

השפעת ההקצאה המתוכננת של גורמי ייצור על היעילות במגזר החקלאי

רוני הרשקוביץ
עמיתת מכון מילקן

העבודה נכתבה בתיאום ובשיתוף פעולה עם משרד החקלאות ופיתוח הכפר



תודות

ברצוני להודות לפרופסור ישראל פינקלשטיין, מנחה המחקר על תמיכתו המקצועית ועל תרומתו לכתובת המחקר. תודה לצוות החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, שתרמו לי מניסיונם וממרחם - לד"ר יעל קחל, מנהלת תחום המחקר בחטיבה וכן לאורי צוק-בר, סמנכ"ל בכיר ומנהל החטיבה למחקר כלכלה ואסטרטגיה. לד"ר תניב רופא, סגנית בכירה למנהל הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ליהודית כרמי - מנהלת תחום עובדים זרים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, לדניאלה קפלן מנהלת פרויקטים בשירות למערכות מידע במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. כמו כן ברצוני להודות לצוות תכנית עמיתי מכון מילקן על ההזדמנות הנפלאה לחקור, ותודה מיוחדת נתונה לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונר על הליווי המסור.

על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי - התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים[™] במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.mifellows.org



השפעת ההקצאה המתוכננת של גורמי ייצור על היעילות במגזר החקלאי

רוני הרשקוביץ
עמיתת מכון מילקן



תוכן עניינים

1	מבוא ומטרות המחקר
2	1.1 שיטת העבודה והיקף הנתונים
3	2. גורמי הייצור בחקלאות
3	2.1 קרקע
8	2.2 עובדים זרים
10	2.3 מים
14	3. ממצאים עיקריים
29	4. סיכום ומסקנות
34	5. ביבליוגרפיה

מבוא ומטרות המחקר

בשנים הראשונות להקמת מדינת ישראל, הייתה לחקלאות חשיבות רבה. היא היוותה מקור פרנסה לתושבים רבים ומקור לגאווה לאומית. בתחילת שנות ה-50 סיפקה החקלאות כ-11% מן התוצר וכ-63% מן היצוא (בנק ישראל, 2011).

בתחילת שנות ה-60 עסקו בחקלאות כ-20% מכוח העבודה (צנובר עובד גובי, 2012).¹ להתיישבות היה שמור מקום מיוחד במבנה חברתי בישראל, ואת ארגונם ופיתוחם של אזורי התיישבות חדשים ליוותה המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית, שלרשותה עמדו תקציב וידע למטרות אלה.

ככל שנקפו השנים, המשיך ערך הייצור של החקלאות לעלות (29 מיליארד ₪ בשנת 2012), אך הפיתוח המואץ של שאר כלכלת ישראל גרם לכך שחשיבותה של החקלאות בסך התוצר – ירדה. החקלאות מהווה פחות מ-2% מהתמ"ג וכ-2% מן היצוא, החלק היחסי של החקלאות בשוק העבודה מצומצם גם הוא, ועומד על כ-1.6% מכוח העבודה. לכך ניתן להוסיף את האנשים המספקים שירותים לחקלאים ומתפרנסים מהם, והם מוערכים בכ-6% מכוח העבודה. כלומר, המגזר החקלאי מקיף כ-8% מכוח העבודה (למ"ס, 2012; צנובר עובד גובי, 2012).

בעשורים האחרונים חלו תמורות בסביבה המוסדית שהחקלאות בישראל פועלת בה, ובכללן ביטול התכנון המרכזי במרבית ענפי החקלאות, ליברליזציה של מערכות השיווק והיצוא, היחלשות הקואופרציה ועוד. בניגוד לכל השינויים הללו, שלושה מגורמי הייצור המרכזיים בחקלאות – קרקע, מים ועובדים זרים – נתונים עדיין להקצאה ולהסדרה ריכוזית-מוסדית.

רעיון המפתח בהקצאה המוסדית האגררית היה קשור בעבר לרכישת קרקעות למטרת יישוב האוכלוסייה, כדי להבטיח את פיזור האוכלוסין (על ידי תקיעת יתד בקרקע). עיבוד הקרקע, שהוא גם נושא ערכי-חברתי, נועד להבטיח את פרנסתם של המתישבים. הקרקע והמים הם משאבים משותפים, ולפיכך האחרייות לאספקתם ולחלוקתם באופן מיטבי היא של השלטון המקומי. לעומתו, נושא העובדים הזרים נדרש להקצאה, מכיוון שמדיניות הממשלה היא הפחתת מספרם של העובדים הזרים באופן הדרגתי כדי לתת עדיפות ראשונית להעסקתם של עובדים ישראלים (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2013), וכן הוא תנאי מגביל לפיתוח המשק ולהשגת רווחים מרביים.

במהלך השנים חלה שחיקה בהסדרי ההקצאה הריכוזית. בחלק מן המקרים מקור השינויים הוא ליברליזציה יזומה על ידי המוסדות, לדוגמה ההיתרים לניוד חלקי של מכסות המים או לשימוש חורג בקרקע. במקרים אחרים השחיקה נובעת, ככל הנראה, מאכיפה חלקית ומההבדל בין ההקצאה **להלכה** וההקצאה **למעשה**.

מטרות המחקר: לנוכח ההסדרים שצוינו והשינויים במהלך השנים, המחקר הנוכחי ינצל את נתוני "מפקדי העובדים הזרים"² כדי לעסוק בשאלות המרכזיות: האם מערכת האסדרה להקצאת קרקע ועובדים זרים משפיעה על היעילות הכלכלית, ואם כן, כיצד? האם מערכת זו להקצאת קרקע ועובדים זרים משרתת ומקדמת את המטרות האסטרטגיות והלאומיות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר: "אבטחת האספקה של תוצרת חקלאית טרייה לציבור, פיתוח ההתיישבות הכפרית ושמירה על השטחים הפתוחים, תוך גילוי אחרייות חברתית כלפי כלל אזרחי המדינה" (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2012).

¹ העיסוק החקלאי הוא של חקלאים ונותני שירותים.

² מפקדי העובדים הזרים הם מפקדים שעורך משרד החקלאות ופיתוח הכפר באופן יזום, ובו מוסרים החקלאים נתונים על אודות המשק שלהם באופן וולונטרי כדי להיות זכאים לקבלת עובדים זרים.

המטרות המפורטות של המחקר הן כדלקמן:

- א. הכנת בסיס נתונים על סמך נתוני ארבעת "מפקדי העובדים הזרים";
- ב. הרחבה והעמקה של מחקרה של רופא (2012) לניתוח השונות בגודל שטחי העיבוד בפועל בקרב אוכלוסיית החקלאים ולאורך הזמן, ובחינת ההשפעה של ההקצאה המוסדית על התמיכה במטרות הלאומיות, ובכללן קיום המשק המשפחתי וחיזוק הפריפריה;
- ג. סיכום וניסוח המלצות להמשך מחקר.

1.1 שיטת העבודה והיקף הנתונים

מידע עדכני ומהימן על אודות המגזר החקלאי מתקבל במדינות מפותחות באמצעות מפקד חקלאי.³ בישראל לא בוצע מזה שלושה עשורים מפקד מסוג זה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס, שנים שונות).

מחקר זה יתבסס על מפקדי העובדים הזרים שעורך משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ובהם מדווחים החקלאים על נתוני עיבוד הקרקע שלהם למטרת קבלת הקצאה לעובדים זרים. מפקדים אלה נערכים אחת לשנתיים (בשנים זוגיות החל בשנת 2004), והחקלאים מעבירים נתונים על אודות משקי החי והצומח שברשותם. החקלאים ממלאים חוברות המיועדות לכך, והנתונים מוקלדים במחוזות משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ולאחר מכן מועברים לרשות לתכנון במשרד לשם הקצאת העובדים הזרים בפועל. לצורך עבודה זו יצרנו בסיס נתונים הכולל כ-19.5 אלף תצפיות, שנבנו ממפקדי העובדים הזרים בין השנים 2006–2012 (בין 4,500 ל-5,500 תצפיות בכל מפקד). הנתונים העיקריים בבסיס הנתונים מכילים מידע על אודות שטחי החקלאים, סוג הגידול, קבוצת הגידול, אזורי הגידול, זכאות לעובדים זרים ועוד.

מכיוון שהמפקד מתבצע לשם מתן היתרי העסקה לעובדים זרים, לא כלולות בו 2 אוכלוסיות המגדלים הבאות:⁴

1. חקלאים המגדלים גידולים שאינם מזכים בהיתרים לעובדים זרים (כמו חלק מגידולי השדה).
 2. חקלאים הזכאים להיתרים לעובדים זרים, אך אינם חפצים בכך, ולכן לא מגישים בקשה לקבלת היתר.
- מתוך הנחה כי החקלאים מדווחים דיווחי אמת על אודות השטחים שברשותם, נראה כי נתוני המפקד מהימנים, ובתנאים הנוכחיים הם בסיס הנתונים הטוב ביותר שקיים כיום בישראל לשטחי החקלאות.
- במסגרת מפקד העובדים הזרים בין השנים 2006–2012 דווחו נתוני שטחים בטווח של 1.17–2.16 מיליוני דונמים, שהם לפחות 1/3 מהשטחים המעובדים בפועל. השטחים שדווחו במסגרת מפקד העובדים הזרים של שנת 2012 מתאפיינים בכך שמתקיימת בהם החקלאות האינטנסיבית יותר, שכרוכה בהשקעות, ושהגידולים בה מצריכים תשומת עבודה גבוהה, בעיקר במקטעי הקטיף, המיון והאריזה (רופא, 2012).

³ הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכליים (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) ממליץ על קיום מפקד שכזה אחת לעשור.

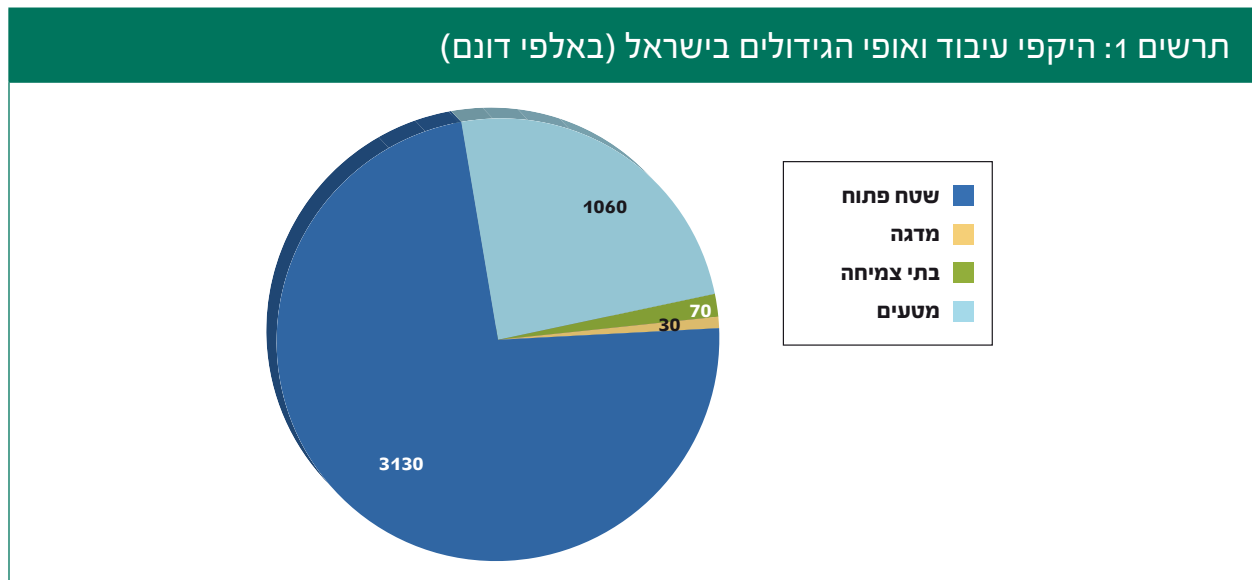
⁴ גידול בעלי חיים בישראל מדווח גם הוא במסגרת מפקד העובדים הזרים, אך יחידות המידה שלו שונות (למשל ליטרים עבור משק חלב ומספר ראשים עבור משק לול). מכיוון שמדובר על גידול אינטנסיבי בשטח מצומצם ובפדיון גבוה, מספר הדונמים של המשק נמוך ואינו מצוין.

2. גורמי הייצור בחקלאות

גורמי הייצור העיקריים בחקלאות הם הקרקע, העבודה, המים וההון. כל הגורמים הללו נמצאים במחסור, אך במחקר זה אתייחס לשני הגורמים הראשונים שצוינו. השימוש בקרקע הוא תולדה של שטח חקלאי נתון בין גבולות מדינת ישראל, וזאת כאשר לא כל הקרקעות ראויות לעיבוד. מקורות המים משמשים משאב חשוב נוסף להזנת צמחים ובעלי חיים בחקלאות, וכן לשימוש של האדם לצרכים ביתיים ותעשייתיים. מרבית שטחה של ישראל צחיח, ואינו מאופיין בכמות משקעים גבוהה, והשימוש במי קולחים ובמים שוליים הפך את ישראל למובילה בתחום החדשנות במים (FAO, 2012), אולם עדיין, למרות ההתקדמות הטכנולוגית, משאב זה עודנו במחסור. הרכב כוח העבודה השתנה באופן דרמטי במהלך העשורים האחרונים. אם בשנות הקמת המדינה היו מרבית העוסקים בחקלאות עצמאים, כיום מרבית העוסקים בחקלאות הם עובדים שכירים, לרבות עובדים זרים בעיקר מתאילנד, שבעקבות הגעתם ירד שכרם הממוצע של העובדים הישראלים בענפי החקלאות וצומצמו עלויות כוח העבודה בחקלאות (OECD, 2010). ממשלת ישראל מנסה לצמצם העסקת עובדים זרים בחקלאות כדי לקדם העסקת ישראלים, ולפיכך קיים מתווה נוכחי של הקטנת מספר העובדים הזרים המוקצה לחקלאים.

2.1 קרקע

המגזר החקלאי בישראל מחזיק ומעבד כ-4.3 מיליון דונם של קרקע חקלאית וכמיליון וחצי דונם של שטחי מרעה. משמע, כחמישית משטחי המדינה מוקדשים לפעילות חקלאית (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2012).⁵ הקרקע החקלאית מחולקת לשטח פתוח, מטעים, בתי צמיחה ומדגה (ראו תרשים 1).

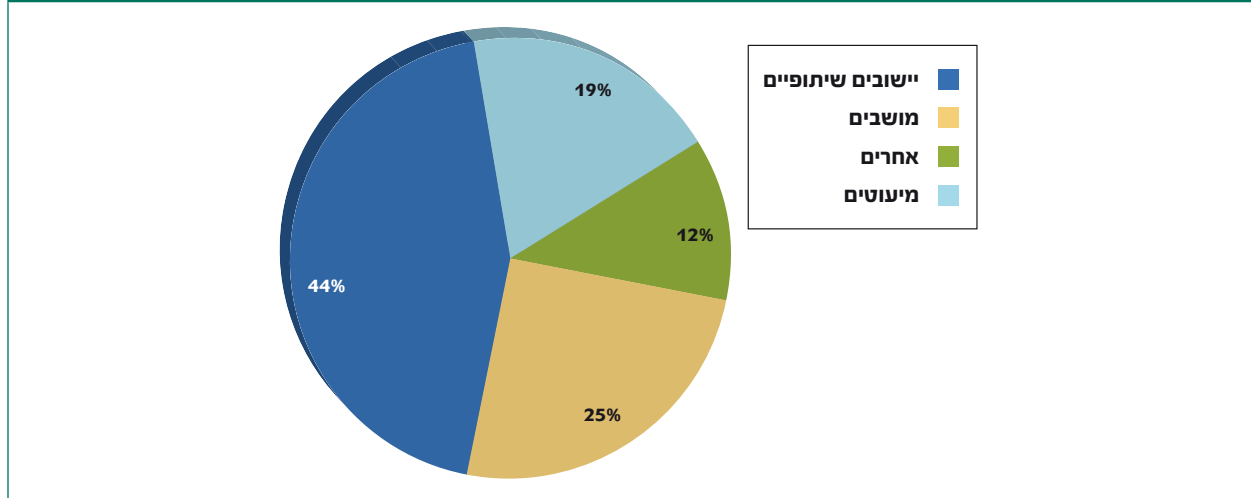


מקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2012. מבוסס על נתוני בנטל - צילומי אורטופוטו GIS.

כ-70% מהשטחים מעובדים על ידי חקלאים מיישובים חקלאיים, ושאר השטחים על ידי מגזרי המיעוטים ומגזרים נוספים (ראו תרשים 2).

⁵ על פי נתוני מערכת ממ"ג, בנטל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

תרשים 2: שטח מעובד (ללא מרעה) בהתפלגות לפי סוג ההתיישבות

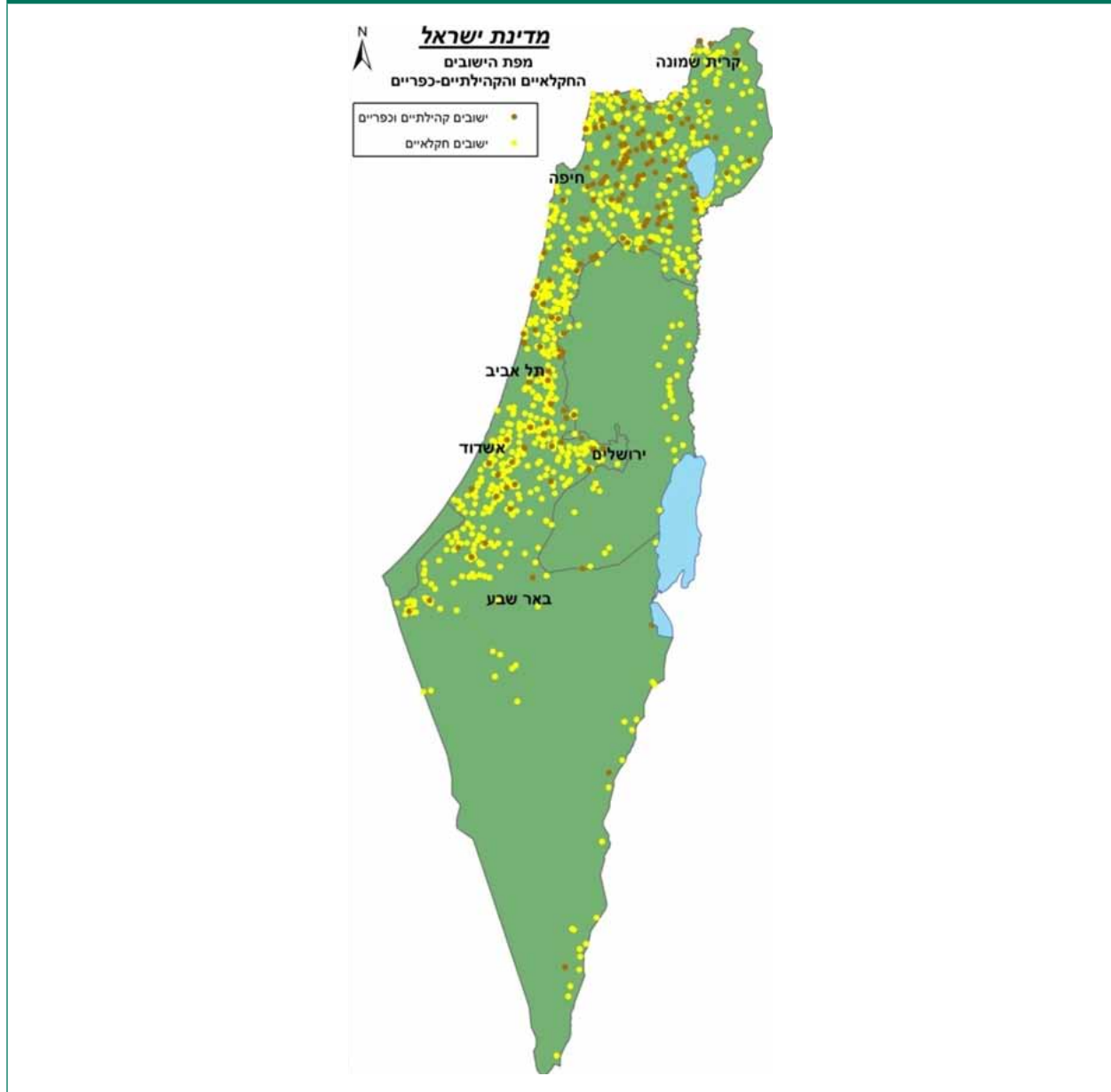


מקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2012. מבוסס על נתוני בנטל - צילומי אורטופוטו GIS.

ישראל היא מדינה ייחודית מבין המדינות המפותחות בכך שרק 7% מן הקרקעות הן בבעלות פרטית, ויתר הקרקעות (93%) הן בבעלותן של המדינה, הקרן הקיימת לישראל והרשות לפיתוח (OECD, 2010). השיעור הגבוה של הקרקעות שבבעלותה של המדינה נובע מהתנאים ההיסטוריים שישראל נוסדה בהם. אחד מהם הוא האי־אולוגיה הסוציאליסטית של מייסדי המדינה, שהתייחסו לבעלות המדינה על קרקעות כאמצעי לקידום חברה צודקת הדוגלת בשוויון זכויות (OECD, 2010).

ההתיישבות הכפרית פרוסה במרחבי מדינת ישראל על כל גווניה וצורתיה – קיבוץ, מושב עובדים, מושב שיתופי, יישוב קהילתי או יישוב כפרי אחר. כ-70% מן היישובים נמצאים בפריפריה (ראו איור 1). ההתיישבות יצרה ערכים ומאפיינים של מורשת, היסטוריה, נוף וערכים בין אדם לאדמתו. החקלאות תורמת לשמירת השטחים הפתוחים, לטיפוח הסביבה, לטבע ולנוף. כיום במדינת ישראל 919 יישובים חקלאיים, מתוכם 443 מושבים, שהם 48% מסך ההתיישבות החקלאית, ו-266 קיבוצים שהם 29% מסך היישובים החקלאיים.

איור 1: מפת היישובים החקלאיים והקהילתיים-כפריים



מקור: שירות למערכות מידע – תחום ממ"ג, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2012.

הקצאת הקרקע החקלאית מבוססת על "משטר הנחלות" ההיסטורי שמעוגן בחוק יסוד מקרקעי ישראל (תש"ך 1960). ההקצאה המוסדית היא גם דרך להגשמת מטרות לאומית כמו פיזור אוכלוסין, תמיכה במשק המשפחתי, אקולוגיה ושמירה על הקרקע הלאומית.

בעת הכרזת המדינה ב-1948 נכללו בגבולותיה 20.4 מיליון דונם. עד 1960 פעלו 4 גופים בניהול קרקעות בבעלות ציבורית – המדינה, קק"ל, האפוטרופוס ורשות הפיתוח. הקמת מנהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים השונים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית (ויתקון, 1991). בשנה זו נחתם "חוק יסוד מקרקעי ישראל, תש"ך 1960", המסדיר את מדיניות השימוש בקרקע חקלאית. מנהל מקרקעי ישראל מקצה זכויות לשימוש בקרקע לחקלאים בתמורה לדמי שימוש סמליים, הנגבים על פי מחיר אחיד לנחלה.⁶ דמי השימוש אינם מבוססים על גודל הנחלה, על ערך הקרקע מבחינת כושר תפוקתה או על ערך הקרקע בשל אזור המגורים (מרכז או פריפריה), ואין בהם התייחסות לערך הפוריות של הקרקע ולייעוד הקרקע: בעל, שלחין או מטע (ויתקון, 1991). רוב החוזים האופייניים הם לטווח של 49 שנים עם אפשרות לחידוש ל-3 תקופות נוספות של 49 שנים, והאפשרות להעביר את הקרקע ליורש (OECD, 2010).

בהמשך לחיקוק חוק מנהל מקרקעי ישראל ב-1960, קבעה הממשלה בשנת 1965 את עקרונות מדיניות הקרקע שאומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל. עקרונות אלה עוסקים במונחים, ובהם: נחלה, דמי החכירה, החכרת הקרקע, חובת העיבוד, אי-פיצול הנחלה ועוד (ויתקון, 1996).

במשך השנים השתכללו מנגנוני הקצאת הקרקע לנחלות, אך מיסודה היא עדיין נסמכת על העקרונות המרכזיים שעיקרם:

1. **שוויוניות** - הנחלה היא בגודל שווה לכל יחידות המשק ביישוב מסוים.
2. **שלמות הנחלה** - לא ניתן לפצל נחלה או לאחד מספר נחלות כדי לשנות את גודלה העיקרי של הנחלה.
3. **בעלות קרקע לאומית** - הנחלה אינה נמכרת אלא מוחכרת למתיישב.
4. **הנחלה נמסרת בתנאי חכירה לדורות** - חוקי הירושה הרגילים אינם חלים עליה. לפי חוק הירושה ניתן להוריש את הנחלה רק לנציג יחיד של דור ההמשך.
5. **הנחלה מוחכרת תמורת דמי חכירה סמליים** - העברת הזכויות מדור לדור היא בחינם.
6. **הנחלה נמסרת לבעל המשק בלבד, ובתנאי שיגור במשק** - לא ניתנת אפשרות לבעלות משותפת של גורם חוץ בנחלה.
7. **במושב עובדים כל בעלי הנחלות הם חברים באגודה שיתופית** - החכרת הנחלות היא באמצעות האגודה.
8. **בהעברת זכויות של משק לנציג שאינו דור המשך, גובה המנהל דמי הסמכה.**

(ויתקון, 1991: 11).

תקן נחלה כפי שהוגדר ברשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר נע בין 30–60 דונם במחוזות השונים (צפון, מרכז, השפלה וההר והעמקים), למעט מחוז הנגב שהתקן בו עומד על 80 דונם לנחלה. התקנים הללו מאפיינים משק המושבי. במשק השיתופי התקן הוא מספר יחידות האב במשק מוכפל בתקן הנחלה (רופא, 2012 ב').

⁶ נחלה: מושג יסוד במדיניות קרקע במשק משפחתי. הנחלה היא קרקע חקלאית, שהוחכרה לחוכר לתקופה ארוכה לצורך פרנסתו ומגוריו, ומהווה יחידה משקית חקלאית אחת (החלטה מספר 9 מיום 5.7.1966).

2.1.1 חוק ההתיישבות

"חוק ההתיישבות" נחקק בכנסת בשנת 1967, ומטרתו היא למנוע את העברת הזכויות של המתישב בקרקע לאחֵר, ועל ידי כך לשמור על האדמות ועל החקלאות והחקלאים בישראל. יש לציין כי העברת זכויות השימוש בקרקע חקלאית מוגדרת כשימוש חורג (חוק ההתיישבות החקלאית 1967).⁷ שר החקלאות ופיתוח הכפר הוא זה האחראי על יישום החוק לעניין מתן היתרים במקרים המתאימים, והוא מוגדר כרשות המוסמכת לחוק ההתיישבות. הרשות המוסמכת פועלת בשטח כזרוע ביצועית ליישום החוק, ונקראת ה"סיירת הירוקה". הפעילות על פי חוק ההתיישבות החקלאית נחלקת לשני מסלולים משלימים של מתן היתרים ואכיפה. בחוק ההתיישבות נקבעו הפעילויות האסורות שעבורן נדרש היתר לשימוש חורג בקרקע:

- העברה או הקניה או שעבוד של זכויות שיש למחזיק בקרקע
- יצירת שותפות בקרקע או ביבול
- הקניית זכות אריסות בקרקע וביבול
- הקניית זכות רכישת יבול בשדה
- שעבוד היבול
- הקניית זכות מגורים

(דותן, 2012).

הרשות המוסמכת של חוק ההתיישבות אינה אוכפת במלוא העוצמה את החוק. גודל הנחלה שנקבע לפני עשרות שנים ושמטרתו הייתה פרנסת משפחה, אינו הגודל המיטבי כיום עבור חלק מן המגזרים החקלאיים, ולפיכך נדרשת תוספת שטח כדי שחקלאי יוכל להפיק רווחים מרביים. תוספת שטח לנחלה יכולה להתבצע על ידי חכירת משנה בגבולות המושב עצמו.⁸

בשנים האחרונות התקיימו כינוסים מקצועיים (ועדת רוטקופף) ונכתבו ניירות עמדה רבים ועבודות על אודות נושא מדיניות הקרקע החקלאית והכפר בישראל (בין היתר דוח ועדת קדמון, 1998; מילגרומ, 2000; בן שחר ואח', 2008; כהן (קדמון), 2012; ועוד). במסמכים אלה קיימים תמהילים שונים של פתרונות עבור הנושאים השונים, בין היתר: רעיון הנחלה, זכותו של המחזיק בנחלה ובשטח המשבצת, עקרון השוויוניות בנכסי המדינה, נקודות מבט של חוכרי הקרקע החקלאית, דמי חכירה, השימושים בקרקע חקלאית. הנושאים מורכבים כך שקיימות מחלוקות בין בעלי העניין השונים שהמדיניות בקרקע נוגעת להם, כך שאין תמימות דעים בנושא.

ועדת רוטקופף לבחינת המדיניות לניהול קרקע חקלאית מונתה בנובמבר 2010 בעקבות החלטת ממשלה מספר 2325. על פי החלטת הממשלה, הוועדה אמורה להגיש המלצות לממשלה בנוגע למדיניות קרקעית לניהול הקרקע החקלאית הנכללת בגדר מקרקעי ישראל, ובכלל זה המלצות לביצוע תיקוני חקיקה (משרד המשפטים, 2011).⁹

⁷ קרקע חקלאית: קרקע שנועדה לשימוש לייצור תוצרת חקלאית, לגידול בעלי חיים או להחזקה של ציוד או מלאי חקלאי.

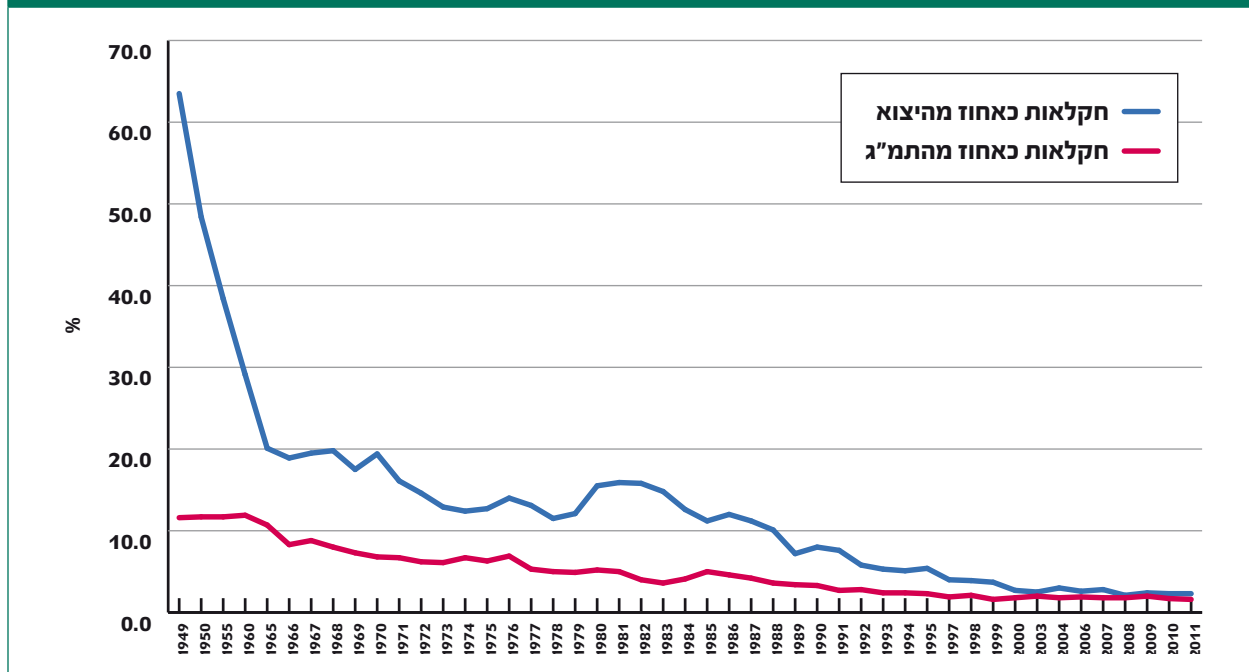
⁸ חכירת משנה - הסכם שלפיו מעביר החוכר את זיקתו בחכירה, או בחלק ממנה, לצד שלישי, בתנאי שתנאי החכירה המקוריים מאפשרים זאת.

⁹ ההמלצות היו אמורות להגיע לשולחן ראש הממשלה והממשלה תוך שישה חודשים, אך טרם הוגשו.

2.2 עובדים זרים

מדינת ישראל מעוניינת להבטיח את המשך קיום החקלאות המקומית כדי לשמור על שטחיה,¹⁰ להעניק לציבור שטחים פתוחים וירוקים וגם כדי להבטיח רמה מסוימת של אוטרקיות בשוק המזון ולתרום לרמות הפרנסה במקומות כפריים.¹¹ כמו כן, אף על פי שהחקלאות היא ענף שולי מבחינת התרומה לתוצר, רמתה עדיין תורמת למדדים המקומיים. אולם התדלדלות האוכלוסייה העוסקת בחקלאות באזורים הכפריים מציבה אתגר בפני מתכנני המדיניות הכלכלית (נתן, 2007). בשנות הקמת המדינה התבססה הכלכלה על ענף החקלאות, תרומתה של החקלאות ליצוא הייתה רבה וכך גם תרומתה לתוצר (ראו תרשים 3). יתרה מכך, מרבית ההכנסות מיצוא התקבלו בעיקר מענפי ההדרים (למ"ס, שנים שונות). ערכי הקמת המדינה התבססו על עבודה עצמית חקלאית במשק ועל יישוב המדינה תוך המחויבות לרעיון הציוני (צנובר עובד גובי, 2012).

תרשים 3: הייצור החקלאי בישראל כאחוז מהתוצר ומהיצוא 1949-2011



מקור: בנק ישראל, 2011; למ"ס, 2011.

ככל שנקפו השנים, עם תהליך ההתמחות בחקלאות ועם המעבר שאירע בין שנות ה-60 וה-70 ממשק מעורב למשק מתמחה, קטנה היכולת של המשק המשפחתי לקיים את עקרון העבודה העצמית. מלחמת ששת הימים גרמה לתנועה ניכרת של פועלים פלסטינים מעזה ומשטחי הגדה המערבית ולזמינותם כעובדים שכירים בפעילות חקלאית בישראל (גבתי, 1981).

¹⁰ אי-פלישה לשטח.

¹¹ בפועל, מרבית הדגנים שהאוכלוסייה ניזונה מהם מקורם ביבוא.

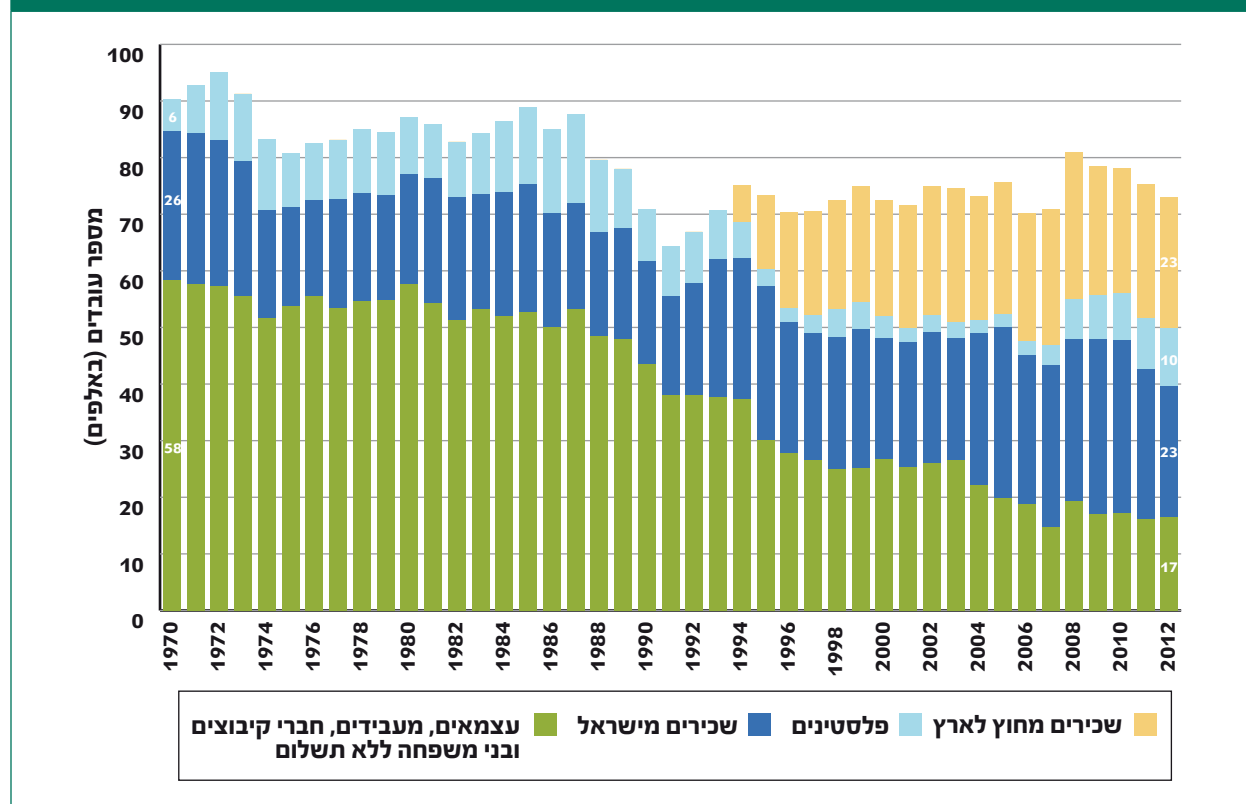
2. כניסת מהגרי העבודה לחקלאות ישראל

בשנים 1990–1991 הוטלו סגרים על השטחים בעקבות אירועים ביטחוניים ומלחמת המפרץ. הסגרים הממושכים פגעו בהגעתם של הפועלים הפלסטינים לעבודתם בישראל. בשנת 1993 התקבלה החלטה אסטרטגית על ידי ממשלת ישראל, שבעקבותיה החלו להגיע עובדים זרים לעבודה בחקלאות (ועיקרם מתאילנד).

העובדים התאילנדים התגלו כחרוצים, יעילים, אמינים וזולים, וגל מהגרים זה גרם לירידה בשכרם של העובדים הישראליים בענפי החקלאות, וצמצם את עלויות כוח העבודה בחקלאות. כמו כן, חקלאים יכלו להתמחות בגידולי יצוא הדורשים טיפול מדויק ומקצועי כדי לעמוד בדרישות השווקים בחו"ל, ולהגדיל את היקף הייצור בסוגים שונים של ירקות, תבלינים ופרחים (קמחי, צבן ואור, 2009).

בתרשים 4 ניתן לראות כי מספר העובדים שאינם ישראלים (בתרשים מסווגים כ"זרים"+"פלסטינים") בענף החקלאות נמצא במגמת עלייה מאז אמצע שנות ה-90, בד בבד עם ירידה מתמשכת במספר העצמאים הישראליים.

תרשים 4: מועסקים בחקלאות בין השנים 1970–2010



מקור: קמחי, 2012.

צמצום מספרם של העצמאים הישראליים עולה בקנה אחד עם הירידה במספר המשקיים החקלאיים המשפחתיים. לעומת זאת, העובדה שמספרם של השכירים הישראליים לא פחת חרף העלייה בשיעורם של העובדים הלא-ישראליים, מחייבת התייחסות. הסברים אפשריים לכך הם:

1. גידול ההיצע של עובדים לא-ישראלים הביא להרחבת הפעילות בענף, ובלם את הצמצום שהיה צפוי במספרם של העובדים הישראלים הלא-משכילים. לנוכח יחסי השלמה חלקיים בין העובדים הישראלים הלא-משכילים למשכילים, מספרם של האחרונים אף עלה.
2. חלק מהשכירים הלא-משכילים הם עובדים מקצועיים שאין להם תחליף.
3. הסבר אפשרי נוסף הוא שסיווג המעמד בעבודה של חלק מחברי הקיבוצים הפך לשכיר בעקבות השינויים המבניים בקיבוצים (אקשטיין, 2010).

כאמור, מאז שנת 1994 הקצה שירות התעסוקה את היתרי ההעסקה בענף החקלאות בהתאם לרשימת החקלאים הזכאים. את הרשימה הכינה תנועת המושבים בשנת 1994, והיא עודכנה בשנת 1996. שירות התעסוקה הקצה את ההיתרים לכל משק ללא בדיקה וללא קריטריונים מקצועיים. כך נוצרה הקצאה שלא בהתאם לצורכי החקלאים. למרות ניסיונות של שירות התעסוקה בשנים 1998–2000 לקבוע קריטריונים חדשים להקצאת עובדים זרים בענף החקלאות, שירות התעסוקה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר לא קבעו קריטריונים חדשים (מבקר המדינה, 2003: 667).

הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר החלה לגבש קריטריונים מקצועיים להקצאת מכסת העובדים הזרים לחקלאות לפי סוג הגידולים ושטחי העיבוד בכל משק החל בשנת 2001. כיום מוקצים העובדים הזרים, לרבות מהרשות הפלסטינית, לפי קריטריונים מקצועיים ותחשיבי שה"מ ולפי סוג הגידול ושטחי העיבוד בכל משק.¹² הקצאת העובדים הזרים מיועדת בעיקרה לענפים עתירי עבודה, כך שגידולי שדה למשל, אינם זכאים לקבלת היתרי העסקה, מכיוון שאיסוף התוצרת החקלאית הוא מכני. באפריל 2007 אישרה הממשלה את עקרונות הפעולה ליישום אג'נדה כלכלית-חברתית לשנים 2008–2010, שיעדיה הם צמצום העוני ועידוד הצמיחה, בעיקר באמצעות גידול התעסוקה של ישראלים. הממשלה קבעה כי לצורך גיבוש, יישום וליווי של תוכנית הפעולה תוקם ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר ירום אריאב (להלן – פורום האג'נדה). הפורום מינה ועדת משנה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים בענפי המשק השונים בישראל בראשותו של המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין (להלן – ועדת אקשטיין). בספטמבר 2007 הגישה ועדת אקשטיין לפורום האג'נדה את הדוח שהכינה, ובו המלצה לבצע מהלך ארוך טווח לצמצום מספר העובדים הזרים בישראל, בין היתר בענפי הבנייה והחקלאות (מבקר המדינה, 2009: 1072).

ב-12 במאי 2009 התקבלה החלטת ממשלה מספר 66 המאמצת מסמך עקרונות שעליו חתמו התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר. במסמך העקרונות נקבע מתווה לתוכנית רב-שנתית לצמצום מספרם של העובדים הזרים ולעידוד תעסוקת ישראלים בענף החקלאות: הקטנה הדרגתית של מכסת ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015, תוך סבסוד מיכון וטכנולוגיה חקלאית וגידול של 1,500 עובדים ישראלים קבועים בענף החקלאות בשנים האמורות (מבקר המדינה, 2009: 1072).

2.3 מים

מדינת ישראל מתמודדת עם מחסור במשאבי מים, היות ששני שלישים משטחיה הם צחיחים או צחיחים למחצה. המקור העיקרי של המים השפירים של ישראל הוא ימת הכינרת, המוזנת על ידי מערכת של נהרות שנובעים באזור הררי על גבול ישראל סוריה ולבנון. כמויות המשקעים משתנה בין האזורים במדינה. הגליל העליון מאופיין בכמות משקעים גבוהה של כ-1,000 מ"מ בשנה, בעוד שהנגב מאופיין בכמות משקעים נמוכה של כ-100 מ"מ בלבד. במהלך שנות ה-50 וה-60 הופנה

¹² שה"מ – שירותי ההדרכה והמקצוע, יחידת סמך למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

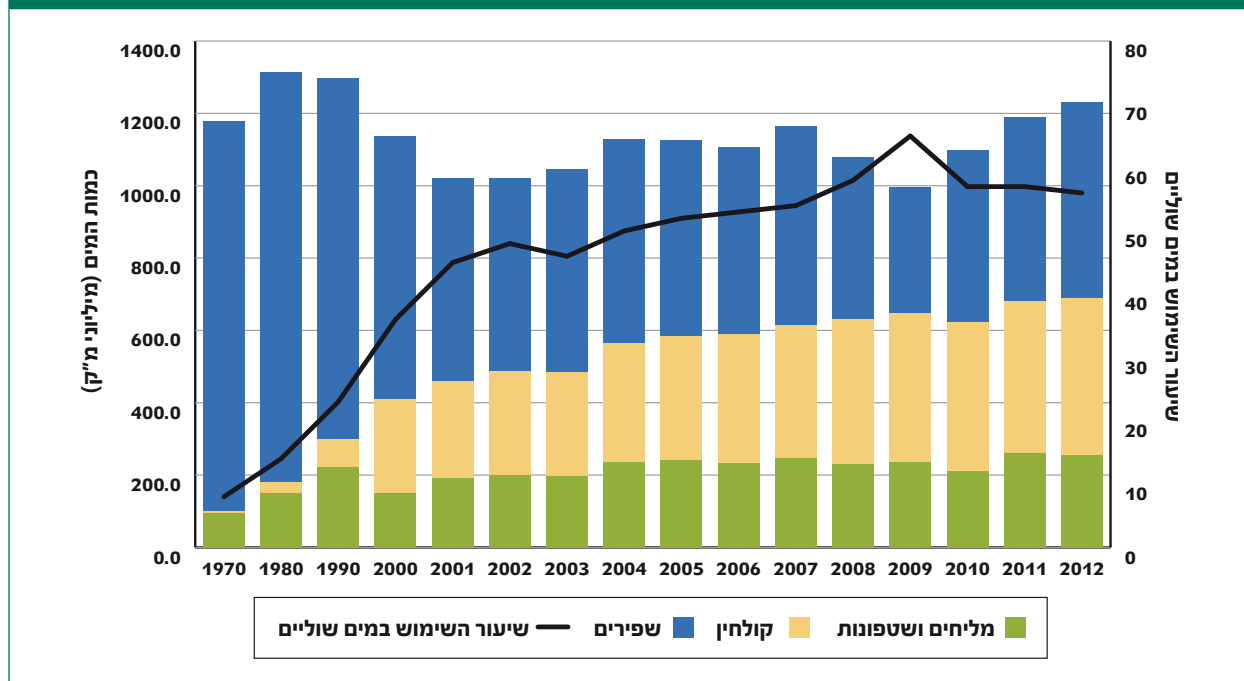
נתח נכבד מן ההשקעות הציבוריות לייסוד המוביל הארצי, שנועד להעביר מים מן הצפון כדי להשקות חלקות במרכז המדינה ובדרומה. הואיל ואספקת המים השפירים הטבעיים נותרה מוגבלת, הממשלה השקיעה במידה רבה בפיתוח משאבים חלופיים ובפרט בטיהור מי קולחין (המיועדים כיום בעיקר לשימוש לצורכי השקיה) ובהתפלות מים מלוחים או מי ים. על אף יוזמות אלה שמשמשות מים שוליים, הביקוש למים נמצא בעלייה מתמדת בעקבות הצמיחה הדמוגרפית (OECD, 2010).

משאבי המים הם בבעלות המדינה והיא מייעדת אותם לצרכים שונים של משקי הבית, התעשייה והחקלאות. אף על פי שחלקה של החקלאות מסך ניצול המים הכולל בישראל נוטה לרדת, הוא עדיין גבוה, ובשנים האחרונות יותר ממחצית מצריכת המים בישראל משמשת לחקלאות (רשות המים, 2013; OECD, 2010).

מדיניות מתן מכסות המים לחקלאות מתקיימת כחלק מתפיסה כוללת של הקצאת גורמי ייצור (קרקע ומים) ליישובים המתוכננים (קיבוצים, מושבים). לפי מדיניות זו הוקצו מכסות הקרקע והמים מאז קום המדינה מתוך ראיית הנחלה כמקור פרנסה למתיישבים. היקף גורמי הייצור בנחלה היה אמור לספק פרנסה למשפחה. הקרקע והמים הוקצו לאגודות היישובים. לאור זאת חולקה ישראל לכ-20 אזורים אקולוגיים, שבכל אחד מהם הותאם תקן הנחלה (קרקע ומים) למאפייני האזור. תקני הקרקע נעו בין 30 ל-80 דונם, ותקני המים נעו בין כ-13 מ"ק לכ-51 מ"ק לנחלה. התקן ליישוב המתוכנן הוא מכפלה של מספר הנחלות ביישוב (60–100 נחלות) בתקן המים באזור האקולוגי שהוא נמצא בו (רופא, 2012 א'). הקצאת המים לחקלאות הפרטית החלה למעשה עם חקיקת חוק המים ותקנות הקיצוב שהותקנו על פי. הנורמות נקבעו לפי כמויות השימוש במים לגידולים השונים. שקלול הנורמות השונות קובע בסופו של דבר את גובה מכסת המים לכל חקלאי (רשות המים, 2013).

היוזמות הטכנולוגיות של ניצול המים גרמו לכך שבמשך השנים השתנה הרכב המים שמשמשים לצרכים החקלאיים. בשנת 1970 כ-92% מסך המים שנוצלו לחקלאות היו מים שפירים. בשנת 1980 כ-85% מסך המים היו מים שפירים. בשנת 1990 ירד האחוז ל-76%, ובשנת 2000 הוא צנח ל-64%. נתוני ההקצאות לשנת 2012 מלמדים כי השימוש במים שפירים פחת באופן משמעותי, וכיום הוא עומד על כ-43%. במילים אחרות, השימוש במים שוליים לחקלאות קרוב ל-60% (ראו תרשים 5).

תרשים 5: השימוש במים לחקלאות לפי סוגי מים (1970–2012)



מקור: רשות המים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2012.
*נתוני 1970–2011: נתוני שימושים, נתוני 2012: הקצאות.

השבת הקולחים משרתת מטרות רבות. הטיהור מונע את זיהום מקורות המים והסביבה, והשימוש במי הקולחים להסקיה חקלאית מאפשר חיסכון במים שפירים. עידוד השימוש במי הקולחים מתבטא בתעריפים נמוכים משמעותית יחסית למים שפירים (ראו טבלה 1). יתרה מזו, בשנות בצורת, כאשר הקצאות המים השפירים לחקלאות מקוצצות בשיעורים גבוהים, לא חל בדרך כלל קיצוץ במי הקולחים (רשות המים, 2013).

טבלה 1: תעריפים של סוגי מים שונים לחקלאות (ש לקוב מים ללא מע"מ)

2016	2013	2010	2002	
2.300	1.952	1.374	1.085	תעריף א' (שפירים)
2.561	2.213	1.619	1.261	תעריף ב' (שפירים)
3.086	2.738	2.116	1.615	תעריף ג' (שפירים)
1.026	1.026	0.905	0.716	שפד"ן
1.25	0.952	0.735	0.473	טיפול שלישוני

טבלה 1: תעריפים של סוגי מים שונים לחקלאות (ש לקוב מים ללא מע"מ)(המשך)				
	2016	2013	2010	2002
טיפול שניוני	1.25	0.819	0.669	0.473
מים מליחים	1.461	1.252	1.005	

מקור: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2013; רשות המים, 2013.

2.3.1 קיצוץ בהקצאות המים

בשנת 1986 החלה מדינת ישראל לקצץ בהקצאות המים לחקלאות לאור המחסור ההולך וגובר במים. עיקר הקיצוץ נעשה בהקצאות המים המגיעים מהמערכת הארצית התלת-אגנית; הכינרת, אקוות החוף, אקוות ירקון-תנינים והמקורות המזינים אותן (רשות המים, 2013).

בשנת 1989, ונוכח משבר מים נוסף שפקד את ישראל, "הוקפאו" מכסות המים של הצרכנים בשנת 1988. מכסות אלה קוצצו בשיעורים שבין 10–30% בהתאם למצב ההידרולוגי, וקובעו כמכסות 1989. מאז ועד היום חלו משברי מים נוספים, בין השנים 1999–2002, וגם לאחר מכן ב-2008. כיום, ובהתאם למצב המים, נבנים מודלים לקיצוץ במכסות המים של החקלאים, ולעתים אף מוענקים פיצויים בדמות מענקי השקעה לטכנולוגיות חוסכות במים או סובסידיות שונות.¹³ לפי החלטת משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הקיצוצים נעים בין 20% ל-70% מהקצאת הבסיס. כדי למזער את נזקי הקיצוץ, נקבעו שיעורי הקיצוץ בהתאם לגידולים השונים. קיצוץ מזערי חל על גידולים רב-שנתיים (מטעים) ועל גידולים עתירי השקעה (חממות), וקיצוץ מרבי נקבע לגידולי כותנה ולגידולי שדה (רשות המים, 2013).

2.3.2 ניווד מים בחקלאות

בעיצומו של קיץ 2008 הסתמנה מצוקה קשה אצל חלק מהחקלאים שסיימו את הקצאת המים שלהם לשנה זו. יחד עם זאת, ברמת המָקרו נמצאה יתרה שלא נוצלה. אי לכך, היה צורך לחשוב על מענה מסוג חדש. נוהל הניוד נבנה ככלי שנוסף למודל ההקצאה לשם התמודדות עם ההקטנה החרیפה בהקצאות המים לחקלאות. הניוד, המבוצע בין צרכנים בהסכמה, מאפשר ניצול מיטבי של כמות המים הכוללת לחקלאות. נוהל ניווד המים בחקלאות מאפשר ניצול מיטבי של כמות המים הכוללת, שהוקצתה למטרת חקלאות. בהתאם לכללים, ניווד המים אמורים להיות בשוליים בלבד, וזאת מתוך כוונה למנוע סחר במים בהיקפים משמעותיים. הנוהל משמר את אינטרס העיבוד העצמי של צרכן המים בשל מגבלותיו – עד 30% ניווד בלבד (רופא, 2012).

¹³ להרחבה ראו רופא, 2012, ג'.

3. ממצאים עיקריים¹⁴

הגידולים הצמחיים השונים חולקו ל-6 קטגוריות:

1. הדריים.
 2. מטעים – הכוונה לפרות שאינם הדריים.
 3. ירקות בבית צמיחה – מקטע זה כולל ירקות במבנים, בבתי צמיחה, בבתי רשת ובחממות.
 4. ירקות בשטח פתוח.¹⁵
 5. פרחים – בשטח פתוח או במבנים.
 6. גידולי שדה – כיום גידולי השדה אינם מזכים בעובדים זרים, ולכן גם אין אפשרות לדווח על רובם במהלך המפקד, אולם במפקדים שנערכו בין השנים 2006–2010 (שנתונים מהשנים 2004–2008) היה ניתן לדווח על גידולי השדה.¹⁶
- החקלאים סווגו ל-2 קבוצות עיקריות בהתאם ליישוב מגיש הבקשה: שיתופי או משפחתי/פרטי. המשקים השיתופיים כוללים קיבוצים ומושבים שיתופיים, והמשקים המשפחתיים/פרטיים כללו מושבים, כפרים קטנים, יישובים גדולים, מוסדות חינוך ולימוד (שולי), יישובים לא-יהודיים קטנים וגדולים, יישובים בדואיים וכאלה שאינם מסווגים.¹⁷
- הוועדה לבחינת חשיבות המשק המשפחתי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר הגדירה את המשק המשפחתי כך:

משק משפחתי חקלאי - יחידת ייצור חקלאית המופעלת על ידי משפחה* המתגוררת סמוך למשק, והוא בבעלותה. לבעלי המשק זיקה ישירה לפעילות המשקית, הם קרובים למיקום השטחים החקלאיים ולניהול הפעילות החקלאית, ואלה שזורים בחיי היום-יום שלהם.

המשק המשפחתי בהגדרה ובפועל מוגבל בגודלו ובגורמי הייצור הראשוניים [מים וקרע] העומדים לרשותו.

*משפחה במסגרת ההגדרה המורחבת, עשויה להכיל שותפות בין-דורית [אבות ובנים], שותפות דורית [2 אחים או אף יותר] וכן שותפות של 2–3 משקים משפחתיים ביישוב חקלאי שאינם קרובי משפחה ראשוניים או קרובי משפחה כלל. [במושג שותפות אין הגבלה לצורת הרישום העסקי; כלומר שותפות או חברה].
מקור: צוק-בר, 2013.

כמות השטחים שהחקלאים דיווחו עליהם בשנות המפקד משתנות בין השנים 2006–2012, השוני נובע, ככל הנראה, מהאופן שהחקלאים מדווחים בו על שטחיהם במטרה לקבל לעובדים זרים. בתוך כך, היחס בין השטחים המעובדים על ידי המשקים המשפחתיים/פרטיים לבין סך כל השטחים לא השתנה, והוא עומד על כ-65% בין השנים. כמו כן, ניתן לראות

¹⁴ התרשימים והטבלאות הבאים, אם לא צוין אחרת, מתבססים על מפקדי העובדים הזרים שנערכו בין השנים 2006–2012, על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

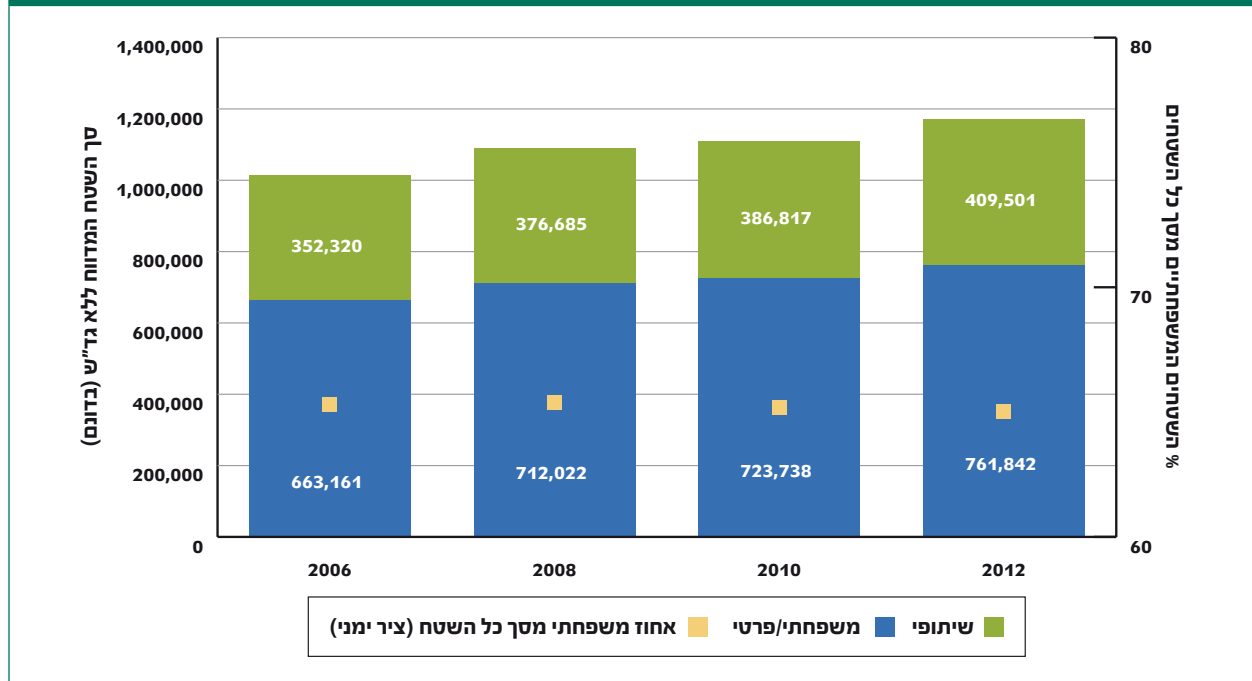
¹⁵ ירקות בשטח פתוח: יש לציין כי שטחי הירקות בשטח פתוח חולקו בפקטור מסוים. בעקבות דיווח של שטח פיזי מוכפל במחזורי גידול.

¹⁶ גידולי השדה הם שטחים משמעותיים משטחי החקלאות בישראל, אולם כיום קיימים פתרונות בדמות מיכון חקלאי המסייע בשלבים השונים של חיי הגידול.

¹⁷ הסיווג המקורי מוגדר על ידי הלמ"ס.

שבשנת 2006 דיווחו על 1.02 מיליון דונם, בשנת 2008 על 1.08 מיליון דונם, בשנת 2010 על 1.11 מיליון דונם ובשנת 2012 על 1.17 מיליון דונם (ראו תרשים 6). יש לציין כי היצע הקרקעות לא השתנה באופן מהותי בשנים האחרונות,

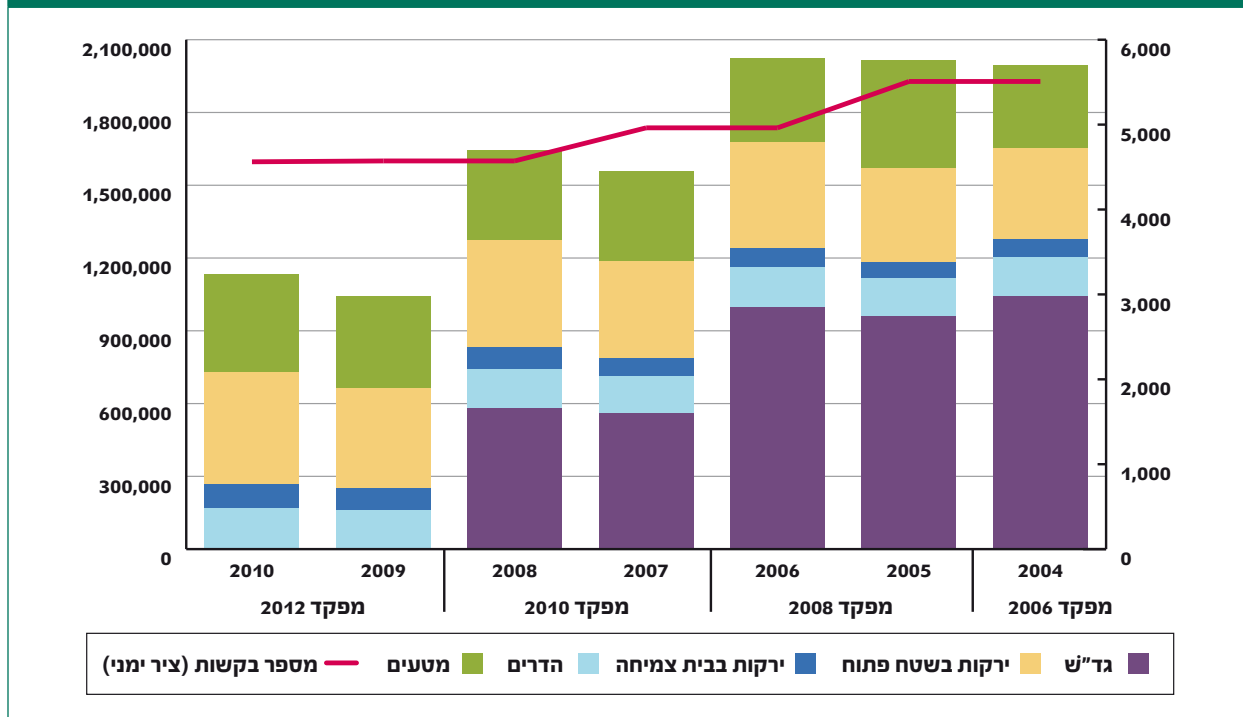
תרשים 6: סך השטחים שהוגשו במסגרת מפקדי העובדים הזרים (ללא גידולי שדה), ואחוז העיבוד של המשק המשפחתי מסך כל השטח (בין השנים 2006-2012)



בתרשים 7 מוצגים השטחים כפי שהחקלאים דיווחו עליהם במהלך המפקדים האחרונים בחלוקה בין הגידולים השונים.¹⁸ מלבד גידולי השדה שעליהם לא דווח במפקדים בשנים 2010 ו-2012, ניתן לראות שענף הפרחים הצטמצם באופן משמעותי בין המפקד של שנת 2004 לבין המפקד של שנת 2012. בשיאו הגיע ענף הפרחים לכ-69 אלף דונם בעוד שבמפקד האחרון דווח על 42 אלף דונם בלבד. ענף הירקות בבתי הצמיחה נמצא במגמת עלייה מבחינת שטחי העיבוד: מ-75 אלף דונם במפקד 2006 ל-96.7 אלפי דונם במפקד בשנת 2012 (ראו טבלה 2).

¹⁸ החקלאים מעבירים בכל שנת מפקד נתונים של שטחיהם החקלאיים בשנתיים שקדמו לשנות המפקד. לדוגמה, אם המפקד חל בשנת 2012, החקלאים דיווחו על השנים 2010 ו-2009, ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר מחלק את העובדים הזרים עבור הנתונים של השנה העדכנית ביותר.

תרשים 7: התפלגות הגידולים השונים בדונם ומספר הבקשות לעובדים זרים בין השנים 2004-2010



טבלה 2: התפלגות הגידולים השונים בדונם ומספר הבקשות לעובדים זרים בין השנים 2004-2010

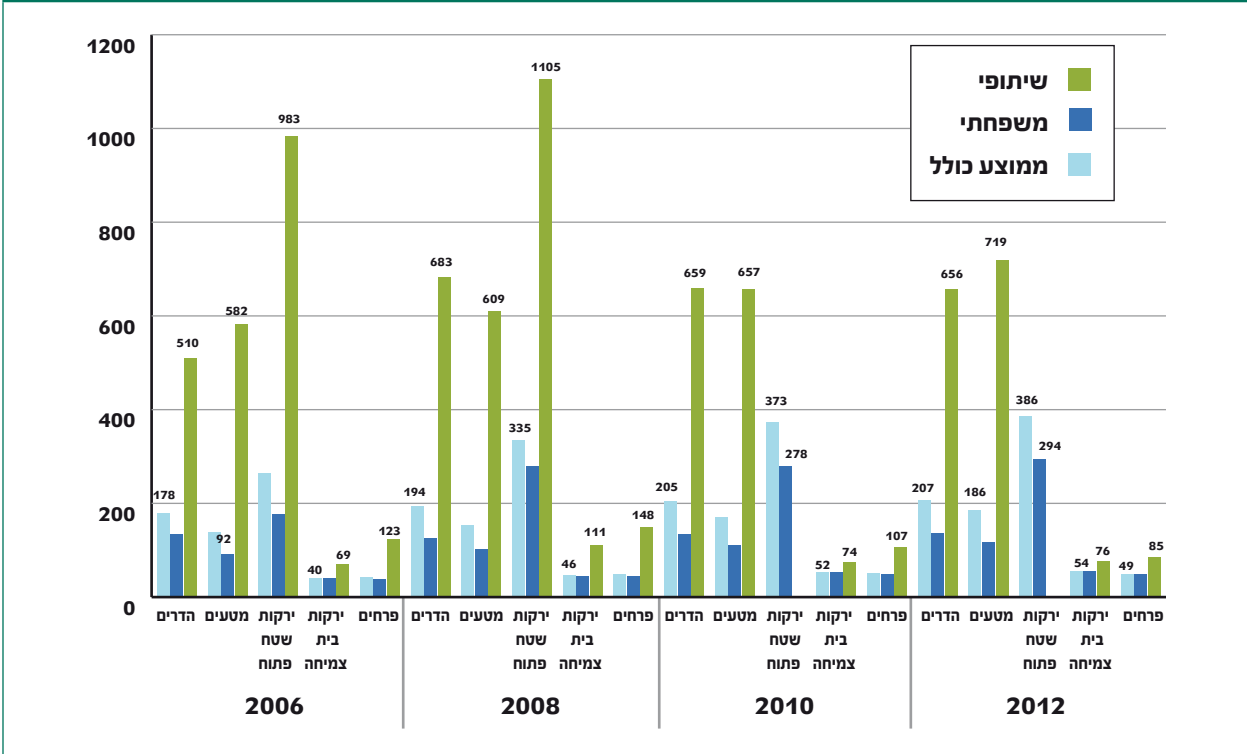
שנת מפקד		2012	2010		2008		2006	שנת מפקד
שנת דיווח		2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
גידולי שדה		2,520	1,745	579,734	560,858	996,882	958,886	1,042,395
הדרים		166,173	159,996	163,855	149,603	163,556	159,640	161,069
ירקות בבית צמיחה		96,722	90,366	89,627	77,657	78,822	64,681	74,950
ירקות בשטח פתוח		464,291	410,380	440,315	399,590	437,008	385,665	373,066
מטעים		402,646	382,292	369,077	370,169	348,029	447,167	346,198
פרחים		41,510	40,542	47,682	48,991	61,292	68,866	60,197

טבלה 2: התפלגות הגידולים השונים בדונם ומספר הבקשות לעובדים זרים בין השנים 2004-2010 (המשך)

שנת מפקד		2006		2008		2010	
שנת דיווח		2004		2005		2006	
סך הכול		2,057,876	2,084,905	2,085,589	1,606,867	1,690,289	1,173,863
סך הכול ללא גידולי שדה		1,015,481	1,126,019	1,088,707	1,046,009	1,110,555	1,171,343
מספר הבקשות		5,508	4,962	4,962	4,572	4,572	4,562

מספר הבקשות המוגשות ככל שעוברות השנים ירד מ-5,500 בקשות בשנת 2006 עד ל-4,560 בקשות בשנת 2012. הדבר נובע מכך שבניגוד לשנים הקודמות, גידולי השדה כבר לא מזכים בעובדים זרים, ולכן חקלאים שמגדלים רק גידולי שדה לא הגישו בקשה לקבלת הקצאה של עובדים זרים ולא דיווחו על שטחי גידולי השדה. נוסף על כך, ככל שעוברות השנים החקלאים זקוקים לשטח גדול יותר כדי להתפרנס, ומכיוון שכמות שטחי החקלאות היא קשיחה, מזוהה מגמה של ירידה במספר החקלאים הפעילים תוך עלייה בשטח הממוצע שהחקלאי מעבד (ראו תרשים 7). נתון נוסף שנבדק מתייחס לעיבוד השטחים מחוץ ליישוב החקלאי. בתחילה נבדק האחוז של החקלאים המעבדים קרקעות מחוץ לשטחי יישובם, ונמצא כי בשנת 2012 עיבדו 18.3% מן החקלאים שטח שאינו נמצא בתחום המגורים שלהם (הנתון הוא עלייה של 3% בהשוואה לשנת 2006). מבחינת שטחי המגורים נבדקו כמות השטחים בדונמים המעובדים ביישוב החקלאי ומחוצה לו, ונמצא כי בשנת 2012 עובד היקף נרחב של שטחים (33% מן השטחים) מחוץ ליישובו של מגיש הבקשה. לעומת זאת, בשנת 2006 רק 18.6% מן השטחים המעובדים היו מחוץ לשטחו של החקלאי (ראו תרשים 9). מכך ניתן להסיק כי כדי להגדיל את פרנסתם נאלצים החקלאים לצאת מחוץ לתחומו של היישוב שלהם.

תרשים 8: ממוצע דונמים לסוגי המשקים השונים, בין השנים 2006-2012¹⁸



ככל שעוברות השנים ניתן לראות כי ממוצע שטחי החקלאים גדל. לדוגמה, במשק השיתופי עלה מספר הדונמים הממוצע של ההדרים מ-510 דונם בשנת 2006 ל-656 דונם בשנת 2012, עלייה של 29%. במשק המשפחתי העלייה מתונה יותר, והתוספת היא רק של 3 דונם. השטח הממוצע של חקלאי מטעים עלה מ-139 דונם בשנת 2006 ל-186 דונם בשנת 2012, עלייה של 34% בשטח הממוצע (ראו טבלה 3). גם בכל שאר הענפים, מלבד ענף הפרחים, עלו הממוצעים בין השנים 2006-2012. בענף הפרחים, שבעבר הלא-רחוק תרם באופן משמעותי ליצוא החקלאי מהמדינה, חלה עלייה בממוצע השטחים הכולל לחקלאי (מ-41 דונם בשנת 2006 ל-49 דונם בשנת 2012) ולחקלאי במשק המשפחתי/פרטי (מ-38 דונם בשנת 2006 ל-48 דונם בשנת 2012). מצד שני, מגמת הקטנת השטחים במשקים השיתופיים גדולה, מכיוון שהשטח הממוצע ירד מ-123 דונם בשנת 2006 ל-85 דונם בשנת 2012. גם בירקות בבתי צמיחה המגמה חיובית, בשנת 2006 עמד הממוצע הכללי על 40 דונם, ובשנת 2012 על 54 דונם. גם כאן, ממוצע השטחים המעובדים ביישובים השיתופיים גדול באופן משמעותי מן היישובים המשפחתיים/פרטיים, אך כמויות השטחים המעובדים בענף הירקות בבתי הצמיחה זניח יחסית, ותורם באופן שולי למדי לממוצע.

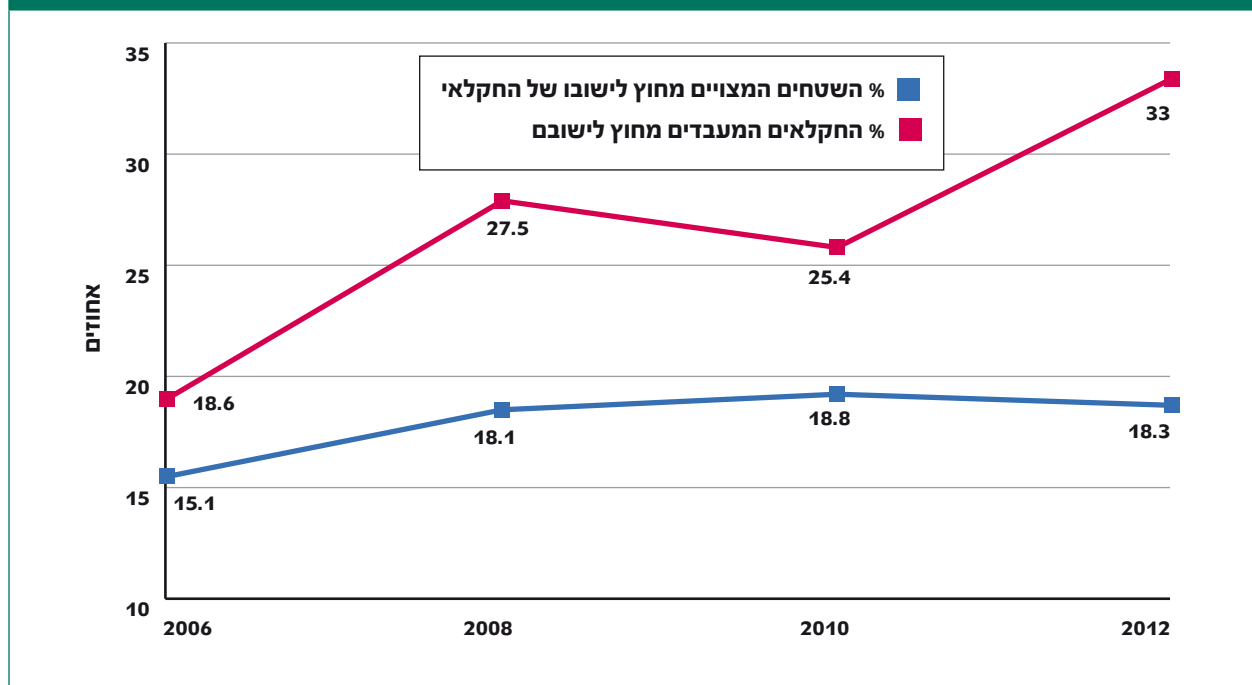
¹⁹ ממוצע שטחי גידולי השדה אינו מוצג מכיוון ששטחים אלה לא נכללו במסגרת השטחים המאפשרים לזכות בעובדים זרים בתמורה לסיוע במימון רכישת מיכון החוסך בכוח אדם.

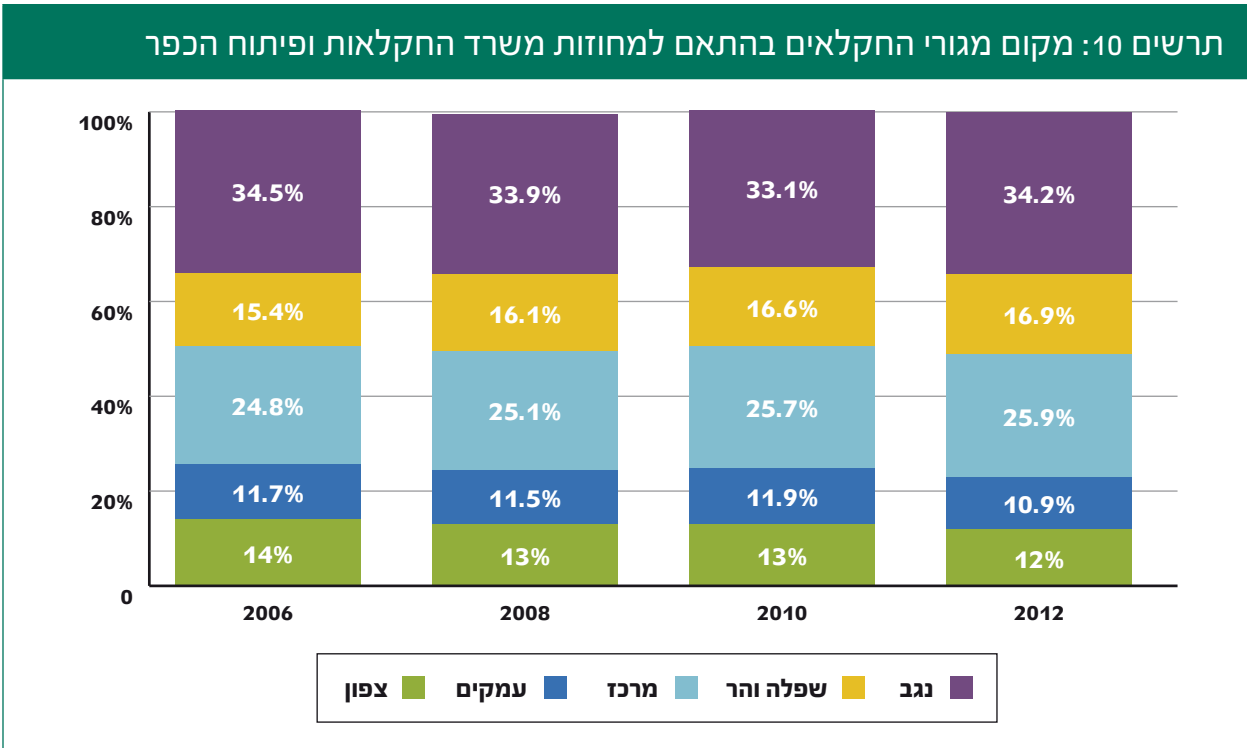
טבלה 3: ממוצעי היקף העיבוד למשק בענפים השונים בדונם

	2012	2010	2008	2006	
הדרים	↑207	↑205	↑194	178	
מטעים	↑186	↑171	↑153	139	
ירקות שטח פתוח	↑386	↑373	↑335	264	
ירקות בתי צמיחה	↑54	↑52	↑46	40	
פרחים	↓49	↑50	↑48	41	

* חץ ירוק מסמל מגמת עלייה בממוצעי השטח המעובד לעומת השנה הקודמת, וחץ אדום מסמל מגמת ירידה לעומת השנה הקודמת.

תרשים 9: אחוז החקלאים המעבדים מחוץ ליישובם ואחוז השטחים המצויים מחוץ ליישובו של החקלאי

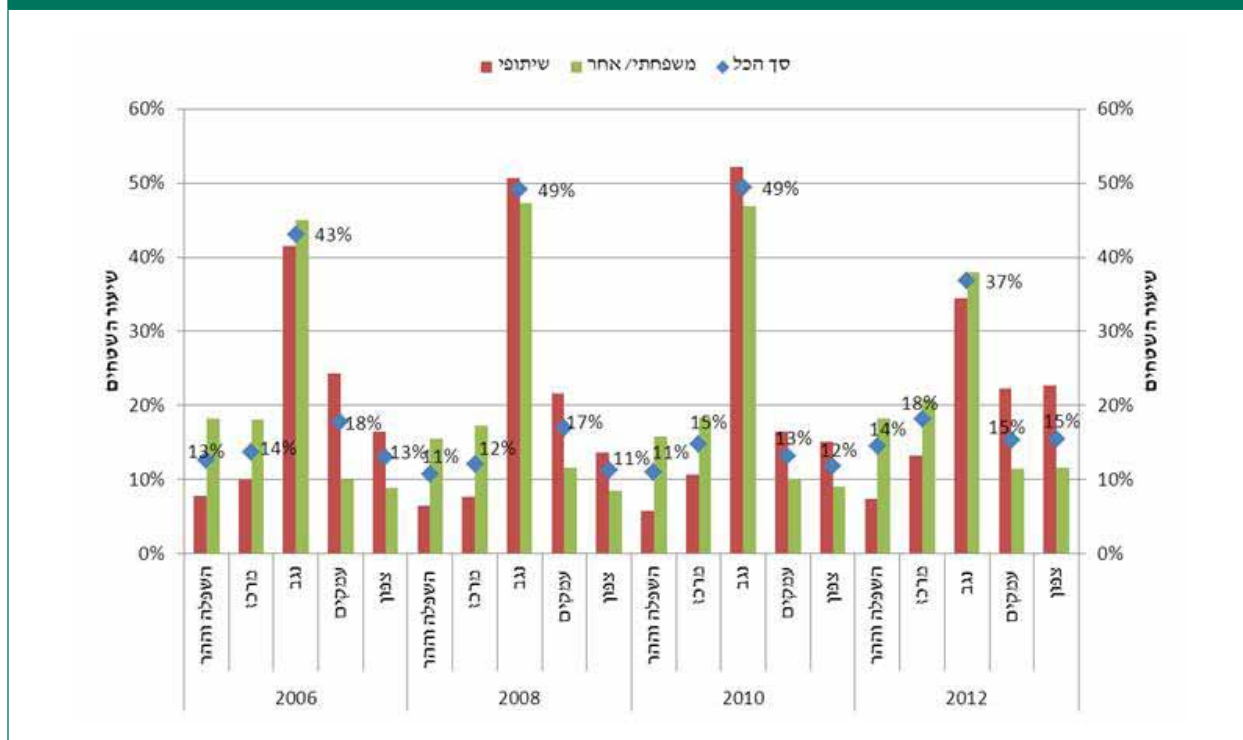




מתרשים 10 עולה כי אין מגמות מיוחדות במקום מגורי החקלאים. מה שניתן ללמוד הוא שמרבית החקלאים המעבדים קרקעות מתגוררים בנגב ובמרכז. המחוזות נגב, עמקים וצפון מוגדרים כשטחי הפריפריה. לפיכך, בשנת 2012 התגוררו בפריפריה כ-57% מן החקלאים לעומת 60.2% בשנת 2006.²⁰ באופן משלים 43% מן החקלאים פועלים במרכז. תרשים 11 מציג את הפעילות החקלאית בהתאם למחוזות המשרד, וממנו עולה כי 67% מן השטחים (בשנת 2012) מצויים בפריפריה, ו-32% מן השטחים מצויים במרכז הארץ (במחוזות המרכז והשפלה וההר).

²⁰ הסיבות לכך אינן חייבות להיות בהכרח מעבר מגורים של החקלאי מן הפריפריה למרכז, אלא ייתכן שהשוני נובע מאופן הגשת הבקשה.

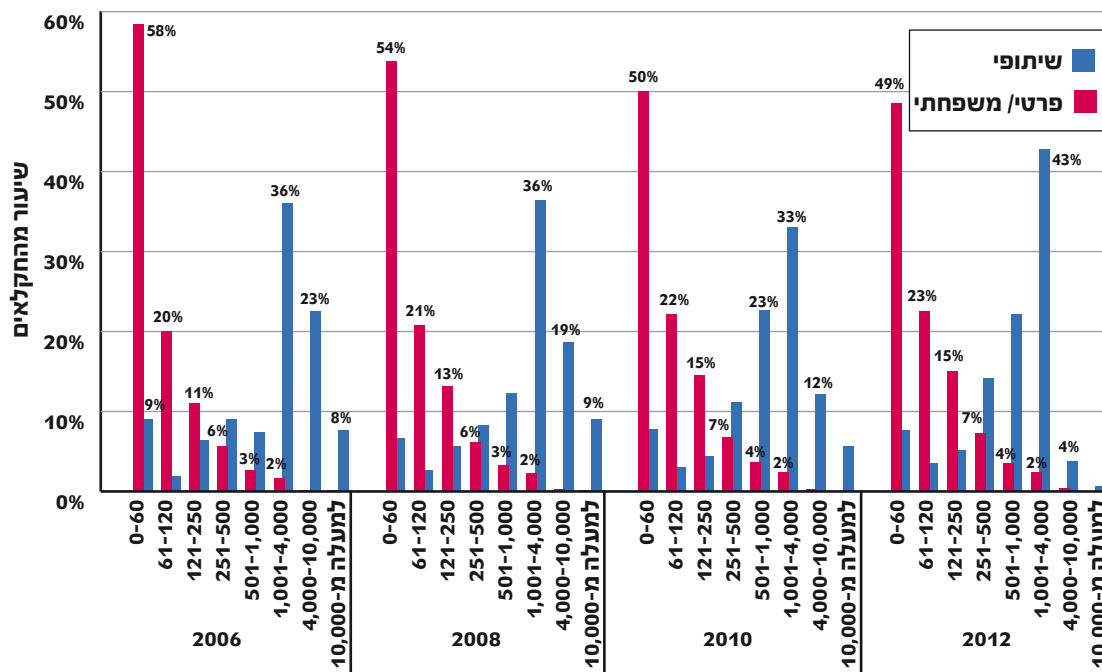
תרשים 11: פעילות חקלאית בהתאם למחוזות משרד החקלאות ופיתוח הכפר בין השנים 2012–2006



בפועל, שיעור השטחים בנגב לא הצטמצם מ-49% ל-37%. השוני נובע מהעובדה שעד המפקד של שנת 2010 דיווחו החקלאים גם על שטחי גידולי השדה שלהם (שבעבר זיכו אותם בעובדים זרים). גידולי השדה מאופיינים בחקלאות אקסטנסיבית על שטחים גדולים, שמרביתם בנגב. כך שלמעשה נכון לומר שמרבית הפעילות החקלאית מתבצעת במחוז הנגב, שבו לבדו מעובדים קרוב ל-50% מהשטחים (נתוני 2010 בתרשים). אם מפחיתים את גידולי השדה, אז במחוז הנגב לבדו מעובדים 37% משטחי החקלאות בישראל.

בתרשים 12 ובטבלה 4 ניתן לראות את השיעור הגבוה של החקלאים במשק המשפחתי/פרטי המעבדים היקפי שטחים של עד 60 דונם. בשנת 2006 עמד שיעור החקלאים במשק המשפחתי/פרטי שעיבדו עד 60 דונם על 58%, ובשנת 2012 צנח אחוז זה צנח ל-49% (מגמת הגדלת שטחי העיבוד). לעומת זאת, השיעור הגבוה של המשקים השיתופיים שעיבדו 1,001–4,000 דונם עלה משנת 2006 ועד שנת 2012 ל-43%. הממוצע הכולל של שיעור החקלאים המעבדים עד 60 דונם הוא 46%, נתון הקרוב יותר לסיווג של משק משפחתי/פרטי – כפי שניתן לראות בטבלה, יותר ויותר חקלאים עוברים לעבד יחידות ייצור גדולות יותר. תמונת הראי היא היקף הדונמים המעובדים לפי גודל היחידות, שמראה כי 11% מן החקלאים עיבדו כ-66% השטח בשנת 2012.

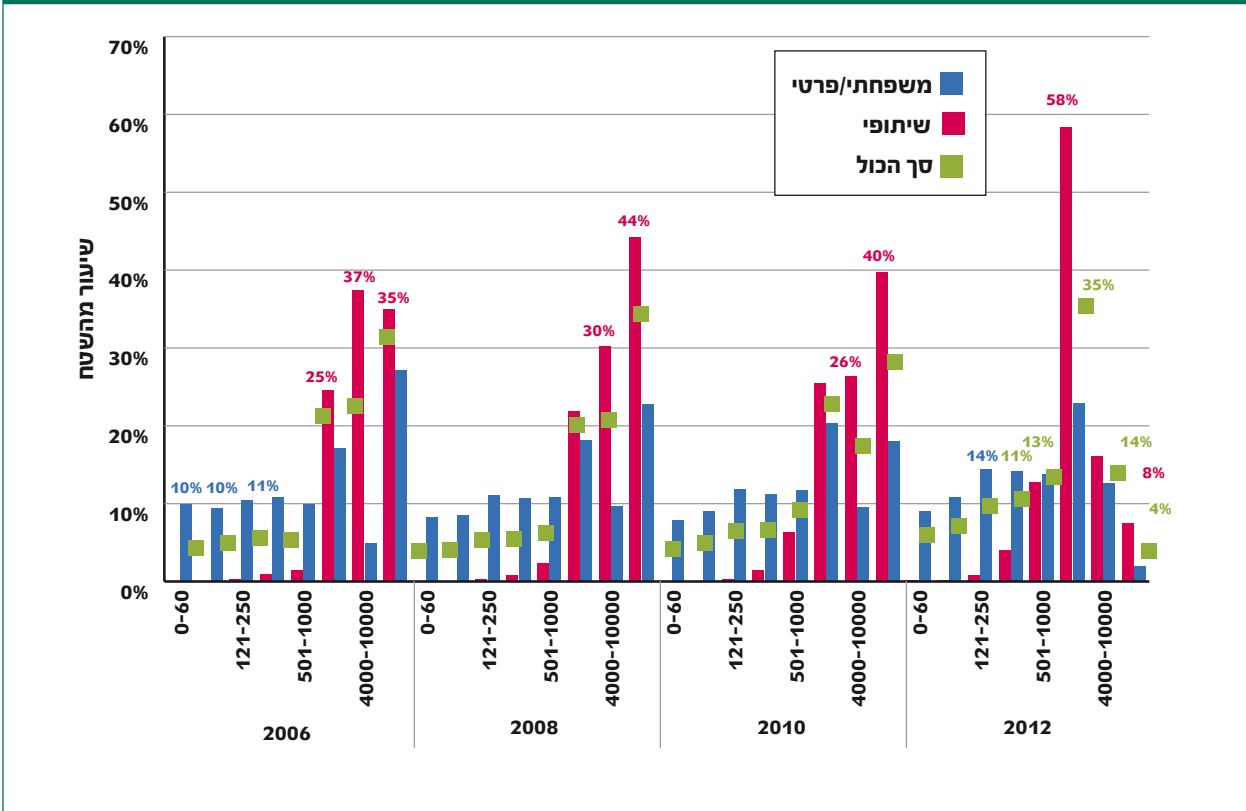
תרשים 12: שיעור החקלאים המעבדים לפי גודל היחידות המעובדות בין השנים 2006-2012



טבלה 4: שיעור סך החקלאים המעבדים לפי גודל היחידות המעובדות בין השנים 2006-2012

שטחים בדונם/שנים	2012	2010	2008	2006
0-60	46%	47%	51%	56%
61-120	21%	21%	20%	19%
121-250	14%	14%	13%	11%
251-500	8%	7%	6%	6%
501-1,000	5%	5%	4%	3%
1,001-4,000	5%	4%	4%	4%
4,000-10,000	1%	1%	1%	1%
למעלה מ-10,000	0%	0%	1%	1%
סך הכול	100%	100%	100%	100%

תרשים 13: היקף דונמים מעובד לפי גודל היחידות המעובדות בין השנים 2006–2012



עקב אופן דיווח הנתונים בין השנים 2006–2010, ניתן לראות כי בשנים אלה שיעור השטחים גבוה משמעותית מנתוני 2012 בתחום של "למעלה מ-10,000 דונם". נתונים אלה מתייחסים לגידולי השדה שדווחו במסגרת המפקדים הללו, ולכן על פי התרשים קיים קושי להשוות את תחום הדונמים בין השנים השונות. העובדה הבולטת במשקם השיתופיים היא כי מרבית השטח מעובד ביחידות ייצור גדולות של בין 1,001–4,000 דונם (בשנת 2012), וכי חלקות הקטנות מ-250 דונם כמעט שאינן מעובדות בהם.

מחוזות המשרד

הנתונים הבאים מובאים לפי המפקד העדכני לשנת 2012.

מחוז הצפון: 12% ממגישי הבקשות התגוררו במחוז הצפון, שבו מעובדים בכל סוגי הגידולים 180,761 דונם, שהם כ-15% מסך השטח המעובד. היקף השטח המעובד על ידי המשקים המשפחתיים/פרטיים בצפון מתוך סך המשקים המשפחתיים/פרטיים הוא כ-11.5%, והיקפי העיבוד של המשקים השיתופיים הם כ-23%. עיקר העיבוד במחוז הצפון הוא של מטעים: 71% מן השטח המעובד במחוז. מתוך סך המשק המשפחתי/פרטי, השטח המעובד של המטעים הוא 80% מסך השטח המעובד ומהפעילות, ועבור המשק השיתופי בצפון המטעים הם 62% מהשטח המעובד על ידי המשק השיתופי. המטעים באזור הצפון הם 32% מסך המטעים בישראל. עבור המשק השיתופי ענפים נוספים משמעותיים הם ירקות בשטח פתוח והדרים. גידולי הפרחים והירקות בבתי צמיחה הם שוליים, גם עבור המשקים המשפחתיים/פרטיים.

מחוז העמקים: 11% ממגישי הבקשות התגוררו במחוז העמקים שבו מעובדים בכל סוגי הגידולים 178,396 דונם, שהם כ-15% מן השטח המעובד. היקף השטח המעובד על ידי המשקים המשפחתיים/פרטיים במחוז העמקים מתוך סך המשקים המשפחתיים/פרטיים הוא כ-11.5%, והיקפי העיבוד של המשקים השיתופיים הם כ-22%. עיקר העיבוד של המשק השיתופי במחוז העמקים הוא מטעים וירקות בשטח פתוח, ושאר הגידולים זניחים, ואילו המשק המשפחתי/פרטי מעבד ירקות בשטח פתוח, מטעים וירקות בבתי צמיחה.

מחוז הנגב: 34% ממגישי הבקשות התגוררו במחוז הנגב, שמעובדים בו בכל סוגי הגידולים 431,285 דונם, שהם כ-37% מן השטח המעובד בישראל. היקף השטח המעובד על ידי המשקים המשפחתיים/פרטיים בנגב מתוך סך המשקים המשפחתיים/פרטיים הוא כ-38%, והיקפי העיבוד של המשקים השיתופיים הם כ-34%. עיקר העיבוד במחוז הנגב הוא של ירקות בשטח פתוח: 54% מן השטח המעובד במחוז. מתוך סך המשק המשפחתי/פרטי השטח המעובד של הירקות בשטח הפתוח הוא 52% מסך השטח המעובד ומהפעילות, ועבור המשק השיתופי בנגב הירקות בשטח הפתוח הם 60% מהשטח המעובד על ידי המשק השיתופי. 50% מן הירקות בשטח הפתוח גדלים באזור הנגב. עבור המשק השיתופי ענפים נוספים משמעותיים הם מטעים והדרים. עבור המשק המשפחתי/פרטי קיים גיוון של הענפים המשמעותיים הקיימים, כמו ירקות בבית צמיחה – שהם 67% מסך הירקות בבתי צמיחה הגדלים בישראל. גידולי המטעים והדרים והפרחים משמעותיים אף הם.

מחוז המרכז: 26% ממגישי הבקשות התגוררו במחוז המרכז, שמעובדים בו בכל סוגי הגידולים 212,680 דונם, שהם כ-18% מן השטח המעובד בישראל. היקף השטח המעובד על ידי המשקים המשפחתיים/פרטיים במרכז מסך המשקים המשפחתיים/פרטיים הוא כ-20%, והיקפי העיבוד של המשקים השיתופיים עומדים על כ-13%. במחוז המרכז קיים מגוון גידולים נרחב, היקף העיבוד של שטחי ההדרים הוא הנרחב ביותר, והמשק השיתופי והמשקים המשפחתיים/פרטיים מעבדים יחדיו 33% מסך ההדרים בישראל. מבחינת היקף העיבוד בדונמים, המשק השיתופי מעבד בעיקר מטעים והדרים, ואילו המשק המשפחתי/פרטי מעבד בעיקר ירקות בשטח פתוח, מטעים, הדרים ופרחים. המשק המשפחתי/פרטי במחוז המרכז מעבד כ-48% מסך הפרחים בישראל.

מחוז השפלה וההר: מעובדים בכל סוגי הגידולים 168,920 דונם, שהם כ-14% מן השטח המעובד בישראל. היקף השטח המעובד על ידי המשקים המשפחתיים/פרטיים במחוז השפלה וההר מסך המשקים המשפחתיים/פרטיים הוא כ-18%, והיקפי העיבוד של המשקים השיתופיים הם כ-7%. במחוז השפלה וההר קיים מגוון גידולים נרחב. מבחינת היקף העיבוד בדונמים, המשק השיתופי מעבד בעיקר מטעים, הדרים וירקות בשטח פתוח, והמשק המשפחתי/פרטי מעבד בעיקר ירקות בשטח פתוח, מטעים והדרים.

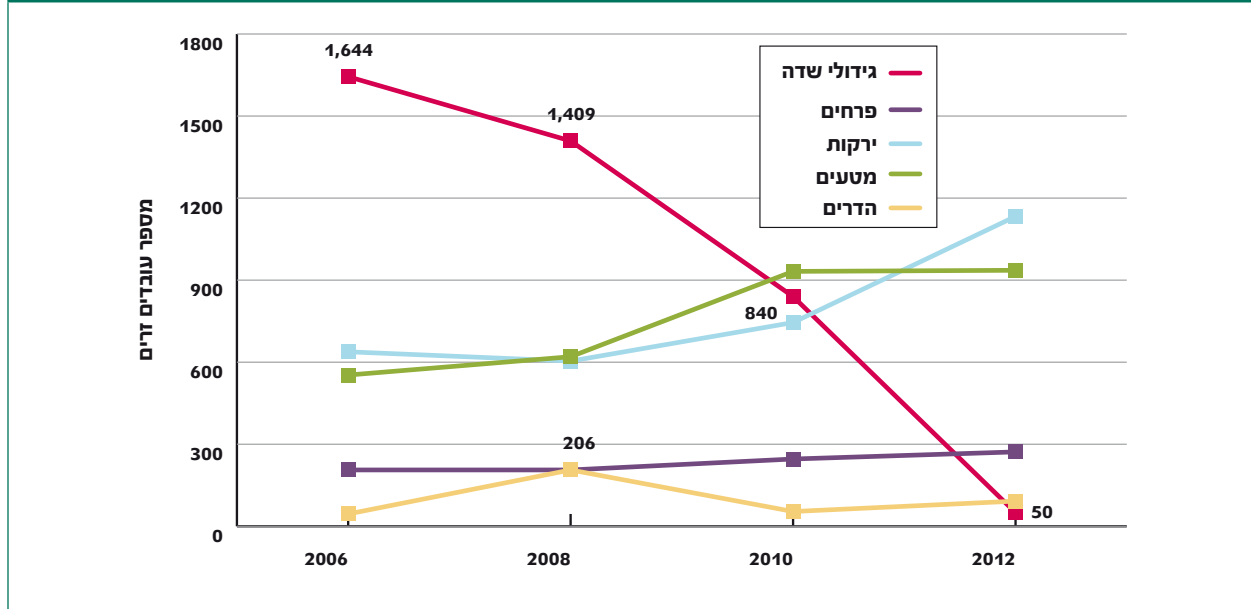
עובדים זרים

סך העובדים הזרים שהוקצו בשנת 2012 עמד על 23,260 עובדים זרים בענפים השונים (כולל בעלי חיים). כפי שכבר צוין, במחקר זה נסקרו רק הענפים הצמחיים, כך שהתרשימים הבאים מתארים את המגמות בהקצאות העובדים הזרים בענפים אלה. סך העובדים הזרים שהוקצו לענפים הצמחיים בשנת 2012 עמד על 21,741. תרשים 14 מציג את ההקצאה במשק השיתופי, ותרשים 15 מציג את ההקצאה במשק המשפחתי/פרטי לאורך השנים. הנקודה הבולטת ביותר העולה מתרשים 14 (המשק השיתופי), נוגעת להפחתה המהותית שנעשתה בהקצאת העובדים הזרים בגידולי השדה: מ-1,644 עובדים זרים בשנת 2006 ל-50 עובדים בשנת 2012.²¹ בהתאם לכך, גם שטחי גידולי השדה המדווחים במפקדים השונים צנחו ממאות

²¹ גידולי השדה שזיכו בעובדים זרים בשנת 2012 היו חמניות לפיצוח, חמניות לייצור זרעי הורים וכותנה לייצור זרעי הורים.

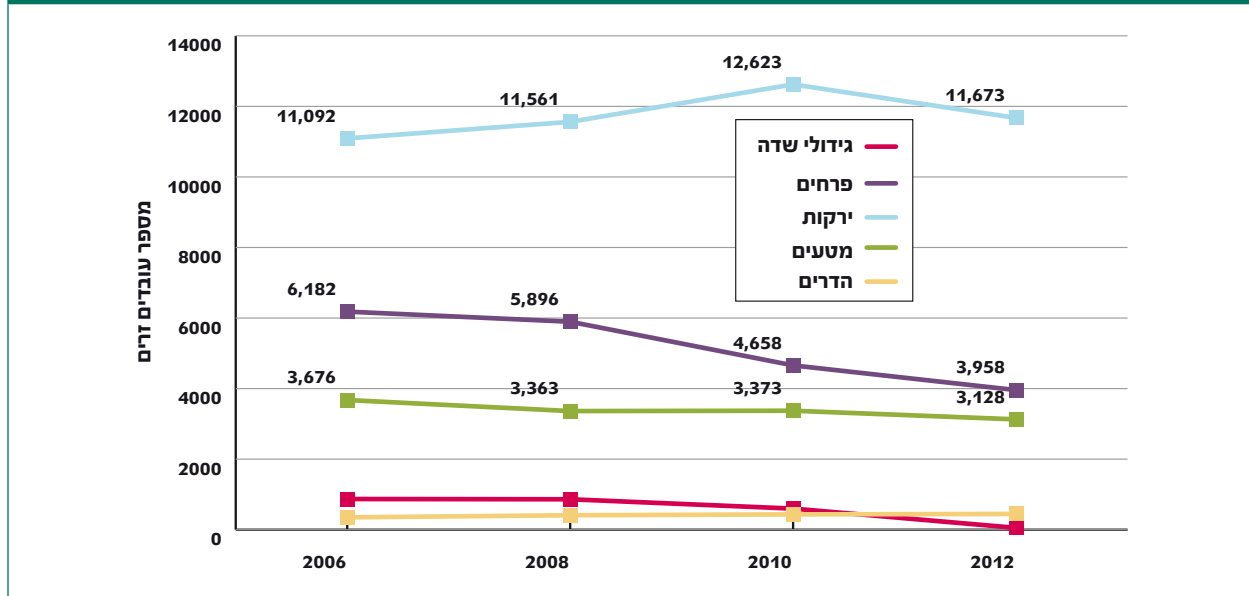
אלפי דונמים בשנת 2006 לאלפיים דונם בשנת 2012 (ראו טבלה 5). התרשים מתאר גם עלייה קלה במספר העובדים שהוקצו לענף המטעים, תוך עלייה במספר השטחים המדווחים. בענף הירקות השטחים המדווחים הם בטווח של 152–157 אלף דונם במשקים השיתופיים, אך ניתן לראות שחלה עלייה במספר העובדים הזרים שהוקצו. בענף הפרחים ניתן לראות שמירה על קו מגמה אחיד בהקצאת העובדים הזרים, תוך שמירה על מספר קבוע של השטחים המעובדים.

תרשים 14: הקצאות עובדים זרים בענפים השונים במשק השיתופי בין השנים 2006–2012



חלק הארי של העובדים הזרים מוקצה למשקים המשפחתיים/פרטיים. משקים אלה מעולם לא היו חלק מהותי מתוך סך עיבוד שטחי גידולי השדה בישראל, אך גם בענף זה ההקצאה ירדה משמעותית מ-870 עובדים זרים בשנת 2006 ל-52 עובדים בשנת 2012. במסגרת המפקדים, בשנת 2006 דווחו כ-280 אלף דונם של גידולי שדה במשק המשפחתי/פרטי, ובשנת 2012 דווח על פחות מ-800 דונם של גידולי שדה. מלבד זאת, נצפתה ירידה מהותית בהקצאת עובדים זרים לענף הפרחים. יש לציין כי פעילות הענף הצטמצמה בשנים אלה ב-14 אלף דונם: מ-53 אלף דונם בשנת 2006 ל-39 אלף דונם בשנת 2012 (במשק המשפחתי/פרטי). קיטון נוסף של כ-550 עובדים נצפה בהקצאות לענף המטעים.

תרשים 15: הקצאות עובדים זרים בענפים השונים במשק המשפחתי/פרטי בין השנים 2006-2012



טבלה 5: השינוי בכמות העובדים הזרים המוקצית ובכמות השטחים (בדונם) במשק השיתופי ובמשק המשפחתי/פרטי

משק משפחתי/ פרטי		משק שיתופי			
כמות שטחים בדונם	כמות עובדים זרים	כמות שטחים בדונם	כמות עובדים זרים		
945,476	22,170	1,112,400	3,086	2006	
106,502	350	54,567	45	2006	הדרים
208,235	3,676	137,963	553		מטעים
295,581	11,092	152,436	638		ירקות
52,842	6,182	7,355	206		פרחים
282,316	870	760,079	1,644		גידולי שדה
963,447	22,093	1,122,142	3,045	2008	
93,203	410	70,354	206	2008	הדרים
206,830	3,363	141,199	620		מטעים
358,526	11,561	157,304	604		ירקות
53,464	5,896	7,829	206		פרחים
251,425	863	745,457	1,409		גידולי שדה
897,313	21,686	792,976	2,817	2010	
91,359	434	72,496	54	2010	הדרים

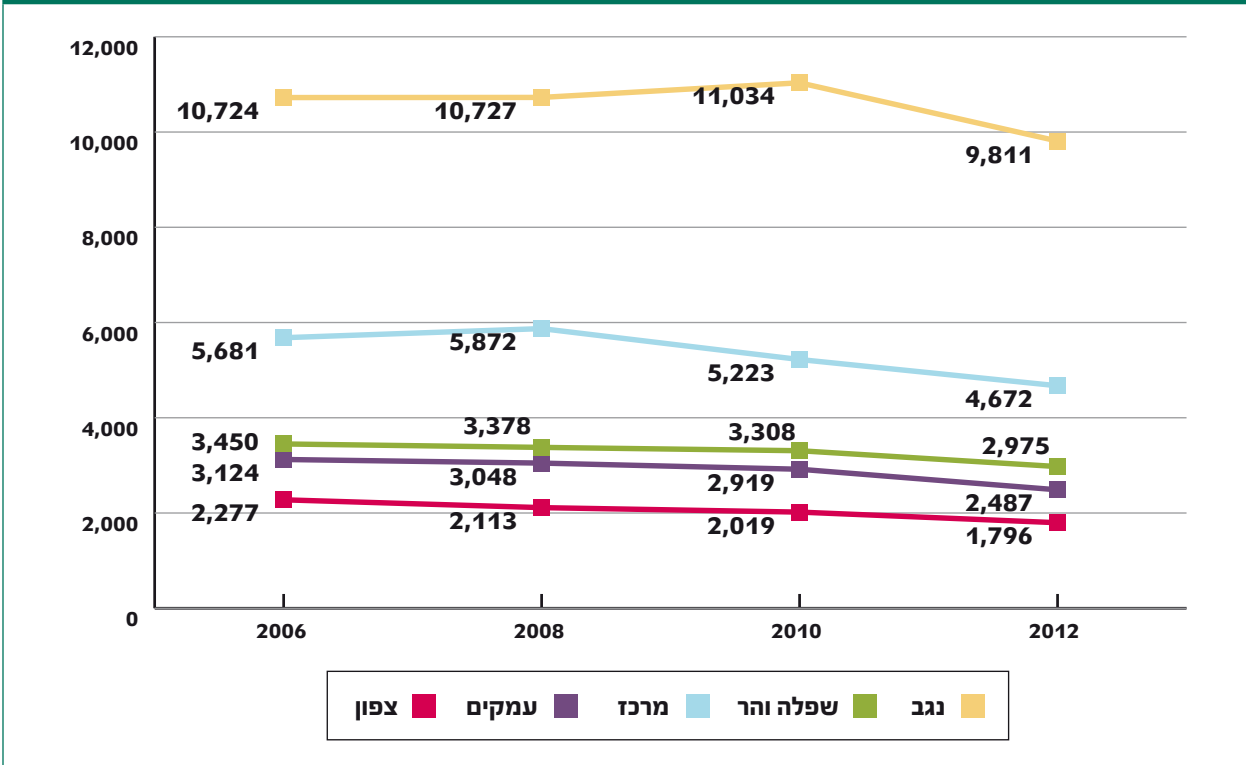
טבלה 5: השינוי בכמות העובדים הזרים המוקצית ובכמות השטחים (בדונם) במשק השיתופי ובמשק המשפחתי/פרטי (המשך)

משק משפחתי/ פרטי		משק שיתופי			
כמות שטחים בדונם	כמות עובדים זרים	כמות שטחים בדונם	כמות עובדים זרים		
211,988	3,373	157,088	932		מטעים
376,865	12,623	153,077	754		ירקות
43,526	4,658	4,156	246		פרחים
173,575	598	406,159	840		גידולי שדה
762,562	19,258	411,301	2,483		2012
94,019	447	72,154	92	2012	הדרים
225,126	3,128	177,521	936		מטעים
403,812	11,673	157,201	1,133		ירקות
38,885	3,958	2,625	272		פרחים
720	52	1,800	50		גידולי שדה

תרשים 16 מציג את הקצאות העובדים הזרים בחתך המחוזות בין שנות המפקד 2006–2012. מהתרשים ניתן ללמוד על אודות הקיצוץ בעובדים הזרים במהלך השנים. בהשוואה בין שנות המפקד 2010–2012 נראה כי הקיצוץ המשמעותי ביותר התרחש במחוז העמקים, שקוצצו בו 14.8% מן העובדים הזרים. אחריו נמצא מחוז הנגב עם קיצוץ של 11.084% בעובדים הזרים, אחריו, בהפרש זניח, מחוז הצפון עם קיצוץ של 11.04% מהעובדים הזרים, ובסוף נמצאים מחוז המרכז ומחוז השפלה וההר שקוצצו בשיעורים של 10.55% ו-10.06% בהתאמה. כאמור, המחוזות שמסווגים כפריפריה הם הנגב, העמקים והצפון, שבמקרה בוחן זה הם המחוזות שספגו את הקיצוץ החד ביותר.²²

²² ניתן גם לסייג אמירה זו כאשר הניתוח חל על שנים אחרות. לדוגמה, אם בוחנים את ההבדל בין השנים 2008–2010 במחוז הנגב, רואים כי בעוד שחלה ירידה של כלל ההקצאות במחוזות השונים, הקצאת העובדים בנגב עלתה.

תרשים 16: הקצאות עובדים זרים בחתך מחוזות



ברגרסיה פשוטה שבוצעה, נערך ניסיון לבדוק את תרומתם של משתנים שונים שבידינו על הקצאת העובדים הזרים. המשתנים המסבירים שנבחרו כדי לענות על השאלה היו מקום מגורי החקלאי, סוג היישוב שהוא מגיע ממנו (שיתופי או משפחתי/פרטי), סוג הגידול (בסיווג של הדרים, מטעים, ירקות שטח פתוח, ירקות בתי צמיחה, פרחים וגידולי שדה), כמות השטחים המעובדים על ידי החקלאי, והאם החקלאי מעבד רק בתחומי יישוב המגורים שלו. החותך ברגרסיה מסמל את ההקצאה לפי החלופה של מאפיינים ללא משתני דמי, והקבוע שלו עומד על 6.7 – מספר התחלתי הגבוה יותר ממוצעי הקצאות העובדים הזרים בשנים השונות (ראו טבלה 6).

טבלה 6: ממוצעי הקצאות העובדים הזרים במשק השיתופי ובמשק המשפחתי/פרטי

שנה	משק שיתופי	משק משפחתי/פרטי	ממוצע הקצאות עובדים זרים
2006	10.08	4.33	4.66
2008	10.32	4.84	5.11
2010	9.58	5.15	5.45
2012	8.9	5.1	5.37

4. סיכום ומסקנות

מפקדי העובדים הזרים מכילים בתוכם נתונים על אודות שטחי העיבוד של החקלאים, מקומות העיבוד, כמות העובדים הזרים המוקצית ועוד, ולכן מציירים תמונה כוללת על החקלאי. הנתונים מספקים לנו מידע על אודות יחידות הייצור של החקלאים, ההבדלים בשטחי העיבוד בין המשקים השיתופיים למשפחתיים/פרטיים וכן הלאה.

בעקבות החלטות מדיניות עקרוניות של ממשלת ישראל על אודות עידוד תעסוקת ישראלים וצמצום העסקת עובדים זרים, נדרש משרד החקלאות ופיתוח הכפר לצמצם את הקצאתם. מכיוון שהקצאת העובדים ניתנת על סמך היקף השטחים המעובדים וסוג העיבוד, כמות השטחים הכוללת המדווחת במפקדים השונים אינה עקבית בין השנים, וזאת אף על פי שהיקף השטח המעובד בפועל נותר ללא שינוי. כלומר, הנתונים מצביעים על שינוי דיווח של השטחי עבורם לא ניתנים להם עובדים זרים.

השטחים המדווחים הם כשליש משטחי החקלאות בישראל, אולם מתקיימת בהם החקלאות האינטנסיבית יותר. חקלאות זו מצריכה השקעות הון ותשומות עבודה גבוהות.

המשקים המשפחתיים/פרטיים מעבדים כ-65% מן השטחים. המשקים השיתופיים מעבדים 35% מן השטחים. מגמה זו נשארת יציבה לאורך השנים.

יחידות הייצור והשטח המעובד

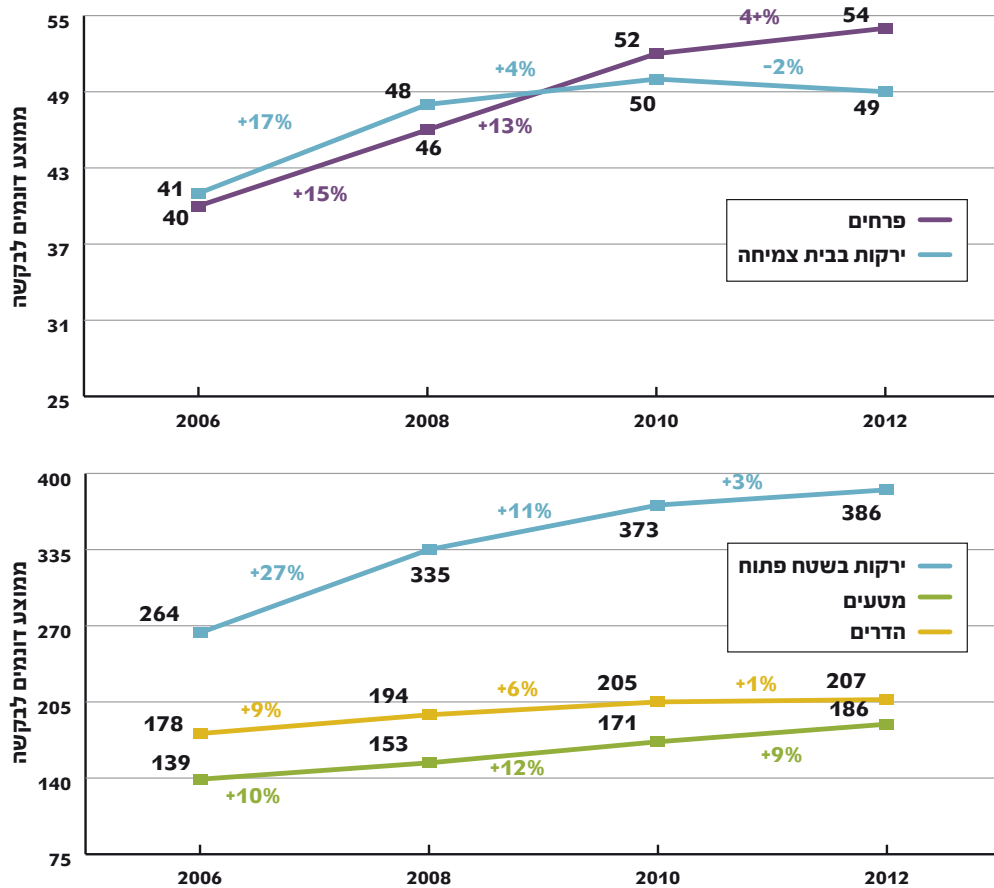
מנתוני המפקד עולה כי קיימת מגמה ברורה של הגדלת יחידות הייצור, תוך צמצום מספר החקלאים הפעילים. מספר מגישי הבקשות ירד מ-5,500 בקשות בשנת 2006 לכ-4,560 בקשות בשנת 2012.²³

אחוז החקלאים המעבדים קרקעות מחוץ לשטחי יישובם עומד על 18.3%, והיקף השטחים שהם מעבדים מחוץ ליישובם עמד על 33% בשנת 2012, לעומת 18.6% בשנת 2006.

ככל שעוברות השנים ניתן לראות כי ממוצע שטחי החקלאים גדל. בהדרים ממוצע השטחים לחקלאי עמד על 178 דונם בשנת 2006 לעומת 207 דונם בשנת 2007. במטעים על 139 דונם בשנת 2006 לעומת 186 בשנת 2012. בירקות בשטח פתוח על 264 דונם בשנת 2006 לעומת 386 דונם בשנת 2012. עבור ירקות בבית צמיחה עלה ממוצע השטח מ-40 דונם בשנת 2006 ל-54 בשנת 2012. בפרחים עלה מ-41 דונם בשנת 2006 ל-49 דונם בשנת 2012 (ראו תרשים 17).

²³ הדבר נובע מכך שבניגוד לעבר, גידולי השדה לא כבר לא מזכים בעובדים זרים, ולכן חקלאים שברשותם רק גידולי שדה לא הגישו בקשה. כמו כן, ככל שעוברות השנים החקלאים זקוקים לשטח גדול יותר כדי להתפרנס.

תרשים 17: ממוצע השטחים לבקשה ואחוז השינוי בשטח הממוצע בין השנים 2006–2012



בשנת 2006 עמד שיעור החקלאים במשק המשפחתי/פרטי שעובדו עד 60 דונם, על 58% מכלל החקלאים, ובשנת 2012 צנח שיעורם היחסי ל-49%. נתון זה מחזק את הנתונים שהוצגו בפסקה למעלה, שלפיהם נטיית החקלאים היא הגדלת שטחי העיבוד שלהם. כמו כן, במשק השיתופי מעובדים 43% מן השטח ביחידות ייצור גדולות של בין 1,001–4,000. הממוצע הכולל של שיעור החקלאים המעבדים עד 60 דונם הוא 46%. תמונת הראי היא היקף הדונמים המעובדים לפי גודל היחידות, שמראה כי חמישית מהחקלאים – 19% – עובדו כ-77% מן השטח בשנת 2012.

חקלאות בפריפריה ובמרכז

מבחינת החלוקה למחוזות במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, מחוזות הנגב, העמקים והצפון מוגדרים כפריפריה, ומחוזות המרכז והשפלה וההר מוגדרים כמרכז הארץ.

מרבית החקלאים המעבדים קרקעות מתגוררים בנגב ובמרכז. בשטחי הפריפריה התגוררו בשנת 2012 כ-57% מן החקלאים, לעומת 60.2% בשנת 2006.²⁴

כאשר חקלאים מגישים בקשה על שטחים שמעבר לנחלתם, או לחלופין כאשר אדם אחר בר-רשות בשטחים אלה, יש לציין זאת על הטופס המוגש. כלומר, ייתכן מצב שבו חקלאי המתגורר במרכז יעבד שטחים במחוז המרכז וגם במחוזות נוספים. מניתוח הנתונים לשנת 2012 עולה כי 67% מן השטחים המעובדים מצויים בפריפריה, ו-32% מן השטחים מצויים במרכז הארץ.²⁵ בו-בזמן, 65% מן העובדים הזרים מוקצים לפריפריה, ו-35% מוקצים למחוזות המרכז. בין המחוזות קיימת שונות גבוהה בין סוגי הגידולים, וההבדלים גם מתבטאים בין המשק השיתופי למשק המשפחתי/פרטי. במחוז הצפון הגידולים הם 15% מסך השטח המעובד בישראל. התמחותו של המחוז היא עיבוד מטעים, ו-71% משטחי העיבוד מוקדשים להם. המטעים באזור הצפון הם 32% מסך המטעים בישראל. גידולי הפרחים והירקות בבית צמיחה הם שוליים באזור הצפון

במחוז העמקים הגידולים הם כ-15% מן השטח המעובד בישראל. עיקר העיבוד במשק השיתופי הוא מטעים וירקות בשטח פתוח, ושאר הגידולים זניחים. המשק המשפחתי/פרטי מעבד ירקות בשטח פתוח, מטעים וירקות בבתי צמיחה. במחוז הנגב הגידולים הם 37% מסך השטח המעובד בישראל, והתמחותו של המחוז היא עיבוד ירקות בשטח פתוח. ירקות אלה מגודלים ב-54% מן השטח המעובד במחוז, ויש לזכור כי 50% מהירקות בשטח פתוח בארץ גדלים באזור הנגב. עבור המשק השיתופי ענפים נוספים משמעותיים הם מטעים והדרים. עבור המשק המשפחתי/פרטי הענפים המשמעותיים הם ירקות בבית צמיחה – שהם 67% מסך הירקות בבתי צמיחה הגדלים בישראל, גידולי המטעים והדרים והפרחים. במחוז המרכז הגידולים הם 18% מסך השטח המעובד בישראל. במחוז קיים מגוון גידולים נרחב, והיקף העיבוד של שטחי ההדרים הוא הנרחב ביותר. המשק השיתופי והמשקים המשפחתיים/פרטיים מעבדים יחדיו 33% מסך ההדרים בישראל. במשק המשפחתי/פרטי במחוז המרכז מעבדים כ-48% מסך גידולי הפרחים בישראל. במחוז השפלה וההר הגידולים הם כ-14% מסך השטח המעובד בישראל. במחוז קיים מגוון גידולים נרחב. מבחינת היקף העיבוד בדונמים, המשק השיתופי מעבד בעיקר מטעים, הדרים, וירקות בשטח פתוח והמשק המשפחתי/פרטי מעבד בעיקר ירקות בשטח פתוח, מטעים והדרים.

סוגי הגידולים והקצאת העובדים הזרים

דיווח השטחים בענף ההדרים גדל מכ-161 אלף דונם לכ-166 אלף דונם – עלייה של 3% בדיווח השטחים תוך הגדלת העובדים הזרים ב-28% (גבוה יותר באופן משמעותי מההפרש של כמות השטחים שהתווספו בדיווחי המפקד). דיווח השטחים בענף המטעים גדל ב-16%, אולם אחוז השינוי בהקצאת העובדים הזרים הוא שלילי ועומד על -15%. בענף הירקות חל גידול של 25% בשטחים המדווחים, בעוד שאחוז השינוי בהקצאת העובדים הזרים עמד על תוספת של 5% בלבד. ענף הפרחים הצטמצם באופן משמעותי בין המפקד של שנת 2004 למפקד של שנת 2012. בשיאו הגיע הענף לכ-

²⁴ הסיבות לכך אינן חייבות להיות בהכרח מעבר דירה של החקלאי מן הפריפריה למרכז, אלא ייתכן שהשוני נובע מאופן הגשת הבקשה.

²⁵ רוב הנתונים לשנת 2012 אינם כוללים את גידולי השדה, מכיוון שהם אינם מזכים בעובדים זרים.

69 אלף דונם, ואילו במפקד האחרון דווח על 42 אלף דונם בלבד, ירידה של 39% בשטחים המדווחים, ובהתאמה קיצוץ של 36% בעובדים הזרים המוקצים. בשנת 2005 דווח על יותר ממיליון דונם של גידולי שדה, אולם בשנת 2012 כבר אין אפשרות לדווח יותר על הרוב המוחלט של גידולים אלה, מכיוון שהם אינם מזכים בעובדים זרים. מכאן, שאחוז השינוי בשטחים המדווחים בגידולי השדה עומד על ירידה בשטח הגידול של 100 אחוז בדומה לאחוז השינוי בהקצאת העובדים הזרים (ראו טבלה 8 המסכמת את הנתונים שהוצגו).

טבלה 8: ההפרש בין השינוי בשטחים לעומת הקיצוץ/תוספת בהקצאת העובדים הזרים

		כמות שטחים שדווחה בדונם			
הדריש	2006	2012	הפרש השטחים בין 2012 ל-2006	אחוז שינוי בשטחים	אחוז שינוי בהקצאת עו"ז
הדריש	161,069	166,173	5,104	3%	28%
מטעים	346,198	402,646	56,448	16%	-15%
ירקות	448,016	561,013	112,997	25%	5%
פרחים	69	42	-27	-39%	-36%
גד"ש	1,042,395	2,520	-1039875	-100%	-94%

מסקנות

מהנתונים שבידינו נמצא כי ככל שחולפות השנים עולה ממוצע גודל היחידה המעובדת, והתהליך קורה הן במשק השיתופי והן במשקים המשפחתיים/פרטיים. עם העלייה בשטח הממוצע של היחידה החקלאית מצטמצם מספרם של החקלאים הפעילים. מגמת הגדלת השטח הממוצע לחקלאי נבלמת בין המפקדים של שנת 2010 לשנת 2012, אך מגמת הגדלת השטח הממוצע עדיין חיובית, ולכן מגמת הצמצום במספר החקלאים צפויה להימשך.

ישראל משתמשת בכלי "המתכנן המרכזי" לניהול שוק החקלאות, בין השאר על ידי הקצאת הקרקע. למרות זאת ניתן לראות על פי הממצאים שהוצגו כי בפועל כוחות השוק גורמים להגדלה של שטחי החקלאים בניגוד להקצאות ההתחלתיות של המדינה ובניגוד לכוונתו של המתכנן המרכזי. החוק היבש אמנם מקשה על הגדלת השטחים כמנגנון עזר להקצאה ההתחלתית, אך מכיוון שאכיפת החוק לוקה בחסר, ניתן להגדיל את השטחים. הצורך בהגדלת השטח לחקלאי הבודד כדי להתקיים, הוא כורח המציאות, שכן הוא משקף התייעלות ויתרון לגודל.

עוד נמצא כי המערכת להקצאת קרקע ועובדים זרים משרתת ומקדמת באופן חלקי את המטרות האסטרטגיות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר. הציבור מקבל תוצרת חקלאית טרייה ושמירה על שטחים פתוחים, אולם העובדה כי חקלאים רבים מעבדים קרקעות מוחץ לשטחי יישובם אינה תורמת לפיתוח ההתיישבות הכפרית. כמו כן, גם עקרון גילוי האחריות

החברתית לוקה בחסר, וזאת מכיוון שאף על פי שמסתבר מהנתונים שנסקרו כי בעקבות כוחות השוק החקלאים מגדילים בפועל את שטחי היחידות המעובדות שלהם, אך מערכת האסדרה אינה מסייעת להם במידת הצורך.

המלצות למחקר המשך

במהלך יותר משלושה עשורים לא התקיים במדינת ישראל מפקד חקלאי רשמי. נראה כי "מפקדי העובדים הזרים" הם מקור הנתונים העשיר ביותר שקיים בישראל בכל הנוגע למשק החקלאי הבודד. את הנתונים הללו ניתן לנצל להמשך המחקר. בשלב הבא יש לשדך את התצפיות כדי ליצור מהן נתוני פאנל ולבדוק את התנהגותו של הפרט הבודד לאורך כל שנות המפקדים החקלאיים.²⁶ על סמך נתונים מהדוחות הכספיים בתוספת נתוני הרווח יהיה ניתן ליצור אומדן של הרווח מחקלאות ולבחון את התפלגות הרווח לפי חתכים שונים. כמו כן, ניתן לבחון אילו נתונים משפיעים על הרווח ועל יתרונות לגודל, ולאחר מכן לנתח את נתוני הרווחים בשיטות של רגרסיה מרובה. כך יהיה אפשר לאמוד את היקף היתרונות לגודל, את השפעת האסדרה על הרווחים ואת ערך התפוקה השולית של עובדים זרים בחקלאות.

²⁶ נתוני פאנל - בסיס נתונים שהתנהגות הפרטים נצפית בו על פני זמן.

5. ביבליוגרפיה

- אקשטיין, צ'. 2010. העסקת עובדים זרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית. http://www.idi.org.il/media/575451/Foreign_Workers.pdf.
- בן שחר, מ', אמדור ל', צבן ח' ולרמן צ'. 2008. האם דרושה רפורמה אגררית ושינוי "רעיון הנחלה", מסמך שהוגש למדען הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- בנק ישראל, 2011. נספח סטטיסטי 2011. http://www.boi.org.il/he/newsandpublications/regularpublications/pages/heb_app11h.aspx.
- גבתי, ח'. 1981. 100 (מאה) שנות התיישבות בהוצאת הקיבוץ המאוחד.
- דוח הועדה לבחינת קווי המדיניות לפיתוח הכפר בשנות ה-2000 (ועדת קדמון). 1998.
- דותן, ש'. 2012. חוק ההתיישבות החקלאית, סייגים לשימוש בקרקע ובמים 1967 – מצגת. הרשות המוסמכת לחוק ההתיישבות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנים שונות. תוצר מקומי גולמי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנים שונות. חשבון ענף חקלאות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנים שונות. שנתון סטטיסטי לישראל.
- ויתקון, ג'. 1991. מדיניות קרקע במגזר הכפרי, מנהל מקרקעי ישראל.
- ויתקון, ג'. 1996. הזכויות בקרקע חקלאית. תל-אביב: חושן למשפט.
- חוק יסוד: מקרקעי ישראל התש"ך-1960.
- כהן (קדמון), מ'. 2012. מדיניות קרקע חקלאית בישראל: היבטים בין-לאומיים והתיישבותיים, אופקים בגיאוגרפיה: 29-51. http://www.admati.org.il/Portals/0/Documents/articles/IsraelAgrPolicy_MordechaiKadmon.pdf [נצפה במאי, 2014].
- מבקר המדינה. 2003. דוח שנתי 53ב. ירושלים.
- מבקר המדינה. 2009. דוח שנתי 60ב לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה.
- מילגרומ, ד'. 2000. דוח ועדת מילגרומ, דין וחשבון של הצוות הבין-משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2010. 100 שנות חקלאות בישראל – מצגת בישיבת ממשלה לרגל 100 שנה להקמת דגניה. http://www.moag.gov.il/agri/Files/matzeget_meashnot_hityashvut.pps.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2012. על פי נתוני מערכת GIS – צילומי אורטופוטו – בנטל 2012.

- משרד החקלאות ופיתוח הכפר. 2013. רשות לתכנון, תכנון כלכלי, הקצאת עובדים זרים.
http://www.moag.gov.il/agri/console/pub_results.aspx?types=;845;&mysort=2&find_both=true¤t_posting={FC10A94A-A663-4FD6-A48C-22299D05238B}&exactly=false&fields=;853;&def=false [נצפה ביולי 2013].
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר. www.moag.gov.il [נצפה באוגוסט 2013].
- משרד המשפטים. 2013. פרסומים < כתבות > ועדת רוטקופף לבחינת המדיניות לניהול קרקע חקלאית. <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/KarkaChakalit.htm> [נצפה במאי 2013].
- נתן, ג'. 2007. תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות, סקירה משווה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת. צוק-בר, א'. 2013. דוח הוועדה לבחינת חשיבות המשק המשפחתי (טיוטה). משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- צנובר עובד גובי. 2012. ספר הזהב לחקלאות ולהתיישבות, מעבודת האדמה לחקלאות חכמה. תל-אביב: מעריב הוצאת מודיעין בע"מ.
- קמחי, א', צבן ש' ואור צ'. 2009. נייר עבודה בנושא העובדים התאילנדים בחקלאות: עמדות החקלאים ביחס לסוגיות מרכזיות והשלכות אפשריות של צמצום ההקצאה. חברת צנובר עובד – גובי.
- קמחי, א'. 2012. התרומה של העובדים הזרים לפרודוקטיביות של החקלאות בישראל.
- רופא, ת'. 2012 א'. אסדרה של משק המים לחקלאות – מכסות, הקצאות, מחירים ומחויבות ממשלתית. הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- רופא, ת'. 2012 ב'. מספר החקלאים, היחידות החקלאיות והתפלגותן לפי מחוזות משרד החקלאות, מבוסס על נתוני מפקד עובדים זרים לשנת 2012. גרסה 2. משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- רופא, ת'. 2012 ג'. ניודי מים בחקלאות בשנים 2008–2011. הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- שירות למערכות מידע – תחום מ"ג, משרד החקלאות ופיתוח הכפר 2012.
- רשות המים. 2013. חקלאות.
- <http://www.water.gov.il/Hebrew/Water-saving/Pages/agriculture.aspx?P=print> [נצפה ביוני 2013].
- רשות המים. 2013. <http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/DocLib1/prices-1.1.13.pdf> [נצפה ביולי 2013].
- FAO. FAOSTAT. Agri-Environmental Indicators > Water. <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/download/E/EW/E> [accessed January 2013].
- Agricultural Policies: Israel 2010. OECD. 2010. OECD Review of <http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/6CD1C67D-4A47-4473-9F77-65D9DD319364/0/oecd.pdf>.

FELLOWS | MILKEN
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן
רחוב ושינגטון 4
ירושלים, 9418704

info@mifellows.org
www.mifellows.org