

דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע ברשויות המקומיות בישראל

תומר אש וערן פייטלסון



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

**דיוני ועדת נסים
כצוהר לתהליך היזמות בקרקע
ברשויות המקומיות בישראל**

תומר אש וערן פייטלסון

ירושלים, יולי 2009

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Land Development Processes in Israel in the Privatization Era
Viewed Through the Lens of the
Nissim Commission Deliberations

Tommer Ash and Eran Feitelson

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
צילום הכריכה: פלאש 90
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/70
Publication No. 1/70
ISSN 0792-6251

© 2009 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

תומר אש הוא כלכלן ומתכנן סביבתי בחברת "אורבניקס", בעל תואר מוסמך בגאוגרפיה עם התמחות בניהול תכנון ומדיניות סביבתית מן האוניברסיטה העברית בירושלים, ובוגר לימודי כלכלה וגאוגרפיה באוניברסיטת בן גוריון בנגב. **ערן פייטלסון** הוא פרופסור במחלקה לגאוגרפיה וראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל באוניברסיטה העברית בירושלים.

על המחקר

מחקר זה בוחן את דיוני ועדת נסים כצוהר להבנת מגמות ותהליכי פיתוח בתקופה נתונה 1995-2001. המחקר מתמקד בתהליך הפיתוח, בשחקנים המרכזיים, במניעים שהנחו אותם ובמנגנון הפיתוח של הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים בישראל. הניתוח מתייחס לעצם התהליך ולא לתוצאותיו ומציע, בין השאר, אפשרות של חיזוי מוקדם של תהליך הפיתוח והמגמות הצפויות.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**. מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס**, 1998
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביו: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו כלכלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
- רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבחור הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות חדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבिזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003

- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- רות קרק, אמיר גלילי ותמר פויירשטיין, עצמאות עצמאות ויזמות של נשים ערביות (כפריות ובדוויות) בישראל, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה, ירוחם: 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009

תוכן העניינים

7	מבוא
11	1. שינוי ייעוד בעידן של יזמות
12	שינוי ייעוד בחיץ העירוני-כפרי ותהליך היזמות בקרקע
13	הגורמים המעצבים את המרחב
16	תהליכים פוליטיים ודרך עיצוב המדיניות
17	כשל השוק הקיים בפיתוח מקרקעין (Rent-seeking)
19	2. התגבשות המדיניות הקרקעית בישראל
19	התפתחות שוק המקרקעין בישראל
25	כרונולוגיה של החלטות
27	ועדת נסים להוראות המעבר להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 727 ו-737
	3. המיזמים שהובאו בפני ועדת נסים – מאפיינים, היבטים פיזיים, קבוצות
29	אינטרס ומגמות עתידיות
29	מאפייני היוזמות והיישובים
40	מיפוי של הקואליציות והאינטרסים העולים מתוך דיוני הוועדה
47	ההשפעה הפוטנציאלית של הפרויקטים
51	דיון ומסקנות
51	תהליך הפיתוח – זיהוי ותובנות
51	דגם הפיתוח – מצב קיים וזיהוי מגמות עתידיות
53	"שחקנים", קבוצות תמיכה ואינטרסים
57	האומנם כלי רגולטיבי-שיפוטי?
58	השפעתם הפוטנציאלית של המיזמים שהובאו בפני הוועדה על המרחב בישראל
60	השלכות אופרטיביות של המחקר
62	מקורות
i	נספחים
i	נספח א: רשימת מרואיינים
ii	נספח ב: רשימת הפונים לוועדה בהתייחס לפרויקט ספציפי
x	נספח ג: רשימת פונים כלליים לוועדה (שלא בהתייחס לפרויקט ספציפי)
	נספח ד: השוואה בין מס' יח"ד שעוברות לפי הוראות המעבר שאישרה
xiii	המועצה לבין הצעת החלטה – הנוסח המתוקן
xiv	נספח ה: דר"ח פניות / יח"ד שעוברות בהוראות המעבר השונות
xv	נספח ו: החלטה מס' 944

מבוא

בחמש עשרה השנים האחרונות, נחשפה הקרקע הציבורית בישראל ללחצי פיתוח מצדם של יזמים פרטיים. יזמות זו מהווה שינוי מהותי במדיניות הקרקעית ובמדיניות התכנונית בישראל והינה בעלת השלכות מרחיקות הן מבחינת יחסי הון-שלטון – שכן לראשונה מאז קום המדינה התאפשר להון פרטי להשתתף ברווחי שינוי ייעוד הקרקע הציבורית – והן מבחינת דפוסי הפיתוח.

משנות השישים ועד ראשית שנות התשעים, אופיינו המדיניות הקרקעית והתכנונית בישראל ביציבות רבה וביחסי השלמה ביניהן. מאחורי שני תחומי המדיניות ניצבו מטרות משותפות ומערך כלים שפותח והתאים לצרכים המשולבים. תמונה זו השתנתה מן הקצה אל הקצה במהלך שנות התשעים. בעוד שהמדיניות הקרקעית, כפי שאופיינה בשורה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל (שהחלטות שבהן היו החלטות 533, 611, 717, 727 ו-737), באה להגביר את זמינות הקרקע לפיתוח, המדיניות התכנונית, כפי שבאה לידי ביטוי בשורה של תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, באה לאזן בין שורה של יעדים ארוכי טווח, ובהם שמירה על שטחים פתוחים (Shachar, 1998). כך, נוצר ניגוד מובנה בין שני תחומי מדיניות אלו (פייטלסון, 2007), שעורר מאבקים בין גופי השלטון ובינם לבין קבוצות כוח שונות בחברה הישראלית, מאבקים הנמשכים עד עצם היום הזה.

השתלשלות האירועים, שהביאה להפרטה של מקרקעי ישראל ולבלימתה, כוללת מהלכים מורכבים שהתרחשו בזירות מרובות כגון הכנסת, בתי המשפט, גופי התכנון וועדות ציבוריות ומקצועיות. כל אלו יצרו סבך של החלטות ומאבקי כוח בחברה הישראלית שלעיתים יש קושי להתחקות אחריו. הלשון העמומה והסבוכה בה נוסחו חלק מההחלטות, מקשה על דיון ציבורי סביב אחת הסוגיות המרכזיות שעל סדר היום הציבורי הישראלי בשנים האחרונות. יש לציין את הקשר בין תהליכים אלו לשוק הפרטי ובין תהליכים הקושרים בין קרקע, הון ושלטון, כדי להבין כי מקצתם אינם גלויים לציבור.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל וביניהן ההחלטות אליהן מתייחס "בג"ץ הקרקעות" (בג"ץ 244/00), החלטות 717, 727 ו-737, יצרו הלכה למעשה שוק מקרקעין בקרקע הציבורית בישראל. תובנה זו בנוגע למקרקעי ישראל, מחייבת בחינה של היוזמות בקרקע, כפועל יוצא של תהליכי שוק, שהשתרשו בתפיסת הקרקע על ידי הציבור בישראל. זה יותר מעשור וחצי הדיון סביב הקרקע הציבורית נערך במושגים הדומים לאלה שבארצות המפותחות. לפיכך, יש לבחון כיצד השפיעו תהליכי השוק ומושגים של קניין פרטי, על מקומו ותפקידו של הפרט במדינה ועל עיצוב המרחב.

בצד ביטולן של החלטות 717, 727 ו-737, על ידי בג"ץ, נקבע בפסק הדין כי "לא ניתן לעבור בן יום מההסדר הקיים להסדר חלופי" (בג"ץ 244/00). משום כך הוחלט כי מועצת מקרקעי ישראל, תקים ועדה¹ שתגבש המלצות להוראות מעבר. על הוועדה הוטל לאסוף תשתית עובדתית וכלכלית ביחס לעסקאות השונות שנערכו לפי ההחלטות האמורות. ועדת נסים, מתוקף סמכותה המנהלתית לסיים פרק זה בתהליכי היזמות בקרקע, חשפה בפנינו בדיוניה את הכוחות הפעילים ומתוך כך את הקואליציות המתגבשות בסוגיית הקרקע. פרוטוקול הוועדה לגיבוש הוראות המעבר, מהווה לעניין זה מעין צוהר ל"זירת התגוששות" בה פועלות קבוצות לחץ שונות המתדפקות על שעריו של מינהל מקרקעי ישראל. דרך בחינת דברי השחקנים שהופיעו בפני הוועדה והטענות שהועלו הוא מאפשר לשרטט את מפת קידום היזמות, ואת התהליכים והמאבקים המעצבים את המדיניות הקרקעית של ישראל.

עבודה זו באה לבחון את התפתחות תהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל בין השנים 1995 ועד 2001, כפי שהוא משתקף בדיוני ועדת נסים להוראות המעבר להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 717, 727 ו-737. העבודה מבקשת לבדוק את משמעויותיו הפיזיות מרחביות, לזהות את הכוחות הפעילים בתהליך זה ואת השלכותיו על עיצוב המרחב בישראל. ברשימת ופייטלסון (1998), זיהו את דגמי הפיתוח בראשית שנות ה-90 אולם תהליך היזמות והדרך בה עוצבה המדיניות הקרקעית לא נחקרו עד כה.

¹ מועצת מקרקעי ישראל הקימה ועדה בראשותה של עו"ד רחל זכאי-נוימן לגיבוש המלצות להוראות המעבר. באוקטובר 2002 פרסמה הוועדה דין וחשבון ובו המלצות. המועצה דחתה את המלצות ועדת זכאי והקימה ועדה נוספת בראשות עו"ד משה נסים.

במוקד המחקר עומדות שלוש שאלות העוסקות בשלושה ממדים מרכזיים של תהליך היזמות בקרקע:

1. מה הם הגורמים המשפיעים על תופעת היזמות בקרקע החקלאית בישראל ומהו ביטוין הפיזי-מרחבי (דפוס מרחבי) של אותן היוזמות?
2. אילו גורמים הביאו לקידומן או לעצירתן של היוזמות השונות בתהליך הפיתוח ואילו אינטרסים הם מייצגים? במילים אחרות, מי הם אותם סוכני השינוי שפעלו בתקופה האמורה בגזרת היזמות והפיתוח?
3. מה מידת ההשפעה האפשרית של היוזמות הנגלות מדיוני ועדת נסים?

ניתוח היוזמות שהובאו בפני ועדת נסים מלמד כי עיקר לחצי הפיתוח מתרכזים עדיין באזור מטרופולין תל אביב ובפרוזדור ירושלים. הביקוש לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית או המניע ליזום קשורים באופן מובהק לנגישות, למרחק משטח עירוני ולגלעין המטרופולין. לפיכך ניתן לקבוע כי כפי שמציעים המודלים הקלאסיים בשינוי ייעוד, הפיתוח של הקרקע החקלאית בישראל הוא בעל אוריינטציה לשוק, ויש להתייחס אליו כפי שמקובל לנתח תהליכים אלו במדינות המערב.

ההתייחסות מרכזית מקבלים בעבודה "סוכני השינוי" – אותם גורמים וגופים הפונים לוועדה בניסיון להשפיע על עיצוב המדיניות הקרקעית של ישראל, על שוק המקרקעין ועל המגמות העתידיות הצפויות. העבודה מצליחה לזהות ולאפיין שתי קואליציות מרכזיות – קואליציית מקדמי היוזמות (Pro Growth) וקואליציית המתנגדים לפיתוח. העבודה מראה כי המוטיבציה הגדולה שהפגינו גופים אלו בפנייה לוועדה, הן בהיקף הפונים אליה הן במעמדם, נובעת מכך שהוועדה נתפסה כגוף המשמש חלון הזדמנויות יזמי-רגולטיבי-שיפוטי המאפשר להשפיע על הרף שייקבע, וכנגזרת מכך על הרנטה הגלומה באפשרות להמשיך וליזום בתנאים המשופרים שהציעו ההחלטות שנדונו בבג"ץ הקרקעות.

שמירתו ויציבותו של דגם הפיתוח במשך כעשור, ואפיון התנהגותם של הגורמים הפעילים בתחום פיתוח הקרקע החקלאית, מאפשרים לנו לזהות למפרע את זירת ההתרחשות הבאה. מחקר זה מצביע על אזור דרום המטרופולין בואכה מבואות ירושלים כאזור בו מתרחש היום ה"קרב" בין השימור, באמצעות כלים רגולטיביים-סטטוטוריים, לבין הפיתוח הפוטנציאלי של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, שכן באזור זה מצויים שטחים פתוחים נרחבים יחסית ההולכים ו"מתקרבים" למטרופולין תל אביב בשל פתיחת כביש 6 בחלקו הדרומי ושיפור מערך הכבישים והרכבות לאזור.

כדי לבחון גורמים אלו, נותחו כל היוזמות שהובאו בפני ועדת נסים להוראות המעבר כפונקציה של שורת משתנים: מיקום גאוגרפי של היישוב ומרחק משטח עירוני בנוי, ומידת ההתקדמות על ציר התכנון, אופי הטיעונים שעלו בפנייתו, סוג ההחלטה לפיה יזם, שיוך מוניציפלי-מרחבי-הקשרי של היישוב, קרבתו לצירי תנועה מרכזיים, ארגון היישוב ומעורבות היזמים.

▪ **בשלב הראשון של המחקר** נבנה מאגר נתונים על סמך פרוטוקול הוועדה, שנועד לניתוח ראשוני והגדרת אופי הפונים לוועדה. בהמשך בוצע ניתוח במסגרתו אופיינו היוזמות לפי קריטריונים שונים. במסגרת הניתוח התיאורי שבוצע, אופיינו הפונים והוגדרו קואליציות שניתן היה לאבחן על סמך אופי הפונה והטיעונים שהעלה. נערך ניתוח כמותי ברובו, בו נבדק הפיזור המרחבי של היוזמות, כמותן, היקפן (גודל הפרויקט והיזם המעורב) והתפלגות על פי חתך יישובי (סוג יישוב, שיוך מוניציפלי ויישובים חדשים מול ותיקים). לסיום הופקו מפות המתארות את התפרוסת המרחבית של אותן היוזמות.

▪ **בשלב השני** נבנו מאגרי נתונים משלימים ממקורות מוסדיים כגון הלמ"ס, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל וכדומה במטרה לקבל ולהציג תמונה כוללת של המיזמים שהוצגו בפני הוועדה. כן נאספו נתונים לגבי מיזמים שלא הובאו בפני הוועדה אך המלצותיה נוגעות להם כדי לקבל תמונה מלאה יותר על היקף התופעה. כל אלה נועדו לבחון, להסיק ולחזות כיווני התפתחות עתידיים אפשריים בפרק התכנוני וכיווני מדיניות צפויים.

▪ **השלב השלישי** כלל ניתוח רחב מקיף של יוזמות הפיתוח עד לנקודת הזמן בה הופסקו הפרויקטים בהוראת צו הבג"ץ. הכוונה הייתה לאפיין את הפרויקטים שלא הגיעו לכלל סיום לפני צו הביניים של בג"ץ, בחלון הזמן שמציגה בפנינו הוועדה, ולקבל תמונה מקיפה על הגורמים שהשפיעו על היוזמה בקרקע, על "השחקנים, הדומיננטיים, על האינטרסים בבסיס היוזמות ועל השיקולים שהנחו את פעולתם (לדוגמה, השוואת מפת היוזמות למרקמי תמ"א 35) ואת דיוני הוועדה.

▪ **בשלב הרביעי** והמסכם נערכו מספר ראיונות עומק עם כמה אנשי מפתח בתחום כדי לעמוד על ולהבין טוב יותר את כללי המשחק, תנאי הפיתוח והקשרים בין מקבלי ההחלטות, מחזיקי הקרקע ובעלי האינטרסים בה.

1. שינוי ייעוד בעידן של יזמות

תהליכים של גידול עירוני, התפשטות מטרופולינים ופרבור (Hansen, 1975; Clawson, 1971; Pacione, 1990), הם בבסיסם תהליכי שינוי ייעוד והסבת שטח חקלאי או פתוח לאזור עירוני (Robinson, 1990; Hart, 1976), כתוצאה מכניסתם של גורמים ופעילויות חדשים לחיץ העירוני-כפרי (Feitelson, 1999). פעילויות אלו, המתחרות בפעילויות החקלאיות, על אף שאינן עושות שימוש בקרקע כגורם ייצור ישיר, הן בעלות פוטנציאל רווח גבוה והתועלת הכלכלית שטמונה בחובן גבוהה מזו שמניבה הקרקע בשימושה החקלאי (Sinclair, 1967).

תהליכים אלו של שינוי ייעוד הקרקע החקלאית, קיבלו משמעות רבה יותר בעשורים האחרונים. ברוב המדינות המתועשות, אנו מבחינים בתהליכים של התפשטות עירונית וגידול באוכלוסייה העירונית, המביאים להתפשטות עקבית של שימושי קרקע עירוניים אל תוך סביבתם החקלאית. התרחבות השטח העירוני המלווה בהאמרת מחירי הקרקע בשולי המטרופולינים בארצות הברית, היא פונקציה של ביקוש לרווחת דיור כתוצאה של עלייה בהכנסה לנפש, המתבטאת בשטח למגורים ובשיפורים תחבורתיים. השיפור במערכת התחבורתית והניידות במרחב, מאפשר רכישת קרקע באזורים מרוחקים ומקטין את עקומת הנכונות לשלם (Bid-rent) עבור השטח. תופעה זו גורמת לעליית ערך הקרקע שבקצה השטח העירוני (Alonso, 1964).

במקביל, תהליכי ייצור מתקדמים בעידן הפוסט מלחמתי, הצורכים שטח רב, ועליית ערכי הקרקע והשכירות בתוך הערים, הסיטו שימושים תעשייתיים לחפש מיקום חדש בתוך הכפרי שם הייתה קרקע מצויה בשפע ובזול. שימושים אלו התמקמו בסמוך לדרכים ראשיות וצמתים. תהליך נלווה היה יציאת השימושים המסחריים מהעיר אל הפרברים (Clawson, 1971). המדיניות הפדרלית בארצות הברית הקלה על ותמכה פיננסית ומנהלית בתהליך רכישה של דיור למגורים בפרברים במטרה לעודד צמיחה כלכלית בשנים שאחרי מלחמת העולם השנייה (Hansen, 1975).

שילוב של גורמים אלו הביא להתרחבותן של הערים בארצות הברית לתוך האזורים הכפריים שבסביבתן. הדבר בא לידי ביטוי בשינוי ייעוד של קרקע חקלאית לשימושים בעלי אופי עירוני: מגורים, מסחר, תעשייה ותשתית נדרשת עבורם. התפשטות זו חלה בעיקר סביב האזורים המטרופולינים בארצות הברית אולם התופעה אינה ייחודית לה ודגמים דומים של התפשטות עירונית החלו להיווצר בעידן הבתר מלחמתי בעוד מדינות וחברות מערביות (Pacione, 1990; Hall et al., 1973).

שינוי ייעוד בחיץ העירוני-כפרי ותהליך היזמות בקרקע

ישנן שתי גישות מרכזיות לניתוח תהליך הפיתוח ושינוי ייעוד הקרקע. הגישה האחת, מתייחסת להיבטים הכלכליים כפי שהם מוצגים במודלים הקלאסיים, כגורמים הקובעים את ייעוד והשימוש בקרקע ושמה דגש על תהליכי שוק. לקרקע עצמה אין, בפני עצמה, כל משמעות כלכלית, אלא לפעילות המתרחשת עליה. פעילות זו היא שקובעת את מחיר השוק של הקרקע. שימושי הקרקע השונים מתחרים ביניהם לפיכך, על בסיס רווחיות כלכלית וכנגזרת מכך, יכולתם לשלם עבור הקרקע. בין התחום העירוני לתחום בו מתקיימת חקלאות סדירה, קיים תחום ספקולטיבי בו מתחרים שימושי הקרקע. כיום שימושי הקרקע העירוניים הם רווחיים בהרבה מאשר שימושי הקרקע החקלאיים ולפיכך ניתן להסיק כי בכל מקום בו מתקיימת תחרות ישירה בין שימושי קרקע עירוניים וכפריים, יש לצפות ששימושי הקרקע העירוניים יגברו (Sinclair, 1967). תהליך הפיתוח באזור נתון יתרחש אם הערך הנוכחי של תזרים ההכנסות מייעוד הקרקע העתידי המוכפל בהסתברות ששינוי הייעוד אכן יתרחש, יעלה על סכום הערכים המושגים מהשימוש הנוכחי בקרקע בתוספת עלויות העסקה הכרוכות בשינוי הייעוד (Feitelson, 1989).

הגישה השנייה מכירה בכך שתהליכי פיתוח הקרקע מושפעים ממגוון של "שחקנים" בעלי אינטרסים ושיקולים שונים שאינם מונעים בהכרח מסיבות כלכליות טהורות (רזין, 1996). גישה זו של "ייצור המרחב" (Production of space), מגיעה מתחום הכלכלה הפוליטית. ביטוי מובהק לה ניתן למצוא בדפוסים של סרג'ציה מרחבית בארצות הברית. גם בארצות הברית שבה מתקיים שוק חופשי במקרקעין, התהליכים שעיצבו את המרחב הבנוי בכלל ואת זה הפרברי בפרט, אינם רק תהליכים כלכליים קלאסיים. הגורמים שהשפיעו על עיצוב המרחב הבנוי, מושפעים ממדיניות של השלטון המרכזי, ממדיניותם

של גופים פיננסיים כמו בנקים ומתהליכים חברתיים של הדרה וקיטוב מרחביים (חסון וחושן, 2003; Rusk, 2000).

על פי גישה זו ניתן לראות את המרחב, כשקלול של מגמות פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות המשקפות את התהליכים שחוה המרחב הבנוי. מגמות אלה מעצבות מציאות דינמית משתנה, בהתאם למשקל שכל אחד מכוחות אלו מקבל או משיג בפרק זמן נתון. שקלול זה של כוחות, משפיע גם על עיצוב אזורי החיץ העירוניים-כפריים.

הגורמים המעצבים את המרחב

הגורמים המעצבים את המרחב ומנסים לשנות את הנוף הבנוי הם גורמים "פעילים", ובהם גורמים יזמיים וקבוצות אינטרס מסוגים שונים המתאגדים לכדי קואליציית פיתוח. עוד גורם מהותי לצורך הדיון הינו קיומם של כשלי שוק בסוגיית פיתוח הקרקע. עם הגורמים ה"מווסתים" נמנים גופים המהווים את מערכת קביעת המדיניות והבקרה על הקרקע (משרדי הממשלה הרלוונטיים ומועצת מקרקעי ישראל), וכן את גורמי המעקב והבקרה (ועדות לתכנון ובנייה, ארגונים חברתיים ועוד).

א. גורמים "פעילים"

תפקידיהם השונים של היזמים בשוק המקרקעין נגזרים מן הנסיבות שהביאו אותם לעסוק ביזמות בקרקע. Logan & Molotch (1987) מציעים שלושה דגמים של יזמים המעורבים בתהליך הפיתוח: יזמים מקריים, יזמים פעילים ויזמים מבניים. **היזם המקרי** הוא שולי בתהליך ופסיבי ביסודו. **היזם הפעיל**, מכיר את השוק בו הוא פועל ומנסה לחזות את מגמות ההתפתחות בו ולקנות שליטה על אותן קרקעות שעתידות להשיא רווח בעתיד. לעומתם, **היזם המבני** מנסה לשנות את התנאים החלים על השוק, על ידי הפעלת השפעתו על זירה רחבה יותר של קבלת החלטות (פעולות אלו יפורטו בהרחבה בהמשך כאשר נדון בדרך עיצוב המדיניות).

החקלאים והשלטון המקומי באזורים החקלאיים מחזיקים בעתודות הקרקע הפנויה לפיתוח, ומהווים גורם מרכזי בתהליך. נכונותם ליזום את שינוי הייעוד של הקרקע, הוכחה כקריטית. רשויות מקומיות רבות עברו בעשורים האחרונים שינוי בתפיסת תפקידן בתחומי הפיתוח המקומי והפכו במידה רבה מארגונים פסיביים לגופים יזמיים, המתחרים ביניהם על פעילות כלכלית (פלזנשטיין, 1994; רזין, 1991; Harvey, 1989). התחרות על משיכת השקעות ציבוריות ופרטיות, נתפסת כאמצעי ישיר להרחבת בסיס

המס, ליצירת מקומות תעסוקה, לחיזוק הכלכלה המקומית, או כאמצעי עקיף לעידוד הפיתוח הכלכלי על ידי שיפור איכות החיים ושינוי התדמית (Ashworth & Voogd, 1995; Duffy, 1995). בין השאר מתבטאת איכות חיים זו גם באיכות השירותים המסופקים לתושב.

מציאות זו מחייבת את הרשויות המקומיות לעבור מדפוסי פעולה מנהליים לדפוסי פעולה יזמיים (Harvey, 1989). למעשה הופכים הרשויות המקומיות והישובים בתחומן לשחקנים דומיננטיים בתהליך היוזמה והפיתוח.

מעורבותם הפעילה של ספסרים ומתווכים אף היא מרכיב מרכזי בתהליך, מבחינת אורכו והיקפו (Logan & Molotch, 1987). הם אינם מחכים למכירת הקרקע אלא מחוללים את תהליך מכירתה (Clawson, 1971). גם Pond & Yeates (1994), מציינים כי שיאו של תהליך ביצוע העסקאות בשוק המקרקעין התרחש בעקבות התערבות המשקיעים והספקולנטים.

שינוי הייעוד של קרקע בגבול השטח העירוני, המהווה את מוקד ההתרחשות בשוק המקרקעין, מתרחש בקצב מואץ יחסית, ומתאפיין בתנודות מחיר גדולות. מחקרים רבים מצביעים על תופעות של נטישה והברה (הפסקת העיבוד החקלאי) של קרקע חקלאית בשל ציפייה שהקרקע תשנה את ייעודה בעתיד לשימוש עירוני, שמשמעותה מחיר גבוה מזה של הקרקע בייעודה החקלאי. תופעה זו מתייחסת בין השאר לאחזקת הקרקע ללא ניצול פרודוקטיבי, למיעוט השקעות בתהליכי ייצור חקלאיים ולנטישת חקלאים את האזור תוך המתנה לתהליכי ההתפתחות העירונית הצפויה – תהליך של ספקולציה. תהליכים אלו תועדו זמן רב טרם התרחש הפיתוח העירוני (Clawson, 1971; Sinclair, 1967; Brown, Phillips & Roberts, 1981). לעתים הספקולנטים מחזיקים בקרקע הבלתי מפותחת וממתינים שהביקוש הגדל והגברת לחצי הפיתוח יעלו את מחירה.

שוק המקרקעין, המשמש מדד ללחצי העיור שחווה אזור נתון, מאפשר לבחון בעוד מועד את השינוי בייעוד הקרקע. Pond & Yeates (1994), מזהים פעילות ערה של עסקאות מקרקעין והחלפת בעלויות רבות בתקופה שקדמה לפיתוח הקרקע לשימושים עירוניים. מסקנות אלו נכונות גם לגבי שטחים שיועדו להפוך לעירוניים וגם לגבי שטחים שלא יועדו לכך מלכתחילה, אלא שקירבתם הפיזית לשטח העירוני הפכה אותם לבעלי ערך עבור המפתחים.

עוצמתו של תהליך הפיתוח גורמת לכך שגם אזורים מיועדים לשימור אינם עומדים בלחצי הפיתוח, בפרט במקרים בהם קל יותר לשנות תוכניות מלהתמודד עם לחצים אלה (Clawson, 1971). מפתחים פעילים יוזמים את פיתוח הקרקע והניסיון מלמד ששינוי של מרחבים מסוימים לייעודים עירוניים, מתחולל בעקבות יוזמותיהם (Lee, 1979).

ב. גורמים "מווסתים"

הגורמים המווסתים נחלקים לגורמים פוליטיים ולגורמים מקצועיים והם שקובעים את זמינות הקרקע לפיתוח. שלושה מישורים מכתיבים את התייחסותם לשאלה בדבר השימוש שנעשה בקרקע, ואלה הם: מישור הבעלות (למי שייכת הקרקע), מישור התכנון בהיבט הסטטוטורי (למה מיועדת הקרקע) ובהיבט המוסדי (למי הסמכות לקבוע את ייעודה של הקרקע?).

השלטון המרכזי/קובע המדיניות, מושפע מתהליכים ברמת המקרו – מציאות כלכלית ונורמות חברתיות. לפיכך למתח המובנה בתוך המערכת הכלכלית, בין אינטרסים ציבוריים לאינטרסים פרטיים, נדרשת התייחסות לא רק כלכלית, אלא גם חברתית-תרבותית. המצדדים בתהליכי שוק חופשי מבקשים להסיר, או לפחות לצמצם, את הסייגים שמטילה החברה על היוזמה הפרטית, בעוד מתנגדיהם שואפים למנוע את ניצול החברה על ידי הפרט באמצעות תכנון מרכזי "מלמעלה למטה" (וייץ, 1996).

על פי המודלים הקלאסיים יש צורך בהתערבות המדינה בכלכלה במקרים הקיצוניים של כשלי השוק (אורון, 2001). במדינות בעלות אוריינטציה סוציאלית התערבות המדינה בהקצאת המשאבים המשרתים את החזון ואת האידאולוגיה היא מחויבת המציאות (Hirshman, 1958; Myrdal, 1957). בחלק מהמקרים המעורבות מבטאת את רצונה של רשות מרכזית ברמה הארצית או המקומית להסדיר ולבקר את המשק.

גורמי מעקב ובקרה – ברוב המדינות המערביות, שוק המקרקעין הוא שוק חופשי יחסית ועיקר ההתערבות בו נעשית באמצעות רגולציה על ידי מערכת התכנון והבנייה (ברשישת, 1997; אלתרמן, 1999). לעתים, כוללות מערכות אלו רכיב של הגנה על קרקע חקלאית (Alterman, 1997). במקרים אחרים מקיימות מדינות שונות מערך שמירה על קרקע חקלאית, לפיו נקבעים כללים מינהליים שבמסגרתם ניתן לפעול וכך גם לכוון את כוחות השוק. מערכת הכלים והכללים שייבחרו, יהוו תוצר של השיח הקיים ומתוך כך ישקפו את התפיסות והערכים המקובלים בחברות ובאזורים שונים בתקופות זמן שונות (Feitelson, 1999).

בארצות הברית נעשה שימוש בכלי של איזור (Zoning), שמשמעותו קביעת מגבלות לשימושים ולפיתוח המותרים בקרקע פרטית ללא פיצוי הבעלים על ההפסדים הנגרמים להם בעקבות ההגבלות (Hok-lin, 1989). גם שם, היכן שקיימת העדפה ברורה למניעת מעורבות ציבורית בתהליכי השוק, נחשבת ההתערבות הציבורית בקרקע [כאמצעי] עדיפה על פני התוצר שיתוו מנגנוני השוק (Alterman, 1997; Feitelson, 1999). עוד אמצעי מקובל לשמירה על שטחים המיועדים לשימור, ועל ידי כך הגנה על האינטרס הציבורי, הוא "העברת זכויות פיתוח". אמצעי זה מאפשר פיקוח על הגידול העירוני והימנעות מבעיות של פגיעה בזכויות, על ידי הענקת ה"זכות לפיתוח" באזורים בהם יש בו צורך ומניעתו באזורים המיועדים לשימור כגון קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (Platt, 1991). לפיכך, שימור של קרקע חקלאית יכול לשרת כאמצעי שליטה בפיתוח האורבני כאשר זה נתפס כשלילי (Feitelson, 1999).

תהליכים פוליטיים ודרך עיצוב המדיניות

תוצאות השיח הפוליטי-מקצועי, הן שגוזרות את היקף הקרקע שתהיה זמינה לפיתוח בפרק זמן נתון. שינוי השיח ובעטיו שינוי המדיניות בדבר שימורה של הקרקע החקלאית, אינם הליכים טכניים פשוטים. יש להם השפעה ניכרת מבחינה מרחבית. החלטות שונות (שיווי משקל שונה שיתקבל), הנוגעות למדיניות וכלי המדיניות בהם יעשה שימוש (Feitelson, 1999), הינן קריטיות מבחינת קביעת התוצאה בפועל של אילו אזורים יפותחו וכפועל יוצא, מי יהיו הנהנים העיקריים מהרנטות הצפויות מפיתוח הקרקע.

המדיניות הנוגעת לשימושי קרקע, מתעצבת בתהליך התפתחותי באמצעות פעילות פוליטית. היא משקפת אפוא את הקואליציות שתמכו בה ואת הרקע ההיסטורי אידאולוגי ממנו צמחו (Feitelson, 1999).

שינויים שמתחוללים ברמת המקרו על ידי גורמים חיצוניים בעלי זיקה למערכת הפוליטית, כגון שינויים חוקתיים, שינוי בערכים חברתיים-תרבותיים או שינוי במעמדם של משאבי טבע, מזמנים לשחקני המשנה במערכת אפשרות לשנות את כללי המשחק הנהוגים, על ידי התאגדות בקואליציות תמיכה לנושא מסוים. Sabatier (1993), מציע לבחון את תהליך עיצוב המדיניות על ידי שימוש במסגרת עבודה של "קואליציות תמיכה" (Advocacy coalitions). במסגרת עבודה זו ייבחנו מרבית הגורמים והתהליכים המשפיעים על תהליך יצירת המדיניות ובכללם, הגדרת הבעיה, ניסוח המדיניות, יישומים

רלוונטיים וביקורת. השחקנים השונים במערכת מתאגדים לכמה קואליציות (בדרך כלל בין אחת לארבע), שכל אחת מהן מורכבת מתמהיל של גופים פרטיים וציבוריים. גופים אלו לרוב חולקים ערכים נורמטיביים ואמונות ופועלים בשיתוף פעולה סביב הנושא שבנדון, גם בהיעדר שיתוף פעולה ביניהם בנושאים אחרים. אפיון של ה"שחקנים" המעורבים בתהליך שינוי הייעוד של קרקע חקלאית לצורכי פיתוח כולל קבוצות של חקלאים, ספקולנטים, יזמים, צרכנים, סוכני נדל"ן, משקיעים, עורכי דין, קבוצות לחץ ושחקנים מוסדיים – ממשל, חוקרים (אקדמיה) ועיתונאים (Pacione, 1990). רוב הקואליציות שיווצרו, לא יכללו רק בעלי אינטרסים מובהקים אלא גם נציגי גופים רשמיים וקובעי מדיניות מדרגות שונות. ניתן לחלק את אותם שחקנים לשתי קואליציות עיקריות – קואליציית הפיתוח וקואליציית השימור הכוללת את הגופים המתכננים שפועלות כדי לפתוח חלון הזדמנויות.

שינוי של מדיניות קיימת מצריך את חבירתם של שלושה מרכיבים: בעיות, מדיניות ופוליטיקה (Kingdon, 1984). במקרים מסוימים חלון הזדמנויות נפתח כתוצאה של שינוי מדיניות או בשל בעיות חדשות הלוכדות את תשומת הלב של פקידי הממשל או המקורבים להם. במקרים אחרים מחריפות בעיות קיימות ויוצרות הזדמנות לקובעי המדיניות להציע פתרונות (Solecki & Shelley, 1996). השינויים החשובים במדיניות הציבורית, נובעים מניצול של אותן הזדמנויות.

כשל השוק הקיים בפיתוח מקרקעין (Rent-seeking)

תופעת ה-Rent-Seeking מתאפיינת במאמצים של קבוצות אינטרס ויזמים מבניים, להפיק תועלת או הטבות מיוחדות (רנטות) בעלות נמוכה או באמצעות פעילות פוליטית, שלא באמצעות השוק. מצב שבו מתקיימת תופעה של rent-seeking מוגדר כמצב שאינו יעיל כלכלית וחברתית, שכן מושקעים בו משאבים שאינם תורמים להאצת הפעילות הכלכלית והייצור (Rowley, Tollison & Tullock, 1988; Tullock, 1989). קבוצות אינטרס רבות מוצאות כי קל וזול יותר לנהל שדולה (lobby), שנועדה להשיג שליטה על אותן הרנטות, מאשר להתחרות עליהן בשוק החופשי. תופעה זו יכולה להיות מתוארת כ"שיחור לרנטה" (Rent-Seeking).

כל קבוצת אינטרס מהווה למעשה קבוצות לחץ, אשר מעוניינת לקדם את האינטרסים הייחודיים שלה על ידי שימוש בכלי המדיניות. הצלחה לגבש קואליציה אפקטיבית

שתוכל להשפיע על עיצוב המדיניות ותוצאותיה הסופיות, עשויה להעניק רווח גדול לאותה קבוצה. יש בכך הכרה בהשפעתן המכרעת של קבוצות אינטרס מאורגנות על תהליך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, שמתוארת בתיאורית "בחירת הציבור" (Public choice) (Farber & Frickey, 1991). קבוצות אלו מצליחות להשפיע על החלטות שמתקבלות באופן שאינו מייצג את משקלן באוכלוסייה (ברק-ארז, 1998).

ההגבלות הממשלתיות המוחלות על שוק המקרקעין במדינות רבות, קובעות הלכה למעשה, אילו אינטרסים יישמרו ומי ייפגע (Goetz & Wofford, 1979). מכיוון שהמגבלות, ככלי מדיניות, משקפות את התהליך הפוליטי ואת הקואליציות התומכות ביצירת הרגולציה, יש להתמקד בתפקידם של המחוקקים, כמי שאחראים על חלוקת ההוצאה הציבורית. מדיניות יכולה לשמר מערך כוחות קיים או להביא לחלוקה מחדש של הכנסות. כל החלטה שכזו, טומנת בחובה הטבות כלכליות ורנטות מכמה סוגים. על הרנטות האמורות מתקיימת תחרות בין קבוצות הלחץ השונות (Krueger, 1974).

2. התגבשות המדיניות הקרקעית בישראל

קיומם של תהליכי שוק בתחום המקרקעין, כמו גם האפשרות ליוזמה פרטית בקרקע, הינם תהליכים חדשים יחסית במדינת ישראל. השליטה הציבורית הנרחבת על הקרקע (93% מכלל הקרקעות במדינה), שראשיתה עוד בימים שטרם הקמת המדינה, כמו גם אופיים של חוזי החכירה והשכירות בקרקע, מנעו למעשה את התפתחותם של תנאי שוק או אפשרות ליוזמה פרטית בקרקע הציבורית.

אופייה המיוחד של ההתיישבות הכפרית בארץ, ובמיוחד אופייה השיתופי, הביאו לכך שגם לאחר פתיחת הקרקע הציבורית ליזמות פרטית בראשית שנות התשעים, אופייה של יזמות זו היה שונה מאשר במקומות אחרים. לאור היות היישובים שיתופיים ברובם, החלטות על שינוי ייעוד התקבלו ברמה היישובית, ולא על ידי החקלאי הבודד. במקביל, קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה בגין גל העלייה והריבוי הטבעי הגבוה יחסית ועליית רמת החיים גרמו להיקף ביקושים חריג, שלא יכלו היה להיענות בתקופות קודמות. כך נוצר פוטנציאל רווח ניכר.

תהליכים אלו, עוררו מאבקים בין גופי השלטון, ובינם לבין קבוצות אינטרס שונות בחברה הישראלית. בפרק זה נתאר את התפתחותם של מאבקים אלו ואת הכוחות הפועלים.

התפתחות שוק המקרקעין בישראל

את התפתחותו ועיצובו של שוק המקרקעין בישראל ניתן לחלק לשלוש תקופות עיקריות, הנבדלות ביניהן בשיח הפוליטי-המקצועי, בערכים ובנורמות החברתיים-תרבותיים הרווחים באותן התקופות.

מחקמת המדינה ועד שנות השבעים – תקופת השלטת הריבונות וההסדרה

הקמתה של מדינת ישראל בשנת 1948, העלתה צורך מיידי בהסדרת נושא הקרקע כדי לתת מענה לשלוש בעיות דחופות שעמדו לפתחה: **קביעת גבולות** ברורים ובלתי מעורערים וסיכול רעיון השיבה לגבולות שהציעה תוכנית החלוקה, ובצדו החשש משובס של פליטים פלסטינים אל ביתם בתום המלחמה (Morris, 1994; Kimmerling, 1983). **הבטחת מזון לאוכלוסייה** (Feitelson, 1999), ו**קליטת גלי העלייה** (הכהן, 1994). הנסיבות המיוחדות שנוצרו עם סיום המלחמה אפשרו למדינה ליצור לעצמה מאגר קרקעי נרחב (Kark, 1995). מתוך כ-20 מיליון דונם שנמצאו בגבולות המדינה, רק כ-8% השתייכו לבעלים פרטיים נוכחים והשאר היו אדמות מדינה, הקרן הקיימת והאפוטרופוסים (הכללי, לנכסי נפקדים, לנכסי אויב ולנכסי הגרמנים). הירושה של מאגר זה, יצרה הזדמנות יוצאת דופן לקביעת המשטר הקרקעי המועדף. המדיניות שאומצה, היוותה המשך ישיר לגישתה של תנועת הפועלים שקדמה לקום המדינה – **העדפת קרקע ציבורית על פני פרטית** (קרק, 1993).

השליטה בקרקע החקלאית עתידה הייתה להיות מושגת באמצעות ייסודו של משטר הגנה עליה, אשר יטפל בכלל התחומים הנוגעים לשימוש בקרקע, קרי – זכויות חוכרים, זכויות קניין וזכות הפיתוח בקרקע (שלאין ופיטלסון, 1996). כפועל יוצא של גישה זו הוקמה, כבר ביוני 1953, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח) שחייבה כל תוכנית העוסקת בפיתוח של קרקע חקלאית בקבלת אישור מיוחד. בכך למעשה מוסד **עקרון השמירה על הקרקע החקלאית**, כצעד ראשון להסדרת כול המרכיבים של השימוש בקרקע.

צעד שני היה מיסוד **עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע**, שלקראת הסדרתו נחקקו בשנת 1960 **חוק יסוד: מקרקעי ישראל**, ו**חוק מקרקעי ישראל התש"ך-1960**, שעל פיו הוקמו מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל ומוסדו כללי עבודתם (אלתרמן, 1999). בידי מינהל מקרקעי ישראל, אשר הוכפף למשרד החקלאות, הופקדו כלל קרקעות המדינה והקרן הקיימת לישראל (קק"ל), אשר היוו למעשה 92% מכלל שטחה של מדינת ישראל. מועצת מקרקעי ישראל, הכוללת נציגי הממשלה וקק"ל, הוקמה במטרה לקבוע את המדיניות שתנחה את מינהל מקרקעי ישראל בפעולתו. מדיניות זאת נקבעה בהחלטה מספר אחת של המועצה ממאי 1965, המתמקדת בקרקע החקלאית וקובעת כי קרקע ציבורית לא תימכר לצמיתות, אלא תוחכר לתקופה של עד 49 שנים; לא ניתן לחלקה ויש לעבדה חקלאית. בכך למעשה אימצה המדינה את מדיניות קק"ל מלפני קום המדינה. כמו כן הוחלט כי כל שינוי ייעוד, יחייב את החזרת הקרקע לרשות מינהל

מקרקעי ישראל (ממ"י), במטרה למנוע כל תמריץ לחוכרים לעסוק בפיתוחה (אורן נורדהיים, 1999).

התהליך החקיקתי, אשר בא להסדיר את מערך ההגנה על הקרקע החקלאית, הושלם עם חקיקתו של **חוק התכנון והבניה** בשנת 1965. חוק זה הגדיר מערכת תכנון היררכית בראשות מועצה ארצית לתכנון ולבניה, שמופקדת על שישה מחוזות ומרחבי תכנון מקומיים רבים. בתוספת הראשונה לחוק, נקבע מעמדה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, הוגדרו הכללים להכרזתה של קרקע כקרקע חקלאית והכללים לשינוי ייעודה, והוטלו סנקציות פליליות על המשתמש בקרקע חקלאית בניגוד לכללים (ויתקון, 2004). למעשה הוענקה לולק"ח זכות וטו על כל תוכנית החלה על קרקע חקלאית. כפעולה משלימה הכריז הולק"ח על כלל קרקע שאינה עירונית במדינת ישראל כקרקע חקלאית, ללא קשר למאפייניה, בטענה כי במדינה קטנה כמו ישראל יש חשיבות חקלאית לכל שטח פתוח, מכיוון שלרובם השפעה על זרימת המים וחלחולם (Flor, 1980).

מערכת חוקים מקיפה ודרקונית זו, היוותה חסם בפני כל אפשרות ממשית לפיתוח של הקרקע על ידי חוכריה. היא התאפשרה בגלל הלימה בין המערכת הפוליטית, המבנה הכלכלי, מבנה הכוח בחברה, אידאולוגיות מרכזיות וערכים ששררו באותה תקופה. המצב לפיו למדינה ניתנה חזקה מוחלטת על המשאבים הטבעיים, היה חלק מדפוס השליטה הריכוזית של הממשל שנתפס כצורך כלכלי וחברתי, וזכה לחיזוק אידאולוגי בישראל של שנות השישים המוקדמות (Kleiman, 1997 ; Aharoni, 1998).

שנות השבעים עד סוף שנות השמונים - שינויים חברתיים וכלכליים

מערכת ההגנה על הקרקע החקלאית התערערה לראשונה בשנות השבעים. הסיבות לכך נעוצות בתהליכים כלכליים-חברתיים-פוליטיים ושינוי האידאולוגיה השלטת שחוותה ישראל בשלהי שנות השישים.

הקרקע החקלאית, שנתפסה כמרכיב עיקרי בהבטחת מזון, איבדה את מעמדה הייחודי בשל הגדלת התפוקה לשטח נתון, שהתאפשרה על ידי כניסת השקעות ושיטות גידול מתקדמות (כסלו, 1990) והעברת הדגש מייצור עצמי ליצוא. מדרך חיים מועדפת וצורך קיומי, הפכה החקלאות לענף כלכלי לכל דבר, ובה בעת, החל מאמצע שנות השישים, איבדה מחשיבותה מבחינת חלקה בתוצר והיקף המועסקים בענף זה.

בחירות 1977 סימנו יותר מכל את תום עידן השליטה בישראל של הכוחות ששלטו בה מאז הקמתה ועוד טרם לך. עלייתה של מפלגת הליכוד לשלטון, החלישה את מעמדו של הלובי החקלאי. הקרבה בין ההתיישבות העובדת לתנועת העבודה לא חייבה את הליכוד למטרותיהן, והמגזר החקלאי הפך משחקן מרכזי בקביעת המדיניות לקבוצת אינטרס אחת מני רבות המנסה להשפיע על עיצוב המדיניות.

הצירוף של יעדים פוליטיים, שינוי אידאולוגיה, השתלטותו והתחזקותו של מעמד ביניים ששאף לאמץ מכניזם של כלכלת שוק (Kleiman, 1997), כמו גם ביקוש גובר למגורים בכפר ועליית רמת החיים ורמת המנוע בסוף שנות השבעים, האיצו את התפתחותם של יישובים כפריים מזן חדש – "ההתיישבות קהילתית" (אפלבוט וניומן, 1991). קמו יישובים בעלי אופי כפרי, ללא זיקה לעבודת אדמה ולמוסדות המיישבים ובהם: הכפר הקהילתי, הכפר התעשייתי, המצפים בגליל וההתנחלויות בגדה המערבית והיישוב הפרטי. יישובים אלו אמורים היו לשמר את המאפיינים החברתיים של הכפר, אך ללא הקשר שבין מקום המגורים למקום העבודה. תהליך ההתיישבותי זה, היה תהליך מתוכנן על ידי הרשויות וייצג יעדים ומטרות ממלכתיים שלא תאמו בהכרח את מנגנוני השוק. רוב היישובים מתקופה זו קמו בפריפריה, בעיקר ביהודה ושומרון (60%) ובגליל (30%).

חרף תהליכים אלו שהתחוללו במרחב הישראלי, השיח על מעמדה של הקרקע החקלאית כמעט שלא השתנה משנות השישים ועד מחצית שנות השמונים. אולם בשלהי תקופה זו, אנו מבחינים בשינוי היחס כלפי נושאים שבעבר נחשבו מקודשים כגון, חלוקה של נחלות, מכירתן ואף מעורבות החוכרים בפיתוח הקרקע עליה הם יושבים, שהפכו לחלק מהדיון הציבורי הרווח בשנות התשעים.

שנות התשעים – המשבר במדיניות הקרקעית

שנות התשעים המוקדמות, סימנו את נקודת השבר בהגנה על הקרקע החקלאית בישראל. תהליכים כלכליים וחברתיים שהחלו בשנות השבעים והשמונים, הואצו באחת. משבר פיננסי במשק הישראלי ותוכנית הייצוב אשר צמצמה את מעורבות המגזר הציבורי בכלכלה, הובילו לקריסתן של רוב המערכות השיתופיות הפוליטיות והמוסדיות שתמכו עד אז בהתיישבות הכפרית (שוורץ ואחרים, 1994; שוורץ, 1995).

תמורות אלו לא פסחו על ההתיישבות הכפרית עצמה. תמורות אידאולוגיות, נטישת העיסוק בחקלאות, כניסת עסקים ותושבים עירוניים ליישובים החקלאיים ומשבר האשראי במגזר הכפרי שגרר חלק מהיישובים לחובות כבדים שלא עלה בידם לפרוע (זוסמן ואחרים, 1990), יצרו מציאות חדשה במגזר זה (ברשישת ופיטלסון, 1998).

בה בעת עמדה ישראל בפני גל עלייה גדול ממדינות ברית המועצות לשעבר. גל העלייה, שתפס את הממשלה וגורמי התכנון לא מוכנים, חייב הערכות חדשה ומיידית. הבעיה המרכזית הייתה היעדר יכולת לספק את הביקוש הגדל והולך למגורים עבור אוכלוסיית העולים (Alterman, 1995). על רקע של משבר דיור חמור שהסתמן, נתפסו המדיניות הקרקעית, הליכי התכנון ובייחוד מנגנוני ההגנה על הקרקע החקלאית, כמכשול עיקרי בפני אספקת פתרונות דיור מהירים.

ממשלת ישראל מצאה את עצמה בסבך שהקשה עליה לתת מענה לביקוש הגובר במסגרת המדיניות והמבנה המוסדי הקיים. שכן, כדי שקרקע תוכל לשמש לבנייה אין די בבעלות עליה או בהסכמת בעלים, אלא יש צורך בזכויות פיתוח, קרי – בתוכניות מוכנות ומאושרות (בורוכוב, 1995). תהליך התכנון הסטטוטורי וכן תהליכי הסדרת בעלויות בקרקע והשגת הסכמים עם הבעלים או חוכרי הקרקע, הם במהותם תהליכים ממושכים.

כדי להתמודד עם המחסור הצפוי בדיור, נקטה הממשלה כמה מהלכים. הראשון בהם היה הנחיה לוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לאתר 90 אלף דונם, אשר יופשרו מיידית לפיתוח עבור בנייה למגורים. על אף שלצעד זה לא הייתה השפעה מרובה על השטח החקלאי המנוצל (שלאין ופייטלסון, 1996), הוא תרם לשינוי השיח בסוגיה זו. מהלך משמעותי היה שינוי מוסדי, שהתבטא בהעברתו של מינהל מקרקעי ישראל מסמכות משרד החקלאות והכפפתו למשרד הבינוי והשיכון. צעד זה מצביע בעיקר על התמורה במטרות הלאומיות – מהגנה על הקרקע החקלאית להבטחת קרקע ראויה לבינוי עירוני. מהלכים אלו, ערערו את היסודות סביבם נבנה מערך ההגנה על הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים (פייטלסון, 1995; שלאין ופייטלסון, 1996).

בצד התהליך המבני היה צורך בהגדלת היקף הקרקע הזמינה לפיתוח. מרבית הקרקעות באזורי הביקוש, היו באחזקת חוכרים בעלי חוזה חכירה לדורות עם ממ"י. הליך שחרור הקרקע בתנאים אלה היה כרוך בפינוי החוכר בהסכמה, שחייב הסדר כספי של פיצוי. הסדר כזה, נקבע בוועדות פיצויים ובהליכים משפטיים ממושכים מאוד (שלאין ופייטלסון, 1996). החוכרים ראו כיצד מושבחות הקרקעות החקלאיות הפרטיות ששונה ייעודן ואילו קרקע מוכרת ממינהל מקרקעי ישראל שוכבת כאבן שאין לה הופכין. לשיטתם, האינטרס היה לעכב את פינוי הקרקע ככל האפשר (אפרתי, 1993).

בתגובה למצב עניינים זה, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל כמה החלטות, במטרה להפחית את עלויות העסקות הכרוכות בפיתוח הקרקע. במהותן, החלטות אלו אפשרו לחוכרים ליהנות מחלק מהרווח הצפוי משינוי ייעודה ופיתוחה של הקרקע החקלאית ובמקרים

מסוימים אף ליזום את פיתוחה, מבלי שהיא תוחזר למינהל בתמורה לפיצוי על ההשקעות החקלאיות. החלטה אחרת התירה למושבים ולקיבוצים לבנות שכונות הרחבה לאוכלוסייה שלא תשתייך לאגודה החקלאית, והלכה למעשה אפשרה פיתוח בעל אופי אורבני בתוך יישובים אלו. החלטות אלה אפשרו לראשונה לעשות שימוש באדמות ציבור למטרות רווח (ברשית ופייטלסון, 1998).

שורה נוספת של אמצעים שננקטו בכדי לזרז את פיתוח הקרקע באה לצמצם את העיכובים במערכת התכנון הסטטוטורי:

- הקמת ועדות בנייה למגורים ולתעשייה (ול"לים) ששינו את ברירת המחדל בהליך התכנוני והטו את מאזן הכוחות בקבלת ההחלטות.
- הכנת תוכנית מתאר ארצית למיקום מגורונים (תמ"א 33).
- השגת הסכמות מראש עם מרכז הולק"ח.
- אותרו קרקעות זמינות לפיתוח על ידי מינהל מקרקעי ישראל, כדי לאפשר גידול בהיקף הבנייה למגורים.

אמצעים אלו הוצגו כחיוניים למניעת עלייה במחירי הדיור ולהבטחת קליטתו המוצלחת של גל העלייה. שתי המטרות כאחת נהנו מתמיכה רחבה בציבור הישראלי. התהליך גם שירת את היישובים הכפריים, שכרעו תחת חובות כבדים וקיוו שבאמצעות הפשרת הקרקע יסתייע להם לפרוע חובות אלו. בה בעת נהנו מהתהליך גם הגופים הפיננסיים (בעיקר הבנקים שחיפשו דרך להיפרע מחובות ההתיישבות הכפרית) ומפתחים ויזמים, ציבוריים ופרטיים, אשר נהנו כעת מגישה קלה יותר לקרקע בבעלות ציבורית.

התגברות לחצי הפיתוח וערעור המבנה המוסדי של התכנון הרגולטיבי, העלו חששות מפני פגיעה בלתי הפיכה במלאי השטחים הפתוחים, מכיוונם של גופים שהתנגדו לתהליכי הפיתוח ולשינוי הייעוד של הקרקע. ביניהם היו הארגונים הסביבתיים, אשר הביעו דאגה מן הפגיעה בשטחים הפתוחים, ואנשי מקצוע מתחום התכנון. הממסד התכנוני המאזן הגיב על ידי עריכת שורה של תוכניות ומסמכי מדיניות, בעיקר ברמה הארצית, אשר הציגו כיצד ניתן להשיג פיתוח ועדיין לשמר את מרבית השטחים הפתוחים (שלאין ופייטלסון, 1996).

כרונולוגיה של החלטות

עד לשנת 1992, לא היה די בשיטת הפיצויים שנקבעה על ידי ועדת הפיצויים, להמריץ חקלאי המחזיק בקרקע כדי שזה יסכים להחזירה לצורך שינוי ייעודה. תקדימים להחלטות של מועצת מקרקעי ישראל על הסדר חדש, כמו החלטה 432 משנת 1989 ולאחר מכן החלטות 475 ו-492, נתקלו בטענות בדבר חוסר כדאיות כלכלית מבחינת החוכרים, וכי הן נוגעות להיקף מצומצם של קרקע, בעיקר כזו שאינה מוכרת בתנאי נחלה ואין ציון בחוזה החכירה לכך שתוחזר תמורת פיצויים.

במגמה להיטיב את התנאים לשינוי ייעוד הקרקע, התקבלה בחודש מאי 1992 במועצת מקרקעי ישראל החלטה מספר 533. החלטה זו פתחה בפני חוכרים אפיק של יזמות, שעל פיו חוכר רשאי להתקשר עם יזם או קבלן מטעמו לצורך פיתוח הקרקע ואף ליהנות מפירות הפיתוח בדמות תשלום דמי חכירה מופחתים או קבלת פיצויים בערך של 40% מייעוד הקרקע העתידי.

בשל אי הוודאות שהייתה כרוכה בקבלת הסכמתה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לשנות את ייעוד השטח, שגרמה להתארכות התהליך (כהן, 1994), הפעילו חוכרים ויזמים לחץ על ממ"י לתת הסכמה עקרונית מראש ליזמה בטרם ייטלו על עצמם התקשרויות ועבודות תכנון (ברשישת ופייטלסון, 1998). כתוצאה מכך התקבלה באוקטובר 1993, החלטה 611 שלפיה ממ"י רשאי לתת את הסכמתו לכך, שאם ישונה ייעוד החלקה, בעל הזכויות יבנה עליה כיזם. הסכמת ממ"י ניתנה מראש עוד לפני שהתקבלה הסכמת רשויות התכנון ולפני שאושרו התוכניות (בורוכוב, 1995).

מטרת שתי ההחלטות (533, 611) הייתה לתמרץ את החוכרים לוותר על הליך ועדות הפיצויים ולעודד את שינוי הייעוד, באמצעות שיתופם ברווחים שינבעו ממנו (ברשישת ופייטלסון, 1998). אף על פי כן, לא הניבו שתי ההחלטות האמורות את התוצאות המיוחלות וב-1994 הן בוטלו על ידי החלטה 640 של מועצת מקרקעי ישראל. שרי האוצר והשיכון מינו ועדת מנכ"לים, שתפקידה היה לבחון את נושא שינוי הייעוד של קרקע חקלאית למטרות פיתוח בנייה (ועדת פוגל). ועדה זו המליצה בפני הממשלה על קריטריונים חדשים לפיצוי בעת השבת קרקע בשל שינוי ייעוד חקלאי וציינה שלושה כשלים מרכזיים בהחלטות שקדמו לה:

1. קרקע חקלאית שייעודה שונה לא בהכרח נבנתה ועל כן לא הניבה את יחידות הדיר שנצפו.

2. נקשרו עסקאות עם מתווכים, שהעבירו את קרקע המדינה לגורמים שונים שעשו בקרקע שימושים ספקולטיביים.

3. המדינה איבדה את השליטה על תהליך התכנון שעבר לידיהם של יזמים ומתווכים.

המלצות אלו קיבלו תוקף עם קבלתה של החלטה 666 של מועצת מקרקעי ישראל מחודש אוגוסט 1994, בה נקבע שתכנון שינוי הייעוד של קרקע חקלאית ייעשה ביוזמת המדינה מתוך ראייה תכנונית לאומית. החלטה 666 משנה את הפיצי לחוכר שיבחר להשיב את הקרקע למינהל ומציבה אותו על שיעור של 27% באזור המרכז 28% באזורי עדיפות לאומית ב' ו-29% באזורי עדיפות לאומית א'.

החלטה 666 נפסלה בבג"ץ, בטענה שקבלתה הייתה נגועה בניגוד עניינים של חברי מועצת מקרקעי ישראל ונציגי המושבים והקיבוצים שהשתתפו באופן פעיל בקבלתה. לפיכך קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה מתוקנת בחודש יולי 1995 שמספרה 727, העוסקת בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית לבינוי למגורים, וקובעת הסדרים דומים לאלה שנקבעו בהחלטה 666. בהמשך התקבלו החלטה 717 שעניינה פיתוח אזורי תעסוקה לא חקלאית ביישובים והחלטה 737 שעניינה שינוי ייעוד לצורך הרחבת שכונות המגורים ביישובים החקלאיים.

החלטות אלו עמדו למבחן כבר בשנת 1997, עם הקמתה של ועדת רונן, אשר בדקה את השפעת ההחלטות וסבירותן. מסקנות הוועדה חשפו מציאות עגומה בכל הקשור למשק המקרקעין והדיר בישראל. הן הזהירו מפני תוצאות כבדות משקל בתחום הכלכלי, החברתי והאקולוגי העלולות להיגרם מהמשך המגמות הקיימות (ויתקון, 2004) ועל כן המליצו על שורה של שינויים, ובהם הורדת שיעור הפיצי במרכז והעלאתו בפריפריה. עם פרסום דוח הוועדה פנו נציגי כל תנועות ההתיישבות וארגוני החקלאים לשדר התשתיות הלאומיות במטרה שיימנע מלאשר את המלצותיה. השגותיהם נגעו בעיקר להרעה בתנאי הפיצי ולמגבלות שהוטלו על שינוי הייעוד (ויתקון, 2004).

בשנת 2000 הוגשו שתי עתירות לבג"ץ נגד ההחלטות (737,727,717). העותרים בעתירה הראשונה בראשות עמותת "שיח חדש",² תקפו את חוקיות ההחלטות על יסוד שתי עילות: האחת, שההחלטות התקבלו בחוסר סמכות והאחרת תקפה את סבירותן. לטענת

² בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות; מינהל מקרקעי ישראל; מועצת מקרקעי ישראל ועוד 15 אח'; אשר אליה צורפו עוד 6 עתירות נוספות.

העותרים ההסדרים בשלוש ההחלטות הינם הסדרים ראשוניים³ אשר על פי דין רק הכנסת כגוף מחוקק רשאית לקבל. העתירה השנייה שהוגשה על ידי החברה להגנת הטבע, התמקדה בהשלכות השליליות של החלטות אלו על השטחים הפתוחים.

כהכנה לדיון בעתירות, מינתה ממשלת ישראל צוות בין משרדי בראשותו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר מר דוד מילגרום, שתפקידו היה להמליץ בפני השרים על התשובה לעתירה ולהציע מדיניות קרקעית רצויה (דוח ועדת מילגרום, 2000). הוועדה המליצה לבחון את ההסדרים הקיימים כיום בעת שינוי ייעוד מבחינת סבירותם. לדעת הוועדה, בעת שינוי הייעוד תושב הקרקע למינהל כנגד תשלום פיצויים. לפי דוח ועדת מילגרום, הפיצויים שנקבעו בהחלטות 717, 727 ו-737, גבוהים מן הראוי וככאלה, מעוררים מתחים חברתיים ומעלים שאלות בדבר הצדק החברתי בחלוקת נכסי הציבור לאוכלוסייה מוגדרת ומצומצמת (ויתקון, 2004).

בית המשפט העליון בהרכב מורחב של שבעה שופטים, קיבל בהחלטה משותפת את העתירה כנגד ההחלטות, אך קבע כי ביטול ההחלטות לא יכול לקבל תוקף מיידי. יש לגבש הוראות מעבר שיקבעו אילו עסקאות לא יוכלו לצאת אל הפועל לאור בטלות ההחלטות ואילו עסקאות יוכלו להגיע לכלל מימוש, על אף בטלות ההחלטות.

ועדת נסים להוראות המעבר להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 717, 727 ו-737

בהחלטה מספר 944 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 18.11.02, מונה מר משה נסים לעמוד בראש ועדה מקצועית לשם שמיעת הערות והשגות בנושא הוראות המעבר. הוועדה הורכבה מחמישה חברים: שני נציגי הממשלה, שני נציגי קק"ל וי"ר שנקבע במשותף על ידי י"ר מועצת מקרקעי ישראל וי"ר הדירקטוריון של קק"ל. המלצות הוועדה הובאו לאישור מועצת מקרקעי ישראל.

הוועדה קיימה שימוע לשורה של גופים, במטרה לגבש המלצות להוראות מעבר, כדי להכריע בעניינן של אותן עסקאות שכבר הוחל בביצוען עוד בטרם הוציא בית המשפט העליון את צו הביניים.

³ הסדרים ראשוניים – חקיקה ראשית שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המנהל. הסדרים ראשוניים קובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים ולכן צריכים להיקבע כחוק של הכנסת.

בהחלטתו ציין בג"ץ כי כל מקרה צריך להיבחן על פי השלב אליו הגיעה העסקה, גורם ההסתמכות שבו (גורם ההסתמכות – מתייחס להתחייבויות החוזיות ולהסכמים שנחתמו בין המחזיקים בקרקע למינהל מקרקעי ישראל כרשות שלטונית), ההוצאות שהתחייבו עד כה, האינטרסים והנזקים המעורבים בו. לפיכך, הוראות המעבר שגובשו, בוחנות כל עסקה לפי שני פרמטרים: הפרמטר האחד, הינו ההסתמכות והפרמטר האחר הינו התקדמות הליך התכנון. מדובר בשני צירים, ציר ההסתמכות וציר התכנון, כשתחולת הוראות המעבר מותנית בהגעת התוכנית על פי העסקה הרלוונטית לשלבים מסוימים על פני כל אחד ואחד מהצירים. נקודת המוצא שהנחתה את מועצת מקרקעי ישראל, היא כי על המינהל לעמוד בכל התחייבויותיו החוזיות. כאשר בשלה התקשרות עם המינהל לכדי התחייבות חוזית תקפה, חלות הוראות המעבר ללא תלות בהתקדמות על ציר התכנון. כאשר אין התחייבות חוזית חד משמעית, נקבע כי לשם הכרה באינטרס של הסתמכות לגיטימית, יש להראות התקדמות על ציר התכנון (נקבע רף של הפקדת התוכנית בוועדה המחוזית). ביום 29.6.07, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את המלצות ועדת נסים לבחינת הוראות המעבר.

3 המיזמים שהובאו בפני ועדת נסים – מאפיינים, היבטים פיזיים, קבוצות אינטרס ומגמות עתידיות

ניתוח המיזמים, שהובאו בפני ועדת נסים מאפשר הבנה של המאפיינים הפיזיים, המרחביים והמוניציפליים של היוזמות ושל התוצאות הפוטנציאליות של תהליך היוזמות. ייחודה של עבודה זו הוא בכך שהיא מאפשרת, לראשונה, "הצצה" אל תהליך היוזמות עצמו ומציגה ניתוח של מערך הכוחות והאינטרסים הפועלים בתהליך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות הקרקעית של ישראל (מאפייני הפונים לוועדה והגדרת הקבוצות והקואליציות אליהן הם משתייכים). עוד בוחנת העבודה את המשמעויות הנוכחיות ואת ההשלכות העתידיות של המלצות ועדת נסים ומתייחסת לאיתור מוקדי פיתוח עתידיים (Hot-Spots).

מאפייני היוזמות והיישובים

ניתוח ראשוני מאפיין את היוזמות ואת היישובים היוזמים. הבדיקה התמקדה במספר מאפיינים נגלים של היוזמות שהובאו בפני הוועדה:

- ניתוח לפי סוג ההחלטה בגינה נערכה היוזמות.
- מיקום פיזי-מרחבי של הפרויקטים.
- שיוך מוניציפלי-התיישבותי (אופי היישוב).
- לאחר האפיון בוצעו חיתוכים בין שלושת המאפיינים האמורים.

הפרויקטים שהובאו בפני הוועדה

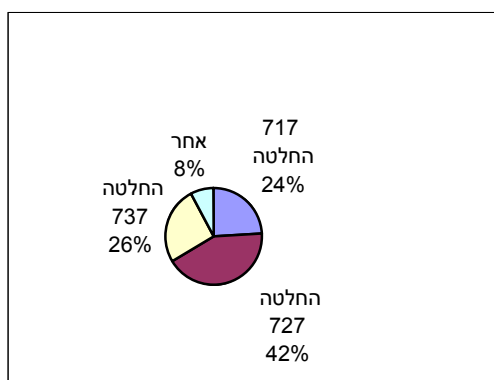
בפני הוועדה הוצגו 96 פרויקטים שנערכו לפי החלטות 717, 727 ו-737 (העוסקות בשינוי ייעודה של קרקע חקלאית). הפנייה לוועדה נעשתה כדי לאפשר לפרויקטים אלו להגיע לכלל סיום, על ההטבות שמוצעות לחוכרי הקרקע. יש להבדיל בין החלטה 727, הנחשבת

לרווחית ביותר מבין ההחלטות לבין 717 ו-737 אשר נחשבו (כך גם ציין בהחלטתו בג"ץ 244/00) לפחות בעייתיות מבחינת מהותן. על יתרונה המובהק של החלטה 727 מבחינת כדאיות ניתן ללמוד מתרשים מספר 1.

מן התרשים עולה כי יותר מ-40% מסך הפרויקטים שפנו לוועדה, נערכו לפי החלטה 727, ואילו השאר התחלקו על פי החלטה 737 (26%) והחלטה 717 (24%). 8% נוספים נגעו להחלטות מינהל אחרות דוגמת 666 ו-611.

תרשים 1

שיעור הפניות שנחקרו לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל



עוד גורם שעשוי להסביר את ריבוי הפניות בגין החלטה 727 הוא העובדה שבג"ץ פסל אותה מעיקרה. בדיוני הוועדה נעשה אפוא ניסיון אחרון להביא לסיומם של פרויקטים מסוג זה, במסגרת של הסדרת מדיניות. לעומתה, החלטות 717 ו-737 אמנם בוטלו בהכרעת הבג"ץ, אך לא לפני שנקבע כי יש להחליפן בהחלטות מינהל חדשות, שיאפשרו פיתוח כלכלי ודמוגרפי ביישובים החקלאיים. מיזמים מסוגים אלו היו עתידים להמשיך ולהתבצע, אך לא בתנאים המשופרים שהציעו ההחלטות האמורות.

אופי היישובים הפונים לוועדה

מבין הפרויקטים שהובאו בפני הוועדה (96 במספר), 81 ניזומו על ידי יישובים. בפרויקטים מסוימים נעשה שימוש ביותר מהחלטת מינהל אחת (סך של 105 החלטות

מסוגים שונים). מבין היישובים היוזמים, 13 יזמו יותר מפרויקט אחד. עבור שלושה מיזמים לא נמצא היישוב אליו שויכו ברשימת היישובים של הלמ"ס⁴ ולכן מסקנות הנוגעות לאופי ולתכונות היישוב מתייחסות ל-78 יישובים.

לוח 1 מציג את התפלגות הפונים לוועדת נסים להוראות המעבר בחלוקה לסוגי היישובים מהם הגיעה הפנייה.

לוח 1

התפלגות הפונים לוועדה לפי סוג היישוב

סוג היישוב	מספר פניות	שיעור פניות באחוזים	יותר מיזמה אחת ליישוב
מושב (כולל מושב שיתופי)	40	50%	8
קיבוץ	23	29%	5
יישוב כפרי אחר	3	6%	
יישוב עירוני	12	15%	

שיעור הפניות מן המגזר הכפרי הגיע לכ-85% מכלל הפניות לוועדה בנוגע ליוזמה בקרקע. 11 מהיישובים שיזמו יותר מפרויקט אחד, נמצאים במחוזות המרכז וירושלים ושניים במחוז הצפון. למעלה ממחציתם יזמו פרויקט אחד לפחות לפי החלטה 727.

לוח 2 מראה כי כמחצית הפניות שהגיעו ממושבים, עסקו בהחלטה 727 לעומת כשליש בלבד מאלו שהגיעו מהקיבוצים.

⁴ סוג היישוב לפי הגדרות הלמ"ס 2003.

לוח 2

התפלגות אופי היישוב לפי סוג החלטה

החלטה	מושב	קיבוץ	יישוב כפרי	יישוב עירוני	אחר	סה"כ
717	9	10	1	5		25
727	23	9	1	7	2	42
737	13	11	1	3		28
אחר	1					1
סה"כ	46	30	3	15	2	96

מאפיינים פיזיים מרחביים של היוזמות בקרקע

בחינה של מפת הפרויקטים שהוצגו בפני הוועדה (מפה מספר 1), נעשתה בשני מישורים. ראשית, נבדק מיקומם הפיזי של כלל הפרויקטים, במטרה לזהות מגמות וריכוזי יזמות ברמות הארצית, המחוזית והמוניציפלית. מרגע שאותרו מגמות אלו ואומתה ההשערה לגבי ריכוז היוזמות באזורי הביקוש, נערכה עוד בדיקה של מיקום היוזמות, הפעם בהקשר המרחבי שלהן.

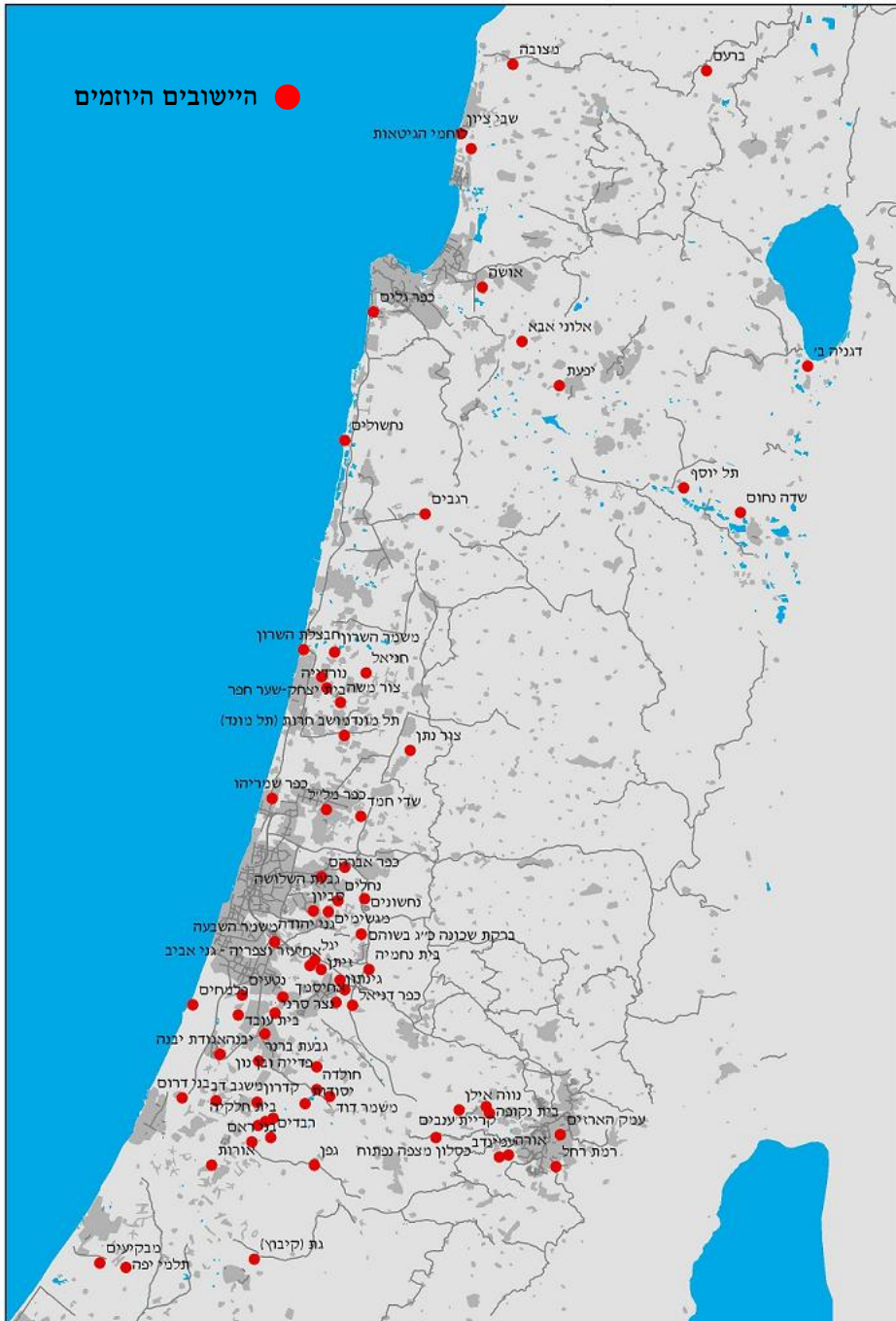
תפרוסת פיזית-מרחבית של היוזמות וזיהוי המגמות העיקריות

בחינת הפרויקטים שמשקפת מפה 1 מראה, כי ניתן לזהות את ריכוז תהליך היוזמות במטרופולין תל אביב, בין חבצלת השרון לאשדוד, עם שלוחה מזרחה לעבר יישובי מבואות ירושלים ואף לעיר עצמה. מאחר שהכללים המנהליים החלים על השטח שמעבר לקו הירוק, שונים מן הכללים שנבחנו במחקר זה, לא קודמו שם יוזמות על פי ההחלטות שנידונות במחקר זה ולכן עבודה זו אינה כוללת התייחסות למרחב הגאוגרפי האמור.

המועצות האזוריות, המחזיקות חלק ניכר מעתודות הקרקע הפנויה לפיתוח ושטחים פתוחים, מהוות שחקן מרכזי בסוגיית הפיתוח הכלכלי האזורי. מעורבות המועצה האזורית והתפקיד שמילאה בתהליך היוזמות נבדקו על פי השיוך המוניציפלי של היישובים שיוזמו.

מפה 1

תפרוסת מרחבית של היישובים היוזמים לפי ההחלטות



לוח 3

חלוקת היוזמות לפי מחוז ולפי סוג הרשות המקומית היוזמת

מחוז		מועצות אזוריות		עיריות ומועצות מקומיות		סה"כ
	מס' מוחלט	אחוז	מס' מוחלט	אחוז	מס' מוחלט	אחוז
מרכז	56	58	5	5	61	63.5
ת"א	0	0	1	1	1	1
צפון	10	11	2	2	12	12.5
חיפה	4	4	0	0	4	4
ירושלים	16	17	2	2	18	19
דרום	0	0	0	0	0	0
סה"כ	86	90%	10	10%	96	100%

לוח 3 מראה כי רוב היוזמות שהובאו בפני הוועדה הגיעו ממחוז מרכז, כמעט כולן מהמועצות האזוריות במחוז זה. סך כול הפניות לוועדה ממועצות אזוריות במחוז מרכז מהווה יותר ממחצית מכלל הפניות (58%). מחוץ למחוז מרכז, רוב הפניות הגיעו ממחוז ירושלים. סך כול היוזמות ממחוזות המרכז, תל אביב וירושלים מהוות יותר מ-83% מכלל היוזמות שהובאו בפני הוועדה. על רקע תהליך היזמות המואץ במחוזות המרכז וירושלים, בולט מיעוט היוזמות במחוז חיפה והצפון והיעדרן המוחלט במחוז הדרום. ממחוז הדרום, אין ולו יוזמה אחת, וממחוזות חיפה והצפון יחדיו הוצגו בפני ועדת נסים רק 16 יוזמות שהן פחות ממספר היוזמות שהגיעו ממחוז ירושלים לבדו.

המועצות האזוריות המובילות מבחינת מספר היוזמות שהגיעו לוועדת נסים הן דרום השרון ומטה יהודה, שמתחומן הוצגו בפני הוועדה עשרה פרויקטים כל אחת; מתחומה של מועצה אזורית חבל מודיעין הוצגו שמונה פרויקטים; מתחומן של המועצות האזוריות עמק חפר, עמק לוד, הוצגו 7 פרויקטים מכל אחת. כל המועצות הללו משויכות למחוז המרכז למעט מועצה אזורית מטה יהודה השייכת למחוז ירושלים.

מרבית הפניות הגיעו מאזורי הביקוש, בהם ערך הקרקע הוא גבוה, בוודאי ביחס לפריפריה. ההחלטות שבוטלו נגעו בעיקר לקרקע במגזר הכפרי ולכן אך טבעי הוא כי רוב היוזמות באזורי הביקוש ובכלל הגיעו מתחומי המועצות האזוריות, המחזיקות בקרקע הזמינה לפיתוח. טענה זו מתחזקת, כאשר בוחנים את התפלגות ההחלטות לפי מחוזות ובעיקר את הפרויקטים שעניינם החלטה 727, הנחשבת לכדאית ביותר מבין שלוש ההחלטות. יותר ממחצית הפרויקטים מסוג זה הגיעו ממחוז המרכז. אם נוסיף את מחוזות תל אביב וירושלים, נגלה כי יותר מ-90% מהיוזמות שעלו לפי החלטה זו הגיעו מאזורי ביקוש בהם ערכי הקרקע גבוהים במיוחד.

לוח 4

התפלגות החלטות לפי מחוזות

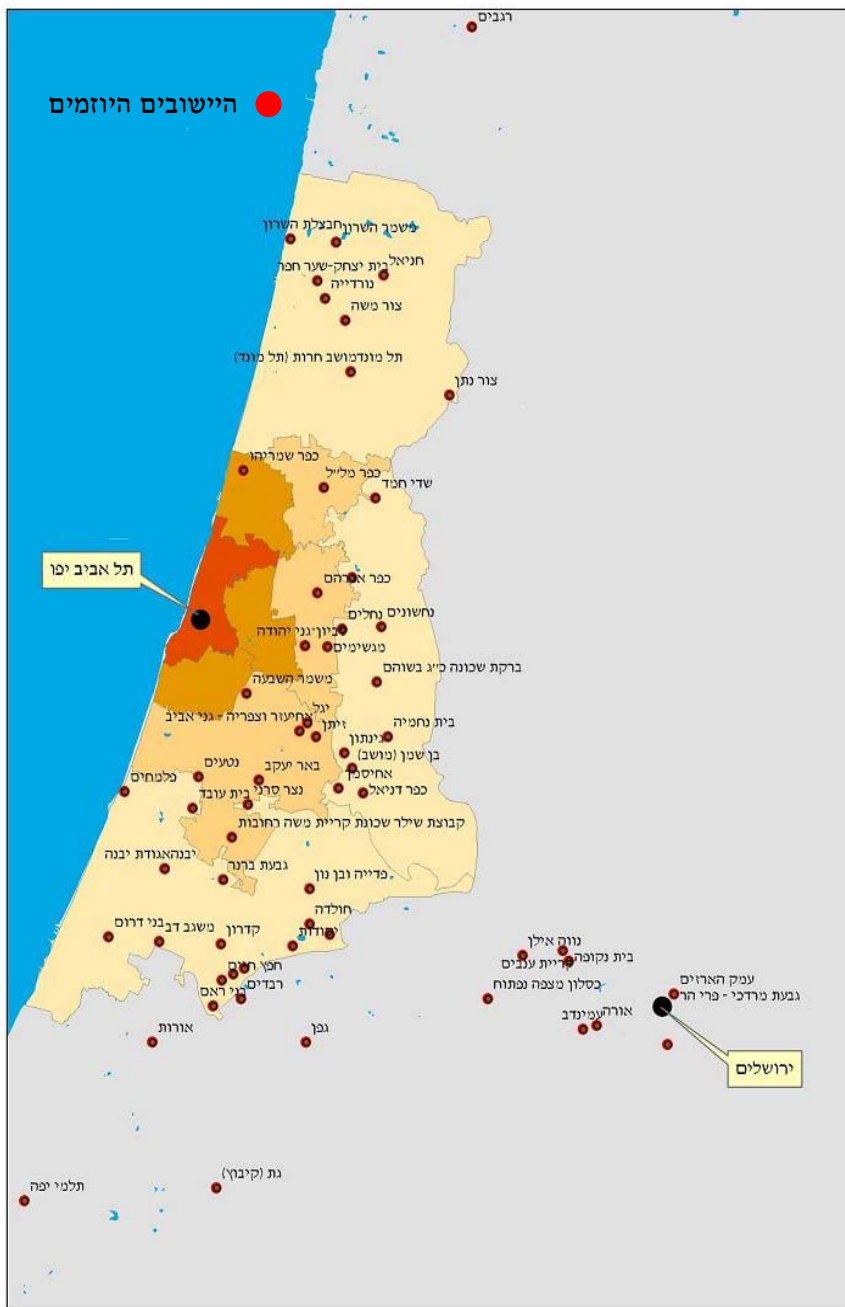
מחוז	717	727	737	לא ידוע/אחר	סה"כ
מרכז	17	28	14	5	64
ת"א	1	1	1		3
חיפה	1	2	2		5
ירושלים	3	11	3	2	19
צפון	3	2	7		12
אחר	1		1		2
סה"כ	26	44	28	7	105 ⁵

⁵ 81 יישובים יזמו 96 פרויקטים שעשו שימוש ב-105 החלטות של מועצת מקרקעי ישראל

בחינת ההקשר המרחבי של היזמויות

מפה 2

הפרויקטים בחלוקה לטבעת מטרופולינית



לוח 5

יזומה במטרופולין תל אביב לפי טבעות המטרופולין

שיעור היישובים היוזמים (%)	מספר היישובים בטבעת ⁶	מספר היישובים היוזמים	טבעת מטרופולינית
0	1	0	גלעין
6%	17	1	פנימית
36%	33	12	אמצעית
18%	201	37	חיצונית
20%	252	50	סה"כ

ממפה 2 ומלוח 5, בהם מוצגים היישובים היוזמים לפי מיקומם בטבעות המטרופולין, עולה כי מרבית היוזמות (37 מתוך 50) והיישובים שהוצגו מתוך מטרופולין תל אביב (74%), מגיעים מהטבעת החיצונית, המרוחקת ביותר ממרכז המטרופולין. מספר היישובים הפונים והיזמויות לפי טבעת מטרופולינית פוחת עם הקרבה לגלעין המטרופולין.

בשאר חלקי הארץ, 28 יישובים הציגו יזומות שונות. רובם במחוז ירושלים ובעיקר במבואותיה המערביים לאורך כביש מס' 1, לכיוון אזורי הביקוש של מטרופולין תל אביב. מכאן, שהיזומות המצויות מחוץ לגבולות המטרופולין, שמרו על ההקשר המרחבי בבחינת קשרי היוזמות ואספקת השירותים.

קיים רוב קטן ליישובים שפנו לוועדה במחוז המרכז, הממוקמים בדרום המטרופולין (דרומית לעיר תל אביב).

מרחק היזומה ממרכז המטרופולין ומשטח עירוני

המיפוי המרחבי של היוזמות שהוצגו בפני הוועדה, נערך בעזרת מערכת מידע גאוגרפית (ממ"ג). לצד המיפוי הפיזי הופקו טבלאות נתונים, שאפשרו למדוד את המרחקים בין

⁶ מתוך פרסומי מפקד האוכלוסין והדיר של הלמ"ס 1995.

היזמות למרכז המטרופולין ולשטח עירוני קרוב. מכיוון שלא תמיד ניתן היה לקבל מידע על מיקומו המדויק של הפרויקט נעשה שימוש במיקום היישוב אליו מיוחס הפרויקט כנקודת התייחסות (נ.צ. בעלת 12 ספרות כפי שמופיע בנתוני הלמ"ס).

בשלב הראשוני הוגדרו שלוש מטרופולינים: תל אביב, ירושלים וחיפה ונערכה מדידה מכל יוזמה אל מרכז המטרופולין הקרוב ביותר אליה. מכיוון שלא נמצא ולו פרויקט אחד במחוז הדרום, לא הצגנו את מטרופולין באר שבע. העיר נצרת (המטרופולין החמישית) לא הוצגה מאחר שאף אחד מהפרויקטים במחוז הצפון, אינו משויך לאוכלוסייה הערבית באזור, שהיא האוכלוסייה בעלת ההקשרים הפונקציונליים, החברתיים, הכלכליים, והעסקיים עם מטרופולין זו. יש בכך כדי ללמד על הפיצול המוניציפלי בחלוקה האתנית של האוכלוסייה בתחומי המטרופולין (חמאיסי, 2003). נציין גם כי הפרויקטים שהוצגו בפני הוועדה נגעו לקרקעות מינהל מקרקעי ישראל, שהיפן במגזר הערבי מצומצם.

מרחק היזמות ממרכז המטרופולין

המרחק אליו התייחסנו בבדיקה, הוא המרחק מהיישוב אליו מיוחסת היזמה אל מרכז המטרופולין (נקודתי) הקרוב אליו ביותר מבחינה גאוגרפית-פיזית, ללא התייחסות הקשרית-פונקציונלית.

המרחק הממוצע של פרויקט ממרכז המטרופולין הוא כ-22.5 ק"מ. ברמת סמך של 95% ניתן לקבוע את הימצאותו של פרויקט נתון במרחק של 19.84-25.43 ק"מ ממרכז המטרופולין. כלומר ההסתברות שפרויקט נתון יימצא בטווח האמור היא 95%. נמצא כי המרחק המינימלי של יוזמה ממרכז המטרופולין הוא 1.5 ק"מ (פרויקט פרי הר בירושלים) והפרויקט המרוחק ביותר נמצא במרחק של כ-55 ק"מ (פרויקט בדגניה ב').

מרחק היזמות משטח עירוני קרוב

בחירת המרחק בין היזמות לקצה השטח העירוני הקרוב, נעשתה על ידי מדידת המרחק מהיישוב אליו מיוחס הפרויקט, אל הפולגון המגדיר את היישוב העירוני הקרוב אליו ביותר. ראשית, הגדרנו עיר כיישוב שאוכלוסייתו גדולה מ-20,000 תושבים. מאוחר יותר הוגדרו ערים נוספות במרחב על אף שלא הגיעו לסף זה, אך הן מהוות להערכתנו ערים בעלות השפעה מרחבית על סביבתן (העיר בית שאן לדוגמה). בשלב השני נערכה השוואה לשכבת השטחים העירוניים הבנויים כפי שמופיעה בתמ"א 35 בנתוני משרד הפנים, ונמצאה חפיפה כמעט מלאה בין מסדי הנתונים.

ממוצע המרחק בין פרויקט לשטח העירוני הקרוב אליו ביותר הוא 2.83 ק"מ. ניתן לקבוע ברמת סמך של 95% כי פרויקט נתון יימצא במרחק של 2.162-3.5 ק"מ מהשטח העירוני הקרוב אליו (הפרויקט הקרוב ביותר נמצא במרחק של 26 מ' משטח עירוני אולם יש להתייחס בביקורתיות לנתון זה, מכיוון שחלק מהפרויקטים נמצאים בתוך שטח עירוני ממש). הפרויקט המרוחק ביותר משטח עירוני נמצא במרחק של 14.18 ק"מ (פרויקט בקיבוץ נחשולים). בפועל, תתכן הטיה מסוימת בנתון זה. ברשימת (1997), מזהה במחקרו התנגדות של קיבוצים ליוזמות של מגורים בסמוך לשטח היישוב. קיבוצים שעודדו יוזמות למגורים, עשו זאת על קרקע שהייתה מרוחקת מהם.

יישובי הפריפריה

מבין היישובים שיזמו, בולטת קבוצת יישובים בפריפריה הרחוקה אשר אינם מושפעים מה"צל העירוני" של שטחי המטרופולינים בישראל. כל היוזמות מהפריפריה הרחוקה הגיעו ממחוז הצפון, דבר המדגיש עוד יותר את היעדר הפניות לוועדה בעניין יוזמות מאזור הדרום ומהפריפריה הדרומית. רוב מוחלט של יישובים אלו הם קיבוצים.

עיקר היוזמות ביישובים אלו נועדו ליצירת מקורות פרנסה (717) ומגורים (737). יש בכך כדי להבליט את הניגוד למגמה הכלל ארצית של יוזמות שהובאו בפני הוועדה, שכאמור כמעט מחציתן ניזומו על פי החלטה 727 שעניינה שינוי ייעוד הקרקע, ולהדגיש את הפערים בתהליכים אלו בין מרכז לפריפריה.

קירבה לכבישים

פן חשוב בפיתוח הפרברי בשולי הערים, קשור קשור ישיר להתפתחות של ולשיפור מערכות התחבורה באזור, המאפשרות את הניידות הנדרשת במרחב. לשם כך נבדק מיקומם של הפרויקטים, ביחס למערכת הכבישים הקיימת.

זוהו מספר צירים שלאורכם מתרחש הפיתוח. מרבית הפרויקטים ממוקמים בסמיכות רבה לצירי האורך של מדינת ישראל – כבישים מספר 6,4,2. עוד מוקד שזוהה הוא כביש ירושלים-תל אביב (כביש מספר 1), ציר רוחב שלאורכו ניתן להבחין בריכוז רב של פרויקטים. ריכוז ניכר של יישובים שפנו לוועדה נמצא בסמיכות לנקודת החיתוך של ציר הרוחב האמור עם צירי האורך המרכזיים במדינה (בין מחלף בן שמן ועד מחלף גנות), כלומר בסמיכות לצמתים ומחלפים מרכזיים כפי שמציע Clawson (1971).

ריכוז משמעותי נוסף של יישובים שפנו לוועדה, נמצא סביב כבישי הרוחב העיקריים בדרום המטרופולין, באזור הכבישים 3 ו-7 המהווים גם כבישי הזנה לכביש 6. ריכוז זה

מסמן גם את הגבול הדרומי למרחב בו מתקיימת היזמות (דרומית לריכוז זה נמצאו שלושה יישובים יוזמים בלבד).

מיפוי של הקואליציות והאינטרסים העולים מתוך דיוני הוועדה

ועדת נסים להוראות המעבר מהווה מוסד ציבורי מנהלי, שלהחלטותיו נודעו השלכות כלכליות-חברתיות על שורה של בעלי עניין (שחקנים). הוועדה שימשה זירת התגוששות בין כוחות ואינטרסים שונים שביקשו להשפיע על דרך עיצוב המדיניות הקרקעית.

התהליכים כפי שהם משתקפים בדיוני הוועדה, פותחים צוהר אל תהליך היזמות, אל הכוחות הפעילים בתחום המקרקעין, הפיתוח ואופן עיצוב המדיניות. דרך מיפוי הגופים, המוסדות, הפרטים והארגונים שהופיעו בפני הוועדה ניתן לשרטט סכימה קונצפטואלית של מערך הכוחות הפועלים בזירה, שניסו לקדם את מטרותיהם באמצעות דיוני הוועדה. ברוב המקרים הפנייה לוועדה נעשתה מתוך כוונה לממש פוטנציאל רווח, אך גם כדי למנף יתרון מובנה או כדי לנייד משאבים כלכליים (במקרה שלפנינו משאב הקרקע) מקבוצה אחת לאחרת, או כדי לשמר מצב קיים ולהגן על המשאבים העומדים לרשות הקבוצה.

פירוט הקבוצות שפנו לוועדה וטיעוניהם העיקריים

בקרב הפונים לוועדה, אופיינו 14 קבוצות דוברים. קבוצות אלו שונות זו מזו מבחינת האינטרס שהן מייצגות והטיעונים והאידאולוגיות שהם מציגים. הגדרתם של הפונים וחלוקתם, סייעו לאפיין את מוקדי הכוח הפועלים בתחום ואת מוקדי העימות סביב סוגיית הקרקע, ייעודה והבעלות עליה כפי שמעידות הפעולות הנגלות של גופים אלו.

יישובים חקלאיים

מרבית הפונים לוועדה היו יישובים מהמגזר הכפרי, שעל מאפייניהם נעמוד בסעיפים הבאים. יישובים אלה מהווים קבוצה של בעלי אינטרס מובהק וישיר בקרקע, והם הראשונים ליהנות מפירות הפיתוח, או לחילופין להיות מושפעים מעצירתו. טענותיהם להמשך הפיתוח נסמכו על שלוש סיבות עיקריות:

- **כלכלית.** היעדר מקור פרנסה חלופי ליישובים עם קריסת החקלאות. כך גם קיימת התייחסות למשמעות ביטולן של ההחלטות על חובות היישובים,

שהערבות להם נתנה באמצעות הקרקע. עלה חשש מפני ההשלכות הכספיות של ביטול חוזים שנחתמו הנוגעים לפיתוח הקרקע ולשינוי ייעודה.

▪ **תהליכים חברתיים.** תהליכים דמוגרפיים שחווים היישובים, הזדקנות האוכלוסייה והיעדר יכולת לקלוט בנים או אוכלוסיות חזקות בשל המגבלות המוסדיות.

▪ **תהליכים מנהליים-מוסדיים-תכנוניים.** צוין הצורך בבחינת היבטים משפטיים של ביטול ההחלטות של ציר התכנון וציר ההסתמכות. הודגש משך הזמן של תהליכי התכנון והעיקובים הרבים בהליך מימוש היוזמה. כמו כן ביקשו היישובים שייקבעו קווים מנחים לפעולה מהירה שתמנע את השעייתם של הפרויקטים הזכאים ושינתן יחס מועדף ליישובי קו העימות במימוש ההחלטות.

מועצות אזוריות

במרבית המקרים באו ראשי המועצות לתמוך ביישובים שבתחומיהם אשר הציגו פרויקטים בפני הוועדה. תפקידם על פי רוב היה פסיבי, והם נמנעו מהבעת דעה בפני הוועדה. יוצא דופן הוא ראש המועצה האזורית נחל שורק, אלי אסקוזידו, אשר בא והציג פרויקטים בתחומי המועצה שבראשה הוא עומד. אופי טיעוניו תאם את אלו שהעלו היישובים עצמם, חברתיים וכלכליים, ובעיקר הצורך לשווק את הקרקע בהנחה ניכרת כדי לדרבן פיתוח. בדבריו יש גם התייחסות להיבט המנהלי, בדרישתו לאפשר סיום הפרויקטים על אף שלא קיימות תוכניות מאושרות בתאריך הקובע, מכיוון שעבודות הפיתוח בשטח כבר החלו.

עיריות/מועצות מקומיות⁷

העיריות והמועצות המקומיות שהופיעו בפני הוועדה היו מגוונות, הן מבחינת הרכב אוכלוסייתן, הן מבחינת מיקומן הגאוגרפי-פיזי. למעשה כלל הנציגים שהופיעו באו לקדם פרויקטים ספציפיים בתחום הרשות. על אף השונות הפנימית הגדולה בקבוצה זו, התמקדו טיעוני חבריה בשני תחומים עיקריים:

▪ **האינטרס הציבורי והחברתי בקידום הפרויקט.** הועלו טיעונים לגבי מצבן הסוציו-אקונומי והדמוגרפי של ערים ומועצות מקומיות, הנאלצות להתמודד

⁷ ההתייחסות בסעיף זה היא לעיריות/מועצות מקומיות המקדמות פרויקטים. בסעיף אחר יוצג הקול במגזר העירוני, המתנגד לקידום ההחלטות.

עם מועצות אזוריות על תחום הפיתוח והצורך לאפשרו בכדי לשמר אוכלוסיות "חזקות" בהן.

- **טיעונים מנהליים תכנוניים.** בעיקר העיכובים המרובים הנגרמים בגין מערכת התכנון.

התנועות המיישבות

על אף הדמיון בתחומי העיסוק הנגזר מהגדרת העל של התנועות המיישבות ועל אף ששתייהן מעודדות את הפיתוח ביישובים חקלאיים, הרציונל והמניעים שהוצגו בפני הוועדה, מציגים סולם ערכים ותפיסות עולם שונים ביסודם. ההתייחסות אליהן אפוא היא כאל שתי קבוצות נפרדות.

- **התנועה הקיבוצית:** מזכיר התנועה הקיבוצית, גברי בר גיל, שהציג את עמדת התנועה בפני הוועדה, הדגיש את ההיבט החברתי-ציבורי. ההחלטות החשובות לתנועה הן בעיקר 717 ו-737. זאת על רקע המשבר בו נמצאת התנועה הקיבוצית מאז תחילת שנות ה-80, משבר בעל השלכות כלכליות, דמוגרפיות וחברתיות.
- **תנועת המושבים:** ר"ח בועז וקסלר, שייצג את תנועת המושבים בפני הוועדה, הדגיש את הצורך במתן מענה לנזק הכלכלי הנגרם בשל השעיית ביצוע הפרויקטים ואת החשיבות הגדולה של המשך ביצוע עסקאות מקרקעין.

יזמים

לקבוצה זו נודעה חשיבות לא מבוטלת מבחינת היקף הזמן שהוועדה הקדישה כדי לשמוע את טיעוניה. ניתן לחלק קבוצה זו לשלושה סוגי דוברים:

1. **יזמים מבניים.** יזמים שפנייתם לוועדה נועדה להציג עמדה בסוגיית הוראות המעבר ברמת המקרו, קרי גיבוש מדיניות ולא הצגת מקרה פרטני. עם קבוצה זו נמנים עורכי הדין שרגא בירן, רם כספי, יגאל ארנון ומשה ליפקה. חבריה הציגו שורה של טיעונים וביניהם: אי תקינות בפעילות ממ"י, פגיעה באינטרס הציבורי של יציבות המשק כתוצאה משינוי ההחלטות והיעדר בסיס יציב לפעולת המשקיעים. עוד נושא שהעלתה הקבוצה הוא הצורך בהגמשת הקריטריונים של זכות ההסתמכות ומשמעותה עבור היזמים (ההתקשרות בהסכמים והתחייבויות חוזיות בין מפתחי הקרקע למינהל כרשות שלטונית).

2. **נציגי חברות יזמיות.** קבוצה זו נחלקת לשתי קבוצות משנה: חברות יזמיות גדולות דוגמת אפריקה-ישראל, אזורים, דלק נדל"ן; וקבוצות יזמיות קטנות. כלל הדוברים בקטגוריות הללו באו להציג בפני הוועדה פרויקטים ספציפיים או סל של פרויקטים אותם הם מייצגים. טענותיהם העיקריות נוגעות לקושי בעבודה עם מערכת התכנון בישראל לנוכח העיכובים שהיא משיטה על התקדמותם של פרויקטים בערכאות התכנוניות והגעתם לידי סיום. כמו כן, העלו היזמים טענות על היעדר יציבות על ציר התכנון ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל וטענות בדבר היחס לגורם ההסתמכות שצריך להביא בחשבון בפעולותיה של החברה היזמית. לדבריהם מתהליך שינוי ייעוד של קרקע נגזרות הוצאות. צעד של ביטול החלטות צפוי לגרום לא רק להפסד כספי בגין הוצאות אלו אלא גם לעיכוב או לבלימה של מגמת ההתעוררות בשוק הנדל"ן בישראל.

3. **יזמים ומנהלי פרויקט מתוך היישוב.** קבוצה זו מזוהה עם היישובים אותם היא מייצגת מבחינת טענותיה.

בנקים

שליחיה של המערכת הפיננסית היו דוברים מטעם שלושת הבנקים הגדולים: הפועלים, לאומי ודיסקונט. טיעוניהם היו כמובן כלכליים.

כל שלושת הבנקים העלו חשש מפני יכולת הפירעון של הלווים (בעלי הקרקעות החקלאיות). הבנקים ראו את עצמם כצד בהסדר הקיבוצים, שבו שותפים המדינה ובאופן עקיף גם מינהל מקרקעי ישראל. העקרונות עליהם הושתתו ההסדרים היו שהעסקאות שתבוצענה בקרקע של היישובים במסגרת ההסדר, יביאו להחזר החובות. "הקרקעות למעשה משמשות מקור הסדר לכושר ההחזר ולחובות" (דיוני הוועדה, 5.3.2003).

מינהל מקרקעי ישראל

על אף מרכזיותו של המינהל בתהליך הפרטת הקרקע, חלקו בניסיון להשפיע על קביעותיה של הוועדה במהלך הדיונים היה זניח יחסית, והתמקד בטיעונים תכנוניים מנהלתיים בדבר היעדר המשכיות ביישום ההחלטות. מאחר שמשך הזמן לאישור תוכנית הוא ארוך יחסית (מרגע הגשת תוכנית ועד לרגע שהיא מקבלת תוקף עוברות כ-5 שנים), הרי ששינויים תכופים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, גורמים לעיכובים תמידיים. להבנתו של המינהל, נקודת האל חזור הינה שלב ההפקדה, וזאת על סמך העובדה שעד

לשלב זה נעשתה מרבית ההשקעה ומעט מאוד תוכניות בוטלו בעקבות התנגדויות (עמדה זו למעשה תתקבל מאוחר יותר על ידי הוועדה בהמלצותיה).

משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון מופקד, על פי החלטת הממשלה, על מימוש היקף הקרקע המתוכננת לשווק לבנייה ולמגורים ולמעשה מתפקד בהיבט הזה כחברה יזמית גדולה. בהיבט הרחב יותר הוא עוסק בחיזוק יישובים ובתכנון אורבני ארוך-טווח, בעיקר ביישובי פריפריה וביישובי עדיפות לאומית. יתכן כי בשל כך, טיעוניו העיקריים בעד המשך הפיתוח נגעו לתחום חברתי-הציבורי. המשרד ייחס חשיבות לנקיטת צעדים של אפליה מתקנת בנושא שינוי ייעוד הקרקע לטובת יישובי הפריפריה, שכן ביטול ההחלטות עלול להרע את מצבם שם.

חברות חקלאיות

נציגי החברות החקלאיות שפנו לוועדה, הדגישו את ההפליה שקיימת בין התמריץ שניתן לחקלאים לבין התמריץ שניתן לחברות לעיבוד חקלאי מבחינת שיעור ההשתתפות ברווחים כתוצאה משינוי ייעוד הקרקע. מכיוון שלאורך התקופה בה חלו השינויים ובוטלו החלטות המינהל, בעוד החברות החקלאיות ממתינות להחלטה בעניינן, פרויקטים שיזמו לא התקדמו. מדובר למעשה על המשך הדיון בהחלטה 666 שקדמה להחלטות שנבדקו במחקר זה.

ארגונים חברתיים-אזרחיים

נציגים של ארגונים חברתיים-אזרחיים העלו בפני הוועדה טיעונים נגד הפיתוח מן ההיבט הכלכלי ומהיבט של צדק חברתי. להבנתם, מן הראוי שהטבות, פצויים והסדרים ייערכו באמצעות נכסים מוניטריים ולא באמצעות משאב הקרקע הציבורית, וכהמשך ישיר לשיקולי הצדק החלוקתי המוזכר בפסיקת הבג"ץ לעניין ההחלטות הנידונות במחקר זה. המלצתם הייתה כי יש לשקול את ולאזן בין האינטרסים של כול הקבוצות שהופיעו בפני הוועדה.

גופים סביבתיים

הגופים הסביבתיים מיוצגים בפני הוועדה על ידי החברה להגנת הטבע, ומתנגדים להליך הפיתוח מכמה סיבות:

כלכליות. התנגדות למתן הטבות באמצעות קרקע למגזרים ספציפיים וכשל השוק שנוצר מאי מתן ערכים כלכליים לתועלות שמייצרים השטחים הפתוחים.

חברתיות ציבוריות. מקרקעי ישראל נועדו לרווחת כלל תושביה של המדינה, ולא כדי למקסם רווחים לקופתה.

תכנוניים. היעדר הלימה בין הפיתוח המוצע לבין פיתוח צמוד-דופן לבינוי קיים שמתחייב מתמ"א 35.

פורום הערים העצמאיות (פורום ה-15)

נציגי פורום הערים העצמאיות אמנם לא הופיעו בפני הוועדה, אך שיגרו מכתב ליושב הראש שלה, שמעלה טיעונים נגד הפיתוח על יסוד היבטים תכנוניים. בראשם החשש, כי החלטות המינהל עלולות להנציח תהליך בלתי הפיך של ניצול משאבי קרקע במדינה לעשרות השנים הבאות. מעבר לכך עולה החשש כי פיתוח שכזה מהווה הלכה למעשה מהפך כלכלי-חברתי-לאומי מקיף, מבלי שהתקיים סביבו דיון ציבורי ראוי, ושעומד בניגוד להחלטות הבג"ץ ורשויות התכנון.

פורום ערי הפיתוח

על אף הריחוק הרעיוני בין קבוצה זו לפורום ה-15, טיעוניהם מגיעים למעשה מאותו רקע. החשש הגדול שמובע הוא מפני הפגיעה הכלכלית-חברתית שתיגרם לערי הפיתוח. חששם הוא שפרויקטים שיאושרו מתוקף הוראות המעבר ימנעו מעיר הפיתוח שבקרבם ליהנות מפירות הצמיחה האזורית. יתר על כן, הם גם עלולים לגרום לבריחה של אוכלוסיות חזקות יותר מעיירות הפיתוח בחיפוש אחר פתרונות דיור, ובה בעת לזליגה של פונקציות תעסוקתיות מסחריות ותעשייתיות מהן, וכך לפגיעה ממשית בערים אלו.

אפיון עמדות הדוברים והגדרת הקואליציות הפעילות

לוח 6 להלן, מסכם את הטיעונים העיקריים שהעלתה כל קבוצה שאופיינה. מסיכום זה אפשר לאתר את הקואליציות שנוצרו בדיוני הוועדה סביב שאלת היוזמה בקרקע הציבורית.

לוח 6

טבלה מסכמת וסיכום הקואליציות

טיעונים							גורם ⁸
מנהלתי/תכנוני		סביבתי	חברתי/ציבורי		פיננסי/כלכלי		
נגד	בעד	נגד	נגד	בעד	נגד	בעד	
	+			+		+	יישובים חקלאיים
	+			+		+	מועצות אזוריות
	+			+			עיריות ומועצות מקומיות
				+			התנועה הקיבוצית
	+					+	התנועה המושבית
	+			+		+	יזמים
						+	בנקים
	+						מינהל מקרקעי ישראל
				+			משרד השיכון
						+	חברות חקלאיות
			+		+		ארגונים חברתיים
		+	+		+		ארגונים סביבתיים
+			+		+		פורום ה-15
+			+		+		פורום ערי הפיתוח

⁸ רשימה המפרטת את הפונים לוועדה מוצגת בנספח 1.

על בסיס לוח 6 ניתן להבחין בברור בהתגבשותן של שתי קואליציות מרכזיות:

1. עם הקואליציה הראשונה נמנים היישובים החקלאיים, הארגונים המיישבים, השלטון המקומי, היזמים, משרדי הממשלה, הבנקים ומינהל מקרקעי ישראל. גופים אלו מציגים עמדות התומכות בהמשך מימוש הפרויקטים. בתוך הקבוצה מסתמנת אמנם שונות ברצון או בצורך למימוש הפרויקטים אך ניתן להגדירה כ"קואליציית הפיתוח".

2. עם הקבוצה השנייה נמנים הארגונים החברתיים והסביבתיים, פורום 15 הערים הגדולות ופורום ערי הפיתוח. דווקא בקרב המתנגדים להמשך הפיתוח מסתמנת חזית אחידה יותר מבחינת הטיעונים שהם מציגים. כול החברים בקואליציה זו תמימי דעים באשר לפגיעה הכלכלית שתיגרם להם או לחברה וכן להשלכות החברתיות-הציבוריות השליליות הצפויות ממימושן של החלטות אלו. גופים אלו אינם מהווים "קואליציית שימור", שכן ככזו היא אינה מורכבת מגופים תכנוניים מובהקים. נוצרת אפוא תמונה מעניינת של קואליציה, שחרטה על דגלה מאבק על משאבים ציבוריים כלכליים.

ההשפעה הפוטנציאלית של הפרויקטים

הניתוח המוצג בסעיף זה בא לבחון את ההשפעה המרחבית הפוטנציאלית של הפרויקטים שהובאו בפני הוועדה, ובו השוואה כמותית למסדי נתונים אחרים של דונמים ויחידות דיור שכללו אותם פרויקטים. ראשית, נערכה השוואה למספר הדונמים ויחידות הדיור בפרויקטים שנערכו על פי החלטות 717, 727 ו-737 והושלמו עוד בתוקפן. לאחר מכן השווה בסיס הנתונים שערכו החוקרים, לפוטנציאל הדונמים ויחידות הדיור שהמדינה מזהה שיושפעו מהחלטותיה של הוועדה. מדובר בפרויקטים אשר נערכו לפי ההחלטות האמורות, לא הגיעו לכלל סיום, אך גם לא פנו בגינם לוועדת נסים.

לוח 7

השוואה כמותית של דונמים ויחידות דיור בהחלטות ממ"י

737		727		717	
דונם	יח"ד	דונם	יח"ד	דונם	
		3,094	2,762	7,359	תכניות שהגיעו לידי סיום
1,093		24,750	8,160	2,317	יזמיות שנדונו בוועדה
20,700			56,400		תגובת המדינה להשפעת החלטות הוועדה

לוח 7 מראה כי למעט לגבי החלטה 717, מספר הדונמים ויחידות הדיור שנכללו במסגרת הפרויקטים שהוצגו בפני הוועדה, היה גדול בהרבה מאלו שהגיעו לכלל ביצוע בשנים בהן היו ההחלטות בתוקף.⁹ יש לזכור כי הערכה זו הינה הערכת חסר, שכן לא עבור כל הפרויקטים הוצגו נתונים אלו. המגמה מחריפה כאשר בוחנים את הטענות שעלו בבג"ץ 6317/03, שעניינו התנגדות להמלצות הוראות המעבר שגיבשה ועדת נסים, שהן רחבות מדי ובאות בדרישה לצמצם את תחולת הוראות המעבר באופן ניכר. בג"ץ נדרש לשאלה בדבר היקף הפרויקטים שיושפעו מההחלטות. כתגובה לשאלה הציגה המדינה היקף עצום של שטח שעלול להיות מושפע מהחלטות הוועדה בעתיד¹⁰ (ראה נספח 2). אלו מופיעים בשורה השלישית בלוח 7.

בחינת השלב התכנוני אליו הגיע היחמה

לוח 8 מציג את השלב התכנוני אליו הגיעו הפרויקטים שהוצגו בפני הוועדה. בדיקה זו נועדה לבחון את השפעותיהן הישירות של החלטות הוועדה על המשך היזמות בקרקע. בפן התכנוני, מרבית הפרויקטים הגיעו לנקודה כזו שאפשרה להם בדיעבד להמשיך ביישום הפרויקט, כלומר מעבר לשלב ההפקדה בוועדה המחוזית. עם זאת, כ-20% מהפונים לוועדה הציגו פרויקטים שכלל לא החלו להתקדם על ציר התכנון.

⁹ מתוך ויתקון, 2004.

¹⁰ הוצגו רק נתונים שהופיעו בתגובת המדינה לבג"ץ.

לוח 8

התפלגות הפרויקטים לפי השלב התכנוני אליו הגיעו

שלב תכנוני	מספר פרויקטים	באחוזים
קדם תכנוני/ גיבוש הרעיון	19	20%
הגשה לוועדה המקומית הפקדה בוועדה המחוזית	24	25%
הפקדה בוועדה המחוזית אישור התוכנית	50	52%
לא ידוע	3	3%

פגיעה במרקמים

תמ"א 35, שהוכנה בשלהי שנות ה-90, עוצבה בהקשר כלכלי-פוליטי שונה מתוכניות שקדמו לה. בעיקר דברים אמורים בנוגע לקרקע כמשאב כלכלי ולתהליכי ההפרטה והעברתה של הקרקע ממגנזונים של אחריות לאומית למנגנוני השוק (שחר, 2000). לראשונה עושה התוכנית שימוש בשפת תכנון חדשה ובמושג של מרקמים ואבחנה בין מרקמים. המטרה היא לאפשר בינוי ופיתוח עתידי במרקמי הפיתוח ולהגבילם במרקמי השימור. לוח 9 מציג את יוזמות הפיתוח ביחס למרקמים השונים שאופיינו בתמ"א 35, ובחתך מחוזי.

לוח 9

שיעור הפרויקטים ומספר היישובים היוזמים ביחס למרקמים
שנקבעו בתמ"א 35

שיעור הפרויקטים	סך הפרויקטים	אחר	חיפה	הצפון	ירושלים	המרכז	תל אביב	
30%	26	3	1	1	5	15	1	עירוני
10%	9			2	2	5		כפרי
5%	4				1	3		עירוני- כפרי
47%	32	1	1	3	5	22		משולב
8%	7		2	3		2		חופי
100%	78	4	4	9	13	47	1	סה"כ

מלוח 9 ניתן לראות בברור כי רוב היישובים שיזמו פרויקטים לפי החלטות המינהל נמצאים במרקמים אשר מאפשרים פיתוח. ניתן להסיק מכך שיוזמי הפרויקטים ראו לנגד עיניהם את התוכנית המתגבשת ופעלו על פיה עוד בטרם קיבלה תוקף סטטוטורי.

דיון ומסקנות

תהליך הפיתוח – זיהוי ותובנות

החלטות מועצת מקרקעי ישראל 717, 727 ו-737 פתחו פתח לתהליך היזמות הפרטית בקרקע הציבורית, שהמלצות ועדת ניסים באו לסיים. זיהויים ואפיונם של הגורמים שפנו לוועדה, מאפשר לנו ללמוד על דרך התנהלות תהליך הפיתוח במהלך תקופה זו.

בניגוד לממצאיו של ברשישת (1997) לגבי החלטות 533 ו-611, ההחלטות האמורות הביאו לרוב בשלב הראשון להתקשרות בין היישובים הכפריים המחזיקים בקרקע למינהל מקרקעי ישראל, ורק בשלב השני התבצעה ההתקשרות החוזית עם יזם והיציאה להליך התכנוני. ניתן ללמוד מכך על שני נושאים מרכזיים בתהליך הפיתוח שהתבצע:

- ציר ההסתמכות וציר התכנון המתוארים בהחלטת הבג"ץ והנידונים בוועדה, אינם צירים מקבילים. ברוב במקרים נדיר למצוא תכנון, שאינו מבוסס על מידה זו או אחרת של הסתמכות (בין אם חוזית ובין אם בצורה של הבטחה של רשות ציבורית).
- בניגוד לעבר הנעת תהליך הפיתוח, אינה נחלתם הפרטית של היזמים הפעילים או היזמים המבניים. מחזיקי הקרקע – המועצות האזוריות והיישובים שבתחומן לקחו יותר ויותר תפקיד פעיל בתהליך היזמות ובמקרים רבים הובילו וקידמו אותו.

דגם הפיתוח – מצב קיים וזיהוי מגמות עתידיות

ניסיון העבר בתחום פיתוח הקרקע החקלאית, מלמד כי קיים מעין מרוץ בין ניסיונותיהם של יזמים זרים, המנסים לאתר "Hot spots" נדל"יים עתידיים בעלי פוטנציאל רווחי, לבין מוסדות התכנון וארגוני המגזר השלישי, ובייחוד הארגונים הירוקים. גופים אלו מנסים לווסת את מדיניות הפיתוח, באמצעים סטטוטוריים מנהלתיים ובאמצעות מסמכי

מדיניות ותוכניות אב, בכדי להסדיר את שימושי הקרקע ואת גבולות הפיתוח המותרים בהתאם לשיקולי הטווח הארוך. מהצד האחד, מעוניין היזם להקדים את הרגולטור, ובכך לזכות ברנטה הנובעת מזיהוי המגמות המסתמנות וראשוניותן. מן הצד האחר מנסים קובעי ומעצבי המדיניות לחזות מראש את זירת ההתרחשות הבאה, כדי להימנע מהצורך להתמודד לאחר מעשה עם השלכותיו של תהליך שכזה, כפי שאכן התרחש בגלי פיתוח קודמים.

ממחקר זה עולה כי עיקר יוזמות הפיתוח שהוצגו בפני הוועדה מתרכזות במובהק באזור מטרופולין תל אביב ובפרוזדור ירושלים (כפי שאפשר לראות ממפה 2). יתרה מזאת, במטרופולין תל אביב מתרכזות היוזמות בטבעת התיכונה והחיצונית ואילו במטרופולין ירושלים הריכוז הוא בפרוזדור ירושלים, כלומר לכיוון אזורי הביקוש של מטרופולין תל אביב. ניתן להצביע על מעין דגם פיתוח בצורת T, שבסיסו בפרוזדור ירושלים והוא משתרע מנחשונים בצפון לבני-דרום בדרום מטרופולין תל אביב. לדעת הכותבים, זוהי זירת ההתגוששות המרכזית בתחום הפיתוח של הקרקע החקלאית, ובה מתמקדים עיקר לחצי הפיתוח. דגם זה תואם את הדגם שנמצא על ידי ברשישת (1997), המתייחס ליוזמות שבוצעו מתוקף החלטות 533 ו-611 של מועצת מקרקעי ישראל. רוצה לומר, דגם הפיתוח נשמר ולא הייתה כמעט התרחבות לכיוון השוליים חרף הזמן שחלף בין שני המחקרים (עשור).

הדגם שהצגנו תואם דגם של פיתוח קונצנטרי סביב מטרופולין תל אביב, עם הרחבה לכיוון ירושלים. ראוי לזכור כי לאזור המטרופוליני של מרכז ישראל יש מאפיינים ספציפיים המשפיעים על דגם הפיתוח הנוצר. אזור צפון וצפון-מזרח המטרופולין מגיע בימים אלו לידי מיצוי פוטנציאל ההתיישבות שבו. רוב המושבים כבר ביצעו הרחבה וחלקם אף ביצעו הרחבה שנייה. הקיבוצים שזיהו את התהליכים באזורם, יזמו תוכניות לארגון מחדש של שטח המחנה, כך שיאפשר עוד בינוי. בדרך כלל הנטייה היא להתאים את תוכנית המתאר התקפה למספר יחידות הדיור שמתירה תמ"א 35 ליישוב. האזור ממזרח למטרופולין, מעבר לציר כביש 6, לא נבדק במחקר זה, שכן אזור זה מצוי מעבר לקו הירוק, ועל כן חלים בו כללי משחק שונים מכללי המשחק התקפים בחלקי המטרופולין שנחקרו. גם אם קיימת בפועל אפשרות להתיישבות במרחב זה הרי שתנאי הביקוש וההיצע בו שונים, ויש להניח שנמוכים יותר.¹¹ מאחר שההתפתחות ממזרח אל

¹¹ על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2008 התהפכה המגמה וגדל הביקוש לדיור באזור זה על רקע מיעוט התחלות בנייה באזור המרכז.

מעבר לקו הירוק כרוכה במידה רבה של אי ודאות לחצי הפיתוח הצפויים להפשרת קרקעות למגורים מכוונים ברובם אל זירת דרום ודרום-מזרח המטרופולין, עם שלוחה לעבר פרודור ירושלים. עבודה זו מאבחנת את האזור שבין אשדוד במערב, בואכה צומת נחשון ומבואות ירושלים, כאזור מרכזי בזירת הפיתוח הנדל"י העתידי של ישראל.¹² אזור זה משופע יחסית בקרקעות חקלאיות ובטופוגרפיה נוחה. הנגישות אליו ממרכז מטרופולין תל אביב וממטרופולין ירושלים עומדת להשתפר בצורה ניכרת עם השלמת כביש 6 בחלקו הדרומי, כביש 431 ועם השלמת מערך הרכבת וכבישי הרוחב הייעודיים. מהמחקר עולה גם שהאזורים בעלי הביקוש הגבוה ביותר הם אזורים הנהנים מנגישות גבוהה על גבי מערכת הכבישים הארצית הקיימת, והצפויים ליהנות מנגישות משופרת כתוצאה מתוכניות הפיתוח (קו הרכבת למודיעין נכלל בהגדרה זו). אלו הם גם האזורים בהם אנו צופים פיתוח עתידי מואץ.

העובדה כי נמצא קשר מובהק בין המוטיבציה ליזום פרויקט לקרבה לשטח עירוני מעידה על כי הפיתוח שנעשה במסגרת החלטות המינהל שנחקרו, הינו פיתוח בעל אוריינטציה שווקית, התואם את המודלים העירוניים הקלאסיים.

"שחקנים", קבוצות תמיכה ואינטרסים

המחקר ביקש לבחון ולאפיין את פעולתם של סוכני השינוי, קרי השחקנים והמוסדות השונים שהופיעו בפני הוועדה ואת האינטרסים אותם ייצגו. ניתוח התהליכים המתוארים על ידי אותם שחקנים, בבואם בפני הוועדה, מזמן אפשרות לבחון סוגיה מרכזית זו.

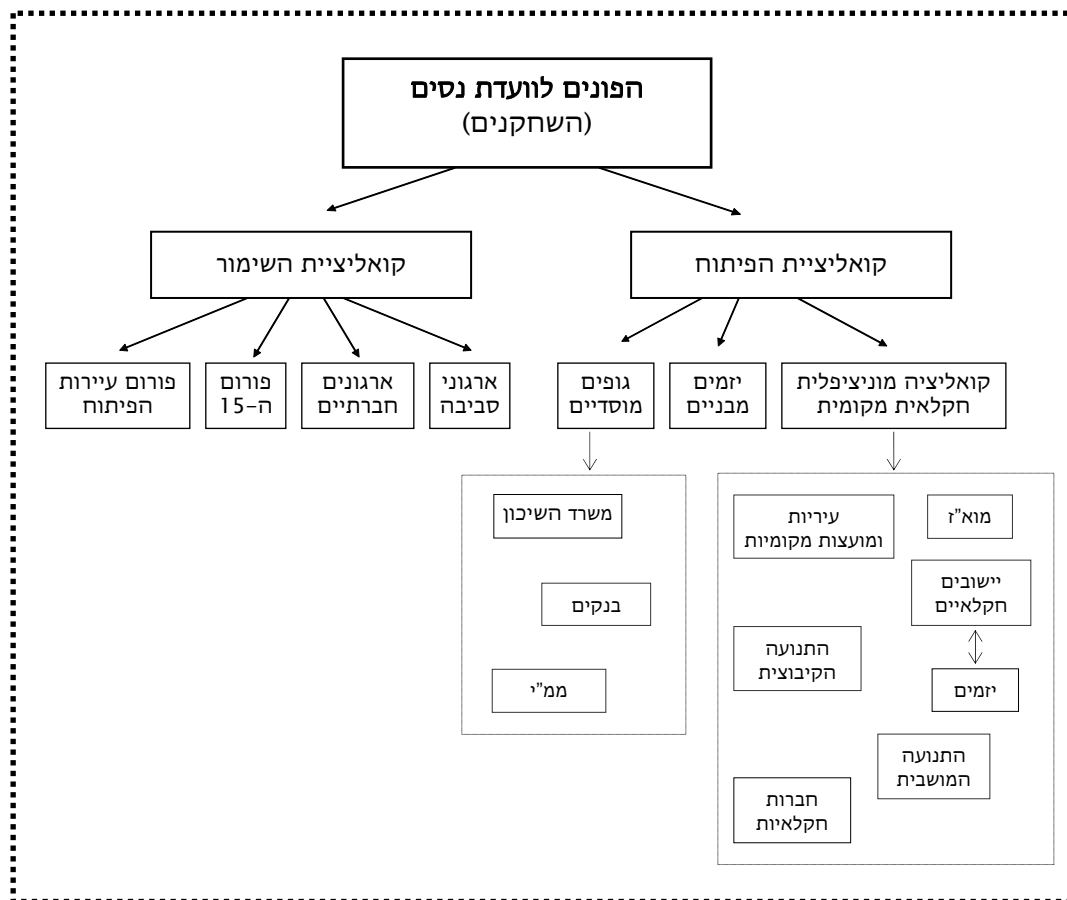
מתוך הפרוטוקולים של דיוני הוועדה אופיינו ארבע עשרה קבוצות שחקנים שונות. ראוי לציין עם זאת כי קיימים בין הקבוצות יחסי גומלין ברורים (כמו למשל בין היישובים ליזמים, או בין משרדי הממשלה ורשויות המדינה לבנקים על בסיס התחייבויות שלטוניות). קבוצות אלו נבדלות זו מזו בטיעונים שהציגו בפני הוועדה, בסיבות שבגינן ביקשו להופיע, במוטיבציות שגילו ובתדירות בה הופיעו בפניה. את השחקנים השונים ניסינו לשייך לקואליציות ברורות, כדי להקל על זיהוי מערך הכוחות שפעלו במסגרת דיוני הוועדה.

¹² על פי אתר כלכליסט, בשנת 2008 רשמו מחירי הנכסים באזור זה עלייה ממוצעת של 17%.

איור 1 מציג את מערך הכוחות הנגלה מדיוני הוועדה. ניתן להבחין בשיוכם של הפונים לוועדה לשתי הקואליציות המרכזיות שצוינו ובקשרי הגומלין הקיימים ביניהם.

איור 1

מערך הכוחות הנגלה, כפי שמשקף בדיוני ועדת נסים



כפי שניתן לראות באיור, על בסיס דיוני ועדת נסים ניתן לזהות קואליציית פיתוח וקואליציית שימור, דבר התואם את הצעתו של Pacione (1990). קואליציות אלו נבדלות בחבריהן ובטיעונים שהעלו. ניתן לראות בקואליציות אלו Advocacy coalitions כפי שאופיינו על ידי Sabatier.

קואליציית השימור – המתנגדים לפיתוח

הגדרתה של הקואליציה המתנגדת להמשך הפיתוח, הייתה פשוטה יחסית והיא מהווה שילוב של פורום חברתי-סביבתי-עירוני, הקורא תיגר על המשך הפיתוח הפרברי. פורום זה כולל את נציגי הארגונים החברתיים והסביבתיים (NGOs), את פורום ה-15 המייצג את הערים הגדולות בישראל (אשר אמנם אינו מופיע בפני הוועדה אך עומד על זכותו להעביר את דבריו בכתב ולהילקח בחשבון בעיצוב המדיניות), ואת פורום ערי הפיתוח. אלה העלו טיעונים כלכליים וחברתיים נגד המשך הפיתוח. אף שכל שחקן בפורום נבדל מרעיו במערכת הערכים שהוא מייצג ובמניעיו לסכל את הפיתוח העירוני, כל החברים בו הציגו בפני הוועדה חזית אחידה של מסקנות והתנגדות. נדגיש את טענתם הייחודית של הארגונים הסביבתיים הדורשים להכיר בערכם הכלכלי של השטחים הפתוחים במסגרת קבלת ההחלטות של הוועדה. להוציא את הארגונים החברתיים מוצגת חזית אחידה גם בסוגיית חוסר ההלימה בין הפיתוח הצפוי למגמות תכנוניות, וביניהן קווי הייסוד של תמ"א 35 המחייבים בינוי צמוד דופן. טענותיהם עסקו במסגרת העקרונית שהתווה פסק הדין של בג"ץ ונשענו על היבטים של צדק חלוקתי הכרוכים בהפשרת קרקע חקלאית ובפגיעה בשטחים הפתוחים. ראוי לציין שתרומתם של הארגונים החברתיים, אשר הובילו את ראשית המאבק בהחלטות המינהל בדיוני ועדת נסים, נותרה שולית. הם הופיעו במספר דיונים מועט, ובדיעבד ניתן לומר כי משקלם הסופי בעיצוב המדיניות שנקבעה הוא בהתאם (שכן מרבית הפרויקטים שהובאו בפני הוועדה הורשו להתקדם בהליך התכנון והביצוע).

קואליציית הפיתוח – PRO GROWTH

על רקע חזית המתנגדים המאוחדת, בולט ריבוי השחקנים והאינטרסים השונים שהוצגו בפני הוועדה על ידי מי שתומכים בהמשך הפיתוח. שחקנים אלו אינם מתגבשים לידי קואליציות ברורות. קיימים בקבוצה זו שחקנים מתנועות אידאולוגיות שונות, בעלי ערכים שונים, שסוגיית הפיתוח אינה נתפשת על ידם בצורה אחידה. באופן כללי ניתן להצביע על שלוש קבוצות המרכיבות את הקואליציה הזו:

הקבוצה המוניציפלית הכפרית – כוללת יישובים בעלי אופי כפרי (מושבים וקיבוצים) ומועצות אזוריות כמסגרת העל המתאמת, יזמים פרטיים משתלבים בקואליציה המקומית ולעתים באים מתוכה (וזאת בניגוד ליזמים המבניים כפי שיוסבר בהמשך).

המיזמים שהובאו בפני הוועדה ונבדקו בעבודה זו, קודמו ברובם על ידי נציגות נבחרת של היישובים (ראש הוועד/מרכז המשק). עובדה זו מעידה על שינוי מהותי בתהליכים

חברתיים-תודעתיים העוברים על ההתיישבות הכפרית. אם בראשית שנות התשעים היה צורך ביזם חיצוני/מתווך, שיוכל לזהות את ההטבות שטומנות בחובן החלטות המינהל העוסקות בשינוי ייעוד, ולתרגמן לכלל ביצוע על ידי פנייה אל ומעורבות בתהליך היזמות (ברשישת, 1997), הרי שהידע שנצבר בתחום המקרקעין והנדל"ן במהלך שנות התשעים אפשר ליישובים רבים להבין את מהות ההחלטות וליזום בעצמם, ללא צורך בהתקשרות עם יזמים חיצוניים.

המועצות האזוריות על אף שאינן פועלות ישירות לקידום היוזמה, הן בעלות תפקיד משמעותי ביצירת האווירה והתנאים המאפשרים את תהליך הפיתוח. בעידן של תחרות על משאבים שמטרתה לשפר את המצב הפיסקלי של הרשות ולהגדיל את סל השירותים הניתן לתושביה, ממהרות מועצות אזוריות, בעיקר במרכז הארץ ובאזורי הביקוש, לנצל את הזדמנויות הפיתוח הנקרות בדרכן. לימוד מהיר של כללי המשחק הוא חיוני ליצירת הזדמנויות הפיתוח. במקרה שלפנינו אנו עדים לתמיכה של נציגי המועצה האזורית בתהליכי הפיתוח, בעיקר באזורים בהם הצליחה המועצה לרכוש ידע וניסיון (מטה יהודה, עמק חפר ודרום השרון) בתחום הפיתוח הנדל"ן.

יש להדגיש עם זאת את השוני בתהליכי הפיתוח בין המושבים והקיבוצים, וכפועל יוצא בטיעונים ובצרכים ליוזמה שהעלו נציגיהם. תהליכים אלו כנראה טבועים עמוק במסגרות קבלת ההחלטות, ועל כך עמדה אלתרמן בריאיון עיתונאי, בו טענה כי גם חמש שנים לאחר פסיקת הבג"ץ, כאשר העסקאות שהובאו בפני הוועדה נשלמות בהדרגה, מי ש"זכה מההפקר" הם בעיקר מושבים (ידיעות אחרונות, 7.9.2007).

קבוצת היזמים המבניים – מתאפיינת ביזמים שאינם חלק אינטגרלי מהקואליציה המוניציפלית, אך פועלים במטרה להשפיע על התהליכים המתקיימים במרחב הכפרי בהיבט של פיתוח הקרקע. במתן זכות העמידה ליזמים אלו כשלעצמה יש אמירה בעלת משמעות לגבי הכוחות המעצבים כיום את המדיניות הקרקעית של ישראל ואת הצפוי לה בעתיד. אולי ניתן להבין את הצפוי במשטר הקרקעי של ישראל מדבריו של עו"ד שרגא פ' בירן בספרו **בדמעה יקצורו**:

ההתעניינות הפוליטית בעתיד אדמות הקיבוצים והמושבים היא תולדות התפתחות חדשה של החברה הישראלית, שעברה ממשטר של הגמוניה מהפכנית למשטר של הגמוניה ממלכתית, ונמצאת בשלב מעבר להגמוניית כוחות השוק. במעבר מהגמוניה אחת לאחרת נקבעים מושגי חיים חדשים. בנסיבות אלו, תפקידה של המדיניות הציבורית הוא להגדיר את היקף השליטה של הדמוקרטיה הישראלית על המשאבים שהשוק החופשי מייצר.

כלומר אין כאן ראייה צרה של קידום פרויקט זה או אחר ורדיפה אחר רווח רנטבילי פשוט, אלא ניסיון ברור לעצב מדיניות. קבוצה זו דורשת ומקבלת את הזכות לפנות לוועדה ולהשפיע על התאמת המדיניות הקרקעית. קיים כאן ניסיון ברור לשינוי התנאים שקובעים את השוק, על ידי הפעלת השפעה על הזירה בה מתקבלות ההחלטות.

ההתנהלות לה אנו עדים יכולה ללא ספק להיות מוגדרת כתופעה של Rent-Seeking. היא באה לחולל שינוי מדיניות שבצדו רווח מהותי לקבוצה קטנה יחסית, הנהנית מכוח פוליטי ממוסד וברור.

קבוצה של שחקנים מוסדיים, ציבוריים ופרטיים – שחקנים אלו מנותקים מהרמה המקומית ומייצגים אינטרסים מערכתיים ברמת המקרו, והשפעה או פוטנציאל להשפעה ברמת העל. המשותף לכל החברים בקואליציה זו הוא שורה של טיעונים כלכליים-חברתיים-מנהלתיים שהם מביאים בפני הוועדה, בעד המשך הפיתוח של הקרקע החקלאית. להערכתנו, אין לקבל כפשוטה את המציאות הנגלית מטיעוניהם בדיוני הוועדה. לחלקם הגדול של גופים אלה אינטרסים נוספים, לעתים סמויים, שהם אמנם מנועים מלהציגם בפני הוועדה כטיעונים עקרוניים, אבל שלמצער ראוי לבחון אותם. בחינה כזו היא מעבר להיקף העבודה הנוכחית, אשר הוגבלה לדיון במציאות הנגלית.

ניתן אפוא לשער כי גופים אלו באו לקדם מדיניות, שתאפשר מינימום פגיעה בתהליכים פיזיים תכנוניים כלכליים שהחלו, שכן שינויים תכופים במדיניות מקשים ביותר על גופים מוסדיים לפעול. המדיניות אמורה הייתה להשתנות בתום דיוני הוועדה ובהתאם להחלטותיה. כל מה שנותר לגופים אלו לעשות על כן הוא לנסות ולשמר את התנאים שהובטחו למי שכבר התקשרו עימם, כדי להציג תדמית אמינה שלא תקשה על פעולתם בעתיד. סוגיה שבגינה נדרשו הבנקים הגדולים ליטול חלק בדיוני הוועדה היא מניעת כל ניסיון להתיר את הקשר המשולש מדינה-בנקים-יישובים, שמוסד בהסדרי חובות ההתיישבות הכפרית (בייחוד ההסכם המשלים עם הקיבוצים). ההסדרים לכיסוי חובות היישובים התבססו על הקרקע כעירבון. לו הוועדה הייתה מחליטה להוציא את הקרקע מהמשוואה, כפי שדרשה קואליציית המתנגדים, הרי שכל ההסדר היה עומד בסכנה.

האומנם כלי רגולטיבי-שיפוטי?

הופעתם בפני הוועדה של כל הגופים שנמנו, מעידה באופן מובהק על היחס אליה. הוועדה נתפסה כהזדמנות אחרונה להפיק רווח פוטנציאלי במסגרת ההטבות שהציעו

החלטות מועצת מקרקעי ישראל (717, 727, 737) ששונו בעקבות פסיקת הבג"ץ. ביד הוועדה הופקד המנדט להמליץ על "גובה הרף" שיקבע (קביעת הקריטריונים שישפיעו על קידום של פרויקט או עצירתו) במסגרת הוראות המעבר. מניתוח הפרוטוקולים של הוועדה ניתן להבחין בפעילות של קבוצות האינטרס השונות בניסיון להשפיע על ההחלטה המנהלית-שיפוטית שתקבע. העובדה שההטבה המשמעותית ביותר שגוף ציבורי יכול להעניק היא באמצעות קרקע, רק מחזקת את חשיבותה ואת מעמדה של הוועדה בעיני הפונים אליה. מחקרה של חננאל (2006), בחן את השינויים הערכיים שחלו במדיניות הקרקעית של ישראל באמצעות זיהוי וניתוח של השיקולים המרכזיים, שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל. המחקר מצביע על ההשפעה שיש לפעילות של קבוצות אינטרס על המדיניות הציבורית שמאמצים מוסדות פוליטיים. ניתן להסיק גם במקרה זה כי על הוועדה, ששימשה כמוסד ציבורי רגולטורי-שיפוטי, הופעלו לחצים אלו. מכיוון שכך, שומה על הוועדה לקחת בחשבון את האינטרסים השונים שקיימים בחברה ולהתייחס לאיתותים החיצוניים והפנימיים, המגיעים מקבוצות האינטרס השונות.

השפעתם הפוטנציאלית של המיזמים שהובאו בפני הוועדה על המרחב בישראל

שאלה אחרונה שנבדקה, קשורה למידת ההשפעה הפוטנציאלית של המיזמים שהובאו בפני הוועדה על החיץ שבין קרקע חקלאית לעירונית. שאלה זו נבחנה בשתי דרכים משלימות:

1. בראש ובראשונה נבחנו ממצאים הנוגעים להיקף הקרקעות המיועדות לשינוי ייעוד. הממצאים הראו בברור כי היקף הקרקע המיועדת היה גדול בצורה ניכרת משינוי ייעוד הקרקע שנגרם בפועל על ידי פרויקטים שהושלמו ובתנאים שאפשרו ההחלטות האמורות, ובפרק הזמן שעוד ניתן היה ליזום לפיהן (בשלב שלפני צו הביניים של הבג"ץ). הערכה זו מהווה הערכת חסר, שכן לא בכל הפרויקטים צוין במפורש היקף הקרקע שעתידי לשנות את ייעודו. מדובר בחיזוק לטענה כי הוועדה נתפשה כגוף המאפשר חלון הזדמנויות יזמי-רגולטיבי-שיפוטי.

הציפייה כי מספר הפניות של היוזמות שהתקדמו על ציר התכנון יהיה גדול יותר אכן התאמתה, אולם אין בקשר האמור שבין מידת ההשקעה להתקדמות על ציר התכנון,

כדי להסביר את ריבוי הפניות לוועדה בדבר מיזמים שנמצאים בשני השלבים התכנוניים הראשונים שהוגדרו במערך המחקר, ושלא התקדמו לשלב הנדרש על ציר התכנון. את חוסר המתאם הזה, ניתן אולי להסביר בתפיסת דיוני ועדת נסים כסגירה של חלון הזדמנויות רגולטיבי. ניסיונם של מי שטרם החלו בתכנון, להשתמש בוועדה ככלי רגולטורי מסדיר, שעשוי להעניק להם במסגרת החלטותיו היתר לביצוע פרויקטים ולהפיק רווח, מעיד כאלף מונים על הלך הרוח כלפי המסגרת שהתוותה הוועדה. על הרווח הפוטנציאלי הצפוי תעיד העובדה, כי יותר מ-75% מהפונים בשלב תכנוני זה הן מועצות אזוריות ממחוז המרכז (בעיקר מצפון המטרופולין) וירושלים, שכן הערך הנוכחי של תזרים ההכנסות¹³ שניתן היה להשיג כפועל יוצא של ההחלטות הוא גורם מתמרץ פנייה לוועדה, גם אם ההסתברות להצלחה פחותה. ניתן לייחס את פנייתם של יישובים אלו, גם לניסיון להוכיח שעל אף שלא התקדמו על ציר התכנון, הם עומדים בקריטריונים של גורם ההסתמכות ומחזיקים בהתחייבות חוזית תקפה מהמינהל ולכן יהיו רשאים להמשיך ללא תלות בציר התכנון שהוצג.

2. המיזמים שהוצגו בעבודה זו הם המיזמים הגלויים שהובאו בפני הוועדה. עוצמת התהליך נחשפה במלוא היקפה לאחר פרסום החלטות הוועדה. בבג"ץ שהוגש כנגד המלצות הוועדה (בג"ץ 6317/03), נדרשה המדינה להכין רשימה של כל המיזמים שעל פי הקריטריונים שמציבה הוועדה רשאים להגיע לכלל סיום (גם אלו שלא פנו אל הוועדה). ניתן לראות בהיקף הרשימה המאוחרת עוד סמן לעוצמתו של התהליך ולמגמות החלות כיום על שוק המקרקעין והמדיניות המנחה לגבי הקרקע החקלאית בישראל והצפי לשינוי ייעודה. הרשימה שגובשה על ידי מינהל מקרקעי ישראל מעידה כי אין לראות בבג"ץ הקרקעות את סיומו של התהליך וכי עוד גורמים ויוזמות עומדים בפתח ומסמנים את חזית לחצי הפיתוח הצפויה בקרקע החקלאית.

חשוב לזכור, גם הפרויקטים שלא אושרו על ידי הוועדה ממשיכים להיות מקודמים באפיקים שונים. על אף שחלון ההזדמנויות ליזמות לפי החלטות המינהל המציעות פיצוי גבוה חלף, כוחות השוק ממשיכים לפעול ולקדם יזמויות, ובכללן כאלו שנדחו בוועדת נסים. לאור פוטנציאל הרווח, הכוחות המקדמים את אותם הפרויקטים מחפשים דרכי ביצוע חלופיות גם במקומות בהם ההחלטה המנהלתית הייתה שלילית. המסקנה העולה מכך היא שאין בביטול ההטבות שמעניקות ההחלטות כדי

¹³ לניסוח פורמלי של אמירה זו ראה אצל פייטלסון (Feitelson, 1989).

למנוע את התהליך אלא אולי רק להאט אותו או לעכבו באזורים בהם נחלשת השפעתו של "הצל העירוני".

יש בכך כדי להעלות את התהייה, האם היו אלו ההטבות המופלגות שהציעו החלטות המינהל, שהביאו לתהליך שינוי הייעוד בקרקע החקלאית בישראל, או שמא גודל ההטבה רק הכתיב את הקצב של התהליך? ראשיתו של תהליך היזמות בקרקע, אופיין בקושי של ממ"י להגדיל את היקף שיווק הקרקעות (בעיקר במרכז הארץ). מרגע שמנגנוני השוק הופעלו לגבי הקרקע החקלאית באזורי הביקוש, הרי שהאפשרות לקבוע ערכי שוק ריאליים לקרקע במסגרת מערך כוחות השוק, מהווה תמריץ גדול מספיק לחוכרים, שיבחרו לפעול למימוש שינוי ייעוד הקרקע, גם ללא ההטבות שהציעו החלטות המינהל משנות ה-90. אחד הגורמים לכך הוא יצירתה של קבוצת יזמים ויישובים, אשר עברו שינוי תודעתי משמעותי בנוגע לתפקיד הקרקע שבאחזקתם ויחסם אליה. קבוצה זו הפנימה לאורך התקופה בה התאפשרה היזמות את כללי המשחק ולמדה בעצמה כיצד ליזום. תהליכים אלו הגבירו את לחצי היזמות בקרקע. מעתה לא ניתן יהיה לשוב למצב ששרר קודם להחלטה 533 בראשית שנות התשעים. כללי המשחק השתנו וקבוצות אלו ממשיכות לפעול, גם כאשר תנאי השוק משתנים.

השלכות אופרטיביות של המחקר

תהליך התכנון הסטטוטורי, הארוך מטבעו, מקשה על ניתוח בזמן אמת של מגמות והשלכות צפויות ומכאן גם על התערבות באמצעי מדיניות בשלב הביצוע בפועל. אי לכך, הרציונל שהנחה את המחקר היה בחינת דיוני ועדת נסים כצוהר להבנת מגמות ותהליכי פיתוח בתקופה נתונה, טרם מימושם המלא. לגישת הניתוח המוצעת, המתייחסת לתהליך ולא לתוצאה, יש יתרון. ברוב המקרים הציעו מחקרים סיבות וגורמים לתהליכים שהגיעו לכלל סיום. הגישה שננקטה כאן מציעה, בין השאר, אפשרות לניתוח מוקדם של תהליך הפיתוח והמגמות הצפויות. ניתוח שכזה, יאפשר התערבות מהירה יותר והסקת מסקנות לגבי תהליכים בזמן אמת ולא רטרואקטיבית, כדי להתמודד עם תוצאות הפיתוח.

המחקר מצביע על היווצרותה של תרבות יזמית בקרקע, שתפסה לה אחיזה חרף ביטול ההחלטות וסיום האפשרות ליזום לפיהן. הכוחות, שצמחו מתוך ההתיישבות הכפרית,

למדו והושפעו מתהליכי השוק שחלו על הקרקע, כבר אינם ניתנים לריסון ולחזרה לתפיסות שאפיינו אותם לפני שנות התשעים.

היזמות בקרקע, על אף שצומצמה, ממשיכה לייצר פערים בין מרכז לפריפריה, שכן ביטול ההטבות שניתנו מבטיח כי היזמות העתידית תתמקד רק באזורי הביקוש, שם הרנטה הכלכלית עדיין גבוהה דיה כדי להצדיק את התהליך. למעשה, הרעת התנאים מגבירה את יתרונם של מי שנמצאים באתרים האטרקטיביים ביותר.

חשיבותו ותרומתו של מחקר זה היא בהבהרתו של תהליך הפיתוח על שחקניו הראשיים, על המניעים שהנחו אותם ועל מנגנון הפיתוח של הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים בישראל. כפי שאנו רואים כיום, הלחצים והמגמות המרחביות שזוהו בעבודה זו ממשיכים גם כעת, ולעתים ביתר שאת, שכן פוטנציאל הרווח הטמון בהסבת ייעוד הקרקע ממשיך לקרוא ליזמים, הן המקומיים והן המבניים.

מקורות

- אורון, י', מארק, נ' וג' עופר (2001). **מבוא לכלכלה – מיקרו לכלכלה**. ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס אוניברסיטת ת"א, הוצעת עמיחי: תל אביב.
- אורן-נורדיהיים, 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.
- אלתרמן, ר' (1999). **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית – מדיניות קרקע עתידית לישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- אלתרמן, ר' וא' ורנסקי (1992). **שיתוף הציבור בתכנון: החוק הנוהג ועמדות מקבלי ההחלטות**. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון: חיפה.
- אפלבוים, ל' וד' ניומן (1991). **"בין כפר לפרבר: תמורות בהתיישבות הכפרית בישראל"**. בתוך: דוד עמירן, **ארץ ישראל: מחקרים בידעת הארץ ועתיקותיה**, עמ' 7-17.
- אפרתי, נ' (1993). **"קרקעות – ניצול נכון/מחדל"**. **מבנים** 132: 45-46.
- בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות; מינהל מקרקעי ישראל; מועצת מקרקעי ישראל ועוד 15 אח'. פ"ד נו(6), 25.
- בג"ץ 6317/03 עתירת הקשת המזרחית ואח' נ' שר התעשייה המסחר והתעסוקה ועוד 11 אח'. בורוכוב, א' (1995). **"המדיניות הקרקעית בעקבות גל העליה"**. **קרקע** 39: 10-18.
- ברק-ארז, ד' (1998). **"דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים"**. **עיוני משפט כ"א**.
- ברשישת א' (1997). **החלטות 533/611 של מועצת מקרקעי ישראל מבט מרחבי על "חלון ההזדמנויות, להיווצרות שוק מקרקעין בשטחים פתוחים – חקלאיים בישראל**. עבודת גמר לתואר מוסמך בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים: ירושלים.
- ברשישת, א' וע' פייטלסון (1998). **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- דו"ח הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש) מיום 1.6.2005.
- הכהן ד', (1994). **עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל 1948-1953**, יד יצחק בן צבי: ירושלים.

- וייץ, ר' (1996). "צמיחה כלכלית ויעודי קרקע". מתוך: **תוכנית אב לישראל 2020**: ניירות עמדה בנושא המדיניות הקרקעית העתידית לישראל, צוות מדיניות קרקעית. ויתקון, ג' (2004). "**דיני מנהל מקרקעי ישראל**". חושן למשפט: תל אביב.
- זוסמן, פ', כסלו, י' וצ' לרמן (1990). "אשראי למושבים הנסיון ולקחו". **רבעון לכלכלה** 141: 131-114.
- חמאיסי, ר' (2003). **מרחב נצרת: מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- חננאל, ר' (2006). **הקרקע הלאומית: ניתוח קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל**. עבודת גמר לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה: חיפה.
- חסון, ש' ומ' חושן (2003). **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- כהן, ז' (1994). "החלטות מס' 533/611 של מועצת מקרקעי ישראל". **קרקע** 38: 13-19.
- כסלו, י' (1990). **טכנולוגיה, קואופרציה, צמיחה ומדיניות: מחקרים בכלכלה חקלאית**. הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית: ירושלים. עמ' 1-44.
- פייטלסון, ע' (1995). "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה". **אופקים בגאוגרפיה** 43-42: 22-7.
- פייטלסון, ע' (2007). "המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית". **קרקע** 62: 38-54.
- פלזנשטיין, ד' (1994). **העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- פרוטוקול דיוני ועדת נסים מתאריכים שונים.
- קרק, ר' (1993). ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א'). **קרקע**: 36.
- רזין, ע' (1991). **יזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת הערים במישור החוף הדרומי של ישראל**. המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית: ירושלים.
- רזין, ע' (1996). **תמורות בשולים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב: השלכות על השלטון המקומי**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רזין, ע' וג' רוזן (2004). **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**. מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות: ירושלים.
- שוורץ, מ' (1995). **שיתוף מוצלח בין כפר לעיר**. המרכז ללימודי הפיתוח: רחובות.

שוורץ, מ', אפלבוים, ל', קידר, פ', ות' בנין (1994). המועצות האזוריות בעידן של תמורות, האתגר של תכנון הפיתוח. המרכז ללימודי הפיתוח: רחובות.

שלאין, א' וע' פייטלסון (1996). מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה וערעורה. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

- Aharoni, Y. (1998). "The Changing Political Economy of Israel". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 155: 127-146.
- Alonso, W. (1964). *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Market*. Harvard University Press: Cambridge.
- Alterman, R. (1995). "Can Planning Help in Time of Crisis ? Public Private Responses to Israel's Recent Wave of Mass Immigration". *Journal of the American Planning Association* 61: 156-177.
- Alterman, R. (1997). "The challenge of farmland preservation: lessons from a six-country comparison", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63 (2) Spring: 220-243.
- Ashworth, G. J. and Voogd, D. (1995). *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*. John Wiley and Sons Ltd.: Chichester.
- Brown, J H., Phillips, S R. and Roberts, A N. (1981). "Land Markets at the Urban Fringe: New Insights for Policy Makers". *Journal of the American Planning Association* 47: 131-143.
- Clawson, M. (1971). *Suburban Land Conversion in the United state: An Economic and Governmental Process*. Johns Hopkins Press: Baltimore.
- Duffy, H. (1995). *Competitive Cities Succeeding in the Global Economy*. Chapman and Hall: London.
- Farber, D. A and Frickey, P. P. (1991). *Law and Public Choice: A Critical Introduction*. University of Chicago Press. Chicago, IL.
- Feitelson, E. (1989). *The Spatial Effects of Land Use Regulations: The Chesapeake Bay Critical Area Case*. Ph. D. Dissertation, Johns Hopkins University: Baltimore.
- Feitelson, E. (1999). "Social Norms, Rational and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel". *Journal of Rural Studies*, 15: 431-446.
- Flor, M. (1980). "The Commission for the Protection of Agricultural Land and its Operation". *Karka* 19: 42-49 (Hebrew).
- Goetz, M. L. and Wofford, L. E. (1979). "The Motivation for Zoning: Efficiency or Wealth Redistribution". *Land Economics*, 55: 472-485

- Hall, P., Gracey, H., Drewett, R. and Thomas, R. (1973). *The Containment of Urban England*. George Allen & Unwin: London.
- Hansen, M. N. (1975). *The Challenge of Urban Growth*. Lexington Books: Canada.
- Hart, J. F. (1976). "Urban Encroachment on Rural Areas". *The Geographical Review*, 66: 3-17.
- Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism". *Geografiska Annaler*, 71B: 3-17.
- Hirshman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press: New Haven
- Hok-Lin, L. (1989). *Land Use Planning Made Plain*. Ronald P. Frye & Company: Canada.
- Kark, R.(1995), "Planning, Housing and Land Policy 1948–1952: The Formation of Concepts and Governmental Frameworks." In: *Israel, The First Decade of Independence*. I. Troen, and N. Lucas (Eds.) New York: SUNY, 461–94.
- Kimmerling, B. (1983). *Zionism and Territory: The Socio-Territorial Dimensions of Zionist Politics*. Institute of International Studies, The University of California: Berkeley.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown Company: Boston.
- Kleiman, E. (1997). "The Waning of Israeli Etatisme". *Israel Studies* 2: 146-171.
- Krueger, A. O. (1974). "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3: 291-303.
- Lee, L. (1979). "Factors Affecting Land Use Change at the Urban-Rural Fringe", *Growth and Change* 10: 26-31.
- Logan, J. and Molotch, L H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press: Berkeley, CA.
- Morris, B. (1994). *1948 and After: Israel and the Palestinians*, 2nd ed. Clarendon Press: Oxford.
- Myrdal, G. (1957). *Rich Lands and Poor: The Road to World Prosperity*, Harper and Brothers: New York .
- Pacione, M. (1990). "Private Profit and Public Interest in the Residential Development Process: A Case Study of Conflict in the Urban Fringe". *Journal of Rural Studies*, 6: 103-115.
- Platt, H R. (1991). *Land Use Control Geography, Law, and Public Policy*, Prentice Hall: New Jersey.

- Pond, B., and Yeates, M. (1994). "Rural/Urban Land Conversion: A Technical Note on Leading Indicators of Urban Land Development". *Urban Geography* 15: 68-76.
- Robinson, M. G. (1990). *Conflict and Change in the Countryside*. Belhaven Press: London.
- Rowley C.K., Tollison R.D., Tullock G. (1988). *The political economy of rent seeking*. Center for study of public choice, George Mason University: Virginia. pp. 42-43.
- Rusk, D. (2000). "Growth Management: The Core Regional Issue", In: Katz, B. (ed.), *Reflections on Regionalism*. Brookings Institution Press: Washington. pp. 78-106.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (1993). "Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach". Westview Press: Boulder, CO.
- Shachar, A. (1998). "Reshaping the Map of Israel: A New National Planning Doctrine". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 155: 209-218.
- Sinclair, R. (1967). "Von Thunen and Urban Sprawl". *Annals of the American Geographers*, 57: 72-87.
- Solecki, D. W., and Shelley, F. M. (1996). "Pollution, Political Agendas and Policy Windows: Environmental Policy on the eve of Silent Spring". *Government and Policy*, 14: 451-466.
- Tullock, G. (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer Academic Publishers: Boston.

נספחים

נספח א: רשימת מרואיינים

נספח ב: רשימת הפונים לוועדה בהתייחס לפרויקט ספציפי

נספח ג: רשימת פונים כלליים לוועדה (שלא בהתייחס לפרויקט ספציפי)

נספח ד: השוואה בין מס' יח"ד שעוברות לפי הוראות המעבר שאישרה המועצה לבין הצעת החלטה – הנוסח המתוקן

נספח ה: החלטה מס' 944

נספח א: רשימת מרואיינים

עו"ד אברהם שרון – האגודה לזכויות האזרח.

בר-ניר לואיס – סמנכ"ל תכנון ושיווק, אורבניקס בע"מ.

ברשישת אורי – החברה להגנת הטבע, הקואליציה לשימור הרי ירושלים.

גריידינגר עפר – מתכנן מחוז מרכז במשרד הפנים. לשעבר מנהל האגף לתוכניות מתאר מחוזיות במנהל התכנון.

דוד שמוליק – יועץ לובי בשתי"ל.

עו"ד ויתקון גדעון – מנהל ממ"י (1989–1992).

טריינין רני – ראש מוא"ז יואב.

כהן יעקב – מנהל האגף והמחלקה המוניציפלית, מוא"ז עמק חפר.

לזרוס פטי – מתכננת ערים ואזורים. תושבת בית יצחק.

עייק דני – גזבר, מוא"ז עמק יזרעאל.

שדה אברהם – רכז שטחים פתוחים, החברה להגנת הטבע.

נספח ב: רשימת הפונים לוועדה בהתייחס לפרויקט ספציפי

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
1	717	תחנת דלק בשדה חמד	עוזי אפרת	מזכיר ומנהל הפרויקטים במשגב דב ובשדה חמד
2	717	מרכז מסחרי בשדה חמד	עוזי אפרת	מזכיר ומנהל הפרויקטים במשגב דב ובשדה חמד
	717		דוד סיון	נציג שדה חמד
3	717	תחנת דלק במשגב דב	עוזי אפרת	מזכיר ומנהל הפרויקטים במשגב דב ובשדה חמד
4	717	תחנת דלק בכביש יבנה פלמחים	עוזי אפרת	מזכיר ומנהל הפרויקטים במשגב דב ובשדה חמד
5	717	מושב צור נתן – פרויקט טירה	עו"ד בני סלע	מייצג את מושב צור נתן
	717		אלי עזרון	יו"ר ועד המושב
	717		ברנרד דרמון	מזכיר המושב
	717		נחום זקן	פרויקטור מטעם המושב
6	737	מושב צור נתן – הרחבה	עו"ד בני סלע	מייצג את מושב צור נתן
	737		אלי עזרון	יו"ר ועד המושב
	737		ברנרד דרמון	מזכיר המושב
	737		נחום זקן	פרויקטור מטעם המושב
7	727	מושב צור נתן – פרויקט צור יצחק	עו"ד בני סלע	מייצג את מושב צור נתן
	727		אלי עזרון	יו"ר ועד המושב
	727		ברנרד דרמון	מזכיר המושב
	727		נחום זקן	פרויקטור מטעם המושב
8	727	חוזה חקלאית בעמק הארזים	עודד תור סיני	בעל החווה החקלאית
9	727	תלמי מנשה	עו"ד גוטפריד	מייצג את תלמי מנשה
10	727	באר יעקב – כפר נוער	ע"ד אבולוף נסים	מייצג את באר יעקב
	727		צחי שמיר (פסיבי)	מנהל מוסדות החינוך
11	717 727 737	כפר שמריהו	עו"ד מנחם גלבנט	מייצג את כפר שמריהו
	717 727 737		מוסברג (פסיבי)	נציג הקבוצה – כפר שמריהו

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
12	717	גבעת השלושה	עו"ד אהוד גוט	מייצג את גבעת השלושה
	717		אהוד ססובר (פסיבי)	נציג גבעת השלושה
13	727	מושב בן שמן	עודד ברנע	יו"ר האגודה
	727		יעקב (פסיבי)	מנכ"ל חברת לורם
	727		ניסים אורן (פסיבי)	מזכיר היישוב
14	727	מושב נחלים	עו"ד עדיני	מייצג את מושב נחלים וחברת ברנוביץ
			אשר קריסטל (פסיבי)	נציג נחלים
			שמואל רוח (פסיבי)	נציג נחלים
			בן ציון (פסיבי)	נציג נחלים
15	727	מושב מגשימים	עו"ד עדיני	מייצג את מושב מגשימים וחברות מצלווי ורסידו
			בודני (פסיבי)	נציג מגשימים
			אלי קמחי (פסיבי)	נציג מגשימים
			ערן אייברום (פסיבי)	נציג מגשימים
			אמיר גוטמן (פסיבי)	נציג מגשימים
16	727	אגודת יבנה דר	עו"ד עדיני	מייצג את אגודת יבנה דר וחברת אשטרום
17	727	כפר אברהם	עו"ד עדיני	מייצג את כפר אברהם וחברות קלדן וקלדש
			ברוך יוסקוביץ (פסיבי)	נציג חברת קלדן וקלדש
18	737	בית יצחק - הרוחבה	עו"ד עדיני	מייצג את מושב בית יצחק, שער חפר
			שאול מקורי (פסיבי)	נציג בית יצחק
			פרידלנדר (פסיבי)	נציג בית יצחק
			פיזל יעקב (פסיבי)	נציג בית יצחק
			פידל הייס (פסיבי)	מתכנן בית יצחק
19	717	כרי צאן	עו"ד עדיני	מייצג את אגודת כרי צאן
20	727	אחיסמך	עו"ד ברוריה לדנר	מייצגת את מושב אחיסמך
	727		עו"ד יעקב נאמן	מייצג את מושב אחיסמך
	727		נסים לגלי (פסיבי)	חבר הוועד
	727		שלום תמם (פסיבי)	מזכיר הוועדה
	727		עמוס דישיק (פסיבי)	יו"ר הוועדה
	727		משה נטו (פסיבי)	חבר הוועד
	727		דוד כדרי (פסיבי)	חבר הוועד
	727		יעקב לוי (פסיבי)	נציג החברה היזמית - פנמה
	727		יצחק שלומוביץ (פסיבי)	נציג החברה היזמית

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
21	717	בני דרום	עו"ד יהודה טוניק	מייצג את מושב בני דרום
	717		אליעזר בינפלד	ראש המועצה האזורית חבל יבנה
22	717	קיבוץ ברעם	נעמי עומר	נציגת קיבוץ ברעם
23	727	מושב חרות	עו"ד שאול ראובני	מייצג את מושב חרות
24		תל מונד	עו"ד שאול ראובני	מייצג את היישוב תל מונד
25		תלמי יפה	עו"ד שאול ראובני	מייצג את היישוב תלמי יפה
26	717	מבקיעים	עו"ד שאול ראובני	מייצג את מושב מבקיעים
27	717 727	אחיסמך	עו"ד שאול ראובני	מייצג את מושב אחיסמך
28	727	בית מחמיה	עו"ד שאול ראובני	מייצג את מושב בית נחמיה
29	727	נורדיה	עו"ד חגי שבתאי	מייצג את היישוב נורדיה
30	727	צור משה	עו"ד חגי שבתאי	מייצג את המושב צור משה
31	737	קיבוץ רגבים	עו"ד חגי שבתאי	מייצג את קיבוץ רגבים
32	737	שדה נחום	עו"ד חגי שבתאי	מייצג את מושב שדה נחום
33	717 727	גדיה ובן-נון	עו"ד ארז אהרונים	מייצג את חברת היזמות פרדיסו והיישובים גדיה ובן-נון
			מר פרדי רובינסון	מנכ"ל פרדיסו
			עו"ד ניסן כוכי	
34	717	קרית ענבים	ניר ברק	נציג קיבוץ קרית ענבים
35	737	מושב אלונים אבא	עו"ד אליאב	מייצג את אלונים אבא
	737		עו"ד אייל ארנון	מייצג את אלונים אבא
36	737	מושב יגל	עו"ד אליאב	מייצג את מושב יגל
	737		עו"ד אייל ארנון	מייצג את מושב יגל
37	737	נווה דורון	נחמיה גנות	מקדם פרויקט - שמאי מקרקעין
38	737	נטעים	נחמיה גנות	מקדם פרויקט - שמאי מקרקעין
39	737	בורגרתה	נחמיה גנות	מקדם פרויקט - שמאי מקרקעין
40	737	חניאל	נחמיה גנות	מקדם פרויקט - שמאי מקרקעין
41	737	בית עובד	נחמיה גנות	מקדם פרויקט - שמאי מקרקעין
42	727	יד בנימין	אלי אסקחידו	ראש מועצה אזורית נחל סורק
43		מושב יסודות	אלי אסקחידו	ראש מועצה אזורית נחל סורק
44	737	קיבוץ חפץ חיים	אלי אסקחידו	ראש מועצה אזורית נחל סורק
45	717	ת. דלק בני ראם	אלי אסקחידו	ראש מועצה אזורית נחל סורק
46	717	תחנת דלק בית חלקיה	אלי אסקחידו	ראש מועצה אזורית נחל סורק
47	727	צ. סביון תמ"מ 300	עו"ד בן יעקב	מייצג את אפריקה ישראל להשקעות
	727		יורם קרן (פסיבי)	מנהל חטיבת המגורים באפריקה ישראל השקעות
	727		אורה שדות (פסיבי)	מנהלת אגף תב"ע באפריקה ישראל להשקעות
	727		עו"ד לינור סלע (פסיבי)	

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
	727		גיד שולדנפרי (פסיבי)	שותף של אפריקה ישראל לאחת העסקאות
	727		עו"ד אודי ארד	
	727		עו"ד זוהר אוסטין	
48	717 727	נצר סירני	עו"ד אודי ארד	מייצג את פרויקט רגם - פרויקט משותף לאפריקה ישראל, חברת ליגת וקיבוץ נצר סירני
49	717	קיבוץ תל יוסף	עו"ד צידון	מייצג את קיבוץ תל יוסף
50	737	דגניה ב'	עו"ד רכס	מייצג את קיבוץ דגניה ב'
	737		יוסי ורדי (פסיבי)	ראש המועצה האזורית עמק הירדן
	737		מוקה כהן	חבר כבוד בועדה
	737		רחל שרת	איש מקרקעין של דגניה ב'
	737		יאיר גלעדי (פסיבי)	איש מקרקעין של דגניה ב'
	737		יפעת שחר אורן (פסיבי)	מרכז המשק
	737		חיים יראון (פסיבי)	אחראי על ענייני מקרקעין בקיבוץ
51	737	קיבוץ יפעת	עו"ד רכס	מייצג את קיבוץ יפעת
52	737	מושב גפן	עו"ד ציון משה	מייצג את מושב גפן
53	727	מושב אורות	עו"ד ציון משה	מייצג את מושב אורות
54	737	שבי ציון - הרחבה	יפתח לבני	
	737		ארו לבנון	
55	727	שבי ציון - הרחבת נהרייה ומזרע	ארו לבנון	
	727		יפתח לבני	
56	727	כפר גלים	עו"ד עופר שוויצר	מייצג את כפר גלים
	727		יעקב אוחיון (פסיבי)	המנהל הכללי של הכפר
	727		אבי פיין (פסיבי)	סגן מנהל הכפר
	727		מוקה כהן (פסיבי)	יועץ הכפר לענייני קרקעות
57	717	נחשונים - בניית מפעל אוסם	דן פרופר	מנכ"ל אוסם
	717		גיא חזק (פסיבי)	מנהל פרויקטים - אוסם
	717		איתמר בן צבי	מרכז משק קיבוץ נחשונים
58	717	כפר מלל	הרב מרדכי קרליץ	ראש עיריית בני ברק
	717		יהודה ליבוביץ (פסיבי)	היועמ"ש, אנשי כפר מלל
	717		נציג בני ברק	נציג בני ברק
59	727	אחיעזר וצפריה ("גני אביב ב")	עו"ד חוטר ישי	מייצג את חברת מגדל הזוהר
60	737	קיבוץ חולדה	עו"ד יעל זפיר אביגדור	מייצגת את קיבוץ חולדה

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
	737		צבי אלדרוטי	יועץ לקיבוץ חולדה
	737		דן ינקוביץ (פסיבי)	יועץ לקיבוץ חולדה
	737		חנן יעקובי (פסיבי)	יועץ לקיבוץ חולדה
	737		אריה רויז (פסיבי)	מרכז משק קיבוץ בחן
	737		איתמר שוקי (פסיבי)	מרכז משק קיבוץ ברקאי
	737		מנחם פלור (פסיבי)	יועץ לקיבוץ בחן וחורשים
	737		דוד לוינדר	מרכז קיבוץ חולדה
	737		אליעזר בן חנן	מרכז קרקעות של קיבוץ בחן
61	מקב"ת 727/696	גני יהודה	עו"ד מוריאל מטלון	מייצג את גני יהודה
	מקב"ת 727/696		אמיר פורת (פסיבי)	יו"ר האגודה
	מקב"ת 727/696		עו"ד אייל מרום (פסיבי)	מייצג את גני יהודה
	מקב"ת 727/696		אלדד צברי (פסיבי)	ממשרד עורכי הדין
62	727 737	משמר דוד	פרופ' דני צידון	
	727 737		עו"ד דליה טל (פסיבית)	היועמ"ש של המטה
	727 737		עו"ד איתי אהרונסון (פסיבי)	יועמ"ש
63	727	רמת רחל	עזרי לוי	מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים
64	727	רמת רחל	עזרי לוי	מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים
65	727	מושב כסלון	עזרי לוי	מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים
66	727	מושב אורה	עזרי לוי	מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים
67	727	מושב עמינדב	עזרי לוי	מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים
68	727	פרי הר (ג. מרדכי)	עזרי לוי	מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים
69	727	קידרון	עו"ד רמי אבידע	מייצג את מושב קידרון
	727		משה מילר (פסיבי)	מזכיר מושב קידרון
70	727	מצובה - הרחבת שלומי	חגי מרום	יו"ר הקיבוץ
	727		עו"ד ארז לבנון	מייצג את קיבוץ מצובה
	727		יוסי מלכי	מנכ"ל קיבוץ מצובה
	727		בועז בן שחר	חבר קיבוץ מצובה
71	737	מצובה - הרחבה קהילתית	חגי מרום	יו"ר הקיבוץ
	737		עו"ד ארז לבנון (פסיבי)	מייצג את קיבוץ מצובה
	737		יוסי מלכי	מנכ"ל קיבוץ מצובה
	737		בועז בן שחר (פסיבי)	חבר קיבוץ מצובה

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
72	717	מצובה - בניית מרכז מסחרי	חגי מרום (פסיבי)	יו"ר הקיבוץ
	717		עו"ד ארז לבנון (פסיבי)	מייצג את קיבוץ מצובה
	717		יוסי מלכי	מנכ"ל קיבוץ מצובה
	717		בועז בן שחר (פסיבי)	חבר קיבוץ מצובה
73	737	גינתון	עו"ד עופר נועם	מייצג את גינתון
	737		אבי אלימלך (פסיבי)	יו"ר ועד גינתון
	737		מנור דוד (פסיבי)	חבר ועד מושב גינתון
	737		דורון כהן (פסיבי)	נציג המושב
74		מושב בית נקופה	נמרוד בן עמי	
			שמוליק שמש	יו"ר ועד מושב בית נקופה
75	727	בית נקופה - פרויקט יבנה דר	נמרוד בן עמי	
	727		שמוליק שמש	יו"ר ועד מושב בית נקופה
76	727	ברקת	עו"ד מלכא אבישלוס	מייצג את ברקת
	727		אהרון אהרוני	נציג היישוב
77	737	משמר השבעה - הרחבה	עו"ד חי עדיני	מייצג את משמר השבעה
	737		עמית בירמן	נציג היישוב
	737		רן כהן	נציג היישוב
78		משמר השבעה - תעשייה	עו"ד חי עדיני	מייצג את משמר השבעה
			עמית בירמן	נציג היישוב
			רן כהן	נציג היישוב
79	717	קיבוץ רבדים	עו"ד גילי ריזל	מייצגת את קיבוץ רבדים
	717		משה ריבק (פסיבי)	נציג היזמים (אשדור ו/או אשטרום)
	717		עו"ד ארז לבנון	יועץ משפטי של הקיבוץ
	717		טוביה טל	מרכז ועדת קרקעות של הקיבוץ
80	737	קיבוץ רבדים - שכונה	עו"ד גילי ריזל	מייצגת את קיבוץ רבדים
	737		משה ריבק (פסיבי)	נציג היזמים (אשדור ו/או אשטרום)
	737		עו"ד ארז לבנון	יועץ משפטי של הקיבוץ
	737		טוביה טל	מרכז ועדת קרקעות של הקיבוץ
81	737	לוחמי הגטאות	עו"ד שפיגלמן	מייצג את לוחמי הגטאות
	737		עו"ד אמנון גולן	מייצג את לוחמי הגטאות
82	737	גבעת ברנר	עו"ד שפיגלמן	מייצג את גבעת ברנר
	737		עו"ד אמנון גולן	מייצג את גבעת ברנר

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג	תפקיד
83	717	משמר השרון - הרחבת אזה"ת	עו"ד צוראל לביא	מייצג את משמר השרון
	717		איתי מרגלית	נציג משמר השרון
84		משמר השרון - גן אירועים	עו"ד צוראל לביא	מייצג את משמר השרון
			איתי מרגלית	נציג משמר השרון
85	727	נוה אילן	עו"ד אמנון גולן	מייצג את נוה אילן
86	737	נחשולים	עו"ד אמנון גולן	מייצג את נחשולים
87	717 727	קיבוץ אושה	עו"ד אמנון גולן	מייצג את קיבוץ אושה
88	717	מושב זיתן	עו"ד משה זוהרי	מייצג את מושב זיתן
	717		יהושוע כהן (פסיבי)	מזכיר מושב זיתן
	717		דודי רוסו (פסיבי)	מסייע למושב
89	727	מושב זיתן	עו"ד משה זוהרי	מייצג את מושב זיתן
	727		יהושוע כהן (פסיבי)	מזכיר מושב זיתן
	727		דודי רוסו (פסיבי)	מסייע למושב
90	727	קיבוץ גת	עו"ד רחל בכר	
	727		יוסי שמעון	
	727		שרגא שם טוב (פסיבי)	
	727		שלו יעקב	נציג קיבוץ פלמחים
	727		צורן ברק	מרכז משק
91	727	פלמחים	עו"ד רחל בכר	
	727		יוסי שמעון	
	727		שרגא שם טוב (פסיבי)	
	727		שלו יעקב	נציג קיבוץ פלמחים
	727		צורן ברק	מרכז משק
92	727	פלמחים - אזה"ת	עו"ד רחל בכר	
	727		יוסי שמעון	
	727		שרגא שם טוב (פסיבי)	
	727		שלו יעקב	נציג קיבוץ פלמחים
	727		צורן ברק	מרכז משק
93	737	כפר דניאל	עו"ד יובל כהן	מייצג את כפר דניאל
	737		יעקב ורדיגר	נציג היזמים (חברת עטרת וחברת הצופים)
	737		עוזי צוברי (פסיבי)	חברת הטבע
	737		יוני רייטהורן	נציג מושב כפר דניאל

מס פנייה	החלטת מינהל	תוכנית	דובר / נציג (פסיבי)	תפקיד
	737		יענקלה כהן (פסיבי)	נציג מושב כפר דניאל
94	717	כפר דניאל	עו"ד יובל כהן	מייצג את כפר דניאל
	717		יעקב ורדיגר	נציג היזמים (חברת עטרת וחברת הצופים)
	717		עוזי צוברי (פסיבי)	חברת הטבע
	717		יוני רייטהורן (פסיבי)	נציג מושב כפר דניאל
	717		יענקלה כהן (פסיבי)	נציג מושב כפר דניאל
95	727	קבוצת שילר	עו"ד אבי מנצ'ל	מייצג את קבוצת שילר
	727		מיקי עופר (פסיבי)	ראש המועצה האזורית ברנר
	727		שוקי פורר	ראש עיריית רחובות
	727		עמירם דרמן	אדריכל מתכנן ערים
	727		ניר מאיר (פסיבי)	חבר קבוצת שילר
96	727	חבצלת השרון	עו"ד רחל בכר	מייצגת את חבצלת השרון
	727		דוד בן צבי	נציג חבצלת השרון
	727		כרמלי בן ארצי (פסיבי)	
	727		טו עקיבא (פסיבי)	

נספח ג: רשימת פונים כלליים לוועדה (שלא בהתייחס לפרויקט ספציפי)

9.1.03	יונתן באסי	י"ר מהדרין (בדיון טוען שאין זיקה למהדרין)	737 – פקק להרחבת היישובים בפריפריה
	עו"ד בן זקן אייל עו"ד משה רבקה גב' דורית בל'רנו שפירא	מייצגים את חברת דלק נדל"ן	מבקש לתת דגש לשיקולים ג"ג דמוגרפיים
	עו"ד ליפקה	מייצג את חברת דלק	
	יואב שגיא רענן בוראל עו"ד דני פיש מלי גרנות	אגף שימור טבע וסביבה	החברה הגישה בג"צ נגד 717, 727
	גברי ברגיל – מזכיר נתן טל – מזכיר ברי הולצמן מיקי אורי צפריר בן אור	התנועה הקיבוצית	מתייחסים בעיקר להחלטות 717, 737, מבחינת בעיות דמוגרפיות כלכליות. בעיות של התנועה משנות ה-80. הם לא רואים עצמם להתדיין כבאים על 727
	רו"ח בועז וקסלר	מייצג את התנועה המושבית מול הממשלה בנושא מיסוי	החזרת הוראות בג"צ הקרקעות שקבעו את אותם עסקאות להן ניתן אישור ביצוע עד פרסום הוראות המעבר
	דודי רוסו	ס. מנהל אגף התכנון בממ"י – עד לפני מס' חודשים. בעבר: יועץ לענייני תכנון של ראש המנהל אבי דרקסלר, ומתכנן במחוז מרכז	הפרדה בין שני הצירים: ציר התכנון וציר ההסתמכות
12.1.03	השופטת ולנשטיין	י"ר הדירקטוריון של המנהלה להסדרים במגזר החקלאי	סעיף 9 בהחלטה 737, נקשר עניין ההרחבות במושבים עם הסדר החובות במושבים
	ברוך מיכאלי	מנכ"ל המועצה להסדרים	
14.1.03	עו"ד כספי שרגא בירן יגאל ארנון		אי תקינות בפעילות ממ"י וצורך של משרד המשפטים להתערב בנושא
	עו"ד ליפקה		גישה לפירוש הבג"צ

21.1.03	עו"ד סנדי קידר	מייצג קבוצת אנשים שעתרו בעניין הכשרת הקרקעות	האופן בו נתפש תפקיד הוועדה
	יאיר חזן	ראש עיריית אופקים - ראש פורום ערי פיתוח	הוועדה לא מייצגת
	עו"ד שרון אברהם וייס	האגודה לזכויות האזרח	
	משה קריף	חבר מזכירות הקשת הדמוקרטית	
	עו"ד בנג'י היימן		יש לאזן בין האינטרסים של חקלאים והציבור בכללותו
	עו"ד דוד ספיר	יועמ"ש ומזכיר החברה	ועדת שימוע - קבוצות יכין חק"ל
	עו"ד שלם מזרחי		
	גיא גינשטוק	מנכ"ל חברת מהדרין וחברת פריאור	ועדת שימוע - "מהדרין", מנכ"ל חברת מהדרין וחברת פריאור
	עו"ד מוטי ריזקין	מייצג את חב' מהדרין	
	עו"ד רחל בכר	ועדת שימוע - "ויצו הדסים"	הוועדה דנה בנקודות עקרוניות ולא דווקא בפרטים ספציפיים.
	עו"ד גיל אשכנזי		
	מיכל מדעי	נשיאת ויצ"ו עולמית	
	טובה בן דוד	גזברית ויצ"ו	
2.2.03	אבי מעוז	מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון	
	ד"ר חיים פיאלקוב	סמנ"ל לתאום ותכנון במשרד הבינוי והשיכון	
	רבקה אבסון	ס. מנהלת אגף לבינוי ערים	
5.2.03	עו"ד סנדי קידר		
	עו"ד אבידני	בעיקר בשם מושבי מבואות ירושלים	
9.2.03	עו"ד אשר קולה	מנחמיה, מושב שבר, יישובי רמה"ג, מושב חזון, מושב ארבל וכפר ברוך	החלטה 737
12.2.05	סאני קידר	הקשת הדמוקרטית המזרחית	אינטרס ציבורי אל מול אינטרס פרטי
	בנג'י היימן		רעיון ההסתמכות
	שרון אברהם		בג"צ 636/86
27.2.03	עו"ד תמי רווה		

	אשר גרין	י"ר הוועדה בהתאחדות בנושא של שימושים בלתי חוקיים בקרקעות חקלאיות	
	משה טופרובסקי	המשנה למנכ"ל ההתאחדות	
	עו"ד חגי שבתאי	דובר – נושאים כלליים	החלטה 737
5.3.03	עו"ד ארנון	בשם כלל (אזורים) ומושב כסלון	פרויקט 65 – מושב כסלון
	אילן ספיר		
	עו"ד שרגא בירן	בשם כלל (אזורים) ומושב כסלון	פרויקט 65 – מושב כסלון
	לב דוד	מנכ"ל נכסי אזורים	פרויקט 58 – כפר מלל
	שרגא צדקיהו		פרויקט 58 – כפר מלל
	אליהו ברקאי	נציג בנק הפועלים	
	עו"ד ציפי פורן	נציגת בנק הפועלים	
	דוד שפנר	נציג בנק לאומי	
	עו"ד ורדה פיפשטיין	נציגת בנק לאומי	
	עו"ד רונית אברמזון	נציגת בנק דיסקונט	
	נחמיה דויד	נציג מושב עמינדב וזיתן	פרויקט 67, 89, 88
	עו"ד חנן שפילמן	נציג זיתן	
	שמעון קינן	י"ר ועד עמינדב	
	יואב עובדיה	נציג מסילת ציון	פרויקט מרכז מסחרי בשער הגיא, הקמת תחנת דלק במודיעין, 4 מגרשים במסילת ציון
24.3.01	עו"ד צלי רשף	מייצג את קיבוץ כפר הנשיא	החלטה 737
	קולין פרימוס	נציג קיבוץ כפר הנשיא	
	עו"ד אייבי נאמן	דברים כלליים	דוגמה: כפר אז"ר
	עו"ד בליצר	מייצג את מושב אלישמע	
	צורי שגיא	מנכ"ל חברת "שערי גן יוחמות"	
	אבי מוכתר	יועץ	

נספח ד: השוואה בין מס' יח"ד שעוברות לפי הוראות המעבר שאישרה המועצה לבין הצעת החלטה – הנוסח המתוקן

הנתונים מצוינים ביחידות דיור

727

מועצה נוסח מתוקן	מועצה	פניות לנסים	
13,420	24,380	42,740	מרכז
-	-	3,000	ירושלים
1,200	1,500	1,500	תל אביב
1,500	1,500	8,800	חיפה וצפון
-	100	100	דרום
16,120	27,480	56,140	סה"כ

737

מועצה נוסח מתוקן	מועצה	פניות לנסים	
824	1,578	2,188	מרכז
502	1,632	2,398	ירושלים
40	208	548	חיפה
1,073	1,635	3,171	דרום
1,535	4,338	6,485	צפון
3,974	9,391	14,790	סה"כ יחידות דיור בהרחבות

נספח ה: דו"ח פניות / יח"ד שעוברות בהוראות המעבר השונות

727 ביחידות דיור

	פניות לנסים	מועצה	פשרה	יועץ
מרכז	42,000	24,500	10,000	13,500
ירושלים	3,000	-	-	-
תל אביב	1,500	1,500	1,200	1,200
חיפה	8,800	1,500	-	1,300
דרום	100	100	-	-
צפון	1,000	-	-	-
סה"כ	56,400	27,600	11,200	16,000

737

	פניות לנסים	מועצה	פשרה	יועץ
מרכז	39	29	25	10
ירושלים	54	41	39	27
תל אביב	-	-	-	-
חיפה	10	4	3	2
דרום	32	24	23	-
צפון	72	41	40	17
סה"כ	207	139	130	56
סה"כ יחידות דיור בהרחבה מס' הרחבות מוכפל ב-100 יח"ד בממוצע להרחבה	20,700	13,900	13,000	5,600

	פניות לנסים	מועצה	פשרה	יועץ
מרכז	2,118	1,578	1,387	824
צפון	6,485	4,338	4,142	1,535

מס' : 944
החלטה
תאריך : 18/11/2002

הנדון : הוראות מעבר להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 717,727,737

בתוקף סמכותה לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל התש"ך – 1960 החליטה מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה ביום י"ג בכסלו תשס"ג (18 בנובמבר 2002), בהמשך לדו"ח הצוות המקצועי שמונה ע"י מנהל המינהל לגיבוש המלצות בדבר הוראות מעבר להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 717, 727, 737 אשר הגיש המלצותיו ב- 17 באוקטובר 2002 כלהלן:

המועצה ממנה ועדה שתשמע הערות והשגות בנושא הוראות המעבר אשר על המועצה לקבוע בהתאם לפסק דינו של בית המשפט העליון מיום 29.8.2002.

הועדה תורכב מ- 5 חברים:

2 נציגי הממשלה, 2 נציגי קק"ל ויו"ר שייקבע במשותף ע"י יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ויו"ר הדירקטוריון של קק"ל.

המלצות הועדה תובאנה לאישור מועצת מקרקעי ישראל.