewish State: Israel's Control over a National Minority*. Austin: The University of Texas Press.
- , 1993. *Unsettled States, Disputed Lands*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mann, Michael, 1999. "The Dark Side of Democracy: The Modern Tradition of Ethnic and Political Cleansing," *New Left Review* 253 (June): 18–45.

- McGarry, John, 1998. "Demographic Engineering: The State-Directed Movement of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Regulation," *Ethnic and Racial Studies* 21(4): 613–638.
- Mikesell, Marvin, and Alexander Murphy, 1991. "A Framework for Comparative Study of Minority Aspirations," *Annals of the Association of American Geographers* 81: 581–604.
- Minda, Gary, 1995. *Postmodern Legal Movements*. New York: New York University Press.
- Newton Neil, 1992. "Indian Claims in the Courts of the Conqueror," *American University Law Review* 41: 753–854.
- , 1994. "Compensation, Reparations and Restitution: Indian Property Claims in the United States," *Georgia Law Review* 28: 453–479.
- Peled, Yoav, and Gershon, Shafir, 1996. "The Roots of Peacemaking: The Dynamics of Citizenship in Israel, 1948–93," *International Journal of Middle East Studies* 28(August): 391–413.
- Rouhana, Nadim, 1997. *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities and Conflict*. New Haven: Yale University Press.
- Sassen, Saskia, 1998. *Globalisation and Its Discontents*. New York: Wiley and Sons.
- Shafir, Gershon, and Yoav, Peled, 1998. "Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy," *Ethnic and Racial Studies* 21(3): 408–427.
- Shehadeh, Raja, 1997. "Land and Occupation: a Legal Review," *Palestine-israel Journal* 4(2): 25–31.
- Singer, Joseph, 1991. "Sovereignty and Property," *Northwestern University Law Review* 86(1): 1–56.
- , 1994. "Well Settled? The Increasing Weight of History in America Indian Land Claims," *Georgia Law Review* 28(2): 481–532.
- Shamir, Ronen, 1996. "Suspended in Space: Bedouins under the Law of Israel," *Law and Society Review* 30(2): 231–257.
- Shehadeh, Raja, 1998. "Land and Occupation: A Legal Review," *Palestine-Israel Journal* 4(2): 25–30.
- Shohat, Ella, 1988. "Sepharadim in Israel: Zionism from the Standpoint of Its Jewish Victims," *Social Text* 19–20: 1–35.
- Smootha, Sammi, 1997. "Ethnic Democracy: Israel as an Archetype," *Israel Studies* 2(2): 198–241.
- Soysal, Yasmin Nuhoglu, 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Stasiulis, Diva, and Yuval-Davis, Nira, 1995. "Introduction: Beyond Dichotomies: Gender, Race, Ethnicity and Class in Settler Societies," *Unsettling Settler Societies*, ed. Daiva Stasiulis and Nira Yuval-Davis. London: Sage, pp. 1–38.

- Yiftachel, Oren, 1997. "Israeli Society and Jewish-Palestinian Reconciliation: 'Ethnocracy' and Its Territorial Contradictions," *Middle East Journal* 51(4): 505–519.
- , 1998. "Nation-Building and the Social Division of Space: Ashkenazi Dominance in the Israeli 'Ethnocracy'," *Nationalism and Ethnic Politics* 4(3): 33–58.
- , 1999. "'Ethnocracy': the Politics of Judaizing Israel/Palestine," *Constellations* 6(3): 364–390.
- Yiftachel, Oren, and Michaly Segal, 1998. "Druze and Jews in Israel: State Control and Ethnic Resistance," *Ethnic and Racial Studies* 21(3): 476–506.
- Yonah, Yossi, 1999. "Fifty Years Later: The Scope and Limits of Liberal Democracy in Israel," *Constellations* 6(3): 411–428.