

# למי שייכת האדמה בישראל

"נטורי קרקע" מתאר את השמרנות ההיסטורית של רשויות הקרקע בישראל, שהעדיפו את האינטרסים החלוציים אפילו בתקופה של משבר דיוור חריף [ספרים עיון](#) הארץ 2.2.2016

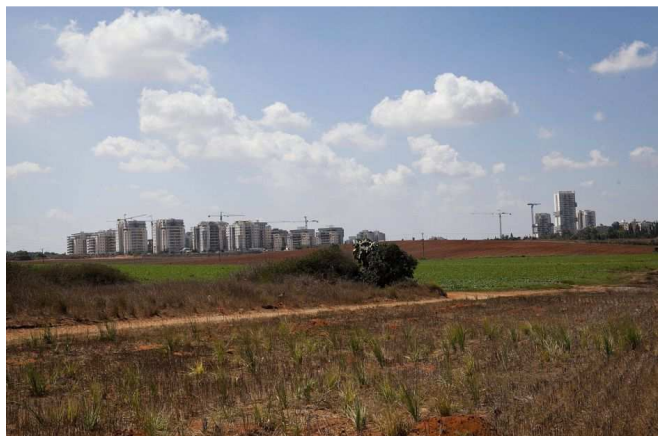
צפיר רינת.

נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל  
רוית חננאל ורחל אלתרמן. הוצאת הקיבוץ המאוחד. 520 עמודים, 119 שקלים

תהליך גאולת הקרקע שהובילה התנועה הציונית בארץ ישראל עודנו בעיצומו, אבל עד להשלמתו צריך לגאול את העניין הקיומי הזה מהתעלמותם של החוקרים. זו המשימה שקיבלו עליהן מחברות הספר הזה, ד"ר רוית חננאל מאוניברסיטת תל אביב ופרופ' רחל אלתרמן מהטכניון. הן עושות זאת בעיצומה של תקופה שבה מתחולל בישראל [משבר דיוור חריף](#), הקשור לשאלת מדיניות המקרקעין, ובמקביל מתחוללות רפורמות בגופים המרכזיים העוסקים בתחום.

שתי המחברות בחרו בגישה יוצאת דופן. רוב הספר עוסק — באופן תיאורטי ומחקרי — בבחינת קבלת ההחלטות של מדיניות המקרקעין לפני קום המדינה ואחריה. אך חלקו האחרון מוקדש להצגת גישות שונות לשאלת הבעלות על הקרקע, המצויה ברובה המכריע בבעלות המדינה. כל אחת מהמחברות מציגה גישה שונה. אלתרמן מצדדת בשינויים המאפשרים, לפחות באופן חלקי, בעלות פרטית, ואילו חננאל מגלה גישה ביקורתית יותר ביחס להליכי הפרטה. דיון זה מוסיף היבט פולמוסי חשוב ומפרה לספר, העוסק בהווה ביורוקרטית ומשפטית.

שמו של הספר מעיד במידה רבה על מוקדו המרכזי. "נטורי קרקע" הוא הכינוי שנתן בעבר מנכ"ל משרד הפנים, חיים קוברסקי, למועצת מקרקעי ישראל. הוא התכוון בעיקר לשמרנות שאיפיינה את השקפת עולמה. במועצה מיוצגים האינטרסים של הממשלה והקרן הקיימת, שני הגופים שהם בעלי הקרקע. על פי המחברות, הליך קבלת ההחלטות של המועצה נותר מבחינה מחקרית בגדר "קופסה שחורה". הן מנסות לחשוף ולהבין אותו, בין השאר באמצעות ניתוח הפרוטוקולים של דיוני המועצה. זה ניתוח מעמיק, אבל בספר חסרים לעתים הקשרים חברתיים, פוליטיים ותרבותיים, שהיו מציבים אותו בתוך מסגרת רחבה יותר של החברה הישראלית.



שטח חקלאי מיועד לבנייה בראשון לציון. הציבור לכוד עופר וקנין

השימוש בפרוטוקולים של דיונים עשוי לייגע, אך המחברות מצליחות לעשות זאת בדרך מרתקת. החלקים של הספר המתארים את ההיסטוריה של ההחלטות בנושאי המקרקעין מוצלחים במיוחד. הם דוגמה ליכולת לתאר היסטוריה מורכבת באופן תמציתי וברור. אלתרמן וחננאל מאפשרות לאזרח הישראלי לעשות היכרות

של ממש עם הגוף המנהל את המשאב החשוב ביותר (נוסף על מים ואנרגיה). המשימה לא הייתה פשוטה, כפי שאפשר ללמוד מהתלאות הרבות שעברו עליהן עד שהצליחו להשיג (באופן חלקי בלבד) את המסמכים הנדרשים לביצוע המחקר.

מועצת מקרקעי ישראל הייתה אמורה לנהל את מדיניות המקרקעין על בסיס סדר יום המשקף מגוון של ערכים, אינטרסים וצרכים, וביניהם שיקולים כלכליים, שוויון חברתי ושמירת הסביבה. אבל המחברות מוכיחות באופן משכנע שלפחות עד לשנים האחרונות, מה שהכתיב את החלטות היה העיקרון המבוסס על התפקיד המרכזי שיש להתיישבות חקלאית כאמצעי לשליטה ולניהול הקרקע.

שליטת העיקרון הזה הובילה לכך שנימוקים אחרים נדחקו לטובת חיזוקו ושימורו. "מועצת מקרקעי ישראל מהווה מונופול ממשלתי שההצדקה לקיומו היא אידיאולוגית ולא כלכלית", מציינות המחברות. התוצאה היא הליך קבלת החלטות הנותן עדיפות ברורה למטרות ציוניות לאומיות, על חשבון שיקולים כלכליים, סביבתיים או חברתיים. תפקוד המועצה הפך אותה לגוף המייצג במשך שנים רבות באופן נאמן את מבנה האליטות של ישראל, שבו קיימו האליטה הפוליטית, החקלאית והצבאית קשרי גומלין והפעילו מנגנוני שליטה ובקרה על המשאבים הציבוריים.

מועצת מקרקעי ישראל הפכה, על פי המחברות, לדוגמה של "מוסד שבוי" — שיש לו אינטרס אחד והוא מקבל החלטות לאורו. ההעדפה לחקלאות באה לידי ביטוי בהרחבת סל הזכויות של החוכרים החקלאים. הם נתפשו כחלוצים ומגשימים, כבני משפחה שיש לעזור להם, במיוחד אחרי שפקד את החקלאות משבר חריף. מובן שמדובר בעיקר בחקלאים יהודים, ואילו טובתם של חקלאים או בעלי עניין בקרקע שאינם יהודים הייתה הרבה פחות חשובה. המחברות לא מעמיקות בנושא זה, אבל כדאי היה להקדיש לסוגיה זו פרק בספר, שהרי אי אפשר להבין במלואה את סוגיית המקרקעין ללא התייחסות לאוכלוסייה הערבית, שהייתה הבעלים של חלק גדול מהקרקע.

עם הזמן נעשתה פעילות המועצה מאוזנת יותר מתוך הכרח שיצרו הנסיבות החברתיות והמשפטיות. כבר לפני שנים רבות ביטל בג"ץ, למשל, חלק מההחלטות שנתנו העדפות לחקלאים. הוא העדיף את עיקרון הצדק החלוקתי, שאמור לבטא שיקולי ניהול מקרקעין שוויוניים בין המגזר העירוני לכפרי.

תהליכי ההפרטה שעברו על החברה הישראלית היו אמורים להשפיע גם על מדיניות המקרקעין. במקביל גבר הלחץ הציבורי והפוליטי לייעל ולשפר את עבודת מינהל מקרקעי ישראל. כתוצאה מכך התרחשו כמה תהליכים של רפורמות ארגוניות. בשנים האחרונות אכן חל שינוי הדרגתי המוביל את מועצת מקרקעי ישראל להליך קבלת החלטות הנשען על שיקולים נוספים. את מינהל מקרקעי ישראל ירש גוף חדש, הנקרא "[רשות מקרקעי ישראל](#)".

כל זה לא הביא עדיין לשינוי משמעותי באופן הבעלות על הקרקע, שנותרה ברובה המכריע בידי המדינה. בחלק של הספר שכל אחת מהמחברות מציגה בו את גישתה ביחס לסוגיה זו, טוענת אלטרמן שישראל צריכה ללכת בעקבות מדינות רבות בעולם ולהפריט חלק מהקרקע. עליה להקפיד כמובן על הפרדה בין תכנון השימושים בקרקע לבעלות עליה ולהבטיח את שמירת בעלות המדינה על קרקע הדרושה לצרכים ציבוריים כמו שמורות טבע וחופי ים. באופן תמציתי מציגה אלטרמן שורת נימוקים לכך שהבעלות הממשלתית על הקרקע אינה משיגה יעדים כלכליים וחברתיים שהיא אמורה להשיג. בדבריה היא משלבת גם נימה של פאתוס, למשל בדברים על בעיות המקרקעין של יישובי הפריפריה: "הציבור ביישובי הפריפריה לכוד. ומה מעניקה להם הממשלה במקום מקרקעין? חבילה של מכסות ביצים, יחד עם רגולציה קשה ושוק בעייתי. קצת קשה לצחוק עם קופסאות ביצים שבירות כל הדרך אל הבנק. זהו ההיפוך הסמלי והאולטימטיבי לזכויות במקרקעין. כמה מעליב!"

חננאל חוששת מהסיכונים שיוצרת הפרטת הקרקעות. רשות מקרקעי ישראל היא מונופול מפלה ובלתי שוויוני, היא מציינת, אבל הפרטה יוצרת סיכון להתפתחות מונופולים פרטיים ומפלים אף יותר. השאלה היא מה עדיף: מונופול ממשלתי עם אחריות ציבורית ודמוקרטית, או מונופולים עסקיים מכווני רווח שקשה מאוד לפקח עליהם? על דבר מרכזי אחד מסכימות שתי המחברות, והוא שהגיע הזמן למצוא עיקרון מנחה חדש לעיצוב מדיניות קרקעית. האמת היא שקשה לראות כיצד החברה הישראלית המפולגת והמסוכסכת תצליח למצוא עיקרון כזה.