

חלקים ניבחרים מתוך דו"ח מחקר שהוגש  
למישרד החקלאות ופיתוח הכפר  
(שם המחקר המלא שונה במיקצת)

# זכויות במקרקעין ודיור במיגזר החקלאי בישראל

השוואה עם מדינות ה OECD ועם העמדות של  
חברות וחברי ההתיישבות הכפרית

כתבו: רחל אלטרמן ומיכי דרורי

פרופסור רחל אלטרמן - חוקרת ראשית  
פרופ"ח מיכל פלגי – אחראית לניתוח הסטטיסטי  
מיכה דרורי, עו"ד ודוקטורנט – חוקר; ייעוץ מישפטי

## תיאור השותפים למחקר

**חוקרת ראשית:** רחל אלטרמן, פרופסור אמריטה (כיום - חוקרת בכירה פעילה). מתכנתת ערים ומשפטנית, המתמחה בזכויות במקרקעין וחוקי תכנון ובנייה בהשוואה בין-לאומית; נשיאה מייסדת של האיגוד האקדמי הבינלאומי של "תיכנון, משפט ומקרקעין" ויועצת ל OECD, לאו"ם ולבנק העולמי. [alterman@technion.ac.il](mailto:alterman@technion.ac.il) <http://alterman.technion.ac.il>

**חוקרת שותפה:** פרופ"ח (בדימוס) מיכל פלגי, בעת ההצעה שימשה שראש המכון לחקר הקיבוץ באוניברסיטת חיפה וחברת סגל במכללת עמק יזרעאל. סוציולוגית המתמחה במיגזר ההתיישבותי. אחראית על ההיבטים הסטטיסטיים של הסקרים [mpalqi@gmail.com](mailto:mpalqi@gmail.com)

**חוקר** – מיכה דרורי, עו"ד, סטודנט לתואר שלישי בטכניון בהנחיית רחל אלטרמן, המשמש כיועץ המשפטי של התנועה הקיבוצית. בעל תואר ראשון במשפטים ותואר שני במדיניות ציבורית, שניהם מאוניברסיטת תל אביב. נושא הדוקטורט בטכניון קשור בפרקים שבדו"ח זה העוסקים במחקר העיוני ובהשוואה הבין לאומית.

**יועץ כלכלי:** ד"ר איל סלינגר, כלכלן, שמאי מקרקעין, ומרצה מן החוץ בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. מר רן חקלאי, שנכלל בהצעת המחקר, הוחלף על פי בקשתו.

## **תוכן עיניינים (מיספרי העמודים לא שווו לאור צימצום חלקים)**

2	תוכן עיניינים.....
7	תקציר מנהלים.....
9	חלק א'.....
9	מיסגרת המחקר.....
11	פרק 1: מבוא: מטרת המחקר ושאלות המחקר*.....
11	מטרת המחקר.....
11	שאלות המחקר:.....
12	האתגרים המשותפים והיעדים של מיגזרים חקלאיים/כפריים במדינות ה OECD.....
15	השערות המחקר: הבדלים בין לאומיים בין סלי זכויות במקרקעין חקלאיים-כפריים.....
15	הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל: מאפיין ייחודי.....
17	מבנה דוח המחקר.....
19	חלק ב:.....
19	הזכויות במקרקעין בקיבוצים ובמושבים בישראל.....
21	פרק 2: ישראל: המדינות הקרקעית במיגזר ההתיישבות הכפרית.....
21	ההתיישבות החקלאית בישראל – רקע כללי.....
22	החכירה החקלאית ומישטר הנחלות.....
23	הפערים בין החכירה העירונית לבין החכירה החקלאית בישראל – "הפרטה מול הלאמה".....
24	מאפייני מישטר הנחלות בהתייחס למדדים שנבחנו בארצות המחקר.....
37	חלק ג'.....
37	ישראל בהשוואה לארצות המחקר.....
39	פרק 3. השוואה והערכה של ההסדרים הקרקעיים: ישראל מול מדינות המחקר.....
39	ההבדלים העיקריים בין ישראל למדינות המחקר.....
39	בעלות פרטית על הקרקע בארצות המחקר, לעומת בעלות לאומית בישראל.....
40	הפרדה בין שטח המשק החקלאי לשטח הכפר בארצות המחקר, לעומת הנחלה האחודה בישראל.....
41	תפקידם של קואופרטיבים חקלאיים, אם קיימים, שונה בארצות המחקר, בהשוואה לישראל.....
42	חשיבותם של כלי מדיניות לעידוד וסיבסוד בארצות המחקר לעומת ההישענות הרבה בישראל על רגולציה מגבילה.....
42	הערכה של הסדרים הקרקעיים מול האתגרים של המיגזרים החקלאיים.....
	אתגרים ייעדימים המשותפים למיגזרים החקלאיים בארצות ה OECD את כל אחד מהנושאים שנתקרו, נרצה לבחון לאור האתגרים והיעדים הציבוריים המשותפים העומדים בפני מדינות רבות ב OECD
42	בהקשר למיגזר הכפרי, שאותם סקרנו בפרק 1. לנוחיות, נחזור בתמצית על הרשימה:.....
43	גודל מינימאלי ומקסימלי של משק חקלאי ומניעת פיצול משקים חקלאיים.....
44	הסדרי ירושה של קרקע חקלאית ומשקים חקלאיים.....
44	העברת זכויות בקרקע החקלאית ובמשקים חקלאיים.....

45	..... חכירה ושכירות של קרקע חקלאית ומשקים חקלאיים
47	..... השימושים המותרים במשקים החקלאיים
50	..... שינוי יעוד לפיתוח עירוני
51	..... הזנחת עיבוד, נטישה של כפרים
52	..... מעמד משפטי-כלכלי אישי של החקלאים
53	..... מחשבה "מבחוץ"
59	..... חלק ד'
59	..... סקרי עמדות של חברי הקיבוצים והמושבים אודות מקרקעין ודיור
61	..... פרק 4: המטרות והשיטה של סקר העמדות
61	..... המטרות של סקר העמדות
62	..... השיטה
64	..... הפעלת השיטה ואופן הניתוח
65	..... ניתוח סטטיסטי לביחנת השערות
67	..... פרק 5: סקר העמדות בקיבוצים – מימצאים
68	..... עמדות בדבר זכויות במקרקעין ודיור
68	..... עמדות בדבר זכויות ההעברה (מידת סחירות) לפי סוג קיבוץ
70	..... מידות הסכמה על אמירות בדבר זכויות סחירות ביחידת המגורים
71	..... מימון ההקמה של בתי המגורים והתמורה לחברים
72	..... העדפות בעניין אופי הבינוי בקיבוץ
75	..... המשך הבעלות הלאומית על הקרקע
76	..... פתיחות לתושבי חוץ: עמדות לגבי ההרחבות ויחידות להשכרה
78	..... עמדות אודות יחידות להשכרה לתושבים מחוץ לקיבוץ
79	..... דיעות בנושא הגבלת גודל האוכלוסייה בקיבוץ
80	..... סיום
81	..... סקר עמדות חברות וחברי הקיבוצים: לקט שאלות ותשובות נבחרות
85	..... פרק 6: סקר העמדות במושבים – מימצאים
87	..... עמדות בדבר זכויות בנחלה ודיור
87	..... גודל הנחלות
87	..... זכות ההעברה הבין-דורית
88	..... חובת המגורים והעיבוד חקלאי העצמי
88	..... חובת המגורים בנחלה
89	..... החובה לקיים עיבוד חקלאי
90	..... חובה לקיים עיבוד חקלאי עצמי
91	..... תמורות באופי הבינוי: מה רצוי?
92	..... מספר יחידות הדיור המירבי

93	השפעה של "רוכשים עירוניים" .....
96	פעילות פל"ח והשלכותיה על אופי המושב.....
98	בנייה ושימושים לא חוקיים.....
99	המניעים לבנייה ולשימושים בלתי חוקיים.....
101	השכרה לא חוקית.....
102	מעמד המקרקעין מול המוסדות הפיננסיים.....
104	עתיד המושב וחוסנו החברתי-קהילתי.....
107	סיכום.....
108	לקט שאלות ותשובות: סקר העמדות של חברי וחברות המושבים.....
114	פרק 7: תובנות מתוך סקרי העמדות של חברי הקיבוצים והמושבים.....
114	תזכורת על המיגבלות של סקרי העמדות.....
114	קיבוצים.....
114	עמדות בדבר הסחרות של זכויות הדיור.....
115	עמדות לעניין מימון של בתי המגורים: בין קהילתיות לסחרות.....
116	העדפות בעניין אופי הבינוי בקיבוץ.....
116	המשך הבעלות הלאומית על הקרקע.....
117	מידת הפתיחות כלפי תושבים מבחוץ: ההרחבות הקהילתיות והשכרת דירות.....
117	הגבלת גודל האוכלוסייה בתמ"א 35 והשלכותיה.....
118	כוונות החברים לעתיד.....
119	מושבים.....
119	הצפי לגבי המשך העיבוד החקלאי העצמי.....
120	הצפי לגבי שמירת אופיו של המושב מול מגמות הפיכה לפרברי יוקרה בטווח הארוך.....
121	ההשלכות העקיפות של פעילות פל"ח.....
122	עבריינות והפרות בתחום הבנייה והשימוש בקרקע ומשמעותה.....
123	המדיניות הקרקעית במושבים, המוסדות הפיננסיים, והמשמעויות לעתיד:.....
124	סיכום למושבים.....
125	פרק 8: זרקור על הקיבוצים המתחדשים: ההשלכות של המדיניות הקרקעית.....
125	הקיבוצים כ"קהילות בעלות רגולציה עצמית".....
126	מבט נוסף על ההגבלות של תמ"א 35.....
127	מדיניות רמ"י לגבי סחירות המקרקעין למגורים והשלכותיה על עתיד הקיבוצים.....
127	החלטות ממ"י בנושאי הדיור בקיבוצים המתחדשים.....
128	המדיניות לגבי שיוך דירות.....
130	ההשלכות של הסחרות בדיור.....
131	סיכום.....
133	חלק ה'.....

133	..... מסקנות והמלצות מדיניות
135	..... פרק 9 : המלצות לקראת גיבוש חלופות לעתיד
135	..... התמונה הרחבה העולה מתוך סקרי העמדות
136	..... המלצות לקוי מדיניות חלופיים
136	..... 1. חשיבה מחדש על הקשר בין הכפר (אזור המגורים, התעסוקה ומבני הציבור) לשטח החקלאי
137	..... 2. הערכה מחדש של המדיניות הקרקעית הלאומית במיגזר הכפרי
138	..... 3. הקטנת הכפילויות בין הרגולציה הקניינית לבין הרגולציה של מערכות התיכנון והמיסוי
139	..... 4. הגמשת התנאים לעיסקאות לצורך עיבוד חקלאי
139	..... 5. בחינה של השלכות התימחור הזול של קרקע חקלאית בהסבה לפיתוח עירוני
141	..... 6. הפרדוקס של פל"ח
142	..... 7. יצירת מנגנונים להמרה בין יעדים מועדפים – יותר 'גזר', פחות 'מקל'
143	..... 8. רתימת ה"רגולציה העצמית" הקהילתית להמשך הייצור של דיור בר השגה וטובין ציבוריים נוספים
144	..... 9. ריסון של מגמות ה"קומודיפיקציה" (הסחרה) של המגורים במושבים ובקיבוצים
144	..... חיזוי ההשלכות הגיאוגרפיות של מדיניות המיסחור והצעות למניעתן
145	..... מתווה לגיבוש של תרחישים ואמצעי מדיניות חלופיים
145	..... הצורך בבחינה של המדיניות של "גודל אחד מתאים לכול"
146	..... לקראת תרחישים שונים
146	..... המלצה להרחבת סקר העמדות
147	..... רשימה ביבליוגרפית
149	..... ניספחים
151	..... ניספח 2:
151	..... סקר עמדות לקיבוצים בנושא זכויות מקרקעין ודיור
159	..... ניספח 3 :
159	..... סקר עמדות למושבים בנושא זכויות מקרקעין ודיור



## תקציר מנהלים

ברוב המדינות בעלות כלכלה מפותחת עובר המגזר החקלאי טלטלות קשות, והוא ממשיך להציב אתגרים לא פשוטים למדיניות הכלכלית, החברתית והסביבתית. חלק גדול מהתהליכים והבעיות משותפים גם למגזר החקלאי בישראל, אשר בדרך כלל נחשב כמתקדם וזוכה לשבחים רבים (בעיקר מחוץ לישראל...); אולם בנוסף, המגזר החקלאי בישראל נושא על גבו גם מאפיין ייחודי: מישטר מקרקעין ציבורי המקנה זכויות מועטות במקרקעין לחקלאים, והחורג באופן קיצוני מהמקובל ברוב המדינות המפותחות. משום מה, דווקא המשמעות של נושא בולט זה לא זכתה לתשומת ליבם של חוקרים (להוציא באופן היסטורי ואידאולוגי).

המיגזר החקלאי והכפרי בישראל נמצא מזה מספר שנים במשבר מתמשך – כלכלי, חברתי, משפטי, ופוליטי-תקשורתי. בשנים האחרונות, עם התגברות הרגישות הציבורית לסביבה, אף צצה קטגוריה נוספת של מטרות ואתגרים לצידם. בעיות המיגזר "זוכות" לוועדות ממלכתיות מדי מספר שנים, והאחרונה "הועדה לבחינת המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל" (ועדת רוטקופף) שהתפזרה מבלי לסיים עבודתה, וצוות בין-משרדי לבחינת ייעול השימוש בקרקע חקלאית ב"מקרקעי ישראל", בראשות ערן ניצן. עיקרן של בעיות המיגזר משותפות גם למיגזרים כפריים במדינות מפותחות אחרות, אולם המיגזר בישראל מאופיין – לטוב ולרע – גם בגורם ייחודי: מישטר מקרקעין ציבורי החורג מהמקובל ברוב המדינות המפותחות.

מטרת העל של המחקר היא לבחון באיזו מידה עדיין עומד מישטר המקרקעין הציבורי במבחן המטרות הציבוריות שהיה מיועד לשרת, ובמבחן המטרות הציבוריות העדכניות המקובלות כיום בקרב מדינות ה-OECD. ומאידך, נרצה לבחון באיזו מידה מישטר המקרקעין כיום מהווה אילוץ ומיכשול בפני התמודדות עם הבעיות הנוכחיות של המיגזר. לראשונה, מחקר זה כולל סקר עמדות אודות המדיניות הקרקעית של אלה החיים ביישובים החקלאיים – ה"צרכנים" של המדיניות הקרקעית. תפוקות המחקר הן סידרה של מסקנות והמלצות המשלבות את התובנות מהמחקר הבין לאומי עם הממצאים של סקר העמדות.

המחקר עוסק בשש שאלות:

1. מהן הזכויות במקרקעין הנהוגות לגבי תושבי המיגזר הכפרי במדינות אחרות, בהבחנה בין קרקעות חקלאיות לבין קרקעות למגורים ולתעסוקה לא-חקלאית? כיצד באופן מפורט, מתבטאות זכויות אלה בנושאי תיכנון ובנייה (בין אם לצרכים עוטפי חקלאות ובין בעת שינוי ייעוד), בחובות מיסוי, בזכויות מכירה והורשה וכדומה. מטבע הדברים, לא נעסוק כמעט בתאגידי המנהלים עסקים של חקלאות תעשייתית בקנה מידה גדול.
2. האם מסתמן קשר משוער בארצות השונות (ובישראל) בין הזכויות במקרקעין לבין הכדאיות הכלכלית של המשך הפעילות החקלאית? מה משקלן וטיבן של סובסידיות (אם קיימות)?
3. האם מסתמן קשר בארצות השונות (ובישראל) בין הזכויות במקרקעין לבין המטרות הציבוריות הנלוות לחקלאות?
4. מהן העמדות של המיגזר הכפרי בישראל, על צורותיו וגווניו השונים, לגבי הסוגיות הקשורות בסל הזכויות של תושביו במקרקעין שבהחזקתם.
5. מתוך הניסיון הבין-לאומי, מהן החלופות של זכויות במקרקעין במיגזר הכפרי? כיצד (ניתן להניח או לשער) עשויה כל חלופה להשפיע על השגת המטרות הציבוריות הנוגעות למיגזר החקלאי?
6. לאור התפלגות העמדות של תושבי המיגזר הכפרי בישראל ולנוכח היעדים הלאומיים הנוגעים למיגזר, מהן החלופות המועדפות לישראל (בעיניים שונות) ומה מביניהן ריאלי ליישום בישראל בטווח הנראה לעינינו? נציג מסקנות והמלצות מדיניות לדיון, שיוכלו לשמש את משרד החקלאות ופיתוח הכפר לצורך פיתוח חלופות למדיניות ארוכת טווח.

## המיבנה של דוח המחקר

חלק א מציג את מטרות המחקר. בדוח מקוצר זה הושמו פרקים מסויימים מחלק א: אלה שעסקו בנושאים התיאורטיים אודות סוגי קניין ובידע הבין לאומי אודות הידע הקיים בספרות הבין לאומית אודות מקרקעין במיגזר הכפרי. על כך ניתן לקרוא בדוח המלא.

חלק ב מוקדש לישראל: שם הצגנו את עיקרי הזכויות במקרקעין וכללי התיכנון והבנייה החלים על המיגזר הכפרי- התיישבותי בישראל. נושא זה מורכב מאוד, ומשתנה תכופות לאורך זמן. מאחר שהצגת המצב בישראל אינה עיקר המחקר, אלא המחקר הבין לאומי המשווה, חלק זה אינו מיועד להציג את המדיניות הקרקעית על פרטיה, אלא להגיש לאלה שאינם "יודעי ח"ן" מבוא להסדרים המורכבים החלים בישראל. רקע זה שימש אותנו בחלק ה המוקדש לניתוח המשווה ולמסקנות.

בחלק ג נציג את מסקנות ההשוואה שערכנו בין ישראל לבין שש ארצות החברות ב OECD: פורטוגל, ספרד, איטליה, צרפת, פולין והונגריה. (הנימוקים לבחירתן של המדינות מוצגים בדוח המלא). המסקנות מבוססות על מחקר עומק בכול אחת מהמדינות שכלל ניתוח מישפטי וראיונות עם נציגים של רשויות ממשלתיות וכן של חקלאים.

חלק ד פונה לסקר העמדות המיוחד שערכנו בקרב חברות וחברי הקיבוצים והמושבים. זו הפעם הראשונה מאז שנוסדו היישובים של תנועות ההתיישבות, שהחברות והחברים עצמם נשאלים ישירות על דיעותיהם בנושאים הקשורים במקרקעין של היישובים, כולל דיור וחקלאות. לנוכח ההבדלים בהסדרים הקרקעיים בין קיבוצים למושבים, עיצבנו שני שאלונים שונים. לאחר פרק המציג את שיטת הסקר וכן את מיגבלותיו, נייחד פרקים למימצאים אודות הקיבוצים לחוד, והמושבים לחוד. בסוף כל פרק של המימצאים נכלל לקט של התפלגות התשובות לשאלות נבחרות בכל אחד מהסקרים – הקיבוצים והמושבים.

החלק ה, האחרון, עורך סיכום ומציג את המסקנות המשולבות, הן מהמחקר הבין לאומי, והן מסקרי העמדות. נסיים בהמלצות מדיניות כלליות, ובמתווה לגיבוש של תרחישים חלופיים לגבי עתיד המיגזר הכפרי-התיישבותי.

המחקר על רכיביו העיוניים והאמפיריים הניב מימצאים רבים: מימצאים המשווים את ישראל למדינות נבחרות אחרות החברות ב OECD, ומימצאים מתוך שני סקרי העמדות – זה של חברות וחברי הקיבוצים וזה של בעלי הזכויות בנחלות במושבים. הסתכלות על ישראל במבט מבחוץ מקנה, לדעתנו, נקודות מבט חדשות, ערכנו שיכולות להזין את מקבלי ההחלטות והציבור הרחב בתובנות רבות, חלקן חדשות.



**חלק א'**

**מיסגרת המחקר**



## פרק 1: מבוא: מטרות המחקר ושאלות המחקר\*

ברוב המדינות בעלות כלכלה מפותחת עובר המגזר החקלאי טלטלות קשות, והוא ממשיך להציב אתגרים לא פשוטים למדיניות הכלכלית, החברתית והסביבתית (Swinnen 2009). חלק גדול מהתהליכים והבעיות משותפים גם למגזר החקלאי בישראל, אשר בדרך כלל נחשב כמתקדם וזוכה לשבחים רבים (בעיקר מחוץ לישראל...)<sup>1</sup>; אולם בנוסף, המגזר החקלאי בישראל נושא על גבו גם מאפיין ייחודי: מישטר מקרקעין ציבורי המקנה זכויות מועטות במקרקעין לחקלאים, והחורג באופן קיצוני מהמקובל ברוב המדינות המפותחות (Ellickson 2004, Alterman 1999). משום מה, דווקא המשמעות של נושא בולט זה לא זכתה לתשומת ליבם של חוקרים (להוציא באופן היסטורי ואידאולוגי) (אלתרמן 1999, אלתרמן פרק 25 מתוך חננאל ואלתרמן 2015).

### מטרת המחקר

המיגזר החקלאי והכפרי בישראל נמצא מזה מספר שנים במשבר מתמשך – כלכלי, חברתי, משפטי, ופוליטי-תקשורתי. בשנים האחרונות, עם התגברות הרגישות הציבורית לסביבה, אף צצה קטגוריה נוספת של מטרות ואתגרים לצידם. בעיות המיגזר "זוכות" לוועדות ממלכתיות מדי מספר שנים, ולאחרונה "הועדה לבחינת המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל" (ועדת רוטקופף) שהתפזרה מבלי לסיים עבודתה, וצוות בין-משרדי לבחינת ייעול השימוש בקרקע חקלאית ב"מקרקעי ישראל", בראשות ערן ניצן. עיקרן של בעיות המיגזר משותפות גם למיגזרים כפריים במדינות מפותחות אחרות, אולם המיגזר בישראל מאופיין – לטוב ולרע – גם בגורם ייחודי: מישטר מקרקעין ציבורי החורג מהמקובל ברוב המדינות המפותחות.

מטרת העל של המחקר היא לבחון באיזו מידה עדיין עומד מישטר המקרקעין הציבורי במבחן המטרות הציבוריות שהיה מיועד לשרת, ובמבחן המטרות הציבוריות העדכניות המקובלות כיום בקרב מדינות ה-OECD. ומאידך, נרצה לבחון באיזו מידה מישטר המקרקעין כיום מהווה אילוץ ומיכשול בפני התמודדות עם הבעיות הנוכחיות של המיגזר. לראשונה, מחקר זה כולל סקר עמדות אודות המדיניות הקרקעית של אלה החיים ביישובים החקלאיים – ה"צרכנים" של המדינות הקרקעיות. תפוקות המחקר הן סידרה של מסקנות והמלצות המשלבות את התובנות מהמחקר הבין לאומי עם הממצאים של סקר העמדות.

### שאלות המחקר:

בהצעת המחקר הצבנו שש שאלות:

1. מהן הזכויות במקרקעין הנהוגות לגבי תושבי המיגזר הכפרי במדינות אחרות, בהבחנה בין קרקעות חקלאיות לבין קרקעות למגורים ולתעסוקה לא-חקלאית? כיצד באופן מפורט, מתבטאות זכויות אלה בנושאי תיכנון ובנייה (בין אם לצרכים עוטפי חקלאות ובין בעת שינוי ייעוד), בחובות מיסוי, בזכויות מכירה והורשה וכדומה. מטבע הדברים, לא נעסוק כמעט בתאגידי המנהלים עסקים של חקלאות תעשייתית בקנה מידה גדול.
2. האם מסתמן קשר משוער בארצות השונות (ובישראל) בין הזכויות במקרקעין לבין הכדאיות הכלכלית של המשך הפעילות החקלאית? מה משקלן וטיבן של סובסידיות (אם קיימות)?

• בדו"ח זה אימצנו נוסח של כתיב מלא, ככל שניתן.

<sup>1</sup> ראו, למשל, הדו"ח השמיני משותף של OECD – i FAO לשנת 2012 על מצב החקלאות העולמית (OECD, FAO 2012)

3. האם מסתמן קשר בארצות השונות (ובישראל) בין הזכויות במקרקעין לבין המטרות הציבוריות הנלוות לחקלאות?
4. מהן העמדות של המיגזר הכפרי בישראל, על צורתו וגווניו השונים, לגבי הסוגיות הקשורות בסל הזכויות של תושביו במקרקעין שבהחזקתם.
5. מתוך הניסיון הבין-לאומי, מהן החלופות של זכויות במקרקעין במיגזר הכפרי? כיצד (ניתן להניח או לשער) עשויה כל חלופה להשפיע על השגת המטרות הציבוריות הנוגעות למיגזר החקלאי?
6. לאור התפלגות העמדות של תושבי המיגזר הכפרי בישראל ולנוכח היעדים הלאומיים הנוגעים למיגזר, מהן החלופות המועדפות לישראל (בעיניים שונות) ומה מביניהן ריאלי ליישום בישראל בטווח הנראה לעיין? נציג מסקנות והמלצות מדיניות לדיון, שיוכלו לשמש את משרד החקלאות ופיתוח הכפר לצורך פיתוח חלופות למדיניות ארוכת טווח.

## האתגרים המשותפים והיעדים של מיגזרים חקלאיים/כפריים במדינות ה OECD

בספרות המחקרית ובדוחות ממשלתיים בין לאומיים נכתב הרבה על האתגרים הנוגעים למיגזרים החקלאי או הכפרי. במידה לא קטנה, בעיותיהן ויעדיהן של המדינות המפותחות בנושא זה דומות לאלה של ישראל. המחקר יבחן נושא זה באופן מפורט יותר, בהתייחס למדינות המסוימות שנבחן ובהשוואה מפורטת לישראל (ראו שיטת המחקר), אולם ניתן כבר עתה להציג מקצת מהעולה מהספרות הבין-לאומית. להלן רשימה ראשונית משוערת של שמונה בעיות המשותפות למדינות מפותחות רבות. ניתן לשים לב, שלרוב הבעיות ישנה זיקה לזכויות במקרקעין ולנושאי תיכנון ובנייה במקרקעין<sup>2</sup>:

1. **כיצד לעודד את המשך הפעילות החקלאית ולמנוע נטישתה** – במדינות רבות גורמת ירידת הרווחיות בחקלאות, ולעיתים גם עליה באטרקטיביות של שימושים חלופיים, להפסקת עיבודה של הקרקע, להזנחתה ולעתים אף לנטישתה. שיטות עיבוד אקסטנסיביות גורמות במקרים מסויימים לניצול יתר של הקרקע ולירידה בפוריותה כמו גם פגיעה בסביבה ובמאזן האקולוגי. מאמצים רבים נעשים על מנת לשפר, ליעל ולקדם את העיבוד החקלאי ככלי ליצור מזון וסיבים תוך שמירה קפדנית על הסביבה ועמידה ביעדים אקולוגיים וחברתיים.
2. **כיצד להקטין את תהליך הפיצול של חלקות חקלאיות (ומאידיך) – את תהליך הליקוט לחוות גדולות מאוד** – סוגיה זו היא העיקרית מבין שמונה סוגי הבעיות הנוגעות במישרין לבעלות פרטית על מקרקעין. מקובלת הסברה, שבעלות פרטית מקשה על הרשויות הציבוריות להגשים את היעד של מניעת פיצול קרקע חקלאית לפיסות קרקע מזעריות הפוגעות בכלכליות של הפעילות החקלאית. כאשר הבעלות על הקרקע היא ציבורית, קל יותר לרשויות – לפחות לכאורה – למנוע את תהליך הפיצול מחד גיסא, ואת הריכוז בידי בעלי חוות ענקיות מאידך גיסא. על כן, גם בארצות אירופה שבהן הבעלות פרטית, הסוגיות של ליקוט קרקע שפוצלה לחלקות קטנות מדי - LAND CONSOLIDATION - מעסיקה את מקבלי ההחלטות ואת החוקרים.<sup>3</sup> יחד עם זאת, בעלות ציבורית על קרקע אינה כלל ערובה למניעת התופעה של הפיצול או ליקוט-היתר. הראייה היא שארצות אירופה המזרחית, תחת המישטר הקומוניסטי, סבלו מתופעה זו<sup>4</sup>. הזרקור הבינלאומי בנושא זה מופנה כיום לסין ווייט-נאם

<sup>2</sup> ראו, לדוגמה Moreddu, C.(ed.) (2011), *Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop*, OECD Publishing.

<sup>3</sup> הספרות האקדמית על כך גדולה למדי. ראו סקירה לדוגמה:

**An Overview of Land Consolidation in Europe Arvo Vitikainen**  
*Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research VOL 1, 2004*

<sup>4</sup> דוגמה אחת מבין רבות (לאותו מחבר יש גם ספר שלם בנושא):

[Volume 20, Issue 2](#), Terry van Dyke, Scenarios of Central European Land Fragmentation. [Land Use Policy](#)

שם הבעלות הלאומית המלאה על כל המקרקעין כולם, לא מנעה את תופעת הפיצול, והבעייה מעסיקה רבות את מקבלי ההחלטות והחוקרים<sup>5</sup>. דווקא בישראל שיטת הנחלה פעלה היטב למנוע בעייה זו, אך הניסיון הבין לאומי המתועד מראה, שהקשר אינו בהכרח עם הבעלות הלאומית על המקרקעין (תיתכן רגולציה באמצעים אחרים).

3. **כיצד להתייחס לצורך בשילוב של תעסוקות שאינן חקלאיות** – השפעה נוספת של ירידת הרווחיות בחקלאות מתבטאת בצורך לעודד ולפתח תעסוקות לא-חקלאיות אשר יאפשרו פרנסה אלטרנטיבית או נוספת לאוכלוסייה הכפרית. לעניין זה מזוהה בדרך כלל מאמץ לפיתוח פרנסות העשויות להשתלב עם העיבוד החקלאי והמרקם הכפרי והפתוח, כגון שימושים סמי-חקלאיים ו/או תיירותיים הנסמכים על החקלאות ועל הסביבה הכפרית. מטרה נוספת של פיתוח תעסוקות אלו הנה ליצור תמריץ ועידוד לאוכלוסייה צעירה ומשכילה למצוא מענה לשאיפות התעסוקה והיזמות שלה באזור הכפרי עצמו.

4. **כיצד לצמצם שינויי ייעוד לפיתוח עירוני או פרברי** – באזורים הנמצאים בלחצי עיור, נעשים מאמצים שונים על מנת למנוע או למצער למתן ולהכווין פיתוח אינטנסיבי ובלתי מבוקר של בינוי עירוני על חשבון השטחים החקלאיים והשטחים הכפריים הפתוחים. במדינות לא מעטות נוצרו ונוסו מנגנונים שונים על בסיס כלים תכנוניים וכלכליים שונים שנועדו למתן או אף למנוע פיתוח כזה בשיטות של "מקל" (איסורים תכנוניים, עלויות כלכליות גבוהות) או "גזר" (סבסוד ועידוד המשך העיבוד החקלאי). יש להבחין בין נקודת המבט של הרצון לשמור על קרקע חקלאית מול פירבור, לבין נקודת המבט של המחקר הנוכחי. הרצון לשמר רצף של קרקע חקלאית נובע במידה רבה משיקולים סביבתיים ונופיים. עיקר הצרכנים של הנוף הכפרי הם תושבי הערים, שהם מרבית האוכלוסייה. בנושא זה ערכה החוקרת הראשית בעבר מחקרים השוואתיים בינלאומיים<sup>6</sup>. מחקרים אלה לא עסקו בזכויות במקרקעין מנקודת מבטם של החקלאים והעיסוק החקלאי.

5. **כיצד לעודד המשכיות באורח חיים החקלאי-כפרי באופן רב-דורי ולהקטין את "בריחת הצעירים"** – בצד הצורך למציאת פרנסה אטרקטיבית באזורי הכפר והפריפריה, קיים רצון

---

April 2003, Pages 149-158. וראו גם את האירוניה של הצורך בהעברת ידע – ממישטרים של קרקע פרטית למישטרים של קרקע ציבורית-לשעבר (מזרח אירופה) או היום (סין)

Export of Planning Knowledge Needs Comparative Analysis: The Case of Applying Western van Dijk T. [European Planning Studies](#), Volume 10, Number 7, 1 Land Consolidation Experience in Central Europe October 2002 , pp. 911-922(12)

General Strategy of Land Consolidation in China, Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2003 **Lu Xinsh**<sup>5</sup>

Alterman, Rachelle. "The challenge of farmland preservation: lessons from a six-country comparison", [Journal of the American Planning Association](#), Vol. 63 (2) Spring: 220-243, 1997.<sup>6</sup>

Alterman, Rachelle. 2002. *Invited article*, on "Farmland Preservation", for the [International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences](#), Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (Eds.), section on Urban Studies and Planning, edited by Prof. Eugenie Birch. (chosen by the editorial board as the world expert on this issue). London: Elsevier Science Publishers.

רחל אלטרמן ומרים רוזנשטיין. 1992. קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים.

רחל אלטרמן, 1998. השמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור: האם ניתן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות? דוח על מחקר שבוצע במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון בהזמנת המדען הראשי והרשות לתיכנון ולפיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות, ויצא לאור מטעם.

רחל אלטרמן ואיריס האן 2004. הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל. ספר בהוצאת הקרן הקיימת לישראל והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

לשמר את אורח החיים הכפרי והחקלאי כאלמנט מרכזי של האתוס הלאומי והמרקם ההיסטורי, החברתי והכלכלי של כל מדינה ומדינה<sup>7</sup>. בדרך כלל בסביבה הקרובה למרכזים העירוניים והשטחים המיושבים קיימים לחצי פירבור המאיימים להפוך ישובים כפריים ליישובי-שינה המיועדים לאוכלוסייה העירונית המחפשת סביבת מגורים שקטה ובמחיר סביר, תוך שימור העיר כמרכז התעסוקתי והחברתי שלה. לעומת זאת, באזורים המרוחקים יותר קיימות תופעות של נטישה האוכלוסייה הצעירה, המהגרת לחפש תעסוקה מתאימה במרכזים האורבניים, וגורמת לצמצום האוכלוסייה הכפרית ולהזדקנותה. בארצות המערב הבעייה חמורה במיוחד גם לנוכח הריבוי הטבעי הנמוך מאוד (מה שאינו חל על ישראל).

6. **כיצד לשמור על ערכי קהילה ולכידותה** – במדינות רבות נחשבים הערכים של הכפר והסביבה החקלאית והכפרית כאבני יסוד ומרכיבים מרכזיים בערכים הקהילתיים, ההיסטוריים והחברתיים. אורח החיים החקלאי נחשב ככלי מרכזי בקיום ערכי מורשת, ערכים שבין אדם ואדמתו, ושמירה על משאבי טבע לאומיים. מדינות שונות מחפשות את הכלים שיבטיחו שימור והמשך של ערכי קהילה ואורח חיים כפרי גם כחלופה לחקלאות תאגידית (מתועשת) בעלת מאפיינים תעשייתיים, הנתפשת כאיום על אורח החיים הכפרי ה"קלאסי" ובמקרים רבים גם כאיום סביבתי ואקולוגי. על התמורות החברתיות במוסד החברתי המיוחד של הקיבוצים בישראל כתבה רבות החוקרת השותפה, מיכל פלגי (ראו ברשימת הפרסומים להלן).

7. **כיצד להקטין פערים סוציו-כלכליים בין המיגזר לבין תושבי הערים, ובין יישובי המרכז לפריפריה** – גורם שלילי המאיים במקרים רבים על המגזר הכפרי והחקלאי הנו הפער האופייני במדינות רבות בין האזורים האורבניים המרכזיים לבין המגזר הכפרי, במיוחד ככל שהוא מרוחק יותר ממרכזים אלה. מאמצים ניכרים נעשים במקומות שונים, במידות שונות של הצלחה, להביא לצמצום פערים אלה. במדינות רבות הוקמו משרדי ממשלה או מוסדות רשמיים אחרים על מנת להתמודד עם בעייה זו באופן ישיר.

8. **כיצד לשמור על ערכי הסביבה והנוף שהמיגזר הכפרי מספק למדינה** – החקלאות מזוהה כמשמרת את הנוף הכפרי והמורשת הייחודיים לכל מדינה ומדינה וכנדבך מרכזי בשימור שטחים פתוחים, יערות, וכיוצא"ב. כמו כן, תורמת החקלאות להגברת חלחול מי הגשמים לאקוויפר, שיפור איכות האוויר וקליטת CO<sub>2</sub>, קליטת פסולת וקולחין, ושמירה על מגוון מינים טבעיים ובתי גידול. מאידך גיסא, לחקלאות עלולות להיות השפעות שליליות על הסביבה, כגון זיהום מים וקרקע כתוצאה מדישון עודף, ריסוס, השקיה בקולחין; הגברת סחף קרקע כתוצאה מעיבוד לקוי; יצירת פסולת, חומרי אריזה וגזם. מאמצים רבים נעשים באירופה, למשל, לרבות ע"י סבסוד ותמיכה כספית, על מנת לעודד פיתוח הערכים החיוביים של החקלאות ומניעת ההיבטים השליליים שלה<sup>8</sup>.

לכל אחד מאתגרים אלה, יש קשר גם עם זכויות במקרקעין. במחקר זה נתנו ביטוי אופרטיבי לכל אחד מהאתגרים, בדמות של זכות זו או אחרת במקרקעין. מחקרנו שואף לשאול עד כמה וכיצד הנושא של הזכויות במקרקעין – על היבטיו השונים והמורכבים - קשור עם בעיות אלה, חלקן במישרין וחלקן בעקיפין. הקשר עשוי להיות בכיוון החיובי (להקטין את עוצמת הבעיות) או שלילי (להחריפן). במחקר זה אנו מעלים את נושא הזכויות במקרקעין לחזית. ברצוננו להעשיר את הדין הציבורי ואת קבלת ההחלטות ולהעמיד את מלוא טווח החלופות הנובע מהניסיון הבין לאומי.

<sup>7</sup> ראו, למשל:

Shover, John L. *First Majority—Last Minority: The Transformation of Rural Life in America*. DeKalb: University of Northern Illinois Press, 1976

Proposal for a new EU Common Agricultural Policy, Birdlife International, March 2010, <sup>8</sup>

[www.birdlife.org/eu/EU\\_policy/Agriculture](http://www.birdlife.org/eu/EU_policy/Agriculture)

## השערות המחקר: הבדלים בין לאומיים בין סלי זכויות במקרקעין חקלאיים-כפריים

אף אחת מבין שמונה הבעיות המשותפות לארצות מפותחות שצוינו לעיל, אינה עוסקת במישרין בסוגיית הבעלות על המקרקעין החקלאיים. הסיבה היא – הנושא אינו עולה על סדר היום. כאמור, ברוב המדינות המפותחות הבעלות על המקרקעין, במיוחד במיגזר הכפרי, היא פרטית. ההיסטוריה, אידיאולוגיה ופוליטיקה, מן הסתם אינן תומכות בהעלאת האפשרות של בעלות ציבורית. בישראל המצב הפוך. לבעלות פרטית – כמו לציבורית – יש השלכות הן לצד החיובי והן לצד השלילי. השלכות אלה אינן זהות ממדינה למדינה, משום ש"בעלות פרטית" אינה "מוצר" זהה. הדבר תלוי בסל הזכויות במקרקעין המוקנות לחקלאים. סל זה עשוי להיות שונה בהיבטים שנפרט (ובפעל סל זה באמת שונה בהיבט זה או אחר ממדינה למדינה). באופן תמציתי, ניתן לאפיין את סל הזכויות על פי חמישה סוגים עיקריים. בדו"ח המלא הצגנו שיכלול של מושגים אלה בעזרת מודל מושגי לסיווג זכויות במקרקעין.

### דוגמאות לסיווג ראשוני של זכויות במקרקעין

- זכויות ברגולציה של תיכנון (לדוגמא, זכויות ליזום שינוי ייעוד, זכויות לבנות ייעודים לא חקלאיים אם שונתה תוכנית בניין עיר ביוזמת רשויות התיכנון);
- היקף הזכויות להעברת זכויות במקרקעין (מכירה, הורשה, החכרה והשכרה, מישכון, מתנה...);
- זכויות לפיצול או ליקוט של חלקות חקלאיות (כולל בהורשה);
- חובות של מיסוי בעת הסבה לקרקע עירונית;
- חובות מיסוי בעת העברת זכויות או פעולות קנייניות אחרות.

לכל אחת מזכויות אלה יש השלכות – ישירות או עקיפות – על המידה שבה מושגות המטרות הציבוריות הנוגעות למיגזר הכפרי ועל הכושר להתמודד עם שמונת האתגרים שמנינו.

הידע הבינלאומי ממעט מאוד לעסוק במחקר השוואתי שיטתי בנושאי זכויות מקרקעין בכלל, וזכויות במיגזר הכפרי בפרט (להוציא בבעיות ספציפיות כמו בעיית הפיצול של חלקות חקלאיות והחלפת ידע על שיטות ליקוט-מחדש של חלקות חקלאיות – קונסולידציה – שהזכרנו לעיל). מרבית הידע ההשוואתי המצומצם הקיים מוקדש למיגזר העירוני. כך, לדוגמא, החוקרת הראשית (שערכה את המחקרים ההשוואתיים הגדולים ביותר בתחומי זכויות במקרקעין) בחנה את הנושאים הקשורים בשווי קרקע מול רגולציה של תיכנון ובנייה: מחקרה משנת 2010 עוסק בבחינה של 14 מדינות – 40% מכל מדינות ה-OECD – בנושא של פיצויים על נזקי שווי הנובעים משינוי ייעוד בתיכנון לייעוד קרקע פחות רווחי (ALTERMAN 2010). בנוסף, ערכה אלטרמן מספר מחקרים השוואתיים אודות הנושא ההפוך – בעל משמעות גם לנושא מחקר זה: מידת הזכויות של בעלי המקרקעין ליהנות מהערך המוסף עקב שינוי ייעוד (דהיינו, מידת המיסוי הישיר או העקיף על ערך ההשבחה). (ALTERMAN 1981, ALTERMAN 2012). מחקרים אלה הם היחידים בעולם הבוחנים את הנושא משני צדדיו באופן שיטתי השוואתי, במדינות מפותחות. אולם המיקוד של המחקרים עד כה, כולל אלה של החוקרת הראשית, היו במיגזר העירוני. הוא זה התופס גם את תשומת הלב של האירגונים הבינלאומיים העוסקים בשאלה של זכות הציבור ליהנות מהערך המוסף של מקרקעין עקב שינוי ייעוד. המחקר הנוכחי הוא הראשון העוסק בנושאי הזכויות מעין אלה בראייה בין לאומית השוואתית באופן שיטתי ורחב (לא רק במדינה אחת או שתיים).

### הבעלות הלאומית על המקרקעין בישראל: מאפיין ייחודי

מבין כל מדינות ה-OECD – ואף באופן אבסולוטי מול רוב מדינות העולם – ישראל יוצאת דופן. רוב המקרקעין במדינה הם בבעלות ציבורית – לא רק הפארקים, שדות תעופה וכבישים, אלא רוב הפעילות הכלכלית-חברתית בישראל מתרחשת על מקרקעין בבעלות לאומית. שיעור הבעלות

הלאומית על מקרקעין במיגזר החקלאי הוא גבוה עוד יותר מאשר במיגזר העירוני. כיום, לאחר הפשרות מואצות של קרקע חקלאית פרטית והיעלמות החקלאות במיגזר הערבי, כמעט כל החקלאות בישראל מתרחשת על מקרקעין בבעלות לאומית.<sup>9</sup>

בפרק 2 נציג סקירה תמציתית של הנושא המורכב מאוד של זכויות המקרקעין של החקלאים בישראל, תוך הבחנה בין מושבים לקיבוצים ותת-הסוגים הרלבנטיים. בפרק ראשון זה, ראינו לנכון להציג בקווים כלליים את המישטר הקרקעי בישראל הנוגע למיגזר הכפרי.

במקרקעין המוכרים לצרכים עירוניים חלה במשך השנים באופן הדרגתי "הפרטה זוחלת" אשר הפכה את החכירה לבעלות דה-פקטו (אלתרמן 1998, 1999, Alterman 2003, חננאל ואלתרמן 2015). לאחרונה החל תהליך הדרגתי של העברת בעלות מלאה למרבית החוכרים העירוניים ללא תשלום נוסף או בתשלום נמוך<sup>10</sup>. אולם במיגזר החקלאי מחזיקים התושבים בזכויות פחותות בהרבה, לא רק בשטחי החקלאות אלא גם באזורי המגורים והתעסוקה. במהופך למיגזר העירוני, בשנים האחרונות נוטים דעת הקהל, בתי המשפט ומוסדות התיכנון להגביל יותר ויותר חלק מהרכיבים ב"סל הזכויות" במקרקעין של מיגזר זה. במצב דברים זה נתון מיגזר שלם בחיכוך, מתח ואי ודאות בלתי פוסקים מול רשויות המדינה הרלוונטיות (ממשלת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, מוסדות התיכנון והערים הסמוכות). לאי הוודאות יש מן הסתם מחיר בפגיעה ביעדים שונים של פיתוח המיגזר הכפרי – יעדים חברתיים וכלכליים כאחד, ויעדים של צדק חברתי-חלוקתי.

מבחינת המטרות הציבוריות העומדות מאחורי שמונה סוגי הבעיות שמנינו לעיל, לבעלות ציבורית על מקרקעין חקלאיים עשויות להיות השלכות לשני הכיוונים – הן חיוביים והן שליליים. אלא שעד כמה שידוע לנו<sup>11</sup>, המחקר הבין לאומי טרם בחן באופן השוואתי שיטתי את נושא הקשר בין בעלות (וסל הזכויות שציננו) לבין מידת הכושר להשיג את המטרות הציבוריות הנוגעות למיגזר החקלאי-כפרי.

למרות חשיבותו, המפתח לדיון בנושא של הזכויות במקרקעין כפריים בישראל – כולל החלופה של בעלות פרטית מלאה – נמצא בעיקר בידי מספר קטן של "יודעי ח"ן" – מומחי קרקעות ומנהיגים במיגזר הכפרי ומומחים במשרדי הממשלה. מעולם לא נערכה היוועצות שיטתית עם החברים ה"רגילים" במושבים והקיבוצים, שאינם מודעים לטווח החלופות ולמשמעותן. (לעומת זאת, ה-OECD בהחלט שם לב למישטר יוצא הדופן של ישראל, בעת שבחן את ישראל כמועמדת לחברות באירגון, ואף הציב שאלות קשות לנציגי הממשלה<sup>12</sup>). מיסמך העמדה שהציגו גופי ההתיישבות בפני ועדת רוטקופף תומך בהעצמת סל הזכויות של תושבי המיגזר, אולם תוך המשך הבעלות הציבורית על המקרקעין והישענות על חוזי חכירה ציבוריים, לרבות על יחידות המגורים

<sup>9</sup> רחל אלטרמן. 1999. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקעית עתידית לישראל. מונוגראף בהוצאת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

רחל אלטרמן, 1998. "מי ימלא גבורות מקרקעי ישראל?" עינוי משפט כרך 28.

Alterman, Rachelle. 2001. National-level planning in Israel: Walking the tightrope between centralization and privatization. Chapter 11, pp. 257-288, in National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making, edited by Rachelle Alterman. Liverpool University Press - Town Planning Review book series.

Alterman, Rachelle, 2003. "The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land-Ownership in an Era of Privatization". Chapter 6 in: Steven C. Burassa and Yu Hung Hong (eds.), Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences. Publisher: The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass: 115-150.

<sup>10</sup> סעיף 4 (ז-כא) לחוק רשות מקרקעי ישראל – תש"ח 1960 – תיקון מספר 7 לחוק משנת 2009. ההסדר עצמו מעוגן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל שהאחרונה בסידרה הארוכה בנושא זה, נכון ליום 4.11.2016, מספרה 1478.

<sup>11</sup> החוקרת הראשית מעורה היטב בידע הבין לאומי ההשוואתי אודות מקרקעין – ראו רשימת פירוסימה הנוגעים לנושא <sup>12</sup> לדאבוננו אין לנו מראה מקום פומבי - השאלות והתשובות בהקשר לאירגון לא פורסמו, אך המידע נמסר לחוקרת הראשית.



והתעסוקה "נטו". המיסמך הוכן ללא דיון רחב בקרב היישובים וללא סיקור של עמדות החברים עצמם.

## **מבנה דוח המחקר**

בחלק זה, הראשון, נציג את מטרות המחקר ושאלות המחקר. בדו"ח המלא, הוצגו גם תיאוריות קניין הרלבנטיות ונערכה סקירה של הידע הקיים אודות נושאים הקרובים למחקר זה.

חלק ב מוקדש לישראל: נציג את עיקרי הזכויות במקרקעין וכללי התיכנון והבנייה החלים על המיגזר הכפרי- התיישבותי. נושא זה מורכב מאוד, ומשתנה תכופות לאורך זמן. מאחר שהצגת המצב בישראל אינה עיקר המחקר, אלא המחקר הבין לאומי המשווה, חלק זה אינו מיועד להציג את המדיניות הקרקעית על פרטיה, אל להגיש לאלה שאינם "יודעי ח"ן" מבוא להסדרים המורכבים החלים בישראל. רקע זה ישמש אותנו בחלק ה המוקדש לניתוח המשווה ולמסקנות.

חלק ג עוסק בניתוח המימצאים אודות זכויות החקלאים בארצות נבחרות והשוואתם לישראל. בדו"ח המלא, הוצגה שיטת מחקר השדה, והוקדש פרק לכל אחת ממדינות המחקר.

חלק ד פונה לסקר העמדות המיוחד שערכנו בקרב חברות וחברי הקיבוצים והמושבים. לאחר פרק המציג את שיטת הסקר, נייחד פרקים למימצאים אודות הקיבוצים והמושבים.

בחלק ה, האחרון, נערוך סיכום ונציג את המסקנות המשולבות, הן מהמחקר הבין לאומי, והן מסקרי העמדות. נסיים בהמלצות מדיניות כלליות, ובמתווה לגיבוש של תרחישים חלופיים.



**חלק ב:**

**הזכויות במקרקעין בקיבוצים ובמושבים  
בישראל**



## פרק 2: ישראל : המדינות הקרקעית במיגזר ההתיישבות הכפרית

הסקירה שנציג בפרק זה פורסת רק את עיקרי ההסדרים החלים על המיגזר ההתיישבותי בישראל, ואינה מיועדת לשמש כתחליף לסקירה מישפטית (או מדיניות) מלאה. מטרתנו היא לאפשר לקוראים להשוות את המצב בישראל עם המדיניות האחרות שבדקנו. נזכיר כאן רק אחדות מבין מאות החלטות של מועצת מקרקעי ישראל (ממ"י) ושל רשות מקרקע ישראל (רמ"י). נישען גם על מחקרים ע"י אחרים, ועל המידע שנסקר בוועדות הממלכתיות והמקצועיות השונות שהוקמו בשנים אחרונות. הסוגיות של תיכנון וקניין במיגזר החקלאי והכפרי בישראל מגיעות תכופות לפיתחי בתי המשפט. כאן נאזכר רק פסקי דין נבחרים.

רבים מבין הנושאים שבהם ניגע בפרק זה, היו וממשיכים לעורר חילוקי דיעות, בין אם בתוך היישובים ובין אם בין היישובים לרשויות המדינה. רבים מנושאים אלה קיבלו ביטוי גם בשאלונים של סקרי העמדות.

### ההתיישבות החקלאית בישראל – רקע כללי

ההתיישבות החקלאית בארץ ישראל הנה מהעתיקות בעולם. מעמדה ופיתוחה של החקלאות בארץ היו תלויים בתמורות ההיסטורית שעברו על חבל ארץ קטן זה אשר עבר מיד ליד במשך אלפי השנים האחרונות (שור 1998). במשך האלף השני שלאחר הספירה, היה נתון חבל ארץ זה לשליטה מוסלמית, אשר מהחצי השני של האלף היתה בידי האימפריה העות'מאנית. במרבית תקופת השלטון העות'מאני בארץ ישראל לא היה רישום מסודר של קרקעות והבעלות עליהן, בשל היישוב הדליל שהיה בארץ. בשנת 1858 נחקק חוק הקרקעות העות'מאני, שהיה חלק מהמגילה, ושנהג בישראל באופן פורמאלי עד לחקיקת חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969<sup>13</sup>. לפי חוק זה, מרבית הקרקע החקלאית בארץ ישראל היתה מסוג "מירי", דהיינו, קרקעות בבעלות השלטון המוכרות (תמורת מס) לעיבוד חקלאי (דוכן, 1953). הקרקעות החקלאיות הוחזקו ע"י "אפנדיס" ועובדו ע"י אריסים, או שהוחזקו ב"מושעא" (בעלות משותפת) ע"י הכפר, תוך חלוקת העיבוד בין המשפחות השונות בתוך הכפר (סטבסקי, תש"ו).

לקראת סוף המאה ה-19 החל תהליך של התיישבות יהודית מחודשת בארץ – ישראל, אשר קיבל תנופה עם התחזקות התנועה הציונית בתחילת המאה ה-20 הצהרת בלפור משנת 1917 והקמת המנדט הבריטי על ארץ ישראל. מכשיר מרכזי בהתיישבות הציונית היתה התיישבות עירונית וחקלאית המבוססת על חכירה של קרקע בבעלות לאומית. עד להקמתה של מדינת ישראל, נעשתה מרבית ההתיישבות היהודית על קרקעות של הקרן הקיימת לישראל, בשיטת חכירה חקלאית או שיטת חכירה עירונית (שלא היתה שונה באופן דרמטי מהחכירה החקלאית) (כץ 2012). עד לקום המדינה, רכשה הקק"ל כ- 95,000<sup>14</sup> הקטאר של קרקע בארץ-ישראל.

עם הקמתה של המדינה, הוחל עיקרון הבעלות ה"לאומית" על מרבית הקרקעות במדינה, בתחילה עם חקיקתם של חוק רשות פיתוח – 1950<sup>15</sup> וחוק נכסי מדינה – 1951<sup>16</sup>, ולבסוף עם חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל בשנת 1960<sup>17</sup>. על פי חוק היסוד, מזוהה מרבית הקרקע במדינה (דהיינו, הקרקעות של הקרן הקיימת לישראל, קרקעות רשות הפיתוח והקרקעות של מדינת ישראל) כ"מקרקעי ישראל" אשר הבעלות בהם אינה ניתנת להעברה (כץ 2002, כץ 2012, Alterman 2003). ביחד עם חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל, נחקק גם חוק מקרקעי ישראל, התשכ"ה -

<sup>13</sup> ס"ח תשכ"ט מס' 575

<sup>14</sup> על מנת לסייע בהשוואה בין כלל ארצות המחקר, צוינו נתוני השטחים החקלאיים בעבודה זו במונחים של הקטאר, כאשר הקטאר אחד שווה ל- 10 דונם.

<sup>15</sup> ס"ח תש"ו, עמ' 278

<sup>16</sup> ס"ח תשי"א, עמ' 52

<sup>17</sup> ס"ח תש"ך, מס' 312, עמ' 56

181965, שבעיקרו קובע את אותם המקרים בהם כן ניתן יהיה להעביר בעלות במקרקעי ישראל, וכן נחקק חוק מינהל מקרקעי ישראל, התשכ"ה – 1965<sup>19</sup> (כיום חוק רשות מקרקעי ישראל, ראו להלן), הקובע את הקמתם של מועצת מקרקעי ישראל ושל מינהל מקרקעי ישראל, המבנה שלהם, סמכויותיהם ודרכי עבודתם<sup>20</sup>.

לפי המספרים המקובלים, כ – 93% משטחה הקרקעי של ישראל הם מקרקעי ישראל, ורק היתרה הם קרקע פרטית (קיים אחוז מסויים של קרקע בבעלות רשויות מקומיות). תופעה זו של בעלות ציבורית כמעט מוחלטת היא נדירה ביותר בעולם כיום (Ellickson 1993, Alterman 2003). למעשה, טוענת (אלתרמן 1997), "בשום מדינה דמוקרטית אין בעלות ממלכתית כמעט מלאה על הקרקעות שכבר פותחו או המיועדות לפיתוח שוטף, ועל קרקעות חקלאיות כבישראל" (עמ' 14).

## החכירה החקלאית ומישטר הנחלות

עוד מלפני קום המדינה, וגם לאחר הקמתה, בוצע הרוב המכריע של מפעל ההתיישבות החקלאית היהודית בארץ ישראל ואח"כ במדינת ישראל, על בסיס ישובים קואופרטיביים במסגרת של "נחלות" שגודלן קבוע וניהולן במסגרת של אגודה שיתופית על בסיס של משק משפחתי (מושב, כפר שיתופי) או משק שיתופי (קיבוץ, מושב שיתופי). האגודות היוו מסגרות שכללו ניהול מוניציפלי ביחד עם ניהול חברתי וכלכלי.

בהגדרה מאוחרת יחסית משנת 1966 (החלטה מס' 9 של מועצת מקרקעי ישראל<sup>21</sup>), מוגדרת הנחלה החקלאית כ" חלקת אדמה חקלאית בגודל שנקבע ע"י שר החקלאות בהתייעצות עם מינהל התיכנון, הנמצאת בבעלות המדינה, קרן קימת לישראל או רשות הפתוח והוחכרה - לתקופה ארוכה - למתיישב לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או שיפותח בחלקה זו".

הגדרה זו אינה מקיפה את התכונות העיקריות של הנחלה החקלאית; בבסיסו, מערך הזכויות והחובות של חכירת הנחלה החקלאית נועד להבטיח הן את המטרות הלאומיות של ההתיישבות החקלאית והן את המטרות החברתיות של תנועות ההתיישבות והתנועה הציונית שהיו בעלות היבטים סוציאליסטיים עמוקים, והן עקרונות שנשאבו מבחינת הסדרים חקלאיים בארצות שונות (כגון, העקרונות שנועדו למנוע את פיצול המשק החקלאי). מערך זה, שמצא ביטוי בנוסח חוזה החכירה ולאחר מכן גם בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, כלל בתוכו, בין השאר, את חובת עיבוד הקרקע<sup>22</sup>, חובת המגורים בנחלה, איסור פיצול הנחלה<sup>23</sup> ואיסור רכישת נחלות נוספות ע"י מי שהנו בעל נחלה בעצמו. בהמשך, נאסרו בחוזה החכירה שניסח המינהל כמו גם בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל נושאים אחרים, שבעיקרם היו מותרים בחוזה החכירה של הקק"ל, כגון איסור השכרה או החכרת משנה של הקרקע, חובה להשבת הקרקע בשינוי יעוד, ועוד (ויתקון, 1996, ויתקון, 2009, כץ 2012).

כיום קיימים בישראל 752 ישובים בתנאי נחלה, מתוכם כ – 311 במשק השיתופי (קיבוצים, מושבים שיתופיים) וכ – 431 במשק המשפחתי<sup>24</sup>. בנוסף לכך קיימים משקים חקלאיים במגזר הערבי, מעט משקים פרטיים על בסיס משפחתי (חוות חקלאיות) ושטחים המוחזקים ע"י חברות עיבוד מסחריות. בסה"כ, מתוך שטח מדינת ישראל של כ – 21.5 מיליון דונם (כ – 2.15 מיליון הקטאר), ישנם כ – 430,000 הקטאר של שטחים המיועדים לעיבוד חקלאי. נוסף על המשבצות החקלאיות (הקרקעות המוחכרות לפי מישטר הנחלות), ישנם שטחים מעובדים המושכרים לתקופות קצרות (שנה עד שלוש שנים), שטחים המוחכרים לתקופות ארוכות יותר שלא בדרך של

<sup>18</sup> ס"ח תש"ך מס' 312, עמ' 56

<sup>19</sup> ס"ח תש"ך מס' 312, עמ' 57

<sup>20</sup> בעבודה זו, אנו מתייחסים פעמים רבות להחלטות של מועצת מקרקעי ישראל ולפעילות של מינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל). מועצת מקרקעי ישראל תכונה בקיצור מ"מ", ורשות מקרקעי ישראל מ"מ".

<sup>21</sup> <http://www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/>

<sup>22</sup> אשר היתה קיימת למעשה גם בשיטת הבעלות בקרקע חקלאית לפי השיטה העות'מאנית

<sup>23</sup> בחוזה החכירה של הקק"ל היה מותר לפצל את הנחלה, ובלבד שיווצרו שתי נחלות שניתן להתקיים מהן.

<sup>24</sup> [http://www.cbs.gov.il/census/census/text\\_search\\_census\\_enuw.htm](http://www.cbs.gov.il/census/census/text_search_census_enuw.htm)

נחלה וכן שטחים חקלאיים בבעלות פרטית (בעיקר במושבות וביישובים ערביים). המשבצות מהוות למעשה את עיקר השטח החקלאי המוכר למושבים ולקיבוצים לאורך זמן, ומתוקף כך מהוות את עיקר השטח המעובד באופן קבוע בישראל. מתוך כ-430,000 הקטאר (4.3 מיליון דונם) של קרקע חקלאית מעובדת בשטחי ישראל, כ-260,000 הקטאר שהם כ-60% מכלל השטח המעובד נמצאים בתחומי משבצות חקלאיות של יישובים כפריים (מתוך מסמך מדיניות התיכנון של משרד החקלאות, 2016).

בשנות ה-2000 (ולמעשה מזה עשרות שנים) מספר הנחלות החקלאיות המוכרות הנו כ-64,000 וגודל הנחלה נע בין 30 דונם (3 הקטאר) לנחלה במרכז הארץ ובאזורי ההר ועד ל-80 דונם (8 הקטאר) בנגב (כנעני 1981, הדס 2002). גודלן של הנחלות נקבע לפי תנאים כלכליים שחושבו לפני קום המדינה ובשנות ה-50 של המאה הקודמת, כמספיקים לקיומו של משק חקלאי ברמה דומה לזו של משק בית עירוני ממוצע (בן-שחר ואח', 2008).

בימים שלפני קום המדינה, ניסחה וכתרה הקרן הקיימת לישראל חוזה חכירה לדורות עם המתישבים החקלאיים במשק המשפחתי ועם אגודות המשקים השיתופיים, וחכירות אלו גם נרשמו בלשכות רישום המקרקעין. לאחר קום המדינה לא נכרתו יותר חוזה חכירה לדורות, אלא חוזה שכירות קצרי טווח בלבד לתקופה של שנה עד שלוש שנים (או כיום בחלק מהחוזים: חמש שנים). חלק ניכר מהחוזים נחתמו כ"חוזים משולשים" בין מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית (כמוסד המיישב) והאגודה השיתופית של הישוב. מאוחר יותר הוסבו חלק מהחוזים לחוזים דו-צדדיים בין המינהל לאגודה.

כך או כך, במשק המשפחתי (ובוודאי גם בשיתופי) לא נערך למעשה חוזה פורמלי עם משפחת החקלאים עצמה. מבחינה פורמלית, מעמדה המשפטי אינו מוגדר באופן מניח את הדעת, ומישקי הבית מכונים פעמים רבות "בני-רשות" של "בני-רשות" (ויתקון, 1996). באמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת הותקן נוסח של חוזה חכירה לדורות למשק השיתופי, ועד למועד מחקר זה נחתמו חוזים כאלו עם כ-120 קיבוצים ומושבים שיתופיים. לגבי המשק המשפחתי התקבלו מספר החלטות מועצה (476, 823, 1311) ונוסחו מספר נוסחים של חוזים, אולם עד כה ישנו רק מושב אחד שחתם על חוזה חכירה לדורות (מושב בן-עמי, בגליל המערבי). בנוסף, מושבים אחדים מחזיקים עדיין בחוזה חכירה הסטורי של קק"ל. כך, בסך הכול, המצב החוזי של מרבית היישובים החקלאיים בישראל לוקה בחסר.

## **הפערים בין החכירה העירונית לבין החכירה החקלאית בישראל – "הפרטה מול הלאמה"**

למרות חקיקת חוק היסוד והקמתו של מנהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל), חלה שחיקה מתמדת ו"הפרטה זוחלת" של מקרקעי ישראל: "חוזה חכירה כפי שהתפתחו במשך השנים לגבי מקרקעי ישראל, איבדו בהדרגה כמעט את כל המאפיינים של חוזה חכירה רגילים, כמשמעותם המקורית. באמצעות החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל או באמצעות הנהגים הרווחים כפי שהם מקבלים ביטוי תדיר בשוק המקרקעין, חלו תהליכים מצטברים שמגמתם אחת היא: לכיוון של הסרת המגבלות, והעשרת סל הזכויות דה פקטו. בכל אחד ואחד מהמאפיינים של חוזה חכירה חל תהליך של הגמשת התנאים או ביטולם" (אלתרמן 1999, עמ' 16).

תהליך זה, שבתחילה התרחש באופן כזה או אחר הן לגבי מקרקעי ישראל במגזר העירוני והן לגבי מקרקעי ישראל במגזר החקלאי (אלתרמן 1997, אלתרמן 1999, Benchetrit, Czamanski 2004), קיבל בהמשך הדרך תפנית, שעיקרה האצה בהפרטה במגזר העירוני ובלימה ניכרת של תהליכים אלו במגזר החקלאי, ולטענת חלק מנציגי המגזר החקלאי, אף הפיכת הכיוון במגזר החקלאי להקטנת הזכויות וביצוע תהליך של "הלאמה" (דרורי 2001). בלימת תהליך ההפרטה שחל במגזר החקלאי נשענה בסופו של דבר בעיקרה על פסיקתו של בית המשפט העליון בעתירה הידועה כ"בג"ץ הקשת המזרחית" או "בג"צ הקרקעות"<sup>25</sup>. החלטה זו ביטלה את החלטות מועצת מקרקעי

<sup>25</sup> בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות פ"ד נו (6) 25 (2002).

ישראל 717, 727 ו- 737 שעניינן היה שינוי יעוד של מקרקעי ישראל שהוכרו ביעוד חקלאי לישובים חקלאיים: החלטה מס' 717, מיום 20.6.95 עסקה בפיתוח אזורי תעסוקה בישובים כמקור פרנסה נוסף לישובים אלה; החלטה מס' 727 מיום 3.7.95 עסקה בשינוי היעוד של קרקע חקלאית כאמור לבנייה למגורים, תעשייה מסחר, תיירות או קיט, במטרה להעמיד קרקעות זמינות לצורכי פיתוח עירוני בעקבות גלי העליה הגדולים של ראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת; החלטה מס' 737 עסקה בשינוי ייעוד לצורך הרחבת שטחי המגורים בישובים החקלאיים, במגמה להגדיל ולהצעיר את האוכלוסייה בכל אחד מהישובים<sup>26</sup>. החלטת בג"צ הנ"ל עוררה סערה ציבורית והוכתרה כתפנית בכל הקשור לעיצוב רפורמה בחלוקת קרקעות המדינה, וכמעגנת את העיקרון של "צדק חלוקתי" (מידני 2005).

בעוד מקרקעי ישראל במגזר החקלאי נקלעים לתהליך של ויכוח ציבורי וקיפאון, המשיך תהליך ההפרטה של מקרקעי ישראל במגזר העירוני ואף הוא, בתחילה עם גיבוש המלצות ע"י ועדה בראשותו של יעקב גדיש ('ועדת גדיש')<sup>27</sup> ובהמשך בחקיקה של רפורמה מקיפה יותר, תוך תיקונם של חוק מקרקעי ישראל וחוק רשות מקרקעי ישראל<sup>28</sup>. הרפורמה מבוססת על שני שנויים מרכזיים השלובים זה בזה: השינוי הראשון הוא ביחס לזכויותיהם של החוכרים, ומטרתו להביא לצמצום החיכוך בינם לבין המנהל באמצעות הקניית הבעלות לחוכרים בנכסים למגורים ולתעסוקה בקרקע עירונית. השינוי השני מתרכז בשינוי פנים ארגוני מקיף במינהל והפיכתו לרשות ממשלתית<sup>29</sup>.

הגדרת המונח "קרקע עירונית" ברפורמה, והחלטות מועצת מקרקעי ישראל לגבי אופן ההפרטה, מותירה פתח מסוים וקובעת הסדרים להחלת הרפורמה בצורה מוגבלת רק על נכסים המשמשים למגורים ולתעסוקה במגזר החקלאי, ובכל מקרה לא על הקרקע החקלאית כשלעצמה. כך או כך, בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל 1185, 1370 ו- 1478 העוסקות בישום הרפורמה עצמה, נקבע כי בשלב זה היא תחול רק באופן מוגבל על הקרקעות במגזר החקלאי, בעיקר בכל הקשור למבני מגורים ותעסוקה מהוונים, ובכפוף להסדרים עם האגודות<sup>30</sup>.

## מאפייני מישטר הנחלות בהתייחס למדדים שנבחנו בארצות המחקר

### כללי

בחלק זה, ננסה לתאר את מישטר הנחלות הישראלי בהשוואה למישטר הקרקעי, התכנוני והחקלאי שנסקר בארצות המחקר. יש לשים לב, שבעוד שבארצות המחקר ניתן היה להפריד במידה רבה בין נושאי קניין, תיכנון וחקלאות, הרי שבישראל, בשל הבעלות הלאומית על הקרקע, מכוסה כמעט כל תחום בשלוש "שכבות" לפחות שהן פעמים רבות מקבילות, שונות ואף סותרות: החלטות מועצת מקרקעי ישראל והנהלת רשות מקרקעי ישראל, תוכניות והחלטות מוסדות תיכנון, והחלטות וקביעות של משרד החקלאות.

מבחינת גודל המשק החקלאי, הרי שכאמור, כ- 60% מהשטחים החקלאיים בישראל מוכרכים בשיטת הנחלות. כפי שתואר לעיל, הושכרו כ- 64,000 נחלות, כמחציתן למשק המשפחתי ומחציתן למשק השיתופי. גודל הנחלה נע בין 3 הקטאר (אזורי מרכז והר) 4-6 הקטאר (אזורי העמקים) ועד ל- 8 הקטאר (בנגב).

גם המשק המשפחתי וגם המשק השיתופי מאוגדים כקואופרטיב (אגודה שיתופית), השוכרת באופן פורמלי את הקרקע. אולם מבחינה עניינית במשק המשפחתי הנחלה הנה רכוש המשפחה,

<sup>26</sup> נוסח ההחלטות המועצה מופיע באתר מ"מ", [www.land.gov.il](http://www.land.gov.il)

<sup>27</sup> דין וחשבון הועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש), אתר האינטרנט של מינהל מקרקעי ישראל, [www.land.gov.il/static/HanhalaPirsumim/gadish05.pdf](http://www.land.gov.il/static/HanhalaPirsumim/gadish05.pdf), יוני, 2005.

<sup>28</sup> ס"ח תשס"ט מס' 2209 מיום 10.8.2009 עמ' 318 (ה"ח הממשלה תשס"ט מס' 436 עמ' 348, 514) – תיקון מס' 7

<sup>29</sup> <http://www.land.gov.il/static/faq41.pdf>

<sup>30</sup> <http://www.land.gov.il/MoatzaWeb/>



ובמשק השיתופי אין למעשה משמעות לנחלה הבודדת, אלא מדובר על חכירה ישירה של האגודה של שטח המשבצת כולו (גודל נחלה X תקן הנחלות של הישוב = "משבצת").

לפיכך, באופן פורמלי גודל המשק המשפחתי (ברוטו, כולל שטחי המגורים וההפרשות לשטחי ציבור) נע לפי גודל הנחלה, דהיינו, בין 3 הקטאר ל – 8 הקטאר.

תקן הנחלות הממוצע במשק המשפחתי הנו כ – 70 נחלות לישוב, ובקיבוצים הוא כ – 120 לישוב. גודל משבצת ממוצע של קיבוץ הנו לפיכך כ – 360 הקטאר באזורי מרכז והר, ועד ל- 960 הקטאר בנגב (לא כולל קרקעות זמניות או בשכירות עונתית – באזור אשכול, למשל, יכול צירוף קרקעות המשבצת ביחד עם הקרקעות הזמניות ששוכר הישוב להביא לכך שגודל השטח המעובד ע"י משקים שיתופיים בודדים יכול להגיע גם למעבר ל – 2,500 הקטאר)<sup>31</sup>.

### השימוש בקרקע של הנחלות לייצור החקלאי

על פי הדין (הסכמי השכירות, החלטות מועצת מקרקעי ישראל (ממ"י) וכן ע"פ חוק מיוחד הנקרא **חוק ההתיישבות**)<sup>32</sup>, אסור לשוכר של קרקע חקלאית בתנאי נחלה (ובכלל) להעניק בקרקע זו זכויות לאחרים. כך, למשל, בחוק ההתיישבות, נקבע כי: "המחזיק או הזכאי להחזיק קרקע חקלאית ממקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל — על פי הסכם חכירה או על פי רשות (להלן — מחזיק), לא ינהג בקרקע שימוש חורג אלא על פי היתר בכתב מאת שר החקלאות" השימושים האסורים שנקבעו בחוק כשימוש חורג (בתוספת הראשונה לחוק), הם אלה:

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.
2. יצירת שותפות בקרקע או ביבול, מלבד אם השותפות היא בין תושבי אותו ישוב והשותפים עובדים במידה שווה.
3. הקניית זכות אריסות בקרקע או ביבול.
4. הקניית זכות רכישת היבול בשדה (דמאן).
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.
6. הקניית זכות מגורים.

למרות איסורים אלו, והאיסורים הכלולים לעניין זה גם בהסכמי השכירות, נטען כי בפועל שוק השכרות המשנה של קרקע חקלאית בישראל פעיל למדי, הן באישור הרשות המוסמכת מטעם שר החקלאות (בעיקר בין חקלאים בתוך אותו ישוב), והן בהעדר אישור כזה. על בסיס זה, קובעים למשל עורכי מחקר עבור משרד החקלאות (אמדור, בן-שחר, לירון, צבן, לרמן, 2008), כי גודל המשק המושבי הממוצע בפועל בשנת 2008 היה כ – 90 דונם (9 הקטאר). עורכי הדו"ח עצמם ממליצים על מעבר לגמישות של מנגנון שוק בהשכרות-משנה, תוך שמירה על עקרון הנחלות בחכירה הראשית של הקרקע מרשות מקרקעי ישראל. נתונים דומים והמלצות שונות להסדרת תחום השותפויות והשכרות המשנה עלו לא אחת בדו"חות שונים שערך משרד החקלאות לעניין זה<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> מחושב ע"פ נתוני הלמ"ס ומסמך מדיניות התכנון של משרד החקלאות, 2016.

<sup>32</sup> חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967

<sup>33</sup> כך, למשל, נערך בשנת 2007 דו"ח מטעם צוות לגיבוש מדיניות ליישום חוק ההתיישבות ("ועדת יוסי ישי"), ודו"ח דומה נערך גם בשנת 2016 ("ועדת שרה איל"). דו"ח נוסף הנו דו"ח שערכה בשנת 2013 הועדה לבחינת המשק

מבחינת היצור החקלאי, לא קיים יותר בישראל תיכנון חקלאי או הוראות לגבי סוגי הגידולים המותרים בגידול. ישנן מכסות שנותרו בתחום יצור החלב והביצים, ישנן הגבלות על גידול בעלי חיים שאינם כשרים (חזיר), והגבלות הקשורות לכשרות (פסח, שמיטה). בישראל גם לא קיימת באופן אמיתי מערכת המגדירה כללים להכרה בבעלי משקים כ"חקלאים" פעילים או הקובעת כללים לעניין זה, פרט ל"חובת עיבוד" הקבועה בהסכמי השכירות והחכירה.

### **חובת עיבוד הקרקע ומניעת הזנחתה ונטישתה**

בחוזי החכירה ובהחלטות ממ"י קבועה חובה לעיבוד הקרקע. הזנחת העיבוד לתקופה של מעל לחמש שנים, מחייבת השבתה לרמ"י.

בישראל היה קיים כלי נוסף אשר אמור היה לקדם את העיבוד החקלאי של קרקע חקלאית, הן במקרקעי ישראל והן בקרקע פרטית, והוא חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961. על פי חוק זה (אשר נוסחו ותכולתו שונו מפעם לפעם), הוטל מס על קרקע פנויה, למעט קרקע חקלאית או קרקע המשמשת לחקלאות. מטרת החוק היו גביית מסים לצורך מימון קרן פיצויים לנזקי מלחמה ונזקי טבע, אך גם עידוד הבנייה והחקלאות, לרבות עיבוד בפועל של קרקעות פרטיות פנויות (מנירב, 1998). החוק זכה לביקורת רבה, בעיקר בשל מדיניות הגביה הדווקנית שזכתה גם להגנת הפסיקה לפיה מטרת החוק המרכזית הנה גביית כספים, גם ללא קשר למטרותיו האחרות (ראו, למשל, פס"ד בעניין עש (י-ם) 8055/00 **חברת מחצבת ורד בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים - אזור ירושלים**). בעקבות ביקורת נרחבת זו, נקבע בשנת 1999 שיעור המס על 0% כך שהמס בוטל למעשה בפועל.

### **איסור פיצול הנחלה, לרבות בירושה**

בהסכם החכירה ההיסטורי שהייתה עורכת הקרן הקיימת לישראל לגבי הנחלות החקלאיות, ניתן היה לפצל את הנחלה החקלאית רק אם נוצרות שתי נחלות שגודל כל אחת מהן מספיק לקיומה של משפחת מתיישבים אחת. למעשה, גם לקרן הקיימת עצמה, עמדה "זכות שיבה" לפצל את הנחלה באופן דומה, לצורך התיישבותה של משפחה נוספת (כ"ץ, 2012). ע"פ הוראות חוזי השכירות והחכירה והחלטות ממ"י (מועצת מקרקעי ישראל) שבאו לאחר מכן, נאסרה לחלוטין האפשרות לפצל את הנחלה (למעט פיצולן של יחידות דיור נפרדות כפי שנפרט בהמשך).

הואיל ולפי המדיניות האמורה נחלה אינה ניתנת לחלוקה, וגם לא ניתן לכאורה לחכור אותה במשותף, נקבעו הוראות שמנעו הורשה ישירה של נחלה לצאצאי משפחת המתיישבים. בהסכמי השכירות ה"משולשים" (בין מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית ואגודת המושב) שנערכו בעיקר עבור מושבי עובדים של תנועת המושבים נקבע מנגנון של "בן ממשיך". על פי ההגדרה המופיעה **בתקנה 3(א) לתקנות האגודות השיתופיות (חברות) תשל"ג - 1973**, מדובר בבן אחד בלבד (או בכנד אחד), המחזיק בנחלה בעצמו או מכוח התחייבות בלתי חוזרת של הוריו או מכוח ירושה במשק חקלאי.

הוראות דומות כלולות בסעיף 114 לחוק הירושה, הקובע כי:

(א) משק חקלאי שהוא יחידה שחלוקתה היתה פוגעת בכושר קיומה כמשק חקלאי העשוי לפרנס משפחה חקלאית - יימסר ליורש המוכן ומסוגל לקיימו, והוא יפצה את היורשים האחרים במידה ששווי המשק עולה על המגיע לו מן העזבון.

(ב) באין הסכמה בין היורשים בשאלה מי מהם מוכן ומסוגל לקיים את המשק החקלאי, מה הם הנכסים המהווים את המשק החקלאי, מהו שווי המשק לצורך החישוב בין היורשים ובדבר צורת הפיצוי ליורשים האחרים, זמני סילוקן והבטחתו - יחליט בית המשפט לפי הנסיבות.

---

המשפחתי ואשר המליץ, בין השאר, על "עדכון מודל הקצאת גורמי היצור כך שיותאם עבור המשק המשפחתי ומגבלותיו".

(ג) היו שני יורשים או יותר, ובהם בן-זוגו של המוריש, מוכנים ומסוגלים לקיים את המשק החקלאי - בן-זוגו של המוריש עדיף על יורשים אחרים.

(ד) היה יורש עובד במשק החקלאי בחיי המוריש או שהשקיע בו מהונו ולא קיבל תמורה כפי שאדם אחר היה מקבלה, יובא זאת בחשבון בקביעת הפיצוי האמור.

גם במשק השיתופי לא ניתן לחלק את המשבצת החכורה ע"י האגודה, למעט ע"י עריכת חוזה חכירה מהוון למטרת "מפעל", או לצורך מהלך של "שייך דירות", כפי שנפרט בהמשך.

### חובת המגורים וזכויות המגורים בנחלה

ע"פ חוזה השכירות והחלטות ממ"י, קיימת חובת מגורים של בעלי הזכויות בנחלה (בקיבוצים, חובה זו אינה כלולה בחוזה החכירה, אלא היא מהווה חלק מתקנון האגודה השיתופית של הקיבוץ). הנחלה מחולקת מבחינה תכנונית לשטח מבונה ("חלקות א"י" במשק המשפחתי ו"שטח המחנה" בקיבוץ) והמגורים מותרים רק באזורים אלה המתוכננים למגורים ולמיבנים אחרים. אין בנייה למגורים ואין מגורים בשטחים החקלאיים עצמם. כלל החקלאים החוכרים קרקע לפי שיטת הנחלות, שהם הרוב המכריע של החקלאים, חיים (וחייבים לחיות) בכפר החקלאי בו הם חברים, בסמיכות לשטחים החקלאיים שלהם ו/או של הכפר. ישנו מספר מצומצם של חקלאים פרטיים, יהודים וערבים, שהם בעלי קרקע חקלאית פרטית או שוכרים או חוכרים מקרקעי ישראל בחוזים נפרדים, וחלק מאלו גרים בערים או ביישובים אחרים, שאינם קשורים לשטח החקלאי שברשותם. ככלל, לא קיימת כמעט בישראל תופעה של מגורים בשטח החקלאי עצמו. זכויות המגורים בנחלה במשק המשפחתי ובמשק השיתופי הן שונות.

**במשק המשפחתי** קבעו הכללים הבסיסיים זכות למבני מגורים בשטח כולל של 375 מ"ר: לבעל הנחלה, בשטח של עד 160 מ"ר, וכן מבנה דומה נוסף לדור המשך, ויח"ד קטנה עד לגודל של 55 מ"ר, הצמודה לאחת משתי היחידות האחרות, לדור שלישי. הגדלה של שטח הבנייה מעבר לכך או פיצול היחידות כפופים לאישור תכנוני ולתשלום מלוא ערך הקרקע. ככלל, היו אמורים לגור במשק רק בעלי הזכויות בנחלה.

לפי הכללים החדשים המוצעים למשק המשפחתי (החלטה 1464 של ממ"י), רשאים בעלי המשקים במשק המשפחתי לרכוש בתשלום של 33% משווי הקרקע שטח של 0.25 הקטאר, שיוגדר כ"חלקת מגורים", ואשר בו יהיו זכויות הבנייה, המגורים והפיצול כפופים לדיני התיכנון בלבד (יחידה אחת צריכה להישאר צמודה למשק החקלאי).

**במשק השיתופי** קובעים הכללים הבסיסיים בקיבוץ שיתופי או כזה שאינו משייך דירות בנייה חופשית של יח"ד במספר ובגודל שנקבעו לפי דיני התיכנון בלבד, ובלבד שהזכויות בבתים יהיו של האגודה בלבד ויורשו להתגורר בהם חברי האגודה ואוכלוסיות הקשורות לאגודה בלבד. המדיניות הנוכחית כלפי הקיבוצים המתחדשים מעודדת ואף מנסה לחייב תהליך של "שייך דירות" לחברי האגודה, תמורת תשלום של 33% על הזכויות הבסיסיות כפי שהוגדרו עבור המשק המשפחתי, ותשלום מלא עבור זכויות/יח"ד נוספות (החלטה 1456 של ממ"י)<sup>34</sup>. חלופה נוספת, מאפשר לאגודה השיתופית של הקיבוץ או המושב השיתופי לרכוש בצורה מרוכזת את מלוא פוטנציאל הבנייה ביישוב לפי תמ"א 35, או חלקו, בשיעורי תשלום הנגזרים מהחלטה 1456, ובמקרה כזה יחכיר הישוב את הדירות בחכירת משנה לחבריו, תוך שהוא נשאר החוכר הראשי של שטחי המשבצת שלו, כולל אזור המגורים. החלטה זו נועדה לאפשר הגנה טובה יותר על המבנה הקואופרטיבי של הישוב השיתופי, באגודות החפצות בכך (החלטה 1488 של ממ"י – "חלופת האגודה").

<sup>34</sup> שייך הדירות בחלק מהקיבוצים מתבצע לפי החלטה ישנה יותר, שמספרה 751, כנגד שיעורי תשלום אחרים.

## המדיניות הקרקעית לגבי שיוך דירות

להלן, נסקור את החלטות ממ"י העוסקות בנושא שיוך הדירות:

1. החלטה 751 משנת 1996 איפשרה לראשונה "שיוך דירות" בקיבוצים שיבחרו בכך; בה נקבע לראשונה העיקרון שבמקרה של שיוך דירות יקבלו החברים חוזה חכירה אישי מהוון מרמ"י על הדירה והמגרש ונקבעו הנחיות בדבר מחירי הקרקע. לגבי התשלום הנדרש ע"י רמ"י עבור הקרקע, ישנה הבחנה בהחלטה זו בין חברי הקיבוץ הוותיקים (15 שנות ותק לפחות מה"יום הקובע" על פי החלטת הקיבוץ), לבין חברים ותיקים פחות או אלה שייקלטו בעתיד. לוותיקים ישנה אפשרות לקבל הנחה על מחיר השמאות המלא (2% הנחה לכל שנת וותק) וגם דחיית התשלום (בתוספת הפרשי הצמדה וריבית), עד למועד מכירה של הבית. חברי קיבוצים שהיו חברים ביום הקובע, אך אינם ותיקים (פחות מ-15 שנות ותק), נדרשים לשלם את מחירה המלא של הקרקע (91% כשווי מלא, מהוון, בכפוף להנחות אזורי עדיפות). גם לחברים אלו, ניתנת האפשרות לדחות את התשלום, בצירוף הצמדה וריבית, עד למכירת הבית. חברים אשר יתקבלו לחברות בקיבוץ לאחר "היום הקובע", נדרשים ע"י רמ"י לרכוש במזומן מגרש מגורים במחיר המלא הנהוג באזור. קיבוץ יכול היה לאמץ החלטה זו רק עד שנת 2007 שאז הוחלפה ו"הוקפאה" ההחלטה. כאמור, השלמת השיוך ע"פ החלטה זו מקנה למשפחת החברים חוזה חכירה מהוון מול רמ"י על מגרש אחד לדירת מגורים אחת.<sup>35</sup>
2. החלטה 1456<sup>36</sup>, שהחליפה למעשה את החלטה 751, מאפשרת שיוך דירות בחלופה של "חלקת המגורים". החלטה זו הגזורה ממבנה הבינוי בנחלה במושב דווקא, הנה החלטה מסורבלת וקשה ליישום. בהחלטה קבוע שיעור תשלום מופחת של 33% מערך הקרקע למספר מוגבל של יח"ד (2.33 יח"ד לנחלה מאויישת) המוגדרות כנמצאות בתוך "חלקת המגורים". עבור היחידות הנוספות המותרות בתוך המגבלה של תמ"א 35 שהן "מחוץ לחלקת המגורים", נדרש תשלום מלא של 91% מערך הקרקע (גם כאן, התשלומים כפופים להנחות איזור). בהחלטה נקבע "יום קובע" אחיד לכלל הקיבוצים, שהוא יום 27.03.2007. מי שהיה חבר ביום הקובע, זכאי לתשלום נדחה על מרבית הסכום עד למועד מכירת הדירה. גם כאן, בסופו של יום נערך עם כל משפחת חברים חוזה חכירה אישי מול רמ"י על מגרש עבור יחידת דיור אחת, בדומה להחלטה 751. לפי החלטה 1456, אמורות לכאורה כל יחידות הדיור בקיבוץ להיות בסופו של יום בבעלות פרטית של החברים, כאשר לקיבוץ מותר יהיה להחזיק רק ביח"ד קטנות לדיור זמני, וגם זאת רק כנגד תשלום מלא בגין הקרקע.
3. החלטה 1488, היא "חלופת האגודה" שהתקבלה לפי המלצות "ועדת ליברמן"<sup>37</sup>, ביוזמת ולבקשת התנועה הקיבוצית בשנת 2014 (ההחלטה המעודכנת במספרה זה הנה משנת 2016). החלטה זו מאפשרת לקיבוץ לרכוש במרוכז את כל זכויות המגורים בקיבוץ לפי תמ"א 35, וכנגד תשלום זה לקבוע הסדרי קליטה, בנייה ומגורים באופן פנימי<sup>38</sup>. הקיבוץ נותר החוכר הראשי של המקרקעין, והוא מעניק לחבריו זכות חכירת משנה בדירה שלהם. הקיבוץ רשאי לקבוע הסדרים שונים לעניין העברת זכויות ביחידות דיור אלו על דרך הורשה או בתמורה כספית לעת עזיבה. בניגוד לדעתם של הקיבוצים, נקבעו בנוסח ההחלטה ע"י ממ"י, מספר הוראות ברוח ה"מיסחור" האמור:

<sup>35</sup> בחוזי החכירה הפרטיים של החברים לא נקבעו כל הוראות בקשר לחברות בקיבוץ או להתניות אחרות הכרוכות בכך, אלא רק הוראה מינורית כי נדרשת הסכמת האגודה להעברת הזכויות (כמו בחוזים של ההרחבות הקהילתיות).

<sup>36</sup> בעוד שהחלטה 751, על מספרה, עומדת על כנה ללא שינוי מאז קבלתה בשנת 1996, הרי שהמספר והנוסח של ההחלטות האחרות משתנה תדיר, ולפיכך המספר והנוסח נכונים למועד מחקר זה בלבד.

<sup>37</sup> דין וחשבון הוועדה לבחינת הסדר להקניית זכויות למגורים לאגודות הקיבוצים כאלטרנטיבה לשיוך דירות הקבועה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל 751 ו-1155.

<sup>38</sup> ההבדל בין אפשרויות הבנייה וההסדרים הפנימיים שבהחלטה זו לבין הבנייה המסורתית בקיבוץ, הנה האפשרות שמתיר רמ"י בהחלטה זו לחברים לממן את הבנייה בעצמם, וכן לקבל זכויות מסויימות בדירות המגורים, לרבות זכות של חכירת משנה. עבור אפשרויות אלו, גובה רמ"י את התשלום הגבוה הקבוע בהחלטה.

- א. עבור ביצוע החלופה נדרש הקיבוץ לשלם לרמ"י תשלומים גבוהים, הנגזרים מהחלטה 1456, שאותם (ורק אותם) הוא רשאי "לגלגל" על החברים. ההחלטה אינה כוללת הפחתה משמעותית של התשלום בגין הקרקע למרות הזכויות המופחתות הקבועות בה לקיבוץ ולחבריו לעומת החלופות ה"קנייניות" הפרטניות (ישנה הנחה של 12% בגין רכישה מרוכזת, ונוסחה להיוון תשלומים שלפי החלטה 1456 הם דחויים, ולפי החלטה 1488 יש לשלם אותם באופן מידתי).
- ב. הזכויות של החברים בדירות אינן יכולות להיות פחותות מהזכות הקניינית של חכירת משנה. הקיבוץ רשאי לכלול בהסכם חכירת משנה עם החבר מגבלות ותנאים בקשר לזכות המוקנית, על עבירותה, על משכונה או על הורשתה, ובלבד שההגבלות לא יעמדו בסתירה לזכויות "מוגנות" שנקבעו בהחלטה.
- ג. בעוד שעל הקיבוץ נאסר לגבות מהחברים יותר ממה ששילם הוא עצמו לרמ"י, נאסר על הקיבוץ להגביל את שווי המכירה של הדירות ע"י החברים (שווי השוק המלא של הקרקע).
4. בכל שלוש החלופות מאפשר רמ"י מספר מוגבל של מגרשים במחיר מופחת, אולם עבור שאר המגרשים (בד"כ של החברים הפחות ותיקים ועבור הנקלטים החדשים), נדרש מחיר מלא עבור הקרקע. על כן, ישנם כיום חברים רבים בקיבוצים שמסיבות שונות לא הספיקו או אינם יכולים ליהנות מהמחירים המופחתים. בקיבוצים שאימצו את החלטה 751 ישנם חברים כאלו שעשויים להיות בעלי ותק של עד 25 שנה בקיבוץ – ואינם זכאים להנחה כלשהי. יש להזכיר, שלחברי קיבוצים רבים אין הון עצמי משום שוויתרו במשך דור או יותר על הכנסות עצמיות, והם והוריהם לא היו בעלי הדירות בהם גרו, ועל כן גם לא יכלו למשכן אותם למינוף הוני. על כן רבים מתקשים להשיג את המימון הדרוש לרכישה של המגרש שלהם אפילו במחיר מופחת. לא ידוע לנו על נתונים מרוכזים אודות ההשלכות של מצב זה, אולם ברי שעם הזמן, ייאלצו אלה שאין ידם משגת לעזוב את הקיבוץ.
5. כאמור, יש לציין, שחוזי רמ"י בשיוך אינם כוללים תנאים מיוחדים המתייחסים לקיבוץ ולחבריו אלא הם דומים לחוזים מקבילים ביישוב קהילתי או אף עירוני. בנסיבות אלו, עולה השאלה מה עתיד הקשר בין החברות בקיבוץ – והזכויות בנחלה ובמשק החקלאי – לבין הבעלות על יחידת דיור בקיבוץ. בהחלטה 751, לא נכללו הוראות לגבי החובה של רוכשי הדירות או יורשי הדירות להיות חברי קיבוץ. מצד שני, ישנן הוראות הקובעות כי זכויות הקיבוץ בקרקע החקלאית ילכו ויפחתו אם וככל שאחוז חברי הקיבוץ מבין בעלי הדירות בקיבוץ ילך ויפחת, וביתר דיוק: ככל שילך ויפחת מספר הנחלות המאוישות בקיבוץ, כן ילך ויקטן תקן הנחלות של הקיבוץ, ויחלשו זכויות הקיבוץ בקרקעות החקלאיות אותן הוא מחזיק. חלק מהקיבוצים שאמצו החלטה זו, כללו הוראות פנימיות האמורות לחייב את היורשים או הרוכשים להתקבל לחברות בקיבוץ כתנאי לקבלת הזכויות המלאות בדירות, וחלק מהקיבוצים, בעיקר בראשית הדרך, לא עשו כן.
- בהחלטה 1456 (חלקת המגורים), נקבע באופן מפורש כי שיוך הדירות יכול להתבצע רק למשפחת חברים אשר "הינם שותפים בכל נכסי האגודה, ובכל חובות הקיימים לחברים כלפי האגודה, וכן בכל הזכויות המוקנות מהאגודה לחברים". לא קיימת בהחלטה הוראה דומה לגבי האנשים הרשאים לרכוש או לרשת דירות ששויכו לחברים, ולא קיימת הוראה לגבי המצב בו עלול לרדת מספר הנחלות המאוישות בקיבוץ.
- בהחלטה 1488 (חלופת האגודה), נקבע במפורש כי הזכויות המוקנות לאגודה לפי החלטה, הנן עבור חברה בלבד, כלומר, בעל זכויות בדירה בקיבוץ צריך להיות חבר קיבוץ.
6. החל משנת 2012, החל רמ"י למנוע חתימתו הנדרשת על בקשות להיתרי בניה למגורים בקיבוצים, אלא אם יתבצע בהם שיוך בפועל, או שהם יוכיחו שכל הבניה למגורים ממומנת ע"י הקיבוץ עצמו ולבדו<sup>39</sup>. קיבוצים מתחדשים המעוניינים לשמור על המסורת רבת השנים בה דאג הקיבוץ לסבסד את המגורים לחברים ולמנוע מיסחור, נדרשים כיום לבחור בין שתי אפשרויות קיצון: או להוכיח שהקיבוץ מממן את כל יחידות הדיור החדשות ישירות מכיס האגודה, או לשייך את כל הדירות החדשות בזמן קצוב. רשויות המדינה (רמ"י ומשרד המשפטים) אינן

<sup>39</sup> ראו, למשל, <http://www.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/item?131401>

מאפשרות לקיבוצים לפעול בדרך ביניים, המאפשרת לקהילה להחליט על סיבסוד חלקי של המחיר, או להטיל מיגבלות על סחירותן של יחידות הדיור על ידי החברים. כדי למנוע מהקיבוצים לפעול בדרכי ביניים, החל משנת 2012, הקפאה רמ"י את הליכי החתימה על בקשות להיתרי בנייה (כנידרש ע"י מוסדות התיכנון). כדי לקבל את ההיתרים, על הקיבוץ לאמץ את אחת מחלופות הקיצון, ולעמוד בכל התנאים המורכבים במועדים שהוקצבו, המחייבים הן את הקיבוץ ככלל, והן את החברים שעבורם מיועד הדיור. תנאים אלה מופיעים בהחלטת ממ"י שמספרה 1473.

7. התנועה הקיבוצית הציעה חלופת ביניים, שכונתה "חלופת הפיקדון", ולפיה ניתן יהיה לממן הקמת יח"ד בקיבוץ מתחדש לא רק על ידי הקיבוץ באופן ישיר אלא גם ע"י משפחות החברים, אולם המחיר יהיה נמוך יותר ממחיר השוק, משום שהמשפחה לא תקבל זכויות בדירה, פרט לזכות לקבל חזרה את הסכום שהשקיעה בעת עזיבה או פטירה. אולם הצעה זו לא התקבלה במועצת מקרקעי ישראל, ועתירה לבג"צ שהגישה התנועה הקיבוצית בעניין זה, אף היא נדחתה<sup>40</sup>.

8. היבט שראוי להזכיר לעניין שיוך הדירות, נוגע להנחיות הניתנות כיום לשמאים בבואם להעריך את שווי המקרקעין לצורך שיוך בקיבוצים שבחרו בדרך זו. בהנחיות הקבועות בהחלטות המועצה העוסקות בשיוך, נקבע שערך הקרקע יקבע בשומה פרטנית. ההנחות שביסוד ההערכה הן שערך המקרקעין דומה למקרקעין בעלי מאפיינים דומים ביישוב שאינו קיבוץ (כגון יישוב קהילתי). דרך זו מניחה סחירות מלאה של המקרקעין, שהרי ערכי מקרקעין תלויים, כמובן, בשוק חופשי. אולם ברוב הגדול של הקיבוצים – שיתופיים או מתחדשים – החלטות הקיבוץ אינן מאפשרות למכור למי שאינם מתקבלים כחברים, או כבר חברים במועד ההעברה. החלטה להתקבל כחברים נעשית בדרך כלל בקלפי ודורשת רוב מיוחד של שני שלישי. על כן, ישנה הסתברות לא זניחה שהקונה המרבה במחיר לא יתקבל לחברות. לפיכך, אין זה נכון מבחינת עקרונות השמאות להעריך את שווי המקרקעין כאילו היו דומים לישובים אחרים. יתר על כן: שמאות נכונה של שווי המקרקעין בקיבוץ צריכה לשקף את גודל הקיבוץ כדי לשקף את מספר הרוכשים הפוטנציאליים.

### האם מותר להשכיר יחידות מגורים?

הוראות הסכמי השכירות והחכירה של הנחלות אוסרות השכרת יחידות דיור, למעט לאוכלוסיות זמניות כגון מתנדבים, אולפנים וכיוצ"ב. באופן פורמלי, פרט להוראות זמניות לגבי פועלים זרים, לא מותרים מגורי פועלים חקלאיים, למשל, בשטחי המגורים בישובים החקלאיים ובוודאי שלא בשטחים החקלאיים<sup>41</sup>.

איסור השכרה קיים למעשה בכל חוזי החכירה של מינהל רמ"י, חוץ מאלה שעברו "היוון". אולם האכיפה בנושא זה אינה משקפת מדיניות עיקבית. מצד אחד, התקבלו החלטות ממ"י 834 המתירות השכרת מישנה של מיבני מגורים ותעסוקה בכל סוגי מקרקעי ישראל – ללא הבחנה בין העיר והכפר (ככל הנראה הכוונה הייתה רק לעיר, אך לא כך נאמר). בהחלטה 1077 נקבע שהיתר זה יחול רק על "קרקעות מהוונות" – בין אם בעיר או בכפר. מאחר שעד כה הרוב המוחלט של מבני המגורים במושבים ובקיבוצים אינם מהוונים, מבחינה משפטית, אסור להשכירם. יחד עם זאת, מן המפורסמות שהשכרות מגורים קיימות בהיקף רחב. מתוך ראינות שערכנו עולה, שאין (או כמעט אין) אכיפה בנושא זה בדירות לא מהוונות בערים ובמושבים. לעומת זאת, החלטות הנהלת רמ"י מתמקדות בעניין זה בקיבוצים, וקובעות הקפאה של חתימה על בקשות להיתרי בנייה מכל סוג, כל עוד לא הוסדרו תשלומים נוספים על הקרקע או לחלופין, הוכח שהשכרות חדלו.

<sup>40</sup> הצעת החלטה 505 מיום 16.7.14. בג"צ 3835/15 התנועה הקיבוצית אגודה שיתופית מרכזית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל

<sup>41</sup> ראו גם הוראות חוק ההתיישבות החקלאית לעיל.

רכישה של **בתי מגורים ובתי נופש**<sup>42</sup> במרחב הכפרי מתאפשרת בישובים קהילתיים (שהם ישובים כפריים/פרבריים שאין בהם שטחים חקלאיים כלל) או במה שמכונה "הרחבות קהילתיות" בכפרים החקלאיים: אלו מגרשי מגורים שנגרעו משטח הנחלות של הישוב, ומוקצים ע"י רמ"י למתיישבים שאינם חקלאים. מחיר הרכישה של בתים אלו משולם ישירות לרמ"י, והוא נקבע לפי המחיר המלא שאותו גובה רמ"י באזור עבור מגרש מגורים, לפי הערכת שמאי (0% בקווי עימות, 31% באזורי עדיפות א', 51% באזורי עדיפות ב', ו- 91% באזורים שאינם אזורי עדיפות). בנגב ובגליל נדרשים רוכשי הבתים לעבור ועדת קבלה יישובית או אזורית (החלטה 1489 של ממ"י). בכל מקרה, סה"כ מספר יחידות הדיור בכפרים בשיטת הנחלה נתון למגבלת תיכנון ארצית לפי לוח 2 לתמ"א 35 (בין 300 עד 500 יח"ד לישוב, בד"כ). סחרות נוספת אפשרית ביחידות דיור שפוצלו מהנחלות במושב, או שעברו "שיוך דירות" בקיבוץ.

### הסחירות של הנחלות

**ההקצאה (החכרה) הראשונית** של הנחלות בישראל נעשתה בעיקרה לפני קום המדינה ובעשורים הראשונים לקיומה, בתהליך של הקמת ישובים חדשים או השלמת ישובים קיימים באמצעות אגודות שיתופיות (קואופרטיבים) החברות בתנועות מיישבות שהיו חלקים מהזרמים הפוליטיים השונים. מנגנון זה פועל באופן מוגבל עד היום, והוא למעשה הכלי היחיד להקצאת נחלות. **דמי החכירה** השנתיים עבור הנחלה עומדים על סכום אחיד פחות או יותר של כ- \$250 בשנה, והם מכסים את זכויות המגורים הבסיסיות (ומבני ציבור) בנחלה והשימוש החקלאי בנחלה.

במשק השיתופי לא קיימת למעשה סחירות בנחלות, הואיל וכל הנחלות חכורות במשותף ע"י האגודה השיתופית של הקיבוץ או המושב השיתופי, ומשבצת הישוב אינה ניתנת לפיצול או לסחר. במשק המשפחתי ניתן לסחור בנחלה במחירי שוק, ובלבד שמשפחת הרוכשים התקבלה לחברות באגודה השיתופית של הישוב. מתוך מחיר השוק שקיבל המוכר, עליו לשלם דמי הסכמה בגובה של  $\frac{1}{3}$  בקירוב מההפרש בין התמורה שקיבל לבין מחיר הרכישה (צמוד למועד המכירה) או למחיר היסודי של הנחלה (בהתאם להחלטה 534 של מועצת מקרקעי ישראל), וכן מס שבח. למשק המשפחתי מוצעת כיום האפשרות לשלם "דמי רכישה" עבור "חלקת המגורים" בשטח של כ- 2.5 דונם (0.25 הקטאר) בשיעור של 33% משווי הקרקע למגורים, ובמקרה כזה, בין היתר, לא יהיה צריך לשלם דמי הסכמה בגין זכויות אלו בעת מכירת המשק (החלטה 1464 של ממ"י). שוכר של משק חקלאי בתנאי נחלה יכול לחכור **רק משק אחד** הכולל נחלה אחת.

### שימושי תעסוקה ושימושים לא-חקלאיים בנחלה

הכללים והמצב ב"שטח" לגבי שימושים לא חקלאיים בקרקע **שונים בין המשק השיתופי למשק המשפחתי**. בשני המקרים כפופים שימושים אלו הן לתנאי השכירות/חכירה של המשבצת מרשות מקרקעי ישראל, והן למישור התכנוני הקבוע בדיני התיכנון והבנייה ובתוכניות ארציות, אזוריות ומקומיות, ובכפוף להחלטות מוסדות התיכנון ולעיתים גם משרד החקלאות. הוצאת היתרי בנייה או שימוש הנה בד"כ בסמכות הועדה המקומית, אולם על פי חוק לא ניתן באופן מעשי להוציא היתר במקרקעי ישראל ללא אישור רשות מקרקעי ישראל. בשל תהליכי ההפרטה במקרקעין העירוניים, ניתנים שם אישורי הרשות מראש או באופן זמין, ואילו בסקטור החקלאי ישנו פיקוח הדוק של רמ"י על היתרי הבנייה הן באזורים המבונים והן בשטחים החקלאיים.

**במשק השיתופי** נקבעו בהסכמי החכירה שתי מטרות חכירה עיקריות: "משק חקלאי" ו"מיפעל".

"**משק חקלאי**" - קרקע המשמשת או נועדה לשמש את הקיבוץ ואת חבריו לייצור תוצרת חקלאית ו/או לגידול בעלי חיים ודגים להזקתם, או לגינון ולייעור ו/או לצרכי מבני מגורים ו/או לצרכי ציבור של

<sup>42</sup> על פניו, לא קיים מסלול פורמלי של רכישת בתי נופש בישובים הכפריים, אולם מכיוון שאין בהחלטות ממ"י או בנוסח חוזי החכירה שעורך רמ"י שום הגבלות לעניין זה, הרי שתופעה זו קיימת ככל הנראה בהיקף משמעותי, בעיקר בצפון המדינה.

הקיבוץ ו/או למבני משק חקלאי, שירות או מלאכה, לרבות מיבנים לצרכי קבוצות נוער, אולפן לעברית וכדומה - הכל למעט "מפעל".

(1) **"מפעל"** - שימוש בשטח קרקע מתוך המוכר המשמש או נועד לשמש לתעשייה, לבתי הבראה ונופש, לחניונים (קמפינג), לתחנות דלק ולבריכות שחיה מסחריות, או לכל מטרה עיסקית אחרת שאינה "משק חקלאי". והכל על פי ובכפוף להחלטות המועצה.

(2) מבנה או מתקן לשרות או למלאכה שנועד לצרכי הקיבוץ וחבריו בלבד (לרבות לצרכי קבוצות נוער, אולפן לעברית וכד', כאמור בס"ק ד' לעיל), המספק את השרות או המלאכה גם לאדם אחר, לא ייחשב כמפעל אלא אם התמורה מתקבלת מאותו אדם עולה על 200 (מאתיים) ש"ח לשנה. סכום זה יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן של חודש אוגוסט 1981 ויעודכן ליום אחד באוקטובר כל שנה.

כפי שניתן לראות, מטרת "משק חקלאי" כוללת הן את השימושים החקלאיים בנחלה, והן את שימושי המגורים, שירותים, ומלאכה ושטחי ומבני ציבור. המטרה המכונה "מפעל" הנה כל מטרה עסקית אחרת, שאינה משק חקלאי. השימוש ביעוד של "משק חקלאי" כלול במחיר הנחלה (הנמוך), בעוד שימושי התעסוקה למטרת "מפעל" כרוכים בביצוע עסקה לפי שוויה המלא של הקרקע (כפוף להנחות אזורי עדיפות).

ואכן, נוסח זה משקף את מפת השימושים הנוהגת בקיבוצים, כמו גם את השיעור הגבוה של הכנסתם משימושי תעשייה, תיירות, מסחר וכד', אשר לפי נתוני התנועה הקיבוצית המתפרסמים מדי שנה מגיעים בקיבוצים רבים, מזה עשרות רבות של שנים, ל- 70% מהכנסות המשק בממוצע (ראו שנתוני הקיבוצים באתר [www.kibbutz.org](http://www.kibbutz.org)). באופן דומה, ניתן לראות בתוכניות של מרבית הקיבוצים את החלוקה של הקיבוץ לאזורים השונים: מגורים, תעסוקה, מבני משק ושטחי ומבני ציבור, כאשר השטח הסגול הנו שטח תעשייה ותעסוקה. בעקבות השינויים בקיבוצים, החלו לצוץ בחצר הקיבוץ גם עסקים זעירים שהם יזמות של חברי הקיבוץ עצמם, פעמים רבות באזורים שאינם מסומנים לתעסוקה בתוכנית.

איור מס' 3 תוכנית קיבוץ דליה מקור: [www.mmi.gov.il](http://www.mmi.gov.il)





בעיקבות בג"צ הקרקעות, הוגבלו שטחי התעסוקה לסה"כ 60 דונם באזורים שאינם אזורי עדיפות, ועד ל – 120 דונם באזור עדיפות א' (החלטה 1455 של מועצת מקרקעי ישראל).

**במשק המשפחתי** לא היו נהוגים בראשיתו שימושי תעסוקה שאינם קשורים בחקלאות. בעקבות ירידת ההכנסות מהחקלאות, השינויים במשק הישראלי והתבגרות משפחות בעלי המשקים, החלו לצוץ בחצר המושב (בחלקות א') עסקים זעירים ומיבנים להשכרה לעסקים חיצוניים, שאינם של חברי הישוב (פעילות לא חקלאית – פל"ח). שימושים אלו היו בד"כ ללא היתר מרשות מקרקעי ישראל, וללא היתרים תכנוניים. בשנת 1996, בעקבות דו"ח של ועדה בראשותו של ד"ר מרדכי כהן (קדמון), התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 755, אשר איפשרה מספר מוגבל של תעסוקות לא חקלאיות כפל"ח בחלקה א' במושבים (קדמה לה החלטה 653 לעניין קיט כפרי), בשטח מבונה שלא יעלה על 500 מ"ר. אולם תמורת אפשרות זו, יש לשלם על שוויה המלא של הקרקע, וללא אפשרות להשכרת המבנה לגורם חיצוני.

בעקבות החלטה זו, התקבלו גם תוכניות מחוזיות ומקומיות רבות שיצרו את האישור התכנוני להפעלת עסקים מסוג זה. בנוסף לשימושים אלו, רשאית האגודה החקלאית של הישוב לפעול להקמת מיזמים משותפים, בדומה לקיבוץ, לפי החלטת מועצה 1455. החלטה 755 תוקנה פעמים מספר, והנוסח הנוכחי שלה הנו החלטה 1458. כך או כך, עסקים רבים במשק המשפחתי עדיין אינם מוסדרים כראוי (לא תכנונית ולא קניינית), ובין היתר הם נוטים להיות גדולים יותר מהמגבלה, ומושכרים לגורמי חוץ.

יש לציין כי במשך תקופה ארוכה קיימת מחלוקת על ההבחנה הראויה בין קשת השימושים שיכולים להיחשב כשימושים חקלאיים, אשר אינם דורשים שינוי יעוד של הקרקע ועשויים גם שלא לגרור עסקה ותשלום גבוה לרשות מקרקעי ישראל, לבין שימושי תעסוקה אחרים, אשר דורשים שינוי יעוד ותשלום גבוה, או אשר אפילו אינם רצויים בישובים הכפריים. עד לאחרונה, נהגו הן גופי התיכנון והן רשות מקרקעי ישראל לקבוע את קו הגבול בין השימוש "**הדרוש במישרין ליצור החקלאי**"<sup>43</sup> (מותר) לבין שימוש שאינו דרוש במישרין ליצור החקלאי (כגון אריזה, פנסיון לבע"ח, רכיבה, ליטוף וכיוצ"ב וכמובן כל שימוש מסחרי או עסקי אחר). לפי עמדת רשויות התיכנון שימוש כזה שאינו דרוש במישרין ליצור החקלאי ולכן מחייב שינוי יעוד מיעוד חקלאי ליעוד אחר. מבחינת רמ"י, המבחן הנו מצד אחד היעוד התכנוני, שצריך להיות מותר לפי התוכנית או היתר לשימוש חורג, ומצד שני האם היעוד חורג ממטרת "משק חקלאי" בהסכם השכירות/החלטות רמ"י, והאם הוא הופך להיות שימוש "סחיר", שאז יש לבחון אם הוא מותר או אסור, ואם הוא מותר, הוא מוגבל בגודל וכרוך בביצוע עסקה ובתשלום שוויה המלא של הקרקע (בכפוף להנחות אוניברסליות בגין אזורי עדיפות)<sup>44</sup>. באחרונה, נעשה נסיון ע"י מועצת מקרקעי ישראל לקבוע מדיניות נפרדת לגבי שימושים הקשורים לאופי החקלאי של המשק, בהחלטות מועצה 1316 (למשק המשפחתי) והחלטה 1472 (למשק השיתופי). החלטות אלו מגדירות שורה של שימושים כשימושים נלווים ליצור החקלאי. יחד עם זאת, שימושים אלו עדיין דורשים לטעמה של רשות מקרקעי ישראל ביצוע עסקה ותשלום ערכה המלא של הקרקע.

שימושים לשם יצור **אנרגיה חלופית** הוסדרו הן תכנונית (תמ"א 10/ד/10) והן מבחינת רשות מקרקעי ישראל (למשל החלטה 1427 לעניין מתקנים פוטו וולטאים). לעניין זה ישנה העדפה הן מהבחינה התכנונית והן מבחינת התשלומים לרשות מקרקעי ישראל למתקנים על גגות לעומת מתקנים קרקעיים (בעיקר בשטחים חקלאיים). ישנה גם הגבלת שטח של המתקנים השונים, וקביעת שיעורי תשלום גבוהים יחסית עבור השימוש בקרקע, וזאת הן בשל שיקולים סביבתיים והן משיקולי "צדק חלוקתי".

## שינוי יעוד של קרקע חקלאית

<sup>43</sup> הגדרה זו מקורה בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, שנעדה להגן על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.  
<sup>44</sup> ראו, למשל, עעמ 4487/12 אביחי סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון. בפסק דין זה ניתן למצוא סקירה מקיפה של הנושא.

לעניין יזום **שינוי יעוד הקרקע** קיימת הבחנה בין שני מצבים: שינוי יעוד התואם למטרות החכירה ושהוא לצרכי החוכרים, שהוא מותר ומותר לחוכר ליזום אותו, ושינוי יעוד שאינו לצורך החוכרים עצמם, ואשר לכאורה אסור לחוכר ליזום אותו. במקרה של שינוי יעוד מהסוג השני, חלה על החוכר חובת השבה של הקרקע תמורת פיצוי הנקבע מעת לעת והעומד תדיר במחלוקות קשות.

כך, קובע סעיף 9 (א) לחוזה החכירה של הקיבוצים כי:

הקיבוץ יהיה רשאי לפעול לשינוי הייעוד של כל<sup>45</sup> חלק מן המוחכר ובלבד שיודיע על כך בכתב למינהל לפני נקיטת פעולה כזו ובתנאי נוסף שהייעוד החדש לא יחרוג ממטרת החכירה ולא יהיה לצורך שימוש אסור לפי סעיף 5 (ב) לחוזה זה. (השימוש האסור הנ"ל הינו "מפעל שיכון ודירור" – ר.א.)

ואילו סעיף 18 (א) לחוזה קובע כי:

אם ישתנה יעודו של המוחכר או כל חלק ממנו על ידי תוכנית בעלת תוקף או על פי כל דין, למעט שינוי יעוד לפי סעיף 9 (א) לחוזה זה, יהיה המינהל זכאי להביא את החכירה שלפי חוזה זה לסיימה לגבי אותו חלק שיייעודו שונה, אף אם לא תמה תקופת החכירה או כל תקופה נוספת ולהחזיר לעצמו את החזקה באותו שטח.

וס"ק (ג) לסעיף 18 מוסיף:

הקיבוץ יהיה זכאי לפיצויים בעד זכויותיו והשקעותיו, שהיו קיימות במועד סיום החכירה, בשטח שלגביו הסתיימה החכירה כנ"ל, לרבות במחוכרים שהושארו בשטח. פיצויים אלה יקבעו על ידי ועדת הפיצויים שמונתה על פי החלטות המועצה (להלן - ועדת הפיצויים).

כפי שנאמר לעיל, פסק בית המשפט העליון בשנת 2002 ב"בג"צ הקרקעות" לעיל כי פיצוי כאמור הנגזר משוויה של הקרקע ביעודה החדש, אינו סביר כי אינו עומד בעקרונות ה"צדק החלוקתי".

מעבר לתניות החוזיות ולהחלטות מועצת מקרקעי ישראל לעניין פינוי הקרקע לעת שינוי יעוד (שאינו ביוזמת החוכר), נחקקו באחרונה, כחלק ממהלכים שהוגדרו כצעדים לפתרון משבר הדירור במדינה (למשל, במסגרת ותמ"ל), מספר הוראות חוק (הוראות שעה) הקובעות תנאים נוקשים לפינוי של שוכרים וחוכרים חקלאיים בעת שינוי יעודה של קרקע<sup>46</sup>.

## **בנייה ושימוש בלתי חוקיים ואכיפה**

בציבור הישראלי ובמוסדות השלטון נשמעת פעמים רבות הטענה כי במגזר החקלאי היקף **ההפרות בתחומי הבנייה ושימוש** במקרקעין הנו גדול יותר מאשר במגזר העירוני, אולם אין נתונים מדויקים לעניין זה. בכל מקרה, גורמי האכיפה הארציים עוסקים בעיקר בפיקוח ואכיפה במגזר הכפרי - הן בשטח המבונה של הכפר עצמו והן בשטחים החקלאיים. כמו כן, ישנה טעות נפוצה הכורכת כמקשה אחת שימושים ובנייה העומדים בניגוד להסכמי השכירות או החלטות מועצת מקרקעי ישראל, אשר מבחינה משפטית יכולות להיחשב כהפרת הסכם במישור הדין האזרחי, לבין הפרות של דיני התיכנון והבנייה, שעל פי דין הן עבירות פליליות.

## **שיעבוד הקרקע**

לאור העיקרון האוסר פיצול הנחלה ושאר המגבלות החלות על הנחלה, ישנה בעייה **בשעבוד** המשק החקלאי. בעבר היו הסדרי מימון מרוכזים דרך תנועות ההתיישבות וארגונים כלכליים ארציים ואזוריים, אולם אלו חוסלו בעקבות **הסדרי החוב** של ההתיישבות בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת. באופן אמיתי, נמסר לנו כי ניתן לשעבד רק את המשק כולו, כחטיבה אחת (שעבוד צף על כל רכוש הקיבוץ או שעבוד הנחלה במושב). שעבוד של קרקע

<sup>45</sup> לפי גישת ממ"י ורמ"י הגודל המותר כיום כפוף להחלטות המועצה, והוא בין 60 ל-120 דונם נטו.  
<sup>46</sup> סעיף 4א. לחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), תשמ"א-1981 ופרק ג'1 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה), תשע"ד-2014 המכונה חוק ותמ"ל.

להקמת יחידת דיור נפרדת, אפשרי למעשה רק בנסיבות של פיצול או שיוך, המחייבים תשלום ערכה המלא של הקרקע.

### עקרון הנחלה והקואופרציה

יש להדגיש, כי למרבית הנושאים שנסקרו עד כה, והקשורים במידה רבה לעקרון הנחלה, יש קשר גם לנושא **האגודה השיתופית והקואופרציה** של הישובים ושל תנועות ההתיישבות. אי אפשר למעשה להתייחס לנושאי עיבוד הקרקע, הסחר בקרקעות או בנחלות, הסדרת המגורים במשק המשפחתי והשיתופי ועוד נושאים מרכזיים אחרים, מבלי לקחת בחשבון את המבנה הקואופרטיבי של הישובים, המאוגדים כולם כאגודות שיתופיות. במובן זה ישנה התייחסות מורכבת של חוקרים וקובעי מדיניות, המתייחסים בעיקר לתהליכי ירידת קרנה של האגודה במושב (ראו, למשל: בן-שחר ואחרים, 2008; ויתקון, 1996; זוסמן ופלסנר, 1997) ומאוחר יותר לתהליכי השינוי בקיבוצים תוך יצירה של מודל חדש של "קיבוץ מתחדש" מול המודל המקורי שמוגדר כעת כ"קיבוץ שיתופי". בין היתר, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל בשנת 2003 את החלטת המועצה 970, בדבר זכותו של מי שהפסיק להיות חבר באגודה שיתופית במשק המשפחתי להמשיך ולהיות בעל זכות של נחלה.

### הנחלות והמדיניות החקלאית בישראל

על פי דו"ח ה-OECD לשנת 2015 על החקלאות בישראל, רמת **התמיכה בחקלאות בישראל** ירדה בעשרים השנים האחרונות. ירידה זו נובעת מרפורמות במדיניות המקומית ומהגנות מכסיות נמוכות כתוצאה מהסכמי סחר דו-צדדי. בעוד המחירים בעולם עלו ובכך תרמו לירידה משמעותית של התמיכה לאורך זמן, בשנה האחרונה הובילו ירידות המחירים בעולם לעלייה בתמיכה בשנת 2014.

למרות ירידה כללית ברמה של התמיכה בחקלאות בישראל, מעל 90% מתמיכה זו נשארה כזו הנחשבת כמעוותת סחר וייצור. כלומר, בניגוד למנגנון האירופי של תמיכה ישירה בחקלאים, המנגנון הישראלי מתערב בעיקר בתעריפי מכס ובנייהול שוק הצריכה המקומי. לטענת ה-OECD, המכס הממוצע על מוצרים חקלאיים נותר גבוה ומשמעותי לזה המוטל על מוצרים אחרים, ובכך תורם לשמירה על מחירים מקומיים מעל לרמות בינלאומיות. יתר על כן, חלקה של התמיכה בתשומות החקלאיות נותר גבוה יחסית. העברות לחקלאים מצרכנים, באמצעות תמיכת מחיר השוק, נשארו גבוהות ואף גדלו בשנתיים האחרונות. אלה צריכות להיות מופחתות. לדעת הארגון, מרווחי היעילות והתחרותיות הבין לאומית של המגזר החקלאי בישראל דורשים יישום של מספר רפורמות נוספות. אלה כוללות צמצום הנטל המנהלי על עסקות בקרקע חקלאית, כמו גם את היישום והרחבה של הרפורמות אותן הציעו מספר ועדות בשנת 2012 במטרה לצמצם ולפשט את המכס ולשפר את חוקי התחרות במגזר החקלאי.

כאמור, באחרונה גם ערך ופרסם משרד החקלאות ופיתוח הכפר **מסמך מדיניות מקיף לתיכנון החקלאות והכפר בישראל**<sup>47</sup>. מסמך מדיניות זה הוא פרי יוזמה של הרשות לתיכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בשיתוף מנהל התיכנון במשרד הפנים. הכנת המסמך נבעה מהכרה בחשיבות של תיכנון שטחי החקלאות והיישוב הכפרי כחלק ממדיניות התיכנון הארצית הכוללת, שבה יינתן ביטוי ייחודי לצרכים, להזדמנויות, למגמות עתידיות ולתועלות של החקלאות ושל ההתיישבות הכפרית למרחב ולחברה הישראלית כולה. כפי שנקבע בדברי ההסבר למסמך, מדיניות התיכנון הלאומית עסקה בשנים האחרונות בחקלאות ובכפר לא בנושאים בפני עצמם, אלא בנושאי רוחב לאומיים שונים ובהם פיזור אוכלוסייה, שמירה על רצף שטחים פתוחים, צורכי הצמיחה של הערים וכד'. מסמך המדיניות מיועד לפיכך להוביל מדיניות תיכנון מנקודת המבט של צורכי החקלאות וההתיישבות הכפרית, על רקע המציאות המשתנה ותוך התייחסות למודלים ולתהליכים המתרחשים בישראל ובעולם. לפי הקבוע במסמך, המלצות מסמך מדיניות

<sup>47</sup> [/http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut\\_techun/technun\\_kafri/tochnit\\_leumit](http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techun/technun_kafri/tochnit_leumit)

תיכנון החקלאות והכפר מתמקדות בנושאי תיכנון. נושאים אחרים הכרוכים בחקלאות ובכפר מטופלים במסגרות אחרות ואין במסמך זה התייחסות אליהם. יש להדגיש כי מסמך זה אינו עוסק בנושאים הקשורים לעיבוד החקלאי ולגידולים החקלאיים, שבעיקרון נתונים לשיקול דעתו של החקלאי.

### הביקורת על מישטר הנחלות ובחינתו

מישטר הנחלות עמד ועומד לביקורת מכיוונים שונים:

כך, למשל, קיימת ביקורת נרחבת וארוכת שנים על היעדר הסדרה ראויה של החכירה החקלאית בחוזים לדורות, וקיומו המתמשך של מישטר השכרות קצרות טווח בחוזים לשלוש עד חמש שנים בלבד, באופן שאינו מעגן כראוי את זכויות החוכרים (ויתקון, 2009). ביקורת זו, או נכון יותר, הרצון לפתור סוגיה זו, אינם זוכים כיום לעדנה, עקב הדיון הציבורי הכללי בעקבות בג"צ הקרקעות המעיב על המגזר החקלאי בכללותו, כפי שתארנו לעיל.

שנית, הולכת ומתרחבת הביקורת לגבי עצם ההתאמה של מישטר הנחלות לצרכים הנוכחיים של המשק, החקלאות והחוכרים. חלק מן המבקרים שואפים לביטולו המלא של מישטר הנחלות (ראו, למשל, ויתקון, 2011). אחרים, מבקשים לעדכן ולהתאים אותו (ראו, למשל, בן-שחר, אמדור, צבן ולרמן, 2008, וכן את הדו"ח של הוועדה לבחינת המשק המשפחתי, 2013).

בשנת 2010, החליטה ממשלת ישראל (החלטת ממשלה מס' 2325 מיום 17.10.10) למנות ועדה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, ד"ר גיא רוטקופף, "אשר תבחן את המדיניות הקרקעית לניהול קרקע חקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל" על הוועדה הוטל לבחון את המדיניות הקרקעית ביחס לקרקע חקלאית "במטרה להתאימה למציאות בת זמננו, בשים לב לעקרונות פיתוח בר קיימא", ולהגיש את המלצותיה ככל האפשר תוך שישה (6) חודשים.

במסגרת החלטת הממשלה הוטל על הוועדה לבחון את הנושאים הבאים:

1. בחינת מכסות הקרקע (תקנים) לעיבוד חקלאי;
2. המדיניות הרצויה בעניין מעמד החקלאים והמתישבים בקרקע חקלאית, באופן שתביא בין השאר לצמצום החיכוך עם רשות מקרקעי ישראל;
3. הקשר בין הקצאת קרקע למגורים ביישובים החקלאיים ובין הקצאת הקרקע החקלאית במסגרת מישטר הנחלות;
4. שיעור אופטימאלי של דמי החכירה לנחלה חקלאית;
5. זכות ייזום של המחזיק בנחלה או בשטח המשבצת, באשר לנחלתו או באשר לשטח המשבצת, שלא במסגרת שינוי ייעוד שנוצר עקב דרישה להשבת הקרקע;
6. יכולת המינוף של הקרקע החקלאית כבטוחה לקבלת אשראי בנקאי לפיתוח החקלאות.

למען הסר ספק, הובהר בכתב המינוי של הוועדה שהיא לא תדון בשאלת הפיצוי אגב הפסקת חכירה והשבת קרקע חקלאית שיעודה שונה.

הוועדה החלה בעבודתה, ואף הוגש לה חומר רב ע"י גורמים שונים, אולם היא לא סיימה עבודתה והתפזרה, ככל הנראה עקב חילופי הממשלות בשנים 2013 ו- 2015.

בשנת 2016 הוקם צוות בין-משרדי לבחינת ייעול השימוש בקרקע חקלאית ב"מקרקעי ישראל", בראשותם של ערן ניצן, סגן הממונה על התקציבים באותר ומר שלמה בן-אליהו, מנכ"ל משרד החקלאות.

**חלק ג'**

**ישראל בהשוואה לארצות המחקר**



### **פרק 3. השוואה והערכה של ההסדרים הקרקעיים: ישראל מול מדינות המחקר**

בפרק זה ניגש להשוואה בין הסדרים עיקריים אותם איתרנו (בדו"ח המלא) במדינות הנבחרות, לבין ההסדרים המוכרים לנו בישראל. בחלק הראשון נסכם את עיקר ההבדלים. בחלק השני נערוך השוואה שיטתית בין המימצאים לגבי מדינות המחקר לבין ישראל על פי כל אחת מהשאלות שהצגנו למחקר הבין לאומי. לנוחיות הקוראים, בסוף הפרק מופיעה טבלה מסכמת של עיקרי המימצאים במדינות המחקר מול ישראל.

בהמשך הפרק, נחזור לאתגרים המשותפים לארצות המערב ונבחן באיזו מידה ההסדרים הקיימים בחוקים ובמדיניות בארצות השונות מסייעים להתמודדות עם אתגרים אלה, ומה ניתן ללמוד מהן.

בחלק ה, בפרקי המסקנות וההמלצות נשלב את עיקרי המימצאים ההשוואתיים עם המימצאים שעלו מסקר העמדות בקיבוצים ובמושבים.

### **ההבדלים העיקריים בין ישראל למדינות המחקר**

ניתן להצביע על מספר הבדלים מרכזיים שמבדילים באופן בסיסי ועמוק בין מישטר המקרקעין הישראלי הנהוג במיגזר הכפרי-התיישבותי לבין המישטרים בארצות המחקר האחרות.

#### **בעלות פרטית על הקרקע בארצות המחקר, לעומת בעלות לאומית בישראל**

המאפיין הבולט ביותר המשותף לארצות המחקר שסקרנו, לעומת המצב בישראל, הנה שיטת הקניין של הבעלות הפרטית בקרקע החקלאית בארצות המחקר, לעומת הבעלות הלאומית על הקרקע החקלאית (ועדיין גם על מרבית הקרקע העירונית) בישראל.

באיטליה, ספרד, פורטוגל וצרפת, הבעלות הפרטית על הקרקע הנה מאפיין ארוך שנים, כתוצאה מהיציאה ממישטר אגררי של פיאודליזם ואריסות.

ב"ארצות המעבר" שנסקרו, פולין והונגריה, שרר בתקופת השלטון הקומוניסטי מישטר של בעלות לאומית על הקרקע, אולם דווקא בקרקע חקלאית (ולא בקרקע עירונית) המשיך לשרור מישטר של בעלות פרטית עם סוגים שונים של משקים פרטיים, ששרד עוד מתקופת הרפורמות של המאות ה-18 וה-19 והמעבר ממישטר של אריסות למישטר של איכרות פרטית בעלת הקרקע אותה היא מעבדת ועליה היא מתגוררת.

כחלק מעקרונות המישטר הקומוניסטי ששרר במדינות אלו מתום מלחמת העולם השנייה ועד לעשור האחרון של המאה ה-20, נוצרו בתקופה זו המשקים הגדולים שהקרקע בהן בבעלות לאומית והניהול קואופרטיבי (ומנוהל "מגבוה"). משקים אלו נוצרו בכפייה, ובעיקר על קרקעות שהופקעו והולאמו מבעלי אחוזות או ממיעוטים לאומיים שנחשבו עוינים (בפולין – בעיקר גרמנים בחלק הצפון-מערבי של המדינה).

בפולין ובהונגריה – הארצות הפוסט-קומוניסטיות שבחרנו למחקר – לאחר נפילת הקומוניזם, ובדומה למהלכים הכלליים לעניין זה במזרח ומרכז אירופה, בוצעו מהלכים של רפורמה קרקעית

והשבת רכוש (רסטיטוציה). הללו נועדו לחסל את המשקים בבעלות המדינה ולהחזיר את המדינות למישטר של משקים פרטיים ושל בעלות פרטית על הקרקע. בשתי המדינות ישנן עדיין שאריות של השיטה הקודמת, מסיבות שונות. במיגזר הכפרי (בניגוד לעירוני), סיבה מרכזית היא השאיפה הקיימת בשתי המדינות הללו למנוע רכישת קרקעות בידי זרים.

כפי שסקרנו בפרק 3 וכפי שנפרט בהמשך, המישטר של חכירת קרקע חקלאית הוא אמנם מישטר חשוב ונפוץ בחקלאות המודרנית, אולם אינו מקביל כלל להסדר החכירה שאליו כפופים הקיבוצים והמושבים בישראל (שטרובם אין אפילו חוזה חכירה). בארצות שבדקנו, ובמערב אירופה ככלל, הרוב המכריע של החכירות הנו בין בעלי קרקע פרטיים לבין חקלאים פרטיים, ואין מדובר בחוזי חכירה ציבוריים על קרקע בבעלות לאומית.

כפי שנסקור בהמשך, יש למישטר קרקעי זה חשיבות להבנת ההסדרים המוצעים לבעיות משותפות כגון גודל משק מינימלי או מקסימלי מועדף (חקיקה של גדלי משק, קונסולידציה, זכויות סירוב לחוכר/שכן, הסדרי החכרה, חובת עיבוד, ועוד).

במדינות שנסקרו קיימת גם בעלות מצומצמת של המדינה הכוללת לעיתים גם שימושים חקלאיים, כגון בפארקים, אזורי חוף או נחל. בארצות קומוניסטיות לשעבר, ישנן שאריות של קרקעות בבעלות המדינה, ולעתים ישנה מטרה לנסות לשמור על בעלות ממלכתית או עירונית באזורים נבחרים (ליד גבולות מסויימים) כדי למנוע רכישות של זרים. כך, בפולין, ישנן עדיין קרקעות חקלאיות בהיקף משמעותי שהן בבעלות המדינה, וניתנות בהן זכויות חזקה ושימוש ארוכות טווח לחקלאים פרטיים. יש להבחין בין בעלות המדינה לבעלות ציבורית אחרת. באיטליה ישנן, בעיקר בסמוך לערים, קרקעות בבעלות עירונית או קהילתית, וישנה חקיקה שנועדה לאפשר גישה לקרקעות אלו לחקלאים פעילים, בעיקר חקלאים צעירים. בפורטוגל היו קרקעות בבעלות לאומית במסגרת פרויקטים לאומיים של השקיה או ייבוש קרקעות, אולם הן הופרטו ברובן המכריע במהלך של "רפורמה אגררית" עם סיום השלטון הדיקטטורי במדינה.

סוג נוסף של קניין קיים באיטליה ובפורטוגל, שם ישנן עדיין קרקעות משותפות בבעלות של הכפר המסורתית. הללו משמשות בעיקר כשטחי יער ומרעה. "שאריות" כאלו קיימות במדינות נוספות. כפי שהבנו מהמרוואיינים, סוג חזקה זה נחשב כהסדר מיושן ובעייתי וישנם ניסיונות להקטין את שטחו וחשיבותו.

## **הפרדה בין שטח המשק החקלאי לשטח הכפר בארצות המחקר, לעומת הנחלה האחוזה בישראל**

בישראל הנחלה החקלאית עדיין מוגדרת באופן בסיסי כיחידה אחת בלתי ניתנת להפרדה. זו כוללת הן את המשק החקלאי, את אזור המגורים, וגם את השטח המיועד לתעסוקה תעשייתית-מסחרית ולשירותי ציבור של הכפר.<sup>48</sup> ברוב ארצות המחקר שסקרנו אין המצב כך: מבחינת החוק והרגולציה, ישנה הפרדה בין הכפר-המיושב, לבין החוות החקלאיות. המשק החקלאי כולל את השטחים החקלאיים, מבני משק ותעסוקה המותרים בחווה החקלאית. בחלק מהמדינות שסקרנו, או באזורים מסויימים בהן (על פי שטח המשק או סוגי גידול), מותרים גם מגורים בחווה, אך באופן מוגבל. בנפרד, ישנו שטח הכפר-המבונה או העיירה באזור החקלאי, שבהם מגורים של חקלאים רבים, וכן של אנשי מסחר ותעשייה. באזורי הללו אין מגבלות הנובעות מדינים הנוגעים לקרקע חקלאית.

למעשה, אין בארצות המחקר קשר ממשי בין ההוראות החלות על הכפר-המבונה, לבין ההוראות החלות על המשקים והשטחים החקלאיים. בכפר, בו הבינו עשוי להיות דומה לעירוני, הוראות הבנייה והשימוש למגורים, לתעסוקה ולשימושים ציבוריים הן נרחבות הרבה יותר מאלו החלות בשטחים החקלאיים. זאת, ללא קשר לשאלה האם בעלי הזכויות בכפר הם בעלי חוות לא, או בעלי אישור רשמי להיחשב כחקלאים לצורכי מיסוי או הטבות אחרות.

<sup>48</sup> למרות שכפי שהראינו בפרק ג' ישנה מדיניות חדשה לעניין פיצול מבני מגורים, מבני תעסוקה ומבני ציבור.



הבדל זה בין הנחלה האחודה לאבחנה בין שטח הכפר לשטח המשק החקלאי טומן בחובו הבדלים רבים נוספים, אותם נפרט בהמשך.

## תפקידם של קואופרטיבים חקלאיים, אם קיימים, שונה בארצות המחקר, בהשוואה לישראל

מישטר הנחלות הישראלי הוא יוצא דופן במבט בין לאומי השוואתי, גם באופן שבה פועלת הקואופרציה בו. עצם הרעיון של קואופרציה אינו ייחודי לישראל. אלא שאצלנו הוא משקף לא רק את עקרונות הקואופרציה, אלא כרוך גם בשליטה של האגודה על המקרקעין והשימוש בהם (בנושאים שאינם מוכתבים במלואם על ידי המדינה). בישראל, אין אפשרות לשכור או לחכור נחלה אלא במסגרת קואופרטיבית של אגודה שיתופית<sup>49</sup>. מסגרת האגודה השיתופית מקיפה היבטים קנייניים, תכנוניים, מוניציפליים וחברתיים, עם הבדלים מסויימים בין צורות ההתיישבות השונות, כמפורט בפרק 5.

כפי שהראינו בחלק ג', קואופרטיבים חקלאיים קיימים בכל מדינות המחקר, אף אם בקנה מידה קטן. אולם מעמדם, היקפם ותפקידם שונה מאשר בישראל. עיקר פעילותם מכוונת לייצור או שיווק של התוצרת החקלאית, ולא למקרקעין. לא פגשנו במחקרנו כלל מקרים של קואופרטיבים הכוללים זכויות משותפות במקרקעין, להוציא אולי מקרים בהם לא הושלמה ההפרטה במדינות מזרח אירופה. עם זאת כן פגשנו דוגמאות לקואופרציה בנושאים אחרים.

כך, בחקלאות האיטלקית ישנה פעילות משמעותית של קואופרטיבים, וזו מוסדרת בחקיקה. קואופרטיבים של חקלאים נחשבים כבעלי מעמד של "חקלאי" ונהנים מההטבות הכרוכות בכך, גם אם אינם עוסקים ישירות בעיבוד חקלאי או גידול בעלי חיים. עיקר עיסוקם של הקואופרטיבים הוא בעיבוד של תוצרת חקלאית של חבריהם או אספקה של שירותים ומוצרים לטובת הפעילות החקלאית של חבריהם. בפורטוגל, בעבר, ממשלת השמאל עשתה ניסיונות לקדם קואופרציה בשטחים שהופרטו, אולם לאחר נפילת שלטון השמאל, ועלייתה לשלטון של ממשלה ימנית שלא אהדה את הקואופרטיבים, ובעקבות הכניסה לשוק האירופי, הקואופרטיבים כמעט חוסלו. חלק מהקרע הופרט לחברים, חלק הוחזר לבעלים פרטיים קודמים, וחלק נמכר בשוק החופשי.

גם בחלק מארצות הקומוניסטיות לשעבר יש עדיין שיירים של קואופרטיבים, אשר כללו גם חכירה (או מעין חכירה) כפויה של קרקע לאומית. כיום ישנן תמורות בדרכים שונות בהסדרים אלה. מעניין, שבהונגריה היה הסדר יוצא דופן גם בתקופה הקומוניסטית. מאחר שבהונגריה התירו הסובייטים להשאיר קרקע חקלאית בבעלות פרטית (אך לא קרקע עירונית), צמח שם הסדר יוצא דופן בעולם הקומוניסטי של קואופרטיבים של חקלאים שבהם הקרקע הייתה פרטית. קואופרטיבים הכוללים נושאי מקרקעין קיימים בהונגריה כיום, על פי הסדר אחר, הנובע מהרצון של הונגריה החדשה למנוע מכירת קרקע חקלאית לידי זרים, אף אם הם תושבי האיחוד האירופי. על פי החקיקה הנוכחית, קואופרטיבים חקלאיים מורשים לחכור קרקע חקלאית עד להיקף של 1,200 הקטאר, אבל לא לרכוש בה בעלות.

לסיכום מאפיין זה: בעוד הקואופרטיבים החקלאיים שבהם הבעלות על הקרקע היא לאומית הם בנסיגה באירופה, לאחר קריסת הגוש הקומוניסטי, הרי הרעיון של הקואופרציה ממשיך להתקיים, ובמידה רבה אף זוכה למומנטום חיובי. לקוראים ישראלים יש להדגיש, שרעיון הקואופרציה אינו כרוך במהותו גם בעלות של המדינה על הקרקע ואינו קשור בקואופרטיב באספקת דיור (כפי שנהוג בהרבה קיבוצים). הקואופרציה באירופה שאחרי הקומוניזם היא וולונטרית, ובדרך כלל אינה כוללת את נושא המקרקעין<sup>50</sup>. אין סתירה בין בעלות פרטית על הקרקע, או חכירה פרטית, לבין השיתופיות כרעיון כלכלי-חברתי. עבור שוחרי הקואופרציה

<sup>49</sup> על יוצאים מן הכלל והחלטת מועצת מקרקעי ישראל 970 ראו בפרק 3 לעיל. ישנם כמובן גם הבדלים מסויימים בין ההוראות החלות על היקף הקואופרציה בין סוגי הכפרים והאגודות.

<sup>50</sup> קואופרציה במקרקעין קיימת במספר מדינות באירופה בהיקף משמעותי דווקא במסגרת קואופרטיבים לדיור. ראו <http://www.icahousing.coop/co-ops-worldwide>

בעולם, ההתיישבות השיתופית בישראל ממשיכה להיות דגם אידיאלי, אולם רבים ביניהם מניחים שגם הקרקע גם היא בבעלות קולקטיבית של היישוב (כמו בכפרי סין).

יתר על כן: בישראל רעיון הקואופרציה (בעיקר בקיבוצים) מקיף לא רק את העיבוד החקלאי ושיווקו, אלא גם את נושאי הדיור והשירותים הקהיליים. כך היה בכל הקיבוצים בעבר, ובקיבוצים רבים, כולל חלק מהקיבוצים המתחדשים, גם בהווה. הרעיון של דיור קופרטיבי זוכה דווקא לאחרונה בהערכה רבה בקרב מומחי דיור ברחבי העולם, כאחד הפתרונות ליצירת דיור בר השגה יחד עם ערכי קהילה. נושא זה זוכה לאחרונה גם בוריאציה המכונה co production ולתמיכה של גורמים רבים במדינות שונות – מפותחות ומתפתחות כאחד. אלא שגישות אלה מתמקדות בדרך הטבע בערים, משום ששם עיקר האוכלוסייה, ולא בכפרים שם – כפי שנראה – יש בעייה גדולה של דיור נטוש ולא של מחסור בדיור.

### **חשיבותם של כלי מדיניות לעידוד וסיבסוד בארצות המחקר לעומת ההישענות הרבה בישראל על רגולציה מגבילה**

כפי שהראינו בפרק 4 ובחלק ג', מהווה הסיבסוד כלי מדיניות מרכזי, ואף מכריע, בארצות האיחוד האירופי בכלל ובארצות המחקר בפרט. תפקידם של כלים אלה בישראל קטן בהרבה, ולעומת זאת הרגולציה המגבילה בולטת במיוחד. לכלי המדיניות של עידוד וסיבסוד עשויה להיות השפעה גדולה כתוספת, או לעיתים כתחליף, לכלים של רגולציה מגבילה.

כפי שסקרנו בחלקים הקודמים של דוח המחקר, ניתן להבחין גם בהתפתחות בשנים האחרונות בתוך מדיניות הסיבסוד של האיחוד האירופי ושל המדינות עצמן. לתמיכה ביצור החקלאי עצמו (first pillar) שהייתה השולטת בעבר, התווספו כלי תמיכה מגוונים ב"חקלאות הרב-תפקודית" ובתפקידים הציבוריים של החקלאות (second pillar המכונה "גיוון").

בחלק הבא נבחן את מימצי המחקר ההשוואתי אל מול האתגרים או היעדים שמייחסות ארצות רבות ב OECD למיגור הכפרי.

### **הערכה של הסדרים הקרקעיים מול האתגרים של המיגורים החקלאיים**

בחלק זה נסכם את ההבדלים שמצאנו לגבי כל נושא בין מדינות המחקר לבין עצמן. בנוסף, מיועד פרק זה להשוות את המימצאים מול ההסדרים הקרקעיים בישראל, והשלכותיהם. לנוחיות הקוראים, בסוף הפרק מופיעה טבלה מסכמת.

### **אתגרים ויעדים משותפים למיגורים החקלאיים בארצות ה OECD**

את כל אחד מהנושאים שנחקרו, נרצה לבחון לאור האתגרים והיעדים הציבוריים המשותפים העומדים בפני מדינות רבות ב OECD בהקשר למיגור הכפרי, שאותם סקרנו בפרק 1. לנוחיות, נחזור בתמצית על הרשימה:

1. כיצד לעודד את המשך הפעילות החקלאית ולמנוע נטישת הקרקע החקלאית או הישובים החקלאיים;
2. כיצד להקטין את תהליך הפיצול של חלקות חקלאיות (ומאיך גיסא – את תהליך הליקוט לחוות גדולות מאוד);
3. כיצד להתייחס לצורך בשילוב של תעסוקות שאינן חקלאיות;
4. כיצד לצמצם שינויי ייעוד לפיתוח עירוני או פרברי;
5. כיצד לעודד המשכיות באורח חיים החקלאי-כפרי באופן רב-דורי ולהקטין את "בריחת הצעירים";

6. כיצד לשמור על ערכי קהילה ולכידותה ;
7. כיצד להקטין פערים סוציו-כלכליים בין המיגזר לבין תושבי הערים, ובין יישובי המרכז לפריפריה ;
8. כיצד לשמור על ערכי הסביבה, הנוף והמורשת שהמיגזר הכפרי מספק למדינה.

את המימצאים לגבי מדינות המחקר נשווה לפי הסוגיות שסקרנו במסגרת סקר הספרות, וגם בדקנו בהקשר לכל אחת ממדינות המחקר. נבחן כל סוגייה וסוגיה אל מול המטרות/ אתגרים שלעיל.

### **גודל מינימאלי ומקסימלי של משק חקלאי ומניעת פיצול משקים חקלאיים**

יעד ציבורי עתיק יומין הוא מניעת הפיצול של קרקעות החקלאיות באופן שלא יאפשר את המשך החקלאות או המשך הפרנסה של המשקים המשפחתיים. יעד מקביל, הוא מניעה של יציאת חלקות ענק ואגירה של קרקע על ידי בעלים מעטים. כזכור, היעד השני נובע לא רק מתוך רצון למנוע ריכוזיות כלכלית והקטנת מקומות פרנסה למשקי בית, אלא גם מתוך הרצון לשמור על טביעות הרגל הנופיות של החלוקה למשקים משפחתיים, על מנת לשמור גם על ערכי הסביבה והנוף של המגזר הכפרי. יעד שלישי הכרוך ברגולציה של גודל משק חקלאי הוא הרצון לאפשר פרנסה מספקת למשק בית, בעיקר מחקלאות (בנוסף למגמת העידוד של שימושים לא חקלאיים – שבהם נדון להלן).

ניתן לזהות בארצות המחקר (ובמדינות השוק האירופי) מגמה דו-כיוונית הנעה בין הרצון לשמר, לקיים ולפתח את המשק החקלאי המשפחתי הפרטי, לבין הרצון לעודד יצירה של משקים חקלאיים בגודל מינימאלי המאפשר יצור חקלאי יעיל ונושא עצמו כלכלית בתנאי החקלאות והסחר המודרניים.

בכל מדינות המחקר ישנה קביעה (בדרך כלל בחקיקה) של הגודל המינימלי של משק חקלאי, פעמים רבות תוך הבחנה בין סוגי המשקים ובין אזורים שונים במדינה. כפי שמסרו המרואיינים, הגודל המינימאלי נועד למנוע פיצול משקים מתחת לגודל המשק שנחשב (בזמנו...) כמאפשר קיומה של משפחה ממשק חקלאי, לפי סוג המשק החקלאי (למשל, גידולי שלחין או בעל, גידול בעלי חיים). עקרון זה, תואם במידה רבה גם את הרעיון שמאחורי הנחלה הישראלית.

בנוסף לכך, ניתן להבין כי שיקול נוסף הטמון בגודל המינימלי הוא זה שמטרתו לקבוע מגבלה של גודל חלקה מינימלי שיאפשר הקמת מבני מגורים בשטחים החקלאיים.

לפי סעיף 44 לחוקה האיטלקית ישנה סמכות לפרלמנט לחוקק חוק שיאסור לגמרי פיצול משקים, אולם חקיקה כזו מעולם לא נעשתה.

באיטליה ספרד ובפורטוגל נמסר לנו על מאמצים שנעשו בתקופות שונות לליקוט ואיחוד של חלקות קרקע חקלאיות קטנות (קונסולידציה), אשר לא נחלו ואינם נוחלים הצלחה גדולה בדרך כלל. בהונגריה ופולין נערכים מאמצים כאלו בעקבות תהליכי ההפרטה והרסטיטוציה, בדרגות שונות של הצלחה.

בפורטוגל, הונגריה ופולין, ראינו גם כלים להגבלת הגודל המקסימלי של משקים חקלאיים, שמטרתו ככל הנראה מניעה של יצירת חוות ענק פרטיות או תאגידיות, land grabbing ורכישת קרקעות ע"י זרים. במידה רבה, מניעת ריכוז קרקע בידי בודדים הנה גם אחת המטרות של מנגנון ה-SAFER הצרפתי.

כללים נוספים, שישקרו להלן, הנוגעים לסחירות של הקרקע החקלאית והסדרי חכירה, נועדו גם הם, או למצער משרתים גם הם, את המטרה של מניעת הפיצול של משקים חקלאיים ועידוד יצור חקלאי יעיל.

כיצד עומדת ישראל מול נושא זה? גדלי נחלות מוסדרים באופן לאומי עם מדיניות מעוגנת בשיקולים מתאימים: גודל מקסימאלי ומינימאלי נקבעים באופן סדיר, עם התאמות הגיוניות לפי

אילו צי טופוגרפיה ואקלים. אולם גדלי הנחלות לא תמיד מתאימים לכלכלת החקלאות המשתנה. ישנן גם מגבלות על שותפויות בקרקע חקלאית, ואסורה השכרת המשנה שלה. ייתכן שהתופעה של זניחת עיבוד, הקיימת בחלק מהמושבים, נובעת באופן חלקי גם מגדלי הנחלות ומאיסורים אלו. ייתכן שהלחץ הכלכלי במושבים להשלמת הכנסה על ידי פעילות לא חקלאית – חוקית ולא חוקית – קשור אולי בחלקו בגודל לא מספיק של הנחלות באזורים מסויימים בארץ. לנושא זה יש הד מסויים בממצאים של סקר המושבים.

### **הסדרי ירושה של קרקע חקלאית ומשקים חקלאיים**

סכנת פיצול יתר של חלקות חקלאיות עלולה לנבוע גם מהסדרי ירושה. על כן שאלנו, באיזו מידה קיימת מדיניות או רגולציה המנסה למנוע או להקטין פיצול של משקים בעת ירושה. הסדרי הירושה יכולים גם ליצור העדפה למנגנונים המעודדים את המשך העיבוד החקלאי של המשק כמו גם לעודד המשכיות באורח חיים החקלאי-כפרי באופן רב-דורי.

השילוב של קביעת גודל משק מינימלי כאמור עם מישטר בעלות פרטי בקרקע וחוקי הירושה מחייבים (ראו, למשל, הקוד הנפוליאוני באיטליה וצרפת), יוצר מצב של יורשים מרובים של משקים חקלאיים גם אם מדובר בחלקות קרקע קטנות או במשק שלפי היקפו אמור היה לפרנס משפחה אחת בלבד.

באיטליה, אם ישנם יורשים שבחיי המורשה או המוריש עבדו יחד עמם במשק החקלאי הכלול בירושה, יש להם הזכות לחכור את החלק של היורשים האחרים למשך 15 שנים. לאחר חלוף תקופה זו, יש לצאצא המקיים את המשק החקלאי זכות סירוב לקניית החלקים של היורשים האחרים, כולל אפשרות לחייב אותם במכירה (יש פיקוח שיפוטי על המחיר אם יש מחלוקת). בחלק הגרמני של איטליה יש חובה לבן יורש יחיד (זכר). הסדר דומה קיים גם בצרפת.

ההסדרים בישראל כלפי החקלאות בהתיישבות מונעים היטב את הסכנה של פיצול יתר עקב הורשה. בקיבוצים, אין למעשה מישטר הורשה הרלוונטי לנחלות, אלא אולי, באופן חלקי מאוד, לגבי דירות מגורים במקרה של "שיוך דירות" (ולא לגבי הקרקע החקלאית). מנגנון ההעברה הבין דורי בקיבוץ מתבצע דרך המנגנון של החברות באגודה השיתופית, שהיא בעלת הזכויות בנחלות, והוא איננו משפחתי ואיננו תלוי בהורשה (אין הורשה של חברות באגודה שיתופית). לגבי המושבים, ההסדרים של מישטר הנחלות הקבועים בהסכמי השכירות ובחוק הירושה אינם מאפשרים פיצול של המשק לצאצאים. יחד עם זאת, במבט משווה, ההסדרים הישראלים הם קיצוניים בהקשר זה. החלקות בישראל קטנות באופן יחסי מלכתחילה, ולעיתים תכופות ההכנסה מחקלאות אינה רבה (ראו מימצאי השאלון למושבים). על כן, לעיתים תכופות אין להורים או ליורשים מקורות כספיים כדי לפצות את הבנות או הבנים שלא ימשיכו במשק. לחילופין, יכולים המורשים או היורשים למכור את המשק, אולם בכך מוחמצת המטרה של דור המשך טבעי, המסייע לשמירת החוסן החברתי (ראו גם לעניין זה את מימצאי סקר העמדות במושבים).

### **העברת זכויות בקרקע החקלאית ובמשקים חקלאיים**

הזכות להעביר קרקע חקלאית נוגעת למספר אתגרים ויעדים ציבוריים, לכאן ולכאן. מחד, כדי לאפשר קיום כלכלי של המשק החקלאי לאורך זמן, חשוב לאפשר ניידות של הבעלים, כדי למנוע תלות בבעלים שאינם רוצים או יכולים להמשיך בהפעלת המשק. מאידך, הזכות להעביר משק חקלאי לכל מאן דהוא, על ידי מתן אפשרות לקניית הקרקע על ידי עירוניים המעוניינים באחוזה בכפר, או אחרים שאינם בעלי כישורים לשמש כחקלאים, עלולה לפגוע בלכידות החברתית וכן להחליש את הפעילות החקלאית וההמשכיות של אורח החיים הכפרי, לרבות שימור האוכלוסיה המקומית הצעירה..

מעבר להסדרי ירושה, בחלק ממדינות המחקר ישנו עיגון חוקתי וחוקיקתי המכיל הגבלות מסויימות על זכות ההעברה, השונות ממדינה למדינה. חלקן של הגבלות המכירה יחודיות או

רלוונטיות בעיקר לקרקע חקלאית (למשל סעיף 44 לחוקה האיטלקית). לפי החוקה ההונגרית שלאחר נפילת השלטון הקומוניסטי, הקרקע החקלאית הנה משאב טבע ומורשת של האומה, וזו האחריות של המדינה ושל כל אדם להגן עליה, לטפח אותה ולשמר אותה עבור הדורות הבאים.

באופן עקרוני, מאחר שהקרקע החקלאית בארצות המחקר היא בדרך כלל רכוש פרטי, היא ניתנת למכירה, להשכרה ולשעבוד ללא הגבלות רבות. יחד עם זאת, כפי שסקרנו בחלק ג', ישנן במדינות השונות הסדרים שנועדו להגביל את הסחירות החופשית, וזאת במטרה להשיג מטרות שונות כגון: מתן עדיפות לחקלאים פעילים, לרבות חוכרים של קרקע חקלאית וחקלאים שכנים; איחוד והגדלת משקים חקלאיים; מניעת ההזנחה של קרקע חקלאית; מניעת מכירת קרקע חקלאית לזרים (בפולין והונגריה), הגבלות על שעבוד או מימוש שעבודים (איטליה, פולין).

באיטליה ישנה אכיפה מסוימת של זכות הסירוב של החוכרים, וכדי להימנע מכך, נוהגים רבים מבעלי הקרקע להחכיר את הקרקע רק לקרובי משפחה. את זכות הסירוב של השכנים, שוקלים לבטל באיטליה, הן מתוך קשיי אכיפה והן מתוך הרצון למנוע שוק שחור. בספרד, הסחר חופשי יותר, כאשר לפעמים יש לפצות חוכר באופן כספי לא גבוה במקרה של מכירת הקרקע לאחרים. בפורטוגל זכות הסירוב לחקלאי שכן פעיל מוקנית רק בקרקע חקלאית מוגנת RAN, ובכל מקרה, הסדר זה אינו נאכף תדיר.

בצרפת סקרנו את המנגנון הייחודי של אירגון ה-SAFER, שמוקנית לו זכות סירוב ראשונה לרכוש כל קרקע חקלאית המוצעת למכירה, במטרה להסדיר ולווסת את שוק הקרקעות החקלאיות. הכוונה היא למנוע עליית מחירי הקרקע וריכוז חטיבות קרקע גדולות בידי בודדים.

בפולין ובהונגריה סקרנו חקיקה מיוחדת שנועדה למנוע מכירת קרקע לזרים. הכלים שנבחרו למטרה זו מעודדים למעשה גם הגדלה וריכוז שטחים אצל חקלאים ומשקים קיימים ומסייעים למניעת עלייה במחירי הקרקע החקלאית.

במבט השוואתי, ההגבלות הקיימות בישראל על העברה של זכות החכירה בנחלה החקלאית הן הקשיחות ביותר עם פוטנציאל לאפקטיביות – לפחות לכאורה. לכך השלכות חיוביות ושליליות גם יחד, מבחינת האתגרים והיעדים הציבוריים. הנושא של העברת המשק אינה רלבנטית כלל לגבי הקיבוצים. באשר למושבים, על פניו קיימים מנגנונים משוכללים להקטין את הסיכון שהעברת המשק תהייה גרועה לפעילות החקלאית. בהסכם השכירות ישנה חובת עיבוד של הנחלה. ניתן להעביר את המשק המשפחתי רק על דרך מכירת הנחלה כולה, כפי שכבר ציינו. אין אפשרות לעריכת הסכם עם שותפים למשק. על הקונים להתקבל כחברים באגודה, גם במושבים – לכאורה מנגנון שבכוחו לסנן קונים שאינם מעוניינים או מתאימים לעסוק בחקלאות. ייתכן שבעבר פעלו מנגנונים אלו מעת לעת. כיום הם נחלשו מאוד (כפי שגם עולה מתוך מימצאי סקר המושבים).

מכירת הנחלה החקלאית במשק המשפחתי בישראל נעשית במחירי שוק, אשר ככלל אינם משקפים את הערך הכלכלי של השטחים החקלאיים דווקא, אלא בעיקר דווקא את הערך הכלכלי של זכויות המגורים והתעסוקה הלא חקלאית של הנחלה. כאמור, מבחינת הפיקוח של רמ"י, אין כללים לעניין היות רוכשי המשק חקלאים במקצועם או בעיסוקם (פרט כמובן לחובת העיבוד הקבועה בחוזה השכירות, אולם ניתנת למימוש גם בתנאים שאין בהם יצור חקלאי אפקטיבי).

## **חכירה ושכירות של קרקע חקלאית ומשקים חקלאיים**

לגבי קרקע חקלאית, ישנן מדינות עם הסדרים מיוחדים לגבי חכירה ושכירות. הללו מיועדים לסייע בהשגת יעדים דומים לאלה הנוגעים להעברת הבעלות כולה: ניידות כלכלית מחד, וכוח לבצע חקלאות מאידך. הסדרי החכירה גם מאפשרים המשכיות ועיסוק בחקלאות ע"י מי שאין בהכרח ידו משגת רכישת קרקע חקלאית. כדי להשיג יעדים אלה, על הסדרי החכירה או השכירות הפרטיים להיות יציבים וצפויים מראש. יש גם מקום למנגנון המבקש למנוע מחירים ספקולטיביים, שאינם משקפים את ערך היצור החקלאי.

כפי שהראינו הן בפרק 3 לגבי סוגי הקניין הקרקעי בארצות שונות ברחבי העולם, והן בחלק ג' לגבי ארצות המחקר, גם בארצות בהן מרביתה המכרעת של הקרקע החקלאית הנה בבעלות פרטית וגם בנסיבות של העדפה של משקים משפחתיים בהם מעבד הקרקע הוא גם בעליה, עדיין יש מקום לצורת החזקה של שכירות ובעיקר בחכירה פרטית של קרקע חקלאית ומשקים חקלאיים. שוק החכירה הפרטית בארצות המחקר שלנו הוא נרחב יחסית, כאשר בצרפת הוא מגיע עד לכדי שלושה רבעים מהקרקע החקלאית.

יש לזכור, שבמרבית מדינות המחקר, במרבית המקרים מדובר בשוק פרטי, בו המחכירים הנם בעלי הקרקעות הפרטיים. פרט לישראל, יוצאת מן הכלל היא פולין (ובמידה פחותה הונגריה), שם חלק משמעותי משוק החכרת הקרקע החקלאית הנו עדיין של קרקע בבעלות המדינה (ובדרך כלל הזכות הנמסרת הנה ל – 99 שנים של perpetual usufruct הנחשבת חזקה מחכירה). המגיע לכך הוא, לפחות בחלקו, רצון למנוע רכישת קרקע בהיקף רחב על ידי זרים ובעיקר מדינות שכנות (קרי, גרמנים).

כפי שנסקר בחלק ג', למרות שמדובר במחכירים פרטיים של קרקעות פרטיות, ישנם במדינות המחקר הסדרים שונים לרגולציה הכוללים, בין השאר, תניות לגבי תקופות חכירה מקסימליות ומינימליות, פיקוח כזה או אחר על מחירי השכירות, זכויות סירוב המוקנות לחוכרי קרקע לגבי רכישה או לגבי חכירה של קרקעות שכנות. בצרפת, הסדר זה הוא מפורט ביותר, במסגרת ה – Code Rural, ובאיטליה התנאים של החקיקה המקבילה אינם חלים אם החוכר והמחכיר מיוצגים ע"י הארגונים שלהם (שאיז יש חופש בניסוח התנאים). בהונגריה ופולין נחקקו גם תנאים הבאים להבטיח שלא ניתן יהיה לעקוף את איסור המכירה לזרים ע"י החכרת הקרקע במקום מכירתה. כך, למשל, בהונגריה נקבע כי החכרה יכולה להיות לתקופה של עד 20 שנה, וכי החוכר חייב להיות חקלאי או תאגיד חקלאי מיוחד, כמוגדר בחוק.

בנושא זה, ההשוואה עם מדינות המחקר אינה מחמיאה לישראל משום שההגבלות בישראל על האפשרות של החכרת משנה או השכרת משנה הן קיצוניות וניתנות לשינוי לפי החלטות של המדינה (ממ"י) על פי רצונה. שהרי הקיבוצים והמושבים הם עצמם בעלי זכויות מצומצמות בקרקע – חוכרים לטווח ארוך במקרה הטוב, ובעלי חוזי שכירות מתחדשים במקרה הרע (רוב היישובים). לא ברור אילו יעדים ציבוריים משרתות הגבלות אלה כיום.

בישראל, הזכויות בנחלות מוענקות על ידי רשות מקרקעי ישראל, ע"פ תנאים חד-צדדיים שקובעת ממ"י בחוזי השכירות או החכירה. פרט לכך – 120 קיבוצים החתומים על חוזים לדורות (שתי תקופות של 49 שנים כל אחת), שאר הנחלות והמשבצות החקלאיות מושכרות בחוזים מתחדשים לתקופה של 3 עד 5 שנים. למרות שמוסכם על ידי רבים כי במהות, מדובר למעשה בהסדר של חכירה ארוכת טווח, הרי שעצם הצורך לחדש את החוזה כל כמה שנים, יוצר מצב של חוסר ודאות ושל זכות הנתונה באיום מתמיד<sup>51</sup>. לכך מתלווה החופש המוחלט של ממ"י לשנות את נוסח החוזה מעת לעת ובאופן חד צדדי. לכך יש גם השלכות אפשריות על יציבות כלכלית, בעיקר במושבים, כפי שניתן ללמוד ממימצאי סקר העמדות.

על פי מדינות המועצה והרשות, ונוסח החוזים, אסורה לחלוטין החכרת משנה או השכרת משנה או הקניית זכות קניינית כלשהי בנחלה החקלאית או כל חלק ממנה (פרט ליחידות דיור מהוונות, אשר למעשה אינן מהוות כבר חלק מהנחלה). איסור דומה קיים גם בחוק ההתיישבות החקלאית שצוין לעיל. על פי חוק ההתיישבות, מותרת באופן כללי שותפות לא קניינית בין תושבי אותו ישוב, לצורך הייצור והשיווק בלבד, כל עוד השותפים עובדים במידה שווה, או אם ניתן לכך אישור מוסדר ע"י הרשות המוסמכת מטעם שר החקלאות (מורכב ומוגבל). בכל מקרה, האישורים ניתנים רק ל"שותפות של אמת בעשייה החקלאית", ולא להעמדת השטח תמורת רנטה כספית.

על פי מדיניות זו, ולאור ההיקף הגדול של הקרקעות החכורות תחת מישטר הנחלות, לא קיים למעשה בישראל שוק פורמלי של השכרה או החכרה של קרקע חקלאית, למעט הפעילות של השכרות קצרות טווח באמצעות "ועדת ההשכרות". במצב זה, ישנה טענה לחוסר יעילות כלכלית

<sup>51</sup> ראו למשל פסק דין רע"א 725/05, הועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון נ' בלוך

מחד גיסא ולפגיעה בבעלי הנחלות מאידך גיסא, והומלץ לא אחת לשנותו ולפתוח את מישטר הנחלות להשכרות משנה (ראו פרק 5 לעיל).

## השימושים המותרים במשקים החקלאיים

בכל מדינה ממדינות המחקר, וגם בישראל, ישנן מדיניות ורגולציה לגבי מה מותר ומה אסור לבנות ולעשות במשקים החקלאיים, כחלק מרכזי במענה לאתגרים ולמטרות הציבוריות. ישנו כמובן רצון לעודד הפעילות החקלאית, אבל גם רצון לגוון תעסוקות לצורך הגברת הקיימות הכלכלית של המשק הכפרי, כמו גם ליצירת עניין ומשיכה לדור ההמשך. מטרה נוספת הנה להקטין פערים סוציו-כלכליים בין המיגזר הכפרי לבין תושבי הערים, ובין יישובי המרכז לפריפריה. השפעה שלילית למרחב חופשי יחסית של שימושים מותרים יכולה להיות (במקרה של שינויים לא מבוקרים) על שינוי הנוף הכפרי, ובתחום המגורים בעיקר, גם להוות כלי להאצת תהליכים של פירוור.

בדרך כלל ישנה הבחנה בין המותר – או הרצוי – במשק לשימוש חקלאי, בפעילות לא חקלאית, ובמגורים. בנושאים אלה אין הכרח שההסדרים הייחודיים של ישראל מבחינת מקרקעי הלאום ישפיעו על מדיניות התיכנון והבינוי. בכל זאת, גם בנושא זה מצאנו הבדלים רבים כאשר ישראל יוצאת דופן. חלק ממצאים אלה הפתיעו גם אותנו.

הבדל משמעותי נוגע להנחה המקובלת בישראל, שהמשק החקלאי - הנחלה - חייב להיות יחידה אחת בלתי ניתנת להפרדה בין החלק החקלאי לאזור המגורים והפעילות הלא חקלאית. בארצות המחקר שסקרנו אין המצב כך: לעיתים תכופות, המגורים אינם על הקרקע החקלאית אלא בכפר או עיירה סמוכים, או אף בעיר סמוכה. בשטח הכפר או העיירה, ההסדרים הקנייניים והתכנוניים דומים להסדרים ביישובים העירוניים האחרים. ישנן חוות שבהן גם מתגוררים החקלאים, אך אין זו חובה. במצב כזה, קיימות הגבלות מיוחדות על המגורים.

הבדל משמעותי נוסף הנו בכך שבישראל, המנגנון היחיד כמעט להסדרת השימושים המותרים הוא כללים של מותר ואסור, בעוד שבארצות המחקר האחרות ישנו מנגנון נרחב נוסף של סובסידיות לשימושים הרצויים, הן בתחום החקלאי והן לעניין השימושים שאינם חקלאיים (כגון תיירות כפרית ויצור ומכירה של מוצרים ושירותים הקשורים בחקלאות) כך שבנוסף ל"מקל" האיסורים (המצומצם שם בד"כ יותר מאשר בישראל), ישנו גם "גזר" כספי משמעותי.

בישראל גם מודגשת מאוד הגישה הרואה בקיום בנייה למגורים והקמת עסקים שאינם חקלאיים בכפרים משום איום על חוסן של הערים: בעוד שברבות מארצות המחקר נחשבים שימושים אלו לכלי להקטין פערים סוציו-כלכליים בין המיגזר הכפרי לבין תושבי הערים, ובין יישובי המרכז לפריפריה, בישראל מוצגת בעיקר הפגיעה האפשרית ביישובים העירוניים ושיקולים של "צדק חלוקתי".

בחלק זה, אנו סוקרים את השימושים המותרים במשק החקלאי עצמו, בנפרד מהכפר או העיירה.

### א. שימוש חקלאי

בישראל כמו בכל ארצות המחקר, מוסדות התיכנון או מוסדות מדינה מיוחדים מגדירים מה האזורים המיועדים לחקלאות. אולם החובה לגדל רק גידולים מסוג מסויים באזורים שונים זוכה לפחות רגולציה. מטרה מרכזית אחת של רגולציה כזו יכולה להיות עידוד המשך הפעילות החקלאית ע"י הסדרה של תיכנון כלכלי של התפוקה החקלאית, ומטרה חשובה אחרת, יכולה להיות הכוונה סוגי גידולים וטכניקות גידול מתוך רצון לשמור על ערכי הסביבה והנוף שהמיגזר הכפרי מספק למדינה.

בארצות המחקר, ובדומה למצב בישראל כיום (מאז בוטלה מדיניות המיכסות הגורפת), לא מצאנו הסדרים המחייבים את החקלאים בסוגי גידול או צורת עיבוד מיוחדות, פרט לשטחים מוגנים מבחינה אקולוגית או פרויקטים לאומיים מיוחדים, וזאת כנגד פיצוי. ישנם מקרים בהם יש מדיניות של הכוונה לסוגי גידולים מועדפים, וזאת כנגד מתן סובסידיה מתאימה. בדומה לחובת

העיבוד בשיטת החכירה הישראלית, קיימים לכאורה גם בספרד ובאיטליה כללים פורמליים למניעת הזנחה של קרקע, אולם אלו בדרך כלל אינם נאכפים. גם במקרה זה, השיטה המועדפת לעידוד החקלאים הנה שיטת הסובסידיות של האיחוד האירופי. בישראל היה קיים בעבר מנגנון של מס רכוש שאמור היה לעודד עיבודה של כל הקרקע החקלאית, לרבות קרקעות חקלאיות פרטיות, אולם הוא בוטל למעשה.

## **ב. מגורים**

נושא המגורים נמצא לעיתים תכופות במתח עם הפעילות החקלאית לאורך זמן, בעיקר באזורים הסמוכים לערים, שם הוא נתפס כעלול להגביר את התהליך הבלתי רצוי של פירבור. יחד עם זאת, מגורים בחווה הוא חלק מההיסטוריה של החקלאות, הנוף והמורשת החקלאיים ונדבך מרכזי בקיום הקהילה הכפרית. במקרים לא מעטים עשויים המגורים בתוך המשק לשרת את הפעילות החקלאית הכלכלית (למשל, הקרבה הנדרשת לחיות המשק). מגורים במשק גם משמשים לעידוד ההמשכיות המיוחלת של המשק המשפחתי.

באף אחת ממדינות המחקר לא מצאנו חובת מגורים במשק החקלאי כפי שהיא קיימת במישטר הנחלות הישראלי. חקלאים רבים גרים בשטחי הכפרים המבונים. בכל מדינות המחקר, מותרים בצורה כזו או אחרת המגורים בשטח המשק החקלאי, כאשר ישנם כללים שונים בין מדינה למדינה, ולעיתים גם בין אזורים שונים במדינה (בפורטוגל ישנם הבדלים בן צפון המדינה לדרומה, וכך גם באיטליה). ודוק: יחידות המגורים אשר במשק החקלאי הן יחידות אשר נמצאות בשטח החווה עצמה, מחוץ לשטחים המבונים של הכפרים והעיירות. ואכן, בניגוד לשיטת הנחלה הישראלית היוצרת נוף מובחן של שטח הכפר המבונה מחד גיסא, והשטחים החקלאיים ללא בינוי המקיפים אותו מאידך גיסא, מנוקד ומשובץ הנוף במדינות המחקר במבני מגורים ומשק החקלאי הפזורים בשטחים החקלאיים עצמם. על הקמה ושיפוץ של מבני המגורים (ומיבנים אחרים) בשטחים החקלאיים ישנן הגבלות רבות, הן לעניין מספר מיבנים המותרים במשק החקלאי (פעמים רבות מבנה אחד בלבד) והן לעניין גודלם. באיטליה יש גם מיסוי כבד יותר על בתים הנחשבים "אחוזה" או "וילה". בקטלוגיה ניתן להקים בית מגורים במשק חקלאי בתנאי שאיננו "אחוזה" או "וילה", ורק בכפוף לצורך חקלאי מוכח, כגון קיומן של חיות משק המצריכות השגחה מתמדת. כפי שמצאנו באיטליה, פורטוגל, קטלוגיה וצרפת, ישנו מאמץ תכנוני שלא לאפשר יותר הקמת בתי מגורים חדשים באזורים החקלאיים המוגנים, או בשטחים החקלאיים בכלל, אלא לכל היותר לאפשר שימוש או הרחבה של מיבנים קיימים. בפולין ובהונגריה הכללים הם מקלים יותר.

בחלק מארצות המחקר ניתן להתרשם שהבינוי בשטחים החקלאיים נחשב כתואם ואף משמר ערכי סביבה ונוף שהמיגזר הכפרי מספק למדינה.

בישראל, צורת המגורים בשטח החקלאי עצמו אינה מותרת תכנונית ולמעשה כמעט שאינה קיימת. כך ישראל מקיימת היטב את אחת המטרות החשובות של מיגזר כפרי – שמירה על השטחים הפתוחים ועל הסביבה. אולם בשל מישטר הנחלות, לא קיימת ההבחנה המתאימה בין שטח המשק החקלאי לבין שטח הכפר. המגבלות הרבות המוטלות על הבנייה והשימוש מוטלות למעשה בעיקר בשטח הכפר עצמו, ובכך יוצאים השוכרים הישראליים נפגעים פעמיים לעומת עמיתיהם בארצות המחקר: מצד אחד (שזו מטרה ברוכה בפני עצמה) אסורה עליהם הבנייה בשטחים החקלאיים, ומצד שני, חלות עליהם הגבלות של שמירת אופי בינוי כפרי בשטח שהוא למעשה שטח "של עיירה" באזור כפרי. מצב זה הוא חריג במבט בין לאומי השוואתי, ויוצר הגבלות יתר על החיים היום יומיים – על מספר יחידות הדיור, וכן על השימושים הלא חקלאיים.

## **ג. מבני משק חקלאיים**

הן בארצות המחקר והן בישראל מותרים מיבנים חקלאיים בשטח המשק החקלאי בהיקף הנגזר בדרך כלל מגודל המשק. גם בארצות המחקר וגם בישראל נחשבים מיבנים אלו לחלק מהשימוש החקלאי והם נדרשים לקיומה של הפעילות החקלאית. חלק מהמיבנים מהווים גם חלק מהנוף



הכפרי אותו מעוניינים לשמר. בחלק ממדינות המחקר נדרש היתר בנייה גם למיבנים חקלאיים, ובחלקן לא. בישראל חל שינוי במצב: בעבר היה מותר לבנות סוגים של מבני משק ללא תוכניות והיתרים. אולם במשך השנים, בעקבות פסיקה ושינוי מדיניות, הוחמרה הרגולציה. כיום נדרשים היתרי בנייה וגם הסדרים נוספים.

אמנם, בארצות המחקר, בדרך כלל הרגולציה של הבנייה באזור החקלאי קלה יותר מאשר באזורים עירוניים, אולם עקב הצפיפות בישראל, והקירבה בין אזורים חקלאיים לעירוניים, יש הצדקה לרגולציה קפדנית יותר. יחס עם זאת, יש מקום לשקול "עלות תועלת" של מגמת ההחמרה במקום להותירה לפסיקה אד-הוק וגם כאן, להבחין בין שטח הכפר המבונה לבין השטחים הפתוחים.

#### ד. תעסוקה לא חקלאית ופעילות נלוות לחקלאות

גיוון התעסוקות במשק החקלאי הנו מאבני הפינה של המדיניות החקלאית באיחוד האירופי. גיוון זה נועד לשרת את מרבית המטרות הציבוריות והאתגרים שנסקרו, ובכללם: עידוד המשק הפעילות החקלאית, גיוון ושיפור התעסוקות וההכנסה מהמשק, אספקה של שירותי תיירות, חינוך, נופש, פנאי, אנרגיה, סביבה ותשתיות לאוכלוסיה כולה, משיכת הדור הצעיר, מניעת נטישת אזורי הכפר, והעלאת רמת החיים והשירותים באזורים הכפריים.

באיחוד האירופי ובארצות המחקר ישנו ניסיון להגדיר בצורה כמה שיותר מדויקת את אותם שימושים המתאימים למשקים החקלאיים ולמרחב הכפרי, ואשר אותם יש לעודד. אותם שימושים אשר נמצאו כמתאימים, נחשבים כחלק מהשימוש החקלאי עצמו במשק. יחד עם זאת, על מנת לקיים שימושים אלו, יש להיות מוגדר כחקלאי ולקיים נפח מספק של חקלאות ופעילות חקלאית "מסורתית", דהיינו, גידול של צמחים או בעלי חיים במסגרת עסק חקלאי פעיל. ודוק: אין חובה להיות חקלאי פעיל על מנת לקיים את שימושי התעסוקה אחרים, אולם מי שמשלב פעילות חקלאית מסורתית ביחד עם פעילות חקלאית נלווית, זוכה לסבסוד ניכר מכספי המדינה והאיחוד האירופי. פעילויות ותעסוקות אחרות ונוספות, מתקיימות כמובן בשטחי הכפרים עצמם.

בשל הכללים האוניברסליים של האיחוד האירופי לעניין זה, מצאנו דמיון רב בין השימושים המקובלים בארצות המחקר השונות כשימושים נלווים לחקלאות, ובעיקרם: עיבוד ראשוני של תוצרת חקלאית; שימוש במשאבי טבע, כולל אנרגיה חלופית; שירותים לקהילה; שירותי דרך; אומנות ומלאכה; נופש; פעילות חינוכית; תיירות, קמפינג ואכסניה כפרית; פעילות לתועלת הציבור (כגון ספורט, תרבות, תשתיות, נגישות, טיפול בפסולת); אחסנה.

כאמור לעיל, הפעילויות המוכרות זוכות לסבסוד ניכר מכספי האיחוד האירופי. כמו כן, כפי שלמדנו מהמרוואיינים, מכיוון שהן נחשבות כפעילויות חקלאיות, הן גם זוכות כשלעצמן להטבות מיסוי המוענקות לפעילות חקלאית במדינות השונות, ואינן פוגעות בשאר ההטבות להן זכאים החקלאים כחקלאים פעילים.

בישראל ישנם הבדלים לעניין התעסוקה הלא חקלאית בין המשק המשפחתי למשק השיתופי. הללו נסקרו בהרחבה בפרק 5. במשק הקיבוצי ישנם באופן מסורתי שימושי תעשייה, תיירות ומסחר כחלק אינטגרלי משטח הכפר הקיבוצי. שימושים אלו גם מוסדרים בחוזה החכירה של הקיבוצים כמטרת חכירה מרכזית של "מפעל". במשק המשפחתי נחשבים השימושים הלא-חקלאיים בשטח המשק החקלאי (בדרך כלל גם כן בחלקה א', בתוך השטח המבונה של הכפר) כתופעה חדשה יחסית של שניים עד שלושה עשורים.

מתחילת הטיפול בנושאי התעסוקה הלא-חקלאית במשק המשפחתי ע"י מועצת ורשות מקרקעי ישראל, נעשה ניסיון לאבחן בין השימושים הרצויים בשטח הכפר לאלו שאינם רצויים. יחד עם זאת, השימושים המועדפים לא זכו להכרה כשימוש חקלאי ולא זכו להעדפה כלשהי, לא מבחינה תכנונית ולא מהבחינה הקניינית: מן הבחינה התכנונית, מסלול ההכרה בשימושים הנלווים לחקלאות נחשב כשינוי יעוד לכל דבר ועניין. מן הבחינה הקניינית, מצריך שימוש כזה עסקה נפרדת עם רשות מקרקעי ישראל, לרבות תשלום שוויה המלא של הקרקע כקרקע מסחרית.

דהיינו: בעוד שקיומה של אורווה לגידול סוסים נחשב כשימוש חקלאי, הרי שהפיכתה לפנסיון לסוסים או לחוות רכיבה, מצריכה שינוי יעוד תכנוני וביצוע עסקה מול רשות מקרקעי ישראל, המלווה בתשלום שווה המלא של הקרקע כקרקע המיועדת למסחר.

גם במשק השיתופי התנאים הם דומים, כאשר הנוהל להקמת מפעל תעשייתי או פנסיון לסוסים או בית בד הם זהים: שינוי יעוד, ביצוע עסקה ותשלום מלא.

הפועל היוצא: בעוד שבאיחוד האירופי חוות רכיבה נחשבת כשימוש חקלאי וזוכה לסובסידיה כספית, הרי ששימוש כזה בישראל נחשב עד לאחרונה כאסור. כיום הולך ונחשב שימוש זה כמותר – ואולי סוף כל סוף אף רצוי – אולם כרוך בשינוי יעוד הקרקע, ביצוע עסקה מול רשות מקרקעי ישראל ותשלום שווה המלא של הקרקע ביעוד עסקי. פרט לסרבול המיותר הכרוך בכך, יש בשיטה זו גם עידוד מוסווה לעבור לשימושים מיסחריים מלאים, שהרי אם אין כל יתרון תכנוני או כלכלי בשימוש ה"מועדף", מדוע לא לטרוח כבר ולהקים שימוש המשתלם יותר כלכלית, אפילו אם הוא תואם פחות את אופי הכפר?

## שינוי יעוד לפיתוח עירוני

השמירה על קרקע חקלאית היא, כמובן, אחד היעדים של המדיניות כלפי המיגזר הכפרי. גם מניעת הפירבור ע"י בנייה על קרקע חקלאית נתפסת כיום כיעד חשוב. לעניין זה מצאנו דמיון רב בין ארצות המחקר: בכל ארצות המחקר מצאנו הבחנה תכנונית בין אזורים חקלאיים לאזורים עירוניים, מתוך כוונה שהבחנה זו תסייע להקטנת הפירבור ולשמירה על השטחים החקלאיים והפתוחים. הכלי העיקרי להגנה על קרקע חקלאית הוא סיווג של הקרקע על ידי מוסדות התיכנון (או מוסדות מדינתיים אחרים). מעבר לעיקרון הכללי, מצאנו הבדלים משמעותיים בין המדינות במידת הפירבור בפועל (חוקי או בלתי חוקי).

בחלק ממדינות המחקר, שינוי יעוד להרחבה של שטח אורבני (לרבות על חשבון שטח ביעוד חקלאי) יכול להיעשות גם ביוזמת בעלי הקרקע החקלאית, ולא רק ביוזמה ציבורית – כמובן, כפוף להחלטות מוסדות התיכנון ומדיניות התיכנון. גם במדינות שבהן לפי לשון החוק שינוי יעוד צריך בדרך כלל להיות יוזמה של השלטון (כמו בפורטוגל, לדוגמה), בפועל, היוזמה באה לעיתים תכופות מבעלי הקרקע המציעים לשלטון המקומי להכין תוכנית שינוי יעוד.

בכול מדינות המחקר, כאשר אושרה האפשרות לפיתוח, בעלי הקרקע החקלאית בדרך כלל מעורבים בפיתוח הקרקע – בין אם כיוזמים או כמי שהקרקע נקנתה מהם על ידי יזמים, במשא ומתן כלכלי. בכל מיקרה, החקלאים נהנים מהשבחת הקרקע (אגב, אפילו היטל השבחה אינו מקובל במדינות שסקרנו – אם כי לא זה ההבדל העיקרי לעניינינו). הפקעה של הקרקע או פיתוח כפוי ע"י הרשויות, היא בדרך כלל רק למטרה המוגדרת ציבורית מובהקת – אם כי הגדרת המטרות משתנה ממדינה למדינה. אין זה נהוג לבצע פיתוח עירוני באמצעות הפקעה אלא באמצעות השוק, או תמריצים במשא ומתן. אם בכל זאת מתבצעת הפקעה (אם מותרת לצרכי פיתוח עירוניים של מגורים), הרי הכללים לגבי הבסיס לתשלום פיצויים בדרך כלל אינם מסתפקים בשווי החקלאי, אלא מעבר לכך (ישנם הבדלים בין מדינות ותקופות, אך זהו נושא מורכב ונפרד).

מצב זה שונה באופן מהותי מהמצב הנוהג בישראל, כפי שנסקר בפרק 5. להבדל זה יש פנים חיוביות רבות, אך גם כאלה הראויים לחשיבה מחדש. מבחינת היעד של הגנה על קרקע חקלאית, ישנם בישראל מנגנונים רבי עוצמה רבה, מעל ומעבר לרגולציה רגילה של ייעודי קרקע בתיכנון שעליה נשענות מדינות אחרות. בישראל, הבעלות הלאומית על הקרקע החקלאית וההסדרים החוזיים עם ההתיישבות והמתישבים היוו "מנעולים" חזקים שקשה היה לפרוץ כדי להסב קרקע חקלאית לצורך הרחבת הערים. החקלאים בישראל למעשה קיבלו על עצמם מערכת נוספת של הגבלות שאינה קיימת המדינות האחרות שסקרנו, הנובעת מהבעלות הלאומית על הקרקע. כך,

ההתיישבות סייעה במשך עשרות שנים רבות לשמירת הקרקע החקלאית כדי שלא תיבלע בערים גם בשנים שבהם המדינה עברה פיתוח עירוני מואץ.<sup>52</sup>

תנועות ההתיישבות היו שותפות מלאות ליעד זה, ולא ידוע על יוזמות להסבת קרקע חקלאית לפיתוח עירוני שנבעו מתוך ההתיישבות.

ההסדרים אלה נפרצו באופן משמעותי ובעיקרן לא ביוזמת ההתיישבות, אלא ביוזמת המדינה. השינוי המשמעותי החל משנת 1992 עם החלטות המשמעותיות (אם כי לא הראשונות) שאיפשרו שינוי ייעוד מאסיבי לשימושים עירוניים, בעיקר לפתרון דיור. לאחר שהחלטות אלה נפסלו בבג"צ "הקשת המיזרחית" חלה האטה או עצירה ביוזמות שינוי הייעוד למגורים עירוניים. החל משנת 2015 ובתקופת הותמ"ל והפרויקטים הגדולים למגורים ושימושים נלווים שיוזמת המדינה, נפרצו ההגנות המיוחדות לגמרי. החלק המירבי של הפיתוח העירוני היזום על ידי המדינה כרוך בנטילת שטחים גדולים של הקרקע החקלאית – ולא רק זו המעובדת על ידי חברות עיבוד חקלאי (כמו "מהדרין"), אלא גם על הנחלות של המושבים והקיבוצים עצמם. פרויקטי הענק כיום – ואלה הצפויים בשנים הבאות – יפגעו, באופן נרחב בקרקע החקלאית של ההתיישבות עצמה ובמקרים אחדים ראשונים מסוגם (שילכו ויתגברו) – בעצם קיומם של יישובים חקלאיים.

בישראל, הלקיחה של קרקע חקלאית במשבצות של ההתיישבות העובדת אינה נחשבת מבחינה משפטית כהפקעה, אלא כהפעלה של סעיף "ההשבה" למדינה כקבוע בחוזי השכירות. הפיצויים שהוצעו עבור לקיחה שילטונית כזו לפני בג"צ "הקשת" היו אומנם קשורים לשווי הקרקע ביעודה החדש, אולם עדיין נמוכים יחסית – 27-29% משווי העתידי לפני מיסוי (12-15% בשווי אחרי מיסוי). ככלל, ההתיישבות העובדת לא מחתה נגד כך. במבט ההשוואתי, ועל פי מדיניות האו"ם, ניתן לשער, שבמדינה מפותחת מקבילה מצב כזה לא היה מתקבל על הדעת המשפטית והציבורית.

בעיקבות פסיקת בג"צ "הקשת", כאשר אין עניין ליישובים לצפות לפיצוי המשקף משהו מהערך העתידי, חל קיפאון מסויים בהסבת קרקע חקלאית בהסכמת היישובים. כיום, מוסמכים מוסדות המדינה לקחת קרקע חקלאית בכפייה, תוך תשלום פיצוי נמוך בלבד<sup>53</sup>. מכיוון שהפיצוי הנמוך משקף עלות נמוכה של הקרקע למדינה, ומכיוון שהמדינה היא היזם המרכזי של הפרויקטים הגדולים, אין זה פלא שניתוח ראשוני של פרויקטי הותמ"לים מצביע על בליעה של קרקע חקלאית מרובה. ניתן לשער שהיקף הבליעה היה שונה לו היה על היזם המרכזי – המדינה – לשלם את שוויה האמיתי של הקרקע. במצב שנוצר, המחיר הכלכלי והאישי משולם על ידי המיעוט – חברי המושבים והקיבוצים – עבור הרוב – תושבי הערים, אולם לא בהכרח לטובת התיכונן והבינוי העירוני הרצויים.

## הזנחת עיבוד, נטישה של כפרים

אחת הבעיות הגדולות שעימן מתמודדות מדינות מפותחות היא נטישת כפרים. באיטליה, ספרד ופורטוגל, תופעת הנטישה של כפרים כמו גם הזנחה של קרקע חקלאית (או קרקע מיוערת) הנה תופעה משמעותית המשפיעה רבות על המדיניות האגררית במדינות אלו. התופעה קיימת גם במדינות המחקר האחרות, ונחשבת בעייה כלל-אירופית בעיני מוסדות האיחוד האירופי. בפורטוגל ובאיטליה למדנו שישנם כללים המחייבים עיבוד יעיל של הקרקע ומניעת הזנחתה, אולם הם אינם נאכפים בדרך כלל.

בישראל, הודות לתנועות ההתיישבות, לחוזים עם רמ"י, לרגולציה וגם לגודל המדינה, בעייה זו פחות חמורה, למרות העליות והירידות באוכלוסיית הקיבוצים עקב משברים כלכליים בעיקר, והבעייה של יישובים ב"תת אכלוס". למרות שבישראל הטיפול הוא בעיקר בשיטת ה"מקל" (חובת עיבוד, חובת מגורים), ובאירופה בשיטת ה"גזר" (סבסוד החקלאות והשימושים הנוספים במשק

<sup>52</sup> בעבר, הכלים הרב שכבתיים בישראל היו יוצאי דופן לחיוב, במבט השוואתי בין לאומי (Alterman 1997; אלתרמן 1998; אלתרמן ורוזנשטיין, 1992; אלתרמן והאן 2004).

<sup>53</sup> אמנם בהחלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל מהשנים האחרונות מוצע פיצוי מוגדל במשהו לפרויקטים גדולים אלו, אולם גם הוא מגיע בסופו של דבר רק לערכים של כמה עשרות אלפי שקלים לדונם, ואינו נגזר מהערך הכלכלי של הקרקע ביעוד לבניה.

החקלאי), הרי שעל פניו הבעייה בישראל הנה עדיין מצומצמת יותר מאשר זו באירופה. אין ספק שיש לקחת בחשבון לצורך השוואה זו את גודלה הצנוע של מדינת ישראל לעומת מדינות המחקר, את החדשנות החקלאית שלה (באזורים המדבריים והחצי מדבריים, למשל), כמו גם את ה"חלוציות" של המתישבים, המעורבות של התנועות המיישבות והתמיכה הניכרת של המדינה ביישובי הפריפריה באשר הם - חקלאים ועירוניים. אנו משערים שבעיית העזיבה בפריפריה הנה משמעותית יותר בישובים העירוניים, מאשר ביישובים הכפריים.

כפי שצויין לעיל, היה קיים בישראל בעבר גם מנגנון של מס רכוש שאחת ממטרותיו היתה עידוד עיבוד קרקעות פנויות, אך הוא בוטל למעשה. זה היה המנגנון היחיד שחל בישראל לעניין זה גם על קרקע חקלאית פרטית (שאינה מקרקעי ישראל).

יחד עם זאת, גם בישראל אין לקחת כמובן מאליו את המשך הרצון להישאר ביישובים החקלאיים לאורך זמן. יש לשים לב למגמות מדאיגות גם בישראל – בעיקר במושבים (ראו גם מימצאי סקר העמדות במושבים בהשוואה לקיבוצים).

### מעמד משפטי-כלכלי אישי של החקלאים

אחת הדרכים שבהן מקדמות מדינות שונות את היעדים השזורים במיגור החקלאי, לרבות מניעת נטישה של החקלאות והכפר, משיכת הדור הצעיר ושימור ערכי הקהילה הכפרית, תוך הקטנת פערים סוציו-אקונומיים בין הכפר לעיר, הוא מתן מעמד אישי מיוחד לחקלאים. הענקת המעמד אמורה לסייע למניעת נטישה של החקלאים וחיזוק האיתנות והוודאות הכספית של החקלאים. לעיתים ישנן גם תמריצים לדור המשך ולחקלאים צעירים.

בכל ארצות המחקר, ובהתאמה גם למדיניות האיחוד האירופי, מקנה מעמד החקלאי הטבות וזכויות מיוחדות. ההטבה האוניברסלית שמקורה במדיניות האיחוד, הנה הזכאות לסובסידיות כספיות הן כתמיכה ישירה ביצור החקלאי (הנדבך הראשון) והן כתמיכה בשימושים השונים ותפקידים הציבוריים של החקלאות (הנדבך השני).

כפי שסקרנו בחלק ג', בארצות המחקר השונות זוכים החקלאים גם להטבות מס, הן במיסוי ההכנסה והן במיסוי המקרקעין. באיטליה זוכים חלק מהחקלאים גם להסדר פנסיוני מיוחד.

באיטליה, הונגריה ופולין נמסר גם על הסדרים מיוחדים לעניין שיעבוד ועיקול של משקים חקלאיים, אולם הסדרים אלו נחשבים במקרים רבים כמעמסה על החקלאי המקשה עליו לגייס אשראי, ולא כיתרון.

באיטליה, פורטוגל, ספרד וצרפת, זכאים החקלאים ליתרונות (בעיקר זכות סירוב ראשונה) לרכישה או חכירה של קרקע חקלאית. בפולין והונגריה מהווה ההכרה בחקלאי המקומי תנאי לרכישה של זכויות במקרקעין וכלי ל"חסימת" רכישת הקרקעות בידי זרים.

ההכרה במעמד של חקלאי מורכבת משני נדבכים: ראשית, קיומה של פעילות של יצור חקלאי, לרבות פעילות תומכת חקלאות או נלווית לחקלאות, כפי שהיא מוכרת ע"י האיחוד האירופי ובמדינות המחקר השונות; שנית, על הפעילות להיות בהיקף מינימלי של אחוז מהכנסת משק הבית או התאגיד.

בישראל לא איתרנו הסדרים דומים המגדירים מעמד ייחודי של "חקלאי" ולא זיהינו מערכת של תנאים או של הטבות המיועדים במיוחד לחקלאים. יחד עם זאת, בישראל קיימים הסדרים תחליפיים, ואולי חזקים אף יותר. כוונתנו להתאגדות הרצונית (או רצונית למחצה) בקהילות של מושבים וקיבוצים. ההשתייכות לקהילות בעלות תכונות של שיתופיות (במידות שונות) עשויה להעניק מעמד אישי תחליפי למעמד של חקלאי שמעמידות מדינות המחקר. מתוך מימצאינו בסקר העמדות עולה, שבקיבוצים נראה שמעמד זה מתבטא – אף אם באופן עקיף – בהכרה בערך של השתייכות לקהילה ורצון להישאר בקיבוץ ואף לקבל על עצמם הגבלות כלכליות ניכרות. מתוך סקר המושבים הערך של ההשתייכות לקהילה קטן יותר, אך אינו בטל.

אולם יש לשים לב למצב הפרדוקסאלי: בארצות אירופה שנחקרו, המעמד האישי של חקלאי אמור לתת יתרונות כלכליים מיוחדים לחקלאים. לעומת זאת, בישראל המעמד של השתייכות לקהילות של ההתיישבות כרוך כיום דווקא בויתורים כלכליים משמעותיים, בעיקר בקרב תושבי הקיבוצים כולם, ותושבי המושבים שאינם באזורי המרכז. משמע, אף שהמימצאים מראים שבישראל המנגנון של השתייכות לקהילה משיג יעדים מקבילים למנגנונים של מעמד אישי בארצות אירופה שחקרנו, הרי למעשה המעמד בישראל ניתן לא כ"צ'ופר" מעל ומעבר למעמד של תושבי הערים, אלא להיפך: החוזים וההסדרים המשפטיים הנוספים גורמים לנטל כלכלי על חברי היישובים. אין לדעת כמה זמן יוכלו המנגנונים הקהילתיים להמשיך ולחפות על המחיר הכלכלי שמשלמים רבים מחברי המושבים והקיבוצים.

על פניו, החקלאים בישראל הנם, בממוצע, משכילים ובמעמד סוציו אקונומי גבוה יחסית, אולם הנחה זו עשויה להיות מוטעית, בעיקר לגבי ישובי עולים בפריפריה הרחוקה יותר או פחות, שמעולם לא ידעו פריחה ממשית וכן ישובים שקרסו במשברי החוב של ההתיישבות, ולא השתקמו מאז.

### **מחשבה "מבחוץ"**

במחקרנו, שאפנו לתת מבט "מן החוץ פנימה" על ההסדרים הקרקעיים הנוגעים לעיקר המיגזר הכפרי בישראל. ניתן לראות, שהיבטים רבים של ההסדרים בישראל חריגים במבט השוואתי. מהכיוון ההפוך, מעניין היה לדעת, כיצד היו חוקרים מחוץ לישראל מעריכים את ההסדרים הנהוגים בישראל? ניתן לשער שהפן השיתופי של המושבים והקיבוצים יזכה להערכה רבה, וכן התפוקה הגבוהה של החקלאות בישראל. מעבר לכך, מעניין מה היו חוזים חוקרים אלה לגבי המשך קיומם של סוגי התיישבות אלה והמידה שימשיכו לקדם את היעדים הציבוריים ולתרום לחוסן חברתי ולהישגים החקלאיים והכלכליים של המיגזר הכפרי בישראל כפי שתרמו בעבר.

## טבלאות מסכמות: סקירת מדינות המחקר בהשוואה לישראל

טבלה א: – גודל המשק החקלאי ועיבודו החקלאי

נושא	איטליה	פורטוגל	ספרד	צרפת	פולין	הונגריה	ישראל
האם יש גודל מינימאלי למשק (איסור פיצול מתחת לגודל זה)?	5 הקטר, עם חריגים עד 1 הקטר	בעבר בין 0.5 הקטר ל- 2.5, והיום טבלה לפי אזורים: 2.5 הקטר עד 4 לשלחין, 4 עד 48 לבעל.	0.75 הקטר לשלחין, 3 לבעל, 30 ליער.	מינימום גודל S.M.I להכרה כחקלאי, שונה לפי אזורים. כללים נפרדים לעניין כפיפות ל-SAFER	לעניין איסור מכירה לזרים: מעל 3 הקטר	גודל מינימאלי לעניין בניה. כנראה משתנה.	בין 8 ל- 3 הקטר (גודל נחלה). שליטה לאומית ישירה בהקצאה.
האם יש גודל מקסימאלי למשק?	לא דווח	לפי אזורים: בין 19 הקטר לשלחין, עד 360 הקטר לבעל.	לא דווח.	לא דווח	לעניין מכירה לזרים: גודל מקסימאלי 300 הקטר	לעניין מכירה לזרים: עד 1 הקטר לזרים, ולהונגרים עד 300 הקטר בבעלות, ו- 1,200 בחכירה.	במשטר הנחלות: לפי גודל נחלה ותקן נחלות. מעל לכך רק "קרקע זמנית". שליטה לאומית ישירה בהקצאה. אסורה הקצאה של יותר מנחלה אחת למשפחה אחת. חברות עיבוד ללא הגבלת גודל.
האם קיימות הגבלות על סוגי עיבוד/גידול?	רק באזורים מוגנים	רק באזורים מוגנים	רק באזורים מוגנים	רק באזורים מוגנים	רק באזורים מוגנים	רק באזורים מוגנים	מכסות חלב. איסור גידול חזיר. כללי שמייטה.
האם קיימות הגבלות על שמירת ערכים של חקלאות מסורתית?	לפי דירקטיבה של השוק האירופי וכללים באזורים מוגנים ובתכניות מיוחדות						לפי תכניות על אזורים מיוחדים, כגון בקעת הנדיב

טבלה ב – להיות חקלאי

נושא	איטליה	פורטוגל	ספרד	צרפת	פולין	הונגריה	ישראל
מה הם התנאים להכרה במעמד של חקלאי?	קיום פעילות חקלאית בהיקף שנקבע במדיניות האיחוד האירופי (בד"כ מעל 50% מההכנסה צ"ל מחקלאות)						
מה היתרון להכרה כחקלאי?	תמיכות ישירות של EU, הקלות מיסוי, פנסיה במקרים מסוימים. לא יכול לפשוט רגל. הקלות נוספות- חסר מידע	תמיכות ישירות של EU, הקלות מיסוי. הקלות נוספות- חסר מידע			תמיכות ישירות של EU, הקלות מיסוי, תנאים סוציאליים לחקלאים-קטנים. הקלות נוספות- חסר מידע	תמיכות ישירות של EU, הקלות במיסוי. הקלות נוספות- חסר מידע	מורכב מאוד בגלל התלות במעמד הישוב. ראו בפרק.
הם יש חובת מגורים במשק או להיפך, איסור מגורים במשק?	אין חובת מגורים, ואין איסור כללי למגורים. יתכנו הוראות מיוחדות.	אין חובת מגורים, ואין איסור כללי למגורים.	אין חובת מגורים, ואין איסור כללי למגורים.	אין חובת מגורים, ואין איסור כללי למגורים.	אין חובת מגורים, ואין איסור כללי למגורים.	אין חובת מגורים, ואין איסור כללי למגורים.	חובת מגורים בנחלה לבעלי הזכויות בנחלה. אין חובת מגורים לחוכרים שלא בתנאי נחלה.
האם גם מי שאינו חקלאי יכול לרכוש משק?	כן. יש עדיפות פורמאלית לחקלאים, אך זו אינה נאכפת	כן. יש עדיפות פורמאלית לחקלאים, אך זו אינה נאכפת	כן.	כן, אך בכפוף לכללי SAFER (ראו פירוט בפרק)	כן, אך בכפוף לכללי המכירה לזרים.	כן, אך בכפוף לכללי המכירה לזרים	קיימת חובת עיבוד, אך הקריטריונים חלשים.

טבלה ג: המשטר הקרקעי (דיני קניין) החל על הקרקע החקלאית

נושא	איטליה	פורטוגל	ספרד	צרפת	פולין	הונגריה	ישראל
האם ישנם כללים מיוחדים להעברת זכויות בקרקע חקלאית?	זכות סירוב ראשונה לחוכרי הקרקע או לחקלאים שכנים בורסה ממוחשבת.	זכות סירוב ראשונה לחוכרי הקרקע או לחקלאים שכנים.	זכות סירוב ראשונה לחקלאים שכנים	SAFER להעדפת חקלאים פעילים, תוך פיקוח על מחיר הקרקע.	העדפה לחקלאים מקומיים, איסור העברה לזרים בפיקוח המדינה.	העדפה לחקלאים מקומיים, איסור העברה לזרים בפיקוח המדינה.	איסור רמי" להשכרת איסור בחוק ההתיישבות; סחירות חופשית יחסית במכירת נחלות במשק המשפחתי פרט למעורבות האגודה.
האם ישנם כללי מיוחדים להורשה של משקים/קרקע חקלאית?	פורמלית עדיפות ליורשת/ה המקיים/ת את המשק, תוך חכירה/רכישה מהיורשים האחרים. יורש זכר יחיד בחלק הגרמני של איטליה.	לפי דיני הירושה הכלליים (ככל הנראה).	לפי דיני הירושה הכלליים (ככל הנראה).	פורמלית עדיפות ליורש המקיים המשק, תוך חכירה/רכישה מהיורשים האחרים	כללים מיוחדים למניעת פיצול משקים מעל 1 הקטר. ככל הנראה הסדרים המעודדים העברה ליורש המקיים המשק (טעון בירור נוסף)..	כללים הנגזרים מאיסור מכירה לזרים והעדפה ליורש המקיים המשק (טעון בירור נוסף).	במושג הורשה מוגבלת לפי סעיף 114 או "בן ממשיד" לפי החוזה המשולש עם הסוכנות. בקיבוץ אין זכות הורשה של המשק החקלאי. בשני סוגי הישוב קיימים תהליכים של הורשת דירות מגורים שיפוצלו מהנחלה
האם ישנה חובת עיבוד של קרקע חקלאית?	חוקיקה שאינה נאכפת בדרך כלל. אמצעי תמרוץ כספיים של האיחוד האירופי	חובת עיבוד פורמלית רק בשטחים מועדפים. באזורי השקיה תשלום על מים גם אם לא מעבדים. אמצעי תמרוץ כספיים של האיחוד האירופי	ניסיונות לחייב עיבוד ע"י ממשלים סוציאליסטים. אמצעי תמרוץ כספיים של האיחוד האירופי.	כנראה אין חובת עיבוד. אמצעי תמרוץ כספיים של האיחוד האירופי. עידוד השכרה לחקלאים פעילים.	כנראה אין חובת עיבוד. אמצעי תמרוץ כספיים של האיחוד האירופי. עידוד השכרה לחקלאים פעילים.	ככל הנראה חובת עיבוד פורמלית. אמצעי תמרוץ כספיים של האיחוד האירופי. עידוד השכרה לחקלאים פעילים.	חובת עיבוד בחוזה החכירה שנאכפת באופן חלקי בלבד. איסור להשכרת משנה לחקלאים פעילים.
האם ישנן הגבלות על שעבוד של משק/קרקע חקלאית?	כללים שנועדו להגן על החקלאים נתפסים כיום כמגבלה המונעת קבלת אשראי	כללים מיוחדים (טב"ט)	כללים מיוחדים (טב"ט)	כללים מיוחדים לקביעת שווי הקרקע לשעבוד	כדי להקשות על זרים נקבעו כללי מניעת אשראי מחמירים	כדי להקשות על זרים נקבעו כללי מניעת אשראי מחמירים	מגבלות חוק ההתיישבות + מצריך אישור רמי"א
האם ישנם כללים מיוחדים לחכירה (מפד"י לפרטי) של קרקע/משק חקלאי?	קיימים כללים לחכירה חקלאית אך הפיקוח רופף.	כללים מיוחדים להעדפה של החכרה לחקלאים פעילים. מערכת בורסה ממוחשבת.	מערכת יחודית להסדרה ופיקוח על חכירה וסחר בקרקע חקלאית, לרבות מחירי הקרקע והשכירות SAFER.	מערכת יחודית להסדרה ופיקוח על חכירה וסחר בקרקע חקלאית, לרבות מחירי הקרקע והשכירות SAFER.	מערכות מיוחדות להחכרת קרקע שנתורה בבעלות המדינה, וכללים רופפים להחכרת קרקע פרטית.	מערכות מיוחדות להחכרת קרקע שנתורה בבעלות המדינה, וכללים רופפים להחכרת קרקע פרטית.	אסורה החכרת משנה של קרקע חקלאית (מקרקעי ישראל).



טבלה ד – כללים לשימוש לא-חקלאי בקרקע חקלאית, לרבות כללי תכנון ובניה

נושא	איטליה	פורטוגל	ספרד	צרפת	פולין	הונגריה	ישראל
אילו שימושי תעסוקה לא חקלאית מותרים במשק חקלאי (בשטח החקלאי, להבדיל משטח הכפר)?	כל שימוש בכפוף לאישור תכנוני. ה - EU מעודד ומסבסד גיוון שימושים לא חקלאיים הקשורים לחקלאות. אפשרות המימוש משתנה ע"פ רגולציה מדינית.						
אילו הוראות תכנוניות חלות על מבנים חקלאיים?	כללי תכנון ובניה מקלים לעומת העיר. אין צורך בתכנית. מוגבל בגודל בנורמות מספריות כלל ארציות ע"פ גודל המשק.	כללי תכנון ובניה מקלים לעומת העיר. אין צורך בתכנית. הבדלים בין סוגי שטחים לפי רגישות אקולוגית. יש הגבלה על שטחי מקסימום למבנים חקלאיים.	כללי תכנון ובניה מקלים לעומת העיר. פונקציונאלי. שונה בין מחוזות ואזורים.	יש צורך בהתאמה לתכנית לפי אזור תכנוני, כולל מגבלות גודל. עדיפות למקבצי STECAL	כפוף להיתר. אין צורך בתכנית. חפשי למעשה אם קיימים מבנים דומים בסביבה.	יש צורך פורמלי בהיתר.	כפוף לתכנית ולהיתר, כמו גם להמלצת משרד החקלאות ואישור רשות מקרקעי ישראל.
מהן ההוראות לגבי מבני מגורים במשק חקלאי (בשטח החקלאי, להבדיל משטח הכפר)?	מותר בשטח חקלאי, מוגבל בגודל בנורמות מספריות כלל ארציות ע"פ גודל המשק. מצריך גודל משק מיינימלי. עדיפות למבנה קיים.	מותר בשטח חקלאי, מוגבל בגודל בנורמות מספריות כלל ארציות ע"פ גודל המשק. מצריך גודל משק מיינימלי. עדיפות למבנה קיים.	יש הבדלים בין המחוזות. ככלל: קיים – מותר. חדש – הוכחת צורך לצורכי המשק החקלאי + מוגבל בגודל בנורמות מספריות כלל ארציות ע"פ גודל המשק.	מותר היתר ותכנית אזורית. מותר במגבלות לפי אזור תכנוני, כולל מגבלות גודל. עידוד של אשכול מגורים ותעסוקה של משקים שונים STECAL.	טעון היתר כשגרה אד-הוק. אין צורך בתכנית. זכאים להגדלה או שינוי יעוד אם קיימים תקדימים דומים בקרבה.	יש צורך פורמלי בהיתר ותכנית. מוגבל בגודל ומצריך גודל חלקה מיינימלי (טב"ט).	טעון תכנית והיתר כמו בעיר. קיימת מערכת רגולטורית כפולה (רמ"י + תכנון). גמלת צמצום ניכר בהגדרת מבנים חקלאיים פטורים.
מה ידוע לגבי מידת ציות ואכיפה של דיני התכנון והבניה?	כמעט "מעורב פרועי" של בניה לא חוקית בהיקף נרחב בחלקו במעורבות המאפיה בעיקר בדרום ובמרכז, פחות בצפון.	רמת אי ציות בינונית. ריבוי פרצלציות לא חוקיות. שיפור באכיפה, אך רק על מובנהק רמת אכיפה בכפר נמוכה מאשר בעיר. גם בעיר אכיפה ראשונית בלבד.	רמת אי ציות בינונית. ריבוי פרצלציות לא חוקיות. שיפור באכיפה, אך רק על מבנים שלמים. באופן מובהק רמת אכיפה בכפר נמוכה מאשר בעיר. גם בעיר אכיפה ראשונית בלבד.	אכיפה טובה יחסית בהשוואה למדינות הים התיכון. אכיפה בכפר פחותה מאשר בעיר.	בעיקר על מבנים שלמים ופחות על תוספות בניה. אכיפה בכפר נמוכה משמעותית לעומת העיר. בניה ללא היתר נרחבת משמעותית לעומת העיר. אכיפה מועטת במיוחד לגבי שימושים לא חוקיים.	טב"י. השערה שדומה לפולין.	תחולה של מערכות כפולות דיני תכנון ובניה ורמ"י. בקיבוצים מיעוט יחסי של מבנים הבנויים ללא היתר. וכן מיעוט יחסי של שימושים חורגים. במושבים ריבוי של שימושים חורגים אך הגברת האכיפה בשנים האחרונות. גם במושבים מיעוט יחסי של מבנים ללא היתר כלל.

טבלה ה – מיסוי משקים חקלאיים

נושא	איטליה	פורטוגל	ספרד	צרפת	פולין	הונגריה	ישראל	
האם חלים כללי מיסוי מיוחדים על הכנסות של חקלאים/פעילות חקלאית?	כללי מיסוי מועדפים ומיסוי מופחת.						כללי מיסוי מועדפים לאגודות שיתופיות חקלאיות, אך לא לחקלאות	
האם חלים כללי מיסוי מיוחדים על קרקע חקלאית?	מיסוי מועדף של קרקע חקלאית לעומת קרקע עירונית						מיסוי מופחת לפי טיב הקרקע. טב"נ.	כללי מיסוי רגילים. תשלום דמי חכירה "חקלאיים" לרמ"י

**חלק ד'**

**סקרי עמדות של חברי הקיבוצים  
והמושבים אודות מקרקעין ודיור**



## פרק 4: המטרות והשיטה של סקר העמדות

הצעת המחקר כוללת סקר עמדות אישיות של חברי הקיבוצים והמושבים. כך כתוב בהצעה:

"יערך סקר עמדות אודות סלי זכויות חלופיים ואודות נכונותם לפעול בהתאם להעדפות אלה (כולל נכונות לשלם). הסקר יכלול יישובים עם צורות ההתיישבות שונות (קיבוצים ברמות שונות של תהליכי הפרטה, מושבים מסוגים שונים), ובמידת האפשר מבחינת גודל המידגם הדרוש – גם תפרוסת גיאוגרפית וכלכלית רבה. בנוסף, נערוך סידרת ראיונות עם "מומחי המקרקעין" במידגם היישובים".

חלק זה מדווח על המטרות, השיטה והמימצאים של שני סקרים: סקר עמדות של חברי קיבוצים, סקר עמדות של חברי מושבים<sup>54</sup>. שני סוגי סקרים אלה ומימצאיהם מוצגים בפרקים הבאים, פרק לכל נושא.

### המטרות של סקר העמדות

ככל שידוע לנו, לפני מחקר זה מעולם לא בוצע סקר עמדות ישירות מול "צרכני הקצה" של המדיניות הקרקעית ומדיניות הדיור במיגזר הכפרי-התיישבותי. זאת, בניגוד לסקרים שונים בעניין דיור הנערכים מעת לעת במיגזר העירוני, בין אם על ידי מוסדות רשמיים, ובין אם על ידי חוקרים אקדמיים או עיסקיים. לדוגמה, נערכו סקרים על ההעדפות של העירוניים לגבי דיור בבעלות לעומת שכירות<sup>55</sup>. יתר על כן: במיגזר העירוני קיימות באופן טבעי חלופות שונות של דיור, באמצעות "היד הנעלמה" של השוק, ועל כן, ההעדפות מקבלות ביטוי גם דרך הבחירה שמתבצעת בעיסקאות הלכה למעשה, ומתועדת לפרקים על ידי הלמ"ס.

לעומת זאת, במיגזר הכפרי החלטות באות ברובן "מלמעלה": המבחר של האפשרויות לקניין או פתרונות דיור מצומצם, והשוק פועל, אם בכלל, רק באופן שולי (ולעיתים לא חוקי). כמובן, שישנו טווח מצומצם של החלטות הנותר בסמכות של המושב הבודד או הקיבוץ הבודד. מן הסתם, במקרים כאלה נערך הליך של היוועצות או אף בחירות במישור היישובי. אולם הליכים פורמאליים אינם מייצגים שאלוני עמדות ישירים, אנונימיים, עם שיטות מחקר מבוקרות האמורות לאפשר לנשאלים, ככל שניתן, להביע דיעה ללא לחצים חיצוניים. יתירה מכך, החלופות שהועלו בשאלון אינן בהכרח כאלה שכבר קיימות בעולם הריאלי של המדיניות הציבורית או המשפטית כיום כלפי ההתיישבות העובדת, אלא הן בגדר אפשרויות לעתיד, אם תשתנה המדיניות.

אנו מקוים שאין צורך<sup>56</sup> להוסיף עוד נימוקים מדוע בחברה דמוקרטית, שמוסדותיה מרבים לדבר על הצורך בשיתוף ציבור בהחלטות המימסד, ישנה הצדקה לברר עמדות אישיות וישירות אודות שאלות של מדיניות ציבורית, של אזרחים שחיי היום יום שלהם מושפעים ממדיניות זו באופן ישיר במיוחד. מוזר, שמעולם לא שאלו מוסדות המדינות את דעתם של מיעוט של אזרחים שמזה מספר דורות מעניקים לרוב אזרחי המדינה - תושבי הערים (שהם כ-95% מתושבי המדינה) - את השירותים הסביבתיים של שמירות קרקע חקלאית, נוף כפרי, ועוד יעדים ציבוריים מוכרים וידועים בישראל.

יש לקחת בחשבון שמדובר בסקר עמדות חלוצי, מול אוכלוסייה שאינה מורגלת לענות על סקרים בנושאים שבדרך כלל מוכרעים ברמה לאומית או תנועתית ואינם נמצאים בטווח השליטה של משק הבית. יתר על כן, ייתכן שחלק מהתושבים רואים עצמם כנמצאים בעמדה מתגוננת. על כן, מן הראוי לראות בסקר שעליו נדווח, כ**סקר ראשוני**, הפותח דרך עבור רשויות המדינה ותנועות

<sup>54</sup> כולל כפרים שיתופיים של תנועת האיחוד החקלאי

<sup>55</sup> <http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/research/r1018.pdf>

<sup>56</sup> הוספנו הערה זו משום שלהפתעתנו, נשאלנו שאלה זו בעת הליך ההערכה של הצעת המחקר, והמענה שנתנו מוצג כאן.

ההתיישבות לערב את חברי ההתיישבות בהבעת דיעותיהם באופן ישיר, באמצעות סקרים רחבים יותר, או על ידי שיטות אחרות (קבוצות מיקוד, הפעלה בדרכי סימולציה, ועוד).

## השיטה

בהצעת המחקר הצגנו כוונה לנקוט בשיטה של ראיונות אישיים, פתוחים למחצה, עם מספר משקי בית במידגם של קיבוצים ומושבים. הסיבה להעדפה אז, הייתה שסברנו שמראיינים יוכלו להסביר נושאים מורכבים למראיינים, וכך לאפשר לקבל תשובות גם מעבר לידע המצומצם של חלק (או אולי רוב) המראיינים. בדעתנו היה לדגום 5% מהמושבים והקיבוצים (35 ו 14 בהקבלה) ובתוך כל יישוב, 5% ממשקי הבית. בחירת היישובים התבצעה, תוך לקיחה בחשבון של המשתתפים הבאים:

**סוג היישוב** – מושב/כפר שיתופי: מתן ייצוג לתנועת המושבים ולא ייחוד החקלאי/קיבוץ: מתן ייצוג לשיתופי ומתחדש

**מיקום היישוב** על פי אזורי עדיפות לאומית

**גיל היישוב** – לפני הקמת המדינה/לאחריה

### רמת הפעילות החקלאית ביישוב

השקענו חודשים רבים בניסיון להפעיל שיטה זו, שבעת הצעת המחקר נראתה לנו כעדיפה. פיתחנו דרך לא שיגרתית לנסות ולהמחיש שאלות מורכבות של זכויות במקרקעין. האתגר היה לנסות להפוך חלופות של בחירה, לכאלה שאינן נמצאות רק בעולם אוטופי שבו ניתן לזכות בכל ללא אילוצים. שאפנו לפתח כלי מחקר שבו השאלות דורשות המרה או ויתור: לדוגמה, "תשלום" בדמות של זכות אחרת, תשלום בכסף, העמדה מול שיקולים ציבוריים מתחרים, וכדומה.

אולם כאשר ערכנו (בעצמנו) מספר ראיונות גישוש (PILOT) במספר קיבוצים ובמספר מושבים, התבררו לנו בעיות שורשיות בשיטה, שהפכו אותה לנחותה לעומת שיטה חלופית. האילוצים שזיהינו הם:

- **בעייה של מהימנות ושל תקפות:** הסתבר לנו, שפער הידע אודות הנושא הקרקעי הוא הרבה יותר גדול מאשר הנחנו. אף שהחלנו לגייס סטודנטים בני ובנות (או יוצאי) קיבוצים ומושבים, מצאנו שככלל, הם אינם בקיאים בנושאים, עד כדי בורות (ברמה שלא ניתן למצוא בקרב תושבי הערים). סוקרים אלה היו זקוקים ללימוד מעמיק ועתיר זמן עד שיוכלו לערוך ראיונות בנושאים מורכבים של זכויות במקרקעין. עריכת ראיונות על ידי סוקרים שאינם מבינים את הנושאים באופן מלא (ברמות שונות), עם מראיינים שאינם מבינים את השאלות, הייתה מציבה בעייה כפולה של מהימנות ותקיפות.
- **בעייה תקציבית וטכנית:** כדי לאפשר ראיונות אישיים ברחבי הארץ (ולעמוד בעלויות), תיכננו לגייס מראיינים – סטודנטים הלומדים או מתגוררים באזורים שונים בארץ, הקרובים ליישובי המדגם. הבעייה של פערי ידע שצינינו לעיל, הוכפלה והוחרפה בצורך להכשיר, לפקח, ולהתמיד עם מראיינים באזורים תוך תחלופה בלתי נמנעת של מראיינים.

במקום שיטה המבוססת על ראיונות אישיים, במדגם מצומצם ומרובד של יישובים, העדפנו שיטה של שאלון מקוון שהופנה לכל הקיבוצים והמושבים בכל הארץ, ולא למדגם.

### **הגדרת האוכלוסייה:**

בקיבוצים, השאלון הופנה לכל החברים הנוכחיים או מועמדים לקליטה מגיל 18 ומעלה. בשאלון צויין במפורש שאינו מיועד לתושבי הרחבות שאינם חברים<sup>57</sup>. במושבים, השאלון הופנה לכל המחזיקים בנחלות. את ארבעת המשתתפים שהיו אמורים לכוון את המידגמים של

<sup>57</sup> כמו בכל סקר מעין זה, קיים חשש מסויים ל"מתחזים". אולם מאחר שאין תועלת ישירה לממלאי השאלון, אנו מניחים שהטיה כזו היא מזערית.

היישובים - סוג היישוב, מיקום באזורים בארץ, גיל היישוב ורמת הפעילות החקלאית - הטמענו בתוך השאלונים עצמם. כך, בניתוח הסטטיסטי היה בידינו לבצע חתכים וניתוחים אחרים על פי משתנים אלה.

### **הכנת השאלונים:**

הכנת השאלון שיקפה כבר את הלקחים משאלון הראיונות שנכשל. השקענו מחשבה רבה במשך מספר שבועות בפיתוח הדרך להפוך נושאים מורכבים לשאלון מקוון. לנוכח טיב הנושאים, השאלון אינו מיועד להיות קליל, ודורש ריכוז והשקעת זמן, אך יחד עם זאת השאלון הוכן כך שיוכל "לדבר" במושגים המובנים לכל אחת ואחד, אך בה בעת, לכלול את המורכבות של חלופות שחשוב היה להציג.

הנחנו, שמי שרואים חשיבות בהבעת דעתם על הנושאים החשובים, יהיו מוכנים להשקיע מעט זמן. אולם מאחר שזו הפעם הראשונה לשאלון בנושאים אלה, אין לנו דרך לבחון את מידת הידע והעניין המוקדמים. כאמור, יש לראות בסקר זה מחקר גישוש, ולהעמיק את המודעות לחשיבות של הבעת דעה ישירה באמצעות הסקר.

כדי להעניק לשאלות מימד של בחירה ריאלית ולא רק של "רשימת משאלות לב", בשאלות הרלבנטיות ניסינו לכרוך בתוך השאלות עצמן את הצורך להמיר משהו תמורת משהו. שאלנו, מה היו המשיבים מעדיפים לו היו במעמד של מקבלי החלטות שאינם יכולים "לאכול את העוגה ולהשאירה שלמה". לדוגמה, השאלות על זכויות במקרקעין או בדיור כללו מספר חלופות, שכל אחת דורשת המרה או ויתור כלשהו. שאלות אודות מדיניות ציבורית או יישובית רצויה העמידו בפני המשיבים מטרות מתחרות זו עם זו, וצורך לבחור ביניהן. כדי להגביר את התוקף, במספר שאלות אודות עמדות בנושאים שנויים במחלוקת, שאלנו יותר משאלה אחת, בדרכים ובכוונים שונים.

שאלון הקיבוצים הוכן ראשון, והמושבים לאחריו. כל שאלון נבדק לחוד, באמצעות של בדיקת-גישוש של כתריסר מרואיינים. הקפדנו שהללו לא יהיו בעלי ידע מיוחד, אלה חברים וחברות מן השורה בקיבוץ או במושב. השאלונים עברו תיקונים מספר פעמים, עד הפצתם.

### **מיבנה השאלונים:**

ההקשרים הקרקעיים של הקיבוצים והמושבים שונים, כמובן, במידה רבה. על כן ערכנו שני שאלונים נפרדים לגמרי. השאלונים מוצגים בנספחים 2 ו 3. כותרות החלקים העיקריים של השאלונים מוצגות בקופסת הטקסט.

חשוב להדגיש, שהשאלות לא עסקו במצב הקיים בכל יישוב ויישוב אלא בחלופה המועדפת על ידי המשיבים כיום או בעתיד. כך, לדוגמה, חברי קיבוצים שיתופיים יכלו להביע דעה המעדיפה הסדר שנמצא בקיבוצים המתחדשים, או הסדר שאינו נמצא כיום בשום תצורה. וכן, להיפך. על כן, השאלונים היו זהים לשתי צורות הקיבוצים. יתר על כן: החלופות שהועלו בשאלון אינן בהכרח כאלה שכבר קיימות בעולם הריאלי של המדיניות הציבורית או המשפטית כיום כלפי ההתיישבות העומדת, אך הן בגדר אפשרויות לעתיד, אם תשתנה המדיניות.

שני השאלונים פותחים במספר שאלות רקע עובדתיות לגבי המשיבים והיישוב, ולאחר מכן סידרה של שאלות לגבי עמדות והעדפות במספר נושאים. שאלות הרקע שימשו לנו כדי לבחון באיזו מידה יש קשר אפשרי (בבחינה סטטיסטית) בין משתני רקע עובדתיים אלה, לבין ההעדפות או העמדות של המשיבים.

## השוואת המבנה של שאלון הקיבוצים לשאלון המושבים

השאלונים במלואם בנספח 2

### שאלון הקיבוצים :

חלק א: שאלות רקע – שם הקיבוץ, מעמד המשיב, מקום מגורים עיקרי – 5 שאלות

חלק ב: דיעות בדבר זכויות מקרקעין ודירור – חלופות מועדפות - 11 שאלות

חלק ג: דיעות בדבר הרחבות קהילתיות – 4 שאלות

חלק ד: שאלות רקע אישיות – 5 שאלות

### שאלון המושבים

חלק א: שאלות רקע על המושב, המשפחות בנחלה, וסוג תעסוקה – 8 שאלות

חלק ב: דיעות בדבר זכויות בנחלה ובנייה - 12 שאלות

חלק ג: (1) האופי הרצוי של המושב – 7 שאלות

(2) שימושים לא מוסדרים - 6 שאלות

חלק ד: מעמד מול הבנקים – 3 שאלות

חלק ה – הרחבות קהילתיות – 6 שאלות

מאחר שעצם הסדרי הזכויות והאינטרסים שונים בין הקיבוצים למושבים, תוכן של שאלות אלה שונה בין הקיבוצים למושבים, אף אם הכותרת דומה.

שאלון המושבים ארוך ומורכב הרבה יותר משאלון הקיבוצים. הסיבה היא שבקיבוצים, המימשק הישיר של החברות והחברים עם החלטות כלכליות של כלל הקיבוץ מוגבל יותר מאשר במושבים. באלה, לכל משפחה יש טווח החלטות רחב יותר שעליה לקבל בנושאים דמוגרפיים וכלכליים. לדוגמה, במושבים כללנו גם שאלות העוסקות בהתנסות הכלכלית של החברים הפרטיים – נושאים שרק הם יודעים מניסיונם האישי. לכך אין מקבילים במשק הקיבוצי. כמו כן כללנו במושבים שאלות בנושא (הידוע כרגיש) של תופעת הבנייה הלא מוסדרת, שגם היא נושא הנוגע לכל נחלה ומשק בית לחוד.

## הפעלת השיטה ואופן הניתוח

### ההפצה

ההפצה נעשתה בעזרת המשרדים של שלוש מתנועות התיישבות: התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, והאיחוד החקלאי. מתנועת המושבים ביקשנו להפיץ גם לתנועות הקטנות יותר של מושבים. משרדי התנועות הפיצו למזכירות היישובים. ככלל, כל התנועות הביאו רצון לסייע והכירו בחשיבות השאלות. כמו כן, קיבלנו עזרה מדובר תנועת הקיבוצים על ידי הפצת הקול הקורא לשאלון באתר התנועה ובעלון שלה, ובמושבים זכינו לסיוע, אך פחות מאשר בקיבוצים.

במסגרת סקר זה, ותקציבו המוגבל, לא הייתה לנו דרך מלאה לעקוב ישירות איך ועד כמה הפיצו המזכירות ישירות לחברים עצמם. מתאמת הסקר עשתה מאמצים לאתר אנשי קשר



ישירים בקיבוצים ובמושבים השונים, באמצעות הטלפון, הדואל או האינטרנט, לעיתים בהצלחה, ולעיתים ללא הצלחה. על פי השאלונים שמולאו ניתן לראות שהסקר הופץ בכל חלקי הארץ, אך אין אנו יודעים אם חסר של משיבים ביישובים מסויימים נובע מאי-הפצה, מעיתוי לא טוב, או מחוסר עניין לענות.

#### שיעור המענה:

בקיבוצים, מספר החברים ומועמדים לקליטה המוערך הוא כ- 50,000. ענו 2251 המהווים כ- 4.5% מהחברים.

הערכתנו היא שבמושבים ישנן כ- 32,000 נחלות מאוישות. קיבלנו מענה מ- 701 מחזיקי נחלות, המהווים כ- 2% ממחזיקי הנחלות.

מעניין, שבקיבוצים זכינו לשיעור מענה רב יותר מאשר במושבים, בעוד שאנו צפינו להיפך. השערותנו הייתה, שמאחר שחברי מושבים בדרך כלל מודעים יותר לנושאי הזכויות מאשר חברי קיבוצים, שיעור המענה יהיה רב יותר. בפועל, אירע ההיפך. הסיבות לכך לא לגמרי ברורות. ייתכן שההפצה למושבים הייתה פחות אפקטיבית. ייתכן, שההגבלה במושבים למענה על ידי אחד או אחת בלבד בכל נחלה היוותה אילוץ שהגביל את טווח המשיבים האפשריים. ייתכנו גם סיבות נוספות, שאינן טכניות אלא מהותיות, הקשורות בחששות לענות על השאלון. אם קיים חשש, אפילו קל, שכך הדבר, הוא ראוי לתשומת לב על ידי מקבלי ההחלטות. לטעמנו, חשש כזה של מיגזר שלם באוכלוסייה שאולי מרגיש מוחלש או מאויים מהבעת דעתו, צריך להדאיג את רשויות המדינה השונות – משרד החקלאות, רמ"י, מינהל התיכנון, או משרד המשפטים.

ישנם הבדלים בין שיעורי המענה לפי אזורי עדיפות<sup>58</sup>. משתנים אחרים יוצגו בניתוח של כל שאלון בנפרד.

#### התפלגות הנענים באחוזים לפי אזורי עדיפות לאומית:

מושבים		קיבוצים		איזור עדיפות
N	%	N	%	
458	63	788	35	ללא איזור עדיפות
99	15	540	24	עדיפות ב
144	22	923	41	עדיפות א וקו עימות
701	100	2251	100	סה"כ ב %

#### ניתוח סטטיסטי לבחינת השערות

<sup>58</sup> לא ערכנו כאן חישוב של שיעור המענה לפי מספר החברים בכל איזור. אם זמינים הנתונים, ניתן בקלות לחשב זאת. מאחר שיש הבדלים גדולים בין שיעורי המענה בין קיבוץ לקיבוץ איננו רואים חשיבות רבה לכך. ככלל, חלוקת הקיבוצים הנה שמרניתם באזורי עדיפות, כאשר במשק המשפחתי התמונה שונה.

ביצענו ניתוח סטטיסטי בשתי רמות: התפלגויות פשוטות (אחוזים – סטטיסטיקה תיאורית), ובחינת השערות. ההשערות נגעו לקשר אפשרי בין משתני הרקע (שאלות הרקע) לבין התשובות שנתנו חברי הקיבוצים או מחזיקי הנחלות לשאלות העמדות השונות. ההתפלגות מול משתני הרקע מוצגת רק כאשר נמצא קשר בעל מובהקות סטטיסטית (המפורטת בכל טבלה). אם לא הצגנו טבלה כזו, משמעו שההתפלגות אינה מציגה קשר עם מובהקות סטטיסטית.

## פרק 5: סקר העמדות בקיבוצים – מימצאים

פרק זה מדווח על המימצאים של סקר העמדות בקיבוצים. נחזור כאן על מספר המשיבים והתפלגותם לפי אזור עדיפות, סוג קיבוץ והתפלגות גילאים.

### לוח 1: התפלגות אוכלוסיית המשיבים

סוג הקיבוץ	משיבים	אחוז	אזור עדיפות לאומית	משיבים	אחוז	גילאי משיבים	משיבים	אחוזים
שיתופי	473	20.3%	ללא אזור עדיפות	788	35%	18-30	37	1.59%
מתחדש	1853	79.7%	עדיפות ב'	540	24%	31-40	369	15.91%
			עדיפות א' ועימות	923	41%	41-50	380	16.38%
סה"כ	2326	100%	סה"כ	2251	100%	51-60	453	19.53%
						61-70	569	25.69%
						71-80	392	16.90%
						81-93	93	4.00%
						סה"כ	2293	100%

אין צורך לנמק את החשיבות של הבחנה בין קיבוצים שיתופיים למתחדשים. שהרי חלק מהביקורת הציבורית כלפי הקיבוצים כ"נדלניסטים" קשורה מן הסתם בדעה (השגויה מאוד) ששווי הקרקע והבתים הם עתה נכסים מעין פרטיים. לגבי רוב השאלות נמצאו הבדלים מובהקים סטטיסטית בין שני סוגי הקיבוצים, אך לא תמיד על פי ההשערות האינטואיטיביות.

נזכיר, שהעובדה שקיבוץ מסויים החליט לעבור "התחדשות", אינה בהכרח מכתיבה את דעתם הפרטית של המשיבים, משלושה טעמים: ראשון – קבלת ההחלטות הייתה מן הסתם ברוב דיעות ולא דווקא בהסכמה מלאה; שני - ייתכן שהייתה תחלופה מאז התקבלה ההחלטה וחלק מהמשיבים לא היו שותפים לה; ושלישי – אנשים זכאים לשנות דעתם מעת לעת.

בנוסף סברנו, שיש מקום להבחין גם בין אזורי עדיפות לאומית, אולם ההבדלים שמצאנו לא היו בעלי משמעות. כהדגמה, נציג כאן התפלגות לפי משתנה זה עבור שתי שאלות נבחרות בלבד.

למרות שמספר ושיעור המשיבים מבין הקיבוצים השיתופיים קטן יחסית, בדרך כלל המספר הספיק לצורך בדיקה סטטיסטית של הקשר בין סוג הקיבוץ לתשובה בשאלון. אולם כאשר רצינו לפלג לפי משתנה של אזורי עדיפות, שאז יש לפלג ל 3 תת-אוכלוסיות, לא ניתן היה לערוך בדיקה סטטיסטית.

בטבלה 1 מופיעה גם התפלגות המשיבים על פי קבוצות גיל. זו מראה שככל הנראה, בקרב המשיבים יש תת-ייצוג של צעירים עד גיל 30. איננו יודעים מה הסיבה לעובדה זו: האם היא משקפת התמצאות פחותה בנושאים הנדונים משום שרוב בני קבוצה זו עדיין לא זקוקים לעסוק בהקמת בית, האם היא נובעת מאדישות, או פשוט משקפת מידת נוכחות נמוכה יותר בקיבוץ של קבוצת גיל זו עקב שירות צבאי, לימודים, או טיולי חו"ל. כדי לאפשר פילוג סטטיסטי של התשובות גם לפי קבוצות גיל, יש צורך בסקר רחב יותר, שיאפשר שיטות הפצה ייעודיות. בעת עיון במימצאים, יש לקחת בחשבון את התפלגות הגילאים.

## עמדות בדבר זכויות במקרקעין ודיור

הסוגיה באם יש מקום להעניק לחברי הקיבוצים זכות כלשהי לקבוע מתי ולמי תועבר יחידת הדיור שלהם, היא סוגיית מפתח לגבי אופיו של הקיבוץ בהרבה מובנים. היא נמצאת כיום במחלוקת - הן בקרב קובעי מדיניות והן בתוך קהילות הקיבוצים עצמם. בנושא זה שאלנו 3 שאלות. כדי לשפר את תוקפו את המחקר ולהקטין את הסכנה של הבנה לא מלאה של השאלות, תקפנו את נושא הזכויות בשלוש שאלות שונות, שתיים מהן בכיוונים מנוגדים. בסך הכול, הממצאים עיקריים למדי ומאפשרים ללמוד על הדיעות השונות של המשיבים.

### עמדות בדבר זכויות ההעברה (מידת סחירות) לפי סוג קיבוץ

השאלה הראשונה שאלה, אם צריכה להיות זכות למכור או להעביר בדרך אחרת את יחידת המגורים, וציינה חמש חלופות של זכויות. הכוונה בחלופות אלה הייתה ליצור מידרג מהזכות הרחבה יותר להעברה לכל אחד, עד היעדר הזכות כפי שהיה קיים בכל הקיבוצים בעבר, וכיום קיים בקיבוצים השיתופיים. שאלה זו היא אולי הכי "תובענית" בסקר כולו ודורשת התעמקות בהבדלים בין החלופות שבמידרג. למרות שבדקנו נוסחים שונים של שאלה זו במסגרת ה"פיילוט" והשליבים שקדמו לו, בכל זאת היה בליבנו חשש שמא יהיו כאלה שלא יבינו את החלופות כאשורן. על כן יצרנו מעין גיבוי לשאלה זו, על ידי הצבת שתי שאלות נוספות בנוסחים שונים. הללו יוצגו בהמשך.

לוח 2א: סולם מידת הסחירות לגבי יחידת המגורים: "רצוי שלכל משפחת חברים בקיבוץ תהיה" (בהצלבה עם סוג קיבוץ):

סה"כ N	סה"כ %	מתחדש	שיתופי	
383	17.1%	18.4%	12.3%	הזכות להעביר את יחידת המגורים (למכור, להוריש...) לכל אחד, מבלי שתהיה לקיבוץ או לחברים האחרים, זכות להחליט מי רשאי לקנות ומי לא.
495	22.1%	22.2%	22.0%	בטרם תוכל להעביר את יחידת המגורים, תהייה כל משפחה חייבת להציע אותה קודם לקיבוץ, ורק אם הקיבוץ לא מעוניין, ניתן למכור לכל אדם.
843	37.7%	39.7%	30.0%	ניתן למכור רק למי שאושר ע"י הקיבוץ (בין אם זה תושב או חבר).
312	14.0%	15.9%	6.2%	ניתן למכור רק לחברי הקיבוץ לפי החלטת הקיבוץ
202	9.0%	3.8%	29.5%	רצוי לנהוג כמו בקיבוץ השיתופי - ללא זכויות "שייך", וללא זכות להעביר את יחידת הדיור לפי רצונם. יחידות הדיור שייכות לקיבוץ והוא מקצה אותן.
	100.0%	100.0 %	100.0%	סה"כ
2235		1840	467	N

$\chi^2 = 305.88$ ;  $df = 4$ ; רמת מובהקות = 0.00

לוח 2א מציג את התפלגות התשובות באחוזים. כמו כן מציגה הטבלה את ההתפלגות לפי קיבוצים שיתופיים ומתחדשים. הבחינה הסטטיסטית מראה שיש קשר מובהק בין העמדה אודות העברת הדיור לבין סיווג הקיבוץ.

כפי שניתן לצפות, יותר חברי הקיבוצים השיתופיים בוחרים בעמדה הקרובה ביותר לערכים של הקיבוץ השיתופי (דהיינו, המסורתית), ומתנגדים לזכות אישית כלשהי להעברת בית המגורים. אולם מעניין במיוחד הוא, שגם בקרב חברי הקיבוצים השיתופיים, שלכאורה כבר בחרו בעמדה קולקטיבית, ישנה התפלגות של עמדות.

ההבדל החד ביותר בין שני סוגי הקיבוצים מתבטא בחלופה האחרונה – לא להעניק כל זכות שיוך. כאן 30% מחברי קיבוצים השיתופיים תמכו בעמדה לעומת רק 4% בקיבוצים המתחדשים. אולם מפתיע, שגם העמדה הקיצונית שבקוטב השני – ביטול כל הגבלה להעביר את יחידת המגורים, כפי שנהוג בערים – זכתה למיעוט משיבים, אם כי כפול מהראשונה. רוב חברי הקיבוצים – כ 78% בקיבוצים המתחדשים ו 58% בשיתופיים – מעדיפים את עמדות הביניים. משמע, הם מעוניינים במידה כלשהי של כבילת ידיהם עצמם בעבור הקהילה. הם מעדיפים שהקיבוץ ימשיך להיות הסמכות הקובעת את זהותם של אלה שיקבלו את הדיור.

**לוח 2ב: לגבי יחידת המגורים, רצוי שלכל משפחת חברים בקיבוץ תהיה (לפי אזור עדיפות, רק קיבוצים מתחדשים):**

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב'	אזור עדיפות א'	
18.2%	16.5%	16.9%	21.1%	הזכות להעביר את יחידת המגורים (למכור, להוריש....) לכל אחד, מבלי שתהיה לקיבוץ או לחברים האחרים, זכות להחליט מי רשאי לקנות ומי לא.
22.3%	22.5%	22.7%	21.9%	בטרם תוכל להעביר את יחידת המגורים, תהייה כל משפחה חייבת להציע אותה קודם לקיבוץ, ורק אם הקיבוץ לא מעוניין, ניתן למכור לכל אדם.
39.9%	39.1%	37.9%	42.3%	ניתן למכור רק למי שאושר ע"י הקיבוץ (בין אם זה תושב או חבר).
15.7%	17.4%	18.0%	11.9%	ניתן למכור רק לחברי הקיבוץ לפי החלטת הקיבוץ
3.9%	4.4%	4.5%	2.8%	רצוי לנהוג כמו בקיבוץ השיתופי – ללא זכויות "שיוך", וללא זכות להעביר את יחידת הדיור לפי רצונם. יחידות הדיור שייכות לקיבוץ והוא מקצה אותן.
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 17.936 ; df = 8 ; \text{רמת מובהקות} = 0.022$$

**סולם עדיפויות של מידות סחירות לפי אזור עדיפות בארץ**

העלינו את ההשערה, שהעמדות בעניין זכות ההעברה של המגורים עשויות להיות קשורות במיקום הקיבוץ בארץ מבחינת אזור עדיפות. כידוע, סיווג אזורי עדיפות משקף במידה רבה גם שווי מחירי נדל"ן. מספר המשיבים מתוך הקיבוצים השיתופיים היה קטן מדי בכדי לעמוד בכללי הבדיקה הסטטיסטית הזו (בה למשתנה המסביר יש 3 קטגוריות ולא 2 כמו לעיל). על כן לוח 2ב

מציג את ההתפלגות של המשיבים מבין הקיבוצים המתחדשים בלבד. בהקשר של השאלה הנוכחית, המימצאים החשובים הם באמת של חברי קיבוצים מסוג זה.

בלוח 2 מוצגים המימצאים של ההצלבה. מבחן ההשערה הצביע על קשר סטטיסטי מובהק, אולם, המימצאים מראים הבדלים קלים בלבד בין משיבים מאזורי העדיפות השונים. (כאשר מדובר במספר גדול של משיבים מספיקים הבדלים מספריים קטנים יחסית כדי להביא לקשר מובהק). היעדר הבדלים ברורים בין אזורי עדיפויות מאפיין את כל הסקר, ועל כן לא נמשיך להציג את ההתפלגויות הללו.

דווקא הדמיון בין התושבים באזורי העדיפות השונים הוא המעניין. הדיעה הרווחת בציבור (נדמה לנו שהיא מן המפורסמות) היא שהקיבוצים רוצים להתעשר באמצעות ערכי הנדל"ן של יחידות צמודות קרקע, המאפיינות קיבוצים רבים. והנה, הנתונים מראים שגם בקיבוצים ללא אזור עדיפות – "אזורי הביקוש" – רוב המשיבים אינו תומך בהפיכת בתי המגורים לנכסי נדל"ן הניתנים למכירה למרבים במחיר. גם באזורי הביקוש, בחר הרוב – במקרה זה 60% מבין המשיבים – באחת מחלופות הביניים. הם בחרו להחיל על עצמם כבלים בדרגות שונות על חופש המכירה או הורשה של הנכס הכלכלי העיקרי העומד על הפרק.

### מידות הסכמה על אמירות בדבר זכויות סחירות ביחידת המגורים

לנוכח החשש שמא השאלה המורכבת הראשונה לא תובן על ידי חלק מהמשיבים, יצרנו מעין גיבוי לשאלה זו, על ידי הצבת שתי שאלות נוספות. אלה שאלות פשוטות יותר להבנה, המבוססות על אמירה של דיעה בנושא הזכויות ודורשות רק בחירה בסולם "מסכימים – לא מסכימים". מאחר ששאלות אלה מעצם טיבן מוטות לעמדה קוטבית, ניסחנו שתי שאלות כאלה, הפוכות זו לזו. נציג את המימצאים זה אחרי זה. כנהוג בסקרי עמדות, הרחקנו את השאלות זו מזו (כאשר בתווך שאלות אחרות) על מנת לאפשר עצמאות לכל שאלה. השאלות והמימצאים מוצגים בלוחות 3 ו 4.

**לוח 3: האם הינך מסכים/ה עם האמירה: "מן הראוי שחברי הקיבוצים יוכלו למכור את מגוריהם בקיבוץ בשוק החופשי בדיוק כמו תושבי העיר" (לפי סוג קיבוץ):**

N	סה"כ אחוזים	מתחדש	שיתופי	
270	12.1%	13.6%	5.9%	מסכים/ה מאוד
374	16.7%	18.4%	10.0%	די מסכים/ה
573	25.6%	26.7%	21.2%	לא כל כך מסכים/ה
1023	45.6%	41.2%	62.9%	ממש לא מסכים/ה
	100%	100.0%	100.0%	סה"כ
2312/2240		1841	471	N

$$\chi^2 = 75.08 ; df = 3 ; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

התשובות לשאלות הופכיות אלה מצביעות על תוקף רב לשאלותינו. לפי ההקבלה בין התשובות ברור שהמשיבים הבינו את השאלות, וענו באופן עיקבי. יתר על כן: שאלות פשוטות אלה נותנות תמונה הדומה למדי גם לשאלה המורכבת הראשונה בדבר סולם זכויות. ניכר, שהייתה הבנה משביעת רצון לפחות בכל הנוגע לחלופות בשני הקצוות שבשאלה הראשונה.

נתרכז בשאלה שבלוח 3, המנוסחת באופן שבו יש פחות חשש להטיה מאשר בשאלה הבאה. אנו רואים, שוב, שרוב המשיבים אינם מעוניינים בהסדר קיבוצי המעניק לחברים חופש למכור את המגורים למרבה במחיר. 63% מבין הקיבוצים השיתופיים מאוד לא מסכימים עם הסדר כזה, ובקרב משיבי הקיבוץ המתחדש 41% אינן מסכימים. אם נחבר את שתי מידות אי ההסכמה, נקבל תמונה שלפיה, הרוב המוחלט מבין שני סוגי הקיבוצים אינו מעוניין בזכות להעביר את

המגורים לכל המרבה במחיר, אלא מעוניין בכך שהקיבוץ – הקהילה – יהיו בעלי הסמכות לקבוע את הכללים. מאחר שסחירות קשורה בעבותות בשווי המקרקעין, נאמר מעתה: בעיני חברי הקיבוצים משני הסוגים שהשיבו על השאלון, ערכי הקהילה חשובים בעיני הרוב הגדול יותר מאשר מימוש הערך הכלכלי של הנדל"ן.

**לוח 4: האם הינך מסכים/ה עם האמירה: "גם אם יכולתי למכור את הבית בקיבוץ לכל המרבה במחיר, לא אעשה זאת כדי שלא לאבד את האופי החברתי של הקיבוץ" (לפי סוג הקיבוץ):**

N	סה"כ %	מתחדש	שיתופי	
1073	47.8%	45.3%	57.5%	מסכים/ה מאוד
661	29.4%	30.3%	25.9%	די מסכים/ה
295	13.1%	13.8%	10.7%	לא כל כך מסכים/ה
217	9.7%	10.6%	5.9%	ממש לא מסכים/ה
	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
2246		1846	472	N

$$0.00 = \chi^2 ; 3 = df ; 25.05 = \text{רמת מובהקות}$$

המימצאים שבלוח 4 מקבילים למימצאים של השאלה הקודמת. זוהי שאלה בכיוון דיעה הפוך לקודמתה. כאן, שיעור אף גדול יותר משני הזרמים מעדיף את ערכי הקהילה מערכי הנדל"ן, אולם כאמור, נוסח שאלה זו מכיל הטייה מסוימת.

### מימון ההקמה של בתי המגורים והתמורה לחברים

סוגייה הנלווית למידת הסחירות של יחידות הדיור, נוגעת למימון עלויות הקרקע והבנייה. גם שאלה זו עומדת על סדר היום בדיונים בין תנועת הקיבוצים לבין המדינה ובתוך הקיבוצים עצמם: מי ראוי שיממן את הבנייה, הקיבוץ או החברים? ואם החברים מממנים את הדיור בעצמם, האם בעת העברת הבית ראוי שיזכו להחזר על השקעתם? האם ההחזר צריך להיות על הוצאות הבנייה בלבד או גם על שווי הקרקע? לוח 5 מציג את השאלה וחמש חלופות שונות למענה, המסודרות על פי סולם שבקצה האחד, הקיבוץ אחראי למימון ואין זכויות. התפלגות התשובות מוצגת בחלוקה לפי סוג הקיבוץ.

**לוח 5: איזה מהמשפטים הבאים תואם ביותר את עמדתך בנושא מימון הבנייה למגורים (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):**

סה"כ %	מתחדש	שיתופי	
6.8%	2.7%	22.9%	אין בנייה פרטית. הבנייה על חשבון הקיבוץ, והקרקע והבתים נשארים בבעלותו. עם פקיעת חברותה של משפחה עקב עזיבה או פטירה, יועבר הבית חזרה לרשות הקיבוץ.
5.7%	2.9%	16.8%	למשפחת חברים מותר לבנות תוספות בנייה על חשבונם, אולם במקרה של פטירה או עזיבה הבית והקרקע נשארים רכוש הקיבוץ.
26.2%	25.7%	28.1%	כל משפחה תממן את הבנייה בלבד, ולא את הקרקע. עם עזיבה/פטירה, המשפחה תקבל מהקיבוץ החזר רק על שווי המבנה ולא על שווי הקרקע.
13.6%	13.8%	12.7%	המשפחה משלמת רק על חלק משווי הקרקע ובנוסף את עלות הבנייה המלאה. עם עזיבה / פטירה, תהיה למשפחה הזכות לקבל החזר של עלויות הבנייה המלאות, אולם רק את חלקה היחסי בקרקע (בערכים העדכניים).
47.8%	54.9%	19.5%	המשפחה תשלם הן עבור הקרקע והן עבור הקמת הבית. עם עזיבה/פטירה, תהיה לה הזכות לקבל את שווי הנוכחי המלא של הנכס, כולל הקרקע.
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1797	454	N

$$0.00 = \chi^2 ; 4 = df ; 424.86 = \text{רמת מובהקות}$$

בנושא זה, ניתן לצפות להבדלים ברורים בין סוגי הקיבוצים. בפועל, בקיבוצים המתחדשים, הנושא עדיין "נזיל" – הוא נמצא בדיונים וויכוחים ברמות שונות. בקיבוצים השיתופיים, כעיקרון כללי, מימון הבנייה הוא על הקיבוץ כולו, אך ישנם הבדלים מתהווים בנושא של מימון תוספות. בכל מקרה, ההחלטות של קיבוצים אלה אינן כוללות זכויות לחברים להחזיר על השקעתם, אם הייתה כזו. אולם נזכיר, שהשאלון היה מיועד לבדוק עמדות השונות מההחלטות הרשמיות שקיבל הקיבוץ. הנוהגת בקיבוץ המסוים, על כן ייתכנו עמדות השונות מההחלטות הרשמיות שקיבל הקיבוץ.

ואכן, בתשובות לשאלה זו על ידי חברות או חברי הקיבוצים השיתופיים, מסתמנות גם שם דיעות השונות מההסדרים הרשמיים. אם נצרף את תשובות א ו ב, עולה שרק 40% מהמשיבים חברי הקיבוצים המתחדשים מאמצים את העמדה הרשמית שלא תהיה חובת מימון ובמקביל, אין זכות לקבל חלק מהערך בעת העברה. רוב המשיבים מעדיפים אחת מבין החלופות שבהן החברים מממנים באופן חלקי או מלא, ועם העברת הבית, הם זוכים להחזר מקביל.

יחד עם זאת, המימצאים מצביעים על הבדלים חדים בהתפלגות התשובות בין שני סוגי הקיבוצים, בכיוון ששעורנו. רק שיעור מיזערי של חברי הקיבוצים המתחדשים מסכימים עם העמדה שחובת המימון המלאה על הקיבוץ, ובמקביל, שלחברים לא יהיו זכויות בעתיד. רוב של 55% מהחברים מסכים עם העמדה ההפוכה: כל המימון על החברים, וכל הזכויות לקבלת השווי חזרה, בערכים נוכחיים, בעת העברת הבית.

## העדפות בעניין אופי הבינוי בקיבוץ

אחת התדמיות של קיבוצים בקרב הציבור הרחב (אף כי מוטעות), הן של "שכונות וילות". כמובן, שיש בנייה כזו. אולם ברקע פועל גורם שטרם זכה לזיהוי או דיון במוסדות התיכנון, רמ"י, או החקלאות. והנה אנו מעלים אותו לראשונה: המדיניות של רמ"י משמשת תמריץ לצריכת-יתר של שטח מגרש ושטח בנוי, מעבר למה שמשק הבית היה אולי צורך לו הייתה מדיניות שתהפוך זאת לכלכלי. כוונתנו לכך שרמ"י מחשבת את דמי ההיוון בקיבוץ (כמו בישובי וילות) על מלוא זכויות הבנייה גם אם משק הבית היה מעוניין לבנות פחות מכך.

לא ברור מה הנימוק למדיניות זו, הסותרת מדיניות דיור רצויה של בנייה בהתאמה לצרכי המשפחה המשתנים. אם הסיבה לשיטת חישוב זו הנה "הקטנת החיכוך", המבקשת למנוע צורך של החוכר לפנות לרמ"י אם ירצה להגדיל ביתו בעתיד, הרי שהיא פוגעת במדיניות הדיור הרצויה יותר מכך, לפי החלטות ממ"י אחרות, רכישה בעתיד של זכויות בנייה שכבר היו קיימות במועד הרכישה המקורי ולא נרכשו, מתבצעת במחיר מלא, ללא ההטבות הקיימות למי שירכוש בעתיד זכויות חדשות. כך או כך, שיטת חישוב זו מתגמלת רכישה מיידית של כל הזכויות!

יתר על כן: מאחר שהמדיניות כלפי הקיבוצים משתנה השכם וערב, ולא דווקא לטובת החברים, ייתכן שגם אי הוודאות לגבי הזכויות בעתיד מהווה גורם בעל משקל כלשהו לצריכת-יתר של מקרקעין ושטח בנייה. השערה זו חלה גם על ההשפעות של ההגבלות המיספריות שמציבה תמ"א 35 על המספר המירבי של יחידות דיור (ראו הסבר נוסף, בסמוך ללוח 8).

כיום אין כל מדיניות ציבורית – בין אם של מינהל התיכנון, של רמ"י או של משרד החקלאות – המעודדת את חברי הקיבוצים, באמצעות תמריצים שונים, להסתפק במגרשים או בתים יותר קטנים, כגון אפשרות של מימוש חלקי בלבד של זכויות הבנייה.



**לוח 6: באילו נסיבות תרצה/י לרכוש מגרש בגודל מלא (חצי דונם או שלישי, לפי האזור) על פני דיור פחות יקר? (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ)**

סה"כ %	מתחדש	שיתופי	
18.1%	20.2%	9.7%	בכל מצב אעשה את מרב המאמצים לרכוש מגרש ולבנות בית בגודל המרבי המותר.
54.3%	58.3%	39.0%	אעדיף להשקיע במגרש מלא אך לבנות רק בית קטן וצנוע בשלב ראשון כל עוד ניתן יהיה להרחיב אותו בעתיד.
9.8%	10.0%	9.0%	אעדיף לרכוש דירה במקבץ דירות על פני מגרש ובניית בית.
1.6%	1.3%	2.5%	לא מעוניינת לרכוש מגרש או דירה ואעדיף לגור בשכירות.
16.2%	10.1%	39.9%	אעדיף שהקיבוץ יהיה זה שידאג ליחידות הדיור כפי שנהוג בקיבוץ השיתופי.
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1772	457	N

$$\chi^2 = 242.07; df=4; \text{רמת מובהקות}=0.00$$

על כן ראינו לנכון לשאול שתי שאלות על אופי הבינוי הרצוי, ובמיוחד אופי המגורים. בלוח 6 מוצגת שאלה בדבר מידת הנכונות "לוותר" על צריכת יחידת קרקע ומגורים בגודל המירבי המותר, תוך ציון מספר חלופות הכרוכות בזכויות תיכנון ומקרקעין. מאחר שגם זו שאלה מורכבת, כדי לחזק את התוקף הוספנו שאלה פשוטה יותר, של מידת הסכמה בדבר אופי הבינוי הכללי של הקיבוץ, תוך איזכור מפורש גם של אופי המגורים.

המימצאים ברורים מאוד. ראשית, לא מפתיע כי החברים בשני סוגי הקיבוצים אינם מעוניינים לגור בשכירות לאורך זמן (השערתנו היא שגם בקרב תושבי ערים בישראל, צפוי מימצא דומה), המימצאים המעניינים יותר הם לגבי התשובות אודות מגורים הדורשים השקעה כספית. אפילו בקיבוצים המתחדשים, רק מיעוט של 20% מעדיף לרכוש מגרש ולבנות בית בגודל המירבי המותר. לעומתם, רוב ברור מעדיף אמנם להשקיע במגרש בגודל המירבי אך לבנות בית קטן וצנוע בשלב ראשון, לפי הצרכים. עוד 10% מעוניינים בדירה ולא בבית. בקיבוצים השיתופיים, ישנה כצפוי התפלגות שונה. אולם גם כאן יש הפתעות. אם מנכים את אלה הסומכים ידם על המדיניות הקיימת בקיבוצים, ועל כן לא מביעים עמדה עצמאית, עולה תמונה הדומה לקיבוץ המתחדש: הרוב היה מעונין להשקיע במגרש בגודל מלא, אולם לבנות בית צנוע בשלב ראשון.

בלוח 7 מוצגים המימצאים של שאלה אודות האופי הרצוי, בהתפלגות לפי סוג הקיבוץ. בלוח 7 ראינו לנכון להציג גם את ההתפלגות לפי אזור עדיפות, משום שזו מעניינת בהקשר הנוכחי.

**לוח 7א: באיזו מידה הנך מסכים/ה עם האמירה: "חשוב שהקיבוצים ישאפו לשמור על האופי הכפרי והמגורים הצנועים יחסית, כפי שמאפיין (עדיין) את רוב הקיבוצים" (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):**

N	סה"כ %	מתחדש	שיתופי	
1166	52.1%	49.6%	61.8%	מסכים/ה מאוד
763	34.1%	35.1%	30.3%	די מסכים/ה
218	9.7%	10.7%	6.1%	לא כל כך מסכים/ה
91	4.1%	4.7%	1.8%	ממש לא מסכים/ה
	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
2238		1840	469	N

$$\chi^2 = 28.04; df=3; \text{רמת מובהקות}=0.00$$

לוח 7ב: באיזו מידה הנך מסכים/ה עם האמירה: "חשוב שהקיבוצים ישאפו לשמור על האופי הכפרי והמגורים הצנועים יחסית, כפי שמאפיין (עדיין) את רוב הקיבוצים" (לפי אזורי עדיפות, רק קיבוצים מתחדשים):

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א	
49.3%	47.8%	54.5%	47.5%	מסכים/ה מאוד
35.3%	34.9%	32.2%	37.9%	די מסכים/ה
10.8%	13.0%	8.4%	9.9%	לא כל כך מסכים/ה
4.6%	4.3%	4.9%	4.7%	ממש לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 12.22; df = 6; \text{רמת מובהקות} = 0.057$$

המימצאים לגבי מידת ההסכמה מעידים על המתח הפנימי שאולי חשים חלק מהמשיבים, בין הגעגועים לקיבוץ "של פעם", לבין השיקולים הכלכליים של החברים עצמם מול המדיניות הציבורית שצינו. השאלה כניראה קלעה למתח זה.

אמנם בין סך כל המשיבים יש רוב קטן עדיין מסכים מאוד עם האמירה של הצורך בשמירה על האופי הצנוע של הקיבוץ בכלל והמגורים בפרט, אולם בקיבוצים המתחדשים חלק זה הוא קצת פחות ממחצית. כפי ששיערנו, בקיבוצים השיתופיים שיעור המסכימים מאוד גבוה יותר – 62%. אולם בשאלה זו, חשוב לשים לב לאלה שלא מסכימים (בשתי הדרגות) לצורך בשמירת האופי הצנוע: 15% בקיבוצים המתחדשים ו 8% בשיתופיים.

ההתפלגות לפי אזור עדיפות אמנם מובהקת מבחינה סטטיסטית, אבל כמו בשאלות הקודמות, קשה להצביע על היגיון הנוגע לאזורי עדיפות. אי אפשר לומר, לדוגמה, שהקיבוצים באזור עדיפות א נוטים ל"צניעות" רבה יותר מאשר קיבוצי מרכז הארץ, וגם לא להיפך. שיעור אלה שאינם מסכימים כלל, כמעט זהה בכל האזורים, ויש הבדלים דקים בקטגוריות האחרות. כמובן, שיש משתנים רבים המסתתרים מתחת לאזורי העדיפות - כמו הבדלים אזוריים, קירבה לערים, הבדלים של רמה כלכלית בין הקיבוצים – שלא בדקנו כאן.

חיבור של המימצאים שבלוח 6 יחד עם אלה של לוחות 7א ו 7ב צריך לעורר דיון נוקב במשרדי הממשלה הנוגעים להסדרי הקרקע והבינוי בקיבוצים. כפי שצינו לעיל, המימצאים מצביעים על אפשרות שמדיניות התמחור של רמ"י (חובת תשלום על פי ההנחה שמלוא זכויות הבנייה ממומש) והוראות התיכנון של מוסדות התיכנון (ההגבלות של תמ"א 35) – תורמים לצריכת יתר של מגרשים ושטחי בנייה. כך, באופן עקיף, הם מאיצים את השינוי באופי הבנייה בקיבוצים לעומת מה שחברי הקיבוץ היו מעדיפים, אלמלא היו עומדים בפני תמריצים שליליים אלה. מיותר לומר, שתמריצים חיוביים – הפוכים – לעודד דווקא שמירה על אופי בינוי יותר צנוע - אינם קיימים כלל.

בהקשר לנושא הבנייה, מן הראוי להזכיר את התפלגות הגילאים המוטה של המשיבים לשאלון. ישנו מיעוט של משיבים עד גיל 30, ואף עד גיל 40. משמע, שקולם של הזוגות הצעירים העסוקים בהתלבטות של ביתם, כמעט שלא נשמע כאן, אף שדעתם בנושא הנוכחי חשובה מאוד. כדי לדעת את דעתם, יש צורך בהרחבת המחקר.

מסקנתנו היא, שחלק ניכר מחברי הקיבוצים מעוניינים ברווחת דיור גדולה יותר מאשר הייתה לדורות הקודמים, שהסתפקו במגורים מאוד צנועים ומצומצמים בגודלם. תכונה זו כמובן, רק אנושית. נזכיר, שגם ה"וילות" בקיבוצים בדרך כלל צנועות יותר מווילות חדשות בהרחבות שבמושבים. בה בעת, יש לקחת בחשבון גם את המנגנונים הכלכליים שצינו, שראשיתם לפני כ 20 שנה, וייתכן שכבר גרמו להרגלים למימוש כל זכויות הבנייה – משמע, בתים גדולים יותר מאשר דרושים למגורים סבירים כל עוד המשפחות סטנות.

אם רשויות התיכנון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ותנועות הקיבוצים מעוניינים בשמירה רבה יותר של אופי הבינוי הכפרי, עליהם לשכנע, קודם כל, את מוסדות התיכנון ורמ"י להסיר את הגורמים המעודדים דווקא מיקסוס של זכויות בנייה.

נושא מורכב ומרתק זה, ראוי למחקר נוסף שיוכל להצביע על השיקולים השונים שמנחים את החלטות הבחירה של משקי הבית ואת יחסי ההמרה בין השיקולים.

## המשך הבעלות הלאומית על הקרקע

ישראלים רבים מקבלים כמובן מאליו, שבעלות הקרקע במיגזר הכפרי היא לאומית, ורבים אף מניחים ש"כך זה בעולם". ניתן להניח שגם רוב חברות וחברי הקיבוצים מניחים כך. נושא זה טרם עלה לדיון ציבורי, גם בתקופת המערבות של "בג"צ הקשת" והמשך המחלוקת הציבוריות והמשפטיות אודות נושא השיוך של דירות. במחקר זה, לראשונה, אנו שואלים גם על נושא זה. כדי לפתוח צוהר וללמוד על דיעותיהם של חברי הקיבוץ על מה רצוי, מבלי להיות מקובעים במצב המצוי בישראל ובקיבוצים, פתחנו שאלה זו עם אמירה עובדתית על ארצות אחרות.

**לוח 8א: בכל המדינות המפותחות-דמוקרטיות, החקלאים הם בעלי הקרקעות- הן הקרקעות למגורים והן הקרקעות החקלאיות. רק בישראל, המדינה היא הבעלים. עם איזו אמירה הנך מסכים/ה ביותר? (לפי סוג קיבוץ):**

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
4.8%	3.3%	10.5%	זה בסדר שהקיבוצים אינם בעלי הקרקעות – גם לא באזור המגורים - כי שמירת הבעלות הלאומית היא יסוד מרכזי בערכי התנועה הקיבוצית.
40.4%	40.8%	38.8%	זה בסדר שהמדינה תמשיך להיות בעלת הקרקעות החקלאיות אבל מן הראוי שהקרקע המשמשת למגורים ולקהילה תוסב לבעלות של האגודה או של חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).
54.9%	56.0%	50.7%	ראוי להעביר את כל שטח הקרקע, כולל החקלאי, לבעלות הקיבוצים או חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1831	469	N

$$\chi^2 = 42.40; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

המימצאים הפתיעו גם אותנו. רק 5% מהמשיבים רואים את המשך הבעלות הלאומית על כל מקרקעי הקיבוצים, כערך מרכזי של התנועה הקיבוצית. אולי עוד מפתיע יותר, שגם בקרב חברות וחברי הקיבוצים השיתופיים, מדובר רק בכ 10%. הרוב בשני סוגי הקיבוצים בוחר בעמדה השלישית, להעביר את כל שטח הקרקעות, כולל החקלאיות, לבעלות הקיבוצים או החברים, לפי בחירת הקיבוץ. תשובת הביניים של הפסקת הבעלות הלאומית רק על שטחי המגורים, אמנם זכתה להרבה תומכים אך לא לרוב.

תוצאה זו אינה מובנת מאליה. במקור רעיון הבעלות הלאומית על הקרקע נוצר על ידי או לפחות בהסכמת המתיישבים הללו. יתכן שלו נערך סקר מקביל לפני כמה עשרים או עשרים וחמש שנים היינו מקבלים ממצאים אחרים. לא מוכרים לנו סקרים שנעשו בתקופות ההן ואולי, חבל שכן. ייתכן גם, שללא הרישא שכללנו בשאלה זו, היו הממצאים אחרים. אולם ראינו לנכון לציין את העובדה ההשוואתית מתוך צפיית פני העתיד: אין זה הגיוני לבנות מדיניות ציבורית על אי-הידיעה של האזרחים – שהרי עולם הידע והמידע פתוח ואין לבנות על אי-ידיעה.

לוח 8ב: בכל המדינות המפותחות-דמוקרטיות, החקלאים הם בעלי הקרקעות- הן הקרקעות למגורים והן הקרקעות החקלאיות. רק בישראל, המדינה היא הבעלים. עם איזו אמירה הנך מסכים/ה ביותר? (לפי אזור עדיפות):

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א	
3.3%	2.3%	4.3%	3.8%	זה בסדר שהקיבוצים אינם בעלי הקרקעות – גם לא באזור המגורים - כי שמירת הבעלות הלאומית היא יסוד מרכזי בערכי התנועה הקיבוצית.
41.2%	43.1%	43.0%	37.7%	זה בסדר שהמדינה תמשיך להיות בעלת הקרקעות החקלאיות אבל מן הראוי שהקרקע המשמשת למגורים ולקהילה תוסב לבעלות של האגודה או של חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).
55.5%	54.6%	52.8%	58.6%	ראוי להעביר את כל שטח הקרקע, כולל החקלאי, לבעלות הקיבוצים או חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$0.068 = \chi^2; 4 = df; 8.74 = \text{רמת מובהקות}$$

בנושא הבעלות על קרקעות, מעניינות גם התוצאות לפי חלוקה לאזורי עדיפויות. סידרי ההעדפה נשמרים גם בחלוקה זו, ואף מובלטים יותר. אולי ניתן היה לצפות שבאזורי עדיפות לאומית או עדיפות א תהייה תמיכה רבה יותר להמשך הבעלות הלאומית הכוללת, אך אין כך הדבר.

לגבי נושא הקרקעות, השנוי כל כך במחלוקת, אנו רואים לנכון להצביע כאן גם על התוצאות בחלוקה על פי גילאים. שוב, המימצאים מפתיעים: דווקא בקרב קבוצת הגיל של +67, התמיכה בעמדה הראשונה נמוכה עוד יותר מאשר בקרב בני 50 ומטה.

מן הסתם, מימצאים אלה יעוררו דיון ציבורי ער ואולי גם עז. ייתכן מאוד שלולא הוספנו את האמירה העובדתית על מדינות אחרות, היו מתקבלות תשובות שונות. אולם אין זה הגיוני לבנות על המשך אי-הידיעה של חברי הקיבוצים – שהרי עולם הידע והמידע פתוח ואין לבנות על אי-ידיעה. אולי שאלה זו גרמה ל FAST FORWARD של ידיעה וגיבוש ידיעה. לנוכח חשיבותו של הנושא, יש לדעתנו מקום לשאול שאלה דומה למדגם מייצג של תושבי הערים בישראל (רוב האוכלוסייה).

## פתיחות לתושבי חוץ: עמדות לגבי ההרחבות ויחידות להשכרה

הקיבוצים הם במהותם קהילה רצונית, הבנויה על חברים. אולם בעשורים האחרונים נפגשו צרכים לאומיים של פיתוח מגורים יחד עם צרכים דמוגרפיים פנימיים של קיבוצים. מאז 1995 והחלטה 737 של ממ"י, המדינה איפשרה הרחבות קהילתיות לא רק למושבים, אלא גם בקיבוצים, והנושא לא עורר מחלוקת גדולה (עד השלבים על עתירת "הקשת"). בינתיים הוקמו הרחבות בחלק מהקיבוצים, בעיקר בפריפריה, אך באופן כללי, ההקמה הואטה מאוד ואף נעצרה בעיקבות שלושה שינויים משפטיים: בג"צ "הקשת", עצירת האפשרות לממן התחדשות של תשתיות ומבני ציבור, וכן ההגבלות על סמכות המיון על ידי ועדות הקליטה הפנימיות במרכז הארץ.

לנוכח מצוקת הדיור ומטרת המחקר הסקר לבדוק עמדות גם לגבי אפשרויות עתידיות, כללנו בשאלון גם שאלות על ההרחבות. נזכיר שוב, שהתשובות אמורות לשקף עמדות עקרוניות. ולא רק על מה שקיים או מתאפשר כיום בקיבוץ. שאלנו שלוש שאלות בנושא ההרחבות, ובהן שיקפנו

גם את השפעת הגבלות הנ"ל.

**לוח 9: יש לאפשר הרחבה קהילתית בתנאים הבאים** (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
3.7%	4.0%	2.4%	בכל מקרה שהתיכנון מאפשר (גם ללא אפשרות למיזן מועמדים)
6.1%	6.2%	6.0%	רק בתנאי שיש לקיבוץ תועלת כלכלית סבירה, כגון מימון לשדרוג תשתיות או פיצוי עבור הקרקע
21.5%	22.6%	17.1%	בתנאי שמותר לקיבוץ למיין את המועמדים המתאימים, גם אם אין פיצוי כלכלי
36.2%	34.0%	44.7%	בתנאי שיש אפשרות גם למיין את התושבים וגם לקבל תועלת כלכלית סבירה
32.5%	33.2%	29.9%	לא רצוי לאפשר עוד הרחבות קהילתיות
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1830	468	N

$$\chi^2 = 20.87; df=4; \text{רמת מובהקות}=0.00$$

לוח 9 עוסק במידת התועלת שרואים המשיבים בהרחבה, תוך התייחסות ריאלית לנסיבות, ותוך התייחסות גם לשאלת מימון התשתיות ולסמכות למיין חברים. מסתבר, באופן חד משמעי, שיש כיום עמדה חזקה נגד הרחבות. שליש מהמשיבים מתנגדים להרחבות בכל תנאי, ומרבית היתר יתנגדו אלא אם כן תהייה סמכות למיין את המועמדים. חלק ניכר מהמשיבים גם מציב תנאי נוסף, של תועלת כלכלית לקיבוץ. עמדות אלה מייצגות את שתי צורות הקיבוצים, עם הבדלים קלים בלבד. לא נמצאו הבדלים מובהקים לפי קבוצות גיל.

**לוח 10: אם כבר הוחלט על הרחבה, יש להקפיד שהבתים יתאמו את האופי הצנוע והכפרי יותר של הבנייה בקיבוץ** (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
51.5%	49.5%	59.7%	מסכים/ה מאוד
34.1%	34.8%	31.5%	די מסכים/ה
10.5%	11.4%	6.9%	לא כל כך מסכים/ה
3.8%	4.3%	1.9%	ממש לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1837	466	N

$$\chi^2 = 21.43; df=3; \text{רמת מובהקות}=0.00$$

שאלה נוספת עסקה בדעתם של חברי הקיבוצים אודות אופי הבינוי של ההרחבות, באם אושרו בעבר או יאושרו בעתיד. כיום בהרחבות, אופי הבינוי השולט הוא של "שכונת וילות". אמנם יש גם קיבוצים בהם יש לחברים בתים דומים, אך בדרך כלל עדיין אין מדובר בשכונות בהיקף דומה, וגם התשתיות והחניות לעיתים תכופות משקפות מערך קהילתי יותר.

לוח 10 מציג את התפלגות התשובות. הרוב הגדול מסכים עם האמירה שעל הקיבוץ להקפיד, שהבתים בהרחבה יתאימו לאופי הבנייה בקיבוץ. ישנו הבדל גלוי לעין בין הקיבוצים השיתופיים למתחדשים: השיתופיים נוטים יותר להקפיד על התאמת אופי הבינוי.

השאלה האחרונה בנושא ההרחבות, המוצגת בלוח 11, עסקה במידת העניין של המשיבים לנסות ולקלוט את תושבי ההרחבות (בפועל או בתיאוריה) כחברות וחברי הקיבוץ. התשובות קצת הפתיעו אותנו. רוב גדול שוקל בחיוב המלצה כזו, וקרוב למחצית אף מאוד ממליצים על כך. גם

בנושא זה, ההבדלים בין הקיבוצים השיתופיים למתחדשים עולים בקנה אחד עם אלה שעלו בשאלות הקודמות. יש לשים לב שמדובר ב"לנסות ולקלוט" ולא באמירה שיש לקלוט. מן הסתם, ישנם שיקולים נוספים העומדים בפני חברי הקיבוץ. נזכיר גם שחלק אחר של השאלון, שאת מימצאיו נציג עוד מעט, עסק בשאלה, אם יש מקום להגביל את גודל הקיבוץ על ידי רגולציה חיצונית.

**לוח 11: האם הנך מסכים/ה עם האמירה הבאה: "יש לנסות לקלוט כמה שיותר מתושבי ההרחבות כחברים בקיבוץ" (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):**

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
45.8%	48.5%	35.0%	ממליץ/ה מאוד
26.2%	25.3%	29.8%	שוקלת/ת להמליץ
16.1%	14.6%	21.8%	לא כל כך ממליץ/ה
12.0%	11.6%	13.4%	ממש לא ממליץ/ה
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1821	461	N

$$\chi^2 = 30.48 ; df = 3 ; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

### עמדות אודות יחידות להשכרה לתושבים מחוץ לקיבוץ

נושא נוסף השנוי במחלוקת בין הקיבוצים לבין רמ"י ומוסדות התיכנון הוא האם להתיר השכרה לתושבים מבחוץ. ניתן היה לשער, שקיבוצניקים רבים יתנגדו ל"חוצניקים". בעת של מחסור דיור גדול במדינה, ראינו לנכון לבדוק השערה זו. סביר להניח שהעמדות לא יהיו בהכרח "כן" או "לא" להשכרה, אלא יהיו תלויות במידת ההשפעה שצופים המשיבים על חיי הקיבוצים. על כן הצגנו חלופות בדבר השיעור הכמותי: מאפס, ועד 40% ומעלה.

**לוח 12א: האם לדעתך מתאים שהקיבוצים יסייעו במשבר הדיור הלאומי על ידי הצעת דיור להשכרה ל"תושבי חוץ", ומהי ההגבלה הכמותית המתאימה?**

N	אחוזים	
641	28.7	לא להקצות בכלל
1047	47.0	כ 5%-10%
387	17.4	כ 20%-30%
75	3.4	כ 30%-40%
80	3.6	מעל 40%
2230	100.0	סה"כ

המימצאים בלוח 12א מראים שכ 29% מתנגדים לגמרי לשוכרי חוץ. שיעור גבוה – 47% - כן רואים הצדקה לקדם דיור להשכרת חוץ, אך בשיעור מדוד של 10%-5%<sup>59</sup> והיתר מוכנים לשיעורים גבוהים יותר. לא מצאנו הבדל מובהק סטטיסטית בין הקיבוצים השיתופיים למתחדשים.

בנושא זה יש מקום להציג את התשובות גם על פי אזורי עדיפות. מאחר שמספר המשיבים מתוך הקיבוצים השיתופיים בחלוקה לקטגוריות שבשאלה, לא אפשר לערוך מיבחן סטטיסטי לפי סוג

<sup>59</sup> עקב טעות סופר בשאלה, נשמטה הקטגוריה 10%-20%. לנוכח התשובה על המיקבץ הבא, ניתן להניח שהיה שיעור משמעותי נוסף ובסך הכול היינו מוצאים שרוב חברות וחברי הקיבוצים מוכנים לקדם השכרה לתושבי חוץ בשיעורים של 20%-5.

קיבוץ, נציג רק את המימצאים לגבי הקיבוצים המתחדשים. המימצאים בלוח 12 מראים, שוב, שאין הבדלים דרמטיים לפי אזורים. ניתן להצביע רק על קצת יותר שמרנות במרכז הארץ.

**לוח 12 האם לדעתך מתאים שהקיבוצים יסייעו במשבר הדיור הלאומי על ידי הצעת דיור להשכרה ל"תושבי חוץ", ומהי ההגבלה הכמותית המתאימה? (לפי אזורי עדיפות – קיבוצים מתחדשים בלבד).**

סה"כ	לאזור עדיפות ב	לאזור עדיפות א	ללא אזור עדיפות	סה"כ
27.1%	26.6%	23.7%	30.3%	לא להקצות בכלל
47.5%	51.9%	45.3%	46.7%	כ 5%-10%
18.1%	17.3%	21.2%	16.0%	כ 20%-30%
3.5%	1.6%	5.2%	3.2%	כ 30%-40%
3.8%	2.7%	4.7%	3.8%	מעל 40%
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 26.46 ; df = 8 ; p = 0.001$$

## דיעות בנושא הגבלת גודל האוכלוסייה בקיבוץ

הנושא האחרון עוסק בשאלת ליבה של הקיבוצים: האם יש מקום להגביל את גודל האוכלוסייה על ידי רגולציה ממלכתית? עד לאישורה של תמ"א 31 בשנת 1993 לא הייתה מעולם מדיניות לאומית להגביל את גודל אוכלוסיית החברים בקיבוצים, כל עוד הקיבוצים הסתפקו במיכסת הקרקע (לפי נחלות מאשכול אחד) שהוקצבה לכל קיבוץ. ההרצון להגביל את גודל האוכלוסייה הופנה דווקא לערים באזורי הביקוש, בדמותה של תמ"א 6 לפיזור האוכלוסייה (שמעולם לא פעלה היטב אבל שימשה כאידיאולוגיה). ואז הופיע פרדוקס: מצד אחד, המדיניות בדבר הגבלת גדלי הערים זכתה לביקורת והוחלשה על ידי תמ"א 31 כדי להאיץ את פיתוח המדינה לקליטת העלייה ההמונית (Alterman 2002). אולם מצד שני, הוחלו לראשונה הגבלות אוכלוסייה על הקיבוצים. תמ"א 35 המשיכה בדרך זו.

לפי תמ"א 35, נספרות כל יחידות הדיור, ללא קשר עם סוג הבינוי: אין הבדל בין יחידות צמודות קרקע לדירות, ואין קשר עם גודל יחידת הדיור (כל עוד היא עומדת בהוראות התיכנון). בתמ"א 35 אין התייחסות למידת של "טביעת כף הרגל הסביבתית" ואין כל כלי לתמרץ ניצול יעיל יותר של משאבי הקרקע על ידי המרה של הגדלת מספר חברים תמורת נכונות לצפיפות. מיותר לציין, שחברות וחברי הקיבוצים מעולם לא נשאלו ישירות על דעתם בנושא זה.

כיום, כבר ישנם קיבוצים לא מעטים שבהם בני או בנות הקיבוץ שמתאימים לחברות, נשארים ללא זכות ליחידת דיור, ונאלצים לעזור את הקיבוץ. אם לפני שנים, ניתן להניח שרוב החברים לא היו מודעים להשלכות של המיגבלה המיספרית, ייתכן שכיום המשמעות ברורה יותר (בין אם בגלל שבקיבוץ המסוים נתקלו בבעייה, או משום ששמעו מקיבוצים אחרים). בסקר זה, ראינו לנכון לשאול את חברי הקיבוצים על דעתם בדבר ההגבלות שקובעת תמ"א 35. לוח 8 מציג את השאלה והתפלגות ההעדפות. לא נמצא קשר מובהק עם סוג הקיבוץ ועל כן נציג רק את סך הכול.

מתוך לוח 13 עולה, ש 90% מהמשיבים אינם מסכימים עם הרגולציה החיצונית לגבי מספר החברים שבבסיס תמ"א 35. יתר התשובות מתחלקות בין אלה הסבורים שיש לאפשר גידול טבעי עבור ילידי הקיבוץ, לבין אלה הסבורים שעל מוסדות התיכנון לכבד את מדיניות הקליטה של הקיבוץ, כל עוד הוא מוכן להסתפק בשטח סביר לבינוי ולצופף את הבנייה לפי הצורך.

ונסיים בשאלה נוספת הנוגעת לגודל האוכלוסייה - הפעם על כוונתם של המשיבים עצמם לגבי המשך חברות בקיבוץ. נכונות כזו מבטאת חוסן חברתי – משאת נפשם של קובעי מדיניות לגבי המיגזרים הכפריים במדינות אחרות. גם בשאלה זו לא היו הבדלים משמעותיים בין שני סוגי

הקיבוצים. התשובות בלוח 14 יכולות לעורר גאווה בקרב התנועה הקיבוצית. פחות מ 3% מהמשיבים מתכוונים לעזוב את הקיבוץ. אולם יש להזכיר שוב, שבין המשיבים ישנו ייצוג נמוך של צעירים. איננו יודעים לשער מה יהיו תשובותיהם, כאשר שאלה זו תוצב בפניהם.

**לוח 13: "עם איזה מהמשפטים הבאים העוסקים בגודל המרבי של אוכלוסיית הקיבוץ הנך מסכים/ה ביותר"**

N	סה"כ %	
217	9.97%	המדיניות הלאומית (תמ"א 35) המגבילה את מספר יחידות הדיור בכל קיבוץ, היא נכונה ומתאימה.
1052	48.34%	רצוי להגביל את מספר החברים, אולם יש לאפשר לקיבוץ לקיים גידול טבעי עבור ילידי הקיבוץ המעוניינים לחיות בו כל עוד הקיבוץ מוכן לצופף את הבנייה אם צריך.
907	41.68%	אין להגביל בכלל את מדיניות הקליטה של כל קיבוץ, כל עוד הקיבוץ מוכן להסתפק בשטח סביר לבינוי, ולצופף את הבנייה אם צריך.
2176	100%	סה"כ

**לוח 14: "אני מתכוון/ת לעזוב את הקיבוץ בהזדמנות הראשונה שתתאפשר לי"**

N	סה"כ %	הסכמה?
64	2.8%	כן
2225	97.2%	לא
2289	100%	סה"כ

**סיום**

המימצאים עומדים בפני הקוראים. אנו מקווים שיעוררו חשיבה ודיון רחב בקרב חברות וחברי הקיבוצים מאידך, ובקרב מוסדות הממשלה השונים. אולי גם הציבור הרחב והתקשורת יקבלו תמונה קצת יותר מורכבת מאשר הדיעות המוחזקות כיום כלפי הקיבוצים, חבריהם ונכסיהם.

המימצאים לגבי הקיבוצים מעניינים גם בהשוואה לאלה שנתקבלו מחברי המושבים. אלה יוצגו בפרק הבא. המסקנות מהמימצאים של סקר הקיבוצים מובאות בפרק XXX, יחדיו עם המסקנות מסקר המושבים.

לנוחיות הקוראים הכנו מיקבץ של שאלות ותשובות נבחרות מתוך סקר העמדות.



## סקר עמדות חברות וחברי הקיבוצים: לקט שאלות ותשובות נבחרות

כל ההתפלגויות עם "משתנה מסביר" המוצגות כאן הן בעלות רמת מובהקות סטטיסטית גבוהה. מספרי הלוחות הם המקוריים, כפי שמופיעים בדו"ח המלא.

### לוח 1: התפלגות אוכלוסיית המשיבים

סוג הקיבוץ	משיבים	אחוז	אזור עדיפות לאומית	משיבים	אחוז	גילאי משיבים	משיבים	אחוזים
שיתופי	473	20.3%	ללא אזור עדיפות	788	35%	18-30	37	1.59%
מתחדש	1853	79.7%	עדיפות ב'	540	24%	31-40	369	15.91%
			עדיפות א' ועימות	923	41%	41-50	380	16.38%
סה"כ	2326	100%	סה"כ	2251	100%	51-60	453	19.53%
						61-70	569	25.69%
						71-80	392	16.90%
						81-93	93	4.00%
						סה"כ	2293	100%

### לוח 2א: סולם מידת הסחירות לגבי יחידת המגורים: "רצוי שלחברים בקיבוץ תהיה":

סה"כ N	סה"כ %	מתחדש	שיתופי	
383	17.1%	18.4%	12.3%	הזכות להעביר את יחידת המגורים (למכור, להוריש....) לכל אחד, מבלי שתהיה לקיבוץ או לחברים האחרים, זכות להחליט מי רשאי לקנות ומי לא.
495	22.1%	22.2%	22.0%	בטרם תוכל להעביר את יחידת המגורים, תהייה כל משפחה חייבת להציע אותה קודם לקיבוץ, ורק אם הקיבוץ לא מעוניין, ניתן למכור לכל אדם.
843	37.7%	39.7%	30.0%	ניתן למכור רק למי שאושר ע"י הקיבוץ (בין אם זה תושב או חבר).
312	14.0%	15.9%	6.2%	ניתן למכור רק לחברי הקיבוץ לפי החלטת הקיבוץ
202	9.0%	3.8%	29.5%	רצוי לנהוג כמו בקיבוץ השיתופי – ללא זכויות "שייוך", וללא זכות להעביר את יחידת הדיוור לפי רצונם. יחידות הדיוור שייכות לקיבוץ והוא מקצה אותן.
2235	100.0	100.0%	467 /100.0	סה"כ N
		1840		

לוח 3: האם הינך מסכים/ה עם האמירה: "מן הראוי שחברי הקיבוצים יוכלו למכור את מגוריהם בקיבוץ בשוק החופשי בדיוק כמו תושבי העיר" (לפי סוג קיבוץ):

N	סה"כ אחוזים	מתחדש	שיתופי	מסכים/ה ומסכים מאוד
644	28.8%	32.0%	15.9%	

לוח 4: האם הינך מסכים/ה עם האמירה: "גם אם יכולתי למכור את הבית בקיבוץ לכל המרבה במחיר, לא אעשה זאת כדי שלא לאבד את האופי החברתי של הקיבוץ"

N	סה"כ %	מתחדש	שיתופי	סוג קיבוץ
1734	77.2%	75.6%	83.4%	מסכים/מסכים מאוד

לוח 5: איזה מהמשפטים הבאים תואם ביותר את עמדתך בנושא מימון הבנייה למגורים

סה"כ %	מתחדש	שיתופי	סוג קיבוץ
6.8%	2.7%	22.9%	אין בנייה פרטית. הבנייה על חשבון הקיבוץ, והקרקע והבתים נשארים בבעלותו. עם פקיעת חברותה של משפחה עקב עזיבה או פטירה, יועבר הבית חזרה לרשות הקיבוץ.
5.7%	2.9%	16.8%	למשפחת חברים מותר לבנות תוספות בנייה על חשבונם, אולם במקרה של פטירה או עזיבה הבית והקרקע נשארים רכוש הקיבוץ.
26.2%	25.7%	28.1%	כל משפחה תממן את הבנייה בלבד, ולא את הקרקע. עם עזיבה/פטירה, המשפחה תקבל מהקיבוץ החזר רק על שווי המבנה ולא על שווי הקרקע.
13.6%	13.8%	12.7%	המשפחה משלמת רק על חלק משווי הקרקע ובנוסף את עלות הבנייה המלאה. עם עזיבה / פטירה, תהיה למשפחה הזכות לקבל החזר של עלויות הבנייה המלאות, אולם רק את חלקה היחסי בקרקע (בערכים העדכניים).
47.8%	54.9%	19.5%	המשפחה תשלם הן עבור הקרקע והן עבור הקמת הבית. עם עזיבה/פטירה, תהיה לה הזכות לקבל את שווי הנוכחי המלא של הנכס, כולל הקרקע.
	1797	454	N

לוח 7א: באיזו מידה הנך מסכים/ה עם האמירה: "חשוב שהקיבוצים ישאפו לשמור על האופי הכפרי והמגורים הצנועים יחסית, כפי שמאפיין (עדיין) את רוב הקיבוצים":

N	סה"כ %	מתחדש	שיתופי	סוג קיבוץ
---	--------	-------	--------	-----------

מסכים/מסכימה מאוד	92.1%	84.7%	86.2%	1929
-------------------	-------	-------	-------	------

לוח 8א: בכל המדינות המפותחות-דמוקרטיות, החקלאים הם בד"כ בעלי הקרקעות - הן הקרקעות למגורים והן הקרקעות החקלאיות. רק בישראל, המדינה היא הבעלים. עם איזו אמירה הנך מסכים/ה ביותר? :

סוג קיבוץ	שיתופי	מתחדש	סה"כ
זה בסדר שהקיבוצים אינם בעלי הקרקעות – גם לא באזור המגורים - כי שמירת הבעלות הלאומית היא יסוד מרכזי בערכי התנועה הקיבוצית.	10.5%	3.3%	4.8%
זה בסדר שהמדינה תמשיך להיות בעלת הקרקעות החקלאיות אבל מן הראוי שהקרקע המשמשת למגורים ולקהילה תוסב לבעלות של האגודה או של חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).	38.8%	40.8%	40.4%
ראוי להעביר את כל שטח הקרקע, כולל החקלאי, לבעלות הקיבוצים או חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).	50.7%	56.0%	54.9%
סה"כ	N 469	N 1831	2300

לוח 9: יש לאפשר הרחבה קהילתית בתנאים הבאים (לפי סוג קיבוץ)

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
3.7%	4.0%	2.4%	בכל מקרה שהתיכנון מאפשר (גם ללא אפשרות למיון מועמדים)
6.1%	6.2%	6.0%	רק בתנאי שיש לקיבוץ תועלת כלכלית סבירה, כגון מימון לשדרוג תשתיות או פיצוי עבור הקרקע
21.5%	22.6%	17.1%	בתנאי שמותר לקיבוץ למיין את המועמדים המתאימים, גם אם אין פיצוי כלכלי
36.2%	34.0%	44.7%	בתנאי שיש אפשרות גם למיין את התושבים וגם לקבל תועלת כלכלית סבירה
32.5%	33.2%	29.9%	לא רצוי לאפשר עוד הרחבות קהילתיות
100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
	1830	468	N

לוח 10: אם כבר הוחלט על הרחבה, יש להקפיד שהבתים יתאמו את האופי הצנוע והכפרי יותר של הבנייה בקיבוץ (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
N 84.6% 2303	1837N 84.3%	466N 91.2%	מסכים/מסכימה מאוד

לוח 11: האם הנך מסכים/ה עם האמירה הבאה: "יש לנסות לקלוט כמה שיותר מתושבי ההרחבות כחברים בקיבוץ" (לפי מודל ההתנהלות של הקיבוץ):

סה"כ	מתחדש	שיתופי	
45.8%	48.5%	35.0%	ממליץ/ה מאוד ושוקל להמליץ

לוח 12א: האם לדעתך מתאים שהקיבוצים יסייעו במשבר הדיור הלאומי על ידי הצעת דיור להשכרה ל"תושבי חוץ", ומהי ההגבלה הכמותית המתאימה?

N	אחוזים	
641	28.7%	לא להקצות בכלל
1047	47.0%	כ 5%-10%
542	24.3%	מעל 10%
2230	100.0	סה"כ

לוח 13: "עם איזה מהמשפטים הבאים העוסקים בגודל המירבי של אוכלוסיית הקיבוץ הנך מסכים/ה ביותר"

N217	9.97%	המדיניות הלאומית (תמ"א 35) המגבילה את מספר יחידות הדיור בכל קיבוץ, היא נכונה.
N1052	48.34%	רצוי להגביל את מספר החברים, אולם יש לאפשר לקיבוץ לקיים גידול טבעי עבור ילידי הקיבוץ המעוניינים לחיות בו כל עוד הקיבוץ מוכן לצופף את הבנייה אם צריך.
N 907	41.68%	אין להגביל בכלל את מדיניות הקליטה של כל קיבוץ, כל עוד הקיבוץ מוכן להסתפק בשטח סביר לבינוי, ולצופף את הבנייה אם צריך.
N 2176	100%	סה"כ

לוח 14: "אני מתכוונת לעזוב את הקיבוץ בהזדמנות הראשונה שתתאפשר לי"

N	סה"כ %	הסכמה?
64	2.8%	כן
2225	97.2%	לא
2289	100%	סה"כ

## פרק 6: סקר העמדות במושבים – מימצאים

פרק זה מדווח על המימצאים של סקר העמדות במשק המשפחתי, דהיינו במושבים ובכפרים השיתופיים. בפרק 4 הצגנו את שיטת המחקר, ואת הבעיות שבהן נתקלנו בהגעה לאוכלוסיית מחזיקי הנחלות. בעיות אלה היו קשות יותר מאשר בקיבוצים, על כן אוכלוסיית המשיבים קטנה יותר: 701 משיבים בלבד. לכל אורכו של פרק זה וסקירת המימצאים, יש לקחת בחשבון את מיגבלות הסקר, ולראות בו רק סקר ראשוני, "פיילוט" לקראת סקר רחב יותר שיופץ בהיקף ובדרכים שלא עמדו לרשותנו.

התפלגות המשיבים לפי ההשתייכות התנועתית בקרב המשק המשפחתי מתוך 701 המשיבים:

מושבי העובדים - 77%

כפרים שיתופיים - 23%

במחקר זה, כפי שמקובל בשיח הכללי לעניין זה, אנו מכנים בהכללה את כל ישובי המשק המשפחתי כ"מושבים", פרט למקומות בהם נערוך השוואה בין שני סוגי המשיבים.

נפתח בהצגה של התפלגות המשיבים על פי משתני רקע: משתנים דמוגרפיים בלוח 1, ומוטי כלכלה בלוח 2.

### לוח 1: התפלגות אוכלוסיית המשיבים – דמוגרפיה

ותק במושב	N	%	דור	N	%	אוכלוסייה בנחלה	N	%
עד 15 שנים	93	13.3	דור המייסדים + דור שני	359	51.2	דור אחד	306	43.7
16-30	105	15.0	דור שלישי-רביעי	142	20.3	שני דורות/ משפחות	313	44.7
מעל 30	503	71.8	רוכשת נחלה	200	28.5	שלושה דורות/ משפחות ויותר	82	11.7
סה"כ	701	100.0	סה"כ	701	100.0	סה"כ	701	100.0

התפלגות המשיבים מראה ששיעור גבוה מבין המשיבים הם בנות ובני דור המייסדים ודור שני. מאחר שאין לנו נתונים אודות חלוקת הדורות באותו מושב, או בקבוצת מושבים רלבנטית כלשהי, לא נוכל לומר עד כמה התפלגות זו מייצגת את המושב המסוים או את סוג המושבים. ההתפלגות לפי גילאים במושב אף היא אינה רלבנטית בהכרח משום שהשאלון הופנה רק למחזיקי נחלות. הסיכויים שיהיו צעירים בין המחזיקים אה קטנים מלכתחילה. יתר על כן: השלב בו הופכים בנות או בנים למחזיקי נחלה תלוי בהחלטות של הדור הקודם – אלא אם מדובר ברוכשים מבחוץ. האחרונים מהווים 29%.

אולם נתונים אלה חשובים מאוד, לצורך בחינת ההשערות אודות קשר אפשרי עם עמדות שונות. כאשר נמצא קשר מובהק סטטיסטית, נציג את המימצאים להן. יש גם מקום למחקר נוסף עם מידגם מרובד כך שיוכל להבטיח ייצוג של קבוצת הגיל של צעירים שהם כבר מחזיקי נחלות או שמועמדים לנהל אותה בעתיד, כדור ממשך.

נשאלו שתי שאלות בנושא פרנסה: האחת על מקור הפרנסה העיקרי, שבה ניתן היה לבחור "בעיקר בחוץ", והשנייה על החלק שנוותר בתוך המשק. שימו לב, שלא שאלנו האם הפרנסה כלל אינה קשורה במשק, משום שתשובה כזו הייתה מצביעה בהכרח על אי חוקיות. כך, שלכאורה לכל המשיבים נותר חלק כלשהו של פרנסה מתוך המשק, ואת ההתפלגות לשאלה זו ניתן גם כן לראות בטבלה 2.

**לוח 2: מקורות פרנסה עיקרי בהתפלגות מול סוג הפרנסה מהחלק שקשור למשק**

סה"כ		לגבי הפרנסה מהמשק							
		בערך "חצי-חצי"		בעיקר פל"ח		בעיקר חקלאות			
100%	138	9%	12	9%	13	82%	113	בעיקר במשק	מקור הפרנסה העיקרי
100%	348	23%	79	43%	150	34%	119	בעיקר בחוץ	
100%	144	38%	55	13%	18	49%	71	בערך "חצי-חצי"	
	630		146		181		303		סה"כ

בין המשיבים ישנו ייצוג גדול של כאלה שעיקר פרנסתם מחוץ למשק, ורק 22% מתפרנסים בעיקר מהמשק. היתר השיבו "חצי חצי". בעת ההצלבה בין שתי השאלות בדבר הפרנסה נוצרת התוצאה, שגם בקרב המתפרנסים "בעיקר בחוץ" ישנם כ 32% העוסקים גם בחקלאות. מעניין, שההישענות על פל"ח כמקור פרנסה היא הגדולה ביותר דווקא בקרב אלה המתפרנסים בעיקר מחוץ למשק ולא, כפי שאולי היה אינטואיטיבי לצפות, בקרב אלה שציינו "חצי חצי".

השאלות על אודות מקורות הכנסה גם הן יעניינו אותנו כמשתנים אפשריים להסביר את העמדות. כתמיד, נציג את ההתפלגויות כאשר יש קשר מובהק סטטיסטי.

כמו לגבי הקיבוצים, סברנו גם לגבי המושבים, שיש מקום להבחין בין אזורי עדיפות לאומית. גם כאן נציג את התפלגות התשובות לגבי העמדות השונות לפי משתנה זה רק לגבי שאלות נבחרות, שבהן ניתן לייחס משמעות לחלוקה לפי אזורי עדיפות.

סדר הדיון בממצאים אינו בהכרח עוקב אחרי הסדר בשאלון.

**לוח 3: התפלגות אוכלוסיית המשיבים במושבים לפי אזורי עדיפות לאומית**

אזור עדיפות	N	%
ללא אזור עדיפות	458	65.3
אזור עדיפות ב	99	14.1
אזור עדיפות א+קו עימות	144	20.5
<b>סה"כ</b>	<b>701</b>	<b>100.0</b>

## עמדות בדבר זכויות בנחלה ודיור

### גודל הנחלות

מאחר שבישראל גדלי הנחלות נקבעים על ידי השלטונות, ראינו לנכון לשאול על מידת ההתאמה של ההקצאה לצרכי חקלאות. כדי להגביר את תוקפה של שאלה מעין זו, נמנענו מהצגת שאלה אישית ישירה (שאוּלי תשקף הטייה אישית) אלא הצגנו אותה באופן עקיף וכללי יותר. שאלנו לגבי מצבים שבהם קיימות נחלות לא מעובדות. רוב גדול של המשיבים סבורים שהבעייה אינה נובעת בעיקר מגודל לא מספיק של הנחלות, אלא מחוסר כדאיות כלכלית לעסוק בחקלאות באזור המדובר (לוח 4). על פניו, יש כאן תמיכה ברורה במדיניות של הקצאת נחלות וגודלן. אולם בסקר זה לא היה בידינו לעמוד על יחסי הגומלין בין התשובה "אין כדאיות כלכלית לעסוק בחקלאות" שגרפה 68% מהמשיבים, לבין נושא גודל הנחלות (ייתכן שהשאלה לא נוסחה מספיק טוב). התשובות מצדיקות סקר המשך עם דגש על משתנים הנוגעים לכלכלת החקלאות.

**לוח 4. אם יש במושב שלכם נחלות שאינן מעובדות באופן אינטנסיבי, מה הגורם העיקרי, לדעתכם?**

%	N	
13.0	87	גודל הנחלה אינו מספיק לגידולים המתאימים לאזור שלנו
8.7	58	מכסות מים
67.9	455	אין כדאיות כלכלית לעסוק בחקלאות באזור שלנו
10.4	70	קניית נחלות על ידי עירוניים המעוניינים באחוזת גן יותר מאשר בחקלאות
100.0	670	סה"כ

### זכות ההעברה הבין-דורית

עצם הרעיון של הנחלה, באופן מקורי וגם כיום, מיועד, בין היתר, למנוע חלוקה לפיסות קרקע לא-פונקציונאליות עקב מכירה או ירושה. אולם נושא זה נמצא מזה מספר שנים בדיונים המשקפים עמדות שונות. שאלנו על עמדתן של בעלות הזכויות בנחלות בדבר הזכויות להעביר את הנחלות. כדי לזקק את העמדה, הוספנו הנחה, שהתשלומים הכרוכים יהיו זהים. הניתוח הסטטיסטי מראה קשר מובהק עם ותק בנחלה.

**לוח 5. מה עדיף לדעתכם לגבי זכות ההעברה של הנחלה: בהנחה שהתשלומים יהיו זהים (לפי ותק במושב)**

סה"כ	מעל 30	16-30	עד 15 שנים	
32.2	38.2%	19.6%	16.1%	לאפשר להעביר לבת/בן ממשיכים בלבד
54.1	50.1%	69.6%	57.5%	לאפשר העברה לכל הצאצאים במשותף
13.7	11.7%	10.9%	26.4%	לאפשר לכל מושב להחליט בעצמו ברוב דעות על ההסדר הרצוי
100.0	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 33.97; df=4; \text{רמת מובהקות}=0.00$$

מסתמן שכיום רק מיעוט תומך בהסדר הנוכחי, שעל פיו ניתן להעביר את הנחלה רק לבת ממשיכה אחת, אולם השיעור אינו מבוטל – 32%. רוב המשיבים מעדיפים זכות העברה לכל הצאצאים במשותף, או דרך הגמשה אחרת כפי שתיקבע בכל מושב.

ישנו קשר סטטיסטי מובהק, בין משך הזמן שהמשיב מחזיק בנחלה לבין העמדה בדבר זכות ההעברה. שיעור המעדיפים לאפשר להעביר רק לבן או בת ממשיכים עולה עם ותק ההחזקה בנחלה. קשר זה כלל לא מובן מאליו. ניתן היה לשער בדיוק קשר הפוך: עם הבשלת הנחלה לקראת העברה, בעלי הזכויות דווקא ירצו גמישות יותר רבה. אולם ייתכן מאוד שיש כאן מספר מישתנים מתערבים, שאין אנו יודעים להצביע עליהם. נזכיר גם, שלמרות שהקשר הסטטיסטי מובהק, שיעור המשיבים בין ותיקי הנחלות גבוה יותר.

## חובת המגורים והעיבוד חקלאי העצמי

בנושא זה שאלנו שלוש שאלות: עמדות בדבר המשך חובת המגורים, עמדות לגבי המשך חובת העיבוד החקלאי הרציף, ודיעות על אודות האפשרות להעביר את העיבוד החקלאי לאחרים.

### חובת המגורים בנחלה

כיום, בעלות ובעלי זכויות בנחלות חייבים לגור בנחלה כמקום מגורים עיקרי. מותר אמנם במושבים לפצל יחידת דיור, כל עוד נשארת יחידה אחת לפחות המהווה חלק בלתי נפרד מהנחלה. אולם אפשרות זו אינה מנוצלת לעיתים תכופות משום שרוכשי יחידת מגורים כזו מחוייבים בתשלום של הערך המלא של המקרקעין<sup>60</sup>. ראינו לנכון לשאול את דעת החברים על חובת המגורים משום שלזו יש משמעויות רבות - לא רק כלכליות אלא גם חברתיות עם השלכות לגבי עתיד המושבים. התפלגות התשובות בנושא זה מצביעה על קשר סטטיסטי מובהק עם מקור הפרנסה העיקרי, כפי שמוצג בלוח 6.

לוח 6. מה דעתכם עדיף לגבי חובת מגורים בנחלות? התפלגות מול מקור פרנסה עיקרי

עמדה/ מקור פרנסה עיקרי	בעיקר במשק	בערך חצי-חצי	בעיקר בחוץ	סה"כ
לחייב חובת מגורים של בעלי הזכות בנחלה	50.0%	29.2%	34.3%	34.9%
לחייב גם את תושבי ההרחבות למגורים במושב	13.0%	15.2%	17.5%	15.2%
לבטל את חובת המגורים ולהשאיר לבעלי הזכויות בנחלות להחליט לעצמם	21.7%	41.4%	28.7%	34.1%
לאפשר לכל מושב להחליט על ההסדר הרצוי וההחלטה תחייב את כול מחזיקי הנחלות במושב זה	15.2%	14.3%	19.6%	15.7%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 27.77; df = 6; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

התשובות מעידות על חילוקי דיעות. 50% מהמשיבים מעוניינים להמשיך ולחייב לפחות את בעלי הזכות בנחלות לגור במושב, וחלקם אף מעוניינים להחיל חובה זו גם על תושבי ההרחבות

<sup>60</sup> החלטות ממ"י חדשות מאפשרות פיצול כזה במחיר מופחת, אולם הן טרם יושמו בצורה נרחבת במועד עריכת הסקר.



הקהלתיות. אולם המחצית השנייה מחזיקה בדיעה שיש לבטל את חובת המגורים הכללית, ולהשאיר את ההחלטה או לבעלי הזכויות עצמם, או לכל מושב לחוד.

מסתמן קשר מעניין בין הדיעות על חובת מגורים לבין מקור פרנסה עיקרי. אם נחבר יחד את שתי האפשרויות הראשונות התומכות בחובת מגורים, נמצא ש 63% מבין אלה המתפרנסים בעיקר מהמשק תומכים בהמשך החובה, 44% מבין אלה העובדים "חצי חצי" במושב, ו 52% מבין העובדים בעיקר בחוץ. גם כאן, המימצאים מצדיקים מחקר המשך, הן לגבי הרחבת המידגם והן לגבי שינון של משתנים מתערבים נוספים.

### החובה לקיים עיבוד חקלאי

על פי הסכמי השכירות ("חכירה") עם מחזיקי נחלות, ישנה חובה לנהל עיבוד חקלאי רציף של הנחלה. לפי לשון ההסכמים, אם לא מתקיים עיבוד רציף במשך תקופה הקבועה, לרמ"י קיימת הזכות לסיים את ההסכם. כמובן, השאלה היא מה מהווה עיבוד רציף ואיך מודדים זאת (נושא שאינו במסגרת מחקר זה).

אין זה סוד שחלק מהנחלות – אם כי כניראה רק מיעוט – אינו מעובד באופן מלא. בישראל, כמו בחלק מהארצות האחרות שסקרנו בפרקים קודמים, הסנקציה, אם קיימת, אינה נאכפת באופן שיטתי.

**לוח 7א. האם אתם מסכימים עם הדיעה: רצוי מאוד לאפשר לכל בעלי הזכויות בנחלה למכור אותה למי שירצו, ללא חובת עיבוד חקלאי (לפי אזור עדיפות)**

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א+קו עימות	סה"כ
55.2%	62.2%	38.7%	46.3%	מסכים/ה
44.8%	37.8%	61.3%	53.7%	לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$0.00 = \chi^2; 2 = df; 22.32 = \text{רמת מובהקות}$$

כאשר ישנו דין שקשה לאכוף אותו, מתאים וחשוב לשאול את דעת אוכלוסיית היעד מפני שתשובותיהם צופות את פני העתיד. שאלנו, באיזו מידה מסכימים עם הדיעה שרצוי מאוד לאפשר לבעלי הזכויות בנחלות להעביר את הנחלה מבלי שהרוכשים מחויבים בעיבוד חקלאי. התשובות מופיעות בלוח 7א בהתפלגות מול אזורי עדיפות, ובלוח 7ב בהתפלגות לפי מקור הכנסה עיקרי.

ככלל, ציבור המשיבים חצוי לגבי חובה זו. אומנם, 55% סבורים שרצוי להסיר את חובת העיבוד מהרוכשים, אולם 45% מסכימים עם הדיעה שיש להמשיך ולשמור על חובה זו. ההבדלים לפי אזורי עדיפות רומזים על קשר אפשרי עם שווי המקרקעין: באזור ללא עדיפות, 62% מסכימים עם הדיעה שיש להסיר את חובת העיבוד, אולם כמו בתשובות רבות אחרות (הן בקיבוצים והן במושבים) אין מידרג ברור לעין בין דירוג האזורים. כך, אזורי העדיפות הגבוהה הם יותר מתירנים בנושא זה מאשר תושבי אזורי עדיפות הביניים. שוב, מאחורי קשר סטטיסטי זה מסתתרים ככל הנראה משתנים נוספים שאותם ניתן להציב כהשערות למחקר המשך.

לוח 27. האם אתם מסכימים עם הדיעה: רצוי מאוד לאפשר לכל בעלי הזכויות בנחלה למכור אותה למי שירצו, ללא חובת עיבוד חקלאי (לפי הפרנסה במשק)

סכ"כ	בעיקר פל"ח	בערך "חצי-חצי"	בעיקר חקלאות	
55.2%	71.5%	52.1%	47.0%	מסכים/ה
44.8%	28.5%	47.9%	53.0%	לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סכ"כ

$$\chi^2 = 27.96; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

התפלגות התשובות מול סוג הפרנסה במשק מציגים תמונה המתאימה להיגיון אינטואיטיבי: יש קשר בין הפרנסה מחקלאות לבין העמדה התומכת בהמשך חובת העיבוד החקלאי. מעניין, ששיעור התומכים בין אלה המתפרנסים בעיקר מפל"ח נמוך באופן בולט מאשר בין אלה המתפרנסים "חצי חצי" מהמשק ומפרנסה בחוץ. זהו מימצא העשוי לעניין את משרד החקלאות ופיתוח הכפר באופן ישיר.

### חובה לקיים עיבוד חקלאי עצמי

שאלה נפרדת היא, באיזו מידה החובה לעבד את השטח החקלאי צריכה לחול על בעלי החזקה בנחלה בעצמם, ואין להעביר זכות (או חובה) זו לאחרים. לפי חוק ההתיישבות, ניתן לקבל אישור לעיבוד משותף של חלקות, אך בפועל ידוע שישנו שוק לא מוסדר להעברות של העיבוד לאחרים (בתמורה או אולי ללא תמורה – כדי לקיים את התנאי לעיל, של חובת העיבוד).

הגיויני להבין, שיש מתח פנימי בין שני יעדים מתחרים: הרצון לקיים את העיבוד החקלאי באופן רציף, והרצון שמשפחת המחזיקים בנחלה היא זו שתקיים את העיבוד בעצמה. בחיי משפחות חלים שינויים לאורך זמן – הן מבחינה דמוגרפית והן מבחינה מקצועית-כלכלית. על כן, אין זה פלא שכבר עשרות שנים חיים ופועלים הסדרים אישיים שונים לצד החובות החוזיות והמדיניות הלאומית המוצהרת. השאלה המעשית נוגעת לזהות של "שותפי האמת": האם חייבים להיות חברי המושב או לא, והאם יש להגביל את מספר הנחלות בעיבוד אחד של אותם שותפי אמת.

לוח 28. אם מחזיקי הנחלה אינם חקלאים בפועל, למי לדעתך צריך לאפשר לבצע עיבוד חקלאי כלכלי של הנחלה? (לפי אזורי עדיפות)

סכ"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א+קו עימות	
37.4%	31.6%	43.0%	50.0%	רק המשפחה, או גם "שותפות אמת" עם בעלי זכויות בנחלות באותו מושב בלבד, ובמספר מוגבל

23.8%	22.4%	33.3%	21.0%	כני"ל אבל ללא הגבלה של מספר נחלות בעיבוד אחד
38.8%	45.9%	23.7%	29.0%	לאפשר לבעלי נחלה לחתום הסכם עם כל גורם חוץ, ללא הגבלה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$0.00 = \chi^2 ; 4 = df ; 28.46 = \text{רמת מובהקות}$$

לוח 8. אם מחזיקי הנחלה אינם חקלאים בפועל, למי לדעתך צריך לאפשר לבצע עיבוד חקלאי כלכלי של הנחלה? (לפי גיל)

סה"כ	מעל 65	51-65	עד 50	
37.4%	48.7%	33.1%	27.0%	יש לאפשר גם "שותפות אמת" עם בעלי זכויות בנחלות באותו מושב בלבד (1+2)
23.8%	22.6%	27.3%	19.0%	אבל ללא הגבלה של מספר נחלות בעיבוד אחד
38.8%	28.8%	39.6%	54.0%	לאפשר לבעלי נחלה לחתום הסכם עם כל גורם חוץ, ללא הגבלה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$0.00 = \chi^2 ; 4 = df ; 29.84 = \text{רמת מובהקות}$$

כיצד משיבים הנשאלים על השאלה: אם מחזיקי הנחלה אינם חקלאים בפועל, למי לדעתך צריך לאפשר לבצע עיבוד חקלאי כלכלי של הנחלה? הוספנו את המילה "כלכלי" כדי להוציא מטווח השאלה את התופעה של "חקלאות כאילו" – בין אם על ידי אלה הבאים לאחוזות המושבים לצורך מגורי יוקרה, ובין אם על ידי חברי מושבים שהכדאיות החקלאית עבור משפחתם וחברים אחרים במושב כבר נמוגה, אך עבור אחרים, העיבוד ממשיך להיות כדאי בגלל כוח אדם זול יותר, וכדומה. כך נמשכת החובה לקיים רצף עיבוד.

רוב המשיבים אינם מסכימים עם ההגבלות הנוכחיות, אולם מיעוט נכבד מסכים איתן. אם נצרף גם את החלופה השנייה שהצגנו, שאף היא דוגלת בהמשך העיבוד העצמי אך מגמישה את אפשרויות ההתקשרות למספר רב יותר של שותפים במושב, מתקבלת מידת הסכמה גבוהה למדי עם עקרונות היסוד של המדיניות הנוכחית: המשך העיבוד העצמי אך עם אפשרויות רחבות לשותפויות אמת עם בעלי נחלות אחרים במושב. אולם גם כאן מסתמן כיוון של תמורות עמוקות על פי אזורי עדיפות. מחצית מהמשיבים מאזורי עדיפות לאומית גבוהים מסכימים עם המשך חובת העיבוד העצמי בנוסחה הקיים, אך שיעור זה הוא 32% באזורי המרכז.

### תמורות באופי הבינוי: מה רצוי?

המושבים עוברים תמורות בשימושי הקרקע ובאופי הבינוי. חלק מהשינויים דוהרים לפני המדיניות, וחלקם משקפים או נובעים משינויים במדיניות או בכללים המשפטיים. דפוסי השינוי והקצב שונים ממושב למושב ומאזור לאזור. השינויים משפיעים לא רק על מחוללי השינויים – בעלי הזכויות בנחלות – אלא גם על שכניהם ועל המושב כולו ונתונים במחלוקות. היבטים

מסויימים של נושא זה – לא כולם - נמצאים גם על סדר היום של מוסדות המדינה. רצינו לדעת מה דעותיהם של הנישאלים על תמורות אלה. חלק מהתמורות קשורות בזכויות הבנייה בחלקות המגורים<sup>61</sup>, וחלקן נוגעות לאופי הבינוי עקב כניסה של בעלי אמצעים למושבים.

חלק נוסף של התמורות נוגע להתפתחות של פעילות לא חקלאית בדפוסים שונים, וליחסי הגומלים בין הפעילות החקלאית המסורתית, לבין פעילות פלי"ח. לנושא זה נקדיש סעיף נפרד להלן.

### מספר יחידות הדיור המירבי

חלק מהתמורות בבינוי חלות עקב רכישת נחלות כאחוזות יוקרה ולא בעיקר כמשקים חקלאיים. שינויים אלה בעלי השלכות עמוקות ולדעתנו, ראויים לדיון רחב בקרב מוסדות המדינה השונים.

שאלנו מה דעתם על אופי הבינוי הרצוי בחלקת המגורים. כידוע, במשך השנים הוגדל מספר יחידות הדיור המותר בחלקה א' או בחלקת המגורים. כיום יש הבדל בין המותר על פי ההסכמים עם רמ"י לבין המותר על פי הוראות התיכנון והבנייה. על פי רמ"י, ללא תשלום נוסף על הקרקע מותרות 2.5 יחידות בלבד – שתי יחידות נפרדות – הורים ובת ממשיכה – ויחידה אחת קטנה הצמודה לאחד מהבתים הגדולים יותר. אולם לפי מוסדות התיכנון מותרות כיום 3 יחידות. בנוסף, על פי החלטות ממ"י, אם שולם 33% מערך הקרקע של חלקת המגורים, ניתן להקים כל מספר יחידות על פי המותר על ידי מוסדות התיכנון. צפויים חילוקי דיעות בנושא זה, בין המעוניינים לשמר את אופי הבינוי המסורתי לבין המעוניינים להגמיש את האפשרויות העומדות בפניהם. כמו כן, ישנם מן הסתם אינטרסים מנוגדים בין "מה שרצוי ל"י לבין "מה שהייתי רוצה שהאחרים לא יעשו".

### לוח 9א. מה לדעתכם אופי הבינוי שרצוי לאפשר בחלקת המגורים

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א+קו עימות	
10.6%	5.1%	9.8%	26.8%	רק את מספר היחידות המותר היום
77.6%	81.5%	77.2%	66.7%	גם יחידה שלישית נפרדת
11.9%	13.5%	13.0%	6.5%	לאפשר לבנות בחלקה א בינוי כמו בעיר לפי המותר על ידי תוכנית בניין עיר
100.0%	100.0%	100.0%		סה"כ

$$\chi^2 = 52.87 ; df = 4 ; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

התפלגות התשובות מעניינת ואף מפתיעה. קשה היה לצפות אותה משום שלכאורה, האינטרס האישי של כל משק בית, הוא להגדיל את האפשרות להקים יותר יחידות כדי להגביר את האפשרויות העומדות בפני בני המשפחה וכן את שווי הנכס. כך, ניתן היה לחשוב שהאינטרס האישי הוא לבנות כמה שיותר.

מצאנו תמיכה נמוכה בשתי אפשרויות הקצה – מצב קיים או שינוי גדול. רוב גדול של המשיבים תומכים באפשרות ליחידה שלישית שאינה צמודה אלא עצמאית, ויש מעט מאוד תמיכה באפשרות של בינוי דמוי עירוני אף אם מוסדות התיכנון יאשרו זאת. מעניין גם כן, שהתמיכה

<sup>61</sup> לעיתים אנו משתמשים במונחים "חלקת מגורים" ו"חלקה א" במקביל, אף שיש הבדלים בהגדרתם בהחלטות מועצת מקרקעי השונות ובין מושבים שונים.

בהסדר הקיים זוכה לשיעור משמעותי, אם כי עדיין מיעוט, בקרב חברי המושבים בפריפריה. ביניהם 27% מעדיפים את ההסדר הקיים והמגביל יותר. לעומת זאת, שיעור התומכים בחלופה המסורתית בקרב מושבי המרכז הוא כמעט זניח. בסקר זה, לא נמצא קשר מובהק עם סוג פרנסה או ותק. יש מקום כמובן לבחון קשר עם משתנים נוספים, במסגרת סקר רחב יותר.

### השפעה של "רוכשים עירוניים"

בחלק מאזורי הארץ קיימת תופעה של רכישת נחלות על ידי עירוניים, שאינם מתכוונים להפוך להיות חקלאים וחברי מושב מן השונה. ראינו חשיבות רבה בבדיקת דיעותיהם של מי שעשויים ליהנות – או להיפגע – באופן הישיר מהשכנים החדשים.

כמובן, שהשאלות מנוסחות קצת "בלשון מכובסת" משום שבין הרוכשים העירוניים יש גם המסורים לחקלאות ולחיי הכפר, אולם סביר שהנשאלים הבינו את הכוונה לפי הקשר השאלות. שאלנו שלוש שאלות הנוגעות להיבטים שונים של התהליך. בין המשיבים ישנם, אולי, גם עירוניים נשואי השאלות, אולם לא יכולנו לבודד את תשובותיהם מתוך אילוצים סטטיסטיים. שוב נזכיר את מהותו של הסקר כמפלס דרך לקראת סקרים מעמיקים ורחבים יותר.

השאלה הראשונה בנושא הרוכשים העירוניים עסקה בהשפעות על ערכי הנדל"ן. עליית מחירים של נחלות סביר שתשפיע גם על עליית מחירים של יחידות בהרחבות הקהילתיות. כמו כל עליית מחירי נדל"ן, יש להשפעה זו שני פנים – תלוי מי הקונה ומי המוכר, ולצורך מה. על פניו, תופעה של עליית מחירי נחלות – המוכרת בשיאה במרכז הארץ - היא רצוייה לחברי מושבים שמעוניינים למכור. אולם סביר להניח, שמשפחות של חברי מושב נתקלים יותר ויותר בהשלכות האישיות השליליות של עליית המחירים, כאשר הם עצמם מתקשים לממן קניית מיגרש בהרחבה לבנות או בנים שאינם ממשיכים, או אם ירצו ליהנות מן האפשרות לפצל את חלקת המגורים תמורת תשלום דמי היוון לרמ"י, כפי שמותר כיום. לעליית ערך הנחלות יש כמובן גם השלכות נוספות, שעליהן שאלנו בנפרד.

**לוח 10א. האם אתם מסכימים: הרוכשים העירוניים רצויים כי הם מעלים את שווי הנחלות (לפי אזורי עדיפות)**

	אזור עדיפות +א קו עימות	אזור עדיפות ב	ללא אזור עדיפות	סה"כ
מסכים/ה	26.3%	25.0%	42.5%	36.3%
לא מסכים/ה	73.7%	75.0%	57.5%	63.7%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 17.44; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

המשיבים מתבקשים להביע את מידת הסכמתם לאמירה "הרוכשים העירוניים רצויים כי הם מעלים את שווי הנחלות". כדי להשיב, הנשאלים מן הסתם עורכים מעין מאזן של תועלות ונזקים.

התשובות בלוח 10א מצביעות על כך שרוב המשיבים אינם רואים בעיין טובה את הרוכשים העירוניים אף אם הם גורם המעלה את שווי הנחלות – 64%. אולם ישנם הבדלים מובהקים על פי אזורי עדיפות. כפי שניתן היה לצפות, ישנו הבדל גדול בין דעתם של חברי מושבים ללא אזור עדיפות לעומת חברים באזורי עדיפות לאומית גבוהה, ואפילו לעומת אזור עדיפות ב, הנימצאים בשולי אזורי הביקוש. באזורי עדיפות, רק 26% כ - מסכימים עם האמירה, בעוד באזור המרכז, השיעור עולה ל 43%.

**לוח 10ב. האם אתם מסכימים: הרוכשים העירוניים רצויים כי הם מעלים את שווי הנחלות (לפי הפרנסה במשק)**

$$\chi^2 = 12.68; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

סה"כ	בעיקר פל"ח	בערך " חצי- חצי"	בעיקר חקלאות	סה"כ
36.3%	43.9%	41.5%	29.2%	מסכים/ה
63.7%	56.1%	58.5%	70.8%	לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

התמונה דומה גם בהצלבת התשובות עם סוג פרנסה במשק: אלה העוסקים במשק בעיקר בחקלאות, מתנגדים ביתר שאת להשפעות הנדל"ניות של רוכשי חוץ, לעומת אלה שפרנסתם במשק חלקית או מתבססת על פל"ח.

מתוך התשובות לשאלה זו, עולה נושא הראוי להתייחסות מעמיקה של מוסדות המדינה. אנו משערים שהשאלה משקפת תמונה של תהליך בהתהוותו. ישנם כבר הבדלים המשקפים את אזורי הביקוש בארץ ואף קשורים בנסיגת העיסוק בחקלאות במשקים. עם המשך התפשטותו של אזור הביקוש יותר דרומה לאזור צפון הנגב ויותר צפונה, סביר להניח שההשפעות של רוכשי חוץ על מחירי הנחלות ימשיכו לעלות. הרגולציה אינה ממוקדת בנושא זה (ואולי אף להיפך, כפי שנסביר בפרק המסקנות מהסקר).

השאלה השנייה בהקשר לרוכשים העירוניים עסקה בהשפעות על אופי הבינוי. התופעה ככלל קשורה, ניתן להניח, בעיקר לכניסת עירוניים לצורך בניית בית מגורים גדול על חלקת קרקע גדולה ומרווחת, עם גינה גדולה. סימן היכר תכוף הוא גדירות מפוארות עם שער חשמלי החוסמות לעיתים את האפשרות לצפות באחוזה אפילו דרך חרך. אולם הקפדנו שניסוח השאלה יבהיר שהיא נוגעת גם לוותיקים. רצינו גם להדגיש, שאם תהייה רגולציה (של מוסדות התיכנון או רמ"י) שתמנע את הפיכת הנחלות למעין אחוזות, היא תחול גם על הוותיקים, אם תחשק נפשם בבית פאר או אם ירצו למכור את הנחלה. רגולציה כזו צפויה להשפיע על ערכי הנדל"ן של נחלותיהם.

לוח 11א מראה, שישנו רוב של משיבים המעוניינים להגביל את האפשרות לבנות בתי פאר וגדירות החורגים מאופי הבינוי במושב – 58%. אולם, שיעור הרוצים לשמר את אופי הבינוי בידעה שגם הם יהיו נאלצים "לשלם מחיר", הוא קטן יותר בהשוואה לשאלה הקודמת שעסקה אף היא בנושא רוכשי החוץ, ושם המספר המקביל היה 64%. לוח זה מציג קשר מובהק עם עיקר הפרנסה של המשפחה. כצפוי, שיעור אלה העוסקים בעיקר במשק המסכימים עם רגולציה לשמירת האופי גבוה באופן משמעותי מאלה המתפרנסים בעיקר בחוץ. אולם יש לזכור ששיעורם הכללי של המתפרנסים בעיקר במשק הולך וקטן במישור הכללי-לאומי.

**לוח 11א. יש למנוע מכל בעלי הזכויות בנחלות – ותיקים וגם חדשים - לבנות בתי פאר וגדירות החורגים מאופי הבינוי שהיה קיים במושב (לפי עיקר הפרנסה של המשפחה)**

סה"כ	בעיקר בחוץ	בערך " חצי-חצי"	בעיקר במשק	סה"כ
58.0%	55.1%	52.4%	71.4%	מסכים/ה
42.0%	44.9%	47.6%	28.6%	לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 12.84; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.002$$

**לוח 11. יש למנוע מכל בעלי הזכויות בנחלות – ותיקים וגם חדשים - לבנות בתי פאר וגדרות החורגים מאופי הבנייה שהיה קיים במושב (לפי ותק במושב)**

סה"כ	מעל 30	16-30	עד 15 שנים	
58.0%	61.2%	57.0%	43.2%	מסכים/ה
42.0%	38.8%	43.0%	56.8%	לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 9.8 ; df = 2 ; \text{רמת מובהקות} = 0.007$$

גם המשתנה של שנות ותק המושב נמצא בעל קשר מובהק עם הדיעות על רגולציה. כאן אנו רואים ביטוי נוסף לעוצמת התמורות: ככל שוותק המשיבים רב יותר, שיעור המסכימים עם רגולציה לשמירת אופי הבינוי הוא גדול יותר. משמע, חברים טריים יותר במושבים מעוניינים להשאיר על כנה את האפשרות הקיימת להפוך נחלות לאחוזות, עד כדי כך, שבקרב החברים 15 שנה ומטה, מתהפכת התמונה, וקיים רוב המתנגד לרגולציה.

בנוסף, לעליית מחירים הנובעת מביקוש של עירוניים, יש כמובן השלכות חברתיות בלתי נמנעות. ייחדנו שאלה נפרדת לנושא זה. מתוך לוח 12 עולה, שרוב מבין המשיבים (60%) מסכים שרוכשים מבחוץ הבונים וילות גדולות פוגעים קשות במבנה החברתי של המושב. יחד עם זאת, 40% שאינם מסכימים עם דיעה זו, הוא מספר גדול יחסית. מעניין היה ללמוד על מאפייניהם של קבוצת משיבים זו, אולם בסקר הנוכחי לא נמצאו קשרים מובהקים סטטיסטית עם אף לא אחד מבין המשתנים המסבירים שהיה בידינו לבדוק. אם יערך סקר רחב יותר, ואולי מייצג יותר, מעיין לראות אם לא יימצא קשר עם אף אחד מהמשתנים.

**לוח 12. האם אתם מסכימים: הרוכשים מבחוץ שבונים וילות גדולות פוגעים קשות במבנה החברתי של המושב**

%	N	
59.8	371	מסכים/ה
40.2	249	לא מסכים/ה
100.0	620	סה"כ

בחינה יחדיו של התשובות לשלוש השאלות בנושא רוכשי חוץ והשפעתם על אופי המושב, מראה שהן הצליחו לנגוע בציפיות של חברות וחברי המושבים לגבי עתיד הנחלה ועתיד אופי המושב לנוכח התהליכים העוברים על חלק משמעותי של המושבים, ולא רק במרכז הארץ. המימצאים צריכים להדאיג את אלה השוחרים לקיום אופיו של המושב ולמנוע הפיכתו באופן הדרגתי לשכונות יוקרה. המשמעות היא, ששיעור הולך וגדל עם הזמן של חברים, רואה כנגד עיניו בעתיד, את השיקול של מכירת הנחלה כאחווה מפוארת. שיקולי ההמשכיות של המושב כיישוב חקלאי וחברתי, הולכים ונסוגים, כן מול התפשטות "אזורי הנדל"ן" בישראל, והן מול תחלופת הדורות.

## פעילות פל"ח והשלכותיה על אופי המושב

פעילות לא חקלאית קיימת שנים רבות, אך זכתה להסדרה משמעותית רק בשנות התשעים, ולתשומת לב מוגברת של הרשויות מאז. נושא זה עדיין "חם" ושנוי במחלוקת ולאחרונה ישנה גם גידול במספרם של פסקי דין בנושא (ראו פרק 2). מעצם אופייה של פעילות כזו היא קשה להסדרה, משום שהיא מונעת על ידי צרכי פרנסה וכוחות שוק המשתנים מעת לעת ומאזור לאזור. בניגוד לעיבוד חקלאי, הפעילויות הלא חקלאיות אינן צפויות ומוכרות, ועל כן נושא זה ממשיך לעורר מחלוקות בין שכנים ובין הרשויות לחברי המושבים.

שאלנו מספר שאלות בנושא זה. בלוח 2 X מוצגים מימצאי השאלה הנוגעת למיטרדים מפעילויות בחלקת המגורים. בשאלה זו לא התייחסנו במפורש לפל"ח כדי להתמקד בהשפעות ולא בקטגוריות, אך ההקשר ברור.

ניסוח השאלה אינו מציג סייגים או מצב של צורך להמיר ערך בערך (לדוגמה, להעדיף פרנסה על שקט), ועל כן התשובות אינן מפתיעות. שאלות נוספות בהמשך, עוסקות בהיבטי הפרנסה, ונשווה את התשובות שם. רוב גדול מאוד – 87% – מסכים עם האמירה שיש לאסור בחלקה א (מגורים) פעילות היוצרת מיטרדים. בשאלה זו, לא היה קשר מובהק עם משתנים מסבירים.

**לוח 13. האם אתם מסכימים אם הדיעה הזו: מאחר שבתי המגורים במושבים קרובים זה לזה, יש לאסור בחלקה א' פעילות היוצרת מיטרדים – או לאכוף אם מדובר בשימוש לא חוקי**

%	N	
63.2	390	מסכים/ה מאוד
24.1	149	די מסכים/ה
7.8	48	לא כל כך מסכים/ה
4.9	30	ממש לא מסכים/ה
100.0	617	סה"כ

**לוח 14. מה רצוי לגבי המיקום של פעילות כלכלית לא חקלאית (פלח) במושב שלכם?**

%	N	
2.7	17	לא רצוי בכלל לאפשר פעילות כלכלית שאינה קשורה בחקלאות
23.5	146	לא לאפשר בנחלה עצמה אלא רק באזור מרוכז ומותאם לכך במושב
17.7	110	לאפשר רק בחלקה א' בנחלה
14.0	87	לאפשר רק בחלקה ב' החקלאית
42.1	262	לאפשר בכל חלקי הנחלה
100.0	622	סה"כ

השאלה הבאה, המוצגת בלוח 14 מחדדת את הקונפליקט הפנימי, בין האינטרס לשמור על איכות חיים ומניעת מיטרדים, לבין הרצון של חלק גדול של חברי מושבים (להוציא אולי "רוכשי אחוזות") לאפשר פעילות לא חקלאית, אף אם בעת הנוכחית הם אינם עוסקים בה. שאלנו בדבר המיקום הרצוי לפל"ח. רק מיעוט קטן השיב, שאין לאפשר כלל פעילות זו, אולם ניתן להוסיף גם



את העמדה, שיש לאפשר פל"ח רק באזור מרוכז במושב. יחד, 26% מסתייגים מפעילות פל"ח בנחלה כולה. יתר המשיבים תומכים בפל"ח בנחלה, אך דיעותיהם בדבר המיקום הרצוי חלוקות. מבין כלל המשיבים, 42% - שהם 66% מבין תומכי פל"ח - מעוניינים בגמישות, שתתיר את מיקום הפל"ח בכל חלקי הנחלה. לא נמצא קשר מובהק עם המשתנים המסבירים שבדקנו, אף שהגיוי לשער שיש קשר עם סוג הפרנסה של המשיבים. שוב, נזכיר את מיגבלות הסקר.

היבט נוסף של פעילות פל"ח הוא סוג הפעילות המותרת. ההחלטות בנושא זה מתחלקות בין רשויות התיכנון, לבין החלטות ממ"י. האחרונות חלות על פקידי רמ"י בעת שהם נדרשים לחתום על היתרי בנייה או שינוי בשימוש המותר. שאלה מרכזית היא, מידת הזיקה הדרושה בין הפל"ח לפעילות החקלאית, או בלשון ממ"י – "שימושים הנילווים לפעילות החקלאית בנחלה" (ראו פרק 2). כמתואר שם, ישנו סוג החלטות המאפשר פעילות נילוות בלבד, וישנו סוג החלטות המאפשר סוגי פעילות רחבים יותר. כך או כך, מבחינה תכנונית ומבחינת השאלה מהו שימוש חקלאי ומה איננו כזה מבחינת רמ"י, נותר טווח של עמימות בשאלה, מה נופל בגדרו של סייג זה, נושא המעסיק לאחרונה את בתי המשפט וציבור חברי המושבים ונציגיהם. מגמת הפסיקה עד כה היא לפרשנות מחמירה, אך נראה שטרם נאמרה המילה האחרונה בסוגיה זו. מן הסתם, יעלו גם יוזמות לשינוי במיסגרת החלטות ממ"י או חקיקה ראשית.

מאחר שפער זה משמעו מצב שעלול להיות כרוך בעבירה על החוק, מראש או בדיעבד (לאחר פסק דין), ראינו לנכון לשאול את מושאי המדיניות והחוק בנישא זה.

#### לוח 15. איזה סוג של פעילות לא חקלאית (פל"ח) הייתם מאפשרים במושב?

%	N	
3.2	20	רק פעילות הקשורה במישרין בייצור החקלאי של הנחלה עצמה
29.7	185	גם פעילות שאינה קשורה בחקלאות אך עדיין שומרת על האופי הכפרי והסביבתי (1+2)
44.7	278	כל שימוש שאינו גורם למיטרדים סביבתיים יוצאי דופן, אך עם הגבלת גודל שטח
22.3	139	כמו ג', אבל ללא הגבלה, בהתאם לשטח הזמין בכל נחלה, כמותר לפי תוכניות בניין עיר
100.0	622	סה"כ

המימצאים מצביעים על מחלוקת עמוקה, שאולי משקפת גם אינטרסים מנוגדים בין המשיבים. רק 3% מאמצים את העמדה שעל פעילות פל"ח להיות קשורה במישרין בייצור החקלאי של הנחלה עצמה. אולם חלק משמעותי מהמשיבים – 30% - כן מעוניינים בהקפדה על סוג הפל"ח והיקפו, אך בפרשנות המתמקדת בשמירת אופי היישוב ולא בזיקה הישירה לפעילות החקלאית. 45% תומכים בהסרת הגבלות של סוג פעילות, אך כן בהמשך ההגבלות על גודל השטח, ורק 22% בוחרים במדיניות שתאפשר כל פעולות שמוסדות התיכנון יאשרו. עולה מכך, שרוב המשיבים אינם מעוניינים בהפיכת המושב לאזור של שימושים מעורבים – מגורים ועסקים – בהיקף גדול, וכך, לשינוי מרחיק לכת של אופי המושב.

משמע, הפסיקה המחמירה בפרשנותה (בין אם מול החלטות ממ"י ובין אם הוראות מוסדות התיכנון), רחוקה מאוד מעמדת החקלאים במושבים. ייתכן שהיא בגדר "גזירה שאין הציבור עומד בה".

## בנייה ושימושים לא חוקיים

### מדוע ראינו לנכון לשאול גם על נושא זה?

העזנו ושאלנו גם אודות הנושא הרגיש – הבנייה הלא חוקית במושבים. אין זה סוד שמידת העבריינות במיגזר המושבי רבה. חלק מהעבירות הן בתחום התיכנון והבנייה וחלקן גם במישור החוזי-קנייני עם רמ"י. לנוכח המורכבות עבור "האדם הרגיל" לערוך את ההבחנה בין מישורים אלה כאשר מדובר בבנייה או שימושים לא חקלאיים, בשאלון לא הבחנו ביניהם. בנוסף, ייחדנו שאלות לנושא ההשכרה הלא חוקית (בין אם במישור הקנייני לגבי יחידות הבנויות בהיתר ובין אם במישור של בנייה ללא היתר). מן המפורסמות שהשכרה כזו היא רבת מימדים במושבים, ורובה לוקה באי חוקיות. ככל שידוע לנו, האכיפה בנושא ההשכרה לוקה בחסר עוד יותר מאשר לגבי השימושים החורגים והבנייה הפיסית הלא חוקית.

מיותר אולי להזכיר, שנושא הבנייה והשימושים הבלתי חוקיים שונה במושבים בהשוואה לקיבוצים. במושבים, הנושא נוגע לבעלי הזכויות בנחלות באופן ישיר משום שהם אלה העומדים בדרך כלל כאישיות משפטית מול רמ"י ומוסדות התיכנון והבנייה. למושב כתאגיד יש אמנם מעמד עצמאי, אך הנושאים הנוגעים לבנייה במושב כולו מוגבלים לשימושים ציבוריים ומעט נושאים נוספים. בקיבוצים, לעומת זאת, נושאי הבנייה והרשאתה, כולל השכרת מגורים, זוכים בדרך כלל לטיפול מול הקיבוץ כתאגיד ולא מול חברות וחברי הקיבוצים הפרטניים, שהם נושא סקר זה. זו הסיבה שסידרת השאלות לגבי עבירות בנייה כלולה רק בשאלון המושבים.

כאשר יש ציבור שלם הלוקה ברמת עבריינות יוצאת דופן לעומת רוב האוכלוסייה, מן הראוי שקובעי המדיניות, כולל המחוקקים ורשויות האכיפה, ישאלו מה הגורמים לכך: האם האכיפה אינה מספקת כדי להניא אנשים מעבריינות הכדאית להם? האם הציבור המסויים לוקה באי שמירת חוק באופן כללי? או אולי המציאות יחד עם אכיפה מצומצמת, יצרו פער. במצב כזה, מן הראוי ללמוד על עמדותיהם של חברי קבוצות האוכלוסייה המסוימות הלוקות בעבריינות יתר בתחום התיכנון והבנייה. בשאלון זה, לקחנו על עצמנו לשאול את חברי המושבים עצמם על דעותיהם.

בישראל, נושא הבנייה הלא חוקית בכללותו, לא רק במיגזר המושבים, נותר עד כה במיסגרת המשפטית או המינהלית-מישפטית וטרם זכה למחקר השואל את "בעלי העבירה" עצמם על השיקולים והמוטיבציות שלהם. מאחר שבישראל עבירות בנייה הן לא רק הפרה של החוק אלא גם עבירות פליליות, ובין המשיבים יש מן הסתם גם מפרי חוק, ניסחנו את השאלות באופן בלתי אישי, אלא כללי, מוחצן. ייתכן, כמובן, שלא כל התשובות כנות, למרות ה"החצנה" של השאלות. יחד עם זאת, התשובות מאירות נושאים שיעניינו את מקבלי ההחלטות.

כדי להציג את הנושא ולעבור את "מחסום הפחד" שאולי קיים, הצגנו מבוא המבוסס על מחקרה של החוקרת הראשית בנושא של בנייה לא חוקית במדינות שונות, כולל מדינות ה-OECD. ככלל, הממצאים מראים שגם במדינות שם הציות לחוקי התיכנון הוא ברמה גבוהה (והאכיפה אפקטיבית), רמת העבריינות במיגזר הכפרי גבוהה יותר (אף אם נמוכה). במדינות אירופה באזור הים התיכון ומזרח אירופה, רמת העבריינות ככלל גבוהה יותר, ובאזורים הכפריים האכיפה והציות נמוכים יותר מאשר בערים. השאלות מנוסחות בשיטה של מידת הסכמה עם אמירות הנותנות לכאורה מעין "סיבה" להפרות, וחלקן מציגות אצבע מאשימה (על אחרים...).

הנה נוסח משפט המבוא בשאלון בחלק העוסק באי-החוקיות:

**"מבוא לשימושים לא חוקיים: זה לא סוד שיש מושבים שבהם קיימת תופעה של בנייה לא חוקית או שימוש לא חוקי במיבנים קיימים. (אגב, גם בכפריים בארצות נוספות יש נטייה לפחות אכיפה). באיזו מידה אתם מסכימים עם האמירות הבאות"**

## המניעים לבנייה ושימושים בלתי חוקיים

הצגנו ארבע שאלות הנוגעות למניעים אפשריים לבנייה לא חוקית. השאלה הראשונה עוסקת במניע חשוב (בכל נושא) – הכדאיות להמשיך בהפרת החוק כל עוד לא נתפסים. כדי "להחציץ" את השאלה ולעודד מענה, הצגנו אותה זו בזו בהפוכה, המתמקדת באי האכיפה כסיבה חשובה (לוא דווקא יחידה) להפרת החוק.

המימצאים שבלוח 16 מציגים הכרה בנוכחות של העבירות. רוב ברור – 60% מסכים עם האמירה שהמדינה אינה אוכפת מספיק את העבריינות. לא נמצא מיתאם עם אף אחד מהמשתנים המסבירים – משמע, שההתפלגות המוצגת תקיפה באופן כללי.

**לוח 16. שנים רבות המדינה העלימה עין מהיישובים הכפריים ולא השקיעה מספיק באכיפת החוק וזו סיבה חשובה לתופעת הבנייה או השימוש הלא חוקיים**

%	N	
59.9	371	מסכים/ה
40.1	248	לא מסכים/ה
100.0	619	סה"כ

שאלה נוספת הציבה מניע אפשרי הטמון במצב האובייקטיבי של פרנסה לא מספקת מחקלאות והרגולציה הנוכחית המגבילה אפשרויות לפרנסה בדרכים אחרות. ההנחה היא שפעולות לא חקלאיות כוללות בנייה או שימושים לא מותרים – מבלי שפירטנו מה הם (ייתכן שחלק מהמשיבים התייחסו גם להשכרה למגורים או צרכים אחרים).

המענה לשאלה זו, המוצג בלוח 17, מציג הסכמה גורפת – 92% - שאינה מפתיעה בכיוון שלה, אך כן מפתיעה בעוצמתה. ניתן היה לצפות להסכמה רבה לשאלה מעין זו משום שהיא מוצגת בכוונה תחילה כמניע מעין-לגיטימי. אולם השיעור הדל של אלה שאינם מסכימים הפתיע אותנו. זאת, משום שאנו יודעים שבקרב המשיבים יש גם כאלה שפרנסתם היא בעיקר מחוץ למושב, וביניהם יש, מן הסתם, גם רוכשים עירוניים מסוג "אחוזה". במסגרת מחקר מוגבל זה, לא מצאנו משתנים מסבירים בעלי משמעות סטטיסטית.

**לוח 17. סיבה חשובה לבנייה או השימוש הלא חוקיים היא שהפרנסה מחקלאות לא מספקת והמדינה שמה יותר מדי מיגבלות על פעילות לא חקלאית**

%	N	
92.3	576	מסכים/ה
7.7	48	לא מסכים/ה
100.0	624	סה"כ

השאלה השלישית בנושא הבנייה הלא חוקית נוסחה שוב באופן השלילי, המצביע על מניע אישי בלתי לגיטימי: "יש יותר מידי אנשים שלא מספיק איכפת להם לשמור על אופי המושב".

כאן עלו מימצאים המצביעים על הבדל מעניין בין מושבים על פי אזורי עדיפות. בסך הכול, רוב של המשיבים אינו מסכים עם הצבעה על "חוסר האיכפתיות" של חבריהם למושב, אולם רוב זה אינו גדול – 59%. עמדת התוכחה חזקה יותר באופן מובהק במושבים באזורי עדיפות לאומית, וחלשה יותר באזורי מרכז הארץ. ניתן לפרש מימצא מעניין זה בדרכים שונות. בינתיים – בטרם

ייערך מחקר המשך רחב יותר – נצביע על פירוש אפשרי: התודעה של הצורך לשמור על האופי המושב (דהיינו הימנעות משימושים חורגים) חזקה יותר באזורי הפריפריה מאשר באזורי הביקוש שם הפיתויים הכלכליים-נדל"ניים להפריה גדולים יותר.

**לוח 18 הסיבה העיקרית לבנייה הלא חוקית היא שיש יותר אנשים שלא מספיק אכפת להם לשמור על אופי המושב (לפי אזורי עדיפות)**

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א+קו עימות	
40.6%	37.3%	39.4%	50.7%	מסכים/ה
59.4%	62.7%	60.6%	49.3%	לא מסכים/ה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 7.65; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.022$$

השאלה הרביעית והאחרונה בסידרה זו נגעה להליכי התיכנון והבנייה (וההסדרים החוזיים הנלווים) בעבר לעומת כיום. ידוע, שישנם מושבים – אולי רבים – שבהם בעבר ההסדרה של גבולות החלקות ושל היתרי הבנייה היו עמומים במידת מה. שינויים ברמת ההסדרה המשפטית אינם מפתיעים, משום שבישראל, כמו במדינות אחרות, בשנים שבה הייתה מדינה מתפתחת, פעולות השלטון לא היו מוסדרות באופן מלא. רובם של המושבים הם ותיקים ותקופה זו חלה עליהם. בעלי נחלות אולי מעוניינים לנצל את זכויות הבנייה או השימוש שהתווספו במשך השנים. כיום, כאשר ההסדרה ברמה גבוהה יותר וכך גם הציפיות לציות לחוק, אנו למדים על מחלוקות ששורשיהן בעבר העמום יותר.

ואמנם, התשובות לשאלה זו, המוצגות בלוח 19, מראות שרוב גדול של המשיבים סבורים שבמושבים קשה יותר לקבל אישורים לשינויים משום שהבסיס המקורי של ההסדרה לא היה בהיר מספיק. לא מצאנו משתנים מסבירים, ברמת הרזולוציה שמאפשר הסקר הנוכחי, שאינו מאפשר הסתכלות על כל מושב בנפרד, על ההשתלשלות המיוחדת שלו. מעניין יהיה לבדוק את מימצאי העמדות מול המושבים המסויימים שבהם היו רבים יותר שהצביעו על הבעייה, לעומת מושבים שבהם מרוכזים (אולי) אלה הסבורים שלא קשה יותר לקבל שינויים מהסיבה של אי הסדרה בעבר.

**לוח 19. במושבים קשה יותר לקבל אישורים לבצע שינויים נחוצים לבניינים כי בעבר רשויות התיכנון לא הסדירו את היתרי הבנייה המקוריים**

%	N	
83.7	514	מסכים/ה
16.3	100	לא מסכים/ה
100.0	614	סה"כ

## השכרה לא חוקית

במושבים ברחבי הארץ מושכרות יחידות רבות למי שאינם חברים במושב או בני משפחתם. הסדר זה מונע על ידי שוק הביקוש, ומשקף גם את מחסור הדיור במחירים בני השגה באזורים העירוניים. כאמור, הרוב הגדול של היחידות המושכרות ככל הנראה לוקה באי חוקיות מסוג זה או אחר (ובמושבים, גם הפרה חוזית מול רמ"י). נזכיר, שתופעת ההשכרה הלוא חוקית קיימת באופן רחב לא רק במיגזר המושבים אלא גם במיגזר העירוני, ובמיוחד באזורים עירוניים של בתים צמודי קרקע. גם שם, רמת האכיפה נמוכה למדי, כל עוד אין מדובר גם בבנייה לא חוקית בהיקף ניכר. ככלל, אכיפת סוג כזה של עבירות תיכנון ובנייה בערים המרכזיות נשענת בעיקר על הלשנות של שכנים, ולא על אכיפה יזומה של המדינה. השכנים מדווחים לשלטונות משום שההשכרה גורמת למטרדים כגון תחרות על חנייה או מסיבות אחרות. ככל הידוע לנו, במושבים כמעט שלא קיימות הלשנות כאלו. לא ידוע לנו אפילו, על שימוש בהעברה של חוזי ארנונה בערים, כמקור נתונים לצרכי אכיפה.

**לוח 20. על המדינה לפקח יותר על התופעה של השכרה לא חוקית של יחידות דיור במושב (לגבי פרנסה מהמשק)**

	בעיקר חקלאות	בערך" חצי-חצי"	בעיקר פל"ח	סה"כ
מסכים/ה	38.5%	25.4%	25.8%	31.8%
לא מסכים/ה	61.5%	74.6%	74.2%	68.2%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100%

$$\chi^2 = 11.75; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.003$$

השאלה הראשונה בנושא ההשכרה נוגעת לאכיפה. האם התופעה של השכרה לא חוקית מפריעה לחברי המושבים מספיק, כדי שיחשבו שעל רשויות המדינה לנקוט ביותר פיקוח? רוב המשיבים אינם מסכימים עם האמירה שעל המדינה לפקח יותר על התופעה. מכך נוכל להסיק, או שיש למשיבים עניין אישי בהמשך האכיפה הדלה, או שההשכרה על ידי חבריהם למושב אינה מהווה מיטרד המצדיק לדעתם את הגברת האכיפה.

לנוכח משבר הדיור, שנוכחותו במשק ובחברה אינו נסתר גם מחברי המושבים, ניסחנו שאלה הנוגעת לתפקיד שממלאות ההשכרות במושבים. שאלנו באם ראוי לעודד השכרת יחידות במושבים במקום להפעיל ענישה. התפלגות התשובות מוצגת בלוח 21. נמצא מיתאם מובהק עם המשתנה של סוג הפרנסה העיקרי מהמשק (בניגוד למקור חיצוני).

**לוח 21. הוספת יחידות דיור להשכרה במושבים דווקא מסייעות לפתרון משבר הדיור במדינה ורצוי שהמדינה תעודד במקום להעניש (לפי סוג הפרנסה מהמשק)**

	בעיקר חקלאות	בערך" חצי-חצי"	בעיקר פל"ח	סה"כ
מסכים/ה	72.2%	79.7%	86.5%	78.0%
לא מסכים/ה	27.8%	20.3%	13.5%	22.0%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 13.73; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.001$$

התשובות מעניינות משום שהן מאירות היבט נוסף על התמורות העוברות על מושבים מסוגים שונים. בקרב סך המשיבים, ישנו רוב גדול המסכים עם מדיניות שתעודד את ההשכרה במקום להעניש על כך. שיעור ההסכמה גבוה יותר ככל ששיעור העיסוק בחקלאות "נטו" נמוך יותר. כך, 87% מאלה שבהם פל"ח הוא מקור משמעותי לפרנסה, מסכימים עם האמירה הרואה בהשכרה פעילות רצויה. השאלה על ההשכרות, לכאורה שאלה מישנית ונקודתית, מקפלת עמוק בתוכה את נושאי הפרנסה, יחסי שכנות, ואופי הקהילה הרצוי והצפוי. ניתן לראות בתשובות מסוג זה מעין "תמונת רנטגן" לתוך התהליכים העמוקים המתרחשים במושבים. על המשמעות של מימצאים אלה עבור מקבלי החלטות נרחיב בפרק המסכם.

## מעמד המקרקעין מול המוסדות הפיננסיים

חקלאות היא ענף כלכלי, ובמושבים, כל בעלי הזכויות בנחלות הם למעשה שחקנים במשק הכלכלי. אמנם, הרגולציה הישירה של סוגי גידולים שהייתה קיימת עד שנות ה-80 הוסרה ברובה (לא כולה), אולם תחום המקרקעין גם הוא מהווה גורם במשוואות הכלכליות – בין אם במישור, או בעקיפין. כדי לקבל הלוואות למימון פעילות כלכלית, חברי מושבים עשויים לרצות, מעת לעת, להשתמש במקרקעין כבטוחה להלוואה. חזקה על מוסדות פיננסיים שהם מעוניינים לדאוג לאיתנות הבטוחות שהם מקבלים. מאחר שיש להם בדרך כלל מומחים בתחום השמאות והכלכלה, אנו רואים בהתייחסותם למקרקעין במושבים עוד פריזמה לבחון את משמעותן הקניינית-כלכלית של הזכויות במקרקעין. ידוע לנו, שככלל, המצב מול הבנקים השתפר לאורך השנים. יחד עם זאת, משמעות הזכויות במקרקעין במושבים אינה חדה וברורה בהשוואה למיגזר העירוני, ונתונה להחלטות משתנות של ממי". נזכיר, שמבחינה פורמאלית, הזכויות הקנייניות של חברי המושבים כיום אינן אלא זכות "בר רשות של בר רשות" בדמות חוזים חמש-שנתיים מתחדשים. על כן, עדיין ייתכן שמוסדות פיננסיים – כולם או חלקם – רואים במקרקעין במושבים אי ודאות מסויימת. למי שמסתכלים מבחוץ – כגון רוכשים מארצות חו"ל – הזכויות המוצגות בחוזים הן חלשות מאוד, בעוד החובות במיסוי ובתשלומים לרמי"י חזקים יותר.

ככל שידוע לנו, גם בנושא זה טרם נערך סקר דיעות ישיר מול מחזיקי הנחלות. דווקא בנושא זה, "חוכמת ההמונים" חשובה במיוחד משום שרק מחזיקי הנחלות יודעים, כל אחת ואחד לחוד, מה חוו לגבי ההתייחסות של הבנקים או מוסדות פיננסיים אחרים למרכיב הקרקע בעת שימוש כבטוחה להלוואה. למידע שניתן לקבל מסקר ישיר של חברי המושבים אין תחליף כללי משום שרק בעלי המושבים נתקלים באופן ישיר בתגובות של הגופים הפיננסיים. ביסוד חלק זה של הסקר עמדה ההנחה, שבניגוד לחברי הקיבוצים, שרובם אינם באים במגע ישיר עם מוסדות פיננסיים (מצב ההולך ומשתנה בקיבוצים בהם עוסקים בשיוך דירות ובבנייה פרטית), הרי בעלי זכויות בנחלות נדרשים לעשות כך מעת לעת כחלק מהניהול המשפחתי העצמאי של המשק. השאלות מצריכות התייחסות אישית, אך אם אין התשובה חלה או לא מעוניינים לענות, עומדת בפני המשיבים האפשרות לדלג לשאלה הבאה.

בסקר מהסוג הנוכחי לא ראינו מקום לבחון באופן סטטיסטי את הקשר עם משתנים מסבירים משום שניתן להניח שמבחינה פיננסית, לכל משק ומשק יש את האיתנות המסויימת שלו. מיקבץ זה של השאלון מוצג כאן בתור "מתאבן" לסקר נוסף המומלץ למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

כמבוא לסידרת שאלות זו, כתבנו כך:

**"לגבי מעמד המושבניקים מול הבנקים וגורמים כלכליים אחרים: רצינו ללמוד מכם על חוויותיכם כאשר אתם פונים לגופים כמו בנקים לקבל מימון, בהשוואה לחברים שלכם, בעלי עסקים בעיר. לרוב בעלי הזכויות בנחלות יש זכויות יותר חלשות בקרקע ובבניינים מאשר לרוב תושבי הערים".**

הצגנו שתי שאלות: האחת לגבי פעילות לא חקלאית, השנייה לגבי משכנתא למגורים<sup>62</sup>.

**לוח 22. לגבי מימון עבור פעילות לא חקלאית בחלקה א. מה נכון ביותר לומר על ניסיונכם?**

%	N	
41.3	229	אין כל הבדל ביני לבין עירוניים במקרים מקבילים
58.7	325	קשה יותר לקבל הלוואות כי המלווים מודעים לכך שלחברי מושב יש זכויות קניין חלשות בקרקע ובמיבנים בהשוואה לעירוניים
100.0	564	סה"כ

התפלגות התשובות בלוח 21 מציגה תמונה מעורבת. חצי הכוס המלאה היא ש 41% מבין בעלי הזכויות הנחלות המבקשים הלוואה לצורך פעילות מסחרית מעידים שאינם נתקלים בבעיות מצד הבנקים, ומרגישים שהם מקבלים יחס דומה לעירוניים המבקשים הלוואה לצורכי מסחר. זו תשובה אופטימית למדי, משום שבפועל, סל הזכויות הקנייניות בדרך כלל דל יותר מאשר סל הזכויות בעיר. משמע, שלמרות העובדה שהבעלות אינה פרטית ואפילו אין חוזה חכירה מהוון ברוב המקרים, המוסדות הפיננסיים רואים בחזקה של מחזיקי הנחלות זכות יציבה הכרוכה בסיכון קטן בלבד. במילים אחרות, הבנקים אינם צופים "סכנה קרובה ומיידית" של פינוי בכפייה של המושבניקים או של הלאמת הזכויות ללא תמורה כלכלית משמעותית.

**לוח 23. כאשר אנו מבקשים משכנתה לבניית מגורים או לשיפוץ כחברי מושב:**

%	N	
2.1	12	קל לי יותר לקבל משכנתה למגורים – בהשוואה לעירוניים
38.9	226	לדעתי אין כל הבדל
34.8	202	ניתן, אבל קצת יותר קשה מאשר לעירוניים
19.8	115	קשה מאוד לקבל משכנתה
4.5	26	לא ניתן בכלל לקבל משכנתה
100.0	581	סה"כ

התפלגות התשובות לשאלה בדבר קבלת משכנתה למגורים בהשוואה לעיר, מציגה תמונה כמעט זהה לזו שבשאלה בדבר הלוואה לפעילות פלי"ח. אם נחבר את שתי האפשרויות הראשונות, נמצא התנסות חיובית ל 41%, לעומת קשיים מסויימים בקבלת משכנתה ל 59% הנותרים. אולם בשאלה זו ניתן לראות גם התפלגות מפורטת יותר: 20% מהמשיבים אומרים שהם חווים קשיים רבים מאוד בקבלת משכנתה לעומת חבריהם בעיר.

אנו כמובן מודעים לכך ששאלות מעין אלה עשויות להיות נגועות, במידות שונות של אי-ידיעה, או של קושי להבחין בין קשיים לקבלת משכנתא מסיבות שאינן קשורות במעמד הנחלה. יחד עם זאת, ראינו לנכון להציג נושא זה לתשומת ליבם של מקבלי החלטות משום שהכושר לקיים מושבים תוססים לאורך זמן כרוך, כמובן, גם בכושר של היחידים לזכות בהלוואות עיסקיות

<sup>62</sup> שאלה שלישית נגעה לפעילות החקלאית, אך בהיעדר הקבלה למיגזר העירוני, היא אינה מועילה.

ולצורכי מגורים. המצב ככל הנראה השתפר מאוד בשנים האחרונות, אך ייתכן שראוי לחשיבה נוספת, הפעם עם תחזיות ארוכות טווח.

## עתיד המושב וחוסנו החברתי-קהילתי

הנושא האחרון, אך חשוב לא פחות, הוא עתיד המושבים: מה משאיר אנשים במושב? מה חוסנו הקהילתי? שאלנו ארבע שאלות. הללו כללו שאלות אישיות בדבר הכוונות להמשך מגורים במושב, וכן שאלה על עתיד המושבים, לפי התחזית של המשיבים, מתוך התנסותם האישית.

### לוח 24 האם אתם מתכוונים לעזוב את המושב בתוך השנה הבאה

%	N	
87.5	540	נמשיך לגור במושב זה
.5	3	נעבור למושב אחר
2.1	13	נעבור לעיר
.2	1	נעבור לקיבוץ
1.3	8	נעבור למדינה אחרת
8.4	52	אחר או לא רלוונטי
100.0	617	סה"כ

מסתבר מתוך לוח 23, שרוב מוחץ של המשיבים אינם מתכוונים לעזוב את המושב שלהם בזמן הקרוב. מבין אלה שמתכוונים לעזוב, מעניין שיש מעט מאוד המתכוונים לעבור לערים. הקטגוריה הגדולה ביותר היא "אחר או לא רלוונטי". בכך התכוונו לכלול נושאים כגון בתי אבות, שליחויות, שירות צבאי וכדומה. כנהוג בשאלות מעין אלה, שאלנו לגבי תוכניות קונקרטיות בתקופה הקרובה. מכל מקום, מתקבלת תמונה של צפי לניידות נמוכה יחסית – בין אם מדובר בניידות בין מושבים ובין אם מדובר בניידות לעיר או לחו"ל.

אם כך, מה הסיבות העיקריות המשאירות את המושבניקים במושבים? מבחינה לאומית, המטרות העיקריות בייסוד המושבים התמקדו בחקלאות כתרומה לתזונה הלאומית ולכלכלה המשפחתית, וכן יעד גיאוגרפי של התפרסות מרחבית לצורך קביעת נוכחות לאומית. היעד השני פחות בולט כיום. אם כן, עד כמה העיסוק בחקלאות נותר כגורם משיכה להישאר להמשך חברות במושבים?

לוחות 24 מראים שעבור רק 21% מבין המשיבים, העיסוק בחקלאות הוא הסיבה העיקרית להמשך החברות במושב. הגורם העיקרי המושך את החברים להישאר במושב הוא המשפחה: 38% רואים בזה את הסיבה העיקרית. אם נוסיף לכך את 27% הנשארים במושב הודות לאווירה הקהילתית, ניווכח ש 55% רואים בנושאים החברתיים את הסיבה העיקרית להמשך ולגור במושב. אחוז קטן יותר, אך לא מבוטל, רואה בנחלה השקעה ניכסית כגורם המרכזי.

מצאנו קשר סטטיסטי מובהק בין גורמי המשיכה להישאר במושב, לבין סוג הפרנסה העיקרית והוותק במושב.

המימצאים בדבר הקשר עם סוג הפרנסה מפתיעים למדי. המשפחה נותרת גורם משיכה חשוב ללא קשר עם מקור הפרנסה העיקרי את המשפחה. אולם מפתיע שאווירת הקהילה היא גורם המשיכה העיקרי דווקא עבור אלה שעיקר פרנסתם מוחץ במושב – 32% ואילו עבור אלה המתפרנסים בעיקר במשק, אווירת הקהילה היא פחות חשובה. עבורם, האהבה לחקלאות היא הסיבה החשובה ביותר לרצון להישאר במושב. הסיבה האחרונה – ההשקעה בנכס הנחלה – היא



חשובה הרבה יותר עבור אלה המתפרנסים בעיקר בחוץ. יש מקום לבדוק אם חלק משמעותי מבין אלה הם גם רוכשים עירוניים.

**א25. אם אתם מכוונים להמשיך להיות חברים במושב זה (או אחר), הסיבה העיקרית היא: (לפי עיקר הפרנסה של המשפחה)**

סה"כ	בעיקר בחוץ	בערך" חצי-חצי"	בעיקר במשק	
38.0%	40.3%	34.3%	36.3%	המשפחה וההשקעות של הדור הקודם
27.2%	32.4%	27.0%	14.8%	האווירה של קהילה במושב
21.3%	7.6%	29.9%	45.9%	אנו אוהבים מאוד לעסוק בחקלאות
13.5%	19.7%	8.8%	3.0%	הנחלה היא נכס העולה בשוויו וכדאי להחזיק בה
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 107.34; df = 6; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

**לוח א25. אם אתם מתכוונים להמשיך להיות חברים במושב זה (או אחר), הסיבה העיקרית היא: (לפי ותק במושב)**

סה"כ	מעל 30	16-30	עד 15 שנים	
38.0%	44.4%	33.0%	11.8%	המשפחה וההשקעות של הדור הקודם
27.2%	22.5%	29.7%	48.2%	האווירה של קהילה במושב
21.3%	21.8%	17.6%	22.4%	אנו אוהבים מאוד לעסוק בחקלאות
13.5%	11.3%	19.8%	17.6%	הנחלה היא נכס העולה בשוויו וכדאי להחזיק בה
100%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

$$\chi^2 = 43.96; df = 6; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

הקשר הסטטיסטי המובהק עם הוותק במושב אף הוא מעניין מאוד. מסתבר, שהמשפחה כגורם משיכה עולה באופן תלול במקביל לוותק במושב. כך, 44% מבין הוותיקים מעל 30 שנה רואים במשפחה גורם מושך, לעומת 12% בלבד מבין אלה שהותק שלהם הוא 15 שנה ומטה. מגמה הפוכה מסתמנת לגבי משקלה של אווירת הקהילה. מעניין, שאין שונות רבה על פי הותק באשר לחשיבות של העיסוק בחקלאות או החשיבות ההשפעה הניכסית.

ולבסוף, שאלנו שתי שאלות העשויות להצביע על עתידה של המושבים כתנועה, צורת יישוב ואורח חיים. שאלנו את דעתם של המשיבים על עתיד הבסיס הקהילתי של המושב. ניסחנו את השאלה

בכיוון החיובי: "האם אתם מסכימים שהבסיס הקהילתי והשיתופי של המושב ממשיך להיות חזק, כמו בעבר?" המימצאים צריכים להדאיג את כל אלה השוחרים את המשך קיומם של המושבים השיתופיים בישראל.

רק 41% מסכימים עם האמירה החיובית (אף שצירפנו יחד את המסכימים והמסכימים מאוד). משמע, כמעט 60% אומרים שהבסיס הקהילתי והשיתופי נחלש. ישנו קשר מובהק עם סוג הפרנסה, אך קשר זה אינו מסייע להפיג את הדאגה: אפילו מבין אלה המתפרנסים מחקלאות - באופן מלא או לפחות חלקי - מעל מחצית סבורים שהבסיס הקהילתי והשיתופי אינו ממשיך להיות חזק. מגמה מדאיגה ביותר הוא השיעור הגבוה מאוד - 71% - של אלה העוסקים בעיקר בפל"ח, המעידים על הישחקות הבסיס הקהילתי.

**לוח 26. האם אתם מסכימים ש: הבסיס הקהילתי והשיתופי של המושב ממשיך להיות חזק, כמו בעבר (לפי פרנסה מהמשק)**

סעיף	בעיקר חקלאות	בערך חצי-חצי	בעיקר פל"ח	סה"כ
מסכים/ה	45.8%	43.4%	29.4%	40.5%
לא מסכים/ה	54.2%	56.6%	70.6%	59.5%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 13.12; df = 2; \text{רמת מובהקות} = 0.001$$

**לוח 27. תחזית שלך לעתיד: בעוד 20 שנה, מה יהיה האופי של המושב שלך? (לפי עיקר הפרנסה של המשפחה)**

סעיף	בעיקר במשק חצי-חצי	בעיקר בחוץ	סה"כ
ימשיך להתקיים עם אופי חקלאי ואגודה	43.2%	38.8%	24.2%
יהפוך בהדרגה ליישוב קהילתי, לא שיתופי	49.2%	50.7%	52.3%
יבלע בתוך הערים המתרחבות	7.6%	10.4%	23.6%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%

$$\chi^2 = 33.32; df = 4; \text{רמת מובהקות} = 0.00$$

לבסוף, רצינו ללמוד מ"חוכמת המוונים" של אלה המכירים טוב מכולנו את המושבים, וחושבים על עתידם. שאלנו, מה התחזית של כל אחת ואחד באשר לעתיד המושבים 20 שנה קדימה. המימצאים הללו דומים לשאלה הקודמת שעסקה בחוסן הקהילתי. רק 32% סבורים שהמושבים ימשיכו להתקיים בדמות הדומה לתדמיתם הנוכחית - עם אופי חקלאי ועם מיבנה של אגודה שיתופית.

רוב המשיבים חוזים, שהמושבים יהפכו ליישובים קהילתיים או יבלעו בתוך ערים (מן הסתם, מושבים הממוקמים סמוך לערים). מצאנו קשר מובהק עם סוג הפרנסה: כפי שניתן לצפות, אלה המתפרנסים בעיקר במשק, אופטימיים קצת יותר, אך אפילו ביניהם, רק 43% סבורים שהמושבים ימשיכו לשמור על אופיים. כצפוי, הפסימיים ביותר הם אלה המתפרנסים כבר היום

בעיקר מחוץ למושב, ובכך תורמים לשינוי. אולם מתוך המימצאים עולה, שהללו הם עדיין מיעוט מבין סך כל חברי המושבים (אף אם הם רוב במושבים מסויימים קרוב למרכז). רוב גדול של חברי המושבים מעוניין להמשיך לחיות בהם, בין אם מסיבות משפחתיות או קהילתיות.

אולם, מאחר שמושבים כאורח חיים אינם יכולים להמשיך להתקיים ללא בסיס קהילתי, מימצאינו כאן קוראים לשיתוף עמוק של החברים עצמם בהחלטות על עתיד המושבים במיקומים שונים ואופי שונה. מתוך סקר העמדות, עולה תחזית לא אופטימית עבור כל מי ששוחר את תצורת היישוב והקהילה שמייצגים המושבים. לעומת זאת, תחזית זו אולי דווקא אופטימית עבור אלה מבין מקבלי ההחלטות המעוניינים שהמושבים יעברו מן העולם ויוסבו ליישובים קהילתיים או עירוניים.

## סיכום

כפי שחזרנו ואמרנו, יש להתייחס לסקר זה כסקר גישוש, הראשון מסוגו, הבודק את מידת ההיתכנות לשאול חברי מושבים שאלות ישירות העוסקים בנושאי מקרקעין ודיור. מתוך התשובות עולה רמת מהימנות גבוהה: נראה שהנשאלים הבינו את השאלות וענו באופן מהימן. יחד עם זאת, נתקלנו בקשיים בהפצה ועל כן ראוי להרחיב אותו הן מבחינת ההיקף המספרי, הבקרה על תפוצה על פני אזורים, וטווח השאלות. כך ניתן יהיה גם לעמוד על משתנים מסבירים נוספים.

את מסקנותינו המשוות את מימצאי הסקר בין המושבים לקיבוצים נציג בפרק הסיכום, יחד עם התובנות העולות מתוך המחקר הבין לאומי ההשוואתי.

## לקט שאלות ותשובות: סקר העמדות של חברי וחברות המושבים

כל ההתפלגויות עם "משתנה מסביר" המוצגות כאן הן בעלות רמת מובהקות סטטיסטית גבוהה. מספרי הלוחות הם המקוריים, כפי שמופיעים בדו"ח המלא. כאן נכללות שאלות נבחרות.

### לוח 1: התפלגות אוכלוסיית המשיבים – דמוגרפיה

ותק במושב	N	%	דור	N	%	אוכלוסייה בנחלה	N	%
עד 15 שנים	93	13.3	דור המייסדים + דור שני	359	51.2	דור אחד	306	43.7
16-30	105	15.0	דור שלישי-רביעי	142	20.3	שני דורות/משפחות	313	44.7
מעל 30	503	71.8	רוכש/ת נחלה	200	28.5	שלושה דורות/משפחות ויותר	82	11.7
סה"כ	701	100.0	סה"כ	701	100.0	סה"כ	701	100.0

### לוח 4. אם יש במושב שלכם נחלות שאינן מעובדות באופן אינטנסיבי, מה הגורם העיקרי, לדעתכם?

	N	%
גודל הנחלה אינו מספיק לגידולים המתאימים לאזור שלנו	87	13.0
מכסות מים	58	8.7
אין כדאיות כלכלית לעסוק בחקלאות באזור שלנו	455	67.9
קניית נחלות על ידי עירוניים המעוניינים באחוזת גן יותר מחקלאות	70	10.4
סה"כ	670	100.0

### לוח 5. מה עדיף לדעתכם לגבי זכות ההעברה של הנחלה: בהנחה שהתשלומים יהיו זהים (לפי ותק במושב)

מספר שנים במושב	עד 15	16-30	מעל 30	סה"כ
לאפשר להעביר לבת/בן ממשיכים בלבד	16.1%	19.6%	38.2%	32.2
לאפשר העברה לכל הצאצאים במשותף	57.5%	69.6%	50.1%	54.1
לאפשר לכל מושב להחליט בעצמו על ההסדר הרצוי	26.4%	10.9%	11.7%	13.7

לוח 6. מה דעתכם עדיף לגבי חובת מגורים בנחלות? התפלגות מול מקור פרנסה עיקרי

עמדה/ מקור פרנסה עיקרי	בעיקר במשק	בערך חצי-חצי	בעיקר בחוץ	סה"כ
לחייב חובת מגורים של בעלי הזכות בנחלה	50.0%	29.2%	34.3%	34.9%
לחייב גם את תושבי ההרחבות למגורים במושב	13.0%	15.2%	17.5%	15.2%
לבטל את חובת המגורים ולהשאיר לבעלי הזכויות בנחלות להחליט לעצמם	21.7%	41.4%	28.7%	34.1%
לאפשר לכל מושב להחליט על ההסדר הרצוי וההחלטה תחייב את כול מחזיקי הנחלות במושב זה	15.2%	14.3%	19.6%	15.7%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

לוח 7א. האם אתם מסכימים עם הדיעה: רצוי מאוד לאפשר לכל בעלי הזכויות בנחלה למכור אותה למי שירצו, ללא חובת עיבוד חקלאי (לפי אזור עדיפות)

מסכים/ה	אזור עדיפות א+קו עימות	אזור עדיפות ב	ללא אזור עדיפות	סה"כ
46.3%	38.7%	62.2%	55.2%	

לוח 8א. אם מחזיקי הנחלה אינם חקלאים בפועל, למי לדעתך צריך לאפשר לבצע עיבוד חקלאי כלכלי של הנחלה? (לפי אזורי עדיפות)

אזור עדיפות לאומית	א+קו עימות	עדיפות ב	ללא עדיפות	סה"כ
רק המשפחה, או גם "שותפות אמת" באותו מושב בלבד, ובמספר מוגבל	50.0%	43.0%	31.6%	37.4%
כני"ל אבל ללא הגבלה של מספר נחלות בעיבוד אחד	21.0%	33.3%	22.4%	23.8%

לוח 9א. מה לדעתכם אופי הבינוי שרצוי לאפשר בחלקת המגורים

אזור עדיפות לאומית	א+קו עימות	עדיפות ב	ללא עדיפות	סה"כ
רק את מספר היחידות המותר היום	26.8%	9.8%	5.1%	10.6%
גם יחידה שלישית נפרדת	66.7%	77.2%	81.5%	77.6%
כמו בעיר לפי המותר על ידי תוכנית	6.5%	13.0%	13.5%	11.9%
סה"כ		100.0%	100.0%	100.0

לוח 10א. האם אתם מסכימים: הרוכשים העירוניים רצויים כי הם מעלים את שווי הנחלות

סה"כ	לא מסכים/ה	אזור עדיפות א+קו עימות	אזור עדיפות ב	ללא אזור עדיפות
63.7%	73.7%	75.0%	57.5%	63.7%

לוח 11א. יש למנוע מכל בעלי הזכויות בנחלות – ותיקים וגם חדשים - לבנות בתי פאר וגדרות החורגים מאופי הבנייה שהיה קיים במושב (לפי עיקר הפרנסה של המשפחה)

סה"כ	בעיקר במשק	בערך "חצי-חצי"	בעיקר בחוץ
58.0%	71.4%	52.4%	55.1%

לוח 12. האם אתם מסכימים: הרוכשים מבחוץ שבונים וילות גדולות פוגעים קשות במבנה החברתי של המושב

מסכים/ה	N	%
371	620	59.8

לוח 13. האם אתם מסכימים אם הדיעה הזו: מאחר שבתי המגורים במושבים קרובים זה לזה, יש לאסור בחלקה א' פעילות היוצרת מטרדים – או לאכוף אם מדובר בשימוש לא חוקי

מסכים/ה מאוד ודי מסכים/ה	N	%
539	613	87.3

לוח 14. מה רצוי לגבי המיקום של פעילות כלכלית לא חקלאית (פלה) במושב שלכם?

סה"כ	N	%
לא רצוי בכלל לאפשר פעילות כלכלית שאינה קשורה בחקלאות	17	2.7
לא לאפשר בנחלה עצמה אלא רק באזור מרוכז ומותאם לכך במושב	146	23.5
לאפשר רק בחלקה א' בנחלה	110	17.7
לאפשר רק בחלקה ב' החקלאית	87	14.0
לאפשר בכל חלקי הנחלה	262	42.1
סה"כ	622	100.0

לוח 15. איזה סוג של פעילות לא חקלאית (פל"ח) הייתם מאפשרים במושב?

%	N	
3.2	20	רק פעילות הקשורה במישרין בייצור החקלאי של הנחלה עצמה
29.7	185	גם פעילות שאינה קשורה בחקלאות אך עדיין שומרת על האופי הכפרי והסביבתי
44.7	278	כל שימוש שאינו גורם למיטרדים סביבתיים יוצאי דופן, אך עם הגבלת גודל שטח
22.3	139	כמו ג', אבל ללא הגבלה, בהתאם לשטח הזמין בכל נחלה, כמותר לפי תוכניות בניין עיר

לוח 16. שנים רבות המדינה העלימה עין מהיישובים הכפריים ולא השקיעה מספיק באכיפת החוק וזו סיבה חשובה לתופעת הבנייה או השימוש הלא חוקיים

%	N	
59.9	371	מסכים/ה

לוח 17. סיבה חשובה לבנייה או השימוש הלא חוקיים היא שהפרנסה מחקלאות לא מספקת והמדינה שמה יותר מדי מיגבלות על פעילות לא חקלאית

%	N	
92.3	576	מסכים/ה

לוח 18. הסיבה העיקרית לבנייה הלא חוקית היא שיש יותר אנשים שלא מספיק אכפת להם לשמור על אופי המושב (לפי אזורי עדיפות)

סה"כ	ללא אזור עדיפות	אזור עדיפות ב	אזור עדיפות א+קו עימות	
40.6%	37.3%	39.4%	50.7%	מסכים/ה

לוח 19. במושבים קשה יותר לקבל אישורים לבצע שינויים נחוצים לבניינים כי בעבר רשויות התיכנון לא הסדירו את היתרי הבנייה המקוריים

%	N	
83.7	514	מסכים/ה

לוח 20. על המדינה לפקח יותר על התופעה של השכרה לא חוקית של יחידות דיור במושב

סה"כ	בעיקר פלי"ח	בערך" חצי-חצי"	בעיקר חקלאות	לפי עיקר הפרנסה
31.8%	25.8%	25.4%	38.5%	מסכים/ה

לוח 21. הוספת יחידות דיור להשכרה במושבים דווקא מסייעות לפתרון משבר הדיור במדינה ורצוי שהמדינה תעודד במקום להעניש (לפי סוג הפרנסה מהמשק)

סה"כ	בעיקר פלי"ח	בערך" חצי-חצי"	בעיקר חקלאות	לפי עיקר הפרנסה
78.0%	86.5%	79.7%	72.2%	מסכים/ה

לוח 22. לגבי קשיים בקבלת הלוואות מהבנקים עבור פעילות לא חקלאית בחלקה א. מה נכון ביותר לומר על ניסיונכם?

%	554 N	
58.7	325	קשה יותר לקבל הלוואות כי המלווים מודעים לכך שלחברי מושב יש זכויות קניין חלשות בקרקע ובמיבנים בהשוואה לעירוניים

לוח 23. כאשר אנו מבקשים משכנתה לבניית מגורים או לשיפוץ חברי מושב:

%	N	
2.1	12	קל לי יותר לקבל משכנתה למגורים – בהשוואה לעירוניים
38.9	226	לדעתי אין כל הבדל
34.8	202	ניתן, אבל קצת יותר קשה מאשר לעירוניים
19.8	115	קשה מאוד לקבל משכנתה
4.5	26	לא ניתן בכלל לקבל משכנתה
100.0	581	סה"כ

לוח 24. האם אתם מתכוונים לעזוב את המושב בתוך השנה הבאה

%	N	
87.5	540	נמשיך לגור במושב זה



25. אם אתם מכוונים להמשיך להיות חברים במושב זה (או אחר), הסיבה העיקרית היא:

לפי עיקר הפרנסה	בעיקר במשק	בערך" חצי-חצי"	בעיקר בחוץ	סה"כ
המשפחה וההשקעות של הדור הקודם	36.3%	34.3%	40.3%	38.0%
האווירה של קהילה במושב	14.8%	27.0%	32.4%	27.2%
אנו אוהבים מאוד לעסוק בחקלאות	45.9%	29.9%	7.6%	21.3%
הנחלה היא נכס העולה בשוויו וכדאי להחזיק בה	3.0%	8.8%	19.7%	13.5%

לוח 26. האם אתם מסכימים ש: הבסיס הקהילתי והשיתופי של המושב ממשיך להיות חזק, כמו בעבר (לפי פרנסה מהמשק)

מסכים/ה	בעיקר חקלאות	בערך" חצי-חצי"	בעיקר פל"ח	סה"כ
מסכים/ה	45.8%	43.4%	29.4%	40.5%
לא מסכים/ה	54.2%	56.6%	70.6%	59.5%

לוח 27. תחזית שלך לעתיד: בעוד 20 שנה, מה יהיה האופי של המושב שלך?

לפי עיקר הפרנסה	בעיקר במשק	בערך" חצי-חצי"	בעיקר בחוץ	סה"כ
ימשיך להתקיים עם אופי חקלאי ואגודה	43.2%	38.8%	24.2%	31.7%
יהפוך בהדרגה ליישוב קהילתי, לא שיתופי	49.2%	50.7%	52.3%	51.3%
ייבלע בתוך הערים המתרחבות	7.6%	10.4%	23.6%	17.1%

## פרק 7: תובנות מתוך סקרי העמדות של חברי הקיבוצים והמושבים

שני הסקרים שערכנו – חברי הקיבוצים והמושבים – יועדו לשאול, כניראה לראשונה בישראל, את דעתם של "צרכני הקצה" של המדיניות הציבורית על אודות ההיבטים הקרקעיים החלים על המיגזר ההתיישבותי בישראל. טוב ללמוד על דיעותיהם של התושבים שבלעדיהם לא יתקיים המיגזר הכפרי בישראל. במונחים עדכניים - רצינו ללמוד משהו מתוך "חוכמת ההמונים". המימצאים הסטטיסטיים חושפים מידע חשוב שיכול לסייע למקבלי ההחלטות לצפות את העתיד ולעדכן את המדיניות הציבורית והמשפטית בהתאם ליעדים והציפיות ממיגזר ההתיישבות. חלק זה מחולק לשלושה חלקים: חלק ראשון מוקדש למושבים, וחלק שני לקיבוצים בכללותם. לקיבוצים המתחדשים, מוקדש פרק נפרד, הפרק הבא, משום שקבוצת יישובים זו נמצאת עתה בתקופה של אי ודאות ותמורות מואצות המתבטאות גם בהקשר הקרקעי-דיורי במורכבות רבה.

### תזכורת על המיגבלות של סקרי העמדות

לפני שנביא לקט מתוך המימצאים, נזכיר את מיגבלות השיטה של הסיקור, המובאות במלואן בפרק 4 ועיקרן: ההיענות בקיבוצים הייתה רבה יותר מאשר במושבים. ייתכן שהנכונות להפיץ את דבר הסקר המקוון הייתה רבה יותר בקרב בעלי התפקידים בקיבוצים מאשר במושבים. בקיבוצים, שיעור המשיבים הצעירים נמוך. כך גם במושבים, אולם שם נשאלו רק בעלי זכויות בנחלות ולא כל בנות ובני המשפחה, ועל כן ניתן גם לצפות להתפלגות גילאים מבוגרת יותר. בקיבוצים, שיעור הנשים שהשיבו דומה לשיעור הגברים (קצת פחות), אך במושבים הפער גדול. שני הסקרים היו חלוצים בנושאים שבהם עסקו. אולי גם משום כך שיעור המענה היה נמוך מאשר קיווינו.

בהנחה שמימצאינו יעוררו עניין, יש מקום לסקרים חוזרים עם אמצעי הפצה ויידוע טובים יותר מאשר אלה שעמדו בידינו.

לנוכח המיגבלות של המחקר הנוכחי, הצבנו רק מספר מצמצם של "משתנים מסבירים" שיוכלו לסייע להבין את התפלגות התשובות. כדי להבין טוב יותר את משמעות המימצאים, ישנה אפשרות להעמיק בהם ולבחון משתנים נוספים, כגון מיקום גיאוגרפי מדויק יותר של היישובים מבחינת סוגי גידולים אפשריים, קירבה לערים, ותק היישוב עצמו (בדקנו רק את ותק המשיבים ביישובים), סוגי תעשייה, חוסן פיננסי (בעיקר בקיבוצים) וכדומה.

### קיבוצים

בחלק זה נביא את התובנות העיקריות שעלו מהסקר של חברי הקיבוצים. חלקן ניתן היה אולי לשער מראש, וחלקן הפתיעו גם אותנו.

#### עמדות בדבר הסחרות של זכויות הדיור

אחד הקווים המבדילים בין יישוב קיבוצי לבין יישוב קהילתי או עירוני הוא מידת הסחרות שיוכלים החברים לבצע ביחידת המגורים בה הם גרים. במונח "סחרות" - - commodification - כוונתנו להתייחסות למקרקעין כאל מוצר שנסחר בשוק החופשי, ומטרת המוכרים היא להשיג את התשלום המירבי עבור הנכס.

עד להחלטות ממ"י שאיפשרו לקיבוץ להחליט על מתכונת של "שייך דירות" במסגרת של "קיבוץ מתחדש" (החלטת ממ"י 751 משנת 1996 והחלטות שבאו בעקבותיה) לא עלתה סוגייה זו לדיון. כל עוד המשיך הקיבוץ להתקיים כקיבוץ שיתופי או כזה שאינו משייך דירות, היה ברור שיחידות

הדיוור אינן ניתנות להעברה על פי רצונם של חברים פרטיים, בין אם בתוך הקיבוץ או לרוכשים מבחוץ. הדירות היו רכוש הקיבוץ עצמו, והוקצו לחברים למגוריהם, כל עוד הם חברים בקיבוץ. במקרה של עזיבה או פטירה, חזרה הדירה למאגר הדירות של הקיבוץ בלא זכות כלשהי לחברים או ליורשים ובלא כל התחשבות כספית. בשנים האחרונות הסוגייה באם ובאיזה אופן יש מקום להעניק לחברי הקיבוצים זכות כלשהי לקבוע מתי, איך ולמי תועבר יחידת הדיוור שלהם, נמצאת במחלוקת - הן בקרב קובעי מדיניות והן בתוך קהילות הקיבוצים עצמם. נושא זה הוא סוגיית ליבה הנוגעת במישרין בעתידו הפנימי של כל קיבוץ וקיבוץ. לו מצאנו שרוב בולט של המשיבים מעדיף את האפשרות שכל חברה וחבר יוכלו למכור את יחידת הדיוור לכל המרבה במחיר, ללא הגבלה קיבוצית, היינו מקבלים מעין "תמונת רנטגן" לעתיד הקיבוצים.

המימצאים הם, שרוב חברי הקיבוצים, הן בקיבוץ השיתופי והן בקיבוץ המתחדש, מעדיפים את חלופות הביניים: הם אינם מעוניינים עוד בתלות מלאה בהחלטות הקיבוץ ובהיעדר כל זכות בדירת המגורים, כבעבר, אך גם אינם מעוניינים באפשרות למכור למרבה במחיר, באופן חופשי. בקיבוץ השיתופי ובקיבוצים שטרם החליטו על שיוך דירות שאלה זו היא תיאורטית בינתיים, כי הדירות שייכות עדיין לקיבוץ, ולא לחברים. כך או כך, עולה, שרוב החברים מעוניינים לתת מעמד לקהילה, וכך נכונים לכבול את ידיהם בצורה זו או אחרת (ראו החלופות השונות). רוב החברים מעדיפים שהקיבוץ ימשיך להיות הסמכות הקובעת את זהותם של אלה שיקבלו את הדיוור. הדמיון בין החברים באזורי העדיפות השונים אף הוא המעניין.

מימצא זה הוא בעל משמעות עמוקה. בעיני רבים בציבור (וחלק ממקבלי החלטות), הקיבוצים נתפשים כ"שכונות של וילות", וחברי הקיבוצים כ"מתעשרים" באמצעות ערכי הנדל"ן של יחידות צמודות קרקע בישראל. והנה, הנתונים מראים שגם בקיבוצים ללא אזור עדיפות - אלו המכונים "אזורי הביקוש" - רוב המשיבים אינו תומך בהפיכת בתי המגורים לנכסי נדל"ן הניתנים למכירה למרבים במחיר. הם בחרו להחיל על עצמם מיגבלות בדרגות שונות על חופש המכירה או ההורשה של הנכס הכלכלי העיקרי שעשוי לעמוד לרשותם.

חשוב לזכור, ששווי של נכס תלוי בביקוש. אם מעגל הקונים שבכוח אינו מייצג את מלוא הביקוש בשוק, אלא מוגבל לקטגוריה מצומצמת של רוכשים, ערך הנכס צפוי להיות נמוך יותר. חברי קיבוץ הבוחרים בחלופה שהקונים חייבים להיות חברי קיבוץ, מקטינים מאוד - בהכרח - את מעגל הביקוש. כדי להתקבל כחברים בכל הקיבוצים - שיתופיים ומתחדשים גם יחד - יש צורך ברוב של מצביעים בקלפי. ברבים מהקיבוצים יש צורך ברוב מיוחס. אין מדובר בוועדות קבלה, אלא בדיעות האנונימיות של כל החברים המשתתפים. חברות בקיבוץ כרוכה גם במטלות ומגבלות כלכליות וחברתיות, אשר רק חלק מאוכלוסיית הנקלטים הפוטנציאלית מוכן ליטול על עצמו. על כן, ישנה הסתברות משמעותית שהמועמדים שמעוניינים לשלם את הגובה המירבי לנכס לא ירצו להתקבל או לא יתקבלו לחברות, ובכל מקרה יחול אובדן של זמן ושווי כלכלי.

משמעות ההעדפות של רוב המשיבים היא, שבעיני חברי הקיבוצים משני הסוגים, ערכי הקהילה חשובים יותר מאשר מימוש הערך הכלכלי של הנדל"ן. בפרק האחרון נדון במשמעויות של מימצאים אלה ונציג את הפער שבין המדיניות של רמ"י ומשרד המשפטים, לבין המימצאים לעיל. נצביע על ההשלכות של המדיניות הנוכחית על עתיד הקיבוצים, ונציג המלצות.

### **עמדות לעניין מימון של בתי המגורים: בין קהילתיות לסחרות**

סוגייה קרובה במהותה לסחירות של יחידת הדיוור נוגעת למימון עלויות הקרקע והבנייה. גם זו שאלה "חמה" בדיונים בין הקיבוצים לבין המדינה ובתוך הקיבוצים עצמם: מי ראוי שיממן את הבנייה, הקיבוץ או החברים? ואם החברים מממנים את הדיוור בעצמם, האם בעת העברת הבית, ראוי שיקבלו החזר על השקעתם? כאן, בניגוד לשאלה הקודמת, מדובר בהוצאות כספיות ממשיות לחברים, שבמרבית הקיבוצים המתחדשים חלות עליהם כבר כיום.

רוב המשיבים מעדיפים אחת מבין החלופות שבהן החברים מממנים את הבנייה - בין באופן חלקי או באופן מלא - ועם העברת הבית, הם זכאים להחזר מקביל. רק שיעור מיזערי של חברי הקיבוצים המתחדשים מסכימים עם העמדה שחובת המימון המלאה תחול על הקיבוץ, ובמקביל,

שלחברים לא יהיו זכויות לקבל החזר על הבנייה עם יציאתם מהבית. יחד עם זאת, אחוז ניכר מהמשיבים מוכן לוותר על הערך ההוני של עליית שווי הנדל"ן לעת מכירה לטובת קליטה מושכלת שמירת ערכי הקהילה.

## העדפות בעניין אופי הבינוי בקיבוץ

אחד המימצאים המאתגרים ביותר, לדעתנו, נוגע להעדפות החברים לגבי אופי הבינוי של המגורים בקיבוץ. כאן, המסקנות נוגעות ישירות למדיניות של מוסדות התיכונן, ממ"י ורמ"י, ועליהן לעורר סימני שאלה.

אחת התדמיות של קיבוצים בקרב הציבור הרחב, היא של "שכונות וילות" (ולא תמיד יודעים להבחין בין הקיבוץ לבין "הרחבה", אם קיימת כזו). נושא זה נוגע עמוק באופי הפיסי והחברתי של הקיבוץ בעתיד. זה רק אנושי, שרבים מחברי הקיבוצים מעוניינים ברווחת דיור גדולה יותר מאשר הייתה לדורות הקודמים, שהסתפקו במגורים צנועים מאוד, וראו איך הפער בין מגוריהם לבין איכות המגורים של רוב האוכלוסייה בערים הולך וגדל עם השנים. גם המעבר של הקיבוצים כולם ל"לינה משפחתית" בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת גרם להגדלת יחידות הדיור כך שיתאים למגורי המשפחה כולה (קודם לכן לנו הילדים בבתי הילדים).

אך האם המניע להקמת בתים על מגרשים בודדים טמון אך ורק ברצון החברים? לדעתנו, ייתכן שגם להסדרים הממלכתיים לגבי מקרקעין ותיכונן ישנה תרומה למגמה זו. על כן ראינו לנכון לשאול שאלות על אופי הבינוי הרצוי בעיני חברי הקיבוצים. המימצאים ברורים. ראשית, אפילו בקיבוצים המתחדשים, רק מיעוט קטן השיב, שהוא מעדיף לרכוש מגרש ולבנות בית בגודל המירבי המותר. לעומתם, רוב ברור מעדיף אמנם להבטיח לעצמו מגרש בגודל המירבי, אך לבנות בית קטן בשלב ראשון, לפי הצרכים. יש גם כאלה – אם כי לא רבים – המעדיפים דירה ולא בית. יתר על כן: רוב המשיבים מסכים מאוד עם האמירה של הצורך בשמירה על האופי הצנוע של הקיבוץ בכלל והמגורים בפרט. בקיבוצים השיתופיים מדובר ברוב בולט, אך גם בקיבוצים המתחדשים שיעור המעדיפים מאוד אופי צנוע מגיע לכמעט מחצית המשיבים.

מימצאינו מצביעים על אפשרות שמדיניות ההקצאה של רמ"י והוראות התיכונן של מוסדות התיכונן (לרבות תמ"א 35) מהווים תמריץ (מן הסתם לא מכוון) לצריכת יתר של מגרשים ושטחי בנייה. כך, ייתכן שבאופן עקיף, הסדרים אלה מאיצים את השינוי באופי הבנייה בקיבוצים מעבר למה שחברי הקיבוץ היו מעדיפים. כוונתנו למדיניות התמחור וההקצאה של רמ"י, הקיימת כבר שנים לא מעטות, לפיה נדרשים החברים המעוניינים במגרש לבנייה, לשלם את ערכו בהנחה שמלוא זכויות הבנייה מנוצלות. האם אין זה תמריץ לצריכת-יתר של שטחי מגרשים ושטחים בנויים, מעבר למה שחלק ממשקי הבית היו אולי מעוניינים לרכוש לו הנושא היה נשאר להחלטתם הכלכלית? באופן דומה, ניתן לראות מהתשובות לשאלות כי ניתן לייצר "טרייד – אוף" של הגדלת מספר יחידות הדיור, כנגד ציפוף הבנייה, ופתרון כזה יכול להיות מועדף על ידי החברים.

אם רשויות התיכונן, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ותנועות הקיבוצים מעוניינים בשמירה רבה יותר על אופי הבינוי הכפרי, עליהם לשכנע, קודם כל, את מוסדות התיכונן ורמ"י להסיר את הגורמים המעודדים דווקא מיקסוס של זכויות בנייה, ולגבש במקומם, מנגנונים המתגמלים בנייה צנועה יותר, למי שירצו בכך.

נושא מורכב זה ראוי למחקר נוסף, שיוכל להצביע על השיקולים השונים שמנחים את החלטות הבחירה של משקי הבית ואת יחסי ההמרה בין השיקולים.

## המשך הבעלות הלאומית על הקרקע

בפועל, הקיבוצים וחבריהם (כמו גם הישובים החקלאיים האחרים) משמשים כשומרי הקרקעות בבעלות המדינה. באיזו מידה הם מזדהים עדיין עם תפקיד זה? המימצאים הם, שרק אחוז זעום מהמשיבים – הן בקיבוץ השיתופי והן בקיבוץ המתחדש, בפריריה ובמרכז – רואים בהמשך

הבעלות הלאומית ערך מרכזי של התנועה הקיבוצית. הרוב בחר בעמדה הקוראת להעביר את כל שטח הקרקעות, כולל החקלאיות, לבעלות הקיבוצים או החברים, לפי בחירת הקיבוץ. תשובת הביניים של המשך הבעלות הלאומית על הקרקע החקלאית אך לא על שטחי המגורים, זכתה אומנם להרבה תומכים, אך לא לרוב.

מימצאים אלה יעוררו דיון ציבורי ער ואולי גם עז. כפי שכבר ציינו לעיל, ייתכן מאוד שלולא הוספנו את האמירה העובדתית על מדינות אחרות, הייתה התפלגות התשובות שונה. אולם אין זה הגיוני לבנות מדיניות ציבורית על אי-הידיעה של האזרחים – שהרי עולם הידע והמידע פתוח ואין לבנות על אי-ידיעה. יתכן ששאלה זו גרמה ל FAST FORWARD של ידיעה וגיבוש דיעה. בפרק המסקנות נדון בהשלכות האפשריות של מימצא זה.

### **מידת הפתיחות כלפי תושבים מבחוץ: ההרחבות הקהילתיות והשכרת דירות**

מתוך קבוצת השאלות הנוגעות לדיירים שאינם חברים (הרחבות ושוכרים מבחוץ) מתקבלת תמונה בעלת שניות מעניינת. מחד, עולה מהסקר שרוב חברי הקיבוצים לא היו תומכים כיום בהרחבות קהילתיות. עמדה זו משותפת לחברי הקיבוצים השיתופיים והמתחדשים גם יחד (עם הבדלים קלים ביניהם). מאידך, ישנו רוב גדול התומך בקליטה של תושבי ההרחבות כחברים בקיבוץ (אם הללו ירצו, כמובן). מימצאים אלה הם בעלי השלכות לתיכנון העתידי ולחוסן של קהילות הקיבוצים לאורך זמן.

סוג אחר של תושבים מבחוץ הוא שוכרי דירות. נושא זה חשוב לדעתנו מאוד בתקופה של מחסור חריף בדירות ומדיניות ממלכתית לעודד דיוור להשכרה. ניתן היה לצפות שתגובת מדיניות ממלכתית שדווקא תעודד את הקיבוצים לאפשר השכרת יחידות דיוור זמינות. כפי שסקרנו בפרק 2, כיום יש מחלוקות בין מוסדות התנועה הקיבוצית לבין רמ"י בדבר החוקיות של השכרות יחידות דיוור שלא "שוויכו" לחברים. מאחר שכיום רק מיעוט מהקיבוצים ביצעו בפועל שיוך מלא, נושא ההשכרה נותר מעורפל. לא ידוע לנו על ניתוח שמאי של מחירי השכירות בפועל, אך ייתכן שהמחירים נמוכים יותר (לכל סוג של יחידת דיוור) לעומת המקבילים בעיר. למי שמסתכל מבחוץ ניתן היה לחשוב, שעיקר המחסום הוא הקיבוצניקים המתנגדים ל"חוצניקים". אולם מימצאינו מראים שההתנגדות הפנימית אינה חזקה, כל עוד שיעור השוכרים מבין התושבים בקיבוץ יוגבל (בדרגות שונות, ראו המימצאים). לו היו מוסדות המדינה מאפשרים או אף מעודדים השכרה באופן חוקי, ייתכן שהנכונות להשכרה הייתה גוברת.

### **הגבלת גודל האוכלוסייה בתמ"א 35 והשלכותיה**

ענה נדון באחת השאלות בסקר הניראית לכאורה פחות חשובה, אך היא למעשה נוגעת בליבת המיבנה הייחודי של הקיבוצים והיא בעלת חשיבות מרחיקת לכת. כוונתנו לשאלות בדבר הגבלת מספר החברים על ידי תמ"א 35<sup>63</sup>. ההחלטות להגביל "מלמעלה" את מספר יחידות הדיוור בכל קיבוץ וקיבוץ החלו בתמ"א 31, בראשית שנות התשעים. לדעתנו, החלטות אלה התקבלו מבלי שנערך ניתוח מעמיק מספיק על אופי הקהילות בקיבוץ, מידת הצורך לרגולציה מעין זו, ומה השלכותיה לאורך זמן. ראינו לנכון לשאול, לראשונה, את דעת החברות והחברים בקיבוצים על מיגבלות אלה.

לאורך השנים, הצליחו בדרך כלל הקיבוצים להתאים את גודלם למיכסות הקרקע שהעניקה להם המדינה (או המוסדות המיישבים), וככלל לא נהגו להתנות נכונות לקליטה של חברים חדשים בהגדלת מספר הנחלות. עד שנת 1991 לא הייתה מדיניות לאומית להגביל את גודל אוכלוסיית החברים בקיבוצים, כל עוד הקיבוצים הסתפקו במיכסת הקרקע שהוענקה להם, והחברים השכילו להשלים את מקורות הפרנסה בעצמם. לעומת צורות אחרות של יישובים כפריים, בקיבוצים רבים הגודל של השטח המבונה ("שטח המחנה") נותר קומפקטי אפילו לאחר פעולות

<sup>63</sup> לוח 2 בתמ"א 35 מגביל את מספרן הכולל של יחידות הדיוור בקיבוצים ומושבים, ובכך ממילא נקבע גם מספרם הסופי של החברים, עקב החובה של חבר קיבוץ ומושב לקבוע את מקום מגוריו בישוב.

של "שייך דירות". בדרך כלל, אם קיבוץ מבקש להגדיל את מיכסת הקרקע הכללית (המבוססת על מספר נחלות) הסיבה נעוצה לא בהתרחבות של מספר התושבים אלא בתמורות בתחום החקלאות.

לו היו הקיבוצים דומים ל"קהילות מגודרות" כפי שמקובל בארה"ב (שם כמחצית התחלות הבנייה הן בקהילות סגורות מבחינה קניינית ומשפטית), ניתן לשער שרוב המשיבים היו רוצים להגביל מאוד את מספר התושבים. בקהילות מגודרות, יש עניין לבעלי הבתים להקטין את מידת המיטרדים, להינות מהאקלוסיביות של המגורים, שירותי החינוך, הספורט, הרווחה והשטחים הפתוחים. קהילות מגודרות מעין אלה, מונעות אפילו מהדור "הממשיד" לקבל זכויות ליחידות דיור נוספות. אפילו בשכונות עירוניות רגילות, סקר אודות נכונות התושבים הקיימים להגדיל את מספר יחידות הדיור, עשוי להצביע על התנגדות של רבים.

בסקר שאלנו, מה מידת ההסכמה עם המיגבלות על מספר החברים (באמצעות מספר יחידות הדיור) שמטילה תמ"א 35<sup>64</sup>. מאחר שבינוי נוסף למגורים עשוי גם לצרוך שטחי קרקע נוספים ולהגביל את טביעת כף הרגל הסביבתית של היישוב, ראינו לנכון לשאול גם על הנכונות של המשיבים "להמיר" תוספת של יחידות דיור בציפוף הבינוי. עד כמה שמפליא הדבר, בעוד שמדיניות התיכנון בישראל אימצה כבר לפני שנים מספר הנחיות לצפיפות מינימום ולא רק מקסימום, בהקשר לקיבוצים אין כל תמריץ הנלווה להוראות של תמ"א 35, שיעודד המרה של מספר יחידות בציפוף.

מימצאי הסקר מראים שהקיבוצים אינם דומים לקהילות מגודרות. את המימצאים יש להבין גם על רקע העובדה שהסקר הזה מגיע 25 שנים לאחר שנקבעו ההגבלות לראשונה בתמ"א 31 (ללא שיתוף ישיר של החברים ועל כן גם ללא ידיעה ישירה של רובם). אנו משערים, שרבים מהחברים כבר "נולדו" למציאות זו, וסבורים שכך דרכו של עולם התיכנון מימים ימימה. למרות זאת, התשובות מראות שרוב גדול בין המשיבים אינו מסכים עם הגבלה חיצונית על מספר החברים. מעבר לכך, שאלתנו הציגה מספר חלופות: יש הסבורים שראוי לאפשר רק גידול טבעי עבור ילידי הקיבוץ, ואחרים סבורים שעל מוסדות התיכנון לכבד את מדיניות הקליטה של הקיבוץ, כל עוד הוא מוכן להסתפק בשטח סביר לבינוי ולצופף את הבנייה לפי הצורך.

ספק אם מקבלי ההחלטות רצו לעודד דווקא בתים צמודי קרקע. אולם להגבלות שבתמ"א עשויה להיות השפעה בדיוק כזו: בהיעדר מדיניות המעודדת בינוי יותר צפוף, כאשר קיבוץ מתקרב למיכסה המירבית של חברים, ירצו החברים החדשים או המועמדים לקליטה להזדרז ולרכוש (או לשייך, או בדרך אחרת) מיגרש לבית צמוד קרקע. כך, במקום לעודד את הקיבוץ להמיר מספר חברים בציפוף הבינוי, לתמ"א עשויה להיות השפעה הפוכה.

נוסיף לדיון זה את השאלות בסקר בדבר התמחור של שווי המגרשים. כפי שראינו, הדרישה של רמ"י לתשלום מראש על הקרקע על פי ערך שמאי המניח מיצוי מלא של זכויות התיכנון מעודדת בינוי מעבר לצרכי המשפחה או כושרה הכלכלי. ראינו, ששיעור ניכר מהמשיבים היה מעדיף אפשרות לבניית בית קטן יותר במקביל לתשלום נמוך יותר על הקרקע בשלב הראשון. משמע, שבלי משים, הצירוף של המדיניות של מוסדות התיכנון יחד עם מדיניות התמחור וההקצאה של רמ"י, דוחף בהדרגה את הקיבוצים וחבריהם לצריכת יתר של שטחי קרקע ובנייה. האמנם זו הכוונה?

## כוונות החברים לעתיד

לקראת סיום הסקר הצגנו גם את "שאלת מיליון הדולר": האם כוונתם של המשיבים לעזוב את הקיבוץ בעתיד הנראה לעין? במידה רבה להפתעתנו, לא רק שרוב גדול מאוד מתכוון להישאר בקיבוץ, אלא שרוב כזה מאפיין את שני סוגי הקיבוצים: החברים בקיבוצים השיתופיים כמעט כמו החברים בקיבוצים המתחדשים הביעו כוונה להמשיך בחברותם בקיבוץ גם בעתיד. פחות מ

<sup>64</sup> תמ"א 35 גם מאפשרת הוראות מיוחדות הכלולות בתוכניות מחוזיות באזורי פריפריה מסויימים.

3% מתכוונים לעזוב את הקיבוץ, ומימצא זה תקף לא רק לקיבוצי מרכז הארץ, הקרובים גם למנעמי הערים, אלא גם לקיבוצים בפריפריה.

התשובות יכולות לעורר גאווה בתנועה הקיבוצית. לפי מימצאינו, לא צפוי גל חדש של עזיבת הקיבוצים, אף לא באזורי הארץ המרוחקים. יחד עם זאת, יש להזכיר שוב את מיגבלות הסקר שלנו, ואופיו המגשש: אין לנו חיתוכים לפי קיבוצים ספציפיים, וקיימת הטייה כלפי הגילאים המבוגרים יותר (תת ייצוג של צעירים). בסקר נוסף ורחב יותר, מעניין אם התפלגות התשובות של הצעירים תהייה שונה. יותר מכך, ידוע לנו שבחלק מהקיבוצים ישנם מאמצים לקליטת חברים חדשים שאינם עולים תמיד יפה, ובסקר לא נכללה אוכלוסיה של נקלטים פוטנציאליים או של בנים שאינם מעוניינים להקלט. בכל מקרה, כעולה מהתשובות לשאלות האחרות, אין ספק שחלק מתמריצי הקליטה הנו מתן מענה הולם לדור.

## מושבים

חלק זה מסכם את המימצאים של סקר העמדות במשקים המשפחתיים בישראל, דהיינו במושבים ובכפרים השיתופיים. הסקר במושבים כלל מספר גדול יותר של נושאים מאשר בקיבוצים משום שחברי המושבים חשופים באופן יומי לנושאים נוספים בתחום המקרקעין, התיכנון והכלכלה שחברי הקיבוצים אינם עוסקים בהם ישירות.

## הצפי לגבי המשך העיבוד החקלאי העצמי

כפר זקוק לסביבה חקלאית, לתושבים, ולאופי בינוי המתאים לתדמית הכפרית. שאלנו מספר שאלות הנוגעות לדעתם של חברי המושבים אודות המשך הקשר בין העיבוד החקלאי למגורים במקום, וכן בדבר אופי הבינוי הרצוי. מתוך התשובות מסתמנת תמונה מורכבת – חלקה חיובי, אך חלקה אינה מבשר טובות.

שאלנו לדעתם של חברי המושבים אודות הקשר בין גודל החלקה המוקצית לצורך עיבוד חקלאי – הנחלה - לבין הכדאיות הכלכלית של החקלאות. התשובות מעניינות: לא רבים ראו בגודל הנחלה סיבה בפני עצמה לתופעה של נטישת החקלאות, ככל שהיא קיימת. אולם עלינו לסייג מימצא זה משום שיייתכן שנפל פגם באופן שניסחנו את השאלה, משום שהיא כללה גם חלופה של "חוסר כדאיות כלכלית", וזו חופפת במידת מה עם גודל חלקה. מכל מקום, התשובות מצדיקות סקר עמדות ייעודי עם דגש על משתנים הנוגעים לכלכלת החקלאות.

עתיד הכפר המבוסס על משקים משפחתיים כרוך לא רק בהמשך העיבוד החקלאי אלא גם במגורים בכפר של אלה העוסקים בחקלאות. מסתמן קשר מדאיג בין הדיעות על חובת מגורים לבין מקור הפרנסה העיקרי של המשיבים. עולה מהסקר, שהתמיכה בהמשך חובת המגורים חלשה יותר הן בקרב אלה שעיקר עיסוקם מחוץ למושב והן בקרב המתפרנסים בעיקר מפל"ח. מימצאים אלה צריכים לאתגר את המדיניות הנוכחית בשני מישורים: המדיניות המאפשרת רכישה של נחלות על ידי מי שאינם מתפרנסים בעיקר מחקלאות, ויחסי הגומלין בין פעילות פל"ח לפעילות החקלאית. אם אמנם מימצאינו תקפים, הרי הם אינם מבשרים טובות לעתיד האופי החקלאי של המושבים ותושביהם. לאורך זמן, התהליכים של פרנסה מבחוץ ומפל"ח רק גוברים, ואיננו עדים (אולי בינתיים) לתהליך הפוך – של חזרה לפרנסה מחקלאות.

כידוע, חלק מהנחלות אינו מעובד באופן מלא, או שאינו מעובד ע"י בעלי הנחלה עצמם או מי מטעמם. כזכור, בישראל אין סבסוד בגין עיבוד חקלאי, אלא רק סנקציות, שהמרכזית שהבן הנה הסנקציה של "החזרת" הקרקע למדינה. סנקציה זו היא קיצונית מטבעה. היא מיושמת במשורה, בעיקר במקרים "קשים"<sup>65</sup>. גם בארצות האחרות שסקרנו בפרקים קודמים, הסנקציה, אם קיימת, אינה נאכפת באופן שיטתי משום שהיא אינה סבירה. כאשר ישנו דין שקשה לאכוף אותו,

<sup>65</sup> ראו, למשל, פסק הדין בעניין ע"א 81-90-89001 החקלאי "תלמי מנשה" אגודה שיתופית להתיישבות בע"מ נ' הרשות המוסמכת לפי חוק ההתיישבות החקלאית. פסק הדין הזה אכן חייב השבת שטחים לרמ"י, לאחר שמדובר היה בהפרה חוזרת ונקבע שלא אגודת המושב ולא מי מחבריה עסק או מעוניין היה לעסוק בעיבוד הקרקע.

מתאים וחשוב לשאול את דעת אוכלוסיית היעד, מפני שתשובותיהם צופות את פני העתיד. בנוסף לכך, כאמור, בישראל, להבדיל מארצות המחקר שנסקרו, לצד הסנקציות אין מדיניות של תמריצים מספיקים לעיבוד חקלאי.

רצינו ללמוד עם על דעתם של חברי המושבים על החובה לעבד את השטח החקלאי בעצמם. לכאורה, התמונה מסמנת תחזית חיובית: אם בוחנים את התשובות מסך כל המושבים, רואים מידת הסכמה גבוהה למדי עם עקרונות היסוד של המדיניות הנוכחית, אך עם רצון להרחבת האפשרויות לשותפויות עם בעלי נחלות אחרים במושב. אולם מבט מעמיק יותר מראה תחזית פחות אופטימית: דיעה זו חזקה יותר באזורי הפריפריה ובקרבת אלה המתפרנסים בעיקר מחקלאות. לעומת זאת, באזורי מרכז הארץ רק מיעוט של חברי מושבים מסכים עם המשך חובת העיבוד העצמי, ורבים מעדיפים הגמשה ניכרת באפשרות להעביר את חובת העיבוד לאחרים. משמע, בעיני אלה, הקשר בין מגורים במושב לבין עיבוד הקרקע אינו עוד ערך חשוב. מאחר שאזורי הביקוש בישראל ימשיכו להתרחב עוד ועוד, ושיעור אלה המתפרנסים בעיקר מחקלאות אף הוא עלול לקטון, ניתן לצפות את התגברות התהליך המסתמן מהסקר.

אבן יסוד נוספת של שיטת הנחלות והמשק המשפחתי בישראל היא ההגבלה של העברת הנחלה ליורש אחד בלבד. ראינו שיש עוד ארצות עם מיגבלות דומות. רעיון הנחלה כלל בחובו גם את מניעת החלוקה לפיסות קרקע לא-פונקציונאליות – בין אם באופן רישמי או באופן לא רישמי (בי"מושאעי"). לשם כך נוצר ההסדר, שעל פיו ניתן להעביר את הנחלה רק לבת אחת או בן אחד. מימצאי הסקר מראים שכיום, רוב המשיבים מעדיפים זכות העברה לכל הצאצאים במשותף, או דרך אחרת להגמשה כפי שתיקבע בכל מושב. אומנם, ניתן להמשיך ולמנוע חלוקה כזאת באמצעות חקיקה או החוזים עם רמ"י, אולם החלשת התמיכה של חברי המושבים עצמם היא בעלת משמעות לעתיד.

## הצפי לגבי שמירת אופיו של המושב מול מגמות הפיכה לפרברי יוקרה בטווח הארוך

ברור לכל, שמושבים רבים עוברים שינויים עמוקים וכמעט בלתי הפיכים בשימושי הקרקע ובאופי הבינוי. חלק מהשינויים דוהרים לפני המדיניות, וחלקם דווקא נובעים מהמדיניות עצמה, ולא תמיד לטובת העתיד של המושבים. חלק מהתמורות בבינוי חלות עקב רכישת נחלות כאחוזות יוקרה במקום כמשקים חקלאיים. שינויים אלה בעלי השלכות עמוקות ולדעתנו, ראויים לדיון רחב בקרב מוסדות המדינה השונים.

האטרקטיביות של המושבים עבור רוכשים עירוניים ברורה. במדינתנו הקטנה, מושבים רבים נמצאים במרחק נסיעה קצר לאזורי תעסוקה. יתר על כן: בישראל אין בערים בדרך כלל חלקות קרקע גדולות למי שמעוניינים בבית עם גן גדול, או "אחוזה". ביקוש לחלקות קרקע גדולות על ידי עירוניים קיים גם במדינות אחרות, כפי שראינו לעיל – ויש המכנים זאת "gentlemen's farming". בישראל, הביקוש צפוי לגדול ביתר שאת הן עקב עליית רמת החיים והעושר והן עקב השיעור הגבוה של הגידול באוכלוסייה והגברת הצפיפות בערים. השאלה היא, מה תפקיד הרגולציה כאן, ועד כמה היא מעוניינת ומצליחה למנוע תופעה זו.

כיום, המדיניות הקרקעית הלאומית כלפי המושבים אינה שמה דגש על מניעת התמורות באופי הבינוי (הוראות תכנון ובנייה) או על הגבלת העברת הנחלות לרוכשים עירוניים במחירי שוק, וכך היא תורמת (שלא מדעת) לתהליכי ג'נטריפיקציה והפיכת המושבים לפרברי יוקרה. בניגוד לקיבוצים, במושבים אין זו מדיניות חדשה אלא בת עשרות שנים. באופן פרדוקסאלי, למרות שהזכויות הקנייניות של חברי המושבים בנחלה חלשות מבחינה משפטית פורמאלית, בפועל האפשרות למיסחור על ידי החברים בעצמם קיימת מימים ימימה. ההוראות מאפשרות למוכרים למכור את הנחלה לכל המרבה במחיר, כל עוד הוא או היא מתקבלים כחברים באגודה. לכאורה, האגודה במושב יכלה לפעול לבחירת חברים המתאימים לקהילה ולעיסוק החקלאי. אולם מימצאינו בשאלה אודות דעת המשיבים אודות תפקוד האגודה, מצביעים על החלשה כללית של מנגנון זה. וממילא לזרוע הקהילתית במושבים – האגודה – אין סמכות ישירה בתחום המחיר ואף לא בנושא הבינוי בתוך הנחלות.



שאלנו את החברים מה דעתם על הרוכשים העירוניים, על אופי הבינוי שרצוי בחלקת המגורים, ועל היחס שלהם לנחלה בעתיד. מימצאי הסקר אודות הדיעות הפרטניות מצביעים על תמונה של "חצי כוס מליאה וחצי ריקה".

חצי הכוס הריקה מדאיגה. הרוב הגדול של המושבים סבור, שהמושבים לא ימשיכו להתקיים לאורך זמן אלא יהפכו לפרברים מעין-עירוניים או ייבלעו בערים עצמן. דיעה זו רווחת אפילו בקרב אלה העוסקים בעיקר בחקלאות, יחד עם זאת, ניכר בתשובות הפער בין אלה העוסקים בחקלאות לאלה המתפרנסים בעיקר בחוץ או מפל"ח, ובין אלה באזורי עדיפות לאומית (פריפריה) לאזורי מרכז. ניכרת גם מגמה גוברת (אם כי עדיין לא הרוב) של התייחסות לנחלה כהשקעת נדל"ן. לנוכח השינויים שימשיכו להתרחש, ניתן לצפות שפער זה יצטמצם בעתיד עקב הירידה בשיעורם של אלה המתפרנסים בעיקר מחקלאות או עקב "התקרבות" הפריפריה.

אולם יש גם חצי כוס מלאה. התשובות מעידות על כך, שקיים עדיין חוסן חברתי פנימי מרשים במושבים. רוב המושבים אינם מתעתדים לעזוב את המושב בעתיד הנראה לעיין. אולם בניגוד לקיבוצים, הגורם העיקרי אינו הקהילה אלא המשפחה. יתר על כן: שיעור ניכר של המושבים בסקר אינו רואה בעיין טובה את הרוכשים העירוניים למרות שהללו מעלים את שווי הנחלות, וסבורים שרוכשים אלה פוגעים במבנה החברתי של המושב. עוד ראינו, שישנו (עדיין) רוב של מושבים המעוניינים להגביל את האפשרות לבנות בתי פאר וגדרות החורגות מאופי הבינוי במושב ומבדלות בין השכנים. כמו כן, מצאנו שרק אחוז קטן של המושבים תומך באפשרות של בינוי עירוני בנחלות, אפילו אם מוסדות התיכונן יאשרו זאת. כמובן, שאין הדיעה המובעת בסקר מחייבת את הפרטים כאשר הם באים למכור את הנחלה. רק טבעי הוא, שמשפחה תרצה למקסם את התקבולים מהנכס בה השקיעה, לעיתים במשך דורות, וזהו בדרך כלל הנכס ההוני העיקרי שלה. אין לצפות מבעלי הנחלות להקרבה עצמית כל עוד יתר הקהילה אינה פועלת כך. נזכיר, שמימצאים אלה שונים בהתפלגות לפי אזורים: הגישה הביקורתית כלפי מכירה לרוכשים עירוניים חזקה יותר באזורי הפריפריה ובקרב אלה העוסקים בעיקר בחקלאות, וחלשה יותר (אם כי לא מבטלת) באזורי המרכז ואלה שפרנסתם כבר אינה בעיקר מחקלאות.

אם ישכילו המוסדות לרתום את החברים ולבסס מדיניות מתאימה, אולי ניתן יהיה לרסן את הפיכת מושבים רבים לפרברים בעתיד. חצי הכוס המלאה מזמינה את הרשויות לגבש תמריצים שיעודדו את אותן קהילות במושבים שעדיין מעוניינות בכך, לאמץ מדיניות של שמירה על אופי המושב בתחום הבינוי ובתחום ההקפדה על מכירת נחלות לחקלאים "אמיתיים". המימצאים מצביעים על פוטנציאל פנימי, לפחות חלקי, שניתן לרתום כדי למנוע או לפחות להאט את התהליך הזוחל בקרב חלק מהמושבים של אובדן הזהות והמהות בטווח הבינוני והארוך. אין לצפות לניסים. במושבים רבים, הסוסים והפרות כבר ברחו מן האורוות והרפתות, ואלה כבר אינן פועלות.

## ההשלכות העקיפות של פעילות פל"ח

אחד המימצאים החשובים, לדעתנו, הוא האפשרות לבחון את ההשלכות ארוכות הטווח של פל"ח מנקודת מבטם של חברי המושב. אין לנו ספק בדבר ההצדקות העומדות ביסודה של מדיניות התומכת בפל"ח, וראינו את מקביליה גם במדיניות האחרות. פל"ח אמור לאפשר אורך נשימה נוסף להמשך הפעילות החקלאית, על ידי השלמת הכנסה למשקי הבית החקלאיים. המדיניות הממלכתית בנושא זה – של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, רמ"י ומוסדות התיכונן – גם באה לשקף ולתעל את מה שהתרחש "מלמטה" בדרך של פעילות ספק-חוקית או בלתי חוקית. פל"ח היא בעיקרה פעילות הנובעת מיוזמות פרטניות ועל כן היא תמשיך לפגוש תמורות תכופות במיגוון של שווקים מסחריים (לא רק בשוקי החקלאות המוכרים). על כן זו פעילות הקשה לרגולציה. ניתן להניח ששיעור גבוה של הפרות של חוק התיכונן והבנייה או החוזים עם רמ"י המאפיין את המושבים (וגם יישובים כפריים במדינות נוספות) כרוך בשימושים לא חוקיים בקרקע או במיבנים לצורך פעילות שאינה חקלאית טהורה (ראו גם בסעיף הבא).

אין פלא, שסידרה של פיסקי דין בשנים האחרונות עסקה במחלוקות אודות הגבולות המותרים לפלי"ח מסוגים שונים. העובדה שנושאים אלה מגיעים על פתחיהם של בתי המשפט, ואפילו עד בית המשפט העליון, היא עדות לתסיסה שמעורר נושא זה בישראל, ולקושי להסדיר, הצפוי להמשך. אמנם, עד כה, רוב התביעות על אודות פעילות פלי"ח שהגיעו לבתי המשפט היו ביוזמה של מוסדות התיכנון או רמ"י, אולם אנו צופים שבעתיד, יהיו גם תביעות של חברי מושבים נגד פעילות הפלי"ח של שכניהם.

ראינו, שבאיחוד האירופי המדיניות היא לעודד פעילות משלימה על ידי תמריצים, אולם מדינות שונות נוקטות גם גישות של "מקל" כמו בישראל. ברם, ישראל שונה בהקשרים חשובים מהמדינות שסקרנו. מתוך מימצאי הסקר עולה, שבהקשר הישראלי, ובעיתוי הנוכחי של התמורות שכבר חלו במושבים, פעילות פלי"ח עלולה להיות "פצצת זמן" בחלק מהמושבים וחלק מאזורי הארץ. בישראל, הנחלות קטנות באופן השוואתי ומשקי הבית גרים (ומחוייבים לגור) בתוך הנחלה עצמה, ואסור להם לגור במקום אחר. יתר על כן, לנוכח המרחק הקצר בין מושבים רבים בישראל לבין הערים, ולשיעור הצמיחה במדינה, התהליך של רכישה על ידי עירוניים צפוי לגבור ולהתפשט מרחבית. המשמעות היא, שפעילויות פלי"ח שיש בהן מטרדים של ממש, או כאלה הנתפסים על ידי שכנים כמטרד, יגרמו במשך הזמן לסכסוכים בין מחזיקי נחלות.

מימצאי הסקר מצביעים על מחלוקת עמוקה כבר היום סביב מהותו של פלי"ח והרגולציה המתאימה. מצד אחד, רק אחוז זעום מתנגד למצב הקיים (של שימושי פלי"ח מגוונים הן מכח החלטות המועצה והן תוך הפרתן), וגורס שעל פעילות פלי"ח להיות קשורה במישרין בייצור החקלאי של הנחלה עצמה. משיבים רבים מעוניינים לאפשר מיגוון של עיסוקים. מאידך, רוב המשיבים גם אינם מעוניינים בהפיכת המושב לאזור של שימושים מעורבים – מגורים ועסקים – בהיקף גדול, ולשינוי מרחיק לכת באופי המושב. ניתן להוסיף, שפעילות רבה של פלי"ח ברחבי המושב גם תקשה על מכירת נחלות כאחוזות יוקרה, וייתכן שגם שיקול זה נלקח בחשבון על ידי חלק מהמשיבים (לא שאלנו על כך ישירות).

השלכות מדאיגות נוספות של פעילות פלי"ח משתקפת בקשר הסטטיסטי שהסתמן במספר שאלות, בין העיסוק בפלי"ח כמקור כלכלי עיקרי, לבין עמדות שונות בנושאים הנוגעים לחשיבות החקלאות והזיקה לקהילה. אם אמנם מימצאי הסקר תקפים, מסתמן שהישענות על פלי"ח קשורה (באופן סטטיסטי, לא מוחלט) בהיות משק הבית עם "רגל אחת בחוץ".

אם אמנם מימצאי הסקר יחזרו על עצמם בסקר רחב יותר, הרי יש כאן קול קורא לחשיבה כוללת וארוכת טווח על נושא הפלי"ח והשלכותיו לעתיד. החשיבה התוספתית שאולי מתאימה בארצות אחרות, אינה מספקת בישראל לאור התמורות המוגברות החלות על המיגזר הכפרי. אין להניח המשך של "עסקים כרגיל".

### **עבריינות והפרות בתחום הבנייה והשימוש בקרקע ומשמעותה**

הסקר שלנו הוא כניראה הראשון בישראל השואל ציבור של "צרכנים" מה דעתם על הפרות של תיכנון ובנייה המתרחשות בקהילה שלהם. המחקר שלנו לא בדק את שיעור העבירות עצמן ולא הישווה עם מיגזרים אחרים (ערים, מושבות, שכונות מצוקה, מיגזר ערבי). לא שאלנו אם העבירות גברו במשך השנים (אולי מסיבות של כלכלת החקלאות) או דווקא קטנו (בעקבות אכיפה נוספת או תלונות של שכנים). לא עסקנו ברשויות האוכפות, מידת כוח האדם שהן מקצות לאכיפה במיגזר המושבים לעומת מיגזרים אחרים, ולא ניתחנו את פיסקי הדין בנושא זה כלפי המושבים לעומת מיגזרים אחרים. אנו התעניינו בעמדות של חברי המושבים עצמם אודות התופעה וסיבותיה. שאלנו בניפרד על עבירות של תיכנון ובנייה, ועל "עבירות" של השכרה לא חוקית.

בנוגע לבנייה הלא חוקית, רוב המשיבים מכירים בכך שמבוצעות עבירות רבות, ומסבירים זאת בכך שהמדינה אינה אוכפת מספיק, ובצורך להשלים הכנסה מפעילות לא חקלאית. יחד עם זאת, רוב המשיבים אינם רואים את עצמם וחבריהם כלוקים בחוסר איכפתיות יוצא דופן. מידת

הסובלנות כלפי עבירות בנייה נמוכה קצת יותר בקרב מושבי הפריפריה ובין המתפרנסים בעיקר מחקלאות.

באשר להשכרה הלא חוקית של יחידות דיור, התמונה שונה: הרוב הגדול אינו סבור שהאכיפה אינה מספקת, ואף סבור שיש לעודד את ההשכרה במקום להעניש בגינה משום שיש בה תרומה למדיניות הדיור הלאומית.

כאשר קיים ציבור שלם הלוקה ברמת עבריינות יוצאת דופן לעומת חלקים אחרים באוכלוסייה, מן הראוי שקובעי המדיניות, כולל המחוקקים ורשויות האכיפה, ישאלו מה הגורמים לכך: האם הציבור המסויים לוקה באי שמירת חוק באופן כללי, לעומת מיגזרים אחרים? אולי יש גם מרכיב של רגולציה-יתר המציבה קושי רב יותר במושבים לקבל אישורי בנייה או שימוש לא רק על הקרקע החקלאית (שם ההקפדה מוצדקת), אלא גם על מיתחם התעסוקה והמגורים שלהם – הכפר בו הם גרים?

אולי הרגולציה הכפולה (רמ"י ומוסדות התיכונן) מהווה קושי לעומת הערים, שם ביטל רמ"י מזמן את אישורי ההשכרה והחכרת המשנה, ובמיקרים רבים גם הסיר את דרישתו, שהייתה נהוגה בעבר, לקבל את אישורו בטרם יוענק היתר בנייה? שתי שכבות הרגולציה במושבים (וגם בקיבוץ לעניין זה) משאירות מירווח צר מאוד ליוזמות פרטיות, גם כאלה שמוסדות התיכונן היו אולי מאשרים. מספר יחידות הדיור וגודלן מוכתב על ידי החוזים עם רמ"י ואינו נתון לשיקול דעתם של מוסדות התיכונן (אלא בשוליים). ניתן לתהות, מדוע במושבים (ובקיבוצים) טרם הוחלה המדיניות של "הקטנת החיכוך עם האזרח" – זו שהנחתה את ממ"י ורמ"י בסידרה ארוכה של החלטות דה-רגולציה בדור האחרון (חננאל ואלתרמן 2015). נזכיר, שאין מדובר כאן ב"מושבים לשימור" אלא בכפר בו חיים תושבים לדורותיהם. לו היה היעד שמירה על ציביון הכפר, ראוי היה שלא לאפשר את בתי המידות באחוזות הפאר על שעריהם החשמליים

המימצאים של חטיבת השאלות כולה בנושא אי החוקיות ראויים לתשומת לב רצינית ומעמיקה של מספר רשויות המדינה: רמ"י, מוסדות התיכונן והבנייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובתי המשפט בבואם לפסוק בנושאי העבריינות השונים מול מיגזר המושבים (ולעניין זה גם הקיבוצים). מן הראוי שהמוסדות – יחדיו – ישאלו באם חלה בהקשר למושבים ולקיבוצים – ולו במידה צנועה – אימרת חז"ל "אין גוזרים על הציבור גזירה שאין הציבור (במושבים ובקיבוצים) יכול לעמוד בה" או שמא הבעיה היא בעיקר אכיפה לא מספקת, או של מודעות לקוייה של חברי המושבים. בין כך ובין כך, יש צורך בהערכה מחדש.

מימצאינו מובילים לשלוש מסקנות: הראשונה: כדי למנוע המשך הפללה של ציבור שלם, של תושבים שאינם ביסודם עבריינים אלא להיפך, תורמים רבות ליעדים הציבוריים, יש צורך לבחון מחדש את הקושי הטמון בהסדרים הקיימים לקבל אישורים על פעילות הניתנת ביסודה להסדר חוקי; במהלך כזה, מן הראוי לשתף את חברי המושבים עצמם. המסקנה השנייה: לאחר הבחינה מחדש, רצוי לחלוק עם החברים מן השורה את המסקנות ולהנהיג מהלכים של חינוך והסברים בצורת "הנגשה" של ההנחיות המשפטיות וההליכים הביורוקרטיים והתכנוניים. והמסקנה השלישית: להגביר את מהלכי האכיפה, תוך הסבר מראש על אודות הנימוקים והתביעות הצפויות למבצעי עבירות בנייה ומקרקעין.

### **המדיניות הקרקעית במושבים, המוסדות הפיננסיים, והמשמעויות לעתיד:**

המיגזר המושבי בישראל נתון מאז ייסודו בערפל סמיך בהקשר לזכויות הקנייניות. מבחינה משפטית, הזכויות בידי מחזיקי הנחלות הן זכויות חלוטות למדי. למי שמסתכלים מבחוץ – כגון רוכשים מארצות חו"ל – יש פער בין הזכויות המוצגות בחוזים, לבין החובות במיסוי ובתשלומים לרמ"י.

כפי שסקרנו בפרקים התיאורטיים (בדו"ח המלא), החשיבה במוסדות הבין לאומיים ובקרב מדינות רבות, כולל מדינות מתפתחות, רואה חשיבות רבה בהסדרה ברורה של זכויות במקרקעין כאמצעי חיוני להתפתחות הכלכלית של משקי הבית וכך, של החברה כולה. מקרקעין לא

"בורחים" ועל כן הם יכולים לשמש כבטוחה מהימנה מול מוסדות פיננסיים - בנקים במדינות מפותחות, ומלווים פרטיים או קהילתיים במדינות מתפתחות. הפער בין המיגזר המושבי בישראל לבין המדיניות הבין לאומית צורם מאוד. פער זה במושבים בולט אפילו יותר מאשר במיגזר הקיבוצים, משום שקיבוצים רבים הקימו יוזמות כלכליות שיתופיות שאינן תלויות במינוף הקרקעי, בעוד שבמושבים, רוב היוזמות הן של משקי הבית הבודדים. המעמד הנחות כל כך של המקרקעין שמחזיקים חברי המושבים ככל הנראה כבר גרם להפסדים גדולים של פוטנציאל למינוף פיננסי של יוזמות כלכליות.

שאלנו על המצב כיום, בעיני מי שמתנסים ישירות מול הבנקים. התשובות הן חיוביות למדי. מסתבר, שכיום מחזיקי הנחלות אינם נתקלים בבעיות מיוחדות מול הבנקים, בהשוואה לעירוניים ובהשוואה לעבר. אולם שינוי זה נוצר רק באופן תוספתי, לאורך זמן. האם היה גורם ממלכתי (או תנועות המושבים) שראה לנכון לחשב הפסד זה, ולהעמידו בצורת "עלות תועלת" אל מול ההיצמדות למדיניות הקרקעית? יתר על כן: המשמעות של ההתייחסות החיובית של הבנקים לנחלות כבטוחה, פירושה שהם אינם צופים ככלל, הפסקה יזומה מהמדינה של את החוזים מול המושבים ומול מחזיקי הנחלות. משמע, שבעיני מביני העניין – הבנקים – המקרקעין הם "כאילו" פרטיים (או מוכרים לדורות כמו רוב הנכסים בערים, עדיין). אם כך, מדוע להשאיר את הערפל הקנייני? מדוע אין המדינה פועלת באופן חיובי ונמרץ להסדיר את הזכויות במקרקעין – בין אם על ידי חוזי חכירה ארוכת טווח ובין אם על ידי הפרטה מלאה. ניתן כמובן להבחין בין החלק החקלאי בנחלות לחלק המגורים והתעסוקה.

## סיכום למושבים

מימצאי הסקר שלנו נשענים על חוויותיהם של מי שבלעדיהם אין מושבים, אין חקלאות במושבים, אין אופי כפרי של המושבים למען ההנאה של העירוניים, ואין אופציה לתושבי המדינה המעוניינים בכך, לאורח חיים כפרי (אלא אם הם מעוניינים להיות חברי קיבוצים).

על פי ה DNA העולה מתוך התשובות לסקר, התחזית לטווח הבינוני אינה אופטימית – וכמובן שאין לדבר על הטווח הארוך. בחטיבת השאלות האחרונה התמקדנו בנושא החוסן הקהילתי. עלה, שגורם המשפחתיות יחד עם הקהילה הם הסיבות העיקריות להישארות במושבים. אולם מסתבר על פי התשובות, שגורמים אלה אינם מספיקים כדי לגרום לרוב הגדול של המשיבים להיות אופטימיים באשר להמשכיות הקהילה המאוגדת של המושבים. הבסיס החומרי והבסיס הקהילתי גם יחד עומדים על כתפיו של מדיניות המקרקעין והדיור – נושאי מחקר זה.

יש לבחון באופן מעמיק, האם המדיניות הקרקעית-תכנונית הנוכחית תומכת ביציבות לעתיד. מתוך מימצאי הסקר עולות מסקנות טנטטיביות המצביעות על ההיפך: בנושאים רבים, ייתכן שהמדיניות הקרקעית של רמ"י, משרד המשפטים וגורמי שלטון נוספים, תורמת תרומה שלילית למגמות המכרסמות במושבים. כל זאת, מבלי שהמוסדות מקבלי החלטות, כל אחד לחוד, התכוונו לכך. הסדרי המקרקעין החלים במושבים הם תערובת מוזרה (וככל הנראה ללא מקבילה כלשהי בארצות אחרות) של זכויות חלשות באופן קיצוני (הסכם מתחדש כל 3-5 שנים), לבין היעדר רסן על מחירי המכירה והאפשרות לבניית אחוזות ובתי מידות. זכויות הקניין החלשות והמשתנות, אינן תורמות ליציבות קהילתית אלא להחלשה כלכלית, למגמות המיסחור של המקרקעין במושבים, להפללה של ציבור גדול, ולכניסה מוגברת של עירוניים שוחרי האחוזה.

## פרק 8 : זרקור על הקיבוצים המתחדשים : ההשלכות של המדיניות הקרקעית

ההתיישבות השיתופית בישראל, ובמיוחד הקיבוצים, הם יצירה ייחודית בעולם. על פי מחקרנו, למרות שרוב הקיבוצים נחלצו מהמשבר הכלכלי והדמוגרפי שפקד רבים מהם בשנות השמונים והתשעים, הם נמצאים כיום בשלב משברי חדש – הפעם במישור הכרוך במקרקעין ובדיור. משבר זה נוצר, בחלקו, מתוך התלבטויות, החלטות והעדפות של חברי הקיבוצים עצמם, אך בחלקו הוא מוחרף כיום על ידי המדיניות הממלכתית. התמורות בתחום השיתוף במקרקעין ובדיור חלות בעת הנוכחית במהירות כמעט תזזיתית, ללא תחזית ומחשבה מספקת על ההשלכות ארוכות הטווח. מאחר שתמורות אלה מייחדות את הקיבוצים והמושבים השיתופיים (ולא את המושבים), אנו רואים לנכון להקדיש להן פרק מיוחד.

### הקיבוצים כ"קהילות בעלות רגולציה עצמית"

הקיבוצים מהווים מודל של "קהילות בעלות התארגנות עצמית" self-organizing community self-regulating. תיאוריות סוציולוגיות, כלכליות ועירוניות מייחסות תועלת רבה לקהילות המגבילות את עצמן, אינן פוגעות ביעדים הציבוריים ועל כן אינן נזקקות לרגולציה מבחוץ. קהילה בעלת התארגנות עצמית "יודעת" ליצור איזונים פנימיים מתוך עצם המיבנה החברתי-כלכלי הפנימי. אמנם, הקיבוצים המסורתיים, שהם כיום הקיבוצים השיתופיים, הם בעלי תכונות אלה באופן מוגבר יותר מאשר הקיבוצים המתחדשים.

אולם גם בקיבוצים המתחדשים נותרו מרכיבים רבים של שיתוף וניהול קולקטיבי: הנכסים הכלכליים-תעשייתיים והחקלאות משותפים הן ברווחים והן בהפסדים, ואם קולטים עוד חברים, הרווחים יתחלקו בין רבים יותר; החברים מחליטים יחד על מיסוי עצמי נוסף למיסי המדינה לצורך ערבות ועזרה הדדית; ההחלטות מתקבלות תוך שיתוף עמוק (באמצעות הצבעה ובעיקר בחירה ישירה בקלפי); אלה המועסקים בקיבוץ עצמו אינם בעלי יחסי עובד-מעביד. על סולם השוואתי עם קהילות ברחבי תבל, הקיבוצים המתחדשים עדיין יסווגו כקהילות בעלות רמת שיתופיות גבוהה מאוד.

במבט היסטורי, ניתן לומר כי מאז ראשית ימי הקיבוץ ועד למעבר של קיבוצים רבים למודל של "קיבוץ מתחדש", נהנו הקיבוצים מאוטונומיה מלאה כמעט הן מול מוסדות התיכנון והן מול רמ"י. הקמתם של בתי מגורים, מוסדות ציבור וקהילה ומפעלים נעשתה באופן חופשי כמעט, ללא הגבלה מיספרית או תיכנונית ממשית, וללא תשלום לרמ"י (למעט מפעלים, שחויבו בתשלום מלא). כלל המיבנים היו בבעלות הקיבוץ, ולא נגבה תשלום מהחברים עבור השימוש בהם<sup>66</sup>.

למרות החופש הכמעט מוחלט הזה, שמרו הקיבוצים הן על גודלם כיישוב כפרי, הן על האופי הצנוע של הבינוי, הן על היעדר מיסחור של יחידות המגורים, והן על "חתימה קרקעית-סביבתית" מצומצמת. לא ידוע על תופעה של קיבוצים או מושבים שהחלו להתפשט ללא רסן, בין אם במיספר התושבים או בגמיעת שטחי קרקע. יתר על כן: ההתפרסות המרחבית ממילא מוגבלת תמיד על ידי המדינה – בשטח כולו באמצעות הקצאת משבצות הקרקע, ובשטח "המחנה", באמצעות דיני ההתיכנון והבנייה. יוצאי דופן, אם בכלל, הם אותם ישובים (בעיקר מושבים) אשר עתידים להיבלע פיזית (ושלא "באשמתם") על כרעיהם וקרביהם בתוך בינוי ופיתוח עירוני המקיף אותם מכל עבר.

<sup>66</sup> ממילא כל הכנסות החברים נמסרו לקופה המשותפת, שממנה מומנו כל אותם מבנים.

עם השינוי שעברו הן הקיבוצים והן המדינה עצמה בעשורים האחרונים, התחלפה המדיניות הממלכתית ב"מאה ושמונים מעלות", באופן שכיום ישנה מעורבות רגולטורית עמוקה ודווקנית כלפי הקיבוצים וחבריהם, הן במישור התכנוני והן במישור הקנייני.

אנו בספק גדול אם מעורבות אינטנסיבית זו הנה מוצדקת, ואולי חשוב מכך, האם היא תביא לתוצאות חיוביות בטווח הארוך. לטעמנו, יש לשקול בחיוב מדיניות מאוזנת יותר, הלוקחת בחשבון את הרצונות והכוחות הרגולטוריים הפנימיים של הישובים הקיבוציים. כדי להסביר עמדה זו, נבחן כאן באופן מפורט מספר מההחלטות המרכזיות של ממ"י או רשויות מדינה אחרות לעניין זה, ונעמוד על ההשלכות שאנו חוזים.

## מבט נוסף על ההגבלות של תמ"א 35

נחזור כאן לנושא של תמ"א 35 וההגבלות שהיא מטילה על מספר יחידות הדיור המירבי המותר בקיבוצים משום שלדעתנו, סוגייה זו משקפת מדיניות שגויה ביסודה. מוסדות התיכנון לא לקחו בחשבון את ההבדלים שבאופי היישובים קיבוצים לעומת מושבים, ואלה לעומת יישובים עירוניים. בעוד שערים הן מערכות שאין בכוחן הפנימי להגביל את גודלן, המושבים והקיבוצים הן מערכות בעלות ויסות עצמי - הקיבוצים באופן עוד יותר מובהק מאשר במושבים. גם בקיבוצים המתחדשים, תוספת תושבים פירושה העמסה נוספת על המשאבים הקיימים והווחים הצפויים. על כן, ניתן להניח שקליטה של חברים חדשים בקיבוצים – שיתופיים ומתחדשים גם יחד - נעשית מתוך ויסות עצמי.

ללא רגולציה, ישובים עירוניים קטנים יכולים בקלות לצמוח לערים, והערים עצמן לצמוח לגדלים שלא ניתנים לניהול סביר. כיום יש בעולם מספר אזורים עירוניים בני 30 מליון אנשים ומעלה. כמובן, שללא רגולציה תכנונית ותקציבית, ערי המרכז בישראל אף הן עלולות לגדול ולהתפשט על חשבון השטחים הפתוחים, תוך יצירת חיבורים לעיירות ולמושבות הקטנות ההופכות ערים בעצמן, ותוך העמסת מחיר ציבורי על הסביבה, התשתיות, והכלכלה.

גודלם של מושבים נשלט במידה רבה על ידי מספר הנחלות שהמדינה מקצה (בנוסף למספר יחידות דיור לאנשי מקצוע שאינם בעלי נחלות). קיימת התנגשות ישירה בין היעד הציבורי של שמירת הנחלה ללא פיצול לאורך הדורות ("בן ממשיך") לבין רצונן של משפחות לאפשר לבנות ולבנים נוספים לגור בנחלה עם משפחותיהם. על רקע זה היו מחאות ואף הפגנות ציבוריות במשך השנים, והדבר אף היה אחד המניעים מאחורי מדיניות ה"הרחבות" שאיפשרה יחידה נוספת לכל משפחה מחוץ לנחלה. בקיבוצים, לעומת זאת, היעד של מניעת פיצול המשק החקלאי אינו חל משום שהמקרקעין החקלאיים נותרים בגוש אחד, ללא קשר למספר החברים ולחלוקתם לדורות.

על כן, לא ברור לנו מה היו הנימוקים להגבלות על מספר יחידות המגורים הנוקשות שהטילו מוסדות התיכנון בתמ"א 35 (או תוכניות מחוזיות). בהנחה שמחוקקים ובעלי תפקידים בממשל אינם מעוניינים להטיל מיגבלות על אזרחים בנושאים שאין הצדקה להם, נשאלת השאלה, מה היו היעדים, או הנימוקים, שביסוד ההגבלות על מספר יחידות הדיור בקיבוצים ובמושבים? מדוע ראו לנכון המועצה הארצית לתיכנון ובנייה וכל מקבלי ההחלטות מאז, במוסדות המדינה השונים, להגביל קהילות בעלות רגולציה פנימית טבעית?

ניתן לחשוב על מספר מטרות שלמען הגשמתן עשויים מוסדות תיכנון או מוסדות שלטון אחרים להגביל את גדלי אוכלוסייה ביישובים – עירוניים או כפריים: האם מדובר בדאגה לפרנסה מספקת של חברי הקיבוצים והמושבים הנוכחיים? או חשש לעומס יתר על מוסדות הציבור, על הדרכים הפנימיות או על הדשאים והגנים? אולי מדובר בחשש שהישוב שייגדל, יתקשה לגבות את מיסי הקהילה מהחברים החדשים, או יחסר במקורות מימון לרווחתם של קשישים או נצרכים אחרים בעתיד? ספק אם אלה היו היעדים שהנחו את המועצה הארצית לתיכנון ובנייה. סביר יותר שמדובר במטרות הנוגעות לשמירה על האופי הכפרי של הקיבוצים והמושבים – מניעת התפרסות על שטח ירוק (החקלאי), או חשש להפיכת הקיבוצים והמושבים ליישובים גדולים הדומים ליישובים קהילתיים וזאת בעיקר בתקופה בה קודמו ה"הרחבות הקהילתיות", שלא היו חלק אינטגרלי מהישוב הכפרי עצמו.

אם מדובר בחשש להתפרסות על שטח ירוק, ניתן היה להעדיף רגולציה הנוגעת ישירות לגודלו של שטח "המחנה" הבנוי, כך שלא יגרע מהשטח החקלאי, או אף מהשטחים הירוקים הקהילתיים. ניתן היה לאמץ עקרונות שיעודדו ניצול יעיל יותר של המקרקעין בכך שיאפשרו יחסי המרה בין מספר חברים לאופי הבינוי או אפילו גדלי יחידות דיור. כפי שהסברנו, החשש שקיבוצים והמושבים יהפכו למעין יישובים עירוניים קטנים אינו עולה בקנה אחד עם דפוסי הניהול הפנימיים הטבועים בקהילות הקיבוץ והמושב, כל עוד הם קיימים. כמובן, שכאשר קיבוץ מתפרק (והתחדשות אינה פירוק), ואינו עוד קהילה בעלת ויסות עצמי חזק, יש מקום לשקול שוב את גדלי האוכלוסייה המתאימים למצב החדש, שבו גם נושאים אחרים יזדקקו לשינויי מדיניות, כגון עתיד העיבוד החקלאי והשלמה מקורות מיסוי מקומי לשירותי ציבור שבהם חברי הקיבוץ תמכו עד כה.<sup>67</sup>

## מדיניות רמ"י לגבי סחירות המקרקעין למגורים והשלכותיה על עתיד הקיבוצים

מימצאי הסקר הראו, שבעיני רוב חברי הקיבוצים משני הסוגים (שיתופיים ומתחדשים), ערכי הקהילה חשובים יותר מאשר הסחרות - מימוש הערך הכלכלי המלא של הנדל"ן. רוב המשיבים מוכן לוותר על האפשרות לקבל את שווי השוק המירבי של יחידת הדיור תמורת מתן מעמד (בצורות שונות) להחלטות של קהילת הקיבוץ. נסייג כאן ונזכיר, שבסקר שערכנו לא ניתחנו את התשובות לפי כל קיבוץ וקיבוץ, ועל כן אין ההתפלגות שמצאנו מייצגת בהכרח רוב דיעות שעשו להניב מהלך של הצבעה בקלפי על המדיניות הרצויה בהקשר למקרקעין לדיור.

אנו רואים משמעות עמוקה למימצאינו אלה. הם מציבים סימני שאלה על מדיניות רמ"י כיום, המטרות העומדות ביסודה, והשלכותיה לעתיד.

איננו אומרים שחברי הקיבוצים אינם זכאים להסדרים של שיוך דירות או בתים צמודי קרקע על מגרשים כמו במושבים, אם הקיבוץ מחליט על כך (כמובן בדרכים הדמוקרטיות למישיעי הנהוגות בקיבוצים), אולם אנו אומרים שכיום ישנן החלטות של המדינה, ה"דוחפות" למגמה זו מעבר למה שחלק מהחברים ומהקיבוצים היו בוחרים בעצמם. למגמה זו ישנן השלכות פנים-קיבוציות ולאומיות הראויות לתחזית ולחשיבה מחדש, לרבות זיהוי וחיודוד הרצון המדוייק של החברים, כעולה מהסקר, וההסדרים התואמים רצונות אלו. חשיבה כזו עדיין אפשרית, כל עוד רק מספר מצומצם של קיבוצים השלים את מהלכי "השיוך" המורבים עד לרמה של חוזים אישיים של החברים מול רמ"י.

## החלטות ממ"י בנושאי הדיור בקיבוצים המתחדשים

זה המקום להזכיר בתמצית את המרכיבים של מדיניות רמ"י המופיעים במספר החלטות מועצה העוסקות ב"שיוך הדירות" בקיבוצים המתחדשים, ובהחלטות העוסקות ב"הקפאת הבנייה" בהיעדר שיוך בקיבוץ המתחדש.

במקור וכפי שתואר לעיל, וכקבוע בחוזה החכירה של הקיבוצים, יכלו הקיבוצים לבנות יחידות דיור עבור החברים בגודל ובמספר כפי שנקבע ע"י מוסדות התיכנון, ובלא צורך בהסכמת רמ"י או בתשלום לרמ"י. יחידות הדיור שנבנו היו שייכות לקיבוץ, והחברים לא יכלו לסחור בהן או להוריש אותן. אחד ממהלכי השינוי אותם ניתן לבצע בקיבוצים המתחדשים, הנו מהלך של "שיוך דירות", דהיינו, העברת הזכויות בדירות המגורים מהקיבוץ – לחברים. מהלך כזה דורש גם הסכמת רמ"י, המתנה את הסכמתו, בין היתר, גם בתשלום עבור מגרשי המגורים.

<sup>67</sup> באופן תיאורטי, בארץ אחרת, ייתכן גם שהיעד המצדיק הגבלת אוכלוסייה הוא שמירה על אופי בינוי כפרי מובהק שלא יאפשר ציפוף הבנייה. או אז, היינו מצפים להוראות שמחייבות מגרשים גדולים במיוחד, בעלי גודל מינימום ולא מקסימום. מדיניות מעין זו נקוטה לדוגמה, בארצות הברית בשולי יישובים עירוניים רבים כדי לשמר אופי מעין-כפרי של הבנייה ולמנוע גלישת הערים; (ALTERMAN 1997). ספק אם זו הייתה המטרה בישראל הצפופה.

בנקודה זו מן הראוי לציין, שבמונח "שיוך דירות" יש הטעיה מסוימת מפני שהדירות עצמן הוקמו ע"י הקיבוץ ועל חשבונו (או ע"י החברים ועל חשבונו), בעוד שפעולת ה"שיוך" שמבצע רמ"י היא עבור הרכיב הקרקעי בלבד.

בסופו של יום, משמעותן של החלטות אלו הינה עידוד של מיסחור המקרקעין ויצירת הבדלים כלכליים בין החברים לבין עצמם, (מעבר לתהליכי השינוי הפנימיים המתרחשים ממילא בקיבוצים המתחדשים).

## המדיניות לגבי שיוך דירות

להלן, נסקור את החלטות ממ"י העוסקות בנושא שיוך הדירות:

9. החלטה 751 משנת 1996 איפשרה לראשונה "שיוך דירות" בקיבוצים שיבחרו בכך. בה נקבע לראשונה העקרון שבמקרה של שיוך יקבלו החברים חוזה חכירה אישי מהוון מרמ"י על הדירה והמגרש ונקבעו הנחיות בדבר מחירי הקרקע. לגבי התשלום הנדרש ע"י רמ"י עבור הקרקע, ישנה הבחנה בהחלטה זו בין חברי הקיבוץ הוותיקים (15 שנות ותק לפחות מה"יום הקובע" על פי החלטת הקיבוץ), לבין חברים ותיקים פחות או אלה שייקלטו בעתיד. לוותיקים ישנה אפשרות לקבל הנחה על מחיר השמאות המלא (2% הנחה לכל שנת וותק) וגם דחיית התשלום (בתוספת הפרשי הצמדה ורביית), עד למועד מכירה של הבית. חברי קיבוצים שהיו חברים ביום הקובע, אך אינם ותיקים (פחות מ- 15 שנות ותק), נדרשים לשלם את מחירה המלא של הקרקע (91% כשווי מלא, מהוון, בכפוף להנחות אזורי עדיפות). גם לחברים אלו, ניתנת האפשרות לדחות את התשלום עד למכירת הבית. חברים אשר יתקבלו לחברות לאחר "היום הקובע", ידרשו ע"י רמ"י לרכוש במזומן מגרש מגורים במחיר המלא הנהוג באזור. קיבוץ יכול היה לאמץ החלטה זו רק עד שנת 2007 שאז הוחלפה ו"הוקפאה" החלטה. כאמור, השלמת השיוך ע"פ החלטה זו מקנה למשפחת החברים חוזה חכירה מהוון מול רמ"י על מגרש אחד לדירת מגורים אחת.<sup>68</sup>
10. החלטה 1456<sup>69</sup>, שהחליפה למעשה את החלטה 751, מאפשרת שיוך דירות בחלופה של "חלקת המגורים". החלטה זו הגזורה ממבנה הבינוי בנחלה במושב דווקא, הנה החלטה מסורבלת וקשה ליישום. בהחלטה קבוע שיעור תשלום מופחת של 33% מערך הקרקע למספר מוגבל של יח"ד (2.33 יח"ד לנחלה מאויישת) המוגדרות כנמצאות בתוך "חלקת המגורים". עבור היחידות הנוספות המותרות בתוך המגבלה של תמ"א 35 שהן "מחוץ לחלקת המגורים", נדרש תשלום מלא של 91% מערך הקרקע (גם כאן, התשלומים כפופים להנחות איזור). בהחלטה נקבע "יום קובע" אחיד לכלל הקיבוצים, שהוא יום 27.03.2007. מי שהיה חבר ביום הקובע, זכאי לתשלום נדחה על מרבית הסכום עד למועד מכירת הדירה. גם כאן, בסופו של יום נערך עם כל משפחת חברים חוזה חכירה אישי מול רמ"י על מגרש עבור יחידת דיור אחת, בדומה להחלטה 751.
- לפי החלטה 1456, אמורות לכאורה כל יחידות הדיור בקיבוץ להיות בסופו של יום בבעלות פרטית של החברים, כאשר לקיבוץ מותר יהיה להחזיק רק ביח"ד קטנות לדיור זמני, וגם זאת רק כנגד תשלום מלא בגין הקרקע.
11. החלטה 1488, היא "חלופת האגודה" שהתקבלה ביוזמת ולבקשת התנועה הקיבוצית בשנת 2014 (החלטה המעודכנת במספרה זה הנה משנת 2016). החלטה זו מאפשרת לקיבוץ לרכוש במרוכז את כל זכויות המגורים לפי תמ"א 35, וכנגד תשלום זה לקבוע הסדרי קליטה, בנייה ומגורים באופן פנימי<sup>70</sup>. הקיבוץ נותר החוכר הראשי של המקרקעין, והוא מעניק לחבריו זכות חכירת

<sup>68</sup> בחוזי החכירה הפרטניים של החברים לא נקבעו כל הוראות בקשר לחברות בקיבוץ או להתניות אחרות הכרוכות בכך, אלא רק הוראה מינורית כי נדרשת הסכמת האגודה להעברת הזכויות (כמו בחוזים של ההרחבות הקהילתיות).

<sup>69</sup> בעוד שהחלטה 751, על מספרה, עומדת על כנה ללא שינוי מאז קבלתה בשנת 1996, הרי שהמספר והנוסח של החלטות האחרות משתנה תדיר, ולפיכך המספר והנוסח נכונים למועד מחקר זה בלבד.

<sup>70</sup> ההבדל בין אפשרויות הבנייה וההסדרים הפנימיים שבהחלטה זו לבין הבנייה המסורתית בקיבוץ, הנה האפשרות שמתיר רמ"י בהחלטה זו לחברים לממן את הבנייה בעצמם, וכן לקבל זכויות מסויימות בדירות המגורים, לרבות זכות של חכירת משנה. עבור אפשרויות אלו, גובה רמ"י את התשלום הגבוה הקבוע בהחלטה.



משנה בדירה שלהם. הקיבוץ רשאי לקבוע הסדרים שונים לעניין העברת זכויות ביחידות דיור אלו על דרך הורשה או בתמורה כספית לעת עזיבה. בניגוד לדעתם של הקיבוצים, נקבעו בנוסח ההחלטה ע"י מ"מ, מספר הוראות ברוח ה"מיסחור" האמור:

ד. עבור ביצוע החלופה נדרש הקיבוץ לשלם לרמ"י תשלומים גבוהים, הנגזרים מהחלטה 1456, שאותם (ורק אותם) הוא רשאי "לגלגל" על החברים. ההחלטה אינה כוללת הפחתה משמעותית של התשלום בגין הקרקע למרות הזכויות המופחתות הקבועות בה לקיבוץ ולחבריו לעומת החלופות ה"קנייניות" הפרטניות.

ה. הזכויות של החברים בדירות אינן יכולות להיות פחותות מהזכות הקניינית של חכירת משנה. הקיבוץ רשאי לכלול בהסכם חכירת משנה עם החבר מגבלות ותנאים בקשר לזכות המוקנית, על עבירותה, על משכונה או על הורשתה, ובלבד שהגבלות לא יעמדו בסתירה לזכויות "מוגנות" שנקבעו בהחלטה.

ו. בעוד שעל הקיבוץ נאסר לגבות מהחברים יותר ממה ששילם הוא עצמו לרמ"י, נאסר על הקיבוץ להגביל את שווי המכירה של הדירות ע"י החברים (השווי המלא של הקרקע).

12. בכל שלוש החלופות מאפשר רמ"י מספר מוגבל של מגרשים במחיר מופחת, אולם עבור שאר המגרשים (בד"כ של החברים הפחות ותיקים ועבור הנקלטים החדשים), נדרש מחיר מלא עבור הקרקע. על כן, ישנם כיום חברים רבים בקיבוצים שמסיבות שונות לא הספיקו או אינם יכולים ליהנות מהמחירים המופחתים. בקיבוצים שאימצו את החלטה 751 ישנם חברים כאלו שעשויים להיות בעלי ותק של עד 25 שנה בקיבוץ – ואינם זכאים להנחה כלשהי. יש להזכיר, שלחברי קיבוצים רבים אין הון עצמי משום שויתרו במשך דור או יותר על הכנסות עצמיות, והם והוריהם לא היו בעלי הדירות בהם גרו, ועל כן גם לא יכלו למשכן אותם למינוף הוני. על כן רבים מתקשים להשיג את המימון הדרוש לרכישה של המגרש שלהם אפילו במחיר מופחת. כיום, בשנת 2017, קיימים עדיין דיונים לא ידוע לנו על נתונים מרוכזים אודות ההשלכות של מצב זה, אולם ברי שעם הזמן, יאלצו אלה שאין ידם משגת לעזוב את הקיבוץ.

13. כאמור, יש לציין, שחוזי רמ"י בשיוך אינם כוללים תנאים מיוחדים המתייחסים לקיבוץ ולחבריו אלא הם דומים לחוזים מקבילים ביישוב קהילתי או אף עירוני. בנסיבות אלו, עולה השאלה מה עתיד הקשר בין החברות בקיבוץ – והזכויות בנחלה ובמשק החקלאי – לבין הבעלות על יחידת דיור בקיבוץ. בהחלטה 751, לא נכללו הוראות לגבי החובה של רוכשי הדירות או יורשי הדירות להיות חברי קיבוץ. מצד שני, ישנן הוראות הקובעות כי זכויות הקיבוץ בקרקע החקלאית ילכו ויפחתו אם וככל שאחוז חברי הקיבוץ מבין בעלי הדירות בקיבוץ ילך ויפחת, וביתר דיוק: ככל שילך ויפחת מספר הנחלות המאויישות בקיבוץ, כן ילך ויקטן תקן הנחלות של הקיבוץ, ויחלשו זכויות הקיבוץ בקרקעות החקלאיות אותן הוא מחזיק. חלק מהקיבוצים שאמצו החלטה זו, כללו הוראות פנימיות האמורות לחייב את היורשים או הרוכשים להתקבל לחברות בקיבוץ כתנאי לקבלת הזכויות המלאות בדירות, וחלק מהקיבוצים, בעיקר בראשית הדרך, לא עשו כן.

בהחלטה 1456 (חלקת המגורים), נקבע באופן כי שיוך הדירות יכול להתבצע רק למשפחת חברים אשר "הינם שותפים בכל נכסי האגודה, ובכל חובות הקיימים לחברים כלפי האגודה, וכן בכל הזכויות המוקנות מהאגודה לחברים". לא קיימת בהחלטה הוראה דומה לגבי האנשים הרשאים לרכוש או לרשת דירות ששויכו לחברים, ולא קיימת הוראה לגבי המצב בו עלול לרדת מספר הנחלות המאויישות בקיבוץ.

בהחלטה 1488 (חלופת האגודה), נקבע במפורש כי הזכויות המוקנות לאגודה לפי ההחלטה, הן עבור חבריה בלבד, כלומר, בעל זכויות בדירה בקיבוץ צריך להיות חבר קיבוץ.

6. קיבוצים מתחדשים המעוניינים לשמור על המסורת רבת השנים בה דאג הקיבוץ לסבסד את המגורים לחברים ולמנוע מיסחור, נדרשים כיום לבחור בין שתי אפשרויות קיצון: או להוכיח שהקיבוץ מממן את כל יחידות הדיור החדשות ישירות מכיס האגודה, או לשייך את כל הדירות החדשות בזמן קצוב. רשויות המדינה (רמ"י ומשרד המשפטים) אינן מאפשרות לקיבוצים לפעול בדרך ביניים, המאפשרת לקהילה להחליט על סיבסוד חלקי של המחיר, או להטיל מיגבלות על סחירותן של יחידות הדיור על ידי החברים. כדי למנוע מהקיבוצים לפעול בדרכי ביניים, החל

משנת 2012, הקפיאה רמ"י את הליכי החתימה על בקשות להיתרי בנייה (כנידרש ע"י מוסדות התיכנון). כדי לקבל את ההיתרים, על הקיבוץ לאמץ את אחת מחלופות הקיצון, ולעמוד בכל התנאים המורכבים במועדים שהוקצבו, המחייבים הן את הקיבוץ ככלל, והן את החברים שעבורם מיועד הדיוור. תנאים אלה מופיעים בהחלטת ממ"י שמספרה 1473.<sup>71</sup>

התנועה הקיבוצית הציעה חלופת ביניים, שכונתה "חלופת הפיקדון", ולפיה ניתן יהיה לממן הקמת יח"ד בקיבוץ מתחדש לא רק על ידי הקיבוץ באופן ישיר אלא גם ע"י משפחות החברים, אולם המחיר יהיה נמוך יותר ממחיר השוק, משום שהמשפחה לא תקבל זכויות בדירה, פרט לזכות לקבל חזרה את הסכום שהשקיעה בעת עזיבה או פטירה. אולם הצעה זו לא התקבלה במועצת מקרקעי ישראל, ועתירה לבג"צ שהגישה התנועה הקיבוצית בעניין זה, אף היא נדחתה.<sup>72</sup>

7. היבט נוסף שעולה ממימצאי הסקר נוגע להנחיות הניתנות כיום לשמאים בבואם להעריך את שווי המקרקעין לצורך שייוך בקיבוצים שבחרו בדרך זו. ככל שידוע לנו, ההנחות שביסוד ההערכה הן שערך הקרקעין דומה למקרקעין בעלי מאפיינים דומים ביישוב שאינו קיבוץ (כגון יישוב קהילתי). דרך זו מניחה סחירות מלאה של המקרקעין, שהרי ערכי מקרקעין תלויים, כמובן, בשוק חופשי. אולם ברוב הגדול של הקיבוצים – שיתופיים או מתחדשים – החלטות הקיבוץ אינן מאפשרות למכור למי שאינם מתקבלים כחברים, או כבר חברים במועד ההעברה. החלטה להתקבל כחברים נעשית בדרך כלל בקלפי ודורשת רוב מיוחד של שני שלישי. על כן, ישנה הסתברות לא זניחה שהקונה המרבה במחיר לא יתקבל לחברות. לפיכך, אין זה נכון מבחינת עקרונות השמאות להעריך את שווי המקרקעין כאילו היו דומים ליישובים אחרים. יתר על כן: שמאות נכונה של שווי המקרקעין בקיבוץ צריכה לשקף את גודל הקיבוץ כדי לשקף את מספר הרוכשים הפוטנציאליים.

## ההשלכות של הסחרות בדיוור

מדיניות המדינה הדורשת סחירות מלאה של יחידות הדיוור בקיבוץ המתחדש מונעת ככל הנראה משני שיקולים: האחד, הרצון לנהוג מבחינה כלכלית באופן מקביל ושוויוני בחברי הקיבוצים לעומת תושבי הערים והיישובים הקהילתיים; והשני, הרצון למצות את ערך הקרקע למען תקציב המדינה. שני אלה יכולים להיות שיקולים מוצדקים כאשר הם עומדים בפני עצמם.<sup>73</sup> אולם ניתן לשאול, האם מקבלי החלטות שמו על כפות המאזניים את ההשלכות הצפויות, באופן כמעט ודאי, מהמשך הפעלתה של מדיניות זו לגבי עתיד הקיבוצים?

למעשה, המדיניות הממלכתית מתייחסת לקיבוצים המתחדשים כמעט כיישובים רגילים, שאינם שיתופיים או אולי אף אינם כפריים. מאחורי מדיניות זו עומדת הנחה, שאם קיבוץ הלך כיברת דרך והחליט להפריט באופן חלקי את ההכנסות העצמיות של החברים, עליו להמשיך ולנהוג באופן דומה גם לגבי המקרקעין והדיוור.

אולם הסדרים הנוגעים לנכסי מקרקעין אינם דומים להסדרים כלכליים אחרים. להבדלים בעושר ממקרקעין יש השפעה משמעותית ברוב החברות האנושיות, מעל ומעבר לנכסים אחרים, כגון הכנסות ממשכורות. הסיבות ידועות: השווי של נכסי מקרקעין נוטה לעלות במשך השנים, באופן רב-דורי, ולאור יציבותו היחסית, הוא מאפשר מינוף כלכלי רב. במידה רבה, ריבוד חברתי משתקף בשווי המקרקעין. המדיניות הנוכחית מחדירה גורם משמעותי ובלוט של אי-שוויון לקהילות הקיבוצים – שגם אם הן "מתחדשות", יש בהן מרכיבים שיתופיים חזקים יותר מרוב

<sup>71</sup> אם הקיבוץ נמצא בשלבים של אימוץ גישת שייוך הדירות, עליו להשלימה בהקדם. אלא שכדי להשלים את השייוך, על הקיבוץ "לשלוח" את החברים לחתימה על הסכמי חכירה פרטניים. בנוסף, על הקיבוץ להמציא התחייבויות של החברים לשלם את מחירה המלא של הקרקע במקרה שהקיבוץ לא ישלים את מהלכי השייוך במועד, כשהתחייבות זו מגובה בערבות בנקאית של החבר.

<sup>72</sup> הצעת החלטה 505 מיום 16.7.14

<sup>73</sup> לקיבוצים ולמושבים טענות רבות כנגד האפליה במחירי הקרקע שהם חווים מול החוכרים העירוניים, אולם לא עסקנו בכך במישרין במחקר זה.

- צורות היישוב ברחבי התבל. אין צורך להמתין לטווח הארוך כדי לחזות בשינויים – השלייים לדעתנו – שצפויה המדיניות הנוכחית לחולל בקיבוצים המתחדשים. אלה הם :
- הגברה והבלטה של הפערים בנכסים הכלכליים בין החברים בקיבוצים המתחדשים לבין עצמם : בין ותיקים קצת יותר, הזכאים לתשלום מדורג, לבין חברים חדשים – גם אם הם נולדו וגדלו בקיבוץ.
- "סינון" לא מכוון של חברות וחברים, בעיקר ילידי הקיבוץ שאינם זכאים לרכישה מוזלת של זכויות דיור וידם או ידי הוריהם אינה משגת למימון הדרוש. יש לזכור, שלרבים מבין חברי הקיבוצים אין הון עצמי משום שויתרו במשך שנים רבות – לעיתים שני דורות - על הכנסות עצמיות. הם והוריהם לא היו בעלי הדירות בהן גרו, ועל כן גם לא יכלו למשכן אותן למינוף הוני. על כן רבים מתקשים היום ויתקשו בעתיד להשיג את המימון הדרוש. לא ידוע לנו על נתונים מרוכזים אודות ההשלכות של מצב זה, אולם ברי שעם הזמן, יאלצו אלה שאין ידם משגת לעזוב את הקיבוץ. התוצאה היא מכניזם של גינטריפיקציה שנוצרת על ידי החלטות המדינה אל מול מוסד קהילתי-כלכלי שבעבר השכיל לקלוט רבים ללא שיקולים כלכליים-הוניים.
- הגברת ההבדלים הכלכליים בין הממוצע של החברים הנוכחיים לבין המצטרפים החדשים שירכשו מהקודמים, משום שכל אלה יתבקשו לשלם את הערך המירבי של הנכס (הן משום שרמ"י משווק מגרשים חדשים במחיר מלא, והן משום שמוסדות המדינה עומדים על כך שהקיבוץ לא יחיל הגבלות כלשהן על מוכרי הבתים לגבי מחיר השוק של הבתים).
- לאורך זמן, הפיכה הדרגתית של הקיבוצים (בעיקר באזורי הביקוש) ליישובים למשפחות אמידות בלבד, לעומת המיגוון החברתי הרחב יותר הקיים כיום, גם בקיבוצים המתחדשים.
- צימצום ניכר באפשרות של הקיבוץ לייצר יחידות דיור בנות השגה או דירות להשכרה, וביטול אחד ההישגים החברתיים הגדולים של הקיבוצים במשך הדורות הקודמים.
- שינוי בחזות ובאופי הבנוי של הקיבוץ והפיכתו בהדרגה למה שנחזה כשכונה של "וילות", שחלקן גדולות יותר מאשר היו המשפחות מעוניינות להקים אלמלא שיטת התמחור הנקוטה.
- הגברת התדמית הלא חיובית והיחס השלילי הגובר בשינוי התדמית של הקיבוץ בעיני אחרים.
- לאורך זמן, בחלק מהקיבוצים האצה של מגמות של החלשת המבנה הקהילתי ושיתופי.

## סיכום

בשורה התחתונה : נדל"ן הוא מחולל אנרגטי של תמורות חברתיות. אם לא ישנו המוסדות את גישתם וימשיכו לעודד סחרות במקרקעין בקיבוצים המתחדשים, צפוי שיהיו קיבוצים שבהם המיבנה הקהילתי יוחלש משמעותית ב"עזרתו" של מחולל זה. קיבוצים אלה עשויים להעדיף להפוך (או להיאלץ להפוך) ליישוב מסוג אחר – עירוני, פרברי או כפרי - בהתאם לאזור ולמדיניות התיכנון באותה עת. לנוכח הגידול הצפוי באוכלוסיית המדינה והרחבת האזורים העירוניים, ניתן להניח שחלק מהקיבוצים עשויים לאבד מאופיים הכפרי.

תמורות מעין אלה יציפו סוגייה נוספת : עתידן של הקרקעות החקלאיות שהיום הקיבוצים מעבדים, בדרך כלל בהצלחה יתירה מבחינת התפוקה ושמירת השטחים הפתוחים.



**חלק ה'**

**מסקנות והמלצות מדיניות**



## פרק 9 : המלצות לקראת גיבוש חלופות לעתיד

המחקר על רכיביו העיוניים והאמפיריים הניב מימצאים רבים : מימצאים המשווים את ישראל למדינות נבחרות אחרות החברות ב OECD, ומימצאים מתוך שני סקרי העמדות – זה של חברות וחברי הקיבוצים וזה של בעלי הזכויות בנחלות במושבים. עושר המימצאים מניב תובנות רבות. הללו שזורים בתוך המימצאים והניתוחים שהצגנו בפרקים הקודמים. לא ניתן להביא את כולם בפרק מסכם, אך נדגיש את העיקריים.

נפתח במבט-על אל תמונה הרחבה העולה מתוך סקרי העמדות, ונדגיש את ההשלכות המשוערות של המדיניות הקרקעית הנוכחית לטווח הרחוק. בחלק השני נפרוס את המלצותינו לגבי נושאים במדיניות הקרקעית והתכנונית הזקוקים, לדעתנו, לחשיבה חדשה בקרב מוסדות המדינה השונים, ואף בקרב המנהיגים והחברים ביישובים שמיגזר הכפרי. ההמלצות הכלליות מובילות לצורך לגבש חלופות מדיניות בנושאי המקרקעין והתכנון אל מול תרחישי שינוי שונים.

בחלק השלישי נציג את המתווה הכללי לפיתוח חלופות של מדיניות קרקעית, ונשאיר את פיתוח החלופות עצמן והערכתן לדיון משותף עם נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר וגורמים אחרים שיראה לנכון להזמין.

### התמונה הרחבה העולה מתוך סקרי העמדות

כולם מודעים לתמורות החברתיות והכלכליות המתרחשות במיגזר הכפרי-התיישבותי בישראל. המימצאים של מחקרנו שמים זרקור על היבט נוסף וחשוב של תמורות אלה - המימד הקרקעי, הכולל את הזכויות במקרקעין ואת הרגולציה התכנונית. מימד זה הוא מחולל שינוי רב עוצמה הנמצא ביחסי גומלין עם השינויים החברתיים והכלכליים – לטוב ולרע.

מתוך מימצאי הסקר<sup>74</sup> עולה שהמדיניות הקרקעית "זוחלת" אחרי התמורות ואינה מצליחה לנווט אותן באופן שייקח בחשבון את פערי המציאות ואת היעדים הציבוריים הריאליים. חלק מהתמורות זכו אומנם למענה חלקי בסידרה ארוכה (שאינה מתוכננת מראש) של החלטות של מוסדות המדינה. נציין את העיקריות : ההחלטה על האפשרות ל"הרחבות", המאפשרת לכל מחזיקי נחלה לזכות במגרש מגורים נוסף, נולדה כתגובה לאי ההתאמה של המדיניות הקרקעית לצרכים החברתיים-משפחתיים במושבים. לא כולם זוכרים, שהמתג המקורי ל"הרחבות", היה המחאות של "בן השני" שהביאו להפגנות מתוקשרות בשנות ה-80. כתגובה לתמורות הכלכליות חלה הגמשה בהחלטות רגולציה כלפי האפשרויות לעסוק בפל"ח. לאחרונה התקבלו החלטות המאפשרות כיום לפצל יחידות מגורים נוספות מעבר למותר בעבר (אף אם בתשלום ניכר). כמוכן, שהחלטות אלה הן בבחינת פשרה בין המתווה המקורי של משק משפחתי המבוסס אל חקלאות בעיקר, לבין המציאות בישראל שכבר מזמן אינה מתאימה לאידיליה זו.

אולם מתוך מימצאי סקר העמדות במושבים עולה, שגם הגמשות אלה מהוות רק מענה חלקי, וספק אם הצליחו או יצליחו בעתיד להכיל את עוצמת התמורות המתרחשות כבר היום במושבים רבים. נוצר פער ההולך ומתרחב בין המדיניות הקרקעית-תכנונית לבין המציאות. גוברים הסימנים המצביעים על סדקים בתמונת העתיד של עצם קיומם של מושבים לאורך זמן כישוב כפרי וחקלאי – לפחות בחלק מהאזורים או התצורות. ההשלכות הקרקעיות של תמורות עוצמתיות אלה טרם זכו לתגובות מספיקות של החלטות מדיניות.

בקיבוצים מסתמנת תמונה קצת שונה. מתוך מימצאי הסקר עולה, שכיום ישנה מגמה של יציבות חברתית, הכוללת רצון של רוב גדול של המשיבים להמשיך ולהיות חלק מהקהילה הקיבוצית.

<sup>74</sup> נשוב ונדגיש: כל האמור אודות מימצאי הסקר משקף את מיגבלותיו הסטטיסטיות. יש מקום לחזור את סקר העמדות בהיקף רחב ומבוקר עוד יותר, תוך שיתוף פעולה של הנהגות היישובים.

מימצא זה חל לא רק בקיבוץ השיתופי אלא גם בקיבוץ המתחדש. יתר על כן, רוב המשיבים (לא כולם) מביעים נכונות לוותר במידה זו או אחרת על הסחירות המלאה של נכסי הקרקע והדיור למען המשך החברות בקיבוץ ובקהילה, הכרוכה בהגבלות מסוג זה או אחר על העברת מבני המגורים למרבים במחיר. ייתכן, שלו נערך סקר מקביל לפני 15 או 20 שנה, בסמוך למשבר הכלכלי הקשה שפקד את מרבית הקיבוצים, היו מתקבלות תוצאות אחרות.

אין זה אומר שגם כיום לא מתרחשים בקיבוצים שינויים חברתיים וכלכליים, הפורמים את הריקמה הקהילתית. אלא שמימצאיו של הסקר מראים ששינויים אלה, שהיו כרוכים במשברים כלכליים ודמוגרפיים, כניראה התמתנו ואולי הוכלו על ידי החלטות של הקיבוצים ושל המדינה, שביסודן הן מועילות ורצויות. הללו איפשרו לקיבוצים שירצו בכך, "להתחדש" מבחינת אפשרויות ההשתכרות האישיות של החברים. ההחלטות הנלוות בתחום המקרקעין איפשרו לקיבוצים לזכות במיגוון אפשרויות רחב יותר בנושא זכויות במגורים. אולם בה בעת, הצבענו גם על ההשלכות השליליות לגבי עתיד הקיבוצים, של חלק ממיגוון האפשרויות. זאת משום שהללו כרוכות בתג מחיר כספי גבוה (בהשוואה להון הממוצע של החברים הנוכחיים) ועל כן יובילו לתהליכים לא רצויים של ג'נטריפיקציה. ספק את מקבלי החלטות בנושאי המקרקעין ראו לנגד עיניהם דווקא יעד של הפיכה מואצת של קיבוצים רבים ליישובי יוקרה, אך זו אחת השלכות שניתן היה לצפות.

נראה שהיום, עם ההתייצבות החברתית-כלכלית של מרבית הקיבוצים, עיקרי האתגרים שעומדים בפני רוב הקיבוצים בשלב זה ואף האיזמים על עתידם אינם נובעים מתמורות חברתיות או כלכליות פנימיות כמו שאופייני מושבים, אלא נעוצים במדיניות חיצונית בתחום המקרקעין והדיור.

## המלצות לקוי מדיניות חלופיים

מתוך ניתוח תוצאות ההשוואה הבינלאומית והסקר שנערך בין חברי הקיבוצים והמושבים, ניתן לזהות כמה נקודות למחשבה על שינויים במדיניות הקרקעית הנוהגת כיום. בחלק זה נציג את קווי המדיניות הכלליים, ובחלק הבא, נציב מתווה ראשוני לפיתוח של חלופות מדיניות מפורטות.

### 1. חשיבה מחדש על הקשר בין הכפר (אזור המגורים, התעסוקה ומבני הציבור) לשטח החקלאי

מישטר הנחלות ותנאי החכירה של המשקים החקלאיים בישראל, ביחד עם מדיניות התכנון בישראל, יצרו במשך דורות, קשר גורדי משפטי-תכנוני בין מה שבארצות האחרות במחקר הוא ה"כפר", לבין השטח החקלאי ועיבודו. באופן פיסיו בישראל, ניתן לזהות אזור מבונה ומכונס הדומה לכפר בארצות אחרות. כך, הן במושבים והן בקיבוצים - שטח "המחנה" בקיבוץ ו"חלקה א'" והשטחים המשותפים במושב. בנייה בתוך השטח החקלאי עצמו אסורה לגמרי בישראל - וטוב שכן. לא רק מבני המגורים מגורים אלא גם מיבני המשק, התעסוקה והציבור ממוקמים בדרך כלל באזור הנושק למגורים, ולא עמוק בתוך החלקות החקלאיות. כך, מדיניות שימור הקרקע החקלאית, מושגת היטב.

אולם בישראל, הרגולציה (בעיקר במושבים) החלה על האזור המבונה - ה"כפר" - דומה יותר לכללים המחמירים הנהוגים ברוב ארצות המחקר כלפי מגורים ותעסוקה הממוקמים בלב השטח החקלאי עצמו - אם וכאשר הדבר מותר. כלומר, בארצות המחקר חלות מיגבלות מיוחדות (במידות שונות בין ארצות המחקר) על מספר יחידות המגורים ועל סוגי התעסוקה הלא חקלאית כאשר מדובר בשטחים החקלאיים עצמם, ואילו באזור המגורים והבינוי - הן של חקלאים רבים והן של לא חקלאים - אזור הכפר - לא חלות בדרך כלל הגבלות של ממש על סוגי המגורים והתעסוקה. להיפך - היעד של עידוד מגורים בכפרים - במיוחד אלה המרוחקים מהערים העיקריות - אינו



עולה בקנה אחד עם מיגבלות מיוחדות, מעבר לכללי תיכנון ובנייה או שימור היסטורי, השונים מכפר לכפר ומאזור לאזור.

כמובן, שבישראל הקטנה והצפופה, בה חלק ניכר מהמושבים (וגם חלק מהקיבוצים) נמצאים כיום במרחק קטן יחסית מהערים, הסכנה של נטישת הכפרים, פרט לפריפריות הרחוקות ממש, אינה נחשבת כחשש אמיתי. מממצאינו בסקרים עולה, שרוב גדול של חברי המושבים והקיבוצים גם יחד, אינם מתכוונים לעבור למקום אחר (אם כי ממניעים שונים). סכנת נטישה של הכפרים אינה מסתמנת כיום במרבית האזורים בישראל<sup>75</sup>. בה בעת, מימצאי הסקר במושבים מצביעים על סכנה משמעותית להמשך הקשר בין העיבוד החקלאי לבין המגורים במושב. כמו כן מצביע הסקר על החלשה בולטת של היחס בקרב חברי המושבים למוסד השיתופי – האגודה. משמע, שאם אומנם מימצאי הסקר יוכחו כמייצגים מבחינה סטטיסטית, הם מצביעים על תחזית של "התפרמות" ממשית של הקשר בין העיבוד החקלאי על ידי משק הבית, לבין המגורים במושב והמתכונת השיתופית.

מתוך הסקר בישראל וההשוואה המבין לאומית עולה, שנפער פער גדול בין ישראל לבין מדיניות ה-OECD האחרות כלפי המשקים המשפחתיים. המדיניות הקרקעית שהתאימה לעידן של עידוד ההתיישבות ברחבי הארץ במשטר סוציאליסטי ומתוכנן, לא עולה עוד בקנה אחד עם היעדים הנוכחיים והמציאות החברתית-כלכלית. ככל הנראה, לא ניתן להמשיך ולהחזיק בשני צידי המקל במושבים: שמירה על חובת המגורים בכפר, יחד עם המשך העיבוד החקלאי העצמי.

## 2. הערכה מחדש של המדיניות הקרקעית הלאומית במיגזר הכפרי

מתוך ההשוואה הבין לאומית עולה הצורך לבחון מחדש את עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע. בארצות אחרות לא נהוגה בעלות לאומית, או אפילו לא מוניציפאלית על קרקע חקלאית. למעשה, נראה שמרבית המטרות אשר היוו בסיס לבעלות זו ניתנות להשגה בדרכים אחרות, יעילות יותר, ומטרות אחרות כבר פחות רלוונטיות או אף לגיטימיות כיום. מסקנות אלו כבר אומצו בישראל לגבי הקרקע העירונית, אולם לפחות בשלב זה, רפורמות אלו אינן חלות למעשה על המשקים החקלאיים ועל הקרקע החקלאית.

מהמחקר הבינלאומי, עולה כי בעלות פרטית בקרקע החקלאית הנה המצב ה"נורמלי" בארצות המפותחות. בארצות אלו, בעלות פרטית על קרקע חקלאית אינה עומדת בסתירה ליעדים לאומיים. כך, למשל, למדנו שאפילו נושא כמו הגבלה או איסור של מכירת קרקע חקלאית לזרים, ככל שהוא נחשב כרצוי, ניתן להשגה באמצעות הסדרים אחרים, כפי שנהוג בחלק ניכר מארצות המחקר שנסקרו.

ישראל היא חברה באו"ם ועל כן צריך שיהיה לה עניין בהמלצות (שהן למעשה הנחיות) של ה-FAO בדבר הזכויות הרצויות והמועדפות של החקלאים במקרקעים שבחזקתם. לו היינו הולכים לפי הנחיות אלה היינו ממליצים כאן על העברת המקרקעין ביישובים לבעלות פרטית של חברי המושבים והקיבוצים.

יותר מכך, אף במסגרת הבעלות הלאומית הקיימת בישראל, אין כל הצדקה לכך שזכויות הקניין של החקלאים הן בדרך כלל חלשות ולא יציבות. מצב זה, אינו זוכה למספיק התייחסות יזומה של מקבלי החלטות – המגדילים לעשות בסדרות ארוכות של החלטות בתגובה לאילוצים נקודתיים או מטרות משתנות. חסר מתווה כולל וארוך טווח. מה ההצדקה והתועלת של חוזים תלת (או חמש) שנתיים מתחדשים? או של זכויות מקרקעין במגורים ובתעסוקה המשתנות תכופות בהחלטות של מוסדות המדינה השונים?

<sup>75</sup> אולם מומלץ לבצע סקר דומה עם התמקדות באזורי הפריפריה, שם קיימים ישובים המוגדרים ככאלו ב"תת אכלוס" והמתקשים בקליטת חברים חדשים.

אי ודאות בהסדרים של קניין אינו מצב רצוי בשום הקשר – לא בישראל ולא במדינות אחרות. דווקא המיגזר החקלאי בישראל, שהוא מיעוט קטן באוכלוסייה אך מקדם השגה של מטרות לאומיות רבות, דווקא הוא "זכה" למנה גדושה של אי ודאות מתמדת ואף גוברת בשנים האחרונות. כמו כן נוצר, בעיקר בחלק מהקיבוצים המתחדשים, פער הולך וגובר בין רצונות החברים והקהילה, לבין ההחלטות של ממ"י בדבר זכויות שונות והתנאים הנלווים אליהן.

מתוך מימצאי סקר העמדות ניתן ללמוד על המחירים הכלכליים והקהילתיים שאי ודאות זו גורמת. בקיבוצים עמדנו על ההשלכות לחוסנם הקהילתי ואף לעתידם. במושבים, נוצר פער כלכלי ישיר בין סל הזכויות לבין הכושר של מחזיקי הנחלות לזכות במימון להשקעות.

ספק אם זה ריאלי שמקבלי ההחלטות יאמצו הפרטה מלאה של הקרקע במיגזר הכפרי בטווח הנראה לעיין, אך ניתן לשקול חלופות אחרות:

- א. לנתק בין הבעלות על המקרקעין באזורי המגורים (הכפר) לבין האזורים החקלאיים. היוזמה לכך עשויה לבוא מהיישובים, או מהמדינה, בהתאם לתרחישים שונים. תרחיש ההולך ומתעצם הוא ניתוק כפוי על ידי הסבת נרחבת של קרקע חקלאית לפיתוח עירוני ביוזמת המדינה.
- ב. לשקול להעביר את אזורי הכפר (מגורים) לבעלות פרטית מלאה ביישובים שיירצו בכך, לרבות כאלו שיאלצו להתפרק מנכסיהם החקלאיים או ירצו להחליש או לפרק את השותפות הקואופרטיבית בין החברים. (ראו התייחסות נוספת בסעיף הבא).
- ג. לשקול להקנות בעלות או חכירה קולקטיבית לאגודה. חלופה זו תתאים ליישובים שבהם החוסן הקהילתי ומשפטי של האגודה עומד איתן. ניתן להתנות העברה לבעלות קולקטיבית בתנאים הקשורים להמשך החוסן הקהילתי.
- ד. להקדיש תשומת לב לבחינת המצב הקנייני של הקרקע החקלאית שאינה בחוזה חכירה לדורות. מומלץ לשקול חלופות קניין השומרות את הבעלות של המדינה עבור יעדים מוגדרים ומסויימים, אך מעניקות לתושבי היישובים חופש רב יותר, באופן ניכר, מהמצב הנוכחי. כוונתנו לסוגי השכרות משנה, סחירות או שותפות בקרקע החקלאית. יש כמובן להשלים מדיניות כזו באמצעים של מניעת אפשרויות רכישה על ידי תאגידי גדולים וריכוז קנייני.

### 3. הקטנת הכפילויות בין הרגולציה הקניינית לבין הרגולציה של מערכות התיכנון והמיסוי

בישראל קיים מצב יוצא דופן, בו חלים על מקרקעי ישראל הן מנגנון התיכנון הרגיל, של גופי התיכנון, והן המנגנון ה"קנייני" והתכנוני של ממ"י ורמ"י. במדינות האחרות שסקרנו, המקרקעין היו פרטיים ולא הייתה רגולציה כפולה מעין זו. המנגנון של ממ"י ורמ"י עצמו, עוסק הן בנושאי תכנון, והן בנושאים כספיים, וזאת בכפילות הן לרשויות התיכנון והן למנגנון המיסוי החל על מקרקעין (בעיקר חוק מיסוי מקרקעין, והיטל השבחה מכוח חוק התיכנון והבנייה). כפי שכבר המליצה החוקרת הראשית לגבי מקרקעי ישראל במגזר העירוני, שיטה זו ראויה לבחינה מחדש (אלתרמן, 2017).

בנושאים הכספיים, חלים אמנים גם בערים שלושה המנגנונים הנפרדים (התשלומים מכוח חוזה רמ"י, היטל השבחה בסמכות הרשויות המקומיות, ומיסוי מקרקעין בסמכות רשויות המס) אולם כלפי אזרחי הערים (הרוב במדינה) חלה מזה שני עשורים מדיניות הדרגתית של "הקטנת החיכוך עם האזרח", כולל מהלך נרחב של העברת בעלות. החלק הארי של ההסדרים המקלים בתחום הכפילות הכספית חל רק על נכסים מהוונים במלואם, ואלה הם מיעוט קטן במיגזר הכפרי.

היבט נוסף של מדיניות "הפחתת החיכוך" נגע לחובה, שבעבר חלה גם בעיר, לקבל את חתימתה של רמ"י על בקשות להיתר בנייה על מקרקעי ישראל. חובה זו צומצמה בפועל במידה רבה כלפי בקשות להיתר בנייה בעיר, וכן נתקבלו החלטות להסיר את מעורבותה של רמ"י בנושאי התיכנון והבנייה

בכלל. אולם הפרדה כזו לא מומשה במיגזר הכפרי. עדיין, רמ"י דורשת ממוסדות התכנון להמתין לחתימתה על היתרי בנייה המותרים על פי התוכניות הסטטוטוריות, כתנאי הכרחי למתן ההיתר. באופן מובן, מצב זה יוצר סירבול וסתירות מיותרים ומזיקים הפוגעים הן ביעילות הכלכלית של ניצול המשאבים במשק החקלאי, והן לחיכוך עם המתישבים עצמם. מימצאי הסקר מראים, שרוב גדול בין חברי המושבים סבורים שהם נתקלים בקושי רב יותר בקבלת היתרי בנייה במיתחם המגורים מאשר מקביליהם בעיר (עד כדי שיתוק ממש). גם מהמחקר ההשוואתי עולה ההצדקה לשאוף לצימצום של מערכות כפולות של רגולציה ומיסוי.

#### חלופות מדיניות:

- I. לממש את העיקרון שכבר אומץ בעבר, של ההפרדה בין מוסדות התכנון ומוסדות הקניין (רמ"י) ולהחילה גם כלפי האזרחים חברי המושבים והקיבוצים. חברי מושבים וקיבוצים יהיו זכאים לקבל היתר בנייה על פי תוכנית שאושרה על ידי מוסדות התיכנון, גם ללא חתימתו של רמ"י.
- II. לחלופין, באופן תיאורטי (בלבד), ניתן להגיע להקטנת הכפילות גם בדרך ההפוכה: כל עוד רמ"י תמשיך להיות בעלת-הבית בפועל כלפי הנכסים שלא הונו במושבים ובקיבוצים, תהיה היא הממונה על אישור תכנון ובנייה. כמובן, שדרך זו מנוגדת למדיניות הכללית בישראל מזה שני עשורים ויותר, לחזק את הזרוע התכנונית במדינה ולהקטין את מעורבותה של רמ"י. מצב זה גם עלול ליצור פגיעה ממשית בעקרון השיוויון כלפי חברי המיגזר החקלאי.
- III. להביא לאיחוד של מנגנוני גביית הכספים מחברי המושבים והקיבוצים, בין רמ"י לרשויות המיסוי.

#### 4. הגמשת התנאים לעיסקאות לצורך עיבוד חקלאי

האיסור המוחלט על סחר בקרקעות החקלאיות החכורות מרמ"י כמו גם האיסור לכל צורה כמעט של השכרה או החכרת משנה, פוגע ככל הנראה בניצולה היעיל של הקרקע החקלאית, בעיקר במשק המשפחתי. הכלי היחיד כיום לכניסה למעמד של חקלאי ולקבלה או רכישת קרקע לעיבוד חקלאי הנו לפנות לקבל חוזה עיבוד עונתי על קרקעות זמניות. רכישת זכות ארוכת טווח של ממש יכולה להיות בניסיון לרכוש משק במושב, אולם המחירים של עסקאות מסוג זה משקפים בדרך כלל את הערך הנדלני (הגבוה) למגורים של המשק, ולא את ערכו החקלאי הריאלי (הנמוך הרבה יותר). אפשרות נוספת הינה להיקלט כחברים באחד הקיבוצים, על כל הכרוך בכך. החלופה של ויתור, השבה או הפקעה של קרקעות שאינן מעובדות ביעילות (למרות שבדרך כלל אינן מוברות באופן מוחלט) אינה נראית בת אכיפה בישראל, בדומה לארצות האחרות שבדקנו. על פניה חלופה זו אף אינה הוגנת.

חלופה טובה יותר עשויה להיות יצירה של שוק מוסדר ומפוקח להשכרת משנה או אף למכירה של זכות החכירה של השטחים החקלאיים, בדומה למנגנונים הקיימים בצרפת ובארצות אחרות, באופן שתיווצר הסבה מוסכמת ו"טבעית" של העיבוד החקלאי לגורמי העיבוד היעילים ביותר. המלצות דומות לאפשר החכרת משנה ניתנו כבר בעבר (בן שחר ואח', 2008).

#### 5. בחינה של השלכות התימחור הזול של קרקע חקלאית בהסבה לפיתוח עירוני

אם בעבר היו משבצות הקרקע החקלאית במושבים ובקיבוצים "מחוץ לתחום" להסבה לפיתוח עירוני, סכר זה פורק. הסכר המשפטי כמעט שאינו קיים, והסכר הכלכלי דווקא מאפשר זרימה בכיוון ההפוך. הקרקע החקלאית זולה מאוד כמרכיב בייצור הבנייה העירונית. לאחר בג"צ "הקשת" הפיצויים המוצעים ליישובים הם מיועריים ומבוססים על "מחיר טבלה" מלאכותי ואחיד ולא על שווי כלכלי אמיתי המשקף איזון בין הצע וביקוש.

מדיניות הדיור הלאומית והפעלתה דרך סמכויות הותמ"ל יוצרת התנגשות חזיתית בין שני יעדי ענק, ששניהם יעדים לאומיים חשובים: הנפקה מהירה וזולה של קרקע לצורכי הגדלת מלאי המגורים, ושמירה על קרקע חקלאית כוחות הכלכלה אינם מגוייסים כדי לסייע למדיניות התכנון – מיזעור של פגיעה בקרקע חקלאית, עידוד לעיבוי הערים ושמירה קפדנית על "צמידות דופן".

לפני סידרת ההחלטות של שנות ה-90 בדבר ההסדרים בעת הסבת קרקע חקלאית לפיתוח עירוני, שימשו הבעלות הלאומית על הקרקע החקלאית וההסדרים החוזיים עם ההתיישבות כמנעולים עוצמתיים בפני הסבה של קרקע חקלאית לצורך פיתוח עירוני או פרברי-עירוני. כך, ההתיישבות סייעה במשך עשרות שנים לשמירת הקרקע החקלאית כדי שלא תיבלע בערים, אפילו בשנים שבהן המדינה עברה פיתוח עירוני מואץ, כולל גל העלייה הגדול מברית המועצות בשנת 91-90.<sup>76</sup>

במקורן, ההחלטות משנות ה-90 אומנם איפשרו לפרוץ את ההסכמים, אולם היה זה תמורת תשלום כלשהו ליישובים, כך שלקרקע היה מחיר הגזור משווי כלכלי. אף כי במבט השוואתי בין לאומי היו הפיצויים שעליהם הוחלט לפני בג"צ "הקשת" נמוכים מאוד (12-13% בלבד מהשווי של הקרקע בשימוש החדש, לאחר מיסוי), בכל זאת היה לקרקע תו מחיר כלכלי.

אמנם, יש הסבורים שאף תשלום נמוך זה מהווה תמריץ ליישובים "ללחוץ" על מוסדות התכנון לאשר יוזמות לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית (שיקול זה עמד מאחורי הצטרפותה של החברה להגנת הטבע לעתירה). אולם הנחה זו אינו מוכחת ואף אינה סבירה. שהרי מוסדות התכנון וההיררכיה של התוכניות בישראל הם ריכוזיים מאוד. טבועה בהם מדיניות של שמירה על קרקע חקלאית, שעל פיה ניתן לנמק סירוב להסבה. בנוסף, קיימים בישראל גם מנגנונים מיוחדים להגנה על קרקע חקלאית, החזקים במבט השוואתי. המושג "הפעלת לחץ" של היישובים על מוסדות התכנון אינו מתקבל על הדעת הסבירה כגורם משמעותי.

כך, בעקבות החלטת בג"צ "הקשת", הפכו קרקעות המדינה החקלאיות למיצרך זול במיוחד. כיום, ההגנה על הקרקע החקלאית נשענת כמעט אך ורק על הרגולציה התיכנונית. על פי יסודות הכלכלה, ניתן לשער שכאשר שווי המקרקעין החקלאיים כל כך נמוך, קשה יותר למוסדות התיכנון לממש את העקרונות של פיתוח אורגאני וניצול קרקע מיטבי.

כיום, מוסמכים מוסדות המדינה לקחת קרקע חקלאית בכפייה עם תשלום פיצוי נמוך המבוסס על השווי החקלאי של הקרקע, ללא קשר לפוטנציאל הפיתוח. גם התוספות הצנועות המוצעות כתמריץ לפינוי מהיר, עדיין מהוות רק אחוז קטן משווי הקרקע, ללא הבחנה בדבר המיקום מול הערים.<sup>77</sup>

בראייה כלכלית פשוטה, הקרקע החקלאית אינה ניכנסת בערכה המלא למישוואה הכלכלית של כדאיות הפרויקטים העירוניים החדשים.<sup>78</sup> כך, מדיניות הפיתוח בישראל מקבלת רוח גבית כלכלית "לבלוע" דווקא קרקע חקלאית. אין זה פלא שניתוח של הפרויקטים שאושרו על ידי הותמ"ל במצביע על שינוי ייעוד של קרקע חקלאית מרובה.<sup>79</sup> מעניין לבחון, ולו כהשערה, באם היקף ההסבה היה שונה לו היו המדינה או היזמים, נדרשים לשלם את שוויה האמיתי של הקרקע. ניתן גם לשאול, כיצד הדבר היה משפיע על "המיכרזים הפוכים" של תוכניות "מחיר למשתכן" – אך שאלה זו אינה בגדר מחקר זה.

במצב שנוצר, המחיר הכלכלי והאישי משולם על ידי המיעוט - חברי המושבים והקיבוצים - עבור הרוב – תושבי הערים, ולא בהכרח לטובת התכנון והבינוי העירוני הרצויים.

בישראל הצומחת מהר, ימשיך להיות צורך בפיתוח מואץ נוסף. אנו ממליצים בדיקה כלכלית ותחזית לטווח הארוך של ההשפעה של היעדר מחירי שוק על ההחלטות המתקבלות כיום בדבר

<sup>76</sup> בעבר, הכלים הרב שכבתיים בישראל היו יוצאי דופן לחיוב, במבט השוואתי בין לאומי (Alterman 1997; אלתרמן 1998; אלתרמן ורוזנשטיין, 1992; אלתרמן והאן 2004).

<sup>77</sup> אמנם בהחלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל מהשנים האחרונות מוצע פיצוי מוגדל במשהו לפרויקטים גדולים אלו, אולם גם הוא מגיע בסופו של דבר רק לערכים של כמה עשרות אלפי שקלים לדונם, ואינו נגזר מהערך הכלכלי של הקרקע ביעוד לבניה.

<sup>78</sup> למעט באזורי עדיפות מרוחקים, כגון הנגב, שם הפיצוי החקלאי עולה לפעמים על המחיר אותו גובה רמ"י מהיזמים.

<sup>79</sup> החברה להגנת הטבע, דוח מעקב תקופתי על פעילות הותמ"ל בשנתיים הראשונות, ספטמבר 2016.

[https://www.teva.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/2\(69\).pdf](https://www.teva.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/2(69).pdf)

המיקום והכמות של קרקע חקלאית המוסבת לפיתוח. בהמשך הדרך, צפויים עוד יישובים להיות במצב של כפר ביאליק דהיום – דהיינו, ניתוק כפוי מהקרקע החקלאית ועיבוד.

## 6. הפרדוקס של פל"ח

המימצאים של סקר העמדות במושבים מציגים תמונת עם פרדוקס המעמידה דילמה קשה בפני מקבלי ההחלטות והחברים עצמם. מצד אחד, אין ספק שכדי שהכפר לא יהפוך לפרבר, וימשיכו משקים משפחתיים, יש מקום לאפשר ואף לעודד סוגים מסויימים של פעילות לא חקלאית. מצד שני, מימצאי הסקר מצביעים על קשר בין מידת ההישענות של משקי הבית על פל"ח כפרנסה, ועמדות המצביעות על החלשת הקשר עם אורח החיים הכפרי-מושבי. משמע, אם אמנם הסקר שלנו תקף מבחינה סטטיסטית, פעילות רבה של פל"ח נמצאת במיתאם עם הגברת גורמי הכירסום הפנימי בעתיד המושבים.

השאלות על פל"ח נכללו רק בסקר המושבים משום ששם, מחזיקי הנחלות עצמם נתקלים בצורך ובקשיים באופן ישיר. בקיבוצים, נושא הפל"ח מטופל בדרך כלל במישור הקיבוצי. אולם התמורות בשנים האחרונות, בעיקר בקיבוצים המתחדשים, מתחילות לעורר שאלות אלה עבור מיקצת מחברי הקיבוצים המעוניינים לעסוק בפעילות עיסקית בביתם או במקום אחר בקיבוץ<sup>80</sup>. אנו צופים, שנושא הפל"ח והרגולציה המתאימה לו, יתגבר בעתיד גם בקיבוצים (ולא רק במתחדשים).

במבט השוואתי, לנוכח התצורה הפיסית של המושבים והקיבוצים, פעילות הפל"ח אינה נערכת בדרך כלל בשטח החקלאי עצמו אלא מרוכזת בתוך שטח "הכפר" הבנוי. במושבים מדובר בעיקר בחלקה א', ובקיבוצים (שם העיבוד החקלאי אינו תלוי בקשר הישיר עם הפרנסה של כל משק בית בנפרד), קיימת באופן היסטורי תעסוקה לא חקלאית בהיקף משמעותי באזור המיועד לבנייה.

השילוב של הכללים הנהוגים במושבים לגבי עיבוד הקרקע מחד והפל"ח מאידך, יוצרים פער הולך וגדל (לפי מימצאינו) בין האפשרויות להתפרנס באופן חוקי, ולהמשיך לגור במקום. הקשר הגורדי בין המגורים בכפר לבין העיסוק בחקלאות שנוצר במושבים על ידי הרגולציה, מדיניות רמ"י, וחוק ההתיישבות החקלאית, הוא גם בין הגורמים לעבריינות הנפוצה בשימושים הלא חוקיים של החברים.

אין לנו פיתרונות קסם כיצד ליישב את פרדוקס הפל"ח. בגלל קוטנה של המדינה, הפל"ח מאתגר את עתידם של חלק מהמושבים. גורם שינוי זה ואחרים, משתקפים בצורך לפתח חלופות ותרשימים שונים לגבי עתיד המושבים. בינתיים, יש צורך להסדרה משפטית וכלכלית של פל"ח.

על פניו, בישראל יש יתרון בהשוואה למדינות המחקר משום שהפעילות הלא חקלאית אינה נערכת בדרך כלל בלב השטח החקלאי אלא באזור "הכפר". בארצות המחקר, לעומת זאת, המדיניות לגבי הפל"ח מתייחסת דווקא לחוות בודדות הנמצאות בלב שטחים החקלאיים. שם, מדיניות התמיכה בפל"ח מיועדת לעודד שימושים התומכים בהמשך קיום אורח החיים החקלאי והכפרי, תוך צימצום הפגיעה בקרקע החקלאית. (כפי שהוסבר בפרקים הקודמים, בכפרים עצמם, בהם יש מגורים ללא שטחים חקלאיים משמעותיים, מותרת פל"ח ממילא).

אולם בניגוד לישראל, בארצות המחקר, בעידוד ה-EU, מיושמות הבחנות קצת אחרות, ומועילות יותר. כאשר פעילות מסויימת מותרת כפעילות לא חקלאית, בחלק ממדינות המחקר, מעמדה של פעילות זו הוא כחלק מהפעילות החקלאית של המשק. משמעות הדבר הוא, שפעילות כזו עשויה

<sup>80</sup> חלק מנושאים אלו מוסדרים כעת בהחלטת מ"י חדשה שאוזכרה, ומספרה 1472.

להיות פטורה מצורך בהליך של "שינוי יעוד". יתר על כן: מקובל להבחין בין פל"ח מותרת "רגילה", לבין פל"ח מועדפת. פעילות זו זוכה לא רק להקלות רגולטוריות אלא גם לקבלת סיבסוד כספי.

במבט השוואתי, נראה כי בישראל המדיניות אינה מכוונת ומדויקת דיה: ההגבלות על הבנייה והשימושים לתעסוקה בתוך שטח הכפר (חלקה א', שטח המחנה) חמורות מדי, הן מהבחינה הרגולטורית והן מבחינת התשלום הנדרש לרמ"י. כך, הפל"ח "זולג" למצבים רבים של אי חוקיות. נמחיש בדוגמה: אם פעילות נלווית של מרכז מבקרים להאכלה של פרפרים שגדלים במשק טעונה אישור לשינוי יעוד וייתכן שגם שינוי חוזי הכרוך בתשלום, מעטים החקלאים שיראו בכך פעילות נלווית כדאית. ואם מידת האי-חוקיות של פעילות כזו ללא היתר אינה שונה בהרבה ממידת האי חוקיות של – לדוגמה – מחסן לחומרי בניין, הרגולציה תומכת בעבריינות ואינה מעודדת פעילות התואמת אורח חיים כפרי.

מצב זה אינו משביע רצון גם מבחינת אי הודאות המשפטית שהוא יוצר. יותר מדי פעמים הגיעו שאלות הכרוכות בפל"ח עד בתי המשפט, ואפילו עד בית המשפט העליון. מאחר שפעילות כלכלית פרטנית במושבים היא בעלת שונות רבה לאורך זמן וממקום למקום, ניתן לצפות לעוד סיכסוכים רבים שיגיעו לפיתחי בתי המשפט. מצב של אי בהירות משפטית אף פעם אינו לטובה; על אחת כמה וכמה, כאשר מדובר בפעילות כלכלית של הפרט הזקוק לביטחון מינימאלי של החוק לצורך תיכנון והשקעות.

כפי שתואר בפרק 2, נעשה בשנים האחרונות מאמץ מסויים על ידי ממ"י לקראת הבחנה בין פעילות הסמוכה יותר לחקלאות ("פעילות נילוית") לבין פעילות מיסחרית מותרת אך רחוקה יותר מחקלאות. אולם החלטות אלו אינן מספיקות וכנראה הואיל והן עדיין דורשות שינוי יעוד מחקלאות לתעסוקה ותשלום דמי היתר או היוון לרמ"י.

מומלץ להבחין בין מה שיש להגביל לבין מה שיש לעודד באופן פעיל. המלצתנו היא לאפשר למושב העתיד שירצה בכך, להפוך לכפר עם שימושי קרקע מעורבים, ללא כבילת הפעילות עם צורך להוכיח קשר לחקלאות. שיעור גדול של המשיבים לסקר המושבים מעוניינים בהרחבה משמעותית של פעילות פל"ח כל עוד אין היא יוצאת מיטרדים בלתי סבירים. במקביל, מומלץ להסיר את המיכשולים החוזיים והפיננסיים הכרוכים בפל"ח (ובתעסוקה בקיבוצים) ולהסתפק בכללי רישוי עסקים ומיסוי החלים על כלל המשק. כך ניתן יהיה להקטין את התופעות של אי חוקיות ולהאריך את חיי המושבים.

בד בבד, מומלץ לאמץ גם מסלול של עידוד יזום של סוגי פעילות לא חקלאית מועדפת. סוגים אלה יכולים להיות שונים מעת לעת או באזורים מסויימים בארץ. סוגי פעילות אלה יזכו בעידוד על ידי המדינה.

## 7. יצירת מנגנונים להמרה בין יעדים מועדפים – יותר 'גזר', פחות 'מקל'

בעייה נוספת שעולה הן מהניתוח השוואתי של המצב בישראל לעומת ארצות המחקר, ובעיקר מתוצאות הסקר, הינה היעדרן בישראל של חלופות או מנגנוני המרה ליעדים מועדפים, כך שחברי הקיבוצים והמושבים יוכלו להגשים יעדים ממלכתיים, בתמורה לויתור על חלופה אחרת. במקום זאת ננקטת בדרך כלל רגולציה חיצונית נוקשה, אשר נתקלת בקשיי אכיפה רבים. כך, למשל, במקום ההגבלות הקשוחות על מספר יחידות דיור למושב או לקיבוץ הקבועות בלוח 2 של תמ"א 35, ניתן, ואף רצוי, לשקול מנגנון שמאפשר לקיבוץ או למושב לבחור להגדיל את מספר יחידות דיור כנגד הגדלת הצפיפות, או אימוץ דפוס בינוי הידידותי יותר לסביבה או להקטנת הפירבור.

דוגמה אחרת היא העדפה של פעילות פל"ח הנלווית לחקלאות או לשמירת מורשת על פני פעילות מסחרית "רגילה". יעד זה ניתן להשיג ע"י קביעה של תנאים תכנוניים וכלכליים (דמי חכירה) קלים יותר לחלופה השנייה, לעומת הראשונה.

הבדל משמעותי שהתברר בין ארצות המחקר לבין ישראל, הנו שבעוד שהמנגנונים לעידוד כיווני התפתחות רצויים בישראל מושתתים בעיקר על איסור והיתר רגולטוריים, הרי שבמדינות המחקר האחרות הכלי המרכזי הנו כלי העידוד הכלכלי ע"י תמיכה ישירה בחקלאים ובפעילויות המועדפות. בישראל, תמיכה כזו נעדרת לחלוטין, ופעמים רבות כאשר רוצים לעודד פעילות מסוימת, ה"פרס" היחיד הנו שלא מוטל "עונש". למעשה, המצב הנוכחי בישראל הוא נוקשה כל כך, שיתכן שלפחות בשלב ראשון, עצם הסרת חסמים ואימוץ המלצות כגון אלו שנסקרו למעלה, יהיה בו די כדי לעודד מטרות כגון עיבוד יעיל יותר של הקרקע, ציפוף הבנייה, מניעת "אחוזות פאר" ופירבור, עידוד תעסוקות חלופיות "כפריות" באופיין וכיוצ"ב, וזאת ללא צורך בתמיכה ישירה בסכומים גדולים. תמיכה כזו, ככל שתידרש, תוכל להיות מופנית לתחומים בעייתיים ביצור החקלאי עצמו ולאזורים שבקצה הפריפריה, הסובלים מכשלי שוק משמעותיים.

## 8. רתימת ה"רגולציה העצמית" הקהילתית להמשך הייצור של דיוור בר השגה וטובין ציבוריים נוספים

ישראל ייחודית בעולם המפותח, בתצורה הקהילתית-התאגדותית של המושבים והקיבוצים. מלבד המאפיין של בעלות לאומית על הקרקע, מתאפיין מישטר הנחלות גם בכך שמרביתן המוחלטת של הנחלות, החקלאים ויישוביהם מנוהלים במישטר קואופרטיבי. אכן, מישטר זה הוחלש ברבות השנים, כפי שמראים מימצאי הסקר שלנו, בעיקר במשקים המשפחתיים, שם הוא חדל למעשה מלהיות גורם דומיננטי בפרנסה והתנהלות המשקית של התושבים. אולם, מסתבר מתוצאות הסקר, שרוב חברים בקיבוצים – וייתכן מאוד שגם חלק מהמושבים – רואים במנגנון השיתופיות כלי חשוב להמשך ניהול הישוב ברמות שונות. באמצעות חיזוק המנגנונים הפנימיים ניתן לעצור או לפחות להאט את התהליכים המביאים בהדרגה להפיכה של חלק מהקיבוצים והמושבים לבעלי חזות ותפקוד של פרברי יוקרה.

עד השנים האחרונות. וללא התערבות חיצונית, המנגנונים הפנימיים של הקיבוצים רצו והצליחו ליצור דיוור בר השגה לחבריהם – אלה שנולדו במקום ואלה שהצטרפו מבחוץ.

עידוד המנגנונים המוטמעים בקהילות ועדיין מתפקדים יכול להביא לתוצאות טובות יותר מאשר פיקוח רגולטורי חיצוני בלבד, נוקשה ככל שיהיה. במקום זאת, ההחלטות של ממ"י ורמ"י בנושא המגורים פועלות בכיוון ההפוך, להחלשת הקשר בין תושבים הקיבוצים לקהילה הקיבוצית (ובמידת מה גם למושבים).

דוגמא בולטת לכך הוא ההסדר המשפטי של רמ"י בנושא השייך של מגורים. מבחינת רמ"י, רכישה של זכות מגורים מהוונת פוטרת כיום, או תפטור לאורך זמן, את הרוכש בקיבוץ אפילו מעצם הקשר לנחלה או למגורים במקום (בהחלטות לגבי המושבים ישנו תנאי שבכל מקרה, יהיה בית אחד לפחות צמוד לנחלה). לולא הרצון של קיבוצים רבים לשמור על הקהילה, הייתה החלטה זו, בכוחות עצמה, מביאה לאורך זמן להתפרקות של הקיבוצים המתחדשים. אולם במרבית הקיבוצים שאימצו אפשרות לשייך דירות, הם קיבלו על עצמם, מרצון החברים, כלל שכדי לזכות בדירה לשייך, יש צורך להיות חברים בקיבוץ וכך הם שומרים על הקשר לנחלה וכיוצ"ב.<sup>81</sup>

אם מוסדות המדינה רואים חשיבות בהמשך קיומם של צורות ההתיישבות השיתופיות, והמשך הקליטה שלא על בסיס של עושר, עליהם להכיר בחשיבותם של ההסדרים החברתיים ולחזקם במקום להחלישם. דוגמה להתאמת המדיניות הקרקעית ליעד זה היא הכרת המדינה בכך, ש"חלופת האגודה" (לגבי ההסדר של המגורים בקיבוץ המתחדש) ראויה לתמיכה משום שהיא מאפשרת המשך קיומם של הקיבוצים ללא תהליכי ג'נטריפיקציה כפויים. כיום, אימוץ מעשי של חלופה זו עומד בפני מכשולים כספיים. זאת משום שעל הקיבוץ להמציא סכומי כסף גבוהים, אלא

<sup>81</sup> בהחלטה 1486 בעניין "חלקת המגורים" בקיבוץ, ישנה אמנם קביעה ששייך הדירות יעשה רק למשפחת חברים בקיבוץ, אולם הגבלה זו אינה מופיעה בחוזה החכירה של המשפחה ואינה חלה על עסקאות עתידיות.

אם מדובר במיקום בו רמ"י גובה מחירי קרקע נמוכים במיוחד כיום. יש לקחת בחשבון גם, שרמ"י עלול לשנות מדיניות זו בעתיד עם התרחבות אזורי הביקוש או השגת יציבות ביטחונית.

## 9. ריסון של מגמות ה"קומודיפיקציה" (הסחרה) של המגורים במושבים ובקיבוצים

המדיניות אותה מובילים ממ"י, מוסדות התכנון ומוסדות ממשלה נוספים מעודדות ואף יוצרות תהליך קומודיפיקציה ("הסחרה") של המגורים בקיבוצים ושל הנחלות בשלמותן במושבים. בקיבוצים, המדיניות של מוסדות המדינה גורמת בפועל ללחץ המעודד – ביוזעין או שלא ביוזעין - לשייך דירות עם מירב הזכויות. ככל הנראה, לא נערכה ע"י המדינה חשיבה ארוכת טווח לגבי ההשפעות השונות של הסדרים אלה, ופעמים רבות לא נערכה חשיבה מספקת גם בקיבוצים עצמם. אימוץ הסדרי השייך הראשונים, שלא הגבילו את הסחרות כלל, נעשו בראשית הדרך, סמוך לתקופת המשברים הכלכליים והדמוגרפיים החמורים. המושג "שייך" היה חדש, ולא היה לו עוגן עם לקחים קודמים באשר להשלכות על המשך המישטר החקלאי והקואופרטיבי של הקיבוץ. המדינה, כך נראה, שמה לנגד עיניה בעיקר את ההתחשבות הכספית סביב מגרשי המגורים, מבלי לשקול את ההשלכות הנוספות של התהליך. יותר מזה, בשל הבחירה במסלול של היוון ואף העברת בעלות, מעוניינת המדינה לגבות תשלומים גבוהים ככל האפשר, ובכך למעשה מעודדת את הישובים ואת החברים לרכוש כמה שיותר זכויות ובשלב מוקדם ככל האפשר, באופן המעודד בנייה ומסחר פרבריים.

תהליך הקומודיפיקציה גורם להרס המושב והקיבוץ. במושב, מוצא תהליך זה ביטוי הן בבניית אחוזות שאינן תואמות את המרקם והאופי הכפרי של הישוב, והן סחר בנחלות במחיר שוק שאינו תואם את השווי החקלאי שלהן, וגורם לגינטריפיקציה והפיכת הישוב מכפר חקלאי לאחוזות מגורים. בקיבוץ, בו הדירות צנועות יותר, עלול תהליך שייך בלתי מוגבל לגרום לנתק בין הבעלות על הבתים לבין הזכויות (והחובות) בנחלה ודחיפה לאופי פרברי של הישוב.

לטעמנו, יש לשקול את החלופות השונות מול השפעתן ארוכת הטווח על היעדים של המגזר הכפרי. מצד אחד, יש להשאיר חופש לישובים ולחבריהם לשנות את אורחות חייהם, אבל בעיקר בקיבוצים ראינו שהחברים מוכנים להשאיר על עצמם מגבלות על הסחרות של יחידות הדיור תמורת שמירת המבנה החברתי. דווקא הלחץ החיצוני להפרטה מלאה, בשמאות גבוהה של ערך הקרקע, יוצר לחץ כלכלי ומשפטי להפרטה מלאה.

ההתעלמות של השמאות מההבדל בין אותם קיבוצים המאפשרים סחרות חופשית במגרשים לבין אותם אלו המבקשים לשמר את מסגרת החברות בקיבוץ על ההתחייבויות הכרוכות בכך, מהווה כירסום נוסף במסגרת הכפרית, כפי שהסברנו בהרחבה בפרקים הקודמים. התעלמות זו אף סותרת את כללי השמאות המקובלים, אשר היו אמורים לקחת הבדלים אלו בחשבון.

## חיזוי ההשלכות הגיאוגרפיות של מדיניות המיסחור והצעות למניעתן

אנו מודעים לכך, שאחד השיקולים העומדים מאחורי מדיניות המיסחור הכפוי היא הרצון למנוע התעשרות של חברי הקיבוצים באזורי הביקוש. נצביע כאן על ההשלכות הנוספות של מדיניות זו, שעליהן טרם עמדנו, ונציע דרכים ליישב בין הרצון למנוע התעשרות לבין השמירה על עתיד חוסנם החברתי של הקיבוצים.

שיקול זה הוא חריג בפני עצמו, ואף מזיק לעתיד המיגזר הכפרי והיעדים שהוא מקיים. מוזרות השיקול כרוכה בכך שאין מדיניות מקבילה כלפי מיגזרים רבים אחרים - לא בישראל ולא בארצות המחקר. בדרך כלל, כאשר מדינה מעוניינת להקטין פערים ולמנוע התעשרות יתר, היא נוקטת באמצעי מיסוי של הפרט ולא באמצעות תימחור של הקרקע. במידה רבה, יש בכך גם אפליה לעומת תהליכי ההפרטה העירוניים הנעשים בתשלום נמוך או ללא תשלום כלל, גם בשכונות היוקרתיות ביותר בישראל.



אלא אם תרוסן, מדיניות המיסחור של מקרקעי ישראל צפויה להוביל במשך הזמן לפערים גיאוגרפיים גדולים בין קיבוצי המרכז לפריפריה.

באזורי הביקוש צפויים תהליכי המיסחור הכפויים, להוביל במשך הזמן להפיכה של הקיבוצים ליישובי יוקרה, לרבות תהליך ג'נטריפיקציה שיידחוק את האוכלוסייה הנוכחית מחוץ ליישוב. אם הקיבוץ לא יתפרק ויישאר כאגודה, הם יהפכו, בעידוד המדינה, לסוג חדש של יישובים – שאינו מוכר לא בישראל ולא מחוצה לה: שכונות מגודרות-בפועל של עשירים השותפים גם בעסקים. לחלופין, אם הקיבוצים הללו יתפרקו מהנכסים העיסוקיים, הם יהפכו ליישובים קהילתיים או שכונות יוקרתיות בערים.

לעומת זאת, באזורי הפריפריה – כל עוד הם קיימים מבחינה גאוגרפית או ביטחונית – יוכלו הקיבוצים החפצים בכך, להמשיך ולהכיל או לקלוט אוכלוסייה שאינה בהכרח עשירה. משמע, שאורח החיים הקיבוצים צפוי, בעתיד הנראה לעין, לזכות להמשכיות רבה יותר באזורי הפריפריה.

הגינטריפיקציה של הקיבוצים באזורי הביקוש עלול להוביל גם להתנתקות של חלק מהקיבוצים לשעבר מעיבוד הקרקע החקלאית. ניתן יהיה כמובן להעביר קרקע זו לעיבוד של תאגידים שאינם מבוססי קהילה שיתופית, אך האם זה יעד מועדף?

כדי ליישב בין השיקול של מניעת ג'נטריפיקציה לבין שמירה על הקיבוצים כאורח חיים, מומלץ לשקול את **ההסדר הבא**:

לאפשר גם לקיבוצי המרכז שירצו בכך, לקבל לידיהם את המשך האחריות על הקצאת הקרקע למגורים ("חלופת האגודה") ללא תשלום המשקף את הערך השוקי של הקרקע. אך אם יחליט הקיבוץ על התפרקות, או על דרך אחרת המצביעה על רצון להפריט את המקרקעין, אז יהיה צורך לשלם למדינה את הערך הקרקעי הנגזר מכך.

## **מתווה לגיבוש של תרחישים ואמצעי מדיניות חלופיים**

בארצות עימן השוויוני, אין כיום דפוסי יישובים כפריים הנקבעים באופן ממלכתי (כך היה בעולם הקומוניסטי בברית המועצות וחברותיה). בארצות אירופה שחקרנו, ישנו מיגוון גדול של דפוסי קשר בין המגורים לחקלאות. ישראל יוצאת מן הכלל. במיגזר היהודי, לאחר היעלמותן של רוב המושבות, נותרו צורות התיישבות כפרית קבועות של קיבוצים ומושבים המכסים את מרביתם המכרעת של הקרקע החקלאית והמגורים הכפריים במדינה.

## **הצורך בבחינה של "גודל אחד מתאים לכול"**

במשך עשרות שנים, הזכויות והחובות בנושאי המקרקעין והדיור במושבים נקבעות במישור הלאומי באופן כמעט אחיד (עם הבדלים דקים) לגבי כל סוגי המושבים, ללא התייחסות למיכלול של הבדלים: מצבם הכלכלי, חברתי, מיקומם, ודיעות חבריהם. לגבי כל הקיבוצים, מידת האחידות פחות קשיחה משום שמתוך עצמם, הקיבוצים כבר פיתחו שתי תצורות - קיבוץ מתחדש או שיתופי. אולם כאשר נקבעות החלטות בדבר מקרקעין ודיור (עם או בלי חלופות), הן אחידות לכל אחת מצורות התיישבות אלה.

לפי המדיניות הכמעט-אחידה, גדלי הנחלות נקבעו על פי נוסחה אחידה המבוססת על הנחה שמקורותיה בעבר הרחוק, שעל גודל הנחלה להתאים צרכי הפרנסה של משפחה ממשק חקלאי. מספר יחידות המגורים המותר (במושב) הוא אחיד או כמעט אחיד בין הנחלות, ונקבע על ידי החלטות ממ"י ורמ"י. דמי החכירה עבור הנחלה הנדרשים לתשלום ממושבים אף הם על פי נוסחה אחידה, ללא קשר באם מחזיקי הנחלה אמנם מתפרנסים בעיקר מחקלאות (בגין תעסוקה לא חקלאית נגבים תשלומים הנגזרים מערכה המלא של הקרקע ליעודי תעסוקה). גם מוסדות התכנון מתייחסים, במידה רבה, למושבים ולקיבוצים במתכונת דומה. הם מחילים מיכסות אוכלוסייה

שאינן מתחשבות בשוני הרב המסתמן ממחקרו לגבי התהליכים כיום ובעתיד בין מושבים שונים וקיבוצים שונים, לרבות רצון חבריהם.

על פי מימצאינו, יש מקום לבחון שינוי במדיניות של "גודל אחד מתאים לכול" מבחינת הזכויות במקרקעין ובדירור, וההיבטים הרבים הנובעים מהם. מסתמנות תחזיות שונות לגבי תרחישי שינוי ליישובים שונים. הללו קשורים לא רק במיקומם השונה בארץ אלא גם בהבדלים בתהליכים הפנימיים – הכלכליים, החברתיים והקרקעיים – המתרחשים בהם.

### **לקראת תרחישים שונים**

במקום מדיניות קרקעית אחידה לכל המושבים והקיבוצים על פי סיווג אחיד לכל תנועה או סוג, יש לשקול פיתוח מדיניות שונה על פי הצפי לגבי כל יישוב בפני עצמו. השיקולים הם מידת החוסן החקלאי, הכלכלי והקהילתי החזוי ליישוב לטווח הבינוני (כעשרים+ השנים הבאות. כמובן, שלצורך כך מומלץ לערוך שיתוף עומק של החברות והחברים בכל אחד מהמושבים והקיבוצים.

כאמור בפתיח לפרק זה, את הגיבוש של התרחישים והחלופות המפורטים אנו משאירים למיפגשים עם מקבלי החלטות ונציגים אחרים לפי שיקול דעתו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

### **המלצה להרחבת סקר העמדות**

לבסוף, אנו חוזרים על המלצתנו לערוך סקרים חוזרים ורחבים יותר. זאת לנוכח המיגבלות שעמדו בפנינו בעת עריכת הסקרים בקיבוצים ובמושבים. מסתבר, שמוסדות המדינה מעולם לא יזמו סקר עמדות של האזרחים שחיהם מושפעים באופן הישיר ביותר מהמדיניות הקרקעית על תנודותיה הרבות. ראשוניותו של הסקר, הנושאים שבהם נגע, מיגבלות מימון ואולי אף חשש מעצם העלאת הנושאים שחלקם נמצאים בחיכוך בין התושבים לשלטון, הקשו על תפוצה מספיק רחבה ומרובדת.

הנושאים והמימצאים שעלו מצדיקים יוזמה לסקרים רחבים יותר בנושאי המקרקעין בחסות המדינה.

## רשימה ביבליוגרפית

לנוחיות הקוראים כללנו כאן רשימת מקורות מלאה שבה הסתייעו, ולא רק את המקורות שצוטטו ישירות בדו"ח.

### המקורות הבין לאומיים באנגלית - נכללים רק בדוח המלא

#### מקורות בעברית

- אורן, ע and שיפר, ז, 2007. ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון. ירושלים: מוסד שמואל נאמן.
- אלתרמן, רחל 1998. "מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל"? עיוני משפט כרך 28.
- אלתרמן, רחל 1998. השמירה על קרקע חקלאית מול לחצי העיור: האם ניתן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות? דוח על מחקר שבוצע במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון בהזמנת המדען הראשי והרשות לתיכנון ולפיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות, ויצא לאור מטעם.
- אלתרמן, ר, 1999. בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית - מדיניות קרקע עתידית לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אלתרמן, ר, 1997. המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תכנון לאומי. חיפה: הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.
- אלתרמן רחל ומרים רוזנשטיין. 1992. קרקע חקלאית: שמירה או הפשרה? ספר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, בהשתתפות המכון לחקר שימושי קרקע, ירושלים.
- אלתרמן, ר and האן, א, 2004. הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל? חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור - הטכניון; מוסד שמואל נאמן; קרן קיימת לישראל.
- אלתרמן, ר. (2017). הבעלות הלאומית על המקרקעין: העת לבחינה מחדש. מקרקעין, טז, 1-37, (1).
- אמדור, בן-שחר, מ, לירון, א, צבן, ח and לרמן, צ, 2008. האם דרושה רפורמה אגררית ושינוי "רעיון הנחלה". 129-002-07. "משרד החקלאות ופיתוח הכפר".
- ארני, נירה and אלתרמן, ר, 1996. הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור - ההסדר בישראל במבט בינלאומי משווה. חיפה: המכון לחקר העיר והאזור הטכניון.
- בורוכוב, א and ורצברגר, א, 2004. האם הבעלות הציבורית על הקרקע עדיין רצויה. קרקע - המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.
- ביגר, ג and קרטין, א, 2004. מחקר השוואתי של מדיניות קרקעית לאומית. / ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע.
- ברשישת, א and פייטלסון, ע, 1998. התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דגן, ח, 2005. קניין על פרשת דרכים. תל-אביב: הוצאת רמות אוניברסיטת תל-אביב.

- דוכן, מ, 1953. דיני קרקעות במדינת ישראל-1952. ירושלים, ישראל: הוצאת ירושלים.
- דרורי, מ, 2001. "קרקע הלאום" - שני אתוסים: הפרטה בעיר מול הלאמה בכפר. קרקע - כתב העת של המכון לחקר מדינות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קיימת לישראל. 51,
- הדס, א, 2002. הקצאות מים וקרקע למשקים חקלאים פעילים בטווח הארוך. בית-דגן: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והכפר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- הלפרין, ח, 1970. משטרים אגראריים בעולם. תל-אביב: עם עובד בע"מ.
- ויתקון, ג, 1996. הזכויות בקרקע חקלאית. תל-אביב: חושן למשפט.
- זנדברג, ח, 2005. פלורליזם ערכי בדיני הקניין. מקרקעין, ד, 3-23, pp. (5)
- חננאל, ר' ואלתרמן, ר' (2015). **נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל**. (עמ' 516). ישראל: הקיבוץ המאוחד.
- יוסיפון, מ, 2001. חקר מקרה: In: נ. צבר בן-יהושע, ed, מסורות וזרמים במחקר האיכותי. הוצאת דביר. 257-306, pp.
- כנעני, א, 1981. הסדר הקרקעות במשקי ההתיישבות העובדת בשנים 1947-1962. אפעל: יד-טבנקין.
- כץ, י, 2002. והארץ לא תימכר לצמיתות. ירושלים: המכון לחקר תולדות הקרן הקיימת.
- כץ, י, 2012. מחזון לחוזה. ירושלים: הספריה הציונית, מכון קרן קיימת לישראל, אוניברסיטת בר א and ויטק, מ, 1991. מהפקעות ועד הסכמים: דרכים חלופיות להשגת קרקע לצורכי ציבור. חיפה: המכון לחקר העיר והאזור, טכניון.
- להבי, אמנון, 2006. קהילות מגורים חדשות בישראל: בין הפרטה להפרדה. דין ודברים ב (תשסו) 63-140
- מידני, א, 2005. הפוליטיקה והמשפט של בג"צ הקרקעות: צדק חלוקתי או הליך צודק. קרקע כתב העת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קיימת לישראל. 41, pp. 60,
- מנירב, א. 1998. מס רכוש וקרן פיצויים בישראל - מס מפלה הפוגע בעקרון השוויון. קרקע כתב העת של המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קרן קיימת לישראל, 45 pp 68
- סופר, א, 2010. החקלאות - אבן יסוד בבטחונה של ישראל. חיפה: קתדרת חייקין לגיאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.
- סטבסקי, מ, תש"ו. הכפר הערבי. תל-אביב: עם עובד.
- קמינצקי, א, 2011. חכירה לדורות. תל-אביב: בורסי.
- קרניאל צאלה, צ'רצ'מן ארזה. [שינויים במאפייני התכנון המרחבי והאדריכלי בקיבוץ כביטוי של השינוי במבנה הקיבוץ ובאורחות חייו](#). ירושלים: מחקרי פלורסהיימר; 2012.
- רייס, י. 1987. חצי יובל לחוק מס רכוש בישראל, הרבעון לכלכלה. 132, pp. 66
- שור, נ, 1998. תולדות ארץ ישראל: מן התקופה הפריהיסטורית עד ימינו. תל-אביב: דביר.

1. השאלון המנחה לראיונות בארצות הנבחרות – ניכלל בדוח המלא

2. השאלון של סקר העמדות המקוון – קיבוצים

3. השאלון של סקר העמדות המקוון - מושבים



## ניספח 2:

### סקר עמדות לקיבוצים בנושא זכויות מקרקעין ודיור

#### שאלון מקוון

#### הקדמה לסקר

#### מה נשתנה הסקר הזה מכל הסקרים?

סקר זה איננו עוד סקר על "הקיבוצניקים". כידוע, נושא הקרקעות והדיור נמצא במצב של מחלוקת בין הקיבוצים לממשלה (ולעיתים גם בתוך הקיבוצים עצמם), וגורם למצב אל אי ודאות והחלטות תכופות הנוחתות מלמעלה.

זו הפעם הראשונה שאתם נשאלים ישירות לדעותיכם אודות נושאים אלה, החשובים לעתיד הקיבוץ ולעתידכם האישי או המשפחתי. על כן חשוב מאוד שנקבל תשובות ממספר גדול של חברות וחברים. הנושאים מורכבים ולא שגרתיים, וחשוב להתעמק בפרטי השאלות. אין אנו מחפשים תשובות "נכונות" או "רצויות", אלא את דעותיכם האישיות (העדפות עקרוניות ולא התייחסות למצב הקיים).

שימו לב: הסקר הוא חלק ממחקר אקדמי בניהולן של פרופסור רחל אלתרמן ופרופסור מיכל פלגי, ואינו מייצג גוף ממשלתי כלשהו, את התנועה הקיבוצית, או את הטכניון כמוסד. עם זאת, ניתן להניח שנושא כה "חם" יעניין את מקבלי החלטות ותוצאות הסקר ישפיעו, ולו במעט, על קבלת החלטות.

זהות המשיבים חסויה לגמרי.

הבהרה חשובה: הסקר מתייחס להעדפות האישיות הרצויות על ידכם, ללא קשר להסדר הספציפי הנהוג כיום בקיבוצכם. ענו לפי עמדתכם העקרונית.

הסקר מיועד לחברי קיבוצים, וכן למועמדים לקליטה. הוא אינו מיועד לתושבי הרחבות (שאינם חברים או מועמדים).

בשאלון יש 15 שאלות (ועוד שאלות רקע)

יש לענות רק אם את/ה מעל גיל 18

## חלק א: שאלות רקע

« א. הקיבוץ שלי

« ב. מין

זכר

נקבה

« ג. גיל

« ד. הסטטוס שלי בקיבוץ

חברה

מועמד/ת לחברות בקיבוץ מבחוץ

בת/בן של חברה/ת קיבוץ שיש סיכוי סביר שאהיה זכאי להיקלט

בן/ת זוג של חברה/ה או של מועמד/ת לחברות

אחר

« ה. אני חברה/ה משנת

ו. מקום מגורי העיקרי כיום הוא

בקיבוץ זה

קיבוץ אחר

מחוץ לקיבוץ

## חלק ב: דעותיך אודות המגורים והקרקעות בקיבוץ:

יש לסמן רק את התשובה המתאימה לך ביותר – אנא קרא/י בעיון

1. לגבי יחידת המגורים, רצוי שלכל משפחת חברים בקיבוץ תהיה:
- הזכות להעביר את יחידת המגורים (למכור, להוריש...) לכל אחד, מבלי שתהיה לקיבוץ או לחברים האחרים, זכות להחליט מי רשאי לקנות ומי לא.
  - בטרם תוכל להעביר את יחידת המגורים, תהייה כל משפחה חייבת להציע אותה קודם לקיבוץ, ורק אם הקיבוץ לא מעוניין, ניתן למכור לכל אדם.
  - ניתן למכור רק למי שאושר ע"י הקיבוץ (בין אם זה תושב או חבר).
  - ניתן למכור רק לחברי הקיבוץ לפי החלטת הקיבוץ
  - רצוי לנהוג כמו בקיבוץ השיתופי – ללא זכויות "שיוך", וללא זכות להעביר את יחידת הדיור לפי רצונם. יחידות הדיור שייכות לקיבוץ והוא מקצה אותן.



2. איזה מהמשפטים הבאים תואם ביותר את עמדתך בנושא מימון הבנייה למגורים
- אין בניה פרטית. הבנייה על חשבון הקיבוץ, והקרקע והבתים נשארים בבעלותו. עם פקיעת חברותה של משפחה עקב עזיבה או פטירה, יועבר הבית חזרה לרשות הקיבוץ.
  - למשפחת חברים מותר לבנות תוספות בניה על חשבונם, אולם במקרה של פטירה או עזיבה הבית והקרקע נשארים רכוש הקיבוץ.
  - כל משפחה תממן את הבנייה בלבד, ולא את הקרקע. עם עזיבה/פטירה, המשפחה תקבל מהקיבוץ החזר רק על שווי המבנה ולא על שווי הקרקע.
  - המשפחה תשלם הן עבור הקרקע והן עבור הקמת הבית. עם עזיבה/פטירה, תהיה לה הזכות לקבל את שווי הנוכחי המלא של הנכס, כולל הקרקע.
  - המשפחה משלמת רק על חלק משווי הקרקע ובנוסף את עלות הבנייה המלאה. עם עזיבה / פטירה, תהיה למשפחה הזכות לקבל החזר של עלויות הבנייה המלאות, אולם רק את חלקה היחסי בקרקע (בערכים העדכניים).
3. האם הינך מסכים/ה עם האמירה: "גם אם יכולתי למכור את הבית בקיבוץ לכל המרבה במחיר, לא אעשה זאת כדי שלא לאבד את האופי החברתי של הקיבוץ."
- מסכים/ה מאוד
  - די מסכים/ה
  - לא כל כך מסכים/ה
  - ממש לא מסכים/ה
4. האם לדעתך מתאים שהקיבוצים יסייעו במשבר הדיור הלאומי על ידי הצעת דיור להשכרה ל"תושבי חוץ", ומהי ההגבלה הכמותית המתאימה?
- לא להקצות בכלל
  - כ 5%-10%
  - כ 20%-30%
  - כ 30%-40%
  - מעל 40%
5. באילו נסיבות תרצה/י לרכוש מגרש בגודל מלא (חצי דונם או שלישי, לפי האזור) על פני דיור פחות יקר?
- בכל מצב אעשה את מרב המאמצים לרכוש מגרש ולבנות בית בגודל המרבי המותר.
  - אעדיף להשקיע במגרש מלא אך לבנות רק בית קטן וצנוע בשלב ראשון כל עוד ניתן יהיה להרחיב אותו בעתיד.
  - אעדיף לרכוש דירה במקבץ דירות על פני מגרש ובניית בית.
  - לא מעוניינת/ת לרכוש מגרש או דירה ואעדיף לגור בשכירות.
  - אעדיף שהקיבוץ יהיה זה שידאג ליחידות הדיור כפי שנהוג בקיבוץ השיתופי.

6. איזו מהחלופות בדבר הזיקה בין חברות לבעלות על בית, מתאימה לדעתך למדיניות הפנימית של הקיבוץ (בהנחה שהחובה על חבר/ה לגור בקיבוץ ממשיכה להתקיים)

- רצוי להגביל את מספר החברים לפי מצאי המגרשים המאפשרים בניית בית קבוע
- חברי קיבוץ לא יהיו חייבים להיות בעלי בית או דירת קבע בעת קליטתם, ויוכלו לגור בשכירות לזמן מוגבל, אולם לאחר מכן יצטרכו להיות בעלי בית קבוע.
- לא כל חברי הקיבוץ יהיו חייבים להיות בעלי יחידת דיור בבעלותם, אולם הקיבוץ יגביל את אחוז החברים שיוכלו להיקלט ללא בית בבעלותם
- אם יש מועמדים המוכנים לגור בשכירות, גם לצמיתות, אין לדרוש מהם לרכוש מגורי קבע.
- אין לקשור בין חברות בקיבוץ לבין זכויות ביחידת דיור, ועדיף לנהוג כמו בקיבוץ השיתופי.

7. עם איזה מהמשפטים הבאים העוסקים בגודל המרבי של אוכלוסיית הקיבוץ הנך מסכים/ה ביותר:

- המדיניות הלאומית (תמ"א 35) המגבילה את מספר יחידות הדיור בכל קיבוץ, היא נכונה ומתאימה
- רצוי להגביל את מספר החברים, אולם יש לאפשר לקיבוץ לקיים גידול טבעי עבור ילידי הקיבוץ המעוניינים לחיות בו כל עוד הקיבוץ מוכן לצופף את הבנייה אם צורך.
- אין להגביל בכלל את מדיניות הקליטה של כל קיבוץ, כל עוד הקיבוץ מוכן להסתפק בשטח סביר לבינוי, ולצופף את הבנייה אם צריך.

8. האם הינך מסכים/ה עם האמירה: "מן הראוי שחברי הקיבוצים יוכלו למכור את מגוריהם בקיבוץ בשוק החופשי בדיוק כמו תושבי העיר"

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

9. באיזו מידה הנך מסכים/ה עם האמירה: "חשוב שהקיבוצים ישאפו לשמור על האופי הכפרי והמגורים הצנועים יחסית, כפי שמאפיין (עדיין) את רוב הקיבוצים"

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

10. בכל המדינות המפותחות-דמוקרטיות, החקלאים הם בעלי הקרקעות- הן הקרקעות למגורים והן הקרקעות החקלאיות. רק בישראל, המדינה היא הבעלים. עם איזו אמירה הנך מסכים/ה ביותר?

- זה בסדר שהקיבוצים אינם בעלי הקרקעות – גם לא באזור המגורים - כי שמירת הבעלות הלאומית היא יסוד מרכזי בערכי התנועה הקיבוצית.
- זה בסדר שהמדינה תמשיך להיות בעלת הקרקעות החקלאיות אבל מן הראוי שהקרקע המשמשת למגורים ולקהילה תוסב לבעלות של האגודה או של חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ)
- ראוי להעביר את כל שטח הקרקע, כולל החקלאי, לבעלות הקיבוצים או חברי הקיבוצים (לפי בחירת הקיבוץ).

11. אני מתכוונת לעזוב את הקיבוץ בהזדמנות הראשונה שתאפשר לי

- כן
- לא

חלק ג: מה דעותיך על ההרחבות הקהילתיות עבור תושבי חוץ שאינם חברי קיבוץ .

אנא השיבי/י גם אם אין כיום בקיבוץ הרחבה קהילתית

12. יש לאפשר הרחבה קהילתית בתנאים הבאים

- בכל מקרה שהתכנון מאפשר (גם ללא אפשרות למיון מועמדים).
- רק בתנאי שיש לקיבוץ תועלת כלכלית סבירה, כגון מימון לשדרוג תשתיות או פיצוי עבור הקרקע
- בתנאי שמותר לקיבוץ למיין את המועמדים המתאימים, גם אם אין פיצוי כלכלי
- בתנאי שיש אפשרות גם למיין את התושבים וגם לקבל תועלת כלכלית סבירה
- לא רצוי לאפשר עוד הרחבות קהילתיות

13. אם כבר הוחלט על הרחבה, יש להקפיד שהבתים יתאמו את האופי הצנוע והכפרי יותר של הבנייה בקיבוץ

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

14. האם הנך מסכים/ה עם האמירה הבאה: "יש לנסות לקלוט כמה שיותר מתושבי ההרחבות כחברים בקיבוץ"

- ממליץ/ה מאוד
- שוקלת/ת להמליץ

- לא כל כך ממליץ/ה
- ממש לא ממליץ/ה

על השאלה הבאה יש לענות רק אם יש בקיבוצך הרחבה קהילתית לתושבי/ות חוץ:

15. אם ניתן היה להשיב את הגלגל לאחור, האם היית ממליץ/ה לקיבוצים כלל לא להקים הרחבה קהילתית?

- ממליץ/ה מאוד
- שוקלת להמליץ
- לא כל כך ממליץ/ה
- ממש לא ממליץ/ה

**חלק ד: לבסוף, עוד מספר שאלות רקע עליך**

ז. מספר ילדים

ח. גיל הילד/ה הצעיר/ה

ט. האם יש לך ילדים בני 21+ שגרים או מעוניינים לגור באופן קבוע בקיבוץ?

- כן
- לא

י. השכלה פורמאלית

- יסודית
- תיכון
- על תיכון לא אקדמאית
- אקדמאית תואר ראשון
- אקדמאית תארים מתקדמים

יא. האם את/ה עובד/ת כיום, ואם כן, היכן (מקום בו מתבצעת עיקר התעסוקה)?

- לא עובד/ת כלל או עובד/ת מעט
- בעיקר בקיבוץ

- בעיקר באזור קרוב לקיבוץ
- בעיקר באזור מרוחק מהקיבוץ



## ניספח 3 : סקר עמדות למושבים בנושא זכויות מקרקעין ודיוור

### שאלון מקוון

### הקדמה לסקר

*"מה נשתנה הסקר הזה מכל הסקרים?"*

בכל המדינות המפותחות-דמוקרטיות, רוב החקלאים הם בעלי הקרקעות – גם הקרקע המשמשת לחקלאות וגם החלק המשמש למגורים. ישראל יוצאת דופן, עם ההיסטוריה המיוחדת שלנו. המדינה היא הבעלים של הקרקע (ואגב, גם המבנים) במושבים, החברים רק מחזיקים בקרקע. בעתיד לבטח יחולו שינויים. השאלה היא, מה הכיוונים הרצויים?

הגיע הזמן שישאלו אתכם ישירות.

מצב הזכויות של חברי מושבים בנחלות נמצא במצב של מחלוקות תמידיות עם גורמי הממשלה. ההחלטות של רשות (מינהל) מקרקעי ישראל משתנות מעת לעת ומתקבלות מבלי שאי פעם שאלו אתכם ישירות על דעותיכם.

הסקר הוא יוזמה של פרופסור רחל אלטרמן מהטכניון, מומחית לנושא קרקע ותכנון, המבצעת את המחקר ללא כל תמורה כי פשוט איכפת לה. אנו מקווים שממצאי הסקר ישפיעו, ולו במעט, על המדיניות הממשלתית בעתיד.

יש צורך להתעמק בפרטי השאלות. אנו רוצים לדעת את עמדתכם האישית לגבי המדיניות הרצויה, ללא קשר למדיניות כיום או למצב בפועל במושב שלכם.

הסקר הוא חלק ממחקר אקדמי ואינו מייצג גוף ממשלתי כלשהו או את התנועות המושביות.

במושבים שבמדגם חשוב מאוד שנקבל תשובות מלפחות 50% מחברות וחברי מושבים.

הסקר מיועד לחברים בעלי זכויות בנחלות. הוא אינו מיועד לתושבי ההרחבות (אם אינם חברים או מועמדים).


יש לענות רק אם את/ה מעל גיל 18

זהות המשיבים חסויה לגמרי.

השאלון מחייב מענה רק על שאלות הרקע, אח"כ ניתן לדלג אם לא מעוניינים לענות על שאלה ספציפית.

### שאלות רקע

א. שם המושב 

ב. ותק במושב 

עד 5 שנים

6-10

11-15

16-20

20-30

מעל 30

ג. האם הנך?

דור המייסדים

דור שני

דור שלישי-רביעי

רוכש/ת נחלה

ד. גיל

ה. מין

זכר

נקבה

ו. מספר משפחות/דורות הגרים כיום בנחלה

דור אחד

שני דורות/משפחות

שלושה דורות/משפחות

ארבעה דורות/משפחות ויותר

ז. עיקר הפרנסה של המשפחה

בעיקר במשק

בעיקר בחוץ

בערך "חצי-חצי"

ח. לגבי הפרנסה מהמשק:

בעיקר חקלאות

בעיקר פל"ח

בערך "חצי-חצי"



## חלק א: הזכויות בנחלה והבנייה

1. אם יש במושב שלכם נחלות שאינן מעובדות באופן אינטנסיבי, מה הגורם העיקרי, לדעתכם?

- גודל הנחלה אינו מספיק לגידולים המתאימים לאזור שלנו
- מכסות מים
- אין כדאיות כלכלית לעסוק בחקלאות באזור שלנו
- קניית נחלות על ידי עירוניים המעוניינים באחוזת גן יותר מאשר בחקלאות
- בעיות ניהוליות או חברתיות במושב

2. עד כמה אתם מסכימים עם הדיעה הזו: הנציגים של מינהל מקרקע ישראל (כיום שמו רשות מקרקעי ישראל) מסייעים ככול יכולתם להסדיר את הזכויות שלנו בקרקע?

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

3. עד כמה אתה מסכים/ה עם העמדה הבאה: האגודה ממשיכה להיות חשובה. יש להמשיך ולחייב את כל בעלי הזכויות בנחלות להיות חברים באגודה?

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

4. מה עדיף לדעתכם לגבי זכות העברה של הנחלה: בהנחה שהתשלומים יהיו זהים

- לאפשר להעביר לבת/בן ממשיכים בלבד
- לאפשר העברה לכל הצאצאים במשותף ("מושעי")
- לאפשר לכל מושב להחליט בעצמו ברוב דעות על ההסדר הרצוי וההחלטה תחייב את כול מחזיקי הנחלות במושב זה

5. מה עדיף לדעתכם לגבי חובת מגורים בנחלה

- להמשיך ולחייב חובת מגורים של בעלי הזכות בנחלה
- לחייב גם את תושבי ההרחבות למגורים במושב (למנוע בתי נופש)
- לבטל את חובת המגורים ולהשאיר לבעלי הזכויות בנחלות להחליט לעצמם

○ לאפשר לכל מושב להחליט על ההסדר הרצוי וההחלטה תחייב את כול מחזיקי הנחלות במושב זה

6. **עד כמה אתם מסכימים עם הדיעה: אילו הייתה הנחלות היו עוברות לבעלות פרטית מלאה, היה לנו קל יותר לנהל את המשק**

○ מסכים/ה מאוד

○ די מסכים/ה

○ לא כל כך מסכים/ה

○ ממש לא מסכים/ה

7. **אם יגיע מצב, שהמדינה תרצה לקחת לידיה את החלקה החקלאית בנחלות. עבור איזו תמורה מינימאלית תסכימו להישאר רק עם חלקת המגורים?**

○ נסכים לוותר על החלקה החקלאית ללא תמורה נוספת כ"צריך להחזיר למדינה"

○ נסכים לוותר בתמורה לאפשרות להקים עוד יחידות מגורים בחלקה א, מעל המותר היום

○ נסכים תמורת האפשרות להקים עוד שימושים לא חקלאיים

○ נסכים תמורת האפשרות להקים גם יחידות דיור נוספות וגם שימושים לא חקלאיים נוספים

○ נסכים תמורת פיצוי כספי הוגן

○ לא נסכים לוותר על החלק החקלאי של הנחלה

8. **מה דעתכם לגבי אפשרות לפיצול של חלקת המגורים ורישום של חלקות קטנות יותר? (תניחו שאין צורך בתשלום מיוחד):**

○ לא לאפשר פיצול

○ לאפשר פיצול והעברה של חלקות לבני משפחה בלבד

○ לאפשר פיצול והעברה לכל אחד

9. **מה לדעתכם אופי הבינוי שרצוי לאפשר בחלקת המגורים:**

○ רק את מספר היחידות המותר היום (שתי יחידות נפרדות ויחידת הורים צמודה)

○ גם יחידה שלישית נפרדת

○ מספר גדול יותר של יחידות כל עוד הן צמודות קרקע

○ לאפשר לבנות בחלקה א בינוי כמו בעיר לפי המותר על ידי תוכנית בניין עיר

10. **האם אתם מסכימים עם הדעה: רצוי מאוד לאפשר לכל בעלי הזכויות בנחלה למכור אותה למי שירצו, ללא חובת עיבוד חקלאי**

○ מסכים/ה מאוד

○ די מסכים/ה

- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

11. **לו יכולתם להשפיע על עתיד הבעלות הלאומית בנחלות או בחלק מהן, איזו מבין האפשרויות הבאות הייתם מעדיפים?**

- הבעלות הלאומית צריכה להמשיך על כל חלקי הנחלות
- המדינה תמשיך להיות רק בעלת הקרקע על החלק החקלאי של הנחלה אבל תעביר את החלקה המשמשת למגורים או לפלח לבעלות המלאה של חברי המושב
- רצוי להעביר את כל שטח הנחלה, כולל החלק חקלאי, לבעלות המלאה של בעלי הזכויות בנחלה

12. **אם מחזיקי הנחלה אינם חקלאים בפועל, למי לדעתך צריך לאפשר לבצע עיבוד חקלאי כלכלי של הנחלה?**

- רק חברי משק הבית של בעלי הזכויות בנחלה, כפי שחשבו המייסדים.
- יש לאפשר גם "שותפות אמת" עם בעלי זכויות בנחלות באותו מושב בלבד, אולם כדי למנוע ריכוז יתר, יש להגביל את מספר הנחלות בעיבוד משפחה אחת (לדוגמא 4-5).
- כמו ב אבל ללא הגבלה של מספר נחלות בעיבוד אחד
- לאפשר לבעלי נחלה לחתום הסכם עם כל גורם חוץ, ללא הגבלה

## חלק ב: האופי הרצוי של המושב

13. **מה רצוי לגבי המיקום של פעילות כלכלית לא חקלאית (פלח) במושב שלכם?**

- לא רצוי בכלל לאפשר פעילות כלכלית שאינה קשורה בחקלאות
- לא לאפשר בנחלה עצמה אלא רק באזור מרוכז ומותאם לכך במושב
- לאפשר רק בחלקה א' בנחלה
- לאפשר רק בחלקה ב' החקלאית
- לאפשר בכל חלקי הנחלה

14. **האם אתם מסכימים אם הדיעה הזו: מאחר שבתי המגורים במושבים קרובים זה לזה, יש לאסור בחלקה א'/האזור המבונה פעילות היוצרת מטרדים – או לאכוף אם מדובר בשימוש לא חוקי**

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

15. **איזה סוג של פעילות לא חקלאית (פלח) הייתם מאפשרים במושב?**

- רק פעילות קשורה במישרין בייצור החקלאי של הנחלה עצמה
- גם פעילות שאינה קשורה בחקלאות אך עדיין שומרת על האופי הכפרי והסביבתי, כגון: אירוח כפרי, בית קפה קטן, מסעדה קטנה, חנויות יצירה "כפרית"
- כל שימוש שאינו גורם למטרדים סביבתיים יוצאי דופן, אבל עם הגבלה של גודל השטח
- כמו ג', אבל ללא הגבלה, בהתאם לשטח הזמין בכל נחלה, כמותר לפי תוכניות בניין עיר

16. האם אתם מסכימים: הרוכשים העירוניים רצויים כי הם מעלים את שווי הנחלות

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

17. ועם האמירה הזו: יש למנוע מכל בעלי הזכויות בנחלות – ותיקים וגם חדשים - לבנות בתי פאר וגדרות החורגים מאופי הבנייה שהיה קיים במושב

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

18. האם אתם מסכימים: הרוכשים מבחוץ שבונים וילות גדולות פוגעים קשות במבנה חברתי של המושב

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

19. והאם אתם מסכימים ש: הבסיס הקהילתי והשיתופי של המושב ממשיך להיות חזק, כמו בעבר

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

## חלק ג: שימושי קרקע לא חוקיים

מבוא: זה לא סוד שיש מושבים שבהם קיימת תופעה של בנייה לא חוקית או שימוש לא חוקי במיבנים קיימים. (אגב, גם בכפריים בארצות נוספות יש נטייה לפחות אכיפה). באיזו מידה אתם מסכימים עם האמירות הבאות:

20. שנים רבות המדינה העלימה עין מהיישובים הכפריים ולא השקיעה מספיק באכיפת החוק וזו סיבה חשובה לתופעת הבנייה או השימוש הלא חוקיים

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

21. סיבה חשובה לבנייה או השימוש הלא חוקיים היא שהפרנסה מחקלאות לא מספקת והמדינה שמה יותר מדי מיגבלות על פעילות לא חקלאית

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

22. הסיבה העיקרית לבנייה הלא חוקית היא שיש יותר אנשים שלא מספיק איכפת להם לשמור על אופי המושב

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

23. במושבים קשה יותר לקבל אישורים לבצע שינויים נחוצים לבניינים כי בעבר רשויות התכנון לא הסדירו את היתרי הבנייה המקוריים

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

24. על המדינה לפקח יותר על התופעה של השכרה לא חוקית של יחידות דיור במושב

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

25. הוספת יחידות דיור להשכרה במושבים דווקא מסייעות לפתרון משבר הדיור במדינה ורצוי שהמדינה תעודד במקום להעניש

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

### חלק ד: מעמד ה'מושבניקים' מול הבנקים וגורמים כלכליים אחרים

מבוא: רצינו ללמוד מכם על חוויתכם כאשר אתם פונים לגופים כמו בנקים לקבל מימון, בהשוואה לחברים שלכם, בעלי עסקים בעיר. לרוב בעלי הזכויות בנחלות יש זכויות יותר חלשות בקרקע ובבניינים מאשר לרוב תושבי הערים

26. לגבי מימון עבור פעילות לא חקלאית בחלקה א. מה נכון ביותר לומר על ניסיונכם?

- קל לי יותר לקבל הלוואות כי חברת מושב, יש לי "גב" של המדינה או האגודה במושב
- אין כל הבדל ביני לבין עירוניים במקרים מקבילים
- קשה יותר לקבל הלוואות כי המלווים מודעים לכך שלחברי מושב יש זכויות קניין חלשות בקרקע ובמיבנים בהשוואה לעירוניים

27. כאשר אנחנו רוצים להשיג מימון מבנקים לצורך פעילות חקלאית, מה נכון ביותר לומר?

- קל לי יותר לקבל הלוואות כי יש לי "גב" של המדינה או האגודה במושב
- לדעתי, אין כל הבדל ביני לבין עירוני במקרים דומים
- קשה לי יותר לקבל הלוואות כי המלווים מודעים לכך שזכויות הקניין שלי חלשות בקרקע או מיבנים בהשוואה לעיר

28. שימו לב: זו שאלה דומה אבל על נושא אחר: כאשר אנו מבקשים משכנתא לבניית מגורים או לשיפוץ חברי מושב:

- קל לי יותר לקבל משכנתא למגורים – בהשוואה לעירוניים - כי אנחנו חברי מושבים
- לדעתי אין כל הבדל
- ניתן, אבל קצת יותר קשה מאשר לעירוניים
- קשה מאוד לקבל משכנתא
- לא ניתן בכלל לקבל משכנתא

**חלק ה: מה דעתכם על ההרחבות הקהילתיות?**  
(גם אם אין אצליכם הרחבה קהילתית)

**29. באילו תנאים יש לאפשר הרחבה קהילתית נוספת בעתיד:**

- בכל מקרה שהתכנון יאפשר זאת
- רק בתנאי שיש למושב תועלת כלכלית סבירה, כגון מימון לשדרוג תשתיות או פיצוי עבור הקרקע
- רק בתנאי שמותר למושב למיין את המועמדים המתאימים
- רק בתנאי שיש אפשרות גם למיין את התושבים וגם לקבל תועלת כלכלית סבירה
- לא רצוי לאפשר עוד הרחבות קהילתיות

**30. האם תסכימו עם אלה האומרים: ההרחבות הקהילתיות חשובות בעיקר משום שהן מביאות אוכלוסייה אמידה וכך מעלות גם את שווי הנחלות והבתים שלנו**

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

**31. אם כבר הוחלט על הרחבה, יש להקפיד שהבתים יתאמו את האופי הצנוע והכפרי יותר של הבנייה במושב**

- מסכים/ה מאוד
- די מסכים/ה
- לא כל כך מסכים/ה
- ממש לא מסכים/ה

**חלק ו: דעתכם על עתיד המושבים**

**32. האם אתם מתכוונים לעזוב את המושב בתוך השנה הקרובה, ואם כן, לאן?**

- נמשיך לגור במושב זה
- נעבור למושב אחר
- נעבור לעיר
- נעבור לקיבוץ
- נעבור למדינה אחרת
- אחר או לא רלוונטי

33. אם אתם מתכוונים להמשיך להיות חברים במושב זה (או אחר), הסיבה העיקרית היא:

- המשפחה וההשקעות של הדור הקודם
- האווירה של קהילה במושב
- אנו אוהבים מאוד לעסוק בחקלאות
- הנחלה היא נכס העולה בשוויו וכדאי להחזיק בה

34. תחזית שלך לעתיד: בעוד 20 שנה, מה יהיה האופי של המושב שלך?

- ימשיך להתקיים עם אופי חקלאי ואגודה
- יהפוך בהדרגה ליישוב קהילתי, לא שיתופי
- ייבלע בתוך הערים המתרחבות
- המושב יינטש
- יהפוך לקהילה עוד יותר שיתופית או אידיאולוגית