

# דרכים לייעול השימוש בקרקע חקלאית בפריפריה של הערים

ליוקר הקרקע החקלאית ליד הערים יש כמה משמעותות: החקלאי אינו יכול להגדיל את הקרקע המעובדת; קשה מאוד לחקלאים אלה להגדיל את המשק שלהם על-ידי חכירת קרקע, כי ברוב ארצות אירופה וביפן החכירה נעשית לפרק זמן ממושך וחקלאים בפרט ברי הערים אינם רוצים להיות קשורים עם חוזים כאלה; בארצות כגון ארה"ב וקנדה יש לשלם מיסים גבוהים על קרקע יקרה. גורם מפריע ליציבות במחירי הקרקע החקלאית ליד הערים מהווה אי-הוודאות ביחס לעתיד (גידול העיר, שינויים בחקיקה ועוד). בעוד שחקלאים צעירים מעדיפים להעמיק את החקלאות האינטנסיבית על שטח קטן יחסית, מעוניינים החקלאים הוותיקים בחקלאות אקסטנסיבית, מבלי להשקיע בהרחבת משקיהם, זאת מתוך רצון לחכות להזדמנות טובה למכור את האדמה ולפרוש מהעבודה בחקלאות.

התוצאה מכך היא, שבארצות כגון יפן וחבל הרוהר בגרמניה, שבהן מורגש מחסור חריף בקרקע, מעוניינים החקלאים בחקלאות אינטנסיבית. ואילו בארה"ב מטפחים חקלאות אקסטנסיבית ולעיתים קרובות אדמה חקלאית בכלל אינה מעובדת.

כדי לסלק במידה מסויימת את חוסר הוודאות לעתידה של הקרקע החקלאית ליד הערים, או לפחות להחלישו, קובעים בארצות

שאלת החקלאות במבואות הערים היוותה לאחרונה נושא למחקר מטעם הארגון הבינלאומי לשיחוף פעולה כלכלי ופיתוח. 20 ערים בארצות שהן חברות בארגון זה נחקרו בענין זה ותוצאות המחקר פורסמו בשני כרכים.\*

בדרך כלל מגדירים חקלאות בפריפריה הערים כחקלאות המשתרעת על שטח של עד 20 ק"מ ליד הערים המאוכלסות ב-100,000 תושבים. למעשה, כמעט כל החקלאות בבלגיה מרוכזת ליד הערים. בצרפת ובגרמניה, חלקה של החקלאות ליד הערים מגיע ל-25% מכלל החקלאות ובארה"ב לכדי 15%.

האספקט החשוב ביותר של השפעת הערים על האדמה החקלאית שבקרבתן הוא מחיר הקרקע. המחיר של אדמה חקלאית בחבל הרוהר בגרמניה היה 28,000 דולר להקטר (10 דונם) בשנת 1976, ובפדובה באיטליה — 28,000 דולר. בחבל אנג'ז ליד העיר נגוואי ביפן עלה הקטר אדמה חקלאית 35,000 דולר.

\* החומר למאמר זה תורגם ושוכתב מן הפרסום מים בנושא "המדיניות של שימושי קרקע", שפורסמו באפריל 1980 בכתב-העת World Farming המופיע מטעם הפדרציה הבינלאומית של יצרנים חקלאיים, שמושבה בפאריס.

העובדות והנתונים הסטטיסטיים שבמאמר, מבוססים על מחקרים, שנערכו בנושא שימושי קרקע, מטעם הוועדה החקלאית של השוק המשותף.

רבות חלוקה לאזורים עירוניים מזה ואזורים חקלאיים מזה.

● תכנון מבנה המשק החקלאי, תוך שימת דגש מיוחד על המשק המשפחתי.

ההגנה על קרקע חקלאית, בדרך של חלוקה האזורית, נהוגה בקפדנות בארצות אירופה וכן גם בישראל. גם בארה"ב, חרף המסורת הליברלית במדיניות הקרקעית, הונהגה השיטה של אזורים חקלאיים, אם כי לא באותו תוקף כמו באירופה. לכן מורגש בארה"ב ביתר תוקף הלחץ של האורבניזציה על האדמה החקלאית.

תשומת-לב רבה מוקדשת במספר רב של ארצות לשאלות הראשונה והשלישית. אשר למבנה המשק המשפחתי וההגנה עליו, נראה שבארצות אחדות מטפלים בדבר בצורה אינטינסיבית, אולם יש חילוקי דעות בשאלה איזה משק משפחתי הוא היעיל ביותר. שאלה זו נבחנת בקפדנות על-ידי צוות של מומחים.

תגופת האורבניזציה בשנים האחרונות יצרה מעין תהליך "טבעי" של כירסום מתמיד של הערים בקרקע חקלאית המשתרעת בקרבתן, ללא התחשבות בכך אם הקרקע היא מן העידית. הפיכת קרקע חקלאית לשימוש אחרים דוחקת את החקלאות שבפרברי הערים לקרקע שולית ולירידה ברנטביליות של החקלאות. תהליך זה מעורר דאגה אצל קובעי מדיניות השימוש בקרקע בארצות מסוימות.

## פיחות בקרקע חקלאית

בשנים האחרונות גוברת והולכת בארצות אירופה דאגה ליעול השימוש ברזרבה הפוחתת והולכת של הקרקע החקלאית. נוכח התעשייה המתפתחת המושכת אליה אנשים צעירים, יש ליצור תנאים מפתים לאנשים צעירים הרוצים לעסוק בחקלאות. התנאי הראשון לכך הוא אפשרות לרכוש קרקע במחיר סביר, אם על ידי רכישת הבעלות עליה או בחכירה. יש גם לשמור על שלמות המשק המשפחתי ולא לפצלו בין הצאצאים, כדי לאפשר חקלאות יעילה ממוכנת, דבר שקשה להשיגו במשק קטן.

אין עדיין נתונים סטטיסטיים מדויקים בדבר שימושי קרקע בארצות שונות בעולם. אולם, פרסומי המחלקה הסטטיסטית של מינהלת השוק האירופי המשותף בדבר השימוש בקרקע בהולנד, מראים כי בין השנים 1961—1970 איבדה החקלאות בהולנד 8,616 הקטאר בכל שנה ושנה, שהועברו לשימוש שים אחרים, בו בזמן שהחקלאות הכשירה 2,987 הקטאר בלבד.

לפי נתוני מינהלת "השוק" פחתו כמעט בכל ארצות אירופה שטחי הקרקע הראויים לעיבוד חקלאי. בפרק הזמן שבין 1970 ל-1980 הפיחות נטו של קרקע החקלאית מגיע ל-14.16% בפנילנד ובין 4 ל-7 אחוזים בגרמניה, בשוודיה, בהולנד ובאירלנד.

## דרכים לסתימת פרוצות בחוק

סימון אזורים חקלאיים בדרך חוקית ברוב ארצות אירופה היווה בעבר הגנה משמעותית

כל הבעיות הללו הניעו את הממשלות בארצות המפותחות לנהל מדיניות קרקעית דינאמית. הואיל ומדינות רבות מתלבטות באותן השאלות, נמצא הנושא של מדיניות השימוש בקרקע בדיון מתמיד בארגונים חקלאיים אירופאיים.

המומחים רואים את שאלת הקרקע החקלאית מארבע בחינות:

● הגנה מאסיווית על קרקע טובה הראויה לעיבוד חקלאי.

● הגנה על מחירי הקנייה והמכירה של קרקע.

● ניידות של רזרבה קרקעית.

על קרקע המיועדת לשימושים החקלאיים. אבל ברוב הארצות אפשר בקלות לעקוף את החוק. לכן המגמה עתה היא לבחון מחדש את ההוראות ולהבטיח לחוק "שיניים" ולסתום כל פירצה בחוק המאפשרת לנצל קרקע באזור חקלאי לצרכי מגורים לתעשייה ולסלי-לת כבישים.

זהסתדרות הלאומית של חקלאי בריטניה פנתה לממשלה להקפיד שלצרכי בנייה למגורים ולתעשייה תנוצל קרקע שאינה ראויה לעיבוד חקלאי. התכנון הלאומי בדנמרק מכוון לניצול אדמות שוליות שאינן ראויות לעיבוד חקלאי, לסלילת כבישים, אוטוסטר-דות ואיצטודיונים, גם אם זה יקר יותר.

יתרה מזו, ממשלת דנמרק חוקקה חוק, לפיו כל העברת קרקע מחקלאות לכל שי-מוש אחר, טעונה הסכמה בכתב מאת משרד החקלאות ומשרד לאיכות הסביבה. במשר-דים אלה קיימות ועדות לצורך בירור בקשות להעברת קרקע. בוועדות אלה מיוצגים גם חקלאים.

השיטה להיעזר בוועדות ייעוץ נהוגה לצו-רך זה גם בגרמניה, שם ועדה חקלאית עוקבת אחר כל השינויים העומדים לחול בקרקע חקלאית. נהוג זה קיים גם בשוודיה ובנורב-גיה. בפילנד נחקק חוק בשנת 1978 לפיו כל עסקה של מכירת קרקע מעל ל-2 הקטא-רים טעונה רשיון, כדי להבטיח שקרקע חקלאית תישאר באזור חקלאי.

בקרב חוגים חקלאיים בהרבה ארצות נפו-צה הדעה, כי הסיבה העיקרית להאמרת מחי-רי הקרקע החקלאית נעוצה בגורמים שמחוץ לסקטור החקלאי, הקונים קרקע לשימושים אחרים ומשלמים בעדה מחירים הרבה יותר גבוהים מאלה שהחקלאים מוכנים לשלם בע-בורה. לפי דעת המומחים ב"שוק", יתכן שדעה זו נכונה לגבי ארצות רבות, אך לא לגבי בריטניה. ועדה מיוחדת לענייני קרקע בדקה ומצאה כי 60% מהקרקע שנמכרה

בבריטניה בשנים 1977—1978 נקנתה על-ידי בעלי משקים חקלאיים וחוזאים שבקרבת הקרקע העומדת למכירה, זאת כדי להגדיל את משקיהם. גם בצרפת 75% מהקרקע הנמכרת נרכשת על-ידי חקלאים. עם זאת גוברת והולכת הדאגה בחוגים הממשלתיים בשוודיה, בהולנד, בבלגיה, בצרפת ובאיר-לנד לנוכח ההאמרה המתמדת של מחירי הקרקע החקלאית. בארצות אלה מכינים חו-קים שבאמצעותם אפשר יהיה להגביל את התהליך של הפיכת קרקע משימוש חקלאי לשימושים אחרים, ללא התחשבות במחיר הקרקע.

לעומת זאת ביוון עיסקאות בקרקע הן חופשיות לגמרי, פרט לסייג שאסור למכור קרקע לאורח חוץ. הלוואות לשם קניית קרקע בצרפת מבוססות על המחיר הממוצע הארצי של הקרקע ולא על מחיר הקרקע שמבקש ההלוואה עומד לקנות. בשוויץ, שבה מחיר הקרקע החקלאית עולה פי 10 על ערך ההכנ-סה שלה, מוגבלות ההלוואות לרכישת קרקע ל-125% מערך ההכנסה שלה.

## גורמים מעכבים

עובדת היות מחיר הקרקע גבוה בהרבה מערך ההכנסה החקלאית ממנה, מהווה גורם מעקב בעד פיתוח החקלאות באזורים שה-מדינה מעוניינת בה. יוקר הקרקע מטילה מעמסה כבדה על החקלאים ביחוד על צעי-רים הרוצים להתפרנס מחקלאות. כדי לעכב בעד תהליך ייקור הקרקע מעבר לסבירות הרנטביליות בחקלאות, הועלתה הצעה בשו-ודיה שלא לאשר עיסקות קרקעיות, אם מחיר הקרקע העומדת למכירה עולה בהרבה על ערך הקרקע החקלאית המחושב על בסיס ההכנסה הצפויה מהיבול בפועל.

נוכח יוקר הקרקע, המרתיע חקלאים צעי-רים להקים משקים, מעודדות ממשלות בריט-ניה ובלגיה שיטה של החכרת קרקע. בדרך

זו יכולים גם חקלאים ותיקים להרחיב את משקיהם על-ידי חכירת קרקע. השיטה של חכירת קרקע לצרכי חקלאות התרחבה בשנים האחרונות גם בשוויץ ובנורבגיה.

ממשלות רבות נותנות את הדעת על עידוד שיש לתת לחקלאים ותיקים שיפרשו ממשקייהם וימכרו או יחכירו אותם לחקלאים צעירים. יש חקלאים רבים שאין במשפחתם יורש הרוצה להמשיך כחקלאי. ברוב המקרים חקלאים מזדקנים מחזיקים את משקיהם מעבר לגיל הפרישה והתועלת שהם מפיקים ממשקיהם פוחתת והולכת עם עליית הגיל שלהם.

## המדינה כגורם מכריע בניידות הבעלות על הקרקע

בארצות רבות מהווה המדינה גורם חשוב, ולעיתים אף מכריע, בניידות הקרקע, מבעלים לבעלים ומשימוש לשימוש, ביחוד בארצות שבהן יש ברשות המדינה הרבה קרקע.

ביוון אדמה שהוכשרה על ידי המדינה לעיבוד חקלאי, מחולקת למחוסרי קרקע או לבעלי משקים במחיר נמוך יחסית ובתשלום מים ל-10 שנים. קרקע שנרכשה בתנאים כאלה אסורה למכירה בפרק זמן של 30 שנה מיום רכישה.

בארצות אחדות, גם בשוודיה ובנורבגיה, אפשר בדרך חוקית להפקיע קרקע חקלאית מבעליה אם המשק אינו מתנהל כראוי, לפי סטנדרט מקובל במשקים אחרים מסוגו.

בדנמרק הותקנו תקנות המאפשרות להורות למוסדות שונים, שבבעלותם קרקעות שרכשו בזמנו לשם השקעה, להחכיר את הקרקע לחקלאים.

ועדה מיוחדת לענייני קרקע באנגליה העלתה הצעה, שמוסדות כגון קרנות פנסיה ועוד שברשותם קרקעות, יש להתייחס אליהם

כבעלי רכוש בלבד שרכשו קרקע לשם השקעה, אבל שלא יעבדו בעצמם את הקרקע.

בארצות רבות מכינים הצעות לשיפור תנאי החכירה של קרקע חקלאית, ביחוד בכל הנוגע לתקופת ההחכרה. לפי החוק החדש להחכרת קרקע בדנמרק תקופת החכירה המירבית היא 15 שנה והחוכר צריך למלא כמה דרישות מקצועיות.

כדי לפצות את המחכיר על ירידת ערך הכסף בשל האינפלציה וכן כדי להמריצו לדאוג להחזקה נאותה של המבנים, יש סעיפי פים בחוזה החכירה בדבר האפשרות להעלות, לפי הצורך, את דמי החכירה. בארצות רבות קיימות תכניות פרישה מיוחדות לחקלאים צעירים. בצרפת מכינים עתה חוק פנסיה חדש מיוחד לחקלאים. ככל שבעל המשק החקלאי יפרוש מוקדם יותר, הפנסיה שלו תהיה גבוהה יותר. הפנסיה היחסית תהיה הגבוהה ביותר אם החקלאי יפרוש בהגיעו לגיל 60, במקרים מסויימים גם בגיל 55.

בגרמניה, עד שנת 1979, אפשר היה לבצע עיסקות חכירה של קרקעות באופן חופשי, בין הצדדים, ללא התערבות ממשלתית. אבל משנת 1979, חייב המחכיר להגיש את הצעת החכירה לבדיקה בוועדה החקלאית. בצרפת יש תחיקה מיוחדת שתכליתה לעודד חכירת קרקעות. אם תקופת החכירה היא 18 שנה ויותר, דמי החכירה הם יותר גבוהים והקרקע משוחררת ממסים שונים.

בבלגיה הוציעו להקים בנק לקרקע, וזה יפעל כבעל קרקע זמני, היינו הוא יקנה קרקע בשוק הקרקעות, בתנאים מסויימים, ויחפש משקיעים הרוצים לקנות אותה הקרקע, תוך כוונה להחכיר אותה. מסיבות מעשיות יגביל הבנק את עצמו לפעולות במסגרת האזורים החקלאיים. בצרפת פועל כבר בנק קרקע כזה.

## מסים כמכשיר לשמירה על קרקע חקלאית

מדינות רבות משתמשות, בשנים האחרונות, במכשיר המיסוי כאמצעי להכוונה רצויה של השימוש בקרקע בהתאם למדיניות שקבעה הממשלה. בארה"ב, מדינות רבות מטילות מסים על קרקע לפי השימוש בה ולא לפי ערכה בשוק. עם זאת הוכיחו מחקרים רבים, כי ההפחתה במסים על הקרקע אינה מהווה תמריץ די חזק לעיבוד הקרקע.

בבריטניה הונהג חוק בשנת 1976, לפיו גובים מס שבח בשיעור של 67–80 אחוזים מתוספת הערך של הקרקע שנגרמה בגין שינויים בשימושה.

בצרפת אושר חוק בשנת 1975, לפיו חייב כל קבלן לשלם מסי בניה מוגדלים לרשות המקומית בעד בניה שמעבר למכסה שנקבעה בחוק.

באיטליה נקבעה בשנת 1977 הזכות לרשות המקומית להטיל על הקבלנים מס בשעור של 5–10 אחוזים מערך הבניה וכן מערך ההוצאות האורבניות.

בדנמרק נתנו עד שנת 1978 פיצויי חד-פעמי לבעלי קרקעות שעמדו לבנות על הקרקע, אך הדבר נאסר עליהם כתוצאה משינויים שחלו באזורים המיועדים לבניה.

המגמה כיום בהרבה ארצות היא למצוא דרך כדי לפצות בעלי הקרקע בפרברי הערים שנועדו לשימוש חקלאי. הפיצוי צריך להינתן על-ידי הקבלנים.

## עזרה ממלכתית למשק המשפחתי

בהרבה ארצות מפותחות באירופה מייחסים חשיבות רבה לפיתוח המשק החקלאי המשפחתי. בארצות כגון שוודיה, דנמרק, פינלנד, נורבגיה, הולנד, צרפת ואירלנד רואים במשק המשפחתי יחידה חקלאית יסודית

שתועלתה רבה מבחינת איכות הסביבה, טיפוח אזורי ויחסים סוציאליים ועוד סיבות.

בכל הארצות הללו נוקטים אמצעים כדי להגן על המשק המשפחתי, קודם כל בפיקוח על מכירת אדמה חקלאית ותנאי חכירתה ונקיטת אמצעים כדי למנוע מהון ספקולטיבי וגם מהון מוסדי מלחדור לשוק הקרקע החקלאית. בדרך זו מעודדים חקלאים להרחיב את משקיהם ומרתיעים גורמים לא חקלאיים מלספסר בקרקע חקלאית.

בחוק לרכישת קרקעות הקיים בשוודיה נאמר בפירוש על הצורך לעודד טיפוח המשק המשפחתי. מאדם הרוכש משק חקלאי דורשים התחייבות שיגור במקום לפחות 5 שנים, יעבד את האדמה וינהל כיאות את המשק. לשלטונות יש גם זכות לדרוש להכניס, לפי הצורך, שיפורים בניהול המשק.

עדיפות בהגשת עזרה ממלכתית למשק המשפחתי ניתנת למשק צעיר שעדיין אינו מפותח די צרכו, והסיוע נחוץ לו כדי ליעל את עצמו מאשר למשק מפותח די, המעוניין לקבל סיוע ממלכתי כדי להרחיב את משקו. מסרבים לתת סיוע ממשלתי לשני משקים משפחתיים קטנים, הרוצים להתאחד למשק אחד. הסיבה לכך נעוצה בצורך לפזר את האוכלוסיה.

בדנמרק קבעו תקרה לגודל המירבי של המשק המשפחתי. התקרה היא 75 הקטאר (750 דונם). שטח לא קטן לפי המציאות החקלאית בישראל. עם זאת אם יש משקים גדולים מעל לגבול התקרה – אין מכריחים להקטינם.

משקים, בגבולות של 100 הקטאר, רשאים להתאחד לצורך פעולות עסקיות משותפות. עד ל-5 משקים, בתנאי שהם מצויים במרחק של לא יותר מ-15 ק"מ זה מזה.

אם בעל משק רוצה למכור את משקו, הוא רשאי למכרו כיחידה שלמה אחת, אך לא לפצלה.

בדנמרק חייב אדם שרכש משק חקלאי להשתקע בו לא מאוחר מאשר 6 חודשים לאחר הרכישה ולגור שם לא פחות מ-8 שנים והחקלאות צריכה להיות העיסוק העיקרי של בעל המשק, זאת לאחר שמילא אחר דרישות המתייחסות לידע המקצועי שלו כחקלאי.

גם ממשלת צרפת משקיעה בשנים האחרונות מאמצים רבים כדי ליצור מערכת תחיקתית, שתכליתה לחזק את המשק המשפחתי. הוכנסו שינויים בחוקי הירושה, מתוך כוונה מודגשת להגן על אחד היורשים במשפחה שכבר עבד במשק המשפחתי לפני היותו היורש או שהוא מתכוון להישאר במשק ולעבדו. כן קיימים סייגים למניעת פיצוץ המשק המשפחתי על-ידי היורשים, לאחר מות הבעלים.

בשוויץ ובנורבגיה מעניקים זכויות מיוחדות לקרקע במקרה של ירושה. בנורבגיה רשאי הצאצא המבוגר ביותר ליהנות מזכות זו ובשוויץ – הילדים והנכדים, הבן או בת הזוג, וההורים של בעל המשק, רשאים לדרוש שהמשק לא יחולק.

בשוויץ נהוג שהיורש הממשיך בניהול המשק משלם את חלקי הירושה המגיעים ליורשים אחרים, לא לפי ערך הקרקע ותכולת המשק אלא ערך ההכנסה של המשק.

כדי למנוע חלוקת משקים באיסלנד חייבים היורשים לקבל רשיון לחלוקת המשק, גם אם הסכימו ביניהם על כך. בגרמניה מקבל היורש שנשאר לנהל את המשק משכנתאות לפרק זמן ארוך בריבית נמוכה, כדי לאפשר לו לשלם את חלקי הירושה המגיעים לשאר היורשים, זאת כדי למנוע חלוקת המשק.

נוכח החשיבות הגוברת והולכת של החקלאות, ביחוד בארצות מפותחות שבהן יוזמות להפוך קרקע חקלאית, מסיבות ספקולטיביות, למגרשי תעשייה ומגורים, הוקמו בהרבה ארצות ועדות חקלאיות העוקבות אחר תהליכי מכירה של קרקע חקלאית. בארצות כגון הולנד, גרמניה, דנמרק, שוודיה וצרפת אפשר שלא להוציא רשיונות מכירה לקרקע חקלאית מסיבות שונות.

★

ברור שחשיבות הקרקע החקלאית עולה ככל שפוחת והולך שטח הקרקע המעובד או המיועד לעיבוד חקלאי. לארצות כאלה יש מגיע חזק לשמור בכל הדרכים על מעט הקרקע החקלאית הנמצאת ברשותן. עם זאת הוכיחו המחקרים, כי בזמן האחרון החקלאות מהווה בכל הארצות גורם חשוב ממדרגה ראשונה שמביאים אותו בחשבון בתכנון פיתוח פרברי הערים.

— ★ —