

# משטר הקרקע בהתיישבות ומדיניות החכירה

נסיון של כמה דורות בהתיישבות הלאומית מלמד, כי שיטת ה"נחלה" עמדה במבחני הזמנים ● ● שיטה זו הבטיחה, שהקרקע והזכויות להתיישב עליה לא ייפכו לקנין העובר לסוחר, ומנעה את התהוותה של "הבעיה הסוציאלית האגררית", המהווה נקודת תורפה במשטרן החברתי של ארצות רבות ובמיוחד במדינות מתפתחות — הבעיה של קיום לאטיפונדיות מחד ופרולטריון חקלאי מאידך ● ●

במסגרת ההחכרות של מינהל מקרקעי יש-ראל, הוחכרו בתשל"ז קרקעות חקלאיים בהיקף של כ-4 מיליון ד', שטחים אלו כו-ללים גם אדמת בור ומרעה. 2,3 מיליון דונם מוחכרים ל-609 יישובים כפריים בתנאי קבע, במסגרת 56,909 "נחלות" ו-1.2 מיליון ד' נוספים מוחכרים להם בהחכרה זמנית. כ-550 אלף דונם מוחכרים לחברות ולבוד-דים, מהם כ-150 אלף דונם לזמן ארוך לרוב לפרדסים ולמטעים אחרים<sup>(2)</sup>.

## שיטת הנחלה

"הנחלה" מהווה יחידת משק בהתיישבות, והיא אבן הפינה במשטר הקרקעי הקיים במ-דינה. מינהל מקרקעי ישראל אימץ לעצמו, עם הקמתו כמוסד משותף למדינה ולקק"ל,

השטח המעובד בחקלאות הישראלית הוא 4.3 מיליון דונם. במשך 20 השנים האחרונות התרחב השטח המעובד ב-300 אלף דונם בלבד. אמנם, מדי שנה מוסיפים שטחים בד-רך של הכשרת קרקעות שהיו בעבר בלתי ראיות לעיבוד; אולם בו בזמן מאבדת החק-לאות, כתוצאה מפיתוח עירוני, קרקעות מעובדות ופוריות, באופן שבס"ה התוספת השנתית היא בתחומי 10—20 אלף ד' בלבד. קרקעות אלה התחלקו בשנת 1976/77 כל-הלך: 1,227 אלפי ד' מעובדים בידי מושבים, 1,483 אלפי ד' — בידי קיבוצים, 250 אלפי ד' — בידי יהודים במסגרת החקלאות הפר-טית, 60 אלף ד' בידי בתיספר חקלאיים ו-855 אלף ד' בידי ערבים<sup>(1)</sup>. יותר מ-80% מהקרקעות הן בבעלות הלאום והמדינה.

את שיטת החכירה שהיתה מקובלת בקרן הקיימת לישראל. ה"נחלה" היוותה בסיס קר-קעי שבכוחו לפרנס יחידה חקלאית, המסוגלת לקיימה בעבודה עצמית של המשפחה. גודל ה"נחלה" לא היה אחיד, הוא השתנה בהתאם לתנאי האיזור, כמות המשקעים והמים שעמדו לה ותנאים אחרים. ה"נחלה" הוהכרה ל-49 שנים, עם זכות לחידושה לתקופות הבאות.

אפשר לסכם לאחר נסיון של כמה דורות בהתיישבות האומית, כי שיטת ה"נחלה" עמדה במבחני הזמנים. שיטה זו הבטיחה שהקרקע והזכויות להתיישבות עליה לא יתפכו לקנין העובר לסוחר, ומנעה עד כה את התהוותה של הבעיה הסוציאלית האגררית, המהווה נקודת תורפה במשטרן החברתי של ארצות רבות ובמיוחד במדינות מתפתחות; דהיינו – הבעיה של קיום לטיפוג-דיות מחד ופרולטריון חקלאי מאידך.

אמנם, האינטנסיפיקציה בחקלאות, הכנסת גידולי חממה וכיוצא בזה, וכן אי-ההקפדה על התכנון והמסגרת השיטופית, גרמו גם אצלנו בחלקים של המשק המשפחתי לתופעות חורגות של העסקת עבודה זולה, מסחר בזכויות ועוד. אולם, התופעות החריגות הללו רק מחזקות את ההכרה בנכונות השיטה בייסודה ומחייבת לנקוט באמצעים חברתיים, חינוכיים ומשפטיים כדי לעקרו מן השורש. בידי מינהל מקרקעי ישראל האפשרות לנקוט באמצעים להפסקת החכירה של אדמות חקלאיות לחוכרים המשתמשים בקרקע המינהל בניגוד לתנאים והמטרות שלמטרתם קיבלו את הקרקע, וכן יש בידו אמצעים פסיכיים, כגון הגדלת דמי החכירה אשר תהפוך את השימוש החריג לבלתי כדאי.

במקרים הלגיטימיים של העברת זכויות חכירה בשטחים חקלאיים המוחכרים לזמן ארוך, גבה מינהל מקרקעי ישראל דמי הסכמה בתורת חלקו בעלית ערך הקרקע.

אף שהתופעה היא לעת עתה שולית ביחס למספר הנחלות הקיימות, הרי יש לסתום את הפירצה העולה להתהוות כתוצאה מביקוש גובר של לא-מתיישבים להשתכנות במושבי-בים – דבר הפוגע לא רק ביחסי הקנין הקרקעי, אלא עלול גם לעוות את דמותו של הישוב ואפשרות קיומו כישוב שיחופי.

מועצת מקרקעי ישראל החליטה בישיבתה מה-17.3.75 לגבות דמי הסכמה, במקרים של העברת זכות כנ"ל, בשעור של שני שלישים מתוך סכום המכירה העולה על המחיר היסודי<sup>3</sup>). אך בישיבתה מה-18.5.78 החליטה המועצה, לאחר ערעורים על גובה דמי ההסכמה הנ"ל, לשוב לשעור הקודם של שלישי, כמקובל ביחס לקרקע עירונית. המועצה החליטה גם לרכוש בעצמה נחלות, במקרה שיתברר לה, כי הסכום הנקוב אינו אמיתי. יהיה צורך לבחון נושא זה שוב לאחר תקופת נסיון.

## הדרכים לקביעת דמי החכירה

אשר לשאלת דמי החכירה לקרקע חקלאית, היתה הבחנה בין קרקעות מוחכרות בדרך של נחלה לבין קרקעות שלא בדרך של נחלה. מועצת מקרקעי ישראל לא ראתה בקרקע החקלאית הנמסרת לצרכי התיישבות חקלאית נושא של רנטה, וגישתה בשאלת דמי החכירה היתה פיסקאלית ביסודה. שכן העלאת מתיישבים למקומות מרוחקים על אדמות שוליות וזיבוריות ובתנאי בטחון קשים, הייתה, במקרים רבים, בבחינת רנטה שלילית. המתיישבים נשאו גם בהוצאות טיוב הקרקע, באינטנסיפיקציה ובפעולות השבחה אחרות אשר העלו את ערכה של הקרקע שגשגרה לעולם ועד בבעלות הלאום. המדיניות בקשר לדמי החכירה היתה לכן פיסקאלית ביסודה. הקק"ל אף שיתפה בשעתו את המתיישבים,

במקרים לא מעטים, ברכישת הקרקע, בלי שיהיה להם חלק בבעלותה (באזור הפרדסים והמושבות, מפעל "קרקע בחסכון" בבית-שאן ובדרום ועוד). דמי החכירה נקבעו ברמה שאינה מהווה נטל על קיום המשקים, ועם זה יצרו מקור כספי לרכישות נוספות של קרקעות ולהכשרת קרקע.

רשות הפיתוח ואגף נכסי המדינה (שקדמו ל"מקרקעי ישראל") קבעו בשנותיה הראשונות של המדינה, תוך התייעצות עם הקק"ל ומור"מ עם המרכז החקלאי, שעור דמי החכירה של 18 ל"י לנחלה. דמי חכירה אלה הוצמדו למדד יוקר החיים והגיעו בשנת 1966/67 ל-59 ל"י לנחלה.

דמי החכירה לקרקעות מוחכרות שלא בד-רך נחלה (מזה, החלק הגדול למשקים בעלי נחלות לצורך השלמת מכסת הקרקע) נקבעו בשעור 2% עד 4% מערך הקרקע; בחלק מהמקרים בצמידות למדד יוקר החיים ובחלק להערכה מחדש לאחר 7 שנים. לאדמות-בעל נקבע מחירון מותאם לאזורי הארץ השונים, בהתאם לסיכויי המשקעים וסכנת בצורת.

## העקרונות של מסירת קרקע חקלאית

הממשלה, בישיבתה מה-2.5.65<sup>4</sup>), אישרה עקרונות למדיניות הקרקע בישראל, ובכלל זה המדיניות של מסירת קרקע חקלאית. בעקרונות אלה נקבעה מחוייבות נציגי הממשלה ברשויות התכנון המוסמכות למנוע שינוי יעודה של קרקעת חקלאית, וכן להחזיר קרקע חקלאית במסגרת של נחלות למתיישבים (בנוסף על האפשרות שמועצת מקרקעי ישראל תחזיר שלא בדרך נחלה קרקעות מסויימים לפי כללים שיקבעו על ידה).

אשר לדמי החכירה בקרקע חקלאית הוחזר לט, כי הם יהיו בשעור של 2% מגובה ההכנסה הנקיה מהנחלה. נקבעו גם שעורי הנחה

למתיישבים בשנים הראשונות לפי כללים שתקבע המועצה.

כן נקבע, כי מתנחל ובני משפחתו הסמוך-כים על שולחנו לא יהיו זכאים להחזיק יותר מנחלה אחת, וכי חוכר של נחלה חייב להתגורר בה ולעבדה ברציפות למטרה שעבורה הוחכרה הקרקע. הוטל גם איסור על החכרת משנה, ונקבע כי אם נפטר חוכר נחלה, לא תפוצל זכות החכירה ובמושב עובדים לא תימסר הקרקע ליורשים אלא בתאום עם האגודה.

עקרונות אלו מצביעים, באופן ברור, על משטר קרקעי שביסודו לשמור על הבסיס ההתיישבותי והאופי השיתופי של הישוב.

דמי החכירה נקבעו, כאמור, שלא בצמידות לערך הקרקע ולא לפי חישובי רנטה, אלא כהיטל פיסקלי. ההגדרה, הקושרת היטל זה עם ההכנסה הנקיה של המתיישבים, עוררה מלכתחילה השגות על אופן חישובה.

בהחלטות המועצה בשנים 1966—1968 נקבע, כי דמי החכירה לנחלה יתבססו על 2% מההכנסה הנקיה, וזו נקבעה ב-1968 על-פי המלצת רשות התכנון, ולאחר הסכם עם המרכז החקלאי ברמה של 6000 ל"י דמי החכירה דורגו ל-7 קבוצות בהתאם למצבן וותקן בהתיישבות.

ב-1973 החליטה המועצה להגדיל דמי החכירה ב-25% ולהצמידן לעתיד לממוצע תלת-שנתי של מדד מחירי התפוקה החקלאית. מאחר ובקביעה זו חל ניתוק בין גובה דמי החכירה בפועל לבין הנוסחה של 2% מההכנסה הנקיה, שהוחלט עליה בשעתו בממשלה — הובא הדבר לדיון מחדש בממשלה וזו אישרה את עמדת המועצה.

## הכפלת דמי החכירה

בעקבות החלטות אלו עלה מדד דמי החכירה בממוצע לנחלה ל-680% ב-1976/77 (בסיס: 1966/67 = 100) ול-900% ב-1977/8

הסכום הכולל של דמי החכירה שנגבו מנחלות עלה מ-9,087 אלפי ל"י ב-1975/6 ל-26,945 אלפי ל"י ב-1977/78; ובו בזמן צומצמו ההנחות למתיישבים חדשים מ-33% מההכנסות ב-1969/70 ל-13% ב-1977/78. לקראת שנת 1978/79 החליטה המועצה להכ-פיל את גובה דמי החכירה מ-540 ל"י לנחלה ל-1000 ל"י.

כן החליטה המועצה לצמצם ולסווג מחדש את ההנחות למתיישבים חדשים. הכפלה זו של דמי החכירה מבוצעת בתקופה של הת-רחבות הפער בין מחירי התפוקה והתשומה החקלאית ופיגור בעליית ההכנסה הנקיה של התקלאות בהשוואה למגזרים אחרים במשק. בשים לב שגביית דמי החכירה מהנחלות היא מרוכזת, ללא פיגורים וללא הוצאות גביה למינהל, יש לראות בהחלטת המועצה

בדבר גובה דמי החכירה משום מיצוי הנו-שא מהבחינה הפיסקלית וכן תרומה חשובה להכנסותיו של מינהל מקרקעי ישראל. אשר לקרקע המוחכרת שלא בדרך של נחלה — הועלו דמי החכירה למטעי שלחין, גידולי שלחין, חממות ובריכות דגים ל-120 ל"י לדונם, ולמטעי-בעל ל-60 ל"י לדונם. לגידולי פלחה—בעל הוגדלו דמי החכירה לרמה של 3 ל"י ועד ל-60 ל"י לדונם. שעורי דמי החכירה צמודים למדד יו-קר המחיה.

מכל האמור לעיל מתברר, כי במסגרת המשטר הקרקעי, שלפיו קובעת מועצת מקר-קעי ישראל את מדיניותה, נמצאו פתרונות ותשובות שעמדו במבחן הזמן, הן מבחינת העקרונות הלאומיים והחברתיים והן מבחינת מיצוי ההכנסות מהקנין הקרקעי.

## ה ע ר ו ת

- (1) שנתון סטטיסטי לישראל, 1977, ע' 360.
- (2) דו"ח על פעולות ממי"י, מס' 16 לשנת 1976/77, ע' 92.
- (3) דו"ח ממי"י מס' 16, ע' 100.
- (4) לפי דו"ח לוועידה החקלאית העשירית, המרכז החקלאי, פברואר 1966, ע' 35.