

קרקע לאומית נחלת המתיישב ודמי חכירה

ד"ר עזרא סדר

המדיניות הקרקעית של הקרן הקיימת לישראל, כפי שעוצבה בשנות העשרים, קבעה כי עיקר העיקרים היא לעשות את האדמה שעליה מתג-שמת ההתיישבות בכפר ובעיר, לקנין העם. אך בעת ובעונה אחת אמורה היתה הקרן למסור את הקרקעות בהחכרה בירושה • • מטרת החכירה העוברת בירושה היתה לצרף ליתרונות של בעלות פרטית על הקרקע מספר סייגים שהוכתבו על-ידי יעדים לאומיים, התיישבותיים, מדיניים ואחרים • •

ובהשקפות ההיסטוריות של מעצביה. פירושה המעשי הוא כי הזכות והשליטה בקרקע חקי לאית שנמסרה כנחלה היו מחולקות מלכת-חילה בין המתנחל לבין הבעלות הלאומית.¹

תפיסת השיטה בעיני מעצביה

המדיניות הקרקעית של הקרן הקיימת לישראל, כפי שעוצבה בשנות העשרים, קבעה כי "עיקר העיקרים... היא לעשות את האדמה שעליה מתגשמת ההתיישבות היהודית בכפר ובעיר, לקנין העם". אך בעת ובעונה אחת אמורה היתה הקרן "למסור את הקרקעות... בהחכרה בירושה".² צירוף זה כונה על ידי גרנות—גרנובסקי בשם "חכירת מורשה".³ על פי גרנות—גרנובסקי מטרת החכירה העוברת בירושה היתה לצרף ליתרונות של בעלות פרטית על הקרקע מספר סייגים שהוכתבו על ידי יעדים לאומיים, התיישבו-

נושאו של מאמר זה הוא שאלת דמי החכירה על קרקע בבעלות לאומית שנמסרה למתיישבים כנחלה. דיוננו מכוון במיוחד כלפי התנאים שבמסגרתם עשוי חקלאי להי-תבע לשלם דמי חכירה "ריאליים" על נחלתו; זאת כאשר המושג "ריאלי" מציין קשר עקבי בין סדר הגודל של דמי החכירה לבין סדר הגודל של התרומה של הקרקע החקלאית להכנסה הנובעת מן החקלאות.

א. קרקע לאומית ונחלת מתיישב

בתחום הקרקע החקלאית מתקיימת בישראל שיטה הסובבת בין שני צירים מנוגדים כביכול: בעלות לאומית, מחד גיסא, ונחלת החקלאי המתנחל, מאידך גיסא. שיטה דו-ערכית זו מעוגנת ברקע ההיסטורי של ההתיישבות היהודית בארץ ישראל

חלקית. אבטלה כוו עלולה להימשך, כיוון שהמחזיקים בנחלאותיהם יהיו אמנם אלה שהתשואה הנקיה הממוצעת לדונם-נחלה בנחלתם תעלה על דמי החכירה, אולם, מחיר הצל הסגולי במשקם עלול להיות שווה לאפס.

רפורמה במגמה כלכלית

רפורמה כלכלית שתכלול בנוסף למרכיב הפיסקאלי גם צעדים המכוונים לשינוי הכל-לים המינהליים (המגבלות הכמותיות) עשויה, כמובן, להשפיע גם על הקצאת הקרקע בין משתמשים שונים וגם על הקצאתה בין שי-מושם שונים. עקרונית, יכולה רפורמה כוו להביא ליעילות הקצאה מירבית על ידי הפ-שרת המגבלות השונות או ביטולן.

אולם לרפורמה מעין זו, אשר תתיר הח-כרות-משנה זמניות וכן גם חלוקת נחלאות וחיבורן, יהיו גם השלכות חברתיות מרחיקות לכת והשלכות חוזרות על היעילות הכלכלית. ההשלכות החברתיות תתגלנה בעיקרן במגזר המושבי. הן נוגעות במישרין במבנה החבר-תי-הכפרי של המושב, ובעקיפין תהיה להן השפעה על היעילות הכלכלית דרך השפעתן על האירגון הקואופרטיבי של המושב. במי-לים אחרות, גם אם תתוכנן רפורמה קרקעית על פי יעדים כלכליים גרידא יהיה צורך לבחון את השלכותיה והשלכותיה החוזרות כאחת.



דברי סיכום

כיוון שהגישה לנושא הנדון בזה איננה יכולה להיות חד-ממדית, "כלכלית טהורה", כביכול, קיימת רתיעה מן הטיפול (המעמיק) בשאלה אם ובאיוז מידה נדרשת רפורמה שענינה צימצום ההליכים המינהליים והמיג-בלות הכמותיות של השיטה הקיימת. תופעה זו היא כללית ואופיינית גם לבעלי תפישה כלכלית ליבראלית. בתופעה זו, יש כפי הנר-אה, משום הכרה בממדים החברתיים (ה"לא

במידה והאחרים יהיו חקלאים-בכוח שעל פי תחזיותיהם תתן הנחלה בהפעלתם תשואה נקיה ממוצעת לדונם-נחלה העולה על דמי החכירה, יהיה בכך משום צעד המקדם את היעילות הכלכלית. אולם, שיקולים שמעבר לתחום התועלת הנובעת מהכנסה מחקלאות — עלולים לשבש גם תרומה מוגבלת זו של הרפורמה הפיסקאלית ליעילות הכלכלית. יש לשער כי שיבושים מעין אלה יתגלעו באיזור המרכז. התועלת הנקיה הקשורה בהחזקת הנחלה באיזור זה (שלא באמצעות הכנסה הנובעת מפעילות חקלאית) היא קרוב לוודאי חיובית. כלומר, באיזור זה תתגלה נטיה להח-זיק בנחלאות גם אם התשואה הנקיה הממו-צעת תיפול מתחת לדמי החכירה. עקרונית, ניתן לצמצם תופעה זו על ידי העלאת דמי החכירה. אולם, העלאה כוו אפשרית רק במסגרת סדר הגודל של התשואה הריאלית.

לחריגה כלפי מעלה מסדר גודל זה תהיה השפעה משמעותית לא פחות על אותם בעלי הנחלאות שעיקר התועלת שהם מפיקים מנח-לתם הוא תולדת הפעילות החקלאית, כאשר חקלאים אלה דווקא מפעילים משקים יעילים באיזור בעל יתרונות חקלאיים מובהקים. במילים אחרות, דמי חכירה ריאליים עשויים לסייע במידה מוגבלת לברירה בין המשתמ-שים בקרקע חקלאית. הרפורמה הפיסקאלית תברור את המשתמשים היעילים יותר, אלא שהשפעתה בכיוון זה תהיה מוגבלת.

השפעתה של רפורמה במגמה פיסקלית על הקצאת הקרקע בין השימושים השונים הינה מבוטלת. אותם בעלי נחלאות שיחליטו להח-זיק בנחלאותיהם — לא יביאו בחשבון את דמי החכירה לכשיבואו להקצות את הקרקע העומדת לרשותם לשימושיה השונים.

כך, למשל, אין סיבה להניח מראש כי קבלת דמי חכירה ריאליים, שלא תהיה מלווה בהפשרת הכללים הנוגעים לחיבור נחלאות וחלוקתן, תביא לביטול התופעה של אבטלה

לבין חוכרים. הגישה ההיסטורית הדו-ערכית תמנע הבחנה (ערכית) ברורה, כאשר עצם השימוש במונח נחלה שפירושה "קנין אדמה"⁶ מקשה על כך.

למגמה כזו לא יימצא גם "צידוק" במר-נחים של יעילות כלכלית, כיוון שהשפעתה על הקצאת הקרקע החקלאית תהיה מבוטלת.

⁶ מאמר זה הינו תמצית קצרה של דו"ח אשר הוכן ב-1977 עבור הרשות לתכנון החק-לאות והכפר במשרד החקלאות, במסגרת עבודה משותפת עם החוג לכלכלה חקלאית ומינהל של האוניברסיטה העברית.

כלכליים") של המערכת. ויש בה משום רתי-עה מן הטיפול בסיכונים חברתיים העלולים להיות כרוכים בשינויים והמתבקשים על פי שיקול דעת המתמקד בממד הכלכלי.

על רקע הרחיעה מריפורמה שתביא לשי-נויים של ממש בתחום ההקצאה של קרקע חקלאית, עלולה להיווצר נטיה להחליף את הטיפול ברכיבים המינהליים ובמיגבלות הכ-מותיות של השיטה בטיפול ברכיב פיסקאלי — בדמי החכירה.

מגמה זו, שפירושה המרת ריפורמה כלכלית בריפורמה פיסקאלית, לא תוכל להשען (לצי-דוקה) על הבחנה חד-משמעית בין בעלים

ה ע ר ו ת

1. הדיון מתייחס למתיישבים שהוכרו כמתנחלים כאל "חוכרי מורשה" (ראה להלן) גם אם טרם הוסדר מעמדם זה מבחינה חוקית.
2. י. וייץ.
3. א. גרנובסקי, קרקע והתיישבות, מרכז החלוצי הלאומי, 1929.
4. ח. הלפרין, קרקע, הוצאת הקבוץ המאוחד, תל-אביב, 1965.
5. א. גרנובסקי.
6. זיהוי כזה יתקבל, למשל, כאשר תהליך הייצור התקני ניתן לתיאור בעזרת פונקצית ייצור מעריכית (ממעלה ראשונה) וכאשר השימוש בתשומות משנות הוא יעיל. במקרה כזה גם הערך המוסף כפונקציה מעריכית (כנ"ל). התשומות השונות (להוציא תשומת חמרי גלם ושירותים קנויים). אם רמת אחת התשומות היא קבועה (קרקע), הרי מס שיקבע בפרופורציה לרמה זו יהיה קבוע, גם ביחס לערך המוסף.
7. הכוונה להבחנה ערכית (פוליטית) ולא להבחנה חוקית.
8. א. אבן-שושן, המלון העברי המרכזי, קרית-ספר, ירושלים, תשל"ב.