

הפערים החדשים : הסכמי גג כמנגנון לאי־שוויון מרחבי

שרון אשל, אורן יפתחאל וטליה מרגלית*

מנגנון הסכמי הגג, שהיווה חלק מהמענה למשבר הדיור של 2011, נועד להגדיל באופן משמעותי את היצע הדיור על ידי נטרול התנגדותן של רשויות מקומיות לבנייה למגורים בשטחן. בעסקה שבין הצדדים הרשות מסכימה לשיווק אלפי יחידות דיור בשטחה, ואילו הממשלה מעבירה לה חלק מהכנסות השיווק לטובת הקמת תשתיות. עסקאות כאלה, שבהן לכל אחד מן הצדדים יש מטלות ורווחים והמונעות משיקולי רווח יזמי ותקציבי, אפיינו בעשורים האחרונים את העיר הנאו־ליברלית, אך בעקבות משבר הדיור "עלו מדרגה" (rescaled) לרמה הארצית. מחקר זה מראה כי בדומה לעסקאות התכנוניות הנפוצות כיום בתכנון בישראל, אשר מעמיקות את אי־שוויון, גם הסכמי הגג מרחיבים את הפערים הקיימים בין רשויות חלשות לחזקות. במסגרת זו, הרשויות החלשות חותמות על הסכמים הפוגעים בעיר ובתושביה, ואילו החזקות חותמות על הסכמים המיטיבים עימן. תהליך זה נובע מאופיו של מנגנון הסכמי הגג, כמו גם מיישום מדיניות דיור ממשלתית המסתמכת על ערכי הקרקע ותפיסות יזמיות, במקום על צורכי הדיור של אזרחי הערים והמדינה.

א. מבוא. ב. רקע תאורטי. ג. המקרה הישראלי ומנגנון הסכמי הגג.
ד. מתודולוגיה; 1. מדד העוצמה; 2. מדד ההישגים. ה. ממצאים; 1. מדד העוצמה; 2. מדד ההישגים. ו. דיון ומסקנות. ז. נספחים.

א. מבוא

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 שהעלתה על נס את משבר הדיור, ובעקבות עלייה מהירה וחסרת תקדים במחירי הדיור במשך עשור, גיבשה ממשלת ישראל מגוון של מענים כדי להגדיל את היצע יחידות הדיור. אלה כללו את הקמת קבינט ומטה הדיור, ועדות הדיור הלאומיות (וד"לים), הותמ"ל (הועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור) וכן מנגנון "הסכמי הגג" שבו מתמקד מחקר זה. הסכם גג נחתם בין רשות מקומית לבין גוף

* שרון אשל, המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' אורן יפתחאל, המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' טליה מרגלית, בית הספר לאדריכלות ע"ש דוד עזריאלי, אוניברסיטת תל אביב.

ממשלתי – רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) או משרד הבינוי והשיכון (להלן: משהב"ש) – ובמסגרתו מסכימה הרשות לשיווק מזורז של יחידות דיור בשטחה, והמדינה מעבירה לה את האחריות והמימון להקמת התשתיות הנדרשות לאותן יחידות דיור.

מחקר זה מציע לראות בהסכם "עסקה" כלכלית בין הרשות המקומית למדינה. בגישה זו, תרומתה של הרשות לעסקה נגזרת משני משתנים: כמות יחידות הדיור שניתן לשווק (כלומר, היקף התוכניות המאושרות – או הקרובות לאישור – שיש בשטחה) וההכנסות שיגיעו לאוצר המדינה תמורת שיווק אותן יחידות דיור ליזמים (שהיקפן תלוי בשווי הקרקע שבשטח אותה רשות). בתמורה מעבירה המדינה חלק מאותן הכנסות לרשות, כדי שזו תוכל לדאוג לביצוע התשתיות הנחוצות לאכלוס יחידות הדיור – כבישים, גינות, תאורה, ביוב ומוסדות ציבור – ובחלק מההסכמים גם כדי לשפר תשתיות עירוניות כלליות.

כדי ליישם את הסכמי הגג נדרש שיתוף פעולה של צד שלישי – יזמים. למרות שאינם חלק מהמשא ומתן, ופורמלית אינם נכללים בהסכם, העסקה שבבסיסו לא תוכל לצאת לפועל מבלי שישתתפו במרכזי השיווק, ישלמו עבור הקרקע ויבנו את יחידות הדיור, ולכן תנאי ההסכם חייבים להביא בחשבון את הצורך ברווח יזמי. יתרה מזו, כאשר ראש מטה הדיור לשעבר התבקש בריאיון עימו¹ להסביר את מהותם של הסכמי הגג, הוא קבע כי הם "פיתוי לרשויות המקומיות לתת היתרי בנייה", וכי הנפגעים העיקריים מאימתן היתרי בנייה הם היזמים. מכאן נובע שגם אם היזמים אינם חלק פורמלי מהסכמי הגג, יש שרואים בקיום הסכמי הגג מנגנון שנועד בעיקר לשרת את האינטרסים שלהם.

תפיסת הסכמי הגג כעסקה מונעת רווח, שלצדדים לה (בין שהם חתומים על ההסכם ובין שאינם) יש מטלות והישגים, היא יישום במישור הארצי של המונח "עסקה תכנונית", שמקורו בתחום התכנון העירוני.² ברמה העירונית מדובר בפרויקטי פיתוח, המיושמים תוך שיתוף פעולה ציבורי-פרטי: היזמים מעוניינים במיזמי בנייה רווחיים (בעיקר מגדלי מגורים או משרדים), והעירייה מקצה להם זכויות בנייה ניכרות תמורת הסכמתם לממן ולבצע פרויקטי תשתית ציבוריים נלווים, כגון פארקים, מוסדות ציבור או חניונים.³ העסקה שבבסיס הסכמי הגג דומה למדי, אלא שהיא רחבה ומורכבת יותר ומתקיימת ברמה הארצית. התרחבות זו מדגימה מגמות עדכניות ברחבי העולם של *rescaling*, או עליית מדרגה ושינוי קנה מידה – תהליכים שהתקיימו ברמה טריטוריאלית מסוימת (מדינה, אזור, עיר) ובעקבות שינויי מדיניות עוברים לרמה אחרת, רחבה יותר בדרך כלל.⁴ מגמות אלה, במיוחד של מעבר תהליכים לרמה הארצית, מאפיינות מצבי משבר, דוגמת משבר הדיור הישראלי.⁵

1 לרשימת הראיונות שבוצעו במסגרת המחקר ראו להלן ה"ש 50.
 2 Sharon Eshel, Talia Margalit and Oren Yiftachel, *State Planning as Neoliberal Deal-Making: Housing "Umbrella Agreements" in Israel* – in preparation
 3 טליה מרגלית "עסקה תכנונית" המתכננים 179 (טובי פנסטר וטלי חתוכה עורכות, 2013).
 4 Kevin R. Cox, *Spaces of Dependence, Spaces of Engagement and the Politics of Scale, or: Looking for Local Politics*, 17 POLITICAL GEOGRAPHY 1 (1998); Daniel Galland and Pablo Elinbaum, *Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning*, 51 DISP. 66 (2015); Talia Margalit and Nir Mualam, *Selective Rescaling, Inequality and*

הביקורת על עסקאות התכנון העירוניות מתמקדת, בין השאר, בכך שהן מעמידות את חוסר השוויון בעיר. הצורך לממן את המטלות הציבוריות הכרוכות בעסקה מוביל לרוב למימוש פרויקטי ענק אליטיסטיים, המיועדים לפלח מצומצם של האוכלוסייה.⁶ בכך מגלמות עסקאות התכנון מאפיין מובהק של העירוניות הנאו ליברלית, שבה נוטים מקבלי ההחלטות להעדיף את הגורמים, המקומות או ההסדרים המוסדיים המחזקים את נקודות החוזקה הקיימות, תוך התעלמות מאלה המייצגים את נקודות החולשה.^{7,8}

מחקר זה מבקש לבדוק אם גם הסכמי הגג, בהיותם עסקאות תכנון מונעות רווח ברמה הארצית, יוצרים או מעמידים חוסר שוויון בין רשויות מקומיות, ובהמשך להבין מהם המאפיינים שלפיהם נקבע חוסר השוויון בין הסכמי הגג שנחתמו עם הרשויות השונות. הנחת המחקר היא שרשויות חזקות מצליחות לשרג את עצמן דרך ההסכמים, ואילו רשויות חלשות נאלצות להסכים לתנאים פוגעניים. לשם כך בנינו "מדד עוצמה", הבוחן את כוחן היחסי של רשויות מקומיות במשא ומתן מול המדינה, ו"מדד הישגים", הבוחן את המידה שבה הסכם הגג שנחתם משפר את מצבה של הרשות – ושל תושביה – או פוגע בו. מן הממצאים עולה כי הסכמי הגג, המסתמכים על ערכי קרקע ומנגנוני השוק, אכן מיטיבים רק עם ערים בעלות מדד עוצמה גבוה. כיוון שמדובר במנגנון עסקה שבו כל צד מנסה למקסם את רווחיו, המדינה פועלת כיריבה של הרשות ותושביה, במקום כשותפה שלהם. לאור העובדה שמנגנון הסכם הגג נוצר ללא מעורבות הרשויות המקומיות ובאופן שממקם אותן בעמדת נחיתות ביחס לשאר המעורבים,⁹ יריבות זו פועלת לרעת הרשות.

בפרק השני, "רקע תאורטי", נדון לעומק במאפייני העיר הנאו ליברלית ובעסקאות התכנון העירוניות, בתהליכי ריכוזיות שגרמו לאימוץ מנגנונים עירוניים ברמה הארצית ובמטווח ההפרמ"ה ובאופן שבו יישום מנגנונים ברמה הארצית מעמיד פערים בין רשויות מקומיות; הפרק השלישי, "המקרה הישראלי ומנגנון הסכמי הגג", יציג את האופן שבו משבר הדיור הישראלי הוביל ליישום מנגנון העסקה העירונית ברמה הארצית בדמות מנגנון "הסכם הגג"; בפרק הרביעי, "מתודולוגיה", נסביר בפירוט כיצד מדדנו את הרשויות השונות שנכללו במחקר ואת הסכמי הגג שלהן; בפרק החמישי, "ממצאים", נציג את ממצאי המחקר; ובפרק השישי, "דיון ומסקנות", נדון במסקנות העולות מממצאי המחקר.

Popular Growth Coalitions: The Case of the Israeli National Plan for Earthquake Preparedness, 99 LAND USE POL'Y 105 (2020)

Bob Jessop, *The "Return" of the National State in the Current Crisis of the World Market*, 34 CAPITAL & CLASS 38 (2010); Igal Charney, *A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel*, 49 ANTIPODE 1223 (2017)

Susan S. Fainstein, *Mega-Projects in New York, London and Amsterdam*, 32 INT'L J. OF URBAN AND REGIONAL RSCH. 768 (2008)

Galland and Elinbaum, לעיל ה"ש 4; Margalit and Mualam, לעיל ה"ש 4.

NEIL BRENNER, *NEW STATE SPACES: URBAN GOVERNANCE AND THE RESCALING OF STATEHOOD* (2004); Jamie Peck, Neil Brenner and Nick Theodore, *Postneoliberalism and its Malcontents*, 41 ANTIPODE 94 (2009)

Eshel et al., לעיל ה"ש 2.

ב. רקע תאורטי

תאוריות נאו־ליברליות של העיר שמות דגש על תהליך שראשיתו בשנות השבעים, ובמסגרתו צמצמה מדינת הלאום את תחומי האחריות שלה וביזרה רבים מתפקידיה, וזאת הן אנכית – העברת סמכויות מן המדינה לעיר – והן אופקית – הפרטת תחומי אחריות והעברתם למגזר הפרטי. תאוריית המשטר העירוני (urban regime theory) קובעת כי בשל התנערות המדינה מתפקידיה המסורתיים נחלש גם כוחה של ההנהגה העירונית הנבחרת, והעיר מתנהלת בפועל על ידי קואליציות של פוליטיקאים, יזמים, פקידים ותושבים, המקדמים את האינטרסים המשותפים שלהם.¹⁰ בתחום התכנוני מיתרגמת לרוב פעולת אותן קואליציות ל"עסקאות תכנון" – פרויקטי פיתוח מרחביים המקודמים בשיתוף פעולה ציבורי-פרטי. כמו בעסקאות כלכליות אחרות, כוללת עסקת התכנון מטלות, השקעות ורווחים למשתתפים השונים, אך אלה גם אלה מגולמים במונחים אדריכליים ונרשמים בתוכנית בניין עיר (תב"ע). לרוב, תוכנית כזו מכונה "תב"ע נקודתית" והיא מתווה תנאים מיוחדים לאתר יחיד ומובל בשטחו, אולם תוצריה נוגעים באזורים הסובבים וגם במכלול העירוני.¹¹ הליך התכנון הוא תמיד נקודתי, וכך כל עסקה נדונה לגופה ובהקשר מקומי, אך היא מהווה תקדים עסקי-תכנוני לעסקה הבאה. הצורך של חברי הקואליציה שיזמו אותה להצליח כלכלית ולהמשיך בשיתוף הפעולה¹² מוביל אותם לחזור על אותם דגמי תכנון ואסטרטגיות פיתוח. כך נוצרת פרקטיקה של עסקאות תכנון, הממסדת הרגלים עסקיים-תכנוניים ויוצרת כלי מערכתי של תכנון ככלי תקציבי.¹³ לעסקאות שני יתרונות מנקודת מבטה של הרשות: ראשית, שיתוף הפעולה מאפשר להטיל על היום את מימונם של פרויקטים עירוניים, וכך הרשות חוסכת בהוצאות ציבוריות (למשל בעסקה שבה יזם מחויב לממן פיתוח גינה תמורת זכויות בנייה חריגות). שנית, כל עסקת פיתוח מלווה במימון מהשבחת קרקע על היזם, וכך נצבר כסף בקופת הרשות.

הביקורת העיקרית על עסקאות אלה בספרות היא שהן פועלות לטובת קואליציה מצומצמת של בעלי הון, שכן הן מעניקות ליזמים הטבות בשווי העולה על ההחזר הפיזי והמרחבי חברתי שהציבור מקבל מהן. יתרה מזו, מאחר שלטווח הארוך חשוב לרשויות המקומיות לשמור על אווירה תומכת לעסקים, פשרות באות תמיד על חשבון המטלות הציבוריות או עקרונות התכנון, ולא על חשבון הרווח היזמי.¹⁴ בעיה נוספת של עסקאות התכנון היא תרומתן לריבוד חברתי

Alan Harding, *Urban regimes and growth machines: towards a cross-national research agenda*, 29 URBAN AFFAIRS Q. 356 (1994); Gordon Macleod and Mark Goodwin, *Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance*, 23 PROGRESS IN HUM. GEOGRAPHY 503 (1999); Clarence N. Stone, *Power, Reform, and Urban Regime Analysis*, 5 CITY AND COMMUNITY 23 (2006).

11 מרגלית, לעיל ה"ש 3.

12 Stone, לעיל ה"ש 10.

13 מרגלית, לעיל ה"ש 3; Talia Margalit, *Multi-Spot Zoning: A Chain of Public-Private Development Ventures in Tel Aviv*, 37 CITIES 73 (2014).

14 Susan S. Fainstein, *Promoting Economic Development: Urban Planning in the United States and Great Britain*, 57 J. OF THE AM. PLANNING ASSOCIATION 22 (1991); Tuna Tasan-

והעמקת חוסר השוויון בעיר. כאשר העיריות תולות במיזמי פיתוח יזמיים את מרב המטלות הציבוריות הנדרשות להן, הן יוצרות פרויקטי ענק יוקרתיים, שכן רק פרויקטים כאלה רווחיים מספיק כדי לספק את המימון האמור.¹⁵ נטען אף כי עסקאות תכנון יוצרות "בועות שגשוג", שכן המטלות הציבוריות המוטלות על היזמים מתבצעות בדיוק באותן שכונות אמידות יחסית שבהן הם בונים את מגדלי היוקרה שלהם, כדי לשפר את סביבת הפרויקט ולמשוך עסקאות דומות. מכאן, שלא רק הפרויקטים עצמם מגדילים את הקיטוב הכלכלי בעיר, אלא גם המטלות "הציבוריות" שהם מספקים, ולעיתים מפרידים מאות מטרים בלבד בין אזורי היוקרה שהוקמו באמצעות עסקאות תכנוניות לבין שכונות עוני מוזנחות שלא נהנות מפירות אותן עסקאות.¹⁶ הדיון במשטר העירוני ובעסקאות התכנון הוא חלק ממגמה נפוצה בספרות של התמקדות בקנה המידה העירוני, תוך הזנחת חלקה של המדינה.¹⁷ ואכן, תהליכי נאוליברליזציה הובילו לרפורמות ביזור בתחום יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בכלל, ובתחומי התכנון בפרט.¹⁸ עם זאת, לצד תהליכי ביזור סמכויות התכנון לגורמים מקומיים, אימצו בעשורים האחרונים ממשלות ברחבי העולם מהלכי מדיניות ריכוזיים, המעבירים סמכויות, אחריות וחקיקה לגורמים מדינתיים.¹⁹ כך, למשל, תהליכי הביזור שעברו מדינות מרכז ומזרח אירופה בשנות התשעים הוכרוזו כמקדמים אישוויון ברמה האזורית, וכיום ניתן לזהות בחלקן מגמות של חזרה לריכוזיות;²⁰ באירלנד ובאנגלייה, לעומת זאת, נבעו מהלכי ריכוזיות משאיפה להגברת הפיקוח על קבלת החלטות מקומית.²¹ גישה זו אומצה לעיתים קרובות בתגובה לסיטואציות משבריות,²² ובישראל נקשרה למשבר הדיור, שהחל ב-2008 ועלה לכתרת בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, ושהמענה לו כלל מגוון של מהלכי מדיניות ממשלתיים.²³ ועם זאת, נטען כי מהלכים אלה אינם מסמנים חזרה למדינת הרווחה או למערכת התכנון הריכוזיות של העבר, אלא מעבירים את המדיניות היזמית הקיימת לניטור

- Kok, *Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity?*, 13 INT'L PLANNING STUDIES 183 (2008) 15
Fainstein, לעיל ה"ש 6.
- Talia Margalit and Nurit Alfasi, *The Undercurrents of Entrepreneurial Development: Impressions from a Globalizing City*, 48 ENVIRONMENT AND PLANNING A 1967 (2016) 16
Macleod and Goodwin, לעיל ה"ש 10.
- Sharon Eshel and Ravit Hananel, *Centralization, Neoliberalism, and Housing Policy: Central-Local Government Relations and Residential Development in Israel*, 37 ENVIRONMENT AND PLANNING C 237 (2019) 18
- IVAN TOSICS, HANNA SZEMZ AND DORA ILLÉS, NATIONAL SPATIAL PLANNING POLICIES AND GOVERNANCE TYPOLOGY (2010); Nir Mualam, *Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel — A National Experiment Underway*, 75 LAND USE POLICY 269 (2018) 19
Margalit and Mualam; לעיל ה"ש 4.
- Bradley Lowen, *From Decentralization to Re-centralization: Tendencies of Regional Policy and Inequalities in Central and Eastern Europe*, 18 HALDUSKULTUUR 103 (2018) 20
Mualam, לעיל ה"ש 19.
- Jorge Martinez-Vazquez and Andrey Timofeev, *A Fiscal Perspective of State Rescaling*, 22 CAMBRIDGE J. OF REGIONS, ECON. AND SOC'Y 85 (2009) 22
Peck et al.; לעיל ה"ש 8.
- Charney, לעיל ה"ש 5. 23

ריכוזי, במה שניתן לכנות נאו־ליברליזם ריכוזי.²⁴ כך נעשה שימוש בסיטואציה המשברית לטובת שינויים רגולטיביים בלתי שוויוניים, שמשעבדים את מערכת התכנון להון הפרטי, תוך החלשת תפקידיה המסורתיים.²⁵ החוקרים יפתחאל ואבני²⁶ טוענים כי שילוב זה של תהליכי הפרטת קרקע ומימון עם הלאמה מחודשת של מערך התכנון (המכונה על ידם "הפרמ"ה" – privatization) מאפיין במיוחד את הפיתוח המרחבי לצורכי מגורים במדינות אתנוקרטיות ובפועל מעמיק פערים חברתיים-כלכליים ואתניים בין קהילות וערים.

הספרות על מדיניות נאו־ליברלית מצביעה על כך שמקבלי ההחלטות אינם מקצים משאבים לפי קריטריונים של קנה מידה מרחבי (מדינה, אזור, עיר) ואינם מקצים משאבים דומים לישויות שבאותו קנה מידה. במקום זאת, הם נוטים ליישם סלקטיביות, המשרתת יעד אסטרטגי נתון, בהחלטה אילו גורמים, מקומות או הסדרים מוסדיים להעדיף.²⁷ סלקטיביות זו מעמיקה עוד יותר הבחנות חברתיות-מרחביות בין אזורים שכבר לא התפתחו באופן אחיד, שכן העדפות אסטרטגיות חופפות לעיתים קרובות עם נקודות חוזק או חולשה מקומיות ומעדיפות מבני כוח קיימים על פני התייחסות לצורכיהן של ערים קטנות ופריפריאליות.²⁸ מכאן שגם אם מדיניות ריכוזית מוחלת באופן אחיד, כאשר יישומה מותנה בערכי הקרקע (שאינם אחידים), תחרות בשוק ודרישות השוק, היא עלולה לגרום לאי-שוויון בין מיקומים אמידים ופחות אמידים²⁹ תוך פגיעה באזורים עם ערכי קרקע נמוכים יותר ואפשרויות מוגבלות למנף אותם.³⁰

חוסר שוויון מרחבי (בין מדינות, אזורים וערים) נמדד לרוב בספרות במונחי הכנסה ואבטלה, או ייצור.³¹ חוסר השוויון בפיתוח העירוני נמדד לעיתים באמצעות מעקב אחרי קצב

24 Peck et. al., לעיל ה"ש 8; Eshel and Hananel, לעיל ה"ש 18.

25 Laurence Murphy, *The Politics of Land Supply and Affordable Housing: Auckland's*, Charney; *Housing Accord and Special Housing Areas*, 53 URBAN STUDIES 2530 (2016).

לעיל ה"ש 5; Mualam, לעיל ה"ש 19.

26 אורן יפתחאל ונופר אבני "הפרמ"ה – הפרטה, הלאמה, מגורים ופערים" **תכנון** 262 (2019).

27 Galland and Elinbaum, לעיל ה"ש 4.

28 BRENNER, לעיל ה"ש 8; Peck et. al., לעיל ה"ש 8; Margalit and Mualam, לעיל ה"ש 4.

29 Gregory D. Squires and Charis E. Kubrin, *Privileged Places: Race, Uneven Development and the Geography of Opportunity in Urban America*, 42 URBAN STUDIES 47 (2005).

30 Raja Shankar and Anwar Shah, *Bridging the economic divide within countries: a scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities*, 31(8) WORLD DEVELOP. 1421 (2003); Na'ama Teschner, Yaakov Garb, and Alon Tal, *The environment in successive regional development plans for Israel's periphery*, 15 INT. PLAN. STUD. 79 (2010).

31 Paul Plummer, Matthew Tonts and Kirsten Martinus, *Local Competitiveness and Regional Development: Western Australia's Regional Cities*, 16 J. ECON. SOCIAL POL. 2001 (2014); Michael Punch, *Uneven development*, in ENCYCLOPEDIA OF URBAN STUDIES 833 (Ray Hutchinson ed., 2010); ALFRED J. WATKINS, UNEVEN DEVELOPMENT IN THE U.S. SYSTEM OF CITIES (Dissertation of Thesis, The New School for Social Research 1978); Manfred Kühn, *Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities*, 23 EUROP. PLANN. STUD. 367 (2015).

השינוי והצמיחה הפיזית במקומות שונים³² על ידי השוואת אינטנסיביות של תכנון ומתן אישורי בנייה, כמו גם סוג הבניינים שמתוכננים ומוקמים. מחקרים הראו, בהתבסס על פרמטרים אלה, שהמיקוד הנאו ליברלי בביזור, שוק וערכי נדל"ן מוביל להשקעה בלתי שוויונית באזורים עירוניים ובערים.³³ הבחנות אחרות מתמקדות בחוסר השוויון הנגרם עקב הבדלים בגודלן של ערים או בפריפריאליות שלהן. ערים קטנות ובינוניות נוטות למצוא את עצמן מחוץ לרשת הכלכלית הגלובלית ולהתקשות במשיכת הון אנושי וכלכלי, וכך בעידן הנוכחי הפערים בפיתוח כלכלי וברמת השירותים ביניהן לבין ערים גדולות הולכים ומעמיקים.³⁴ לעיתים ההבדל בין הערים אינו נובע ישירות מגודלן, אלא מהיבטים אחרים שמושפעים מהגודל, דוגמת עצמאות כלכלית, כוח פוליטי ומסוגלות ארגונית (local capacity). בתחומים האלה יש קורלציה לגודל, אבל גם בין ערים באותו גודל ניתן לראות הבדלים, ולעיתים קיימים מאפיינים מקומיים ספציפיים, ואפילו פרסונליים, שמשנים את התמונה.³⁵

ג. המקרה הישראלי ומנגנון הסכמי הגג

בשנות השמונים השתנתה האידאולוגיה הפוליטית של ישראל מזו של מדינת רווחה סוציאלי-דמוקרטית בעלת מבנה קולקטיביסטי ומרכזי לכזו שנשלטת על ידי כלכלה נאו ליברלית.³⁶ מגמה זו הובילה לשינויים הדרגתיים ביחסי השלטון המרכזי-מקומי, כמו גם במדיניות התכנון של שימוש בקרקע. כך, למשל, עד שנות השמונים כ-70% מתקציבי הרשויות

- MAURICE COAKLEY, IRELAND IN THE WORLD ORDER: A HISTORY OF UNEVEN DEVELOPMENT 32 (2012); Matias Garreton, *City Profile: Actually Existing Neoliberalism in Greater Santiago*, 65 CITIES 32 (2017).
- James Kelly, *Uneven development*, in ENCYCLOPEDIA OF GEOGRAPHY 2899 (Barney Warf ed., 2018); Tal Modai-Snir and Maarten van Ham, *Neighborhood Change and Spatial Polarization: The Roles of Increasing Inequality and Divergent Urban Development*, 82 PUNCH; CITIES 108 (2018), לעיל ה"ש 35.
- Cristina Martinez-Fernandez, Ivonne Audirac, *Sylvie Fol and Emmanuèle Cunningham-Sabot, Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization*, 36 INT'L J. OF URBAN AND REGIONAL RSCH. 213 (2012).
- Erez Tzfadia, *Local Autonomy and Immigration: Mayoral Policy-Making in Peripheral Towns in Israel*, 9 SPACE AND POLITY 167 (2005); S. Weck and S. Beißwenger, *Coping with Peripheralization: Governance Response in Two German Small Cities*, 22 EUROPEAN PLANNING STUDIES 2156 (2014); ענת דרור-שרף **עצמאות תכנונית כתלות במשאבי תכנון של ערים בינוניות בישראל: יבנה וקרית גת כמקרה מבחן** (עבודת גמר לשם קבלת תואר "מוסמך באדריכלות", אוניברסיטת תל אביב 2019).
- אורי רם ואורן יפתחאל **אתגורקטיה ועולמקומיות: גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל** 36 Michael Shalev, *Have Globalization and Liberalization "Normalized" Israel's Political Economy?* 5 ISRAEL AFFAIRS 121 (1998); JONATHAN NITZAN AND SHIMSHON BICHLER, *THE GLOBAL POLITICAL ECONOMY OF ISRAEL* (2002); Sebastian Schipper, *Towards a "post-neoliberal" mode of housing regulation? The Israeli Social Protest of summer 2011*, 39 INT'L J. OF URBAN AND REGIONAL RSCH. 1137 (2015).

המקומיות היו תלויים במענקים ממשלתיים, ואילו מאז התכווצה השתתפות הממשלה ל-30%, והרשויות המקומיות נאלצו להגדיל את ייצור ההכנסות העצמי, בעיקר מאזורי תעשייה ומסחר, כדי להמשיך לספק שירותים ציבוריים.³⁷ בהיעדר תמיכה ממשלתית נאלצו עיריות להסתמך יותר ויותר על שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי ולאמץ אורח חשיבה יזמי, מצב עניינים המכונה בספרות "משטר עירוני נאו ליברלי".³⁸

עסקאות תכנון הרחיבו את יכולתן של הרשויות לפעול בתחום הפיתוח העירוני בשתי דרכים:³⁹ ראשית, הן אפשרו להטיל על היזם את מימוןם של פרויקטים עירוניים ולחסוך בהוצאות ציבוריות בעידן של תקציבים מצומצמים. שנית, כל עסקת פיתוח מלווה במיסוי על היזם, וכך נצבר כסף בקופת הרשות. בן אליא⁴⁰ אף טוען כי בישראל קיים "קשר גורדי" בין התכנון הפיזי לבין המימון המוניציפלי ו"פיסקליזציה של התכנון", שכן המיסוי המוטל בגין עסקאות פיתוח הוא מקור הכנסה חיוני עבור הרשות.

מאז שנות ה-80, כחלק מהמגמה הנאו ליברלית של קידום מהלכי הפרטה וצמצום המעורבות הממשלתית בהספקת שירותים חברתיים, חלו גם תהליכי ביזור במדיניות התכנון.⁴¹ ואולם, החל משנת 2011 נקטה הממשלה כמה צעדים שהעבירו סמכויות תכנון נרחבות לשלטון המרכזי: הקמת הוועדות לדיור לאומי (וד"לים), הקמת קבינט הדיור בראשות שר האוצר, שקיבל סמכויות לפקח על מדיניות הדיור ולתאם את יישומה, והקמת הוועדה לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל), שהוסמכה לאשר תוכניות דיור רחבות היקף שהוגדרו כ"פרויקטים לאומיים" גם בניגוד להוראות תוכניות ארציות ואזוריות מאושרות (למעט תמ"א 35). כשהסתבר שהתנגדותן של רשויות מקומיות לפיתוח מגבילה את יכולת היזמים לבנות על הקרקעות ששווקו, יצרה הממשלה את המנגנון של "הסכמי גג", שנועד להבטיח את שיתוף הפעולה של הרשויות בשיווק אלפי יחידות דיור בשטחן. התוצאה המצטברת של פעולות אלה היא שהכוח עבר לנבחרי הציבור והמתכננים ברמה הלאומית, וזאת על חשבון החברה האזרחית והשלטון המקומי.⁴²

המנגנונים שאומצו לפתרון משבר הדיור מצביעים על האצה בתהליכי ההפרמ"ה בישראל ו"עושים שימוש במנגנונים לאומיים רבי עוצמה המפקיעים כוח תכנוני מערים וקהילות, יחד עם איגום קרקע ממשלתית. אך ההלאמה כאן מתועלת בסופו של דבר להפרטה, כאשר שיווק

37 רויט חננאל **שחיתות שלטונית וביזור בשלטון המקומי: התמורות במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל לאור תזכיר הצעת חוק העיריות החדש, התשט"ז-2005** (2017); ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד 197 (2004).

38 Eugene McCann, *Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond*, 54 URBAN STUDIES 1 (2016).

39 Charney, לעיל ה"ש 5.

40 נחום בן אליא "קופת התכנון": הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות (מכון פלורסהיימר 2000).

41 Margalit and Alfasi, לעיל ה"ש 16; Fainstein, לעיל ה"ש 14; מרגלית, לעיל ה"ש 3; Lynne; Sagalyn, *Public/Private Development*, 73 J. OF THE AM. PLANNING ASSOCIATION 7 (2007).

42 Eran Feitelson, *Shifting Sands of Planning in Israel*, 79 LAND USE POLICY 695 (2018).

הדירור והפיתוח נעשה בידי יזמים פרטיים, המכתיבים את קצב הפיתוח (ובכך את רמת המחירים), וגורפים לכיסם את רוב הרווחים.⁴³ מצב עניינים היברידי זה הביא לכך שמנגנונים המאפיינים את העיר הנאוליברלית – וביניהם העסקה התכנונית – “עלו מדרגה” לרמה הארצית. דוגמה לכך מהווה מנגנון הסכם הגג: בעסקה זו, בדומה לעסקאות התכנון העירוניות, היעדר תקצוב ממשלתי לפרויקט פיתוח (במקרה זה הקמת שכונות מגורים חדשות של אלפי יחידות דיור) חייב את מימונם באמצעות ההכנסות משיווק הקרקע, כלומר מכספי יזמים. התכנון הפך לכלי תקציבי, כאשר העיקרון המנחה אותו הוא הרווחיות – ליזם ולאוצר המדינה. מכאן שכפי שעסקאות התכנון העירוניות מגדילות את חוסר השוויון בעיר, כך הסכמי הגג, שהם עסקה תכנונית ש“עלתה מדרגה” לרמה הארצית, צפויים להגדיל את חוסר השוויון בין ערים שונות.

ידוע לנו כי בישראל קיימים פערים חברתיים-מרחביים משמעותיים בין ערים מרכזיות לפריפריאליות, בין ערים יהודיות, ערביות ומעורבות אתנית,⁴⁴ כמו גם בין ערים יהודיות שונות. הגאוגרפיה הישראלית הלא אחידה עוצבה בעיקר בשנות החמישים, כשהמדינה הצעירה השתמשה בתכנון ריכוזי כדי ליישב את הפריפריה באמצעות שליחת עולים חדשים ממזרח אירופה, צפון אפריקה והמזרח התיכון לחיות בערים יהודיות ומעורבות עניות ומרוחקות. בשנים שלאחר מכן, רבות מרשויות מקומיות אלה נותרו מאחור, בזמן שהאזורים המרכזיים במדינה והערים הגדולות יותר התקדמו.⁴⁵ בשנים שעברו מאז העושר נותר “מרוכז בכמה שולחנות במרכז ישראל בלי להגיע לאזורי הדרום והצפון, או לתושבי שכונות מקופחות במרכז”.⁴⁶ אך מחקר זה מבקש לבחון היבט אחר של חוסר השוויון בין ערים, הנוגע למעמדן בעסקה שבבסיס הסכמי הגג.

מנגנון הסכם הגג, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה שיצרה אותו,⁴⁷ היה אחיד. גם מראיונות שנערכו עם גורמים במטה הדיור, משרד האוצר ורמ“י⁴⁸ עלה כי המדינה שאפה לסטנדרטיזציה של הסכמי הגג, הן בשל הרצון של משרד האוצר לחזות את עלות ההסכמים הצפויה והן בשל החשש מיצירת דרישות תקדימיות בעקבות משא ומתן מוצלח של רשות אחת, שאחר כך יועתקו על ידי הבאות בתור ובכך יפחיתו את רווחיות הסכמי הגג מבחינת המדינה. ועם זאת, בדו“ח משרד הפנים משנת 2018 בנושא הסכמי הגג⁴⁹ נכתב במפורש כי “ישנם הבדלים ניכרים

43 יפתחאל ואבני, לעיל ה”ש 26, בעמ’ 276.

44 Yosef Jabareen, “The right to the city” revisited: assessing urban rights- the case of Arab cities in Israel, 41 HABITAT INT. 135 (2014)

45 ACRI the Association for Civil Rights in Israel, *Putting Israel’s Periphery in the Center*, ACRI publication, Tel Aviv (2011) – <https://bit.ly/3J0uYmU>; (21.7.22 בתאריך); Erez Tzafadia, Oren Yiftachel, *Between urban and national: political mobilization among Mizrahim in Israel’s “development towns”*, 21 CITIES 41 (2004)

46 ACRI, לעיל ה”ש 45

47 החלטה 738 של הממשלה ה-33 “הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח” (9.10.2013).

48 ראו להלן ה”ש 50.

49 משרד הפנים הסכמי הגג ברשויות המקומיות כהזדמנות לצמיחה (2018).

בין הרשויות המקומיות החתומות על הסכמי הגג ובין היקפי ההסכמים ותוכנם". זאת משום שכל אחד מהסכמי הגג נחתם בין נציגי המדינה לבין נציגי הרשות המקומית שעליה הוא חל, בעקבות משא ומתן שנערך בין הצדדים. למעשה ניתן לטעון כי כל הסכם כזה מייצג עסקת תכנון נפרדת, הכוללת מטלות ורווחים לצדדים. אלא שחוסר השוויון הקיים בין רשויות מקומיות השפיע על מעמדן בעסקה ועל הרווחים שיכלו להשיג באמצעותה. לאור העובדה שמחיר הקרקע היה שיקול מרכזי בקבלת החלטות במסגרת הסכמי הגג, ולאור הפערים המובנים בנושא זה – ובנושאים אחרים – בין הרשויות השונות, מבקש מחקר זה לבחון אם הסכמי הגג הגבירו את אי־השוויון בין הרשויות שעומן נחתמו ויצרו "בועות שגשוג" ברמה הלאומית בדומה לאלה שעסקאות התכנון העירוניות יוצרות בתוך העיר.

ד. מתודולוגיה

השערת המחקר שלנו היא כי קיים מתאם בין עוצמתה של עיר לבין ההישגים שהצליחה להגיע אליהם בחתימת הסכם הגג שלה. כדי לבדוק את השערת המחקר נבחרו שישה מקרי בוחן – שש רשויות מקומיות במחוז המרכז, שכולן חתמו על הסכמי גג בשנים הראשונות לקיום המנגנון (בין ראשית 2014 לאמצע 2017), כך שהיישום כבר החל. מבין עשר הרשויות המקומיות העונות על תנאים אלה נבחרו שש הרשויות הבאות, המייצגות מגוון של גדלים (בדונם), כמויות אוכלוסייה והרכבה הדמוגרפית ורמות סוציאל־אקונומיות: מודיעין־מכבים־רעות (להלן: "מודיעין"), ראש העין, ראשון לציון, רמלה, לוד, באר יעקב. מאפייניהם מוצגים בנספח 3.



כדי לענות על שאלת המחקר נדרשנו לגבש "מדד עוצמה", המשקלל את הרכיבים העיקריים שמשפיעים על מעמדה של עיר בניהול משא ומתן מול המדינה לחתימת הסכם גג, וכן "מדד הישגים" שמשקף את היקף המשאבים שהשיגה העיר מהסכם הגג שנחתם בעקבות המשא ומתן.

1. מדד העוצמה

מדדים קיימים למדידת אישוויון בין רשויות, כגון גודל, פריפריאליות והיקף פיתוח, אינם משקפים בהכרח את הפערים במעמדה של רשות מקומית מול המדינה בעסקה שבה מיושמת מדיניות אחידה התלויה בערכי קרקע לא שווים ובמנגנון השוק. נסיבות ייחודיות אלה חייבו גיבוש מדד המותאם להן. לשם גיבוש מדד העוצמה נערכו ראיונות עומק עם 16 נציגים של הגופים השונים שהיו מעורבים בהסכמי הגג – נציגי רמ"י, משהב"ש, משרד האוצר, הרשויות המקומיות והמגזר הפרטי.⁵¹⁵⁰ בראיונות נשאלו כולם אם יש הבדלים בין הסכמים שנחתמו עם רשויות שונות ומאילו תכונות של הרשות המקומית נובעים הבדלים אלה. מכלל התשובות זוקקו הפרמטרים הבאים לעוצמתה של עיר והאופן שבו ייבחנו:

א. **משאבי העיר הנדרשים על ידי הממשלה** – המושג "עיר שיש לה מה להציע לממשלה" עלה הן בראיונות עם נציגי הרשויות המקומיות והן נציגי המדינה, והוא מחזק את ממד העסקה שבבסיס הסכם הגג. כלל המרואיינים הסכימו שהקשב מצד המדינה לרשות המקומית הוא נמוך מאוד בשגרה, ורק נסיבות מיוחדות מציבות את הרשות בעמדת מיקוח. במקרה של הסכמי הגג, שנוצרו על רקע משבר הדיור והתביעה להגדלת ההיצע בתחום, מדובר היה בקיומן של עתודות פיתוח, קרי, שטח בבעלות מדינה שקיימות לגביו תוכניות בתוקף – או שניתן לאשרן תוך זמן קצר – בהיקפים של אלפי יחידות דיור. מדד זה קבע בעצם כמה יחידות דיור ניתן לבנות בשטח השיפוט של העיר.

- **בחינת הקריטריון:** בדיקת היקפי התוכניות שנכללו בכל אחד מהסכמי הגג של הערים שנחקרו, ועד כמה היו תוכניות אלה קרובות לאישור.
- **הערכת הציון בקריטריון:** קיומן של תוכניות מאושרות בהיקף של אלפי יחידות דיור – גבוה; קיום תוכניות מאושרות בהיקף של מאות יחידות דיור ותוכניות קרובות לאישור

50 להלן רשימת הראיונות שהתקיימו פנים אל פנים או באמצעות תכנת Zoom: ראש רמ"י לשעבר, 19 ביולי 2020; ראש מטה הדיור לשעבר, 20 ביולי 2020; מנהל מחוז ברמ"י ולשעבר רפרנט רמ"י ומשהב"ש באוצר, 5 ביולי 2020; ראש אגף לשעבר במשהב"ש, 29 בספט' 2020; מנהלת מחוז לשעבר במשהב"ש, 8 ביולי 2020; ראש עיריית רשל"צ לשעבר, 13 במרץ 2020; ראש עיריית רמלה לשעבר, 11 באוג' 2020; ראש עיריית ראש העין לשעבר (15 במאי, 2015); מ"מ ראש עיריית ראש העין לשעבר, 5 באפר' 2015; מנכ"ל עיריית אשקלון ולשעבר מנכ"ל עיריית ראש העין ובאר יעקב, 7 במרץ 2020; מנכ"ל עיריית ראש העין לשעבר, 10 במרץ 2020; מנכ"ל חברת ייעוץ אסטרטגית בתחום הנדל"ן, 5 באוג' 2020; מנכ"ל החברה הכלכלית של לוד, 21 באוק' 2020; המשנה למנכ"ל עיריית מודיעין, 2 במאי 2021; ר' המועצה המקומית באר יעקב, 4 במאי 2021; מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (ולשעבר ס' הממונה על התקציבים במשרד האוצר וס' מנהל רמ"י), 23 במאי 2021.

51 נוסח השאלונים שלפיהם נערכו הראיונות מופיע בפרק ז – נספחים

בהיקף של מעל 5,000 יחידות דיור – בינוני; קיום תוכניות מאושרות בהיקף של מאות יחידות דיור ותוכניות קרובות לאישור בהיקף של פחות מ-5,000 יחידות דיור או קיום תוכניות שאינן קרובות לאישור – נמוך.

ב. **עיר הנמצאת ב"אזורי ביקוש"** – מושג נוסף שעלה הן מנציגי הרשויות והן מנציגי המדינה, וחשיבותו בערך הקרקע (כלומר ההכנסות הצפויות למדינה והיכולת לממן תשתיות עבור הבנייה החדשה) וקלות השיווק. "אזור ביקוש" הוא מונח מעורפל, הנגזר ממוקם, נגישות תחבורתית והיבטים נוספים, אך סביר שכל אלה יבואו לידי ביטוי בערך הקרקע, ולכן החלטנו להשתמש בו כמדד המייצג את רמת הביקוש של העיר. כאמור, ערך הקרקע קבע את יכולת המדינה לממן את התשתיות הדרושות לעיר.

• **בחינת הקריטריון:** כדי להשוות בין ערכי הקרקע של מקרי הבוחן נבחר מחירה הממוצע של דירת ארבעה חדרים בכל אחת מן הערים בדצמבר 2013 (טרם תחילת מהלך החתימה על הסכמי גג)⁵² על פי אתר "מדלן". הממוצע הארצי של דירה כזו, על פי אתר "מדלן", היה באותה עת 1.359 מיליון ש"ח.

• **הערכת הציון בקריטריון:** גבוה מן המחיר הממוצע ביותר מ-10% – גבוה; בטווח של 10% מעל או מתחת לממוצע – בינוני; נמוך מהמחיר הממוצע ביותר מ-10% – נמוך.

ג. **חוסן כלכלי** – מדד זה בא לידי ביטוי הן בגישת העיר להסכם והן בגישת המדינה לעיר: מן הראוינות עלה כי עיר חזקה כלכלית זקוקה פחות להסכם גג וגם יכולה להרשות לעצמה להתנגד לו, ואילו עיר חלשה – שאין לה אלטרנטיבות למימון פיתוח – נזקקת הרבה יותר להסכמי מימון עם המדינה; גם המדינה מתייחסת אחרת לערים חזקות – חלק מהמרוויינים טענו שהיא סומכת עליהן יותר ולכן מעניקה להן יותר אוטונומיה, ואילו אחרים סברו שהיא יותר נוקשה במשא ומתן עימן; גישתה של המדינה לערים שמצבן הכלכלי רעוע, לעומת זאת, מתחלקת לשניים, וזאת על פי ערך הקרקע: כאשר ערך הקרקע בעיר גבוה, משתלם למדינה לחזק ולעודד אותה, ואילו כאשר ערך הקרקע נמוך, המדינה תזניח אותה. מכאן שתרומת החוסן הכלכלי למדד העוצמה צריכה להיבחן במשולב עם ערך הקרקע (ראו בסעיף הקודם לעיל).

• **בחינת הקריטריון:** פרק הדיור בדו"ח בנק ישראל לשנת 2017⁵³ השווה בין חוסנן הכלכלי של הערים השונות שחתמו על הסכמי גג והשתמש לצורך כך בעיקר בשני מדדים: אחוז הארנונה העסקית מכלל הכנסות הארנונה ודירוג מצבה הפיננסי של העיר (האם היא איתנה, יציבה, במצב ביניים, בהתייעלות או בהבראה). אימצנו מדדים אלה גם לצורך מחקר זה.

• **הערכת הציון בקריטריון:** עיר איתנה/יציבה שהארנונה העסקית שלה מהווה מעל 25% מכלל הכנסות הארנונה – גבוה; עיר שמקיימת אחד משני תנאים אלה – בינוני; עיר שאינה מקיימת אף אחד מהם – נמוך.

52 שקלנו תחילה לקבוע את ערכי הקרקע בערים השונות על פי תוצאות מכרזי רמ"י במסגרת הסכמי הגג, אך המכרזים בערים השונות התקיימו בשנים שונות, ותוך זמן קצר נכנסה לתמונה גם תוכנית "מחיר למשתכן" שבה מחירי המכרזים שוב לא שיקפו את ערכי הקרקע האמיתיים.

53 בנק ישראל דו"ח בנק ישראל 2017 פרק ח 141–168 (28.3.2018).

ד. **מצב תכנוני** – קריטריון זה מורכב מן הידע שיש לרשות לגבי הצרכים שלה והבעיות שאיתן היא מתמודדת, המשולב עם התחושה ש"יש עם מי לעבוד", כדברי רבים מן המרואיינים, קרי, יכולת ההתמודדות הארגונית של הרשות עם אתגר כלכלי וחברתי דוגמת הסכם הגג.

• **בחינת הקריטריון**: קיומה של תוכנית מתאר (שאיסוף המידע המתבצע במהלכי גיבושה מהווה אינדיקציה לקיום ידע מן הסוג המתואר לעיל בידי הרשות).

• **הערכת הציון בקריטריון**: קיומה של תוכנית מתאר מאושרת – גבוה; קיומה של תוכנית מתאר שהופקדה ונמצאת בתהליכי אישור סטטוטוריים – בינוני; היעדר השלמתה של תוכנית מתאר – נמוך.

ה. **תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג והמניעים לחתום עליהם** – מן הראיונות של נציגי הרשויות המקומיות עלו גישות שונות לגבי הסכמי הגג, שהכתיבו התנהלות שונה של הערים במסגרת המשא ומתן מול המדינה. ניתן לחלק רכיב איכותני זה לשלוש שאלות, שהמרואיינים השיבו עליהן במהלך הראיונות:

1. האם חוו תחושה של חופש בחירה בהחלטה לחתום – מטבע הדברים קיומו של משא ומתן מחייב רצון חופשי של הצדדים לו, וכאשר אחד הצדדים חש כפייה, נפגמת יכולתו לנהל משא ומתן מוצלח (בדיני החוזים אף מהווה הדבר עילה לביטול החוזה⁵⁴). ככל שהעיר חוותה יותר חופש בהחלטה לחתום, כך הציון גבוה יותר.

2. כיצד תפסו את הגידול המואץ של העיר בעקבות הסכם הגג – האם הגידול נתפס בעיניהם כדבר רצוי או כאילוץ שיש לפצותם בגינו? ככל שהגידול נתפס כדבר רצוי כך הציון יותר גבוה.

3. מה סברו שניתן להשיג באמצעות ההסכם – ככל שאופקי הרשות בנושא זה היו רחבים יותר, ושאיפותיהם גבוהות, כן יכלו להעלות דרישות מפליגות יותר במסגרת המשא ומתן, והציון בשאלה זו גבוה יותר.

בנוסף לכל הרכיבים שצוינו לעיל, עלה מכלל הראיונות קיומו של **מדד פרסונלי חזק**, גם מבחינת המדינה (אמונות והעדפות אישיות של נציגי רמ"י, האוצר ומשהב"ש) וגם מבחינת נציגי הרשות (חוזק פוליטי, כושר מיקוח) – רכיב זה, כמוכך, אינו ניתן לחיזוי או כימות, ולכן נציין אותו במחקר, אך לא נכלול אותו במודל.

גודל אוכלוסיית העיר – רכיב זה אומנם לא עלה בראיונות, אך חשוב לציין אותו, שכן יש לו השפעה רבה על חלק מן הרכיבים שנכללו במודל, כגון מסוגלות ארגונית וכוח פוליטי מול המדינה.⁵⁵

לסיכום רכיבי מדד העוצמה, ראה נספח 1.

54 ס' 17 לחוק החוזים (חלק כללי), התש"ג-1973.

55 Weck & Beißwenger, לעיל ה"ש 35; אהוד עוזיאל **מיצוי היתרון היחסי: גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות** (ג'וינט ישראל, המכון למנהיגות וממשל 2012).

2. מדד ההישגים

בשלב השני של המחקר גובש "מדד ההישגים" להערכת הסכמי הגג שנחתמו עם הערים השונות. נוסח הסכמי הגג שנחתמו עם הרשויות השונות מופיע באתרי האינטרנט של רמ"י, משהב"ש והחברה להגנת הטבע,⁵⁶ וכך יכולנו לנתח את תנאי ההסכמים שעליהם חתמו הרשויות שבהן התמקד המחקר. כצפוי, בין ההסכמים התגלו הבדלים גדולים, ועל אף שקיום הבדלים אלה היה הבסיס למחקר, בקריאה מעמיקה הסתבר כי הם מקשים על גיבוש מדד אחיד להערכתם – היו ערים שהתמקדו בשיפור מצבן של התשתיות בשכונות הוותיקות, ולעומתן ערים שאין להן כלל שכונות ותיקות; היו ערים שהייתה להן בעת חתימת ההסכם חברה כלכלית משגשגת שיכלה לפקח על יישום ההסכם, ולעומתן ערים שנוזקו למימון מלא כדי להקים מנהלת לטובת מימוש ההסכם. מכאן שקשה היה להשוות בין ההסכמים על פי תנאיהם, משום שניתן היה להעריך אותם רק אל מול צרכיה הייחודיים של כל עיר, בחינה החורגת מהיקף מחקר זה.

במקום זאת, נסמכנו על שני מחקרים השוואתיים בנושא הסכמי הגג שביצעו בנק ישראל (2017)⁵⁷ ומשרד הפנים (2020)⁵⁸ ובחנו באמצעותם אם החתימה על הסכמי הגג השפיעה לטובה או לרעה על מקרי הבוחן במחקר:

א. הדו"ח השנתי של בנק ישראל לשנת 2017 בחן בפרק הדיוור שלו את מצבן הפיננסי של הרשויות השונות שחתמו על הסכמי גג אל מול היקף הסכמי הגג שעליהם חתמו, ובהתאם חולקו הרשויות לשלוש קבוצות: הראשונה כללה רשויות שיתקשו לקלוט את תוספת האוכלוסייה הכלולה בהסכם הגג ללא סיוע ממשלתי; השנייה כללה רשויות שהסכמי הגג שלהן צפויים להצליח⁵⁹ בתנאי שהאוכלוסייה החדשה תיקלט בהדרגה והתהליך ילווה בתוספת מתאימה של שטחי מסחר ותעסוקה; והקבוצה השלישית כללה רשויות שסביר כי הסכמי הגג שלהם יצליחו בתנאי שיתווספו להן די שטחי מסחר ותעסוקה (עמ' 233–234 לדו"ח). על פי הדו"ח, שני הפרמטרים המרכזיים לסיכויי הצלחת ההסכמים היו: הדרגתיות מימוש ההסכמים והיקף שטחי המסחר והתעסוקה שנוספו לרשות בגינם. הצפי להצלחת הסכמי הגג של מקרי הבוחן במחקר, אם כך, הוערך על פי פרמטרים אלו:

(1) היקף מימוש ההסכמים ברשויות שבמחקר חושב על פי השוואת גודל אוכלוסייתן בעת חתימת הסכם הגג לגודל אוכלוסייתן בסוף שנת 2019.⁶⁰ מכך נגזר גם אחוז הגידול השנתי בעקבות החתימה. דו"ח משרד הפנים בנושא הסכמי הגג משנת 2018⁶¹ מגדיר את המושג של

56 "הסכמי גג" באתר רמ"י – <https://bit.ly/3GcGwB0> (אוחזר ב־14 ביוני 2021); "הסכמי גג של משרד הבינוי והשיכון" באתר משהב"ש – <https://bit.ly/3r316gR> (אוחזר ב־14 ביוני 2021); "הסכמי גג" באתר החברה להגנת הטבע – <https://bit.ly/3HP2pH2> (אוחזר ב־14 ביוני 2021).
 57 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53.
 58 משרד הפנים דיוור מואץ וחוסן מוניציפלי (ספטמבר 2020).
 59 מדד ההצלחה בדו"ח זה היה שמירה על איתנות פיננסית.
 60 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הרשויות המקומיות בישראל, 2014 (29.5.2016) <https://bit.ly/31Ds0mS>; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הרשויות המקומיות בישראל, 2017 (18.2.2019) <https://bit.ly/3tbvubO>; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הרשויות המקומיות בישראל, 2019 (6.5.2021) <https://bit.ly/3FgxSk0>.
 61 משרד הפנים, לעיל ה"ש 49.

"צמיחה מואצת" (עמ' 30–31), ולפיו ממוצע שיעור הגידול השנתי בישראל הוא 2%, ואילו רשות הצומחת בקצב של 4% לשנה ומעלה מוגדרת כרשות בצמיחה מואצת. מכאן שצמיחה של עד 2% בשנה תיחשב כהיקף מימוש נמוך, 2%–4% תיחשב כהיקף מימוש בינוני ואילו צמיחה של מעבר ל-4% בשנה תיחשב כהיקף מימוש גבוה.

(2) היקף שטחי המסחר והתעסוקה שנוספו לרשויות שבמחקר נלקח מנוסח הסכמי הגג שלהן. בהסכמים מופיע סך כל שטחי המסחר והתעסוקה שיתווספו לעיר, אך כיוון שהדו"ח מדבר על "תוספת מתאימה" (כלומר תוספת שיכולה לאזן את תוספת היחידות הדיוור), חושבה לטובת מדד זה תוספת שטחי המסחר והתעסוקה ליחידת דיוור בכל הסכם. דו"ח בנק ישראל אינו קובע מהי "תוספת מתאימה", מה גם שהדו"ח מציין כי לא תמיד תוספת כזו מוצדקת מבחינת הביקוש העתידי לשטחים אלה (עמ' 233). כיוון שכך בחנו את התוספת הקיימת במקרי הבוחן (שנעה בין 17 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה ליחידת דיוור לבין 75 מ"ר ליחידת דיוור) וחילקנו אותה ל-3 קבוצות: תוספת של 0–25 מ"ר תיחשב לנמוכה, 25–50 מ"ר לבינונית ו-50 מ"ר ומעלה לגבוהה.

ב. משרד הפנים פרסם בספטמבר 2020 דו"ח שכותרתו "דיוור מואץ וחוסן מוניציפלי: בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות". המודל בדו"ח כימת את ההוצאה בפועל ואת ההוצאה הנורמטיבית ליחידת דיוור עבור כל אחת מן הרשויות המקומיות בישראל⁶² והעריך כיצד ישפיע הפיתוח הצפוי של כל רשות עד שנת 2023 על הנתונים, כלומר את השפעת הפיתוח על רמת השירות שתושב הרשות מקבל. מדו"ח זה ניתן היה להעריך אם הרשויות שנכללו במחקר זה – וחשוב מכך, תושבי אותן רשויות – צפויים להיתרם מהסכמי הגג שחתמו, או להיפגע מהם.

שילוב מסקנות שני הדו"חות באשר למקרי הבוחן במחקר מייצר עבורם "מדד הישגים" מובחן, שכן הוא מצביע על סיכויי הסכם הגג לערער את איתנותה הכספית של הרשות כפי שאלו הוערכו בעת החתימה, ואת המידה שבה ניתן להעריך בשנת 2020 (3–6 שנים לאחר שנחתמו ההסכמים במחקר זה) שההסכם יפגע בתושבי הרשות בטווח הבינוני. לסיכום רכיבי מדד הישגים ראו נספח מס' 2.

ד. ממצאים

1. מדד העוצמה

לאחר מתן ציון להישגיה של כל עיר בכל אחד מהקריטריונים המרכיבים את מדד העוצמה, עולה כי הרשויות שבמחקר מתחלקות לשלוש קבוצות, שבכל אחת מהן שתי ערים (ראו גם נספח מס' 4):

62 עלות "נורמטיבית" של רשות נקבעת על פי ממוצע ההוצאה ליחידת דיוור בקבוצת הייחוס שנקבעה לאותה רשות לפי דירוגה החברתי-כלכלי ולפי גודל האוכלוסייה. כך, למשל, ממוצע ההוצאה ליחידת דיוור בערים שגודלן 50–100 אלף תושבים והן באשכול סוציו-אקונומי 5 הוא 4,545 ש"ח, וזו "העלות הנורמטיבית" שלמולה נבחנת כל עיר דומה במאפייניה בדו"ח (עמ' 16 בדו"ח).

א. מודיעין וראשון לציון הן בעלות "מדד עוצמה" גבוה, שכן הן הגיעו למקום גבוה או בינוני בכל הפרמטרים.
 ב. לוד ורמלה הן בעלות מדד עוצמה נמוך, שכן הן הגיעו למקום נמוך או בינוני כמעט בכל הפרמטרים.
 ג. ראש העין ובאר יעקב הן מקרי הביניים, שהשיגו תוצאות גבוהות, נמוכות או בינוניות בפרמטרים השונים.
 דו"ח בנק ישראל לשנת 2019⁶³ בחן את הפער בין יעדי השיווק שנקבעו בהסכמי הגג נכון לסוף שנת 2019 לבין היקף השיווקים המוצלחים עד אותו מועד (עמ' 153 לדו"ח). הדו"ח מייחס את הפערים בעיקר למידת ההיענות של יזמים למכרזי רמ"י. ממוצע המימוש בכלל הסכמי הגג הוא 35%, כאשר מודיעין, ראש העין, ראשון לציון ובאר יעקב נמצאות מעל לממוצע (58%, 42%, 62% בהתאמה), ואילו רמלה ולוד נמצאות מתחת לו (31% ר-11 בהתאמה). מכאן שמדד העוצמה הנמוך של רמלה ולוד ביחסים מול השלטון המרכזי משתקף גם במידת האטרקטיביות הנמוכה שלהן בראיית היזמים בתחום הבנייה לדירור.

מודיעין

רכיב במדד	ממצאים	ציון
היקף התוכניות המאושרות בהסכם	כמעט 2,000 יחידות דיור מאושרות ועוד 10,000 יחידות דיור בתהליכי אישור	בינוני
מחיר דירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013	1.803 מיליון ש"ח	גבוה
חוסן כלכלי	ארנונה עסקית מהווה כרבע מכלל ההכנסות מארנונה והעיר יציבה	בינוני
קיום תוכנית מתאר	התוכנית הופקדה בי-2018 ובמועד ביצוע המחקר נמצאת בתהליך סטטוטורי של אישור	בינוני
תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג	א. הסכם הגג נתפס כתוצאה של משא ומתן חופשי, שבו כל צד מציג את דרישותיו ב. ההסכם הוא רק חלק מהתכנון הכללי של מודיעין (שאמורה להגיע ל-250 אלף נפש), והעיר הייתה מעוניינת "להזרים דם חדש" ג. לא ניסו להשיג הרבה באמצעות ההסכם, כי לא היה להם צורך	א. גבוה ב. גבוה ג. נמוך ציון משוקלל לסעיף זה: בינוני-גבוה

63 בנק ישראל, דו"ח בנק ישראל 2019 (31.3.2020).

ראש העין

ציון	ממצאים	רכיב במדד
גבוה	תוכניות מאושרות בהיקף של מעל 13,000 יחידות דיור	היקף התוכניות המאושרות בהסכם
בינוני	1.243 מיליון ש"ח	מחיר דירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013
גבוה	ארנונה עסקית מהווה מעל רבע מכלל ההכנסות מארנונה, והעיר איתנה	חוסן כלכלי
נמוך	במועד ביצוע המחקר נמצאת עדיין בשלבים שונים של תכנון	קיום תוכנית מתאר
א. נמוך ב. נמוך ג. בינוני ציון משוקלל לסעיף זה: נמוך	א. טרם החתימה החלה בעיר בנייה שאמורה הייתה להכניס את העיר לגירעון של 700 מיליון ש"ח, ורק ההסכם יכול היה להציל אותה. ב. בעיר הניחו שהבנייה תמשיך בכל מקרה ושאינן להם שליטה עליה ג. המטרה העיקרית הייתה לא להיכנס לגירעון כתוצאה מהבנייה; ציינו נושאים נוספים בהסכם, אולם בלשון לא מחייבת	תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג

ראשון לציון

ציון	ממצאים	רכיב במדד
בינוני	כמה מאות יחידות דיור מאושרות 7,500 יחידות דיור בשלבי תכנון (צריפין)	היקף התוכניות המאושרות בהסכם
גבוה	1.565 מיליון ש"ח	מחיר דירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013
גבוה	ארנונה עסקית מהווה מעל רבע מכלל ההכנסות מארנונה, והעיר איתנה	חוסן כלכלי
גבוה	תוכנית מתאר בתוקף מאז 2017	קיום תוכנית מתאר
א. גבוה ב. בינוני ג. גבוה ציון משוקלל לסעיף זה: גבוה	א. הציבו תנאים נוקשים לחתימה ב. לא היו מעוניינים בהגדלת העיר, אבל הסכם הגג הוא ממילא רק מחצית מתוכניות הצמיחה של ראשון לציון על פי תוכנית המתאר שלה ג. ההסכם נתפס כאמצעי להשיג מהמדינה דברים שהיו חשובים לעיר	תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג

רמלה

ציון	ממצאים	רכיב במדד
נמוך	1,600 יחידות דיור מאושרות ועוד כמעט 4,000 בשלב מתקדם של אישור	היקף התוכניות המאושרות בהסכם
נמוך	1.056 מיליון ש"ח	מחיר דירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013
בינוני	ארנונה עסקית מהווה מעל לרבע מכלל ההכנסות מארנונה, אך המצב הפיננסי בינוני (מקבלת מענקי איוון של עשרות מיליוני ש"ח בשנה)	חוסן כלכלי
נמוך	במועד ביצוע המחקר נמצאת עדיין בשלבים שונים של תכנון	קיום תוכנית מתאר
א. גבוה ב. גבוה ג. בינוני ציון משוקלל לסעיף זה: גבוה	א. היו מעוניינים בחתימה ב. מעוניינים בבנייה ובמשיכת אוכלוסייה חדשה וחזקה ג. רצו כסף לתשתיות ותוכנית תחבורתית	תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג

לוד

ציון	ממצאים	רכיב במדד
נמוך	רוב יחידות הדיור בהסכם היו בשטחים השייכים למושבים באזור לוד שהיו אמורים להיות מסופחים אליה בהמשך	היקף התוכניות המאושרות בהסכם
נמוך	0.867 מיליון ש"ח	מחיר דירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013
בינוני	ארנונה עסקית מהווה מעל לרבע מכלל ההכנסות מארנונה, אך המצב הפיננסי בינוני (מקבלת מענקי איוון של עשרות מיליוני ש"ח בשנה)	חוסן כלכלי
נמוך	במועד ביצוע המחקר נמצאת עדיין בשלבים שונים של תכנון	קיום תוכנית מתאר
א. גבוה ב. בינוני ג. בינוני ציון משוקלל לסעיף זה: בינוני	א. ההסכם נתפס כהזדמנות להציל את העיר, רצו אותו מאוד ב. ההנחה הייתה שאין ברירה, תמיד תהיה בנייה למגורים גם אם ראשי רשויות לא מעוניינים בה. ג. המטרה היא בעיקר לשקם את התשתיות בעיר הקיימת	תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג

באר יעקב

ציון	ממצאים	רכיב במדד
גבוה	6,900 יחידות דיור מאושרות (צריפין)	היקף התוכניות המאושרות בהסכם
בינוני	1.388 מיליון ש"ח	מחיר דירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013
נמוך	ארנונה עסקית מהווה פחות מ-20% מכלל הכנסות הארנונה והעיר נמצאת בתוכנית התייעלות	חוסן כלכלי
בינוני	התוכנית הופקדה ב-2018 ובמועד ביצוע המחקר נמצאת בתהליך סטטוטורי של אישור	קיום תוכנית מתאר
א. בינוני ב. בינוני ג. בינוני	א. בעבר בנו בהיקפים גדולים ללא הסכם וחששו שהדבר יחזור על עצמו ב. ב-2003 היו מעוניינים בבנייה כדי להביא אוכלוסייה חזקה, אך בתקופת הסכמי הגג חוו אותה כמחויבת המציאות – תוצאה של תהליכים ש"נחתו עליהם מלמעלה" ג. אמצעי לשפר תשתיות בעיר הוותיקה ולהביא שטחי תעסוקה	תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג

2. מדד ההישגים

לסיכום העולה משני הדו"חות ניתן לחלק את הרשויות במחקר לשלוש קבוצות על פי מדד ההישגים שלהן:

קבוצה א – ראשון לציון ומודיעין הרוויחו מהסכם הגג שלהן על פי דו"ח משרד הפנים 2020, וזאת כפי שצפה דו"ח בנק ישראל 2017^{64, 65}

קבוצה ב – לוד ורמלה הפסידו מהסכם הגג שלהן על פי דו"ח משרד הפנים 2020, וזאת למרות שעל פי דו"ח בנק ישראל 2017 היו אמורות להרוויח ממנו^{66, 67}

קבוצה ג – באר יעקב וראש העין הפסידו מהסכם הגג שלהן על פי דו"ח משרד הפנים, כפי שצפה דו"ח בנק ישראל 2017^{68, 69}

64 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 233-235; משרד הפנים, לעיל ה"ש 58, בעמ' 108.
 65 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 233-235; משרד הפנים, לעיל ה"ש 58, בעמ' 76.
 66 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 233-235; משרד הפנים, לעיל ה"ש 58, בעמ' 112.
 67 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 233-235; משרד הפנים, לעיל ה"ש 58, בעמ' 70.
 68 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 233-235; משרד הפנים, לעיל ה"ש 58, בעמ' 43.
 69 בנק ישראל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 233-235; משרד הפנים, לעיל ה"ש 58, בעמ' 106.

מודיעין

מסקנה	תוספת שטחי מסחר ותעסוקה על פי נוסח הסכם הגג	הדרגתיות הקליטה בפועל	הערכת הדו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכם הגג לרשות זו	דו"ח בנק ישראל 2017 (האם הסכם הגג יכול להצליח, ובאילו תנאים)
	שני הפרמטרים התקיימו, ולכן צפויה הצלחה	האוכלוסייה גדלה ב-5%, כלומר 1% בשנה – קליטה איטית	אם האוכלוסייה החדשה תיקלט בהדרגה והתהליך ילווה בתוספת מתאימה של שטחי מסחר ותעסוקה ייתכן שההסכם יצליח	
		הערות	ממצאי הדו"ח	דו"ח משרד הפנים 2020 (מהן השלכות הסכם הגג על עלות השירותים לתושב)
		כיום העלות לתושב בפועל היא מתחת לעלות נורמטיבית ובעקבות הסכם הגג היא צפויה לעלות מעליה	הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות השנתית בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור יכוסו מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים	
				סיכום
				במודיעין התקיימו התנאים הדרושים להרוויח מהסכם הגג ואכן הרוויחה ממנו

ראש העין

מסקנה	תוספת שטחי מסחר ותעסוקה על פי נוסח הסכם הגג	הדרגתיות הקליטה בפועל	הערכת הדו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכם הגג לרשות זו	דו"ח בנק ישראל 2017 (האם הסכם הגג יכול להצליח, ובאילו תנאים)
	שני הפרמטרים לא התקיימו, ולכן צפוי כישלון	האוכלוסייה גדלה ב-44%, כלומר 8.8% בשנה – צמיחה מואצת	אם האוכלוסייה החדשה תיקלט בהדרגה והתהליך ילווה בתוספת מתאימה של שטחי מסחר ותעסוקה ייתכן שההסכם יצליח	
		הערות	ממצאי הדו"ח	דו"ח משרד הפנים 2020 (מהן השלכות הסכם הגג על עלות השירותים לתושב)
		כיום העלות בפועל לתושב היא מעל העלות הנורמטיבית ובעקבות הסכם	הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות	

		הגג היא תרד מתחתיה	הדיוור לא יכוסו מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים. הפער הצפוי מול העלות הנורמטיבית – 12.6 מיליון ש"ח; הפער הצפוי מול העלות בפועל – 12.7 מיליון ש"ח	
סיכום			בראש העין לא התקיימו התנאים הדרושים להרוויח מהסכמי הגג והיא אכן הפסידה ממנו	

ראשון לציון

מסקנה	תוספת שטחי מסחר ותעסוקה על פי נוסח הסכמי הגג	הדרגתיות הקליטה בפועל	הערכת הדרו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכמי הגג לרשות זו	דרו"ח בנק ישראל (האם) 2017 הסכמי הגג יכול להצליח, ובאילו תנאים)
	שני הפרמטרים התקיימו, ולכן צפויה הצלחה	תוספת של 25 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה לכל יחידת דיור בהסכמי – תוספת בינונית	האוכלוסייה גדלה ב-4%, כלומר פחות מ-1% לשנה – קליטה איטית	סביר שיצליחו לקלוט את האוכלוסייה החדשה בתנאי שיתווספו לה די שטחי מסחר ותעסוקה
		הערות	ממצאי הדרו"ח	דרו"ח משרד הפנים 2020 (מהן) השלכות הסכמי הגג על עלות השירותים (לתושב)
		כיום העלות בפועל לתושב היא מתחת לעלות הנורמטיבית ובעקבות הסכמי הגג היא צפויה לעלות מעליה	הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות השנתית בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור יכוסו מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים	
סיכום			ראשון לציון הייתה צפויה להרוויח מהסכמי הגג שלה ואכן הרוויחה ממנו	

רמלה

מסקנה	תוספת שטחי מסחר ותעסוקה על פי נוסח הסכמי הגג	הדרגתיות הקליטה בפועל	הערכת הדרו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכמי הגג לרשות זו	דרו"ח בנק ישראל (האם) 2017 הסכמי הגג יכול להצליח, ובאילו תנאים)
-------	--	-----------------------	--	---

תנאים)	סביר שיצליחו לקלוט את האוכלוסייה החדשה בתנאי שיתוספו לה די שטחי מסחר ותעסוקה	האוכלוסייה גדלה ב-3%, כלומר פחות מ-1% לשנה – קליטה איטית	תוספת של 30 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה לכל יחידת דיור בהסכם – תוספת בינונית	שני הפרמטרים התקיימו ולכן צפויה הצלחה
דו"ח משרד הפנים (מהן השלכות הסכם הגג על עלות השירותים לתושב)	ממצאי הדו"ח הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור לא יכוסו מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים. הפער הצפוי מול העלות הנורמטיבית – 8.7 מיליון ש"ח הפער הצפוי מול העלות בפועל – 10.1 מיליון ש"ח	הערות כיום העלות בפועל לתושב גבוהה מהעלות הנורמטיבית, וגם לאחר שתורד, בעקבות הסכמי הגג, עדיין תהיה מעליה		
סיכום	רמלה הייתה צפויה להרוויח מהסכם הגג אך בכל זאת הפסידה ממנו			

לוד

דו"ח בנק ישראל (האם הסכם הגג יכול להצליח, ובאילו תנאים)	הערכת הדו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכם הגג לרשות זו	הדרגתיות הקליטה בפועל	תוספת שטחי מסחר ותעסוקה על פי נוסח הסכם הגג	מסקנה
דו"ח משרד הפנים (מהן השלכות הסכם הגג על עלות השירותים לתושב)	ממצאי הדו"ח הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור לא יכוסו	האוכלוסייה גדלה ב-6%, כלומר 3% בשנה – קליטה בינונית	תוספת של 75 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה לכל יחידת דיור בהסכם – תוספת גבוהה	שני הפרמטרים התקיימו ולכן צפויה הצלחה
דו"ח משרד הפנים (מהן השלכות הסכם הגג על עלות השירותים לתושב)	הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור לא יכוסו	כיום העלות בפועל לתושב נמוכה מהעלות הנורמטיבית, ובעקבות הסכמי הגג היא צפויה עוד		

		לרדת	מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים. הפער הצפוי מול העלות הנורמטיבית – 13.3 מיליון ש"ח הפער הצפוי מול העלות בפועל – 8.5 מיליון ש"ח	
סיכום	בלוד התקיימו התנאים הדרושים להרוויח מהסכם הגג אך היא בכל זאת הפסידה ממנו			

באר יעקב

מסקנה	תוספת שטחי מסחר ותעסוקה על פי נוסח הסכם הגג	הדרגתיות הקליטה בפועל	הערכת הדו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכם הגג לרשות זו	דו"ח בנק ישראל 2017 (האם הסכם הגג יכול להצליח, ובאילו תנאים)
תחזית הדו"ח היא שללא תלות בפרמטרים צפוי כישלון	תוספת של 46 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה לכל יחידת דיור בהסכם – תוספת בינונית	האוכלוסייה גדלה ב-21%, כלומר 10.5% לשנה – צמיחה מואצת	הרשות תתקשה לקלוט תוספת אוכלוסייה כה משמעותית ללא סיוע ממשלתי	
		הערות	ממצאי הדו"ח	דו"ח משרד הפנים 2020 (מהן השלכות הסכם הגג על עלות השירותים לתושב)
		כיום העלות בפועל לתושב גבוהה מהעלות הנורמטיבית, וגם לאחר שתתקדם, בעקבות הסכמי הגג, עדיין תהיה מעליה	הן העלות השנתית הנורמטיבית והן העלות בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור לא יכוסו מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים. הפער הצפוי מול העלות הנורמטיבית – 7.1 מיליון ש"ח הפער הצפוי מול העלות בפועל – 15.5 מיליון ש"ח	
סיכום	באר יעקב לא הייתה צפויה להרוויח מהסכם הגג ואכן הפסידה ממנו			

מתוך ששת מקרי הבוחן שלנו, אם כן, שתי הערים בעלות מדד העוצמה הגבוהה הן גם אלה שמדד ההישגים שלהן גבוהה, קרי, הרוויחו מהסכם הגג. לעומתן, שתי הערים בעלות מדד העוצמה הבינוני והשתיים בעלות מדד העוצמה הנמוך הן בעלות מדד הישגים נמוך, קרי, צפויות להיפגע כתוצאה מהחתימה על הסכם הגג.

הפסידו מהסכם הגג	הרוויחו מהסכם הגג	
	ראשון לציון ומודיעין	מדד עוצמה גבוהה
ראש העין ובאר יעקב		מדד עוצמה בינוני
לוד ורמלה		מדד עוצמה נמוך

ה. דיון ומסקנות

כאשר אנו משווים את מדד העוצמה של הרשויות במחקר עם מדד ההישגים שלהן, ניתן לזהות שהרשויות בעלות מדד העוצמה הגבוהה (מודיעין וראשון לציון) הרוויחו מהסכם הגג – הן ידעו לנצל את כוחן להשגת הסכם טוב שישרת אותן, ומלכתחילה ראו בהסכם הזדמנות שניתן לנצל במסגרת התוכניות הקיימות שלהן לפיתוח העיר.

הרשויות בעלות מדד העוצמה הנמוך (לוד ורמלה) הפסידו מהסכם הגג, למרות שנתוני הפתיחה מצביעים על כך שהיו אמורות להרוויח ממנו – מכאן שהסכם הגג שלהן לא היה טוב ולא שירת אותן. מן הראיונות⁷⁰ עלה כי ההנהגה בערים אלה הייתה אסירת תודה על עצם הנכונות להזרים משאבים מהשלטון המרכזי, וייתכן שיש בכך להסביר מדוע התפשרו על היבטים אחרים בעסקה. גם היזמים, כפי שציינו לעיל, פחות נטו להשתתף בעסקאות בערים אלה.⁷¹ מובן שככל שהיקפי מימוש ההסכם נמוכים יותר, כך מועברים סכומי כסף קטנים יותר לרשות המקומית לטובת ביצוע התשתיות, והשכונות שבכל זאת מוקמות נפגעות מכך. בהקשר זה יש לציין הן את היותן ערים מעורבות והן את השתייכותן לאשכול 4 (מתוך 10) במדד הסוציאקונומי של הלמ"ס ולתהוות אם הסכם הגג לא היה אמור לצפות את הקשיים העלולים לנבוע מנתונים אלה ולספק להם מענה.

זוהי ראייה נוספת לכך שהחלת מדיניות ריכוזית באופן אחיד, מבלי להתחשב בהבדלים שיוצרים ערכי הקרקע השונים והתחרות בשוק, גורמת לאישוויון בהשפעת המדיניות בין מיקומים אמידים ופחות אמידים,⁷² וכי רשויות התכנון הממשלתיות נוטות להזניח את צורכיהן של ערים עם ערכי קרקע נמוכים יותר ואפשרויות מוגבלות למנף אותם.⁷³ בהקשר זה חשוב לציין כי מחקר זה התמקד ברשויות באזור המרכז, שם ערכי הקרקע גבוהים יחסית אפילו ברשויות הפחות מבוקשות, וכי התוצאות צפויות להיות קיצוניות עוד יותר בערי הפריפריה שעומן נחתמו הסכמי גג. הריכוזיות הגוברת של מערך התכנון והעברת ההחלטות על קצב

70 ראו לעיל ה"ש 50.

71 בנק ישראל, לעיל ה"ש 63.

72 Squires and Kubrin, לעיל ה"ש 29.

73 Shankar and Shah Teschner et. al., לעיל ה"ש 30.

צמיחתן של רשויות מקומיות לגורמים ממשלתיים דוגמת רמ"י אכן אינן מבשרות חזרה לתפיסות העבר של מדינת הרווחה, אלא מהוות מודל של נאוליברליזם ריכוזי, שבו אפילו משבר חברתי בסדר גודל לאומי דוגמת משבר הדיור מוכפף להגיון השוק.

הרשויות בעלות מדד העוצמה הבינוני מציגות את התמונה המורכבת יותר – הן הפסידו מהסכם הגג, אם משום שזה היווה "כישלון צפוי מראש" (כמו שקבע דו"ח בנק ישראל משנת 2017 לגבי באר יעקב) או משום שתנאי היישום הכשילו אותו (כמו בראש העין). לשתיהן הרשויות בקבוצה זו הייתה לכאורה עמדת כוח חזקה בעסקה, שכן היו להן תוכניות מאושרות בהיקף נרחב וערכי קרקע טובים, אך הן לא השכילו לנצל יתרון זה, וייתכן שלא הכירו בו, או שלא נתנו לו משקל מספיק במהלך ניהול המשא ומתן. מן הראיונות שנערכו⁷⁴ עולה כי שתיהן ראו בבנייה הכרח שנכפה עליהן מלמעלה, מעין "כוח טבע" שלא ניתן לעצור, והשתמשו בהסכם הגג כאמצעי למתן את הנזקים שהבנייה צפויה לגרום להן. תפיסה זו הייתה, כנראה, מעוגנת במציאות, שכן גם ר' רמ"י לשעבר ציין בריאיון עימו⁷⁵ שבמקרה של ראש העין ברור היה שהמדינה כבר סימנה את העיר כיעד לפיתוח, ותבנה בה בכל מקרה, כך שכל מה שנותר לעיר לעשות הוא להגן על עצמה כמיטב יכולתה מתוצאות הבנייה.

מכאן שלמרות שהסכמי הגג נחתמים בין המדינה לרשות המקומית, מעמדו של השלטון המקומי בעסקת התכנון שבבסיסם אינו זהה, וגם כאשר לרשות יש "מה להציע למדינה", כלשונם של רבים מן המרואיינים,⁷⁶ ואפילו אם היא איתנה כלכלית, עדיין אין הדבר מביטיח לה עמדת כוח. לב הבעיה הוא במנגנון העסקה, שכן העובדה שהמדינה והרשות הן צדדים לעסקה (ולא, למשל, רשויות השותפות להספקת שירות חברתי) גורמת לכל אחת מהן להתמקד באינטרסים שלה ולשרת רק אותם. כפי שהציגה זאת מנכ"לית של חברת ייעוץ שיעצה הן לרמ"י, הן למשהב"ש והן לרשויות מקומיות בנושא הסכמי הגג,⁷⁷ רמ"י רוצה לשווק, היזמים רוצים להרוויח כסף, הדיירים שיאכלסו את השכונות רוצים איכות חיים והרשות המקומית רוצה תקצוב לפיתוח השטח. לסיכום קבעה כי קיומו של אינטרס משותף הוא סיסמה בלבד, וכל אחד מהצדדים דואג לאינטרס שלו. מכאן שכאשר המדינה מצליחה באמצעות ניהול משא ומתן נוקשה לשרת את האינטרס שלה על חשבון האינטרס של הרשות המקומית, היא רואה בכך הישג, גם אם כתוצאה מכך נפגעים הרשות ותושביה. נראה כי מנגנון הסכם הגג, שהיווה עסקת תכנון בין רמ"י, משרד האוצר והיזמים הבכירים בתחום הבנייה למגורים,⁷⁸ נבנה באופן שמקשה על שחקנים נוספים לזכות בעמדת כוח. הסכמי הגג מאפשרים לרמ"י לשווק במיקומים ובקצב הרצוי בעיניה, וגם היזמים חופשיים להשתתף במכרזים – או להימנע מהשתתפות בהם – כטוב בעיניהם, ואילו הרשות המקומית נתונה מרגע החתימה בסדר שנוטל ממנה כל עמדת כוח, גם אם מתחוויר לה שהסכם הגג אינו פועל לטובתה.

74 ראו לעיל ה"ש 50.

75 ש.ם.

76 ש.ם.

77 ש.ם.

78 Eshel et al., לעיל ה"ש 2.

היבט בעייתי אחר של מנגנון העסקה הוא שכמעט רק שיקולים כמותיים, ובעיקר כספיים, מובאים בחשבון. ראש רמ"י לשעבר הבהיר בריאיון עימו⁷⁹ כי "בסוף זה הכול כלכלה", והרשויות, שהבינו זאת, התאימו את עצמן: מרואיינים מקרב הרשויות המקומיות התפארו בכך שניהלו עם המדינה שיח עסקי, שהיה מבוסס על טבלאות אקסל, ובכך ש"ידעתי בדיוק כמה כסף אני מקבל אחרי כל ישיבת משא ומתן, מה המחיר ששילמתי בדירות כלכלית"⁸⁰. המשמעות היא ששיקולים תכנוניים, שיקולים של צדק חברתי, איכות חיים ושל זהות עירונית, כלל לא יכלו לבוא לידי ביטוי. בהקשר זה התפרסמה בעיתונות אמירתו של ר' מטה הדיר, אביגדור יצחקי, שלפיה הגדלת מספר הדירות היא המטרה העליונה הגוברת על כל שיקול אחר, ובכלל זה המתנה לבניית תשתיות תחבורה וביוב, ומבחינתו "שייקחו שק שינה בבוקר יום ראשון, יגיעו לעבודה, ישנו על הרצפה ויחזרו ביום חמישי. זה לא מעניין אותי. אני לא אחכה לכבישים בשביל לבנות דירות"⁸¹. אם נחזור למיפוי האינטרסים שהוצג לעיל – רמ"י רוצה לשווק, היוזמים רוצים להרוויח, הדיירים רוצים איכות חיים והרשות המקומית רוצה תקצוב לפיתוח – הרי שנראה שהמדינה והיוזמים מימשו את האינטרסים שלהם, הרשות המקומית מימשה אותם באופן חלקי, בכפוף לעוצמתה, ואילו הדיירים כלל לא זכו שהאינטרסים שלהם ייוצגו במסגרת העסקה. בנוסף לדיירים העתידיים של השכונות שייבנו, יש להתייחס גם להשפעת ההסכם על תושביה הוותיקים של העיר: ברשויות שבהן צפויה להיפגע ההוצאה לתושב כתוצאה מהפיתוח המואץ, תהיה הפגיעה בהם חמורה אף יותר – התשתיות בעיר הוותיקה הן ישנות יותר וזקוקות לתקציבים לתחזוקה ותיקונים, והתושבים הגרים בה הם לרוב עניים יותר⁸² ולכן תלויים יותר בתקציבים עירוניים.

מבקר המדינה התייחס לנושא זה בדו"ח שפרסם בנושא הסכמי הגג⁸³ והמליץ כי משהב"ש, רמ"י ומשרד האוצר בשיתוף עם משרד הפנים יבחנו באופן פרטני כיצד מימוש הסכמי הגג עשוי להשפיע על מצבן הפיננסי של כל אחת מן הרשויות שחתמו עליהם ועל יכולתן לספק לתושבים שירותים מוניציפליים ברמה נאותה. כמו כן המליץ כי בהתאם לממצאי בחינה זו, יגובש מענה לפגיעה האפשרית במצבן הפיננסי בעקבות מימוש הסכם הגג, וכי המשרדים האמורים, בשיתוף הרשויות המקומיות, יבחנו מנגנונים לקידום השיווק והמימוש של קרקעות למסחר ולתעסוקה בשטחן של הרשויות כדי להגדיל את הכנסתן מארנונה עסקית. במרץ 2021 התפרסמו ידיעות⁸⁴ שלפיהן משרד הפנים מתכוון לתקן את הסכמי הגג באופן שימנע את הפגיעה ברמת השירות בתושבים, אך תוכניות אלה לא יצאו לפועל. מן ההיבט החברתי

79 ראו לעיל ה"ש 50.

80 ש.ם.

81 נמרוד בוסו "שייקחו שק שינה ויישנו על הרצפה. לא מעניין אותי, לא אחכה לכבישים בשביל לבנות דירות" **דה מרקר** (8.8.2016) <https://www.themarker.com/realestate/1.3031692> (אוחזר ב-10 באוקטובר 2021).

82 Margalit and Alfasi, לעיל ה"ש 18.

83 מבקר המדינה **היבטים בהסכמי הגג שנחתמו עם רשויות מקומיות** (19.10.2021).

84 מיכל רוזנבוים "המודל החדש להסכמי הגג" **רשויות – המגזין הישראלי לרשויות מקומיות** 26 (2021).

והתכנוני ניתן למלא את החסר על ידי עריכת תסקירים חברתיים, שיבחנו את ההשפעה שעשויה להיות לחתימת הסכם גג על העיר ותושביה.⁸⁵

ממצא בולט של מחקרנו הוא שהסכמי הגג עם רשויות מקומיות – שמלכתחילה יש ביניהן הבדלי עוצמה משמעותיים – מעמיקים את הפערים ביניהן. מהניתוח באזור המרכז עולה שהרשויות החזקות משגשגות יותר בעקבות ההסכמים, גדלות ומתפתחות, ואילו הרשויות המוחלשות נקלעות לקשיים כלכליים ומספקות לתושביהן שירותים נחותים יחסית לאלה שטרם ההסכם. כפי שצפו יפתחאל ואבני,⁸⁶ תהליכי ההפרמ"ה מאיצים את תהליך המסחור של הדיור במרחבים המולאמים בארץ ופורמים את החברה הישראלית למעמדות מובחנים יותר. מגמה זו צפויה להתחזק אם הפערים המעמיקים יביאו לזרימת תושבים חזקים, כמו גם מסחר ותעסוקה, לערים המשגשגות המספקות שירותים טובים, וכך יעלו את ערך הקרקע שלהן עוד יותר.

המחקר תורם אם כך להבנת צדדים מרכזיים של המרחב הנאוליברלי אשר נותרו בשוליים ברוב הספרות העולמית בנושא, המתמקדת בדרך כלל במדינות המערב, בהן מנגנוני השלטון הדמוקרטיים מרוסנים ומבוזרים, ובהן קיים לרוב שוק דיור משוכלל יחסית. ואילו בישראל, הראינו כיצד המדינה מבצעת למעשה תהליך הלאמה וריכוז חסר תקדים של תהליכי קבלת החלטות בנוגע לשוק הדיור, בניגוד להיגיון "השוק החופשי" שבו היא מתפארת. המדינה מבצעת מהלך זה תוך "עליית מדרגה" של מנגנון העסקה התכנונית, שעלתה מהרמה העירונית לרמה הארצית כחלק מהניסיון כביכול לפתור את משבר הדיור. בדומה לזירה העירונית, יצרה הממשלה במהלך זה "בועות שגשוג" בדמות מספר מצומצם של רשויות מקומיות חזקות שהצליחו לממש את האינטרסים שלהן באמצעות הסכם הגג, וסביבן מספר גדול הרבה יותר של רשויות שנחלשו בעקבות ההסכמים, וכך נפגעו גם תושביהן. כך לפי מחקרנו מתנהל בפועל תהליך ההפרמ"ה – הפרטה דרך הלאמה, ונוצרים בימים אלה הפערים החדשים בישראל.

ז. נספחים

נספח 1 – סיכום רכיבי מדד העוצמה

רכיב במדד	כיצד נבחן קיומו	כיצד ניתן לו ציון
כמות יחידות הדיור לשווק שניתן	היקף התוכניות המאושרות בנוסח הסכם הגג	קיומן של תוכניות מאושרות בהיקף של אלפי יחידות דיור – גבוה קיום תוכניות מאושרות בהיקף של מאות יחידות דיור ותוכניות קרובות לאישור בהיקף של מעל 5,000 יחידות דיור – בינוני קיום תוכניות מאושרות בהיקף של מאות יחידות דיור ותוכניות קרובות לאישור בהיקף של פחות

Oren Yiftachel and Rani Mandelbaum, *Doing the Just City: Social Impact Assessment and the Planning of BeerSheba, Israel*, 18 PLANNING THEORY AND PRACTICE 525 (2017)

85 ראו לעיל ה"ש 26.

רכיב במדד	כיצד נבחן קיומו	כיצד ניתן לו ציון
		מ־5,000 יחידות דיור או קיום תוכניות שאינן קרובות לאישור – נמוך
ערך הקרקע	מחיר ממוצע לדירת ארבעה חדרים בדצמבר 2013 לפי אתר "מדלן"	גבוה מן המחיר הממוצע ביותר מ־10% – גבוה בטווח של 10% מעל או מתחת לממוצע – בינוני נמוך מהמחיר הממוצע ביותר מ־10% – נמוך
חוסן כלכלי	אחוז הארנונה העסקית מכלל הכנסות הארנונה, ודירוג מצבה הפיננסי של העיר לפי דו"ח בנק ישראל, 2017	עיר איתנה/יציבה שהארנונה העסקית שלה מהווה מעל 25% מכלל הכנסות הארנונה – גבוה עיר שמקיימת אחד משני תנאים אלה – בינוני עיר שאינה מקיימת אף אחד מהם – נמוך
מצב תכנוני	קיום תוכנית מתאר	קיומה של תוכנית מתאר מאושרת – גבוה קיומה של תוכנית מתאר שהופקדה ונמצאת בתהליכי אישור סטטוטוריים – בינוני היעדר השלמתה של תוכנית מתאר – נמוך
תפיסת ההנהגה העירונית את הסכמי הגג	ניתוח ראיונות כדי לקבוע: 1. האם חוו תחושה של חופש בחירה בהחלטה לחתום 2. כיצד תפסו את הגידול המואץ של העיר בעקבות הסכם הגג 3. מה סברו שניתן להשיג באמצעות ההסכם	1. ככל שהעיר חוותה יותר חופש כך הציון גבוה יותר 2. ככל שהעיר תפסה את הגידול כרצוי כך הציון גבוה יותר 3. ככל ששאיפות העיר בנוגע להסכם הגג היו גבוהות יותר כך הציון גבוה יותר

נספח 2 – סיכום רכיבי מדד ההישגים

מקור	קריטריונים	אופן המדידה	מתן ציון
דו"ח בנק ישראל 2017	הערכת הדו"ח באשר לסיכויי הצלחת הסכם הגג לרשות זו	לאיזו קבוצה משייך הדו"ח את הרשות	סביר שיצליח בתנאי שיתווספו די שטחי מסחר ותעסוקה – גבוה צפוי להצליח בתנאי שהאוכלוסייה החדשה תיקלט בהדרגה והתהליך ילווה בתוספת מתאימה של שטחי מסחר ותעסוקה – בינוני יתקשה להצליח ללא סיוע ממשלתי – נמוך
	הדרגתיות הקליטה בפועל	השוואת גודל האוכלוסייה בעת חתימת הסכם הגג לעומת שנת 2019	2% לשנה ומטה – קליטה איטית 2-4% לשנה – קליטה בינונית 4% לשנה ומעלה – קליטה מהירה
	תוספת שטחי מסחר	חישוב תוספת	0-25 מ"ר ליחידת דיור –

מקור	קריטריונים	אופן המדידה	מתן ציון
	ותעסוקה שתאזן את תוספת יחידות הדיור	שטחי התעסוקה והמסחר ליחידת דיור	נמוכה 25–50 מ"ר ליחידת דיור – בינונית מעל 50 מ"ר – גבוהה
דו"ח משרד הפנים 2020	האם העלות השנתית הנורמטיבית והעלות השנתית בפועל הנוספת לרשות מתוספת יחידות הדיור יכוסו או לא יכוסו מתוספת הכנסות הארנונה הצפויה מבניית שטחי תעסוקה חדשים	התוצאה מופיעה בדו"ח, כולל הפער הצפוי בין ההוצאה בשנת 2023 לבין העלות כיום והעלות הנורמטיבית	העלות תכוסה – חיובי העלות לא תכוסה – שלילי

נספח 3 – מאפייני הרשויות שנכללו במחקר

עיר	שנת הקמה	שנת חתימת הסכם הגג	שטח שיפוט (דונם)	מס' תושבים בשנת 2019	קצב גידול שנתי ב-2019	מרחק מתל אביב (ק"מ)	אשכול סוציאלי אקונומי	מדד פריפ'
מודיעין	נוסדה ב-1996 ואוחדה עם היישוב הקהילתי מכבי סרעות בשנת 2003	2014	48,330	93,277	0.9%	42	9	7
ראש העין	נוסדה ב-1949 הוכרזה כעיר ב-1994	2014	15,840	61,800	9.7%	18	7	8
ראשון לציון	נוסדה כמושבה ב-1882 הוכרזה כעיר ב-1950	2014	58,860	254,384	1.1%	16	7	9
רמלה ⁸⁷	המאה ה-8	2015	12,050	76,247	0.9%	26	4	8
לוד ⁸⁸	גילה נאמד בכ-8,000 שנים והיא אחת הערים העתיקות בארץ	2017	12,090	77,222	2.0%	27	4	8

87 עיר מעורבת (71% יהודים, 19.3% ערבים-מוסלמים, והשאר ערבים-נוצרים ואחרים).

88 עיר מעורבת (61.4% יהודים, 29.6% ערבים-מוסלמים והשאר ערבים-נוצרים ואחרים).

עיר	שנת הקמה	שנת חתימת הסכם הגג	שטח שיפוט (דונם)	מס' תושבים בשנת 2019	קצב גידול שנתי ב-2019	מרחק מתל אביב (ק"מ)	אשכול סוציאלי אקונומי	מדד פריפ' 8
באר יעקב	הוכרזה כמועצה מקומית ב-1949	2017	8,600 ⁸⁹	27,767	6.3%	20	7	8

נספח 4 – סיכום הישגי הערים בקריטריונים של מדד העוצמה

היקף התוכניות המאושרות	ערך הקרקע	חוסן כלכלי	מצב תכנוני	תפיסת הסכמי הגג
בינוני	גבוה	בינוני	בינוני	בינוני-גבוה
בינוני	בינוני	גבוה	נמוך	נמוך
בינוני	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה
נמוך	נמוך	בינוני	נמוך	גבוה
נמוך	נמוך	בינוני	נמוך	בינוני
גבוה	בינוני	נמוך	בינוני	בינוני

נספח 5 – שאלון לגורמי אוצר/רמ"י/משרד השיכון

1. תאר לי את ההתמודדות עם משבר הדיור משנת 2011 ואילך בראיית המשרד שלך. מה הבעיות שנדרשתם לפתור ומי הציג לכם את הדרישה?
2. אילו בעיות אמור היה הסכם הגג לפתור וכיצד הוא פתר אותן?
3. מה היו השיקולים בניהול המהלך – לכמה רשויות יציעו הסכם גג? עם אילו יתחילו? האם הוצב יעד והאם עודכן במשך הזמן?
4. מה היה תפקידך בקידום הסכמי הגג מול הרשויות? באילו קשיים נתקלת? כיצד הם נפתרו?
5. מה לדעתך הרשויות שחתמו על הסכמים הרוויחו? מה הפסידו?
6. האם יש הבדל בין הסכמי הגג שנחתמו עם רשויות שונות? ממה נובעים ההבדלים, אם יש כאלה? מה הופך הסכם גג לטוב או לרע?
7. מה הרוויחה המדינה מהסכמי הגג? מה הפסידה?
8. איך נראה המשא ומתן על הסכמי הגג? ספר לי על כל אחד מהשותפים. האם המדינה הציגה חזית אחידה? מה היו הבדלי הגישה בין האוצר, רמ"י ומשרד השיכון? מה היה מעמדם של משרד הפנים ומשרדים אחרים (חינוך, תחבורה)?
9. האם הייתה תחושה שהעיר והמדינה נמצאות באותו צד או שיש כאן יריבות ו"מלחמה"?
10. האם הייתה התנגדות להסכמי הגג? מצד מי ומאילו נימוקים?

⁸⁹ השטח גדל ל-9,460 דונם בשנת 2017 בעקבות סיפוח חלק משטחי מחנה צריפין לעיר.

11. מה דעתך על רמת המעורבות שהפגינה המדינה בהתנהלות המוניציפלית במקרה של הסכמי הגג? האם זה היה נכון מצד המדינה? האם לדעתך הייתה צריכה לעשות זאת עוד קודם? האם עליה להמשיך בכך?
12. איזה תיעוד יש למשא ומתן? טיוטות? התכתבויות פנימיות של המשרד שלך או עם גופים חיצוניים?
13. עם מי היית ממליץ לי לשוחח כדי ללמוד לעומק על נושא הסכמי הגג?

נספח 6 – שאלון לנציגי רשויות מקומיות

1. ממי שמעת לראשונה את המונח של הסכם גג? אילו בעיות הוא אמור היה לפתור (כלכלה/תשתיות)? האם הוא באמת פתר את מה שהתיימר לפתור?
2. מי יזם וקידם את החתימה על ההסכם איתכם? מדוע לדעתך היה עניין בחתימה דווקא איתכם?
3. מה היה האינטרס של העיר בחתימה על ההסכם? מה היה קורה אם לא היו חותמים עליו?
4. איך נראה המשא ומתן על הסכם הגג? ספר לי על כל אחד מהשותפים. האם המדינה הציגה חזית אחידה? מה היו הבדלי הגישה בין האוצר, רמ"י ומשרד השיכון? האם משרד הפנים או משרדים אחרים (חינוך, תחבורה) היו מעורבים? האם הייתה תחושה שהעיר והמדינה נמצאות באותו צד או שצריך להתגונן? ואם כן – ממי במיוחד?
5. מי היה שותף למשא ומתן מצד העירייה? ספר לי על תפקידו של כל אחד מהם (מרכזי/שולי, תומך/מתנגד, מומחיות מקצועית/ניסיון/פוליטיקה)
6. עד כמה היה קשה למכור את ההסכם כלפי פנים? מי התנגד ומדוע?
7. כמה זמן נמשך המשא ומתן (קצר/ארוך) ומדוע? מה הושג במהלך המשא ומתן ומה לא הצלחתם להשיג? מה אתה חושב על ההסכם שנחתם בסופו של דבר? האם יש דברים שלמדתם בדיעבד או שערים אחרות הצליחו להשיג? מה היית מיעץ לעיר שמנהלת כיום משא ומתן על הסכם גג?
8. באופן כללי, מה לדעתך הרשויות שחתמו על הסכמים הרוויחו? מה הפסידו?
9. האם יש הבדל בין הסכמי הגג שנחתמו עם רשויות שונות? ממה נובעים ההבדלים, אם יש כאלה? מה הופך הסכם גג לטוב או לרע (עבור הרשות ועבור המדינה)?
10. מה הרוויחה המדינה מהסכמי הגג? מה הפסידה?
11. מה דעתך על רמת המעורבות שהפגינה המדינה בהתנהלות המוניציפלית במקרה של הסכמי הגג? האם זה היה נכון מצד המדינה? האם לדעתך הייתה צריכה לעשות זאת עוד קודם? האם עליה להמשיך בכך?
12. איזה תיעוד יש למשא ומתן? טיוטות? התכתבויות פנימיות של העירייה או עם גופים חיצוניים?
13. עם מי היית ממליץ לי לשוחח כדי ללמוד לעומק על נושא הסכמי הגג?