

30 אפריל 2008

דו"ח לתכנית מחקר מספר 129-0002-07

האם דרושה רפורמה אגררית ושינוי "רעיון הנחלה"

Is there a need for agrarian reform and change of the "estate" (Nachala) idea?

מוגש לקרן המדען הראשי במשרד החקלאות

ע"י

משה בן שחר	מרכז חקלאי העמק, מוא"ז עמק יזרעאל
לירון אמדור	צנובר יועצים והמחלקה לכלכה חקלאית, אוניברסיטת גוטינגן, גרמניה
צבן חיים	צנובר יועצים
לרמן צבי	הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית

Moshe Ben Shachar, rural municipality Emek Yizraeel, toshko@mifaley-haemek.co.il

Liron Amdur, Zenovar Consultants, 1 Korazim st., Givataim, liron_am@zenovar.com

Haim Zaban, Zenovar Consultants, 1 Korazim st., Givataim, zenovar@zenovar.com

Zvi Lerman, Department of Agricultural Economics, the Hebrew University, Faculty of Agriculture, Box 12 Rehovot 76100.

ינואר 2008

שבת תשס"ח

הממצאים בדו"ח זה הינם תוצאות מחקר אמפירי לא ניסויי
הממצאים אינם מהווים המלצות לחקלאים
הממצאים האמפיריים מהווים המלצות לרשות לתכנון במשרד החקלאות
ולמינהל מקרקעי ישראל



חתימת החוקר

*

רשימת פרסומים

תקציר

הצגת הבעיה: עבודה זו בודקת חלופות למשטר המקרקעין החקלאיים בישראל, ואפשרות לשנות את עיקרון הנחלה. הנחלה הינה "קרקע חקלאית שהוחכרה לחוכר לתקופה ארוכה לצורך פרנסתו ומגוריו והמהווה יחידה משקית חקלאית אחת" (החלטה מס' 9 של מועצת מקרקעי ישראל). גודל הנחלה מתוכנן על ידי משרד החקלאות כך שהחקלאי יוכל להתפרנס ממנה ברמה סבירה. כל הנחלות באותו יישוב זהות בגודלן, אך באזורים שונים בארץ – נחלות בגודל שונה. בעיקרון אסור לחוכרי נחלה להעביר קרקע מתוכה לעיבוד של מישהו אחר, אך בפועל שוק החכרות-המשנה בקרקע החקלאית בישראל פעיל למדי. מהספרות העולמית עולה כי שוק חופשי במקרקעין חקלאיים מיעל את הפעילות החקלאית-יצרנית, אך קיימים חששות לגבי השלכותיו החברתיות. העבודה עורכת בחינה של אפשרויות למתן גמישות בשוק המקרקעין החקלאיים בישראל תוך שמירה על עקרונות חברתיים וסביבתיים.

מהלך ושיטת העבודה: העבודה פותחה על פי עקרונות של תכנון איסטרטגי: תיאור המצב הקיים, הגדרת מטרות ויעדים, הצבת חלופות, דירוגן לאור המטרות ובחירה בחלופה מועדפת ושימיה. מקורות המידע: א. סקירת הספרות העולמית בנוגע לרפורמות במדיניות מקרקעין חקלאיים ב. בדיקת הספרות הישראלית בנושא ג. ראיונות עם מומחים ד. ראיונות עם חקלאים.

תוצאות עיקריות: הוצעו שלוש חלופות: א. המשך המצב הקיים; ב. שמירה על עיקרון הנחלה בהחכרות הנעשות על ידי ממ"י, תוך מתן אפשרות לבעלי הנחלות להחכיר החכרת-משנה של הקרקע באופן חופשי; ג. ביטול עיקרון הנחלה, והחכרת קרקע באופן חופשי הן על ידי ממ"י והן בין החקלאים לבין עצמם. נמצא שלחלופה ב' ישנם יתרונות כלכליים ומעט חסרונות חברתיים וסביבתיים. במדינות רבות בעולם, מרבית המסחר במקרקעין חקלאיים מתבצע בחכירה ולא במכירה, כך שמתן חופש פעולה בהחכרת-משנה אמור לענות על הדרישה של פיתוח שוק מקרקעין חקלאיים. שמירה על עיקרון הנחלה בהחכרות לטווח ארוך הנעשות על ידי ממ"י צפוי לצמצם הוצרותן של חוות גדולות מדי, או ריכוז קרקעות ספקולטיבי בידי בעלי הון; יש כאן יתרון חברתי של שמירה על נגישות למשאב הקרקע למרבית הפרטים בחברה. היכולת להעביר קרקע באמצעות החכרת-משנה חופשית צפויה לתמוך בערכים סביבתיים של עיבוד הולם לקרקע וצמצום נטישת קרקעות על ידי חקלאים שאינם יכולים לעבד אותן. היתרון למדינה בחלופה ב' – הסדרה חוקית של המצב הבלתי פורמלי הקיים, ואפשרות לגבות אגרה על החכרת קרקע חקלאית, כך שבעלי הקרקע (המדינה) יוכלו להשתתף בהכנסות מהחכרת-המשנה. בכדי ליישם את הפתרון נדרש לעגן את הנחלות במושבים באמצעות חוזי חכירה לדורות בין ממ"י לחברי המושבים.

מסקנות וסיכום: העבודה ממליצה על מעבר מתכנון מרוכז של המשקים החקלאיים בישראל לגמישות של מנגנון שוק בהחכרת-משנה, תוך שמירה על עיקרון הנחלה בחכירת הקרקע מממ"י. זהו פתרון בעל יתרונות כלכליים, חברתיים וסביבתיים שניתן ליישם אותו בקלות יחסית במערכת החוקית הקיימת.

האם דרושה רפורמה אגררית ושינוי "רעיון הנחלה"

א. מבוא

עבודה זו עוסקת בבחינת חלופות למדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל ושינוי "עקרון הנחלה". נחלה היא "קרקע חקלאית שהוכרה לחוכר לתקופה ארוכה לצורך פרנסתו ומגוריו והמהווה יחידה משקית חקלאית אחת" (עפ"י החלטה מס' 9 של מועצת מקרקעי ישראל; ראו מילון מונחים בנספח ו). עוד מהתקופה שקדמה להקמת מדינת ישראל, ובהמשך על פי החלטות מינהל מקרקעי ישראל, הוכרה קרקע חקלאית על פי "עיקרון הנחלה". גודלן של הנחלות נקבע על פי תנאים כלכליים וחקלאיים של שנות החמישים ומוקדם מכך, במטרה לאפשר למשק הבית החקלאי להתפרנס מנחלתו ברמה הדומה לזו של משק בית עירוני ממוצע. חלק גדול מהיבטי הייצור החקלאי (למשל מדיניות מכסות הייצור) עברו בעשורים האחרונים תהליכי ליברליזציה; במגזר העירוני חלים מזה עשורים תהליכים מצטברים שמגמתם הסרה של מגבלות והעשרת סל הזכויות במקרקעין של חוכרי הקרקע (אלתרמן, 1998). לעומת זאת מדיניות הקצאת הקרקע החקלאית נותרה ריכוזית ומתנהלת על פי עקרונות שנקבעו לפני למעלה מיובל שנים. בעבר הועלו טענות שמדיניות המקרקעין החקלאיים מונעת פיתוח כלכלי יעיל של המגזר החקלאי.

עיקר השיח הציבורי בנוגע למדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל עסק בעשור האחרון בנושאים של הפרטה לעומת בעלות ציבורית על הקרקע, ובשינוי יעוד קרקע חקלאית לבינוי. עבודה זו איננה עוסקת בנושאים הללו באופן ישיר, אלא בהיבטים של ניהול המקרקעין בשימוש החקלאי, ובפרט באיזו מידה נדרש תכנון מרוכז לעומת פיתוח אפשרויות למסחר חופשי בזכויות הקנייניות בקרקע חקלאית. סוגיה זו נדרשת לדיון הן במצב של בעלות לאומית על הקרקע והן במצב של הפרטה. השאלה המרכזית הינה איך להתאים את הנחלה למציאות המודרנית, בלי לפרק את המבנה המסורתי של היישובים הכפריים בישראל, ומתוך כוונה לקדם את החקלאות והחקלאים. הנחלה הינה קבוצה רחבה של זכויות ומחויבויות; מתוכן בחרנו להתמקד בעבודה זו בנושא של אפשרויות הניוד של הקרקע החקלאית, שהוא הסוגיה המרכזית המשפיעה על כלכלת הסקטור. הסוגיות שנבחנו בעבודה:

1. שיטת קביעת הזכויות על קרקע חקלאית: תכנון ריכוזי/שוק חופשי
2. זכויות (וחובות) במקרקעין החקלאיים: האמצעי המרכזי לניוד מקרקעין – חכירת-משנה, חכירה ארוכת טווח ("חכירה לדורות"); גבולות הניוד של זכויות במקרקעין חקלאיים (בתוך היישוב, בין יישובים, בתוך הסקטור – קיבוצי/מושבי); מקבלי הזכויות (חקלאים חברי אגודות/כל אדם); משך זמן קבלת זכויות חכירה; אפשרויות הורשת הזכויות; האפשרות לפצל נחלה.
3. תרחישים בנוגע למשמעויות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות של שינוי משטר המקרקעין החקלאיים, כולל תרחישים לגדלי המשקים העתידיים והתפלגות הגדלים.

מטרות העבודה כפי שהוצגו בהצעת המחקר שהוגשה לקרן המדען הינן:

א. בחינת דגמים להקצאת קרקע חקלאית בישראל השונים מ"רעיון הנחלה", על סמך הניסיון מהעולם ודגמים חליפיים שהוצעו בישראל. הדגמים המוצעים נעים על הציר שבין שוק מקרקעין

חקלאי חופשי לחלוטין, דרך מידות שונות של רגולציה. העבודה מביאה תרחישים להתפתחות העתידית של המגזר הכפרי בישראל תחת כל אחד מהדגמים של הקצאת קרקע חקלאית. ב. ניתוח התרומות והעלויות לכל אחד מהדגמים שהוצעו מהבחינה הכלכלית, החברתית והסביבתית, והצעה לדגם מועדף וישים להקצאת קרקע חקלאית בישראל. העבודה דנה בהשלכות הכלכליות של שינוי מדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל, וכן בהשפעות על ערכים סביבתיים או חברתיים. בשנים האחרונות מתפתחת הערכה ציבורית לתרומות החיצוניות (externalities) של החקלאות בנושאים של נוף וסביבה, חברה ותרבות. נערכו מספר עבודות שכימתו כלכלית את התרומות החיצוניות של חקלאות ישראל, ובחנו דרכים לתגמל אותה (למשל: אמדור וחובי, 2005; צבן וחובי, 2004). העבודה מתייחסת להשלכות משטר המקרקעין על הנושאים הללו, שלמיטב בדיקתנו זכו להתייחסות מעטה בהקשר של מדיניות המקרקעין בישראל. שתי המטרות הושגו במהלך תקופת העבודה, כפי שיוצג להלן.

ב. מתודולוגיה

העבודה ערוכה על פי עקרונות של תכנון ארוך טווח רציונלי, בחמישה פרקים עיקריים:

1. ניתוח המצב הקיים
2. הגדרת מטרות ויעדים, שימשו כאמות מידה להערכת חלופות
3. הגדרת חלופות
4. ניתוח ודירוג החלופות לאור אמות המידה
5. בחירת החלופה המיטבית והישימה. ראוי להדגיש כי החלופה הנבחרת איננה בהכרח זו הטובה ביותר אלא זו שהיא גם טובה וגם יכולה להתממש בתנאים הקיימים. מקורות המידע בהם נעשה שימוש בעבודה מוצגים בנספח ח.

ג. תכנון ארוך טווח למשטר המקרקעין החקלאיים בישראל

ג.1. סקירת המצב הקיים

במערך המקרקעין החקלאיים בישראל פועלות שתי מערכות, פורמאלית ובלתי פורמאלית, שהקשר ביניהן איננו הדוק ולעיתים סותר. סקירת המצב הפורמאלי והבלתי פורמאלי מובאים בנספח ט. **בפועל עיקרון הנחלה כמעט שאינו מתבטא בהקצאת המקרקעין החקלאיים בישראל.** בקיבוצים אין כל משמעות לנחלה, שכן בעקבות שינויים דמוגרפיים מספר משקי הבית בקיבוץ איננו קשור למספר הנחלות. במושבים גדלי המשקים שונים זה מזה ומגודל הנחלה המוגדר ליישוב, חקלאים חוכרים ומחכירים קרקע בחכירת משנה באופן חופשי, ובהרשאת הרשויות, כל עוד הדבר נעשה בתוך היישוב. יתר על כן, החוכר הראשי איננו נהנה מזכויות חוקיות מעוגנות בנחלה. הוא איננו חוכר הקרקע, אלא ברשות בלבד, ובעל חוזה זמני המתחדש כל שלוש שנים, אך חידושו יכול להיות מופסק ללא סיבה וללא פיצויים. **ההגבלה היחידה ששרירה וקיימת, בפועל ובכוח, הינה הגבלת הסחר לתחומי האגודה השיתופית.** השמירה על מעמדה של האגודה היא שמגבילה את התפתחות שוק המקרקעין

החקלאי בישראל והיא גם זו שמגבילה את הזכויות במקרקעין של משקי הבית החקלאיים (שכן חו"י החכירה הינם מול האגודה ולא מול החוכר).

ג.1.3 הצעות שהועלו לשינוי בשיטת הקצאת המקרקעין החקלאיים

המצב הפורמלי שהוצג לעיל לא השתנה מבחינה עקרונית במשך מחצית המאה האחרונה. בעשור האחרון אומנם חלו שינויים במדיניות המקרקעין החקלאיים, אך אלו נגעו בשני נושאים: הענקת זכויות פיתוח בקרקע חקלאית, והעשרת סל הזכויות המוקנות לחקלאים כדיירים (אלתרמן, 1999). האחרונה בהן היא החלטת ממ"י ממרץ 2007 בעקבות המלצות "ועדת הבר", על פיה ניתן לפצל יחידת דיור מהנחלה, כך שחקלאי שמעוניין למכור את הנחלה ויחד עם זאת להמשיך להתגורר בכפר - יוכל לעשות זאת. המדיניות הנוגעת להקצאה והשימוש החקלאי בקרקע לא השתנתה באופן פורמלי, אם כי ספק אם מרכיביה, שהיו מוצדקים היסטורית, עדיין רלוונטיים¹. בשנים האחרונות נערכו מספר מסמכי עמדה והחלטות שמטרתן לשנות את הקצאת המקרקעין החקלאיים:

"הכפר בשנות ה-2000 הצעה לקווי מדיניות" (משרד החקלאות, 1998) – המליץ על מתן גמישות בגודל הנחלות בהגבלה של מידת מינימום ומידת מקסימום (שטח המוקצה לחוכר אחד לא יעלה על 10% משטח המשבצת). הועדה המליצה כי הסכמי החכירה יערכו ישירות בין ממ"י לחוכר (ולא מול האגודה), לארבע תקופות של 49 שנים, וכי הגמישות בגודל הנחלות תעשה בחכירה מול ממ"י. הוועדה המליצה לאפשר ניווד של הקרקע רק בין חברי האגודה החקלאית. הומלץ כי שר החקלאות יתיר חכירת משנה בכפוף לשורה של מגבלות. כמו כן הומלץ להתיר שותפויות לעיבוד חקלאי, בין חוכרים המתגוררים באותו יישוב, לזמן מוגבל ובהגבלת גודל.

הצוות לגיבוש המדיניות ליישום חוק ההתיישבות (משרד החקלאות, 2007) – המליץ להתיר התקשרות לצורך עיבוד קרקע חקלאית בתוך האגודה; שותפויות לצורך עיבוד קרקע חקלאית בין בעלי זכויות בנחלה שלא באותה אגודה, ובין בעל זכויות בנחלה לבין אגודה שאינו חבר בה; שותפויות בין מחזיקים בקרקע חקלאית לפי חוזה חכירה ארוך טווח שלא בתנאי נחלה, לבין בעלי זכויות בנחלה, אגודה או מי שאינו בעל זכויות בקרקע חקלאית; שותפויות בין אגודות, או התקשרות שלא בדרך של שותפות עד 30% משטח המשבצת; והתקשרות בדרך של שותפות בין אגודה או חבר באגודה לבין גורם שאינו בעל זכויות בקרקע, בהסכמת האגודה ובהיקף שאיננו עולה על 30% משטח משבצת האגודה.

ניתן לראות כי הוועדות שעסקו בשינויים בהקצאת מקרקעין חקלאיים בחרו לאפשר גמישות במסגרת היישוב (האגודה השיתופית) אך בדרך כלל בחרו לשמור (לפחות באופן חלקי) על כוחן של האגודות בשוק המקרקעין החקלאי. בנוסף הוגדרו הגבלות על גדלי המשקים (מינימום ומקסימום). צוות המדיניות מ-2007 המליץ להתיר שותפויות גם עם גורמים שמחוץ לאגודה, גמישות שלא הותרה בעבר. בפועל מדובר על מתן גמישות בהחכרת-משנה של קרקע, בכפוף להסכמת האגודה.

¹ ראוי לציין כי תהליך "ההפרטה הזוחלת" המאפיין את מדיניות ממ"י במקרקעין העירוניים לא עבר על המקרקעין הכפריים. החלטות ממ"י משקפות האחזות בעקרונות מדיניות החכירה החקלאית שנועדה לשמר מסגרות שיתופיות בכפר (בן אליהו וויתקין, 2003). מגמות אלו הביאו למצב שבו הזכויות של חקלאים בקרקע ציבורית פחותות באופן משמעותי מאלו של חוכרים עירוניים של קרקע ציבורית (אלתרמן, 1998). ניתן לשאול מה ההצדקה להבדל גדול כל כך בין זכויות במקרקעין עירוניים לזכויות במקרקעין חקלאיים? מדוע, לדוגמה, חוכר של קרקע ציבורית בעיר זכאי לחוזה ל-196 שנים ואילו חוכר של קרקע כפרית ל-3-5 שנים בלבד? מדוע ניתן להשכיר דירה על מקרקעי ישראל שבעיר ואסור להחכיר החכרת משנה משק המצוי על מקרקעי ישראל שבכפר?

מסמך זה בוחן אפשרויות נוספות למתן גמישות בהעברת זכויות במקרקעין חקלאיים בישראל. בכדי לזהות את משטר המקרקעין החקלאיים המתאים ביותר יש תחילה להגדיר את המטרות של מדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל.

2.2. הגדרת מטרות ויעדים

הקרקע הינה נושא מפתח בפיתוח כלכלי במגזר הכפרי (Deininger, 2003). על פי הניסיון העולמי, למדיניות מקרקעין חקלאיים מטרה כלכלית מרכזית - הבטחת האפשרות לנייד קרקע למשקי הבית היצרניים ביותר (Deininger, 2003); ומטרה חברתית מרכזית - שמירה על שוויון בנגישות למשאב הקרקע עבור כל הפרטים בחברה (de Janvry & Sadoulet, 2001). ניתן להניח כי קיימות גם מטרות סביבתיות כגון שמירה על שטחים פתוחים ומגוון נופי. מתוך עיון בספרות העולמית, שיחות עם מומחים ועיון במסמכי מדיניות של משרד החקלאות, באנו לנסח את המטרות למדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל כמוצג בטבלה 2 בנספח ז. המטרות והיעדים שהוגדרו ישמשו כאמות מידה להערכת החלופות למדיניות המקרקעין החקלאיים. בנוסף למטרות, מידת הישימות של החלופות תשמש אף היא כאמת מידה. ישימות תוגדר כמידת השינוי בתקנות / מוסדות קיימים הנדרשת לצורך יישום החלופה; ומידת ההתאמה בין החלופה לעמדות הציבור בישראל, כפי שעלו מראיונות עם מומחים ועם חקלאים.

3.2. הגדרת חלופות

לאור הספרות העולמית והישראלית, ושיחות עם מומחים וחקלאים, נראה כי שלוש החלופות המרכזיות אותן ראוי לשקול למדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל הן²:

א. המשך המצב הקיים. איסור עקרוני על סחר במקרקעין, כאשר בפועל במסגרת המושב ניתן לנייד קרקעות תחת "חוזה שותפות בייצור".

ב. שמירה על נחלות בחכירה מול ממ"י, שוק חופשי בהחכרות-משנה, בתוך היישוב ומחוצה לו. החלופה תומכת בשמירה על הנחלות בחכירה ארוכת הטווח, אבל מתן אפשרות לניוד קצר טווח של זכויות עיבוד בקרקע³. ניתן להגדיל/להקטין את המשקים על ידי חכירת-משנה לתקופת זמן מוגבלת, אבל הנחלה נשמרת לבעל הזכויות הראשי, שחכר את הקרקע מול ממ"י. החלופה מספקת גמישות כלכלית אבל שמירה על שוויון בסיסי בנכסים. היתרון בחלופה מבחינת המדינה – ניתן לקבוע אגרה על דמי חכירת-המשנה, כך שחלק מההכנסות מחכירת-המשנה יגיעו למדינה, שהיא הבעלים של הקרקע.

ג. ביטול עיקרון הנחלה. לאפשר חכירת-משנה, וחכירה ראשית מול ממ"י באופן חופשי, ללא הצמדות לגודל נחלה מוגדר. החכירה מול ממ"י יכולה להעשות במכרזים של המדינה מול

² כפי שנאמר בראשית העבודה, החלופות מתמקדות באופן המסחר בזכויות קנייניות של קרקע חקלאית, מפני שזהו הגורם המרכזי המשפיע על כלכלת הסקטור החקלאי. נושאים נוספים הקשורים במשטר הנחלות יזכו להתייחסות בהמשך המסמך, באופן מצומצם יותר.

³ ב"קצר טווח" אנו מתכוונים כאן לתקופה שאיננה עולה על חוזה החכירה לדורות מול ממ"י. יתכן שתקופה זו תהיה של שנה או שנים בודדות, או תקופה ארוכה יותר שתאפשר גידולים אינטנסיביים שתקופת החזר ההשקעה שלהם אורכה יחסית.

החקלאים, כאשר המדינה תחכיר קרקעות לשימוש חקלאי על פי הגודל הרצוי לחקלאים. החקלאים יהיו חופשיים להעביר את חוזה החכירה הראשי ("מכירה של משק") באופן חופשי לחקלאים אחרים, יוכלו לפצל את משקם ולמכור חלקים ממנו. ניתן להציע ליישם חלופה זו לפי מתכונת הרפורמה במשק החלב. בסוף שנות ה-1990 פותח במסגרת הרפורמה ברפת החלב מודל לניוד מכסות חלב. במסגרת המודל יצרן שאיננו מעוניין להמשיך לייצר יכול לפרוש מהענף ולקבל תמורה עבור מכסת החלב, שמועברת ליצרן אחר. החל מיולי 2007 מבוצע הניוד על ידי מכרז, במנגנון הדומה לשוק חופשי. יתכן שבאופן דומה ניתן יהיה להסדיר מכירה של קרקעות חקלאיות שבעליהן אינן מעוניינים להמשיך לעבדן. מודל אחר הינו ריכוז חלקות באמצעות תשלום דמי חכירה מהוונים לתקופה ארוכה. בעבר בוצע פרויקט ניסויי לפי שיטה זו במושבים בדרום – בעלי משקים שהיו מוכנים לוותר על הקרקע ל-30 שנה קבלו דמי שכירות מהוונים בתמיכה של המדינה, וחקלאים פעילים יכלו לרכז משקים גדולים (דני קריצמן, דברים בע"פ, אוקטובר 2007).

ג.1.3 תרחישים בעקבות שינוי שיטת הקצאת המקרקעין – חלופות ב-ו-ג

ניתן להניח כי בעקבות אימוץ אחת החלופות, ב' או ג', המשקים בישראל ישתנו בגודלם והרכבם ביחס למצב הקיים. על סמך הספרות העולמית נערך ניסיון לפתח תרחישים לשינוי בגודל המשקים. **מה צפוי להיות גודל המשקים לאחר השינוי בשיטת הקצאת המקרקעין?** ניתן להניח כי המשקים בישראל יגדלו בהשוואה למצב הקיים. בכלכלות שוק מפותחות ניתן להבחין בהרחבת גודל המשקים לאורך זמן. במדינות מערב אירופה ישנו גידול שנתי ממוצע של כ-2.1% בגודל המשק במהלך השנים 1980-2000 (איור 1 בנספח ג; מתוך: Kimhi & Rekah, 2007). השינוי הינו בעיקר של יציאת משקים קטנים מייצור, ופיתוח משקים גדולים. לדוגמא, בהולנד, ארץ בעלת חקלאות אינטנסיבית וצפיפות אוכלוסין גבוהה בדומה לישראל, אך עם שוק חופשי במקרקעין חקלאיים, קטן מספר המשקים במהלך העשור 1995-2005 בכ-3% בממוצע מידי שנה, בעיקר בשל סגירה של משקים קטנים. לעומת זאת מספר "חוות הענק" (מעל 3,400 דונם של גידולי שטח פתוח או 35 דונם חממות) גדל פי שלושה. "חוות הענק" מייצרות כיום כ-17% מהתוצרת החקלאית בהולנד, על כ-3.5% מהשטח בלבד, כאשר יתר השטח מעובד על ידי חוות בינוניות וקטנות (Berkhout & van Bruchem, 2006). ראוי לזכור כי המשקים במערב אירופה בינוניים בגודלם (אם כי גדולים בהשוואה לישראל). בצפון אמריקה, שם המשקים בממוצע גדולים יותר (כ-1,780 דונם בממוצע לעומת 180 דונם במדינות מערב אירופה; Lerman, 2001; Kimhi & Rekach, 2007) הגידול בגודל המשקים במהלך שנות ה-1990 (Kimhi & Rekach, 2007). כלומר יתכן שהמשקים גדלים בקצב מהיר עד לגודל מסויים ואז הגידול מתמתן. במדינות מזרח אירופה בהן גודל המשקים לאחר הרפורמה וחלוקת הקרקע מחדש היה דומה פחות או יותר לגודל הנחלות בישראל, חל בעקבות פיתוח שוק מקרקעין גידול מהיר של המשקים. לדוגמא בבולגריה, ב-4 השנים לאחר הרפורמה במקרקעין, גדלו המשקים הפרטיים כמעט פי שניים, מ-14

דונם בממוצע ב-1995 ל-26 דונם בממוצע ב-1999 (Vranken et al., 2004). במולדובה, שעברה שינוי במשטר המקרקעין החקלאיים ב-1997, משקים משפחתיים הגדילו את שטחם כמעט פי שניים תוך כ-8 שנים, בעיקר באמצעות חכירת קרקע (Lerman and Cimpoies, 2006). בכלל מדינות מזרח אירופה גודל המשקים המשפחתיים גדל מכ-5 דונם סמוך לאחר הרפורמה בתחילת שנות ה-1990 ל-200-50 דונם בשנת 2000 (Lerman, 2000).

קימחי ורקח (Kimhi & Rekah, 2007) מצאו שגודל המשק הממוצע בישראל (מושבים וקיבוצים יחד) גדל בכ-55% בשנים 1981-1995, גידול של כ-4% בממוצע בשנה⁴. זהו גידול גבוה בהשוואה עולמית, וראוי לזכור שהוא התבצע במערכת מגבילה מאוד. ניתן להניח שאם תהינה הקלות במערכת החוקית – גידול המשקים עשוי להיות גבוה יותר. מאידך, משקים קטנים גדלים בקצב מהיר יחסית (Dolev & Kimhi, 2006) וניתן להניח שלאחר הגידול הראשוני גדלי המשקים יתייצבו. קמחי ורקח אכן מצאו שהגידול של המשקים מתבטא בעיקר במושבים צעירים יחסית בדרום הארץ, כאשר בשאר המושבים גודל המשק יציב למדי.

קשה לדעת מה יהיה הגודל "הסופי" שבו יתייצבו המשקים בישראל. כפי שנאמר לעיל, גודל המשק הממוצע במדינות נבחרות במערב אירופה הינו כ-180 דונם (Lerman, 2001); יתכן שזהו סדר גודל הולם לצפוי בישראל. לפי חישובנו שהובא לעיל גודל המשק המושבי בישראל כיום הינו כ-90 דונם, ולפיכך יתכן כי המשקים יכפילו את עצמם בעקבות הגמשת משטר המקרקעין.

מה צפויה להיות התפלגות גודל המשקים? שיטת הקצאת המקרקעין הקיימת בישראל הונעה בין היתר מהרצון לשמור על שוויוניות בזכויות על מקרקעין, ומניעת צבירת נכסי קרקע רבים בידי בעלי הון מעטים. נשאלת השאלה מה צפויה להיות התפלגות גודל המשקים לאחר שינוי משטר המקרקעין החקלאי בישראל. מהתבוננות בהתפלגות גדלי המשקים בכלכלות שוק חופשי עולה שהיא אינה מאופיינת בשוויוניות. איור 2 בנספח ג מציג את התפלגות גדלי המשקים בארה"ב, קנדה ו-15 המדינות הותיקות של האיחוד האירופי. ניתן לראות ש-50% מהמשקים הינם קטנים ומעבדים כ-10% מהמקרקעין, ואילו 10% המשקים הגדולים ביותר מעבדים כ-40% מהקרקע (Lerman, 2000). מעבר בין משטר מקרקעין מתוכנן לשוק מקרקעין חופשי יכול להגדיל את אי השוויון בזכויות על מקרקעין; לדוגמא, בפולין, המעבר מתכנון לשוק חופשי הביא להקטנת משקים קטנים ולהגדלת משקים גדולים וכך הגדיל את אי השוויון בנכסים (איור 3; Csaki & Lerman, 2001).

עם זאת, כלכלות שוק מתאפיינות בכך שמרבית המשקים הינם משקים משפחתיים קטנים יחסית, ואילו חוות תאגידיות (corporate farms) גדולות מאוד נדירות יחסית (Lerman, 2002). ראוי לציין שבכלכלות שוק מפותחות השוויוניות בנכסי הקרקע עולה בדרך כלל על זו המאפיינת כלכלות מתפתחות או כלכלות במעבר (במדינות קומוניסטיות לשעבר). לדוגמא, חלק ממדינות אמריקה הלטינית מאופיינות במבנה בלתי שוויוני של אחוזות גדולות מאוד, לעומת חקלאים קטנים מאוד או פועלים חקלאיים נטולי קרקע. מבנה זה הינו תוצאה של תהליך היסטורי (קולוניזציה) שגובה על ידי

⁴ ראוי לציין שקמחי ורקח בדקו את גודל המשקים לפי הפעילות הכספית ולא על פי שטחם. אף על פי כן לדבריהם הפעילות הכספית מבטאת גם את גודל השטח.

מדיניות מעדיפה לחוואים גדולים. ניתן להניח שכוחות השוק כשלעצמם לא היו מובילים להתפלגות דיכוטומית מסוג זה (Deininger, 2003). באופן דומה החלוקה הבלתי שוויונית בין משקים קואופרטיביים גדולים מאוד לחלקות משפחתיות קטנות ביותר, שאפיינה את מדינות ברה"מ לשעבר, איננה תוצאה של כוחות שוק אלא של מדיניות ממשלתית של ריכוז קרקעות (Lerman, 2001). דווקא מדיניות המתירה שוק חופשי הביאה ליתר שוויון בהתפלגות גדלי החוות וצמיחתו של "מעמד ביניים" של משקים משפחתיים בינוניים בגודלם.

לסיכום, למרות שברור שליברליזציה של משטר המקרקעין בישראל תביא לחוסר שוויון בהתפלגות גודל המשקים, קשה לקבוע כי תהיה סגמנטציה בין משקים גדולים מאוד וקטנים מאוד, או כי בהכרח תהיה "השתלטות" של בעלי הון על קרקעות בהיקף רחב מאוד.

מה צפוי להיות היקף השימוש במשאב הקרקע החקלאית? לפי נתוני משרד החקלאות כ-13% מהקרקע המיועדת לחקלאות אינה מעובדת, כ-700,000 דונם, מתוכם כ-300,000 דונם במושבים (משרד החקלאות, 2004). על פי שיחות עם חקלאים, הגבלת ניוד המקרקעין בתחומי היישוב בלבד היא גורם מרכזי המביא לנטישת קרקעות, שכן אם לא קיימים חקלאים פעילים באותו היישוב בו גר משק הבית - אין אפשרות חוקית להעביר קרקעות לחקלאים המתגוררים ביישוב אחר. חלופת המשך המצב הקיים עשויה ליצור הרחבה של נטישת הקרקעות, שכן נראה כי חקלאים נוספים יצאו מפעילות בעתיד והגבלה על ניוד הקרקעות לחקלאים שימשיכו בפעילותם תביא לנטישת הקרקע. קשה לקבוע כמה קרקעות יחזרו למעגל העיבוד בעקבות גמישות בסחר במקרקעין, אך אם נניח שניתן להחזיר לעיבוד כ-30% מהקרקע הנטושה במושבים באמצעות שינוי שיטת הקצאת הקרקע החקלאית, מדובר בכ-90,000 דונם. נניח שכ-50% ממנה תהיה קרקע שלחין (על פי נתוני משרד החקלאות (2004) כ-58% מהקרקע במושבים הינה קרקע שלחין), המייצרת הכנסה של כ-3,000 ₪ בשנה בממוצע. סך תוספת ההכנסות כתוצאה מהשינוי בשיטת הקצאת הקרקע יהיה כ-135 מיליון ₪ בשנה. בנוסף להשפעות הכלכליות הישירות ישנה לקרקע חקלאית מעובדת תועלת סביבתית, שהוערכה על ידי צבן וחובי' (2004) בכ-73\$ לדונם. החזרה של 90,000 דונם לעיבוד משמעה תועלת כלכלית של 7 מיליון \$ או כ-26 מיליון ₪.

4.2. דירוג החלופות לאור אמות המידה

דירוג החלופות הינו פועל יוצא של בחינת מספר נושאים עקרוניים המבטאים את עיקר ההבדל ביניהן. בשלב ראשון נבחן את ההשפעות של החלופות על כל אחד מהנושאים הללו, ולאחר מכן את ההשפעה של הנושאים על אמות המידה. לסיכום יערך דירוג של אמות המידה לאור החלופות (ראו איור 1, נספח ז).

4.1.1 נושאים עקרוניים בתכנון מקרקעין חקלאיים

תכנון או שוק חופשי במקרקעין חקלאיים? שוק חופשי במקרקעין חקלאיים מאפשר להעביר קרקע ממשקי בית שאינם יכולים או רוצים לעסוק בחקלאות (למשל משקי בית מבוגרים או כאלה המתפרנסים מתעסוקות לא חקלאיות) למשקי בית חקלאיים-יצרניים. מהניסיון בעולם עולה שפיתוח שווקים למקרקעין חקלאיים יכול להביא ליתר יעילות ושיוויון בהשוואה להתערבות ממשלתית

מתוכננת (Deininger, 2003). השוק החופשי במקרקעין פותר את בעיית "אי הסמטריה במידע" בין מקבל ההחלטות והחקלאי. למקבל ההחלטות אין יכולת לדעת מה הם כישורי הניהול של החקלאי הבודד, שהם גורם מפתח בהצלחתו ובמוטיבציה שלו להגדיל את המשק. לשוק החופשי יש יתרון מבחינת התאמת הקצאת הקרקע לכישורים האינדיבידואליים של החקלאים.

שוק במקרקעין חשוב לא רק מבחינת היעילות הכלכלית אלא גם לשם השגת צדק חלוקתי (equity) (Vranken et al., 2004). שוק המקרקעין מאפשר להעביר קרקעות בין אנשים שונים בחברה, ולמנוע מצב של "אצולת קרקע" – אנשים המקבלים את המקרקעין בירושה ויכולים למנוע את העברתה לפרטים אחרים; או של "אצולה ביורוקרטית" אנשים שקבלו את הקרקע בהקצאה מהמדינה ובאופן המגן עליהם מהעברתה לאחרים (המצב הקיים בפועל בישראל). למרות האמור לעיל, ישנם הטוענים כי מדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל נועדה להקטין ככל האפשר את אפשרויות הסחר בקרקע (בן אליהו וויתקון, 2003). נשאלת השאלה מדוע ישנו חשש ממסחר במקרקעין חקלאיים?

תשובה שהועלתה על ידי מומחים שראיינו הינה שהמדינה רוצה לשמור על פיקוח בנוגע לבעלות על המקרקעין, כתוצאה מחשש שהקרקע תיפול לידיים לא רצויות". נשאלת השאלה מי הן אותן "ידיים לא רצויות"? בין אזרחי מדינת ישראל, על פי העיקרון של מדינה דמוקרטית, יש לשמור על נגישות מלאה למשאב הקרקע לכל קבוצות האוכלוסיה. הקבוצה העיקרית ממנה נמנעת כיום נגישות למשאב הקרקע החקלאית היא תושבי הערים בישראל (92% מאזרחי המדינה) ולכך יוקדש דיון בהמשך. קבוצה אחרת היכולה להיות מוגדרת כ"בלתי רצויה" היא של אזרחי מדינות אחרות, וגם לכך יוקדש דיון. לעת עתה נאמר שלא רצוי למנוע נגישות לקרקע מהראשונים, ובלתי אפשרי למנוע נגישות מהאחרונים; לפיכך קשה לראות מדוע החשש מ"ידיים בלתי רצויות" צריך להביא למניעת פיתוח שוק במקרקעין חקלאיים.

טענה אחרת שנשמעה נגד פיתוח שוק במקרקעין חקלאיים היא בדבר "חוסר צדק" – הקרקע נמסרה לחוכר החקלאי על ידי המדינה לעיבוד חקלאי במחיר נמוך ביותר. אם החוכר אינו מעוניין בה – עליו להחזירה למדינה ולא להתפרנס מסחר בה. כתשובה, ראוי להזכיר שהמטרה של ניהול המקרקעין החקלאיים בישראל הינה שיעשה בהם שימוש נכון ככל הניתן מבחינה חקלאית-כלכלית וסביבתית. קשה לראות מדוע העברת קרקעות שאינן בשימוש למדינה, כדי שהיא תקצה אותן לחקלאים פעילים, משרתת מטרה זו בצורה טובה יותר מאשר העברת אותן קרקעות לחקלאים פעילים על ידי החוכרים הראשיים של הקרקע. הפעלת מנגנון שוק של חכירת-משנה תקוז בעלויות ציבוריות ומנגנונים ביורוקרטיים, ותשיג אותן מטרות של ניצול מיטבי של הקרקע. יתר על כן ראוי להזכיר שההכנסות מהחכרת-משנה של קרקע חקלאית אינן גבוהות (כ-30\$/דונם/שנה בקרקעות שלחין טובות) ולפיכך לא מדובר בעשיית רווחים גדולים על חשבון המדינה.

מהניסיון בעולם עולה שמגבלות חוקיות על סחר בקרקע חקלאית אינן מצליחות למנוע את הסחר, אלא רק לדחוק אותו למישור הבלתי פורמאלי (Deininger, 2003). כך המצב גם בישראל. נשאלת השאלה האם רצוי להמשיך עם השיטה הקיימת בה הסחר במקרקעין פעיל ביותר אך איננו מוכר פורמאלית.

טבלאות 3-4 בנספח ז מסכמות את ההבדלים בין החלופות בסוגיית התכנון לעומת שוק חופשי במקרקעין חקלאיים, ואת ההשפעות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות של הסוגיה.

סיכום: לשוק חופשי יתרונות מבחינה כלכלית, וגם מבחינה סביבתית נראה שיתרונותיו עולים על החסרונות האפשריים. מבחינה חברתית קיים חשש ששוק חופשי יגדיל את אי-השוויון באחזקת נכסי המקרקעין. מאידך הוא מאפשר יתר נגישות למשאבי הקרקע לכל הפרטים בחברה, בפרט אם שוק המקרקעין מבוסס על חכירה בעלות שנתית נמוכה יחסית. לפיכך חלופות ב ו-ג עדיפות על חלופה א.

מהו אמצעי הסחר הראוי: מכירה או חכירת מקרקעין? מהניסיון בעולם עולה שישנם יתרונות לחכירת מקרקעין חקלאיים על פני מכירה, ביעול הפעילות הכלכלית ושמירה על שוויון בנגישות לקרקע. חכירת מקרקעין גמישה יותר, וכרוכה בעלויות עסקה (transaction costs) נמוכות יותר, ולכן נחשבת יעילה יותר בהעברת מקרקעין למשקי בית יצרניים, ולשיפור הפרודוקטיביות החקלאית (de Janvry, 2001; Deininger, 2003). לעומת זאת שוק מקרקעין המבוסס בעיקר על מכירה מוביל

לריכוז קרקעות בידי בעלי הון, שיש להם את האמצעים הדרושים לקנות קרקעות (de Janvry, 2001). חקלאים פחות מבוססים אינם יכולים להרשות לעצמם לקנות קרקע, והם חשופים ל"מכירת אילוץ" לבעלי הון בזמנים של משבר כלכלי. במקרים רבים קרקעות חקלאיות מתומחרות במחיר העולה על ערך הייצור החקלאי שניתן להפיק מהן, בין היתר בגלל ציפיות ספקולטיביות, כך שחקלאי הרוכש קרקע איננו צפוי להרוויח את מלוא מחירה מפעילותו החקלאית. משקי הבית החקלאיים עשויים להשתמש בחלק הארי של חסכוניהם בכדי לרכוש קרקע, וכך להשאר ללא הון להשקעות או לתפעול המשק. יתר על כן, שווקי מכירה מאופיינים בדרך כלל בסגמנטציה: חקלאים גדולים קונים מחקלאים גדולים, חקלאים קטנים קונים מחקלאים קטנים או מוכרים "מכירות אילוץ" לחקלאים גדולים. לפיכך שווקי מכירת קרקע תורמים פחות לשוויוניות בחלוקת הנכסים בחברה, ביחס לשווקי חכירה (Deininger, 2003).

חכירת קרקע עדיפה על פני מכירה בגלל עלויות ההון הנמוכות הכרוכות בה. היכולת לחכור קרקע מאפשרת עיבוד יעיל של משקים גדולים יחסית עבור החקלאים מעוניינים בכך, ללא פגיעה בבעלות של בעלי הקרקע הקטנים, ותוך מתן אפשרות להשתכר מדמי החכירה (Deininger, 2003). בפרט בסביבה שבה קשה להשיג אשראי לפעילות החקלאית, צפוי כי שווקי מכירת קרקע יהיו פחות פעילים ביחס לשווקי חכירה (Vranken et al., 2004). חכירת קרקע איננה נדרשת לאשראי או משכון, איננה כרוכה בעלויות עיסקה גבוהות, ואיננה מחייבת את החקלאי להשתמש בהון רב, אותו הוא יכול להשקיע בפעילות במשק. היא מאפשרת למשקי הבית להתאים בקלות יחסית את גודל הקרקע לשינויים בגודל משק הבית. משקי בית צעירים יכולים להגדיל את היקף הקרקע ומשקי בית מזדקנים יכולים להקטין אותה, תוך שמירה על האפשרות לחזרה לגודל המשק המקורי בדור הבא. חכירת המקרקעין צריכה להיות לתקופה ארוכה יחסית, בכדי שלחוכר יהיה תמריץ לערוך השקעות במשק (Deininger, 2003).

שווקי חכירת קרקע חקלאית פעילים ביותר במדינות רבות בעולם, כולל בכלכלות מפותחות; לעומת זאת רכישת קרקע בדרך כלל מצומצמת יותר (נספח ג, טבלה 3). הנתונים בטבלה שבנספח ג מראים

שחכירת קרקע הינה אחת הדרכים המרכזיות להגדלת משקים, בפרט במקומות בהם הזכויות במקרקעין מוגדרות היטב והחוזי החכירה ניתנים לאכיפה. חכירת קרקע הינה כלי מרכזי ביצירת משקים גדולים: מהשוואה עולמית עולה שבמדינות בהן למעלה מ-30% מהקרקע החקלאית נמצאת בחכירה, גודל המשקים הממוצע גדול פי 2 מאשר במדינות בהן חכירת קרקע חקלאית מצומצמת יחסית (Lerman, 2001; טבלה 3 נספח ג).

הניסיון העולמי מראה שרגולציה יתרה בשוק ההכרה (למשל מחירי מקסימום לחכירה, או קביעת גודל משק מקסימלי/מינימלי) מצמצמת את הפעילות בשוק ובסופו של דבר מקטינה את היתרונות הכלכליים לחוכרים, למחכירים ולסקטור בכללותו (Deininger, 2003). מאידך החכרת קרקעות על ידי חקלאים קטנים לבעלי משקים גדולים מביאה לעיתים לניצול של החקלאי הקטן, תופעה אותה ניתן לראות בין המשקים הקטנים לחוות התאגידיות במזרח אירופה (Swinnen & Vranken, 2005). לפיכך יתכן כי נדרשת רגולציה מסויימת בשוק, למשל על ידי ניסוח של חוזה חכירה מחייב שלא יאפשר לחקלאים גדולים לנצל חקלאים קטנים. בישראל, יתכן להציע להפריד את שוק החכירה בין מושבים וקיבוצים, כך שהמשקים הקיבוציים הגדולים לא יוכלו להפעיל כוח על משקי בית מושביים (ראו דיון להלן). הסדרה רשמית של שוק החכירה הקיים בישראל גם היא תועיל לצמצום מקרים של חוסר הגינות או ניצול.

כפי שצויין לעיל, בישראל שוק חכירת המשנה פעיל מאוד, אך לדברי חקלאים יש מעט מכירה של משקים⁵; משפחות רבות רוצות להחזיק בנחלה ולהורשה לדור הבא (דני קריצ'מן, דברים בע"פ, אוקטובר 2007). לבעלות על קרקע (או לזכויות על נחלה, כפי שהמצב בישראל) ישנם יתרונות החורגים מהתחום הכלכלי, כגון ייצוב המעמד החברתי של בעל הקרקעות או יצירת תחושת קשר למקום, ולפיכך חקלאים נוטים פחות למכור קרקע. מהראיונות שערכנו בקרב חקלאים בישראל נראה שאכן חקלאים שאינם מוכנים למכור את משקם (בין היתר בשל תחושת שייכות ליישוב ורצון "להרגיש בבית") אינם מהססים להחכיר חלקים מהנחלה. לפיכך צפוי כי גם בישראל שוק המקרקעין במכירה (קרי בהעברת הזכויות ארוכות הטווח, אל מול מ"מ"י) יהיה פעיל פחות משוק המקרקעין בחכירה.

בכדי להגיע למיצוי של פוטנציאל שוק החכרת המקרקעין החקלאיים יש להבטיח את הזכויות במקרקעין, כך שבעל הקרקע יוכל להיות בטוח שהיא תחזור לידיו בתום תקופת החכרתה (Deininger, 2003). סיכום ההשפעות מופיע בטבלאות 5-6 בנספח ז.

לסיכום: חכירת קרקע הינה אמצעי להשגת היתרונות של שוק חופשי במקרקעין חקלאיים בלי חשיפה לחסרונות החברתיים והכלכליים של הסתמכות על מכירת קרקע, המביאה לעיתים קרובות לריכוז קרקעות בידי בעלי הון. לפיכך נראה שחלופה ב מועדפת מבחינה זו. היא גם יותר ישימה במערך החוקים והתקנות הקיימים ביחס לחלופה ג.

⁵ לענייננו כאן ניתן לראות את החכירה לדורות, הנערכת על ידי מ"מ"י, ככעין מכירה. החוכר לדורות נהנה כמעט מכל הזכויות של בעל הקרקע, פרט ל"בעלות עליונה" הנשארת בידי המדינה (אלתרמן, 1999). העברה של חוזה החכירה לדורות בין חקלאי אחד לאחר גם היא כמוה כמכירה של קרקע.

איך למנוע ריכוז יתר של קרקעות חקלאיות בחוות גדולות? עיקרון הנחלה כוון בין השאר למנוע מצב של ריכוז יתר של קרקעות חקלאיות. בשינוי משטר המקרקעין החקלאיים בישראל ישנו חשש מריכוז של קרקעות בידי ידיים בודדות, כך שתיווצר הפרטה שאיננה מביאה לתחרות חופשית בין מספר רב של גופים, אלא להשתלטות של מספר שחקנים איסטרטגיים על משאבי היסוד של החברה הישראלית. חשש אחר הינו שבמצב של מספר קטן של יצרנים חקלאיים – הם יוכלו לעשות תיאום מחירים וכך מחירי המזון יעלו (סנדי קידר, דברים בע"פ, אוקטובר 2007).

מסקירת הספרות העולמית עולה שריכוז יתר של קרקעות בחוות גדולות הוא בעייתי מבחינה כלכלית וחברתית כאחד. בספרות ישנו ויכוח בנוגע לקיומם של "יתרונות לגודל" בחקלאות, כאשר מחקרים מהתקופה אחרונה מראים כי משקים משפחתיים קטנים יעילים יותר מאחוזות גדולות (ראו נספח ד). ריכוז קרקעות עשוי להוביל לנסיגה בטכנולוגיה החקלאית: כאשר המשקים גדולים – אין תמריץ לאימוץ של טכנולוגיות חדשניות בחקלאות, מפני שגודל המשק מאפשר פרנסה ראויה גם בטכנולוגיה מיושנת (Kay, 1998). מבחינה חברתית ריכוז קרקעות עשוי להביא לחוסר שוויון בנגישות לקרקע; בעלי חוות גדולות בדרך כלל אינם שמחים לפצל את משקיהם ולמכור לחקלאים קטנים. מאידך, משקים קטנים הינם בדרך כלל יותר אינטנסיביים ועתירי עבודה ממשקים גדולים המסתמכים על מיכון; בתנאיה של ישראל, משקים אינטנסיביים קטנים נשענים על העסקת מהגרי עבודה, על החסרונות החברתיים הכרוכים בכך. מבחינה סביבתית משקים גדולים נוטים להיות יותר אקסטנסיביים ולכן "ידידותיים יותר" לסביבה.

איך לשנות את משטר המקרקעין החקלאיים אך למנוע הווצרות משקים גדולים מדי? מהניסיון בעולם עולה שתקנות המגבילות את הגדלת המשקים מעבר לגודל מסויים הינן בדרך כלל לא אפקטיביות, ומביאות אך ורק לתמרונים משפטיים מצד החקלאים הגדולים המצליחים בדרך כלל למצוא דרך חוקית בה הם יכולים להחזיק חוות גדולות (Deininger, 2003). לכן לא מומלץ לתקן תקנות מסוג זה.

מאידך ניתן להניח שכל עוד השוק החופשי מתאפשר בחכירת-משנה בלבד ולא במכירת הקרקע, חוות גדולות מאוד לא יוצרו, בשל המאמץ הכרוך בהתקשרות עם מספר רב של בעלי קרקע קטנים. חלופה זו גם תקטין את האפשרות להפעיל לחצי נדל"ן על ידי בעלי החוות הגדולות, שכן הקרקע לא תהיה בבעלותם אלא רק בהחכרה למטרות חקלאיות.

בנוסף ניתן להציע להנהיג מס קרקע פרוגרסיבי – משקים שגודלם עולה על היקף מסוים ידרשו לשלם מס על הקרקעות הנוספות, ששיעורו יגדל עם הגידול במשק. כך ייווצר תמריץ שלא להגדיל את המשקים יתר על המידה (de Janvry, 2001). הצעה אחרת הינה להכניס את נושא המקרקעין החקלאיים תחת חוק ההגבלים העסקיים, ולקבוע שמשק שקרקעותיו עולות על אחוז מסויים מכלל הקרקע החקלאית בישראל – יהיה תחת פיקוח הממונה על ההגבלים העסקיים (אם כי נראה שידרש לנושא זה שינוי של חוק ההגבלים העסקיים, שמעניק כיום פטור לעוסקים בחקלאות). סיכום ההשפעות מופיע בטבלאות 7-8 בנספח ז.

סיכום: ככל הנראה יש למשקים קטנים יתרונות כלכליים על פני חוות גדולות, ויש להם גם יתרונות חברתיים וסביבתיים מסויימים (אם כי לחוות גדולות יתרונות אחרים בתחומים הללו). חלופות א-ו-ב שומרות על משקים קטנים יחסית, ולפיכך הן עדיפות בנושא זה.

איך למנוע פיצול יתר של משקים? פיצול יתר של משקים בידי בעלים רבים גם הוא נחשב בספרות לבעייתי, כי הוא מקטין את היכולת לעבד את הקרקע בצורה יעילה. בפיצול יתר הכוונה בדרך כלל לחלקות הקטנות מ-10 דונם (Dirimanova, 2005). במדינות שונות ניסו להתמודד עם בעיית פיצול המשקים באמצעות תוכניות ממשלתיות לעידוד קונסולידציה; בדרך כלל לתכנון מסוג זה הצלחה מוגבלת בעלויות גבוהות (Deninger, 2003).

לרוב פיצול יתר של חלקות איננו תוצר של פעילות סחר רגילה (בדרך כלל חקלאים שמעוניינים לצמצם את פעילותם מוכרים את כל המשק ולא חלקים מתוכו), אלא של רפורמה אגררית (כמו זו שהתקיימה במדינות מזרח אירופה, חלוקה של חוות גדולות למשקי בית רבים) או חוקי ירושה המאפשרים פיצול משקים בין יורשים רבים. מפרספקטיבה עולמית עולה שלמרות שבמדינות רבות ישנה לחוקק חוקים המאפשרים לחלק קרקעות באופן שווה בין כל היורשים, מבחינת יכולת ההשרדות של משק הבית עדיף שלא לחלק את הקרקע בהורשה (de Janvry & Sadoulet, 2001; FAO, 2003). ישנן מדינות רבות שבהן חוקי הירושה אינם מאפשרים לחלק משקים חקלאיים בין יורשים, וחשוב לשמור על עיקרון זה גם בישראל. סיכום ההשפעות מופיע בטבלאות 9-10 בנספח ז.

סיכום: נראה כי לפיצול יתר של חלקות יש השפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות לא רצויות. עם זאת, הדרך להתמודד עמו הינה באמצעות חוקי ירושה (חלקם קיימים בישראל) ולא דווקא באמצעות הגבלת שוק המקרקעין. החלופות בנושא זה שקולות.

5.2. בחירת החלופה המיטבית והישימה

הטבלה בנספח 5 מסכמת את דירוג החלופות לאור אמות המידה. ניתן לראות כי חלופה ב, שוק חופשי בחכירת-משנה, תוך שמירה על "נחלות" במכירה ובחכירה ראשית, הינה עדיפה לאור מרבית אמות המידה. מבחינה כלכלית קשה לראות את היתרון של התרת מכירה של חלקות באופן חופשי בנוסף על חכירה, שכן מרבית הפעילות בשוק המקרקעין החקלאי צפויה להתבצע בחכירה. הגבלת מכירת קרקעות מקטינה את האפשרות של השתלטות בעלי הון וספקולנטים על מקרקעין חקלאיים. כיוון השוק לחכירה מאפשר נגישות טובה למרבית הפרטים בחברה ולכן משרת מטרה של שיוויון בנגישות למקרקעין ומשיכה של דור חדש לחקלאות.

חלופה ב מחזקת את המצב הקיים עם גמישות נוספת (לאפשר החכרת משנה חופשית, גם מחוץ ליישוב). היא אינה כרוכה ב"מהפכה" אלא רק בחיזוק המגמות והתקנות הקיימות, ולפיכך הינה גם ישימה מבחינה מערכתית. ראוי לציין שמתוך המומחים שראיינו, ארבעה מומחים הציעו מיוזמתם חלופה זו, כך שניתן להניח שהיא גם מקובלת על הציבור ועל החקלאים יותר מחלופות אחרות. יתרונות החלופה ביחס למצב הקיים: עבור המחכירים – יכולת טובה יותר לאכוף חוזי חכירה, שכיום הם רשמיים למחצה ומוסווים כ"שותפות"; עבור החוכרים – יכולת להנות מהטבות עבור המשק המוגדל, למשל סיוע ממשרד החקלאות בשטחים שנחכרו בחכירת משנה. בנוסף יתכן שתהיינה יותר

עסקאות כי כיום המניעה החוקית עוצרת חלק מהחקלאים מלהחכיר קרקעות; עבור המדינה – שקיפות והתאמה של המערכת החוקית למצב בשטח; אפשרות לגבות אגרה על החכרת משנה של מקרקעין חקלאיים, כך שגם המדינה ולא רק החקלאים ירוויחו מהסחר במקרקעין. זהו טיעון נגד לאמירה שהקרקע ניתנה לחקלאים כמעט בחינם ולכן הם לא צריכים להתפרנס מהחכרת-משנה של הקרקע; כאשר ממסים את החכרת-המשנה, המדינה (בעלי הקרקע) תקבל חלק מהרווחים מהעיסקה בנכסיה.

ג.1.5 נושאים ביישום החלופה המועדפת

איך להבטיח את הזכויות במקרקעין? ביטחון בזכויות במקרקעין חקלאיים (land rights) נחשב בספרות העולמית בנושא בעל חשיבות עליונה (Deininger, 2003; Vranken et al., 2004). מבחינה כלכלית – המחזיקים בקרקעות ייטו יותר להשקיע בפיתוח המשקים אם זכויותיהם בקרקע מעוגנות. מבחינה סביבתית כמעט בלתי אפשרי להפעיל תכניות לשימור במגזר הכפרי ללא זכויות ברורות במקרקעין, שכן ללא עיגון זכויות לא ברור למי יש לתת תגמול על שימור משאבי סביבה. אף על פי כן בישראל הזכויות במקרקעין במגזר המושבי אינן מוגדרות היטב. האם הקרקע שייכת לבעל המשק, העושה בה שימוש, או לאגודה – החוכר הרשמי של הקרקע? מה הוא משך הזכויות במקרקעין – 3 שנים לפי החוזה הרשמי עם בעל המשק או "אין סוף" שכן החוזה בפועל מתחדש אוטומטית?

זכויות מעוגנות בקרקע הן תנאי בסיסי לפיתוח שווקי חכירת מקרקעין, שכן בעלי הקרקע בטוחים בבעלותם על הקרקע למרות החכרתה לאחרים. בישראל כיום חוזי החכרת-משנה נערכים תחת מסווה של "שותפות בעיבוד", כאשר היכולת לאכוף אותם מוגבלת בגלל שהם אינם משקפים את היחסים החוזיים למעשה. הגדרה טובה יותר של זכויותיו של החוכר הראשי היתה מאפשרת לו כוח מיקוח ויכולת אכיפה טובה יותר מול חוכר המשנה, ואבטחה שחוכר המשנה לא יוכל לתפוס חזקה חוקית בקרקע (Deininger, 2003).

המלצה: הגדרה ברורה של זכויות ארוכות-טווח במקרקעין ("חכירה לדורות") של חוכר הנחלה הראשי הינה תנאי הכרחי ליישום החלופה של חיזוק שוק החכרת-משנה של מקרקעין חקלאיים. החכירה צריכה להתבצע ישירות בין משק הבית ומינהל מקרקעי ישראל, ללא תיווך האגודה, בכדי לאפשר לפתוח את שוק המקרקעין בצורה חופשית, ללא הגבלה של האגודה.

האם לאפשר משכון של קרקע חקלאית לצורך מימון המשק? בספרות העולמית קיימת טענה שחשוב לקבוע את הזכויות במקרקעין חקלאיים באופן שיאפשר שימוש בקרקע כבטוחה בהלוואות לפיתוח המשק החקלאי (Deininger, 2003). החקלאות הישראלית הינה עתירת הון, ולפיכך נראה מוצדק לאפשר משכון של קרקע חקלאית כבטוחה בהלוואות לצורך השקעה במשק. בעיקרון, חוזה חכירה לדורות ניתן לשעבוד כמו קרקע בבעלות פרטית (בירן, 2000; ויתקון, דברים בע"פ, אוקטובר 2007). בפועל לא ניתן לשעבד את חוזי החכירה, בפרט במגזר המושבי, מפני שמרבית החכירות אינן רשומות כחוק במרשם המקרקעין, חוזה החכירה הינו עם האגודה השיתופית ולא עם המתישב הבודד, והסכמי החכירה הינם לתקופה קצרה של 3-5 שנים בלבד (ויתקון, 1996).

מבחינת המדיניות הציבורית ראוי לשאול האם אכן רצוי לאפשר משכון של קרקע חקלאית כבטוחה בהלוואות. כידוע, שיעור הסיכון בחקלאות גבוה והמצב בו חקלאים אינם יכולים להחזיר הלוואות איננו נדיר. במקרה של חוסר יכולת להחזיר את ההלוואה, שימוש בקרקע כבטוחה עשוי ליצור מצב של אריסות של חקלאים כלפי בנקים, או של הרחקת חקלאים מאדמתם. מסיבה זו הסתייג מינהל מקרקעי ישראל ממתן אפשרות לשעבוד זכויות בקרקע ציבורית שנמסרה לחקלאים (ויתקון, 1996). ראוי לשקול האם אכן מדינת ישראל מעוניינת לאפשר זאת.

יתר על כן, גם אם היתה אפשרות חוקית לקחת הלוואות תוך משכון קרקע חקלאית, ספק אם היא תמומש בפועל. הניסיון במדינות רבות מורה שבנקים אינם מעוניינים לתת הלוואות תמורת קרקע חקלאית כבטוחה, ומעדיפים בית מגורים או נכסים אחרים, אותם ניתן לממש ביתר קלות מאשר קרקע חקלאית (Csaki & Lerman, 1997; Deininger, 2003; FAO, 2003). משיחות עם חקלאים ישראלים בעלי קרקע פרטית עולה שגם בישראל בנקים אינם שמחים לקבל קרקע חקלאית כבטוחה בהלוואות, בגלל הערך הנמוך של קרקע חקלאית.

המלצה: נראה כי הסוגיה של אפשרות למשכון קרקע חקלאית כבטוחה בהלוואות איננה כה משמעותית בפועל. ניתן להניח כי גם אם תהיה אפשרות חוקית לבצע זאת – החקלאים יתקשו למצוא בנק שיהיה מוכן לתת הלוואות תמורת קרקע חקלאית כבטוחה.

פתרון ביניים הינו לאפשר למשכון קרקע חקלאית דרך בנק ממשלתי. במקרה של אי החזרת ההלוואה המדינה מקבלת את הקרקע, ולא בעלי הון פרטיים. הסדר מסוג זה קיים בפולין (Csaki & Lerman, 2001). פתרון כזה תלוי ביכולת לשנות את חוזה החכירה לחוזים ארוכי טווח, ברישום הזכויות במקרקעין, ובהקמת בנק ממשלתי שיעסוק במתן הלוואות לחקלאים תמורת הקרקע כבטוחה. פתרון ביניים אחר: מתן אפשרות לפצל את הנחלה למספר חלקות עם חוזי חכירה נפרדים, כך שהחקלאי יוכל למשכן חלק מהנחלה תמורת הלוואה, ולהקטין את הסיכון במצב בו הוא אינו מסוגל להחזיר את ההלוואה (גדעון ויתקון, דברים בע"פ, אוקטובר 2007). גם פתרון זה כרוך בשינוי דרסטי של משטר המקרקעין הקיים, ונראה ששימותו לא גבוהה.

האם רצוי לייצר הפרדה בין הסקטור הקיבוצי והמושבי בשוק המקרקעין? במדינות מזרח אירופה ניתן לראות שמשקים קואופרטיביים גדולים הינם החוכרים המרכזיים של האדמות החקלאיות (Swinnen & Vranken, 2005). לעיתים קרובות המשקים התאגידיים מנצלים את כוחם כמונופול אזורי בכדי לכפות הסכמי חכירה פחות נוחים על בעלי הקרקעות הקטנים, למשל מחירים נמוכים יותר או תשלום בתוצרת בלבד ולא במזומן. יתכן שבישראל ניתן יהיה לראות תופעה דומה שבה משקים קיבוציים גדולים מנצלים את כוחם למול משקי הבית המושביים בסביבתם הקרובה. ניתן לראות כאן הצדקה להפריד את המערכות הקיבוציות והמושביות, ולאפשר סחר במקרקעין רק בתוך כל מערכת בפני עצמה. הפרדה מסוג זה קיימת במסגרת הסדרת הניוד במכסות חלב.

מאידך ראוי לציין שכל הפרעה לפעילות חופשית של שוק המקרקעין עלולה ליצור השפעות שליליות. לדוגמה באזורים בהם ישנם קיבוצים רבים ומעט מושבים, הפרדה בסקטורים יכולה למנוע למעשה הוצרות שוק במקרקעין חקלאיים בקרב בעלי המשקים במושבים.

המלצה: להפריד בין הסקטור הקיבוצי והמושבי בשוק המקרקעין, תוך בחינה מחודשת של הנושא לאחר מספר שנים.

האם למנוע רכישת זכויות בנחלות על ידי תושבי העיר? המערכת החוקית הקיימת, המונעת למעשה מאנשים שאינם חברי אגודות מלחכור נחלות⁶, איננה תואמת עקרונות של שוויון בנגישות למשאב הקרקע, וגם לא את המטרה של קליטת דור חדש בחקלאות. למשקי בית עירוניים שרוצים להכנס לחקלאות קשה לעשות זאת ללא הצטרפות לאגודה שיתופית, תהליך מורכב הכולל בין היתר העתקת מקום מגוריהם לכפר. נשאלת השאלה האם לא רצוי לאפשר למשקי בית עירוניים להחזיק ולעבד נחלות, כסוג של "חקלאות עירונית" בסמוך לערים. בפרט לאור הקושי של המגזר החקלאי לגייס בניס ממשכים מקרב האוכלוסייה הכפרית הוותיקה, ראוי לבדוק אם לא כדאי להקל על האפשרות של תושבי העיר להצטרף לפעילות החקלאית.

ישנו חשש שמתן אפשרות לתושבי העיר לחכור נחלות עשוי לייצר לחצים לשינוי ייעוד הקרקע לבינוי. הבסיס ההיסטורי של משטר הנחלות היה חשש מספקולציה בקרקעות חקלאיות, וזהו עדיין חשש מאד רלוונטי. אף על פי כן ראוי להדגיש כי מניעת לחצים מסוג זה הינה מתפקידן של וועדות התכנון, ולא של חוקי מקרקעין. נשאלת השאלה האם חששות מסוג זה הינם סיבה מוצדקת להמשך חוסר השוויון הקיים כיום, כאשר נגישות לקרקע חקלאית של כ-92% מהציבור הישראלי מוגבלת ביותר. **המלצה:** להקל על האפשרות של תושבי הערים לחכור קרקע חקלאית בחכירת משנה, ללא הצטרפות לאגודה חקלאית.

האם למנוע רכישת זכויות בקרקע חקלאית על ידי לא-ישראלים? במדינות רבות ישנן הגבלות על העברת קרקעות לאנשים שאינם אזרחי המדינה (בין היתר: בולגריה, אינדונזיה, הפיליפינים, רומניה, שוויץ; Deininger, 2003). כיום אין בישראל הגנה מפני העברת מקרקעין פרטיים לאנשים שאינם אזרחי ישראל (אלתרמן, 1999). במגזר העירוני הועברו מקרקעין לגורמי חוץ, למשל במפעל אינטל שהוקם בקריית גת על שטח מקרקעין לא מבוטל. גם במדינות בהן קיימת חקיקה האוסרת העברת מקרקעין לגורמי חוץ, קשה עד בלתי אפשרי לאכוף את התקנה בפועל, מכיוון שניתן להקים חברה מקומית בשליטת זרים (בן אליהו וויתקון, 2003). קשה לבסס או לסתור את החששות מפני השתלטות אזרחי חוץ על מקרקעין במדינה מסויימת, אך מכיוון שאין דרך אפקטיבית לעצור זאת – יתכן שסוגיה זו איננה נדרשת לדיון רחב. יתר על כן, ראוי להפריד בין זכויות במקרקעין וריבונות; גם אם גורמי חוץ ירכשו זכויות על מקרקעין בישראל, למדינה ישנה ריבונות על שטחה, והיא יכולה להפעיל אמצעים של הפקעה או הלאמה של המקרקעין.

המלצה: לא לנסות למנוע רכישת זכויות בקרקע על ידי לא-ישראלים, מכיוון שלא ניתן לאכוף זאת (קיימת אפשרות לרכוש זכויות בקרקע באמצעות חברה ישראלית בשליטת לא-ישראלים).

האם לקשור את הקרקע החקלאית לזכויות נוספות? עיקרון הנחלה קושר בין המקרקעין החקלאיים וזכויות נוספות, למשל מגורים, תעסוקות לא חקלאיות ומכסות מים. לאחרונה התקבלו החלטות המנתקות את הקשר בין חלק מזכויות המגורים והקרקע החקלאית. הפרדת חלק מיחידות הדיור מהנחלה הומלצה על ידי "ועדת הבר" ונקבעה בהחלטת ממ"י ממרץ 2007. מבחינה כלכלית טהורה

⁶ אם כי קיימת אפשרות לתושבי ערים לחכור קרקע חקלאית בחכירה זמנית. כיום מתבצעת חכירה כזו בעיקר על ידי חברות חקלאיות.

נראה שאין סיבה לשמור על צמידות בין יחידת הדיור והשטח החקלאי. ההפרדה בין יחידת הדיור והמשק יכולה לעודד את המסחר במקרקעין חקלאיים, שכן בעלי משקים יוכלו להעביר את הזכויות בקרקע החקלאית בלי צורך להעתיק את מקום מגוריהם. מאידך הפיצול בין יחידת הדיור והמשק עשוי לפגוע ביעד חברתי של שמירה על "תרבות חקלאית", הבאת אנשים למגורים על אדמותיהם החקלאיות ומניעת תופעה של "בעלי קרקע נעדרים".

ראוי לזכור שעקרון הנחלה תמך במטרה של פרישת ההתיישבות בפריפריה. פיצול יחידת הדיור מהנחלה יכול להוביל למצב שבעלי הקרקע החקלאית לא יהיו אלו המתגוררים ביישוב הסמוך, אלא באזור אחר בארץ. לאורך זמן יכול להווצר מצב שבו עיקר הפעילות החקלאית בפריפריה תתבצע על ידי חברות עיבוד שעובדיהן אינם מתגוררים באזור, וכך תחלש ההתיישבות באזורי הארץ המרוחקים. לפיכך יתכן שראוי להמשיך לשמור על הקשר בין הקרקע החקלאית ובית מגוריו של החקלאי.

מאידך קשירת הנחלה לנושאים תכנוניים אחרים נראית כלא מוצדקת. למשל, קשה להבין את ההצדקה לקשור את מספר יחידות הדיור האפשריות בהרחבה של יישוב כפרי למספר הנחלות ביישוב. החלטות מסוג זה צריכות להקבע עבור כל יישוב לגופו, לפי אופיו ומיקומו הגיאוגרפי. המלצה: לא לחבר את מניין הנחלות ביישוב לנושאים תכנוניים, לשקול מחדש את ניתוק הקשר בין הנחלה לבית המגורים.

באיזה טווח זמן צפוי השינוי במשטר המקרקעין להתממש? על פי הניסיון בעולם, חקלאים מנצלים במהירות רבה שינוי בתקנות המקרקעין. תוך עשר שנים עברו מדינות מזרח אירופה ובר"מ לשעבר מהפכות מרחיקות לכת במבנה הבעלות על הקרקע. לדוגמא, במולדובה 6% מהמשקים המשפחתיים דווחו על חכירת קרקע ב-1997, כאשר ב-2005 חכרו קרקע 28% מהמשקים (Lerman & Cimpoies, 2006). ברוסיה, בטווח זמן של כעשור, חלקם של משקים משפחתיים בסך הקרקע החקלאית גדל פי 2.5, והוקמו משקים משפחתיים בינוניים (בני כ-400 דונם בממוצע) שלא היו קיימים במשטר הקומוניסטי (Lerman, 2001). לפיכך ניתן להניח ששינוי במשטר המקרקעין החקלאיים בישראל יבוא לביטוי בשטח בתוך תקופה של 10-7 שנים לכל היותר מזמן שינוי התקנות.

איך להטמיע את שינוי משטר המקרקעין בהקמת יישובים חדשים? בהקמת יישובים חדשים ניתן ללכת בשתי דרכים: האחת לחלק את הקרקע באופן שווה בין משקי הבית על פי עקרון הנחלה המסורתית, ולאחר מכן לאפשר מסחר חופשי בחכירת משנה (על פי החלופה המומלצת בעבודה זו). האחרת, לחלק מראש את הקרקע באופן לא שוויוני, על פי מכרז פנימי בין המתיישבים. בעקבות המכרז יתכנו ביישוב משקים בגדלים שונים, למעט חלקת המגורים והחצר, שתקבע בגודל סטנדרטי (כ-2 דונם) לכל חבר.

המלצות לחיזוק שוק המקרקעין החקלאיים בישראל

1. להקטין את עלויות העסקה (transaction costs) הכרוכות בסחר במקרקעין (de Janvry, 2001; Deininger, 2003; FAO, 2003). בין היתר להקטין את הסרבול הביורוקרטי הכרוך ברישום,

- לשכלל את בסיס המידע הנוגע לבעלות על מקרקעין ולא לקבוע מיסוי על פעולת העברת המקרקעין (בשונה ממיסוי על ההכנסות מהעברת מקרקעין).
2. לחזק את הזכויות במקרקעין (Deininger, 2003) על ידי חתימת חוזה חכירה לדורות מול משק הבית במושב ולא מול האגודה.
3. להגדיל את בסיס המידע בנוגע לקרקעות זמינות (FAO, 2003; Dirimanova, 2005).
4. לנסח נוסח של חוזה אחיד להחכרת משנה של קרקעות חקלאיות.

סיכום עם שאלות מנחות

נא לענות על כל השאלות, בקצרה ולעניין, ב 3 עד 4 שורות מכסימום לכל שאלה (לא תובא בחשבון חריגה מגבולות המסגרת המודפסת).

שיתוף הפעולה שלך יסייע לתהליך ההערכה של תוצאות המחקר.

הערה: נא לציין הפנייה לדו"ח אם נכללו בו נקודות נוספות לאלה שבסיכום.

מטרות המחקר לתקופת הדו"ח תוך התייחסות לתוכנית העבודה.
א. בחינת דגמים להקצאת קרקע חקלאית בישראל השונים מ"רעיון הנחלה", על סמך ניסיון מהעולם ודגמים חליפיים שהוצעו בישראל
ב. ניתוח התרומות והעלויות לכל אחד מהדגמים שהוצעו מהבחינה הכלכלית, החברתית והסביבתית מטרת המחקר הושגו בתקופת הדו"ח
עיקרי הניסויים והתוצאות שהושגו בתקופה אליה מתייחס הדו"ח.
סקירת הספרות העולמית והישראלית בנוגע לרפורמות אגרריות ומדיניות מקרקעין. ראיונות עם מומחים ועם חקלאים בישראל. ניתוח ותכנון איסטרטגי למדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל על סמך החומר שנבדק.
המסקנות המדעיות וההשלכות לגבי יישום המחקר והמשכו. האם הושגו מטרות המחקר בתקופת הדו"ח.
לשמור על הנחלות בחכירה ארוכת הטווח מול ממ"י, אבל לאפשר פיתוח שוק חופשי במקרקעין חקלאיים באמצעות החכרת משנה לעגן את הנחלות באמצעות חוזי חכירה לדורות בין ממ"י למשקי הבית במושבים
הבעיות שנתרו לפתרון ו/או השינויים שחלו במהלך העבודה (טכנולוגיים, שיווקיים ואחרים); התייחסות המשך המחקר לגביהן, האם יושגו מטרות המחקר בתקופה שנתרה לביצוע תוכנית המחקר.
האם הוחל כבר בהפצת הידע שנוצר בתקופת הדו"ח - יש לפרט: פרסומים – כמקובל בביבליוגרפיה, פטנטים - יש לציין מס' פטנט, הרצאות וימי עיון - יש לפרט מקום ותאריך.
פרסום הדו"ח: אני ממליץ לפרסם את הדו"ח: (סמן אחת מהאופציות)
1. רק בספריות
2. ללא הגבלה (בספריות ובאינטרנט)
3. חסוי לא לפרסם

- Berkhout P. & van Bruchem C. (eds.) (2006) Agricultural Economics Report of the Netherlands – 2006, Agricultural Economics Research Institute, The Netherlands, retrived on 23 November 2006 from:
http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2006/PR_XXX/PR_06_02.pdf.
- Brandt L., Huang J., Li G. And Rozelle S. (2002) “Land rights in rural China: facts, fictions and issues”, *The China Journal*, 47 pp. 67-97.
- Csaki C. and Lerman Z. (1997), “Land Reform in Ukraine: Slow Progress,” *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, Vol. 19, No. 4, pp. 46-70.
- Csaki C. and Lerman Z. (1997), “Hungarian land reform and farm restructuring in the 1990’s,” EC2AU agricultural policy note, The World Bank, Washington DC.
- Csaki C. and Lerman Z. (2000), “Agrarian Reform in Belarus: What Has Been Achieved After a Decade of Gradualism,” *Quarterly Journal of International Economics* Vol. 39, No. 3, pp. 237-260.
- Csaki C. and Lerman Z. (January 2001), “Farm Restructuring and land reform in Ukraine: Policies to Revive the Agricultural Sector,” *Policy Studies*, No. 15 pp.16-24.
- Csaki C. and Lerman Z. (Jan-Feb 2002), “Land Reform and Farm Restructuring in Moldova: A Real Breakthrough?” *Problems of Post-Communism*, Vol. 49, No. 1, pp. 42-52.
- Csaki C. and Lerman Z. (2002), “Land and Farm Structure in Transition: The Case of Poland,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 43, No. 4, pp. 305-322.
- de Janvry A. and Sadoulet E. (2001), *Access to land and land policy reforms*, UNU World Institute for Development Economics Research.
- Deininger K. (2003), *Land policies for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, A co-publication of the World Bank and Oxford University Press.
- Dirimanova V. (2005) “Rental and sales land markets with fragmented landownership rights in Bulgaria” paper presented at the c6th International conference of the European Society of Ecological Economics, Lisbon, Portugal.

- Dolev Y. and Kimhi A. (2006) *Survival and growth of family farms in Israel: 1971-1995*, Discussion paper No. 3.06, The department of agricultural economics and management, the Hebrew University of Jerusalem.
- FAO (2003) *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe*, FAO, Rome.
- Finan F. Sadoulet E. and de Janvry A. (2005) “Measuring the poverty reduction potential of land in rural Mexico”, *Journal of development economics* 77 (1): pp.27-51.
- Kay C. (1998), *The complex legacy of Latin America’s agrarian reform*, Institute of Social Studies, The Hague.
- Kimhi A. and Rekah H. (2007) *Are changes in farm size and labor allocation structurally related? Dynamic panel evidence from Israel*, Discussion paper No. 17.07, The department of agricultural economics and management, the Hebrew University of Jerusalem.
- Kimhi A. and Rekah H. (2005) *The simultaneous evolution of farm size and specialization: dynamic panel data evidence from Israeli farm communities*, Discussion paper No. 13.05, The department of agricultural economics and management, the Hebrew University of Jerusalem.
- Leite, T. S. (1994) *Agrarian reform and development in Brazil: re-opening a debate in a time of crisis*, Institute of Social Studies, The Hague.
- Lerman Z. and Cimpoies D. (May 2006), “Land Consolidation as a Factor for Rural Development in Moldova,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 3, pp. 439-455.
- Lerman Z. (2005), *Farm fragmentation and productivity – evidence from Georgia*, Discussion paper No. 8.05, The Hebrew University of Jerusalem, The center for agricultural economic research, The department of agricultural economics and management.
- Lerman Z. (2002), Productivity and efficiency of individual farms in Poland: A case for land consolidation, paper presented at the annual meeting of the American Agricultural Economics Association, Long Beach, CA, July 28-31, 2001.
- Lerman Z. (2002), “Privatization of Land in Russia,” *Economic Systems*, Vol. 26, pp. 149-151.

- Lerman Z., Kislev Y., Kriss A. and Biton D. (2002) Agricultural output and productivity in the former Soviet Republics.
- Lerman Z. (2001) *A decade of land reform and farm restructuring: what Russia can learn from the world experience*.
- Lerman Z. (2000), "Agriculture in transition economies: from common heritage to divergence", *Agricultural Economics*, 1481, pp.1-20.
- Sofer M (2005) "The future of family farming in Israel: the second generation in the Moshav", *The Geographical Journal*, 171:4 pp. 357-368.
- Swinnen J.F.M. and Vranken L. (2005) *The development of rural land markets in transition countries*, FAO sub-regional office for Central and Eastern Europe, Regional Workshop on the Development of Land Markets and Related Institutions in Countries of Central and Eastern Europe-Experiences, Approaches, Lessons Learned, Nitra, Slovak Republic, 6-7 May 2005, retrieved on 24 Decmebr 2007 from <http://www.fem.uniag.sk/fao-workshop/>
- Vranken L. Noev N. and Swinnen J.F.M. (2004) "Fragmentation, abandonment, and co-ownership: transition problems of the Bulgarian land market", *Quarterly Journal of Internation Agriculture*, 43(4), pp.391-408.
- אלתרמן רחל (1999) *בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- אלתרמן רחל (1998) *מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל: בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות הלאומית על מקרקעין*, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, חיפה.
- אמדור ל., אבנימלך י., צבן ח. (2005) *שמירה על המרחב הכפרי, הזכות לעבד והחובה לעבד*, קרן ספיר במפעל הפיס ומוסד נאמן, הטכניון.
- ארן נורדהיים מיכל (1999) *גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיישבותית של מדינת ישראל למן הקמתה ובשנים הראשונות של מינהל מקרקעי ישראל*, דיסרטציה – האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- בורוכוב אליהו וורצברג אליה (2002), *הפרטת הקרקע והשפעתה על התעשרות של בודדים: נייר לדיון והערות*, המרכז למחקר כלכלי וחברתי, תל אביב.
- בורוכוב אליהו וורצברג אליה (2003) *מחקר בנושא האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה*, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן שמש, ירושלים.

ביגר גדעון וקרטיין אמנון (2004) *מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית*, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן שמש, ירושלים.

בירן שרגא (2000) *בדמעה יקצורו: אדמה ישנה, קנין חדש*, הקיבוץ המאוחד, תל אביב.

בן אליהו שלמה וויתקון גדעון (2003) *מקרקעי ישראל: המלצות לצמצום המעורבות בניהול מקרקעין*, מפעלות המרכז הבינתחומי, הרצליה.

בן דרור ירוחם וביגר גדעון (2003) *הבעלות הלאומית על הקרקע והשלכותיה על ההתיישבות בארץ ישראל*, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן שמש, ירושלים.

גל רם (2003) *הזנחת קרקע חקלאית במושבים בשנות ה-90*, דיסרטציה (תואר שלישי) המחלקה לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

דרוויש תקווה (1975) *רפורמה אגררית ותפקידה בצמיחה כלכלית*, עבודת גמר, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

הדס אפרת (2002) *הקצאות מים וקרקע למשקים חקלאים פעילים בטווח הארוך*, משרד החקלאות, הרשות לתכנון ופיתוח הכפר.

הוועדה לבחינת קווי המדיניות לפיתוח הכפר בשנות ה-2000 (1998) *הכפר בשנות ה-2000 – הצעה לקווי מדיניות: דו"ח הוועדה מוגש לשר החקלאות ופיתוח הכפר*, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ירושלים.

הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (1997) *דין וחשבון של הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל*.

הצוות לגיבוש המדיניות ליישום חוק ההתיישבות (2007) *המלצות הצוות*, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

הרצברג ויקטור (2001) *ההתיישבות האובדת במשפט*, פוקוס על, תל אביב.

ויתקון גדעון (1991) *מדיניות קרקע במגזר הכפרי*, מינהל מקרקעי ישראל, ירושלים.

ויתקון גדעון (1996) *הזכויות בקרקע חקלאית: מקרקעי ישראל, נחלות וחוות, שכונות מגורים, תעשייה וקייט, בטוחות למימון, תנאי חכירה, העברת זכויות*, חושן למשפט, תל אביב.

כנעני, אברהם (1981) *הסדר הקרקעות במשקי ההתיישבות העובדת בשנים 1947-1962*, יד טבנקין, אפעל.

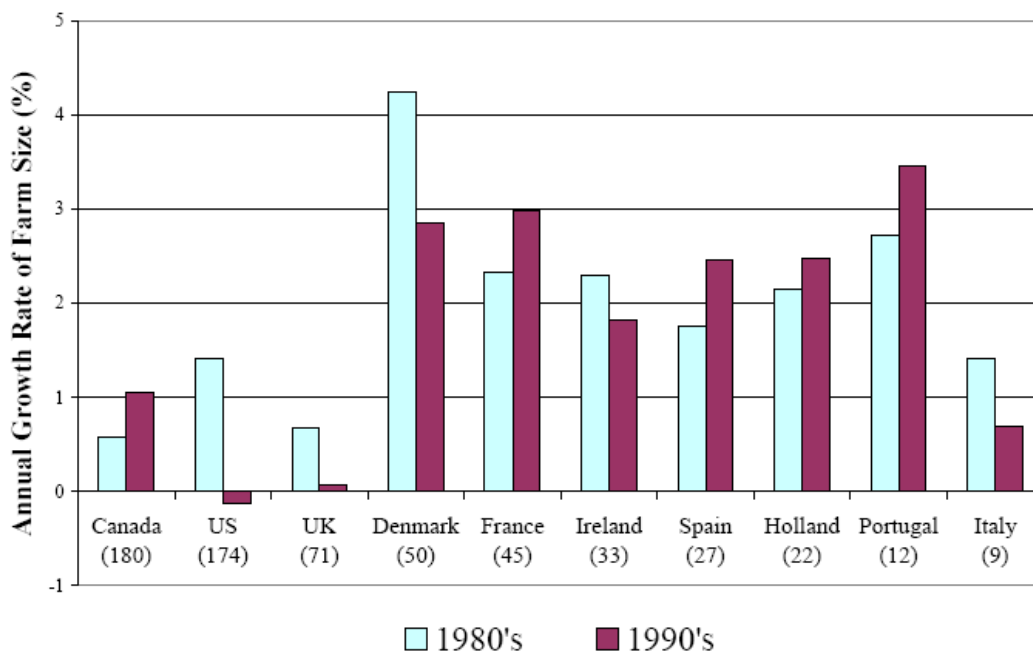
כץ יוסף (2002) והארץ לא תמכר לצמיתות: מורשת קרן קימת והחלת עקרוניתה בחקיקה בישראל, המכון לחקר תולדות קרן קיימת לישראל, ירושלים.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2004) ריכוז הנתונים על החקלאות והכפר בשנים 2001-2002. צבן, ח., פלר, נ., אמדור ל., אבנימלך, י., אילון א. (2004), חקלאות בת קיימא – כיצד להביא למימוש ערכים חיצוניים של החקלאות כחלק מהכנסות החקלאי באזורי הארץ השונים, מוסד שמואל נאמן, הטכניון.

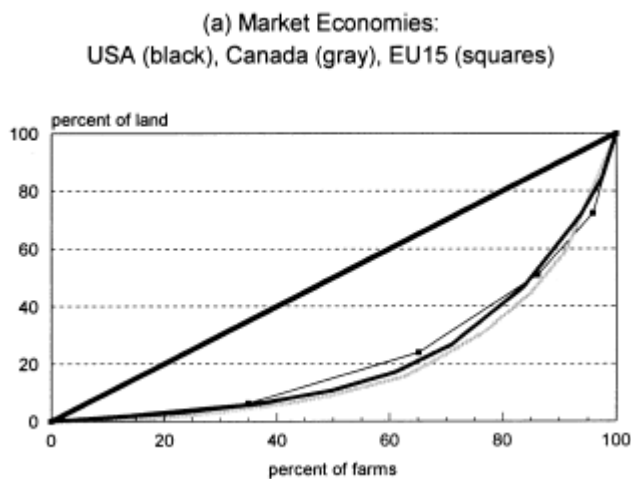
קרק רות (1998) קרקע והתיישבות בארץ ישראל 1830-1990, המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים. רוזנווסר שרה (1980) בדיקת יעילות כלכלית של רפורמה אגררית תוך שימוש במודלים ליניאריים, עבודת גמר, אוניברסיטת בר אילן.

נספח ב – רשימת מומחים שרואיינו במסגרת העבודה

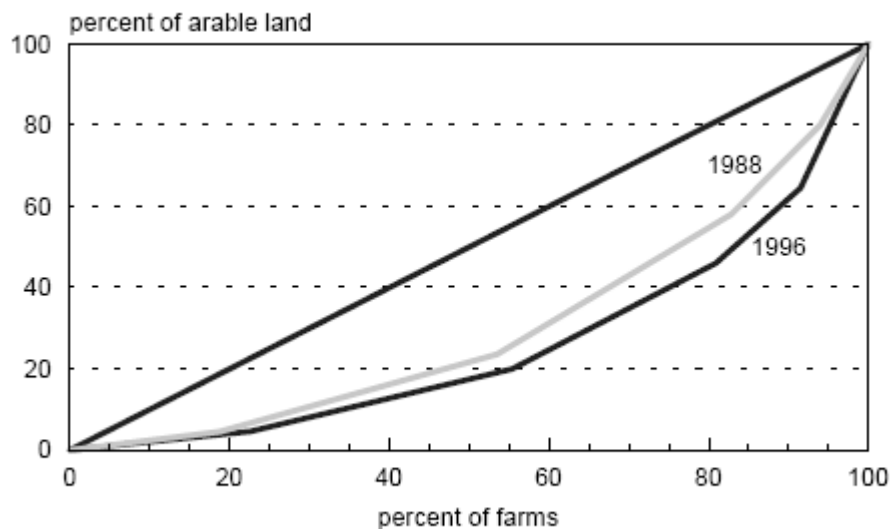
יוסי ישי, משרד החקלאות
רותי פרום, משרד החקלאות
תניב רופא, משרד החקלאות
מרדכי כהן (קדמון), משרד החקלאות
רענן אמויאל, משרד החקלאות
דני קריצ'מן, לשעבר משרד החקלאות
דרור קריספין, מינהל מקרקעי ישראל
גדעון ויתקון, לשעבר מינהל מקרקעי ישראל
יקיר פלסנר, הפקולטה לחקלאות, האוניברסיטה העברית
יוסטה בלייר, התאחדות חקלאי ישראל
דודו קוכמן, האיחוד החקלאי
לירון תמיר, מועצת החלב
אבי לפידות
גדי רוזנטל, חברת כיוון
דליה הראל, לשעבר משרד החקלאות
סנדי קידר, אוניברסיטת חיפה



איור 1: שיעור הגידול בגודל משקים במדינות מפותחות נבחרות בסוגריים: גודל המשק הממוצע בשנת 2000 (הקטאר) מקור: Kimhi & Rekach, 2007



איור 2: התפלגות גודל המשקים, בכלכלות שוק חופשי מפותחות נבחרות מקור: Lerman, 2000



Source: Agricultural Statistical Yearbooks

איור 3: התפלגות גדלי המשקים של משקים משפחתיים בפולין, 1988 ו-1996

מקור: Csaki & Lerman, 2001

טבלה 1: הערכה לגודל משק מינימלי המבטיח פרנסה לחקלאי ברמת ההכנסה הממוצעת במשק

גודל משק מינימלי	תרומה נקיה*	הגידול
דונם	שקל לדונם	
40	2880	מטעים בשלחין
43	2700	פרחים בשטח פתוח
46	2500	ירקות חממה
829	140	ירקות בשטח פתוח
1289	90	גד"ש שלחין
3867	30	מטעים בבעל
3867	30	גד"ש בעל

* תרומה נקיה – פדיון בניכוי כל ההוצאות למעט עבודה עצמית בניהול.

מקור: הדס, 2002

טבלה 2: קרקע חקלאית בחכירה ובמכירה – השוואה בין ישראל ומדינות נבחרות

מדינה	% משקי בית חקלאיים המחכירים קרקעות	% מהקרקע הנמכר בשנה
ישראל	26%	
אלבניה	2%	
מקסיקו	5%	
רומניה	7-8%	0.1%
פולין	8%	
ניקרואאה	22%	
מולדובה	28%	עסקאות מכירה מעטות ביותר
הונגריה	38%	
צי'כה, סלובקיה	40%	0.2-0.3%
אוקראינה	45%	עסקאות מכירה מעטות ביותר
	% מהקרקע החקלאית בהחכרה	
בלגיה	71%	
הולנד	48%	
צרפת	47%	
ארה"ב	43%	
סה"כ EU-15	40%	
קנדה	30%	
בולגריה	22%	3% ממשקי הבית קנו קרקע
סין	3%	

מקורות לנושא חכירת קרקע:

- ישראל - Sofer, 2005 על פי סקר משנת 2001
מקסיקו – Finan et al., 2005 הנתונים מתייחסים ל-1997-1998.
אלבניה, רומניה, ניקרואאה, צ'כיה, סלובקיה – Deininger, 2003. השנה אליה מתייחסים הנתונים לא מצויינת, פרט לניקרואאה – 1998.
בולגריה – Vranken et al., 2004 הנתון מתייחס למשקים משפחתיים ב-2003
פולין – Csaki & Lerman, 2001
מולדובה – Lerman & Cimpoies, 2006 הנתון מתייחס למשקים משפחתיים החוכרים קרקע ב-2005.
הונגריה – Csaki & Lerman, 1997 הנתון מתייחס לשנת 1995
בלגיה, הולנד, צרפת – Swinnen, 2002 in Deininger, 2003 הנתון מתייחס ל-1997
ארה"ב – Dasgupta et al., 1999 in Deininger 2003 הנתון מתייחס ל-1992
EU-15 וקנדה – Lerman, 2001
סין – Brndt et al., 2002 הנתון מתייחס ל-1995
אוקראינה – Csaki & Lerman, 2001 הנתון מתייחס למשקים משפחתיים ב-1998
מקורות לנושא מכירת קרקע:
רומניה, צ'כיה, סלובקיה - Lerman, 2001
מולדובה - Lerman & Cimpoies, 2006
אוקראינה - Csaki & Lerman, 2001
בולגריה - Vranken et al., 2004

טבלה 3: קרקע חקלאית בחכירה וגודל משק ממוצע במדינות האיחוד האירופי

Country	Owner farmed land, %	Tenant farmed land, %	Average farm size, ha
Belgium	32	68	19
France	37	63	39
Germany	38	62	30
Luxemburg	47	53	40
Sweden	55	45	34
United Kingdom	65	35	70
Countries with more than 30% tenant-farmed land	46	54	39
Netherlands	71	29	18
Portugal	72	28	9
Greece	75	25	5
Spain	77	23	20
Denmark	77	23	40
Finland	78	22	22
Italy	78	22	6
Austria	80	20	15
Ireland	88	12	28
Countries with less than 30% of tenant-farmed land	77	23	18
EU 15	61	39	18

Source: based on Eurostat data.

מקור: Lerman, 2001

נספח ד: גודל משק "אידיאלי" ו"יתרונות לגודל" בחקלאות – דיון על סמך הספרות המחקרית

בספרות העולמית ישנו מזה שנים רבות דיון בנוגע ל"גודל משק אופטימלי", והאם קיימים "יתרונות לגודל" בחקלאות (דרוויש, 1975; Deininger, 2003). במסגרת הדיון נהוג בדרך כלל להפריד בין שני סוגי משקים – החווה הגדולה בעלת הנהלה מקצועית ופועלים חקלאיים והיחידה הקטנה הידועה כ"משק משפחתי". יתרונותיה של החווה הגדולה (בבעלות יחיד או כמשק קיבוצי/קולקטיבי) הינם ביכולת להחזיק מכונות, נגישות טובה יותר להון ואשראי ויתרונות בשיווק, בעיקר כתוצאה מהיכולת לנצל את מעמד השוק של המשק הגדול. לעומת זאת משקים משפחתיים הינם בדרך כלל אינטנסיביים יותר, הטיפול החקלאי מוקפד יותר, וניצול משאבי הקרקע והעבודה טוב יותר (Deininger, 2003). בחוות גדולות אין תמריץ לעבור לעיבוד אינטנסיבי מפני שההכנסה מתבססת על היקפי הקרקע הגדולים.

הסקטור המשפחתי מתמחה בדרך כלל במוצרים בעלי ערך גבוה, כאשר החוות הגדולות מייצרות בעיקר גידולי שדה אקסטנסיביים (Lerman et al., 2002). במדינות רבות בעולם משקים קטנים מייצרים את עיקר התוצרת החקלאית, על שטח מצומצם יחסית. לדוגמא: במולדובה, משקים משפחתיים מייצרים 67% מהתוצרת החקלאית על 37% מהקרקע (Csaki & Lerman, 2002); בברזיל, משקים קטנים מייצרים 40% מהתוצרת החקלאית על 12.6% מהקרקע (de Souza, 1994); ברוסיה משקים משפחתיים מייצרים 55% מהתוצרת החקלאית על 11% מהקרקע (Lerman et al., 2002). גם בישראל ניתן לראות כי במושבים מתרכזים הגידולים האינטנסיביים יותר: לדוגמא, בשנת 2002 היו בקיבוצים כ-600 דונם בלבד של ירקות בבתי צמיחה ובמנהרות גבוהות, ואלו במושבים היו למעלה מ-31,000 דונם (משרד החקלאות, 2004).

היתרון במיכון של חוות גדולות איננו קריטי בכלכלות שוק מפותחות, מפני שניתן לשכור כלים מחברות המתמחות בכך (Lerman, 2000). נושא חשוב יותר הינו נושא הניהול, וכאן למשקים המנוהלים על ידי בני המשפחה יש יתרון בגלל החיסכון בהוצאות לניהול מקצועי ופיקוח על צוותי עובדים. המעבר למשק גדול יוצר קפיצת מדרגה בעלויות הקבועות, כתוצאה מעלויות ניהול. לפיכך קיימת בספרות הטענה כי משקים קטנים רבים, המגובים בארגוני גג לעזרה במיכון, מימון, שיווק והדרכה יעילים יותר מאשר חוות גדולות (דרוויש, 1975).

ראוי לציין שבתוך כל קבוצה בפני עצמה (משקים משפחתיים לעומת חוות גדולות) ניתן למצוא יתרונות לגודל (לרמן, דברים בע"פ, אוקטובר 2007). לדוגמא, לרמן (Lerman, 2002) מצא יתרונות לגודל במשקים משפחתיים קטנים עד בינוניים בפולין. אמנם הרווחיות ליחידת שטח קבועה לעומת הגודל, אך הרווחיות לעובד גדלה עם הגידול במשקים, וכך גם בהתייחס לחמישה גורמי הייצור המרכזיים בחקלאות (קרקע, עבודה, תשומות, בע"ח ומיכון). במשקים קטנים יחסית (עד 50 דונם) העליה ברווחיות כתוצאה מגידול בשטח גבוהה יותר ביחס למשקים גדולים יותר.

מחקרים אחרים מצאו כי קיימים בחקלאות דווקא "יתרונות לקוטן", או שהרווחיות קבועה ביחס לגודל (Deininger, 2003) מביא ששה מחקרים התומכים בטענה הראשונה וששה התומכים בטענה

השניה). לדוגמא, בגיאורגיה נמצא שהפרודוקטיביות גבוהה ביותר במשקים בני 35 דונם, ויורדת במשקים גדולים יותר (Lerman, 2005).

הגודל האופטימאלי של משק חקלאי משתנה כתלות בסוג הגידולים וב"צוואר הבקבוק" של הטכנולוגיה החקלאית. במשקי גידולי שדה, ישנה תלות גדולה במיכון, ולפיכך משקים גדולים מתאימים יותר. לעומת זאת במשקי מטעים או ירקות, "צוואר הבקבוק" הינו עבודה ולא מיכון. משקים קטנים יחסית יכולים להתמודד ביתר קלות עם גיוס עבודה בעונות הקטיף (בין היתר באמצעות גיוס בני משפחה או חברים) מאשר משקים גדולים. מהראיונות שערכנו בישראל עולה שנושא העבודה הינו המגבלה העיקרית המונעת הגדלה של משקים אינטנסיביים.

לעומת זאת, אחד היתרונות של משק גדול הינו היכולת לגוון את הגידולים. משק הכולל מספר רב של גידולים שונים מאפשר להקטין סיכונים (אם המחיר של גידול אחד נמוך – יתכן שגידול אחר רווחי) ופרישה של העבודה לאורך תקופה ארוכה (כאשר כל מספר שבועות גידול אחר מגיע לקטיף). משיחות עם חקלאים בישראל עלה שהרצון לגוון את הגידולים במשק הוא מניע מרכזי להגדלת המשקים.

לסיכום, קשה לקבוע חד משמעית אם קיימים בחקלאות יתרונות לגודל או לקוטן, או מהו הגודל האופטימלי של משקים חקלאיים. ראוי לציין שמבחינת קובעי המדיניות - השאלות הללו רלוונטיות רק במקרה שדוברים בתכנון חקלאי מרוכז. כאשר עוברים לשוק מקרקעין חופשי – שאלת גודל המשק המתאים עוברת למגרש ההחלטות של החקלאי, ותענה על פי העדפותיו ויכולתו המקצועית. מכיוון שעבודה זו ממליצה על מתן אפשרות לכוחות השוק לפעול בהקצאת המקרקעין החקלאיים – אין אנו רואים חובה לענות על שאלת הגודל האופטימלי של משק חקלאי, ולפיכך הועבר פרק זה לנספח, להתרשמות בלבד.

נספח ה: דירוג החלופות לאור אמות המידה

חלופה	א: המשך מצב קיים	ב: שמירה על נחלות בחכירה מול ממ"י, שוק חופשי בהחכרות משנה	ג: ביטול עיקרון הנחלה
כלכלה			
פיתוח החקלאות כענף כלכלי- יצרני	(0) הגבלת היכולת להעביר קרקעות למשקי הבית היצרניים יותר	(2) בעולם עיקר שוק המקרקעין החקלאיים מתבצע בחכירה ולכן ניתן להניח כי מתן אפשרות לחכירת-משנה מספיק לפיתוח חקלאי-יצרני	(2) בעולם שוק מכירת המקרקעין החקלאיים שולי יחסית, ולכן מתן חופש במכירת קרקעות אינו משפר רבות את היצרנות החקלאית ביחס למצב של אפשרות חכירה בלבד
מניעה של הזנחת קרקע חקלאית	(0) שיטת המקרקעין הנוכחית מצמצמת את האפשרות להעביר קרקע, ומביאה להזנחת קרקעות במשקי בית לא יצרניים	(2) יכולת ניווד קרקע למשקי בית יצרניים צפויה לצמצם את הזנחת הקרקעות	(2) יכולת ניווד קרקע למשקי בית יצרניים צפויה לצמצם את הזנחת הקרקעות
חברה			
שוויון בנגישות למשאב הקרקע	(1) ישנו שוויון פורמלי במשקים, אבל לא במצב בפועל. מ-92% מאוכלוסיית ישראל (אוכלוסייה עירונית) נמנעת נגישות לקרקע חקלאית	(2) נגישות גבוהה למשאב הקרקע בעלות צנועה יחסית של דמי חכירה. ההגבלה על רכישת קרקע יכולה לשמש חסם להגדלה ניכרת של משקים, בגלל כמות גדולה של עסקות חכירה הנדרשות לכך	(1) מכירות צפויות להתבצע בעיקר ע"י בעלי הון, מרבית האוכלוסייה אינה יכולה לגייס את ההון הדרוש לכך. ניתן להניח שאפשרות לרכישת קרקעות תביא ליצירת חוות גדולות מאוד
תרבות ומסורת כפרית	(1) מספר החקלאים הפעילים מצומצם, אך החוכרים הראשיים מתגוררים בכפר	(-) תלוי בהתייחסות לחובתו של החוכר הראשי להתגורר בנחלה	(0) אם שוק המקרקעין במכירה יתפתח על חשבון חכירה – ניתן להניח שיווצרו אחוזות גדולות והמסורת הכפרית תשבר
פריסת האוכלוסייה	(1) שמירה על מגורים בפריפריה החקלאית באמצעות החובה להתגורר בנחלה	(-) תלוי בהתייחסות לחובתו של החוכר הראשי להתגורר בנחלה	(0) אם שוק המקרקעין במכירה יתפתח על חשבון חכירה – ניתן להניח שיווצרו אחוזות גדולות ופחות אנשים יתגוררו בפריפריה
משיכת דור צעיר	(0) מוגבלת בשל הצורך להצטרף לאגודה חקלאית	(2) גמישה בשל החופש ממחוייבות להצטרף לאגודה ובשל עלות נמוכה של חכירה	(1) במכירה-מוגבלת בשל הצורך לגייס הון השקעה
סביבה			
שמירה על שטחים ירוקים- פתוחים	(0) משקים קטנים צורכים יותר מבנים חקלאיים ולכן יש פחות שמירה על שטחים פתוחים	(1) משקים גדולים צורכים פחות מבנים חקלאיים.	(1) משקים גדולים צורכים פחות מבנים חקלאיים.
מגוון ביולוגי ונופי	(-) משקים קטנים שומרים על מגוון נופי, אך העיבוד אינטנסיבי	(-)משקים גדולים עשויים לצמצם מגוון נופי אך בדר"כ הינם אקסטנסיביים יותר	(-) משקים גדולים עשויים לצמצם מגוון נופי אך בדר"כ הינם אקסטנסיביים יותר
סה"כ			
(7)			
(9)			
(3)			

מקרא לדירוג:

- (0) – החלופה לא משרתת את אמת המידה (1) – החלופה משרתת את אמת המידה ברמה בינונית
 (2) – החלופה משרתת את אמת המידה ברמה גבוהה
 (-) קשה לדעת מה השפעת החלופה על אמת המידה

נספח ו: מילון מונחים

המילון לעיל מביא הגדרות של מונחים מרכזיים המופיעים בעבודה זו. ההגדרות מתייחסות למשמעות בה אנחנו משתמשים במונחים האלה כאן, בהקשרים אחרים יתכנו משמעויות אחרות.

נחלה	יחידה משקית שהוחכרה לחוכר לתקופה ארוכה לצורך פרנסתו ומגוריו וכוללת קרקע לשימושים חקלאיים, לבתי מגורים לחקלאי ובני משפחתו ולפיתוח תעסוקה לא חקלאית. גודל הנחלה, תקופת החכירה והזכויות במקרקעין מוגדרים בחוקים ובתקנות, כמפורט בעבודה זו.
חכירת קרקע	שכירות לתקופת זמן מוגבלת שבסופה חוזרות כל הזכויות בקרקע לבעליה.
חכירה לדורות	שכירות לתקופה שלמעלה מ-25 שנים.
מכירת נחלה/משק	מכירה של המשק כיחידה יצרנית, כולל מתקנים שנבנו בו, כגון מערכות השקיה, דרכים או מבנים חקלאיים. אין מדובר במכירת הקרקע, שכן הקרקע בנחלה שייכת למדינה, אלא במכירה של מה שעל הקרקע. הדבר דומה למכירת דירה בעיר הנמצאת על קרקע בבעלות לאומית.
חכירה ראשית	חכירת הקרקע מהמדינה באמצעות מינהל מקרקעי ישראל.
חכירת משנה	חכירת קרקע ממשהו שהוא עצמו חוכר של הקרקע מהמדינה (היינו - החוכר הראשי).

טבלה 1: השוואה בין המצב הפורמאלי והבלתי פורמאלי במקרקעין החקלאיים בישראל

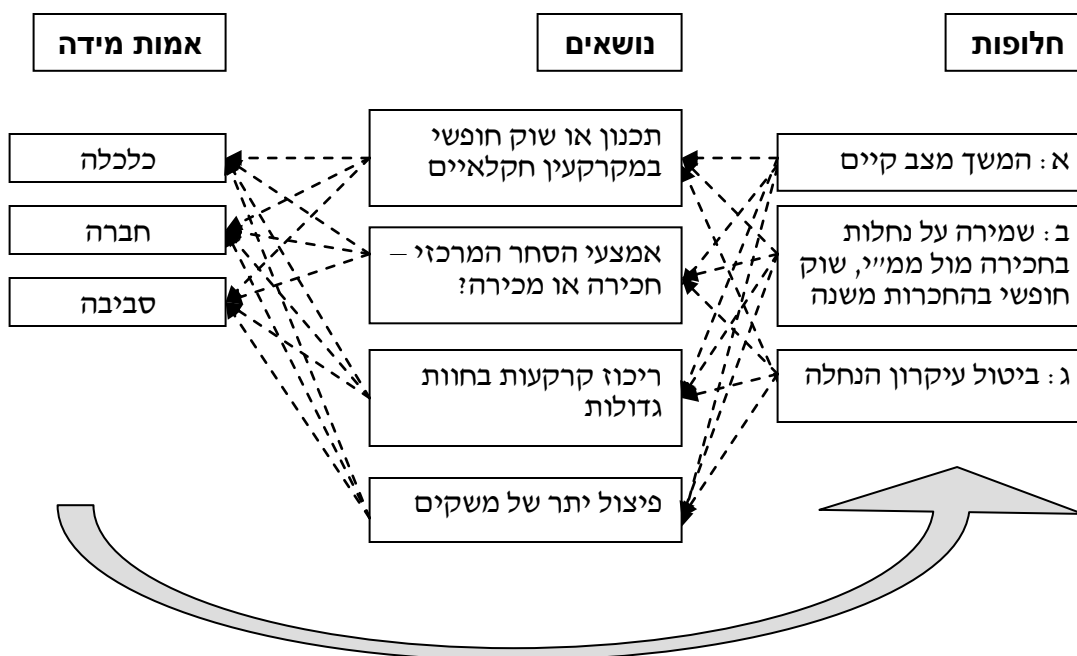
סוגיה	מצב פורמאלי	מצב בלתי פורמאלי
החכרת משנה של קרקע חקלאית	אסור. ניתן לערוך שותפויות בעיבוד בתוך האגודה בלבד	על פי סקר של סופר (2001) כ-26% מבעלי הנחלות במושבים מחכירים קרקע לחקלאים אחרים בדרך כלל בתוך המושב
גודל המשק	גודל מתוכנן ושווה בתוך היישוב. נע בין 30 דונם במרכז הארץ ל-100-70 דונם בדרום הארץ	על פי חישובנו גודל המשק הממוצע בישראל כ-93 דונם. על פי סקר של סופר (2001) גודל המשק בממוצע 59 דונם
משך זמן החכירה	מממ"י – אמור להיות 49 שנים. בפועל במרבית המושבים חכירה ל-3-5 שנים בלבד	בחכירת משנה – 1-3 שנים, לעיתים חוזים ארוכי טווח של 15 שנים ויותר.
דמי החכירה	מממ"י – 650 ש"ח בשנה לכל הנחלה, ללא קשר לגודלה או טיב הקרקע	בהחכרת משנה – כ-3,600 ש"ח בשנה לנחלה של מטעים בגודל 30 דונם
מספר הנחלות ביישוב	שווה למספר משקי הבית בישוב	בקיבוצים לא קשור למספר משקי הבית ביישוב

טבלה 2: הצעת מטרות למדיניות המקרקעין החקלאיים בישראל

נושא	מטרה
א. כלכלה	<p>1. <u>פיתוח החקלאות כענף כלכלי-יצרני</u> – הגדלה מיטבית של הכנסות המשק הבודד, והסקטור בכללו (משרד החקלאות, 1998).</p> <p>2. <u>מניעה של הזנחת קרקע חקלאית</u> – הזנחת קרקע חקלאית היא בזבז של משאב במחסור. העדר שוק למקרקעין עשוי להביא להזנחת קרקע, מכיוון שמשקי בית בלתי יצרניים אינם יכולים להעביר את הקרקע לחקלאים פעילים (Vranken et al., 2004). כיום כ-13% מהקרקעות החקלאיות בישראל אינן מעובדות (משרד החקלאות, 2004).</p>
ב. חברה	<p>1. <u>שוויון בנגישות למשאב הקרקע</u> – כך שכל הפרטים בחברה יוכלו בקלות יחסית לקבל זכויות עיבוד בקרקע, ומניעת מצב של השתלטות בעלים מעטים על מקרקעין רבים. ראוי להדגיש שהמטרה איננה שוויון בהקצאה, אלא שוויון בנגישות. כלומר אין הכוונה שכל משק יהיה זהה בגודלו לאחרים, אלא שכל הפרטים בחברה יוכלו בקלות ובעלות נמוכה יחסית לקבל זכויות במקרקעין חקלאיים (de Janvry & Sadoulet, 2001).</p> <p>2. <u>תרבות ומסורת כפרית</u> – שמירה על הזיקה לחקלאות במגזר הכפרי, ועל agri-culture and not agri-business. בין היתר להביא לכך שהחקלאים ימשיכו להתגורר על אדמותיהם, ושהעיבוד יעשה במסגרת משפחתית ולא רק על ידי חברות עסקיות. הקישור הפורמאלי בין בית המגורים והקרקע בנחלה נובע ממטרה זו.</p> <p>3. <u>פריסת האוכלוסיה</u> – פיתוח הפריפריה על ידי הבאת חקלאים למגורים בפריפריה (משרד החקלאות 2007, 1998).</p> <p>4. <u>משיכה של דור צעיר לחקלאות</u> - עידוד כניסה של חקלאים חדשים.</p>
ג. סביבה	<p>1. <u>שמירה על שטחים ירוקים-פתוחים</u> (משרד החקלאות, 1998) – יחידות משק גדולות יותר צורכות פחות מבנים חקלאיים, וניתן לרכז אותם ביעילות רבה יותר, תוך שמירה על שטחים פתוחים רחבים יותר.</p> <p>3. <u>מגוון ביולוגי ונופי</u> – הגדלת המשקים עשויה להביא ל"מונוקולטורה" ומגוון נמוך יותר בנוף החקלאי⁷; מאידך העיבוד במשקים גדולים אקסטנסיבי יותר וכך שומר על משאבי טבע וסביבה.</p>

⁷ מתוך הספרות העולמית עולה שקשה לקבוע האם אכן משקים גדולים יותר משמעותם מונוקולטורה. תיאורטית ישנן שתי השערות בנוגע לקשר בין גודל המשק ומידת ההתמחות בגידול מסויים – כאשר ישנם יתרונות לגודל בעיבוד, חוות גדולות עשויות להעדיף להתמחות בגידול מסויים; מאידך יתכן שחוות גדולות יבחרו לגוון של הגידולים בכדי להקטין סיכונים (Kimhi & Rekah, 2005). החוות הגדולות של מדינת ברה"מ לשעבר היו בדרך כלל מגוונות מבחינת הרכב הגידולים (לרמן, דברים בע"פ, אוקטובר 2007). בראיונות עם חקלאים באזור השרון הסתבר שבחלק מהמקרים גידול המשקים אכן מונע מהרצון לפזר סיכונים על ידי גיוון הגידולים. קימחי ורקח (Kimhi & Rekah, 2005) מצאו שההתמחות במשקים ישראלים גדלה לאורך זמן אך באופן עצמאי מגודל המשק. לפיכך לא ניתן לאמר חד משמעית שגידול משקים יכול לפגוע במגוון הביולוגי והנופי בשטחי החקלאות.

איור 1: תהליך ניתוח ודרוג החלופות לאור נושאים עקרוניים והשפעתם על אמות המידה



טבלה 3: המשמעות של החלופות בנוגע לסוגיה תכנון או שוק חופשי במקרקעין חקלאיים

א: המשך מצב קיים	ב: שמירה על נחלות בחכירה מול ממ"י, שוק חופשי בהחכרות משנה	ג: ביטול עיקרון הנחלה
תכנון פורמלי, אבל בפועל שוק חכירה פעיל שמוגבל לתחומי היישוב	שוק חופשי למעשה	שוק חופשי

טבלה 4: ההשפעה הכלכלית, חברתית וסביבתית של תכנון מול שוק חופשי במקרקעין חקלאיים

השפעה כלכלית	השפעה חברתית	השפעה סביבתית
תכנון-אי יעילות בגלל חוסר התאמה בין גודל המשק ויכולת הניהול של החקלאי <u>שוק חופשי-צמיחה כלכלית בגלל יכולת להעביר קרקע למשקי בית יצרניים יותר; צמצום הזנחת קרקע חקלאית</u>	תכנון-שוויון באחזקת נכסי מקרקעין, אך נגישות נמוכה למשאב הקרקע (אדם צריך להיות חבר אגודה חקלאית כדי להשיג זכויות בקרקע) <u>שוק חופשי-חלוקה לא שוויונית של המקרקעין, אך נגישות שוויונית למשאב הקרקע, בעיקר כאשר השוק מבוסס על החכרת-משנה בעלות נמוכה יחסית</u>	תכנון-שמירה על מגוון נופי בגלל משקים קטנים יחסית <u>שוק חופשי- יתכן שמירה על שטחים פתוחים-פחות מבנים במשקים גדולים; אקסטנסיפיקציה של העיבוד במשקים גדולים; לעומת זאת תתכן "מונוקולטורה" במשקים גדולים</u>

טבלה 5: המשמעות של החלופות בסוגיית אמצעי הסחר המרכזי - חכירה או מכירה?

א: המשך מצב קיים	ב: שמירה על נחלות בחכירה מול ממ"י, שוק חופשי בהחכרות משנה	ג: ביטול עיקרון הנחלה
חכירת-משנה מוגבלת רק לתחומי הישוב, שמירה על נחלות בחכירה לדורות (כעין מכירה)	חכירת-משנה ללא הגבלה כאמצעי עיקרי לניוד קרקעות, שמירה על נחלות בחכירה לדורות (כעין מכירה)	ניוד קרקעות באמצעות חכירת-משנה, ובנוסף: אפשרות לחקלאי לחכור לדורות מממ"י קרקע באופן חופשי

טבלה 6: השפעה הכלכלית, חברתית וסביבתית של אמצעי הסחר המרכזי – חכירה או מכירה?

השפעה כלכלית	השפעה חברתית	השפעה סביבתית
<u>חכירה</u> -אמצעי פשוט וזול לניוד קרקע חקלאית <u>מכירה</u> -אמצעי מורכב לניוד קרקע חקלאית, עלויות עסקה גבוהות, היצע קרקעות לקניה נמוך ביחס לחכירה	<u>חכירה</u> -נגישות למשאבי קרקע למשקי בית עם הכנסה בינונית <u>מכירה</u> -נדרש הון התחלתי גדול להקמת משק חקלאי, רק בעלי הון יוכלו לרכוש קרקע חקלאית	למיטב שיפוטו אין הבדל בין חכירה ומכירה

טבלה 7: השפעתן הצפויה של החלופות על ריכוז קרקעות בחוות גדולות

א: המשך מצב קיים	ב: שמירה על נחלות בחכירה מול ממ"י, שוק חופשי בהחכרות משנה	ג: ביטול עיקרון הנחלה
משק בודד יכול לגדול למעשה עד לגודל משבצת היישוב	אין הגבלה לגודל המשק, אך יש קושי בריכוז קרקעות, בגלל צורך לחתום הסכמים עם בעלי נחלות רבים; ניתן להניח שירתיע בעלי הון ספקולנטים מכיוון שהזכויות ארוכות הטווח במקרקעין ישארו בידי חוכרי הנחלות	אין הגבלה לגודל המשק, וניתן להניח שבעלי הון ירכשו קרקעות רבות

טבלה 8: ההשפעה הכלכלית, חברתית וסביבתית של ריכוז קרקע בחוות גדולות

השפעה כלכלית	השפעה חברתית	השפעה סביבתית
<u>חוות גדולות</u> -ככל הנראה אין יתרונות לגודל (נספח ד) <u>משקים משפחתיים</u> -יתכנו יתרונות לקוטן כתוצאה מעלויות ניהול נמוכות וגידולים אינטנסיביים (נספח ד)	<u>חוות גדולות</u> - צמצום הנגישות של פרטים למשאב הקרקע, חוסר שוויון <u>משקים משפחתיים</u> - נגישות למשאב הקרקע ושוויון יחסי	<u>חוות גדולות</u> - יתרון: אקסטנסיפיקציה של העיבוד; חסרונות: תתכן "מונוקולטורה" <u>משקים משפחתיים</u> - עיבוד אינטנסיבי אבל שמירה על מגוון נופי

טבלה 9: השפעתן הצפויה של החלופות על פיצול יתר של משקים

א : המשך מצב קיים	ב : שמירה על נחלות בחכירה מול ממ"י, שוק חופשי בהחכרות משנה	ג : ביטול עיקרון הנחלה
פיצול רק בהחכרת-משנה בחייו של בעל המשק, הורשה לממשיך אחד	פיצול רק בהחכרת-משנה בחייו של בעל המשק, ניתן לחייב בחוק הורשה לצאצא אחד בלבד	ניתן לפצל בחייו של בעל המשק. ניתן לחייב בחוק הורשה לצאצא אחד בלבד

טבלה 10: ההשפעה הכלכלית, חברתית וסביבתית של פיצול יתר של משקים

השפעה כלכלית	השפעה חברתית	השפעה סביבתית
משקים משפחתיים בינוניים-יעילות כלכלית, עיבוד אינטנסיבי משקים קטנים מאוד-נטישת קרקעות, חוסר יכולת להפעיל משק ביעילות	משקים בינוניים - נגישות למשאב הקרקע ושוויון יחסי משקים קטנים מאוד- עשויים להביא לעוני במגזר הכפרי ולהחכרת או מכירת "אילוץ" של קרקעות למשקים גדולים	משקים בינוניים- עיבוד אינטנסיבי אבל שמירה על מגוון נופי משקים קטנים מאוד-בזבז משאבים-מים, תחבורה בין חלקות. יתכנו לחצים לבינוי שכן חלקה הקטנה מדי לחקלאות ערכה כנדל"ן עדיין גבוה

נספח ח – מקורות המידע בהם נעשה שימוש במסגרת העבודה

1. סקירת הספרות העולמית – מדינות רבות בעולם עברו רפורמות אגרריות במאה האחרונה. בין המדינות הללו ניתן למנות את יפן, טייוואן, סין, וייטנאם, הודו, ומדינות רבות באמריקה הלטינית ובאפריקה, כולל לאחרונה דרום אפריקה (FAO, 2003; Leite, 1994; Kay, 1998; Deininger, 2003; de Janvry, 2001; Finan et al. 2005). פירוט מלא של הספרות שנבחנה מוצג ברשימה ביבליוגרפית בנספח א.

בלימוד הניסיון מהעולם נבחר להתמקד במדינות מזרח אירופה וברית המועצות לשעבר, שעברו שינוי מקיף במשטר המקרקעין החקלאיים תוך כדי מעבר מכלכלה ריכוזית-מתוכננת לכלכלת שוק, החל מתחילת שנות ה-1990. בחירה זו נבעה ממספר קווי דמיון בין המדינות הללו לבין ישראל: בעלות המדינה על חלק גדול מהקרקעות (ערב הרפורמה במדינות מזרח אירופה, ועדיין בישראל); מבנה המשקים, הכולל משקים קואופרטיביים גדולים ומשקים משפחתיים קטנים יותר (אף כי המשקים הקואופרטיביים במזרח אירופה גדולים הרבה יותר מהקיבוצים בישראל); והגבלות שונות על מסחר במקרקעין חקלאיים. בין היתר נבדקו לקחי הרפורמות האגרריות ברוסיה (Lerman, 2002) אוקראינה (Csaki and Lerman, 1997) הונגריה (Csaki and Lerman, 1998) בלרוס (Csaki and Lerman, 2000) מולדובה (Csaki and Lerman, 2002) פולין (Csaki and Lerman, 2002) וגאורגיה (Lerman, 2004).

הצד הדומה בין הרפורמות האגרריות במדינות מזרח אירופה לשינוי מדיניות המקרקעין החקלאיים שעשוי להתבצע בישראל הינו המעבר משוק מקרקעין חקלאי מתוכנן וריכוזי לשוק מקרקעין חופשי (או חופשי למחצה). הצד השונה הינו בכיוון המעבר – במדינות מזרח אירופה עיקר המעבר הינו מחוות גדולות וקולקטיביות למשקים פרטיים קטנים, כאשר בישראל המעבר צפוי להיות בכיוון ההפוך לקראת הגדלת המשקים המשפחתיים. עם זאת, בחלק ממדינות מזרח אירופה (למשל גאורגיה, ארמניה, מולדובה, בולגריה, רומניה) בהן המשקים המשפחתיים שהוקמו קטנים מאוד, קיים תהליך של מעבר למשקים גדולים יותר באמצעות שווקי קרקעות (Lerman and Cimpoies, 2006; Lerman, 2005; Dirimanova, 2005). תהליך שניתן ללמוד ממנו בישראל. עם זאת, ראוי לציין שבשונה ממזרח אירופה ומדינות ברה"מ לשעבר, החקלאים בישראל פועלים בסביבת שוק תומכת (צינורות שיווק לתוצרת, מקורות לקניית תשומות), בטכנולוגיה מתקדמת ובכלכלה מפותחת, מצב המשפר את יעילות החקלאות בישראל גם במסגרת ההגבלות הקיימות על מסחר במקרקעין.

2. סקירת ספרות ישראלית – בניגוד לספרות בעולם, הספרות הישראלית כמעט איננה מתייחסת להיבטים הכלכליים של משטר המקרקעין החקלאיים. עיקר הדיון בישראל התרכז עד כה בנושאים של הפרטת קרקעות והבעלות הלאומית על הקרקע (אלרמן, 1999; 1998; בורוכוב וורצברג, 2002; 2003; בן דרור וביגר, 2003; בן אליהו וויתקון, 2003; ביגר וקרטיץ, 2004). נושאים משפטיים הקשורים בנייהול מקרקעין חקלאיים נבדקו על ידי ויסמן (1987) ויתקון (1991, 1996) בירן (2000) והרצברג (2001). בדיקה של ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות הקצאת קרקעות חקלאיות ו"רעיון הנחלה" נערכה על ידי כנעני (1981) קרק (1998) ארן-נורדהיים (1999) וכץ (2002).

בנוסף לפרסומים אקדמיים, נבדקו מסמכי עמדה ומדיניות מקרקעין שנערכו בעשור האחרון, למשל: דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל ("ועדת רונן", 1997), דו"ח הוועדה לבחינת קווי המדיניות לפיתוח הכפר בשנות ה-2000 (1998), המלצות הצוות לגיבוש המדיניות ליישום חוק ההתיישבות (2007).

3. ראיונות עם מומחים (experts' interviews) רואיינו 16 מומחים, אנשי משרד החקלאות, אנשי מינהל מקרקעי ישראל, אנשי התנועות המיישבות, מומחים חקלאיים ומומחי מקרקעין, במטרה להבין מגמות בשימוש במקרקעין חקלאיים בישראל, לזהות מטרות רצויות ודגמי הקצאת קרקע חליפיים לדגם הנוכחי (רשימת המרואיינים מובאת בנספח ב). ראוי לציין שמגוון הדעות רחב מאוד, ומשתרע מעמדה הטוענת שמשטר הקרקעות הקיים הרסני לחקלאות הישראלית מכיוון שהוא מונע פיתוח חוות גדולות, ועד לעמדה האומרת שאין כל בעיה עם משטר הקרקעות הקיים ואין צורך לשנות דבר.

4. ראיונות עם חקלאים. הורגש צורך לראיין חקלאים מהשורה, כהשלמה לתמונה שהצטיירה על ידי המומחים. מכיוון שתקציב המחקר לא אפשר לערוך סקר רחב היקף, בחרנו לאמץ איסטרטגיה של מספר מצומצם של ראיונות איכותניים עם חקלאים. רואיינו 15 חקלאים, בראיונות שמשכם בין שעה לשלוש וחצי שעות. למרואיינים הובטחה אנונימיות. בחרנו להתמקד בבעלי נחלות במושבים מאזור המרכז, שניתן להניח שיושפע יותר מכל משינוי הקצאת המקרקעין החקלאיים. החקלאים שרואיינו נבחרו על פי עיקרון של "מקרי קצה" (בעלי משקים גדולים מאוד וקטנים מאוד, צעירים ומבוגרים, גברים ונשים וכו') מתוך מטרה להביא מגוון דעות. עם זאת, אין יומרה לאמר שמדובר במדגם מייצג.

נספח ט – המצב הפורמאלי והבלתי פורמאלי בהקצאת המקרקעין החקלאיים בישראל

1. המצב הפורמלי

מאז תחילת ההתיישבות החקלאית היהודית בארץ ישראל בסוף המאה ה-19 היו המשקים החקלאיים מתוכננים על ידי גורמים מרוכזים, כגון פקידי הברון, קק"ל או ממשלת ישראל. שיטת הקצאת קרקע חקלאית במסגרת "נחלות" הופעלה עוד במושבות הראשונות ולאחר מכן על ידי קק"ל ומינהל מקרקעי ישראל (ויתקון, 1996). הזכויות בקרקע, גודלה של הנחלה, משך זמן החכירה, השימושים המותרים והמחויבים בקרקע ומספר הנחלות ביישוב נקבעו על ידי הרשויות. הזכויות בקרקע – זכויותיו של חוכר בנחלה הוגדרו על ידי שורה של חוקים, החלטות מינהל מקרקעי ישראל ומסמכי מדיניות של משרד החקלאות. העיקריות בהן הן (ויתקון, 1996 עמ' 98):

- שלמות הנחלה: לא ניתן לפצל את הנחלה או לאחד מספר נחלות למשק אחד
- שוויוניות בין גדלי הנחלות ביישוב אחד
- אפשרות להוריש את הנחלה רק לנציג אחד של דור המשך
- חובת מגורים של חוכר הנחלה במשק
- חובת עיבוד הקרקע על ידי חוכר הנחלה. אם החוכר מפסיק את עיבוד הקרקע לתקופה העולה על 3 שנים ניתן להפסיק את חוזה החכירה
- החכרת הנחלות הינה לאגודה חקלאית שיתופית. במושבי עובדים - חוזה החכירה הינו מול האגודה, כאשר בעלי המשקים הינם "בני רשות" בלבד (זכות הכוללת למעשה רק את הזכות שלא להיחשב משיגי גבול בקרקע; אלתרמן, 1998).
- איסור על החכרת משנה של הקרקע החקלאית שברשות החוכר. במושבי עובדים, כיוון שהחכירה הינה לאגודה, ישנה אפשרות של העברת זכויות במקרקעין בין חברי האגודה או לאגודה עצמה, במסגרת של הסכמי "שותפות בעיבוד". העברה כזו של הקרקע אפשרית רק במסגרת היישוב ולא בין חקלאים מיישובים שונים.
- איסור על בעלות משותפת של גורם מחוץ ליישוב בנחלה. רק אנשים החברים באגודה חקלאית יכולים לקבל זכויות בנחלה.

בהשוואה עולמית נמצא שמבנה הזכויות בקרקע חקלאית בישראל ייחודי מפני שהוא מורכב משלוש היררכיות: המדינה, האגודה השיתופית ומשק הבית החקלאי. התפקיד של כל אחת מההיררכיות משתנה בין המגזרים החקלאיים: בחקלאות הפרטית ישנה היררכיה אחת: משק הבית החקלאי, שהוא הבעלים של הקרקע. במגזר הקיבוצי קיימות שתי היררכיות: המדינה כבעלים של המקרקעין, והאגודה כחוכר המקרקעין. במגזר המושבי קיימות שלוש היררכיות: המדינה כבעלים של המקרקעין, האגודה כחוכרת של המקרקעין, ומשק הבית החקלאי המעבד בפועל את הקרקע למרות שמבחינה פורמאלית זכויותיו בה מוגבלות ביותר ("בר רשות"). דפוס הזכויות הראשון, של משקים פרטיים, הינו הדפוס הנפוץ במדינות המפותחות. את הדפוס השני ניתן למצוא במדינות בהן הקרקע בבעלות לאומית ומוכרת לאזרחים (סין, מדינות מרכז אסיה). הדפוס השלישי, שבו ישנן שלוש היררכיות, המדינה, האגודה ומשק הבית, ייחודי, למיטב בדיקתנו, לישראל. זהו דפוס בעייתי מפני שהזכויות במקרקעין אינן תואמות את הפעילות הכלכלית; הפעילות הכלכלית במשק נערכת על ידי החקלאי

באופן עצמאי, אך הא איננו בעל הזכויות בקרקע עליה פועל המשק. החקלאי איננו חופשי להגדיל או להקטין את היקף הקרקע בהתאם לפעילותו החקלאית, והוא מוגבל בנושא זה על ידי האגודה אליה הוא משתייך. נשאלת השאלה מהי ההצדקה להגבלה זו, ולהענקת השפעה כה גדולה לאגודה בנושא מקרקעין, בפרט לאחר שכוחה בנושאים אחרים (ערבות הדדית, מתן שירותים מוניציפאליים) כמעט שאבד בשנים האחרונות.

בהשוואה למדינות אחרות נראה שמשטר המקרקעין החקלאיים של ישראל דומה יותר מכל למצב בסין. בדומה לישראל, הזכויות על קרקעות בסין הינה בידי קולקטיבים; משקי בית חקלאיים אינם יכולים להיות הבעלים על הקרקע, על אף שהם נהנים מחופש בתפעול המשק, ויכולת מוגבלת להעביר קרקעות למשקי בית אחרים. עם זאת, הגמישות בשוק המקרקעין החקלאיים בסין גדולה יותר מבישראל. בסקר שנערך ב-1995 נמצא שלמעלה מ-70% מהקולקטיבים מאפשרים למשקי הבית להחכיר את הקרקע שברשותם באופן חופשי (Brandt et al., 2002). רק בכ-30% מהקולקטיבים נאסר על משקי הבית להחכיר את הקרקע לאנשים שאינם מתגוררים ביישוב, או רק על פי אישור מנהלי הקולקטיב, כפי שמקובל באגודות החקלאיות בישראל.

חישוב גודל הנחלה – גודל הנחלה נקבע על בסיס מגוון של שיקולים, בין היתר כושר הייצור של הקרקע, זמינות הקרקעות באזור, זמינות המים והון ההשקעה (ויתקון, 1996). ההנחה במשך השנים היתה שהעבודה במשק מתבצעת בעיקר על ידי משפחתו של החקלאי ולא על ידי פועלים שכירים, וגודל הנחלה הותאם להנחה זו. הנחלה תוכננה כשילוב של גורמי ייצור (בעיקר קרקע ומים) אשר עשויים, על פי חישוב נורמטיבי, להבטיח רמת הכנסה ראויה למתיישב ומשפחתו. באזורים בהם הנתונים האקולוגיים טובים פחות (למשל פחות משקעים), ישנו פיצוי על ידי הקצאת קרקע גדולה יותר (כנעני, 1981). כך, באזור המרכז הנחלות קטנות יחסית (כ-30 דונם) ובאזור הדרום הנחלות גדולות יותר (100-70 דונם). ראוי לציין כי גדלי משקים כאלו אינם חריגים בהשוואה עולמית, בפרט במדינות דרום אירופה: גודל המשק הממוצע ביוון הוא 44 דונם, באיטליה כ-60 דונם, ובפורטוגל כ-90 דונם (Lerman & Cimpoies, 2006). במרבית מדינות מזרח אירופה, 75% או יותר מהמשקים קטנים מ-50 דונם (FAO, 2003).

לעיתים נשמע הטענה כי גודל הנחלה שחושב בעבר איננו גדול מספיק בכדי לאפשר את פרנסתה של משפחה כיום, ולפיכך נדרשת הגדלה של הנחלות. ניתן להעלות מספר טיעונים כנגד אמירה זו. ראשית, קשה לקבוע חד משמעית שגודל המשק הוא הגורם הקובע את הכנסת החקלאי, שכן שינוי סוג הגידולים והטכנולוגיה יכול להביא להכנסה גבוהה יותר מאותה יחידת שטח. נתונים על גדלי המשקים הנדרשים בכדי להגיע לרמת שכר ממוצעת, בגידולים שונים, חושבו על ידי הדס (2002), טבלה 2 נספח ג). ניתן לראות כי חקלאי המחזיק יחידה של כ-45 דונם (דומה לגודל הנחלה בישראל) יכול להתפרנס ברמה הדומה לשכר הממוצע במשק אם יגדל מטעים, ירקות בחממה או פרחים⁸. רק בגידולים אקסטנסיביים נדרש גודל יחידה גדול יותר⁹.

⁸ בהנחה כי עומדת לרשותו הקצאת מים מתאימה. הקצאת מים, זמינותם ואיכותם מהווים גורם מגביל המשפיע על הפדיון וההכנסה מחקלאות בישראל.

⁹ ראוי להדגיש כי למרות שלכאורה אפשר להתפרנס ברמת חיים סבירה גם ממשקים קטנים, ניתן להבין את רצונם של חקלאים מצליחים להגדיל את היקף פעילותם, בין השאר על ידי הרחבת הקרקעות המעובדות על ידם.

ניתן היה לצפות שכתוצאה מהגודל הקטן של משקים במושבים תהיה בהם התמחות בגידולים האינטנסיביים יותר. אומנם הגידולים האינטנסיביים ביותר (חממות) מתרכזים במושבים ופחות בקיבוצים, אך עדיין 42% מהקרקע במושבים משמשת לגידולי בעל (משרד החקלאות, 2004). בהשוואה, בקיבוצים השיעור איננו שונה בהרבה - 48% מהקרקע. לדברי מומחים, חקלאים במושבים אינם עוברים לגידולים אינטנסיביים בגלל הון ההשקעה שנדרש, וסיוע מוגבל של משרד החקלאות בנושא. אם המטרה היא לייעל את השימוש במשאב הקרקע ולהגדיל את הכנסותיו של החקלאי במושב – יתכן שאין צורך בשינוי גודל המקרקעין במשקים, וסיוע בהשקעות שיביא לאינטנסיפיקציה של העיבוד ישיג את אותה מטרה¹⁰.

טיעון אחר נגד שיטת החישוב המקובלת של נחלות שואל מדוע לאמץ מטרה של ביסוס כל הכנסתו של משק הבית על החקלאות? "חקלאות במשרה חלקית" או גיוון תעסוקות (pluriactivity) במגזר הכפרי, הוא תופעה נפוצה בכלכלות המפותחות, כמו גם בישראל. בסקר שערך סופר ב-2001 נמצא שבמוצע רק 42% מהכנסת משקי הבית במושבים מקורה בחקלאות (Sofer, 2005). לפי נתוני משרד החקלאות לשנת 2002, רק 32% מבעלי המשקים במושבים עבדו במשק בלבד (משרד החקלאות, 2004). בישראל המאופיינת במרחקי נסיעה קצרים ונגישות לערים ישנה אפשרות לגיוון תעסוקות במגזר הכפרי, ואין סיבה להנחות את מדיניות המקרקעין על פי השאיפה לבסס את כל ההכנסות במגזר הכפרי על החקלאות.

לסיכום, נראה שקשה לבסס את הטענה שגודלה של הנחלה קטן מכדי לאפשר את הכנסתו של משק בית, כהצדקה מרכזית לשינוי שיטת המקרקעין בישראל. הצדקה מתאימה יותר לשינוי הקצאת המקרקעין הינה שגדלי המשקים אינם צריכים להקבע על ידי מתכנן מרכזי, אלא על ידי השוק החופשי, שהוא יעיל יותר כלכלית ומהווה כלי טוב יותר להשגת שוויון בנגישות לקרקע.

משך זמן החכירה – בנחלות שהוחכרו על ידי קק"ל לפני קום המדינה היה משך החכירה 49 שנים ("חכירה לדורות"). בעיקרון גם בישובים שהוקמו לאחר קום המדינה היתה אמורה להיות חכירה לדורות, אך בפועל במרבית המושבים זמן החכירה הינו של שלוש שנים (ויתקון, 1996). בדרך כלל החכירה מתחדשת, אך אין זה מחויב בהסכם החכירה. בנוסף ישנן קרקעות המוגדרות "עודף נחלה" וקרקעות זמניות עם חוזה החכירה ל-3-5 שנים בלבד, בהן אסור לעשות גידולים אינטנסיביים עם טווח השקעה ארוך. היקף הקרקע עליה אמורים להיות חוזי נחלה הוא כ-2.8 מיליון דונם, וקרקעות זמניות כ-1 מיליון דונם (דרור קרישפין, דברים בע"פ, אוקטובר 2007).

דמי החכירה – דמי החכירה של הנחלה הינם אחידים בכל רחבי הארץ, ללא קשר לגודל הנחלה, ערך הקרקע מבחינת כושר התפוקה, מיקומה הגיאוגרפי, ואפשרויות השימוש החקלאי בה (בעל, שלחין, מטעים) (ויתקון, 1996). כיום דמי החכירה השנתיים הינם 650 ש"ח לכל הנחלה (דרור קרישפין, דברים בע"פ, אוקטובר 2007).

מספר הנחלות ביישוב - מספר הנחלות ביישוב אמור להגזר ממספר המשפחות ביישוב.

¹⁰ ראוי להדגיש כי אין אפשרות או כוונה לייעד את כל השטח החקלאי במושבים לגידולים אינטנסיביים. גידולים אינטנסיביים דורשים משאבים כספיים וארגוניים ותמיכה מחקרית. הם נשענים על טכנולוגיה, נישה שיווקית ואיכות ויעילות הארגון – שאינם תמיד נמצאים. עם זאת נראה כי פוטנציאל המעבר לגידולים אינטנסיביים במושבים טרם מוצה.

2. המצב הבלתי פורמאלי

בחינה של מחקרים שנערכו בישראל ושיחות עם מומחים מצביעים על כך שחלק קטן בלבד מעקרונות הנחלה עודו מתבטא בשטח (ראו טבלה 1, נספח ז).

החכרות משנה - מסקר שנערך על ידי סופר ב-2001 (Sofer, 2005) עולה שכ-26% מבעלי המשקים במושבים מחכירים החכרות משנה לפחות חלק מהנחלה. נתון זה מצביע על כך ששוק המקרקעין החקלאיים בישראל פעיל יחסית למדינות אחרות (טבלה 2). ראוי לזכור שההשוואה מתבצעת אל מול מדינות בהן אין הגבלה חוקית להחכרת קרקע חקלאית, ועל רקע ההגבלות בישראל נראה ששוק החכרות המקרקעין הינו פעיל ביותר.

החכרות משנה מתבצעות במגזר המושבי במסגרת הישוב ללא הגבלה, דרך חוזה של "שותפות לעיבוד" המותר על פי החוקים הקיימים והנחיות משרד החקלאות. השותפות בפועל הינה פיקטיבית, שכן אין מדובר בשותפות עסקית מקובלת, אלא במצב בו אחד הצדדים מעמיד את הקרקע ואילו כל הפעילות העסקית מתבצעת על ידי הצד השני. נשאלת השאלה האם ראוי לדבוק בהסדרות כאלה של מצב שהינו בפועל החכרת משנה של קרקע.

לעומת החופש של החכרה בתחומי היישוב, המגבלה על החכרת קרקע מחוץ לתחומי האגודה בדרך כלל נאכפת. לדברי חקלאים שרואיינו, במושבים בהם החקלאות מצליחה החקלאים נאבקים זה עם זה על כל פיסת קרקע בתוך המושב, מכיוון שהם אינם יכולים לחכור קרקע מחוץ ליישוב. מאידך, במושבים פחות מצליחים עומדות קרקעות ריקות מפני שאין חקלאים בתוך המושב המעוניינים לעבד אותן. חוסר יכולת למצוא חקלאי חבר האגודה שיחכור את הקרקע נחשב לגורם מרכזי בהזנחת קרקעות.

גודל המשק - גדלי המשקים הפעילים במגזר המושבי כיום שונה מהגודל שחושב והוקצה על ידי משרד החקלאות. במהלך שני העשורים האחרונים ירד מספר המשקים הפעילים בישראל בכ-40% כאשר גודל המשק גדל בכ-55% (Kimhi & Rekah, 2005). הגידול בגודל המשקים החקלאיים הינו תהליך המתרחש בכל העולם (ראו איור 1 בנספח ג), ועיקרו נובע מיציאה של חקלאים פחות מצליחים מהענף תוך העברה של קרקעותיהם לחקלאים מצליחים יותר.

מהו גודל המשקים בישראל כיום? קשה למצוא על כך נתונים, אך ניתן לחשב זאת באמצעים עקיפים. לפי הנתונים המעודכנים ביותר שבידינו ישנם במושבים כ-16,500 חקלאים פעילים (עובדים במשק בלבד או במשק ובחוץ; משרד החקלאות, 2004). סך הקרקע שלרשות המושבים הינה 1,833,000 דונם, מתוכם 1,537,000 דונם מעובדים. לפיכך במוצע חקלאי פעיל במושב מעבד כ-93 דונם. בסקר שנערך על ידי סופר ב-2001 ב-26 מושבים בכל רחבי הארץ נמצא שגודל המשק הממוצע הינו 59.2 דונם, למרות שגודל הנחלה הממוצע הינו 33.7 דונם (Sofer, 2005). גדלי המשקים משתנים בין אזורי הארץ, כאשר בצפון המשקים גדולים יותר (111.5 דונם בממוצע) ובמרכז וצפון-מערב הנגב המשקים קטנים יותר (34.2 ו-36.7 דונם בממוצע בהתאמה).

משך זמן החכירה – החכרות-המשנה המתבצעות בישראל כיום הינן לתקופות זמן שונות. לדברי חקלאים, בחלק מהמקרים מדובר בתקופה קצרה (שנה עד שלוש שנים) ולעיתים בתקופות זמן ארוכות (חמש עשרה שנה, למשל במשקי מטעים).

דמי החכירה – משתנים לפי איכות הקרקע ואזור הארץ. קרקע למטעים באזור השרון נחכרת תמורת כ-30 \$ לדונם / שנה (כ-3,600 ש"ח לנחלה של 30 דונם, לעומת 650 ש"ח דמי החכירה שממ"י גובה).
מספר הנחלות בישוב - הקשר בין מספר הנחלות ומספר משקי הבית בישוב בא לידי ביטוי במושבים בלבד (גם שם באופן חלקי, שכן כ-10% מהנחלות המתוכננות אינן מאוישות). בקיבוצים, מספר הנחלות איננו קשור כיום למספר המשפחות, שכן שינויים דמוגרפיים באוכלוסיית הקיבוצים לא קבלו ביטוי בשינוי בהיקף הקרקע. כיום, מושג הנחלה בקיבוץ חסר משמעות למעשה.