

# האם רצויה הפרטת קרקעות מינהל מקרקעי ישראל?

## גזעון ויתקון

בעת הכרזת המדינה נכללו בגבולותיה 20.4 מיליון דונם שמתוכם כ-940 אלף דונם היו בבעלות הקק"ל. הקק"ל רכשה קרקע בעיקר עבור ההתיישבות הכפרית. נוסף לקרקעות הקק"ל, נוהלו על-ידי המדינה קרקעות שהיו בבעלות ממשלת המנדט. ב-1950 נוספו לקרקעות בניהול המדינה גם קרקעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים. קרקעות האפוטרופוס הועברו ב-1953 לרשות הפיתוח. מרבית הקרקע בבעלות פרטית יהודית מצויה בערים. לפי נתונים משנת 1962, 53% מהקרקעות בערים היו בבעלות ציבורית והיתרה בבעלות פרטית. ההערכה היא ששיעור הבעלות הפרטית ביישובים עירוניים ירד מאז עקב תהליכי הפקעות ורכישות לצורכי ציבור.

עד שנת 1960, פעלו ארבעה גופים בניהול הקרקעות שבבעלות ציבורית: המדינה, הקק"ל, האפוטרופוס ורשות הפיתוח. הקמת מינהל מקרקעי ישראל נועדה לפתור את בעיית הפיצול בין הגופים השונים המנהלים קרקע בבעלות ציבורית. בערים הגדולות מצויה קרקע בבעלות ציבורית של הרשות המקומית. חלק מקרקעות אלו היו בבעלות העיריות לפני קום המדינה וחלקן הם תוצאה של הפקעת קרקע לצורכי ציבור על-פי חוק התכנון והבנייה.

שטח הקרקע שבבעלות ציבורית מהווה 92.3% משטח המדינה. זהו שיעור גבוה ביחס למקובל בארצות המערב. קרקע בבעלות ציבורית היתה בישראל תמיד מכשיר פיתוח הכרחי בתכנון התיישבות עירונית וכפרית. ללא קרקע ציבורית, לא ניתן היה להקים את ערי הפיתוח, את מאות היישובים בתקופת ההתיישבות המונית, את השיכונים הציבוריים בערים ותיקות ואת מפעלי הפיתוח ברחבי המדינה.

עקרון יסוד מדיניות-הקרקע של מינהל מקרקעי ישראל הוא, שקרקעות המנוהלות על-ידי המינהל - קרקעות מדינה, קרקעות קק"ל וקרקעות רשות הפיתוח, לא נמכרות אלא מוחכרות בלבד. מדיניות זו מעוגנת בחוק יסוד מקרקעי ישראל.

## בעלות ציבורית או פרטית בקרקע

ארצות רבות מתמודדות עם בעיית פער ההכנסה בין אזורים, בניסיון להשפיע, דרך התערבות במנגנוני השוק, לטובת יתר איזון בהתפלגות התוצר וההכנסה בין אזורים וקבוצות אוכלוסייה. מעניין לעקוב אחר התמורות שעוברות ארצות בהן חל שינוי באידיאולוגיה הפוליטית דוגמת ברית-המועצות וגרמניה. אחד ממרכיבי הפרסטרואיקה היה המעבר לכלכלה של שוק וביטול הכלכלה הריכוזית לטובת משטר עצמאי ומבוזר. הרפורמה הכלכלית בברי"מ מצאה ביטויה גם בחוק הרכוש (Law of Property) המאפשר בעלות פרטית ובעלות משותפת בקרקע. גרמניה המזרחית עברה מכלכלה ריכוזית למבוזרת בעת איחוד גרמניה. סיכום החודשים הראשונים של המעבר מלמד על המחיר החברתי והכלכלי של השינוי האידיאולוגי המהיר שביטוי במעמד הפריפריאלי הכלכלי והחברתי שיש לאזורים המזרחיים של גרמניה המאוחדת.

ראוי ללמוד גם מנסיוןן של ארצות אחרות במערב. באירופה המערבית, קרקע ציבורית נרכשת על-ידי העיריות כמכשיר חיוני לפיתוח עירוני. לממשלת צרפת זכות עדיפות ברכישת קרקע באזורי פיתוח. גרמניה המערבית עברה אחרי מלחמת העולם השנייה תהליך מהיר של הפקעות קרקע לצורכי ציבור במסגרת תוכנית השיקום שהכינו עברה בעלות הברית. כיום, כשליש מקרקעות

גרמניה המערבית הם בבעלות ציבורית לעומת 24% ערב מלחמת העולם השנייה. היוצאת מהכלל היא שוויץ, שם הקרקע כולה פרטית, וידועה, על כן, כבלם לפיתוח.

האמצעים המקובלים בארצות המערב להבטחת האינטרס הציבורי ביצירת עתודות קרקע לפיתוח כוללים חוקים פיסקאליים ואמצעים לרכישת מקרקעין. בתחום הפיסקאלי, מקובל מס על מגרשים פנויים ומסי השבחה כחלק מתהליך תכנוני. לרכישת מקרקעין מקובלת רכישה תקציבית, הפקעות, חליפין בקרקע, הקמת חברות פיתוח לרכישת מקרקעין ופיתוחן, קביעת זכות קדימה לגורמים ציבוריים ברכישת קרקעות (Pre Emption Right), הקמת מאגרי קרקע (Land Banks) והלאמה. בנק הקרקעות (Land banking) בגרמניה הוא מכשיר רב עוצמה המסור לממשלות המדינות שבפדרציה הגרמנית.

למדיניות קרקע יש השפעה מכרעת על כל מגזרי הפיתוח הכלכלי, החברתי והקהילתי. כשל בזמינות קרקע כגורם ייצור ימנע פיתוח תעשייתי, מסחרי ויביא לתוצאות חברתיות קשות בשל חוסר אפשרויות בנייה לשיכון והבטחת שירותי קהילה. במגזר הכפרי, ניצול לא מבוקר של קרקע חקלאית למטרות פיתוח עירוני מקטין את פוטנציאל הקרקע למטרות ייצור חקלאי. לבעלות וזכויות קניין בקרקע יש ערך חברתי-כלכלי בכך שהקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי וכן משמשת למגורים ורווחה כלכלית ולפרנסה.

מדיניות קרקע עירונית היא חלק בלתי נפרד ממדיניות השיכון כי שוק המקרקעין הוא שוק משלים לשוק שימושי הקרקע היוצרים את המרקם העירוני הכולל שיכון, תעסוקה, שירותי קהילה, בידור ונופש. מתפקידה של מדיניות קרקע עירונית, לחזות את הצרכים של שימושי קרקע עתידיים בפריפריה של ערים גדולות, ולרכוש מבעוד זמן זכויות במקרקעין לפיתוח שיידרש מספר שנים מאוחר יותר. ממשלות שאין להן יכולת תקציבית להשקיע ברכישת זכויות במקרקעין למספר שנים רב, מעדיפות להשקיע את תקציבן בפיתוח ערים חדשות באזורים שלא היה להם ביקוש בשל העדר תשתית עירונית. היזמות הפרטית פועלת בתחום תוכניות מתאר עירוניות שיש סבירות אובייקטיבית להגשמתן. פעולת הממשלה בפיתוח ובהקמת ערים חדשות היא במידה מסוימת "שינוי בכללי המשחק" של יחסי היצע וביקוש לקרקע כתוצאה מיצירת מלאי חדש של קרקעות.

הפתרון להגדלת היצע הקרקע מצוי בשילוב של שיקול כלכלי וניתוח האפשרויות הפיסי. כאשר המקור למימון הפיתוח הוא ציבורי, המגמה היא להשקיע יותר ביצירת קרקעות חדשות על-ידי השקעה בתשתית הפיסי. כאשר מקור המימון הוא פרטי המגמה היא להשקיע ברכישת זכויות בקרקע באזורים הסמוכים לתשתית מפותחת. עליית ערך הקרקע במרכזי ערים כתוצאה ממחסור בקרקע, מהווה תמריץ כלכלי למחזיקים בקרקע לעבור לאזורים פריפריאליים בשל החיסכון בשכר דירה או בשל ההזדמנות לשיפור תנאי הדיור תוך ניצול הפרשי מחיר הקרקע בין אזורי המרכז לפריפריה. כאשר האמור ביוזמה ציבורית לפינוי משכנות עוני ופינוי פולשים נוצר תמריץ נוסף למפונה, בביטחון הסוציאלי בשל זכויות הבעלות או החכירה המוסדרות באתר החליפי.

מדיניות קרקע נועדה להבטיח זמינות קרקע בכמות מספקת, במקומות הנדרשים ובמחיר סביר. מדיניות קרקע לאומית מכוונת לכל שכבות האוכלוסייה ולכל אזורי המדינה. משאבי קרקע וניהולם הוא נושא מרכזי בתכנון שימושי קרקע והתיישבות האדם במרחב. ממשלות משקיעות מאמץ רב בפיתוח תשתיות ובבנייה למגורים. בתהליך הפיתוח עלולים להיווצר מכשולים, צווארי-בקבוק כתוצאה ממדיניות מקרקעין שאינה אפקטיבית ובלתי מסוגלת לענות על הביקוש הגדל לקרקע. מדיניות מקרקעין חייבת להדגיש את הצורך בניהול יעיל של משאבי הקרקע באמצעות

תמהיל מתאים של התערבות המגזר הציבורי והפרטי.

בסמינר שאורגן בשנת 1983 על-ידי Habitat, משרד הפנים של פינלנד והמרכז לחקר הבנייה בשבדיה (ראה: Land for Housing for the Poor, 1983) אותו ארבעה תנאים הנדרשים להתערבות ממשלות בפתרון בעיית הקרקע לדיור:

- זמינות מידע על קרקעות
- בעלות על קרקע ציבורית
- יכולת מנהלית לארגן קרקע זמינה בכמות מספקת
- יכולת כספית להשקיע בפיתוח הקרקע

דו"ח הביטט (Habitat) משנת 1991 מונה את הגורמים המפריעים לניהול מדיניות מקרקעין יעילה ומועילה:

- עסקות מקרקעין, הרשאת השימוש בקרקע, העברת זכויות ושיעבוד נתקלות במערכת חוקים מסורבלת בכל הקשור להגדרת זכות הקניין.

- רכישת קרקע היא תהליך מורכב ומתמשך הכרוך באי ודאות ביחס לסיכוי לביצוע עסקת המקרקעין.

- בשל התכונות המיוחדות לשוק המקרקעין חסר מידע על אפשרויות רכישת קרקעות ועל תנאי עסקות במקרקעין. התוצאה היא מחירי קרקע מקריים וספקולטיביים. אין מידע ממוסד על אפשרויות רכישת קרקע במיקום, מועד ומחיר נדרש.

- קרקע בבעלות פרטית משמשת כאמצעי לחיסכון, להשקעה לזמן ארוך וכמכשיר לגיוס הון (בטוחה פיננסית). על כן, קרקעות פרטיות פנויות, אינן מנוצלות ושימושן הוא להשקעה ספקולטיבית.

- רשויות ציבוריות מגדילות את היצע הקרקעות על-ידי השקעה בתשתית ושינוי יעוד הקרקע מקרקע גולמית (raw land) לקרקע לפיתוח ובנייה. חסר מידע על תוכניות ציבוריות להפשרת קרקע לפיתוח, מועד, מיקום ומחיר הקרקע.

- חסרה התייחסות אל הקרקע כאל מוצר סחיר שתנאי סחירותו נקבעים על-ידי כוחות השוק. לפיכך, כוחות השוק אינם משפיעים על אפשרויות ניצולה היעיל של הקרקע.

מרכז האו"ם להתיישבות האדם UNCHS בניירובי, פרסם תדריך לממשלות לטיפול במרכזי אספקת קרקע לחסרי דיור (ראה: Land for Housing, 1988) שעיקרו בחמישה תחומי התערבות של ממשלות במדיניות פיתוח הקרקע:

- עריכת תוכניות אסטרטגיות לפיתוח עירוני.

- תוכניות עירוניות המיועדות להגדלת היצע הקרקע על-ידי פיתוח תשתית, מיחזור קרקע והחייאת אזורים שאין בהם ניצול קרקע, תוכניות ציפוף, רכישות והפקעת קרקעות ויצירת בנק קרקעות, התערבות הממשלה והשפעה על ניצול הקרקע באמצעות מסוי שטחי קרקע שאינם מנוצלים, שיטות חכירה ופיתוח שטחים פנויים שבבעלות ציבורית.

- יצירת אפשרויות לחסרי יכולת להשיג קרקע לבנייה על-ידי תוכניות סיוע, סבסוד, תוכניות המשלבות פיתוח תשתית פיזית ושירותים קהילתיים, הקפאת מחירי קרקע והגבלת היקף החזרת הקרקעות על-ידי מחזיקים בודדים.

- טיפול בשכונות ויישובים לא פורמליים שאינם במסגרת תוכניות מתאר (בישראל האמור הוא בעיקר ביחס לריכוזי בדואים ויישובים ערביים). השלב הראשון הוא למיין בין יישובים שיש אפשרות להסבתם ליישובי קבע על-ידי תכנון ושיפור התשתית העירונית ובין יישובים שיש לפנותם וליישב מחדש את אוכלוסייתם. הטיפול ביישובים לא פורמליים מתחיל בזיהוי בעלות הקרקע שעליה נמצא היישוב וממשיך בארגון מתאר פיסי שיאפשר מיקום שירותי קהילה ותשתית פיזית עבור מערכות תחבורה, מים, חשמל, ניקוז וביוב.

- שיפור אפשרויות המימון לפיתוח הקרקע על-ידי שילוב יוזמה פרטית וציבורית בפעולות הפיתוח.

### ניהול ציבורי של קרקעות בישראל

חוק מינהל מקרקעי ישראל, תשי"ד - 1960 קבע את הקמת מינהל מקרקעי ישראל והפיקוח עליו באמצעות מועצה. סמכות מועצת מקרקעי ישראל היא לקבוע מדיניות מקרקעין. חוק יסודמקרקעי ישראל קבע את איסור מכירת מקרקעי ישראל:

1. **איסור העברת בעלות:** מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת.

חוק יסוד מקרקעי ישראל והחלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר מסירת קרקע בחכירה בלבד ביטאו מדיניות שהיתה נהוגה בניהול מקרקעי הקרן הקיימת לישראל וניהול קרקעות המדינה. ההחלטה מבחינה בין קרקע עירונית הנמצאת בתחום יישובים עירוניים ובין קרקע חקלאית בהתיישבות הכפרית. ההחלטה עוסקת במדיניות מסירת קרקע חקלאית, מדיניות מסירת קרקע עירונית ומדיניות תכנון הקרקעות. מדיניות התכנון משותפת לקרקע עירונית וחקלאית והיא חלק ממדיניות תכנון כולל של רשויות התכנון העוסקות בהכנת תוכניות מתאר והקובעות את ייעודי הקרקע.

מדיניות המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל שנויה זה שנים בוויכוח האם עדיף שקרקע המדינה תהיה בבעלות ציבורית או בבעלות פרטית. התומכים בהפרטה (Privatization) של המקרקעין מנמקים את עמדתם בצורך להפחית את מעורבות המדינה בתהליכים כלכליים, בחוסר יעילות הממשלה לעומת המגזר הפרטי ובצורך להקטין את גורם המונופוליאציה בניהול הקרקעות. התומכים בניהול ציבורי של המקרקעין מסתמכים על המתרחש בארצות המערב שם יושמה, מחוסר ברירה, מדיניות של ניהול ציבורי של מקרקעין מאחר שהקרקע מהווה לעתים קרובות גורם מעכב בתהליכי פיתוח. הפרטה, כלומר מכירת קרקע לבעלות פרטית היא רק אחת מצורות הקטנת המעורבות הציבורית בניהול קרקעות. מעורבות ציבורית במקרקעין אפשרית במספר דרכים:

- הכוונת השימוש בקרקע באמצעות מסוי
- הכוונה באמצעות תכנון מתארי
- שליטה בשיווק קרקע וזכויות חכירה
- ליברליזציה ועידוד סחר חופשי בזכויות מקרקעין על-ידי מכרזים

מדיניות בעלות הקרקע היא מהנושאים המרכזיים שנדונו בוועדה הציבורית לבחינת מדיניות המקרקעין שמסקנותיה הוגשו בשנת 1986 (דו"ח ועדת ד"ר א' גולדנברג). בדיון התערבבו שני תחומים. האחד הוא המימד הערכי של הבעלות הרצויה, פרטית או ציבורית והשני הוא טיב השירות הניתן על-ידי המינהל והרצון להינתק ממוסרות הסרבול הביורוקרטי המאפיין את המינהל הציבורי בכלל ואת מינהל מקרקעי ישראל. מעיון בדו"ח עולה שהגורם העיקרי למגמות ההפרטה של הקרקע הוא שירות גרוע לחוכר, סרבול מינהלי ומתן תחושה של שרירות לב שהאזרח אינו יכול להתמודד אתה.

התומכים בהמשך הבעלות הציבורית בקרקעות המדינה נסמכים על הניסיון בישראל, שמלמד שבעלות על קרקע פרטית עלולה לעכב פיתוחה לשנים רבות עד כדי התדרדרות עירונית. זאת, בשל הצורך להגיע להסכמה עם בעלי הקרקע, פיצול בין בעלים רבים, בעלים שאינם בנמצא והצורך בהסדרים בעקבות ירושה. התערבות ציבורית להבטחת פיתוח קרקע שבבעלות פרטית אפשרית בדרכים משפטיות כמו הפקעות והסדרי חלוקת זכויות בעלות ללא הסכמת הבעלים באמצעות בתי המשפט. קרקע בבעלות ציבורית זמינה וגמישה לפיתוח מקרקע שבבעלות פרטית. מסיבה זו, תוכניות פיתוח עירוניות בגדולות שבערי העולם מתחילות בתהליך רב שנים של הפקעה. בדור ראשון להעברת קרקע לבעלות פרטית עשויה ההפרטה להיות תמריץ לפיתוח. במשך הזמן, בשל פיצול בעלות בתהליכי ירושה מהווה הבעלות הפרטית בלם לניצולה. על אף היתרונות הגלומים בניהול ציבורי של קרקעות המדינה, ראוי להתייחס גם לחסרונות הקשורים במדיניות זו:

- למדיניות הפרטית הבעלות על קרקעות יתרונות מבחינת השימוש בקרקע כבטוחה כלכלית. יש לקרקע ערך כמכשיר לגיוס הון, כשניתן לשעבדה ולהעביר את הבעלות עליה לנושים. לשעבוד זכויות חכירה בקרקע שבבעלות ציבורית יש ערך מוגבל, מאחר שנדרשת הסכמת בעל הקרקע לשינוי הבעלות בעת מימוש השעבוד.

- צרכני קרקעות, ובעיקר הקבלנים והבונים טוענים כנגד המונופול שיש למינהל מקרקעי ישראל בסחר קרקעות בשל יכולת המינהל לקבוע מחירי קרקע באורח שרירותי בהעדר תחרות חופשית. ההנחה שמחירי הקרקע נקבעים על ערכי שוק של "מוכר מרצון וקונה מרצון" אינה מתקיימת כאשר היצע נשלט על-ידי גורם מונופוליסטי ולכוחות השוק לא נותר אלא להגיב על-פי הביקוש בלבד.

- טוענים שמדיניות מינהל מקרקעי ישראל קשורה בתפקידו של המינהל כגורם להגדלת הכנסות הבעלים, המדינה והקק"ל. למינהל עודפי הכנסות מגביית דמי חכירה אשר אינם מוחזרים לפיתוח הקרקע ושמירתה. הכנסות אלו הן תרומה לקופת הכנסות המדינה. לפיכך, יש חשש שלמרות שהמינהל פועל כגורם ציבורי שיקולי אינם בהכרח שיקולים של טובת פיתוח הקרקע ושמירתה.

- יש הסבורים שתשלום דמי חכירה מהווה עוד סוג של מס המוטל על-ידי המדינה.

החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לשימושי קרקע דן בנושא "תפרוסת אוכלוסין ועתודות קרקע" בשנת 1978 והתייחס במיוחד לשאלת הבעלות הציבורית על הקרקע ככלי לפיזור אוכלוסייה והשגת יעדים לאומיים. מסקנת החוג היתה שקרקעות הלאום חייבות להישאר בבעלות לאומית ובניהול מרוכז של מינהל מקרקעי ישראל:

כל ניסיון למכור קרקעות, למוסרן לשליטה של אנשים פרטיים והפיכת ההחכרה לדורות

לשיטת מכירה יציב, בין היתר, מחסום לביצוע מדיניות פיזור אוכלוסייה ולאובדן השליטה על התכנון הרציונלי ועל הניהול המרחבי הסדיר. קרקע בבעלות פרטית בלעדית תביא לכך שכוחות השוק הפרטי יקבעו את האתרים ומועד פיתוחם במקום שתקבע זאת מדיניות פיתוח ממלכתית הנשענת על יעדים לאומיים וחברתיים מוסמכים. יחד עם זה סובר החוג, יש לעודד את היוזמה הפרטית בבנייה ובניצול הקרקע על-ידי הקצאה במסגרת המגבלות המוכתבות על-ידי המדיניות הקרקעית הלאומית העונה לשאיפות ולצרכי הציבור.

הנימוקים התומכים במדיניות של בעלות ציבורית על הקרקע הם הצורך בפיזור אוכלוסייה המוכתב על-ידי יעדים לאומיים ויכולת המדינה להיערך לקליטת גלי עלייה. היעדים של יצירת עתודות קרקע לקליטת עלייה מתעצמים ונחלשים בהתאם לקצב הגעתם של העולים לישראל. היטיב לבטא עמדה זאת ד"ר ורהפטיג שהיה יו"ר ועדת הכנסת שדנה בחוק מקרקעי ישראל:

שערו בנפשכם, מה היה המצב לו היתה המדינה רכוש הפרט? כיצד היינו יכולים להסתדר עם קליטת עלייה, עם ארגון ההתיישבות החדשה של העולים, של שנות ה-49 והלאה? לו היתה זו אדמה פרטית והיינו נאלצים לקנות כל חלקת אדמה?

שאלות אלו התעוררו מחדש ביתר עוצמה עם התגברות גלי העלייה בשנים האחרונות.

## מקורות

Dowall, David. E (1987), "Public Land Development in the United States", *Journal of Real Estate Development*, Vol. 2, No 3, pp 19-28.

Land for Housing the Poor, Report of the United Nations Seminar of Experts on Land for Housing the Poor, Tallberg and Stockholm (Swedish Council for Building Research), March 1983.

*Land for Housing: a Reader*, UNCHS (United Nations Center for Human Settlement), (HS/146/88E), Nairobi 1988.

Land for Development Policies, unpublished paper for the UNCHS (Habitat) World bank/UNDP (Urban Management Program), Nairobi 1989.

Land for Human Settlements, United Nations - Commission on Human Settlements, Note by the secretariat to the Thirteenth Session, (HS/C/13 ,Inf.6) Harare, May 1991.

Pflaumer, Dr. Hans, Building Land in the Federal Republic of Germany, Federal Ministry of Regional Planning, Presented at: The Third International Shelter Conference, Washington D.C., USA, April 1990.

Lammerskitten, Dr. Peter, Housing Policy and Housing Economy in the Federal Republic of Germany, Frankfurt-on-Main, Presented at: The Third International Shelter Conference, Washington D.C., USA, April 1990.

אלתרמן רחל, "הפקעות קרקע לצרכי צבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבנייה – לקראת הערכה מחדש", משפטים טו, 179-244, 1985.

אלתרמן רחל, "מדיניות קרקעית בצרפת, לקחים לישראל", קרקע, חוברת 32, ספטמבר 1990.

גיל אירית ואלתרמן רחל, "היטל השבחה: סוגיות שבחוק ודרך הפעלתו", דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, 1990.

דו"ח שנתי מספר 4, נקודות תורפה במדיניות הקרקעית, מינהל מקרקעי ישראל, ירושלים 1965.

ועדה ציבורית לבחינת מדיניות המקרקעין שמסקנותיה הוגשו בשנת 1986 (דו"ח ועדת ד"ר אי גולדנברג).

חוק יסוד: מקרקעי ישראל (פורסם סיח מס' 312 29.7.1960).

חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך - 1960.

מועצת מקרקעי ישראל, החלטה על מדיניות הקרקע בישראל מיום 17.5.1965 (החלטה מספר 1).

"מדיניות הקרקע בישראל – החלטות מועצת מקרקעי ישראל 1965", החוג למדיניות קרקעית, מכון לחקר שימושי קרקע, כרך 13, ירושלים תשמ"א.

"קרקע ופיתוח במצבי חירום בישראל", הרצאתו של פרופ' אי אפרת, החוג למדיניות קרקעית, המכון לחקר שימושי קרקע, כרך 34, ירושלים תש"ן 1989.

"תפרוסת אוכלוסין ועבודות קרקע", החוג למדיניות קרקעית שליד המכון לשימושי קרקע, 1978.