

נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל

חשה ברנע

שמאי מקרקעין

להלן יוצג סיכום תמציתי של הספר, בהוצאת הקיבוץ המאוחד 2015. כאשר קטעים חשובים יובאו כציטוט מלא תוך ציון מספר העמוד בספר. המחברות ד"ר רות חננאל, דוקטור לתכנון ערים, חברת סגל בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב ובעלת תארים במדעי החברה, מומחית בתחומי מדיניות המקרקעין, התכנון, וקבלת החלטות. ופרופ' רחל אלטרמן, דוקטור לתכנון ערים ומשפטנית, חברת סגל במסלול לתכנון ערים ואזורים בטכניון ובין המובילים בעולם במחקר השוואתי על מדיניות מקרקעין.

הסיכום מוצג ב-3 פרקים: רקע כללי, תיאור המחקר, סיכום ומסקנות. בהתאם לסדר הכרונולוגי של הספר המחולק ל-26 פרקים.

א. רקע כללי

המושג "נטורי קרקע" נטבע ע"י חיים קוברסקי, המנכ"ל המיתולוגי של משרד הפנים, לגבי מועצת מקרקעי ישראל [להלן: המועצה]. מטרת הספר להציג מחקר השואף לנתח את החלטות המועצה. כאשר המחברות חלוקות ביניהן, באשר לחלק מההמלצות והמגמות לעתיד.

בשנות האלפיים, נושא המדיניות הקרקעית, עלה על סדר היום הציבורי, לעומת שנים עברו. אך את תפקודה של המועצה יש לראות, כלשונן של המחברות כמעין "קופסה שחורה" – בעיקר בכל הקשור לתהליך קבלת החלטות והרקע לקבלתן. כן בולט השוני באשר למערכת השיקולים בהתייחסות למגזר הכפרי ולעירוני.

"לכל חברה וחברה קיימת מדיניות קרקעית שייחודית לה, ואשר משקפת את הנארטיבים הלאומיים והשסעים הקיימים באותה חברה" (30).

מקובל לראות את זכויות הקניין במקרקעין כמעין אוסף או אלומה או אגד של זכויות. כאשר זכות הבעלות היא אגד הזכויות הגדול ביותר. בישראל 7% מהקרקעות הן בבעלות פרטית ו- 93% בבעלות ציבורית. כן חשוב לציין כי קיימת הבחנה בין קרקע חקלאית/כפרית לבין קרקע עירונית.

הזכויות המוקנות לקרקע פרטית בישראל די דומות לאלה במרבית ארצות המערב. אך הזכויות של אלה המחזיקים בקרקע ציבורית "הן בעלות תמהיל יוצא דופן לעומת מדינות אחרות" (49).

ההתיישבות החקלאית נתפשה בעבר כאמצעי וככלי מרכזי להגשמת החזון הצינוני. היא נחשבה כ"התיישבות אידיאולוגית, שנועדה להבטיח אחיזה יהודית בקרקע ופיזור אוכלוסין לאורך קווי הגבול ואזורי פריפריה". לעומת ההתיישבות העירונית שנחשבה כ"התיישבות של פרטים או משפחות ממניעים אישיים וכזו שאינה אידיאולוגית ותרומתה למפעל ההתיישבות הצינונית הוא קטן ושולי יותר" (59).

לכן עד שנות ה-90 קיבלה ההתיישבות התייחסות התואמת את הנארטיב¹ הצינוני. אולם לאור התמורות בחברה בישראל, החלו להתייחס לנארטיב הקרקעי בצורה נפרדת.

כבר בשנת 1953 החלו דיונים להקמת גוף לניהול משותף של אדמות המדינה ושל הקרן הקיימת לישראל [להלן: "קק"ל] חברה שאותה ראה בן גוריון כמיותרת. ואת עקרונות הבעלות הלאומית על הקרקע ואיסור מכירתה לצמיתות עיגנו ב-3 חוקים בשנת 1960: חוק יסוד מקרקעי ישראל. חוק מקרקעי ישראל. חוק מינהל מקרקעי ישראל. שר האוצר לוי אשכול הציג את החוקים הללו לקריאה ראשונה בכנסת "בדבריו הדגיש אשכול את חשיבותה של ההתיישבות העובדת למדינת ישראל ואת הרצון להגן על החקלאי באמצעות חוקים אלה" (78). וכשנה וחצי לאחר אישורם נחתמה האמנה בין מדינת ישראל לקק"ל, באשר לניהול אדמות קק"ל ע"י מינהל מקרקעי ישראל [להלן: ממ"י או רמ"י] בכפוף לתזכיר ההתאגדות של קק"ל.

ממ"י הוקם לצורך ניהול המקרקעין הציבוריים – זהו גוף מנהל ואינו בעלים של הקרקע. אך כאורגן של המדינה, קבע ביהמ"ש העליון, חלות עליו לא רק הנורמות של המשפט הפרטי אלא גם של המשפט הציבורי. "מבין כללי המשפט הפרטי נזכיר את החובה לנהל משא ומתן לקראת כריתתו של חוזה בדרך מקובלת ובתום לב. אשר לנורמות ההתנהגות של משפט ציבורי, על המנהל לנהוג בסבירות ביושר ובתום לב, ולהימנע מאפליה שרירותית. הכפיפות לשתי מערכות נורמות התנהגות, יצרה לא מעט בעיות ועולה לעתים תכופות לדיון בבית המשפט העליון" (99).

המועצה היא מוסד רגולטורי המסדיר את זכויות והשימושים במקרקעי הציבור. היא פועלת כמונופול מאחר ש-93% ממקרקעי המדינה באחריותו. וכמו כל גוף מונופוליסטי עילותו נמוכה, בהעדר תחרות.

לאור העדר קווים מנחים, נהלים, הנחיות וקריטריונים ברורים נתונים המועצה וממ"י תחת שבט ביקורת קשה של מבקרי המדינה. אולם מניתוח החלטות המועצה מתברר כי בשנים האחרונות "קיים ניסיון מצד מועצת מקרקעי ישראל להגדיר כללים ועקרונות ביחס להקצאת קרקע במגזר העירוני. במגזר החקלאי – כפרי, לעומת זאת, נמנעים חברי המועצה מלהגדיר כללים מפורשים ומעדיפים לטפל בכל מקרה באופן פרטני. הבדלים אלה שעומדים בבסיס הנארטיב הקרקעי, נובעים, בין השאר, מהיחס השונה של מקבלי ההחלטות כלפי החוכר העירוני לעומת החוכר החקלאי" (111).

לביקורת קשה על פעילותם זכו המועצה וממ"י גם בפסיקות של בית המשפט העליון, תוך התייחסות בפסיקות אלה על חובתם לנהוג בהגינות ובשוויון ועל פי כללי המינהל

התקין. ובין היתר על הצורך בחלוקה צודקת והוגנת של משאב הקרקע בין אזרחי המדינה. המחברות מציינות, על אף העובדה שהן לא נכנסו לבדיקת הנושא באופן מעמיק, כי העדר אמות מידה וקריטריונים ברורים משפיעים על היחסים בין המועצה לבין ממ"י/רמ"י. כאשר את החלטות המועצה (שהיא מעין גוף מחוקק) מתרגמת רמ"י (הרשות המבצעת) לתקנות והוראות ביצוע של האגפים השונים. ולמעשה מאפשרים לרמ"י חופש פעולה נרחב ביישום ההחלטות.

יש הבחנה ברורה וחדה בין תנאי החכירה של הקרקע העירונית והקרקע החקלאית. ונקבעו שתי שיטות חכירה נפרדות לגביהן.

תנאי החכירה של קרקע עירונית – החכירה היא ל-49 שנה עם זכות להאריך את החכירה לתקופה נוספת זהה. תנאי תשלום החכירה נחלקים ל-2 סוגים:

א. תשלום דמי חכירה ראשונים=דח"ר בשיעור 80%-40% משווי הקרקע.

ב. תשלום דמי חכירה שנתיים=דח"ש בשיעור 5% בגין ערך הקרקע שבגינה לא שולמו דח"ר.

ראוי לציין כי בשנים הראשונות להקמת המדינה הבניה למגורים לעולים החדשים הוטלה, בעיקר, על החברות הציבוריות שהשתתפו ברכישת הקרקע. המושג דמי השתתפות ברכישת הקרקע הוחלף במילה דח"ר. "החלפת המונח, מסביר פוזנסקי (1983) **נועדה למנוע מצב של בעלות משותפת. זאת מכיוון שהמונח 'דמי השתתפות' יכול היה לפתוח פתח לתביעות של חוכרים לבעלות חלקית על הקרקע, עבודה שילם דמי השתתפות**" (125). סל הזכויות של החוכר העירוני גדל במהלך השנים באופן משמעותי.

תנאי החכירה של קרקע חקלאית – תנאי החכירה התבססו על אלו של הקק"ל. החכירה לתקופה של 49 + 49 שנה כדי שלחוכר יהיה כדאי להשקיע בקרקע החקלאית. דמי החכירה=דמ"ח הם 2% מגובה ההכנסה החקלאית הנקיה מהנחלה. ניתן לקבוע דמ"ח שונים כאשר מדובר בחכירה לעונה מסוימת, למשקי עזר, למוסדות חינוך חקלאיים ועוד. עם שינוי ייעודה של הקרקע יסתיים הסכם החכירה והקרקע תוחזר לממ"י, תוך מתן פיצוי בגין ההשקעות והפקעות הזכות בקרקע. הקרקע מוחכרת במסגרת של נחלות.

כיום החוזים עם ממ"י הם ל-5 שנים. וממ"י נמנע בתחילת שנות ה-80 להאריך את החוזים ההיסטוריים משנות ה-30 שתקופת החכירה הראשונה שלהם פגה.

אמצע שנות ה-70 הוחל בניסוח חוזה חכירה חדש לדורות. וגם הוקם המרכז לרישום משבצות בשת"פ של ממ"י והסתדרות הפועלים החקלאים, כדי לקדם ולייעל את רישום הזכויות. על פי החלטה 241 מיום 2.9.1980 נקבע שחלקה א' תירשם בספרי האחווה על שם המתישב – ושאר השטחים על שם האגודה, תוך הבטחת זכויותיו של החבר בשטחים אלה. בשנת 1988 נקבע כי חלקה א' תוחכר בחכירה ל-4 תקופות של 49 שנה. ויתר השטחים בחכירה לדורות לאגודה.

סיווג של מכלול החלטות מועצת מקרקעי ישראל – מסקנת המחברות באשר להחלטות המועצה "כפי שנראה המידע הזה מאוד מצומצם ולא מאפשר הבנה או אפילו התמצאות

בסיסית במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל" (136). עד 2013 קיבלה מועצה 1290 החלטות, שקשה לאפיין ולמיין אותן. מסקנותיה של ועדה בראשות גדעון ויתקון, מנהל ממ"י לשעבר, באמצע שנות ה-90, לא פורסמו. בהמשך למסקנות ועדת גדיש הוחלט להסדיר, לפשט ולאחד את נוהלי העבודה הפנימיים. בתחילת 2013 פורסם קודקס של החלטות מאוחד הממיין את החלטות המועצה.

הסיפור העירוני – כבר בספטמבר 1973 מחליטה המועצה לעבור לשיטת היוון דמי החכירה בשימוש למגורים בבניה רוויה. זו פעולה טכנית די פשוטה של תשלום מראש של הדח"ש לכל תקופת החכירה, בהתחשב במחיר ההון בתשלום אחד. ובהמשך יושמה גישה זו לכל השימושים בקרקע העירונית. וכך למעשה החלה כמעין "הפרטה זוחלת" של הקרקע העירונית, כאשר הזכויות המוקצות, כמעט זהות לזכויות בעלות. ההפרטה הגיעה לשיאה באוגוסט 2009, עם קבלת הרפורמה וההחלטה להעביר בעלות על קרקעות למגורים ותעסוקה במגזר העירוני.

לדעת המחברות באשר למגזר העירוני "ההפרטה כבר אינה 'זוחלת' או 'סמויה' כי אם גלויה, מוצהרת ומואצת". הן מוצאות כי בשנות האלפיים ניתן לאתר החלטות באשר למגזר הכפרי "שבהן קיימת התייחסות גם לחלקים מהמגזר החקלאי-כפרי (למעט שטחי המחנה). מגמה זו, מערערת לראשונה את ההבחנה הדיכוטומית, ששררה במהלך עשרות שנים, בין המדיניות ביחס לקרקע העירונית והחקלאית בישראל וקוראת תיגר על ה'נארטיב הקרקעי' (161).

הסיפור החקלאי-כפרי – לדעת המחברות "בשונה מהסיפור העירוני שהציג מגמה ברורה ועקבית, הסיפור החקלאי-כפרי הוא סיפור ארוך ומורכב וניתן לתאר אותו כמלודרמה בהמשכים. יש בו עליות, ירידות, התפתחויות ותפניות בעלילה" (162).

נושא השמירה על קרקע חקלאית הוא מרכזי במרבית המדינות המפותחות. מאחר שהקרקע החקלאית משמשת כמשאב מרכזי לייצור מזון ושמירה על המאזן האקולוגי. בחוק התכנון והבניה בשנת 1965 קיימת התוספת הראשונה לפיה הוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח) שבשנת 1995 הוחלף שמה לולקחש"פ (ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים). אך במהלך השנים היו הרבה שינויים באשר לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית והפשרתה לשימושים לא חקלאיים. לדעתן, "סל הזכויות חקלאי נחות בהרבה מזה של החוכר העירוני" (6-165). רוב החוכרים ברי רשות, בעלי חוזי חכירה לתקופה מוגבלת, תלויים יותר בהחלטות המועצה. אך מאמצע שנות ה-80 הוקנו זכויות רבות יותר המהוות "מעין הפרטה" גם בסקטור הכפרי. הליך שנבלם בעקבות בג"צ הקשת המזרחית באשר לזכויות הפיתוח והשיווק, אך הואץ באשר לשיוך בית המגורים.

עיגון זכויות החוכר החקלאי בקרקע – במהלך שנות ה-90 עולה לדיון נושא העברת הזכויות בחלקת המגורים על שמו של החוכר. "למרות שקיימת הסכמה רחבה, בין כל העוסקים בתחום, ביחס להכרח בעיגון זכויות החקלאים בקרקע ושיוך חלקת המגורים על שמו של החקלאי הבודד, קיימים חילוקי דעות בעיקר בין התנועות לשינוי חברתי וסביבתי ובין התנועות ההתיישבותיות (ואפילו בתוך המגזר החקלאי) ביחס לתנאים שבהם יש להקצות את חלקת המגורים, גודל המגרשים, גודל שטח הבניה, השימושים המותרים,

שיעור דמי החכירה ועוד" (184).

"התמונה העולה מן הסיפור החקלאי-כפרי' היא מורכבת הרבה יותר מזו של המגזר העירוני. הסיפור החקלאי-כפרי אינו משקף עליה הדרגתית וסמויה ב'סל הזכויות', אלא קיימות בו עליות וירידות" (189). בשנות ה-90 היתה עליה תלולה בסל הזכויות. אך אז החלה מחאה ציבורית ונכנסו לזירה שחקנים חדשים שהחלו להתייחס ולקשור שאלות של צדק חלוקתי ושוויון למדיניות הקרקעית הנהוגה. ומאז הפסיקה בבג"צ הקשת המזרחית חלה ירידה משמעותית בזכויות שהוקנו בקרקעות החקלאיות. אך חלה עליה במגמה לשיפור הזכויות בחלקת המגורים.

פסיקת בג"צ (1027/04) "עשויה לשנות באופן משמעותי את מעמד החקלאי מ'בר רשות' לבעל חוזה חכירה ישיר מול המינהל, ואף להשוות את מעמדו של החוכר החקלאי לזה של שכנו העירוני. ואולם למרות העלייה המשמעותית ב'סל הזכויות' של החוכר... ולכן הוא מצומצם במידה רבה מ'סל הזכויות' של החוכר העירוני, שקיבל לידיו בעלות מלאה" (190).

ב. המחקר

נבחנו השיקולים שעמדו מאחורי קבלת ההחלטות של המועצה, במטרה לבחון את השינויים במדיניות הקרקעית בישראל במהלך השנים, ולעמוד על הקשרם החברתי, הפוליטי, הכלכלי והסביבתי. זהו מחקר ראשון החוקר את "כוונת מקבלי ההחלטות" ולא את תוצרי המדיניות.

ניתוח הפרוטוקולים של מועצת מקרקעי ישראל – שיטת המחקר שנבחרה היתה ניתוח תוכן. דהיינו, ניתוח התבטאויותיהם של המשתתפים בדיוני המועצה בנושאים שעל סדר היום. אך המחברות מודעות לעובדה כי הנחות היסוד וההשערות שלהן יכולות לגרום להטיה בפירוט המסמכים. אך הן ניסו למזער הטיה זו באמצעות שיטת קידוד שקופה ככל שניתן, כדי לאפשר לחוקרים בעתיד לבצע את הניתוח.

המחברות מתארות את הקושי הרב בו נתקלו כדי לקבל את הפרוטוקולים מממ"י, וגם אז הן זכו לקבל מידע חלקי בלבד, שסביר היה להניח שיישמר בצורה נאותה.

סיווג השיקולים של מועצת מקרקעי ישראל – המחברות הגדירו במהלך ניתוח המידע 7 שיקולים כפי שיפורטו בהמשך. וכן העלו 7 השערות ביחס להבדלים שהן ציפו למצוא במשקלם של 7 השיקולים השונים בין המגזר העירוני והכפרי – בהתאם לפירוט הבא:

- 1: "השערה 1: משקלו של השיקול הציוני-לאומי גבוה יותר במגזר החקלאי-כפרי מאשר במגזר העירוני" (224). ההנחה היתה ששיקולים ציוניים יקבלו משקל גבוה יותר במגזר ההתיישבותי.
- 2: "השערה 2: משקלו של השיקול הכלכלי-משקי גבוה יותר במגזר העירוני מאשר במגזר החקלאי כפרי" (225). הערך הנדל"י של הקרקע העירונית גבוה יותר מזה הכפרית.
- 3: "השערה 3: 'משקלו של השיקול התקציבי גבוה יותר במגזר העירוני מאשר במגזר החקלאי כפרי' (שם). כמות העסקאות בעיר גבוה יותר מאשר בכפר.
- 4: "השערה 4: משקלו של השיקול החברתי גבוה יותר במגזר העירוני מאשר במגזר החקלאי כפרי" (שם). האוכלוסייה בעיר הטרוגנית יותר מאשר בהתיישבות.

"השערה 5: משקלו של השיקול הסביבתי גבוה יותר במגזר החקלאי-כפרי מאשר במגזר העירוני" (226). לשמירה על קרקע חקלאית יינתן משקל גדול יותר. **השערה 6: משקלו של השיקול המינהלי התקציבי גבוה יותר במגזר העירוני מאשר במגזר החקלאי כפרי** (שם). מאחר שבעיר הרבה יותר חוכרים מאשר בכפר. **השערה 7: משקלו של השיקול המשפטי הוא דומה בשני המגזרים** (שם). אמנם בעיר יש כמות גדולה יותר של חוזים. אך בכפר החוזים בכפר יותר "בעייתיים".

סולם השיקולים היה בטווח +5 (פלוס) שהוא משקל חיובי מירבי ועד -5 (מינוס) שהוא משקל שלילי מירבי. כאשר 0 מציין חוסר איזכור בפרוטוקול. כל שיקול שהופיע בפרוטוקולים קיבל משקל וחושב ממוצע של כל שיקול בנפרד בין שני המגזרים. ולבסוף נערכה השוואה בין הממוצעים שהתקבלו.

ניתוח מיצרפי של השיקולים הערכיים כלפי כל מגזר – מטרת הניתוח היתה לברר את היחסים בין השיקולים בתוך כל מגזר (ללא השיקול המשפטי שלגביו היו מעט מדי תצפיות).

מנעד השיקולים הממוצעים – הערך הגבוה ביותר ניתן לשיקול הציוני לאומי במגזר הכפרי ולשיקול המינהלי במגזר העירוני - 3+. נערך הנמוך ביותר התקבל באשר לשיקול החברתי במגזר העירוני - 1.3. כדי לשקף את הטווח הריאלי של הממצאים הוגדר סולם ערכים חדש שבו המנעד משקף את המשקל הממוצע לגבי כל שיקול בנפרד – והוא כלל 5 דרגות של טווחים שכל דרגה קיבלה גם הגדרה מילולית: מרכזי, חשוב למדי, נלקח בחשבון, אדישות לשיקול, נכונות לוותר על השיקול.

במגזר העירוני כל הדרגות הנ"ל חושבו. נמצאו 2 שיקולים **מרכזיים** וסותרים מינהלי - 3 (הפרטה) והציוני לאומי - 2.6 (שמירה על הבעלות הלאומית על הקרקע). אך בשנים האחרונות ניכרת מגמה של עליה במשקלו של השיקול המינהלי. השיקול הכלכלי משקי - 2 - נתפש **כחשוב למדי**. וניכרת מגמה לעליה במשקלו לאחרונה. השיקול התקציבי - 0.8 - **נלקח בחשבון** רק בצורה בינונית. ובדר"כ לא כשיקול העומד בפני עצמו. השיקול הסביבתי - 0.3 - קיימת לגביו **אדישות**. באשר לשיקול החברתי - 1.3 - יש **נכונות לוותר** עליו. וחברי המועצה מוכנים לוותר על שיקולי צדק ושוויון, בדרך כלל, למען יעילות מינהלית.

במגזר הכפרי נקבעו רק 3 דרגות של טווחים: מרכזי, נלקח בחשבון במידה רבה, אדישות. השיקול הציוני הלאומי - 3 - היה השיקול **המרכזי**. תוך הדגשת הזכויות ההיסטוריות של המתישבים. לאחר בג"צ הקשת משקלו יורד ועל חברי המועצה להבחין בין האינטרס ההתיישבותי לבין האינטרס הציבורי. השיקול החברתי - 1.33 - מצביע על הרצון לצמצם פערים בקרב יישובי ההתיישבות והוא שיקול **שנלקח בחשבון במידה רבה**. לגבי שאר השיקולים קיימת **אדישות**. שיקול כלכלי-משקי - 0.07 - . מינהלי - 0.22 - . תקציבי - 0.44 - .

הנארטיב הקרקעי: ההבחנה בין העירוני לחקלאי הכפרי

הנארטיב הקרקעי – הוא נארטיב מפריד ומבחין בין ההתיישבות והמתיישבים החקלאיים כעדיפים על היישובים העירוניים ותושביהם. רוב החלטות המועצה אכן עוסקות דווקא

בהבחנה הזו, תוך אהדה והעדפה ברורה של חברי המועצה כלפי ההתיישבות החקלאית ולצרכיה.

לגבי זכויות היתר של ההתיישבות והיחס המועדף נערכו מחקרים שהתבססו על המודל האנתנוקרטי (יפתחאל וקידר) שיחידת ההתייחסות שלהם היא הוותק בארץ וארץ המוצא. אך אין להם הסבר באשר להבדלים לגבי היישובים שהוקמו לאחר קום המדינה. ההבחנה שבסיס הנארטיב הקרקעי היא על בסיס צורת היישוב: עירוני או חקלאי-כפרי שיתופי. בספר מוצגים הממצאים באשר לנארטיב זה של שני המגזרים, כל אחד בנפרד.

הנארטיב הקרקעי לאחר בג"צ "הקשת הדמוקרטית המזרחית" – הנארטיב הקרקעי בישראל הוא מיוחד ומורכב. וכיום ההתייחסות ל"אינטרס ההתיישבותי" היא כאל אינטרס מגזרי-פרטי ולא כלאינטרס לאומי.

אנו סבורות שכיום, החברה הישראלית בשלה לעבור לסיפור קרקעי אחר. הנארטיב הקרקעי שהיה מבוסס על העדפת המגזר החקלאי-כפרי כבר לא משרת אף קבוצה בחברה הישראלית. היום אנו נמצאים בנקודה מעניינת מבחינה היסטורית וחברתית, בה קיימת הכרה בצורך לשינוי, מצד המגזר העירוני (ראשי ערים) והמגזר החקלאי-כפרי (קיבוצים ומושבים) כאחד, ואולי גם בקרב חברי מועצת מקרקעי ישראל עצמם" (376).

מה המדיניות הקרקעית הרצויה ואיך ניתן ליישמה – כאן חלוקות המחברות. וזו דוגמא טובה לכך, שמחקר העוסק במדיניות ציבורית, אינו יכול להיות מנותק מהמציאות. ייתכן שקיימים ממצאים דומים – אך הפירוש לגביהם יכול להיות שונה.

ג. סיכום ומסקנות

על אף ההסכמה בין המחברות, באשר לשיטת המחקר ודיוק ממצאיו, לספר יש שני "סופים". מאחר שהמחברות חלוקות ביניהן לגבי המסקנות וההמלצות שראוי להציג לקובעי המדיניות הקרקעית בישראל. ו"ההבדלים במסקנותינו משקפים את המחלוקת הן בשיח הישראלי והן בשיח הבין-לאומי אודות מקומה של הבעלות הציבורית על המקרקעין" (414).

הבעלות הלאומית על המקרקעין: העת לבחינה חחדש / רחל אלתרמן

המושג "נטורי קרקע" יוחס לחברי מועצת מקרקעי ישראל. אך לאחר שהציבור הרחב החל להתעניין יותר בנושא המקרקעין קמו "נטורי קרקע" מזן חדש המרבים להשתמש במושג "הקרקע היא של כולנו" והם מגוונים בלהט על הגישה של המשך הבעלות הלאומית עליה. ויש להציב את השאלה המרכזית: האם הבעלות הלאומית על הקרקע מועילה לציבור או שאולי בהקשרים שונים כרוכה בנזקים, בהשוואה למשטרי מקרקעין חילופיים.

נושא הבעלות על המקרקעין הפך לנושא פוליטי עם חשיפה תקשורתית וציבורית. אך בישראל אין חשיבה רחבה באשר לחלופות למדיניות המקרקעין הלאומית. ואין מודעות למשטרי מקרקעין הנוהגים במדינות אחרות. "אפילו בעת הנוכחית שהקרקע בוערת

(במלוא המובן) בנושא של מחירי הדיור, אין בנמצא ניתוח שיטתי ונתונים אודות הקשר בין הבעלות הממלכתית לבין מחירי הדיור " (416).

ישראל היא המדינה היחידה בקרב מדינות ה-OECD באשר למדיניותה באשר לבעלות לאומית על הקרקע. והיה קשה להסביר תופעה זו לנציגי הארגון, עת הם בחנו את בקשת הצטרפות ישראל אליו.

ובאשר למדיניות הרצויה, חלוקות המחברות. בארצות העולם המפותחות רוב הקרקעות הן בחזקת האזרחים (למעט מדבריות, אזורי אגמים ויערות, אזורי קוטב וכד'). ומדינות מזרח אירופה, לאחר התפרקות ברית המועצות, עברו למשטר קרקעי פרטי במקום ציבורי. וכך נוהגות גם כלכלות מתפתחות בקצב מהיר במזרח אסיה: סין וייטנאם ולאוס.

בספרות הבינ-לאומית מייחסים מספר **תועלות** מרכזיות למדיניות הבעלות ציבורית על הקרקע. הן ייבחנו בהתאם למידת התרומה או הפגיעה של המדיניות בהתייחס לכל אחת מהן. ולדעת המחברת השניה, רות חננאל, באם רמ"י תשפר את תיפקודה, ויוגדרו לה מטרות "נכונות" – יושגו התועלות.

התועלת הראשונה – מיזוג בין תכנון לביצוע – ההנחה היא שהגוף הציבורי המנהל את המקרקעין קובע גם את התכנון הרצוי.

מבט בינלאומי – יש הבדל בין הארצות הקומוניסטיות בהן הבעלות והתכנון היו ציבוריים. לכן לא היה צורך בחוקי תכנון ובניה. ושימושי הקרקע נעשו על פי שיקולים במגמה לרצות את השלטונות. כך למשל, במרכז העיר לודג' בפולין הוקמו מפעלי תעשייה מזהמים, במקום לפתחו כמרכז היסטורי. אך בקנברה בירת אוסטרליה שהיא אי של בעלות ציבורית, בעוד רוב שאר הקרקעות הן פרטיות, קיימים הליכי תכנון מעולים.

המדיניות בישראל – חוק התכנון והבניה נכנס לתוקף בשנת 1966. וחוקי המנדט לא חלו על מדינת ישראל, עובדה שנתנה לה מרחב פעולה בהקמת 30 ערים חדשות ומאות יישובים. אולם היו גם אספקטים שליליים לכך – כמו בארצות הקומוניסטיות. כך למשל, הקמת שכונות גדולות של שיכון ציבורי מרוחקות מהעיר הוותיקה (עפולה עילית, למשל). וכיום יוזמות הבניה של גופים ממשלתיים, כולל של מ"י, כפופות לחוק התכנון והבניה. כך שממ"י שעשוי להיות בניגוד עניינים מול המוסדות באשר לפיתוח קרקעות שבניהולו. ולכן הדין הישראלי לא תומך למעשה בתיאוריה שנוטה לאיחוד הבעלות הציבורית והתכנון. וטוב שכך – מכיוון שבמדינה מפותחת חייב שיהיו איזון וריסון בין הגוף המנהל את הקרקע לבין הגוף המתכנן.

התועלת השניה – העבודות הציבוריות והחלטות התכנון משפיעות על ערכי הקרקע, לכן יש לגבות את ערכי ההשבחה לטובת הציבור כולו.

מבט בינלאומי – ההנחה היא שכאשר יש בעלות ציבורית על הקרקע, מוצדק כי העליה בשוויה עקב פיתוחה והקניית זכויות רבות יותר בה – ייגבה לטובת הציבור כולו. אך מתברר כי לציבור חוכרים קשה לעמוד בדמי חכירה הולכים ותופחים עקב העליה בשווי הקרקע. ועדיף להעביר את הבעלות של הקרקע המושבחת לידי החוכרים, תמורת תשלום הוגן. ולא להסתמך על קביעות השלטון, באשר לשוויה של הקרקע ולגבות דמי חכירה,

כפי שהוא יכול לקבוע באופן שרירותי מעת לעת.

המדיניות בישראל: היטל ההשבחה ודמי ההיתר – מס ההשבחה היה קיים עוד בתקופת המנדט אך הנהלים באשר לגבייתו לא היו ברורים ולא סדירים. הנושא הוסדר בשנת 1981 במסגרת חוק התכנון והבניה ונקבע היטל בשיעור 50%.

בישראל קיים הסדר ייחודי הקרוי "חלף היטל השבחה" לפיו ממ"י/רמ"י מעביר 12% (בעבר 10%) מתקבוליו משיווק קרקעות לידי הרשויות שבתחומן בוצע השיווק.

מדובר כאן בעיוות, מאחר שבידי הרשויות נותר רק חלק קטן מכספי היטל, שבאמצעותו עליהן לפתח תשתיות ושירותים ציבוריים למיניהם. יתר על כן, במקומות בהן ערכי הקרקע גבוהים, הסכומים המוחזרים כ"חלף היטל השבחה" הם גבוהים יחסית. בעוד בפריפריה שם ערכי הקרקע נמוכים – החוזרים הם מזעריים. עובדה המחמירה עוד יותר את הפערים בין אזורי המדינה השונים.

התועלת השלישית – השגת קרקע לצרכי ציבור ותשתיות היא משימה קשה למתכנני ערים בכל העולם.

מבט בינלאומי – צרכי הציבור שונים ממדינה למדינה ואפילו מעיר לעיר. בערים ישנות בהן פוחתת האוכלוסייה מייעדים יותר שטחים לשימור היסטורי. ובערים מתפתחות יש צורך רב יותר בשטחים המיועדים לציבור הרחב. והתיאוריה מניחה שבקרקע ציבורית קל יותר לעשות שימושים ללא צורך בהפקעתה.

חוסר האמון של ממ"י/רמ"י ברשויות המקומיות: הדוגמא של הפקעות ללא תמורה

בישראל התמונה שונה ולא תומכת בתיאוריה. נושא הקצאת קרקעות לשימושים ציבוריים, אינו בסדר עדיפות גבוה במועצה ובממ"י/רמ"י. עד סוף שנות ה-80 הקצה ממ"י אדמות לצרכי ציבור ולתשתיות ואף העביר קרקעות על שם הרשויות. אולם בשלב מסוים קלט ממ"י כי על פי סעי' 196 בחוק התכנון והבניה, כי קרקעות המועברות ללא תמורה לרשויות, באם ייעודן משתנה – אין חובת הרשויות להחזירן. לכן הוא החל להחכיר קרקעות אלה לטווח ארוך. ואז החל למעשה הליך בו הרשויות החלו להפקיע קרקעות לצרכי ציבור מהמדינה. הדבר הגיע לפתחו של ביהמ"ש העליון שהכריע לטובת הרשויות ואף נזף בממ"י שגרר את הנושא לדיון משפטי (עע"מ 3535/03 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' הקק"ל, ממ"י ואח').

חוסר האמון של ממ"י/רמ"י ברשויות המקומיות: הדוגמא של איחוד וחלוקה

מחדש – הליך כזה הוא די נדיר במדינות העולם. הוא מאפשר ניצול מיטבי של קרקעות באמצעות ריכוזן וחלוקתן מחדש תוך השאת ערכן לכל הצדדים. חוק התכנון והבניה אינו מבהיר את מעמדן של קרקעות שהופקעו לצרכי ציבור בהליך איחוד וחלוקה. וממ"י ניסה בכל דרך לדרוש כי הן יירשמו כמקרקעי המדינה. וזהו האבסורד – האם פקידי ממ"י מכירים טוב יותר את צרכי הציבור מאשר נבחרי הציבור של אותו יישוב? ממ"י/רמ"י הוא גוף המנהל את הקרקעות, אך אינו מתכנן אותן. ויש כאן פגיעה באפשרות תכנון מיטבי, מהיר ויעיל.

התועלת הרביעית – כאשר הקרקע היא בבעלות פרטית קשה למוסדות התכנון לשלוט

על עיתוי הבניה.

מבט בינלאומי – רשויות תכנון עוסקות ברגולציה ומנסות לתמרץ את בעלי הקרקעות לפתח אותן בהתאם לצרכי התכנון. וכאשר המועדים אינם מתאימים לבעלי הקרקעות, נאלצות הרשויות, לעתים, לנקוט בהליכי הפקעה.

שליטה באמצעות יוזמות שיווק וחוזי חכירה – שליטה ציבורית על המקרקעין מאפשרת עיתוי בלו"ז הנוח ביותר. כך פותחו יישובים רבים בעשורים הראשונים של המדינה. כך הואצה הבניה בראשית שנות ה-90 בזמן העליה הגדולה מבריה"מ. מאז 2012 מופעלות הוועדות לדיוור לאומי (ודלי"ם). רמ"י שולט על לו"ז הבניה באמצעות הסכמי פיתוח, המגדירים מועדים לסיום הפרויקטים – אם כי קשה לו ליישם אותם. כאמור יש יתרון בשליטה על העיתוי לזכותה של הבעלות הציבורית, אך יש גם פגיעה ביעדים אחרים – ולהלן 4 המרכזיים שבהם: **יעד ראשון** – שטחים פתוחים. השיווק הוא בשולי הערים במתחמים גדולים שהם בדרך כלל קרקעות חקלאיות המהוות גם ראות ירוקות. **יעד שני** – נמנעת התחדשות עירונית וניצול מיטבי יותר של קרקע עירונית, שהוא כה חשוב במדינה צפופה כמו ישראל. **יעד שלישי** – בניה בשולי הערים מגדילה את פריסתן ואת הצורך בהקמת תשתיות רבות. **יעד רביעי** – שיווק בהיקפים גדולים פוגע בהומוגניות של היישוב ויוצר פערים. ראה השכונות החדשות בראש העין לעומת היישוב הוותיק וכנ"ל ביבנה.

התועלת החמישית – אחת התועלות המיוחסות בתאוריה למקרקעי ציבור היא הגשמת צדק חברתי באמצעות הקצאה ושליטה על מחירי הקרקע.

מבט בינלאומי – צורך כמעט אוניברסלי הוא הצורך בדיוור בר השגה, לכן חשוב לדעת מי הבעלים של הקרקע ומה מחירי הקרקע ושיטת הקצאתן.

שיקולים חברתיים בהחלטות מינהל/רשות מקרקעי ישראל – שיקולים חברתיים לא היוו שיקול חשוב בהחלטות בהקשר למגזר העירוני. בעשורים הראשונים נהגו לתת פטור מלא או חלקי למחירי הקרקע שנקבעו על פי מחירי טבלה. קרקעות למגורים לתעשייה ולצרכי ציבור הוקצו כמעט בחינם. אך ערכי הקרקע עלו בהתאם למיקומם השונה של הנכסים. וכך יורשיהם של תושבי מעברות שהוקמו בשולי הערים הגדולות, הם היום בעלי נכסים יקרים. המדיניות הזו היתה גורפת וכללה את מרבית הציבור. ובעוד בארצות מערביות מטילים מיגבלות על סחירותם של נכסים שנבנו על מקרקעי ציבור סבורה המחברת כי "טוב עשו מועצת מקרקעי ישראל ומקבלי ההחלטות הגופים שקדמו לה, שלא הטילו מגבלות של ניידות, חופש מכירה או זכות הורשה על מרבית יחידות הדיוור שקיבלו סיבסוד באותה עת....ואיפשרו את התפתחות הכלכלה והחברה....השיקול הדומיננטי של כל הזמנים היה השאיפה ליעילות מנהלית ותקציבית" (441).

מאז שנות ה-90 הקצאת קרקעות במחיר מוזל בהיקף מוגבל לקבוצות מוגדרות, נתקלו בקשיים מינהליים ומשפטיים. כך למשל, תכנית "בנה דירתך" בשנות ה-90 זכתה לביקורת קשה של מבקר המדינה והיא צומצמה. עיקר הביקורת שהיתה אפליה למרות שאחוזי ההנחה היו אחידים בכל הארץ, מאחר שהשווי האבסולוטי של הקרקע היה שונה ממקום למקום. מכאן שלדעת המחברת, שהיה ראוי לאפשר לרשות המקומית לבצע את

הפעילות וכך היו נמנעים פערים בגלל המיקום השונה.

מספר מחשבות על המגזר החקלאי-כפרי

במגזר הכפרי במרבית הארצות המפותחות הבעלות הפרטית על הקרקע היא הדומיננטית ואפילו בסין הקניין בקרקע החקלאית הוא פרטי או קהילתי אך לא לאומי, ודווקא בערים הבעלות על הקרקע היא לאומית.

בישראל נותרו מעט קרקעות חקלאיות פרטיות מאחר שהן הוסבו לבניה גם במגזר היהודי וגם במגזר הערבי. רוב הקרקעות החקלאיות בישראל הן בבעלות המדינה או קק"ל. המחקר הצביע על שהמועצה ניסתה להיטיב עם המגזר החקלאי-כפרי וכך גם לקדם יעדים לאומיים. אולם התוצאות היו "חיבוק דב". "מדיניות המקרקעין הלאומית בישראל כלפי המגזר החקלאי-כפרי ראויה לביקורת נוקבת. הנושא מורכב מאד, ולא אוכל להיכנס לעומקו בפרק זה, אך לא אצא פטורה ללא מספר נקודות" (444).

בעקבות התמורות הפוליטיות והחברתיות בישראל חלה תפנית קיצונית בתדמית "ההתיישבות העובדת". "לפני פחות מדור היא היתה מושא להערצה, ועתה היא מוקד לשנאה בעיני קבוצות רבות.... מתוך תרבות זו נבטה העתירה בבג"צ 'הקשת הדמוקרטית המזרחית'.. אינני מסכימה עם פסק הדין, אך אינני מותחת ביקורת על פסיקת בג"צ.... בפני השופטים לא הובא מסד עיוני מתאים, שיכול היה לשפוך אור על הסוגיות הייחודיות שהוצבו בפניהם" (5-444).

לדעת המחברת, המושג "צדק חלוקתי" הוא ערך חשוב, אך אינו מתאים למקרקעין. מקרקעין אינם ניידים, אינם נזילים, וקשה לחלק את שווים בין קבוצות שונות בדרך שתהיה עמידה למשך זמן. לעומת כסף שהוא נזיל וניתן לחלוקה בקלות.

"פסק הדין העניק לגיטימציה לביקורת הארסית, שהפכה להיות ה'בון טון' של מדורת השבט העירונית. מאז פסק הדין, משמשת ההתיישבות העובדת - ששעורה באוכלוסייה הוא כ - 5% בלבד - כשק החבטות המוסכם" (445).

כאשר נטורי הקרקע החדשים משמיעים את הסיסמא "הקרקע היא של כולנו" - הם בדרך כלל אינם מתכוונים למקרקעין שלהם עצמם (רבים עדיין מתגוררים או עובדים על מקרקעי ישראל) אלא למקרקעין של אחרים. הם מתכוונים בעיקר לקרקעות החקלאיות של המגזר החקלאי וגם לאזורי התעסוקה שהוקמו עליהם. כיום זוכים העירוניים לסל זכויות הולך ותופח עד כדי הפרטה מלאה. וההתיישבות שהיא מיעוט הופכת למשוללת זכויות קניין. לעמדתה, זהו פער שישראל הייתה צריכה להתבייש בו.

"במדינה שבה יש הגנה חוקתית על זכות הקניין, הפך המגזר החקלאי-כפרי היהודי לאחת הקבוצות המקופחות ביותר בעולם הדמוקרטי כיום מבחינת זכויות במקרקעין..... בשעה שהזרוע החקלאית של האו"ם והבנק העולמי השיקו מסמך חתום על ידי מרבית המדינות בעולם, המעודד לתגבור זכויות הקניין לכל המגזרים, צועדת מדינת ישראל בכיוון ההפוך - אך ורק כלפי מגזר אחד: זה שבעבר היה מושא לגאווה, וכיום הופקר לזעם הקהל" (446).

המקרקעין של מי ? משמיעי הסיסמא "המקרקעין הם של כולם" אינם מתכוונים

למקרקעין בהם הם גרים שהם עירוניים ברובם – אלא למקרקעי הזולת. נכון שיש מקום להקניית מקרקעין לצרכי הציבור וכאן סיסמא זו נכונה. אך לא כלפי הקרקעות החקלאיות שהסיסמא גם מכוונת לאזורי הפרנסה הלא חקלאית ואפילו לאזור המגורים.

הצורך בחלופות למקרקעי ישראל והמוסד שמנהלם – על נטורי הקרקע החדשים להבין שהם נותרו כת מבודדת בעולם. ויוטב העתיד הכלכלי והחברתי של אזרחי המדינה אם מושג "הקרקע היא של כולנו" ייושם רק לגבי מקרקעין ספציפיים.

ניתוח מעמיק והשוואה לניסיון המצטבר בארצות אחרות מצביע על יותר חסרונות של בעלות לאומית על הקרקע מאשר יתרונות. הממצאים מסקירת הידע על ארצות אחרות מצביעים כי, ככלל, משטר מקרקעין פרטי המסתייע ברגולציה נכונה ותמריצים נאותים, יתפקד טוב יותר מאשר משטר בו המקרקעין הם בשליטה ממלכתית.

לכן במקום להתנהג באופן ריכוזי באשר לשימושים ציבוריים עכשוויים ועתידיים בקרקעות המדינה. ובמקום לשלוט להתנהג ביד קפוצה כמעט בכל הקרקעות החקלאיות וגם במקרקעין המשמשים את צרכיהם הפרטיים של תושבי המגזר החקלאי כפרי. יש לאמץ את המודל של בעלות פרטית על הקרקע וגם לאפשר בעלות מוניציפאלית לצרכי פיתוח מקומיים.

סוף דבר – ברחבי העולם, בעלות לאומית על הקרקע פוחתת והולכת. ועכשיו אולי במקום רק לבחון לאחר 100 שנה את הנארטיב הקרקעי, יש צורך גם לבחון את התועלות והנזקים של המשטר הקרקעי הנוכחי במדינת ישראל. ראוי ללמוד מניסיון של מדינות אחרות ולשקול חלופות רציניות למקרקעי ישראל ולניהולם, ולא להסתפק רק בשיפוצים קלים.

הנארטיב הקרקעי ושיבור: העת לבחינה מחדש / ריית חננאל

דעתה של ריית חננאל שונה מאוד מזו של רחל אלתרמן. לדעתה, הנארטיב הקרקעי עדיין שריר וקיים ויש לבחון האם יש מקום לשינויים בו, ומהי החלופה המועדפת.

מעט ידוע על המדיניות הקרקעית של ישראל שהחלה להיחשף ולצאת "מן המחשכים" בעיקר לאחר בג"צ הקשת המזרחית. גם הרפורמה של שנת 2009 הרחיבה את מעגל המתעניינים בתחום.

עקרונות היסוד של המדיניות הקרקעית של ישראל – שני עקרונות היסוד נקבעו כבר בקונגרס הציוני החמישי בשנת 1905: עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע ועקרון השמירה על קרקע חקלאית.

עקרון הבעלות הלאומית יונק מהמסורת המקראית ומסתמך על מושגים כמו: "והארץ לא תימכר לצמיתות" ו-"לי כל הארץ". ועל העיקרון של שנת היובל שבה הקרקע חוזרת לבעליה הקודמים.

נוצר חיבור בין העקרונות של החברה הסוציאליסטית, שכאמור לא היתה דתית או מסורתית, לבין ציוניים מקראיים באשר לעקרונות של שוויון בחלוקת נכסים, צדק, אחריות משותפת וסולידריות. האמצעי לכך היתה הקמת חברה שיתופית המתבססת

על חקלאות – ולפיכך נקבע העיקרון של חשיבות השמירה על קרקע חקלאית.

הנארטיב הקרקעי ושיברו: בחינה מחודשת – הנארטיב הקרקעי מבוסס על העדפת המגזר החקלאי-כפרי על פני העירוני. העדפה זו לא היתה רק בנושא הקרקע אלא גם מצד מוסדות התכנון שהעלימו שנים רבות משימושים לא חקלאיים שנעשו על קרקעות חקלאיות. המגזר העירוני לא נהנה מהעדפות ויחס דומים. כך דיירי שכונות עולים בערים כמו ת"א: כפר שלם, נווה עמל, שכונת הארגזים או שכונת היוגוסלבים בחדרה – שיושבו במקום על ידי הסוכנות פונו בטענה שהם פולשים.

גם בשנות האלפיים המגזר החקלאי זכה להעדפה על ידי הקצאה באיזון נחלות לא מאוכלסות במושבים על פי המלצת משרד החקלאות. מחירי המזון הגבוהים בישראל נובעים ממדיניות ההגנה על תוצרת חקלאית.

לאחר בג"צ הקשת חל שינוי בהתייחסות של מ"י למגזר החקלאי-כפרי ושיקולי חברי המועצה באשר לשיקול ההתיישבותי הצטמצמו באופן משמעותי. וכיום ברור שהמדיניות הקרקעית הלאומית אינה משרתת באופן מוצהר את המגזר החקלאי-כפרי. אז את מי משרתת מדיניות זו ?

בניגוד למסקנתה של אלתרמן, שמגמות ההפרטה שירתו לאורך כל השנים את המגזר העירוני. מסבירה חננאל, כי ממצאי המחקר המשותף מצביעים על כך שמגזר העירוני זה לא היווה קבוצת אינטרס ומעולם לא בא בדרישות. וגם היה פחות מודע להטבות אשר הוקנו לו. מקבלי ההחלטות אף פעם לא שאפו להיטיב עם המגזר העירוני וכל מטרתם היתה לצמצם את החיכוך עם החוכרים תוך העדפת שיקולים של יעילות מינהלית וכלכלית. וכך התפתח הליך ההפרטה בעיר. עדות לכך, מהווה העובדה שחלק ניכר מן החוכרים העירוניים סירבו (ועדין מסרבים) להוון את דמי החכירה שלהם, בשל העלויות הכספיות הגבוהות הנלוות לכך (גם כאשר מוצעת להם בתמורה בעלות מלאה בקרקע).

ההפרטה כחלק ממדיניות ניאולברלית – מדיניות כזו מבוססת על פעילות של כוחות שוק חופשי. אחד הכלים ליישום מדיניות זו הוא הליך ההפרטה שמטרתה לצמצם את המעורבות הממשלתית בחיי הכלכלה והחברה. ההפרטה בישראל למעשה רוקנה מתוכן את שני עקרונות היסוד: בעלות לאומית על הקרקע ושמירה על קרקע חקלאית.

במגזר העירוני החלו הליכי ההפרטה כבר בשנות ה-70 שהגיעו לשיאם עם אימוץ דו"ח גדיש בשנת 2006 שאיפשר הקניית בעלות בקרקע עירונית למטרות מגורים (החלטה 1066). גם במגזר החקלאי היתה הפרטה בשנות ה-90 כאשר התאפשר שינוי הייעוד בקרקע חקלאית כדי לסייע לחקלאים לצאת מהמשבר התקציבי אליו הם נקלעו בשנות ה-80. הליך שנפסק בעקבות בג"צ הקשת.

תהליכי ההפרטה וייחודיותו של משאב הקרקע – ניתן להתייחס לקרקע כאל מושג ערכי. מצדדי ההפרטה טוענים כי המגזר הציבורי אינו יעיל לאור הגורמים הבאים: א. שיקוליו אינם כלכליים בלבד. ב. התגמולים הכספיים אינם משפרים את יעילות העובדים בו. ג. הארגון הבירוקרטי הממשלתי הוא גדול ולא יעיל. לעומתם, מתנגדיה, טוענים שאסור למדינה להסתלק מאחריותה ועליה לשמור על נכסי הציבור.

מטרות המדיניות הקרקעית הלאומית של ישראל – על פי הפסיקה בבג"צ הקשת המזרחית, יש לנהל את משאבי המדינה בהתאם לעקרונות הצדק החלוקתי. שיקולים, מטרות והערכים של המדיניות הקרקעית היו לא ברורים וחברי מועצת מקרקעי ישראל פעלו ככל העולה על רוחם.

אחד השינויים המבורכים ברפורמה משנת 2009 הוא סעי' 7 המגדיר את המטרות שעל רשות מקרקעי ישראל להגשים ובין היתר: ניהול משאב הקרקע לטובת הציבור, הסביבה ולטובת הדורות הבאים. ועוד מטרות שמטרתן לאזן בין צרכי המשק והחברה. וכן שיקולים חברתיים שמטרתם לצמצם פערים בין אזרחי המדינה.

3. קבוצות מטרות/שיקולים שנכללו בהגדרה החדשה ומה הדרך למימושם:

שיקולים של יעילות מינהלית – מדיניות ניאוליברלית אמורה לעודד תחרות ולייעל את הפעילות במשק, ובכך להפחית מחירים ולשפר את השרות ללקוח.

"הסירבול הברוקרטי, איטיות הפעולה וחוסר היעילות הכלכלית, שקיימים במינהל מקרקעי ישראל, באו לידי ביטוי בצורה בולטת בספר, ובמיוחד בניתוח הפרוטוקולים" (461).

המינהל הוא מונופול ממשלתי לכל דבר. אך קיים חשש כי מונופולים פרטיים יהיו מפלים לא פחות ממנו. הם יהיו מוכווני רווח ויהיה קשה יותר לפקח עליהם.

לאחר המשבר העולמי בשנת 2008 יש חשיבה חדשה באשר למבנה הראוי של המגזר הציבורי, ובין השאר גם נבדקות סוגיות של אחריות המדינה ודפוסי הרגולציה. לפיכך, לא ברור שהליכי ההפרטה הם הפתרון היעיל והטוב לניהול משאב הקרקע בישראל.

שיקולים סביבתיים: שמירת על שטחים פתוחים ומניעת זיהום – שיקולים אלה לא זכו להתייחסות רבה בדיוני המועצה. מחקרים מצביעים על לאקונות בחוק התכנון והבניה הגורמות ליחסים המורכבים בין ממ"י לבין רשויות התכנון. לכן לא היתה

התייחסות לשיקולים הסביבתיים בדיוני המועצה. ניתן לפתור בעיה זו על ידי שינוי באתוס האירגוני שלו וכי עליו לאמץ אתוס של "פיתוח בר קיימא". תוך הקניית סמכויות רבות לרמ"י בנושאים תכנוניים. חשוב ביותר לשמור על השטחים הפתוחים וערכים סביבתיים באמצעות בעלות לאומית על הקרקע. וכאן יש תמימות דעים בין המחברות.

שיקולים חברתיים: שוויון וצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין קבוצות בחברה – חברי המועצה לא נתנו משקל לצמצום פערים והגברת השוויון בחברה הישראלית. אם כי התייחסו לשוויון בין החקלאים בלבד.

הניסיון הבינלאומי מוכיח שהפרטה אינה תורמת לצמצום פערים וגל הפרטות מגביר את הקיטוב. וישראל כיום היא חברה מקוטבת ומדורגת שניה אחרי ארה"ב בקרב מדינות ה-OECD באשר להכנסה ברוטו למשק בית.

"הליכי ההפרטה, המתרחשים במינהל מקרקעי ישראל החל משנות השבעים ובאופן גלוי ומואץ משנות התשעים, אינם בעיני הדרך הטובה ביותר להגשים את המטרות שקבע לעצמו המחוקק עצמו בשנת 2009, קרי המטרות של יעילות מינהלית וכלכלית; מטרות

סביבתיות ושמירה על שטחים פתוחים ומטרות חברתיות וצדק חלוקתי. אין ויכוח על הצורך בשינוי " (466).

לקראת מדיניות קרקעית חדשה – הערכים הבסיסיים של המדיניות הקרקעית עדיין משקפים את הרצונות והצרכים של מרבית הציבור בישראל. והמחאה החברתית הוכיחה זאת. לכן מציעה המחברת לעצב מדיניות קרקעית לאומית חדשה לאורם של ערכים אלה. מדיניות צודקת היא זו שתיתן משקל גבוה לשיקולים חברתיים וצמצום פערים בין קבוצות מוחלשות בכל החברה הישראלית **"ולרבות המגזר החקלאי-כפרי. במילים אחרות, אני קוראת להרחיב את העקרונות שהנחו את ניהול הקרקעות החקלאיות כך שיוחלו על כלל הקרקעות והמגזרים בישראל (467).**

יש לקבוע מדיניות המבוססת על צדק חלוקתי מרחבי, תוך שינויים משמעותיים בפעילות רמ"י. ולקחת בחשבון קריטריונים שעד היום לא נחשבו כגון: מעמד חברתי-כלכלי, גודל היישוב, סגנון חיים וכד'. והגישה צריכה להיות מעבר מהקצאה מפלה לפיתוח מתקן.

"במסגרת הפיתוח המתקן והצדק החלוקתי, יש להתייחס גם למצוקתם של תושבי המגזר החקלאי-כפרי ולעגן את זכויות החקלאי הבודד על בית מגוריו, באופן מידתי. בנוסף יש צורך בשמירה על החקלאות הישראלית, שהיא משאב אסטרטגי ובעל ערך חברתי, אקולוגי, תרבותי, היסטורי ונופי " (469).

התנהלות ממ"י זכה לביקורת ציבורית, משפטית ופוליטית מכל קצוות הקשת. יש להנהיג ברשות הליכים דמוקרטיים, שקיפות מלאה וייצוג הולם של האוכלוסייה.

המחברת קוראת להשלים את קודקס ההחלטות תוך הקפדה על ניסוח ברור ואפשרות התמצאות קלה בהחלטות. יש צורך בשיפור וייעול ההליכים הפנימיים ברמ"י. לייעל את המערכת, לקבוע נוהלי עבודה ברורים ולהסמיך כוח אדם קיים.

מקרקעי ישראל לאן ? המחאה החברתית של קיץ 2011 העבירה מסרים ברורים באשר לצורך בשינויים מרחיקי לכת במדיניות הכלכלית של ישראל הנוהגת מזה 30 שנה. וזאת תחת הסיסמא "העם דורש צדק חברתי".

בהקשר הקרקעי, יש קריאת תיגר באשר להקצאה בלתי שוויונית של קרקעות לאורך שנים ולהעדפה כלפי המגזר החקלאי-כפרי. כיום המדיניות, לעמדת המחברת, אינה מיטיבה עם אף קבוצה מובחנת בחברה הישראלית באופן ברור מוצהר. וקיים קונצנזוס שיש לשנות מדיניות זו. הנארטיב הקרקעי שהיה הסתיים ויש ליצור סִפָּר אחד.



מקרקעין וערכם

בטאון לשכת שמאי מקרקעין בישראל