



מדינת ישראל

דו"ח צוות בין-משרדי לבחינת ייעול

השימוש בקרקע חקלאית במקרקעי

ישראל

מאי 2018

סיון תשע"ח

תוכן העניינים:

3.....הרכב הצוות

4.....כתב מינוי הצוות

5.....הקדמה

8.....רקע

17.....תיאור עבודת הצוות

18.....המלצות

23.....סיכום

24.....חתימות

הרכב הצוות

החברים (לפי א"ב):

עו"ד שלמה בן אליהו - מנכ"ל משרד החקלאות
מר ערן ניצן - סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר
עו"ד ארז קמיניץ - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)
מר עדיאל שמרון - מנהל רשות מקרקעי ישראל

מרכז הצוות - מר דניאל מלצר – רפרנט רמ"י, אגף תקציבים, משרד
האוצר

משקיפים (לפי א"ב):

עו"ד מירון הכהן – רשם האגודות השיתופיות, משרד הכלכלה
עו"ד עמית יפרח – יו"ר אגף קרקעות ואגודות שיתופיות, תנועת
המושבים

את עבודת הצוות ליוו (לפי א"ב):

עו"ד אריאל אררט - פרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)
עו"ד אורי בידרמן - לשכה משפטית, משרד החקלאות
גב' שירה ברגמן - רכזת מים וחקלאות, משרד האוצר
עו"ד מיכה דרורי - מרכז המחלקה המשפטית, התנועה הקיבוצית
גב' גלית ויטנברג - ראש אגף חקלאי, רשות מקרקעי ישראל
עו"ד נור חאיך - לשכה משפטית, משרד האוצר
גב' רבקה לויפר - רכזת רמ"י, תכנון והגנ"ס, משרד האוצר
גב' מניה לייקין - סגנית יועץ משפטי, רשות מקרקעי ישראל
מר אריאל למדני - הממונה על חוק ההתיישבות, משרד החקלאות
עו"ד אבי מאיר - לשכת שר, משרד החקלאות
ד"ר רותי פרום אריכא - מנהלת הרשות לתכנון, משרד החקלאות
עו"ד אפרת פרוקצ'יה - סגנית יועץ משפטי, משרד האוצר
עו"ד אריאל צבי - ייעוץ וחקיקה (אזרחי), משרד המשפטים

כתב מינוי הצוות



שר החקלאות ופיתוח הכפר

ז' בתמוז התשע"ז
13 ביולי 2016
ת.ק. 7017-2016

לכבוד,
מר ערן ניצן
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר בן אליהו
מנכ"ל משרד החקלאות

מר עדיאל שמרון
מ"מ מנהל רשות מקרקעי ישראל

עו"ד ארז קמיניץ
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

מר דניאל מלצר
רפרנט רמ"י, תכנון והגנ"ס, משרד האוצר
(מזכיר הצוות)

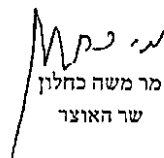
הנדון: הקמת צוות בינמשרדי לביחנת ייעול השימוש בקרקע חקלאית "במקרקעי ישראל"

לצורך הגדלת הפיריון במגזר החקלאי, ניצול יתרונות לגודל בחקלאות ושימוש מיטבי של מקרקעי ישראל המיועדים לשימושים חקלאיים, הריני למנותכם כחברי צוות לביחנת הסוגיות הבאות:

1. רמת הסחירות של קרקע חקלאית – בחינת האפשרות להכירות משנה, ניווד זכויות ושותפויות עסקיות בין גורמים שונים בתחום החקלאות.
2. קרקעות שהוקצו שלא במסגרת משטר הנחלות ("זמניות"/"עונתיות") – מעמדן החוזי, מגבלות ההשקעה החלות עליהן ואופן הקצאתן.

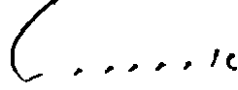
הצוות יגיש בפנינו את המלצותיו בתוך 90 יום מתחילת עבודתו. נציג החקלאים (כפי שיקבע על ידי התאחדות חקלאי ישראל) ורשם האגודות השיתופיות ישבו כמשקיפים בישיבות הצוות.

הצוות יזמין לדיונים שיקיים גורמים מן המגזר הציבורי והפרטי, לשם השמעת דעתם בנושאים אשר ידונו על ידו.


מר משה כחלון
שר האוצר

בכבוד רב,

אורי יהודה אריאל הכהן
שר החקלאות ופיתוח הכפר



דורך המכבים ראש"צ, ת.ד. 30 בית דגן 50200, טל 03-9485800 פקס 03-9485835

הקדמה

1. בישראל ישנם כ-4.35 מיליון דונם קרקע חקלאית מעובדת ועוד כ-1.3 מיליון דונם קרקע למרעה. התמורות שחלו בתחום החקלאות בעשרות השנים האחרונות, בעולם בכלל ובישראל בפרט, הן עצומות.
2. בעבר אופיינה הזירה החקלאית בשימוש אינטנסיבי בכוח אדם, בהסתייעות במיכון בסיסי, בתחרות מינימלית, בנטל נמוך של דרישות רגולטיביות ובזמינות מקורות מימון.
3. לאורך השנים עלתה עלות התשומות, כוח האדם צומצם, ומעל כל אלו – התחום החל להתבסס על מערכות מיכון וטכנולוגיה מתקדמות. בנוסף – חלו תמורות בזמינות ונגישות ההון במשק שצמצם את היקף ההון המועבר למגזר החקלאי.
4. לעומת השינויים המתוארים - המשטר הקנייני המלווה קרקעות אלו נותר מבוסס על אותם עקרונות מאז ימי קום המדינה. מתח זה בא לידי ביטוי גם סביב קרקעות המצויות מחוץ למשטר הנחלות ודוח זה יתמקד בהמלצות לשיפור מערך ההסכמים של קרקעות אלו, בהתאם למנדט שנקבע עם הקמתו של הצוות.
5. יש לציין כי לעיכוב התפתחותו של משטר קנייני מודרני בנוגע לקרקעות הזמניות ישנה השלכה ישירה על יוקר התוצרת החקלאית בישראל. קידומו של משטר זה, ליברליזציה בתחום והגדלת היעילות הכלכלית שכרוכה בעיבוד הקרקע כפי שיוצע – יתורגמו בסופו של דבר לתוצרת זולה יותר וישתלבו במאמצי הממשלה להפחתת יוקר המחיה בישראל.
6. לאורך השנים הוקמו מספר וועדות הנוגעות לניהול קרקעות המדינה ובמסגרת זו גם לאספקטים שונים הנוגעים לקרקע חקלאית במקרקעי ישראל, לדוגמא ועדת רונן (1997), ועדת מילגרום (2001), ועדת הבר (2005), ועדת רוטקופף (2010).
7. ועדות רונן ומילגרום עסקו, בין היתר, בסוגיית הפיצויים עבור השבת קרקע חקלאית בעקבות שינוי ייעוד, ועדת הבר בחנה את הזכויות בחלקת המגורים בישובים חקלאיים ואילו ועדת רוטקופף ביקשה לבחון את מדיניות ניהול הקרקע

החקלאית בכלל. במהלך שמיעת עמדות הציבור הוצגו בפני הוועדה נושאים מגוונים ובהם סוגיות של חוק ההתיישבות, מבנה האגודות החקלאיות ומכרזי איכות לקרקע חקלאית, אך בפועל דיוניה התמקדו בעיקר בסוגיות הנוגעות למשטר הנחלות, ושימושי מגורים ותעסוקה בקרקע בישובים חקלאיים. יש לציין כי באף אחת מהוועדות לא ניתן דגש לסוגיות העיבוד החקלאי של הקרקע והניהול בהיבט העיבוד החקלאי.

8. המדיניות הנוגעת לניהול הקרקע הזמנית של מקרקעי ישראל מונעת שימוש יעיל ומיטבי של משאב הקרקע הזמנית כגורם ייצור, מאחר והיא מאפשרת גידולים קצרי טווח בלבד, מונעת שימוש במכסת מים וביצוע השקעות ארוכות טווח.

9. מגבלות אלו באות לצד מגבלות נוספות החלות על קרקעות המשבצת ומונעות סחירות ושת"פים עסקיים מכוח עקרון העיבוד העצמי העומד בבסיס מדיניות המקרקעין החקלאית וחוק ההתיישבות.

10. להלן מס' דוגמאות לצורך הדגמת הבעיה:

10.1. בקיבוץ חצרים בדרום, בשטחי הנחלה, ישנו גידול אינטנסיבי של צמח החוחובה אשר מביא לתפוקה ורווח גבוהים לאגודה. הקרקעות הצמודות לקיבוץ מוקצות על ידי הרשות כקרקע זמנית שאינה מאפשרת הקמת מערכות השקיה ועל כן נאלץ הקיבוץ לא לגדל חוחובה בשטחים אלו ולהסתפק בגידולי שדה כלכליים פחות.

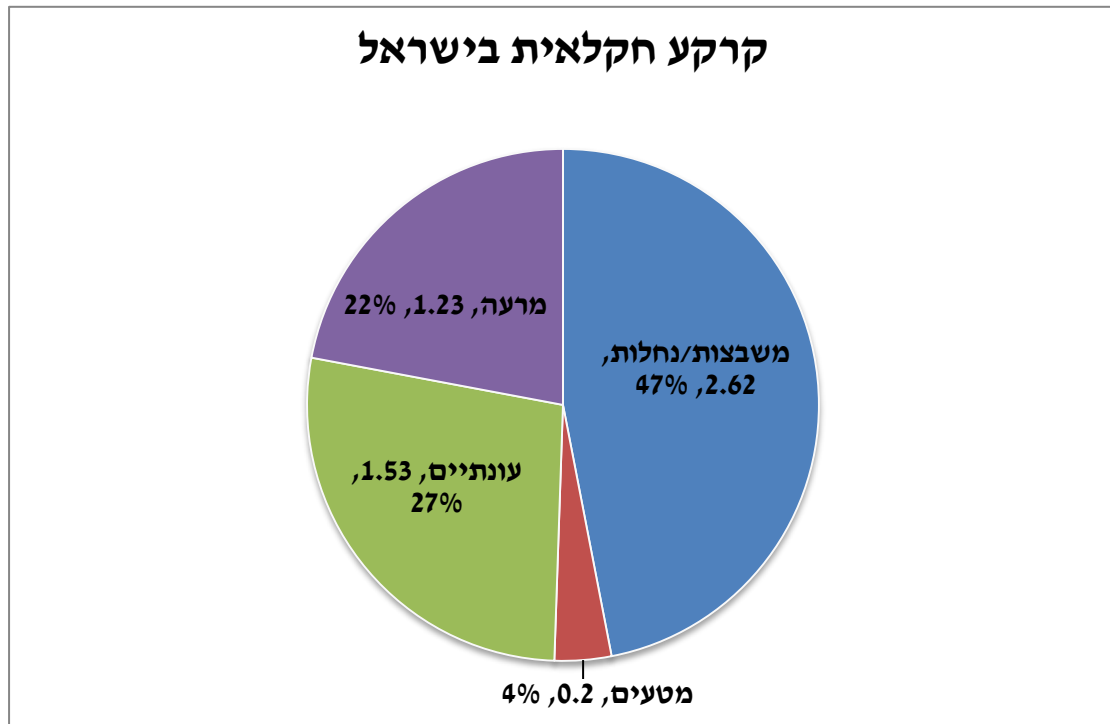
10.2. מושב לכיש מתמחה בגידול ענבים מזונים שונים לשיווק בארץ ולייצוא. הגידול נעשה באיזור שאין בו צפי לבניה למגורים או לתעסוקה לתקופה ארוכה קדימה. יחד עם זאת חלק הארי של עיבוד הקרקע ע"י המושב, עיבוד השטחים הזמניים, נעשה בהפרה של החוזה אשר אינו מתיר נטיעת כרמים.

11. לאור האמור לעיל, הוחלט על הקמת צוות בינמשרדי לבחינת ייעול השימוש בקרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל, אשר ייתן דגש לסוגיית אופן ההקצאה ומעמדן החוזי של קרקעות שלא במסגרת משטר הנחלות ורמת הסחירות של קרקע חקלאית.

רקע

קרקע חקלאית בישראל

12. בישראל ישנם כיום כ-4.35 מיליון דונם של קרקע חקלאית מעובדת, הרוב קרקע מדינה. רשות מקרקעי ישראל (להלן: הרשות) מקצה קרקעות חקלאיות לפי ההתפלגות הבאה: הקצאה במסגרת משבצות / נחלות (כ-2.62 מיליון דונם) בקיבוץ או במושב, הקצאה ארוכת טווח בחוזי מטעים (כ-0.20 מיליון דונם), הקצאה זמנית לגידולים עונתיים (כ-1.53 מיליון דונם). בנוסף, הקצאה זמנית לשטחי מרעה של כ-1.23 מיליון דונם (כ-0.6 מיליון דונם בתחום יערות, גנים ושמורות, כ-0.2 בתחום שטחי אש וכ-0.19 בשטחי בור). סך הכול כ-5.58 מיליון דונם.¹



תמורות בחקלאות ובמרחב הכפרי בישראל

¹ מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל, מיפוי השטחים החקלאיים בישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אוק' 2015.

13. החקלאות כענף במשק היצרני בישראל, ניצבת בשנים האחרונות בפני לא מעט אתגרים: משברי מטבע עולמיים, קריסת שווקי הייצוא לרוסיה, מצב ביטחוני קשה (בעיקר באזור הדרום), ותנאי שוק משתנים. נוסף על אלו, ומנתונים שהוצגו בפני הוועדה ניכר כי רווחיות ענף החקלאות - ככל שהדבר נוגע במיוחד לייצור בהיקפים קטנים - ירדה בעשור האחרון, ומשקים חקלאיים רבים נסגרים.

14. תהליכים ותמורות אלו, חלקם פועל יוצא טבעי של השתנות העתים, חלקם תוצאת התייעלות כלכלית והיכולת לנצל טוב יותר את יתרון הגודל, וחלקם האחר- נגזרת של שינויים שעוברת החברה הישראלית במישור הערכי הרואה בחקלאות יותר "עסק כלכלי" ופחות ככלי ערכי שמטרתו בין היתר: השגת תועלות ציבוריות רחבות כגון אבטחת אספקת מזון טרי, התיישבות, שמירה על אדמות המדינה, ערכי סביבה ונוף ועוד.

15. הקטנת הרווחיות וההכנסה הנובעת מהעיסוק בחקלאות השפיעו על מספרם של המועסקים העצמאיים בחקלאות. בין השנים 1980-2000 הוא קטן במחצית. מספרם הכולל של המועסקים בחקלאות, כולל שכירים, ירד ב-17% בלבד, מה שמצביע על כניסתם של שכירים במידה גוברת לענף. השינוי במספר המועסקים ובהרכבם ובמקביל עליית התפוקה החקלאית הממוצעת ליחידת משק פעילה, מצביעים על מגמה של ריכוז הייצור בידי מספר הולך וקטן של משקים גדולים וגדלים, וזאת בדומה לשינויים במדינות המערב המפותחות.²

16. שיעור המועסקים בייצור החקלאי בישראל עומד על כ-1.4% בלבד מסך כל המועסקים במשק (כ-42,600 איש, עצמאים ושכירים, ללא עובדים זרים. מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2012). עם זאת, ההערכה היא כי העובדים המספקים שירותים לחקלאות והמועסקים בעיבוד של תוצרת חקלאית מהווים כ-6.3% מכוח העבודה, כלומר סך כל המתפרנסים מחקלאות מהווים כ-7.7% מכוח העבודה בישראל (כ-270,000 איש).³ רק כ-21% מהמועסקים בחקלאות, כ-10,000 איש, הם בעלי משקים עצמאיים. כ-33,000 איש, המהווים כ-43% מסך העובדים בחקלאות, הם עובדים זרים מהרשות הפלסטינית או ממדינות אחרות.⁴

² מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל, כרך א – דוח 1 אפיון, מיפוי ומגמות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אוק' 2015.

³ ספר הזהב לחקלאות ולהתיישבות, 2012.

⁴ הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2012.

בנוסף, ישנם רבים שהם "חקלאים במשרה חלקית" כלומר עוסקים בחקלאות לצד פרנסות נוספות ביישוב הכפרי ומחוצה לו.

הקצאת קרקע חקלאית

17. נקודת המוצא הבסיסית בתחום המקרקעין קובעת כי הרשות אינה מעבירה בעלות בקרקע חקלאית, כפי שנקבע בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965: "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד ליצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים ולצרכיהם האחרים וכן לצרכי הייצור החקלאי". בהקשר זה נציין כי גם ברפורמה במינהל מקרקעי ישראל נותר עיקרון זה על כנו ונקבע כי העברת הבעלות לא תחול על הקרקע החקלאית.

18. מראשית ההתיישבות החקלאית בישראל הונהג "משטר הנחלות" כמסגרת המסדירה את מבנה היישוב החקלאי. הנחלה הוגדרה כיחידת קרקע חקלאית אשר את גודלה קבע שר החקלאות ושהוחכרה למתיישב.⁵ גודל המשבצת החקלאית של יישוב חקלאי נקבע על ידי הכפלת מספר הנחלות בתקן גודל הנחלה. רוב היישובים החקלאיים בהתיישבות היהודית מאורגנים במסגרת קואופרטיבית לפי פקודת האגודות השיתופיות.⁶ בתקנות האגודות השיתופיות משנת 1995 הוגדרו סוגי האגודות השיתופיות, שהסמכות לשיוכן נמסרה לידי רשם האגודות: אגודה חקלאית, מושב עובדים, כפר שיתופי, יישוב קהילתי כפרי, קיבוץ, מושב שיתופי ואגודה להתיישבות קהילתית.⁷ שני הדגמים המובילים בהתיישבות הכפרית בישראל, והמיוחדים לה, הם הקיבוץ ומושב העובדים.

19. הקצאה של קרקע חקלאית במסגרת נחלה ניתנת לתקופה ארוכה, בין אם במסגרת חוזים תלת שנתיים מתחדשים ובין אם במסגרת חוזה חכירה לדורות ("חכירה לדורות") לתקופה של 49 שנים עם אפשרות להארכה של 49 נוספות. כאמור, גודל השטח המוקצה נקבע על בסיס תקן הנחלות שקבע שר החקלאות ופיתוח הכפר בהתאם להמלצת ועדת הפרוגרמות המתקבלת על בסיס מגוון של

⁵ מועצת מקרקעי ישראל, החלטות מס' 1 ו-8.

⁶ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) [תשנ"ו-1995] ק"ת תשנ"ו, 246 כפי שתוקנו בשנים תש"ס, תשס"א, תשס"ג.

⁷ ויתקון, 2004; עמ' 844

שיקולים, בין היתר כושר הייצור של הקרקע, זמינות הקרקעות באזור, זמינות המים והון ההשקעה (ויתקון, 1996) על מנת לייצר יחידת פרנסה למשפחה.

20. הנחלה תוכננה כשילוב של גורמי ייצור (בעיקר קרקע ומים) אשר עשויים, על פי חישוב נורמטיבי, להבטיח רמת הכנסה ראויה למתיישב ומשפחתו. באזורים בהם הנתונים האקולוגיים טובים פחות (למשל, פחות משקעים), נקבע הקצאת קרקע גדולה יותר. כך, באזור המרכז הנחלות קטנות יחסית (כ-30 דונם) ובאזור הדרום הנחלות גדולות יותר (70-100 דונם).

21. ברור כי חלק מההנחות הללו מיושנות ואינן תואמות את השינויים הרבים שחלו בענף החקלאות בישראל, בעיקר בשימוש בטכנולוגיות מתקדמות המאפשרות אינטנסיפיקציה ליחידת שטח ומים וקבלת תפוקה מרבית של תוצר ממשאבים מוגבלים. קיים יתרון כלכלי מובהק לחקלאות בשטחים גדולים בשל יתרון הגודל, הטכנולוגיה, השיווק המשותף וההסתייעות בקבלני ביצוע שמתמחים בעבודות חקלאיות. ההתפתחות הטכנולוגית מתאפיינת גם במעבר ל"חקלאות מדייקת" (עוסקת באופטימיזציה של שימוש בתשומות על-ידי איסוף מידע באופן מתוחכם כגון חישה מרחוק) ומעבר לשימוש במבנים חקלאיים לייצור חקלאי (חממות וקירוי צמחי אחר), לעיבוד תוצרת, לאכסון בעלי חיים, לאחסון תשומות, כלים חקלאיים ועוד.

22. אולם, מלאי הקרקעות כפי שהוקצה בעבר עוד מתנהל בהתאם למדיניות הקרקעית המקורית שנקבע לניהול קרקע חקלאית אשר גם בה ניתן למצוא תמורות משמעותיות בהיבטים כלכליים, חברתיים ואחרים.

23. לעומת קרקעות נחלה, הקצאת קרקע זמנית ("עונתית") נעשית באמצעות חוזי השכרה לעיבוד זמני לטווח קצר לתקופה של עד 3 שנים לגידולי בעל ושלחין שתקופת הגידול שלהם תואמת את תקופת החוזה וחוזי הרשאה למרעה לתקופה של עד 3 שנים (הרשאת שימוש ללא זכויות).

24. בהקצאות אלה היקף השטח המוקצה נקבע באופן פרטני בין הרשות לבין החקלאי, בשים לב למגבלות התכנון. אולם, בשל העובדה כי הקצאות אלה מוגבלות בזמן, הרשות בדרך כלל משלבת בחוזה איסורים והגבלות על השקעות

תשתיתיות משמעותיות בשטחן כמו תשתיות מים, מערכות השקיה וניקוז, חממות, מבנים ועוד. אף תקנת הפטור מכוחה מוקצות קרקעות אלה אינה מאפשרת בינוי.

25. חוזים אלה הנם חוזיים אישיים ואינם ניתנים להעברה.

26. יש לציין כי רבות מהקרקעות הזמניות נמסרו באופן היסטורי להתיישבות ומחודשים מעת לעת בהעדר צרכים מיוחדים של הרשות. קרקעות זמניות מוקצות אף למעבדים פרטיים, שאינם בעלי נחלה, לחב' עיבוד ועוד. הקצאות אלה התאפשרו בפטור ממכרז.

27. חוזה נוסף בקרקע חקלאית שניתן שלא במסגרת הקצאה כנחלה הוא חוזה מטעים שתקופת החכירה בו תלויה בסוג הגידול.⁸ מרבית הקרקעות החקלאיות המוחכרות למטרת מטעים הוקצו באופן היסטורי וזכאים לחידוש החכירה בחוזים לעיבודים חקלאיים לתקופה ארוכה. הקצאת קרקע חדשה למטרת מטעים נעשית על בסיס המלצה של מנהלת ההשקעות בחקלאות, במשורה ובהתאם מוגבלת לגודל נחלה באזור.

חוק ההתיישבות

28. חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים) תשכ"ז-1967 (להלן – החוק) קובע בהתייחסו לקרקע חקלאית ממקרקעי ישראל כי:
"המחזיק או הזכאי להחזיק קרקע חקלאית ממקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל – על פי הסכם חכירה או על פי רשות, לא ינהג בקרקע שימוש חורג אלא על פי היתר בכתב מאת שר החקלאות או מאת מי שהשר הסמיכו לכך ברשומות".

29. רשימת הפעולות המהוות **"שימוש חורג"** מנויה בתוספת הראשונה לחוק והם:
29.1. העברה או הקנייה של כל זכות שיש למחזיק בקרקע או בחלק ממנה, או שעבוד הזכות; ואולם עיבוד הקרקע על ידי שכירים או על ידי מי שקיבל על עצמו את העיבוד בקבלנות ועל חשבון המחזיק לא יראו כשימוש חורג.

⁸ נטיעת הדריס – 49 שנה. נטיעת שקדים, משמש וכרמים – 21 שנה. נטיעת בננות – 7 שנים.

- 29.2. יצירת שותפות בקרקע או ביבול, מלבד אם השותפות היא בין תושבי אותו ישוב והשותפים עובדים במידה שווה.
- 29.3. הקניית זכות אריסות בקרקע או ביבול.
- 29.4. הקניית זכות רכישת היבול בשדה (דמאן).
- 29.5. שעבוד היבול, למעט שעבוד שנעשה על פי הוראות פקודת המלוות לזמנים קצרים על יבול (ערובה) 1935, או שעבוד שתנאיו מנעו מהנושה את הטיפול ביבול.
- 29.6. הקניית זכות מגורים.

30. החוק מבטא את התפיסה לפיה, מי שקיבל זכויות בקרקע ובמים ממדינת ישראל לשימוש חקלאי, צריך לעבד את הקרקע ולעשות שימוש במכסת המים שהוקצתה לו, **בעצמו**, ולא להעבירם לשימושם של אחרים ("עיבוד עצמי"), אלא אם ניתן לו "היתר לשימוש חורג", מאת שר החקלאות או מאת מי שהוסמך על ידו לשם כך.

31. החוק אומנם מאפשר גמישות ע"י מתן היתר חורג, אולם המדיניות הנוהגת, ככלל, היא לאשר רק 'שותפות אמת' שאושרה ונבדקה בין אגודה חקלאית או חקלאי המחזיקים בקרקע לבין גורם חיצוני. משמעות מדיניות זו הינה הקפדה על המשך מעורבותם של האגודה החקלאית ו/או של החקלאים בגידולים השונים ונשיאת הסיכונים הכלכליים הנובעים מהם בהתאם.

32. האיסור לביצוע העברה או הקנייה של זכויות בקרקע חקלאית (שהינו אחת מן הפעולות המהוות שימוש חורג), מופיע גם בחוזי החכירה הנחתמים בין רשות מקרקעי ישראל למחזיקים בקרקע.

33. יובהר כי החוק מהווה למעשה "כלי עזר" (בצד הכלים החוזיים העומדים לרשות המדינה), לפיקוח ולאכיפה של חוזה החכרת המקרקעין החקלאי בין המדינה, באמצעות רשות מקרקעי ישראל, לבין המחזיק בקרקע.

34. הקשר שבין החוק לבין חוזה החכירה מקבל ביטוי מפורש גם בסעיף 18 לחוק על פיו תחולתו מוחרגת במצב דברים שבו רשות מקרקעי ישראל עגנה בהסכם כתוב בינה לבין המחזיק את היכולת לבצע אחת או יותר מאותן פועלות המהוות "שימוש חורג".

35. בשנת 2015 פרסם משרד החקלאות נהלי עבודה לחוק ההתיישבות החקלאית ובו מפורטים תהליכי עבודה ועקרונות ליישום החוק. הנהלים כוללים קריטריונים לבחינת הבקשות לקבלת היתר לשימוש חורג ותהליך טיפול בהפרות של החוק.

דמי חכירה של קרקע החקלאית

36. דמי החכירה מקרקע חקלאית הנם סמליים או מופחתים. מחירון הרשות בעבור קרקע חקלאית תלוי בשאלה האם מדובר בנחלה או בהקצאה שלא במסגרת נחלה. בשני המקרים מדובר בתשלום סמלי שאינו משקף דמי שכירות ראויים. בעל נחלה ישלם סכום סמלי של כ- 800 ש"ח בשנה בלבד עבור הנחלה כולה, ללא קשר האם היא בגודל של 30 דונם או 80 דונם, ללא קשר למיקומה ומה טיבה.

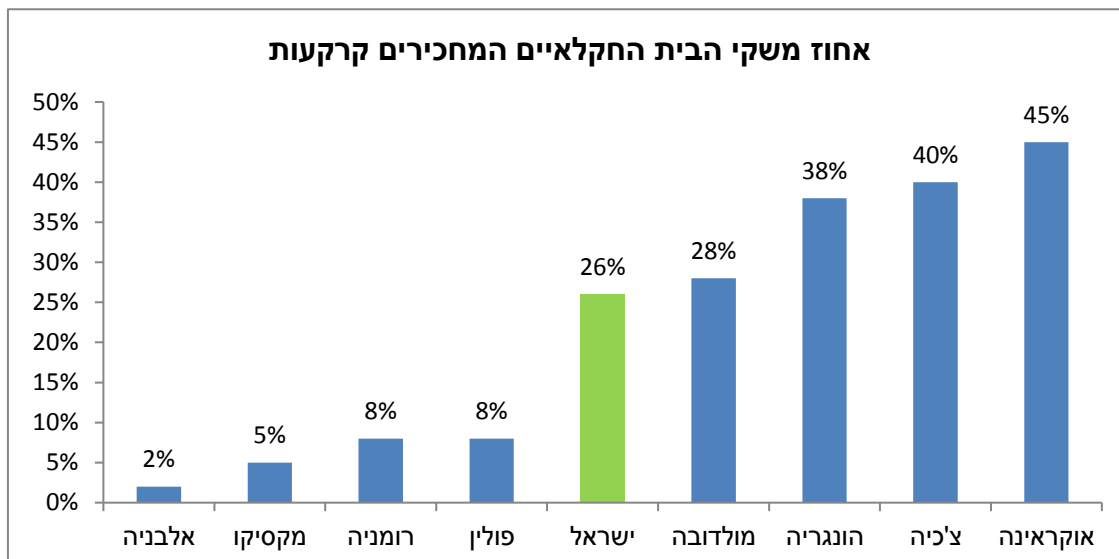
37. גובה דמי החכירה בעבור קרקע לעיבוד משתנה על פי מטרת השימוש: בגין קרקע למטעים ישולם סכום של כ- 100 ש"ח לדונם, קרקע לעיבוד עונתי נעה בין 2 ש"ח לדונם ל- 100 ש"ח לדונם תלוי בגידול ובאזור הגיאוגרפי. על קרקע למרעה ישולם עד 4 ש"ח לדונם.

המצב הבלתי פורמלי

38. לצד תיאור המצב הפורמלי בכל הנוגע לקרקע חקלאית – הן בנחלות והן בקרקעות הזמניות – הרי שהמצב בשטח אינו תואם באופן מלא את המשטר הרשמי.

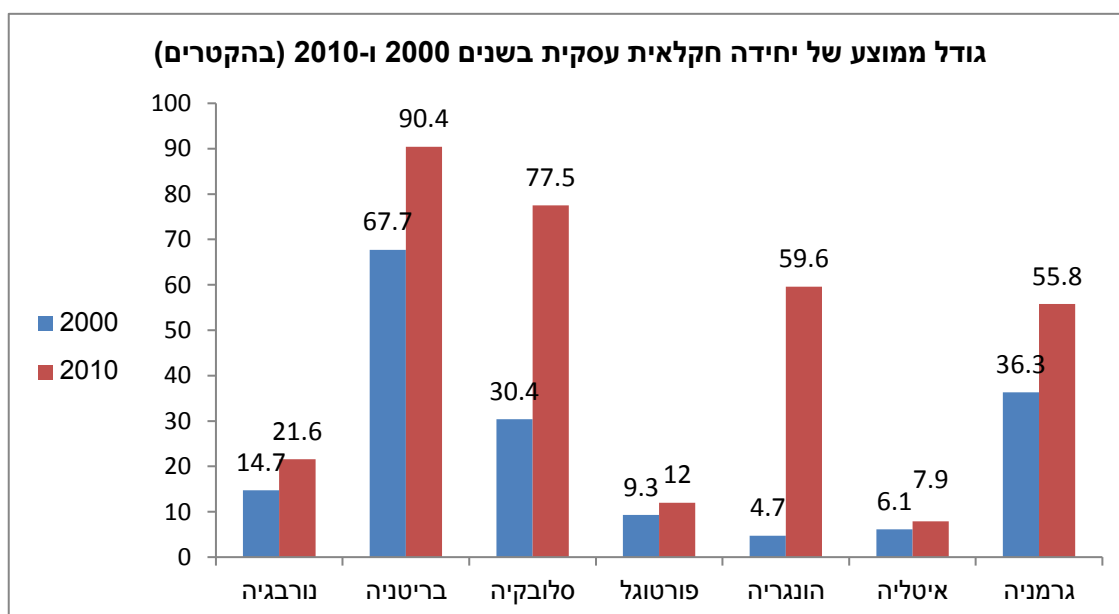
39. מסקר שנערך בתחילת שנות ה-2000 עולה שכ-26% מבעלי המשקים במושבים מחכירים שטחים מנחלתם בהחכרת משנה, וזאת על אף עקרון העיבוד העצמי שצוין לעיל.

40. בגרף הבא ניתן לראות השוואה בינלאומית באשר לכמות משקי הבית החקלאיים אשר מחכירים חלק מקרקעותיהם לטובת גידול חקלאי:



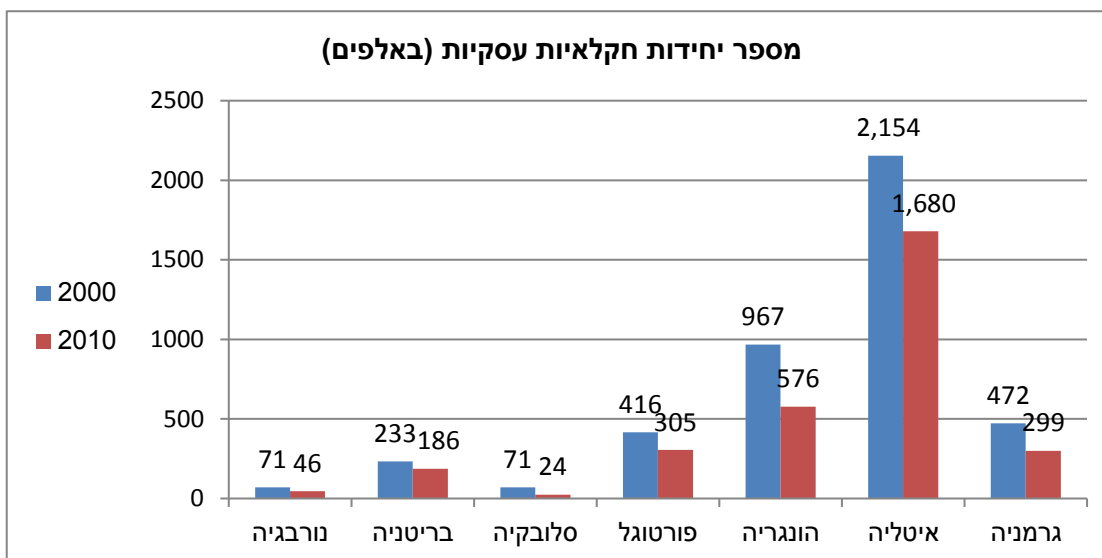
טבלה זו מצביעה על כך ששוק המקרקעין החקלאיים בישראל פעיל יחסית למדינות אחרות, בהן, יש לציין, אין מגבלה חוקית להחכרת קרקע חקלאית.

41. בנוסף, גדלי המשקים הפעילים במגזר המושבי כיום שונה מהגודל שחושב על ידי משרד החקלאות. קשה למצוא נתונים בנוגע לגודל המשקים בישראל, אך ניתן לנסות לחשב זאת באמצעים עקיפים.



42. מנתוני משרד החקלאות לשנת 2002 עולה כי סך הקרקע שלרשות המושבים (בלבד) עומדת על 1,833,000 דונם. כמו כן, ההערכה היא שכמות החקלאים הפעילים במושבים הינה בסביבות 12,500 (נלקחו בחשבון 8,000 חקלאים במשרה מלאה, ומחצית מסך 9,000 אשר עוסקים בחקלאות באופן חלקי).⁹

43. במהלך שני העשורים האחרונים ירד מספר המשקים הפעילים בישראל בכ-40%, כאשר גודל יחידת עיבוד ממוצעת גדל בכ-55%.¹⁰ זאת ניתן להסביר בכך שחברי אגודות רבים הפסיקו את עיסוקם בתחום החקלאות והותירו את עיבוד אדמתם לאגודה או לחברים אחרים באותה האגודה. מדובר במגמה דומה לזו העולמית כפי שניתן לראות בשני הגרפים הבאים:¹¹



44. נתוני מפקד עובדים זרים לשנת 2012 מציגים מיפוי של היחידות החקלאיות הפעילות במגזר הפרטי/משפחתי ובמגזר השיתופי של המגוישים בקשות להיתרים לעובדים זרים.¹² היקף השטחים שהוגשו עומד על 1.18 מיליון דונם, שמהם המגזר הפרטי/משפחתי מעבד 824 אלף דונם והמגזר השיתופי מעבד 356 אלף דונם. מספר המשקים המעבדים שטחים אלה עומד על כ-4,515, מתוכם 4,243 משקים

⁹ "הקצאות מים וקרקע למשקים חקלאיים פעילים בטווח הארוך", ד"ר אפרת חדס, 2002
¹⁰ Kimhi A. and Rekah H. (2005) The simultaneous evolution of farm size and specialization: dynamic panel data evidence from Israeli farm communities, Discussion paper No. 13.05, The department of agricultural economics and management, the Hebrew University of Jerusalem.
¹¹ מקור: Eurostat

¹² ד"ר תניב רופא, "מספר החקלאים, היחידות החקלאיות והתפלגותן לפי מחוזות משרד החקלאות. מבוסס על נתוני מפקד עובדים זרים לשנת 2012", דצמבר 2012

פרטיים/משפחתיים ו-272 משקים שיתופיים. על-פי נתונים אלה, כ-70% מהשטח החקלאי מעובדים על-ידי הסקטור הפרטי/משפחתי ו-30% על-ידי הסקטור השיתופי.

45. מנתוני המפקד עולה כי ענף החקלאות בסקטור הפרטי/משפחתי עבר תהליך של התייעלות וכ-68% מהשטח מעובדים על-ידי 13% מהחקלאים ביחידות של 250 דונם ומעלה. עם זאת, כ-48% מהחקלאים מעבדים יחידות של עד 60 דונם בהיקף של 8% מהשטח המעובד. בסקטור השיתופי, יחידות העיבוד המקוריות גדולות מלכתחילה: 82% מהחקלאים מעבדים 79% מהשטח המעובד על-ידי הסקטור ביחידות של 250-4,000 דונם.

אגודה של אגודות

46. כאמור, חוק ההתיישבות מבקש לשמור את הזיקה בין בעל הזכויות בקרקע לבין השימוש החקלאי במקרקעין ולמנוע את איבוד האחיזה במקרקעין על ידי החקלאי. עמדה זו נכונה לשנת 1967 עת חוקק החוק.

יחד עם זאת, עם השנים חלו תמורות שונות בעניין השימושים החקלאיים בקרקע וכיום יש משמעות רבה יותר ל"יתרון הגודל" ולעיבוד ב"תלם ארוך" כביטוי להגברת כלכליות המשק החקלאי – באמצעות צמצום ההוצאות, התייעלות בשיטות העיבוד, מתן מענה לצורך בניוד שטחים ופתרונות לצורך "מחזור זרעים" ובצידם השקעות בציד ובטכנולוגיה הרלוונטיים לפעילות בהיקפים גדלים והולכים.

התארגנות קואופרטיבית הינה אחת הדרכים הנכונות להתמודדות עם שינוי התקופה ועם הירידה ברווחיות החקלאות. האפשרות לקיים פעילות רחבת היקף יכולה לתת בידי התארגנויות המאגדות מספר אגודות יחד תחת "אגודה של אגודות" יתרונות תפעוליים וכלכליים. אגודה של אגודות מתפעלת את אמצעי הייצור שברשות האגודות שבחסותה ובאמצעות חבריהן של אותן אגודות.

תיאור עבודת הצוות

47. הצוות התכנס במהלך עבודתו בשנה האחרונה לשישה מפגשים פורמליים בהתאם לפירוט הבא:

תאריך	נושא	מוזמנים נוספים
07/08/2016	הצגת ניתוח כלכלי של משרד האוצר ולוח זמנים להמשך	
07/11/2016	מדיניות ניהול קרקע חקלאית – הצגה על ידי רשות מקרקעי ישראל	
20/11/2016	עמדת משרד החקלאות בנוגע לשימוש בקרקע חקלאית	ח"כ יצחק וקנין
21/02/2017	סיור הוועדה בנגב שכלל ביקור במושב הנגב ומפגש עם חקלאיים מקומיים	
22/03/2017	השפעת מדיניות המקרקעין על חברות עיבוד ודיון פנימי ראשוני לעניין המלצות הצוות	מר יונתן בשיא
23/04/2017	הצגת עמדת המועצות האזוריות ודיון פנימי בהמלצות הצוות	נציגי המועצות האזוריות וחברת מושבי הנגב

המלצות

48. לאחר שמיעת מכלול הגופים הנוגעים בנושא ובהם חקלאים, ראשי מועצות אזוריות, ראשי חברות עיבוד חקלאי, מבקש הצוות להמליץ לשרים לקדם את המדיניות הבאה:

א. קרקע חקלאית במעמד זמני – משטר מקרקעין חדש

49. הצוות ממליץ על קידום החלטה של מועצת מקרקעי ישראל אשר תאפשר הקצאת קרקע זמנית לתקופה ארוכה לצורך ייעול השימוש בקרקע זמנית (להלן: "חוזה לעיבוד יעיל").

50. מאפייני החוזה לעיבוד יעיל יהיו כדלהלן:

50.1. במסגרת חוזה זה יתאפשרו גידולים צמחיים ארוכי טווח, לרבות גידולי שלחין, מטעים ובתי צמיחה.

50.2. הקצאות החוזים כאמור יזכו את מחזיקיהם במכסות המים לחקלאות בהתאם לתקנות המים ובכפוף ליכולת האספקה.

50.3. חוזה לעיבוד יעיל יינתן אך ורק באזורים שאינם מוטי פיתוח, וזאת בהתאם לתמ"א 35, לתכנית המתאר המחוזית ועל פי שיקול דעת תכנוני של רשות מקרקעי ישראל לרבות ביחס למטרות נוספות דוגמת תשתיות לאומיות, בהיוועצות עם משרד החקלאות.

50.4. תקופת החוזה תעמוד על 21 שנה בשלוש תקופות של 7 שנים כל אחת, אשר מבחינת רמ"י יתחדשו אוטומטית כל עוד הקרקע מעובדת כדין. תקופת החוזה להכשרת הקרקע תיכלל בתקופת. בתקופת החכירה הראשונה.

50.5. החוזה לא יכלול זכות חידוש מעבר ל-21 שנה; הקצאה לתקופה נוספת מעבר ל-21 שנה, תיבחן על ידי הרשות בתיאום עם משרד החקלאות כבקשה חדשה, וזאת בראי יישום תנאי החוזה, שימוש לעיבוד יעיל בקרקע החקלאית ומדיניות מועצת מקרקעי ישראל במועד החידוש.

50.6. לא תהיה אפשרות להעברת הזכויות בחוזה.

- 50.7. דמי החכירה השנתיים בגין קרקעות בחוזה לעיבוד יעיל יהיו בהתאם למחירון הקיים כיום ברשות. רשות מקרקעי ישראל תבחן אפשרות לעדכון המחירון הכולל ולא יחוד תעריפים.
- 50.8. פיצוי בעת דרישה להשבת הקרקע הנובעת משינוי ייעוד בתקופת החוזה לעיבוד יעיל יהיו בדומה לחוזה עונתי ובהתחשב בהשקעות שבוצעו בהתאם לסוג הגידול. הפיצוי לא יכלול הפסד הכנסה לצמיתות.
- 50.9. השבת הקרקע בתום תקופת החוזה לא תזכה בפיצוי. נדרש החוכר להשאיר מתקנים במקרקעין, החוכר יהיה זכאי לפיצוי עבור מתקנים אלה.
- 50.10. רשאים להגיש לרשות מקרקעי ישראל בקשה להקצאת קרקע בחוזה לעיבוד יעיל ישוב חקלאי, מעבד פרטי, אגודה שיתופית, התארגנות אזורית של אגודות או חברה לעיבוד.
- 50.10.1. תנאי סף להגשת בקשה לחוזה לעיבוד יעיל יהיו כלהלן:
- 50.10.1.1. עיבוד הקרקעות המוחזקות ע"י המעבד בעיבוד עצמי או בהיתר לפי חוק ההתיישבות.
- 50.10.1.2. קבלת המלצה ממשרד החקלאות.
- 50.10.2. הדיון בבקשה יעשה ברשות בוועדת עסקות ייעודית אשר תוקם לשם כך. בהתאם לתקנה 8 לתקנות חובת המכרזים, מנהל הרשות ימנה את חברי הוועדה ובהם נציג הרשות לתכנון במשרד החקלאות ונציג המשרד המחוזי של משרד החקלאות.
- 50.10.3. ועדת העסקות הייעודית תבחן את הבקשה לקבלת חוזה לעיבוד יעיל ואת המלצת משרד החקלאות.
- 50.10.4. לשם מתן המלצת משרד החקלאות, ועדת הפרוגרמות שברשות לתכנון משרד החקלאות תדון בפרוגרמה שתצורף לבקשה, בהתאם לנהלי עבודתה, תאשר את המתווה האזורי ותדון בבקשה באופן פרטני, וזאת בהתאם לשיקולים חקלאיים, כלכליים והתיישבותיים ובהם בין היתר:
- 50.10.4.1. היקף השטח הכולל המוחזק על ידי המבקש.
- 50.10.4.2. הפעילות החקלאית הקיימת, ניסיון ומשך העיבוד.
- 50.10.4.3. הפעילות החקלאית המוצעת, סוגי הגידולים ומשך העיבוד הנדרש.
- 50.10.4.4. קיומן של הפרות חוק ההתיישבות.

- 50.10.4.5. אכלוס הישוב ובכלל זה איוש הנחלות שנקבעו עבורו.
- 50.10.4.6. תרומת הבקשה ליעילות העיבוד החקלאי.
- 50.10.4.7. יכולת המבקש להפיק את הערך הכלכלי הגבוה ביותר מעיבוד הקרקע החקלאית.
- 50.10.4.8. התאמה לפרוגרמה אזורית מאושרת על ידי משרד החקלאות, בה ייבחן הצורך בהשבת שטחים זמניים לצורך השלמת משבצות חסרות ואיגום אזורי ו/או לשם הקצאת קרקע למעבדים חדשים בחוזה לעיבוד יעיל.

51. מנגנון הקצאת הקרקע יהיה כדלקמן :

- 51.1. לאגודות ישובים בהתאם לתקנת הפטור 25(28).
- 51.2. לחקלאיים פרטיים בהתאם לתקנה 25(5)(א) ובכפוף לתנאי תכנית הפיתוח של מנהלת ההשקעות במשרד החקלאות, או בהתאם לכל תקנה רלוונטית אחרת מתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.
- 51.3. הרשות תפעל על מנת לאפשר הקצאת קרקע בחוזה לעיבוד יעיל למעבדים פרטיים, לרבות חברות עיבוד, בדרך של תיקון סעיפי הפטור בתקנות חובת המכרזים. צעדים אלה יאפשרו גם קליטת מעבדים חדשים שאינם עומדים בתנאי תקנה 25 (5)(א) לתקנות חובת המכרזים.
52. לאור ההחלטה ליצור מעמד חוזה לעיבוד יעיל, לא תתאפשר הגדלת משבצות למעט בישובים החקלאיים בקו עימות כהגדרתו בחוק יסודות התקציב ובמועצות האזוריות אשכול, תמר, הערבה וחבל אילות וכן בישובי פתחת ניצנה, בכפוף לפרוגרמה אזורית ובהתאם לאכלוס וקליטה.
53. המלצות להגדלת תקן משבצת שניתנו טרם גיבוש המלצות אלה יועברו לרשות לבחינת כל המלצה לגופה. המלצות שתאושרנה יהיה ניתן לממש גם במסגרת חוזה לעיבוד יעיל.
54. משרד החקלאות והרשות יבחנו את הליך הקצאת הקרקע הזמנית כיום, בנוגע לקריטריונים באמצעותם מוקצות קרקעות במסגרת ועדת השכרות עונתית, וזאת

לצורך השגת איזון אזורי ומתן הזדמנויות למעבדים חדשים לקבלת קרקע לעיבוד באופן שוויוני ופומבי.

55. מוצע כי לאחר קבלת ההמלצות על ידי שרי האוצר והחקלאות ופיתוח הכפר, יוקם צוות מקצועי אשר יורכב מנציגי רשות מקרקעי ישראל, משרד החקלאות, משרד המשפטים ומשרד האוצר לשם הכנת הצעת ההחלטה למועצת מקרקעי ישראל. ההצעה תובא לדיון במועצת מקרקעי ישראל בתוך 60 יום מאישור ההמלצות על ידי השרים.

56. רשות מקרקעי ישראל תיערך לשם קביעת הוראות מפורטות ליישום ההמלצות ולמימושן בפועל וזאת בתוך 3 חודשים מיום קבלת ההחלטה במועצת מקרקעי ישראל.

57. עוד ממליץ הצוות כי שינוי לתקן נחלות, מספרן או גודלן, יומלץ על ידי ועדת הפרוגרמות ויובא לאישור שר החקלאות ופיתוח הכפר, לצורך המשך ההליך כמקובל.

ב. ייעול השימוש בקרקע החקלאית – חוק ההתיישבות

58. אחד הנושאים החשובים לפיתוחה של חקלאות מודרנית הינו שיתוף פעולה אנכי ושיתוף פעולה אופקי וזאת על מנת להגיע לידי ניצול של יתרונות לגודל ועיבוד אינטנסיבי ויעיל יותר.

59. בהתאם לכך, מתן היתרים לשימוש חורג על ידי הממונה על חוק ההתיישבות, אשר נועדו להגדלת התפוקות מעיבוד הקרקע החקלאית, יורחב ביחס למצב הנוכחי, לצורך ייעול השימוש בקרקע החקלאית, ובלבד שלא תתאפשר חכירת משנה.

60. מתן היתרים לשימוש חורג יתאפשר גם בקרקע שתוכר בחוזה יעיל.

61. מוצע לעודד הקמת אגודות מרכזיות מרחביות (אגודות של אגודות), על פני מתחם גאוגרפי שיוגדר ע"י משרד החקלאות. אגודה של אגודות תוכל לנהל את עיבוד הקרקע החקלאית עבור האגודות השיתופיות אותן היא מאגדת וכן להתקשר עם חבר באחת מאותן אגודות, בהיקף ובפרק זמן שיוגדר על ידי רשות מקרקעי ישראל ומשרד החקלאות. התקשרויות בין חברים תותרנה רק במסגרת האגודה בה הם חברים.

62. יצוין כי במסגרת עבודת הצוות נבחנו מספר הצעות שהובאו בפניו באשר לייעול השימוש בקרקע משבצת בדגש על הגברת הסחירות והגמשת ניווד זכויות העיבוד. בין ההצעות היו אימוץ סעיף 5 לדו"ח ועדת יוסי ישי שהציע לאפשר ניווד של עד 20% מהמשבצת של הישוב שלא בדרך של שותפות, אפשרות להחכרת משנה מלאה תוך העברת נתח משמעותי מהתשלום למדינה כבעלת הקרקע ועוד.

אולם, על אף התועלות הכלכליות שעולות מיצירת הליברליזציה בשימוש במשאב הייצור הקרקעי, הוחלט כי בשל שיקולים דוגמת שמירה על ההתיישבות החקלאית, שיוויון, צדק חלוקתי ועוד, שלא לאמץ המלצות מסוג זה.

סיכום

63. המלצות אלה נועדו להבטיח שימוש יעיל יותר במשאב הקרקע הנדרש לטובת עיבוד חקלאי, ובכך לאפשר לחקלאים ניצול יתרונות לגודל ולהביא להעלאת הפריון בתחום.

64. התמודדות עם אספקטים אלה צפויה להשפיע גם על יוקר המחיה של תושבי המדינה שכן יצירת תוצרת חקלאית באופן יעיל יותר – צפויה להיות מתורגמת בשוק תחרותי להוזלות גם לצרכנים הסופיים.

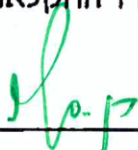
65. בנוסף, ההמלצות יביאו לשכלול שוק הקרקעות החקלאיות באמצעות משטר מקרקעין ליברלי יותר וזאת תוך מתן גמישות גבוהה יותר לחקלאים ותוך הפחתת הנטל הבירוקרטי בהתנהלותם אל מול רשות מקרקעי ישראל.

66. בראיית הצוות, אימוץ ההמלצות על ידי השרים והסדרתן, יאפשר יצירת התקשרויות ושותפויות רחבות היקף שיביאו לעיבוד אינטנסיבי יותר, איגום מקורות לביצוע השקעות גדולות והפחתת סיכונים באמצעות מגוון גידולים.

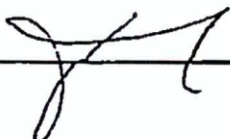
67. כמו כן, הצוות רואה חשיבות רבה לכך שבמסגרת ועדת ההשכרות לעיבוד עונתי וועדת העסקות לעיבוד מיטבי, תתאפשר הכנסת "שחקנים" חדשים לתחום החקלאות, על מנת להביא להגברת התחרות וקידום יוזמות אגרריות וטכנולוגיות חדשות ורואה בהמלצותיו כפתיחת צוהר להשגה מטרחה זו.

על דו"ח זה שמוגש לשרי האוצר והחקלאות ופיתוח הכפר חתומים בכבוד
רב:

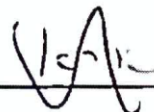
מר שלמה בן אליהו
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר



עו"ד ארז קמיניץ
משנה ליועמ"ש (אזרחי)



מר אריאל יוצר
סגן הממונה על התקציבים



מר עדיאל שמרון
מנהל רשות מקרקעי ישראל

