

שינויים ערכיים במדיניות הקרקעית הלאומית: ניתוח של קבלת ההחלטות במועצת מקרקע ישראל

רזית חננאל ורחל אלטרמן*

המחקר בוחן את השינויים הערכיים שחלו במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל; זאת באמצעות זיהוי וניתוח של השיקולים המרכזיים שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל. מטרת המחקר היא לעמוד על האופן בו משתקפים שינויים ותמורות מרכזיים, שהתרחשו בחברה ובכלכלה הישראלית במהלך השנים, בקבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל. מחקרנו הוא הראשון הבודק סוגייה זו באופן שיטתי.

בבחירת הסוגיות לניתוח ההחלטות, אימצנו את ההבחנה הבסיסית, שקיימת במינהל מקרקעי ישראל, בין קרקע עירונית לקרקע חקלאית. בכל מגזר (עירוני וחקלאי), התמקדנו בסוגיה שנתפסת כמרכזית ביותר בספרות האקדמית והמקצועית (ואפילו מעיון בהחלטות עצמן). במגזר העירוני, בחרנו לנתח את ההחלטות שנוגעות להיוון חוזי החכירה למגורים. סוגייה זו, שינתה באופן מהותי את הקשר שבין החוכרים העירוניים למינהל מקרקעי ישראל, ומשפיעה על 91.5% מהאוכלוסייה בישראל, המתגוררת על קרקע עירונית בבעלות ציבורית. במגזר החקלאי, בחרנו לנתח את ההחלטות שעוסקות בשינוי ייעוד קרקע חקלאית. סוגייה זו, נמצאת בימים אלה בעיצומו של פולמוס ציבורי ונוגעת לשאלות של צדק חלוקתי וצדק חברתי.

שיטת המחקר שנבחרה התמקדה בניתוח הפרוטוקולים של ההחלטות המדיניות החשובות ביותר בשני הנושאים שהוזכרו מעלה. לצורך ניתוח הפרוטוקולים, הגדרנו שבעה שיקולים מרכזיים במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, מהם חמישה שיקולים מהותיים ושניים תיפעוליים. כל שיקול מיקמנו על גבי ציר בהתאם למרכזיותו בדיון. השיקולים שהגדרנו הם: שיקולים מהותיים (השיקול הציוני-לאומי, השיקול הכלכלי-מישקי, השיקול התקציבי, השיקול החברתי והשיקול הסביבתי); שיקולים תיפעוליים (השיקול המינהלי והשיקול משפטי).

באמצעות השימוש בשיטת ניתוח התוכן (Content Analysis), כשיטת המחקר שנבחרה, ניתחנו את התבטאויות חברי מועצת מקרקעי ישראל בדיונים בהם התקבלו ההחלטות, כפי שתועדו בפרוטוקולים. כל פרוטוקול קיבל סדרה של משקלים – אחד עבור כל אחד משבעת השיקולים. כמו כן, ערכנו השוואה בין משקלם של השיקולים הערכיים במגזר העירוני לעומת משקלם של אלה במגזר החקלאי.

ממצאי המחקר מצביעים על מערכת שיקולים שונה שמפעילים חברי מועצת מקרקעי ישראל בקבלת החלטות במגזר העירוני לעומת המגזר החקלאי. גם במקרים בהם מצאנו דימיון במשקלו של שיקול מסויים בין שני המגזרים (כמו השיקול הציוני-לאומי), ראינו כי הגדרת השיקול שונה וגם היחס לחוכר שנגזר ממנו, שונה באופן מהותי בין שני המגזרים. יתירה מזאת, מצאנו, כי מקבלי ההחלטות מתייחסים באופן שונה לחוכרים העירוניים בהשוואה לחוכרים החקלאיים.

בנוסף, מצביעים ממצאי המחקר על ההשפעה שיש לפעילות של קבוצות אינטרס על המדיניות הציבורית שמקבלים מוסדות פוליטיים. מתוך המקרה המתואר, ניתן להסיק, כי על מוסד ציבורי רגולטורי, לקחת בחשבון את האינטרסים השונים שקיימים בחברה ולהתייחס לאיתותים החיצוניים והפנימיים שמגיעים מקבוצות אינטרס שונות; זאת על מנת למנוע מצב קיצוני כפי שקרה בחברה הישראלית ערב בג"צ שיח חדש.

* רזית חננאל היא בעלת תואר דוקטור בתכנון ערים ואזורים מהטכניון. היא חוקרת בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב וראש התוכנית למשפט וסביבה בפקולטה למשפטים ובית הספר ללימודי הסביבה על-שם פורטר. כמו כן, רזית היא עמיתת מחקר של מכון חיים כצמן גזית-גלוב לנדל"ן בפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב. רזית מתמחה במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, מדיניות ציבורית וקבלת החלטות במוסדות ציבוריים. hananelr@post.tau.ac.il

רחל אלטרמן היא פרופסור מן המניין בטכניון ונושאת הקתדרה על שם דוד עזריאלי לארכיטקטורה/בינוי ערים. בעלת תארים בתיכנון ערים ומשפטים, פרופסור אלטרמן היא בעלת שם בין-לאומי במחקר השוואתי של דיני תיכנון ובנייה וזכויות במקרקעין. אתר אישי: <http://alterman.technion.ac.il>