

חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע ובמים) -

היבטים עכשוויים ושיקולי מדיניות

מאת

ורד דשא*

א. מבוא . ב. חוק ההתיישבות החקלאית - העקרונות והבעיות המשפטיות (1) כללי; (2) השאלות המשפטיות ג. חקלאות תאגידית ו/או התרת הסדרים עם תאגידים (1) יתרונות החקלאות התאגידית; (2) חסרונות ההתקשרות עם תאגידים; (3) חקלאות תאגידית בארה"ב (4) סיכום ביניים; ד. הסכמי שכירות משנה בין מתיישבים באותו יישוב; ה. הסדרי שותפות (1) הסדרי שותפות בין מתיישב למתיישב באותו ישוב או שלא באותו ישוב; (2) הסדרי שותפות בין אגודה שיתופית שהיא ישוב לאגודה אחרת; ו. אחרית דבר

א. מבוא

בשנת תשכ"ז חוקקה הכנסת את חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967 (להלן: "החוק" או: "חוק ההתיישבות"). הוראות חוק ההתיישבות נועדו לשמר את התכנון החקלאי ואת מטרתה ודרכה של ההתיישבות החקלאית¹. הצורך באימוץ החוק נולד לאחר שנמצא שמתיישבים שקיבלו ממינהל מקרקעי ישראל נחלות חקלאיות על קרקע לאומית, מזניחים את נחלתם או מעבירים את זכויות העיבוד בהן לאחרים, בניגוד למטרות ההתיישבות. הקרקע החקלאית נמסרה למתיישבים בתמורה סמלית למטרת עיבוד חקלאי עצמי, ולפיכך העברתה לאחר, או שימוש בה למטרות אחרות ללא היתר של שר החקלאות מהווה עבירה על החוק והפרת התנאים לפיהם קיבל המתיישב את הקרקע.

החוק נועד אם כן, למנוע ממתיישב או חבר אגודה שיתופית אשר קיבל זכויות בקרקע או במים, את האפשרות להעברת הזכויות בהם. בתוך כך אוסר החוק גם על יצירת שותפות בקרקע או ביבול אלא אם היא בין תושבי אותו יישוב והשותפים עובדים בה במידה שווה, ועל שורה של פעולות נוספות המוגדרות בחוק כ"שימוש חורג"².

ואולם השחיקה ברווחיות, ושורה של תמורות נוספות אשר חלו בעשורים האחרונים בחקלאות בישראל, הובילה לירידה משמעותית במספר בעלי הנחלות העוסקים בחקלאות וכפועל יוצא מכך

* הכותבת היא מומחית למשפט חקלאי.

¹ דברי ההסבר להצעת החוק, ה"ח 700 תשכ"ו 8.8.1966; וראה גם עמ' 7 לפסק דינה של נשיאת ביהמ"ש המחוזי מרכז, כב' השופטת הילה גרסטל בה"פ (מרכז) 52471-01-12 שמואל אמיר פלדשטיין נ' מינהל מקרקעי ישראל (2012 פורסם בנבו).

² שם, דברי ההסבר לחוק, עמ' 152, 155. האיסור על "שימוש חורג" מוגדר בסעיף 2 לחוק. רשימת הפעולות המוגדרות כ"שימוש חורג" מוגדרות בתוספת הראשונה לחוק. ראו לעניין זה גם ע"א (ת"א-יפו) 42632-02-10 מושב אליפלט - אגודה שיתופית בע"מ נ' בשמת גלין מתוקף הסמכה לפי חוק ההתיישבות החקלאית (2012 פורסם בנבו).

לתופעות של הסדרים חוזיים בין המתיישבים לבין צדדים שלישיים בניגוד להוראות החוק. על מנת לעקוף את הוראת החוק, נערכים לעיתים חוזים פיקטיביים שאין בהם שותפות ממשית אלא הסדרי אריסות או "החכרת משנה" בתמורה לדמי שכירות שנתיים. בתוך כך מוכרת גם תופעה של הסדרים בין מתיישבים לבין תאגידים חקלאיים, בעלי הון או גורמים עסקיים בעלי משאבים כלכליים ניכרים. תוצאת הדברים הינה הופעתה של מה שמכונה על ידנו "חקלאות תאגידית" או "חקלאות הונית".

בעשור האחרון החלו נשמעות קריאות לתיקונו של חוק ההתיישבות והתאמתו לצורכי השעה. בתוך כך נטען כי יש לאפשר למתיישבים להתקשר בהסדרי שותפות עם צדדים שלישיים משיקולים של התייעלות, התמחות ענפית ושאיפה לניצול יתרון הגודל.³ במסגרת זו מונה בשנת 2006 על ידי שר החקלאות בשעתו צוות שמטרתו לגבש את המדיניות הנוגעת ליישום הוראות חוק ההתיישבות. הצוות המליץ על שינויים מרחיקי לכת בהוראות החוק (להלן: "המלצות הצוות"), ועל התרת הסדרים שעשויים להיות בעלי השפעה מרחיקת לכת על דמותה של ההתיישבות החקלאית, בניגוד למדיניות הקרקעית של מינהל מקרקעי ישראל.

נוכח חשיבותו של חוק ההתיישבות והרציונאל העומד בבסיסו, ונוכח התמורות אשר חלו ועדיין חלות בהתיישבות החקלאית מתעוררת לדעתנו השאלה האם בנסיבות העניין ראוי לערוך שינויים בחוק, ועל פי איזה פרמטרים יש לקבוע את דמותו במציאות העכשווית. מאמר זה מתמקד בנושא של חקלאות תאגידית והסדרים עם בעלי הון מאחר שתופעה זו ותוצאותיה האפשריות משקפות את התמורות אשר חלות בהתיישבות החקלאית בעשורים האחרונים. בתוך כך מצאנו כי הנושא של חקלאות תאגידית והשפעתו על מבנה הכפר אינם נחלתה של ישראל בלבד והם מעסיקים גם שיטות משפט אחרות. לצורך הדיון כאן בחרנו להסתייע בתפיסה המשפטית בעניין זה בארה"ב, כמודל להשוואה. רוח הדברים כפי שעולה מן הדיון אשר יובא להלן בנושא זה, הובילה אותנו למסקנות ולהמלצות גם בהקשר להסדרים אחרים הכפופים להוראות החוק, אשר יפורטו בפרק הסיכום.

ב. חוק ההתיישבות החקלאית – העקרונות והבעיות המשפטיות

1. כללי

ההתיישבות החקלאית בישראל הינה רובה ככולה פרי תכנון ממלכתי. הקמת היישובים החקלאיים, גודלם, מיקומם ופריסתם הגיאוגרפית, נקבע על ידי המדינה והוא נועד לשרת שורה של מטרות לאומיות בכללם שמירה על הקרקע, שמירה על השטחים הפתוחים, יישוב אזורי ספר ופיזור אוכלוסין, שמירת ערכי טבע ונוף והבטחה לעצמאות מסוימת באספקת המזונות של המדינה.⁴

במסגרת זו נקבעו גם המבנה ההתיישבותי הייחודי ותנאי מסירת הקרקע החקלאית, אשר ככלל, מוקצית בדרך של נחלות שמוכרות למתיישבים באמצעות האגודה השיתופית של היישוב.⁵

³ ראו למשל הודעת דוברות של לשכת עורכי הדין - יו"ר מגזר חקלאי בלשכת עורכי הדין: "אין מנוס מרפורמה בחוק ההתיישבות החקלאית על מנת להבטיח שהחקלאות בישראל תמשיך להיות כלכלית ותחרותית גם בעתיד" בכתובת http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=75521&catId=6 (נבדק לאחרונה 29.7.13)

⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, פיתוח המרחב הכפרי, עמ' 632 ואילך.

⁵ סעיף 4 להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 (להלן החלטה מס' 1). ההחלטה ניתנת לצפייה באתר רשות מקרקעי ישראל www.mmi.gov.il

המסגרת המשפטית של ההתיישבות החקלאית בישראל עוצבה עוד לפני קום המדינה, לאחר מלחמת העולם הראשונה, מתוך מטרה להשתמש בהתיישבות החקלאית כמכשיר ליצירת בית לאומי ליהודים בארץ ישראל⁶. מטרה זו הובילה את מוסדות התנועה הציונית (הקרן הקיימת לישראל, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית) ליצור מתכונת משפטית ייחודית לחקלאות בישראל אשר מבוססת על הקצאת הקרקע בחכירה לדורות במסגרת של נחלות, אשר גודלן הפיסי קבוע ומוגבל, והן מנוהלות במסגרות שיתופיות (קיבוץ, מושב עובדים וכו'), שהן גם מסגרות של שלטון מקומי וניהול קהילתי. המגבלות המשפטיות שהוטלו על המתישבים נועדו להבטיח את המטרות הלאומיות של ההתיישבות⁷.

כמה עקרונות עמדו בבסיס משטר הנחלות: ראשית, הקרקע הינה בבעלות המדינה והיא איננה ניתנת למכירה אלא לחכירה בלבד; שנית, גודל הנחלות בכל ישוב יהיה שווה, הוא נקבע ע"י הרשות לתכנון במשרד החקלאות בהתבסס על ההנחה שאותו גודל מהווה יחידה משקית כלכלית אחת שביכולתה לפרנס משפחה חקלאית; שלישית, הנחלה נמסרת למטרת עיבוד חקלאי רציף ולפיכך יש לשאוף ליצירת רצף בין דורי והמשך העיבוד על ידי דור העתיד; רביעית, מתיישב אינו יכול להיות בעל זכויות ביותר מנחלה אחת מהטעם שחלה עליו חובת עיבוד של הנחלה, ולכן, ולכאורה הוא איננו יכול לעבד יותר מנחלה אחת; חמישית, בהיותה יחידה גרעינית כלכלית עצמאית, הנחלה אינה ניתנת לפיצול והעברת הזכויות בה תעשה אך ורק כיחידה אחת שלמה⁸.

התוצאה הינה מבנה התיישבותי בעל אופי ייחודי וישובים חקלאיים בעלי צביון ישראלי מקורי, שנושאים אופי משקי - חברתי - כלכלי. זאת, בעיקר בשל מבנה הכפר שמבוסס על משקים משפחתיים קטנים ובשל המסגרת המשפטית בה מאוגדים בעלי הנחלות בישובים החקלאיים באגודה השיתופית.

ברבות הימים, חלו אמנם שינויים רבים ומשמעותיים מאוד בדפוסי ההתנהלות של הכפר הישראלי ברם יחד עם זאת, המבנה ההתיישבותי ועקרונות השוויון באמצעי הייצור - הקרקע והמים - לא בוטל והוא קיים הלכה למעשה גם כיום. אמצעי הייצור נמסרים לאגודה כחטיבה אחת. האגודה היא בעלת הזכויות בכלל משבצת הקרקע של הישוב, והיא אמורה לחלק אותה לחבריה באופן שוויוני ועל פי העקרונות שבבסיס משטר הנחלות שנקבעו על ידי הרשות לתכנון במשרד החקלאות⁹.

הקצאת המקרקעין להקמת משקים משפחתיים קטנים מהווה אם כן את אחד הערכים על בסיסם נבנתה ההתיישבות החקלאית בישראל. במסגרת זו הוקצתה הקרקע למתיישב בתמורה סמלית על מנת להתגורר עליה ולעבד אותה בעצמו ובאמצעות בני משפחתו¹⁰. על פי נוהלי המינהל חייב המתישב לגור בנחלה ולעבד אותה ברציפות.

⁶ עבודה מקדימה למחקר על עתיד המגזר הכפרי וההתיישבות, עורך ד"ר איל קמחי, גדעון ויתקון, ההסדרים המשפטיים במקרקעין במרחב הכפרי עמ' 64 <http://departments.agri.huji.ac.il/economics/kimhi-avoda.html> שם.

⁷ סעיפים 1-9 להחלטה מס' 1, לעיל ה"ש 5.

⁸ סעיף 4(א) להחלטה מס' 1. על אף שניהול הקרקע מופקד בידי מינהל מקרקעי ישראל, הסמכות לקביעת גודל הנחלות נתון למשרד החקלאות.

¹⁰ סעיפים 1-9 להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 מיום 17.5.1965. חשוב לציין כי על בסיס העקרונות שהותוו בהחלטה זו נוסחו הסכמי המשבצת בין המינהל לבין האגודות השיתופיות אשר מגדירים את התנאים לפיהם מחזיקים המתישבים בקרקע.

חוק ההתיישבות החקלאית אומץ בשעתו על מנת להבטיח את עיבוד הקרקע על ידי המתיישבים, כחלק ממטרות ההתיישבות והוא קובע כי מתיישב אשר העביר את הזכות בקרקע חקלאית הנמנית עם מקרקעי ישראל ללא היתר מאת שר החקלאות¹¹, או עשה בה שימוש אחר הנוגד את המושג של עיבוד עצמי ("שימוש חורג" כלשון החוק) תישלל ממנו זכותו לאותה קרקע ולמכסת המים שהוקצתה לו¹². בתוך כך אוסר החוק על יצירת שותפות בקרקע או ביבול אלא אם היא נעשית בין תושבי אותו יישוב והשותפים עובדים בה במידה שווה (להלן: "שותפות אמת")¹³.

הפיקוח על יישום החוק נתון בידי גוף ייחודי אשר הוסמך לשם כך על ידי שר החקלאות ואשר מכונה הרשות המוסמכת לעניין חוק ההתיישבות החקלאית (להלן: "הרשות המוסמכת")¹⁴. תביעות על פי חוק זה נדונות בפני ועדת הכרעה ספציפית שהינה טריבונל שיפוטי ייחודי אשר סמכויותיה קבועות בחוק¹⁵.

בעשורים האחרונים עברה ההתיישבות שורה של תמורות ותהליכים מואצים של התפרקות המסגרות השיתופיות ושחיקה ברווחיות החקלאות. הירידה ברווחיות הענף איננה ייחודית לישראל והיא ניכרת גם במדינות אחרות¹⁶ יחד עם זאת במדינות מפותחות אחרות אומצה מדיניות של תמיכה ועידוד החקלאות נוכח חשיבותה כיצרנית המזון של האוכלוסייה, ובהיותה הענף הכלכלי המרכזי בהתיישבות הכפרית. זאת, במקביל לעידוד תעסוקות חלופיות ופעילות יצרנית לא חקלאית לחיזוק הבסיס הכלכלי של הכפר¹⁷. ישראל טרם קידמה חקיקה בעניין זה¹⁸.

השאלה מדוע לא אומצה חקיקה מסוג כזה בישראל חורגת ממסגרת המאמר ולא נרחיב בה. כך או כך, תוצאת הדברים הינה תופעה של הפסקת עיבוד הקרקע, נטישת קרקעות, וביצוע הסדרים משפטיים בין המתיישבים לבין צדדים שלישיים בניגוד לחוק ההתיישבות החקלאית, באופן אשר דומה שלא נטעה אם נאמר שניתן להגדירו כתופעה של ממש¹⁹.

¹¹ סעיף 2 לחוק.

¹² עניין פלדשטיין, לעיל ה"ש 1, עמ' 7 לפסק הדין. הסנקציה הראשונה הקבועה בחוק במקרה של הפרת הוראותיו הינה הפקעת הזכויות בקרקע. לחילופין, במקרה שמדובר בהפרה ראשונה, מאפשר החוק תשלום כופר. ראו סעיפים 6-7 לחוק.

¹³ סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק.

¹⁴ סעיף 6 לחוק.

¹⁵ סעיף 4 לחוק.

¹⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב, לעיל ה"ש 4 עמ' 634. כן ראו עבודה מקדימה למחקר על עתיד המגזר הכפרי וההתיישבות, לעיל ה"ש 6 עמ' 3.

¹⁷ ראו מרדכי כהן (קדמון), מדיניות ממשלתית - זכויות, שימושים ושימור קרקע חקלאית בארה"ב; בארה"ב קיימת חקיקה רחבה מאוד בעניין זה. אחד החוקים החשובים בעניין זה בארה"ב הוא ה-Farm Bill. זהו חוק אשר מוסד בארה"ב לראשונה בשנת 1965 והוא מועבר על ידי הקונגרס האמריקאי מחדש כל 5 שנים. חוק זה מבטא את מדיניות התמיכה של הממשל הפדרלי בחקלאות, אך הוא משמש גם לעידוד מטרות חשובות אותם מבקש הקונגרס לקדם בכללם שימור ופיתוח המרחב הכפרי ופיתוח כלכלה כפרית לעניין המצב באירופה ראו המחקר הנזכר בה"ש 6 לעיל.

¹⁸ ראו דו"ח מבקר המדינה בעניין פיתוח המרחב הכפרי, לעיל ה"ש 4, עמ' 632.

¹⁹ יצוין כי במקומות בהן הקרקע איננה בבעלות המדינה נראו מקרים בהם כתוצאה מהמשבר הכלכלי מכרו חקלאים בצפון את קרקעותיהם לידיים זרות בכללם אילי הון מהמפרץ הפרסי. על פני הדברים תופעה זו איננה קשורה לחוק ההתיישבות החקלאית נשוא מאמר זה, יחד עם זאת לדעתנו לא נכון יהיה להתעלם ממנה. ראו למשל: "מכירת קרקעות בגליל לידיים זרות", רשת ב', יומן השבוע עם ענת דוידוב, 15.8.09, ניתן לצפייה ברשת; "אילי הון מהמפרץ משתלטים על קרקעות בארץ" <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/194331> דניאל סירוטי, "רוטשילד מתהפך בקברו" <http://www.fresh.co.il/vBulletin/showthread.php?t=484348#post3449328>; נחלות ישראליות נמכרות לעשירים ממדינות ערב" <http://adama-not-for-sale.co.il/?p=2029>

במסגרת זו ניכרת תופעה של השכרת קרקעות לתאגידים חקלאיים המוחזקים בידי בעלי הון אשר חלקם אף מצויים במרכז הדיון בנושא הריכוזיות במשק²⁰. במקביל, קיימת תופעה רחבה של הסדרים בין מתיישבים למתיישבים אחרים באותו יישוב. נטיית הרשויות הינה להקל ראש בהתקשרויות מן הסוג האחרון ולא לאכוף את הוראות החוק בעניינן. אלא שאף לתופעה זו השלכות משמעותיות בהם נדון בהמשך.

נוכח העובדה שהוראות החוק לא נאכפו באופן ממשי, ולאור המלצות הצוות אשר הציגו לאמץ מדיניות ליברלית בהתרת הסדרים כאלה, נוצרה סיטואציה לפיה קיימים כיום בהתיישבות החקלאית בפועל אינספור מקרים של "שכירות משנה" אשר על פני הדברים נעשו הלכה למעשה בניגוד לחוק ההתיישבות ובידיעת הרשויות.

2. השאלות המשפטיות

בנסיבות אלה, אין חולק כי העברת זכויות השימוש בקרקע או במים מהווה הפרה של החוק ושל התנאים לפיהם קיבל המתיישב את הקרקע. השאלה היא האם שינויי העיתים והתמורות אשר חלו בחקלאות בעשורים האחרונים, מצריכים שינוי תפיסה והתרת קיומם של הסדרים בין מתיישבים לאחרים באופן שעל פניו מנוגד לערכי ההתיישבות ולרוח החוק במתכונתו הנוכחית.

בתוך כך ראוייה לדעתי להידון באופן ספציפי שאלת ההסדרים החוזיים בין מתיישבים לבין תאגידים חקלאיים ובין מתיישבים לגורמים עסקיים ובעלי הון, באופן שיוצר דפוסי גידול של אותה "חקלאות תאגידית" או "חקלאות הונית".

בין השאלות העקרוניות יש מקום לדעתנו לבחון גם האם ראוי להתיר התקשרות של מתיישבים עם מתיישבים אחרים - בין, בתוך ומחוץ לאגודה השיתופית באופן שיוצר הלכה למעשה חקלאות תאגידית מסוג אחר. התאגדות זו, מייצרת בעיות אחרות אותם נסקור בהמשך. בהתאם, תיבחן שאלת הסדרי שותפות בין אגודה לאגודה אחרת (למשל קיבוץ עם קיבוץ) או בין אגודה למתיישבים שאינם חברים (למשל קיבוץ עם מתיישב חבר מושב).

נקדים ונאמר כי החלטה להתיר הסדרים כאלה או אחרים היא בעייתית לאור ההשלכות הצפויות לנבוע ממנה; מן הצד השני איסור או הטלת הגבלות על הסדרים, מביאים עימם בעיות אחרות: הם עלולים להוביל לתופעה של הוברה²¹, או להסדרים פיקטיביים ועבירות על החוק. גם אכיפת הוראות החוק או נקיטת הליכים משפטיים כדרך התנהלות שגורה איננה הפיתרון אליו יש לשאוף לדעתנו.

²⁰ כך למשל קבוצת מהדרין ופרי-אור עוסקת בעיבוד חקלאי ובתוך כך מעבדת עשרות אלפי דונם חקלאיים, חלק ניכר מתוכם בהתיישבות החקלאית ראו: <http://www.perot.org.il/Alon/1209/4.pdf>. החברות מוחזקות על ידי תשובה ודנקר. חברת מהדרין נמצאת בשליטת "נכסים ובניין" (45.4%) מקבוצת אי.ד.בי. שבשליטת נוחי דנקר, ובשליטת הפניקס מקבוצת דלק שבשליטת יצחק תשובה (41.4%). חברת פרי אור היא חברת בת של חברת מהדרין. מהדרין פרי אור עוסקת בין היתר בייצוא פירות וירקות באמצעות חברות נוספות ביניהן חברת תנו פורט בשליטתו של אליעזר פישמן. בדרך כזו או אחרת אוחזת מהדרין בנתח של למעלה מ-60% מייצוא הדרים, בקרוב ל-30% מייצוא המנגו ובנתח ניכר מייצוא הפלפלים והעגבניות. ראו: יורם גביוון, "המדינה בשירות הריכוזיות", בכתובת <http://www.themarket.com/markets/1.661164>.

²¹ הוברה פירושה השארת השדה בור או לא מעובד.

ככלל, דעתנו היא כי מדינת ישראל צריכה לשאוף לשמור ולשמר את אופיים של הישובים הישראליים. שינויי העיתים והתמורות אותן חווה ההתיישבות ללא ספק דורשים שינויים על מנת להסדיר את הסיטואציות הנקרות בדרכה במציאות המתחדשת. מצוקת הדיור עימה מתמודדת מדינת ישראל ללא ספק תוביל אותה לנסות לממש חלק מן הקרקעות המצויות בהתיישבות לצרכי עיור ומטרופוליזציה. גם קליטה של אוכלוסיה שאיננה חקלאית ביישובים החקלאיים הינה בעלת השפעה משמעותית על דמותם של הישובים, וכך גם הצורך בקידום כלכלה כפרית שאיננה חקלאות בצד העיסוק החקלאי. יהא אשר יהא הצורך או המטרה, ראוי שהדבר ייעשה, לדעתנו, תוך שמירה על היישובים החקלאיים. היטיב להגדיר זאת בית המשפט העליון אשר ציין כי :

”זהו אינטרס של המדינה לקדם ולקיים את המושב השיתופי כיחידה משקית-חברתית-כלכלית. מושב העובדים אינו רק מקום מגורים. הוא הינו מסגרת חיים הקשורה להשגת מטרות לאומיות כמו פיתוח החקלאות, ההתיישבות וקליטת העליה. בצד הקיבוץ מהווה מושב העובדים יצירה ישראלית מקורית שיש למדינה אינטרס לגיטימי לקיים ולקדם”²².

וראו גם במקום אחר :

השנים חלפו, מדינה קמה, וברבות הזמן הומרו הצרכים, התחלפו ההעדפות ונחלש האתוס. גם עתה לא פס מקומה של התיישבות החקלאית ולא נס ליחס של הרעיונות שעמדו ביסודה. ואולם בצד ההכרה בחשיבות פועלה של התיישבות זו וייחודה, יש לתת את הדעת למציאות המשתנה, לתמורות הכלכליות . . .”²³.

גם ההגנה על החקלאות כשלעצמה הינה אינטרס של המדינה. משבר המזון העולמי בו מצוי העולם בעשור האחרון²⁴, הוביל לביקוש הולך וגובר לתוצרת חקלאית. בשל המשבר, אימצו מרבית המדינות המפותחות תפיסה לפיה יש לחתור ככל הניתן לעצמאות בייצור המזון ולצמצום התלות בייבוא לשם מניעת תנודתיות המחירים. הפועל היוצא מכך הוא עלייה במעמדה של החקלאות בעולם וחיזוק ההגנה עליה²⁵.

²² פסי' 20 לפסק דינו של כבי' השופט ברק (כתוארו אז) בבג"צ 753/87 בורשטיין ישראל נ' שר הפנים, פ"ד מב(4)462. ²³ פסקה 100 לפסק דינה של כבי' השופטת ארבל בבג"צ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (2011) פורסם במאגרים המשפטיים).

²⁴ אוכלוסיית העולם צומחת מידי שנה בקצב עצום המוערך בכ- 80 מיליון נפש והיא צפויה לעמוד בשנת 2050 על כ- 9 מיליארד איש. הגידול באוכלוסיה והעלייה בתוחלת החיים, גורם בכל העולם לתחרות הולכת וגוברת על שימושי קרקע וצריכת מים שהינם שני אמצעי ייצור בלעדיהם אין חקלאות ואין ייצור מזון. הסבתה של קרקע המיועדת לייצור חקלאי לצרכי עיור ומטרופוליזציה ותופעות נוספות בכללם משבר האקלים, הובילו לירידה בהיקף הייצור החקלאי בעולם ולחוסר יכולת לספק את צרכי הביקוש למזון וכפועל יוצא מכך למה שמכונה "משבר המזון העולמי". ראו למשל פרסום של משרד המדע הבריטי The Future of Food and Farming (Final Project Report, The Government Office for Science London 2011), זמין בכתובת <http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/food-and-farming/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf> (נבדק לאחרונה 25.7.2013). תקציר מנהלים ניתן לצפייה בעמ' 9 לדו"ח. כן ראו מרדכי כהן (קדמון) מדיניות קרקע חקלאית, היבטים בינ"ל, חקלאיים והתיישבותיים, זמין באתר האיחוד החקלאי. למדיניות החקלאית המשותפת של האיחוד ראו באתר האיחוד האירופי (CAP - Common Agricultural Policy), זמין בכתובת: ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_en.htm וראו גם תחת הערך " agriculture enlargement" בכתובת: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/index_en.htm על חשיבותם של חוקי ה-Farm Bill בארה"ב, לעיל ה"ש 17, ראו בכתובת <http://agriculture.house.gov/farmbill>

²⁵ Neil D. Hamilton, Feeding the World's Future: Agrarian Justice and the Rule Of Law, **13 Drake Journal of Agricultural Law**, 545 (2008)

נוכח הדברים הללו, נראה לנו כי בראייה אסטרטגית-לאומית - ערכית נכון יהיה גם בעת הזאת לשמור על ערכי ההתיישבות ועל עקרונות החוק. יחד עם זאת ובמקביל, מתבקשת בחינה מחודשת של משק החקלאות בישראל בפרספקטיבה רחבה ככל האפשר, מלווה בתהליך מחשבה ותכנון ארוך טווח לפיתוח כלכלה כפרית ותעסוקות חלופיות, לחיזוק המשק החקלאי המשפחתי וההתיישבות כולה, כמקובל בעולם.²⁶

ללא גיבוש תכנית רחבה אשר תאפשר לבעלי הנחלות להפיק מהן הכנסות בדרך כלשהי שתאפשר את קיום התא המשפחתי, לא ניתן יהיה להמשיך ו"להחזיק" בהם והמדינה תמצא את עצמה סובבת סביב מעגל האכיפה או מתירה הסדרים שבטווח הארוך עשויים להתברר כחרב פיפיות.

שהרי, אם מדובר בחקלאי, אשר המפגש היחיד שלו עם החוק הוא כאשר המדינה או אינטרס אחר דורש את פינוי מן הקרקע החקלאית אותה הוא מחזיק, או אם המשפט משמש לאסור על החקלאי מכירת תוצרת חקלאית בנימוק שיעוד הקרקע אינו מאפשר זאת,²⁷ כי אז החוק והמשפט עשויים להיתפס ככלי נשק או כאמצעים נגד החקלאים. אם לעומת זאת החוק משמש להגנה על שוכרי קרקע חקלאית והבטחת זכותם לעבד את האדמה, או אם הוא פועל ליצירת שוק הוגן ואפשרות לעיסוק בפעילות משיקה לייצור החקלאי, כי אז, החוק משמש אמצעי לקידום ולהתפתחות החקלאות. המפתח להבנת תפקידו של המשפט הוא בהכרה כיצד תוכנו של החוק, כמו גם השליטה וההפעלה של המערכת המשפטית - מקדמים את הערך המוגן הרלוונטי בנסיבות העניין הספציפי.

וככל שהמטרה היא שמירה על ערכי ההתיישבות החקלאית, יש לשאוף לעשות שימוש בעולם המשפט לא רק כמכשיר אכיפה, אלא כאמצעי לקידום ההתיישבות אל מסלול המתאים לעת הזאת.

עוד יש לזכור כי בעת הזאת, ועם בגרותו של דור ההורים, נכנס הבן הממשיך לנעליהם באופן שבפועל מתגוררת כיום ברוב הנחלות שתי משפחות, לעיתים אף שלוש. המשק החקלאי, נדרש אם כן לפרנס במקרים רבים, יותר ממשפחה אחת. בנסיבות אלה, פיתוח תעסוקות חלופיות מקבל משנה חשיבות גם לצורך הקיום בהווה וגם לשם יצירת הזדמנויות תעסוקה לדור ההמשך.

לאורן של הנחות יסוד אלה נדון להלן בשאלות אשר הובאו לעיל.

ג. חקלאות תאגידי ו/או התרת הסדרים עם תאגידי

כאמור לעיל הקצאת המקרקעין להקמת משקים קטנים במסגרת משטר הנחלות הינה אחד הערכים על בסיסם נבנתה ההתיישבות החקלאית בישראל.

המבנה המבוסס על המשק החקלאי המשפחתי, כאחד מאבני היסוד של ההתיישבות והחקלאות בישראל, הינה אם כן אחת ממטרות החוק, גם אם לא הוגדרה באופן זה ממש. המטרה השנייה עניינה הרצון למנוע השתלטות של גורמים בלתי רצויים על מקרקעי המדינה. בעשור האחרון הצטרף נימוק נוסף והוא החשש מהשתלטות תאגידי ובעלי הון על ההתיישבות החקלאית.

²⁶ דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4 עמ' 632-642.

²⁷ מכירה ישירה של תוצרת חקלאית נתפסת כפעילות "מסחרית" ולא כפעילות חקלאית ועל כן ככלל היא בלתי חוקית בהיותה מנוגדת ליעוד הקרקע.

כניסתו של המבנה התאגידי "ליזרה החקלאית" מעוררת שיקולים שונים: לכאורה יש בו יתרונות מסוימים, יחד עם זאת הוא מעורר לא מעט חששות ויוצר פתח לשורה של בעיות אפשריות.

ייאמר מיד, יש להבחין לדעתנו הבחנה ברורה בין התקשרות חד פעמית או נקודתית עם תאגיד בעל תחום מומחיות ייחודי לפרויקט אד-הוק (למשל תאגיד בינלאומי העוסק בפיתוח זרעים או בביוטכנולוגיה)²⁸, לבין התקשרות עם תאגיד אשר מטרתו לחכור שטחים רבים ככל הניתן למטרה של ביצוע חקלאות בהיקפים גדולים. במקרה הראשון - יש מקום לדעתנו להגמיש את העמדה ולהתיר התקשרות גם אם אין מדובר ב"שותפות שווה". התקשרות כזו המשרתת אינטרסים של המדינה ושל החקלאות הישראלית **בהיבט הרחב**. במקרה השני לעומת זאת, יש לנקוט קו מסויג יותר בשל ההשלכות של תופעה זו וככל שמאשרים הסדרים כאלה, יש לעשות זאת במשורה. ההתייחסות אשר תובא להלן מתייחסת ככלל, אל המקרה השני - שהוא הנפוץ יותר במקומותינו.

1. יתרונות החקלאות התאגידית

ראוי להיאמר, היתרונות בעניין זה, מרביתם מונחים במישור הכלכלי: החקלאות התאגידית מאופיינת בעיבוד בהיקפים גדולים ולכן היא עשויה להוביל לעליה במס' המועסקים ולבסיס מס גבוה יותר. זאת ועוד: מנקודת מבט כלכלית, קשה לומר שהיחידה המשקית המשפחתית הינה המסגרת הכלכלית היעילה ביותר לייצור תוצרת או סחורות חקלאיות. משק חקלאי קטן הוא ללא ספק יעיל פחות. עיבוד חקלאי בהיקפים גדולים מאפשר התייעלות והפחתה בעלות התשומות ולפיכך בשורה התחתונה, עשויה החקלאות התאגידית להוביל לרווחיות גדולה יותר ולכאורה גם להורדת מחירי התוצרת לצרכן.

זאת ועוד השחיקה ברווחיות, שאיפה להתמקצעות ולהתמחות ענפית והרצון לעמידה בתקני האיכות הגבוהים המהווים תנאי סף לייצוא התוצרת לאירופה ולארה"ב, דורשים השקעות כספיות ניכרות אשר לעיתים אין המתיישב יכול לשאת בהם לבדו. החבירה לגורמים עסקיים מקצועיים ובעלי משאבים כלכליים עשויה לאפשר את מימושם של יעדים אלה כמו גם את הקמתם של פרויקטים חקלאיים חדשים הכרוכים בעלויות כספיות גבוהות²⁹.

על פי אותו טיעון, החוסר במשאבים כלכליים מספקים, עשוי למעשה לחסום התקדמות או הקמה של מיזמים חקלאיים חדשים וחדשניים.

טיעון נוסף, לבר-כלכלי הינו כי עיבוד שטחי קרקע גדולים מסייע לשמירה על אדמות הלאום מאחר שהוא מביא לאחיזה בקרקע - אשר בסיטואציה אחרת עשויה להישאר בור ויעד קל לפלישות.

2. חסרונות ההתקשרות עם תאגידים

אל מול יתרונות אלה, מעוררת החקלאות התאגידית לא מעט חששות הן במישור הכלכלי, הן במישור הערכי, והן במישור הצרכני, הסביבתי והסוציולוגי-תרבותי, וזאת גם בקרב המשקים החקלאיים הקטנים וגם עבור המדינה. בטרם נבוא לכלל פירוט של הבעיות האפשריות נזכיר כי

²⁸ לאחרונה ממש בחנה חברת Bayer הגרמנית אפשרות לביצוע פעילות פיתוח זרעים באמצעות חברת הבת "ים תיכון זרעים" במשק במשמר השבעה. נוכח החסמים שנתקלה בהם בקשר עם הוראות חוק ההתיישבות החליטה החברה לבחון את מיסוד הפעילות ברשות הפלשתינית במקום במשמר השבעה.

²⁹ ראו הודעת הדוברות של לשכת עורכי הדין, לעיל ה"ש 3.

תאגידיים אלה מנוהלים ככלל על ידי אנשים שאינם מעבדים את הקרקע והבעלות בהם מוחזקת לא פעם על ידי בעלי הון. חקלאות שכזו הינה הלכה למעשה חקלאות הון.

במישור הכלכלי ניתן לזהות כמה בעיות: ראשית בניגוד למטרות החוק אשר מבקש לשמר את משקי הבית המשפחתיים וההתיישבות החקלאית, החקלאות ההונית נושאת עימה פוטנציאל להחליש דווקא את משקי הבית ואת החקלאות המתנהלת בהתיישבות, וזאת בשל ההבדלים המשמעותיים בהיקף המשאבים הכלכליים התומכים בה. כבר כיום אנו עדים לתופעה של החלשה וירידה משמעותית במסי המשקים המשפחתיים הפעילים. התרת הסדרים עם תאגידיים עשויה להוביל לצמצום נוסף של מספר המגדלים, לריכוז כוח יצרני אצל מעטים, וכפועל יוצא מכך לצמצום ההזדמנויות הכלכליות לבעלי המשקים המשפחתיים ולתחושת תסכול. דבר זה מנוגד לרציונל החברתי המונח בבסיס התפיסה הקהילתית המאפיינת את ההתיישבות. בטווח הרחוק לא מן הנמנע שהתופעה עשויה להוביל למגמה של חיסול משקי הבית הקטנים, ולריכוז אמצעי הייצור של ההתיישבות – הקרקע והמים בידי מתי מעט, בניגוד לתפיסת ההתיישבות³⁰. ריכוז כוח אצל מיעוט יצרנים מוביל כמובן לצמצום התחרות ועל אף שלכאורה הוא נושא פוטנציאל להורדת מחיר, בפועל הוא מנוצל להגדלת הרווחיות של התאגיד והצרכן איננו יוצא נשכר מכך. למעשה, בפועל, התוצאה של צמצום התחרות הינה עליית המחיר לצרכן. במובן זה, כאשר המשקים המשפחתיים אוחזים בחלק הארי של השוק, אף יצרן גדול אינו יכול להכתיב מחיר. ומאחר שייצור המזון הוא כה חשוב לציבור, על פניו יש אינטרס לשמר תחרות נמרצת ולא לאפשר לכמה תאגידיים גדולים לשלוט בייצור.

זאת ועוד: בעלי ההון וחלק מן הדמויות העסקיות המחזיקות בבעלות התאגידיים הפעילים כיום במרחב החקלאי, מצויים במרכז הדיון בנושא הריכוזיות במשק³¹. יוצא אפוא שהתרת הסדרים עם תאגידיים אלה, יש בה כדי להחריף את תופעת הריכוזיות במשק, וליצור שורה של בעיות מתחום ההגבלים העסקיים. ערב חקיקת "חוק הריכוזיות"³², דומה שהתרתם של הסדרים אלה תהא עומדת בניגוד למגמה הכללית אותה מובילה ממשלת ישראל להקטנת הריכוזיות.

לא זו אף זו: הדיון בנושא חקלאות תאגידיית איננו יכול להיעשות במנותק מן המגמות החדשות המלוות את תפיסת החקלאות במציאות העכשווית: כך למשל המגמה לעודד תיירות חקלאית או חקלאות תיירותית (Agritourism)³³ וחולשתם הכלכלית של המשקים המשפחתיים עשויה להוביל לתופעה של הסדרים בין מתיישבים לתאגידיים גם בהקשר זה. בכך תהיה משום חציית

³⁰ על חשיבות חיזוק המשק החקלאי המשפחתי גם כיום ראו בהמשך.

³¹ לעיל ה"ש 20.

³² הנוסח המלא של תזכיר הצעת החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012 ניתן לצפייה בכתובת <http://www.shituf.gov.il/discussion/666>

³³ Agritourism הוא תחום המשלב חקלאות עם תיירות. חקלאות תיירותית או תיירות חקלאית הינה כל פעילות חקלאית אשר מייצרת אטרקציה תיירותית, למשל קטיף תוצרת, סיורים, ירידים ופסטיבלים, רכיבה על סוסים ופעילות פנאי חקלאית אחרת. חקיקה המעודדת תיירות חקלאית אומצה נכון למועד כתיבת חיבור זה – ב-23 מדינות בארה"ב. לקט של חוקים אלה בחלוקה לפי מדינות ניתן לצפייה באתר המרכז האמריקאי הלאומי למשפט חקלאי בכתובת <http://nationalaglawcenter.org/assets/agritourism/index.html> על פי המידע באתר זה, בחלק מן המדינות תלויים ועומדים חוקים נוספים בתהליכי אישור, אשר יצורפו לאחר אישורם. עוד יצויין כי כל 50 המדינות מעודדות פעילות פנאי ונופש בחוות ובמשקים החקלאיים. לקט של חוקים אלה ניתן לצפייה באתר אתר בכתובת <http://nationalaglawcenter.org/assets/recreationaluse/index.html> (שני האתרים נבדקו לאחרונה 28.7.13).

רף בעייתי אשר יש בו משום דריסת רגל גם בחלקות המגורים וחלקות א' של הנחלות³⁴. בראייה ארוכת טווח עשוי הדבר להוביל בנקל להשתלטות של בעלי הון על הישובים החקלאיים.

בדומה יש לזכור כי העיסוק בחקלאות טומן בחובו בעידן הנוכחי הזדמנויות נוספות לייצור תחליפי אנרגיה, בכללם אנרגיה סולרית, אנרגית רוח, גידולי ביו דלק וגידולי ביומסה. עובדה זו צפויה לעודד כניסה של טייקונים ובעלי הון נוספים. יש מקום לבחון לעומק את מדיניות משרד החקלאות בעניין זה, ואולם לא יכולה להיות מחלוקת כי כניסתם של טייקונים לתחום זה בוודאי עלולה לחסום את יכולתם של החקלאים הבודדים להתחרות בשוק זה.

נוסף על כל אלה, יש לזכור כי החקלאות ההונית מאופיינת באחזקת שטחי קרקע נרחבים מאוד. אחזקה ריכוזית כזו למתי מעט של בעלי הון, בוודאי אינה עולה בקנה אחד עם העיקרון של חלוקת הזדמנויות כלכליות לציבור רחב – שהינו פן מסוים של עקרון הצדק החלוקתי, והיא בוודאי אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות ההתיישבות החקלאית אשר מבוססים על חלוקה שוויונית של אמצעי הייצור.

ובאותו עניין אם כי מן הכיוון האחר: **הקטנת** הריכוזיות מייצרת למעשה הזדמנויות כלכליות הוגנות יותר למתיישבים במרחב הכפרי, כפועל יוצא מכך "**הון חברתי**" גדול יותר, תחושה של העצמה אישית, הזדמנות ליצור פעילות חקלאית - עסקית שמועברת גם לדור הבא ומשמרת את ערכי ההתיישבות, תחושת שוויון בתוך הקהילה וכפועל יוצא מכך חיזוק הקהילה הכפרית.

במישור הערכי - אנו סבורים, כאמור, כי על המדינה לשאוף לשמור ולשמר את המבנה ההתיישבותי³⁵. כניסה של תאגידים או בעלי הון והתרת הסדרים עימם תשנה לחלוטין את אופי הכפר והישובים, והיא פותחת פתח להשתלטות בעלי הון על ההתיישבות החקלאית בניגוד לערכי התיישבות ולמדיניות הקצאת הקרקעות.

המבנה ההתיישבותי המסורתי המבוסס על משקים משפחתיים קטנים מגלם קשר בלתי ניתן לניתוק בין החקלאות לבין ההתיישבות באופן שמבטא ערכים של שוויון, עזרה הדדית וחיי קהילה כפרית. עיסוק בחקלאות כדרך חיים במסגרת של משקי בית קטנים מהווה את הבסיס למבנה ההתיישבותי. גורמים אלה תלויים זה בזה באופן הדוק, וחבירתם יחד מספקת את הבסיס הן בתחום הערכי הן בתחום הכלכלי, הן בהיבטים האקולוגיים והן בתחום של פרישת ההתיישבות והשמירה על אדמות הלאום, ולפיכך היא מביאה עימה ערכים ותועלות ציבוריות רחבות הרבה יותר מאשר החקלאות ההונית שמטרתה עשיית הון גרידא.

משקים רבים - החל ממשקי בית במושבים ועד קיבוצים שלמים, מצויים במצוקה כלכלית. חולשה זו יוצרת פיתוי גדול להתקשר עם בעלי הון מסיבות ברורות. ואולם תופעה כזו תהפוך את הקרקעות לאמצעי יצור כלכלי בלבד ותיצור "מעגל שוטה" של החלשה הולכת ועולה של המשקים המשפחתיים והאגודות השיתופיות והתחזקות הולכת ועולה של התאגידים. תופעה זו

³⁴ הנחלה מורכבת מחלקת מגורים אשר גודלה הממוצע הוא כ- 2.5 דונם ובה מקים המתיישב בית למשפחתו ולבן הממשיך. בצמוד לה מצויה חלקה א' שייעודה חקלאי. חלקה זו משמשת לעיבוד ואולם נוכח היותה קרובה לבית היא משמשת בדרך כלל להקמת מבנים, בתי אריזה וכו'. חלקות המגורים וחלקות א' של הישוב מכונים "שטח המחנה". יתר החלקות המשמשות לעיבוד מכונות חלקות ב' וחלקות ג' והם עשויות להימצא במרחק מה משטח המחנה.

³⁵ דברי כב' השופט ברק (כתוארו אז) וכב' השופט ארבל, לעיל ה"ש 22-23.

בוודאי מסכנת את עקרונות המבנה ההתיישבותי וספק אם היא עולה בקנה אחד עם המדיניות הרצויה, הן במישור הכלכלי, הן במישור הערכי.

מעבר לכך יש לזכור כי בעלי ההון יהיו, ככלל, מוכנים להשקיע במיזמים חקלאיים בתנאים אשר יהיו כלכליים עבורם ולפיכך הם מבססים את פעילותם על שטחים גדולים ועל דמי שכירות נמוכים. עובדה זו עשויה לייצר פתח לניצול כוחו של התאגיד מול המתיישב ולהסכמים בלתי הוגנים.

בנוסף, לא מן הנמנע שבהסכמים אלה, קיימים שיקולים סמויים נוספים אשר עשויים לשרת אינטרסים נוספים של התאגידיים בטווח הארוך יותר: הדעת נותנת שבמהלך העשורים הקרובים עתיד להשתנות ייעודם של מאות רבות של שטחי קרקע חקלאית מן היעוד החקלאי לייעוד אחר³⁶. נוכח היקף ההשקעות המלווה את כניסתם של התאגידיים, ישאפו האחרונים להסכמי שכירות ארוכי טווח. הפיכתה של הקרקע למשאב נדל"ני בעת שהיא מוחזקת בהיקפים גדולים בידיים של בעלי הון, במיוחד לתקופות ארוכות, היא בניגוד מוחלט למדיניות הקצאת המקרקעין בישראל.

אשר לנימוק המתייחס לאחיזה בקרקע למניעת פלישות – מדובר ללא ספק בנימוק בעל משקל, ואולם לטעמנו קיימות חלופות אחרות המאפשרות לבסס את השמירה ואת האחיזה בקרקע באופן שימנע פלישות והשתלטות על מקרקעי המדינה³⁷.

במישור הצרכני, החברתי והסביבתי - לבד מן החשש לפגיעה בתחרות ולהעלאת המחיר לצרכן, נושאת עימה החקלאות התאגידית פוטנציאל להקטנת מגוון הגידולים – דבר שכמובן מנוגד לאינטרס הצרכנים. בנוסף בניגוד לפעילות המבוצעת על ידי חברי הקהילה, עשויה חקלאות המבוצעת על ידי גורמים שאינם תושבי אותו יישוב להיות מלווה בתחושת אדישות לגבי מטרדים או נזקים סביבתיים שעשויים להיגרם כתוצאה מן הייצור החקלאי.

3. חקלאות תאגידית בארה"ב

בנקודה זו ראינו לציין כי על אף שלכאורה חוק ההתיישבות הינו ייחודי לישראל, השמירה על המשק החקלאי המשפחתי והלבטים בעניינה של החקלאות התאגידית, אינם נחלתה של ישראל בלבד והם מעסיקים גם שיטות משפט אחרות. לצורך הדיון כאן בחרנו להסתייע בתפיסה המשפטית בהקשר זה בארה"ב. כפי שנראה, ניתן לזהות כמה קווי דמיון בין ארה"ב לישראל. כך למשל בארה"ב, כמו בישראל, נתפסים המשקים החקלאיים המשפחתיים הקטנים כבסיסה של ההתיישבות הכפרית בארה"ב. עיקרון זה מושרש בחזון ובאידיאל של התפיסה האגררית שהותוותה ע"י תומס ג'פרסון והוא מוכר כאחד מעקרונות הליבה של המדיניות החקלאית שם גם

³⁶ ראו למשל ת"א (ת"א) 1523/07 **מהדרין נ' מינהל מקרקעי ישראל** (ניתן 27.9.2012) פורסם בנבו. במקרה זה הפיקה חברת מהדרין רווח של מאות מיליוני שקלים מהפשרתן של קרקעות חקלאיות שהוקצו לה בשעתו למטרת חקלאות. ראו אריק מירובסקי, TheMarker 11.10.2012 <http://www.themarker.com/realestate/1.1839966>.

³⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 50 לשנת 1999 עמ' 602-606. על פי האמור בדו"ח הוצע בשעתו לשר החקלאות להפעיל תכנית יזומה לשמירה על קרקעות המדינה. התכנית הציגה 5 אמצעים לשמירה על הקרקע בכללם התיישבות, עיבוד, רעייה, ייעור ופיקוח, שם, עמ' 602. התכנית לא מומשה.

כיום³⁸. בדומה לישראל, מוגדר המשק החקלאי המשפחתי הקטן בארה"ב כמשק שהעבודה היומיומית בו נעשית ע"י החקלאי ובני משפחתו שהינם בעלי הזכויות בקרקע ובאמצעי הייצור³⁹.

על מנת לבטא את חשיבות ההגנה על המשק החקלאי המשפחתי, הן כשלעצמו והן מפני התאגידים החקלאיים אימצו חלק ממחוקקי המדינות בארה"ב חקיקה "נגד חקלאות תאגידית" ("Anti Corporate Farming Laws")⁴⁰. חקיקה זו מגבילה תאגידים מרכישת אדמות חקלאיות, ולעיתים קרובות גם מגבילה אותם מלעסוק בייצור החקלאי אלא אם כן התאגיד מוחזק בידי משפחה או חקלאים פעילים תושבי המרחב הכפרי. כך למשל באחד החוקים נקבע כי:

"זהו אינטרס של המדינה לעודד ולהגן על המשק החקלאי המשפחתי כיחידה כלכלית בסיסית, להבטיח אותה כדפוס החברתי הרצוי ביותר של הייצור החקלאי, ולשפר ולקדם את יציבותה ואת רווחתה של המשפחה הגרעינית ושל הקהילה הכפרית"⁴¹.

התפיסה המקובלת בארה"ב הינה שהגנה על המשפחה החקלאית מביאה עימה תועלת לכלכלה, לסביבה ולחברה. החקלאות התאגידית לעומת זאת, טומנת בחובה שורה של חששות:

- א. הכבדה כלכלית על המשקים הקטנים.
 - ב. חששות מבעיות אקולוגיות, בכללם בעיות של מטרדים לציבור כתוצאה מניהול פסולת בלתי אחראי, ממתקני גידול בע"ח בהיקף תעשייתי וכו'.
 - ג. בעיות מתחום ההגבלים העסקיים.
 - ד. חשש מ"עלויות סמויות" נוספות בהם תידרש החברה לשאת כתוצאה מהמבנה התאגידי של החקלאות, בכללם הנזק הסביבתי עימו תידרש החברה בסופו של דבר להתמודד ונזקים ארוכי טווח שייגרמו משחיקת הקהילה ונטישת המרחב הכפרי כתוצאה מפגיעה במשקים הקטנים.
- מחקר שנערך בעניין זה על ידי "הוועדה הלאומית למשקים קטנים במשרד החקלאות האמריקאי"⁴² קובע, כי הגנה על משקים משפחתיים קטנים מביאה להעלאת הגיוון, לתחושה של העצמה עצמית, אחריות קהילתית, קשר אישי עם צרכני המזון, אזרחות טובה יותר ותועלת סביבתית. המחקר טוען שעל ידי איסור על חקלאות תאגידית (corporate agribusiness) מעודדות המדינות (States) את קיומם של אלפי משקים קטנים, דבר שמוביל בהמשך גם לגיוון הבעלויות, גיוון הייצור ובתגובה גם מביא לעליית המגוון הביולוגי.

ראוי לציין כי בארה"ב התמודדו חלק מן המדינות גם עם טיעונים חוקתיים לפיהם הטלת הגבלות על חקלאות תאגידית יש בה משום פגיעה בחופש העיסוק כמו גם התערבות מלאכותית שאיננה

³⁸ דוח הוועדה הלאומית למשקים קטנים במשרד החקלאות האמריקאי – USDA National Commission on Small Farms, A Time to Act: A Report of the USDA Nat'l Comm'n on Small Farms § II (Jan 1998). הדוח ניתן לצפייה בכתובת http://www.csrees.usda.gov/nea/ag_systems/pdfs/time_to_act_1998.pdf.

³⁹ משק חקלאי קטן מוגדר בארה"ב כמשק שהיקף הכנסותיו השנתי אינו עולה על \$250,000. ראו Matt Chester, Anticorporate Farming Legislation: Constitutionality and Economic Policy. 9 *Drake J. Agric. L.* 79 (2004).

⁴⁰ חקיקה כזו אומצה בתשע מדינות אשר אחראיות לחלק ניכר מן הייצור החקלאי בארה"ב.
⁴¹ ציטוט לדוגמה מן החוק של מדינת מינסוטה (Minn. Stat. Ann § 500.24(1) (West Supp. 2004) בתרגום חופשי של המחברת.

⁴² לעיל ה"ש 38

עולה בקנה אחד עם עיקרון השוק החופשי והכלכלה הקפיטליסטית הטהורה. יחד עם זאת בארה"ב, כמו בישראל - השיקול הכלכלי איננו נתפס כשיקול העיקרי. השיקולים הערכיים הנוספים והשמירה על עקרונות התפיסה האגררית המבוססת על ריבוי משקים קטנים עדיין גוברת מאחר שהיא נתפסת כמביאה עימה תועלת ציבורית וחברתית גדולה יותר⁴³. מטעם זה, ככלל היא עומדת במבחנים החוקתיים וזוכה להגנת הערכאות השיפוטיות.

4. סיכום ביניים

שתי הנחות יסוד יש להניח לנגד עינינו בעת שנבוא לבחון מהן המסקנות המתבקשות בנושא של חקלאות תאגידית: ראשית, ענף החקלאות הינו עדיין, הענף הכלכלי המרכזי בהתיישבות החקלאית. שנית יש לזכור כי ההתיישבות בישראל משרתת מטרת אסטרטגיות, ביטחוניות, כלכליות וחברתיות, והיא ממלאת תפקיד מרכזי בהיסטוריה, הערכים והמורשת הישראלית. ההכרה בערכן של החקלאות וההתיישבות כשני כלים שלובים מובילה אותנו למסקנה כי על אף חלוף העיתים והתמורות אותן חוות החקלאות וההתיישבות בעשורים האחרונים – עדיין יש מקום לשמור ולשמר את ערכי ההתיישבות והעקרונות על בסיסם נבנתה.

היתרונות הכלכליים הלכאוריים הגלומים בהתקשרות עם תאגידים יניבו אולי תועלת בטווח הקצר, בו בזמן שאל מולם עומדת שורת חסרונות וסיכונים לפגיעה בהתיישבות גם במישור הערכי, ובטווח הארוך גם במישור הכלכלי. מטעם זה נראה לנו נכון להטיל הגבלות ואיסורים על התקשרות עם תאגידים ובעלי הון המבקשים לעשות חקלאות בהיקפי עיבוד גדולים בהסדרים של שותפויות, כמו גם בוודאי על הסדרים של **השכרת הקרקע בשכירות משנה** לתאגיד. בהתאם, המלצתנו היא לשקול לכלול בחוק תיקון שייקבע כי הכלל הוא איסור התקשרות עם תאגידים ובעלי הון.

כחריג לכלל ניתן לשקול בקשה להסדר עם תאגיד הן למטרה נקודתית ייחודית והן לעיבוד בהיקפים גדולים בכפוף ל**בחינה** של משרד החקלאות : במסגרת זו נכון יהיה לבחון את הצדדים להתקשרות, משך ההסכם ומטרתו. לעיתים יש אף לבחון את טיב הגידול שכן עשויים להיות גידולים אשר יצדיקו התקשרות כזו ואשר למדינה יש אינטרס לקדם. ככלל, דעתנו היא כי אין זה רצוי להתיר הסדרים ארוכי טווח.

זאת ועוד, השאיפה לעקוף את הוראות החוק עלולה להוביל את הצדדים לביצוע הסכמים שיוצגו כשותפות. דעתנו היא כי הסכם עם תאגיד מייצר חזקה שמדובר בהשכרת משנה ולא בשותפות אמת לאור זאת, ומאחר ולדעתנו יש לקיים מנגנון פיקוח הדוק במקרה של תאגידים, נציע לשקול חוזה בעל נוסח אחיד שיצא תחת ידו של משרד החקלאות.

ד. הסכמי שכירות משנה בין מתיישבים באותו יישוב

חוק ההתיישבות מתיר כיום הסדרי שותפות בין מתיישב למתיישב באותו יישוב⁴⁴. יחד עם זאת, הוא איננו מתיר העברת או הקניית זכויות בקרקע בדרך של **שכירות משנה**, קרי השכרת הקרקע למתיישב אחר. זאת ועוד, שכירות משנה משמעה העברת זכויות בקרקע ולפיכך היא מנוגדת גם

⁴³ ראו למשל Keith D. Haroldson, Two Issues in Corporate Agriculture: Anticorporate Farming Statutes and Production Contracts 41, **Drake I. Rev.** 393, 396-400

⁴⁴ סעיף 1 לתוספת הראשונה לחוק קובע כי יצירת שותפות בקרקע או ביבול מהווה שימוש חורג ולפיכך היא אסורה, "מלבד אם השותפות היא בין תושבי אותו יישוב והשותפים עובדים במידה שווה".

להסכמי המשבצת של האגודה עם המינהל. ככל שלא ניתנה הסכמתו של המינהל הרי שמדובר על עבירות נוספות.

הנטייה היא כיום להקל ראש בהתקשרויות בין מתיישבים למתיישבים אחרים באותה אגודה שיתופית, על אף שעל פני הדברים מדובר בעבירה על החוק. לדעתנו, ככל שיש מחשבה מחודשת לגבי חוק ההתיישבות, יש מקום להסדיר גם בעיה זו לאור ההשלכות העולות ממנה. התופעה של צמצום מס' בעלי הנחלות העוסקים בחקלאות באגודה השיתופית הובילה לכך שבפועל ניכרים מקרים בהם מוחזקות קרקעות האגודה בדרך של שכירות משנה על ידי מס' מצומצם מאוד של חקלאים, אשר מעבדים לעיתים 10 נחלות או יותר. הדברים יכולים להגיע עד כדי מצבים קיצוניים שבהם מוחזקות כל קרקעות המשבצת של הישוב בידי כמה חקלאים ספורים.

על מנת להמחיש את משמעות הדברים נבחר כי משבצת האגודה היא פונקציה של מכפלת מס' הנחלות במכסת הקרקע לנחלה. פירוש הדבר שגודל המשבצת עשוי לעמוד על כמה אלפי דונמים. ככל שהקרקע מחולקת בין כלל חברי האגודה בעלי הנחלות, כי אז נשמר עיקרון השוויון וגודל הנחלה כפי שהותוו על ידי הרשות לתכנון במשרד החקלאות. מקום בו המשבצת מוחזקת בידי מתי מעט של חברים, נוצרת תופעה של ריכוזיות מסוג אחר.

מעבר לעבירה על החוק, גורמת תופעה זו להיווצרותם של גורמי כוח בתוך האגודה, אשר מתורגמת לשליטה גם בקרקעות האגודה וגם בהנהלות האגודה. בשלב הבא, מחולקות הקרקעות למקורבים והאגודה מתנהלת כאגודה משפחתית⁴⁵, דבר שהוא כמובן בעייתי ביותר. היווצרות גורמי הכוח יוצרת מעגל של התחזקות של אותם גורמים, דבר שמוביל בסופו של דבר גם לנישולם של בעלי נחלות מזכויותיהם, ולאי שוויון בולט בחלוקת קרקעות האגודה, בניגוד להחלטות הרשות לתכנון, לעקרונות השוויון בהקצאת אמצעי הייצור ולנוהלי המינהל.

תופעה בעייתית נוספת הינה השתלטותם של מתיישבים בישובים חקלאיים על עתודות הקרקע של הנחלות הפנויות באותו יישוב. התוצאה היא שמתיישבים חדשים שנקלטים אינם יכולים לקבל את קרקעותיהם גם אם הם חפצים לעבד אותם. ידועים מקרים שבו רבע (!) מחברי האגודה אינם אווזים במקרקעי נחלתם **שלא בהסכמתם, בעקבות הסדרים חוזיים בלתי חוקיים שנכפו עליהם בעל כורחם כתנאי לקבלה ליישוב**⁴⁶.

יצוין כי פעולות בלתי חוקיות אלה נעשות לרוב על ידי הנהלות האגודות השיתופיות, מה שהופך את הנושא חמור שבעתיים. האגודה החקלאית השיתופית היא גוף דו מהותי עליו חלים עקרונות היסוד של הגינות, שוויון, סבירות, יושר ותום לב וכיוצא בהם מושכלות ראשוניים של מינהל ציבורי ראוי⁴⁷. הענקת סמכויות בנושא חלוקת הקרקעות לאגודה השיתופית מבוססת על הנחת היסוד כי הן תפעלנה בהתאם לכללים אלה. מקום בו הדברים אינם כך, ראוי היה כי הרשויות פעילו את כובד משקלם על מנת להפקיע את סמכותן של אגודות אלה.

⁴⁵ ראו למשל ע"א 7094/10 רותם ורחל צורן נ' ניתאי ויעל שפירא (2010) פורסם בנבו.

⁴⁶ פרטי המקרים שמורים אצל המחברת. אחד המקרים שהגיעו לערכאות הוא במושב מעלה גמלא, ראו: ת"א (נצ') 669/09 גדי נקש ואח' נ' גמלא מושב עובדים להתיישבות חקלאי, התיק הועבר לגישור. מקרה נוסף הוא המקרה הידוע של האלוף יואב גלנט אשר על אף שרכש נחלה חקלאית בת 40 דונם הוא הוחתם על ידי האגודה על מסמך לפיו הוא יקבל 5 דונם בלבד, ראו בג"צ 6770/10 מפלגת התנועה הירוקה נ' ממשלת ישראל, עמ' 4 לפרוטוקול הדיון מיום 10.1.2011.

⁴⁷ פסק דינו של כב' השופט בעניין צורן, לעיל ה"ש 45.

בתוך כך ראוי שהרשויות יפעלו לאכיפת סמכותם בהקשר לחלוקת הקרקעות והשוויון באמצעי הייצור. הסמכות בעניין זה נתונה לכאורה למשרד החקלאות, והיא נשענת הן על הוראות חוק ההתיישבות והן על סמכותו של השר בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1.

סמכות מקבילה נתונה למינהל מקרקעי ישראל מכוח הוראות דומות הכלולות בהסכמי המשבצת בין המינהל לבין האגודות השיתופיות, אלא שהמינהל, גם הוא אינו נוטה לאכוף הוראות אלה. מעבר לכל אלה, נתונה סמכות רחבה גם לרשם האגודות השיתופיות. ואולם, חרף התופעה הבעייתית, נמנעים שלושת הגופים הללו מאכיפת סמכויותיהם.

העדר אכיפה בתוך הישוב מחריף את הבעיה, אשר מעבר להיותה מנוגדת לחוק, ולנוהלי הרשויות, היא פוגעת בערכי ההתיישבות, מייצרת אווירה משברית ומחלוקות בתוך הכפר, מובילה להחלשת הקהילה הכפרית ובסופו של דבר פוגעת בהתיישבות. ככל שהמטרה היא לחזק את המשק החקלאי המשפחתי ואת ההתיישבות, יש מקום לדעתנו לתת את הדעת גם לסוגיה זו ולאכוף בהתאם.

מעבר לכל אלה, ברי כי הימנעות מאכיפה עשויה להוביל בנקל לכך שקרקעות של ישוב שלם מוחזקות בידי מס' זעום של מתיישבים, והיא מייצרת לדעתנו הרהורים בשאלה האם בסופו של דבר היא מובילה למדיניות המשפטית הרצויה.

בנוסף, וככל שהדבר נוגע להוראות חוק ההתיישבות, דעתנו היא כי יש מקום לחדד את הוראות החוק באופן שיבהיר את האיסור על העברת זכויות בקרקע בתוך אותו יישוב; יחדד את עקרונות השוויון בהקצאת מקרקעי הנחלות ויאסור על הסדרים חוזיים בין האגודה לחבריה באופן שמנוגד לעקרונות אלה. מומלץ כי לסעיף זה תהיה תחולה רטרואקטיבית שאם לא כן עשויות האגודות להסתמך על ההסכמים החוזיים (הבלתי חוקיים) עליהם אולצו המתיישבים החדשים לחתום, דבר שינציח את המצב הקיים.

ה. הסדרי שותפות

1. הסדרי שותפות בין מתיישב למתיישב באותו ישוב, או שלא באותו יישוב

כאמור לעיל, חוק ההתיישבות מתיר כיום הסדרי שותפות בין מתיישבים באותו יישוב ובלבד שמדובר ב"שותפות אמת". זו, מוגדרת בחוק כשותפות אשר נעשית בין תושבי אותו יישוב והשותפים עובדים בה במידה שווה.

הירידה ברווחיות והרצון לנצל את יתרון הגודל מובילים את המתיישבים לא פעם לשותפויות בגידול. גודלה של יחידה משקית משפחתית, כפי שנקבע בשעתו, איננו מאפשר לפרנס כיום משפחה חקלאית, וודאי לא שתיים, וודאי לא בכל ענפי הייצור. השיקולים הכלכליים ומגבלת הגודל של הנחלה עשויים להוות את אחת הסיבות להפסקת העיבוד ולפיכך דורשים להתיר הסדרי שותפויות, הן בין חברי אותו יישוב, ולדעתנו גם בין מתיישב למתיישב בישוב שכן או גובל גיאוגרפית.

הסדרים בין מתיישבים שלא באותו יישוב אינם מותרים במתכונת החוק הנוכחית, ואולם לאור הנסיבות שתוארו, דעתנו היא כי אין מניעה לאפשר זאת.

עם זאת, נוכח הבעייתיות שעשויה להיווצר מאחזקת קרקעות בהיקף גדול כפי שתוארה בפרק ד' לעיל, ומעבר לדרישה הבסיסית בדבר שותפות אמיתית, יש להגביל לדעתנו את היקף הקרקע המכסימלי שבשותפות ולהיקף הקרקע המכסימלי אותה רשאי מתיישב להחזיק בשותפויות שונות. במישור הערכי, נראה לנו ראוי שמס' המשקים בשותפות יעמוד על משקים ספורים ולא יהא כזה שיאפשר על פניו השתלטות על נתח גדול מידי של קרקעות היישוב.

מקום בו ההסדר נעשה בין מתיישב למתיישב בישוב מרוחק, הדבר מקים חזקה לפיה אין מדובר בשותפות אמת ולכן הנטייה הינה שלא להמליץ על הסדר כזה. אין הדבר אומר כי ככלל יש לאסור באופן גורף על הסדרים כאלה, אלא על פיקוח הדוק יותר על טיב ההתקשרות.

2. הסדרי שותפות בין "אגודה שיתופית שהיא ישוב"⁴⁸ לאגודה אחרת

בדומה להמלצה להתיר הסדרי שותפות בין מתיישב למתיישב בישוב סמוך או גובל, דעתנו היא כי נכון יהיה להתיר הסדרי שותפות בין אגודה שיתופית שהיא ישוב לבין אגודה שיתופית אחרת (למשל קיבוץ עם קיבוץ).

גם כאן, שלא בדומה להשכרת משנה – שותפויות אמת הן כמעט כורח הנסיבות. ענפי גידולי השדה בקיבוצים מתבצעים על שטחים גדולים והם דורשים השקעות כבדות בציוד ומיכון (עלות של קומביין למשל הינה כמיליון ₪). על מנת שהעיבוד החקלאי יהיה כלכלי ותחרותי, נראה לנו כי יש צורך בהגמשת מדיניותו של משרד החקלאות בעניין זה, באופן שיאפשר שיתופי פעולה בין אגודה העוסקת בחקלאות באופן פעיל לאגודה פעילה אחרת.

לפיכך, ככל שמדובר באגודות שכנות או גובלות, אשר מבקשות לבצע שותפות ביניהם לצורך התייעלות ושיתוף בציוד מסיבות כלכליות, נראה לנו נכון להתיר אותה ככלל. כך, נכון גם להתיר לדעתנו הסדר של שותפות בין אגודה שהיא ישוב (למשל קיבוץ) לבין מתיישב בודד (חבר מושב למשל) ככל שהוא חקלאי פעיל, ובלבד שתישמר ההגבלה של מס' המשקים או גודל השותפות כאמור בפרק ה' (1) לעיל.

אלא שמבנה החוק במתכונתו הנוכחית קובע "ברירת מחדל" לפיה שותפות היא אסורה, אלא אם הותרה ע"י הרשות המוסמכת. החוק מנוסח אם כן על דרך השלילה. המציאות מלמדת כי גם במקרה של שותפות אמת, נדרש המתיישב או האגודה השיתופית לפרוצדורה בירוקרטית ארוכה ומכבידה יתר על המידה ולהתמודדות עם חסמים רבים באופן שעל פניו נראה לא סביר. את הסיבה לכך אנו מייחסים לאופן בו מנוסח כיום החוק.

נוכח האמור נראה לנו כי יש מקום לשנות את נוסח החוק באופן שיקבע את הכלל על דרך החיוב, קרי: שותפות בין אגודה שהיא ישוב לבין אגודה שהיא ישוב סמוך או גובל, תהא מותרת. בסיטואציה כזו נדרש אמנם פיקוח, יחד עם זאת לדעתנו שותפות בין מתיישבים חקלאים פעילים, כאשר החזות הראשונית של המתקשרים והמהות הבסיסית של ההסכם מלמדים שעל

⁴⁸ המונח המשפטי המדויק הינו "אגודה שהיא ישוב נפרד", והוא לקוח מסעיף 2 לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), תשנ"ו-1995. התקנו כוללות בהגדרת סוגי האגודות גם הגדרה מרחבית. כך למשל ההגדרה המשפטית של מושב עובדים הינה: "מושב עובדים – אגודה חקלאית שהיא ישוב נפרד, שמטרתה כוללות ארגון ההתיישבות של חבריה, קיום שיתוף באספקה בשיווק ובעזרה הדדית, ומילוי התפקידים של שלטון מקומי". הגדרה זו חלה על רוב סוגי היישובים החקלאיים למעט הכפר השיתופי.

פניו מדובר בשותפות אמת, אינה צריכה להידרש למנגנון אישורים מסורבל. ראוי שהגמשת העמדה תקבל ביטוי בחוק.

1. אחרית דבר

כעולה מן האמור לעיל, המלצתנו היא לשמור על רוח החוק אם כי בראייתנו יש מקום לשקול בו שינויים. בחלק מן המקרים יש מקום לשקול גישה ליברלית יותר, ובמקרים אחרים גישה נוקשה יותר ואכיפה נמרצת יותר.

עם זאת דומה כי הפיתרון לבעיות נשוא הדיון אינו טמון בתשובה פשוטה של התרת הסדרים אם לאו, אלא בהסדרה רחבה של הנושא, בדרך לפתרון כולל, אשר ישמר את החקלאות ויבטיח את המשך העיסוק בה, יקדם תעסוקות חלופיות נלוות ויחזק את ההתיישבות.

הנחת היסוד הינה כי בלא יכולת להתפרנס מן הנחלות, לא ניתן יהיה להמשיך ולהחזיק בהן. לשם כך, ראוי לדעתנו לבחון מחדש את גודל הנחלות, גודל היישובים ואת משק החקלאות בישראל. בתוך כך נכון לדעתנו לבחון את אפשרות הגדלת מכסת הקרקע לנחלה במקומות בהם גיאוגרפית הדבר ניתן.

במקביל, ראוי היה לפעול לקידום תכנית כוללת להרחבת מגוון העיסוקים אותה ניתן יהיה לבצע במקביל לעיסוק בחקלאות, ולפיתוח הכלכלה הכפרית בתחומים נגזרים, באופן שניתן יהיה להרחיב את מקורות ההכנסה, ישמר את המשק המשפחתי ואת הקהילה הכפרית גם במישור הכלכלי וגם במישור החברתי וגם את ערכי ההתיישבות,

מנגד, ראוי כי הרשויות יפעלו ביתר שאת לאכיפת סמכויותיהם ובתוך כך יגבירו את הפיקוח על השימוש בקרקעות המדינה בהתאם לעקרונות ההקצאה. הטיפול בקונפליקטים בתוך האגודות והשמירה על עקרונות המדיניות הקרקעית, הוא חיוני לצורך הפקת התועלת הציבורית והחברתית לשמה הוקמה ההתיישבות.