

קדושת הקרקע החקלאית לנוכח העלייה מברית-המועצות

פרופ' אלישע אפרת

בשנתיים האחרונות, 1989-1990, היינו עדים לתופעה דמוגרפית יוצאת דופן במדינת ישראל, והיא העלייה ההמונית מברית-המועצות, ההולכת ונמשכת ביתר-שאת אף בימים אלה. המאפיינים הבולטים של עלייה זו הם מימדיה הכמותיים הגדולים, התרחשותה בפרק-זמן קצר והיקלטותם של העולים בקליטה ישירה. גלי עלייה אלה גרמו בין היתר לכך, שתוך זמן קצר יחסית, כאשר אוכלוסיית העולים החלה להתפרס על פני הארץ באורח חופשי למדי, אול מלאי הדירות הריקות, עד כי מוסדות התכנון והבנייה נאלצו לנקוט בשיטת הבנייה המזורזת על קרקעות ציבוריות פנויות, ואף להפשיר קרקע חקלאית, על-מנת לספק בעוד מועד את צרכי המגורים של עשרות אלפי העולים החדשים. לחץ הבנייה למגורים, עם הכווח להפשרת קרקע חקלאית, מצאו את ביטויים בעיקר במרכז הארץ ולאורכו של מישור החוף, אך פחות באזורים הפריפריים של המדינה.

מאפייני העלייה מברית-המועצות

הנתונים הכמותיים על העלייה מברית-המועצות בשנים 1989-1990 מציינים, בין היתר, את התופעות

הבאות:

1. דגם ההתפרסות המרחבית של עולי ברית-המועצות מאז קום המדינה ועד 1983 מראה, שבשלוש הערים הגדולות, תל-אביב, ירושלים וחיפה התרכזו רבע מן העולים; רבע נוסף של העולים התרכזו בערים מגודל בינוני, כבאר-שבע, אשדוד, קרית-ים, רחובות, ראשון-לציון, בת-ים, חולון, רמת-גן, פתח-תקה ונתניה; נוסף על אלה גם נמצאו 12 ריכוזים קטנים יותר בני 2,000-5,000 נפש במישור החוף; רק כ-10% מעולי ברית-המועצות פנו אל עירות הפיתוח.¹
 2. בשנת 1989 עלו מברית-המועצות קרוב ל-13,000 עולים, בחמשת החודשים ינואר-מאי 1990 הגיעו משם קרוב ל-39,000 עולים. ביוני 1990 בלבד הגיעו מברית-המועצות כ-12,000 עולים.² אולם, מאז ועד לסוף שנת 1990 גברו גלי העלייה. אלפים הגיעו בכל חודש כתוצאה מן המשבר הכלכלי והפוליטי בברית-המועצות, כך שעד תום אותה שנה הגיעו לישראל כ-180 אלף עולים. ב-1988 היוו עולי ברית-המועצות 16.5% מכלל העולים לארץ. ב-1989 היוו הם 52%, ואילו, ב-1990, עלה שיעורם לכ-90%.
 3. בחלוקה האזורית של הקליטה הישירה, ניתן לציין שהדרום קלט שיעורים קטנים מאוד כל העת; מרחב ירושלים-אשדוד קלט כ-9% מן העולים; הצפון קלט בין 13% ל-25% ואילו תל-אביב והמרכז קלטו את רוב העולים.³
 4. במחצית הראשונה של 1990 קלטו הערים הוותיקות והגדולות את רוב העלייה. להוציא את ירושלים ובאר-שבע, רוב הקליטה הישירה נעשתה במישור החוף.
 5. לתל-אביב והמרכז הגיעו בקליטה הישירה מאז 1989 ועד מאי 1990 כ-25,000 עולים, שהיוו 58% מכלל עולי ברית-המועצות. תל-אביב קלטה כ-5,000 עולים, נתניה והרצליה קלטו למעלה מ-3,000 עולים כל אחת, ואילו ראשון-לציון, בת-ים, וחולון - למעלה מ-2,000 כל אחת. אמנם מספרי העולים גדלו מאז ועד היום, אך מגמת הפיזור המרחבי נשארה בדרך-כלל בעינה.
- המסקנות העיקריות המתבקשות מן התפרוסת המרחבית של העולים מברית-המועצות, שנקלטו בקליטה ישירה עד סוף שנת 1990, הן כדלקמן:⁴

יקיימת אצל עולים אלה מגמה להתגורר בגוש דן, יקיימת אצל עולים אלה נטייה להתפרס בישובים עירוניים ותיקים במישור החוף, אין אצל עולים אלה מגמה לעבור אל עירות הפיתוח, אלא אם כן מצוקת הדיור במקומות מועדפים מאלצת אותם לכך, אין עדיין לעלייה ההמונית הנוכחית מברית-המועצות, כל השפעה על שינוי מהותי בתפוצת האוכלוסייה בישראל.

לאור ממצאים אלה ניתן לראות קושי בהצלחת שיכונם של עולי ברית-המועצות במקומות ישוב שמעבר לתחום התפרסותם הטבעי בקליטה הישירה, שהוא מרכז הארץ ושוליו הקרובים, במיוחד אם ההשתכנות תיעשה בזיקה למקומות תעסוקה מבטיחים. דבר זה עלול להגביר בעתיד את לחץ הבנייה על הקרקע החקלאית ולגרום להמרתה מחוסר ברירה. מסתבר גם שתכניות הבינוי לעולים מכוונות לכ- 400 אלף נפש לתקופה הקרובה, פירוש הדבר בניית עשרות אלפי יחידות דיור בשנתיים-שלוש הקרובות. עם כל הנסיונות לאתר קרקעות מתאימות למטרה זו, גם הקרקע החקלאית תצטרך כנראה לתרום את חלקה, דבר העומד כידוע, בניגוד לעקרון-יסוד של ההתיישבות בארץ-ישראל. בתולדות ההתיישבות מקובלת היתה מאז ומתמיד ההימנעות משימוש בקרקע חקלאית לצרכי מגורים. נשאלת השאלה, אם לאור נסיבות ההווה יש עדיין מקום לקדושתה של הקרקע החקלאית בישראל?

הקרקע החקלאית כמשאב בסיסי

מבין עקרונות התכנון הפיסי שנתקבלו במדינת ישראל, עקרון-השמירה על קרקע חקלאית תופס מקום נכבד במסכת התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. השמירה על קרקע חקלאית השתרשה בישראל כמיתוס מימי העלייה השנייה ודוגלים בה ביתר-שאת על אף השינויים הדמוגרפיים והיישוביים שחלו במרכזו של מישור החוף. למעשה, יש לישראל יותר קרקע יחסית לכמויות המים העומדות לרשותה. על-כן, ניתן להניח שביכולתה להמיר בעת הצורך קרקע חקלאית לבנייה עירונית. עקרון השמירה על הקרקע החקלאית מבוסס על ההנחות, כי הקרקע הינה משאב בסיסי לקיומו של עם, הפוטנציאל שלה מוגבל, היא אינה מתחדשת וגם אין לה תחליף. לפיכך, יש לשמור עליה בכל מחיר כמקור בלעדי ליצירת מזון. הקרקע היא גם בעלת חשיבות כלכלית משום שניתן להפיק ממנה מוצרים חקלאיים המיועדים ליצוא. היא מהווה, בין היתר, עתודת שטח לצרכי המשק בעתיד ומרחב מחיה לגידול האוכלוסייה. יש המייחסים לקרקע החקלאית גם ערך לאומי, חברתי והסטורי מתוך הטענה, כי עם ישראל אינו רשאי לנטוש קרקע חקלאית אשר אותה הכשיר כאשר שב אל אדמתו וחידש את התיישבותו בארץ-ישראל.

לאור עקרון מקודש זה כמעט שלא ניתן היה בעבר לשנות את היעוד של קרקע חקלאית, אלא במקרים חריגים בלבד לצרכי בטחון, מגורים, תעשייה, תחבורה ועוד, גם לא בהיקף גדול ורק כאשר תנאי הפיתוח חייבו זאת והרשויות המוסמכות נתנו לכך את אישורן. לאחר 43 שנות קיום המדינה, מן הראוי לבחון עקרון זה ובמיוחד לאור העלייה המאסיבית מברית-המועצות כפי שתוארה לעיל.

עקרון השמירה על קרקע חקלאית מול צרכי הבנייה העירונית

בישראל קיבלה השמירה על קרקע חקלאית משקל מיוחד, משום הימצאותה של הקרקע ברצעות אורך ורוחב צרות בחלקה המרכזי והצפוני של המדינה. ליצירתה של הקרקע החקלאית בידי אדם, עבר הסטורי מפואר, הן בדרכי רכישתה והן בהכשרתה לחקלאות. גם תולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל מעוגנות בהקמתם של יישובים חקלאיים על קרקע זו. בהשתרשותו של עקרון השמירה על קרקע חקלאית ניתן לציין גורמים כלליים וגורמים המיוחדים למדינת ישראל. הקונפליקט בין בנייה עירונית

לבין פיתוח החקלאות, הנו תופעה כלל-עולמית המתרחשת ברוב המדינות המפותחות. בינו עירוני מתבצע כמעט תמיד באזורים שבראשיתם היו חקלאיים, משום שהחקלאות קדמה לעיר. בינו חקלאות נוטים להתרכז בדרך כלל באותם מקומות, בשטחים משוריים בעלי נחוצות אקלימית ומקורת מים, ליד חופי ים, סמוך לעורקי תחבורה יעילים וכד'. מעצם טבעם דרושה להם גם סמיכות גיאוגרפית, כי הקרקע החקלאית המניבה פרי זקוקה לאוכלוסיית צרכנים, ליושבים ולשווקים אילו, האוכלוסייה העירונית זקוקה לפריפריה חקלאית שתייצר עבורה מזון. שתי תופעות מרחביות אלה, הקרקע החקלאית מצד אחד והישוב העירוני על אוכלוסייתו מצד שני, משלימות זו את זו, גם מתחרות זו בזו וגורמות לקונפליקט בנייה-קרקע חקלאית.

לאור הנתונים הגיאוגרפיים של מדינת ישראל, רק 21% משטחה ניתנים לעיבוד חקלאי או 48% מן השטח שמבקעת באר-שבע וצפונה, ומזה - כמחצית בבעל. השטח החקלאי המעובד גדל משמעותית רק בעשור הראשון והכפיל את עצמו מ-2,480,000 דונם ל-4,333,000 דונם ומאז ועד היום לא גדל בהרבה.⁶ יש לזכור שהשטחים החקלאיים הם אלה אשר גרמו למעשה את הבינוי העירוני על כל צורותיו. פיתוח ענף הפרדסנות בשרון למשל, עתיר העבודה, ריתק עוד בשנות ה-20 וה-30 פועלים חקלאיים וכח עבודה רב, שנוקז למגורים. האוכלוסייה דאו התרכזה ליד מקורות התעסוקה החקלאית, בקרבת נתיבי התחבורה הראשיים ובמיוחד בתל-אביב, שהתפתחה מאוד כעיר העברית הראשונה וכנמל כניסה ראשי לארץ-ישראל. בשרון ובשפלת יהודה נבנו מושבות חדשות, שהתבססו על הפרדסנות ועל ענפי חקלאות גלויים, והן שהפכו לאחר-מכן מוקדים לעיור ויעד לשיכונים פועלים, שכונות מגורים, פרוורים כפריים-למחצה ואזורי תעשייה. העיור האינטנסיבי הקיים כיום במישור החוף, מקורו על-כן, בראשית התפתחותה של החקלאות וההתיישבות הכפרית. הקונפליקט בנייה-קרקע חקלאית, שורשיו אפוא, הסטוריים וגיאוגרפיים והוא מתמקד באזורים בעלי יתרון חקלאי וישובי כאחד, דהיינו, במישור החוף המרכזי והוא נוגע בעיקר להתיישבות היהודית.

הנסיגה בשיעור הקרקע החקלאית מול לחץ הבנייה העירונית

מאז קום המדינה שונה היעוד החקלאי של למעלה ממיליון דונם קרקע וזאת, בעקבות לחץ הבנייה וצרכי הפיתוח השונים. בשנותיים האחרונות בלבד, ננטשו 226 אלף דונם, עקב הירידה בתוצרת של ענפי החקלאות. לאחרונה אושרה תכנית להפשרת עשרות אלפי דונם קרקע חקלאית, שעליה החליטה הממשלה. אמנם מתבצעת כל העת הכשרת קרקע נוספת על-ידי הקק"ל, אולם זו מתרחשת בעיקר בספר לצרכי בטחון, אך כל תוספת כזו של קרקע מתקזזת על-ידי הבנייה העירונית במרכז הארץ. הגורם העיקרי ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית הוא גידול האוכלוסייה העירונית ישראל היא מדינה שהתעיירה בקצב מהיר והגיעה כיום לשיעור עיור שהוא מן הגבוהים בעולם. אם ב-1957 התגוררו בערים ובישובים העירוניים כמיליון וחצי נפש, שהיוו כבר אז כ-75% מן האוכלוסייה הכללית, הרי ב-1990 מנתה האוכלוסייה העירונית למעלה מארבעה מיליון נפש, שהיוו כ-90% מכלל האוכלוסייה. בד בבד עם הגידול העירוני, הלך וירד באותן השנים שיעור האוכלוסייה הכפרית בישראל מ-24.3% ל-10.5%⁷.

גורם חשוב עוד יותר ללחץ הבנייה על קרקע חקלאית, והו הגידול המהיר של אוכלוסיית מתחזות תל-אביב והמרכז, המהווה כיום כ-43% מכלל האוכלוסייה בישראל והמרוכזת בשטח קטן יחסית בליבו של מישור החוף. מאז קום המדינה גדלה במתזו תל-אביב צפיפות האוכלוסייה פי 3.3. הגידול של אגד הערים תל-אביב היה מאז 1961 פי 1.77 והוא מאכלס כיום כ-1,663,000 נפש.⁸ חל גם גידול מרשים בערים שבמחוזות אלה. אם תל-אביב העיר גדלה מאז 1961 ועד היום פי כ-0.8, הרי בני ברק, למשל, גדלה פי 2.3. דולון - פי 3 ובת ים - פי 14.2 ערי-המושבה שבמישור החוף גדלו אף הן באותה תקופה באורח ניכר: נתניה גדלה פי 2.8 כפר סבא - פי 3, ראשון לציון - פי 4.1 ורעננה - פי 4.9. העיור האינטנסיבי בשני

מחוזות אלה אינו מבחין בסוג הקרקע, כי אם במיקומה, דבר המעמיד בסכנה את פוטנציאל הקרקע החקלאית המצויה באיזור זה. עם העלייה ברמת המחייבה של האוכלוסייה גדל גם הביקוש למסודות ציבור, לטטח מסדר ועסקים ולטטח נופש. הקרקע החקלאית המעובדת במחוז תל-אביב מהווה כיום רק כ-20% משטח המחוז, ואילו במחוז המרכז נמשך הלחץ הגובר להמרתה.

לחץ הבנייה על הקרקע החקלאית במרכזו של מישור החוף, הוסיפו גם צרכני קרקע מוסדיים וממלכתיים ממוזרי המשק השונים. למשרד הבינוי והשיכון היתה תמיד דרישה לקרקע עבור בניית דירות לעולים ולוותיקים כאחד; למע"ץ היו דרושים שטחים לסלילת דרכים חדשות ולהרחבתם של כבישים קיימים; למשרד התיירות נדרשו שטחים למלונאות ולשטחי נופש; לצה"ל - שטחי בטחון ואימונים, וכל אלה - מלבד הדרישות למיתקני הנדסה, למסודות, לשדות תעופה, לבתי עלמין ועוד. כל צרכן של שטח העלה את דרישותיו לדרגה גבוהה של חשיבות, התייחס אליהן מתוך גישה מרחבית-אופקית, ולא דווקא מתוך נטייה להצטמצמות ולניצול מימד הגובה או העומק לשם חסכון בקרקע. כתוצאה מן הלחץ של הבנייה העירונית, הרשויות המקומיות במחוזות תל-אביב והמרכז החישו את הפרצלציה בתחומיהן והרחיבו את שימושי הקרקע. הרשויות לחצו על המרת קרקע לשימושים לא-חקלאיים וזאת על הקרקעות שבסביבותיהן. במרוצת הזמן הן הצליחו גם להרחיב את תחומי שיפוטן, עד כי שטחי הישובים באיזור זה גדלו בכ-20%, בשנים 1952-1988.

ניתן לומר שככל שהשמירה על הקרקע החקלאית הדוקה יותר ואינה מאפשרת את הרחבת שטחי הבינוי, כך מתייקרים הקרקע העירונית והמגרשים ומחירי הדירות עולים. כפועל יוצא, ממתנה קרקע שליד ישובים עירוניים לעליית ערכה ומחירה. חקלאים נוטים לנטוש ענפי חקלאות בתקווה שהעיר הוחל יגיע גם אליהם, כך שהמרת היעוד החקלאי של קרקעותיהם תתאפשר ביתר-קלות. עקב חוסר ידע מדויק לגבי התהליך והכיוון של העיור, יעדיף החקלאי השקעה מזערית ולטוח קצר באדמותיו ובמקום הדרים, יפתח למשל פרחים, משתלות, מקשות וכד'. הוא אף יפצל את הקרקע לחלקות קטנות, ימסור קרקע חקלאית לעיבוד ביד יומים פרטיים ויש אף שיחכיר אותה לקבלנים ערבים, כאשר ההתייחסות אל הקרקע החקלאית היא כעתודה לבנייה עירונית, הערך הכספי החקלאי שלה יורד ולתפוקה החקלאית נגרם הפסד.

גישה מתונה ביחס לשמירה על קרקע חקלאית

ניתן לנקוט שלוש גישות ביחס לניגוד שבין בנייה לקרקע חקלאית:

- א. פיקוח הדוק על הקרקע החקלאית ללא ויתור על המרה כלשהי.
- ב. הסרת הפיקוח על הקרקע החקלאית במרכז הארץ, תוך מתן אפשרות לכוות השוק לקבט באופן חופשי את ההיצע, הביקוש ואת מחירי הקרקע.
- ג. שמירה על הקרקע החקלאית לא באורח מחלט, כי אם תוך היענות הדרגתית לצרכי השעה. הדרך הראשונה קשה מאוד לביצוע, מה גם שהמוסדות הממונים על שמירת הקרקע החקלאית אינם עומדים ממילא בכל הלחצים ונסוגים מעמדותיהם מעת לעת ללא תכנית המרה ברורה. מוקדם מדי לנקוט בדרך השנייה, כי אין צורך בעידוד מוגזם של העיור הנוכחי ואין לאפשר לגוש דן להיהפך למטרופולין טרם זמנו. סבירה יותר היא, איפוא, הדרך השלישית, המתבטאת בהפשרה מבוקרת של קרקע חקלאית תוך המרתה בשיעורים קטנים לפי הצורך, כאשר יש לראות את מרכז הארץ, המבוקש ביותר לצרכי איכלוס על-ידי העולים החדשים, כיעד עיקרי לבנייה בעתיד. הדבר אינו סותר במיוחד את יעדי האכלוס כפי שנקבעו בתכניות הארציות לפיזור אוכלוסייה. האוכלוסייה במחוז תל-אביב מנתה ב-1988 כ-1,025,000 נפש, ואילו קיבולת תכניות המתאר של הישובים העירוניים במחוז היא, 1,639,000 נפש. מכאן שפוטנציאל האכלוס במחוז זה, לפי חישובי משרד הפנים, הוא כ-600 אלף נפש. ערי מחוז המרכז מונות כיום כ-950 אלף נפש ואילו קיבולת המתאר שלהן היא כ-1,394,000 נפש, כך שקיים פוטנציאל

אכלוס נוסף של כ-450 אלף נפש, ובסך כל שני המחוזות - כמיליון נפש.⁹
אם המדובר הוא בצורך להמרת קרקע חקלאית לבנייה, מן הראוי שהדבר יתרחש תחילה בערי-
המושבה, שבהן כ-40-50 אחוז משטחי השיפוט מסומנים בתכניות המתאר כקרקע חקלאית או כקרקע
לצרכי ציבור, מה גם שרוב ערי-המושבה גדולות מאוד בשטחי השיפוט שלהן. חדרה למשל, (51,000
דונם) גדולה כמחצית ירושלים; ראשון-לציון קטנה רק במעט מבאר-שבע (42,000 דונם לעומת 49,300
דונם); רחובות גדולה מחולון (22,700 דונם לעומת 19,200 דונם); נתניה גדולה ממחצית תל-אביב (28,600
דונם לעומת 30,600 דונם). שטחה של פתח תקוה מגיע ל-3/4 משטחה של תל-אביב.

לאור העלייה הניכרת מברית-המועצות, לא יהיה כנראה מנוס מלייעד את מרכז הארץ לבנייה
עירונית וכפרית ולכן מוטב להיערך לכך מבעוד מועד ולנקוט גישה שקולה ומתוכננת לקראת הבאות.
גישה זו חייבת לכלול בין היתר: אינטנסיפיקציה של שימושי הקרקע הקיימת על מנת לחסוך המרה
מיותרת; מעבר לבניוי עירוני צפוף יותר; המרה הדרגתית של קרקע בכל עיר אשר אינה יכולה לענות
במצבה הפיסי על צרכי האכלוס; המרת קרקע רק במוקדי צמיחה ברורים ולא בכל מקום פוטנציאלי;
המרה בהתאם לגידול האקטואלי של האוכלוסייה במקום; המרה מוקדמת של קרקע חקלאית, שהינה
בעלת ערך שולי מבחינת תפוקתה החקלאית.

יש לראות בעתיד בשינויי יעוד של קרקע חקלאית, כורח של מציאות. אין פירושו של דבר הפקרת
שטחים חקלאיים, כי אם המרה הדרגתית, מצומצמת, מבוקרת, על בסיס של תכנון ארוך-טווח. על אף
השאיפה לפזר אוכלוסייה אל צפון הארץ, דרומה ואל ההר, יהיה צורך לראות את מרכז הארץ כיעד
עיקרי לבניוי, במידה שנוצרה לקלוט במהרה את העלייה מברית-המועצות.

מקורות

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1983, מס' 4 ירושלים.
2. המשרד לקליטת העלייה, חיידה לשירותי מידע, ז"ח עולים בכת, שעלו מ-1190 עד 31590, עולים מברית"מ בלבד, נתונים סטטיסטיים, ירושלים.
3. The Department for Immigration and Absorption, Report to the Assembly of Jewish Agency, 3 Jerusalem, June 1990.
4. א. אפרת, "הגיאוגרפיה של הקליטת הישיבה של עולי ברית-המועצות", גיאוגרפיה של קליטת עלייה (ע' גנן עורך), האגודה הגיאוגרפית הישראלית והמהלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים, 1990, עמ' 73-88.
5. א. אפרת, "בנייה כפרית ועירונית מול תשמירה על קרקע חקלאית", תכנון סביבתי, 1991, 44 (יפורסם).
6. שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1990, 41, לוח 131, עמ' 388.
7. שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1990, 41, לוח 212, עמ' 59.
8. שנתון סטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1990, 41, לוח 216, עמ' 68-69.
9. משרד חפצים, תכנית מתאר ארצית לתפרסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית, ת/מ/א/6, נספח ב', יעדי אוכלוסייה 54 מיליון, ירושלים, תשמ"ח.