

יוני 2008

אייר התשס"ח

גיליון מס' 9



עיונים בביטחון לאומי

שחיתות שלטונית בישראל



עיונים בביטחון לאומי מס' 9

שחיתות שלטונית בישראל



המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

ISSN 1565-5482

"עיונים בביטחון לאומי"

עריכה: פנחס יחזקאלי ואיל גובר

עריכה לשונית: חוה אתגר

עיצוב עטיפה: סלעית סלע

המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

ראש המרכז: פרופסור ארנון סופר

המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל, פועל במתכונות שונות מאז 2005, כפועל יוצא מהחלטת הממשלה מיום 23 במאי 1976. בהחלטה נקבע, כי על המכללה לביטחון לאומי להיות "המוסד הגבוה ללימוד, לעיון ולמחקר בבעיות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל". קהל היעד של המרכז מונה את הגורמים הבאים: הדרג המדיני-פוליטי; הדרג המקצועי של מקבלי ההחלטות; הדרג האופרטיבי ומעלה במערכות הביטחון הלאומי; תלמידי המכללה לביטחון לאומי כמשפיעים עתידיים; אנשי אקדמיה בכירים ואנשי תקשורת; מכוני מחקר אקדמיים וסמי אקדמיים; המוסדות האקדמיים ומוסדות מקבילים הפועלים בתוך ממסדי הביטחון הלאומי בחו"ל.

תחומי העיסוק של המרכז כוללים את התחומים הבאים: גיאואסטרטגיה וביטחון לאומי; שילוביות ושיתוף פעולה בין ארגוני ובין משרדי; הגדרות ותפיסות חדשות של ביטחון לאומי; שחיתות שלטונית וביטחון לאומי; חוסן לאומי בעימותים מוגבלים; היבטים של טרור ופשעה (תוך מתן דגש על הקשר הייחודי הישראלי); וסוגיות של ביטחון פנים.

במסגרת המרכז פועלים כעשרים עמיתי מחקר מהארץ ומחו"ל. פרסומי המרכז מגוונים וכוללים ספרים בתחומים שונים של הביטחון הלאומי; ואת כתבי העת "ביטחון לאומי" ו"עיונים בביטחון לאומי". בנוסף, שותף המרכז עם גלי צה"ל ומשרד הביטחון - ההוצאה לאור בהכנת "סדרת הביטחון הלאומי" במסגרת האוניברסיטה המשודרת.

המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל. מחנה דיין, גלילות, ד"צ 02624,

צה"ל, טל': 03- 5482336, דוא"ל: indc-research@idf.gov.il



המרכז למחקר
של
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

שחיתות שלטונית בישראל

החומר מתבסס על סדנאות בנושא שחיתות שלטונית
שקיימה המכללה לביטחון לאומי בשיתוף המרכז לאתיקה
במשכנות שאננים בירושלים, בשנים 2006 ו- 2007

יוני 2008, אייר התשס"ח

שחיתות שלטונית (Political Corruption)

"כל מעשה של עובד ציבור נבחר או ממונה, החורג מהגדרות התפקיד ומהנורמות המקובלות בחברה, למען השגת תועלת שאינה קשורה בהגדרת תפקידו"¹.

סוגי השחיתות השלטונית ומרכיביה

מרכיביה	סוג השחיתות
עבירות פליליות המכוונות כלפי התנהגות מושחתת של עובדי ציבור, כמו: שוחד, סחיטה, גניבה, שוועת שקר, קבלת מתנות אסורות, הפרת אמונים, קבלת החלטות שלטוניות מסיבות זרות, עבירות על חוק המפלגות כמו קבלת תרומות אסורות, מתן עדות שקר, הדחת עדים ושיבוש הליכי משפט, פעולה מצד איש ציבור כאשר הוא מצוי בניגוד עניינים וכדומה; ועבירות פליליות של ניצול כוח המשרה לרעה, כמו הטרדה מינית ו/או קיום יחסי מין בין ממונה לכפוף. מרכיביה של שחיתות השחורה יכולים להיות גם עבירות אתיות במדינות שהתרבות שלהם מייחסת חשיבות רבה לנורמות שלטוניות והסנקציות האתיות ברורות (כמו למשל, התפטרות שרים הנחשדים בעבירות).	שחיתות שחורה": התנהגות שלילית בלתי נסבלת מבחינה ציבורית, הזוכה לגינוי כולל של נבחרים הציבור, עובדי הציבור והציבור כאחד, ולהסכמה של כולם בצורך להעניש את המבצעים.

¹ Arnold Heidenheimer and Michael Johnston (eds.) **Political Corruption – Concepts and Contexts**, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2000).

מרכיב	סוג השחיתות
איסורים פליליים ומשמעתיים, שמטרתם בעיקר לקבוע נורמות כלליות, והם בעייתיים להוכחה ולהרשעה. לדוגמה, העבירות הפליליות של "הפרת אמונים" או "היזק לציבור"; או העבירה של "התנהגות בלתי הולמת" המצויה בקודקסים משמעתיים רבים. גם סוגיית המינויים הפוליטיים נמצאת עדיין בתחום ה"אפור" הזה.	"שחיתות אפורה": מצויה ב'אזור' האתי-מוסרי, ו"מכוסה" רק חלקית על ידי החוק הפלילי
שחיתות האפורה" באה לידי ביטוי גם באיסורים אתיים הקשורים לניצול כוח המשרה לרעה, כמו: קבלת החלטות שלטוניות מסיבות זרות; "נפטיזם", "שלל" ("Spoils System") (המכונה גם שחיתות פטריוטית"), פרוטקציה שלטונית, קבלת החלטות על ידי אנשי ממשל, גם אם לגיטימיות לכאורה, המנוגדות לאינטרס הציבורי באופן לגיטימי לכאורה, למען השגת מטרות זרות וכדומה.	"שחיתות אפורה" (המשך)
מעשים כגון: שיחות טלפון פרטיות בעבודה; ניצול רכוש פעוט ערך של המעביד למטרות פרטיות.	שחיתות לבנה": מעשים גבוליים שכיחים שאין מענישים בגינם, אם כי ניתן לראות בהם פגם מוסרי או אסתטי. מעשים כאלה נסלחים ברובם ועשויים לקבל לגיטימציה.

תוכן העניינים

7	על הסכנה בשחיתות שלטונית יצחק זמיר
15	השחיתות כאיום אסטרטגי מספר אחד על ישראל יוסי שריד
19	שחיתות פוליטית בישראל – התפתחות, שינויים מאפיינים אסף מצקין
37	מינויים פוליטיים כביטוי לשחיתות שלטונית יצחק זמיר
47	כשלים במערכת הבלמים והאיזונים של הרשות המבצעת בישראל ד"ר ירון זליכה
55	היועץ המשפטי לממשלה והמאבק בשחיתות השלטונית מני מזוז
69	מאבק המשטרה בשחיתות – יכולות, מגבלות ודילמות משה נגבי
75	מאבק המשטרה בשחיתות משה מזרחי

85 שיח אודות בית המשפט אל מול טענות בדבר שחיתות ציבורית
דורית ביניש

95 שחיתות שלטונית – הפרדיגמה שלא הכרתם
ראובן ריבלין

על הסכנה בשחיתות שלטונית

יצחק זמיר

מהי שחיתות ואיך היא מתקשרת לביטחון לאומי?

לאחרונה מצאתי את עצמי חושב על השאלה הזאת פעמיים. בפעם הראשונה חשבתי עליה כאשר פנו אליי וביקשו ממני לארגן את הסדנה לשחיתות שלטונית, במסגרת המכללה לביטחון לאומי. בפעם השנייה חשבתי עליה כאשר נאמר לי כי בסדנה זאת כדאי להדגיש את הקשר בין השחיתות השלטונית לבין הביטחון הלאומי. נתתי לעצמי שתי תשובות, שאני רוצה להביא בפניכם באמצעות שני סיפורים.

הראשון מתייחס לשופט ידוע בבית המשפט העליון של ארצות הברית ושמו פליקס פרנקפורטר. הוא מספר שבא אליו תלמיד תיכון ואמר לו: אני מבקש להיות משפטן והשאיפה שלי היא להגיע לבית המשפט העליון. מה היית מייצץ לי לעשות כדי שזה יתגשם? השופט השיב לו: אם אתה באמת רוצה להגיע למשרה רמה כזאת, אני מציע לך ללמוד ספרות וגם מדע המדינה, היסטוריה וסוציולוגיה. ואתה יודע מה, אם תלמד קצת משפטים זה לא יזיק לך. המסר היה, בעצם, לכל מי שרוצה להיות בעמדה של מנהיגות ולא רק לטכנאי במקצוע: לא מספיק לדעת את הכללים של המקצוע. אם עוסקים במקצוע מסוים, מטבע הדברים במשך הזמן לומדים את הטכניקה של אותו מקצוע. אך מה שחשוב הוא ראייה רחבה של החיים והתמצאות בבעיות החברה. בשביל משפטן, התפיסה הרחבה הזאת היא דבר חשוב יותר מאשר הידע המקצועי. משפטן שאינו מסתפק בכתיבת חוזי שכירות, אלא רוצה גם לקבוע נורמות חברתיות, צריך תפיסה רחבה. הוא צריך לדעת באיזו חברה הוא חי ומה העיקר בה. אני חושב שהדברים האלה נכונים גם לגבי התלמידים במכללה לביטחון לאומי. אלה הם

אנשים שהגיעו כבר לעמדות הנהגה, והם צריכים לדעת מה הן הבעיות של החברה שבה הם חיים.

הסיפור השני מתייחס לסדרה של דיונים על השחיתות השלטונית, שנערכו במשכנות שאננים. במפגש הראשון שבו הרציתי על מינויים פוליטיים, נשא דברי ברכה מיכאל שילה, שגריר ישראל במדינות אחדות וכעת הוא מנהל משכנות שאננים. הוא פתח ואמר שהממשלה לדורותיה עוסקת כל העת בבעיות של ביטחון ובעיות של כלכלה, אבל מזניחה עניינים חברתיים, היא מזניחה גם את הבעיה של שחיתות שלטונית. אחד המתדיינים היה חבר הכנסת יוסי שריד שחלק עליו. ולמה? הוא חשב שהשחיתות השלטונית הינה עניין מובהק של ביטחון לאומי. כאשר הממשלה מזניחה את עניין השחיתות, היא לא עוסקת כראוי בענייני ביטחון לאומי. הוא הרחיק את עדותו למלחמת העצמאות: במלחמת העצמאות היישוב היהודי ניצח צבאות של שבע מדינות ערב. הניצחון הזה לא היה נס, משום שאנחנו נלחמנו נגד מדינות מושחתות, וכשיש מדינה מושחתת גם הצבא שלה מושחת. שחיתות אינה נגמרת בדרג העליון אלא מתפשטת. צבא מושחת הוא צבא לא מאורגן, לא יעיל וחסר מוטיבציה. זהו צבא חלש, גם אם הוא נראה חזק. לכן השחיתות השלטונית היא עניין של ביטחון לאומי. אם ישראל תהיה מדינה מושחתת, זה ישפיע מיד על הביטחון הלאומי. אכן השחיתות השלטונית היא בעיה חברתית קשה וחשובה, אך בין היתר היא גם בעיה של ביטחון לאומי. זאת אחת הבעיות החשובות ביותר שמדינת ישראל צריכה להתמודד איתן. אילו הייתי מתבקש לרשום את חמש הבעיות הקשות שמאיימות על מדינת ישראל, הייתי כולל את השחיתות השלטונית בתוך הרשימה הזאת.

על דרך המשל אני חושב שאפשר לדמות את השחיתות השלטונית לסרטן שמתפשט בגוף תקופה ארוכה בלי שמודעים לו, וכאשר הוא מתפרץ באופן גלוי בשלב מתקדם, כבר אי אפשר לחסל אותו. אני חושב שאנחנו נמצאים במצב של

התפשטות סמויה של סרטן השחיתות. אם הוא ימשיך להתפתח, הוא יסכן את עצם הקיום הלאומי.

מהי הסכנה בשחיתות? שחיתות שלטונית מאיימת על הדמוקרטיה, בין היתר משום שהיא מערערת את האמון בשלטון. אם אנו יודעים שיש שחיתות שלטונית, אנו לא סומכים יותר על המנהיגות, בין היתר משום שאנו חוששים שגם החלטות שלה נגועות בשחיתות. במצב כזה הציבור עלול להתייאש מן השלטון הנבחר, ולחפש מנהיג חזק שיקבל יד חופשית לטהר את השלטון. מנהיג כזה, במאבק שלו נגד מנגנונים מושחתים, עלול להרוס גם את הדמוקרטיה.

מדברים כל הזמן על הסכנה שמדינת ישראל תידרדר למצב של מדינת עולם שלישי. מה באמת מאפיין מדינות עולם שלישי? הציבור הרחב במדינות כאלה מאמין שהשלטון משרת קבוצה קטנה של אנשים מושחתים. זהו משטר שהוא רוצה להחליף. המשטר הזה הוא כמובן לא יעיל: הוא מקבל החלטות, לא משיקולים ענייניים אלא משיקולים אישיים: הוא ממנה אנשים לא מתאימים; הוא נותן רשיונות או זכיונות לגופים לא טובים, וכל המערכת של השירות לציבור נהרסת. שחיתות שלטונית לא יכולה לתפקד בתוך בועה. היא משחיתה את החברה, למשל בשל ההכרח לתת שוחד כדי לקבל שירות. תחת שלטון כזה תחושת הכבוד לחוק נהרסת, כך גם תחושת הסולידריות והאחריות כלפי החברה. כששלטון מושחת, מה טעם לשלם מיסים או לשרת בצבא? כל אחד לעצמו. בסופו של חשבון, מדינה כזאת מתקיימת ברמה נמוכה של שירותים, ובאווירה של דמורליזציה, מלבד קבוצה קטנה של מקורבים לשלטון, שחיה ברמה גבוהה הרבה יותר מכל השאר. שלטון כזה מתפורר בהדרגה מבפנים. בהזדמנות הציבור יחליף אותו או שכוח חיצוני ימוטט אותו. אך אם השחיתות כבר היכתה שורשים בציבור הרחב, קשה מאוד, אם לא בלתי אפשרי, לעקור אותה, אפילו כאשר השלטון מתחלף. הבעיה הקשה היא שהשחיתות מכרסמת באופן איטי וסמוי, ועד שהיא מתפרצת באופן גלוי ונרחב, הציבור מתקשה להבחין בה ואפילו משלים עם המצב. לכן צריך להתריע נגד סכנת השחיתות

בשלב מוקדם ולנקוט אמצעים חריפים, כדי לעקור אותה מן השלטון ומן החברה.

כדי להילחם בשחיתות חשוב להגדיר אותה או לתאר אותה, כדי שקל יהיה לזהות אותה. לצורך זה נעמוד תחילה על מקור המילה. בספר בראשית נאמר: "ויאמר אלהים לנח קץ כל-בשר בא לפני כי מלאה הארץ חמס מפניהם והנני משחיתם את הארץ" (בראשית ו', יג); ונאמר שם גם: "לפני שחת ה' את סדום ואת עמורה" (בראשית יג, י). מהי משמעות ההשחתה כאן? הרס והשמדה. כיום המשמעות המקובלת של שחיתות היא קלקול המידות. מעניין שבתנ"ך המשמעות הזאת של השמדה והרס קשורה לקלקול המידות. זוהי בעצם גם המשמעות של שחיתות כיום: קלקול המידות המוביל להרס.

כשאנו מדברים על שחיתות, האם אנו מגבילים את התופעה של שחיתות רק לשלטון? בפרשות נח וסדום ועמורה הייתה השחיתות נפוצה אצל כולם. היא יכולה להופיע בכל מסגרת. יש שחיתות בעסקים ובחברות כלכליות, ויש גם שחיתות במשפחה. השחיתות היא בעצם תופעה אנושית, שיכולה לתפוס אדם בכל מקום, בכל זמן ובכלל זה גם בשלטון.

מדינת ישראל חתומה על אמנה בינלאומית למלחמה בשחיתות. באמנה הזאת יש שני חלקים – שחיתות שלטונית ושחיתות בעסקים. זה מעניין וזה גם הגיוני, משום ששחיתות בשלטון ושחיתות בעסקים לא רק קשורות אחת לשנייה, אלא אף מזינות אחת את השנייה. אין שחיתות בשלטון אם אין שחיתות בעסקים. אלה הם שני צדדים של אותו המטבע. מי שכתב את האמנה הבין זאת ואמר שחייבים להילחם בשני הצדדים: צריך להילחם הן בשחיתות בעסקים והן בשחיתות בשלטון.

מהי שחיתות שלטונית? אין הגדרה ברורה ומוסכמת, אבל יש הגדרה מקובלת: שחיתות שלטונית היא שימוש בכוח השלטון, במשרה או בתפקיד, לטובת

אינטרס פרטי. כל משרה ותפקיד בדמוקרטיה מוטלים על אדם, כדי שישתתף את החברה. נותנים לו סמכויות וכוח כדי לשרת את האינטרס הציבורי, כנאמן של הציבור. אם הוא משתמש בכוח כדי לשרת אינטרס פרטי (לרבות אינטרס של מקורב, חבר או בן משפחה) הוא אינו ממלא את תפקידו כנדרש. להיפך, הוא מועל בנאמנות ופועל באופן מושחת. הדוגמאות הבולטות ביותר לשחיתות שלטונית הן השוחד על כל סוגיו וגניבה מקופת הציבור.

אין חברה ואין מדינה שלא הייתה בה, שאין בה או שלא תהיה בה שחיתות שלטונית. הפיתויים גדולים מאוד ולא כל האנשים הגונים. כך גם במדינת ישראל. ברור שגם אצלנו קיימת שחיתות שלטונית, אך השאלות החשובות הן:

- מהו היקף של השחיתות או עוצמתה?
- איך החברה נאבקת בשחיתות כשהיא מתגלה?

את שתי השאלות האלה צריך לשאול על רקע הנסיבות של חברה נתונה, מכיוון שיש הבדל בתוצאות השחיתות במדינות השונות, לאור הנסיבות המיוחדות של כל מדינה. לדוגמה, לרמת השחיתות בבלגיה או בהולנד צריך להתייחס אחרת מאשר לרמת השחיתות בישראל. ניקח לדוגמה את הצבא. צבא מושחת בבלגיה או בהולנד יהיה תופעה שלילית מאוד, אבל אפשר יהיה לחיות איתה, כי בלגיה והולנד אינן נתונות לאיום קיומי. לעומת זאת מדינת ישראל אינה יכולה להתקיים עם צבא מושחת. לכן כשאנחנו שואלים את עצמנו מה היקף השחיתות ואיך החברה מגיבה לשחיתות, אנו צריכים לזכור שאנו שואלים את השאלה הזאת לגבי מדינת ישראל. המדינה נתונה לסכנות מיוחדות, לכן השחיתות בה עלולה להיות מסוכנת במיוחד. מכאן שמלחמה נגד השחיתות בישראל חייבת להיות מלחמת חורמה.

אין בנמצא נתונים בדוקים על היקף השחיתות השלטונית. גם לא יכולים להיות נתונים כאלה. הגילויים על השחיתות הם, ככל הנראה, רק קצה הקרחון. עם

זאת, כדי לקבל תמונה כללית על מצב השחיתות בישראל, אנחנו יכולים לשאול שתי שאלות, שעליהן יש לנו תשובות:

1. האם הציבור חושב שהשלטון מושחת?
2. מה מצב השחיתות בישראל באופן יחסי למדינות אחרות?

בסקר שנערך לאחרונה עלה ש-75% מהציבור חושבים שהשחיתות גברה בשנים האחרונות, 65% אומרים שהיא גברה מאוד, וכולם אומרים שהם לא מאמינים שהיא תיעצר בשנים הקרובות. הציבור חושב שהשלטון מושחת. המציאות היא, לדעתי, שרק חלק קטן מן השלטון מושחת. אם כך מהי החשיבות של דעת הציבור? התשובה היא שהדעה הרווחת בציבור, גם אם אינה נכונה, הינה רעה בפני עצמה. כאשר אדם חושב שהשלטון מושחת, הוא מאמין שגם הוא צריך להשתתף בשחיתות אם הוא רוצה לקבל משהו מן השלטון. הוא יראה צורך להציע שוחד, וכך הוא יתרום להתרחבות השחיתות. הוא יראה צידוק לעצמו שלא לכבד את החוק, ובכך הוא יערער עוד יותר את המסגרת החברתית. מדוע, למשל, לשלם מיסים לשלטון מושחת? לכן עצם התדמית המושחתת של השלטון, אפילו אם היא מוטעית או מוגזמת, היא הרסנית.

לפני עשר שנים הוקם גוף בינלאומי בשם "שקיפות בינלאומית". הוא בודק את מצב השחיתות במדינות שונות ומדרג את המדינות לפי סדר, מהנקייה ביותר למושחתת ביותר. כיום נכללות במדד כ-150 מדינות, כולל ישראל. בשנת 1996 ישראל דורגה במקום ה-14 מלמעלה. מאז, באופן קבוע שנה אחר שנה, מדינת ישראל יורדת במדד. מהמקום ה-14 הגענו בשנת 2006 למקום ה-28. גוף זה גם נותן ציונים לפי רמת השחיתות: הציון של ישראל ב-2001 היה 7.6, ציון בינוני, וב-2004 ירדנו ל-6.3. מיקומה של ישראל עדיין לא רע יחסית למדינות רבות בעולם. היא עדיין לא מדינה מושחתת כמו מדינות של העולם השלישי, אך כל הסימנים מעידים על כך שמדינת ישראל מידרדרת במדד השחיתות. מה שקשה ומסוכן הוא לא המצב שבו אנו נמצאים אלא המגמה. וידוע שכאשר השחיתות מתפשטת, כאשר היא הופכת לחלק מהתרבות הלאומית, כמעט שאי אפשר

להשתחרר ממנה. ואני חש שאנחנו נמצאים כעת על קו פרשת המים. חייבים להילחם בשחיתות עכשיו, משום שאם לא נעשה כן אנחנו עלולים להגיע למצב של מדינה מושחתת ללא תקנה.

השחיתות כאיום אסטרטגי מספר אחד על ישראל

יוסי שריד

לא מעט בני סמכא מתגייסים עכשיו כדי לנחם אותנו למחצה; כדי להפריך את הרושם כאילו ישראל היא מדינה מושחתת. "לא כולם מושחתים" – הם טוענים בתוקף. זאת אינה אלא התפרצות לדלת פתוחה לרווחה: כלום נטען אי-פעם שכולם מושחתים? הטענה הרווחת היתה ונשארה שיש כאן יותר מדי מושחתים, ואפילו מתי מעט הם סכנה גדולה אם הם אנשים חשובים מאוד. הרי בסדום עצמה לא היה לגמרי ברור מספרם של הצדיקים, ואלוהים היה מוכן שתהנה מהספק עד שהוכיחה את רשעתה הגמורה. ובשלב זה, לפחות, אין כלל ודאות שישראל כבר ירדה למדרגת סדום; האם ישראל בדרך לשם?

לומר ש"לא כולם מושחתים" זה לומר את המובן מאליו; זה כמו לומר שלא כל ימות השנה גשומים ולחילופין – שטופי שמש. דא עקא, שמדד השחיתות הבינלאומי מדרג את ישראל בכל שנה במקום פחות מחמיא ויותר מכלים. והמדד הרי מצלם נשיאים וראשי ממשלות שלנו, הנודדים בין תחנות משטרת ישראל בלוויית פמליה שלמה של חברי כנסת, ראשי רשויות, רבנים ושאר בכירים. אזרחי ישראל, מצידם, אינם זקוקים לדרוג העולמי הרשמי כדי לדעת מהתנסותם האישית שאין כאן חלקה טובה בלי חשש שביעית של השחתה. "לא כולם מושחתים"; האם כל התפוחים צריכים להיות רקובים כדי שהארגז כולו יירקב?

אמנם ישראל מקפידה על מראית עין של שוויון בפני החוק, אך בפועל אין כאן דין אחד לכל. לאנשים החשובים המציאו פטנט ששמו "היסוד הנפשי" שלא הומצא לכייסים קטנים. בתי משפט בארץ וגם בית המשפט העליון מניחים שמנהיגים הם אנשים עסוקים עד למעלה ראש, דאגות העם והמדינה הן בראש דאגותיהם, ואין דעתם פנויה למעות קטנות. אחד דאג רק לציבור ולא שם לב שקנה לביתו ספה יקרה על חשבון הציבור; ושני לא שם לב שקיבל הלוואה בלי

ריבית; ושלישי לא הקפיד ואישר קבלות מזויפות; ורביעי לא הבחין – נסע, התארח ובילה על חשבון הברון; וחמישי לא השגיח וקיבל תרומות החורגות פי כמה מהמותר לפי החוק; וששי מינה מקורבים בהיסח הדעת; ושביעי שהסתבך באשמת בני משפחתו ולא באשמתו, חלילה; ושמיני שדאג בלי משים לידידיו העשירים בהיעדר ידידים עניים; ותשיעי שעשה לביתו או לבתיו, כי גם איש ציבור הוא איש פרטי ויש לו אשה וילדים ומוטל עליו לדאוג לעתידם; ועשירי ששוב שכח לשלם למרות שכבר ניכווה וניזף. עשרת בני הזמן.

לא פעם מנסים להשוות בין מה שקורה היום לבין מה שהיה כאן לפני. גם מבלי להיתפס למידה גדושה מדי של נוסטלגיה, ניתן לומר כך: פעם ידענו שמרבה נכסים מרבה דאגה; ואילו היום למדנו לדעת שמרבה דאגה מרבה נכסים.

וכבר נקעה הנפש מהחשדות ומהחקירות, מהתיקים הסגורים והפתוחים, ואפילו מהזיכויים ומהמזוכים הסדרתיים. המדינה נרקבת בשל כמה תפוחים גדולים ונגועים בארגז והיא משוועת – הצילו! אזרחים מתבוננים כלא מאמינים: לא יכול להיות – הם אומרים – שעד כדי כך דלונו, התרוששו; לא יכול להיות שאין בסביבה אנשים הגונים הראויים להנהגה; לא יכול להיות שהתקווה-בת-שנות אלפיים התגלגלה ממש לאותו הפתח שבו גם החטאת רובץ.

כבר אין לנו עיניים גדולות – עינינו כלות – ואין לנו ציפיות גבוהות במיוחד. כבר ויתרנו על פוליטיקאים "פקחים" ו"אינטליגנטים" ו"משופשים". בסך הכל אנחנו משתוקקים למנהיגים לא מוכתמים ולא מרובבים. האם בשמיים הוא? האם בשמיים הם? האם זאת משאלה מוגזמת?

שופט בית המשפט העליון (בדימוס), יצחק זמיר, נזכר במה שאני שכחתי. בראיון ל"הארץ", הוא הזכיר ערב עיון על "שחיתות בשלטון" שבו השתתפו שנינו; הוא נערך לפני שלוש שנים, הרבה לפני מלחמת לבנון השנייה. השופט

זמיר מצטט מפי, לפי זכרונו, והוא זוכר היטב: "שריד אמר שהוא רוצה להרחיק עד למלחמת העצמאות. היישוב היהודי – 600,000 אנשים בסך הכל – כמעט ללא נשק, מותקף על ידי צבאות של חמש מדינות ערביות, ויכול להם. אז אמרו – נס קרה לנו, ועד היום אומרים. ואני אומר לכם – נס לא קרה לנו, זה בכלל לא היה נס. הניצחון שלנו היה צפוי משום שנלחמנו נגד צבאות של מדינות מושחתות. ואם המדינה מושחתת, היא מולידה מתוכה צבא חלש שסופו להיות מובס. חיילים לא ירצו להקריב את עצמם למען מנהיגים ומפקדים שאינם ראויים לשמם ולמשימתם. לכן, ממשלה שעוסקת בחיזוק הביטחון ולא עוסקת בביעור השחיתות, כאילו לא עסקה בביטחון, כי השחיתות היא איום קיומי על המדינה". עד כאן דברי מאז.

ועכשיו נוסיף: יושר ואמינות אינם רק מידות נאות להתגדר בהן. אמינות של מנהיגות היא תנאי הכרחי לאמון הציבור, ובלי אמון יפרע עם, תיפרע מדינה. אין רכיב יותר חיוני ממנו במכלול הזה שמוגדר כביטחון לאומי. אנשים צעירים לא יתגייסו, בוודאי לא ייצאו למלחמה, אם לא יאמינו שהשיקולים שם למעלה הם באמת שיקולים נקיים, לגופו של עניין, הנגזרים מטובת הכלל ומהאינטרס הלאומי העליון; אם לא יאמינו שאלו שיקולים המנוערים כליל מאינטרסים אישיים, אופורטוניסטיים, של מקבלי ההחלטות, המבקשים להיחלץ מצרותיהם שלהם ולשפר עמדות. אין זה סוד שמהלכים קרדינליים במדיניות הישראלית יוחסו בשנים האחרונות למצבם של פוליטיקאים מסויימים, ולא דווקא למצבה של המדינה. פרשנויות מפרשנויות שונות ניתנו, כדוגמא, למהלך ההתנתקות של אריאל שרון, כמו גם למהלך המלחמה בלבנון של אהוד אולמרט ועמיר פרץ. מה הפלא איפוא אם אפילו משפחות שכולות תוהות לפעמים האם נרצה קורבנם, האם הקורבן לא היה לשווא.

הערך של "אחרי" אינו ערך תיאורטי, ספרותי משהו, שעוסקים בו בקורסי הדרכה ובסדרות חינוך בלבד. הוא תמיד מושג אקטואלי ומעשי, הצומח מתוך מציאות החיים שלנו כאן – מציאות חיים וגם מציאות מוות. ערך ה"אחרי" אינו

מתייחס אך ורק למפקד הבכיר או הזוטר בשדה הקרב, הוא מתייחס בראש ובראשונה למנהיגים שיושבים אל שולחן המחליטים. האם לקריאת האחרי שלהם יש תוקף? האם מאמינים להם ובהם? ומה המשמעות המדויקת של קריאתם – אחרי למערכה הכבדה, שהיא מערכה של אין ברירה, או אחרי המבול?

קראתי בימים האחרונים על צנחנים, אנשי מילואים של גדוד 7, שגויסו לתעסוקה בשטחים – שמירה במוצבים, סיורים בכבישים, מחסומי פתע בדרכים ולכידת מבוקשים. כאשר דובבו את המילואימניקים – מנהלי מפעלים, עורכי דין, עובדי מדינה בכירים, אמנים, עירונים וקיבוצניקים ומושבניקים, דתיים וחילוניים – הם הביעו מיאוס מהפוליטיקה ומהפוליטיקאים, שלדעתם איבדו מזמן את הצידוק המוסרי לשלוח אותם לשדות הקרב. הם באים למילואים למרות הפוליטיקאים ולא בגללם, הם באים בגלל החברים שלהם לגדוד. אחד אמר – "כולם שם למעלה פושעים, כולם מנוולים, וכולם זונות בני זונות. אבל אני כאן בזכות האנשים שאתי". הדובר היה קצין בסיירת צנחנים ועכשיו מתפקד כחובש. באזרחות הוא סמנכ"ל בחברת היי טק. ושני אומר – "כולם מושחתים ושום דבר טוב לא נראה באופק. אבל אין קשר בין המצב בארץ לבין ההתייצבות למילואים. אני כאן בשביל האנשים". ושלישי מאיים לרדת ביולי מהארץ לקנדה או לניו-זילנד: "הכל מושחת כאן" – הוא מנמק – "העשירים מתעשרים, הרוב נותן את הנשמה שלו ולא מקבל כלום בתמורה".

הדיבורים המפחידים האלה אינם כתובת על הקיר, הם הקיר עצמו שכולו כתובת אזהרה אחת גדולה; זה הקיר שמאיים לשבור למדינה את ראשה, לרוצץ את גולגולתה.

השחיתות, ותחושת המיאוס שבצידה, היא איפוא האיום האסטרטגי מספר אחד על ישראל. מדינות, אפילו אימפריות ומעצמות, הובסו מבחוץ רק לאחר שנרקבו מבפנים. המערכה על הבית היא קודם-כל המערכה על נקיונו.

שחיתות פוליטית בישראל – התפתחות, שינויים

מאפיינים

אסף מצקין

בכל תקופה נדמה כי השחיתות מגיעה לשיאים חדשים וכי מאפייניה מתגלים בצורות שלא נודעו לפני כן.

ראוי לזכור כי כבר בשנות החמישים רעשה וגעשה התקשורת בישראל סביב החשדות למעשי שחיתות פוליטית, בהן היה מעורב לכאורה בנו של ראש הממשלה דאז, סמפכ"ל המשטרה עמוס בן-גוריון.

מתקבל הרושם כי בחוויה הקולקטיבית הישראלית, שחיתות פוליטית כתופעה וסממנים של שחיתות שפשתה במגזר הציבור נקשרים ישירות לשנות השבעים. לא מעט ישראלים זוכרים את התקופה שאחרי מלחמת יום הכיפורים כ"תקופת הזוהר" של השחיתות הפוליטית ורבים יזכרו ויאזכרו את שמותיהם של אשר ידלין, מיכאל צור וכמובן רעייתו של יצחק רבין, לאה; כמעורבים בפרשיות שחיתות פוליטית "חסרות תקדים" בהיסטוריה הישראלית הקצרה.

בתחילת שנות התשעים, בתקופת ממשלת האחדות, סערה הארץ סביב פרשה אשר נודעה בשם "התרגיל המסריח". נערכה הפגנת ענק בכיכר מלכי ישראל והתנוססה בה הסיסמה "מושחתים נמאסתם". סיסמה שהוטבעה אז והפכה למטבע לשון, לעתים ריק מתוכן ומשומש מדי. גם אז נדמה היה כי כלו כל הקיצין וכי תופעת השחיתות הפוליטית הגיעה בישראל לממדים אשר לא נודעו לפני כן.

בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים שוב חוותה החברה הישראלית תחושה דומה. פרשיות שעניינן שחיתות פוליטית תפסו כותרות ראשיות, כאשר הכוכבים הראשיים החשודים בשערוריות היו נשיא מדינה, ראשי ממשלה, שרים, שופט בית המשפט העליון ועוד רבים וטובים. ושוב נדמה היה כי החברה הישראלית הגיעה לשיאים חדשים וכי קצר המרחק בין ישראל כמדינה מודרנית-דמוקרטית לבין ישראל כרפובליקת בננות דרום אמריקאית.

מאמר זה מתמקד בהתפתחות השחיתות הפוליטית בישראל. סקירה זו תיעשה דרך התבוננות בארבע תקופות עיקריות בהיסטוריה הישראלית הקצרה, תוך התמקדות בסוגיות מרכזיות הקשורות בשחיתות פוליטית המאפיינות כל תקופה.

התקופה הראשונה כוללת את תקופת השלטון הזר והיישוב היהודי בארץ ישראל, כמו גם את התקופה הקצרה שמיד אחרי מלחמת השחרור. בתקופה זו בחרתי להתייחס לגורמים שהביאו להתפתחות השחיתות הפוליטית בישראל.

התקופה השנייה היא התקופה מקום המדינה ועד 1967 – תקופה בה החלו לנבט זרעי תופעת השחיתות הפוליטית. בתקופה זו בחרתי להתייחס לשאלה: האם התקשורת הכתובה בישראל הייתה תקשורת מגויסת גם ביחס לשחיתות, או שמא הנושא זכה לסיקור ולדיווח תקשורתי?

התקופה השלישית מ-1967 ועד המהפך הפוליטי בשנת 1977 היא קצרה יחסית, אך משמעותית מאחר שהתחוללו בתקופה זו מספר שינויים מהותיים במאפייני השחיתות הפוליטית.

התקופה הרביעית החלה עם עליית הליכוד לשלטון ונמשכת עד היום. תקופה זו ניתן לראות כתקופת התמסדותה הסופית של תופעת השחיתות הפוליטית. בעקבות ההתמסדות עלתה המחאה הציבורית ואחר כך באה האדישות הציבורית כלפי גילויי השחיתות.

תוכן הדברים מתבסס על עבודת דוקטורט בנושא, שעניינה "שחיתות פוליטית ודעת קהל בישראל". הנתונים המוצגים מתבססים על איסוף של כלל פרשות השחיתות, שהתפרסמו בעיתון "ידיעות אחרונות" בתקופה שבין 1950 ל-2000.

מהי שחיתות פוליטית? – הגדרת המושג

מן הספרות הקיימת עולה בעייתיות בהגדרת המושג ורב ממדיות של המונח "שחיתות פוליטית" (לסוגיית ההגדרות ניתן לעיין בספרם של Heidenheimer and Johnston, 2002).

בעבודה זו הכוונה במונח "שחיתות פוליטית" לכל מעשה של עובד ציבור נבחר או ממונה, החורג מהגדרות התפקיד ומהנורמות המקובלות בחברה, למען השגת תועלת שאינה קשורה בהגדרת תפקידו.

הגדרה זו כוללת בחובה את כלל המעשים, בהם יש שימוש של עובד במשרתו הרשמית למען רווח אישי – חומרי או אחר. יש מקום להבהיר כי קיימת אבחנה ברורה בין שחיתות באופן כללי לבין שחיתות פוליטית. למונח "שחיתות פוליטית" קיימות מספר הנחות מרכזיות:

הראשונה היא שמבצע המעשה הוא עובד ציבור. ההנחה השנייה היא כי עובד הציבור עושה שימוש לרעה במשרה מוגדרת. הנחה שלישית אומרת כי מעשה יוגדר כשחיתות על סמך הנורמות הקיימות באותה חברה ומוגדרות בחקיקה. לפי הנחה רביעית מעשה של שחיתות פוליטית מחייב השגת תועלת מסוימת, כשהתועלת יכולה להיות אישית, מפלגתית או אף טובת הכלל.

אמפירית, נכללו במחקר כל אותם מקרים שהתפרסמו בתקשורת הכתובה; ובהם עלה חשד למעורבות, של איש ציבור נבחר או ממונה, בעבירה על החוק (חריגה מהנורמות) שמטרתה הייתה הפקת תועלת ממשרתו.

שחיתות פוליטית בישראל – ארבע תקופות, מאפיינים שונים

תקופה ראשונה: טרום המדינה וראשית ימי המדינה – גורמים להתפתחות השחיתות הפוליטית בישראל

את שורשי תופעת השחיתות הפוליטית בחברה הישראלית ניתן למקם עוד בתקופת השלטון הזר בארץ ישראל ולייחסם לשני גורמים עיקריים (דנט, 1975; ורנר, 1980, 1982; וינשל, 1975):

- תרבות הבקשיש – הבקשיש הפך לרוטינה יומיומית עבור הפקידים העות'מנים מן הדרג הנמוך, במסגרת השלטונית הצנטרליסטית של השלטון העות'מני.
- תרבות הגטו – המאפיין המרכזי של תרבות זו היה באופן מתמיד מערכת בלתי פורמאלית של הסדרים ונורמות, שמשלה בקהילה היהודית המזרח-אירופית ואופיינה בתפיסה פרסונאלית של "שמור לי ואשמור לך". היהודים היו חייבים לעקוף את החוקים, כדי לשרוד את המציאות היומיומית. על כן שיחודם של פקידי הרשות היה תופעה נפוצה במסגרת תרבות הגטו.

השלטון הבריטי ייצג מודל מערבי של ביורוקרטיה המבוסס על היררכיה מבנית, יחסים פורמליים ובלתי אישיים ומסגרת של חוקים ותקנות אשר הענישו על מקרי שחיתות פוליטית. החברה הישראלית קמה מתוקף דחף אידיאולוגי והעלייה לארץ נבעה ממניעים אידיאולוגיים. מחויבות אידיאולוגית היא שהזינה את הנטייה להתבדלות של היישוב היהודי בארץ-ישראל, עד כדי הפיכתו למסגרת חברתית מעין אוטונומית. ייתכן שבכך סייעה באופן בלתי מכוון להתרחקות מהמודל של המערכת, המבוססת על תרבות פוליטית אזרחית שאפיינה את המערכת השלטונית הבריטית (Werner, 1989).

מלחמת השחרור, סיומו של השלטון הזר והמעבר למסגרת לאומית-ריבונית יצרו נסיבות נוספות ואחרות, שאפשרו את היווצרותה והשתרשותה של השחיתות הפוליטית:

- מלחמת השחרור ותופעת הביזה והעלמת הרכוש
- צמיחת אליטות חדשות בישראל ומעבר לאורח חיים נהנתני
- גלי העלייה לישראל כמעודדים פרוטקציה ושחיתות
- שיטת הקיצוב הכלכלית וצמיחת "שוק שחור"
- היעדר דפוסי תרבות לגאליים
- דפוסי תרבות – תרבות "החברמניות" וה"סמוך"

תקופה שנייה: התקופה שבין תחילת שנות החמישים לבין 1967 – האם תקשורת מגויסת?

קיים קונסנזוס, בקרב חוקרי תקשורת ומדע המדינה, כי בנושאי ביטחון ויחסי חוץ נמנעה התקשורת הכתובה מלבקר באופן גלוי את השלטון ואת מנגנוניו (גלנור, 1985; נאור, 2004; כספי ולימור, 1998). נושא זה זכה להתייחסות מחקרית נרחבת. לעומת זאת אין בנמצא מחקר הבוחן התייחסות תקשורתית בישראל לפרשיות שחיתות פוליטית ולאי סדרים מנהלתיים. יש הטוענים כי בתקופה שבין קום המדינה ובין מלחמת יום הכיפורים המשיכה העיתונות הכתובה להפגין מידה רבה ממאפייני עיתונות מגויסת, המשתפת פעולה מרצון עם השלטון. הביטוי הבולט להתגייסות העיתונות היה רצונם של עורכי העיתונים לקבל על עצמם את תכתיבי הצנזורה הצבאית (גורן, 1976). בנוסף קיימת הטענה כי השלטון לא היסס לנצל את הצנזורה כמכשיר המונע פרסומים, גם בנושאים פוליטיים ולא רק בנושאים צבאיים-ביטחוניים, וגם זאת תוך הסכמה שבשתיקה מצד עורכי העיתונים (לימור, 2003).

במחקרי אני בוחן את השאלה: האם התקשורת הכתובה, בשני העשורים הראשונים לאחר קום המדינה, הייתה מגויסת לטובת השלטון בנושא שחיתות פוליטית ולפיכך נמנעה מלעסוק בנושא, או שמא התקשורת דיווחה על פרשיות שחיתות?

הבולטות התקשורתית לנושא השחיתות נבחנת על-פי שני קריטריונים (לימור ומן, 1997; פרואקטור, 2003; דגן, 1990; Dor, 2004) (ראה תרשים מס' 1):

1. פרסום בכותרת גדולה בעמודו הראשון של העיתון

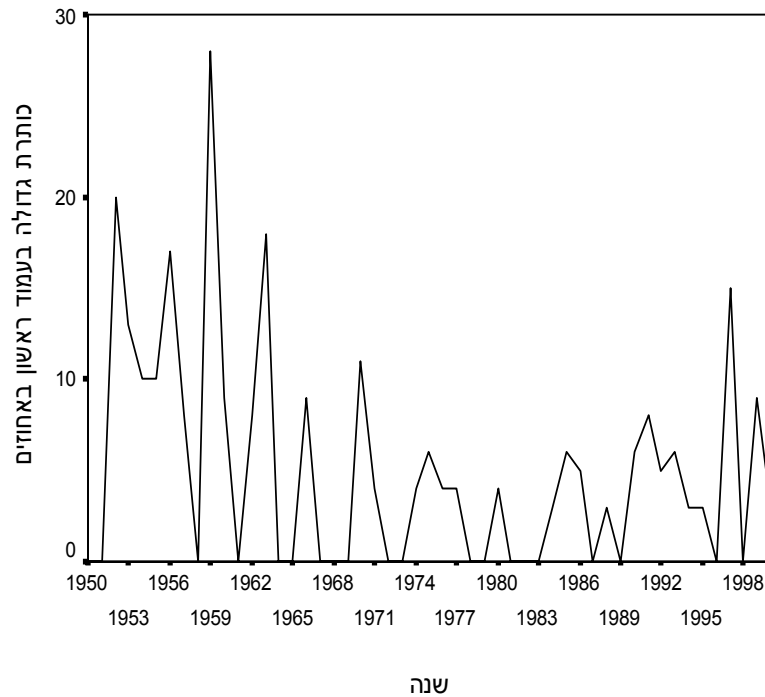
2. פרסום בעמודו הראשון של העיתון

מהנתונים עולה כי לאורך השנים חלה ירידה בקריטריון הראשון הבוחן בולטות. העיתון סיקר, בממוצע, פחות פרשות שחיתות פוליטית בכותרות גדולות בעמודו הראשון. בשנות השבעים – שנים הנחשבות כמרובות בפרשות שחיתות פוליטית בישראל – קיימת ירידה באחוז הפרשות שהתפרסמו בכותרות גדולות בעמודו הראשון של העיתון.

לפי הקריטריון השני, הבוחן את פרסום הפרשות בעמודו הראשון של העיתון, ניתן להבחין כי משנות החמישים קיימת ירידה בבולטות לנושא השחיתות הפוליטית. המגמה הזאת מתייצבת מאמצע שנות השישים.

פרט לקריטריונים אלו סקירה של הדיווחים התקשורתיים, של מעשי השחיתות הפוליטית בשנות החמישים, מעלה כי התקשורת הכתובה בחרה לסקר (ואף בהרחבה) פרשות שחיתות פוליטית, בהן מעורבים גורמים פוליטיים מהקואליציה ומהממשלה כגון פרשת לורנץ ופרשת רוזנברג. היא גם תקפה ראשי ערים המזוהים עם מפלגת השלטון – מפא"י. ההתייחסות הרבה של העיתון לפרשת החשדות בשחיתות של עמוס בן-גוריון, שהוחשד במעשי שחיתות על-ידי חברי תנועת "שורת המתנדבים", מעידה על כך שהתקשורת לא הייתה מגויסת לטובת השלטון.

תרשים מס' 1 : אחוז פרשות שחיתות פוליטית שזכו לכותרת גדולה בעמוד ראשון 1950-2000

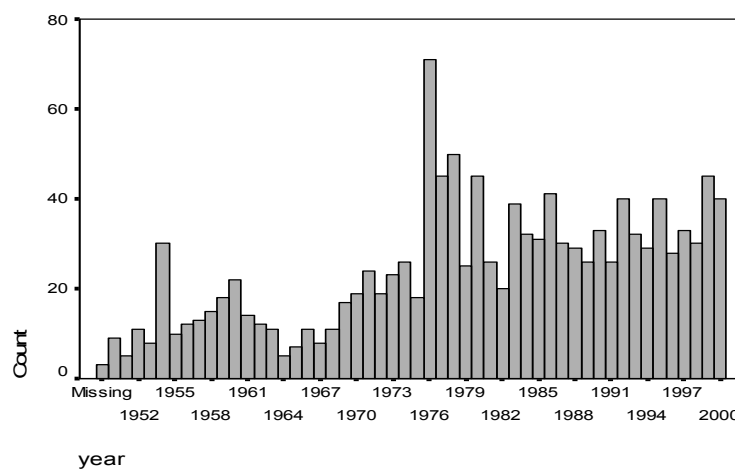


תקופה שלישית: התקופה שבין 1967 למהפך הפוליטי של 1977 – שינויים מהותיים במאפייני השחיתות בישראל

בעשור זה חלו שינויים מהותיים באופייה של השחיתות הפוליטית בישראל. כפי שניתן להבחין בתרשים מס' 2, חל שינוי במספר מקרי השחיתות בישראל בסוף שנות השישים. באמצע שנות השבעים מספר מקרי השחיתות הגיע לשיא

חסר תקדים, כאשר מתקופה זו ועד לשנת אלפיים המגמה נותרת דומה למדי לאורך השנים.

תרשים מס' 2 : מספר מקרי שחיתות פוליטית בחתך שנים 1950-2000



תקופה זו מאופיינת בשישה שינויים עיקריים :

1. ניצול מקורות חדשים לשחיתות פוליטית, בעקבות מלחמת ששת הימים
2. אובדן המוסר הציבורי בקרב האליטות
3. שחיתות פוליטית בכלל המנגנונים הציבוריים
4. שחיתות פוליטית בהיקפים גדולים
5. הבכירים מושחתים
6. "מושחתים נמאסתם" – סיבוב ראשון : פוליטיזציה של השחיתות הפוליטית

ממה נבעו שינויים מהותיים אלו באופייה של השחיתות הפוליטית בישראל?

השינויים במאפייני השחיתות נובעים, להערכתי, משילוב של שתי סיבות. הסיבה הראשונה מקורה בהזדמנויות החדשות שנוצרו בישראל. פערי האינפלציה, שהתרחבו לאחר מלחמת ששת הימים, הביאו את הפקידים ואת

המינהל הציבורי לתור אחר אמצעים להכנסה נוספת. נוצרו הזדמנויות חדשות למעשים של שחיתות פוליטית אשר לא היו קיימות בעבר: המנגנון הביורוקרטי גדל באופן טבעי ויצר מקורות חדשים לשחיתות. כמו כן השטחים שנכבשו לאחר מלחמת ששת הימים והשליטה הישראלית בשטחי יהודה, שומרון, חבל עזה וחצי האי סיני – על משאבי הטבע הקיימים שם – יצרו מקור חדש למעשי שחיתות פוליטית. בנוסף לכך התעקשותו של שר האוצר פנחס ספיר על הרחבת המשק הישראלי ועל עצמאותו בתחומים רבים ככל שניתן, גם היא תרמה ליצירת הזדמנויות למעשי שחיתות פוליטית מצד גורמים שונים. דוגמה לכך היא חברת הרכב הישראלית "אוטוקרס" וחברות ישראליות בבעלות ממשלת ישראל, אשר מוקד פעילותן היה גם מחוץ לתחומי המדינה. סיבה שנייה, אשר תרמה לשינויים במספר מקרי השחיתות ובאופייה של השחיתות הפוליטית בישראל, קשורה בשינויים בתרבות המאפיינת את החברה הישראלית. היא קשורה בעיקר בהדגשת ערכים של אינדיבידואליזם, תוך שחיקה הדרגתית של ערכים קולקטיביסטיים.

תקופה רביעית: התקופה שבין המהפך הפוליטי והיום – הכרה, מחאה ואדישות

תקופת ההכרה – תקופה זו נמשכה מהמהפך הפוליטי של 1977 ועד לסופן של שנות השמונים. המהפך הפוליטי הדרמטי הוביל להחלשת המוסדות ההסתדרותיים, שכפו את עצמם על האזרח, וסימל את קץ עידן הדומיננטיות של מפא"י. בציבור הייתה קיימת המחשבה כי החלפת השלטון תוביל לשינוי המיוחל גם מבחינת תופעות של שחיתות פוליטית, אולם עד מהרה הוא נוכח כי תקוותיו היו לשווא. הסנונית הראשונה הייתה חבר הכנסת מטעם הליכוד, שמואל רכטמן. פרשת השחיתות הפוליטית בה היה מעורב כראש עיריית רחובות עלתה לכותרות בשנת 1976, עדיין בתקופת שלטון השמאל. הבא אחריו היה חבר הכנסת בני שליטא מהליכוד, אשר כיהן גם כראש המועצה המקומית מנחמיה. שליטא נחקר על-ידי המשטרה בחשד לקבלת שוחד מקבלנים, ובשלב

מאוחר יותר בחשד לקבלת שוחד מיני בנוגע לבניית ביתו הפרטי ביישוב. אחת משתי הפרשות הגדולות היא פרשת חבר הכנסת וסגן שר הביטחון מיכאל דקל והקרקעות בשטחים. פרשה זו הדגימה כיצד בתוך זמן קצר הצליח שלטון הליכוד להיכנס היטב לנעלי מפלגת העבודה, לפחות בכל הקשור לשחיתות פוליטית. פרשה שנייה הראויה לציון קשורה באי הסדרים, שהתגלו במטה בחירות הליכוד ביוני 1989. גם שותפותיה הקואליציוניות של הליכוד לא טמנו ידן בצלחת ומנעמי השלטון נעמו להן עד מהרה (פרשת אבו חצירא, תיק "אפרסק").

תקופת המחאה – ההכרה, כי שינוי משמעותי באופייה המושחת של המערכת הפוליטית לא יבוא מתוך המערכת הפוליטית, הגיעה בתחילת שנות התשעים. הכרה זו הולידה עד מהרה את תנועת המחאה, אשר צמחה בישראל כנגד השחיתות, ואת הסיסמה הידועה עד היום: "מושחתים נמאסתם". בנוסף לכך הותירה תקופה זו ארגונים ותנועות המדגישים את המלחמה בשחיתות, כגון "התנועה לאיכות השלטון" ו"עמותת אמית".

תקופת האדישות – קיימת תחושה כי בעשר השנים האחרונות של המאה הקודמת בישראל, ולמעשה עד היום, המאבק בשחיתות הפוליטית והלהט שהיה קיים בתחילת שנות התשעים דעכו. לא עוד הפגנות בכיכרות כנגד השחיתות הפוליטית, לא עוד שביתות רעב ותחושה עזה של צורך בשינוי שיטת הממשל. האם צמצום המאבק הציבורי נובע מירידה ברמת השחיתות הפוליטית ובהיקפיה במערכת הפוליטית והבירוקרטית הישראלית? התשובה לכך היא שלילית באופן חד-משמעי.

לא רק שמספר מקרי השחיתות הפוליטית בתקופה זו לא הצטמצם, אלא אף ניתן להבחין במגמה של התייצבות במספר מקרי השחיתות הפוליטית לשנה ויצירת מעין דפוס קבוע שלה. באשר לאופי השחיתות הפוליטית, הרי הוא שונה מזה שהיה בעבר. אם בוחנים את השינויים משנת 1990, הרי בעשור האחרון של המאה העשרים הציבור נחשף לשחיתויות שהתאפיינו בשני ביטויים: האחד הוא

היעדר בושה ועכבות מוסריות מצד נבחרי ציבור, פריצת כל הגבולות המוסריים האפשריים וזלזול מוחלט בנורמות של שלטון החוק. ניתן למצוא את אלה בפרשות בהן עלו חשדות לשחיתות כגון פרשת נתניהו, המתנות ועמדי; פרשות נבחרת ש"ס: אריה דרעי, יאיר לוי ורפאל פנחסי; אבנר שאקי ועוד... הביטוי השני הוא החשדות ההולכים וגוברים לקשר בין הון ושלטון מצדם של נבחרי הציבור, על כל המשמעויות הנובעות מכך. גם כאן התפרסמו מספר פרשות וביניהן פרשת שרון ובן-גל; פרשת נשיא המדינה וייצמן והמיליונר סרוסי; פרשת גרגורי לרנר והתרומות מרחיקות הלכת לכל מפלגה אפשרית כמעט וגם כאן היד עוד נטויה.

אחת הטענות הקיימות כיום היא ששחיתות פוליטית נפוצה בקרב נבחרי ציבור יותר מבעבר, מאחר שמערכת אכיפת החוק ומערכות המשפט על שלוחותיהן השונות אינן מתייחסות לנבחרי ציבור באותה מידה בה הן מתייחסות לאדם מן השורה, בעיקר כאשר מדובר בנבחרי ציבור בדרגים גבוהים. הנתונים מציירים תמונה עגומה למדי: בשנים 1950-2000 הועלו חשדות נגד 171 נבחרי ציבור. מספר החשדות הרב ביותר הועלה כלפי ראשי הרשויות המקומיות. גם מספר החשדות אשר עלו כנגד חברי כנסת ושרים אינו מבוטל, ובהחלט מצדיק את האמון הנמוך אותו נותן הציבור במערכת הפוליטית המפלגתית (ראה לוחות מס' 1 ו-2).

על 62% מעובדי הציבור הממונים נגזרו עונשי מאסר בפועל לעומת 39% מנבחרי הציבור.

גם כאשר בוחנים את העונשים אותם מטילה מערכת המשפט על מורשעים, ניתן למצוא הבדלים משמעותיים למדי בין עובדי הציבור הממונים לבין נבחרי הציבור. ניתן להבחין באופן עקבי כי גם מבחינת ענישה, כפי שחווה בה הציבור, נבחרי הציבור זוכים לעונשים קלים באופן יחסי כאשר מדובר בהרשעות בדבר מעשי שחיתות פוליטית.

לוח מס' 1 : חשדות, כתבי אישום והרשעות כלפי נבחרי ציבור

נבחר ציבור – תפקיד	מספר חשדות	מספר כתבי אישום	אחוז חשדות שהפכו כתבי אישום	מספר הרשעות	אחוז כתבי אישום שהפכו הרשעות	אחוז חשדות שהפכו הרשעות
ראש ממשלה	6	0	0	0	0	0
שר	17	5	29%	2	40%	12%
חבר כנסת	30	9	30%	5	56%	17%
שופט	7	6	86%	4	67%	57%
ראש עיר/ראש מועצה	90	33	37%	11	33%	12%
סגן/מ"מ ראש עיר	11	5	45%	3	60%	27%
חבר מועצה	10	4	40%	1	25%	10%
סה"כ	171	62	36%	26	42%	15%

**לוח מס' 2 : חשדות, כתבי אישום והרשעות של עובדי ציבור ממונים
לעומת נבחרי ציבור**

מספר פרשות בהן מעורבים עובדי ציבור ממונים	אחוז פרשות בהן מעורבים עובדי ציבור ממונים	מספר פרשות בהן מעורבים נבחרי ציבור	אחוז פרשות בהן מעורבים נבחרי ציבור	
126	79%	26	15%	הרשעה
33	21%	145	85%	זיכוי
159	100%	171	100%	סה"כ

העשור בשנים 1990-2000 אינו מאופיין במספר קטן יותר של מקרי שחיתות. יותר מכך, מספר מקרי השחיתות גדל באופן משמעותי בקרב נבחרי הציבור. האם האדישות, המאפיינת את הציבור בשנים אלו, מקורה בכך שדעת הקהל בישראל אינה מזהה שחיתות בקרב המערכות הציבוריות השונות? גם התשובה לכך היא שלילית (ראה לוח מס' 3).

לוח מס' 3 : עד כמה לדעתך נפוצה השחיתות במוסדות השונים?

70%	המפלגות
67%	השלטון המקומי
66%	הממסד הדתי
62%	ההסתדרות
59%	המנהל הציבורי
56%	הכנסת
54%	המגזר העסקי
53%	התקשורת
47%	המשטרה
45%	נשיא המדינה
41%	ראש הממשלה
32%	פרקליטות המדינה
30%	צה"ל
28%	בתי המשפט
24%	בית המשפט העליון

מאחר והתייחסות הציבור נבחנה בשנת 2000, השווייתי את הממצאים הללו לשכיחות פרשות השחיתות במוסדות השונים בשלוש השנים שקדמו לשנה בה נערך הסקר (ראה לוח מס' 4). המטרה הייתה לבחון, האם שלוש השנים הללו באופן מיוחד התאפיינו בהתפלגות של מקרי שחיתות פוליטית, השונה מזו שאפיינה את כלל חמישים ואחת השנים, והאם בהתפלגות זו היה בכדי להשפיע על עמדות הציבור בשנת 2000.

לוח מס' 4 : מספר מקרי שחיתות פוליטית בין השנים 1998-2000

הגוף	מספר מקרי שחיתות פוליטית
רשות מקומית	23
משטרה	20
מפלגה/רשימה	12
מערכת החינוך	7

כאשר בוחנים את התקופה הנדונה מתברר כי מספר מקרי השחיתות הפוליטית, בהם מעורבים פוליטיקאים בתקופה זו, הוא כמחצית ממספר מקרי השחיתות הפוליטית ברשויות המקומיות ואף פחות מן המשטרה. יחד עם זאת יש לקחת בחשבון כי כל 12 מקרי השחיתות אשר שייכים לקטגוריה של רשימה/מפלגה, כוללים רק נבחר ציבור מן המערכת הפוליטית (ראשי ממשלה, שרים, חברי כנסת); ואילו כל מוסד אחר כולל גם זוטרים. ראוי לציין כי מעורבותם של נבחר ציבור מהמפלגות הדתיות בפרשיות שחיתות (חברי הכנסת של ש"ס לדוגמה) משפיעה על תפיסות השחיתות של הציבור, באשר למידת השחיתות המאפיינת את הממסד הדתי. לשם השוואה, בתקופה הנדונה עלו 10 מקרים בהם היו חשדות לשחיתות מצד ראשי רשויות מקומיות לעומת 12 החשדות כנגד נבחרים מהמערכת הפוליטית. ניתן להבחין כי הציבור קולט ומעבד את האינפורמציה בין אם היא הגיעה באופן אקטיבי ובין אם היא התקבלה גם ללא רצונו. אינפורמציה זו זוכה לפרשנות ולהערכה ומשתלבת בגישות ובאמונות הפוליטיות הקיימות. נקודה נוספת הראויה להתייחסות היא שבשנים אשר קדמו לעריכת הסקר לא התגלה ולו מקרה אחד בו היה מעורב הצבא. ממצא זה מחזק את הטענה, כי מספר מקרי השחיתות המתגלים לציבור משפיע על דעת הקהל ביחס לשחיתות.

יחד עם זאת ניתן להבחין כי לא רק האירועים הם המשפיעים על דעת הקהל. בתקופה זו המשטרה ממוקמת במקום שני מבחינת מספר מקרי השחיתות שנחשפו, ולמרות זאת הציבור ברובו אינו רואה בה גוף המאופיין בשחיתות במידה רבה.

סיכום

תופעה חברתית כמו שחיתות פוליטית אינה ניתנת להסבר על-ידי גורם אחד בלבד. גם שינויים במאפייני השחיתות אינם ניתנים להסבר בעזרתו של גורם אחד, ואף לא ניתן להצביע על נקודות זמן מדויקות בהן התרחשו. יחד עם זאת, כאשר בוחנים את גילויי השחיתות הפוליטית בישראל ואת מאפייניה לאורך חמישים ואחת שנים, ניתן להבחין כי חלו שינויים. פרט לשינוי במספר מקרי השחיתות, ניתן להבחין גם בשינויים במאפייני השחיתות. גם במקרה זה לא ניתן להניח את האצבע על נקודות זמן ספציפיות בהן התחוללו השינויים, אולם קיימות תקופות בהן ניתן להבחין כי חלו שינויים במאפייני השחיתות.

לציבור בחברה דמוקרטית עשויה להיות השפעה על הנושאים העולים על סדר היום, וכתוצאה מכך גם על טיפולה של המערכת הפוליטית בנושאים אלו. את הציבור בישראל מאפיינת אדישות, נוכח התגברות מעשי השחיתות מצד נבחרי ציבור ועזות המצח המאפיינת חלקים מן המערכת הפוליטית. אדישות זו עלולה להוביל להתחזקות התופעה וכתוצאה מכך לפגיעה בכלכלה, במרקם החברתי ובערכים הדמוקרטיים האמורים לאפיין את החברה הישראלית.

מקורות

- גורן, דינה. סודיות, ביטחון וחופש העיתונות, הוצאת מאגנס, ירושלים, תשל"ו.
- גלנור, יצחק. ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית, עם עובד, תל-אביב, 1985.
- דגן, שיבולת. כותרת ראשית, עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב, תל-אביב, 1990.
- דנט, ברנדה. "עמדות הציבור לגבי השימוש בפרוטקציה במינהל הישראלי", מדינה וממשל, כרך א', מס' 3, 1972.
- וינשל, תאודור. "איך לשנות את המנהל הממשלתי בישראל", נתיבי ארגון ומנהל, 131, 1975.
- ורנר, שמחה. "אתיקה ומוסר ציבורי במנהל הציבורי הישראלי", נתיבי ארגון ומנהל, מס' 1, 1980.
- ורנר, שמחה. "רציונאליזציה של שחיתות ציבורית", נתיבי ארגון ומנהל, כרך 3-4, פברואר 1982.
- כספי, דן ויחיאל לימור (עורכים). אמצעי תקשורת המונים בישראל – מקראה, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב, 1998.
- לימור, יחיאל. "תקשורת ההמונים בישראל", אפרים יער וזאב שביט (עורכים) מגמות החברה הישראלית, האוניברסיטה הפתוחה, 2003.
- נאור, מרדכי. רבותי, העיתונות – פרקים בקורות התקשורת הכתובה בארץ, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 2004.
- פרואקטור, יעל. העמוד הראשון בעיתונות היומית הכתובה כמשקף את יחסה כלפי ממשל ארצות הברית, עבודת גמר לתואר מוסמך במדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב, תל אביב, 2003.
- Dor, Daniel. Intifada Hits the Headlines, Indiana University Press, 2004.
- Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston (eds.), Political Corruption – Concepts and Contexts, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002.

Werner, Simcha (1983) "The Development of Political Corruption in Israel" in Heidenheimer, Arnold J. Johnston, Michel and Levine, Victor T.(eds.), Political Corruption - a Handbook, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.

מינויים פוליטיים כביטוי לשחיתות שלטונית

יצחק זמיר

המינויים הפוליטיים הם לכאורה נושא שולי במסגרת הבעיות הגדולות שעומדות בפני ישראל. אך זהו נושא, שמזה שנים רבות נמצא באופן קבוע על סדר היום הציבורי. אין הרבה נושאים חברתיים בישראל שעסקו בהם כל כך הרבה ובדקו אותם בצורה שיטתית כל כך. מהו אם כן מינוי פוליטי? מינוי פוליטי אינו מינוי של אדם שיש לו תודעה פוליטית, זהות פוליטית או השתייכות פוליטית. זהות פוליטית אינה פוסלת מינוי לתפקיד ציבורי. במינוי כזה צריך להתעלם מן הזהות הפוליטית. לכן, אם ממנים לתפקיד ציבורי אדם שהוא חבר במפלגה כלשהי, יודעים שהוא חבר מפלגה והוא אינו מסתיר את דעותיו; עדיין המינוי אינו פוליטי ובלבד שהוא נעשה על יסוד הכישורים למילוי התפקיד. מינוי פוליטי הוא מינוי שלא היה נעשה אילו לא הקשר הפוליטי. זה מינוי שבו מעדיפים קשרים על פני כישורים. לא מתעלמים בו מהשתייכות הפוליטית אלא להיפך, מתחשבים בה ובגלל הקשר הזה ממנים את האיש. בדרך כלל המינוי הפוליטי הוא של אדם שפעיל בחיים הפוליטיים ומן הטעם הזה ממנים אותו. חבר במרכז המפלגה למשל הוא מינוי פוליטי קלאסי. הרבה פעמים לא ממנים את הפעיל הפוליטי, משום שהחוק מטיל איסור על מינוי כזה. אבל גם אם לא ממנים אותו אלא את המקורב אליו, למשל בן משפחה שלו, זה עדיין מינוי פוליטי מכיוון שלא היו עושים אותו ללא הקשר הפוליטי.

איך נעשה המינוי הפוליטי? בדרך כלל מינוי למשרה ציבורית נעשה באמצעות ועדת איתור או באמצעות מכרז, שפותח את המשרה בפני מועמדים, כדי לבחור את הכשיר מביניהם. המינוי הפוליטי לעומתו נעשה בצורה אחרת. בדרך כלל מינוי פוליטי נעשה, כאשר השר המעוניין למנות מקורבים פוליטיים פונה אליהם באמצעות המקורבים אליו במשרד הממשלתי, באמצעות היועצים שלו או באמצעות אנשים מחוץ למשרד הממשלתי. לעיתים קורה תהליך הפוך, שבו

פעיל פוליטי המקורב לשר מסוים פונה אליו ואומר: "תשמע, יש לי בן שהגיע לפרקו. אולי אתה מוכן לסדר לו משהו?" מה שמאפיין את המינוי הפוליטי זה הקשר הנקודתי בין הממנה לבין המתמנה. זה לא מינוי שנעשה בעקבות חיפוש אחר האדם המתאים ביותר, ואפילו לא חיפוש אחר האדם המתאים ביותר בתוך מרכז המפלגה.

דוגמה לתופעה של מינויים פוליטיים התפרסמה ברבים בדו"ח של מבקר המדינה מ-2004. מבקר המדינה חקר את עניין המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה. הוא מצא שבתקופת כהונתו של השר צחי הנגבי, בתוך משרד קטן יחסית ובזמן קצר יחסית, נעשו במשרד 80 מינויים פוליטיים. המינויים היו בדרך כלל למשרות נמוכות וכמעט כל המתמנים היו בני משפחה של חברים במרכז המפלגה.

האם מינויים פוליטיים הם ביטוי של שחיתות שלטונית? השחיתות השלטונית היא ניצול משרה ציבורית לצורך אישי ולא לטובת הכלל. בדרך כלל השר עושה את המינויים הפוליטיים, כדי לחזק את המעמד האישי שלו במפלגה: בתחילה הוא צריך תמיכה במפלגה כדי להיבחר כמועמד לכנסת; אחר כך כדי להיבחר למקום גבוה, שממנו יהיה לו סיכוי להתמנות כשר; ומאוחר יותר הוא רוצה לשמור לו את המחנה שלו במסגרת המפלגה ולצורך זה הוא מתגמל אנשים. זה לא מוכרח להיות באמצעות מינוי פוליטי. בדו"ח של מבקר המדינה על המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה למשל, הוא מדבר לא רק על מינויים פוליטיים במשרד, אלא גם על מכרזים לאספקת שירותים למשרד שניתנו למקורבים פוליטיים. המינוי הפוליטי הוא דוגמה אחת לשימוש של שר בכוח שניתן לו על ידי הציבור, כדי לשרת את האינטרס האישי שלו. הוא יכול לעשות זאת באמצעות מינוי, מכרזים, רישיונות וכדומה. זו כמובן שחיתות.

עם זאת ההיסטוריה של המינויים הפוליטיים בישראל מספרת שהם היו תופעה רווחת מאוד, מקובלת ואפילו לגיטימית, ביישוב היהודי לפני הקמת המדינה

ובשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה. התרבות הייתה סקטוריאלית מאוד והיא באה לידי ביטוי במינויים במגזר הציבורי ואפילו באספקת עבודה במגזר הפרטי. לא פעם מינויים במגזר הציבורי היו מוגבלים לאנ"ש (כלומר לאנשי שלומנו).

דוד בן גוריון הכיר בכך שהמצב הזה פסול מבחינה עקרונית. הוא ניסה לקדם את הרעיון הממלכתי בתחומים שונים, ובין היתר אמר ששירות המדינה לא יכול להיות שירות מפלגתי, אלא הוא צריך להיות א-פוליטי. מתוך כך מתבקשים שני דברים:

א. קבלה לשירות המדינה תונהג על בסיס של שוויון. לכל אדם במדינה תהיה הזדמנות להציע את עצמו ולהתקבל לשירות המדינה, בלי קשר לכרטיס המפלגה שלו.

ב. למשרות בשירות המדינה ימונו האנשים המתאימים ביותר למשרה, על בסיס של מעין תחרות.

על בסיס העקרונות האלה נחקק ב-1959 חוק שירות המדינה (מינויים). החוק קבע שלמשרות הקבועות בשירות המדינה מתקבלים עובדים על תקן; ולא ממנים אדם על תקן אלא במכרז. במכרז יושבת ועדה מקצועית-אובייקטיבית והיא אמורה לבחור את הכשיר ביותר מבין המתמודדים. תוצאת החוק הייתה שהתופעה של מינויים פוליטיים הלכה ונחלשה באופן הדרגתי. בשנות ה-60 וה-70 שירות המדינה הפך להיות הרבה יותר ממלכתי והרבה פחות מפלגתי.

ואז ב-1977 התחולל מהפך שלטוני והליכוד עלה לשלטון. לראש הממשלה מטעם הליכוד, מנחם בגין, הייתה תפיסה ממלכתית כמו לדוד בן גוריון. לכן הוא יצא בפומבי נגד המינויים הפוליטיים. הוא אמר שהמשטר הקודם ניצל עמדות כוח לצורך מינויים פוליטיים (הוא דיבר בעיקר על השנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה), אבל הוא כראש הממשלה מתנגד להם. עם זאת כוחו לא עמד לו בביצוע. למרות המדיניות הרשמית, תופעת המינויים הפוליטיים החלה להתפשט מחדש, הפעם מהכיוון ההפוך. אם קודם המינויים באו מצד

השמאל הפוליטי, הרי עכשיו הם באו מצד הימין הפוליטי. הימין טען שהוא זכאי לפצות את עצמו על השנים בהן הופלה לרעה על ידי ממשלות קודמות. כך זה קרה שהגלגל חזר אחורנית, פחות או יותר למה שהיה בשנים שלאחר קום המדינה.

בשלב הזה התחיל מאבק בתופעה, כשהמערכת המשפטית מובילה אותו. היועץ המשפטי לממשלה אמר שהמינויים הפוליטיים אסורים מבחינה משפטית, שכן על פי החוק מינוי צריך להתבצע על פי כישורים והתאמה לתפקיד, ולא על פי שייכות פוליטית. זמן קצר לאחר מכן התחיל מבקר המדינה לבדוק את התופעה. הוא הצביע על ההיקף הרחב שלה, ציין את הנזק החמור שהיא גורמת לשירות המדינה ולציבור באופן כללי וקרא להיאבק בה. שנים אחדות לאחר מכן, ב-1990, קבע גם בית המשפט העליון שהמינויים הפוליטיים הם בלתי חוקיים. אף על פי כן המינויים הפוליטיים נמשכו. אומנם בגלל שיטת המכרז נעשה קשה יותר לעשות מינויים פוליטיים בשירות המדינה, אך נמצאו פרצות בשיטה זאת. נוסף לכך נמצאו גם אפיקים אחרים בהם אפשר היה לעשות מינויים פוליטיים למשרות שאינן מוגנות על ידי החוק בשיטת המכרז. כאלה הן משרות הנהלה בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים כמו שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי, רשות הנמלים ורשות שדות התעופה. יש הרבה גופים כאלה, הנמצאים תחת פיקוח של שר, והשרים ניצלו את מעמדם כדי לעשות שם את המינויים שלהם. עד מהרה מבקר המדינה הוכיח את זה בנתונים. 60% עד 80% מחברי ההנהלה או מחברי הדירקטוריון בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים היו חברי מרכז המפלגה של השר. המספרים השתנו ממשךד למשךד אבל היקף התופעה, שהתפשטה מאוד בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת, הדליק אורות אדומים ועורר שאלות קשות. השאלה הראשונה: מה הנזק במינוי פוליטי?

כאשר הציבור הרחב תופס שמינויים למשרות ממלכתיות נעשים על בסיס פוליטי, הוא מתחיל לאבד את האמון במנהל הציבורי. הוא חושב לעצמו שלא דווקא האנשים המתאימים התמנו למשרות אלה, כי הרי לא חיפשו את האדם המתאים. ערעור האמון הציבורי אינו רק ערעור האמון במנהל הציבורי, אלא גם בעקרונות הדמוקרטיה וביסודות המשטר. פעם אנשים היו באים למפלגה מטעמי אידיאולוגיה ומצביעים לפי האידיאולוגיה. לעומת זאת עכשיו נוצר מצב שבו אנשים באים למפלגה כי הם רוצים לקדם את עצמם. אדם במפלגה מקים לו מחנה, מתגמל אותו, המחנה מתגמל אותו חזרה ובוחר בו למקום גבוה ברשימה. אנו מקבלים כשר את האדם שתגמל הכי הרבה (במובן מסוים) – נתן שוחד בחירות) ולא דווקא את האדם המתאים ביותר.

משרה בשירות המדינה היא נכס ציבורי. אם מחלקים נכסי ציבור לקבוצה קטנה של מקורבים על בסיס פוליטי, במקום שיחולקו באוכלוסייה על בסיס ענייני ובאופן שוויוני, נוצרת בציבור תחושה קשה של ניכור. כמו כן המינוי הפוליטי יוצר דמורליזציה בשירות הציבורי. כאשר עובדים במשרד ממשלתי יודעים שלא מתמנים בזכות כישורים ולא מקודמים בזכות כישורים, אין להם סיבה לעבוד קשה ולהצטיין. זה בעצם ריקבון שמתחיל ביחידה הממשלתית, מתפשט בכלל הציבור, הולך וגובר, עד שאנשים הגונים כבר לא רוצים להצטרף למערכת. יש לכך השפעה הרסנית על המנהל הציבורי ועל כל החברה. לכן כל הגופים שיש להם אחריות על עקרונות של שוויון וצדק ועל שמירה של שלטון החוק – מן היועץ המשפטי לממשלה דרך בית המשפט העליון ועד מבקר המדינה – נחלצו להוקיע מינויים פוליטיים, להזהיר מפניהם ולפעול כדי למנוע אותם. אולם ההצלחה הייתה מוגבלת והתופעה נמשכת. מדוע?

ראשית, קיים רצון טבעי להיטיב עם המקורבים על בסיס אישי, משפחתי או פוליטי. זה אינו רק עניין של נטייה אישית. קיים גם לחץ חזק בעצם השיטה: השיטה גורמת לתלות של נבחר ציבור במערכת הפוליטית, אם הוא רוצה לשרוד ולהתקדם כפוליטיקאי. לכן היא גם יוצרת אצל נבחר הציבור פיתוי חזק לחלק

טובות הנאה בתוך המערכת הפוליטית, כדי לקיים מחויבות או כדי לרכוש רצון טוב כלפיו. קשה להתעלם מלחץ זה.

ומה ימנע בעד נבחר ציבור לעשות מינויים פוליטיים? הניסיון מראה שהכרזות של היועץ המשפטי לממשלה וההחלטות של בית המשפט העליון נגד המינויים הפוליטיים וכן גם הגינויים בתקשורת, אף כי הם לא נעימים, הם אינם כל כך חשובים. מה כן חשוב? אם זה פוגע בקריירה הפוליטית ומונע קידום. הניסיון מלמד שמינויים פוליטיים אינם פוגעים בקריירה הפוליטית. להיפך, הם עשויים לקדם אותה. איך החלה החקירה של מבקר המדינה במשרד לאיכות הסביבה? לפני הבחירות למרכז הליכוד נפרסם עלון, ובו נאמר שלא היה עוד שר במפלגה שעשה כמוהו כל כך הרבה מינויים פוליטיים. מסתבר שהוא הניח שזה יקדם את מעמדו במרכז המפלגה. גם המעמד בחברה הקרובה (המשפחה, החברים) אינו נפגע ואף לא המעמד הציבורי. זוהי אשמתו של הציבור הרחב, שאינו מבין את חומרת המצב ואינו מגיב באופן המתאים. במצב הזה, אין פלא שהתופעה של מינויים פוליטיים קיימת ועומדת.

הציבור הרחב מתייחס באופן סלחני וכמעט בהבנה לתופעה זאת. הוא עושה הבחנה בין סוגים של שחיתות שלטונית. מצד אחד הוא אינו מוכן לסבול תופעות של שחיתות קשה כמו שוחד או גניבה. אם איש ציבור נתפס כשהוא מקבל שוחד, הוא לא יזכה ליחס סלחני. הוא יעמוד לדין, ואם יורשע הוא יישא בעונש כבד ויאבד את הקריירה הפוליטית שלו. אותו דבר יקרה אם הוא גונב כסף מקופת הציבור. מצד שני הציבור הרחב מגלה סלחנות, אולי אפילו הבנה, למינויים פוליטיים. מינויים כאלה נחשבים דבר צפוי, אם לא טבעי, ומכל מקום דבר שאינו מגיע כדי שחיתות.

הפוליטיקאים כמובן אינם מודים שהמינויים הפוליטיים הם תופעה של שחיתות. הם מנסים להצדיק מינויים כאלה בפני הציבור. מה ההצדקה? הפוליטיקאי אומר כך: "אני בעד מינויים פוליטיים, כי אני אישיות פוליטית. נבחרתי על בסיס של מצע פוליטי המציע מדיניות מסוימת. כדי שאוכל לבצע את

המדיניות כנדרש על פי עקרונות הדמוקרטיה, אני רוצה אנשים המזדהים עם המדיניות שלי. אנשים אלה מוכרים לי. הם נמצאים במרכז המפלגה שלי. לכן אני רוצה לעשות מינויים פוליטיים". אך טענה זאת אינה אמיתית מבחינה עובדתית ואינה נכונה מבחינה עקרונית.

ראשית, חלק גדול מהמינויים הפוליטיים אינם של אנשים שמזדהים עם המדיניות של הפוליטיקאי; אלא של קרובי משפחה של חברי מרכז המפלגה, שהוא כלל אינו יודע מהי ההשקפה הפוליטית שלהם. שנית, בגלל כל מיני אילוצים של המערכת, חלק גדול מן המינויים הפוליטיים נעשה למשרות נמוכות, שאין בהן שום נגיעה למדיניות או לאידיאולוגיה. שלישית, הטענה אינה נכונה משום שרבים מן המינויים הפוליטיים נעשים לתפקידים מקצועיים או טכניים, שאין להם שום קשר למדיניות. אכן אפשר לומר שבמשרד החוץ יש משמעות למדיניות, ולכן יש חשיבות להזדהות עם השמאל או עם הימין, וכך גם במשרד הביטחון. אבל האם במשרד לאיכות הסביבה יש הבדל בין שמאל לימין? גם במשרד התחבורה, במשרד הבריאות ובעצם ברוב המשרדים אין שום משמעות לאידיאולוגיה של שמאל או ימין. לבסוף, הטענה אינה נכונה גם מבחינה עקרונית. אכן השרים הם המופקדים על קביעת המדיניות, והפקידות הבכירה צריכה לסייע לשר בביצוע המדיניות. כך עובדת הדמוקרטיה. הפקידות הבכירה יודעת זאת. בדרך כלל די בכך כדי שהיא תמלא את תפקידה בנאמנות ובמסירות, בהתאם למדיניות שנקבעה על ידי השר. ולא זו בלבד. הפקידות הבכירה ממלאת את תפקידה בהתאם למדיניות שנקבעה על ידי השר, אפילו אם אין היא מזדהה עימה באופן אישי, גם משום שהפקיד תלוי בשר. הוא תלוי בשר לצורך התפקוד השוטף שלו, לצורך תנאי שירות, לצורך קידום ואפילו לצורך הישרדות במשרד. בשל כך, כמעט אין מקרים שבהם פקיד פועל כנגד המדיניות של השר. אומנם ייתכנו חריגים, ופוליטיקאים אוהבים להציג את הדוגמה של מנהל מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, שחיבל במדיניות של שר הפנים החדש. אך דווקא דוגמה זאת מראה את הנזק שבמינויים הפוליטיים: שר עושה מינוי פוליטי, לכאורה כדי לבצע את

המדיניות שלו. והנה מגיע שר חדש וקובע מדיניות חדשה, אך מוצא את עצמו עם מינוי פוליטי של השר הקודם, שאינו מזדהה עם המדיניות החדשה. מכל מקום, כאשר ראש מנהל האוכלוסין פעל נגד מדיניות השר, הוא פעל שלא כחוק. על כן אפשר היה ואף צריך היה לסלק אותו מהתפקיד והוא אכן סולק מן המשרד. ידו של השר הייתה על העליונה, לכן דוגמה זאת יכולה לשמש לקח לכל פקיד שמתכוון לחבל במדיניות השר. מכל מקום, מקרים חריגים כאלה רק מלמדים על הכלל: הכלל הוא שאפשר לסמוך על הפקידות המקצועית, ואין צורך במינויים פוליטיים כדי לבצע את מדיניות השר.

פוליטיקאים אוהבים להביא גם את הדוגמה של ארצות הברית. שם מקובל שהנשיא הנבחר עושה מינויים פוליטיים רבים. גם שם זה רע. אבל שם לפחות המינוי הפוליטי בא עם הנשיא והולך עם הנשיא. לעומת זאת אצלנו המינוי קבוע. הציעו לעשות גם אצלנו מינוי לא קבוע. אבל פה, בניגוד לארצות הברית, תקופת הכהונה הממוצעת של שר במשרד הפנים היא שנה אחת ושל שר במשרד האוצר שנה וחצי. האם אפשר להחליף את מנהל מרשם האוכלוסין או את מנהל אגף התקציבים כל שנה או כל שנה וחצי? תחלופה כזו תהרוס את המנהל הציבורי. איך שלא מסתכלים על השיטה, היא לא עובדת בישראל.

נוסף לכך צריך לציין שגם על פי השיטה הקיימת בישראל רשאי כל שר לעשות מינויים פוליטיים אחדים: ראשית – מנכ"ל המשרד, ושנית – משרות אמון בלשכתו. מבקר המדינה מצא שבאופן יחסי מותר כיום לעשות מינויים פוליטיים בישראל יותר מאשר בארצות הברית. המאבק מתנהל נגד הרחבת האפשרות לעשות מינויים פוליטיים.

כיצד לנהל את המאבק נגד המינויים הפוליטיים? ראשית צריך לצאת אל הציבור ולדבר איתו בנושא השחיתות השלטונית, משום שהשחיתות פורחת כשהציבור אדיש. חשוב שהציבור יראה במינויים הפוליטיים תופעה של שחיתות. זה ירתיע מפני מינויים כאלה, אך אין די בכך. נוסף לכך, מי שנגוע

בשחיתות שלטונית צריך לדעת שהוא עשוי לשלם מחיר אישי. כנגד התועלת שיכולה לצמוח לשר מן המינויים הפוליטיים בקידום הקריירה האישית שלו, הוא צריך לדעת שהוא עלול לשלם מחיר כבד יותר מן התועלת.

בתרבות הקיימת בישראל נראה שמשימה זאת מוטלת במידה רבה על בית המשפט. אחד התפקידים של בית המשפט הוא לקבוע נורמות של התנהגות ראויה ולטפח אותן. במקרים של סכנה רצינית או של נזק ממשי לחברה, בית המשפט יכול וצריך לעשות זאת באמצעות המשפט הפלילי. כאשר מדובר בשחיתות רכה של השלטון, כמו תופעות של פרוטקציה שלטונית ובכלל זה מינויים פוליטיים, המכשיר העיקרי העומד לרשות בית המשפט הוא העבירה הפלילית של הפרת אמונים. חוק העונשין קובע כי עובד ציבור העושה מעשה של הפרת אמונים הפוגע בציבור, צפוי למאסר או לקנס. זהו סעיף עונשין מאוד לא רגיל, משום שבדרך כלל חוק העונשין מנוסח בצורה ברורה מאוד, וכל אדם יכול לדעת בדיוק מה אסור לעשות לפי החוק. אך נוסח העבירה של הפרת אמונים אינו ברור כלל: מהי הפרת אמונים ומה פוגע בציבור? בפועל היו הרבה משפטים נגד עובדי ציבור ונגד נבחרי ציבור, באשמה של הפרת אמונים. למשל ראש עירייה שיצא לחו"ל על חשבון חברה שרצתה להקים מפעל בתחום העירייה שלו. האם זו הפרת אמונים הפוגעת בציבור? הרבה עובדי ציבור ונבחרי ציבור יצאו זכאים, כי בית המשפט אינו רגיל לעבירות כאלה, שבהן אנשים לא ידעו מראש מה מותר ומה אסור. כמו כן, כדי להרשיע נדרשה גם כוונה פלילית, נוסף למעשה הפלילי, והיה קושי להוכיח כוונה כזאת. הזיכויים הרבים מן האשמה של הפרת אמונים גררו ביקורת על בית המשפט. הטענה הייתה שבית המשפט משלים עם שחיתות רכה, ומכל מקום אינו עושה די כדי לעקור אותה.

לפני פחות משנה התחולל שינוי, במשפט שידוע כמשפט שבס. שמעון שבס היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, והתברר שהשתמש בתפקיד שלו כדי להיטיב עם שני חברים שלו. פעם קראנו למעשה כזה "פרוטקציה"; עכשיו בא בית המשפט העליון ואמר שזאת לא סתם פרוטקציה, אלא עבירה פלילית של הפרת אמונים. בית המשפט הבהיר את יסודות העבירה. שבס הורשע.

בעקבות משפט שבס ובעקבות דו"ח מבקר המדינה על המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה, הורה היועץ המשפטי לממשלה לערוך חקירה פלילית של השר ושל עוד כמה עובדי מדינה, שהיו כנראה אחראים במשרד למינויים כאלה. מדוע הוא הורה למשטרה, בפעם הראשונה, לקיים חקירה פלילית על מינויים פוליטיים? משום שהוא חשב שאם החקירה תוכיח שנעשו מינויים פוליטיים, יהיה יסוד להגשת כתב אישום בעבירה של הפרת אמונים. על בסיס פסק הדין במשפט שבס, המשטרה העבירה את ממצאי החקירה ליועץ המשפטי לממשלה ואמרה שהראיות לכאורה מספיקות להגשת כתב אישום. בשלב הזה היועץ המשפטי לממשלה צריך להחליט אם להגיש כתב אישום נגד השר. אם שר יעמוד לדין פלילי על מינויים פוליטיים ויורשע, אני מאמין שיהיה בכך כדי לצמצם מאוד את התופעה של מינויים כאלה.

זוהי דוגמה בולטת למה שנקרא תנועה מאתיקה למשפט. המשפט נכנס לתמונה כשישנה התנהגות שהיא בלתי אתית, הגורמת נזק ממשי לציבור; אבל האתיקה עצמה אינה מצליחה למנוע אותה. כישלון האתיקה הוא כישלון חברתי. בחברה מתוקנת די היה בהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, בדו"חות של מבקר המדינה ובקביעה של בית המשפט העליון כי מינויים פוליטיים הם בלתי חוקיים, כדי למנוע מינויים כאלה. כיוון שכל אלה לא הספיקו, נדרשה התערבות של המשפט, באמצעות סנקציה פלילית, כדי לייעל את המאבק נגד מינויים פוליטיים.

כשלים במערכת הבלמים והאיזונים של הרשות המבצעת בישראל ד"ר ירון זליכה

אני רוצה לצטט בפניכם את כבוד שופט בית המשפט העליון בדימוס, מישאל חשין, שתיאר באחרונה בצורה יפה וציורית את התחושה של הציבור בארץ:

הארץ עוברת היום טלטלה גדולה וקשה, האדמה רוחשת לפני שהר הגעש מתפרץ ואם הדבר יתפשט, אנו נאבד כעם וכחברה. האדם מרגיש שהשחור נמצא לו מול העיניים. אדם הולך בחשיכה ומרגיש כאילו קיבל מכת חושך. הצטברות החשדות לשחיתות יוצרת משקע שכבר קשה לנשום ויש הרגשת מחנק.

אין זה סוד שממחצית שנות ה-90 של המאה הקודמת אנחנו מידרדרים בטבלת השחיתות העולמית. בעבר דורגנו במקום מכובד שאפשר להשתפר ממנו, אבל אין הרבה סיבות להתבייש בו – מקום 15 באמצע 30 מדינות מערביות. אולם מאז הגענו למקום ה-34 ונזרקנו אל מחוץ לרשימת מדינות העולם המערבי. אנחנו כבר בליגה של העולם השלישי, בין ירדן לאורוגוואי.

יש שתי טענות לגבי מקומנו בטבלה:

טענה אחת היא שמדד זה משקר. ככלכלן אני יכול לומר שבין אם הוא משקר ובין אם לא – העולם חושב שהמדד משקף את המציאות ומשתמש בו. בכל דוח השקעות על מדינת ישראל, מופיע המקום שלנו במדד. יתר על כן, על כל דוח השקעות שלנו במדינות אחרות, למשל בתחום של ביטוח סיכוני סחר חוץ, מופיע מקום המדינה הזאת בראש הדוח, כדי שנדע מה רמת השחיתות בה. המדד הזה הוא פרמטר מרכזי.

טענה שנייה היא שהכל מושחת. ובכן, אני אומר לכם שממש לא הכל מושחת. המושחתים הם אלו האומרים שהכל מושחת, ואילו אנחנו לא אומרים את זה.

אנחנו אומרים בצורה ברורה שרובו הגדול של השירות הציבורי שלנו הוא ישר, זך וטהור. המושחתים מהווים מיעוט, ותודה לאל שהם גם מיעוט נרדף. לכן אני אופטימי. אסור לנו להיכנע לתחושת דיכאון, משום שהדיכאון גורם לאובדן האמון של הציבור ביכולת שלו להנהיג את גורלו. המושחתים הם שמעודדים את תחושת הדכדוך, כדי שנחשוב שאין מה לעשות וכדי לרפות את ידינו. אולם אפשר לעשות הרבה – הם מיעוט נרדף ונמשך לרדוף אותם, בכירים ככל שיהיו. לא נחשוש מאיש, לא נוותר לאיש ולא נירתע מאיומים.

באתי לכאן כדי להציג לכם שני דברים. את הראשון הצגתי עד עכשיו ואני אופטימי מאוד, כי אני חושב שהמאבק הזה יסתיים בהצלחה. מי שיושב במקום ה-15 בטבלת השחיתות העולמית, שלא יתרגל למקום שלו, כי אנחנו נחזור לשם ובתוך שנים אחדות.

הדבר השני שבאתי להציג הוא כיצד נחזור למקומנו הקודם בטבלת השחיתות העולמית. אני רוצה להזכיר לכם משפט נפוץ: "פרצה קוראת לגנב". המשפט הזה נכון – יש פרצות במערכת הבלמים והאיזונים של השירות הציבורי. זה בסדר לתפוס את הגנבים, אבל חשוב יותר לסגור את הפרצות, כיוון שאז הרוב הגדול של הגנבים יפסיק לבוא.

נוח לי להסתכל על הדברים דרך משקפיים כלכליים, וככלכלן אני יודע שהאדם הוא יצור שפועל לתועלתו. מי שלמד בקורס כלכלה יודע שזה המשפט הראשון שנאמר בו. האדם שופט כל פעולה שהוא עושה, במודע או שלא במודע, במונחים של עלות אל מול תועלת: השקעה של זמן, משאבים וסיכון מול התועלת שתצמח לו מפעולה זו, לרבות התועלת הערכית. כאשר לוקחים את התועלת מהפעולה ומחלקים אותה בהשקעה, באה לידי ביטוי התשואה להשקעה שלו שקובעת את הכדאיות שבביצוע הפעולה. במילים אחרות, כאשר אדם עובר עבירה במודע הוא לוקח סיכון שייתפס, בתמורה לסיכוי שתצמח לו תועלת כלכלית אם לא ייתפס. התועלת הכלכלית מהעבירה היא התשואה עבור הסיכון שהוא לוקח על

עצמו. הפועל היוצא הוא שכאשר התשואה להשקעה גבוהה, תגדל הנטייה לעבור עבירה; ואילו כאשר התשואה להשקעה תקטן אזי יקטן בעקבותיה גם היקף העבירות. הכשלים במערכת הבלמים והאיזונים במדינה גורמים לכך שהתשואה מביצוע עבירות היא גבוהה, כיוון שהסיכון בביצוען הוא נמוך מאוד. נמוך הסיכון שתיתפס, שתופל ותיחשף וגם האפשרות שהציבור ישפוט אותך נמוכה למרבה הצער. עד לאחרונה הציבור לא היה מעורב מספיק, אך עצם זה שאתם במכללה לביטחון לאומי מקדישים סדנה לנושא השחיתות, מראה כמה הציבור מעורב כעת. המעורבות היא גם בקרב קובעי דעת קהל, גם בקרב המנהיגות וגם בקרב האזרחים הפשוטים.

הצעדים שאדבר עליהם נועדו להעלות את הסיכון להיתפס, וכתוצאה מכך גם להקטין את התשואה להשקעה בביצוע עבירה. כאשר התשואה קטנה, הפרצה נסגרת ורוב העבירות נמנעות. הטיפול הזה נבון בשני מובנים: ראשית עדיף לייבש את הביצה מאשר לצוד את היתושים. שנית הפרצות האלה היו קיימות מספר שנים לא מבוטל (כ- 10 שנים), וכתוצאה מכך התפשטו נורמות קלוקלות בשירות הציבורי. עדיף לסגור את הפרצה ואז כל האנשים הישרים ש"נדבקו" בנורמות האלה יבראו מהן, מאשר לבצע ענישה.

כסמנכ"ל כספים בחברה עסקית עשיתי סקר בקרה פנימית, כפי שעשיתי בכל חברה מייד כשהגעתי אליה, כדי לזהות את הסיכונים ואת הדרכים להתמודדות איתם. זו לא המצאה מדהימה של מערכת חדשה, אלא כמעט כמו לבוא עם מברג קטן ולחזק קצת כל מיני ברגים מרכזיים שכבר קיימים במערכת. השינויים מינוריים, אבל כשהם נעשים ביחד יש להם משמעות גדולה מאוד. כפי שתשימו לב, הצעדים שאני מציע פשוטים מאוד ליישום.

אני מדמה את השירות הציבורי לשלושה רבדים או שלוש צלעות של משולש ובכל צלע ישנם כשלים במערכת הבלמים והאיזונים. הצלע הראשונה שעליה אדבר היום, היא "צלע שומרי הסף", הצלע השנייה היא "צלע הביורוקרטיה"

של עובדי המדינה והצלע השלישית היא "צלע המערכת הפוליטית" – הדרג הפוליטי, השרים והממשלה.

בדברי אסקור בפניכם בקצרה את תמצית התוכנית שאני עובד עליה כבר שלוש שנים, ואותה אני רוצה להגיש לשר האוצר ולראש הממשלה בקרוב. השינויים הדרושים פשוטים כל כך, עד שנדרשת החלטת ממשלה אחת שאפשר לכתוב בעשר דקות.

לפני מספר ימים "זפזפתי" בין תחנות הטלוויזיה וראיתי כמה דקות מהסרט "רוקי". רוקי נתן לילד קיסם עץ, אמר לו לשבור אותו והילד שבר אותו. אחר כך הוא נתן לילד שני קיסמים והילד שבר גם אותם. כאשר נתן לו כמה עשרות קיסמים, הילד התאמץ אך לא הצליח לשבור אותם.

שומרי הסף צריכים להיות כמו הקיסמים, אך לצערי יש כשלים בשתי רמות: חולשה של כל אחד מהם בנפרד וחולשה בחיבור שביניהם. לכן כאשר קורים מעשים רעים, אתם יכולים לראות קריסה מוחלטת של כל שומרי הסף במערכת. כל שומרי הסף קורסים זה על זה כמו שרשרת של אבני דומינו, ואף אחד מהם לא מצליח להישאר יציב.

שומר הסף הראשון בכל מערכת, ולאו דווקא לפי סדר החשיבות, הוא מבקר הפנים. מבקרי הפנים חלשים באופן מבני, עד כדי כך שנשאלת השאלה אם מישהו יצר את המבנה הארגוני שלהם בכוונה תחילה. במה חולשתם?

חולשה ראשונה היא שלמעט שניים או שלושה חריגים, רוב מבקרי הפנים בממשלה ממוקמים בדרגה אחת מתחת לסמנכ"לים, כלומר הם מצויים בדרגה נמוכה מהמבוקרים שלהם. כיצד יעמדו מולם? לעומת זאת גם לא ראוי שדרגתו של מבקר הפנים תהיה גבוהה משל הסמנכ"לים, כי אז כבר לא יוכל להיות מבקר פנים. הוא צריך להיות שווה בדרגתו לסמנכ"לים.

החולשה השנייה היא שיש חריגים – לכמה ממבקרי הפנים הוענקה במהלך השנים דרגה אישית של סמנכ"ל. המצב הזה גרוע יותר, כי בכך יש איתות ליתר

מבקרי הפנים כי בתנאים מסוימים אף הם יוכלו לזכות בדרגה הנכספת. בעצם משדרים למבקרי הפנים: "אתם רואים את שני אלה? מי שסידר להם בסוף את הדרגה זה הסמנכ"לים, ואם תהיו בסדר איתי גם אתם תגיעו לשם. בינתיים, בעשר השנים הקרובות, תורידו את הראש ואל תסתכלו על מה שלא צריך להסתכל".

החולשה השלישית היא חוזה השכר של מבקרי הפנים. חוזה השכר שלהם הוא לא "חוזה שכר כולל", כלומר שכרם אינו 15-20 אלף שקל, אלא 7,000 שקל בתוספת שעות נוספות, אש"ל, כוננות, רכב, טלפון סלולארי וכדומה. עקרון היסוד בבקרה הוא שהמבקר אינו תלוי במבוקר מבחינה מקצועית או מנהלית, אבל מי שמאשר את תוספות השכר האלה הוא המבוקר הראשי – הסמנכ"ל, ולא פעם בשנה אלא פעם בחודש. ייתכן מצב בו המבקר הרגיו את הסמנכ"ל, ולכן, זה לא יחתום על האש"ל. לא יעלה על הדעת לערוך ביקורת בתנאים כאלה. כרואה חשבון לא גדלתי בשירות הציבורי וגם לא אשאר בשירות הציבורי, ולכן אני אולי כל כך נחוש לשנות. במגזר העסקי ההתנהלות הזאת לא הייתה עוברת. היא כמעט אסורה.

החולשה הרביעית היא התקציב המוקצה לביקורת. בשירות הציבורי לכל מאתיים שקל יש תקנה ייעודית, לעומת זאת לתקציב ביקורת הפנים אין. הכסף של תקציב ביקורת הפנים נמצא בתוך התקציב המנהלי של המשרד, כך שבשביל כל פעולת ביקורת המבקר צריך לבקש תקציב מהמבוקר הראשי.

החולשה החמישית היא שמבקר צריך לדווח לוועדת ביקורת בלתי תלויה, אבל בממשלה אין ועדות ביקורת. במגזר הפרטי דבר כזה לא היה עולה על הדעת.

צירוף החולשות הזה שאני מתאר בעניין מבקר הפנים הוא חריג כל כך. אני נזכר שחשפנו מעשה שחיתות גדול ושלחתי מבקר לערוך ביקורת סמויה. המבקר חזר אליי ואמר שבמכרז שנבדק היו כל כך הרבה צירופי מקרים, עד שכנראה יד אלוהים סידרה הכל או יד אדם. לא יכול להיות אחרת. אילו הייתם שוכרים אותי להקים מבנה ארגוני שימקסם את התלות של מבקר הפנים, לא הייתי יכול לבנות אותו טוב יותר. מבקרי הפנים, למעט אמיצי לב חריגים, הינם חסרי

משמעות. יתר על כן הם משמשים עלי תאנה וזה גרוע יותר, כי זה פוגע באמון הציבור. אם הציבור יחשוב בטעות שהכל מושחת, הוא ירגיש שאין טעם במאבק והמיעוט המושחת יפסיק להיות נרדף. האמירות האלה מסוכנות מאוד וכדאי לשים לב למי שאומר אותן. אני חוזר ואומר שהמושחתים הם מיעוט דל, ולכן הציבור צריך לחוש אופטימיות ולהמשיך להיות מעורב בנחישות. המיעוט הנרדף מנהל קרב על חייו והוא יפסיד.

שומר הסף השני הוא החשבות הכללית והחשבים שלה במשרדי הממשלה השונים – מערכת שמתפקדת היטב ולפעמים טוב מדי. כמו שראיתם, רק לאחרונה נעשה ניסיון לפגוע בעצמאות החשבים ולפרק למעשה את כל האגף. הציבור הגיב בהמוניו, הכנסת הגיבה, היועץ המשפטי לממשלה נזעק ולמרבה המזל הפעולה הזאת נהדפה. בשנים האחרונות חיזקנו מאוד את היכולת של מערכת החשבות הכללית, ואני חושב שהציבור יודע מה עשינו, אבל נותרו עוד מספר דברים ושינויים שעלינו לעשות.

שינוי ראשון הוא להפוך את מערכת החשבות הכללית ליחידת סמך. גם עכשיו אנחנו לא נותנים לאיש להתערב במינויים, אך ביחידת סמך יהיה קשה יותר לדרג הפוליטי להתערב. אומנם ראשי המאבק למען השינוי הזה אינם רבים, אבל אני לא לבד. היום אנחנו מונים כמה וכמה אנשים, אבל לפני שנה היינו פחות. אומרים שפחד מידבק, אבל גם אומץ לב מידבק וככל שיותר בכירים בשירות הציבורי יגלו אומץ לב, הסיכוי שבכירים נוספים יצטרפו אליהם יגדל. הכשלים במערך הבלמים והאיזונים גורמים למערכת לסמוך יותר מדי על יחידים, שבזכות יכולות אישיות או אומץ לב מצליחים לעצור דברים, אבל זה לא אמור להיות כך. חשב כללי לא אמור לגלות אומץ לב ובוודאי לא על בסיס יומי. המערכת היא זו שצריכה להיות הבולמת ולא היחיד.

שינוי שני שנוטר לעשות הוא רפורמה בחשבונאות הממשלתית. למעשה הבאנו את אור השמש לפעולות הכספיות של הממשלה, ועכשיו כל פעולה כספית של הממשלה מתועדת על ידי רואי חשבון חיצוניים ובלתי תלויים. כעת הרפורמה הזאת מעוגנת בהחלטות אדמיניסטרטיביות, אבל חשב כללי שיחליף אותי יוכל

להפוך אותן. לכן חשוב לעגן את הנושא בדרך משפטית, באופן שלא יהיה ניתן לשנות חזרה.

שומר הסף השלישי הוא היועצים משפטיים במשרדי הממשלה. יועצים משפטיים הם שומרי סף חשובים, אך לא יעלה על הדעת שיכהנו יותר מ-5 או 6 שנים. אין חובת רוטציה בתפקיד זה ואחרי מספר שנים היועץ המשפטי תלוי במערכת, הופך לחלק ממנה ולא מסוגל אפילו לראות שמהו לא בסדר, כיוון שענינו מתרגלות לנורמות פסולות המשתרשות שם.

הנקודה הרביעית נוגעת למבקר המדינה. במצב נורמאלי ותקין מבקר המדינה אמור לבדוק את פעולות הרשות המבצעת בדיעבד, ממרחק הזמן. אולם כאן נוצר חלל מסוכן בין המניעה בזמן אמת לבין החשיפה בדיעבד, שכן שומרי הסף האחרים הם כעלי תאנה שנרמסים בקלות. מבקר המדינה, כבוד השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס, עשה בחוכמה כשבצעד חריג קבע חובת ביקורת בזמן אמת, ובכך חשף את עצמו לביקורת. הוא אינו מתערב בקבלת החלטות (ההשמצות נגדו מופרכות לחלוטין), אבל הוא מתערב בסמוך להחלטה וזה הביא לשינוי דרמטי ביכולת העמידה של שומרי הסף. התרומה הזו של כבוד השופט בדימוס לינדנשטראוס היא אחד הגורמים המרכזיים לעובדה שהמושחתים הם היום מיעוט נרדף. לפני שנה המיעוט הזה היה מיעוט רודף.

העניין החמישי הוא צינון. לא יעלה על הדעת ששומרי סף מקבלים מהמבוקרים הצעות לקידום. מי שמקבל הצעה לקידום מהמבוקר, צריך לדחות אותה מייד בנימוק שאסור לו לקבל הצעות כאלה, או להתפטר. אסור למבקר להמשיך לכהן בזמן שהמבוקר עמל על סידור המשרה הבאה שלו. כל מה שצריך הוא הוראה מנהלית – הבהרה של החוק, שחובת הצינון חלה גם על מערכת היחסים בין שומרי הסף למבוקרים.

שינוי שישי צריך לבוא ביחידות האכיפה המשטרטיות. הפרקליטות ומערכת בתי המשפט סובלות ממחסור חריף בכוח אדם, בתקציב, בצידוד ובהכשרות. רוב האנשים ביחידות עושים מלאכת קודש בתת תנאים, והמצב נורא ואיום לאור העובדה שמדובר בשומרי סף.

שאלה: אתה אומר שהשחיתות כרגע היא טכנית?
תשובה: ממש לא. הפרצות הן הטכניות. כל הסיפור הוא שאנשים לא נורמטיביים מנצלים את הפרצות. ברגע שנסגור את הפרצות יהיה מסוכן לבצע עבירה, ואז גם הציבור ישם תג מחיר למי שנתפס. כפי שהידרדרנו מהר, כך גם השיפור יהיה מהיר. היום תופסים כל כך הרבה אנשים, עד שהציבור מתבלבל. מקרה עולה לעשר דקות בתקשורת, ואם זה מישחו בכיר לקצת יותר. כאשר המקרים יהיו נדירים יותר, תחזור גם הבושה – שהיא לבסוף גם שומר הסף האולטימטיבי.

היועץ המשפטי לממשלה והמאבק בשחיתות השלטונית

מני מזוז

בפרק זה אציג את המשמעויות של תופעת השחיתות השלטונית ואת השלכותיה, מעבר לפרספקטיבה הצרה של ההיבט הפלילי. נפתח בשאלה מהי שחיתות שלטונית. יש מגוון רחב של הגדרות, אבל נדמה לי שלצורך הדיון אנו יכולים להסתפק בהגדרה הבסיסית שמדברת על ניצול כוח שררה למטרות זרות. בדרך כלל המטרה הזרה היא הפקת טובת הנאה אישית שיכולה להיות גם לטובת המפלגה או לטובת גורם אחר. עיקר העניין הוא שנעשה שימוש בסמכות שניתנה לאדם לשרת את הציבור, למטרות שלא לשמן היא ניתנה.

על חשיבות המאבק בשחיתות

המאבק בשחיתות חשוב וחיוני, מפני שלשחיתות יש השלכות חברתיות וכלכליות קשות החורגות מעבר להיבט הצר של עבריינות והפרת חוק גרידא.

יש בשחיתות שלטונית כדי לפגוע גם בחוסן החברתי והכלכלי של החברה והמדינה. אעמוד על כמה היבטים מרכזיים של התופעה:

- **אובדן אמון כללי של הציבור בפעילות מערכות השלטון והחלטותיו** - שלטון זקוק לאמון הציבור בכדי לפעול. במקום שבו השלטון מושחת ולציבור אין בו אמון, הוא אינו יכול לתפקד ונפגעת יכולתה של המערכת השלטונית לפעול.
- **לגיטימציה לאי כיבוד החוק על ידי האזרח** - הציבור מסתכל למעלה. אם הדוגמה שהוא מקבל היא שלילית, יש לו תירוץ נוח ולגיטימציה לאי שמירת החוק. ההנחה היא שאם השלטון מושחת, אין סיבה שהאזרח יתנהג אחרת מנבחרי הציבור.

- **תחושת תסכול ודה-מורליזציה כללית** - מציאות של שחיתות שלטונית פוגעת גם במרקם החברתי, משום שישנם אנשים מועדפים יותר וכאלה המועדפים פחות. מציאות כזאת יוצרת תסכול של הציבור, דה-מורליזציה וחוסר רצון לתרום לחברה ולמדינה שיכול לבוא לידי ביטוי בנכונות להתנדב, ללכת למילואים או לשלם מיסים.

הדברים הללו נכונים בכל חברה, אבל הם נכונים שבעתיים בחברה הישראלית המצויה במאבק מתמיד עם מציאות לא פשוטה.

בישראל קיימים עימותים חברתיים בין קבוצות שונות של יהודים וערבים, דתיים וחילונים, ימין ושמאל, עימותים על בסיס דתי ועימותים על בסיס כלכלי. במקום שהמערכת השלטונית תשמש כגורם מלכד היא מפוררת, ולהצטברות התופעות האלה יש השפעה הרסנית על החברה.

בסופו של דבר לא לאורך זמן ניתן לקיים מציאות כזאת, שבה מצד אחד יש מדינה דמוקרטית ומתקדמת מבחינה טכנולוגית, כלכלית ותרבותית ומצד שני יש שחיתות. מציאות כזאת מובילה להידרדרות של החברה בכל הפרמטרים, ולא במקרה קיים זיהוי של מדינות מושחתות עם מדינות עולם שלישי על כל המשמעויות שלו.

השלכות נוספות של תופעות שחיתות הן השלכות כלכליות. נדמה לי שקיימת מוסכמה ברורה שחוסן כלכלי הוא מרכיב חשוב ואפילו קריטי בביטחון הלאומי של כל חברה. בשנים האחרונות גוברת בעולם ההכרה כי לשחיתות שלטונית יש גם השלכות כלכליות חמורות. האימפריה האדירה ברית המועצות, למשל, נפלה בתהליך שהתחיל בקריסה כלכלית. במסגרות הכלכליות הבינלאומיות השונות כמו הבנק העולמי, האיחוד האירופי, ארגון מדינות ה-OEC, וכן בוועדות שונות של האו"ם עוסקים רבות בקשר שבין שחיתות שלטונית לחוסר פיתוח כלכלי. על בסיס זה קיימת פעילות ענפה של הארגונים הבינלאומיים האמורים, אשר מונעת בעיקרה משיקולים כלכליים.

מחקרים רבים מראים כי שחיתות מגבירה את ההוצאה הציבורית, פוגעת ביכולת התכנון של רשויות הממשל, מייקרת את השירותים הציבוריים, פוגעת באיכותם ומעכבת צמיחה והתפתחות כלכלית.

שחיתות ברמה כזאת או אחרת קיימת בכל זמן ובכל מדינה, כולל במדינות המתוקנות, וכל מי שעוקב אחרי התקשורת הישראלית או הבינלאומית קורא על תופעות שחיתות. השאלה איננה האם יש שחיתות, אלא עד כמה היא הפכה למרכיב דומיננטי בפעילות של אותה המדינה. להבדיל ממצב שבו השחיתות נתפסת כתופעה עבריינית וחריגה ומתייחסים אליה ככזאת, יש מדינות שבהן שחיתות היא חלק מ"מחזור הדם" של החברה - סימפטום במציאות שבה שום דבר לא נעשה בלעדיה.

מחקרים גילו מתאם בין רמת השחיתות במדינה לבין שלושה פרמטרים:

- א. רמת הפיתוח הכלכלי של המדינה
- ב. רמת הדמוקרטיזציה של המדינה
- ג. מידת ההשלמה של הציבור עם תופעת השחיתות

הטענה היא שמדינה לא יכולה להיות דמוקרטית באמת לאורך זמן ועם רמה גבוהה של פיתוח כלכלי, כאשר יש בה רמה גבוהה של שחיתות.

המאפיין השלישי מעניין, מכיוון שהוא מציין בדרך כלל את קו פרשת המים. מקום שהציבור מתייחס מהאפשרות שהשלטון לא יהיה מושחת, זו הנקודה שבה המערכת מוותרת ושוקעת למציאות מושחתת שקשה לצאת ממנה.

נחזור למדינת ישראל ונסתכל על אותם שלושה פרמטרים: רמת הפיתוח הכלכלי, רמת הדמוקרטיזציה של המדינה ומידת ההשלמה של הציבור עם תופעות השחיתות. המצב בישראל לא מעודד. מדינת ישראל דורגה בשנה האחרונה במקום ה- 28 מתוך 159 מדינות ב"מדד השחיתות", ומדובר במגמה של הרעה לעומת הדירוג שלנו לפני שנים מעטות. עם זאת, בהתייחס לפרמטרים

שלעיל, נראה שהמצב עדיין בשליטה: תופעות השחיתות לא הגיעו עדיין לרמות של השפעה מהותית על רמת הפיתוח הכלכלי ועל רמת הדמוקרטיזציה. גם העיסוק הציבורי-תקשורתי הרב בנושאים האלה, מלמד שהחברה הישראלית לא מוכנה להשלים עם מציאות של שחיתות. "המערכת החיסונית" של החברה הישראלית עדיין פעילה, מגיבה לתופעה ומנסה להיאבק בה.

המאבק בשחיתות כיצד?

המאבק בשחיתות הוא מתפקידה העיקריים והמובהקים של מערכת אכיפת החוק. מאבק זה שונה ממאבק בעבריינות מסוגים אחרים, משום שלשחיתות אפיונים ייחודיים. נזכיר רק שניים שחשובים לענייננו:

- אפיון אינהרנטי ראשון הוא שהשחיתות נמצאת בפעילות רשויות השלטון. מאבק ברשויות השלטון שונה לחלוטין ממאבק בעבריינים, שנתפסים על ידי החברה כשוליים והלגיטימציה הציבורית להיאבק בהם נראית מובנת מאליה.
- אפיון שני הוא שבעבירת שחיתות הנפגע האמיתי הוא הציבור הרחב. בעבירה רגילה יש עבריין ולקורבן שלו יש בדרך כלל אינטרס מובהק לשתף פעולה עם רשויות החוק ולסייע במציאת הפוגע. ברוב העבירות גם קיומה של העבירה גלוי כמו ברצח או בפריצה לבית. לעומת זאת שחיתות היא עבריינות הסמויה מן העין. הן לנותן השוחד והן למקבל השוחד יש אינטרס מובהק להעלים את קיומה של העבירה, והאתגר הוא לחשוף את עצם התופעה והעבירה. האנשים המעורבים בשחיתות הם בדרך כלל חזקים, מתוחכמים ומסוגלים להעלים את העבירות. מאפיינים אלה ואחרים של תופעות השחיתות מחייבים צורת מאבק שונה לחלוטין מאשר בתופעות עברייניות רגילות.

שחיתות היא תופעה על-זמנית ואוניברסאלית שימיה כימי השררה. אפשר למצוא ביטויים לתופעה הזו בספרות העתיקה - בתנ"ך ובספרות העמים. קיים מתח מתמיד בין מי שמחזיק בכוח ומקורביו לבין החברה ומנגנוני הפיקוח שלה. מנגנונים אלה מונעים מאותו אדם לנצל את כוחו לרעה, וכמובן שישנה גם הנורמה האישית - המוסר האישי של בעל הכוח שהוא החסם העיקרי בפני השחיתות.

אעמוד על כמה הנחות מוצא בפעילות בתחום השחיתות:

הנחה ראשונה היא ששחיתות שלטונית מייצגת בדרך כלל תופעות חברתיות. במקום בו אתה מגלה מעשה שחיתות אחד, קרוב לוודאי שיש לו "אחים ואחיות ושכנים", כי הוא מייצג משהו בחברה. כיוון שכך, ההתמודדות עם השחיתות מחייבת גם התחקות אחרי שורשי התופעה לצד הטיפול הפרטני. למה ועל איזה רקע צמחה השחיתות? מה מאפשר אותה? יש לבדוק לא רק את התסמינים של אותה תופעה, אלא גם את מה שאפשר או עודד אותה. במגפה נלחמים בביצה ולא בחדר המיון, כי שם זה כבר מאוחר מדי. צריך לטפל במוקד שמפיץ את המגפה.

הנחה שנייה היא שהמאבק בתופעת השחיתות צריך להתבצע בחזית רחבה ומתוך ראייה מערכתית כללית. לצד טיפול חקירתי ופלילי של העמדה לדין, יש לעשות שימוש בכלים נוספים כגון אכיפה מנהלית, שימוש בדין המשמעתי וכלים כלכליים. בנוסף על כך יש לשפר את התשתית הנורמטיבית על ידי איתור וסגירת פרצות בחקיקה, בנהלי העבודה ובהנחיות.

הנחה שלישית אומרת שהמאבק בשחיתות צריך להתנהל גם בזירה הציבורית-תקשורתית.

ההנחה הרביעית והטריוויאלית היא שמאבק בתופעה עבריינית מחייב גם היערכות ארגונית של מערכות האכיפה. היערכות כזו תוביל לשיפור יכולותיהן,

לקיצור לוחות הזמנים של הטיפול בעניינים הנוגעים למאבק בשחיתות ולהצטיידות באמצעים ובשיטות עבודה המתאימים לטיפול בתופעות מסוג זה.

המאבק בשחיתות בישראל – המקרה של המינויים הפוליטיים הבלתי תקינים

אנסה להדגים את ההנחות האלה במציאות הישראלית דהיום. בסמוך לאחר כניסתי לתפקיד הגעתי למסקנה די ברורה שהגורם המרכזי לתופעת השחיתות הציבורית במציאות הישראלית, הוא התלות המשחיתה שבין נבחר הציבור לבין הגוף הבוחר. נוצר אותו קשר שמשפיע גם על ההתנהגות של הדרג הנבחר ומקרין גם על הדרג הביצועי הבכיר שתלוי בו. ביסוד קשר שלילי זה מצוי המעבר של מרכזי המפלגות השונים מגופים קטנים ששימשו כבמה רעיונית לזיוכחים ולדיונים אידיאולוגיים, לגופים גדולים ולעתים גדולים מאוד שאין בהם כמעט עיסוק בעניינים אידיאולוגיים, אלא משחקי כוח פוליטיים. השינוי אירע במהלך השנים על רקע הכוח שניתן לאותם גופים לבחור את חברי הכנסת ואת השרים. זהו, כמובן, מקור המשיכה של הגופים האלה, וזאת גם הסיבה שהם קיבלו ממדים כאלה. כל זאת, כאשר חלק גדול מחברי מרכזי המפלגות לא הגיע לשם כבעבר, בתהליך של פעילות מפלגתית רעיונית. נוצרה מציאות אנושית שבה ניתן לאנשים כוח רב בלי שום מגבלות, והם מנצלים אותו לרעה, לפעמים ברמות כמעט ביזאריות.

התלות הזאת באה לידי ביטוי בעיקר בשתי קבוצות של תופעות: האחת היא המינויים הפוליטיים והאחרת היא הטבות, רשיונות, היתרים, זיכיונות, סובסידיות ועוד. ברגע שכך מזהים או מגדירים את הבעיה, אין להסתפק בהתמודדות עם מקרה יחיד כזה או אחר, וכמערכת אכן טיפלנו בתופעה בחזית רחבה של אמצעים.

תוצר לוואי של התופעה הוא המינויים הפוליטיים המייצגים ומייצרים מעשי שחיתות בשתי רמות. ברמה הקלה המינוי הפוליטי כשלעצמו הוא ההטבה - מינויים פוליטיים של חברי מרכז ושל קרוביהם. במקרים החמורים יותר המינוי

הפוליטי הוא רק ראש החץ למעשה השחיתות האמיתית, לדוגמה פקיד בכיר שמוצב כמינוי פוליטי לתפקיד רגיש, כדי שיוכל לתת אחר כך הטבות לממנה ולמקורביו במסגרת תפקידו. המינויים הפוליטיים לא נעצרים אפוא בהטבה שבעצם המינוי, אלא מהווים פלטפורמה לשחיתות האמיתית שתגיע בהמשך.

צריך להדגיש שאנחנו לא עוסקים במינויים הפוליטיים כסוגיה במדעי המדינה. אני מניח שכולם מכירים את ההבדל שבין השיטה האמריקנית שבה נשיא מתחלף ואיתו מתחלפים אלפי עובדים בכירים, לבין השיטה הבריטית, שבה כמו במציאות הישראלית שירות המדינה הוא בעיקרו א-פוליטי למעט שכבה קטנה של מנכ"לים. הוויכוח לגבי התפיסה הראויה הוא לגיטימי. אנחנו לא עוסקים בשאלה של מינויים על בסיס אידיאולוגי או בתפיסת עולם כלכלית או מדינית, אלא במינויים הרחוקים מכל קשר ענייני. המניע הוא אינטרס אישי מובהק של הממנה ושל הממונה.

כדי להתמודד עם הבעיה נקטנו כמה מהלכים, שהחדשני שבהם הוא השימוש בכלי אכיפה פליליים - קרימינליזציה של התופעה. הגענו למסקנה שלא די בהטפות מוסר, בדו"חות מבקר המדינה או בעתירות לבג"ץ לביטול המינוי הפוליטי. צריך להעביר מסר מרתיע הרבה יותר, שאומר כי בנסיבות מסוימות מינוי פוליטי הוא גם עבירה פלילית.

אפשר כמובן לכתוב בספר החוקים עבירה ספציפית האוסרת מינויים פוליטיים, אולם רוב דברי החקיקה נכתבים בצורה מופשטת והנורמות המשפטיות נכתבות ברמה של עקרונות. במשרד לאיכות הסביבה התגלו עשרות רבות של מינויים פוליטיים בתקופה קצרה, וכולם של חברי מרכז ובני משפחותיהם שאמורים לבחור את חברי הכנסת. השר הממנה התפאר במה שעשה והזמין את חברי המרכז לבחור בו. נימוקו היה שמעשיו במשרד הקטן הם הדגמה למה שיעשה במשרד גדול יותר, אם הם יבחרו בו. ואכן המרכז בחר בו למקום הראשון. פתחנו בחקירת הפרשה ובכתב האישום הופיעו שתי עבירות: העבירה הראשונה הייתה הפרת אמונים שהיא כמעט ההגדרה של שחיתות. העבירה השנייה הייתה

שוחד בחירות - הגורם הממנה יצר בעצמו חיבור בין מה שהוא מצפה לקבל לבין מה שעשה.

החלטה זו נראתה לנו הכרחית להעברת מסר למערכות הרלוונטיות, שלא נמשיך להתייחס באותה סלחנות לתופעת המינויים הפוליטיים. המצב הגיע לנקודה של סכנה לטוהר השלטון, ולכן החלטנו לעלות דרגה ואמרנו שהמקרים החמורים עשויים להיות גם עבירות פליליות. בהתאם לכך נפתחה חקירה במקרה זה ובמקרים נוספים של מינויים פוליטיים.

ההחלטה השנייה הייתה שלא מספיק לטפל בגזרה הפלילית הצרה, אלא צריך לטפל במרכיב המניעה. הפעלנו מהלך משולב עם נציבות שירות המדינה לסריקה ולבחינה של המינויים ולהגברת הבקרה והפיקוח על נהלי המינויים, כדי לצמצם את האפשרות למינויים בלתי תקינים. באותה הזדמנות בחנו בראייה רחבה פרצות נוספות בתהליכי המינויים. יזמנו תקנות שמסדירות לראשונה את המינויים בתחום התאגידים העירוניים, שהיה פרוץ לחלוטין למינויים פוליטיים בלתי תקינים. במסגרת זו הוחלט גם על הקמת ועדה ברשויות המקומיות, המקבילה למה שיש במינויים בחברות ממשלתיות. עכשיו אנחנו בוחנים גם הסדרים שיחולו על מינויים של עובדים בתאגידים.

בנוסף לאלה הצלחנו במאבק לא פשוט לעצור את "חוק הג'ובים", שנועד להרחיב את אפשרויות השרים למינויים פוליטיים. פעלנו גם ברמה המנהלית נגד אנשים שהיו מעורבים במהלכים לא תקינים, אמרנו שיש מחיר אישי לעבירות האלה וניסינו לסתום פרצות וליצור מציאות שיש בה מנגנוני בקרה. כל הפעולות שלנו נועדו לצמצם משמעותית את היכולת להוציא לפועל מינויים כאלה.

בנושא ההטבות מסוגים אחרים, ההתמודדות מורכבת יותר. יש מגוון רחב של אפשרויות שבהן שר, למשל, יכול להיטיב עם מקורבים ועם חברי מרכז במסגרת התפקידים וסמכויות שלו. בנובמבר 2004 הוצאתי הנחיה שאסרה על לשכות

השרים לטפל באופן ישיר בפניות של חברי גוף בוחר. קודם לכן טלפנו מלשכת השר לפקיד הנוגע בדבר והנחו אותו לטפל או לסייע לאותו חבר מרכז או מקורב שפנה לשר. ההנחה שלי הייתה שכאשר תהיה הנחיה פורמאלית האוסרת זאת, בחלק גדול מהמקרים אכן יימנעו השרים ולשכותיהם ממתן "טיפול מועדף" לחברי מרכז ומקורביהם, הן משום שפניות אלה הן נטל ומטרד לשרים וההנחיה תיתן תירוץ טוב לא להיענות לפניות כאלה, והן משום שההנחיה קובעת שמי שלא יפעל לפיה יסתכן בסנקציות מנהליות או פליליות. אני לא נאיבי ולא אחשוב שחיסלתי את התופעה, אבל על פי המשובים שהגיעו אליי אני יודע שהייתה להנחיה השפעה משמעותית.

במקביל לפעילות הזאת קידמנו גם חקיקה שמבוססת על אמנה בינלאומית של האו"ם, העוסקת ב"ספסור בכוח השפעה" - היינו באדם בעל השפעה, כמו חבר מרכז, שלא רק מנצל את כוחו כדי לעזור למקורביו, אלא גם סוחר בכוח הזה כגון שהוא מקבל תשלום מצד ג', כדי לקדם מול השר אינטרסים של אותו צד. התיקון עבר בכנסת ב- 2005 והופך את התופעה הזאת לחלק מעבירות השוחד. התיקון קובע שמי שמקבל תשלום תוך שימוש בכוח השפעה שלו על גורם במערכת השלטונית, עובר בכך עבירה.

המאבק בשחיתות בישראל – חיזוק הנורמות האתיות-משמעתיות

תחום אחר שאני רוצה לעמוד עליו, הוא תחום הקודים המשמעתיים-אתיים. ספקטרום תופעות השחיתות השלטונית מכסה מגוון רחב של מקרים, מהפליליים הצבועים בצבע שחור כהה ועד המקרים הקלים שבהם הסטייה מהשורה אינה משמעותית או דרמטית. חשוב לטפל גם במקרים הקלים, כי כאשר האפור הבהיר לא מטופל הוא נוטה להשחיר עם השנים. במציאות הישראלית חסרים כלים חלופיים למשפט הפלילי, בעיקר לגבי דרג הנבחרים. נגד עובדי ציבור יש בדרך כלל קודים משמעתיים ויש הליך משמעת של עובדי מדינה ושל עובדים ברשויות המקומיות. לעומת זאת אין הליכי משמעת או כל

הליך אתי נגד נבחרים ברשויות המקומיות. אין הליכי משמעת לשרים או לסגני שרים, אך יש הליכים אתיים לחברי כנסת.

כאשר אין הסדרים חליפיים, מי שמופקד על הנושא צריך לקבל החלטה שבמקרים מסוימים, ב"מקרי גבול", אינה אופטימלית בשתי החלופות שלה. אפשרות ראשונה היא לפתוח בחקירה פלילית ולהגיש כתב אישום. אפשרות זו בעייתית כשהמקרה הוא גבולי ואינו חמור במידה המצדיקה הפעלת המשפט הפלילי. האפשרות השנייה היא לסגור את התיק. גם אפשרות זו אינה מוצדקת, כאשר בכל זאת הייתה התנהגות החורגת מהנורמות ומחייבת תגובה של החברה. התוצאה הייתה שבלא מעט מקרים מסוג זה בהם נפתחו הליכים פליליים, הם הסתיימו בזיכוי כי היו גבוליים ותיקים אחרים נסגרו. כך איבדנו את המסר הציבורי שיאמר שהמעשה לא תקין או לא ראוי.

בשנים האחרונות נעשו כמה מהלכים לתיקון המצב. ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, פרופסור יצחק זמיר, סיימה לא מזמן הכנת קוד אתי **לחברי כנסת** ומנגנוני הפעלתו. הוקמה גם ועדה בראשותו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר, העוסקת בהכנה של קוד אתי **לשרים ולסגני שרים**.

תחום נוסף שנמצא עדיין בחיתוליו ואנחנו פועלים לקדם אותו, הוא התחום האתי המשמעותי של **נבחרים ברשויות המקומיות**. הרשויות המקומיות מהוות מערכת גדולה מאוד של יותר מ-250 רשויות ובה אלפי נבחרים ציבור, ובכל זאת הפיקוח והבקרה שם נמוכים יותר מאשר במערכת הממשלתית. סמכויות של ראש עירייה גדולות לאין ערוך מסמכויות של שר, ויש לו שליטה כמעט מוחלטת על כל מה שנעשה בעירו. הכנו חוק עיריות חדש שאחד העקרונות המרכזיים בו הוא ביזור הכוח בשני היבטים: מצד אחד חיזוק מועצת העיר מול ראש העירייה ומצד שני העברת חלק מהסמכויות מהדרג הנבחר לדרג המקצועי. מודל כזה קיים במדינות שונות, בעיקר באירופה. השינוי אמור לקרב את מודל השלטון המקומי לשלטון המרכזי, שבו רוב הסמכויות המקצועיות הן בידי הדרג

המקצועי. שר קובע מדיניות והדרג המקצועי עוסק ביישומה דרך תהליך קבלת החלטות מקצועיות. לעומת זאת בשלטון המקומי חלק לא מבוטל של הסמכויות וההחלטות בתחומים מקצועיים הוא בידי הדרג הנבחר ולא בידי הדרג המקצועי (מכרזים, תמיכות).

המאבק בשחיתות בישראל – טיפול אינטגרטיבי בפשיעה מאורגנת

לפני כשנה הקמנו צוות שקיבל אישור בהחלטת ממשלה, להתוויית מדיניות במאבק נגד הפשיעה החמורה והמאורגנת - פורום של ראשי מערכות האכיפה. בראש הפורום עומד היועץ המשפטי לממשלה וחברים בו פרקליט המדינה, מפכ"ל המשטרה, ראש רשות המיסים וראש הרשות לניירות ערך. מתחת לצוות הזה פועלת ועדה מתמדת ובה חברים גם נציגים של גופים נוספים. המטרה של שני פורומים אלה היא לגבש אסטרטגיה ודרכי פעולה למאבק בפשיעה ובשחיתות. במסגרת הפורום הזה גיבשנו מודלים ועקרונות פעולה, ואני רוצה לעמוד על כמה נקודות הרלוונטיות לנושא שלנו.

אחד הדברים המרכזיים שזיהינו במהלך העבודה כחוסם עבודה אפקטיבית של מערכת האכיפה, הוא אי שיתוף מידע. אנשים שבאים ממערכות הביטחון מכירים היטב את הנושא: כל מוסד בטחוני אוהב לשמור את המידע שלו לעצמו, ויש מאבקים בלתי פוסקים בנושא שיתוף המידע. מתברר שגם במערכת אכיפת החוק המצב לא היה שונה, ומידע מודיעיני של רשות (המשטרה, רשות המיסים, רשות לאיסור הלבנת הון ורשות ניירות ערך) נשמר אצלה. במציאות המודרנית שיתוף מידע הוא קריטי לצורך מאבק יעיל בפשיעה. העוסקים במאבק בפשיעה המאורגנת יודעים שהמוטיבציה לפשיעה היא כלכלית, ולכל גוף יש סייגים חוקיים לגבי השימוש במידע שהוא אוסף. הכלים לאיסוף מידע המצויים ברשותו הם למטרות מסוימות, ויש מגבלות על השימוש במידע.

על כן בתחילת עבודת הפורום שמנו דגש מיוחד על נושא שיתוף הפעולה, וראשית לכל ברמה של שיתוף מידע. בקרוב נחנך **חדר מודיעין משותף** לכל

הגופים. המחשבים בחדר יהיו מקושרים למידע של כל הגופים ויהיו נציגים קבועים של כל הגופים. יהיה נוהל עבודה מסודר שיקבע את נושא שיתוף המידע בין הגופים לגבי טיפול בפרשיות, החל משלב המודיעין וכלה בשלב החקירה וההעמדה לדין. לאורך השנים היה שיתוף פעולה בפרויקטים שונים או בחקירות מסוימות, אבל הנסיונות הרבים למיסוד שיטתי וקבוע של שיתוף הפעולה לא צלחו. בשנה האחרונה מיסדנו גם נוהל עבודה של צוותי עבודה משותפים של כל גורמי האכיפה הרלוונטיים. התוצאה היא לא רק שהחקירה יעילה יותר, אלא גם מהירה הרבה יותר. כל זה הוא חלק מתפיסה כוללת האומרת שמכיוון שנאבקים בתופעות של פשיעה, חייבים לנהל את המאבק הזה בשיתוף פעולה רחב של כל הגורמים.

אנחנו עומדים עכשיו גם לפני הקמת **צוותי משימה ייעודיים** המשותפים למשטרה, לפרקליטות ולרשות המסים. אני מקווה שבשנה הקרובה כבר יתחילו בפעולתם מספר צוותי משימה. כל צוות יקבל משימות מוגדרות ומוכוונות על פי יעדים מוגדרים בתחום המאבק בפשיעה המאורגנת ובשחיתות השלטונית.

עד היום למשטרה הייתה תוכנית עבודה שלה, לפרקליטות הייתה תוכנית עבודה שלה וכך גם לשאר רשויות האכיפה. כל אחת מהן זרקה לפח חלק מהתוצרים שלה, כי הם לא התחברו לתוצרים של הרשות האחרת. היום יש תוכניות עבודה מתואמות בכל הגופים, שיבטיחו יעילות גדולה יותר בטיפול.

מהלכים אלה קשורים גם למאבק בשחיתות המוגדר כאחד היעדים המרכזיים בתוך תוכניות העבודה של כל רשויות האכיפה, וחלק מצוותי המשימה יקבל משימות בתחום המאבק בשחיתות. כמו בכל תחום, גם בתחום הזה של המאבק בשחיתות חייב להיות מסר ברור של נחישות ועקביות של רשויות האכיפה, ולא פחות חשוב - של בתי המשפט. אני חושב שבשנים האחרונות בתי המשפט מעבירים מסר ברור מאוד בקביעת הנורמות ובענישה. כדי שיעבור מסר נחוש של מערכות האכיפה, נדרשת גם "רוח גבית" מהציבור, כי בסופו של דבר

המערכות השלטוניות לא יכולות לפעול בחלל ריק. בלי גיבוי ציבורי יש היחלשות של המערכות שצריכות לדעת שהציבור עומד מאחוריהן ותומך בהן.

מאבק המשטרה בשחיתות – יכולות, מגבלות ודילמות

משה נגבי

מצב השחיתות במדינה – שחיתות מאורגנת הייתי אומר – הוא החמור ביותר מאז שאני עוסק בנושא הזה, כבר עשרים וחמש שנים לפחות. הבעיה בעיניי היא חוסר התפקוד של המנגנונים שאמורים להילחם בשחיתות; וכרגע אני לא רואה סיכוי לפתרון מהיר לבעיית השחיתות, לפתרון שיבלום את ההידרדרות לאורך הזמן.

שחיתות קיימת בכל חברה, וזאת גם בלי להיכנס לשאלה הפילוסופית האם יצר האדם הוא רע. כולנו מכירים גם את הביטוי "כוח משחית" ואני באמת חושב שאין חברה שאין בה אנשים, במיוחד אנשים עם כוח, שאין להם נטייה לשחיתות. הסיאוב והשחיתות נמצאים בכל מקום, אך יש הבדל תהומי בין מדינת ישראל בשנת 2006 לבין מדינת ישראל בשנת 1976.

מדהים לראות את ההידרדרות לאורך שלושים השנים. "פרשת רבין", לדוגמה, נראית היום כמו לקוחה מעולם המדע הבדיוני: לא להאמין שבגלל חשבון הדולרים שניהלה אישתו, ראש ממשלה בישראל עזב את תפקידו. יש מערכת מצוינת של נוגדנים מכל מיני סוגים שאמורים להיאבק בשחיתות, להרתיע משחיתות וגם לחשוף שחיתות, ולפני שנות דור הנוגדנים שנלחמו בשחיתות היו חזקים. חשיפת השחיתות חשובה כמובן, אבל חשובות גם הרתעה וגם הענישה. הענישה היא ברירת מחדל במקרה שלא הצלחת להרתיע, אבל גם היא עצמה מרתיעה. אך הנוגדן בעל החשיבות הגדולה ביותר הוא הריסון העצמי- אף אחד לא אמר ליצחק רבין לפרוש, ההחלטה הייתה שלו. מאז הייתה היחלשות טוטאלית של כל הנוגדנים, בלי יוצא מהכלל.

בספרם "בומרנג" טענו דרוקר ושלח שתוכנית ההתנתקות באה במטרה לסגור את התיקים של שרון. אני לא יודע אם טענתם נכונה. מה שמדאיג אותי הוא שאם זאת אכן הייתה הכוונה, היא הושגה בהצלחה. פוליטיקאי במדינת ישראל כיום יודע שאם הוא יעשה מה שהציבור רוצה ומה שהפוליטיקאים רוצים, הוא

יוכל להלבין את מעשי השחיתות שלו. זה מצב שצריך להפחיד אותנו ולגרום לנו לעשות חשבון נפש. לציבור יש הכוח להעניש פוליטיקאי מושחת, אך היום פוליטיקאי יודע ששחיתות לא תזיק לו.

אירעה היחלשות רבה מאוד, כמעט התמוססות, גם בכוח ההרתעה של מערכות האכיפה במדינת ישראל. עיקר ההיחלשות הוא לאו דווקא בתפקוד המשטרה, אלא בעיקר בצמרת הפרקליטות ואצל היועץ המשפטי לממשלה. מערכת האכיפה היא קודם כל היועץ המשפטי לממשלה, וההיחלשות הזאת היא בעיקר פונקציה של האנשים שממלאים את התפקיד ופועל יוצא ממינוי אנשים חלשים לתפקיד הזה. בעיית היחלשותם של היועצים המשפטיים היא פרסונאלית, מכיוון שהסמכויות לא השתנו. ההדחה של היועץ המשפטי יצחק זמיר, על ידי ראש הממשלה יצחק שמיר, הייתה צעד טראומטי מאוד מבחינת היועצים המשפטיים שבאו אחריו. חריש, בן יאיר, רובינשטיין ומזוז הם ארבעת היועצים המשפטיים שבאו אחרי זמיר. היו להם בדיוק אותן הסמכויות שהיו לשמגר, לברק, ולזמיר בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים, אבל הם כבר התנהלו בצורה שונה.

מערכת אכיפת החוק היא מערכת חזקה מאוד ויש לה הכוח לקבל החלטות, גם כשהן למורת רוחו של השלטון. ועם זאת אי אפשר להכריח אדם להיות חזק אם הוא לא רוצה – אפשר לתת לו כוח, אבל אי אפשר להכריח אותו להשתמש בו. מעולם לא האשמת את היועצים המשפטיים חריש, בן יאיר, רובינשטיין ומזוז שהם מושחתים, אבל גם יועץ משפטי לא מושחת יכול לקבל החלטות מושחתות. אתה יכול להשחית מבלי להיות מושחת.

ומהי החלטה משחיתה? כזו שנותנת לגיטימציה לשחיתות. אם נבדוק את ההידרדרות, נמצא שהסימן הראשון הוא מתן לגיטימציה לדברים מושחתים. אין דבר מושחת יותר מטובות הנאה לאנשי ציבור, יותר משוחד. לפני שנות דור בית המשפט העליון השתמש בביטוי "אבי אבות הטומאה", כשהתייחס לטובות הנאה והוא גם נקט עונשים בהתאם: מיכאל צור, שהיה מנכ"ל משרד התעשייה, הואשם שקיבל שוחד מחברת פיאט בתמורה להדלפה על פיחות צפוי של הלירה וקיבל עונש של 14 שנות מאסר; אשר ידלין קיבל חמש שנות מאסר בעסקת

טיעון. היום כבר אין עונשים כאלה על שוחד. העונש של ידלין גדול כמעט כפליים מזה של אריה דרעי, שקיבל שוחד גדול פי ארבעה או חמישה. היועצים המשפטיים שמגר וברק העמידו לדין עובדי ציבור בכירים על קבלת חבילות שי לחגים ובית המשפט הרשיע אותם בשוחד והעניש אותם בחומרה, כמעט באכזריות. אך החל משנות התשעים יש לנו סדרת החלטות, שנותנות הכשר לטובות הנאה. ההחלטה המשחיתה ביותר בעיניי זו ההחלטה בפרשת הנשיא עזר וייצמן. זהו מקרה של איש ציבור שקיבל תשלומים קבועים מאנשי עסקים. מדובר בכמה אלפי שקלים שהגיעו מאנשי עסקים בחו"ל וגם בישראל. אני לא יכול לחשוב על מקרה שוחד קלאסי יותר. הוא קיבל כספים במשך למעלה מעשר שנים, גם כשהיה שר וגם כשהיה נשיא המדינה. יש במקרה הזה גם עבירות מס, למרות שהן כאילו טפלות. ובכל זאת היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין כתב שאיננו יכול לקבוע אם וייצמן עבר עבירה פלילית. בגלל התייחסות סלחנית כזאת, אם פקיד במשרד הפנים לא ייקח שוחד, הוא ירגיש "פראיר". רובינשטיין הוא אדם טוב שריחם על וייצמן, אבל מכאן ועד אמירה שאי אפשר לקבוע האם זאת עבירה פלילית הדרך ארוכה. אילו רובינשטיין היה כותב שנעשתה פה עבירה, אך אין אינטרס ציבורי להעמידו לדין, זה היה קביל. אפשר לקבל את הטיעון שווייצמן כבר בן שמונים, עד שיסתיים המשפט הוא יהיה כבר בן תשעים ויש ספק אם הוא יחזיק מעמד לאורך כל המשפט; אבל אי אפשר להשלים עם החלטה שלא נעשתה עבירה פלילית.

מקרה נוסף שבו העובדות אינן שנויות במחלוקת הוא זה של נתניהו. לפני שהיה ראש ממשלה נתן לו אדם טובות הנאה במשך מספר שנים- שירותים בשווי מאות אלפי שקלים שנתניהו לא שילם לו. בשנת 1999 נתניהו הפסיד בבחירות, ואז האדם דרש את הכסף ונתניהו ביקש מימון ממשרד ראש הממשלה. יש פה גם קבלת טובות הנאה וגם ניסיון פסול להוציא את הכסף ממשרד ראש הממשלה, וגם הפעם היועץ המשפטי אומר שהוא לא רואה פה שום כוונה פלילית. ושוב לאחר קביעה כזאת, עובד ציבור שידחה טובת הנאה ייתפס כפראיר.

נשחק גם השוויון בפני החוק. בשנת 1976 אשר ידלין התמנה לנגיד בנק ישראל, ואז התברר שיש נגדו חשד לקבלת שוחד בתפקידו הקודם, כמנכ"ל חברת העובדים. כמובן שנפתחה חקירה. ראש הממשלה רבין פנה לאהרון ברק, היועץ המשפטי, ואמר שידלין סובל מאוד מהסיקור התקשורתי ומבקש שהחקירות ייערכו בבית מלון. הוא מוכן לשלם על חדר ומבקש שהעיתונאים לא ידעו איפה החקירות מתקיימות. ברק לא הסכים ואמר שידלין ייחקר במקום שבו "בוזגלו" נחקר- בתחנת המשטרה. היום אנו יודעים שאנשי ציבור בכירים כבר מזמן לא נחקרים במשטרה. נתניהו הוא רק דוגמה אחת לכך.

לאחר שכבר הוחלט על הגשת כתב אישום נגד בני הזוג רבין, בפרשת חשבון הדולרים, הגיע עורך דין לשר האוצר ולרבין עם "הברקה": הוא גילה שלמפקח על מטבע חוץ יש סמכות בחוק להחליט על תשלום כופר גם בלי הסכמת היועץ המשפטי, ובמקרה כזה אין משפט פלילי. זאת אומרת שאפשר לעקוף את היועץ המשפטי ולמנוע את המשפט. כאשר נודע הסיפור ליועץ המשפטי ברק, הוא פנה לשר האוצר ואמר שאומנם אפשר לכאורה לפעול כך, אבל אז יפנה ברק עצמו לבג"ץ. כיועץ המשפטי הוא יעתור נגד המדינה ונגד המפקח על מטבע חוץ ויטען שדווקא משום שמדובר בראש הממשלה אי אפשר להסתפק בכופר, כי תהיה בכך פגיעה בשוויון.

יש לנו בעיה בתרבות הפוליטית והמוסרית בישראל, כי הדבר החשוב לנו ביותר הוא לא לצאת פראיר. השוויון בפני החוק אינו רק עניין ערכי, אלא גם עניין פרקטי ופרגמאטי מהמדרגה הראשונה. זה בולט בנושא עבירות מס הכנסה. לאנשים שלא היו חולמים לנסוע בלי חגורת בטיחות, לגנוב מסטיק בסופר או לקטוף פרחי בר, אין שום בעיה שלא לדווח למס הכנסה, והם לא ירגישו שהם לא בסדר. הסיבה היא התחושה שמערכת אכיפת החוק בתחום הזה היא מערכת מפלה. כשהציבור חושב שלהיות אזרח שומר חוק זה להיות פראיר, זה רגע משברי מאוד. כיום הציבור איבד את האמון בשוויון. ומדוע שלא יאבד? הרי בפרשת "האי היווני" בג"ץ קבע במפורש שהיועץ המשפטי מזוז היה מוכן לשמוע ולקבל תירוצים מראש הממשלה שרון שלא היה מוכן לשמוע ולקבל מחשוד רגיל.

בדרך כלל כשיש שחיתות בצמרת, האנשים היחידים שיכולים לחשוף זאת הם אלה שתלויים במושחתים. אם איש בצמרת מבצע מעשה שחיתות, רק האנשים בסביבה המיידית שלו יודעים על כך. אנשים אלו מפחדים ללכת למשטרה, כי הם לא סומכים עליה שלא תיכנע ללחץ של אותו מושחת וזה כמובן יתנקם בהם. הם לא סומכים על המשטרה שלא תחשוף אותם. לעומת זאת הם יודעים שבעיתונים יש להם חיסיון, ולכן הרבה פרשות שחיתות צמרת התחילו בתקשורת ורק אחר כך הגיעו לחקירה פלילית. חלק גדול מהפרשות מגיע למשטרה לאחר הפרסום בעיתונות, אבל גם כאשר פרשה מגיעה קודם למשטרה התפקיד של התקשורת חשוב מאוד. אם לחשוד יש כוח הוא ישתמש בו לשבש את החקירה, הוא ילחץ על המשטרה. ברגע שחשדות מתפרסמים וחקירה מתפרסמת, הרבה יותר קשה לחשוד ללחוץ וגם הרבה יותר קשה למשטרה להיכנע ללחץ. מכאן תרומתה המכרעת של העיתונות למאבק בשחיתות.

ואולם בדור האחרון גם התרומה הזאת פוחתת. העיתונאי אמנון אברמוביץ' אמר בשעתו שמאחר ששרון הוא ראש הממשלה היחיד שיכול לפרק התנחלויות, צריך לשמור עליו כמו על אתרוג ולא "להפריע" לו עם פרשיות השחיתות שלו. גם העיתונאי יואל מרקוס כתב כי לנוכח מהלכיו המדיניים של ראש הממשלה "השחיתות יכולה לחכות".

לעיתים העיתונות עצמה נגועה בשחיתות ולכן איננה יכולה להילחם בה. בית המשפט הרשיע בשעתו את הבעלים של "מעריב", שהשתמש בעיתונו כדי להפחיד עדי מדינה ולפגוע במופקדים על אכיפת החוק. למרות זאת האיש הזה המשיך לשלוט בעיתון. יש בעיה של סיאוב גם בקרב העיתונאים מן השורה. לצערי רבים מהם מקבלים טובות הנאה מגופים שאותם הם מסקרים.

הרבה אנשים טוענים שאכיפת החוק איננה העיקר ושחשוב יותר לחנך את הציבור. אבל חינוך הוא תהליך ממושך ואין לנו זמן, כי אנחנו כבר נמצאים במקום נמוך מאוד. ובל נשכח: יש ערך חינוכי לאכיפת החוק. להתפטרותו של ראש ממשלה רבין בפרשת חשבון הדולרים היה גם אפקט חינוכי. לעומת זאת לסגירת תיקיהם של וייצמן, נתניהו ושרון היה אפקט אנטי חינוכי.

מלומד בריטי אמר פעם שכדי שהרוע ינצח מספיק שהטובים ישבו בשקט. וזוהי הבעיה אצלנו- כל הרשויות, שהיו אמורות להגן על הטוב, דוממות. הן לא צריכות להיות מושחתות, מספיק שהן ישתקו.

מאבק המשטרה בשחיתות

משה מזרחי

בשנת 2001 פנו אליי מהמועצה לביטחון לאומי (עוזי דיין עמד בראשה) וביקשו לדון בפיתוח תפיסה שלפיה לא רק הטרור, אלא גם אכיפת החוק ושמירה על הסדר הציבורי יהיו חלק מרכזי מתפיסת ביטחון הפנים. הרעיון היה חדש ומהפכני, משום ששאף לקביעה אסטרטגית ברמה הלאומית. היה רצון להטיל עוגן במערכת החברתית, כזה שיעזור לדרג הממשלי המבצע. בסופו של דבר לא היו תוצאות מעשיות למפגש הזה. ייתכן שהאווירה אז לא הייתה נוחה מספיק לפעולה, כי רכיב חשוב היה זיהוי השחיתות הממשלית והציבורית, כמו העבריינות הקשה והמאורגנת, כאיום על היציבות החברתית.

הבעיה הראשונה, שמונעת הגדרה כזאת, היא שהביטחון הלאומי מדגיש קודם כל את האיום הקיומי – מלחמה וטרור. והוא זה שמכתיב את סדר העדיפויות. המשטרה כאוכפת חוק נשאבה לתחום הזה באופן טבעי, גם אם לא לחלוטין מוצדק. ככל שאנחנו במשטרה כיוונו לטיפול בטרור, כך שטף אותנו גל גדול יותר של תופעות מכוערות: פשיעה מאורגנת, פשע מאורגן, אלימות, שחיתות ממשלתית ושחיתות ציבורית. וכאן משטרת ישראל לא הייתה במיטבה. מדינת ישראל אינה מושחתת, אבל היא סובלת מבעיה קשה של שחיתות שהולכת ומחמירה גם אם עדיין אינה מוגדרת כאיום אסטרטגי.

הבעיה השנייה בהגדרת השחיתות כאיום היא השניות, שמולה ניצבת המשטרה כשמדובר בשחיתות. הרבה קולות טוענים שמערכת אכיפת החוק מבזבזת הרבה מאוד משאבים בחקירת השחיתות וברדיפת אנשי ציבור, במקום להשקיע אותם בעבירות איכות החיים של האזרח. אין לזלזל בעבירות איכות החיים, אך בסופו של דבר בעבריינות הזאת יש יציבות לאורך השנים. היא לא התעצמה והמצב לא הגיע לידי אנרכיה. מבחינה כמותית עבירות השחיתות כמו הפשיעה החמורה

וכמו אלימות אינן רבות, אבל משקלן הסגולי גדול, כי הן מייצרות אווירה קשה של עבריינות, של הפקרות וגם של חוסר אונים בציבור. בנוגע למינויים הפוליטיים אמר מבקר המדינה החדש בדוח 55(ב): "הסכנה הגלומה בשחיתות ופגיעה בטוהר המידות חמורה יותר מכל סכנה אחרת שהמדינה חשופה לה". עוד הוא אמר שכל ניסיון למזער את חשיבות התופעה או לתת לה לגיטימציה, משמעותו מתן יד להרס המנהל הציבורי. אני מסכים עם כל מילה שלו.

ארגון "שקיפות בינלאומית" מדרג את מדינות העולם על פי רמת השחיתות הקיימת בהן. במדד האחרון שהתפרסם הידרדרנו למקום העשרים ושמונה. הוא בדק גם את תפיסת הציבור שלנו לגבי מידת ההשפעה של השחיתות על התחום הפוליטי. 72% מהציבור חושבים שהיא משפיעה מאוד ועוד 20% חושבים שהיא משפיעה. עבריינות הצווארון הלבן והשחיתות (המוסדית) בעולם כולו גורמות לנזק כלכלי כביר של ארבע מאות מיליארד דולר בשנה. אני מזדהה עם האמירה ששחיתות היא "שוד הפוטנציאל של המדינה", וכפי שאין שניות וכפל לשון בשוד מן השורה, כך גם בשוד הזה.

הנחת עבודה אסטרטגית, בכל מדינה מתוקנת ובלתי מאוימת קיומית, היא שאכיפת חוק נורמטיבית היא מרכיב בסיסי חשוב בביטחון הלאומי. כלומר ביטחון לאומי אינו רק הצורך להתקיים, אלא גם איכותו של הקיום. משוואת החוסן הלאומי בנויה על שני הגורמים והתערעורת שלה מהווה איום על כל חברה. אצלנו למשל היא עלולה לעלות בשאלה של הדור הצעיר: האם נכון להתגייס לצבא ולהיהרג, חלילה, בשביל מדינה כזו? השניות במקומותינו והדגשת הגורם הקיומי מותירה את מערכת אכיפת החוק בתחושה של "לבד", המוסיפה לה קושי טיפולי ומנטאלי. במדינות מתוקנות, חופשיות ודמוקרטיות, לא מהססים לראות בשחיתות איום אסטרטגי על יציבות החברה והמשטר, ובשל כך מציבים אותה בראש סדר העדיפויות לטיפול. היא חשובה עד כדי כך שעוסקים בה גופים המקבילים לשירות הביטחון הכללי ולמוסד אצלנו.

לתפיסת השחיתות כאיום ולמסר המערכת-ממשלי יש חשיבות עצומה וכשהמסר איננו זהו סימפטום של בעיה. בשבוע שבו השתלח ראש הממשלה במשטרת ישראל על "בכי ונהי", התבטא גם ראש ממשלת בריטניה, טוני בלייר. בשל החמרת מצב הפשיעה והפשע המאורגן בבריטניה, יצא ראש הממשלה שם למלחמה בבעיה: הוא הקצה משאבים עצומים, אלפי שוטרים וכפה הקמת מנגנון משימתי פדראלי המאגד את כל רשויות האכיפה כולל הכלכליות. הוא גם יצא באמירה מדהימה, שאולי הגיע הזמן לשנות את הכלל המשפטי, לפיו חובה להוכיח את אשמתו של הנאשם מעבר לכל ספק סביר. וזה נאמר במדינה מתוקנת, שעל מורשתה המנדטורית בנויים גם אדני המשפט שלנו.

בעיה קשה נוספת בהגדרת השחיתות כאיום היא תרבות הממשל והשלטון. מצד אחד נוהג רף נורמטיבי נמוך ומצד שני רף ספיגה גבוה של החברה הישראלית. לא התפתחה במקומותינו הנורמה ש"יש דברים שלא ייעשו", גם כאשר אין נורמה משפטית האוסרת אותם כאשר אינם אתיים ואינם ראויים. הנורמה הזו צריכה להיות מבחן לחברה אזרחית בריאה, אך אצלנו להיפך. אין אתיקה ומה שאינו פלילי אינו אסור- גם אם הוא מכוער ולא אתי.

המתלוננת בפרשת יצחק מרדכי הגיעה ליושב ראש הכנסת בצר לה, כדי לשטוח את תלונתה אינקוגניטו; זה סיפר מיד לחבר כנסת מסוים; חבר הכנסת התקשר ודיווח לעסקן בכיר; וזה לחשוד בפוטנציה בכוונה להזהירו מהתלונה המתרגשת עליו; כתוצאה מכך הופעל לחץ על המתלוננת; ולבסוף כל האירוע הזה נסגר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בהיעדר ראיות פליליות לשיבוש הליכי חקירה וללא מילת גינוי להדלפה החמורה הזאת. כאשר מתרחשת השתלשלות עניינים כזו, היא אומרת דרשני.

לאחר חילופי הממשל בשנת 2001, הגיע סגן השר החדש לבטחון פנים לביקור באגף החקירות. לאחר שהביע את דעתו החריפה על החקירות הציבוריות המתקשרות, שאינן מגיעות לכדי כתב אישום, שאל מדוע המשטרה אינה

מוציאה קודקס נורמטיבי להתנהגות אנשי ציבור (ובמיוחד לחדשים כמותו). בתשובה ניתנה לו דוגמה של תיק חקירה, שהסתיים בסגירתו בשל חוסר ראיות, של איש ממשל שפעל מתוך ניגוד עניינים. סגן השר נשאל האם הוא היה נוהג כך, וכמובן שהשיב אינסטנקטיבית בשלילה. הוא טען שזה מעשה שלא יעשה. לכן, אם סגן השר יודע שלא צריך לנהוג כאותו איש ממשל, לשם מה צריך קודקס?

והנה, כאשר האחריות הציבורית והממשלית מאיתנו והלאה ובהיעדר מנגנון ביניים ראוי אחר, הכל מתגלגל לפתחה של המשטרה ולפרקליטות כגורם תובע. נותר רק הפתרון האכיפתי הפלילי וכאשר זה אינו מגיע לקצה משפטי, הוא פועל כבומרנג על מערכת האכיפה.

בעשור האחרון היו ניסיונות אינטנסיביים של גורמים משחיתים לחדור למערכת הממשלתית והציבורית, כולל לשלטון המקומי. יש להם אינטרס מובהק לחבור למוקדי כוח ממשליים, הן לצורך קידום והגנה על האינטרסים הכלכליים שלהם והן כדי לזכות בהגנה מהממשל. הצורך של המתמודדים במימון רב, שיבטיח את הצלחתם, חושף את המערכות הבחירות השונות הנוהגות במקומותינו להתערבות הגורמים המשחיתים, וכך חלק מהכסף מגיע מאלמנטים פסולים. די להזכיר את התופעות שהתגלו בבחירות האחרונות ואילצו את המשטרה להסתער בכמה חזיתות, בגלל מעשים שהדעת לא סובלת: מימון פעילים בבתי מלון; החתמה סיטונאית על טפסי התפקדות- המחתימים מממנים את התשלום בניגוד לחוק ועל פי כמות הטפסים מכתיבים את סדר הכוחות במרכזי המפלגות, כשהתמורה מגיעה במינויים פוליטיים, במכרזים וכו'.

שלא למרבה ההפתעה, כתוצאה מהנורמטיביות הנפסדת הנוהגת, בחקירות ציבוריות כאלה גם משתלחים מתוך המערכות הממשליות עצמן בגופי האכיפה ובאוכפים. דווקא המערכות הממשליות יוצרות שחיקה מתמשכת של מערכת אכיפת החוק, תוך כדי ניסיון חוזר ונשנה לקעקע את הלגיטימיות שלה. אנחנו צריכים להיות מודאגים לא רק מעומק השחיתות, אלא גם משינוי כללי המשחק

והתפיסה הנורמטיבית. לדוגמה, קיימת טענה שהחקירות הציבוריות הן "פוליטיות", ונטפלים לצד הימני של המפה הפוליטית. אין דבר הבל מסוכן יותר מהאמירה הזו ומהניסיון לצבוע את מערכת אכיפת החוק בצבע פוליטי. מטבע הדברים השחיתות נמצאת בממשל ואצל אלה שאוחזים במוקדי הכוח, ואלה הרי נמצאים כבר שנים ארוכות בידי הליכוד.

סביבת העבודה של המשטרה בטיפול בסוגיות ובחקירות כאלה השתנתה לרעה מימי זיגל, שבהם אנשי ציבור שנחקרו יצאו מהחקירות "מושפלי עיניים". אז התמודדו עם החקירות ולא עם החוקרים. מאז הייתה גם סדרת זיכויים מדהימה של מה שמכנים "הראש הקטן של האיש הגדול". התרחש מעבר מפונולוגיה לאנטומיה ואנשי הציבור "מאבדים את הלשון בחקירה ואת המוח במשפט". אני מזמין אתכם לקרוא את מאמרם של פרופ' מרדכי קרמניצר ושלומית מנהיים- "לא תישא פני דל ולא תהדר פני גדול" (על פרשת דיניץ)- המנתח את הזיכויים במשפטים מסוג זה.

עבדכם הנאמן נמצא במשך שנים תחת "אש ארטילרית כבדה", בשל החקירות הציבוריות שניהל. מי שחושב שאין בזה מסר מרתיע טועה וראיתי זאת במו עיניי. סדרת הזיכויים לוותה במתקפות פרועות על מערכת אכיפת החוק (גם כשהתיקים הציבוריים נסגרו מחוסר הוכחות!) והיה לה אפקט גדול ומרתיע. ככל שרף המודעות של האיש החשוב ירד, כך גבה הרף התביעתי. הספקנות והחשש של המערכת גברו ומה שבעבר הביאו ללא היסוס למבחן בית המשפט, עכשיו נמנעו מכך בשל החשש לטענת רדיפה. קשה היום להאמין שראש הממשלה יצחק רבין ז"ל התפטר מתפקידו, אך ורק בשל ההחלטה לפתוח בחקירת העניין ה"פעוט" של החזקת חשבון מטבע חוץ בחו"ל, שנוהל על ידי אשתו.

בשינוי כללי המשחק של אנשי ציבור מול אנשי אכיפת החוק, פרשת דרעי הייתה קו שבר ראשון שסימן את אובדן הבושה. נחצו הקווים בכל החזיתות מול

מערכת אכיפת החוק, והיה שם הכל: החל בניצול כוח פוליטי לשם הגנה והרתעה מחקירה ומתביעה; עבור לשימוש בתקשורת וביחסי ציבור במטרה לתקוף באופן שיטתי חוקרים ופרקליטים; ולבסוף, למרבה החלחלה, היה ניסיון שכמעט הצליח, להשתלט על משרת היועץ המשפטי לממשלה. מאז הפכו החקירות לחקירות "בסגנון העדות": בפרשת דרעי הייתה טענה שרודפים את הספרדים, במקרה של לרנר- צ'ורני את הרוסים ובמקרה של סלאח טריף את הדרוזים.

פרשת דיניץ הוותה קו שבר שני אחרי פרשת דרעי. שמחה דיניץ היה יושב ראש הסוכנות, ובמשך ארבע שנים "גיהץ" את כרטיס האשראי הסוכנותי לצרכיו הפרטיים. הוא טען שמעולם לא הביט בתלושי המשכורת שלו, לכן לא ידע שהסוכנות אינה מחייבת אותו אישית בהוצאות. בית המשפט זיכה אותו וטען שדיניץ הוא "בעל מוניטין של אדם חשוב וישר, שלא היה עולה בדעתו לסכן את מעמדו החשוב ושמו הטוב, בביצוע עבירה כה טריוויאלית". כך נאמר. אם אני ואתם היינו נוהגים כך, זה היה נגמר אחרת. ראו מה אומר פרופסור קרמניצר בסכמו את המאמר בחוכמה גדולה: "מתקבל הרושם בבית המשפט שדיני העונשין הם **דיני האנשים הרעים**, ולא למי שמשכמם ומעלה, מלח הארץ, ולא היא, דיני העונשין הם **דיני המעשים הרעים**".

קו שבר שלישי קשה היה סגירת תיק "האי היווני". ייתכן שצריך היה לסגור את התיק הזה ולי עצמי אין כל עמדה או בעיה עם זה, אלא עם הדברים שנאמרו. לדבריו של ראש מערכת אכיפת החוק החדש, סוגר התיק, היה אפקט נורא. האמירות הפכו את האסכולה הקודמת בהבל פה ל"מסמני מטרות ותופרי תיקים". כמי שמכיר את החומר אני יודע שצריך היה הרבה "אקונומיקה" כדי להלבין את התמונה שהצטיירה. לאסכולה הקודמת הייתה מנטרה אחת והייתי בצומת הזה עם אנשים, ובעיקר עם נשים נחושות ואמיצות שעסקו בזה בשנים האחרונות. להסתער ולנסות להרים את הרף הנורמטיבי משפטי (כי אין אחר בארצנו המתוקנת) ולו גם בעוד סנטימטר אחד. כשעסקנו בפרשת האי היווני

הוגש ערעור על פסק הדין המזכה וההזוי של שבס. באותה עת נתלו בו, מתוך מחשבה ברורה שתהיה לו השלכה גם על תיק האי היווני. לא תופרים ולא חייטים- הסנטימטר הזה של משפט שבס בא מאוחר מדי. זוהי היום חזית הפעולה של מערכת אכיפת החוק במאבק בשחיתות ובחקירת פרשיות הצווארון הלבן- שהצבע הזה מהן והלאה.

לכל הבעיות שמונעות את הגדרת השחיתות כאיום, יש להוסיף את הקושי החקירתי בשל היעדר כלים משפטיים ואופרטיביים. שחיתות היא עבירה שיש לחשוף והיא תלויה ביוזמתן של המשטרה ושל התביעה. תיקי השחיתות קשים מאוד לחקירה בהיותם נסיבתיים ונעדרי "אקדחים מעשנים". אין בהם קורבנות, אין מתלוננים ואין עדים – ימי ה"שלח לחמך" ותשלומי שוחד במעטפות שעברו לכיס כמעט ונגוזו. אותו יועץ משפטי לממשלה, שסגר את תיק האי היווני, אמר בראיון שבתקופתי שגשגה השחיתות ואפילו הלכה והתגברה עם השנים. הוא טען עוד שאם השחיתות תגבר בתקופת כהונתו, הוא יראה בזה כישלון שלו! לקרוא ולא להאמין. זו התובנה? שחיתות היא כמו עבירות הסמים- אם לא נחשוף ולא ניזום, מספר תיקי הסמים ירד פלאים. יש פה מבחן הפוך, כי ככל שמרימים יותר את השטיח כך רואים יותר. אם לא מטפלים בבעיה ולא חושפים מקרים, הבעיה מצטמצמת כמובן.

כמו בכל עבירת חשיפה נדרשת תשתית מודיעינית ארוכת טווח: מודיעין אנושי, שהוא מצומצם ביותר בסוג זה של עבירות; ומודיעין טכנולוגי כולל האזנות סתר, שעשו להן דה-לגיטימציה והטילו עליהן מגבלות קשות מול אנשי ציבור. הכלים המשפטיים דלים ואם אי אפשר למצוא מעטפה בכיסו של מקבל השוחד, כל יתר הקונסטרוקציות המשפטיות לביסוס העבירה קורסות מול "הראש הקטן של האיש הגדול". אם מיטב השופטים מתחבטים בעשור האחרון, בשאלת הכלי המרכזי בעבירות מרמה והפרת אמונים, למה מצפים מהחוקר?

קחו למשל את דוחות מבקר המדינה – גם כאשר הם חושפים עבירה על החוק ומספקים תשתית לפתיחת חקירה פלילית, זה נעשה רק עם פרסום הדוח. החומר מתפרסם באיחור של שנה-שנתיים ולמשטרה אסור לעשות שימוש בחומר הזה. הוא אינו משמש כראיה והנחקרים מנצלים את המצב הזה עד תום. גם כאשר נאספות ראיות בפרשיות הציבוריות הגדולות וגם כשהן מלוות באופן צמוד על ידי הפרקליטות, לעיתים הן שוכבות שנים בחדרי הפרקליטות ומאבדות מהאפקטיביות שלהן (ראו תיק בניזרי שלמעלה משנתיים אין לו התחלה של קצה משפטי).

הנזק המצטבר מכל הקשיים מחלחל למערכות והוא עמוק. מי ששולח את "בעלי התיקים" הציבוריים שנסגרו או טרם הגיעו למיצוי משפטי ל"מבחן הציבור" אינו יודע מה הוא סח, כי פה טמון עוד זרע פורענות. גם הציבור, שצריך להביע את דעתו על השחיתות ולעשות צדק מתחייב עם שלוחיו שלא היו נקיי כפיים בבחירות, עסוק כמו כולנו בשאלות קיומיות גורליות. די להציץ בסקרי הבחירות האחרונים. הם מראים את גישתו הפטאלית של הציבור לסוגיות השחיתות-הנחת העבודה היא שכולם מושחתים, לכן לא נותר אלא לבחור ברע במיעוטו.

כך מובלת גם מי שניצבת לבדה בחזית החקירה והמאבק-משטרת ישראל-לגמגום בנושא, גם אם היא מזהה את הבעיה. כך קרה כאשר זיהתה את הפשע המאורגן. לאחר שנים היא נאלצה להתפשר על קיומו של "פשעה מאורגן" ולהיאבק בה.

אני חוזר וטוען שבהיעדר קביעה אסטרטגית עליונה שתגדיר את השחיתות ואת העבריינות הקשה כאיום, לא רק שלא תיגזר העדיפות הנכונה בהקצאות אלא גם יימשך הקושי במסר העמום, הממשלי והמכשיל, כלפי התופעות האלה. חקירת משטרה עשויה להסתיים בלא שתגיע לקצה משפטי או אפילו ציבורי, למרות האמצעים הדרסטיים ואף על פי שהתוצאה הזו מתחייבת. על כן המציאות מחייבת מציאת מנגנון אכיפתי-מנהלי עם שיניים, שיחליף במקרים

הגבוליים את הצורך בחקירת משטרה. ניתן להעניק למבקר המדינה ולנציבות שירות המדינה (שנבחרו הציבור פטורים ממנה למרבה הצער) כלים חקירתיים מלווים בסנקציות של ממש. במצב הנוכחי רמת הפיקוח והבקרה על הגופים הציבוריים, הממשליים והמוניציפליים אנמית ומחוררת ולכן ממש מזמינה את הנגע השחיתות.

ולבסוף, אין מנוס מהפרדה של תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מתפקיד ראש התביעה הכללית. מניסיוני המצב בלתי נסבל ומראית עין של התנתקות פיזית של היועץ מהממשלה אינה תורמת.

נסיים במה שאמר רוברט קנדי כשעמד בראש התביעה הכללית, שנאבקה בפשע המאורגן: "כל חברה מקבלת את הפושעים אשר להם היא ראויה. באותה מידה נכון לומר שכל קהילה מקבלת את סוג אכיפת החוק שעליו היא מתעקשת". האם אנו מתעקשים מספיק?

אגב, לאחרונה פנו אליי שוב מהמועצה לביטחון לאומי (בראשות האלוף במילואים גיורא איילנד) באותו עניין של חוק וסדר כחלק מתפיסת ביטחון הפנים. באו, שמעו והלכו. נחכה ונראה.

שיח אודות בית המשפט אל מול טענות בדבר שחיתות

ציבורית

דורית ביניש

היה אצלי היום שגריר פינלנד ושאל אם אני יודעת שמדינת ישראל מדורגת באחד המקומות הגבוהים ביותר בעולם בסולם השחיתות. הוא הוסיף בגאווה שלעומתנו פינלנד לא נכנסת לטבלה הזאת, כי אין בה שחיתות. אמרתי לו ואני אומרת גם לעצמי שיש בגישה הזאת הגזמה רבה, כי הרבה מאוד דברים שלא מטופלים במדינות אחרות, כן מטופלים אצלנו והדבר מביא לחשיפת תופעות שאולי קיימות גם במקומות אחרים. אני רואה בזה סימן טוב, שמדינה מקיימת טיפול בנושאים הנוגעים לשחיתות ציבורית. לא בטוח שבמקומות אחרים אישים פוליטיים בכירים לא מרימים טלפון ומתערבים בעניינים הנוגעים למקורביהם, לכן לא בטוח שאנחנו בישראל הכי מושחתים. על כך השיב לי השגריר: "את יודעת, יש בעצם מסר הרתעתי בטיפול הזה. לפני 30 שנה העמידו לדין בפינלנד ראש ממשלה על קבלת מכשיר טלוויזיה וגם העמידו לדין אישיות בכירה בגין קבלת כרטיס טיסה חינם, ואני חושב שהיה בזה מסר מרתיע." אני באמת לא יודעת אם יש פה שחיתות רבה יותר מאשר במקומות אחרים ואם יש מקום לדכדוך שירד עלינו ולאווירה של חיים במדינה מושחתת. אני חושבת שיש בזה הגזמה.

המילה שחיתות אינה מילה משפטית. שחיתות היא שאלה של הגדרה, ואני לא יודעת אם המחקק התמודד עימה מספיק. השאלות שמתעוררות בין היתר הן: מתי התנהגות אינה ראויה מבחינה אתית ומתי היא הופכת לעבירה פלילית? מהו הטיפול המשפטי הראוי מצד המערכת המשפטית והאם יש טיפול ראוי אחר? מהו התקציב שניתן לתהליכי אכיפת החוק והאם די בו? כל השאלות האלה מתעוררות במערכת שצריכה להתמודד עם מה שנקרא "שחיתות שלטונית". כשלעצמי אני חושבת שתופעת השחיתות יכולה לכרסם במדינה

ובחברה לא פחות מבעיות ביטחון. משמעות השחיתות היא אי שוויון בפני החוק, קבלת טובות הנאה במילוי תפקיד ציבורי ושיקולים זרים שיכולים לעוות את תהליך קבלת ההחלטות. הידרדרות בתחום הזה יכולה לכרסם בלב ליבו של המשטר הדמוקרטי. המצב הקיים מעורר התלבטות: האומנם מצבנו הורע מבחינת התפשטות תופעת השחיתות או שמא יש יותר חשיפה של תופעות אלה.

אני רואה לציין שכיום יש המתארים את הטיפול בתופעת המינויים הפוליטיים, כניצול לרעה של המצב מצד מתלוננים אינטרסנטיים. אני לא חושבת שכך הוא הדבר. המשפט הפלילי מושתת על הגשת תלונות בידי גורמים שונים לרבות גורמים אינטרסנטיים. יש פעמים שמישהו שמח להתלונן נגד אחר מסיבות לא ענייניות, אבל המניע של המתלונן לא רלוונטי. חשובות העובדות וחשובה הקביעה אם יש ממש בטענות בדבר התנהגות פסולה במישור הפלילי. הקושי המשפטי הוא היעדר גבולות מוגדרים להוראות החוק הנוגעות לשחיתות והצורך בפרשנות. כל אדם ברחוב חש מה זאת עבירת השוחד, אולם עבירת שחיתות אינה מוגדרת. קיימת בספר החוקים עבירה של הפרת אמונים, אך היא מנוסחת באופן לא בהיר. לאחרונה החליט בית המשפט העליון לפרש את העבירה ולתחום את גבולותיה, בניסיון להגדיר בצורה ברורה יותר מהי התנהגות של הפרת אמונים במובנה הפלילי. יצוין כי עבירות דומות לעבירת הפרת אמונים קיימות גם בשיטות משפט אחרות - מדובר בעבירות המנוסחות באופן רחב שאינו נהוג בדרך כלל בדיני העונשין. יש על כך ביקורת שלי ושל משפטנים אחרים.

הגבולות המטושטשים של עבירת הפרת אמונים הם הבעיה שעלתה לדיון במשפט שבס והתקיים לגביה דיון נוסף. נמתחה ביקורת אקדמית, שטענה כי העבירה של הפרת אמונים אינה מוגדרת באופן בהיר וכי היא לא ראויה להיכלל בספר החוקים; ואולם אין לנו עבירה טובה ומתאימה מזאת. לפני שנים רבות חשבתי שראוי לקבוע עבירה מוגדרת של שחיתות בין שוחד להפרת אמונים. סברתי כי ראוי להתמודד עם שאלות מטרידות כגון: האם איש ציבור שמקבל

דירה יקרה מאוד בשליש מחיר או בחצי מחיר, מקבל שוחד? האם ובאילו נסיבות ראוי להגדיר פעולה של ניגוד עניינים כעבירה פלילית באופן מפורש? צריך היה לתת הגדרות קונקרטיות יותר לשחיתות, אבל זה לא קרה. יחד עם זאת, יש לזכור שקשה מאוד להגדיר בחוק באופן חד וממצה מהי שחיתות.

פסק הדין בפרשת שבס נועד להגדיר לנו הגדרה מהותית מה שייך להתנהגות אתית ומשמעתית ומה שייך לתחום הפלילי. בפסק הדין האמור ניסה בית המשפט לתחום גבולות, לפיהם מצד אחד לא כל התנהגות פסולה תהפוך לעבירה פלילית, ומצד שני לא כל התנהגות פסולה תהיה פטורה מאחריות פלילית. באותו פסק דין התעוררה השאלה הבאה: אדם פועל במסגרת תפקידו להשגת טובות הנאה כספיות לטובת אדם אחר שקרוב אליו. הוא יודע שאותו אדם קרוב אליו, הוא יודע שהוא פועל לטובתו והוא לא יודע שהמעשה אסור. זהו היסוד הנפשי הנדרש בעבירה - הנאשם צריך לדעת מהן הנסיבות הקשורות בפעילות שלו והוא צריך לדעת שהעובדה שהאדם האחר חבר שלו מביאה לניגוד עניינים.

התלבטות נוספת נעוצה בשאלה איך ראוי להשליט את הנורמות. נגד נבחרי הציבור למשל אין הליכי משמעת, ואין דרך אחרת מלבד הדין הפלילי לטיפול במקרים בהם נפל פסול במעשיהם. כמובן שאם המעשה אינו מגיע לרף הפלילי לא יוגש כתב אישום, אך במצבים כאלה לא נוכל להילחם בפסול באמצעים משפטיים אחרים. פסק הדין בעניין שבס ניסה להציע מסגרת. היו מקרים שהעמדנו לדין אנשי ציבור והם זוכו, ולאט לאט התקבל הרושם שהקווים לא הותוו מספיק בפסיקה. על כן ניסינו להתוות את גבולות העבירה של הפרת אמונים בפסק דין שבס.

הבעיות של הגדרה משפטית אינן יחידות. קיימות בעיות נוספות עימן נאלצים להתמודד הגופים הממונים על אכיפת החוק: החקירות קשות, לעיתים מדובר באנשים שתפקידם מקשה לחקור אותם, אנשים נרתעים מלדבר. הרבה מאוד

בעיות מעשיות עומדות בפני התובע שבדק, חוקר ומנסה לגבש נורמה לגדר כתב אישום. כמובן שגם השוליים הפרומים משאירים מקום לאי ודאות מסוימת אם גם בית המשפט ימצא במקרה שלפניו עבירה פלילית. המקרים בקצוות פשוטים יותר - אם זהו שוחד במובהק, המקרה ברור. אני בהחלט חושבת שצריך לשנות את החקיקה הפלילית ולשקול לקבוע עבירות משמעת לאישי ציבור שדיני המשמעת לא חלים עליהם כיום.

לכל אלה יש להוסיף את הצורך בגיבוש נורמות ציבוריות, כי גם בזה אנחנו בקצוות: כל אחד בציבור הוא שופט וכל כותב מאמר הוא שופט. גורמים אינטרסנטיים בוחשים ביצירת דעת קהל וביצירת תמונה שחורה מדי או לבנה מדי. הכל פתוח ופרוץ ולכן צריך איש המקצוע - השופט, או לצורך העניין גם התובע - לנטרל עצמו מהסביבה, לעבוד מול העובדות ולהגיע לחקר האמת. יש רושם שאנשים פוליטיים ואנשי ציבור מודדים את מערכת המשפט בכלים של פוליטיקאים. אומנם לא קל להתנתק, אבל עד היום התביעה אצלנו, התביעה שאני מכירה, עשתה זאת. בית המשפט בוודאי שלא ירשע עקב שיקולים לא ענייניים מן הסוג שמנסים לתאר בתקשורת. השופט הוא רק בן אדם, ולמרות זאת הוא מסגל לעצמו יכולת להתנתק מ"הרעש החיצוני", כי המיומנות שלו והחינוך שלו הם לראיית העובדות שבפניו. לא פעם שופט חושב שהמקרה חמור יותר, אבל מחליט רק על פי העובדות שבתקן כי זו מיומנותו המקצועית.

שאלה: למה משפטים נמשכים כל כך הרבה זמן, לפעמים ממש שנים? ראיתי משפט של 15 שנה וכמובן שבדרך כלל מדובר באנשים מיוחסים בציבור.

תשובה: השופטים לא קובעים מי יעמוד לדין, אלא מקבלים כתב אישום, בודקים את העובדות וקובעים מסקנות. למה המשפט מתמשך? התמשכות המשפטים היא נושא שרשמתי לפניי לתקן. במדינות בהן יושב חבר מושבעים, התיק מתנהל כל יום והמושבעים מוחזקים ימים או חודש-חודשיים לכל היותר. אני חושבת שמערכת המשפט בישראל לא קיבלה את הכלים המתאימים לנהל

כך משפטים. במסגרת הקטנה שהייתה פעם, היה אפשרי לערוך משפטים קצרים יותר.

עשיתי סיורים בכל בתי המשפט בארץ וניסיתי להעביר את המסר שמשפט צריך להתחיל ולהסתיים בהקדם. כבר פניתי לייעוץ מקצועי בעניין, אבל קיימים הרבה אילוצים. בבית המשפט התפתחה מסורת של תיאום מועדי ישיבות בהתחשב ביומני עורכי הדין. לסגור יש מספר נאשמים ואם לא התחשבת ביומן של עורך הדין, לא נתת לנאשם זמן להתגונן. במשפט דרעי, אגב, עורכי הדין הגישו בג"ץ נגד כך שקבעו את התיק לשמיעה מיום ליום. הם טענו שאינם יכולים לסגור את המשרד רק בשביל לטפל בתיק אחד.

צריך לתאם גם בין עורכי הדין. אם בא קליינט לעורך דין ומבקש שייצג אותו, לא יקרה כיום שעורך הדין יגיד: "רק באפריל, כי בפברואר יש לי תיק אחר ואני חייב להופיע בו." הוא יבוא לשופט ויספר שיש לו תיק ביום המבוקש ולכן לא יוכל להגיע. מתאמים בין כל היומנים והתוצאה היא דחיות רבות. הסיבה העיקרית היא עומס בלתי רגיל על המערכת. לבית המשפט העליון מגיעים למעלה מ-5,000 תיקים של הליכים עיקריים בשנה, ולכן בית המשפט העליון קובע היום תיקים לשנת 2008. אני מחפשת דרכים למנוע את המצב הזה. ביקשתי מבתי המשפט להגיע להידברות עם לשכות עורכי הדין, כדי שיבינו שהמצב עומד להשתנות ונשמע תיקים בדרך אחרת. לא כולם רוצים שזה ייגמר מהר. ככל שנכנסים לעובי הקורה, המורכבות עולה...

שאלה: בעניין השחיתות בנורמות ציבוריות, בין האתיקה למשפט, התחושה היא שבשנים האחרונות מלאה הארץ משפט. בעוד המשפט אומר לאנשים מה לא לעשות ואנשים פועלים מתוך פחד, האתיקה אומרת לאנשים מה כן לעשות ונותנת איזשהו מדד ציבורי להתנהגות ראויה. אני חושב שאנחנו צריכים לדעת איפה להציב את האתיקה בישראל – לא רק משפט, אלא גם התנהגות ציבורית ראויה.

תשובה : זהו נושא מורכב מאוד. בית המשפט לא קובע כללי אתיקה. יש מודעות ציבורית רבה יותר ויש כללי אתיקה במישור הציבורי, אבל יש גם שאלה מה נכנס לאתיקה ומה שייך למישור המשפטי בעניין התנהגות פסולה. על השאלה הזאת יענה בית המשפט. אם יבקשו לפסול מינוי של פלוני, בג"ץ ייכנס לתמונה ויקבע נורמה. גם אני חושבת שלא הכל צריך להיות פלילי.

אותי מטרידה בעיה אחרת והיא מידת האפקטיביות של יישום הנורמות בחברה שלנו והחינוך של הציבור. בסופו של דבר, הרבה מאוד מההתנהגויות הפסולות אינן נובעות מאי ידיעה. האם באמת איש הציבור לא יודע שאינו רשאי לקצר תורים או להשיג עסקה טובה לחבר שלו מתוקף תפקידו? הוא יודע. אנשים יודעים שהם לא פועלים על פי נורמות ראויות, אבל זה לא מטריד אותם. הפתרון לא ימצא בשיח הציבורי, משום שהשיח הציבורי שמתנהל בעיתונות הוא מניפולטיבי. צריך להגיע לחינוך חברתי כזה שאם אדם עשה מעשה פסול מסוים, בנסיבות מתאימות הוא לא יוכל למלא תפקיד ציבורי. הייתי רוצה לחיות בחברה מתוקנת שבה יהיה אכפת. הייתי רוצה שיגידו על עובד ציבור שכך לא נוהגים כי זה באמת לא ראוי. אבל כיום אין הרתעה חברתית, ואם יש הוקעה חברתית היא מניפולטיבית לצערי. אוהבי האיש יגידו שפעל בסדר גמור, ואילו שונאי האיש יגידו שביצע פשע חמור. אפילו אם אנשים שפעלו באופן מושחת ישבו בכלא ונתנו את הדין, הם לא מוקעים חברתית ולא מתלווה לכך סטיגמה. אני לא מציעה להטיל חרם על אנשים, אבל בהיעדר סנקציה חברתית אין הסתייגות אפקטיבית.

לנושאים שנכנסים לתחום הפלילי, יש פתרון משפטי ובית המשפט אומר את דברו. בית המשפט קובע שהתקיים היסוד העובדתי של העבירה והאיש באמת פעל בניגוד עניינים, התקיים היסוד הנפשי והוא היה ער לניגוד העניינים. אני בעד כללי אתיקה, אבל מול הציניות החברתית שלנו אני מסופקת מאוד אם הם יהיו גם אפקטיביים דיים. זה לא אומר, חלילה, שצריך להעמיד לדין אדם שהתנהגותו פסולה רק במישור האתי.

שאלה: אנו למדים בימים האחרונים ששחיתות פוגעת בחוסן הלאומי, ואנחנו למדים שההתנהלות של הציבור מהווה את רוב ההתמודדות עם השחיתות. איך את מפרשת את האופן שבו ניתנת לגיטימציה כמעט גלויה לשחיתות? באופן שבו את רואה וחווה את החברה הישראלית, למה זה לגיטימי?

תשובה: אני לא חושבת שזה לגיטימי ואסור שזה יהיה לגיטימי. אני מתלבטת הרבה זמן מה הציבור חושב ואם הוא מסכים או לא מסכים. אני תוהה מי זה הציבור, כי איבדנו את האותנטיות ובמקומה יש יחצ"נים וכותרות. האם הציבור הוא שעומד מאחורי אלה? הציבור מתווכח על תיק שאיש לא קרא. הוא ניזון מהטלוויזיה ונחלק לאלה שהם בעד פלוני ולאלה שהם נגד אלמוני. עיתון אחד כותב בעד זה והעיתון השני בעד האחר. לכן לדעתי איננו יודעים איך באמת הציבור מגיב, מה הוא באמת מרגיש וחושב ביחס לנושאי שחיתות, כי קשה לנתק את הדברים מהכותרות האינטרסנטיות והמניפולציות התקשורתיות. מכל מקום, נבחרו ציבור חיים על דעת הקהל ועל בחירות, לכן הם צריכים תקשורת ולכן הם פועלים כיום באופן שנועד להשיג את אהדתה. זו לא בהכרח דרכם של הגורמים המקצועיים.

שאלה: ברור לי שעד שלא יהיה תיקון מערכתי, כולל ולאומי בתופעה לא יקרה כאן שום דבר. אני עדיין לא מבין מה התפקיד של בית המשפט העליון בנושא הלחימה בשחיתות. אני לא מדבר רק על עצם התפקיד בנושאים הפליליים. לא צריך לתת איזשהו מסר מהרמה הכי בכירה במדינה לציבור?

תשובה: אני חייבת לומר שאני מתפלאת על עצם השאלה, כי אנחנו במוקד. את המסרים בית המשפט לא מעביר בנאומים לציבור (את זה עושים אנשי הציבור), אלא בפסיקה. יש המותחים ביקורת וטוענים שאנחנו בבית המשפט אומרים יותר מדי בפסיקה. הבענו עמדות נורמטיביות לגבי התנהגות של מפקדי צבא, ולגבי אנשי שלטון שלא יכולים לכהן בתפקיד ציבורי בשל ניגוד עניינים. ודאי שהנורמות נאמרות בפסקי הדין ולא בנאום לציבור. בית המשפט העליון הביע

נורמות, עמדות נורמטיביות, ומכאן הטיפול חייב להיות מערכתי. למערכת המשפט יש כוחות רבים, אבל הם מוגבלים לתחומה. בניגוד למבקר מדינה ובניגוד ליועץ משפטי לממשלה, בית המשפט לא יוזם נושאים לדון בהם. אני לא יכולה לקרוא על תופעה בעיתון ולהחליט לטפל בה מחר, אלא להיפך - אני צריכה להיות מנותקת ממה שקראתי ולהתמקד בתיקים שהובאו בפניי.

יש בישראל דווקא ביקורת על כך שבית המשפט מעורב בקביעות נורמטיביות. אומרים לנו לשפוט לפי החוק ולא לקבוע נורמות. אני לא מסכימה עם זה, כי הוראות חוק הן נורמות התנהגות, אבל הן לא מכסות הכל ולא מקיפות את כל המצבים. בית המשפט קובע נורמות ויכול לומר את דברו באופן אסרטיבי. אחרי שבית המשפט החליט שהתנהגות מסוימת לא ראויה ולא נורמטיבית אך גם לא פלילית, הגורם שעמד לביקורת שיפוטית יצטרך להסיק את המסקנות. הדברים שנקבעו בפסק הדין יחייבו התייחסות מתאימה של עובד הציבור או נבחר הציבור, וכך ינחה אותו גם היועץ המשפטי לממשלה.

שאלה: אני חושב שדווקא בעידן שבו הדברים מקבלים פרסום ודווקא משום שלפעמים העיתונות היא שטחית, בית המשפט צריך לפרסם יותר את הבדיקות שלו. ראיתי את הכיסוי של פסק הדין במשפט רמון בטלוויזיה בזמן אמת ואת ההיסטריה שנלוותה אליו. לפי דעתי למשפט רמון יש השפעה נורמטיבית חזקה על ציבור רחב, לכן אתם חייבים לוודא שיהיה יותר מידע נגיש לציבור.

תשובה: אני נמנעת מדיבור על התיק. גם אני ראיתי את זה ולא מצא חן בעיניי שיוצרים מתח כזה בציבור. צריך היה לשמוע את פסק הדין הזה עד סופו בתוך בית המשפט ורק אחר כך להעביר אותו בתקשורת. כולם חיכו לסנסציה. ישנה מציאות תקשורתית שלפי דעתי לא הסתגלנו אליה מספיק. אחד הנושאים שאני מתלבטת לגביהם הוא מערכת ההסברה.

שאלה: שמעתי נואמים בעבר שאומרים שלשופטים יש במה מתוקשרת מאוד, שמעליה הם יכולים להשמיע דברים, אבל בעצם להתוות דרך. מה שמניע דרך זאת הבושה ויתביישו יותר אם זה ייתפס כבושה בעיני הציבור. אני מצפה שבית המשפט העליון, באמצעות במת הנאומים, יגביר את הבושה בחברה הישראלית. זאת תהיה תרומתו. אחריו יבוא היועץ המשפטי ולרשויות האכיפה תהיה קרקע נוחה לטפל בדברים.

תשובה: הנושא הזה רגיש מאוד ושנוי במחלוקת, כי ברגע שאתה מחווה דעה בציבור, אתה עלול לפסול את עצמך מלדון באותו עניין כשופט. אם אני אומרת שיש התנהגות מושחתת בנושא מסוים ומחר הוא בא בפניי, איבדתי את היכולת האובייקטיבית לבדוק אם זה נכון או לא. קראתי בעיתונים שהתבטאתי בנושא תיק רמון ושלחתי מסר. מעולם לא דיברתי על התיק. באותו עניין היה דיון אם לבטל את חוק הטרדה מינית בכלל או סעיפים בחוק הטרדה מינית, בנושא אחר מתיק רמון. מה שאמרו משתתפי הפאנל על חוק הטרדה מינית היה מדהים: "מה זה החוק הזה? נשים צריכות להיות חזקות! למה צריך להגן עליהן?" אני מודה שלא יכולתי לשאת את מה ששמעתי. קמתי ואמרתי: "תתנתקו מתיק רמון, תשכחו תיקים תלויים ועומדים ותתחברו למציאות שקיימת במדינה. החוק נגד הטרדה מינית הוא בעיקר חוק חינוכי, חוק נורמטיבי עם מסר. אני משבחת את התביעה שאינה מרבה להעמיד לדין על החוק הזה, אבל כן על עבירות משמעת בשירות המדינה." אמרתי גם שהזדמן לי לראות בערעורי עתירות מדינה דברים חמורים ביותר בתחום הזה. אמרתי דברים ונתתי דוגמאות שמופיעות בתיקים הנגשים לכולם וכל אחד יכול לקרוא את פסקי הדין באותם עניינים. אתם מדברים על נשים חזקות ואני מספרת לכם על אישה, אם חד-הורית, עולה חדשה המפרנסת ילד. היא באה למקום עבודה חדש, הבוס מגלה את הכתובת ואת הטלפון שלה ומתחיל לצלצל אליה. הוא מאיים שאם לא תיענה לו אז.... זו דוגמה ממקרים שראיתי בתיקים, ולא מבחורה שמוכרת לי באופן אישי. אחר כך ניגשו אליי הרבה בחורות צעירות ואמרו לי תודה. אחרי זמן קראתי בעיתון שרמזתי לשופטים במשפט רמון להחמיר איתו – דבר שלא

היה לו עיגון במציאות. זו דוגמה לרגישות שעשויה להתעורר כאשר שופט מביע עמדה בציבור. אני חושבת שנכון וצריך להשמיע דברים וגם להעביר מסר חינוכי, אבל התפקיד השיפוטי שלנו מחייב זהירות רבה.

שחיתות שלטונית – הפרדיגמה שלא הכרתם

ראובן ריבלין

בעידן הפריימריס הפוליטיקה זקוקה להון. כל פוליטיקאי שנפגש עם אנשים או רוצה להיות בכנס הרצליה, כנס קיסריה או אחר נפגש עם בעלי ההון, מתחכך בהם או אף תלוי בהסכמתם. בעלי הון אלה הם אלה שיכולים לתרום לו מכספם ואנשי ממון יכולים להשפיע על אנשי שלטון, אפילו בדרך שבה הם תורמים, מכיוון שהחוק מאפשר את זה. צמצמנו בחוק את התרומה של בעל הון אחד לפוליטיקאי אחד לסכום נמוך, אך בהחלט יכולים להינתן תשלומים מסוגים נוספים. העברות הכספים האלה יוצרות מגע בעייתי בין הון לשלטון. לבעל הון בישראל יש עיתון, הוא שותף בטלוויזיה, קשור לתחום ההייטק ועוד. בעל ההון נוגע בכל הנושאים הכלכליים שהתפתחות המדינה בנויה עליהם וקשורה אליהם. פוליטיקאים שנזקקים להון יכולים להיתקל, מייד לאחר עלייתם לכס השלטון, בדרישה מההון להשתמש בשלטון ולהשפיע על קבלת החלטות ועל ההכרעות.

הרעיון, שלפיו יכול אדם מיועד לשלטון לקבל כסף מבעל ממון, אומנם קיים בכל המדינות הדמוקרטיות אולם הוא בעייתי ביותר. האם השיטה יוצרת נורמה של ערבוב שלטון עם הון?

ניקח לדוגמה בעל הון שמחזיק מפעל חשוב מאוד מבחינה כלכלית ברשות הפלשתינית. בעל המפעל מבקש ממקבל התרומה לעשות מעשה מדיני או ביטחוני וזה שוקל את הבקשה. התוצאות עלולות להיות מסוכנות ביותר למדינה. עולה כאן שאלה לגבי יכולתו של השלטון לדאוג לציבור ולאינטרסים החיוניים יותר של מדינת ישראל. יהיה מזעזע אם למשל יתברר שמפנים את צפון הרצועה, כאשר הכוונה הייתה בכלל להקים שם מפעל תיירותי. מדיניות יכולה להיות כלי בידי גורמי הון מושחתים.

יש אנשים הטוענים שדווקא המינויים הפוליטיים הם הצרה הגדולה ביותר של ישראל, אבל תסתכלו על ארצות הברית, שהיא פאר הדמוקרטיה. המינויים הפוליטיים שם הם מובנים מאליהם, וכאשר שלטון מתחלף מתחלפים יחד איתו גם כל הפקידים. אצלנו לא ראוי למנות כל מי שפוליטיקאי מצביע עליו, אפשר למצוא קהות חושים אצל הרבה פוליטיקאים או שהם נכנעים ללחצים. ולמרות זאת עדיין לא מינו לתפקיד הממונה על התקציבים אדם שאינו יודע כמה הם אחת ועוד אחת, אלא בסופו של דבר נבחרו אנשים שמתאימים לתפקיד במידה מסוימת. פרופסור משה ארנס כבר אמר שבכל פעם שיש לך תפקיד ומאה מועמדים, בסופו של דבר אתה צריך לבחור אחד ממאה וכך אתה קונה לך 99 שונאים- כל אלה שסירבת להם. כלומר האיש שנתן תפקיד לאחר הוא מאותו רגע אובייקט לסחיטה נוספת.

יש תחושה עזה בציבור שהשלטון שלנו מושחת, תחושה שיכולה להביא לקריסת החברה ולערעור האמונה במערכת הפוליטית, אך לדעתי אנחנו רחוקים מאוד ממצב כזה. אין אצלנו נורמות המאפשרות ערבוב הון ושלטון, אלא אנשים מושחתים לצד אנשים ישרים וכמו בכל מערכת הדבר נקבע על ידי אישיותו של האדם. לפעמים הזעקה נגד השחיתות מכוונת כלפי מינויים פוליטיים. המינויים הפוליטיים יכולים להיות תוצאה של טיפשות שלטונית או של רשלנות, אבל היא עדיין לא מסכנת את הדמוקרטיה בישראל. אני חושב שבחירות אזוריות יוכלו לשפר את המצב, אם כי גם בבחירות כאלה אפשר יהיה למצוא אנשים בעלי כוח יוכלו גם אז להמציא שיטה, לפיה הנבחר יצטרך את תמיכתם ובלעדיה לעולם לא יוכל להיבחר. עלולה להיווצר תלות או סימביוזה בין האדם שרוצה להיבחר לבין הקבוצה שיכולה לעזור לו בהגשמת השאיפה שלו.

אני כמובן לא מתעלם מאף אחת מתופעות האלה, שהולכות ומתרחבות. התשובה לסוגיות האלה טמונה בחקיקה: גם בחוק המפלגות דרך הפריימריז וגם בחוק המפלגות דרך מתן תרומות. פוליטיקאי, בכל זמן נתון ולא רק בזמן

הבחירות, לא צריך לקבל תרומות העולות על אותו סכום מצומצם שיכול להשפיע על דרך שלטונו.

היו לנו מקרים שבהם פרקליטות המדינה רצתה למנוע קידום של פוליטיקאי, בעיקר כדי שלא יגיע לעמדה שממנה יוכל להשפיע על הפרקליטות. יעקב נאמן, איש משפט, נתבקש על ידי ראש ממשלה בישראל לכהן כשר משפטים ומיד פתחו בחקירה נגדו. החקירה מנעה את מינויו לשר, למרות שבסופו של דבר כתב האישום הוכח כעורבא פרח. פתיחת החקירה והגשת כתב האישום מנעו ממנו לכהן כשר משפטים, אך לא מנעו ממנו להיות שר האוצר.

לכל אחד, במסגרת היחסים האנושיים שיש לו במערכת הפוליטית, יש חברים כאלה או אחרים שיכולים להיות חשודים. גם אני, כמשפטן וכעורך דין, מצאתי את עצמי בסיטואציה הזו. הצלחנו לכבוש את השלטון בצורה חוקית ואז הוזמנתי לחקירה בפתח תקווה. נמצא שלא הייתה אשמה במעשי, אך בינתיים הודיע היועץ המשפטי שלא אוכל להיות שר המשפטים והתמנתי להיות שר התקשורת.

האפשרות, שהמופקדים על שלטון החוק יחד עם הממלכה השביעית יסמנו אנשים, מהווה סכנה קיומית למדינת ישראל. ייווצר מצב שבו קודם יירו באנשים האלה ואחר כך יסמנו אותם; או ישתמשו באמצעים שנותן שלטון החוק על מנת למנוע מהם לקיים את רצון הבוחר; או שישאירו במקומו איש מושחת כדי לקדם את הדברים שנראים חשובים- גישה שנקראת "אתרוג", כי שומרים עליו מכל משמר. כאשר התקשורת בוחרת את מי היא חוקרת, נגד מי היא בונה מערכת של עיתונות חוקרת, ממי היא מקבלת הדלפות ואילו הדלפות היא בולמת- הדמוקרטיה, שלטון העם עומד בסכנה גדולה וממשית. לעומת זאת השחיתויות הקטנות, שגם עליהן צריך להיענש אינן מהוות סכנה. אם פוליטיקאי ימנה את אנשים לא מתאימים ואם מקורביו ירוויחו אלפיים שקלים, הוא יטופל בכל חומרת הדין, אבל האנשים אינם אויבים של המערכת ואין בהם סכנה לשלטון הדמוקרטי.

סימביוזה קיימת עכשיו בין מערכת העיתונות, היוצרת את דעת הקהל, לבין מערכת שלטון החוק שבידיה הפקדנו את ביטחוננו האישי, את מוסריותנו ואת רצוננו לתפקד כמדינה חופשית. אני רוצה לראות מצב שבו לא תהיה סכנה שלטונית כתוצאה מסימביוזה כזו, שכן היא יכולה להוות סכנה איומה למדינת ישראל.

הייתה תקופה שבה ראש הממשלה, אריאל שרון, היה נתון לביקורת קשה בעיתונות. הביקורת לא התייחסה רק לרמה האישית שלו אלא גם לתפקודו. אחר כך החליטה העיתונות לעזור לאריאל שרון, כי הוא תמך בהתנתקות, כאשר יואל מרקוס מעיתון "הארץ" אמר זאת במפורש מעל דפי עיתונו, זאת הייתה הצהרה של עיתון בעל השפעה על כך שהוא מגויס למען ראש הממשלה. אני מאמין שההתנהלות הזאת מסוכנת לדמוקרטיה. זו אותה התקשורת שיצאה בזעקה איומה ונוראה נגד המינויים בתוך המערכת הפוליטית שהם באמת לא טובים, אבל לא יכולים להשפיע ברמה של אושיות השלטון.

עיתונות חוקרת היא דבר חשוב ביותר לדמוקרטיה. העיתונות יכולה לחשוף דברים אשר שלטון החוק לא יכול לדעת על קיומם; ומשנתגלו יכול שלטון החוק להגיע לחקר האמת ולעקור מן השורש את התופעה ואת הסכנות. משטרה חוקרת צריכה לפעמים לעשות שימוש בתחבולות. היא מטעה את הנחקר וטומנת לו פח, כדי להגיע לחקר האמת ולשמור על כולנו מכל משמר. אבל מסוכן קודם לירות ורק אחר כך לסמן את המטרה ומבחינת הדמוקרטיה זה דבר חמור מאוד. לעומת זאת כאשר העיתונות עוסקת בחקירה, היא תרגיש מאוד לא נוח אם יתברר שאמרה דברים לא נכונים. היא עלולה גם לעמוד במצב שבו תצטרך לתת את הדין בתביעה של הוצאת דיבה. על כן עיתונות שיוצאת בתחקיר תעשה הכל כדי לקדם את החקירה וכדי להוכיח את אמיתות דבריה.

יכול להיות מצב שבו עיתון הוא שמסמן אדם ולאחר מכן עוקב אחרי מעשיו, כדי למצוא ראיות משפטיות נגדו, לתפוס אותו ולהעמיד אותו לדין. בהחלט היו

מקרים שבהם החשדות הוכחו כנכונים, אבל הסכנה לשלטון החוק ולדמוקרטיה טמונה ביצירת תלות הדדית בין התקשורת לבין משטרה חוקרת. תקופה מסוימת ראינו סימביוזה מוכחת בין העיתונות למשטרה. מפכ"ל המשטרה דיבר עם עיתונאי חוקר על מה שאמר הנחקר בחקירתו והדברים הופיעו למחרת בעיתון.

יתרה מזאת, פרקליטות המדינה יכולה להיות חלק מאותה הסימביוזה, אם מדובר באדם פוליטי שלא נוח לה במערכת. חומר חקירה חלקי וסטנדרגאמות מועברים לעיתונות, שיוצרת דעת קהל ובאמצעותה מצטיירת לציבור התמונה של האיש שנתפס. נראה שהשלב האחרון שנותר הוא הרשעה בבית משפט, שכן מבחינת דעת הקהל כלה ונחרצה היא מעימו שהאיש אשם. שעה לאחר מכן יכול להתברר שלא היה ולא נברא- ההאשמות היו לשווא. אנחנו רוצים משטרה אשר אין בה רבב ורק הצדק והאמת עומדים מול עיניה. משטרה שתפקידה כשומרת הציבור הוא להעניק לו הגנה, ולכן לא תעשה שימוש לא ראוי בחומר החקירה. חובתו של שלטון החוק להקפיד בשמירה על החברה ועל כל אחד ממרכיביה, על כל אדם ואדם. השלטון צריך גם הוא להראות את ההקפדה הזו. אפילו השר לא צריך לקבל פרטים הנוגעים לחקירה, כי זה עלול לגרום לשיבוש ההליכים.

אילו הייתי מספר לכם על תופעה כזו, כמו הסימביוזה בין הגופים השונים וניצולה לרעה, ואומר לכם שהיא קיימת במדינה מסוימת; הייתם אומרים שצריך לטפל בה ולשרש אותה. אסור להפוך את שלטון החוק לכנופיית שלטון החוק וכבר אמרו לפניי שיש כנופיה כזו.

מבחינתו של איש הציבור, הוא איש צריך לדעת שהוא נמצא תחת עינו הפקוחה של הציבור והוא חייב להיות שקוף בצורה הברורה ביותר. במדינה דמוקרטית זכות הציבור לדעת היא זכות מקודשת, שכן אחרת אפשר "לטאטא מתחת לשטיח" דברים שראויים לגילוי הציבור. בזכות גילוי זה אפשר יהיה להתמודד איתם ולהילחם בהם. על כן מי שלא רוצה להיות שקוף, לא צריך להיות איש ציבור. אני חושב שגם אסור שתהיה לו זכות שתיקה, למרות העיקרון המשפטי

המקודש שאומר "אין אדם משים עצמו רשע" - עיקרון שמופיע עוד במקורותינו. אנחנו צריכים לדעת שאיש הציבור הינו ללא רבב. אולי זה יביא לאיבוד של אנשים טובים, אבל בכל מה שקשור לשחיתות שלטונית לא יכולה להיות פשרה.

ביקורת המדינה והמאבק בשחיתות

מיכה לינדנשטראוס

ביקורת המדינה שואבת את סמכותה משני חיקוקים: חוק יסוד מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיקוקים אלו קבעו את תחומי ביקורת המדינה והם בחינת חוקיות הפעולות של כל הגופים והמוסדות שהועמדו על פי חוק לביקורתו של המבקר, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים וכל עניין אחר שהמבקר יראה בו צורך.

מבקר המדינה בביקורתו אינו "מתריע בשער" בלבד. הוא חייב לוודא כי לאחר דיון בגופים המבוקרים, מתקנים אותם הליקויים שנתגלו במהלך הביקורת.

דא עקא, שהמחוקק לא הרחיב בחיקוקים הנזכרים בדרכי הוידוא. קיים סעיף בודד בחוק מבקר המדינה (ס' 21א) שעניינו "דיון בתיקון הליקויים". על פי סעיף זה, אחרי שנתגלו הליקויים ממנים השר, ראש הרשות, או הדירקטוריון צוות ל"תיקון הליקויים". בראש הצוות יעמוד המנכ"ל או בעל תפקיד מקביל לו והצוות ידון בדרכים לתיקון הליקויים ויקבל החלטות בדבר תיקונם. "הצוות" על פי החוק אינו מוגבל בזמן, ובאישור ראש הגוף המבוקר הוא רשאי אפילו לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים. קיימות הוראות נוספות בסעיף הנזכר, על פיהם מחויב ראש הממשלה לדווח למבקר על תוצאות טיפולו בליקויים שנתגלו, תוך שמונה חודשים מהמצאת דוח המבקר לידיו.

הוראות חוקיות אלו, אינן מספיקות ואינן מניחות את הדעת. ביקורת הנותרת כאבן שאין לה הופכין על אצטבאות מאובקות במשרדי רשויות המדינה, נתפסת על ידי המבוקרים ועל ידי הציבור הרחב כביקורת סרק, "חסרת שיניים", מיותרת ואולי אפילו כביטוי של בזבז לריק של משאבים כספיים ואנושיים מאוצר המדינה.

או אז מתחזקות הרוחות השואלות: "מי יצריך בכלל מבקר מדינה"?

אסור שחוקי הביקורת שקבעה הכנסת, יהפכו ל"אות מתה". אסור שהביקורת תמות מות נשיקה, עקב חוסר היכולת לוודא את יישומה.

כיצד מרימים משא זה? יש כאלו בתוכנו, המבקרים, הסבורים כי אין זה משא או נטל המוטלים על כתפינו. זו סמכותה הבלעדית של הרשות המבצעת לוודא ביצוע דוחות המבקר, ואל לו למבקר לחרוג מתחום סמכותו ולהפוך לחלק מהרשות המבצעת, גם אם בליקויים ברשות זו עסקינן. עלינו להסתפק בהגשת הדוחות השנתיים לרשות המחוקקת (הכנסת) ולרשות המבצעת (הממשלה), ובכך תמה מלאכתנו.

אין חלקי עם הסבורים כך. אין להגמיד את כוחה של הביקורת ולצמצמה להנחת דוחות שנתיים לפתחם של המבוקרים. הביקורת צריכה להיות חדה ונוקבת, אך גם אפקטיבית ובעלת פתרונות מעשיים.

כיצד משיגים זאת? הבה נתייחס לכל גורם משמעותי המצוי בזירה:

ראשית המבקרים: הם חייבים לפעול ללא משוא פנים, ביושר אישי, בפתירות, במקצועיות ובידיעה מה עיקר ומה תפל. המבקרים אינם "שופטים", אך הרבה מאמות המידה ומתכונותיהם של "השופטים" צריכים להיות לנגד עיניהם גם בתהליך הבדיקה. עליהם לראות את כל הקשיים של המבוקרים, מכל זווית אפשרית, לפני שהם מגיעים לכלל מסקנה. אם יש ספק בליבם עליהם לפרשו לטובת המבוקר.

המבקרים כפופים לביקורת ראויה – הם אינם "מעל לכל ביקורת".

המבוקר זכאי להעיר את הערותיו לכל טיוטות הביקורת, שחובה על המבקרים להעביר לעיונו לפני עיבודם הסופי. המבוקר רשאי לפגוש את המבקרים פנים אל פנים, כדי להעמיד אותם על זוויות שונות שנעלמו מעיניהם.

במהלך הביקורת עומדת למבוקר תמיד הזכות "להישמע" - זכות הצדק הטבעי". המבוקר זכאי להביא את עניינו גם בפני הערכאה השיפוטית הגבוהה ביותר במדינה - הבג"צ, אם יחפוץ בכך. החלטה זו היא בשיקול דעתו המלא והמוחלט של המבוקר בלבד.

ולא רק זאת: דוח הביקורת של המבקרים עובר דיון מקיף ויסודי בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, המזמינה תמיד את המבקרים לדיון ושומעת את טענותיהם ואת קובלנותיהם - כל זאת בדיון פומבי ובשקיפות מלאה.

נזכיר כאן כי במשרד המבקר יש מבקר חיצוני, שאינו שייך למשרד ואשר נבחר על ידי ועדה ובה גם נציגי ציבור. המבקר החיצוני פנוי גם הוא לשמוע את קובלנות המבוקר ולבדקן ביסודיות.

אל נשכח גם כי כל דוח ביקורת, עובר תהליך בדיקה ממושך ומעמיק במשרדי המבקר. הוא נבדק על ידי אנשי המקצוע במשרד, ובהם בין השאר גם היועץ המשפטי, היועץ הכלכלי, המנכ"ל ובסופו של דבר המבקר עצמו. זהו תהליך סינון שברבות השנים הוכיח את עצמו היטב.

לאחרונה אנו שומעים מצד אי אילו מבוקרים, המנסים לפגוע במוסד הביקורת את השאלה: "ומי יבקר את המבקר?" מבוקרים אילו למצער אינם יודעים את דרכי הביקורת על המבקר, שמנינו לעיל או מתעלמים מהן בידועין. בהקשר זה נותרת אצל המבוקרים שאלה אחת, ללא מענה ראוי מצדם: אם תהיה ביקורת על המבקר, מי יבקר ביקורת זו? הרי אי פעם חייבת להיות סופיות לדיוני הביקורת.

גם על פניית המבוקרים לעיתונות (לצערנו אפילו טרם פרסום דוח הביקורת) שמענו לאחרונה. בעניין זה המבוקרים יכולים לטעון כמובן, כי פנייה לעיתונות היא בעיניהם אמצעי ביקורת הולם וראוי על דוחות הביקורת.

סיכומם של דברים: אמצעי הביקורת הקיימים כיום על דוחות המבקר הם מגוונים, מעשיים ונגישים.

המבוקרים: האם קיימת "סימטריה" בהתייחסות זהה למבקר ולמבוקר? לדאבון הלב, העיתונות בחלקה נתנה ביטוי שגוי ל"סימטריה" זו, בהתייחסה לדוח ביקורת על עובד ציבור בכיר ביותר שנחשף לאחרונה במחדליו.

ישאל השואל: אם אכן קיימת "סימטריה" כזו, מה בינה לבין "סימטריה" אפשרית בין נאשם (או צד אזרחי במשפט) לבין השופט היושב בדין בעניינו? האם התפקיד הציבורי בשליחות המדינה שעושה ה"שופט" בשבתו לדין, או המבקר בהליך עריכת הביקורת- על פי חוקי הביקורת, הוא חלק מ"הסימטריה" לה מטיפים המבוקרים?

אסור ש"סימטריה" כזו תתקיים, ואל לו למבוקר לפגוע במבקר באורח אישי. חובה עליו להתמודד עם עובדות הביקורת, גם אם זו נוקבת וקשה.

המבקרים והתקשורת הכתובה והאלקטרונית:

ביקורת המדינה חייבת גיבוי ציבורי. כבר עמדנו על חוסר בכלים ראויים לוודא ביצוע דוחות המבקר. צינור בעל משמעות להבהרת דרכי הביקורת ופעולותיה, בין המבקר לבין הציבור, הוא התקשורת. כוחה המוסרי של הביקורת מתעצם באמצעות דיווחי התקשורת. רק רוח גבית של הציבור תבהיר למבוקרים כי למבקרים יש כוח ציבורי איתן, שיש להתייחס אליו בכבוד הראוי. מכאן שהתקשורת תורמת לכוח ההרתעה של המבקר.

אולי זה המקום לציין את הסיוע הניתן לחקירות המבקר, מכתבות התחקיר של התקשורת. כתבות תחקיר לא מעטות סייעו בחשיפת מעשי שחיתות.

שיתוף הפעולה עם התקשורת חייב להיות זהיר ומקצועי, ואסור שהתקשורת תכתיב את סדר יומה של הביקורת. עצמאותה של הביקורת חייבת להישמר תמיד, כיסוד ראשוני ומרכזי בחברה, והתקשורת חייבת להבין עצמאות זו ולכבדה.

הביקורת המוטחת, בעיקר מצד המבוקרים, על "רדיפת הכותרות" של המבקר ופרסום דוחות המבקר עוד טרם הושלמו הם חסרי יסוד. יש בהם ניסיון לקעקע את מקצועיותו, את מהימנותו ואת אמינותו של המבקר ושל הדוחות המונפקים על ידיו, ולו גם במחיר האמת.

היעלה על הדעת כי המבקר, הרשאי לדרוש להעמיד לדין פלילי אדם המפרסם ללא נטילת רשותו ממצאי ביקורת (ס' 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה), ינהג בעניין זה בדרך של "איפה ואיפה" ואת שהוא דורש מאחרים לא ידרוש מעצמו?

הטענות בעניין זה כלפי המבקר ומשרדו, המפרסמים כביכול ממצאי ביקורת עוד טרם בשלו, הם בגדר "עורבא פרח" ומשוללות כל יסוד במציאות.

נדגיש שוב כי משרד המבקר מוציא דוחות ביקורת רק לאחר עריכתם הסופית ולאחר השלמתם. כך נהגנו כל השנים וכך ננהג גם הלאה. נדגיש כי כל טענה על "הדלפה" או על "זליגה" של דוחות ביקורת טרם זמנם, הם בגדר הוצאת דיבה.

מועד לידתה של טענה מופרכת זו היה בכנס שדרות ביום 22/11/05. מאז "ממחזרים" טענה זו, שכאמור אין לה כל בסיס ויסוד.

לא נעלם מן העין שחומר מוזרם לתקשורת על ידי עמותות הפועלות לטוהר המידות או על ידי מתלוננים מן הציבור. אלה דואגים לפרסם את תלונותיהם ברבים, במקביל לפנייתם למשרדי מבקר המדינה.

נתקלנו גם במקרים בהם נשלחו טיוטות הביקורת למשרדים ממשלתיים. בהם קיימות לדאבון הלב קבוצות יריבות, אשר דאגו לפרסם את הטיוטות ברבים. קשה למנוע תופעה זו וטרם נמצאה דרך ראויה להתגבר עליה.

המבוקרים ימשיכו במלאכת הביקורת ללא מורא וללא משוא פנים- במקצועיות, בהגינות וביושר- למען חברה טובה יותר, טהורה יותר ונקייה משחיתות ציבורית. חברה שבה מקפידים הקפדה מלאה על קיום החוק ועל המנהל התקין.

המבוקרים צריכים להבין כי ביקורת ראויה, קשה ככל שתהיה, מחויבת במדינה דמוקרטית ויש לקיימה במלואה. חובה לנהוג בביקורת זו בצורה מכובדת, הוגנת וישרה; בפרט כשאין יותר "פרות קדושות" או "מיוחסים", החסינים מביקורת במדינה.

כל התנהגות בוטה מצד מבוקרים, ובעיקר מצידם של דרגי השלטון הבכירים ביותר, מביאה לזילות מעמד הביקורת, לפגיעה חמורה בדרכי השלטון הדמוקרטי ובחוקי הביקורת במדינה. בל נשכח כי הזמן העומד לרשותנו קצר והמלאכה מרובה ויש לקיימה במלואה.

צבא ההגנה לישראל, המכללה לביטחון לאומי

מפקד המכללה: אלוף גרשון הכהן

מדריך ראשי: אלוף משנה גיל שלו

מדריכים: מר מיקי ארבל, ניצב משנה סוזי בן ברוך, גונדר משנה מיכל ברק, מר יצחק גרברג, אלוף משנה ירון לוי

המכללה לביטחון לאומי משמשת מוסד ללימוד מקיף ומעמיק של הביטחון הלאומי, על כל מרכיבי העוצמה והחולשה שלו ויחסי הגומלין ביניהם. מכללות לביטחון לאומי קיימות במרבית מדינות העולם, שהכירו בצורך לקיים מוסד ללימודים מדיניים צבאיים עבור הרמה הבכירה של הקצונה והממשל האזרחי. המכללה הוקמה מכוח החלטות ממשלה מה- 22.7.1962, ומה- 23.5.1976. על פי ההחלטה האחרונה, נועדה המכללה לביטחון לאומי להיות "... המוסד הגבוה ללימוד, לעיון ולמחקר בבעיות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל...". תלמידי המכללה, העומדים בהצלחה בדרישות התוכנית, מקבלים בתום שנת לימודים אינטנסיבית תעודת בוגר המכללה לביטחון לאומי, מטעם המכללה, ותעודת מוסמך לתואר שני במדע המדינה, במגמת הביטחון הלאומי, מאוניברסיטת חיפה.

הלימודים במכללה מפתחים בתלמידים מקרב הקצונה הבכירה של צה"ל והפקידות הבכירה של מערכת הביטחון והממשל, ראייה כוללת ומשולבת של מירב הגורמים, התנאים והנתונים הקובעים את מעמדה הביטחוני של ישראל, ברגיעה ובמלחמה, היום ובעתיד הנראה לעין.

מחנה דיין, גלילות, ד"צ 02624, צה"ל, טל': 03-7603526