



שדה קצור. צילום: אריכון קק"ל

הכשלים במסמך כרוכים בחלקם זה בזה

כשלים במסמך השמאי הממשלתי. "הצעה לייעול מבנה הסובסידיות לענף החקלאות
בישראל - התייחסות כלכלית למשאב הקרקע"¹

יקיר פלסנר*

באתר האינטרנט של משרד המשפטים שוכן מסמך שהכין השמאי הממשלתי העוסק בדמי
חכירה של קרקע חקלאית.² להלן מתוארים בתמצית קביעותיו וניתוחיו של השמאי הממשלתי
כפי שהם נמסרים במסמך האמור. לאחר מכן אבהיר כי ניתוחו של השמאי הממשלתי את
מה שהוא רואה (שלא בצדק, כפי שיתברר להלן) כסובסידיה המוענקת על ידי המדינה לחוכרי
קרקע חקלאית, לוקה בדברים הבאים:

* פרופסור, המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל, האוניברסיטה העברית ירושלים ורחובות.
1 בהכנת ההערות שלהלן נסתייעתי בשיחה עם פרופ' עזרא סדן, שגם העיר הערות מועילות. כמו כן הפקתי
תועלת רבה מהערותיה של עו"ד אפרת ואש. למותר לציין שהאחריות על הדברים, כולל על שגיאות, היא
שלי בלבד.

2 <http://shuma.justice.gov.il> מיום 12.4.2010.



הכשלים במסמך כרוכים בחלקם זה בזה



- בתיאור העובדות;
- בהבנת הכלכלה;
- בהערכת התוצאות של הצעותיו.

הכשלים במסמך כרוכים בחלקם זה בזה. למשל, התיאור השגוי של המצב העובדתי הוא לפחות בחלקו תולדה של ליקויים בהבנתו של השמאי את ההיבטים הכלכליים של הנושא.

הטענות העיקריות ועיקרי הניתוח במסמך השמאי

- א. הטענה העובדתית המרכזית;
 - המדינה מסבסדת את החקלאות, באשר מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) גובה דמי חכירה נמוכים בהרבה מדמי החכירה הנהוגים בין פרטים בשוק החופשי.³ עומק הסבסוד מגיע ל-80%;
 - ב. הטענות הניתוחיות;
 - מאחר שהקצאת הקרקע אינה תולדה של שוק חופשי, הריהי מעוותת ובלתי יעילה;
 - דמי החכירה הנמוכים שגובה ממ"י מובילים לשימוש בלתי יעיל של קרקע, כולל החזקת קרקע בלתי מעובדת;
 - בשוק החכירה המשנית, דמי החכירה גבוהים בהרבה מאלה שגובה ממ"י, מה שמעיד, לדעת השמאי הממשלתי, על כך שקיים עודף ביקוש מתמיד לקרקע חקלאית;
 - דמי החכירה בשוק החופשי, הגבוהים מאלה שגובה מינהל מקרקעי ישראל (להלן: ממ"י), גורמים לחקלאים לפעול בתנאי תחרות בלתי הוגנת;
 - הסבסוד הגלום בדמי החכירה שגובה ממ"י מאלץ את המדינה לאסור לחלוטין השכרת קרקע למעבד אחר (למעט השכרה לחבר אחר באגודה).

הצעותיו של השמאי ליעול המערכת

לזו ההצעה הוא שבמקום השיטה הקיימת, תוענק זכות החכירה של קרקע חקלאית באמצעות מכרזים פומביים.

ניתוחו השגוי של השמאי

- א. הקצאה בלתי יעילה של קרקע

3 באיזו מידה השוק באמת חופשי, ראה בגוף המאמר.

דף השער של הצעת השמאי הראשי באתר משרד המשפטים



מדינת ישראל – משרד המשפטים
אגף שומת מקרקעין – לשכת מנהל האגף



תאריך: כ"ז ניסן, תשי"ע
12 אפריל 2010

הצעה ליעול מבנה הסובסידיות לענף החקלאות בישראל התייחסות כלכלית למשאב הקרקע

1. כללי

סובסידיה היא התערבות ממשלתית לעידוד צריכה וייצור והיא משמשת כמכשיר לקידום עניין ציבורי בהתאם למדיניות ממשלתית¹.

הנחת סובסידיה לענף ייצור כלשהו כרוכה בהשפעות שליליות מאחר והיא יוצרת חקצאה בלתי יעילה של גורמי ייצור, גורמת להעמקת המיסוי ואף חושפת את הרגולטור לסיכון, שבניהול שיקולי הקצאה, שאינם הוגנים או שאינם ענייניים בין היצרנים לבין עצמם. יחד עם זאת, היא עשויה להיות מוצדקת אם התועלת הציבורית שבצידה גוברת על הנוק שכרוך בעצם נתינתה.

מדינות רבות וישראל בתוכם, מסבסדות את הייצור החקלאי מהסיבות הבאות:

א. חתוצרת החקלאית חינה "מוצר יסודי", שיש לעודד ייצורו העצמי (ללא תלות בייבוא).

ב. במטרה להגדיל הכמות המיוצרת, להוריד המחיר ולהגביר הזמינות של מזון (בעיקר לשכבות האוכלוסייה החלשות).

ג. במטרה להגדיל שטח הקרקע המעובד ובכך להרחיב את ההשפעות הסיביביות החיוביות ממנה (יצירת מרחבים ירוקים והגנה מפני פולשים).

מעמדו המיוחד של ענף החקלאות בא לידי ביטוי בעצם קיומו של משרד ממשלתי לענף זה (משרד החקלאות), על אף שהוא מהווה כ- 1.7% מחתמייג² ועל אף שמועסקים בו פחות מ- 2% מהעובדים הישראלים³ בלבד.

2. סיבסוד החקלאות באמצעות חוזלת גורם הייצור הקרקעי

אחת הדרכים לסיבסוד הייצור החקלאי בישראל היא חוזלת מחיר הקרקע לחקלאות⁴.

מאחר ומעל ל- 90% משטח מדינת ישראל מחוויים קרקע בבעלות המדינה, שמוחלת על ידי מינהל מקרקעי ישראל, יכולה המדינה לקבוע את מחירי הקרקע לחקלאות באמצעות החלטת הרגולטור (שהוא מועצת מקרקעי ישראל).

כיום נוהגת המדינה להחכיר/להשכיר את הקרקע המשמשת לחקלאות במחירים טבלאיים קבועים (ראח דוגמה בספח א' - טבלת דמי חכירה לשנת תשי"ע). סך השטח המוחכר/מושכר למטרות חקלאיות כיום הינו

1 חלק גדול מהמדינות המפותחות מסבסדות השכלה גבוהה, מוצרי יסוד בסיסיים, מוצרים מקסיני זיהום, חוסכי אנרגיה ועוד.
2 לשנת 2008, ראה לוח 14.3 מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס.
3 לשנת 2008, ראה לוח 12.12 מהשנתון הסטטיסטי של הלמ"ס.
4 דרכים נוספות הן סבסוד של גורמי ייצור אחרים כגון מים, שרתי הדרכה, חומרי גלם ועוד.





זוהי הקביעה האחת של השמאי שאין ספק לגבי נכונותה, ומנגד אין בה שום חידוש – היא ידועה מימים ימימה לכל מי שמתעניין בנושא ויש לו מושג בסיסי בכלכלה. הקצאה לא יעילה של הקרקע קיימת בארץ עוד מתקופת ההתיישבות שלפני קום המדינה (על כך להלן). היא נובעת בדיוק מזה שאין שוק חופשי לקרקע חקלאית. מושב שיש לו חזקה למעשה בחלקת קרקע, אינו רשאי להעביר את מקצת חזקתו או את כולה, לזמן מוגבל, לאחר. קיים אמנם שוק אפור לעסקאות חכירה כאלה, אך היקפו מוגבל. החכירה בשוק זה היא לרוב למטרות גידולי שדה בבעל, ודמי החכירה הם נומינליים. מכל מקום, בין שהשמאי צודק בקביעתו כי המדינה מסבסדת את חכירת הקרקע ובין שלא, ההקצאה הבלתי יעילה אינה קשורה בכך כלל.

ב. הקיים עודף ביקוש לקרקע חקלאית?

אילו עיין השמאי בנתונים המתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה מגלה כי בעוד גודל השטח המיועד לחקלאות הוא כ-4 מיליון דונם, וזהו אכן השטח שהיה מעובד עד לפני מספר שנים (בלתי ידוע, בשל שינוי שיטת האומדן), הרי השטח המעובד ב-2008 הגיע ל-2.9 מיליון דונם בלבד. כלומר, ייתכן שעד כ-1.1 מיליון דונם חקלאיים היו מוברים⁴. השמאי גם סותר עצמו מניה וביה: מחד גיסא הוא טוען כי קיים עודף ביקוש לקרקע חקלאית; מאידך גיסא, הוא אומר שבשל דמי החכירה הנמוכים מדי, לכאורה, שגובה ממ"י, כדאי

להחזיק קרקע בלתי מעובדת. אבל למה להחזיק קרקע בלתי מעובדת אם יש עודף ביקוש לקרקע כזו? וברמת המקרו, איך קיום של לפחות כמה מאות אלפי דונם של קרקע בלתי מעובדת עולה בקנה אחד עם דמי חכירה גבוהים שקיימים,

אחת הקביעות היותר תמוהות של השמאי היא שסבסוד הקרקע הוא שגורם למדינה להטיל הגבלות על השוק המשני לחכירה

כביכול, בשוק החכירה המשנית? הרי עודף היצע כזה צריך היה לגרום לדמי החכירה בשוק המשני לרדת באופן דרסטי, אולי לאפס (כפי שאכן קורה – נא לראות בהמשך). אני מניח שאילו סבר השמאי שיש ביום מסוים עודף ביקוש לעגבניות, והמחירים גבוהים, הוא לא היה מצפה לראות בה בעת דוכנים מלאים עגבניות בשוק. מדוע יהיה הדבר שונה כאשר מדובר בקרקעות?

ג. מנין נובעים דמי החכירה הגבוהים יותר הנוהגים ב"שוק החופשי"?

מאחר שקיים עודף של קרקע חקלאית בלתי מנוצלת, הרי לכאורה תמוה שיש מי שמוכן לשלם

4 למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, לוחות 1.2 ו-1.19. האמת היא שגודל השטח המובר אינו ידוע, וזהו כשל ברור של ממ"י. שהרי שטח שאינו מעובד בפועל, אמור היה להיות מוחזר לממ"י.

דמי חכירה גבוהים במידה ניכרת מאלה שגובה ממ". הפתרון נעוץ בכך שאלה מן החוכרים המשניים שהם באמת יזמים חקלאיים מוצלחים, שאינם מתמחים בגידולים שבשולי המערכת החקלאית, דהיינו גידולי שדה, אינם מסוגלים לחכור, בדרך כלל, שטחים בגודל שהיו רוצים לחכור. את הסיבה לכך מציין השמאי עצמו, בקובעו שהמדינה מטילה הגבלה תמורה על חכירת משנה. המסקנה היא, שדמי החכירה הגבוהים יחסית, במקום שבו הם קיימים, משקפים לא את הערך השולי של הקרקע, אלא את הערך השולי של המגבלה שהטילה המדינה על חכירת משנה. כלומר, דמי החכירה הגבוהים משקפים את מה שהחוכרים היו מוכנים לשלם בשוליים כדי להרחיב את המגבלה על שטח הקרקע שמוותר להם לחכור (ערך הצל של המגבלה). וכאן אנו מגיעים לטעות הפטאלית שעושה השמאי כאשר הוא מתייחס לדמי החכירה הנוהגים בשוק החכירה המשנית, כאילו הם מייצגים במובן כלשהו שוק חופשי. שוק חופשי אינו יכול להתקיים כלל אם מוטלות עליו הגבלות שלטוניות באשר לכמויות שמוותר למכור ולקנות בו (או להחכיר ולחכור בו). אין לדעת בדיוק איזו רמה של דמי חכירה הייתה נקבעת בשוק חופשי אמיתי. אבל מתקבל על הדעת שדמי החכירה בשוק כזה היו נמוכים למדי. זאת,

- על רקע שתי עובדות הנזכרות לעיל:
 - אבטלה מסיבית של קרקע חקלאית;
 - דמי חכירה נומינליים תמורת חכירה אפורה למטרות גידול גידולי שדה בבעל.
- גם אין להוציא מכלל אפשרות כי בשוק חופשי אף הייתה נותרת קרקע מוברת. ובמקרה זה, הערך השולי של קרקע חקלאית היה מתייצב על אפס. ובכל מקרה, לא ברור כלל שדמי החכירה שהיו נקבעים בשוק חופשי היו עולים על אלה שגובה ממ", כך שחזיון הסובסידיה של השמאי היה מתנדף כלא היה.
- השמאי אולי גם שמע על כך שזה זמן מתגלגל רעיון של סבסוד חקלאות של גידולי שדה, כגון חיטה, במטרה למנוע את התופעה של שטחים חקלאיים נרחבים שאינם מעובדים. אילו הייתה קיימת סבירות גבוהה לאפשרות שבשוק חכירה משנית פתוח היו דמי החכירה גבוהים, יש להניח שהצעה כזו לא הייתה עולה כלל על הפרק.
- את חוסר היכולת לקבוע במידה סבירה של ודאות מה יהיו דמי החכירה בשוק חופשי, יש לזקוף לחובת העובדה שבהיעדר שוק כזה, יש שונות רבה בדמי החכירה הנוהגים. יכול שיהיה מושב שאחד החקלאים בו הוא יזם מוכשר, המוכן לשלם דמי חכירה ניכרים בעד חלקות נוספות



5 שימוש בקרקע לגידול של גידולי שדה בבעל הוא השימוש השולי, דהיינו, זה שמניב פחות רווח מכל אלטרנטיבה.

6 אינני יודע אם השמאי הממשלתי מתמצא בתכנון ליניארי. התמצאות כזו הייתה מובילה אותו לתובנה שקיום עודף של קרקע בלתי מעובדת משמעו ש"ערך הצל" של הקרקע הוא אפס.

7 נא לראות א. לירון, י. אבנימלך וח. צבן, שמירה על המרחב הכפרי, הזכות לעבד – החובה לעבד, "מודל יישום" חקלאות בת-קיימא באזורים חקלאיים נבחרים, דו"ח לקרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר, 2005.



במושבו. ואילו במושבו אחר, אין יום כזה, דמי החכירה המשניים הנוהגים בו הם פרוטות. מדוע מתייחס השמאי דווקא למקרה הראשון כמייצג את השוק "החופשי", ולא למקרה השני? ככל הנראה העניין הזה מוביל את השמאי גם לקביעה כי קיימת תחרות בלתי הוגנת בין החקלאים. השמאי אינו מפרט למה כוונתו, אבל הפירוש הנדיב ביותר כלפיו הוא שהאירחיונות נובעת, כביכול, מכך שאותם החקלאים המשלמים דמי חכירה גבוהים בשוק המשני, נאלצים להתחרות בחקלאים שנהנים מתשלום דמי חכירה נמוכים למדי. אלא שהשמאי מבלבל פה סיבה ומסובב: אלה המשלמים דמי חכירה גבוהים, עושים כך משום שהביקוש שלהם לקרקע הוא גבוה, והביקוש הגבוה מצדו הוא תולדה של יכולתם של החקלאים הללו להפיק ערך תפוקה גבוה מן הקרקע. עצם נכונותם לשלם דמי חכירה כאלה מעיד על כך, שהרי איש אינו מכריח אותם לחכור קרקע במחירים כאלה. יש גם לזכור שרבים מהללו נהנים מדמי החכירה הנמוכים יותר שגובה מדי"י בנחלות שלהם עצמם.

ד. האקרובטיקה הלוגית של השמאי

אחת הקביעות היותר תמוהות של השמאי היא שסבסוד הקרקע הוא שגורם למדינה להטיל הגבלות על השוק המשני לחכירה. קודם כול, מעוררת הקביעה הזו תמיהה באשר למידת היכרותו של השמאי את ההיסטוריה הקרקעית בארץ ישראל. גודל הנחלה במושבו נקבע בשעתו כשטח הקרקע שהמתיישב ובני משפחתו יוכלו לעבד ללא הזדקקות לעבודה שכירה. את הפילוסופיה הזו ניתן למצוא כבר אצל אברהם גרנובסקי (גרנות), מי שניהן קודם כמנהל הפעילות הכלכלית של קק"ל ואחר כך כיושב ראש שלה,⁸ וכך נאמר שם (התרגום מאנגלית שלי):

כדי שניתן יהיה לקיים מטרדים אמיתיים, כאלה שבאמת מניבים מחיר של שוק חופשי, צריך להסיר את ההגבלות הקיימות כיום

ריכוז של נחלות אחדות ביד אחת אינו מותר, משום שכל הצבר כזה יהיה גדול מכדי שהמתיישב ובני משפחתו יוכלו לעבדו בכוחות

עצמם. הם ייאלצו להעסיק עבודה שכירה זולה, והמשמעות היא העסקת לא־יהודים – מצב שיש למנוע בכל מחיר. עבודה עצמית, בלא כל סיוע של עבודה שכירה, היא עיקרון יסודי בבניית א"י כביתו של הלאום היהודי.

ההשקפה הזו באה לידי ביטוי ברור בחוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 – זמן רב לפני שהתפתח שוק משמעותי לחכירה משנית.⁹ כדאי אולי גם להזכיר לשמאי הממשלתי, שהעיקרון האמור הוא זה שהצדיק את הענקת התואר

8 Abraham Granovsky, *Land Problems in Palestine*, London, Routledge, 1926

9 ההגבלה שהוטלה על גודל השטח המוחזק היא זו שגרמה, מלכתחילה, לחוסר יעילות הקצאתית. מובן שלא יעילות הקצאה היא זו שהייתה בעדיפות גבוהה – קדמה לה מטרות ההתיישבות.

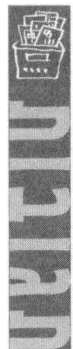


שדה חרוש. צילום: ארכיון קק"ל

"התיישבות עובדת" למושבים ולקיבוצים. אין אפוא ספק שהאיסור על החכרת משנה לא הונע על ידי סבסוד הקרקע, אלא יסודו באידיאולוגיה. עולה מכאן שתיאור נכון של המתרחש הוא היפוכו הגמור של תיאורו של השמאי, המבלבל פה שוב סיבה ומסובב: ההגבלה על החכרת קרקע היא הסיבה ולא המסובב, כאשר המסובב הוא דמי החכירה הגבוהים יחסית בשוק ההחכרה המשנית, באותו חלק של השוק שבו הם קיימים.

רעיון המכרזים

השמאי אינו טורח לפרט כיצד ינוהלו המכרזים הללו. כך, אין אנו למדים מן המסמך כיצד ייקבעו דמי החכירה ומה יהיה גודל השטח שיוחכר למי שזכו במכרז. גם לא ברור אם יוטלו הגבלות כלשהן על גודל השטח שמותר יהיה להחכיר לזוכה בודד, והאם חברות לעיבוד חקלאי יהיו זכאיות להשתתף במכרז. במילה אחת, אין כל התייחסות לכללי המכרז. לא מדובר כאן בשאלות טכניות, אלא בעניינים בסיסיים ביותר. כדי שניתן יהיה לקיים מכרזים אמיתיים, כאלה שבאמת מניבים מחיר של שוק חופשי, צריך להסיר את ההגבלות הקיימות כיום. המשמעות האמיתית של מערכת כזו היא לא פחות מאשר ביטול המערכת המוסדית





הקיימת כיום במגזר החקלאי. במילים פשוטות, ביטול המושב והקיבוץ כצורות המוסדיות התשתיות של החקלאות. מדובר, אם כן, במהפכה של ממש במגזר החקלאי. יכול להיות שזו רפורמה רצויה – איני מתכוון לעסוק כאן בשאלה הזו. אבל להעלות הצעה של רפורמה כזו כבדרך אגב, בהזדמנות זו שרוצים להגדיל את דמי החכירה שגובה ממ"י, הוא מעשה שנמצא בתחום ההזוי. המקום הראוי לעסוק בה, בשאלה הזו, הוא בית המחוקקים. יש בהצעתו של השמאי גם תקלה כלכלית חמורה, מעבר לנאמר לעיל: אין הוא קובע לאיזו תקופה יוחזרו הקרקעות. לכך יש השלכות יסודיות. אם ההחכרה תיעשה לתקופה לא מספיק ארוכה, אז החוכרים שזכו במכרז לא יבצעו את ההשקעות הדרושות כדי להשיג ביצועים מיטביים לאורך זמן. ואילו אם ההחכרה תהיה לתקופה ארוכה מספיק, אז איך אפשר לדעת מראש אילו דמי חכירה לגבות? הרי התנאים הכלכליים משתנים לאורך זמן, ומה שנראה היום כמחיר שיווי משקל של שוק חופשי, יכול להיות מחר מחיר מוגזם או מחיר נמוך מדי.

זו אחת הסיבות לכך שהסדרי חכירה מוכרים מימים ימימה נוקבים את דמי החכירה במונחים של אחוזי יבול, או אחוזי הכנסה.

**מאחר שקיים עודף של קרקע חקלאית
בלתי מנוצלת, הרי לכאורה תמוה שיש מי
שמוכן לשלם דמי חכירה גבוהים במידה
ניכרת מאלה שגובה ממ"י**

סוף דבר

הדברים שכתב השמאי הממשלתי, מוטב אילו לא נכתבו. אין הם מהווים טיפול רציני בבעיה. למצער, ניתן היה לצפות שלפני שהשמאי הממשלתי מעלה הצעות כה מרחיקות לכת, הוא יתייעץ עם כלכלן הבקי בסוגיות כגון אלה.