

מבטים על שחיתות שלטונית



עורכות: עדנה הראל פישר |
תמר הוסטובסקי ברנדס | ליטל פילר



לקט
עמדות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מבטים על שחיתות שלטונית

עורכות:

עדנה הראל פישר | תמר הוסטובסקי ברנדס | ליטל פילר

Perspectives on Government Corruption

Editors: Edna Harel Fisher | Tamar Hostovsky Brandes | Lital Piller

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: אירית נחום

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

התצלום על העטיפה: shutterstock

מסת"ב 978-965-519-396-1 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2022

נרפס בישראל, תשפ"ב/2022

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, לזיום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	המשתתפים באסופה
9	דבר העורכות
	מבוא
15	תמר הוסטובסקי ברנדס עדנה הראל פישר
	חור בגשר: על שחיתות שלטונית והאזרח הקטן
39	אורלי לוינזון-סלע
	על שחיתות-על ועל המאבק בה
47	עמיחי שי, בשיחה עם עדנה הראל פישר וליטל פילר
	שחיתות פוליטית ומערכות השלטון בישראל
55	אהרון פוגל, בשיחה עם עדנה הראל פישר
	גם על צה"ל חלים חוקי מדינת ישראל
63	נילי אבן-חן
	שחיתות שלטונית ברשויות המקומיות הערביות והבדואיות
71	אברהים נסאסרה
	מקורבנות להתפכחות: מינהל תקין ברשויות המקומיות הערביות
77	נדאל חאיק
	דון קישוט מבקש את עזרת הציבור: המאבק בשחיתות מצריך מימון ציבורי לעיתונאים-החוקרים
85	מיקי רוזנטל
	תקשורת ושחיתות - ריקוד מסוכן
93	איתי בן-חורין

99	שקיפות מזכנת רבקי דב"ש
105	השקיפות במלחמה בהון-שלטון הכרחית אך לא מספיקה לינור דויטש
111	המאבק בשחיתות צריך להיות נחלתם של כלל אזרחי מדינת ישראל, ובכל תחומי החיים תומר נאור
117	המאבק בשחיתות: מבט מבפנים אביה אלף עומר מקייס
125	"הרצחת וגם ירשת?": ההתמודדות עם השחיתות השלטונית בעולמה של היהדות יובל שרלו
135	שחיתות שלטונית ודמוקרטיה - במקום סיכום מרדכי קרמניצר
141	במקום ביבליוגרפיה: פרשיות שחיתות שלטונית בעשור האחרון (משנת 2010) ליטל פילר
iii	From the Editors

המשתתפים באסופה

עו"ד אביה אלף היא יו"ר התנועה לטוהר המידות; לשעבר מנהלת המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה. דוקטורנטית באוניברסיטת בראיילן.

עו"ד נילי אבן-חן היא מייסדת ומנכ"לית עמותת רווח נקי. העמותה פועלת למען ייעול המגזר הציבורי וקידום תחרות, שקיפות ורגולציה חכמה.

איתי בן-חורין הוא יועץ אסטרטגי, מומחה לניהול משברים תקשורתיים והבעלים של חברת בן-חורין אלכסנדרוביץ' לייעוץ אסטרטגי-תקשורתי, ניהול משברים, ניהול קמפיינים, דוברות ויחסי ציבור.

עו"ד רבקי דב"ש היא יועצת ומרצה בתחום השקיפות, הממשל והחברה ועמיתה בכירה במכון הישראלי למדיניות טכנולוגיה. הקימה וניהלה את היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים ושימשה ראש הרשות להגנת הפרטיות (בפועל).

עו"ד לינור דויטש היא מנכ"לית לובי 99 והלוביסטית הציבורית הראשונה בישראל.

ד"ר תמר הוסטובסקי ברנדס היא מרצה בכירה בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. מחקריה עוסקים במשפט בינלאומי, משפט חוקתי ותאוריה פוליטית ובמשק שבין השלושה. חברת ועדת ההיגוי, בראשות נשיאת בית המשפט העליון לשעבר דורית ביניש, שליד התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

עו"ד עדנה הראל פישר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, בתוכנית לערכים ומוסדות דמוקרטיים ובתוכנית ללאום וממלכתיות, ראשת התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית. שירתה כ-25 שנים בשירות הציבורי, ובתפקידה האחרון הייתה ראשת תחום ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים.

עו"ד נדאל חאיק הוא מנכ"ל ומייסד עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין. העמותה פועלת לקידום מינהל תקין ברשויות המקומיות הערביות.

עו"ד אורלי לוינזון-סלע היא מנהלת המחלקה הציבורית בא.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל (ע"ר); לשעבר מ"מ מנהל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

עו"ד עומר מקייס הוא מנכ"ל התנועה לטוהר המידות.

עו"ד תומר נאור הוא ראש האגף המשפטי והיועץ המשפטי לתנועה לאיכות השלטון בישראל.

אברהים נסאסרה הוא המייסד, הבעלים והיו"ר של קבוצת תמאם-יוזמות; מייסד ויו"ר מרכז תמר למצוינות במדעים בחברה הבדואית.

אהרון פוגל הוא יושב ראש חברות. לשעבר מנכ"ל משרד האוצר והממונה על התקציבים.

עו"ד ליטל פילר היא סטודנטית לתואר שני מחקרי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. עוזרת מחקר בתוכנית למאבק בשחיתות שלטונית במכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופ' מרדכי קרמניצר הוא עמית בכיר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופסור אמריטוס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחה למשפט פלילי, ציבורי ומינהלי, זכויות אדם, שחיתות שלטונית ומידתיות.

מיקי רוזנטל הוא עיתונאי-חוקר. חבר כנסת לשעבר מטעם מפלגת העבודה.

עמיחי שי הוא ניצב בדימוס במשטרת ישראל ולשעבר יועץ לתפקידים מיוחדים למבקר המדינה.

הרב יובל שרלו הוא ראש ישיבת אורות שאול וראש המרכז לאתיקה בארגון רבני צהר.

דבר העורכות

הלקט שלפנינו – מבטים על שחיתות שלטונית – פורש מניפה רחבה של התייחסויות לתופעות השחיתות השלטונית בישראל בעת הזו. מטרתו להמשיג את האופנים שבהם שחיתות שלטונית מתרחשת, את נזקיה ואת ההיערכות והעוצמות הנדרשות למאבק בה. הלקט ניצב על שלושה אדנים: מבוא תאורטי, מקבץ רשימות קצרות ושיחות המשקפות מגוון נקודות מבט של מומחים ועוסקים בנושא, ולבסוף, מעין ביבליוגרפיה – פירוט פרשיות השחיתות השלטונית שנדונו במערכת המשפט של מדינת ישראל בעשור האחרון.

המבוא מציג את התשתית התאורטית למושג "שחיתות שלטונית" ולהתפתחותו, טיפולוגיה של נזקי השחיתות השלטונית וגיבוש המאבק בשחיתות השלטונית בישראל ובעולם.

מקבץ הרשימות הקצרות הוא פרי עטם של בכירים לשעבר בשירות הציבורי שעסקו במסגרת תפקידם במאבק בשחיתות שלטונית ובמניעתה או שיחות עימם, וכן רשימות של בכירי הגופים המובילים את המאבק האזרחי בשחיתות שלטונית – כולם מביאים מתובנותיהם ומניסיונם העשיר. המקבץ מאפשר היכרות עם פעולתם של בעלי תפקידים וגופים ברשויות השלטון העוסקים במניעה, בבקרה, בהגברת השקיפות ובאכיפת החוק ועם גופים אזרחיים מרכזיים המנהלים מערכות חשובות בתחום המאבק בשחיתות השלטונית ולמען מינהל תקין, אחריות דיווח ושקיפות, טוהר מידות של נבחרי ציבור ונושאי משרות ציבוריות ושלטון החוק והדמוקרטיה במדינת ישראל.

את מקבץ הרשימות והשיחות פותחת הרשימה "חור בגשר" של עו"ד אורלי לוינזון-סלע, לשעבר מ"מ מנהל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. המשגת השחיתות השלטונית ונפקויות הקיום של שחיתות שלטונית במתן שירותים לאזרח ולתושב, ובכלל זה פגיעה בשוויון ההזדמנויות, מומחשות

היטב בידי ליינזון-סלע, והיא יוצקת לרשימה מניסיונה העשיר במשרד מבקר המדינה. עמיחי שי, ניצב בדימוס במשטרת ישראל, אשר שימש גם בתפקיד יועץ לתפקידים מיוחדים למבקר המדינה, בשיחה על שחיתות-על ועל המאבק בה, מאיר את חשיבותן של מערכות הפיקוח והבקרה שבידי מבקר המדינה שיש בהן כדי לסייע במניעת הסכנות לשחיתות-על הטבועות במערכות שלטוניות ולקדם מימוש מיטבי, יעיל ואיכותי של המטרות שלשמן מוקצים משאבי ציבור. אהרון פוגל, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, מציג בשיחה בנושא שחיתות פוליטית ומערכות השלטון בישראל מבט מקרו-כלכלי על משמעויותיה של שחיתות שלטונית והנזקים הטמונים בה, בדגש על דפוסים המאפיינים את התהליכים הפוליטיים בתחומים אלה ותפקידו של הדרג המקצועי הבכיר בשירות הציבורי. ברשימתה "גם על זה" חלים חוקי מדינת ישראל" מתמקדת גם עו"ד נילי אבן-חן, מייסדת ומנכ"לית עמותת רווח נקי ולשעבר סמנכ"לית התנועה לאיכות השלטון, בפן הכלכלי-תקציבי של תופעות שעלולות להגיע לידי שחיתות שלטונית, בדגש על חשיבותה של ההקפדה על חוקיות השימוש בכספי ציבור בכלל ובתקציב המדינה בפרט.

אברהים נסאסרה, הפועל לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הערבית הברואית, הבעלים והיו"ר של קבוצת תמאס-יוזמות ומייסד ויו"ר מרכז תמר למצוינות במדעים בחברה הברואית, מצביע ברשימתו "שחיתות שלטונית ברשויות המקומיות הערביות והברואיות" על תופעות של שחיתות שלטונית ומופיעה ונזקיה בחברה הערבית בכלל ובחברה הברואית בנגב בפרט, המתחוללים בין היתר בזיקה למבנה החברתי של חברה זו. נסאסרה מבקש לקדם הוקעה חברתית של שחיתות שלטונית, לצד ההבנה שהוקעה זו היא בראש ובראשונה אינטרס של החברה הערבית כחלק מן השאיפה להבטיח תנאים מיטביים להתקדמות אזורית ולפיתוח של הרשויות המקומיות הערביות והברואיות. תחת הכותרת "מקורבנות להתפכחות", מאיר עו"ד נדאל חאיק, מנכ"ל ומייסד עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין, את חשיבותה של היוזמה האזרחית להעלאת המודעות למאבק למען מינהל תקין ומניעת שחיתות, מתוך מתן תשומת לב מיוחדת למצבן של הרשויות המקומיות הערביות לנוכח הפוטנציאל הגלום בהן לקידום האינטרסים של החברה הערבית.

חלקו השני של הלקט מתמקד בכלים העיקריים הקיימים בידי הציבור והחברה האזרחית למאבק בשחיתות השלטונית, ובראשם העיתונות החוקרת. חלק זה נפתח במאמר "דון קישוט מבקש את עזרת הציבור" מאת מיקי רוזנטל, חבר כנסת לשעבר ועיתונאי-חוקר, החושף את מהותה של העיתונות החוקרת ואת היחודיות שבעבודתו של העיתונאי-החוקר. איתי בן-חורין, יועץ אסטרטגי ומומחה לניהול משברים תקשורתיים, פורש ברשימתו "תקשורת ושחיתות – ריקוד מסוכן" את תובנותיו מניסיונו המקצועי בתחום יחסיה המורכבים של התקשורת עם המאבק בשחיתות השלטונית לנוכח תהליכי השינוי בתחום העיתונות, התקשורת והחברה. בדבריו הוא עומד גם על האיום הטמון בתהליכים אלה לחוסנה של עיתונות חוקרת בלתי תלויה ועצמאית.

כלים רבי חשיבות נוספים העומדים לרשות הציבור לחשיפת שחיתות שלטונית ומאבק בה הם חופש המידע וחובות שקיפות, הנותנים בידי הציבור כלים לבקרה על נבחריו ומבטיחים חשיפה לאור השמש המחטא. עו"ד רבקי דב"ש, הממונה לשעבר על היחידה לחופש מידע במשרד המשפטים, מציגה ברשימתה "שקיפות מזככת" את התפתחותו של תחום חופש המידע, בדגש על השפעתו המיטיבה על המגזר הציבורי לטובת קידום המינהל התקין והמאבק בשחיתות. תחת הכותרת "השקיפות במלחמה בהון-שלטון הכרחית אך לא מספיקה", מצביעה עו"ד לינור דויטש, שותפה-מייסדת ומנכ"לית לובי 99, על מגבלותיה של השקיפות בחשיפת שחיתות, בעיקר במאבק בהשפעות של בעלי הון וגורמים מטעמים על השלטון לשם קידום אינטרסים של בעלי ההון על חשבון האינטרס הציבורי. דויטש מציעה הבחנה חשובה בין סוגי שדלנות ומבקרת את ההסדרה החלקית של תחום זה בישראל.

פעולתה של החברה האזרחית בישראל בתחום המאבק בשחיתות שלטונית באה לידי ביטוי בארבע רשימות. השתיים שהוצגו לעיל, של עו"ד אבן-חן ושל עו"ד דויטש, משקפות גם את פעולתם של הגופים שהן עומדות בראשם. לאלו מצטרפות שתי רשימות המפנות מבט כולל על הפעילות האזרחית בתחום: "המאבק בשחיתות צריך להיות נחלתם של כלל אזרחי מדינת ישראל, ובכל תחומי החיים" של עו"ד תומר נאור, ראש האגף המשפטי של התנועה לאיכות השלטון, והשנייה – "המאבק בשחיתות: מבט מבפנים" של עו"ד אביה אלף,

יו"ר התנועה לטוהר המידות, ועו"ד עומר מקייס, מנכ"ל התנועה לטוהר המידות והיועץ המשפטי שלה. באלה נפרשת בהרחבה פעולתה המגוונת של החברה האזרחית בישראל במאבק על דמותם של רשויות השלטון, של המינהל התקין ושל המערכה נגד תופעות ודפוסים של שחיתות שלטונית. הכותבים מציגים נקודות מבט של העוסקים במלאכה המתמשכת ומאפשרים בכך הסתכלות כוללת על המאבק בשחיתות השלטונית. נאור עומד על החשיבות שברתימת כלל הציבור לטובת המאבק בשחיתות השלטונית ומפרט את הקשיים הנובעים מזיהוי המאבק בשחיתות עם צד מסוים במפה הפוליטית. אלף ומקייס ממשיגים את משמעותיה של ההתמודדות עם שחיתות ומתארים התמודדויות אלו באופן מוחשי וממשי מתוך שהם מתכתבים עם ההיבטים התאורטיים המובאים במבוא ללקט.

בחלקו האחרון של מקבץ הרשימות נפרשים לעיני הקוראים והקוראות עיקרים דאונטולגיים בסוגיות של שחיתות שלטונית וחשיבות המאבק בה. הרב יובל שרלו, ראש המרכז לאתיקה בארגון רבני צהר, מציג במאמרו "הרצחת וגם ירשת?" את ההתמודדות נגד שחיתות שלטונית בעולמם של היהדות, המקרא והנבואה ומהרהר על מקומו של המאבק בשחיתות השלטונית בציבוריות הדתית. פרופ' מרדכי קרמניצר, המוביל האקדמי של תוכנית המכון הישראלי לדמוקרטיה למאבק בשחיתות שלטונית ומי שעיצב מטעמו של המכון המלצות מדיניות בעלות השפעה רבה על קידום המאבק בשחיתות השלטונית בישראל, מאיר, במעין סיכום ללקט, את הזיקה שבין המאבק בשחיתות השלטונית לבין משטר דמוקרטי יציב המבוסס על אמון הציבור בנאמנות של רשויות השלטון כלפיו ואת האתגרים שהפופוליזם מציב למאבק בשחיתות שלטונית.

האדן השלישי של הלקט הוא "במקום ביבליוגרפיה". ברשימה זו מובא פירוט תמציתי של פרשיות שחיתות שלטונית בישראל שנחשפו בעשור האחרון, נחקרו וגובשו בעניינן כתבי אישום או שבית המשפט כבר הכריע לגביהן. ברשימה נמנות פרשיות מרכזיות ומשמעותיות שבמסגרתן ננקטו הליכים פליליים והואשמו נבחרו ציבור בשלטון המרכזי, המקומי ועובדי ציבור ברשות המבצעת, בדגש על פרשיות שנכחו בשיח הציבורי ומופיעות במאגרים המשפטיים. רשימה זו עתידה להופיע באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, בגרסה רחבה ומלאה יותר,

אשר תתערכן מזמן לזמן. התמונה המעיין-ביבליוגרפית המתקבלת מן הפירוט של נבחרי ציבור בשלטון המרכזי והמקומי, עובדי ציבור, שמות ומקומות ועיקרי מעשים, אמצעי ענישה וההחלטות בדבר קלון היא תמונה שיש בה מן החושך ומן האור גם יחד – אי-נוחות מול היקף התופעה ועוצמת המעשים, ומנגד – אופטימיות לנוכח החשיפות, לנוכח הנחישות של העוסקים בשמירה על האינטרס הציבורי ולנוכח המחויבות של מי שמקדישים את עצמם למאבק הבלתי מתפשר בשחיתות השלטונית.

הלקט נועד להקנות כלים עדכניים לדיון הציבורי בנושא השחיתות השלטונית, מופעיה ונזקיה, היכרות עם המורכבות של המאבק בשחיתות השלטונית והבנה מחודשת של החשיבות העמוקה שיש למאבק מתמיד ועיקש נגדה, לטובתה של החברה הישראלית ולטובתם של כל אזרח ואזרחית במדינה. אנו תקווה כי קוראיו וקוראותיו של לקט זה ימצאו בו הארות, תובנות ותועלות לקידום ולחיזוק החברה הישראלית.

עו"ד עדנה הראל פישר, ד"ר תמר הוסטובסקי ברנדס, עו"ד ליטל פילר

יוני 2022

מבוא

תמר הוסטובסקי ברנדס | עדנה הראל פישר

מהי שחיתות שלטונית?
 ההגדרה המקובלת לשחיתות שלטונית היא שימוש לרעה בכוח ציבורי (entrusted power) כדי להפיק רווח אישי.¹ הגדרה זו היא הגדרת העבודה של ארגונים בינלאומיים כגון ארגון השקיפות הבינלאומית (Transparency International)

1 הגדרה רחבה יותר לשחיתות בכלל ולא רק שחיתות שלטונית היא "שימוש לרעה באמון או בסמכות עבור סיבות של חוּעֵלֶת עֶצְמִית, להבדיל מסיבות שלשמן ניתנו האמון או הסמכות" (התרגום שלנו). ראו למשל Regus Bismuth, Jan Dunin-Wasiewicz, & Philip M. Nichols, *An Introduction and Overview, THE TRANSNATIONALIZATION OF ANTI-CORRUPTION LAW*, 1 (2021). ההגדרות שארגונים בינלאומיים משתמשים בהן, למשל ארגון השקיפות הבינלאומית (Transparency International), וההגדרות שהספרות המחקרית מתבססת עליהן הן ברובן ניסוחים שונים של ההגדרה לעיל. זו גם ההגדרה המקובלת בספרות המחקרית. ראו לדוגמה Susan Rose-Ackerman & Bonnie J. Palifka, *CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM*, 11 (2nd edition, 2016)

ושל הגופים השונים של האו"ם, והיא גם נקודת המוצא לדיון בשחיתות שלטונית בספרות המחקרית והאקדמית. עם זאת, ברור כי ההגדרה היא נקודת מוצא לדיון ואינה ממצה. מהו שימוש לרעה? האם ההבחנה בין פעולות פרטיות, אשר רווח אישי הוא תוצאה מותרת וטבעית שלהן, לבין פעולות החוסרות בצילה של סמכות שניתנה מכוח תפקיד ציבורי, ולכן אין להפיק מהן רווח אישי, אכן תמיד ברורה? מה נחשב רווח אישי, ומתי מתקיים אותו קשר בין הפעולה לבין הרווח האישי שבצידה ההופך את הפעולה למושחתת?

נוסף על הקשיים המושגיים שההגדרה הרחבה של שחיתות שלטונית מעוררת, גם השאלות הנורמטיביות העולות סביב מושג השחיתות הן מורכבות. האקסיומה המקובלת היא ששחיתות שלטונית היא פסולה ושיש להילחם בה. אבל מדוע בעצם? האם יש להילחם בשחיתות בשל היותה פסולה מוסרית או משום הנזקים שהיא גורמת? מהם בכלל נזקים אלו, וכיצד ניתן להעריך ולכמת אותם? האם יש מקרים שהשחיתות מועילה בהם? כיצד אפשר להילחם בשחיתות, ומהן התועלות והמחירים של המשפטיזציה של השחיתות, קרי הזיהוי של שחיתות שלטונית עם עבירות פליליות כמו עבירות השוחד והפרת האמונים?

מבחינה מושגית מקובל להבחין בין שני סוגים של שחיתות שלטונית: שחיתות-על (grand corruption) ושחיתות "נמוכה", "קטנה" או "יום-יומית" (petty corruption). שחיתות-על היא שחיתות בדרגים הגבוהים של השלטון, והיא בדרך כלל מתוחכמת ומערבת בעלי תפקידים בכירים וסכומים גבוהים של כסף.² היא עשויה לכלול, למשל, מתן העדפה במכרזים ממשלתיים גדולים כחלק מחוזים שלטוניים רחבי היקף או מתן יחס מועדף מצד השלטון, והיא יכולה להשפיע על מדיניות ואם היא מערבת את המחוקק – גם על חקיקה. בשל טיבה המתוחכם ובגלל העובדה שהתחומים שהיא נוגעת בהם אינם נתונים לביצוע בדרך כלל בידי בעל תפקיד אחד בלבד, שחיתות-על לא תתבטא, ככלל, בפעולה בין שני פרטים בלבד אלא בין אנשים אחדים, שאפשר שכמה מהם יהיו מודעים חלקית בלבד או שותפים חלקית בלבד. בה בעת ייתכן שתהיה זו רשת של בעלי תפקידים הפועלים יחד. לעיתים קרובות שחיתות-על נעלמת מעיני האזרחים הרגילים.

2 Rose-Ackerman & Palifka, לעיל ה"ש 1.

שחיתות "נמוכה", לעומת זאת, היא שחיתות המתקיימת בהתנהלות היום-יומית השוטפת של הממשל ובממשק שבין האזרחים לנציגי השלטון. יכולים להתרחש בה, למשל, מתן שוחד לפקידי ציבור כדי לקבל או להאיץ קבלת שירותים ציבוריים; או תשלום שוחד כדי לבטל דוחות וקנסות והעדפת מקורבים במכרזים קטנים יחסית, הפתוחים לציבור הרחב, ובמשרות ממשלתיות.³ ככל ששחיתות כזו נפוצה יותר, כך היא הופכת לחלק מובנה מן המערכת השלטונית, מן ההתנהלות של המדינה, בכלל דרגיה, ומן התובנה הציבורית כלפי אופיו של השלטון.

שני סוגי השחיתות השלטונית שונים באופיים בנזקים שהם גורמים, וגם האופנים למדידתם ולתמורדות עימם שונים. עם זאת, במוקד של שניהם, ולמעשה בכל מופע של שחיתות שלטונית, טמונה הפרה של חובת הנאמנות שנבחר ציבור, עובד ציבור או נושא משרה ציבורית חב לציבור אשר הפקיד בידיו סמכות או כוח. בכסיס מערכת היחסים במשטר דמוקרטי בין הציבור לבעל תפקיד ציבורי נמצא מעין חוזה המציב את הנאמנות של נבחר הציבור לציבור מצד אחד; כנגדה הציבור מפקיד בידי בעל התפקיד כוח לצורך מסוים, ולצורך זה בלבד. שימוש אחר בכוח או בסמכות, ובוודאי לתועלתו האישית של בעל התפקיד, אינו עולה בקנה אחד עם חוזה זה.⁴

בתרבויות רבות שחיתות שלטונית נתפסת כפסולה מוסרית. במסורת היהודית מפורסמת קריאתו של הנביא ישעיהו "שִׁרְיָן סוֹרְרִים וְחִבְרִים גְּנָבִים כָּלוּ אֶהֱב שָׁחַד וְרִדָּף שְׁלֵמָנִים יְתוֹם לֹא יִשְׁפְּטוּ וְרִיב אֶלְמָנָה לֹא-יָבֹא אֲלֵיהֶם" (ישעיהו א, כג), הרואה בשחיתות, ובפרט בשוחד, מכשול לעשיית צדק. האיסור על שוחד קיים גם באסלאם⁵ ובתרבויות נוספות. המסורות הדתיות האוסרות על קבלת שוחד מתמקדות בפסול המוסרי האישי הכרוך בשיקול הדעת המוטה מן המטרה

3 ש.ס.

4 לביקורת על השימוש במושג הנאמנות בהקשר של מחויבותם של עובדי ציבור ונבחר ציבור לציבור ראו עמרי בן צבי "על מגבלותיה של תיאוריית הנאמנות במשפט המינהלי" [עתיד להחפרסם בדיון ודברים, 2022].

Mohamed A. Arafa, *Corruption and Bribery in Islamic Law: Are Islamic Ideals Being Met in Practice?* 18(1) ANNUAL SURVEY OF INTERNATIONAL & COMPARATIVE LAW, 171 (2012)

הציבורית לשם קבלת טובת הנאה ובהשלכות שעשויות להיות להטיה כזו על עשיית צדק כלפי הכלל, והחלשים בפרט, בהקשרים שונים, ובפרט בתחום המשפט.

עם זאת, התפיסה המודרנית של שחיתות אינה רואה בשחיתות רק התנהגות פסולה אישית, גם אם בעלת פוטנציאל להשפעות שליליות ופוגעניות כלפי הכלל כאוסף של יחידים אחרים, שאינם מעורבים ישירות. תחת זאת היא רואה בה גם תופעה חברתית פסולה, שלפגיעתה נלווית משמעות עומק חברתית. פרנסס פוקויאמה (Fukuyama) מסביר כי ההגדרה של שחיתות כשימוש לרעה בכוח ציבורי כדי להפיק רווח אישי מבוססת על ההבחנה בין התחום הפרטי והאישי לבין התחום הציבורי. מאחר שההגדרה מבוססת על הבחנה זו, מושג השחיתות רלוונטי, לטענתו, רק לחברות המתיימרות לקיים אותה. פוקויאמה מבחין בין חברות מסורתיות לחברות מודרניות. ברבות מן החברות המסורתיות ההבחנה בין התחום הפרטי והאישי לבין התחום הציבורי לא הייתה מקובלת. טובתו האישית של השליט או המלך זוהו עם טובת העם, והן נדרשו לתפיסות מוסריות, דאונטולוגיות, כדי לבסס את הפסול שבשחיתות. חברות מודרניות, ככלל, לטענתו של פוקויאמה, מקבלות את ההבחנה בין הפרטי-אישי לציבורי, לפחות באופן פורמלי. עוד הוא טוען כי הדמוקרטיה, כרעיון, כבר אינה נתונה במחלוקת ממשית וכי גם אם מדינות רבות אינן דמוקרטיות, רובן מקיימות, לפחות למראית עין, מנגנונים דמוקרטיים פורמליים, בראש ובראשונה בחירות.

הרעיון שיש הבחנה בין טובת הפרטים המחזיקים בשלטון לבין טובת הציבור ושהבחנה זו מחייבת, בין היתר, הבחנה בין שימוש במשאבים ציבוריים לשימוש במשאבים אישיים השתרש זה כבר ואינו שנוי במחלוקת ממשית במרבית החברות והמדינות, בכללן מדינות שאינן דמוקרטיות הלכה למעשה. לפיכך, על פי פוקויאמה, השחיתות היא, במידה רבה, "הנושא המגדיר את המאה ה-21". בעולם שבו רוב המנהיגים מתיימרים לפעול לטובת הציבור ולייצגו, אחד המאפיינים העיקריים שמדינות נבדלות בו זו מזו הוא המידה שהאליטות השולטות אכן משתמשות בכוחן לטובת האינטרס הציבורי הרחב לעומת המידה שהן משתמשות בכוחן לטובתן שלהן.⁶

גישה זו רואה בשחיתות לא רק אוסף של מעשים אינדיווידואליים פסולים, אלא גם תופעה חברתית החותרת תחת האמנה החברתית. ככל שהאמנה החברתית המתקיימת הלכה למעשה ברורה יותר באשר ליחס שבין הציבור לשלטון, באשר לחובת הנאמנות של השלטון כלפי הציבור ובאשר לאיסור על שימוש בכוח שלטוני למטרות אישיות, כך השחיתות השלטונית היא הפרה של אמנה זו, המשקפת את ההסכמות התשתיות לאותה חברה. במדינות דמוקרטיות שחיתות שלטונית סותרת את הנחות היסוד שעליהן בנויה הדמוקרטיה הייצוגית, ובראשן ההנחה שמי שהופקד בידי כוח ציבורי הוא נאמן של הציבור ושהכוח הופקד בידי לטובת הציבור בלבד. תפיסה זו של שחיתות רואה בה תופעה המערערת את יסודות החברה ומהווה איום על הדמוקרטיה.

תפיסות אינדיווידואליות של שחיתות נוטות להתמקד במעשים ספציפיים ובהשלכותיהם, ובפרט במעשה השוחד. מטבע הדברים, ככל שמדובר במופעים שגורים יותר של מעשים אלו, כך גדלה השפעתם על מידת חוסר הצדק הקיימת בחברה בכללותה. עם זאת, תפיסה חברתית של שחיתות – הכוללת נוסף על שוחד גם מעשים כמו העדפת מקורבים, נפוטיזם, עשייה שלטונית במצב של ניגוד עניינים והשפעתו ומופעים שונים של קליינטליזם – רואה בשחיתות השלטונית לא רק מצבור של מעשים פסולים, כל אחד בפני עצמו, אלא גם ערעור של יסודות החברה והיציבות המשטרית. הוגים וחוקרים, לדוגמה דורון נבות, מצביעים על קווים משותפים לגישת העולם העתיק ולתפיסתנו כיום את השחיתות כפסולה מוסרית וחברתית למרות הקושי המושגי לנתח את מושג השחיתות בהקשרים היסטוריים ותרבותיים.⁷

התפיסה המתמקדת בשחיתות כאיום על יסודות החברה והיציבות המשטרית מגולמת, לדוגמה, בכתיבתה של זפיר טאשו (Teachout). טאשו טוענת שבארצות הברית ההגנה מפני שחיתות היא "התשתית של החירויות" ושבתרבות האמריקאית שחיתות כוללת לא רק קבלת שוחד אלא גם מצבים רבים שבהם פוליטיקאים או מוסדות ציבוריים משרתים אינטרסים פרטיים (דוגמת אינטרסים עסקיים) על חשבון האינטרסים של הציבור. לטענתה, התפיסה של השחיתות

7 ראו לדוגמה דינון של דורון נבות בתפיסות של שחיתות בעת העתיקה – דורון נבות שחיתות פוליטית: כרך א, תולדותיו של מושג שחיתות במחלוקת 40–68 (2008).

כפסולה נועדה להגן על "המוסריות הציבורית" של מגעים בין נציגי השלטון לבין גורמים פרטיים, זרים או פוליטיקאים אחרים.⁸ טאשו גורסת כי החשש משחיתות שלטונית היה אחד הנושאים העיקריים שעמדו לנגד עיניהם של מנסחי החוקה האמריקאית בעת כתיבת החוקה. היא סבורה כי ההסדרים החוקתיים המוסריים הקיימים בחוקה האמריקאית עוצבו בשל החשש משחיתות שלטונית ובמטרה לצמצם אותה.⁹ מסגור סוגיית השחיתות כסוגיה חוקתית, ולא רק כסוגיה מוסרית ובתחום האיסורים הפליליים, עולה בקנה אחד עם התפיסה הרואה בשחיתות הפרה של האמנה החברתית.

מדוע (והאם) השחיתות רעה? על שחיתות ונזקיה

טיפולוגיה של נזקים

את התשובות על השאלה מדוע השחיתות רעה ניתן לחלק לשני סוגים, על פי העיקרים שנמנו עד כה. הסוג הראשון מתמקד, כאמור לעיל, בפסול המוסרי האינהרנטי שבשחיתות. על פי תפיסה זו, השחיתות פסולה מאחר שהמעשים שנעשים במסגרתה פסולים מבחינה מוסרית-מהותית. תחת הגרסה החזקה של תפיסה זו, גם אם יהיה אפשר להוכיח שבהיבטים מסוימים או במקרים מסוימים, למשל במצבים כלכליים מסוימים, עשויה להיות תועלת אינסטרומנטלית לשחיתות, יש להתנגד לה. השחיתות, על פי תפיסה זו, מגלמת מידות רעות, ולכן היא קשורה להיבטים שליליים באופיו של האדם ולפער בין אידאות של צדק לבין ההתנהלות הפוליטית.

הסוג השני של העיקרים מתבסס על גישה תוצאתית ומתמקד בנזקים הנגרמים מהשחיתות. מקצת מהנזקים הם כלכליים: מזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטריש

ZEPHYR TEACHOUT, CORRUPTION IN AMERICA: FROM BENJAMIN FRANKLIN'S SNUFF BOX TO 8
CITIZENS UNITED (2014)

Zephyr Teachout, *Gifts, Offices, and Corruption*, 107 NW. U. L. Rev. 9
COLLOQUY 30 (2012)

(Guterres) ציין בשנת 2018 כי על פי הערכות של הפורום הכלכלי העולמי, עלות השחיתות בעולם היא כ-2.6 טריליון דולר – 5% מהתל"ג העולמי,¹⁰ וכי על פי הערכות של הבנק העולמי משולמים בעולם כטריליון דולר בשנה ככספי שוחד – סכומים שהיו יכולים כמוכּן להיות מושקעים בדברים אחרים. על פי קרן המטבע העולמית, השחיתות גורמת לכזבוז כספים אדיר – פי שניים יותר במדינות המושחתות מאשר במדינות אחרות – והיא חסם מרכזי לפיתוח בינלאומי.¹¹ נוסף על הנזק הכלכלי והמשקי, השחיתות גורמת גם נזקים ספציפיים – לפרטים ולכלל הציבור – שנובעים, למשל, מקבלת החלטות מדיניות שלא על בסיס שיקולים ענייניים, ממינוי אנשים שאינם המתאימים ביותר לתפקיד, משימוש לקוי במשאבים ומאי-הגדרה או היעדר אכיפה של סטנדרטים ראויים בשירותים הניתנים לציבור. בספרות המחקרית הוכח קשר בין שחיתות שלטונית לבין פגיעה בבריאות, בחינוך, בתשתיות ובסביבה, ובאיכות החיים באופן כללי.¹²

נוסף על הנזקים הספציפיים, השחיתות מזיקה, כאמור לעיל, ליציבות המרקם השלטוני, ובראש ובראשונה פוגעת באמון הציבור במוסדות השלטון וגורמת להתפתחות של תרבות עוקפת מוסדות אלו, וזו מחלישה אותם עוד יותר. ניתוח והבנה של נזקים אלו על פי סוגיהם חשובים הן להבנת בעיית השחיתות הן על מנת להבין את המישורים ואת האופנים השונים שבהם יש להתמודד איתה.

תופעה לוקלית
בהקשר גלובלי

עד לשנות ה-90 של המאה הקודמת שחיתות נתפסה כבעיה לוקלית, וכל מדינה התמודדה איתה לבדה. משנות ה-90 ואילך הפכה השחיתות לנושא מרכזי בסדר היום הבינלאומי. גופים בינלאומיים הכריזו על בעיית השחיתות כאחת הסוגיות המרכזיות אשר על הקהילה הבינלאומית להתמודד

United Nations, *Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data* (September 10, 2018)

11 ראו דיון אצל Bismuth, Dunin-Wasiewicz, & Nichols, לעיל ה"ש 1.

עימן,¹³ והמשפט הבינלאומי נכנס לתמונה עם סדרה של אמנות בינלאומיות המבקשות ליצור נורמות מחייבות בתחום השחיתות.¹⁴ בדומה למשפט זכויות האדם הבינלאומי, מרבית הנורמות האלו דרשו ממדינות לשנות את התנהגותן בתוך השטח שלהן עצמן. לאור זאת, ההתמודדות של מדינות, ובפרט מדינות מתפתחות, עם בעיית השחיתות הושפעה מאוד מהאופן שבו מוסגרה והוכנה בעיה זו בזירה הבינלאומית. רקע זה רלוונטי במיוחד משום שבשיח הבינלאומי הדיון בשחיתות באותה העת נבע, קודם לכול, מהכרה בנזקיה הכלכליים של השחיתות, בהיותה חסם להתקדמות במדינות מתפתחות ובעלת השפעה שלילית על יעילות השוק הבינלאומי. עם זאת, בשנים האחרונות התפתח הדיון הבינלאומי לרבדים נוספים של נזקי השחיתות השלטונית, והוא כולל כיום גם הכרה בקשר השלילי שבין דמוקרטיה ושחיתות שלטונית ובהשפעה השלילית של השחיתות השלטונית על זכויות אדם.

מבחינה היסטורית, ההתפתחות של דיני השחיתות השלטונית במשפט הבינלאומי התחילה דווקא באקט חקיקה מדינתי. בשנת 1977 נחקק בארצות הברית ה-FCPA (Foreign Corrupt Practices Act; חוק פרקטיקות מושחתות במדינות זרות), חוק אשר אסר על מתן תשלום לבעלי תפקידים במדינות זרות במטרה לקבל מהם עסקים, מכרזים, הנחות או הטבות עסקיות אחרות.¹⁵ ה-FCPA נחקק בעקבות פרשת ווטרגייט, שיצרה שבר באמון הציבור ברשויות. בעקבות הפרשה הוקם גוף תביעה מיוחד, ולאחר מכן גם ועדת חקירה של רשות ניירות הערך האמריקאית

13 על המלחמה בשחיתות כחלק ממשימת הבנק העולמי ראו לדוגמה Rajni Bajpai & Bernard Myers, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, THE WORLD BANK GROUP (2020) ופרסומים אחרים. באחר הבנק העולמי. על עמדת קרן המטבע העולמית כלפי היחס שבין שחיתות ומשילות אפשר לקרוא כאן: The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note (approved by the IMF Executive Board, July 25, 1997). מדכ"ל האו"ם אנטוניו גוטרהס (Guterres) הגדיר את השחיתות במילים "ultimate betrayal of public trust" (הבגידה האולטימטיבית באמון הציבור).

14 למשל, OAS: Inter-American Convention Against Corruption (B-58); OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997);

The Foreign Corrupt Practices Act of 1977, as amended, 15 U.S.C. 15 §§ 78dd-1

(Securities and Exchange Commission). חקירות הוועדה התרחבו מעבר לעיסוק הישיר בפרשת ווטרגייט, והוועדה זיהתה "פרקטיקות עסקיות בעייתיות" בקרב חברות אמריקאיות. פרקטיקות אלו כללו, בין היתר, מתן שוחד או תשלום עבור טובות הנאה לבעלי תפקידים במדינות זרות. הוועדה, שהוקמה על ידי הרשות לניירות ערך האמריקאית, התמקדה בהשלכות של תשלומים אלו על המשקיעים, על שוק ההון ועל הכלכלה. היא קבעה שמדובר בסכומי כסף גדולים אשר השימוש המדויק בהם לא תועד פעמים רבות כראוי בספרי החברה ולא דווח כנדרש למשקיעים. לפחות בחלק מהמקרים, כספים שניתנו לחברות גדולות על ידי המדינה, כסוכסידיות או כהטבות, שימשו למתן תשלומים שנויים במחלוקת לנציגי ציבור במדינות זרות.¹⁶ ועדה אחרת, שבראשה עמד הסנטור פרנק צ'רץ',¹⁷ התמקדה בנזקים שתשלומים מסוג זה גרמו למדיניות החוץ של ארצות הברית. ההבנה שפרקטיקות מושחתות גרמו נזקים הן לשוק ההון והן למדיניות החוץ של ארצות הברית הובילה לחקיקת ה-FCPA כחוק בעל תחולה אקס־טריטוריאליית חריגה במשפט האמריקאי, המטיל אחריות בגין מעשים שנעשו מחוץ למדינה.

בעקבות חקיקת ה-FCPA טענו תאגידים אמריקאיים כי העובדה שהם כפופים להגבלות שאינן חלות על תאגידים ממדינות אחרות מעמידה אותם במצב נחות בזירת העסקים הבינלאומית. הלחץ הבינלאומי שהפעילו תאגידים אלו, ובעקבותיהם גם ארצות הברית עצמה, על מדינות אחרות מילא תפקיד חשוב ביותר בחקיקת חוקים דומים במדינות אחרות. הסיבה המקורית לאיסור הבינלאומי על מתן שוחד לעובדי ציבור זר לא הייתה נעוצה, אם כן, בתפיסה מוסרית או אתית, אלא בעמדה שמדובר בפרקטיקה המזיקה לניהול עסקים בעולם גלובלי. עמדה זו גם מילאה תפקיד דומיננטי בשלב ההתפתחות הבא של האיסור על מתן שוחד לעובד ציבור זר: עיגונו לא רק במשפט המדינתי של מדינות שונות אלא גם בדין הבינלאומי עצמו, למשל במסגרת אמנת ה-OECD האוסרת על מתן שוחד לעובד

Mike Koehler, *The Story of the Foreign Corrupt Practices Act*, 73(5) 16
OHIO STATE LAW JOURNAL 930 (2012)

RALPH W. HANSEN & DEBORAH J. ROBERTS, *THE FRANK CHURCH PAPERS: A SUMMARY* 17
GUIDE (1988) (ראה אור בהוצאת Boise State University וזמין באתר האינטרנט שלה).

ציבור זר, שנכנסה לתוקף בשנת 1997.¹⁸ איסורים אלה מוטמעים, בהתאמה, בדיני המדינות: משביקשה מדינת ישראל לקדם את אפשרות הצטרפותה לארגון OECD, קבעה איסור זה בדין הפנימי,¹⁹ גיבשה הנחיות והסדרים להטמעתו, ליישמו ולפיקוח עליו ונערכה לביקורות ולפיקוח מצד הארגון.²⁰

וכך, נוסף על ההתפתחות מלמטה למעלה, קרי מהדין המדינתי לדין הבינלאומי, התפתחו דיני השחיתות במשפט הבינלאומי גם מלמעלה למטה, קרי מהמשפט הבינלאומי לדין המדינתי. דוגמה מובהקת לכך היא שוחד עובדי ציבור זרים: באמצע שנות ה-90 של המאה ה-20 התגבשה בגופי האו"ם האמונים על פיתוח בינלאומי, ובראשם הבנק הבינלאומי וקרן המטבע העולמית, ההבנה ששחיתות היא חסם ממשי לפיתוח כלכלי וגורם מרכזי לכישלון של תוכניות פיתוח והשקעה במדינות מתפתחות. הבנה זו הביאה למאמצים לעגן איסור על שחיתות, מכל הסוגים, במשפט הבינלאומי. מאמצים אלו הבשילו בשנת 2003 לחתימה על אמנת האומות המאוחדות נגד שחיתות.²¹ האמנה, והדיונים שקדמו לה, משקפים תפיסה הרואה בשחיתות מכשול לפיתוח הן בשל חוסר היעילות הנלווה לשחיתות, משום שכספי השקעה של גופים בינלאומיים אינם מגיעים ליעדם או שאינם משיגים את המטרה שלשמה הושקעו, והן מפני שהיא מערערת את הביטחון במוסדות המדינה ואת היציבות העסקית בה, מה שעלול להרתיע משקיעים פרטיים ולצמצם את השקעות החוץ הנחוצות לכלכלתן של מדינות מתפתחות.²² בד בבד עם הדגשים שיסודם בהתפתחות כלכלית ועסקית, גופים

18 ראו בה"ש 15 לעיל; וכן ראו Eliza Katzarova & Jessica Ansart, *The Americanization of International and Anti-Corruption: The Influence of the FCPA on the OAS and OECD Conventions* (2021) Bismuth, Dunin-; לעיל ה"ש 1. Wasiwicz, & Nichols

19 תוספת סעיף 291א לחוק העונשין, התשל"ז-1977, בחיקון משנת 2008, ס"ח תשס"ח 662.

20 ראו באתר משרד המשפטים, הדיווח תחת הכותרת "המאבק בשוחד במסגרת אמנת ה-OECD" (עודכן ביום 3 ביולי 2018).

21 United Nations Convention against Corruption. האמנה נכנסה לחוקף ב-2005.

22 פבלו דווידה פרה (Farah), למשל, בהקדמה לספרם של Bismuth,

אחרים של האו"ם, ובפרט מזכ"ל האו"ם, החלו להציב במוקד גם את ההשפעה השלילית של השחיתות השלטונית על הדמוקרטיה ועל זכויות האדם.

הרקע ההיסטורי של דיני השחיתות הבינלאומיים מעלה אפוא כי האיסור על שחיתות במשפט הבינלאומי התפתח לא מתוך תפיסה מוסרית הרואה בשחיתות פסלות מוסרית, אלא מתוך הכרה בנזקי השחיתות, ובפרט מתוך הכרה בהשלכות השליליות של השחיתות על עולם ההשקעות והסחר הבינלאומי. תפיסה זו היא לא בהכרח בעייתית – השחיתות אכן מזיקה מאוד בהיבטים אלו – אולם חשוב להבין כי העובדה שהכללים נוצרו מנקודת מבט זו משפיעה על האופן שהם עוצבו וכי, בהתאם, הם נותנים מענה לבעיות אלו אך לא בהכרח לבעיות אחרות הנובעות משחיתות או גורמות לה.

כיצד מודדים שחיתות שלטונית? מודדי השחיתות השלטונית ואופני השימוש בהם

אחת ההשפעות החשובות על התפתחות השיח הבינלאומי בנושא שחיתות שלטונית היא הפיתוח של מדדים המבקשים להעריך באופן השוואתי את תופעת השחיתות השלטונית והיקפה במדינות שונות. מדדי השחיתות השלטונית, והשיח סביבם, שינו מאוד את תפיסת השחיתות – מתופעה חברתית אמורפית וחמקמקה לתופעה קונקרטיה, השוואתית, לכאורה בת מדידה. שינוי זה היה קריטי למלחמה בשחיתות. הפנייה למדדים הבינלאומיים כאינדיקציה לקיומה של שחיתות ולצורך להילחם בה וכראיה להחמרה או לשיפור במצב היחסי של המדינה ביחס למדינות אחרות היא פרקטיקה נוהגת לא רק בזירה הבינלאומית אלא גם בקרב לוחמים בשחיתות במדינות עצמן. עם זאת, דווקא לאור המרכזיות של מדדי השחיתות, חשוב לבחון היטב מהי המדידה שמשקפים מדדים אלה ולהיות מודעים למגבלותיהם.

Dunin-Wasiewicz, & Nichols, לעיל ה"ש 1, בעמ' XXV, טוען כי התפקיד שמילאו תאגידים בינלאומיים ושימת הדגש על ההיבט של איכות ותפקוד השלטון, להבדיל מסוגיות של דמוקרטיה וזכויות אדם, תרמו לפיתוח נורמות של מלחמה בשחיתות, שכן אלו רלוונטיות גם למדינות אוטוקרטיות.

דוגמה למורכבות מובנית נמצאת, למשל, במדדי השחיתות הבינלאומיים המתמקדים בתפיסות בדבר קיומה של שחיתות, ובפרט במדד הידוע – מדד תפיסת השחיתות (Corruption Perception Index), שמפורסם הארגון הבינלאומי הלא-ממשלתי ארגון השקיפות הבינלאומית (Transparency International). מדד זה, המפורסם על ידי הארגון מאז שנת 1995, מדרג את מדינות העולם, מדי שנה בשנה, על פי רמת השחיתות שמיוחסת להן (נתפסת בהקשרן). המדד מתבסס על חוות דעת של מומחים חיצוניים בדבר רמת השחיתות במדינה מסוימת. ככל הנראה זהו המדד המפורסם ביותר מכל מדדי השחיתות והמדד העיקרי שאליו פונים כיום גופים ויחידים המעוניינים לדעת מה רמת השחיתות היחסית במדינה מסוימת.

בשל העובדה ששחיתות נתפסת כתופעה אמורפית וקשה למדידה, יש ערך למדד מספרי הנותן לה "תג" (ערך מספרי) ומאפשר להעריך את קיומה במדינות השונות גם מבחינה יחסית. ובכל זאת, ביקורת רבה נמתחה על מדד תפיסת השחיתות. ראשית נטען כי מתייחסים אליו כאל מדד לקיומה של שחיתות, למרות שבפועל הוא משקף רק את המידה שמדינה מסוימת נתפסת כמושחתת. שנית נטען כי הוא אינו מביא בחשבון את ההקשר התרבותי, החשוב להבנת מופעים שונים של שחיתות: שחיתות במדינות מפותחות, למשל, שונה משחיתות במדינות מתפתחות. ולבסוף נטען כי חוות דעתם של המומחים שהמדד מתבסס עליהן הן, ברובן, אליטיסטיות ומערביות, ולכן משקפות תפיסות חיצוניות ופעמים רבות גם את נקודת המבט של גורמים חיצוניים – למשל משקיעים וחברות זרות השוקלים השקעה במדינה.

בשנת 2013 פרסם אלכס קובהם (Cobham) מאמר דעה ובו תקף בחריפות את מדד תפיסת השחיתות.²³ קובהם הסביר כי המדד מודד "תפיסות, ולא עובדות" וכי המומחים שהוא מתבסס על הערכותיהם באים ברובם מרקע מסוים: בינלאומי, אליטיסטי ופעמים רבות תאגידי. מאחר שהמדד מתבסס על תפיסתם של מומחים אלו את רמת השחיתות במדינה מסוימת, הוא נותן תמריצים למדינות מתפתחות

Alex Cobham, *Corrupting Perceptions: Why Transparency 23*
International's Flagship Corruption Index Falls Short, FOREIGN POLICY
 (July 22, 2013)

לשתף פעולה עם תאגידים בינלאומיים כדי לשפר את מיקומן במדר. לטענת קובהם, המדר מלמד מעט מאוד על הדרכים שהשחיתות משפיעה בהן על אזרחי המדינה. קובהם קרא לארגון השקיפות הבינלאומית להפסיק לפרסם את המדר ולהעדיף את המדר האחר, הידוע פחות, גם הוא פרי עבודתו של הארגון – ברומטר השקיפות (Transparency Barometer), המבוסס על סקרים בעניין חוויות של שחיתות בקרב אזרחי המדינות המדרגות. ואולם, כפי שנטען,²⁴ גם מדר זה אינו חף מבעיות שכן חוויה של שחיתות מושפעת מן המודעות לקיומה של שחיתות, ומודעות זו מושפעת משקיפות. לכן, באופן פרדוקסלי, ככל שהשקיפות רבה יותר וככל שמדינה מוכנה להכיר בקיומה של שחיתות ואולי אף להילחם בה, כך המודעות לקיומה של השחיתות עולה ועימה עולה התפיסה הציבורית באשר לקיומה של שחיתות.

מנקודת מבט דמוקרטית יש עוד בעיה במדרים שמציע ארגון השקיפות הבינלאומית – רבים מהם מתייחסים באופן זהה לדמוקרטיות ליברליות ולמדינות שאינן כאלו. נקודת מבט הבוחנת את תפיסת השחיתות מצידם של משקיעים זרים, או אפילו את תפיסת השחיתות בחיי היום-יום של האזרחים, תתמקד במופעים של שחיתות, ובפרט בצורך לתת שוחד כדי לקבל שירות או יחס ממוסדות השלטון. על פי התפיסה הדמוקרטית, הרואה בשחיתות הפרה של חובת הנאמנות של נציגי ציבור כלפי האזרחים, יש מקום לבחינה ביקורתית של ההסדרים השלטוניים עצמם במדינות שבהן נציגי ציבור אלו לא נבחרו בבחירות דמוקרטיות מלאות. האדרת מדינה כמו סינגפור, המופיעה, באופן עקבי, במקום גבוה ברשימת המדינות שרמת השחיתות נמוכה בהן מעמעמת את ההיבטים הללו של הדיון על שחיתות.

לנוכח בעיות אלו, גופים למיניהם הציעו מדדים אחרים לשחיתות. אחד המדדים המעניינים הוא מדר היושרה הציבורית (Index of Public Integrity – IPI), המפורסם מדי שנה, מאז שנת 2015, על ידי בית הספר לממשל הרטי

ELAINE BYRNE, ANNE-KATRIN ARNOLD, & FUMIKO NAGANO, BUILDING PUBLIC SUPPORT 24 FOR ANTI-CORRUPTION EFFORTS, 21 (2010); Yuhua Wang & Bruce J. Dickson, How Corruption Investigations Undermine Regime Support: Evidence from China, 10(1) POLITICAL SCIENCE RESEARCH AND METHODS 33 (2022)

(Hertie) שבברלין בעבור מועצת הקהילייה האירופית. בניגוד למדרי תפיסת השחיתות, המבוססים על הערכות סובייקטיביות, מדד זה מבוסס על שילוב של משתנים אובייקטיביים בעיקרם, אשר לטענת מחברי המדד מנבאים, על פי הספרות המחקרית, את חוסנה של המדינה: על יסוד הגישה שמערכות השלטון שלה ומערכות הבלמים והאיזונים שבה מבטאות, במשולב, את חוסנה ואת יכולתה להתמודד עם שחיתות שלטונית, למונעה או להיאבק בה. בשנים 2015-2020 בוסס המדד על שילוב של שישה משתנים עיקריים: מידת הנטל האדמיניסטרטיבי במדינה, פתיחות הסחר, שקיפות תקציבית, עצמאות שיפוטית, אזרחות אלקטרונית וחופש העיתונות. החל משנת 2021, מסיבות של זמינות המידע, הוחלפו שני משתנים – מידת הנטל האדמיניסטרטיבי ופתיחות הסחר – בשני משתנים אחרים: שקיפות אדמיניסטרטיבית וקיומם של שירותים ציבוריים ברשת.²⁵ מדד היושרה הציבורית מבוסס על שילוב של מחוונים (אינדיקטורים) למשתנים אלה מכמה תחומים, ובהם סחר, טכנולוגיה ומערכת המשפט. עם זאת, כמו למדדים האחרים, גם למדד זה יש מגבלות, ובכללן העובדה שהוא מתבסס על מידע חיצוני שזמינותו והיקפו באשר למדינות הנמדדות משתנים.

אין באמור לעיל כדי להפחית בחשיבותם של מדדי השחיתות השלטונית ככלי במלחמה בשחיתות. המדדים ממלאים תפקיד מפתח בקידום השיח הציבורי על שחיתות שלטונית, והם מקשים על הממעייטים בחשיבותה של המלחמה בשחיתות שלטונית לטעון כי היא אינה בעיה אמיתית או בעיה הקיימת רק במדינות מסוימות. עם זאת, חשוב לתת את הדעת, במסגרת ההפניה למדד מסוים, לתכלית שלשמה פותח המדד, להנחות הרקע שעליהן הוא מבוסס ולמגבלות שלו. בהקשר זה, ריבוי המדדים הוא תופעה חיובית, משום שהוא מאפשר להבין את השחיתות השלטונית כמות שהיא – כתופעה מורכבת ורב־מדית.

25 לדין במדד ובמשתנים המרכיבים אותו ראו Alina Mungiu-Pippidi & Ramin Dadašov, *Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity*, 22 EUROPEAN JOURNAL ON CRIMINAL POLICY AND RESEARCH 415-438 (2016)

בין הבינלאומי לתקומי חלק גדול מן הנזקים שהשיח הבינלאומי על שחיתות שלטונית מתמקד בהם, ובהם נזקיה הכלכליים של השחיתות השלטונית, רלוונטי גם בהקשר מדינתי. כאמור לעיל, השחיתות השלטונית פוגעת בניצול יעיל, ראוי והולם של משאבים ציבוריים. היא עלולה לגרום פגיעה בציבור, למשל בשל מינויים של אנשים שאינם מתאימים לתפקיד, שכירת קבלנים שאינם הטובים ביותר לביצוע חוזים ומכרזים ממשלתיים, הורדת סטנדרטים בשירותים הניתנים לציבור, ובמקרים קיצוניים אף קידום מדיניות שאינה מועילה לציבור אלא מזיקה לו. אולם נזקיה של השחיתות שאינם קונקרטיים חשובים בהקשר המדינתי לא פחות, שכן השחיתות פוגעת באמון הציבור במוסדות המדינה ומערערת את הציפייה שעובדי הציבור ונציגיו ינהגו כנאמניו ובהתאמה – גם את תחושת המחויבות שלהם לנהוג כך. יחסי הנאמנות שבין הציבור לשלוחיו הם עמוד תווך מרכזי של הדמוקרטיה הייצוגית. השחיתות מפוררת אפוא את האמנה החברתית ושוחקת את הדמוקרטיה.²⁶

נזקי העומק של השחיתות נבלעים, לעיתים, בשלל המופעים הספציפיים הנתפסים כמרכיבים אותה. בישראל, כמו במדינות אחרות, חלק נכבד מן השיח על שחיתות ממוקד בעבירות השחיתות במשפט הפלילי, כגון עבירת השוחד ועבירות הפרת האמונים. מחד גיסא, ההתמקדות במשפט הפלילי מובנת: שחיתות היא מונח רחב ועמום, וההתמקדות בעבירות ספציפיות מסייעת בהמשגתו ובקונקרטיזציה שלו, וכן בהרחקת גורמים בעייתיים במיוחד מן המרחב הציבורי ובהרתעה של אחרים. מאידך גיסא, להתמקדות במישור הפלילי יש גם מחירים. מחיר אחד, שעליו נכתב לא מעט, כרוך ברף ההוכחה הגבוה – למעלה מספק סביר – הנדרש להוכחת יסודות העבירה במשפט הפלילי. אי-עמידה ברף זה אינה מאפשרת הרשעה בפלילים, ומכאן שהיא עלולה להביא לכך שזיהוי השחיתות עם עבירות פליליות יוביל למסר שמעשה שאינו בגדר עבירה פלילית גם אינו מושחת.

Eric Uslander, *Trust and Corruption Revisited: How and Why Trust and Corruption Shape Each Other*, 47(6) QUALITY & QUANTITY (October 2012); Bo Rothstein, *Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down*, 80(4) SOCIAL RESEARCH 1009 (Winter 2013)

רג'יס ביסמוט, יאן דונין-ווקוביץ ופיל ניקולס²⁷ טוענים כי למעשה המונח "שחיתות" משמש לתיאור שני דברים נפרדים. הראשון הוא העבירות הפליליות, ובראשן עבירת השוחד. חלק גדול מהדיון המשפטי בשחיתות, הן במישור המדינתי הן במישור הבינלאומי, מתמקד בעבירות אלו ובאמצעים המשפטיים הנדרשים כדי למנוע אותן. השני הוא התופעה החברתית של שחיתות, שהיא רחבה הרבה יותר. בעוד המשפט, ובפרט המשפט הפלילי, דורש קונקרטיזציה, ולכן הגדרות ברורות, התופעה החברתית של שחיתות היא בעלת גבולות ברורים פחות, ולפחות לגבי מעשים מסוימים, כגון קשרי הון-שלטון, היא גם תלויה מקום, הקשר ותרבות. מטעם זה, לטענתם, היעדר היכולת לתת הגדרה קונקרטית אחידה של שחיתות במובנה החברתי הוא לא בהכרח בעיה. מה שכן מהווה בעיה הוא העובדה שבחברות רבות ההתמודדות עם היבטי השחיתות שאינם נכנסים למסגרת המשפטית נדחקת לעיתים הצידה, ולא בצדק. להתמודדות עם השחיתות כתופעה חברתית חשובים המישור האתי והמשמעותי לא פחות מן המישור המשפטי.

המחיר הנוסף של הדחיקה הצידה של שאלות אתיות הוא ההתמקדות בעבירות הפליליות. המישור הפלילי הוא מישור אינדיווידואלי, המתמקד במעשיו של הפרט. ההתמקדות במעשים ספציפיים ובשאלה מה משמעותם עשויה לבוא על חשבון ראייה וניתוח של "התמונה הגדולה" – של שחיתות כתופעה חברתית, ולא רק כאוסף של מעשים אינדיווידואליים. חשוב אפוא להבחין בין מעשים שאינם פליליים למעשים שאינם מושחתים.

עוד הבחנה חשובה היא ההבחנה בין שחיתות כפעולה מושחתת לבין הפרה של כללים שנועדו למנוע שחיתות, כגון כללי ניגוד עניינים, תקופות צינון או איסור על מינוי מקורבים. תכליתם של כללים חשובים אלו היא למנוע שחיתות במקום שבו, מתוך ניסיון העבר ועל בסיס האופי האנושי, יש סיכוי גבוה שזו תתממש. הפרה של הכללים – למשל, מינוי אדם בניגוד עניינים לתפקיד – היא לא בהכרח מושחתת, משום שייתכן שבפועל ההחלטות שאותו אדם מקבל הן החלטות ענייניות, לטובת הציבור, ואינן מושפעות מניגוד העניינים שהוא נמצא בו. עם

27. Bismuth, Dunin-Wasiewicz, & Nichols, לעיל ה"ש 1.

זאת, החשיבות של הסדרת מצבים שיש בהם פוטנציאל לשחיתות היא כפולה: ראשית, היא נועדה לצמצם את הסיכוי ששחיתות אכן תתרחש. ניסיון החיים והמחקר, כמו בתחום הכלכלה ההתנהגותית, מעידים שהסיכון להתפתחות של שחיתות במצבים אלה הוא סיכון ניכר. בנוסף, היא נועדה לבסס ולחזק את אמון הציבור במוסדות השלטון ובנציגיו. שני שיקולים אלו – יחד – צריכים להישקל בעיצוב של כללי הֶסְדֵּרה, כגון איסור על הימצאות בניגוד עניינים, תקופות צינון וכללי גילוי נאות. ככל שאמון הציבור במוסדות השלטון חלש יותר, כך הקפדה על כללים אלו חשובה יותר.

נוסף על האתגרים בהמשגת השחיתות ובהבחנה בין שחיתות לבין נושאים קרובים, כלומר העמימות שבין פעולה מושחתת לפעולה לא־ראויה, לא־סבירה או רשלנית של בעל הסמכות, יש גם אתגר ממשי במדידת שחיתות ובהשפעה ההדדית שבין מדידת שחיתות, מאבק בשחיתות ותפיסות על שחיתות. בעוד מדדים המבוססים על מודעות לשחיתות עשויים לרמוז על זיהוי של סוגים מסוימים של שחיתות, למשל דרישה לשלם שוחד כדי לקבל שירותים ציבוריים, סוגים אחרים של שחיתות הם סמויים מן העין. חשיפת שחיתות זו תלויה בכוחם ובתפקודם של גופים רלוונטיים: גופי חקירה וגופי בקרה ופיקוח וגם התקשורת, בדגש על עיתונות חוקרת. עם זאת, ככל שהשחיתות הופכת להיות חשופה יותר, כך נדמה שהיא נפוצה יותר ונזקיה ברמת האמון הציבורי במערכות השלטון גדולה יותר. בהקשר זה יש לזכור, אם כן, שהיעדר חשיפה של שחיתויות אין משמעו שהשחיתות השלטונית אינה קיימת; וגם ההפך נכון – הגידול בפרשיות השחיתות השלטונית המובאות לידיעת הציבור עשוי אומנם להעיד על התרחבות השחיתות, אך גם עשוי, לחלופין, להעיד על חשיפות רבות יותר, על מאבק נחרץ יותר של רשויות השלטון בתופעה, ולמעשה – על מהלך מדינתי לצמצום השחיתות השלטונית.

היות שפעמים רבות אין לשחיתות קורבן אישי והואיל והנזקים שלה יכולים להיות פחות גלויים ומוחשיים, לפעמים חסרה הבנה אינטואיטיבית של חומרתה, ולא רק זה אלא שעלולה אף להתבסס גישה הרואה קשר טבעי בין פוליטיקה לשחיתות. קושי דומה עלול להתפתח בשל שימוש רטורי בטענות בדבר שחיתות המתקיים במרחב הציבורי־פוליטי. חילופי האשמות הדדיות בשחיתות, על ידי צדדים שונים במפה הפוליטית, עלולים ליצור את הרושם ש"כולם מושחתים"

ולכן אין טעם לנסות להילחם בשחיתות; או, לחלופין, שטענות לשחיתות הן תמיד פוליטיות, נובעות מאינטרסים מפלגתיים ולכן לא-אמינות. ודוק: ככל שנעשה שימוש רב יותר בטיעוני שחיתות במסגרת הדיון הפוליטי, כך מתחדדת חשיבות קיומם של גופים ומנגנונים עצמאיים, דוגמת מוסדות ביקורת ובקרה ועיתונות חוקרת, עצמאית ובלתי תלויה, לחשיפת שחיתות וביקורת עליה.

לציבור נדרשים בקרה וביקורת מתמידים באמצעות מוסדות כמו מבקר המדינה ובאמצעות גופים עצמאיים ובלתי תלויים כמו עיתונות חוקרת. אלה יבטיחו תודעה ציבורית, מודעות לנושא ודרישה למאבק מתמשך של רשויות השלטון בתופעות של שחיתות. ההצלחה של מוסדות וגופים כאלו תלויה, במידה רבה, באמון הציבור בהם.

השחיתות בישראל, מדידתה וההשלכות של קיומה

סקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה בדצמבר 2020 העלה ממצאים מעניינים באשר לתפיסת השחיתות השלטונית בישראל והמאבק בה.²⁸ הנשאלים התבקשו לענות על שאלות

בעניין השחיתות בישראל ועל תפיסתם את מושג השחיתות בכלל. על סולם ציונים של 1-5, כאשר 1 משמעו "לא מושחתת כלל" ו-5 משמעו "מושחתת מאוד", 64.8% מהמשיבים דירגו את רמת השחיתות בהנהגה הפוליטית הישראלית בטווח הציונים 4-5; רמת השחיתות של משרתי ציבור דורגה באותו טווח ציונים בידי 55% מהנשאלים. מהסקר עולים ממצאים מעניינים על תפיסת השחיתות של הציבור הישראלי: 80% מהמשיבים חשבו או היו בטוחים שכאשר בעל תפקיד ציבורי מחליט או פועל לקידום אינטרס אישי או מפלגתי ולא לקידום טובת הכלל, הדבר נחשב שחיתות שלטונית בלי קשר לתוצאה המעשית של ההחלטה או הפעולה. למרות תפיסת רמת השחיתות במדינה כגבוהה, רוב הנשאלים (59.6%) השיבו כי לא נתקלו אישית בשחיתות או נתקלו בה מעט.

28 סקר דעת קהל שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה לקראת הכנס המקוון "לגיטימציה של מאבק: שחיתות שלטונית מול מגמות של פופוליזם", דצמבר 2020. השאלות זמינות באתר דאטה ישראל במושב הראשון של הכנס ובהקלטותיו באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

היות שהתפיסה של רמת השחיתות כגבוהה אינה נסמכת על ניסיון אישי, סביר להסיק כי היא מבוססת על פרסום של פרשות שחיתות שלטונית ועל דיון בשחיתות שלטונית במרחב הציבורי, ובפרט באמצעי התקשורת. ממצא זה חשוב שכן משמעותו היא שתודעת השחיתות מתעצבת, במידה רבה, על ידי הדיווחים עליה. הדבר משמעותי לא רק בהקשר של המודעות לעצם קיומה של שחיתות שלטונית, אלא גם באשר לתפיסת הציבור את מהותה של השחיתות השלטונית, נזקיה והשלכותיה. בהקשר זה, ממצא חשוב הוא שכאשר התבקשו לבחור בנזק הגדול ביותר שגורמת השחיתות השלטונית, השיעור הגדול ביותר של הנשאלים – 45.7% – בחרו בפגיעה באמון הציבור, ובפער גדול מהנזק הבא – פגיעה בטיב ההחלטות השלטונית, שבו בחרו 20.3% מהנשאלים. נזקים אחרים – כגון פגיעה בשירותים הניתנים לאזרח, פגיעה בשוויון ובלכידות החברתית ופגיעה בתרבות הפוליטית במדינה – נבחרו בשיעורים קטנים בהרבה.

אחת המסקנות האפשריות מממצאי הסקר היא שהדיון הציבורי בשחיתות בישראל הוא, במידה רבה, דיון תודעתי ושהוא מוכתב על ידי פרסום פרשות שחיתות, ברובן פליליות. ואולם זהו דיון צר. נעדרת ממנו כמעט לחלוטין התייחסות להשלכות הממשיות של שחיתות בישראל ולהשפעתן על טיב ההחלטות השלטוניות, על הכלכלה, על שוויון ההזדמנויות ועל הבריאות, החינוך והרווחה. הדיון הזה מתמקד כמעט אך ורק במישור הפלילי, אשר מרבית הנשאלים תפסו אותו כמישור האפקטיבי ביותר למלחמה בשחיתות, חרף היקפו הצר.

אבני הדרך בחשיפת השחיתות השלטונית בישראל והמאבק בה

במרוצת השנים מאז קום המדינה חלו שינויים ברפואי השחיתות השלטונית בישראל, בהיקפה ובדרכים למאבק בה. בספרו "שחיתות פוליטית בישראל" חילק דורון נבות את השינויים ברפואי השחיתות ובהיקפם לשלוש תקופות עיקריות.²⁹ התקופה הראשונה היא שנות ה-50 של המאה הקודמת, אז חלק ניכר ממעשי השחיתות היו קשורים בחיזוק מפלגת השלטון (מפא"י) ובתופעות שגלוו לשלטונה המתמשך ורב השנים.

בתקופה השנייה, בשנות ה־80 וה־90, היו רבים ממעשי השחיתות קשורים בניסיונות להשיג כוח פוליטי ולבססו (למשל, באמצעות עקיפת חוקי מימון בחירות וחלוקת משרות). ואילו בתקופה השלישית, מאז העשור הראשון של המאה הנוכחית, הרכיב הדומיננטי ברוב פרשות השחיתות הוא כספי וחומרי (שוחד, מעילה בכספי ציבור, שימוש בחשבונות כפולות, הלבנות הון וכיו"ב), לא אחת מתוך כוונה להפיק טובות הנאה אישיות.

ניתן להבחין בתהליכי שינוי מקבילים ביחסו של הציבור לשחיתות ולבעלי התפקידים השלטוניים שפעלו באופן מושחת בתקופות השונות שנבות מצביע עליהן. בשנים הראשונות להקמת המדינה, כאשר התפרסמו מקרים של שחיתות, הם עוררו זעזוע עמוק בקרב הציבור.³⁰ הדיון הציבורי בשחיתות נתפס כאחד מן הגורמים החשובים שהובילו ל"מהפך" בבחירות הכלליות בשנת 1977 ולעליית הליכוד לשלטון.³¹ בתקופה זו, גורס נבות, הממשלה בראשותו של מנחם בגין הובילה לירידה זמנית בהיקפי השחיתות. תרמו לכך אורח חייו הצנוע של ראש הממשלה בגין, תפיסתו שהשירות הציבורי אמור לשרת את הציבור והמדיניות התקיפה של גורמי אכיפת החוק, שנהנתה מתמיכה ציבורית רחבה. המאבק בשחיתות נדון ככנסת ונחקקו הסדרים שנועדו לצמצם את השחיתות. כך לדוגמה, בתקופה זו הותקנו כללי אתיקה לנבחרי ציבור, ובפרט כללים העוסקים בניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.³²

למרות כל אלה נחשפו בשנות ה־80 וה־90 של המאה הקודמת, בעקבות הליברליזציה הכלכלית, פרשיות שחיתות גם בשלטון ה"חדש", לדוגמה – שבעה חברי כנסת ממפלגת ש"ס הורשעו בפלילים בעבירות שחיתות.³³ אומנם פרשיות אלו לא הובילו למחאה ציבורית נרחבת ולהשלכות פוליטיות מיידיות, אבל

30 כך למשל, במקרה של פרשת ידלין. ראו לקסיקון העין השביעית "ידלין, פרשת".

31 ראו למשל נבות, שחיתות פוליטית, לעיל ה"ש 29, בעמ' 95; אסף מצקין "שחיתות פוליטית בישראל: התפתחות, שינויים ומאפיינים" עיונים בביטחון לאומי 9, 19 (2008).

32 נבות, שחיתות פוליטית, לעיל ה"ש 29, בעמ' 95.

33 השבעה הם: שלמה דיין, יאיר לוי, רפאל פנחסי, אריה דרעי, עופר חוגי, יאיר פרץ, שלמה בניזרי.

הן הובילו להקמתן של עמותות אזרחיות, ובהן התנועה למען איכות השלטון, שנאבקו בזירה המשפטית נגד דפוסים שנתפסו כמושחתים.

בהמשך לחלוקה לתקופות שמציע נבות בספרו, אנו מציעות לראות בעשור החולף תקופה רביעית ונבדלת, הן בדפוס השחיתות השלטונית והן במאבק בה. העשור הזה התאפיין בהתעצמות תהליכים המערערים את מעמדם של עקרונות יסוד דמוקרטיים, אגב ערעור הלגיטימיות של מערכות אכיפת החוק ופגיעה במעמדה של העיתונות החופשית, ובעיקר העיתונות החוקרת. לכל אלה נלוותה פוליטיזציה של המאבק בשחיתות וכריכה של המאבק בשחיתות עם זיהוי אידאולוגי ופוליטי. המלחמה בשחיתות ציבורית של נבחרי ציבור הפכה בעשור זה ממטרה חשובה, חיונית ומוסכמת על הכול לנושא שנתפס בידי חלקים בציבור ככלי שרת בידי אליטות המונע את ייצוגו האותנטי של הציבור בידי נבחרי. ³⁴

לצד מקרי השחיתות בשלטון המרכזי נחשפו במהלך השנים פרשיות שחיתות חמורות גם בשלטון המקומי, והתבססה התפיסה שהשלטון המקומי הוא רובד שלטוני מושחת, יותר מהשלטון המרכזי. פרשיות שחיתות גדולות משני העשורים האחרונים הובילו להקמת צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז דינה זילבר. ³⁵ צוות זילבר, שנימנו עימו נציגים ממשרדי הממשלה ומן השלטון המקומי, גיבש מגוון המלצות למניעת דפוס פעילות מושחתים בשלטון המקומי. תכלית: לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות ולקדם בכך את שגשוגן החברתי-כלכלי, את איכות השירותים הניתנים לתושבים ואת רווחת הציבור. כל אלה יאפשרו גם ביסוס מחדש של אמון הציבור בשלטון המקומי.

תובנות נוספות בדבר השינוי בתפיסה הציבורית את תופעות השחיתות השלטונית והמאבק בה ניתן ללמוד מתוך ההתייחסות למונח "קלון": ההתפתחות המשפטית בעניינו והשינויים ביחסו של הציבור אליו. המונח "קלון" נטוע בשיח מוסרי, ויש

34 ראו לדוגמה, אמיר לוי "למען שלטון החוק והדמוקרטיה: ממשלה מחליפים רק בקלפי" מידה: כתבות, תחקירים, ניתוח (2019).

35 משרד המשפטים, דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (2016).

לו זיקה למשמעות החברתית של עבירות שנעשו בידי מי שמבקשים את אמונו של הציבור. בתי המשפט הבהירו בפסקי הדין השונים כי תמצית תכליתה של ההכרעה בשאלת הקלון עניינה בכשירותו של אדם – בהיבטים של מוסר, ערכיות ונורמטיביות – למלא תפקידים ציבוריים. ההכרעה בשאלת הקלון נועדה לאפשר את ניפוי של מי שלוקה מבחינות אלה מקרב המועמדים לאותם תפקידים, במטרה להבטיח את מילוי התפקידים בנאמנות לציבור וכן את האמון במערכת הציבורית ובשלטון החוק.³⁶ לאורך השנים נחקקה עילת הקלון במגוון רחב של חוקים. נקבע בהם שאדם לא יהיה רשאי לכהן בתפקידים מסוימים, או שכהונתו תיפסק, או שלא יינתן לו רישיון לעסוק בעיסוק מסוים, או שיושעה מעיסוק כזה אם הורשע ב"עבירה שיש עמה קלון", באופן שהוקנתה למונח תחולה משפטית. תחולה זו נבחנת קונקרטי מעניין לעניין, והשימוש המשפטי במונח מתרחק מן התובנה המוסרית והציבורית הכללית שהייתה נודעת לו.

המאבק בשחיתות השלטונית

המאבק בשחיתות שלטונית, לנוכח טיבה של השחיתות השלטונית כפי שנדונה עד כה, מחייב התמודדות רבת-חזומית, בכמה מישורים: במשפט הפלילי ובמערכות אכיפת החוק, במשפט הציבורי, החוקתי והמינהלי, בדיני משמעת ואתיקה ציבורית, בקידום עקרונות של שקיפות ודיווחיות, וכן בהסברה, בחינוך ובפעילות אזרחית. דיסציפלינות מקצועיות למיניהן יש בכוחן לסייע בהבנת היקף התופעה, מופעה, משמעויותיה והשלכותיה ובטיוב דרכי ההתמודדות איתה, לרבות מתודות של בקרה וניהול סיכונים, כלכלה וחשבונאות, מדעי ההתנהגות, אתיקה ארגונית וכלכלה התנהגותית.

36 בג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, נ(4) 309, פס' 23 לפסק דינו של השופט חשין (1996); בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד טב(3) 550, פסקה 36 (2008); ת"פ (תל אביב-יפו) 13-05-37164-05 מדינת ישראל נ' יצחק רוכברגר, פס' 80 (פורסם בנבו, 31.5.2015).

באמנת האו"ם נגד שחיתות³⁷ ובהמלצות של ארגונים בינלאומיים אחרים, כמו ארגון המדינות המפותחות OECD, וגם בהמלצות של גופים שגובשו קודם לאמנת האו"ם, ובהם הבנק העולמי, ניתנה חשיבות לקיומם של גופים מדינתיים ייעודיים למאבק בשחיתות שלטונית וקודמה הקמתם. יתרונם של גופים ייעודיים, על פניו, הוא בהתמקדות בנושא ובהתמחות הנובעת ממנה וכן באפשרות לשלב דיסציפלינות שונות המכונסות תחת מטרה אחת; ואולם יתרונם הנוסף, והחשוב לא פחות, הוא גם האפשרות להקנות סמכויות, משאבים ומעמד היוצרים אי-תלות במערכות השלטון האחרות ומאפשרים פעולה עצמאית בנושא. הניסיון הנצבר מפעולה של גופים ייעודיים במדינות שהם הוקמו בהן, אגב בחינת הסמכויות שהוקנו להן ומידת השינוי שהושגה בתחומים שיועדו לפעולתם, המשאבים שעמדו לרשותם והאי-תלות שהתאפשרה להם הלכה למעשה – כל אלה מאפשרים להפיק לקחים.³⁸

על רקע לקחים אלו, ובהתחשב בתנאי המשטר ומערכות השלטון בישראל, המליץ המכון הישראלי לדמוקרטיה להקים יחידה ייעודית לטיפול שורש בשחיתות שלטונית שמיקודה יהיה טיפול מערכתית-מבני.³⁹ האשכול למאבק בשחיתות שהוקם במשרד המשפטים בסוף שנת 2020, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), תואם המלצות אלה. מאז הקמתו מבסס האשכול פעולה רבת-תחומית ורב-ממדית חשובה ומבטיחה.

בנוסף, וכד בכד עם המאמץ להרחיב את הדרכים לקיום פעילות מוסדית מיטבית לקידום המאבק בשחיתות שלטונית, נדגיש כי מתעצמת ההבנה שהמאבק

37 לעיל בה"ש 21. מדינת ישראל חתמה עליה בשנת 2005, והחתימה עליה אושררה בשנת 2009 (כתבי אמנה 1562, כרך 59).

John R. Heilbrunn, *Anti-Corruption Agencies: Real Medicine or 38 Placebo in Treating Corruption?* (World Bank Institute Working Paper, 2004); Patrick Meagher, *Anti-corruption agencies: Rhetoric versus Reality*, 8(1) THE JOURNAL OF POLICY REFORM 69 (2005); John R. Heilbrunn, *The Fight against Corruption: The World Bank Debarment Policy*, in PREVENTING CORPORATE CORRUPTION 315 (Stefano Manacorda ed., 2014)

39 יעל ויזל, מוטה קרמניצר ועדנה הראל פישר טיפול שורש בשחיתות שלטונית: הקמת גוף לטיפול מערכתית-מבני (הצעה לסדר 30, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

בשחיתות שלטונית כרוך באיכות, ביעילות ובהוגנות הפעולה של רשויות השלטון, באמון הציבור במוסדות השלטון ובציפיותו לצדק ולהוגנות מצידם כלפיו. העמקת האמון הציבורי במערכות השלטון ובפעולתן האתית הוא אינטרס חיוני למשטר דמוקרטי וליציבותה של חברה דמוקרטית, והוא גם התשתית המבטיחה את צמצום השחיתות השלטונית והתומכת במאבק בה.⁴⁰ דיון נפרד נדרש בנושא הקידום המשולב של כל אלה, גם במדינת ישראל, באתגר שהוא מציב לשידור המערכות ובמהלכי העומק הכרוכים בו.

חור בגשר

על שחיתות שלטונית והאזרח הקטן

אורלי לוינזון-סלע

לפני זמן מה נסעתי עם בנות משפחתי לעיר הולדתה של אמי, שאותה עזבה לפני כ־75 שנה. בעודנו צועדות על הגשר שעל פני הנהר העובר בעיר נתקלנו במרכזו בחור גדול, גדול עד כדי כך שהיה אפשר לראות מבעדו את המים הזורמים מתחתיו. "אתן רואות?" אמרתי, "כך נראית שחיתות". "שחיתות?" הן שאלו, "מה הקשר?". לא רבים מקשרים בין מצב תשתיות עלוב או שירות ציבורי קלוקל לבין שחיתות שלטונית, אך הקשר קיים גם קיים, והוא הדוק.

* על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נציבות תלונות הציבור מוסמכת להגן על חושפי שחיתות בגופים ציבוריים ואף לברר תלונות על מעשים ומחדלים של גופי ממשל במגוון נושאים.

שחיתות שלטונית היא חמקמקה, ומעצם טבעה היא מתנהלת במחשכים. אנחנו מתקשים לקשר בין קיומה לבין היום-יום של חיינו, ובכל זאת היא משפיעה על כל אחד ואחת מאיתנו. אם ראש העירייה מאפשר למקורב לבנות גשר ואם המקורב אינו הקבלן המתאים לעניין מבחינת כישוריו וניסיונו, ייתכנו ליקויים בבנייה; אם הקבלן משלם למהנדס כדי שיאשר את תקינות הגשר אף שהגשר אינו עומד בתקני הבנייה, יש סיכוי שהגשר יתפורר במוקדם או במאוחר או אפילו יקרוס; ואם ראש העירייה מסיט תקציבי פיתוח ותשתיות כדי לסדר "ג'ובים" למקורבים ולאנשים שהוא רוצה ביקרם, החור בגשר לא יתוקן במהרה.

שחיתות שלטונית מחקרים מראים ששחיתות שלטונית משפיעה על פוגעת בצמיחה הכלכלית הצמיחה הכלכלית.¹ שחיתות שלטונית פוגעת וברמת השירותים במוטיבציה של יזמים פרטיים להשקיע במיזמים עסקיים משום העלות הנוספת (שוחד) והאי־ודאות הכרוכות ב־אי־חוקיות שבהליך קבלת האישורים השלטוניים לביצוע המיזם. היא עלולה גם להשפיע על סדרי העדיפות הכלכליים־חברתיים של השלטון ולהטות אותם אל עבר השקעות שבהן השחיתות אפשרית או כדאית יותר לביצוע, כגון פרויקטים של בנייה ותשתיות במקום פרויקטים של חינוך, בריאות ורווחה.² יתר על כן, נמצא קשר בין רמת השחיתות השלטונית לבין ההשקעה בחינוך. אפשר שהסיבה לכך היא שקל יותר ליהנות מפירות של שחיתות במיזמי בנייה ותשתית גדולים מאשר ליהנות מאותם פירות מהשקעה בספרי לימוד ובשכר מורים. ככל שרמת השחיתות במדינה יורדת, כך

Oguzhan C. Diner & Burak Gunlap, *Corruption, Income Inequality, 1 and Poverty in the United States*, (FEEM Working Paper 54, 2008); Laura Policardo, Edgar J. Sanchez Carrera, & Wiston Adrian Riso, *Causality between Income Inequality and Corruption in OECD Countries*, 14 WORLD DEVELOPMENT PERSPECTIVES (2019, June)

1. לעיל ה"ש 1, Policardo, Sanchez Carrera, & Riso 2

גדלה ההשקעה שלה בחינוך; ככל שההשקעה בחינוך גדלה, כך המדינה צפויה לצמוח יותר כלכלית.³

הציון של ישראל במדד השחיתות העולמי לשנת 2021 הוא 59. במדדי החינוך (מבחני פיזה) ישראל "מגדרת" מלמטה את ממוצע מדינות OECD (2018).⁴ האם המדרים הנמוכים בשני התחומים קשורים זה בזה? לא מן הנמנע שהתשובה חיובית.

שחיתות שלטונית
פוגעת בשוויון
ההזדמנויות

בשעתו פורסמו בתקשורת תגובות של תושבי עיר שנגד ראש העירייה האהוב שלהם הוגש כתב אישום בגין עבירות שחיתות. הם הגיבו: "אז מה אם הוא לקח לעצמו? אבל הוא עשה הרבה טוב

לעיר". התשובה על תגובה כזאת פשוטה: אם הוא לקח לעצמו, הוא פגע בתושבי העיר. שחיתות אינה ערטילאית גם אם קשה לזהות כיצד היא פוגעת. ראו למשל את המקרה של יריב (שם בדוי), שהשתחרר מהצבא ורוצה לפתוח בר בחוף הים. לשם כך הוא זקוק לאישור מהעירייה, אבל הוא לא יקבל אותו כי גם לירון (שם בדוי) השתחרר זה עתה מהצבא ומעוניין לפתוח בר בחוף הים, ולירון הוא בנו של מקורב לראש העירייה. לירון יקבל את האישור. לירון יתפתח וישגשג. יריב לא. אבא שלו לא מקורב. ייתכן, שיריב לא יגלה לעולם מה הייתה הסיבה האמיתית לסירוב לבקשתו לרישיון, אבל ברור שהוא נפגע ישירות מהשחיתות השלטונית. הוא נפגע מקידום מקורבים על חשבוננו.

ככל שרמת השחיתות חמורה יותר, כך נפגע שוויון ההזדמנויות של האזרחים והאזרחיות. במצב כזה יכולתם להצליח אינה תוצר רק של כישוריהם אלא בעיקר, ובראש ובראשונה, של קרבתם לבעלי השררה. ראו את נועה (שם בדוי): היא שירתה בצבא ומייד עם סיום השירות פנתה ללימודים באוניברסיטה. עכשיו, כשיש בידיה תואר ראשון, היא מתמודדת במכרז פומבי לתפקיד של מנהלת

3 Paolo Mauro, *Why Worry about Corruption?*, 6 IMF Economic Issues (1997)

4 למדד השחיתות העולמי ראו אתר TRANSPARENCY INTERNATIONAL; לציוני ישראל במבחני פיזה 2018 ראו באתר OECD.

לשכת ראש העירייה. היא עומדת בכל דרישות הסף (אחת מהן היא תואר אקדמי), ולזכותה עומדות גם שליטה מעולה ביישומי מחשב ושליטה טובה מאוד באנגלית. להפתעתה, היא לא נבחרת לתפקיד, ומה גדולה תדהמתה כשהיא מגלה כי למי שנבחרה אין אפילו תואר אקדמי (וכי דרישות הסף "רוכבו" ברגע האחרון). כעבור כמה ימים, בעוד נועה מתאוששת מהאכזבה הגדולה, מתפרסמות ידיעות במקומן על הקרבה בין הזוכה במכרז לבין ראש העירייה. מתברר כי הזוכה היא בתו של פעיל פוליטי מרכזי בעיר שסייע מאוד לראש העירייה להיבחר במערכת הבחירות האחרונה. "מה הטעם לגשת למכרזים אם המכרזים מכורים מראש למקורבים?" נועה שואלת את עצמה ואת חבריה. נועה אינה היחידה. רבות ורבים אינם טורחים להתמודד לתפקידים ציבוריים (ממשלתיים, עירוניים ועוד), משום שניסיון החיים מוכיח כי במקרים רבים תוצאת הליך המינוי ידועה מראש; המטרה סומנה ומסכיבה נבנה הליך המכרז השוויוני לכאורה.

שוויון ההזדמנויות נפגע גם כשמדובר במכרזים להספקת שירותים וטובין. ספקים יבחרו פעמים רבות לוותר על התמודדות במכרז להספקת שירותים או טובין למשרדי ממשלה או לרשויות מקומיות, ובכלל זה על הטרחה והעלויות הכרוכות בכך, משום שהם מעריכים שהמכרז "תפור" לספק מסוים, ל"מקורב". לפעמים הם יגלו, לאכזבתם, שמשרד ממשלתי או רשות מקומית התקשרו בהסכם ללא מכרז עם ספק מסוים בנימוק שיש עילה חוקית לפטור אותו ממכרז. לעיתים, אם יטרחו לתקוף את ההתקשרות בבית המשפט, יימצא שהרשות אכן השתמשה באופן מלאכותי ושגוי בעילת פטור משפטית כדי להצדיק את ההתקשרות שלה בהסכם ללא מכרז עם ספק מסוים. אם כך יקרה, ייתכן שההתקשרות תיפסל, אבל כדי לפנות לערכאות נדרשים משאבים של כסף וזמן בשעה שכל מה שהספק רוצה הוא לזכות בהזדמנות שווה להתחרות בתחומו מול ספקים אחרים.

תפירת מכרזים היא סימן מובהק לשחיתות שלטונית. היא פוגעת בשוויון ההזדמנויות ויוצרת בקרב מי שאינם מקורבים תחושות של אפליה, קיפוח וייאוש באשר לאפשרות שלהם להצליח בזכות כישורים ויזמות.

שחיתות שלטונית
מגדילה את האי־שוויון
בחברה וגורמת אובדן
אמון בממשל ופגיעה
בסולידריות החברתית

שחיתות מגדילה את האי־שוויון בחברה. המקורבים ובעלי האמצעים ימצאו את דרכם בקרב בעלי השררה כדי להשיג את ההזדמנויות והמשאבים הדרושים להם להתעשר ולשגשג, בעוד מעוטי האמצעים יישארו מחוץ למעגל.⁵ יתרה מזו, שחיתות מסיטה משאבי ציבור ממטרתם – הספקת שירותים לכלל הציבור, ובפרט למעוטי היכולת. במקום זה המשאבים מוסטים אל עבר כיסם ונוחותם של בעלי האמצעים, המקורבים.⁶ ככל שהשחיתות רבה יותר, כך מידרדרת רמת השירותים הניתנים לכלל הציבור; וככל שרמת השירותים מידרדרת, כך גדל האי־שוויון, שכן העשירים ימצאו דרך להשיג את השירותים הדרושים להם, אם באמצעות ספקים פרטיים ואם באמצעות תשלומים לא־חוקיים. לחסרי האמצעים, לעומת זאת, אין כסף לפזר.⁷ ככל שהשחיתות פושה בחברה, כך מידרדרים השירותים הציבוריים, ובייחוד שירותי החינוך, הבריאות והרווחה, והאי־שוויון גדל.

ככל שהשחיתות מעמיקה, כך נחלש אמון הציבור ברשויות ומתערער מעמדה של הדמוקרטיה.⁸ תחושת האי־אמון הזאת נשמעת בהתבטאויות נפוצות כמו "כולם מושחתים", "אי־אפשר להיות פוליטיקאי בארץ בלי להיות מושחת", ובאמירה הקשה מכול בעיניי, משום שהיא מלמדת על הייאוש ממסדות השלטון ומההליך הדמוקרטי: "מה זה משנה? ממילא כולם מושחתים". הירידה באמון של הציבור באנשי הציבור, הנבחרים והממונים, בממשלה, בכנסת ואפילו במערכות התביעה והמשפט, מגבירה את הניכור. והיא מגבירה לא רק את הניכור של הפרט

5 ייתכן שגם הסיביות ההפוכה נכונה ושאי־שוויון מגדיל את השחיתות. ראו Policardo, Sanchez Carrera, & Riss, לעיל ה"ש 1.

Eric M. Uslander, *Corruption and Inequality* (WIDER Research Paper 34, 6 2006)

7 Policardo, Sanchez Carrera, & Riss, לעיל ה"ש 1.

8 על מורכבות הקשר שבין שחיתות ודמוקרטיה ראו Susan Rose-Ackerman, *Political Corruption and Democracy*, 14 (2) CONNECTICUT JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 368 (1999)

מהממשל אלא גם את הניכור שלו מהחברה שהוא חי בה בכללותה. פילוג, אי-אמון ותחושות של ניכור בחברה שהשלטון שלה מושחת אינם רק תיאור מצב על פי מחקרים;⁹ כל מי שחי בישראל בשנה החולפת והיטה אוזן לשיח הציבורי בתקשורת וברשתות החברתיות חווה אותו.

"מה הטעם להיאבק בשחיתות? גם אם אי-אפשר למגר לחלוטין את השחיתות, אין משמעות הדבר שאין טעם להיאבק בה. רמת השחיתות השלטונית משפיעה על רמת האי-

שוויון ועל רמת הצמיחה הכלכלית. אנחנו לא במשחק סכום אפס, שבו אפשריים רק ניצחון או הפסד. המדרים הבינלאומיים של רמת השחיתות, רמת הצמיחה הכלכלית וההשקעה בשירותי חינוך ובריאות נמצאים על עקומות של מדינות מושחתות יותר או פחות, משגשגות יותר או פחות, שוויוניות יותר או פחות.¹⁰

לפיכך חשוב להוריד את רמת השחיתות בישראל, ובכל מדינה, גם אם לא מצליחים למגר אותה לגמרי. לשם כך יש להרחיב את ההגנה על חושפי שחיתות הסובלים מהתנכלות עקב חשיפת השחיתות, לחזק את ההגנה על שומרי הסף - יועצים משפטיים, חשבים, מבקרים פנימיים ומהנדסי עיר - שמתקוק תפקידם נתקלים בשחיתות ובמינהל לא-תקין ומתריעים עליהם, ולהגן על אנשי ונשות החקירה והתביעה החוקרים חשדות לשחיתות ומעמידים לדין את החשודים, ולעיתים סובלים בשל כך מהכפשות, מביוש ואף מאיומים בפגיעה פיזית.¹¹ יש להגן על מעמדה של עיתונות חופשית, לחזק את ארגוני החברה האזרחית, לדרוש שקיפות של מידע ושל תהליכי קבלת החלטות, לתבוע אחריותיות ויזושה

9 Eric M. Uslaner, *Corruption and Inequality* (CESifo DICE Report 2/2011)

10 ראו למשל מדד השחיתות העולמי של הארגון Transparency International.

11 ראו הצעות המכון הישראלי לדמוקרטיה: מרדכי קרמניצר ועדנה הראל פישר **המאבק בשחיתות שלטונית: קווים מנחים למדיניות** (הצעה לסדר 27, 2019); יעל ויזל, מרדכי קרמניצר ועדנה הראל פישר **טיפול שורש בשחיתות שלטונית: הקמת גוף לטיפול מערכתי-מבני** (הצעה לסדר 30, 2020); וכן דורון נבות "חושפי שחיתות: מה חושף סבלם על הניצול לרעה של עוצמה בארגון ועל מבנה הכוח בחברה?" **משפט ועסקים** כא 229 (2018).

מנבחרי הציבור ומעובדי הציבור, ולא להתפשר. מגיע לנו שנבחרי הציבור ועובדי הציבור שלנו יעבדו בשבילנו, ורק בשבילנו.

ולכן, בפעם הבאה שתבחינו בחור בגשר, בבתים מוצפים בעקבות גשם עונתי, בבניין שממדיו מפלצתיים הצומח לו בתוך שכונה של בנייה נמוכה או במאבק בזיהום סביבתי שנכשל - חפשו את השחיתות! ייתכן מאוד שהיא נמצאת שם, בלתי נראית אך ממשית מאוד. חפשו אותה והיאבקו בה!

על שחיתות-על ועל המאבק בה

עמיחי שי, בשיחה עם עדנה הראל פישר וליטל פילר

שאלה: ניסיונך המקצועי מגוון: ניצב בדימוס שמילא שורה של תפקידים במשטרת ישראל ובכללם חקירות, פיקוח על תחנות ומרחבים, ראש היחידה הארצית לחקירת פשיעה חמורה ובינלאומית וראש אגף משאבי אנוש. מאוחר יותר שימשת יועץ לתפקידים מיוחדים במשרד מבקר המדינה (עד שנת 2019), ובתחום אחריותך נכללו, בין היתר, תוכניות ביקורת בתחום המאבק בשחיתות שלטונית. כיום אתה במגזר הפרטי ועוסק בניהול מבנים ותשתיות ובניהול סיכונים וביקורת. כל אלה, במשולב, מאפשרים לך זווית ראייה רחבה מאוד על נושא השחיתות השלטונית. מהי התובנה העיקרית שלך?

עמיחי שי: התובנה העיקרית שלי היא משולשת, ואתיחס בשלב זה בכותרות בלבד. האחת, עולם האכיפה הפלילית, שבאחריות משטרת ישראל והפרקליטות, אינו יכול לתת מענה מספק ומלא למאבק בשחיתות השלטונית. למערכות בקרה,

ובראשן מבקר המדינה, יש חשיבות גדולה במיוחד. השנייה, מערכות ארגוניות גדולות ועתירות משאבים או שממונות על ביצוע פרויקטים עתירי ממוץ נידונות להיות חשופות לסיכוני שחיתות. יש להטמיע בתרבות הארגונית מערכי בקרה פנימיים שוטפים ומעמיקים. במגזר הפרטי מערכים אלה מוכנים לא אחת לתוך התבנית החשובה של "ניהול סיכונים" – במקום השימוש במונח "שחיתות", שמבקשים לעיתים להימנע ממנו. התובנה השלישית כרוכה אומנם בשנייה אך עומדת בפני עצמה, והיא החשיבות העצומה שיש לחושפי שחיתויות ולכך שעלינו, כחברה, לעצב את הדרכים המתאימות על מנת להגן עליהם, לתמוך בהם ולסייע להם לחשוף מוקדי שחיתות, לטובת כולנו.

שאלה: מהו הערך המוסף הייחודי שראית לביקורת המדינה, שנתפסת כחסרת שיניים, אחרי שהובלת את יחב"ל [היחידה הארצית לחקירות פשעים חמורים] בחקירה משטרתית של פרשיות ענק?

יחב"ל לא עסקה בשחיתות ציבורית פוליטית כללית. היא התמקדה בתקופתי בפשיעה חמורה ובארגוני פשיעה וכן בעבירות ביטחון, כולל עבירות שחיתות בגופים ביטחוניים. אלה עבירות קשות ומורכבות, המושפעות גם מן העובדה שהגופים האלה פועלים, מטבע הדברים, בתחומים של סודיות וחסיונות וללא בקרה ציבורית חיצונית מספקת. מבצעי העבירות יכולים להיות אנשים מתוך הארגונים ולנצל אי-סדרים פנימיים.

לעומת זאת, הגדרות הביקורת הן רחבות מאוד ומתפרשות על כל תחומי רשויות השלטון – מקומיים, כלכליים, ביטחוניים. מבקר המדינה נמצא במשרדי הממשלה. הוא נחשף להתנהלות השוטפת, לנוהלי העבודה ולגורמי המקצוע בדרגים השונים, והוא גם מופקד על נושאים של טוהר מידות, שהם רחבים מאוד. לכן המבקר יכול לבחון את התנהלות הארגונים ואת העמידה בחוק ובנהלים גם בנושאים שאינם פליליים במובהק ולהעמיק בהם ובקשר עם גורמי המקצוע שבשטח. לפיכך מבקר המדינה יכול לעסוק במכלול של הפעילות ובמניעת שחיתות – פלילית, אפורה ו"חוקית".

מן העבר השני, המשטרה. מכיוון שהמשטרה בוחנת את קיומן של עבירות פליליות, סמכויות החקירה שלה קמות כאשר יש לה חשד, "קצה חוט", בין שהגיע אליה – והשאלה מה מביא אליה, כיצד מגיע מודיעין – ובין שהוגשה תלונה. אפשר שלמשטרה "נודע" מתלונות ואפשר שנודע לה מתוצרים של גופים אחרים, למשל תקשורת כתובה (עיתונות, טלוויזיה, רשתות חברתיות), או מעניינים שהתבררו על ידי ביקורת המדינה. מצד שני, המשטרה "טובעת" במשימות של העיסוק השוטף ולא בהכרח פנויה לחיפוש האקטיבי אחר מידע, למעט יחידות מיוחדות שמופקדות על נושאים ייחודיים ועוסקות באיסוף מידע לשם מילוי תפקידן.

שאלה: מה היחס בין השחיתות השלטונית שהמשטרה עוסקת בה לזו שמבקר המדינה עוסק בה? האם למבקר המדינה יש אפשרות לקדם מאבק בשחיתות באופן רחב יותר מן המאבק בכלי המשפט הפלילי?

בעבודתי במשרד מבקר המדינה הבנתי שני דברים: האחד, האפשרויות במשרד מבקר המדינה לטפל בשחיתות, לאתר מוקדי שחיתות ודפוסי שחיתות ולקדם מניעה של שחיתות הן הרבה יותר גדולות מאשר במשטרה. אבל מנגד, הדברים שלובים ומשלימים זה את זה. יש הבדלים גדולים בין חקירה לביקורת. חקירה, מטבע הדברים, נעשית רק במצב שכבר יש חשד, ועל סמך מידע, מודיעיני ואחר. עם זה, אין לשכוח שמבקר המדינה יוזם פעולות לצורך ביקורת אך בתוך כך נאספים אצלו חומרים שהם תחילתן של ראיות על שחיתות כזו או אחרת בגופים כאלה ואחרים. כמובן, סמכויות מבקר המדינה כוללות גם את הפנייה ליועץ המשפטי לממשלה כדי שמערכת אכיפת החוק תוכל לבחון נושאים שיש חשש שנעברו בהם עבירות פליליות, להורות על חקירה ולבחון העמדה לדין (סעיף 14ג לחוק מבקר המדינה). הניסיון שלי וההיכרות שלי עם מערכת אכיפת החוק סייעו לי מאוד במסגרת תפקידי גם בזיהוי של נושאים שעלו במהלך ביקורת והיה בהם חשש לפלילים. במובנים רבים, לטעמי, אלה הן מערכות משלימות במערכה נגד השחיתות השלטונית, מתוך ההבנה של חשיבות תפקידו החיוני של מבקר המדינה ומערך הביקורת המקיף שהוא מוביל.

שאלה: בתפקידך המגוונים כראש היחידה הארצית לחקירת פשיעה חמורה ובינלאומית, ולימים כיועץ לתפקידים מיוחדים במשרד מבקר המדינה, האחראי על המאבק בשחיתות, התמודדת ודאי לא אחת עם חקירה וחשיפה של פרשיות שחיתות-על. מה הלקחים או התובנות שלך מהתפקידים באשר לקיומה של שחיתות-על בישראל? מה מאפיין אותה ומה מניע אותה?

בדרך כלל שחיתות-על תתרחש בסביבה של דמויות בכירות, כאשר לבעלי הסמכות יש אינטרס ממשי, פיתוי וסמכות, לנצל את הנסיבות תוך כדי עבודה. לא פעם תהליך ההשחחה דומה לתהליך גיוס סוכן – בוחנים את האנשים, לומדים אותם או "שותלים" אנשים-מטעם.

רכיב שני הוא ההזדמנות והפיתוי שיוצר "הכסף הגדול"; תקציבים ומשאבים בסדרי גודל שלאדם מן היישוב קשה לתפוס. כשמדובר במיליארדים קשה לאנשים להבין מה המשמעות. כאשר ישנם תקציבים בסדרי גודל אדירים, למשל בתחומי התשתיות, כמו חברות שהמחזוריים שלהן הם כמה מיליארדי שקלים, "טעות" או "אובדן" של 100 מיליון אינם מזעזעים את אמות הסיפים.

שאלה: האם מדובר, אם כך, בסיכון מובנה לשחיתות בתחומים שלטוניים עתירי תקציבים, ששם הפיתוי גדול מאוד ויש קושי לעקוב בגלל סדרי הגודל?

אנשים הנמצאים בצמתים של הליכי קבלת החלטות מושפעים מכל מיני גורמים. למשל, בדיני מכרזים יש אנשים שנעשה ניסיון להשפיע עליהם, לבדוק אותם ולבחון מהן "הקבנים החלשות בחומה"; האם ישנה היתכנות "לשמן את הגלגלים" כדי לזכות במכרז. זוהי "השקעה" כדאית בשביל בעלי העניין.

בהחלט ישנן סכנות ממשיות לשחיתות במקומות שיש תקציבים גדולים כמו תקציבים של פרויקטים תשתיתיים. לכן חיוני שהגופים יעצבו תהליכי פיקוח ובקרה כדי למנוע פרצות. פרויקטים ארוכי טווח גם אורכים מטבע הדברים זמן רב, ותהליכי הפיקוח המתמשכים מחייבים מעקב קפדני. בהיעדר מעקב קפדני, השחיתות עלולה להתגלות רק כאשר יהיה אינטרס למישהו שלישי לגלותה, כמו מבצע עבודה שיטען שהוא לא קיבל מספיק.

המצבים שיש בהם סכנה מיוחדת להתפתחות עסקאות מושחתות ייווצרו פעמים רבות בין צדדים להליכים שיש בהם פוטנציאל כלכלי רב. לדוגמה, בהקשרים של מדיניות: מסביב לשדולות בנושאים כלכליים שיש בהם השפעה משקית עמוקה, מכרזים, תהליכי הפרטה ומכירת נכסים ציבוריים, פרויקטי PPP [שותפות ציבורית-פרטית; Public-Private Partnership] כשיתוף פעולה בין המדינה לגופים עסקיים, ועדות תכנון ובנייה, הענקת רישיונות מחצבים, תרומות למתמודדים וערבויות למתמודדים, הקלות במיסוי למפעלים במקומות מועדפים, מרכז ההשקעות, שיקול דעת רחב ביחס לתשלומי מיסים, למשל בנושא "רווחים כלואים", וכמובן – במינוריים של בעלי תפקידים. אלו נקודות חולשה שיש צורך לעשות בהן פעולות רגולטוריות שיציבו עוד כמה הסמים ולנסות לסגור פרצות.

לא אחת נעשה ניצול פרצות במכרזים, כמו הספקת שירות חליפי שמוזיל את ההצעה לאחר הזכייה במכרז ובלא תיקון והזולה של המחיר. לעיתים, למרות שקל מאוד לבדוק את הנושא ולחזור להידיינות על התמורה, הוא לא נבדק. אם הפיקוח מאפשר לעשות את המשחקים האלו, זו בעיה. ביקורת המדינה צריכה לשים דגש על מנגנוני פיקוח מוכּנים: לוודא שהם קיימים, לבדוק את המקצועיות שלהם, לפקח על דרך פעולתם. כך תוכל ביקורת המדינה לסייע בבניית מנגנונים ציבוריים יעילים יותר וחסונים יותר לשחיתות.

שאלה: בכל זאת ניתן לכאורה לשאול אם עלויות הפיקוח, הדיווח והבקרה הן עלויות משתלמות. הרי בסופו של יום גם הן משולמות מן הקופה הציבורית, ולעיתים הן משבשות את העבודה, מאיטות את ביצוע הפרויקטים ועוד. ממילא אמרת קודם שקשה לתפוס את סדרי הגודל. כיצד תזקק את האינטרס להשית מנגנוני פיקוח ובקרה יקרים ומעכבים על ההליכים התשתיתיים?

מניסיוני, גם כיום במגזר הפרטי ובתחום ניהול הסיכונים, אין שום קשר בין יצירת מנגנונים נכונים ומניעת שחיתות לבין התנהלות בעצלתיים. ההתנהלות בעצלתיים נובעת לא אחת מכך שמכרזים אינם מתומחרים נכון ומחייבים תיקונים ואישורים לתיקונים במהלך תקופת הביצוע, ועוד תקלות דומות. לעומת זאת, מנגנונים נכונים, בכל שלבי ההתקשרות והביצוע, יכולים להתנהל באופן שמבטיח את הביצוע היעיל והמהיר וגם החסכוני והתקין.

שאלה: האם יש לך תוכנות שונות באשר לשירות המדינה לאחר התפקידים שמילאת בביקורת המדינה?

כשהתמנתי לתפקיד במשרד מבקר המדינה, חשבתי שאני מכיר את שירות המדינה, כשוטר לשעבר שעסק גם בחקירות גדולות. התברר לי שאני לא מכיר, שהמצב הרבה פחות טוב.

לפעמים אני שואל את עצמי עד כמה צריך להילחם ולא לוותר כשאתה נמצא לבד במערכה. לא תמיד יש שיתוף פעולה, לעיתים מופעלים לחצים חיצוניים שמנסים להשפיע על עבודת הביקורת. אחד המצבים המורכבים הוא מצבם של חושפי שחיתות; אותם אנשים שמקבלים החלטה ערכית לסייע לחשיפת הרע ולקדם את הטוב ואת התקינות. לפעמים הם מתמודדים שנים עם הצרת צעדים וחוסר הערכה ציבורית ומוסדית מספקת לחשיבות המעשים שעשו. לצערי נוכחתי לדעת שבמקום שיתייחסו אל אדם כזה כאל נכס, לעיתים הוא נתפס כבעייתי. אותם אנשים משלמים מחיר יקר, ומתעמרים בהם בכל מיני צורות, מנסים לפגוע בהם, ועד שמבקר המדינה מוציא צו הגנה, מכוח סמכותו להגן על חושפי שחיתות, זה כבר מאוחר מדי. מבקר המדינה הקודם, השופט יוסף שפירא, פיתח את ההגנה לחושפי שחיתות וניסה, ואף הצליח, לחבר את הרשות להגנת עדים להענקת טיפול לחושפי השחיתות – טיפול משפחתי, סוציאלי ופסיכולוגי. חשוב מאוד לפתח מנגנונים נוספים. כך למשל, סייעתי לו להנהיג הסדרים שלפיהם עד שהעיד במשטרה, גם בחקירה סמויה, בנושא שהביא לפתיחת חקירה בעבירות שחיתות, ייחשב כמי שדיווח על שחיתות ויוכל להיות זכאי במידת הצורך לקבלת הגנה ממבקר המדינה.

שאלה: בשנים האחרונות נחקרו כמה פרשיות שחיתות-על, ובמסגרתן המשטרה חשפה חששות למעשים חמורים שהובאו לפני ערכאות משפטיות. ראינו תגובת-נגד פוליטית, תרעומת פוליטית נגד המשטרה, ניסיונות לחוקק הגבלות על פעולתה, ניסיונות למעורבות גדולה יותר במינויים במשטרה. האם אינך חושש לחוסנה של המשטרה? למוטיבציה של חוקרי משטרה וקצינים בכירים להיקלע אל לוע הארי ולא לקחת על עצמם להמשיך לחקור חקירות מורכבות של שחיתות-על? האם יש מספיק חוסן פנימי במשטרה להמשיך לרדוק במחויבות לאתוס של הגנה על הציבור מפני שחיתות פוליטית?

אני לא נמצא בשורות המשטרה כבר שנים לא מעטות, כך שההתרשמות שלי חיצונית בלבד, והיא לא על מה שקורה היום. כצופה מן החוץ אני חושש שהתהליכים שהמשטרה עברה בשנים האחרונות אכן החלישו אותה, ולצדדי גם מוסד מבקר המדינה הוחלש באופן דומה. מצד שני, העשייה המשטרית היא מתגמלת ושואבת אליה אנשים מחויבים, מוכשרים וערכיים, ואני מקווה שתמיד יהיו אנשים שלא משנה כמה מכשולים תעמידו לפניהם, הם ימשיכו לדבוק בתפקידם, לברר חשדות ולבצע את החקירות, ככל שנדרש, גם נגד אנשים בכירים.

גם מבקר המדינה, כשלצידו כלל צוות משרד מבקר המדינה, עלול, לצדדי, להיות חשוף לניסיונות להצר את צעדיו, שהרי הוא כפוף לכנסת ומעמדו מעוגן בחקיקה – חוק יסודי וחקיקה רגילה. לכן חשוב מאוד שהציבור יבין עד כמה ביקורת המדינה היא כלי חיוני בהגנה על מינהל תקין, לטובת ההגשמה של טובת הציבור על ידי רשויות השלטון ומניעת בזבזים, שחיתות ותקלות אחרות.

שאלה: בהקשרים מסוימים יש מי שגורס שטענות לשחיתות, יחידות חקירה משטרית פעלתניות וביקורת מדינה בזמן אמת מונעות ממניעים פוליטיים ומופעלות נגד נבחרי ציבור בידי פקידים ומי שאינם נבחרים. בה בעת, טענת כי בקרה ופיקוח וחקירות פליליות מבטיחים את קיומו של מינהל תקין וכי חשוב שהציבור יתמוך בקיומם של פיקוח ובקרה לטובת מינהל תקין. האומנם בקרה וחישיפת שחיתויות יכולות לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון או שהן דווקא מחלישות אותו?

כל פעולה שחושפת איש ציבור, נבחר ציבור, עובד ציבור או אפילו איש מתחום אכיפת החוק כזה או אחר שסרח בצורה כזו או אחרת פוגעת באמון הציבור, באותו גוף, ומצערות מאוד. אבל אני חושב שהציבור מתוחכם יותר. הציבור מבין שקשה לצפות מכל עובדי הציבור שיהיו נקיים מכל רבב וחסנינים מכל טעות, כך שהאמון היותר עמוק במערכות כולל את ההבנה שהמערכות יודעות לקיים מנגנוני בקרה ופיקוח פנימיים, להקיא מתוכן תפוחים רקובים. נעשות פעולות בקרה רבות כמו תחקיר ביטחוני, פוליגרף, חתימה על טופסי סודיות וכו'. כמו כן מתבצעות פעולות מתמשכות.

זה מחזיר אותי, לסיכום, לתפקיד של מבקר המדינה. חשוב כי יפקח על קיומם של כלי פיקוח ממשיים בתוך המערכות הציבוריות והמנגנונים. ולחזק את שומרי הסף. מתפקידו של מבקר המדינה לבדוק גם תהליכי עבודה, הנחיות או נהלים שמטרתם פעילות תקינה ומניעת שחיתות בין השאר. היום כל הדברים האלה לא נעשים במידה מספקת. לדעתי אפשר וצריך לעשות יותר, גם בתחום הזה. מינהל תקין, מנגנוני בקרה ופיקוח, שיתוף פעולה בין מערכות בקרה וביקורת וחקירה – כל אלה הם אינטרס אזרחי של כל אחד ואחת מאיתנו, היות שבסוף – אין לנו ארץ אחרת.

שחיתות פוליטית ומערכות השלטון בישראל

אהרון פוגל, בשיחה עם עדנה הראל פישר
נובמבר 2020

האירועים והדוגמאות נלקחו מזמן הריאיון;
החובנות והדעות העקרוניות נותרו כשהיו.

שאלה: כיהנת כמנכ"ל משרד האוצר וכממונה על התקציבים; אתה משמש יו"ר חברות ונשאת גם בתפקידים בכירים במגוון גופים מרכזיים בבנקאות, בשוק ההון והביטוח. מעמדך המקצועי הבכיר וניסיוןך עתיר השנים ורחב היריעה במערכות ציבוריות מקנים לך אפשרות להציג לפנינו מנקודת המבט המקרו-כלכלית הקשרים הנוגעים לחיבור שבין תהליכים פוליטיים ומקצועיים בממשלה. כיצד תאפיין ותגדיר שחיתות שלטונית ואת נזקיה?

אהרון פוגל: כידוע, זה כשנתיים שאין למדינת ישראל תקציב מדינה. האם זה עניין מושחת? בהחלט כן. ברגע שאין מחיר אלטרנטיבי לפעולות השלטון, אין

הליך של קביעת סדר עדיפות והצבתו בתוך מסגרת, ואז כל החלטה מנותקת מהמציאות. אין דיווחיות, אין בקרה, ואין אפשרות דמוקרטית להשפיע על התוצאה. זה מקור לניצול לרעה של המשאבים הציבוריים בידי שרים וחברי כנסת. כאשר אין תקרה לתקציב, כל דבר יכול לעבור בוועדת הכספים והמחסום היחיד הוא למעשה עוד שחיתות פוליטית, כלומר תשלום דמי מעבר ליו"ר הוועדה כדי שיעמיד את הדברים להצבעה. זוהי שחיתות פוליטית.

בשיטת המשטר הישראלית יש קשיים נוספים, שאת חלקם אפשר לפרש לכאן או לכאן. בכל ממשלות ישראל נדיר למנות שר המתאים לתפקיד מבחינת כישוריו או ניסיונו. המינוי הוא מקרי לחלוטין, תוצאה של קשרים פוליטיים, למשל הרצון של ראש מפלגה שלטת לבסס את מעמדו. ניתן לומר שזו שחיתות, אך ניתן לומר שזה המצב בשיטת המשטר הקיימת. אתן שתי דוגמאות נוספות, אקטואליות:

דוגמה אחת – רכישת צוללות. נניח שמישהו חושב שצוללת היא צורך ביטחוני. האם התקדמות ברכישת צוללת בלי לשתף את מערכת הביטחון היא מעשה שחיתות? יכול להיות שזה תהליך ניהולי גרוע, אבל לא שחיתות פוליטית. אם אומרים לציבור ומסבירים לו שרכישת צוללת היא חשובה אבל תבוא על חשבון הבריאות והחינוך, כלומר אם אתה מעלה את זה לדיון ומתקבלת החלטה לרכישת צוללת – זה לגיטימי. אבל אם אתה מעלים מהעם את העובדה שצוללת היא על חשבון דברים אחרים, זו לדעתי שחיתות פוליטית.

כאן קרה דבר חמור מאוד, גם מבחינה מקצועית, כאשר באוצר מימנו את הצוללת בלקיחת הלוואה מבנק ישראלי שממשלת ישראל אחראית על פירעונה. זו העמדה של אמצעי מקצועי לרשותה של שחיתות פוליטית. אותה הלוואה הייתה יכולה לכאורה לשמש לפיתוח בריאות, חינוך וכו', אבל המעשה שנעשה הוא פגיעה בעקרונות התקצוב שלפיהם הכול צריך להיכנס לתקציב ורק מתוכו הפוליטיקה צריכה לקבוע סדרי עדיפויות. עצם ההוצאה מהתקציב הופכת את ההתנהלות הזאת למעשה שחיתות, כי העניין הזה לא התחרה מול דברים אחרים.

ניהול תקציב המדינה על פי סדר עדיפויות תקין וגלוי, באמצעות הגורמים הפוליטיים השולטים שזה תפקידם, הוא תנאי להיעדר שחיתות. הציבור רואה את ההתנהלות וגם יכול לשפוט לקראת הבחירות הבאות אם סדר העדיפות היה נכון בעיניו.

עוד דוגמה: ניהול משבר הקורונה. הממשלה קיבלה על עצמה את תפקיד הביצוע של פרטי הפעולות השונות. תפקידה של ממשלה הוא להציב מטרות ולמנות דרגים מקצועיים שיבצעו. למרות זאת, הממשלה ניצלה את הסיטואציה כדי לקבוע לנו איך לחיות, כדי להגביר את התלות שלנו בממשלה וכדי ליצור תדמית לראש הממשלה באותה העת [בנימין נתניהו] כמי שאפשר לסמוך עליו. הדבר הזה הוא פתח ללחצים פוליטיים על קבלת ההחלטות ופעולות שהן לא בהכרח לטובת הציבור אלא לצורכי ההשרדות של הממשלה עצמה, לצרכים אישיים. ההחלטות והפעולות ייתכן שיהיו פונקציה של לחצים פוליטיים שאסור שיהיו חלק מהשיקולים בעת קבלת ההחלטה מה לעשות. ולכן יש בזה אלמנט של שחיתות פוליטית.

בהקשר הזה – יש עניין שאפשר לפרש אותו כשחיתות פוליטית, אך אפשר גם שלא. הממשלה בחרה לטפל על פי פרמטר אחד – מספר ושיעור הנדבקים. הממשלה אחראית על כל תחומי החיים: בריאות, פרנסה, חינוך ובריאות הנפש. ניהול על פי כלל הפרמטרים הרלוונטיים, ולא על פי פרמטר אחד בלבד, היה מביא לתוצאה הרבה יותר טובה מבחינת איכות החיים וטובת הציבור. אבל הממשלה בחרה בפרמטר אחד. מדוע? ייתכן שזו ממשלה שאינה יודעת לנהל ואינה יודעת מהי טובת הציבור. במקרה כזה זו אינה שחיתות פוליטית. אבל ייתכן שיש פה מקרה של שימוש ציני בידי ראש ממשלה שבוחר בפרמטר אחד, משום שאז הוא כאילו פטור מאחריות כלפי שאר התחומים; יש לו תירוץ שנקרא "קורונה". הוא יכול להוכיח הצלחה. יש סגר ומספר הנדבקים יורד – הוא עמד במטרה שהוא הציב לעצמו. ייתכן אפילו, יש האומרים, שהוא בחר בטקטיקה של סגרים והגבלות שקשורות רק למספר הנדבקים עד שיגיע החיסון ואיתו אולי גם הבחירות. אם אכן כך, יש בזה כבר מאפיין של שחיתות פוליטית. כיוון שראש הממשלה [בנימין נתניהו] התמחה בעבר בייעוץ ארגוני, ייתכן שבחירתו לניהול המשבר על פי פרמטר אחד אכן נובעת משחיתות פוליטית ולא מחוסר ידע בניהול.

כאשר אנחנו הולכים לראות סרט בקולנוע, אנחנו מתרגלים לקצב אירועים ולתגובות רגשיות יחסית למה שקורה בסרט. מה שאנחנו חווים הופך להיות אצלנו נורמה, ובסרט הבא נרצה סרט מהיר יותר או מנעד רגשות נרחב יותר. באופן דומה הצליחה הפוליטיקה ליצור מצב שכל עוול או שקר שנחשף הופכים

להיות נורמה ובסיס מוכר, ואנחנו מזדעזעים רק ממה שהו קיצוני יותר. זו תופעה שהפוליטיקאים מנצלים לרעה, והיא מקדמת תרבות פוליטית שכולנו מתביישים בה. כך גם לגבי שחיתות פוליטית – שלאחר חשיפתה והזעזוע שגרמה, נזדעזע רק משחיתות פוליטית קיצונית יותר.

שאלה: יש טענה ידועה שחשיפת שחיתות ציבורית ומאבק בה פוגעים פעמיים: הם גם מבססים תודעה ציבורית כלפי "נרמול" השחיתות הציבורית והצורך לשקול את קיומה העובדתי במערך השיקולים של היחיד, והם גם יוצרים תחושה שהשחיתות השלטונית בישראל נפוצה יחסית למדינות אחרות הנאבקות בה פחות. מטעם זה, במדינות מסוימות מצמצמים בידועין את המאבק בשחיתות השלטונית.

אכן, חלק מהשחיתות הפוליטית קיים במדינות בעלות משטרים שונים בעולם, לרבות במדינות דמוקרטיות מתקדמות ומפותחות. אבל חלק ניכר ממה שקורה אצלנו נובע משיטת המשטר ומהיעדר חוקה.

שיטת המשטר בישראל יצרה במרוצת השנים מצב שבו אין הפרדה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת; הפנסת יושבת בממשלה. חבר כנסת רואה במינויו לשר התקדמות, ואז נוצר מצב של חוסר התאמה של שרים לתפקידם וממשלה של 36 שרים. ממשלה של 36 שרים יוצרת הוצאה של מיליארדי שקלים לשנה ומנותקת מסדרי עדיפויות רצויים. גודל הממשלה הוא הוכחה לחולשתו ולתלותו של ראש הממשלה במפלגות הפוליטיות, משום שלמען ההישרדות הוא חייב לפצות חברי כנסת על ידי מינוים לשרים. כל אחד שמתמנה לשר רוצה להצדיק את המינוי שלו בכך ששיג תקציבים לפעילות של משרדו. ראש ממשלה אינו יכול להיכשל בהצבעות בממשלה. שרים מנצלים את זה ומתנים את ההצבעה שלהם בקבלת תקציבים למשרדיהם. כך נוצר מצב שהוצאה של מיליארדי שקלים בשנה היא פונקציה של לחצים וצרכים פוליטיים או אישיים של ראש ממשלה ולא לפי סדרי עדיפויות שלשמש ייתכן שאותו ראש ממשלה נבחר בידי הציבור. האם זו שחיתות פוליטית? אני חושב שכן, אבל גם כללי המשחק של מבנה המשטר והפוליטיקה עלולים להכתיב תוצאות כאלה.

לכן הפרדת רשויות היא המשימה החשובה ביותר לטיפול בשחיתות פוליטית; הפרדה ממשית בין הדרג המחוקק לדרג המבצע. זה יכול להיות כמו בשיטה האמריקאית או כמו בכל שיטה אחרת שתבטיח את ההפרדה.

הרכיב השני – של היעדר חוקה – גם הוא גורם לעלייתה של השחיתות הפוליטית, מפני שלא מובטחים על פי חוקה ערכי יסוד של מוסר ויושר וחובות של ממשלה וכנסת שנובעות מהם. שחיתות פוליטית איננה ניתנת למיגור, אבל היא ניתנת להורדת רמתה בממדים ניכרים. שני הצעדים המרכזיים להשגת מטרה זו הם הפרדת רשויות וערכים שמוגנים בחוקה.

שאלה: שמת דגש על המצב הנוכחי, שהוא, במובנים רבים, מצב קיצון: אנחנו נמצאים כמשבר פוליטי מתמשך, קושי להכריע בין שני גושים, ראש ממשלה תחת חקירות בעבירות של שחיתות שלטונית, ועל גבי כל זה התרגש משבר הקורונה. במצב זה, החולשות של המודל הפרלמנטרי אכן באו לידי ביטוי באופן קיצוני: ממשלה גדולה והימנעות חסרת תקדים מאישור תקציב מדינה.

אם נתעלם ממצב הקיצון והעיוותים שהוא יצר ואם בוחנים את ניהול המדינה עד המצב הנוכחי, שהוא משברי במיוחד – כיצד היית ממחיש את אותה הטיה לשחיתות פוליטית שיוצרות שתי בעיות היסוד שהצבעת עליהן?

כל אותם מאפיינים התקיימו קודם, אבל בעוצמה נמוכה יותר. מקרים רבים של שחיתות פוליטית מהסוג שדיברנו עליהם התקיימו. למשל, רכישת הצוללת התבצעה לפני משבר הקורונה, ובעיות התרבות השלטונית היו קיימות גם אם השקר היה בעוצמה נמוכה יותר. היו גם דברים שקרו בתקציב המדינה עד שנת 1985, כאשר מקורות לחלוקת כסף ציבורי נוצלו לרעה שלא במסגרת התקציב. [עד אז] היו מנגנוני הקצאה של כסף ציבורי ממשלתי שלא דרך תקציב המדינה שעיקר השימוש בו היה הנצחת השלטון של הממשלות עד 1977 וחוסר המבנה של מנגנונים אלה על ידי מי שירש אותם.

שאלה: משנת 1985 עד שנת 2015, בתקופה של 30 שנה של ניהול תקציב מדינה, כאשר נוהל תקציב מדינה על פי העקרונות של ניהול תקציב ואישור סדרי עדיפויות – איך באה לידי ביטוי אותה שחיתות פוליטית?

היו יכולות להתבצע רפורמות שכולם הסכימו עליהן, אך בגלל בעיות פנימיות בתוך מפלגות הן לא יצאו לפועל בסופו של דבר; היו שרים לא-מתאימים, גופים ותפקידים מיותרים ובקשות לתקציב שנענו משום שראש הממשלה זקוק לרוב; היו "דמי מעבר". כל דבר היה קיים בעוצמה נמוכה ופחות מורגשת. העוצמות חזקות היום פי כמה, ולא בגלל הקורונה אלא בגלל ההידרדרות של המערכת הפוליטית.

כדאי להבהיר: יכולות להיות ממשלה וכנסת שמחליטות על סדרי עדיפויות הפוכים לדעתם של גורמי המקצוע. אין פירוש הדבר שהחלטות אלה הן שחיתות פוליטית. הדרג המקצועי מתכוון לטובת המדינה, אך הגורם הפוליטי לא בהכרח מקבל את דעתו. למרות שלא תמיד הפוליטיקאי מחליט את הדבר הנכון לדעתם של אנשי המקצוע, נדרש לכבד את מה שהמערכת הפוליטית מחליטה. אבל ההחלטה הפוליטית צריכה להתקבל על פי כללי המשחק הדמוקרטי ולאחר שהמערכת הפוליטית בחנה בשקיפות וללא ניגוד עניינים ואינטרסים זרים את המצע המקצועי שהוכן בידי אנשי המקצוע לדיון הממשלתי-הפוליטי. אנשי המקצוע יכולים להביא דברים שהדרג הפוליטי אינו מודע להם. וכמובן, הדרך הנכונה מבחינה מקצועית כוללת גם שקיפות, שמאפשרת את הדיון הציבורי בעקרונות ובסדרי עדיפויות כמו שמתקיים גם בדיון במסגרות התקציב.

לדעתי, כיום מי שמצליח להיות ראש מדינה הוא, לא אחת, אדם שזוכה בסוג של תוכנית ריאליטי. הציבור רוצה לבחור אדם מסוג זה. דונלד טראמפ הגזים, אבל אילולא הגזים כנראה היה נבחר שוב. מבחינה זו, הפופוליזם היום הוא היכולת של האדם לשרד שהוא מספר אחת במשחקי הפוליטיקה, במיוחד אם יש לו קול בריטון והוא מוכשר. שליטים מושחתים מוודאים שאם הם עושים פרויקטים מושחתים, הם יהיו פרויקטים שנראים מוצלחים. השחיתות אינה סותרת את הצגתם ככאלה. ראש הממשלה שלנו [בנימין נתניהו] הוא אדם מוכשר ומופיע בתקשורת. הוא מבקש להציג לציבור הצלחות ועשייה לטובתו. הוא מסביר את השחיתות הפוליטית שהוא מואשם בה ככורח או בהסברים אחרים שימצאו חן

בעיני תומכיו. בשילוב עם הקשיים שדיברתי עליהם, שיש להם השפעות ארוכות טווח ומשחיתות, הסיכון לשחיתות פוליטית בישראל הוא כיום גדול מאוד.

שאלה: כדי לסכם, אתה מדגיש את העיסוק בשחיתות פוליטית. האם ההגדרה שאתה נותן לה שונה מזו המקובלת לשחיתות שלטונית?

הדגש בעבורי ממוקד באדם שהוא בתפקיד שלטוני, המקבל כסף בין כשוחד, מתנה, בין שמיועד לקידום מטרה אישית-פוליטית ובין לכיסו, ושימוש מפלגתי-פוליטי כדי לקדם את עצמו בפוליטיקה. למעשה, זה אותו דבר כמו שימוש בכסף כדי לקנות דירה או מכונית. אין מבחינתי הבדל בין הדברים – אחד משפר את רמת חייו והשני מקדם את עצמו בפוליטיקה. לכן אני גם מסכים עם העמדה שהגדרה מתאימה לשחיתות שלטונית היא זו: אדם המשתמש בתפקיד הציבורי שלו שלא לטובת הציבור אלא כדי לקדם אינטרסים אישיים או מפלגתיים.

גם על צה"ל חלים חוקי מדינת ישראל

נילי אבן-חן

מס צללים בגובה של כ-650 ש"ח בשנה מוטל על כל משפחה בישראל. מדי חודש בחודשו משלם צה"ל לכל אחד מעשרות אלפי גמלאיו וגמלאותיו תשלומי פנסיה. בתשלומים אלו נכללת תוספת ממוצעת של כ-2,000 ש"ח לחודש לכל אחת ואחד מהם, והיא משולמת בניגוד גמור לחוק.

גם לאחר שמבקר המדינה חשף את המחדל לאור השמש, אחרי עשרות שנים שהתשלומים נעשו הרחק מעין ציבורית בוחנת, צה"ל ממשיך לשלם לגמלאיו וגמלאותיו כסף לא לו, כסף ששייך לקופה הציבורית. מי שאמונים בצה"ל על

* עמותת רווח נקי ועמותת צדק פיננסי הן העותרות בבג"ץ 7922/19 צדק פיננסי ורווח נקי נ' הרמטכ"ל ואחרים.

החשבות ועל הייעוץ המשפטי אינם מזדעקים או מרימים דגל אדום נגד החלוקה האסורה, ולא זו בלבד אלא שהם תומכים בה ונותנים לה גיבוי בכל פה. ראש אכ"א התייצב לדיון האחרון בבג"ץ (פברואר 2021), והרמטכ"ל היה מוכן לעזוב את כל עיסוקיו ולהגיע הוא עצמו לבית המשפט העליון כשהיה נדמה להם כי החרב מונפת על צווארם וכי יש אפשרות שתשלום התוספת הלא-חוקית יופסק. גם אחרי שבית המשפט העליון הביע את חוסר שביעות רצונו מהמצב, התמקדו מאמציהם הבלתי נלאים של הרמטכ"ל, של שר הביטחון ושל ראש הממשלה בבקשה לעוד ועוד דחיות מבית המשפט כדי "לקנות" זמן שיאפשר לגמלאים נוספים להציב את רגליהם בתוך המסגרת של ההסדר האסור.

דומה כי אין מחלוקת על כך שכסף חייב להיות משולם כדין. ואם כן, כיצד קרה שמהלך כזה לא נהדף על ידי צה"ל עצמו? איך ייתכן שאין שום גורם ממשלתי או ציבורי שמצליח לעצור את השערורייה? ומדוע היחידות שמרימות את נס המאבק הן עמותות מן המגזר האזרחי?

כפתח הדיון חשוב לומר: כל פעילותנו בנושא נעשית מתוך הערכה והכרת תודה ללוחמי צה"ל ולמשרתי הקבע וטענותינו אינן מופנות אליהם כלל. לו הוסדרו תשלומי הפנסיה בחוק, לא היה בליבנו עליהם דבר וחצי דבר.

הכול התחיל בסעיף מסוים בחוק הגמלאות. הסעיף מאפשר – במקרים פרטניים וחריגים בלבד (נסיבות אישיות מיוחדות או בשביל למשוך לשירות קבע אנשים שכבר נמצאים באזרחות) – להגדיל את שיעור הפנסיה המשולם לחייל או לחיילת מסוימים. ואולם על אף אופיו הפרטני של הסעיף הצליחו ראשי צה"ל במרוצת השנים "להצמיד" דרכו 98% מהגמלאים והגמלאיות ולהגדיל להם את שיעור הפנסיה.

על כל שנת שירות בצבא צוברים גמלאי צה"ל 2% הפרשה לפנסיה. אך הנוהג בצה"ל היה לתת לגמלאים זכויות לפנסיה גם עבור שנים שבמהלכן הם כלל לא שירתו (למשל, שנות לימודים או חל"ת). יתרה מזו, בחישוב הפנסיה צברו הגמלאים זכויות עבור שנים שהחלו להיספר עם הגיעם לגיל 18, כאשר רובם חבשו את ספסל הלימודים, ועד סוף שירות החובה – תקופה ששום חייל אחר במדינת ישראל אינו צובר לעצמו זכויות פנסיוניות בגינה.

התנהלות זו הייתה מקובלת עשרות שנים, בהובלת צה"ל אך בהסתרה מוחלטת, עד להתפוצצותה בדוח חמור של מבקר המדינה משנת 2016. בדוח התגלה כי לצה"ל אין שום נתונים על עלות התוספת שהוא מחלק לפורשיו וכי הוא מטעה את גורמי הפיקוח ובראשם משרד האוצר.

גם לאחר פרסומו של דוח מבקר המדינה הנ"ל המשיך צה"ל לרבוך בעמדתו שאין כל סיבה לשנות מן הנוהג רב השנים. משרד האוצר, שברגיל היה יכול לשים קץ להתנהלות שכזאת, לא היה יכול לפעול משום שבניגוד לכל משרדי הממשלה האחרים, שבהם יש למשרד האוצר חשב מטעמו הבודק ומבקר את ההוצאות הכספיות, צה"ל הוא הגוף היחיד בשירות המדינה שאין באגף כוח האדם שלו חשב שכר מטעם משרד האוצר. כדי לסבר את האוזן – למוסד, לשכ"כ ולגופים ביטחוניים אחרים יש חשב כאמור.

למרבה הצער, משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים, ובראשם משרד הביטחון ומשרד המשפטים, עמדו מנגד – אפילו כאשר הבינו את היקף התופעה, החל בשנת 2016 – ולא עשו מיוזמתם דבר לבלום אותה. התחושה הייתה, ועודנה, שזוהו תפוח אדמה לוחט שכולם רק רוצים לגלגל אותו מהם והלאה. מדובר במגזר שאומנם אינו מאוגד אבל יש לו "ועד עובדים" החזק ביותר במשק. הוועד הזה דואג לעצמו, ורבים מהחברים בו נמצאים לאחר שירותם הצבאי בעמדות כוח פוליטיות וכלכליות. וכמובן, לכל זה יש להוסיף את המילה "ביטחון", מפתח הקסם להעברת תקציבים אדירי ממדים.

במצב דברים זה היחיד שיכול להרים את הכפפה ולשנות את מצב העניינים הוא הציבור עצמו. מכיוון שמאבקים מסוג זה דורשים משאבים רבים שהאזרח היחיד אינו יכול לשאתם לברו על כתפיו, עמותות המגזר השלישי הן בדרך כלל הכתובת הטבעית לניהולם. ואכן אנו – עמותת רווח נקי ועמותת צדק פיננסי – התחלנו לפעול. אם לומר את האמת, לא היה לנו מושג לאיזו דרך תחתית אנחנו נכנסים וכמה גדול ועצום כוחם של משרד הביטחון וצה"ל בהשלטת רצונם על משרדי הממשלה.

ובכן, איך הגענו עד הלום? איך ייתכן שצה"ל, הגוף הגדול ביותר במדינה ומן החשובים שבמוסדותיה, מתנהל באופן שערורייתי שכזה?

את האצבע המאשימה אנו מפנים לגורמי המקצוע, למקבלי ההחלטות ולראשי צה"ל לדורותיהם. הללו, בחסות הדאגה לאינטרסים של הפורשים, פעלו גם לקידום האינטרסים הכלכליים האישיים של עצמם.

כיצד יכלו לפעול ולעשות בקופת הציבור כבתוך שלהם? דומה כי המפתח לתשובה הוא היעדר שקיפות והיעדר בקרה. לא לשווא נאמר כי אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר. במשך עשרות שנים התנהל הניהול התקציבי של משרד הביטחון, ובכללו צה"ל, רחוק לא רק מעין ציבורית אלא גם מעינו הפקוחה של משרד האוצר. וכשהחול התבקש לשמור על השמנת לא רק שהוא גמר לגמוע את כל הקערה, אלא הוא גם דרש לעצמו עוד ועוד קערות. עד היום רוב דרישות הנתונים של משרד האוצר מול משרד הביטחון נתקלות בחומת "סודיות". וכאמור, כוח האדם בצה"ל הוא היחיד במגזר הציבורי שלמשרד האוצר אין אצלו חשב מטעמו.

במרוצת השנים תפס כדור השלג תאוצה שהלכה והתגברה. הנתונים לא היו חשופים, ביקורת אין, ולשום גורם לא היה אינטרס לבחון את הנושא ולהתריע. היטיבה לתאר את הדברים החשבת הכללית לשעבר, מיכל עבאדי בויאנג'ו, בציטוט שהובא בדוח מבקר המדינה משנת 2016:

מעיון בטיוטת הדוח נדהמנו לגלות כי גם לאחר סיכומים רבים מול צה"ל שבעקבותיהם הועבר אלינו מסמך מדיניות הגדרות הרמטכ"ל, הושמט בידועין מידע קריטי שעשוי לפגוע ביכולתנו לבצע בקרה נאותה על תקציב הגמלאות בצה"ל ובפרט על יכולתנו לאמוד את עלויות הפנסיה התקציבית בצה"ל [שם, עמ' 63; ההדגשה שלי].

מצוידים בדוח מבקר המדינה הפשלנו שרוולים ויצאנו לדרך. לקח זמן עד שקיבלנו מצה"ל את המידע שאישש את הערכתנו שלנוהל הצבאי לחישוב הפנסיה אין שום עיגון בחוק.

המשכנו בפנייה ליועץ המשפטי לממשלה. רק האיום שלנו שנעתור לכג"ץ הביא את כל הגורמים הרלוונטיים לשבת סביב שולחן הדיונים, וגם זה לאחר גרירת רגליים של מערכת הביטחון, שנקטה לאורך כל הדרך טקטיקת דחיות וביטולים אין קץ של דיונים מתוכננים. לבסוף, בעזרת הלחצים הרבים שהפעלנו, ניתנה

חוות דעת משפטית של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. חוות הדעת הצביעה על הקושי המשפטי בהמשך התשלומים והקציבה לצה"ל פרק זמן מוגבל להסדיר את הסוגיה.

צה"ל, שלא היה מרוצה כלל ועיקר מההחלטה, ערער עליה, והנושא עבר להכרעתו של פרקליט המדינה. שוב גרירת רגליים, שוב מריחת זמן, שוב קובעים מועד רחוק לדיון עם כל הגורמים המעורבים, ושוב, כשהוא מגיע, מבטלים אותו, בבחינת "או שהכלב ימות או שהפריץ ימות". אבל אנחנו לא ויתרנו. לבסוף, כשהבנו שאין שום סיכוי שהנושא יוסדר בהבנות ובהסכמות, עתרנו לכג"ץ.

האם אז בא מזור לגריעת הכספים מקופת המדינה המדולדלת ממילא? ממש לא! המדינה, בהנחיית משרד הביטחון, ביקשה שוב ושוב מבג"ץ דחיות כדי להסדיר את העניין. בכל פעם המדינה מבטיחה מועד להגשת עמדתה, ובהגיע המועד היא מבקשת שוב דחייה מבית המשפט.

לקראת הדיון השני בעתירה (פברואר 2021), כשהמדינה הבינה שכלו כל הקיצין, הוכנה במשרד המשפטים חוות דעת משפטית שהייתה אמורה להיות מוגשת לבית המשפט. חוות הדעת קבעה מפורשות כי התשלומים שניתנים אינם כדין וכי יש להסדירם בחוק אם רוצים להמשיך לשלם. או אז פנה שר הביטחון לראש הממשלה ודרש כי ראש הממשלה ינחה את משרד המשפטים שלא להציג את חוות הדעת לפני בית המשפט. ואולם חוות הדעת מצאה את דרכה לעמודי החדשות בתקשורת, ועימה חשיפת ההנחיה "מלמעלה" שלא להציגה. המצב בבית המשפט היה לא פשוט לצה"ל כאשר נציגיו נשאלו על ידי השופטים שאלות נוקבות. דרמה קטנה אף נרשמה לאחר שנציגי האוצר ביקשו לסתור נתונים שראש אכ"א הציג לשופטים.

בתום הדיון הגיש צה"ל, שחשש מאוד שהחלטת בית המשפט תהיה לעצור לאלתר את תשלומי הפנסיה, בקשה בהולה לבית המשפט. בבקשה נכתב כי הרמטכ"ל מוכן לעזוב את כל עיסוקיו ולהגיע מייד לבית המשפט העליון, ואף ניתנה הבטחה כי המדינה תעדין את גמלאי צה"ל על כך שיש קושי משפטי בהמשך התשלומים.

בסיכומו של דבר ניתנו למדינה צווים על תנאי. משמעותם: נטל ההסבר והצדקת ההתנהלות עבר למדינה. למדינה נקבע מועד שבו היה עליה למסור את תשובתה.

משרד הביטחון, שידע כי תשובת המדינה תהיה שמתן ההגדלות אינו חוקי, ניסה בכל דרך לדחות את רוע הגזרה. וכך, שוב ושוב הוגשו בקשות לדחיית המועד להגשת התשובה כשהתירוץ הרשמי הוא שהנושא עומד להיות מוסדר בחקיקה ובכך יתייתר הצורך בדיון בעתירה.

מסע הלחצים של משרד הביטחון התעצם והואץ. בחודש אוגוסט 2021 קיבלה הממשלה החלטה שהכשירה את מתן ההגדלות הלא-חוקיות. מייד לאחר מכן עבר הלובי של משרד הביטחון לזירת הכנסת, אבל שם הוא נתקל בקושי ממשי, שכן מפלגות העבודה ומרצ וסגן השר אביר קארה (ימינה) סירבו לשתף איתו פעולה ולהלבין את ההגדלות הלא-חוקיות. רק בעקבות לחצים ואיום במשבר קואליציוני עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה (פברואר 2022), ברוב דחוק של קול אחד, וגם זה רק לאחר שהובטח לחברי הקואליציה כי ייעשו שינויים של ממש בחוק הסופי שיחוקק וכי לא תידרש מהם משמעת קואליציונית בהצבעה הסופית. זמן קצר לאחר מכן, ולאחר שבג"ץ סירב לבקשות דחיי נוספות של המדינה, נאלצה המדינה להודות – בתצהיר התשובה שלה לבג"ץ – כי הגדלות הרמטכ"ל ניתנו, וממשיכות להינתן, שלא כחוק. נכון לחודש אפריל 2022 הדרמה עודנה בעיצומה. הכול פתוח והמילה האחרונה טרם נאמרה.

האם כאשר נגיע כולנו לגיל 42 מישהו ישלם לנו פנסיה עד סוף חיינו, פנסיה שאינה תלויה בשום קרן פנסיה ואף שלא הפרשנו לטובתה כמעט שום סכום מתוך המשכורת שלנו עד אז? לא ולא! אם כך, מדוע אנחנו משלמים לכל חייל וחיילת המשחררים משירות קבע 8 מיליוני ש"ח, בגיל שכל החיים לפנייהם, בעוד שלעובדי ההוראה וגמלאי מערכת הבריאות הגמלה מסתכמת בסכום קטן מ־2 מיליון ש"ח? התשובה תהיה שזה בשביל הלוחמים שמקריבים את חייהם ובשביל אנשי הסייבר המצטיינים שבזכותם כולנו יכולים לישון בשקט. אנו משיבים: נכון! באמת הם האנשים שצריך להשקיע בהם כסף, אבל לא זה מה שהצבא עושה למרות שזה מה שהוא התחייב לעשות. צה"ל מחלק כסף לכל גמלאיו, בלי קשר לאופי העבודה שעשו בשירותם הצבאי או ליכולתם להשתלב בגיל 42 בשוק העבודה האזרחי.

אבל – וזה העיקר: כל השאלות הללו הן שאלות ראויות, אלא שהן שאלות של מדיניות, וזו אינה כלל מענייננו ואף לא מעניינו של צה"ל. כנסת ישראל היא

שצריכה להכריע, בשם כולנו, מהי הדרך הנכונה ביותר לחלק את הכסף שלנו. וכל עוד הכנסת לא החליטה שצריך לשלם סכומי כסף נוספים לגמלאי וגמלאות צה"ל, יש להפסיק לאלתר לשלם להם כספים שניתנים להם שלא כחוק.

עלינו לעקור מן השורש התנהלות של עשיית דין עצמי, הסתרה, שיבוש נתונים ושימוש בכוח פוליטי מתוך כוונה להימנע מדיון ענייני. המצב הנוכחי, שבו צה"ל עושה בקופה הציבורית כבשלו, משל הוא מלך בממלכה עצמאית המתנהלת על פי חוקים משלה, הוא מסוכן לאמון הגבוה וללגיטימיות הרבה שצה"ל נהנה מהם בקרב הציבור הישראלי כולו, והוא גם מסוכן לדמוקרטיה הישראלית.

לנו לא נותר אלא להבטיח נאמנה כי למען עתידנו ועתיד ילדינו נמשיך להיאבק עד שסוגיית תשלום הפנסיה לגמלאי וגמלאות צה"ל תוסדר.

שחיתות שלטונית ברשויות המקומיות הערביות והבדואיות

אברהים נסאסרה

היסטוריה של שחיתות שלטונית
לאורך שנות ההיערכות להקמתה של מדינת ישראל, בשנות הקמתה ובמשך תקופה של כשלושים שנה מיום היווסדה שלטו פקידי השלטון ונבחרי הציבור בכל הנדבכים ורכיבי החיים של אזרחי ישראל – החל בחוק גיוס חובה, עבור במגוון פתרונות הדיור הציבורי וחלוקת תלושי המזון, וכלה ב"סידור העבודה" במוסדות הלאומיים.

בחברה הערבית, שסבלה מהזנחה מאז קום המדינה, בלטו הדברים שבעתיים. בחברה הבדואית, שהיא חלק בלתי נפרד מן החברה הערבית הכללית, ההזנחה הייתה חמורה במיוחד, לא כל שכן כנגב, שם שרר עד סוף שנות ה־60 שלטון

צבאי מלא, על כל המשתמע מכך; הסיפורים על תקופה זו עוד מתגלגלים היום בין הדורות. היכולת לקבל שטחי מרעה, עבודה, חיבור לקו מים, טיפול רפואי במרכז הארץ או סתם לזכות בהתייחסות של פקידיים בכירים עברו דרך הקלפי והנאמנות למפלגת השלטון.

זרעי אקלים השחיתות נזרעו היטב בתקופה זו; עבודתם הנמרצת של עסקני המפלגות שבשלטון באותם ימים היא מודל לחיקוי לשלטון המקומי בימינו אנו. לאחר עשורים של חנופה למוסדות השלטון, התפקדות למפלגות כדי לקבל עבודה והזמנות לסעודות מנסף מסורתיות, החברה הערבית מתחילה ליישם היטב את מה שלמדה בשיעורי האזרחות של מדינת ישראל בשנותיה הראשונות.

המשמעות הנסתרת של תקופה רעה זו נותנת את אותותיה בימים אלו, במדינה ככלל ובחברה הערבית בפרט.

המבנה השבטי-חמולתי לחברה הערבית יש מאפיין נוסף על מאפייני השחיתות ברשויות המקומיות היהודיות, והוא מעודד את ההתרחבות של טווח האפשרויות של מעשי שחיתות. כוונתי למעורבות החמולתית. המבנה החברתי של החברה הערבית, ומכאן, כמובן, גם ביישובים הערביים, הוא של שבט-חמולה-משפחה. בחברה הברואית מבנה זה חזק במיוחד. הוא תומך בשמירת מסורות, ונלווים לו יתרונות וחוזקות ובהם לכידות קהילתית, עזרה הדדית, אכפתיות וחמלה של בני ובנות החברה זה לזה. לצד אלו, לחמולות יש מקום מרכזי גם בהקשרים של הובלת הקהילה, כמו בבחירת מועמדים לתפקידים בשלטון המקומי, וכך השיקולים המופעלים בעת ההתמודדות אינם קשורים בהכרח לכישורים. בעקבות זאת, לרבים מן הנבחרים חסרים הכישורים הנדרשים כדי למלא באופן מקצועי ותקין את התפקיד שאליו נבחרו.

השליטה ברשות המקומית מסמנת כוח ויוקרה חמולתית, משום שהרשות המקומית היא המקום שבו מחולקים, ומנוהלים, משאבים רבים, ואלה יכולים לקדם אינטרסים אישיים וחמולתיים. עובדה זו מחוללת מאבקים על השגת משרות שהתוצאה שלהם היא מינויים חמולתיים. הודות למינויים אלו בני החמולה זוכים במכרזים של בנייה ומתן שירותים.

המצב הניהולי והכספי של הרשויות המקומיות בארץ בכלל ושל הרשויות המקומיות הערביות בפרט מדאיג בעיקר את תושביהן, כלומר את מקבלי השירותים ואת המסתמכים על הרשות המקומית בתחומי חיים רבים. רשות מקומית יכולה, למשל, להכתיב את עתיד הילדים במשפחה, ולכן מינוי למנהל מוסד חינוכי הפך לתגמול נחשק בעיני בני החמולה או אנשים שיש להם זיקה לקרקע שעליה עומד מוסד חינוכי. המינוי נעשה גם אם המנהל העתידי אינו עומד בתנאי הסף שאמורים להכשיר אותו לתפקיד, והכול בתמיכת משרד החינוך ובתמורה לשקט תעשייתי ביישוב. התנהלות מסוכנת זו מחלחלת גם לתחומי חיים אחרים. השחיתות החמולתית מגיעה לכל מקום ופינה ופוגעת בבריאותם וברוחותם של התושבים, ואף בביטחונם האישי.

כמוכן רוב המשאבים שהחמולה נלחמת להשיג מוגדרים בחוק ובנהלים למיניהם, וקבלתם מותנית בעמידה בחוק ובנהלים הללו. ולמרות זאת יש בשלטון המקומי הערבי המגלים יצירתיות מופתית בדרך להשגת המטרה של הכשרת שרצים.

פירות הבאזים
של השחיתות השלטונית
בחברה הערבית

אין ספק שבחברה הערבית ישנם אנשי מקצוע ראויים בכל תחומי החיים. הללו מוכיחים את יכולותיהם ואת מקצועיותם מדי יום ביומו בחוד החנית של הרפואה, המדע, התעשייה והמסחר בישראל ובעולם. עם זאת, באופן עקבי קבוצה מצוינת זו אינה באה לידי ביטוי מספיק בשלטון המקומי בחברה הערבית. אקלים השחיתות מצד אחד והתרבות השבטית-חמולתית מן הצד השני מונחים כאבני ריחיים על צווארה של החברה הערבית. הם מכבידים עליה ואינם מאפשרים לראשי הרשויות המקומיות הערביות להרים את תושביהם ויישוביהם אל מחוזות ההצלחה.

ההון האנושי המופקד על ניהול וקידום חיי האזרח הערבי ברשויות המקומיות אינו מוכשר מספיק במקרים רבים לעמוד במשימה שהוטלה עליו; ובמקרים שהוא כן מוכשר, החסמים המקומיים אינם מאפשרים לו למלא את ייעודו. מינוי גננות, מורות ומורים, מנהלות ומנהלי מוסדות חינוך ושאר אנשי צוותים חינוכיים הכפופים למסגרת השבטית-חמולתית שהם לא תמיד אנשי המקצוע הטובים ביותר מנציח את הנזק החינוכי לדורות הבאים; מינוי מהנדסות ומהנדסים, מנהלות

ומנהלי אגפים מקצועיים ולשכות רווחה הכפופים למסגרת השבטית-חמולתית שהם לא תמיד אנשי המקצוע הטובים ביותר מנציח את רמת השירות הנמוכה ואת התשתיות הלא־ראויות שבתוכם חיים האזרחים הערבים; מינוי גזבריות וגזברים ומנהלות ומנהלי כספים הכפופים למסגרת השבטית-חמולתית שהם לא תמיד אנשי המקצוע הטובים ביותר מנציח את אי־מיצוי התקציבים הממשלתיים ואת חוסר היכולת להשתמש בתקציבים האלה; מינוי מנכ"ליות ומנכ"לים וראשי רשויות הכפופים למסגרת השבטית-חמולתית שהם לא תמיד אנשי המקצוע הטובים ביותר מוביל לחוסר תקשורת מול רשויות השלטון ומשרדי הממשלה, לתכנון אסטרטגי לקוי ולניהול כושל של חיי האזרחים הערבים.

יוצאים מארון
השחיתות

מדינת ישראל עברה תהליך התבגרות שכלל היפרדות ממוסדות השלטון הפוליטי שהקימו וניהלו אותה בשנותיה הראשונות. תהליך זה הוא כורח המציאות בכל חברה המבקשת לעמוד על רגליה באופן עצמאי ואחראי.

בחברה הערבית החלו תהליכים אלו לנבוט, אך הפריחה עדיין אינה נראית והפירות טרם הבשילו. אבני הריחיים שהוזכרו לעיל הם גם הפתרון לשחרור החברה הערבית מן השחיתות השלטונית שהיא מתבוססת בה.

ראשית, ברשויות מקומיות ערביות שהוכיחו שהן מסוגלות להתנהל כראוי, המדינה חייבת לשחרר את השליטה שלה ולאפשר להן לנהל בעצמן את אורח החיים הייחודי של החברה שלנו, בדיוק כפי שמקובל ברשויות המקומיות החרדיות. בה בעת, המדינה צריכה ליישם אחריות כלפי האזרחים ולהעמיק את הניהול הריכוזי ברשויות הערביות שטרם הוכיחו שהן מסוגלות לנהל באופן עצמאי ואחראי את סדר היום השוטף של תושביהן. במקומות ספציפיים אלו, האחריות לסיפוק צורכי התושבים בתחומי הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה מוטלת על המדינה.

שנית, יש לשנות את המבנה המוסדי־שלטוני ולמנוע השפעות שליליות של המבנה החמולתי על השלטון המקומי ביישובים הערביים. המבנה השבטי-חמולתי־משפחתי, ובפרט בחברה הברואית, יוצר בעיות מגוררים המקרינות

על בתי הספר ועל החינוך בכלל, על התעסוקה, על התחבורה ועל כל תחום השירותים לאזרח באשר הם. לכן מענייני-על שבטיים ואזוריים הם הפתרון הנכון ביותר לחברה שבטית. באופן זה, השירותים מקבלים ממד "חיצוני" ומקצועי במקום להישאר בדל"ת אמות המשפחה.

סיכום

טוהר המידות בשלטון המקומי בחברה הערבית הוא זכות יתר שנלמדה היטב ממוסדות השלטון בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל. הדרך משם להתנהלות מושחתת ברשויות המקומיות הייתה קצרה. על גבי קומת שחיתות זו יש להוסיף את הבעיות הנלוות לאחד ממאפייניה הייחודיים של החברה הערבית – המבנה השבטי-משפחתי-חמולתי. מאפיין ייחודי זה מקבל ביטוי במבנה הפוליטי הנוכחי של היישובים הערביים ובשיטה של הענקת השירותים בהם.

השלטון המקומי הערבי בישראל נמצא היום בנקודת מפנה. כוחות אדירים בו אינם מוצאים את דרכם במסדרונות השלטון המקומי – לא בקבלת השירותים המגיעים להם ממנו ולא במינוי לתפקידים מתאימים לכישורים – בשל השתייכותם המשפחתית ובגלל תרבות ההנהגה החמולתית ביישובים רבים. רק בעזרת זיהוי הבעיות והתרת הקשר חמולה-משפחה-רשות מקומית, כך שהחמולות לא יכתיבו את סדר היום של הרשות המקומית ובה בעת הרשות המקומית תמלא את תפקידה באופן מקצועי ולא תחת השפעת החמולות – רק אז יהיה אפשר להביא לשינוי הנדרש והרצוי בשלטון המקומי בחברה הערבית והבדואית.

מקורבנות להתפכחות

מינהל תקין ברשויות המקומיות הערביות

נדאל חאיק

א על עגלות, סוסים
ורשויות מקומיות

זה כמה עשורים שהרשויות המקומיות הערביות מעלות כלפי הממשלה וכלל מוסדות המדינה את הטענה (המוצדקת) לאפליה בתקציבים, להימנעות מהרחבת תחומי שיפוט ולתבחינים לא-שוויוניים להקצאת משאבים. ואכן, עיקר המאמצים של הרשויות המקומיות, של המפלגות ושל ארגוני החברה האזרחית מתמקדים בממשק שבין הממשלה לרשויות המקומיות. בעיות הודחקו וכשלים עוותו, בלי משים או בכוונת מכוון, לשם כניסה לתבנית המפתה של

הקורבן. תופעות של שחיתות חמורה, ניגודי עניינים, חוסר שקיפות, הפרות חוק ונפוטיזם לא זכו לדיון מעמיק ונותרו בשולי התודעה והעשייה כאשר הכול מהדהדים את המנטרה "הממשלה אשמה".

לתמונת המצב שלעיל דומה כי נכונה המימרה "חצי אמת יכולה להיות גרועה משקר מלא. כשאדם מגלה טפח מן האמת, אך מכסה טפחיים, הרי עלולה התמונה הכללית להיות שונה לחלוטין מהמציאות".¹ לטעמי, הטלת כל האשמה על הממשלה היא חצי אמת. והיא גרועה משקר מלא, שכן היא מעוורת את עיני החכמים, את הרשויות המקומיות הערביות ואת כלל המעורבים מלראות את תצרף המציאות המלא, את מורכבות התמונה ואת האפיקים האפשריים לתיקונה. ומנקודת מבט אחרת – היא גורמת למיקוד משאבים וכוחות בכיוונים מנוגדים מְשָׁל היו המעורבים סוסים רבים המושכים את העגלה למסלולים מנוגדים וזו עומדת במקומה. ואכן, חרף מאמצים רבים ושלל יוזמות ותוכניות ממשלתיות איננו רואים ברשויות המקומיות הערביות קפיצה גדולה קדימה. במקומה אנו עדים להתקדמות איטית ויחסית בלבד שאינה עולה כדי סגירת פערים מול רשויות מקומיות אחרות.

לנוכח הגישה המתוארת של "חצי האשמה רק לירושלים", לא מפתיע לגלות כי השינויים רבי הממדים שחוותה החברה הערבית בעשורים האחרונים ברמה החברתית והכלכלית, דוגמת עלייה ברמת ההשכלה, תחומי עיסוק חדשים וצמיחת מעמד הביניים, פסחו על הרשויות המקומיות הערביות ולא הביאו עימם תמורות בולטות לעין. אומנם רמת ההשכלה של הדרג הנבחר ברשויות עלתה במידה מה, אך עיקר השינוי התמצה, בלשון ציורית, וברוב המוחץ של המקרים, בהחלפת המוח'תארים שישבו בלשכות של ראשי הרשויות עטויי כאפייה בראשי רשויות בחליפות שלושה חלקים. דרכי הניהול, ההצבעה החמולתית ("משפחה מורחבת" ערבית) והשימוש במערך ההתקשרויות והמינויים כתמריצים לחיזוק המנגנון החמולתי נותרו בעינם. אלמלא השלטון המקומי הערבי היה חף כמעט כליל מנשים בתפקידי מפתח – אין ולו ראשת רשות אחת לרפואה ויש רק 13

1 דברי פרופ' זאב צלטנר כפי שצוטטו בע"א 494/74 חברת בית החשמונאים מס' 96-97 בע"מ נ' אהרונ, פ"ד ל(2) 141, 145 (1976).

נבחרות ציבור מתוך כ-900! – היה אפשר להשתמש במשל "אותה הגברת בשינוי האדרת", אלא שהדבר עלול להיתפס כזריית מלח על פצעים פתוחים.

מנגד, ולמען שלמות התמונה, בפלח קטן מקרב הרשויות נרשמות בשנים האחרונות מגמות חיוביות של שקיפות, הטמעה של ערכי שלטון החוק ותכנון ארוך טווח. ברם פרט למספר רשויות מועט, אין עדות לתפנית של ממש, וברוב המוחץ של הרשויות המקומיות הדברים מקבלים המחשה ברמה היומית – לדוגמה, תושבי הכפרים הערביים נוסעים לעיר היהודית הסמוכה כדי לנפוש בפארקים העירוניים או לצורכי ספורט. אומנם חלק מהבעיה טמון בחסמי תכנון ובעול עתיק יומין של מחסור בקרקעות והיעדר השקעה ממשלתית מספקת, אך גם, לא פחות, בהיעדר תכנון ברמה המוניציפלית ובתפקוד לקוי של הרשויות המקומיות הערביות בכל הקשור להפקעת קרקעות למטרות ציבוריות וניהול שטחי ציבור.

תמונה זו, של משוואה מורכבת שבה האשמה מתחלקת בין הרשויות המקומיות הערביות לממשלה, נכונה לכלל תחומי השלטון המקומי. אכן, צריך שניים לטנגו, וצריך שניים לפתרון – הרשויות המקומיות מזה והממשלה מזה. שני הצדדים אשמים, על שניהם מוטלת האחריות, ועל שניהם לפעול לחילוץ העגלה מן הבוץ.

על חלקה של הממשלה במצבן של הרשויות המקומיות הערביות, על רקע אפליה שיטתית משך שנים, אין צורך להרחיב. הדבר נחקר ועולה ממקורות רבים, לרבות ממקורות רשמיים.² לפיכך אתמקד להלן ב"משתנה הנעלם", והמוכחש בידי רבים, במשוואת האשם המתוארת. לשם כך אעמוד על שלושה מוקדים של הפרות המינהל התקין ברשויות המקומיות הערביות, ואציע, בקצירת האומר, כיווני חשיבה לפתרון.

2 ראו ועדת החקירה הממלכתית לביורר התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (דין וחשבון, 2003).

בַּמְרָאָה מְרָאָה
שְׁעַל הַקִּיר,
מִי הֵיפָה בְּנֵל הַעִיר?
 כאמור, בפי הרשויות המקומיות הערביות טענה פשוטה, קליטה וחד-ערכית: "הממשלה אשמה!". אבי הפסיכואנליזה, זיגמונד פרויד, תיאר מנגנון זה בשם "השלכה" – אדם משליך את הצדדים השליליים באישיותו אל עבר העולם שמחוצה לו ומייחס אותם לאנשים אחרים. פרויד היה ודאי שמח להוסיף עוד אימות למנגנון ההשלכה בדמות טענת "הממשלה אשמה". אלא שיושר אקדמי והגינות בסיסית מחייבים גם התבוננות במראה, אפילו אם ההשתקפות אינה מחמיאה.

להלן אציג שלושה רכיבים של ההשתקפות הנגלית במראה המוצבת מול הרשויות המקומיות הערביות. שלושת הרכיבים אינם קשורים כלל ועיקר בממשק של הרשויות עם הממשלה אלא רק בהתנהלות העצמית והפנימית שלהן.

הרכיב הראשון: מי אמר שקיפות ולא קיבל?

מיותר להכביר מילים על עקרון השקיפות והיתרונות הגלומים במימושו. ידוע כי שקיפות מאפשרת הפעלת ביקורת ציבורית-אזרחית, מזינה את חופש הביטוי, מסייעת בתיקון המעוות ומחזקת את אמון הציבור במוסדות.³ בשנים האחרונות חלו שינויים גדולים בתפיסת השקיפות, וכיום מרכז הכובד נמצא בשקיפות שבפלטפורמות הדיגיטליות דוגמת אתרי אינטרנט, רשתות חברתיות ואפליקציות עירוניות.⁴

עם כל הצער שבדבר, ברשויות המקומיות הערביות שקיפות היא, גם היום, מצרך נדיר. רבות מהן רחוקות מרחק רב מהסטנדרטים הקיימים והמעוגנים בחוק, מִשֵּׁל הייתה השקיפות סרח עודף. ואולם בשנים האחרונות, בזכות עשרות הליכים משפטיים ומאות פניות לרשויות המקומיות, חל שיפור מסוים. "מוניטור השקיפות 2021" שהתפרסם לאחרונה מצביע על מגמת שיפור מסוימת. עם זה,

3 יונתן ארבל ותהילה שורץ אלטשולר מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל (מחקר מדיניות 74, 2008).

4 החל משנת 2009 הרשויות המקומיות מחויבות להקים לעצמן אתר אינטרנט. חובות באשר לתכנים שעל הרשויות לפרסם נקבעו בהוראות חוק שונות. ראו טעיפים 248-248 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

ממוצע התוצאה הסופית לכל הרשויות המקומיות הערביות עומד על 33%, קרי רק כשליש מפרטי המידע הקבועים בדין הוזנו לאתר של הרשות המקומית.⁵ אתרי רשויות מקומיות ערביות רבים הם שלד ריק מתוכן. אין בהם מידע חיוני או שירותים נגישים לתושב מלבד תמונות מחמיאות של ראש הרשות.

הרכיב השני: קשרים, כישורים ומה שביניהם

לא סוד הוא שהביקוש להעסקה ברשויות המקומיות הערביות הוא גבוה במיוחד, הן בשל היעדר ייצוג נאות בשלטון המרכזי ובמגזר העסקי-פרטי והן בגלל השליטה החמולתית והשימוש במשאב זה כתמריץ או כטובת הנאה לבני החמולה השלטת או לחמולות בנות ברית (שותפות קואליציוניות וכו'). מציאות זו יוצרת תמריצים חזקים ולחצים מרובים למנות קרובי משפחה (או מקורבים פוליטיים) לתפקידים ברשות המקומית, עם עדיפות לקשרים, חמולתיים או פוליטיים, על פני כישורים. דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לדוגמה, מצא כי בארבע הרשויות המקומיות הערביות שנבדקו מעל ל-43% מהעובדים הם קרובי משפחה. אישוש נוסף לתופעה זו הוא העובדה שבשנים האחרונות בוטלו מאות מינויים בבתי הדין לעבודה מחמת העסקה פסולה של קרובי משפחה⁶ או העסקה של עובדים נעדרי הכישורים והניסיון הנדרשים.⁷

5 מוניטור השקיפות הוא מחקר שנתי של עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין לבחינת שקיפות אתרי האינטרנט של הרשויות הערביות המתפרסם אחת לשנה. הדוחות של השנים 2017-2021 זמינים באתר העמותה.

6 ראו, בלי למחות: פ"ה 15-06-19415 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' מועצה מקומית כפר כנא ואח' (ניתן ביום 25.4.2018), שבו התגלה כי בחו של ראש המועצה זכתה להתבנות שכר (ערעור שהוגש לבית הדין הארצי לעבודה נדחה במסגרת ע"ע 18-05-49691 רים עואוודה נ' עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) (ניתן ביום 19.3.2019); ע"ע (ארצי) 16-12-54468 פלאח הייב נ' עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) ואח' (ניתן ביום 15.2.2017), שבו התגלה כי נוסף על הקרבה המשפחתית בין העובד לחבר המועצה נפל פגם בדמות אי-עמידת העובד בתנאי התפקיד שהוא נבחר אליו, מאחר שלא היה בידו תואר אקדמי תקף.

7 ראו למשל פ"ה 16-03-14784 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית זרזיר ואח' (30.11.2016); פ"ה 19-05-20600 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית פורידיס ואח' (טרם פורסם, 25.11.2020).

מעריך המינויים ברשויות המקומיות הערביות הוא שמן הסיכה לשימור המנגנון החמולתי, ובלעדיו, לנוכח השינויים הרבים שהתחוללו בחברה הערבית בשלושת העשורים האחרונים, ספק אם מנגנון זה היה מחזיק מעמד היום באווירה הציבורית-פוליטית הכללית במדינה.⁸ משך שנים כשלו, וכושלים, מנגנוני הביקורת הפנימיים בבלימת תופעה זו, הנוכחת וכוועטת בעשרות רשויות ערביות, הגם שהיא נבלמה במידת מה בשנים האחרונות, בעיקר בזכות הפעילות שלנו בעמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין. הדבר מתסכל במיוחד לנוכח הפיקוח הרופף של משרד הפנים בהתבססו על גישתו "לא מנהלים את הרשויות המקומיות מירושלים".

הרכיב השלישי: חוקים נועדו נדי להפר אותם!

ברשויות מקומיות ערביות רבות ישנה תופעה של אי-מילוי חובות הקבועות בחוק, כגון אי-איוש משרות חשובות (ממונה על תלונות הציבור, ממונה על חופש המידע, אחראית למניעת הטרדות מיניות); הימנעות מהקמת ועדות חובה (בין היתר, ועדת חינוך, ועדה למיגור האלימות, ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים, ועדת ביקורת); אי-קיום חובות בכל הקשור לרישוי עסקים, ובכלל זה כל הסכנות הנלוות (על פי נתונים שאספנו בשנים האחרונות, כ-50% מהעסקים בחברה הערבית מופעלים ללא רישיון עסק); הימנעות מגביית חובות ארנונה מנבחר הציבור במקום שאלה יהיו מודל לחיקוי (תופעה המוערכת בהיקף כולל של מעל ל-20 מיליון ש"ח בכל הרשויות המקומיות הערביות); והרשימה עוד ארוכה.

8 להרחבה, ראו לעניין זה: דורון נבות ואלי רכס "שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות" פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל (אפרים לביא ואריק רודניצקי עורכים, 2010); נאיף אבו שרקיה "התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן" (שם); מהא תאג'י דגש "אל-אינתח'אבאת אל-מחליה אל-ערביה: הימנעת אל-חמולה ותראג'וע אל-חזביה (הבחירות המקומיות הערביות: הגמוניית החמולה ונסיגת המפלגתיות)" חוברת דראסאת (2012); נדאל חאיק "בחירת מועמדים ברשויות המקומיות הערביות: דבר הדמוקרטיה או דבר החמולה" השלטון המקומי בחברה הערבית הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים (יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא עורכים, 2013).

דוגמה אחת, לא־ממצה: בדוח מבקר המדינה לשנת 2019 עלה כי באחת הרשויות המקומיות הערביות שנבדקו נמנעה הרשות מעדכון מדידות הנכסים והפסידה בעקבות זאת הכנסה מוערכת של 2 מיליון ש"ח; ברשות ערבית אחרת מערך רישוי העסקים לא פעל כלל, לא חוקקו חוקי עזר, ושיעורי גביית הארנונה עמדו על 14%; וברשות ערבית שלישית נמנעה העירייה מגביית חובות מ־220 החייבים הגדולים, שסכום חובותיהם מגיע ל־11 מיליון ש"ח.

הרקע לכל אלה פשוט: הוראות הדין אינן נתפסות כגבולות גזרה מחייבים לפעילותם של עובדי ונבחרי הציבור. תחת זאת הן נתפסות כמעין המלצה כללית שאפשר לאמץ או לדחות. מכאן הדרך סלולה לשלטון חוק רופף ולערב רב של כשלים, מחדלים ומעשי שחיתות.

גֵּאֲנִי וְאַתָּה
נִשְׁנָה אֶת הָעוֹלָם:
מִלְמַעְלָה לְמַטָּה אִו
מִלְמַטָּה לְמַעְלָה?
סיכום ביניים: הרשויות המקומיות הערביות נמצאות בין פטיש האפליה לסדן השחיתות והכשלים המקומיים. משוואה זו יש לקרוא כפי שהיא, על מורכבותה, על שני חלקיה, ללא כחל וסרק, באומץ ובישר. אומנם הטלת מלוא האשמה על הממשלה היא גישה נפוצה כיום, אלא שהיא מוטעית, מוטה, חוטאת לאמת, וברוח התקופה – היא עולה כדי "עובדה אלטרנטיבית". רק אפיון מדויק וענייני של התמונה הכוללת יאפשר את עיצוב כיווני החשיבה הראויים ואת הפתרונות הנדרשים.

שלוש הסוגיות המרכזיות שהוצגו לעיל, שאינן ממצות, נמצאות בלב ליבה של ההתנהלות העצמית הפנימית של כל רשות מקומית. רמת השקיפות, חוקיות המינויים וכיבוד החוק אינם תלויים בפקידים היושבים בעיר הקודש ירושלים, אלא בפקידים, על דרך המשל, היושבים בעיר הקודש נצרת. לראיה, וכאמור, אנו עדים להבדלים בין הרשויות המקומיות הערביות: מיעוטן מתנהלות ברמה סבירה עד טובה מאוד, אך רובן מדשדשות הרחק מאחור.

בהינתן מהות הכשלים האמורים לא מפתיע לגלות כי פתרונות ממשלתיים שהונחתו מלמעלה – באמצעות הקצאת תקציבים, מינוי ועדות קרואות וחשבים

מלווים ואף יוזמות תמיכה ממשלתית למיניהן – לא הביאו לשינוי משמעותי. עד היום, שירותים מוניציפליים ראויים ואיכות חיים גבוהה הם נחלת מספר חדר-ספרתי של רשויות מקומיות ערביות. הסיבה לכך היא פשוטה: במקום שהקושי הוא מובנה, קל וחומר כאשר מדובר בדפוסי ניהול והנהגה הנשענים על תרבות ומאפיינים חברתיים מושרשים, נדרשים פתרונות עומק ולא פתרונות בזק. אלה האחרונים אומנם מצטלמים יפה ויוצרים רושם של שינויים מהירים, בתוספת קרדיט ציבורי לפוליטיקאי התורן, אך הם אינם בני קיימא. הם נעלמים באותה מהירות שבה הופיעו, ואגב כך זורעים תסכול תחת תקווה. אכן, "תן לאדם דג, הוא ישבע ליום אחד; למד אותו לדוג, הוא ישבע כל חייו".

בנסיבות המתוארות, מאחר שאין חכם כבעל ניסיון ולאחר עשרות שנים של פתרונות מלמעלה למטה – שהאחרון שבהם הוא החלטת ממשלה מס' 922, שממנה נגזרה תוכנית חומש המקצה תקציבים נרחבים לרשויות המקומיות הערביות – דומה כי הוכח שהממשלה חילקה לרשויות הערביות לא מעט דגים. במקום זאת, נכון היה לחלק חכות, דוגמת חיזוק יכולות מקצועיות וניהוליות של עובדי הרשויות, הבטחת הליכי קליטת עובדים כדין, חיזוק הליכי האכיפה העירוניים לרבות התקנת חוקי עזר, העמקת הגבייה, הגברת השקיפות, פיתוח מקורות הכנסה עצמיים, הליכי שיתוף ציבור נרחבים, שיח אמיץ ופתוח במישור המודעות הציבורית ודפוסי ההצבעה, הפעלת הוועדות שליד מועצת הרשות, חיזוק מעמדם של שומרי הסף.

כשלי המינהל התקין ברשויות הערביות משמעותיים ונרחבים, והם אינם עתידים להיעלם מעצמם. לשם התנעת תהליכי טיפול ותיקון נדרשות חכות. יש להתחיל בפתרונות מהשטח, מלמטה למעלה. בין השאר: אימוץ פתרונות ברמה המקומית מתוך שיתוף הציבור, ובעיקר – שינוי סדרי עדיפויות בד בבד עם השרשת העקרונות של שקיפות, מינהל תקין וכיבוד שלטון החוק. פתרונות אלה הם מורכבים ומחייבים מאמצים רבים. ואולם הם הערובה היחידה לשינויים בני קיימא שלא יחלפו עם רוח הבחירות והפוליטיקה המקומית.

דון קישוט מבקש את עזרת הציבור

המאבק בשחיתות מצריך מימון ציבורי
לעיתונאים החוקרים

מיקי רוזנטל

בקרן הרחוב שלידי בית ילדותי שכנה חנות קטנה ועל דלתה שלט גדול, רמז למשלה ידו של בעליה – "מתקן נעליים בזול". הייתי עומד מול הפתח מהופנט מריחו החריף של דבק המגע, ממלאכתו של הסנדלר. האיש היה שולף מסמרים שאכסן בפיו, מניחם על סוליה שזה עתה התקין ונועץ אותם בה במכת פטיש אחת. מסמר אחר מסמר, במהירות עצומה.

אין יותר סנדלרים בעירי.

גם מחלקי נפט אין. אני זוכר את צלצול הפעמון, את אימהותינו אוספות בבהילות
ברחבי הבית ג'ריקנים עשויים פח ונעמדות בתור ארוך ליד עגלת הנפט. את הבית
חיממו פעם בתנורי נפט.

רשימת המקצועות שנעלמו ארוכה: סנדלרים ומחלקי נפט (כאמור), חייטים
ושענים, חלבנים ומברקנים. אין עוד צורך בהם. את מספר העיתונאים-חוקרים
הפעילים כיום ניתן לספור על אצבעות שתי ידיים. האם גם בהם אין עוד צורך?
האם אבד הכלח גם על העיתונות החוקרת?

לא מצאתי מחקר שיטתי שבדק כיצד נחשפו פרשיות שחיתות פוליטית גדולות
בישראל. ככלל, ארבעה מוסדות תורמים לגילויים: מבקר המדינה, המשטרה,
כלי תקשורת ועיתונאים-חוקרים; וכולם נסמכים בעיקר על חושפי שחיתות.
מעמדם של החושפים בכי רע. מדינת ישראל אינה מגינה כראות על הגיבורים
האמיצים הללו, שכמעט אינם זוכים בהכרה ובקושי נהנים מהוקרה.

בהיעדר מחקר, ועל בסיס זיכרוני, בתקווה שהוא אינו מטעה אותי, הינה שחזור
שעשיתי לרשימה של מעשי שחיתות פוליטית בצמרת המדינה שחשפו בעבודה
עמלנית עיתונאים-חוקרים: פרשת השוחד של אשר ידלין נחשפה בעקבות
תחקיר של יגאל לביב; פרשת השוחד והפרת האמונים של אריה דרעי החלה
להיחקר ברצינות רק אחרי הפרסום של מוטי גילת (תלונות הגיעו למשטרה קודם
לתחקיר, אך זו התבוסשה עם תגובתה); פרשת בראון-חברון נחשפה בידי אילה
חסון, וכך גם השוחד שקיבל שלמה בניזרי; פרשות וואלה (תיק 4000 נגד בנימין
נתניהו) והשחיתות ברשות לעסקים קטנים (אהוד אולמרט) נחשפו בידי גידי וייץ;
וחשיפת פרשת הצוללות והעבירות של עמרי שרון על חוק מימון מפלגות התומה
על שמו של רביב דרוקר, יחד עם עוד גילויים רבים.

מספר החשיפות גדול. גם איכותן. נדמה אפוא שלתפקידו של העיתונאי-החוקר
חשיבות שאין עליה עוררין. העיתונאי-החוקר מדרכן את המוסדות הממונים על
אכיפת החוק לפעול, משפיע על מדיניות, ובאמצעות פרסום של עוולות ושחיתות
שלטונית הוא תורם להגדרת הנורמות החברתיות והמוסר הציבורי. עבודתו
משפיעה על סדר היום הציבורי.

אז למה עיתונאים-חוקרים הם זן נכחד?

התופעה אינה אופיינית רק לישראל. בעשורים האחרונים נקלעה עיתונות התחקיר בעולם לשפל. יש חוקרי תקשורת המייחסים את המשבר לרשתות החברתיות, שגרמו לירידה דרמטית בהכנסות העיתונים ואלה צמצמו את התחקירים בשל עלויותיהם הגבוהות; יש הגורסים שהתגברות החששות מפני תביעות משפטיות שיתקה את העיתונות החוקרת; ויש הסוברים כי שחיקת האמון הציבורי במוסדות הדמוקרטיה, ובעיקר בתקשורת, פגעה גם בעיתונות החוקרת והביאה לדעיכתה.

כאן מתבקשת הבחנה. מה בעצם ייחודם של עיתונאים-חוקרים ומה מבדיל בין עיתונאי-חוקר לעיתונאי "רגיל"? הרי גם ה"רגילים" חושפים לא אחת מחדלים חמורים והתנהלות מעוותת של השלטון. ובכן, ההבדלים הם פרופסיונליים, אבל לא רק:

- עיתונאי חוקר העוסק בשחיתויות ציבוריות אוסף "מודיעין גולמי" – היינו, מסמכים מקוריים, עדויות ממקור ראשון, צילומים והקלטות – ואינו מסתפק, כמו רוב העיתונאים ה"רגילים", בעיבוד של מידע שאספו אחרים. בעשור האחרון נעזרים ה"חוקרים" גם בטכנולוגיית מידע ובניתוח של בסיסי נתונים. בשל מורכבות המשימות הם עובדים בדרך כלל בצוותים ויש מאחוריהם מערכת.

- מערכות היחסים שבין הכתב-החוקר למקורות המידע שלו מתאפיינות בחוסר אמון וספקנות. עיתונאי החדשות, לעומת זאת, נוטים לבנות עם מקורות המידע שלהם יחסי אמון. ועוד: ה"חוקרים" עובדים רבות מול מקורות מידע לא-רשמיים המספקים מידע ללא אישור; לעומתם, ה"רגילים" מסתייעים בעיקר במקורות מידע שלטוניים או רשמיים.

- העשייה העיתונאית של כתב-החוקר היא בדרך כלל פרי יוזמתו ומתאפיינת בעבודה עצמאית; שלא כמו ה"רגילים" – שאצלם המידע לוקט ונחקר בידי אדם או גוף אחרים ומגיע אליהם באקראי, ולכן לרוב הם מגיבים לעניינים שעל סדר היום. תחקיר נפרש על פי רוב על פני תקופה ממושכת, שלא כמו ידיעה חדשותית, שטורחים עליה שעות ספורות בלבד.

- המושא של כתבת תחקיר הוא אדם או גוף שמעוניינים להסתיר את המידע, ואילו המידע שמפרסם עיתונאי "רגיל" הוא כזה שלעיתים מוסר המידע דווקא מעוניין בפרסומו. אמירה המיוחסת ל'ג'ורג' אורוול מסכמת את הנקודה הזאת

בתמצות: "עיתונות זה כל מה שמישהו לא רוצה שיתפרסם, וכל השאר זה יחסי ציבור".

• אפשר להבחין בשוני גם בתוצר הסופי, כלומר כתבות התחקיר. עיתונאי־חוקר שואף להביא סיפור בעל משמעות ציבורית, ולפיכך את המקרה הפרטני הוא מציג כחלק ממגמה רחבה של בעיה עקרונית.

• עיתונאי תחקיר נוטלים סיכונים רבים יותר. הם חשופים בעבודתם לתביעות משפטיות אישיות, וקורה גם שכלי התקשורת שהם פועלים בו מתמודד עם איומים מצד מפרסמים שלא יפרסמו בכלי התקשורת הזוה אם התחקיר יראה אור.¹

עתה, אחרי שהצבעתי על ההבדלים המקצועיים, אחטא ביומרות ואנסה לסרטט מעין דיוקן אפיסטמולוגי־אידאולוגי־פסיכולוגי של העיתונאי־החוקר.

העיתונאי־החוקר מוטי גילת ניסח את הדברים כך:

עיתונאי חוקר יודע שהוא התקווה של הקורבנות בתיק זה או אחר. הוא התחנה האחרונה שלהם. הם פונים למשטרה, לפרקליטות ולחבריי־כנסת, מבקשים עזרה מכל גורם ממלכתי אפשרי ונבעטים הביתה. הם מאבדים את אמונם ברשויות החוק, פונים לתקשורת ומחפשים את האוזן הקשבת. ברגעי ייאוש, רגע לפני שגם הם עלולים לשלוח יד בנפשם, מצילה אותם העיתונות החוקרת.²

ובמילים שלי – עליך להיות דון קישוט.

ורביב דרוקר, גם הוא עיתונאי־חוקר (גילוי נאות: הוא חבר), אמר:

1 ראו למשל יובל קרניאל, "חרם המודעות של IDB על 'הארץ': פגיעה חמורה וקשה בחופש העיתונות", וואלה, 22.9.2013.

2 מרדכי גילת, "סיטוט של עיתונאי: מגלגלי העיניים התבלבלו, הבעיה עם תחקיר ערוץ 2 אינה התקשורת כי אם מערכת אכיפת החוק", ynet, 21.11.2004.

הרעיון הוא לחבר את העבודה למשהו יותר גדול. אם אני מצליח בפרסום כזה לנקות איזו אורווה, זה גורם לי להרגיש שיש משמעות לחיים שלי, לעבודה שלי. אני באמת מרגיש שזו שליחות, העבודה הזאת, שיש לזה חשיבות. כן. זה נשמע נפוח וכמובן סותר את זה שאני מנסה לא להיות יהיר, אבל כן, שם אני מנסה לשים את עצמי. כשאני רואה סרט על איזה עיתונאי חוקר, אני ממש חווה את זה, אני מרגיש כמוהו. אני רואה סביבי אנשים שקמים בבוקר והמטרה שלהם היא לעשות כסף. זו מטרה לגיטימית, כמובן, אני פשוט לא יכול להזדהות עם זה בחצי גרוש. אני בטוח שגם הייתי גרוע בזה. לקנות נדל"ן, נגיד, להשביח את אחוזי הבנייה, למכור אחרי שנה – לא הייתי מצליח לקום בבוקר בשביל הדבר הזה.³

ובמילים אחרות: עליך להיות קצת רובין הוד.

גם גילת וגם דרוקר מדגישים את הפן האידאולוגי, ולא במקרה. היה מי שכינה את העיתונות החוקרת "עיתונות זועמת". משהו שהוא הרבה מעבר לאיסוף נתונים והרכבת תצורה רב חלקים לכדי סיפור קוהרנטי. המוטיבציה של עיתונאי־חוקר היא לעשות צדק. זוהי עיתונות מצפונית המבקשת לבער את הרע ולחשוף את הנוכלים, את הרמאים ואת המושחתים תאבי השררה ורודפי הבצע.

לכך יש להוסיף את הנטייה של העיתונאים־החוקרים לראות בכל סיפור את הרכיבים הקונספירטיביים ולהיות שקועים במחשבות טורדניות שלפיהן תמיד יש מי שמנסה להטות את המידע. עם זה, התפיסה המוסרית היא המאגדת את כל העיתונאים־החוקרים. הסוציולוג הרברט גאנס (Gans), מן החשובים שבחוקרי העיתונות בארצות הברית, הדגיש את הפן המוסרי בעבודתם של העיתונאים־החוקרים. לטענתו, עיתונאים־חוקרים חווים את הלחצים של כתבי חדשות, אבל באופן חד יותר. הם עובדים על סיפורים שבועות ואפילו חודשים; עבודתם לא תמיד נושאת פרי; הקשר שלהם עם מקורות המידע מאומץ ומורכב; ובעיקר,

3 איילת שני, "יש לנתניהו יכולת ביצוע עלובה": רביב דרוקר לא חושש מרה"מ וחושב שהתנהגותו הזויה – ראיון", הארץ, 22.12.2016.

עיתונאי תחקיר נוטים לשפוט את מושא תחקירם מבחינה ערכית כדי להביא לשינוי חברתי.

לעיתונאי-החוקר, אם כן, תפקיד חברתי חשוב: אם החדשות נחשבות הטיוטה הראשונה של ההיסטוריה, כי אז עיתונות התחקיר נחשבת הטיוטה הראשונה של החקיקה.⁴

העובדה שהגדרת השחיתות היא מורכבת והעובדה שיש לה גם היבט חוקי, אבל גם פן מוסרי, מובילות את העיתונאי-החוקר לתאר את העולות בשני רבדים: האחד, עבירות על החוק; והשני, פגיעה במוסר או באתיקה הרצויה. בכך העיתונאי-החוקר תורם, מעבר לגילוי, גם ליצירת סטנדרטים חברתיים ראויים. אפשר ללמוד לאסוף נתונים. ניתן להשתפר ביכולת הסיפורית. זעם מוסרי הוא כנראה תכונה מולדת. מצפון אי-אפשר ללמד באקדמיה. בסופו של דבר, עיתונות התחקיר היא סוג של לקיחת אחריות על המוסר. היטיבה לתאר את הדברים, הפוך על הפוך, השופטת בדימוס אתי כרייף: "מי אתם שתשפטו אותי? מה אתם, אלוהי המוסר?"

איש לא מינה עיתונאים-חוקרים להיות שופטים או אלוהי המוסר. הם לקחו אחריות על מצפונם.

כדי שלא תאבד לנו תחושת הצדק ועל מנת שהציבור יהיה מצויד במידע שהוא זקוק לו במאבקו בשחיתות – שהיא קודם לכול מעשה עוולה, פגיעה בצדק ולפעמים גם מעשה פלילי – חשוב מאוד שיהיו לנו, כחברה, עיתונאים מצפוניים משוגעים לדבר.

אפשר וצריך לנסות להתמודד עם מספרם ההולך ומתמעט של עיתונאים-חוקרים. לא בכדי אנחנו מודאגים מן ההתקפות החוזרות ונשנות של פוליטיקאים על מוסדות אכיפת החוק – המשטרה, הפרקליטות ובית המשפט; לא בכדי רבים מאיתנו חושבים שיש לחזק את השירות הציבורי ואת האתוס שלו כדי לצמצם

4 תודתי לעודד ג'קמן, שסייע לי בחיבורו דפוסי העבודה של עיתונאי חוקר בעיתונות הכתובה בישראל (עבודה לשם קבלת תואר מוסמך, המחלקה לתקשורת – אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2010).

את השחיתות השלטונית. גם עיתונות חוקרת היא שירות ציבורי דר־מהותי. צריך לחזק אותה כי בנפשנו היא.

לפעמים יש לעיתונות החוקרת אפילו יתרון מסוים על פני מבקר המדינה או המשטרה. היא נגישה יותר לחושפי שחיתויות ומגינה עליהם טוב יותר. היא גם ממריצה ומבקרת ביעילות את מערכת אכיפת החוק. התחקירים העיתונאיים אף מקבלים תשומת לב ציבורית גדולה מדוחות מבקר המדינה (למשל).

המסקנה המתבקשת היא שיש לטפח ולחזק את העיתונות החוקרת באמצעות מימון ציבורי. יש הסכמה ציבורית באשר לחשיבות ולצורך שבשיפור המשטרה, הפרקליטות ובית המשפט ובאשר לעובדה שאלו יחזקו את הדמוקרטיה הישראלית. באותה מידה הכרחי לדאוג לתקשורת אפקטיבית. כיום רוב העיתונאים־החוקרים פועלים בכלי תקשורת מסחריים. לא בטוח שבעתיד הם ייהנו מחופש עיתונאי, כאשר התחרות תתעצם עוד יותר. ההתמסחרות כמעט שחיסלה את המקצוע, אבל בניגוד לנעליים שכבר לא כדאי לתקן, הקלקול הדמוקרטי חייב תיקון מתמשך ועקשני.

בעולם כבר מתפתחת אט־אט עיתונות עצמאית חוקרת. צעד ראשון בכיוון נעשה גם בישראל. "שומרים" הוא גוף תקשורת ללא כוונות רווח ששם לו למטרה "לחזק את יסודות הדמוקרטיה באמצעות פרויקטים תקשורתיים ושיתופי פעולה עם גופי המדיה הישראלית". הכוונה טובה מאוד, אבל המימון מגיע מפילנתרופ פרטי. מימון פרטי עשוי להיות עצמאי מהשלטון ולהבטיח עיתונות חוקרת, אך עלול גם להיות נתון לאינטרסים עסקיים ואחרים.

כדי למגר את השחיתות השלטונית עלינו לוודא את קיומם של מקורות מגוונים ויציבים למימון עיתונות חוקרת, ולא רק מימון פרטי. מימון המונים ציבורי הוא אפשרות, אבל חשוב לא פחות להבטיח מימון ציבורי תקציבי בלתי תלוי. עיתונות חוקרת היא מאבני היסוד בשמירה על זכויותיהם של אזרחי ישראל. שווה להשקיע בה.

תקשורת ושחיתות – ריקוד מסוכן

איתי בן-חורין

השחיתות הייתה איתנו תמיד. מאז סיפורי התורה ולאורך כל ההיסטוריה הרחוקה והקרובה התחוללו פרשות דרמטיות של שחיתות שהשפיעו על חייהם של האזרחים. גם התקשורת הייתה כאן מאז ומתמיד. בעבר היא עברה מפה לאוזן, אחר כך באמצעות עיתונים, רדיו, טלוויזיה ואינטרנט, ולבסוף, נכון לעכשיו, הרשתות החברתיות. אך בעוד שבשנים האחרונות נראה שתופעת השחיתות "יציבה", השינויים העצומים שהתקשורת עוברת משפיעים על ההתמודדות עם אותה השחיתות.

ב-20 השנים שאני עוסק במקצוע של ייעוץ בענף התקשורת, ניהול קמפיינים ומשברים אני חווה מקרוב את השינויים בתקשורת הישראלית. באופן קצת אירוני, יועצי התקשורת הוותיקים קבועים, ואילו אנשי התקשורת, דהיינו העיתונאים

עצמם – רובם התחלפו. גם מבחינת המשקל היחסי של קבוצות התקשורת השינויים ניכרים, והם גדולים, ומפת התקשורת של תחילת המאה ה-21, לעומת זו הקיימת היום, השתנתה לחלוטין.

מה שלא השתנה הוא הצורך בתקשורת חזקה ועצמאית לצורך ההתמודדות עם השחיתות השלטונית. אני מודע לכך שהתדמית של המקצוע שלי היא שהעוסקים בו מעוניינים בתקשורת חלשה, כזאת שלא תפריע לבעלי ההון ולהנהגת המדינה לעשות את מה שהם רוצים. אלא שההפך הוא הנכון. אחדים מן התהליכים שאתאר כאן, ואשר פשו בתקשורת הישראלית כ-20 השנים האחרונות, לא רק שפוגעים במדינה אלא הם גם פוגעים בכל מי שהוא חלק מן המערך האנושי-טכנולוגי (ecosystem) של התקשורת, והפגיעה באה מכל הכיוונים. תקשורת שאינה מצליחה לשרוד כלכלית, תקשורת בדפוס שכמעט אינה עושה תחקירים ומשאירה אותם לזירה הטלוויזיונית, שהרף בה לא מאוד גבוה, היעלמות המקומנים – כל אלה בשורות רעות ביותר.

הרקע של הדברים הוא העובדה שפוליטיקאים, בעלי הון ועיתונאים שרויים בריקוד משותף מתמיד. "הון-שלטון-עיתון" הוא בן זוג אחד בריקוד, ואילו "הרשות הרביעית" או "כלב השמירה של הדמוקרטיה" היא בן הזוג השני. חשוב לומר: התקשורת בישראל היא, עדיין, כלב השמירה היעיל ביותר של הדמוקרטיה. יש לנו עיתונאים אמיצים ומקצועיים, והם החושפים הגדולים של מרבית פרשות השחיתות שמגיעות לאחר מכן לחקירה במשטרה ולכתבי אישום. לא חסרות דוגמאות לכך במשך כל שנות קיומה של המדינה ובוודאי בשנים האחרונות: רביב דרוקר-צוללות, גידי וייץ-וואלה בזק, גיא פלג-פרשת 2000 ועוד ועוד. אבל לצד השבחים הרבים – כמי שנמצא בצד שמנגד, מי ש"מוכר" סיפורים או "מתמודד" עם שאילתות – אני מזהה גם חוליים מסוכנים בתקשורת שלנו, ואלה פוגמים במאבק הכה חשוב בשחיתות הפוליטית והכלכלית.

להלן המרכזיים שבהם:

(1) "האיזון הקדוש" השחיתות הפכה להיות עניין של עמדה, והיות שהתקשורת נמצאת במגננה, העיתונאים מרבים לסייג, לאזן, לתת תמונה הופכית, גם כאשר הדברים ברורים. וכך, יכול להיות

אייטם שפרשנותו מובנת, מלווה בהקלטה או בצילומים, ועדיין, שלא כצפוי, הפרשנות שתינתן תהיה על פי העמדה הקבועה, זו הנובעת מהשקפת עולם פוליטית. אבל מה הקשר בין השקפה ימנית או שמאלנית ובין שחיתות? ובכל זאת, בסוף כל אייטם, אפשר לצפות מראש מה יהיו התגובות של אנשי התקשורת בפאנל המשודר אחריו או בפאנל הפומבי בטוויטר. כמובן, יש יוצאים מן השורה המוכיחים עצמאות מחשבתית, אך הם יחידים וספורים. ואף על פי כן כל מי שנמצא בעניינים ידע לומר מייד לאיזה מחנה פוליטי הם שייכים גם אם הם אינם מזדהים במפורש.

(2) אין כמעט תחקירים בעבר מרבית התחקירים הופיעו בעיתון, והטלוויזיה הייתה עושה להם מעקב (follow up). הטלוויזיה נחשבה מדיום שטחי שאי אפשר להעביר בו תחקירים מורכבים (פרט לתוכניות תחקירים כמו "עובדה" או "המקור"). ואולם היום – בגלל החולשה הכלכלית של העיתונים ובשל עוד מגוון סיבות – אין כמעט תחקירים בעיתונות המודפסת. בעבר כל עיתון העסיק תחקירנים שייעודם היה לעסוק בשחיתות, ולא בתקשורת השוטפת. היום כמעט שאין אנשים כאלה. כאשר מדובר בפוליטיקה, זה פחות נורא, מכיוון שהדמויות מוכרות והן מעניינות את קהל הצופים שבמדרות השבט. אבל בכל הקשור לכלכלה ולחברה – אנחנו כבעיה קשה. קשה להסיר בטלוויזיה חוליים בשוק ההון או בכל מיני מונופולים בתחומים שהציבור אינו מתעניין בהם, והעובדה שהרפים מצטמצמים אינה מאפשרת טיפולי עומק בהם.

(3) אין מקומונים בצד השחיתות בדרג הממשלתי, השחיתות העמוקה ביותר נמצאת במישור המוניציפלי. למרבה הצער, מספר ראשי הערים והמנהלים הבכירים בשלטון המקומי המעורבים בשחיתות הוא עצום ומטריד. רבות מהפרשות התגלו באמצעות מקומונים חזקים המכירים את הדברים מהשטח. כתב בתקשורת הארצית שעסוק בראש ממשלה ובשרים מתעניין פחות במתרחש במועצה מקומית של 15 אלף תושבים. אלא שלעיתים קרובות חיי אותם 15 אלף תושבים מושפעים מראש אגף שפ"ע (אגף שיפור פני העיר) הרבה יותר משהם מושפעים משר התחבורה. העובדה

שהמקומונים הולכים ומצטמצמים היא קטלנית למאבק בשחיתות השלטונית, וימי הזוהר של התחרות האדירה בין רשת שוקן ליריעות ולמעריב כנראה לא יחזרו.

(4) רעש הזירה התקשורתית כה עמוסה בעידן הנוכחי של שילוב שבין תקשורת מסורתית לרשתות החברתיות שקשה מאוד לברור את הבר מן התבן. זמן המדף של כל סיפור הוא קצר מאוד, ופעמים רבות, כאשר לא נוצר הד עצום, הכול נשטף ונעלם עד לציזן הבא. מעטים הסיפורים שמצליחים להתבלט, ולא זו בלבד אלא שהמונח "תחקיר" מונמך ומושטח והציבור מתבלבל בין שרברב "מתחזה", המקבל זמן מסך בתחקיר פריים טיים, לבין שחיתות אמיתית במשרד הפנים, המשפיעה עמוקות על חיינו. הרייטינג הוא המלך. יש בכך היגיון כלכלי, אבל נוצרת בעיה ממשית במינון שבין המעניין לחשוב. העורכים פועלים היום על פי מדד ברור: הם בודקים אם מתקיים שיח בנושא המסוים בפייסבוק, ובעיקר בטוויטר, ולפי הממצא מחליטים אם להמשיך לעסוק בנושא או לוותר עליו. אני מתמלא פליאה, ולפעמים גם כעס, כשאני רואה תחקירים דרמטיים שמתפוגגים רק מפני שהם נעדרים מן השיח בטוויטר.

(5) קל להאשים, קשה לנקות הצד המשלים של התופעות המתוארות כאן הוא שהכותרות על שחיתות מנוסחות בקלילות. לא פעם ולא פעמיים חוויתי על בשרי המקצועי כותרות ענק בהפציע "פרשה". אלא שרק בעקבות מידע חדש או לאחר שהמשטרה סוגרת תיק או הפרקליטות מחליטה שלא להגיש כתב אישום מופיע התיקון – באותיות קטנות מאוד, בסוף מהדורה או במדור צדדי בעיתון. חוסר הפרופורציה גורם פגיעה באמון הציבור בתקשורת. אנשים מרגישים שיש כאן משהו בעייתי בין התותח היורה בגילוי ה"שחיתות" לבין האקרה המזכה. האי-הוגנות הזאת מביאה גם לכך שאנשים "מתרגשים" פחות מהכותרות, שכן הכותרת ככל מקרה גדולה. היא גם מביאה לכך שבקרב הצד המואשם מורגש לעיתים ייאוש מעצם היציאה לקרב על "חפותו התקשורתית". אנשים מרגישים חוסר הוגנות מובנה בתוך מערכת ההפעלה, ואם זה המצב – מה זה משנה מה הם יאמרו או אם הם יילחמו על חפותם?

התופעות הללו משפיעות כמוכן גם על עבודתם של יועצי האסטרטגיה והתקשורת שכן מאזן הכוחות מול התקשורת משתנה. ליועצים אין בלעדיות על הרוח ועל החשיפות, אפשר ללכת לרשתות החברתיות, ואפשר שלא להתרגש מתחקיר עיתונאי של גוף חלש יחסית מבחינת הרייטינג שלו. אני מצר מאוד על החוליים שתיארתי כאן וחושש מן העתיד לבוא בענף הכל כך חשוב הזה לחיינו בכלל ולמקצוע שלי בפרט.

המכנה המשותף לכל החוליים הוא המצב הכלכלי הקשה ביותר של אמצעי התקשורת בישראל. בעבר אנשים התעשרו מבעלות על כלי תקשורת. היום, לעומת זאת, המצב הפוך. כמעט כל כלי התקשורת מפסידים כסף, ודאי בחלק החדשותי שבהם. בעלים לחוצים, עורכים חוששים ועיתונאים מפוחדים כלכלית הם המתכון לניצחון "השיירה" על "הכלבים הנובחים". תקשורת חייבת שתהיה לה עצמאות כלכלית של ממש כדי שתמלא את תפקידה ולא תהיה הפסדית או "פילנתרופית", כזו שבעל ההון מחזיק בה למטרות אחרות, עסקיות או אידאולוגיות. תעשיית התקשורת חייבת להמציא את עצמה מחדש כלכלית, כפי שעשתה מבחינה טכנולוגית עם אתרי האינטרנט, הפושים והפרויקטים המורכבים שהיא יודעת להרים. קל לייעץ, קשה לעשות, ורבים וטובים שוכרים את הראש איך לעשות. ניצנים ראשונים להצלחה כבר נראים אצל הניו יורק טיימס המחודש, אך המרחק בין ניו יורק לבין המקומון של באר שבע עצום.

עבודה במודל כלכלי שבו התקשורת העצמאית והמאוזנת כלכלית חוזרת לפעול תוכל ליצור את הסביבה שתאפשר טיפול עומק לחוליים שתיארתי. כולנו נצא נשכרים מכך. הריקוד בין הפוליטיקאים, בעלי ההון והעיתונאים יימשך, וטוב שיימשך. רק צריך שכללי המשחק של הריקוד הזה יהיו כללים אתיים ברורים.

שקיפות מזכנת

רבקי דב"ש

אחת מבקשות חופש המידע הראשונות שהוגשו בבריטניה (2005) הייתה לקבל את פירוט ההוצאות של חברות וחברי פרלמנט מסוימים על ההחזר שהם היו זכאים לקבל כחברי פרלמנט בגין הוצאות כגון החזקת בית שני. עד לקבלת המענה לבקשה חלפו כארבע שנים, ונדרשה המעורבות של נציבות חופש המידע הבריטית ושל בית המשפט כדי שהמידע ייחשף.¹ ההתנגדות של חברי הפרלמנט לחשיפת המידע הייתה כה חזקה עד כי הם ניסו להעביר בפרלמנט תיקון חקיקה

Corporate Officer of the House of Commons v. The Information 1
Commissioner & Ors [2008] EWHC 1084 (Admin) (May 16, 2008)

המחריג את הוצאותיהם מתחולת חוק חופש המידע.² ואולם יוזמתם זו נבלמה.

זמן קצר לפני המועד של פרסום המידע החלקי על חברי הפרלמנט הללו הודלף הקובץ השלם והמלא לעיתון *The Daily Telegraph*. הגילויים עוררו מהומה רבתי בציבור והזינו את התקשורת הבריטית ימים רבים. בעקבותיהם הורשעו שמונה חברי פרלמנט בעבירות מרמה ונגזרו עליהם קנסות. על שבעה מהם נגזרו גם עונשי מאסר בפועל של 6-18 חודשים,³ וחברת פרלמנט אחת (Margaret Moran) הוכרזה כלא כשירה לעמוד לדין והוחלט על טיפול והשגחה למשך שנתיים. בהיבט הפוליטי היו לגילויים השלכות ישירות וכבדות משקל, בכללן התפתרות של יו"ר הפרלמנט ושישה חברי קבינט וכן עשרות חברות וחברי פרלמנט שסיימו את הקריירה הפוליטית שלהם מרצונם או מרצון הבוחרים. בפרשה זו יש כדי להראות את תרומתה של השקיפות למאבק בשחיתות. אף על פי כן מקרה זה הוא החריג שלא בהכרח מעיד על הכלל.

לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998⁴ – אשר עיגן את זכותו של כל אזרח או תושב בישראל להגיש בקשה למידע בלי צורך להציג נימוק לסיבה שבגינה המידע נדרש – ארבע תכליות עיקריות.⁵

התכלית הראשונה קשורה בחופש הביטוי ובזכות הציבור לדעת.

כדי שהציבור יוכל לממש את זכותו לדעת, צריכה להיות לו זכות מוקנית לקבל מידע.⁶ בלי הזכות למידע, חסרה היכולת להתבטא באופן מושכל בסוגיות אזרחיות ופוליטיות. בשל חשיבותה של הזכות למימוש חופש הביטוי הוכרה הזכות למידע כזכות בעלת אופי חוקתי אף שאינה מעוגנת במפורש באחד מחוקי היסוד.

2 Freedom of Information (Amendment) Bill 2006-07

3 ראו לדוגמה הכרעה בית המשפט העליון בבריטניה בעניין ערעורם של שלושה חברי פרלמנט על הרשעתם: *R v. Chaytor and others* [2010] UKSC 52

4 ע"מ 3908/11 הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר (22.9.2014).

5 ראו סעיפים 1 ו-7(א), בהתאמה, בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

6 ע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות (2.1.2006).

התכלית השנייה היא חשיבותו של פיקוח אזרחי על פעילותן של רשויות השלטון.

לא ניתן לבצע פיקוח בלא גישה למידע. הפיקוח האמור מאפשר לציבור, ולפרטים שבתוכו, לגבש עמדה מושכלת על פעילותן של הרשויות הציבוריות, והוא מגביר את המעורבות האזרחית והפוליטית של הציבור. תוצאה נוספת של הפיקוח היא שיפור האיכות של הפעולות השלטוניות ושל ההחלטות שהשלטון מקבל.⁷

התכלית השלישית נוגעת לחיזוק האמון הציבורי ברשויות הציבוריות.

במקום שהרשות הציבורית נתונה לביקורת ולפיקוח מצד כל אזרח או תושב, האמון הציבורי בשלטון מתחזק משום שאנשים מרגישים שיש להם היכולת לפקח על הרשות.⁸ אמון הוא רכיב חיוני לקיומה של חברה דמוקרטית יציבה. כאשר אין אמון בשלטון, הציות והמעורבות האזרחית נפגמים.

התכלית הרביעית עניינה הזכות למידע בהיבט הקנייני.

על פי תכלית זו, הציבור תופס את הרשות הציבורית כמי שמחזיקה במידע שנמצא בידיה בנאמנות עבורו.⁹ בעל המידע שבידי הרשות הוא הציבור. מכאן שציבור, ככלל, כמי שהוא "בעליו" של המידע, יש הזכות לדרוש מהנאמן שלו לגלות לו מידע שנמצא בידו.

החוק ותכליותיו נושאים שתי בשורות חשובות למי שמבקשים לצמצם את ההתנהלות המושחתת ולמסד שלטון שהמינהל התקין בו הוא נר לרגליו. בשורה אחת היא העובדה שהחוק מאיר לא פעם פעילות שהרשות הציבורית כשלה בה – בחוסר לב או ברשלנות, גם אם לא במזיד. לעניין זה דוגמאות רבות בבקשות חופש המידע.

זכורה לי, למשל, בקשה שהוגשה לעירייה מסוימת לקבל מידע על ההטבות הניתנות לעמותה שהמנכ"ל שלה היה בנו של חבר מועצה. עירייה רשאית לתת

7 ע"מ 9135/03, 9738/04 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ (19.1.2006).

8 ע"מ 7024/03 גבע נ' ראש עיריית הרצליה (9.6.2006).

9 ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" ואח' נ' מבקר המדינה ואח' (23.11.2003).

הטבות בשלושה מסלולים: תמיכה כספית ישירה, היתר לשימוש בשטחים או במבנים ציבוריים והנחה בארנונה. אגב הטיפול בבקשה התברר כי העירייה אינה מרכזת את המידע המבוקש וכי כל מחלקה מנהלת בעצמה את רישום הטבות שהיא מעניקה ולכן אי-אפשר לדעת אם עמותה מסוימת קיבלה מהעירייה כפל הטבות או שילוש שלהן. מצב דברים זה נגרם יותר מחוסר תשומת לב מאשר מזדון, ובכל זאת הוא אפשר למי שהיו מעוניינים בכך, ואף הקל עליהם, "לנצל" את נקודות העיוורון של העירייה ולגרום לחלוקה לא-שוויונית של כספי ומשאבי ציבור. בעקבות הבקשה שינתה העירייה את הנהלים וחיזקה בכך את המינהל התקין בה ואת המאבק בשחיתות. דוגמה אחרת היא בקשת מידע בעניין החלטות של רשות מקרקעי ישראל בנושא שיפוי שניתן על הפקעת מקרקעין באזור מסוים באופן שחשף חוסר אחידות בפיצוי. גילוי המידע הוביל בסופו של דבר להשבת כספים לבעלי המקרקעין.

שתי דוגמאות אלו ואחרות ממחישות היטב את כוחו העיקרי של החוק – יצירת מינהל תקין יותר. קיומו של מינהל תקין כשגרה יש בו כדי ליצור את הסטנדרט הגבוה המצופה מעובדי ציבור באופן שיהיה תמריץ חלש יותר לפעילות שאינה תואמת את הכלל. שהרי זו אחת הטעויות הרווחות. שחיתות היא לא רק העברה של מעטפות כסף מתחת לשולחן. כי זאת אנו יודעים: שחיתות יכולה להיות מוכנית כאשר היא מעגנת את הנוהג להעדיף גורם מסוים על פני משנהו. יש שההבניה נעשית במכוון, ויש שהיא מתרחשת בשל חוסר תשומת לב או בגלל חשיבה שלא הביאה בחשבון את כל השיקולים. במאבק בפנים הללו של השחיתות יש לשקיפות תפקיד מרכזי.

הבשורה השנייה טמונה בתודעה שהחוק יוצר אצל עובדי ונבחרי הציבור.

במלאות 20 שנה לחקיקת חוק חופש המידע, בעת ששימשתי ראש היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, ביקשתי מנשות ואנשי משפט בכירים לבחור את פסק הדין המכונן בעיניהם בתחום חופש המידע. מעניינת במיוחד היא בחירתה של מנכ"לית משרד המשפטים דאז, עו"ד אמי פלמור. פלמור בחרה בפסק דין של בית המשפט העליון בעניין הבקשה לחשיפת ההמלצות של משרד המשפטים בפני נשיא המדינה בתחום החנינות.¹⁰ פסק הדין – עמוד

10 ע"מ 525/03 הממונה על חופש מידע במשרד המשפטים נ' רון שפיגל (10.11.2003).

אחד בלבד – מצייין כי המערער חזר בו מערעורו וקובע כי פסק הדין שנתן בית המשפט המחוזי נותר על כנו. וכך הסבירה פלמור את בחירתה:

במועד הדיון בעתירה ניהלתי את מחלקת החנינות במשרד המשפטים. אני זוכרת כיצד עצם קיומו של הדיון השפיע עלי ועל המחלקה כולה. בית המשפט העליון אמנם רחה את הבקשה לחשוף את חוות הדעת, אבל הידיעה וההפנמה כי קיימת ציפייה מצד האזרח לעיין בחוות הדעת, הביאה לשינוי תודעתי עמוק. מחלקת החנינות בוחנת אמנם ברגישות את כל הבקשות המובאות בפניה, מתוך הבנה של השיקולים כבדי המשקל וההשלכות של ההמלצות בחוות הדעת על חייו של המבקש. יחד עם זאת, ההליך המשפטי שהתנהל חיזק את ההבנה כי בחינת הבקשות צריכה להשתקף היטב בחוות הדעת הנכתבות על ידי המחלקה, וכי ישנה חשיבות לתיעוד מיטבי של הליך גיבוש ההמלצה לנשיא המדינה. בעקבות פסיקת בית המשפט הוטמעו נהלים חדשים ותבניות לכתיבת חוות דעת, אשר נועדו להבטיח חוות דעת מנומקות ומפורטות.¹¹

תרומתו של חוק חופש המידע, אם כן, היא לא רק במידע המסוים שנחשף בעקבות בקשה זו או אחרת, אלא בכך שהפרקטיקה שבחוק מסייעת לעובד הציבור להפנים את העובדה שהוא שלוח ציבור במובן הפשוט ביותר. את ההבנה הזו היטיב לנסח השופט חשין בפסק הדין בעניין אילן:

מקורו של עקרון השקיפות הוא בתפישת היסוד של המינהל הציבורי כנאמן הציבור: כל אשר מחזיק הוא בו – כנאמן הציבור מחזיק הוא בו, ואילו משלו אין לו ולא כלום.¹²

כאן עולה עוד יסוד במאבק בשחיתות. המערכת נדרשת להחזיק בנתיב ברור של הליכים ונהלים שוויוניים, הגונים, הגיוניים, בהירים ושקופים. אך חשובה לא

11 דוח אודות יישום חוק חופש המידע 2017: 20 שנה לחקיקת החוק, היחידה הממשלתית לחופש המידע (2018), בעמ' 36.

12 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב (22.12.2004).

פחות היא תודעתם של עובדי ונבחרי הציבור – את מי הם משרתים ומהי מגבלת כוחם.

"כוח נוטה להשחית, וכוח מוחלט משחית באופן מוחלט". את האמירה הזו מקובל לייחס להיסטוריון והפוליטיקאי הבריטי לורד אקטון (1834-1902). זוהי הדילמה שבין ההכרח שיהיו לנו עובדי ונבחרי ציבור בעלי סמכות ובעלי כוח לקבל החלטות ולבצען ובין ההבנה של הטבע האנושי – שהכוח יש בו כדי להשחית, וככל שהכוח מרובה יותר ונמשך שנים רבות יותר, הסיכוי להשחתה גדל. כדי למנוע זאת נקבעו מנגנונים כגון הפרדת הרשויות, ברמה המוסדית, והגבלת כהונה בדרגות בכירות, ברמה המינהלית. שקיפות נמנית עם אחד המנגנונים המרסנים. היא נועדה להזכיר לבעל הכוח, כפי שציינה פלמור, את מי הוא משרת; היא נועדה לשמש שלט אזהרה המזכיר שבכל רגע נתון יכול מאן דהוא לדרוש ממך, העובד בשבילו, דין וחשבון.

כולנו חכמים וכולנו נבונים מספיק כדי לדעת שאין פתרון קסם לשחיתות. מי שנפשו מושחתת ימצא את הדרך ואת הפרצות לממש את כוחו באופן שמייטיב עימו או עם מקורביו. אבל יש בה, בשקיפות, פוטנציאל כפול בהקשר זה – שיפור ושכלול הפעילות המינהלית בעקבות כשלים שנחשפו לאור השמש ויצירת תודעה, ומתוכה הפנמה, של מגבלות הכוח על ידי תזכורת קבועה בדבר זהותם של "בעלי הבית" האמיתיים של השירות הציבורי.

לא בקשה זו או אחרת תאפשר את זיכוך ושיפור המינהל הציבורי. תחת זאת דווקא השגרה הקבועה של הנגשת מידע יזומה, כמו גם מתן מענה לבקשות פרטניות, הם שעשויים לחזק שגרת מינהל תקינה יותר ומושחתת פחות על פני שגרה המתגבשת ומתעצבת במחשכים.

השקיפות במלחמה בהון־שלטון הכרחית אך לא מספיקה

לינור דויטש

כמה זמן לדעתכם ייקח לכם לקבוע פגישה עם מנכ"ל של משרד ממשלתי? ועם שר?

גם אם היוזמה שלכם ממש חשובה ומועילה לקידום וגם אם הנושא בוער בעצמותיכם, רוב הסיכויים שאם אינכם נמנים עם קומץ קטן של מקורבים, התשובה היא – זמן ממושך, אם בכלל. לעומת זאת אם אתם מצוידים בשדלן (לוביסט), במאכער או ב"יועץ אסטרטגי" – כל אחת ואחד מהם ידע לעשות את החיבור הנכון ולקדם את הפגישה המיוחלת או את מה שאתם רוצים להשיג במהירות וביעילות רבות יותר מכפי שהייתם מצליחים לעשות אי פעם בכוחות עצמכם.

תחקירים ופרשיות מהשנים האחרונות חשפו – והוכיחו – כי יש אנשים המשלמים מומן רב למתווכים הללו, גם כשמדובר במטרות הזויות או מנוגדות לאינטרס הציבורי. דוגמה אחת שנחשפה בפעילות עיתונאית היא תפקודו של כדורגלן העבר דני נוימן כ"מאכער" שסייע לגורמים עסקיים, שהיו למעשה תחקירני חברת החדשות, בארגון פגישות עם מנכ"ל משרד התחבורה דאז, עוזי יצחקי, בתמורה לצ'ק שמן.¹ נוימן הצליח לקבוע את הפגישה המיוחלת גם כאשר הרעיון שה"גורמים העסקיים" ביקשו לקדם היה לא־קונבנציונלי – חיוב התקנת צ'קלקה על כל כלי רכב בישראל. במקרה אחר, תחקירנים שהתחזו לעובדי חברה המייבאת סגירות אלקטרוניות נעזרו במאכער המקורב לשר הבריאות יעקב ליצמן שארגן להם פגישות עם צמרת המשרד.²

אז מי הם בכלל אותם המתווכים "המושכים בחוקים"?

השדלנים אינם אוהבים להיות בכותרות. עבודתם נעשית מאחורי הקלעים, אבל כל טירון בכנסת יודע היטב כמה משמעותי הוא תפקידם שם. מרכיתם הם אנשים שהיו בתוך המערכת וחצו את הקווים – חברי כנסת, עוזרים פרלמנטריים או יועצי שרים לשעבר, שרותמים את הידע ואת ההיכרות שלהם עם המערכת, וכמובן את קשריהם, לטובת סיוע בתשלום לבעלי עניין.

מדובר במעבר משתלם ביותר. תעשיית השדלנות (לובינג) בישראל מגלגלת כ־100 מיליון ש"ח בשנה. שכר הטרחה החודשי לשדלן יכול לנוע בין עשרות אלפי שקלים למאות אלפים. התוצאה: פער עצום בגישה למקבלי ההחלטות בין מי שיש לו כסף לממן שדלנים לבין מי שאין לו; או במילים אחרות: עיוות הדמוקרטיה לטובת תאגידים גדולים ובעלי ההון.

בשנת 2008 העבירו חברי הכנסת שלי יחימוביץ (עבודה) וגדעון סער (הליכוד) תיקון לחוק הכנסת. התיקון הגדיר לראשונה מיהו שדלן והטיל על השדלנים חובות כגון ענידת תג זיהוי כמשכן הכנסת וגילוי האינטרס שלהם מול חברי הכנסת.

1 מיכל פעילון וחיים ריבלין "דני יסדר: אלפי דולרים ודני נוימן יארגן לכם פגישה עם מנכ"ל משרד ממשלתי" N12 (29.12.2015).

2 חיים ריבלין "מסך עשן: המאכער שיקשר לשר ליצמן" N12 (9.1.2017).

בשנת 2012 נחשף הציבור בפעם הראשונה, באופן ישיר ובלתי אמצעי, לשיטות העבודה של השדלנים, בשידור של תחקיר תוכנית הטלוויזיה "עובדה"³. בתחקיר צולם במצלמה נסתרת קורס שדלנות (לובינג) שבמסגרתו התרברבו שדלנים בכירים על היותם "המקף בין ההון לשלטון" וחשפו את שיטות העבודה שלהם באמצעות דוגמאות לחוקים ולתקנות שהעבירו. כך למד הציבור כי מקורו של חוק האפור הזוהר, לדוגמה, שעבר בכנסת ב-2006 ומחייב כל כלי רכב להחזיק אפור זוהר (ולא – זו עבירה פלילית), הוא במשרד שדלנות שייצג את התאגיד הבינלאומי הענקי 3M וחיפש פתרונות למלאי העודף של חומר מיקרו-פריזמטי שהחברה נתקעה איתו בסניף הישראלי.

חרף הסערה הציבורית שעורר התחקיר ולמרות הניסיונות שעשו כמה חברי כנסת, הם לא הצליחו להעביר תיקון חוק נוסף שיוסיף מגבלות לחוק השדלנים. רק ב-2016 עובה החוק בידי חבר הכנסת דוד ביטן (הליכוד), וכיוזמת לובי 99, באופן שהטיל על השדלנים שורת מגבלות נוספות, כגון חיוב להירשם בפרוטוקולים של הדיונים המתנהלים בוועדות הכנסת, לרבות חיוב רישום של נוכחותם בדיון ודיווח של שם הלקוח שהם מייצגים בדיון. בהקשר של מקרה האפור הזוהר, אחת המשמעויות של החוק היא שבפעם הבאה שמצב כזה יקרה ותעלה תהייה מדוע שדלן של חברה מסחרית יושב בדיון ניטרלי לכאורה בנושא "בטיחות", יהיה תיעוד ויהיה אפשר לברר.

ואולם החקיקה בעניין השדלנות שעברה עד כה נעשתה במגבלה עיקרית אחת: החוק חל בגבולות הכנסת בלבד. מלבד החוק שמסדיר את פעילות השדלנים, פעילות הכנסת שקופה מאוד: הפרוטוקולים של כל הדיונים מפורסמים באתר הכנסת, ובשנים האחרונות מרבית הדיונים אף משודרים בזמן אמת, וההקלטה שלהם עולה לאתר הכנסת.

מחוץ לגבולות הכנסת, לעומת זאת, המצב הוא של מערב פרוע. בכנסת פועלים בימים כתיקונם, לא בימי קורונה, כ-215 שדלנים ושדלניות. כמה פועלים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות? אין לדעת. במשרדי ממשלה, ברשויות

3 עמרי אסנהיים ואפרת לכטר "המושכים בחוטים: מי באמת מעביר חוקים בכנסת?"
mako - עובדה (7.2.2012).

ממשלתיות וברשויות מקומיות לא חלים שום חוק או תקנה שמסדירים את פעילות השדלנים או המאכזרים. אין דין ואין דיין. אין לציבור שום יכולת לדעת כמה שדלנים פועלים שם או לבקר-לפקח עם מי נפגשו ועל מי השפיעו, וממילא הישיבות המתקיימות במשרדי הממשלה אינן מתפרסמות. והמשמעות? – פקידים זוטרים או בכירים נפגשים עם שדלנים ושולחיהם בעלי העניין בחקיקה שהם מטפלים בה או ברפורמות שהממשלה יוזמת, ואיש אינו נדרש לקבל אישור או לרווח. הציבור לעולם לא ידע שהפגישה התקיימה. אין טביעות אצבעות.

כמה החלטות מוטות התקבלו כך? כמה כאלה עוד יתקבלו?

כדי להדגים את האבסורד שבהפרדה בין הכנסת למשרדי הממשלה נתבונן רגע ב"פרשת ישראל ביתנו". בפרשה זו הואשמו עשרות גורמים, בכללם חברי כנסת ופעילים פוליטיים בכירים, באשמות שחיתות למיניהן, ושדלנית בכירה הושעתה לחצי שנה מהכנסת בשל מעורבותה בפרשה.⁴ אלא שההשעיה לא הפריעה לה לעבוד מול משרד האוצר, מול משרד הפנים או מול כל משרד ובכיר ממשלתי אחרים, פשוט משום שאין חוק שחל בהקשר זה על השדלנים בעת הימצאותם במשרדי הממשלה.

לכאורה המינימום המתבקש הוא להחיל שקיפות על עצם קיומן של הפגישות הללו – כדי שנוכל לדעת מי משפיע על מקבלי ההחלטות ולחייב את השדלנים בגילוי נאות בפני שרים ופקידים שבו הם ידווחו על זהות הלקוחות המשלמים להם תמורת האינטרס המקודם.

לובי 99 יזם כבר ב־2016 תיקון חקיקה שנועד להרחיב את החוק החל בכנסת גם על משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, אך מסיבות שונות החוק נתקע. בסופו של דבר, שרים וחברי כנסת זקוקים לאומץ רב כדי להחיל הגבלות על אנשים מקורבים, על חברי מרכז של המפלגה שלהם ואף על עצמם.

ואולם ההתפתחויות הפוליטיות בשש השנים שעברו מאז כתבנו את הצעת החוק ההיא עוררו בי תהיות: האם די בשקיפות עצמה כדי לפתור את הבעיה?

4 שחר אילן "הכנסת השעתה לחצי שנה משדלנות את אורית לרנר – מנכ"לית משותפת באימפקט" כלכליסט (28.12.2017).

תשובתי: לא בטוח. הצצה אל מעבר לים, באחותנו הגדולה ארצות הברית, מגלה שהשקיפות שם בכל הנוגע לשדלנים נרחבת, ואף על פי כן מוסד השדלנות שם הוא המצליח בעולם – עם כ-11,500 שדלנים רשומים בווישינגטון הבירה – רק מפני שהשפעת הכסף הגדול על הליך קבלת ההחלטות אצל הרגולטור נחשבת לגיטימית.

כך למשל בתחום מימון הבחירות. פסיקת בית המשפט העליון האמריקאי הסירה את מגבלות התרומות אך דרשה שקיפות.⁵ אלא שהחוק מאפשר לתורמים להקים עמותות קש ולעשות דרכן את התרומות באופן אנונימי, המאיין את חובת השקיפות.

עוד דוגמה טובה לכך שהשקיפות בארצות הברית אינה מספקת היא בארגונים הפוליטיים שמסייעים למועמדים לתפקידי תובע כללי. יש שני ארגונים גדולים כאלה, ובחינת רשימת התורמים שלהם,⁶ שהיא שקופה לחלוטין, מראה שהגורמים החזקים ביותר בשוק האמריקאי משמנים את התביעה הכללית בשני צידי המתרס הפוליטי ובשיטה זו משפיעים על האכיפה לטובתם, וכל זה בשקיפות מלאה.

כלומר, כדי להיות אפקטיבית, השקיפות חייבת לפעול בד בבד עם נורמות ציבוריות ברורות ועם קול ציבורי חזק המכריז מה לגיטימי ומה לא בהליך קבלת ההחלטות.

במובן הזה, הפעילות של ארגון כמו לובי 99, שעוקב בזמן אמת אחרי בעלי עניין שמנסים להשפיע על מקבלי ההחלטות, מפרסמת אותם ברבים ומשתמשת בפומבי בכלי הביוש (שיימינג), אם יש בו צורך, היא קריטית ככלי משלים לשקיפות. ממש כמו עץ הנופל ביער – אם השחיתות היא גלויה ושקופה אבל אין בנמצא אדם שיזעק וימחה נגדה, היא הופכת אט-אט לנורמה, למקובלת, והדבר מחריב את החברה הדמוקרטית מן היסוד.

*Campaign Finance Transparency and Accountability Amendment Act of 5
2017, OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL FOR THE DISTRICT OF COLUMBIA (February 6,
2017)*

השפעתה של פעילות השדלנות על תופעת הדלתות המסתובכות והמעבר מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי בלא תקופת הצינון הנדרשת בחוק היא דוגמה מצוינת. לכאורה המידע היה גלוי ושקוף, אך הזרקור הציבורי שהצבנו על העובדה ש-96% מן הבקשות לקיצור תקופת הצינון הנדרשת בחוק מתקבלים ושבכירים רבים במגזר הציבורי עוברים לעבוד באחד הגופים הפרטיים שהם פיקחו עליהם בעבר, יחד עם ההתנגדויות המפורטות שהגשנו למעברים ספציפיים, הביאו להחמרת הגישה של נציבות המדינה בנושא זה ולכך שהוועדה המיוחדת פסלה החל מתחילת 2019 בקשות לקיצור צינון.

כל זה חוזר ליסודות – מהי דמוקרטיה בלי ערך השוויון? ברגע שאדם או תאגיד משלמים לשדלן אלפי ועשרות אלפי שקלים כדי לארגן פגישה בתוך ימים ספורים עם גורמים בכירים או כדי לקדם אינטרס כזה או אחר, כי אז לאדם או לתאגיד הזה יש יתרון אדיר על פני הרוב המוחלט שאינם יכולים להרשות לעצמם לשלם את הסכום הזה. כאשר האינטרס של בעל המאה גובר לא משום שהוא צודק אלא מפני שיש לו כסף, זהו אי־שוויון מן המעלה הראשונה. אי־שוויון כזה נוגד את כללי הצדק ומשמיד את התשתית הדמוקרטית הבסיסית של שוויון לפני החוק ושל קבלת החלטות עניינית ולא־מוטה.

במלחמה בהון־שלטון, שקיפות היא אפוא תנאי בסיסי. שהרי אינך יכולה להילחם במה שאינך יודעת שקורה. לכן שומה עלינו להעביר בכנסת חקיקה המגבירה את חובת השקיפות החלה על מפגשים של שדלנים עם כל מקבלי ההחלטות, לא רק בכנסת אלא גם בממשלה ובשלטון המקומי.

ואולם אין להסתמך על השקיפות לבדה. בה בעת עלינו לחזק את הנורמות הציבוריות הממחישות מה מותר ומה אסור ומצמצמות את השטח האפור והמסוכן. גם מקבלי ההחלטות וגם הציבור הרחב חייבים להבין שלקבלת החלטות לא־ענייניות, המושפעות מאינטרס צר, יש נזקים כלכליים ודמוקרטיים רחבי היקף.

המאבק בשחיתות צריך להיות נחלתם של כלל אזרחי מדינת ישראל, ובכל תחומי החיים

תומר נאור

כדי לדבר על המשמעויות וההשלכות של השחיתות השלטונית בחברה הישראלית כדאי אולי להתחיל מהשורה התחתונה: למרות מה שישראלים רכים חושבים ואומרים, ישראל אינה מדינה מושחתת.

בינתיים.

משום שגם מי שיאמר שאנחנו חיים במדינה מושחתת לא יוכל להתווכח עם העובדה הפשוטה שבמדינת ישראל שוטר שעוצר אדם לבדיקת רישיונות אינו מצפה שאלו יוגשו לו בצירוף שטרות מבצבצים; מרבית הישראלים לא יעלו על דעתם לנסות ולשחד שופט בבית המשפט למרות התלונות על עומסים וחוסר יעילות; ושום פקיד ממשלתי בשום רשות שבאה במגע עם האזרח, החל בביטוח

הלאומי, רשות המיסים ומשרד התחבורה וכלה ברשויות המקומיות, לא יצפה שאזרחים – חרף הביורוקרטיה ותחלואי המערכת הרבים – ישלמו לו "בקשיש" כדי לקבל ממנו שירות טוב יותר.

גם ברמה המוסדית קשה להתווכח עם הנתונים המלמדים על כך שבמדינת ישראל רשויות אכיפת החוק אינן חוששות להעמיד לדין שרים, ראשי ערים, נשיאים וראשי ממשלה; ובתי המשפט, בעקבותיהן, אינם מהססים להרשיע ולהטיל עונשי מאסר מרתיעים במקרה הצורך.

ובכל זאת בחרתי לכתוב "בינתיים". משום שישראל היא אכן לא מדינה מושחתת, אך היא בהחלט מדינה שקיימים בה שחיתות שלטונית ומינהל לא־תקין, ובאלה יש להיאבק, בייחוד משום שבשנים האחרונות המאבק מקבל גוונים חדשים ושונים לחלוטין – גם ברמה הפרטנית וגם ברמת השיטה עצמה. ברשימה קצרה זו אנסה למקד שני שינויים שהם לכאורה קטנים, אך עלולים להתגלות כנושאים תוצאות מרחיקות לכת.

זיהוי המאבק בשחיתות
עם צד מסוים
במפה הפוליטית

שנים פעלה התנועה לאיכות השלטון מול ממשלות מימין ומשמאל ונהנתה מתמיכה ציבורית רחבה בפעולותיה, שנתפסו כמנותקות מן השיח הפוליטי במובנו הצר. תפיסת העולם המנחה של הארגון, על עובדיו ופעיליו, הייתה אז, ועודנה היום, שלשחיתות ולמינהל הלא־תקין אין צבע, ריח, מין, מגדר, לאום, דת, עדה או שיוך פוליטי. הכוח משחית, אוכדן הפיקוח משחית, ומושחתים יש בימין ובשמאל, ובכל המגזרים, הגוונים והעדות בישראל.

אלא שבשנים האחרונות המאבק והנאבקים בשחיתות ובמחולליה נצבעים לא פעם – במכוון ובידי גורמים בעלי עניין – באותם צבעים פוליטיים שמהם ביקשו כל השנים הנאבקים להתרחק. תופעה זו נובעת משני גורמים ראשיים, הראשון גלוי וברור והשני סמוי מן העין אך חשוב לא פחות.

פוליטיקאי בכיר אמר לי פעם בחצי חיוך: "כשאתם נאבקים בשחיתות של הצד השני, אני תומך בכם מאוד". אלא שמה שנאמר בחצי חיוך הפך למציאות דווקא

מהכיוון ההפוך. אף שהשיח המייחס לארגונים הנאבקים בשחיתות השלטונית כוונות נסתרות אינו דבר חדש, דומה כי בשנים האחרונות חלה קפיצת מדרגה מדאיגה בתחום כאשר ראש ממשלת ישראל עד לאחרונה, בנימין נתניהו, אשר נחקר בפלילים ועומד לדין בימים אלו, בחר לנהל את מאבקו הציבורי בטענה שהוא נפל קורבן למזימה שתכליתה לא רק "להפיל ראש ממשלה מכהן", כפי שטען קודמו בתפקיד ובחדרי החקירות אהוד אולמרט, אלא "לפגוע ולהפיל את שלטון הימין". בכך הוא הפך את המאבק בשחיתות השלטונית באחת, ולראשונה, לכזה המזוהה עם צד אחד במפה הפוליטית.

תפיסת המשילות והפגיעה בעצמאותם של הדרגים המקצועיים הקלות המפתיעה שבה הפך המאבק ל"מגזרי" נובעת לטעמי משילובו בתפיסת עולם חדשה שקנתה לה אחיזה בשנים האחרונות בשיח הפוליטי הישראלי וזכתה לכותרת העמומה "משילות".

מבשרי גישה זו, ומי שמקדמים אותה, פועלים זה שנים אחדות לצמצם את עצמאותם ואת השפעתם של הדרגים המקצועיים – ובפרט המשפטיים – על הליכי קבלת ההחלטות בידי הדרגים הנבחרים בתואנה שיש לאפשר לנבחרי הציבור "מרחב תמרון" רחב ככל האפשר גם במחיר פגיעה בעצמאותו של הדרג המקצועי הפקידותי. והינה, מבט בוחן ומעמיק יותר יגלה כי שיעור ניכר בקרב הגורמים המובילים את תפיסת העולם הזו בישראל, ובהם נבחרי ציבור, אנשי אקדמיה ואנשי חברה אזרחית, מאופיין בהשתייכותו לצידה הימני של המפה הפוליטית.

אף שאין לי ספק בטוהר כוונותיהם של המבקשים לקדם את תפיסת ה"משילות" כפי שהם רואים אותה, מדובר לדעתי בשינוי תפיסה משטרי. שינוי זה יוביל – בהכרח – לפגיעה בעצמאותם של הדרגים המקצועיים, לפגיעה ביכולתם לפקח כראוי על עבודת הדרגים הנבחרים ובסופו של דבר לפגיעה בלתי נמנעת במינהל התקין ואף למעשי שחיתות של ממש. בהקשר זה חשוב להבהיר כי למרות הטענה שנשמעת מדי פעם בפעם, דעתי המוצקה היא שהסיבה אינה נעוצה באיזו מחשבה מופרכת ש"כל הפוליטיקאים מושחתים". במקום זה אני סבור כי היא

קשורה בהכרה הברורה במציאות העגומה שלימדה אותנו ב־30 השנים האחרונות שכאשר פוליטיקאי שסרח נתפס, בדיקה של סביבת העבודה שלו תגלה בדרך כלל דרג מקצועי שכשל במילוי תפקידו, או חמור מזה – היה שותף למעל.

ולכן אחד האתגרים הממתינים לטיפולם של ארגונים המבקשים לשמור על המינהל התקין ולהיאבק בשחיתות השלטונית במדינת ישראל הוא לנסות למנוע ככל האפשר את הפגיעה בעצמאותם של הדרגים המקצועיים – ובפרט שומרי הסף – כדי להבטיח שלטון איכותי ונטול פניות. ובמציאות הישראלית דבר מוביל לדבר, וכך יצא שהמאבק בניסיונות לשנות את שיטת המשטר שלנו כנגזרת של תפיסת המשילות (ניסיונות המובלים בדרך כלל, כאמור, על ידי גורמים המזוהים עם הצד הימני של המפה) הביא לאחרונה, ולא לעיתים רחוקות, לזיהוי הגורמים הנאבקים בשחיתות עם הצד השמאלי של המפה, מה שסייע לצבוע בהמשך את כלל המאבק בשחיתות השלטונית ככזה.

אז מה הלאה? כאשר אנו מתכוננים בסל הכלים העומד לרשות החברה האזרחית במאבקה בשחיתות, אנו מזהים שלוש זירות עיקריות: הזירה האקדמית, הזירה הציבורית־תקשורתית והזירה המשפטית. תפיסת העולם המנחה אותנו היא שפעילות משפטית יכולה להביא לתוצאות בטווח הזמן המידי, אבל רק עבודה מול הציבור הרחב ושינוי תפיסתי בתחום יוכלו ליצור שינוי תודעתי, שיוכל, בהמשך הדרך, לייצר הליכים משפטיים.

אלא שבעוד בעולם האקדמיה והמשפט נותר השיח, ברובו, ענייני ולגופו של נושא, בזירה הציבורית אנו נתקלים כעת באותו שינוי שיח שתיארתי כאן. את השינוי הזה מובילים לא אחת בעלי עניין, והוא צובע נושאים שלמים כ"שמאל" או "ימין" ומונע דיון ציבורי מאפשר ומעמיק על הפגיעות העמוקות של השחיתות השלטונית ועל הצורך להיאבק בה.

אחד האתגרים של החברה האזרחית בשנים הקרובות יהיה אפוא הניסיון להשיב את השיח בנושאים רחבים אלו אל הקונצנזוס הציבורי בנושאים רחבים וככאלו המלכדים סביבם את כלל אזרחי המדינה, בלי קשר להשתייכותם הפוליטית. כפי שעד לפני שלוש־ארבע שנים לא היה אפשר להעלות על הדעת כי בראשות

מדינת ישראל יעמוד נאשם בשוחד, עלינו לשאוף לכך שהבנה ברורה זו תחזור להיות נחלת הכלל.

כדי להגיע לשם, השיח סביב המאבק בשחיתות השלטונית חייב לעזוב את המקום הכוללני והרחב שהוא נקלע אליו ולרדת בחזרה לפרטים. אי־אפשר שהוא ימשיך להיות נחלתם הבלעדית של אקדמאים, פעילי חברה אזרחית וקומץ משפטנים. יש למצוא את הדרך לחבר אותו בחזרה אל כלל הציבור, על כל זרמיו וגווניו. אני סבור שהדרך לשם עוברת במציאת החיבור האישי של כל אזרחית ואזרח אל הבנת הנזק שעלול להיגרם להם באופן אישי בגלל התנהלות לא־תקינה של נבחר ציבור.

תובנה זו היא המסייעת, לדוגמה, במאבק בשחיתות הגואה ברשויות המקומיות. בזירה זו אנו רואים כי פעמים רבות פעילים מכל קצוות הקשת משלבים כוחות במאבק בשחיתות, משום שלאזרח היחיד קל הרבה יותר להבין את ההשלכות המיידיות של התנהלות לא־תקינה ברשות המקומית שהוא מתגורר בה מאשר להתחבר למעשים רחוקים ומופשטים של גורמים בשלטון המרכזי.

גם בשלטון המרכזי ישנן הנקודות שהציבור יכול להבין בהן ביתר קלות את השפעות המינהל הלא־תקין על חייו הפרטיים. דוגמה טובה לכך היא אירוע שהתרחש לפני כארבע שנים (2018), כאשר אי־סדרים והעדפת מקורבים בהקצאת כרטיסים למשחק הידיות בין נבחרות ישראל וארגנטינה בכדורגל הותירו אוהדים רבים מתוסכלים ומבינים את החשיבות שבמינהל תקין ובשקיפות. תגובתם מינפה מאבק ציבורי שהמכנה המשותף היחיד בו בין המוחים היה אהבתם לכדורגל.

הדרך לשינוי התפיסה עוברת בחינוך ובחיבור האישי, בפרט בעידן המסרים המיידים והפשוטים שאנו חיים בו כיום. פעמים רבות יעיל הרבה יותר להדגים לאזרחים את הפגיעה המיידית בהם בעקבות פעולות של השלטון מלנסות להסביר מהלכים משפטיים עמוקים ומשמימים, אף שגם לאלו חשיבות עצומה.

בתוך עולם זה חייבים ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום, בצד דבקות בהמשך עבודתם המשפטית, לחזק את פעילותם בשדה החינוכי והציבורי; ועליהם לעשות זאת אגב רתימת כלל הציבור – ולו ברמת המודעות – למאבק בשחיתות ולמען מינהל תקין בשירות הציבורי במדינת ישראל.

מרגע שתעלה המודעות והציבור הרחב ישוב להיות שחקן משמעותי בשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, נוכל למחוק בחדווה רבה את המילה "בינתיים" מהשאלה שפתחתי בה את דבריי ולומר בפה מלא: בישראל קיימת שחיתות, ונלחמים בה הגורמים הרשמיים האמונים על כך, בסיוע של גורמים בחברה האזרחית, אבל ישראל אינה מדינה מושחתת.

המאבק בשחיתות

מבט מופנים

אביה אלף | עומר מקייס

לעיתים נדמה כי המאבק בשחיתות השלטונית דומה לצעידה סיוזיפית – עבודה מפרכת ומתסכלת שבמהלכה דוחפים את הסלע במעלה ההר רק כדי להגיע לפסגה ולצפות בו מתגלגל בחזרה. ואולם המציאות שונה במקצת. בניגוד לעבודה הסיוזיפית חסרת התכלית, הנושאים בעול המאבק בשחיתות חדורי הכרה שלפעולתם יש תכלית ושלעיתים הם אפילו מצליחים לעצור את הסלע מלהידרדר בחזרה לנקודת ההתחלה. ייתכן שהתיאור המתאים יותר למצבו של המאבק בשחיתות הוא הילד ההולנדי הסותם באצבעו פרצה בסכר.

האתגרים במאבק למען מינהל תקין ונגד שחיתות רבים – החל בזיהוי השחיתות והמשגת נזקיה לציבור, עבור בפעילות חינוכית לשינוי התודעה הציבורית

באשר להיקף התופעה והיותה איום קיומי, וכלה בתיעדוף המטרות ובחירת דרכי פעולה. הכול כדי להידמות לכל הפחות לילד ההולנדי ולא לסיזיפוס. מדובר במרוץ מרתון רצוף מכשולים, המוצבים, לפעמים בבלי דעת, מפאת חוסר הרצון להכיר בקיומה של השחיתות דווקא בידי מי שנפגעים ממנה יותר מכול. עם זאת, בצד האתגרים יש גם הצלחות, ובעיקר אופטימיות זהירה שאם ניישם את המתכון כהלכתו, תשתנה התודעה הציבורית ויהיו שותפים רבים יותר למאבק.

התנועה לטוהר המידות, ששני הכותבים נמנים עם שורותיה, היא כוח משימה התנדבותי, עצמאי וא-מפלגתי, משפטי וציבורי, בתחום המאבק בשחיתות השלטונית ולמען מינהל תקין, טוהר המידות של נבחרי ציבור ונושאי משרות ציבוריות, שלטון החוק והדמוקרטיה. פעילות התנועה נועדה לחזק נורמות שלטון תקינות, לצמצם את השחיתות השלטונית והציבורית, לחזק את מעמדם של שומרי הסף, להטמיע ערכי מינהל תקין ולהעמיק את השקיפות למניעת שחיתות.

מידת ההצלחה בהפיכת ערכים ומטרות אלו למציאות היא המדד שדרכו נבחנים הארגונים הנאבקים בשחיתות, ואותה מציאות היא שמציבה להם שורה ארוכה של אתגרים. על אתגרים אלו ועל דרכי ההתמודדות עימם נעמוד להלן.

אִי־הסכמה על גבולות השחיתות
האתגר הראשון הוא האי־הסכמה באשר לשאלה מהי שחיתות ומדוע היא רעה כל כך.

הגדרת שחיתות היא מעשה מורכב. היא תלויה תרבות ויכולה לנוע על פני קשת רחבה של מקרים – למן קלקול מוסרי, היעדר יושרה ופגיעה בטוהר המידות של המינהל הציבורי ועד לגנבת כספי ציבור או קבלת שוחד. האתגר בזיהוי השחיתות, תיאור הפסול שבה והמשגת נזקיה לציבור מורכב כפליים. ברור אפוא מדוע המאבק לצמצומה של תופעה – אשר לא בהכרח יש הסכמה על הגדרתה ואשר יש מחלוקת על הדרכים המיטביות לטפל בה – הוא אתגר גדול.

גם העובדה שבמרוצת השנים זוהתה השחיתות עם פגיעה בטוהר המידות, בעיקר דרך הפרשנות במשפט הפלילי, ובפרט עם עבירות עובדי ציבור (שוחד, מרמה

והפרת אמונים),¹ קיבעה רף גבוה להוכחה והותירה, בעיני הציבור, את השדה הלא-פלילי כשדה לא-אסור על פי חוק ולפיכך מותר. קל לראות איך גישה מצמצמת זו מקשה על המאבק בשחיתות, בייחוד על רקע הפער בין הרטוריקה המשפטית לבין היישום למעשה, למשל כאשר גזרי דין נתפסים כלא-חמורים דיים ומשררים מסר של סלחנות.

המשגת נזקי השחיתות
האתגר השני במאבק בשחיתות הוא בשינוי התודעה הציבורית ובשכנוע שהשחיתות פוגעת בכל אחת ואחד מאיתנו, בשוויון ההזדמנויות שלנו ובאיכות החיים שלנו. מדובר באתגר משמעותי במדינה שבה כל מה שהוא לא-פלילי נתפס כלגיטימי. קושי זה מועצם גם בשל הפער בציבור בין הידיעה שהשחיתות קיימת לבין ההיתקלות המועטה בה,² בייחוד כאשר הציבור מזהה מצבים כמו פרוטקציה כנורמה מקובלת ולא כהתנהלות מושחתת. המשגת מצב זה כשחיתות מחייבת שינוי תודעה בקרב הציבור.

לפיכך המשגת נזקי השחיתות מחייבת עבודה רב-ממדית. בממד האחד יש לתת למופעי שחיתות גוף וצורה ספציפיים, לדוגמה ג'וב שנלקח שלא כדין מן האחד כדי לתיתו לאחר או גשר שקרס וגבה חיי אדם בגלל העלמת עין של מפקח שקיבל שלמונים.

הממד השני הוא המשגה של נזקי השחיתות גם ברמת המקרו: הנזק למשק, המשמעות של חלוקת משאבים לא-שוויונית, המתאם בין פערי עוני ועושר גדלים והולכים לבין פשיעה גואה וההשפעה של שחיתות על תחומים כגון בריאות, איכות הסביבה או חינוך.

הממד השלישי הוא מתן פרספקטיבה לאירועי השחיתות מהעשור האחרון מתוך כוונה להמחיש כי התמונה מדאיגה, שכן מדובר בתמונה של נורמות התנהלות

1 מרים בן פורת חוק יסוד מבקר המדינה 230 (2005), בעקבות דברי השופט ברק בע"פ 884/80 מדינת ישראל נ' גרוסמן, פ"ד לו (1), 405.

2 לגיטימציה של מאבק: שחיתות שלטונית מול מגמות פופוליזם, יום עיון במכון הישראלי לדמוקרטיה, 7.12.2020, בעמ' 9.

פסולות המחלחלות והופכות לנורמות שכיחות כאשר יש מי שמנצלים את הקופה הציבורית, כלומר אותנו האזרחים, לטובתם האישית.³

אם נתבונן, לדוגמה, בשחיתות המוסדית ובשימוש לרעה בכוח השלטוני בתחום המינויים, נוכל לראות עד כמה האתגר גדול. הפסיקה המשפטית בעניין היא חדה וברורה. מציאות שבה "קשרים קודמים לכישורים" היא לא־חוקית, מסוכנת ופוגעת במערכת הציבורית.⁴ מצד שני, הנורמה החברתית־תרבותית בישראל היא שהפעלת קשרים (פרוטקציה) ועזרה מחברים כדי להשיג עבודה לילד או "הכרת תודה" פוליטית אינן פסולות.

העברת מרכז הכובד משיח כללי להמחשה קונקרטית לפרט – כיצד הוא או היא ייפגעו אישית אם בנם לא יקבל עבודה משום שעובד הציבור דאג שבתו תזכה במכרו שנתפר בדיוק למידותיה – תבהיר ביתר שאת את המחיר שהאזרחים משלמים על מינויים לא־ראויים. במילים אחרות, האתגר הוא בהפיכה הדוגמה הקונקרטית למוסכמה חברתית ערכית וביכולת לשכנע אדם כי בהסכמתו לתרבות של מינוי מקורבים הוא נותן יד למעשה מושחת שיפגע, בסופו של דבר, בו.⁵

האתגר השלישי צומח מן התחושה שגם אם הציבור סובר שיש שחיתות, הוא מוכן לחיות איתה. כך למשל בדוגמה של מינוי מקורבים. דוגמה אחרת היא הנכונות של ציבור רחב לבחור כמועמד לראשות הממשלה במי שהוגשו נגדו שלושה כתבי אישום בעבירות שחיתות חמורות. מכאן קצרה הדרך לתחושה, הרווחת בציבור, שהמאבק בשחיתות אינו יעיל ואינו אפקטיבי.⁶

3 שם, בעמ' 10.

4 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל פ"ד נב(5), 111 (1998): ת"פ (ירושלים) 4063/06 מדינת ישראל נ' צחי הנגבי ואח' תק-של 2010(3), 17128 (2010).

5 ראו למשל ת"פ (מרכז) 6366-07-09 מדינת ישראל נ' יעקב מצא תק-מח 2011(1), 6241 (2011).

6 לכך יש להוסיף את השפעתם של גזרי דין חמורים אך נדירים על ההרתעה בתחום זה, וכן את השפעתו של שינוי תרבותי-חברתי-חינוכי על פני אכיפה קצרת מועד.

בין מאבק בשחיתות הקושי להפריד בין המאבק בשחיתות לבין מאבק פוליטי הוא האתגר הרביעי.

אין חולק כי עולם השחיתות השלטונית משיק לעולם הפוליטי וכי צדדים פוליטיים משתמשים, לא אחת, בטענות מתחום השחיתות לצרכים פוליטיים. ואולם המאבק בשחיתות אינו מאבק פוליטי. החיבור הזה יוצר אתגרים גדולים למי שנאבקים בשחיתות. ראשית, קשה לגייס גורמים בעלי זיקה פוליטית למאבק ערכי ורחב בשחיתות.⁷ כך למשל, בכנסת ה-23 נדרש מאמץ לא מבוטל להקים שדולה חוצת מפלגות למאבק בשחיתות אף שכפרטים, חברי כנסת רבים שפנינו אליהם הביעו אהדה גדולה לנושא.

שנית, השאלה מי מעלה את טענת השחיתות, כלפי מי ובאיזה צד של המתרס הפוליטי הופכת לרכיב דומיננטי שמקשה על גישה מקצועית לנושא.⁸

שלישית, קשה מאוד להבדיל את המאבק בשחיתות, המתקיים, מטבע הדברים, נגד מי שעומד בראש המערכת ומנהל לרעה את המשאב השלטוני, לבין מאבק ערכי, נטול הקשר מפלגתי. קושי זה מתעצם כפליים במציאות שבה צד אחד של המפה הפוליטית החזיק בכוח זמן רב, מה שגורם לזיהוי המאבק בשחיתות עם הצד השני במפה הפוליטית. הדברים נכונים שבעתיים בימים שבהם שיח על הצורך במשילות ובריסון האקטיביזם השיפוטי מערער את היסודות הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי בישראל ואת קווי ההגנה המובילים נגד השחיתות.⁹

יעדים לטיפול האתגרים המוזכרים כאן, בצירוף תוכנות ודרכי פעולה שנאספו בדם, יזע ודמעות בידי הנאבקים בשחיתות, באים לידי ביטוי בחיי המעשה בבחירת היעדים לטיפול ובצורך לסדר אותם בסדר עדיפות כלשהו. האם להתמקד בתחום המינויים או שמא במידע שיוביל לחקירות לגילוי מקרי שוחד?

7 לגיטימציה של מאבק, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16.

8 שם, בעמ' 41.

9 לגיטימציה של מאבק, לעיל ה"ש 2, בעמ' 8. ראו גם דבריו של יובל שני על חשיבות הדיון בנושא הקיטוב והשימוש בפופוליזם המוביל לחיזוק הקיטוב הרגשי-חברתי ולהחלשת שומרי הסף המביאה לשחיתות ומאפשרת אותה, שם, בעמ' 41.

האם להגיש עתירות סביב פרשות שחיתות קונקרטיות או שעדיף להקים בכנסת שדולה נגד שחיתות?¹⁰

מתח נוסף קשור ביחסם של הלוחמים בשחיתות לשומרי הסף. מחד גיסא, מדובר בקווי ההגנה המובילים במאבק בשחיתות השלטונית, והחשיבות שבחזיון ברורה. מנגד, שומרי הסף הם היעד הראשון של הלוחמים בשחיתות. הללו מבקרים לא אחת את התנהלותם של שומרי הסף בנימוק שהם אינם מפקחים כהלכה על השלטון. במתח הזה, שבין ביקורת כונה לבין שמירה וחזוק, הארגונים הלוחמים בשחיתות נדרשים לבחירות לא־קלות.

"חוויות מהשוחות" שורת האתגרים שהזכרנו כאן עלולה חלילה לייאש את הלוחמים בשחיתות. ואולם, כפי שאנו בתנועה לטוהר המידות נוהגים לומר – "יאוש אינו אופציה ואינו תוכנית עבודה". אנחנו ניגשים למשימה הזו בנחישות ועל אדני העקרונות שמובילים אותנו.

בהיותנו כוח משימה המורכב ברובו מיוצאות ויוצאי מערכות השלטון, אנו מכירים את המערכות הללו מבפנים, יודעים לזהות תהליכים לא־תקינים וגם מבינים כיצד לפעול כדי לתקן אותן. לכן נשתדל תמיד לפעול לתיקון המערכת ולא להחריבה, מצד אחד, ועם זה לא "נוותר לה" מן הצד השני.

שנית, המאבק בשחיתות מחייב את הנאבקים בה להקפיד, קודם לכול, על ניקיון כפיהם. בהיותנו יוצאות ויוצאי השירות הציבורי, המחויבים אך ורק למאבק בשחיתות ולא לשום גורם אחר, אנו פועלים – בלא אינטרסים – לשם קידום מינהל תקין. כפי שציינו, המאבק בשחיתות משיק לפוליטיקה ולאינטרסים רבים, וחובה להקפיד שלא תתרחש סטייה מן השורה. יש להימנע מניגוד עניינים שיפגום במאבק העיקרי בשחיתות.

10 מניסיוננו, במקרים מסוימים עדיף לטפל בפגיעות בטוהר המידות שהן בתחום האפור באמצעים שאינם מתחום המשפט הפלילי אלא באמצעות הפנמת נורמות מוסדיות וציבוריות. וראו גם לגטימציה של מאבק, לעיל ה"ש 2, בעמ' 14.

יתר על כן, היות שאנו מכירים את המערכת מבפנים, אנו מבינים כי בלא שומרי סף, קשה הרבה יותר להיאבק בשחיתות. לכן אנו ממקדים חלק ניכר מפעילותנו מול שומרי הסף עצמם, כדי לוודא שהם עושים את מלאכתם נאמנה. כך למשל, אנו עשויים למצוא את עצמנו "תוקפים" יום אחד חזיתית את היועץ המשפטי לממשלה על התנהלותו ב(אי)-העמדה לדין של אישי ציבור, וכיום אחר עותרים לבג"ץ נגד התנהלותם של שרים המסרבים לקבל את חוות דעתו של אותו יועץ עצמו. שניות הפעולה עם ומול שומרי הסף אינה פשוטה אך היא אפשרית כל עוד שומרים על שלושה ערכי יסוד: ענייניות, כבוד בסיסי לרשויות המדינה ויושרה ללא פשרות.

תולדה נוספת של ההבנה בדבר מרכזיותם של שומרי הסף היא החשיבות הרבה של הטיפול בסוגיית המינויים במסגרת המאבק בשחיתות והחשיבות של איש השירות הציבורי כאנשים ראויים ומתאימים. החלטה פשוטה של בכירה כשירות הציבורי לפעול לפי כללי המינהל התקין יכולה למנוע שחיתות לא פחות מפעולה ממוקדת של ארגון כמו שלנו. מניסיוננו, את הנזק שבמינוי גרוע, או של אדם "מטעם", קשה עד בלתי אפשרי למנוע לחלוטין. לכן אנו מקפידים במיוחד ופועלים מלכתחילה למנוע מינויים שעולה בהם חשד שמטרתו של המינוי אינה קידום האינטרס הציבורי אלא שיקולים אישיים או זרים.

אתגר אחר עניינו המתח שבין פסיקת בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ לבין המאבק בשחיתות. על הנאבקים בשחיתות להבין, מצד אחד, את כוחו של בג"ץ ואת תפקידו כמגן הדמוקרטיה, ומצד שני – את ההשלכות של שימוש מוגבר בכלי המשפטי. השלכות אלה עשויות לבוא לידי ביטוי הן בשחיקת מעמדו הציבורי של בג"ץ והן בהישענות יתר על הפן המשפטי ונטישת יתר התחומים. כמו כן יש לתת את הדעת לכך שלעיתים דחיית עתירה עשויה להביא ללגיטימציה לכאורה לעניין שבגיניו היא הוגשה. לכן אנחנו בתנועה משתדלים לעשות שימוש מושכל בכלי זה של עתירות לבג"ץ, מתוך ראייה רחבה של הפוטנציאל והנזק שיכולים לנבוע מכל עתירה ומתוך הבנת היתרונות והחסרונות של הכלי המשפטי בכלל ושל העתירות לבג"ץ בפרט.

פְּיִינוּ לְאֵן?

שאלת מיליון הדולר היא אם יש מתכון יחיד ומנצח למאבק בשחיתות. התשובה היא, ככל הנראה, שאין. ניסיוננו בתנועה לטוהר המידות לימד אותנו שפעילות מושכלת – המודעת לקשיים, מציבה לנגד עיניה את המטרה הנרחבת ורואה במאבק בשחיתות מאבק על דמותה של מדינת ישראל – היא תנאי בסיסי להישגים, אך ודאי לא תנאי מספיק. עם זאת, פעילות מושכלת שכזאת תאפשר לנו להמשיך להיות, לכל הפחות, הילד עם האצבע בסכר. לצד זאת יש לתת את הדעת לשינוי השיח הציבורי סביב השחיתות, ובכלל זה החמרת הענישה בעבירות שחיתות, הגברת השקיפות, בפרט של נבחרי ציבור, פיקוח על הקצאת משאבים וחזוק האתיקה במינהל הציבורי, ובעיקר חינוך ועוד חינוך ושוב חינוך.

האתגרים במאבק למען מינהל תקין ונגד שחיתות שלטונית רבים. הרעיונות והדרכים לקדם מאבק זה – גם הם רבים. בין התסכול לאופטימיות נראה שאין ברירה אלא לאמץ את האמירה המיוחסת לאנתרופולוגית מרגרט מיד ולהמשיך לפעול לאורה: "לעולם אל תטילו ספק בכוחה של קבוצה קטנה של אזרחים מודאגים ואכפתיים לשנות את העולם. למעשה, זהו הדבר היחיד שהביא אי פעם לשינוי".

"הרצחת וגם ירשת?"

ההתמודדות עם השחיתות השלטונית
בעולמה של היהדות

יובל שרלו

חבוא קצר

המאבק בשחיתות השלטונית תופס חלק גדול מאוד מהמקרא. את המאבק הובילה בעיקר הנבואה, והוא כוון לסוגים שונים של בעלי סמכות: שופטים ומלכים, שחיתות כוהנית במקדש ושחיתות של שופטים. שורשו של המאבק הזה טמון כבר בעיצוב החוקתי ונימוקיו, והוא מתרחב לספרי הנבואה, אם הסיפוריים (המכונים "נביאים ראשונים") ואם הנאומיים (המכונים "נביאים אחרונים").

במאמר זה אפתח בזיהוי המקומות שכבר התורה מזהה בהם את מוקדי השחיתות השלטונית וסיבותיה ואת הדרכים שהיא מצווה להתמודד עימה. לאחר מכן

אעקוב אחר המאבק הנבואי בשחיתות השלטונית, הצלחותיו וכישלונו; ולבסוף אדון בשאלת מקומו של העולם המחויב לברית המצוות במאבק המתנהל היום נגד השחיתות השלטונית.

מובן מאליו כי לא ניתן להעתיק את ההתמודדות בשחיתות השלטונית של רשויות ההנהגה במקרא ולנעוץ אותה בלב דרכי השלטון הדמוקרטי בלי לעשות את ההתאמות הנדרשות. ואולם האי־יכולת הזאת אינה מבטלת את החשיבות הגדולה של המקרא כמקור השראה ומחויבות דתית לזיקוק השלטון מניצול עוצמתו לטובת עצמו.

חבנה המערכת השלטונית בתורה פרשת המלך בספר דברים (יז, יד-כ), העוסקת בצורת השלטון המקראית, היא המסד שעליו ניצבת התייחסות התורה לסכנת השחיתות

השלטונית. את המסקנות ניתן להפיק גם מתוכנה של הפרשה וגם מן המסגרת שהיא נתונה בה. מבחינה מסגרתית, פרשת המלך מובאת בנאום המצוות של משה רבנו על ארבע רשויות הנהגה: שופט, מלך, כהן, נביא. גם הנביא ירמיהו, בביקורתו הקשה על רשויות השלטון בימיו, מכנס בדבריו את ארבע רשויות הנהגה (ירמיהו ב, ח). הדבר מלמד על עקרון הפרדת הרשויות הקיים כבר בתורה. אלו כמובן אינן הרשויות של הפילוסוף הצרפתי מונטסקייה, אך העיקרון של אי־ריכוז הכוח במקום אחד נמצא כבר כאן. בעצם קיומן של רשויות הנהגה נבדלות התורה מלמדת את החובה להגביל את הכוח והעוצמה של כל אחת מהן.

לא רק המבנה אלא גם חלק גדול מתוכנה של פרשת המלך מלמד על המרכזיות שהתורה מייחסת לסכנות שבהידרדרות המלך לשני תהומות. כשהתורה מציגה את מטרות ההגבלות המוטלות על המלך, היא מסכמת:

”לבלתי רום לבבו מאחיו [1] ולבלתי סור מן המצווה ימין ושמאל [2]”

(דברים יז, כ)

שתי סכנות אורבות אפוא לשלטון. סכנה אחת היא “רום לבבו מאחיו”, לאמור ניצול השלטון להעצמת טובות ההנאה של המלך משלטונו והתכחשות לעובדה שהוא משרת הציבור ולא אדונו; הסכנה השנייה היא סטייה מייעודו של המלך –

לממש את תכליות שלטונו לאור מצוותיה של התורה. זהו המקור הבולט ביותר לבעייתיות בכל מקום שיש בו כוח שלטוני.

באילו דרכים מצווה התורה להתמודד עם סכנות אלה?

מתוך פרשת המלך והקשריה ניתן להצביע על שלוש דרכים עיקריות:

א הפרדת הרשויות

כאמור לעיל, המלך אינו ניצב לכדו כרשות הנהגה בלעדית. מולו עומדים השופט, הכוהן והנביא. התורה אינה נכנסת לפרטי ההבחנה הזו, אולם אחד העקרונות הבולטים לאורך התנ"ך כולו הוא שהרשויות אכן התייצבו זו נגד זו. נושא דבר המאבק בשחיתות היה הנביא. ולא זו בלבד אלא שהגבלת כוחו של המלך, ובעיקר הקביעה החוקתית שאין הוא רשאי לספח לעצמו את המקדש הנמצא תחת מרותה הבלעדית של הכהונה – מונעת את הסכנה של ריכוז כוח שלטוני וכוח דתי תחת רשות אחת. למותר לומר כי בתולדות עם ישראל היו רגעי שפל רבים שהבחנה זו לא נשמרה בהם – בימי המקרא, כשהמלך חדר לרשות הכהונה או ניצל את אוצרות המקדש לצרכים שלטוניים; ובימי החשמונאים, כשמשפחת הכהונה הפכה את עצמה גם לשליטה.

ב מצוות "לא ירבה" (דברים יז, טו-יז)

המלך הצטווה שלא להרבות סוסים, נשים וכסף. עוד קודם לדיון במשמעות האיסורים האלה, עצם העובדה שישנן הגבלות המוטלות על המלך, כשהן עומדות בסתירה לצורת השלטון המלוכנית במזרח הקדום הירועה לנו, היא אחת מדרכי ההתמודדות עם הגורמים המביאים לשחיתות שלטונית.

אופי ההגבלות על סוסים, כסף ונשים מתבאר בשתי דרכים. מהמשנה עולה כי ההגבלות נוגעות לאורח החיים האישי של המלך (סנהדרין פב מד). המלך חייב לקיים אורח חיים אישי לא־ראוותני, לא־מנצל ולא־מדרדר: הגבלת מספר הסוסים מייחדת את צי הרכב שלו לצורכי המלוכה בלבד; הגבלת כמויות הכסף והזהב מונעת את החתירה להתעשרות על חשבון העם שאותו הוא מנהיג; והגבלת מספר הנשים מעצבת אורח חיים צנוע יחסית, לעומת מה שהמלך היה עושה אילו

היה חופשי לנהוג ככל העולה על רוחו. הרעיון המרכזי הוא שאורח חיים צנוע יוצר מסגרת ראויה לתפיסה שלטונית ענוותנית, אם כי, כמובן, הוא אינו מבטיח את הדבר.

דרך שנייה נלמדת מן הדרך שישעיהו הנביא משתמש בהגבלות אלה (ישעיהו ב, ז-ח). מדברי ישעיהו עולה כי מדובר בהגבלות שנוגעות לאופי המדיניות שעל המלך להנהיג במדינת היהודים: הגבלת העוצמה הביטחונית, המזוהה עם הסוסים, וניהול מדיניות ביטחון צנועה; הגבלת העוצמה המדינית, המזוהה עם ריבוי הנשים, שהגיעו לארמונו בעקבות נישואים פוליטיים, וניהול מדיניות חוץ שאינה ממלאת את הארץ בכוחות זרים; והגבלת המדיניות המוניטרית והפיסקלית, המזוהה כמובן עם האיסור על ריבוי הכסף והזהב. בין כך ובין כך – הגבלות אלה מכוונות, כאמור, למניעת "רום לבבו מאחיו" ולציות לאיסור ל"סור מן המצווה ימין ושמאל".

ג כתיבת ספר התורה ונוכחותו בחיי

"וכתב לו את משנה התורה הזאת על ספר מלפני הכהנים הלויים"
(דברים יז, יח)

חוקת המלך אינה שלילית בלבד; המלך גם מצווה לנקוט פעולות ממשיות נגד הסכנות הטמונות בעוצמת המלוכה. כתיבת ספר התורה ונוכחותו בשלטונו הן תמרור הנחיה ומצפן מתמיד המלווים את המלך בהכרעותיו השלטוניות. כדי לסבר את האוזן, הדבר דומה להטלת חובה על ראש ממשלה בישראל לקרוא בכל יום את מגילת העצמאות קודם שהוא מקבל הכרעות ממלכתיות הנוגעות לתפקידו. יש בדברים גם הצהרה על אמון בהשפעה החיובית על המנהיגות וביצירת התעוררות פנימית שלא להיות מושחתים ולכוון את מעשי המנהיגים לטובת המדינה. גם כאן מדובר כמובן במסגרת התומכת בטיפוח שלטון ישר ומכוון לטובת המדינה, אך לא בהבטחה שכך אומנם יקרה אם יישמרו כללים אלה.

חשוב להדגיש בנקודה זו של הדברים כי התורה אינה נאבקת רק בשחיתות מצד הזרוע המבצעת של השלטון. היא גם ערה לאפשרות החמורה של שחיתות

משפטית, ועל כן מצווה על אופיים של השופטים, על ההימנעות שלהם מניגוד אינטרסים ועל עצמאותם והאי-הטיה שלהם, בין לטובת בעלי ההון ובין מפאת נטייתם להיות לטובת הדלים. את המאבק בשחיתות הפוטנציאלית של שתי הרשויות האחרות – הכהונה והנבואה – אנו מוצאים בהיקפים גדולים בנבואה.

המאבק הנבואי בשתי דרכים המאבק המתמיד בשחיתות של רשויות השלטון נוכח דברי הנבואה. דרך אחת מופיעה בסגנון סיפורי, ובו הנבואה כותבת את ההיסטוריה על פי קריטריונים הנובעים מעמדתה. בסיפורים אלה בולטת העובדה שהנבואה אינה נושאת פנים לאיש ושהיא חושפת את השחיתות בכל מקום שזו נמצאת בו. חשוב להדגיש שכדי שהנבואה תוכל לעשות זאת, אין לה עצמה כוח משום סוג, ואין היא יכולה לחייב לשמוע לה אף שיש מצוות בתורה המחייבות את הציות לדברי הנביא. הכוח היחיד שיש בידה של הנבואה הוא האמון כלפיה שהיא מבטאת את דבר האלוהים. כשהאמון קורס או כשהוא מופנה לנביאים הטוענים אחרת – אין הנבואה יכולה לממש את שליחותה. גם באופן אישי, הנביאים השונים הדגישו כי הם אינם מתפרנסים מהנבואה ואין הם באים אלא בשם ה' בלבד. כמובן, הדבר הזה עצמו אינו מנגנון ביטחון מוחלט המונע שחיתות, שכן גם בקשת שלטון רוחני ותיבעת ציות מהמלך היא כוח, ולכל כוח אורכת סכנת הנפילה. אף על פי כן הדבר בהחלט יוצר שדה מתאים לעמדה מוסרית.

עם סיפורי הנבואה הידועים ביותר הנאבקים בשחיתות נמנים המאבק בכהונה שהייתה בת בליעל כמשכן שילה; המאבק ברצונו של שמואל הנביא למנות את בניו לשופטים אחריו; המאבק בשלטונו של שאול, משעה שהוא זיהה את השלטון עם טובתו האישית; הדברים הקשים שאומר נתן הנביא לדוד המלך, שהביא בכוונה תחילה למות לוחמו הנאמן – אוריה – כדי להגן על עצמו מפני חשיפת חטאו עם בת שבע; והמאבק באחאב הגוזל את כרם נבות, שממנו נולד הביטוי המפורסם "הרצחת וגם ירשת?". גם בספר דברי הימים, הנמצא בחלק ה"כתובים" אך כתוב בסגנון סיפורי, אנו מוצאים היבטים רבים של הסכנה שבעוצמת היתר של השלטון: בסיפור כניסתו של עוזיהו לקודש הקודשים כדי להקטיר, לאמור בניסונו של המלך להשתלט על המקדש ולרכז בידיו את העוצמה המרבית; בסיפורים הקשורים בבזיזת אוצרות המקדש בידי המלך; ועוד ועוד. כל הסיפורים

האלה אינם מרוככים. להפך: הם מטילים צל כבד מאוד על מוקדי הכוח הנוהגים שלא כשורה. אדגיש שוב: כל מוסדות השלטון מבוקרים בסיפורים אלה – הן המלוכה הן הכהונה; נבואת השקר, ושופטי העוול, והפקידות הסוכבת את כולם.

הדרך השנייה להנכחת המאבק בשחיתות השלטונית היא הנאומים הנבואיים. הנביאים ביקרו קשות את השחיתות השלטונית ואת ניצול הכוח להשגת מטרות אישיות. דבריהם אלה נאמרו גם כלפי הכהונה (לדוגמה, דברי הושע התוקפים את הכוהנים על תשוקתם שבני אדם יחטאו כדי שיזכו ברוב בשר שניתן להם מקורבנות החטאת (הושע ד, ח)). ואולם הרוב המוחלט של הביקורת הנבואית הופנה כלפי הזרוע המלוכנית של השלטון. הנביאים תקפו את המלכים על ניצול זכויות השלטון בלי שהם ממלאים את תפקידם, כגון דברי יחזקאל: "את החלב תאכלו ואת הצמר תלבושו הבריאה תזבחו הצאן לא תרעו" (לד, ג); את המדיניות הלא-הוגנת הנובעת מכוחו של השלטון: "הוי חשבי אוון ופעלי רע על משכבותם, באור הבקר יעשוה כי יש לאל ידם. וחמדו שדות וגזלו ובתים ונשאו ועשקו גבר וביתו ואיש ונחלתו" (מיכה ב, א-ב); ובעוד עשרות מקומות. הנביאים התייזבו בעוז רוח, ואף סיכנו את חייהם, כדי להטיח בפני בעלי הכוח את שחיתותם המוסרית.

האם הם הצליחו? האם המסגרות האלה אכן מנעו שחיתות שלטונית? התשובה היא כמוכן לא. בסופו של דבר החורבן התרחש. הדבר מלמד אפוא כי אין די בכלים אלה. נדרש מנגנון שיהיה לו גם הכוח המעשי, לא רק המוסרי, כדי להילחם בשחיתות זו. ואולם ההשראה הגדולה, והמוטיבציה לעשות כן, שאובה ממקורות אלה.

נוסף על הפן המוסדי אדגים להלן כמה מהתכנים המהותיים בתנ"ך בסוגיית המאבק בשחיתות:

התרומה התוכנית
של התנ"ך

א מודל ההנהגה

ייסוד שלטון לא-מושחת תלוי בתודעה העצמית של השליט – האם הוא ארון לעמו או משרת. הדימוי השכיח בדברי הנביאים הוא של רועה ועדרו, והתודעה

שהוא מפתח היא של דואג לטובת צאנו, ובעיקר לחלשים שבו. תודעה עצמית של משרת היא תנאי יסודי במאבק בשחיתות.

ב שוויון לפני החוק

ההקפדה המתמדת על שוויון לפני החוק. לאורך הדרך התורה והנבואה עוסקות תדיר בקביעה שגם המלך וגם השופט, ומנגד – גם החלש, עומדים באופן שווה לפני החוק. אין המלך זוכה לזכויות יתר בשל היותו מנהיג.

ג מעמד הצדק החברתי

העמדת הצדק החברתי ביסוד הקיום ואיבוד זכות הקיום כאשר הצדק החברתי אינו הבסיס הם מיסודות הנאמר בתנ"ך. כבר בספר בראשית אנו למדים על חורבן העולם במבול – "כי מלאה הארץ חמס מפניהם" (בראשית ו, יג) – וסיפור הפיכת סדום רק מעצים את התפיסה הזו. הנביאים עסקו בכך רבות. הם אף קבעו בדבריהם כי הסיבה העיקרית לאיבוד זכות הקיום של מדינה היא כאשר אין היא נוהגת בצדק ובמשפט כלפי נתיניה וכאשר השלטון שלה מנצל את כוחו למען עצמו.

ד תרבות הביקורת

הנבואה גם יצרה דגם של תרבות ביקורתית, אמיצה ונחושה, הניצבת בפני העוצמה השלטונית ואינה יראה ממנה. זהו תנאי חיוני לקיומו של מאבק עיקש בשחיתות השלטונית.

הרהורים על מקומו של המאבק בשחיתות בציבוריות הדתית הישראלית	החברה הדתית, על גווניה השונים, אינה עומדת כיום בראש המאבק בשחיתות השלטונית בישראל, ונראה שגם לא בזנב. הנימוקים העצמיים לכך רבים: אין מדובר במאבק בשחיתות אלא במאבק בשלטון הנבחר, שלעיתים העולם הדתי הוא חלק ממנו; יש צביעות רבה במאבק בשחיתות, משום שהנאבקים לא נאבקו כאשר עולמם היה מושחת; המושחתים האמיתיים הם מערכת המשפט,
--	---

שנבנתה בסגנון "חבר מביא חבר", ועל כן הם עושים מעשה זמרי ומבקשים שכר כפנחס; ועוד ועוד.

כדרכם של דברים, אור וצל משמשים בטיעונים השונים, ואי־אפשר לבטל בהבל פה אף אחת מן הסיבות המרחיקות את הציבור הדתי הישראלי מן המאבק בשחיתות. תחת זאת מתחייבת עבודה רוחנית עמוקה. ואולם בד בכד עם העובדה הזו, אי־אפשר להתכחש לכך שגם כאשר קיימים כל הרכיבים המצדיקים לכאורה את ההתכחשות למאבק בשחיתות, אין אנו מוצאים אותו כנושא מרכזי במערכת החינוך הדתי ובמערכת הציבורית הדתית באותו משקל שאנו מוצאים אותו במקורות היסוד של התורה.

נראה ששלוש סיבות מביאות למצב זה:

א אי־קיומן של הלכות מוגדרות ומפורשות

אופייה ההלכתי של היהדות הוא אחד הנכסים המיוחדים שלה וייחודה בקרב הדתות האחרות. ואולם לייחוד זה יש גם מחיר. עמד עליו כבר הרמב"ן, בהדגישו כי אדם יכול להיות "נבל ברשות התורה", לאמור – לשמור על כל המצוות ככתבן וכלשונו ועם זה להיות נבל. משום כך ציוותה התורה ציווי כללי של "ועשית הישר והטוב". אלא שתופעת המשפטיזציה קיימת בכל החברות. במדינת ישראל, לדוגמה, היא משפיעה על קביעת ה"קלון" של העוברים על חוקי המדינה. קביעה זו הביאה להנמכה רבתי של הקלון האמיתי של אנשים מושחתים, והתופעה קיימת גם בהלכה היהודית. דברי נבואה כלליים, על אף היקפם העצום, משפיעים פחות משמשפיעות הלכות מפורשות.

ב חסרונה של התרוממות רוח רוחנית

חלק מנטיית האדם לחיים דתיים קשורה גם באניגמטיות שלהם ובהתרגשות הרוחנית לחולל פעולות דתיות שבין אדם למקום. כבר הנביאים דיברו על המשקל הגדול של הקורבנות בתודעה הדתית המוטעית, ובכך חשפו את הנטייה הרליגיוזית למעשים אלה. אין התרוממות רוח גדולה ואין תחושה של מעשה דתי ייחודי במאבק נגד שחיתות שלטונית, ועל כן ההנעה הפנימית לכיוונים אלה חלשה יחסית.

ג קושי גדול להתמודד עם שחיתות בגלל הפגיעה בעקרונות אחרים

המעצור הגדול ביותר להתמודדות עם שחיתות כוחנית של מנהיגים דתיים הוא החשש מפני "חילול השם" שייעשה. בשל כך מוצנעות פרשיות רבות – כדי לשמור על כבודה של הדת ועל תדמיתה. זו דוגמה אחת בלבד משלל נימוקים שדוחים את המאבק בשחיתות. גם במישור הפוליטי אנו מוצאים את הסירוב להתמודד עם שחיתות שלטונית כפי מי שתומכים באידאולוגיה או במעשים של השלטון, כדי שלא לפגוע בחשיבותם של נושאים אלה.

מאמר זה הוא חלק מן הניסיון המתמשך לשנות את עמדת היסוד הזו; לשוב אל מה שמתגלה בתורה ובנבואה כיסוד החשוב של נקיות שלטונית; להבין כי חילול השם הוא לא כאשר נחשפים מעשי שחיתות של ראשי שלטון ומנהיגות דתית כי אם להפך: כאשר טוענים שריבוננו של עולם מעדיף להסתיר מעשי עוול כדי ששמו הגדול לא ייפגע; לקשור את המאבק בשחיתות עם רגש דתי עמוק של עשיית רצון ה'; להטמיע בתודעה כי גם דברים כלליים המופיעים בדברי הנביאים הם מיסודות הדת ומן החובה לממשם.

העולם האמוני צריך להיות המנוע הראשי בעשיית הטוב והישר ובהתכחשות להישגים שלטוניים שהושגו במרמה ובכחש ובניצול משאבים ציבוריים לטובת הנאה פרטית, בכל המישורים ובידי כל מי שמחזיק כוח בידו: רשויות שלטון, רבנים, אנשי תקשורת וכל מי ששם את טובת עצמו כאילו היא מצדיקה את השימוש במשאבים ציבוריים. מכוחם של דברי נביאי ישראל, ולמעשה מן המתברר בתורה עצמה, צריכה לצאת עשייה גדולה שתמצה את המנהיגות בניסוחו של הרמב"ם, כאשר הוא מסכם את המבט על השימוש הראוי בעוצמתו הכוחנית של המלך, המייצג את השלטון במשנתו: "ובכל יהיו מעשיו לשם שמים, ותהיה מגמתו ומחשבתו להרים דת האמת, ולמלאות העולם צדק, ולשבור זרוע הרשעים ולהלחם מלחמות ה'" (הלכות מלכים ד, י).

שחיתות שלטונית ודמוקרטיה – במקום סיכום

מרדכי קרמניצר

הדמוקרטיה השכיחה בזמננו, כלומר הדמוקרטיה הייצוגית, נשענת על שני נדבכים: האחד, חובת הנאמנות של משרתי הציבור כלפי הציבור בכללו; והשני, ומתוך הסתמכות על הראשון – האמון שהציבור רוחש למשרתי הציבור ולשיטה הדמוקרטית. בתוך מכלול רעותיה ונזקיה של השחיתות השלטונית מזדקר האיום שבה על הדמוקרטיה. בתמצית: מדובר בהפרת חובת הנאמנות כלפי כלל הציבור המתבטאת בשימוש לרעה בכוח השלטוני לטובת אינטרס אישי או אינטרס פרטיקולרי המתנכר לטוב הכללי-המשותף. גילויים של שחיתות שלטונית מערערים בהכרח את אמון הציבור ברשויות השלטון, ומה שחמור במיוחד – הם מערערים את עצם הגיונה ותקפותה של השיטה הדמוקרטית. אם אי-אפשר

לסמוך על הנציגים, נשמט הבסיס מתחת לשיטה הדמוקרטית הנציגותית. ולא זו אף זו: השחיתות השלטונית חותרת תחת אחד מערכי היסוד המרכזיים של השיטה הדמוקרטית – השוויון, ובכללו שוויון ההזדמנויות. במקום לקדם את האוכלוסיות המוחלשות, השחיתות השלטונית פועלת לחזק את החזקים, את בעלי הכוח.¹ מעתה אִמְרו: השחיתות השלטונית היא אויבתה של הדמוקרטיה.

ואם לא די בכל זה, ההתפתחות וההתפשטות של ה"דמוקרטיה" הפופוליסטית-האוטוריטרית מגבירה עד מאוד את הסכנה שבה להיווצרות של שחיתות שלטונית. בשיטה המעניקה כוח שלטוני בלתי מוגבל לרוב קואליציוני, נוצרים התנאים המיטביים לשגשוגה של שחיתות שלטונית, שכן כוח בלתי מוגבל משחית באופן מוחלט. בה בעת השיטה השלטונית הזו מבטיחה את האי-היתכנות של מאבק בשחיתות השלטונית. בשיטה שאין בה איזונים וריסונים, קרי הפרדת רשויות, אין עצמאות לגורמי האכיפה ולרשות השופטת, אין שומרי סף אפקטיביים ושירות ציבורי מקצועי, אין תקשורת חופשית, אין ארגונים עצמאיים של החברה האזרחית – בשיטה כזאת אין מה שיעצור את השחיתות. במצב כזה, ובאורח פרדוקסלי, השחיתות גם תכה באין מפריע שורשים עמוקים וגם תיעלם מן התודעה. זאת ועוד, במציאות שבה מתמנים לתפקידים ציבוריים לפי מפתח נאמנות לשלטון ובלי קשר להתאמה לתפקיד, ההתנהלות השלטונית אינה פועלת בשקיפות, ואין היא נתונה לביקורת מוסדית או תקשורתית. במציאות כזאת לא יכולה להתקיים אפקטיביות שלטונית, והדרך "לסדר עניינים" מול השלטון עוברת דרך שלמונים המחליפים ידיים.

פופוליזם הוא בן זוג של קיטוב פוליטי עמוק וחרף, שכן מי שאינו "איתנו" הוא לא יריב פוליטי כי אם אויב. במציאות של קיטוב פוליטי אי-אפשר להתייחס לחשרות בשחיתות לגופם, באופן ענייני ובלי קשר לשאלת השייך הפוליטי של החשוד. להפך: הכול נקבע לפי השייך הפוליטי; "מחננו" הוא בהכרח טהור, והמחנה ה"אחר" מוכה שחיתות. המציאות הזו מקשה מאוד על המאבק בשחיתות. שלטון פופוליסטי פועל להנצחת שלטונו ולמניעת האפשרות להחלפתו. ולפיכך

1 מכאן החשיבות הרבה של מכרזים, של מינויים על יסוד התאמה (ולא על בסיס נאמנות) ושל האיטור על ניגוד עניינים. ראו בעניין זה, לדוגמה, דפנה ברק-ארז "המשפט המתנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" משפטים לז', 667, 682 (תשס"ז).

אין למעשה חלופה מציאותית לא־מושחתת שיכולה לבוא במקומו. בראשו של שלטון פופוליסטי עומד, פעמים הרבה, מנהיג חזק העונה על נהייה הקיימת בציבור אחר מנהיג כזה. מה שמאפיין מנהיג מן הסוג הזה הוא שאין הוא שועה להגבלות חוקיות וכל האמצעים להשגת מטרתיו כשרים בעיניו, וגם בעיני התומכים בו. המשמעות של "צפצוף" על הגבלות חוקיות היא קריאת דרור לשחיתות. היות שהמושג "טובת הציבור" הוא חמקמק ונתון למגוון פרשנויות, אין מנוס מלהיאבק בשחיתות על ידי הטלת איסורים על התנהגויות שיש להן פוטנציאל של פגיעה בטובת הציבור (איסורים המבטיחים שהחלטות יתקבלו באופן ענייני וללא הטיה).² אם אפשר לרמוס את הכללים שנועדו להבטיח זאת, נפתחת הדרך לשחיתות. היחס למנהיג חזק הוא בדרך כלל יחס של הערצה, ומכאן גם שאם שלטונו החזק כרוך ב"גזירת קופונים" לטובתו האישית, התגובה לכך היא, לרוב, ש"אין לחסום שור בדישו". כלומר, התפיסה היא שהשחיתות של המנהיגות היא תוצאת לוואי שיש לקבלה, או לכל הפחות להשלים איתה.

מה שמקשה עוד יותר על המאבק בשחיתות הוא המציאות הכלכלית־חברתית שאנו חיים בה, וכוונתי לעידן הנאו־ליברלי (או "הקפיטליזם החזירי", בלשונו של נשיא המדינה לשעבר שמעון פרס). ככל שהעידן הזה כרוך בכך שקנה המידה העיקרי להערכת אנשים בחברה הוא עושרם, שהדעה הרווחת היא שמשרתי הציבור אינם מי שתורמים תרומה ייחודית ורבת ערך לאפקטיביות השלטונית ולתקינות אורחותיו (ולמעשה ההפך: הם מי שמפריעים לנבחרי הציבור לשלוט, והם ראויים לגנאי, לזלזול ולפגיעה בכוחם וברמתם המקצועית) ושהנורמות הרלוונטיות היחידות הן הנורמות הפליליות, כך אבני הריחיים המונחות על צוואר המאבק בשחיתות כבדות יותר. יתרה מזו, אם אין מטילים איזונים וריסונים על התאגידים עתירי העוצמה הכלכלית, בדומה לאיזונים ולריסונים המוטלים על השלטון, שדה המערכה מוטה מראש לטובת השחיתות, בעיקר משום שהכוח הפוליטי מתנהל תחת הצל הכבד שמטיל עליו ההון.

2 עובדה זו מקשה על הציבור לראות את מלוא משמעותם וחומרתם של האיסורים האלה, והיא גם מזמינה את הולדתה של אשליה אצל הנוגעים בדבר שיעלה בידם להתגבר על ההטיות שלהם.

מעניין כי מבחינות שונות יש דמיון מהותי בין הניתוח הזה שיוצא מנקודת מוצא דמוקרטית-אוניברסלית לבין המקורות היהודיים כפי שתוארו בלקט זה בידי הרב יובל שרלו.

יש יחס הפוך בין ההשלכות החמורות של השחיתות השלטונית לבין המאבק נגדה, שהוא עתיר קשיים. בראש ובראשונה משום שמדובר בכשל בהתנהלות של מי שאוחזים בכוח השלטוני, על כל ההשלכות של עובדה זו: יכולתם להכתיב את הנורמות המיוחדות החלות עליהם (שלא כמו הנורמות החלות על כולם); ההשפעה שיש להם מכוח מעמדם על התודעה הציבורית, ובכלל זה יכולתם לטעון ש"כולם מושחתים", שהם קורבן לאכיפה בדרנית או לרדיפה פוליטית, שאין רע במה שעשו; וכן השפעתם על מידת הקדימות שניתנת למאבק בשחיתות ועל זהותם של מי שאמורים להיאבק בשחיתות. העובדה הזו והיעדר קורבן אישי מובהק לעבירות של שחיתות שלטונית יוצרים גירעון בנקודת המוצא למאבק בשחיתות. כדי לכסות את הגירעון הזה נדרשת בראש ובראשונה הבנה של הבעיה ונחישות במאבק נגדה. חריפותה מצריכה התמודדות רב-מישורית. בהתמודדות הזו יש חשיבות מכרעת לקרב על התודעה. בסופו של חשבון, חברה תקבל את מנת השחיתות השלטונית שהיא מוכנה להשלים איתה. נדרש מאמץ מיוחד כדי שהמידע על התנהגות מושחתת יגיע לגורמי החקירה. בהקשר זה, הצטמקותו של התחקיר העיתונאי והקשיים שעיתונאים המתריעים על שחיתות צריכים להתמודד איתם מטרידים ומחייבים מענה. יש לוודא שהמינויים במערכת אכיפת החוק הם על טוהרת המקצועיות ולהישמר מכל משמר מפני סכנת "הסוס הטרויאני". אין די באכיפה שלאחר מעשה. נדרשים גם מאמצים למניעה מוקדמת, דוגמת צמצום ההזדמנויות, הגירוים והפיתויים, הגברת ההרתעה והטמעה של מחויבות ערכית. אין די במערכה הפלילית. נדרש מאמץ כולל ומתוכלל שמשתתפים בו גם הדין המינהלי, הדין המשמעתי והדין האזרחי ושלא נפקד ממנו מקומה של האתיקה.

במאבק על השירות הציבורי הציבור חייב לשמש השכפ"ץ של שומרי הסף ושל השירות הציבורי, מכיוון שאלה מגינים עליו מפני פוליטיקאים מושחתים ופופוליסטים. שירות ציבורי מקצועי, שיש לו תודעת שליחות וגאווה יחידה, יהיה גם שירות טהור מידות. וגם ההפך נכון.

ולבסוף, אסור לשפוך את התינוק עם מי האמבט. אסור להיכנע לשקר שלפיו כל הפוליטיקאים מושחתים. רובם ישרי דרך. אסור גם להעמיד לפני הפוליטיקאים רף שאין הם יכולים לעמוד בו. כך למשל, אין לערבב בין פשרות שהן לחם חוקה של הפוליטיקה ובמקרים רבים נחוצות ומוצדקות לבין פוליטיקה מושחתת.

במקום ביבליוגרפיה

פרשיות שחיתות שלטונית בעשור האחרון
(משנת 2010)

ליטל פילר

- ברשימה נמנות פרשיות שחיתות שלטונית מרכזיות ומשמעותיות, משנת 2010 ועד מרץ 2022, שבמסגרתן ננקטו הליכים פליליים והואשמו נבחרי ציבור בשלטון המרכזי, המקומי ועובדי ציבור ברשות המבצעת, בדגש על פרשיות שנכחו בשיח הציבורי ומופיעות במאגרים המשפטיים.
- עבירות שחיתות שלטונית לעניין רשימה זו כוללות עבירות שוחד, מרמה, הפרת אמונים ושימוש בכוח שלטוני להטבות אישיות ובכלל זה הטרדות מיניות.
- הרשימה כוללת גם כתבי אישום שגובשו, אף אם הגשתם לבית המשפט עדיין כפופה לשימוע.
- הרשימה עתידה להופיע **באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, בגרסה רחבה ומלאה יותר, אשר תעדכן מזמן לזמן.

שנה ההכרעה המשפטית	שם וחפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
נבחרי ציבור – שלטון מרכזי						
2011	משה קצב נשיא המדינה ושר החיירות	משה קצב	אינוס, מעשה מגונה, מעשה מגונה תוך שימוש בכוח, הטרדה מינית ושיבוש הליכי משפט	נקבע כי בעת ששימש שר החיירות אנס את ראשת לשכתו בשני מקרים וכן ביצע בה מעשה מגונה. ובעת שכהן כנשיא המדינה הטריד מינית את ראשת לשכתו וכן מזכירה בבית הנשיא. כן נקבע כי במהלך החקירה ניסה להשפיע על גרסת אחת המחלוננו.	הוטל קלון. נקבע כי עם הטלת הקלון, הנאשם מאבד את המשלומים וההטבות שהוא זכאי להם כנשיא המדינה לשעבר.	תפ"ח (תל אביב-יפו) 1015/09 מדינת ישראל נ' משה קצב (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 30.12.2011 גזר הדין: 22.3.2011
2015	אהוד אולמרט שר התעשייה, המסחר והחיירות וראש הממשלה	אהוד אולמרט שר התעשייה, המסחר והחיירות וראש הממשלה	מרמה והפרת אמונים	נקבע כי במסגרת תפקידיו כשר התעשייה, המסחר והחיירות, שר התקשורת והשר האחראי על מינהל מקרקעי ישראל נקט פעולות בנושאים שונים לטובת בעלי עסקים כשהיה שרוי במצב של ניגוד עניינים חמור ומובהק.	אין דיון בקלון.	ת"פ (מחוזי י"ם) 426/09 מ.י. פרקליטות מחוז ירושלים נ' אולמרט ואח'. הכרעת הדין: 10.7.2012 גזר הדין: 24.9.2012
		פרשת מעטפות הכסף	מרמה והפרת אמונים וקבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות	נקבע כי בעת ששימש שר התעשייה, המסחר והחיירות קיבל סכומי כסף בזומן בלי שדיווח על כך, כשחלק גדול מהכספים שימש לצרכים פרטיים. בד בבד ניסה לסייע לנוחן הכספים בעסקיו וקיסר בינו לבין גורמים עסקיים. כשהחל לכהן כראש ממשלה, הקופה "חוסלה" ועקבותיהם של הכספים בה נעלמו.	פסק דין משלים לאחר קלטות זקן: הכרעת הדין: 30.3.2015 גזר הדין: 25.5.2015	ע"פ 8080/12 מדינת ישראל נ' אהוד אולמרט (פורסם בנבו, 28.9.2016).
2017	טסס מיסז'ניקוב חבר כנסת ושר החיירות	טסס מיסז'ניקוב חבר כנסת ושר החיירות	מרמה והפרת אמונים (הסדר טיעון)	נקבע כי במסגרת תפקידו כשר החיירות פעל באופן אישי לקידום פסטיבל סטודנטים באילה, לאחר שקודם לכן ביקש מיוזמי הפסטיבל להעסיק את מי שניהלה עימו באותה תקופה מערכת יחסית קרובה ומוצנעת. הוא אף פעל לכך שיוזמי הפסטיבל ייטיבו עימה בשכרה.	ת"פ 17-10-63058 מדינת ישראל נ' טסס מיסז'ניקוב (21.11.2017). פסק הדין חסוי.	

שנת ההכרעה המשפטית	שם וחפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאומר)	פירוט הקלון	מקור
2019	חיים כץ חבר כנסת ויו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת	חיים כץ חבר כנסת ויו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת	קשירת קשר להשגת מטרה כשרה באמצעים פסוליים	נקבע כי בשמשו חבר כנסת ויו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת קידם חקיקה בעת שהיה בניגוד עניינים בין חפקידיו הציבוריים לאינטרסים הפרטיים שלו ושל שותפו (שעלמו קיים קשרים חברתיים-כלכליים הדוקים ומועילים); ובכך שהציג מצגי שווא מרמתיים לוועדת הרווחה ואת שותפו כמומחה אובייקטיבי נטול אינטרסים והסתיר את היוזם היוזם החקיקה.	לא הוטל קלון.	ח"פ (ראשון לציון) 22398-11-21 מדינת ישראל נ' חיים כץ (פורסם בנבו, 17.2.2022). הכרעת הדין: אין, משום שהחיק נסגר בהסדר טיעון.
2020	בנימין נתניהו ראש הממשלה ושר התקשורת	פרשת 4000	מרמה והפרת אמונים, התנהגות במשוא פנים ובניגוד עניינים בין חפקידים ציבוריים לעניינים אישיים וסטייה מן השורה (כתב אישום)	נטען כי מחוקק היוזם ראש הממשלה ושר התקשורת הייתה לו הסמכות לתניק אישורים והיתרים לפעולות עסקיות שבוצעו על ידי קבוצת תקשורת מרכזית. כמו כן הייתה לו יכולת השפעה על נושאים שלטוניים הנוגעים לקבוצה זו. תחום הסיקור התקשורתי הוא בעל משמעות רבה עבור נתניהו ומשפחתו. לפי הנטען, על רקע דברים אלו נוצרה בינו ובין בעלי הקבוצה מערכת יחסים של "חוק קח" שהחבססה על הבנה משותפת שכל אחד מהם מחזיק באינטרס חשוב שלצד השני יש היכולת לקדמו. נטען כי עשה פעולות שונות לטובת בעלי הקבוצה בתמורה לקבלת טובות הנאה מהם בתחום הסיקור.	ח"פ (ירושלים) 67104-01-20 מדינת ישראל נ' בנימין נתניהו. סרם התקבלה הכרעה.	
	פרשת 2000	הפרת אמונים הפוגעת פגיעה מוחתת באמון הציבור, בעובדי הציבור ובנבחרי ונטורר המידוח של הנבחרים (כתב אישום)	נטען כי במרוצת השנים התקיימו בין נתניהו ובין בעלים של עיתון גדול ורב-השפעה יחסי יריבות עמוקה. עם זאת, השניים קיימו כמה פגישות, ובמהלכן שוחחו על קידום האינטרסים ההדדיים שלהם. באחת הפגישות הוצע בעל העיתון לנתניהו שחוד שיחבטא בשינוי לטובה בקו ובאופן הסיקור של נתניהו ובני משפחתו בעיתון ובשינוי לרעה באופן הסיקור של יריביו הפוליטיים, בתמורה לכך שנתניהו ינצל את השפעתו כראש הממשלה לקדם חקיקה שחטיל מגבלות על עיתון מחחרה ותאפשר הטבות כלכליות גדולות לבעל העיתון ולעסקיו.			

שנת ההכרעה המשפטית	שם וחפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
	(בנימין נחניהו - המשך)	פרשת 1000	הפרח אמונים, הפוגעת פגיעה מהותית בטוהר המידות ובתקינות המעשה המינהלי (כתב אישום)	נטען כי נחניהו ורעייתו קיבלו מאנשי עסקים בעלי הון בחו"ל טובות הנאה.		
2021	פאינה קירשנבאום סגנית שר הפנים, חברת כנסת ומזכ"לית מפלגת ישראל ביתנו	פרשת ישראל ביתנו	שחד, מרמה והפרת אמונים, הלבנת הון ושימוש במרמה בעורמה ובתחבולה במזיד בכוונה להחמיק ממס	נקבע כי קירשנבאום, שהייתה אמונה על חלוקת הכספים הקואליציוניים של מפלגת ישראל ביתנו, נהגה לדרוש תמורה כספית, לשימושה האישי, לצורכי המפלגה ולמקורבים, מגורמים שלהם הקצתה כספים קואליציוניים.	אין דיון בקלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 16512-08-17 מדינת ישראל נ' פאינה קירשנבאום (פורסם בנבו). הכרעה הדיון: 25.3.2021 גזר הדיון: 14.7.2021
2021	דוד ביטן סגן ראש עיריית ראשון לציון, חבר כנסת ושר	פרשת 1803	לקיחת שוחד, בקשות שוחד, מרמה והפרת אמונים, הלבנת הון ועבירות מס (כתב אישום)	נטען כי בעת ששימש בחפקידיו - סגן ראש עיריית ראשון לציון וחבר כנסת - קיבל שוחד במזומן וכן הבטחה לקבלת דירות בתמורה לנקיטת פעולות מצידן הקשורות בחפקידו. בתמורה הפעיל את סמכותו, השפעתו, עוצמתו וקשריו על גורמים שונים והוביל לשינוי החלטות, למתן היתרים מסוגים שונים ולהפחתת תשלומי עירייה. כן גרם לשינוי חוות דעת משפטית של גורמי מקצוע בעיריית תל אביב, זירזו העליכיים בתשלום חובות וכד'. במסגרת פעולותיו יזם ישיבות בכנסת ובעירייה, פנה למקבלי החלטות והשקיע מאמצים רבים - הכול במטרה לקדם את ענייניהם של הגורמים העסקיים שבשירותם פעל ומהם קיבל טובות הנאה.	עדיין לא היה דיון בקלון.	ח"פ (מרכז) 21212-08-12 מדינת ישראל נ' דוד ביטן ואחי. טרם התקבלה הכרעה.

שנת ההכרעה המשפטית	שם וחפיקי דבעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2022	יעקב ליצמן שר הבריאות	פרשת ההסגרה (מלכה לייפר)	מרמה והפרת אמונים (הסדר טיעון)	נטען כי בהיותו סגן שר הבריאות ניצל את מעמדו ומרותו במשרד הבריאות כדי להשפיע באופן פסול על שיקול הדעת של גורמי מקצוע הכפופים לו. בין היתר נטען כי לחץ על הפסיכיאטר המחוזי, שהוא עובד משרד הבריאות, לשנות את חוות הדעת בעניין כשירותה הנפשית של המועמדת להסגרה לאוסטרליה, שם היא נאשמת בעבירות מין בקטגוריות. בכך ניצל את תפקידו ומשרתו ופעל בניגוד לאינטרס הציבורי.	לא הוטל קלון, אך ליצמן הודיע על פרישה מן החיים הפוליטיים.	הרשעה על פי הסכם הטיעון. גזר הדין טרם ניתן.
	פרשת המענדלייה	נמחקה מכתב האישום (במסגרת הסדר הטיעון)		נטען כי התערב בהחלטה לסגור בית עסק שנהג לאכול בו. ההחלטה לסגור את בית העסק באה בעקבות בדיקה של משרד הבריאות שהעלתה חשש להימצאות חיידקי סלמונלה וליסטרטיה במזון שנמכר בו. ליצמן ניצל את מעמדו וכוחו השלטוני, בשירות ומשיקולים זרים כדי לשנות החלטה של משרד הבריאות נגד עסק בגלל ליקויי תברואה שגרמו להתפתחות מחלות אצל טועדים.		
נבחרי ציבור – שלטון מקומי						
2010	ישראל סדן ראש עיריית חדרה אברהם בלדב סגן ראש עיריית חדרה אריה גמליאל סגן ראש עיריית חדרה מרדכי אנגל חבר מועצת עיריית חדרה יואל יהושע חבר מועצת עיריית חדרה	ישראל סדן: מחן טובות הנאה מהוות שוחד בחירות ואי-פרסום הסכמים קואליציוניים אברהם בלדב: מחן שוחד ואי-פרסום הסכמים קואליציוניים אריה גמליאל: מחן שוחד ואי-פרסום הסכמים קואליציוניים מרדכי אנגל: קבלת שוחד ואי-פרסום הסכמים קואליציוניים יואל יהושע: קבלת שוחד ואי-פרסום הסכמים קואליציוניים		נקבע כי בעת המגעים להרכבת הקואליציה העירונית בעיר ערכו סדן וסגניו שלושה הסכמים שונים ונפרדים לצירוף מועמדים לקואליציה שבראשה עמד סדן. בהסכמים אלה הבטיחו הנבחרות שונות (לרבות קבלת כספים, משרות וטובות הנאה אחרות), ואלה מהוות נתינת שוחד – כל אלה בלי שהסכמים הובאו לידיעת הציבור.	לגבי כלל הנאשמים: לא הוטל קלון. נקבע כי אין חיקוק ספציפי המסמך את בית המשפט הגזר בית הדין: 15.11.2006. ע"פ 1224/07 אברהם בלדב נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 10.2.2010).	מדינת ישראל נ' יעקב ליצמן. הרשעה על פי הסכם הטיעון. גזר הדין טרם ניתן.

שנת ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2010	עודד המאירי ראש עיריית צפת	מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה, ניסיון לקבל דבר מה במרמה וזיקה פרטית (הסדר טיעון)	מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה, ניסיון לקבל דבר מה במרמה וזיקה פרטית (הסדר טיעון)	נקבע כי בתפקידו כיו"ר הוועדה המקומית פעל לקידום בנייה ולמתן היחסי בנייה בפרויקט בתחום השיפוט של הוועדה בלי לחשוף את דבר קיומו של עניין אישי שלו בפרויקט.	לא הוטל קלון. ערעור המדינה בנושא לא התקבל.	ח"פ (שלום נצרה) 07-1397 מדינת ישראל נ' עודד המאירי (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 14.11.2010 גזר הדין: 20.1.2016
						ע"פ (נצ' 16-03-10004) עודד המאירי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 5.7.2016).
2011	נחן וולוך חבר מועצה וסגן וממלא מקום ראש עיריית חל אביב	הפרת אמונים של עובד ציבור ומתן הודעה כוזבת לפי חוק הכניסה לישראל	הפרת אמונים של עובד ציבור ומתן הודעה כוזבת לפי חוק הכניסה לישראל	נקבע כי בעת ששימש חבר מועצה וסגן וממלא מקום ראש העירייה, חתם על מסמכים שנועדו לקבלת אשרת ביקור בישראל עבור אזרחית מולדבית שבעל עסקים שעימו ניהל קשרים חפץ להזמינה לביקור. הוא חתם על המכתבים ביודעו שתוכנם כוזב. המכתבים שהכילו מידע כוזב הוצגו לגורמים במשרד הפנים המעניקים אשרת ביקור לזרים, ובהסתמך עליהם התקבלו בשבילה אשרות ביקור בישראל.	הוטל קלון. בית המשפט המחוזי קיבל את ערעור המדינה על אי-הטלת קלון על עובד ציבור שהורשע על פי הודעתו בעבירות של הפרת אמונים ומתן הודעה כוזבת וקבע כי יש להטיל קלון.	ח"פ (שלום ח"א) 08/5300 מ.י. פרקליטות המדינה, מחלקה כלכלית נ' וולך (פורסם בנבו, 29.4.2010). עפ"ג (מחוזי ח"א-יפו) 10-06-22556 נחן וולוך נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 20.6.2011 גזר הדין: 21.2.2017

שנת ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2013	פאר ויסנר חבר מועצה וסגן ראש עיריית תל אביב	זיוף מסמך בכוונה לקבל באמצעותו דבר, שימוש במסמך מזויף וקבלת דבר במרמה (לפי פסק הדין טרם ביטול ההרשעה).	זיוף מסמך בכוונה לקבל באמצעותו דבר, שימוש במסמך מזויף וקבלת דבר במרמה (לפי פסק הדין טרם ביטול ההרשעה).	נקבע כי בעת ששימש סגן ראש העירייה זייף חוזה שכירות לנכס בבעלותו במטרה לשנות את סיווגו של הנכס מעסקים למגורים.	הוטל קלון, למרות ביטול ההרשעה בית המשפט קיבל את ערעור המדינה בשאלת הקלון וקבע כי הפיכת קלון לאי-קלון רק כדי שמועמד כלשהו יוכל להמשיך בקריירה הציבורית שלו מעקרת למעשה מתוכנו את הרציונל שבבסיסו.	ח"פ (שלוס ח"א) 31468-01-11 מדינת ישראל נ' להב ואחי (פורסם בנבו, 11.10.2011). ביטול ההרשעה: 25.5.2012 עפ"ג (ח"א-י"פ) 2699-07-12 מדינת ישראל נ' ויסנר (פורסם בנבו, 6.3.2013).
2013	מוטי מלכה ראש עיריית קריית מלאכי	הטרדה וקבלת טובות הנאה (הסדר טיעון)	הטרדה וקבלת טובות הנאה (הסדר טיעון)	נקבע כי בעת ששימש ראש עירייה הטריד שחי נשים; קיבל טובת הנאה מחברה קבלנית; ובתפקידו כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דן בהנפקת היתרים לאותה חברה קבלנית, ולשם כך השתתף בהצבעות הנוגעות לעניין זה, ובלוי שמצא לנכון לדווח על קשרים אלו.	לא הוטל קלון. נקבע כי הנאשם יתפטר מתפקידו כראש עיריית קריית מלאכי ולא יתמודד בבחירות הקרובות לראשות העירייה, שאם לא כן תהיה החביעה רשאית לעתור לבית המשפט כדי לקבוע כי דבק קלון במעשיו והנאשם לא יתנגד לקביעה זו.	ח"פ (באר שבע) 54232-01-13 מדינת ישראל נ' מוטי מרדכי מלכה (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 21.3.2013 גזר הדין: 9.6.2013



שנת ההכרעה המשפטית	שם הופקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2013	חליל קאסם ראש עיריית טירה		מעשה מגונה ומעשי שחיתות ושחד	נקבע כי שוחד אינו חייב להיות כסף או שווה כסף. כל טובה הנאה יכולה להיחשב שוחד ובלבד שניתנה "בעד פעולה הקשורה בחשקידו" של עובד הציבור; כמו כן נקבע כי כוח רב הופקד בידי קאסם והוא ניצל אותו למטרות פרטיות אגב פגיעה בציבור.	לא הוטל קלון. נקבע כי אין מקום לקביעה כללית של בית המשפט שבדק קלון במעשיו של נאשם שהורשע. קביעה בדבר קלון צריכה להיעשות רק כאשר יש לדבר השלכה מיידית, כגון שיביא להפסקת כהונה או למניעות מהתמודדות על משרה כזו או אחרת. מאחר שקאסם אינו מחזיק במשרה ציבורית כלשהי מאז חדל מלמשש ראש עיריית טירה, אין מקום לקבוע קלון.	ח"פ (כפר טבא) 10-09-30737 מדינת ישראל פרקליטות מחוז המרכז נ' חליל קאסם (פורסם בנבו). הכרעה הדין: 8.7.2013. גזר הדין: 25.12.2013.
2014	אהוד אולמרט ראש עיריית ירושלים	אהוד אולמרט פרשת הולילנד ופרשת הזרע	אהוד אולמרט: קבלת שוחד (בפרשת הזרע) אורי לופוליאנסקי: קבלת שוחד אורי שטרית: קבלת שוחד אליעזר שמחיוף: קבלת שוחד אברהם פיינר: קבלת שוחד	נקבע כי חרף ההתנגדויות, הפרויקט אושר בידי ראש עיריית ירושלים אהוד אולמרט, יחד עם יו"ר הוועדה המקומית לחכנון ובנייה אורי לופוליאנסקי, ובהתאם להמלצות מקצועיות של עובדי ציבור, שהורשעו אף הם בפרשה.	אהוד אולמרט: הוטל קלון. בשנת 2018 הגיש אולמרט בקשת חנינה ומחיקת הרישום הפלילי אך בסופו של דבר משך אותה. אורי לופוליאנסקי: הוטל קלון. אורי שטרית: לא הוטל קלון. אליעזר שמחיוף: הוטל קלון. אברהם פיינר: לא הוטל קלון.	ח"פ (י"ם) 16-01-38168 מדינת ישראל נ' אולמרט ואח' (פורסם בנבו). הכרעה הדין: 2.2.2016. גזר הדין: 10.2.2016. ע"פ 14-4456 אביגדור קלנר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 29.12.2015). ע"פ 14/5270 מדינת ישראל נ' אהוד אולמרט (פורסם בנבו, 24.2.2016).

שנת ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2014	שלומי לחיאני ראש עיריית בת ים		מרמה והפרת אמונים	נקבע כי נטל כספי ציבור וניצל שררה. עוד נקבע כי פעילותו נעשתה בעת שהיה מודע לפסול במעשיו ובזמן שהיה בניגוד עניינים מהותי בין חובותיו כראש עירייה לבין האינטרסים האישיים שלו כאיש עסקים פרטי וממחר העדפת ענייניו הפרטיים.	הוטל קלון.	ח"פ (תל אביב יפו) 13-10-2906 מדינת ישראל נ' לחיאני (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 26.5.2014 גזר הדין: 30.9.2014 עפ"ג (ח"א) 14-11-34767 מדינת ישראל נ' שלמה לחיאני (פורסם בנבו, 27.4.2015). רע"פ 3292-15 שלמה לחיאני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 17.11.2015).
2014	יצחק רוכברגר ראש עיריית רמת השרון		רישום כוזב במסמכי תאגיד ומרמה והפרת אמונים בתאגיד	נקבע כי קיבל החזר הוצאות בגובה עשרות אלפי שקלים.	הוטל קלון.	ח"פ (תל אביב יפו) 13-05-37164 מדינת ישראל נ' יצחק רוכברגר (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 28.12.2014 גזר הדין: 31.5.2015
2015	שמעון גפסו ראש עיריית נצרת		קבלת שוחד בנסיבות של התניית שוחד	נקבע כי אנשיו דרשו מחבר מועצה מטעם מפלגת קדימה להתפטר מהמועצה ואם לא יעשה כן תפוטרו רעייתו מעבודתה בחברה לפיתוח נצרת עלילת בע"מ.	הוטל קלון. בית המשפט המחוזי לא הטיל קלון בשל שיהוי בהגשת כתב האישום וראשונות ההרשעה בלקיחת שוחד על דרך ההתניה. בית המשפט העליון קבע כי במעשים דבק קלון.	ח"פ 13-06-37380 מדינת ישראל נ' גפסו ואחי (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 19.2.2015 גזר הדין: 26.4.2015 ע"פ 3295/15 מדינת ישראל נ' שמעון גפסו (פורסם בנבו, 31.3.2016).

שנת ההכרעה המשפטית	שם וחפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2015	צבי בר ראש עיריית רמת גן	קבלת שוחד, הפרת אמונים והלבנת הון	קבלת שוחד, הפרת אמונים והלבנת הון	נקבע כי קידם במטרת חפקידו, במישרין ובעקיפין, מיזמי נדל"ן שונים בעיר תמורת שוחד.	אין דיון בקלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 13-01-61784 מדינת ישראל נ' צבי בר (פורסט בנבו). הכרעת הדין: 26.2.2015 גזר הדין: 4.6.2016 ע"פ 4506/15 צבי בר נ' מדינת ישראל (פורסט בנבו, 11.12.2016).
2016	דוד יוסף ראש עיריית אור יהודה	מרמה והפרת אמונים, הדחה בחקירה ועבירות מרובות של הטרדה מינית והתנכלות, כנושם מגונים, שימוש לרעה בכוח משרה והגנבה בידי עובד ציבור	מרמה והפרת אמונים, הדחה בחקירה ועבירות מרובות של הטרדה מינית והתנכלות, כנושם מגונים, שימוש לרעה בכוח משרה והגנבה בידי עובד ציבור	נקבע כי ניצל באופן שיטתי את מעמדו כדי לבצע מעשים מיניים בעובדות העירייה או בנשים שעבדו במוסדות הקשורים לעירייה. עוד נקבע כי נהג להטיב עם הנשים שנעתרו לו ועם מקורביו על ידי מתן טובות הנאה (מחשבים אישיים, שוברי שי מתקציב העירייה, מלגות, העלאה במשכורת וקידום מקצועי). כאשר הנשים לא נעתרו לו, היה מתנכל להן, מנייד אותן בין מחלקות באופן שרירותי ואף מביא לפיטוריהן משיקולים זרים.	אין דיון בקלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 15-07-28768 מדינת ישראל נ' דוד יוסף (פורסט בנבו). הכרעת הדין: 5.12.2016 גזר הדין: 18.12.2016 ע"פ 1087/17 מדינת ישראל נ' דוד יוסף (פורסט בנבו, 20.12.2017).
2017	פרדי מליק סגן וממלא מקום ראש עיריית נשר	קבלת שוחד, שידול למתן שוחד, מרמה והפרת אמונים	קבלת שוחד, שידול למתן שוחד, מרמה והפרת אמונים	נקבע כי ניצל את מעמדו וכוחו כעובד ציבור בכיר בעירייה ואח האמון שניתן לו על ידי הציבור מתוקף חפקידו אלו לצורך קידום ענייניו האישיים. עוד נקבע כי אין עסקינן במעידה מקריה או בכישלון חד"פעמי, אלא בריבוי מעשים שביצע הנאשם מדי חודש בחודשו, באופן שיטתי, מאורגן ויוזם; סדרת מעשים שנמשכה על פני פרק זמן של שנים.	אין דיון בקלון.	ח"פ (מחוזי חי"י) 13-05-57551 מדינת ישראל נ' מליק (פורסט בנבו). הכרעת הדין: 12.4.2016 גזר הדין: 6.10.2016 ע"פ 9180/16 פרדי מליק נ' מדינת ישראל (פורסט בנבו, 16.11.2017).

שנה ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2018	גרשון מסיקה ראש המועצה האזורית שומרון	פרשת ישראל ביתנו	גרשון מסיקה ומרדכי (מוצי) דהמן: לא הועמדו לדין לאחר שחתמו על הסכמי עד מדינה.	גרשון מסיקה: לפי עדותו (אשר נחקבלה על ידי בית המשפט), ערך הסכם שוחז עם פאינה קירשנבאום שלפיו בתמורה להקצאת כספים קואליציוניים לחברה לפיתוח השומרון, העביר החברה לפיתוח השומרון כספים לקירשנבאום.	דב ליטבינוף: הוטל קלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 16512-08-17 מדינה ישראל נ' קירשנבאום ואח' (פורסם בנבו, 25.3.2021).
	מרדכי (מוצי) דהמן ראש המועצה האזורית מגילות		דב ליטבינוף: הפרת אמונים (הסדר טיעון)	מרדכי (מוצי) דהמן: לפי עדותו (אשר נחקבלה על ידי בית המשפט), נענה לדרישת פאינה קירשנבאום שלפיה בתמורה להקצאת כספים קואליציוניים למועצה, יחזיר דהמן חלק מהכספים לקירשנבאום.	ישראל נ' דוד גודובסקי (27.6.2018).	ח"פ (תל אביב-יפו) 16512-08-18 מדינת ישראל נ' דוד גודובסקי (27.6.2018).
	דב ליטבינוף ראש המועצה האזורית תמר		דב ליטבינוף: נקבע כי אישר תשלום כספים מהמועצה לגורמים פרטיים ביוזעו שהללו מסוגלים לפעול ולהשפיע על העברת תקציבים קואליציוניים ממפלגת ישראל ביתנו למועצה ואף מעריך שהכספים יגיעו לעובדי ציבור נוספים.	דב ליטבינוף: נקבע כי אישר תשלום כספים מהמועצה לגורמים פרטיים ביוזעו שהללו מסוגלים לפעול ולהשפיע על העברת תקציבים קואליציוניים ממפלגת ישראל ביתנו למועצה ואף מעריך שהכספים יגיעו לעובדי ציבור נוספים.	ישראל נ' דב ליטבינוף (30.7.2019).	ח"פ (תל אביב-יפו) 26344-10-18 מדינת ישראל נ' דב ליטבינוף (30.7.2019).
2018	משע דדון ראש המועצה האזורית מטה יהודה	פרשת מגנזי	קבלת שוחד, מרמה והפרת אמונים, שיבוש מהלכי משפט והפרת הוראה חוקית	נקבע כי קיבל כספי שוחד מקבלן בתמורה למתן יחס מועדף בפעולות הקשורות במילוי תפקידו כראש המועצה.	הוטל קלון.	ח"פ (ירושלים) 28921-09-18 מדינת ישראל נ' משע דדון (פורסם בנבו, 21.10.2018).
	פרשת חדמיר		נקבע כי פעל, בתמורה לקבלת כספים, לקדם מכירה של מפעל הנמצא בשטחי המועצה לידי בעל עסקים. בנוסף נקבע כי קיים קשר אינטימי עם עובדת מועצה.			

שנת ההכרעה המשפטית	שם וחפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2019	יוסי בן־דוד ראש עיריית יהוד־נווה מונטון ויז'ייר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה	מרמה והפרת אמונים (הסדר טיעון) ויצוין כי בשנת 2012, בעת ששימש ראש העירייה, הורשע במסגרת הסדר טיעון אחר בעבירות בנייה לא־חוקית בהיקף של מאות מ"ר.	מרה והפרת אמונים (הסדר טיעון)	נקבע כי היה במצב של ניגוד עניינים מהותי בעת שפעל בתפקידו כראש העיר וכיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לקדם תוכנית לפרויקט נדל"ן בעיר שהוגשה בידי אותו אדם שהעניק לו סיוע ברכישת המקרקעין.	לא הוטל קלון. בהסכם הטיעון הוסכם כי פרוש מתפקידו במועצת העיר ויתחייב שלא לשוב לחיים הציבוריים, ובהתאם לכך לא יתבקש להטיל עליו קלון.	ח"פ (ראשון לציון) 55460-08-17 מדינת ישראל נ' יוסף בן דוד (פורסם בנבו, 13.5.2019). הכרעת הדין: אין הכרעת דין משום שנטגר בהסדר טיעון.
2020	שמעון שר סגן ראש עיריית נתניה	שונח וניגוד עניינים שעליו לא דיווח (כתב אישום). ¹	שונח וניגוד עניינים שעליו לא דיווח (כתב אישום). ¹	נטען כי בעת ששימש יו"ר הוועדה לתכנון ובנייה של הוועדה המקומית בנתניה והיה חבר בוועדת השניים (ועדת הרישוי), סיכם עם בעלי עניין כי יתמרו כספים למוסדות חורגניים בעיר בתמורה לטיעו מצידו באיחור ובקידום מיזמי נדל"ן.	עדיין לא היה דיון בקלון.	הוגש כתב אישום.

1 ראש העיר, מרים פיירברג, נחקרה גם היא בפרשה זו, בחשד שפעלה בניגוד עניינים בתהליכי תכנון ורישוי לטובת מקורביה ובחשד שקיבלה שוחד. המשטרה הודיעה כי התגבשה תשתית ראייתית להגשת כתב אישום בעבירות של שוחד ושל מרמה והפרת אמונים. ואולם לאחר הליך השימוע החליט פרקליט המדינה כי אף שראש העירייה לא נהגה כמצופה מאדם במעמדו, ההמונה הראייתית שהתגבשה אינה מספיקה להגשת כתב אישום.

שנת ההכרעה המשפטית	שם הופקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בצייבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2021	אייל מושיוב חבר מועצת העיר ראשון לציון	פרשת 1803	אייל מושיוב: הפרקליטות הודיעה כי היא שוקלת להעמידו לדין, בכפוף לשימוע, בעבירות מרמה והפרת אמונים.	אייל מושיוב: נטען כי במסגרת תפקידו בתורה הכלכלית של עיריית ראשון לציון סייע לאנשי עסקים לזכות במרמה במכרזים שהוציאה החברה הכלכלית לביצוע עבודות בעיר, והכול מתוך תקווה גלויה לקבל טובות הנאה פוליטיות.	עדיין לא היה דיון בקלון.	הודעה על הגשת כתב אישום (בכפוף לשימוע).
	ניצן פלג מנכ"ל החברה הכלכלית של ראשון לציון		ניצן פלג: הפרקליטות הודיעה כי היא שוקלת את העמדתו לדין, בכפוף לשימוע, בעבירות של מרמה והפרת אמונים; והפרת חובות נוספות החלות עליו מכוח תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.	ניצן פלג: נטען כי ידע שקבלן שעימו פיתח יחסי עבודה חבירים ניגש למכרז של העירייה במרמה, חתם שמו של קבלן אחר, ולא יידע על כך את ועדת המכרזים ושהוא עשה זאת למרות היותו הגורם המקצועי הבכיר בשיבוט הוועדה ולמרות שמדובר במידע המהותי לקבלת ההחלטה. בכך אפשר פגיעה בהליך המכרזי ובתפקידה הציבורי של ועדת המכרזים.		
	ארנון גלעדי חבר מועצת העיר תל אביב, המשנה לראש העירייה, חבר בוועדת ההנהלה, חבר בוועדה המקומית להכנון ובנייה תל אביב וסמל מקום יו"ר הוועדה, חבר בוועדת המשנה להכנון ובנייה תל אביב		ארנון גלעדי: הפרקליטות הודיעה כי היא שוקלת את העמדתו לדין בכפוף לשימוע בעבירות של מרמה והפרת אמונים ולקייחח שוחד.	ארנון גלעדי: נטען כי פעל לקידום מיזמי נדל"ן והביא לפתרון בעיות שהתעוררו בפרויקטים בעודו נמצא בניגוד עניינים חמור. בנוסף, ביקש כספים משלושה יזמי נדל"ן שסייע להם בקידום הליכים חכנוניים מול גורמי מקצוע בעיריית תל אביב ובוועדות החכנון.		
2021	איחמר שמעוני ראש עיריית אשקלון לשעבר		קבלת שוחד, הפרת אמונים, הלבנת הון ועבירות מס	נקבע כי רקס יחד עם אחרים הוכנית לגיוס כספים עבור מצדדים שלישיים, שבשל מעמדו ותפקידו היה מנוע מלקבלם או הייתה אפשרות ממשית שיהיה מנוע מלקבלם.	הוטל קלון.	ח"פ (תל אביב י"פ) 17-02-12935 מדינת ישראל נ' איחמר שמעוני (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 11.11.2019 גזר הדין: 24.1.2021



שנת ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
עונדי ציבור						
2011	יעקב (ג'קי) מצא מנהל רשות המיסים לשעבר.	פרשת השחיתות ברשות המיסים	מרמה והפרת אמונים, סיוע למתן שחוד (הסדר סיועון)	נקבע כי אפשר למאכזרים לחדור לרשות המיסים לצורך קידום מועמדותו לתפקיד מנהל הרשות. לשם כך הבטיח, עוד בטרם מונה לתפקיד, לגורם חיצוני לקדם עובדת של רשות המיסים שאותו גורם חפץ ביקרה.	הוטל קלון.	ח"פ (מרכז) 09-07-6366 מדינת ישראל נ' יעקב (ג'קי) מצא ואח' (פורטס בנבו). הכרעה הדין: 9.1.2011. גזר הדין: 30.1.2011.
2011	דוד ואנונו מנהל היחידה הארצית לאכיפה וגבייה, רשות המיסים		קשירת קשר לפשע, קבלת שוחד, העלמת מס במרמה ושיבוש מהלכי משפט	נקבע כי פעל להשגת טובות הנאה לעצמו ולמקורביו מתוך ניצול גישתו למידע הקיים במשרדי רשות המיסים ומעמדו הבכיר.	אין דיון בקלון.	ח"פ (ח"א) 11-03-18580 מדינת ישראל נ' דוד ואנונו (פורטס בנבו). הכרעה הדין: 5.9.2011. גזר הדין: 14.9.2011.
2015	ערן מלכה קצין במשטרת ישראל בדרגת רב-פקד; ראש צוות ביחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית	פרשת רוח דוד ורונאל פיטר	גילוי בהפרת חובה; מרמה והפרת אמונים; הוצאת מסמך ממשמורת; שיבוש מהלכי משפט; קבלת שוחד; קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות וניסיון לקבלת שוחד	נקבע כי קשר עם עורך דין פרטי, ובמסגרת זו העביר לעורך הדין שלא כדין מידע מחקירות סמויות וגלויות, נוסחי שאלות מתוך חקירות עמידות, התראות על מעצרים צפויים וכו'. המידע הועבר בחלקו לצדדים שלישיים בעבור חשלוט, שבו החלקו מלכה ועורך הדין, או בתמורה לכך שישכרו את שירותיו המשפטיים של עורך הדין. בחלק מהמקרים, מלכה ועורך הדין הציגו מצגי שוא בפני נחקרים פוטנציאליים בדבר חקירות אשר כביכול מתנהלות בעניינם על מנת לקבל טכומי כסף גדולים בתמורה לכך שיסייעו לאותם נחקרים לכאורה. כתוצאה מכך, נפגעו חקירות שנוהלו על ידי המשטרה ויחידות אכיפה אחרות.	אין דיון בקלון.	ח"פ (ירושלים) 15-07-44139 מדינת ישראל נ' ערן מלכה (20.9.2015). ע"פ 7470/15 ערן מלכה נ' מדינת ישראל (פורטס בנבו, 9.5.2016).

שנה ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2017	יצחק אוחנה מנהל מחלקת בחינות והסמכה ברבנות הראשית	פרשת הרבנים	יצחק אוחנה: מתן מעודה כוזבת, מרמה והפרת אמונים ושבוט שקר אהרן גוטסדינר: מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות, סיוע לקבלת דבר במרמה, זיוף מסמכים ותעודות.	נקבע כי הרבנות הראשית לישראל הנפיקה אלפי מעודות השכלה תורנית גבוהה לאנשי כוחות הביטחון כדי שיהיו זכאים להטבות שכר. לשם השלמת התנאים זויפו מסמכים ודווחו דיווחי כזב לרשויות כדי ליצור מראית עין שמסלול הלימודים עומד בתנאים הנדרשים. נקבע כי עובדי הציבור היו שותפים, ברמות שונות, למעשי המרמה.	יצחק אוחנה: הוטל קלון.	ח"פ (י"ם) 260/08 מדינת ישראל נ' רונטל ואח' (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 9.4.2014. גזר הדין: 29.9.2014
2017	יונה יחיאל מצגר הרב הראשי לישראל ויו"ר מועצה הרבנות הראשית לשעבר		ליקחת שוחד, מרמת מס, קבלת דבר במרמה ושיבוש הליכי משפט	נקבע כי במהלך שנות כהונתו של הנאשם כרב ראשי, הוא ביצע עבירות שוחד רבות ועבירות נוספות חוץ שהוא פועל במסגרת תפקידו ומנצל את מעמדו הרם. כמו כן נקבע כי במהלך ביצוע העבירות וכחוצאה מהן קיבל סכומי שוחד.	הוטל קלון.	ח"פ (י"ם) 15-10-21629 מדינת ישראל נ' מצגר (פורסם בנבו, 23.2.2017). ע"פ 17-2021 יונה יחיאל מצגר נ' מדינת ישראל (30.4.2017).

שנת ההכרעה המשפטית	שם ותפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2017	דן כהן דירקטור בחברת החשמל	פרשת סימנס	דן כהן: קבלת שוחד (הסדר טיעון)	נקבע כי טובות ההנאה שנטלו בכירים בחברת החשמל מחברה בינלאומית מהווים השלומי שוחד. כמו כן נקבע כי השוחד שולם במטרה להטות את הכתרים למטוא פנים בתפקידם ועל מנת שיפעלו לקידום ענייניה של החברה הבינלאומית כספקית לחברת החשמל במכרזים ובהתקשרויות של החברה.	אין דיון בקלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 4004-09 מדינת ישראל נ' דן כהן (30.9.2013).
	דוד ריצ'רד קון משנה למנכ"ל		דוד ריצ'רד קון: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור והלבנת הון (הסדר טיעון)			ח"פ (תל אביב-יפו) 4368-05-16 מדינת ישראל נ' סימנס ישראל בע"מ ואח' (פורסם בנבו, 13.6.2017).
	יונה שוויצר מנהל האגף לתכנון הנדסי וחבר בוועדת המכרזים		יונה שוויצר: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור והלבנת הון (הסדר טיעון)			הכרעת הדין: אין, מכיוון שהתיק נסגר בהסדר טיעון.
	יעקב (יאשה) חאין סגן מנהל אגף הייצור ומשנה למנכ"ל		יעקב (יאשה) חאין: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור והלבנת הון (הסדר טיעון)			
	חיים בר-נר סגן מנהל באגף לתכנון הנדסי		חיים בר-נר: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור והלבנת הון (הסדר טיעון)			
	צבי אייל מנהל מחלקת תכנון מערכות מכניות באגף לתכנון הנדסי		צבי אייל: לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים של עובד ציבור והלבנת הון (הסדר טיעון)			

שנה ההכרעה המשפטית	שם והפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2017	שי משה רכז מודיעין במועצה הלול	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים, עשיית מעשה שעלול להפיץ מחלה ועבירות נוספות	נקבע כי מדובר בפרשה רחבת היקף שבה חרו 17 נאשמים כדי להבריח ביצים מהרשות הפלסטינית לישראל בלי שהביצים עברו הליך בדיקה ומיון ורובי ההמשאיות עברו בידוק ביטחוני, אגב סיכון בריאות הציבור בישראל וביטחונן. נקבע כי משה אפשר את הברחת הביצים שלא עברו בדיקה ומיון משטחי הרשות לתוך ישראל בתמורה לקבלת שוחד.	אין דיון בקלון.	ח"פ 50649-07-12 מדינת ישראל נ' משה ואח' (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 22.8.2017 גזר הדין: 6.11.2017 ע"פ 9852/17 ש משה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 21.1.2019).
2018	דוד גודובסקי מנהל אגף הארגון במפלגת ישראל ביחנה והעוזר של מזכ"לית המפלגה	פרשת ישראל ביתנו	קבלת שוחד, בקשת שוחד והולבנת הון	נקבע כי החנה העברת כספי מדינה לגופים שונים, ובכללם כספים קואליציוניים של מפלגת ישראל ביחנה, בהיקף של מיליוני שקלים, בכך שאותם גופים ישלמו לו, ממור הכספים שהועברו להם, סכומי שוחד ששימשו אותו, אח פאינה קירשנבאום או אח מפלגת ישראל ביחנה.	אין דיון בקלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 16512-08-17 מדינת ישראל נ' דוד גודובסקי (27.6.2018).
2019	אלון חסן יו"ר ועד העובדים של נמל אשדוד	פרשת חברת דנה	מרמה והפרת אמונים ביד עובד ציבור ומרמה והפרת אמונים בחאגיד	נקבע כי בכובעו כיו"ר ועד העובדים הוציא פרוטוקולים של דירקטוריון נמל אשדוד ודוח ביקורת פנימי של הנמל ומסר אותם לחברה שעימה היו לו קשרים, ממור ששם את עצמו בניגוד עניינים מובהק בין האינטרס של הנמל לבין האינטרס של החברה והאינטרס האישי שלו.	לא הוטל קלון.	ע"פ 3817-18 מדינת ישראל נ' אלון חסן (פורסם בנבו, 3.12.2019). ח"פ (מחוזי ב"ש) 3666-06 מדינת ישראל נ' חסן ואח' (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 29.3.2018 גזר הדין: 14.5.2020
		פרשת יצואני הגרוטאות		נקבע כי בכובעו כיו"ר ועד העובדים השתתף בישיבה שנועדה למצוא פתרון לשביחת עובדי הנמל שבמהלכה הופסקה העמסת גרוטאות על אוניות. בפגישה גובש הפתרון שאפשר את חזרתם של עובדי הנמל לעבודת העמסת הגרוטאות, ונקבעו קווים מנחים לעבודת התפקוד על המלאכה ולדרכי הפעולה שיש לנקוט במקרה שתחגלה נפילת פטולה ליט. בשבועות שלאחר מכן חתמו יצואני הגרוטאות על הסכמים עם החברה מושא פרשת חברת דנה לביצוע עבודות הפיקוח, ואשר עימה היו לו קשרים.		

שנת ההכרעה המשפטית	שם וחפקיד בעת ביצוע העבירה	שם הפרשה כפי שהיא מוכרת בציבור	סוג העבירה	פירוט המעשים כפי שקבע בית המשפט או כמפורט בכתב האישום (לפי המאוחר)	פירוט הקלון	מקור
2021	ניסו שחם ניצב: קצין בטגל הפיקוד הבכיר של משרתה ישראל	מרמה והפרת אמונים, מעשה מגונה והטרדה מינית		נקבע כי ניתן להרשע עובד ציבור הנאשם בעבירה של מרמה והפרת אמונים בשל דפוס התנהגות חוזר ונשנה שנהג בו, אף אם כל מעשה ומעשה שעשה, כשלעצמו, אינו מגבש עבירה פלילית ("תזח הצבירה").	אין דיון בקלון.	ח"פ (תל אביב-יפו) 10-13-31283 מדינת ישראל המחלקה לחקירות שוטרים נ' ניסו שחם (פורסם בנבו). הכרעת הדין: 24.4.2018 גזר הדין: 10.2.2020
						ע"פ (תל אביב-יפו) 19-01-23260 מדינת ישראל נ' שחם (פורסם בנבו, 23.9.2019). רע"פ 6477/20 ניסו שחם נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 15.11.2021).
2022	עמרם כנפו סגן ראש עיריית אשדוד וחבר בוועדת המשנה לחכנון ובנייה	עמרם כנפו: קבלת שוחד, הפרת אמונים יצחק דרי: לקיחת וקבלת שוחד, ניהול ספרי חשבונות כוזבים, הלבנת הון, פעולה ברכוש אסור		נקבע כי לנוכח טיב עיסוקיהם הפרטיים של כנפו ודרעי, אסור היה להם בחכלית האיסור להמשיך ולשמש חברי מועצה, לא כל שכן חברים בוועדת המשנה. כנפו ודרעי, אשר אחזו במשרות ציבוריות ונחשבו עובדי ציבור, היו בניגוד עניינים חריף וקיצוני. כמו כן נקבע כי כנפו ודרי קיבלו שוחד בזיקה לשרת פרויקטים נדל"ניים שבננו באותה עת בעיר.	נושא הקלון טרם נדון.	ח"פ (בי"ש) 17-04-28095 מדינת ישראל - פרקליטות מחוז מרכז נ' עמרם כנפו ואח' (פורסם בנבו, 24.2.2022) הכרעת הדין: 24.2.2022 גזר הדין: טרם ניתן



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Perspectives on Government Corruption

Editors:

Edna Harel Fisher | Tamar Hostovsky Brandes | Lital Pillar

Text Editor (Hebrew): Anat Bernstein
Series & Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

Cover photo: shutterstock

ISBN 978-965-519-396-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2022 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

From the Editors

The present collection—*Perspectives on Government Corruption*—presents a broad range of discussions of government corruption in Israel today. Its aim is to conceptualize forms of government corruption, the sorts of damage they cause, and the actions and powers needed to fight them. The collection rests on three foundations: a theoretical introduction; short articles and conversations that reflect a variety of perspectives of experts and people engaged in the struggle; and finally, a quasi-bibliography—a detailed list of cases of government corruption addressed by the Israeli judicial system in the past decade.

The introduction presents the theoretical underpinning and evolution of the term “government corruption,” a typology of damage caused by government corruption, and the evolution of the fight against government corruption in Israel and abroad.

Some of the articles were written by former high-ranking officials in the civil service who, in their professional capacities, were engaged in fighting and preventing government corruption; others were written by civic leaders spearheading the struggle against government corruption. All the participants bring insights from their wealth of experience. Readers will be familiarized with the activity of government officials and institutions specializing in prevention, oversight, increased transparency, and law enforcement, and with leading civil-society organizations that are waging important campaigns against government corruption and on behalf of good governance, responsibility, accountability, transparency, good character among elected and other public officials, and the rule of law and democracy in Israel.

The collection of articles and conversations opens with “A Hole in the Bridge,” by **Orly Levinson-Sela**, former vice-director of the Ombudsman’s Office in the State Comptroller’s Office. The conceptualization of government corruption and the implications of the existence of government corruption for the provision of services to citizens and residents, including the denial of equal opportunity, are well illustrated by Levinson-Sela, who infuses her article with some of her vast experience in the Ombudsman’s Office. In a conversation on grand corruption and the struggle against it, **Amichai Shai**, a retired deputy commissioner of the Israel Police who has also served as a special advisor to the State Comptroller, highlights the importance of the State Comptroller’s oversight and control in helping to prevent the dangers of grand corruption inherent in government systems and to achieve the goals for which public resources are allocated in an optimal, efficient, and high-quality manner. **Aharon Fogel**, former director-general of the Ministry of Finance, talks about political corruption and government systems in Israel. He presents a macroeconomic view of the implications of government corruption and the resultant damage, with emphasis on typical patterns of political processes in these areas and the role of the senior professional echelon in the civil service. In “Israeli Law Applies to the IDF, Too,” **Nili Even-Chen**, founder and executive director of the NPO Revah Naki and former deputy director of the Movement for Quality Government in Israel, focuses on the economic/budgetary side of situations that are liable to degenerate into government corruption, emphasizing the importance of adhering meticulously to the law in the use of public funds in general and the state budget in particular.

Ibrahim Nsasra, who works on behalf of socioeconomic development in Bedouin Arab society, is the owner and chairman of the Tamam Group and founder and chairman of the Tamar Center Negev (an organization that promotes excellence in STEM subjects in Bedouin society). In “Government Corruption in Arab and Bedouin Local Authorities,” he

notes cases of government corruption and the resultant damage in Arab society, and particularly in Bedouin society in the Negev, and shows how this corruption is partly due to the structure of society. Nsasa urges Arab society to denounce government corruption in the understanding that such a denunciation is first and foremost in the interests of Arab society as a core element in ensuring optimal conditions for civil advancement and the development of Arab and Bedouin local authorities. In “From Victimhood to Sobriety,” **Nidal Hayek**, executive director and founder of the Association of Attorneys for Good Governance, highlights the importance of the civic initiative to raise awareness of the struggle for good governance and the prevention of corruption by paying special attention to the situation of the Arab local authorities in view of their inherent potential to promote the interests of Arab society.

The second part of the collection focuses on the principal tools available to the public and to civil society to fight government corruption, the most important one being investigative journalism. This part begins with **Mickey Rosenthal’s** article “Don Quixote Requests the Public’s Help.” Rosenthal, a former Knesset member and investigative journalist, discloses the essence of investigative journalism and the uniqueness of the investigative reporter’s work. In “The Media and Corruption: A Dangerous Dance,” **Itay Ben-Horin**, a strategic consultant and expert on management of media crises, shares insights from his professional experience with the media’s complex standing towards the fight against government corruption in view of processes of change in journalism, the media, and society. He also discusses the threat these processes pose to independent investigative journalism.

Other powerful tools that can be used to expose and oppose government corruption are freedom of information and transparency requirements, which enable the public to oversee elected officials and expose their actions to the disinfectant effects of sunlight. In “The Purifying Effects of Transparency,” **Rivki Dvash**, former head of the Freedom of Information

Unit in the Justice Ministry, describes the evolution of freedom of information, emphasizing its beneficial impact on the public sector with respect to promotion of good governance and the fight against corruption. In “Transparency in the War on Cronyism is Necessary but Insufficient,” **Linor Deutsch**, cofounder and CEO of the NPO Lobby 99, points out the limitations of transparency in exposing corruption, especially in preventing the wealthiest people and their agents from influencing the authorities in order to promote their own interests at the expense of the public interest. Deutsch proposes an important distinction between types of lobbying and criticizes the incomplete regulation of this field in Israel.

The participation of Israeli civil society in the fight against government corruption is manifested in four articles. The two described above, by Even-Chen and Deutsch, also reflect the activity of the organizations headed by the authors. Two other articles draw attention to civic activity in this field overall: “The Fight against Corruption Must Be Waged by All Israeli Citizens in All Areas of Life,” by **Tomer Naor**, chief legal officer of the Movement for Quality Government; and “The Fight against Corruption: An Inside Look,” by **Avia Alef**, chair of the TLM Anti-Corruption Movement, and **Omer Makayes**, CEO of the TLM Anti-Corruption Movement and its legal advisor. These articles present in great detail the wide-ranging struggle of Israeli civil society for the character of government agencies, for good governance, and against instances and patterns of government corruption. Through the perspectives of people engaged in the ongoing struggle, the authors give us an overview of the fight against government corruption. Naor discusses the importance of mobilizing the entire population to oppose government corruption and details the difficulties that result from identifying the fight against corruption with one particular side of the political map. Alef and Makayes conceptualize the implications of contending with corruption and describe these efforts in a tangible, real way by relating them to the theoretical aspects presented in the introduction to the collection.

In the last part of the article collection, readers are introduced to deontological principles relevant to government corruption and the importance of the struggle against it. In “Have You Killed and Also Taken Possession?” Rabbi **Yuval Cherlow**, head of the Tzohar rabbinical organization’s Center for Jewish Ethics, depicts the struggle against government corruption in Judaism, the Bible, and prophetic writings and considers the significance of the fight against government corruption for the religious population. Prof. **Mordechai Kremnitzer**, the academic leader of the Israel Democracy Institute’s program on the fight against public corruption, drew up key policy recommendations on the subject for the IDI; over the years, his recommendations have had a substantial beneficial impact on anti-corruption efforts in Israel. In a sort of conclusion to the collection, Kremnitzer highlights the connection between the fight against government corruption and a stable democracy based on public trust in government authorities, as well as the challenges posed by populism to the fight against government corruption.

The third foundation of the collection is “In Lieu of a Bibliography.” In a succinct yet detailed manner, it presents cases of government corruption in Israel that have been uncovered and investigated in the past decade, and for which indictments have been issued or a court decision has already been handed down. The quasi-bibliographical picture painted by the detailed list of civil servants and elected officials in central and local government, complete with names and places, and especially acts, penalties, and decisions regarding moral turpitude, is an interplay of darkness and light—discomfort with the scope of the problem and the severity of the acts, but also optimism in view of the disclosures, the determination of the people safeguarding the public interest, and the commitment of those dedicated to the uncompromising struggle against government corruption.

The collection is designed to provide up-to-date tools for public discussion of government corruption, instances of it, and the damage it causes; to

acquaint readers with the complexity of the fight against government corruption; and to offer a new understanding of the profound importance of an incessant, tenacious struggle against corruption for the sake of Israeli society and for the sake of each and every citizen. We hope readers find clarity and insights with which to strengthen and advance Israeli society.

Edna Harel-Fisher, Dr. Tamar Hostovsky Brandes, Lital Piller

June 2022

מדוע המאבק בשחיתות שלטונית הוא אינטרס של כל אזרחית ואזרח? מדוע שחיתות-על קשה לזיהוי? מדוע המאבק בשחיתות שלטונית מורכב כל כך? כיצד מאיימת שחיתות שלטונית על המשטר הדמוקרטי? כיצד מסייעים שקיפות וחופש המידע למאבק בשחיתות שלטונית? מהו זרע הרע הטמון ביחסי הון-שלטון? מהי דמותו של העיתונאי החוקר, ומהו ייחודה של תקשורת חוקרת? מדוע עיתונות חוקרת חיונית לשמירה על החברה מפני שחיתות שלטונית?

שאלות אלה ורבות אחרות נדונות בקובץ זה, שייחודו במגוון נקודות המבט של הכותבים והכותבות שנתקבצו אליו. לקוראים מזומנת אפשרות להתוודע לתובנות מקצועיות ומעשיות מניסיונם העשיר של בכירי השירות הציבורי בעבר ושל ראשי הנאבקים לטובת קיומה של חברה הוגנת, למען שוויון לפני החוק ומינהל תקין ונגד שחיתות שלטונית, בין היתר, באמצעות עיתונות חוקרת, קידום ההגנה על שלטון החוק, שקיפות וחופש מידע. נוסף על כך, הקובץ מציע עיון תאורטי

במושג "שחיתות שלטונית" ובתהליכים שהובילו להתפתחות המאבק בה; עיון בגישת היהדות לשחיתות שלטונית; דיון באיום שטמון בשחיתות שלטונית לחברה דמוקרטית ולעקרונות השיטה הדמוקרטית; ופירוט מאיר עיניים (ומעציב) של פרשיות השחיתות השלטונית בישראל בעשור האחרון.

הקובץ נועד להקנות כלים עדכניים לדיון הציבורי בנושא השחיתות השלטונית, מופיעה ונזקיה, היכרות עם מורכבות המאבק בשחיתות השלטונית והבנה מחודשת של החשיבות העמוקה שיש למאבק מתמיד ועיקש כנגדה, לטובתה של החברה הישראלית ולטובתם של כל אזרח ואזרחית במדינה. תוכני הקובץ יכולים לשמש את העוסקים בעשייה ציבורית או חינוכית לשיח רב-ממדי, הן תאורטי והן פרקטי, במושג "שחיתות שלטונית" ובאופן שהיא מתקיימת בו בעת הנוכחית בישראל. אנו תקווה כי קוראיו וקוראותיו ימצאו בו הארות, תובנות ותועלות לקידום החברה הישראלית ולחיוזקה.

מחיר מומלץ: 64 ש"ח

יוני 2022

מסת"ב: 1-396-519-965-978

www.idi.org.il



0 4500001278 3

450-1278 דאנאקוד