



## זכויות במקרקעין ודיור במיגזר החקלאי-שיתופי בישראל

השוואה עם מדינות ה OECD ומול מימצאי סקר עמדות של חברות  
וחברי הקיבוצים והמושבים

דו"ח מחקר – מהדורה שלישית, מרץ 2021

### רחל אלתרמן ומיכי דרורי

#### תקציר מנהלים – מהדורה שלישית

מבין כל מדינות ה OECD – ואף באופן אבסולוטי מול רוב מדינות העולם – ישראל יוצאת דופן. רוב המקרקעין במדינה הם בבעלות ציבורית – לא רק הפארקים, שדות תעופה וכבישים, אלא רוב הפעילות הכלכלית-חברתית בישראל מתרחשת על מקרקעין בבעלות לאומית. שיעור הבעלות הלאומית על מקרקעין במיגזר החקלאי הוא גבוה יותר מאשר במיגזר העירוני, שם הולך ומסתיים משטר הבעלות הלאומי בתהליך מואץ של הפרטה.

מטרת העל של המחקר היא לבחון באיזו מידה עדיין עומד משטר המקרקעין הציבורי החל על הקרקע החקלאיות והכפרית בישראל במבחן המטרות הציבוריות שמגזר זה מיועד לשרת, ובמבחן המטרות הציבוריות העדכניות המקובלות כיום בקרב מדינות ה OECD. ומאידך, נרצה לבחון באיזו מידה משטר המקרקעין הישראלי הייחודי מהווה כיום מהווה אילוץ ומיכשול בפני התמודדות עם הבעיות הנוכחיות של המיגזר.

הבסיס התאורטי נוגע לתיאוריות קניין בכלל, וקניין קרקעי בפרט. תרגום אופרטיבי הוא "פירוק" של הזכויות לזכויות משנה בנות השוואה, כמו גם סקירה של היבטים מעשיים של הקניין הקרקעי מבחינת זהות בעלי זכויות אפשריים, הבחנה בין זכויות פורמליות לכאלו שאינן פורמליות והיבטים הנוגעים לניהול הקרקע ולשימוש בה.

הסקירה המשפטית בוחנת את התהוות משטר המקרקעין החקלאיים של המושבים והקיבוצים בישראל. אנו מרחיבים את הדיון לגבי הגורמים והשיקולים הייחודיים הקיימים בישראל בלבד, לרבות השוואה למשטר החכירה העירוני בישראל, ולנושא ה"צדק החלוקתי".

למחקר ישנם שני מרכיבים אמפיריים. האחד – ניתוח השוואתי של הזכויות במקרקעין של תושבי כפרים בארצות OECD נבחרות (מוצג כאן רק כסיכום), וסקר עמדות ראשון מסוגו בקרב חברי הקיבוצים והמושבים, המוצג כאן במלואו.

במחקר ההשוואתי התמקדנו בשש מדינות: איטליה, פורטוגל, ספרד, צרפת, פולין והונגריה. כל המדינות הן חברות השוק האירופי המשותף, אולם בעוד ארבע הראשונות הן מדינות בעלות משטר מקרקעין ארוך שנים של בעלות פרטית בקרקע חקלאית, הרי ששתי המדינות האחרונות הן כאלו שעברו כך לפני כשלושה עשורים ממשטר קומוניסטי לכלכלת שוק, והן גם חברות חדשות יחסית באיחוד האירופי. החלק האמפירי נערך באמצעות ראיונות אישיים, באופן שהינחה את המשיבים להתייחס לרכיבי הזכויות, מטרות ההסדרה והאמצעים שנבחרו לטפל בהם באופן אחיד ובר השוואה בין המדינות השונות.

בהמשך, השווינו תוצאות אלו לידע שלנו לגבי משטר המקרקעין הישראלי, וכן לגבי משטר המקרקעין המומלץ ע"י ארגון המזון של האומות המאוחדות (FAO). ניתוח התוצאות לימד אותנו כי משטר החכירה של החקלאים בישראל, מקנה להם סל זכויות קניין חלש ומצומצם בהרבה מזה המוקנה לחקלאים במדינות המחקר, כמו גם בהשוואה לכללי החכירה המומלצים ע"י FAO. כמו כן, נמצא שסל הזכויות של החוכרים בישראל מצומצם גם בהשוואה לזה של החוכרים הישראלים במגזר העירוני.

בנוסף, ביצענו סקר עמדות ישיר שהיה מיועד לכל חברי וחברות הקיבוצים והמושבים (לא תושבי ה"הרחבות" שאינם חברים ועל כן אינם כפופים למישטר הקרקע והמגבלות משפטיות נוספות). הסקר הוא, ככל הידוע, הפעם הראשונה בכל שנות ההתיישבות שבו נערך מחקר המיועד לבחון את עמדותיהם של "הצרכנים" הישירים של המדיניות הקרקעית הציבורית: חברי ההתיישבות השיתופית. אלה הם המיעוט הקטן במדינה, המספקים לרוב הגדול – תושבי הערים – את החקלאות, ושמירת השטחים הפתוחים.

למרות שהמידע שאספנו לימד אותנו כי עד כה עומדים המושבים והקיבוצים בהצלחה במרבית האתגרים והיעדים הציבוריים של החקלאות במדינות ה-OECD, הרי השילוב של זכויות הקניין החלשות של החקלאים הישראלים, בצירוף המידע שאספנו מסקרי עמדות שנערכו בקרב אנשי המושבים והקיבוצים בישראל, מראה כי העתיד אינו צופן טובות.

על פי מסקנותינו, עולה הצורך לבחון מחדש את עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע החקלאית בישראל. נראה שעקרון זה והאתוס העומד במקורו, כבר נזנחו ככל שמדובר במקרקעי ישראל במגזר העירוני. בארצות אחרות דווקא על קרקע חקלאית לא נהוגה בעלות לאומית, או אפילו לא מוניציפאלית. למעשה, נראה שמרבית המטרות אשר היוו בסיס לבעלות זו ניתנות להשגה בדרכים אחרות, יעילות יותר, ומטרות אחרות כבר פחות רלוונטיות או אף אינן לגיטימיות כיום.

עוד מצאנו, שהאיסור המוחלט כמעט על סחר בקרקעות החקלאיות החכורות מרמ"י כמו גם האיסור לכל צורה כמעט של השכרה או החכרת משנה, הנה תופעה יוצאת דופן. איסור קשיח זה פוגע ככל הנראה בניצולה היעיל של הקרקע החקלאית, בעיקר במשק המשפחתי.

מישטר הנחלות ותנאי החכירה של המשקים החקלאיים בישראל, ביחד עם מדיניות התכנון בישראל, יצרו במשך דורות, קשר גורדי מישפטי-תכנוני בין מה שבארצות האחרות במחקר הוא ה"כפר", לבין השטח החקלאי ועיבודו. משטר זה נראה ארכאי, במיוחד בכל הקשור למשק המשפחתי (מושבים). מתוך הסקרים בישראל וההשוואה המבין לאומית עולה, שנפער פער גדול בין ישראל לבין מדיניות ה-OECD האחרות כלפי המשקים המשפחתיים. המדיניות הקרקעית שהתאימה לעידן של עידוד ההתיישבות ברחבי הארץ במשטר סוציאליסטי ומתוכנן, לא עולה עוד בקנה אחד עם היעדים הנוכחיים והמציאות החברתית-כלכלית. ככל הנראה, לא ניתן להמשיך ולהחזיק בשני צידי המקל במושבים: שמירה על חובת המגורים בכפר, יחד עם המשך העיבוד החקלאי העצמי. נראה, כפי שגם מצאו חוקרים אחרים, שיש צורך לחשיבה מחודשת כיצד להפיח רוח חיים במבנה המשק המשפחתי בישראל.

בקיבוצים, המדינות של מוסדות המדינה גורמת בפועל ללחץ המעודד הפרטה כפויה של המקרקעין, בניגוד לרצונם של חלק גדול מהקיבוצים. לפי מימצאינו, גם רוב גדול של הנישאלים בסקר אינם מעוניינים בבתי מגורים סחירים – אך המדינה בפועל כופה זאת, בדרכים שונות המפורטות בדו"ח המלא..

בעיני הציבור הרחב "שייך דירות" הוא למעשה מתנה לחברות והחברים. מדובר בתשלום גבוה למדי, ובתנאים שמעוניינת המדינה לכפות, כך שניתן יהיה למכור את הבתים למי שאינם חברים. למעשה, מדובר בתהליך שבהכרח יוביל, לאורך זמן, לגינטיפיקציה של הקיבוצים באזורי המרכז. ככל הנראה, לא נערכה ע"י המדינה חשיבה ארוכת טווח לגבי ההשפעות השונות של הסדרים אלה, וגם בקיבוצים עצמם פעמים רבות לא נערכה חשיבה מספקת על ההשלכות ארוכות הטווח של השייך. ההשלכות מתחילות להתבהר. בראשית הדרך, סמוך לתקופת המשברים הכלכליים והדמוגרפיים החמורים, המושג "שייך" היה חדש, ולא היה לו עוגן עם לקחים קודמים באשר להשלכות על המשך המישטר החקלאי והקואופרטיבי של הקיבוץ. המדינה, כך נראה, שמה לנגד עיניה בעיקר את ההתחשבות

הכספית סביב מגרשי המגורים, מבלי לשקול את ההשלכות הנוספות של התהליך. יותר מזה, בשל הבחירה במסלול של היוון ואף העברת בעלות, מעוניינת המדינה לגבות תשלומים גבוהים ככל האפשר, על פי מירב זכויות הבנייה בתוכניות, גם אם זוגות חדשים לא מעוניינים לממשן מייד. . כך למעשה מעודדת המדינה בניית בתים גדולים מדי ומסחור בסגנון פרברי במקום קיבוצי.

בנושא שינוי יעודה של קרקע חקלאית, חלה בשנים האחרונות תפנית מסוכנת לעתיד ההתיישבות השיתופית. בארצות ה OECD, צימצום של הסבת שטחים חקלאיים לעיור הוא יעד חשוב ביותר. גילינו כי בישראל חל תהליך הפוך ממה שקיוו לו: בעקבות החלטת בג"צ "הקשת", שפסל החלטות "מיטיבות" לשינוי יעוד קרקע חקלאית, מתוך מטרה מוצהרת שלא לעודד שינוי יעוד כזה, הפכו קרקעות המדינה החקלאיות למיצרך זול במיוחד. כיום, ההגנה על הקרקע החקלאית נשענת כמעט אך ורק על הרגולציה התיכנונית, אשר שונתה במידה רבה תחת חקיקה ומדיניות אגרסיבית של שינוי ייעוד סיטוני לצורך פתרון מהיר של משבר הדיור. בנסיבות אלו, הגנה זו אינה עומדת בפרץ. על פי יסודות הכלכלה, ניתן לשער שכאשר שווי המקרקעין החקלאיים כל כך נמוך, קשה יותר למוסדות התיכנון לעמוד על יישום העקרונות של פיתוח עירוני אורגאני וניצול קרקע מיטבי.