



הולילנד כפגם בתכנון - האומנם ?

כמו כולנו בקהילת המתכננים בארץ עקבתי בדריכות אחרי פרשת הולילנד בכל הגילויים שלה, עד ההתפתחויות הדרמטיות האחרונות בבית משפט המחוזי בירושלים. לא היה מנוס מהתחושה שהמקרה של הולילנד הינו רק ביטוי קיצוני של שחיתות רווחת במערכת התכנון – בעיקר ברמה המקומית – אשר נחשפת לעתים קרובות מדי בפרשיות רבות אחרות שמן הסתם זוכות לפחות כיסוי תקשורתי. בין אלו כדאי להזכיר את פרשת "הזרע" (שהייתה גם כרוכה במשפט הולילנד) בה מאמצי היזמים נכשלו (להבדיל ממקרה הולילנד) לנכס לפיתוח חלק מהשטח המוקצא לפרק שרון-איילון. אי-הנוחות שלנו מתגברת עם הסברה (ייתכן מבוססת) שגילויים אלו הם רק קצה הקרחון, ושהשחיתות במערכת התכנון ורשוי שלנו הינה תופעה הרבה יותר משורשת ורחבת מימדים ממה שנראה מביטוייה שנחשפו.

אף כי זאת נחמה פעוטה, כדאי לדעת שהשחיתות במערכת התכנון ורשוי אינה תופעה יחידה לישראל, אלא מוכרת כרווחת – בצורות ומידות שונות – בכל ארצות העולם. להמחשה: ועדת חקירה באירלנד (ארץ מתוקנת למדי) קבעה (ב-2012) שהשחיתות במערכת התכנון "הייתה הן אנדמית והן מערכתית" ושקיומה היתה "ידועה ברבים ומותרת". רווחת השחיתות במערכות תכנון ורשוי מוכרת עד כדי כך, שנגזרה תיזה הגורסת ששחיתות היא מרכיב אנדמי ובלתי-נפרד מכל מערכת תכנון ורשוי שמופקדת על הרשאת בנייה והקצאת זכויות פיתוח. אימוץ השקפה זאת מכתוב פתרון רדיקלי למניעת ועיקור השחיתות.

הגישה הרדיקאלית דורשת ביטול מערכת התכנון ורשוי כפי שהיא מוכרת לנו. כתחליף לתכניות סטטוריות ותקנוניהן (דוגמת ה-zoning codes בארה"ב) מוצע לחוקק מערכת תקנות כלליות וללא התנייה מרחבית-גיאוגרפית. גירסה קיצונית של גישה זאת (מאת פורטוגלי ואלפסי) מציעה החלפת מערכת התכנון ע"י מעין מערכת משפטית, שכוללת "חוקי" תכנון (במקום תכניות) ובתי משפט תכנוניים להחליף את מוסדות התכנון דהיום. רעיונות מעניינים, אך שאלות של הגדרה ובעיות אחרות מעשיות מעלות ספקות לגבי ישימותן.

הגישה ה"תיקונית": אחרים אינם כל כך פסימיים ומאמינים שעם תיקונים מתאימים, ניתן להקטין את השחיתות במערכות תכנון ורשוי, אם לא למגר אותה לחלוטין – הרי אין דבר מושלם עלי אדמות. שאיפת התיקון מעלה את המשימה: עיצוב מוסדי של מערכת תכנון ורשוי "נקייה". בין הדרכים שהוצעו ויושמו בחלקם:

- בקרה והסדרה קפדניים על מוסדות תכנון ורישוי:** התייחסות מחמירה להרכב מוסדות התכנון, דרך אופן מינוי החברים בהן, קביעת המשתתפים בדיונים, והבטחת שקיפות מירבית של קבלת החלטות תכנוניות. גישה זאת מיושמת בחקיקה הדורשת מינהל תקין, דוגמת האיסורים על שיקולים זרים והשתתפות בדיון בניגוד עניינים. הבעיה עם גישה זאת, המבוססת על הרתאה משחיתות ע"י הדגשתה כבלתי-חוקית, שהיא הוכחה כבלתי-יעילה ע"פ מבחן התוצאות.
- התמקצעות וניתוק מהזירה הפוליטית:** הקמת מוסדות תכנון מקצועיים ועצמאיים ממערכת הממשל המקומי, ואיושן בנציגי ציבור אזרחיים (לא פוליטיקאים נבחרים) ובעלי מקצוע מתאימים. גישה זאת מצאה ביטוי קיצוני בארה"ב בשנות ה-20 של המאה הקודמת במסגרת תנועת ה"תיקון העיר" עם הקמת ועדות תכנון עירוניים (city planning commissions) עצמאיים, כתגובה לשחיתות שרווחה בפוליטיקה הפטרונות הנהוגה בשילטון המקומי.

ביטוי אחר של גישה זאת היא הסמכה של הסגל המקצועי (לדוגמה בבריטניה) לעומת בעלי תפקידים נבחרים בקבלת החלטות תכנוניות. הבעיה בגישה זאת שבמידה שניתוק קבלת החלטות תכנוניות מהזירה הפוליטית מצליח, ההחלטות מסתכנות להיות בלתי-מקובלות, והגישה נתפסת (בצדק) כאנטי-דמוקרטית. היא גם לא הוכיחה את עצמה כיותר נקיה משחיתות; היא רק יצרה שחיתות מסוג אחר: שחיתות של אליטות במקום של פוליטיקאים עממיים.
- צמצום מרחב שיקול הדעת:** הענקת קשיחות לתכניות מגבילה את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות במוסדות התכנון בהתייחסותם לתכניות ומיזמים חורגים. תכניות קשוחות ברמת פירוט גבוה (דוגמת תב"עות מפורטות בארץ), מחייבות מכח מעמדן המשפטי, ותיקונן דורש אותן תהליך תכנון, דיון ואישור כמו התכנית המקורית. מערכות התכנון הסטטוטורי, בצורתן המקורי בהולנד ובישראל, פעלו עם תכניות סטטוטוריות קשוחות ברמה המקומית, בבריטניה (הדגם המתווה למערכת התכנון שלנו) קצת פחות.

הבעיה עם תכניות קשוחות שהן אינן מתאימות לתנאי האי-וודאות, דינאמיות ומורכבות של המציאות שתובעים מערכת תכנון עם כושר התאמה ועידכון, והוויכוח בין קשיחות מול גמישות בתכנון מתנהל זה עשורים רבים. הקשחת תכניות כאמצעי למניעת שחיתות ע"י הגבלת שיקול הדעת המותר, לא עמדה במבחן המציאות: חברי ועדות תכנון תמיד מצאו פריצות בהגבלות החוקיות שאיפשרו להם לשאת ולתת עם יזמים ולאשר תכניות חורגות. לעתים פריצות אלו מנוצלות ממניעים חיוביים של הגמשה חיונית המתבקשת להתאים את התכנית לנסיבות חדשות ובלתי צפויות, אך הפריצות מאפשרות גם אישור תכניות חורגות משיקולים זרים.
- מאזן כוחות:** חלוקת הסמכויות דרך ייצוג צדדים רבים ובעלי ענין שונים במערכת התכנון ומוסדותיה, ועירובם הפעיל בתהליך התכנון וקבלת החלטות תכנוניות, עשויות ליצור מעין מאזן כוחות ולהקשות על גורם אחד כל שהוא לנצל לרע את סמכותו. כך מבנה מערכת בה עניינים מרובים משתתפים בדיונים – במימד מרחבי-גיאוגרפי: ממקומי דרך

איזורי ועד הארצי; במימד המגזרי: מהממשלתי (מרכזי ומקומי) דרך המגזר הפרטי ועד הציבורי (נציגים מקצועיים, ונציגי בעלי עינין כמו ירוקים ואירגונים אזרחיים אחרים) – עשויה לעודד דיונים ענייניים וקבלת החלטות נטולות שיקולים זרים. חקיקה המחייבת הכללת שיקולים מסויימים בקבלת החלטות תכנוניות – לדוגמה השלכות סביבתיות (דרך חובת עריכת תזכיר השפעות סביבתיות, שקיים, והשלכות חברתיות כפי שמוצע עם תזכיר השפעות חברתיות) – עשויה לשרת אותה המטרה.

מול יתרונותיה של מערכת דמוקרטית שפועלת למאזן כוחות, יש כמובן גם חסרונות. חלוקת הסמכויות וריבוי מוקדי הכוח יוצרות מערכת מורכבת ואיטית, וחוסר יעילותה עמדה נגד עיניהם של יוזמי הרפורמה האחרונה במערכת התכנון. לכן טענו כמה מבין המעירים על החוק החדש המוצע, שספק אם התיקונים המוצעים (מיזוג ועדות תכנון, הגברת סמכויות הועדות המקומיות) יגבירו את היעילות, אך קרוב לוודאי שהם יקלו על השחיתות.

מסקנות

פיתרון מושלם או אפילו מניח את הדעת בעיצוב מוסדי של מערכות תכנון למניעת השחיתות לא נראה לעין, ואולי הבעיה היא יותר עמוקה. אפשרות זאת נתמכת מהעובדה שהשחיתות המושרשת אינה נחלתן הבלעדית של מערכות תכנון ורישוי או של מוסדות תכנון שמופקדים על הקצאת טובין במרחב והענקת זכויות בנייה ופיתוח. עדרבה, השחיתות בענף התכנון ורשויות מתגמדת בהשוואה לממדי השחיתות הרווחות במגזרים אחרים.

מכנה משותף בכמה ממגזרים אלו הוא רכש באמצעות מכרזים "שקופים" ועריכת חוזים בין גופים ממשלתיים/ציבוריים וספקים/מפעילים פרטיים. התופעה בולטת במגזר הבטחון ורכש אמל"ח בכל ארצות העולם – בכמה פחות ובכמה יותר, וחווינו כמה פרשיות גם כאן. מגזר אחר עם מאפיינים דומים הוא תשתיות גדולות/לאומיות, שכולל בנייה ותפעול של מתקנים אסטרטגיים: נמלים, שדות תעופה וכד' בתחום התחבורה, תחנות כח גרעיניות ורגילות, מסופים LNG וצידום, בענף האנרגיה. במגזר האחרון, פרשת סימנס-חברת החשמל בתווך השופט (לשעבר) דן כהן טרייה בזכרוננו, וכמו בפרשת הולילנד בתכנון, ייתכן שהנראה הוא רק הקצה הגלוי של הקרחון. אך אולי הגדול מכולם הוא תחום ההפרטה, שמתבטא בהעברת נכסים ציבוריים לידיים פרטיות (כפי שקרה בגדול עם נפילת המשטרים הקומוניסטיים) ובהענקת זכויות להפקת משאבים לאומיים – הפקת נפט, גז וכרייה למיניה. למשל, קראתי הערכה שבשני העשורים האחרונים האוצר בניגריה איבד סכום השווה לשליש מהתל"ג של המדינה לשחיתות של פקידים ובעלי תפקידים רמים ציבוריים.

הופעת השחיתות הרווחת במגזרים כה רבים מאשרת את הסברה שהשחיתות אינה בעיה מבנית מיוחדת למערכת התכנון, רשוי ופיקוח על פיתוח המרחב, אלא בעיה עמוקה יותר. בעיקרון, הוגי הדעות מסכימים על קיום קשר חזק בין הנורמות המקובלות בחברה או תרבות מסויימת, ורמת ורווחת השחיתות

הקיימת בה. בחלקו קשר זה מתבטא בתהליך של מודרניזציה שכל החברות ותרבויות עדיין עוברות אותו – גם המתקדמות ביותר (כפי שנראה מדוגמה בהמשך).

המודרניזציה כרוכה – בין השאר – בהקניית ערכים ונורמות אוניברסאליות (כמו שוויון, הגינות ומנהל תקין) להחליף נורמות מסורתיות-פרטיות. מערכת ערכים מסורתית, למשל, מעדיפה נאמנות (למשפחה, לחמולה, לעם) על ערכים אוניברסאליים כמו הגינות שוויונית, ולא רואה פסול ב"לעשות לביתך". כך התשובה של ראש עיריית שיקגו האגדי Daley לביקורת על מסירת ניהולם של כל עסקי הביטוח של העירייה (בשווי של מיליוני דולרים) לידי בנו (שהיה סוכן ביטוח) ללא מכרז: "האם כל אב לא היה עושה את זה למען בנו?" ניתנה ללא כל נימה של הצדקה. מהלך רוח דומה רווח גם בארץ, נראה לי, כפי שניתן להשיג מהאחדה – ולפעמים אפילו הערכה – שרוכשים ציבורים רחבים כאן לפוליטיקאים, עסקנים ובעלי הון סוררים שנתפסו ונשפטו על "עשייה לביתם". לפי כך עקירת השחיתות היא מלאכה קשה, אולי בלתי-אפשרית, הדורשת חינוך לתוודך ארוך לתיקון נורמות חברתיות מפגרות.

א. אלכסנדר

