

הבעיה האגררית

והבעלות הלאומית על הקרקע

הבעיה האגררית היתה מצוקה כולטת במדינות המערב במשך תקופה ממושכת של המאה הנוכחית. חלקה הגדול של האוכלוסייה היתה עסוקה בחקלאות, בעוד שהקרקעות היו כחלקן הגדול בידי בעלי אחוזות ואילו מעט הקרקע שהיתה בידי האיכרים העצמאיים הספיקה למחייתם, מבלי להשאיר עודפים גדולים לשוק.

עוצקה של הבעיה האגררית ניטל, במידה ידועה, בזמננו, בעקבות רפורמות אגרריות, תמיכות כספיות של המדינות, וכן בשל הצטמצמות דרסטית במספר החקלאים, עם מעבר רובם של בני הדורות הצעירים לעיר ולענפי פרנסה אחרים.

בארץ-ישראל, בתקופת השלטון הבריטי היתה קיימת בעיה אגררית, במובן הנוכחי, בעיקר בכפר הערבי, שהיווה מרביתה של האוכלוסייה הערבית, וכן היו קיימים הבדלים קיצוניים בין מעמד האפנדים לבין החרתים והאריסים ופלחים מעוטי קרקע.

שונה מזה היה המצב בישוב היהודי. בידי הקק"ל היו ערב הקמת המדינה 940 אלף דונם, ש-91% מהם דהיינו – 856 אלף דונם היו קרקע כפרית, שההתיישבות עליה היתה על בסיס של יחידה חקלאית שגודלה נקבע בהתאם לחכנון, באפשרות לפרנס משפחה חקלאית. קרקעות אלה הוחכרו לישובים, שרובם ככולם, קיבוצים ומושבי עובדים, היוו גופים וארגונים שיתופיים.

מלחמת העצמאות שינתה באורח מהפכני את המציאות מבחינת הבעלות על הקרקע, עם העמדתם של קרקעות המדינה, של הנפקדים הערבים ורכישת אדמות הגרמנים לרשותה של מדינת ישראל.

כתוצאה מכך נותרו כגמר מלחמת העצמאות 801 אלף דונם כבעלות פרטית יהודית ו-867 אלף דונם כבעלות פרטית ערבית, ובס"ה – 1,668 אלף דונם כבעלות פרטית, שהיוו 8% בלבד מכלל שטחה של ישראל, או 28% בערך מהשטח המיושב והמאוכלס.

לפי מפקד החקלאות בתשמ"א כלל השטח הפיסי המעובד*):

דונם	4,385.100	באזור הכפרי
דונם	848,100	באזור הלא-כפרי

דונם	5,233.200	בס"ה
------	-----------	------

חלוקת השטח באזור הכפרי לפי צורות ההתיישבות:

מזה אדמות מרעה	באחוזים	בדונמים	
			א. ישובים יהודיים:
586,200	49.62	2,130,300	קיבוצים
147,200	6.33	271,600	מושבים שיתופיים
312,100	36.16	1,552,500	מושבים
(308,800)		(925,300)	מזה: שיתופי במושב
			כפרים קטנים
51,600	6.20	266,000	יהודים
			מוסדות חינוך ומחקר
11,000	1.69	72,600	בחקלאות

			בס"ה בישובים יהודיים
1,108,100	100,00	4,293,000	
8,000		92,100	בישובים לא-יהודיים
		4,385,100	ס"ה באזור כפרי

(*) פרסומי מפקד החקלאות תשמ"א – 1981, עמ' 15.

(*) פרסומי מפקד החקלאות תשמ"א – 1981, עמ' 15.

חלוקת השטח באזור הלא-כפרי:

דונם	175,400	ישובים גדולים יהודיים
דונם	297,700	ישובים גדולים לא-יהודיים
דונם	375,000	שבטי בידואים בנגב
דונם	848,100	בס"ה באזור הלא-כפרי

חלוקת השטח החקלאי הפיסי המעובד (כולל אדמות מרעה) בס"ה באזור הכפרי והלא-כפרי בין יהודים ולא-יהודים היא כדלקמן:

דונם	4,468,400	ישובים יהודים
דונם	764,800	ישובים לא-יהודיים
דונם	5,232,200	בס"ה

מנתונים אלה אפשר לראות שמרביתו הגדול של השטח החקלאי המעובד או 92,11% משל השטח הכפרי היהודי ו-88,50% מהשטח החקלאי היהודי בכללו נמצא בישובי העובדים השיתופיים (קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים).

כמעט כל השטח החקלאי המעובד של הישובים הכפריים היהודים הם בניהול מינהל מקרקעי ישראל (בבעלות הקרן-הקיימת לישראל ומדינת ישראל) ו-73,1% מהם נמסרו בחכירה לפי נחלות, כדלקמן:*

*) דו"ח סופי, דמי חכירה בקרקע חלקאית, המכון לחקר שמושי קרקע, מ' 1986, פרק א', עמ' 12.

נחלות:	השטח בדונמים	כאחוזים
מושבים	1,030,000	32.0
קיבוצים ומושבים שיתופיים	1,290,000	40.0
המשק הפרטי ומוסדות חינוך ומחקר	35,000	1.1
כס"ה נחלות	2,355,000	73.1
החכרות לזמן ארוך שלא בדרך נחלה	150,000	4.7
החכרות לזמן קצר:		
מושבים	220,000	6.8
קיבוצים ומושבים שיתופיים	375,000	11.6
המשק הפרטי, חוות מוסדות חינוך	90,000	2.8
לא יהודים	30,000	1.0
כס"ה החכרות לזמן קצר	715,000	22.2
כס"ה כללי	3,220,000	100.00

העובדה שלמעלה מ-90% מאדמות מינהל מקרקעי ישראל הוחכרו לישובים שיתופיים ו-72% ממהם הוחכרו בתנאי נחלה, היוותה, כאורח עקרוני, ערבות להבטחת בעלות הלאום עליהם, וכן למניעת התהוותה של בעיה אגררית של דיפרנציציה סוציאלית בישובים. אלה הובטחו לא רק בקיבוץ ובמושב השיתופי אלא גם במושב העובדים ע"י קיום עקרון התקשרות האגודה השיתופית כחוכר הקרקע מהמינהל, עקרון של גודל שווה לכל הנחלות, חובת החכרות באגודה לבעל הנחלה, חובת המגורים במושב ועיבוד הקרקע, איסור פיצול הנחלה, לבעל הנחלה, חובת המגורים במושב ועיבוד הקרקע, האיסור להיות בעל זכות של יותר מנחלה אחת בין במושב ובין מחוצה לו.

מבחינת הבטחת הבעלות הלאומית על הקרקע ומניעת מסחר בזכויות עליהן, היה הבדל יסודי בין הקרקעות העירוניות והחקלאיות שברשות המינהל. אשר לאדמות העירוניות, אם גם מבחינה משפטית וחוזית הובטחה הבעלות הלאומית הרי למעשה, במציאות של קיום שוק ומסחר בנכס-דלא-ניידי ובקרקעות במגזר העירוני ובמציאות של בעלות פרטית על חלק ניכר מהקרקעות העירוניות מתקופת המנדט ובעקבות תהליכי האורבניזציה של קרקעות חקלאיות בתחומי הערים והמושבות – חל בפועל תהליך של כרסום גם במעמד אדמות המדינה. בעקבות המצב העובדתי, מופעלים לחצים מדיניים לשינוי המצב המשפטי, וזכור המאבק סביב ההצעה למסירת קרקע עירונית בתנאי תשלום של 99% ממחיר השוק שלה, שכמוה, כמכירה.

בשנים האחרונות אנו עדים לתהליך גובר והולך גם במגזר ההתיישבותי-המושבי לשינויים בשימושים בקרקעות ובמעמדם המשפטי.

הירידה ברווחיות הייצור החקלאי, השקיעה בחובות ובנטל הגדל של רבית קרמו להרס המערכת השיתופית בחלק מהמושבים.

בעקבות התפתחות זו צפויה הסכנה של תביעות להתקשרות אינדיבידואלית של המתישבים בחוזה החכירה מהמינהל, לצירוף מספר נחלות לחלק מהמתישבים והתהוות דיפרנציציה בזכות על אמצעי הייצור היסודיים של קרקע ומים, למסירת אדמות לחכירת משנה.

ככל שידוע, מאמצי המדינות בעולם להתגבר על הבעיה האגררית נעשים בדרך של רפורמות פרוגרסיביות בבעלות על הקרקע ובנין מערכות של קואופרציה.

בתכנון המושבים על ידי ועדות הסקר בראשית שנות ה-60 נקבע שטח לנחלה בשפלת החוף — 35 דונם, למושבים מטיפוס משק החלב עד 35 דונם לנחלה, לטיפוס משק הדר — עד 35-30 דונם, לטיפוס משק השדה עד 50 דונם ליחידה.*).

במציאות היה השטח לנחלה מכלל 65,477 נחלות שהוחכרו ע"י מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1986 — 35,4 דונם בממוצע**).

אף שחלה מאז אינטנסיפיקציה במסגרת המשקים וגדל אחוז השלחין, הרי כחנאי השוק ורמת הטכניקה ופיריון הייצור הקיימים, אפשר להתקיים מנחלה בגודל זה על-ידי אינטנסיפיקציה של המשק ושכלול מירבי של ארגון הייצור והשוק, דבר שאפשרי רק במערכת שיתופית יעילה ודבקה בעקרונות השותפות. אולם קיימת סכנה גדולה להבטחת הבעלות הלאומית על הקרקע ולמניעת חולי סוציאלי מישובים, אם בינתיים תתערער מערכת היחסים מבחינה משפטית ועובדתית של תנאי החכרת הקרקעות ושליטת המינהל על כך.

במציאות החברתית המתהווה במושבים מסתמנת מגמה של הפיכת חלק מהם ממושבי עובדים, לפי היסודות שעוצבו בו מבחינה היסטורית, לצורות של כפרים שיתופיים בהם מידת השותפות והערבות ההדדית הינה מסוייגת וחלקית, ולישובים קהילתיים.

מבחינת תנאי החכירה מצד המוסד הקרקעי, דהיינו המינהל, יש להקפיד שיובטח בחוזה, כי הנחלות תהיינה בגודל שווה, של חובת מגורים בנחלה ועיבודה בתמידות, של איסור פיצול הנחלה, של איסור לזכות יותר מנחלה אחת, של העברת זכויות בנחלה או בחלקת מגורים רק בהסכמת המינהל ומוסדות הכפר, ושחווה החכירה על הנחלה פרט לחלקה א' יהיה עם האגודה המהווה את המוסד המייצג את הכפר, גם אם חברותו באגודה תהיה מסוייגת.

(*) אברהם כנעני. הסדר הקרקעות במשקי ההתיישבות, יד טבנקין, מחברת מחקר ה', יוני, 1981 עמ' 21.
(**) ד"ר על מעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1986, עמ' 106.