

# קפיצת מדרגה מהפכנית: הסכמי גג, עסקאות ומשטר התכנון הישראלי

שרון אשל, אורן יפתחאל, טליה מרגלית

## מילות מפתח

מדיניות דיור  
תכנון ישראלי  
עסקאות תכנון  
הסכמי גג

## תקציר

מאמר זה מנתח את מנגנון "הסכמי גג" שהשפיע עמוקות על התכנון העירוני בישראל בעשור האחרון. אנו טוענים כי הסכמים אלו "הקפצו" את המנגנון הניאוליברלי של עסקאות תכנון, מקנה המידה העירוני לזה הארצי. כמו כן אנו טוענים כי מהלך זה הרחיב את "היגיון העסקה" למיקומים, מצבים ונושאים חדשים, ובמקביל שינה את אופיו של משטר התכנון הישראלי.

הסכמי הגג הופיעו כחלק מהתמודדות המדינה עם עליית מחירי הדיור. מאז 2013 הם נחתמו בין הממשלה לרשויות מקומיות, ובכך הכפיפו 32 רשויות ברחבי הארץ לעסקאות שקשרו בין מימון לתשתיות עירוניות בסיסיות לבין היקפי בניה מואצים, במטרה מוצהרת להגדיל את היצע הדיור ולמתן את עליית המחירים.

אנו ממסגרים את מנגנון הסכמי הגג כחלק מהמשטר הניאוליברלי, אך טוענים גם שבמדינות אתנוקרטיות כמו ישראל המנגנון שונה מאשר בדמוקרטיה ליברליות מערביות. רוב התיאוריות רואות בניאוליברליזם מנוע לתהליכי ביזור והפרטה המונחים על ידי "היגיון השוק". בישראל, לעומת זאת, בבסיס הבניה הפרטית למגורים עומדים ניהול קרקע לאומי וריכוז עוצמתי של סמכויות תכנוניות ברמת המדינה, מצב עניינים שאנו ממשיגים כ'הפרמ"ה'.

בהתבסס על חומרי ארכיון וראיונות עומק, אנו מראים כי הסכמי גג מהווים "קפיצת קנה מידה" של "העסקה התכנונית", אשר צמחה במספר ערים, וכיום הפכה לגישה ממשלתית דומיננטית. הניתוח מראה שמשטר פיתוח חדש זה פוגע בעקרונות דמוקרטיים, ומסכן את יציבות מערכת התכנון בישראל בכלל, ואת מצבן של עיריות רבות בארץ בפרט. ניתן גם לראות בריכוז הכוח התכנוני בממשלה דרך הסכמי גג ביטוי מוקדם למגמה של חיזוק הרשות המבצעת על חשבון הרשויות האחרות, אשר בחודשים האחרונים זוכה למימוש מואץ בישראל.

## הקדמה

גג", מיושם מאז שנת 2013 כחלק מניסיונות המענה למחאות הדיור הנרחבות של שנת 2011. לטענתנו, דרך הסכמי גג אימצה הממשלה למעשה מנגנון נפוץ של "עסקאות תכנון" עירוניות (מרגלית, 2013) ו'העלתה' אותו לרמה הארצית באקט של 'קפיצת מדרגה' (rescaling). אנו מראים כי יישום עסקאות תכנון ברמה הארצית שינה באופן מבני את מערכת היחסים בין הרשויות המקומיות והממשלה ואת יסודות משטר התכנון הישראלי. המשטר החדש, שנכפה על העיריות ועל מערכת התכנון, מבטא תהליך של 'הפרמ"ה' (יפתחאל ואבני, 2019), כלומר - ריכוז לאומי של סמכויות התכנון והקרקע בבסיס להפרטה הבניה למגורים. אנו מראים גם שהמנגנון החדש מחליש באופן משמעותי את הקול הציבורי בהליכי התכנון ואף את השלטון המקומי עצמו, תוך

הנוסעים ברחבי ישראל בעשור האחרון נחשפים להיקפים גדולים של בנייה למגורים, במיוחד בשולי מטרופולין תל אביב. ערים כמו ראש העין, באר יעקב ויבנה כמעט הכפילו את אוכלוסייתן בעשור האחרון. בו בזמן, בשיח המקצועי עולה שוב ושוב הטענה שבנייה למגורים (בניגוד לשימושים מסחריים), מכניסה את העיריות לגירעונות וקשיים חברתיים. כיצד מוסברת הסתירה? מדוע מסכימות עיריות, רובן במצב חברתי-כלכלי רעוע, לתוספת מאסיבית של בנייה למגורים שככל הנראה תרע עוד את מצבן?

התשובה טמונה ב"הצעה שאי אפשר לסרב לה" מטעם הממשלה, המבטיחה לערים לממן את כל התשתיות ומוסדות הציבור הדרושים לאוכלוסייה החדשה בתנאי שיסכימו לבניה הנרחבת והמואצת. מנגנון זה, שזכה לשם "הסכמי

להתייחס לפרויקטים המשותפים הללו כאל עסקה המועילה לאינטרסים של שותפיה, המחלקים ביניהם את המשימות, הסיכונים והרווחים. בעשורים האחרונים קידמו עיריות "עסקאות תכנון" כנוהג שגרתי למימון פרויקטים מגוונים בהתאם להעדפותיהן (Margalit, 2014; Sagalyn, 2007).

למרות יתרונות אלו, ככל שהעסקאות הפכו לדגם דומיננטי, עלתה בערים רבות ביקורת כלפי הגישה העסקית-חוזית שהן מגלמות, וכלפי השפעתה על התכנון ומשמעותה בעיר. ראשית, חוקרים טוענים כי נוהג זה מקדם ערבוב של רגולציה ומימון. מצב זה בולט במיוחד ב"פרויקטי דגל" (mega-projects) המבטיחים רווחיות ותורמים לכלכלה העירונית, כגון מרכזי כנסים וספורט, מתחמי מסחר ועסקים, מגדלי מגורים ובתי מלון יקרים, ובו זמנית כוללים לא פעם הפרטת קרקע ומטלות ציבוריות, וכן הגמשה ניכרת של הרגולציה התכנונית (Margalit, 2014; Sagalyn, 2007).

טענה נוספת המופיעה בספרות היא כי בשל הצורך להבטיח רווח יזמי לצורך מימוש כל מהלך, מתכננים הסכימו לא פעם להתפשר על עקרונות חברתיים וסביבתיים, לוותר על מטלות, או להגדיל את היקף הבניה (Fainstein, 2008). כתוצאה מכך, ההטבות שהוענקו ליזמים היו לרוב גבוהות משמעותית מהרווח שהציבור מפיך מן העסקאות (Fainstein, 1990, 2008). יתרה מכך, ככל שמתכננים חזרו על אותן טקטיקות, מוסדו העסקאות ככלי תקציבי ואף כבירית מחדל הכרחית, תוך פגיעה בדגמי תכנון אחרים (Geva and Rosen 2018; Margalit 2014; Margalit and Alfasi 2016).

ביקורת נוספת ציינה שהעסקאות מגבירות את אי השוויון בערים מכמה סיבות: ראשית, משום שהן נבנות בדרך כלל באזורים בהם הביקוש גבוה; שנית, כדי למשוך עסקאות חדשות עיריות שמרו על אווירה תומכת לעסקים, וכך התמקדו באזורי ביקוש ובבניה מסיבית ויוקרתית לאוכלוסיות אמידות, שמקדמת ג'נטריפיקציה ואינה עונה לצרכיהם של מרבית תושבי הערים (Alfasi and Margalit, 2021; Margalit and Alfasi, 2016).

החוקרים מציינים גם את הפגיעה בדמוקרטיה העירונית. לטענתם, התכנון ה'חוזי' נשלט על ידי ידע טכנוקרטי ומומחים פיננסיים ומשפטיים, והצורך בהסכמים מורכבים פוגע בשקיפות התכנונית (Raco and Savini, 2019). הדמוקרטיה המקומית נפגעת גם משום שכל עסקה מקודמת ונדונה בנפרד ובהקשר מקומי, ובכך מונעת דיון ציבורי ומקצועי בהשלכות מצטברות ותקדימיות (Margalit, 2014). תהליכי שיתוף הציבור, אם קיימים, אינם מתייחסים לפרטי ההסכמים, ולמשמעויות הכלכליות, גורמים שיכולים ליצור שינויים משמעותיים בסביבה ובעיר (Fainstein, 2002; Swyngedouw et al., 2008). יתרה מכך, תכנון העסקאות טשטש את הגבולות בין אחריות ציבורית ואינטרסים פרטיים, שכן מתכננים הפכו לשותפים לעסקאות

שהוא מיטיב עם גופים ממשלתיים ויזמים פרטיים. כך, אנו טוענים, העמיקה 'קפיצת המדרגה' של העסקה התכנונית מגמות אנטי דמוקרטיות וריכוזיות בתכנון העירוני והארצי. בהקשר זה ניתן לראות בריכוז הכוח התכנוני בממשלה דרך הסכמי הגג ביטוי מוקדם למגמה של חיזוק הרשות המבצעת על חשבון הרשויות האחרות, מגמה אותה שואפת הממשלה הנוכחית להשליט.

הספרות מצביעה על קשר בין תהליכי ריכוזיות לבין עתות משבר חברתי או סביבתי (Jessop, 2010; Martinez-Loewen, 2009; Vazquez and Timofeev, 2009). בישראל, נוספים לכך מאפיינים אתנוקרטיים, ובפרט ניהול מדינתי דרך רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) של מרבית (93%) מהקרקע. מועצת מקרקעי ישראל מעצבת עבור הרשות (ועבור כולנו) את המדיניות הקרקעית (חננאל ואלתרמן, 2015) וכך בפועל מהווה הממשלה שחקנית פעילה וריכוזית בתהליך הפיתוח המרחבי, ולא רק רגולטורית (Yiftachel, 2001).

אנו טוענים, כפי שנראה במאמר, כי הסכמי הגג תרמו להתפשטות והעצמה משמעותית - כמותית וגיאוגרפית - של "היגיון העסקה", וכי בהקשר המקומי מנגנון זה והשפעותיו החלישו משמעותית את מוסדות התכנון, פגעו במעמד הרשויות המקומיות מול השלטון המרכזי ו'פרמו' את הרציונל התכנוני.

### עסקאות תכנון עירוניות: הצדקות, שחקנים, כשלים

במהלך העשורים האחרונים, "עסקאות תכנון" עירוניות היו המניע ליצירתן של קואליציות פיתוח יזמיות - פוליטיקאים, פקידים, יזמים ואליטות עירוניות הפועלים יחד לממש במהירות פרויקטים עירוניים גדולים (Macleod, 2002; Swyngedouw et al., 1999; Goodwin, and 2002). פרטי העסקאות מופיעים במסמכי תכנון וחוזים, ומאזנים בין מחירי קרקע, זכויות בנייה, מיסוי ומטלות ציבוריות במונחים כלכליים, משפטיים ומרחביים. ערים רבות העדיפו לקדם עסקאות כאלה על פני תוכניות כוללניות שנערכות מתוך שיקולים סביבתיים וחברתיים (Margalit, 2014; Tazan-Kok, 2008).

הנטייה לבצע פיתוח עירוני באמצעות שותפויות בין המגזר הציבורי והעסקי הוצגה על ידי פוליטיקאים, פקידים ומתכננים כהכרח בעידן של קיצוץ תקציבים ממשלתיים, שבו ערים נאלצות להתחרות בשדה הגלובלי על משיכת עסקים, תושבים "חזקים", תיירים ומשקיעים. לצורך זה נוספה הצדקה בדמות היתרונות הציבוריים שמתקבלים כתוצאה משיתוף פעולה כזה - החל בשיפור פני העיר, דרך הכנסות ממיסוי ועד כדי מימוש מטלות ציבוריות על ידי יזמים (Fainstein, 2008; Sagalyn, 2007; Swyngedouw et al., 2002). חוקרים מציעים אפוא

רגולטיביות הועברו לעיריות (Alterman & Gavrieli, 2008; Hananel, 2013). אנו מזהים שינוי במגמה זו, כאשר בתגובה למחאת דיור נרחבת ב-2011 נקטה הממשלה בצעדים שהחזירו סמכויות תכנון נרחבות לשלטון המרכזי, דוגמת הקמת ועדות לדיור לאומי (וד"לים), הוועדה לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) והקמה של קבינט דיור בראשות שר האוצר. תוכניות להתחדשות עירונית נוהלו ברמת המדינה (Geva and Rosen, 2018; Hanananel and Nahmany, 2021), וכן מספר תוכניות לדיור מסובסד. בהקשר זה יצרה הממשלה את מנגנון "הסכמי הגג" כדי להתגבר על התנגדות מצד עיריות לפיתוח מגורים בשטחן. התוצאה המצטברת של כלל מהלכים אלו היא העברת הכוח התכנוני לנבחר הציבור ולפקידות ברמה הלאומית, על חשבון החברה האזרחית והשלטון המקומי (Feitelson, 2018).

בישראל, כמו במקומות אחרים, הסתבר כי השיבה לריכוזיות (בפרט במצבי משבר) אינה סימן לשובה של מדינת הרווחה הקיינסיאנית של אמצע המאה ה-20. הגיון יזמי ומנגנונים שאפיינו את השוק הפרטי אומצו על ידי השלטון המרכזי במשטר היברידי של ניאוליברליזם ריכוזי (Eshel and Hananel 2019; Peck et al. 2009; Friedman and Rosen, 2019). המעבר לניאוליברליזם ריכוזי מתבצע באמצעות שינויים רגולטיביים, המשלבים בין משאבי המדינה, מערכות ממשלתיות והון פרטי (Charney, 2017; Hananel & Nachmany, 2021; Mualam, 2018; Murphy, 2016), כאשר בכל מקום הם משקפים את היוזמות, ערכי הקרקע וההיסטוריה הייחודיות (Heather et al., 2023).

ניתן לאפיין את משטר הפיתוח האופייני לניאוליברליזם ריכוזי כשילוב של תהליכי הפרטת הקרקע והמימון עם הלאמה מחודשת של מערך התכנון. יפתחאל ואבני (2019) מכנים משטר זה בשם 'הפרמ"ה' – privatination, וטוענים כי הוא מאפיין את הפיתוח המרחבי לצרכי מגורים בישראל, ומעמיק פערים חברתיים-כלכליים ואתניים בין קהילות וערים. המנגנונים שאומצו לפתרון משבר הדיור מצביעים על האצה בכיוון האמור, ככל שגופי המדינה "עושים שימוש במנגנונים לאומיים רבי עוצמה המפקיעים כוח תכנוני מערים וקהילות", ובו זמנית מקדמים הפרטה של משימות הפיתוח והדיור ליזמים (שם, 276). השימוש בכלי תכנון ושיווק ריכוזיים להגברת השפעתה וכוחה של המדינה אינו ייחודי לישראל, ואף זוהה במדינות ריכוזיות אחרות. היקף עבודה זו מאפשר לנו רק לאזכר דוגמאות כגון הונגריה (Bodden, 2022), סרי לנקה (Perara, 2019) וטורקיה (Tansel, 2018), ולקוות שמחקרים עתידיים יידרשו לניתוח השוואתי שיטתי ביניהן.

ובעקבות כך התקשו לכוון לאיזון וקידום אינטרסים חברתיים של שוויון, צדק חברתי וצדק חלוקתי (Margalit and Alfasi 2016; Sagalyn, 2007).

כך, לאורך זמן, קבלת החלטות תכנוניות על בסיס הערכות רווח שינתה מהותית את תפקיד המתכננים, שיקולי מימון החליפו שיקולים חברתיים וסביבתיים והגדרת המטרות הציבוריות והתנאים למימושן התרחקה מהציבור עצמו. כשלים אלו, כפי שנראה, לא מנעו מממשלת ישראל את אימוץ והרחבת דגם העסקה במסגרת הסכמי הגג, ואת החלתו בערים קטנות ובינוניות שלא נחשפו עד כה להגיון החוזי והכלכלי שמגולם ב"עסקה".

### 'קפיצת מדרגה' (Rescaling) ועליית הריכוזיות השלטונית

בבסיס עסקת התכנון העירונית מובלעות הנחות באשר ליכולותיה ועוצמתה היחסית של העיריה, האמצעים העומדים לרשותה, ומערכת האינטרסים שלה. הנחות אלה נמצאו כמתאימות לערים גדולות בצפון הגלובלי, אך לא בהכרח מתאימות לערים בינוניות וקטנות, או למבנה הכלכלי והפוליטי שמאפיין מדינות אחרות (Feldman 2010). בנוסף, כאשר השלטון המרכזי מעורב בניהול ובבעלות על הקרקע, כמו בישראל, גם גופי מדינה מקדמים עסקאות בשטחי מדינה בערים (Kuyucu & Ünsal, 2010; Wu, 2018). במצב כזה עומדת בפני ממשלות האפשרות לרקום עסקאות גדולות ורחבות יותר גם מחוץ לערים גדולות וברמה הארצית. אפשרות זו זוהתה בעשור האחרון על ידי ממשלת ישראל, במסגרת הליכי ריכוז מחדש של התכנון ומהלכי הפיתוח (Charney, 2017; Eshel and Hananel, 2018; Mualam, 2018; Margalit and Mualam, 2020).

בעשורים האחרונים ניתן לזהות במדינות שונות מגמות של חזרה לתכנון ריכוזי (Loewen, 2018), וזאת ממגוון סיבות: כך למשל באירלנד ובאנגליה נומקו מהלכי ריכוזיות בשאיפה להגברת הפיקוח על קבלת החלטות מקומית (Mualam, 2018) ואילו בניו זילנד ובטורקיה – כדי לקדם דיור בר השגה (Eraydin & Taşan-Kok, 2014; Murphy, 2016). במהלכים אלו פעלו מדינות במגוון רמות וכמה קני מידה, כולל "קפיצת מדרגה" שדילגו מעל התכנון האזורי והעירוני (scalar jumping), לצורך התערבות ישירה בעיר (Brenner, 2004; Galland & Elinbaum, 2015; Margalit & Mualam, 2020).

בישראל היה תהליך זה מורכב יותר היות וישראל אופיינה כריכוזית מאז הקמתה, ונותרה כזו בתחום של מדיניות הקרקעות והתכנון (Alterman, 2002: 47-58; Yiftachel, 1995). כחלק מאימוץ הניאוליברליזם בישראל, כוח זה בוזר במידה מסויימת בשנים 1991-2014 כאשר סמכויות

## הסכמי הגג – הקע

בהמשך התקבלה החלטת ממשלה מס' 768 בנושא "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח", ובחודש דצמבר 2013 נחתם הסכם ראשון (ציאון, 2013). בשנים 2013-2019 נחתמו הסכמים עם 32 עיריות בהיקף של כ-430,000 יח"ד (ראה טבלה מס' 1), ועד שנת 2020 (כולל) שווקו במסגרת זו בפועל כ-80,000 יח"ד, בשליש משיווק הקרקעות למגורים בישראל באותה תקופה (דראל, 2021; מבקר המדינה 2015; מבקר המדינה 2021). בשנת 2021 התפרסמו בעיתונות הכלכלית בישראל ידיעות כי מודל הסכמי הגג יוארך עד סוף השנה (נרדי, 2021) וכי נחתם לראשונה הסכם גג עם רשות מקומית ערבית (אום אל פחם) (בוסו, 2021).

בהסכמי הגג, כמו בעסקאות התכנון העירוניות, בחרה הממשלה לממן תשתיות עירוניות באמצעות הכנסות משיווק הקרקע במקום מן התקציב הציבורי. על פי החלטת הממשלה בנושא, הסכמים נחתמו רק עם עיריות שהיו להן תכניות שאפשרו שיווק קרקע לבנית 5,000 דירות ומעלה, ושהסכימו לקצב שיווק של 2,000 דירות או יותר בשנה. בפרקים הבאים נבחן עד כמה שימרו הסכמי הגג את מאפייניהן ואת בעיותיהן של עסקאות התכנון העירוניות, ומה המשמעות על עליית המדרגה של מימושן על ידי הממשל המרכזי ובערים רבות.

העלייה החדה במחירי הדיור בישראל משנת 2008 (מבקר המדינה, 2015) הובילה להתעוררות של מחאה רחבה בקיץ 2011, שאחריה החלה הממשלה להתמודד עם משבר הדיור. בבסיס תגובת הממשלה עמדה התפיסה כי ההתייקרות נובעת בעיקר מהיצע נמוך של דירות ביחס לצמיחה הדמוגרפית. הפתרון שהוצע התבסס על שיווק מוגבר של קרקע בניהול המדינה ליזמים פרטיים עבור בניה למגורים, והחלטת ממשלה 4429 מיום 18.3.2012 קבעה יעד לתכנון ושיווק של 200,000 דירות בתוך חמש שנים.

אחד החסמים המשמעותיים ביישום ההחלטה היו הרשויות המקומיות, שהתנגדו לבניה מסיבית של דיור בשטחן, בין השאר בשל חוסר היכולת לממן את התשתיות הנדרשות, דוגמת בתי ספר ומוסדות ציבור נוספים. כדי להתמודד עם הבעיה הוצע לחדש את מתווה "הסכם הגג" – מנגנון שיושם בשנות התשעים באופן מוגבל (מרגלית ואלתרמן, 1998).

המנגנון התבסס על כך שהיזמים שיזכו במכרזים לפיתוח הקרקעות המיועדות להקמת שכונות חדשות ישאו גם בעלויות פיתוח התשתיות הנחוצות להן. בתמורה לקבלת המימון יסכימו הרשויות עמן ייחתם ההסכם לשיווק מואץ של אלפי יחידות דיור בשטחן, ויתחייבו לתת לאותן יחידות דיור היתרי בניה תוך זמן קצוב. רמ"י הציגה את מתווה ההסכמים לוועדת השרים לענייני דיור ("קבינט הדיור"),

טבלה 1: הסכמי הגג שנחתמו בשנים 2013-2019

יחסי שיווק למס' דירות קיים	היקף יח"ד לשיווק	מועד חתימת הסכם הגג	אשכול סוציו-אקונומי	מדד פריפריאליות	מס' דירות קיים בעת חתימת ההסכם	גודל אוכלוסייה בעת חתימת ההסכם	ישוב	
0.40	6,442	נובמבר 2013	4	6	15,910	51,500	קרית גת	1
0.47	7,253	ינואר 2014	7	6	15,583	39,100	קרית ביאליק	2
0.51	11,804	ינואר 2014	8	7	23,028	88,700	מודיעין	3
1.05	13,000	פברואר 2014	7	8	12,334	42,900	ראש העין	4
0.23	17,939	נובמבר 2014	7	9	77,688	244,000	ראשון לציון	5
0.35	7,483	יולי 2015	4	8	21,284	73700	רמלה	6
0.24	18,140	אוקטובר 2015	5	5	74,581	203,600	באר שבע	7
0.70	31,791	אוקטובר 2015	5	6	45,151	130,700	אשקלון	8
0.22	7,443	ינואר 2016	8	8	34,475	91,900	הרצליה	9
0.16	12,288	אפריל 2016	6	7	75,542	207,900	נתניה	10
1.22	15,479	אוגוסט 2016	6	7	12,650	42,300	יבנה	11

טבלה 1 (המשך): הסכמי הגג שנחתמו בשנים 2019-2013

יחס יחיד"ר לשיווק למס' דירות קיים	היקף יחיד"ר לשיווק	סוג חתימת הסכם הגג	משכור סוצי-אקונומי	חדד פריפריאלית	מס' דירות קיים בעת חתימת ההסכם	נדרש ארכולוגיה בעת חתימת ההסכם	יפוג	מס' דירות
1.42	10,160	סבססב 2016	4	3	7,136	19,400	טירות הכרמל	12
0.63	10,496	סבססב 2016	3	3	16,374	44,900	עפולה	13
0.82	5,543	צברואר 2017	3	3	6,802	21,300	נמלות	14
1.89	14,436	צברואר 2017	3	4	7,649	23,600	אופקים	15
1.00	18,372	סרץ 2017	6	1	18,323	49,700	אילת	16
0.65	5,020	אשריל 2017	3	8	10,335	36,200	אור יהודה	17
0.82	17,000	אשריל 2017	2	6	20,700	103,900	בית שמש	18
1.13	17,800	מאי 2017	4	4	15,802	47,700	עכו	19
1.27	28,000	מאי 2017	4	8	22,119	72,800	לוד	20
2.05	11,000	יוני 2017	7	8	5,354	18,400	באר יעקב	21
0.61	40,000	אוגוסט 2017	3	7	65,115	220,200	אשדוד	22
0.49	9,800	אוקטובר 2017	6	4	20,180	54,300	נהריה	23
0.83	7,000	נובמבר 2017	4	3	8,462	25,000	נגדל העמק	24
1.74	13,000	דצמבר 2017	3	3	7,450	31,300	נתיבות	25
2.17	25,000	ינואר 2018	4	3	11,973	33,300	דימונה	26
1.24	8,800	ינואר 2018	4	3	7,115	23,100	שדרות	27
0.74	5,400	סרץ 2018	2	7	7,377	44,000	אלעד	28
0.13	15,000	סרץ 2018	7	6	115,100	278,900	חיפה	29
0.05	14,500	סרץ 2019	2	9	229,000	919,400	ירושלים	30
0.77	7,300	סאטמר 2019	8	8	9,500	29,900	יהוד	31
0.14	9,000	דצמבר 2019	8	10	63,950	195,300	רחת נן	32

**איור 1: הפריסה הגאוגרפית של הסכמי הגג שנחתמו**



המנגנון וההסכמים שנחתמו במסגרתו. מכאן, המחקר הארכיוני הסתמך על החלטות הממשלה, פרוטוקולים של ועדות הכנסת, עיתונות בנושא, נוסחי ההסכמים עצמם ודוחות שסקרו את הסכמי הגג מטעם משרד הפנים, בנק ישראל ומבקר המדינה.

בנוסף, בוצעו 16 ראיונות עומק חצי-מובנים עם גורמים בשלטון המרכזי (רמ"י, משרד האוצר, משהב"ש ומטה הדיור - סה"כ 6 ראיונות), בשלטון המקומי (9 ראיונות) ובמגזר הפרטי (ראיון אחד), שהיו קשורים לגיבוש מנגנון הסכמי הגג ולחתימת ההסכמים הראשונים. השאלות למרואיינים עסקו בגורמים שלקחו חלק בגיבוש המנגנון ובמו"מ לחתימת מול הרשויות (ובאלה שנעדרו ממנו), בצורך שהוביל ליצירתם ולחתימה עליהם, באופן שבו התנהל המו"מ לחתימתם, ברווחים וההפסדים של כל אחד מהצדדים כתוצאה מן החתימה על ההסכם ובקיומה של התנגדות להם. ניסוחן המדויק של השאלות השתנה בהתאם לתפקיד המרואיין ולמידע שעלה במהלך הראיון. מעורבותם של רוב המרואיינים בתחום הפכה אותם לסגורים נלהבים של הסכמי הגג, ורק מיעוטם הצביעו על כשלים וקשיים במנגנון, אך דווקא מן הנושאים שהיו בעיניהם מובנים מאליהם, ואף רצויים, עלו עיקר הממצאים במחקר.

תמלילי הראיונות נותחו על פי מאפייני העסקה התכנונית העירונית שתוארו בפרקים הקודמים, וחיפוש אחר אינדיקציות לאימוצם בהסכמי הגג, כמתואר בטבלה 2. ניסינו לדלות מתוכן הראיונות מי היו גורמים המעורבים בגיבוש המנגנון ואלו נותרו מחוץ למעגל מקבלי ההחלטות או בשוליו, מה היו ההצדקות ליצירת המנגנון ואלו שיקולים לא באו לידי ביטוי, מה היו הרווחים והעלויות של הצדדים השונים, וכיצד התאפיין התוצר הבנוי של ההסכמים.

**שיטת המחקר**

המחקר התחיל בניסיון לאתר מקורות עיתונאיים ומסמכים מהם ניתן ללמוד על תהליכי גיבוש מנגנון הסכמי הגג ואת המו"מ לחתימת ההסכמים מול הרשויות השונות. הממצא הראשון שעלה הוא כי התהליך התנהל בחוסר שקיפות ציבורית, ואין כמעט תיעוד או פרסומים אודות הליכי גיבוש

**טבלה 2: מאפייני העסקאות העירוניות ואינדיקציות לקיומן בהסכמי הגג**

מאפייני העסקה התכנונית העירונית	אינדיקציות לקיומם בהסכמי הגג
הסכמות ושיתוף פעולה בין גורמי עירייה ויזמים סביב פרויקט פיתוח שמשלב מימון מטרות ציבוריות ורווחים כלכליים	זיהוי הגורמים שלקחו חלק בגיבוש המנגנון או מהמו"מ ליישומו, תפקידם ויחסיהם
העסקאות חיוניות לפיתוח העירוני, לחסכון בתקציבי ציבור ולעידוד השקעות פרטיות	כיצד הוצדק מנגנון הסכם הגג
שקיפות ושיתוף ציבור מוגבלים	הגורמים שנותרו מחוץ או בשולי מעגל ההחלטות
הסתמכות תחשיבית על ערכי קרקע - הגמשת רגולציה ותוספת זכויות בניה - ויתור על עקרונות חברתיים וסביבתיים	התייחסות לשיקולים כלכליים, סביבתיים וחברתיים ביצירת המנגנון ובמו"מ ליישומו
רווחים ליזמים - ממכירת דירות/ שטחים בנויים עלויות ליזמים - מימון מבני ציבור / תשתיות, מיסוי, רכישת קרקע.	כיצד שרת הסכם הגג את האינטרסים של כל גורם, מה השקיעו ובאלה עלויות
רווחים לעירייה - איזון תקציבי, מימון חיצוני למטרות ציבוריות, מיסוי ותשלומים על רכישת קרקע.	מאפייני הבניה ויעודה בשכונות החדשות
בניה גבוהה ויקרה לאוכלוסייה אמידה	

ממצאים

קואליציה, הצדקות, ושחקנים או שיקולים שנשארו בחוץ

מנגנון הסכמי הגג עוצב ברמה המדינתית, כאשר מלכתחילה היה ברור כי ידרשו הסכמות מצד גורמי מדינה, שוק ורשויות. בראיון הגדירה יועצת אסטרטגית של כמה מגורמי הממשלה את הסכם הגג כ"איגום אינטרסים" של הגורמים הבאים: רמ"י, ששואפת לשווק קרקעות בניהולה; יזמים, שמעוניינים ברווח ממכירת דירות; קוני הדירות הפוטנציאליים, שרוצים להגיע לשכונה מתפקדת; והרשות המקומית, שזקוקה לסיוע כספי ואחר לטובת פיתוח השטח. התפיסה של יוצרי המנגנון היתה ששיתוף הפעולה של כולם נדרש כדי ש"המדינה תצליח [...] לממש את היעד שלה".

בפועל, רק חלק מן הגורמים היו שותפים לגיבוש המנגנון. כאמור לעיל, תהליך הגיבוש החל בשנת 2013, בתיקון דגם קודם של ההסכמים שנוצרו בשנות התשעים. תיקון זה בא לפתור שתי התנגדויות לדגם הישן מצד משרד האוצר: הראשונה נבעה מחשש שהעמסת עלויות הפיתוח ישירות על יזמים תפגע באטרקטיביות של מחיר הקרקעות, ומכאן בשיווק. השנייה – כי העברת הכספים ממימון זה ישירות לרשות המקומית תאפשר יתר עצמאות לרשות בניהולם.

הנוסח החדש היה על כן ריכוזי יותר, ובו זמנית חתר להבטחת האינטרסים של היזמים. הממשלה קבעה כי רמ"י תשמש כמתווך ומפקח – היא תגבה את היטלי הפיתוח מיזמים בעת השיווק, תיעד אותם למטלות מוגדרות כגון מוסדות ציבור או תשתיות, ותעביר לרשויות כנגד בטחונות. הריכוזיות אפשרה גם לתת מענים שלא יכבידו כספית על היזמים או על אוצר המדינה, אלא רק יעניקו קדימות לרשויות שחתמו על הסכמים מול משרדי ממשלה שונים (למשל קדימות בקבלת כיתות לימוד מול משרד החינוך, או קידום פרויקטי תחבורה שכבר אושרו ותוקצבו מול משרד התחבורה).

כפי שעלה מהראיונות, השלב השני של "גיבוש מנגנון הסכמי הגג" התנהל מול יזמי מגורים גדולים<sup>2</sup>. אלה לא נענו בעבר למבצעי שיווק קרקע בטענה שהתניות תכנוניות והתנגדות הרשויות המקומיות ימנעו בניה בפועל. עתה פרסו בפניהם אנשי רמ"י את המתווה, ואת כוונותיהם להתחיל את המימוש בעיר קריית גת. כדי להתגבר על ביקושים נמוכים למגורים שם, השקיעה רמ"י במיתוג העיר והאזור החדש שיבנה לצידה במסגרת ההסכם. לפי היועצת האסטרטגית, בדרך זו "רמ"י פעל מול היזמים, והיזמים הבינו את הפוטנציאל" והחלו לשווק דירות לקונים פוטנציאליים. רק אז החל המשא ומתן בין גופי המדינה ועיריית קריית גת.

המנגנון גובש, אם כך, במגעים בין רמ"י, משרד האוצר ויזמים מתחום הדיור. נציגי הרשויות המקומיות לא שותפו בשלב זה, ונכנסו לתמונה רק במסגרת המו"מ על חתימת

ההסכמים מולן, כאשר טווח השינוי היה מוגבל. אם רוב מהמרוויינים הציגו את הסכמי הגג כשיתוף פעולה בין המדינה לרשויות לטובת פתרון בעיה לאומית, הרי שחלקם הכירו בהיותם אמצעי לחץ על הרשויות לטובת היזמים, או במילותיו של אחד מהם:

"הבעיה הגדולה [שהסכמי הגג נועדו לפתור] היא באמת הנושא של היתרי הבניה, שהיה מביא מצד הרשויות המקומיות בקשות שונות ומשונות למדינה, שהם היו מנסים ללחוץ באמצעות היתרי הבניה על המדינה כדי לקבל כל מיני תשתיות ומבני ציבור [...] ואז נוצר מצב שהסובל העיקרי ממנו הוא היזם"

בעלי עניין נוספים שלא שותפו בגיבוש המנגנון כללו את משרד הפנים – הממונה על כלל הרשויות המקומיות, והגוף שנדרש להתמודד עם ההשלכות של הסכמי הגג על תקציבן. גוף נוסף, שהעדרו מגיבוש המנגנון מפתיע עוד יותר, הוא משרד הבינוי והשיכון (משהב"ש), שבהחלטת הממשלה שיצרה את הסכמי הגג נקבע כי יהווה צד להסכמים, וכי רשויות יוכלו לבחור אם לחתום על הסכם איתו או עם רמ"י. ההבדל בין שני הגורמים הוגדר על ידי אחד המרוויינים כך: "יש הבדל בין ה-DNA של משרד והשיכון לזה של האוצר ורמ"י. משרד השיכון התעסק בבניה למגורים כל השנים. רמ"י, לעומתו, רוצה לשווק קרקע". מרוויינים אחרים הסבירו כי משהב"ש מתעניין פחות בהיבטים הכספיים של הפיתוח, ויותר באיכות הפתרון התכנוני, ברמת העיר ואף ברמת השכונה, ועובדה זו הוצגה על ידם כיתרון או חסרון, על פי שיוכם הארגוני. לסיכום, גורמי הממשלה שהשתתפו בעיצוב הסכם הגג היו בעלי תפיסה יזמית – האוצר ורמ"י – ואילו אלה שלא חלקו תפיסה זו לא היו חלק מהמהלך.

קבוצה נוספת שלא זכתה לייצוג היא תושבי הערים שחתמו על ההסכמים. ככלל, המשא ומתן מול רשויות התמקד בשכונות החדשות, ומימון הקמתן, ללא דיון בהשפעה על תושבי העיר הקיימת, אולם גם האינטרסים של רוכשי הדירות בשכונות החדשות לא יוצגו בו. אמנם נטען בראיונות כי הסכמי הגג פעלו להבטיח להם תשתיות הולמות, אך השיח היה כמותי בלבד, ועסק במספר יחידות דיור שיבנו ובעלות התשתיות, ולא באופי השכונות, מאפייני התושבים, וצרכים כגון השתלבות בעיר ובקהילה. יתרה מכך, מהראיונות עלה כי גם מערכת התכנון, על כל דרגיה, נותרה מחוץ למעגל ההחלטות. ניתן לטעון כי ההסכמים התבססו על תכניות שכבר אושרו במערכת זו, אך כל תכנית אושרה לגופה, מבלי להתייחס לקצב יישומה או לתוכניות אחרות באותה רשות. חלק מן ההסכמים הכפיל ואף שילש את מספר התושבים בעיר, ולרוב הם יצרו שכונות צמודות דופן חדשות במקום לפתח את מרכז העיר. עם זאת, גופי תכנון, סביבה, ונציגים אחרים של הממשלה ושל החברה האזרחית לא שותפו בגיבוש הסכמי הגג.

בהסכמי הגג עקרון זה שוכלל. כמו במקרים שצוינו למעלה ובעסקאות העירוניות קודמה בניה מסיבית, ובתמורה הפנתה המדינה חלק מההכנסות משיווק הקרקע לביצוע תשתיות ופיתוח. כפי שציינו חלק מהמרוויינים "רמ"י חושב כסף" ו"מטרתו להשיא רווח". מהראיונות עלה כי הסכמים שרמ"י הזרימה לקופת המדינה לאורך השנים שיפרו את מעמדה של רשות זו מול משרד האוצר, שלצד כוונתו להוריד את מחירים ציפה לשמר, ואף להעלות, את ההכנסות מן הקרקע. אינטרס נוסף של רמ"י בהסכמים היה חיזוק של מעמדה והשפעתה בתחומי הפיתוח והתכנון. מנגנון הסכמי הגג קבע כי רמ"י תגבה את כספי המימון מן היזמים, תעביר אותם לרשויות ואף תפקח על האופן שבו הרשויות ישתמשו בהם. בכך הפכה, כדברי אחד המרוויינים, ל"בנק התשתיות הגדול בישראל".

#### משרד האוצר

עם ההתגייסות הכללית לפתרון משבר הדיור, משנת 2015 ועד 2020 רוכזו כל רשויות וגופי התכנון והפיתוח במשרד האוצר, ושר האוצר עמד בראש קבינט הדיור. עם זאת, כל המרוויינים הסכימו שהעיקרון המנחה את משרד האוצר דומה לזה המנחה את עסקת התכנון העירונית - חסכון בעלויות ודאגה להעשרת קופת המדינה משיווק הקרקע. ועם זאת, גם הנשיאה בעלויות הפיתוח - שנגרעו לכאורה מהכנסות המדינה - הוצגה על ידי המרוויינים כיתרון. לפי אחד המרוויינים, הסכמי הגג מבטיחים כי ההכנסות משיווק הקרקעות יישמשו למימון תשתיות, שלשיטת האוצר הן פרויקטים "נכונים משקית" ובעלי "תשואה פנימית", במקום לעבור לתקציב המדינה שם יישמשו למטרות חברתיות.

#### היזמים

למרות שהסכמי הגג נחתמו רק בין גורמים ציבוריים, טען ראש מטה הדיור בראיון עמו כי מטרתם העיקרית היתה להקל על היזמים בשוק הדיור, באמצעות פיתוי הרשויות המקומיות לתת היתרי הבניה. בנוסף לצמצום יכולתה של הרשות לבלום בניה בסעיף מפורש בהסכם, הגדילו הסכמי הגג מסיבית את היקף הבניה, שכן הם איפשרו לרמ"י לשווק עשרות אלפי יח"ד בשנה. כך התרחבו משמעותית ההזדמנויות עבור היזמים בתחום, ובמקום לבנות בניין או שניים התאפשר להם לבנות שכונה שלמה. בנוסף, כבר בשלב שיווק הקרקע קיבלו היזמים בטחונות לכך שיבוצע בה פיתוח והם יוכלו לבנות ולמכור.

הסכמי הגג העניקו ליזמים גם וודאות בנוגע לתשתיות שישרתו את הדירות, ובכלל זה גינות, בתי ספר, מתנ"סים וכדומה, ולפרקים אף מחלפים, אזורי פנאי ונופש, תחבורה ציבורית משופרת ושבילי אופניים. כל אלה עשויים היו להות מתורגמים למחירים גבוהים יותר שיוכלו היזמים

בעיות אלו והשלכותיהן נותרו מחוץ לנרטיב ההצדקה המרכזי, לפיו ההסכמים יקדמו בניית מגורים מהירה ומסיבית, וישרתו את הציבור בדרך היעילה ביותר כלכלית. סביב הצדקה זו נוצרה קואליציה רחבה בין כל הגורמים המדינתיים וגורמי השוק. אליה הצטרפו, אם כי בעמדת חולשה, ראשי רשויות. בראיון עמו, ביטא זאת יו"ר רמ"י לשעבר באומרו "כולם מבינים שחייבים לייצר יחידות דיור, חומר גלם, מגרשים, מגרשים". החלטת הממשלה 4429 קבעה לרמ"י יעדים גבוהים לשיווק קרקעות, וכלל המרוויינים, כולל אנשי רמ"י עצמם, הסכימו כי זהו האינטרס המרכזי שלהם ביצירת הסכמי הגג.

בגיבוש הסכמי הגג נוצרו הסכמות ושיתוף פעולה בין בעלי עניין המסוגלים לגייס משאבים לטובת פרויקט תכנוני המשרת את האינטרסים שלהם - האינטרס של המדינה בשיווק קרקע לבניית מגורים מהירה, והאינטרס של היזמים במכירה ורווח. הצדקת המנגנון קבעה כי זוהי דרך יעילה לשרת את הציבור תוך עידוד השקעות פרטיות. בדומה לעסקאות עירוניות, השקיפות היתה מוגבלת, וגורמים משמעותיים, כמו גם הציבור, נותרו מחוץ למעגל החלטות, תוך ויתור על עקרונות חברתיים וסביבתיים והימנעות מדיון בהשלכות כוללניות.

#### מה חושבים השותפים לעסקה?

בפרק זה נפרט את עמדות הגופים המעורבים במהלך כפי שהשתקפו בראיונות, נדהה את הרווחים והעלויות לכל צד ואת מאפייני העסקה התכנונית כפי ש"אומצה" ברמה הארצית.

#### רשות מקרקעי ישראל

מן הריאיון עם יו"ר רמ"י לשעבר עולה כי הסכמי הגג ביטאו תפיסה עקרונית של שיווק קרקע ככלי במשא ומתן מול ראשי רשויות. כאשר ראשי רשויות ביקשו תמיכה בפרויקטי תשתית בהיקפים גדולים, המדינה סירבה פעמים רבות לממן את הפרויקט ישירות, ובמקום זאת הציעה - דרך רמ"י - לתעל למהלך מימון פרטי באמצעות שיווק קרקעות. כמו בעסקאות העירוניות, מהלכים אלה נכרכו לא פעם בהגדלת זכויות בניה, לה הסכימו ראשי הרשויות במסגרת ההסכם. המדינה פעלה בגישה זו גם במקביל להסכמי הגג, כאשר קשרה בין מימון שיקוע רכבת הקלה בתל אביב, או בין פינוי מזבלה בנתניה, לבין הגדלת זכויות הבניה בקרקעות שבניהולה, והיא ממשיכה בכך גם כיום כאשר היא מממנת פינוי של מתקן בטחוני באמצעות בניית 10,000 יח"ד בשטח שיתפנה (מלניצקי, 2022). חשוב לציין כי בשיווק קרקעות בהן זכויות בניה גבוהות שירתה רמ"י לא רק את המטרה של בניה מסיבית למגורים, אלא גם את תקציב המדינה.



והתעסוקה. משיכת תושבים חדשים נתפסה כמועילה במיוחד בערים שסבלו מהגירה שלילית ומביקוש נמוך. אחד מן מראשי הרשויות שרואיין ציין כי הדירוג הסוציו-אקונומי של עירו השתפר בעקבות החתימה על ההסכם "לא כי פתאום אנשים התעשרו [...] אלא שבאו אנשים ברמה קצת יותר גבוהה כתושבי העיר". נראה שעיריות שלא הצליחו למשוך תושבים אמידים או לקדם פרויקטים אטרקטיביים הצליחו לעשות זאת באמצעות הסכמי גג.

ההסכמים יצרו לרשויות גם הפסדים, כספיים ואחרים. הראשון והמרכזי שבהם הוא אובדן השליטה על קצב הבניה בעיר. הסכמי הגג קבעו קצב שיווק שנתי גבוה, שלרשויות לא היתה שליטה בו, והן אף התחייבו שלא לעכב היתרי בניה. בדו"חות ממשלתיים צוין גם שכניסתם של אלפי תושבים חדשים עלולה לגרום לגירעון חמור בתקציב העיריה בעשור הראשון, וקשיים תקציביים לשנים רבות (בנק ישראל, 2017; משרד הפנים 2020). הערכה זו נתמכה על ידי רבים מן המרוויינים, שציינו גם את ההכבדה שיצרו תהליכי התכנון, הבניה והאכלוס המסיביים על מערך השירות העירוני והפגיעה בפעילות העיריה בטווח הקצר והבינוני.

בנוסף, אם השיווק המסיבי התעכב או לא הצליח, התבטלו הבטחות המדינה לעיר שנכללו בהסכם, וזאת למרות שלעירייה לא היתה כל השפעה על כך, וללא קשר לצרכיה ולתכניות שערכה לאור ההסכם. המדינה והיזמים היו חופשיים שלא לממש את העסקה – הראשונה באמצעות אי פרסום מרכזי שיווק והשניים דרך הימנעות מהגשת הצעות למכרזים – ואילו הרשויות המקומיות לא יכלו להתנער מהסכמתן לשיווק ומאחריותן לביצוע התשתיות עבור יחידות הדיור ששווקו.

### ערכי קרקע וערכי תכנון

כמו בעסקאות התכנון העירוניות, גם בבסיסו של מנגנון הסכם הגג עמדו ערכי קרקע, הרווח והאיזון הכלכלי. לפי היועצת האסטרטגית שצוטטה לעיל, "רמ"י משווק את הקרקע ומפריש חלק מהסכום לטובת הפיתוח שמצריכה ספיגת תושבים נוספת, וכל עוד הקרקע יכולה לספק את זה אז אנחנו בעצם במשק סגור". ציטוט זה מכיל בתוכו את שלושת העקרונות המובילים בכל הסכם: ראשית, מחיר הקרקע הוא הבסיס לשיווק ולחישוב היקף ההטבות הציבוריות; שנית, ההסכם חייב להיות מאוזן כספית; שלישית, מדובר בעסקה כלכלית, ולפיה מחירי הקרקע (והדירות) צריכים להבטיח רווחים ליזמים כדי שהשכונות יבנו.

מחיר הקרקע היה הבסיס להסכם משתי סיבות: ראשית, הוא הצביע על פוטנציאל השיווק של הדירות שיבנו, ולפיכך על ישימות ההסכם בכל עיר; לכן, על פי היועצת, סיבויי השיווק הובילו את רמ"י בבחירת ההסכמים לקידום. מחיר הקרקע

לדרוש עבור הדירות. לצד יתרונות אלה, הסכמי הגג לא חייבו את היזמים להשתתף במימושם, והם ניגשו למכרזי רמ"י רק כאשר אלו צפויים היו להשיא להם רווח. כך אומץ הרעיון של "אווירה טובה לעסקים", קרי העדפה עקרונית של האינטרס היזמי על זה הציבורי, הנחשבת הכרחית לעסקאות התכנון העירוניות. מכאן שהשתתפות היזמים היא אמנם הכרחית למימוש העסקה ולמימון ההטבות שהובטחו לרשויות במסגרתה, אך המנגנון שעיצב אותה איפשר להם להחליט האם והיכן לקחת בה חלק.

### הרשות המקומית

הרשויות המקומיות, כפי שהוסבר קודם, לא שותפו בעיצוב המנגנון ובחלק מהמקרים נאלצו להצטרף להסכם עקב קשיי מימון בפועל. שילוב האינטרסים בין הרשויות למדינה בוטא על ידי ראש עיר לשעבר במילים "הם רצו התחייבות שאני תוך שנתיים או שלוש בונה, ואני רציתי כסף לפיתוח". עם זאת, הרווחים והעלויות השתנו מהסכם להסכם, והיו תלויים במספר גורמים, כגון מיקומה הגיאוגרפי של העיר ומחיר הקרקע בה, מעמדה של הרשות בעיני המדינה ואפילו אישיותם של נציגי הרשות והאופן שבו תפסו את המו"מ. מרוויינים רבים טענו כי רשויות נדרשות לעבודת הכנה מעמיקה טרם המו"מ, וחלקם טענו שגם כשנציגי הממשלה היו מודעים לצרכים המקומיים ולאפשרויות המימון הם הסתירו את המידע, אלא אם הרשות העלתה זאת במפורש.

למרות שלא שותפו בעיצוב הסכמי הגג, ציינו רוב המרוויינים כי ראשי הרשויות תמכו בהם בשל הרצון להתגייס למאבק הלאומי במשבר הדיור. עם זאת, הועלו גם אינטרסים קונקרטיים: ראשית, לרשויות הובטח מימון לתשתיות ומבני ציבור בשכונות החדשות, ולעיתים גם לעדכון התשתיות בשכונות הוותיקות. שנית, כיוון שקיבלו את האחריות למימוש התשתיות הרי שזכו לשיקול דעת באשר לסטנדרט הפיתוח. לפי כמה מרוויינים ההסכמים הבטיחו את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה ביישום פרויקטים, ועיגנו הבטחות של המשרדים השונים בהתחייבות כספית מצד משרד האוצר. רשויות שנכנסו למו"מ לחתימת הסכם גג זכו לקשב מוגבר מצד המדינה, וחלקן אף הצליחו לפתור בעיות שנמשכו שנים רבות. מרוויינים אחרים תארו את הסכם הגג כהזדמנות "לעשות בדק בית", לתכנן קדימה, ולהשיג תקציבים בהיקף גדול, וכפי שאמר אחד מהמרוויינים "הוא [הסכם הגג] כלי טוב לרשויות המקומיות להשיג כל מיני הסדרי 'חופ-הסכם-גג' יחד עם החתימה שלו"

צמיחה היא אינטרס נוסף שהוביל רשויות לחתימה: הסכמי הגג הביאו לכניסת אלפי (ולעיתים עשרות-אלפי) תושבים חדשים לערים, ולמעשה להכפלה של האוכלוסייה בחלק מהן פי שניים ויותר. חלק מהמרוויינים ראו בכך יתרון, וציינו כי כניסת אוכלוסייה "חזקה יותר" תגביר את הצריכה, המסחר

בדו"ח בנק ישראל (2017, עמ' 234-233). משרד הפנים התריע בהזדמנויות שונות על הנזק הצפוי מההסכמים ומחקרים שנערכו עבור המשרד (2018; 2020) קבעו, כפי שצוין לעיל, כי רבות מהערים שחתמו על הסכמים צפויות לבעיות כלכליות ותפקודיות ולפגיעה במערכות התשתיות העירוניות, ואולי אף לקריסה כלכלית.

### מבט על - עסקאות כתכנון ארצי והשלכותיהן

מחקר זה בחן את מנגנון הסכם הגג בעסקת תכנון המתקיימת בישראל ברמה הארצית, כחלק ממגמת הריכוזיות המחודשת בעקבות משבר הדיור. ההצדקות הציבוריות ברמה העירונית והארצית דומות: עיריות מצדיקות עסקאות תכנון כחיוניות ואף הכרחיות לפיתוח העיר ותשתיותיה, והממשל המרכזי על זרועותיו הציג את הסכמי הגג כהכרחיים ליצירת היקפי דיור נרחבים ומימון התשתיות הנדרשות. כמו בעסקאות העירוניות, כל הסכם כלל "מטלות ציבוריות" לייזמים בדמות מימון עלויות הפיתוח, תוך שהוא מוודא כי היזמים ירוויחו מן העסקה, כדי להבטיח את השתתפותם בה. מכאן, כפי שעסקאות עירוניות מנוהלות על פי שיקולים יזמיים וערכי הקרקע, גם בהסכמי הגג הובילו מדדים כלכליים את תחשיבי התכנון, או כפי שציטטנו לעיל: "כל עוד הקרקע יכולה לספק את [עלויות הפיתוח] אז אנחנו בעצם במשק סגור". הפערים בערכי הקרקע בין הרשויות תרמו לכך שהסכמי הגג הגבירו את אי השוויון בין הרשויות עמן נחתמו, ויצרו "בועות שגשוג" ברמה הלאומית בדומה לאלה שעסקאות התכנון העירוניות יוצרות בתוך העיר (וראה גם אשל ואח', 2023). צרכים סביבתיים וחברתיים קיימים בערים לא נלקחו כלל בחשבון. כפי שעסקאות התכנון העירוניות קידמו בניה מסיבית של מגדלי יוקרה כדי לשמור על איזון תקציבי ושורת הרווח, כך גם הסכמי הגג קידמו הקמת שכונות גדולות ובניה לגובה לאוכלוסייה "חזקה" יחסית. כפי שמראה טבלה 3, למרות השינוי בממדים, במטרות ובקנה המידה הניהולי, ברוב המדדים המשיכו הסכמי הגג לשקף את מאפייני עסקאות התכנון העירוניות.

הממצאים מראים כי תהליכי הריכוז מחדש ואימוץ מנגנון העסקאות לרמה הארצית חיזקו את מעמדן של גופי הממשלה כמובילי פיתוח. בישראל תהליך זה היה מהיר יחסית, משום שכמו במדינות אתנוקרטיות-ריכוזיות אחרות החזיקה המדינה כל הזמן בכוחות וסמכויות משמעותיות (Yiftachel, 2006), כולל ניהול הקרקע. סמכויות וכוחות אלו אפשרו לה לשלב ידניים עם יזמים, לחזור ולתפוש את מושכות הפיתוח, וגם להקטין את תפקיד הרשויות המקומיות בניהול ענייניהן (Eshel and hananel, 2019). וכך, כפי שבתוך הערים "נכפות" עסקאות תכנון על ציבור - לכאורה לטובתו אך מבלי שיהיה מעורב ברקימתן - כך גם בהסכמי הגג קיים יסוד של כפייה ואילוץ כלפי העיריות, וביתר שאת כלפי הציבור. לא זו בלבד שמנגנון העסקה ככל את הרשות

קבע גם מה הוצע לרשות. תיאר זאת אחד המרואיינים: "למי שגר בפריים לוקיישן אני יכול להציע יותר, כי הוא מציע למדינה יותר", כאשר "מציע למדינה יותר" מתייחס הן לרווחים משיווק הקרקע והן לכמות יחידות הדיור. הפערים בין רשויות בנושא זה - הן שווי הקרקע והן האטרקטיביות שלה בשיווק לייזמים - יצרו בתורם פערים בין מה שהוצע להן במסגרת ההסכם. המרואיין גם תיאר כיצד ככל שראשי רשויות הסכימו לבניית יותר יחידות דיור, כך הוצע להן מימון גבוה יותר לתשתיות. כמו בעסקאות העירוניות, עקרון הרווח והאיזון התקציבי דחק שיקולים אחרים, כגון הימנעות מפירבור ומשכונות צמודות דופן ושמירה על שטחים ירוקים פתוחים. מסיבות היסטוריות רוב השטחים הללו הם בניהול רמ"י, ולכן קל יותר - ומשתלם יותר - למדינה לשווק אותם (גזית, 2017).

במהלך המשא ומתן על הסכמים שמרו אנשי רמ"י באדיקות על הכנסות המדינה מן הקרקע והבהירו כי למדינה אסור להפסיד. תפיסת ההסכמים כעסקה כלכלית בוטאה גם על ידי מרואיינים מרשויות שדיברו על "שיח עסקי", ועל בדיקת טבלאות אקסל אחרי כל ישיבת משא ומתן ש"הראו כמה כסף אני מקבל". "אתה רואה אם זה יצא מאוזן, לא יוצא מאוזן, מה נשאר לי" אמר נציג רשות אחת "ובגדול אתה לא חותם על הסכם אם אתה לא רואה שלפחות אתה מכוסה". חלק מן הרשויות הצליחו לנצל את הדחיפות הפוליטית מצד המדינה כדי להשיג תקציב לפרויקטים החשובים להן, לרוב בהיקף זניח. לנושאים תכנוניים, ולעצם הצורך בתכנון ניתן דגש פחות. מרואיינים מתוך רמ"י ומשרד האוצר ייחסו למערכת התכנון נטייה "לתקוע מקל בגלגלים" ולא לשתף פעולה עם שאר הגורמים. התניות תכנוניות למימוש הוצגו כהתעקשות קפריזית, או כתירוץ שהרשויות נתלות בו כדי לא לבנות. בהקשר זה פורסמה במאמר בעיתונות אמירתו של ראש מטה הדיור לפיה הגדלת מספר הדירות היא המטרה העליונה הגוברת על כל שיקול אחר, ובכלל זה פיתוח תשתיות תחבורה וביוב עבור תושבי השכונות החדשות. הוא הוסיף כי מבחינתו "שייקחו שק שינה בבוקר יום ראשון, יגיעו לעבודה, יישנו על הרצפה ויחזרו ביום חמישי. זה לא מעניין אותי. אני לא אחכה לכבישים בשביל לבנות דירות" (בוסו, 2016). בראיונות אחרים, עורבו שיקולים כלכליים בשיקולים תכנוניים. כך למשל, רשות מסוימת נימקה את בקשתה לשיקום התשתיות בעיר הוותיקה בצורך למשוך קוני דירות; הקמת מגרש ספורט או היכל תרבות נבחנה במונחי מימון-תועלת ותוספת התושבים - במונחי עלויות. איכות חיים וסביבה, צביון מקומי והעדפות התושבים כלל לא הוזכרו.

גם המתנגדים להסכמי הגג השתמשו בנימוקים כלכליים. מסוף שנת 2017 החלו להישמע בעיתונות ביקורות וחששות לגבי השפעות האצת הבניה באמצעות הסכמי גג (בוסו, 2017; מורן, 2017), וביקורות דומות הוצגו גם

טבלה 3: סיכום הממצאים

מאפייני הסכם הגג	מאפייני העסקה העירונית	
הסכמות ושיתוף פעולה בין גורמי מדינה, רשויות ויזמים סביב פרויקט פיתוח שמשלב מימון מטרות ציבוריות ורווחים כלכליים	הסכמות ושיתוף פעולה בין גורמי עירייה ויזמים סביב פרויקט פיתוח שמשלב מימון מטרות ציבוריות ורווחים כלכליים	1. קואליציה
ההסכמים חיוניים לבנית מגורים מסיבית, לחסכון בתקציבי ציבור ולעידוד השקעות פרטיות	העסקאות חיוניות לפיתוח העירוני, לחסכון בתקציבי ציבור ולעידוד השקעות פרטיות	2. הצדקה
שקיפות מוגבלת, אין שיתוף ציבור, שיתוף מוגבל של העיריות	שקיפות ושיתוף ציבור מוגבלים	3. שקיפות ושיתוף
- הסתמכות תחשיבית על ערכי קרקע - הגמשת רגולציה ותוספת זכויות בניה - ויתור על עקרונות חברתיים וסביבתיים		4. שיקולי תכנון
רווחים ליזמים- ממכירת דירות/שטחים בנויים עלויות ליזמים- מימון מבני ציבור/תשתיות, מיסוי, רכישת קרקע. רווחים למדינה- איזון תקציבי, מימון חיצוני למטרות ציבוריות, מיסוי ותשלומים על רכישת קרקע. רווחים לעירייה- מימון לתשתיות צמודות ולתשתיות- על, הכנסות ממנגנוני תמרוץ ממשלתיים, קידום פרויקטי תשתית עלויות לעירייה- הכבדה תקציבית ותפקודית כתוצאה מצמיחה מואצת של האוכלוסיה	רווחים ליזמים- ממכירת דירות/שטחים בנויים עלויות ליזמים- מימון מבני ציבור/תשתיות, מיסוי, רכישת קרקע. רווחים לעירייה- איזון תקציבי, מימון חיצוני למטרות ציבוריות, מיסוי ותשלומים על רכישת קרקע.	5. רווחים ועלויות
בניה מסיבית ל"אוכלוסייה חזקה", שכונות צמודות דופן	בניה גבוהה ויקרה לאוכלוסייה אמידה	6. מאפייני בניה

הסכמי הגג התבססו על שיווק קרקע ציבורית, והעשירו את תקציב רמ"י והמדינה. הם הפכו לנוהג מבלי לבחון לעומק את השפעתם על ערים, החברה והדמוקרטיה העירונית. ניתן גם לראות בריכוז הכוח התכנוני בממשלה דרך הסכמי הגג ביטוי מוקדם למגמה של חיזוק הרשות המבצעת על חשבון הרשויות האחרות, מגמה שהממשלה הנוכחית שואפת להאיץ ולהשליט.

השלכה משמעותית נוספת של הרחבת הגיון העסקאות היא על מערכת התכנון, ועל התכנון כדיסציפלינה. דווקא אחרי תקופה בה נדמה היה שהביזור הדמוקרטי מתחזק דרך תכנון מתארי ארוך הטווח של ערי ישראל הגיע המנגנון הריכוזי החדש והחזיר את השליטה בפיתוח המרחבי לידי המדינה (Charney, 2017; Eshel & Hananel, 2019; Feitelson, 2018). עליית עסקת התכנון לרמה הארצית משמעותה ביטול המרחק הביקורתי-רגולטיבי, וכאשר כל מערכת התכנון בכללותה הוכפפה למהלך, ולא נותר מי שיפקח על ערכיו ועל תוצאותיו. התפתחות זו נוגדת עקרונות בסיסיים של תכנון דמוקרטי, שקוף וחברתי.

המקומית תוך שהוא מאפשר למדינה וליזמים להתנער מחלקם בהסכם, אלא שקיימים ספקות לגבי יכולתן של רוב הרשויות להתנגד לחתימה על העסקה. למרות שהרציונל לקיומם של ההסכמים הוצג שוב ושוב כהכרח לשתף פעולה עם הרשויות, ושאין ספק שהם נחתמו בעקבות משא ומתן בו תבעו הרשויות תמורה להסכמתם לחתום, נוכחנו במסגרת הראיונות כי פעמים רבות לא היה ספק לצדדים כיצד יסתיים המו"מ. כפי שנאמר לראש עיריית פתח תקווה "[פיתוח באזור] סירקין יהיה אם אתה רוצה או לא רוצה" ולראש עיריית ראש העין "אם לא תחתמו אנחנו נבנה פה לבד". משמעות עליית מנגנון העסקה לרמה הארצית היא, בראש ובראשונה, בהרחבת היקפי התכנון והבנייה המבוססים על ערכי קרקע ועל רווח, ובמקביל - הרחבת הגישה ה"עסקתית" בתכנון לרמה הלאומית. יצוין כי ברוב הערים שחתמו על הסכמי גג, ובמיוחד בחלשות שבהן, מדובר על כל מלאי הדירות המתוכננות, ולא נותר מנגנון נוסף לקידום מגורים או לתחרות מול הקואליציה היזמית שמוביל הממשל המרכזי. בנוסף, כמו בעסקאות תכנון עירונית רבות,

הערות

(2017). מנהל רמ"י נגד הסכמי הגג: "המודל הזה מיצה את עצמו", דה מרקר (16.5.17) <https://www.themarker.com/realestate/1.4102094> (אוחזר ב-17 באוקטובר 2018)

גזית, א. (2017). האוצר מקדם הסכם גג בלוד בניגוד לכוונות מינהל התכנון, כלכליסט (25.4.17) [https://www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3711923,00.html](https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3711923,00.html) (אוחזר ב-17 בדצמבר 2020)

(2021). הסכם גג ראשון עם עיר ערבית: 5300 דירות באום אל פחם, כלכליסט [https://www.calcalist.co.il/real\\_estate/article/rkbsfyjmt](https://www.calcalist.co.il/real_estate/article/rkbsfyjmt) (12.9.21) (אוחזר ב-7 במרץ 2022)

דראל, י. (2021). המדינה משחררת קרקעות בקצב שיא, אז מדוע מחירי הדירו לא ירדו בקרוב?, דה מרקר (19.12.21) <https://www.themarker.com/realestate/premium-1.10476940> (אוחזר ב-27 בינואר 2022)

מורן, מ. (2017). הסכמי הגג לבניית עשרות אלפי דירות ירוששו את הערים, דה מרקר (9.11.17) <https://www.themarker.com/realestate/1.4586819> (אוחזר ב-17 באוקטובר 2018)

מלניצקי, ג. (2022). ההסכם שיאפשר לראשל"צ לשלם למשרד הבטחון מיליארדים – ולשחרר את החוף, דה מרקר (20.1.22) <https://www.themarker.com/realestate/premium-1.10551144> (אוחזר ב-27 בינואר 2022)

נרדי, ג. (2021). מועצת רמ"י האריכה את מודל הסכמי הגג עד סוף 2021. גלובס (17.3.21) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001364331> (אוחזר ב-7 במרץ 2022)

ציאון, ה. (2013). לפיד ואריאל חתמו על "הסכם גג" בקריית גת, YNET (5.12.13) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4461651,00.html> (אוחזר ב-17 באוגוסט 2023)

Alfasi, N., and Margalit, T. (2021). Toward the sustainable metropolis: The challenge of planning regulation. *Sustainability (Switzerland)*, 13(15): 1–21.

Alterman, R., and Gavrieli, E. (2008). *Between Extreme Centralization and Hesitant Decentralization. Report*, Technion – Israel Institute of Technology.

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11(3): 447–488.

Charney, I. (2017). A “Supertanker” Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu’s Israel. *Antipode*, 49(5): 1223–1243.

Eraydin, A., and Taşan-Kok, T. (2014). State Response to Contemporary Urban Movements in Turkey: A Critical Overview of State Entrepreneurialism and Authoritarian Interventions. *Antipode*, 46(1): 110–129.

Eshel, S., and Hananel, R. (2019). Centralization, Neoliberalism, and housing policy: central–local government relations and residential development in Israel. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 37(2): 237–255.

Fainstein, S. S. (1990). Economics, politics and development policy: the convergence of New York and London. *International Journal of Urban & Regional Research*: 553–575.

1. המונח "אתנוקרטיה" מתייחס למשטר המנסה לקדם השתלטות של קבוצה אתנית אחת על טריטוריה רב-אתנית השנויה במחלוקת תוך שמירה על ייצוג מעין-דמוקרטי ופתיחות פוליטית יחסית. במשטר כזה, השייך האתני גובר על האזרחות כגורם העיקרי הקובע את הקצאת המשאבים, והקבוצה האתנית השלטת שואפת לשלוט במשאבים אלה, ובמיוחד בקרקע (יפתחאל וקדר, 2000). המשטר האתנוקרטי בישראל מסביר את הריכוזיות הגבוהה המתקיימת בה מאז הקמתה (והנשמרת גם לאחר חלוף עשורים והשינויים שחלו בכלכלה הפוליטית ובתרבות) בפרט בכל הנוגע למשטר הקרקעות והפיתוח המרחבי (Yiftachel, 2001).
2. באחד הראיונות אוזכרו שמותיהן של 4-5 חברות, תוך הדגשה כי מדובר ביזמים הבכירים של תחום המגורים בישראל.
3. על פי דו"ח מבקר המדינה בנושא מ-2021, בדימונה שווקו 7% מכמות הדירות שהיו אמורות להיות משווקות עד 2020, באשדוד 0%, באלעד 2% (מבקר המדינה, 2021).

מקורות

אשל, ש., יפתחאל, א. ומרגלית, ט. (2023). הפערים החדשים: הסכמי הגג כמנגנון לא-שוויון מרחבי, מחקרי רגולציה (ז), 167-137

בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2017

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

יפתחאל א. ואבני ג. (2019). 'הפרמ"ה' – הפרטה, הלאמה, מגורים ופערים. *תכנון* 16(1): 262-284

מבקר המדינה, משבר הדיור, 2015

מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: היבטים בהסכמי גג שנחתמו עם רשויות מקומיות, 2021

מרגלית, ט. (2013). עסקה תכנונית, בתוך- המתכננים, בעריכת טובי פנסטר וטלי חתוקה, הוצאת רסלינג, עמ. 179-196.

מרגלית ל. ואלתרמן ר. (1998). מהיטלים עד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל הפיתוח וההקמה של שירותי ומוסדות הציבור. חיפה: הטכניון - מכון טכנולוגי בישראל; המרכז לחקר העיר והאזור; מרכז השלטון המקומי בישראל

משרד הפנים, הסכמי גג ברשויות מקומיות כהזדמנויות לצמיחה, 2018

משרד הפנים, דיור מואץ וחוסן מוניציפלי, 2020

מאמרי עיתונות:

בוסו, נ. (2016). "שייחוק שק שינה ויישנו על הרצפה. לא מעניין אותי, לא אחכה לכבישים בשביל לבנות דירות", דה מרקר (8.8.16) <https://www.themarker.com/realestate/1.3031692> (אוחזר ב-17 בדצמבר 2020)

- Fainstein, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4): 768–785.
- Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79 (September 2017): 695–706.
- Feldman, M. (2010). Urban Waterfront Regeneration and Local Governance in Tallinn. *Europe-Asia Studies*, 52(5): 829-850.
- Galland, D., and Elinbaum, P. (2015). Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning. *DisP - The Planning Review*, 51(4): 66–85.
- Geva, Y., and Rosen, G. (2018). The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. *Geoforum*, 96(July): 10–20.
- Hananel, R. (2013). Planning Discourse versus Land Discourse: The 2009-12 Reforms in Land-Use Planning Policy and Land Policy in Israel. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5): 1611–1637.
- Hananel, R., and Nachmany, H. (2021). Housing in the face of crisis: The influence of Israel's 2011 protest on housing policy. *Political Geography*, 90: 102460.
- Whiteside, H., Alami, I., Dixon, A. D., and Peck, J. (2023). Making space for the new state capitalism, part I: Working with a troublesome category. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 55(1): 63–71.
- Jessop, B. (2010). The 'return' of the national state in the current crisis of the world market. *Capital & Class*, 34(1): 38–43.
- Kuyucu, T., and Ünsal, Ö. (2010). "Urban transformation" as state-led property transfer: An analysis of two cases of urban renewal in Istanbul. *Urban Studies*, 47(7): 1479–1499.
- Loewen, B. (2018). From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in central and eastern Europe. *Halduskultuur*, 18(2): 103–126.
- Macleod, G., and Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23(4): 503–527.
- Margalit, T. (2014). Multi-spot zoning: A chain of public-private development ventures in Tel Aviv. *Cities*, 37: 73–81.
- Margalit, T., and Alfasi, N. (2016). The undercurrents of entrepreneurial development: Impressions from a globalizing city. *Environment and Planning A*, 48(10): 1967–1987.
- Margalit, T., and Mualam, N. (2020). Selective rescaling, inequality and popular growth coalitions: The case of the Israeli national plan for earthquake preparedness. *Land Use Policy*, 99(April 2019), 105123.
- Martinez-Vazquez, J., and Timofeev, A. (2009). *A fiscal perspective of state rescaling*.
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel — A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75(June): 269–283.
- Murphy, L. (2016). The politics of land supply and affordable housing: Auckland's Housing Accord and Special Housing Areas. *Urban Studies*, 53(12), 2530-2547.
- Peck, J., Brenner, N., and Theodore, N. (2009). Postneoliberalism and its Malcontents. *Antipode*, 41(April 2009): 94–116.
- Perera, I. (2019). "Our Land, Our Life", People's Land Commission Report 2019-2020. PARL
- Raco, M. and Savini, F. (Eds). (2019). *Introduction, Conclusion, Planning and Knowledge: How New Forms of Technocracy Are Shaping Contemporary Cities*. Policy Press, Bristol.
- Sagalyn, L. B. (2007). Public/private development: Lessons from history, research, and practice. *Journal of the American Planning Association*, 73(1): 7–22.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., and Arantxa, R. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34: 542–577
- Tansel, C. B. (2018). Authoritarian Neoliberalism and Democratic Backsliding in Turkey: Beyond the Narratives of Progress. *South European Society and Politics*, 23(2): 1–21.
- Tasan-Kok, T. (2008). Changing Interpretations of 'Flexibility' in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? *International Planning Studies*, 13(3): 183–195.
- Wu, F. (2018). Planning centrality, market instruments: Governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism. *Urban Studies*, 55(7): 1383–1399.
- Yiftachel, O. (2001). Centralized power and divided space: "Fractured regions" in the Israeli "ethnocracy." *GeoJournal*, 53(3): 283–293.
- Yiftachel, O. (2006). *Ethnocracy: Land and identity politics in Israel/Palestine*. University of Pennsylvania Press.

**שרון אשל** היא דוקטורנטית באוניברסיטת בן גוריון בנגב. מחקריה עוסקים במנגנון "הסכמי הגג" כחלק ממדיניות הדיור הישראלית בעשור האחרון וכביטוי ליחסי שלטון מקומי ומרכזי בישראל.

**פרופ' אורן יפתחאל** חוקר ומלמד תכנון עירוני וגאוגרפיה פוליטית ומשפטית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. ספרו האחרון בעברית 'עוצמה ואדמה' (רסלינג, 2021) עוסק בקשר שבין המרחב ו(אי) צדק חברתי ופוליטי בישראל/פלסטין. יפתחאל פעיל בחברה האזרחית ונמנה ממקימי תנועת 'ארץ לכולם – שתי מדינות מולדת אחת'.

[yiftach@bgu.ac.il](mailto:yiftach@bgu.ac.il)

**פרופ' טליה מרגלית** היא ראש בית הספר לאדריכלות באוניברסיטת תל אביב, חוקרת תכנון ועיצוב עירוני בהקשרים פוליטיים. מחקריה ופרסומיה מתמקדים בעסקאות תכנון, התנגדויות והצדקות לתכנון, ובתמורות בתקשורת, בשיח ובידע התכנוני. יחד עם תלמידים לשעבר הקימה את עמותת "מעירים" לקידום השקיפות והדמוקרטיה בתכנון ישראלי.

[talia.margalit@gmail.com](mailto:talia.margalit@gmail.com)