



תכנון ערים, פיתוח נדל"ן ושחיתות

מבוא

בימים אלה, כשנכתב טור זה, הפרשה של מלון הולילנד כמעט שנעלמה מהכותרות. אך עדיין לא ברור, מה בדיוק קרה, אילו עברות בוצעו (אם בכלל), מה היו הכשלים במערכת התכנון, ומי היו האחראים. לכאורה הפרשה היא של מעשי שחיתות הקשורים למנגנון התכנון העירוני ולמערכת הפוליטית. אך משום מה, הקשר לא נדון בשיח הציבורי ובתקשורת; אם כי, חלקית גם בעקבות הגילויים, הממשלה החליטה על עיון מחדש בהצעות לרפורמה במערכת התכנון, כנראה כדי למנוע תופעות מסוג זה בעתיד.

רור שבעסקי נדל"ן אפשר להרוויח הון עתק. אולם התכנון הסטאטוטורי והרישוי מהווים חסמים מרכזיים מפני מימוש מקסימאלי של נכסי נדל"ן. כמעט כל דרך להתגבר על מכשול זה עלולה להיות רצויה בעיני יזמים הרוצים למקסם רווחיהם על ידי הגדלת אחוזי הבנייה המותרים, על ידי עקיפת תקנות ותקנים, וכיוב'. אבל, כאמור, בפרסומים המקצועיים הקשר בין שחיתות לבין תכנון ערים ורישוי מוצנע בלשון המעטה. היוצא מכלל זה מאמרו של Poulton (1997) שטוען שניגוד עניינים מושחת הוא אנדמי לכל ניסיון לאלץ את כוחות השוק ה"חופשי" אשר עונים לביקושי הצרכנים. ברירת המחלד עבור כתיבת הטור (אחרי חיפוש אינטנסיבי בכתבי עת מקצועיים) הייתה אפוא דגש על דיון עיוני במקום סקירת ספרות. איני מצפה אפוא לחדש הרבה לקורא המכיר את התופעות אולי מתוך הניסיון המקצועי שלו. מבחינתי ניסיתי להבין את הסוגיה הכואבת אך מרתקת מתוך תקווה להעלות כמה נושאים, אולי לקראת עבודה מעמיקה יותר בעתיד. נעסוק להלן בשלושה נושאים: (א) מהותה של שחיתות, (ב) הזדמנויות לשחיתות בתכנון ערים, (ג) כמה מחשבות על האפשרות לצמצם את הבעיה.

מהותה של שחיתות

שחיתות הוגדרה על ידי הארגון Transparency International כמעשה, שבו עובד או נבחר ציבור משתמש לרעה בכוח המופקד בידו להשגת טובות הנאה כגון רווח, כוח פוליטי, וכד'. שחיתות כמובן אינה כרוכה אפוא בהכרח בהעברת כסף, היא יכולה להיות מבוססת על השפעה, ידידות אישית, מתנות, וכד' (בן דוד, 2005). באופן מפתיע אולי אין למושג משמעות מוסכמת ברורה. הוא כולל מעשים כגון מתן שוחד, שיקולים אישיים זרים, מינויים פסולים, העדפת קרובים, הטית מכרזים, ניצול התפקיד להשגת טובות הנאה, וכיוב'. (נבות, 2009). חלק מהקושי בהתמודדות עם הסוגיה נובע מכך, שדבר הנחשב לשחיתות במדינה אחת, יכול להיחשב כהוגן, או כחוקי במדינה אחרת. יתר





על כן, קיים חוסר הבהירות בהבחנה בין מעשה שחיתות פלילי לבין פעילות שאינה מנוגדת לחוק, אם כי מפוקפקת מבחינת המוסר הציבורי. אין הגדרה מדויקת מתי טובות הנאה מהוות מעשה שוחד ומתי הם ביטוי של מחווה אישית או ידידותית, אלא על פי פסקי דין שבעצמם אינם תמיד עקביים. אין ספק שמתן שוחד מהווה שחיתות חמורה, אבל מה בנוגע להזמנה לארוחה במסעדה מפוארת או לחתונה במלון יוקרה?

תובנות מועילות לגבי מהות השחיתות אפשר להשיג על ידי אבחנה בין שלושה סוגי הגדרות (בן דוד 2005): הגדרות המבוססות על עברה על החוק, דהיינו הפרה של נורמות חוקיות או של תקנות, כדוגמת התקשי"ר או קוד אתי מקצועי; (ב) הגדרות המבוססות על מוסר או על האינטרס הציבורי, כגון פגיעה במורשת התרבותית או בבסיס האקולוגי של החברה; (ג) והגדרות המבוססות על דעת הקהל לגבי שכיחות או השפעת השחיתות. הרי תפיסה ציבורית שזרוע שלטונית הינה מושחתת, פוגעת באמון בשלטון בכלל ובסולידאריות החברתית, גם אם מבחינה פורמאלית לא בוצעה עברה, או שלפחות אי אפשר היה להוכיח אותה.

הגישה הכלכלית מוסיפה לא פחות חשובות. היא מתייחסת למעשה שחיתות כעסקת חליפין בין עובד או נבחר ציבור לבין יחיד, ארגון או חברה הרוצים לקבל הטבה כלשהי שלא כדין ועל חשבון הציבור. ברור שזה אפשרי רק כאשר עובד או נבחר הציבור שולט על משאבים – כגון משרות לחלוקה, נכסים בבעלות ציבורית, כוח לאכוף תקנות, גישה למידע, שיקול דעת בהחלטות, וכד'. מצד שני, כדי שהעסקה תצא לפועל חייב להיות גם מישהו המוכן לתת תמורה כלשהי (כסף, הערכה, אהבה, וכד') עבור המשאבים או הטבות האלה, גם אם ה"עסקה" אינה חוקית ואפילו פלילית.

תובנות הוספות אפשר להשיג משני מושגים הקשורים לביקוש לשחיתות השייכים לשני קצוות של הלגיטימיות: מתן שוחד ו-rent seeking ששניהם רלוונטיים גם בהקשר לתכנון הסטאטוטורי והרישוי.

(א) מתן שוחד הוא מסוגי השחיתות הנפוצים, גם בהקשר לתכנון סטאטוטורי ורישוי בנייה. הכוונה היא כאמור למתן טובות הנאה, כגון כסף, מתנות, וכד' לנבחרים או ופקידים (לרבות מתכננים) כדי לזכות באישורים, הקלות, תוספת אחוזי בנייה, וכיוב'. הקושי במאבק במתן שוחד הוא הצורך בהוכחה, הרי לשני הצדדים ל"עסקה" אין עניין להתלונן. לכן בדי"כ דרוש צד שלישי המוכן להעיד או להלשין על המעשה. המקרים שבאים לשלב של חקירה מהווים אפוא בוודאי מיעוט מכלל המעשים הפסולים.

(ב) Rent seeking. הקצה השני, המהווה גם סוג של שחיתות, אם כי הוא בדרך כלל חוקי, כולל כל מאמץ שבו יחידים, ארגונים וחברות משקיעים משאבים כדי להטות החלטות לטובתם, לזכות בזכויות יתר, וכיוב'. דוגמאות אופייניות בתחום הנדל"ן או התכנון הם כמובן המאמצים הנעשים – על ידי העסקת שתדלנים, הכנת חוברות כרזום, הזמנה לארוחות צהרים – כדי לזכות בהטבות כגון הגדלת אחוזי הבנייה, שבלי ההשתדלות לא היו מתקבלים. בכל מקרה מדובר הענקת זכויות יתר בלי תרומה למשק, אם כי מושקעים לפעמים סכומי עתק למשל בשכירת יועצים, מודעות בעיתון, וכיוב'. אולם התופעה של Rent seeking אינה מוגבלת ליזמים ובעלי נכסים המנסים למקסם רווחיהם. היא לא פחות נפוצה אצל עובדי ונבחר ציבור השואפים להאדיר מעמדם ולהגדיל את המשאבים (כוח אדם ותקציבים) המוקצים





ורצברגר : תכנון ערים, פיתוח נדל"ן ושחיתות

למנגנון התכנון, הרישוי והפיקוח. מטרה זו מושגת על ידי תהליכי תכנון ופיקוח קפדניים מעבר לצורך הפוגעים בסופו של הדבר באינטרס הציבורי ובצרכן הסופי של שירותיהם.

שחיתות במערכת התכנון והרישוי

שחיתות אינה בעיה ייחודית של מערכת התכנון והרישוי; היא מצויה בכל מערכת שלטונית. אם אפשר לסמוך על סקרי דעת הקהל, אין מסגרת שלטונית בישראל, שאינה נגועה במחלה זו. חמור מזה אמון הציבור במערכת הפוליטית והשלטונית הולך ומחליש. אם כך, מה חשיבות הנושא במערכת התכנון? נראה שיש כמה גורמים המייחדים אותה.

קודם כל, כפי שתברר שוב לאחרונה ביתר שאת, שחיתות בתחום התכנון הסטאטוטורי מאפשרת יצירת רווחים אדירים, בעיקר על ידי מניפולציה של שינויים בסוג השימוש או באחוזי הבנייה. כתוצאה, הפיתוי לשני הצדדים – יזם ועובד ציבור – הוא גדול ביותר, וכנראה יש לא מעט שמתקשים לעמוד בו. מה שעשוי להקשות על שחיתות, לעומת זאת, הוא התפקיד המרכזי שיש לאנשי מקצוע במסגרת התכנון הסטאטוטורי והרישוי. מתכננים, אדריכלים, או מהנדסים מחויבים בנוסף לאתיקה של עובדי ציבור גם לאתיקה מקצועית. ההזדהות עם המקצוע וערכיו עשויה להוות בלם חשוב לפיתויים נקודתיים. הרי מתכנן המתלבט אם להיענות להצעות מגוננות עשוי להתחשב גם בפגיעה במוניטין שלו ובעתידו המקצועי. הגורם שלישי הוא התפקיד המרכזי שיש למערכת הפוליטית בהחלטות הקשורות לתכנון עירוני. תערובת של אינטרסים, של אידיאולוגיה, ושל קשרי הון ושלטון עלולה להפוך כל החלטה למלכודת. הרי בניגוד לדרישותיו של Rawls, פוליטיקאים רואים את עצמם כנציגים של בוחריהם, ולעיתים קרובות גם של חבריהם וקרוביהם. כתוצאה הם עלולים להעדיף את האינטרס שלהם לזה של הציבור שהם מיצגים. חמור מזה, אינטרס הציבור בעצמו הוא מושג ערטילאי, שמשמעותו אינה תמיד ברורה ומוסכמת. בחברה רב-תרבותית שבה קבוצות שונות הן בעלי ערכים ואינטרסים שונים, לעתים קרובות אי אפשר לקבוע מה הוא אינטרס הציבור (Altschuler). גם דרכים שהוצעו לזיהוי, כגון משאלי עם או שיתוף "הציבור" בתכנון, משקפים בכל מקרה רק חלק הציבור.

השאלה הבאה היא, מה הם התחומים במערכת התכנונית, שבהם השחיתות עלולה להיות במיוחד חמורה, ולא רק בעיה נקודתית של עבריינים בודדים. אבחנה זו כמובן חיונית כאשר שמחפשים אמצעים ומכשירים אפקטיביים למניעה או לפחות לצמצום השחיתות. נראה שהתחומים הבעייתיים ביותר הם תכנון סטאטוטורי והרישוי (בניגוד למשל לניסוח מדיניות תכנון לטווח הארוך וכד'). שני התחומים מחייבים התערבות רגולטורית בפעולת שוק הנדל"ן המגבילה את חופש הפעולה של היזמים ואת יכולתם לממש את מלוא הפוטנציאל של הנכס.

נראה שכדי לברר את חומרת התופעה, מה שדרוש זה מידע על התדירות של תחומים השונים הקשורים לעברות שחיתות (שינוי באחוזי בנייה, שינויים שימוש מותר, זירוז תהליכים, וכד'). אולם בכל הספרות אין התייחסות לסוגיה זו. לכאורה, די היה לסקור את גזרי הדין של בתי משפט (או לפחות מדגם), כדי לקבל נתונים על חשיבותם של התחומים השונים. אולם גישה זו





חלון אל העולם

בעייתית, בגלל קשייה המתודולוגיים. הרי בכל מקרה פסקי הדין כוללים רק אותם המקרים שהובאו לפני בית משפט. אין לנו ידע כלשהו על העבריינים שלא נתפסו. אלה רק עלולים להיות הרוב, אלא גם בעלי אפיונים שונים לחלוטין מאלה שנתפסו.

בלית ברירה נסתפק כאן ברשימה¹ של נושאים אופייניים של שחיתות תכנונית ברשויות מקומיות בארה"ב ובספרד, שעליהם מצאנו תיעוד באינטרנט. סביר שנתונים אלה דומים למציאות הישראלית, אם כי הבדלים במערכת התכנון, בענישה וכונות לחקור חשדות עלולים לעוות את התמונה במקצת תמורת מתן שוחד הפקידים והנבחרים טיפלו בנושאים הבאים:

- הפעלת השפעה על ועדות תכנון;
- העדפת בקשות העותר;
- התעלמות מחריגות (באיכות הבנייה, או אי שמירה על קווי בנייה וכד');¹
- העלאת אחוזי בנייה;
- זירוז תהליכי תכנון ואישור של תכניות;
- ביטול צו האוסר על בנייה עקב חריגות בנייה;
- הוצאת רישיונות בנייה ואישורים של חריגות;
- הטיית מכרזים;
- לחץ על משרד אחר לתמוך בשינוי תכנית;
- השפעה בלתי חוקית על הועדה תכנון וכי'.

ואמנם לעומת המציאות הישראלית אין לכאורה ברשימה הפתעות גדולות. נראה שאין מה ללמוד מהם לגבי התחומים הרגישים ובעייתיים במערכות אלה. אי לכך נוותר על הצעות ספציפיות ונסתפק בהמלצות כלליות.

דרכים לצמצום התופעה

נשאלת אפוא השאלה, האם ואיך ניתן לצמצם את תופעת השחיתות במערכות של תכנון ערים ורישוי? יש כמובן מספר גדול מאוד של הצעות, וקשה לשפוט מה יותר יעיל, יותר אפקטיבי ויותר משכנע מבחינה פוליטית, במיוחד שחסרים מחקרים השוואתיים על הסוגיה. בלי להתיימר להציע רשימה מקיפה של פתרונות נזכיר כאן ההצעות הטיפוסיות (Center for Democracy and Governance: A Handbook on Fighting Corruption, 1999):

- שיפור השקיפות של תהליכי קבלת החלטות;
- דגש על דיווחיות של המנגנון הניהול ומקבלי החלטות הפוליטיים;
- התמקצעות של עובדי הציבור בתחומים שבהם הם עוסקים;
- שיפור ברמת השכר של עובדי ציבור בהשוואה למגזר הפרטי;
- צמצום הרגולציה;
- הפרטה (צמצום תפקידי המגזר הציבורי);
- ליברליזציה על ידי צמצום אגרות, מיסוי, הגבלות, תקנות, דרישות לרישוי, זכינות, וכיוב' המהווים הזדמנות לסחוט שוחד;
- עידוד התחרות ברכישה ובמכרזים לאספקת שירותים;
- חיזוק של ביקורת (ביקורת פנים וחוץ, פיקוח על ידי המועצה);
- הגנה על עומדים בשער המודיעים על שחיתות;
- חיזוקן של סנקציות וענישה;
- זירוז ופישוט תהליכי קבלת החלטות;

1

הרשימה מבוססת על משפטים שנוהלו בספרד ועל תביעות פדראליות בארה"ב (Robert Tennison. <http://www.roberttenison.com/4.html>).





ורצברגר : תכנון ערים, פיתוח נדל"ן ושחיתות

- צמצום הריכוזיות בקבלת החלטות;
- שינוי במערכת הערכים בשירות הציבורי;
- חיזוק העיתונות החופשית ועידוד פעילות של ארגונים הלוחמים בשחיתות; וכו', וכו'

נסתפק כאן במבט חטוף על ארבע גישות חלופיות עבור המאבק בשחיתות שנראות רלוונטיות לנושא שלנו: (1) חיזוק ושדרוג מערכת התכנון והאכיפה; (2) החמרת העונשים; (3) הגברת השקיפות והדיווחיות; (4) פישוט וזירוז תהליכי התכנון; (5) והקטנת הכדאיות של שחיתות.

(1) חיזוק מערכת התכנון והאכיפה: דוגמה מרתקת לגישה זו הן החלטות הממשלה בנושא הרפורמה בתכנון. אלה התקבלו בעקבות ההמלצות שהגיש הצוות המקצועי בראשות שר המשפטים פרופ' יעקב נאמן. להלן עיקר ההמלצות, כפי שהתפרסמו בתקשורת:

- איסור קבלת תרומות מיזמים לחבר וועדת תכנון גם לאחר פרישתו מכהונה;
- הגבלת כהונת מהנדס ועדה מקומית ל - 7 שנים ומינוי מהנדס מלווה במקרה של כשל המהנדס הקיים;
- הכללת נושא טוהר המידות כחלק מהקריטריונים הנדרשים להסמכת ועדה מקומית לדון בתוכנית;
- הכשרה מקצועית כתנאי סף לחברות במוסד תכנון;
- הזמנת מבקר הוועדה המקומית לדיוני הוועדה;
- קיום הליך מקוצר ומהיר בהגשת תוכנית ובהליך רישוי, להרחבת דירות קטנות;

המלצות אלה כוללות בעיקר כללים נקודתיים בדבר טוהר המידות ומניעת ניגוד עניינים, מקצוע העוסקים בתכנון, וניהול הליך תקין בוועדות. משמעותן המקווה היא צמצום ההזדמנות והפיתוי לשחיתות בצורותיה השונות וחיזוק מקצועי של הוועדות המקומיות. לא ברור, כמובן, עד כמה ההמלצות יספיקו כדי לפתור את הבעיה, במיוחד כאשר קיימים ספקות לגבי יכולת ונכונות המערכת להקצות משאבים הדרושים לחיזוק הביקורת ואכיפת הדרישות.

(2) החמרת הענישה כהרתעה: התשובה הראשונה שחושבים עליה בהקשר למניעת השחיתות היא בד"כ החמרת הענישה כהרתעה. ההנחה היא שאם העונש – קנס, פגיעה במוניטין, מאסר, וכיוב' – בעיני המעורבים חמור בהרבה מההטבה המתקבלת, שהשחקנים יחששו וימנעו מהמעשה. התנאי הוא כמובן, שקיימת סבירות גבוהה של גילוי וטיפול על ידי הגורמים האחראים על האכיפה (משטרה, תביעה, וכו'). אולם, כאמור, הענישה מחייבת מצד הרשויות תהליך ארוך, וגם יקר של חקירה משטרתית, בתי משפט, ערעורים וכו'. אולם כידוע פוליטיקאים אינם ששים להגדיל תקציבים למטרות אלה העלולים לפגוע גם בהם. לכן יש ספק רב אם מדיניות זו תמומש ותצליח. חמור מזה, אין לנו הוכחות באיזו מידה החמרת העונשים מרתיעה ומקטינה את השחיתות.

(3) הגברת השקיפות והדיווחיות: שקיפות בתהליך קבלת החלטות נחשבת בצדק כאחת האמצעים האפקטיביים ביותר במאבק בשחיתות. הרי מידע ושקיפות תהליך הם תנאים הכרחיים למעורבות אפקטיבית של הציבור בתהליכי התכנון, הכוללת מן הסתם גם התרעה מפני מעשי שחיתות. ברור





חלון אל העולם

שהציבור - יחידים, ארגונים וולונטריים וכד' - יכול למחות ולהתלונן אצל גורמי האכיפה על מה שנראה כחשד למעשי שחיתות, רק אם יש לו נגישות למידע תכנוני. דרושה אפוא נגישות בכל שלבי התהליך הכוללים מסמכי תכנון ברורים ומובנים, תכניות בניין ערים, ישיבות של מוסדות תכנון, לפרסום החלטות כבר בשלבים מוקדמים, וכו'. המציאות בישראל רחוקה ממשביעת רצון מבחינה זאת. נזכיר כאן דוגמאות היסטוריות כגון ביטול החובה לפרסם בקשות לשינוי היעוד אחרי קום המדינה, מודעות על בקשות המופיעות בעיתונות שולית באותיות מקרוסקופיות, סגירת ישיבות של הועדות לפני הציבור, והעדר נימוקים על דחית ערעורים. כל אלה מדגישים את האי רצון מצד הממסד לפתוח את התהליך לפני הקהל ומונעים את הסיכוי למנוע או לפחות לצמצם את תופעות השחיתות בתכנון. ללא שינוי עקרוני בתקנות וביחס לציבור אין סיכוי שאזרחים וארגונים במגזר השלישי שנלחמים בשחיתות יצליחו במשימתם.

(4) פישוט וזירוז תהליכי תכנון ורישוי: אחד התמריצים למעשי שחיתות קטנים היא האי ודאות לגבי תוצאות התהליך ומשך הזמן הדרוש לקבל אישור של תכנית שיכול להגיע לעשר שנים ויותר. במצב כזה, שזמן הוא כסף וכל דחיה בהחלטה היא יקרה, הפיתוי לזרז את התהליך תמורת השקעה קטנה גדול ולפעמים אפילו מובן. מצד שני בתנאים אלה גדולה היכולת של עובד ציבור להכביד על מי שמבקש אישור ורישוי, וכך גם היכולת לסחוט טובות הנאה.

(5) הקטנת הכדאיות של שחיתות: הגישה החמישית מתמקדת בתמריצים כלכליים למניעת שחיתות. הכוונה אינה לענישה במובן הכללי, אם כי קנסות בהחלט מהווים אמצעי להפיכת השחיתות ללא כדאית. ההצעה היא שהסנקציה תהיה בכל מקרה מורכבת משני חלקים: קודם כל יוטל על העבריין עונש על העברה שיכול לקבל צורה של קנס, עבודות שירות או מאסר. מצד שני תחול עליו החובה להחזיר על חשבונו את המצב שהיה מתקבל ללא מעשה השחיתות. יזם, שבנה מספר קומות מעל המותר לפי תב"ע למשל על ידי שיחוד פקיד במחלקת הרישוי להתעלם מהחריגה, יצטרך בנוסף לעונש על מעשה השחיתות להרוס את הקומות הנוספות על חשבונו. אם ינסה להתחמק ההריסה תתבצע על ידי גורם שלישי, כאשר אפשר יהיה למכור את הנכס כדי לכסות את העלות.

מקורות

נבות, דורון (2008). שחיתות פוליטית: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת. הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.

בן דוד, ליאור (2005) שחיתות בממשל. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל. ירושלים

www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/BOOK_7081/PublicationsCatalog_7081.aspx

Pope, Jeremy (2000), *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*_TI Source Book 2000. (<http://www.transparency.org/publications/sourcebook>)





ספרים חדשים

Poulton, M.L. (1997) Externalities, transaction costs, public choice and the appeal of zoning. *Town Planning Review* 68: 81-92.

Center for Democracy and Governance: *A Handbook on Fighting Corruption*. Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development (1999). Washington, D.C. 20523-3100 (1999)

אליה ורצברגר

