

דני רבינוביץ ואיתי ורדי. כוחות מניעים: כביש חוצה ישראל והפרטת תשתיות אזורחיות בישראל. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד. 2010. 221 עמודים

### דניאל ממון\*

לפרדיגמה הניאו-ליברלית מגוון מופעים, בהם הפרטה, ליברליזציה של שווקים, שילוב עקרונות שוק בפעילות של מדינת הרווחה, הפחתת מסים לשכבות החברתיות הגבוהות ומתן אוטונומיה לבנקים המרכזיים. ספרם של רבינוביץ וורדי על כביש חוצה ישראל דן בביטוי חשוב ביותר של ניאו-ליברליזם: סוכנויות מדינתיות יוזמות סלילה של נתיב תחבורה מרכזי ומפקידות את הקמתו ואת הפעלתו בידי תאגיד פרטי שמטרתו רווח כספי. מדובר במהלך פוליטי מרחיק לכת אפילו במונחים של הכלכלה הקלאסית מבית מדרשו של אדם סמית, שלדידו אחת החובות היחידות של המדינה היא להקים ולהפעיל מערך של מפעלים ומוסדות ציבור, ובכלל זה סלילת כבישים (סמית, 1996). ואולם, על פי הפרדיגמה הניאו-ליברלית, כפי שטען אחד מדובריה הבולטים מילטון פרידמן, "אין אפוא שום סיבה שלא למסור את הכבישים לבעלות ולהפעלה פרטיות" (פרידמן, 1978, עמ' 27).

ניתוח המקרה של כביש חוצה ישראל מתמקד בתקופה שבין 1989 ל-2004 ומבוסס על מסמכים ארכיוניים, על ראיונות עם דמויות מרכזיות שהיו מעורבות בפרויקט ועל דיווחים ופרוטוקולים בכלי התקשורת. מלבד אלה הספר מסתמך על כמה מסגרות תיאורטיות מנחות: הראשונה, הטרנספורמציה של הכלכלה הפוליטית בישראל והמעבר למשטר ניאו-ליברלי שבמסגרתו מופרטות תשתיות לאומיות. טענתם של המחברים היא שסיפור כביש חוצה ישראל ממחיש את השינויים שחלו בדפוסי מעורבותה של המדינה בכלכלה, כאשר אין מדובר בהסתלקות המדינה ממעורבות בזירה הכלכלית אלא בשינויים בדפוסי מעורבותה. ניתוח מוסדי של תשתיות אזורחיות הוא מסגרת תיאורטית מנחה אחרת. לטענת המחברים, המקרה של סלילת כביש חוצה ישראל משקף את השינויים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים מרחיקי הלכת שהתרחשו בישראל בתחילת המאה ה-21, שיצרו ציבור צייתן, כנוע ומושתק, שלמרות חופש המידע וחופש הביטוי אינו מצליח להשמיע את קולו. מסגרת תיאורטית מנחה שלישית היא המשבר הסביבתי העולמי. לדברי רבינוביץ וורדי, משבר האקלים מחייב ממשלות ברחבי העולם לשקול מחדש את מדיניות פיתוח התשתיות האזורחיות, וממשלת ישראל נכשלה בכך כשבחרה לסלול את כביש חוצה ישראל, שעלול להפוך למעמסה סביבתית כבדה.

הספר בנוי משבעה פרקים. הפרק הראשון מתאר את תהליך לידתו של הכביש משלב הרעיון הראשוני בשנות השישים ועד הבשלת הפרויקט בשנות התשעים, כשהשחקנים המדינתיים יזמו סלילת כביש שאינו מכביד על תקציב המדינה והפקידו את הקמתו ואת הפעלתו בידי תאגידים פרטיים. הפרק מנתח את הצגת הכביש כפתרון טבעי ומתבקש לבעיות התחבורה של ישראל וטוען שמדובר באחת האסטרטגיות החשובות שבאמצעותן שכנעו השחקנים המעורבים את מקבלי ההחלטות ואת הציבור הרחב בנחיצות הפרויקט.

\* המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

הפרק שני בוחן את תפקיד המדינה בתכנון ובביצוע של פרויקט כביש חוצה ישראל: סקרי היתכנות, חקיקה שהובילה להקמת חברת "כביש חוצה ישראל" והכנת התשתית המשפטית, התכנונית והקניינית של הפרויקט. ניתוח תפקידה של המדינה חושף את העמדות המוסדיות של השחקנים המדינתיים: משרד האוצר התנגד לפיתוח תחבורה ציבורית והרחבת רשת הרכבות משיקולים תקציביים, ועל כן תמך בהפרטה; מע"צ, בהיותה מופקדת על סלילת כבישים, יזמה סקרים שהראו את הנחיצות הכלכלית שבסלילת הכביש; ומשרד הבינוי והשיכון שקד על הצעת חוק שאפשרה להפריט את הכביש ולסלול אותו ככביש אגרה. מלבד זאת, הפרק דן בקואליציות שבין הסוכנויות המדינתיות ובין תאגידים כלכליים ואינטרסים עסקיים לשם קידום הפרטת תשתיות, ולבסוף, הוא נדרש לניגודי העניינים של מקצת מחברי הכנסת שהיו מעורבים בתהליך החקיקה.

הפרק השלישי דן בהסכם הזיכיון לסלילה ולתפעול של כביש חוצה ישראל. בניגוד לטיעון המקובל שכביש חוצה ישראל נסלל באמצעות הון פרטי, הטענה המרכזית של הפרק היא שהמדינה השקיעה בו ממון רב; מאות מיליוני שקלים מתקציבה הוקצו לבניית שני המחלפים הראשונים בכביש, לפיזיו החקלאיים לאורכו ולפינוי התוואי מתשתיות כגון קווי מתח ומים. נוסף על כך, המדינה העניקה הטבות פיננסיות רבות ומגוונות ליוזמים: הסכם רשת הביטחון הפיננסית, הסכם המימון והגנה מפני עליות ריבית. המסקנה של הפרק היא שלמרות הרטוריקה של שוק חופשי, המדינה לא נסוגה ממעורבותה בזירה הכלכלית. כמו כן, המחברים מדגישים את התרומה של מערכות הקשרים בין השחקנים – נבחרי ציבור, פקידי מדינה, יזמים ובעלי תאגידים – בקידום הפרויקט, ובעיקר מראה כיצד הם מגייסים את קשריהם החברתיים לקידום אינטרסים כלכליים.

הפרק הרביעי דן בתאגידים הכלכליים המעורבים בפרויקט באמצעות הבעלות על חברת "דרך ארץ": קבוצת "אפריקה ישראל" בבעלות לב לבייב, "שיכון ובינוי" בבעלות משפחת אריסון, "אלון" בבעלות משותפת של התנועה הקיבוצית, דודי ויסמן, שרגא בירן וקבוצת "אפריקה ישראל" והחברה הקנדית Canadian Highways International Corporation. טענת המחברים היא שלא זו בלבד שכביש חוצה ישראל הוא כביש מניב גדל"ן, אלא שהזכייה בפרויקט אף סייעה לבעלי השליטה להפיק רווחים נאים מעסקיהם האחרים. יתרה מזאת, הניסיון וההון שנצברו בפרויקט סייעו לתאגידים המקומיים להרחיב את עסקיהם למדינות שונות בעולם. להערכתנו, למרות חשיבותו הכלכלית של כביש חוצה ישראל לבעליו, המחברים נסחפו מעט אחרי הרטוריקה של עצמם. לטעמי יהא זה מוגזם לתלות בפרויקט את תנופת ההשתלבות ההולכת וגוברת של הכלכלה הישראלית בשווקים הגלובליים, שכן ההון הישראלי יצא לרעות בשדות זרים עקב שילוב של כמה גורמים, חלקם מקומיים ואחרים גלובליים; חלקם פרי אפשרויות שפתחו סוכנויות מדינתיות ואחרים נבעו משינויים במשטר הגלובלי הפיננסי הבינלאומי; ולבסוף, היציאה וההשתלבות בכלכלה הגלובלית היא גם תולדה של ניצול קשרים אישיים ועסקיים.

הפרק החמישי עוסק בתפקיד שמילא כביש חוצה ישראל בהעמקת הפערים בין היהודים ובין הפלסטינים אזרחי ישראל ומשקף את שוליותם של האחרונים. הפיזיו שקיבלו בעלי קרקעות פלסטינים שאדמותיהם הופקעו לצורך סלילת הכביש היה קטן בהרבה מזה שקיבלו בעלי הקרקעות היהודים, ועיקר הפיתוח הכלכלי נעשה בתחומי היישובים היהודיים שבסביבת הכביש אגב התעלמות מהיישובים הפלסטיניים. כך שעתק המיזם הלאומי את הפערים בין הקבוצות.

הפרק השישי דן בתפקידו של הרכב הפרטי כמחולל תהליכים חברתיים ופוליטיים וסוקר את האופן בו עודדה המדינה את התלות העמוקה ברכב הפרטי, ואת האופן בו ההתמכרות אליו האיצה את סלילת כביש חוצה ישראל. הפרק עוסק גם בהשפעות נוספות של התלות ברכב: תהליך הפרוור, העמקת אי השוויון והגברת זיהום האוויר. לטעמי רצוי היה להעביר את החלק הדין בסוגיית ההתמכרות הקולקטיבית לרכב הפרטי לפרק המבוא, מאחר שמדובר במרכיב חשוב בשיח על ההכרח בכביש חוצה ישראל.

הפרק השביעי מתאר את המאבק שניהלו ארגוני הסביבה נגד הכביש. הפרק מראה שהמאבק היה מקוטע, לא עקבי ומאופיין בריבוי קולות, אך למרות כישלוננו בעצירת הפרויקט, הוא תרם להעלאת תפיסת המדיניות התחבורתית כסוגיה חשובה בסדר היום התכנוני, וכן להפיכת שיקולים סביבתיים לכאלה שיש להתחשב בהם בתהליכי קבלת החלטות. במבוא לספר טענו המחברים שאופי המאבק שניהלו ארגוני הסביבה תרם דווקא לחיזוק יומי הכביש ולדה-פוליטיזציה של הפרויקט. חבל שבניתוח המאבקים לא מצאו המחברים מקום להרחיב בסוגיה זו.

באחרית הדבר מציגים המחברים את המסקנות העיקריות, קושרים את סיפור כביש חוצה ישראל לתהליכים רחבים המאפיינים את החברה בישראל בעידן הניאו-ליברלי ומצביעים על תרומת הפרויקט להרחבת אי השוויון. הם גם חוזרים ומדגישים את אחת הטענות שעלו במהלך הניתוח האמפירי: חשיבותם של הקשרים בין מקבלי החלטות, נבחרי ציבור ופקידים בכירים ובין הבעלים והמנהלים שעומדים בראש התאגידים הכלכליים, וכן את המרכזיות של הניעות האופקית מהאליטה הברוקרטית והפוליטית אל עמדות בכירות באליטה הכלכלית. לטענתם, גיוס פקידי מדינה בכירים לתפקידים בכירים בתאגידים העוסקים בפיתוח תשתיות הוא מנגנון חשוב בקידום הפרויקט הניאו-ליברלי.

לסיכום, מחברי הספר נוקטים עמדה ברורה באשר לכביש חוצה ישראל. מצד אחד, הם מציינים שהכביש הוא סיפור הצלחה מבחינת הסוכנויות המדינתיות שיזמו אותו, הצרכנים המשתמשים בו והתאגיד הפרטי שסלל ומפעיל אותו. מצד שני, הכביש מגביר את השימוש ברכב פרטי ומבטא את ההזנחה של פיתוח תחבורה ציבורית, בעיקר של אוטובוסים ורכבות. יתר על כן, מסקנתם הכללית היא שדפוסי הפיתוח של התשתיות הפיזיות בישראל אינם משרתים את האינטרס של הציבור דווקא. הם יוצאים נגד ההשפעה הגוברת של בעלי ההון והתאגידים על מערכות התכנון בישראל ומצביעים על ליקויים חמורים בתהליכי קבלת החלטות ועל הנזקים הסביבתיים העלולים להיגרם מהחלטות בתחום התשתיות הפיזיות. חולשתו העיקרית של הספר נעוצה בהיעדר התייחסות שיטתית בפרקים השונים ובעיקר בסיכום ליחסי הגומלין בין המסגרות התיאורטיות המנחות ובין התובנות הנובעות מהן.

## מקורות

סמית, א' (1996). עושר העמים. תל אביב וירושלים: האוניברסיטה הפתוחה ומוסד ביאליק.  
פרידמן, מ' (1978). קפיטליזם וחופש. ירושלים: אדם.