

הנרטיב הקרקעי בישראל

רוית חננאל

הנרטיב הקרקעי מספר את סיפורה הייחודי של המדיניות הקרקעית בישראל. סיפור זה אמנם התחיל כחלק מהנרטיב הציוני-הלאומי הכללי, אולם במהלך השנים הוא הפך לנרטיב עצמי - הנרטיב הקרקעי. הנרטיב הקרקעי בישראל מבוסס על ההבחנה שבין המגזר העירוני לחקלאי ועל העדפה ברורה - לפחות במישור האידיאולוגי - למגזר החקלאי. לכן, בשונה מהנרטיב הציוני-לאומי הכללי, שמטרתו ליצור זהות משותפת בין כל היהודים בישראל (ובתפוצות) ולאחדם סביב החזון הציוני ומדינת ישראל, הנרטיב הקרקעי הוא נרטיב מפריד ומפג. הוא מתייחס להתיישבות החקלאית ולמתיישבים החקלאים כעדיפים מבחינה לאומית על פני היישובים העירוניים ותושביהם. נרטיב זה החל להתגבש בתחילת המאה ה־20, עם הקמת התנועה הציונית ועיצוב המדיניות הקרקעית של קק"ל, אולם הוא ממשיך להתקיים גם כיום בישראל באופנים שונים הנוגעים לחלוקת המרחב וחלוקת קרקעות.

המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל היא שונה וייחודית מזו של כל מדינה אחרת בעולם (אלתרמן, 1999). מדיניות זו מבוססת במידה רבה על האידיאולוגיה של התנועה הציונית וקק"ל ועל ההצדקות השונות שהיו לרכישת קרקעות בארץ ישראל בתחילת המאה ה־20, שנים רבות טרם הקמת המדינה. בשנות ה־60 אימצה מדינת ישראל את עקרונות המדיניות הקרקעית של קק"ל, ובראשם את עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע, אשר אף זכה לחוק

יסוד מיוחד.¹ חוק היסוד מגדיר את "מקרקעי ישראל" כקרקע שבבעלות מדינת ישראל, רשות הפיתוח וקק"ל, וקובע שהבעלות עליהן לא תועבר במכר או בכל דרך אחרת, וששיטת החכירה שהייתה נהוגה בקרקעות קק"ל היא זו שתמשיך לנהוג. כפועל יוצא מכך, מדינת ישראל היא המדינה היחידה בעולם שמקיימת כלכלה מפותחת ו-93% מכלל הקרקעות בה הן בבעלות ציבורית/לאומית. בשנות ה-60, עת חקיקת החוק, הוחלט גם על הקמת גוף ציבורי אחד – מנהל מקרקעי ישראל – לניהול כל "מקרקעי ישראל". המדיניות הקרקעית של קרקעות אלה, קובע החוק, תיקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל, שתמונה על ידי הממשלה (בהמשך אדון בהרכב המועצה ובתרומתה לעיצוב הנרטיב הקרקעי).²

משנות ה-60 ועד לימים אלה (נובמבר 2012) קיבלה מועצת מקרקעי ישראל יותר מאלף החלטות ששינו את המדיניות הקרקעית חדשות לבקרים. למרות זאת, תהליך קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל כמעט שלא זכה לתשומת לב ציבורית, מחקרית או אקדמית. כך שניתן לומר שהפרקטיקה המוסדית, ובייחוד תפקידה של מועצת מקרקעי ישראל בעיצוב המדיניות הציבורית ביחס לקרקע בישראל, מהווים מעין "קופסה שחורה". אמנם את תפוקותיה המידיות, ברמות החלטות מועצת מקרקעי ישראל, אנו מכירים, אבל איננו יודעים כמעט דבר על היבטים שונים ברמה המוסדית, כמו למשל תפקידה של המועצה בהבניה ובשיקוף המציאות הפוליטית; תהליך קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל והשיקולים המרכזיים העומדים בבסיסו; כוחם והשפעתם של הנרטיבים הלאומיים על עבודת מועצת מקרקעי ישראל, ועוד. מטרתו של מאמר זה לנסות לזרות מעט אור על אותה "קופסה שחורה" שנקראת מועצת מקרקעי ישראל. הממצאים חושפים את הנרטיב הקרקעי של מדינת ישראל, שהוא עצמאי ונפרד מהנרטיב הציוני-לאומי המוכר. מאמר זה מבוסס על מחקר שעסק בזיהוי השיקולים הערכיים העומדים בבסיס קבלת ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל באמצעות ניתוח הפרוטוקולים משיבות מרכזיות של המועצה במשך השנים.³ במאמר זה אציג בקצרה את עיקרי

1. חוק יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960.

2. חוק מנהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960.

3. נבחנו שבעה שיקולים: שיקול ציוני-לאומי; שיקול חברתי; שיקול כלכלי-משקי; שיקול תקציבי-פיננסי; שיקול סביבתי; שיקול של יעילות מנהלית ושיקול משפטי. ראו חננאל, 2006, עמ' 152-135, להסבר מפורט על השיקולים ושיטת המחקר לקידוד השיקולים הערכיים ומשקלם בפרוטוקולים משיבות מועצת מקרקעי ישראל שנתחוו.

הממצאים הרלוונטיים לצורך הבנת המושג "הנרטיב הקרקעי" (חננאל, 2006; חננאל ואלתרמן, 2013).

לכל חברה מדיניות קרקעית ייחודית משלה, המבוססת על היסטוריה משותפת, שפה ותרבות (Doebele, 1983). המדיניות הקרקעית בישראל משקפת במידה רבה את מארג היחסים והקונפליקטים הקיימים בחברה הישראלית. משום כך, היכרות עם הנרטיב הקרקעי תוסיף נדבך משמעותי של ידע שייסע לנו להבין טוב יותר לא רק את המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל כי אם את מכלול יחסי הכוחות בין פרטים וקבוצות בחברה בישראל. כפי שאראה בהמשך, אף על פי שמאמר זה מתמקד במועצת מקרקעי ישראל, הנרטיב הקרקעי מתקיים בפרקטיקה היומיומית באופנים רבים הנוגעים לענייני קרקעות, תכנון ובנייה, וגם בתחומים נוספים בחברה הישראלית. אציין שלמרות מרכזיות הסוגיה הגיאופוליטית-לאומית בשיח הציבורי, וההשפעות הקרקעיות המשמעותיות שיש למדיניות הקרקעית על המיעוטים הלאומיים בישראל, הנושא כמעט אינו מקבל ביטוי בדיוני מועצת מקרקעי ישראל. בדיוני מועצת מקרקעי ישראל (להלן המועצה) אין התייחסות ישירה ומפורשת למיעוטים לאומיים החיים בישראל; מעולם לא נערך דיון העוסק במדיניות גבוהה ורשמית בנושא זה (ניתן להניח כי קיימת התייחסות כלשהי ברמות נמוכות יותר, כגון הקצאות פרטניות ופטורים). ממצאים אלה מעלים שאלות בדבר היחס הראוי של מדינת ישראל למיעוטים הלאומיים שחיים בתוכה באופן כללי וביחס למדיניות הקרקעית בפרט, והן ראויות למחקר נפרד ולדיון ציבורי מעמיק. כמו כן, לא נמצאה התייחסות לשאלות בנושאים כלכליים ותקציביים, ואפילו שאלת ההפרטה אינה עולה לסדר היום במהלך כל הדיונים שנבחנו (Hananel, 2010).

התנועה הציונית, קק"ל והמדיניות הקרקעית הלאומית

יסודות המדיניות הקרקעית הלאומית בישראל שואבים השראה מהמקרא ושזורים לכל אורך ההיסטוריה היהודית. עוד מימי המקרא, עת הובטחה ארץ ישראל לאברהם אבינו, שרויים היו אבותינו במצב מתמשך של מלחמות ומאבקים במטרה להגן על הארץ ולמנוע כיבוש שטחים מ"הארץ המובטחת". כבר בתקופה זו הצטוו בני ישראל לשמור על הבעלות הציבורית של הקרקע, כפי שהכריז משה רבנו, "והארץ לא תימכר לצמיתות כי לי הארץ כי גרים ותושבים אתם עמדי, ובכל ארץ אחזתכם גאולה תתנו לארץ" (ויקרא כה, כג-כד).

העיסוק של היהודים בקרקע החל לרקום עור וגידים במתכונתו המודרנית עם הקמת התנועה הציונית. העלייה לארץ ישראל והזיקה לקרקע היוו מרכיב מרכזי בתנועה הציונית מראשיתה ועוד לפני כן, בארגונים שנהוג לכנותם "מבשרי הציונות". רעיון "שיבת ציון" והקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל החל לקבל ביטוי ציבורי כבר בתחילת המחצית השנייה של המאה ה-19. בסוף המאה ה-19, עם הקמת התנועה הציונית והקרבן הקיימת לישראל, קיבל רעיון זה ביטוי מוחשי. כבר בכינוס הציוני הראשון בבזל בשנת 1897 הוחלט באופן עקרוני על ייסוד הקרבן הקיימת לישראל (להלן קק"ל). הרעיון היה להקים קרבן לאומית שסספיה ייאספו מכספי העם היהודי כולו וייחדו לרכישת קרקעות בארץ ישראל עבור העם היהודי. משום כך הוחלט שהקרקעות לא יימכרו לצמיתות, אלא יוחזרו לתקופה של 49 שנים, על בסיס הכתוב במקרא. בקונגרס הציוני החמישי, בשנת 1901, הוצהר על הקמתה של הקק"ל, שמטרתה איסוף כספים לצורך רכישת קרקעות בארץ ישראל, שתהיינה רכוש של העם היהודי כולו. בשנת 1905 היא נרשמה באנגליה כחברה פרטית בבעלות ההסתדרות הציונית העולמית. בשנת 1907 אישר הקונגרס הציוני את תקנות קק"ל. תקנות אלה מעגנות מהבחינה המשפטית את עקרון הבעלות הלאומית על כל הקרקעות שקק"ל תרכוש, והן מהוות את הבסיס למדיניות הקרקעית של מדינת ישראל עד היום (דוכן-לנדוי, 1969: 53-97; כץ, 2000: 11-16; ויתקון, 1996: 37).

פעילותה של קק"ל התמקדה ברכישת קרקעות (ובלשונה: "גאולת הקרקע") והעברתן לבעלות העם היהודי. אולם, מעבר לכמיהה לשוב לארץ האבות ולרכוש בה קרקעות, התייחסו התנועה הציונית וקק"ל גם לסוג ההתיישבות הרצוי. מימוש הלאומיות היהודית פירושו היה עלייה לארץ ישראל, התיישבות חקלאית ועבודת הקרקע. משום כך, אף על פי שמעולם לא פסקה עלייה של היהודים לארץ ישראל, בתקופה זו אופייה של העלייה היה שונה. במוקד השיבה לא היו המקומות הקדושים כמו ירושלים וצפת, אלא בנייתה של חברה חדשה, אשר מבוססת על עבודה חקלאית והפרחת השממה. עלייה והתיישבות חקלאית בארץ ישראל, מסביר ארני (1980: 10), נתפסה כדרך "להבראת מבנהו החברתי של העם [היהודי], תוך כיבוש אותם המקצועות והמלאכות שבגלות היו נעולים בפני יהודים, ובראשם - החקלאות".

גלי העלייה הראשונים לארץ ישראל התאפיינו בגישה רומנטית לטבע ותפארת החיים הכפריים, מסביר דה-שליט (1995). באמצעות השילוב שבין האידיאל הרומנטי של חיים כפריים מחד גיסא ופיתוח ועבודת האדמה מאידך

גיסא, קיוותה התנועה הציונית לבנות גם את "היהודי החדש", השונה מזה הגלותי. היהודי החדש, שמכונה "צבר", הוא גבר שזוף, שרירי, מפריח השממה ועובד אדמה, בניגוד ליהודי הגלותי החיוור שיושב יומם וליל כפוף ולומד תורה (Tal, 2002; Benstein, 2004: 109-110). החלוץ נתפס כפועל כפיים, מפריח השממה, מגשים, חקלאי. תפיסה זו, הידועה בתמונות וגם בשירים רבים שנכתבו באותה תקופה, היוותה נר לרגלי הקק"ל מיום הקמתה ועד ימינו (De-Shalit, 1995: 73).

כחלק מתפיסת עולם זו קק"ל אמנם רכשה קרקע עירונית, אך במשך כל השנים העניקה עדיפות מוחלטת לגאולת הקרקע החקלאית.⁴ החל משנות ה-20 של המאה ה-20, מסביר כץ (2001: טו-טז), הפכה קק"ל לגורם היהודי הכמעט בלעדי שעוסק ברכישת קרקעות חקלאיות מערבים, והיא זו שהייתה אמורה לספק את המצע הקרקעי לביסוסו של המפעל ההתיישבותי הלאומי. מדיניות זו, כפי שאסביר מיד, היא אחד הגורמים המרכזיים להיווצרות הדיכוטומיה וההיררכיה שבין ההתיישבות העירונית להתיישבות החקלאית בקרב חברי מועצת מקרקעי ישראל וליחס השונה שזוכה לו כל אחד מהמגזרים במסגרת המדיניות הקרקעית הלאומית.

'הנרטיב הקרקעי' וההבחנה בין החקלאי לעירוני

הסיפור הציוני, שבחלקו הקרקעי עוסק מאמר זה, מהווה סיפור-על אידיאולוגי מרכזי בחברה הישראלית (וגם בקרב יהודי התפוצות). בספרות מקובל לכנותו "הנרטיב הלאומי-ציוני", והוא נוגע ל"חזון הציוני", קרי שאיפה להקים בית יהודי לעם היהודי בארץ ישראל. נרטיב זה, כאמור, החל להתגבש בסוף המאה ה-19 עם הקמת התנועה הציונית, טרם הקמת מדינת ישראל (רובינשטיין, 1996; Barzilai, 2003).

בהקשר הקרקעי, במבט לאחור, מרכיב הקרקע היה חשוב דיו כדי לייצר נרטיב בפני עצמו, נרטיב שבחתי לכנותו "הנרטיב הקרקעי". "הנרטיב הקרקעי" הוא בעל כוח והשפעה ארוכי טווח על המדיניות הקרקעית הלאומית של מדינת ישראל (עד היום), והוא מספר סיפור נפרד ושונה מזה של "הנרטיב

4. פירוט פעילותה של קק"ל במגזר החקלאי והעירוני ניתן למצוא אצל שילוני, 1990 (התיישבות חקלאית, עמ' 125-292; התיישבות עירונית, עמ' 293-408); ראו גם ביין, 1982; כץ, 2001.

הציוני". בשונה מהנרטיב הלאומי-ציוני, שיוצר זהות יהודית משותפת ומבוסס על הדגשת השפה העברית, המורשת וההיסטוריה המשותפת בתוך החברה היהודית, "הנרטיב הקרקעי" מבוסס על הבחנה כמעט דיכוטומית בין שתי קבוצות בתוך האוכלוסייה היהודית - עירוניים וחקלאיים-כפריים. יתרה מזאת, "הנרטיב הקרקעי" יוצר גם היררכיה בין סוגי ההתיישבות והמתיישבים, ומייחס חשיבות שונה לתרומה ולמידת המחויבות של כל סוג ההתיישבות (עירונית וחקלאית) להגשמת החזון הציוני ולהקמת המדינה.⁵

העלייה לארץ, וגם ההתיישבות החקלאית בה, נתפסו כאמצעים מרכזיים להגשמת החזון הציוני. כפועל יוצא מכך, כבר בתחילת המאה ה-20, טרם הקמת מדינת ישראל, נוצרה היררכיה בין העירוני לחקלאי. התפיסה החברתית-אידיאולוגית שעמדה בבסיס התנועה הציונית וקק"ל ראתה "בחקלאות בסיס בלעדי לבניית חברה מודרנית", כפי שמסביר כהן (Cohen, 1970: 5-10). על פי תפיסה זו, "נחשב המתיישב העירוני לנחות [...] [ו]עיקר דאגתם של המנהיגים הציוניים נבעה מהמחשבה שהצמיחה העירונית תדלדל את המשאבים הנדרשים לשם התפתחות חקלאית". על פי תפיסה זו, ההתיישבות החקלאית, המזוהה ברוב המקרים עם ההתיישבות השיתופית (קיבוצים, מושבים שיתופיים), נתפסת כהתיישבות אידיאולוגית, שנועדה להבטיח אחיזה יהודית בקרקע ופיזור אוכלוסין לאורך קווי הגבול ואזורי פריפריה. התיישבות זו נתפסת כהכרחית לקיומה של מדינת ישראל בעבר, בהווה ובעתיד וככלי מרכזי להגשמת החזון הציוני. ההתיישבות העירונית, לעומת זאת, נתפסת כהתיישבות של פרטים או משפחות ממניעים אישיים, ולכן איננה אידיאולוגית ותרומתה למפעל ההתיישבות הציוני הוא קטן ושולי יותר. אף על פי שכבר בתקופה זו (תחילת המאה ה-20) רוב האוכלוסייה התגוררה ביישובים עירוניים,⁶ עיקר תשומת

5. מקובל להתייחס לנרטיבים לאומיים כאל סיפורי-על אידיאולוגיים הרווחים ומקובלים בחברה הנדונה. סיפורים אלה, על פי רוב, מבוססים על היסטוריה משותפת, תרבות, מסורת וכדומה, ולכן הם שונים מחברה לחברה ומייחדים את החברות זו מזו (West, 2003). נרטיבים לאומיים מהווים כלי אידיאולוגי משמעותי ליצירת זהות קולקטיבית משותפת ואחידה, ומספקים את המוטיבציה ואת ההצדקה לפעולה קולקטיבית (בפרט כאשר קיים איום חיצוני ומוגדר על המשך קיומה של הקבוצה ועל האינטרסים המשותפים שלה) (West, 2003; Giddens, 1991). קיומו של נרטיב היסטורי שולט מסייע בגיבוש הזהות המשותפת, בחיזוק תחושת השייכות וביצירת חזון עתידי משותף לכל חברי הקבוצה (Katzenstein, 1996: 410-413).

6. כבר בתחילת המאה ה-20, עם הגעת העלייה השנייה לארץ ישראל (1904-1914), הייתה האוכלוסייה העירונית גדולה בהרבה מזו החקלאית-כפרית. בשנות ה-20

הלב האידיאולוגית, הכלכלית, התרבותית והחינוכית הופנה לעבר ההתיישבות החקלאית השיתופית. פרדוקס זה שזור אפוא במדיניות הקרקעית הלאומית החל מראשית המאה ה-20 ועד היום.

'הנרטיב הקרקעי' ומועצת מקרקעי ישראל

עקרונות המדיניות הקרקעית של הקק"ל וההבחנה הדיכוטומית בין קרקע עירונית לקרקע חקלאית, וכפועל יוצא מכך בין המתיישב החקלאי למתיישב העירוני, אומצו על ידי מדינת ישראל. מדיניות זו קיבלה את ביטוייה כבר בהחלטתה הראשונה של מועצת מקרקעי ישראל, במאי 1965. ההחלטה, המכונה "מדיניות קרקעית בישראל", מפרטת תנאי חכירה שונים עבור קרקע עירונית וקרקע חקלאית, ומהם נגזר גם יחס שונה לציבור המשתמשים בכל מגזר (עירוני מול חקלאי).

עליונות המגזר החקלאי על פני המגזר העירוני משתקפת במידה רבה בהרכב מועצת מקרקעי ישראל. הרכב זה מבוסס על האמנה שנחתמה בשנת 1961 בין מדינת ישראל לקק"ל. האמנה קובעת כי במועצה יכהנו 13 חברים, מחציתם פחות אחד נציגי קק"ל והיתר נציגי ממשלת ישראל (סעיף 9). הסדר זה העניק לקק"ל שותפות מלאה בתהליך קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל. נוסף על כך, ההסדר אפשר לממשלה ולקק"ל למנות למועצה חברים מטעמן שקשורים או מייצגים את השדולה החקלאית. ואכן, כפועל יוצא מחקיקה זו, באופן היסטורי היה חלק גדול מחברי מועצת מקרקעי ישראל (נציגי קק"ל ונציגי הממשלה) מהמגזר החקלאי, וייצג את האינטרסים של מגזר זה. כך, לדוגמה, כחברי מועצה תמיד כיהנו מנכ"ל התאחדות האיכרים, מזכיר תנועת המושבים, מזכיר התק"ם ועוד. למגזר העירוני, שכולל יותר מ-90%⁷ מאוכלוסיית מדינת ישראל, מעולם לא היה ייצוג כלשהו במועצת

התרחש הפיתוח העירוני המשמעותי, עם הגעתם של מהגרי העליות הרביעית והחמישית (1924-1939), שהיו בעלי המעמד הבינוני ורובם התיישבו במרכזים העירוניים (בעיקר תל אביב, ירושלים וחיפה). כפועל יוצא מכך, בעת ייסוד המדינה הייתה האוכלוסייה ברובה הגדול עירונית ומרוכזת ברצועת החוף הצרה בין תל אביב לחיפה וגם באזור ירושלים. מתוך: שרון, 1952.

7. בשנת 2005 מנתה אוכלוסיית ישראל 6,809,000 תושבים, מהם 91.5% (6,227,300) התגוררו ביישובים עירוניים ו-8.5% (581,600) ביישובים כפריים (על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, מספר 56, 2005).

מקרקעי ישראל וגם לא לשלטון המקומי או למגורים נוספים באוכלוסייה (ברק-ארז, 2000).

במהלך השנים, בעקבות דו"חות מבקר המדינה ופסיקות בג"ץ, הורחב במידה מסוימת הרכב המועצה.⁸ ואולם, התיקונים לחוק, כפי שמסבירה ברק-ארז (2004), לא הוסיפו למועצה נציגים של מגורים שונים באוכלוסייה והצליחו במידה מועטה בלבד למתן את השליטה של המגזר החקלאי בקבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל. "הנרטיב הקרקעי" בא לידי ביטוי בצורה בולטת בקבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל ובפרט במערכת השיקולים הערכיים בקבלת ההחלטות שנוגעות למגזר החקלאי לעומת המגזר העירוני. כפי שכבר ציינתי, במחקר מקיף בחנתי את השיקולים הערכיים שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל לאורך השנים, את המשקל שייחסו מקבלי ההחלטות לכל שיקול ושיקול ואת השינויים שחלו בהם לאורך השנים. שיטת המחקר התבססה על ניתוח תוכן של התבטאויות מקבלי ההחלטות (חברי מועצת מקרקעי ישראל) בפרוטוקולים משיבות המועצה שבהן התקבלו החלטות מדיניות חשובות בנושאים שונים (חננאל, 2006).

ממצאי המחקר מצביעים על כך שחברי מועצת מקרקעי ישראל מפעילים מערכת שיקולים שונה בקבלת החלטות שנוגעות למגזר העירוני בהשוואה למגזר החקלאי. גם כאשר משקל השיקולים היה דומה (כמו במקרה של השיקול הציוני-לאומי), אופן הגדרת השיקול ואופן יישומו במדיניות המתקבלת היו שונים מהותית ביחס למגזר העירוני וביחס למגזר החקלאי (חננאל, 2006: 153-168; Hananel, 2010). לדוגמה, נמצא כי למרות המשקל הרב שמקבלים השיקולים הציוניים-לאומיים בקבלת ההחלטות בכל מגזר (עירוני מול חקלאי), הגדרת השיקולים לובשת צורה אחרת ביחס לכל אחד מהם. במגזר העירוני, השיקול הלאומי-ציוני נוגע לחשיבות השמירה על הבעלות הלאומית על הקרקע לנוכח מגמת ההפרטה הזוחלת הקיימת במגזר זה שנים רבות (אלתרמן, 1998; ויסמן, 1991). שיקול מרכזי נוסף במגזר העירוני הוא שיקולי היעילות המנהלית, שמשקף את הרצון לצמצם ככל הניתן את החיכוך עם החוכרים העירוניים (חננאל, 2006: 153-168). שני שיקולים אלה מייצגים

8. שני שינויים בולטים בהרכב המועצה: בשנת 1998, בעקבות עתירת האגודה לזכויות האזרח (בג"ץ 6924/98), נוספו שני נציגים ערבים למועצת מקרקעי ישראל. בשנת 2002 נוסף גם נציג סביבתי למועצה, בעקבות יישום חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג - 2002.

שתי מגמות קוטביות ביחס לקשר עם החוכר העירוני. בקצה אחד, בהתאם לשיקול הלאומי-ציוני, יש לשמור על הבעלות הלאומית על הקרקע (מה שיוצר חיכוך רב עם החוכרים); מהעבר השני, שיקולי היעילות המנהלית מחייבים התנתקות מוחלטת מהחוכר, כלומר הפרטת המקרקעין הלאומיים והעברתם לידיים פרטיות.

בפועל, למרות האמירות של חברי המועצה שמשקפות משקל גבוה ומרכזי לשיקולים הציוניים-לאומיים ולהמשך הבעלות הלאומית על הקרקע, המדיניות שמתקבלת משקפת העדפה ברורה של שיקולי היעילות המנהלית על פני השיקולים הלאומיים-ציוניים. דוגמה בולטת לכך מהווה סדרת ההחלטות המכונות "ההפרטה הסמויה" או "ההחלטה הזוחלת" (אלתרמן, 1998; וייסמן, 1991), אשר החל מסוף שנות ה-90 אפשרו בהדרגה העברת בעלות מלאה של חוזי חכירה מהוונים למגורים לידי החוכר העירוני.⁹ שיקולי היעילות המנהלית מקבלים משקל גבוה גם ביחס לשיקולים אחרים, כמו למשל השיקול החברתי. כדי למנוע סרבול ביורוקרטי, מחליטים חברי המועצה לבטל העדפות שנתן משרד השיכון והבינוי לקבוצות מוחלשות, וכך מקבלים מדיניות שעשויה להקציף את הפערים החברתיים והכלכליים בין קבוצות בחברה (חננאל, 2006: 187-198).

במגזר החקלאי השיקול הציוני-לאומי הוא השיקול השולט. במגזר זה, הגדרת השיקול נוגעת לאינטרס ההתיישבותי-חקלאי, כלומר השמירה על המשך קיומה של ההתיישבות השיתופית על גווניה השונים וחיזוקה כאמצעי להגשמת החזון הציוני של בניית המדינה. אינטרסים אלה, של ההתיישבות השיתופית, נתפסים על ידי מקבלי ההחלטות (חברי מועצת מקרקעי ישראל) כשיקולים לאומיים וכפועל יוצא מכך כ"אינטרס הציבורי הכללי" (Hananel, 2010). שיקולים אלה משפיעים באופן ישיר על קבלת ההחלטות במגזר העירוני ולאורם נבחנים כל יתר השיקולים.

בשונה מהמגזר העירוני, שבו קיימת נכונות רבה לצמצם את החיכוך עם החוכרים, במגזר החקלאי במקרים רבים הנטייה היא להגביר את הקשר עם החוכר ולהביא כל מקרה לדיון פרטני, על מנת להימנע מקביעת כללים

9. בשנת 1997, בעקבות דו"ח ועדת רונן, הוחלט על העברת בעלות של כ-700 אלף יחידות דיור למגורים בבנייה רוויה; בשנת 2006, בעקבות ועדת גדיש, התקבלה החלטה הקובעת שבכל העסקאות העתידיות תשווק קרקע עירונית למגורים, בחוזי חכירה שהוונן, בדרך של בעלות מלאה (החלטת מועצה 1066).

אחידים ומכלילים שעשויים לפגוע בחוכרים החקלאיים (חננאל, 2006: 205-213). דוגמה בולטת קיימת גם ביחס לשיקולים סביבתיים. בהתאם לנרטיב הקרקעי, רואים חברי המועצה בקרקע החקלאית בראש ובראשונה כלי אידיאולוגי להגשמת הערכים הציוניים-לאומיים. משום כך, החל מסוף שנות ה-80, בעקבות המשבר הכלכלי הקשה שחווה המגזר החקלאי, השיקול הסביבתי ומגמות הקוראות להימנע מהפשרת קרקע חקלאית לצורכי פיתוח נתפסים כאיום על המשך קיומו של פרויקט ההתיישבות הציוני ומתקבלים בחשדנות ובהססנות על ידי חברי מועצת מקרקעי ישראל. בשנים אלה, למרות העלייה המשמעותית במודעות הסביבתית בחברה ובפוליטיקה הישראלית, מועצת מקרקעי ישראל מקדמת מדיניות שמאפשרת הפשרה רחבת היקף של קרקע חקלאית לצורכי פיתוח, על מנת לסייע להתיישבות החקלאית היהודית להיחלץ מהמשבר (Hananel, 2010). דפוס זה של קבלת החלטות מכונה בספרות התיאורטית "תיאוריית המוסד השבוי" (the Captured Agency Theory) (Stigler, 1971). לפי מודל זה, המוסד שמקבל החלטות שבוי באינטרס אחד מרכזי ומקבל את החלטותיו לאורו.¹⁰ דפוס זה, שמשקף את הנרטיב הקרקעי, חוזר על עצמו לאורך השנים, גם לאחר שבית המשפט העליון (בג"ץ מהדרין¹¹ ובג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית)¹² קובע באופן מפורש ש"האינטרס ההתיישבותי" הוא אינטרס מגזרי ולא אינטרס כלל-ציבורי. מעבר למשקל ולהגדרה השונה של השיקולים בכל מגזר, ניתוח הפרוטוקולים חושף יחס שונה לכל קבוצת חוכרים (עירוניים מול חקלאיים). היחס אל החוכר החקלאי הוא ערכי ו"רגשי". החוכר מכונה "יהודי", "ציוני" ו"מגשים". מקבלי ההחלטות מייחסים חשיבות רבה לתרומתה של ההתיישבות החקלאית-שיתופית לקיומה של מדינת ישראל ול"אינטרסים ההתיישבותיים" של המגזר החקלאי השיתופי. החוכרים החקלאים נתפסים כאמצעי להגשמת

-
10. על פי תיאוריה זו, מוסדות רגולטוריים "שבויים" באינטרסים של היצרנים ולכן נוקטים מדיניות שממרבית את התועלות של התעשייה (Peltzman, 1976; Stigler, 1971). במקרה הישראלי, בשונה מהתיאוריה, מדובר במוסד ציבורי ששבוי באינטרס שנתפס כאינטרס אידיאולוגי-לאומי - כלומר ציונות ו"האינטרס ההתיישבותי" (חננאל, 2006, 51-55, 57-62).
 11. בג"ץ 5575/94, מהדרין בע"מ ו-5 אח' נ' ממשלת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, פ"ד מט (3), 133.
 12. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חרש למען השיח הדמוקרטי בישראל ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד ג(6).

החזון הציוני, ולכן קיימת נכונות רבה מצד חברי מועצת מקרקעי ישראל לסייע להם להיחלץ מהמצוקה הכלכלית שנקלעו אליה, תוך כדי ויתור, במידה זו או אחרת, על כל יתר השיקולים, בכלל זאת שיקולים חברתיים (חננאל, 2006: 233-249). לעומת זאת, ההתייחסות לחוכר העירוני היא במונחים ניטרליים שמתארים מערכת חוזית בין שני צדדים, המנהל והחוכר. החוכר העירוני מכונה "חוכר", "צרכן", "קליינט", אשר יש לספק לו שירות יעיל וטוב. השאיפה של חברי המועצה היא לצמצם ככל הניתן את החיכוך עם החוכרים העירוניים ובה בעת להביא לניצול נכון ויעיל של משאב הקרקע הלאומית. במגזר העירוני, למען היעילות המנהלית מוכנים חברי המועצה לוותר על כל יתר השיקולים, אפילו על שיקולים לאומיים-ציוניים (חננאל, 2006: 233-249).

מקרקעי ישראל, לאן? הנרטיב הקרקעי' ושברו

הנרטיב הקרקעי מספר את סיפורה הייחודי של המדיניות הקרקעית בישראל. סיפור זה אמנם התחיל כחלק מהנרטיב הציוני-הלאומי הכללי, אולם במהלך השנים, בשל המשמעות הרבה שיש לנושא הקרקע בישראל ולקונפליקטים שהוא מעורר - הן במדינה פנימה והן על רקע הסכסוך היהודי-ערבי - הפך נושא המקרקעין לנרטיב עצמי, ואף שרד תמורות ושינויים מהותיים שהתרחשו בחברה הישראלית במהלך השנים.

הנרטיב הקרקעי מבוסס על ההבחנה שבין המגזר העירוני לחקלאי ועל העדפה ברורה - במישור האידיאולוגי לפחות - למגזר החקלאי. לכן, בשונה מהנרטיב הציוני-לאומי הכללי, שמטרתו ליצור זהות משותפת בין כל היהודים בישראל (ובתפוצות) ולאחדם סביב החזון הציוני ומדינת ישראל, הנרטיב הקרקעי הוא נרטיב מפריד ומפלג. הוא מתייחס להתיישבות החקלאית ולמתיישבים החקלאים כעדיפים מבחינה לאומית על פני היישובים עירוניים ותושביהם. במישור הכוונות מתייחס הנרטיב הקרקעי לכוונתם המוצהרת של חברי המועצה להטיב עם המגזר החקלאי. כוונות אלה באו לידי ביטוי באמירות ברורות של חברי מועצה, כגון כאלה המתייחסות לחובה שהם חשים לסייע למגזר זה להיחלץ מהמצוקה הכלכלית שנקלע אליה באמצעות מדיניות של הפשרת הקרקעות החקלאיות לפיתוח (Hananel, 2010).

חוקרים שונים מתייחסים לזכויות היתר המפליגות שמקבלים חברי המגזר החקלאי במדינת ישראל ולהשפעה הרבה של זכויות אלה על המדיניות הקרקעית והתכנונית. דוגמה בולטת לכך היא מחקריהם של יפתחאל וקרד. על

בסיס המסגרת התיאורטית של מבנה משטרי שאותו הם מכנים "אתנוקרטיה מיישבת" מסבירים יפתחאל וקירר (2000) כיצד זכתה בישראל קבוצת "המייסדים" (המגזר החקלאי, שברובו הוא אשכנזי) למעמד בכיר במנגנוני עיצוב המרחב בכלל ולזכויות מפליגות בקרקע בפרט. כל זאת לעומת קבוצת ה"מהגרים", הכוללת בעיקר את המזרחים יוצאי ארצות האיסלם ולאחרונה גם יוצאי חבר העמים ואתיופיה, וכן קבוצת "הילידים המקומיים", הכוללת את הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל. שתי הקבוצות האחרונות, לטענתם, רחוקות ממוקדי ההשפעה וההחלטות, אף על פי שגם ביניהן יש שונות רבה, והן זוכות ליחס שונה מצד הממסד הציוני האשכנזי. יחידת ההתייחסות של החוקרים היא הוותק בארץ וארץ המוצא. המדיניות הקרקעית וההבחנה בין העירוני לחקלאי הן פועל יוצא מקטגוריות אלה.

ניתוח זה תואם חלק מממצאיי, והוא יכול לספק הסבר במישור האידיאולוגי לחוסר התייחסותה של המדיניות הקרקעית לאוכלוסייה הערבית במדינת ישראל ולהבחנות על בסיס לאום. מודל זה יכול לספק הסבר גם לפערים המבוססים על ההבחנה שבין יישובים ותיקים לחדשים יותר – לפחות בעבר. במישור תוצאותיה של המדיניות, מסקנתי שונה. היכולת של המודל האתנוקרטית לספק הסברים להבחנה בין העיר לכפר ולהבדלים הקיימים כיום בין יישובים, שרובם נוסדו לאחר קום המדינה, הוא חלקי. הסבר לדברים אלה מחייב הבחנה שהנה רגישה לסוג ההתיישובות ולהבדלים שבין העיר לכפר ובין העירוני לחקלאי. הבחנה זו, וההעדפה הברורה למגזר החקלאי שטמונה בה, כאמור, עומדת בבסיס הנרטיב הקרקעי.

מכאן שהסיפור הקרקעי איננו עוד נגזרת של מודל חברתי-פוליטי כלשהו, אלא טומן בחובו סיפור בפני עצמו. היכרות עם הנרטיב הקרקעי יכולה לספק הסבר משלים להבנת המדיניות הקרקעית בישראל ויחסי הכוחות החברתיים בישראל בכלל. כפי שראינו, העדפת המגזר החקלאי על פני המגזר העירוני, שעומדת בבסיס נרטיב זה, התחילה להתעצב בסוף המאה ה-19 עם הקמת התנועה הציונית. תחילה נתפסה רכישת הקרקעות בארץ ישראל והקמת היישובים החקלאיים ככלי אידיאולוגי לקראת המדינה שברוך. במשך השנים הובילה מדיניות זו להקצאת קרקעות לא שוויונית בין המגזר העירוני לזה החקלאי-כפרי. נרטיב זה בא לידי ביטוי בצורה בולטת במרכזיותו של "האינטרס ההתיישובתי" בקבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל (Hananel, 2010). שיקולים דומים מעולם לא היו נחלתם של אלה שאינם מתגוררים ביישובים הכפריים, כלומר העירוניים. כל זאת חרף העובדה שהחל משנות ה-90 גם

יישובים עירוניים רבים (בייחוד ערי פיתוח הממוקמות בפריפריה) נקלעו למצוקה תקציבית קשה מאוד שמקשה עליהם לספק שירותי ציבור בסיסיים לתושביהם (רזין 1999; רזין וחזן 2000, 2005; Hananel, 2009).

מאמר זה אמנם מתאר ומנתח את ביטויו של הנרטיב הקרקעי בקבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל, אולם הנרטיב הקרקעי וההעדפה שקיימת בו לטובת המגזר הכפרי-חקלאי בהשוואה למגזר העירוני באים לידי ביטוי בפרקטיקה היומיומית בישראל באופנים רבים הנוגעים לענייני קרקעות, תכנון ובנייה. כנגזרת של נרטיב זה זוכה המגזר החקלאי גם ליחס מועדף מצד מוסדות התכנון בישראל. כך, לדוגמה, במשך שנים בחרו מוסדות התכנון להעלים עין מפעילות בלתי חוקית שהתקיימה במגזר הכפרי (כמו מרבית גני האירועים שנבנו ללא אישור עסק וללא היתרי בנייה), ואף עשו כל שביכולתם על מנת להכשיר פעילות זו (Hananel, 2009).

דיירי המגזר העירוני מעולם לא נהנו מיחס דומה. נהפוך הוא. במגזר העירוני, כמו לדוגמה בכפר שלם, עולים חדשים שנשלחו אליו לאחר קום המדינה על ידי הסוכנות היהודית מצאו את עצמם מפונים מבתיהם ללא פיצויים, ללא זכויות, ואף כונו פולשים. מקרים דומים קיימים גם בשכונת הארגזים בתל אביב, בשכונת היגוסלבים בחדרה ובמתחמים עירוניים נוספים.¹³ ביטויים נוספים לנרטיב הקרקעי קיימים בהקצאה ופרישה של שימושי קרקע מניבים בין ערי פיתוח ליישובים החקלאיים הסמוכים להם בכל הארץ (Hananel, 2009). דוגמה עכשווית יותר לקיומו של הנרטיב הקרקעי ולהעדפת המגזר החקלאי ניתן למצוא בהמלצת משרד החקלאות, שפורסמה באפריל 2010, לאפשר לחקלאים לאייש נחלות ריקות במושבים, ללא תשלום למנהל מקרקעי ישראל וללא הגבלה של שווי הנחלה.¹⁴ מדובר בכ-4,000 נחלות של 30-80 דונם בשווי כולל של כ-6 מיליארד שקלים. האם מישהו יכול לחשוב על המקבילה העירונית, שבה משרד השיכון יציע בחינם מגרשים ריקים בערי הפיתוח השכנות? אמנם מאמר זה בוחן את מערכת היחסים הקרקעית בתוך האוכלוסייה היהודית בישראל, אבל הבדלים משמעותיים עוד יותר קיימים ביחס למיעוטים לאומיים בישראל. את ההבדלים החשובים האלה יש מקום לבחון במחקר נפרד.

13. מירון רפפורט, "פתאום קוראים להם פולשים", הארץ, 13.07.2007. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/881631.html>

14. שירלי ששון-עזר, "משרד החקלאות מציע לתת לחקלאים קרקע בחינם", כלכליסט, 13.04.2010. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3875140,00.html>

האם חלו שינויים בנרטיב הקרקעי במהלך השנים ומה עתידו של הסיפור הקרקעי בישראל? התשובה לשאלה זו מורכבת. במשך השנים העמיקה ההבחנה שבין העירוני לחקלאי - בניגוד לתהליכים האובייקטיביים שהביאו דווקא לדמיון רב יותר בין יישובים כפריים לעירוניים מבחינת אורחות חייהם של התושבים, מחירי יחידות הדיור וכדומה. עד לשנות ה-90, ההבחנה בין המגורים וההעדפה שהעניקו חברי מועצת מקרקעי ישראל למגזר החקלאי לא הייתה בעייתית; זאת מכיוון שמדיניות זו שיקפה את ההסכמה הרחבה שהייתה קיימת בחברה ביחס למקומה החשוב של ההתיישבות החקלאית-שיתופית לקיומה והמשכיכותה של מדינת ישראל. קונצנזוס זה התקיים הן בקרב מקבלי ההחלטות והן בקרב הציבור הרחב. כפועל יוצא מכך, עד לשנות ה-90 הייתה למועצת מקרקעי ישראל אוטונומיה מוסדית כמעט מוחלטת ולא היה קיים פיקוח מצד הממשלה או נבחרי הציבור. חברי מועצת מקרקעי ישראל קיבלו החלטות לפי ראות עיניהם, ומרחב הפעולה שלהם הושפע מעולם הערכים שלהם וכמעט לא הוגבל. לכן, לאורך כל השנים ייחסו חברי המועצה משקל רק למסרים שהגיעו אליהם מהשדולה החקלאית והתעלמו מהאיתותים שהגיעו מקבוצות שונות.

בשנות ה-90, ובאופן ברור יותר בתחילת שנות האלפיים, חדלה להתקיים ההסכמה הרחבה כלפי הנרטיב הקרקעי, וההעדפה למגזר החקלאי החלה להיות פס כבעייתית. בשנים אלה אנו עדים לגילויי מחאה שונים, שמגיעים מקבוצות שונות בחברה הקוראות תיגר על הנרטיב הקרקעי ומבקשות לשנות את מערכת השיקולים שלפיה מקבלים חברי מועצת מקרקעי ישראל החלטות. החל משנות ה-90 נפער פער הולך וגדל בין מערכת השיקולים "המסורתית" שבה המשיכו להחזיק חברי מועצת מקרקעי ישראל לבין המציאות החברתית, הכלכלית והפוליטית הביקורתית שהחלה להתעצב בחברה הישראלית. פערים קיצוניים אלה הובילו למחאה ציבורית מצד קבוצות לשינוי חברתי, דוגמת "הקשת הדמוקרטית המזרחית". העתירה שהגישה קבוצה זו, ואליה הצטרפו קבוצות נוספות מתחום הסביבה שצברו השפעה בחברה, הביאה לפסק דין תקדימי של בית המשפט העליון (בג"ץ שיח חדש).¹⁵ פסיקה זו גרמה לזעזוע קשה בקרב התושבים במגזר החקלאי-כפרי שמצבם הכלכלי - ככל שהוא נעוץ בערכי הקרקע - הורע עד מאוד. הפסיקה - שאותה אני מכנה "המפץ הגדול"

15. בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי בישראל ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נ(6).

- הובילה גם לפגיעה משמעותית באוטונומיה המוסדית של מנהל מקרקעי ישראל. לאחר פסיקת בג"ץ שיח חדש נאלצים מקבלי החלטות (בלב ככד), בשם השוויון בין המגזרים, לקבל מדיניות שלרעתם אינה משרתת עוד את המגזר החקלאי ואפילו פוגעת בו.

בראייה לאחור, ניתן לומר שדווקא העובדה שמועצת מקרקעי ישראל הייתה "שבויה" באינטרס ההתיישבותי-חקלאי הייתה לרועץ לאינטרסים של המגזר החקלאי. דווקא היחס החם, האישי, הפרטני והמתחשב שקיבל המגזר חקלאי-כפרי מחברי מועצת מקרקעי ישראל כמשך השנים הפך בשנות האלפיים לחיבוך דוב והכניס את החקלאים למלכוד. הרעת התנאים בכל הנוגע למדיניות בגין שינוי ייעוד קרקע במגזר החקלאי, שהחלה בעקבות פסיקת בג"ץ שיח חדש באוגוסט 2003, הקצינה עוד יותר בהחלטות המדיניות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל מאז ועד היום (נובמבר 2012).

ייתכן שאילו הגיבו חברי מועצת מקרקעי ישראל כבר בתחילת שנות ה-90 לאיתותים שהגיעו מקבוצות אינטרס שונות, הם היו משכיילים לקבל מדיניות מאוזנת יותר וצורמת פחות מבחינה ציבורית. ייתכן שבנסיבות כאלה הייתה מתקבלת מדיניות שבסופו של דבר הייתה טובה יותר עבור המגזר החקלאי מהחלטות שנאלצה מועצת מקרקעי ישראל לקבל לאחר בג"ץ שיח חדש.¹⁶ בשנות האלפיים נוצרה לראשונה סתירה בין מישור הכוונה לבין מישור התוצאות, אשר באה לידי ביטוי במדיניות שמתקבלת בפועל במועצת מקרקעי ישראל. בתקופה זו חברי המועצה נאלצים לקבל החלטות שאינן מיטיבות עם המגזר החקלאי כפי שהיו רוצים. שינויים אלה הפכו בשנות האלפיים את המגזר החקלאי-ישיתופי מאוהד גלוי ליריב ולמתנגד המרכזי למדיניות מועצת מקרקעי ישראל, וגרמו לו לצאת בפומבי כנגד החלטות המועצה ולדרוש לשנותם. שינויים והתפתחויות אלה מצביעים על הפרדוקס שבקיומו של "הנרטיב הקרקעי". הגם שהסיפור הקרקעי-ציוני היה קיים לאורך כל השנים, עד שנות ה-90 הוא הוצנע ונתפס כחלק מהנרטיב הציוני הכולל; כחלק מאותו נרטיב שמאחד סביבו את כלל היהודים החיים בישראל ובתפוצות סביב החזון הציוני, וקובע את הצעדים הדרושים גם בתחום המדיניות הקרקעית לשמירה על מדינת

16. בתחילת שנות האלפיים, לפני הפסיקה בבג"ץ שיח חדש, נערכו ניסיונות להידברות בין נציגי העותרת ("הקשת הדמוקרטית המזרחית") לנציגי תנועות ההתיישבות. אולם גם ניסיונות אלה לא הצליחו להניב פשרה. מקור המידע הוא חברי תנועת "הקשת הדמוקרטית המזרחית", שהשתתפו בריונים עם נציגי התנועה הקיבוצית.

ישראל כבית לאומי לעם היהודי. החל משנות ה-90 ובפרט בשנות האלפיים, בעקבות העתירה שהגישה "הקשת הדמוקרטית המזרחית" והמחאה הציבורית שהעתירה עוררה, נחשף הנרטיב הקרקעי. יתרה מזאת, הגדרת "האינטרס ההתיישבותי-חקלאי" בעקבות פסיקת בג"ץ כאינטרס מגזרי ולא לאומי חשפה את הנרטיב ומוטטה את הלגיטימיות הציבורית והמשפטית להמשך קיומו. הפרדוקס הוא שכאשר הנרטיב נחשף, הוא לא יכול עוד להמשיך להתקיים. אני סבורה שכיום החברה הישראלית בשלה לאמץ סיפור קרקעי אחר. הנרטיב הקרקעי שהיה מבוסס על העדפת המגזר החקלאי אינו משרת עוד אף אחד בחברה הישראלית. את הרוב העירוני הוא מעולם לא שירת, וכעת אפילו עם המגזר החקלאי הוא אינו מיטיב ואפילו מרע. אנו נמצאים בנקודה מעניינת מבחינה היסטורית וחברתית, שבה קיימת הכרה בצורך לשינוי, הן מצד מצדדי הגישה הציונית והן מצד מצדדי הגישות השונות המבקרות את הגישה הציונית, ואולי אפילו מצד כמה מחברי מועצת מקרקעי ישראל עצמם. השאלה המעוררת מחלוקת היא, כמובן, מה יהיה הסיפור החדש? האם הוא ייגזר מתוך סיפור ציוני חדש, פוסט-ציוני או שמא אנטי-ציוני? האם עליו להיות אוניברסלי בדמות מדינת כל אזרחיה או פרטיקולרי באופן שמדגיש את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית"? אולי יהיה הנרטיב החדש סיפורה של התנועה הסביבתית וערכיה האוניברסליים? או שמא אין עוד כלל מקום לנרטיב קרקעי עצמאי במדינת ישראל כיום ובעתיד. שאלות אלה אינן מייחדות את העיסוק בקרקע, אלא עוסקות בדמותה של החברה בישראל באופן כללי על מכלול היבטיה. התשובות לשאלות הללו שנויות במחלוקת בחברה הישראלית.

עמדתי היא שניהול של משאב ציבורי כלשהו מחייב קשר והקשבה לקולות השונים הקיימים בחברה, על גווניה הרבים. קל וחומר כשמדובר בניהול של משאב משותף כה ייחודי כמו הקרקע. מדיניות קרקעית לאומית צודקת, לטעמי, היא זו הנותנת משקל גבוה לשיקולים חברתיים, המסייעת לקבוצות באוכלוסייה להיחלץ ממשברים ולשפר את מעמדן החברתי-כלכלי, כפי שנהגו חברי מועצת מקרקעי ישראל ביחס למגזר החקלאי. ואולם מחויבות לאומית צריכה לכלול מגזרים נוספים בחברה, לבד מהמגזר החקלאי. בהתאם לעקרונות הצדק החלוקתי, מדיניות קרקעית מסוג זה צריכה להיות מוחלטת על כלל הקבוצות והאוכלוסיות בחברה הישראלית, בפרט על הקבוצות המוחלשות בה.

**אחרית דבר: הרפורמה במנהל מקרקעי ישראל ב־2009,
המחאה של קיץ 2012 והנרטיב הקרקעי**

ב־3 באוגוסט 2009, 125 ימים בלבד לאחר השבעת ממשלת ישראל ה־32 בראשות בנימין נתניהו, אישרה הכנסת רפורמה מקיפה במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, שאותה כינה ראש הממשלה בנימין נתניהו "אם כל הרפורמות". מטרת הרפורמה הייתה לפשט ולייעל את פעילותו של מנהל מקרקעי ישראל באמצעות עריכת שינויים הן במישור הארגוני והן במישור המהותי. אין זה המקום לפרט על הרפורמה ועל מגוון השינויים במדיניות הקרקעית הלאומית שהיא מייצרת, אולם אציין בקצרה שני שינויים מהותיים. ראשית, הרפורמה (תיקון 7 לחוק מנהל מקרקעי ישראל)¹⁷ מאפשרת העברת בעלות של ממש על מרבית הקרקע העירונית המפותחת לידי החוכרים העירוניים. שנית, הרפורמה משנה את הגדרת הקרקע חקלאית, וכפועל יוצא מכך משפיעה על מערכת היחסים שבין קרקע עירונית לקרקע חקלאית, הן מבחינה מהותית והן מבחינה כמותית. בעוד שטרם הרפורמה הייתה כל קרקע מוגדרת כקרקע חקלאית, למעט קרקע הנמצאת בתחומי הערים, לאחר הרפורמה מוגדרת כל קרקע כקרקע עירונית, למעט קרקע למטרות חקלאות וגידול בעלי חיים. בכך למעשה מבטלת הרפורמה את העליונות הכמותית והמהותית שהייתה לקרקע חקלאית בישראל, ועליה נשען גם הנרטיב הקרקעי. לאחר הרפורמה, ייתכן שכל אזרחי המסחר, התעשייה, התיירות והמלונאות, שנבנו על קרקע חקלאית, יוגדרו כקרקע עירונית, שאותה ניתן להעביר לבעלות פרטית (Hananel, 2012a).¹⁸ בשל הנרטיב הקרקעי, מה שמתרחש במגזר העירוני (לטוב ולרע) מעולם לא עורר דיון ציבורי סוער. הרפורמה של שנת 2009 הצליחה לראשונה לעורר דיון ציבורי כלשהו בקרב אנשי מקצוע, תנועות לשינוי חברתי וסביבתי וגם בקרב תנועות הנוער הציבוריות שהנהיגו את המאבק נגד רפורמה (Hananel, 2012b).¹⁹ שינוי משמעותי נוסף בחברה הישראלית, שהשפיע בין השאר על המדיניות הקרקעית ועל החלטות מועצת מקרקעי ישראל, התחולל עם פרוץ המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011. הכוונה לסדרת הפגנות ופעולות מחאה שהתקיימו ברחבי ישראל בקיץ 2011, וזכו לכינוי "המחאה

17. חוק מנהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט - 2009.

18. לפירוט הרפורמה במקרקעי ישראל של שנת 2009 והשלכותיה ראו Hananel, 2012a

19. לפירוט בדבר הקמפיין כנגד הרפורמה במקרקעי ישראל של שנת 2009 ראו

Hananel, 2012b

החברתית" או "מחאת הדיור". המחאה, שמקורה במועקה שחשו צעירים תל אביביים בשל יוקר המחיה, ובעיקר יוקר הדיור בתל אביב, התרחבה ועסקה בהיעדר פתרונות לדיור ברי-השגה בארץ בכלל, וכן במערכת החינוך והבריאות, בעלויות הגבוהות של גידול ילדים ובעוד מגוון סוגיות הנוגעות לסדר היום החברתי-כלכלי בישראל.

אף על פי שסוגיית הקרקע לא זכתה להתייחסות באופן מובחן, בין שלל הנושאים שהוזכרו עלו גם המדיניות המרחבית של מדינת ישראל וחלקו של מנהל מקרקעי ישראל בהאמרת מחירי הדירות ויוקר המחיה. בהקשר זה בלטה ההתנגדות להפרטה של מקרקעי ישראל ושל משאבים ציבוריים נוספים. המחאה הביאה להאצה בקבלת ההחלטות, וכבר במהלכה הודיעה הממשלה על שורת צעדים שיינקטו לפתרון מצוקת הדיור, חלקם כבר אושרו או היו בהליכי אישור כבר בעת פרוץ המחאה (דוגמת הרפורמה במנהל מקרקעי ישראל), וחלקם היו צעדים חדשים שהוצגו כמענה לדרישות המוחים, כמו למשל שלוש החלטות מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלו באוגוסט 2011, בעיצומה של המחאה, בנושאים שלא זכו מעולם להתייחסותה של מועצת מקרקעי ישראל. הכוונה להחלטות בנושא דיור בהישג יד, דירות להשכרה ובניית מעונות לסטודנטים (חננאל ואלתרמן, 2013).

בעת הזו מוקדם מדי לנבא את מכלול השינויים שעתידיים להתחולל בעקבות יישום הרפורמה, השלכותיה של המחאה החברתית וההחלטות שהתקבלו בעקבותיה. כיום, שלוש שנים וחצי לאחר אישור הרפורמה ושנה לאחר שוך המחאה החברתית, עדיין לא החל תהליך העברת הקרקעות לבעלות פרטית. ימים יגידו אם הסיפור החדש שאליו ביקש ראש הממשלה להעביר אותנו הוא הסיפור הנכון. לטעמי, הכיוון החדש, לקראת הפרטה, מתעלם מהמאפיינים הייחודיים והנדירים של משאב הקרקע ומתייחס אל הקרקע הלאומית בישראל כאל כל סחורה אחרת בשוק, הניתנת להעברה ושינוי שימוש בקלות. שינוי זה משפיע במידה רבה על כלל מערכת השיקולים הערכיים שמן הראוי להפעילם בעיצוב של מדיניות קרקעית לאומית ומצמצם במידה רבה את משקלם של שיקולים מרכזיים כגון שיקולים חברתיים ושיקולים סביבתיים לטובת שיקולי היעילות המנהלית והיעילות הכלכלית.

ביבליוגרפיה

- אלתרמן, רחל, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית - מדיניות קרקע עתידית לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר, 1999.
- , "מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל? בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות המקומית על המקרקעין", עיוני משפט כא (3) (1998): 579-535.
- אפרים, ארני, אדמת ישראל: תולדות, מדיניות, מינהל ופיתוח, ירושלים: קרן קיימת לישראל, 1980.
- ברקארז, דפנה, "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי", עיוני משפט כ"ד (2004): 412-369.
- , "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"צ הקרקעות החקלאיות", המשפט, המכללה למינהל (2004): 64-54.
- דוכן-לנדוי, לאה, החברות הציוניות לרכישת קרקעות בארץ ישראל, ירושלים: יד יצחק בן-צבי, 1979.
- ויסמן, יהושע, "מקרקעי ישראל", משפטים כ"א (1) (1991): 129-79.
- ויתקון, גדעון, הזכויות בקרקע חקלאית, תל אביב: חושן למשפט, 1996.
- חננאל, רות, שינויים ערכיים במדיניות הקרקעית הלאומית: ניתוח קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל, עבודת גמר לשם קבלת תואר דוקטור, חיפה: הטכניון - המסלול לתכנון ערים ואיוורים, 2006.
- חננאל, רות ואלתרמן, רחל, נטורי קרקע: האידיאולוגיות והשיקולים שמאחורי המדיניות הקרקעית בישראל, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2013 (טרם פורסם).
- יפתחאל, אורן וקידר, אלכסנדר, "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת 16 (2000): 100-67.
- כץ, יוסף, בחזית הקרקע: קרן קיימת לישראל בטרם המדינה, ירושלים: מאגנס, 2001.
- , והארץ לא תימכר לצמיחות: מורשת קרן קיימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, המכון לחקר תולדות הקרן הקיימת לישראל והקתדרה ללימודי תולדות הקרן הקיימת לישראל ומפעליה, 2000.
- רובינשטיין, אמנון, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, כרך א', מהדורה חמישית, ירושלים ותל אביב: שוקן, 1996.

Barzilai, Gad, *Communities and Law: Politics, and Cultures of Legal Identities*, Michigan: University of Michigan Press, 2003.

Benstein, Jeremy, *Place and the Other - The Place of the Other: Contested Narratives in Environmental Activism among Jews and Palestinians in Israel*, A thesis Submitted for the Degree Doctor of Philosophy, Jerusalem: Hebrew University, 2004.

- Cohen, Eric, *The City in Zionist History*, Jerusalem: Hebrew University, 1970.
- De-Shalit, Avner, "From the Political to the Objective: The Dialectics of Zionism and the Environment", *Environmental Politics*, 4:1 (1995): 70-87.
- Doebele, W. A., "Concepts of urban land tenure", in: H. B. Dunkerley (ed.), *Urban land Policy: Issues and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, 1983, pp. 63-107.
- Giddens, Anthony, *Modernity and Self-Identity*, Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Hananel, Ravit, "Distributive justice and regional planning: The politics of regional revenue-generating land uses in Israel", *International Planning Studies* 14:2 (2009): 177-199
- Hananel Ravit, "Zionism and Agricultural Land: The Evolution of the Relationship between Zionist Objectives and Preservation of Agricultural Land, as Reflected in Israel's National Lands Policy", *Land Use Policy* 27 (2010): 1160-1170.
- Hananel Ravit, "The End of Agricultural Supremacy: the 2009 land policy reform in Israel", *Israeli Studies Review* 27 (2) (2012a): 143-165.
- , "Land Use (Planning) Discourse V. Land Discourse: The 2009-2011 reforms in land-use planning policy and land policy in Israel", *International Journal of Urban and Regional Research* (2012b).
- Katzenstein, Peter J., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996.
- Peltzman, Sam, "Towards a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 35 (1976): 133-148.
- Stigler, George, "The theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1971): 3-21.
- Tal, Alon. *Pollution on A Promised Land: An Environmental History of Israel*, Berkeley: University of California Press, 2002.
- West, Deborah L., *Myth and Narrative in the Israeli-Palestinian Conflict*, *World Peace Foundation Program on Intrastate Conflict and Conflict Resolution*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2003.