

על עצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי

אורן יפתחאל

המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטה בן-גוריון בנגב

ואלכסנדר (סנדי) קדר

הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

חוות פרטיות בנגב?

במהלך 1999 פורסמה תוכנית להקמת כ-100,1 חוות מגורים קטנות — "ראנצ'ים" בשפלה המתכננים — על קרקעות חקלאיות המוחזקות על ידי כמה קיבוצים בסמוך לבאר-שבע. התוכנית הוכנה ביוזמתם של כמה קיבוצים באזורי ושל עורך הדין והיום שרגא בירן, שהתחמה בקידום פרויקטים בקרקעות המוחזקות בידי קיבוצים ומוסבים (מעריב, 19.10.1999). בדיון שהתקנה בתקשות המקומית, טען נציג הקיבוצים כי רעיון הקמת החוות יהיה בבחינת המשך הגשמת חזונו של דוד בן-גוריון לאכלס את הנגב ולהפריה את השממה". בהתייחסו לביעתיות הכרוכה בגריפת רוחחים מקרקעות מדינה חקלאיות הווסף: "cols יודעים שלא מללא הקיבוצים בכלל לא היה כאן כלום... ולכן זאת נזות פתאום להחזר עכשווי ולנסות לערער על חזונו להתרנס מהקרקע" ("רדיו דרום", 11.10.1999).

חבר במועצת העיר דימונה, אשר בקרבתה אמרותם לקום חלק מהחוות, הגיע מעט אחרית, כשטען שלמרות תמיכתו בפיתוח הנגב וכישובו, 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 נשמעות מפי הבדואים בנגב. דובר ארגון "המועצה האזורית של הכפרים הבדואים הלא-מוסלמים" הצהיר:

חלק מהאדמות שעליהן מתוכננות החוות מאוכלס כתה בבדואים היושבים שם עשרות, ולפעמים מאות שנים, כשהכוונה היא כموון לנשל אותם... כרגע בישראל... מפתחים את המדינה למען היהודים בלבד ועל חשבון קרקעות העربים... אין חרש תחת המשך... ("רדיו דרום", 11.10.1999).

יוזמת פיתוח זו (למרות אי-הוודאות לגבי יישומה) מהווה פתח הולם לדין שברצוננו לפתח כאן. היא משקפת היטב את עצמותו של מבנה מושטרי, שהוא מכנים "אתנוקרטיה מיישבת", אך גם את הופעתם של קולות המערערים עליו. כפי שנפרט בהמשך, קיימים שלושה מעמדות-אתניים עיקריים בחברות מתיקוטיות: "המייסדים", "המהגרים", וה"ילידים". המבנה האתנוקרטיאלי יוצר מערך כוח ודינמיקה פוליטית המאפשרים לקביעות הדומיננטיות להמשיך ולשעתך את מעמדן הבכיר. כאמור זה natürlich, שנitin להבין את ההתרחשויות והמאבקים סיבוב של הAKEROT בישראל על ידי תפיסתה של ישראל כחברה אתנוקרטית, שעוצבה בתהליכי ביזנטים של התפשטות אתנואלאומית וריבוד פנימי. נסיף ונטען שפרויקט היהוד המרחבי-קרקעי – מהו זה ציר מרכזי של המשטר הישראלי – תרם הרבה לכינונו של מדרג אשכנזי-מוראתי-פלשטייני (בעיקר) של "מעמדות-אתניים" במרחב הישראלי/פלסטיני.

המטרות, המוסדות והפרקטיקות המכוננות את החברה האתנוקרטית יצרו מצב משפטני ונורמות ציבוריות, שמאפשרים ואף מעודדים את המשך ההתפשטות והשליטה של האתניות הדומיננטי. מצב זה מאפשר לקבועות הדומיננטיות להסיט, לערער או להעתלם מקריאות התיגר הנשמעות מקבוצות שלילים מוקפות. כפי שכותרת המאמר מרמזת, "עוצמה ואדרמה" כרכות זו בזו, בחברות אתנוקרטיות מיישבות בכלל, ובמרחב הישראלי/פלסטיני בפרט. ואולם, ניתוחנו מראה שכמו כל מבנה פוליטי, ובמיוחד כזה הבנוי על הדרה ואידישווין, גם המשטר האתנוקרטיאלי בישראל מתחילה להיסדק, עקב סחרירותו העמוקות המניעות דינמיות כלכליות ופוליטיות חדשות. אלה עומדות בסיס השינויים העוברים על משטר המקרקעין בשנות התשעים.¹

בחלקו הראשון של המאמר נפרש בקדמה את מודל האתנוקרטיה במסגרת מושגית, תיאורטית וביקורתית. בהתחבס על מודל זה, יבחן חלקו השני של המאמר את קורי המתאר של התפתחות המערכת שכינוינו, בעקבות קדר (1998) כ"משטר המקרקעין הישראלי". הדיון בחלק זה יתפצל לשני חלקים: הרואן יתמקד בתהליכיים שהתרחשו עד שנות התשעים, ואילו השני ידון בהשלכות החברתיות של השינויים המבנאים שאפיינו את העשור האחרון. המודל האתנוקרטיאלי, ככל לניתנו החברה הישראלית, עשוי לדין האקדמי והציבורי בכמה מישורים. ראשית, הוא יוצר מסגרת תיאורטית והשוואתית המאפשרת דיון במקרה הישראלי תוך כדי הפקת לקחים ממקרים ומתחליכים דומים בעולם. באופן זה, הניתוח מסייע להלץ את הדיון מן היסוד של התבוננות פנימית-בלעדית, שבו היה נתון השיח האקדמי הישראלי זמן רב. שנית, מודל זה ממקד את הדיון בדינמיקה של תהליכיים פוליטיים וחומריים ארכיטוטיים, ואני מסתפק ב"צלום מצב" קצר מוגעד. שלישית המודל האתנוקרטיאלי מאפשר ליצור זיקות מוחות בין מצב הערבים-הפלסטינים לבין מצב

¹ במאמר קדר זה איןנו מתימרים לנתח לעומק את הגורמים לדינמיקות השינוי המתפתחות כאן לאחרונה אלא בעיקר להצביע עליהם.

היהודים-המזרחים, בכל הנוגע לפרויקט היהודי (ואותו כرسום מאפייניו הערביים) של המרחב הישראלי/פלסטיני. רביעה, מודל זה יכול לשמש לניתוחן של זירות ורכות נספות בחברה הישראלית ובחברה הפלסטינית, המשפיעות באופן עמוק מתחילה היהודי, כולל יחס מגדר, צבא-חברה, דת-ישראלים או תפוצות-AMILDT. חמישית, מודל זה, כפי שפותח בעבורתו של אורן יפתחאל (Yiftachel 1997; 1998), מציע מבט ביקורתי על המשטר היהודי, כשהוא מציב סימני שאלת לגבי מידת הדמוקרטיות שלו. לבסוף, לעניינינו כאן, המודל מסיע להבין את פרטיה המורכבים של המערכת המרחבית-קרקעית בטריטוריה הישראלית/פלסטינית, ואת השלכותיה על היחסים בין הממדות האתניות בחברה הישראלית.

מסגרת תיאורטית ומושגית: אתנוקרטיה, ריבוד ושליטה מרחבית

אתנוקרטיה היא סוג מובהן של משטר המסיע להתפשטווה של קבוצה אתנו-לאומית בטריטוריה ובי-אתנית השניה במחולקה. משטר זה מקדם את מטרותיו המרחביות, הכלכליות, הפוליטיות והתרבותיות של האלים-האתניים הדומיננטי. במדינה אתנוקרטית, השירך האתני, ולא האורי, מהווה את המפתח המרכזי לחלוקת המשאבים והכוח. עקב "כללי המשחק" האתניים, האתנוקרטיה גם נוטה לרכיב את האוכלוסייה על פי מה שהוא מכנים "מעמדות-אתניים" תוך כדי תחילך התפשטווה של הלאום הדומיננטי.

המשטר אתנוקרטי משלב יציג מעין דמוקרטי ופתוחות פוליטית יחסית, עם מגנונים ומוסדות המעודדים ומאפשרים את ניכוס מגנון המדינה ומרחבה על ידי קבוצה אתנית דומיננטית ותפוצותיה, תוך כדי הדרמתם של מיעוטים וקבוצות שלולים. האתנוקרטיה המיישבת מדגישה את פרויקט ההתיישבות האתני (המקבל לרוב מאפיינים של קולוניאליזם פנימי או חיצוני) כמייד מכון של המשטר. ככלומר, זהו פרויקט שמוסדות השלטון מעורבים בו באופן אקטיבי. מודל האתנוקרטיה מסדר, משרות ופרש את הדינמיקה של מערכ הכוחות המuczב בו-בזמן את המרחב, את הפוליטיקה ואת היחסים המהווים. במשטרים אתנוקרטיים קיים מתח תמידי בין עקרון ה"אתנות" לעקרון ה"דמוס", המהווים בסיסים נוגדים של התארגנות פוליטית. עלונותו של ה"אתנות" מעלה סימני שאלת לגבי מידת הדמוקרטיות של מושטים אלה, וזו רלוונטיות גם לדיוון המערכת המרחבית-קרקעית (יפתחאל 2000 ; Ghanem et al 1998).

קיים כמה נבדכים עיקריים, היוצרים יחד את מבנה המדינה אתנוקרטית. במדינות אתנוקרטיות נבדכים מושטים עיקריים אלה מסייעים לביסוס שליטתה והתפשטווה של הקבוצה הדומיננטית. בו-בזמן, בזירה הציבורית נעשה מאץ למונע דיון פתוח באופיים וב hasilכויותיהם של נבדכים אלה. נבדכי השלטון כוללים את: א. משטר ההגירה והאזורות; ב. תפקידו של הצבא בחברה; ג. מיסודה של הרבות שלטת בזירות הציבוריות; ד. דפוסי זרימת ההון והפיתוח; ה. המערכת החוקית; ו. המערכת המרחבית-קרקעית. במאמר זה מתמקד בעיקר בבדיקה האחרון.

ההמשגה והניסיות של עובדתנו שואבים השראה מהפודיגמה החומרית-תרבותית של מדעי החברה, שמצוינה על זיקות בין מערך הכוח המבנה תרבותית זה והוותה לבין תהליכי Castells 1997; Harvey 1989; (; Hall 1992). ניתוחנו נסמן בעיקר על המטרת התיאורטית פורצת הדרך של גראמי (Gramsci 1971). במחקריו על האליטה בطنן איטליה הראה גראמי כי מעמדן הבכיר של אלה נוצר תוך כדי בניין האומה האיטלקית וביסוס הקפיטליזם (פרויקט ה"ירוג'ימנטו"), על ידי הבנייתו של "מצב hegemonia". מצב זה מוגדר כ"МОΜנט" שבו "אמיות" ופרקטיות מסוימות נהנות מדורגיננטיות תרבותית וחברתית גורפת, אשר דוחקת וmdirה כל רעיון או תנועה המאתגר את hegemonia. כוחה של hegemonia מבוסס על "ישורה" של מציאות מעוותת, הפועלת למשה לרווחתם של סקוטרים ספציפיים, אך מייצגת כמקדמת את האומה כולה". וכן כתוב גראמי על תחילה זה:

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

ניתוחנו מושפע גם מן הגישות הביקורתית למשפט, המדגישה את האופנים שבhem מנסה מעדכנת המשפט להסתיר ולעמעם את סתיותיה הפנימיות תוך מתן נוף הכרחי ולגייטי לגישות המשמרות את הסטוס קו ו/או מדירפות את האינטנסים של הקבוצות הדורגיננטיות בחברה.²

אם נחזור לשטר האתנוקרטין, נבחן בנסיבות של hegemonia סיבוב מה שמוגדר תדייר כ"כורה" המנייע קבוצה אתנית להשתלט על טריטוריה שנויות במחלוקת ועל אוכלוסייתה. פרויקט ההתפשטות/השתלטות מירזג כנובע מכך או משליחות היסטורית, ומובנה בשיה הציבורי כ"МОן מאלו", או כ"אמת" גודלה העומדת בסיסה של החברה. "אמת" זו, המגביה בכוחן החומי והפוליטי של האליטות המפיקות אותה, מחלחלת לאורכה ו לרוחבה של החברה; היא מתבטאת בזרות שנות, כגון שפת התקשרות, נושא המחקר באקדמיה, פסיקות משפטיות, נאומים פוליטיים, יצירות ספרות ומוסיקה פופולרית — בכל הפרקטיות

² ראו 1995 Kennedy 1976; 1997; Horwitz 1976; 1977; Kelman 1987; Minda 1995. חשוב לציין, עם זאת, כי יש הסבורים שהגמוניה פועלת חזק יותר דווקא על אלה הנמצאים במרכזו העוזמה או בקרבתם, ופועלת באופן חלש יותר על קבוצות שליליות בחברה, אשר לא תמיד משתכנעים ממנה. לעומת זו עולה בין השאר במסגרת ה-Critical Race Theory. בקשר חוקרים המזהים עם עדשה זו יש היוצאים נגד היפות "התודעה הכולבת" של קבוצות השוללים, ומדוברים כי על קבוצות אלה מופעל פעמים רבות כוח יותר מאשר hegemonia. גישה זו, המובעת ביחס לשוחרים בארץ ישראל, רלוונטיות גם לישראל. וכך ניתן להניח כי hegemonia פועלת טוב יותר על קבוצת "ההגרים" בישראל מאשר על קבוצת "הזרם" — במיוחד אזרחי המדינה הערבים. ראו למשל Delgado 1987. אלו מודים לайл ג'רוז ולדורון מנשה על העורותיהם בנושא.

התרבותיות היומיומיות הנוטות לשעתק את ה"מוכן מאליו". כך מתפתחים מנגנונים מגוונים המعبים ומחזקים את hegemonia הלאומית, שנוסחה על ידי האליטה החברתית ולמען. מנגנונים אלה אף מעודדים דיוון ציבורי בסוגני החברה (הנוגעים לרוב במאבקים פוליטיים עכשוויים), ומסקלים באופן עקבי אפשרות של דיוון עמוק יותר במבנה הפוליטי-חברתי.

מודל האתנוקרטיה מבחין אם כן, בצורה אנגליתית, בין סטטונימם שלטוניים לבין מבנה משטרי.³ בסוגנים כוונתו למאבקים בין-מפלגתיים ובין-אישיים פוליטיים, לקבלה אחרתית פוליטית (accountability), להליך תקציבים, למינאים פוליטיים, לשיח תקשורת, לחקיקה "רגילה", לפסיקה שוטפת ולמושאים "חברתיים" כמו עוני, אבטלה ופשיעה. המאבק והדיוון על אלה מתחנלים בדרך כלל תוך ציון לתכתייה של מסגרת מבנית, האחראית על זרימת הכוח והמשאבים, מוביל לעדר על כללי המשחק הבסיסיים. לעומת זאת, המבנה המשטרית האתנוקרטית כולל מערכי ריעונות ו"אמיתות", היוצרים תשתיית חוקתית וממסדית להתפשטות השילטה החדר-אתנית בטוטוריה רבי-אתנית.

עם זאת, בדומה לגראמי או לאסטלט, גישתנו לגבי הקשר בין מבנה השלטון לבין סמןיו היא ריבכיאונית. ככלומר, אנו מכירים, כמובן, בכוחו העצום של המבנה לנוכח ולעצב את סמןיו של השלטון ומרכזיו, במיוחד אם hegemonia ממוסדת לעומק, אך אנו רואים גם אפשרות של השפעות בכיוון ההפוך. במצב זהה, הסתירות הנובעת מהעיוותים הבלתי נמנעים של "מוננט hegemonii" עשויות ליזור פוליטיקה חדשה ואנטי hegemonia וכן לעורר את המבנה השלטוני (Castells 1997; Barber 1995). סתייה מסווג זה אנו מזהים במושט הישראלי בכלל, ובמערכות הירקעתי-מרחכית בפרט: למורות ייצוגן של מערכות אלה כ"תקינות", "חוקיות" ו"דמוקרטיות", המצב החומרי והפוליטי, המפלגה, יוצר תנאים לפיתוח תודעה של התנגדות ושינוי.

כדי להבין טוב יותר את עיצובה של המשטר האתנוקרטי יש לבחון את היוצריםתו כנובעת משלוב בזמן ובמרחב של שלושה "מנועים" היסטוריים-גיאוגרפיים רבי עצמה: הקמתה של חברת מתישבים (settler society); הבנייתה של לאומיות-אתניות חזקה; ו"חלחולו" של "היגיון אתני" המנחה את זרימת ההון, הפיתוח והריבוד המعمדי בחברות קפיטליסטיות, על פי מסלולים אתניים נפרדים. בamar זה נרחיב בעיקר על הגורם הראשון (ראו גם קדר 1998 ; 1999 Yiftachel).

חברת המתישבים היא ציר מרכז שסבירו מתגבש המשטר האתנוקרטי. קיימים שני סוגים עיקריים של חברות מתישבים קולוניאליות, שאחתן נכתה "חיצונית" ו"פנימית". חברות מתישבים "חיצונית" כוננו עקב פלישה, הגירה והתיישבות, בעיקר אירופית, במדינות וביבשות אחרות, כגון אוסטרליה, קנדה וארגנטינה. לעומת זאת, חברות מתישבים "פנימיות" עוצבו על ידי פיזור אוכלוסיות ויישובן למרחב השילטה של המדינה על בסיס

³ אבחנה זו היא אנליתית לצורך חידוד המבנה המשטרי. ברור שהמציאות מורכבת יותר, ושמיקומם של מרכיבים מסוימים ברמת ה"סמן" או ה"נדכון" תמיד תהיה תלויות הקשרו של זמן/מקום.

אתנו-לאומי ואותנו-מעמי, כדי לחזק את שליטה קבוצת הרוב במיעוטים השונים, כמו במקרים של סריילנקה, 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), מבססת על ניסיון להבנות הירדכיה של מעמדות אתניות. כפי שמייטיב לתאר גרשון שפיר (1993), תחילה זה כרוך בהגדירה "טהורה" של החברה המתפשת, המבקשת לשכפל את המבנה החברתי של מדינות האם, או של הקבוצה השלטת באורי התתיישבות החדש. אי לכך, מנעו המתיישבים מעירוב עם האוכלוסייה המקומית או עם קבוצות הנחשבות "נחותות", וכך נוצרה חברהמושתת, מעצם תהליכי הייצורתה, על דפוסים קשוחים יחסית של הפרדה והיררכיה אתנית-מעמי. תחילה זה הביא בדרך כלל לייצרת שלושה מעמדות אתניות עיקריות ברוב חברות המתיישבים (למרות ההבדלים החשובים והובטים ביניהם). כפי שנראה להלן, ריבוד אתנו-מעמי זה רלוונטי לניתוח החברה הישראלית, כמו גם נושא האומות האתניות.

- קבוצת ה"מייסדים" זוכה במעמד דומיננטי, בעיקר בשל הסטטוס הצבאי, התרבותי, הפוליטי והכלכלי שביססה בשנותיה הראשונות של החברה ועקב מנגנון של שותוק ביינדורי (ועל אחד מהם — זה הקרקעי — נעמוד בהרחבה בהמשך).
- לקבוצת ה"מהגרים" משתייכים בעלי רקי אתני השונה מזו של המייסדים (שלעיתים מתפצלת לכמה מעמדות עיקריות על בסיס אתני או גזע, כמו בארץות הברית או בברזיל). הקבוצה עוברת תהליכי ממושך של הitemization "כלפי מעלה" אל תוך קבוצה ה"מייסדים", אך לרוב היא גותרת בעמדת נחיתות כלכלית, תרבותית ופוליטית.
- קבוצת ה"ילידיים" (או ה"מומיים" או ה"זרמים") מאופיינית בכך שהיא מושדרה במשך שנים ארוכות מתקelix בניו האומה של החברה החדשה, ולרוב גותרת מבורת בשוליה הגיאוגרפיים, הכלכליים והחברתיים (ראו Stasilius and Yuval-Davis 1995).

ריבוד זה גורם להיווצרות "היגיון אתני של זרימת הון" המתבטא, למשל, בשוקי עבודה מפולחים ובධומי פיתוח לא-אחים. אלה משקפים ומשעתקים את המבנה העממי-אתני של החברה. קבוצת ה"מייסדים" תופסת בדרך כלל את תפקידיה המפתח ואת העמדות הכלכליות המובילות. ואילו קבוצות ה"מהגרים" מורחקות, לפחות בדורות הראשונים, ממרכז הכוח וההון הכלכליים, כשהם מלאים את נישות "הצוארון הכהול", הפקידות הנמוכה והכברגנות הצעירה. השתלבותה ההדרגתית בלאום-האתני הדומיני, גם אם כיעמד נחות, מבטיחה את יתרונה של קבוצת ה"מהגרים" על קבוצת ה"ילידיים". קבוצות הילידיים (או הזרים) תופסות בדרך כלל את הגומחות השלויות ביותר בכללה, ולעתים הן מתקיימות מחוץ לככליה הרשמית ומוגדרות כ"תת-יעמד" (underclass). ההשפעות המרבדות, הנובעות מההיגיון האתני של ההון, אף הולכות ומעמיקות בעשור האחרון, עקב

שינויים כלכליים וטכנולוגיים מבנים, הכוללים את האצת המובילות הגלובלית של ההון ונסיגת מדינת הorzואה מפעילות החברתיות-אוניברסלית (Sassen 1998).

אך חשוב לציין שקיימת גם דינמיקה התנגדות לבניה האטנוקרטטי: המדינה, המנסה לשמר על עוצמת hegemonia שלה ושל קבוצת המיסדים בעורמת תרבות דמוקרטית, נאלצת להאיץ זכויות פוליטיות משמעותיות (גם אם לא שוויוניות) לקבוצות נוספות. מצב זה יוצר תשתיות לגיוס, להשכלה ולמודרניזציה בקרב מיועטים, ולאתגרו המדיניות המפללה של המשטר האטנוקרטטי.

אטנוקרטיה והמערכת המרחבית-קרקעית

אחד הנבדכים המרכזים בכינונו ובמשמעותם של מושגים אטנוקרטטיים הוא מערכת השליטה המרחבית-קרקעית. מושג השליטה המרחבית כולל את הבעלויות במרקען, אך הוא רחב יותר, וኖגע במרקון הזרועות המדיניות העצבות את הגיאוגרפיה האתנית-חלומית. דרועות אלה מנוטות לחומים, כגון מיקומו ומאפייניו של הפיחות התעשייתי, התכנון העירוני והאזורני, היקף השימוש במרקעות המדינה, הגבולות, השטחים המוניציפליים ותהליכי קבלת החלטות בנושאים מרחביים. הליבה של מערכת השליטה המרחבית מצוי בשתי מערכות מדיניות מקבילות: המערכת הקרקעית והמערכת התחנוונית.⁴ ברוב האטנוקרטיות זכתה קבוצה ה"מייסדים" למעמד בכיר במנגנון עיטוב המרחב בכלל, ולזכויות מפליגות במרקע בפרט. זכויות אלה נקבעו בדרך כלל בכוח הorzוע, ותורגמו למערכת חוקית וממסדית שהקיפה את יחסיו הכוחות בין הקבוצות.

בשנים האחרונות, החלו חוקרים לבחון בצורה עמוקה את תפקידן של מערכות המשפט בחברות מתיישבים, בכל הנוגע לארגון המרחב הקולונייאלי ולזכויות במרקען. מחקרים אלה עולה כי ברוב מדינות המתיישבים ה"חיזוניות" המערכת המשפטית-פוליטית לא הוכרה במרקען המרחבי ובזכויות הקיין שקדמו לפולישה האירופית. כך הוכרזה אוסטרליה כולה כארץ ריקה (Terra nullius), וכך הושתתה מערכת הזכויות במרקען בארצות הברית על השתלטות הפיסית של המתיישבים הלבנים על אזורים נרחבים. רישום המסדר והחוקי של קרקעות אלה נעשה מאוחר יותר, לאחר השתלטות הצבאית והפיסית (Newton 1992; 1994; Singer 1991; 1994).

מערכת המשפט שיזקה תפקידם חשוב בהסדרה החוקית של פועלות ההתיישבות והקצאת הקרקעות. דוח עדכני של האו"ם משנת 1999 פורש את הבעיות המרכזיות שבוחן נתקלו הילידיים בניסיון להחזיק במרקעותיהם, הכוללות איהכרה של מדינת הלאום ושל שיטת המשפט שלה בזכויות ה"ילידיים" במרקען. זאת, על אף שאלה מחייבים 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 לכך הופכים ילדים אלו ל"מיסיגי גובל" על קרקעם. גם כאשר המדינה מכיה בחזקת ה"ילדים בקרקע", הכרה זו נתפסת כמעשה חסד של השלטון, וה"ילדים" זכאים להמשיך ולהחזיק בקרקע רק באישור השלטונות, כל זמן שהשלטונות אינם מחייבים אחרת — ואכן, כך נעשה לא אחת (Daes 1999). חוקי מדינות רבות מאפשרים הפקעת מקרקעין מחזקתו אוכלוסיות "ילדים" באופןם השונים וקלים בהרבה מהפקעת מקרקעין של יחידים ושל קבוצות אחראות במדינה. גם כאשר נחתמו אמנות עם קבוצות ילדים, נותרו ילדים פעמים רבות ללא סعد ממשועתי כאשר נפגעו זכויותיהם בקרקע בגיןו כאמור באמנות אלה.

דוחת האו"ם משנת 1999 אף מצביע על אי-אכיפה חוקים במקרים הפורעים לטובת זכויות מקרקעין של "ילדים", ועל שימוש בהליכים משפטיים בלתי תקין כדי להגעה להסכמה, כביכול, עם ילדים על ויתור על זכויות בקרקע. במקרים אחרים, מערכות המשפט מערימות קשיים פרודזרוליים וריאתיים נכדים (כמו מערכות רישום ומסמך מורכבות), המונעים מה"ילדים" לעמוד על זכויותיהם בקרקע. עוד מונת הדוח' את העברת קבוצות ה"ילדים" למין ישוב חדש ככיבול והעברת אוכלוסייה לאילידית לאזרוי הילדים, או לשם ניצול משאבים וצורך ביטחון. לא מפתיע, אם כן, כי החוקרת המובילת של מטרת הקרקעוט בארצות הברית, נל ניוטון טענת כי "המלחמות האפקטיביות ביוזמת בסוגيتها כיבוש האינדיאנים היו אלו של החלטות המשפטיות המרכזיות... בונגש לזכויות המקרקעין שלהם" (Newton 1994, 461).

בעוד שה"ילדים" היו בדרך כלל המפостиים הגודלים מן המדינה המתישבת, הרי "המגרים", שהצטרכו לקבוצת הרוב ולהבנית האומת-האתני, זכו ברוב המקרים בזכויות חלקיות ובנתחים קטנים-יחסית מן המקרקעין, וכך נהפכו ברגען לנחנים מהמערכת — אל מול הקבוצה הילידית, אך גם למקופחים מאותה מערכת, אל מול הקבוצה המייסדת. לרשומה של זו האחורה עמדו רוב משאבי הקרקע כמו גם יכולת לנוט את התכנון, השיליטה וההקצאה של מקרקעין אלו.

גם במדינות מתישבות "פנימיות", כגון סרי-לanka, מלזיה ואטטוניה, ובמעבר אף יונן וצפון-אירלנד, היה מטרת המקרקעין לכלי מפתח בהרחבת שטחה של הקבוצה הדומיננטית. הדבר התבטא בהטלת הגבלות حقوق מגוונות על הנגישות, על הבעלות ועל השימוש בקרקע של קבוצות מיעוטים, והענתק זכויות נרחבות לקבוצה הלאומית הדומיננטית.⁵ פרויקט ההתיישבות וההתפשטות במדינת אלה קידם שתי מגמות עיקריות: נישול האוכלוסייה המקומית או זאת המוגדרת כ"זרה", וברבזם — חיזוק המועד הדומיני של האליטה החברתית בתוך קבוצת הרוב אל מול המעדמות הבינוניים והنمוכים. נדגים תחילה זה באמצעות התיכון המרחב-קרקע בסרי-לanka, שבו נטוש מואבך אורך-שנים בין הסינאליזים לבין המיעוט התרבותי על חלוקת המרחב והכוח. מאמצע

שנות השבעים, הופקעו מקרקעין ובאים באי, בפרויקט שהוגדר "רפורמה אגדרית", אך אדמות אלה הועברו בעיקר לאוכלוסייה הסינHALIZIT (Chua 1995). הסינHALIZIM גם יזמו מבצעי התישבות ורכים, שהובילו שבhem הוא מפעל ה"מהאול", שבמסגרתו יושב ואוכלס בדילות אוצר וחב ידים בצפוז-מזרחה המדינה, עליו טענים תושביו הטהAMILIM המקרים לכובות קולקטיביות. אל האוזו, שרוב הקרקעות בו הוכרזו כאדמות מדינה, הועברו במשך שני עשרים כ-1.6 מיליון אנשים, רוכם המכריע סינHALIZIM. האינטראס המרכז של ממשלה סרי-לנקה היה כמובן להשיג שליטה סינHALIZIT באוזו, אך למפעל הקולוניזציה הפנימית קיים היבט נוסף, מעמד-אטני. רוב המתישבים היו סינHALIZIM מעתה הכנסה וחסרי קרקע. אלה יצרו מתח מעמד באוזרים המאוכלים בדרך-מערב האי. העברתם לאוזורי ה"ספר הפנימי" העניקה להם אמנים אמצעי קיום בסיסיים, אך גם הרוחיקה אותם גיאוגרפיה, חברתיות ופוליטית ממוקדי ההון והכוח במדינה. כך פעלła מערכת השליטה הקרהית לחיזוק הפרויקט האתנוקרטי, אך גם לריבוד פנימי בתחום האתנות השולט, ולהזוק המעודות הדומיננטיים (Rodd 1994 ; 1999).

האתנוקרטיה היישוראלית-יהודית

בישראל קיים משטר אתנוקרטי במהותו, המאפשר, תומך ומונע את הפרויקט הציוני של יהוד הטריטוריה בישראל/פלסטין. תחילה ההתפשטות הננו הצד המרכז שסבירו התפתחו היחסים בין היהודים לפלסטינים, כמו גם היחסים בקרב הקבוצות האתניות בתחום שני הלאומים (יפתחאל 1999). פרויקט היהוד מונע על ידי החפיסה הציונית, הגורסת כי ישראל היא טריטוריה ומדינה "השיכות" לעם היהודי, ורק לו.⁶ הפרויקט הציוני הובנה אם כן כפרויקט אידיאולוגי ומוסרי הממש את ה"זכות" היהודית על הארץ, מבקש לרכזו בה את היהודים, ומציע בכך תשובה להיסטוריה של רדיפות ואנטישמיות בתופעות.

מאפייניו האתנוקרטיים של המשטר היישורי-לאומי חדים למדי: מערכת הזכויות והכוחות במשטר היישורי מוכחת בו על בסיס אתני-מעמי (Peled and Shafir 1996) ; ההגנות הניתנות לבעלי הערבי-פלסטיני בישראל מפני עritzות הרוב — מוגבלות למדי (גビזון 1990 ; 1999 ; Kretzmer 1990 ; 1999 ; Ghanem 1998). בנוסף לכך, לא קיים "דמוס" ישראלי ברור: עקב הכיבוש, ההטנהולות והטפווח החלקי של השטחים, ובгинן התפקידים הריבוניים שניתנו ליהודי התופעות, אין למדינת ישראל גבולות פוליטיים או טריטוריאליים ברורים (יפתחאל 1999 ; קמף 1997). לשטר האתנוקרטי גם השלכות מרוחיקות לנכת בתחוםים נוספים, כגון אפליה על בסיס מגדרי (ברקוביץ' 1999), או התנגדות מסדית عمוקה לרוב-תרבותיות (יונה

⁶ ניתוחיו של יפתחאל (1998 ; 1999) מדגישים גם שתפקיד היהודי מלאה בתחום-ראי של קריטום מאפייניהם הערביים של המרחב, של האוכלוסייה ושל המרבות במדינה, הפעול בו-זמן להדרת האוכלוסייה העובי-פלסטנית אך גם לדחיקתה לשוליים של אוכלוסייה יהודית בעלת רקע ותרבות ערביים, ככלומר המורחים.

1998 ; רט 1996). באחרונה אף מתפתח בספרות דין חריף המצביע סימני שאלת על מידת הדמוקרטיות של מטרת זה.⁷

בשנותיה הראשונות של המדינה, הגעה ההמונייה של פליטים ומהגרים יהודים ("עלולים") עיצבה את המבנה האתני של החברה הישראלית, כשהיא מתגבשת לכמה ובדים עיקריים. אלו מכידים כמוון הצורך בצוותם מפורט יותר, הרגיש להבדלים החשובים בתוך כל חברתי, ולשינויים המתחוללים לאחרונה במבנה הקבוצות וביחסים ביניהן. עם זאת, ניתן לומר בהכללה מסוימת, ובאופן התקף בעיקרו עד היום, שהأشكנזים בישראל מהווים את הקבוצה "המייסדת" הדומיננטית (המייצגת את זהותה כחופפת את כל הלאום הציוני), בעוד שהמזורחים יוצאי ארצות האיסלאם — ובאחרונה גם יוצאי חבר העמים ויזצאי אתיופיה — מהווים את קבוצת ה"מהגרים". הערבים-הפלסטינים מהווים את קבוצת ה"ילידיים" וספיהה, ה"מקומיים" או ה"זרים", שנושלה מרוב נכסיה הקרים.

המשטר היהודי-ישראלי מבוסס על הנדכמים העיקריים של המשטר האתונוקרטית שתוארו לעיל: מדיניות הפליטה וזרימת ההון הציבוריمعداتה, באופן שיטתי ומפללה, את היישובים והאזרחים היהודים של המדינה, ובתוכם — את הקבוצות החזקות, הנמנעות בדרך כלל עם קבוצת ה"מייסדים" האשכנזית; צה"ל הוקם כצבא יהודי בעייריו, והשירות בו מקנה ליהודים במדינה עדיפות ניכרת בתחום, בהשכלה ובגיטות למועדיו כוח מדינתיים; התרבות השולט בצהורה כמעט בלעדית במרחב הציורי והפוליטי היא יהודית-ישראלית, בעוד המערכת הקיימת הקונסטיוטציונית של המדינה, ובמיוחד חוקי היסוד החדשניים, מחקים את אופייה היהודי. הנדך הנוסף, שבו עמוק בהמשך, הוא משטר המקרקעין, ועמו מערכת השליטה המרחבית-קרקעית. הללו פועלים בהתמדה להעברת הבעלות, השימוש והשליטה הקרהית מערבים ליהודים בכל הטריטוריה הישראלית/פלסטינית ולשמור הדומיננטיות של קבוצת ה"מייסדים" וספיהה, למרחב היהודי.

חשוב לציין כאן, שלמרות שאת המחבר העיקרי של תהליך היהוד שלם העם הפלסטיני — ובעיקר מיליון הפליטים בחרצוטיו — היו לו גם השלכות שליליות משמעותיות על מצבם של המזרחים בחברה הישראלית. ברמה התרבותית, המזרחים מצאו את עצם בנקודה בעיתית במינוח אל מול מאפיינו ה"ערבים" וה"אנט-ערבים" של בינוי האומה היהודית-אשכנו, שנטרלו אותם למעשה מרוב נכסיהם התרבותיים. המערכת הכלכלית והצבאית דחקו אותם לשולי האתнос היהודי, ומדיניות ההתיישבות והקצתה הקרהית של המדינה, הפכה אותם לחוד חנית פסיבי בפרויקט יהוד הארץ, ובידדה אותם בדרך כלל בישובים או בשכונות מצוקה (סבירסקי 1981 ; 1988). נסיג שוכן, שאיןanno עושים גירה שווה בין המזרחים לערבים-הפלסטינים, ואנו מודעים כמוון לעובדה שהמזרחים, בוגרום לערבים, הוכלו בפרויקט הלאומי-הציוני בישראל והפכו בעצם

⁷ ראו גביזון 1999 ; יפתחאל 1999 ; יונה 1991 ; קימרלינג 1998 ; Smooha 1997 ; Ghanem et al 1998.

לשותפים ביהود המרחב הישראלי-פלסטיני. אולם, חשוב עדין לציין לפחות שתי הקבוצות גם נפגעו מאותו תהליך עצמו: המזרחים על ידי הצלחת הנחותה אל תוך חלום-האתני הדומיננטי, והפלסטינים על ידי הדרמת המתחמשת ממעגלי האזרחות הישראלית המלאה. למרות צדדיו הביעיתים, פרויקט היהוד קיבל מעמד הגמוני בחברה הישראלית-יהודית. מעתים הקולות שקמו נגדו או נגד חלק ממרכיביו. המחלוקת העמוקות כביכול, המתגלוות בין המחותה המכוניות "ימין" ו"שמאל", או בין דתים לhilionim, מתקיימות ברמת סמני המשטר, אך אין מתחגרות את המבנה האתנוקרטי. בקרוב מחנות אלה לא קם ערעור מהותי על הלגיטימציה של תהליכי היהוד.⁸ הוויכוח העיקרי מתמקד בגבולות פרויקט זה וברמת הברוטליות שלו, אך לא על נדבכיו הבסיסיים.⁹

התהליכיים ששורתטו כאן אינם בחכרה חרד-סטריים. הסכמי אוסלו, למשל, מהווים כאמור נקודת מפנה היסטורית עקב ההכרה הגדית בין התנועה הלאומית הציונית לתנועה הלאומית הפלשנית. בחברה היהודית ראוי גם לציין את החדרירה האתנית, אך המשמעותית של מזרחים רכbs למעמדות הבכונניים, במיוחד בערים הגדלות, וכן את התרופפותן של חלק ממערכות השליטה בערבים-הפלסטינים (סמהוחה 1993). בנוסף לכך, התגברות פעילותות "תת-פוליטיות", כגון מעורבות גוברת של ארגונים וולונטריים לא-ממשלה במאבקים ציבוריים, מכרסתת אף היא לעתים במבנה הנוכחי. במסגרת זו ניתן גם לראות את המאבק על הקורקעויות החקלאיות, שאותו נבחן בהמשך. עם זאת, המסדר האתנוקרטי של השלטון היהודי עדין מזק למדי, ורק באחרונה נחשף להתנגדות פוליטית וחברתית.

יהוד המרחב: גיבושו של משטר המקרקעין היהודי

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

מרכזו מרכבי במשטר המרחב-קרקי, שהונגן בישראל, נועד בעיקר לחסום את שיבת הפליטים הפלסטינים, במקביל לרצון ולצורך ליישב את "הulosים החדשניים", הם הפליטים והמחגרים היהודיים שהגיעו למדינה בשנותיה הראשונות (גולן 1998). מרבית היהודים שהגיעו לישראל עד 1953, כמו גם כ-350 מתיוך 370 היישובים היהודיים שהוקמו בתקופה זו, יושבו על קרקי שהוחזקה בעבר על ידי ערבים (Falah 1996; Golan 1995).

⁸ לדין בהגמוניה זו בתחום הספרות, ראו לאור 1995.

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

בדומה למדיינות מתישבים אחרות, ישראל הינהה לאחר הקמתה מדיניות קרקעית והתיישבותית חדשה ומקיפה, שנשענה על חקיקה חדשה ורבת עוצמה, שבאמצעותה העברו קרקעות ציבוריות וערביות לבשלותם ולשימושם של ישראלים-יהודים. פרויקט הייהוד המרחבי כלל, בנוסף להעברה מסיבית של קרקע לבעליות ושליטה יהודית, גם הריסת רוב הכפרים, הערים והשכונות העבריות הערביים, התיישבות יהודית, הגבלה מרחבית על ההתיישבות והפיתוח של יישובים ערביים וערבות הנוף הגיאוגרפי. במקביל לאלה — הוקמו מוקדי עיר ותעסוקה יהודים, בעיקר באזורי הספר, ושורטטה מפת הגבולות המוניציפליים של ישראל באופן שהבטיחה שליטה יהודית נרחצת (בנובישי 1997 ; קמף 1997 ; קדר 1998). כדי להבין את מרכזיותה של השיטה הקרקעית-אתנית בחשيبة המדינה הישראלית, ראוי לצעט מדבריו של יוסף ויצ, דמות מפתח במיסד הקרקעית-התישבותי הציוני, שהוא מנהל מחלקת הקרקעות של הקרן הקיימת לישראל (להלן קק"ל), ומאותר יותר מנהלו הראשון של מקרקעי ישראל, שטען ב-1950 :

הוגים מסוימים בציור העברי סוברים שמאחר והוקמה מדינה הרי כל הארץ שייכת לה...
ואם כן — בעית הקרקע נפתרה מלאיה והאדמה נגאללה... האדמה היא אמונה אדמתה ממשלה, אך... פגם אחד מוצא אתה: ... הזכויות עליה שייכות לכל אזרח המדינה, לרבות העربים... מתווך מצב זה, הכרח להביא שהאדמה תהא שייכת ברובה ליהודים... ואם כך, יש להמשיך בגאות הקרקע (וין 1950, 143–145).

בסיום מלחמת תש"ח שלטה מדינת ישראל בשטח של כ-6.2 מיליון דונם, או בכ-77 אחוז משטח ארץ-ישראל/פלשתין המנדטורית. אולם, הקרקעות שהיו בבעלות רשויות של יהודים או ארגונים יהודים היו רק כ-5.5 אחוזים משטחה של המדינה.¹⁰ אם מוסיפים לכך את הקרקעות שירשה ישראל מהמנדט הבריטי, מוצאים כי ממשלה ישראל שליטה בשטח של כ-2.8 מיליון דונם, או בכ-5.5 אחוז משטחה של המדינה (קדר 1998). בעקבות חזונם של ויצ' ורבים ממנהיגי הציונות, הגדרה מדינת ישראל במהירות את שייעור הקרקעות שבשלוחה, והפכה אותן למשה לאדמות ישראליות-יהודים.

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

¹⁰ שטח זה כולל כ-940,000 דונם של אדמות קק"ל, כ-191 אלף דונם של אדמות פיק"א וכחצ'י מיליון דונם של אדמות בבעלות יהודית פרטית. חלק מקרקעות אלה נמצא מעבר למזה שהפק להיות הקו הירוק. ניתוח מפורט יותר הכלול את הערכות השונות על מספרים אלה, ראו קדר ; 1998 Kark .

של קרקע ערבית וקרקעות אחרות, במהלכם הועברו למעלה מ-17 מיליון דונם לבשלות ציבוריית ישראלית-יהודית; שליטה ריכוזית של המדינה ומוסדות העם היהודי על קרקע זו (ראו אירר 1, עמ' 80); הקצאה סלקטיבית ובلتיה שוונית של זכויות בקרקע (ראו אירר 2, עמ' 82). נယbor כעת ביתר פירוט לתיאור המרכיבים העיקריים של משטר המקרקעין, כפי שעוצבו בשנים הפורטטיביות שלו וכפי שנזותו עד שנות התשעים כתשתית המערכת המרחבית-קרקעית האתנוקרטית בישראל.

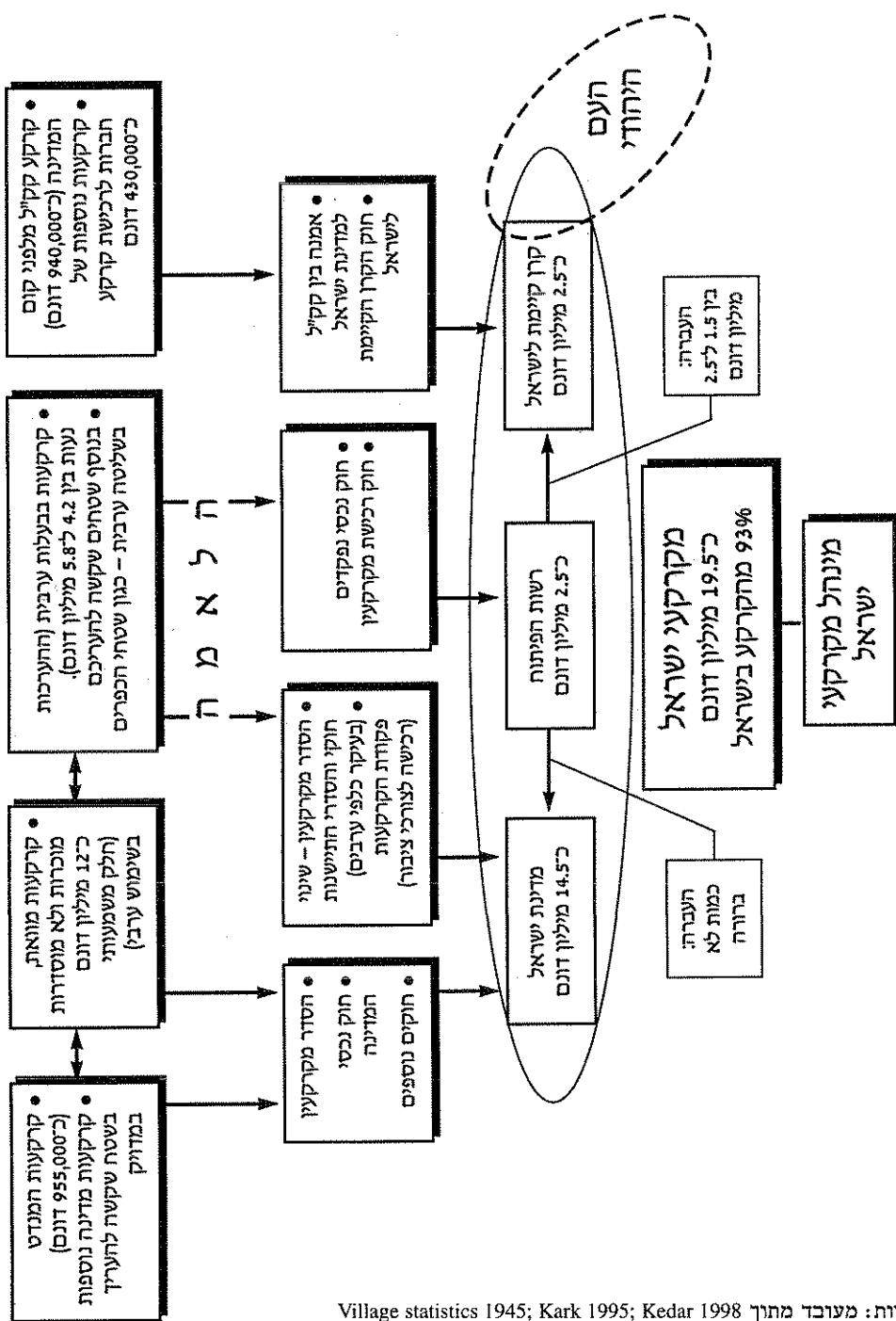
(א) החומרת הבשלות והחזקת קרקע ערבית על ידי הפעלת הסמכות הריבונית באמצעות הכוחות הצבאיים, המושלתיים והמשפטיים של המדינה. שימוש בכוחות שלטוניים אלו החל לא רק עם אוטם ערבים-פלסטינים שעוזרו את מדינת ישראל, אלא גם על אלו שנזתו בה. היקף הקרקעות שהיו בבעלות/חזקה של ערבים-פלסטינים לפני המלחמה בתהומי מדינת ישראל נמדד בשטח שנע בין 4.2 ל-5.8 מיליון דונם (Kark 1995; Golan 1995; קדר 1998). רכושם של פלייטים פלסטינים, שאינם מתגוררים ביום בישראל, הועבר כולו לבעלות ציונית/יהודית. בנוסף לכך, הופקעו בין 40 ל-60 אחוז מן האדמות, שהיו ברשותם של ערבים-פלסטינים שנשארו אזרחים ישראליים. לאחר תקופה קצרה נלקחו המקרקעין ללא גיבוי חוקי או בהתקבש על חוקי חירות, החלה מערכת המשפט להסדיר העברת מקרקעין זו. עד אמצע שנות החמשים, התבצעה הסדרה זו בעיקר באמצעות חוק נכסי נפקדים (1950), וחוק רכישת מקרקעין (אישור פעולה ופיקויים) (1953), פועלות הממשל בחקירה זו ושל בתיה המשפט שפירשו ויישמו חוקים אלה.¹¹

מאמצע שנות החמשים החל נסוף של העברת קרקע, שהתבסס על תהליך של "הסדר מקרקעין". במשמעותו, ניסתה המדינה לדושם בשיטות את כל הקרקעות בתחום על פי צורחות בעלותן. בכך כדי תחולק הסדר קרקע, איבדו ערבים רבים, במיוחד באזורי הגליל והנגב, את יכולתם להמשיך ולהחזיק בקרקעם שהחזיקו עד אז (קדר 1998 ; Shamir 1996). בשלבים מאוחרים יותר, כאשר כמעט שלא נותרה קרקע בידיים ערביות, עבר המוקד המשפטי מהפקעת חזקה ובשלות בקרקע. להחלת הגבולות על שימושים במקרקעין, באמצעות חוקי תכנון ובנייה והגדרת תחומיים מוניציפליים (חמאיסי 1992). היום נותרו בבעלותם של העربים אזרח ישראל, המהווים כ-18 אחוז מאוכלוסיית ישראל, רק כ-3.5 אחוזים מקרקעות המדינה, ובשליטתם המוניציפלית רק כ-2.5 אחוזים (יפתאל 1999).

(ב) העברת הבשלות המלאה על הקרקעות הערביות לידי המדינה, לרשות הפיתוח ולקיים.

(ג) רישום הקרקעות שהיו בבעלות הממשל המנדטורי על שם מדינת ישראל. הממשל המנדטורי טعن לבשלות רשמית על כ-1.7 מיליון דונם בלבד. באמצעות תהליך הסדר המקרקעין העבירה ממשלה ישראל לבשלותה מיליון דונמים, בעיקר בדרום, בغالיל ובנגב, ששונו כקרקעות מדינה. חלק משמעותי מקרקעות אלה נרשמו על שם המדינה

איור 1: העברות בעלות וייצור "מרקוקי ישראל"



במסגרת הסדרה רשמית של קרקעות בלתי רשות, שכן היו שייכות למדינה. אך חלק נוסף מקרקעות אלה הועברו לבשלות מדינת ישראל, בעקבות סיווג קרקעות שהוחזקו על ידי בודדים בנגב ובגליל כקרע "ሞואת" (קרע מטה). סיווג זה, בשילוב עם דין עות'מאני ומנדרוריים ופרשנותם בידי בית המשפט הישראליים, הביאו להגדלת קרקעות "מוואת" כמרקעי מדינה. פירוש הדבר — שלילת יכולתם של המחזיקים לזכות בהם, יהיה הזמן שהוחזקו במרקען אלה אורך כל שיתה. במקביל, נרכשו לאחר הקמת המדינה שינויים משמעותיים בדיני התמיישנות והחזקת המקרקעין, שהקשו ביותר על מחזקי קרקעות להוציא את זכותם להחזיק בקרקע וצמצמו באופן משמעותי מיטיביהם לרשום אותן על שם במטרה תחוליך הסדר הזכויות במרקען. אם כך, לא ניתן לראות בהסדר הקרקעות תחוליך הסדרה רשמי לבב, אלא יש לסוג חלק ממנו כתחליך של נישול (Kedar ; 1998 ; 1996 ; Shamir 1996 ; קנו 1990).

(ד) העברת הניהול והשליטה של כלל מקרקעי ישראל לידי מוסד מיוחד — "מנהל מקרקעי ישראל". בשנת 1960, בעקבות הסכם בין הקק"ל לבין מדינת ישראל, הועברו הקרקעות של הקק"ל לניהול מינהל מקרקעי ישראל. למשך הוענק יציג פריטשי במועצה מקרקעי ישראל, למורות שקרקעותיה היו רק כשייטת מקרקעות המינהל. המועצה אוישה, רובה כולה, על ידי נציגי "קבוצת המייסדים" (לרוב מקרב ה"התישבות העובדת"), בין נציגי הקק"ל, ובין ממונאים מטעם הממשלה. במעטך משטר המקרקעין, זכה מינהל מקרקעי ישראל למעמד כעוזר-ידיבו בראשות המבצעת, כשהחלות ממשלה ישראל מהות לו המלצה בלבד. המינהל הת%;">

התפקיד בשליטה ריכוזית וסמייה ברוכבה מן העין הציבורית, על כלל הקרקעות הציבוריות בישראל, שהוות כאמור 93 אחוז משטח המדינה.

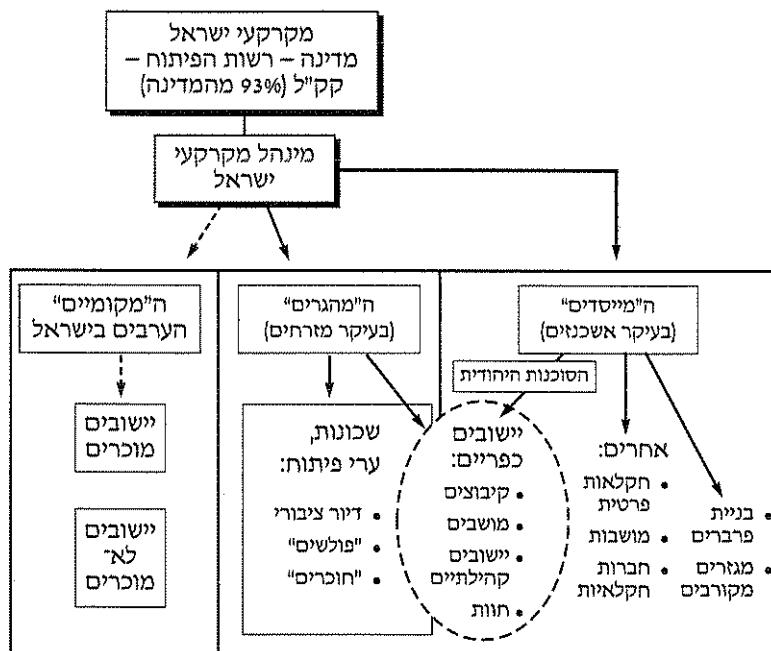
(ה) העברת קרקע וסמכויות לkek"ל. בשנות החמישים המוקדמות, הכפילה הקק"ל את הקרקעות הרשות על שמה וזאת בעיקר באמצעות העברות קנייניות של קרקע חקלאית ערבית (Golan 1995). כתוצאה לכך, נהפכה הקק"ל לבעליים של מרבית הקרקעות החקלאיות בישראל ומנעה מאזרחי המדינה העربים גישה לקרקעות אלה.

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

מרכיב מרכזי נוסף של משטר המקרקעין שהתבצע במקביל לתחילך הלאמת הבעלות ויריכו השליטה בה, היה הקצתה החזקה בחלוקת ניכר מן הקרקעות, שהיו בבעלות המדינה, בבעלות רשות הפטוח ובבעלות הקק"ל (כולל קרקעות של ערבים-פלסטינים שהועברו לבשלותם לתושבים יהודים ותנועות המישבות (איור 2). היסטורית, המערה פעלה בראש ובראשונה, להדרה שיטית של האזרחים העربים מקרקע המדינה. אך מקובל במשטר אתנוקרטי, להדרה זו היו השלכות על הריבוד והפיצול בתחום החברה היהודית. כאן פועלו מנגנוןים "רכלים" יותר כמושג, אך ממשמעותיים, שהעמיקו — דרך אותו תחוליך יהוד עצמו — את הפערים בין אשכנזים למזרחים. הדבר התבטא בהקצתה לא-ירושיאנית של קרקעות,

של שליטה מרחבית ושל דירור — הקצאה שביטהה את העדפת קבוצת ה"מייסדים" על פני קבוצת ה"מהגרים" (אלמלך ולויין-אפשטיין 1998; לויין וקלוש 1995).

איור 2: הקצאת קרקעות בישראל



איור 2 מצביע על הנחיבים העיקריים של הקצאת הקרקעות. במשמעות זו, ניתן כמותי של חלוקת הקרקעות והדיור בין קבוצות ב拇指 יהודית מצביע על הבדלים ברורים ועקביהם בין נכסים המקרקעין הנרחבים המוציאים ברשותה של אוכלוסייה ה"מייסדים" (הأشكנזייה ברובה) לבין קבוצת ה"מהגרים" (כאמור, מזרחת ברובה, אך לאחרונה נתווסף לה גם יוצאי חבר המדינות ואותופיה). באופן רשמי, הקצאתה הקרה על פי דפוס יישוב, אך הקצאה זו חפפה באופן בולט את המוצא האתני: בקיבוצים ובמושבים הווותיקים היה רוב אשכנזי מכדי, בעוד שב"מושבי העולים" בעירות הפתוחה וב"שכונות" (רכזו הדיר הציבורי בערים הגדולות) נוצר רוב מזרחי גדול. העربים אזרחי ישראל נותרו כמעט מוחוץ למעגל ההקצאה של קרקעות המדינה — עד 1995 הוקצה לשימושם רק כרבע אחוז מקרקעות המדינה (לויין וקלוש 1994; יפתחאל 1998).

הבדלים בין הקבוצות לא התבטאו רק בשטח ההקצאות, אלא גם בפרויקטיקות של הקצאת קרקעות (בעיקר לקבוצות אוכלוסייה המקורבות לדרגים המחליטים), בתנאי ההקצאה, ובמיוחד ביצירת קטגוריות משפטיות מוחנות של החזקה מקרקעין. بد בבד, עוצבו דין ופרקטיות שלטוניות שהחילו הסדרים משפטיים שונים על קטגוריות

נבדלות אלה. בעוד שההסדרים נוטחו בלשון ניטרלית לכארהה, הרי מתחורי הקטגוריות המרחביות/משפטיות שליהם הם הוחלו ניצבו פעמים רבות קבוצות אוכלוסייה מזוהות. בישובים מזרחיים, כגון שכונות ועיירות הפיתוח (בעיקר בדירות הציבוריי), הוקצתה הקרהע בשכירות קצרת מועד העוללה להסתאים באופן פחאומי ומיידי, ואף אינה ניתנת להורשה. בגין החקלאי הערבי, איבדו כאמור מחויקים רבים, שלא הצליחו לעמוד בדרישות הפורמליות של הסדר הקרהען, את יכולתם להמשיך ולהחזיק במרקען. אלה בגיןם שלא פנו מן הקרהען, סוגו כמסיגי גבול חסרי זכויות (למשל בחלק מן היישובים הבדויים הבלתי מוכרים).

במושבים הוותיקים, בקיבוצים וביישובים הכהילתיים, שבהם מתגוררים בדרך כלל בני קבוצת ה"מייסדים", הועברו מקרען הציבור ל毛主席ים בהסדרים משפטיים, שאפשרו החלת כללים שונים, אשר "זה-פקטו", אם כי לא תמיד "זה-יזורה", היו עדיפים על אלה שחלו על תושבי הדיר הציבורי והשכונות. כך, חלק ניכר מן המתויקים היהודיים בקרהען החקלאית החזקו בה במעמד של בני רשות כלומר, מחויקים ברשות, אך לא זכויות מוגדרות נוספות במרקען. לכארהה, זה מוסדר משפטי חלש ביותר (קדר 1998; ולצמן 1996). אך למרות חולשתו הרשמית, ולמרות שפורמלית רשות זו ניתנת לביטול כמעט/almost) לאלטר (בדומה ליחס אל השוכרים בדירות הציבוריי ואל "מסיגי גבול" בדווים), הפרקטיקות המינימליות והמשפטיות חזקו בפועל את מעמדם של בני הרשות בגין החקלאי היהודי. כך, למשל, במושבים הוכר מעמד "הבן המשיך" שאפשר העברת מקרקעין ביזנ-דורית.¹² החלוקת לקטגוריות – "דיירי דיר ציבורי", "חקלאים ערבים" ו"חקלאים יהודים" – ושיכון לתחרומים משפטיים שונים לכארהה (על פי "צורות יישוב"), אפשרה את החלתם של דיןrim, תוך שמירה על חזות ניטרלית המשיעת בשימור hegemonia האתנוקרטית. אם נחזור מפלים, תוך שמירה על חזות ניטרלית המשיעת בשימור hegemonia האתנוקרטית. אם נחזור ליווזמת החותם הפרטיות, שבה פתחנו, נאמר כי ארגון משפטי-מרחבי זה הוא המאפשר לחבריו הקיבוץ או המושב להחכיר בסכומים נכבדים קרקע, שאינה שלהם, במקרה אחדים שאינם חברי ההתיישבות העובדת, או אף ליהודים שאינם אזרחי המדינה, ובמקביל לפגוע בתשתיית החברתית והכלכלית של עיירות הפיתוח הסמכות, תוך הדורה של האזרחים הערבים היושבים באזור שנים ארוכות.

הפעורים בין אשכנזים למזרחים הוציאו והעניקו עקב דפוסי חלוקת המרחב, שהונגן מסוף שנות השבעים, עם תחילתו של גל יישובים חדשים, ובעיקר אלה המכונים "יישובים כהילתיים" או "יישוב היוזמה הפרטית". הקמתו של יישוב חדש הייתה תלויה, בדרך כלל בקרבה לمعالגים של מكاتب החלטות, וכך רוכם של כ-160 היישובים הכהילתיים הוקמו בידי המעדן הבינוני-אשכנזי. אלה נהפכו במהירות, ובסיוע סבסוד ציבורי, ליישובים

¹² "מושבי העולים" נמצאים בקטגורית בגיןים: הם קיבלו זכויות קרקעיות ממשותיות הדומות לאלו של המושבים הוותיקים, אם כי במקרים לא מעטים נשאר מcents המשפטי והגיאוגרפי, ולכן הכלכלני, נחות.

"aicottiim", תוך שימוש במונון "סינון" התושבים, כדי לשמר על מאפייניהם המعتمדים 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 משאבי מקבוצות חלשות לחזקות (כרמן ואחרים 1990; לוין וקלוש 1995).

יהוד הארץ בולט גם בתחוםים אחרים של השליטה המרחכית, מעבר לבעלות ולהקצאה הקרקעית, ובראש ובראונה, בתהליך ההתיישבות. מאז 1948 הוקמו כ-600 יישובים יהודים בכל אזור הארץ, וכך לא ישוב עברי אחד (פרט לכ-20 יישובים שנכפו על האוכלוסייה הבדוית למען ריכוזה). הגיאוגרפיה הערבית הקפואה יצרה "גיאוגרפיה של מובלעת", שהן נותרו הערבים-הפלשתינים במרחבי הירושלמי-פליטני. כ-55 אחוז משטחה של המדינה הריבונית נמצא בשליטה מוניציפאלית יהודית, וכ-55 אחוז משטחה של הגדה המערבית עבר גם הוא בשליטה יהודית — אם בצורת הרצה על "אדמות מדינה", ואם על ידי יישובם של כ-360 אלף יהודים-ישראלים עד שנות 1999 וסיפוח דה-פקטו של כל יישוביהם, ואם בצוות שליטה מרחבית אחרות, כגון הקמת מחנות צבאים, הקמת מועצאות מקומיות ואזריות, יצירת אזורי תעשייה יהודים, ובאחרונה אף סילת "כבישים יהודים" (Benvenisti 1984; Schadeh 1998).

כיצד, אם כן, הצליחה ישראל לשמר על שליטה מרחכית יהודית? איך עקפה המדינה את מגנוני הדמוקרטיה והשוק, שבאמצעותם היו יכולים הערבים אזרחי ישראל, לפחות תיאודטיב, לעורר על תהליכי ההתקשרות היהודית? מרכיב מרכזי של מערכת זו הוא מגנון העברת הקרקעות החד-כיווניות מבעלות ערבית ליהודים, אך לא להיפך. המדינה יצרה משטר, מסד וחקיקה קרקעיים, שבמסגרתם לא רק שקרע מופקעת הפכה לאדמת מדינה, אלא שקרע זו הוכפفة לליהולו של העם היהודי, עקב שייחופש של גופים יהודים עולמיים בבעלויות על קרקעות ובניהולן. מצב זה עוגן באמנותו שחתמה ממשלה ישראל עם ארגונים יהודים, ובמיוחד עם הקק"ל והsocionics היהודית, כשהראשונה "מעגנת" את יהוד הקרקע בשלב הבעלות, והשנייה — בשלב ההקצאה.

אם כן, המנדט שהעניקה המדינה לגופים אלה, נחף למכשיר רב-עצומה לאפליה "חוקית" של הערבים, משומם שהוא אפשר להמשיך במדיניות "למען יהודים (בלבד)", תוך כדי שלובם במגנון המדינה האוניברסלי-ביבול. כך המדינה משתמשת באופן לא-דמוקרטי בארגונים היהודיים כדי לעקוף את מוסד האזרחות השוויוני, ומשמרות מרכיבים של מבנה טרומי-מדיני קולונייאלי, יותר מחמשים שנה לאחר מימוש הריבונות הישראלית.

בחalk מתהיליך זה התגבשה מערכת מתוחכמת המדינה אזרחים ערבים מאזרים כפריים, שבהם הוקזו ליישובים יהודים אדמות מדינה, לפי שיטת ה"חוזה התלת-צדדי". הסדר זה פירושו שעל חוות הקצאת המקראין חתומים שלושה צדדים: א. היישוב היהודי

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

קollectif (האגודה השיתופית); ב. מינהל מקראי ישראלי, כשלוחם של בעלי הקרקע (מקראי ישראלי); ג. הסוכנות היהודית. כמו כן, ניתן לישובים היהודיים רשות "לסן" את תושביהם על פי "התאמתם" ליישוב, כשהסוכנות היהודית מהוות אף היא גורם פעיל ב"סיכון" התושבים. מנגנונים אלה אפשרו את הדרת אזרחיה העربים של המדינה, שהלכה למעשה אינה יכולים לחזור או לרכוש קרקע ב-80 אחוז ויתר משטחה של המדינה¹⁴ (על ניסיונות לאתגר מנגנון זה בישוב קצר ראו וושמיר בגילון זה). בהתאם להיגיון האתנוקרטי, מנגנון זה משמש גם להדרת יהודים שאינם "מתאימים" לישובים אלה. מעורבותה של הסוכנות היהודית היא, אם כן, מכשיר אפקטיבי ביותר למניעה "חוקית" ערבים לעדר על תהליכי היהוד של המרחב החקלאי, כמו גם לביסוס הסרגציה האתנו-מעמדית במגזר היהודי.¹⁵

גורם נוסף, המלא תפקיד חשוב במדד השליתה המרחכית בישראל, הוא המועצות האזוריות. הקיבוצים, המושבים והיישובים הקהילתיים, השיכונים ברובם לគוצ'ה המ"סידת", מאוגדים במועצות אזוריות, השולטות ב-84 אחוז משטחי המדינה. למועצות אלה מואצלות סמכויות תכנניות, ולהן תפקיד מרכזי בעיצוב התהליכי המרחכיבים העוברים בעת על החברה הישראלית, כגון פריבור, פיתוח מרכזיים מסחריים ואזורי תעשייה.

אם כן, בדומה לחברות מתישבים אחרות, גם בישראל הנפק מטרת המקרקעין לגורם חברתי מרובה. לא זו בלבד שהוא יצר הבדלים בין המעמדות האתניים בכל הנוגע לנגישות, לבועלות ולשליטה בקרקע, אלא גם מאפייניהם של הנכסים החקלאיים, ובעיקר יציבותם ועליתם ערךם הכלכלי, יצרו תהליכי של שעוקם פערים בין-זווורי, בעיקר בין אשכנזים למזרחים ובין יהודים לעربים-פלסטינים בחברה הישראלית. גורם זה מוביל אותנו לדין בשינויים המבנאים, שהלו במערכת המרחכית-קרקעית בעשור האחרון, תוך התמקדות במגזר החקלאי שבו התרחשו התמורות המשמעותיות ביותר.

התישבות ע/אובדת? קבוצת ה"מיסדים" מחקלאות לנדל"

בראשית שנות התשעים החלו להיווצר לחיצים ממשמעותיים על חלוקת המרחב ומטרת המקרקעין, כפי שגובשו בתקופה המעצבת שלהם. לחיצים אלה נוצרו כתוצאה של שילוב בין גורמים רבים, ביניהם הגיע גל של מהגרים יהודים מברית המועצות לשעבר, ליברליזציה הדרגתית של המשק הישראלי, כולל שוק הנדלין, והמשך הלחצים לפרבור של האוכלוסייה

¹⁴ בכךון זה כולל רוב רוכו של תחום המועצות האזוריות בישראל, למעט שטחי הבנייה של היישובים הערביים בהם. יש לציין גם שחלק משטחי המועצות אינם זמן לכיסאה או לחכירה של יהודים, אם כי כל מאות יישוביהם פתוחים ליהודים, לפחות באופן رسمي, אך בדרך כלל לא ערבים.

¹⁵ לאחר סיום מאמר זה, הכריע בג"ץ בעתרה היוזעה כ"עתירת קצר" (בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקראי ישראל ואח' נטרם פורסם), בקובעו שאפליקת אזרחיה העربים של ישראל בהקצת קרקע, גם אם נעשתה באמצעות הסוכנות היהודית, אינה חוקית. להחלטה תקדים זו השלכות חמורות למשטר המקרקעין, אך לא ניתן לדון בהן כאן.

העירונית בישראל שחייבת אזרחי מגוריים חדשים במרחב החקלאי (Altermann 1995; Feitelson 1995, 1999; Gonen 1995).

לחצים חזקים ביותר, ואתם שינויים מערכתיים עמוקים, התרחשו במסגרת החזקה החקלאות בהתיישבות החקלאית. היה שמדובר בתחום מייצג במעטפת המרחבית-קרקעית, שכן גם המחזיק הגדול בקרקעות הציבוריות בישראל, נחresco כאן במלחמות המתחוללים בקרבו. במסגרת תנאי הקצאת הקרקעות הראשונים החזקו אנשי ההתיישבות העובדת בקרע לצורך שימוש חקלאי בלבד (קדר ופתחאל 1999). בידם הייתה הזכות להחזיק ולהשתמש בקרע — בדרך כלל לזמן מוגבל — אך הם לא היו מורשים ליהנות מעליית ערכיה הספקולטיבית. הפיזוי במקורה של החוזה האדמות למدينة אמרור היה להיות בשווי ההשכלה החקלאית בקרע.

בתחילת התשעים החל מהלך (שמתקיים עד עתה) שנועד לשנות באופן מהותי את מעמדם של המחזיקים בקרע החקלאית. החל ב-1992 התקבלה במעטפת מקרקעי ישראל סדרת החלטות, ששכנעה אותה שנייניו "כללי המשחק" וחיזוק משמעותי של זכויות המחזיקים החקלאיים.¹⁶ המשותף להחלטות אלו היה שלמרות, ובניגוד לאמור בחתלה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל, ובניגוד לתוכן החוזה (במקרים שבהם הצלicho המחזיקים לקבל חוזה), ניתן למחזיקים אפשרות לשנות את ייעוד הקרקע ולקבל מעין בעלות על נתח משמעותי מן הקרקע הציבורית ביוזדה החדש. החלטות אלו מהוות הטבה בסכומים העולים באלפי מונים על הפיזוי שהיו זכאים לו על פי המצב שקדם להחלטות אלו, ומוניותו שליטה על חלק

ניכר מעתודות הקרקע של החברה הישראלית לקבוצה נבחרת של אזרחים.

במאמר זה איננו מתימרים לנתח לעומק את הגורמים המרכזים לשינוי. עם זאת ניתן להצביע על שני הסברים אפשריים. הסבר ראשון הוא היילשות האידיאולוגית הקולקטיביסטית והתרבות הכלכליות בחברה הישראלית, ובמקביל, חלחול של מרכיבי תרבויות גLOBליים-מערביים, עליית ערכי כלכלת השוק בכלל, ואידיאולוגיה ההפרטה בפרט (גרוס 1998; מאוטנר 1998; רם 1999). תופעות אלה מתרחשות בחודות בהתיישבות העובדת, ובתיו בולט לכך הוא הפיכת הדורגה של חלק מן הקיבוצים למעין יישובים קהילתיים. ההסבר השני טמון במסבר הכלכלי שפקד את ההתיישבות העובדת, במיזה עקב חובהה לבנים. בעטיו של משבד זה קיימ אינטנס ברור לייהנות מעיך הקרקע שהם מחזיקים, גם אם משמעות הדבר היא האצת תהליכי ההתפרקות של החברה השיתופית וערעור יסודות המערכת החקלאית.¹⁷

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

¹⁶ ההחלטה המרכזית בנושא זה היה החלטות 533, 611, 612, 666, 667, 717, 727, 737. ראו לדוגמה סעיף 9 של החלטת ממי" 666 המקשר בין הסדר הקיבוצים לבין שינוי ייעודי הקרקע החקלאית.

¹⁷

של הקרן הביאו את שומרי הסף הללו — הננים עדין מדומיננטיות במקומות קבלת החאלות — לזרז את שינוי הייעוד של הקרן החקלאית, לשם העברת נתחים גדולים ממנה בייחוד החדש לעצם ולחבריהם. במקביל, ניתן לראות את עליית כוחם של יומי נדל"ן בעלי נגשנות ועוצמה, שהתקשו עם הקיבוצים והמושבים על מנת לזרז את הפרשת הקרןאות ואת שינוי יעדן.

לחותפות אלו יש להוסיף את תחומי המהסור בקרןאות זמניות לבניה למגורים, שנוצרה עקב גל ההגירה מתבר המדיינות. לאחר שהליך ניכר מן הקרן הפנויה הווחק על ידי התאוששות העובdot, החל מהלך שכונתו ל'יתמרץ' כלכלית את המחזיקים בקרן על פנותה, בניום של מטען אפשרות לבניה מוזרות לקליטת ההגירה המגיעה מחבר המדיינות. מתברר, כי בפועל לא היה מחסור ממשמעותי בקרןאות, ומרכזית הבניה בקרןאות, שהוחזקו על ידי התאוששות העובdot, לא שימשה לקליטת המתגרים. אך הרטוריקה שקשרה בין "קליטת העלייה" לבין הפרשת הקרןאות קידמה במיזוג את האינטרסים של קבוצת ה"מייסדים". עניין זה מדגיש כיצד "נדבכים" מרכזים של מטר האטנוקרטיה הישראלית מחזקים זה את זה: מדיניות ההגירה, המכוננת להעמק יהדותה של המדינה באמצעות הגירה היהודית, מביאה לאיום מדיניות מרחבית-קרןאות חדשה ("הפרשת קרןאות") ולשינויים במערכת החוקית, המיטיבים עם הקבוצות החזקות בתחום, תוך שימוש במסאים ציבוריים.

לכך יש להוסיף שינוי משפטית אחר, שאינו קשור ישירות למערכת המרחבית-קרןאות: בעה הלامت הקרןאות הפלשטייניות, בתקופת ראשית המדינה, לא הייתה במצאת הגנה חוקית לכניםין. אך היום, לאחר תהליך יהוד הקרן, הפכה זכות הכניםין לזכות חוקית, בעקבות חוקי היסוד החדש ומגמות פרשנותם על ידי בית המשפט העליון. ובכך, במקביל להתלך הפרת הקרן במנזר התאוששות, מתגבשת לאחרונה זכות Kunden העשויה להגן על החקלאים ולעגן ולקבע את החזקה המותנית שניתנה להם (גרוס 1998; זלצברגר וקדר 1998).

רבים מן השינויים המבנאים של מטר החזקם הקרןאות החקלאיות התרחשו בדרך בעייתה מבחינת העקרונות הדמוקרטיים: הם לא נקבעו בחקיקה מסודרת, אלא בחדרי הדרים ובהחלטות מינהליות של גופים לא-יצוגיים. בוגפים הקובעים את המדיניות המרחבית-קרןאות של ישראל — כגון גופי תכנון, מועצת מקרקעי ישראל והוועדה לשמירה על קרן חקלאית — יש לקבוצת ה"מייסדים", ובמיוחד לסקטור ההתאוששות, עוצמה לא פרופרוציאנלית. עיקר המהפק במשטר המקרקעין התחולל במסגרת גופים אלה, ובמיוחד במועצת מקרקעי ישראל, שאינה גוף נבחר, שמייצגת את הלאום היהודי בכללותיו (דzn, הקק"ל) ומהווה למעשה שחזור אוטונומי ובד-עוצמה במערכות הכוח הישראלית. אם כן, המוסדות המרכזים המגבשים את מטר המקרקעין פועלים על פי היגיון אתנוקרטי המשרת בעיקר את קבוצת ה"מייסדים". עוצמתה ה"מייסדים" מבוססת אלה מ킬ה עליהם את ההסתגלות לתהליכי הפרטה, כמו גם את ההמודדות עם המשברים הכלכליים ספרגו. עוצמה זו אף מאפשרת להם לנשות לשמור את עצמותם במסגרת כללי משחק חדשים.

המאבקים להפשרת החקיקות התנהלו בזרות נוספת ויצרו סכט מורכב שקשה להתחקוקות אחריו (קדר ויתפחאל 1999). אם נוסיף לכך את הלשון העמומה שבנה נסחו ההחלטה של מועצת מקרקעי ישראל, נבין את הקושי שהעהלת סוגיות החקיקות לדין ציבורי. שכן, דין כזה עלול להכריע, את עתידו של משאב ציבורי גדול וייחודי, משתרים אתנוקרטיים מפתחים מגננים (כגון הסואנה, עמיות ושימוש בלשון סבוכה או בטרמינולוגיות "מקצועית") המוכיחים את ההגמונייה הלאומית ומקשים ביותר על דיונים בסוגיות המبنויות של מטרים אלו.

עקב חשיבותם של מלחמים אלה, ומאחר שהם מבהירים את ההיגיון הפנימי של המשטר החקיקי האתנוקרטי, ננסה לשרטט כתה את השינויים העמוקים שהתרחשו בעשור האחרון בניהול החקיקות החקלאית. החלטה 533 התקדמית התקבלה על ידי מועצת מקרקעי ישראל בראשות אריאל שרון ב-1992, בשלבי תקופת ממשלה שמיר. ההחלטה הייתה מהפכנית, משומש שהיא קבעה כי מחזקקי החקיק החקלאית, לפחות תקופה ארוכה, יפיצו על שנייה ייoudה לפיה ערוכה החדש — ולא על בסיס ערך ההשקבות החקלאיות, כפי שהיה בעבר. ההחלטה גם אפשרה לחברו התיישבות העובדת לרכישת קרקע חקלאית ללא מכרז, במחצית ממחיר הערכת השמאו הממשלתי — הערכה שהמעיטה תקופות בשווי הריאלי של הקרקע. ערכאה של הטבה זו יכול להגיע לעשרות, ואולי אף למאות מיליון שקלים/לקיובוץ. החלטה 533 החלה, אם כן, תהליך של קיבוע מעדכנת הקצאה הראשונית של החקיקות לקבוצת ה"מייסדים" במגזר החקלאי: בהדרגה, החלטה הקצתה הזמנית הופכת לקבוצה.

בשנת 1994 התקבלה החלטה 666, שהחליפה את החלטה 533. החלטה 666 הבחינה לראשונה בין סוגים שונים של מחזקקים בקרקע חקלאית, והתוודה מסלולי וכאות שונים לפיזויים ולהסדרים ארכוי טוח. לעניין של שנייה ייoud החקיק החקלאית, היו創 מי שהוגדרו בתנאי נחלה, ככלומר: חברי התיישבות העובדת — בדרך כלל חברים קיבוציים ומוסבים זכאים. משמעותה המعيشית של הגדרה זו הייתה: זכאות לחכור בין 27 ל-29 אחוז מן המקרקעין שברשותם. למרות ההפחתה בפיizio לעומת החלטה 533, הרוי עדין הייתה גלוימה כאן הטבה עצומה. "חברות לעיבוד חקלאי", כגון יכינ-חק'ל ומהדרין, היו זכאות אمن נאך למחצית מאחורי הפיזויים שקיבלו חוכר בתנאי נחלה, אך זאת ללא מגבלת על השטח שייudoו שונה, ויכול להגיע לאלפי דונמים. "חקלאים פרטאים", כאלה שלא השתיכו לתנועות התיישבות — הופלו, לטענותם, לרעה באופן חישוב זכאותם לפיזוי. החלטה 666 קבעה גם, כי שטחי מרעה שייפנו לא יוכו בפיizio כלל. אופן ניסוח ההחלטה הוציא מתחולתה כמעט לחלוטין שני מגזרים: "המעברים העונתיים" היהודים (חקלאים ללא הסדרי קרקע ארכוי טוח) והערבים-הבדואים בנגד, שמקבלים בדרך כלל חוות חכירה קצר-טוח בלבד (שם).

הקטגוריזציה המשפטית השונה של החזקת הקרקע הן בקרב הקבוצה של החקלאים היהודיים (בין אנשי התיישבות העובדת לבין "המעברים העונתיים") למשל, ובמיוחד בין

החקלאים היהודים מצד אחד והבדואים מצד אחר, אפשרה ליצור מדרג הטבות, שנע מהטבות מפליגות ביותר לగרעין קבוצת ה"מייסדים" — אנשי ההתיישבות העובדת — ועד להעדר כל הטבה לחלשים שבתוכה קבוצת ה"ילידיים/מקומיים" (הבדואים), וכל זאת, תוך שימוש בטרמינולוגיות ניטRELיות לכארה.

החקלאים ה"פרטיטים" עחרו לבג"ץ על מה שהם ראו כאפליהם לרעה ביחס לקבוצת ההתיישבות העובדת. כמו כן, באוטו הקשר, נידונה עתירה נוספת, שטענה כי החלטה 666, המענייקה פיצוי על בסיס שווי הקרקע לאחר שינוי ייעודה, מעניקה טבות הנהה מעבר למגיע, ומהויה בזבוז כספי ציבור ללא עילה מוצדקת.¹⁸ בג"ץ, מפיו של השופט מיאודור אור, לא התעתמת חזיתית עם הטענות המהוות של העותרים, והסתפק בפסקת ההחלטה על בסיס ניגוד עניינים. ניגוד עניינים כזה עלה בין מטרתה של מועצת מקרקעי ישראל להקטין את הפיצוי לבין עניינים התנועתי והאישי של נציגי ההתיישבות במועצה להגדיל אותו פיצויי — "מעבר למגיע על פי התנאים החווים". כך כתב השופט אור:

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

ואולם, פסקת בג"ץ, שפיטה את ההחלטה על בסיס פרוטדורלי, ולא על בסיס לאפליה או לא-איסכירות, לא הייתה סוף פסוק בנושא. לאחר שבועיים, החליפה מועצת מקרקעי ישראל את ההחלטה 666 בהחלטה 727, שהיתה זהה לראשונה כמעט לחלוتين. ההבדל העיקרי בין שתי החלטות היה איזה השתתפותם הפיסית של נציגי ההתיישבות העובדת בהצעעה עצמה. הפגם הפרוטדורלי תוקן, וההחלטה 727 ממשיכה לחול עד היום.

במקביל לمسلسل שנייו הייעוד (החלטות 727/666/533), קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות נוספות שהתייבו עם המחויקם בקרקע החקלאית. כאמור זה נסתפק בתתייחסות קצרה לمسلسل "הרוחבות היישובים" (החלטות 612 [1993] ו-7377 [1995]). במסלול זה, נהנו (ועדיין נהנים) המחויקם בקרקע חקלאית מהטבות הנובעות מן הגישה במושב או בקיבוץ (אך על פי רוב, לא תושבי מושב שאינם חברי האגודה השיתופית, למשל בעלי "משק עוזר") וכיait לבנות על שטח של כמחצית דונם בית צמוד-קרקע מיחיד נמוך, באופן משמעותי, מערך הריאלי. בפועל, היה יישומה של ההחלטה לעתים קרובות פיקטיבי, והוא נזילה לבנית שכונות חדשות, בעיקר בצד מושבים, תוך כדי גביה ערכי

¹⁸ בג"ץ 5575/94 מהדרין בעמ' ו'ז אח' נ' ממשלה ישראל, פ"ד מט (3) 133, ס' 1, 3.

קרע ריאליים ממשתכנים שאינם בני המקום. חברי היישובים גרו סכומי כף נבדים מתוך מיפוי המחיר.

היו"ץ המשפטי לממשלה שנדרש לשאלת, קבע כי זה מצב שיש בו "התundersה שלא כדי ממקרקעי ישראל תוך ניצול פסול של מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בחבלטה 737 להחכיר את המגרשים בהרבה בדמי חכירה מופחתים" (הי"ץ המשפטי 1999). עם זאת, הי"ץ לא מחה על הנטה העצומה הניתנת לבני ההתיישבות העוברת, ואף לא הביע התנגדות ל"אבחנה" כלשונו, או שמא יש לומר "אפליה" בין קבוצות אוכלוסייה שונות, בכל הנוגע להקצתה ממקרקעין ציבוריים.

בעקבות הביקורת הציבורית על החלטות שענין הפרשת קרקעם התיישבותה העוברת, ובעקבות עתרות שהו תלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון, מינה שר התשתיות דאז, אריאל שרון, באוקטובר 1996, ועדת בת שלושה חברים בראשות פרופסור ברוך רונן, מרצה למנהל עסקים מאוניברסיטת תל-אביב. על הוועדה הוטל לעסוק בסוגיית הפרשת הקרקע החקלאיות, אך במקביל הרוח שנשבה היהיעוד הפרטה סלקטיבית, תוך שמירה על "האינטרסים הלאומיים". עצם העוכבה שועדה לא-נבחרת קיבלה מנדט להכريع בסוגיה כה מרכזית לחברה הישראלית, מהוועדה הפרטה של תחילה קבלת החלטות על חשבון החקלאי הדמוקרטי. רוח ההפרטה נשבה גם מהרכבה של הוועדה. נקודת המבט של החברה הייתה בעיקרה כלכלית-עסקית, כפי שמעידה גם חברותו בוועדה של מנהל בכיר בبنק הפועלים (קדר ופתחאל 1999).

למרות הביקורת, ראוי לומר כי עובדת הוועדה הייתה יסודית ורצינית. דו"ח ועדת רונן תרם תרומה משמעותית להבנת החלטה חלק ניכר מן הסוגיות שעמדו על הפרק ולהתחזקות השיתות הציבורית בנושא. בראשונה מאז החלת ההפרטה היזמתה, בראשית שנות התשעים, קבע דו"ח رسمي וסמכווי באופן נחרץ, כי על פי עקרונות היסוד של הקצתה הקרקע החקלאית אין למחזקי הקרקע זכות משפטית לקבל חלק מהקרקע או משוויה לאחר שנייה (רונן ואחרים 1997, 22–23).

עם זאת, הוועדה שבה והמליצה על העברת נתחים ממשמעותיים מהזוכיות במקרקעין החקלאיים היהודיים בידי מחזיקיהם, כלומר על מעין הפרטה סלקטיבית של ממקרקעי הציבור. הוועדה אמנם הכירה כי אין מדובר בזכויות משפטיות, אך המליצה על שורה של הטבות הדומות ברוחן לאלה המצוינות בהחלטה 727 (אם כי בשיעורים שונים באזורי הארץ השונים). הוועדה לא ניסתה להצדיק את המליצה לחזור מן המגעים למחזיקים החקלאים על פי דין, מעבר לכך שקבעה כי נוצרו ציפיות ונקשרו עסקות על בסיס החלטות קודמות של מועצת מקרקעי ישראל. מן הרואי לציין כי למרות הלשון הכלילית-לכלאה של כתוב המינוי, שביקש מן הוועדה לעסוק ב"הגדרת זכויותיהם של מחזקי קרקע חקלאית במרקם של שניוי י'עודה", עסקה הוועדה אך ורק בזכויות חקלאים במגזר היהודי. הדו"ח שלה כלל לא מתיחס לביעיות המחוודות של המחזיקים החקלאים הערבים. זאת ועוד, על הוועדה הוטל גם לעסוק בשיקום שכונות מצוקה בעירם. אך למרות זאת לא עסקה הוועדה במצבם

המשפטי של תושבי השכונות או של דיררי הדיור הציבורי באזוריים אלו. ועדת רונן לא בחנה, אם כן, את מצבם של בני קבוצת ה"ילידים/מקומיים" וה"מהגרים", אלא התמקדה במערכות הכספי של בני קבוצת ה"מייסדים". כתוצאה לכך, לא הושוו הטעבות שניתנו לקבוצה זו לקבוצות אחרות בחברה הישראלית. הועודה כלל לא התייחסה למשמעותה החברתית מרוחקות הלכת של המלצותיה, ובמיוחד בכל הנוגע לחלוקת העשור והעוזמה בחברה הישראלית (לביקורת מפורטת, ראו קדר ויפתאל 1999).

המלצותיה של ועדת רונן, כמו גם אלה של הממשלה שבעקבותיה, התקבלו בעוניות על ידי המגזר התיישבותי, שראה בהן איום על כוונתו לקבל את מרבית הכספי לבשלותו. במקביל לפעולותם במסגרת מועצת מקרקעי ישראל, שהצילהה לטרפה את יישום המלצות במגזר החקלאי – הלווי 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 שימושה זירה משמעותית לקידום אינטראסים אלה, פעמים: ב-1996 וב-1998, היא אישרה בקריאה טרומית הצעות חוק "לעיגון זכויות החקלאים בכספי". על הצעה מ-1998 היו החותמים עשרה חברי הכנסת מפלגת העבודה, מרצ, מהמפד"ל, ומש"ס, רובם חברי קיבוצים ומוסבים, שהייתה להם לפיך אינטרס ישיר במהלך. בגיןה נספה של הצעה מ-1999 נוסף חבר הכנסת מן הליכוד. למروת ניסוחן החתמים-לכאורה, משמעותן של הצעות חוק אלה הייתה העברת נתחים מרכזיים מן הבעלות האפקטיבית על הקרקעות לידי המחויקים החקלאים. למעשה, דבר הטעבה מפליגה, שעריכה עשרה רבות של מיליון-ארכי דולרים (שביט 1999; קדר ויפתאל 1999).

במנוחה המשטר האתנוקרטי ניתן לראות כיצד קבוצת ה"מייסדים" (וכן גורמים נוספים) שהסתפחו אליה, כגון מזוחים שהגיעו לארץ בשנות החמישים ושווכנו במושבים, וחלק מיזמי הנדל"ן שלא השתיכו היסטורית לקבוצה זו) – ידעה לחוץ את גבולות המפלגות כדי לקדם את האינטראס המשותף שלה. תהליך הפרשת הכספיות נחנך, אם כך, לאמצעי צבירות הון ועוצמה מחודשת, של קבוצת המייסדים. כמו כן, התהליך הביא להתאמת המבנה האתנוקרטי לכלי המשחק של ההפרטה והכלכלה החופשית", תוך ניסיון לשמור את האינטראסים ארכוי הטווח שבבסיסו.

ואולם, מאמץ מסווף של פקידי ציבור, ארגונים סביבתיים וגופים הפעילים למען צדק חברתי הצליח לבסס בזעדת הכלכלת של הכנסת, סמור לבחירות 1999, ניסיון להעיבר ב"מחטף" את הצעת חוק עיגון זכויות החקלאים. לאחר הכישלון חזר הcadro למדינתה ולמועצה מקרקעי ישראל. על הפרק עמדה הצעת החלטה ממשלתית להעיבר בחוזה חכירה לתקופה של 196 שנה את הכספיות לידי החקלאים שהחויקו בהן: כמו כן, בהצעה הוצגו כללים בדבר שינוי הייעוד של הכספי, ולפיהם יוכו המחויקים בכספי להטבות מפליגות שנעות בין 20 ל-60 אחוז מן הכספי ביעודה החדש. ההצעה כללה גם הטבות נוספות ממשמעותיות, בעיקר בתחום הרחובות היישובים. ההנחה הייתה שהממשלה תשמש

המליצה וביסיס פוליטי איתן להחלטה עוקבת דומה של מועצת המנהל (שביט 1999; קדר ויפתחאל 1999).

להבדיל מהחלטות מינהל קודמות, שהתקוף הפורמלי שלහן היה זמני, כאן הייתה כוונה מוצחרת להעbir באופן קבוע את השליטה על הכספיות לידי המגזר ההתיישבותי. בינויד לוציאול הקודם, שהצדיק את החטבות לצורך הזמני בתמורה חלקים אלה לפניו מהיר של הקרן,بعث הוצע להקנות להם זכויות קבועות לטוחז זמן ורחבים ביותר. אם נסיף לכך את תחילה הקונסטיטוציונלייזציה של זכות הקניין, שהזוכרנו לעיל, ניתן לראות כיצד הצעה זו יכולה להביא להפרטה כמעט מוחלטת של השליטה בקרן המדינה, ולהעבורה מן הציבור לקבוצה קטנה בחברה הישראלית, תוך כדי העמקת המדרג האתנוקרטי של מעמדות-אתניים.

עקרונות ההחלטה גובשו במקביל להטעוררותה של מהאה ציבוריית כנגד השינויים המפליגים במשטר המקראיין הנקבעים בדლתיים סגורות ובקצב שאינו מאפשר דיון ציבורי. במאה זו השתתפו ארגונים חברתיים, כגון "הקשת הדמוקרטיות המורחת", "סיכון", "אדוה", "עדالة", ארגונים סביבתיים ובראשם החברה להגנת הטבע ו"אדם, טבע ודין", אף ארגונים שב עבר התרחקו מסוגיות חברתיות, כמו האgorה לזכויות האזרח וה坦ועה למען איכות השלטון בישראל. בתקופה זו נוצרה לראשונה קואלייזציה של ארגונים חברתיים שנוצרה על ידי ארגון הגג שתייל, ונערך — כנראה בפעם הראשונה — דיון סוער בתחום הישראלית על מאפייני המערכת הכספיות (יונה וספרטה בגוליוון זה). כנסיהם לחמונה של אנשי אקדמיה ומומחים בתחום (כיניהם הח"מ), ושל אנשי תקשורת ויחסי ציבור סייעו ב"פיקוח" תהליכי הקצאה סמוים ועמוסים ובഫצת המידע הציבור ובכך תרמה להרחבת מהאה הציבורית.

המאה הציבורית היא גם שהוביילה, כנראה, את מינהל מקראיין ישראל לפרנס במרץ 1999 את הצעת ההחלטה באתר האינטרנט שלו. אמנם, שבועיים בלבד הוקצו לתגובה, והצעת ההחלטה נסחה באופן מסורבל, אך חשיפה לתגובה 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 גרווע משיקולים של צדק חברתי או מסיבות תכנוניות וסביבתיות (לديון בהתנגדויות השונות ראו קדר ויפתחאל 1999). לאחר ש מרבית התגובה מתנגדו להצעת ההחלטה, החליט מינהל מקראיין ישראל להקפיא את ההצעה, לפחות לזמן-מה.

התענה החברתית המרכזית שעלה מן התגובה הרובות הייתה טענה לאפליה. במקרה, נטען כי מדובר בהקצאה בלתי הפיכה של מירב עתודות הקרן לקבוצה קטנה בתמצית, נטען כי מדובר בהקצאה לבני הפיכה של מירב עתודות הקרן לקבוצה קטנה שאין לה לא זכויות חוקית לכך ולא הצדקה. אי-הLEGALIMITY בהצעת ההחלטה בולטת כאשר משווים בין ההקצאה המוצעת למגזר החקלאי לבין העדר העברת משאבים דומים למגזרים אחרים בחברה היהודית, ובראשם דירורי הציבור. האחרונים אמנים הצלicho — ונדרש

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

טענות חריפות במיוחד על בהתנגדויות ביחס לאפליה שנרגמת לעربים אזרחיים המדינה. ראשית, נטען שתהליכי ההפרטה מגביל באופן חריף את נגישות האזרחים הערבים לקרקע המופרטת, ובכך מעמיק את יהודין של הקרקעות שנלקחו ממקורם העربים. עולה גם הטענה כי גוסח ההצעה שלול מן החקלאים הערבים זכויות דומות לאלה המונתקות ליהודים. כמו כן נטען כי מדובר בפגיעה בקניין של ערבים, שרכושם הופקע מהם למטרות ציבוריות ואין להשתמש בו כדי להעשיר פרטים אחרים. המהלך המוצע — הוסיף המתנגדים — עלול לסתום את הגולל על אפשרות פתרון בעית מאות אלפי העקרורים והנווכחים-נכדים, ואת בעיית הפליטים הפלסטינים בכלל. העברת הבעלות האפקטיבית לקבוצה קטנה בחברה היהודית מנציחה, וכך מחרימה, את האפליה בין אזרחי המדינה הערבים. זאת ועוד, נטען כי קיימת חובה על המדינה להקצות קרקע לאזרחים ערבים כדי לצמצם את הפערים ביןם לבין היהודים. הצעת החלטה תמנע מהלך מעין זה.

המאבק על השינויים במערכת הקרקעית חשוב לדעתנו שינוי חשוב, והוא התארגנותן ופעילותן הציבורית של קבוצות שהיו עד כה מחוץ לשיח בנושא הקצת קרקע. בנוסף, כניסה של אנשי אקדמיה ומומחים לתהום, סייעה ב"פייזוח" של, ובביקורת על, תהליכי קבלת החלטות והעברת המשאבים במערכת. אלה מהווים סימן מעודד (אם כי ריאוני בלבד) לתהליכי אפשרי של דמוקרטיזציה במערכת. נראה גם שפתיחה השיח המינימלי-מקצועי יכולת לחייב ידי שינוי חברתיopolיטי "מלמטה". עם זאת המאבק עדין ורקום מסויומו.

לאחר הקמת ממשלה ברק, הוגשה שוב הצעת חוק עיגון זכויות החקלאים על ידי חברי הכנסת, 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 (גלוּבָס, 2.11.1999; מעריב, 1.1.1999). חשוב גם להעיר כי ככל התקופה שבה נוהל המאבק על הפשרת הקרקעות, רוב החלטות המינהל — הሚטיבות עם המחזיקים בקרקע החקלאית — נותרו בזוקף. למעשה, הזמן שעובר מטיב עם המחזיקים, וכיים חשש שעדר אשר יחל דין ציבורי וציני בנושא, חלק ממשמעות 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 דן כהן ואחר' נ' בנימין נתניהו, רה'ם ושר השיכון ואח'. ניתן ביום 30.6.1999 טרם פורסם. לדין על תפקידו של בית המשפט בסוגיות חברתיות ראו גם זלצברג וקדר 1998.

שרכושו מלהם את הקרקעות עלולים לטעון, כי כל ניסיון להחזיר את המקרקעין לידי הציבור יפגע בזכויותיהם המוקנות. לעומת זאת, הדבר יהיה בבחינה פגעה, האסורה על פי זכות הקניין שמעוגנת כעת בחוקי היסוד של המדינה. כדי להתמודד עם סכנה זו עתרו באחרונה הקשת הדמוקרטית המזרחתית וקבוצת אקרים (ביניהם הח"מ קדר) לבג"ץ, באמצעות משרדיו של עורך הדין אביגדור פלדמן, בבקשת לפסול את כל החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא הפשרות הקרקעות.²⁰

סיכום

לאחר שהציגו בקצורה את המשטר האטנוקרטי ואת פעלותו בתחום משטר המקרקעין, שרטטו שני מלחכים עיקריים שיעיצו את המערכת המרחבית-קרקעית האטנוקרטית בישראל. הראשון התמקד בפרויקט הייחודי של המרחב הישראלי-פלסטיני בעשור הראשון לאחר מכן למדינה, והשני בהפרטה החקנית של המקרקעין בעשור האחרון. ראיינו כיצד המהלך הראשון סייע ליצירת ריבוד מעמד-אתני עקב איהשווייניות העומקה במערכת המרחבית-קרקעית, בין קבוצת ה"מייסדים" האשכנזית בעיקרה, קבוצת ה"מהגרים" הכוללת בעיקר את המזרחים, והקבוצה ה"ילידית/מקומית/זרה" של הערבים-הפלשטים. המהלך השני מתרחש בעשור האחרון ומתבסס על אותה מערכת מרובדת עצמה, וכך משתק — ולעתים אף עמוק — את הפערים בחברה הישראלית. הצביעו על הביעתיות הקימית גם במבנה המוסדי של המערכת, ובמיוחד במערכות של גופים אתניים, כגון הקק"ל והסוכנות היהודית, בקיום המדיניות הממלכתית, ואף חפנו ניגוד אינטרסיםבולט במרכזים הכוח של המערכת.

לסיום, נדגיש שתי נקודות שהעלינו במאמר. הראונה היא יוזמת החותם ברגע בה פתחנו, המייצגת למעשה עשות ובות של יוזמות פיתוח דומות ברוחבי המדינה. יוזמה זו מדגימה היטב את שאיפתן ויכולתן של קבוצות חזקות להעביר אליהן משאבי קרקע ציבוריים, בעורთ המנגנונים הכלכליים והקרקעתיים האטנוקרטיים שפירטו לעיל, ובכך להעמיק בו-זמנן את הפערים בין אשכנזים למזרחים, ובין יהודים לערבים. לצד זאת, הנזודה השניה היא התגברות ההתנגדות למצב הקיים, העולה מקבוצות שונות שנפצעו עד היום מהמערכת המרחבית וממשטר המקרקעין, ובעיקר מקרב הערבים, הדיריים בשיכון הציבורי, המזרחים ומהגרים אחרים ביישובי פריפריה ובשכונות פריפריה. יתרכן שמדוברות ההתנגדות אלה מזכויות על בקיעים הנפערים בהגמונייה השולטת במערכת המרחבית-קרקעית, שהנעה את פרויקט הייחודי על השלכותיו המרכזיות, שאוית פרשנו במאמר. חשוב להזכיר כי חלק משמעותי מן ההתנגדות מתנהל מחוץ לזרה הפוליטית המסורתית. עם זאת, המאבק בנושאים הקרקעות איןנו מאנק סקטורי-לאומי ואינו מייצג מעמד בינווי בלבד. הקואליציה הרחבה

שכמה סביר פרשת הקרן העומדת מונחת החוץ גבולות מעמדים ואתניים. הקואליציה הוו מעוררת תקווה ליצירת סדר יום חברתי משותף לקבוצות מגוונות בחברה הישראלית. סדר יום כזה אמור לבסס במבנה האתנוקרטטי, וזאת זאת — הוא אמור להבטיח שהמדינה לא תשחט בעקבות הניאו-אליברליות של גלובליזציה והפרטה.

אין לדעת בשלב זה האם התגובה הממסדית לגיל ההתנגדות מעידות על תהליכי משמעותי של דמוקרטיזציה, או על ניסיון לבلوم את מה שנחפס כפרק חד-פעמי של התנגדות קבוצות השוללים לקיפוחן החומרי והפוליטי. לדעתיו, ראוי כי משפטיים, גיאוגרפים, מתחנים ומכללי החלטות במגזר הציבורי יקשיבו לקולות העולים מציבורם גדולים אלה, ויתחילו בחשיבה מסודרת ו עמוקה על שינוי המערכת המרחכית-קרענית. מאמצים בכיוון זה כבר החלו על ידי כמה ארגונים חברתיים ופוליטיים (קדר ופתחיאל 1999). קידום עקרונות של צדק, שוויון אוזתי ופתיחות במערכת המרחכית-קרענית יכול לסייע הרבה למצב המשך לחיזוק האלמנטים הדמוקרטיים של המשטר הישראלי.

ביבליוגרפיה

- אליאש, שי, 1999. "החקלאים מוכנים לותר על מגנון הפיזור במקורו של שינוי ייעוד קרע", מעריב עטקים, 1.11.99, עמ' 3.
- בן-בנישתי, מירון, 1997. "המפה העברית", תיאוריה ו ביקורת 11 (חורף) : 7-29.
- ברקוביץ', ניצה, 1999. "אשת חיל מי ימצא: לאומיות ויתסי מגדר בישראל", סוציאולוגיה ישראלית 3 : 318-277.
- גבאיון, רות, 1995. "מדינה יהודית ודמוקרטית: זהות פוליטית, אידיאולוגיה ומשפט", עיוני משפט י"ט : 682-631.
- , 1999. ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכון, מכון בן ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל-אביב.
- גולן, ארנון, 1998. "מסד, פליטה מלוחמה וועלם: העיצוב מחדש של המרכיב העירוני במהלך המלחמת העצמאות ואחריה", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ט"ז : 28-46.
- גורוס, אייל, 1998. "זכות הקניין כזכות חוקית וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", עיוני משפט כ"א (2) : 448-405.
- גרינברג, לב, 1999. "דמוקרטיה מדומינית בישראל: רקע תיאורטי ופרשנטיב היסטורית", סוציאולוגיה הישראלית 3 : 209-240.
- הופנגג, מנחם, 1991. ישראל — בבחון 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.
- וויץ, יוסף, 1950. המאבק על הארץ, טברסקי, תל-אביב.

- ולצברגר, עלי, וסנדי קדר, 1998. "המהפכה השקטה: עוד על הביקורת השיפוטית בישראל לפני חוקי היסוד החדשים", *משפט וממשל* 4(2): 489–519.
- ולצמן, נינה, 1996. "רשות במרקען", *הפרקליט* מ"ב 24–63.
- חמאיסי, ראסם, 1992. *בינוי ותכנון בקרב העربים בישראל*, המרכז הבינלאומי לשולם, תל-אביב.
- פתחאל, אורן, 1998. "בני – אומה וחולקת המחבר ב'אנתוקרטיה' הישראלית: התישבות, קרקע ופעירים עדתיים", *עינוי משפט* כ"א(3): 637–665.
- , 1999. "יום האדמה", *ל-48 תיאוריה וביקורת* (גילין לרגל יום למדינתה): 12–13, 279–290.
- , 2000. "אנתוקרטיה, גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ", *א"*, *אלפיים* 19: 78–105.
- יונה, יוסי, 1998. "מדינת כל-אזרחה, מדינת לאום או דמוקרטיה ורב-תרבות? ישראל וגבולה הדמוקרטיה הליברלית", *אלפיים* 16: 238–264.
- כרמון, נעמי, ואחרים, 1990. *התוישבות החדשה בגליל: מחקר הערכה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון*, חיפה.
- לאור, יצחק, 1995. *أنو כותבים אותך מולדת: מסות על ספרות ישראלית, הקיבוץ המאוחד*, תל-אביב.
- לוין, יوبرט, ורחל קלוש, 1994. *דירות ואישוון בישראל*, מרכז אדרונה, תל-אביב.
- מאוטנר, מנחם, 1998. "המשפט הסטורי מן העין", *אלפיים* 16(45): 45–72.
- ماור, זיו, 1999. "גולשים נגד הפשעה", *הארץ* גל"ן, 16.5.99, עמ' 15.
- סבידסקי, שלמה, 1981. "לא נשלים אלא מנוחלים: אשכנזים וזרותים בישראל – שיחות עם פעילים ופעילות", *מחקרים למחקר ולביבורת*, חיפה.
- סמויה, סמי, 1993. "שיטות מעמדיים, עדתיים ולאומניים ודמוקרטיה בישראל", *החברה הישראלית: היבטים בקורטיים, ערך אורי רם, ברירות*, תל-אביב, עמ' 172–202.
- קדר, סנדי, 1998. "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קריין, לאום, וдинי התוישנות הרווכת בישראל", *עינוי 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.
- קימרלינג, ברוך, 1988. "הישראלים החדשים: ריביתרויות לא-רב-תרבותיות", *אלפיים* 16: 264–308.
- קמפל, אדריאנה, 1997. *מדוברות: הבניה של טריטוריה פוליטית בישראל 1949–1967*, חיבור לקראת תואר דוקטור, אוניברסיטה תל-אביב.
- קנו, זאב, 1990. *בעיתת הקרקעות והסתכן* היהודי-ערבי, הוצאת הקיבוץ הארצי, תל-אביב.
- רובינשטיין, אמנון, 1998. *מהרצל ועד רבין ותלהה*, שוקן, תל-אביב.
- רון, בועז, ואחרים, 1997. *דו"ח הוועדה לרפורמה מדיניות מקרקעין ישראל* (לא פורסם).
- רודר, בתיה, 1999. *פיתוח אורי ויחסים אתניים: ישראל וסדר-לנקה*, חיבור לקראת תואר מוסמך אוניברסיטה, אוניברסיטה בנג'גורון בנגב, באר-שבע, המחלקה לגיאוגרפיה.
- רם, אורי, 1996. "זיכרון זהות: סוציולוגיה של ויכוח ההיסטוריונים בישראל", *תיאוריה וביקורת* 8(קיז): 9–32.

- רם, אורי, 1997. "בימים ההם בזמן הזה: ההיסטוריה גאוגרפיה הציונית והמצאת הנרטיב הלאומי היהודי: בין-ציון דינור וזמננו", עיונים בתקומת ישראל (ציונות: פולמוס בז'זמננו) 6: 116–149.
- , 1999. "בין הנשך והמשק: הפוט-ציונות הליברלית בעידן העולמי", נייר עבודה מס' 12, אוניברסיטה וועלמאנום: גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל, ערכו אורי רם ואורן יפתחאל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, בארכשבע, עמ' 41–100.
- شبיט, אריה, 1999. "של מי הארץ, לעוזול?" מוסף הארץ, 16.3.99, 22.3.99.
- שילוני, צבי, 1990. *הקרן הקימית לישראל 1898–1914*, יד בנים, ירושלים.
- שפир, גרשון, 1993. "קרקע, עבדה ואוכלוסייה בקולוניזציה הציונית: היבטים כלליים ויחודיים", *החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים*, ערך אורי רם, בריתות, 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 Nell, 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.
- Smooha, 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.