

תאריך: 18/10/2022

לכבוד

הועדה לבחינת חלופות הכנסה
למשק המשפחתי בנחלה.

באמצעות מייל: nachala@land.gov.il

שלום רב!

הנדון: בחינת מדיניות חלופות הכנסה למשק המשפחתי בנחלה - נייר עמדה

הקדמה

המשק המשפחתי, יסודו ברעיון מבורך שהחל לפני כ-100 שנים וכלל עיצוב יחידה משקית כלכלית שהייתה אמורה לספק את פרנסת המשפחה בעיקר מעיסוק בחקלאות. ברבות הימים ועקב שינויים טכנולוגיים גדולים בעיבוד החקלאי, נמצא כי נחלות רבות הן קטנות מדי כדי לפרנס את החקלאי. הרעיון העיצובי של ד"ר ארתור רופין משנת 1925 שהיה הבסיס ל"נחלה חקלאית תקנית" כבר מזמן חייב עדכון וריענון.¹ אמנם העיסוק בחקלאות "בסיסית" היה מרכיב מרכזי במשק המשפחתי שנים רבות אך היו גם יוזמות אחרות לחקלאות "מתקדמת" שנים לפני הקמת רשות מקרקעי ישראל וחלקן התבסס על התוצרת החקלאית. כך לדוגמה, המותג המוכר של הריבות 778, בסיסו במשקים 77 ו-78 באגודת בית יצחק, שם גם פועל משק לגבינות (המחלבה מבית יצחק) עוד משנות ה-40 של המאה הקודמת. מדובר בתופעה הקיימת בכל אזורי המרחב הכפרי, בארצות רבות, והיא מהווה חלק משלים מהעיסוק של החקלאי ופרנסתו. בשנות ה-90 אף הוקמה ועדה (ועדת קדמון), שמטרתה הייתה להמליץ למשרד החקלאות, רשות מקרקעי ישראל, משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה, על דרכי פעולה לבניה והסדרת שימושים לא חקלאים במשק המשפחתי (פל"ח). בשנת 1996 המלצות הוועדה אף אושרו על ידי ממשלת ישראל, רשות מקרקעי ישראל והמועצה הארצית לתכנון ובנייה. לצערי, חלק גדול מההמלצות שאושרו על ידי הממשלה, מוסמסו בכוונת מכוון על ידי הרגולציה והפקידות ללא כל הסבר פומבי. המרחב הכפרי עבר ועובר שינויים רבים לאורך עשרות שנותיו, ובמיוחד מאז המשבר הכלכלי הגדול באמצע שנות ה-80 שגרם גם לצמצום המימון הבנקאי למשק המשפחתי במושבים ובכפרים השיתופיים, והמדינה החליטה תוך שנים ספורות להפסיק לתמוך בחקלאות. בראשית שנות האלפיים מרכז המחקר של הכנסת מצא כי התמיכה הממשלתית בחקלאות הישראלית היא הנמוכה ביותר בין ארצות המערב והמצב לא השתפר מאז, בלשון המעטה. קיים דיסוננס בין החקלאות המצטיינת בישראל בקרב החקלאים ששרדו את המשברים ופגעי הטבע ובקרב האקדמיה העוסקת בחקלאות, לבין היכולת להתפרנס מחקלאות. כידוע, חקלאות היא ענף בסיכון גבוה מבחינת יציבות (פערי תיווך, שערי מטבע, פגעי טבע ועוד). בשל היעדר חשיבה ארוכת טווח מספר החקלאים הולך ויורד ותחומי העיסוק משתנים בלית ברירה. כך באופן מעשי הפך המרחב הכפרי למרחב רב תפקודי! בלי מדיניות מכוונת.

¹ גדעון ויתקון, דיני מנהל מקרקעי ישראל, חושן למשפט, 2004, עמ' 878

בעולם המודרני כבר הבינו לפני למעלה משני עשורים כי לחקלאות יש חשיבות אסטרטגית. תודעה זו מתחזקת בשנים האחרונות שבעתיים עקב משבר האקלים כתוצאה מההתחממות הגלובלית, השפעת מלחמת רוסיה-אוקראינה ועוד.

גם גידול האוכלוסייה הצפוי בעולם מחדד את התודעה כי ללא חקלאות אין חיים. בעוד בעולם המערבי ניתנת תשומת לב לחשיבות החקלאות והחקלאים והדבר ניכר בתכניות של מדינות השוק האירופי, המוטטרדות מירידת מספר החקלאים שם הוא עומד על כ-2.5% ביחס לכוח העבודה במדינות ה-oecd, הרי בישראל בשל היעדר תכנון לאומי ועקב הכבדה רגולטורית, עומד מספר החקלאים על 0.5% ביחס לכוח העבודה, מספר נמוך ביותר!

חקלאות ישראלית היא אינטרס וגם נכס אסטרטגי באזור הגיאוגרפי-פוליטי בו אנו נמצאים. לכן, אם זרועות המדינה סבורות שחשוב לחזור ולעודד חקלאות ישראלית, יש לפעול גם לשינוי עמוק של המדיניות כלפי החקלאות, ולתת לחקלאי ולבני משפחתו את הביטחון הכלכלי שיאפשר להם להמשיך לעסוק בחקלאות בלי לפחד מפשיטת רגל.

החקלאות אינה עוד ענף כלכלי ולחקלאות במשק המשפחתי יש ערכים רבים נוספים ובהם פיזור אוכלוסייה, ביטחון מזון, מזון טרי, פינוי קולחין, תפיסת ושימור שטחים פתוחים, מלחמה במידבור, עסקים משפחתיים קטנים, ועוד.

בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 נקבע בעניין קרקע חקלאית שהיא "תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתגוררים ולצרכיהם האחרים וכן לצורכי היצור החקלאי".

הרשות לא פעלה ליישום מדיניות זאת מעולם, נהפוך הוא. הנחלות מרביתן עדיין מוקצות בחוזים מתחדשים ולא בחכירה לדורות, הפרנסה מ"היצור החקלאי" לפי פרשנות הרשות מאוד מצומצמת ודווקנית ואין כל התייחסות במדיניות זו למשמעות של המילים: "צורכיהם האחרים" שמוגדרת בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל² ועדיין תקפה.

אפילו הביטוי "מוצרים חקלאיים" הוא הרבה יותר רחב מהתפיסה הצרה של הרשות כי מותר למחזיק בנחלה רק ליצר "תוצרת חקלאית". "מוצר חקלאי" חולש גם על גבינות, דבש, יינות וכיוצא ב, ולא רק על יבול חקלאי ראשוני שמכירתו מוגבלת רק לסיטונאים, למרות שאין כל סיג כזה בהחלטה 1.

כדי להבטיח את פרנסתם יש לאפשר לבעלי הזכויות בנחלה בתנאי המשק המשפחתי, ובתנאים כלכליים סבירים, להקים מגוון מקורות פרנסה המתאימים למרחב הכפרי תוך שימור אופיו הכפרי. הכל, תוך מחשבה מראש מה תרויח המדינה לטווח ארוך במדיניות עדכנית המכילה הרחבת פרשנות הרשות בדומה למדינות רבות אחרות.

מובן כי לא די בשינוי תפיסתי של רשות מקרקעי ישראל, אלא יהיה צורך לבצע מהלך משולב עם משרד החקלאות על דרך תיקון חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967, ועם מוסדות התכנון על ידי שינוי תפיסתם גם הם לגבי שימושים חקלאיים כך שתתאים לימינו אף היא.

הוועדה המכובדת מתבקשת להתייחס באופן רחב ואסטרטגי לבחינת החלופות, שכן עד עתה המצב העגום המתמשך אליו נקלעו רוב החקלאים במשקים המשפחתיים מבחינה כלכלית בעיקר בשל הכבדות רגולטוריות והגבלות קיצוניות גרם להם לפקפק באפשרות שעיסוק זה יניב להם פרנסה מכבדת בעתיד הנראה לעין.

² <https://apps.land.gov.il/CouncilDecisions/#/canceled-decisions/Decisions/Decision/1>

א. שימושים חקלאיים

באופן שונה מהמקובל עד כה, לדעתנו יש לראות בפעילויות שיפורטו להלן חלק מובנה מהשימושים החקלאיים. כל בעל זכות בנחלה ראוי כי יהיה זכאי לעשות שימוש כזה גם בהתאם לחוק התכנון והבנייה, וזאת מבלי שידרש ממנו תשלום בגין "תוספת" לשימוש זה. מדובר על שימושים שהם חלק אינהרנטי מעיסוק החקלאי והם יכולים לחזק את אפיקי מקורות הכנסתו. לדעתנו, רק בטעות החלטה 1316 שהתקבלה ב-31/12/13 ראתה בחלק מהשימושים הללו כשימושים "נלווים". אין כל הנמקה לתפיסה כי הם "נלווים" ואינם חלק מובנה וטבעי לשימוש החקלאי. הרגולציה היחידה שיש להמשיך עמוד עליה היא הגנת הסביבה, רישוי עסקים וחוק התכנון והבנייה. אין תכלית ציבורית לעיסוק של רמ"י **בנוסף** למערכות הללו שצוינו ב"ניטור" השימושים החקלאיים גם בהגדרה הרחבה הראויה לדעתנו. מרכז המחקר של הכנסת על פי בקשתו של ח"כ יואב קיש עשה מחקר משווה על הגדרה של מהי חקלאות בישראל ובארצות אחרות³ שגילה, כמה לא מפתיע שההגדרות בישראל אנכרוניסטיות ואינן תואמות את הנדרש לחקלאות מודרנית.

1. מכירה ישירה של תוצרת חקלאית בנחלה (בין אם התוצרת יוצרה על ידי החקלאי ובין אם על ידי חקלאים אחרים)

חקלאי אינו מגדל עגבניות או כל גידול אחר לצריכה עצמית, אלא כדי למכור לזולת. ההנחות שקובעות כי כל זמן שהוא מוכר את תוצרתו באופן סיטונאי לרשתות השיווק זה תקין אך ברגע שהוא מוכר כקמעונאי ללקוח הקצה - אין להן אחיזה והן אף מנוגדות למדיניות המוכרות של הממשלות לצמצום פערי התיווך. אפשר להגביל את גודלו של המבנה שימש למטרה זו דרך דיני התכנון והבניה, אך יש לראות בנקודת מכירה בנחלה של תוצרת חקלאית ללקוחות קצה כחלק מעיסוקו של החקלאי.

2. מכירה ישירה של עיבוד ראשוני מתוצרת חקלאית של בעל הנחלה

גם מכירת גבינות, שמן זית, ריבות וכל המוצרים החקלאיים כלשון החלטה מס' 1, כתוצאה מעיבוד ראשוני של תוצרת חקלאית שנוצרה ממשקו של החקלאי ראוי שיראו בה כחלק מעיסוקו החקלאי ומקור כשר לפרנסתו

3. גידול ו/או אחסנת בעלי חיים

הטיפול בבעלי חיים הינו עיסוק ישיר בחקלאות ויש לראות בעיסוק זה כחלק אינטגרטיבי מהעיסוק החקלאי הלגיטימי שמותר לבעל נחלה לבצע בנחלתו. כך לדוגמא, גידול סוסים, כלבים וכל בעל חיים אחר, שחקלאי מגדל ומטפח עבור עצמו ו/או עבור אחרים. מעבר לכך, שימושים כאלו יתנו פתרון גם לחובבי בעלי חיים המתגוררים בערים ושאינן להם איפה להחזיק אותם באופן שוטף. העובדה שבנחלה יש חוות סוסים, שמופעל בה גם חוג רכיבה או חוג לטיפול בילדים עם לקויות, לא הופכת פעילות זו לכזו שמצדיקה גבייה נוספת על ידי רמ"י, גבייה, שבחלק הארי של המקרים, הופכת את הפעילות ללא כדאית, ומביאה לסגירתה.

³ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Info/Research/Pages/incident.aspx?docid=3c342831-984a-e711-80d5-00155d0a6d26>

כמו כן יש לאפשר גמישות במיקום השימוש, קרי לאפשר במידה והדבר עומד בהוראות חוק התכנון והבנייה ובאישור האגודה להוציא שימושים אלה משטח המחנה. (בדיוק כמו שמוציאים לולים ורפתות).

4. שירותי איחסון / עיבוד / אריזה של תוצרת חקלאית

מכיוון שהנחלה מיועדת לשימוש חקלאי, אך טבעי הוא כי מטעמים של התמחות ויתרון לגודל, יותר לבעל הנחלה גם לאחסן או לעבד או לארוז תוצרת חקלאית בנחלתו, גם אם לא כל התוצרת יוצרה בנחלה. הכלכלה מלמדת כי הקמת בית אריזה או מנגנון עיבוד או איחסון של תוצרת חקלאית, אינו כלכלי כאשר הוא מוקם / נעשה אך ורק לשם מתן פתרון לתוצרת החקלאית שמיוצרת בנחלה בלבד. יתרון לגודל מחייב כי יותר לבעל הנחלה לספק שירותים אלה בנחלתו גם לתוצרת חקלאית שלא יוצרה בנחלה עצמה, והכל, מבלי שרמ"י יגבה על כך תשלום נוסף. לא מיותר לציין כי החקלאי משלם מיסים לרשויות המס וגם ארנונה לרשות המקומית בגין שימושים אלה.

ב. "שימוש ביתי" בהתאם להחלטת מועצה 1472 מיום 15/6/2016, פרק 8.10 בהחלטות

על פי החלטה 1472 שימוש עסקי הנעשה על ידי חבר הקיבוץ בדירת המגורים שבה מתגורר חבר הקיבוץ או במבנה פנוי ששטחו לא יעלה על 25 מ"ר לשימוש לא יהיה כרוך בתשלום. בדומה לחבר הקיבוץ ראוי לאמץ החלטה זו גם למשק המשפחתי במושבים ובכפרים השיתופיים. כך יותר שימוש לצורך משרד, מספרה, חדר טיפולים וכל שימוש אחר שעומד בהוראות חוק התכנון ובנייה.

ג. "הרחבת השימושים לתעסוקה לא חקלאית בנחלה" (פרק 8.9 בהחלטות)

1. השימושים לפעילות לא חקלאית יתאפשרו אך ורק בהתאם לחוק התכנון והבנייה.
 2. התשלום בגין שימושים אלה יעשה בהתאם לתנאים הבאים:
 - a) התשלום יהיה בהתאם להחלטות המועצה העוסקות בשינוי ייעוד וניצול, קרי תוך התחשבות בזכויות שהיו לחוכר בטרם הוספת שימושים כאלו. (פרק 5.5)
 - b) התשלום יהיה כפוף להנחות הניתנות לשאר אזרחי ישראל על פי אזורי עדיפות.
 3. רשימת השימושים המותרים להשכרה
- בנוסף לשימושי פל"ח שהותרו להשכרה על פי החלטת הנהלה הרשות מס' 3937 מיום 23/3/2016 יש לאפשר השכרה לשימושי משרדים לעורכי דין, שמאים, אדריכלים, יועצים ובעלי מקצועות חופשיים.

ד. אזור המגורים בנחלה

החלטות מועצת מקרקעי ישראל הנוגעות לנחלה ולבעלי הזכויות בה נותרו נוקשות והגיע העת לחשב מסלול מחדש בנושא זה ככל שהדבר נוגע לאזור המגורים. יאמר כבר עתה כי יש חשיבות רבה למגורי בעלי הזכויות בנחלה, גם מההיבט הקהילתי וגם מעצם היותם חברי אגודה הפועלים במשותף לקידום עניינה של האגודה וחבריה. יחד עם זאת, המציאות בשטח מחייבת שינויים במספר מצבים שלהלן:

1. השכרת יחידת המגורים השנייה בנחלה

קיימים היום אלפי בתים שנבנו על פי חוק, אך בשל מגבלות החלטות רשות מקרקעי ישראל, לא ניתן להשכירם והם מיועדים באופן דווקני רק לבני משפחת החוכר.

פעמים רבות, הבן/בת נמצאים ברילוקיישן או בתקופת לימודים ולעיתים, מנסיבות מצערות, לא נותר בן משפחה בבית השני. לצערנו, קיימים גם מצבים שבהם בעל הזכויות בנחלה נקלע למצוקה כלכלית בשל אובדן הכנסות מהחקלאות. יש לאפשר שימוש במבנים אלה להשכרה, ובתנאי שבבית הראשון מתגורר בעל הנחלה, (למעט המוצע בסעיף 2ד). הדבר יאפשר עוד מקור הכנסה לחקלאי, בעל הזכויות בנחלה וכמובן - יסייע להקלת למצוקת הדיור במדינה.

2. ביטול חובת ההתגוררות בעל הנחלה בנחלה בנסיבות מיוחדות

חובת המגורים בנחלה מעוגנת גם בתקנון האגודה שמבקשת כי חברי האגודה החקלאית יגורו ביישוב. מדובר על עיקרון חשוב, שכן האגודה מתנהלת על ידי חבריה ולא על ידי מייצגים, כפי שהדבר נעשה בחברה בע"מ כדוגמא. יחד עם זאת, אנו ערים למצבים בהם בעל הנחלה נאלץ להתגורר, מסיבות אובייקטיביות, מחוץ לנחלתו. אין להסכים עם מצב בו בעל הנחלה הוא אסיר בנחלתו, להבדיל מכל בעל זכות אחר, שאין מגבלה על יכולתו לגור במקום אחר. הפתרון המוצע הוא כי במקרים בהם האגודה (שלה האינטרס כי חבריה – בעלי הנחלות – יתגוררו ביישוב) אישרה את מגוריו של בעל הנחלה מחוץ לנחלתו, לא יהווה הדבר הפרה של בעל הנחלה את חובת המגורים כלפי רמ"י. דוגמא אחת מני רבות היא בעלי נחלות שבערוב חייהם נאלצים לשהות בדיור מוגן, ולעיתים - אף בדיור סיעודי, דבר הכרוך בהוצאות נכבדות להחזקתם, ובעל הזכויות בנחלה נאלץ, ברוב המקרים, להשכיר את ביתו בנחלה, למימון שהותו במסגרת זו.

במקרים אלה, יש לאפשר לבעלי הזכויות בנחלה להשכיר את בית המגורים בנחלתו.

3. האפשרות לפיצול יחידת מגורים בנחלה

תיקון 117 לחוק התכנון ובנייה, המאפשר פיצול דירות בתנאים מסוימים, יש להחילו גם בנחלה ובתנאי שגודל יחידת המגורים בנחלה הוא לפחות 160 מ"ר והפיצול של יחידת המגורים מטרתו היא להשכרה בלבד. הדבר יקל על מצוקת הדיור, יאפשר לבעלי זכויות וותיקים שנותרו עם בית גדול מידות אחרי שהילדים בגרו ויצאו מבית ההורים, גם ליהנות מהכנסה וגם לשלם פחות ארנונה לרשות המקומית.

4. השוואת תנאי תשלום דמי היוון למגורים בנחלות באזורי עדיפות למגזר העירוני

על פי הוראות הרפורמה במקרקעי ישראל (פרק 5.1 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל) בבנייה צמודת קרקע למטרת מגורים בשטח של עד 3 דונמים באזורי עדיפות לאומית וקו עימות הקניית זכות הבעלות בחלקה היא ללא תשלום. לעומת זאת בהחלטות היוון העדכניות באשר לרכישת הזכויות בחלקת המגורים במושבים (2.5 דונמים), רמ"י דורשת תשלום עבור זכויות תכנוניות קיימות, עתידיות ועבור פיצול עתידי, ובחייב הגבוה באופן משמעותי מזה המקובל בעיר לאחר שרוב בעלי הזכויות במגורים בה, הפכו לבעליה. מדובר ברפורמה סלקטיבית, אשר אינה חלה על קרקעות המגזר החקלאי אלא בקרקעות עירוניות בלבד ויש להחיל תנאים אלה גם על המגורים במשק המשפחתי.

הערות כלליות:

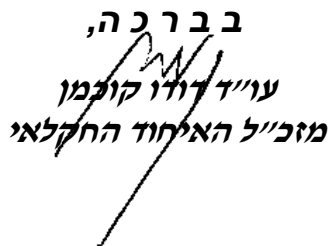
החלת הנחות אזורי עדיפות לאומית

ההפליה במתן הנחות לפי אזורי עדיפות שפוסחת על המרחב הכפרי מקוממת ואין לה הצדקה והיא חייבת להיפסק לאלתר. יש להחיל בגין כל שימוש שבגיננו יוחלט לגבות תשלום את ההנחות הניתנות לאזרחי המדינה על פי אזור העדיפות שבו הם גרים.

קרקע עירונית "כהגדרתה בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך 1961⁴
על פי חוק מקרקעי ישראל "קרקע עירונית" מוגדרת כ"קרקע שייעודה לפי תכנית שניתן להוציא
מכוחה היתר בנייה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הוא למגורים או לתעסוקה".
משמעות הדבר כי חלקים נרחבים ב"שטח המחנה" ובוודאי באזור המגורים בחלקה א'
מוגדרים על פי חוק כ"קרקע עירונית".
לכן יש לנהוג בשטחי המגורים בנחלות על פי החלטות לשינוי ייעוד וניצול על בסיס נקודת
מוצא חוקית שהם "קרקע עירונית". בהתאם ראוי להגמיש פרשנות רמ"י ביחס
לשימושים המותרים בשטחי המגורים בנחלות, ולאפשר שימושים כמו בשטחי מגורים
עירוניים, כל עוד הם מותרים לפי חוק התכנון והבניה.

**לסיום, אודה לכם על הזמנתי לוועדה על מנת להציג ולהבהיר דברים אלה ודברים נוספים
בפני חברי הוועדה.**

ב ב ר כ ה,
עו"ד דודו קוקמן
מזכ"ל האיחוד החקלאי



⁴ https://www.nevo.co.il/law_html/law01/286_041.htm