

שימושי קרקע בלתי חקלאיים בהתיישבות

דניאל מורגנשטרן* וד"ר מיכאל סופר**
ייעוץ מדעי: ד"ר מינה צמח ופרופ' יהודה גרדוס

כבר מסוף שנות העשרים וראשית שנות השלושים התפתחה בתנועה הקיבוצית המגמה של ביסוס כלכלת הקיבוץ על מיגוון ענפים, תוך שילובם של מפעלי תעשייה ובתי הארחה, בעיקר באזורים דלי קרקע או בעלי נתוני יסוד טבעיים הולמים. מגמה זו התפשטה למושבים רק במרוצת שנות ה-80. לעתים נשמעת הטענה, כי אמנם נכון שריווחיות ענפי החקלאות השונים ירדה עד שאין עוד בכוחה לפרנס את החקלאים, ועל כן הם נאלצים לחפש לעצמם הכנסה צדדית משלימה. טענה חמורה יותר נשמעת מכיוון שונה: חקלאים באזורי הביקוש במרכז הארץ, בסמיכות לערים הגדולות, ולאורך צירי תנועה ראשיים, פשוט נוטים את החקלאות על מנת להשכיר את המבנים והשטחים לשימושי גדל"ן מניבים יותר. כך הופכים זולים ריקים, סככות ורפתות - למחסנים, לבתי מלאכה, למפעלים זעירים ולמרכזי שירות זולים יחסית לחלופה היקרה יותר המצויה באזורי תעשייה או בערים הסמוכות.

ארבע מטרות עיקריות היו למחקר:

- לאתר את ממדי התופעה של שימושי הקרקע הבלתי חקלאיים במגזר ההתיישבותי.
- לבחון את השוני במידת התופעה בין הזרמים השונים של ההתיישבות ובאזורים השונים של הארץ.
- לבחון, במידת האפשר, לאילו שימושי קרקע היתה הזליגה מהחקלאות.
- לנסות ולגבש המלצות למדיניות קרקעית מושכלת מנקודת ראות בעלי הקרקע.

כוונת המחקר הייתה למדוד את ממדי התופעה באופן המדוייק ביותר שיאפשר השוואות בין צורות ההתיישבות (קיבוצים ומושבים), גיל הישוב (חדש מול ותיק), ובעיקר אזורים הארץ. לצורך המחקר חולקה ישראל לחמישה אזורים:

* הכותב הוא יועץ כלכלי-וסביבתי ומתכנן אורבני.

** הכותב הוא חוקר ומרצה בחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל אביב.

- אזור הביקוש המשתרע מגבולו הצפוני של עמק חפר בצפון ועד לכביש אשדוד-גדרה-ראם. במזרח הנתחם על ידי הקו הירוק ובדרומו על ידי אזור מבואות ירושלים.
- מבואות ירושלים וסביבותיה.
- אזור חיפה.
- הפריפריה הצפונית.
- הפריפריה הדרומית.

בשל החשיבות המרובה והענין בתופעות המתרחשות דוקא באזור הביקוש הוא נחלק לשלושה אזורים משנה: צפונית לגוש דן, מזרחית לגוש דן ודרומית לגוש דן.

המדגם העלה 18 מכלל 384 המושבים לפי יחס דגימה של 1: 1/2 21 כאשר באזור הביקוש הוגדל היחס ל-1: 16. מקרב 235 הקיבוצים נדגמו 12 לפי יחס דגימה של 1: 20 כאשר באזור הביקוש כמעט והוכפל יחס זה ל-1: 11, תוך שאיפה לתת ייצוג מלא לכל תת-קבוצה או אזור.

מאחר שהכוונה למדוד כל מבנה ולסווגו בהתאם לשימוש הקרקעי הנעשה בו היתה כרוכה בקושי אובייקטיבי של כניסה לרשות הפרט על מנת לבצע את המדידות (שאינן להניח שמישהו מבעלי הנכסים היה נאות לכך מרצונו הטוב), איתרנו במהלך המחקר המוקדם, כי מדידת כל מבנה, תוך עידכונה אחת לכמה שנים, נערכת עבור המועצה האזורית מכח פקודת המיסים (גביית ארנונה כללית). מכאן ואילך היתה הבעיה המרכזית לקבל את הסכמת בעל הנתונים - הרשות המקומית - תוך התחייבות שלא ניתן יהיה לזהות שום בעל נכס, וכי המידע ישמש אך ורק למטרות מחקריות, באמצעות עיבודו.

מימצאי המחקר

סך השטח הבנוי ב-30 ישובי המדגם הסתכם כמעט יותר מ-2 מיליון מ"ר. 30% מהשטח הבנוי משמשים למגורים, כאשר 40% מהשטח משמשים למבנים חקלאיים. 12% מהשטח הבנוי משמשים לתעשייה ומלאכה; 5% משמשים לתיירות ואירוח; 4% למשרדים ומסחר ו-2% לאחסנה. נתון מעניין לא פחות הוא כי במוצע 6% משטח המבנים במגזר ההתיישבותי משמשים כמבני ציבור, ואילו פחות מאחוז אחד מכלל המבנים סווגו כמבנים בבניה.

שימושי קרקע בלתי חקלאיים בהתיישבות

ניתוח פרטני של הממצאים היישוביים העלה, כי שנים מהישובים יוצרים תריגה ניכרת: שדה ניצן שבפיתחת שלום שנבחר לייצג את המושבים הצעירים בפריפריה הדרומית - בשל ממדי הענק של החממות שמגיעות ל-274,000 מ"ר; ומאידך כרם מהר"ל בחוף הכרמל שנמצא כנעדר מבני משק חקלאיים. לפיכך בודדנו את הממצא בשני ישובים אלה: השטח הבנוי בכל הישובים הגיע ל-1.77 מיליון מ"ר כאשר מבני המגורים בכל 28 הישובים תפסו 34%, חלקם של המבנים החקלאיים ירד, איפא, לכדי 31%; חלקה של התעשייה והמלאכה עלה ל-15%, התיירות וההארחות ל-6%; 5% מהמבנים שימשו למשרדים ולמסחר, וחלקם של מבני הציבור גדל ל-7%.

ניתוח הממצאים למיקטע המושבים בלבד הצביע על שיעורם הגבוה של מבני המשק החקלאיים (54% מכלל המבנים), בעוד אשר מבני המגורים (כולל שכונות בנים ואחרים) לא עלו על שלישי מכלל המבנים. בממוצע הארצי לא עלו כל השימושים הכלכליים החוץ חקלאיים על 10% כאשר מחציתם תפוסה על ידי משרדים ומסחר, 2% מהמבנים משמשים לתעשייה ומלאכה, 2% לאחסנה ו-1% לאירוח.

זה המקום להעיר, כי במסגרת החיפוש אחר נתונים משלימים אותרו הדו"חות השנתיים של הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות וההתיישבות המכילים פרק על הפעילות הלא חקלאית במיקטע המושבים. למרות שהנתונים מובאים ברמת פירוט גבוהה לתת-ענפים ברמה של שתי ספרות - אין בהם דבר וחצי דבר על גודל העסק, לא על שטח המבנים שהוא תופס או על מימדי התעסוקה. בסה"כ איתרו מחוזות המשרד בשנת 1997 7,295 פעילויות לא חקלאיות במושבים: למעלה ממחציתן (3,820) במושבי אזור הביקוש - שלישי מהן בשירותים העיסוקיים, כאשר הרוב המכריע הם מבנים ומחסנים להשכרה; כרבע מהמבנים משמשים לתיירות ואירוח (1,015) והשאר למטרות כלכליות אחרות. שלישי מהפעילויות אותרו במושבי הפריפריה הצפונית - כאשר שני שלישים בתחום התיירות והאירוח.

בקיבוצים נמצאה תמונת מצב שונה לחלוטין: מבני המגורים תפסו גם כאן 30% אלא שתפקודם של מבני הציבור (כ-13% נוספים) משמשים לפונקציות שבמושב נחשבות לשימוש קרקע מגורים (בתי ילדים, חדרי אוכל, מיכבסה, מחסן בגדים וכו'). אשר על כן שימוש הקרקע הלא כלכלי תופס בקיבוצים 43% בעוד השימושים הכלכליים הם היתר: התעשייה והמלאכה תופסים כמחצית מכלל שטח המבנים, מבני המשק החקלאיים 18%, התיירות והאירוח 4.4% והמשרדים והמסחר רק 3.5%.

באזורי הביקוש נמצאה שונות גדולה בין מיקטע המושבים לקיבוצים: בממוצע תפסו מבני המגורים 37% משטח המבנים כשבמושבים הגיע שיעורם לכדי מחצית מהשטח הבנוי, בעוד שבקיבוצים הם מהוים בקושי 18%. במושבי אזור הביקוש נמצאה עדיין דומיננטיות למבני המשק החקלאיים (חממות, לולים, רפתות, סככות ומתבנים) ובסה"כ קרוב לשליש מהשטח הבנוי; המשרדים והמסחר תפסו במושבי אזור הביקוש 10% מהמבנים, האחסנה 4% והתעשייה והמלאכה קצת יותר מ-3%. בקיבוצי אזורי הביקוש תופסים מבני התעשייה והמלאכה קרוב לשליש מהשטח הבנוי, בעוד אשר התיירות והאירוח (כולל ובמיוחד גני האירועים ואולמות השמחה, לצד חדרי אירוח, מסעדות ומזנונים) - כרבע מהמבנים.

מסקנות והמלצות

1. אין ספק כי ממדי התופעה הולכים ומתרחבים במשך הזמן. הממצא שרק 10% מהמבנים במושבי אזורי הביקוש משמשים למשרדים ולמסחר וכ-4% נוספים לאחסנה - פחות מפחיד מהרושם הראשון שמקבל מי שנכנס לרישפון, לכפר או"ר או לחדיד וכפר שמואל.
2. על גופי התכנון (ממ"י והועדות המקומיות) להקפיד הקפדה יתירה מפני זליגת מבנים משימוש קרקע חקלאי לכאלה שאינם חקלאיים. הרשויות המקומיות לא תשמשנה כמחסום שכן הן הנהנות העיקריות מפירות הארנונה הגבוהה יותר - על אף הדרישות הסביבתיות שהן מציגות לעיתים, כתנאי להענקת רישיון עסק - באותם תחומים שהדבר נדרש על פי חוקי המדינה.
3. מאחר וקיים עודף היצע במבני תעשייה ומסחר כתוצאה מעודף יזמות, תבוצע הרגולציה באמצעות מנגנון המחירים של השוק. כיום כבר קשה למצוא "מציאות" במושבים ובקיבוצים במרחב אזורי הביקוש, ועל כן טבעי הדבר שהעסקים יפנו לאזורים המיועדים לכך מלכתחילה. כתוצאה מכך נראה שהלחץ על הסקטור ההתיישבותי עשוי לקטון במשך הזמן.