

תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל

דוד עמירן

הקדמה

בישראל, כמו בארצות מפותחות רבות, הולך וגדל המגזר העירוני בקצב מהיר. יחד עם זאת, ייעול האגרוטכניקה גורם לצמצום השטח המעובד ולירידה בהיקף האוכלוסייה המועסקת בחקלאות. גידול האוכלוסייה העירונית והעלייה ברמת החיים של חלק ממנה, מביאים ליציאה מן העיר אל המרחב הכפרי המציע איכות חיים בנוף "טבעי" או כפרי, בניגוד לדוחק ולצפיפות של העיר המלווים במטרדים סביבתיים. במקרים רבים גם מחיר של דירה, או אף בית, זול מן המחיר של דירה דומה בעיר. התפתחות זאת גורמת לבינוי על אדמות חקלאיות, לרבות על קרקעות שטיבן מעולה מבחינה חקלאית. עניין זה מחייב תשומת לב של המתכננים וכן תכנון מונע.

תמורות במגזרי האוכלוסייה

נתוני מפקד האוכלוסין המנדטורי של 1931 מראים כי 37.4% מכלל האוכלוסייה היו תושבי ערים. אחוז זה גדל בשנת 1961 ל-84.3%, ובסוף 1994 הגיע ל-90.7% (ראה לוח 1).¹ במקביל, השתנה אחוז תושבי הכפרים שעסקו בחקלאות; אחוז זה עלה בשנת 1961 עד ל-26.5%, כתוצאה מן המדיניות של קליטת העלייה הבלתי מקצועית ביישובים כפריים, וב-1972 שוב ירד ל-23.4%, וצנח עד ל-18.7% בסוף 1994 (לוח 1). כלומר, בסוף 1994 81.3% מכלל המועסקים תושבי הכפרים, או 178,290 איש עסקו בענפי תעסוקה לא-חקלאיים. פירוש הדבר שמבחינה תפקודית אין עוד הכרח שמועסקים אלה עם משפחותיהם² יגורו בכפרים. ואמנם במציאות חלק מהם, אם גם חלק קטן, מהגרים העירה.

תמורות בשימושי קרקע

אחת המשימות של התכנון הלאומי של ישראל הייתה תפיסת מרחב השטח של המדינה והפעלתו במשק היהודי. ביצוע מגמה זאת השתלב ביעד תכנוני נוסף של הציונות, והוא – להביא לכך שחלק גדול ככל האפשר של האוכלוסייה היהודית יעסוק במגזר הראשוני, היצרני, ולא במסחר

1 מקור הנתונים הסטטיסטיים הוא שנתון סטטיסטי לישראל, 46, 1995, וכרכים קודמים (אלא אם כן צוין אחרת).
2 ביחד עם בני המשפחה מדובר כאן בערך על 460,000 נפש.

ושירותים, שהיו המגזר המקובל ביותר אצל יהדות הגולה. שילובן של שתי מטרות אלו הביא להעדפה בולטת של חקלאות יהודית בבניין המשק הישראלי.

הואיל ומדובר בתקופה שבה רוב החקלאות בארץ-ישראל הייתה עדיין "חקלאות בעל", נדרשו לשם כך שטחים נרחבים. על כן הוקצו ליישובים הכפריים החדשים, בעיקר לקיבוצים ולמושבים שמספרם הלך וגדל, שטחים נרחבים (ראה לוחות 2 ו-3).

לוח 3 מראה, שלקיבוצים ולמושבים הוקצו $2\frac{1}{2}$ מיליון דונם לעיבוד חקלאי, המהווים 58.7% מסה"כ השטח המעובד של ישראל (לוח 4). בר-זמנית, כאמור לעיל, הצטמצם אחוז המועסקים בחקלאות (לוח 1). לאור ייעול האגרוטכניקה הצטמצם השטח המעובד מ-244.5 דונם לנפש בשנת 1950 ל-137 בשנת 1970 והגיע ל-80 דונם לנפש בסוף 1994; זאת למרות שבאותה תקופה גדלה האוכלוסייה הכללית בישראל — מ-1.37 מיליון ל-3 ואחר-כך ל- $5\frac{1}{2}$ מיליון תושבים (ראה לוחות 1, 5, 6). הדבר מסתבר בהתחשב בכך, ששטח גידולי השלחין מכלל השטח המעובד³ גדל מ-14% ב-1950 ל-44% ב-1994 (לוח 4). לעומת הגידול הרצוף של האוכלוסייה הכפרית מ-341,900 נפש בשנת 1961 ל-509,000 בשנת 1994 — שהוא גידול של 49% (לוח 7) — פחת באותן השנים מספר המועסקים בחקלאות מבין תושבי הכפרים מ-90,000 ל-41,000, כלומר הפחתה של 54.7%.

תמורות במערך היישובים⁴

בשנת 1931 נמנו בארץ-ישראל המנדטורית 17 ערים ו-964 כפרים (לוח 8), וזאת לעומת 185 ערים ו-994 כפרים בישראל בסוף 1994. באזור החקלאי המוביל, הוא מישור החוף המרכזי (נפת חדרה ומחוז המרכז), נמנו בסוף 1994 54 ערים ו-255 יישובים כפריים, מהם 38 ערים⁵ ו-245 יישובים כפריים המאוכלסים ביהודים — לעומת 18 ערים ו-10 כפרים המאוכלסים בערבים. הנתונים לגבי היישובים הערביים מראים, שחלק ניכר של הכפרים גדלו עד כדי כך שזכו למעמד של עיר.

בנחה ש"כפר" היה במקורו יישוב שמֶרֶב תושביו עסקו בחקלאות, השינוי המכריע שחל ביישוב הכפרי בישראל הוא — שבסוף 1994 פחות מ-19% מן המועסקים עסקו בחקלאות. 24.7% מכלל

3 כשנת תשמ"ה-1984/85 עובדו 2,327,000 דונם אדמות שלחין, שהיו 53.6% מכלל השטח המעובד באותה שנה.

4 לאחרונה פרסם ע' פייטלסון עבודה מעמיקה על מדיניות שטחים פתוחים כלבית ישראל: עקרונות ודרכים ליישום (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1995). בעבודה זו הוא מנתח את הגידול המדאיג של השטח הבנוי ב"ליבה" של ישראל, לרבות ההיבטים הסביבתיים, החברתיים והכלכליים המתלווים לזה, ואת המסקנות התכנוניות שהתפתחות זאת מחייבת.

5 ניתוח מקיף של המעבר לעסקים בלתי-חקלאיים במושבים נערך על-ידי ג. שרמן ופ. קידר בעבודתם: עסקים לא-חקלאיים במושבים (רחובות, המרכז ללימודי הפיתוח, 1993).

לאחר הכנת מאמר זה התפרסמה עבודתם של א' שלאין וע' פייטלסון: מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה וערעורה (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1996), המציגה, בין היתר, במפות מס' 1 ו-2 — "הפשרת קרקע חקלאית מוכרחת" במרכזו של מישור החוף.

6 כולל שתי ערים בעלות אוכלוסייה מעורבת.

האוכלוסייה הכפרית היהודית שהם תושבים של "יישובים כפריים אחרים" (לוח 9) כמעט כולם, בוודאי, עוסקים בתעסוקה עירונית.

כל האמור לעיל מחייב הערכה ביחס לתנאים הגאוגרפיים, ובעיקר האקלימיים, באזורי הארץ השונים. בישראל כולה מעובדים 17% מכלל השטח, כאשר במישור החוף המרכזי מעובדים כ-40%, ואילו בערבה (בשני אזורים) – 1.3% ו-1.6% כלכד.⁶ לעומת זאת, השטח בעיבוד שלחין תופס 52% מכלל השטח שבעיבוד חקלאי בישראל – 80% מכלל השטח המעובד במישור החוף המרכזי, בעוד שבערבה הצחיחה כל השטח המעובד הוא בעיבוד שלחין.

הסבת שימושי קרקע

גידול האוכלוסייה הכפרית ב-167,100 נפש במשך 33 השנים 1961-1994 הוא ברובו המכריע תוצאה של הגירת משפחות מן העיר אל הכפר. חלק ממשפחות אלו קנו בכפר בתים שהתפנו; אחרות קנו מבני משק שהושבתו – כגון רפתות, אורוות, לולים, מחסנים וכד' – והתאימו אותם לבתי מגורים, או הרסו אותם ובנו במקומם בתים; משפחות אחרות בנו את בתיהן על אדמות ששימשו בעבר לפעילויות משקיות אחרות, לרבות לחקלאות. היות שהגורם אשר הגיע משפחות אלו להגר אל הכפר היה לזכות באיכות סביבה ובשקט כפרי – לעומת הצפיפות, הדוחק ומטרדי הסובב למיניהם המאפיינים את העיר במידה הולכת וגדלה – מתאפיינת הבנייה הכפרית החדשה בהיבטים אלה: דירות צמודות קרקע, בבתים בני קומה אחת או שתיים בלבד; בנייה מרווחת עם מרחק־מה בין בית לשכנו, לרבות שטח המוקדש לגינון או לרשא. שני הגורמים האלה הביאו לכך שמספר מסוים של דירות תופס שטח קרקע גדול בהרבה מן השטח הדרוש לאותן דירות בעיר.

תמורות בתפקוד האוכלוסייה

הגירה זאת וצורות הבנייה הקשורות בה לא שינו את אופי התעסוקה של המהגרים לכפר, וברוב המקרים גם לא את מקום עבודתם. ראש המשפחה ומרבית העובדים הנוותרים ממשיכים לעבוד בעיר המוצא שלהם, במקרים רבים באותן משרות בהן עבדו לפני ההגירה לבית הכפרי.

6 כדוגמה בולטת נזכיר כי החקלאים של פארן בערבה המרכזית מנצלים בדרך מתוחכמת את ההבדל העונתי בין תקופת ההבשלה של גידוליהם לבין זו של השוק של אירופה, ואף של ישראל המרכזית. הם משווקים לשווקים אלה, מסוף נובמבר ועד סוף מארס, עם שיא בשוק של חג המולד – פירות, ירקות ופרחים ברווח נאה, למרות הוצאות ההובלה הגבוהות. חלק ניכר מן התוצרת הם מגדלים בחממות על שטחי התמדה הסלעית העקרה. לכן פורסים בחממות רצפה של טורף המיובא מהולנד ומשקים בטפטפות – ראה: ד' עמירן, א' שחר, "צ'רני: אילת ויישובי הערבה – בחינה גיאוגרפית", אילת והערבה, ירושלים, החברה לחקירת ארץ־ישראל ועתיקותיה, 1995, עמ' 335-367, במיוחד עמ' 343-345.

לכן מספר ניכר של הכפרים החדשים הופך לכפרים של יוממים, שזמן נסיעתם לעבודה ובחזרה הבייתה מתארך במידה ניכרת. כתוצאה מזה נודעת לנגישות השפעה רבה על בחירת מקום היישוב. מכאן שהתפתחות שרשרת (ribbon development) לאורך כבישים ראשיים היא התפתחות מצויה. הדבר מודגם, למשל, לאורך כביש חוצה שומרון ומוצא את ביטוי בסיסמה "עשרים רגע מפתח־תקוה". מכאן גם שעיור של כפרים הוא תופעה נדירה יותר באזורים פחות נגישים ובאזורים המרוחקים מן הערים המשמשות מרכזי תעסוקה.

במישור החוף, לעומת זאת, על הערים הפעילות שלו, הולך וגדל מספר בתי המגורים החדשים בכפרים, כולל בשטחים שביניהם. הסיסמה "מחדרה עד גדרה" טעונה כבר מזמן הרחבה, הן צפונה והן דרומה. ההיבט החמור של מצב זה הוא, שרוב הבנייה הנוספת למגורים, זו המשרתת את האוכלוסייה העובדת בעיר, מתבצעת על אדמה חקלאית ולעתים אף על אדמות חקלאיות מעולות. הגורם הקובע את בחירת השטח שעליו בונים בתים חדשים הוא זמינות הקרקע לרכישה ומחירה, ולא טיב הקרקע מבחינה חקלאית.

במבט לעתיד, לרבות העתיד הרחוק יותר, תכנון סביר חייב יהיה לקחת בחשבון את האפשרות שהאוכלוסייה תגדל וכי למרות שיפורים באגרוטכניקה תידרש תוספת כלשהי לשטח המעובד עיבוד חקלאי. ההיגיון מחייב כי תוספת זו צריכה לכלול את הקרקעות הטובות ביותר; ייעוד הקרקעות חייב לשמור את מיטב הקרקעות כעתודה חקלאית⁷ ולא לאפשר את תפיסתן לבנייה למגורים.

לסיום – הערה של מדיניות

כפי שצוין לעיל, המוסדות הלאומיים העמידו לרשות הקיבוצים, המושבים ויתר היישובים הכפריים שטח כולל של 4,360,000 דונם (לוח 4) שהם 20.3% מכלל שטח המדינה, או 37.3% מכלל השטח שהוא בעל אקלים ים־תיכוני עד לשולי המדבר – מאזור באר־שבע וצפונה. שטחים אלה הועמדו לרשות היישובים הכפריים במטרה מפורשת שישמשו בעיקר לעיבוד חקלאי.

מאחר שהשטח הנמצא כיום בעיבוד חקלאי מצטמצם במידת־מה, יש לשאול: האומנם מן הדין הוא כי היישובים הכפריים יהיו רשאים למכור שטחים ניכרים – שאינם מעובדים יותר – למהגרים מן העיר? או שמא עליהם להחזיר שטחים אלה למינהל מקרקעי ישראל או לקרן הקימת לישראל תמורת פיצוי מתאים; שמא מוסדות המדינה הם אשר צריכים להכריע אילו שטחים יועברו לרשות מהגרים מן העיר? כלומר, מוסדות המדינה, ולא היישובים עצמם, הם אשר צריכים לזכות בתמורה הנוספת הנובעת משינוי ייעוד הקרקע, שהוא בבחינת רווח.

⁷ הדבר יכול להיעשות על־ידי ייעודן – למשך תקופת מעבר – לגינות, לפארקים, לשטחי נופש ואף לייעור.

לוח 1: אוכלוסייה ומועסקים בחקלאות — 1994-1931

1994	1983	1972	1961	1931	
סוף שנה	V מפקד	V מפקד	V מפקד	XI מפקד	
5,471,500	4,037,600	3,225,000	2,179,491	1,035,821	סה"כ אוכלוסייה
185	150	125	104	*17	ערים
4,962,500	3,507,700	2,789,700	1,837,600	387,291	אוכלוסייה עירונית
90.7	86.9	86.5	84.3	37.4	אוכלוסייה עירונית כאחוז מסה"כ האוכלוסייה
994	941	780	769	964	כפרים
509,000	421,600	358,500	341,900	**648,530	אוכלוסייה כפרית
9.3	10.4	11.1	15.7	62.6	אוכלוסייה כפרית כאחוז מסה"כ האוכלוסייה
18.7	—	23.4	26.5	—	אוכלוסייה כפרית — אחוז המועסקים בחקלאות
3.3	5.5	8.0	17.1	47.6	מועסקים בחקלאות כאחוז מסה"כ המועסקים

* יישוב של 5,000 תושבים ויותר (נפקדו 66 יישובים המונים 2,000 נפש ויותר).
 ** כולל 66,553 נוודים למחצה.

לוח 2: יישובים יהודיים

1994	1983	1961	1931	
269	267	228	31	קיבוצים
411	405	346	42	מושבים
314	269	191	30	אחרים
994	941	765	103	סה"כ

תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל

לוח 3: שטח מעובד על-ידי יישובים יהודיים — 1993 (בדונם)

מִשְׁקִים יְהוּדִים אֲחֵרִים	מוֹשְׁבִים	קִיבוּצִים	
280,400	545,300	1,087,000	בעל
127,500	602,100	326,900	שלחין
407,900	1,147,400	1,413,900	סה"כ

לוח 4: סה"כ שטח מעובד — 1993 (בדונם)

שלחין	בעל	סה"כ
1,911,000	2,449,000	4,360,000
43.83	56.17	אחוז מסה"כ

לוח 5: סה"כ מועסקים ומועסקים בחקלאות — 1994-1931

סה"כ אוכלוסייה	סה"כ מועסקים	מהם בחקלאות	אחוז המועסקים בחקלאות מתוך סה"כ המועסקים	
1,035,821	280,938	133,799	47.6	1931
1,789,100	585,700	103,200	17.6	1955
3,022,100	963,200	84,762	8.8	1970
4,821,700	1,491,900	62,660	4.2	1990
5,471,500	1,871,100	61,746	3.3	1994

לוח 6: שטח מעובד

גידול בין-תקופתי (באחוזים)		אחוז השלחין	מזה: שלחין (ברונם)	שטח מעובד (ברונם)	
שלחין	סה"כ				
26.6	23.6	14.03	470,000	3,350,000	1950/51
19.6	5.3	41.5	1,720,000	4,140,000	1970/71
-7.1	0	47.18	2,057,000	4,360,000	1990
		43.8	1,911,000	4,360,000	1994

לוח 7: כפרים ותושבים המועסקים בחקלאות — 1931-1994

תושבי כפרים המועסקים בחקלאות	סה"כ תושבי כפרים	מספר כפרים	
** 133,799	648,530	964	* 1931
90,600	341,900	769	* 1961
84,000	358,500	780	* 1972
41,000	509,000	994	1994

* מפקד

** כולל מספר לא גדול, אך בלתי ידוע, של תושבי ערים.

תהליכי עיור ושמירת קרקע חקלאית בישראל

לוח 8: אוכלוסייה, יישובים ומועסקים – 1931, 1961, 1994

1994 סוף השנה	1961 מפקד V	1931 ¹ מפקד XI	
5,471,500	2,179,491	1,035,821	סה"כ אוכלוסייה
185	104	17	ערים
15.7	11.9	1.7	אחוז מסה"כ היישובים
4,962,500	1,837,600	387,291	אוכלוסייה עירונית
90.7	84.3	37.4	אחוז מכלל האוכלוסייה
994	769	964	כפרים
84.3	88.1	98.3	אחוז מסה"כ היישובים
509,000	341,900	648,530	אוכלוסייה בפרייה ²
9.3	15.7	62.6	אחוז מכלל האוכלוסייה
1,871,100	746,500	230,938	סה"כ מועסקים
61,746	127,600	133,799	מזה: בחקלאות ³
3.3	17.1	57.9	אחוז מסה"כ המועסקים

1. ארץ-ישראל המנדטורית.
2. כולל 66,553 בדווים נודדים-למחצה.
3. כולל דיג וייעור.

לוח 9: יישובים כפריים

1994	1972	
		יישובים כפריים
994	780	מספר היישובים הכפריים
955	722	מזה: כפרים יהודיים
509,000	358,500	אוכלוסייה
423,100	263,800	מזה: יישובים כפריים יהודיים
		"יישובים כפריים אחרים"
239	129	מספר היישובים הכפריים האחרים
200	72	מזה: יישובים כפריים יהודיים
20.9	9.97	אחוז מכלל הכפרים היהודיים
146,000	81,700	אוכלוסייה
28.7	22.8	אחוז מכלל האוכלוסייה הכפרית
104,400	33,300	אוכלוסייה יהודית
24.7	12.6	אחוז מכלל תושבי הכפרים היהודיים

מקורות

E. Mills (1933). *Census of Palestine 1931. Population of Villages, Towns and Administrative Areas, Jerusalem 1932. Part I — Report, Part II — Tables, Alexandria.*

Statistical Abstract of Palestine, 1944–45, 8, 1946.

שנתון סטטיסטי לישראל, 13, 1962.

שנתון סטטיסטי לישראל, 46, 1995.