

המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית

ערן פייטלסון

המחלקה לגיאוגרפיה וביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית

עד סוף שנות השמונים היה מתאם גבוה בין המטרות המוצהרות של המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית, כפי שהן באו לידי ביטוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, מחד, ובתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות, מאידך. מתאם זה בין המדיניות הקרקעית לתכנונית לא מפתיע בהתחשב בעקרונות שעמדו מאחורי חוקי המקרקעין משנת 1960, וחוק התכנון והבנייה תשכ"ה ובכלל זאת התוספת הראשונה לחוק שמיסדה את הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (הולק"ח). מערכת הערכים שעמדה מאחורי החקיקות ביטאה את התפיסות ששלטו בכיפה בראשית שנות השישים, בתקופת החקיקה. תפיסות אלה, שנבעו בחלקן ממורשת קק"ל, ראו בבעלות הלאום על משאבי הטבע וניהול ממלכתי של משאבים אלה, תוך מתן עדיפות להתיישבות כפרית ולחקלאות, ערכי יסוד. גם היזמות בקרקע עד אמצע שנות השמונים הייתה בעיקרה ממלכתית, וחלקה הנותר של התנועות המיישבות הציוניות. תמונת מצב זו השתנתה מהותית מאז 1990.

בראשית שנות התשעים אושרו במועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות אשר אפשרו יזמות פרטית בקרקע הציבורית החקלאית, ובכך חרגו מתפיסות היסוד של המדיניות הקרקעית. הגירסה האחרונה של החלטות אלה (717, 727 ו-737) הייתה נשוא העתירות לכג"צ שהוגשו על ידי הקשת הדמוקרטית המזרחית והחברה להגנת הטבע. בו זמנית הוכנו מאז ראשית שנות התשעים שורה של תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות אשר שינו את התפיסה התכנונית מהקצה אל הקצה. כמו כן הוכנו מספר תוכניות אב כוללניות, ובראשן תוכנית האב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020, ותוכניות האב לארבעת המטרופולינים (שאחת מהן, של ירושלים, נגנזה). בתוכניות אלה גובשה דוקטרינת תכנון חדשה לישראל, אשר שמה את הדגש על שמירת השטחים הפתוחים, פיתוח מטרופוליני תוך ציפוף הערים וצמיחה כלכלית באמצעות ההון הפרטי (Shachar, 1998).

אולם, דוקטרינת התכנון החדשה עמדה בניגוד למדיניות הקרקעית החדשה. בעוד שמטרת העל של המדיניות הקרקעית הייתה לעודד פיתוח מהיר ונרחב ככל האפשר, דבר שמחייב הפשרה של שטחים חקלאיים נרחבים יחסית (בשל עלויות העסקה הנמוכות יחסית הכרוכות בפיתוחם), הדגישה המדיניות התכנונית את שמירת השטחים החקלאיים כפתוחים ואת הצורך להתאים את קצב הפיתוח להיצע התשתיות ולראייה כוללת יותר. ניגוד זה בא לידי ביטוי ברו"ח ועדת מילגרום, וצוטט גם בהחלטת בג"צ בנושא הקרקעות מאוגוסט 2002, כאחד הגורמים המחייבים שינוי במדיניות הקרקעית.

במאמר זה אציג את היווצרות הניגוד בין המדיניות הקרקעית לתכנונית, ואת התפתחות המאבק הרעיוני בין שני כיווני מדיניות אלה. טענתי היא שבמאבק זה ניצחה המדיניות התכנונית את הקרקעית, על אף שכוחות רבי-עוצמה עמדו מאחורי המדיניות הקרקעית. תוצאות המהפך שחל בתפיסות המנחות את המדיניות התכנונית, ובעקבותיהן גם במדיניות הקרקעית, טרם בוררו כראוי, דבר המתבטא בדיונים הנוכחיים אודות המדיניות הקרקעית.

מאחר שעיקר הניגוד בין המדיניות הקרקעית לתכנונית בשנות התשעים נגע לקרקעות החקלאיות, מתמקדים הדברים הבאים בתחום זה, ואינם דנים ברכיבים אחרים של המדיניות התכנונית או של המדיניות הקרקעית, כגון שאלת הפרטת הקרקעות העירוניות. מטרת הדברים שלהלן לעמוד על התמורות הרעיוניות העיקריות בכיווני המדיניות, ולא על פרטי הדיונים במהלך חמש-עשרה השנים האחרונות.

המדיניות הקרקעית והתכנונית – כמשלימות

אפשר לחלק את ההיסטוריה של המדיניות הקרקעית והתכנונית בישראל לשתי תקופות:

התקופה הראשונה, אותה ניתן לכנות תקופת ההשתלטות, אופינה בניכוס הקרקעות ובתכנון יוזם. המטרה העיקרית, הן של המדיניות הקרקעית והן של המדיניות התכנונית בתקופה זו, ושנחקרה בשנים האחרונות לא מעט, הייתה למנוע חזרה לקווי החלוקה,

לנכס עבור המדינה את רוב אדמות הנפקדים (ובכללן נפקדים-נוכחים) וליישב את האדמות הללו.¹

התקופה השנייה, אותה ניתן לכנות תקופת ההסדרה, החלה בסוף שנות החמישים. באותה עת עמד עתירה של קק"ל בסימן שאלה, שכן מספר גורמים ממשלתיים וסוכנותיים הטילו ספק בנחיצותה, בעיקר לאחר כישלונה בגיוס הכספים שנדרשו לעסקת מיליון הדונמים השני (אורן-נורדהיים, 1999). בו זמנית, ניהול קרקעות המדינה פוצל בין שורה ארוכה של גורמים, ובהם רשות הפיתוח, האפוסטרופוסים השונים (לנכסי נפקדים, רכוש אויב, רכוש גרמני), אגף מקרקעי המדינה, רשויות מקומיות והמשרדים להם הוחכרו קרקעות. האמנה שנחתמה בין קק"ל למדינה סיפקה מענה לשתי הבעיות כאחת. מצד אחד, ניהול כל קרקעות המדינה, וכן קרקעות קק"ל רוכז ביד ממשלתית אחת, מינהל מקרקעי ישראל.² מצד שני, המדינה התחייבה למעשה לאמץ את עקרונות קק"ל בניהול כלל קרקעותיה, ולקק"ל הוגדרו יעדים ותחומי סמכות ברורים באמצעות העברת כל סמכויות הייעור לאגף הייעור בקק"ל והקמת מינהל פיתוח הקרקע.

הביטוי להסדרה הוא שורה של חוקים שאושרו בכנסת תוך חמש שנים, בין 1960 ל-1965. הראשונים מבין אלה היו שלושת חוקי המקרקעין – חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל. אחריהם אושר חוק גנים לאומיים ושמורות טבע³ בשנת 1963, וחוק התכנון והבנייה בשנת 1965. המשותף לכל פעולות החקיקה הללו הוא התפיסה בדבר מרכזיותה של המדינה, שבאה לידי ביטוי בהענקת עוצמה אדירה למדינה בניהול כל משאביה, ובמבנה המוסדי הריכוזי שהוקם כדי לנהלם. בכל פעולות החקיקה נקבעו גורמים אשר בידיהם סמכויות נרחבות לנהל את תחומי הפעילות (קרקע, שמורות טבע וגנים לאומיים וזכות השימוש בקרקע). מעליהם הוקמו מועצות ציבוריות, שהרכבן השתנה מחקיקה לחקיקה. בעוד שבמועצת מקרקעי ישראל יוצגו רק משרדי ממשלה וקק"ל הרי במועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה כבר קיים ייצוג נכבד גם לאנשי מקצוע (ואנשי מדע במקרה של שמורות טבע וגנים לאומיים), רשויות מקומיות ונציגי ציבור.

1 לדיון על המריניות הקרקעית והתכנונית בתקופה זו ראו: אורן-נורדהיים (1999), יפתחאל וקידר (2000), גולן (2001) וכן Reichman (1990).

2 ראו: אורן-נורדהיים (1999), לפירוט הרקע לחקיקת חוקי מקרקעי ישראל ולהקמת מינהל מקרקעי ישראל.

3 ראו: כץ (2004), לרקע אודות חקיקת חוק זה.

ההסבר ליכולתה של המדינה להעביר תוך זמן קצר יחסית חקיקה גורפת כל כך, כמעט ללא התנגדות ציבורית טמון במבנה הפוליטי שהיה קיים באותן שנים ובדומיננטיות האידיאולוגית של תפיסותיה של מפא"י. הבחירות בשנת 1959 הביאו את מפא"י לשיא כוחה הפוליטי בכל הזמנים. התפיסות הדומיננטיות של מפא"י באותה תקופה כללו את הממלכתיות כערך, והעדפה מובהקת להתיישבות חקלאית

**"העקרונות
המובילים את
המדיניות הקרקעית
בישראל הם אלה
שנקבעו במסגרות
התכנוניות,
ואילו המדיניות
הקרקעית אמורה
להתאים את
עצמה ולהשלים
את המדיניות
התכנונית".**

יהודית. ההעדפה לחקלאות הוסברה בשיקולי ביטחון מזון, יעילותה כמכשיר לתפיסת שטח והעדפה אידיאולוגית לאורח חיים כפרי, העדפה שיש לה שורשים בתנועה האנרכיסטית.⁴

הביטוי הבולט ביותר של תפיסות אלה במדיניות שמוסדה בראשית שנות השישים, מצוי בהחלטה מספר אחת של מועצת מקרקעי ישראל ממאי 1965. בהחלטה זו, שגובתה בהחלטת ממשלה נקבע, בין היתר, כי עקרונות ניהול הקרקע החקלאית יהיו שונים מאלה הנהוגים בקרקע העירונית, בכך שהקרקע החקלאית לא תימכר אלא תוחכר בדמי חכירה סמליים, על פי נחלות שאינן ניתנות לפיצול. כמו כן נקבע ששינוי ייעוד יביא לסיום חוזה החכירה, כך שהרווחים משינוי הייעוד יגיעו למדינה ולא לחוכר, אשר יפוצה בפיצויים חקלאיים בלבד. את אותן תפיסות אפשר

לראות בחוק התכנון והבנייה, בו ניתנת בבירור עדיפות לשימוש החקלאי. עדיפות זו מתבטאת באופן מובהק בתוספת הראשונה לחוק שעל פיה הוקמה הולק"ח.⁵ לוועדה זו ניתנה למעשה זכות וטו על כל שינוי ייעוד בקרקע חקלאית מוכרזת, והרכבה הבטיח רוב לשיקולים החקלאיים. כך הוקמה מערכת שאין לה אח ורע בעולם מבחינת עוצמתה וריכוזיותה, ובמבנה המוסדי שהקימה בכדי לשמור על הקרקע החקלאית.⁶

תקופת ההסדרה, בה התגבשה ופעלה מערכת ניהול הקרקע ומערכת התכנון והבנייה, כפי שאנו מכירים אותן כיום, נמשכה כשנות דור. אך במהלך השנים הללו (עד 1990)

4 על שורשים אלה, ראו: ניר (1985).

5 על מדיניות השמירה על קרקע חקלאית במערכת התכנונית, ראו: שלאין ופיטלסון (1996).

6 לצורך ההשוואה הבין לאומית, ראו: Alterman (1997).

חלו מספר שינויים מהותיים במבנה הכוח הפוליטי, במבנה הכלכלי ובמבנה האיריא בישראל, שערערו את הרציונלים אשר עליהם הושתתה המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית.

בעוד שבראשית שנות השישים עסקו בחקלאות יותר ממאה ועשרים אלף עובדים, שהיו יותר מ-17% מהמועסקים במשק, הרי שבראשית שנות התשעים נפל מספרם לכ-50 אלף עובדים, שהיו פחות מ-2.5% מהמועסקים במשק. גם תרומתה היחסית של החקלאות לתוצר פחתה בהתאם. יתר על כן, בעוד שבראשית שנות השישים שלטה בכיפה התפיסה של החקלאות כבסיס לביטחון מזון המבוסס על ייצור עצמי, הרי כבר מסוף שנות השישים השתנתה התפיסה לחקלאות מוטית יצוא, שהקשר בינה לבין ביטחון מזון רופף. המהפך הפוליטי בשנת 1977 פגע בעוצמתו של הסקטור החקלאי, שכן האליטה השלטונית מאז הינה בעיקרה עירונית, ללא קשר מיוחד לחקלאות.⁷ אך השינוי החשוב ביותר הוא האיריא. בשנות השבעים, ובאופן גובר בשנות השמונים והתשעים, עלה כוחה של תפיסת העולם הכלכלית הימנית הרוגלת במתן עדיפות לכוחות השוק. שינוי זה, החוצה את המבנה המפלגתי הישראלי, הביא לקעקוע מדינת הרווחה ולהפרטה גוברת של נכסי הציבור. חשוב מכך, הוא עומד בניגוד מוחלט לתפיסת העולם שעמדה בבסיס המדיניות הקרקעית כפי שנוסחה בחוקי מקרקעי ישראל.

יחד עם זאת, המדיניות הקרקעית והתכנונית לא השתנתה. יתר על כן, בהשוואה בין יעדים תכנוניים ליעדים קרקעיים, הבכורה במהלך תקופה זו הייתה נתונה ליעדים הקרקעיים. הדבר בא לידי ביטוי במפעל המצפים, בו הוקמה שורה ארוכה של יישובים ללא התייחסות כמעט לתכנון המסדיר (התכנון המבוסס על חוק התכנון והבנייה), וזאת בכדי ליצור עובדות קרקעיות. מפעל זה שימש בסיס לטענות על חדר־ממדיותה של המדיניות הקרקעית והתכנונית בישראל, כשתי זרועות משלימות שמטרתן העיקרית היא ניכוס המרחב עבור אתנוקרטיה ישראלית (קדר ויפתחאל, 2000). כך, בסוף שנות השמונים, תמונת המצב הייתה של מערכת ממוסדת המקדמת מדיניות קרקעית ותכנונית אחידה, ששורשיה נטועים בתכנון קק"ל שמלפני קום המדינה – אך הבסיס הרעיוני שעליה היא הושתתה התערער.

7 אמירה זו נכונה גם בתקופות שבהן תנועת העבודה הייתה שותפה לשלטון לאחר 1977, שכן גם ההנהגה של תנועת העבודה מאז היא עירונית במהותה.

משבר 1990 והתגלעות הניגוד

שנת 1990 נתפסת, ברין, כשנת מפנה במדיניות הקרקעית ובמדיניות התכנונית כאחת. עקב גל העלייה בשנה זו נוצרו לחצים בשוק הדיור שהביאו את הממשלה לנקיטת מספר צעדי חירום שנועדו להשפיע בשני כיוונים עיקריים: האחד, להגדיל את היצע הקרקעות הזמין לפיתוח; השני, לצמצם את העיכובים וההתנגדויות בתהליך אישור התוכניות במסגרת התכנון המסדיר. לשם מימוש הכיוון השני הוחלט על השגת הסכמות של הולק"ח להפשרת 90,000 דונם, מהם 60 אלף ב"אזורי ביקוש", על בסיס

"בשנים הראשונות

של המדינה,

ולמעשה עד שנות

התשעים, המטרה

העיקרית הייתה

להבטיח שליטה

יהודית בקרקע;

כיום התפיסות

המובילות הן

אלה המדגישות

שיקולים סביבתיים

וחברתיים לצד

שיקולים כלכליים".

חוק הוראת שעה שהביא להקמת ועדות מיוחדות למגורים ולתעסוקה (ול"לים), שבהן בררת המחדל שונתה למעשה מאי-אישור לאישור התוכנית, והכנת תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לדיור זמני (תמ"א 33). גם בתחום הקרקעי פעלה הממשלה במספר כיוונים, ובהם העברת מינהל המקרקעין (ממ"י) ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון, זיהוי פוטנציאלים לפיתוח על ידי ממ"י, ונכונות לשיתוף החקלאים ברווחים משינוי ייעוד. אך בעוד שבתחום התכנוני השינויים היו בעיקרם נוהליים, בתחום הקרקעי המשמעות של צעדי הממשלה הייתה שינוי מהותי במדיניות הקרקעית עצמה.

כמו שצינתי לעיל, הדגישה המדיניות הקרקעית, כפי שמוסדה בראשית שנות השישים, את שמירת הקרקע החקלאית ואת הבעלות הציבורית על הקרקע. למעשה, המדיניות הקרקעית הפרידה הפרדה ברורה בין קרקע עירונית לבין קרקע חקלאית, דבר שבא לידי ביטוי גם בניהולן של קרקעות אלה בשני אגפים נפרדים בממ"י.

מדיניות זו הטילה מגבלות רבות על הסבת קרקע משימוש חקלאי לשימוש עירוני. בכך שימשה המדיניות הקרקעית בפועל ככלם מרכזי נגד פיתוח הקרקעות החקלאיות (שלאין ופייטלסון, 1996). בעקבות גל העלייה בראשית שנות התשעים, שונתה מטרת המדיניות של ממ"י לשיווק קרקעות לבנייה עירונית ולמטרות תעסוקה. שינוי זה בא לידי ביטוי בהחלטה 442 של מועצת מקרקעי ישראל מפברואר 1990, שקבעה כי על ממ"י לזהות עתודות קרקע הנמצאות ברמת זמינות גבוהה לבנייה למטרות מגורים

ותעסוקה; בחוברות המזהות קרקעות זמינות לפיתוח שממ"י הוציאה כמענה להחלטה זו; ובעיקר בהחלטות שהתקבלו בנוגע לשינוי ייעוד קרקע חקלאית. סדרת ההחלטות בנושא, 475, 533 ו-611 באו לעודד חקלאים לוותר על הפיצויים החקלאיים ועל התנגדותם להסבת קרקע חקלאית, ולעודד יזמות בקרקעות אלה. והן פתחו, למעשה, את הקרקעות החקלאיות הציבוריות ליזמות פרטית, באמצעות הסעיף המאפשר ליזמים להיכנס לנעלי החוכרים ולקדם יזמות בקרקע. והן אכן הביאו ליזמות בקרקע הציבורית, אך זו התרכזה במרכז הארץ, באזורים שנתפסו על ידי יזמים כבעלי הפוטנציאל הכלכלי הטוב ביותר, והושפעה מעמדות ראשי ועדים, מרכזי משקים וראשי מועצות אזוריות (בר שישת ופייטלסון, 1998).

בתחום המדיניות התכנונית הביאו צעדי הממשלה לתוצאה שונה לחלוטין. בתגובה לאישור הוראת השעה, הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנת תוכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31. תוכנית זו, התוכנית הארצית הכוללנית הראשונה מאז תוכנית שרון, הוכנה על ידי צוות רב-תחומי במהירות שיא. על אף שהייתה לכאורה תוכנית לטווח קצר (חמש שנים) היא קבעה מספר חידושים שהפכו לבסיס לדוקטרינת תכנון חדשה בישראל.

החידוש העיקרי בתמ"א 31 הנו בעדיפות שהיא נתנה לפיתוח המטרופולינים על פני ערי הביניים והיישובים החקלאיים. בכך העדיפה התוכנית שיקולים של צמיחה כלכלית על פני שיקולי פיזור אוכלוסין. גם את שאלת פיזור האוכלוסין הכניסה התוכנית למסגרת של פיתוח כלכלי, שכן היא גרסה שפיזור אוכלוסין יבוא רק לאחר פיתוח מקורות תעסוקה בפריפריה. מעבר לכך, התוכנית נתנה עדיפות לפיתוח היישובים הקיימים ושללה הקמת יישובים חדשים, למעט בפריפריה. התוכנית גם אימצה את הנחיות ועדת שיש לגבי היקף ההרחבות ביישובים הכפריים, ובכך קבעה למעשה את היקף ההרחבה האפשרי בכל המגזר הכפרי.

חידוש נוסף בתמ"א 31 היה בעדיפות שהתוכנית נתנה לסוגיות איכות הסביבה בכלל, ולשמירת השטחים הפתוחים ככאלה, בפרט. עדיפות זו באה לידי ביטוי קודם כול בהכללת שני תשריטים בעלי אופי סטטוטורי בתוכנית: תשריט ייעודי קרקע ושימושיה ותשריט הנחיות סביבתיות. בתשריט ההנחיות הסביבתיות הוגדרו אזורי משאבי טבע, שהרחיבו במידה ניכרת את השטחים הפתוחים האיכותיים המוגנים, מעבר לתחומי שמורות הטבע והגנים הלאומיים. יתר על כן, בתשריט ייעודי הקרקע לא הופיעו

שטחים חקלאיים אלא שטחים כפריים-פתוחים. בכך קבעה התוכנית שהייעוד של השטחים החקלאיים הנו כשטח כפרי או פתוח, המיועד לשימור הנוף הכפרי, ולא שטח שמטרתו הבלעדית היא הייצור החקלאי. שינוי זה היה תחילתו של שינוי מהותי ברציונליזציה של השמירה על שטחים חקלאיים, מרציונליזציה המבוססת על ביטחון מזון, אידיאולוגיה רוראליסטית ושיקולים גיאופוליטיים, לרציונליזציה המתמקדת באובדן ההשפעות החיצוניות החיוביות של חקלאות כגון נוף כפרי ושירותים סביבתיים (Feitelson, 1999).

"המדיניות

הקרקעית המתהווה

בישראל מעודדת

פעילות שוק

בסקטור העירוני

והפרטת הקרקע

בו, ואילו בסקטור

הכפרי היא

מעודדת שמירה

על שטחים כחוחים

וציכוף מרקמים

בנויים".

נקודה נוספת הראויה לציון בתמ"א 31 היא העדרם של יעדים גיאופוליטיים. בעוד שהתכנון הישראלי בשנות השמונים כוון ברובו להשגת נוכחות יהודית באזורים שבהם יש ריכוזים ערביים, בעיקר בשטחי יש"ע ובגליל, בתמ"א 31 לא נזכרה כלל שאלת הנוכחות היהודית בחלקי הארץ השונים. כך, בניגוד לשנות החמישים, התפיסה העולה מהתוכנית היא שקליטת העלייה צריכה להיות מכוונת שוק, ולא אמצעי ליצירת נוכחות יהודית מסיבית יותר בחלקי ארץ שונים.

במקביל לעבודה על תמ"א 31, הוחל בעבודה על תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, ישראל 2020. בדרו"ח המסכם את שלב א', שפורסם בשנת 1993, הציג אדם מזור את ההשלכות של תרחיש "עסקים כרגיל" מבחינת עתיד

השטחים הבנויים והפתוחים בישראל. בעבודה זו הראה מזור כי תוך שנות דור הנוף הישראלי במרכז הארץ ישתנה, מתבנית ארץ שבה כשליש מבונה ושני-שליש פתוח, לתבנית בה שני-שליש ממחוז המרכז ייבנה, ורק היתרה תישאר פתוחה (מזור, 1993). הצגת הדברים הגרפית של מזור הביאה לחזית השיח התכנוני בישראל את שאלת אזילות משאבי הקרקע בישראל, דבר שמחייב ניצול מיטבי שלהם וחיסכון בהם.

בדרך זו תוך כשנתיים וחצי, מאמצע 1990 ועד לראשית 1993 השתנו תפיסות היסוד הן של המדיניות הקרקעית והן של המדיניות התכנונית. המדיניות שנתנה עדיפות לשמירת השטחים החקלאיים ככאלה, ננטשה בפועל בשני תחומי המדיניות. אך כיווני השינוי לא עלו בקנה אחד. כפי שניתן לראות בטבלה 1, הניגוד בין שני תחומי המדיניות כפי שהתגלעו בשנות התשעים היה רב-ממדי.

טבלה 1: הניגוד בין המדיניות הקרקעית לתכנונית בשנות התשעים

מדיניות קרקעית	מדיניות תכנונית
שיווק מרבי של הקרקע	חיסכון במשאבי הקרקע
תמרוץ פיתוח של קרקע חקלאית	ריכוז הפיתוח באזורים מטרופוליניים
יישובים ושכונות חדשים בהם ניתן לפתח חטיבות קרקע גדולות	חיזוק יישובים קיימים והתנגדות ליישובים חדשים
דגש על שיקולים כלכליים (מחירי דיור, צמיחה)	מודעות גוברת לשיקולי קיימות: איזון בין שיקולים כלכליים, סביבתיים וחברתיים

ברמה הפרקטית, המדיניות הקרקעית הדגישה את הפשרת השטחים עבור בנייה למגורים ולתעסוקה, בעוד שהמדיניות התכנונית החדשה הדגישה את הצורך לשמור על שטחים חקלאיים כפתוחים, ולמקד את הפיתוח במטרופולינים וביישובים הקיימים. ברמה התפיסתית, המדיניות הקרקעית ראתה בשיווק מהיר של כמויות גדולות של קרקע יעד-על, בעוד שתפיסת התכנון הייתה שיש לאזן בין שיקולים כלכליים לחברתיים ולסביבתיים, בכדי להפנים את שיקולי הטווח הארוך בקבלת ההחלטות.

המאבק בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית

שנות התשעים הראשונות אופיינו בשורה ארוכה של החלטות תוך זמן קצר, בעיקר לגבי שינויי ייעוד בקרקע החקלאית. כבר באפריל 1994 החליטה מועצת מקרקעי ישראל, בלחץ האוצר, להקפיא את מסלול היזמות הישיר בהחלטה 640, בשל התחושה שמסלול זה מביא להצבר קרקעות בידי היזמים ולהיווצרות מונופולים אזוריים בידי חוכרי הקרקע והיזמים, במקום להרחבת היצע המגורים. בעקבות החלטה זו הוקמה ועדת פוגל, שהגישה ביולי 1994 את מסקנותיה. הוועדה המליצה להפחית את שיעור הפיצויים לחוכרים, להקים מנהלה לשיווק קרקע, לבחון אפשרויות לשיווק קרקע לא מתוכננת, ליצור משק סגור למימון פיתוח תשתיות עד ראש השטח, באמצעות אגרות הפיתוח והיטלי ההשבחה, וליצירת קשר בין הסדרים עתידיים בקרקע להסדר הקיבוצים. בכך קבעה ועדה זו למעשה את סדר היום של המדיניות הקרקעית לשנים הבאות. סדר

**"השינוי ביעדי
המדיניות הקרקעית
הוא המהותי ביותר
בתפיסות הקרקע
מאז קום המדינה
ומשמעותו טרם
בוררה דיה בדיני
מועצת המקרקעין.
מן הטעם הזה ניתן
לצפות כי בשנים
הקרובות יעמוד
שינוי זה ביעדים
במוקד הדיונים על
אודות המדיניות
הקרקעית".**

יום זה התמקד בשיעור הפיצוי שלו יהיו החקלאים זכאים ובדרכים לזירוז שיווק הקרקעות והכנסתן למעגל הבנייה.

המדיניות הקרקעית יוצבה בשלוש החלטות ה"בואינגים" (717, 727 ו-737) משנת 1995. בהחלטות אלה נקבעו העקרונות של המדיניות לפרק זמן של שבע שנים. החלטה 727 קיבלה את עקרון השותפות של חוכרי הקרקע וברווחים משינוי ייעוד ואת מעורבות היזמים בהליך שינוי ייעוד הקרקע. שתי ההחלטות האחרות נתנו גם הן עדיפות למחזיקים בקרקע, הן בתחום התעסוקה והן בהרחבות היישובים. בכך זכו החקלאים לתנאים נוחים לבניית מגורים וליזמויות תעסוקתיות. ההחלטות אמנם הכירו בכך שערך ההטבות הוא פונקציה של מיקום, ונתנו תנאים טובים יותר לאזורי העדיפות האומית, אך שיעור ההטבה היה נמוך ביחס לפערים בערכי הקרקע בין המרכז לפריפריה. כך יצרו החלטות אלו פערים כלכליים בין חקלאי המרכז לחקלאי הפריפריה. על אף ההטבות הגלומות בהחלטות להתיישבות העוברת, נוצר חוסר שביעות רצון בסקטור החקלאי, בעיקר בשל צמצום ההטבה בהחלטה 727 לעומת החלטה 611 שקדמה לה.

רכיב נוסף במדיניות הקרקעית היו הניסיונות לייצל את שיווק הקרקע ולהרחיבה. היוזמה הבולטת בהקשר זה, ברוח המלצות ועדת פוגל, הייתה היוזמה לשיווק קרקע בלתי מתוכננת (מקב"תים). בשלביה הראשונית התכוונה היוזמה זו ליצור יזמות קרקעית גם במקומות בהם לא הייתה הסכמה תכנונית. כתוצאה מכך היא נתקלה בביקורת חריפה מצד גורמי התכנון. רכיבים נוספים במדיניות הקרקעית שהתפתחו במהלך שנות התשעים נגעו לקרקע העירונית, שם הדגש הושם על צמצום החיכוך בין ממ"י לאזרח, בעיקר באמצעות מבצעי ההיוון. על רכיב זה במדיניות לא התפתח דיון ולא נמתחה ביקורת, שכן הוא זכה לתמיכה רחבה.

על המדיניות הקרקעית נמתחה ביקורת בעיקר משני כיוונים. האחת, ביקורת סביבתית ותכנונית שטענה, כי המדיניות הקרקעית מעודדת הפשרת קרקעות מעבר לנדרש,

דבר שפוגע ביעילות השימוש בקרקע. הדים לביקורת זו ניתן למצוא בעבודת צוות המעקב והבקרה של תמ"א 31 שמצא כי נוצרים עודפים של שטחי תעסוקה. כמו כן נטען בעבודת הצוות, כי סך היוזמות הקרקעיות על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל גורמות להפשרת שטחים מעבר לנדרש על פי תחזיות הצוות ותמ"א 31, שכן החלטות אלה לא נכללו בבסיס התחזיות הפרוגרמטיות של התוכנית. הביקורת התבססה לא במעט על דוקטרינת התכנון, אשר גרסה שיש לרכז את הפיתוח בערים, ועל כן נגדה את הפיתוח בסקטור הכפרי, שאותו עודדו שלוש ההחלטות.

כיוון ביקורת שני, שהתעורר לקראת סוף שנות התשעים, התמקד בעיקר בהיבטים ההתחלקותיים של המדיניות. ביקורת זו, שמובילה באו מהקשת הדמוקרטית המזרחית ומהאקדמיה, טענה כי ההטבות הניתנות לחקלאים אינן מידתיות, וכי הן יוצרות פערים בין סקטורים ובין חלקי ארץ. לביקורת זו היו גם פנים ערכיים, שכן היא הופנתה גם כלפי בסיס ההסדרה הקרקעית וטענה נגד עצם שיתוף חוכרים ברווחים משינויי ייעוד. ביקורת נוספת מנקודת ראות התחלקותית, אותה הובילו מספר ראשי ערים, התמקדה בהשלכות השליליות של פיתוח תעסוקתי בתנאים מועדפים לסקטור החקלאי לעומת הסקטור העירוני.

מענה חלקי לביקורות אלה ניתן בהמלצות ועדת רונן, שהוקמה על ידי שר התשתיות הלאומיות דאז, אריאל שרון, ואשר הוגשו בשנת 1997. המלצות הוועדה נגעו לשני תחומים עיקריים. מצד אחד המליצה הוועדה להגביר את הפרטת הקרקע, בעיקר במגזר העירוני. במגזר הכפרי היא המליצה לרשום את זכויות החוכרים בשטח המתוכנן למגורים ובשטח המחנה, דבר שיגביר את סחירותם. ההמלצות היו חלק מהתפיסה אותה קידמה הוועדה בדבר הרצון לעודד שוק מקרקעין חופשי על ידי הגברת סחירות החוזים. בו זמנית, המליצה הוועדה לעבות את היישובים הכפריים ואת המרקם העירוני בכדי לשמור על השטחים החקלאיים כריאה ירוקה ורזרבה לדורות הבאים. אך ועדת רונן לא קישרה בין המדיניות הקרקעית לתכנונית, ואף הציעה מפה משלה לאזורי הבינוי, שלא התבססה על תוכניות המתאר. הוועדה התייחסה גם לשאלה ההתחלקותית והציעה להגביר את הדיפרנציאציה בין המרכז לפרפריה באמצעות ביטול החלטות 717 ו-737 באזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית וצמצום אחוז הפיצוי על פי החלטה 727 במרכז, תמורת העלאת שיעור הפיצוי באזורי עדיפות לאומית, ונתינת אפשרות הרחבות עד ל-200% באזורי עדיפות לאומית א'. המלצות אלה נתקלו בהתנגדות עזה של הנהגת הסקטור החקלאי, בעיקר בשל אוברדן ההטבות במרכז.

בתחום המדיניות התכנונית אופיינו שנות התשעים המאוחרות בקידום תוכניות המתאר המחוזיות ועדכוניהן, וכן בהכנת תוכניות האב המטרופוליניות. במסגרת תוכניות אלה התגבשה בפועל דוקטרינת תכנון חדשה לישראל, שקיבלה את ביטויה לבסוף בתמ"א 35. על פי דוקטרינה זו, יש עדיפות לפיתוח עירוני, בעיקר בשל אזילות משאב הקרקע, ויתרונה מנקודת ראות כלכלית (Shachar, 1998). לאור ההכרה במרכזיות השוק ובאי-היכולת לכוון פעילויות כלכליות בדוקטרינת התכנון, ניתן משקל גובר לתשתיות, ובייחוד תשתיות תחבורה, כאמצעי לעידוד הפריפריה וכבסיס לצמיחה כלכלית. בד בבד הדוקטרינה שמה דגש בשימוש יעיל בקרקע, וזאת באמצעות שורה של אמצעים ובהם קביעת צפיפויות מינימום, הכוונת הפיתוח למוקדים המטרופוליניים, מניעת הקמת יישובים חדשים והכוונת הפיתוח שחורג מהתחום הבנוי לאזורים שצמודים לדופן הבינוי הקיים.

על מדיניות התכנון נמתחה ביקורת עזה מכיוונים אחדים. מצד אחד היא הותקפה על ידי אלה שתמכו במדיניות התכנונית הקודמת, ה"ציונית". הביקורת מכיוון זה התמקדה בהתנגדות להקמת יישובים חדשים ולהתיישבות בודדים, אי-ההכוונה הישירה של תעסוקה לפריפריה, והעדר הגבלות כמותיות על גידול האוכלוסייה במרכז. מצד שני הותקפה המדיניות כפוגעת בצמיחה הכלכלית, שבהטילה מגבלות רבות מדי על פיתוח תעסוקה ומגורים, גורמת לייקור הקרקע ומונעת את שיווק כמות הקרקע הנדרשת. כמות זו הוגדרה שרירותית לכחמישים אלף יחידות דיור בשנה, על אף שאין למספר זה כל ביסוס אנליטי,⁸ והפכה ליעד מרכזי למדיניות הקרקעית. הביקורת על המדיניות התכנונית מכיוון זה התמקדה במשך הזמן שנדרש לאישור תוכניות, וכן בהתניות ובבדיקות שהיזם נדרש להן בכדי לעמוד בדרישות ועדות התכנון. במענה לביקורת זו נעשו במינהל התכנון מאמצים לא מעטים לזרז את הטיפול בתוכניות, ואושר תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה.

התפתחות נוספת בשיח התכנוני, שלא זכתה להכרה רחבה, היא חדירת מושג הקיימות (sustainability) לשיח זה. הרעיון של פיתוח בר קיימא, שזכה לתהודה עולמית בעקבות דו"ח ברונטלנד משנת 1987 וועידת ריו בשנת 1992, לא זכה לתשומת לב ציבורית או תכנונית בישראל עד מחצית שנות התשעים. הוא הוצג לראשונה במסמך תכנוני בעבודת הצוות הסביבתי בתוכנית ישראל 2020 (פייטלסון ועמיתיו, 1996). בהמשך, הוכנה טיוטת אסטרטגיה לאומית לפיתוח בר קיימא, שגם היא לא זכתה לתהודה. אך

8 לביקורת על קביעת יעד זה, ראו: פייטלסון (2006).

בשנים הבאות, ובעיקר לאחר ועדת יוהנסבורג בשנת 2002 והחלטת הממשלה ממאי 2003, התגבר העניין התכנוני במושג זה, המדגיש את המבט הרב־דורי וההתחלקותי כד בכד עם הצמיחה הכלכלית.

התמונה העולה מתיאור זה של התפתחות הדיון במדיניות הקרקעית והתכנונית בשלהי שנות התשעים היא של ויכוח עז בין שתי תפיסות, האחת מעודדת יזמות ואילו השנייה מדגישה את שיקולי הטווח הארוך. ויכוח זה הגיע לכדי הכרעה רק בראשית שנות האלפיים.

ההכרעה: ועדת מילגרום ובג"צ הקרקעות

כנגד המדיניות הקרקעית הוגשו מספר עתירות לבג"צ. ההחלטות על עתירות אלה שינו את פני המדיניות הקרקעית. ההחלטה הראשונה, שהתקבלה במרס 2000, ידועה כבג"צ קעדאן. העתירה עסקה בשאלת האפליה של אזרחים ערבים בהקצאת מקרקעין על ידי ממ"י. בג"צ זה, על אף חשיבותו העקרונית, נגע בעיקר לשאלת הקצאת מקרקעין ליישובים קהילתיים. אך רוב היישובים הללו כבר קיימים, ודוקטרינת התכנון שוללת הקמת יישובים חדשים מעין אלה. לכן ההשלכות של ההכרעה בבג"צ זה לגבי הסוגיות שעמדו במוקד הוויכוח בשנות התשעים ואילך בנוגע לשינוי הייעוד בקרקע החקלאית – היו מועטות.

לגבי שינוי ייעוד הקרקע החקלאית הוגשו בין 1999 ל-2000 מספר עתירות. שתי העיקריות שבהן הוגשו על ידי הקשת הדמוקרטית המזרחית ועל ידי החברה להגנת הטבע. שתיהן חלקו על הבסיס לכל שלוש החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנידון. בג"צ איחד את הדיון בכל העתירות שעניינן שלוש ההחלטות בנושא שינוי ייעוד קרקע חקלאית. עקב הגשת העתירות, ביקש בית המשפט את עמדת המדינה. לצורך גיבושה הוקם צוות שבראשו הוצב הממונה על התקציבים דאז, דוד מילגרום.

ועדת מילגרום הייתה הפורום הראשון בו עומתו זו מול זו המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית. כעזר לעבודתה ביקשה ועדת מילגרום שיוכן נייר רקע בנוגע למדיניות התכנונית. עיקריו של נייר זה נכללו בדו"ח הוועדה. בדיוניה, אימצה ועדת מילגרום את המדיניות התכנונית כאחד הקריטריונים שעל פיו היא בחנה את המדיניות

הקרקעית. בכך נתנה ועדת מילגרומ, לראשונה, עדיפות לדוקטרינת התכנון על פני המדיניות הקרקעית. הדבר בא לידי ביטוי בדו"ח המסכם את עבודת הוועדה, בו היא קיבלה ללא עוררין את עמדת גופי התכנון לגבי הפגיעה ששלוש ההחלטות גורמות ליעדי התכנון. הכרה זו הייתה אחד הגורמים שהביאו את הוועדה להמליץ על צמצום משמעותי בפיצוי הניתן לחקלאים במרכז הארץ על פי החלטה 727 ולצמצום ההטבות המצויות בהחלטות 737 ו-717, הן מבחינת היקף השטחים שלגביהם תחולנה החלטות אלה והן מבחינת דמי החכירה. יחד עם זאת, הוועדה קיבלה את הכיוון שהותווה כבר בוועדת רונן בדבר חיזוק וביסוס זכויות החוכרים בחלקת המגורים והאפשרות לעיבוי היישובים החקלאיים.

**"החידוש העיקרי
בתמ"א 31 הנו
בעדיפות שהיא
נתנה לכיתוח
המטרופולינים
על פני ערי
הביניים והיישובים
החקלאיים. בכך
העניקה התוכנית
עדיפות לשיקולים
של צמיחה
כלכלית על פני
שיקולי פיזור
האוכלוסין".**

הרקע העובדתי שבדו"ח ועדת מילגרומ, ובכללו ניתוח הוועדה את ההשפעה השלילית של המדיניות הקרקעית על השגת יעדי המדיניות התכנונית, שימש את בג"צ כבסיס להחלטותיו. אך בג"צ הלך אף מעבר להמלצות ועדת מילגרומ, בכטלו את שלוש ההחלטות, ובקובעו כי העיקרון של שיתוף החוכרים ברווחים משינוי ייעוד, פסול במהותו. בנימוקיו הסתמך בית המשפט רבות על דו"ח ועדת מילגרומ. בין היתר, בית המשפט עמד על ההשלכות השליליות של שיתוף החקלאים ברווחים עתידיים על מערכות התכנון, מפני ששיתוף זה מביא ללחצי פיתוח בניגוד לתפיסות התכנון, לחצים שמוסדות התכנון התקשו לעמוד בהם.⁹

התוצאה מדו"ח ועדת מילגרומ ומהחלטת בג"צ הנסמכת על דו"ח ועדת מילגרומ היא קבלת בכירותה של המדיניות התכנונית, כפי שגובשה בשנות התשעים, על פני המדיניות הקרקעית שהייתה נהוגה באותה תקופה. עצם הניגוד היה גורם בהמלצות ועדת מילגרומ ובהכרעת בג"צ. המשמעות של הכרעה זו היא שעל מועצת מקרקעי ישראל מוטלת החובה להתאים את המדיניות הקרקעית לתפיסות התכנוניות, כפי שהן באות לידי ביטוי בתוכניות המתאר.

9 לעניין זה ראו: ס' 46 בפסק הדין.

סיכום: התמונה הנוכחית

בשנות התשעים התגלע ניגוד בין המדיניות הקרקעית לדוקטרינת התכנון שהתפתחה באותן שנים. ניגוד זה התמקד בעתיד הקרקע החקלאית והוא נבע מכך שהתפיסה ששלטה בכיפה עד אז, בשני תחומי המדיניות, ואשר נתנה את הבכורה לשימוש החקלאי בקרקע – פשטה למעשה את הרגל, הן בשל תמורות אידיאולוגיות והן בשל תמורות כלכליות וחברתיות. אך בעוד שבתחום הקרקעי גרסה המדיניות שיש לעודד הסבת קרקעות חקלאיות לפיתוח, גרסו התפיסות התכנוניות שהתפתחו בשנות התשעים שיש להתייחס לשטחים החקלאיים כשטחים פתוחים, וכי ראוי לשמר אותם ככאלה, בעוד שאת הפיתוח יש לכוון למטרופולינים וליישובים הקיימים.

דו"ח ועדת מילגרם והחלטת בג"צ מאוגוסט 2002 הכריעו בפועל את הוויכוח שהתנהל לאורך כל שנות התשעים. בעוד שאל התפיסות התכנוניות התייחסו, הן בדו"ח הוועדה והן בג"צ, כהחלטות מקצועיות ומבוססות, נתפסה המדיניות הקרקעית כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטות הבואינגים כסובלת מאי-סבירות. על כן, בארבע השנים האחרונות אנו עדים לדיונים לגבי הכיוונים החדשים אליהם ראוי להוביל את המדיניות הקרקעית, בעוד שהתפיסות התכנוניות נותרו על עומדן. ביטוי לכך ניתן לראות בהחלטות שבאו להחליף את החלטות הבואינגים, ובדיונים סביבן, וכן בהמלצות ועדת גדיש.

ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שבאו להחליף את החלטות הבואינגים (החלטות 949, 959 ו-969) נערכו בהתאם להמלצות ועדת מילגרם, למעט החלטה 969 (שהחליפה את 727), שבה נקבעו עקרונות ברוח החלטת בג"צ. אך בהחלטה זו ניתנו תמריצים לפיתוח התואם את דוקטרינת התכנון, ובעיקר לציפוף המרקמים הבנויים, וזאת בהתאמה לתמ"א 35. כלומר, המדיניות הקרקעית באה לתמוך בקידום המדיניות התכנונית. המלצות ועדת גדיש, בהן נאמר כי יש להותיר את התכנון המתארי בידי גופי התכנון, הן צעד נוסף באותו כיוון. על פי המלצות אלה, ממ"י לא יהיה מעורב למעשה בתכנון הארצי או המחוזי, אלא רק יקדם תכנון התואם את התכנון הארצי ברמה המקומית והמפורטת.

התמונה העולה מהסקירה שלעיל היא אם כן של היפוך ביחסי הכוח ובהובלה הרעיונית בין המדיניות הקרקעית למדיניות התכנונית. בעוד שבתקופה הראשונה לאחר מיסוד

שני תחומי המדיניות הללו, הייתה המדיניות המובילה המדיניות הקרקעית, כאשר המדיניות התכנונית השלימה אותה, כיום העקרונות המובילים הם דווקא אלה שנקבעו במסגרות התכנוניות, ואילו המדיניות הקרקעית אמורה להתאים את עצמה ולהשלים את המדיניות התכנונית. לכך יש השלכות רחבות לגבי מהות המדיניות הקרקעית. בעוד שבשנים הראשונות של המדינה, ולמעשה עד שנות התשעים, המטרה העיקרית הייתה להבטיח שליטה יהודית בקרקע, הרי כיום התפיסות המובילות הן תפיסות של קיימות, המדגישות שיקולים סביבתיים וחברתיים לצד שיקולים כלכליים. כך, בעוד שהמדיניות המתהווה מעודדת פעילות שוק בסקטור העירוני והפרטת הקרקע בו, בסקטור הכפרי היא מעודדת שמירה על שטחים פתוחים, ציפוף מרקמים בנויים וצמצום הפערים הבין-אזוריים על ידי מתן פיצויים אחידים במקום, כאחוז מערך הקרקע העתידי. שינוי זה ביעדי המדיניות הוא המהותי ביותר בתפיסות הקרקע מאז קום המדינה, ואולי מתחילת פעולתה של קק"ל. משמעותו של השינוי, אשר בא בעקבות שינוי התפיסות התכנוניות לפני יותר מעשור, טרם בוררה דיה בדיוני מועצת מקרקעי ישראל. מן הטעם הזה, ניתן לצפות כי בשנים הקרובות יעמוד שינוי זה ביעדים, כמוקד הדיונים על אודות המדיניות הקרקעית של ישראל.

מראי מקום

1. אורן נורדהיים מ., 1999, גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיישבותית של מדינת ישראל מאז הקמתה ובשנים הראשונות של מינהל מקרקעי ישראל (1948-1965), חיבור לקבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
2. בר שישת א, ופיטלסון ע., 1998, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע הציבורית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
3. גולן א., 2001, שינוי מרחבי – תוצאת מלחמה: השטחים הערכיים לשעבר כמדינת ישראל 1948-1950, המרכז למורשת בן גוריון, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון, שדה בוקר.
4. כץ י., 2004, לעצור את הדחפור, הוצאת אוניברסיטת בר אילן, ר"ג.
5. מזור א., 1993, "משאב הקרקע בתכנון המרחבי", בתוך: ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א' – כרך ב', הטכניון, חיפה.
6. ניר ד., "פטר קופוטקין והאוטופיה הישראלית", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, י"ב (1986) עמ' 20-11.

7. פייטלסון ע., 2006, "המלצות "ועדת גדיש" – הנושאים החשובים לא חדשים ואינם מחדשים", קרקע 61, עמ' 34-40.
 8. ע. פייטלסון, א. מרינוב ומ. קפלן, כיוונים לפיתוח כר קיימא, מדיניות תכנון נושאים, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים – ישראל 2020, 1996.
 9. קדר א, ויפתחאל א., 2000, "הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים", בתוך: מ. צאוטנר (עורך) צדק חלוקתי בישראל, הוצאת רמות – אוניברסיטת ת"א, ת"א.
 10. שלאין א. ופייטלסון ע., 1996, מדיניות השמידה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה ועדעודה, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- Alterman R., 1997, The challenge of farmland preservation: lessons from a six-nation comparison, *Journal of the American Planning Association* 63, 156-177.
- Feitelson E., 1999, Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel, *Journal of rural Studies* 14, 431-466.
- Reichman S., 1990, Partition and transfer: crystallization of the settlement map of Israel following the war of independence 1948-1950, in: R. Kark (ed.) *The Land that Became Israel*, Yale University Press and Magness Press, Jerusalem.
- Shachar A., 1998, Reshaping the map of Israel: A new planning doctrine, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555, 209-218.