

קרקע – לא, כסף – כן:  
הדינמיקה של חלוקה מחדש של משאבים מרחביים  
מחוללי אי-שוויון על-ידי וועדות גיאוגרפיות

איתי בארי, מירב אהרון-גוטמן, יונתן לוזר\*

תרגום ועריכה: ד"ר יצחק דהן

פורסם במקור:

Beeri, I., Aharon Gutman, M., & Luzer, J. (2024). Municipal Territoriality: The Impact of Centralized Mechanisms and Political and Structural Factors on Reducing Spatial Inequality. *Urban Science*, 8 (2), 25. <https://doi.org/10.3390/urbansci8020025>

\*

פרופ' איתי בארי, ראש המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, ב"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה,  
[itaibeeri@poli.haifa.ac.il](mailto:itaibeeri@poli.haifa.ac.il)

Visiting Faculty, SPE—O'Neill School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, IN, USA.

פרופ' מירב אהרון-גוטמן, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, עמיתת מחקר בכירה במוסד שמואל  
נאמן. [meiravag@gmail.com](mailto:meiravag@gmail.com)

יונתן לוזר, מתכנן עירוני אסטרטגי, שיכון ובינוי, הירדן וא', איירפורט סיטי  
[jonathanluzer@gmail.com](mailto:jonathanluzer@gmail.com)

# קרקע – לא, כסף – כן:

## הדינמיקה של חלוקה מחדש של משאבים מרחביים

### מחוללי אי-שוויון על-ידי וועדות גיאוגרפיות

#### תקציר

אי השוויון החברתי בישראל, ובעיקר הקשריו המרחביים עומדים בראש סדר היום המחקרי והציבורי בקרב סוציולוגים וחוקרי מדיניות ציבורית. למדינה, באמצעות משרד הפנים, מנגנונים של חלוקה מחדש של המשאב המרכזי – הקרקע. במחקר קודם עמדנו על ההשלכות של פעילותם של וועדות גבולות אד-הוק בין השנים 2003-2016 אותם סיכמנו במאמר 'טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ושינוי בעירבון מוגבל: האם ועדות גבולות מהוות מנגנון למיתון אי-שוויון מרחבי?'<sup>1</sup> ובו טענו על שינוי בערבון מוגבל. במחקר זה ביקשנו לעמוד ולאמוד את ההשלכות של מנגנון נוסף – הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות בשנים 2016-2022 אשר ניתן להם מנדט להמליץ על חלוקת הקרקע וכן חלוקה מחדש של מיסי ארנונה. סך הכל, המחקר התבסס על ניתוח כמותני של 376 החלטות שהתקבלו בשנים 2003-2022 על-ידי וועדות גבולות (אד-הוק וקבועות) שבסמכותן ואחריותן להמליץ על שינוי גבולות מוניציפליים, כלומר להעביר קרקעות מרשות מקומית אחת לזולתה, ועל חלוקה מחדש של מיסי הארנונה.

הממצאים שהוועדות הגיאוגרפיות לא פעלו בפעולה נרחבת, מתקנת, באמצעות חלוקת הקרקע, אלא בעיקר באמצעות חלוקה של מיסי ארנונה. וביתר פירוט נאמר כך: נצפתה מגמת עלייה בהיקף הקרקעות שהועברו מרשויות מקומיות חזקות לחלשות, מגמה שבצידה צמצום אי-שוויון מרחבי (לצורך הדיון, רשויות מקומיות חלשות הן אלו שלרוב מאכלסות את בני המיעוט הערבי, קטנות בגודלן וממוקמות בפריפריה הגאוגרפית; רשויות מקומיות חזקות הן אלו שלרוב ממוקמות במרכז הארץ, מאכלסות את קבוצת הרוב היהודי, איתנות פיננסית, או שראשיהן מקושרים/מזוהים פוליטית עם שר הפנים). מצד שני, הממצאים מורים כי רשויות מקומיות חלשות לא תמיד נהנו מהחלטות הוועדות, ולעתים דווקא רשויות מקומיות חזקות נהנו מהחלטות בעניין, מגמה ששימרה אי-שוויון מרחבי. לצד זה, באפיק החלוקה מחדש של תקבולי מיסי הארנונה נמצאה מגמה אחרת, השפעה ברורה יותר וחיובית: בפועל, החלטות הוועדות היטיבו עם הרשויות המקומיות החלשות כאשר הביאו לגידול בהכנסותיהן ובכך צמצמו אי-שוויון מרחבי.

**מילות מפתח:** טריטוריאליזם מוניציפלי, אי-שוויון מרחבי, ניווד משאבים מרחביים, ממשל מקומי, לוקליזם, איזון מרחבי של הכוח, גבולות וקרקע, אתניות ושיוך סוציו-אקונומי.

1 איתי בארי, מירב אהרון גוטמן ויונתן לוזר (2020). טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ושינוי בעירבון מוגבל: האם ועדות גבולות מהוות מנגנון למיתון אי-שוויון מרחבי? מגמות, נה (2), 67-96. <https://info2011.szold.org.il/PDF-Articles/megamot/113337.pdf>

## 1. מבוא

בשלושים השנים האחרונות סוגיית אי השוויון החברתי עלתה ביתר שאת לדיון מחקרי וציבורי. לאי השוויון מחוללים רבים, אחד המרכזים בהם הוא חלוקת הקרקע. עיון באופן חלוקת הקרקע בין קבוצות חברתיות שונות עומד בלב הדיון אודות אי שוויון מרחבי. המרחב הוא מחולל של אי/שוויון בהקשרים רבים: המשאבים אשר מצויים על השטח (מקומות קדושים, משאבי טבע וכו'), פיתוח הקרקע כפונקציה של מערכת התכנון אשר מאפשרת ייעודים שונים (תעשייה, מגורים וכו'), המיסוי הנגזר מפיתוח זה וכדו'. כל אלה פותחים רשת מסועפת של משתנים הממלאים תפקיד מפתח בדינמיקה של אי השוויון.

שתי הנחות יסוד עומדות מאחורי הדיון בנושא אי-שוויון מרחבי. הראשונה נעוצה באופי האינהרנטי של בני האדם באשר הם: הפילוסוף ז'אן ז'ק רוסו קבע בזמנו כי אי-שוויון הוא עובדת יסוד, נתון, שהרי משחר ההיסטוריה האנושית טענו בני האדם בכל אתר ואתר לחזקה על רכוש. הכרזת בעלות, בנוסח: "זה שלי!", הייתה והינה אינסטינקט טבעי, כלל-אנושי. שאלת הבעלות לעולם נכרכה יחדיו עם הפוליטיקה, שהרי אי-שוויון הוא לעולם פועל יוצא של חוסר-סימטריה ביחסי הכוח; יש חזקים ויש חלשים, יש מרכז ויש פריפריה, ופיזור הבעלות נוטה לבוא בקורלציה עם מבנה הכוח. כלומר, אי השוויון הוא פועל יוצא של יחידים וקבוצות השולטים על משאבים, חומרים ולא-חומריים [1]. ההנחה השנייה קשורה במימד הגאוגרפי: כל נקודת יישוב במרחב שונה מזולתה [2]. השונות המרחבית, הדיפרנציאציה, היא עובדה בלתי ניתנת לערעור והיא מבטאת, או משקפת, פערים במונחים של ערך החליפין, שבתורם מובילים לתחרות, כלומר למאבק על בעלות. וורד [Ward] [3] הגדיר אי-שוויון מרחבי כמציאות המתאפיינת בחלוקה בלתי שוויונית במרחב של דבר מה העשוי לצוץ ללא התערבות אנושית (כגון משאבי טבע, אקלים). אולם, בעוד שהבדלים שנוצרו מכוח הטבע נחשבים 'סבירים' ו-'הגיוניים', הרי אי-שוויון מרחבי נתפש בציבור (לרוב) כמצב בלתי רצוי ובלתי הוגן. אי-שוויון מרחבי ניתן להגדרה גם במונחים של היכולת לגייס ולהניע משאבים ממקום למקום, וגם במונחים של מוביליות. הנה מוסכמה רווחת: סיכויי המוביליות של תושבים המתגוררים בפריפריה הגאוגרפית ("מוביליות" במונחים של: הכנסה, השכלה, משלח-יד ואיכות השירותים העירוניים) נמוכה מהסיכוי של המתגוררים במרכז. אם אי-שוויון מרחבי הוא בגדר בעיה, כיצד עלינו לפקח עליו, לווסת ולהקטין אותו?

הדיון הנוכחי יוצא מנקודת הנחה שפערים מרחביים אינם מצטמצמים למישור הגאוגרפי. למעשה, הם מבטאים השפעה של כוחות נוספים: חברתיים, פוליטיים וכלכליים. הפערים עשויים להתבטא ברמה המדינתית, האזורית והפנים-עירונית. כמו כן, אי-שוויון מרחבי איננו מחוץ לשליטת האדם. פערים מרחביים אינם גזירת גורל, ואם כך, יש לראותם כניתנים לצמצום [4-7].

לרשות משרד הפנים מנגנונים רבים של מיתון או חרפת אי השוויון המרחבי: הן באמצעות המנדט שיש להם על חלוקת הקרקע באמצעות וועדות גבולות, ואחר כך באמצעות הוועדות הגיאוגרפיות ובאמצעות מינהל תכנון – מערכת התכנון הריכוזית של המדינה אשר מכתובה את ייעודי הקרקע ואת ההיררכיות המרחביות באמצעות מדיניות ייעודי הקרקע ובאמצעות פיתוח תחבורה ותשתיות. במחקר זה החלטנו להרחיב את הדיון ולכלול בו גם את הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות שפעלו בשנים 2016-2022, אשר החליפו את וועדות הגבולות אד-הוק שפעלו בשנים 2003-2016, בהן התמקדנו במחקר הקודם.

במסגרת המחקר הנוכחי בחנו את החלטות וועדת גבולות בשנים 2003-2022 בשתי סוגיות מרכזיות: שרטוט מחדש של גבולות מוניציפליים, ו/או חלוקה מחדש של תקבולי מסי הארנונה. בעוד שעל פי משרד הפנים הוועדות הגיאוגרפיות הוקמו לצורך קידום ראייה רוחבית ואזורית, רצינו לבדוק באופן רפלקסיבי

ומצטבר: איזה החלטות נלקחו בתחום חלוקת הקרקע ובתחום חלוקת ההכנסות ממיסים? ולפי פרמטרים סוציולוגים של רשויות מקומיות, מי הנהנה ומי המפסיד מפעולתם של הוועדות הגיאוגרפיות?

על מנת להשיב על כך התבססנו על ניתוח אמפירי של 376 החלטות שהתקבלו ע"י וועדות גבולות במהלך כשני עשורים. מאז ראשית המאה העשרים ואחת ועד ימינו פעלו בישראל שני סוגים של וועדות גבולות שנכללו במחקר: זמניות, אד-הוק (בין השנים: 2003–2016), וקבועות (שפעלו בין השנים: 2016–2022). החלטות הוועדות השונות מצאו ביטוי בהעברת קרקעות ובחלוקה מחדש של תקבולי מיסי הארנונה. למען הסדר הטוב, הנה 'השורה התחתונה', שלאחריה נפרט ונרחיב: הממצאים מורים כי החלטות הוועדות הללו יצרו מציאות מורכבת: מצד אחד, באפיק שינויי גבולות והעברת קרקעות מרשות אחת לזולתה, הוועדות לא תמיד הביאו לצמצום אי-השוויון, לעתים הן אפילו שימרו אותו. לעומת זאת, בצד החלוקה מחדש של תקבולי הארנונה, החלטות הוועדות הביאו באופן מובהק לצמצום אי-השוויון. בעקבות הממצאים העלינו הצעות מדיניות העשויות לתרום לצמצום אי-השוויון המרחבי, וכן הצענו הארות שיש בהן תרומה לתיאוריה בתחום הטריטוריאליזם המוניציפלי.

## 2. סקירת ספרות, מסגור מושגי והשערות

אי-השוויון המרחבי, בפרט בהיבט הפערים בין רשויות מקומיות, נדון בהרחבה בבמות אקדמיות שונות וביחס למרחבים שונים: סין, בנין, יוון ובריטניה, אשר התייחסו לפערים בין רשויות שנוצרו הן בעת שגרה והן בעת חירום [8-13]. פיתוח עירוני לעולם תלוי בשאלת הבעלות על הקרקע (או זכויות על הקרקע), שהוא מוצר הנתון למאבק בין קבוצות אינטרס. לכן, כדי ליישם פיתוח עירוני אנו נדרשים על כורחנו לשעבד, או לגייס, לטובת העניין קרקע ומרחב. כך גם בנוגע להיבטים כגון: תכנון עירוני מכל (אינקלוסיבי), תכנון בר-קיימא, ותכנון הנוף הסוציו-אורבני – הכל דורשים משאבי קרקע זמינים כתנאי מוקדם להיותם בר-קיימא. הצורך בגיוס קרקע רלוונטי במיוחד לאזורים עירוניים הידועים כפגיעים וסובלים ממחסור משאבים, ובפרט משאבי קרקע [4,14-17].

חוקרים וחוקרות שדנו בתחומים הנזכרים (עירוניות, טריטוריאליזם, מחקר מוניציפלי, אי שוויון-מרחבי) אמנם רואים את המציאות העירונית מנקודות מבט שונות, כל אחד לפי התמחותו. ועדיין הכל חולקים הבנה לפיה תחומי ידע אלו קשורים זה בזה ומשפיעים הדדית זה על זה, לכן הדבר משליך על הצורך בבנייה, אורבניזציה ועל שאלות של פיתוח בר-קיימא. גם אנו שותפים להבנה זו, דהיינו לאופי הרב-תחומי של המחקר בתחום אי-השוויון המרחבי. לכן, בסקירה שלהלן נדגיש את תלות הגומלין שבין התחום החברתי-מעמדי לתחום הגאוגרפי-אורבני. בתוך כך, ובמסגרת בניית המשוואה ומשתני ההסבר, נתמקד בטיב הפעולה של מנגנונים מוסדיים, ייחודיים לישראל, שנועדו לווסת שימושי קרקע ולהקטין את אי-השוויון המרחבי. מנגנונים אלו אמורים ליצור רה-ארגון של מערך הגבולות המוניציפליים שבתורו צפוי לחולל רה-ארגון במישור חלוקת המשאבים, ובעצם לארגן או לווסת את הפערים המעמדיים של קבוצות שונות בחברה. כאמור, מענה לשאלה זו חורג אל מעבר לסוגיית אי-השוויון המרחבי וצפוי להשליך על מערכות והיבטים נוספים כפיתוח בר-קיימא ופיתוח עירוני בר-קיימא.

כאמור, אי-השוויון המרחבי נדון והוצג בפרסומים מחקריים שונים. אולם, לאחר שהעמקנו חקר בנושא בעיין ביקורתית, התברר לנו, אם לתמצת בהכללה, כי מחקרים אלו חסרים וסובלים מכמה כשלים [18]. ראשית, חלקם מתייחס לאירועים בזמן התהוותו, ולרוב הם חסרים נקודת מבט פוליטית רחבה, כלומר נעדרים קונטקסט פוליטי והיסטורי. זהו כשל עקרוני, שהרי אי-שוויון הוא לעולם נושא פוליטי

ממהותו, ויש לשקע אותו בקונטקסט של יחסי הכוח. שנית, חלק מהמחקרים שעסקו בנושא לא היו אובייקטיביים, לרוב הם התמקדו או באנשים או במקומות, או מוסדות ולא קשרו ביניהם; בעצם מחקרים אלו הניחו פיצול בין מערכות. שלישית, חלק ניכר מהמחקרים הללו התעלם משאלת האמצעים שיש לנקוט על מנת לצמצם את אי השוויון המרחבי. רביעית: שאלת אי-השוויון המרחבי נוגעת גם ובעיקר לתחום הידע/דיסציפלינה המתקרא **טריטוריאליזם**, נושא חשוב העשוי לסייע בדינו להבין את המקרה המקומי. בהיבט זה ישנו כשל: העובדה היא שתחום הטריטוריאליזם נדון כמעט באופן בלעדי על ידי חוקרים מתחום היחסים הבינלאומיים, ואך מעט אם בכלל שילבו בין טריטוריאליזם (כענף של יחסים בינלאומיים) לתחום הידע המקומי-מוניציפלי. עוד נשוב ונדון בכך בהרחבה (להלן סעיף הסיכום), ובכל זאת, נציין כמבוא תמציתי את עיקרי 'תורת' הטריטוריאליזם [1,19-23,24-29].

לצורך הדיון, טריטוריאליזם היא התנהגות (חברתית ופוליטית) המתגבשת-מתעצבת מכוח אינטראקציות, תחרות, מאבק או שיתופי פעולה, והתוצאה שלה היא הישגים במונחים של שטח. העוסקים בטריטוריאליזם קושרים יחדיו שני מרכיבי יסוד: קרקע וגבולות. קרקע היא משאב פיזי, פוליטי, כלכלי וסימבולי; גבולות הן קווי תיחום שכאשר אנו משרטטים אותם, אנו מעבירים מרחב מגורם אחד למשנהו, וכך בעצם אנו יוצרים הבחנה בין קבוצות. לחילופין, הגבולות מחברים בין יחידים וקבוצות, מעניקים להם טריטוריה ומהווים אמצעים לסימון ותיגו גאוגרפי של קבוצות, וכך מעצבים ומבטאים רמות משתנות של הומוגניות, אתנית וסוציו-פוליטית, של הקהילה [30-31]. הנה אפוא השלכה של היגיון תאורטי זה לנושא שלנו: מצד אחד, הקצאת קרקע לטובת קהילה מסוימת (או מתן זכויות במקרקעין) היא מעצם טיבה אקט פוליטי. בד בבד, מהלך כזה נושא בחובו השלכות חברתיות, שכן הוא מאציל כוח לטובת הקהילה, וכך הוא גם מגדיר זהות קבוצתית. בעצם, מלאכת התוויית גבולות עשויה ליצור דינמיקה של הדרה, או הכלה, שהרי הגבול קובע בעצם: מי אתנו, מי נגדנו; מי לנו ומי לצרינו. נחدد את אלמנט המפתח: ברגע שגורם כלשהו מתווה גבולות, הדבר משליך לא רק על שאלת הנכסים והבעלות, אלא גם ובעיקר על זהות הקבוצה וחוסנה, שבתורה תשליך על אי-השוויון, וחוזר חלילה [1,19-23].

במסגרת הבנה זו, דהיינו שהתוויית גבולות אינה עניין גאוגרפי גרידא, ניתן אף לומר כי שינויי גבול יוצרים ארגון מחדש של יחסי הכוח. זו ההשלכה על הפוליטיקה. ניתן לומר, לפחות תאורטית, כי מי שמחזיק בידיו את המפתחות לשינוי גבולות, לרוב השלטון, מחזיק בעצם באמצעי שליטה ולגיטימציה. אם כך, מרגע ששינוי את מערך הגבולות, בו-ברגע חוללנו תגובת שרשרת שצפויה להקרין על שדות נוספים: הקצאת קרקע לטובת רשות מקומית תביא לתועלות כלכליות, טריטוריאליזם וסימבוליות, כגון שיפור האטרקטיביות של העיר (משיכת עסקים ותושבים); תועלות אלו יביאו להגדלת בסיס המס; היתרונות שקיבלה הרשות המקומית עשויים להוות משאב פוליטי, שכן הדבר צפוי להוביל את הקהילה והעומד בראשה לתמיכה בגורם השלטוני שהאציל לה את הכוח, ומכאן הבטחת היציבות השלטונית, וחוזר חלילה [19,24-29].

על רקע הגדרות אלו (קרקע, גבול, טריטוריאליזם), עובדת היסוד היא שבפועל ישנו חוסר הלימה בין גבולות השיפוט המוניציפלי לצורך של הרשות בקרקע: יש רשויות משופעות בקרקעות, ויש הנזקקות להן נואשות כדי לקיים את עצמן. כאמור, פתרון אפשרי לבעיה זו עשוי להיות שרטוט מחדש של גבולות השיפוט. אבל אז, נזכיר, מהלך כזה צפוי להשליך על זירות ומערכים נוספים (כאמור, זהות, חוסן וכד') [32].

במחקר רוחב השוואתי, הראו החוקרים איזקורה ורודריגז-חוזה (Ezcurra and Rodríguez-Pose) [33] שמדינות שבהן השלטון המרכזי מצטיין באיכויות גבוהות (בפרמטרים שונים) הן אלו שבהן אי-השוויון

המרחבי, הפנים-מדינת, קטן. עם זאת, אין זה פשוט להגיע לסטנדרטים הללו, מפני שכל יוזמה להקטנת פערים מרחביים בין רשויות תצטרך לקחת בחשבון שורה ארוכה של חסמים וגורמים הנוצרים בתנאי המקום הספציפי, כגון: היחסים הפוליטיים בין רשויות מקומיות, המצב המעמדי, היחסים בין הקהילות, הקבוצות האתניות, והיחסים בין הקבוצות לממשלה [34-35].

בהיבט התיאורטי, לפנינו משימה מאתגרת: כיוון שמחקרים בתחום אי-השוויון המרחבי חסרים קונטקסטואליזציה פוליטית, וכיוון שמחקרים אחרים בתחום חסרים התייחסות לשאלת הזיקה בין טריטוריאליות לבין התחום העירוני-מוניציפלי, ביקשנו במחקר הנוכחי למלא משבצת חדשה, כלומר לברר ולהדק את טיב החיבור שבין המערכת הטריטוריאליה לפוליטית-מוניציפליה. אמנם אנו מתייחסים ספציפית למציאות הישראלית; אולם בראייתנו, המציאות המקומית איננה אלא מקרה חקר (Test case), שממנו ניתן להפיק תובנות ומסקנות שבעזרתן נוכל להקיש על הנושא הכללי באופן העשוי לתרום להבנה התאורטית-אוניברסלית. ננסה, לאור הממצאים, לבחון את היחס שבין עקרונות היסוד התאורטיות-אוניברסליות של תחום הטריטוריאליות (כענף משנה של יחסים בינלאומיים) לבין הזירה הגאוגרפית המקומית, על שחקניה: פקידים, פוליטיקאים, רשויות מוניציפליות ושלטון מרכזי. לצורך זה, אנו שואפים לחשוף את טיבם של מנגנוני כוח מוסדיים שטרם נדונו במחקר, וועדות הגבולות (הגדרה להלן), המהווים חוליה עצמאית (לפחות להלכה) ועשויות לצמצם, או לשמר, את אי-השוויון המרחבי [36-38].

### 3. המקרה הישראלי

שתי תכונות מרכזיות אופייניות לחברה הישראלית ולמציאות המדינית של ישראל: מצד אחד, עקב נסיבות שונות (פוליטיות, גאוגרפיות, ודמוגרפיות), הקרקע בישראל היא בגדר **משאב במחסור**. מצד שני, לחברה הישראלית אוריינטציה חזקה לקהילתיות ולבידול המתבטאת בפיצול ובהטרוגניות חברתית וגאוגרפית-יישובית. כפי שנראה בהמשך, אלו עובדות יסוד שבפועל השפיעו, במידה זו או אחרת, על החלטות וועדות הגבולות [39].

עד לשנת 2016 פעל במשרד הפנים הישראלי גוף המתקרא 'וועדה לשינויי גבולות'. וועדות אלו הוקמו מעת לעת, אד-הוק, על-ידי שר הפנים. החברים בוועדות דנו באפשרות לשנות גבולות מוניציפליים, והמליצו האם, למי וכמה שטח להעביר מרשות אחת לזולתה. בעצם, הוועדות הללו פעלו כמכשיר רגולציה בשירות מדיניות מרחבית, וכך הן נתפשו בציבור. בפועל, הוועדות הללו הוכפפו ללחצים פוליטיים שונים, שכן הן פעלו כשחקנים ריאקטיביים (לא פרו-אקטיביים), ולא התנהלו בהתאם למדיניות ואסטרטגיה שיטתיים ברורים ועקביים. בשנת 2016 הוחלפו הוועדות הזמניות בוועדות קבועות (להלן גם: וועדות גאוגרפיות). נכון להיום, אין לדעת כיצד המנגנונים הללו השפיעו על אי השוויון המרחבי, או כיצד המהלכים שנקטו בעקבות המלצות הוועדות (שינוי תחומי שיפוט, העברת קרקעות, ושינוי תקבולי המס), תרמו למיתון, או הקטנת, אי-השוויון.

חשוב לומר כמסגרת רקע לדיון: חברי הוועדות, מקצועיים ככל שיהיו, אינם פועלים בחלל ריק. לכן, על מנת להבין לעומק את טיב ההחלטות שיצאו תחת ידיהם עלינו להסב את המבט לעבר התנאים ההיסטוריים שיצרו את אותה מציאות שאתה התמודדו למעשה חברי הוועדות. מנקודת המבט הזו, ניתן להצביע על שתי מגמות או מהלכים, בקנה מידה היסטורי-לאומי שעיצבו את המרחב הישראלי באופן בלתי שוויוני: ראשית, הקונפליקט היהודי-ערבי המתמשך; שנית, מדיניות השלטון המרכזי ליישוב אזורי הספר של מדינת ישראל בשנות החמישים. נפרט.

ביחס לקונפליקט היהודי-ערבי, נזכיר: במאה השנים האחרונות נמצאו הקולקטיב היהודי והערבי ביחסי מתח ועוינות שנבעו, בין השאר, מסירובם של ערביי הארץ להצעות החלוקה השונות שהוצעו על-ידי שלטון המנדט הבריטי. שיאו של המתח הגיע ביום הכרזת המדינה, במאי 1948, שבעקבותיה פרצה מלחמת העצמאות. כתוצאה מאירועי המלחמה, רבים מערביי הארץ, ברחו-נטשו את אדמותיהם, ואלו הופקעו על יד המדינה. התוצאה: ערביי ישראל נותרו ללא קרקע, קרי ללא טריטוריה לאומית, ואילו הצד היהודי-ציוני שלט וניהל את קרקעות הלאום [39].

במקביל, על הציר הפנים-יהודי, נוצרה דינמיקה מעניינת, אף היא בעלת השלכות ארוכות טווח. בשנים הראשונות לקיום המדינה היה הרוב המכריע של תושבי הארץ בעל פרופיל סוציו-אתני ברור והומוגני: יהודים וותיקים שעלו מאירופה, או צאצאים של יוצאי אירופה, שהתיישבו במרכז הארץ, או בקיבוצים השייכים למועצות האזוריות שבאזורי הספר (הנגב והגליל). לעומתם, שיעור ניכר ממי שעלו ארצה בהמוניהם, זמן קצר לאחר קום המדינה, היו עולים מארצות אסיה וצפון-אפריקה (מזרחים או ספרדים) שמצאו עצמם מתגבשים במערך גאוגרפי וחברתי שונה. התנאים הפוליטיים שהתקיימו בימים ההם, קרי הדומיננטיות של השלטון המרכזי (ממשלות מפא"י שזוהו עם הוותיקים ההגמוניים), הביאו את השלטון לנתב את הרוב המכריע של עולי אסיה וצפון אפריקה לערים חדשות שהוקמו בפריפריה הגאוגרפית של המדינה, קרי בנגב ובגליל. ניתוב זה ופרויקט בניית 'הערים החדשות' (לימים 'ערי פיתוח') היו בגדר מהלכים ששינו דרמטית את מפת ישראל. כמובן, מציאות זו לא הוגבלה לממד הגאוגרפי אלא השליכה חברתית-מעמדית: נוצרה הסללה מרחבית שהביאה לשליטה של הצד ההגמוני (וותיקים) על הקרקעות 'השוות' שבמרכז הארץ. הוותיקים התבססו במרכז, העולים (מרביתם דוברי ערבית) בפריפריה. מכאן השפעה על חלוקת ההון שבתורה השפיעה על רמת הרווחה של התושבים, שהרי פוטנציאל הרווח של נכסים באזורי הליבה, המטרופולין, גבוה לאין שיעור בהשוואה לקרקעות הפריפריה [40].

היה עוד מהלך פוליטי משמעותי שנוצר בימים ההם אשר העמיק וקבע את אי-השוויון: בשנים הראשונות לקיום המדינה שורטטה מפת השלטון המקומי של ישראל. פקידי ממשלה התוו-עיצבו את הגבולות בין הרשויות המקומיות (מועצות אזוריות ועירוניות) באופן שהיטיב עם רשויות מקומיות במרכז הארץ – טריטוריות שכאמור אוכלסו בעיקר על ידי וותיקים יוצאי אירופה מן המעמד הבינוני-גבוה. בשונה מאלו, עיירות הפיתוח הקטנות, שכאמור אוכלסו בעולים מזרחיים ממעמד נמוך, זכו לתיחום טריטוריאלי-מוניציפלי מקפח באופן שגרע מהם קרקעות. כך גם מועצות הכפרים הערביים בגליל שסבלו ממחסור בקרקעות וממיעוט משאבים [23,41-43].

אם כן, שנות החמישים הם השנים הפורמטיביות, המהלכים שהתגבשו אז הם בבחינת אירועים הרי גורל, מעצבי היסטוריה. מכאן גישתנו התאורטית: על מנת להבין מגמות שינוי או יציבות חברתית וגאוגרפית, אנו מאמצים גישה מבנית. לצורך הדיון, "גישה מבנית" פירושה ראיית המציאות כזו שמאחוריה מטענים 'כבדים', לכן היא קשיחה ולא בקלות ניתנת לשינוי. עם זאת, אין פירוש הדבר כי אנו מאמצים ראייה דטרמיניסטית, שכן המציאות הקשיחה עשויה להשתנות, בין השאר ובעיקר מכוח מהלכי מדיניות שנוצרו בשלב מאוחר. זאת עלינו לבחון הלכה למעשה. על מנת להבין עד כמה הביאו יוזמות מדיניות למיתון/ערעור התנאים המבניים שנוצרו בשנות החמישים, ניתן דעתנו על דינמיקת הפעולה של וועדות הגבולות שהוקמו בשנות התשעים וצברו תאוצה בראשית המאה ה-21, כגופים שייעודם הוא צמצום אי-השוויון [36].

וועדות הגבולות הזמניות פעלו במתכונת ותחת נהלים ברורים: רשות מקומית יכלה להפנות בקשה לוועדה בבקשה לשרטט מחדש את גבולותיה המוניציפליים; הרשות יכלה לכלול בעתירתה בקשה

להעביר קרקע ולקבל לידיה זכויות בתכנון, כלומר להציע אפשרות לבנות ולפתח עסקים על הקרקע [23]. לחילופין, היא רשאית לבקש להעביר אליה קרקעות שכבר פותחו ונעשית עליהן פעילות מסחרית ותעשייתית, ובעצם להעביר לקופתה את מיסי הארנונה ואת הרווח שהקרקעות הללו ישיאו בעתיד.

כאמור, מאז שנת 2016 החלו לפעול וועדות גאוגרפיות קבועות. אלו, בשונה מהזמניות, רשאיות ליזום מעצמן מהלך למען רשות מקומית כלשהי, שיביא לרה-ארגון מרחבי ובתורו יקטין את אי-השוויון. עם זאת, הוועדות כפופות לתנאי אחד: הן רשאיות להתחיל בעבודתן רק באישור שר הפנים ובאופן שעולה בקנה חד עם המדיניות המרחבית של משרד הפנים [23,43-45].

#### **4. צמצום אי-שוויון מרחבי: התנאים שתחתם פעלו וועדות הגבולות והוועדות הגאוגרפיות והשפעתם על חלוקת משאבי הקרקע ומס**

למעשה, וועדות גבולות התקיימו עוד בשנות החמישים, הששים והשבעים. בימים ההם, "הוועדות" פעלו במתכונת מצומצמת במסגרת יחידות בירוקרטיות שהוקמו אד-הוק במשרד הפנים. בזמנו היו חברי הוועדות עובדי משרד הפנים, ופועלם לא עורר עניין ציבורי. זאת ועוד, בזמנו עיקר מעייניהם של פקידי משרד הפנים לא נתון היה לשאלות כגון צדק חלוקתי כי אם לטובת שימור קרקעות חקלאיות, משימה שבזמנו זוהתה עם האינטרס הלאומי, והייתה חלק מהאתוס שהתפשט בקרב אליטת השלטון והפקידות הגבוהה.

במהלך שנות השמונים והתשעים, נוצרו התפתחויות בקנה מידה לאומי, שבתורם הניעו רפורמות יסודיות בתחום הקרקע. שני שינויים מרכזיים התפתחו: הגאות בגל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים, והתגברות החיכוך והעימות בין קבוצות שונות בחברה הישראלית על משאבי הקרקע [23].

בראשית שנות התשעים, בעקבות הגאות בגל העלייה מברית-המועצות לשעבר, ויחד עם הגידול המהיר והחד במחירי הדיור בכל הארץ, ובפרט במחוזות המרכז, גאו הלחצים מצד גופים שונים, בעיקר רשויות מקומיות שביקשו להסב קרקעות משימוש חקלאי לטובת שימושים לא-חקלאיים (מסחר ומגורים), או לקבל לידיהן שליטה על קרקע ועל זכויות הפיתוח כמו גם את פוטנציאל הרווח. הלחצים הללו הביאו את הממשלה, ובפרט משרד הפנים, למנות עוד ועוד וועדות זמניות שלפתיחן הונחו דרישות ובקשות שונות. אולם, וועדות אלו לא הביאו בהכרח לוויסות הלחצים; הלחץ להסבה מהירה של קרקעות חקלאיות לבנייה (מסחר ומגורים) יצר אפקט של 'צוואר בקבוק' שבתורו הביא לנסיגה בפיתוח. בתגובה לכשל זה, קיבלה רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) בשנת 1992 שורה של החלטות פורצות דרך בעלות השלכות מרחיקות לכת על תחום הטריטוריאליות המוניציפליות שבתורן הביאו לחלוקה מחדש של העושר הלאומי, כלומר על מערכת הריבוד. בתמצית: רמ"י העניקה היתר, 'אור ירוק', למועצות אזוריות, בעיקר אלו הממוקמות במרכז הארץ (ומטבע הדברים בעלות רוב יהודי), לבצע איזור מחדש (Zoning) של הקרקעות החקלאיות הנמצאות בתחומי שיפוטן. מעתה ואילך, יהיו המועצות האזוריות רשאיות לשנות את תמהיל היחס בין שימושי קרקע. בעצם, ניתנה להן הרשאה להסב קרקעות חקלאיות לטובת מסחר ומגורים – מהלך שהניב לרשויות המקומיות במרכז הארץ רווחים ותשואה נאה בשנים שלאחר מכן. החלטות המינהל עוררו זעם ותרעומת, שכן הן יצרו השפעות דיפרנציאליות: הן היטיבו עם קבוצות מסוימות, ומנגד קיפחו אחרות, בעיקר רשויות מקומיות בפריפריה שאינן צפויות להשיא רווח מהשינוי [23,46-47].



בצומת היסטורית זו אירעה 'תפנית בעלילה': בשנת 2001, עתרו מספר עמותות לבית המשפט העליון בבקשה שזה יתקן את מה שהגדירו כאפליה מובנית של מדיניות המינהל. בעקבות העתירה, ביטל בית המשפט את החלטות הדרג השלטוני, שכאמור העניק זכויות בנייה ופיתוח על קרקעות חקלאיות שהיו בתחומי השיפוט של רשויות במרכז הארץ. החלטה זו מכונה על פי רוב 'בג"צ הקרקעות'. בית המשפט נימק הכרעתו בטענה כי החלטות המינהל אינן סבירות ומתעלמות מעקרון הצדק החלוקתי. להחלטה זו נודעה השפעה דרמטית ורלוונטית לענייננו: בעצם, בית המשפט העליון העמיד את נושא אי-השוויון המרחבי כבעיה שניתן וצריך לצמצם באמצעות חלוקה שוויונית של משאבי הקרקע. הייתה זו החלטה דרמטית גם מפני שעד לימים ההם, הקבוצות החלשות, רשויות מקומיות בפריפריה הגאוגרפית, נואשו מיכולתן לקבל סעד ולהשפיע על חלוקת המשאבים דרך הפוליטיקה הפרלמנטרית. בעקבות ההחלטה זוהתה מגמת שינוי: יותר ויותר גופים שייצגו קבוצות חלשות פנו לקבלת סעד מבית המשפט העליון. זאת ועוד. הכרעת בית המשפט עיצבה שיח ציבורי שבמרכזו רעיון הצדק החלוקתי; שינוי השיח עודד רשויות מקומיות לפנות לוועדות גבולות בבקשה כי יקבלו החלטות בהתאם לעיקרון זה. מנגד, השלטון המרכזי, שכוחו הלך ונשחק מאז שנות השבעים, ניסה לשמר את כוחו כגורם מונופוליסטי בכל הנוגע להקצאת הקרקעות [23].

למעשה, בית המשפט הפך בהדרגה לשחקן בזירת הכרעה של קונפליקטים חברתיים. האקטיביזם של מוסד זה הגביל את כוחו של השלטון המרכזי ואתגר החלטות שהתקבלו על-ידי מוסדות מדינה ועל-ידי גופים מעין-חוקיים, כמו רמ"י. מנקודת מבט רחבה יותר, מאקרו-פוליטית, בית המשפט הניע מגמת תנועה לעבר דה-צנטרליזציה וחיזוק הדמוקרטיה המקומית. כך, מאז ההכרעה שהתקבלה בשנת 2002, כאשר במקביל החריף אי-השוויון המרחבי, החברתי והאתני, התפתחה מגמת תזוזה של השחקנים הפוליטיים: הכוח החל עובר מהדרג השלטוני לאזרחי [23].

כאמור, בעקבות בג"צ הקרקעות והחלטת בית המשפט נצפו רשויות מקומיות חלשות שאזרו אומץ ופנו אל הוועדות הגאוגרפיות. אבל הן לא היו הגורם היחיד שהשפיע על הוועדות. מחקרם של אנה חזן וערן רזין הצביע על פוליטיקאים, הן מהשלטון המרכזי הן מהשלטון המקומי, שהפעילו לחצים על הוועדות, ואגב כך הפגינו חוסר אמון כלפיהן. בתוך כך, חזן ורזין הצביעו גם על חברי הוועדות הגאוגרפיות כגורם נוסף, אוטונומי במידה מסוימת, שיצר שינוי. "אוטונומי", מפני שבשונה מהפוליטיקאים, חברי הוועדות ראו לנגד עיניהם קריטריונים שונים, ושאפו לאזן בין כמה ערכים ועקרונות, בעיקר: צדק חברתי, ביזור (דה-צנטרליזציה), פיתוח בר-קיימא, גלובליזציה, קיטוב חברתי, אינדיבידואליזם, אינטרסים חומריים, תכנון רציונלי של שימושי קרקע ויעילות. יש לומר: אלו היו העקרונות והערכים שחברי הוועדות הציבו לנגד עיניהם להלכה. בפועל, כך חזן ורזין, לא תמיד החברים הכריעו בהתאם לעקרונות אלו או בהתאם להערכות אובייקטיביות (כגון צרכים של פיתוח ויעילות), אלא גם מהטיות פוליטיות ושיפוטיות-סובייקטיביות [23].

בשנת 2016 החליף שר הפנים את וועדות הגבולות בשבע וועדות גאוגרפיות קבועות. למהלך זה נלווה שינוי מסוים: הפעם נדרשו חברי הוועדות לעמוד בסטנדרטים מקצועיים, וניתן לומר כי במתכונתן החדשה חברי הוועדות עלו מדרגה ברמת המקצועיות: הם נועצו במתכננים, כלכלנים וגיבשו דעתם לאחר שנכחו ביישומים טכנולוגיים, כגון GIS, באופן שהמחיש והבהיר לחברים השלכות אפשריות של יישום החלטות כאלה ואחרות. כמו כן, הציפייה הייתה שחברי הוועדות יפעלו באורח פרו-אקטיבי, מאוזן, אוטונומי, שתפני, יעיל, ומתוך היענות ושקיפות לציבור; וכן שיבססו החלטותיהם על גישה אזרחית, ובאופן שעולה בקנה אחד עם המדיניות המרחבית הלאומית שהציב משרד הפנים [30,49].

לפי נתוני משרד הפנים, בסוף שנת 2021 קיבלו הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות כ-200 החלטות שנגעו, במישרין או בעקיפין, ל-91 רשויות מקומיות [49]. בעקבות יישום החלטות אלו הועברו מיד ליד 21,400 דונמים של קרקע, שבעצם הביאו לחלוקה מחדש של 45 מיליון נה. ועדיין, תמורה זו איננה מספיקה, ואפשר כי היא מחפה על מציאות מורכבת. הנה עובדת יסוד המגבירה את צורך בבחינה מחקרית של הסוגיה: אלפסי ומיגדלוביץ' הורו כי מערכת התכנון הישראלית סובלת מחוסר אמון של הציבור הרחב שאינו סבור כי ביכולתה להביא לתמורה חיובית, וזאת בשל היעדר עקרונות יסוד לתכנון מרחבי והיעדר כלים נאותים לקבלת החלטות [50]. כך או אחרת, העובדה היא שבשונה מהפרק שבו פעלו הוועדות הזמניות (שעליהן פורסמו נתונים), טרם פרסום המאמר הנוכחי, אין ברשות הכלל נתונים עדכניים על אודות תוצרי הפעילות של הוועדות הקבועות. במחקר הנוכחי נבקש להשלים את החסר, גם כאמצעי בעזרתו נוכל לבדוק את התנאים שפעלו ברקע פעילות וועדות הגבולות הגיאוגרפיים הקבועות, וכיצד תנאים אלו השפיעו על קבלת החלטות בנושא החלוקה מחדש של המס והחלוקה מחדש של הקרקעות, כלומר על אי השוויון.

## השערות המחקר

בהתבסס על הדיון האמור, ככלל, אנו משערים כי בכל התקופות, תחת ועדות גבולות זמניות ותחת ועדות גיאוגרפיות קבועות תוחל מדיניות של צמצום אי-שוויון מרחבי. ביתר פירוט, ביקשנו לבדוק את תוקף ההשערות הבאות:

**השערה 1.** בשנים 2003–2016 – תחת ועדות גבולות זמניות, ימצא מתאם בין הסטטוס הסוציו-אקונומי, המיקום הגאוגרפי, השיוך הפוליטי והזהות האתנית של הקהילה ברשות המקומית, לבין היקף הקרקעות שהועברו לאותה רשות מקומית. ככל שמדובר ברשות מקומית חלשה היא צפויה לקבל נתח גבוה יותר של קרקעות.

**השערה 2.** בשנים 2003–2016 – תחת ועדות גבולות זמניות, ימצא שהיקף הקרקעות שהועברו לרשויות המקומיות הושפע מעיתוי ההעברה וממשתנים מבניים של הרשות המקומית: סטטוס סוציו-אקונומי, מיקום הגאוגרפי, שיוך פוליטי וזהות אתנית של הקהילה. ככל שמדובר ברשות מקומית חלשה היא צפויה לקבל נתח גבוה יותר של קרקעות.

**השערה 3.** בשנים 2016–2022 – תחת ועדות גיאוגרפיות קבועות, ימצא קשר חיובי בין המעמד הסוציו-אקונומי, המיקום גאוגרפי, השיוך פוליטי, הזהות האתנית, האיתנות הפיננסית, גודל האוכלוסייה, המיקום של הרשות המקומית (מרכז לעומת פריפריה), זהות הגוף שיזם את הבקשה (הרשות המקומית או הוועדה), לבין היקף הקרקעות שהועברו לרשויות המקומיות ולעלייה בתקבולי המס. ככל שמדובר ברשות מקומית חלשה היא צפויה לקבל נתח גבוה יותר של קרקעות ותקבולי מס גבוהים יותר.

**השערה 4.** בשנים 2016–2022 – תחת ועדות גיאוגרפיות קבועות, המעמד הסוציו-אקונומי, המיקום הגאוגרפי, השיוך הפוליטי, האתניות, האיתנות הפיננסית, גודל האוכלוסייה, מיקום הרשות המקומית (מרכז או פריפריה) וזהות הגורם שיזם את הבקשה ישפיעו על הקשר שבין שיעור השטח שדרשה הרשות המקומית לבין היקף הקרקעות שהועברו לאותן רשויות מקומיות, ולעלייה בשיעור תקבולי המס שהועברו לאותן רשויות מקומיות. ככל שמדובר ברשות מקומית חלשה היא צפויה לקבל נתח גבוה יותר של קרקעות ותקבולי מס גבוהים יותר.

## 5. שיטת המחקר

### 5.1. בסיס הנתונים ודגימה

שיטת המחקר היא כמותנית. מערכת הנתונים כוללת שני בסיסים/סדרות של נתונים: הראשון מתייחס ל-94 החלטות שהתקבלו ע"י וועדות הגבולות בין השנים 2003 ו-2016 (להלן: Boundaries Committees: BC2003-2016). שנת 2003 נקבעה כנקודת ייחוס מפני שבשנה זו נפתח פרק חדש בהיסטוריה הטריטוריאלית מוניציפלית של ישראל: כאמור בשנת 2002 החליט בית המשפט העליון להגביל את תוקף רפורמת הקרקעות שעליה הכריז השלטון ושלוחו (רמ"י: רשות מקרקעי ישראל). בסיס הנתונים השני מתייחס ל-280 החלטות שהתקבלו על-ידי הוועדות הגאוגרפיות הקבועות בין השנים 2022– (להלן: Permanent Geographic Committees: PGC2016-2022). החלטות אלו הביאו לשרטוט מחדש של 175 קווי גבולות מוניציפליים, והביאו לחלוקה מחדש של תקבולי המס של 105 רשויות מקומיות. על הקורא לקחת בחשבון סדרות נתונים אלו (BC2003-2016 ו-PGC2016-2022) היו רציפים וברי השוואה. רוב המשתנים הבלתי-תלויים (עצמאיים) שנמדדו ונותחו עבור BC2003-2016 היו נגישים גם עבור PGC2016-2022. על אף זאת, בהינתן סדרת הנתונים PGC2016-2022 התבססה על מקורות יותר נגישים, הדבר איפשר לנו למדוד ולנתח יותר משתנים. בעוד שנקודת המוצא עבור נתוני BC2003-2016 הייתה העיתוי, כלומר הזמן שעבר מאז פסיקת בית המשפט העליון בנוגע לחלוקת הקרקעות (בג"צ הקרקעות), הרי שנקודת ההתייחסות עבור נתוני PGC2016-2022, הייתה הפוליטיקה, כלומר השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית.

### 5.2. משתני המחקר

#### 5.2.1. המשתנה התלוי: הקרקעות שהועברו לרשויות המקומיות

על מנת להעריך את היקף הקרקעות שהועברו לרשויות המקומיות, בחנו את השטח שניתן כתוספת לרשות המקומית בהשוואה לשטח השיפוט המקורי שלה. שיטה זו איפשרה לנו להימנע מהטיה הנגזרת מגודל הרשות המקומית. השיעור היחסי של תוספת קרקע נע בין 0% ל-393% עבור BC2003-2016 ובין 0% ל-8.9% עבור PGC2016-2022 עם ממוצע שיעור גידול של 13.2% (סטיית תקן=47.8%) ו-0.4% (סטיית תקן=1.3%), בהתאמה. את השיעור הכולל של קרקעות שנדרש להעברה ניתן להעריך ב-390,826 דונם (עבור 2003-2016) ו-306,340 (עבור 2016-2022).

עבור סדרת הנתונים PGC2016-2022 בלבד, הנתונים אפשרו לנו גם לבחון את הגידול בשטח השיפוט יחסית לשטח השיפוט המקורי של הרשות המקומית שעתרה לוועדה. אולם, קבלת זכויות על הקרקע המדוברת אין פירושה בהכרח שהדבר הוביל לשימוש בקרקע באופן שהיטיב פיננסית עם הרשות המקומית.

#### 5.2.1. המשתנה התלוי: גידול בשיעור תקבולי המס

עבור סדרת הנתונים PGC2016-2022 חושב הגידול בהכנסות ממיסי ארנונה שלא למגורים שמקורו בהסדרי חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות. שיעור הגידול שנמצא עמד על 0-5% ובממוצע 0.23% (סטיית תקן = 0.81%). בסה"כ, שיעור ההכנסות הממוצע ממיסים עלה בקירוב ב-78 מיליון ₪ בשנה.

### 5.3. ניתוחים סטטיסטיים

הניתוחים הסטטיסטיים נערכו בתכנת SPSS 27.0. ראשית, חישבנו בעזרת סטטיסטיקה תיאורית את מאפייני המשתנים ובחנו קשרים ישירים בעזרת מתאם פירסון (השערות 1 ו-3). בהמשך, השערות 2 ו-4 שכללו משתנים ממתנים נבחנו בעזרת מודל רגרסיה Process של Hayes [51]: מודל 1 למשתנה ממתן יחיד ומודל 2 לבחינה סימולטנית של שני משתנים ממתנים. תרשים 42 המוצב בסוף המאמר מרכז את הממצאים.

## 6. ממצאים

### 6.1. וועדות הגבולות אד-הוק שפעלו בשנים 2003 עד 2016: BC2003-2016

#### 6.1.1. מתאמים פשוטים עם העברת קרקעות (H1) - BC2003-2016

טבלה 1 מציגה רשימת ממוצעים, סטיית תקן וקורלציות המתייחסות לסדרת הנתונים BC2003-2016. הממצאים דוחים את השערה 1 בנוגע לקשר ישיר. תוצאות מבחן פירסון מורות כי אין קשר ישיר מובהק בין המשתנים המבניים של הרשות המקומית (סטטוס סוציו-אקונומי, קירבה הגאוגרפית למרכז הארץ, אתניות ושיוך פוליטי) להיקף הקרקעות שעבר אליהן, או לגידול בשטח המוניציפלי. כמו כן, בניגוד למצופה, נמצא מתאם שלילי בין השיוך הפוליטי של הרשות לבין הגידול היחסי בהיקף הטריטוריה של הרשות המקומית. **על פניו, בנקודה זו, משתנים מבניים לא נקשרים בצמצום אי-שוויון מרחבי ויתרה מכך, קרבה פוליטית לשר הפנים אף פוגעת בצמצום אי-שוויון. אולם, הניתוחים בהמשך מבהירים ושופכים אור נוסף על המגמות שנקרו.**

#### 6.1.2. השפעות עקיפות על העברת קרקעות (H2) - BC2003-2016

השתמשנו במודל 1 של Hayes [51] על מנת לבדוק האם לאורך זמן גורמים מבניים של הרשות המקומית (מעמד סוציו-אקונומי, קירבה הגאוגרפית למרכז הארץ השיוך הפוליטי, מוצא אתני) השפיעו על היקף הקרקעות שהועברו לרשויות המקומיות. השתמשנו בכל מודל בגורם ממתן אחד. **באופן כללי, נמצא כי ככל שעבר זמן רב יותר מאז החלטת בית המשפט העליון בשנת 2002 כך נמצא מגמת ירידה בשיעור העברת הקרקעות לרשויות מקומיות שונות.** זו המגמה הכללית; אולם, בחינה מדוקדקת יותר מגלה כי קו מגמה זה התמתן כאשר מדובר היה ברשויות מקומיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, ממצא המעיד על צמצום אי-שוויון (טבלה 2). כלומר, מגמת הפיחות בהעברת קרקע היא פחות רלוונטית לרשויות חלשות (מודל 1 [מצוין בטבלה באותיות רומיות כמודל I ובתרשים Figure I בהתאמה, וכך גם בהמשך]). גם בנוגע לרשויות מקומיות המזוהות פוליטית עם המפלגה השלטת נמצא כי מגמת הירידה בשיעור הקרקעות הייתה מתונה יותר, או שבכלל לא נמצאה מגמת מיתון (מודל 3), ממצא שמעיד מצד אחד על מנהל לא תקין ומצד שני ייתכן והוא הביא לצמצום אי-שוויון בקרב קהילות מסוימות. לעומת זאת, ברשויות מקומיות הסמוכות למרכז הארץ נמצא דווקא גידול מסוים בהיקף השטחים שהועברו אליהן לאורך זמן (מודל 2), ממצא המעיד על הנצחת אי-שוויון. במלים אחרות, הממצאים תומכים בהשערה 2, אם כי המגמות סותרות: היקף צמצום העברת הקרקעות לרשויות מקומיות בין 2003 ל-2016 הושפע מסטטוס

סוציו-אקונומי שהביאו לצמצום אי-שוויון, שיוך פוליטי שמעיד על מנהל לא תקין לצד ככל הנראה צמצום אי-שוויון, לעומת מיקום גאוגרפי של הרשות המקומי שהביא להנצחת אי-שוויון.<sup>2</sup>

### 6.1.3. השפעות סימולטניות עקיפות על העברת קרקעות (H2) - BC2003-2016

השתמשנו במודל 2 של Hayes [51] כדי לבחון את ההשפעות הסימולטניות (הכוונה להשפעה משותפת של שני גורמים במקביל) העקיפות על יחסי הגומלין שבין הזמן שבה התקבלה ההחלטה להיקף השטחים שהועברו לרשות המקומית. כל מודל הכיל שני משתנים ממתנים, וכך בעצם הרצנו שישה מודלים. כל ששת המודלים נמצאו מובהקים. במילים אחרות, הממצאים תומכים בהשערה 2: מצב סוציו-אקונומי, מיקום גיאוגרפי, אתניות ושיוך פוליטי ממתנים את יחסי הגומלין שבין תזמון קבלת ההחלטה והיקף השטחים שהועברו. המגמה הכללית מצביעה על ירידה חדה ועקבית לאורך השנים (מאז 2003) בשיעור היחסי של השטחים שהועברו לרשויות המקומיות. אולם, בניגוד לכך, ניתן לראות מספר קומבינציות בהם שיעור הגדלת הקרקעות שהועברו גדל לאורך זמן (שיפועים חיוביים) (טבלה 3): רשויות מקומיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך זכו להגדלה בשיעור הקרקעות שהועברו אליהן, ובלבד שהן ממוקמות בקרבה למרכז (מודל 4 [מצוין בטבלה באותיות רומיות כמודל IV ובתשרים Figure IV בהתאמה, וכך גם בהמשך]), או יהודיות (מודל 5) או מקורבות פוליטית לשר הפנים (מודל 6).

בנוסף, ברשויות מקומיות הממוקמות בסמיכות למרכז הארץ נצפתה מגמת עלייה בשיעור הקרקעות שניתנו להן, וזאת ללא קשר לשאלת הזהות האתנו-לאומית של הקהילה ובלבד שהן מקורבות לשר הפנים (מודל 7). גם רשויות מקומיות שממוקמות במרכז ורשויות מקומיות ערביות זכו בגידול בשיעור הקרקעות שהועברו אליהן, ובלבד שמדובר ברשויות שמזוהות פוליטית עם שר הפנים מודלים 8 ו-9 בהתאמה). לסיכום תת פרק זה, צמצום או הרחבת העברת הקרקעות לרשויות מקומיות בין 2003 ל-2016 הושפע משילוב של מספר גורמים שיצרו התניות: סטטוס סוציו-אקונומי, מיקום גיאוגרפי, השתייכות אתנית ושיוך פוליטי. רשויות מקומיות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית אמנם זכו לצמצום אי השוויון והגדלת שיעור הקרקעות לאורך זמן, אבל מגמה זו הייתה מותנית בקרבה פוליטית, או ברוב יהודי או בקרבה למרכז. גם רשויות ערביות זכו בצמצום אי-שוויון, אולם הוא היה מותנה בקרבה פוליטית לשר הפנים. בנוסף, קרבה למרכז נקשרה בגידול בהעברת קרקעות וממצא זה מורה על הנצחת אי-שוויון. במילים אחרות, נמצאו מגמות של צמצום אי-שוויון מותנה: מותנה בקרבה פוליטית, ברוב יהודי ובמיקום גיאוגרפי.

### 6.2. וועדות גאוגרפיות קבועות שפעלו בשנים 2016 עד 2022: PGC2016-2022

#### 6.2.1 מתאמים פשוטים עם העברת קרקעות – H3 - PGC2016-2022

טבלה 4 מציגה רשימת ממוצעים, סטיית תקן וקורלציות בין משתני המחקר עבור הקטגוריה: וועדות גבולות קבועות. הממצאים מאשררים את השערה 3: נמצאה קורלציה ישירה מובהקת בין הביקוש לקרקע מצד הרשות המקומית למידת ההיענות לבקשה להעביר קרקע. כמו כן, התוצאות מצביעות על קשר ישיר ומובהק בין סטטוס סוציו-אקונומי, אתניות, המיקום הפריפריאלי של הרשות המקומית והשטח המבוקש ע"י הרשות המקומית מצד אחד, לבין גידול בהיקף הקרקע שהועברו לאותן רשויות מקומיות. כפי שצפינו: ככל שרשויות מקומיות שדרשו יותר קרקע היו עשירות יותר, גדולות יותר ובעלות רוב יהודי

<sup>2</sup> חלק מן הממצאים והאיוורים פורסמו בגרסה מוקדמת של המאמר שכללה ממצאים לגבי השנים 2003-2016 בכתב העת מגמות, 255(2), 96-67 [30]. כלל המאמרים של מגמות זמינים במאגרי מכון הנרייטה סאלד. © כל הזכויות שמורות למכון הנרייטה סאלד, המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות, רח' קולומביה 9, ירושלים, 96583.

מובהק, כך הן קיבלו לידיהן יותר קרקעות. ממצאים אלו מורים על הנצחת אי-שוויון מרחבי בהקשר של חלוקה מחדש של קרקעות.

*6.2.2. מתאמים פשוטים עם חלוקת הכנסות ממיסים – H3 - PGC2016-2022*

תוצאות העיבוד הסטטיסטי תומכות בהשערה 3: נמצא קשר מובהק בין קירבה גאוגרפית למרכז הארץ, הגורם שיזם את הבקשה להעברת קרקע (הרשות או הוועדה ה"ג"), זהות אתנית ואיתנות פיננסית, מצד אחד, ומצד שני עלייה בשיעור תקבולי המס. כאשר מדובר היה ברשות המקומית סמוכה למרכז הארץ והגורם שיזם את הבקשה היה הוועדה הגאוגרפית או השלטון המרכזי, כי אז הרשות המקומית אכן קיבלה לידיה פיצוי בדמות גידול בהיקף ההכנסות. **ממצאים אלו מורים על שימור אי-שוויון מרחבי בהקשר של חלוקה מחדש של הכנסות ממיסי ארנונה.** לעומת זאת, נמצא כי ככל שמדובר היה ברשויות מקומיות המאכלסות מיעוטים (תושבים ערבים) ואינן חזקות פיננסית, כך הן זכו בעלייה חדה בתקבולי המס. **ממצאים אלו מורים על צמצום אי-שוויון מרחבי בהקשר של חלוקה מחדש של הכנסות ממיסי ארנונה.**

*6.2.3. השפעות עקיפות על העברת קרקעות – H4 - PGC2016-2022*

בשלב הבא השתמשנו במודל 1 של Hayes [51] במטרה לבחון את השערה 4, הנוגעת לשאלה: האם ישנו קשר בין מעמד סוציו-אקונומי, מיקום גאוגרפי, שיוך פוליטי, מוצא אתני, איתנות פיננסית, גודל האוכלוסייה, האזור בו נמצאת הרשות המקומית, הגורם שיזם את העברת הקרקעות להיקף הקרקעות שהועבר בפועל. כל מודל שהרצנו הכיל משתנה ממתן אחד, ובסך הכל הרצנו ששה-עשר מודלים. הנתונים תומכים בהשערה 4. העיבוד הסטטיסטי הצביע על ארבעה משתנים שהשפיעו באופן מובהק על היקף הקרקעות שבפועל הועברו לרשות המקומית: המעמד סוציו-אקונומי של הרשות המקומית, זהותה האתנית, איתנות פיננסית, והאזור הגאוגרפי בו ממוקמת הרשות המקומית. באופן כללי, ככל שהרשות המקומית דרשה נתח גבוה יותר של קרקעות, כך היקף הקרקע שהועבר אליה בפועל היה גדול. אולם קשר זה התעצם כאשר מדובר היה ברשות מקומית מעמד סוציו-אקונומי גבוה (מודל 10 [מצוין בטבלה באותיות רומיות כמודל X ובתרשים X Figure בהתאמה, וכך גם בהמשך]) או רשות מקומית המאכלסת את קבוצת הרוב היהודי (מודל 11). בדומה, גם במקרים של רשות מקומית חזקה מבחינה פיננסית (מודל 12) או שלרשותה שטחים נרחבים (מודל 13) נמצא כי דרישה גדולה של קרקעות הביאה להעברה גדולה של קרקעות. במילים אחרות, **ממצאים אלו מורים על שימור אי-שוויון מרחבי בהקשר של חלוקה מחדש של קרקעות.**

*6.2.4. השפעות עקיפות על חלוקת הכנסות ממיסים – H4 - PGC2016-2022*

השתמשנו במודל 1 של Hayes [51] כדי לבדוק האם מעמד סוציו-אקונומי, מיקום גאוגרפי, שיוך פוליטי, אתניות ואיתנות פיננסית, גודל האוכלוסייה, האזור שבו נמצאת הרשות המקומית והגוף שיזם את העברת הקרקע, השפיע (כמשתנה ממתן) על הקשר בין השטח המבוקש לגידול בשיעור המס. כל מודל הכיל משתנה ממתן אחד, ובסך הכל הרצנו 16 מודלים.

גורם מתווך אחד התברר כמובהק: הגורם שיזם את הליך העברת הקרקע (ראו טבלה 5, מודל 14 [מצוין בטבלה באותיות רומיות כמודל XIV ובתרשים XIV Figure בהתאמה, וכך גם בהמשך]). באופן כללי ככל שהרשות המקומית תבעה לעצמה קרקע בהיקף גדול יותר (באופן יחסי לגודלה), כך גדלו תקבולי המס שהועברו אליה; אבל, מגמה זו התעצמה כאשר הגורם שיזם את ההליך היה וועדת הגבולות הגאוגרפיים, או השלטון המרכזי. כלומר, אם הגורם שיזם את הבקשה היה הרשות המקומית כי אז סביר

שזו הייתה מקבלת לידיה פחות תקבולי מס. במילים אחרות, הממצאים תומכים באופן חלקי בלבד בהשערה 4 ומורים על מגמה מעורבת של צמצום לצד שימור אי שוויון מרחבי בהקשר של חלוקת הכנסות ממיסים.

#### 6.2.5. השפעות סימולטניות עקיפות על העברת קרקעות – H4 - PGC2016-2022

השתמשנו במודל 2 [51] כדי לבחון את ההשפעות הסימולטניות (הכוונה להשפעה משותפת של שני גורמים במקביל) העקיפות על העברת הקרקע. כל מודל הכיל שני משתנים מתווכים, ובסך הכל הרצנו 28 מודלים. מהם 21 מודלים נמצאו מובהקים (ראו טבלה 6). במילים אחרות, הממצאים תומכים בהשערה 4. המגמה הכללית של הדינמיקה הפוליטית מצביעה על קורלציה חיובית בין הקרקע שנדרשה ע"י הרשות המקומית לבין פרופורציות שטח האדמות שהועברו אלילה. מגמה זו התמתנה ע"י משתנים סימולטניים רבים.

נמצא כי המתאמים החיוביים בין הקרקע המבוקשת לבין פרופורציות השטח שהועברו בפועל היו חזקים כאשר מדובר היה ברשויות מקומיות מסטטוס סוציו-אקונומי גבוה אבל כאלו שהיו רחוקות מהמרכז הארץ (מודל 15 [מצוין בטבלה באותיות רומיות כמודל XV ובתרישים Figure XV בהתאמה, וכך גם בהמשך]), ואשר תושבי הרשויות הללו נמנו על קבוצת הרוב היהודי (מודל 16); כמו כן, רשויות אלו היו מקושרות פוליטית או מזוהות עם מפלגת השלטון (מודל 17), חלשות פיננסית (מודל 18), מאוכלסות בדלילות (מודל 19), בעלות שטח מוניציפלי נרחב (מודל 20), וכן היו אלו רשויות שלא הן יזמו את הבקשה אלא הוועדה הגאוגרפית הקבועה (מודל 21).

המתאמים החיוביים, בין הדרישות להעברת קרקע לבין הפרופורציות שהועברו נמצאו חזקים כאשר מדובר היה ברשויות מקומיות שממוקמות הרחק ממרכז הארץ כולל אלו שמאכלסות את קבוצת הרוב היהודי (מודל 22); הן אינן מזוהות פוליטית עם הממשל (מודל 23), חזקות פיננסית (מודל 24), יותר מאוכלסות (מודל 25), ולהן שטח מוניציפלי נרחב (מודל 26).

המתאם החיובי בין הקרקע הנדרשת ופרופורציות השטח שהועברו לרשויות היה חזק גם כאשר מדובר ברשויות מקומיות המאוכלסות את קבוצת הרוב היהודי, איתנות פיננסית (מודל 27), ומאוכלסות בשיעור רב (מודל 28), בעלות שטח מוניציפלי נרחב (מודל 29), וכאשר מדובר היה בהליך שאותו יזמה הרשות המקומית.

המתאם החיובי בין הקרקע הנדרשת לבין פרופורציות השטח שהועברו בפועל היה חזק גם כאשר מדובר ברשויות מקומיות איתנות פיננסית, ופחות מאוכלסות (מודל 31), בעלות שטח מוניציפלי נרחב (מודל 32), וכאשר הגורם שיזם את ההליך היה הוועדות הגאוגרפיות הקבועות, או הממשלה (מודל 33).

המתאם החיובי בין היקף הקרקע הנדרשת ופרופורציות שהועברו היה חזק ברשויות מקומיות שלהן שטח מוניציפלי נרחב, שהיו גם מאוכלסות פחות (מודל 34) שלא הן יזמו את העתירה לוועדה (מודל 35).

**ממצאים אלו מעידים על מגמות מעורבת של צמצום לצד שימור אי שוויון מרחבי בהקשר של חלוקה מחדש של קרקעות, אם כי לרוב מדובר בשימור אי שוויון.**

לבסוף, השתמשנו במודל 2 [51] על מנת לבדוק את ההשפעות הסימולטניות (הכוונה להשפעה משותפת של שני גורמים במקביל) עקיפות על תקבולי המס (טבלה 7). ששה מודלים נמצאו מובהקים. במילים אחרות, הממצאים מאששים את השערה 4. המגמה הכללית של הדינמיקה הפוליטית מראה כי אין קשר ישיר בין הקרקע המבוקשת ע"י הרשות המקומית (יחסית לגודלה) לעלייה בשיעור תקבולי המס. אולם, מגמה זו נחלשה באורח ניכר ע"י שישה גורמים סימולטניים, כל אחד מהם קשור לשאלת הגורם שיזם את הבקשה.

לפיכך, המתאמים החיוביים בין העברת הקרקע לעלייה בתקבולי המס היו חזקים ברשויות מקומיות שבהן הגורם שיזם את ההליך היו הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות, או השלטון המרכזי. המתאמים הללו היו חזקים במיוחד כאשר מדובר היה בקהילות מסטטוס סוציו-אקונומי נמוך (מודל 36 [מצוין בטבלה באותיות רומיות כמודל XXXVI ובתרישים Figure XXXVI בהתאמה, וכך גם בהמשך]), ממקומות הרחק ממרכז הארץ (מודל 37), ומאוכלסות בבני מיעוטים (ערבים) (מודל 38), חלשות פיננסית (מודל 39) ומאוכלסות בדלילות (מודל 40), בעלות שטח מוניציפלי קטן (מודל 41). במקרה זה, **הממצאים מעידים על מגמה של צמצום אי שוויון מרחבי בהקשר של חלוקת הכנסות ממיסים.**

## 7. סיכום ממצאים ודיון

**תרשים 42 מציג את הממצאים באופן מרוכז.** במבט כולל, עולה תמונה מורכבת: על אף שהמערכת המדינית ביקשה לקדם מדיניות שתכליתה הקטנת אי-השוויון, וצפוי היה לכאורה שנראה קו מגמה ברור, בפועל המציאות מורכבת יותר. נדייק: למעשה, רק **שילוב מסוים של תנאים** (או משתני הסבר) הביא לכך שרשויות מקומיות זכו להקצאת קרקעות באופן שעולה בקנה אחד עם המדיניות הרשמית של הממשלה. להלן צירופי הגורמים השונים.

(1). בין השנים 2003–2016 ניתן לזהות מגמה ברורה: שטחי קרקע בהיקף משמעותי הועברו מרשויות מסוימות לאחרות. כמו כן, בפרק זמן זה מצאנו כי ראשי הרשויות שזכו וקיבלו לרשותן את הקרקעות, המוטבים, לא היו מזוהים פוליטית – עובדה המהווה אינדיקציה לכך שבאופן כללי המערכת (לפחות בתקופה המדוברת) נקטה גישה רציונלית א-פוליטית לצמצום אי-השוויון המרחבי. בד בבד, מגמה זו הוגבלה לקטגוריה מובחנת: כאשר מדובר היה ברשויות שמאכלסות ציבור ממעמד סוציו-אקונומי גבוה, מקבוצת הרוב היהודי וממוקמות במרכז הארץ. מגמה זו הואצה לאחר שנת 2016: מאז החלו פועלות הוועדות הגאוגרפיות הקבועות, הפך גורם השיוך הפוליטי-מפלגתי של הרשות המקומית זניח בתרומתו להבנת היחס שבין הביקוש לקרקע וההיענות לביקוש.

(2). בין השנים 2003–2016 נמצאו רשויות מקומיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך שקיבלו לרשותן נתח משמעותי של קרקעות. לכאורה, זהו אות מבשר טובות, שכן לפנינו מציאות המתיישרת עם היומרה הרשמית של הממסד והשלטון לפצות רשויות חלשות על חסרונן. אולם, עיון מפורט מורה כי אין מדובר ב-'תנועת פרסה' חדה, ואין להסיק באופן גורף כי עומק הפיצוי נמצא ביחס ישיר לעומק השוליות והמצוקה. שכן הרשויות המוטבות אמנם חלשות בהגדרה סוציו-אקונומית; אבל ראשיהן היו מזוהים פוליטית עם משרד הפנים וממוקמות במרכז הארץ. רוצה לומר, כשלעצמו, 'מעמד סוציו-אקונומי נמוך' איננו תנאי מספיק שצפוי להוביל להפליה מתקנת. גם לאחר שנת 2016, כלומר בתקופת הוועדות הקבועות, מצאנו



כי 'מעמד סוציו-אקונומי נמוך' כשלעצמו לא יביא בהכרח לצמצום אי-השוויון, שכן גורם משמעותי נוסף המסביר שינויים בהקצאה הוא: האיתנות הפיננסית של הרשויות.

(3). בפרק הזמן שבין 2016 ל-2022 נמצא נתון מעניין: יותר ויותר רשויות מקומיות הממוקמות בפריפריה ושאינן מזוהות פוליטית עם שר הפנים, שביקשו להעביר לתחום שיפוטן קרקעות, נענו בסופו של דבר – נתון המעיד, לכאורה, על צמצום אי-השוויון המרחבי. דא עקא. אף כאן לא ניתן לומר כי די להיות מוגדר 'רשות מקומית בפריפריה' כדי לזכות אוטומטית בעדיפות. הבחינה המפורטת מראה שהרשויות בפריפריה המוטבות שייכות לקטגוריה סוציו-פוליטית מובחנת: הן חזקות מבחינה סוציו-אקונומית, מאוכלסות על-ידי יהודים, וכן משום שהן ממוקמות בפריפריה (נגב וגליל) ממילא הן נהנות משפע טריטוריה.

(4). כמו כן, הממצאים מצביעים על חשיבות גורם העיתוי: קו המגמה מצביע על ירידה בהיקף הקרקעות שהועברו לרשויות השונות עם השנים. משמע: ככל שרשויות מקומיות פנו אל הוועדות בסמיכות לשנת 2002 כך גדל סיכוייהן להיענות, ולהיפך: ככל שמתרחקים משנת 2002 קטן סיכוייהן. מגמה זו הושפעה, ככל הנראה, מהעובדה הטריטוריאלית שעם השנים הלך והידלדל מאגר הקרקעות הזמינות הניתנות להעברה. על אף זאת, ולמרות שעם השנים פחת היקף הקרקעות הזמינות, מצאנו עוד נתון: שיעור הקרקעות שהועברו בפועל לטובת רשויות מקומיות במצב סוציו-אקונומי נמוך, או רשויות המזוהות עם השר, נותר יציב יחסית.

המצב שונה כאשר בוחנים את החלטות הוועדות בנוגע לאפיק השפעה אחר: **חלוקה מחדש של תקבולי המסים**. כאן עולה תמונה שונה, לכאורה יותר צודקת והוגנת: נמצא כי הוועדות הגאוגרפיות הקבועות, שפעלו בין השנים 2016–2022 גילו רמה גבוהה של היענות כלפי בקשות שעלו מצד רשויות חלשות, והפגינו רצון כן לצמצם את אי-השוויון. היענות זו מתיישבת עם העובדות: ברשויות מוניציפליות חלשות, במיוחד אלו המייצגות קבוצות מיעוט (תושבים ערבים) וחלשות פיננסית, נצפתה מגמה ברורה וחד משמעית של גידול בהכנסות ועלייה בהיקף הנכסים המניבים ארנונה שלא למגורים. יחס גידול כזה לא נצפה ברשויות מקומיות חזקות פיננסית שמאכלסות את קבוצת הרוב, יהודים.

זה המקום להאיר את היתרונות הגלומים במודל חלוקה מחדש של תקבולי המס בהשוואה לשינויי גבולות והעברת קרקעות – לפחות מנקודת המבט של המדינה. כאשר וועדות גאוגרפיות מבקשות לצמצם את אי-השוויון המרחבי באמצעות רה-ארגון הגבולות מוניציפליים, הן צפויות לעבור דרך חתחתים, הליכים ארוכים ומתישים. בנוסף, אף אם הוחלט לבסוף לתקן עוולות דרך שינוי גבולות, הדבר לא יבטיח בהכרח את מימוש האינטרס המדינתי הקונצנזואלי, קרי קידום צדק חלוקתי. שהרי החלטה להעביר קרקע מרשות אחת לזולתה אין פירושה האוטומטי שהמוטב המקופח ישיא רווח כספי, לפחות כל זמן שהאדמה לא זכתה לאישור הסבה (מחקלאות למסחר). החלטה צודקת אין פירושה מציאות צודקת. לעומת זאת, תיקון עוולות דרך חלוקה מחדש של תקבולי המס נושא יתרונות שונים: ראשית, החלטות בעניין זה אינן נכרכות בדיונים מתישים; שנית, יישומן נעשה באופן מיידי; שלישית, בשיטה המסורתית (שינוי גבולות והעברת קרקעות) אין ערובה לכך שהרשות המקומית שנהנית מהחלטת הוועדה תעשה שימוש צודק בקרקע שהועברה אליה, כלומר כלל לא בטוח שהמוטב ייטיב עם התושבים. עובדה היא שחברי הוועדות הקבועות הצליחו לקדם צדק חלוקתי באמצעות החלטות שהביאו לחלוקה מחדש של מיסי הארנונה. זאת ועוד. לאחר שהוועדות הגאוגרפיות יזמו חלוקה מחדש של משאבי המס נצפתה מגמה מעניינת: יותר ויותר

רשויות מוניציפליות המייצגות קהילות שאינן מבוססות החלו לדרוש פיצוי על חולשתן בדמות בקשה להקצאה נדיבה של משאב המס.

רק גורם אחד ערער דפוס זה: פוליטיזציה. נוכחנו לדעת כי כאשר חברי וועדת הגבולות יזמו העברת קרקעות, באופן שעלול היה לגרוע כספים מרשות מקומית שבראשה עמדה אישיות המזוהה פוליטית עם משרד הפנים, כי אז היוזמה 'נתקעה'. חברי הוועדה מצאו עצמם כבולים כל זמן שהמלצתם עמדה בסתירה לאינטרס המשותף לשר הפנים ולראש העיר מקורבו. אם כן, המוסכמה הרווחת שלפיה וועדות גאוגרפיות השולטות על מנגנוני האסדרה/פיצוי יפעלו, מן הסתם, כגורם מאזן פערים, נכונה בעירבון מוגבל. קשרים חברתיים-פוליטיים או קונייקטורות פוליטיות מערערים היגיון זה.

נציין כי הוועדות הגאוגרפיות הקבועות הכירו בטעמים הללו, ובעצם הכירו בכך שהדרך האפקטיבית להקטנת אי-השוויון אינה צריכה להישען בהכרח על שינויי גבולות אלא על חלוקה מחדש של תקבולי המס. על הטעמים הללו אנו נציין גורמים נוספים אפשריים. ראשית, שינוי הגישה של חברי הוועדות נעוץ בעובדת היסוד לפיה הקרקעות בישראל הן משאב במחסור. נדיר. כתוצאה מהכרה זו נוטים גורמי הרגולציה, ובפרט הוועדות הגאוגרפיות, להיות פחות אוטונומיים בנוגע לשאלה למי להעניק קרקע. במובן מסוים, הכרה זו 'מסבכת' את המצב ותוקעת הליכים. לא כן כאשר מדובר בהתערבות הנעשית באמצעות חלוקה מחדש של תקבולי המס. שנית, מודל הפתרון המסורתי, קרי שינויי גבולות מוניציפליים, מחייב מעצם טיבו ומהותו, חשיבה מורכבת ורב-מערכתית. נזכיר תובנות יסוד מתחום הטריטוריאליזם (לעיל): שינויי גבולות (מוניציפליים ובכלל) אינם עניין טכני גרידא; מהלכים כאלו נושאים בחובן מטענים סימבוליים, היסטוריים תרבותיים, על כל המשתמע מכך [41,55]. בנוסף, ומטבע הדברים, כאשר התוצאה היא שינוי גבולות, לעולם יהא שנוי במחלוקת ויוביל לקונפליקט. לא כן כאשר מדובר בחלוקה מחדש של תקבולי המס, שמטבעם חפים ממתענים 'כבדים', ואינם מובילים לפולמוס פוליטי [23,45,55-56].

אם כן, ראוי בהחלט לאמץ פתרון המבקש בפשטות חלוקה מחדש של תקבולי מסי הארנונה, שבראיתנו משרת באופן יעיל יותר את עיקרון הצדק החלוקתי ומצמצם את אי-השוויון.

לאור הסקירה בחלק המבוא, ובהינתן שאמנם מנגנוני האסדרה המדינתיים הביאו למיתון הפערים, ניתן לטעון, לכאורה, כי מצב סוציו-אקונומי, או זהות פוליטית של קהילות, אינן אלא הפועל היוצא של אותם מנגנונים. יש בכך משהו, אולם זוהי מסקנה בעייתית, שהרי יש לזכור: מצבם הסוציו-אקונומי של הקהילות הנדונות איננו רק פועל יוצא של יישום המלצות הוועדות אלא גם ובעיקר של גורמים חיצוניים (אקסוגניים).

פרק הזמן שבין 2002–2016 התאפיין בקיצוצים מצד התמיכה הממשלתית, בעיות תקציב ומשברים תפעוליים. על הרקע הזה, אימצו וועדות הגבולות עמדה הנוטה להיענות בחפץ לב ומתוך רגישות כלפי רשויות חלשות [52-54]. ואכן, ניתן לומר בהכללה: במהלך כל השנים שבהן הפעילה מדינת ישראל מנגנונים לטובת צמצום אי-השוויון נמצאה מגמה כללית של מיתון פערים; בד בבד, כאשר אנו נדרשים לשאלה: מה מסביר את עומק מיתון הפערים, ואם בכלל התמתנו, התשובה לכך תימצא במגוון משתני הסבר. עובדה היא שבין השנים 2003–2016 היו רשויות מוניציפליות ערביות שקיבלו לידיהן נתח קטן של קרקעות באופן שאינו עומד ביחס ישר לעומק שוליותן. את הנתון הזה ניתן להסביר בכך שהרשויות המקומיות המדוברות ממוקמות בפריפריה, בכך שאינן מקושרות או מזוהות (כמעט) עם מפלגתו של שר הפנים, וכן בעובדה שבקונטקסט הסכסוך הישראלי-פלשתיני הטעון, רשויות אלו מזוהות עם הצד

הפלטתני. עוד עובדה המורה כי המציאות לא התיישרה עם היומרות לצדק מרחבי ניכרת בכך שבין השנים 2016–2022 נמצאו רשויות מקומיות איתנות מבחינה פיננסית שלמרבית הפלא בקשותיהן מצאו אוזניים קשובות אצל הוועדות, ובפועל קיבלו לרשותן קרקעות על חשבון זולתן. כלומר, באופן פרדוקסלי, היו מצבים שבהם המערכת היטיבה עם רשויות מקומיות שממילא נהנות ממשאבים ומתנאים משופרים (מבחינה גאוגרפית, כלכלית ופוליטית). זאת, אגב בניגוד להיגיון הבסיס של תאוריית 'הממשל הטוב' (Good governance), ובניגוד לדעתם של מעצבי מדיניות הנוטים להצהיר השכם והערב כי אי-שוויון הינו מצב לא רצוי ולא הוגן.

ממצאינו עולים בקנה אחד עם טענה רווחת שלפיה שיקולים מקצועיים אכן מהווים גורם בעל משקל בעיצוב מפת השלטון המקומי. בד בבד, הממצאים מדגישים: יישום מדיניות הנובעת משיקולים מקצועיים לא תמיד יוביל להקהיית ההשפעה הפוליטית, ואף לא לערעור (לפחות לא באופן יסודי) של הגורמים המבניים העומדים בתשתית אי-השוויון [1,2,18].

אם כן, התמונה מורכבת, ואנו נציע הסברים בשאלת הגורמים העומדים מאחורי מורכבות זו. נבקש להדגיש את החסמים שעמדו בפני פעילות הוועדות (הזמניות והקבועות), קרי את הגורמים שהביאו לכך שלא היה מיצוי מקסימלי של יוזמת המסד והשלטון לצמצום אי השוויון.

ההסבר ראשון נעוץ בהיגיון הפוליטי. צפוי היה שהוועדות הגאוגרפיות (הקבועות והזמניות) יתפקדו כגורם אוטונומי במערכת; אולם, עובדת היסוד היא שמי שממנה את ראשי הוועדות ואת חבריהן הוא שר הפנים. מכאן דינמיקת התנהגות לא מפתיעה: כיוון שהחברים הממונים תלויים בשר הפנים, הדבר צובע את הוועדות בצבע שיוכי-זהותי מסוים; שנית, אף אם החברים הממונים מתיימרים לקבל החלטות באופן עצמאי וצודק, טבעי שבעקבות מינויים על-ידי השר הם יחוו קירבה ומחויבות כלפיו וכלפי הקבוצה/קבוצות שהוא מייצג, ויחליטו בהתאם. שלישית, כל הנוגעים בדבר יודעים: שר הפנים רשאי לקבל, או לדחות, את המלצות הוועדה; מכאן, סביר שחברי הוועדה יבקשו לרצות את השר ואת הקבוצות שהוא חפץ ביקרם.

לאור היגיון זה והסברים אלו, אנו מציעים מתכון שונה העשוי למתן את הפוליטיזציה האמורה: מן הראוי להרחיב את הסמכויות והאוטונומיה של הוועדות הגאוגרפיות ולהאציל להן יכולות באמצעות תגבורן באנשי מקצוע נוספים, כגון מתכננים מוניציפליים, מומחים למנהל ציבורי, דמוקרטיה מקומית וסוציולוגיה אורבנית. אנשי המקצוע יפרשו בפני מקבלי החלטות תמונה רחבה ויציעו טכניקות וצעדים אופרטיביים העשויים להקטין את אי-השוויון; למשל, קידום הצעות לשימוש רציונלי ואפקטיבי של משאבי קרקע, או באמצעות אפשרויות למתן זכויות בקרקע ושינוי ייעודי קרקע. על כל פנים, כל שינוי בתמהיל החברים והאורחים בוועדות צריך להיות כזה שמכוון לתכלית אחת: החלטות הוועדה תהיינה יותר מקצועיות, יותר צודקות ופחות פוליטיות.

הסבר שני לעניין חוסר ההלימה בין יעדי הוועדות למציאות בשטח, נעוץ במאפיינים הסוציו-תרבותיים של החברה הישראלית בכלל. בצד זה, נדגיש: אמנם, החלטות חברי הוועדה מושפעות, במידה זו או אחרת, מהעבדה שהם ממונים על ידי השר. אבל זה לא כל הסיפור וכנראה לא עיקר הסיפור, שכן האוריינטציה הערכית והתפישתית של חברי הוועדות חורגת הרבה מעבר לשאלת השיוך המפלגתי של השר. אכן, הוועדות נהנות מאוטונומיה מסוימת, לפחות להלכה. אבל אל לנו להתבלבל: חברי הוועדות אינם פועלים בחלל ריק; הם חלק אינטגרלי מהחברה הישראלית ונטועים בה. בנקודה זו עלינו להאיר את

השדה מפרספקטיבה כלל-לאומית, רחבה והוליסטית: עצם קיומן של הוועדות, על הרכבן האנושי, משקף מערכת השפעה, או סביבה, רחבה יותר: את הלך הרוח הכללי הרווח בישראל של המאה העשרים ואחת, קרי את רוח העידן הניאו-ליברלי, ואת אוריינטציית המדיניות של הממשלות. סביבה זו מבטאת אקלים פוליטי וחברתי שמעיקרו מוטה לטובת ערכים ניאו-ליברליים, סביבה שבמרכזה הזהות האתנית-לאומית – ערכים העומדים במתח מסוים מול שוויון ואוניברסליות [1,18,19,55,56].

מתח זה בין ערכים מציף תובנה מעניינת: מצד אחד, גורמי השלטון המרכזי מצהירים השכם והערב על רצונם להקטין פערים ולצמצם את אי-השוויון; מצד שני, זה לא מה שקורה בפועל. עובדה היא שרשויות מקומיות ערביות קיבלו לידיהן נתח קטן ביותר של קרקעות. נזכיר: רשויות אלו ממוקמות נמוך מאוד במדרג החברתי-גאוגרפי-פוליטי (במונחים של: מיקום גאוגרפי, זיהוי פוליטי מפלגתי, זהות אתנית, מעמד סוציו-אקונומי, איתנות פיננסית וגודל אוכלוסייה). למרות שמשתנים אלו עשויים לתאר ולהסביר את המצב, הם אינם יכולים להוות תירוץ להמשך המצב. לכן, בהינתן שמנגנוני הרגולציה הפועלים מטעם השלטון המרכזי מושפעים בפועל מהטיות פוליטיות ומגורמים מבניים, יש מקום למחשבה ולרה-ארגון מוסדי בנוגע לשאלה: עד כמה מנגנונים אלו הולמים, אפקטיביים וצודקים.

שוב לנושאים העקרוניים-תיאורטיים ונאיר תובנות העולות מהשוואת ממצאי המחקר הנוכחי למחקרים אחרים שעסקו בתחום אי-השוויון המרחבי בעידן הניאו-ליברלי.

בשונה ממרבית המחקרים שעסקו בנושא, מחקרנו שילב אל תוך משוואת הניתוח גורם/משתנה בעל אופי ייחודי שלא נדון עד כה: מוסד הוועדות הגיאוגרפיות. זהו שחקן סמי-פוליטי, סמי-מקצועי, המתפקד כזירת מאבק נוספת המנקזת אליה אינטרסים הנעים על הציר שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. בפועל, שחקן זה השפיע באופן ניכר על ההבניה המרחבית. מכאן, מהמקרה הישראלי, אנו למדים כי הבנה נכונה ויסודית של אי-השוויון המרחבי צריכה לשלב במשוואה את האיכויות של גורמי הרגולציה המקומיים הייחודיים הפועלים בזירה הספציפית; כמובן, בשילוב התייחסות לקונטקסט הגאוגרפי-היסטורי הייחודי למקרה הנחקר.

בנוסף, המסקנות והתובנות העולות מהדיון מאירות את כוחו של תחום ידע חדש ומעניין שלא נדון רבות בעולם המחקר, אותו הגדרנו: **טריטוריאליזם מוניציפלי**. זהו תחום מחקר מורכב המשלב מספר רב של מערכות וגורמי השפעה: ביקושים, משאים ומתנים, עתירות, פשרות, המלצות והחלטות על שחקנים, ברמת השלטון המקומי והמרכזי. כל אלו פועלים במערכת היררכית רב-ערוצית; השחקנים והמוסדות הפועלים בזירה זו מתחרים זה בזה, קובעים עדיפויות, ומקבלים החלטות לטובת גורמים הכפופים להם בנוגע לטריטוריה, גבולות וקרקע.

במסגרת הארה תאורטית זו, זיהינו שלושה מאפיינים עיקריים ייחודיים לתחום הטריטוריאליזם המוניציפלי, כתחום מובחן מהטריטוריאליזם בהוראתה הכללית. נזכיר: טריטוריאליזם בהוראתה הכללית נדונה בעיקר על ידי חוקרים בתחום יחסים בינלאומיים. הנה ההבדלים: ראשית, כאשר מלומדים העוסקים ביחסים בינלאומיים דנים בשאלת הטריטוריה, לרוב הם לוקחים בחשבון את האפשרות שהמאבק בין גופים שונים ייפתר באמצעים אלימים. בשונה מכך, מאבקי טריטוריה בין רשויות מקומיות וקהילות, המתקיימות זו לצד זו באותה ישות מדינתית-דמוקרטית, הוא מרוסן באופן מובנה. "מרוסן" מפני שבזירה המוניציפלית עומד לרשות השחקנים ארגז כלים ומגוון אפיקי פעולה הכוללים פשרות וקיום הליכים במישור הפרוצדורלי. מלחמת אזרחים אינה על הפרק וכוחות מזוינים הם מחוץ לכללי המשחק.

שנית, בתחום היחסים הבינלאומיים אין גוף ברור בעל כוח ולגיטימציה שבעזרתו ניתן לווסת את המתחים בין הניצים. לא כן בשדה הטריטוריאלי המוניציפלית שבו עומד לרשות השחקנים היצע מגוון של מוסדות ממשלתיים, חוקיים ומעין-חוקיים, פוליטיים ואזרחיים (בתי משפט, וועדות), ברמת השלטון המרכזי והמקומי, שבפועל מווסתים את אי-השוויון. שלישית, בשונה מתחום היחסים בינלאומיים, התחום המוניציפלי, לפחות בעולם המערבי, מתאפיין בשינויי מגמה מבניים היוצרים תצורות מרחביות חדשות, כגון איזורים ורישות חברתי על בסיס גאוגרפי [27,57,58].

בהקשר זה ראוי לציין מאפיין תאורטי נוסף של ענף הטריטוריאלי המוניציפלית: תלות גומלין הדוקה בין פוליטיקה, גאוגרפיה, מדיניות ציבורית, כלכלה, סוציולוגיה, ועוד. אכן, זה איננו חידוש, שהרי זו המגמה הרווחת במדעי החברה לפיה 'שם המשחק' היה וצריך להיות 'רב-תחומיות'. מחקרנו אכן מתכנס עם מגמה זו, ואכן זיהינו השפעות גומלין בין מערכות אלו. עם זאת, בהקשר הנוכחי יש להשפעות גומלין אלו משמעות מיוחדת, ואנו רואים צורך להדגיש את העולה מהן: המחקר ממחיש את הקשר הסיבתי בין טריטוריה למערכת הבניית הכוח, כלומר בין גאוגרפיה ופוליטיקה, כקשר של תלות גומלין והשפעות הדדיות. אין זה מובן מאיליו, שהרי יכול פלוני לטעון כי הוועדות הגאוגרפיות (על מערכיהן: אדמיניסטרציה, פרוצדורות) אינן אלא גוף מקצועי, בעל מנדט ברור שנועד להגדיל את משאבי הקרקע של הקהילה/הרשות, ותו לא. כלומר, הוועדות אינן חלק מהמשחק הפוליטי, ולכאורה אינן אלא קבלני ביצוע של יעדי מדיניות. ממצאינו מורים כי לא כך הדבר. הוועדות הללו תלויות בפוליטיקה, אם באופן גלוי ואם באופן סמוי. יתר על כן: בסופו של דבר, וועדות אלו אוצרות בחובן יכולות ומשאבים: החלטותיהן משפיעות על היקף הנכסים, על איכות החיים של התושבים, ועל בעלי עסקים. כלומר, הוועדות מגדילות את מוטת ההשפעה של הפוליטיקאי, לכן, במבט פחות תמים, הן יכולות להוות כלי בשירות מטרות פוליטיות. לא סביר שפוליטיקאים לא יעש שימוש בגופים אלו בתורת כלים, מנופי השפעה, משאבים שיסייעו בעדם לקדם מטרות שמחוץ למטרתם המוצהרת. למשל, להיבחר מחדש.

כוחו של היגיון-עיקרון זה יפה גם בנוגע למדינה כגוף פוליטי: מפרספקטיבה מאקרו-מערכתית, ניתן לומר כי הוועדות הללו עשויות לשרת יעדים פוליטיים: הן יכולות להוות אמצעי לשימור הכוח המונופוליסטי של המדינה על הבעלות על הקרקע, וזאת באמצעות שימוש בכוחה ליישב סכסוכים באמצעות שיטת 'הפרד ומשול'. אם כן, התצורה המבנית החדשה, הופעתן של הוועדות בישראל של המאה ה-21, נושאת אופי דואלי: הן יכולות לקדם מטרות צודקות; בה בעת, להוות כלי בשירות שעתוק מבנה הכוח. במובן זה, הממצאים והתובנות של מחקרנו ממחישים ומבססים את טענתו של אילמאז (Yilmaz) לפיה טריטוריאליות איננה מצטמצמת למרכיב השטח גרידא, אלא מהווה גם אמצעי, אפיק, להעברת מסרים [31,59,60].

נשוב לזירה המקומית: רבים טוענים שהתמונה הפוליטית בישראל הינה מורכבת, ושהשיח המקומי על אודות אי-שוויון מרחבי הוא, לרוב, 'עיוור' לשאלות הנוגעות לזהות השחקנים, לרקע התרבותי ולמישור החברתי, האידאולוגי והפוליטי. ממצאי המחקר הנוכחי מצננים מוסכמה זו, ומעוררים שאלות הנוגעות לפוליטיקת הזהויות. הנה הצבע הזהותי-פוליטי העולה מהמקרה הישראלי: המפלגה השלטת בישראל מאז שלהי שנות השבעים היא 'הליכוד'; רבים מתומכי המפלגה מתגוררים ביישובי הפריפריה הגאוגרפית, מרביתם ממוצא מזרחי/ספרדי, שיעור ניכר מהם מגיע מיישובים עירוניים ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-נמוך; בהיבט המוניציפלי, ציבור זה מנוהל ומיוצג על-ידי מועצות ועיריות הסובלות מחולשה פיננסית. חלק מהציבור בחטיבה סוציו-תרבותית נוטה לתמוך במפלגה החרדית-מזרחית, ש"ס. מפלגה זו מייצגת תת-קטגוריה תרבותית-פוליטית מובחנת (חרדים-ספרדים ממעמד נמוך), אך מתיימרת,

אידאולוגית, לייצג את כלל הציבור היהודי מזרחי. לעובדה זו משמעות רבה והשלכות, שכן זו המפלגה ששלטה במשרד הפנים למעלה מעשרים שנים: בין השנים 1989–2002. נתונים אלו, נתוני 'הצבע' הזהותי, אינם בלתי רלוונטיים לדיון. אם ברצוננו להשיג הבנה עמוקה ומקיפה של דינמיקת אי-השוויון המרחבי הרי שאלת הזהות והרקע התרבותי של הקבוצות והמפלגות בהחלט רלוונטי. אם נסב את המבט לעבר ההיגיון המעמדי, הסוציולוגי והפוליטי, הרי נתונים אלו מעצימים את התמונה המורכבת: מתחזק הרושם כי לפנינו מציאות שיש מי שיגדירה כבלתי הגיונית ובלתי צפויה, שהרי לפנינו קבוצות הנהנות משליטה פוליטית אשר הביאו לצמצום אי-שוויון מרחבי מוגבל בלבד והן עדיין ממוקמות נמוך במדרג הגאוגרפי והסוציולוגי-מעמדי. לעומתן, יש קבוצות שאינן נהנות מיתרון פוליטי-שלטוני אשר הצליחו לשמר לא אחת אי-שוויון מרחבי אבל ממוקמות גבוה מבחינה מעמדית ומצד הנגישות הגאוגרפית. זוהי תמונת מציאות מעניינת, שמצריכה דיון בפני עצמו. אנו רק נציין כי כאשר נידרש בעתיד למחקר כזה נשתית את הדיון על השאלה הקלאסית במדע הפוליטיקה, בעקבות סמית': 'מי מקבל מה, היכן כיצד וממי?' [61].

## 8. מגבלות ומחקר המשך

המורכבות האמורה, הדואליות, המגמות הסותרות לכאורה – מציבים בפנינו אתגר מתודולוגי: מצד אחד, הדבר מגביל את תוקף המסקנות; מאידך, הדבר מאפשר לנו להעמיד הצעות לגבי מחקר המשך. בהקשר זה העובדה הברורה היא שהמכניזמים הללו – וועדות גבולות (זמניות וקבועות) אינן אלא שני כלים לטיפול בבעיה פוליטית, מרחבית וחברתית. עקרונית, ניתן להבנות ארגז כלים רחב יותר שניתן לעשות בו שימוש כדי לצמצם את אי השוויון המרחבי, שהרי המכניזמים שעליהם דובר במאמר זה אינם מספקים לנו אלא תמונה חלקית בלבד בנוגע לשאלה: מדוע ישנם פערים, פערים מרחביים ואי-שוויון בין רשויות מקומיות? אם כך, זהו נתיב מרכזי שראוי לפסוע בו: מחקרי המשך ראוי שיבחנו כלים נוספים לטובת צמצום אי השוויון המרחבי. כמו כן, חוקרים שנכנסים לשדה זה צריכים לקחת בחשבון כי כל בחירה באפיק השפעה כזה או אחר (מתוך המצאי הקיים או האפשרי), צריכה להיות מנותחת בכלים של מדיניות ציבורית. כך או אחרת, חוקרים שיבקשו בעתיד להרחיב ולשכלל את היצע החלופות לטיפול בנושא צריכים לשקע את הדיון במסגרת אחת ברורה המתייחסת לשאלה: איזו מדיניות, או כלי מדיניות, תהא יעילה יותר, בהירה וברורה, ותספק לנו תרומה של ממש בנוגע לצמצום אי-השוויון המרחבי?

## References

1. Gyuris, F. Urban inequality: Approaches and narratives. In *Inequalities in Creative Cities: Issues, Approaches, Comparisons*; Gerhard, U., Hoelscher, M., Wilson, D., Eds.; Springer: Berlin/Heidelberg, Germany; Palgrave Macmillan: New York, NY, USA, 2017.
2. Morrill, R. Spatial equity. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*; Smelser, N.J., Baltes, P.B., Eds.; Elsevier: Amsterdam, The Netherlands, 2001; pp. 14789–14792.
3. Ward, K. Inequality, Spatial. In *The Dictionary of Human Geography*; Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., Whatmore, S., Eds.; John Wiley & Sons: Hoboken, NJ, USA, 2011.
4. Derakhti, L.; Baeten, G. Contradictions of transit-oriented development in low-income neighborhoods: The case study of Rosengard in Malmo, Sweden. *Urban Sci.* 2020, 4, 20.
5. Kim, S. Spatial Inequality and Economic Development; Working Paper No. 16.; Commission on Growth and Development, World Bank: Washington, DC, USA, 2008.
6. Wei, Y.D. Spatiality of regional inequality. *Appl. Geogr.* 2015, 61, 1–10.
7. Yue, W.; Zhang, Y.; Ye, X.; Cheng, Y.; Leipnik, M.R. Dynamics of multi-scale intra-provincial regional inequality in Zhejiang, China. *Sustainability* 2014, 6, 5763–5784.
8. Ren, J. Exceptionalism and theorizing spatial inequality: Segregation research on cities in China. *J. Urban Aff.* 2021, 45, 1225–1237.
9. Delville, P.L.; Moalic, A.-C. Territorialities, spatial inequalities and the formalization of land rights in central benin. *Africa* 2019, 89, 329–352.
10. Kalfas, D.; Kalogiannidis, S.; Chatzitheodoridis, F.; Toska, E. Urbanization and land use planning for achieving the sustainable development goals (SDGs): A case study of greece. *Urban Sci.* 2023, 7, 43.
11. Falk, N.; Manns, J. Capital gains and spatial inequalities: Developing fairer suburbs. *Political Q.* 2019, 90, 23–31.
12. Tewdwr-Jones, M.; McNeill, D. The politics of city-region planning and governance: Reconciling the national, regional and urban in the competing voices of institutional restructuring. *Eur. Urban Reg. Stud.* 2000, 7, 119–134.
13. Fuentealba, R.; Verrest, H.; Gupta, J. Planning for exclusion: The politics of urban disaster governance. *Political Gov.* 2020, 8, 244–255.
14. Bounoua, L.; Nigro, J.; Thome, K.; Zhang, P.; Fathi, N.; Lachir, A. A method for mapping future urbanization in the United States. *Urban Sci.* 2018, 2, 40.
15. Okyere, S.A.; Diko, S.K.; Hiraoka, M.; Kita, M. An urban “mixture”: Spatial dynamics of social interactions and human behaviors in the Abese informal quarter of La Dadekotopon, Ghana. *Urban Sci.* 2017, 1, 13.
16. Addae, B.; Oppelt, N. Land-use/land-cover change analysis and urban growth modelling in the greater accra metropolitan area (GAMA), Ghana. *Urban Sci.* 2019, 3, 26.
17. Salata, S.; Ozkavaf, Senalp, S.; Velibeyoğlu, K. Integrating Ecosystem Vulnerability in the Environmental Regulation Plan of Izmir (Turkey)—What Are the Limits and Potentialities? *Urban Sci.* 2022, 6, 19.
18. Gyuris, F. *The Political Discourse of Spatial Disparities*; Springer Science and Business Media LLC: Dordrecht, The Netherlands, 2014; ISBN 9783319015071.
19. Elden, S. Land, terrain, territory. *Prog. Hum. Geogr.* 2010, 34, 799–817.

20. Jenkins, J.C.; Leicht, K.T.;Wendt, H. Class forces, political institutions, and state intervention: Subnational economic development policy in the United States, 1971–1990. *Am. J. Sociol.* 2006, 111, 1122–1180. *Urban Sci.* 2024, 8, 25 16 of 17
21. Kubler, D.; Rochat, P.E. Fragmented governance and spatial equity in metropolitan areas: The role of intergovernmental cooperation and revenue-sharing. *Urban Aff. Rev.* 2019, 55, 1247–1279.
22. Musterd, S.; Marci ´ nczak, S.; van Ham, M.; Tammaru, T. Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geogr.* 2016, 38, 1062–1083.
23. Razin, E.; Hazan, A. Redrawing Israel’s local government map: Political decisions, court rulings or popular determination. *Political Geogr.* 2001, 20, 513–533.
24. Agnew, J. Revisiting the territorial trap. *Nord. Geogr. Publ.* 2015, 44, 43–48.
25. Elden, S. Contingent sovereignty, territorial integrity and the sanctity of borders. *SAIS Rev.* 2006, 26, 11–24.
26. Elden, S. Thinking territory historically. *Geopolitics* 2010, 15, 757–761.
27. Paasi, A. Europe as a social process and discourse: Considerations of place, boundaries and identity. *Eur. Urban Reg. Stud.* 2001, 8, 7–28.
28. Shah, N. The territorial trap of the territorial trap: Global transformation and the problem of the state’s two territories. *Int. Political Sociol.* 2012, 6, 57–76.
29. Tockman, J. Decentralisation, socio-territoriality and the exercise of indigenous self-governance in Bolivia. *Third World Q.* 2015, 37, 153–171.
30. Beeri, I.; Aharon-Gutman, M.; Luzer, J. Central–local territoriality–But in moderation: Are boundary commissions a mechanism for preserving and minimizing spatial inequality. *Megamot* 2020, 55, 67–96.
31. Yilmaz, S. Human Territoriality: A Spatial Control Strategy. *Altern. Polit.* 2018, 10, 131–155.
32. Pendall, R.; Wolanski, R.M.; McGovern, D. Property rights in state legislatures: Rural-urban differences in support for state anti-takings bills. *J. Rural. Stud.* 2002, 18, 19–33.
33. Ezcurra, R.; Rodríguez-Pose, A. Government quality and spatial inequality: A cross-country analysis. *Environ. Plan. A Econ. Space* 2014, 46, 1732–1753.
34. Bianchi, S.; Richiedei, A. Territorial Governance for Sustainable Development: A multi-level governance analysis in the Italian context. *Sustainability* 2023, 15, 2526.
35. Ebinger, F.; Kuhlmann, S.; Bogumil, J. Territorial reforms in Europe: Effects on administrative performance and democratic participation. *Local government studies* 2019, 45, 1–23.
36. Kemp, A. *The Mirror Language of the Border: State Territoriality and National Minorities.* *Isr. Sociol.* 1999, 1, 319–349.
37. Tiebout, C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *J. Political Econ.* 1956, 64, 416–424.
38. Birkland, T.A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making;* Routledge: London, UK, 2015.
39. Falah, G. Land fragmentation and spatial control in the nazareth metropolitan area\*. *Prof. Geogr.* 1992, 44, 30–44.
40. Lipshitz, G.; Raveh, A. Socio-economic differences among localities: A new method of multivariate analysis. *Reg. Stud.* 1998, 32, 747–757.
41. Cohen, N.; Aharon-Gutman, M. Labor agencies and the temporality of struggles: A comparative study in the Israeli periphery. *Geoforum* 2016, 74, 98–107.



42. Tzfadia, E. Academic Discourse on Making New Towns in Israel: Three Approaches in Social Science. *Environ. Plan. C Gov. Policy* 2005, 23, 475–491.
43. Yiftachel, O.; Ghanem, A. Towards a Theory of Ethnocratic Regimes: The Politics of Ethno-National Expansion. *State Soc.* 2004, 4, 761–788.
44. Beeri, I. Lack of Reform in Israeli Local Government and Its Impact on Modern Developments in Public Management. *Public Manag. Rev.* 2020, 23, 1423–1435.
45. Yiftachel, O. Centralized power and divided space: ‘Fractured regions’ in the Israeli ‘ethnocracy’. *GeoJournal* 2001, 53, 283–293.
46. Barak-Erez, D. Distributive Justice in Israel Lands: Following the Agricultural Lands Case. *Hamishpat* 2008, 10, 291.
47. Hananel, R. Distributive justice and regional planning: The politics of regional revenue-generating land uses in Israel. *Int. Plan. Stud.* 2009, 14, 177–199.
48. Meydani, A. The design of land policy in Israel: Between law and political culture. *Land Use Policy* 2010, 27, 1190–1196.
49. Israel Interior Ministry. The Work of Permanent Geographic Commissions. Available online: [https://www.gov.il/BlobFolder/guide/geographical-process1/he/Guides\\_comitee\\_2-10-2022.pptx](https://www.gov.il/BlobFolder/guide/geographical-process1/he/Guides_comitee_2-10-2022.pptx) (accessed on 19 March 2024).
50. Alfasi, N.; Migdalovich, E. Losing faith in planning. *Land Use Policy* 2020, 97, 104790.
51. Hayes, A.F. The PROCESS Macro for SPSS and SAS. 2015. Available online: <http://www.processmacro.org/index.html> (accessed on 19 March 2024).
52. Beeri, I.; Razin, E. Local Democracy in Israel: Decentralization, Localism, Participation and Local Politics; Floersheimer Studies at the Hebrew University of Jerusalem; Hebrew University of Jerusalem: Jerusalem, Israel, 2015.
53. Blank, Y. The Place of the Local: Local Government Law, Decentralization and Spatial Inequality. *Mishpatim* 2003, 34, 197.
54. Reingewertz, Y.; Beeri, I. How effective is central enforcement? Evidence from convened committees in failing local authorities. *Environ. Plan. C Politics Space* 2017, 36, 357–380.
55. Hananel, R. The Land Narrative: Rethinking Israel’s National Land Policy. *Land Use Policy* 2015, 45, 128–140. *Urban Sci.* 2024, 8, 25 17 of 17
56. Tzfadia, E. Public Housing as Control: Spatial Policy of Settling Immi-grants in Israeli Development Towns. *Hous. Stud.* 2006, 21, 523–537.
57. Smith, N. *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*; University of Georgia Press: Athens, GA, USA, 1984; Volume 3.
58. Soja, E.W. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*; Verso: Brooklyn, NY, USA, 1989.
59. Aarsather, N.; Nyseth, T.; Bjorna, H. Two networks, one city: Democracy and governance networks in urban transformation. *Eur. Urban Reg. Stud.* 2011, 18, 306–320.
60. Uster, A.; Beeri, I.; Vashdi, D. Don’t push too hard. Examining the managerial behaviours of local authorities in collaborative networks with nonprofit organisations. *Local Gov. Stud.* 2018, 45, 124–145.
61. Smith, D.M. Who gets what where, and how: A welfare focus for human geography. *Geography* 1974, 59, 289–297.

טבלה 1: ממוצעים, סטיות תקן ומתאמים בין משתני המחקר עבור BC2003-2016 (H1)

	ממוצע	1 סטיית תקן	2	3	4	5
משתנים בלתי תלויים	1. עיתוי: זמן ההחלטה של הועדה מאז בג'צ הקרקעות	9.04	3.20			
	2. סטטוס סוציו-אקונומי	4.50	2.07	0.03		
	3. פריפריאליות: קירבה למרכז	5.52	1.87	0.01	0.33***	
	4. שיוך אתני (יהודי)	0.71	0.45	-0.07	0.62***	0.31***
	5. שיוך פוליטי (ימין וחרדים)	0.68	0.47	0.07	0.02	0.57**
משתנה תלוי	6. שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית	13.18	47.83	-0.35**	0.06	-0.18
					-0.06	-0.25*

N = 94; \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001.

טבלה 2: ניתוחי השפעות עקיפות על העברת קרקעות BC2003-2016 (H2)

משתנה תלוי = שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית	R <sup>2</sup> = 0.19*** ΔR <sup>2</sup> = 0.09***		R <sup>2</sup> = 0.19*** ΔR <sup>2</sup> = 0.09**		R <sup>2</sup> = 0.31*** ΔR <sup>2</sup> = 0.16***	
	מודל I		מודל II		מודל III	
	מנבאים	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)
קבוע	-43.45 (34.53)	-1.25	198.25 (29.88)	4.48***	154.99 (26.95)	5.75***
עיתוי ההחלטה	4.50 (3.10)	1.45	-15.75 (4.13)	-3.81***	-12.48 (2.55)	-4.89***
סטטוס סוציו-אקונומי	22.52 (6.87)	3.27**				
פריפריאליות (קרבה למרכז)			-26.60 (7.59)	-3.50**		
שיוך פוליטי (ימין וחרדים)					-153.13 (35.07)	-4.36***
סטטוס סוציו-אקונומי X עיתוי ההחלטה	-1.93 (0.61)	-3.15**				
קרבה למרכז X עיתוי ההחלטה			2.17 (0.70)	3.09**		
שיוך פוליטי (ימין וחרדים) X עיתוי ההחלטה					12.72 (3.26)	3.89***

N = 94; p < 0.05 \*, p < 0.01 \*\*, p < 0.001 \*\*\*; R<sup>2</sup> = ניבוי יכולת הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = ניבוי ההשפעה העקיפה

טבלה 3: ניתוחי השפעות סימולטניות עקיפות על העברת קרקעות BC2003-2016 (H2)

משתנה תלוי = שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית	R <sup>2</sup> = 0.44*** ΔR <sup>2</sup> = 0.26***		R <sup>2</sup> = 0.33*** ΔR <sup>2</sup> = 0.17***		R <sup>2</sup> = 0.43*** ΔR <sup>2</sup> = 0.230***		R <sup>2</sup> = 0.29*** ΔR <sup>2</sup> = 0.09**		R <sup>2</sup> = 0.49*** ΔR <sup>2</sup> = 0.24***		R <sup>2</sup> = 0.42*** ΔR <sup>2</sup> = 0.18***	
	מודל IV		מודל V		מודל VI		מודל VII		מודל VIII		מודל IX	
	מנבאים	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)
קבוע	137.35 (37.58)	3.65**	-18.38 (29.88)	-0.61	107.81 (47.65)	2.26*	194.94 (37.88)	5.14***	275.68 (42.63)	6.46***	157.52 (38.62)	4.078***
עיתוי ההחלטה	-12.81 (4.05)	-3.15*	3.50 (3.23)	1.08	-9.17 (5.03)	-1.82	-18.89 (4.20)	-4.49***	-26.25 (4.74)	-5.53***	-14.23 (3.95)	-3.610**
סטטוס סוציו-אקונומי	25.92 (5.26)	4.92***	39.4 (8.3)	4.73***	10.08 (7.14)	1.41						
פריפריאליות (קרבה למרכז)	-35.80 (6.13)	-4.73***					-31.31 (7.38)	-4.23***	-22.94 (7.59)	-3.02**		
שיוך אתני (יהודי)			-158.94 (40.569)	-3.70***			59.20 (33.12)	1.78*			17.82 (49.02)	-1.037
שיוך פוליטי†					-153.51 (34.39)	-4.46***			-119.79 (33.84)	-3.02***	-169.30 (38.81)	-3.617**
סטטוס סוציו-אקונומי X עיתוי ההחלטה	-2.70 (0.57)	-5.83***	-3.86 (0.09)	-4.26***	-1.22 (0.77)	-1.56						
קרבה למרכז X עיתוי ההחלטה	3.67 (0.69)	5.31***					3.25 (0.82)	3.97**	2.20 (0.86)	2.54*		
שיוך אתני (יהודי) X עיתוי ההחלטה			14.77 (4.50)	3.27***			-6.98 (3.41)	-2.04*			-3.82 (5.23)	0.586
שיוך פוליטי† X עיתוי ההחלטה					15.45 (3.75)	4.12***			11.66 (3.75)	3.10**	17.87 (4.28)	3.336***

N = 175; p < 0.05 \*, p < 0.01 \*\*, p < 0.001 \*\*\*; R<sup>2</sup> = ניבוי יכולת הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = ניבוי ההשפעה הסימולטנית העקיפה; † = ימין וחרדים

טבלה 4: ממוצעים, סטיות תקן ומתאמים בין משתני המחקר עבור PGC2016-2022 – (H3)

	ממוצע	סטיות תקן	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
משתנים בלתי תלויים	1. סטטוס סוציו-אקונומי	4.91	2.34									
	2. פריפראליות: קירבה למרכז	4.43	1.78	0.34**								
	3. שיוך אתני (שיעור יהודים)	61.8	46.7	0.72**	0.25**							
	4. שיוך פוליטי (ימין וחרדים) <sup>†</sup>	0.64	0.48	-0.45**	0.02	0.24*						
	5. איתנות פיננסית	47	19.2	0.81**	0.41**	0.71**	-0.34**					
משתנים תלויים	6. גודל הרשות – מספר תושבים	K27	K63	0.00	0.31**	0.10	0.06	0.13*				
	7. שטח הרשות המקומית בקמ"ר	K89 <sup>2</sup>	K302 <sup>2</sup>	0.16*	-0.20**	0.18**	-0.29**	0.37**	-0.01			
	8. שיעור השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית <sup>††</sup>	0.37	1.06	0.02	-0.04	.07	-0.05	-0.11	-0.04	0.14		
	9. יוזם התהליך (הרשות המקומית המקבלת)	0.61	0.49	-0.14*	-0.15*	-0.21**	-0.09	-0.17**	-0.02	-0.12	0.08	
	10. שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית	0.32	1.16	0.20*	-0.02	0.19*	-0.10	0.06	-0.02	0.23**	0.84**	-0.03
	11. שיעור הגידול בהכנסות ממיסים	0.30	0.96	-0.17	0.11	-0.25*	0.19	-0.28**	-0.13	-0.16	0.02	-0.16

N = 280; \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001; † = של ראש הרשות ביחס לקואליציה/שר הפנים ; †† = ביחס לשטח הרשות

טבלה 5: ניתוחי השפעות עקיפות על העברת קרקעות וגידול הכנסות ממיסים PGC2016-2022 – (H4)

מנבאים	משתנה תלוי = שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית								משתנה תלוי = שיעור הגידול בהכנסות ממיסים	
	R <sup>2</sup> = 0.82*** ΔR <sup>2</sup> = 0.09*** מודל X		R <sup>2</sup> = 0.33*** ΔR <sup>2</sup> = 0.06*** מודל XI		R <sup>2</sup> = 0.73*** ΔR <sup>2</sup> = 0.02*** מודל XII		R <sup>2</sup> = 0.73*** ΔR <sup>2</sup> = 0.02** מודל XIII		R <sup>2</sup> = 0.42*** ΔR <sup>2</sup> = 0.39*** מודל XIV	
	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T
קבוע	0.20 (0.13)	1.53	0.11 (0.09)	1.14	-0.05 (0.16)	-0.31	-0.05 (0.07)	-0.69	-0.12 (0.39)	-0.29***
שיעור השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית	-0.32 (0.16)	-2.05*	0.13 (0.14)	0.96	0.41 (0.18)	2.21*	0.73 (0.07)	10.22***	9.67 (2.24)	4.32***
סטטוס סוציו-אקונומי	-0.03 (0.02)	-1.34								
שיוך אתני (יהודי)			0.00 (0.00)	-1.13						
איתנות פיננסית					0.00 (0.00)	0.03				
שטח הרשות המקומית							0.00 (0.00)	0.91		
יוזם התהליך									0.42 (0.47)	0.89
(הרשות המקומית המקבלת)										
סטטוס סוציו-אקונומי X	0.19 (0.02)	7.94***								
שיעור השטח שנדרש										
שיוך אתני (יהודי) X			0.01 (0.00)	5.72***						
שיוך אתני (יהודי) X										
איתנות פיננסית X					0.01 (0.00)	2.78**				
שיעור השטח שנדרש										
שטח הרשות המקומית X							0.00 (0.00)	2.81**		
שיעור השטח שנדרש										
יוזם התהליך X										
שיעור השטח שנדרש									-9.66 (2.25)	-4.30***

N = 280; p < 0.05 \*, p < 0.01 \*\*, p < 0.001 \*\*\*; R<sup>2</sup> = יכולת הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = ניבוי ההשפעה הסטטיסטית העקיפה

טבלה 6: ניתוחי השפעות סימולטניות עקיפות על העברת קרקעות PGC2016-2022 – (H4)

מנבאים	משתנה תלוי = שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית													
	R <sup>2</sup> =.83*** ΔR <sup>2</sup> =.10*** מודל XV		R <sup>2</sup> =.83*** ΔR <sup>2</sup> =.10*** מודל XVI		R <sup>2</sup> =.97*** ΔR <sup>2</sup> =.06*** מודל XVII		R <sup>2</sup> =.83*** ΔR <sup>2</sup> =.10*** מודל XVIII		R <sup>2</sup> =.82*** ΔR <sup>2</sup> =.10*** מודל XIX		R <sup>2</sup> =.82*** ΔR <sup>2</sup> =.09*** מודל XX		R <sup>2</sup> =.83*** ΔR <sup>2</sup> =.10*** מודל XXI	
	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T
קבוע	.23(.15)	1.51	.27(.14)	1.98*	.12(.35)	.35	.21(.14)	1.54	.22(.13)	1.65	.20(.13)	1.54	.43(.16)	2.73**
שיעור השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית	-.13(.16)	-.80	-.44(.16)	-2.73**	-.64(.21)	-3.01***	-.18(.17)	-1.09	-.34(.16)	-2.14*	-.31(.16)	-1.98*	-.27(.16)	-1.70
סטטוס סוציו-אקונומי פריפריאליות (קרבה למרכז)	-.03(.02)	-1.21	-.05(.04)	-1.39	-.03(.05)	-.56	-.03(.04)	-.82	-.03(.02)	-1.52	-.03(.1602)	-1.45	-.05(.02)	-2.08*
שיוך אתני (יהודי)	-.01(.03)	-.20	.00(.00)	.59										
שיוך פוליטי†					.09(.15)	.62								
איתנות פיננסית							.00(.00)	-.05						
גודל הרשות – מספר תושבים									.00(.00)	-.12				
שטח הרשות המקומית											.00(.00)	.91		
יחום התהליך													-.24(.10)	-2.28*
(הרשות המקומית המקבלת)														
סטטוס סוציו-אקונומי X	.21(.02)	8.53***	.17(.03)	5.29***	.23(.03)	7.84***	.24(.03)	7.65***	.21(.03)	8.06***	.19(.03)	7.14***	.20(.02)	8.34***
שיעור השטח שנדרש קרבה למרכז X	-.06(.02)	-2.89***												
שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X			.00(.00)	1.64										
שיעור השטח שנדרש שיוך פוליטי X					.20(.07)	2.87**								
שיעור השטח שנדרש איתנות פיננסית X							-.01(.00)	-2.44*						
שיעור השטח שנדרש מספר תושבים X									.00(.00)	-1.83*				
שיעור השטח שנדרש שטח הרשות המקומית X											-.00(.00)	-.38		
שיעור השטח שנדרש יחום התהליך X													-.10(.08)	-1.14
שיעור השטח שנדרש														

N=175;  $p < .05^*$ ,  $p < .01^{**}$ ,  $p < .001^{***}$ ; R<sup>2</sup> = יכולת הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = שיעור יכולת הניבוי של המודל; † =Right, ultra-Orthodox;

טבלה 6 (המשך-1): ניתוחי השפעות סימולטניות עקיפות על העברת קרקעות PGC2016-2022 – (H4)

מנבאים	משתנה תלוי = שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית													
	R <sup>2</sup> =.80*** ΔR <sup>2</sup> =.07*** מודל XXII		R <sup>2</sup> =.91*** ΔR <sup>2</sup> =.02* מודל XXIII		R <sup>2</sup> =.79*** ΔR <sup>2</sup> =.07*** מודל XXIV		R <sup>2</sup> =.74*** ΔR <sup>2</sup> =.02** מודל XXV		R <sup>2</sup> =.74*** ΔR <sup>2</sup> =.02*** מודל XXVI		R <sup>2</sup> =.78*** ΔR <sup>2</sup> =.06*** מודל XXVII		R <sup>2</sup> =.78*** ΔR <sup>2</sup> =.06*** מודל XXVIII	
	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T	B(SE)	T
קבוע	.23(.15)	1.54	.08(.30)	.26	.11(.17)	.64	-.01(.17)	-.07	-.04(.17)	-.23	.14(.16)	.82	.11(.09)	1.13
שיעור השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית	.31(.15)	2.02*	1.57(.20)	7.82***	.28(.17)	1.69	1.04(.13)	8.15***	.87(.14)	6.40***	.03(.18)	.17	.14(.14)	.97
סטטוס סוציו-אקונומי פריפריאליות (קרבה למרכז)	-.03(.03)	-.92	-.01(.05)	-.22	-.01(.04)	-.19	-.01(.04)	-.14	.00(.03)	-.02	.00(.00)	-.59	.00(.00)	-1.11
שיוך אתני (יהודי)			-.06(.21)	-.28							.00(.00)	-.18*		
שיוך פוליטי†					.00(.00)	-.53								
איתנות פיננסית							.00(.00)	.18					.00(.00)	-.06
גודל הרשות – מספר תושבים									.00(.00)	.85				
שטח הרשות המקומית														
יחום התהליך	-.06(.02)	-2.57**	-.10(.03)	-3.01***	-.16(.03)	-4.99***	-.09(.03)	-2.75**	-.03(.03)	-1.18***				
(הרשות המקומית המקבלת)														
סטטוס סוציו-אקונומי X	.01(.00)	6.45***									.01(.00)	4.67***	.01(.00)	5.51***
שיעור השטח שנדרש קרבה למרכז X			-.25(.13)	-1.91*										
שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X					.03(.01)	5.95***					.00(.00)	.84		
שיעור השטח שנדרש שיוך פוליטי X							.00(.00)	3.09***					.00(.00)	-1.18
שיעור השטח שנדרש איתנות פיננסית X									.00(.00)	2.84**				
שיעור השטח שנדרש יחום התהליך X														
שיעור השטח שנדרש														

N=175;  $p < .05^*$ ,  $p < .01^{**}$ ,  $p < .001^{***}$ ; R<sup>2</sup> = יכולת הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = שיעור יכולת הניבוי של המודל; † =Right, ultra-Orthodox;

טבלה 6 (המשך-2): ניתוחי השפעות סימולטניות עקיפות על העברת קרקעות PGC2016-2022 – (H4)

מנבאים	משתנה תלוי = שיעור הגידול בשטח הרשות המקומית													
	R <sup>2</sup> = 0.79*** ΔR <sup>2</sup> = 0.06*** מודל XXIX		R <sup>2</sup> = 0.78*** ΔR <sup>2</sup> = 0.06*** מודל XXX		R <sup>2</sup> = 0.75*** ΔR <sup>2</sup> = 0.03*** מודל XXXI		R <sup>2</sup> = 0.74*** ΔR <sup>2</sup> = 0.02** מודל XXXII		R <sup>2</sup> = 0.76*** ΔR <sup>2</sup> = 0.04*** מודל XXXIII		R <sup>2</sup> = 0.74*** ΔR <sup>2</sup> = 0.02** מודל XXXIV		R <sup>2</sup> = 0.75*** ΔR <sup>2</sup> = 0.03*** מודל XXXV	
	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T
קבוע	0.11 (0.09)	1.20	0.28 (0.13)	2.18*	0.05 (0.16)	0.28	-0.02 (0.16)	-0.13	0.29 (0.20)	1.49	-0.05 (0.07)	-0.66	0.09 (0.10)	0.91
שיעור השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית	0.10 (0.14)	0.76	0.11 (0.17)	0.66	-0.08 (0.26)	-0.33	0.48 (0.19)	2.48**	0.29 (0.18)	1.63	0.78 (0.08)	9.34***	0.85 (0.09)	9.79***
סטטוס סוציו-אקונומי פריפריאליות (קרבה למרכז) שיוך אתני (יהודי) שיוך פוליטי <sup>†</sup>	0.00 (0.00)	-1.15	0.00 (0.00)	-1.69	0.00 (0.00)	-0.76	0.00 (0.00)	-0.17	0.00 (0.00)	-1.19	0.00 (0.00)	0.20	0.00 (0.00)	0.46
גודל הרשות – מספר תושבים	0.00 (0.00)	0.78					0.00 (0.00)	0.92			0.00 (0.00)	0.86	0.00 (0.00)	0.46
שטח התהליך			-0.23 (0.12)	-1.93*					-0.24 (0.12)	-1.89*			-0.18 (0.12)	-1.48
שטח הרשות המקומית (הרשות המקומית המקבלת)	0.01 (0.00)	5.13***	0.01 (0.00)	5.60***										
סטטוס סוציו-אקונומי X שיעור השטח שנדרש קרבה למרכז X					0.03 (0.01)	3.69***	0.01 (0.00)	1.48	0.02 (0.00)	4.20***				
שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X					0.00 (0.00)	-2.68**					0.00 (0.00)	1.07		
שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X	0.00 (0.00)	1.75*					0.00 (0.00)	1.43			0.00 (0.00)	2.75**	0.00 (0.00)	3.43***
שיוך אתני (יהודי) X שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X			0.06 (0.10)	0.58					-0.30 (0.12)	-2.57**			-0.21 (0.11)	-1.93*

N = 175; p < 0.05 \*, p < 0.01 \*\*, p < 0.001 \*\*\*; R<sup>2</sup> = המודל של הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = ניבוי ההשפעה הסימולטנית העקיפה =; † = Right, ultra-Orthodox.

טבלה 7: ניתוחי השפעות סימולטניות עקיפות על גידול הכנסות ממיסים PGC2016-2022 – (H4)

מנבאים	משתנה תלוי = שיעור הגידול בהכנסות ממיסים											
	R <sup>2</sup> = 0.56*** ΔR <sup>2</sup> = 0.37*** מודל XXXVI		R <sup>2</sup> = 0.46* ΔR <sup>2</sup> = 0.42*** מודל XXXVII		R <sup>2</sup> = 0.48* ΔR <sup>2</sup> = 0.27** מודל XXXVIII		R <sup>2</sup> = 0.50** ΔR <sup>2</sup> = 0.31** מודל XXXIX		R <sup>2</sup> = 0.45* ΔR <sup>2</sup> = 0.36** מודל XXXX		R <sup>2</sup> = 0.44* ΔR <sup>2</sup> = 0.37** מודל XXXXI	
	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T	B (SE)	T
קבוע	0.67 (1.06)	0.63	1.12 (1.06)	1.05	0.20 (0.81)	0.25	1.08 (1.17)	0.92	-0.04 (0.63)	-0.06	-0.08 (0.51)	-0.16
שיעור השטח שנדרש ע"י הרשות המקומית	12.22 (3.27)	3.74***	9.17 (3.20)	2.87**	9.25 (2.86)	3.23***	9.31 (3.30)	2.83**	9.94 (2.77)	3.59***	9.60 (2.66)	3.61***
סטטוס סוציו-אקונומי פריפריאליות (קרבה למרכז) שיוך אתני (יהודי) שיוך פוליטי <sup>†</sup>	-0.12 (0.16)	-0.76	-0.27 (0.20)	-1.30	-0.30 (0.68)	-0.45			-0.02 (0.02)	-1.08		
גודל הרשות – מספר תושבים									0.00 (0.00)	-0.08	0.00 (0.00)	-0.26
שטח הרשות המקומית (הרשות המקומית המקבלת)	0.29 (0.54)	0.54	0.41 (0.61)	0.67	0.20 (0.63)	0.32	0.06 (0.10)	0.58	0.32 (0.63)	0.51	0.36 (0.63)	0.57
שטח התהליך	-0.65 (0.45)	-1.43										
סטטוס סוציו-אקונומי X שיעור השטח שנדרש קרבה למרכז X			0.24 (0.46)	0.51								
שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X					-1.18 (1.13)	-1.05						
שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X							-0.01 (0.05)	-0.24				
שיוך אתני (יהודי) X שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X									0.00 (0.00)	-0.08		
שיוך אתני (יהודי) X שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X											0.00 (0.00)	-0.26
שיוך אתני (יהודי) X שיעור השטח שנדרש שיוך אתני (יהודי) X	-9.02 (2.35)	-3.83***	-9.97 (2.64)	-3.78***	-8.09 (2.77)	-2.92**	-8.82 (2.52)	-3.50***	-8.67 (2.79)	-3.11**	-8.80 (2.79)	-3.16***

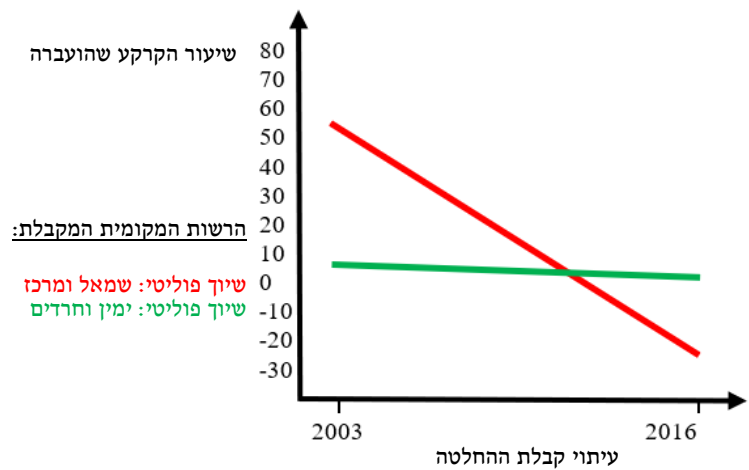
N = 105; p < 0.05 \*, p < 0.01 \*\*, p < 0.001 \*\*\*; R<sup>2</sup> = המודל של הניבוי של המודל; ΔR<sup>2</sup> = ניבוי ההשפעה הסימולטנית העקיפה =



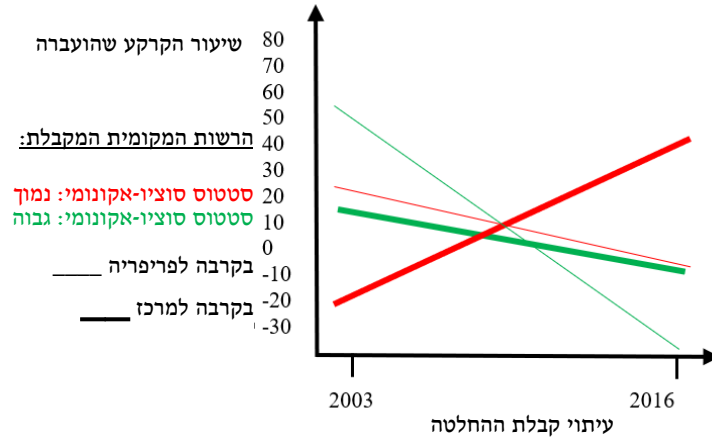
איור 1: סטטוס סוציו-אקונומי כמשתנה ממתן (מודל 1)



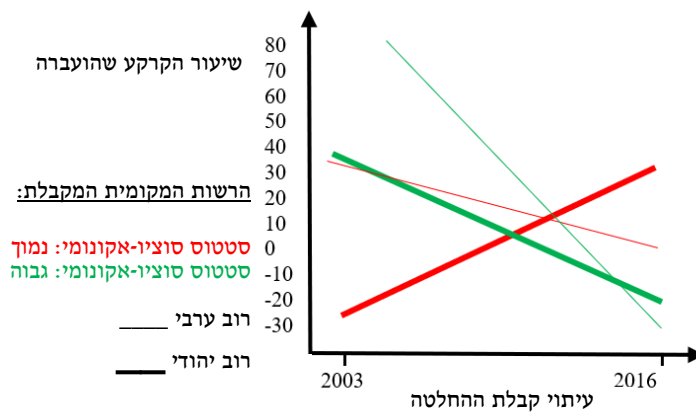
איור 2: קרבה למרכז כמשתנה ממתן (מודל 2)



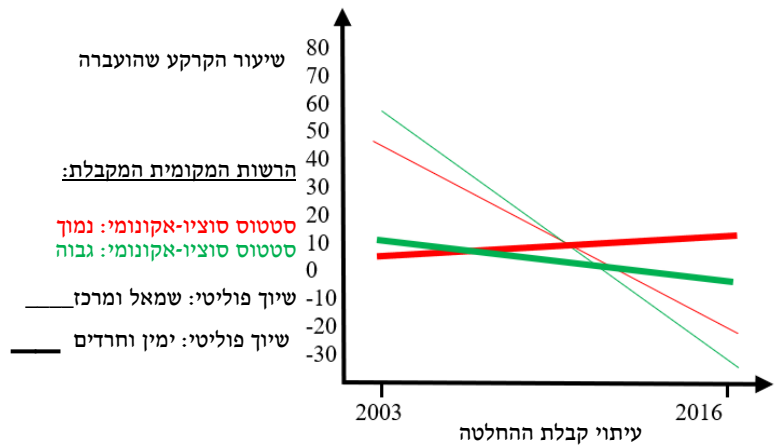
איור 3: שיוך פוליטי כמשתנה ממתן (מודל 3)



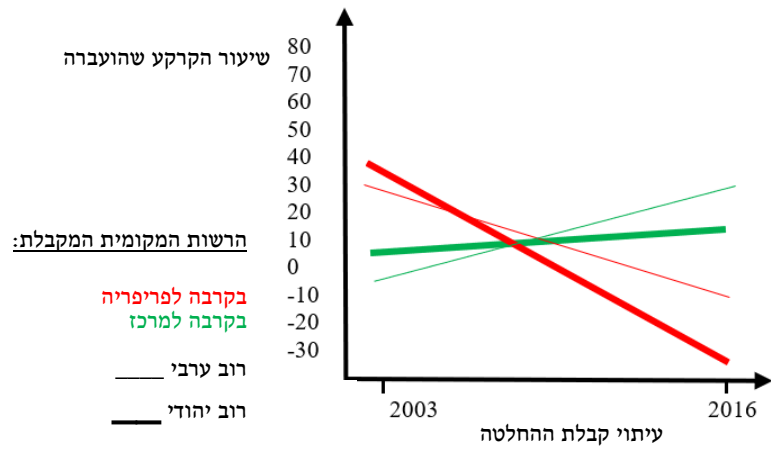
איור 4: סטטוס סוציו-אקונומי וקרבה למרכז כמשתנים ממתנים (מודל 4)



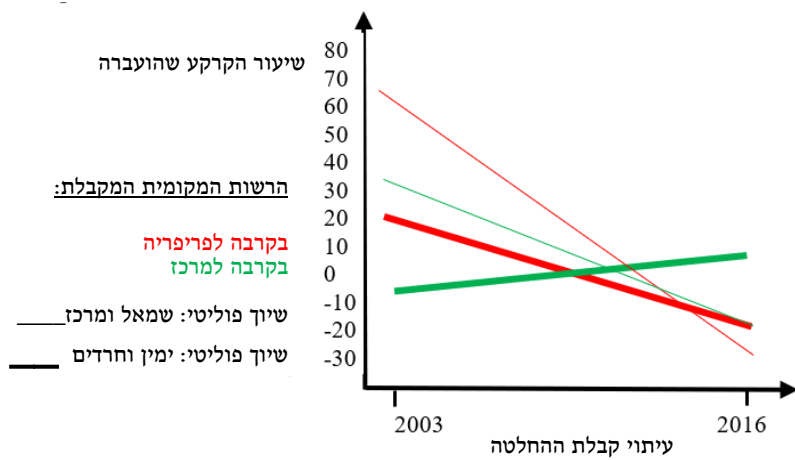
איור 5: סטטוס סוציו-אקונומי ושיוך אתני כמשתנים ממתנים (מודל 5)



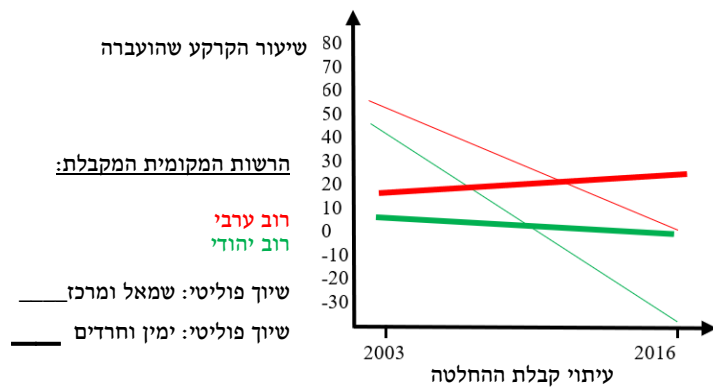
איור 6: סטטוס סוציו-אקונומי ושיוך פוליטי כמשתנים ממתנים (מודל 6)



איוור 7: קרבה למרכז ושיוך אתני כמשתנים ממתנים (מודל 7)

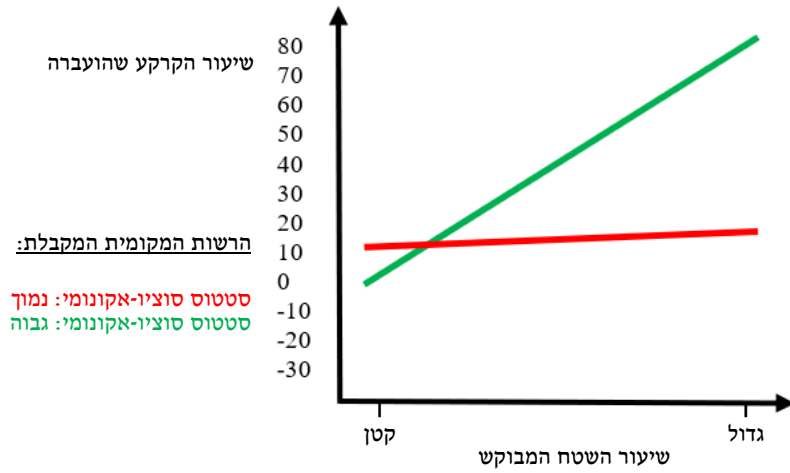


איוור 8: קרבה למרכז ושיוך פוליטי כמשתנים ממתנים (מודל 8)

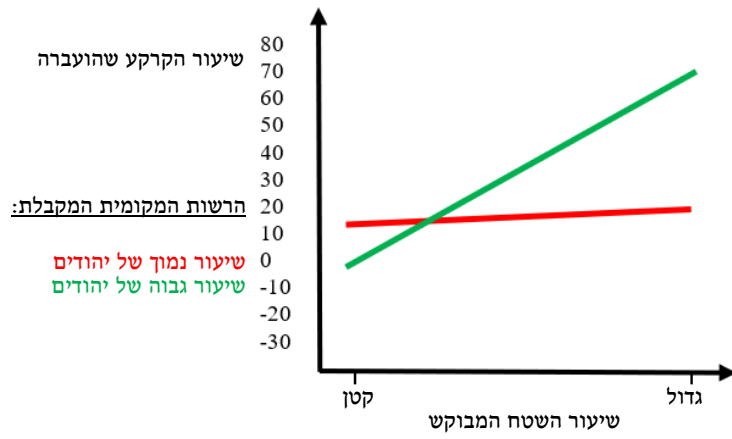


איוור 9: שיוך אתני ושיוך פוליטי כמשתנים ממתנים (מודל 9)

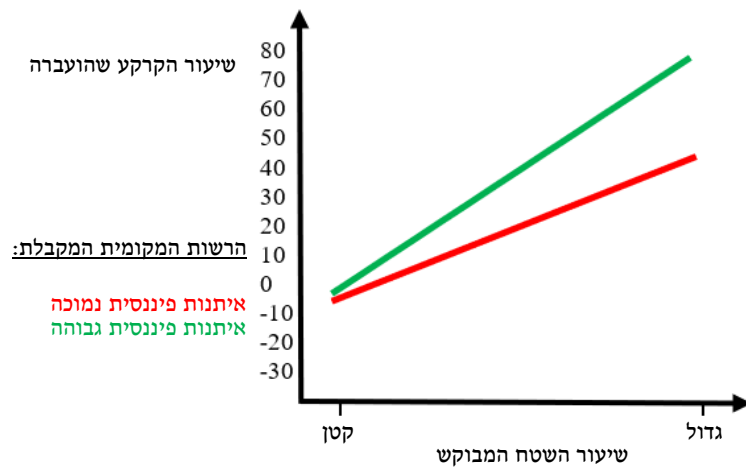




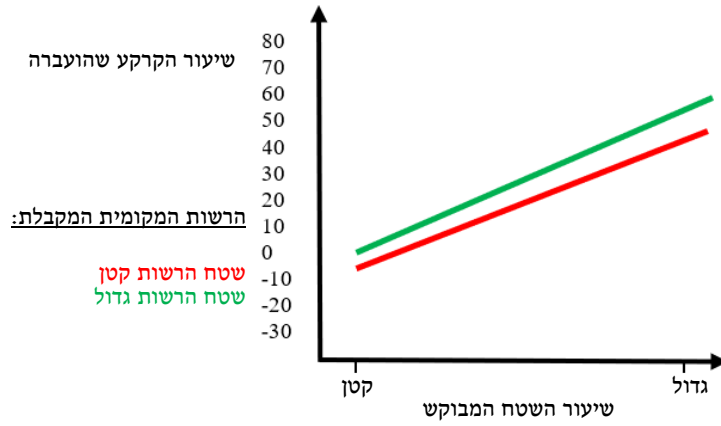
איור 10: סטטוס סוציו-אקונומי כמשתנה ממתן (מודל 10)



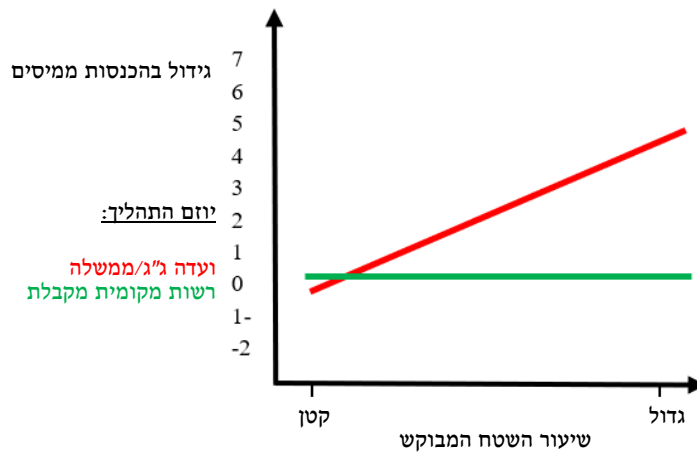
איור 11: שיעור היהודים כמשתנה ממתן (מודל 11)



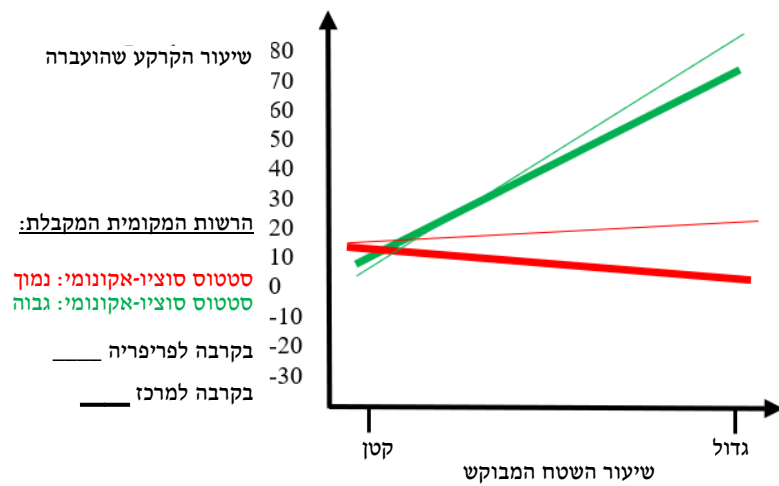
איור 12: איתנות פיננסית כמשתנה ממתן (מודל 12)



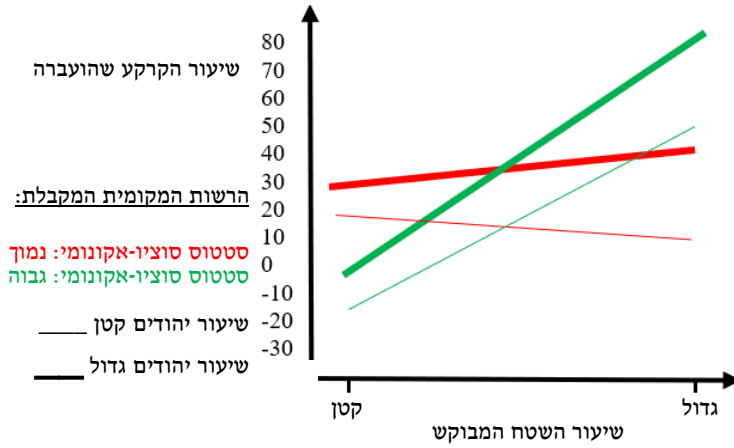
איור 13: שטח הרשות כמשתנה ממתן (מודל 13)



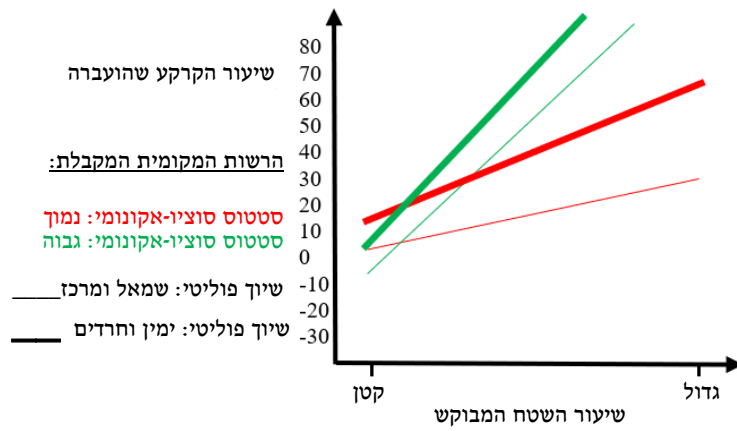
איור 14: יזום התהליך כמשתנה ממתן (מודל 14)



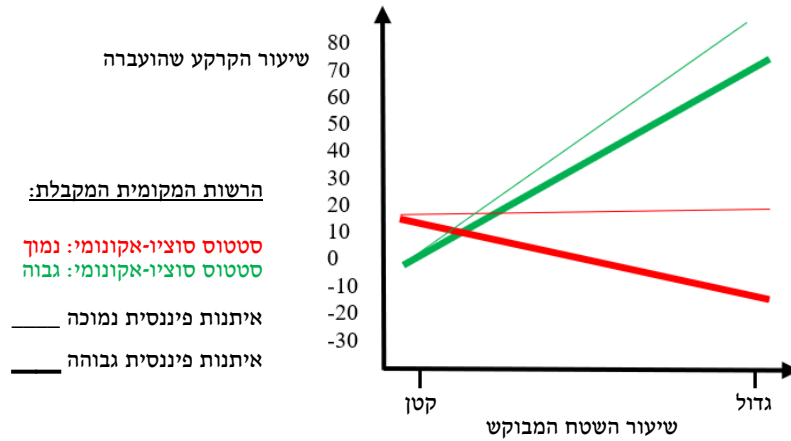
איור 15: סטטוס סוציו-אקונומי וקרבה למרכז כמשתנים ממתנים (מודל 15)



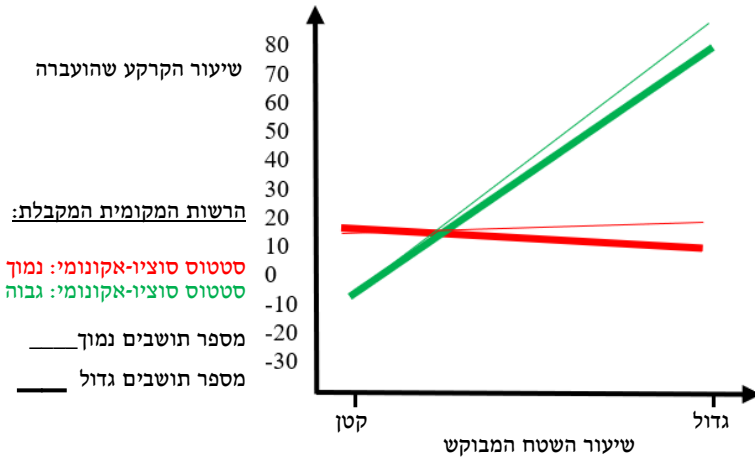
איור 16: סטטוס סוציו-אקונומי ושיעור היהודים כמשתנים ממתנים (מודל 16)



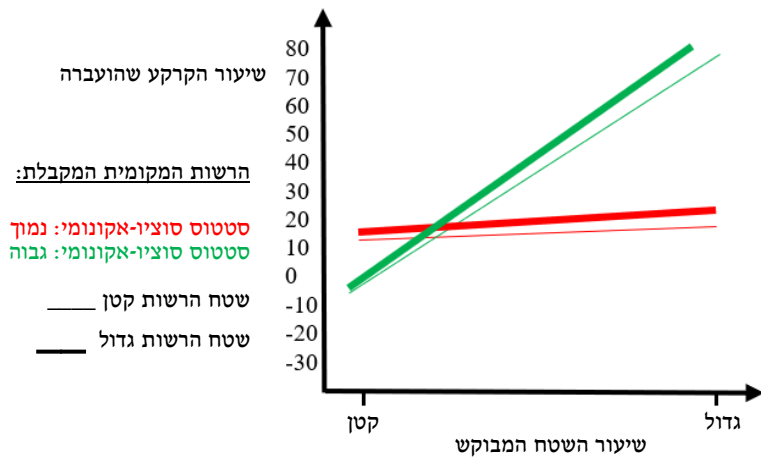
איור 17: סטטוס סוציו-אקונומי וקרבה פוליטית כמשתנים ממתנים (מודל 17)



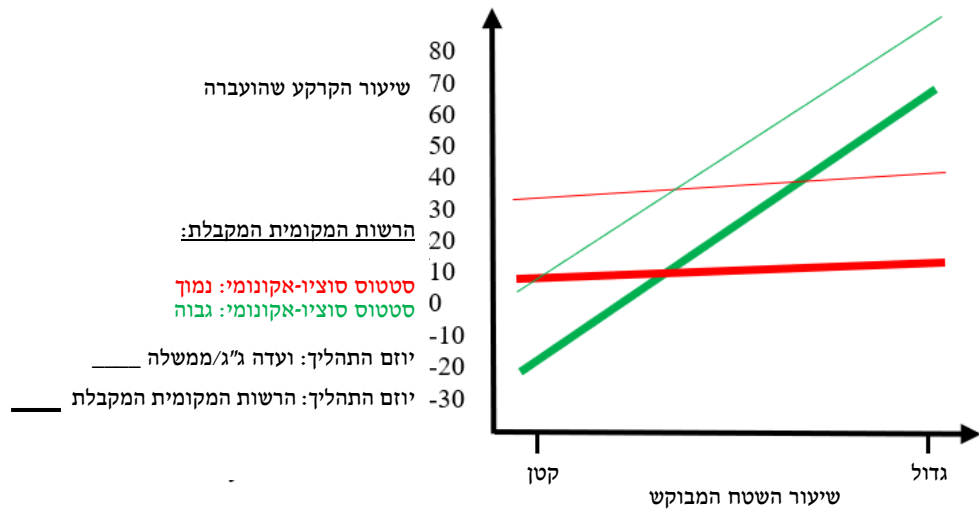
איור 18: סטטוס סוציו-אקונומי ואיתנות פיננסית כמשתנים ממתנים (מודל 18)



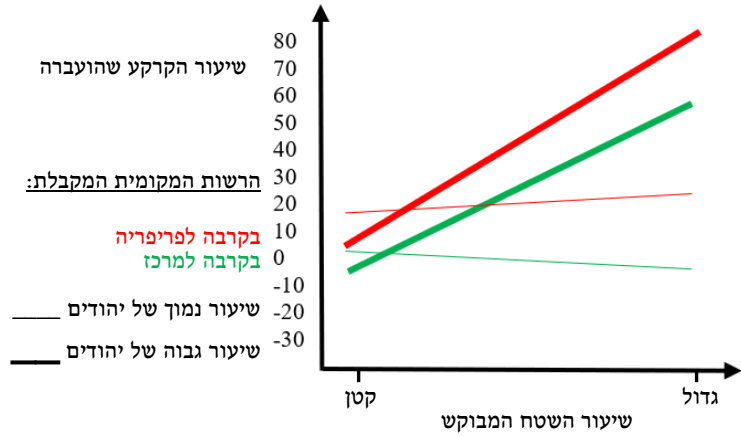
איור 19: סטטוס סוציו-אקונומי ומספר התושבים כמשתנים ממתנים (מודל 19)



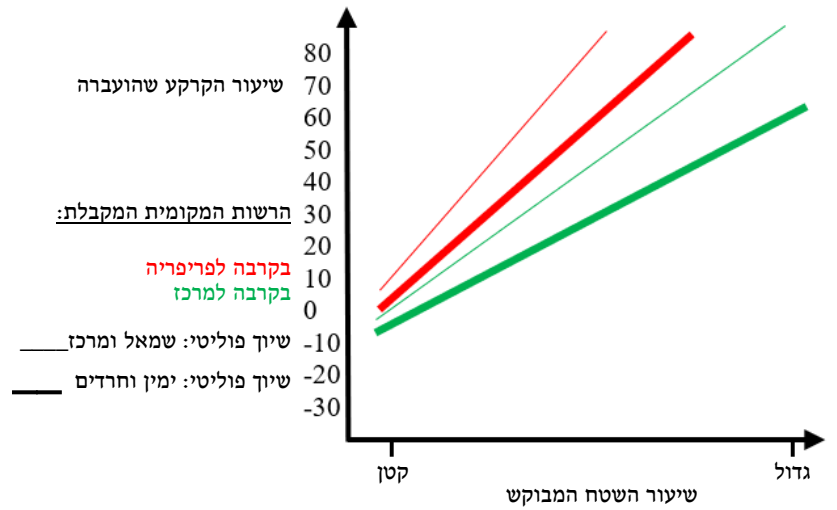
איור 20: סטטוס סוציו-אקונומי ושטח הרשות המקומית כמשתנים ממתנים (מודל 20)



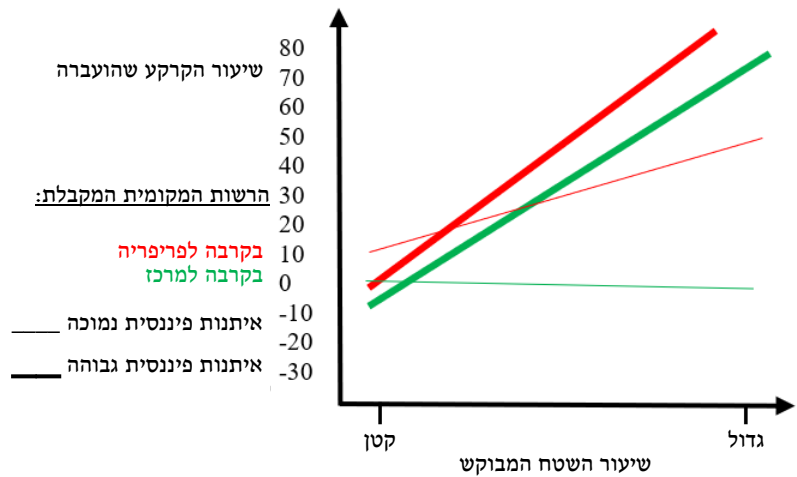
איור 21: סטטוס סוציו-אקונומי ויזום התהליך כמשתנים ממתנים (מודל 21)



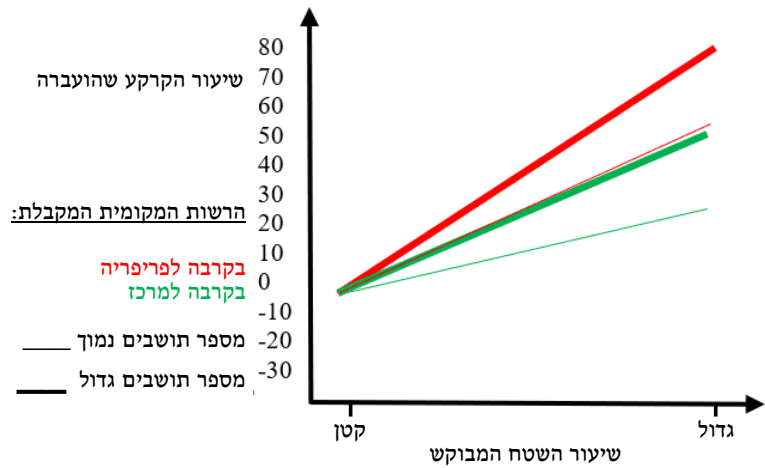
איור 22: קרבה למרכז ושיעור היהודים כמשתנים ממתנים (מודל 22)



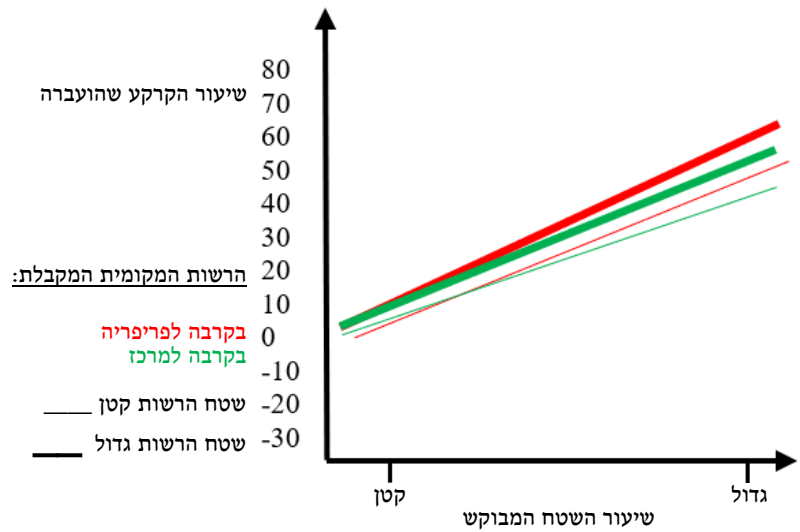
איור 23: קרבה למרכז ושיוך פוליטי כמשתנים ממתנים (מודל 23)



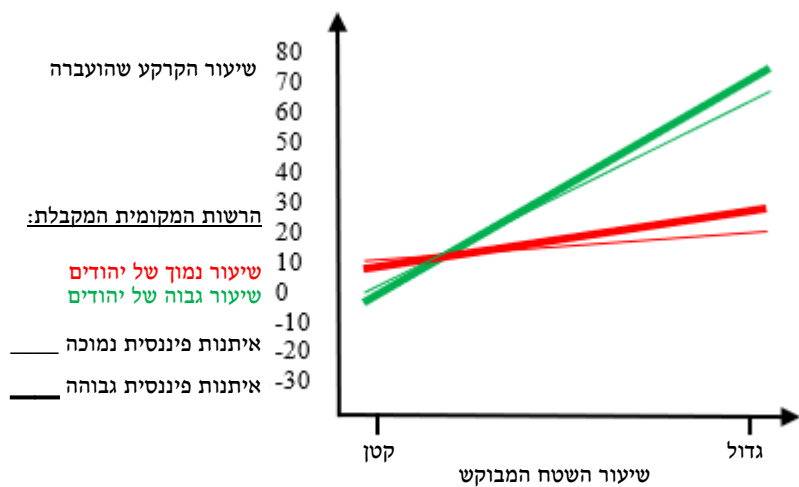
איור 24: קרבה למרכז ואיתנות פיננסית כמשתנים ממתנים (מודל 24)



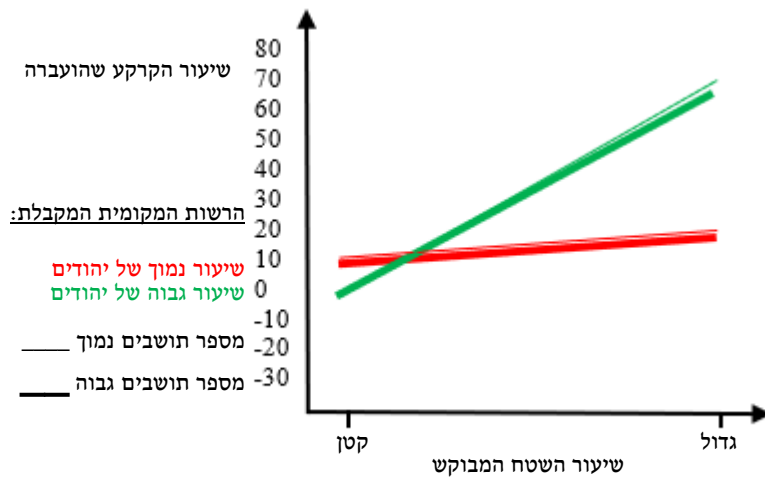
איור 25: קרבה למרכז ומספר תושבים כמשתנים ממתנים (מודל 25)



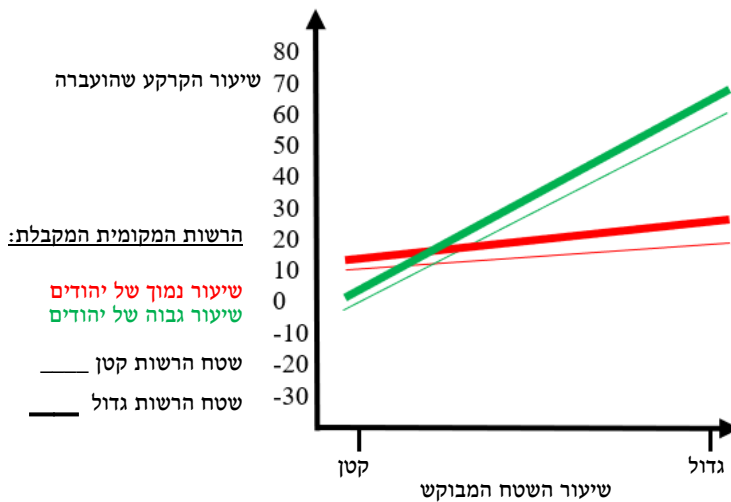
איור 26: קרבה למרכז ושטח הרשות המקומית כמשתנים ממתנים (מודל 26)



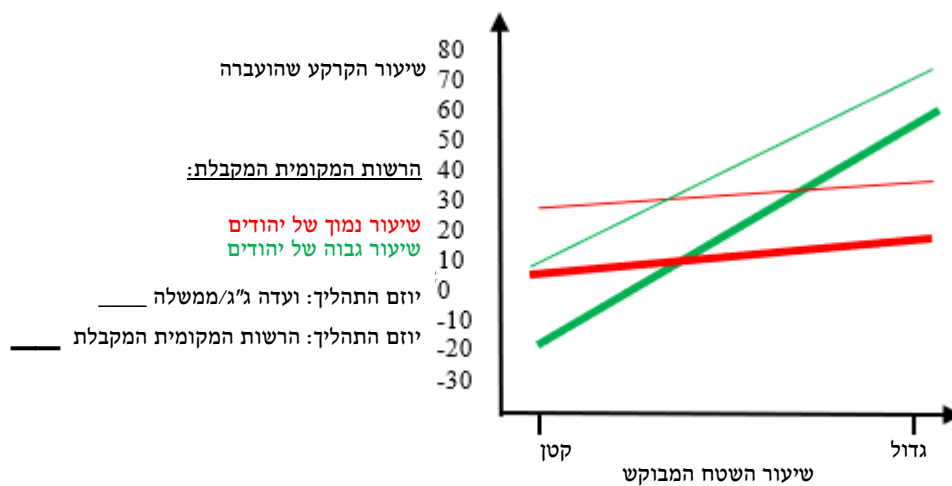
איור 27: שיעור היהודים ואיתנות פיננסית כמשתנים ממתנים (מודל 27)



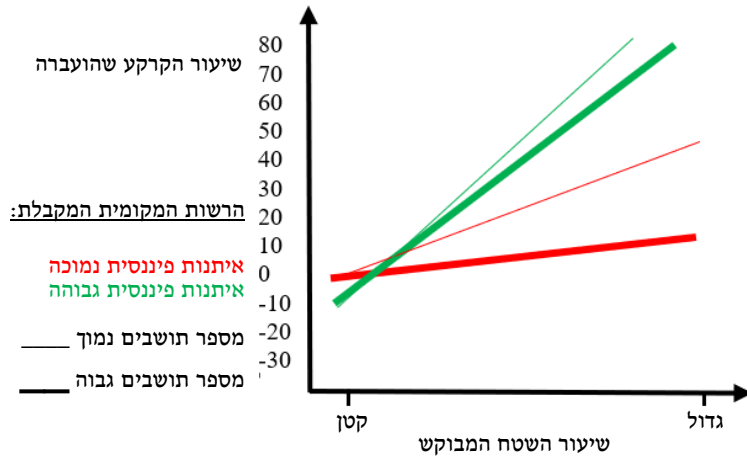
איור 28: שיעור היהודים ומספר התושבים כמשתנים ממתנים (מודל 28)



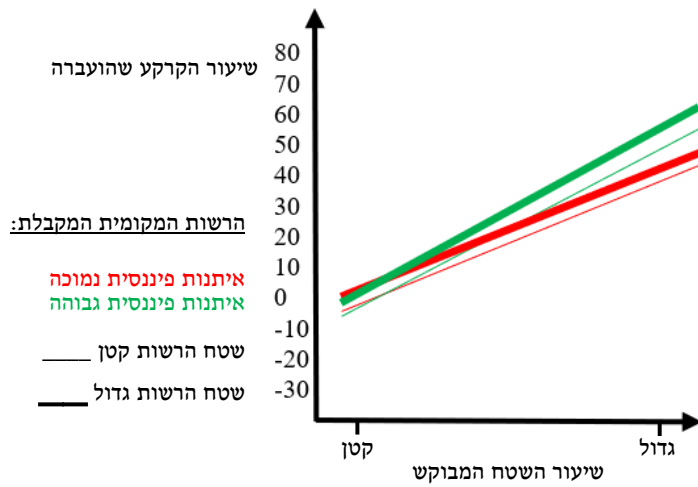
איור 29: שיעור היהודים ושטח הרשות המקומית כמשתנים ממתנים (מודל 29)



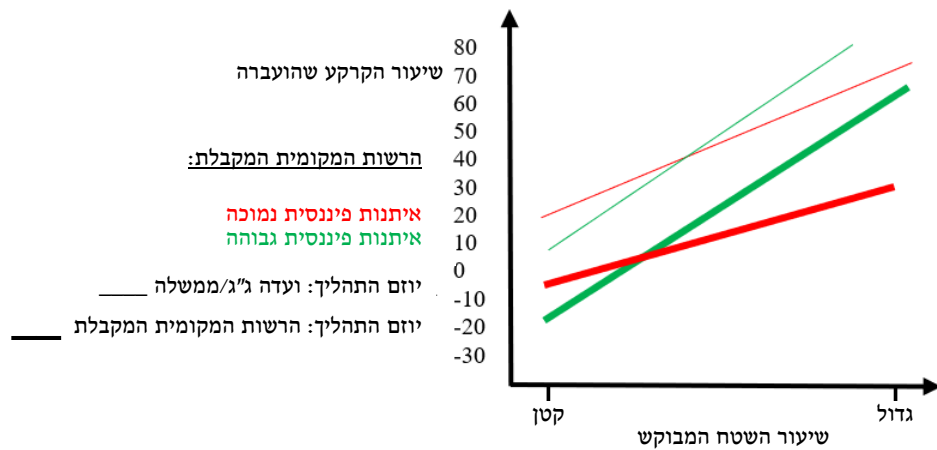
איור 30: שיעור היהודים ויזום התהליך כמשתנים ממתנים (מודל 30)



איור 31: איתנות פיננסית ומספר תושבים כמשתנים ממתנים (מודל 31)

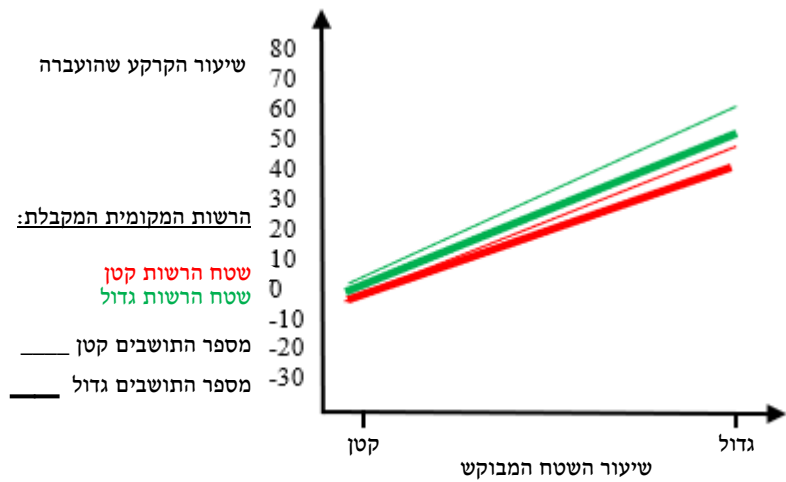


איור 32: איתנות פיננסית ושטח הרשות כמשתנים ממתנים (מודל 32)

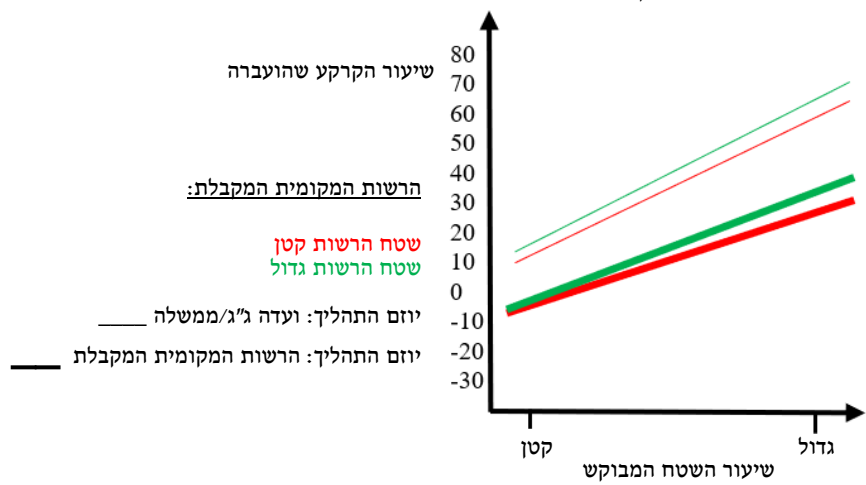


איור 33: איתנות פיננסית ויוזם התהליך כמשתנים ממתנים (מודל 33)

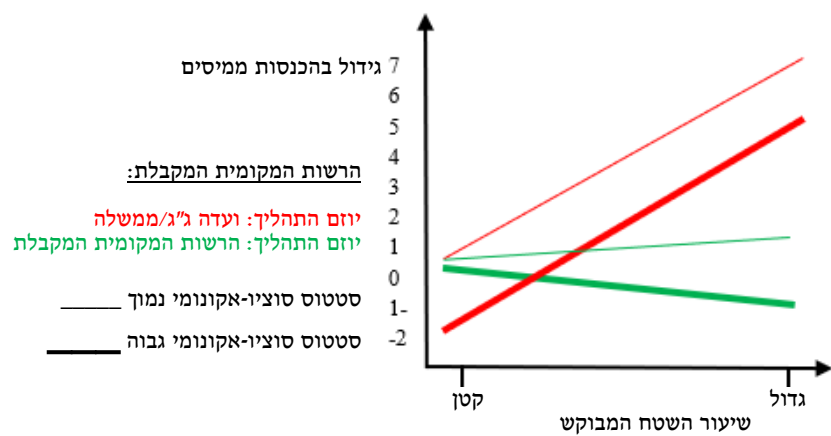




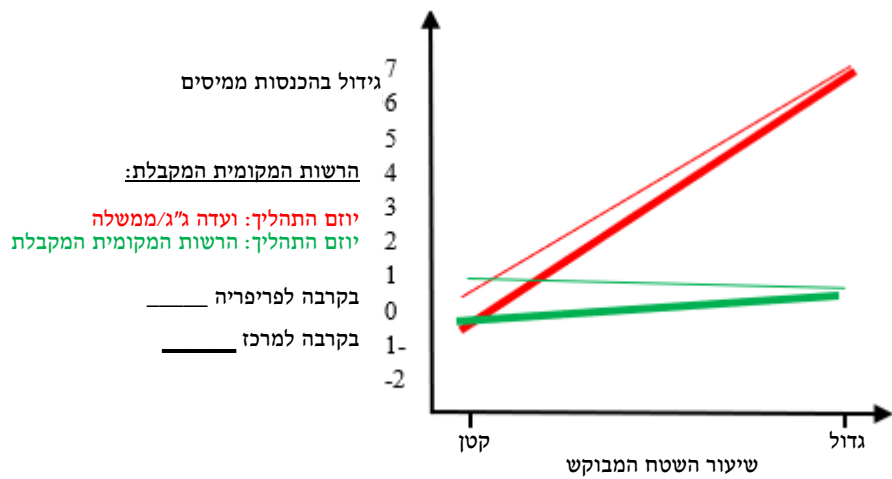
איור 34: שטח הרשות המקומית ומספר תושבים כמשתנים ממתנים (מודל 34)



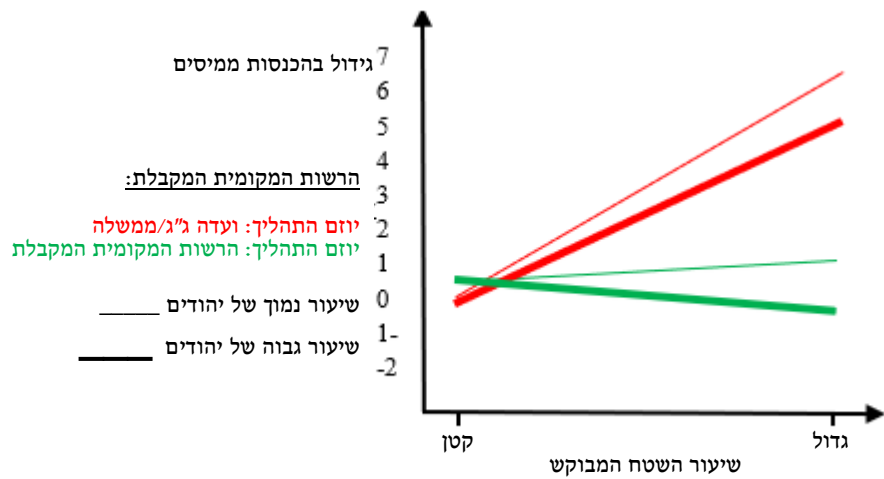
איור 35: שטח הרשות המקומית ויזום התהליך כמשתנים ממתנים (מודל 35)



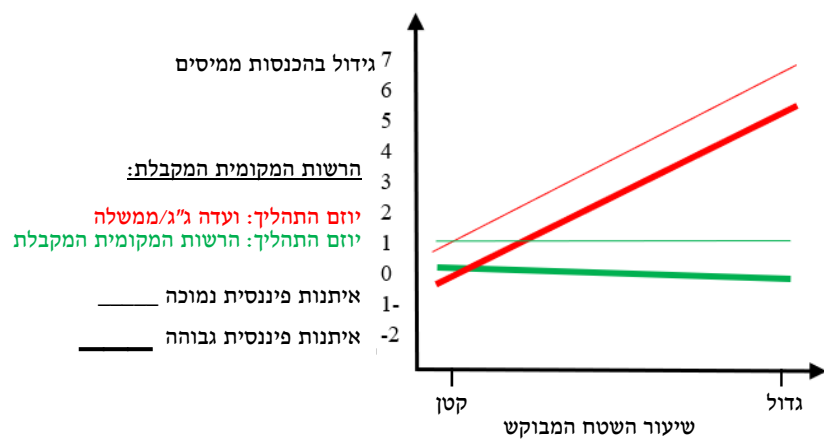
איור 36: יזום התהליך וסטטוס סוציו-אקונומי כמשתנים ממתנים (מודל 36)



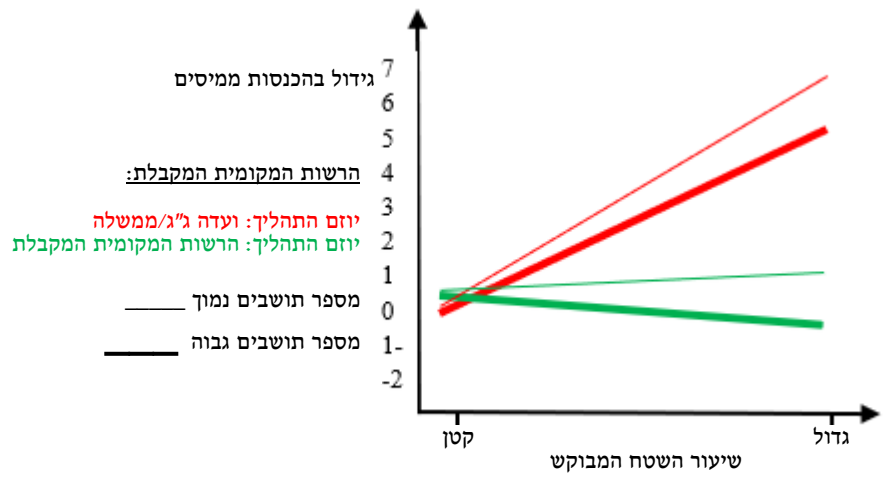
איור 37: יוזם התהליך וקרבה למרכז כמשתנים ממתנים (מודל 37)



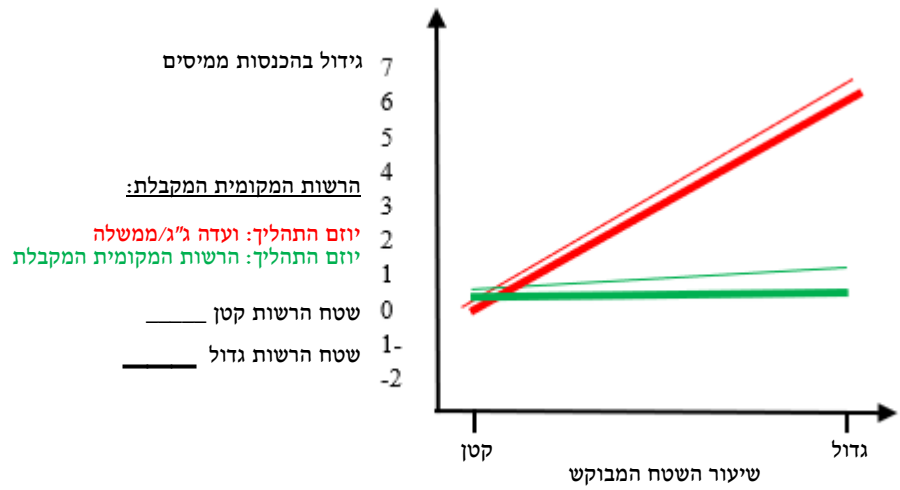
איור 38: יוזם התהליך ושיעור היהודים כמשתנים ממתנים (מודל 38)



איור 39: יוזם התהליך ואיתנות פיננסית כמשתנים ממתנים (מודל 39)



איור 40: יוזם התהליך ומספר התושבים כמשתנים ממתנים (מודל 40)



איור 41: יוזם התהליך ושטח הרשות המקומית כמשתנים ממתנים (מודל 41)

איור 42 – ריכוז ממצאים

סוג הוועדה והשנים		ועדות ג"ג קבועות בשנים 2016-2022									
		ועדות גבולות אד-הוק בשנים 2003-2016									
משתנים משפיעים		1. עיתוי לאחר 2003 (בג"צ הקרקעות)	2. סטטוס סוציו-אקונומי	3. קירבה למרכז	4. רוב אתני (יהודי)	5. שיוך וקרבה פוליטית	6. שיעור השטח שנדרש	7. איתנות פיננסית	8. גודל האוכלוסייה	9. שטח הרשות המקומית	10. יוזם ההליך (הרשות המקומית המקבלת)
ועדות גבולות אד-הוק בשנים 2003-2016	1. עיתוי לאחר 2003 (בג"צ הקרקעות)	BC									
	2. סטטוס סוציו-אקונומי	BC ↑ (i)	PGC								
	3. קירבה למרכז	BC (ii)	BC (iv) PGC (xv)								
	4. רוב אתני (יהודי)		BC (v) PGC (xvi)	BC (vii) PGC (xvii)	PGC PGC ↑						
	5. שיוך וקרבה פוליטית	BC (iii)	BC (vi) PGC (xvii)	BC (viii) PGC ↑ (xxi)	BC (ix)	BC ↑					
	6. שיעור השטח שנדרש		PGC (x)		PGC (xi)		PGC (xii)				
	7. איתנות פיננסית		PGC (xxviii)	PGC (xxix)	PGC (xxvii)		PGC (xii)	PGC ↑			
	8. גודל האוכלוסייה		PGC (xix)	PGC (xxv)	PGC (xxviii)			PGC (xxx)			
	9. שטח הרשות המקומית		PGC (xx)	PGC (xxiv)	PGC (xxix)		PGC (xiv)	PGC (xxxii)	PGC (xxxiv)	PGC	
	10. הרשות ( יוזם ההליך (המקומית המקבלת)		PGC (xxi) PGC ↑ (xxvii)	PGC ↑ (xxvii)	PGC (xxx) PGC ↑ (xxxviii)		PGC ↑	PGC (xxxiii) PGC ↑ (xxxix)	PGC ↑ (xxxx)	PGC (xxxv) PGC ↑ (xxxix)	

Notes:  
Kinds of impact

רקע לבן: קשר ישיר פוטנציאלי בין גורמים שונים להעברת קרקעות

רקע אפור בהיר: קשר ממותן – גורם אחד פוטנציאלי שמשפיע על הקשר בין עיתוי/שיעור הדרישה להעברת קרקעות

רקע אפור כהה: קשר ממותן סימולטני – שני גורמים פוטנציאליים שמשפיעים סימולטנית על הקשר בין עיתוי/שיעור הדרישה להעברת קרקעות

Direction of impact

BC ↑  
צמצום מובהק של אי-שוויון מרחבי – העברת קרקעות - ע"י ועדות גבולות אד-הוק בשנים 2003-2016

BC  
שימור מובהק של אי-שוויון מרחבי - העברת קרקעות - ע"י ועדות גבולות אד-הוק בשנים 2003-2016

PGC ↑  
צמצום מובהק של אי-שוויון מרחבי – העברת קרקעות - ע"י ועדות ג"ג קבועות בשנים 2016-2022

PGC  
שימור מובהק של אי-שוויון מרחבי – העברת קרקעות - ע"י ועדות ג"ג קבועות בשנים 2016-2022

PGC ↑  
צמצום מובהק של אי-שוויון מרחבי – חלוקת הכנסות ממיסים - ע"י ועדות ג"ג קבועות בשנים 2016-2022

PGC  
שימור מובהק של אי-שוויון מרחבי – חלוקת הכנסות ממיסים - ע"י ועדות ג"ג קבועות בשנים 2016-2022

