

הבעלות הלאומית על הקרקע והשלכותיה על ההתיישבות בארץ ישראל

מחקר זה - שראה אור כספר מטעם המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע של קק"ל - נערך על ידי ירוחם בן דרור ז"ל כחלק מעבודת דוקטורט שלו ועניינו בחינת הבעלות הלאומית על הקרקע עד ראשית שנות השבעים של המאה העשרים, בעת ששליטת המדינה על משאבי הקרקע בישראל הייתה בשיאה. מאז נשתנו מעט הדברים ומדינת ישראל נמצאת בתהליך כלכלי מתמשך של הפרטות. אמנם הבעלות הלאומית על הקרקע לא נפגעה עדיין, אך הולכת וגוברת הדרישה להפריט את קרקעות המדינה, דבר שבידיו לשנות אף את מבנה ההתיישבות בישראל.

ירוחם בן דרור היה עובד קרן קימת לישראל. הוא בדק את העניין הסבוך הזה במסגרת עבודת מחקר אקדמית שעסק בה בשנות חייו האחרונות. משפחתו גילתה את עבודתו והביאה את דבר קיומה לידיעת המכון לחקר שימושי קרקע ומדיניות קרקעית. לאחר עיון אקדמי מעמיק בעבודה "הבלתי גמורה" החליט המכון לעבדה ולהוציאה כחוברת נושאת העוסקת באחד התחומים המרתקים ביותר בדיון האקדמי והציבורי על המדינות הקרקעית הלאומית.

פרופ' גדעון ביגר נאות לקבל עליו את עריכתו של המחקר הלא-גמור ולהביאו לדפוס. בעיבוד החומר הגולמי השתדל פרופ' ביגר, ככל האפשר, לשמר את הרעיונות והמידע שהובאו בניירות המקור. עם זה, במקום שראה לנכון, ערך ובעיקר הוסיף דברי הסבר והערות כגוף העבודה, כדי שהקורא יוכל להעריך נכונה את המשמעויות הגלומות ברעיון הקרקע הלאומית לאור מה שהתרחש בארץ בשלושים השנים האחרונות.

העבודה עוסקת בניתוח המערכת הלאומית של הבעלות על הקרקע, בין השאר בתחיקת המקרקעין ובמינהל מקרקעי ישראל, וכן בניתוח קצר של עמדת קרן קימת בעניין וכן בניסיון להציג את מדיניותה הקרקעית של קק"ל. עוד עוסקת העבודה בהיבטים כלכליים-חברתיים של הבעלות הלאומית על הקרקע בישראל ובהשלכות המדיניות הקרקעית על מבנה ההתיישבות והתכנון האזורי. פרק מעניין במיוחד הוא ניתוח הבעלות הלאומית על המקרקעין והשלכותיה על היישובים השיתופיים - הקיבוץ והמושב.

מחבר המחקר הניח ש"רק מה שצודק מבחינה חברתית כדאי מבחינה כלכלית". לדבריו, המבחן האמיתי במונחים של תרומה ארוכת-טווח לרווחת האומה טמון באיכות המבנה

הבעלות הלאומית על הקרקע והשלכותיה על ההתיישבות בא"י

החברתי היסודי. לפיכך, הוא טוען, אפשר להבחין בכירור בתלות הדרית זו בין הצדק החברתי לבין הצמיחה הכלכלית בכל הקשור בכלכלת המקרקעין של מדינת ישראל. דבריו נאמרו זמן רב בטרם פסק בג"ץ את דברו בנושא 'הצדק החברתי' בעניין קרקעות הקיבוצים והמושבים וטרם החלטות ה'בואינגים של מועצת מקרקעי ישראל שבג"ץ ביטל.

במבוא לעבודת המחקר שלו ירוחם בן-דרור כתב:

"מקורה של מערכת הבעלות על המקרקעין והשליטה הלאומית בקרקע במדינת ישראל, איננה תוצאה של פעולה מהפכנית כלשהי ואף איננה פרי התנהגות רודנית של הממשלה ואפילו לא של חקיקה פרלמנטרית. בעיקרו של דבר, המדיניות הקרקעית של ישראל והמכניקה של מערכת בעלות המקרקעין המבוססת על חכירת קרקעות המדינה, נוצרו זמן רב לפני שנולדה המדינה. לאחר קום המדינה בשנת תש"ח הייתה ישראל יכולה לעצב משטר חקלאי לאומי המבוסס על אידיאולוגיה ועל פעולות שנתקבלו בירושה מהתקופה שלפני הקמת המדינה.

"מדיניות המקרקעין של היישוב היהודי המאורגן נקבעה כבר בראשית המאה העשרים ויש לה קשר אינטימי עם תנועת התחייה הלאומית של העם היהודי ועם שיבת היהודים למולדתם הקדמונית. בעבור היהודים האלה היה למונח "ארץ" הן משמעויות סמליות, היסטוריות ודתיות - למשל "ארץ ציון וירושלים" - הן משמעויות מעשיות ופיזיות ובהן הקריאה לגאול את ארמות ישראל ולטפחן.

"הדחפים הרגשיים והמניעים האידיאולוגיים לתנועה זו של "שיבה אל הארץ" וכן הדאגה ליחסים העתידיים בין האנשים לבין אדמתם בישראל המחודשת, יונקים משלושה מקורות עיקריים: היסטורי-תנ"כי, יהודי-לאומי ובין-לאומי. מאז אבדן עצמאותם של היהודים כאומה בשנת 70 לספירת הנוצרים הם שמרו מאות בשנים בכל מדינות פזוריהם על מעורבות רגשית עם ארץ ישראל. ביטוי לכך היה אפשר למצוא בתפילותיהם היום-יומיות, בשמירת החגים ובשירי הערגה לארץ. התנ"ך היה מקור מרכזי להשראה. עם זאת, התנ"ך לא רק שימש תזכורת לריבונות הלאומית שאבדה, אלא גם הציב תכנית-אב לחיים החקלאיים, שיהיה על העם לחיות את ישוב לארמתו ויזכה שוב בעצמאות לאומית.

"עיון בספר ויקרא (פרק כ"ה) מראה מה נצטוו בני ישראל. בין השאר נכתב שם 'והארץ לא תימכר לצמיתות, כי לי הארץ, כי גרים ותושבים אתם עמדי'. כאן, בפרק זה, נקבעו הקווים המנחים להחזרת רכוש שהועבר לידי זרים מחוץ למערכת השבטית-משפחתית. ההנחה בבסיס מצווה זו היא שזכויותיו של אדם לקרקע לא תהינה מוחלטות. הקרקע

ביסודה היא מתת חינם של הטבע ושייכותה האמיתית היא לאלוהים. מתוך גישה זו צמח הרעיון שעתיד היה להוביל שנים רבות את עקרון הבעלות הקרקעית: בישראל לאחר התחייה לא תימכר קרקע לצמיתות; השימוש בה יותר מלכתחילה ל-49 שנים בלבד ולאחר מכן תידון האחזקה מחדש.

"כך אימצה מדינת ישראל המודרנית מערכת בעלות מקרקעין שעקרונות היסוד שלה מושרשים עמוק בהיסטוריה היהודית ושהושפעה גם מן החשיבה החברתית המודרנית. יתירה מזאת, מבנה בעלות המקרקעין והחקלאות בישראל היום הוא בכיסו תולדה של תהליך התפתחותי שתנועה עממית תמכה בו בלהט. קק"ל היא האחראית העיקרית בשבעים השנים הראשונות של המאה העשרים לרפוס הנוכחי של הבעלות על המקרקעין ולפיתוח הקרקעות בישראל.

"במדינות מבוססות באירופה ובדרום אמריקה נעשתה רפורמה חקלאית ביחידות התיישבות קיימות. לעומתן בישראל נעשתה הרפורמה בסדר הפוך - תחילה נקבעה תכנית הבעלות על המקרקעין וצורתה, ולאחר מכן בוצעה ההתיישבות על הקרקע בפועל. כך, פעמיים בהיסטוריה של העם היהודי, התוותה מנהיגותו את המערכת העתידית לבעלות המקרקעין, עוד לפני שיישב את האדמה. בפעם הראשונה הכין העם את החוקים והתקנות בשהותו במדבר, לאחר יציאת מצרים. בפעם השנייה, ערב ההתיישבות המסיבית על הקרקע בראשית המאה העשרים, עם שובו לארצו הקדומה".

ומסכם את הדברים פרופ' גדעון ביגר: אין ספק כי לפני הקורא מונחת מסה מעניינת, אמנם מקוטעת ולא מושלמת, של ניתוח מדיניות המקרקעין הלאומית והקק"לית, שהמשך לה יבוא בודאי עוד על ידי אחרים.