

# טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ושינוי בעירבון מוגבל: האם ועדות גבולות<sup>1</sup> מהוות מנגנון למיתון אי-שוויון מרחבי?

איתי בארי, מירב אהרון גוטמן ויונתן לוזר

האם שיוך מעמדי ואתני של רשויות מקומיות ושל קהילות משפיע על פוטנציאל הצמצום של אי-שוויון מרחבי? מטרת מחקר זה היא לזהות תהליכי עומק ביחסי הכוחות המרחביים המשפיעים על שינויים בתוואי הגבולות המוניציפליים. המחקר מפתח וממשיג טריטוריאליזם מרכזי-מקומי והוא ממוקם בצומת שבין פוליטיקה, סוציולוגיה וגאוגרפיה. לצורך כך המחקר מתבסס על מיפוי של 94 ההחלטות של ועדת גבולות שהתקבלו מבג"ץ הקרקעות בשנת 2003 ועד שנת 2016 ועל ניתוחן האמפירי-כמותי, וכן על מיפוי המעמד החברתי-כלכלי, הקרבה למרכז, השיוך האתני והקרבה

---

1 או בשמן המלא "ועדות חקירה גאוגרפיות לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות".

\* ד"ר איתי בארי, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.

דואר אלקטרוני: itaibeeri@poli.haifa.ac.il

ד"ר מירב אהרון גוטמן, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.

דואר אלקטרוני: meiravag@technion.ac.il

יונתן לוזר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.

דואר אלקטרוני: jonathanluzer@gmail.com

הפוליטית של הרשויות המקומיות שאליהן הועברו קרקעות. מן הממצאים המרכזיים עולה כי מכלול ההחלטות אינו מעיד על רפורמה כוללת וברורה המשרתת מדיניות של צמצום אי־השוויון המרחבי או של שימורו. רשויות מקומיות המאופיינות במעמד חברתי־כלכלי נמוך זכו ליהנות מתוספת קרקעות לשטחן, לעתים בשיעור ניכר, בתנאי שהן ממוקמות במרכז הארץ או שייכות לרוב היהודי או שהן מקורבות פוליטית לשר הפנים ולמחנה הימני־חרדי. רשויות מקומיות מן הפריפריה הגאוגרפית והחברתית, המאוכלסות במיעוט ערבי ואינן מקורבות פוליטית לשר המכהן – נהנו במידה פחותה מן הזכות לתכנן ומפוטנציאל הפיתוח של הקרקע. תרומתו של מחקר זה היא בבחינתה האמפירית של הדינמיקה הפוליטית־מרחבית במישור המקומי והמרכזי, לראשונה, עשור ומחצה לאחר בג"ץ הקרקעות, ובתוך כך, בחינתו של אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על אי־שוויון מרחבי – החלוקה של משאב יקר ביותר – הקרקע. תרומתו התאורטית של המחקר ממוקדת בהשפעה הפוליטית המתחוללת בין שחקנים שונים ברובד המקומי ובין הרובד המקומי לבין הרובד המרכזי, על הזכות לתכנן ולפתח את הקרקע ועל פוטנציאל הצמצום של אי־שוויון מרחבי.

מילות מפתח: אי־שוויון מרחבי, טריטוריאליזם מרכזי־מקומית, קרקעות, גבולות, מקומיות, יחסי כוחות מרחביים, שיוך מעמדי, שיוך אתני

המסגרת התאורטית במחקר זה כוללת היבטים פוליטיים, חברתיים, כלכליים, מרחביים (גאוגרפיים) ועירוניים, והיא מחברת בין מושגים הנקשרים זה בזה: שונות מרחבית, פערים חברתיים, אי־שוויון מרחבי וטריטוריאליזם. העיסוק בכך מתקיים למעלה מ־2,500 שנים, החל מפילוסופים של המחשבה הפוליטית, כגון פלאטו ואריסטוטלס, עבור בתאורטיקנים קלאסיים של המחשבה הפוליטית מן המאות ה־18–20, כגון עמנואל קאנט, תומס הובס, ז'אן ז'אק רוסו, קארל מרקס ופרידריך אנגלס, המשך בסוציולוגים של המרחב, כגון גיל סמית, וכלה בעיסוק מאוחר באי־שוויון מרחבי על רקע המשבר הכלכלי־חברתי שפרץ בשנת 2008 והביקורת על העידן הנאו־ליברלי בעבודותיהם של חוקרים כגון דוקינס (Dawkins, 2017), אלדן (Elden, 2010a) וגוריס (Gyuris, 2014), (2017).

על־אף העיסוק המתמשך בחקר אי־השוויון המרחבי, תחום זה ממשיך לעורר מחלוקות פוליטיות ואקדמיות בקרב המחזיקים באידאולוגיות סותרות. סקירה ביקורתית מעמיקה (Gyuris, 2014) מעלה ארבע ביקורות וְחִסְרִים חמורים במחקר הפוליטי של אי־שוויון מרחבי. ראשית, אין בתאוריה הפוליטית התייחסות לטריטוריה, וכך נותר מושג הטריטוריה בלא הסבר תאורטי־פוליטי מספק. אף שחקר אי־שוויון מרחבי הוא פוליטי

בהגדרתו, המחקר שנעשה עד כה על אודות אי־שוויון מרחבי התקיים בלא הקשר פוליטי. אי־שוויון מרחבי יש לנתח, להבין ולפרש רק בהקשר ההיסטורי-פוליטי מאחר שלא ניתן להפריד בין המחקר לבין החוקר המעורה בשיח הפוליטי, באידאולוגיה ובסדר היום החברתי והפוליטי בסביבתו. לפיכך, יש לשוב ולחקור אי־שוויון מרחבי מנקודת מבט עכשווית המאפשרת לנתח ניתוח מודע ושקוף את ההקשר ההיסטורי-פוליטי. שנית, חלק מן המחקר שנעשה עד כה לא היה אובייקטיבי אלא נגוע בפוליטיזציה. הלגיטימציה שניתנה למדע לבחון את השאלה "כיצד נוצרים פערים?" נוצלה לטובת מענה על השאלה "האם אי־שוויון הוא טוב או רע?", לגריפת עוצמה פוליטית ולקידום אידאולוגיה – בדרך כלל סוציאליסטית, אנטי־קפיטליסטית ואנטי־סובייטית. לפיכך, יש מקום למחקר אמפירי המעוגן בתצפיות תקפות. שלישית, באופן אבסורדי, על־אף ההטיה השלילית של פוליטיזציה בחקר אי־שוויון מרחבי, בחינה אמפירית של הדינמיקה הפוליטית והשפעתה על צמצום אי־השוויון המרחבי או על שימורו טרם קיבלה את ההתייחסות האמפירית הנדרשת להבנת התופעה. רביעית, טריטוריאליזם נחקרה כמעט רק בהקשר ליחסים בין־לאומיים והיא חסרה רובד מקומי.

בתשובה לחסרים הללו, ניסינו לתת במחקר זה מענה לקריאה של רבים לחקור את הקשר בין שחקנים פוליטיים וקבוצות חברתיות לבין אי־שוויון מרחבי (למשל, Elden, 2010b; Gyuris, 2017; Jenkins, Leicht, & Wendt, 2006). מטרת המחקר היא להעשיר את הידע הקיים, הן על־ידי הכרה בהשפעות הפוליטיות האפשריות והיותו ניוון באופן מודע מן ההקשר ההיסטורי-פוליטי שבו הוא מתרחש, והן על־ידי בחינה וחשיפה של השפעת יחסי הכוחות המרחביים על פוטנציאל הצמצום של אי־שוויון מרחבי, וזאת, בעזרת מערך מחקר אמפירי וכלים כמותיים. מטרה נוספת של מחקר זה היא לפתח המשגה של טריטוריאליזם מרכזי-מקומי, כלומר, להרחיב את השיח העוסק בטריטוריאליזם, המוטה רובו ככולו ליחסים בין־לאומיים (למשל, Agnew, 2015; Elden, 2006, 2010a, 2010b; Shah, 2012; Tockman, 2016), ולמקדו במקומי, ביחסים בין שחקנים מקומיים ובינם לבין השלטון המרכזי.

לפיכך, נשאלת השאלה אם יחסי כוחות מרחביים משפיעים על פוטנציאל הצמצום של אי־שוויון מרחבי. הסקירה התאורטית במאמר זה עוסקת אפוא בהנכחת הבעיה (problematization) של אי־השוויון המרחבי בשיח הפוליטי והחברתי ובדרך שבה אי־שוויון מרחבי התפתח, הוגדר והשתרש בישראל. כדי לתת מענה לשאלה, התבססנו על מערך מחקר משולב, איכותני וכמותי, שכלל ניתוח פרוטוקולים של ועדות גבולות ועריכת ראיונות עם בעלי תפקידים בכירים העוסקים במדיניות מרחבית. על סמך הממצאים נפתח את המושג טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ונרחיב בהיבטים התאורטיים המשתקפים ממנו.

## היבטים תאורטיים של יחסי כוחות מרחביים, טריטוריאליות מרכזית-מקומית ואיישוויון מרחבי

הנכחת הבעיה (problematization) של איישוויון מרחבי בבסיס הדיון באישוויון מרחבי מצויות שתי הנחות יסוד עיקריות. לפי הנחת יסוד אחת, איישוויון מרחבי התקיים מאז הכריז האדם בפעם הראשונה "זה שלי", כפי שטען הפילוסוף ז'אן ז'אק רוסו, והוא מוסיף להתקיים בצורה כזו או אחרת בכל חברה. כך, איישוויון היא לעולם תוצאה של יחסי עוצמה א-סימטריים שמשמעותם שליטה של יחידים וקבוצות על משאבים חומריים ולא-חומריים (Gyuris, 2017). הנחת היסוד הנוספת גורסת כי כל נקודה במרחב שונה מכל שאר הנקודות במרחב (Morrill, 2001), ואך טבעי הוא שייוצרו פערים בערך המיוחס למקומות שונים, והם יובילו לתחרות על הבעלות עליהם (Gyuris, 2017). בהמשך לאלו, וורד (Ward, 2009) הגדיר איישוויון מרחבי כחלוקה לא אחידה של תופעה במרחב, חלוקה שלא הייתה נוצרת בלא התערבות אנושית. בעוד ששונות מרחבית הנוצרת על-ידי כוחות הטבע נתפסת לרוב ככורח המציאות, כסבירה והוגנת, איישוויון מרחבי נחשב בדרך כלל לתופעה פוליטית, בלתי רצויה, לא הגונה ובלתי צודקת (Morrill, 2001).

לכאורה, מדיניות ציבורית וקדמה טכנולוגית מאפשרות לצמצם באופן ניכר שונות מרחבית ואישוויון חברתי. לדוגמה, על-ידי בניית גשרים, שירותים מקוונים וניצול אנרגיה מתחדשת. אולם, מה מצדיק מדיניות מרחבית החותרת לשינוי המצב הקיים? שאלה זו משתנה בהתאם למקום, לזמן ולשיפוט נורמטיבי (Morrill, 2001). בנקודה זו מתהווה הנכחתה של בעיית איישוויון המרחבי, ונשאלת השאלה כיצד יש להגדירה וכיצד ניתן לצמצמה (Dery, 2018).

במישור הפוליטי, האידאולוגי והגאוגרפי יש שתי תפיסות סותרות של איישוויון: זו הרואה באישוויון תופעה בלתי צודקת וזו הרואה באישוויון תופעה מוצדקת, או לפחות, כורח המציאות. נוסף על כך, מוסברגר (Meusburger, 2009) טען כי לצד גורמים וכישורים אישיותיים, כגון ידע, אינטליגנציה ויצירתיות, גם לגורמים פוליטיים, מוסדיים, חברתיים ותרבותיים וגם לאופן שבו חברות מפותחות מאורגנות יש השפעה מכרעת על פערים חברתיים. ככל שהחברה מפותחת יותר, מיסוד העוצמה בה הוא א-סימטרי ומביא לשונות ולפערים גדלים. אלו מיתרגמים למדיניות ציבורית המתמודדת עם איישוויון מרחבי ולמתח שבין מדיניות כלכלית-חברתית סוציאליסטית לבין מדיניות קפיטליסטית. בהפשטה ניתן לומר כי סוציאליסטים תופסים איישוויון מרחבי כבעיה חברתית חמורה שיש לפתור בכוחות ובמשאבים מדינתיים, ולעומת תפיסה זו, לפי המסורת הקפיטליסטית, איישוויון מרחבי הוא תוצר נלווה ואף הכרחי לקידום החברה, הכלכלה והצמיחה (Gyuris, 2014).

במבט כולל, לפי שעה, על-אף הפוליטיזציה של הנכחת הבעיה של איישוויון מרחבי, ואולי בְּשָׁלָה, המחקר על תפקידה של טריטוריאליות מרכזית-מקומית באישוויון מרחבי עדיין מצוי בראשית דרכו.

### טריטוריאליזם מרכזי-מקומי:

יחסי כוחות מרחביים ואי-שוויון מרחבי ברובד המקומי את הצימוד בין פוליטיקה לבין אי-שוויון מרחבי ברובד המקומי אפשר לשייך לכמה חוקרים. לסוול (Lasswell, 1936) דן בשאלת העוצמה הפוליטית – מי מקבל מה, מתי וכיצד. סמית (Smith, D. M., 1974) הרחיב את הדיון לכדי שאלה הכוללת את הממד המרחבי – מי מקבל מה, היכן וכיצד. אוסברג (Osberg, 2001) עסק בשאלה – בקרב מי מתקיים אי-השוויון. לטענתו של אוסברג, אי-שוויון הוא תבחין חברתי ומרחבי כאחד, והוא נפער בין קבוצות של אנשים המשתייכים למקומות שונים. ואילו סמית (Smith, N., 1984) עסק בפוליטיקה של רבדים (politics of scale) וקבע כי אי-שוויון מרחבי יכול להתקיים למן הרמה הגלובלית ויחסים בין-לאומיים, דרך רמות ביניים אזוריות, מקומיות, עירוניות וקהילתיות ועד יחסים בין-אישיים ברמת המשפחה. בעוד שבעת החדשה המאוחרת, עד שנות ה-80 של המאה ה-20, שיח אי-השוויון המרחבי סבב בעיקר ברמת היחסים הבין-לאומיים, משנות ה-90 השיח הועתק בעיקר לרמות האזורית, המקומית והעירונית (למשל, Soja, 1989; Lobao, 1996).

מונח מאוחר יותר הקושר בין פוליטיקה לבין מרחב הוא טריטוריאליזם (תחומיות). בעוד שהגדרת הטריטוריה היא צרה – שטח תחום המצוי תחת שליטה של אנשים, טריטוריאליזם היא מונח מרחבי – התנהגות אנושית, חברתית ופוליטית שהתוצר שלה הוא הישג בתחום הטריטוריה. טריטוריאליזם היא התנהגות פוליטית המעוצבת ביחסי גומלין, בתחרות, במאבק ובשיתוף פעולה, כלומר, בארגון הפוליטי של המרחב הקושר בין קרקע לבין גבול (Shah, 2012; Soja, 1971; Yilmaz, 2018). קרקע היא משאב פיזי, פוליטי, כלכלי, תרבותי וסמלי (Molotch, 1976). גבול הוא ההופך מרחב למקום, מבחין בין קבוצות, קושר ומשייך אותן לטריטוריה ומשייך מרחב גאוגרפי לקבוצה (Gurevitch & Aran, 1994; Zerubavel, 1993).

העיסוק המחקרי העכשווי בטריטוריאליזם מרוכז רובו ככולו ביחסים בין מדינות ובין לאומים (Agnew, 2015; Elden, 2010a; Shah, 2012). לטענתנו, לב התהליך הפוליטי המשפיע על אי-שוויון מרחבי ברובד המקומי כרוך בקנה מידה אחר, בטריטוריאליזם מרכזי-מקומי, כלומר, ביחסים הפוליטיים-מרחביים בין רשויות מקומיות, קהילות, מעמדות וקבוצות אתניות ובין אלו לבין השלטון המרכזי.

כלומר, אנו מאמצים גישה סטרוקטורלית, מבנית, להבנת יחסי הכוחות במרחב והשפעתם על קרקע וגבול. עצם פעולת התביעה התחרותית לשמר או לצמצם אי-שוויון מרחבי, לזקוף קרקע ואת הזכויות והסמכויות הנקשרות בה לקהילה מסוימת היא פעולה פוליטית. מדובר בהחלת עוצמה כלפי קהילות שכנות ואל מול השלטון המרכזי, שהלגיטימציה שלה היא השתייכות למעמד חברתי, גאוגרפי או פוליטי או לקבוצה אתנית (Kemp, 1999). מטרתה להביא להישג טריטוריאלי, כלכלי וסמלי: משיכת תושבים ועסקים והגדלת הכנסות העשויות להביא לתמיכה וליציבות שלטונית (Tiebout, 1956). נוסף על כך, עצם פעולת השיוך והקצאה של קרקע והאצלת הזכויות

והסמכויות הנקשרות בה, ועצם יישום המדיניות הכוללת עיצוב של גבול מוניציפלי המיטיב עם רשות מקומית, קהילה, בני מעמד חברתי או קבוצה אתנית מסוימת – הן פעולות פוליטיות של השלטון המרכזי, של פוליטיקאים ברובד הלאומי ושל רגולטורים מטעמם, שמשמעותה היא צמצום של אי־שוויון מרחבי או שימורו (Birkland, 2015; Deas & Ward, 2000).

### טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ואי־שוויון מרחבי: המקרה הישראלי

אירועים היסטוריים-פוליטיים והשפעתם על אי־שוויון המרחבי בישראל בחלק זה נצביע על שני רצפים של אירועים היסטוריים-פוליטיים שהשפיעו על אי־שוויון מרחבי בישראל: קונפליקט מתמשך בין יהודים לבין ערבים ומדיניות יישוב העולים החדשים.

תכליתו העיקרית של הקונפליקט המתמשך בין יהודים לבין ערבים, ששיאו בשנת 1948 במלחמת העצמאות הישראלית ובנכבה הפלסטינית, היא שליטה לאומית בקרקע. בתום המנדט הבריטי בארץ ישראל ("א") סירבו ערביי הארץ להצעת החלוקה של הקרקע בפלשתינה-א"י כבסיס להקמתן של שתי מדינות לאום ונתרו בלא קרקע לאומית. נוסף על כך, עם הקמת המדינה הופקעו קרקעות פרטיות שהיו בבעלות ערבים (גונן, 2006). זאת ועוד, גם במישור הקהילתי המגמה הייתה דומה: עד שנת 1966 הרשויות המקומיות הערביות היו נתונות במשטר צבאי, ולרוב גבולותיהן תוחמו בשטח צר סביב שטחן הבנוי, תחום שהגביל את צמיחתן (Falah, 1992). השטחים שמסביב לרשויות המקומיות הערביות הוגדרו כ"שטח גלילי", והם שויכו לרשויות מקומיות יהודיות בעת שהוקמו (רזין וחזן, 2001). רק בראשית שנות ה-80 חל מפנה. רשויות מקומיות ערביות עברו לדרישה פעילה להרחיב את גבולותיהן ובתוך כך הגישו תביעות לשינויי תחום שיפוטן, ולא ניתן היה להשאירן מחוץ למאבק המרחבי (רזין, חסון וחזן, 1994). לקונפליקט המתמשך בין הלאומים הייתה אפוא מלכתחילה השפעה מכרעת על אי־השוויון המרחבי בישראל.

האירוע ההיסטורי-פוליטי השני שעיצב את אי־השוויון המרחבי בישראל הוא מדיניות יישוב העולים החדשים והוא הושפע ממתח אתני בתוך החברה היהודית. מדיניות פיזור האוכלוסין שנכפתה על עולים יהודים יוצאי אסיה וצפון אפריקה יצרה אי־שוויון דרמטי ומובנה במערך השליטה בקרקע. לאחר קום המדינה עברו מרבית הקרקעות לידי המדינה (טרואן, 2009) ובשנות ה-50–60 של המאה ה-20 נוסדו מאות יישובים חקלאיים וכ-25 ערים חדשות. ישראל חולקה ל-24 מחוזות שנקבעו להם יעדי אכלוס, ולמעלה מ-80% מן העולים נותבו לעיירות הפיתוח החדשות (Weitz & Rokach, 1968/2013, pp. 22-24). אכלוסן של עיירות הפיתוח בעולים חדשים בעלי השתייכות אתנית מזרחית היה אפוא רכיב מרכזי ביצירת אי־השוויון המרחבי בישראל (צמרת, חלמיש ומאיר-גליצנשטיין, 2009).

בהמשך לשתי המגמות הללו, עיצוב מפת השלטון המקומי בשנותיה הראשונות של המדינה היטיב עם מועצות אזוריות שאיגדו בשטחן קיבוצים לעומת מועצות אזוריות שבשטחן הוקמו מושבי עולים חדשים (יפתחאל, 1998). נוסף על כך, עיצוב מפת השלטון המקומי בשנותיה הראשונות של המדינה היטיב עם עיריות ועם מועצות אזוריות שהיו ממוקמות במרכז הארץ, ושהיו מאוכלסות בעיקר בבני מעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה ובעולים ותיקים יוצאי מדינות אירופה (יפתחאל, 2010; יפתחאל וגאנם, 2004; יפתחאל וצפדיה, 1999). האחרונים, נהנו משטח שיועד לפיתוח עירוני ומשך אליו אוכלוסייה חדשה ומפיתוח כלכלי של אזורי מסחר ותעשייה, שיש להם משמעות דרמטית לעוצמתה הכלכלית של הרשות המקומית ושל הקהילה. כל זאת על חשבון עיירות הפיתוח שנותרו בלא די שטח לפיתוח ושבהן התגוררה הפריפריה החברתית – מיעוטים שאינם יהודים, עולים חדשים ובני מעמד חברתי-כלכלי בינוני-נמוך (צפדיה, 2006; Cohen & Aharon- Gutman, 2016; Tzfadia, 2005). גם כיום מתמשכת אי-ההלימה בין שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות לבין גודל האוכלוסייה (חננאל, 2009). מעיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018, לשונית "נתונים פיזיים ונתוני אוכלוסייה", טור IB) עולה כי אף שלמעלה מ-90% מן התושבים מתגוררים ברשויות מקומיות בעלות אופי עירוני מובהק, שטח השיפוט של המועצות האזוריות הכפריות עולה על 86% מקרקעות המדינה. הסכסוך היהודי-ערבי ומדיניות קליטת העולים פצרו אפוא אי-שוויון מרחבי והזינו מאבקים לצמצומו. ובכך, קרקעות וגבולות מוניציפליים שיקפו, כוננו והנציחו את מבנה הכוח החברתי והשיוך המעמדי והאתני בישראל.

#### הכרעות רגולטוריות ומשפטיות מרכזיות

##### והשפעתן על אי-השוויון המרחבי בישראל

מדיניות השלטון המרכזי בישראל ככלל, והבעלות על הקרקע, על זכויות הפיתוח ועל מדיניות הקרקעות בפרט, הן ריכוזיות מאוד (בארי ורזין, 2015; גל-נור וטבת, 2019; חננאל ואלתרמן, 2015; Beeri & Yuval, 2015; Beeri, 2013). חלקה הגדול של הקרקע בבעלות המדינה (93%) מנוהל באמצעות רשות מקרקעי ישראל (ללא תאריך) (ולשעבר מועצת מקרקעי ישראל – ממ"י), הכפופה לממשלת ישראל. בנסיבות אלו, הממשלה אמונה על חלוקת העושר והעוצמה הנגזרים ממשאבי הקרקע, כלומר, על צמצום אי-השוויון המרחבי או על שימורו. אולם, בהתאם לעקרון הפרדת הרשויות ולעקרון האיוונים והבלמים, גם למערכת המשפט תפקיד בשמירה על הצדק, עלידי עיצוב מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות הנוגעות למשאבי הקרקע יתקבלו באמצעות הליך הגון ורציונלי. זאת, כדי למנוע חלוקה מפלה ומדירה שתיטיב עם קבוצות אחדות ותפגע באחרות באופן בלתי מידתי (ברק-ארוז, 2005).

בשנות ה-80 של המאה ה-20 הידרדרו קיבוצים ומושבים רבים למשבר כלכלי. מאוחר יותר, עקב העלייה הגדולה ממדינות ברית המועצות לשעבר, גבר הצורך לפתח מקומות תעסוקה. בעקבות שני אירועים אלו, בשנות ה-90, מועצת מקרקעי ישראל

(לימים, רשות מקרקעי ישראל – רמ"י) יישמה מדיניות מרחבת שהתירה למועצות אזוריות יהודיות, בעיקר במרכז הארץ, להפשיר קרקע חקלאית בשטחן לצורכי פיתוח ובנייה של אזורי תעסוקה – הרשאה שהניבה ברבות השנים "ביצי זהב". אולם, מרבית העולים מברית המועצות לשעבר התגוררו ועבדו בערי הפיתוח הממוקמות בפריפריה (Hananel, 2009). וכך, בדומה למדיניות שהונהגה בשנותיה הראשונות של המדינה, המדיניות שהונהגה בשנים אלו, וכללה הפשרת קרקעות חקלאיות, פיתוח אזורי תעסוקה וארנונה עסקית, לא היטיבה עם תושבי הפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל. להפך, הפשרת הקרקעות שימרה ואף העמיקה את אי־השוויון המרחבי בין בני מעמדות שונים, בין קבוצות אתניות שונות ואף בין תושבי המרכז לבין תושבי הפריפריה. בתגובה לכך, "הקשת הדמוקרטית המזרחית", עמותת "שיח חדש" ואחרים עתרו בשנת 2003 לבג"ץ נגד ממ"י ואחרים (מידני, 2005), עתירה שלימים כונתה "בג"ץ הקרקעות" (בג"ץ 244/00, 2001), בדרישה לתקן את האפליה המובנית, לטענתם. החלטת בג"ץ ביטלה את החלטות ממ"י 717, 727 ו־737 שהעניקו ליישובים חקלאיים (בעיקר קיבוצים ומושבים) זכויות בנייה ופיתוח בקרקעות חקלאיות וזכויות פיצוי מורחבות, וזאת, בטענה של אי־סבירות ובטענה שהחלטות אלו התעלמו מן הערך "צדק חלוקתי" (ברק־ארו, 2005). בכך, פירש הבג"ץ את השוויון כצדק וראה באי־שוויון מרחבי בעיה שניתן וצריך לצמצמה על־ידי חלוקה שוויונית של משאבים. החלטה זו עוררה סערה ציבורית והוכתרה כתפנית, אם כי הדרגתית וצוברת, בכל הקשור למדיניות המרחבית. על רקע אי־שוויון מרחבי מתמשך ואי־משילות מוסדית שנבעה משסע חברתי ואתני, התפנית התרחשה בשתי זירות: בזירת המדיניות המרחבית חל שינוי הדרגתי ובזירה החברתית קבוצות מוחלשות פנו להשתתפות פוליטית חלופית. ברצותן של קבוצות מוחלשות אלו לשנות את המדיניות המרחבית ולהביא לצמצום אי־השוויון המרחבי, הן נואשו מפוליטיקה פרלמנטרית ופנו בלית ברירה לבית המשפט העליון (מידני, 2005).

## מטרה והשערות

מטרת המחקר היא לבחון ולחשוף את ההשפעה של הכרעות רגולטוריות על פוטנציאל הצמצום של אי־השוויון המרחבי. אי־השוויון המרחבי שלפנינו בא לידי ביטוי בטריטוריה מקומית ושורשיו בטריטוריאליות מרכזית־מקומית, כלומר, ביחסי הגומלין בין רשויות מקומיות, קהילות, מעמדות וקבוצות אתניות ובין כל אלו לבין השלטון המרכזי. נוסף על כך, הדינמיקה שהתפתחה עקב האירועים ההיסטוריים־פוליטיים וההכרעות הרגולטוריות ונגעה בצמצום של אי־השוויון המרחבי הושפעה מיחסי גומלין אלו. לאור כל האמור לעיל אנו משערים כי:

השערה 1: ימצא קשר חיובי בין שיוכן המעמדי של רשויות מקומיות ושיוכן האתני של קהילותיהן לבין פוטנציאל הצמצום של אי־השוויון המרחבי ברובד המקומי.



השערה 2: ימצא קשר בין הדינמיקה הפוליטית של הרשות המקבלת לבין פוטנציאל הצמצום של אי-השוויון המרחבי ברובד המקומי.

השערה 3: שיוכן המעמדי והאתני של רשויות מקומיות וקהילות ימתן את הקשר בין הדינמיקה הפוליטית לבין פוטנציאל הצמצום של אי-השוויון המרחבי ברובד המקומי.

## שיטה

במחקר זה נקטנו שיטה משולבת – כמותית ואיכותנית. ניתחנו המלצות של "ועדות חקירה גאוגרפיות לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות" (להלן "ועדות גבולות") שניתנו משנת 2003, לאחר בג"ץ הקרקעות, עד שנת 2016, עת הוקמו הוועדות הגאוגרפיות הקבועות.

## בסיס הנתונים

בבסיס הנתונים נכללו המלצות של 94 ועדות גבולות שפעלו בתקופת המחקר, כאמור בשנים 2003–2016, שיש עליהן מידע מלא וזמין לציבור (משרד האוצר, ללא תאריך). מסמכים אלו בצירוף הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות מקנים תוקף למידע שבו השתמשנו.

ועדת גבולות היא ועדה ציבורית שממנה שר הפנים והוא מפקיד בדיה מנדט לדון ולהמליץ על שינוי שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות המשויכות לוועדה זו. שר הפנים עשוי לקבל את המלצת הוועדה ובמקרה כזה יועבר שטח ל"רשות המקומית המקבלת". אפשר אפוא לראות בוועדות אלו כלי רגולטורי המעצב מדיניות מרחבית ברובד המקומי (רזין וחזן, 2000). מנתוני משרד הפנים (2019) עולה כי 71 המלצות (76%) מכלל המלצותיהן של הוועדות בתקופת המחקר אומצו על-ידי שר הפנים. מעבר למסמכי 94 הוועדות, אפשר שבשנות המחקר פעלו ועדות נוספות שלא נמצא עליהן מידע מסיבות שונות, כגון משיכתן על-ידי מגישיהן, אי-עמידתן בתנאי הסף או מציאתן כלא סבירות ודחייתן עקב כך.

עוד יש לציין, כי לוויסות אי-שוויון מרחבי ייתכנו גם נתיבים נוספים מעבר לתצפיות האמפיריות שכללנו במחקר זה, כגון הסכמי חלוקת הכנסות, אזורי תעשייה משותפים והתקבצות של רשויות מקומיות במסגרת של אשכולות.

המלצותיהן של 94 ועדות הגבולות קודדו לפי קטגוריות מרחביות, חברתיות ופוליטיות, ונעשה ניתוח אמפירי-כמותי של קשרי הגומלין ביניהן. הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות נותחו אף הם ובאמצעותם קודדו קטגוריות לזיהוי הרשות ומאפייני רקע שלה. כמו כן, נערכו שלושה ראיונות עם בעלי תפקידים בכירים העוסקים במדיניות מרחבית. ראיונות אלו סיפקו נקודת מבט נוספת על עבודת ועדות הגבולות ועל הליכי קבלת ההחלטות בהן – השפעתם על ויסות אי-השוויון והשפעתן של החלטות אלו על המרחב.

## משתני המחקר

### משתני רקע של הרשות המקומית

משתני הרקע של הרשות המקומית קודדו מתוך הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות כדי לזהות את הרשות במערכת, ואלו הם: שם הרשות, מעמד מוניציפלי של הרשות (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית), שיעור השטח המבוקש, מחוז משרד הפנים שאליו משויכת הרשות (צפון, מרכז, דרום, חיפה, תל-אביב, ירושלים, אזור יהודה ושומרון). למשתנים אלו אין ביטוי במאמר זה.

פוטנציאל הצמצום או השימור של אי-השוויון המרחבי ברובד המקומי פוטנציאל הצמצום או השימור של אי-השוויון המרחבי ברובד המקומי הוא המשתנה התלוי. תפעולו כלל בחינה של ההמלצה להגדיל את שטח השיפוט של הרשות המקומית המקבלת. מדובר בפוטנציאל משום שהעברת זכויות תכנון ופיתוח לא הביאה בהכרח למיצוי כלכלי של זכויות אלו. על סמך החלטות הוועדות קודדנו שני משתנים. העברת קרקע (משתנה תלוי): תחילה קודדנו את המלצת הוועדה להעביר או לא להעביר קרקע לשטח השיפוט של הרשות המקבלת, אם אומצה על-ידי שר הפנים. העברת קרקע היא משתנה דיכוטומי וערכיו הם 1 (הועברה קרקע) ו-0 (לא הועברה קרקע).

שיעור התוספת לשטח (משתנה תלוי). כדי למנוע הטיה שמקורה בגודלה המקורי של הרשות המקומית המקבלת, בחנו את שיעור התוספת לשטחה המקורי עקב העברת הקרקע. למשל, בשנת 2012 הועברו למועצה המקומית לקיה 1,273 דונם, שנוספו ל-4,227 הדונמים של שטחה המקורי. העברה זו הגדילה את שטחה ב-30.1%. דוגמה נוספת היא המועצה האזורית גזר, שבשנת 2010 קיבלה 1,633 דונם שנוספו ל-112,597 הדונמים של שטחה המקורי. תוספת זו הגדילה את שטחה ב-1.5% בלבד. שיעור התוספת לשטח הרשות המקבלת הוא משתנה רציף שטווח ערכיו הוא מ-0% עד 393%,  $(M = 13.2, SD = 47.8)$ . השטח המבוקש הכולל נאמד ב-390,826 דונם ומתוכו הועברו כ-174,120 דונם.

### שיוך מעמדי של הרשות המקבלת

שלושה משתנים מייצגים את השיוך המעמדי של הרשות המקומית המקבלת, ואלו הם: מעמד חברתי-כלכלי: משתנה זה נמדד על-פי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית המקבלת בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018), לשונית "נתונים פיזיים ונתוני אוכלוסייה", טור (HQ), וטווח ערכיו הוא בין 1 (הנמוך ביותר) ל-10 (הגבוה ביותר). האשכול החברתי-כלכלי קיבל ערכים בין 1 ל-9  $(M = 4.5, SD = 2.0)$ .

מעמד גאוגרפי: משתנה זה נמדד על-פי האשכול הפריפריאלי של הרשות המקומית המקבלת בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018), לשונית "נתונים פיזיים

ונתוני אוכלוסייה", טור HW), והוא משקף קרבה למרכז הארץ ונגישות למשאבים כלכליים, פוליטיים ותרבותיים, מ<sup>1</sup> (הנמוך ביותר) עד 10 (הגבוה ביותר). האשכול הפריפריאלי קיבל ערכים בין 1 ל-10 ( $M = 5.5, SD = 1.9$ ).

קרבה פוליטית: משתנה זה משקף את הקרבה הפוליטית של קהילת הרשות המקומית המקבלת לשר הפנים המכהן או למחנה הפוליטי (ימין וחרדים להבדיל משמאל וערבים) ומאפיין אף הוא את השיוך המעמדי של הרשות המקומית המקבלת. הקרבה הפוליטית נמדדה כמשתנה דיכוטומי שערכיו הם 1 (יש קרבה פוליטית) ו-0 (אין קרבה פוליטית). כ-68.1% מן הרשויות המקומיות המקבלות (בשנת קבלת ההחלטה) כיהן ראש רשות בעל זהות מפלגתית וזה לזו של השר המכהן. במרביתן של תקופת המחקר שר הפנים היה ממחנה הימין-חרדים. מבין 15 השרים רק 2 השתייכו למפלגות השמאל והם כיהנו פחות משנתיים בתפקיד.

### שיוך אתני

השיוך האתני של קהילת הרשות המקומית המקבלת נמדד כמשתנה דיכוטומי וערכיו הם 1 (רוב יהודי) ו-0 (רוב ערבי, לרבות רשויות מקומיות שיש בהן רוב דרוזי). בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018), לשונית "נתונים פיזיים ונתוני אוכלוסייה", טורים N-S), 71.3% מהרשויות המקומיות המקבלות מאוכלוסות ברוב יהודי ו-28.7% מהן מאוכלוסות ברוב של מיעוטים לאומיים – דרוזים וערבים.

### עוצמת הדינמיקה הפוליטית

עיתוי קבלת ההחלטה הוא מספר השנים שחלפו ממועד בג"ץ הקרקעות 2003 ועד השנה שבה ועדת הגבולות קבעה את המלצתה. משתנה זה מייצג את עוצמת הדינמיקה הפוליטית של הרשות המקומית המקבלת. ככלל, לא ניתן לצפות שהחלטת בג"ץ תיושם באחת, שכן טבעה של מדיניות ציבורית ומרחבית להתעצב ולהיות מיושמת במהלך הזמן. לפיכך, מגמת ההתרחשות ועיתוי קבלת ההחלטות משקפים את עוצמת הדינמיות של המדיניות המרחבית. טווח ערכי המשתנה הוא אפוא מ<sup>0</sup> (שנת 2003, קבלת החלטות מוקדמת) עד 14 (שנת 2016, קבלת החלטות מאוחרת).

### ניתוחים סטטיסטיים

השתמשנו בתוכנת SPSS 23.0 לניתוח הנתונים. ראשית, השתמשנו בסטטיסטיקה תיאורית, מבחני T למדגמים בלתי תלויים, מבחן  $\chi^2$ , ומקדם המתאם של פירסון. לאחר מכן פנינו לבחינת השערות המיתון בעזרת ניתוחי תסוגה (רגרסיה) המבוססים על גישת המדגמים האקראיים, כפי שהיא תוארה על-ידי הייז (Hayes, 2017) במודלים ברמת-על 1 ו-2 (Hayes' PROCESS macro models #1 & #2).

## ממצאים

תרשים 1 מתאר את המאפיינים המבניים, המעמדיים, האתניים והפוליטיים של הרשויות המקומיות שאליהן הועברו קרקעות.

		מעמד חברתי-כלכלי		
		גבוה בינוני נמוך		
שיוך אתני	שיוך פוליטי	☆	★	★
יהודי	שמאל-מרכז	☆	★	★
	ימין	☆	★	★
ערבי	שמאל-מרכז	☾	☾	☾
	ימין	☾	☾	☾

○ ○ ○  
גדולה בינונית קטנה  
שיעור התוספת לשטח הרשות המקבלת



תרשים 1: מאפיינים מבניים, מעמדיים, אתניים ופוליטיים של רשויות מקומיות שקיבלו תוספת קרקע

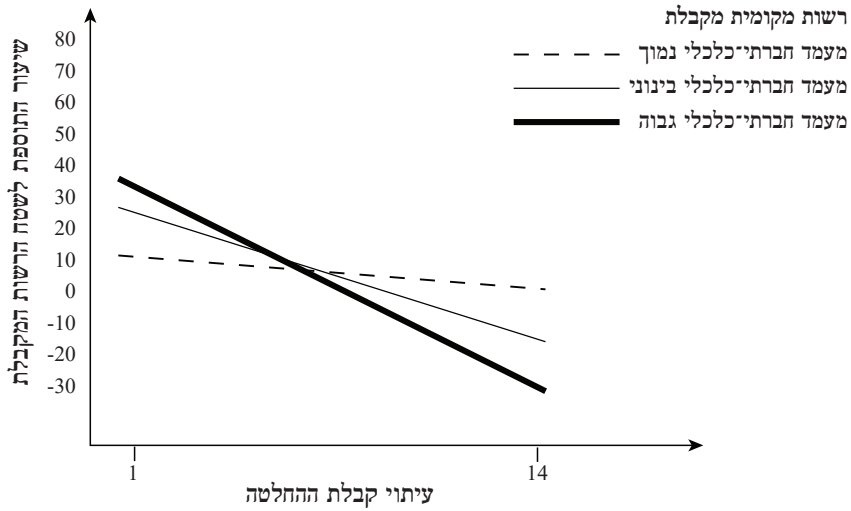
ככלל, מאיור 1 עולה כי רשויות מקומיות שקיבלו תוספת קרקע ממוקמות בעיקר בסביבות ערים גדולות כגון חיפה, תל אביב-יפו, ירושלים ובאר שבע, וכן בגליל, בעמק זבולון, בעמק יזרעאל, בכרמל, בשרון, במישור החוף, בשפלה ועד הנגב הצפוני. לוח 1 מתאר את הממוצעים, סטיות התקן והמתאמים בין משתני המחקר. הממצאים בלוח 1 מפריכים את השערה 1: שלא כמצופה, במבחן פירסון לא נמצא קשר חיובי ישיר מובהק סטטיסטית בין מאפייני הרשות המקבלת (מעמד חברתי-כלכלי, מעמד גאוגרפי ושיוך אתני) לבין פוטנציאל הצמצום של אי-השוויון המרחבי ברובד המקומי (ההחלטה להעביר קרקע ושיעור התוספת לשטח הרשות המקבלת). מבחני  $\chi^2$  ו-T הניבו אף הם תוצאות דומות לתוצאות אלו. ועוד בניגוד למצופה, נמצא קשר שלילי בינוני ומובהק סטטיסטית ( $r = -.256, p < .05$ ) בין קרבתה הפוליטית של הרשות המקומית המקבלת לשר המכהן לבין שיעור התוספת לשטחה. בהמשך, בחנו את הקשרים הישירים בין עוצמת הדינמיקה הפוליטית (עיתוי קבלת ההחלטה) לבין פוטנציאל הצמצום או השימור של אי-השוויון המרחבי ברובד המקומי. קשרים אלו (ראו לוח 1) מאששים את השערה 2: במבחן פירסון נמצא קשר חיובי מובהק סטטיסטית ( $r = .287, p < .001$ ) בין עיתוי קבלת ההחלטה לבין ההמלצה להעביר קרקע. לעומת זאת, נמצא קשר שלילי מובהק סטטיסטית ( $r = -.353, p < .001$ ) בין עיתוי קבלת ההחלטה לבין שיעור התוספת לשטח הרשות המקומית המקבלת. כלומר, ככל שעיתוי קבלת ההחלטה היה מאוחר יותר, כך הסבירות שההמלצה תאושר הייתה גבוהה יותר ואילו שיעור תוספת שטח הקרקע לרשות המקבלת היה קטן יותר. ממצאים ראשוניים אלו מעידים כי לעוצמת הדינמיקה הפוליטית של טריטוריאליזם מרכזי-מקומית הייתה השפעה על המדיניות המרחבית ברובד המקומי.

עתה בחנו את השערה 3 בשני שלבים: מיתון הקשר בין עיתוי קבלת ההחלטה לבין שיעור תוספת הקרקע על-ידי משתנה יחיד ומיתון בו-זמני של הקשר על-ידי זוג משתנים. בשלב הראשון בחנו בעזרת מודל-על 1 של הייז (Hayes, 2017) אם שיוך מעמדי ואתני משפיעים על הקשר בין עיתוי קבלת ההחלטה לבין שיעור תוספת שטח הקרקע לשטחה של הרשות המקבלת. בסך הכול בחנו ארבעה תת-מודלים (IV-1), ובכל תת-מודל נכלל משתנה ממתן אחד. שלושה משתנים ממתנים נמצאו מובהקים סטטיסטית: מעמד חברתי-כלכלי, מעמד גאוגרפי וקרבה פוליטית. תרשימים 2-4 מציגים את שיעור תוספת השטח לרשות המקבלת לפי עיתוי קבלת ההחלטה ולפי המשתנים הממתנים שנמצאו מובהקים סטטיסטית. לצורך הניתוחים שלהלן, חושבו והוגדרו שלוש רמות של המעמד החברתי-כלכלי ( $M = 4.50, SD = 2.07$ ), ואלו הן: מעמד חברתי-כלכלי נמוך - ממוצע פחות סטיית תקן אחת (2.43), מעמד חברתי-כלכלי ממוצע (4.50) ומעמד חברתי-כלכלי גבוה - ממוצע ועוד סטיית תקן אחת (6.57). כמו כן, חושבו והוגדרו שלוש רמות של המעמד הגאוגרפי ( $M = 5.52, SD = 1.87$ ), ואלו הן: מעמד גאוגרפי נמוך - ממוצע פחות סטיית תקן אחת (3.65), מעמד גאוגרפי ממוצע (5.52) ומעמד גאוגרפי גבוה - ממוצע ועוד סטיית תקן אחת (7.39).

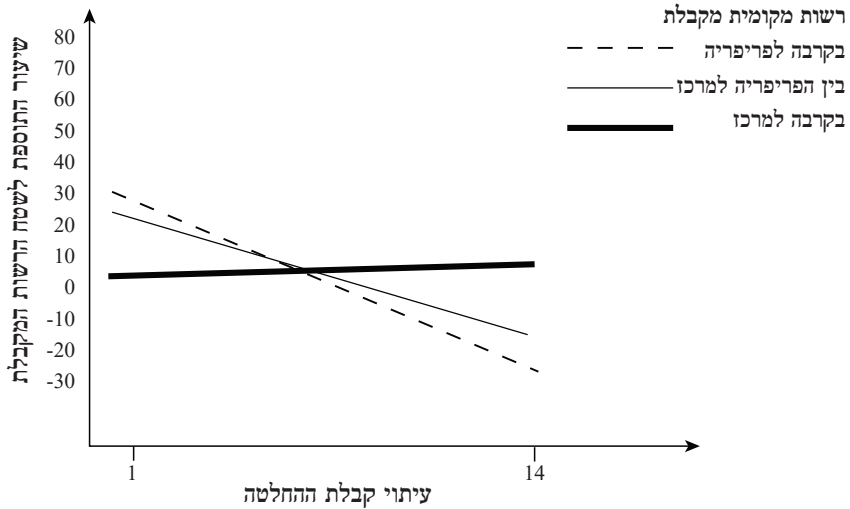
לוח 1: ממוצעים, סטיות תקן ומתאמים בין משתני המחקר (N = 94)

	6	5	4	3	2	1	SD	M	
1. עייתי קבלת ההחלטה בוועדת הגבולות							3.20	9.04	
2. מעמד חברתי-כלכלי						.038	2.07	4.50	
3. מעמד גאוגרפי					.337***	.016	1.87	5.52	
4. שיוך אתני				.317***	.621***	-.073	0.45	0.71	
5. קרבה פוליטית			.573**	.312***	.027	.073	0.47	0.68	
6. העברת קרקע	-.072		-.033	-.053	-.074	.287***	0.43	0.76	
7. שיעור התוספת לישטה הרשות המקבלת	.165	-.256*	-.065	-.184	.067	-.353**	47.83	13.18	

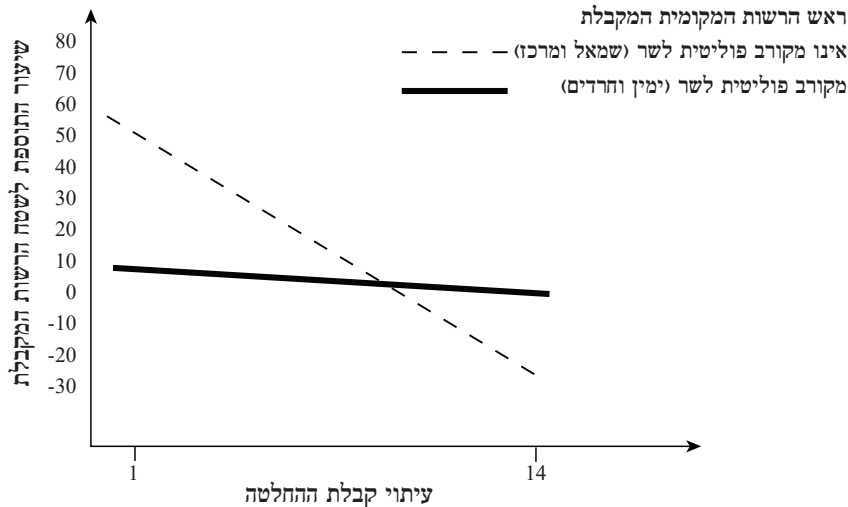
\*  $p < .05$  \*\*  $p < .01$  \*\*\*  $p < .001$



תרשים 2: מיתון הקשר על-ידי המעמד חברתי-כלכלי של הרשות המקומית המקבלת (תת-מודל I)



תרשים 3: מיתון הקשר על-ידי המעמד הגאוגרפי של הרשות המקומית המקבלת (תת-מודל II)



תרשים 4: מיתון הקשר עליידי הקרבה הפוליטית של ראש הרשות המקומית המקבלת (תת־מודל IV)

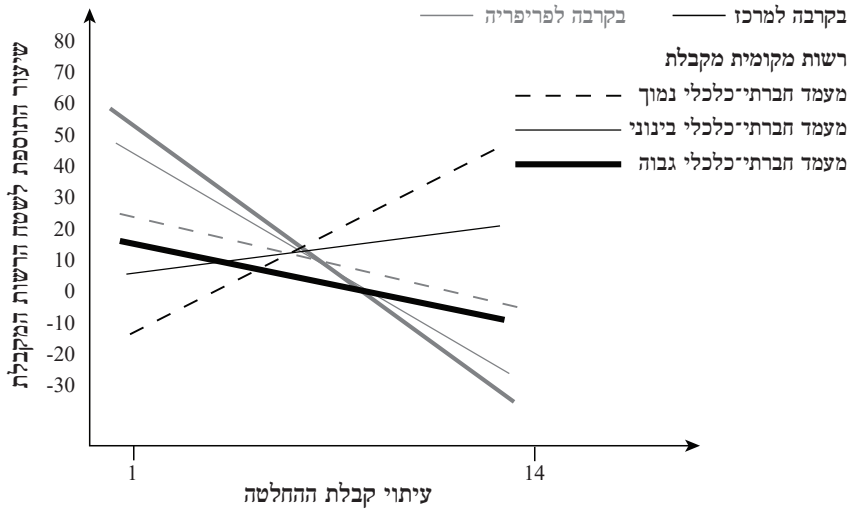
ככלל, כפי שעולה מלוח 1, ככל שחלף זמן רב יותר מאז החלטת בג"ץ הקרקעות 2003, חלה הפחתה חדה בשיעור התוספת לשיטתן של הרשויות המקבלות ( $r = -0.353, p < .01$ ). אולם, בניגוד למגמה הכללית, המשתנים הממתנים שנבחנו לא פעלו במגמה אחידה: ברשויות מקומיות מן המעמד החברתי-כלכלי הנמוך, שיעור התוספת לשיטתן היה נמוך יחסית ככל שהחלטה התקבלה מוקדם יותר, אך לאורך זמן ההפחתה בתוספת השיטה הייתה במגמה מתונה יחסית עד אפסית (תת־מודל I, ראו תרשים 2); בקרב רשויות מקומיות הממוקמות בקרבה למרכז שיעור התוספת לשיטתן היה נמוך יחסית ככל שהחלטה התקבלה מוקדם יותר ובמגמת גידול מתון ככל שהחלטה התאחרה (תת־מודל II, ראו תרשים 3); בקרב רשויות מקומיות שהיו מקורבות פוליטית לשר המכהן, שיעור התוספת לשיטתן היה נמוך יחסית ככל שהחלטה התקבלה מוקדם יותר, אך ככל שקבלת החלטה התאחרה, מגמת ההפחתה הייתה מתונה יחסית עד אפסית (תת־מודל IV, ראו תרשים 4). כלומר, הממצאים איששו את השערה 3 באופן חלקי. מעמד חברתי-כלכלי, מעמד גאוגרפי וקרבה פוליטית לשר הפנים מיתנו את הקשר בין עיתוי ההחלטה לבין שיעור התוספת לשיטת הקרקע שהרשות קיבלה.

בשלב השני בחנו בעזרת מודל־על 2 של היזו (Hayes, 2017) השפעה ממתנת בו־זמנית (simultaneous indirect effects): בכל תת־מודל של מודל־העל נכלל זוג משתנים ממתנים, ובסך הכול בחנו שישה תת־מודלים (V-X). לוח 2 ותרשימים 5–10 מציגים את תוצאות ניתוחי המיתון הבו־זמניים של הקשר בין עיתוי קבלת ההחלטה לבין שיעור התוספת לשיטת הקרקע של הרשות המקבלת עליידי מאפייני הרשויות המקבלות – כל הזוגות האפשריים מבין המשתנים מעמד חברתי-כלכלי, מעמד גאוגרפי, קרבה פוליטית ושיוך אתני.

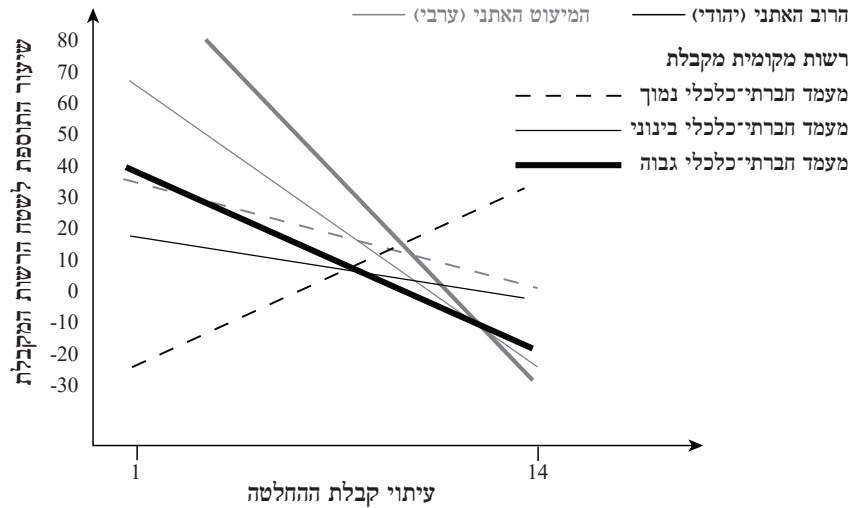


לוח 2: ניתוחי מיתון בירומני (מורל-על 2) של הקשר בין עימותי קבלת ההחלטה לבין שיעור תוספת הישגה לרשות המקומית המקבלת (המשתנה המלוי) על-ידי גורמים מבניים ופוליטיים – מקדמי תמונה B (רשתות תקן SE) ומבחן T

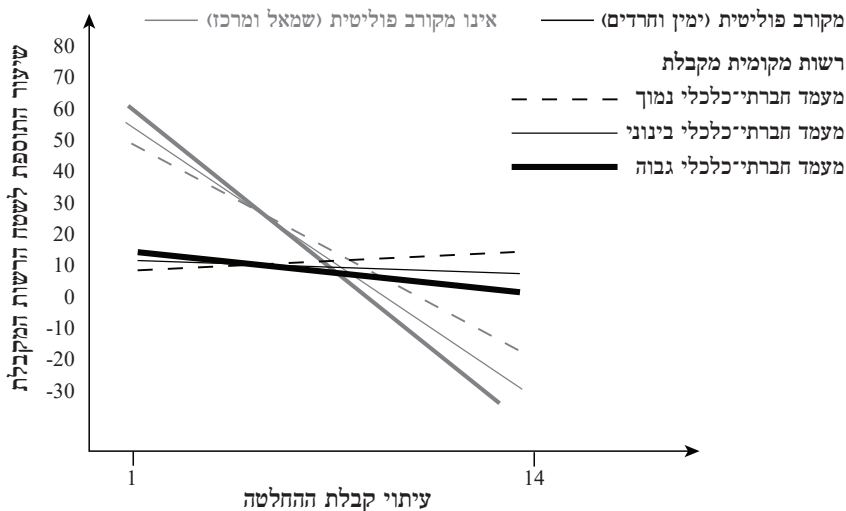
	X תת-מורל		IX תת-מורל		VIII תת-מורל		VII תת-מורל		VI תת-מורל		V תת-מורל	
	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T
קביע	157.52 (38.62)	4.078***	275.68 (42.63)	6.46***	194.94 (37.88)	5.14***	107.81 (47.65)	2.26*	-18.38 (29.88)	-61 (37.58)	137.35 (37.58)	3.65**
עימותי קבלת ההחלטה	-14.23 (3.95)	-3.610***	-26.25 (4.74)	-5.53***	-18.89 (4.20)	-4.49***	-9.17 (5.03)	-1.82 (5.03)	3.50 (3.23)	1.08 (4.05)	-12.81 (4.05)	-3.15*
מעמד חברתי-כלכלי							10.08 (7.14)	1.41	39.4 (8.3)	4.73***	25.92 (5.26)	4.92***
מעמד גאוגרפי											-35.80 (6.13)	-4.73***
שיור אחמי (יהודי)	17.82 (49.02)	-1.037	-22.94 (7.59)	-3.02**	-31.31 (7.38)	-4.23***	59.20 (33.12)	1.78*	-158.94 (40.569)	-3.70***		
קרבה פוליטית (מיזן וחודים)	-169.30 (38.81)	-3.617***	-119.79 (33.84)	-3.02***			-153.51 (34.39)	-4.46***				
עימותי X מעמד חברתי-כלכלי							-1.22 (77.)	-1.56	-3.86 (09.)	-4.26***	-2.70 (57.)	-5.83***
עימותי X מעמד גאוגרפי											3.67 (69.)	5.31***
עימותי X שיור אחמי (יהודי)	-3.82 (5.23)	.586	2.20 (86.)	2.54*	3.25 (82.)	3.97**			14.77 (4.50)	3.27***		
עימותי X קרבה פוליטית (מיזן וחודים)	17.87 (4.28)	3.336***	11.66 (3.75)	3.10**	-6.98 (3.41)	-2.04*	15.45 (3.75)	4.12***				
$R^2$	.42***		.49***		.29***		.43***		.33***		.44***	
$\Delta R^2$	.18***		.24***		.09**		.230***		.17***		.26***	



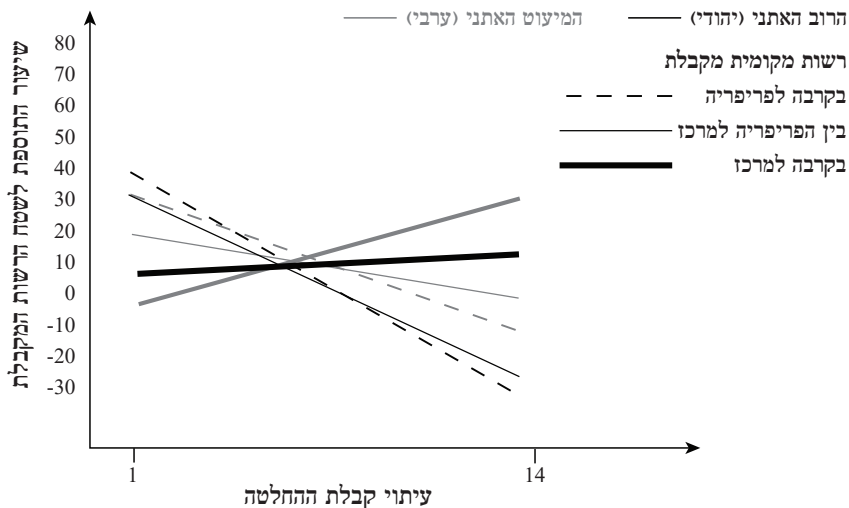
תרשים 5: מיתון בויזמני של הקשר עליידי מעמד חברתי-כלכלי ומעמד גאוגרפי (תת-מודל V)



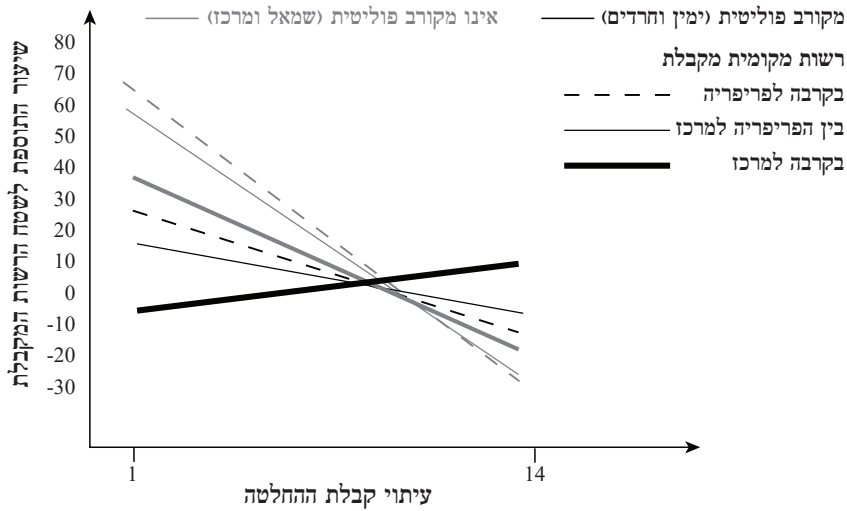
תרשים 6: מיתון בויזמני של הקשר עליידי מעמד חברתי-כלכלי ושיוך אתני (תת-מודל VI)



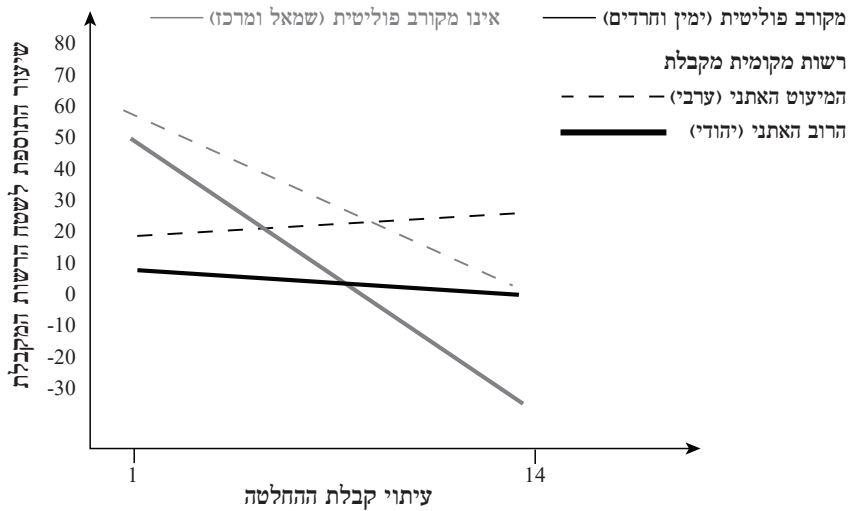
תרשים 7: מיתון בריזמני של הקשר עליידי מעמד חברתי-כלכלי וקרבה פוליטית (תתי-מודל VII)



תרשים 8: מיתון בריזמני של הקשר עליידי מעמד גאוגרפי ושיוך אתני (תתי-מודל VIII)



תרשים 9: מיתון בויזמני של הקשר עליידי מעמד גאוגרפי וקרבה פוליטית (תת-מודל IX)



תרשים 10: מיתון בויזמני של הקשר עליידי שיוך אתני וקרבה פוליטית (תת-מודל X)

מלוח 2 עולה כי כל ששת תת-המודלים נמצאו מובהקים סטטיסטית. כלומר, הממצאים איששו את השערה 3. מעמד חברתי-כלכלי, מעמד גאוגרפי, שיוך אתני וקרבה פוליטית מיתנו את הקשר בין עיתוי קבלת ההחלטה לבין שיעור התוספת לשטח הקרקע שהרשות קיבלה. כאמור, המגמה הכללית הייתה הפחתה חדה לאורך זמן בשיעור התוספת לשטח הקרקע שהרשות קיבלה. בניגוד לכך, השיפועים החיוביים מלמדים על מגמות הופכיות שבהן חלה לאורך זמן עלייה בשיעור התוספת לשטח הקרקע שהרשות קיבלה. מגמת גידול חדה בשיעור התוספת לשטח שהרשות קיבלה נצפתה בקרב רשויות מקומיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ובינוני ובלבד שהן ממוקמות בקרבה למרכז (תת-מודל V, ראו תרשים 5), או בקרב רשויות מקומיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך שמתגורר בהן רוב אתני יהודי (תת-מודל VI, ראו תרשים 6). מגמת גידול מתונה נצפתה בקרב רשויות מקומיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך שהן מקורבות פוליטית לשר הפנים (תת-מודל VII, ראו תרשים 7). כמו כן, מגמת גידול מתונה נצפתה בקרב רשויות מקומיות הממוקמות בקרבה למרכז, ובהן רוב יהודי או רוב ערבי כאחד (תת-מודל VIII, ראו תרשים 8), או בקרב רשויות מקומיות הממוקמות בקרבה למרכז ובלבד שהן מקורבות פוליטית (תת-מודל IX, ראו תרשים 9). ועוד, מגמת גידול מתונה נצפתה בקרב רשויות מקומיות שבהן רוב ערבי ובלבד שהן מקורבות פוליטית לשר הפנים (תת-מודל X, ראו תרשים 10).

## דיון: טריטוריאליות מרכזית-מקומית ואי-שוויון מרחבי ברובד המקומי

במאמר זה ביקשנו לבחון אם שיוך מעמדי ושיוך אתני משפיעים על אי-שוויון מרחבי ואם הם משפיעים על יחסי הגומלין בין טריטוריאליות מרכזית-מקומית לבין אי-שוויון מרחבי.

הממצאים האמפיריים המרכזיים מעידים על קשרים מורכבים בין התופעות הנחקרות ועל משמעותם לשיח אי-השוויון המרחבי בישראל. השערה 1 הופרכה, שכן בניגוד למצופה לא מצאנו קשר ישיר וחיובי בין השיוך המעמדי והאתני של הרשות המקומית והקהילה לבין ההחלטה אם להעביר אליה קרקע ובאיזה שיעור. לכאורה, ניתן היה לטעון כי פעולת ועדות הגבולות היא מקצועית וחפה מהשפעות פוליטיות. אולם, מבט מפוקח יותר על הממצאים ואישוש ההשערות 2 ו-3 מציגים תמונה שונה. מצאנו שככל שהוועדה קיבלה החלטה מאוחרת יותר מאז בג"ץ הקרקעות 2003, כך גדל הסיכוי שהעברת הקרקע תאושר, מצד אחד, ואילו מן הצד האחר, שיעור התוספת לשטח הקרקע שניתנה לרשות המקבלת יהיה קטן יותר. כלומר, יישום בג"ץ הקרקעות לא התחולל ביום אחד, אלא מדובר בדינמיקה שבה לאורך זמן גדל הסיכוי של רשויות מקומיות לקבל קרקעות, אך בד בבד קטן שיעורו של השטח שהן קיבלו כתוספת לשטחן המקורי. כפי הנראה, ככל שחלף הזמן, ככלל, שטח הקרקעות שניתן היה להעביר

עליו את הזכויות הלך והצטמצם. אולם, אף-על-פי שהיקף הקרקע הפנויה הצטמצם ושיעור התוספת לשטח הרשויות המקבלות קטן אף הוא, רשויות מקומיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך או כאלו שהיו מקורבות פוליטית לשר הפנים, או אף רשויות שהיו קרובות למרכז, זכו לאורך השנים ביציבות בשיעור תוספת הקרקע לשטחן. לכאורה, ניתן היה לטעון בנקודה זו שקהילות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ומקורבות פוליטית זכו במדיניות של צמצום אי-השוויון המרחבי, אולם בהינתן שמלכתחילה הן סבלו מאי-שוויון מרחבי, שיעור יציב של העברת קרקעות אינו בהכרח ביטול של אי-השוויון מבחינתן, אלא שינוי מותנה ומדוד.

סדרת תת-המודלים השנייה היא החשובה ביותר שכן היא חושפת את התלות הבר-זמנית ואת לב השייך המעמדי-אתני. בקרב רשויות מקומיות וקהילות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ובינוני נראתה אמנם מגמה של גידול בתוספות הקרקע לשטחיהן ובמדיניות של צמצום אי-השוויון המרחבי – אך רק אם הן ממוקמות בקרבה למרכז, או אם מתגורר בהן רוב יהודי, או שהן מקורבות פוליטית לשר המכהן. בקרב רשויות מקומיות וקהילות הממוקמות בקרבה למרכז נראתה מגמה של גידול בתוספות הקרקע לשטחיהן – רק אם הן מקורבות פוליטית. אולם, מאחר שמצבן של רשויות במרכז מלכתחילה היה טוב יותר ממצבן של רשויות בפריפריה, תוספת קרקע לשטחן היא למעשה הרחבה של אי-השוויון המרחבי. בקרב רשויות מקומיות וקהילות מן המיעוט האתני הערבי נראתה מגמה של גידול בתוספות הקרקע לשטחיהן ובמדיניות של צמצום אי-השוויון המרחבי – אך רק אם הן מקורבות פוליטית. ניתן אפוא להכליל ולומר כי בישראל הונהגה מדיניות של שימור אי-השוויון המרחבי לצד מדיניות של צמצומו, בכפוף לשייך מעמדי ואתני.

הלכה למעשה, ככל שחלף הזמן מבג"ץ הקרקעות 2003, מוסדות השלטון אימצו מדיניות מרחבית נענית יותר. זאת, בתגובה להתמודדות עם צמצום התמיכה הממשלתית, משבר תקציבי ותפקודי רחב ועתירות לוועדת הגבולות (אזולאי, אליאסי-וידרמן ודמרי מדר, 2009; בארי ורזין, 2015; בלנק, 2003; ספקטור בן ארי, 2014; רזין וחזן, 2006; ריינגוורץ וסטקלוב, 2015; Reingewertz & Beerli, 2015). הממצאים האמפיריים מתיישבים עם הטענה שאף-על-פי שבתהליך עיצוב מפת השלטון המקומי נלקחים בחשבון שיקולים מקצועיים, מדובר בהליך שאינו חף משיקולים פוליטיים (Razin & Hazan, 2004) ושתוצאותיו תלויות בהשתייכות למעמד חברתי-כלכלי, למעמד גאוגרפי ולקבוצה אתנית ובקרבה פוליטית לשר הרלוונטי. במילים אחרות, המנגנון של ועדות הגבולות נגוע בחולשה מבנית בולטת שבגינה הקבוצות המוחלשות זוכות לייצוג מוגבל ורעוע בוועדות הגבולות (רזין וחזן, 2001). שקלול הראיונות מצביע על שלושה צמתים של פוליטיזציה המסבירים את הממצאים. בצומת הראשון, שר הפנים ממנה את חברי הוועדה ומשפיע על זהות החברים בה, ובכך משפיע על הזיקה הפוליטית, המעמדית והאתנית שלהם. בצומת השני, שר הפנים מפקיד בידי הוועדה מנדט לדון ולהמליץ בעניין נקודתי, והחברים שהוא ממנה יכולים לחוש זיקה ומחויבות אליו ולקבוצות שהוא מייצג. בצומת השלישי, שר הפנים רשאי

לקבל או לדחות את המלצת הוועדה, וקבלתה או דחייתה על-ידי שר הפנים יכולה להיות מושפעת מן הרצון להיטיב עם קבוצות מסוימות.

לקשרים המורכבים שנמצאו בין התופעות שנחקרו ולמשמעותם לשיח אי-השוויון המרחבי בישראל יש כמה היבטים תאורטיים משלימים. תחילה נתייחס לרובד המקומי של המחקר, וממנו נפתח את המושג טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ונבסס עליו את ההתייחסות להנכחת הבעיה של אי-השוויון המרחבי.

ניתן לראות במחקר זה המשך לעבודות המאוחרות העוסקות בממשק שבין גאוגרפיה, סוציולוגיה, פוליטיקה ואי-שוויון מרחבי, נוכח המשבר הכלכלי-חברתי שפרץ בשנת 2008 והביקורת הנשמעת על העידן הנאו-ליברלי בן זמננו (למשל, Dawkins, 2017; Elden, 2010a; Gyuris, 2014; Gyuris, 2017). מחקרנו מספק תשובה אמפירית לשאלה שטבע סמית (Smith, D. M., 1974) – מי מקבל מה, היכן וכיצד? בהפשטה, זיהינו כי התניות פוליטיות של מעמד ואתניות נקשרות בהעתקת גבולות מוניציפליים ושטחי שיפוט אשר מחד גיסא, משמרים אי-שוויון עבור קהילות מובחנות, ומאידך גיסא, מצמצמים אי-שוויון עבור קהילות מובחנות אחרות.

חשוב מכך, בהמשך לסמית (Smith, N., 1984), שעסק בפוליטיקה של רבדים (politics of scale), אנו מזהים ומציעים מושג ומנגנון פוליטי-ייחודי של אסדרה, המתקיים בטווח שבין המקומי לבין המרכזי, וזאת בשונה מהרבדים המקובלים (Soja, 1989). ניתוח האירועים ההיסטוריים-פוליטיים וההכרעות המשפטיות שעיצבו את אי-השוויון המרחבי, לצד מדיניות של צמצום אי-השוויון המרחבי או שימורו, מחדדים את המאפיינים הייחודיים של טריטוריאליזם מרכזי-מקומי (central-local territoriality). טריטוריאליזם מרכזי-מקומי כללה במחקר שלפנינו עשרות רבות של דרישות, עתירות, תהליכי משא ומתן, פשרות, המלצות והחלטות מטעם שחקנים מקומיים ומרכזיים. כל אלו פעלו במסגרת היררכית רב-ערוצית: הם התחרו בינם לבין עצמם, תבעו מן הבכירים מהם והכריעו בנוגע לשטח, לגבול ולקרקע של הכפופים להם. בכך, מחקר זה מדגים את הטענה של יילמוז (Yilmaz, 2018), שטריטוריאליזם הוא כלי להעברת מסרים פוליטיים. כלומר, היא הרבה מעבר לטקטיקה של הגדלת משאבי קרקע ופיתוח כלכלי. המטרות האסטרטגיות-פוליטיות שלה הן להרחיב את ההשפעה על נכסים, על תושבים ועל בעלי עסקים (פוליטיקה מקומית), למצב הישג מובהק שיסייע להיבחר מחדש (פוליטיקה מקומית וארצית) ולשמר את יחסי הכוחות, את הבעלות הבלעדית של המדינה על הקרקע ועל הכרעות בסכסוכי קרקע מקומיים בעזרת מדיניות ריכוזית של "הפרד ומשול" כלפי הרשויות המקומיות (פוליטיקה ארצית).

לפיכך, הניתוח וההסבר לצמצום אי-שוויון מרחבי או לשימורו שפרשנו לעיל הם ייחודיים לטריטוריאליזם מרכזי-מקומי ומאפשרים לנו לתרום לפיתוחו של מושג זה. אנו מזהים שלושה מאפיינים מרכזיים של טריטוריאליזם מרכזי-מקומי, כתפיסה המובחנת מן התפיסה הטריטוריאליזם הרווחת במישור היחסים הבין-לאומיים, ומאפיינים אלו מעניקים לה יתרונות הסבריים. המאפיין הראשון מנוגד לאפשרות של מאבק אלים

הרווח בטריטוריאליזם במישור היחסים הבין-לאומיים. במישור המרכזי-מקומי, בין רשויות מקומיות וקהילות המשתייכות לאותה מדינה דמוקרטית, מתחולל לרוב מאבק מרוסן (בהתרגה, מלחמת אזרחים) שיוצר טווח רחב יותר של פעולה פוליטית, דינמיקה של פשרות ותביעות פרוצדורליות, בלא איום ושימוש בכוח מזוין. המאפיין השני מנוגד להעדרו של גורם ברור במישור היחסים הבין-לאומיים שיש לו עוצמה ולגיטימציה הנדרשות לאסדרת אי-שוויון מרחבי (על חולשתם של מעצמות ושחקנים על-מדינתיים, ראו Trady, 2007). ברובד המקומי יש שחקן פוליטי המסדיר את מדיניות הקרקע, והוא הממשלה. בהיתן גורם פוליטי מובהק שיש לו עוצמה, לגיטימציה וסמכות לאסדרת אי-שוויון מרחבי, תיתכן דינמיקה פוליטית של פשרות בלא הכרעה ברורה. המאפיין השלישי, שנבדל מן הרובד הבין-לאומי, במאה ה-21 מתחוללות בעולם המערבי מגמות ורפורמות מבניות ומרחביות, כגון המעבר לממשל מקומי – ריבוי שותפויות ורשתות ניהול בין-מגזריות לצד הפקה של שירותים ציבוריים בשיתוף עם תושבים, והמעבר לאזוריות חדשה – צמיחתם של שחקנים תת-לאומיים ברמת האזור (Agranoff & McGuire, 2003; Uster, Beeri, & Vashdi, 2018). רפורמות אלו מעצבות מחדש את יחסי הגומלין בין שחקנים מוניציפליים ומחייבות כלי מחקר וניתוח מותאמים. לסיכום, שלושת התנאים הללו יחד יוצרים ומאפשרים טריטוריאליזם מרכזי-מקומי המובחנת ושונה מטריטוריאליזם כפי שמקובל לתאר ולנתח, ויש בכוחה להסביר באופן מותאם ומדויק יותר אי-שוויון מרחבי ברובד המקומי.

באשר לדיון היסודי בהנכחת הבעיה של אי-שוויון חברתי, נדמה כי המאבקים הפוליטיים והמשפטיים הנפרשים על-פני זירות ומוסדות ציבוריים רבים, ששורשיהם בתחילת המאה ה-20 (ואולי הרבה קודם לכן) וקצם טרם נראה באופן, אינם מותירים ספק באשר לשאלה אם מדובר בתופעה חברתית שיש בצדה מחירים, ולכל הפחות, אם יש להתמודד עמה ולווסת אותה. ניתוח שורשי אי-השוויון המרחבי בישראל, ההיסטוריים-פוליטיים והמשפטיים, וכן הטריטוריאליזם המרכזי-מקומי, העלו תמונה מורכבת ולפיה קיימים בישראל כוחות הפועלים לשימור אי-השוויון המרחבי לצד כוחות הפועלים לצמצומו. ניתן לזהות מן הסקירה, בעיקר בעשורים הראשונים להקמת המדינה, קהילות ומוסדות, בעיקר יהודיים, ציוניים ואשכנזיים, שמטעמים אידאולוגיים, פוליטיים ודתיים תכננו, האיצו והוציאו אל הפועל מדיניות שיצרה אי-שוויון מרחבי מובנה, אם ככורח לקידום החברה, הכלכלה והצמיחה, אם ככורח ביטחוני לשליטה במרחב ואם בשל שיוך מעמדי ואתני. מאוחר יותר, בייחוד בבג"ץ הקרקעות 2003, המסמל נקודת מפנה, ובמהלכי המדיניות שאחריו, בלטו קולות ששאפו להבטיח חלוקה צודקת של משאבים מרחביים וצמצום של אי-השוויון המרחבי.

אולם, הטענה העולה כאן היא שהתמונה הפוליטית היא מורכבת והנכחתה של בעיית אי-השוויון המרחבי בישראל בשיח החברתי מעולם לא הפרידה בין המישור האישי-תרבותי-חברתי לבין המישור הפוליטי-אידאולוגי-גאוגרפי. מן הממצאים עולה כי אמנם נצפו בעשורים האחרונים כוחות מתקנים שהביאו לצמצום אי-השוויון המרחבי



בהתאם לערכים סוציאליים ולטובת מעמדות וקבוצות שנפגעו בעשורים הראשונים להקמת המדינה, אך אלו מותנים בשיוך מעמדי ואתני. הם מהולים בכוחות משמרים ובערכים קפיטליסטיים ונאו-ליברליים שאפשרו לשמר ואף להרחיב את אי-השוויון המרחבי בקרב קהילות וקבוצות מובחנות. כלומר, הטריטוריאליזם המרכזי-מקומי הישראלי לוכדת בכפיפה אחת הן שיקולים וערכים חברתיים-כלכליים והן שיקולים וערכים טריטוריאליים.

### תרומת המחקר, מגבלותיו והמלצות למחקרי המשך

ניתן להצביע על שתי תרומות תאורטיות הנובעות ממחקר זה ומשלמות זו את זו. ראשית, המחקר תרם להעשרה ולהרחבה של הידע הקיים באשר להשפעתם של יחסי הכוחות המרחביים ומאפיינים מעמדיים ומבניים של הרשויות המקומיות על פוטנציאל הצמצום של אי-שוויון מרחבי. כלומר, חשפנו ביתר בהירות את הדינמיקה הפוליטית המאפיינת מנגנוני אסדרה של מאבקים מרחביים. שנית, פותחה המשגה של דינמיקה זו – טריטוריאליזם מרכזי-מקומי – שהיא ייחודית למרחב המקומי, לרמת הממשל העירונית ולשחקנים המעורבים באסדרת המרחב כמשאב.

עם זאת, המורכבות, הדואליזם והמגמות ההופכיות שצוינו לעיל יצרו אתגר מתודולוגי ולפיכך גם חסרונות והמלצות למחקרי המשך. למשל, מנגנון ועדת הגבולות הוא אחד מני רבים היכולים להעיד על צמצום של אי-שוויון (מרחבי) או על שימורו. מחקר זה התמקד בשדה זה, והוא מספק תמונה חלקית בלבד. ראוי אפוא שמחקרי המשך יבחנו היבטים נוספים של טיפול בפערים חברתיים. בדומה לכך, ניתן לטעון כי הקצאת קרקע אינה מעידה בהכרח ובאופן ישיר על צמצום של אי-שוויון מרחבי או על שימורו אלא על פוטנציאל הטמון בו ותלוי בתכנון המרחב, בפיתוח הקרקע ובהתמודדות עם כוחות השוק. לפיכך, ראוי שמחקרי המשך יבחנו באיזו מידה קרקעות שהועברו לידי רשויות מקומיות וקהילות הביאו לצמצום של אי-שוויון מרחבי או לשימורו. עולה מכך שחקר הקשר בין פוליטיקה, טריטוריאליזם ואי-שוויון מרחבי נמצא עדיין בראשיתו, והוא מחייב העמקה נוספת.

### מקורות

אזולאי, ל', אליאסי-וידרמן, ג' ודמרי מדר, ו' (2009). שינוי שטחי שיפוט – האמנם הסיפור כלכלי? (נייר מדיניות). ירושלים: מכון ון ליר.  
בארי, א' ורוזין, ע' (עורכים) (2015). דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בג"ץ 244/00 (2001). עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואחרים נגד שר התשתיות הלאומיות ואחרים. בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בג"ץ 3939/99, בג"ץ 4690/99, בג"ץ 244/00, בג"ץ 1308/00, בג"ץ 4269/00, בג"ץ 8350/00. אוהור מתוך <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\00\440\002\e58&fileName=00002440.e58&type=4>

בלנק, י' (2003). מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל. משפטים, לד(2), 197-299.

ברק-ארו, ד' (2005). צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות. המשפט, 10, 291-309.

גונן, ע' (2006). לקראת הסדרה מרחבית-טריטוריאלית של חלוקת העושר המוניציפלי. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גל-נור, י' וטבת, א' (2019). מבוא: הרגולציה פנים רבות לה. בתוך א' טבת וי' גל-נור (עורכים), רגולציה בישראל: ערכים, אפקטיביות, שיטות (עמ' 9-40). ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018). הרשויות המקומיות בישראל 2018 [קובץ נתונים]. אוהור מתוך [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/doclib/2020/040/24\\_20\\_040t1.xlsx](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/doclib/2020/040/24_20_040t1.xlsx)

חננאל, ר' (2009). ערי הפיתוח וצדק חלוקתי: הפוליטיקה של תכנון אזורי והקצאת קרקעות בישראל. בתוך צ' צמרת, א' חלמיש וא' מאיר-גליצנשטיין (עורכים), עיירות פיתוח (עמ' 107-122). ירושלים: יד יצחק בן-צבי.

חננאל, ר' ואלתרמן, ר' (2015). נטורי קרקע, הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

טרואן, א' (2009). תכנון העיר החדשה. בתוך צ' צמרת, א' חלמיש וא' מאיר-גליצנשטיין (עורכים), עיירות פיתוח (עמ' 11-60). ירושלים: יד יצחק בן-צבי.

יפתחאל, א' (1998). בינוי אומה וחלוקת המרחב ב"אתנוקרטיה הישראלית": התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים. עיוני משפט, כא(3), 637-663.

יפתחאל, א' (2010). פלסטינים בישראל, יחסי רוב מיעוט והמצב הקולוניאלי. מדינה וחברה, 17(1), 885-1000.

יפתחאל, א' וגאנב, א' (2004). משטרים אתנוקרטיים: הפוליטיקה של התפשטות אתנו-לאומית. מדינה וחברה, 14(1), 761-788.

יפתחאל, א' וצפדיה, א' (1999). מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון-אפריקה 1952-1998. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון ומרכז הנגב לפיתוח אזורי.

מידני, א' (2005). הפוליטיקה והמשפט של בג"ץ הקרקעות: צדק חלוקתי או הליך צודק. קרקע, 60, 41-66.

משרד האוצר (ללא תאריך). מנהל התכנון, תכנון זמין: דוח ועדות חקירה לגבולות שיפוט ולחלוקת הכנסות. אוהור מתוך <http://mavat.moin.gov.il/mavatps/Forms/SV9.1.aspx?tid=95&esid=1>

משרד הפנים (2019, בדצמבר). עבודת ועדות החקירה בעבר: דו"ח ועדת החקירה לבדיקת תחומי שיפוט של רשויות מקומיות. אוהור מתוך <https://www.gov.il/he/departments/guides/jurisdictions-local-authorities>

ספקטור בן ארי, ש' (2014). חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה) סעיפים 9א ו9ב לפקודת העיריות והקשיים ביישומן. ירושלים: מרכז המידע של הכנסת.

צמרת, צ', חלמיש, א' ומאיר-גליצנשטיין, א' (עורכים). (2009). עירות הפיתוח. ירושלים: יד יצחק בן-צבי.

צפדיה, א' (2006). גבולות מוניציפליים ותיקון עוולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל. בתוך ע' רוזין (עורך), חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים (עמ' 33-39). ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רוזין, ע' וחזן, א' (2000). הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה". ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רוזין, ע' וחזן, א' (2001). שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רוזין, ע' וחזן, א' (2006). חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רוזין, ע', חסון, ש' וחזן, א' (1994). מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני. עיר ואזור, 23, 5-28.

ריינגוורץ, י' וסטקלוב, ע' (2015). היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל. בתוך א' בארי וע' רוזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית (עמ' 55-74). ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רשות מקרקעי ישראל (ללא תאריך). אודות: שטחים בניהול רשות מקרקעי ישראל. אוהור מתוך [https://land.gov.il/About/Pages/Rami\\_lands.aspx](https://land.gov.il/About/Pages/Rami_lands.aspx)

Agnew, J. (2015). Revisiting the territorial trap. *Nordia Geographical Publications*, 44(4), 43-48.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401-1422.

- Beeri, I. (2013). Governmental strategies towards poorly-performing municipalities: From narrow perceptions to ineffective policies. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11(1), 33-52.
- Beeri, I., & Yuval, F. (2015). New localism and neutralizing local government: Has anyone bothered asking the public for its opinion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 623-653.
- Birkland, T. A. (2015). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. New York, NY: Routledge.
- Cohen, N., & Aharon-Gutman, M. (2016). Labor agencies and the temporality of struggles: A comparative study in the Israeli periphery. *Geoforum*, 74, 98-107.
- Dawkins, C. J. (2017). Putting equality in place: The normative foundations of geographic equality of opportunity. *Housing Policy Debate*, 27(6), 897-912.
- Deas, I., & Ward, K. G. (2000). From the "new localism" to the "new regionalism"? The implications of regional development agencies for city–regional relations. *Political Geography*, 19(3), 273-292.
- Dery, D. (2018). Problematization. In H. K. Colebatch & R. Hoppe (Eds.), *Handbook on policy, process and governing* (pp. 377-395). Cheltenham, England: Elgar.
- Elden, S. (2006). Contingent sovereignty, territorial integrity and the sanctity of borders. *S AIS Review of International Affairs*, 26(1), 11-24.
- Elden, S. (2010a). Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817.
- Elden, S. (2010b). Thinking territory historically. *Geopolitics*, 15(4), 757-761.
- Falah, G. (1992). Land fragmentation and spatial control in the Nazareth metropolitan area. *The Professional Geographer*, 44, 30-44.
- Gurevitch, Z., & Aran, G. (1994). The land of Israel: Myth and phenomenon. *Studies in Contemporary Jewry*, 10, 195-210.
- Gyuris, F. (2014). *Political discourse of spatial disparities*. Cham, Switzerland: Springer.
- Gyuris, F. (2017). Urban inequality: Approaches and narratives. In U. Gerhard, M. Hoelscher, & D. Wilson (Eds.), *Inequalities in creative cities: Issues, approaches, comparisons* (pp. 41-76). New York, NY: Springer, Palgrave Macmillan.
- Hananel, R. (2009) Distributive justice and regional planning: The politics of regional revenue-generating land-uses in Israel. *International Planning Studies*, 14(2), 177-198.

- Hayes, A. F. (2017). *Introduction to mediation, moderation, and conditional process analysis: A regression-based approach*. New York, NY: Guilford.
- Jenkins, J. C., Leicht, K. T., & Wendt, H. (2006). Class forces, political institutions, and state intervention: Subnational economic development policy in the United States, 1971-1990. *American Journal of Sociology*, *111*(4), 1122-1180.
- Kemp, A. (1999). The mirror language of the border: State territoriality and national minorities. *Israeli Sociology*, *1*, 319-349.
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. New York, NY: Whittlesey House.
- Lobao, L. (1996). A sociology of the periphery versus a peripheral sociology: Rural sociology and the dimension of space. *Rural Sociology*, *61*(1), 77-102.
- Meusburger, P. (2009). Milieus of creativity: The role of places, environments, and spatial contexts. In P. Meusburger, J. Funke, & E. Wunder (Eds.), *Milieus of creativity: An interdisciplinary approach to spatiality of creativity* (pp. 97-154). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, *82*(2), 309-332.
- Morrill, R. (2001). Spatial equity. In N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (pp. 14789-14792). Amsterdam, The Netherlands: Elsevier.
- Osberg, L. (2001). Inequality. In N. Smelter & P. Baltes (Eds.), *International encyclopedia of the social and behavioral science* (pp. 7371-7377). Amsterdam, The Netherlands: Elsevier.
- Razin, E., & Hazan, A. (2004). Municipal boundary conflicts between Jewish and Arab local authorities in Israel: Geography of administration or geopolitics? *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, *86*(2), 79-94.
- Reingewertz, Y., & Beerli, I. (2018). How effective is central enforcement? Evidence from convened committees in failing local authorities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *36*(2), 357-380.
- Shah, N. (2012). The territorial trap of the territorial trap: Global transformation and the problem of the state's two territories. *International Political Sociology*, *6*(1), 57-76.
- Soja, E. W. (1971). *The political organization of space*. Commission on College Geography Resource Paper No. 8. Washington, DC: Association of American Geographers.

- Soja, E. W. (1989). *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*. London, England: Verso.
- Smith, D. M. (1974). Who gets what where, and how: A welfare focus for human geography. *Geography*, 59(4), 289-297.
- Smith, N. (1984). *Uneven development: Nature, capital and the production of space* (3rd ed.). Athens, GA: The University of Georgia Press.
- Tiebout, C. M., (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tockman, J. (2016). Decentralisation, socio-territoriality and the exercise of indigenous self-governance in Bolivia. *Third World Quarterly*, 37(1), 153-171.
- Tzfadia, E. (2005). Academic discourse on making new towns in Israel: Three approaches in social science. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(4), 475-491.
- Uster, A., Beeri, I., & Vashdi, D. (2018). Don't push too hard: Examining the managerial behaviours of local authorities in collaborative networks with nonprofit organisations. *Local Government Studies*, 45(1), 124-145.
- Ward, K. (2009). Inequality, spatial. In D. Gregory, R. Johnston, G. Pratt, M. Watts, & S. Whatmore, S. (Eds.), *The dictionary of human geography* (pp. 380-381). Chichester, England: John Wiley & Sons.
- Weitz, R., & Rokach, A. (2013). *Agricultural development: Planning and implementation: Israel case study* [Electronic version]. (First published 1968, Dordrecht, Holland: Springer Science & Business Media). Retrieved from <https://books.google.co.il/>
- Yilmaz, S. (2018). Human territoriality: A spatial control strategy. *Alternatif Politika*, 10(2), 131-155.
- Zerubavel, E. (1993). *The fine line*. Chicago, IL: University of Chicago Press.