

שווי משקל בין שימושי קרקע

א) ביקוש גדל והולך לתוצרת חקלאית — דבר המחייב בדרך כלל הרחבה של השטח החקלאי, המעובד, או לפחות שמירה על השטח הקיים; ב) ביקוש גדל לקרקע לצורך בניה ושימושים עירוניים אחרים בפריפריה של הערים הגדולות, אשר בה מרוכזת כרגיל האדמות החקלאיות הפוריית. התוצאה מכך היא — לחץ גובר על משאבי הקרקע החקלאית וכן תחרות גוברת על משאבים אלה בין הכפר והחקלאות מזה והשימושים העירוניים מזה.

הנתונים הבאים מדגימים את הלחץ הגובר על משאבי הקרקע החקלאית. בעשור 1950—1960 גדלה אוכלוסיית ישראל ב-67%, אך שטח הקרקע החקלאית המעובדת גדל רק ב-17%. בתקופה של חמש-עשרה שנה (1960—1975) גדלה האוכלוסייה ב-63%, אך השטח החקלאי המעובד גדל ב-6% בלבד. התוצאה מכל אלה היתה, כי בעוד שבשנת 1950 היו בישראל 361 תושבים בממוצע לאלף דונם של קרקע חקלאית מעובדת, עלה המספר המקביל ל-793 בשנת 1975. ועוד, מספר תושבי הכפר בממוצע לאלף דונם של קרקע חקלאית מעובדת עלה מ-72 בשנת 1950 ל-113 ב-1975.

לאור ספרו המפורסם של אורוול, עד לשנת 1984; 21 שנים לעומת 40 שנים לגבי ספרו של אורוול. בינתיים קמו לעזרת העתידנים טכניקות מדעיות חדשות ותחזיותיהם ראויות להתחשבות בכל תכנון רציני. המחבר תרם בספרו הרבה להעמקת הנושא בדבר תכנון העתיד של שימושי הקרקע בישראל.

א. פ.

ישראל נמנית עם הארצות, שבהן תהליכי האורבניזציה וההתרחבות המהירה של הערים יוצרים לחץ חזק מאוד על המשאבים המוגבלים של קרקע חקלאית. השאלה היא: באיזו מידה ובאלה דרכים מצליח הכפר להתגונן בפני לחץ זה, לחץ הטומן בחובו את האיום של הפיכה גוברת של קרקע חקלאית לשימושים עירוניים? כיצד נוצר שיווי משקל סביר בין שימושי הקרקע החקלאיים לבין השימושים העירוניים, שביניהם מתנהלת תחרות מתמדת על משאבי הקרקע? לנושאים אלה מוקדש מחקר בשם "שווי משקל בין שימושי הקרקע בעיר ובכפר", אשר הופיע לאחרונה בשפה האנגלית מטעם משרד החקלאות, המחלקה לגיאוגרפיה של אוניברסיטת תל-אביב והמכון לחקר שימושי קרקע. מחברי המחקר הם פרופ' ש. פוהר-רילס (ראש הצוות), א. פוזונסקי, ד"ר א. שמואלי, ד"ר א. שסקין וש. זרחי.

הלחץ על משאבי הקרקע

הפרקים הראשונים של המחקר דנים ברקע הכללי של הבעיה שלפנינו. הם מציינים, בין השאר, כי התהליכים של גידול האוכלוסייה, התיעוש והאורבניזציה, מביאים בעקבותיהם להיווצרות שתי מגמות מנוגדות: ביסודן:

אשר לשימושי קרקע — הרי המחסור בקרקע ובמים יביא עמו שינויים בדרכי ייצור המזון ובהרכב התוצרת החקלאית, בבנין מגורים ובתעשייה

השנים חולפות מהר. שנת 1984 של ג'ורג' אורוול היתה בשעתו מרוחקת מאתנו, ואילו כיום היא על הסף ממש. מרחק הזמן עד לשנת 2000, כיעד תכנוני, קצת יותר מכפי שהיה בשעתו, המרחק משנת 1944, שבה יצא

המערכת המוסדית

פרק רחב יחסית מוקדש במחקר למערכת המוסדית של ניהול הקרקע החקלאית; מתברר כי במערכת מוסדית-ארגונית זו יש לראות אחד הגורמים העיקריים, אשר סייעו להגנה על הכפר ועל משאבי הקרקע החקלאית מפני הלחץ של תהליכי האורבניזציה והתייעוש. להלן מרכיביה העיקריים של מערכת מוסדית זו:

(א) רוב מכריע (כדי 85%) מכלל הקרקע החקלאית בישראל נמצא בבעלות ציבורית; דהיינו, בהחזקתו של מינהל מקרקעי ישראל;

(ב) התחיקה הישראלית בנושאי תכנון ובניה מעניקה עדיפות ברורה לשימושי קרקע חקלאיים על פני שימושי עירוניים ואחרים. כך, למשל, הוקמה בהתאם ל"חוק התכנון והבניה" משנת 1965 "הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית", הפועלת למניעת הפיכתה של קרקע חקלאית לקרקע עירונית;

(ג) המבנה השיתופי של רוב הכפרים בישראל מהווה גם הוא גורם המקל על ההתגוננות מפני הלחצים המכוונים להמרת ייעושה של הקרקע מחקלאית לשימושים עירוניים לסוגיהם;

(ד) באותו כיוון עצמו פועלת כרגיל גם מערכת המוסדית לתכנון פיזי בישראל, ה"עוסקת בעיבודן של תכניות אב ותכניות מיתאר במישור הארצי, האזורי והמקומי.

סקר שדה באזור השרון

במחקר נעשה גם נסיון לבחון בצורה מקיפה ומפורטת את הבעיות שלעיל באחד מאזוריה של ישראל. לצורך בדיקה מפורטת זו נבחר אזור השרון, אשר כלל בשנת 1976 550 אלף דונם של קרקע חקלאית מעובדת; דהיינו, קרוב ל-15% מכלל הקרקע המעובדת בישראל. יצויין, כי באותה שנה נמצאו באזור 190 ישובים כפריים; מזה 127 כפרים שיתופיים (ברובם מושבים ובחלקם קיבוצים), 24 מושבות חקלאיות, 24 כפרים

ערביים ו-15 חוות פרטיות ובתי ספר. הבדיקה העלתה עובדות מעניינות לגבי השינויים שחלו בין 1966 ו-1976 בהיקף השטחים החקלאיים המעובדים באזור, במבנה החקלאות של האזור לפי הענפים השונים, במידת האינטנסיביות של עיבוד הקרקע ותחומים אחרים. בין היתר בולטת העובדה, כי למרות שהאזור נמצא במרכז הארץ – פחת בו, בתקופה הנסקרת, השטח החקלאי המעובד, במידה לא-גדולה יחסית: מ-594 אלף דונם ב-1966 ל-550 אלף ב-1976. במלים אחרות, בעוד שללחץ האורבניזציה היתה השפעה שלילית על היקף הקרקע המעובדת, הרי השפעה זו לא היתה גדולה במיוחד. נראה, כי אחת הסיבות לכך היא, כי אין באזור זה ערים גדולות; הישובים העירוניים העיקריים בו הם נתניה וחדרה, דהיינו ערים בגודל בינוני. לעומת זאת, לחץ האורבניזציה על משאבי הקרקע הוא חזק הרבה יותר בערים הגדולות ובקרבנות הישירה; ולכן עדים אנו כאן לדחיקה מהירה של שימושי הקרקע החקלאיים על-ידי שימושים עירוניים. לדוגמה, מחקר שבוצע באזור המקיף 80 אלף דונם בצפון האגד התל-אביבי הראה, כי חלקו של השטח החקלאי המעובד באזור זה פחת מ-55.7% בשנת 1964 ל-19.3% ב-1972. יתר על כן, בשטחי השיפוט של תל-אביב וחיפה פחתו השטחים החקלאיים עד לשיעור נמוך ביותר.

הבעיה של דמי חכירה

במחקר נעשה גם נסיון לבחון את הבעיה של דמי חכירה בקרקע חקלאית. בין היתר הראו החישובים שנערכו במסגרת המחקר, כי בתקופה האחרונה ירדו דמי החכירה בקרקע חקלאית המוחכרת מטעם מינהל מקרקעי ישראל. לרמה נמוכה מאוד. בשנת 1975/76 הגיעו דמי החכירה בקרקע זו לשיעור של 5 ל"י בלבד לדונם, בעוד שההכנסה הנקיה של החקלאי הגיעה ל-726 ל"י בממוצע

החקלאות היא 18.9% (בהשוואה ל-15.5% לפי השיטה הקודמת).

ג. דרך מיקרו-כלכלית המבוססת על גובה התשואה בגידול חיטה. ניתן להשתמש בשיטה זו ככמשיר אופרטיבי לקביעת גובה דמי החכירה במשק חקלאי אינדיבידואלי. על יסוד שיטה זו התברר, כי בשנת 1976 היו דמי החכירה בקרקע החקלאית של מיני-הל מקרקעי ישראל צריכים להסתכם ב-130 עד 190 מיליון ל"י, וזאת אף אם מביאים בחשבון סובסידיה גדולה לחוכר, בעוד של-מעשה גבה המינהל באותה שנה דמי חכירה בגובה 19 מיליון ל"י בלבד.

תחזית לשנת 2000

ולבסוף, במחקר נעשה נסיון להגיע לתחזית של שימושי הקרקע הבלתי-חקלאיים בישראל בשנת 2000; וזאת כדי לבדוק באיזו מידה הם מתנגשים בצרכיה של החקלאות. כתוצאה מניתוח מפורט של הצרכים בתחום המגורים, התעשייה, המסחר והשירותים וכן הצורך בכבישים, בחנויות ובשטחי ירק, התברר כי שימושי הקרקע הבלתי-חקלאיים יסתכמו בשנת 2000 ב-1.2 מיליון דונמים, מזה 800 עד 850 אלף דונם בערים, והיתר ביישובים קטנים ובכפרים.

עתה יש להביא בחשבון, כי שטחי השיי-פוט של הערים בישראל מסתכמים אמנם ב-883 אלף דונם, אך אם מפחיתים את השטחים החקלאיים הנמצאים בשטחי השיי-פוט (135 אלף דונם) וכן אדמות טרשים וקרקעות אחרים שקשה לנצלם, הרי ההצעה הריאלית של קרקע ליעדים בלתי-חקלאיים מגיע בערים ל-650 עד 700 אלף דונם. מתברר, כי הצע הקרקע לצרכים בלתי-חקלאיים יפגרו בערים אחר הביקוש; והערים ינסו להתגבר על מצוקת הקרקע הן על-ידי נסיון להפיכת קרקע חקלאית הנמצאת בשטחי השיי-פוט שלהן — לקרקע עירונית, והן על ידי מאמצי התפשטות לעבר הפריפריה שלהן.

צע לדוגם. משמע שדמי החכירה הגיעו לכדי 0.7% מההכנסה הנקיה של החקלאי; ואילו בחכירה בדרך נחלה היה האחוז המקביל נמוך אף יותר, כדי 0.5% בלבד.

על מנת להעריך עובדה זו יש להביא בחשבון, כי בשנת 1968 קבע מינהל מקרקעי ישראל את דמי החכירה השנתיים לנת-לה בגובה 2% מההכנסה הנקיה של חוכר הנחלה. פירוש הדבר, שתוך תקופה של 7-8 שנים ירד חלקם של דמי החכירה בהכנסה הנקיה של חוכר הנחלה מ-2% ל-0.5% הנקיה של חוכר הנחלה מ-2% ל-0.5%. אף-הוא הסיבות העיקריות לירידה זו נעוצה באינפלציה, המכבידה על התאמת דמי החכירה לערך הריאלי של הכסף.

המחקר מצביע, כמו כן, על שלוש דרכים שבאמצעותן ניתן לקבוע את דמי החכירה על בסיס כלכלי מובהק:

א) דרך מאקרו-כלכלית, המבוססת על נתוני החשבונאות הלאומית. דרך זו מובילה למסקנה, כי חלקה של הקרקע בכלל מלאי ההון בחקלאות הישראלית הגיע בשנת 1975 ל-15.5%, וכי התשואה על הקרקע מגיע לכדי 4.8% מהתוצר הנקי של ענף החקלאות. מכאן מתברר, כי דמי חכירה על בסיס כלכלי צריכים להגיע לכדי 4.5%-5.0% מהתוצר הנקי של המשק החקלאי. מאידך, מוצדק להעניק לחוכר של קרקע חקלאית ציבורית סובסידיה בשיעור ניכר. אם הסוב-סידיה תיקבע בגובה 50%, הרי שדמי החכירה צריכים להיקבע בגובה 2%-2.5% מהתוצר הנקי.

ב) דרך מאקרו-כלכלית, המבוססת על מודל מתימטי; דהיינו, על משוואות רגר-סיה, שבהן ערך הייצור החקלאי נקבע כפונקציה של הגורמים הבאים: מלאי ההון בנכסים קבועים בחקלאות, מלאי ההון מפעלי השקיה, ההיקף הכולל של הקרקע החקלאית המעובדת ותשומת העבודה בחקלאות. דרך זו הביאה למסקנה, כי תרומתה של הקרקע לתשואת ההון הכוללת בענף