

שחיתות פוליטית בישראל

דורון נבות

שחיתות פוליטית בישראל

דורון נבות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

Political Corruption in Israel
Doron Navot

עריכת הטקסט: דפנה לביא
עיצוב הסדרה: טרטקובר עיצוב גרפי – טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
סדר: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: אופסט שלמה נתן, ירושלים

האיור על העטיפה: ערן גלור

מסת"ב 978-965-519-098-4 ISBN

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ד), תשע"ה
מהדורה שנייה, 2015
מהדורה ראשונה, 2012

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
הזמנת ספרים בחנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>
דוא"ל: orders@idi.org.il

הערה: יצחק קויפמן מוזכר בספר בהקשר של פעילותו הפוליטית מלפני כעשור. לאחר שהובאו לפנינו העובדות לאשורן מצא המכון הישראלי לדמוקרטיה שבדברים שהובאו בענייניו במהדורה הראשונה של הספר נפלו כמה טעויות. המכון הישראלי לדמוקרטיה וד"ר נבות מצירים על כך (אוגוסט 2015).

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים, מחקרי מדיניות, מדד הדמוקרטיה, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

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

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

תוכן העניינים

9	תודות
11	תקציר
21	פתח דבר
33	פרק 1 מושגי יסוד
42	פרק 2 הסברים לשחיתות הפוליטית בישראל
56	פרק 3 ההגמוניה של מפא"י
95	פרק 4 פופוליזם, ליברליזם ושלטון החוק
113	פרק 5 התבססות ההגמוניה הנאו-ליברלית
181	פרק 6 ממשלת נתניהו הראשונה
218	פרק 7 עידן שרון
399	פרק 8 שחיתות בשלטון המקומי
451	פרק 9 סיכום והמלצות
503	נספח א הסרות חסינות של חברי כנסת בגין חשד למעורבות במעשים מושחתים, שיעור הרשעות והכרעות הדין
505	נספח ב פרשות שבמרכזן טענות להתנהגות נגועה בשחיתות של פוליטיקאים
513	נספח ג היקפי מינויים פוליטיים וטיבם לפי דוחות ביקורת המדינה, 1984–2005
515	נספח ד פרשות ציבוריות במערכת בחירות
517	נספח ה הנוסח החדש המוצע לעברת מרמה והפרת אמונים לפי חוק העונשין, התשל"ז–1977
521	רשימת המקורות
535	מפתח
v	Abstract

תודות

כדברי ההקדמה לסיפורי ניק אדמס לארנסט המינגווי כתב עוזי וייל: "המלים שאתה כותב הן רק כלי למלים שלא נכתבו".

ראשיתו של הספר שלפניכם ברעיון של פרופ' דייב נחמיאס, בשנת 2001, שגובש יחד עם פרופ' מרדכי (מוטה) קרמניצר. דייב, שהיה אז חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, פנה אליי ואל אורי ארבל-גנץ (מאז כבר ד"ר) והציע לנו לעזור לו. בחלוף הזמן דייב עבר למרכז הבינתחומי הרצליה. אורי התעמק ברגולציה, במדיניות ציבורית ובחינוך, וכיום הוא מכהן כראש בית הספר לחברה ולממשל במכללה האקדמית בית ברל. אני נותרתי עם השחיתות ועם הכרת התודה לשניהם. באשר למוטה – שהנחה והדריך אותי בעבודת הדוקטור ובכתיבת הספר הזה – אזכיר את ההקדמה שפתחתי בה למי, שכמוני, כמעט הספיק לשכוח.

במרוצת השנים נהניתי מעזרתם הטובה של אנשים רבים, נוסף על העזרה מהחוקרות והחוקרים ששמם מצוין בספר במפורש בהפניות בגוף החיבור וברשימת המקורות. בתחילת הדרך נועצתי עם פרופ' אריאל בנדור, פרופ' גדי ברזילי, פרופ' דפנה ברק-ארז, פרופ' יצחק גל-נור, פרופ' עלי זלצברגר, פרופ' יצחק זמיר ופרופ' יואב פלד. תועלת רבה הפקתי גם מהשיחות עם פרופ' גדעון (גידי) רהט. פרופ' ירון אזרחי, פרופ' תמר הרמן ופרופ' נחמן בן-יהודה קראו חלקים מהספר והעירו גם הם הערות מחכימות. ירון, שהנחה יחד עם מוטה את עבודת הדוקטור שלי, גם השיא עצות טובות ועודד אותי לא אחת לאורך הדרך. עם ד"ר מאיר גלבווע, עו"ד ברק כלב ועו"ד משה (מקשו) ליפקה נפגשתי, בנפרד, פעמים אחדות במשך השנים. ליקטתי תוכנות ומידע יקר ערך על השחיתות הפוליטית בישראל ונהניתי מאוד מנדיבותם ומהחברות שנקרמה בינינו. עו"ד גיא ורטהים ועו"ד עמיר פוקס, אשר חקרו את עברת מרמה והפרת אמונים ותרמו במשך השנים למאמציי לפענח את רזי המשפט. הם, כמו גם שאר הקולגות והחברים, אולי לא מסכימים עם כל טענותיי ואבחנותיי, אבל הם שמחים אתי שהספר הגיע סוף סוף לידי סיום. תודה לרפי רוזנשטיין, שתמיד

מסייע, מעודד ותורם בכל דרך אפשרית, שותף מלא למאבק למען ישראל טובה יותר שהפך לחבר.

תודות לדפנה לביא, שערכה את הטקסט והתמודדה בגבורה עם הנוסחים הרבים שהצעתי השכם והערב; לפרן זקבך על הכנת מפתח העניינים; ולצוות ההוצאה לאור של המכון הישראלי לדמוקרטיה - לפרופ' אלי שאלתיאל ולעדנה גרניט, העומדים בראש, שידעו לנווט את הספינה ולשמור עליי ועל מה שהוצאתי מתחת ידי, ולנדרב שטכמן וענת ברנשטיין, על הסבלנות שגיליתם בשלבים האחרונים של הפקת הספר.

חבריי הטובים ובני משפחתי תמכו בספר בשלבים השונים של כתיבתו. ד"ר דפנה קנטי מהמחלקה לממשל ורעיון מדיני באוניברסיטת חיפה ידעה להשיא עצות מצוינות ולתקן כשלים, וגם לגעור ולהדאיג כשהיה צורך בכך. יניב חלד, היום כבר ד"ר ומרצה למשפטים באוניברסיטת מדינת ג'ורג'יה, חלק עמי רעיונות וטרח לקרוא כמה וכמה טיוטות ולהעיר הערות כשביקשתי, תמיד בתבונה וברגישות. ערן גלור תרם את הציור אשר על הכריכה, ולא רק אותו. הילה הייטנר ואיתי רימר לא תרמו ציור ולרוב לא קראו טיוטות אבל תרמו גם תרמו, ועוד איך תרמו. מיקי חיימוביץ' תרם ועזר בכל צורה אפשרית, כמוכן. דור ההמשך של משפחת נבות מפרגן כבר שנים: אחי רועי ואשתו סיוון, אחי אורי ואשתו אתי, אחותי רוני, ובני הדור השלישי - אביב, אייל, יולי ותום. ואחרונים חביבים ואהובים עד בלי די - אילנה ומשה נבות, הוריי. לכולם נתונה כאן תודתי העמוקה.

דורון נבות

ינואר 2012

תקציר

שחיתות פוליטית היא שימוש בלתי הולם בכוח הציבורי במטרה לקדם אינטרסים פרטיים של בעל הכוח. הספר מתאר ומנתח מקרי שחיתות פוליטית ופרשות ציבוריות בישראל מאז קום המדינה ועד היום ומתמקד לשם כך בפועלם של נבחרי ציבור ועובדי ציבור בכירים, קרי מי שעמדו בראש הפירמדה השלטונית. לצורך התיאור והניתוח נפרשת לעינינו יריעה רחבה שתחילתה בימיה הראשונים של המדינה וסופה בראשית ימי ממשלת נתניהו השנייה. השאלה המוצבת כמקוד הדיון היא באיזו מידה דפוס ההתנהגות המושחת הפך להיות שכיח בפוליטיקה ובשירות הציבורי בישראל. בחינת המקרים מבוססת על פסקי דין, דוחות ביקורת המדינה, החלטות היועץ המשפטי לממשלה, ראינות אישיים שערך המחבר, סקרי דעת קהל ופרסומים בכלי התקשורת.

ממצאים עיקריים

במחצית השנייה של שנות השמונים של המאה העשרים, בעקבות הליברליזציה הכלכלית, השתנו לבלי הכר פניה של הפוליטיקה בארצות המערב, וגם בישראל, ועמן דפוסי השחיתות הפוליטית. קיומם או היעדרם של כוחות חברתיים הדוגלים בערכים פוליטיים חלופיים לעקרון הרווח ולמקסום התועלת האישית הם שהכריעו את דרך ההשפעה של הליברליזציה הכלכלית על השחיתות הפוליטית. למרבה הצער אימצה האליטה הפוליטית בישראל את ההיגיון הנאו-ליברלי באופן כמעט עיוור, ועקב כך פגעה במוסדות רבים שיכלו לאפשר לליברליזציה הכלכלית להשיא תרומה חיובית יותר לחירות ולשוויון. נוסף על כך השקיעה האליטה הפוליטית מאמצים ניכרים בניסיונות להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים גם בלא לגיטימציה דמוקרטית של ממש. היא עשתה זאת על ידי מהלכים מפוקפקים, החלשת המערכת המפלגתית, שינוי בהסדרי המשטר הבסיסיים ו"אתרוג" מנהיגים שהיו מעורבים בשחיתות כל עוד הם

נתפסו כבעלי יכולת להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים. המהלכים הללו השפיעו השפעה מכרעת על התפתחות השחיתות הפוליטית בישראל. מכיוון שהשיטות המלוכלכות לא הועילו ומכיוון שהשינויים המוסדיים שיזמה האליטה הפוליטית לא הניבו את הפירות המצופים (בפרט שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה), השלב הבא של אחדים ממי שביקשו להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים או להשיג רגיעה וביטחון היה תמיכה במנהיגים "חזקים" ("כשנצרכים לגנב מורדין אותו מעל התלייה"). המאבק בין מי שניסו להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים באמצעים פוליטיים ובין המתנגדים לניסיונות האלה השפיע מאוד גם על המצב בליכוד, ובאופן ספציפי יותר על המהלכים שיזמו בנימין נתניהו ואריאל שרון.

בד בבד עשו כמה ממתנגדי ההסדר ככל העולה על רוחם כדי לבסס את מפעל ההתנחלויות – החל בשימוש במינויים פוליטיים נרחבים, עבור במאבק בג"ץ וכלה בתמיכה במנהיגים חזקים, כל עוד הם נתפסו ככאלה שיכולים לשרת את סדר היום הנצי. קשה להפריז בהשפעתם השלילית של המתנחלים ותומכיהם הרבים במערכת הפוליטית על היכולת לכונן מדינת לאום בעלת גבולות ברורים, לבסס משטר דמוקרטי ולמסד את שלטון החוק. כאשר אלה אינם מבוססים, יש להדגיש, מעשי שחיתות לסוגיהם מלבלבים.

נוסף על כל אלה, הריכוזיות הכלכלית הלכה וגברה. במצב העניינים הזה התעצבה מציאות חדשה: כמה משפחות הון הפכו להיות הכוחות החולשים על מגוון ענפים קריטיים לחברה ולכלכלה, והעוצמה הכלכלית נעשתה לעתים חזקה מהעוצמה השלטונית. ישראל הפכה להיות קפיטליסטית למדי אבל לא חופשית, לא ליברלית ולא שוויונית. העובדה שאנו מתקשים להבין שזו אולי ההשחתה הגדולה ביותר של החיים הציבוריים ושל השלטון היא אחד הביטויים לכך. העובדה שהנושא עלה בעת האחרונה לסדר היום הציבורי מלמדת כי ישראל איננה רפובליקת בננות.

מסקנות

נבחרי ציבור ובכירים שעמדו במרכז פרשות ציבוריות שבהן חשדות למעשי שחיתות

1. במרוצת השנים חלה עלייה במספרם של חברי כנסת ושרים שהורשעו בגין מעורבות במעשי שחיתות. בעשרים וחמש השנים האחרונות מספר חברי הכנסת שחסינותם הוסרה בגין חשדות למעורבות במעשים מושחתים כמעט כפול ממספרם בעשרים וחמש השנים שקדמו להן, שהוא כפול בהשוואה למצב הקודם. כלומר, בכל עשרים עד עשרים וחמש שנים הוכפל מספר חברי הכנסת שחסינותם הוסרה בגין חשדות למעורבות במעשים פליליים שניתן לסווגם כמושחתים. יש להדגיש כי מאז 1969 זוכו בבית המשפט רק שלושה נבחרי ציבור בדרג הארצי: אהוד אולמרט, אבי יחזקאל ומאיר שטרית.
2. ההרשעות בשנים 2008–2010 (שלמה בניזרי, אברהם הירשזון וצחי הנגבי), משפטו של אהוד אולמרט שמתנהל בימים אלה והחקירות שמתבצעות בזמן חתימת הספר קשורים לאירועים שהתרחשו רובם ככולם בשנת 2006 או קודם לכן. יש להביא בחשבון שייתכן כי לאחר חתימת הספר יתגלו מקרים חדשים וכי יש מקרים שאולי לא ייחשפו לעולם. יש גם להביא בחשבון כי בעיות היסוד של החברה הישראלית לא נפתרו, על כל פנים לא אלה שמעודדות מעשי שחיתות.¹ עם זאת, נראה כי בדפוסי שחיתות פליליים מסוימים חלה ירידה מאז שנת 2006.

ההתפתחות האפשרית של השחיתות ושל המאבק בה

3. אף על פי שבשנת 2004 חל שינוי במאבק בשחיתות, הוא אינו יציב, ומכל מקום מקצת מן הגורמים לשינוי אינם מעודדים. מה שחולל את התפנית לא היה שינוי פוליטי או התפתחות של תרבות שלטונית חדשה. הסיבות לתפנית היו שאחדים מן הבכירים הגדישו את הסאה ממש, שרון הסתלק מן הזירה הפוליטית, והבשילה ההבנה שלתפיסת ה"אתרוג" אין הצדקה.

1 הראשונה בבעיות יסוד אלו היא הסכסוך היהודי-הערבי-הפלסטיני והבעיות שהוא יוצר מבחינת איכות הדמוקרטיה הישראלית, גבולותיה, זהות המדינה וכו'.

חמור מזה, יש פוליטיקאים בכירים שהיו מעורבים בצורה כזו או אחרת בפרשות שחיתות גדולות ואף על פי כן נהנים מעוצמה רבה גם היום. כמה מהם אפילו ממלאים תפקידים מרכזיים ביותר עד לזמן כתיבת שורות אלה. זאת ועוד: הרוב המכריע של הציבור, ובכלל זה מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל, עדיין רואים בארצות הברית מודל לחיקוי, אף שהמשטר בה הוא מן המשטרים המושחתים בעולם המפותח, אם לא המושחת שבהם. שבריריות השינוי באה לידי ביטוי גם בזהותם של מי שנאבקים בשחיתות. מאז 1990 לא קמה מחאה רחבה נגד התנהגותם של נבחרי הציבור, אף כי לא חסרו סיבות למחאה כזאת. רוב הפוליטיקאים נמנעו מלומר דברים ברורים וחד-משמעיים נגד התנהגות מושחתת של פוליטיקאים אחרים, ורובם תמכו, בשלב כזה או אחר, במי שהיה מעורב בשחיתות. גם המפלגות מילאו תפקיד שולי בלבד במאבק. כמו כן מתחוור כי תרומתה של התקשורת לחשיפת פרשות קטנה בהדרגה וכי לעיתונות הכתובה תרומה גדולה יותר מזו של ערוצי הטלוויזיה. "הערוץ הראשון" חשף שתי פרשות, מעריב חשף פרשה אחת, ואילו "הערוץ השני" וידיעות אחרונות לא חשפו בשנים האחרונות שום פרשה גדולה. מנגד צמחו בחברה הישראלית כוחות שנאבקו – ועודם נאבקים – בדפוסים מושחתים.

דפוסי השחיתות

4. בדפוסי השחיתות ובהיקפם כן חלו שינויים. אם בשנות החמישים חלק ניכר ממעשי השחיתות היה קשור בחיזוק מפלגת השלטון, ואם בשנות השמונים והתשעים חלק ממעשי השחיתות היה קשור בניסיונות להשיג כוח (הן באמצעות עקיפת חוקי מימון בחירות הן באמצעות חלוקת משרות), הרי בשנים האחרונות הרכיב הדומיננטי ברוב פרשות השחיתות הוא כספי וחומרי: שוחד, מעילה בכספי ציבור, שימוש בחשבונות כפולות, הלבנות הון וכדומה – הכול במטרה להפיק טובות הנאה אישיות לא פוליטיות. נראה שחלה ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים הבוטטים ובדפוסי שחיתות מסוימים שהיו נפוצים במערכות בחירות קודמות. הבחירות בשנת 1988 והבחירות הפנימיות בליכוד בשנת 2002 הניבו כל אחת פרשות שחיתות שהגיעו אפילו לערכאות שיפוטיות. לעומת זאת בשתי מערכות הבחירות האחרונות לא התפתחו פרשות שחיתות.

מרכזיות השימוש בשחיתות

5. שימוש מושחת בכוח פוליטי מילא חלק חשוב בפוליטיקה הישראלית ובשירות הציבורי. אי-אפשר להבין את ההתפתחות של מבנה הכוח בחברה הישראלית ואת ההתפתחויות ההיסטוריות - כמו תהליכי בניין האומה והמדינה, חילופי השלטון בשנת 1977, תקופת הכהונה הראשונה של נתניהו, עלייתו של שרון לשלטון ומעמדו של בג"ץ - בלי להתייחס לשחיתות הפוליטית ולעיסוק הציבורי במה שהוצג כשחיתות פוליטית. כמעט לפני כל הכרעה שחייבה גיוס של תמיכה פוליטית נעשה שימוש מושחת בעוצמה השלטונית.
6. הדרך שעשו פוליטיקאים לא מעטים לעמדות כוח והאמצעים שהם נקטו כדי לבסס את כוחם היו שימוש מושחת בעוצמה הפוליטית, ולאחר מכן גם שימוש מושחת בעוצמה השלטונית.
7. אמנם השחיתות הפוליטית התפתחה כסימפטום של בעיה מבנית, אולם לא אחת היא הפכה לבעיה בפני עצמה ולגורם נוסף שבעטיו בעיות מבניות אינן נפתרות.
8. לשחיתות יש סיבות מבניות ותירוצים לרוב, אבל אין לה הצדקה ואין בה תועלת. השחיתות אינה מסייעת להשיג מטרות נאצלות. השחיתות פוגעת בלגיטימציה של החלטות דמוקרטיות חשובות ויוצרת בכך קושי פוליטי נוסף. היא גם לא בהכרח מחסלת את עצמה, כפי שניתן ללמוד מריכוזיות הכלכלה הישראלית בשנים האחרונות. בעת האחרונה היא גם אינה נעשית בשם מטרות נאצלות אלא נובעת מתאוות וממניעים אנושיים לא נאצלים כלל ועיקר, כגון חמדנות, קנאה וראותנות.

המלצות

הספר מביא המלצות ומסקנות כלליות בעניין המאבק בשחיתות כמו גם המלצות פרטניות. הוא מוכיח שאין מתכונת אחידה למאבק בשחיתות. כך לדוגמה, לפעמים ריכוזיות שלטונית עדיפה מביזוריות; הפרדת חברות ציבוריות עלולה להוביל למעשי שחיתות גדולים; שקיפות, כשלעצמה, עלולה להגביר את היקף המעשים המושחתים, אם היא נתפסת כהכשר למעשים מסוימים; וריכוז המלחמה

בצמצום השחיתות בידי מוסד שלטוני אחד מזיק למאבק במעשים מושחתים. לפעמים מוטב לזהות את הגורמים לשחיתות ולטפל בהם ולא להסתפק בבקרה, באכיפה ובהרתעה. בנסיבות אחרות, לעומת זאת, הסיכוי שתצמח תועלת כלשהי מהתנהלות כזאת הוא זעיר ואז מוטב לטפל במישרין בסימפטומים, קרי בדפוסי השחיתות.

עלינו לזכור שגם אם תקום קואליציה מקיר לקיר שתתמוך במאבק בשחיתות וגם אם יוסכם מהי שחיתות ומה עלינו לעשות כדי למגרה, בכל זאת רפורמות שמתקבלות כדי לצמצם את השחיתות פוגעות, לפעמים, באתוס הציבורי ובפוליטיקה ואף מחריפות את ממדי השחיתות בטווח הארוך. כך למשל, הענקת תגמול כספי לפקידי שומה ביחס ישר להיקף גביית המסים עשויה לצמצם דפוסים מושחתים ברשות המסים בטווח הקצר והבינוני אך עלולה לטשטש בטווח הארוך את ההבחנה בין התחום השלטוני לתחום הכלכלי. טשטוש זה עלול, בטווח הארוך, לפגוע באתוס הציבורי ואף להגביר את השחיתות הפוליטית והשלטונית.

מכיוון שהמאבק לצמצום השחיתות הפוליטית הוא מאבק פוליטי – המחייב התגייסות כמו בכל מאבק על ערכים ומשאבים שנתונים במחלוקת – כאשר מדובר בשחיתות שמחולליה הם עבריינים קטנים ונזקיה מוחשיים, סיכויי ההצלחה גדולים. אולם כאשר מדובר בשחיתות שקשורה לבעיות מבניות, סיכויי ההצלחה תלויים ביכולות פוליטיות, ובכללן רצון, מנהיגות, אליטות אחריות וציבור פעלתני.

יש בטענות המועלות נגד המאבק בשחיתות השלטונית כדי להזכיר שאת המאמץ הזה יש להנהיג ולהוביל – כמובן במסגרת החוק ומתוך הקפדה על כללים – באופן מושכל, רב-ממדי, הוגן, תקיף ולא מתלהם. יש להיאבק לצמצום השחיתות בלי לפגוע יתר על המידה ביכולתם של נבחרי הציבור למשול, בלי להרתיע עובדי ציבור ממונים מלהפעיל שיקול דעת ראוי ולקבל החלטות חיוניות, בלי ליצור בירוקרטיזציה משתקת ומשחיתה ובלי להזין את הדה-לגיטימציה של הפוליטיקה. וכרגיל האמת תהיה בפרטים – בחיזוק האוטונומיה של היועץ המשפטי של הרשות המקומית, ביצירת נהלים פשוטים ובטיפול נכון בקונגלומרטים.

המלצות קונקרטיות

מימון המפלגות

1. כדי לצמצם את השפעת התורמים על נבחרי הציבור, ובלי לפגוע בזכותם של אזרחים לנסות להשפיע על המערכת הפוליטית, יש לקבוע שכל התרומות מעל סכום מסוים שייקבע בחוק יועברו לגוף ציבורי מיוחד או לקרן של נאמנות "עיוורת" של המפלגה שתוקם לשם כך. התרומות שיועברו מהקרן למועמדים ולמפלגותיהם יהיו אנונימיות. הרעיון הוא להעביר את הכספים כך שלא יהיה אפשר לזהות את התורם (הגוף המטפל יעביר הודעה מתאימה לרשות המסים).
- תכלית החוק המוצע ליצור מצב שבו מקבל התרומה אינו יכול לדעת בוודאות מי תרם לו. אף כי בעל הון יוכל לטעון לפני נבחר הציבור כי תרם לו, לזה האחרון לא תהיה דרך לאמת זאת, כשם שאין באפשרותו לאמת מי הצביע עבורו בבחירות. בסופו של דבר אי-הוודאות באשר לזהות התורמים תפעל כתמריץ שלילי במסגרת הניסיונות להשפיע באופן מושחת על נבחרי הציבור. לא מן הנמנע כי מנגנון מסוג זה יפחית את היקף התרומות הפרטיות למפלגות. אם הצמצום בהיקף התרומות אכן יתרחש, אין בכך בהכרח נזק רב. ראשית, סביר שהירידה בתרומות תקרה אצל כל המפלגות הגדולות, וכך לא תיפגע התחרות. שנית, לא מן הנמנע כי הראשונים שיוותרו על מתן תרומות משום ששםם לא יפורסם יהיו מי שהתכוונו להשיג השפעה אסורה, ואולי אף לנהל מערכת יחסים מושחתת עם מועמד כזה או אחר באמצעות התרומות.
2. כדי להפחית את התלות של המפלגות בבעלי ההון וכדי לעודד את המפלגות "לשוב אל הציבור", יש לקבוע הסדר מימון תואם (Matching): כל מפלגה תקבל מתקציב המדינה סכום שווה לסכום שתצליח להשיג בתרומה יחידה שגובהה לא יעלה על סכום מסוים (לדוגמה, אם המפלגה הצליחה להשיג תרומה של 500 ש"ח, תעניק לה המדינה 500 ש"ח נוספים).
3. לא תחול מגבלה על סך כל ההכנסות שמפלגה יכולה להשיג מתרומות פרטיות שגובהה כל אחת מהן אינו עולה על שיעור מסוים מגובה הסכום המרבי לתרומה אחת (למשל, 10% מגובה הסכום המרבי לתרומה אחת).

4. לא תחול מגבלה על ההוצאות שמפלגה רשאית להוציא על מערכת בחירות אם הכנסותיה מבוססות על תרומות כאמור לעיל.

בחירת המועמדים של המפלגות לכנסת

1. יש לעודד מפלגות, באמצעות תמריצים כלכליים וחקיקה בהתאם, להגביל את זכות הבחירה לגוף המפלגתי שבוחר את רשימת המועמדים לכנסת – בין שהגוף הבוחר הוא כלל המתפקדים של המפלגה, בין שהוא ועידת המפלגה או מרכז המפלגה ובין שהוא ועדה מסדרת – לבעלי ותק של שלוש שנים לפחות במפלגה אשר משלמים בקביעות דמי חבר.

2. יש לעודד את המפלגות, באמצעים כאמור לעיל, לקיים בחירה תלת-שלבית לקביעה של רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת. על הקביעה לשלב כמה גופים בוחרים.

א. בשלב הראשון תגבש ועדת סינון – אשר תורכב מחברי מפלגה ותיקים (שכבר אינם ממלאים תפקידים בכנסת) – רשימת מועמדים מומלצים. ועדת הסינון תציע לגוף הבוחר רשימה הכוללת 50 מועמדים או כפליים ממספר חברי הכנסת של המפלגה – המספר הגבוה בין השניים.

ב. בשלב השני יפעל מוסד מפלגתי שתפקידו לאשר או לדחות את מועמדתם של חברי כנסת מכהנים, או לשנות את הרכב הרשימה המוצעת של ועדת הסינון.

ג. בשלב השלישי יקבע את הרשימה הגוף המפלגתי הבוחר, שיוגבל כאמור לחברי מפלגה בעלי ותק מזערי.

3. יש לקבוע מגבלה של שתי קדנציות לכל היותר לראש רשות מקומית – אלא אם ראש הרשות יזכה בלמעלה מ-50% מקולותיהם של התושבים (לא די ב-50% של קולות המצביעים בפועל).

הרכבת הקואליציה בשלטון המקומי

1. על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע הנחיות ברורות יותר לתהליכי הרכבת הקואליציה לאחר הבחירות למועצה או בעקבות משברים קואליציוניים ולהעבירן ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות. בכלל זה חיוני לחדר את ההבחנה בין הבטחה פוליטית לגיטימית לבין הבטחה מושחתת.

פיקוח על החברות הכלכליות ברשויות המקומיות

1. הפיקוח על החברות הכלכליות ברשויות המקומיות חלש אף שתקציביהן מגיעים למיליארדי שקלים בשנה. יש לקבוע כי דירקטורים בחברות עירוניות ימונו לאחר בחינה בוועדה לבחינת כשירויות – בדומה לוועדת המינויים שקמה מכוח תיקון 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. היועץ המשפטי של הרשות המקומית יהיה רשאי לדרוש בחינה נוספת של מינוי של אדם לדירקטוריון בחברה עירונית, גם אם עבר את בחינת הכשירויות לעיל, אם יהיה בידו מידע מחשיד על המועמד.

2. יש לחייב את כל חברי המועצה החברים בוועדת התכנון המקומית ואת נושאי המשרות הבכירות ברשות המקומית בהגשת הצהרת הון מיד עם מינוים ובכל שנה במשך השנתיים שלאחר עזיבת התפקיד. ההצהרות יוגשו למבקר הפנים של הרשות ויועברו למבקר המדינה. ייקבע נוהל לבדיקת אמינות ההצהרות, בכלל זה בדיקה אקראית של ההצהרות מטעם רשות המסים (בדומה לנוהלי הבדיקה של הדוחות השנתיים למס הכנסה).

עד כאן כמה מההמלצות לצמצום השחיתות הפוליטית בישראל. המסר החשוב הוא שהשחיתות הפוליטית בישראל לא רק ראויה לצמצום אלא גם ניתנת לצמצום, ובלי לפגוע בטיבו הדמוקרטי של המשטר או באפקטיביות שלו. ואולם כדי שצמצום כזה יתחולל יש להקדיש מחשבה גם לפרטים וגם למטרות נוספות, למשל חיזוק המפלגות והגברת המעורבות של הציבור הישראלי בפוליטיקה. השאלות המרכזיות הנובעות מכל זה הן שתיים: האם האנשים שיכולים לצמצם בישראל את דפוסי השחיתות הפוליטית מעוניינים בכלל לעשות זאת? ואם יתברר שהם אינם מעוניינים לשתף פעולה עם מהלך כזה – האם הציבור הישראלי, או לכל הפחות חלקים ממנו, ישכיל להתארגן ולהיאבק לשם קידום מטרה חשובה זו?

פתח דבר

בראשית שנת 2007 התפרסם ריאיון עם נשיא בית המשפט העליון לשעבר, פרופ' אהרן ברק, ובו נשאל בין השאר "מה תחושתך לגבי מפלס השחיתות במדינה?". פרופ' ברק השיב בכנות למראיינו רון דרור:

אני לא יודע. אין לי מספיק נתונים כדי להשיב תשובה ראויה על שאלה בנושא השחיתות בישראל. אם היא גדלה, קטנה, איך אנחנו בהשוואה לאומות העולם. לי ברור שיש שחיתות ציבורית. אבל התחושה שלי היא שהיא לא יותר אינטנסיבית וחריפה מאשר במדינות אחרות שאנחנו מדי פעם רוצים להידמות להן [...] וראי שאם המבחן הוא מבחן התחושה אז התחושה היא קשה מאוד. אבל אני לא הולך לפי מבחני תחושה אלא על פי נתונים. אז אני לא רוצה לומר שיש, אני לא רוצה לומר שאין, אני לא רוצה להיראות כמי שמגן על המצב הקיים. זה לא תחום המומחיות שלי.¹

שנה לאחר מכן, בפברואר 2008, כתב חתן פרס ישראל לעיתונות נחום ברנע: "שאלתי פעם את נגיד בנק ישראל האם יש בארץ יותר שחיתות. 'אני לא יודע' אמר הנגיד. אז איך יודעים את זה האנשים שמפרסמים את המדדים, שאלתי. 'זה מה שהם קוראים בעיתונים', אמר. 'לי קשה להתייחס ברצינות, אבל לאחרים קל'".² עד כה, כארבע שנים לאחר שברק וברנע נדרשו לסוגיה, השאלה על מצב השחיתות בישראל לא זכתה למענה. הספר שלפניכם מבקש להתמודד הן עם התחושה בנוגע למצב השחיתות הפוליטית בישראל, הן עם השאלה "האם יש בארץ יותר שחיתות?" והן עם העיסוק הציבורי והמחקרי בשאלות אלה, עיסוק

1 רור, 2007, עמ' 50.

2 נחום ברנע, "אין זמן לרחמים", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 29.2.2008.

שלא רק משקף תחושות שקיימות, אלא אולי גם משפיע על המצב עצמו – על היקפי השחיתות הפוליטית ועל הדמוקרטיה בכללה.

המחקר המובא כאן הוא האחרון בסדרה שיצאה לאור בהוצאת הספרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה העוסקת בהתנהגויות שלטוניות פסולות ובפגיעות בחובת הנאמנות שעובדי הציבור חבים לציבור.³ הוא נחתם בתקופה שבה אין כלל קונסנזוס על היקף השחיתות הפוליטית בישראל. למעשה כיום אין קונסנזוס גם בנוגע לשאלות כגון מהי שחיתות פוליטית? באיזו מידה הפוליטיקה בישראל מושחתת? מה הגורמים לריבוי פרשות השחיתות בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים? ומה ראוי לעשות, אם בכלל, כדי לצמצם את היקפי השחיתות? מצד אחד, רוב הציבור מביע חוסר אמון מובהק בפוליטיקאים ובמוסדות הפוליטיים וגורס כי ישראל מדינה מושחתת. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשית 2007 ושפורסם במדד הדמוקרטיה,⁴ 75% מהנשאלים סברו כי קיימת בישראל שחיתות במידה רבה ו-18% מהנשאלים השיבו כי קיימת שחיתות במידה מסוימת. 6% השיבו כי קיימת שחיתות במידה מועטה ו-1% השיבו כי לא קיימת שחיתות כלל. בשנת 2008 הממצאים היו דומים: 60% מהמשיבים סברו שיש שחיתות רבה, ו-30% שיש "די הרבה שחיתות". 9% סברו שיש שחיתות מעטה ו-1% מהמשיבים סברו כי אין שחיתות בישראל. לקביעה "כדי להגיע היום לצמרת הפוליטית בישראל צריך להיות מושחת" הסכימו בהחלט 21% מקרב הנשאלים בסקר שנערך בשנת 2007, 23% הסכימו, 17% לא היו בטוחים, 21% לא הסכימו ו-18% השיבו שהם בהחלט אינם מסכימים.⁵ בשנת 2008 ביטאו התשובות פסימיות רבה יותר בעניין זה. 22% ענו שהם

3 הספרים הקודמים: דורון נבות, שחיתות פוליטית: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008; מרדכי קרמניצר, דורון נבות, נאוה בן-אור, עמיר פוקס וגיא ורטהיים, מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008; דפנה ברק-ארוז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר (עורכים), ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, ירושלים ושריג: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת נבו, 2009.

4 הסקר נערך על מדרג מייצג של האוכלוסייה, והוא נערך מדי שנה כחלק מפרויקט מדד הדמוקרטיה שמבצע המכון הישראלי לדמוקרטיה. את הפרויקט הוביל פרופ' אשר אריאן.

5 מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007 מופיע באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה וניתן להורדה ללא תשלום: www.idi.org.il (אוחזר ב-27.6.2011).

מסכימים בהחלט לקביעה שכדי להגיע היום לצמרת הפוליטית בישראל צריך להיות מושחת, 29% מהמשיבים ענו שהם מסכימים לקביעה זו, 18% ענו שאינם בטוחים, 19% ענו שאינם מסכימים, ו-12% מכלל המשיבים בסקר ענו שהם בהחלט אינם מסכימים לקביעה לעיל.⁶ לשאלה "האם לדעתך קיימת או לא קיימת בישראל שחיתות?" השיבו בשנת 2009 37% מהנשאלים שיש שחיתות רבה למדי, ו-52% שיש שחיתות רבה מאוד.⁷ בשני סקרים שביצעתי עם ד"ר דפנה קנטי מאוניברסיטת חיפה בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת ביוני 2009 ובאפריל 2010 התגלה שהנשאלים סבורים כי שחיתות היא תופעה נפוצה וכי חלה התדרדרות. באפריל 2010 סברו 32.3% כי ישראל הרבה יותר מושחתת מבעבר, ו-36.3% סברו כי היא מושחתת יותר מבעבר. כלומר, 68.6% סברו כי היא יותר או הרבה יותר מושחתת מבעבר. 32.9% סברו כי בישראל נפוצים מעשי שחיתות במידה רבה מאוד ו-31.1% במידה רבה, כלומר 64% סברו כי מעשי השחיתות בישראל נפוצים במידה רבה או רבה מאוד. אלה נתונים כמעט זהים לנתונים שנאספו ביוני 2009.⁸

מצד שני, רבים שוללים הערכות מסוג זה, ואף מבקרים בנחרצות את האופן שבו הסוגיה מטופלת בשיח הציבורי. כך, למשל, דניאל פרידמן, מי שהיה שר המשפטים וחתן פרס ישראל לחקר המשפט, סבור כי הפרשות השונות מלמדות על הקלות הבלתי נסבלת שבה מערכת אכיפת החוק נותנת ידה להכפשת אנשי ציבור.⁹ אחרים גורסים כי העיסוק בשחיתות קשור למגמות אנטי-פוליטיות וכי הוא מערער את הדמוקרטיה.¹⁰ חלק אחר גורס כי המניע לעיסוק בשחיתות הוא

6 אריאן ואח', 2008, עמ' 105.

7 אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009, עמ' 32.

8 ביוני 2009 השיבו 36.6% מהנשאלים שהיא מושחתת יותר מבעבר, ו-32.6% אמרו שהיא הרבה יותר מושחתת, ובסך הכול 69.2% סברו כי ישראל יותר או הרבה יותר מושחתת מבעבר. 42.7% סברו כי מעשי השחיתות נפוצים במידה רבה מאוד, ו-29% במידה רבה. כלומר ביוני 2009 סברו 71.7% כי מעשי השחיתות בישראל נפוצים במידה רבה או רבה מאוד.

9 ראו דניאל פרידמן, "דמו הותר", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 11.6.2010. ראו גם את האופן שבו מסכם יוסי שיין (2010, עמ' 12-13) את ההשפעות הסותרות שהיו לחשיפת הפרשה על העיסוק בשחיתות ובמה שמוצג כמושחת, בצדק או לא.

10 שם.

חוסר פרגון וצרות עין,¹¹ ולרוב שילוב של קנאה עם תפיסת עולם ואידאולוגיה שגויות. אשתו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, עליזה, הציגה זאת כך: "אבא שלי הסוציאליסט נהג לומר 'הקפיטליסטים הרי מתעשרים על חשבון משהו' [...] החשיבה הכוללשביקית הזו נטועה באושיות המנטליות הבעייתית של החברה הישראלית. לא מפרגנים כאן לא להצלחה ולא לכוח".¹² רונלד רייגן, נשיא ארצות הברית לשעבר, שפעל בנחישות לצמצום מדינת הרווחה האמריקנית, הציג רעיון דומה למדי בנוגע לארצו שלו: "יותר מידי אנשים אצלנו אינם יכולים לראות אדם שמן עומד ליד אדם רזה מבלי להגיע מיד למסקנה שהשמן הפך לשמן על חשבוננו של הרזה".¹³

לעומת זאת לפי "מדד תפיסות השחיתות", שהוא המדד המקובל ביותר בעולם לאמוד היקפי שחיתות פוליטית,¹⁴ מצבה של ישראל אינו בולט לשלילה

- 11 יאיר לפיד, למשל, טען כי "במקום שלטון הרוב, יש לנו שלטון של מתלוננים" ("חקיקורקטיה", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 16.5.2008). הפרקליט רם כספי, שמייצג אף הוא זרם חשוב בציבוריות הישראלית, התבטא באופן דומה. לדבריו "אנשים אומרים: 'הכל מושחת', ואני אומר לא הכול מושחת, יש כיסים של שחיתות. רק בישראל, ברגע שמישהו צומח, ישר אומרים עליו, 'הוא גנב, יש לו פרוטקציות' " (ראו חגי עמית, "רם כספי: הברית בין הון ושלטון – מבורכת", הארץ, TheMarker, 6.9.2006).
- 12 שיין, 2010, עמ' 72. הדברים פורסמו במקור במוסף השבת של ידיעות אחרונות בפברואר 2009.
- 13 אני מתבסס על יאיר לפיד (2010, עמ' 371), שמזכיר את המשפט בספרו זיכרונות אחרי מותי: סיפורו של יוסף (טומי) לפיד. לפי המחבר, אביו המנוח צידד בעמדה דומה לזו של רייגן. זו גם אחת הסיבות שטומי לפיד נמנע במהלך כהונתו כשר המשפטים למתוח ביקורת על אריאל שרון, גם כאשר הלה שמר על זכות השתיקה בחקירותיו.
- 14 "מדד תפיסות השחיתות" (Corruption Perceptions Index, CPI) מפורסם מדי שנה על ידי הארגון Transparency International (שקיפות בינלאומית). המדד אינו כולל מחקר עצמאי, אלא ריכוז של מחקרים שנעשים במכונים פרטיים ובמחלקות למינהל עסקים או לכלכלה באוניברסיטאות ברחבי העולם ושל התפיסות המיוצגות באותם מחקרים. חלק מהמכונים שהאינדקס מבוסס עליהם שואלים לדעתם של פחות מעשרה מומחים. לעומת זאת חלק מהמכונים מבצעים סקר בקרב קבוצת נשאלים גדולה יותר – למשל, אנשי עסקים במגוון ענפים ובהיקפי מסחר שונים. על פי רוב הציון מתבסס על הערכות שבוצעו שנה ושנתיים קודם לכן. לפיכך הציון של שנת 2009, למשל, מבטא תמונת מצב של שנת 2007 ושנת 2008. הנתונים להלן הובאו מן האתר של הארגון: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010 (אוחזר ב־26.5.2011).

או לחיוב. הניקוד של ישראל במדר זה בשנת 2010 הוא 6.1 (בסולם מ-1 עד 10 שבו 10 הוא הציון הטוב ביותר. ראו לוח 1). ישראל מדורגת במקום גבוה יותר מ-82.58% מהמדינות בעולם – מקום 30-31 מתוך 178 (המקום הראשון הוא הטוב ביותר). אולם בהשוואה ל-40 המדינות המתקדמות המצב הפוך: מצבן של 82% מבין 40 הראשונות טוב משל ישראל. בהשוואה לשנה שעברה חל לכאורה שיפור מזערי, אולם בהשוואה לציון בשנת 1996 חלה ירידה ניכרת. בשנת 2006 ירדה ישראל בפעם הראשונה (והאחרונה עד כה) מתחת לציון 6 (5.9).

לוח 1: דירוג ישראל לפי CPI

המדינה הטובה ביותר	ישראל			מספר מדינות	שנה	
	שם	מיקום יחסי ¹⁵	דירוג			
ציון						
9.43	ניו זילנד	74.1%	14	7.71	54	1996
9.94	דנמרק	72%	15	7.97	52	1997
10	דנמרק	78%	19	7.1	85	1998
10	דנמרק	80%	20	6.8	99	1999
10	פינלנד	76%	22	6.6	89	2000
9.9	פינלנד	82%	16	7.6	91	2001
9.7	פינלנד	83%	18	7.3	102	2002
9.7	פינלנד	84%	21	7	133	2003
9.7	פינלנד	82%	26	6.4	146	2004
9.7	איסלנד	82%	28	6.3	159	2005
9.6	פינלנד	79%	35-34	5.9	163	2006
9.4	דנמרק	83.25%	30	6.1	179	2007
9.3	דנמרק	81.67%	34-33	6	180	2008
9.4	ניו זילנד	82.23%	32	6.1	180	2009
9.3	דנמרק	82.58%	30	6.1	178	2010

15 המשמעות של נתון זה היא שיעור המדינות שהשתתפו בסקר שבהשוואה אליהן מצבה של ישראל טוב יותר.

כיצד להתייחס להערכות ולמדדים אלה? המחקר המוצג כאן מבקש לבחון את השחיתות הפוליטית באופן ביקורתי. נמנעתי מלאמץ תפיסה דוגמטית, כמו אלה הסבורים כי ישראל מושחתת בדומה למדינות העולם השלישי בלי לבחון זאת אמפירית, אולם בה בעת סירבתי לאמץ עמדה המשלבת ספקנות, ראליזם וציניות. מצד אחד, לא הנחתי כי ישראל מושחתת במיוחד או שמצבה מתדרדר. לפיכך נמנעתי משאלות כגון "מה הם הגורמים לכך שהשחיתות הפוליטית בישראל גברה?". טענות בדבר היקפי השחיתות יש לברר באופן אמפירי, ולא להניח כנקודת מוצא למחקר. מצד שני, נמנעתי מלאמץ את העמדה ההפוכה, הגורסת שהטענות על אודות התגברות השחיתות חסרות שחר. גם את הטענה שכל מה שהשתנה הוא האופן שבו המציאות נתפסת בעיני הציבור והתקשורת נמנעתי מלאמץ כהנחת עבודה והחלטתי לבחון באופן אמפירי.

החלטות המסגרת ומגבלות מתודולוגיות

השאלה המרכזית שהנחתה את הפרויקט המחקרי כולו היא אם אפשר לצמצם את השחיתות בשלטון הישראלי באופן דמוקרטי. כלומר האם ניתן לעשות זאת בלי להעביר את העוצמה הפוליטית לידיים פרטיות בדרך הפוגעת בטובת הכלל ובאזרחים, והאם ניתן לעשות זאת בלי לפגוע בשלטון החוק?¹⁶ ההשערה שעמה מרדכי קרמניצר ואנוכי יצאנו לדרך היא שיש בישראל כמה מוקדי שחיתות חמורים שראוי, ואף אפשר, לצמצמם הן מבחינת שלטון החוק הן מנקודת מבטה של תאוריה דמוקרטית בת זמננו. כלומר אפשר וראוי לצמצם את השחיתות השלטונית בישראל בלי לפגוע בתהליכי דמוקרטיזציה חיוניים. הספר מופנה אל הציבור הרחב, אולם גם אל נבחרי ציבור, עיתונאים, אנשי אקדמיה, אנשי עסקים וסוכני שינוי בחברה האזרחית, שמעוניינים שישראל תהיה שוויונית, הוגנת וחופשית יותר.

בעוד שהפרויקט כולו עוסק בשאלה אם ניתן לצמצם את השחיתות בשלטון בישראל, את המחקר האמפירי המופיע בכרך זה הנחו שאלות אחרות. השאלה

16 לדוגמה: הפרטה אמנם תצמצם את השחיתות השלטונית, אך היא עלולה להגביר את השחיתות בכללותה (כפי שאירע למשל בברית המועצות לשעבר בתהליכי הפרטה נכסי הציבור והעברת העוצמה מהשלטון לידי האוליגרכים).

הגדולה שליוותה אותי היא האם התחושות הקשות של הציבור בנוגע למצב השחיתות נובעות בעיקרו של דבר מהתדרדרות בהתנהגות של עובדי ציבור? כידוע, בשנים האחרונות חלו בישראל כמה שינויים משמעותיים בעת ובעונה אחת. כאמור, לא ברור אם התחושות הקשות של הציבור משקפות שינוי לרעה במציאות. ייתכן שחלו שינויים בכלי התקשורת וגבר היקף הדיווח על שחיתות, ייתכן שחלה עלייה במודעות לשחיתות (בעקבות שינויים ערכיים או שינויים בציפיות מהשלטון), אולי התרחבה הלגליזציה של החיים הפוליטיים (דבר שעשוי להגביר את היקף ההתנהגויות הבלתי חוקיות), ואולי האופן שבו אנו שופטים את הפוליטיקה השתנה, לדוגמה – אימצנו אמות מידה כלכליות במקום אמות מידה פוליטיות. ריבוי ההסברים החלופיים מחייב התייחסות למגוון המשתנים האלה. בגלל הקושי להגיע למסקנה ברורה בסוגיה כה מורכבת החלטתי להתמודד גם עם שתי שאלות קטנות יותר. ראשית, האם שימוש מושחת בעוצמה מילא תפקיד מרכזי באירועים ובתהליכים פוליטיים-היסטוריים והאם השפיע על התפתחות הפוליטיקה הישראלית? שנית, האם ניתן להצביע על מגמות בהתפתחות השחיתות?

הטענה הראשונה שתוצג כאן היא ששימוש מושחת בעוצמה השלטונית היה מאז ומעולם רכיב משמעותי בפוליטיקה הישראלית. שנית, השחיתות השלטונית התפתחה בהתאם לשינויים הפוליטיים – והשפיעה עליהם. כלומר השחיתות השפיעה על מבנה הכוח בחברה והושפעה ממנו. הטענה השלישית היא שב-25 השנים האחרונות התפתחו בישראל דפוסים אחדים של שחיתות שכמה מהם נמצאים במגמת עלייה, כמה מהם בבלימה ואף במגמת שיפור, ובנוגע לכמה מהם קשה לדעת אם חלו בהם שינויים. הטענה הרביעית היא שחלק מדפוסים השחיתות, החמקמקים והמבניים יותר, קשורים במישורין לליברליזציה הכלכלית ולפגיעה התשתיתית במרחב הציבורי. אלה ממשיכים להוות סכנה ממשית לדמוקרטיה בישראל. חלק אחר של הדפוסים קשור לניסיונות להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים בלא תמיכה פוליטית מספקת. חלק נוסף קשור ליריבות בין מנהיגים בתוך המפלגות הגדולות ולשיטות הבחירות בתוך המפלגות. הטענה החמישית היא שבשנים 2001-2005 חלה עלייה בהיקפים של הפטרונז' והשחוד שלקחו וקיבלו בכירים. העלייה נגרמה בגלל ההשפעות ההרסניות, אם כי הבלתי מכוונות, שהיו לחוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולפריימריז על

המפלגות ובגלל היריבות הפנימית העזה על המנהיגות במפלגה החשובה ביותר – הליכוד. הטענה השישית היא שלעת עתה נבלמה ההתדרדרות אל עבר משטר אוליגרכי פסידודמוקרטי. בסוגים מסוימים של מינויים פסולים, של ניגודי עניינים ושל עברות ספציפיות על חוקי הבחירות חל כנראה שיפור מאז 2005 ועד לשנת 2010. חלק מהגורמים לבלימת השחיתות מעוררים וחיוביים, וחלק קשורים להתפתחויות מדאיגות דווקא. הטענה האחרונה היא שלא ברור מהי מגמת הדברים. ראשית, המאבק בחלק מהדפוסים המושחתים שציניתי אינו מובל בידי הדרג הנבחר או בידי גורמים שמעמדם בפוליטיקה מבוסס ואיתן. שנית, מול הנאבקים בשחיתות ניצבים אנשים בעלי כוח רב, המתנגדים למאבק במתכונתו הנוכחית. לצדם של המתנגדים למאבק נמצאים אנשים בעלי השפעה הסבורים בכנות ובתום לב כי הבעיה העיקרית היא בפרשנות לא נכונה של מצב השחיתות, בהתנהלות לא ראויה של כמה משומרי הסף המוסדיים, בעודף נהלים, במעורבות מופרזת של בית המשפט העליון בפוליטיקה, ובאופן כללי – בחוסר משילות.

מערך המחקר ואיסוף המידע

אי־אפשר להקיף במחקר אחד את השחיתות הפוליטית בישראל. לפיכך במחקר הזה בחרתי להתמקד בתחום מצומצם יותר. ראשית, במעשי שחיתות של נבחרי ציבור ושל עובדים ממונים הנמצאים בראש פירמידת הממשל – ראשי ממשלה, שרים, חברי כנסת, מנכ"לים של משרדי ממשלה ונושאי תפקידים העומדים בראש גופים כמו המשטרה, שירות בתי הסוהר וצה"ל.¹⁷ לצד זאת ניתחתי פרשות שחיתות ושינויים כלכליים וחברתיים משמעותיים, שהייתה להם השפעה על אופייה של המערכת הפוליטית. חשוב להבהיר שלא התמקדתי בשחיתות בבירוקרטיה אם היא אינה קשורה לפוליטיקאים ולתהליכים פוליטיים. מעבר לכך, לא עסקתי במצבים שבהם עובד הציבור השתמש בכוחו השלטוני כדי להפיק הנאה מינית אסורה וכן בהתנהגויות פליליות כגון גנבה ומעילה שעשה עובד הציבור אך אינן קשורות בהכרח לאופי השלטוני של התפקיד. בחלק לא מבוטל

17 בשני מקרים חרגתי מהמסגרת הנוכחית כדי להמחיש נקודה מסוימת שלא ניתן היה להציגה אחרת.

מהמקרים הללו ההתנהגות של עובד הציבור מושחתת מבחינה מוסרית ואפשר להטיל עליו עונש חמור. אולם במקרים אלה מדובר בתופעות אנטי-חברתיות שיש להן ייחוד משלהן, ולכן החלטתי שלא לטפל בהן במסגרת הנוכחית.

מסיבות שקצתן יובהרו גם בהמשך, מחקר זה אינו חושף פרשות שחיתות חדשות. משימה זו רובצת לפתחם של שומרי הסף המוסדיים ושל כלי התקשורת. לכן המחקר מתמקד בפרשות שבמרכזן חשדות להתנהגות מושחתת של נבחר ציבור או של עובדי ציבור בכירים – אם בדיעבד התחוויר כי היה ממש בחשדות ואם התחוויר שלא. בכלל זה יוצגו בפרקים הבאים פרשות שגם כיום לא ניתן לדעת אם במרכזן הייתה התנהגות מושחתת או רק טענות מרומזות או מפורשות בנוגע להתנהגות כזו. לא כל המקרים שיוצגו בהמשך הם דוגמאות לשחיתות פוליטית, קל וחומר שלא כל ההתנהגויות שיוצגו כאן הן דוגמאות להתנהגות פלילית. חלק לא מבוטל מהעמודים הבאים יוקדש להתפתחויות שהובילו לשחיתות, וחלק למה שייצר אקלים המעודד שחיתות או היווצרות התחושה שהשחיתות גברה. המקרים המושחתים יוצגו ככאלה באמצעות שימוש מפורש במילה שחיתות. אם לא יצוין במפורש כי התנהגות מסוימת היא מושחתת או שלא ייעשה שימוש במונחים כגון שוחד, אין לראות את המעשים שיוצגו כמעשים שלטוניים מושחתים. לפחות לא ניתן לקבוע במידת הוודאות הנדרשת במחקר אקדמי שהם מקרים של שחיתות פוליטית.

כדי לאסוף מקרי מבחן (case studies) העומדים בקריטריונים לעיל וכדי לצמצם את הסיכוי לאי-הכללתם של מקרים חשובים נעזרתי בלקסיקונים של הפוליטיקה הישראלית,¹⁸ ראיינתי אנשים שמילאו בעבר שורה של תפקידים בכירים בשירות הציבורי,¹⁹ נעזרתי בפסקי הדין שעניינם עברת שוחד או עברת מרמה והפרת אמונים, עיינתי בדוחות ביקורת המדינה מאז שנת 1986 והשתמשתי בקטעי עיתונות מהשנים 2003–2010.

18 ראו הטיס רולף, 1998; מן, 1998; כרמל, 2001.

19 חלק ניכר מהמרוואיינים ביקשו שלא לציין את דבר קיומו של הריאיון ולא היו מוכנים למסור מידע לציטוט ולייחוס. השיחות עם המרוואיינים שימשו אותי כדי לאשש או להפריך השערות שהתגבשו במהלך המחקר.

החקירה האמפירית ותיאור האירועים המופיעים בעמודים הבאים התמקדו בשאלות קונקרטיות נוספות, שאפשרו התמודדות עם שאלות המחקר הגדולות יותר שהצגתי קודם לכן. ראשית, האם במרכז הפרשות שנחשפו לציבור אכן הייתה שחיתות? שנית, איזה דפוס של שחיתות עמד במרכז הפרשה? שלישית, מה מטרת השחיתות ומי מעורב בה? רביעית, האם השחיתות נבעה מבעיה מבנית או שמא הגורם לה הוא מחדל אישי? חמישית, האם הנהנים מהשחיתות, הן בקרב המשחיתים הן בקרב המושחתים, הם פרטים או קבוצה ממעמד מסוים? שאלה נוספת היא האם וכיצד נחשפה השחיתות, והאם שירתה החשיפה גורמים מסוימים בחברה? לבסוף, מה הייתה תגובת הציבור ומה הייתה תגובת מערכת אכיפת החוק למעשים המושחתים או הפסולים? למותר לציין כי לא בכל המקרים מצאתי מענה לכל השאלות הללו.

מבנה המחקר

הפרקים בספר זה מקובצים בארבעה חלקים עיקריים. בחלק הראשון, הכולל את שני הפרקים הראשונים, מוצגת המסגרת האנליטית. בפרק 1 מוגדרים המונחים שילוו את המחקר לכל אורכו. בפרק 2 מוצגים הסברים לשחיתות הפוליטית בישראל, ולאחר מכן מוצגים המסגרת התאורטית שהנחתה את המחקר והטיעון המרכזי בנוגע להתפתחות השחיתות בישראל. ההסברים שיוצגו יצאו מתוך הפרדיגמה הפונקציונליסטית-פלורליסטית (שלושה הסברים) וגישת האליטות. המסגרת המוצעת כאן מבוססת על רעיונות ביקורתיים, שבהיעדר שם טוב יותר לגישה שעליה הם מבוססים אכנה אותה גישה "נאו-ובריאנית".

החלק השני, הכולל ארבעה פרקים, סוקר פרשות שחיתות גדולות בסדר כרונולוגי, ושוב יש להדגיש כי מדובר בשחיתות פוליטית ולא דווקא כזו המוגדרת פלילית. החלוקה לתקופות המוצעת בחלק זה קשורה למסגרת התאורטית שמוצגת בפרק 2, והיא תתחוויר בהמשך. פרק 3 מתמקד בשחיתות הפוליטית בעידן ההגמוניה והפוסט-הגמוניה – השנים שבהן מפא"י על גלגוליה השונים הובילה את הממשלה. פרק זה סוקר פרשות שחיתות שאירעו בממשלות שכינה משנת 1949 ועד 1977, השנה שבה התחלף השלטון והליכוד זכה בבחירות לכנסת התשיעית. פרק 4 מתמקד בשנים 1977-1983. אלה שנות המעבר מתקופת

הפוסט-הגמוניה אל העידן הליברלי. ראשיתן בממשלת הליכוד הראשונה ואחריתן בממשלת האחדות הלאומית. פרק 5 מתמקד בשנים 1985-1995. בתקופה זו חלו שינויים ביחסים בין השלטון לקבוצות שונות בחברה, ועמם שינויים בטיב דפוסי השחיתות. בשנים אלה הועמקה הליברליזציה הכלכלית ותכפו הניסיונות לשנות את המערכת הפוליטית כדי שתתמוך בשינויים הללו ובהסדרה מחדש של היחסים עם הפלסטינים. התוצאה של השינויים הללו הייתה שינוי בדפוסי השחיתות, ובכלל זה היווצרות דפוסי שחיתות חדשים. מצד אחד החרפה של השחיתות דרך מרכזי המפלגות, ומצד שני מעשי שחיתות מורכבים בהרבה שניתן לכנותם כרגע "הון ושלטון".

פרק 6 עוסק בממשלתו הראשונה של בנימין נתניהו, ראש הממשלה הראשון שנבחר בבחירות ישירות לראשות הממשלה. הפרק מראה כיצד היחסים העכורים בין ראש הממשלה לבין האליטה הפוליטית והכלכלית השפיעו הן על התנהלותו של נתניהו הן על המאבק במה שהוצג כשחיתות. פרק 7 מתחיל אמנם בתבוסתו של נתניהו לברק בשנת 1999, אולם עיקרו הוא השחיתות הפוליטית בתקופת שלטונו של אריאל שרון. הפרק מצביע על הקשר בין כישלונו הפוליטי של ברק לבין הצלחתו של שרון ומראה כיצד מעמדו המיוחד של שרון והתקוות שתלו בו גורמים שונים בציבור בישראל השפיעו על היקפי השחיתות. לצד זאת מצביע הפרק על הקשר בין מעמדו הרעוע של שרון בליכוד, ובפרט המאבקים שלו עם נתניהו, ובין דפוסי השחיתות. במסגרת הפרק יוצגו גם הפרשות שבהן הסתבך מי שהפך מקורב לשרון ולאחר מכן לראש ממשלה – אהוד אולמרט.

בחלק השלישי פרק אחד בלבד, פרק 8, ועניינו השחיתות בשלטון המקומי. ההחלטה לעסוק בשלטון המקומי בפרק נפרד קשורה לכך שהשחיתות ברשויות המקומיות בוטה יותר, והיא קשורה לאופייה הייחודי של ישות שלטונית ופוליטית זו. פרק 9 – פרק הסיכום וההמלצות – מהווה את החלק הרביעי. פרק זה מסכם את עיקרי הממצאים, דן בהם ומציע המלצות לצמצום דפוסיים שלטוניים מושחתים.

לפני שנצא לדרכנו מתבקשת הבהרה. התפתחות השחיתות הפוליטית בישראל היא אמנם תוצר של המפגש בין תהליכים כלל-עולמיים ובין משתנים ייחודיים ומקומיים, אך מעשים מושחתים אינם תוצאה בלתי נמנעת של אותו מפגש או של נסיבות היסטוריות מסוימות. ככל התנהגות ותופעה חברתית

אחרת, שימוש פסול בעוצמה השלטונית הנעשה במטרה לקדם עניינים אישיים או להשיג עוצמה נובע גם מהרצון האנושי ומהבחירה של עובד ציבור מסוים – נבחר או ממונה – לפעול בצורה כזו ולא אחרת. זאת ועוד, עצם הניסיון להסביר דפוסים מושחתים ופרשות שחיתות כתולדה של שינויים שחלו במערכת הפוליטית הישראלית וכתולדה של משברים פוליטיים וניסיונות לקדם סדר יום מסוים אינו ניסיון להצדקתם של מעשי השחיתות שנעשו. למעשה ההפך הוא הנכון. כפי שנראה בפרקים הבאים, גם אותם אמצעים נתונים במחלוקת שאומצו מתוך תקווה אולי לשרת את הציבור לא השיגו את התוצאה המיוחלת. בסופו של דבר הם הובילו להשחתה של המערכת הפוליטית ולמעשי שחיתות אינדיווידואליים – עד לרמה שמאיימת איום של ממש על טיבו הדמוקרטי של המשטר ועל איכות החיים של אזרחי המדינה.

פרק 1 מושגי יסוד

אפשר להתייחס למושג "שחיתות פוליטית" בכמה אופנים, וקיימות הגדרות רבות למונח זה.¹ המחקר שלפנינו מתייחס אל שחיתות פוליטית כאל קטגוריה נורמטיבית ופוליטית גם יחד, ולא כאל קטגוריה משפטית. לאפיון זה שלוש משמעויות מרכזיות. ראשית, ההגדרה למעשה שלטוני מושחת נגזרת מתוך תפיסה נורמטיבית בנוגע לשאלה מהו סדר פוליטי צודק. הקביעה שמעשה פוליטי הוא מושחת אינה קביעה משפטית. החוק אינו בהכרח אמת המידה לסדר פוליטי צודק, והוא אינו אמת המידה הבלבדית או העיקרית לצדקת מעשים. לכן הגדרת השחיתות הפוליטית והשלטונית אינה כוללת התייחסות מפורשת לחוק. חשוב להבהיר: אף כי יש קשר בין הסטטוס החוקי של התנהגות לבין שחיתות פוליטית – מעשה מושחת אינו בהכרח בלתי חוקי, קל וחומר פלילי. מובן מאליו שישנם מעשים בלתי חוקיים, גם אם הם נעשים בידי עובד ציבור, שאינם מושחתים. המשמעות השנייה היא שבנסיונות מסוימות יהיה עלינו להידרש ליחסי העוצמה בחברה, לאינטרס הציבורי, לשיקולים הנוגעים לסדר הפוליטי ולתפקודם של מוסדות והסדרים שלטוניים כדי לקבוע אם התנהגות מסוימת מושחתת או משחיתה. לדוגמה, כדי לקבוע אם תרומות פרטיות גדולות משחיתות את הפוליטיקאים, אין מנוס מלעסוק גם ביחסי הכוח בין האליטה הכלכלית לנבחרי הציבור. לצד זאת אין להתעלם מהתנהלותם של שומרי הסף המוסדיים ומהאופן שבו הם משפיעים על היחס לתרומות. המשמעות השלישית של האפיון לעיל היא שלעתים כדי לסווג התנהגויות נדרשים שיקול דעת והכרעה ערכית, לדוגמה: בחירה בין הקפדה על טוהר המידות לבין היציבות השלטונית. על כל פנים אי-אפשר להגדיר שחיתות פוליטית באופן שיאפשר לסווג את כל ההתנהגויות פוליטיות בלי להפעיל שיפוט מורכב.

1 להרחבה ראו נבות, 2008.

שחיתות פוליטית היא קטגוריה רחבה הכוללת תופעות אחדות, ובהן מעשים שלטוניים מושחתים, משטר מושחת והשחתה של הפוליטיקה. במחקר זה התמקדתי במעשים שלטוניים מושחתים ובפרשות שחיתות, אולם כדי להבין את אלה חשוב להתייחס גם למשמעות המושג "השחתה של המרחב הציבורי", והפוליטיקה בכלל זה.

אתחיל בהשחתה של הפוליטיקה, שכן בסוג המשטרים שבהם עוסק המחקר שיוצג השחתה כזו מובילה להתפתחות מעשי שחיתות. השחתה של הפוליטיקה היא הרס היכולת לארגן את החיים החברתיים באופן פוליטי – להפחית את האלימות, ליישב קונפליקטים בחברה בדרך צודקת ולקדם את טובת הכלל והאזרחים.² השחתת המרחב הציבורי יכולה להיות השחתה בכל זירה או שדה פעילות שיש להם השפעה ניכרת על כלל החברה ושיש ציפייה נורמטיבית לגיטימית שההתנהלות בהם תיעשה מתוך דאגה לטובת הכלל. כלומר הפיכתו של המרחב הציבורי למרחב המקדם אינטרסים פרטיים באנוכיות ובכוחנות. השחתה כזו מתרחשת מעצם השימוש שעושים אנשים פרטיים ועובדי ציבור במוסדות המדינה, בתפקידים הציבוריים ובמפלגות באופן המחליש את היכולת לארגן את החיים החברתיים בדרך המשרתת את טובת הציבור והמאפשרת לבסס סדר הוגן ומשגשג. למשל כאשר השלטון מגביר אי-אמון בין האזרחים ובינם לבין השלטון, או מעורר אותם לנהוג באנוכיות. השחתת המרחב הציבורי עלולה להתרחש גם בעיתונות (אם למשל עורך העיתון, במודע, אינו מספק לציבור תמונה מהימנה ומלאה על המתרחש בחברה, אלא מעדיף להטות את הדיווח החדשותי כדי לקדם אינטרסים של בעלי הון או של נבחרי ציבור מקורבים אליו), במערכת הבנקאית, במחקר האקדמי וכדומה.³

במחקר זה אתמקד, כאמור, במעשים שלטוניים מושחתים. מקובל להגדיר מעשה שלטוני מושחת בתור שימוש בלתי הולם בעוצמה השלטונית במטרה לקדם עניין אישי של מי שמשמש בתפקיד ציבורי.⁴ במחקר שיובא להלן אשתמש במילה מושחת בנוגע למעשים כדי לבטא את הסברה שמדובר במעשה פסול.

- 2 להרחבה ראו Philp, 1997.
 3 להרחבה ראו Warren, 2004.
 4 להרחבה ראו Treisman, 2007.

יתרה מזו, ככל שמדובר בהתייחסות למעשים, שם התואר מושחת יציין כאן גם הערכה של כשל אישי ואחריות מוסרית. לדידי השאלה מהו מעשה שלטוני מושחת קשורה לאחריות מוסרית, לא בהכרח משפטית, של מבצע הפעולה להתנהגותו.

הפסול המגולם במעשה המושחת קשור בראש ובראשונה למוטיבציה של מבצע הפעולה. המעשה המושחת מתאפיין בכך שהוא נעשה במטרה לקדם עניינים אישיים. קידום עניינים אישיים כולל את טובתו של עובד הציבור, אך גם את טובתם של אחרים ובכלל זה בני משפחתו, חבריו, מפלגתו, מוסד או כל דבר אחר שלעובד הציבור זיקה אישית אליו. מעשה מושחת מתרחש אם קידום העניינים נעשה בגין הזיקה האישית הזאת, ולא בגין שיקולים אחרים, ובהם טובת הציבור. השאלה המכרעת היא לא אם אדם או דבר מסוים קרוב לעובד הציבור, אלא אם עובד הציבור פעל בגלל הקרבה במטרה לשרת את עניינו האישי. כאשר הסיבה העיקרית של עובד הציבור לשימוש בסמכות השלטונית, ביוקרת התפקיד ובידע שמקנה לו התפקיד היא זיקתו האישית למושא פעולתו וכאשר השימוש בכל אלה מסכן את יכולתו למלא את תפקידו, ניתן לדבר על מעשה שלטוני מושחת. ככל שהזיקה האישית היא חומרית באופייה וככל שהמעשה מסכן את טובת הציבור, קל יותר לדבר על שחיתות.

ראוי להבחין בין שלושה סוגים של אינטרסים אישיים. האחד הוא עניינים שלעובד הציבור יש זיקה אישית אליהם ואין הם עניינים פוליטיים (לא אחת הם עניינים בעלי אופי כספי, אך לעתים מדובר בסיפוק היצר המיני, ואליהם, כאמור, המחקר לא יתייחס). עניינים כאלה כוללים דאגה לקרובי משפחה, חברים ואנשים אחרים שאת טובתם מבקש עובד הציבור. הסוג השני הוא השגת עוצמה פוליטית, ובכלל זה שלטונית, או שימור עוצמה קיימת, ובכלל זה תמיכה במפלגה שעובד הציבור משתייך אליה בגין השתייכותו אליה. הסוג השלישי הוא האינטרסים של קבוצת השייכות של עובד הציבור. לא אחת קשה יותר לקבוע אם התנהגות שמטרתה קידום כוח פוליטי היא סוג של שחיתות או סוג של פוליטיקה מלוכלכת אבל לא מושחתת, ואולי אפילו סוג של פוליטיקה קשוחה אולם הכרחית, לעתים, ולגיטימית.⁵

5 ראו על כך Walzer, 1973; Thompson, 1993.

כדי לקבוע מהו שימוש בלתי הולם בעוצמה השלטונית – קרי, מה הופך אותו לפסול – נדרש קריטריון המאפשר לקבוע את הולמות המעשה ואת טיבו. לחלופין נדרשים קווים מנחים להעריך התנהגות שלטונית. לדידי שימוש בלתי הולם הוא שימוש לא צודק, ובראש ובראשונה שימוש בתפקיד הציבורי באופן הפוגע בשוויון הכבוד או בכבוד שכל אחד מהאזרחים זכאי לו. בנסיבות מסוימות עצם השימוש בעוצמה השלטונית במטרה לקדם עניין אישי הופך אותו לשימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי. כלומר "שימוש בלתי הולם בעוצמה" ו"במטרה לקדם עניין אישי" אינם בהכרח שני תנאים מצטברים. עם זאת, אם הפעולה או הכוונה לקדם עניין אישי לא השפיעה בשום צורה על ההתנהלות השלטונית, אנו לא נתייחס להתנהגות השלטונית כאל מושחתת. הנקודה היא שהמושג שחיתות פוליטית אינו מושג מוסרי אלא מושג פוליטי, ולפיכך הפסול אינו מתמקד או מתמצה במניעים לפעולה.

המקרים הקשים הם אותם מקרים שבהם לא ברור אם הכוונה של עובד הציבור הייתה לקדם עניין אישי או עניין ציבורי, ואף לא ברור אם טובת הציבור נפגעה עקב המעשה. הקושי הוא שרוב בני האדם פועלים רוב הזמן ממניעים מעורבים, ולא ממניע אחד, ואין בכך פסול. לפחות ברמה העקרונית ייתכן שעובד הציבור יפעל בכוונה לשרת את הציבור, אולם טובת הציבור לדעתו תהיה כרוכה בהפקת תועלת של מקורב אליו. זוהי דעתו לא משום שהוא חושב ש"המדינה זה אני", אלא משום שטובת המקורב אליו אכן כרוכה בתועלת לציבור. לדוגמה, נבחר ציבור פועל לספק מענק לחברה פרטית שמעוניינת להקים מפעל בפריפריה, חברה המנוהלת בידי חברו הטוב, והוא עושה זאת מכיוון שהחברה עשויה לספק פרנסה למובטלים רבים באזור. במקרה זה לעובד הציבור זיקה אישית לפעולתו, אולם ייתכן שהוא פועל במטרה לקדם את האינטרס הציבורי. כפי שיובהר בהמשך, גם אם לא נכון לסווג פעולה שלטונית מסוג זה כמושחתת, זוהי פעולה במצב של ניגוד עניינים שעשויה בנסיבות מסוימות להיחשב להפרת אמונים פלילית.

למרבח ההפתעה גם ההגדרה של עובד ציבור אינה מובנת מאליה. לכאורה, זו הגדרה פורמלית בלבד, ולא אמורה להיות בעיה לקבוע מיהו עובד הציבור. אולם עם כניסתם של עובדי חברות כוח אדם לשירות הציבורי היטשטש אפיונו של עובד הציבור. בחיבור זה לא אתייחס לעובדי קבלן או לעובדים בחברות

כוח אדם כאל עובדי ציבור. להבנתי לא סביר או צודק להתייחס למי שאין לו מעמד של עובד ציבור ושאינו נהנה מהתנאים שמהם נהנה עובד הציבור כאל עובד הציבור. לא סביר – מכיוון שהוא אינו עובד ציבור במובן המלא של המושג, ובכלל זה הוא לא עבר הכשרה וחינוך שחיוניים להפנמת נורמות של עובד ציבור. לא צודק – מכיוון שהדבר מעמיס על העובד דרישות וחובות בלי להקנות לו זכויות ותנאים שמאפשרים לו למלא את החובות הללו.⁶

חרף כל ההבהרות לעיל עליו לציין שלא יהיה אפשר לקבוע באמצעות ההגדרה אם כל מעשה ומעשה ראוי לתיוג מושחת, ודאי לא באופן שלא יעורר מחלוקת ואי-הסכמה. לעולם יהיו מקרים חשובים ומעניינים שנתקשה לסווגם. הבעיה אינה רק היעדר מידע על מניעיהם של עובדי הציבור או היעדר מידע על הולמות מעשיהם. כמו בנוגע למושגים פוליטיים נורמטיביים אחרים, ובהם חירות, שוויון וכבוד האדם, חלק ניכר מהמחלוקות המרכזיות אינן יכולות להיפתר באמצעות הגדרה כזו או אחרת. יחסנו אל ההתנהגות האנושית מורכב מכדי שניתן יהיה להגדיר באופן ממצה את מכלול ההתנהגויות השלטוניות ובעקבות זאת לסווגן לפסולות או לגיטימיות. המורכבות גם קשורה לקושי לקבוע באופן גורף מה בין המניע של עובד הציבור לבין מידת ההולמות של התנהגותו או של מעשהו. מעבר לכל זאת התיוג "מושחת" הוא קשה, פסקני וחד-משמעי, ואילו המציאות מורכבת ומשמעותה חמקמקה לעתים. לפיכך בבואנו לנתח התנהגויות שלטוניות, הדברים החשובים הם הפרשנות שאנו מעניקים לרכיבי ההגדרה, המשמעות שאנו מעניקים להתנהגויות והאופן שבו אנו מנתחים אותן, ולא רק הגדרה או תיוג מסוימים. לא מן הנמנע כי המסקנות שיציע אחד יהיו שונות, לפחות לעתים, מהמסקנות שיציע אחר.

לפי התפיסה המוצעת כאן ישנם שני מצבים טיפוסיים שבהם עובד ציבור עושה מעשה אסור, כנראה גם עקב זיקתו האישית, אך חרף זאת יהיה קשה לקבוע אם המעשה עצמו מושחת. המצב הטיפוסי הראשון מתרחש כאשר בחברה

6 במקרה זה ישנה התנגשות בין עמדת המחקר לבין פסק דין שנתן בית המשפט העליון, שקבע כי עובדים הממלאים תפקיד מטעם המדינה אך אינם מועסקים ישירות בידי המדינה יכולים להיחשב עובדי ציבור. ראו דנ"פ 10987/07 מדינת ישראל נ' כהן (טרם פורסם, 2.3.2009).

מקובלת נורמה פסולה. למשל, בשנות החמישים הייתה מקובלת בקרב חברי מפא"י העדפת חברי המפלגה. העדפת מקורבים היא נורמה פסולה, ואולי אף נכון לראותה כפרקטיקה מושחתת, אולם לא ברור אם נכון להתייחס לכל מינוי ומינוי כאל מעשה מושחת. כדי להתיר את הסבך המושגי במקרים כאלה אפשר להבחין בין פרקטיקה מושחתת לבין מעשה מושחת.

המצב הטיפוסי השני מתקיים כאשר חלה התנגשות בין דרישות מוסריות. אחת הדוגמאות לכך היא מצב שבו עובד ציבור עוזר לחברים הנמצאים בסכנה או במצוקה או בייקטיביית. ייתכן, לדוגמה, מצב שבו רופא המשרת כעובד ציבור יקצר תור לניתוח של חברו הטוב שנמצא בסכנת חיים. במקרה כזה עובד הציבור עושה שימוש פסול בסמכותו, שכן הוא פוגע בעקרון השוויון ומסכן את חייהם של אחרים והוא מונע מתוך זיקתו האישית לחברו. ברור כי במקרה כזה עובד הציבור עושה מעשה אסור,⁷ אולם ברור פחות אם ראוי לתייג את התנהגותו כמושחתת.

כאמור, המחקר מתמקד במעשים שלטוניים מושחתים, אולם הוא מתייחס גם לפרקטיקות שלטוניות מושחתות או משחיתות. בשונה ממעשי שחיתות שלטונית, כאשר מדובר בפרקטיקות הכשל יכול להיות מערכתית. כלומר ייתכנו פרקטיקות המעודדות התנהגות מושחתת שמקורן בכשל מערכתי. לדוגמה, תרומות גדולות מבעלי הון שאינן מוסדרות בחוק, כפי שהיה מקובל בישראל עד שלהי שנות השמונים, הן פרקטיקה מושחתת. אולם ספק אם נכון לסווג קבלת תרומה גדולה בשנות השמונים כהתנהגות פוליטית מושחתת.

פרשת שחיתות

פרשת שחיתות פוליטית (בקיצור: פרשת שחיתות) נמצאת בקו התפר בין המציאות עצמה לבין האופן שבו היא נתפסת. זהו אירוע שבמרכזו דיווחים בכלי התקשורת על אודות התנהלות של עובד ציבור המוצגת כמושחתת, בין שהיא אכן מושחתת (לפי תפיסת המחקר) ובין שלא. פרשת שחיתות נמשכת לאורך זמן,

7 ראו גם את התייחסותה של רות גביוון לקושי לקבוע במקרים מסוג זה אם מדובר בהתנהגות מושחתת: גביוון, קרמניצר ודודן, 2000, עמ' 141-143. על היותו של המעשה אסור ראו בניזמן, 2004, עמ' 126-129.

ולעתים במרכזה טענות על התנהגות שנעשתה שנים קודם לחשיפתה בפומבי. אם כן, יש להבדיל בין מעשה פוליטי מושחת לפרשת שחיתות פוליטית. ראשית, לא כל מעשה פוליטי מושחת מגיע לתודעת הציבור או זוכה לתגובה משמעותית. כלומר תיתכן שחיתות בלי פרשת שחיתות, שכן ייתכן שאף אחד אינו יודע על השחיתות.⁸ שנית, לא כל טענה המועלית בציבור והזוכה להד תקשורת שלפיה נושא משרה שלטונית פועל באופן מושחת היא טענה נכונה. לעתים הטענה מבוססת על המשגה שגויה או פשוט על טענות שקריות. בחלק לא מבוטל מהמקרים אי-אפשר לדעת אם יש ממש בטענות שעמדו במרכז פרשת השחיתות. כך, לדוגמה, בפרשת בר-און חברון, שהסעירה את הציבור, הטענה המרכזית הייתה שראש הממשלה בנימין נתניהו רקם מזימה עם אריה דרעי, שלפיה נתניהו ימנה את רוני בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ובתמורה יתמוך דרעי בהסכם חברון. לאור העובדה שלא הוכח דבר בנוגע לנתניהו ולאחרים בהחלט ייתכן שמאחורי הפרשה לא עמדה כלל התנהלות מושחתת של פוליטיקאי זה או אחר. אף על פי כן הפרשה ראויה לשם התואר "פרשת שחיתות", מכיוון שבמרכזה עמדו טענות על אודות שחיתות.⁹

אני מציע את המושג "משטר האתיקה השלטונית" כדי לתאר את ההתפתחות של פרשות שחיתות בישראל ובמדינות אחרות בנקודת זמן מסוימת. המושג משטר האתיקה השלטונית נוגע הן לתפיסות הקיימות בחברה בדבר השאלה מהי שחיתות פוליטית, הן לעמדות כלפי מצב השחיתות הפוליטיות והן לפרקטיקות פוליטיות ושלטוניות בתגובה למה שמוצג או נתפס מושחת – בין שהוא אכן מושחת (לפי התפיסות של המחקר הזה) ובין שלא. הרכיב הראשון במשטר האתיקה השלטונית הוא שיח השחיתות הפוליטית.¹⁰ שיח זה עוסק בתפיסותיהם של שומרי הסף המוסדיים ושל מעצבי דעת הקהל בנוגע לשאלות מהי שחיתות פוליטית, כיצד מקובל להשתמש במילה שחיתות בזירות ציבוריות למיניהן וכיצד לקטלג התנהגויות שלטוניות. בפרט יש לתת את הדעת לסוגיה

8 ראו גם אצל Thompson, 2000, pp. 28–30.

9 ראו בקצרה לוריא, 2008, עמ' 19.

10 השתמשתי בדיון של יואב פלד וגרשון שפיר על משטר השילוב ושיחי האזרחות בישראל כדי לסרטט את ההבחנות בין משטר האתיקה השלטונית לשיח השחיתות. על משטר השילוב ושיח האזרחות ראו פלד ושפיר, 2005, עמ' 20.

כיצד כלי התקשורת תופסים מהי שחיתות, ואם דפוס מסוים נחשב בעיניהם מושחת. למשל, העיתון העולם הזה תפס בשנות החמישים סטייה מהאידאולוגיה החלוצית כשחיתות. כיום חוסר חלוציות אינו נתפס בהכרח כשחיתות. ככל שיש ריבוי של תפיסות באשר לשחיתות וריבוי של צורות שימוש במילה, יש טעם לדבר על "שיחי שחיתות". הרכיב השני הוא המעמד החוקי של דפוסים שלטוניים. אם, למשל, המחוקק קובע מגבלה חדשה על גובה התרומה היחידה המותרת, הרי שחל שינוי במשטר האתיקה השלטונית. הרכיב השלישי הוא האופן שבו מטופלים במישור הפוליטי, התקשורת והמשפטי עובדי ציבור שנתפסים או שמוצגים בציבור כמי שפועלים באופן מושחת, בין שאכן פעלו כך ובין שלא. לדוגמה, ההחלטה של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז להעמיד לדין את צחי הנגבי בגין חשד למעורבות במינויים פסולים בזמן כהונתו כשר לאיכות הסביבה הייתה שינוי במשטר האתיקה השלטונית. קודם לכן, בשלהי שנות השמונים, לא מצא לנכון היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש להעמיד לדין שרים שנטען כלפיהם בדוחות מבקר המדינה כי הם מעורבים במינויים בהיקף דומה.

ניגוד עניינים

קטגוריה בפני עצמה בעלת רלוונטיות רבה למחקר שיוצג כאן היא פעולה בניגוד עניינים. פעולה במצב זה, קל וחומר הימצאות במצב של ניגוד עניינים (שלא לדבר על חשש לניגוד עניינים, אשר שונה מהימצאות במצב של ניגוד עניינים, שכן מדובר בחשש שלא ברור אם יש בו ממש), אינן בהכרח מקרה פרטי של שחיתות שלטונית.¹¹ מהו ניגוד עניינים? זהו מצב שעלול להתרחש באקראי או ביזמת עובד הציבור. המאפיין של מצב זה הוא שלעובד הציבור יש אינטרס נוסף במילוי תפקידו בנסיבות שבהן לא אמור להיות לו אינטרס כזה. לרוב מדובר באינטרס כספי, אולם אינטרס נוסף יכול להיות טובתו של חבר קרוב. הבעיה היא שהאינטרס הנוסף עלול להשפיע לרעה על האופן שבו עובד הציבור ממלא את תפקידו.

עובד הציבור פועל במצב של ניגוד עניינים כאשר הוא פועל מתוך מצב כזה. למשל, כאשר הוא מטפל בעניינו של אדם שהוא קשור אליו רגשית או תלוי בו מקצועית או פוליטית, או שהוא מטפל בעניינו של אדם שנתן לו טובת הנאה החורגת ממתנה מקובלת בנסיבות שבהן לא אמור להיות לו עניין או אינטרס כזה.

לעתים האינטרס הנוסף, אשר מייצר את המצב שנקרא ניגוד עניינים, עלול לגרום שעובד הציבור ינהג באופן מושחת, כלומר יפעל לקידום האינטרס הנוסף (פעולה השקולה לשרכוב שיקול אישי זר). חמור מכך, לעתים פעולה בניגוד עניינים היא "קצה הקרחון" של מעשה שלטוני מושחת. כלומר הצופה מן הצד אינו יודע שאת עובד הציבור מניעים שיקולים אישיים זרים, אך ידוע שפעולתו עולה בקנה אחד עם האינטרס הנוסף. בכל מקרה, ניגוד עניינים מתקיים בין עובד הציבור פועל במטרה לקדם את האינטרס הנוסף ובין שלא. מכיוון שפעולה בניגוד עניינים עלולה להשחית את שיקול הדעת של עובד הציבור בנסיבות שבהן ניגוד העניינים חמור (כלומר, האינטרס הנוסף חזק), מקובל להתייחס אל פעולה בניגוד עניינים כפעולה מושחתת.

פרק 2

הסברים לשחיתות הפוליטית בישראל

אף כי עדיין לא פורסם מחקר מקיף ושיטתי על היקפי השחיתות בישראל, בשנים האחרונות התפרסמו כמה מחקרים שמציעים הסברים לפרשות שחיתות אחדות או לקיומן של פרקטיקות פוליטיות פסולות. בפרק זה אציג את ההסברים הבולטים ביותר בהתאם למסגרות התאורטיות ששימשו את החוקרים שהציעו אותם. לאחר מכן אציג את המסגרת התאורטית ששימשה אותי, ולבסוף את הטענה המרכזית של המחקר.

הפרדיגמה הפונקציונליסטית-פלורליסטית

דן הורוביץ ומשה ליסק

בשני ספרים על המערכת הפוליטית בישראל מתקופת היישוב ועד לשלהי שנות השמונים¹ מנתחים דן הורוביץ ומשה ליסק גם את התפתחות הפרוטקציוניזם, הפטרונז' ומה שהם מכנים "האוליגרכיזציה". הפרוטקציה מוגדרת בידי צמד החוקרים כ"הפקת טובות הנאה מניצול קשרים לא פורמאליים, זכויות סמויות שאינן רלבנטיות מבחינה רשמית או נורמות לא בירוקרטיות"². "תחליף" זה למנגנונים הרשמיים התפתח לדבריהם עקב קוטנה של החברה. לצד זאת מדברים הורוביץ וליסק על תהליך של הפיכת המנגנון המפלגתי לקבוצת אינטרס מובהקת, קבוצה המושפעת במדיניותה לא רק מהמטרות המוצהרות של הארגון, אלא גם מ"האינטרסים הסגוליים שלה בקבוצה"³. השניים קושרים תופעה זו ל"חוק הברזל של האוליגרכיה"⁴, כלומר לתהליך שנובע מן ההכרח של

1 הורוביץ וליסק, 1977, 1990.

2 הורוביץ וליסק, 1977, עמ' 150.

3 שם, עמ' 152.

4 שם, שם.

ארגונים להישלט בידי מנגנונים ואלויות שלא באופן דמוקרטי. האוליגרכיזציה, כדבריהם, התפתחה כבר בתקופת היישוב והעמיקה לאחר הקמת המדינה. מדובר במיסוד של המסגרות התנועתיות שבעקבותיו התחילה המנהיגות בקבוצות למיניהן להיטיב עם עצמה על חשבון הטיפול בציבור.⁵ החוקרים מציגים אפוא תהליך דטרמיניסטי כמעט, שלפיו דפוסי שחיתות מסוימים הם פועל יוצא של תהליכים אוניברסליים או של משתנים מבניים שלאיש כמעט אין שליטה בהם – גודלה של האוכלוסייה, מיסוד המהפכה עקב הקמת המדינה והתרופפות המתח החיובי שהיה בתקופת היישוב ואופיו האוליגרכי של הארגון בחברות מודרניות.

אי-לגליזם בחברה הישראלית

את ההסבר המקובל ביותר בכתיבה האקדמית ובפובליציסטיקה הישראלית לשחיתות הפוליטית בישראל הציע החוקר המנוח אהוד שפרינצק.⁶ לפי שפרינצק רווח בתרבות הפוליטית הישראלית יחס אינסטרומנטלי לחוק, ויחס זה משפיע לרעה גם על היקפי המעשים המושחתים בישראל. בעקבות הקרימינולוג מנחם אמיר הגדיר שפרינצק שחיתות פוליטית כך: "הפרה של חובות המצוינות בחוק על ידי אדם בתפקיד ציבורי: כל זאת למען מטרות אישיות, משפחתיות, של קבוצות שייכות או למען אינטרסים כלכליים או פוליטיים שאותם רוצה בעל המשרה לקדם".⁷

בבסיס טענה זו ניצבת ההנחה שחובה לציית לחוק, אם הוא אינו פוגע בערכי מוסר בסיסיים, בין שהאזרח תומך בחוק ובין שהוא מתנגד לו; בישראל לעומת זאת התפתחה מסורת של "ציות על תנאי", קרי שתוכנו של החוק יהיה מקובל על המציית או שהמציית הגיע למסקנה שמשתלם לו לציית. ישראלים רבים, ובהם פוליטיקאים, אינם מצייתים לחוק אם הציות אינו משרת את האינטרסים שלהם, והם אינם בוחלים במעשי שחיתות בלתי חוקיים אם אין מרחפת מעליהם סכנה ממשית שייתפסו. שפרינצק העריך כי הסיבות להתפתחות אי-לגליזם בישראל הן תרבות השטעטל שהתפתחה בגלות, שנות השלטון הטורקי בארץ

5 שם, עמ' 333.

6 ראו שפרינצק, 1986.

7 שם, עמ' 25.

ותקופת המנדט הבריטי. בכל אחת מהתקופות הללו כוון החוק נגד יהודים. בתנאים כאלה לא הייתה ליהודים כל סיבה לחשוב שיש ערך בעצם הציות לחוק. נוסף על כך היהודים התרגלו לעקוף את האיסורים והמגבלות שהטילו עליהם השליטים כשנדרש הדבר לקיום צורכיהם וחיי הקהילה שלהם. בתקופת המנדט הבריטי אימצה הקהילה היהודית בארץ ("היישוב") דפוסי התנהגות לא חוקיים כדי להתמודד עם גזרות "הספר הלבן", ובהם העלייה הבלתי לגלית. דא עקא, לאחר שקמה המדינה הוסיפו רבים וטובים לראות בחוק מעין אמצעי בלבד או מגבלה שלעתים חיוני לעקוף אותה כדי לקדם את טובת הכלל ולא הבינו כי הציות לחוק הוא טובת הכלל.⁸

בהסתמך על ספרו של שפרינצק כתב גם החוקר יצחק גל-נור בין השאר ש"בפועל נזרעו הזרעים לתרבות של 'אי לגליזם', שהכשירה בהדרגה את הקרקע לשחיתות האישית שהופיעה מאוחר יותר".⁹ הפרשן לענייני משפט של "קול ישראל" משה נגבי גרס כי בישראל ישנו רכיב של אי-לגליזם¹⁰ וכי "מפליא ומצער להיווכח שעשרות שנות ריבונות וממלכתיות לא הועילו לעקור את התפיסה הממארת הזו מן החברה הישראלית".¹¹ שלא כמו שפרינצק הדגיש נגבי את התפקיד של בכירים ושל מערכת אכיפת החוק בהשתרשותה של תפיסת האי-לגליזם.

מנחם הופנונג מציע הסבר מורכב יותר להפרה של החוק בידי פוליטיקאים במטרה לקדם אינטרסים פוליטיים אישיים. הסבר זה אינו מוציא מכלל אפשרות את העובדה שיחסם של פוליטיקאים לחוק אינסטרומנטלי, ונראה כי זו אכן ההנחה של הופנונג. לדידו כאשר ציות לחוקי המימון מסכן במידה רבה את סיכוייהם להיבחר, ייטו פוליטיקאים לעבור על החוק.¹² ההבדל העיקרי בין הטעון של הופנונג לבין הטענה של אי-לגליזם כמאפיין תרבות נעוץ בייחוס הגורם הסיבתי לחוק. בעוד ששפרינצק ואחרים שאימצו את הסברו תולים את חוסר הציות לחוק בתרבות, הופנונג תולה אותו בנוסח החוק ובמערכת התמריצים של נבחר הציבור והפוליטיקאי. המשותף בין המדברים על אי-לגליזם לבין הופנונג הוא הסברה

- | | |
|----------------------------|----|
| ש.ם. | 8 |
| גל-נור, 2007, עמ' 194-195. | 9 |
| נגבי, 1987, עמ' 128-129. | 10 |
| נגבי, 2004, עמ' 89-90. | 11 |
| ראו הופנונג, 2004. | 12 |

שאי-ציות לחוק הוא מאפיין של הפוליטיקה הישראלית, ושיש בישראל ממד של אינסטרומנטליות בציות לחוק.

אבדן הבושה

הסבר נוסף לשחיתות הפוליטית בישראל, שגם אותו הציע שפרינצק, הוא אבדן הבושה. בדברים שנשא בתחילת שנות השמונים בהרצאת הפתיחה בכינוס הארצי של האגודה הישראלית למדע המדינה הוא אמר כי "האסון הגדול של הפוליטיקה הישראלית של ימינו הוא אובדן הבושה. הפוליטיקאי הישראלי של עכשיו מכוער – כי איננו מתבייש; איננו מתבייש בבורותו, בשנאתו, בתכניו, בהשמצותיו ובלשונו המוכפפת [...] אין חברות, אין צניעות, אין בושה".¹³ הסבר זה הלך וצבר תאוצה בציבוריות הישראלית. כך לדוגמה, 20 שנה לאחר שהשמיע שפרינצק את דבריו הנכוחים אמר מבקר המדינה ושופט בית המשפט העליון בדימוס אליעזר גולדברג, ערב פרישתו מתפקיד מבקר המדינה, כי "כיום רואים את היעדר הבושה בכל הקשור לשחיתויות. בעבר היו מתביישים בכך. כיום אין בושה. אני מתייחס לכל אלה שנגועים בשחיתות ומינויים פוליטיים. אין להם בושה".¹⁴ המשנה לנשיא בית המשפט העליון (כתוארו אז) מישאל חשין אמר בכינוס של העמותה למשפט ציבורי בקיסריה:

דומה שהבושה אבדה. היום הדברים נעשים בגלוי, מעל המקפצה. פעם שר שנחשד בשחיתות תקע לעצמו כדור בראש בחוף הים. אינני ממליץ לאף שר לתקוע לעצמו כדור בראש, אבל המושגים השתנו, אנשים איבדו את הבושה, ומבחינת השרים היום אין להם בעיה להמשיך לכהן בממשלה גם כשהמדינה מגישה נגדם כתב אישום על שחיתות.¹⁵

- 13 שפרינצק, 1983, עמ' 98. ראו גם גבאי, 2009, עמ' 231.
- 14 צבי זרחיה, "אליעזר גולדברג: השחיתות גורמת לקריסת מערכות שלטון חינוניות; במדינה יש שחיתות מדאיגה", הארץ, TheMarker, 1.7.2005.
- 15 יובל יעוז, "שופט ביהמ"ש מישאל חשין: פעם שר שנחשד בשחיתות ירה לעצמו בראש", הארץ, 25.11.2005.

בשנת 2009 כתב הפובליציסט יואל מרקוס דברים דומים:

הבעיה הבסיסית שמאיימת על המדינה היא שאין לה תרבות פוליטית והמערכת נהפכה עם הזמן לחסרת בושה. דרך ארוכה עברנו מאז שעסקנים מפלגתיים היו מעורבים בשחיתויות בתירוף שהם עושים מה שהם עושים "למען המפלגה" כאילו. לא עלה בדעתם של אשר ידלין ומיכאל צור – שניהם אפרצ'יקים של העבודה – לחזור לחיים הציבוריים אחרי שריצו את עונשם על מעשי שחיתות. לא משום שלא היה אז "חוק קלון", אלא משום שמפלגתם הקיאה אותם. שני אחרים, השר אברהם עופר ומנכ"ל בנק הפועלים יעקב לוינסון, התאבדו כשנפתחה נגדם חקירה משטרתית. הבושה היא שהביסה אותם".¹⁶

הסבר זה מבוסס על ההנחה שהמוטיבציה המרכזית לנהוג באופן ראוי אינה הפנמה של תפיסות מוסריות או יושרה אישית, אלא הרצון להימנע מהבושה הכרוכה בהיתפסות בקלקלה. הרעיון בבסיס טענה זו הוא שבעבר, שלא כמו המצב כיום, התביישו נבחרי ציבור וממלאי תפקידים ציבוריים לעשות מעשים מושחתים, ולחלופין חששו שמא הציבור יוקיע אותם. הרצון להימנע מביוש, שהיה נחלתם של נבחרי ציבור ועובדי ציבור ממונים, שימש בלם אפקטיבי מהתפתות לשחיתות. כיום, לעומת זאת, עובדי ציבור (ובעיקר נבחרי ציבור) אינם מתביישים במעשיהם הפסולים – אם משום שנבחרי הציבור הנוכחיים הם אנשים נטולי בושה ואם מסיבות אחרות.

החשש מתחושת הבושה מפני הזולת הוא אחד הבלמים החיוניים מפני התנהגות אנטי-חברתית ושלוחת כל רסן.¹⁷ אם אכן הפוליטיקאים נוהגים באופן פסול, הרי שכנראה הם איבדו את הבושה. הם אינם מפחדים מהסנקציה החברתית שמעוררת את רגש הבושה. כלומר, בושה או היעדרה הם הקובעים את טבעה החברתי של ההתנהגות האנושית, ובכלל זה את מעורבותם של עובדי הציבור

16 יואל מרקוס, "להקיא את המושחתים", הארץ, 1.7.2009.

17 Runciman, 2008, p. 51

במעשים מושחתים (שהרי אם היו חשים בושה, הם לא היו נוהגים באופן מביש). מכל מקום על פי הסבר זה לא טיבם המוסרי של מבצעי הפעולה, לא מערכת הערכים שלהם ולא מבנה ההזדמנויות גורמים להם לנהוג באופן בלתי לגיטימי.

הפרדיגמה האליטיסטית

חלוץ המחקר הסוציולוגי הביקורתי בישראל יונתן שפירא ניתח אף הוא תופעות של שחיתות פוליטית בישראל, ועשה זאת באמצעות שימוש במונחים party machine והגמוניה.¹⁸ שפירא מתאר מערכת פוליטית שבה אליטה שלטת פעלה לקידום עוצמתה ורווחתם החומרית של מקורביה על חשבון כלל הציבור. ההסבר שלו לתופעה הוא השתלטותה של מפא"י על המוסדות הפוליטיים למיניהם כבר בתקופת היישוב, השתלטות שהתאפשרה בראש ובראשונה בזכות התארגנות המוצלחת של חבריה במערכת המפלגתית. הפוליטיקאים של מפא"י פעלו באופן מושחת כי הם יכלו לעשות זאת. מכיוון שהנחת המוצא בניתוח של שפירא הייתה שהפוליטיקאים, ובכלל זה חברי מפא"י, לעולם שואפים לקדם את האינטרסים של עצמם, השאלה שהעסיקה אותו הייתה כיצד הצליחה מפא"י להגיע למעמד הגמוני, ולא מדוע ניצלו בכרייה לרעה את תפקידם באופן שפגע בכלל הציבור.

סיכום ביניים

ההסברים המרכזיים שהוצעו בשנים האחרונות להתפתחות השחיתות הפוליטית בישראל קישרו את המעשים המושחתים לתרבות הפוליטית – לאי-לגליזם ולאבדן הבושה. לצד זאת הם הצביעו על "חוק הברזל של האוליגרכיה" (הורוביץ וליסק) ועל ההתנהגות האנוכית של אנשי מפא"י (שפירא). למיטב הבנתי כל ההסברים הללו הם לכל היותר חלקיים, וסביר כי אינם מתיימרים להיות יותר מכך. נוסף על כך הנחות היסוד בבסיס חלק מההסברים בעייתיות. בראש ובראשונה לא ברור כלל אם יחסם לחוק של עובדי ציבור נבחרים וממונים בישראל אינסטרומנטלי יותר משל עמיתיהם במדינות אחרות. אמנם במדינות כמו סינגפור ושוודיה לא ידועים מקרים רבים של אי-לגליזם

ו"ביצועיזם" בנוסח ישראל, אך ברוב מדינות העולם אנו מוצאים אצל עובדי ציבור יחס אינסטרומנטלי למדי לחוק. כך לדוגמה אצל נשיא ארצות הברית ריצ'רד ניקסון בפרשת ווטרגייט בתחילת שנות השבעים; בפרשה של הענקת תוארי אצולה בתמורה לתרומות שנחשפה בבריטניה בשנת 2006; במעטפות הכסף שקיבלו נשיאי צרפת בניגוד לחוק ולכללי צדק בסיסיים; בהתנהגותו של ראש ממשלת איטליה סילוויו ברלוסקוני; בהסתבכות של קנצלר גרמניה הלמוט קוהל עם תורמים אנונימיים; ועוד. אין בדוגמאות אלו כדי להכשיר התנהגות פסולה ולהצדיק מעשים כאלה ואחרים, אך הן מצביעות על האפשרות הממשית שהפוליטיקאים בישראל אינם מתייחדים ביחסם האינסטרומנטלי לחוק או בהפרתם את החוק מעת לעת. ייתכן שהשחיתות בישראל אינה ייחודית או יוצאת דופן, ולכן אין טעם לנסות להסביר את ייחודה באמצעות הטענה של יחס אינסטרומנטלי לחוק (או כל טענה אחרת). לחלופין סביר להניח שיש בשחיתות בישראל גם מאפיינים ייחודיים, אך אלה אינם קשורים בהכרח ליחס אינסטרומנטלי לחוק – שהרי יחס כזה, כפי שראינו, ישנו ברוב המדינות בעולם. הבעיה השנייה היא שהטענה בדבר מורשת היסטורית של אי-לגליזם לוקה בחוסר עקיבות פנימית. לכאורה, לפחות לפי הסבר זה, התעצבה תרבות הגולה מתוך התנאים הקשים שהיהודים סבלו מהם, קרי התפתחות התרבות היא תולדה של תנאים היסטוריים. אך על פי אותו היגיון הייתה צריכה להתעצב גם התרבות הנוכחית בישראל, וכך הייתה צריכה להיות מושפעת למשל מהעימות הבלתי פוסק עם מדינות האזור, מהשסעים החברתיים ומשיטת הבחירות הייחודית, ולא בהכרח ממורשת העבר. לשון אחר, כיצד קרה שתרבות הגולה הושפעה מהתנאים ההיסטוריים והמוחשיים שבהם היה נתון העם היהודי (מיעוט נרדף שנאלץ לפתח יחס אינסטרומנטלי לחוק כדי לשרוד), ואילו החברה בישראל של היום מושפעת דווקא מתרבותה בעבר, ולא מתנאי הקיום הנוכחיים? ניתן לנסח בעיה זו בצורה מעט שונה. חוקרים הטוענים כי בישראל יש תרבות של אי-לגליזם פרי מורשת העבר מתייחסים אל ה"תרבות" כאל ישות שעוברת בין הזמנים או כאל גורם שמצליח לשמר את זהותו חרף שינויים כלכליים, פוליטיים ואחרים. דא עקא, לא סביר לייחס לתרבות סגולות מסוג זה. אמנם התייחסויות נורמטיביות והרגלים מושרשים אינם משתנים בן לילה. אבל אחרי למעלה משני דורות של קיום במדינה ריבונית הטענה בדבר תרבות שהשתמרה מתקופת הגלות איננה סבירה במיוחד.

הבעיה השלישית קשורה בחלקיות ההסבר המזהה רכיב של אי-לגליזם בתרבות הפוליטית הישראלית. עצם קיומה של תופעה מסוימת גם בעבר אינו יכול להיות ההסבר לקיומה בהווה.¹⁹ למעשה, גם אם יש קשר סיבתי בין דפוסים מן העבר לבין דפוסים בהווה, עלינו לשאול איך קורה שדווקא דפוסים פסולים זוכים לדומיננטיות עד עצם היום הזה, אף כי במדינת ישראל התחוללו שינויים מבניים עמוקים ושינויים תרבותיים רבים. בעבר, לדוגמה, היה מקובל לתת טרמפ לחיילים ואף לאזרחים והגירה לחו"ל נחשבה למעשה מביש. הרגלים ותפיסות מעין אלה פסו מן העולם.

לבסוף, הטיעון ההיסטורי-תרבותי מתעלם מהאזרחים הערבים, כחמישית מאוכלוסיית ישראל, אף כי מצבן של חלק ניכר מהרשויות המקומיות הערביות מבחינת השחיתות הוא בכי רע.

דברים דומים ניתן לומר על הטיעון שאבדה הבושה לעובדי הציבור. ככלל, הפחד מכיוש מושרש באדם ממש כמו הנטייה להתייחס בחוסר פרופורציה לענייניו האישיים. לכן לא ייתכן שאבדה הבושה. סביר יותר שדברים שנחשבו מבישים כבר אינם נחשבים כך, ודברים אחרים נחשבים בזמננו למבישים. ייתכן גם שאחד או יותר משומרי הסף המוסדיים משלימים עם תופעה מבישה, וכך מבנים לה משמעות מטעה. נראה כי אפשר לכנות מצב זה אבדן בושה, אולם מוטב להכיר באפשרות שלעתים התנהגות פסולה קשורה לאופן הבניית המשמעות החברתית של דפוסים פוליטיים. נוסף על כך ייתכן שהבושה לא אבדה, אלא שלחץ גדול יותר מניע את האדם לפעול חרף הבושה שאופפת אותו. כלומר המחיר הכרוך בהימנעות מבושה הפך לגבוה מדי, משום שהמציאות הופכת לקשה יותר ויותר. ייתכן, למשל, ששר בכיר ממנה מקורבים לא מכיוון שאבדה לו הבושה, אלא מכיוון שהוא מעריך שאם לא יתגבר עליה, הוא לא ישרוד פוליטית. לבסוף, בושה היא גם עניין בין-אישי. ייתכן שאנשים מתביישים לפעול מול אנשים מסוימים, ולא מול אנשים אחרים. ייתכן שהאחר המשמעותי שלהם הוא לא כלל החברה, אלא קבוצת ייחוס מסוימת. לפיכך חשוב להסביר ולברר מה גרם שסוגי התנהגויות מסוימות אינם נתפסים כמבישים, מה גורם שסוגי התנהגויות שנתפסים כמבישים בעיני מבצעייהם נעשים בכל זאת, ומפני מי מפסיקים אנשים להתבייש. כלומר

19 ראו Papakostas, 2001.

הטענה בדבר אבדן הבושה כללית מדי, והיא מסכלת את היכולת להבין שינויים עמוקים יותר.

בעיה אחרת בדבר אבדן הבושה היא ההנחה הפסיכולוגית המגולמת בה בנוגע לטבע האדם ולטבע ההתנהגות החברתית. כאמור, לפי הנחה זו, שהציעו המדינאי ואיש הרנסנס האיטלקי ניקולו מקיאוולי והפילוסוף הבריטי תומס הובס, בני אדם אנוכיים מטבעם, והם פועלים באופן ראוי מבחינה חברתית בשל מניעים אנוכיים אחרים, ובהם הבושה. ספק בעיניי אם הנחה זו נכונה. הנחה זו עלולה להוביל לפרשנות לא נכונה של התנהגויות. חמור מזה, היא עלולה להפוך לנבואה המגשימה את עצמה ולעודד התנהגויות אנוכיות – גם אם בפועל ההנחה הזו רחוקה מלהיות מדויקת.²⁰

בעיה נוספת בטענה שאבדן הבושה הוא שגורם להחרפה בממדי השחיתות היא ההנחה המגולמת בה שעובדי הציבור, נבחרים וממונים כאחד, הם שיקבעו למעשה אם תהיה שחיתות או לא. לכאורה כאשר הבושה מוסרת עולה השחיתות על גדותיה. בפועל נבחרי הציבור ועובדי ציבור ממונים, בכירים ככל שיהיו, אינם נהנים מעוצמה כה רבה כפי שאפשר להבין מהטענה שהשחיתות קיימת בגלל היעדר הבושה שלהם. גם פחד מענישה, למשל, יכול להיות בלם אפקטיבי מפני שחיתות. במילים אחרות, מכיוון שעובדי הציבור פועלים במסגרת אילוץ החוק – תחת פיקוח ובקרה של שומרי סף מוסדיים, ובכלל זה מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, המשטרה וכלי התקשורת – ומכיוון שהתנהגותם מושפעת גם מיחסי הכוחות בינם לבין קבוצות ואנשים מחוץ לשלטון, הם אינם יכולים לפעול בשחיתות כל אימת שהבושה אוכדת להם ונפשם חפצה בכך. גם אם אבדה לעובדי הציבור הבושה, עדיין מגבילים אותם כוחות שאינם תלויים בקיומה. לכן לא ייתכן שאבדן הבושה יהיה ההסבר הבלבדי לקיומה של שחיתות פוליטית או לעלייה בממדיה.

הבעיה הרביעית היא שלא ברור מה משמש בעצם ביטוי לאבדן בושה. האם עצם עשיית המעשים הרעים היא הביטוי לאבדן הבושה, או שמא התגובה לאחר שהתנהגות הפסולה נחשפת היא הביטוי לכך, ואולי שתיהן גם יחד? השערוורייה הציבורית רחבת הממדים שהתפתחה בבריטניה בשנת 2009 יכולה

20 ראו על כך Miller, 1999.

להמחיש עמימות זו. בעקבות פרסום של דיילי מירור ביולי 2009 התחוויר כי חברי פרלמנט רבים ניצלו במשך שנים תקציבים שלא היו נתונים לביקורת ציבורית כדי לרכוש שירותים פרטיים למיניהם. מדובר בהתנהגות שבהחלט יש מקום לכנותה מבישה. עם זאת חלק ניכר מחברי הפרלמנט טענו כי הם אינם אשמים וכי האשמה בשיטה. מה מביש יותר – עשיית המעשים הרעים, האפשרות שחברי הפרלמנט אינם מבינים את משמעות מעשיהם או הניסיון להאשים את השיטה ולהתחמק מהאחריות? האם העובדה שראש ממשלת בריטניה גורדון בראון פיטר חלק ניכר מחברי הפרלמנט שעשו שימוש כזה בכספי הציבור הבריטי מלמדת בהכרח על קיומה של בושה בתרבות הבריטית, או שמא גם חברי פרלמנט בריטים מבינים לעתים רק כוח?

בעיה נוספת בטענה בדבר אבדן הבושה היא ההנחה האמפירית שבעבר הרבו עובדי הציבור להתבייש, ושהבושה שמא ייתפסו עמדה בינם לבין ניסיונותיהם לכצע את זממם. כדי לחזק את הטענה על אודות אבדן הבושה משתמשים לא אחת בשתי דוגמאות: התאבדותו של שר הבינוי והשיכון אברהם עופר בשל חשדות למעורבותו בשחיתות ופרישתו של ראש הממשלה יצחק רבין בעקבות חשיפת חשבון הדולרים הלא חוקי שלו.²¹ האמת ההיסטורית אולי שונה. לא מן הנמנע כי גם פחד מאימת הדין וכיוצא באלה רכיבים פעלו את פעולתם. אשר לרבין, ספק אם רק בושה הייתה הגורם בהחלטתו, ולא שיקול לגיטימי שפרישתו מן התפקיד תיתפס כעונש מספק מבחינת היועץ המשפטי לממשלה. מכל מקום גם אם אכן בושה ייסרה את השר עופר ודחפה אותו לכצע את המעשה הטרגי וגם אם רבין החליט לפרוש בגלל בושה, אין בכך ללמד על קיומה של בושה אצל דור שלם של פוליטיקאים. שתי הדוגמאות קשורות לפרק זמן קצר ויוצא דופן בתולדות המאבק בשחיתות, בין ינואר לאפריל 1977, בדמדומי ההגמוניה של מפא"י (אז כבר מפלגת העבודה). למעשה, גם בעבר היו עובדי ציבור, כמה מהם בכירים, שבמונחים של היום אולי היינו אומרים ש"אין להם בושה". דוגמה אפשרית לכך מספק מאמר שפרסם דוד בן-גוריון בשנת 1928, בתגובה לזעם הציבורי שהתעורר בעקבות חשיפת מעשים פסולים שהתרחשו בסולל בונה. בין

21 לדוגמה טיפוסית לטיעון מסוג זה ראו את מאמרה של מירב ארלוזורוב, "פסה הבושה", הארץ, TheMarker, 12.4.2007. אחזור לשני המקרים בהמשך החיבור.

השאר כתב: "אני מאמין בהגמוניה של תנועת הפועלים הציונית. אולם היא לא תתבסס על זה שאנו יותר מוכשרים וישרים, אלא על זה שאנו יותר ציוניים מאחרים".²² בראשית שנות החמישים אמר לוי אשכול "לא תחסום שור בדישו" בתגובה לפרסום דוח מבקר הפנים של הסוכנות היהודית. דוח זה חשף שימוש פסול בסמכות הציבורית של עובדי הסוכנות במטרה להפיק טובות הנאה אסורות. ניתן לומר על משפט זה כל מיני דברים, אולם ספק אם הוא מבטא בושה. גם השאלה האירונית "את קדיש לוז כבר הזכרנו?" מרמזת שכבר בשנות השישים ה"בושה" לא הייתה נחלת כלל הפוליטיקאים.

לסיכום, ישנן שלוש בעיות עיקריות בניסיון להסביר שחיתות כתוצר של תרבות. ראשית, הסבר כזה אינו מבחין בין סוגים של שחיתות ואינו מכיר בהשפעות שיש למגוון דפוסי התנהגות על הדמוקרטיה, על השוויון ועל החירות והרווחה של האזרחים. שנית, הסבר כזה מתעלם מגורמים חשובים יותר שמשפיעים על שחיתות, ובהם תנאים כלכליים והסדרים מוסדיים. שלישית, הסבר כזה אינו מביא בחשבון את האפשרות שיחס לחוק, מידת הבושה הקשורה בשחיתות וגם איכות הטיפול בשחיתות הם תוצר של מנגנונים פוליטיים ותהליכים כלכליים. הטענה התרבותית מטשטשת אפוא את היכולת להבין מה הקשר בין מאפיינים כלכליים, ובהם אי-שוויון וריכוזיות בכלכלה, או מנגנונים פוליטיים, כמו שיטת הבחירות, לבין דפוסי שחיתות פוליטית.

הפרדיגמה הנאו-ובריאנית:

שחיתות פוליטית ומבנה הכוח בחברה הישראלית

הנחת היסוד של המחקר היא שטיבם של המשטר הכלכלי והמוסדות הפוליטיים הוא הגורם המשפיע ביותר על טיב דפוסי השחיתות הפוליטית ועל היקפם.²³ במילים אחרות, הגורמים לשחיתות הפוליטית נעוצים במבנה הכוח בחברה, בטיב היחסים בין המדינה, החברה והכלכלה, בסוג המוסדות הפוליטיים

22 הציטוט מופיע אצל פלד ושפיר, 2005, עמ' 88.

23 ראו את מחקרו של דניאל ג'ורדן סמית' על השחיתות בניגריה, שמחדר את ההבדלים בין הסבר תרבותי לשחיתות לבין הסברים פוליטיים וכלכליים, Smith, 2010, pp. 246–248.

ובעוצמתם של ארגונים בירוקרטיים. כמו כן מקורה של השחיתות הפוליטית במערכת הציפיות של הסוכנים הנאבקים לקדם את האינטרסים שלהם על רקע תפקוד שומרי הסף ושאר בעלי העוצמה במערכת. לפיכך כדי להבין את התפתחות השחיתות הפוליטית במדינה או בחברה מסוימת חיוני להבין את המשטר הכלכלי ואת המוסדות הפוליטיים שלה.²⁴ בהתאם לזאת תהליכים ששינו את הכלכלה והמוסדות הפוליטיים שינו גם את השחיתות הפוליטית. דברים אלה נכונים למעשי שחיתות שמטרתם הפקת טובות הנאה פוליטיות ושאינן פוליטיות כאחת.

הנחת היסוד של המחקר מחייבת בירור של מבנה הכוח בחברה, שכן הוא המפתח לזיהוי התפתחותם של דפוסי שחיתות. הטענות שיוצגו כאן בנוגע להתפתחות מבנה הכוח בישראל מבוססות על עבודותיהם של החוקרים לב גרינברג,²⁵ אורי רם,²⁶ דני פילק,²⁷ דני גוטוויין,²⁸ יואב פלד וגרשון שפיר,²⁹ שניתחו את הפוליטיקה בישראל מתוך גישה אשר מדגישה את חשיבותם של מוסדות ואינטרסים כלכליים ומייחסת חשיבות פחותה למשתנים תרבותיים. כלומר, תנאי המציאות הכלכלית ואופי המאבק להשגת עוצמה הם שקובעים במידה מכרעת את ההתנהגות של הסוכנים הפוליטיים למיניהם, ואילו הערכים שהם מאמינים בהם משפיעים פחות.³⁰ הטענות כלפי המתרחש במפלגות בכלל וכלפי הבחירות הפנימיות ומימוןן בפרט מתבססות במידה רבה על עבודותיהם של החוקרים גדעון רהט³¹ ומנחם הופנונג.³²

לפי המחקר, האופן שבו התבצעה הליברליזציה הכלכלית בישראל היה לגורם העומק החשוב ביותר להתפתחות דפוסי השחיתות ולהיקפם.

- | | |
|----|-------------------------------|
| 24 | ראו Johnston, 2005. |
| 25 | גרינברג, 2000, 2001, 2007. |
| 26 | רם, 2005. |
| 27 | פילק, 2006. |
| 28 | גוטוויין, 2004. |
| 29 | פלד ושפיר, 2005. |
| 30 | שם, עמ' 32. |
| 31 | ראו רהט, 2001, 2006. |
| 32 | הופנונג, 2004; Hofnung, 1996. |

הליברליזציה הכלכלית, שהלכה וצברה תאוצה עם הזמן, הובילה ליחסים הבעייתיים שקיבלו את הכותרת "הון ושלטון" והפכה את החברה הישראלית לשוויונית פחות, ולכן לחברה שמועדת יותר לשחיתות. נוסף על כך היא יצרה הזדמנויות חדשות למעשי שחיתות בשל הפרטת נכסים ושיתופי פעולה בין המגזר העסקי למגזר הציבורי. זאת ועוד, חברה ליברלית גם מבוססת על ההנחה שמה שמניע את האדם, ובפרט את הפוליטיקאים, הוא קידום אינטרס אישי ולא טובת הציבור. השקפה כזו מעודדת חשדנות יתרה כלפי פוליטיקאים, ואף עלולה להפוך לנבואה המגשימה את עצמה. הליברליזציה עודדה את הלגליזציה של החיים הפוליטיים, הבאה לידי ביטוי בין השאר בהסדרת התחרות הפנים-מפלגתית באמצעים חוקיים. עקב כך יותר התנהגויות פוליטיות נחשבות כיום לא חוקיות ונתפסות, בצדק או שלא בצדק, מושחתות. מלבד זאת הליברליזציה הכלכלית עודדה שינויים בפעילותם של שומרי הסף ובכלל זה שינויים בכלי התקשורת – באופן הדיווח על התנהגויות פוליטיות ובקשרים שמכונים "הון-שלטון-עיתון". הליברליזציה והשיח הכלכלי שהפך לדומיננטי בעקבותיה גם תרמו לשיח הפוליטי רעיונות ותביעות כגון ייעול הממשל, שקיפות ואחריות (accountability), שלחלקם השפעה חיובית ולחלקם השפעה שלילית על התפתחות דפוסי השחיתות בישראל.

גורם חשוב שהשפיע על השחיתות, אשר קשור במגוון צורות לתהליכי הליברליזציה הכלכלית אף כי הוא רלוונטי בעיקר לישראל, הוא הסכסוך היהודי-ערבי.³³ כפי שנראה, יש להבחין בין האופן שבו השפיע הסכסוך על השחיתות שצמחה על רקע יוזמותיו ומהלכיו של חלק ממחנה השלום, לבין האופן שבו השפיע על השחיתות של הימין – בין שזו נבעה מסדר היום שלו בנוגע לשטחים, בין שנבעה מעוצמתו ובין שהייתה תוצאה של היריבויות שהתפתחו בתוך מפלגת הליכוד, שהפכה לזירה הפוליטית המרכזית בישראל לתקופת מה.

הגורם האחרון שיזכה להתייחסות מעמיקה במחקר הוא התחרות הפנים-מפלגתית. כפי שנראה תחרות זו, בעיקר בליכוד, הייתה המשתנה המידי והמובהק ביותר שהשפיע על העלייה הדרמטית בהיקפם של דפוסי השחיתות

33 לעניין הקשר בין הליברליזציה לבין מפעל ההתנחלויות וההתיישבות בשטחי יהודה ושומרון ראו גוטוויין, 2004.

הבוטה בשנים 2001-2005. שלושה גורמים עיצבו את התחרות הפנים-מפלגתית: מעמדם של מנהיגי המפלגות לאור השינויים המוסדיים בשנות התשעים, שיטת הבחירות הארצית ושיטת הבחירות הנהוגה במפלגה. גורמים אלה קשורים כמובן לליברליזציה הכלכלית ולמצב הביטחוני, והם נקבעו במידה רבה בגללם. לדוגמה, הליברליזציה הכלכלית עודדה את המעבר לפריימריז מפלגתיים ואת צמיחתם של פוליטיקאים מזן חדש, והמצב הביטחוני הקשה בשנת 2000 שיחק לידי של אריאל שרון. עם זאת, גם לאישיותם של הסוכנים השונים, כמו בנימין נתניהו, לאינטרסים פוליטיים וליזמות של פוליטיקאים הייתה השפעה על אופי התחרות הפנים-מפלגתית. מכל מקום כפי שנראה, התחרות הפנים-מפלגתית השפיעה באופן דרמטי על טיב השחיתות ועל היקפיה.³⁴

אם כן, המחקר שלפנינו מציע לקשר בין השינויים במבנה הכוח בחברה לבין דפוסי השחיתות הפוליטית. בפרקים הבאים נראה כיצד הקשרים הללו באים לידי ביטוי בסוגי השחיתות, בהיקפי השחיתות ובעיסוק הציבורי והשלטוני בדפוסים הללו.

34 שיטת הבחירות במפלגה הדמוקרטית-נוצרית (DC) באיטליה והתחרות הפנים-מפלגתית העזה ששררה בה הן מהגורמים החשובים להיקפי השחיתות הגדולים באיטליה. ראו Golden and Chang, 2001.

פרק 3

ההגמוניה של מפא"י

בשנים הראשונות של המדינה נהנתה מפא"י, שנוסדה ב-1930, ממעמד הגמוני. מפא"י השיגה מעמד זה באמצעות מוסדות שהקימו מנהיגיה עוד לפני שהיא עצמה קמה, כשהסתדרות הייתה המוסד החשוב ביותר. לדוגמה, לאחר שקמה המדינה העניקה הממשלה להסתדרות מונופול על ייצוג העובדים, וזו מצדה ריסנה תביעות שכר וסייעה למפלגת השלטון לגייס מצביעים. בתווך פעלו יזמים פרטיים ששיתפו פעולה עם הממשלה וההסתדרות. הסדרים ופעולות אלה כוננו משטר כלכלי ייחודי, המבוסס על שיתוף פעולה הדוק בין הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים הפרטיים. ייחודיותו של משטר זה הייתה טמונה במקומה המרכזי של מפא"י – היא לא רק שלטה במידה לא מבוטלת בממשלה, אלא גם שלטה במידה רבה בהסתדרות.¹

במסגרת המשטר הכלכלי בשנים הראשונות של המדינה ניהלו ממשלות ישראל את הכלכלה. השליטה ביבוא ההון, הבעלות על חלק לא מבוטל מאמצעי הייצור וההשפעה הרבה על מוסדות ההסתדרות אפשרו למפא"י להוביל את תהליך בניין המדינה ואת חלוקת הזכויות למי שנתפסו בעיניה כחלוצים לעולים ולמהגרים. ברם השליטה בהיבטים נרחבים מחיי היום-יום של האזרחים כללה סיוע ל"אנשי שלומנו". אנקדוטה מהימים ההם מספרת על פתק ששוגר מעסקן מפא"י אחד למשנהו: "סשה, הנ"ל מאנ"ש, יאשה". השמות סשה ויאשה מלמדים שמהפרוטקציוניזם נהנו גברים אשכנזים על חשבון שאר האזרחים שלא זכו ליחס המיטיב: מזרחים, ערבים וציבור הנשים. אם כן, למפא"י הייתה השפעה ניכרת על הממשלה, על הכלכלה ועל החברה. ההפרדה בין מפא"י, ההסתדרות והממשלה הייתה מטושטשת, ונוצר כר נרחב להסדרים שלא בהכרח שירתו את הציבור – הסדרים שהובילו גם למעשי שחיתות.²

1 פלד ושפיר, 2005, עמ' 77-82; לוי-פאור, 2001.

2 ראו שפרינצק, 1986, עמ' 79-92; אהרני, 1991, עמ' 117-118; גרינברג, 1993; שפירא, 1996, עמ' 34; פלד ושפיר, 2005, עמ' 77-89; גבאי, 2009, עמ' 266-267.

באותן שנים היו גם מצבים של ניגודי עניינים מוסדיים, שסביר שהיום לא היו מתקיימים בהסכמת הממשלה. דוגמה בולטת לכך, שקשורה למשטר הכלכלי שכוננה מפא"י, היא מינויו של מנכ"ל "סולל בונה" הלל דן ליושב ראש ועדת השילומים מגרמניה בדצמבר 1952. דן עמד בראש החברה החזקה ביותר ב"חברת העובדים" של ההסתדרות ונחשב למנהל כריזמטי. הוא השתמש בתפקידו כיושב ראש ועדת השילומים כדי להעביר כספים ל"סולל בונה".³ מתקבל על הדעת שעשה כן מתוך אמונה כנה שבכך הוא משרת את טובת הציבור ואת טובת התעשייה של ההסתדרות, שבה האמין בכל לבו. אך סביר להניח שכיום מינויו של דן ליושב ראש ועדת השילומים לא היה יוצא אל הפועל; אם בכל זאת היה מתרחש, קרוב לוודאי שהיה נפסל בידי בג"ץ בגין ניגוד עניינים מוסדי. כמו כן יש מקום לשער שאם היה ממלא תפקיד דומה כיום ונוהג כפי שנהג בזמנו, היה דן מעורר תרעומת רבה וייתכן שהיה מוצג בידי מאן שהוא כמבצע שחיתות חמורה.⁴ הדעת נותנת שהגורם המרכזי שאפשר בזמנו לעובדים במגזר ההסתדרות להיות במצב מסוג זה של ניגוד עניינים מוסדי נעוץ במשטר הכלכלי שהונהג באותם ימים. בשל משטר זה יערד הביקורת העיקרי צריך להיות המערכת הפוליטית, ולא איש ציבור כזה או אחר.

האם ניתן היה להקים מדינה בלי מנגנון מפלגתי משוכלל המבוסס על עוצמתה של ההסתדרות ועל השירותים שהעניקה באופן סלקטיבי? האם אפשר היה לצפות שמפא"י תוותר על בסיס עוצמתה, ההסתדרות, לאחר שקמה המדינה? האם יכלה ההסתדרות למלא תפקיד חיובי יותר לאחר שקמה המדינה? או שמא

3 ראו את קטעי היומן של ראש הממשלה משה שרת שתיעדו תלונות על הלל דן (לוי-פאור, 2001, עמ' 152-153). כמו כן ראו שם תיעוד רשמיו של שרת משיחות שהיו לו עם דן ותלונותיו ש"כל מערכת מושגיו היא פרי אסכולה הסתדרותית מסוימת, המסרבת להסתגל למשטר ממלכתי ולכללים מקובלים בכל חברה מתוקנת". בנוגע להשפעה שהייתה למינויו של הלל דן ליושב ראש ועדת השילומים על התפתחות הכלכלה והמשק בשנות החמישים ראו גם אהרני, 1991, עמ' 122. אהרני מצביע על הפליה לטובה של "חברת העובדים" ו"סולל בונה" בקבלת כספי שילומים ביחס לחברות שלא היו שייכות להסתדרות, ובפרט חברות פרטיות.

4 בסופו של דבר דרש שרת מדן להחליט באיזה תפקיד הוא מעדיף להחזיק: יושב ראש ועדת השילומים או מנכ"ל סולל בונה. דן העדיף את תפקידו בסולל בונה.

קיומה היה תלוי בשימוש פסול בעוצמה שכלל בין השאר הפקת טובות הנאה אסורות מהמדינה על חשבון כלל האזרחים, ובכללם מי שלא תמכו במפא"י? אלה שאלות נוקבות, ודי בהעלאתן כדי לקבל מושג כללי על הגורמים המבניים לשחיתות במדינה הצעירה. הספקות שמתעוררים בעקבות שאלות אלה נוגעים לסוגיה הכללית יותר אם ניתן להקים סדר שלטוני יציב ומשגשג שאינו מעורר אפליה של קבוצות ומעשי שחיתות. ההצעות שהעלו פילוסופים כמו אפלטון ורוסו מלמדות שאין לשאלה זו תשובה ברורה.

מוקדי שחיתות ודפוסי שחיתות ייחודיים בעשור הראשון למדינה

המצב הכלכלי הקשה ששרר בארץ בשנותיה הראשונות הוליד גם דפוסים מושחתים ייחודיים. חלקם התפתחו בעקבות משטר הצנע והשוק השחור שקם בעקבותיו.⁵ בתחילת אוקטובר 1950 אמר ראש הממשלה דוד בן-גוריון ש"ספרות מגונה ופושעת" פשתה בישראל מאז החל הקיצוב במצרכים. לטענתו הספרות נגרמת גם בגלל "חוסר תיאום בין משרדי האוצר, האספקה, התחבורה ומסחר ותעשייה", והיא "מעמידה בסכנת קיום את המשק והמטבע שלנו, פוגעת קשה בהמוני העם, משמשת מקור עידוד לגניבות ומעילות ושחיתות, ומערערת יסודות המוסד הציבורי". הוא הוסיף כי "חוגים רחבים ומתרחבים הם שותפים לעבירה".⁶ באחד המקרים היה מעורב המפקח על המזונות, "שהעניק היתרים שלא כדין לרכישת כמויות עצומות של מזון לאחד, ששמו היה, למרבה האירוניה, 'טהורי' [...] העמדת המפקח לדין לוותה בתהודה רבה בציבור ובזעזוע עמוק".⁷ למותר לציין כי המפקח הורשע. במקרה אחר ייבאו עובדים של הסוכנות היהודית מוצרי צריכה, כמו תנורים, בלי לקבל אישורים מתאימים והשתמשו במטבע זר שלא בסמכות. או אז אמר בתגובה להאשמות הללו מי שהיה אז

5 שפרינצק, 1986, עמ' 151; שגב, 1985, עמ' 280-305; כפכפי, 1998, עמ' 108-112.
 6 ראו באתר הארץ: www.haaretz.co.il/hasite/spages/1191662.html (ואחור ב-3.3.2011).
 7 בן-פורת, 2010, עמ' 56-57. למקרי שחיתות נוספים שהגיעו לבתי המשפט ראו שם, עמ' 56-60.

גזבר הסוכנות, לוי אשכול, "לא תחסום שור בדישו"⁸. במקרה נוסף, שלא זכה לתהודה ציבורית גדולה, ניסה שר האוצר אשכול למכור את דירתו הפרטית למשרד שעמד בראשו. אשכול נחקר במוסד לביקורת של מפא"י לאחר שהגיעה לידי תלונה.⁹ אין לפסול את האפשרות שאם שר בישראל היה נוהג כך כיום, הקריירה הציבורית שלו הייתה מגיעה לקצה, ואולי היה מסתבך בפלילים.

מוקדים למעשי שחיתות בוטים ומכוערים היו חלוקת השלל והממשל הצבאי שהושת על האזרחים הערבים. בעקבות מלחמת העצמאות העבירה ישראל לבעלותה את אדמות הפליטים הפלסטינים וכוננה משטר צבאי באזורים שבהם התגוררו הערבים שנותרו בארץ (כ-150,000 במספר). המשטר הצבאי היה בתוקף עד 1966.¹⁰ מעשי השחיתות בתחום זה התמקדו בגזל קרקעות (בעקבות מלחמת העצמאות), בהקצאה בלתי שוויונית ובלתי הוגנת של הנכסים שהופקעו מהפליטים הפלסטינים ובביזה של רכוש השייך לערבים. לא מן הנמנע כי היו מעשי שחיתות לא מעטים בקרב גופים שלטוניים למחצה, כמו ההסדרות ומפא"י, ובקרב דרג הביניים של השירות הציבורי שנעשו בחסות תוצאות המלחמה והממשל הצבאי.¹¹ היו גם מקרים שלא בהכרח התפתחו לכדי שחיתות, אך נראה כי היה בהם ניסיון לנצל לרעה את העוצמה השלטונית כדי לקדם טובות הנאה חומריות. המעשים נעשו באופן שספק אם ניתן להצדיקו ובאופן שלא עלה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועם הנורמות המקובלות אפילו אז. דוגמה לכך היא פרשת שיכון צמרת בצפון תל אביב, שבסיומה נסוגו רוב הנוגעים בדבר מכוונתם המקורית להיות מעורבים בפרויקט. מדובר ביוזמה שהחלה

8 שפרינצק, 1986, עמ' 80-92.

9 גולדשטיין, 2003, עמ' 372-374. לוי אשכול שימש גזבר הסוכנות היהודית משנת 1948 ועד 1952 וראש מחלקת ההתיישבות של הסוכנות עד 1963. בשנת 1951 נבחר לכנסת השנייה מטעם מפא"י והמשיך לכהן כחבר כנסת עד מותו. בשנים 1951-1963 כיהן בתפקיד שר האוצר. בשנת 1963 הוא החליף את בן-גוריון, לאחר שפרש ועבר לנגב, בתפקיד ראש הממשלה ושר הביטחון מטעם מפא"י. בשנת 1965 הוא הוביל את האיחוד בין מפא"י לאחדות העבודה. כיהן שוב כראש ממשלה בשנים 1965-1969, לאחר הבחירות לכנסת השישית. אשכול נפטר בשנת 1969 בעודו מכהן כראש ממשלה.

10 אוסצקי-לזר, 1996.

11 שפרינצק, 1986, עמ' 79-92.

בספטמבר 1949 להקמת בתים פרטיים מרווחים, במושגים של התקופה, על קרקעות של כפר ערבי נטוש. הקרקעות היו מסורות לניהולו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים. עם רוכשי הקרקע בפרויקט נמנו מזכיר מפא"י זלמן ארן (באמצעות אשתו), שר החקלאות פנחס לבון, מזכ"ל ההסתדרות מרדכי נמיר והאפוטרופוס על נכסי נפקדים בעצמו.¹² שחיתות נרחבת הייתה גם ביחסי פטרון-קליינט בין אנשי הממשל הצבאי למוכתרים מהמגזר הערבי, יחסים שהתקיימו בחסות ממשל זה. למושל הצבאי היו סמכויות רבות, והפיקוח עליו היה אפסי. נוסף על מקרי שחיתות פשוטים, בוטים ומשפילים (למשל, מושלים צבאיים שהכריחו נכבדים לארח אותם בשבתות) התערבו אנשי הממשל הצבאי במערכות הפוליטיות המקומית ופעלו לחזק את עוצמתה של מפא"י.¹³

מקור נוסף לשחיתות היה מחנות העולים, ועל רקע זה קם בשנת 1952 הארגון האזרחי "שורת המתנדבים". בתחילה ביקש הארגון, שאותו הקימו כמה סטודנטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים שהיו קשורים למפא"י, להחיות את רוח המסירות וההקרבה בציבור.¹⁴ התפיסה שהנחתה את "שורת המתנדבים" הייתה שההתפרקות לכאורה מהמתח שאפיין את תקופת מלחמת העצמאות יצרה מצב של שחרור ואדישות בקרב הציבור הרחב. לדידם של חברי הארגון עצם הקמת המדינה יצרה בקרב אזרחים רבים תחושה של "מגיע לי". מי שהפיץ בין השאר את הטענה הזו וקרא לחיזוק רוח ההתנדבות וההקרבה בעם היה ראש הממשלה.¹⁵ עם הזמן עבר ארגון "שורת המתנדבים" שינוי. הוא הפך לגוף אזרחי אשר עיקר פעילותו הוא מאבק בשחיתות שלטונית.

"שורת המתנדבים" מילא תפקיד חשוב בהתהוותה של הפרשה הראשונה שבמרכזה חשדות – שלא אומתו מעולם – לשחיתות פוליטית. במרכז הפרשה עמד סגן שר הסעד הרב שלמה רוזנברג. חברי "שורת המתנדבים" חשדו ברוזנברג בהברחות של קופסאות בשר כשר מבריטניה ובהמרת דולרים שהגיעו אליו כתרומות למרכז "המזרחי העולמי". הם העבירו את חשדותיהם לראש

- 12 בראלי, 2007, עמ' 122.
 13 אוסצקי לזר, 1996, בפרט עמ' 77-84; Lustik, 1980.
 14 על "שורת המתנדבים" ראו שפרינצק, 1986, עמ' 80-92; קבלו, 2007.
 15 שם, עמ' 28.

הממשלה משה שרת, והוא פנה ליועץ המשפטי לממשלה.¹⁶ ההליך המשפטי בפרשה הסתיים בקול ענות חלושה לאחר שבית משפט השלום זיכה את רוזנברג בבדיקה מוקדמת, מכיוון שהיועץ המשפטי לא סיפק ראיות שיצדיקו את העמדתו לדין. המחסור בראיות נוצר בעיקר לנוכח עדותו של מי שהיה אמור להיות העד המרכזי לכאורה בפרשה, חבר הכנסת הרב מרדכי נורוק. בעדותו בבית המשפט מסר נורוק דברים אחרים מאלה שמסר בחקירתו במשטרה.¹⁷

בדצמבר 1955 פרסם "שורת המתנדבים" את החוברת השנייה שלו, שכותרתה "סכנה אורבת מבפנים", ובה שורה של האשמות הנוגעות להתעלמות של רשויות השלטון מתופעות פסולות. בין השאר נטען בחוברת כי ישנם קשרים בין אנשי עסקים לבין אנשי משטרה בכירים וכי טויח הטיפול המשטרתי בחשדות למעשי שחיתות של אותם בכירים. עמוס בן-גוריון (בנו של ראש הממשלה), סגן מפכ"ל המשטרה, הוזכר בחוברת בגין מגוריו בביתו של איש העסקים שלום ליגום. ליגום הוצג בחוברת כאיש עסקים מקושר ורב עוצמה, שנהנה מיחס מועדף. נוסף על כך נכתב בחוברת כי המשטרה סגרה תיק ובו חשדות לפרשה מפוקפקת אחרת, שבה היה מעורב לכאורה איש העסקים ישעיהו (שייקה) ירקוני. אנשי "שורת המתנדבים" האשימו קצין משטרה בכיר שהדליף לירקוני את דבר החקירה ורמזו שהחקירה נסגרה עקב שיקולים זרים.¹⁸ בעקבות הפרסומים הללו פנה סגן מפכ"ל המשטרה אל "שורת המתנדבים" וביקש מהארגון שיבהיר אם הוא מאשים אותו בפרוטקציה ובהעדפה של ליגום ושל ירקוני ואם הוא מייחס לו את סגירת התיק נגד ירקוני.¹⁹ אנשי "שורת המתנדבים" הבהירו כי הם אינם מייחסים לעמוס בן-גוריון את סגירת התיק, ועם זאת הם סבורים שקשריו עם איש העסקים ליגום ועם איש העסקים ירקוני פוסלים אותו מלמלא את תפקידו. הם הוסיפו ואמרו כי הם מסרבים לחזור בהם מהכתוב בחוברת. התשובה המתריסה של אנשי "שורת המתנדבים" הכעיסה את עמוס בן-גוריון, והוא תבע את כותבי

16 להרחבה על הפרשה ראו גוטמן, 1995, עמ' 198-205; יחיעם וייץ, "הקשר בין הון, שלטון ובן-גוריון", הארץ, 3.12.2007: www.haaretz.co.il/hasite/spages/930660.html (אוחזר ב-7.3.2011); קבלו, 2007, עמ' 73-78.

17 גוטמן, 1995, עמ' 205-206.

18 קבלו, 2007, עמ' 88-91.

19 שם, עמ' 121.

החוכרת על פגיעה בשמו הטוב.²⁰ בית המשפט קבע שהארגון כשל בהוכחת טענת הציודוק "אמת דיברתי" בשלושה עניינים: ראשית, לא הוכח כי עמוס בן-גוריון היה מעורב בסגירת אחד התיקים (שאמנם הוכח כי לא נסגר כשורה); שנית, לא הוכח כי עמוס בן-גוריון הפגין יחס ירודתי מיוחד כלפי איש העסקים החשוד בפלילים – ירקוני; שלישית, לא הוכח כי עמוס בן-גוריון פעל במטרה להשפיע על היחס של השוטרים לירקוני.²¹ בית המשפט המחוזי פסק לזכותו של סגן המפכ"ל וחייב את הנתבעים בתשלום פיצויים כבדים. מי שייצגו אז שניים מן הנתבעים היו עורכי הדין שמואל תמיר ושלמה תוסייה-כהן. הבחירה בעורך דין תמיר, מתנגד בולט של המשטר, השפיעה על המשך דרכו של ארגון "שורת המתנדבים" ועל האופן שבו נתקבע בתודעה הציבורית. תמיר גם עבד בשיתוף פעולה צמוד עם העולם הזה, השבועון הרדיקלי שערך בזמנו אורי אבנרי. העולם הזה מצדו תמך במאבק של "שורת המתנדבים". בין השאר הוא כתב בהרחבה על סוגיות שהועלו בחוכרות של הארגון, ובכלל זה פרסם כתבות ביקורתיות על המשטרה ועל סגן הפכ"ל בן-גוריון.²²

בפסק הדין בערעור הפלילי,²³ שניתן ביוני 1960, כשלוש שנים לאחר פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ביטל בית המשפט העליון חלקים חשובים מהחלטת בית המשפט המחוזי. בית המשפט העליון אף מתח ביקורת על התנהגותו של עמוס בן-גוריון ועל התנהגות המשטרה. בין השאר ציין בית המשפט את היחסים הקרובים בין בכירים במשטרה לבין החשוד ירקוני. עוד נקבע כי במהלך המשפט חטא מפכ"ל המשטרה דאז יחזקאל סהר בעדות שקר – הוא טען שירקוני לא היה חשוד בפלילים בזמן שידע כי המשטרה חשדה שירקוני עבר עברה פלילית ואף חקרה את העניין.²⁴ אולם התנהלות המשפט ושיתוף הפעולה עם עורך הדין

20 שם, עמ' 125.

21 ת"א (שלום ת"א) 113/56 בן-גוריון נ' אפלבוים, פ"מ יד 307.

22 קבלו, 2007, עמ' 131.

23 ע"א 263/57 אפלבוים נ' בן-גוריון, פ"ד יד 1205.

24 בשנת 1961 הורשע סהר בבית המשפט המחוזי על מתן עדות שקר לפי סעיף 117 (1) לפקודת החוק הפלילי (ת"פ 513/60). בעקבות ערעורו על ההרשעה בבית המשפט העליון נפסק כי ההרשעה בשלוש עברות של עדות שקר תומר בהרשעה בעברה אחת לפי סעיף זה, וכי שיעור הקנס שהוטל עליו יופחת (ע"פ 20/61 סהר נ' היועץ המשפטי, פ"ד טו 561). לימים התמנה סהר לשגריר ישראל באוסטריה.

תמיר ועם העולם הזה של אבנרי גרמו שארגון "שורת המתנדבים" הפך למזוהה עם אויבי המשטר, והדבר תרם להתפוררותו.²⁵

העולם הזה היה מעורב במאבק בשחיתות גם בלי קשר ל"שורת המתנדבים". מבחינת עורכו, אבנרי, השלטון היה מושחת מכיוון שסטה ממה שאבנרי ראה בתור "האתוס העברי". ניצול השררה היה בגדר שחיתות גם מכיוון שהוא היה זר לרעיון העברי או לציונות הספרטנית, שבה האזרח – לרבות איש הציבור – מסתפק במועט ונכון להקריב למען הכלל.²⁶

העולם הזה עסק גם במעשי שחיתות במובן שאנו מתכוונים אליו כיום. במאי 1955 יצאו **העולם הזה** והעיתונאי ברוך נאדל בסדרת כתבות שכותרתן "גנגסטריזם בבית העירייה" ו"חושיסטן". נאדל האשים את ראש עיריית חיפה אבא חושי בהתנהלות מושחתת, בקשרים עם יבואנים המעורבים בהברחת סחורות כנמל חיפה, בחיפוי על עבריינים ובניהול מעקבים אחרי עובדי עירייה. נאדל אף טען שחושי מונע מתאוות כוח. היוזמה של חושי להעניק דירות לסופרים מפורסמים הוצגה כפגיעה בכללי המינהל התקין.²⁷ שבוע אחרי פרסום הכתבה הראשונה של נאדל איימו פקחים של עיריית חיפה על קיוסקים שמכרו את השבועון, ומכירתו אכן נפסקה. בסוף מאי 1955 אף התגלתה פצצה במערכת **העולם הזה**. שלושה ימים לאחר מכן התפוצצה פצצה ב"דפוס ישראל", שבו הודפס העיתון, והמילים "אבא חושי" נכתבו על הכביש הסמוך.²⁸ הטענות שפורסמו כנגד השלטון המושחת לכאורה של אבא חושי בחיפה לא אומתו מעולם בבית המשפט. ואילו חושי עצמו מעולם לא תבע את העיתון, את אבנרי או את נאדל לדין בגין הוצאת דיבתו (אם כי, כפי שמציינת ניצה אראל, סגן מהנדס העירייה עשה זאת). לפי **העולם הזה** חושי אף מעולם לא הכחיש את ההאשמות שהוטחו בו.²⁹ סדרת הכתבות שפורסמה על אבא חושי הייתה המסע התקשורתי

- 25 קבלו, 2007.
 26 על אורי אבנרי ו"העולם הזה" ראו אראל, 2007; אורי אבנרי, בריאיון טלפוני שקיימתי עמו לצורך המחקר, 18 ביולי 2008.
 27 על המערכה התקשורתית נגד אבא חושי ראו אראל, 2007, עמ' 240-244. לימים עבר נאדל לעבוד בידיעות אחרונות. מי שהחליף אותו היה העיתונאי מרדכי (מוטי) גילת.
 28 שם, עמ' 242.
 29 שם, שם.

הממוקד והמתמשך הראשון בישראל כנגד מה שהוצג כשחיתות פוליטית. אף כי חושי שב ונבחר לתפקידו גם לאחר פרסומן, הישגיו האלקטורליים נחלשו, ולא מן הנמנע כי הפרסומים תרמו לירידה במעמדו הפוליטי. כתבות אלה ופעילות "שורת המתנדבים" מלמדות שכבר בשנות החמישים היו מי שבעיניהם נתפס שלטון מפא"י במדינה כמושחת, וכך גם שלטונם של ראשי ערים שהיו אנשי מפא"י ותיקים ובעלי מוקד עוצמה עצמאי.

להשלמת התמונה של משטר האתיקה השלטונית בעשור הראשון יש לציין כי לצד העולם הזה, "שורת המתנדבים" ועורך הדין שמואל תמיר היה גוף נוסף, המוסד לביקורת במפא"י, אשר נאבק באורחות התנהגות נהנתניים. מוסד הביקורת הורכב מאנשים שהיו נאמנים לאתוס הסוציאליסטי ולתפיסה שגם לאחר הקמת המדינה נדרש הפרט להקריב מזמנו, ממרצו ומנחיותו למען הכלל. אנשי המוסד פירשו גילויים של נהנתנות וחומרנות כשחיתות.³⁰ בין השאר הובילה מדיניותו של מוסד זה להתפטרותו של יעקב שמשון שפירא מהכנסת. שפירא היה היועץ המשפטי לממשלה בשנים 1948-1950 וחבר כנסת מטעם מפא"י בכנסת השנייה והשלישית. הוא התפטר מתפקידו לאחר שמוסד הביקורת דרש ממנו לתרום מניות שקיבל בתור שכר טרחה לעבודה שביצע כעורך דין פרטי. הסיבה לדרישה לפיטורין לא הייתה בהכרח עצם העובדה ששפירא קיבל שכר טרחה בדמות מניות, אלא העובדה שבשלב מסוים ערך המניות עלה מאוד, ולרגע נראה היה ששפירא יתעשר. מבחינת מוסד הביקורת ייתכן שהאפשרות שבכיר במפא"י יהיה "מיליונר" לא התקבלה על הדעת.³¹ למותר לציין כי בשנת 1966 מונה שפירא לתפקיד שר המשפטים, והוא שב והתפטר בשתי הזדמנויות נוספות – אחת מהן בהקשר של פרשה נוספת שעליה ארחיב בהמשך.

בשלהי שנות החמישים התקבלו החלטות אחדות לטובת הגברת עצמאותם של מוסדות המדינה מזה וחיוזוק המגזר הפרטי מזה.³² בשנת 1958 הוחלט על

30 להרחבה ראו בראלי, 2007, עמ' 97-136.

31 בן-פורת, 1981, עמ' 195-198.

32 רעיון זה קיבל בישראל את הכינוי "ממלכתיות", ובספרות המחקרית הוא מכונה "האוטונומיה של המדינה". המושג "האוטונומיה של המדינה" מתאר את מידת העצמאות של המערכות השלטוניות והתהליכים השלטוניים ביחס לגורמים בחברה ומחוצה לה. כך, לדוגמה, אם שר בישראל אינו יכול לעצב מדיניות שנוגדת את

פירוקה של "סולל בונה" לשלוש חברות בת, אך מה שחשוב יותר לענייננו הוא החקיקה שהובילה לביסוסו של שירות מדינה לא מפלגתי.³³ דבריו של ראש הממשלה בהציגו את הצעת חוק שירות המדינה מלמדים עד כמה צמצום השפעת מפא"י על השירות הציבורי היה חיוני לחיזוק מוסדות המדינה ביחס להשפעות המפלגתיות: "חוק זה מבחינה פורמאלית אולי אינו שייך לחוקי היסוד, אבל נדמה לי שהוא מאותם החוקים שיש בהם משום ייסוד המדינה".³⁴ החוק, שנתקבל בסופו של דבר בכנסת בשנת 1959,³⁵ היה מעין גרסה מקוצרת של ההצעה שהוגשה ונדחתה שש שנים קודם לכן. חוק זה קובע להלכה שחלק ניכר מהמינויים בשירות המדינה ייעשו על פי מכרז,³⁶ ולא על בסיס שיוך מפלגתי.³⁷ משמעות ההכרעה שהתקבלה הייתה שלטוח ארוך היו פחות

החלטת מרכז המפלגה המרכיבה את הממשלה, מידת האוטונומיה של המוסד "משרד ממשלתי" נמוכה. למותר להבהיר כי מושג זה בעייתי, שכן במציאות אין הפרדה בין המדינה לחברה. אך לפחות לצרכים אנליטיים יש טעם לדבר על האוטונומיה של המדינה או על מידת עצמאותם של מוסדותיה.

- 33 לוי-פאור, 2001.
- 34 דברי הכנסת 14 (תשי"ג) 1423. הציטוט וההפניה נלקחו מתוך בג"ץ 154/98 הסדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 123.
- 35 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.
- 36 שם, סעיף 19.
- 37 החוק לא ביטל כליל את האפשרות שחלק מהמינויים לגופים ציבוריים יבוצעו גם על בסיס שיקולים פוליטיים. ראשית, החוק קבע שמספר מצומצם של משרות בכירות בשירות המדינה, כמו נציבי שירות המדינה עצמו והמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, יהיו פטורות מחובת מכרז (חוק שירות המדינה [מינויים], התשי"ט-1959, סעיף 6 וסעיף 12, בהתאמה). שנית, החוק לא שלל את האפשרות שחלק מהמינויים למשרות נוספות בשירות המדינה יבוצעו בעתיד שלא על בסיס מכרז (שם, סעיפים 4, 21, ולפי פרשנות מסוימת גם סעיף 23). שלישית, החוק קבע שמשרות זוטרות בשירות המדינה לא יהיו כפופות למכרז – כגון נהגים, מזכירות ופקידים המבצעים עבודות טכניות פשוטות (שם, סעיף 22: "לא תחול חובת מכרז לפי סעיף 19 על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכת עבודה לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959"). כמו כן התיר החוק מינוי עובדים זמניים, שתהליך קבלתם אינו מחייב מכרז (שם, סעיף 37). החוק גם לא התייחס אל כל הרשויות שהרכיבו את השירות הציבורי בישראל, כמו למשל הרשויות הסטטוטוריות, אלא לשירות המדינה בלבד. אמנם להלכה גם המינויים למשרות בגופים ציבוריים שאינם חלק משירות המדינה חייבים להתבצע בהתאם לכללי המינהל התקין.

הזדמנויות לפטרונז' וקליינטליזם, שכן השירות הציבורי התמסד והוקמו מנגנוני פיקוח המקשים לעשות שימוש לרעה בתהליך המינויים. גם חיזוק הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה והתמסדות עבודתו של מבקר המדינה תרמו למאבק להקטנת הפטרונז', ובאופן כללי לשיפור השירות הציבורי.³⁸ צמצום המינויים הפוליטיים בעקבות חוק שירות המדינה הוא דוגמה לכך שדפוסים מסוימים של שחיתות שלטונית עשויים להצטמצם כתוצר לוואי של יישום רפורמות שמטרתן אינה בהכרח להפחית שחיתות. למעשה, במקרים רבים הקטנת השחיתות השלטונית היא תוצר לוואי של רצון לייעל ולחזק את השירות הציבורי ולהעצים את האינטרסים של יזמים פרטיים ואנשי עסקים שנפגעים מהריכוזיות השלטונית, ולא של מאמץ מכוון או מודע לצמצום דפוסים מושחתים או להגביר את הדמוקרטיה.³⁹

תהליך כינון האוטונומיה של המדינה והרחבת עצמאותם של מוסדותיה נועד לכלום התערבות מפלגתית או התערבות של ההסתדרות. הבעיה העיקרית בתהליך הזה, שבן-גוריון ניסה להובילו, הייתה האיום שלו על ההגמוניה של מפא"י.⁴⁰ אם הצעותיו של בן-גוריון היו מתקבלות, המשמעות הייתה שלהסתדרות ולמפלגה תהיה פחות דריסת רגל בחלוקת משאבי השלטון. אולם מפא"י והזרוע שלה, ההסתדרות, ידעו ששתיהן תלויות בנגישות הלא שוויונית

אך למעשה מאחר שהפיקוח החיצוני על המינויים בגופים אלה רופף, לשרים קל יותר למנות בהם מקורבים ולקדם את האינטרסים הפוליטיים הפרטיים שלהם. זאת ועוד, קבלת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לא הפכה את השירות לייצוגי, לשוויוני, למקצועי ולבלתי מפלגתי בהכרח. החוק אף הבטיח שלא ניתן יהיה לפטר עובדים שמונו בהליך לא תקין. ראו שם, סעיף 50, הקובע כי: "העובד בשירות המדינה ביום ה-30 שלאחר תחילת חוק זה ויש בידו כתב מינוי מטעם מחלקת המנגנון או נציבות המנגנון או נציבות שירות המדינה שניתן לו לפני תחילת חוק זה, רואים אותו כאילו נתמנה לפי חוק זה; ומי שהיה עובד קבוע בשירות המדינה ביום פרסום חוק זה ברשומות ואין בידו כתב מינוי כאמור, יתן לו נציב השירות כתב מינוי, ומשנתן רואים את העובד כאילו נתמנה לפי חוק זה".

38 שפרינצק, 1986, עמ' 150.

39 להרחבה על הקשר בין מאבקי עוצמה לבין צמצום שחיתות כתוצר לוואי ראו Johnston, 2005. ראו גם את הניתוח אצל שפרינצק 1986, עמ' 150-152, וכן את הערכותיו של דוד נחמיאס (1991, Nachmias).

40 במקרה זה, כמו במקרים רבים אחרים, אימצתי את הניתוח שהציע לב גרינברג (1993).

שלהן לחלוקת המשאבים הציבוריים, שכן יחס מועדף זה הוא שאפשר למפא"י לגייס מצביעים ולהסתדרות לשגשג. לכן תהליך ביסוס האוטונומיה של השירות הציבורי והמוסדות השלטוניים עורר מאבקים בתוך המפלגה עצמה (בין בן-גוריון ומקורביו למנהיגים אחרים, למשל אשכול), וכמובן בין בן-גוריון לגורמים אחרים בהסתדרות.⁴¹

41 קונפליקט זה בא לידי ביטוי עז וגלוי במה שנודע במהרה בתור "הפרשה", ואולי הוא שיצר אותה מלכתחילה. "הפרשה" הייתה מסכת האירועים הפוליטיים שהתרחשו בישראל בעקבות המאורע שכונה "העסק ביש" – חשיפת רשת ריגול וחבלה ישראלית שפעלה על אדמת מצרים בראשית שנות החמישים במטרה לסכסך בינה לבין ארצות הברית. לאחר שנודעו הדברים התעוררה השאלה "מי נתן את ההוראה" להפעיל סוכנים שיעוררו פרובוקציות מסוג זה ושיעמידו בסכנה את מעמדה של ישראל, אם יתפסו. ה"עסק ביש" התרחש בשנת 1954, ובעקבותיו הדיח ראש הממשלה משה שרת את שר הביטחון פנחס לבון. לבון מצדו האשים את הרמטכ"ל, משה דיין, ואת מנכ"ל משרד הביטחון באותם ימים, שמעון פרס. בשנת 1960 קיבל לבון מידע שחלק מעדויות הצבא בנוגע ל"עסק ביש" זויפו לכאורה, והוא תבע את טיהור שמו. בשלהי אותה שנה הוא הופיע בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ושטח לפניו מידע שהציג את מערכת הביטחון ואת צה"ל באור שלילי ביותר. ברם עמדתו של לבון הובילה את בן-גוריון לתבוע בדיקה משפטית בלתי תלויה של האירועים, ובמהרה התפתח בין השניים סכסוך מר ביותר. בשנת 1961 הודח לבון מתפקיד מזכ"ל ההסתדרות (ביוזמת אשכול), אך בן-גוריון לא התרצה. סופם של דברים שכאשר פרש בן-גוריון ממפא"י בשנת 1965 והקים את רפ"י, אחת הדרישות של רפ"י הייתה לחקור את המקרה. במהלך "הפרשה" התגלעו מחלוקות ויריבויות רבות, כשהראשונה שבהן הייתה בין פנחס לבון, פנחס ספיר ולוי אשכול, לבין דוד בן-גוריון, שמעון פרס ומשה דיין. כמו כן היו מחלוקות בין תומכיו של פנחס לבון, שדרש טיהור מידי ומלא של שמו, לבין תומכיו של בן-גוריון, שדרש בדיקה משפטית של פרטי המקרה; בין מי שראו בבן-גוריון מנהיג זקן ונקמן לבין מי שראו בלבון אדם מסוכן בעל אופי שטני; בין המצדדים בפיקוח אזרחי על צה"ל, שהאמינו כי יש לשמר את עוצמתה של ההסתדרות כנגד עוצמת המדינה, לבין מי שהאמינו בקדושת הצבא ודחו בשאט נפש כל דבר ביקורת על מערכת הביטחון; בין מי שראו בהערצה לבן-גוריון סכנה לדמוקרטיה לבין מי שראו בו מנהיג שאין בלתו; בין חסידי התפיסה האזרחית-דמוקרטית לכאורה לבין חסידי התפיסה המדינתית; בין חסידי הברית עם האמריקנים לחסידי הברית עם הצרפתים; בין "הוותיקים", וגם אנשי אקדמיה ואנשי רוח בולטים, שראו בצעירים טכנוקרטיו ומיליטריסטים לבין הצעירים, שהאמינו במדע כתחליף לפוליטיקה וציידו בשינוי שיטת הבחירות כדרך להבריא את הממשל בישראל (גרינברג, 1993, עמ' 93-111; כפכפי, 1998, עמ' 379-397; גרינברג, 2001; ברוזר, 2006, עמ' 328-337).

בסופו של דבר, לאחר שורה של מאבקים פנימיים במפא"י בשנים 1960-1965, נדחו הגישה המדינתית של בן-גוריון וגישתו ההסתדרותית של פנחס לבון לטובת גישת ביניים שהובילו לוי אשכול ופנחס ספיר.⁴² הגישה של אשכול וספיר עודדה יזמות פרטית, אך גם שיתוף פעולה הדוק בין הממשלה, המפלגה וההסתדרות. שיתוף פעולה זה כלל הענקת זכויות יתר למיניהן למפעלי ההסתדרות ולמוסדותיה על חשבון השוויון, ההגינות וכדומה. לצד זאת יזם אשכול ברית חדשה בין מפא"י לבין אחדות העבודה (שכונתה "ברית המערך הקטן"). השינויים שהוביל אשכול חיזקו את מעמדו ואת מעמד ספיר והחלישו את הביקורת הפנימית במפלגה (שכן רוב הצעירים העדיפו להיות נאמנים למפלגה ולמוסדותיה מלהצטרף לבן-גוריון). שינויים אלה אף העניקו חיים מחדשים למנגנונים המסואבים של מפא"י.⁴³ לצד זאת הם שינו את אופייה של מערכת הבחירות לכנסת, שכן בעקבות מהלכיו של אשכול הקים בן-גוריון מפלגה חדשה – רפ"י. התחרות בין המערך הקטן לבין רפ"י ואי-הוודאות בנוגע להתנהגות הבוחר בנסיבות החדשות גרמו שבמהלך מערכת הבחירות של 1965 הוצאו סכומי עתק על מסעות הבחירות, ובפרט בידי המערך הקטן.

התחרות החרפה במערכת הבחירות של 1965 עודדה התנהלות מושחתת. חלק ניכר מהכספים הגיעו למפלגת השלטון מחברות בת של ההסתדרות, כמו "שירותי נמל מיוחדים". מכיוון שחברות אלה נהנו מאשראי מסובסד שהעניקה להן הממשלה, במסגרת "התכנית הכספית" של "חברת העובדים",⁴⁴ ומכיוון שהסבסוד הזה ניוון מכספי הציבור, ניתן לומר כי לפחות בחלקה מומנה מערכת

42 פנחס ספיר (1907-1975) היה שר המסחר והתעשייה בשנים 1956-1965. בשנת 1963 מונה לתפקיד שר האוצר, וכיהן בעת ובעונה אחת בתפקיד שר האוצר ושר המסחר והתעשייה עד 1965. בשנת 1965 עמד בראש מטה הבחירות של "המערך הקטן" וניהל את המאבק ברפ"י. בשנת 1968 פרש מהאוצר ומילא תפקיד של שר בלי תיק בממשלת אשכול. לאחר הבחירות לכנסת השביעית, בשנת 1969, שב לכהן כשר האוצר, תפקיד שמילא עד לשנת 1974.

43 ירלין, 1980, עמ' 111-115; כפכפי, 1998, עמ' 379-398; גרינברג, 2001.

44 על "התכנית הכספית" של "חברת העובדים" ועל האשראי שקיבלה למעשה מהמדינה, קרי מהציבור, ראו אהרני, 1991, עמ' 117-118; לוי-פאור, 2001, עמ' 165, הערה 52; גרינברג, 2004, עמ' 85-88.

הבחירות של מפלגת השלטון על ידי הציבור כולו. בשל העלות חסרת התקדים של הבחירות הכלליות בשנת 1965 הסכימו המפלגות לנסות מנגנון של מימון ציבורי במערכת הבחירות הבאה. המימון בשנת 1969 היה הצעד הראשון לקראת אימוץ שיטת מימון מעורבת, אשר הונהגה רשמית בבחירות של 1973.⁴⁵ המימון המושחת חזר על עצמו בהיקפים מתונים יותר גם במערכת הבחירות של 1969 וגם במערכת הבחירות של 1973 – מערכת הבחירות הראשונה שהתקיימה לאחר חקיקת חוק מימון המפלגות, התשל"ג-1973.

נוסף על כך הובילו אשכול וספיר מדיניות שניתן לכנותה בעקבות דוד לוי-פאור "מדיניות פיתוחיסטית".⁴⁶ הרציונל של מדיניות זו היה שפיתוח המשק הישראלי חיוני למדינה וטוב גם למפלגה. בשם הפיתוח – שכאמור עלה בקנה אחד עם טובת המפלגה – נכון היה ספיר לעצום עיניים כלפי שימוש מושחת בעוצמה השלטונית. דוגמה לכך היא התעלמותו של ספיר מחשדות קונקרטיים בנוגע לקבלת שוחד של מיכאל צור, שעליהם קיבל מידע כבר בראשית שנות השישים.⁴⁷ עצימת העיניים תרמה לכך שאנשים שלא בחלו בשחיתות המשיכו לאייש את השירות הציבורי, והם צברו עוצמה וכוח עד שהגיעו לקדקוד פירמידת הממשל. לצד זאת ניהול הכלכלה באמצעים לא פורמליים היה כר נוח לשימוש מושחת בעוצמה השלטונית. לעתים התפתחה השחיתות בעת ובעונה אחת עם מאמצי הפיתוח, ולעתים היא הבשילה לאחר שנים אחדות, כפי שנראה בהמשך. פרשת השחיתות הראשונה בישראל שבה היו מעורבים עובדי ציבור בכירים שהורשעו בפלילים, אשר נודעה בשם "פרשת תל גיבורים", אינה קשורה בהכרח

45 הופנונג, 2004, עמ' 97. כפי שמבהיר מנחם הופנונג, בשיטה המעורבת למימון מפלגות זכו המפלגות במימון ציבורי על פי ייצוגן היחסי בכנסת, והותר להן להיעזר גם בתרומות אישיות. בתמורה למימון הציבורי של מסעות הבחירות והפעילות המפלגתית השוטפת בין מערכות בחירות חויבו המפלגות להגיש דוחות כספיים למבקר המדינה, ונאסר עליהן לקבל תרומות מתאגידים או לחרוג מתקרת הוצאות מסוימת. עם זאת בשנים הראשונות שלאחר קבלת החוק עדיין לא חלו כל מגבלות על גובה התרומות מאנשים פרטיים (שם, עמ' 97, וכן ידלין, 1980, עמ' 122-125, 147-151, 160-165).

46 לוי-פאור, 2001, עמ' 6; פלד ושפיר, 2005, עמ' 78.

47 להרחבה על המקרה ראו אבנרי, 1976, עמ' 112-118.

ל"פיתוחיזם" לעיל.⁴⁸ במרכזה עמדה הבטחה שנתן במוצת 1962 סגן המנהל הכללי למינהל במשרד הבריאות, יהודה שפיגל, לחברת תכנון ופיקוח למסור לה את עבודות הפיקוח על הקמת בית חולים גדול בשכונת תל גיבורים שבחולון בתמורה לקבלת סכום כסף נדיב (220,000 לירות). הפרשה נחשפה לאחר שהאדריכלים יעקב רכטר ומשה מזרחי והמהנדס מיכה פרי נדרשו לשלם שוחד תמורת זכייתם בתכנון בית החולים תל גיבורים (לימים בית החולים וולפסון). העיתונאי דן מרגלית כתב בספרו ראיתי אותם כי השלושה נלחצו והתייעצו עם שמעון פרס כיצד לנהוג. לפי מרגלית, פרס המליץ להם לגשת למשטרה.⁴⁹ בשנת 1963 נפתחה חקירה נגד שפיגל. הוא נעצר, ודבר מעצרו הודלף לעיתונאי זאב שיף מעיתון הארץ כדי למנוע התערבות מפלגתית שעלולה הייתה להוביל לטרפורד החקירה.⁵⁰ בסופו של דבר הועמד שפיגל לדין. הוא הורשע ונגזרו עליו שנתיים מאסר, שאותן נשא בבית הכלא.

במהלך החקירה של אחד מנותני השוחד הועלתה טענה שגם סגן שר הבריאות, איש המפד"ל יצחק רפאל,⁵¹ ובכירים נוספים במפד"ל היו מעורבים בקבלת השוחד. הנושא לא ירד מסדר היום הציבורי במהלך רוב שנת 1964. עובדה זו, כנראה, הביאה את ראש הממשלה לוי אשכול להקים ועדת חקירה בראשות שופט מבית המשפט המחוזי בירושלים, משה גולן. הוועדה והרכבה כמו בהסכמת רפאל ומנהיג המפד"ל דאז, חיים משה שפירא.⁵² הדוח שהעביר השופט גולן לאשכול במרץ 1965 העלה שנמצאו ראיות לכאורה למעורבותו

48 על פרשת תל גיבורים ומקצת מהשלכותיה הפוליטיות ראו גוטמן, 1995, עמ' 279-289; להב, 1999, עמ' 245-251; כרמל, 2001, עמ' 1038-1039, 1144. פנינה להב רואה בפרשת תל גיבורים את פרשת השחיתות הראשונה שנתגלתה בישראל (להב, 1999, עמ' 245). כאמור, מבחינת המחקר שלפנינו לא מדובר בפרשת השחיתות הראשונה שנתגלתה בישראל, אך זו הפרשה הראשונה שבה עובר ציבור בכיר הורשע בפלילים. מרגלית, 1997, עמ' 153.

49 שם, שם.

50 שם, שם.

51 יצחק רפאל כיהן כסגן שר הבריאות בשנים 1961-1965. שר הבריאות היה מנהיג המפד"ל חיים משה שפירא. אולם שפירא היה גם שר הדתות, ולכן הוא נתן לרפאל לנהל למעשה את המשרד. ראו להב, 1999, עמ' 245.

52 שם, עמ' 246.

של רפאל בפרשת השוחד.⁵³ אשכול העביר את הרוח ליועץ המשפטי לממשלה, והיועץ הורה למשטרה לפתוח בחקירה. אף כי זו המליצה שלא להעמיד את רפאל לדין (שכן הראיה היחידה לכאורה נגד רפאל הייתה עדותו של שפיגל, וזה סירב בכל תוקף לשתף פעולה עם חוקרי המשטרה), החליט היועץ המשפטי לממשלה אחרת. חסינותו של רפאל הוסרה, ובספטמבר 1965 נפתח נגדו משפט. ברם מכיוון ששפיגל מיאן להעיד במשפט ומכיוון שלא היו כל עדויות אחרות נגד רפאל, זיכה אותו בית המשפט בהתאם לבקשת התביעה להפסיק את המשפט. הפרשה המשיכה לעורר עניין ציבורי גם לאחר הזיכוי, בעקבות התבטאויותיו הבוטות של רפאל כנגד מערכת המשפט. ההתבטאויות הללו הביאו את נשיא בית המשפט העליון שמעון אגרנט לפנות לאשכול בבקשה שיפרסם את הרוח שכתב השופט גולן.⁵⁴ בסופו של דבר, הרוח שכתב השופט פורסם בהחלטת הממשלה. לסיכום, בשני העשורים הראשונים למדינה לא היו פרשות שחיתות גדולות שהסתיימו בהרשעות של בכירים. אולם אין להסיק מכך שהשחיתות הפוליטית הייתה בשוליים. המצב ההגמוני ששרר בישראל היה הסיבה המרכזית לפער בין המציאות לבין יחסם של הציבור, כלי התקשורת ומערכת אכיפת החוק לשלטון.⁵⁵ יתרה מזו, לא מעט בכירים השקיעו ממרצם ותרמו כה רבות למען המדינה, עד שהדבר מקשה לשפוט את התנהלותם אפילו כיום. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא התנהלותו האישית של בן-גוריון. הלה, לדוגמה, רכש ספרים לספרייתו הפרטית על חשבון קופת המדינה בניגוד לנהלים. אולם איש לא טען או יטען ברצינות כי נהג באופן מושחת. בן-גוריון כמעט לא התקיים כאדם פרטי, וכל מה שעשה למען עצמו – היה בעצם (גם) למען המדינה.⁵⁶ כלומר לא רק שהיחס הסלחני שממנו נהנו מנהיגי מפא"י לא עודד פרשות שחיתות, אלא שהייתה הצדקה מסוימת ליחס הסלחני הזה. במבנים

53 הרוח התבסס בין השאר על גילויים עיתונאיים של דן מרגלית ושל יאיר קוטלר. עוד על הפרשה ועל התגובות שעורר הרוח של השופט גולן ראו מרגלית, 1997, עמ' 153–155.

54 שם, שם.

55 ראו מצקין, 2008, עמ' 26. מצקין מציין כי פרשות שתויגו כמושחתות העסיקו את כלי התקשורת מאז ומעולם. עם זאת, באותן שנים לא היו פרשות ציבוריות שבהן טענות למעורבות בכירים בשחיתות.

56 ראו שפרינצק, 1983.

פוליטיים מסוימים – גם כאשר ההתנהלות הפוליטית, השלטונית והאנושית נתונה במחלוקת – קשה לדבר על שחיתות.

הפירות הבאושים של הניצחון הצבאי במלחמת ששת הימים

הניצחון הצבאי הן במערכה על סיני, הן במערכה על הגדה המערבית ומזרח ירושלים והן ברמת הגולן היה גם ניצחון פירוס – לפחות מבחינת השלכותיו על השחיתות השלטונית בישראל. "אין ספק שבשבועות הראשונים לאחר סיום מלחמת ששת הימים שרר באותם מקומות מצב של איש הישר בעיניו יעשה", נכתב בדוח של ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט אלפרד ויתקון.⁵⁷ התופעה שמבטאת בצורה המוחשית ביותר את הקשר בין ניצחון צבאי להזדמנויות חדשות לשחיתות שלטונית היא מערכת ההגנה שהקים צה"ל לאחר מלחמת ששת הימים לאורך הגדה המזרחית של תעלת סואץ. הקו הוקם לפי תפיסתו האסטרטגית של הרמטכ"ל בשנים 1968-1971, חיים בר-לב. קו בר-לב כלל מוצבים קדמיים (מעוזים) ואחוריים (תעוזים), יחידות שריון וארטילריה בין המוצבים ורשת דרכים. סביב בניית הביצורים והמוצבים התפתחה מערכת קשרים אינטימית בין בכירי מערכת הביטחון לבין הקבלנים שבנו אותם. בהקמת הקו הושקעו מאות מיליוני דולרים, והוא הוביל להתעשרותם של קבלני עפר ובנייה. העיתונאי ברוך נאדל, ששמו כבר הוזכר כאן, גרס שהקבלנים שעברו בקו הרוויחו פי שלושה ויותר מרווח טוב שהיו עשויים להפיק לו היה פיקוח של גופים שלטוניים על הנעשה בקו. לדידו, אחת הסיבות להיעדר פיקוח הייתה הסכם שבשתיקה בין פנחס ספיר למשה דיין. בין השניים, שהיו יריבים פוליטיים עזים, הייתה הבנה שהאחד לא מתערב בענייניו של השני.⁵⁸ לנוכח הרווחים האדירים, שחלקם לפחות אינם ניתנים להצדקה מבחינה עניינית, קיבלו הקבלנים

57 "ועדת החקירה לעניין חברת 'נתיבי נפט': דין וחשבון" (להלן: דוח ויתקון), עמ' 56. הוועדה הגישה את הדוח באפריל 1972. חברי הוועדה היו שופט בית המשפט העליון אלפרד ויתקון, שכיהן כיושב ראש; מאיר זורע, לשעבר ראש אג"ם בצה"ל; והתעשיין אברהם קליר.

58 נאדל, 1975, עמ' 65-90.

את הכינוי "קבלני בר-לב"⁵⁹ קשה לקבוע בכירור אם אחת הסיבות שקבלני בר-לב נהנו מחוזים רווחיים ביותר הייתה התנהלותם המושחתת של עובדי ציבור מסוימים,⁶⁰ או שמא מדובר בהוצאה בלתי מוצדקת של כספי הציבור שאינה נובעת בהכרח מרצון להפיק טובות הנאה אישיות, אלא מאדישות ואולי מזלזול בציבור ובכספיו. בסופו של דבר המרחק הפיזי והמעמד הלא ברור של מרחבי סיני הקשו לאמוד את עלות הקמתו של קו בר-לב, והדבר הקל על אנשים פרטיים להתעשר על חשבון הציבור, ואולי גם על עובדי הציבור לעשות כן.

במרכזה של שערורייה ציבורית נוספת שלא הייתה באה לעולם אילולא הכיבושים הצבאיים של מלחמת ששת הימים עמדה החברה "נתיבי נפט בע"מ". חברה זו הייתה חברה פרטית שקמה באוגוסט 1967, וכל מנייתיה הוחזקו בידי נאמן עבור הממשלה. החברה הוקמה מטעמים שמקורם במשפט הבינלאומי וביחסיה של ישראל עם גורמי חוץ במטרה שתקבל על עצמה את תפקיד הפקת הנפט בסיני.⁶¹ אחת הבעיות בהקמת החברה הייתה שמעולם לא ניתנו לה הנחיות חד-משמעיות באשר לחובותיה כלפי רשות החברות הממשלתיות.⁶² "המצב המעורפל" של החברה, כדברי דוח ויתקון,⁶³ היה תולדה של הניסיון להקים גוף מיוחד שיעקוף את הבעיות המשפטיות והפוליטיות לעיל. אך המחיר היה יצירת מצע נוח למעשים נתונים במחלוקת.

מרדכי פרידמן מונה לתפקיד מנכ"ל החברה. פרידמן נודע כאדם מוכשר ובעל יכולות ביצוע גבוהות. עם זאת פרידמן לא היה "איש משק", כדברי דוח ועדת ויתקון.⁶⁴ הוא תואר בדוח כ"אדם שלמען האינטרס הכספי האישי שלו מוכן להגן על עמדה שצדיק או איסטניס לא היה מגן עליה".⁶⁵ בשעה שכיחן

59 ראו מן, 1998, עמ' 258.

60 להרחבה על טענה זו ראו נאדל, 1975, עמ' 68.

61 ראו דוח ויתקון (לעיל הערה 57), עמ' 8. על הפרשה ראו גוטמן, 1995, עמ' 319-334;

כרמל, 2001, עמ' 372-373; גל-נור, 2007, עמ' 204-205.

62 דוח ויתקון (לעיל הערה 57), עמ' 15.

63 שם, שם.

64 שם, עמ' 13. וכן נאמר בדוח: "אם אין סיפק בידו לדאוג גם לתפעול השדה וגם לשמירה

על הרכוש והסדר, ייתן את זמנו וליבו לתפקיד הראשון ויזניח את האחרון" (שם, שם).

65 שם, עמ' 76.

בתפקיד מנכ"ל חברת נתיבי נפט, היה פרידמן גם בעל חברה פרטית לקידוחי נפט ("קונטיננטל לקידוחים בע"מ"; להלן: קונטיננטל). פרידמן היה הבעלים של קונטיננטל בטרם נענה בחיוב לבקשת המדינה לרדת לאבו רדיס שבסיני להפעלת שדה נפט, ולאחר מכן לנהל את חברת נתיבי נפט. זאת ועוד, בעלותו על קונטיננטל הייתה ידועה לכול.⁶⁶ בשנת 1968 ביקשה חברה זרה בשם "מדבר" לקדוח באזור ולשאת בעלויות הכרוכות בכך. ההתקשרות של חברת מדבר עם המדינה נעשתה באמצעות חברת נתיבי נפט ולא במישרין עם הממשלה.⁶⁷ באותה שנה השתתפה קונטיננטל, חברתו של פרידמן, במכרז של חברת מדבר לביצוע הקידוח וזכתה בו.⁶⁸ אף על פי כן החליטה חברת מדבר שלא להעסיק את קונטיננטל. במקום זאת היא רכשה ממנה את ציוד הקידוח שלה ואת התחייבות המדינה לרכוש מקונטיננטל ימי קידוח. כלומר, בעקבות העסקה היה על המדינה לרכוש מחברת מדבר ימי קידוח.⁶⁹ עבור הציוד וימי הקידוח שילמה חברת מדבר לחברתו של פרידמן 700,000 דולר. היו שסברו כי מדובר בעסקת שוחד. לדידם המחיר הראלי של הציוד שנמכר לחברת מדבר היה נמוך במאות אחוזים, ואולי אפילו אלפי אחוזים, וההפרש היה למעשה שוחד.⁷⁰

מנכ"ל משרד האוצר לשעבר יעקב ארנון סבר כי העסקה פסולה בכל מקרה, בלי קשר לשאלה אם המחיר ראלי ואם מדובר בשוחד לכאורה, כפי שטען דוד ניב. הסיבה, לדבריו, היא המעמד המיוחד של פרידמן. דוח הוועדה קבע בדעה של רוב (שניים כנגד דעת המיעוט של מאיר זורע) כי אין כל פגם במכירת הציוד

66 שם, עמ' 27.

67 שם, עמ' 34.

68 השתתפות חברתו של פרידמן במכרז בשעה שכיח בתפקיד מנכ"ל חברת נתיבי נפט ספגה ביקורת ברוח ויתקון. לדברי הדוח פרידמן "לא היה רשאי להשתתף במכרז בטרם יתפטר מנתיבי נפט". שם, עמ' 36.

69 על עסקה זו ועל חברת מדבר ראו שם, עמ' 33-42.

70 אחד הגורסים כי מדובר בשוחד היה ד"ר דוד ניב, גאולוג בכיר בעל ותק וניסיון רב, שעבד במכון הגאולוגי המסונף למשרד הפיתוח. באפריל 1971 כתב ניב מזכר להנהלת משרד האוצר, ובו האשים את חברת נתיבי נפט ואת המנכ"ל שלה, פרידמן, בפריקת כל עול ביקורת של רשויות המדינה ובהאשמות נוספות, חמורות יותר מכפי שנקבע בדעת הרוב של ועדת החקירה שהוקמה. מכתב התלונה של ניב חולל למעשה את העיסוק הציבורי בהתנהלות חברת נתיבי נפט (דוח ויתקון [לעיל הערה 57], עמ' 2).

של קונטיננטל בצירוף יתרת ימי הקידוח במחיר לעיל וכי אין זה מחיר בלתי סביר. רוב חברי הוועדה גם לא מצאו שאסור היה לפרידמן לבצע את העסקה. הם אף הדגישו את העובדה שהעסקה הייתה ידועה לגורמים אחראיים רבים במשרד האוצר.⁷¹

מכירת ציודה של חברתו של פרידמן לחברת מדבר בוצעה בין השאר בעידודם של צבי דינשטיין, סגן שר האוצר, ובכירים נוספים. אלה טענו כי מצב שבו מנהל חברת נתיבי נפט מנהל גם חברה פרטית מכניס אותו לניגוד עניינים וכי מכירת החברה הפרטית תפתור את הבעיה.⁷² ואולם פרידמן לא מכר את קונטיננטל, אלא את הציוד שלה ואת הזכות לדרוש מהמדינה לקנות ממנה ימי קידוח. נוסף על כך עלתה השאלה אם העסקה הייתה הולמת לנוכח תפקידו של פרידמן. לכאורה, לפרידמן לא היה למי למכור את חברתו זולת לחברת מדבר, ולזו לא היה ממי לקנות ציוד קידוח זולת מחברת קונטיננטל. מכל מקום קונטיננטל הייתה החברה היחידה שיכלה למכור לחברת מדבר גם ימי קידוח וגם עובדים מיומנים.⁷³ כאמור, חברת מדבר קיבלה את זיכיונות הקידוח מחברת נתיבי נפט, שאותה ניהל פרידמן עבור המדינה. כלומר חברת מדבר רכשה ציוד ואת הזכות לדרוש מהמדינה לממן לה ימי קידוח מחברתו הפרטית של פרידמן, בזמן שפרידמן עמד בראש חברת נתיבי נפט, שהעניקה לחברת מדבר את הזכות לקידוח באזור.

בעיה אחרת שבדקה ועדת ויתקון נגעה להשאלת ציוד של חברת נתיבי נפט לחברת "נפטא". התחוור כי חברת קונטיננטל בניהולו של פרידמן הועסקה כקבלן ביצוע עבור חברת נפטא, וכי פרידמן פעל לאפשר לנפטא לקבל את הציוד המושאל מחברת נתיבי נפט בהנחה של 30% כאשר חברתו פעלה עבור נפטא.⁷⁴ חברת נתיבי נפט אף השאילה ציוד לחברת מדבר בלי לבקש תשלום.⁷⁵ כאמור, בעקבות המזכר ששלח ד"ר ניב להנהלת משרד האוצר פנה שר האוצר בד בבד למשרד מבקר המדינה ולשר המשפטים, יעקב שמשון שפירא. במקום להעביר את הטיפול בתלונה לידי היועץ המשפטי לממשלה החל שפירא

71 שם, עמ' 42.

72 שם, עמ' 36.

73 שם, עמ' 36-37.

74 שם, עמ' 59-60.

75 שם, עמ' 60.

בבדיקות – תחילה באמצעות מנכ"ל משרד האוצר, ארנון, ולאחר מכן באמצעות משה בן-זאב, שכיחן בעבר בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. השר שפירא אף הצהיר כי אין מקום להסרת פרידמן מתפקידו כמנכ"ל. לאחר לחץ ציבורי שכלל האשמות ששר המשפטים מטיח את הפרשה לנוכח קשריו העקיפים עם פרידמן, הורתה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית.⁷⁶ נשיא בית המשפט העליון מינה את השופט אלפרד ויתקון לעמוד בראשות הוועדה ("ועדת ויתקון").

הוועדה מצאה פגמים רבים בניהול שדות הנפט בסיני, אך קבעה שההאשמות היו מוגזמות.⁷⁷ דוח הוועדה מלמד שהגישה ה"פיתוחיסטית", שכאמור גרסה כי "המטרה מקדשת את האמצעים", עדיין הייתה מקובלת בקרב בכירים בישראל. נראה כי אפילו שופט בית המשפט העליון ויתקון הושפע מגישה זו.⁷⁸ עם זאת מתברר כי זו לא הייתה הגישה היחידה. חבר הוועדה מאיר זורע פתח את דעת המיעוט שניסח בדוח בהבהרה. לדבריו "עם היות חוק המדינה נר לרגלינו, אין הוא, לעניות דעתי, אמת-המידה הבלעדית בשיקולינו; שהרי ייתכנו מעשים או מחדלים אשר, מן הבחינה הציבורית, אין הדעת סובלתם ואשר, עם זאת, אין בהם משום הפרת חוק".⁷⁹ זורע סבר כי את השתתפותו של פרידמן במכרז שהוציאה חברת מדבר אין לראות אך ורק כ"פגם לא מבוטל", כדברי רוב חברי הוועדה, ויתקון וקליר. זורע ראה את השתתפותו של פרידמן במכרז בחומרה יתרה:

שהרי מצב זה, אליו הכניס עצמו ביודעין, הוא הוא בדיוק אותו מצב אותו הגדירו כאסור ואותו רצו למנוע בכל מחיר כל אלו שיעצו לו או הורו לו להתפטר מנתיבי נפט או למכור את קונטיננטל [...] ידוע ידע מר פרידמן שהשתתפותו במכרז כבעלים של קונטיננטל היא הרוגמה המובהקת לנגוד בין היותו בעליה לבין היותו מנכ"ל נתיבי נפט. למרות זאת לא הודיע לד"ר דינשטיין. וזה מחמיר פי כמה את המצב.⁸⁰

- 76 גוטמן, 1995, עמ' 323-325.
- 77 ראו גם את סיכום הדוח של חברי הרוב, היושב ראש השופט ויתקון וחבר הוועדה קליר, דוח ויתקון (לעיל הערה 57), עמ' 74-76.
- 78 השוו לדבריו של ויתקון במאמר שפורסם בספר לכבוד פנחס רוזן (ויתקון, 1962).
- 79 דוח ויתקון (לעיל הערה 57), עמ' 77.
- 80 שם, עמ' 80.

זורע המליץ בדעת המיעוט על פיטוריו של מנכ"ל חברת נתיבי נפט פרידמן.⁸¹ הוא אף מתח ביקורת חריפה על סגן שר האוצר צבי דינשטיין, שלא פיקח כראוי על האופן שבו טיפל פרידמן בניגוד העניינים שנמצא בו. עם זאת זורע לא צירף המלצה לדעה הביקורתית שהביע כלפי דינשטיין.⁸²

למעשה, בהנחה שכל העובדות שהוצגו בדוח ועדת החקירה בראשות השופט ויתקון נכונות ובהנחה שפרידמן לא קיבל כלל שוחד מאיש – התנהלותו בפרשה הייתה פסולה. במקרה הטוב זוהי דוגמה לפרקטיקה שלטונית מושחתת, קרי להתפתחות עסקי מדינה שבהם היא אפשרה לאנשים שעובדים עבורה ובשמה להפיק רווחים קלים. הפקת הרווחים נעשתה באופן העלול לפגוע בטובת הציבור בלי שהנוגעים בדבר הראו רגישות ומודעות מספיקות להשלכות השליליות שיש לנסיבות שבהן פעלו – בשל ההסדרים שקבעה המדינה ובשל ההתנהגות של שומרי הסף המוסדיים ושל גורמים אחרים. ההקשר הנסיבתי המתעתע היה הניסיון לפעול באופן חשאי כדי שלא לסכך את ישראל עם גורמים בינלאומיים. בנסיבות כאלה גובר מאוד הסיכון לניצול העוצמה להפקת רווח אישי בלי שהדעת ניתנת לפסול הטמון בכך ולהשלכות השליליות שיש לניצול זה על האינטרס הציבורי.

דוח ויתקון נמסר כאמור באפריל 1972 וספג מן הציבור ביקורת שלילית. זאת ועוד, לאחר פרסום הדוח התעוררה פרשה נוספת, הפעם בנוגע להחלטת משרד המשפטים לשלם שכר טרחה גבוה לעורכי הדין שייצגו את הצדדים שהופיעו לפני הוועדה.⁸³ כעבור כחודשיים מתח זורע ביקורת נוקבת על התנהלות שר המשפטים בעניין זה. על רקע הביקורת הציבורית הגוברת התפטר שר המשפטים שפירא מתפקידו (עם זאת הוא חזר למלא את תפקידו בספטמבר 1972, לפי בקשתה של ראש הממשלה גולדה מאיר, והתפטר סופית באוקטובר 1973, לאחר שנדחתה דרישתו להדיח את שר הביטחון משה דיין). ביקורתו של זורע בדוח ויתקון לא מנעה מהממשלה למנותו למנהל מינהל מקרקעי ישראל, והדבר עשוי להעיד על שיפור שחל בנורמות השלטונית שהחלו להתפתח

81 שם, עמ' 85.

82 שם, עמ' 80-82, 85.

83 גוטמן, 1995, עמ' 326.

באותם ימים. עוד חשוב לציין כי שנים ספורות לאחר פרסום הדוח היה זורע לאחד ממקימי ד"ש, המפלגה הראשונה בישראל שהציבה את המאבק למען שיפור טוהר המידות בשלטון בראש מעייניה וזכתה להצלחה אלקטורלית ניכרת. פרי באוש נוסף של מלחמת ששת הימים הוא השלטון הצבאי הממושך בשטחים, הכולל עד היום את מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית.⁸⁴ הכיבוש השפיע לרעה על הנורמות הציבוריות של חלק מעובדי הציבור, נבחרים וממונים, שהיו מעורבים בו במישרין או בעקיפין, בהקמת ההתנחלויות ובתחזוקן. הכיבוש ותחזוק ההתנחלויות יצרו רובד שלטוני מקביל לזה שהיה בגבולות הקו הירוק, רובד שנמנו עמו גם מי שעודדו דפוסי התנהגות עברייניים של הממסד עצמו. כמה ממשרדי הממשלה, ובהם משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך ומשרד התשתיות הלאומיות, נדרשו לתחזק את ההתנחלויות באמצעים בלתי חוקיים – בניגוד לדבר חקיקה, בניגוד להחלטות ממשלה או בניגוד לפסיקה של בית המשפט העליון. הכיבוש אף פגע באחריותיות (accountability) של השלטון וביכולת הציבור לדרוש ולקבל מנבחרי הציבור דין וחשבון על פעולותיהם. מערכת התקציבים הכפולה, הסודיות סביב הקצאות הכספים, השיקולים החשאיים ופעולות בלתי חוקיות – כל אלה העניקו, ומעניקים, לעובדי ציבור לא מעטים כר נרחב לפעולות חסרות אחריות ולשחיתות שלטונית.⁸⁵ נוסף על כך כיבוש עם אחר מקהה את רגישותו המוסרית של הכובש ולבו הופך גס. גסות וגבהות לב עלולות להשחית את הכובש ברמה הפוליטית והשלטונית, שכן רגישות מוסרית היא אחד הבלמים מפני התנהגות שלטונית רעה, ובכלל זה התנהגות מושחתת.⁸⁶

ההשפעות המשחיתות של המלחמה לא הסתכמו בכך. האמברגו שהטילה צרפת על משלוחי נשק לישראל, הוצאות המלחמה והניצחונות בשלוש הזירות גרמו, לפחות בטווח הזמן הקצר, להתפתחות תעשיית נשק משגשגת ולצמיחתו של אתוס מיליטריסטי. במהרה הפכה תעשיית הנשק לאחת החשובות בענפי היצוא הישראליים, גם בגלל היקפי הייצור הגדולים וגם בגלל התפתחות שוק

84 בהמשך אציין פרשיות קונקרטיות שהתפתחו בעקבות הכיבוש.

85 שפרינצק, 1986; סבירסקי, 2004.

86 על הקשר בין רגישות מוסרית למעשי שחיתות ראו בקיצור Williams, 1978, p. 57.

בינלאומי לרכישת נשק.⁸⁷ אך מיליטריזם ותעשיית נשק משגשגת, שמעורבת בעסקות נשק בכל רחבי העולם, הם גם פתח לשחיתות. תעשיית נשק בחסות המדינה מחייבת בין השאר: שימוש בקופות סודיות (הנחוצות, למשל, להעברת כספי שוחד לפקידים ולמקבלי החלטות במדינות זרות); החזקת כספים בבנקים ידירותיים מיוחדים; חשאינות מרובה בהתנהלות השלטונית; תמיכה במדינות אוטוריטריות (שלרוב מפרות בשיטתיות זכויות אדם ואזרח); ומגע שוטף עם שליטים מושחתים, עם סוחר נשק בינלאומיים וכדומה – אנשים שעלולים להשחית את מי שבא אתם במגע.⁸⁸ זאת ואף זאת, חלק ניכר מתקציב הביטחון אינו נתון לפיקוח אזרחי אפקטיבי, והדבר הופך אותו למצע נוח יחסית לשחיתות אישית בשלטון ולקבלת והחלטות מושחתות. תקציב ביטחון גדול אף מעניק לממשלה תירוץ נוח לכישלונותיה בתחומי עשייה אזרחיים – הוא מאפשר להסוות מעשי שחיתות שפוגעים באינטרס הציבורי ולייחס את הפגיעה לגודלו, למצב הביטחוני וכדומה.

דוגמה להשפעה המשחיתה של המיליטריזם שפשה בחברה הישראלית היא היחס הסלחני שהפגינו הציבור ומערכת אכיפת החוק כלפי מי שהיה אז שר הביטחון, משה דיין. על פי החשד נהג דיין לחפור באתרי עתיקות בלא רישיון (לפחות בעת כהונתו כרמטכ"ל ושר הביטחון).⁸⁹ דיין לקח את העתיקות שמצא לביתו, ואף עשה שימוש בציוד צבאי לשם כך.⁹⁰ חבר המועצה הישראלית של קרן תרבות אמריקה ישראל ומי שנבחר לעמוד בראשה, מרדכי וירשובסקי, אמר כי דיין השתמש בקרן לשם העברת חפצי עתיקות שמקורם בארץ ומכירתם בחו"ל. וירשובסקי גרס כי דיין נהג לשלוח את החפצים, שסווגו כחפצי חן, בקופסאות מתנה של הקרן לאחת החנויות שלה בארצות הברית. לאחר שהעתיקות הגיעו ליעדן הן נמכרו בחנות של הקרן עם כרטיס "מהחפירות של משה דיין" או

87 פלד ושפיר, 2005, עמ' 272.

88 המחשה של השחתה כזו נראית בסרט *The Lord of War*, בבימויו של אנדרו ניקול ובכיכובו של ניקולס קייג'.

89 על חיבתו של משה דיין לעתיקות, על העברות שביצע ועל יחסן של הרשויות למעשיו ראו בקיצור את כתבתו של רן שפירא, "מגילות משה דיין", הארץ, מוסף סוכות, 29.9.2004.

90 גוטמן, 1995, עמ' 317-318.

”מאוספו של דיין”. הרווחים מהמכירות, שהיו נאים בזמנו, חולקו בין חנות הקרן ובין דיין עצמו.⁹¹

וירשובסקי העביר את המידע לכאורה על אודות דיין לידידו אמנון רובינשטיין, שהיה חבר בכיר במערכת עיתון הארץ.⁹² אף כי עורך העיתון, עמוס שוקן, לימד סנגוריה על דיין,⁹³ פרסם הארץ בסוף שנת 1971 ובתחילת 1972 ידיעות על העתיקות של דיין. גם העולם הזה פרסם סדרת כתבות על דיין, פרי עטו של דן בן-אמוץ. הכתבות עוררו סערה ציבורית. בתשובה לשאילתה של חבר הכנסת אורי אבנרי (שהיה אז כאמור העורך של העולם הזה), השיב ב-22 בדצמבר 1971 שר החינוך והתרבות יגאל אלון, שהיה הממונה על ביצוע פקודת העתיקות, כי שר הביטחון לא קיבל היתר לחפור עתיקות, לסחור בהן או לייצא אותן.⁹⁴ אלון ודיין, למותר לציין, היו יריבים פוליטיים.⁹⁵

באוקטובר 1972 העביר אלון ליועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר תלונות שהגיעו אליו בעניין זה – על חפירות, על איסוף עתיקות ועל יצוא עתיקות בניגוד לחוק. היועץ המשפטי לממשלה הורה למשטרה לפתוח בחקירה בנושא. היה זה המקרה הראשון שבו נפתחה בישראל חקירה נגד שר מכהן. אולם בגלל החנינה הכללית שהוענקה לאחר מלחמת ששת הימים, שלפיה לא ייחקרו מעשים פליליים לכאורה שהתבצעו לפני המלחמה, לא ניתן היה לחקור חלק ניכר מהטענות שפורסמו בכלי התקשורת או שהושמעו בכנסת.⁹⁶ מהחקירה והבדיקה שערך היועץ שמגר התברר כי לחובת דיין עומדת חפירה שביצע בסביבת יאזור (ליד משמר השבעה) לאחר המלחמה. ברם מכיוון שבמהלכה של החפירה נפצע דיין ומכיוון שהכד היחיד שגילה באותה חפירה

91 שם, עמ' 317.

92 מדברי וירשובסקי בריאיון שנערך עמו לצורכי המחקר, ב-14 במרץ 2004.

93 מרגלית, 1997, עמ' 120.

94 גוטמן, 1995, עמ' 317; מרגלית, 1997, עמ' 168.

95 שניהם נחשבו למועמדים להנהיג את המפלגה. אלון ודיין היו שני המועמדים ה"טבעיים" לכאורה להחליף את אשכול. אלון אף כיהן כראש ממשלה זמני לאחר מותו של אשכול. עם זאת בסופו של דבר בחרה המפלגה בגולדה מאיר להחליף את אשכול.

96 מרגלית, 1997, עמ' 120, 168.

נלקח ממנו והוחרם, החליט היועץ המשפטי לממשלה שאין מקום לנקוט הליכים משפטיים. בבדיקה שערכה המשטרה בביתו של דיין לא נמצאו עתיקות שנאספו בדרך לא חוקית לאחר שניתנה החנינה.⁹⁷ בסופו של דבר לאחר החקירה וגביית עדויות בעניין הגיע היועץ המשפטי לממשלה למסקנה שאין בסיס להגיש נגד דיין כתב אישום.⁹⁸ שמגר ספג ביקורת על החלטתו. בין השאר היו שרמזו כי חיבה לדיין עמדה בבסיס החלטתו. בתגובה אמר שמגר כי איש מעולם לא התמודד עם חוות הדעת שניסח לגופו של עניין.⁹⁹ יש לציין כי לא הייתה כל מניעה חוקית משר החינוך להעביר את החלטת היועץ לידיעת הציבור.¹⁰⁰ לימים כתב עמוס קולק, בנו של טדי קולק (שהיה ראש עיריית ירושלים) את הדברים האלה:

דיין היה אדם של סכנה וסקנדלים. אומץ לבו היה אגדי, כמו גם רדיפת השמלות שלו והחוצפה שהייתה לו לחפור עתיקות שהתגלו בישראל במבצעים צבאיים עליהם ניצח, ולנכס אותם לרכושו הפרטי ללא שמץ בושה או חשש מרשויות החוק. לו היה חי ונוהג [היום] כפי שנהג, אין ספק שלא הייתה לו כל קריירה פוליטית ואולי היה יושב כמה שנים טובות בכלא. אבל דיין חי בתקופה אחרת.¹⁰¹

במרכזה של פרשה אחרת שהתפרסמה בראשית שנות השבעים עמדו היחסים המסועפים בין מנכ"ל חברת המכונות "אוטוקרס", יצחק שובינסקי, לבין בכירים במשרד האוצר, ובהם פנחס ספיר. שובינסקי נתן על פי בקשות מספיר תרומות

97 מתוך מכתב הבהרה ששלח לי נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר על החלטתו בעניין דיין. עותק של המכתב נמצא ברשותי.

98 גוטמן, 1995, עמ' 317-318; מרגלית, 1997, עמ' 168.

99 גוטמן, 1995, עמ' 318.

100 ראו הערה 98.

101 עמוס קולק הוסיף: "בתקופה בה ישראל הייתה בכחינת פלא ואגדה – כמוהו". ראו "הבמאי עמוס קולק נזכר במנהיגים שפקדו את בית אביו, טדי קולק", הארץ, השבוע, 22.10.2010.

מקופתה של "אוטוקרס" למפלגת השלטון, וכן כספים לגופים, למוסדות, לאישים וליישובים שהיו קשורים למפלגת השלטון (כמו קיבוץ אלונים); כמו כן העניק הנחות ברכישת מכוניות לאנשי מס הכנסה שפיקחו על החברה והנחות ברכישת מכוניות גם לאנשי הבנק לפיתוח התעשייה, שהורים הלוואות של עשרות מיליוני לירות למפעליו הכושלים של שובינסקי.¹⁰² במהלך כהונתו כחבר כנסת חשף עורך הדין שמואל תמיר את הפרשה מעל דוכן הכנסת (כאמור, תמיר ניהל מגוון מאבקים נגד שלטון מפא"י, ובכלל זה נגד שחיתותם של בכירים במפלגה, כבר בשנות החמישים). בסופו של דבר הוגש כתב אישום נגד שובינסקי. בנובמבר 1974 הוא זוכה מחוסר ראיות או מחמת הספק. בית המשפט מתח ביקורת על מקבלי טובות ההנאה, אך לא העמיד לדין איש מהם.¹⁰³

נוסף על ההשפעות המשחיתות שהיו – וישנן – להצלחה הצבאית במלחמת ששת הימים העניק הניצחון הגדול במלחמה עוד עשר שנות שלטון למפא"י. ואולם השנים האלה תרמו להסתאבותה ולהשחתת המשטר. המפלגה לא הצליחה לנסח חזון ואידאולוגיה חדשים, והיקף המקרים שבהם היו בכירי הממסד מעורבים בשחיתות הלך וגדל. לא מן הנמנע כי יותר ויותר בכירים הפסיקו לפעול מתוך תחושה של שליחות. ייתכן שהכירו באפשרות שימיהם בשלטון ספורים, ושזו הזדמנות אחרונה לנצל את מנעמי השלטון להפקת רווחים אסורים. כלומר ייתכן בהחלט שהשררה החלה להיראות כהזדמנות בלתי חוזרת להפקת רווחים אישיים גדולים וחדלה להיתפס כפיקרון יקר ערך שיש להשתמש בו בזהירות, באחריות ובנאמנות לציבור. אך אלה כמובן השערות בלבד. העובדות עצמן החלו להתחוויר לאחר המלחמה.

השחיתות הפוליטית והמאבק בה לאחר מלחמת יום הכיפורים

כבר במהלך מלחמת ההתשה התפתחה ביקורת חריפה כלפי סטיות בוטות מן השורה שבכירי הממשל והמשק היו מעורבים בהן (כמו בפרשות "אוטוקרס"

102 שפרינצק, 1986, עמ' 97-99.

103 ראו באתר גלובס: www.globes.co.il/news/docview.aspx?did=1000137027 (אוחזר ב-2.3.2011).

ו"נתיבי נפט").¹⁰⁴ ההלם והזעם בעקבות מלחמת יום הכיפורים, שפרצה באוקטובר 1973, החריפו את הביקורת כלפי הממשלה וכלפי התנהגות בכירי הממשל והמקורבים אליו. אמנם בבחירות לכנסת השמינית, שהתקיימו ב־31 בדצמבר 1973, עדיין הייתה מפלגת העבודה הגדולה במפלגות. אך כבר בפברואר 1974, עוד בטרם קמה הממשלה החדשה בראשות גולדה מאיר, החלה מחאה ציבורית רחבה שהתרכזה בקריאה להתפטרותו של משה דיין מתפקיד שר הביטחון.¹⁰⁵ בראשית אפריל פורסם דוח ביניים של ועדת החקירה הממלכתית לחקר נסיבות פריצת המלחמה בראשות נשיא בית המשפט העליון שמעון אגרנט (להלן: ועדת אגרנט). הוועדה הטילה על הדרג הצבאי את האשמה במחדלים של ראשית המלחמה, אך הדבר רק הגביר את זעמו של הציבור על הממשלה. כשבוע ימים לאחר פרסום דוח הביניים של ועדת אגרנט, וכחודש בלבד לאחר הקמת הממשלה, התפטרה גולדה מאיר ועמה שרים נוספים ועמדה בראש ממשלת מעבר. ב־22 באפריל 1974, לראשונה בתולדותיה, בחר ה"מרכז" במפלגת העבודה, גוף שמנה אז 611 חברים, את יושב ראש המפלגה והמועמד מטעמה לראשות הממשלה. את רוב הקולות גרף יצחק רבין. ממשלתו זכתה לאמון הכנסת ביוני.¹⁰⁶

באותה שנה קמה היחידה הארצית לחקירות הונאה בראשות סגן ניצב בנימין זיגל. מטרתה הרשמית של היחידה הייתה להיאבק בעברות כלכליות, והיא קמה בהשראת יחידות מיוחדות של הבולשת הפדרלית בארצות הברית (FBI).¹⁰⁷ מאז ועד היום ניהלה היחידה את רוב החקירות הפליליות שבמרכזן חשדות לשחיתות שלטונית. הקמת יחידה זו היא דוגמה כיצד משבר אמון כלפי הדרג הפוליטי משפיע על השחיתות ועל משטר האתיקה השלטונית. עצם הקמתה של היחידה מלמדת על השינוי ביחסי הכוחות בין מערכת אכיפת החוק לבין הדרג הנבחר. עם זאת מכיוון שיחידה מסוג זה מאיימת על נבחרי הציבור, ברור כי במהלך

104 להרחבה ראו בן-דור, 1973.

105 המחאה הציבורית החלה עם שבידת הרעב של סרן במילואים מוטי אשכנזי, מפקד אחד ממובצי תעלת סואץ (מוצב בודפשט, שלא נפל במלחמה), שתבע את התפטרותו של משה דיין מתפקיד שר הביטחון.

106 גולדשטיין, 2006, עמ' 353-359.

107 לשם, 1988, עמ' 34-35.

השנים נעשו ניסיונות לפוליטיזציה שלה או לפגיעה בקצינים שהובילו חקירות שחיתות. אשוב לכך בהמשך.

תפקודה של הממשלה במלחמה והיחלשותה של מפא"י עודדו מאבק ערני נגד שחיתות. גם פרישתו של פנחס ספיר, האיש החזק ביותר במשק, מניהול ענייני האוצר, התעשייה והפיתוח תרמה כנראה לגילויים של שערוריות ציבוריות שהיה בהן יסוד מושחת מובהק – פלילי או אחר. עיתונאים ממעריב, מידיעות אחרונות ומהארץ פרסמו שני ספרים בהוצאת ספרים לא מוכרת שבהם הוצגו ונותחו שורה של שערוריות מסמרות שער.¹⁰⁸ בחלקן של השערוריות שתוארו היה הלז של הפרשה התנהלות רשלנית ובזבזנית והסתרת מידע מהציבור, שלא ברור אם נבעה מניסיונות להפיק טובות הנאה אסורות, ובחלקן ברור שהרצון להפיק טובות הנאה מילא תפקיד מרכזי. אם כן, בשל המלחמה ותוצאותיה הקשות, בעקבות ההתפכחות של כמה עיתונאים ועיתונים ובגלל המחיר הכבד שגבתה ה"שיטה" מנקודת מבטם של אנשים רבים בחברה הישראלית, נחשפו פרשות שחיתות לכל אורך כהונת ממשלת רבין הראשונה. מעשי שחיתות נחשפו והוקעו בפרהסיה.

במרכז הפרשה הראשונה שהסעירה את המדינה לאחר המלחמה והובילה לעונשים כבדים עמד איש עסקים מפוקפק שהיה מקורב לצמרת השלטון – יהושע בן-ציון. בן-ציון ניהל את בנק ארץ ישראל בריטניה משנת 1960 ועד שנת 1974. לאחר שהתמוטט הבנק התחוויר שמנהלו גנב במהלך השנים 47 מיליון דולר. הוא הורשע ונגזרו עליו 12 שנות מאסר וקנס כספי גבוה.¹⁰⁹ בזמן ממשלת בגין הראשונה ביקש בן-ציון חנינה בתואנה כי ימיו ספורים, והנשיא אפרים קציר חנן אותו. בן-ציון נפטור בשנת 2004.

בעוד שבן-ציון היה איש עסקים, במרכזה של פרשה אחרת עמד עובד ציבור בעל עוצמה רבה, ממקורביו של פנחס ספיר, אשר בין שאר התפקידים שמילא שימש מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה – מיכאל צור. את דמותו של צור ואת יחסיו עם ספיר ניתן לסכם כך: "שנים רבות נאמר לספיר כי עוזרו הקרוב, מיכאל צור, הוא מושחת וגנב, והוא הגיב ברוגז ובתנועת ביטול, ורק ברגעי חסד ביקש

108 השבר יצא לאור בשנת 1974, והשיטה בשנת 1975.

109 על קורותיו של בן-ציון ראו בקצרה כרמל, 2001, עמ' 161-162.

שיביאו לו הוכחות".¹¹⁰ את רוב המעשים המושחתים שעליהם נתן צור את הדין הוא ביצע כאשר כיהן בתפקיד מנכ"ל "החברה לישראל"¹¹¹ ויושב ראש "צים". בין השאר גנב צור מיליוני דולרים מקופתן של החברות שניהל והעביר אותם למשקיעים זרים כדי שאלה ישקיעו את הכספים הללו בחזרה לישראל ויזכו להטבות מס שונות שעוגנו בחוק הישראלי.¹¹² הוא אף קיבל שוחד מחברות גרמניות כדי שייקנה שתי אניות עבור "צים" וכיוצא באלה מעשים מושחתים – רובם ככולם מעשים שלא ניתן היה להסביר בשום צורה למעט תאוות בצע והיעדר מנגנוני פיקוח ובקרה מזעריים. חרף קשריו הענפים עם בכירי מפלגת השלטון הוא נעצר כאחד העם,¹¹³ נשבר בחקירתו, הועמד לדין, נשפט והורשע בגנבה, זיוף, קבלת שוחד, מרמה ומעילה באמון ונידון ל-15 שנות מאסר.¹¹⁴

צור הודה במעשיו אך ערער לבית המשפט העליון בבקשה שיקל את עונשו. אחת הטענות שטען הייתה שבמספר לא מבוטל של הזדמנויות הפיקה מדינת ישראל תועלת מרובה ממעשיו הנכלוליים. טענה נוספת הייתה שהודה בכיצוע העברות עקב חרטה גמורה על מעשיו, ולכן על בית המשפט לגלות רחמים והתחשבות. עוד ביקש צור שהעונשים על העברות יחפפו זה לזה, וכך לא יצטרך לרצות מאסר ארוך יותר מעונשה של העברה החמורה ביותר.

בית המשפט העליון דחה ברוב קולות את בקשתו. השופט משה לנדוי העלה בערעור שנידון בבית המשפט העליון ספקות בנוגע למניעיו של צור והפחית

110 מרגלית, 1997, עמ' 166.

111 "החברה לישראל" התחילה את דרכה כחברה של בעלי הון יהודים המשקיעים בישראל. הברון רוטשילד היה בעליה הראשונים ולאחר מכן מכר את מניותיו לשאול אייזנברג. כיום החברה בבעלות משפחת עופר (סמי, עידן ואייל).

112 על ידי מתן עזרה למשקיעים הגרמנים באמצעות כספים של חברות ישראליות הערים צור על סעיף 10 של חוק החברה לישראל בע"מ, התשכ"ט-1969. סעיף זה חייב את החברה לצבור השקעות בהון מניות נפרע של 30 מיליון דולר לפחות בתוך שלוש שנים, כדי שתוכל לזכות בהטבות על פי החוק. בלעדי אותן עסקות פיקטיביות שנעשו באמצעות שימוש בכספיהן של חברות ישראליות, לא היו המשקיעים הגרמנים יכולים להשקיע את הכספים שהיו דרושים כדי להגיע לאותו סכום מזערי למתן זכאות.

113 ראו גוטמן, 1995, עמ' 362.

114 פרטי הסתבכותו של מיכאל צור מופיעים אצל שפרינצק, 1986, עמ' 99-101. ראו גם ע"פ 395/75 צור נ' מדינת ישראל, פ"ד ל(2) 589.

מחשיבות הודאתו וגילוייו כראיה שאכן חש מוסר כליות והביע חרטה כנה. לדבריו של לנדוי לא מן הנמנע כי צור עשה כן מכיוון שידע כי מעשיו הרעים עתידים להיחשף משום שידע שהבנק שבאמצעותו העביר את הכספים עמד לקרוס. זאת ועוד, חלק מהמהלכים שנקט צור נועדו להציל את הכספים שהשיג בדרכים אסורות, ובהם כספי השוחד שקיבל מהחברות הגרמניות. לפי השופט לנדוי "סופה של גישה זו היא שגדולים ותקיפים רואים עצמם כעומדים מעל לחוק, כאילו קיים החוק רק עבור בני תמותה רגילים". בית המשפט הוסיף ואמר:

קו ישיר נמתח מהתחלואה "הצנועות" של גישה זו בשנות החמישים, בדיבורים על "לא תחסום שור בדישו", דרך פרשת תל גיבורים בשנות השישים שהייתה דוגמה בולטת של "שיטת השלל" [...] ועד לשיא ממאיר זה של גזילה שלוחת רסן של מיליונים מקופת הציבור ומכירת כוח השפעה תמורת שוחד בסכומים עצומים. רק הינזרות קפדנית של עובדי ציבור, בקטנות כבגדולות, מניצול כלשהו של כוחם וסמכותם למען טובתם הפרטית תוכל למנוע את סכנת הלבנטיניזציה של השירות הציבורי המאיימת על המדינה.¹¹⁵

השופט עציוני, שהצטרף לדעת הרוב של השופט לנדוי, אמר:

מה לא היה למערער – מעמד כלכלי מבוסס, כבוד, קשרים חברתיים, חיים נוחים, אמוץ ללא סייג מצד הממונים עליו ומצד אנשים עמהם קשר קשרים עסקיים. ומה הגמול שקיבלה החברה – שוד של מיליונים, שוחד, הונאה ומרמה, אמרתי "שוד", כי בעיני מעשיו של המערער אינם נופלים כלל בחומרתם ממעשי שוד שאנו רגילים להם. להיפך, אני מוצא יותר זכות לצד שוד רגיל, מאשר לשוד אשר גונב וגוזל כספי ציבור, בהשתמשו בכישרונותיו הפיננסיים, שכדברי חברי הנכבדים העלו אותו לפסגת השלטון

115 ע"פ 395/75 צור נ' מדינת ישראל, פ"ד (2) 589, 596-597.

בזירת הכלכלה. אדם זה, ללא נקיפת מצפון וברעה צלולה, היה מתכנן יום יום, לילה לילה, במשך שנים רבות את מזימותיו לגזול מכספי הציבור ולהעשיר את כיסו. עליו לשלם ללא רחמים את המחיר שהוא חייב לחברה.¹¹⁶

השופט חיים כהן, שסבר ברעת מיעוט כי יש להקל את עונשו של צור, פתח את פסק דינו באמרו כי הוא חש כאב צורב "על איש זה שסגולותיו התרומיות וכישרונותיו המופלאים העלוהו עד לפסגת השלטון בזירת הכלכלה, והוא נכשל וסרח ונפל מאגרא רמה לבירא עמיקתא; ועל מדינה אומללה זו, הנמכרת בידי בוגדיה בעד בצע כסף".¹¹⁷ בסופו של דבר נשא צור שש שנות מאסר, ולאחר מכן קיבל חנינה מנשיא המדינה ושחרר מבית הכלא.

במרכזה של פרשה נוספת עמד מקורב אחר של פנחס ספיר, מנכ"ל סולל בונה צבי רכטר. הוא נחקר ונעצר בהוראת היועץ המשפטי לממשלה מאיר שמגר, אולם תיקו נסגר לבסוף בלי שהוגש נגדו כתב אישום.¹¹⁸ במרכזה של פרשה אחרת, שהסתיימה בהרשעות פליליות, עמד מנהל המכס והבלו דוד פלד. הוא הורשע בקבלת שוחד בסכום של 39,000 דולר, בקבלת הנחה גדולה ברכישת רכב מחברת פיאט – כדרך לשחדו, בקבלת תנור אפייה בחינם ובהחזקה בלתי חוקית של מטבע זר בחו"ל. הוא נידון לחמש שנות מאסר, שאותן החל לשאת בשנת 1977.¹¹⁹

במרכזה של פרשה גדולה נוספת, אשר הפכה לסמל התקופה כולה, עמד אשר ידלין, מי שהיה מזכיר "חברת העובדים" ולאחר מכן יושב ראש מרכז קופת חולים הכללית. שמו אף הוזכר כמועמד לכהן בתפקיד שר האוצר.¹²⁰ בשנת 1972 נוצרו קשרים עסקיים ואחרים בין ידלין לבין חוה ארליכמן, שעסקה בתיווך קרקעות. ידלין קבע עם ארליכמן כי תשלם לו מחצית מדמי התיווך

116 שם, עמ' 601-602.

117 שם, עמ' 597-598.

118 ראו מרגלית, 1997, עמ' 166-167.

119 לשם, 1988, עמ' 76-77.

120 הפרטים על מעשי השחיתות של ידלין לקוחים מע"פ 234/77 ידלין נ' מדינת ישראל, פ"ד לב(1) 31.

בכל עסקה של קופת החולים שהוא יביא לידיעתה או יקשר בינה לבין צדדים אחרים לעסקה. בשנת 1973 נודע לארליכמן מפי ידלין על עסקה בקשר למגרש על יד בית החולים בילינסון בפתח תקווה שביצעו צדדים ומתווכים אחרים. אף שלא היה לה חלק בטיפול בעסקה דרשה ארליכמן מאחד מעורכי הדין שטיפלו בעניין כי ישלם לה דמי עמלה עבור עצמה וכן עבור ידלין. עורך הדין נענה לדרישה ושלם לה בערב חג הסוכות 1973 סכומי כסף נאים. בסוף שנת 1973 נודע לארליכמן על הצעה למכור חלקת קרקע ברעננה, והיא החלה לטפל בעניין עם ידלין. גם במקרה זה היא מסרה לידלין מדמי התיווך שקיבלה על העסקה. באותה תקופה הודיע ידלין לארליכמן כי קופת החולים מעוניינת למכור חלקה שבבעלותה בנתניה. ארליכמן החלה בחיפוש אחר מועמדים לרכישה, ולאחר שנרקמה העסקה היא קיבלה את דמי התיווך מידי קופת החולים, ומהם הפרישה סכום לידלין. בספטמבר 1974 רכש ידלין דירה בבת ים תמורת 129,000 לירות, ובסוף ינואר 1975 מכר אותה בסכום של 180,000 לירות. לו היה ידוע לרשויות המס כי העסקות נעשו, הייתה קמה עקב עסקה זו על פי דין חובת התשלום של מס שבח מקרקעין. אולם לפני שלטונות המס הוצגו הקנייה והמכירה כפעולותיה של ארליכמן, שהייתה פטורה מתשלום מס מאחר שלגביה נחשב הנכס לדירת יחיד. בעקבות הצהרה כוזבת של ארליכמן לרשויות המס, שנעשתה מתוך קשר עם ידלין ובשיתוף עמו, ניתן לעסקה פטור ממס, הווה אומר ידלין לא שילם מס של 10,200 לירות, שבו היה חייב כחוק. אם לא די בכך, בין 1973 לבין 1976 קיבל ידלין מידי עורך הדין חיים גושן, שהועסק בייעוץ משפטי ובעריכת חוזים בקשר לעסקות מקרקעין של קופת החולים, חלק משכר הטרחה ששילמה הקופה לגושן. הסכום הועבר לידלין כשוחד כדי שימשיך ויעסיק את גושן בביצוע עסקות מקרקעין.

בספטמבר 1976 מינתה הממשלה את ידלין לנגיד בנק ישראל. שלושה ימים לאחר מינויו נפתחה נגדו חקירה פלילית. החקירה נפתחה בתלונה שהגיש מנהל כפר הנופש בשרם א-שיח', ותלונה שהגיש העיתונאי יגאל לביב (שעבד אז בהעולם הזה). בתוך זמן קצר התחוויר כי מאחורי ידלין תלויה קופת שרצים. כשבועיים לפני שמינויו נכנס לתוקף הוא נעצר עד תום ההליכים נגדו. בפברואר 1977 הוא הורשע בבית המשפט המחוזי בארבעה מעשי שוחד, בקשירת קשר לבצע עוון ובשותפות למעשה עברה. בטיעונים לעונש טען ידלין כי יש להקל

עמו, מכיוון שאת הכספים שקיבל מעורך הדין גושן ייעד למפלגת העבודה. בית המשפט לא האמין לידלין בעניין זה, משום שהוא לא טרח לעגן את טענתו בראיות נוספות. מעבר לכך קבע השופט מאיר שמגר:

מבחינת מהותו של מעשה העבירה וטיבו אין נפקא מינה אם המערער הועיד את הכספים למטרותיו הפרטיות או [...] העבירם למטרות מפלגתיות. אין בכך כדי לגרוע או להוסיף, לא מן הבחינה המשפטית ולא מן הבחינה הציבורית [...] מתמיה לראות כי יש עדיין איש ציבור היוצא מתוך הנחה שניתן לטהר את השרץ או להפיג את החומרה של המעשה על-ידי העלאת הגרסה כי הכסף הועבר למטרות מפלגתיות. מטרה מפלגתית איננה מקדשת שום אמצעי, אלא נהפוך הוא, אם פשה בין אלו מראשי הציבור ומשרתיו הסברה, כי ניתן לבצע מעשים בלתי-חוקיים ולבטל עוקצם על-ידי הועדת פרי הבאזשים, המתקבל ממעשה העבירה, לקופות פוליטיות, הרי מתחייבת תגובה עונשית חריפה במיוחד, כדי לשרש השקפות אלה על-אתר.¹²¹

בסופו של דבר נגזרו על ידלין חמש שנות מאסר בפועל וקנס בסכום כולל של 250,000 לירות. עונש זה נגזר עליו לאחר שהורשע, בעקבות הודאתו, בעברות שוחד ובעברה בקשר למס שבח מקרקעין. ידלין השתחרר מהכלא לאחר 1,217 ימים ולילות, כפי שציין בספרו האוטוביוגרפי המרתק עדות, שראה אור בשנת 1980. לדבריו סיפורו "איננו סיפורו של אשר ידלין בלבד. זהו סיפור הסתאבותה של החברה הישראלית ושל תנועת-העבודה".¹²²

במהלך חקירתו של ידלין, בנובמבר 1976, הגיש העיתונאי יגאל לביב ארבע תלונות במשטרה גם נגד שר הבינוי והשיכון אברהם עופר. עופר כיהן בשנים 1967-1974 בתפקיד מנכ"ל חברת "שיכון עובדים", אחד הקונצרנים הגדולים של "חברת העובדים", שבראשה עמד בזמנו ידלין. התלונה נחקרה על ידי

121 שם, עמ' 36.

122 ידלין, 1980, עמ' 215.

מחלקת החקירות במטה הארצי ולא על ידי היחידה הארצית לחקירות הונאה – אם מכיוון שראש היחידה הארצית לחקירות הונאה, בנימין זיגל, הדליף לכאורה מידע לתקשורת ואם מכיוון ששיקולים אחרים, אולי זרים, עמדו בבסיס החלטתה זו. בתחילה סברו חוקרי המשטרה כי החשדות נגד עופר מופרכים. אולם בסוף אותה שנה, לאחר שכבר נדמה היה שהפרשה הולכת להיסגר בלא כלום, מסר עורך הדין גושן, ששימש היועץ המשפטי של "שיכון עובדים" בתקופה שבה כיהן עופר כמנכ"ל ומי שגם היה מעורב בהפלתו של ידלון, עדות קריטית במשטרה.¹²³ יום לאחר גביית עדותו של גושן התקיימה פגישה חשאית בביתו של ראש הממשלה יצחק רבין, ובה הבהיר היועץ המשפטי לממשלה אהרן ברק כי אם יוכח שהמידע שמסר גושן אמיתי, יש בו כדי להפיל את עופר.¹²⁴ ברם טיב מעשיו של עופר לא התחוויר עד עצם היום הזה, שכן שלושה ימים לאחר שהחלה המשטרה לגבות את עדותה מעורך הדין גושן, ביום שני, 3 בינואר 1977, שלח עופר יד כנפשו. היועץ ברק החליט לדחות את הבקשה להמשיך ולחקור את החשדות נגד המנוח, וכך נימק את החלטתו: "בחזקת זכאי היה השר עופר ז"ל בחייו וכך נשאר במותו".¹²⁵

כעבור שלושה חודשים, ב-7 באפריל 1977, הודיע ראש הממשלה רבין שהוא פורש מתפקידו כראש ממשלה וכיושב ראש מפלגת העבודה. הודעה זו, שנמסרה בשידור ישיר בטלוויזיה, הייתה נקודת השיא בפרשה דרמטית נוספת. הפרשה החלה בגילוי של העיתונאי דן מרגלית בהארץ על קיומו של חשבון דולרים בלתי חוקי שהוחזק על שמו של רבין ועל שם אשתו בארצות הברית, שבו נותרו 2,000 דולר.¹²⁶ היועץ המשפטי לממשלה ברק, אשר למד על הפרשה

123 כך לדברי אלכס איש שלום, איש המשטרה שחקר את עורך הדין גושן, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 6 בינואר 2010. דן מרגלית מצטט בספרו קטעים מעדותו במשטרה של עורך הדין גושן כנגד עופר. ראו מרגלית, 1997, עמ' 161-162.

124 גוטמן, 1995, עמ' 413-414.

125 שם, עמ' 416.

126 דן מרגלית ניזון משני מקורות מידע. האחד לא נחשף עד היום. השני הוא קצין חיל האוויר יורם סתר, שנחשף לפרטי הפרשה כנראה במקרה לחלוטין והעבירה לידיעת מרגלית. עוד על גילוי הפרשה ראו מרגלית, 1997, עמ' 12-20.

מהעיתון, הורה למשטרה לברוק את העניין.¹²⁷ המשטרה גילתה כי אכן קיים חשבון כזה. כפי שהבהיר לאחרונה ברק, אילו סכום הדולרים היה כפי שפורסם בכתבתו של מרגלית, ניתן היה להגיע להסדר כופר. אולם לדבריו הסכום היה למעשה פי עשרה מזה שפורסם. ברק מבהיר כי הסדרים שנקבעו בתקופת היועץ המשפטי לשעבר שמגר מנעו הטלת כופר על סכומים כאלה.¹²⁸

היועץ ברק הודיע לשר המשפטים חיים צדוק, מי שהיה אז אחד מבכירי מפלגת העבודה, כי "יש פה בעיה".¹²⁹ שר האוצר יהושע רבינוביץ', גם הוא איש מפלגת השלטון, חשב לסטות מן הכללים שקבעו את הסכום המרבי שניתן להמירו בהטלת כופר. ברק נזכר כי רבינוביץ' אמר לו שהוא מתכוון לסטות מהכללים "כדי למנוע את התפטרות ראש הממשלה בעקבות הגשת כתב אישום, שתביא להליכה לבחירות, שבהן המערך, המפלגה של רבין ורבינוביץ', תפסיד".¹³⁰ ברק מעיד בספרו כי הוא הבהיר לרבינוביץ' שמדובר בשיקול זה, שלא יעמוד במבחן בג"ץ. רבינוביץ' מצדו אמר כי הדבר אינו מהווה בעיה, שכן לאף אחד אין זכות עמידה לעתור. ברק השיב לרבינוביץ' שזה אמנם נכון, אבל היועץ המשפטי לממשלה זכות עמידה. הוא הודיע לשר האוצר שאם יחליט להטיל על רבין כופר, הוא יגיש נגדו עתירה. הוא גם אמר לרבינוביץ' שאינו יכול לקבל ייעוץ משפטי מנוגד לדעתו, ושואם הוא רוצה לשכור עורך דין, יהיה עליו לעשות זאת מכיסו הפרטי. ברק מציין כי רבינוביץ' "חשב על זה קצת, חזר אליי ואמר, שכחתי מהעניין".¹³¹

החלטתו של ברק שלא להטיל כופר סללה את הדרך להודעתו של רבין. ברק מספר כי "הלכתי לראש הממשלה יצחק רבין, ואמרתי לו תשמע, זה המצב. הוא אמר שאם אני מתכוון להגיש נגדו כתב אישום הוא יצטרך להתפטר. בזה הסתיימה השיחה. בניגוד לפרסומים בעיתונות, אני לא עשיתי איתו שום הסכם, שאם הוא יתפטר הוא לא יועמד לדין או דבר דומה".¹³² וכך גורס ברק:

127 ראו תיאור מפורט בספרם של בנדור וסגל, 2009, עמ' 219-221.

128 שם, עמ' 219.

129 שם, שם.

130 שם, עמ' 220.

131 שם, שם.

132 שם, שם.

אני חושב שהוא היה צריך להתפטר. כך מתחייב מהשוויון של כולם בפני החוק. ראש ממשלה שמחזיק ביודעין עשרים אלף דולר בחשבון בחו"ל, שהוא עשה בהם שימוש, בניגוד לחוק אז, הוא עבריין. צריך להעמיד אותו לדין. הוא לא יכול להיות ראש ממשלה. זאת לא עבירה של מה בכך.¹³³

עם זאת, ההחלטה של רבין להתפטר – בפועל לצאת לחופשה, מכיוון שבזמן ממשלת מעבר לא היה באפשרותו להתפטר – נתפסה בעיני ברק כ"אקט של קבלת אחריות, עם כל המסקנות המתבקשות מכך".¹³⁴ מכיוון שכך ומכיוון שלא היה רבין "הייתה העברייני העיקרי בעניין", הוא החליט להעמיד לדין אותה ולא את רבין.¹³⁵ בסופו של דבר פרשת חשבון הדולרים כנראה השפיעה לרעה על מעמדה הפוליטי המעורער למדי ממילא של מפלגת העבודה, ומכל מקום סקרי דעת קהל הצביעו על ירידה בתמיכה במפלגה לאחר חשיפת הפרשה.¹³⁶ יש לומר כי לפחות חלק מהכספים בחשבון בחו"ל היו כספים שקיבל רבין עבור הרצאות שנשא בארצות הברית – הוא קיבל 90,000 דולר בעודו מכהן כשגריר ישראל בווינגטון. רבין מעולם לא הכחיש שקיבל כספים בתמורה להרצאות. הוא טען כי לא היה מודע לחומרת מעשהו מבחינה ציבורית, בעיקר לאור העובדה שגם שגרירים אחרים לפניו, ובהם אבא אבן, עשו כן.¹³⁷ הוא היה מודע שעבר על החוק כאשר לא סגר את חשבון הדולרים (שאותו פתח כחוק כשהיה שגריר).¹³⁸ עם זאת ייתכן שהוא הקל ראש בכך כשם שהקל ראש באי-מילוי החובה להפקיד בידי המדינה מתנות שניתנו לו במסגרת תפקידו בשירות המדינה.¹³⁹

133 שם, עמ' 221.

134 שם, עמ' 134.

135 שם, עמ' 135. בסופו של דבר הועמדה לאה רבין לדין ונגזר עליה קנס בסך 30,000 דולר.

136 ראו על כך Elizur and Katz, 1980.

137 גולדשטיין, 2006, עמ' 258.

138 שם, עמ' 308.

139 שם, עמ' 309.

לצד חשיפת השחיתות בכלי התקשורת והמאבק המשפטי התקיף שהתנהל נגד אחדים מהבכירים ביותר במשק הישראלי, התקיים גם מאבק פוליטי. בשנת 1974 נוסדה מפלגת שינוי בידי יונתן שפירא ואמנון רובינשטיין, דיקן הפקולטה למדעי החברה ודיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב (בהתאמה), ובידי מרדכי וירשובסקי, שכיהן אז בתפקיד היועץ המשפטי של עיריית תל אביב. כעבור שנתיים חברו אנשי שינוי (כלי שפירא, שפרש והצטרף למפלגת רצ),¹⁴⁰ פורשים אחדים ממפלגת העבודה (שבהם בלט אז מאיר עמית), שמואל תמיר והמרכז החופשי וקבוצה שהייתה קשורה ביגאל ידין (התנועה הדמוקרטית) והקימו את ד"ש. זו קראה לשינוי שיטת הבחירות, לליברליזציה כלכלית, להקפדה על טוהר המידות ולחיוזק נורמות ההתנהגות של עובדי הציבור. הצלחתה האלקטורלית של ד"ש (היא קיבלה 15 מנדטים בבחירות לכנסת התשיעית, שהתקיימו במאי 1977), הייתה אחד הגורמים לכך שלאחר הבחירות מי שהרכיבה את הממשלה לא הייתה מפא"י על גלגוליה השונים.

סיכום

לזכותה של מפא"י נזקפות פעולות רבות הקשורות בארגון היישוב בארץ ישראל ובהקמתה של מדינת ישראל, אך יצירת אתוס של טוהר מידות אינה אחת מהן. את הימנעותו של בן-גוריון מהקפדה על טוהר המידות של שאר חברי המפלגה אפשר להסביר בפתגם "צדיק באמונתו יחיה", ואת התנהלות מפא"י אפשר לנסות לתרץ באמצעות הרעיון הפסול שמגולם במשפט "המטרה מקדשת את האמצעים". אולם כבר בשלב מוקדם יחסית לא הייתה שום הצדקה לחלקים ניכרים מדפוסי הפעולה של מפא"י, ונראה כי מה שאירע במרוצת השנים, כשה"שיטה" היא הביטוי המעשי והסמלי המובהק ביותר לכך, היה לא פחות ולא יותר מתהליך השחתה.

השינויים שעשתה מפא"י במשטר הכלכלי, אם מתוך הבנת השפעותיהם האפשריות ואם לאו, תרמו לצמיחתם של מגוון קבוצות ואתוס חדש, אשר שללו את הפעלתנות הלא פורמלית של אנשי מפא"י ואת ה"שיטה" שצמחה ממנה.

עיתונאים כמו אורי אבנרי ודן מרגלית, חוקרים כמו יונתן שפירא ואנשי ציבור כמו מאיר זורע האמינו כי השלטון צריך לנהוג בלא משוא פנים ולשרת את הציבור באופן שוויוני והוגן, וחשוב מכך – הם היו נכונים להיאבק כדי לקדם את אמונתם. מלחמת יום הכיפורים ואוזלת ידם של בני "דור ההמשך" אך דרבנו כוחות אלה להחריף את המאבק במפא"י ולפעול להעמקת השינויים הפוליטיים והכלכליים שהיא החלה לקדם. לצדם של אנשי מרכז ושמאל פעלו גם אנשים מהאגף הימני של המפה הפוליטית, בהם הפוליטיקאי הצעיר אהוד אולמרט, שתרמו את חלקם למאבק בשחיתות של מפלגת השלטון ולמאבק בשחיתות של המשטר כולו.

פרק 4

פופוליזם, ליברליזם ושלטון החוק

השחיתות – והדיבור עליה – היו מן הגורמים החשובים לתבוסת מפלגת העבודה בבחירות לכנסת התשיעית במאי 1977 ולהישגיהן הנאים של ד"ש והליכוד.¹ מול מפלגת העבודה המסואבת עמדה מפלגה שעדיין לא נהנתה ממנעמי השלטון, ובראשה מנחם בגין – מופת ליחורה אישית וציבורית.

מיד עם בחירתו ועוד בטרם נכנס לתפקיד הכריז בגין על תמיכתו בגישה ממלכתית לשירות הציבורי ועל שאין בכוונת אנשי הממשל החדש להחליף עובדי ציבור מתקופת שלטונה של מפלגת העבודה.² ככל שניתן להעריך ולקבוע, הממשלה בראשות בגין הובילה לירידה זמנית בהיקפי השחיתות ובעיסוק בה. תרמו לכך אורח חייו הצנוע של ראש הממשלה בגין, תפיסתו שהשירות הציבורי אמור לשרת את הציבור והמדיניות התקיפה של גורמי אכיפת החוק, שזכתה לתמיכה ציבורית רחבה.³ תרומה נוספת של ממשלת בגין הראשונה למאבק בשחיתות הייתה התקנת כללי אתיקה לנבחרי ציבור, ובפרט קביעת כללים האוסרים על ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (כללי ועדת אשר).⁴

הליכוד ביקש לקדם את הליברליזציה הכלכלית, אם כי עשה זאת בהצלחה חלקית בלבד. המגבלות על המסחר במטבע זר נחלשו, אולם לא בוצעו הפרטות או שינויים מבניים כמתוכנן. השינוי העיקרי שהצליחה לבצע ממשלת בגין הראשונה היה שלילת האשראי הזול שהעניקה הממשלה להסדרות. רק לאחר בלימת האינפלציה, בעקבות תכנית החירום הכלכלית, התחוויר שהחלטה זו החלישה מאוד את ההסדרות.⁵ הסכם השלום עם מצרים, שנחתם בשנת 1979,

1 ראו שפרינצק, 1986, עמ' 111-112; פלד ושפיר, 2005, עמ' 260-262.

2 נאור, 1993, עמ' 29-30.

3 Nachmias, 1991

4 ראו זמיר, 2009, עמ' 272-273.

5 פלד ושפיר, 2005, עמ' 282.

גם הוא ראוי לציון, אף כי גם לו היו השפעות עקיפות בלבד על השחיתות, וגם הן באו לידי ביטוי בעיקר ברבות השנים. ההסכם הפחית את מידת האלימות באזור ותרם להורדת שיעור ההוצאה לביטחון מסך כל התפוקה הלאומית הגולמית. בכך הוא גם סלל את הדרך לליברליזציה כלכלית רחבה יותר. בפרקים הבאים יורחב הדיבור על השפעות הליברליזציה על השחיתות.

בטווח הזמן המידי הוויתורים הטריטוריאליים שהיו כרוכים בהסכם עם מצרים והמחאה הציבורית שבאה בעקבותיהם נתנו את אותותיהם במצבו האישי של בגין. השינוי במצבו השפיע לא רק על יכולתו להנהיג את המדינה, אלא גם על הפוליטיקה בתוך מפלגת השלטון. בד בבד עם ההתדרדרות בתהליך המדיני עם מצרים וההתדרדרות במצב בריאותו של ראש הממשלה דרשו יותר ויותר פעילי ליכוד את חלקם ב"עוגת השלטון". ככל שידוע כיום, שימוש מחדש בפטרונז' ובחלוקת טובין שלטוניים שלא כדין החלו למלא תפקיד חשוב בהתנהלות הליכוד והממשלה כבר בשנת 1980.⁶

שינוי חשוב נוסף שהתחולל במהלך ממשלת בגין הראשונה חל ביחסים שבין בגין לפוליטיקאים, לכנסת ולמפלגות. מדובר בהתגברות המעורבות של בגין בעניינים ציבוריים, ובאופן כללי יותר בהתרחבות ה"משפוט" של הפוליטיקה. מי שעמד מאחורי כמה מהתהליכים הללו היה ראש הממשלה בגין, אשר מאז ומעולם האמין בכל לבו בשלטון החוק. בסוף שנות השבעים גיבה בגין החלטות של בגין הנוגעות להתנחלויות ("יש שופטים בירושלים"), קבע שהיועץ המשפטי לממשלה יהיה שותף בכל ישיבות הממשלה ולא הביע התנגדות לשינויים בדוקטרינות השיפוטיות. בגין אף רחש הערכה רבה לאהרן ברק, שכיהן עד 1978 בתפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולאחר מכן מונה לשופט בבית המשפט העליון.⁷ מי שקידם את רוב השינויים בדוקטרינות של בית המשפט היה ברק,⁸ לימים נשיאו של בית המשפט העליון.

התרחבות האקטיביזם השיפוטי שירתה עד גבול מסוים גם את הליברליזציה הכלכלית. הגבלת מרחב שיקול הדעת השלטוני של נבחר הציבור על ידי

6 ראו שפרינצק, 1986, עמ' 112-114; Nachmias, 1991.

7 נבות, 2009.

8 להרחבה על השינויים הדוקטרינריים בבגין ראו מאוטנר, 2008, עמ' 124-168.

הסדרת תחומים רחבים של הפוליטיקה באמצעות החוק ופיקוח שיפוטי מוגבר ("משפטיזציה") ביססה כלכלה חופשית יותר ממעורבות ישירה של נבחרי ציבור. לכן האקטיביזם השיפוטי היה נדבך מרכזי גם בליברליזציה הכלכלית.⁹ הקשר הזה אינו מפתיע, שכן ההיגיון במשפט דומה להיגיון בכלכלה. זאת ועוד, במקרים רבים בתי המשפט הופכים לכלי שרת בידי בעלי אינטרסים רבי עוצמה ובתי משפט חזקים משרתים בעצם אינטרסים של בעלי הון.¹⁰ אולם בעוד שההיגיון הכלכלי שהכה שורשים בישראל היה כפוף לעיקרון אחד בלבד – הרווח, פעל בית המשפט העליון לאור התפיסה ש"מלוא כל הארץ משפט" וקידם ערכים כמו תום לב במשפט הפרטי וסבירות שלטונית. לענייננו, האקטיביזם השיפוטי חיזק את טוהר המידות ולא פגע בדמוקרטיה, מכיוון שהמדיניות של בג"ץ לא שירתה את האינטרסים הצרים של האליטה העסקית ושל הפוליטיקאים.¹¹ במילים אחרות, מכיוון שבג"ץ לא שירת את האינטרסים של האליטה העסקית, מילא האקטיביזם השיפוטי תפקיד חיובי במאבק בשחיתות השלטונית.¹² דוגמה לכך היא פסק הדין בעניין סיעת הליכוד.¹³ פסק דין זה, שניתן בשנת 1980, הרחיב את הכלל בדבר ניגוד עניינים והניח את התשתית העיונית והמעשית לשורה של החלטות משפטיות ופוליטיות שהגבילו פעולות בניגוד עניינים – אם מושחתות ואם לאו. כפי שנראה בהמשך, חלק מההחלטות האלה בהחלט פגעו באינטרסים של האליטה העסקית והפוליטית.

- 9 על הקשר שבין קפיטליזם, חירות וצמצום שיקול הדעת השלטוני ראו פרידמן, 2002 [1962], עמ' 185-187.
- 10 לגישות ביקורתיות כלפי המשפט וזיקתו לגורמי כוח בחברה ראו גרוס, 2000, עמ' 80-81 וההפניות שם. להרחבה על הטענה שחיוק מעמדו של בית המשפט משרת אינטרסים של אליטה ואינו מקדם את זכויות האזרחות ראו Hirschl, 2004. טיעון דומה הציע גם מנחם מאוטנר (2008).
- 11 להרחבה ראו מרגלית, 2009, עמ' 100-102; נבות, 2009; Navot and Peled, 2009.
- 12 המשפטן הביקורתי אייל גרוס (2000, עמ' 95-96), שהצביע על בעייתיות במדיניות בג"ץ ועל היבטים בעייתיים במהפכה החוקתית, דוחה אף הוא את הפרשנות שהאידאולוגיה וסדר היום שעומדים מאחורי המהפכה החוקתית הם נאו-ליברליזם גרדא.
- 13 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה פ"ד לד(2) 566. על פסק הדין וחיבותו ראו זמיר, 2009.

מקצת מן השרים ניצלו את מדיניותה החדשה של הממשלה בסוגיית ההתנחלויות כדי לבנות לעצמם מוקד כוח עצמאי וכדי להיטיב עם מקורביהם. אחד השרים ששמם נקשר להתנהלות שיש עליה מחלוקת בהקשר זה היה אריאל שרון. שרון, אשר מעולם לא הועמד לדין בגין מעשים מושחתים (או מעשים אחרים), כיהן בתפקיד שר החקלאות ויושב ראש ועדת השרים לענייני התיישבות בממשלת בגין הראשונה וטיפח מאוד את הבנייה בשטחים הכבושים.¹⁴ מדיניות זו עלתה בקנה אחד עם מצע הממשלה ועם האידיאולוגיה של הליכוד מאז ומעולם. כך לדוגמה, בשנת 1979 רכשה קבוצה של יזמים בשם "ברטורא" קרקע הכוללת את השטחים שעליהם הוקמו כפר אורנים ולפיד. להכשרת הרכישה נזקקה הקבוצה לסיוע של גורמי הממשל. עם הקבוצה נמנה הקבלן משה דולגין, שהיה מהבולטים שבתומכי שרון עד 1992 (ראו גם בהמשך). חבר אחר ב"ברטורא" היה סוחר הקרקעות שמואל עינב, שהיה מהתורמים לליכוד. עינב, שלא כמו אנשים אחרים שתמכו בשרון ובהם הקבלן דולגין, הורשע במתן שוחד בכוונה לקבל סיוע ממשלתי ליוזמותיו המפוקפקות.¹⁵ אם כן, ממשלת בגין בכלל ואריאל שרון במדיניותו ובפועלו בפרט פתחו ליזמים מגוון הזדמנויות להפיק הון אישי רב ממכירת דירות ביישובים החדשים אגב הפרות חוק מצד היזמים והממשלה גם יחד.¹⁶

התחזקות המפלגות החרדיות הייתה שינוי חשוב נוסף בהתפתחות השחיתות, ולא פחות מכך בהתפתחות משטר האתיקה השלטונית. התחזקות זו נבעה משלושה תהליכים משלימים: ראשית, התחזק הקשר בין הדת היהודית לבין הציונות ומוסדות המדינה.¹⁷ שנית, מצע הליכוד, כמו תפיסת עולמו של ראש הממשלה בגין, העניקו מעמד מיוחד וחשוב למסורת ולדת היהודית. בממשלת בגין הראשונה השתתפו מפלגות חרדיות בקואליציה בפעם הראשונה מאז 1952. במהרה מונו פוליטיקאים חרדים לשורה של תפקידי מפתח במערכות הממשל

14 אלדר וזרטל, 2004, עמ' 87-90.

15 ע"פ 521/87 מדינת ישראל נ' עינב, פ"ד מה(1) 418.

16 שפרינצק, 1986, עמ' 116-118.

17 ראו שפירא, 1996.

והשלטון, כשהחשוב שבהם היה ראשות ועדת הכספים של הכנסת.¹⁸ שלישית, שלא כבעבר הגבירו המפלגות החרדיות את מעורבותן במערכת הפוליטית. בתוך כך הן ניצלו במיומנות רבה את התפיסה השכיחה והשגויה שנכונותן להשתתף בקואליציה כזו או אחרת היא פונקציה של תקציבים שיועברו לרשותן ושל חקיקה בתחום הדת ותו לא. עם זאת בשנת 1984, ובסופו של דבר גם בשנת 1990, לא הסכימו המפלגות החרדיות להצטרף לממשלה בראשות המערך אם הקמתה של הממשלה תהיה תלויה בהן.¹⁹

התחזקותן של המפלגות החרדיות ושל פוליטיקאים חרדים, כמו שלמה לורנץ ואברהם שפירא, שינו את חלוקתה של עוגת התקציב. נוסף על כך הגדילו המפלגות החרדיות את מעגל בחורי הישיבות שקיבלו פטור משירות צבאי על פי הסדר שראשיתו כבר בשנת 1948.²⁰ האופן שבו ניצלו החרדים את מעמדם הפוליטי עורר התנגדות עזה בקרב הציבור החילוני. ציבור זה חש חרדה לנוכח התעצמות כוחו של הציבור החרדי, ועמדתו הבסיסית הייתה שהפוליטיקאים החרדים הם "סחטנים נקלים".²¹ בשנים הבאות הופנו כמה מהטרונות גם כלפי הפוליטיקאים החילונים, "הנסחטים", על שום נכונותם לקנות לכאורה את תמיכת החרדים בתמורה לתקציבים ולפשרות בנושא דת ומדינה.

ביטוי נוסף למעמד החזק של המפלגות החרדיות היה הקצאת תקציבים ישירות לישיבות – פרקטיקה שכונתה "הכספים הייחודיים" (ולמים "תמיכות"). הכספים הייחודיים היו כספים שהכנסת העבירה למוסדות מסוימים באמצעות סעיפי חקיקה בתקציב המדינה שלא על בסיס קריטריונים שוויוניים או ענייניים. המוסדות שקיבלו את הכספים היו מקורבים לשלטון, והסיבה שהם נהנו מתקציבים אלה הייתה קשורה לשיקולים פוליטיים או אישיים של חברי

- 18 בשנת 1981 מונה שלמה לורנץ, מאגודת ישראל, לראשות ועדת הכספים. לאחר הבחירות לכנסת האחת עשרה נבחר לתפקיד אברהם שפירא, שנודע גם בכינוי "מנכ"ל המדינה" או בכינוי המחמיא פחות "הגביר" (אבנרי, 1989).
- 19 להרחבה ראו קורן, 1994.
- 20 לציוני דרך בהתרחבות מתן הפטור מאז ראשית ההסדר ועד לשנות התשעים ראו נויברגר, 1994, עמ' 110-119.
- 21 ראו מאוטנר 2008, עמ' 191-201.

הכנסת.²² תחילה הוחלט על הענקת תמיכה לשיבות מוגדרות באמצעות תקציב משרד הדתות, ואחר כך נוספה הענקה ישירה של משרד האוצר למוסד גג של ארגון השיבות. כעבור כמה שנים השתנתה שיטת הכספים הייחודיים בעקבות החלטה של בג"ץ. ברם במקום שהחלטת בג"ץ תוביל להגברת השוויון, השתמשו המפלגות בחוק התקציב כאמצעי שלטוני להעברת הכספים הייחודיים ולמניעתם ממוסדות של גורמים שלא היו מקורבים לשלטון. הכנסת קבעה בחוק את שמות השיבות והעמותות שהיו עתידות ליהנות מהכספים הייחודיים, וכך הצליחו חברי הכנסת לעקוף את הפיקוח של בג"ץ שכן הלה נמנע באותן שנים מלפקח על החקיקה.²³

אף כי לא כל הקצאה והקצאה שנעשתה במסגרת הכספים הייחודיים הייתה מושחתת, השיטה עצמה הייתה בעייתית ביותר, והיא יצרה פתח למעשי שחיתות נקודתיים. מכל מקום, העברת כספים ישירה או עקיפה מהמדינה על בסיס קרבת הארגונים הנתמכים אל מקבלי החלטות או משיקולים אלקטורליים או חבריים היא התנהלות שלטונית מושחתת. בעקבות התערותן של המפלגות החרדיות בפוליטיקה הקואליציונית היא קיבלה צביון של "בזאר טורקי". במשך שנים נדמה היה שתמיכת המפלגות החרדיות ניתנת בתמורה למרבה במחיר (תקציבים ופשרות בתחום החקיקה). מכיוון שגם מפלגת העבודה, שלא הייתה לה זיקה עמוקה למסורת היהודית, הייתה שותפה מרכזית למיקוח וממכר הזה, ניתן לקבוע שבאחדים מהמשאים ומתנים הקואליציוניים שנעשו באותן שנים היה ניסיון מצד המפלגות הגדולות לקנות את תמיכת המפלגות החרדיות בקואליציה שלהן גם בכסף שהועבר ישירות למוסדות החרדיים. עם זאת, הטענה שעצם העברת כספים לשיבות ולצורכי המגזר החרדי היא מושחתת היא טענה לא מדויקת. אמנם שיתוף הפעולה עם החרדים אינו מתיישב עם סדר יום חילוני וליברלי, אך הוא אינו בהכרח מושחת.

הניצחון המפתיע של הליכוד בשנת 1981 – שנבע בחלקו ממדיניות כלכלית פופוליסטית, בחלקו מהפצצת הכור בעיראק ובחלקו מן האיבה בין מנהיגי

22 להצגה תמציתית של סוגיית הכספים הייחודיים ראו כרמל, 2001, עמ' 513. להרחבה על תקציבים אלה ראו דה-הרטוך, 1998.

מפלגת העבודה לבין חלקים נרחבים מהציבור בישראל – האיץ את התפשטותה המחודשת של השחיתות הפוליטית. בגין החולה היה חלש מאי פעם (וכך הלכידות בליכוד), האינפלציה דהרה (בין השאר בגלל המדיניות הפופוליסטית), והיקף העסקות המפוקפקות שנעשו בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה הלך וגדל. ביוני 1982 פרצה מלחמת לבנון, והיא הלכה והסתבכה ככל שחלף הזמן. בהתאם הלך והסתבך המצב במפלגת השלטון. בסוף אוגוסט 1983 הודיע בגין לממשלה "אינני יכול להמשיך עוד". כעבור ימים אחדים בחר מרכז הליכוד ביצחק שמיר ליורשו של בגין. ב-15 בספטמבר 1983 הפקיד מזכיר הממשלה דן מרידור את מכתב ההתפטרות של בגין בידי נשיא המדינה, ובגין פרש לביתו. שבועות ספורים לאחר מכן, ב-10 באוקטובר 1983, החל שמיר לכהן כראש ממשלה. בעקבות התרופפות הלכידות הפנימית במפלגת השלטון שינה הליכוד את השיטה לבחירת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת ואימץ את שיטת השביעיות. בהשוואה לשיטה הקודמת שהייתה נהוגה במפלגה, שהתבססה במידה רבה על החלטותיו של בגין ועל משא ומתן שקיים עם בכירים במפלגה, שיטת השביעיות הגבירה את המינויים הפוליטיים. המינויים גברו גם משום שבהיעדר מנהיגות כריזמטית היה תלוי כוחם של השרים במחנות שהקימו. לא אחת קמו מחנות מפלגתיים על בסיס מינויים של חברי מרכז לתפקידים ציבוריים, והתמורה הייתה תמיכה באותו שר בבחירות הפנימיות במפלגה.²⁴

פרשת ויסות מניות הבנקים

בין התפטרות בגין לבין כניסתו הרשמית של שמיר לתפקיד התפוצצה פרשת ויסות מניות הבנקים.²⁵ אף כי קשה לקבוע אם שחיתות שלטונית הייתה אחד

Doron and Goldberg, 1990 24

25 להרחבה על הוויסות ראו "ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים: דין וחשבון", 1986 (להלן: רוח בייסקי); אבנרי, 1993, עמ' 242-250; ורדי, דה פריס וגושפנץ, 2000. ועדת בייסקי כללה, מלבד שופט בית המשפט העליון משה בייסקי, את פרופ' דניאל פרידמן (לימים שר המשפטים בממשלת אולמרט), את השופט ורדימוס (ורדי) זיילר, שכהן אז כשופט בית משפט המחוזי בירושלים, ואת פרופ' מרשל סרנת, מומחה למינהל עסקים.

הגורמים לכך שבמשך שנים ויסתו הבנקים הגדולים את מניותיהם באין מפריע, לנוכח חשיבות המקרה והחשד ששחיתות מסוג זה הייתה בגורמים להיווצרותו אציג את עיקרי הפרשה. חשוב לציין שראשי הבנקים באותה תקופה לא היו עובדי ציבור, ועל כן כל המעשים שבוצעו באותה תקופה אינם נכללים בגדר מחקר זה. אתמקד בתפקידם של עובדי הציבור בפרשה (שרי האוצר, המנכ"לים של משרד האוצר, נגידי בנק ישראל, המפקח על הבנקים והמפקח על שוק ההון ועל שוק ניירות הערך) ובבירור אם התנהלותם לקראת המשבר ולאחריו הייתה מושחתת.

עד היום לא לגמרי ברור מתי החל הוויסות ובידי מי, אם כי מקובל לטעון שהוא החל לכל המוקדם בשנת 1972 ולכל המאוחר בשלהי שנות השבעים, על ידי בנק הפועלים.²⁶ הוויסות נעשה באמצעות רכישה של מניות הבנקים על ידי הבנקים עצמם במטרה ליצור ביקוש מלאכותי גבוה למניותיהם ולהבטיח את ערכן ביחס לאפיקי השקעה פיננסיים אחרים. ויסות המניות נעשה באמצעים שחלקם היו חוקיים בזמנו, וחלקם היו כבר אז אסורים מבחינת החוק. מכיוון שחברה הרוכשת את מניותיה גורמת להפחתת הונה, דבר המותר רק על פי צו של בית משפט, רכשו הבנקים את מניותיהם שלהם באמצעות חברות פיקטיביות. זאת ועוד, הבנקים הכניסו ביקושים פיקטיביים לבורסה, פעולה שהתאפשרה בזכות מעמד המיוחד בה, אגב הפרת חוק ניירות הערך, התשכ"ח-1968.²⁷

מבחינת בעלי המניות הקטנים הניבו מניות הבנקים תשואות שעלו על כל אפיקי החיסכון וההשקעה האחרים – איגרות חוב ממשלתיות, מניות רגילות או פיקדונות לטווחי זמן משתנים. מספר לא מבוטל מהרוכשים לא ידעו מדוע למניות הבנקים ערך כה רב, בין השאר מפני שהאופן שבו נעשה הוויסות הוסתר מעיני הציבור, אך גם משום שדעת הקהל, התקשורת, פקידי הבנקים וראשי משרד האוצר לא עשו דבר כדי להפסיק תופעה מסוכנת זו. מבחינת מנהלי הבנקים וספקולנטים המעורים בשוק המניות, ויסות מניות הבנקים ויצירת בועה פיננסית בבורסה היו דרכים קלות מאוד להפיק רווחי ענק ללא מאמץ

26 על המחלוקות בנוגע לראשית ויסות המניות ראו גם ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221, פס' 27-30.

27 ורדי, דה פריס וגושפניץ, 2000.

וללא השקעה ממשית במשק.²⁸ כפי שקבעה ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט בייסקי, שהוקמה בינואר 1985 לאחר לחצים ממושכים שהפעיל על הממשלה מבקר המדינה יצחק טוניק, "הוויסות היה כרוך באינטרסים כספיים רבים, ותהיה זו היתממות להתעלם מכך".²⁹

לקראת ספטמבר 1983 החל ציבור מחזיקי מניות הבנקים למכור כמויות גדולות מאוד של מניות אלה ולרכוש דולרים, לנוכח ההערכות המבוססות שבכוונת הממשלה לבצע פחות עמוק בשקל. בתחילת אוקטובר עמד ההון העצמי של הבנקים להיגמר, והם מיאנו לרכוש את מניותיהם ולווסת את עודף ההיצע. ערך המניות הבנקאיות ירד מאוד ועמד לצנוח לגמרי, ועמו גם הבנקים.³⁰ בשבוע השני של אוקטובר התקיימו דיונים מרתוניים בממשלה, ובסופם התקבל הסדר מניות הבנקים. בין לבין נסגר המסחר בבורסה לשבועיים.

ההסדר בין הממשלה ובין הבנקים מנע את התממשות התרחיש של קריסתם. לכאורה, הוא נועד להבטיח שהמשקיע הקטן לא יפסיד את כל הונו. למעשה, לפחות לפי כמה מהפרשנים, ההסדר פעל לטובת מנהלי הבנקים וכמה מהגדולים שבספקולנטים. הסדר אחר עשוי היה להבטיח שרק בעלי המניות הקטנים לא ייפגעו ממכירה המונית. הסדר זה אמנם עלה לדיון בממשלה, אך נדחה.³¹

כיצד, אם בכלל, השפיעה התנהגותם הלכה למעשה של עובדי הציבור שהיו אמורים לפקח על הבנקים ושוק ההון על התגלגלות הפרשה, וכיצד, אם בכלל, השפיעה התפתחות הפרשה על מבנה המשק והכלכלה ודרכם על השחיתות השלטונית? האם ההסדר שנועד להציל את מניות הבנקים – שהתקבל בממשלה באוקטובר 1983 – פגע בציבור, ואם כן, האם הוא נעשה לנוכח זיקתם של שרי ממשלה לבנקאים או לבעלי עניין אחרים?

28 להרחבה ראו ביכלר וניצן, 2001, עמ' 288-289.

29 ראו דוח בייסקי (לעיל הערה 25), עמ' 81.

30 ורדי, דה פריס וגושפנץ, 2000, עמ' 40.

31 לפי העיתונאי אריה אבנרי, אברהם שפירא עמד מאחורי החלטת הממשלה ממניעים אינטרסנטיים לחלוטין (אבנרי, 1989, עמ' 265-270). לפי כמה הערכות הביא ההסדר להפסד של יותר מ-100 מיליארד שקל לקופת המדינה (ראו את מאמרו של דורון לוי, "הסדר מניות הבנקים: נזק ב-146 מיליארד ש' ", הארץ, 22.2.2004).

כפי שקבעה ועדת בייסקי, פגיעתו הקשה של ויסות המניות בכלכלה הישראלית הייתה צפויה גם מראש, ולא רק בדיעבד, ולעובדי ציבור מסוימים הייתה יכולת מעשית ואף חובה חוקית למנוע זאת.³² דוח ועדת בייסקי אף קובע נחרצות כי תגובתם של עובדי ציבור בכירים לוויסות הייתה אחד הגורמים למשבר הכלכלי שאליו נקלע המשק הישראלי. בנוגע לבנק ישראל קבע הדוח כך:

עניין ויסות מניות הבנקים לא יכול היה להתפתח ולהגיע לממדים כפי שהגיע אלמלא עמדו בנק ישראל והפיקוח על הבנקים מן הצד, ואפשרו בקלות כזו לבנקים לפתח את הוויסות כמעט ללא מיצרים.³³ [...] אין עימנו ספק כי המחדלים בבנק ישראל תרמו לקיומו של מצב אשר בשום נסיבות אסור היה לו לתת להתפתח ולהימשך. בנק-ישראל, נגידים והפיקוח על הבנקים לא נקטו אפילו באותן פעולות שהיו בתחום סמכותם הבלעדי ואשר התחייבו מכוח התפקידים המוטלים עליהם על פי החוק, לרבות החובות להכוונת הבנקאות בישראל וחובות הפיקוח הכללי והביקורת עליהם.³⁴

בנוגע לעובדי ציבור קבע הדוח:

ראשי האוצר לא פעלו במשך כל השנים למילוי חובותיהם הבסיסיות בנושא הוויסות. שני שרי האוצר, שני המנכ"לים והממונה על שוק ההון עמדו מנגד, כאשר ההשפעות המצטברות של הוויסות על המשק הלכו והחמירו, וכאשר סכנת המפולת בשוק ניירות הערך לבשה צורה מאיימת, שהחריפה מיום ליום.³⁵

32 דוח בייסקי (לעיל הערה 25), עמ' 207-217.

33 שם, עמ' 281.

34 שם, עמ' 286.

35 שם, עמ' 306.

עם זאת לא ניתן לקבוע אם עובדי הציבור פגעו בציבור בשל זיקתם האישית לבנקאים ולבעלי מספר רב של מניות הבנקים בגלל רווחים אישיים שהפיקו מהמזבז ששרר ערב המפולת, בגלל רצונם להיקלט בשוק הפרטי, או שמא התרחשה פגיעתם עקב התרשלות במילוי תפקידם.³⁶ למעשה, לפקידים הבכירים במשרד האוצר ולשר העומד בראשו בשנת 1983, יורם ארידור, היו סיבות אמיתיות שלא להפסיק את ויסות המניות: הדבר עלול היה למוטט את הבנקים או, לחלופין, לגרום לבריחה המונית של השקעות כספיות. לכן הסתפק ארידור בניסיון לשכנע את מנהלי הבנקים להפסיק את הוויסות, ומשעה שאלה סירבו, קיווה שהוויסות "יתפוצץ לבד".

אפשר שמורכבות הבעיה היא אחד הגורמים שבגללם נמנעה ועדת בייסקי מלמצות את הבריור עם צמרת משרד האוצר ועם הפוליטיקאים שהיו מעורבים בוויסות המניות.³⁷ זו כנראה הסיבה העיקרית לכך שהוועדה לא דרשה מעובדי ציבור בכירים שהיו מעורבים במישרין ובעקיפין בוויסות להתפטר.³⁸ ועדת החקירה הממלכתית אמנם קבעה כי שר האוצר נכשל בתפקידו, אך לא ייחסה לו כוונות זדון או מניעים מושחתים. קביעות דומות נכתבו בנוגע לעובדי ציבור אחרים. החריג היחיד היה נגיד בנק ישראל משה מנדלבאום, שנקבע כי עליו להפסיק למלא תפקידי ניהול בכירים. אך גם עליו לא נטען בדוח הוועדה כי הונע משיקולים אישיים זרים. בסופו של דבר איש מנושאי המשרות הציבוריות לא עמד למשפט על תפקודו בפרשה.³⁹

36 בספרות שנכתבה על אודות פרשת ויסות מניות הבנקים ניתן למצוא אזכורים שעובדי ציבור, ובהם חברי כנסת, הפיקו רווחים גדולים מוויסות מניות הבנקים או מההסדר שנקבע לאחר המפולת (ראו למשל אבנרי, 1993, עמ' 246).

37 לשיקוליו של ארידור שלא לכפות על הבנקים את הפסקת הוויסות, כפי שתארים בריאיון עיתונאי 20 שנה לאחר המפולת, ראו את כתבתה של שלומית לך, "עלילות ושקרים. שטיפת מוח", גלובס, מוסף כסף, גיליון מיוחד לרגל 20 שנה למשבר מניות הבנקים, 4.9.2003.

38 כך, למשל, בנוגע למפקחת על הבנקים דאו גליה מאור קבעה ועדת החקירה "את אחריותה האישית של גב' מאור, אך בהתחשב בכל הנסיבות שעליהן עמדנו לעיל, אין אנו ממליצים להסיק מסקנות אישיות לגביה" (דוח בייסקי ולעיל הערה 25, עמ' 40).

39 ראו ביכלר וניצן, 2001, עמ' 277-278. בחומר המשפטי הקיים באשר למעורבותם של מנהלי הבנקים ובעליהם, שכאמור היו אנשים פרטיים בזמן ויסות המניות, אין עזר

פרשת ויסות מניות הבנקים מסרטטת את היחסים הבעייתיים שהתקיימו בין המערכת הבנקאית למערכת השלטונית. הפוליטיקאים ומנהלי הבנקים נהנו ממצב שבו אלה ואלה יכלו לעשות בכספי הציבור כבשלהם, גם אם המשמעות הייתה שהאינטרס הציבורי מופקר. הרגולטורים, שתפקידם לשמור על כספי הציבור מפני התנהגות חסרת רסן ואחריות, התגלו במלוא עליבותם. שרי האוצר יגאל הורביץ ויורם ארידור, מנכ"ל משרד האוצר יעקב נאמן, נגידי בנק ישראל ארנון גפני ומשה מנדלבאום, המפקחים על הבנקים עודד מסר וגליה מאור, יושב ראש הרשות לניירות ערך מיכאל ארנון, הממונה על שוק ההון בן-עמי צוקרמן – כולם ידעו על ויסות המניות, אך נמנעו מפעולה ממשית למניעת הסכנה הוודאית שהתרגשה על הציבור. ניתן ללמוד מהמקרה כי סוג מסוים של מחדלים חמורים, הנעשים עקב הקשר המבני בין האליטה הפיננסית לבין מקבלי ההחלטות הפורמליים, קשר המתחייב במדינה עם שוק חופשי, ראויים להמשגה חדשה. מכל מקום המושגים "שחיתות פוליטית" ו"שחיתות שלטונית" צרים מלהכיל את מגוון הרעות השלטוניות המיותרות שנעשות בנסיבות שבהן טובת הציבור מחייבת את עובדי הציבור להתעמת עם גורם בעל עוצמה כלכלית ניכרת – במקרה דנן הבנקים – אך נמנעים מכך.

דמות נוספת ששמה נקשר בטיפול בפרשת ויסות מניות הבנקים, ובהקשרים לא מחמיאים נוספים, היא אברהם שפירא. שפירא, איש אגודת ישראל, היה חבר כנסת בשנים 1981-1988 ויושב ראש ועדת הכספים בכנסת השתים עשרה. העיתונאי אריה אבנרי כתב בספר שייחד לשפירא על ניצול מעמדו הציבורי ותפקידיו כדי לקבל אשראי כספי מוגדל. לפי אבנרי, הבנקים ביקשו לשמור על יחסים טובים עם שפירא הן מפאת מעמדו, הן מפאת תפקידו כיושב ראש ועדת הכספים והן לאור תפקידו כיושב ראש הוועדה המייעצת של בנק ישראל. אחת הדוגמאות להתנהלות שיש עליה מחלוקת הייתה טיפולו של שפירא במכסי יבוא על שטיחים מתוקף תפקידו כיושב ראש ועדת הכספים בעודו הבעלים של רשת שטיחי כרמל. נטען כי בשל מדיניותו של שפירא המכסים על יבוא שטיחים היו עצומים, ואילו מסי הקנייה על שטיחים מתוצרת ישראל היו נמוכים מאוד, והדבר

רב לבידור השאלה אם היו גם מקרים של שחיתות אישית בשלטון. ראו למשל ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד (2) 221.

הועיל רבות לעסקיו הפרטיים.⁴⁰ יש להדגיש שהטענות שהופנו כלפי שפירא מעולם לא אומתו בבית המשפט.⁴¹

הבחירות לכנסת האחת עשרה ושובם של המינויים הפוליטיים

הבחירות לכנסת האחת עשרה התקיימו ב-23 ביולי 1984. לקראת הבחירות התגלתה פרשת שחיתות שהיו מעורבים בה סגן שר החקלאות מיכאל דקל⁴² ועוזר שר החקלאות אבי צור.⁴³ שניהם דאגו להשיג לליכוד תרומות מסוחר קרקעות כמו שמואל עינב ואחמד עודה, שבתמורה ניסו לסייע להם לקדם עסקות לא חוקיות בשטחים הכבושים.⁴⁴ ה"תיקו" הפוליטי שנוצר בין גוש הימין לגוש השמאל לאחר הבחירות, המצב הכלכלי הקשה שישראל נמצאה בו⁴⁵ וההסתבכות בלבנון – כל אלה הובילו להקמת ממשלת רוטציה רחבה. שמעון פרס, ראש המפלגה הגדולה, עמד בראשה בשנתיים הראשונות, ולאחריו כיהן בתפקיד במשך שנתיים מנהיג הליכוד יצחק שמיר. רוב חברי הכנסת (95 במספר) היו חברי מפלגות שותפות בממשלה, והאופוזיציה הייתה קטנה מאוד וחסרת אונים.⁴⁶ רוחב הממשלה וחולשת האופוזיציה הפרלמנטרית אפשרו לשתי המפלגות הגדולות לחלק ביניהן בקלות טובות הנאה שלטוניות בניגוד לטובת הציבור;

- 40 להרחבה על קשריו המסועפים של שפירא ועל הדרכים שבהן ניצל את מעמדו לקידום ענייניו הפרטיים ראו אבנרי, 1989.
- 41 ראו את הערך שנכתב עליו בלקסיקון הפוליטיקה הישראלית (כרמל, 2001), עמ' 1116.
- 42 מיכאל דקל היה סגן שר החקלאות עד ספטמבר 1984. הוא כיהן בתפקיד סגן שר הביטחון מדצמבר 1985 ועד לתום כהונתה של ממשלת הרוטציה בנובמבר 1988. הוא הורשע בפלילים בשנת 1993: בקבלת שוחד במערכת הבחירות של 1984, במרמה ובהפרת אמונים (כרמל, 2001, עמ' 251).
- 43 ראו ת"פ (כ"ס) 4048/03 מדינת ישראל נ' צור (טרם פורסם, 29.12.2004).
- 44 שמואל עינב הורשע במתן שוחד לצור. ראו ע"פ 521/87 מדינת ישראל נ' עינב, פ"ד מה(1) 418.
- 45 המצב הכלכלי הקשה היה תוצר של כמה גורמים, ובהם דעיכת ההסדר הנאור קורפורטיסטי, המדיניות הפופוליסטית של ממשלת הליכוד ומפולת המניות שנגרמה בעקבות ויסות המניות של הבנקים. ב-1984 הייתה האינפלציה מעל 400%.
- 46 קורן, 1994, עמ' 203-205.

לאף אחת מהן לא היה אינטרס פוליטי לתקוף את השנייה. הדבר בלט במיוחד במינויים הפוליטיים. כל אחת מהמפלגות מינתה ממקורביה לפי "מפתח מינויים" שנקבע ביניהן, והמינויים הפוליטיים הפכו ל"מגפה"⁴⁷. ל"מגפת המינויים" תרמה ההחרפה במאבק הפנימי בתוך כל אחת מהמפלגות הגדולות – תהליך שאליו התייחסתי קודם לכן. בטקס במוסד לביטוח לאומי אמר בין השאר שר העבודה והרווחה משה קצב: "כל פוליטיקאי שמדבר נגד מינויים פוליטיים יש לי מלה אחת עבורו: הוא צבוע [...] לא פגענו בפרנסתו של איש. אבל חייבים לומר שעברה התקופה שבה היו אנשי 'הליכוד' פסולים לכהונה ציבורית"⁴⁸.

בשלבם הראשונים של התפשטות המחודשת של הפטרונז' התקשו שומרי הסף המוסדיים להיאבק בתופעה בצורה אפקטיבית. ראשית, היה צורך שהמינויים הפוליטיים יתפרשו בעיני הציבור כחורגים מהפוליטיקה הקואליציונית רוויית הפשרות וכבלתי הכרחיים לקידום הצעדים הדרסטיים שנקטה הממשלה – הן בכלכלה הן באשר למצב בלבנון. אך פרשנות כזו עדיין לא הייתה נחלת הכלל; אמנם כלי התקשורת דיווחו על המינויים, אך הם לא הוצגו באור שלילי כפי שהוצגו 20 שנה לאחר מכן. גם האקדמיה התעלמה מהתופעה, משל לא הייתה קיימת או לא הייתה לה משמעות מערכתית המצדיקה טיפול מחקרי. שנית, שומרי הסף המוסדיים עדיין לא ידעו כיצד לתרגם את הערכים הליברליים המתקדמים, שהחלו לחלחל לתרבות השלטונית בישראל זה כעשור, לפרקטיקות קונקרטיות בנוגע למינויים. אמנם חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אסר על מינויים פוליטיים בשירות המדינה, אך הכנסת לא אסרה בחוק מפורש על מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטוטוריים. גם בית המשפט התקשה לקבוע אמות מידה שיאפשרו לזהות מינוי פוליטי פסול.⁴⁹ זאת ועוד, שלושה מארבעת שומרי הסף המוסדיים (נציב שירות המדינה, מבקר המדינה ומשרד האוצר) עדיין לא ראו במינויים הפוליטיים רעה שיש באפשרותם להילחם בה. בספרו איש הישר בעיניו מצטט אהוד שפרינצק ממכתב ששלח באפריל 1985

47 שפרינצק, 1986, עמ' 112-115; גל-נור, 2007, עמ' 174.

48 אבנרי, 1993, עמ' 347-348.

49 ברק-ארז, 1999. ראו גם את מאמרו הפובליציסטי של הפרשן לענייני משפט זאב סגל, "מכת מדינה", הארץ, 30.12.2002.

נציב שירות המדינה אברהם נתן לשר האוצר יצחק מודעי שבו הציג נתן ניתוח לגורמי הפוליטיזציה בשירות המדינה. לשיטתו של הנציב לשעבר, הפוליטיזציה נבעה משיטת הבחירות במפלגות. ואלה דבריו כפי שמביאם שפרינצק:

שורש הבעיה ומהותה נעוצים בשיטה לפיה נבחרים אנשי הציבור במערכת מפלגתם כמועמדים פוטנציאליים לתפקידי שרים או חברי כנסת. סוד גלוי הוא שאותם נבחרים נזקקים בהצבעות השונות הנערכות בהנהלות הסניפים ובמרכזי המפלגות לקולות בוחריהם, ואלה על פי כללי המשחק של אותה שיטה, דורשים עבור עצמם מהראשונים, וכך נוצרת תלות או אותה מחויבות בחינת "שטר ושובריו בצידו".⁵⁰

גם מבקר המדינה התקשה לעמוד בפרץ. בפעם הראשונה שמוסד מבקר המדינה התייחס למינויים הפוליטיים הפסולים הוא עשה זאת בעקיפין, ברוח השנתי שפורסם בשנת 1987 בזמן כהונת המבקר יעקב מלץ במסגרת פרק ביקורתי במיוחד שבחן את הנעשה בחברה הממשלתית לשיכון ופיתוח. פרק זה חשף את העובדה שחרף החלטת הממשלה להקפיא את הגיוסים לשירות הציבורי, ליישם תכנית הבראה לחברה ולפטר עובדים (כחלק מהתכנית הכלכלית שהחליטה עליה הממשלה [ראו בהמשך]), צורפו אליה כמה מקורבים לליכוד. כבדרך אגב נחשפה תופעת המינויים הפוליטיים. חמור מכך, המקורבים נהנו מתנאים מופלגים, וצירופם התאפשר בזכות הסכם שערורייתי שנחתם בין הנהלת החברה לוועד העובדים.⁵¹ רק בשנת 1989, בראשון מן הדוחות השנתיים שהוציאה תחת ידה מבקרת המדינה השופטת מרים בן-פורת, הוקדש פרק שלם לסוגיית המינויים הפסולים בשירות הציבורי.⁵² חשוב לתת את הדעת לכך שמשרד האוצר

50 שפרינצק, 1986, עמ' 115.

51 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 37, אפריל 1987, עמ' 242-246. דוחות מבקר המדינה למיניהם, שנתיים ומיוחדים, נמצאים באתר וניתנים להורדה בלא תשלום: www.mevaker.gov.il/serve/default.asp (אוחזר ב-6.5.2011).

52 מבקר המדינה, דוח שנתי 39, אפריל 1989, עמ' 627-642. מבקרת המדינה בן-פורת, מציינת בפתח הדוח כי חלק מהנושאים נקבעו לטיפול עוד בתקופת קודמה בתפקיד,

מעולם לא ראה במינויים הפוליטיים סוגיה המצדיקה את התערבותו או הנחשבת בעיית מקרו.⁵³ עובדה זו התחווה ביתר שאת עם פרסום דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים לא תקינים במשרד לאיכות הסביבה, באוגוסט 2004. מן הדוח עלה כי משרד האוצר אפשר למעשה לחלק לא מבוטל מהמינויים הללו לצאת לפועל. על כל פנים, לא משרד האוצר פתח את המאבק במינויים הפוליטיים בשנות השמונים, אלא משרד מבקר המדינה.

למעשה מי שהקדים לתת את דעתו למינויים הפוליטיים היה היועץ המשפטי לממשלה דאז יצחק זמיר. כבר באוקטובר 1981 הוא הורה על הקמת ועדה שתקבע מדיניות בנוגע למשרות השלטוניות הפטורות ממכרז על פי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.⁵⁴ אחת ממסקנות הוועדה הייתה כי השימוש שנעשה בסעיף זה סטה מהכוונה המקורית של הכנסת. הוועדה המליצה לבטלו או, לחלופין, לאמץ אמות מידה שלפיהן יוחלט אילו משרות ייכללו בתוספת לחוק ואילו יוצאו ממנה. מלבד זאת הוציא זמיר הנחיות הנוגעות למינוי עובדים בחברות ממשלתיות.⁵⁵ כמו כן בפברואר 1986 מינה נציב שירות המדינה, בשם שר האוצר ועל פי המלצת זמיר, ועדה בראשות פרופ' יחזקאל דרור לבדיקת ההוראות הקיימות ברבר סיווג פעילות מפלגתית ופוליטית של עובדי המדינה. בין השאר קבעה הוועדה כי "אין מקום למינויים לצורך גיוס תמיכה פוליטית מפלגתית ואישית ושיקולים מפלגתיים דומים. יש למנוע מינויים כאלה

יעקב מלץ. לא מן הנמנע כי כבר מלץ הורה לחקור את המינויים הפוליטיים. לימים כתבה בן-פורת: "מתחילת תפקידי חרתי (כך במקור) על דגלי, כנושא לביקורת נמשכת, את המינויים הפוליטיים. כמו בית המשפט העליון בכמה מהתבטאויותיו, ומאמר פרי עטו של השופט יצחק זמיר, ראיתי גם אני במינויים אלה רעה חולה ומרשם להשחתת המידות" (בן-פורת, 2010, עמ' 194).

53 לדברי יובל ורכלבסקי, שהיה הממונה על השכר במשרד האוצר בשנים 1999-2005, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 27 במרץ 2006.

54 "הוועדה לעניין מינויים מסוימים לפי חוק שירות המדינה", בראשות עורך דין מאיר גבאי, שהיה אז מנכ"ל משרד המשפטים. בשנת 1988 מונה עורך דין גבאי לתפקיד נציב שירות המדינה.

55 זמיר, 1988, עמ' 277-278. לפי החוק ההנחיות היו אמורות לחייב את הממשלה כל עוד לא נקבע אחרת בחוק או בפסיקה.

לחלוטין".⁵⁶ באותו חודש, ארבעה חודשים לפני הדחת זמיר, הציעה הוועדה לעניין מינויים מסוימים לפי חוק שירות המדינה להקים ועדה שבראשה יעמוד שופט או מנכ"ל משרד המשפטים לבדיקת הכשירות של כל מועמד למינוי כדירקטור בחברה ממשלתית.⁵⁷

היועץ זמיר נקט אפוא צעדים נגד המינויים. ואולם יש להבהיר שבאותן שנים זמיר עדיין לא ראה במינוי פוליטי עברה פלילית.⁵⁸ לצד זאת, כאמור, בית המשפט לא סיפק את הכלים המשפטיים הנדרשים כדי לקבוע שמינוי פוליטי מסוים נחשב פסול. חרף עתירות אחדות שהוגשו לבית המשפט מצד גורמים אזרחיים וחרף כמה פסקי דין שניטנו בנוגע לסוגיה, עד לשלהי שנות התשעים לא נקבעו חזקות עובדתיות ברורות שהבהירו באילו נסיבות ניתן להניח שמינויו של אדם בעל זיקה פוליטית לממנה הוא מינוי פוליטי פסול. משום כך עד לשנת 1999 הייתה תרומתו של בית המשפט העליון לצמצום המינויים הפוליטיים שולית.⁵⁹

56 "רוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה", 1989, עמ' 116 (ירוע גם בשם "דוח קוברסקי"). רוח הוועדה בראשות פרופ' דרור מופיע בעמ' 115-120 בדוח קוברסקי.

57 ראו זמיר, 1988, עמ' 279. כעבור שמונה שנים, בשנת 1993, אכן תוקן חוק החברות הממשלתיות ברוח המלצות אלה. החוק קבע כי שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית (חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, סעיף 18ב(א)). עוד נקבע בחוק כי תפקיד הוועדה לבדוק אם מתקיימים במועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי תנאי כשירות לכהונה המפורטים בחוק (שם, סעיף 18ב(ג)), תנאי הכשירות האמורים בסעיפים 16א, 24(ג) או 37(ג) לפי העניין, ואם אין הוא פסול מלכהן על פי האמור בסעיפים 17 ו-17א. כמו כן על הוועדה לקבוע אם ראוי למנות את המועמד בהתאם לאמור ולייעץ לשרים בדבר מידת התאמתו של המועמד לתפקיד. פעולות אלה צריכות להיעשות מתוך התייחסות לצרכיה המיוחדים של החברה, לגודלה ולהרכב הדירקטוריון בעת המינוי ובהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שלו הוא מיועד (שם, סעיף 18ב(ג)).

58 במאמרו "אתיקה בפוליטיקה" דן זמיר במינויים הפוליטיים כדוגמה להתנהגות לא אתית שאינה מגיעה לכדי שחיתות פלילית. ראו זמיר, 1988, עמ' 274-277. אכן, איש בתקופת כהונתו לא עמד לדין בגין המינויים הפוליטיים שביצע. כיום סבור זמיר כי יש להעמיד לדין שר המעורב במינוי כזה ולהגדיר את המעשה עברת מרמה והפרת אמונים (ראו לדוגמה את מאמרו הפובליציסטי, "שחיתות מתפשטת", הארץ, 7.11.2004).
59 ברק-ארוז, 1999.

מה באשר לאנשי העסקים? מדוע הם לא נאבקו נגד התופעה? ייתכן שהם עדיין לא היו חזקים מספיק. מעבר לכך, מבחינתם המינויים הפוליטיים אולי היו מחיר שהיה "צריך לשלם" כדי לבלום את האינפלציה וכדי לשנות את המשטר הכלכלי.

היחס למינויים הפוליטיים השתנה ברבות השנים. נקודת המפנה הבולטת ביותר היא דוח חסר תקדים בחומרתו שפרסם באוגוסט 2004 מבקר המדינה דאז אליעזר גולדברג. הדוח עסק במינויים במשרד לאיכות הסביבה בשנים 2001-2003, בתקופה שבה עמד בראש המשרד צחי הנגבי. הדוח של מבקר המדינה הוביל לשינוי המדיניות של היועץ המשפטי לממשלה ולהגשת כתב אישום פלילי, בפעם הראשונה בישראל, כנגד מי שנחשד במעורבות במינויים אלה. ב-20 השנים החוצצות בין הקמת ממשלת הרוטציה לבין פרסום הדוח החרף של המבקר גולדברג התחוללו אירועים דרמטיים ששינו לבלי הכר את המערכת הפוליטית בישראל ועמה את דפוסי השחיתות, את היקפם ואת היחס אליהם – ובכלל זה גם את היחס למינויים פוליטיים. על השינויים הללו, ובכללם השינויים בהיקפי המינויים הפוליטיים ובמדיניות שומרי הסף המוסדיים כלפי פרקטיקה פסולה זו, אעמוד בפרקים הבאים.

התבססות ההגמוניה הנאו-ליברלית

ב-1 ביולי 1985 החליטה הממשלה על הוצאתה לפועל של תכנית חירום כלכלית שמטרתה המידית הייתה לבלום את האינפלציה הרוהרת. התכנית התגבשה בחשאי בידי צוות מצומצם של שותפי סוד, ובסיוע צמוד של הממשל האמריקני, כדי לסכל את התנגדותה האפשרית של ההסתדרות ולמנוע מהלכים לא רצויים מצד הציבור (כמו רכישה רבה של מטבע זר). התכנית הייתה חוליה נוספת בתהליכי הליברליזציה הכלכלית שקידמו הממשלות. אמנם התכנית לא התחילה או סיימה תהליכים אלה, אולם היא בהחלט ציון דרך חשוב בתולדות הפוליטיקה הישראלית.¹

התכנית השפיעה על מבנה הכוח בחברה מכמה היבטים, ולכן, בעקיפין, השפיעה גם על השחיתות: (1) היא צמצמה את המעורבות הישירה של הממשלה בשוק ההון; (2) היא חיזקה את מעמדם של מוסדות לא נבחרים, כמו בנק ישראל, על חשבון הכנסת ונבחרי הציבור; (3) היא החלישה מוסדות פוליטיים של המשטר הכלכלי הישן, ובהם ההסתדרות, ובדיעבד החלישה גם את המפלגות הגדולות; (4) היא שינתה את טיבו של משטר הרווחה והובילה לצמצום היקף השירותים שהמדינה סיפקה לאזרחיה;² (5) היא כללה הפרטה של נכסי מדינה; (6) כמו כל שינוי כלכלי – היא השפיעה על התרבות הפוליטית. השאלה שמעניינת אותנו היא כיצד השפיעה תכנית החירום הכלכלית, ובאופן כללי יותר: הרחבת הליברליזציה הכלכלית, על התפתחות השחיתות הפוליטית בישראל. שאלה זו תעסיק אותנו בהמשך הספר, אולם לפני כן אגע באופן כללי בקשרים האפשריים בין שתי התופעות.

1 על המצב הכלכלי ערב התכנית ראו גרינברג, 2004, עמ' 101; פלד ושפיר, 2005, עמ' 288-280.

2 להרחבה ראו שם, עמ' 288.

ליברליזציה כלכלית ניכרת עשויה להשפיע על השחיתות ועל משטר האתיקה השלטונית בדרכים אחדות. בראש ובראשונה ליברליזציה כלכלית כרוכה בהעברת העוצמה הפוליטית מהממשלה למגזר הפרטי. היא מתבצעת גם על ידי צמצום הסמכות של נבחרי הציבור לקבל החלטות מקרו-כלכליות (כמו לקבוע את גובה הריבית) וצמצום התחומים שבהם השלטון מתערב (כמו פנסיה). זו בעצם ליבת התהליך – הפחתת מעורבותה הישירה והנרחבת של המדינה בכלכלה. בכך עשויה הליברליזציה לצמצם את ההזדמנויות לעשות שימוש לרעה בתפקיד הציבורי במטרה לקדם עניינים פרטיים של עובד הציבור, לדוגמה: לשלול מהפוליטיקאים את הסמכות לחלק רישיונות יבוא. עם זאת, מכיוון שהליברליזציה מגבילה את מעורבות הממשלה במשק, היא מגבילה את יכולתה של המדינה לפעול לקידום הרווחה של האזרחים. בכך היא עלולה לתרום להרחבת הפערים הכלכליים ועלולה לעודד מצב של "אדם לאדם זאב", שהוא התשתית להשחתת החברה.³ לצד זאת ליברליזציה כלכלית מחדירה לשיח הציבורי נורמות וערכים מוסדיים אשר שאובים מעולם הכלכלה ותומכים בקפיטליזם, ובהם שקיפות ואחריות. לתפקוד על פי נורמות וערכים כאלה עשויות להיות השפעות חיוביות על תהליכי קבלת החלטות ועל צמצום השחיתות, שכן הוא מגביל את היכולת לבזבז כספים או להשתמש בכספי הציבור לקידום אינטרסים אישיים או מגזריים. עם זאת אחדים מהערכים האלה פוגעים ביכולת המדינה לשרת את האזרחים. הם גם פוגעים במערכת המפלגתית ובהתנהלות המפלגות, שכן אלה לא בהכרח פועלות בהתאם לאותם ערכים.

ככל שההיגיון הקפיטליסטי חודר לתחומי חיים נוספים, כך גם השלטון נבחן יותר לפי אמות מידה כלכליות. הדבר עלול לגרום למגוון החלטות שלטוניות ולמגוון פרקטיקות פוליטיות להצטייר כמושחתות. לעתים יש לקבל שינוי תפיסתי כזה בברכה, אך לעתים יש לו השלכות שליליות. שינוי כזה עשוי להפחית שחיתות שקשורה בניצול כספי ציבור לאינטרסים פוליטיים ומפלגתיים ולהמעית את הבזבז במקומות מסוימים, אך בה בעת הוא עלול, כאמור, לפגוע בטובת הציבור בגלל ביקורת לא מוצדקת על הוצאת כספים אחרים כשזו

3 להרחבה על הקשר בין אי-שוויון כלכלי לבין שחיתות פוליטית ראו: Dobel, 1978; Ulsaner, 2008.

נדרשת. למשל, החלטה של משרד הביטחון לשכור חדרים במלון יוקרתי כחול עבור משלחת מטעמו נתפסת בזבזנית ומושחתת, גם אם תנאים משובחים יכולים לשפר במידה ניכרת את תפקוד המשלחת.

לצד זאת הליברליזציה מעודדת הסדרה בחוק של דפוסים פוליטיים רבים יותר. הסדרה כזו יכולה לתרום למיגור תופעות פסולות, וכך לצמצם שחיתות. למשל, היא מגבילה את הגובה של תרומה יחידה למפלגה או למועמד בבחירות המקדימות במפלגות, וכך יכולה לרסן את ההשפעה המשחיתה של תרומות גדולות על מקבלי ההחלטות. עם זאת ככל שהסטטוס החוקי של התנהגויות רבות משתנה והמחוקק קובע שהן יהיו מעתה בלתי חוקיות, התנהגויות רבות יותר עלולות להצטייר כמושחתות גם אם לא חלה התדרדרות בדפוס ההתנהגות בהשוואה למצב שקדם לחקיקה החדשה, וגם אם בפועל המעשה הבלתי חוקי אינו כרוך בניצול התפקיד הציבורי לקידום אינטרס פרטי. דוגמאות אפשריות לכך הן פרשות "אננקס מחקרים" ו"סיטי טאואר" (ראו בפרקים הבאים). מכל מקום, פוטנציאל היקף השערוריות הציבוריות גובר, ועמו מתחזקת התחושה של התדרדרות בנורמות הציבוריות. מכאן ששינויים בחוק גם עלולים להוביל לתחושה שחלה התדרדרות בנורמות ההתנהגות השלטונית אף אם אין הדבר כך.⁴ כפי שציינתי לא אחת, תחושות מסוג זה עלולות להפוך לנבואה המגשימה את עצמה.

זאת ועוד, ככל שדפוסים רבים יותר מוסדרים בחוק, גובר הסיכוי לפגיעה במרקם הפוליטי ומצטמצמת היכולת לטפל בעניינים מורכבים באופן לא פורמלי.⁵ דבר זה עלול לפגוע במפלגות הגדולות, כפי שהייתה לדוגמה מפא"י, שכן עקב צרכים ארגוניים הן אינן פועלות בשקיפות ואינן מערבות את הציבור הרחב בנעשה בהן.⁶ לגליזציה ושקיפות תורמות לצמצום דפוסים מושחתים. דא עקא: המאבק בדפוס שחיתות מפלגתיים עלול להוביל לאימוץ דפוס שחיתות

4 ראו על כך Huntington, 1968; Thompson, 1995, p. 3. ההתנהגויות שעומדות במרכזן של פרשות אלה אולי לא היו מתפתחות לכדי שערורייה ופרשת שחיתות אילו לא שינויי החקיקה בשנות התשעים.

5 על האופן הבלתי גלוי ובלתי שקוף של החיים המפלגתיים ראו Walzer, 1999.

6 ראו לדוגמה את אופן התנהלותו של שרגא נצר, המושך בחוטים במפא"י, בשנות הארבעים והחמישים (בן עזר, 1990, ובפרט עמ' 125).

חדשים, חמורים לא פחות מהדפוסים הישנים. כך, למשל, משחלחל ההיגיון הליברלי לפוליטיקה, נתפסה "הוועדה המסדרת" אנכרוניסטית במקרה הטוב ומושחתת במקרה הרע. עקב כך נאלצו מפלגות חפצות חיים לאמץ שיטות כמו פריימריז, אשר נתפסות כעוקפות מנגנון, פתוחות, ייצוגיות ודמוקרטיות יותר.⁷ ברם פריימריז דורשים סכומי כסף גדולים, שכן פנייה לציבור רחב יחסית של מצביעים מחייבת משאבים ניכרים. לפיכך גוברת התלות של פוליטיקאים, שזקוקים לכסף רב כדי לנהל קמפיין, בבעלי הון, שמסוגלים להשיא תרומות גדולות. פריימריז גם פוגעים בלכידות המפלגתית, להבדיל מהוועדה המסדרת המושמצת. במקום שצמרת המפלגה תהיה מלוכדת סביב מנהיגות או ועדה מסדרת שקובעת את גורל החברים, בכירי המפלגה אינם תלויים במנהיג מסוים או זה בזה, אלא בציבור הבוחרים.⁸ חוסר לכידות במפלגה עלול אף הוא להחליש אותה, ולא אחת הוא מעורר התנהגות בעייתית של נבחר ציבור. נוסף על כך לאופורטוניסטים, שכל מטרתם לנצל את המפלגה כאמצעי להפקת טובות הנאה שלטוניות, קל יותר לחדור למפלגות – ובאמצעותן לשירות הציבורי – ככל שהמפלגות מלוכדות פחות. מלבד הפגיעה בתפקידה החשוב של המערכת המפלגתית מבחינת הדמוקרטיה ומלבד צמיחת דפוסי שחיתות חדשים, החלשת המפלגות הגדולות עלולה לעודד בסופו של דבר שימוש בתחליפים פסולים, אולי מושחתים, כדי להשיג תמיכה פוליטית ולהניע בוחרים.

לצד זאת ככל שהליברליזציה הופכת למקובלת יותר, כך מצטמצמים חילוקי דעות אידאולוגיים בין המפלגות הגדולות. הדבר תורם כנראה לירידה בהתפקדות למפלגות, לירידה בעניין במפלגות ולירידה בשיעורי ההצבעה לכנסת.⁹ נוסף על כך מצטמצמת המעורבות המפלגתית בנעשה במשק ובכלכלה, שכן כדי לקדם מדיניות ליברלית נרחבת יש להגביל את המעורבות הזאת. אם לא די בכל אלה, חלק לא מבוטל מהפעילות המפלגתית שמקנה למפלגות עוצמה אינו מתיישב עם יעילות כלכלית. כך, לדוגמה, מפלגות נוטות לתמוך במינויים של פעילים

7 פריימריז מפלגתיים אומצו בראשית המאה העשרים, והנחות היסוד שהנחו אותן הן אלה שציינתי לעיל. על הקשר בין שנאת מפלגות, שימוש מופרז במילה שחיתות ואימוץ פריימריז בארצות הברית ראו Rosenblum, 2008.

8 ראו רהט, 2001.

9 ראו Kitchlet, 2000.

למשרות ציבוריות, ולא אחת הן מבקשות לקדם מדיניות ציבורית משיקולים אלקטורליים או לקבל החלטות כלכליות פופוליסטיות (כפי שאירע בשנת 1981). כל אלה מחייבים משאבים, והם עומדים בסתירה למדיניות כלכלית ליברלית. לכן קיים מתח בין ליברליזציה לבין חיים מפלגתיים תוססים. תומכי סדר היום הליברלי וכוחות כלכליים חזקים פועלים אפוא להצרת הפעילות המפלגתית.¹⁰ הם עושים זאת, למשל, על ידי יצירת חובה משפטית לפרסם הסכמים פוליטיים, פיקוח של מבקר המדינה על הנעשה בבחירות הפנימיות במפלגות¹¹ וכאמור מגבלות על מינויים פוליטיים. שינויים מסוג זה מצמצמים דפוסי שחיתות מסוימים, וככאלה הם מבורכים. לעומת זאת, לפחות בטווח הזמן המידי, מעורבות משפטית ומיסוד הפעילות המפלגתית מחלישים את המפלגות הגדולות. ברם לא אחת החלשת המפלגות הגדולות יוצרת שחיתות. לא מעט פוליטיקאים, ובכלל זה הבכירים ביותר, מתמודדים עם חולשת מפלגתם באמצעות קבלני קולות, שימוש רב בפטרונז' ובריתות מפוקפקות עם מפלגות אחרות.

ההשפעה המורכבת של הליברליזציה על השחיתות הפוליטית באה לידי ביטוי גם בהתפתחותה של חברה אזרחית ובהופעתן של קבוצות חדשות שמתתפות במאבק הפוליטי ומשפיעות על סדר היום. משום שליברליזציה מקדמת ערכים כמו שקיפות שלטונית, לעמותות אזרחיות הנאבקות למען איכות השלטון יש כלים דיסקורסיביים להשפיע על הנעשה בפוליטיקה.¹² לצד זאת בזכות כמה החלטות חשובות שקיבל בג"ץ כבר בראשית שנות השמונים – ובהן הסרת רוב רובן של המגבלות על זכות המעמד של עותרים, צמצום ניכר של דוקטרינת אי-השפיות והרחבת השימוש במבחן הסבירות במשפט המינהלי – נסללה הדרך למאבק ציבורי אפקטיבי בכמה מדפוסי השחיתות השלטונית.¹³

10 לדיון בהשלכות הפוליטיות והחברתיות שיש להתערבות בג"ץ בחיים המפלגתיים ראו גל-נור, 2004. לדיון במשמעויות החוקתיות של התערבות משפטית בנעשה במפלגות ראו בנבנשתי וג'ינוסר-נרי, 2004.

11 להרחבה על השפיות של הסכמים (חוזים) פוליטיים ראו זמיר, 1995. להרחבה על הפיקוח המשפטי והמינהלי על הבחירות במפלגות ראו הופנונג, 2004.

12 שלף, 1996.

13 להרחבה על השינויים בדוקטרינות של בג"ץ ראו גביון, קרמניצר ודותן, 2000. השינויים בבג"ץ אינם מנותקים מהליברליזציה הכלכלית, אף כי – כפי שציינתי בפרק הקודם – הם אינם קשורים רק בה.

ואמנם במרוצת שנות התשעים קמו עמותות אזרחיות, שהחשובה שבהן היא התנועה למען איכות השלטון בישראל בראשות עורך הדין אליעד שרגא, אשר נאבקו בזירה המשפטית נגד דפוסים שנתפסו כמושחתים (ראו בהמשך).

בישראל, נוסף על צמיחתן של עמותות אזרחיות, הוביל צמצום מעורבות המדינה בכלכלה גם להתגבשות הקהילה העסקית. מכיוון שהמשק הישראלי קטן יחסית, במהרה גם גברה הריכוזיות הכלכלית, ונטמנו הזרעים שהצמיחו כמה קבוצות עסקיות בעלות השפעה רבה מאוד על הפוליטיקה המכוננת "משפחות

ההון הגדולות", שממשיכות לפעול גם בזמן חתימת המחקר.¹⁴

גם במקרה זה יש להכיר בפוטנציאל החיובי והשלילי מבחינת התפתחות השחיתות. בזכות עוצמתה והאינטרס הבסיסי שלה להגדיל רווחים יכולה הקהילה העסקית להיות בלם בפני פוליטיקאים מושחתים – אם בתמיכה במאבק של כלי תקשורת בשחיתות, אם בתמיכה במכוני מחקר שעוסקים בתופעה זו ואם בצורות אחרות. אולם קהילה זו יכולה גם להתפתח ככוח משחית – הן בגלל עוצמתה הרבה הן משום שלא מעט אנשי עסקים יכולים להפיק תועלת אישית רבה משלטון לא הוגן ומקשרים פסולים עם נושאי משרות שלטוניות. בסופו של דבר התפקיד שממלאת הקהילה העסקית בהתפתחות השחיתות השלטונית תלוי במידה רבה ברמת הריכוזיות של קהילה זו, בטיב התחרות המתפתחת בין החברות הכלכליות ובאופי האינטרסים הכלכליים שלהן.¹⁵ ניתן לסכם ולומר שעם קבלתה של תכנית החירום הכלכלית של 1985 נטמנו הזרעים להחרפת התופעה המכונה "קשרי הון ושלטון" – תופעה שבמרכזה יחסים מורכבים וסבוכים בין בעלי הון גדולים לבין פוליטיקאים ועובדי ציבור

14 על הקשר בין גודלו של המשק הישראלי להתפתחות הריכוזיות הכלכלית ראו Gal, 2003. דניאל ממן הראה כי קבוצות עסקיות החלו לצמוח בישראל בשנות השישים בעקבות מדיניות הממשלה בתחום הכלכלי. מה שמאפיין קבוצות עסקיות הוא מנגנון שמאחד בין חברות אשר מבחינה חוקית אינן תלויות זו בזו. להרחבה ראו, Maman, 2002.

15 על הקשר בין ריכוזיות ההון לבין התנהלות פוליטית בעייתית ראו בקצרה חמדני, 2009; על הקשר בין תחרותיות כלכלית פרועה לבין התנהלות פוליטית קלוקלת ראו Reich, 2007.

בכירים, לעתים קשרים שאינם מזיקים לציבור ולעתים קשרים שיש להם מגוון השלכות הרסניות.

זאת ועוד, ליברליזציה נרחבת מייצרת הזדמנויות חדשות לשחיתות, שכן היא כוללת הפרטה של נכסי ציבור. הפרטה היא הזדמנות לעסקות מושחתות בין עובדי ציבור המעורבים במכירת נכסי הציבור לבין הקונים. ברמה הכללית יותר, בהשפעת הליברליזציה נהפכה החברה הישראלית לתחרותית יותר, וערכים אזרחיים נשחקו במידה ניכרת. הצלחה חומרית קיבלה חשיבות רבה יותר מהתנהגות אזרחית ראויה או ממצוינות בתחומים אחרים שאינם קשורים לרווח כלכלי. תהליכים אלה עודדו אנשים מסוימים לעשות כל מה שביכולתם, בין שהדבר חוקי ובין שלא, כדי להתעשר. הליברליזציה הכלכלית וצמצום משטר הרווחה הישראלי עודדו את הופעתן של מפלגות מגזריות, שסיפקו תחליף, ולו זמני, למדינת הרווחה המתפוררת. מפלגות אלה אף סיפקו נחמה מסוימת למצביעיהן, אותם מצביעים שהשינויים הכלכליים פגעו בהם.

בסופו של דבר כדי להכיר בהשפעתה הרבה של הליברליזציה על השחיתות הפוליטית והשלטונית אין צורך להתייחס אליה כאל תהליך משחית בהגדרה. יש לבחון כיצד שינתה הליברליזציה הכלכלית את המערכת הפוליטית וכיצד, דרך השינויים במערכת הפוליטית ודרך תהליכים קונקרטיים יותר (כמו הפרטה), התפתחה – לטוב ולרע – השחיתות השלטונית. סוגיה נוספת שתלווה אותנו היא מה קבע את אופי השפעתה של הליברליזציה הכלכלית. נקודת ההתחלה שלנו תהיה תופעה שלכאורה אינה קשורה כלל לשאלות ולסוגיות הללו, אף כי כפי שנראה היא קשורה אליהן בהחלט. כוונתי למעשי השחיתות שליוו את מפלגת ש"ס.

חידה ושמה "השחיתות בש"ס"

מאז הכנסת האחת עשרה (1984-1988) ועד לכנסת השמונה עשרה (שיצאה לדרכה בשנת 2009) כיהנו 33 אנשים כחברי כנסת מטעמה של ש"ס. מתוכם שבעה הורשעו במעשים פליליים מושחתים.¹⁶ שיעור המורשעים מקרב חברי

16 שלמה דיין, יאיר לוי, רפאל פנחסי, אריה דרעי, עופר חוגי, יאיר פרץ ושלמה בניזרי.

הכנסת שכיחנו מטעם ש"ס בפרק זמן קצר יחסית ומספרם המוחלט – שבעה אנשים, שהם יותר מחמישית מאנשי הסיעה לדורותיה – הם נתונים מדהימים. בהתחשב בכך שלא מדובר במפלגה של איש אחד (כמו המפלגה של פלאטו שרון בזמנו), הדבר מעורר כמובן שורה של שאלות. האם ההרשעות הן תולדה של התנהגות פסולה של אנשי ש"ס, או שמא הן תולדה של רדיפה מצד מערכת אכיפת החוק? אם הן תולדה של התנהגות פסולה, מה מקורותיה: תרבותיים? חוסר בשלוחות? יחירות ושיכרון כוח? אם שיעור ההרשעות הגבוה הוא תולדה של רדיפה, מי הם הרודפים ומה הם מבקשים להשיג? האם הרקע לרדיפה אישי, פוליטי או גזעני?¹⁷ אילו השלכות היו, ויש, להתנהלות הבעייתית של בכירי ש"ס על השחיתות בפוליטיקה?¹⁸ האם יש קשר בין הסתבכותם של בכירי ש"ס במעשים פוליטיים לבין הליברליזציה הכלכלית? הבה ניזכר במקרים קודם שנשיב על שאלות אלה.

בשנת 1993 הורשע שלמה דיין בקבלת דבר במרמה ובזיוף ונידון לארבעה חודשי מאסר בגין מעשים שביצע קודם שנבחר לכהן כחבר כנסת.¹⁹ באותה שנה הורשע גם יאיר לוי בעברות של גנבה, זיוף, רישום כוזב והפרת אמונים.²⁰ לוי שימש חבר הנהלה ומנכ"ל הקרן של רשת החינוך "אל המעיין". כספיה של הקרן באו לה בעיקר ממענקים שקיבלה ממשדד החינוך והתרבות, ממשדד הדתות, מרשויות מקומיות ומתרומות. מתחילת 1987, במשך כשלוש שנים, גנב לוי

17 פרקליט הצמרת יעקב ויינרוט, שייצג את דרעי בתחילת החקירה, גרס כי הבסיס לרדיפה היה תרבותי ופסיכולוגי, ולא פוליטי (ניד, 1999, עמ' 22-25).

18 ריקי טסלר גורסת כי "נוכחות ש"ס מעודדת מגמה של השחתת המערכת הפוליטית" (טסלר, 2003, עמ' 316). עיקר ביקורתה בעניין השחתת המערכת נעוץ בקביעתה שש"ס עודדה את המפלגות בישראל לקנות את השלטון באמצעותה. טסלר אינה מתמקדת במעשי השחיתות של בכירי ש"ס, אלא בהתפתחותה ובהתנהלותה באופן כללי. נראה כי המשמעות שהיא מעניקה למונח "השחתת המערכת הפוליטית" רחבה, ולהבנתי מוצדקת. עם זאת, בכל הניסיונות "לקנות שלטון בכסף" שמציינת טסלר (למשל "התרגיל המסריח") אנו עדים לניסיונות לקנות גם מפלגות ואנשים שאינם קשורים לש"ס בטובות הנאה חומריות (ראו בהמשך).

19 פסק דינו של שלמה דיין אינו מופיע במאגרי המידע. ראו בקצרה כרמל, 2001, עמ' 246.

20 ע"פ 1289/93 לוי נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(5) 158.

מ"אל המעיין" כספים. הוא צבר לחובתו 141 עברות של גנבה בידי מנהל, 89 עברות של זיוף מסמך בנסיבות מחמירות, 144 עברות של רישום כוזב במסמכי תאגיד ו-5 עברות של מרמה והפרת אמונים בתאגיד. ככל אותה תקופה שבה גנב את הכספים ועבר את העברות הוא שימש גם חבר כנסת. בית המשפט המחוזי החליט שלא לקבל את הסדר הטיעון בין לוי לפרקליטות, מכיוון שסבר שעונש של 40 חודשי מאסר אינו מספיק, וגזר עליו חמש שנות מאסר. בדצמבר 1994 הומתק עונשו בבית המשפט העליון לארבע שנים. לוי השתחרר מן המאסר בשנת 1996. המורשע השלישי הוא רפאל פנחסי,²¹ שכיהן כחבר כנסת מטעם ש"ס כבר בשנת 1984. הוא עמד בראש אגף הגזברות של המפלגה במערכת הבחירות לכנסת השתים עשרה ובראש פעילות המפלגה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בשנת 1989. בשתי מערכות הבחירות נמנע פנחסי מלרשום בספרי החשבונות של הסיעה תשלומים למיניהם ששילמה לפעיליה במהלך מערכת הבחירות והגיש דוחות כוזבים למבקר המדינה. מטרת מעשי המרמה של פנחסי הייתה להסתיר את העובדה שבחורי ישיבה שהיו מנועים מלעבוד (בעקבות ההסדר שניתן למי ש"תורתו אומנותו") לא למדו בישיבה, אלא עברו תמורת שכר במערכת הבחירות עבור ש"ס. מטרה נוספת הייתה לזכות ברוח חיובי ממבקר המדינה. פנחסי הורשע במעשים אלה על פי הודאתו ביולי 1997. נגזרו עליו עונש של 12 חודשי מאסר על תנאי וכן קנס כספי. על פנחסי גם נאסר למלא תפקיד מיניסטריאלי בממשלת רבין. בשנת 1999 הורשע מנהיגה הפוליטי דאז של ש"ס, אריה דרעי, וגם הוא נשא עונש מאסר (ראו בהמשך).²² בשנת 2006 הצטרף לרשימת המורשעים יאיר פרץ. הוא הורשע בקבלת דבר

21 ראו ת"פ (ת"א) 8074/96 מדינת ישראל נ' פנחסי (טרם פורסם, 16.12.1997). עוד על מעשיו של פנחסי ראו בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661.

22 נגד אריה דרעי התנהלו שני תיקים עיקריים, ובשניהם נקבע כי הוא פגע בתפקידו הציבורי. התיק האחד התמקד במעשים שעשה לקידום טובתו הפרטית; התיק השני נגע למעשים שעשה לטובת ש"ס לכאורה. לתמצית הכרעת הדין במשפטו הפרטי, כפי שהתקבלה בבית המשפט המחוזי בירושלים, ראו ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 721. לפסק הדין בעניין "התיק הציבורי", שבו הואשם דרעי במעשי מרמה והפרת אמונים שקידמו את טובת ש"ס ולא את טובתו הפרטית, ראו ת"פ (שלום ים) 1872/99 מדינת ישראל נ' דרעי (טרם פורסם, 24.9.2003).

במרמה בגין הגשת עבודת גמר שלא הוא כתב. נגזרו עליו קנס כספי ושנת מאסר על תנאי.²³

בדצמבר 2006 הורשע בבית המשפט המחוזי גם עופר חוגי בשורה של עברות שביצע בשלהי שנות התשעים.²⁴ חוגי ביצע חלק מהעברות אגב ניצול מעמדו כמנהל בפועל של שתי עמותות שהיו מסונפות לרשת "מעייין החינוך התורני". בין השאר הוא הציג לפני גורמי משרד החינוך מצגי שווא בדבר מהלכים שבוצעו לכאורה לשם הקמת מכללה טכנולוגית ובדבר התנהלותה בפועל, וכך קיבל מהמשרד תקציבים שלא היה זכאי לקבל. בפועל הייתה זו מכללה שלא היה בה כמעט דבר. לא התקיימו במכללה לימודים כנדרש על פי התכנית של משרד החינוך, לא היו בה תלמידים, ופרטי המורים שנמסרו למשרד היו כוזבים. חוגי גם ניצל את העובדה שמשרד החינוך קבע נוהל מיוחד לקבלת החוזרים להסעות תלמידים לרשת "מעייין החינוך התורני". הרשת, ולא הרשות המקומית כמקובל, היא שאישרה את רשימות הזכאות וקבעה את הצעת המחיר הזוכה. בהתאם לאישורו של האחראי על ההסעות ברשת בדבר עמידתם של התלמידים הכלולים ברשימה בקריטריונים היה משרד החינוך מעביר את תקציב ההסעות לרשת, וזו העבירה את הכספים למוסדות. בשנת הלימודים תשנ"ח הועברו לרשת רשימות זכאות שבהן נופח מספר התלמידים הזכאים להסעות. חוגי אף זייף הצעות מחיר במסגרת המכרזים ודאג לכך שחברת "המימד העשירי" שבבעלותו תזכה בהם. בניגוד להנחיות משרד החינוך שכר חוגי מסיעי משנה ושילם להם סכומים נמוכים מהסכומים שהועברו לחברת "המימד העשירי", ובכך הגדיל את רווחיה. דפוס פעולה זה חזר על עצמו בכמה בתי ספר בערים אחדות, לרבות בית ספר שהתברר כי לא פעל כלל באותה שנה, ובסך הכול בפרשת ההיסעים קיבל חוגי מידי משרד החינוך סכום של כ-2 מיליון ש"ח. בנובמבר 2008, לאחר שבית המשפט העליון קיבל את ערעורה של המדינה על קולת עונשו, נגזרו על חוגי שלוש שנות מאסר בפועל.²⁵ בשנת 2008 הורשע שלמה בניזרי,²⁶ וביוני 2009

23 ראו באתר ynet: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3231413,00.html (אוחזר ב-28.3.2011)

24 ת"פ 264/03 מדינת ישראל נ' חוגי (טרם פורסם, 25.12.2006).

25 ע"פ 3031/07 חוגי נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 13.11.2008).

26 ת"פ (י"ם) 2062/02 מדינת ישראל נ' בניזרי (טרם פורסם, 1.4.2008).

החמיר בית המשפט העליון את עונשו (ראו בהמשך).²⁷ כמו חוגי, גם בניזרי נושא עונש מאסר בזמן חתימת המחקר. אם כן, חלק מבכירי ש"ס ביצעו את המעשים המושחתים בלי קשר בין מעשיהם לבין תפקידם הציבורי (שלמה דיין ויאיר פריץ), היה מי שביצע אותם כדי לחזק את המפלגה (רפאל פנחסי), חלק ניצלו את ההסדרים הבעייתיים במוסדות ש"ס כדי להפיק טובות הנאה אסורות (יאיר לוי ועופר חוגי), אחד מאנשי ש"ס ביצע את המעשים המושחתים במהלך כהונתו – מתוך ניצול המשרה הממלכתית – רק כדי להפיק טובות הנאה חומריות אסורות (שלמה בניזרי), ואילו אריה דרעי ניצל את תפקידו הציבורי הן כדי לחזק את ש"ס, הן כדי לחזק את מעמדו הפוליטי והן כדי להפיק טובות הנאה אסורות. להבנת, הסתבכותם של בכירי ש"ס במעשי שחיתות אינה מסתכמת בנורמות קלוקלות של בכירי ש"ס, והיא ודאי אינה קשורה ל"תרבות המזרחית" (אם מישהו מעלה על דעתו הסבר כזה). עם זאת היא גם אינה תולדה של ניסיונות מצד מערכת אכיפת החוק, או של מפלגה מסוימת, לפגוע בש"ס. אין בכונתי לטעון שתחושת הקיפוח של בכירי ש"ס, היחס הגזעני מצד חלק מאנשי השמאל ואינטרסים מפלגתיים כאלה ואחרים לא מילאו שום תפקיד בפרשות. סביר להניח שלכל אלה, וגם לשיכרון הכוח של דרעי, היה משקל לא מבוטל בפרשות שהוזכרו.²⁸ ואולם אלה לא היו תנאים מספיקים לשחיתות ולפרשות השחיתות, ולהבנתם הם גם לא היו תנאים הכרחיים. הטענה שאציע היא שמלבד הגורמים לעיל, שאת משקלם בהתהוות הפרשות קשה להעריך, השחיתות בש"ס הייתה תולדה של התקוות שנתלו בברית הפוליטית עמה, הן מימין הן משמאל, בצירוף ההזדמנויות הרבות להפקת רווחים אסורים עקב ההתנהלות המופקרת של מוסדותיה. התנהלות זו הייתה תולדה ישירה של העובדה שמוסדות אלה נוהלו בשיטות לא פורמליות. הנקודה החשובה היא שהשיטות הלא פורמליות לא היו מקריות; רק בדרך זו יכלו המוסדות לתפקד כתחליף בלתי שוויוני ובלתי

הוגן לשירותים של מדינת הרווחה.

27 ע"פ 5083/08 בניזרי נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 24.6.2009).

28 "חטאתי בגאווה וההצלחה עלתה לי לראש מעבר לכל פרופורציה [...] דווקא ההצלחה הייתה ניסיון קשה. עצום וקשה. ולא עמדתי בו", כך אמר אריה דרעי לחיים באר בריאיון עיתונאי (מצוטט אצל דיין, 1999, עמ' 228).

במילים אחרות, אם מוסדות ש"ס היו מתנהלים בהתאם לכללי מינהל תקין ובמסגרת פיקוח, לא היה בהם צורך והם לא היו מאפשרים לאליטה הפוליטית לפגוע במשטר הרווחה בישראל ולקדם את הליברליזציה הכלכלית. כדי להסביר טענות אלה עלינו להתחקות על הקשר בין המעמד החברתי-כלכלי של מצביעי ש"ס ובין הליברליזציה הכלכלית.

מפלגת ש"ס היא תולדה של תגובת-נגד לתהליכי הליברליזציה, שכאמור העמיקו את אי-השוויון בחברה ופגעו בפריפריה.²⁹ ראשיתה בהתארגנויות מפלגתיות מקבילות ולא מתואמות של חרדים מזרחים בירושלים, בני ברק ובטבריה לקראת הבחירות לשלטון המקומי בשנת 1983. חרדים אלה מאסו בתת-הייצוג של חרדים מזרחים באגודת ישראל ובמפד"ל.³⁰ במרוצת 1984 החלה ש"ס להתגבש כמפלגה המתמודדת לבחירות לכנסת האחת עשרה, ובבחירות זכתה בארבעה מנדטים.

ש"ס פנתה לציבור המזרחים-חרדים-מסורתיים, קבוצה אשר סבלה מאפליה כפולה, מתוך הבלטת הזהות האתנית והמקומית שלה. היא גם שינתה את הקצאת המשאבים בחברה באמצעות תפקידים ביצועיים שמילאו בכיריה, מינויים פוליטיים לרוב והזרמת כספים ממשרדי הממשלה למוסדות שהקימה.³¹ במסגרת הפעילות הזאת הרחיבה ש"ס במידה ניכרת את היקף תמיכותיה של המדינה במוסדות חרדיים באמצעות שכלול שיטת הכספים הייחודיים ובאמצעים נוספים.³² אם כן, מקור עוצמתה של ש"ס בשנותיה הראשונות היה מגוון. היא העניקה לציבור המזרחים הזאת הרחיבה ש"ס במידה ניכרת את היקף תמיכותיה של המדינה במוסדות חרדיים באמצעות שכלול שיטת הכספים הייחודיים ובאמצעים נוספים.³² אם כן, מקור עוצמתה של ש"ס בשנותיה הראשונות היה מגוון. היא העניקה לציבור המזרחים הכללה סמלית במרחב הציבורי, היא אפשרה לחרדים המזרחים להשתלב בפוליטיקה הישראלית, והיא אפשרה לאליטה הפוליטית לצמצם את השירותים שהמדינה מעניקה לאזרחיה.³³

29 להרחבה ראו פלד, 2001; שלום שטרית, 2004, עמ' 229-240.

30 להרחבה ראו דיון, 1999, עמ' 46-57.

31 להרחבה על הגידול בתקציבי המדינה שהועברו למוסדות ש"ס ראו טסלר, 2003.

32 דה-הרטון, 1998; טסלר, 2003. חלק מהעברת התקציבים נעשה באמצעות הרשויות המקומיות באופן בלתי חוקי. להרחבה ראו מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות", יולי 1991.

33 כפי שמבהיר אברהם דורון (2003), לש"ס היה תפקיד בהפיכת משטר הרווחה ממשטר סוציאלי-דמוקרטי מתקדם למשטר רווחה שמרני-קליינטליסטי. ראו גם דיון, 1999,

לפי הניתוח המוצע כאן להצלחת ש"ס, וגם לשחיתות שהתפשטה בה, היו שני גורמים נוספים: האחד הוא הקשר המיוחד שנרקם בינה לבין מפלגת העבודה והשני הוא הכישרון של אריה דרעי.

כבר בשנות השמונים היו קשריה של מפלגת העבודה עם חלקים נרחבים בציבור בישראל רופפים. מבחינתה, ברית היסטורית עם ש"ס, בנוסח זו שנכרתה בזמנו עם המפד"ל, עשויה הייתה לאפשר לה להרכיב ממשלה בראשותה ולשוב ולהוביל את המדינה. מבחינת אריה דרעי, ברית עם מפלגת העבודה אפשרה לו ולש"ס ליהנות מכל העולמות, שכן היא העניקה לשניהם מעמד יוצא דופן במערכת הפוליטית.³⁴ לאור זאת החלה לצמוח ידידות בין חיים רמון, שהיה אז מזכיר המשמרת הצעירה של מפלגת העבודה וחבר כנסת, לבין אריה דרעי.³⁵ "רמון למד מהשיחות איתי", סיפר דרעי, "שש"ס לוקחת קולות מן הימין והופכת אותם ממנדטים אבודים למנדטים שיכולים לשתף אתם פעולה".³⁶ לצד זאת, ונוסף על חיבה אישית וידידות שהתפתחו בין השניים,³⁷ רמון ייצג בהזדמנויות אחדות, בתור עורך דין, את מי שהפך למקורב לדרעי בשנים 1986-1987 – איש העסקים החרדי אריה רייך. בכלל זה קיבל רמון 100,000 דולר על ייצוגו של רייך ברכישת 77% מחברת "יעסור" בשנת 1989.³⁸ להשלמת התמונה בדבר מערכת הזיקות והקשרים בין דרעי לבין בכירי מפלגת העבודה יש לומר שעם השנים התקרב דרעי לשמעון שבס וליצחק רבין, בין השאר בעקבות התקרבותו של רמון אליהם.

בדצמבר 1987, כשנה לפני הבחירות לכנסת השתים עשרה, פרצה האנתיפאדה הראשונה. בעקבות האנתיפאדה הפך הסטטוס קוו בין ישראל לפלסטינים לבלתי נסבל, ודאי בעיני מפלגת העבודה, גורמים מסוימים בקהילה העסקית וחלקים בציבור הרחב (שחלקם לפחות הרכיבו לימים את

עמ' 352-354. לניתוח נוסף של מקורות העוצמה של ש"ס ראו פלד, 2001; שלום שטרית, 2004, עמ' 229-240.

34 דיין, 1999; ניר, 1999.

35 על קשריו הטובים של דרעי עם כמה מחברי האליטה הפוליטית ראו ברזילי, 1996, עמ' 148-149; ניר, 1999, עמ' 389-393.

36 ברזילי, 1996, עמ' 149.

37 שם, עמ' 172-173.

38 שם, עמ' 149.

הגוף שמכונה לעתים מחנה השלום). האנתיפאדה, על הקרבות בנפש שגבתה משני הצדדים, החשש להשלכות הכיבוש על החברה הישראלית, העלויות הכלכליות של המשך השלטון הצבאי והלחץ של הממשל האמריקני – כל אלה דרבנו את מפלגת העבודה לקדם הסדר מדיני לפתרון הסכסוך עם הפלסטינים. זאת ועוד, לנוכח התמוטטות הגוש הסובייטי ראו בכירים באליטה העסקית בהשגתם של יציבות באזור והסרת החרם הערבי תנאי הכרחי לשילובה המוצלח של ישראל בסדר העולמי החדש. המפתח לאלה היה הסדרה מחדש של היחסים עם הפלסטינים.

בעוד שהאליטה העסקית ומפלגת העבודה ביקשו להגיע לפשרה טריטוריאלית כזו או אחרת עם הפלסטינים ולחתום אתם על הסכם שלום שיכלול פתיחת שווקים, הקשיח רוב הציבור היהודי את עמדותיו כלפי הפלסטינים, ולפרקים אף כלפי הסדר אפשרי באזור.³⁹ הפערים בין המצע של מפלגת העבודה והאינטרסים של האליטה העסקית לבין העדפות רוב הציבור היהודי באו לידי ביטוי בקלפי: בבחירות שהתקיימו ב־1 בנובמבר 1988 זכה הליכוד במספר המנדטים הגדול ביותר (40), אך במנדט אחד יותר ממספר המנדטים שקיבלה מפלגת העבודה (39). בגלל הקרבה במספר המנדטים של המפלגות הגדולות גבר כוח המיקוח של המפלגות החרדיות כמשא ומתן להרכבת הקואליציה, בעיקר המפלגות שלא הצהירו על עמדה ברורה בנוגע לסכסוך. הדבר הוביל לחיזורים, אחרי רבנים, להבטחות לקדם חקיקה המחזקת את מעמד הדת היהודית בפרהסיה, לחלוקת תקציבים נדיבים למוסדות תורניים ולחלוקת תפקידים למפלגות החרדיות. הוא גם השפיע על מעמדה המיוחד של ש"ס באותן שנים.

39 מלבד ההשפעה שהייתה לפיגועים שהתרחשו ערב הבחירות לכנסת השתים עשרה, הסיבה לכך הייתה כנראה שלפחות כמה מההסדרים המוצעים באו על חשבון הזהות המקומית. זהות זו הלכה והתחזקה כתגובת נגד לפערים הכלכליים ההולכים ומתרחבים בישראל ולשחיקה שחלה במדינת הלאום הישראלית. לצד זאת הסדר היה עלול לפגוע בשכבות החלשות בשוק העבודה (שכן הוא היה עלול להגביר את התחרות עם הפלסטינים ולהוביל להוצאת מפעלים עתירי עבודה למדינות ערב), ואולי גם למנוע מהן את האפשרות לרכוש קרקע זולה בשטחים וכך לגזול מהן את האפשרות לחיי רווחה. להרחבה ראו גוטוויץ, 2004; רם, 2005, עמ' 61; Ben-Porat, 2006, pp. 184–188.

דרעי התקדם בשירות הציבורי במהירות.⁴⁰ תפקידו הראשון היה עוזר לשר הפנים, אך במצוות מועצת חכמי התורה של המפלגה מינה אותו שר הפנים יצחק פרץ בשנת 1986 לתפקיד מנכ"ל המשרד. כעבור שנה פרש פרץ מתפקידו, ודרעי הפך לשר הפנים בפועל. לאחר הבחירות לכנסת השתים עשרה (1988) והצטרפות ש"ס לקואליציה בראשות יצחק שמיר מונה דרעי לשר הפנים, שלושה חודשים קודם שמלאו לו 29. הוא היה לשר הצעיר ביותר בתולדות המדינה.

מעשיו המושחתים של דרעי החלו סמוך לכניסתו למשרד הפנים, בשעה שמונה לכהן בתפקיד עוזר השר. כבר בראשית דרכו הוא ניסה לקדם את ענייניו האישיים ואת ענייני חבריו בישיבת "לב לבנים",⁴¹ שבה היה המנהל האדמיניסטרטיבי והדמות הדומיננטית ביותר. הפרשה הראשונה שהסתבך בה נגעה לפרויקט של חברת "מורשת בנימין למסחר ובנייה", שרכשה קרקעות באזור הר שמואל (על גבול ירושלים) ושעליהן ביקשה להקים יישוב חרדי. החברה התקשרה עם משה וינברג, יושב ראש "לב לבנים", שהפך להיות אחד המתווכים למכירת קרקעות לחרדים. בין השאר קיבל וינברג הבטחה שיוכל להתיק את מקום הישיבה ליישוב החדש. במסגרת מאמצי התיווך שלו שכנע וינברג את חברי הישיבה לרכוש קרקעות בהר שמואל. דרעי היה מחברי הישיבה שרכשו שני מגרשים באזור זה.⁴² דא עקא, בראשית 1985 התחוויר ל"מורשת בנימין" ולרוכשי הקרקע באזור כי הקרקע מיועדת לנוף פתוח ועל כן אסור להקים עליה כל יישוב. עובדה זו העמידה את רוכשי הקרקעות במצב לא נוח, ודרעי נחלץ לעזרה. בין השאר הוא ניסה לשכנע את מנהל מחוז ירושלים במשרד השיכון להסב את ייעוד הקרקע באזור הר שמואל לקרקע לבנייה. לאחר שהבין שזהו ניסיון חסר תוחלת, הוא פעל לנסות להשיג לבעלי הקרקע שטח חלופי על קרקע ממערב להר שמואל, שהחברה הממשלתית "ערים" הייתה אחראית על פיתוחו. במסגרת ניסיונותיו הוא נפגש עם מנכ"ל חברת "ערים" וניסה לשכנעו להעביר את פיתוח המתחם לחברת "מורשת בנימין",

40 בראשית דרכה של ש"ס היה יצחק פרץ יושב ראש המפלגה.

41 הפרטים להלן ובכלל זה הטענה לעיל מופיעים בע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 721.

42 ראו שם, עמ' 806.

אך גם ניסיונו זה לא צלח. כמה חודשים לאחר מכן הוקמה ועדה ציבורית בראשות יהודה זיו, והיא המליצה על מתן קרקעות חלופיות לרוכשי הקרקעות בהר שמואל בדמי חכירה מהוונים מופחתים בשיעור ניכר. לאחר החלטת שר החקלאות והפרקליטות לאשר את ההמלצה קבעה המדינה שהקצאת המגרשים טעונה גם אישור הממשלה. דרעי, שכיהן אז בתפקיד מנכ"ל משרד הפנים, הוציא את השר פרץ במהלך ישיבה שהייתה אמורה לדון בנושא וביקש ממנו שיתמוך בהחלטה.⁴³ בקיצורו של דבר, הוא השתמש בתפקידו כעוזר שר הפנים, ולאחר מכן כמנכ"ל, כדי לנסות לקדם את האינטרסים של רוכשי הקרקעות ושל חברת "מורשת בנימין".

בראשית 1988, לאחר שהוחלט להעניק לרוכשי הקרקעות בהר שמואל קרקעות חלופיות בפרויקט של חברת "ערים", ניסה דרעי להעביר את פיתוח הקרקעות לעמותת "משתכני הר שמואל" (עמותה שייצגה את האינטרסים של רוכשי הקרקעות באזור, ובראשה עמד דרעי עד שמונה למנכ"ל משרד הפנים), אך נכשל בכך.⁴⁴ חשוב להוסיף ולציין שבמגעיו של דרעי עם גורמי הממשל הוא לא סיפר להם כי יש לו עניין אישי מובהק בעמותת "משתכני הר שמואל". בשל ניסיונותיו לקדם את האינטרסים של רוכשי הקרקעות ושל עמותת "משתכני הר שמואל" הורשע דרעי בעברת מרמה והפרת אמונים. אמר על כך בית המשפט:

הבסיס העובדתי להרשעתו [...] יוגבל לניגוד העניינים שנבע מהיותו בעליהם (או מקורב לבעליהם) של שני מגרשים, ואילו הבסיס העובדתי להרשעתו בעבירה בשל פעילותו בתקופה שבה כיהן כמנכ"ל משרד הפנים יכול גם את ניגוד העניינים המוסדי בין החובות שחלו עליו כעובד הציבור לבין מאמציו לקדם אינטרסים כלכליים של חבריו ושל מקורביו במשה"ש [עמותת "משתכני הר שמואל"].⁴⁵

43 שם, עמ' 807-808.

44 שם, עמ' 809.

45 שם, עמ' 813-814.

קבוצה נוספת של מעשים פסולים שדרעי היה מעורב בהם התרחשה בשנים 1986-1987 והייתה קשורה בעמותה פיקטיבית בשם "המרכז לשיקום אסירים משוחררים ירושלים" (להלן: מש"א),⁴⁶ שהקימו דרעי ושאר ראשי ישיבת "לב לבנים" כדי שתתפקד כצינור להעברת תקציבים לישיבה.⁴⁷

באמצעות מצג שווא השיג דרעי לישיבה תקציבים ממשרד הדתות בסך 587,000 ש"ח. נוסף על כך כאשר שימש מנכ"ל משרד הפנים הוא טרח שעיריית ירושלים תוסיף את העמותה הפיקטיבית לרשימת העמותות שהעירייה המליצה למשרד הפנים להעניק להן תמיכה מתקציב בלתי רגיל (תב"ר) שלו, ולאחר מכן אישר את המלצת העירייה והעביר למש"א הקצבה בסך 200,000 ש"ח.⁴⁸ למעשה, עד היום לא ברור מה קרה לכספים האלה לאחר שהגיעו לישיבת "לב לבנים".⁴⁹ כך או אחרת, התנהלותו של דרעי בפרשה היא דוגמה לשחיתות שלטונית. לא רק ששידל את עיריית ירושלים להגיש בקשה לתמוך בעמותה שמקורבת אליו, אלא שעשה זאת בידעו שמדובר בעמותה פיקטיבית. זיקתו האישית לישיבה הייתה הסיבה שטיפל בענייניה של "לב לבנים", והוא עשה זאת בניגוד לנהלים ועל חשבון גורמים אחרים בחברה, שנמנעו מהם הקצבות המשרד.

נקודה נוספת שמלמדת משהו על מעמדו ועל התנהלותו של דרעי באותם ימים היא מעורבותו העמוקה במערכת הבחירות לכנסת השתים עשרה.⁵⁰ באותם

46 על הפיקטיביות של העמותה ראו למשל את הדברים האלה: "נפח הפעילות הכוללת שקיימה מש"א – פנימית ובעיקר חיצונית – עולה בקנה אחד עם גירסת שמולביץ כי המדובר בעמותה פיקטיבית. הפעילות, שהייתה דלה ומצומצמת עד מאוד, לא חרגה מן הדרוש להוכחת עצם קיומה של מש"א, ומכל מקום, לא היה בה כדי לשקף מאמץ כן של מוסד אמיתי, המשקיע את מרצו ואת המשאבים הכספיים שהועמדו לרשותו לקידום מטרותיו. נפח הפעילות שקיימה מש"א מהווה – אף הוא – ראיה נסיבתית להיותה של מש"א עמותה פיקטיבית שהוקמה על-ידי לב-בנים כאמצעי לספיגת כספי ציבור למימון צרכיה" (שם, עמ' 795).

47 להרחבה על האופן שבו העבירה עמותת מש"א תקציבים לישיבת "לב לבנים" ועל הדרך שבה ניסתה להציג עצמה כעמותה אמיתית ראו שם, עמ' 781-806.

48 לסיכום תפקידו של דרעי בפרשה ראו שם, עמ' 799-806.

49 נקודה זו חידר לפניי יהושע רוניק, שהיה הפרקליט המלווה בפרשה, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 14 במרץ 2004.

50 כאמור, הבחירות התקיימו בנובמבר 1988.

ימים כיהן דרעי בתפקיד מנכ"ל משרד הפנים, קרי עובד ציבור, ולפיכך אסר עליו החוק לפעול למען מפלגה מסוימת. אף על פי כן השקיע דרעי זמן ואנרגיה רבים לטובת הצלחתה של ש"ס. הוא גם השתתף בתשדירי הבחירות שלה. אם לא די בכך, הוא עמד בראש צוות המשא ומתן הקואליציוני של מפלגתו בעודו ממשיך לכהן כמנכ"ל. בשלב מסוים התערב היועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש, ושר הפנים יצחק שמיר הורה לדרעי להפסיק להתערב בניהול המשא ומתן הקואליציוני. דרעי העדיף להמשיך לנווט את ענייני ש"ס, והוא יצא לחופשה מתפקידו הממלכתי. לאחר סיומו של המשא ומתן הקואליציוני חזר דרעי למשרד הפנים, הפעם כאמור בתפקיד שר.⁵¹

לכל אורך הקריירה המשגשגת של דרעי במשרד הפנים הוא ניצל לרעה את תפקידו הציבורי כדי להתעשר באופן אסור. הוא דאג להעברת כספים (שסכומם לא ברור די צורכו עד היום, אם כי ברור שמדובר לכל הפחות בעשרות אלפי דולרים) ממשרד הפנים לעיריית ירושלים, ממנה לישיבת "לב לבנים", וממנה באמצעות ראש הישיבה וגזבר העמותה לכיסו הפרטי. הכספים שימשו אותו לכל מיני צרכים, בכלל זה רכישת דירות, מימון טיסות ושהייה בחו"ל לבני משפחתו. במשפטו טען דרעי כי הכספים שהועברו לו מגזבר הישיבה היו כספים שהלה קיבל מהוריה המאמצים של אשתו וכי מקור הכספים לא היה ישיבת "לב לבנים" כלל. אך מלבד הגרסה רווית הסתירות שהציג דרעי, ושלא נתמכה בראיות נסיבתיות (כגון מצבם הכלכלי של הוריה המאמצים של אשתו), העדה המרכזית שהייתה יכולה לתמוך בגרסתו הכחישה אותה.⁵²

בית המשפט קבע כי לפחות חלק מהכספים שקיבל דרעי הועברו אליו מישיבת "לב לבנים" וכי מדובר בלקיחת שוחד.⁵³ בית המשפט עמד על הדברים האלה:

לא הוכח קיום קשר סיבתי ישיר וברור בין השוחד שניתן לדרעי מכספי לב-לבנים במועד כלשהו, לבין איזו מפעולותיו של דרעי

- 51 ד"ר, 1999, עמ' 216-218.
 52 לתמצית טענותיו של דרעי ולהפרכתן ראו ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 721, 766-767.
 53 ראו למשל שם, עמ' 747-757.

שנעשו על-ידי לקידום אינטרסים של אנשי לב-בנים ומקרוביה [...] אך [...] ליחסי השוחד שהתקיימו בין דרעי לבין המערערים האחרים הייתה מתכונת מיוחדת. לא היה זה שוחד "בין זרים" – היינו מתן שוחד שהנותן מעניקו לעובד הציבור מכיסו הוא תמורת פעולה מסוימת, מובטחת או מצופה – אלא בשוחד בין חברי קבוצה מלוכדת, הניתן לאחד מהם שעלה לגדולה, מכספי ציבור, על מנת שישתמש בכוחו ובמעמדו למתן סיוע ותמיכה לקבוצה ולחבריה.⁵⁴

רבים בציבור, ובהם מי שאינם נמנים עם מצביעי ש"ס, סברו כי נעשה לדרעי עוול. למיטב הבנתי, טעותם מבוססת על פרשנות צרה שהם נותנים לשחיתות, על התעלמותם מההיקף האדיר של מעשיו המושחתים ועל חוסר נכונותם להתבונן בתמונה הכוללת המצטיירת ממעשיו. הנקודה היא שהקטגוריה של לקיחת שוחד אינה ממצה את מעשיו הפסולים של דרעי. היחסים בין דרעי לאנשי "לב לבנים" כוננו רשת של שחיתות שבה הם פעלו יחד, במשותף, במטרה להפיק טובות הנאה אסורות על חשבון הציבור. דרעי התנהל באופן כה מושחת, עד כי ספק אם ניתן לדעת מה בדיוק עשה וכיצד הגיעו לידי הכספים – בגנבה, בסחיטה, בקבלת דבר במרמה או בשוחד. ברם מבקריו של בית המשפט אימצו חשיבה פסידו-משפטית, בלי שהיה בידיהם הידע שעמד לרשותו של בית המשפט או ההשכלה המשפטית הנדרשת, כדי לשפוט את מעשיו של דרעי. דרעי עבר עברות פליליות חמורות, והתנהלותו הייתה מושחתת.

מלבד מעשי השחיתות האישית ומלבד ניסיונו של דרעי לנצל את תפקידו במשרד הפנים כדי לקדם את ענייני העמותה שהיה חבר בה, כאשר כיהן דרעי בתפקיד שר הפנים הוא גם קידם את האינטרסים של עמותות שהיו קרובות לו במיוחד.⁵⁵ ניתן להבחין בכמה דפוסי פעולה פסולים שאימץ השר לשעבר

54 שם, עמ' 780–781.

55 חלק קטן מהמעשים הופיע כמה שנודע בתור התיק הציבורי וחלק הארי הופיע ברוח מבקרת המדינה. אף כי המעשים שתוארו ברוח המבקרת היו חמורים ולכאורה לפחות היה מקום להכלילם בכתב האישום נגד דרעי, מכיוון שהתיק הציבורי נידון בבית המשפט לאחר שדרעי כבר החל לשאת את מאסרו, החליטה פרקליטות המדינה לבוא

דרעי. הדפוס הראשון היה העברת סכומי כסף ישירות לכוללים היקרים ללב, ביוזמתו, אף כי נוהלי המשרד קבעו שבקשה להקצבה מסוג זה צריכה להיעשות ביוזמת הרשות המקומית. דרעי "הציע" לעירייה, על ידי שימוש בשיטת "המקל והגזר", לבקש הקצבה בניגוד לנוהל ולתכליתו. כך, לדוגמה, הועברו כספים לעמותת "כולל יגל יעקב – ישמח ישראל" דרך עיריית באר שבע, אף כי זו לא יזמה בקשה של הקצבה.⁵⁶ דרעי ניצל את הרשות המקומית ככיסוי חוקי לכאורה להעברה האסורה. לנוכח מעמדו של דרעי ולנוכח העובדה שידע כי ראשי רשויות מקומיות חוששים לסרב לבקשותיו, ניתן לראות דפוס שלטוני זה כסוג של שחיתות – לא בהכרח במובן המשפטי, אך במובן היום-יומי.

שימוש בהסדרי הקונסולידציה לכיסוי גירעונות של הרשויות המקומיות לשם הסוואה של העברות כספים היה דפוס שני של העברת כספים למוסדות היקרים ללב של מנהיגי ש"ס לשעבר.⁵⁷ בחסות הסדרי הקונסולידציה סידר דרעי שהרשויות המקומיות יציגו את גירעונותיהם של המוסדות החרדיים כגירעונותיהן שלהן, אף כי תקציבי הרשויות המקומיות לא כללו את תקציביהם של המוסדות החרדיים – ובכלל זה לא את גירעונותיהם. ניפוח הגירעונות

לקראתו ולהוציא מכתב אישום מקרים רבים. יהושע רוניק, שליווה את חקירתו של דרעי, גורס כי היה מקום לגלות מידת רחמים כלפי דרעי ולהימנע מהגשת כתב אישום בעניין האישומים שמופיעים בתיק הציבורי (ריאיון שנערך עם רוניק לצורך המחקר, 14 במרץ 2004). לעומתו מאיר גלבוע, שעמד בראש צוות החקירה של המשטרה נגד דרעי, סבור כי צריך היה להגיש נגד דרעי כתב אישום רחב יותר בעניין התיק הציבורי וכי מוטב היה להגיש את כתב האישום בעת ובעונה אחת עם הגשת האישומים בעניין התיק האישי (ריאיון שנערך עם גלבוע לצורך המחקר, 17 במרץ 2004).

56 להרחבה על המקרה ראו ת"פ (שלום י"ם) 1872/99 מדינת ישראל נ' דרעי (טרם פורסם, 24.9.2003), 46-68. לפירוט הרשויות המקומיות שנאלצו לרצות את דרעי ולהעביר כספים עצומים למוסדות חרדיים ראו מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות", יולי 1991. ברוח ניתן למצוא שורה של מקרים שבהם הוא הפעיל לחצים ישירים ועקיפים על ראשי רשויות.

57 הסדרי הקונסולידציה נועדו להקל את הנטל הכספי שרביץ על רשויות מקומיות שנקלעו לגירעונות גדולים. ההקלה הייתה דרך המרת חובותיהן במלווים ארוכי טווח בתנאים משופרים ובאמצעות העמדת מענקים נוספים לכיסוי אותם גירעונות.

העניק תירוץ להגדלת התקציבים לרשויות המקומיות – תקציבים שהועברו למוסדות החרדיים.

דרך נוספת שבה ניצל דרעי את תפקידו כדי לקדם מוסדות שחפץ ביקרם הייתה הכרה במוסדות חינוך תורניים בתור קריות חינוך.⁵⁸ הכרה זו אפשרה למשרד להעביר תקציבים ישירות לאותם מוסדות. היה לה יתרון נוסף – מעמדה הלא מוגדר של קריית החינוך העניק לדרעי מרחב תמרון גדול יחסית, ואותו הוא היטיב לנצל כדי להעביר לקריות תקציבים שמנים. מבקרת המדינה אף מצאה שבשנים 1987-1989 הועברו לקריות החינוך סכומים שחרגו מאלה שהוקצבו למטרה זו בתקציב המשרד. נוסף על כך השתמש משרד הפנים ברשויות המקומיות שבתחומן פועלות אותן קריות חינוך והעביר דרכן סכומים נוספים בהיקף ניכר למימון הפעילות המוניציפלית של אותן קריות חינוך. הדבר נעשה חרף העובדה שגורמים אחדים במשרד ידעו שאת פעילותן המוניציפלית של קריות החינוך אמור המשרד לממן במישרין. הסכומים שהועיד משרד הפנים לקריות החינוך, הן במסגרת המענק הכללי שנועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות הן במסגרת תקציבי הפיתוח, לא הוקצו משיקולים ענייניים, כגון גודל האוכלוסייה האמורה ליהנות מהשירותים המוניציפליים של קריות החינוך.⁵⁹

אחד המקרים במסכת העברות הכספים לעמותות הקרובות לדרעי, שעליו הוא גם הורשע בעברת מרמה והפרת אמונים, נגע להעברת 400,000 ש"ח לעמותה "בית מדרש גבוה לדיינות קול יהודה על שם הרב הצדיק יהודה כהן ורעייתו שמחה זיכרון צדיקים לברכה". העמותה הייתה על שמו של חמיו המנוח של דרעי, אביה של יפה אשתו, ומייסד העמותה ויושב הראש שלה היה לא אחר

58 קריית חינוך היא מוסד חינוכי שפעולותיו ממומנות ישירות על ידי משרד הפנים. נושא קריות החינוך אינו מוסדר בדינים הנוגעים לשלטון המקומי, ואין בעניינו קריטריונים מוגדרים ומחייבים. עד לשנות השמונים הוסבר תקצובן הישיר של קריות החינוך בהיותן מוסדות חינוך הכוללים פנימיות, ולפיכך משתרעים על שטח נרחב, אך תשתיותיהם אינן מתאימות לקבלת שירותים מוניציפליים מהרשות המקומית שבתחומה או בקרבתה הם פועלים.

59 מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות", יולי 1991, עמ' 91-96.

מאחיו של אריה דרעי, יהודה. מי ששימש גזבר העמותה נשוי לגיסתו של דרעי. העמותה רכשה בית פרטי בשכונת הר נוף מתוך כוונה להקים תלמוד תורה וגן עבור ילדים מזרחים מן השכונה. ברם היא לא עמדה בתשלום השלישי עבור הנכס, בסכום של 400,000 ש"ח. הרב יהודה דנגור מנכ"ל "רשת החינוך התורני בישראל", שאלהיה השתייכה העמותה, פנה לגזבר עיריית ירושלים יעקב אפרתי בבקשה שהעירייה תסייע לו ותעביר לעמותה את הסכום החסר. הגזבר, לימים מנהל מינהל מקרקעי ישראל, הפנה אותו למקורות אחרים ואף הציע לו לפנות לדרעי עצמו. זה האחרון ביקש מאפרתי להעביר לעמותה את הסכום המבוקש בדחיפות, עוד לפני האישור הנדרש מוועדת הכספים של העירייה וממועצת העירייה, כדי שהעמותה תוכל לעמוד בתנאי התשלום שהתחייבה עליהם. כדי להשיג את אישורו, הבטיח דרעי לאפרתי שמשרד הפנים יגדיל את תקציב העירייה בסכום זהה. נוסף על כך הבטיח דרעי שאם מוסדות העירייה לא יאשרו את העברת הסכום בתוך שנה ואם העמותה לא תבנה בנכס תלמוד תורה לילדים, הוא יתיר לעירייה לעכב את אישור הגזברות שהיה הכרחי לרישום הנכס על שמה של העמותה. זאת ועוד, במקרה שאחד משני התנאים הללו לא יתקיים, תשיב העמותה את מלוא הסכום לעירייה (בדרך של החזר כספי או על ידי קיזוז הסכומים המגיעים ל"רשת החינוך התורני בישראל" מתוך תקציב העירייה). ביולי 1989 אכן סידר אפרתי שהכספים הללו יעברו לעמותה. כעבור 13 חודשים אושרה ההעברה בוועדת הכספים של עיריית ירושלים.⁶⁰

לזכותו של דרעי יש לומר כי עיריית ירושלים נמנעה מהקמתה של ועדת תמיכות, ולכן נוהל העברת הכספים מהעירייה לעמותות נזקקות לא היה ברור כלל ועיקר. הסיבה המוצהרת לכך הייתה ריבוי הגורמים שביקשו סיוע כספי, שלטענת העירייה הקשה עליה לדון בבקשות על פי הנוהל. ההסדר שהשתרש בירושלים היה שכל אחת מהעמותות הייתה פונה לבעל תפקיד אחר בעירייה – אם ראש העיר, אם חבר מועצה ואם גורם אחר – ואלה היו מעבירים את הבקשות למליאת המועצה. זו הייתה מחליטה על קבלתן או דחייתן ומעבירה את החלטתה

60 להרחבה ראו ת"פ (י"ם) 1872/99 מדינת ישראל נ' דרעי (טרם פורסם, 24.9.2003), 124-111.

לוועדת הכספים של העירייה. מובן שזהו הסדר שפותח פתח רחב לעסקות, יחסי "קח תן" וכדומה.⁶¹

אף כי לא היה האיש שיזם את ההסדר הלקוי בירושלים ואף כי להלכה לא הפר דרעי את נוהלי התמיכות שנקבעו במשרד הפנים, מצא בית המשפט לנכון להרשיעו בעברת מרמה והפרת אמונים. דרעי הכתיב לעיריית ירושלים סדר עדיפויות מסוים (בניגוד לנדרש ממנו על פי תפקידו) והאיץ בגזבר העירייה לעקוף את תהליכי ההחלטות הרשמיים והמחייבים ברמה המוניציפלית – כל זאת בהיותו בניגוד עניינים חריף. כמו כן הוא סיכל בירור ענייני ושקול בבקשות להקצאת תקציבים במציאות שבה המשאבים הכספיים מוגבלים.⁶²

לסיכום, דרעי סלל את דרכו לצמרת בזכות קסמו האישי, מיומנויותיו הפוליטיות, יחסי הכוחות בין הליכוד ובין מפלגת העבודה וההערכה של פוליטיקאים אחדים בגוש השמאל שהוא מנהיג פרגמטי. בהיותו דמות מרכזית בש"ס הוא לא היסס לנצל את כוחו כדי לקדם את ענייני חבריו ואת ענייניו שלו. אפשר שהתקדמותו המהירה לצמרת הממשל בישראל לא לוותה בבשלות מוסרית. אך טבעי שפוליטיקאי צעיר שמעמדו הפוליטי אפשר לו לעשות כמעט ככל העולה על רוחו ילקה בשיכרון כוח, ומכאן לא רחוקה הדרך לשימוש לא חוקי בסמכויותיו ובמעמדו לקידום ענייניו הכספיים. ייתכן שהיה כאן שילוב של "עוצמה נוטה להשחית" עם נטייה של דרעי לשחיתות, שילוב שהפך אותו למתאים כל כך לתפקיד שהוקצה לו. כפי שכתב ברנרד ויליאמס, רק לאותם פוליטיקאים שמהססים ואינם נוטים לעשות מעשים לא מוסריים כשהדבר הכרחי ביותר במסגרת התפקיד, יש סיכוי שלא לעשות מעשים לא מוסריים כשהדבר אינו באמת נחוץ.⁶³

ככל שניתן להעריך, לדרעי הייתה מוטיבציה מעורבת: גם לפעול לטובת ציבור מופלה לרעה אשר בחר בו לייצגו וגם להגדיל את כוחו ואת עוצמתו הפוליטית – הן כשר, הן כנציג של ש"ס והן כבעל ברית פוטנציאלי לכל אחת מהמפלגות הגדולות, ובפרט למפלגת העבודה. הוא כנראה פעל גם מתוך רצון להפיק טובות הנאה אישיות לא פוליטיות, בלי קשר לטובת הציבור שייצג או לעוצמתה של ש"ס. מכל מקום גם אם מטרתו של דרעי – חיזוק מעמד המזרחים –

61 ש.ש. ש.ש.

62 ש.ש. ש.ש.

63 Williams, 1978, p. 64. ראו ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 721.

הייתה רצויה, הרי הדרך שבה קידם אותה הייתה פסולה. למעשה, בזכות מעמדו המיוחד במערכת הפוליטית ובזכות האהדה שנהנה ממנה בקרב ציבור מצביעי ש"ס, הייתה בידי דרעי – יותר מלכל איש אחר בזמנו – העוצמה לנסות לפחות לחזק את המזרחים באופן חוקי ולגיטימי. כך הוא עשוי היה גם לשנות את מבנה הכוח בחברה ולבסס את התהליך הדמוקרטי בלי להנציח תהליכים לקויים שהיו פתח לשחיתות אישית בשלטון ולהוביל לחורבנו האישי ולהיחלשות של ש"ס ומצביעיה. אך מטעמים כאלה ואחרים, שעל קצתם עמדתו זה עתה, הוא פעל והתנהל אחרת. על כן קשה שלא לראות במעשיו של דרעי דוגמה מובהקת לפוליטיקה מושחתת, ואין לראותו כמי ש"עשה מה שעושים כולם".⁶⁴

באופן כללי יותר, מוסדות ש"ס התנהלו במחשכים והתנגשו עם כללי מינהל תקין. התנהלות זו היא שאפשרה לממשלה להעביר לש"ס תקציבים באופן סלקטיבי ולהימנע מהוצאות הכרוכות במדינת הרווחה האוניברסלית. ברם כאשר מוסדות עתירי תקציבים מתנהלים באופן לא פורמלי על בסיס קבוע, נוצר פוטנציאל גם למעשי שחיתות אישיים. כאן גם נכנס כמובן הרצון האנושי, שהרי בכירי ש"ס יכלו, אם רצו, לפעול אחרת. מכל מקום, אף על פי שהגורם לשחיתות הוא מבני, אין לראות בכירי ש"ס קרבנות של הנסיבות.

מכיוון שש"ס שירתה למעשה את האינטרסים של אנשים בעלי עוצמה בישראל, אגב שימוש פסול בתקציבי המדינה וקידום מדיניות חינוך לא מודרנית, היחס לפרשות השחיתות של בכירה היה מורכב. מחד גיסא, מבחינת חלק מ"הציבור הנאור", אותו ציבור שהאמין ומאמין כי פוליטיקה יכולה וצריכה להיות נקייה בלי קשר לשאלות מדיניות וכלכליות, נתפסה ההתנהלות של ש"ס מושחתת מכול וכול. מאידך גיסא, מכיוון שש"ס אפשרה למעשה לקדם סדר יום נאו-ליברלי ומכיוון שרבים בגוש השמאל העריכו שלא ניתן יהיה לקדם הסדרה מחדש של היחסים עם הפלסטינים בלעדי תמיכתה, חלק מקבוצה זו לא היה מעוניין כלל להיאבק בשחיתות שהתפתחה בש"ס. היו אף מי שראו בעין רעה את החקירה של אריה דרעי, את העמדתו לדין וכן את תוצאות משפטו. מנקודת מבטם של אנשים כמו אמנון דנקנר, המאבק המשפטי נגד דרעי היה פגיעה לא רק בחבר אלא גם בשלטון החוק, ולא פחות מכך – בטובת המדינה.⁶⁵

64 בהמשך אגע גם בנסיבות שהובילו להחלטה לחקור את דרעי.

65 ראו דיין, 1999, עמ' 27; מרגלית, 2009, עמ' 287–288.

הבעיה המבנית של הפוליטיקה הישראלית שנחשפה במקרה דרעי וש"ס הייתה שיתוף הפעולה של נבחרי הציבור עם השימוש שעשה דרעי באמצעים מושחתים – כדי שיהיה להם בעל ברית וכדי שש"ס על מגוון מוסדותיה תוכל לאפשר את צמצום מדינת הרווחה. בתוך כך אין להתעלם שחלק לא מבוטל מהמקרים שדרעי היה מעורב בהם נעשה בעיר הבירה. ריבוי הגורמים שמבקשים את עזרתה של עיריית ירושלים, שקשור להרכב האוכלוסייה שהיא מושכת אליה בגלל מעמדה של העיר, הביא אותה לאימוץ הסדרים שלטוניים בעייתיים. אלה הציבו פיתויים רבים לפני עובדי ציבור, עסקנים, אנשי עסקים ו"מאכערים" למיניהם, והתוצאה בהתאם. בסופו של דבר פרשת דרעי פתחה את "עידן התפרצות השחיתות" שישראל נמצאה בו עד לזמן חתימת המחקר, למעלה משני עשורים לאחר שמוטי גילת חשף בפעם הראשונה בידיעות אחרונות את החשדות נגד דרעי. עידן זה מתאפיין בשורה של פרשות מסמרות שער שבמרכזן בכירים, ובכללם נשיאים, שרי משפטים וראשי ממשלות, אשר נחשדו במעורבות במעשים מושחתים ופלייליים.

פרשת ויצמן

בשנים שבהן עשה דרעי את צעדיו הראשונים במערכת הפוליטית, עשה עזר ויצמן את מה שלימים נהפך לאקורד הסיום הצורם של שירות ציבורי סוער ועתיר הישגים. באותן שנים היה ויצמן חבר כנסת מטעם מפלגה שהקים, "יחד", ושר בלי תיק.⁶⁶ בשנים 1980-1984, כאשר לא מילא תפקיד רשמי ולא היה עובד ציבור, העניק ויצמן ייעוץ לחברות בשם "סריסטקס" ו"סדיטקס" של אדוארד סרוסי.

66 עזר ויצמן היה בשנות השישים מפקד חיל האוויר. הקריירה הפוליטית שלו החלה כאשר מנחם בגין צירף אותו לתנועת החירות בשנת 1969. בשנת 1977 הוביל ויצמן את מערכת הבחירות המוצלחת שבסופה זכה הליכוד במספר הגדול ביותר של מנדטים. הוא התמנה לשר ביטחון בממשלת בגין הראשונה, אולם התפטר מתפקידו בעקבות חילוקי דעות עם בגין ועם שרים נוספים בנוגע לקידום היחסים עם מצרים ועם הפלסטינים. בשנת 1993 בחרה בו הכנסת לתפקיד נשיא המדינה, וכעבור חמש שנים הוא נבחר לכהונה שנייה.

בין ויצמן לסרוסי היו קשרים עסקיים, שהפכו לירידות אישית.⁶⁷ בתמורה לייעוץ קיבל ויצמן 50,000 דולר. בשנת 1984 נבחר ויצמן לכהונת חבר כנסת מטעם מפלגת יחד, ובאותה עת התהדקו היחסים בינו ובין סרוסי. בשנים 1984-1985 העניק סרוסי לבתו של ויצמן מתנה בסך 100,000 דולר. בשנים 1987-1993, כשוויצמן היה חבר כנסת ובחלק מהזמן כיהן כשר, העביר לו סרוסי באמצעות חשבון נאמנות 300,000 דולר בקירוב. כמו כן קיבל ממנו ויצמן בשנת 1990 20,000 דולר. לצד זאת בשנים 1985-1987, בזמן שוויצמן כיהן כשר בלי תיק בממשלת הרוטציה, הוא קיבל מרמי אונגר – איש עסקים ישראלי, ידיד קרוב שעמו היה תקופות ארוכות בקשרי עסקים וחבר במפלגתו של ויצמן – תשלומים של כ-1,000 דולר מדי חודש. הסכום הכולל שקיבל מאונגר היה 27,000 דולר.⁶⁸ בסוף 1999 חשף העיתונאי יואב יצחק תחקיר שביצע אשר גולל את השתלשלות היחסים בין ויצמן לסרוסי ואונגר.⁶⁹ התחקיר והחשיפה של יצחק הובילו לבידור ראשוני של היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, ובעקבותיו הוא הורה על פתיחת חקירה משטרתית. בהחלטה שהתפרסמה במאי 2000 כתב היועץ רובינשטיין כי בקבלת הכספים "הייתה לכאורה הפרה של הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ('כללי ועדת אשר') [...]. אמרנו 'לכאורה' מתוך זהירות מקצועית, אך ספק אם יש חולק על כך שהכללים הופרו בעצם קבלת הכספים".⁷⁰ עוד כתב היועץ:

הם הופרו לכאורה בפן נוסף: מר ויצמן לא דיווח על הכספים שקיבל למבקר המדינה, כנדרש בכללי ועדת אשר ובכללי

67 "החלטת היועץ המשפטי לממשלה בעניין נשיא המדינה מר עוזר ויצמן" (24.5.2000) (להלן: החלטת היועץ בעניין ויצמן). ההחלטה נמצאת גם באתר news1: www.news1.co.il/Archive/004-D-19-00.html (אוחזר ב-30.5.2011).

68 ש.ם.

69 נוסף על התחקיר שביצע יצחק בנושא הוא שהביא אותו ליריעת הציבור. התחקיר וחשיפת הפרשה היו כרוכים בקרע בינו לבין העיתון שעבד בו, מעריב, ובסופו של דבר הוא עזב את העיתון והקים את אתר החדשות מחלקה ראשונה, שאותו הוא מנהל עד לזמן חתימת המחקר.

70 החלטת היועץ בעניין ויצמן (לעיל הערה 67), עמ' 4.

האתיקה לחברי הכנסת [...] אין חולק גם על כך. ועוד, אין גם חולק כי סכומים שהוגדרו כמתנות לא דווחו לשלטונות המס, מה שאין כן לגבי סכומים שהוגדרו כשכר ייעוץ.⁷¹

כסופו של דבר לאחר שהפרקליטות בחנה אם נעברו עברות שוחד, הפרת אמונים, עברה על חוק המתנות או עברת מס, נקבע כי לא נעברו עברות. הפרקליטות הגיעה אפוא למסקנה הזאת:

הידידות והחברות בין ויצמן לסרוסי, שבמסגרתן ניתנה המתת, לא היו לכאורה, תלויות בדבר, וככל הנראה, הטעם למתן הכספים היה נעוץ בחברות [...] אשר לסכומי הכסף שהתקבלו מאונגר, במהלך השנים 1985-1987, הרי שגם בנושא זה לא מצאנו על בסיס הראיות שהיו בפנינו, כי ניתן להצביע על זיקה בין המתת לתפקיד ציבורי מסוים או פעולה מסוימת, שקשורה בתפקיד מסוים מן התפקידים שמילא ויצמן. עם זאת, בהעדר הסבר מספק מצד ויצמן ואונגר לעילת התשלומים, לא הוברר לגמרי מדוע ניתנו תשלומים אלה, ולפיכך לא ניתן לשלול, כי ביסוד מתן סכומים אלה עמדו אינטרסים, שמקורם אינו בחברות הדוקה דווקא. לפיכך סברנו, כי תשלום הכספים, בשנים 1985-1987, לעובד ציבור בכיר, מאדם המנהל עסקים ענפים בישראל, בהעדר הסבר משכנע מצד המעורבים לתשלום הסכומים הנ"ל, יכול לעורר חשד לגבי מטרת נתינת הכספים גם כאשר מדובר בחברות אמיצה בין השניים. מכל מקום, בהתחשב בכך שעבירת השוחד הינה עבירה מסוג פשע, שתקופת ההתיישנות בגינה היא בת עשר שנים, אין צורך בקביעת מסמרות בעניין זה, שהרי ממילא לא ניתן כיום להעמיד לדין בגין עבירה זו.⁷²

71 שם, עמ' 5, סעיפים ג-ד.

72 החלטת פרקליטות המדינה שהובאה כחלק מהחלטת היועץ בעניין ויצמן (שם), עמ' 39-40, סעיף 141.

עוד הוסיפה פרקליטת המדינה כי "בכל הנוגע להפרת אמונים [...] הניתוח שערכנו מעלה, כי אין זה ברור לגמרי אם יש די ראיות להוכחת היסודות העוברתיים הקבועים בסעיף, ולהוכחת המודעות לקיומם".⁷³ במחצית השנייה של שנת 2000, סמוך לפרסום החלטת היועץ המשפטי לממשלה, התפטר ויצמן מתפקידו כנשיא המדינה. כפי שיובהר בהמשך, ארבע שנים לאחר מכן שונתה ההלכה הפסוקה בנוגע לעברת מרמה והפרת אמונים.

הרחבת האיסור על ניגוד עניינים של חברי כנסת

במרץ 1987 החליטה ועדת הכנסת למנות ועדה בראשות מבקר המדינה לשעבר, יצחק טוניק, שתכין הצעת חוק שלפיה "לא יהיה ח"כ רשאי לעסוק תמורת שכר או תמורה כספית אחרת בעיסוק נוסף לעיסוקו כח"כ".⁷⁴ החלטה זו התקבלה לאחר שהתברר כי כללי האתיקה שקבעה הכנסת לא היו אפקטיביים, קרי חברי כנסת רבים פעלו בניגוד עניינים.⁷⁵ בעקבות הצעת החוק של ועדת טוניק שינתה הכנסת את חוק חסינות חברי הכנסת וקבעה איסורים על ניגודי עניינים של חברי כנסת. החוק עסק בעיסוקים נוספים ובעסקים אחרים של חברי כנסת. הוא קבע איסור גורף על עיסוק בכל עסק או עיסוק נוסף, אך נתן אישור לחרוג מכך באישורה של ועדת היתרים.⁷⁶ שלושה חודשים לאחר שנכנס החוק לתוקפו הוא שונה שוב, והאיסורים החדשים נכנסו לתוקפם ב-12 בדצמבר 1989. החוק החדש ביטל את האיסור הגורף על עיסוק נוסף, אולם הטיל מגבלות נרחבות על עיסוק כזה.⁷⁷

73 שם, עמ' סעיף 142.

74 ניצן, 1991, עמ' 485.

75 שם, שם.

76 חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1987. ניצן, 1991, עמ' 485-486.

77 חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 7), התשמ"ט-1989. ניצן, 1991, עמ' 847-509.

פרשת החשבוניות הפיקטיביות של הליכוד

במהלך מערכת הבחירות לכנסת השתים עשרה, שהסתיימה ב-1 בנובמבר 1988, התרחשה פרשת החשבוניות הפיקטיביות של הליכוד. בפרשה היה מעורב חבר הכנסת דאז אהוד אולמרט, אך הוא זוכה בבית המשפט המחוזי מכל אשמה פלילית.⁷⁸ במרכזה של הפרשה איסוף לא חוקי של כספים מתאגידים למימון מערכת הבחירות של הליכוד, איסוף שנעשה בניגוד לחוק מימון המפלגות (אשר חוקק לראשונה כחוק כללי, ולא כמעשה חד-פעמי, בשנת 1973, ומאז עבר שינויים רבים).⁷⁹

אחת הדרכים השכיחות להפר את המגבלות על מימון מערכות הבחירות כפי שנקבעו בחוק היא הזרמת כספים למפלגות באמצעות חברות קש. חברות אלה נרשמות ברשם החברות (או ברשם העמותות אם מדובר בעמותות פיקטיביות) כמקדמות מטרה מסוימת, אך בפועל מי שמקים אותן אינו מעוניין אלא בהסוואת פעילות אחרת. הקמת חברות קש כרוכה בדרך כלל בעברות של רישום כוזב בתאגיד, אך לא אחת קשה מאוד להתחקות על פעולותיהן ולעמוד על היותן חברות פיקטיביות המשמשות למטרה אחרת לגמרי מזו שהוצהר עליה. מלבד השימוש בחברות קש כדי לעקוף את המגבלות שקובע חוק מימון המפלגות, איסוף כספים שאינו מקבל ביטוי במערכת הרישומים של המפלגה מאפשר לה להסתיר את חריגתה מתקרת המימון שנקבעה בחוק. מבקר המדינה עשוי להתרשם שהמפלגה עמדה בתנאים הקבועים בחוק מימון המפלגות ולהמליץ למשרד האוצר להעניק לה את המענק המובטח למפלגות אם הן עומדות בתנאי החוק.⁸⁰ לשם ניהול מערכת הבחירות הקים הליכוד מטה בחירות עם כמה אגפים, ובהם אגף כספים. בראשו של אגף הכספים עמדו שני אנשים: נציג מטעם תנועת החירות (אהוד אולמרט) ונציג מטעם הליברלים (מנחם עצמון).⁸¹ שלושה חודשים

78 ראו ת"פ (ת"א) 329/96 מדינת ישראל נ' אולמרט, פ"מ נז(1) 1.

79 על חקיקת החוק ראו הופנונג, 1993, עמ' 59-69.

80 זו הייתה אחת המטרות של איסוף הכספים בפרשה המדוברת. ראו ת"פ (ת"א) 329/96

מדינת ישראל נ' אולמרט, פ"מ נז(1) 1, 6.

81 עצמון הועמד לדין והורשע על חלקו בפרשה. ראו ע"פ 947/85 עצמון נ' מדינת

ישראל, פ"ד מא(4) 617.

לפני הבחירות הוקמה עמותה בשם "העמותה לניצחון הליכוד בבחירות 1988", ובאמצעותה ניתן היה לקבל את כספי מימון המפלגות, לאסוף כספים מתורמים ולשלם את הוצאות הבחירות. העמותה אמורה הייתה, על פי חוק, לשקף את מלוא הפעילות הכספית של הליכוד בבחירות. חברי הוועד של העמותה ומורשי החתימה היו שישה, ובהם אולמרט, עצמון ויונה פלד.⁸² פלד הוא שפנה לבעלי שליטה בתאגידים והציע להם לתרום לליכוד במסווה של תשלום לחברת ב.מ.י. עבור שירותי פרסום. חלוקת ה"עבודה" בליכוד הייתה כזו: הבכירים נפגשו עם התורמים הפוטנציאליים והחליפו עמם דברים כלליים על חשיבות ניצחון הליכוד בבחירות לכנסת, ומיד לאחר מכן הוזמן התורם הפוטנציאלי לשיחה בחדר צדדי עם פלד, שם הוצגה שיטת התרומה האסורה. ההמחאה אשר הייתה מתקבלת מן התאגיד הייתה מועברת לאחר מכן למרדכי יהל,⁸³ מנהל מערכת החשבונות של הסיעה במערכת הבחירות לכנסת השתים עשרה.

יהל הפקיד את ההמחאות שהתקבלו מהתורמים בחשבון חברת ב.מ.י., חברת קש שהקים כדי לספק חשבונות מס פיקטיביות לתאגידים בתמורה לכספים שקיבל מהם. את כספי התרומה העביר יהל כדי לשלם לנותני שירותים לליכוד. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1988 תרמו תאגידים לליכוד סכום של 932,787 ש"ח בהתאם לתכנית זו. לכאורה, החשבונות ניתנו לתאגידים עבור שירותי תקשורת שהם קיבלו כביכול מהחברה. בפועל, לא יהל ולא החברה הפיקטיבית שהקים העניקו לתאגידים שירותי תקשורת. הכספים שאסף יהל שימשו לכל מיני הוצאות של הליכוד במערכת הבחירות, אך לא היו כל רישומים לפעולות אלה בהנהלת החשבונות הרשמית של המפלגה.⁸⁴ האחראי מבחינה מקצועית על יהל היה עצמון.

82 גם יונה פלד הורשע בפלילים על חלקו בפרשה. ראו ת"פ (ת"א) 329/96 מדינת ישראל נ' אולמרט, פ"מ נז(1) 1, 11.

83 גם מרדכי יהל הורשע בפלילים על חלקו בפרשה. ראו שם, שם.

84 שם, עמ' 12. התאגידים העבירו את הכספים לחברת הקש מכמה טעמים אפשריים: הראשון, להתחמק מתשלום מס באמצעות חשבונות המס הפיקטיביות שהעבירה חברת הקש לתאגידים; השני, רצון לסייע למפלגה, גם אם הרב כרוך בהפרת החוק, ממניעים אידאולוגיים או אחרים של מי מטעמו של התאגיד; השלישי, מתן כספים לחברת הקש עלול להיות סוג של שוחד – דרך להבטיח שעובד הציבור יפעל בצורה מסוימת בתמורה לכספים שהוא מקבל – או ניסיון למתן שוחד.

אולמרט הואשם שידע על חברת הקש שהקים יהל ושהיה שותף לאיסוף הכספים באמצעותה. כמו כן הוא הואשם שחתם על דוח שקרי וחלקי שהוגש למבקר המדינה, שכלל מצג שווא שהשתמע ממנו שהליכוד לא חרג מהתנאים הקבועים בחוק מימון המפלגות. זאת, כך לפי האישום, אף כי ידע שאין בכך ממש. לפי האישום אולמרט נהג כך כדי לזכות בהערכה חיובית של מבקר המדינה, שבעקבותיה ייהנה הליכוד מהסכום המלא שמשרד האוצר מעניק למפלגות העומדות בתנאי החוק.⁸⁵ אולם בית המשפט המחוזי קבע שאין כל ראיות ישירות או עקיפות שאולמרט אכן ידע על חברת הקש ועל האופן שבו השיגו עצמון, יהל ופלד כספים עבור תנועת הליכוד.⁸⁶ בית המשפט גם שלל את האפשרות שאולמרט חשד באיסוף הלא חוקי של תרומות אך העדיף להתעלם מחשדותיו ולהימנע מלבררן (לשון אחר, נפסלה האפשרות של "עצימת עיניים" מצדו).⁸⁷ באשר לאישום השני, בית המשפט קבע שאולמרט אמנם חתם על הצהרה שלמיטב ידיעתו הדוח שהוגש למבקר המדינה תקין ושלם ושהנהלת החשבונות של הליכוד משקפת רישומים נכונים ומלאים, אך עשה זאת בלי שבדק את הדוח. אמנם ספק אם מי שאינו טורח לבדוק כלל מצהיר הצהרת אמת כאשר הוא חותם שלפי "מיטב ידיעתו" הדוח תקין; אולם בית המשפט סבר כי התנהגות זו אינה נחשבת עברה פלילית והסתפק במתיחת ביקורת על שאולמרט חתם על הצהרה על תקינות הדוח ושלמותו אף כי לא נקט שום פעולה כדי לבדוק, ולו באופן מדגמי, את איכות הדוחות ואת מהימנותם.⁸⁸ אם כן, מערכת הבחירות לכנסת השתים עשרה כללה התנהלות בעייתית של כמה מפלגות. הפרשה הראשונה בישראל שבמרכזה תרומות לא חוקיות למערכת בחירות שהובילו לחקירה של המשטרה, להגשת כתבי אישום ואף לכמה הרשעות פליליות הסתיימה בהרשעתם של כמה מהמעורבים באיסוף התרומות – עצמון, יהל ופלד – אך בזיכוי של נבחר הציבור, אולמרט. אולם מה שחשוב יותר להבנת התפתחות השחיתות בישראל הוא תוצאות הבחירות, וליתר דיוק האופן שבו פעל יושב ראש מפלגת העבודה, שמעון פרס, לנוכח תבוסתו באותן בחירות כדי להשיג את השלטון.

85 שם, עמ' 13-14.

86 שם, עמ' 121, 124.

87 שם, עמ' 125-128.

88 ראו שם, עמ' 132-144.

“התרגיל המסריח”

“התרגיל המסריח” התחולל במרץ 1990, אך את שורשיו אפשר למצוא שנים קודם לכן, בהיווצרות פער שהלך וגדל עם הזמן בין שאיפתה של מפלגת העבודה להוביל הסדרה מחדש של היחסים עם הפלסטינים לבין היכולות הפוליטיות שלה לעשות זאת. אם להיות מופשט מעט פחות, שורשיו של אותו תרגיל – כמו גם הברית של מפלגת העבודה עם ש”ס – נעוצים במאמצייה של מפלגת העבודה לעשות כל שביכולתה לקדם הסדר כזה או אחר עם הפלסטינים, גם בהיעדר לגיטימציה דמוקרטית וגם אם הדבר כרוך בנקיטת אמצעים פסולים ואולי אף מושחתים.

משיקולים פנים-מפלגתיים העדיף יצחק שמיר לשוב ולהרכיב ממשלה רחבה עם מפלגת העבודה, אך הפעם ללא רויטציה. עם זאת, הממשלה שקמה בסוף 1988 דבקה בקו הנצי של העומד בראשה.⁸⁹ ממשלת שמיר דחתה את יוזמותיו של פרס והתקשתה להשיב למזכיר המדינה האמריקני אם ישראל תסכים לנהל משא ומתן עם נציגים פלסטינים משטחי יהודה ושומרון. זהו הרקע לאי-השלמתו של יושב ראש מפלגת העבודה שמעון פרס עם סדר היום שביקש שמיר לקדם.⁹⁰ אפשר שגם הערכתו שהפיגוע ביריחו ערב הבחירות גרם למעבר של חמישה מנדטים מגוש השמאל אל גוש הימין חיזקה את דעתו שהוא היה “צריך” להיבחר – הוא ולא שמיר.⁹¹ וכך בשנה הראשונה לממשלה גמלה החלטה בלבם של כמה מבכירי העבודה לשנות את המדיניות של הממשלה או להקים ממשלה יונית תחת ממשלת שמיר הנצית. מה שחשוב לענייננו, פרס וחבריו היו נכונים להשתמש באמצעים שיש עליהם מחלוקת כדי להשיג את מטרם.

לפני פרס ומקורביו במפלגה שתמכו ביוזמותיו הפוליטיות היו שתי חלופות בסיסיות להרכבת ממשלה בראשות מפלגת העבודה.⁹² האחת, להשיג רוב בהצעת אי-אמון בממשלה, להקדים את הבחירות ולקוות כי הבוחר ישנה את העדפותיו

89 קורן, 1994.

90 בר-זוהר, 2006, עמ' 587-593.

91 דייץ, 1999, עמ' 177.

92 מובילי המהלך מטעם מפלגת העבודה מלבד פרס היו חיים רמון, יוסי ביילין ורפי אדרי.

ויעניק למפלגת העבודה ולגוש השמאל קולות רבים יותר מאלה שקיבלו בבחירות של 1988. במקרה כזה יטיל נשיא המדינה על העומד בראשות מפלגת העבודה את מלאכת הרכבת הקואליציה, ואפשר שזה יוכל להרכיב ממשלה יונית. החלופה השנייה הייתה להפיל את הממשלה ולהרכיב ממשלת שמאל שתינה מאמון הכנסת בלי להקדים את הבחירות. פרס בחר בחלופה השנייה. כדי לממש את תכניתו השאפתנית היה עליו להשיג רוב שיתמוך בהצעת אי-אמון בממשלת שמיר, להרכיב קואליציה ולהציג לפני הכנסת ממשלה שתינה מרוב של 61 חברי כנסת לפחות.⁹³ אפשר לשער שאם יוזמתו הפוליטית הייתה צולחת, הפרשנות למהלך הייתה שונה מזו שניתנה לו בסופו של דבר. אך פרס נכשל, ואגב כך נוצרה שרשרת של אירועים שהולידה את הזעקה "מושחתים, נמאסתם!" וכן שינויים מרחיקי לכת במערכת המפלגתית והשלטונית.

בראשית 1990 היו כ-55 חברי כנסת שתמכו בממשלה בראשות מפלגת העבודה.⁹⁴ כדי להרכיב ממשלה נזקקה מפלגת העבודה לתמיכתם של שישה חברים נוספים לפחות.⁹⁵ לכאורה, השותפה המתאימה ביותר למהלך הפוליטי הייתה ש"ס. היו לה שישה חברי כנסת, ומנהיגיה הרוחניים נחשבו בעלי עמדות יוניות. דרעי כנראה היה מעוניין לשדרג את מעמדו לאלתר, וסביר שגם ביקש להפוך את ש"ס למפלגה הדתית החזקה ביותר במערכת הפוליטית. ייתכן שקיווה להשיג זאת באמצעות "ברית היסטורית" עם מפלגת העבודה וקבלת תפקידים מרכזיים בממשלה החדשה שפרס עשוי היה להקים באמצעות תמיכתה של ש"ס.⁹⁶

עם זאת דרעי לא הסכים לשאת באחריות להפלת הממשלה ולהקמתה של ממשלה חדשה גם יחד. הוא פחד מהתגובות בקרב הציבור החרדי ובקרב מצביעי המסורתיים של ש"ס, שבדרך כלל סלדו ממפלגת העבודה ונטו לליכוד.

93 ראו קורן, 1994, עמ' 228-231.

94 העבודה: 39; רצ: 5; חד"ש: 4; מפ"ם: 3; שינוי: 2; הרשימה המתקדמת לשלום: 1; מד"ע: 1. כפי שאפרט בהמשך, כדי להבטיח שצ'רלי ביטון, שפרש מחד"ש, יתמוך בפרס חתמה אתו מפלגת העבודה על הסכם שערורייתי.

95 ש"ס הייתה המפלגה השלישית בגודלה, עם 6 חברי כנסת. לאגודת ישראל, שפרשה מממשלת שמיר בשנת 1989, היו 5 חברי כנסת, למפד"ל 5 ולדגל התורה 2.

96 ראו קורן, 1994, עמ' 231-233; דיין, 1999; ניר, 1999.

הוא העדיף שמפלגות אחרות תהיינה אלה שתישאנה באחריות לנפילת הממשלה ושש"ס תהיה זו שבקולותיה תקום הממשלה החדשה.⁹⁷ התנאי של דרעי למהלך להקמת ממשלה חדשה חייב את שיתופן של אגודת ישראל ודגל התורה, כדי שקולותיהן הם שיפילו את הממשלה. בסופו של דבר התכנית הייתה ש-55 חברי כנסת מגוש השמאל עם חמישה חברי הכנסת של אגודת ישראל יתמכו בהצעת אי-האמון, שני חברי הכנסת של דגל התורה יימנעו (או יתמכו בה) וש"ס תתנגד לה. כך 60 חברי כנסת יתמכו בהצעת אי-האמון, 58 בלבד יתנגדו לה (ובהם שישה חברי ש"ס), והיא תעבור ברוב קולות. לאחר מכן תוכל ש"ס לטעון שלא היא אחראית לנפילת הממשלה. כמו כן היא תוכל לטעון שלא בזכות תמיכתה קמה ממשלת שמאל, ולהוסיף ולטעון שלאחר שהמפלגות החרדיות האשכנזיות הפילו את הממשלה הן לא הותירו בידי ש"ס בררה אלא לתמוך בממשלה בראשות פרס.⁹⁸

הכנת הקרקע להעברת תמיכתה של אגודת ישראל מהימין לשמאל נעשתה לכל אורך כהונתו הקצרה של פרס כשר האוצר. פרס עשה זאת "תוך ניצול כל העוצמה שהייתה בידו כראש מפלגת העבודה וכשר האוצר".⁹⁹ במכתב ששלח הרב עובדיה יוסף לרב שך ערב ההצבעה בכנסת על הצעת אי-האמון בממשלת שמיר, בניסיון להניעו לתמוך בהפלת הממשלה ולתמוך בממשלת פרס, הוא ציין את העובדה שפרס, בניגוד לשמיר, העביר תקציבים לחרדים.¹⁰⁰ אך כדי שהתכנית תצא לפועל לא היה די בתקציבים שכבר עברו, ומפלגת העבודה נדרשה להבטיח הן לאגודת ישראל, הן לדגל התורה והן לש"ס שורה של תשואות נוספות. בראשית חודש מרץ 1990 התגבש הסכם סודי בין מפלגת העבודה לש"ס. לפי ההסכם במסגרת הממשלה החדשה הייתה ש"ס אמורה לקבל שלושה תיקי שרים והובטח כי תיק האוצר יוענק לדרעי.¹⁰¹ כמו כן התחייבה מפלגת העבודה לסייע לש"ס להקים רשת חינוך דתית עצמאית שתיהנה ממעמד שווה לזה של רשת החינוך של אגודת ישראל. מפלגת העבודה גם התחייבה שנציגיה בכל גוף

97 ראו דיין, 1999, עמ' 232-235; ניר, 1999, עמ' 190-191.
 98 קורן, 1994, עמ' 233-235; דיין, 1999, שם; ניר, 1999, שם.
 99 קורן, 1994, עמ' 230.
 100 ניר, 1999, עמ' 213.
 101 קורן, 1994, עמ' 233.

שבוחר רבנים, בין הרבנים הראשיים ובין רבנים אחרים, יהיו כפופים לעמדתו של הרב עובדיה יוסף. סעיף זה אמור היה להקנות לש"ס שליטה בכל מערכות הדת הממלכתיות.¹⁰² לבר ממגעים שניהל פרס עם המפלגות החרדיות הוא טרח להבטיח את תמיכתו של חבר הכנסת צ'רלי ביטון, שפרש מחד"ש. לפי ההסכם שנחתם עמו התחייב ביטון לתמוך בהצבעת אי-האמון ולהמליץ לנשיא להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על פרס. בתמורה לכך התחייבה מפלגת העבודה לשלם לביטון את יחידת המימון (אם הכנסת לא תכיר שפרישתו מחד"ש מזכה אותו ביחידת מימון על פי חוק מימון המפלגות), ואף את ההוצאות המותרות לבחירות לכנסת השלוש עשרה.

ב־15 במרץ 1990 עתידה הייתה להיערך הצבעה על הצעת אי-אמון בממשלה, ומפלגת העבודה החליטה כי אם שמיר לא יענה בחיוב לדרישות מזכיר המדינה האמריקני ג'יימס בייקר, היא תתמוך בהצעה. חיים רמון הצהיר על כך קבל עם ועדה, וב־13 במרץ, יומיים לפני ההצבעה, פיטר שמיר את פרס מתפקידו כשר האוצר. בעקבות זאת התפטרו שאר חברי מפלגת העבודה מהממשלה, כפי שהעריך שמיר, והדבר מנע ממנה להיות שותפה בממשלת מעבר שתקום עם הפלת הממשלה.

התכנית החלה להשתבש עוד קודם שיצאה לדרך. הרב שך אסר על חברי הכנסת של דגל התורה, הרב רביץ והרב גפני, שהיו כפופים למרותו, להצביע אי-אמון בממשלה. דרעי ניסה להוביל פשרה שתביא לביטול ההצבעה על הצעת אי-האמון הצפויה, אך נכשל. בסופו של דבר הממשלה אמנם נפלה בהצבעת אי-אמון בכנסת, אך ההצעה לא הייתה זוכה ברוב קולות ללא היעדרותם של חמישה מתוך שישה חברי ש"ס מהמליאה.¹⁰³ המשמעות מבחינת המהלך להרכבת ממשלה חדשה הייתה גורלית: מכיוון שסייעה למעשה להפלת הממשלה, ש"ס לא הסכימה להיות הראשונה שתתמוך בממשלה החדשה. פרס נדרש להשיג את תמיכתם של מפלגות וחברי כנסת אחרים ולהרכיב ממשלה בלי ש"ס; ש"ס

102 דין, 1999, עמ' 231-232.

103 לאחר שסירב שמיר לחתום על מסמך פשרה שניסח הרב עובדיה יוסף, הורה הלה לחמשת חברי כנסת של ש"ס להיעדר מהמליאה והתיר לרב פרץ להתנגד להצעת אי-האמון. פרץ היה היחיד מחברי ש"ס שהיה גם חבר כנסת וגם שר בממשלה. דרעי היה שר הפנים, אך לא חבר כנסת.

הודיעה שתסכים להצטרף אליו רק אם יעלה בידו להרכיב ממשלה בלעדית.¹⁰⁴ אם לא די בזאת, הרב שך מסר הוראה מפורשת לרב יוסף ולאנשי דגל התורה שלא להצטרף לממשלה בראשות פרס. הוא אף נשא את "נאום השפנים" ההיסטורי, שבו הביע את רתיעתו והסתייגותו ממפלגת העבודה. משום כך המליצה ש"ס לפני נשיא המדינה להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על שמיר. הנה כי כן, הממשלה נפלה, אך לא היה ברור על מי יטיל הנשיא את מלאכת הרכבתה של הממשלה החדשה ולא היה ברור אם פרס יצליח במשימה במקרה שהנשיא יטיל עליו את התפקיד. לאחר התייעצויות ולבטים לא פשוטים החליט הנשיא להטיל את המשימה על פרס. החלטה זו עוררה תחושה קשה בקרב גוש הימין, ואף הועלתה הטענה שאילולא הרקע הפוליטי של חיים הרצוג, הוא לא היה מטיל על פרס את המשימה.

בתחילת אפריל חתמה מפלגת העבודה על הסכם קואליציוני עם מפלגת אגודת ישראל, ובו הבטיחה לה ליזום חקיקה שתחזק את מעמד הדת היהודית בציבוריות הישראלית ולהקפיא יוזמות לחקיקה חילונית-ליברלית. כמו כן הובטחה למפלגה שליטה במשרדי השיכון והעבודה והרווחה באמצעות מינוי סגני שרים במשרדים אלה.¹⁰⁵ נוסף על כך הבטיחה מפלגת העבודה שהממשלה תקצה תקציבים גדולים ליעדים שקרובים ללבה של אגודת ישראל. בכלל זה סוכם כי תקציב הכספים הייחודיים יוכפל, והוא יעמוד על 100 מיליון ש"ח בשנה. הובטחה תוספת של 80 מיליון ש"ח לתקציב התרבות של משרד החינוך (תקציב שנועד לחרדים), וכן פתרון בעיית השיכון לזוגות צעירים חרדים (בעלות של כ-250 מיליון ש"ח). למפלגת דגל התורה הובטחו תיק הקליטה, תקציבים למוסדות החינוך, דיור לזוגות צעירים חרדים ומימוש הסכם – שנחתם בשנת 1989 – שהעניק לאנשי המפלגה תנאים מיוחדים בקופת חולים כללית.¹⁰⁶ אולם כדי להשיג רוב בכנסת נדרש פרס להעביר לפחות חבר כנסת אחד נוסף מגוש הימין אל גוש השמאל, שהרי ש"ס כבר לא תמכה בו.

104 להרחבה על האירועים שקדמו להצבעת אי-האמון ב-15 במרץ 1990 ראו דיין, 1999, עמ' 198-259; ניר, 1999, עמ' 188-221.

105 על ההסכם ראו אלון, 1995, עמ' 72-73; ניר, 1999, עמ' 196.

106 אלון, 1995, עמ' 72-73.

את התמיכה הנוספת הנדרשת ניסה פרס להשיג באמצעות אנשי המפלגה הליברלית לשעבר: יוסי גולדברג, פנחס גולדשטיין, פסח גרופר, יצחק מודעי ואברהם שריר. באותם ימים פרשו אלה מסיעת הליכוד והקימו את "הסיעה לקידום הרעיון הציוני" (שכונתה גם "הסיעה הציונית"). סביר שהסיעה קמה כדי לשפר את מצבם של חבריה במהלכים הקואליציוניים שנרקמו באותם ימים.¹⁰⁷ פרס העריך כי אחרי שתושג תמיכתו של חבר הכנסת ה-61, חרף הביקורת הקשה שתוטח באותו חבר כנסת, יהיו חברי כנסת נוספים שיצטרפו לתמיכה בממשלה.¹⁰⁸ המועמד המתאים ביותר לתפקיד זה היה אברהם שריר, "החוליה החלשה" של הסיעה הטרייה. אפשר ששריר היה פגוע משום שלא נבחר להיות אחד השרים בממשלת האחדות הלאומית בראשות שמיר, או שהוא פשוט רצה לנצל את המצב. מכל מקום כדברי דני קורן, "שריר, לשעבר איש סיעת החישוקים, אפילו לא יכול להעמיד פנים כאילו אינו מצפה לטובות הנאה עקב עריקתו".¹⁰⁹ כדי לשכנעו לצרף את קולו לשמאל ולבצע עריקה נוספת (מלבד העריקה שכבר ביצע בעצם שותפותו בהקמת הסיעה לקידום הרעיון הציוני), נמסרה לו שורה של הבטחות חסרות תקדים בהיקפן, ובהן תיק בממשלה שיקום פרס, שריון מקום בטוח בכנסת השלוש עשרה וקבלת תיק בממשלה שתקום בעקבותיה. שריר התרצה. פרס האמין שהשיג תמיכה של 61 חברי כנסת, וב-4 באפריל 1990 הוא הודיע ליושב ראש הכנסת שעלה בידו להרכיב ממשלה שזוכה לתמיכתם של 61 חברים. נקבע כי שבוע לאחר מכן תתקיים ההצבעה בכנסת והשבועת הממשלה החדשה.

יומיים לפני ההשבועה הצפויה הודיע חבר הכנסת אברהם ורדיגר מאגודת ישראל לפרס שהוא אינו מוכן לתמוך בממשלתו (ככל הנראה בגלל הוראה של הרבי מלובביץ'). פרס נדהם לגלות שגם חברו של ורדיגר למפלגה, אליעזר מזרחי, מהסס, אף כי מועצת חכמי התורה של אגודת ישראל הורתה לכל נציגיה בכנסת להצביע בעד ממשלת פרס. בצעד נואש של הרגע האחרון ניסה פרס

107 ראו כרמל, 2001, עמ' 836-837.

108 על מאמציו של פרס להשיג "עריק" ראו אלון, 1995, עמ' 75.

109 קורן, 1994, עמ' 240.

לשכנע את הרב עובדיה יוסף שיתיר ליאיר לוי לתמוך בממשלתו¹¹⁰ או שיוורה לשניים מחברי ש"ס להיעדר מההצבעה, כדי שיוכל לפחות להקים ממשלת מיעוט. אולם גם בזאת נכשל פרס. וכך ביום ההשבעה המיועד לא היה לו רוב יחסי במליאה. טקס ההשבעה בוטל ברגע האחרון, אחרי שהמוזמנים המכובדים כבר ישבו במקומותיהם באולם המליאה, והעיתונות הציגה את הממשלה החדשה. היה זה מעמד יוצא דופן, מביך מאוד, ובמידה מסוימת עצוב.

יושב ראש הכנסת, איש הליכוד דב שילנסקי, בא לקראת פרס והודיע כי ההצבעה על אישור הממשלה נדחת ליום אחר (אילו התקיימה ההצבעה, אזי פרס היה מסיים בו במקום את תפקידו כמרכיב ממשלה). גם נשיא המדינה בא פעם נוספת לקראת פרס, ובהחלטה שעוררה מחלוקת העניק לו ארכה של 15 יום להרכיב את הממשלה.¹¹¹ פרס ניסה בכל כוחו לשכנע את אנשי ש"ס או מי מאנשי הסיעה לקידום הרעיון הציוני לתמוך בו, אך ללא הועיל. כשלו גם מאמציו בקרב חברי מועצת גדולי התורה של אגודת ישראל לשכנעם שיוורו לשני חברי הכנסת הסוררים להתפטר או לתמוך בממשלה שיקים. בסופו של דבר גם לאחר תקופת ההארכה שהוקצבה לו לא עמד פרס במשימתו. אף שהשתתף במימוש התכנית של פרס (למשל נפגש עם רבנים וביקש שיתמכו בממשלה צרה בראשות פרס), יצחק רבין הוא שנתן למהלכים הפוליטיים שכשלו את הכינוי "התרגיל המסריח".¹¹²

לאחר שתמו ימי ההארכה שהוענקו לפרס, הטיל נשיא המדינה את מלאכת הרכבת הממשלה על שמיר, שכיהן באותה עת כראש ממשלת מעבר וכשר המשטרה. למעשה, שמיר עמל על הרכבת קואליציה חדשה בראשותו עוד לפני הפנייה הרשמית של נשיא המדינה. ביום שבו כשל פרס בהצגת ממשלה חדשה בכנסת נחתם הסכם בין סיעת הליכוד לבין הסיעה הציונית. ערב החתימה על ההסכם פורסם כי מודעי דרש ערבות כספית של למעלה מ-2 מיליון דולר

110 שלא כמו שאר חברי הכנסת של ש"ס באותם ימים היה יאיר לוי חוזר בתשובה, ולפיכך לא היה לו כל מורא מפני הרב שך. קורן, 1994, עמ' 241; גיר, 1999, עמ' 242-243.

111 בנסיבות העניין לא הייתה זו החלטה טריוויאלית כלל ועיקר. צחי הנגבי הטיח בנשיא שהוא נהג כעסקן פוליטי קטן (קורן, 1994, עמ' 241).

112 שם, עמ' 86, 245; אלון, 1995, עמ' 78-79; גולדשטיין, 2006, עמ' 372.

ממפלגת הליכוד. לפי ההסכם ועידת הליכוד אמורה הייתה לאשרו בתוך עשרה ימים. ההסכם שנחתם בסופו של דבר כלל הקדמה, שבה נאמר כי שתי הסיעות יפעלו להרכבת ממשלה בראשות שמיר; סעיף שעניינו טובות הנאה חומריות שתקבל הסיעה הציונית; הבטחה שהליכוד יקיים במלואו את ההסכם; והבהרה ש"חתימת כל שרי הליכוד על ההסכם ואישורו תוך עשרה ימים בוועידת הליכוד יהפכוהו לסופי ומחייב ובלתי ניתן לשינוי".¹¹³ ב-19 באפריל 1990 עתר לכג"ץ חבר מרכז הליכוד יוסף ז'רז'בסקי ודרש שיורה לליכוד לבטל את ההסכם. בית המשפט קבע כי "יש כאן שילוב של הענקת טובת הנאה כספית לתחום היחסים הפוליטיים והמהות המשחיתה שבכך ברורה בעליל".¹¹⁴ בג"ץ פסל את הרישאה של סעיף 6, הוא הסעיף שהבטיח טובות הנאה כספיות לסיעה הציונית ולפיו "אין ולא תהיינה לליכוד תביעות כספיות מהסיעה",¹¹⁵ והורה לליכוד להצהיר על ביטול ההתחייבות בדבר הוויתור על החוב הכספי.¹¹⁶ לפי בית המשפט: "קיימת מניעה להתנות טובות הנאה חומריות למפלגה (או סיעה) תמורת הבטחת השלטון [...] אין לכרוך שלטון עם טובות הנאה למרכיבי השלטון, מעבר לעצם טובות הנאה שבמתן השירות ומעבר לאותן טובות הנאה הכרוכות מעצם טיבען בתנאי השירות והשלטון".¹¹⁷ בית המשפט הוסיף וקבע:

התנאות תמיכה בשלטון תמורת טובת הנאה ליחיד או לסיעה התומכת בשלטון – אסורה היא. לעומת זאת, התנאות תמיכה בשלטון תמורת תמיכה כספית בכיצוע מפעלים שייטיבו עם הציבור הרחב – מותרת היא. בין שני אלה עלולים להתקיים מצבי ביניים שעל הגבול. מצבים אלה מעוררים בעיות קשות של תחימת הגבול בין המותר לבין האסור [...] פתרונם של מצבי גבול

113 לנוסח המלא של ההסכם (למעט חלק ההקדמה) ראו בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 804-805.

114 שם, עמ' 803.

115 שם, שם.

116 ראו בג"ץ 1523/90 לוי נ' שמיר, פ"ד מד(2) 213. מכיוון שהצדדים הודיעו שאין להם צורך בערבות כספית, לא בוטל ההסכם.

117 בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 851.

אלה – כמו גם פתרונם של כל המקרים האחרים – ייעשה על פי אמת המידה העקרונית, המעוגנת בתקנת הציבור.¹¹⁸

המהלכים של שמיר להרכבת הממשלה לא הסתכמו בכריתת הסכמים פוליטיים מפוקפקים. ביום שבו החתים שמיר את כל שרי הליכוד על ההסכם שגובש ימים אחדים קודם לכן עם ראשי הסיעה הציונית, ובמעמד אישור ההסכם במרכז הליכוד, הוא גם פעל להחזיר את חבר הכנסת שריר, שכזכור הגיע להסכם שערווריתי עם מפלגת העבודה. בקריאה "נרגשת" מעל במת הנואמים במרכז הליכוד ביקש שמיר משריר "חזור הביתה, תרגיש כמו בבית", והצליח לשכנעו לעשות את ה"עריקה" השלישית שלו בתוך פחות מחודשיים.¹¹⁹ הפער בין היחסים שהיו לשריר עם הליכוד לבין מה שעשוי להשתמע מהקריאה של שמיר מלמד על הציניות שפשתה באותם ימים במערכת הפוליטית. שמיר כמובן פעל באופן חוקי למהדרין, אך התיאור הכוזב של "הבית" היה חוליה נוספת בשרשרת המהלכים שננקטו באותם חודשים, והוא משמש עוד דוגמה לאותה ציניות. כשבועיים לאחר שפנה נשיא המדינה לשמיר כבר היה לו רוב של 61 חברי כנסת. אך שמיר לא מיהר, ורק כעבור כחודשיים הציג את ממשלתו החדשה. תמכו בה 62 חברי כנסת, בהם כל חברי הכנסת של ש"ס, כל חברי הסיעה הציונית, אליעזר מזרחי מאגודת ישראל וחבר כנסת אפרים גור. גור היה שותף בכמה התארגנויות שקמו במפלגת העבודה בשלהי שנות השמונים במטרה לקדם את התהליך המדיני, אולם הדבר לא מנע ממנו לעבור לממשלה נצית. ביולי מונה לתפקיד סגן שר התקשורת בממשלת שמיר, וכעבור חודשים אחדים מונה לסגן שר התחבורה. הוא היה חבר הכנסת השלוש עשרה בזכות הסכם שריון שחתם עם הליכוד. לימים נודע כמי שכמעט לא הופיע לישיבות הכנסת.¹²⁰

118 שם, עמ' 851-852. על החלטתו של בית המשפט העליון להתערב בהסכמים פוליטיים בכלל ובהסכם לעיל בפרט ראו ברק-ארז, 1999; גביון, קרמניצר ודוהן, 2000, עמ' 227-235, בפרט עמ' 231.

119 עוד על מעמד זה ראו אלון, 1995, עמ' 81-82; מן, 1998, עמ' 4.

120 כרמל, 2001, עמ' 206.

לאחר "התרגיל המסריח"

בחירתו של פרס להפיל את הממשלה ולנסות להרכיב אחרת במקומה, בלי לערוך בחירות חדשות, הייתה במידה רבה תוצאה של חוסר אמון ביכולתו לקדם את התהליך המדיני באמצעים דמוקרטיים מקובלים. בחירה זו גם נבעה מן הנכונות לאמץ דפוסי התנהלות פסולים, בעלי השפעה משחיתה על הפוליטיקה, למען השלום – בבחינת "המטרה מקדשת את האמצעים". המקיאוליזם הזה, להבנתו, היה תולדה של הסכסוך המתמשך ושל העובדה שישאל נמצאה, ועדיין נמצאת, בשלב טרום-דמוקרטי, ולא תולדה של "מורשת הגלות" או "רכיב של אי-לגליזם" בתרבות הפוליטית. לבר מזה, חלק מההסכמים שרקמו חברי כנסת יחידים עם אחת או יותר מהמפלגות הגדולות נעשו כדי להפיק טובות הנאה אישיות. זו התנהגות מושחתת גם אם נחשבה חוקית.

אין להתפלא שההתנהלות של חברי הכנסת והמפלגות יצרה בציבור תחושה שהפוליטיקאים מושחתים ושיש כורח לשנות את "השיטה המושחתת".¹²¹ במהרה גברו הביקורת כלפי השיקולים הזרים שהכניסו פוליטיקאים במהלכיהם והמחאה כלפי הפיכת הפוליטיקה ל"בזאר" שבו נקנית תמיכה פוליטית תמורת טובות הנאה. התעורר זעם כלפי הזלזול בהליכים דמוקרטיים וברצון הציבור וכלפי האופן שבו ניהלו נבחרים הציבור את המשא ומתן הקואליציוני. כשבועיים לאחר הפלת הממשלה החלה התארגנות ספונטנית של אזרחים, והם פתחו בשביתת רעב בתביעה לשנות את שיטת הממשל. לאחר ימים אחדים צברה המחאה תאוצה. ב-7 באפריל 1990 התקיימה הפגנת ענק בכיכר מלכי ישראל (כיום כיכר רבין), שבמרכזה הקריאה "מושחתים, נמאסתם!", וגם קריאות אופרטיביות לכינון חוקה

121 יוסי שייך (2010, עמ' 80-86) מצביע אף הוא, ובצדק רב, על חשיבות האירועים שקיבלו את הכינוי "התרגיל המסריח". אולם הוא גורס, והפעם לדעתי שלא בצדק כלל, כי התרגיל נקשר בתודעת הציבור למושג "קשרי הון ושלטון". כאמור, במרכז "התרגיל המסריח" לא עמדה כלל קרבה בין בעלי הון לבין נבחרים הציבור, ולמעשה זוהי דוגמה להתנהלות מפוקפקת שרובה ככולה קשורה לחיים הקואליציוניים והפרלמנטריים. משמעות הביטוי "קשרי הון ושלטון" שונה, והיא ממוקדת בקשרים פסולים בין בעלי הון לבין נושאי משרות שלטוניות. זאת ועוד, באותה תקופה לא נעשה בציבור שימוש במונח זה כדי לתאר את "התרגיל", ושייך אף לא סיפק ראיות לשימוש כזה באותם ימים.

לישראל ולשינוי שיטת המשטר.¹²² במהרה קמו שתי תנועות – האחת תנועה למען שינוי שיטת המשטר והשנייה תנועה בשם "חוקה לישראל". בשלבים אחדים של הקמפיין הציבורי שהובילו תנועות אלה תמכו בהן בעלי הון מארצות הברית ומישראל. בקרב התורמים¹²³ בלטו דב לאוטמן, אלי הורביץ, ארנון (נוני) מוזס, "הקרן החדשה לישראל", המלונאי יקותיאל פרידמן וצ'רלס ברונפמן.¹²⁴ ברונפמן, למותר לציין, תרם בשנת 1988 סכומים גדולים מאוד לקמפיין של מפלגת העבודה והועמד בראשה, שמעון פרס.¹²⁵

ההחלטה לחקור את דרעי הייתה כנראה התפתחות נוספת שחלה בעקבות "התרגיל המסריח" (אף כי ייתכן שהחלטה זו הייתה מתקבלת ממילא). בלי לגרוע מצדקת ההחלטה, סביר שהנכונות לקבלה הושפעה מהאווירה הציבורית השלילית כלפי נבחרי הציבור והמערכת הפוליטית. גם מעמדו של דרעי נסדק, מכיוון שהוא היה אחת הדמויות הבולטות ב"תרגיל המסריח" ובמשא ומתן הקואליציוני שנרקם לאחריו. מן הסתם באווירה שנוצרה בישראל בעקבות "התרגיל המסריח" העריכו שומרי הסף שהם נהנים מגיבוי ציבורי ויכולים להחמיר את מאבקם בשחיתות הפוליטית. במילים אחרות, חרף העובדה שלפוליטיקאים לא מעטים היה אינטרס שדרעי לא יועמד לדין, באווירה הציבורית דאז, כשברקע גילויים עיתונאיים מסעירים, הסתירה בין התנהלותו המושחתת לבין החוק והמינהל התקין הייתה חריפה מכדי ששומרי הסף המוסדיים יחרישו.

לא היה תקדים ששר בישראל הועמד לדין על מעשים מהסוג שיוחסו לשר הפנים. המשטרה חששה שהיא תפתח נגדו בחקירה ובסופו של דבר היועץ לא

122 אלון, 1995, עמ' 87-94; מן, 1998, עמ' 166-167; כרמל, 2001, עמ' 645; Hermann, 1995.

123 שמות התורמים מופיעים אצל אלון, 1995, עמ' 128-138, 224-225, 303-309.

124 על התרומות לקמפיין הציבורי לשינוי שיטת הבחירות ועל הביקורת של הימין על החשאיות סביב מקור התרומות והאינטרסים של התורמים ראו שם.

125 הביקורת הציבורית כלפי גובה התרומות מיחידים, שהובלה בידי מבקרת המדינה דאז מרים בן-פורת, הביאה לשינוי חוק המפלגות ולהפחתת גובה התרומה שמותר לקבלה מאדם יחיד. בר בכד שקדה הכנסת על הגדלת היקף המימון הציבורי של מערכות הבחירות. להרחבה על התפתחות המימון הציבורי של מערכות הבחירות ראו הופנונג, 2004.

יורה על הגשת כתב אישום. כדי להפיס את דעתה הבטיח היועץ שאם תצליח המשטרה לאסוף ראיות שיצביעו על אמיתות החשדות נגד דרעי, הוא יורה על הגשת כתב אישום.¹²⁶ בכל מקרה, כמו במקרים רבים אחרים המשטרה לא מיהרה לחקור פוליטיקאי בכיר. איסוף הממצאים כנגד דרעי נעשה במאמץ משותף של ארגון יקותאלי, ממרצ, ומשה מאיר, מהמפד"ל, שנבחרו לכהן כחברים במועצת ירושלים. במהלך מערכת הבחירות למועצת העיר ירושלים הקימו השניים מטה לאיסוף מידע מפליל על אודות דרעי, והם המשיכו לעקוב אחריו גם לאחר שנבחרו למועצה בשנת 1989.¹²⁷ הממצאים של השניים הופנו תחילה למשטרה. זו התמהמה בטיפול במידע הרב, והחומר שהצטבר בידיה הועבר למשרד מבקר המדינה.¹²⁸ במחצית השנייה של 1989 ובתחילת 1990 נערכה על ידי משרד מבקר המדינה בדיקה מקיפה בנוגע להסדרים למתן תמיכות למוסדות ציבוריים על ידי רשויות מקומיות, והיא התמקדה במיוחד בהתנהלותו של דרעי.¹²⁹ לנוכח חומרת הממצאים העבירה מבקרת המדינה את החומר שאספה ליועץ המשפטי לממשלה עוד בטרם פורסם הדוח בנושא מטעם משרד מבקר המדינה. באפריל 1990 הודיעה מבקרת המדינה על הבדיקות שמנהל המשרד. באותה עת הוגשה תלונה של מנהל מחוז במשרד הפנים, שהתרעם על שהשר דרעי סוחט לכאורה ראשי עיריות בצפון. בשלב הזה כבר היה קשה יותר ליועץ המשפטי לממשלה יוסף חריש, לפרקליטות ולמשטרה להמשיך ולמסמס את הטיפול בחשדות. ב-7 ביוני 1990 הורה חריש למשטרה לפתוח בחקירה. למחרת פורסמה בעיתון ידיעות אחרונות השנייה בסדרת כתבות התחקיר של מוטי גילת ומלי קמפנר על דרעי. באותו היום דיווח מפכ"ל המשטרה יעקב טרנר לשמיר, שעדיין כיהן

126 מאיר גלבוע, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 17 במרץ 2004. גלבוע היה ראש צוות החקירה שאסף את הראיות בתיקים נגד דרעי. הוא ניהל את החקירה נגדו והגיש את הממצאים לפרקליטות, וכן היה שותף לדיונים המוקדמים שניהל היועץ המשפטי לממשלה. בסיכומם של הדיונים הורה היועץ למשטרה לפתוח בחקירה נגד דרעי.

127 דין, 1999, עמ' 227; ניר, 1999, עמ' 245.

128 מאיר גלבוע, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 17 במרץ 2004. לגלבוע נודע שהמשטרה מסמסה את הטיפול בפרשה לאחר שהחל להיות מעורב בחקירה.

129 מבקר המדינה, "רו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות", יולי 1991.

כשר המשטרה בממשלת המעבר, על החקירה המתנהלת נגד דרעי. ביום ראשון, 10 ביוני 1990, פשטו שוטרי היחידה הארצית לחקירות הונאה על משרד הפנים, וחקירת המשטרה כנגד דרעי הפכה לגלויה.¹³⁰ למחרת הושבעה הממשלה החדשה, ה-24 במספר, בראשות שמיר.¹³¹ בסוף אותו השבוע, ב-15 ביוני 1990, התפרסמה בדיעות אחרונות הכתבה השלישית בסדרת התחקירים של מוטי גילת ומלי קמפנר. הפעם נטען בכתבה כי דרעי רכש ארבע דירות על חשבון כספי ציבור.¹³² לימים טען העיתונאי גילת כי בכירים בכלי התקשורת דווקא ביקשו לגונן על דרעי בשל האמונה שהוא חיוני לתהליך המדיני. לדידו של גילת, דרעי הוא הפוליטיקאי הראשון שזכה ל"אתרוג"¹³³ – תופעה שעליה נעמוד בפרק 7 להלן. מכל מקום, הפרסום של גילת וקמפנר הוביל לפתיחה בחקירה פלילית חדשה כנגד דרעי, במה שנודע לימים בשם "התיק האישי" (להבדיל מהחקירה של התיק הראשון, שקיבל בעקבות זאת את הכינוי "התיק הציבורי"). במהרה תפס התיק האישי את הבכורה, והתיק הציבורי, שבו התמקדה החקירה בתחילה, נדחק הצדה. חקירתו של דרעי נמשכה כשלוש שנים, ורק אז החליט היועץ המשפטי לממשלה להעמידו לדין. מכיוון שהסתבכותו של דרעי בפלילים השפיעה בצורות נוספות על השחיתות, היא תשוב ותעסיק אותנו בהמשך.

המחאה הציבורית, בעקבות "התרגיל המסריח", גם דרבנה את הכנסת לחוקק כמה תיקונים לחוק יסוד: הכנסת שאמורים היו להגביל את יכולתם של חברי הכנסת לפרוש ממפלגותיהם. ב-25 ביוני 1990 התפרסמה הצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שכונתה הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990. כפי שעולה מן הדיונים בכנסת בשלב הקריאה הראשונה של הצעת החוק,¹³⁴ כוונתה של הצעת החוק הייתה לקבוע נורמות חדשות לעתיד "שייצרו מצב שאותן תופעות מבישות ומכוערות שכה השפילו

130 ניר, 1999, עמ' 258.

131 בממשלה זו, בפעם הראשונה זה שש שנים, מפלגת העבודה לא הייתה שותפה.

132 ראו גם ת"א (ת"א) 2382/90 דרעי נ' גילת (טרם פורסם, 3.3.1993).

133 דברים אלה נאמרו מפי גילת ביום עיון שהתקיים באוניברסיטת חיפה ב-16 ביוני 2010, בכינוס שארגן המחבר ושנשא את הכותרת "מדרעי ועד הולילנד".

134 חברי הכנסת 118 (תש"ן) 4333. מופיע בתוך בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש הממשלה, פ"ד מח(5) 1, 11-17.

את דמותה של הדמוקרטיה הישראלית לא יישנו".¹³⁵ במהלך הדיונים על החוק עלתה שוב ושוב דילמה קשה הנוגעת למהותה של הייצוגיות, שחשפה במידה רבה את השינויים בשיח הפוליטי הישראלי. מחד גיסא ביקשו חברי כנסת לשמור על חופש הכרעה רעיוני של חבר כנסת ולמנוע את הפיכתו למי שכפוף, ללא שיקול דעת עצמי, להכרעות של סיעתו. מאידך גיסא, הם ביקשו לקבוע סייגים המונעים פגיעה באמון הבוחרים או באמון הסיעה של חבר הכנסת בתמורה לקבלת טובות הנאה. בדיון במליאת הכנסת סברו רוב המתדיינים כי הבחנה מעשית בין המניעים למיניהם לפרישה מסיעה (אידיאולוגיים מזה, ואנוכיים מזה) אינה בת ביצוע. בסופו של דבר החוק שנתקבל בכנסת קובע שורה של הגבלות על מי ש"פרש מסיעתו". הגבלות אלו שולבו על ידי החוק המתקן לתוך חוקים אחרים אשר להם נגיעה לכנסת ולממשלה.¹³⁶ ה"פיאסקו" של 1990 גם דרבן את הכנסת

135 דברי יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט חבר הכנסת אוריאל לין (כפי שמופיעים בבג"ץ שם, עמ' 12).

136 בחוק יסוד: הכנסת נקבע על ידי הוספת סעיף 6א כי "חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על-ידי סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק הבחירות לכנסת". לעניין סעיף זה נאמר בסעיף ב כי פרישה מסיעה כוללת לצורך העניין גם הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בעניין הבעת אמון או אי-אמון בממשלה. עוד נאמר כי הצבעה כזו לא תיחשב פרישה "אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו". באשר למונח תמורה, סעיף החוק מבחיר כי מדובר בתמורה "במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת המועמדים לכנסת, או מינוי חבר הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו". באשר להתפלגות חברי כנסת מסיעתם שפורטת את חבר הכנסת ממגבלות סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת כאמור לעיל, בסעיף 25 (ב) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, נאמר כי התפלגות של סיעה לעניין סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת עשויה להיות אם מתפלגים לפחות שלושה חברי כנסת, שהם לפחות שלישי ממספר חברי הסיעה (אך בסיעה שחבריה שישה או פחות, תהא זו התפלגות אם הקבוצה מונה שני חברים או יותר). אפשרות נוספת לקיומה של התפלגות היא פרישתה של סיעה או מערך מפלגתי/ארגוני שהיה קיים גם לפני הפרישה, טרם הפיכתו לחלק ממפלגה חדשה, שממנה הוא מתפלג כעת והופך לסיעה נפרדת. כדי שסיעה כזו תוכר, עליה להגיש בעוד מועד את ההסכם שקבעה עם הרשימה החדשה (שממנה היא מבקשת כעת לפרוש) לוועדת הבחירות המרכזית.

לתקן את חוק מימון המפלגות לפני הבחירות של 1992. במסגרת התיקון הוגבל גובה תרומה פרטית ל-55,000 ש"ח, סכום שהיה שווה בערכו ל-22,000 דולר.¹³⁷ לתיקון לחוק קדמו אמירות ביקורתיות של מבקרת המדינה מרים בן-פורת. בדוח על התרומות שקיבלו המפלגות במהלך מערכת הבחירות של 1988, שפורסם ביוני 1989, היא חזרה על דברים שאמרה לחברי ועדת ביקורת המדינה בנוגע לחוק מימון המפלגות:

תרומה החורגת בהיקפה מאקט של הזדהות, יוצרת – מטבע הדברים – מצב של מחויבות אצל מקבל התרומה כלפי נותנה; ומצד התורם נוצרת ציפייה להכרת טובה, ואולי אף לתמורה, לעת מצוא מאת מקבלי תרומתו. בפועל נתקבלו תרומות מיחידים בסכומים שהיו בחלקם גדולים מאוד [...] קבלת תרומות כאלה לא רק נוגדת את רוח החוק ומטרתו, אלא גם יוצרת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות.¹³⁸

היועץ המשפטי לממשלה דאז, חריש, הוציא הנחיות המגבילות את סמכות השרים למנות חברים במרכזי המפלגות לדירקטורים ממשלתיים, אלא אם יש להם כישורים מיוחדים.¹³⁹ ההנחיות שהוציא היועץ המשפטי לממשלה היו הבסיס לתיקון חוק החברות הממשלתיות, שנקבע במהלך ממשלת רבין השנייה, כפי שיובהר בהמשך.

סעיף 57 החדש לחוק הבחירות לכנסת הנזכר לעיל קובע כי "לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסוים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת". לחוק יסוד: הממשלה הוספו שתי הוראות – סעיף 5 (ב) וסעיף 34 (ב), אשר לפיהן חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו לא יהיה שר ולא יתמנה לסגן שר בתקופת כהונתה של אותה כנסת.

137 הופנוג, 2004, עמ' 97-98. להרחבה על הקשר בין "התרגיל המסריח" לבין הרפורמות במימון הציבורי ראו Hofnung, 1996, pp. 137-138.

138 מבקר המדינה, דוח שנתי 39, אפריל 1989, עמ' 8-9.

139 ראו "מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 28.016 (2.1.1991).

שינוי חשוב נוסף אשר התרחש במידה רבה בעקבות אירועי 1990, ואשר השפיע באופן דרמטי על התפתחות השחיתות השלטונית, היה אימוץ השיטה של בחירה ישירה לראשות הממשלה והצבעה בשני פתקים – לכנסת ולראשות הממשלה. יוזמות לשינוי שיטת הבחירות נידונו במערכת הפוליטית מראשית קום המדינה לערך. עתה הוצדק השינוי כדרך מוסדית להקטין את מספר המנדטים של המפלגות הקטנות. צעד זה היה אמור לשמש אמצעי להפחית את תלותן של המפלגות הגדולות במפלגות הקטנות, ובעיקר במפלגות החרדיות, והמצב החדש נתפס כמשקף בצורה מדויקת יותר את חלוקת הכוח בחברה ולכן, לכאורה, גם דמוקרטי וייצוגי יותר. מטרה נוספת, לפחות ברמה המוצהרת, הייתה להשיג יציבות שלטונית ולחזק את "כושר המשילות" של הממשלה והרשות המבצעת.¹⁴⁰ בגלל מעמדן המיוחד של המפלגות החרדיות עד המשבר הפוליטי של 1990 לא נוצר רוב פוליטי לשינוי. אך בעקבות "התרגיל המסריח" השתנו הדברים. אל האזרחים הזועמים שיצאו לרחובות באופן ספונטני חברו משפטנים אחדים שביקשו זה זמן להביא לכינונה של חוקה לישראל, ובכלל זה לחזק את כוחו של ראש הממשלה ולהגביר את המקצוענות בשירות הציבורי. הרעיונות המוסדיים הללו צמחו על רקע זעם כלפי התנהלות המשא ומתן הקואליציוני, ונוסף על כך הם גם שיקפו את חלחולו של ההיגיון הפוליטי האמריקני, נאו-ליברלי ביסודו, ואת מגמת הפרסונליזציה בפוליטיקה.¹⁴¹ כמה בעלי הון ואנשי עסקים גדולים, חלקם תורמים גדולים של מפלגת העבודה (בהם בלט צ'רלס ברונפמן), תמכו בשינוי שיטת הבחירות. תמיכתם תורגמה לתרומות נדיבות לקמפיין המוצלח שהתנהל מאז "התרגיל המסריח" ועד לחקיקת החוק במרץ 1992.¹⁴² הרציונל לתמיכתם של בעלי הון בשינוי השיטה היה לאפשר לממשלה למלא את תפקידיה ביעילות ובהגינות; לשקם את "הסמכות הפוליטית" ו"לחזק את יכולת הממשלה למשול"; להפסיק את "הסחטנות הדתית" הלא דמוקרטית

Sprinzak and Diamond, 1993 140

פלד ושפיר, 2005, עמ' 305-312.

142 על תפקידם של אנשי עסקים בארץ ובחו"ל להצלחת הקמפיין הציבורי לשינוי השיטה ראו אלון, 1995, עמ' 224-225, 303-312.

והלא מוצדקת לכאורה; והרצון לקדם את התהליך המדיני (משיקולים כלכליים ואחרים) – בהנחה שהשיטה החדשה תוביל לבחירת מועמד יוני ולא נצי. כבר בשנת 1990 עמדו רבים מקרב הפוליטיקאים על ההשלכות שעתידות להיות לבחירה הישירה ולהצבעה בשני פתקים; ובשנת 1991 הושלם והוגש דוח מיוחד של החוקרים אברהם וחנה דיסקין, שהועסקו גם כיועצים של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובו הם צפו בדיוק מרשים את ההשלכות שיהיו ליישום השיטה. כלומר, חמש שנים לפני יישום החוק הסבירו דיסקין ודיסקין כיצד יחזק החוק את כוחן של המפלגות הקטנות, יפגע בכוחן של המפלגות הגדולות ויגביר את "הסחטנות" הפוליטית.¹⁴³

לצד העובדה שלבעלי הון הייתה השפעה רבה על סדר היום בישראל ולצד הנטייה הכללית שפשתה בישראל לאמץ הסדרים שלטוניים בסגנון אמריקני, היו סיבות נוספות לאימוץ הבחירה הישירה. מי שתמכה מאוד בשינוי שיטת הבחירות הייתה מפלגת העבודה, מכיוון שהיא קיוותה שכך יעלה בידה לשבור את היתרון המבני שממנו נהנה הימין בציבור היהודי. רבין נחשב לפופולרי יותר משמיר, ונוסף על כך ההערכה הרווחת הייתה שהבחירות הישירות יעודדו את ציבור הערבים להצביע למועמד של השמאל, והדבר יעניק לו יתרון על פני מועמד הימין. על כן פוליטיקאים כמו חיים רמון העריכו כי בזכות חוק הבחירה הישירה יוכל השמאל לחזור לשלטון, והם פעלו במרץ רב לקדם את חקיקתו בכנסת. זהו גם הטעם שמרכז הליכוד דחה את ההצעה לשנות את שיטת הבחירות לקראת ההצבעה עליה בכנסת וכפה על חבריו משמעת סיעתית.

סביר אפוא שהשאיפה של כמה בעלי הון ומשפטנים ושל פוליטיקאים להחליש את מרכזי המפלגות, להקנות למערכת הפוליטית לגיטימציה (גם במחיר של פגיעה ניכרת בתפקודה) ולשנות את יחסי הכוחות בין השמאל לימין היא שהכריעה לטובת השינוי הבעייתי שיושם בבחירות לכנסת הארבע עשרה, שהתקיימו בסוף מאי 1996. כך או אחרת, בסופו של דבר הובילו "התרגיל

143 ראו אברהם וחנה דיסקין, "דפי רקע למדיניות: בחירה ישירה של ראש הממשלה – בחינה ראשונית של חוק יסוד: הממשלה בנוסח שהוגש לקריאה שנייה ושלישית ביום י"ג בחשוון התשנ"ב (21.10.1991)". לדוח של דיסקין חשיבות מיוחדת מכיוון שהיא חבר מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט בצוות שבחן את הצעת החוק.

המסריח", המשא ומתן הקואליציוני שהתנהל במחצית הראשונה של 1990 והמחאה הציבורית שהולידו שני אלה גם יחד לשינוי המשטר ולאימוץ הבחירה הישירה של ראש הממשלה בד בבד עם ההצבעה לכנסת.¹⁴⁴

להחלטה לשנות את שיטת הבחירות הייתה השפעה רבה עוד טרם יישום השינוי. הידיעה שבעתיד יבחר הציבור מועמד לראשות הממשלה ולא רק מפלגה רבנה את המפלגות הגדולות להציב בראשן דמויות בעלות "אפיל" תקשורתי מובהק ועודדה את מפלגת העבודה לאמץ את שיטת הפריימריז (הפריימריז נתפסו כסוג של "חזרה גנרלית" לבחירות ישירות לראשות הממשלה). בכירי המפלגה החלו לעכל את העובדה שפרס אינו מסוגל להתגבר על הכרעת הבוחר באמצעות פוליטיקה קואליציונית מעוררת מחלוקת, ובוודאי שאינו משמש נכס אלקטורלי. ביולי 1990 ביקשו כמה מבכירי המפלגה להדיח את פרס באמצעות הקדמת הבחירות לראשות המפלגה, אך בזכות מעמדו האיתן במרכז המפלגה הצליח פרס להדוף את המהלך. כשנה ומחצה לאחר מכן נוכחו לדעת גם התומכים של פרס שבזכות מדיניות האיפוק שאימץ במלחמת המפרץ הצליח שמיר לשקם את מעמדו הציבורי. ההערכה הייתה שאם מפלגת העבודה לא תחליף את פרס, סיכוייה לנצח בבחירות הבאות ייוותרו נמוכים. או אז עלה בידי בכירי המפלגה לשכנע את חברי המרכז לשנות את שיטת הבחירות הפנימיות שהתבססה על חברי המרכז בלבד ולאמץ את שיטת הפריימריז שהתבססה על כלל מתפקדי המפלגה. לפי השיטה שנקבעה במפלגת העבודה, כלל המתפקדים של המפלגה קובעים את זהותו של יושב ראש המפלגה והמועמד מטעמה לראשות הממשלה ואת הרכב המועמדים מטעם המפלגה לכנסת במועדי בחירות נפרדים. אימוץ הפריימריז גם נועד לבטא את התחדשותה של מפלגת העבודה.¹⁴⁵

כפברואר 1992 התקיימו הפריימריז המפלגתיים לראשות מפלגת העבודה, וכעבור חודשיים הפריימריז לקביעת רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת.

144 אלון, 1995; Hermann, p. 307; Doron and Kay, 1995, p. 176; Roniger, 1994, pp. 27-28; Hazan, 1996, pp. 27-28

145 עוד על הקשר בין התהליכים הכלל-עולמיים, המצב בתוך מפלגת העבודה, התפלגות העדפות הבוחרים, השינויים בשיטת הבחירות ואימוץ הבחירות המקדימות ראו גולדברג, 1994, עמ' 42-45; גלילי, 2004; פלד ושפיר, 2005, עמ' 309; רם, 2005, עמ' 108-109; גולדשטיין, 2006, עמ' 379-380; Doron and Kay, 1995

מכיוון שהבחירות היו פתוחות לפני כל מי שיתפקד למפלגה עד מועד סמוך לעריכתן ומכיוון שהיו מבוססות על מסע בחירות יקר (שכן ציבור הבוחרים מנה רבבות מתפקדים), נזקקו המועמדים למשאבים ארגוניים, לקבלני קולות ולהרבה מאוד כסף.¹⁴⁶ אמנם מפלגת העבודה הקצתה סכום מסוים לכל מועמד, אך זה היה נמוך בהרבה מעלות מסעות הבחירות שניהלו המועמדים במהלך הבחירות הפנימיות במפלגה. נוסף על פער בין הצרכים הכספיים שיצרו הפריימריז (כפי שראו אותם המועמדים) לכין גובה המימון ואופני המימון שהעניקה המדינה למתמודדים, היו הסדרי הפיקוח והאכיפה על מימון הפריימריז של המועמדים בעייתיים. הסדרים אלה נקבעו בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992. ברם אכיפת הוראות חוק זה איננה בידיו של מבקר המדינה, אלא נמסרה בראש ובראשונה למפלגות עצמן. במילים אחרות, הגורם העיקרי שאמור לפקח על המועמדים הוא המפלגות עצמן, דבר המשול לחתול השומר על השמנת.¹⁴⁷ לעומת זאת הפרת הוראות מסוימות בעניין מימון מערכת הבחירות של המועמדים, כפי שנקבעה בחוק המפלגות, מקימה אחריות פלילית. ואולם הפיקוח של המפלגות רק מקשה לחשוף עברות מסוג זה, משום שלמפלגות אין עניין לחשוף עברות פליליות כדי שלא להזיק לתדמית שלהן לפני הבחירות. בנסיבות כאלה למשטרה כמעט אין כלים לאתר עברות.

בסיכומו של דבר, הן משום שההגבלה כנראה לא נתפסה לגמרי מוצדקת הן מכיוון שהתועלת הצפויה לכל מועמד אם יחרוג מתקרת ההוצאות עלתה על הנזק שעלול היה להיגרם לו אם יתפס – משום שסיכויי ההיתפסות היו נמוכים מאוד והעונש היה קל יחסית – גילו המתמודדים נכונות להפר את החוק.¹⁴⁸ כשלוש שנים לאחר הפריימריז במפלגת העבודה, עם הפסדה של המפלגה בבחירות להסתדרות, התגלו חלק מהאי-סדרים. גזבר ההסתדרות, ארתור ישראלוביץ',

146 רהט, 2001.

147 הופנונג, 2004.

148 עליזה בר, שחקרה את נושא הבחירות המקדימות, הייתה זהירה יותר בהערכותיה בדבר היקף ההפרות במהלך הבחירות המקדימות במפלגת העבודה. במחקר שהוקדש לנושא היא כתבה: "הובעו חששות, לגבי יכולת האכיפה של כללי טוהר המידות שנקבעו על-ידי המפלגה. נטען, שלמרות שהוטל איסור על בעלי תפקידים במפלגה, או מטעמה, לעשות שימוש באמצעים העומדים לרשותם במסגרת תפקידם, שימוש כזה אכן נעשה. יש רבים המפקקים גם בנתון שלא הייתה חריגה של מתמודדים מתקרת ההוצאות שנקבעה להם" (בר, 1996, עמ' 68).

הורשע בבית משפט השלום בגין שימוש ב-112,000 ש"ח מכספי ההסתדרות למימון מסע הבחירות של ישראל קיסר לראשות המפלגה.¹⁴⁹ קיסר נחקר בחשד שהוציא בין 8 ל-16 מיליון דולר מכספה של ההסתדרות במסע הבחירות שלו.¹⁵⁰ היועץ המשפטי לממשלה החליט שלא להעמידו לדין בהיעדר ראיות, אך פרסם חוות דעת המותחת ביקורת חריפה על קיסר בגין שימוש בכספה של ההסתדרות למימון מסע הבחירות האישי שלו, קבלת תרומה לא חוקית שנועדה במקור להסתדרות עצמה וקבלת תרומה קולקטיבית מעובדי ההסתדרות (ניכוי משכר העובדים).¹⁵¹ יצחק רבין, לעומתם, נהנה מתרומות חוקיות. לפחות שניים מן התורמים, האחים שולדנפריי, קיבלו לאחר מכן מעמד מיוחד במשרד ראש הממשלה ומילאו תפקיד חשוב באחת מפרשות השחיתות שתעסיק אותנו בהמשך. בטרם אחתות תת-פרק זה בהיסטוריה של התפתחות השחיתות ואעבור לממשלת רבין השנייה, עליי לציין התפתחות חשובה נוספת – גלי העלייה הגדולים מכרית המועצות לשעבר.

גלי העלייה הצפויים בעקבות התמוטטות ברית המועצות דרבנו את הממשלה לשנות את מדיניות הפיצויים במקרקעין לחקלאים. בעוד שבעבר קיבלו החקלאים פיצוי כספי צנוע מאוד בהתאם לשווי הקרקע לפני שינוי ייעודה, ההסכם החדש קבע כי הפיצוי שיוענק לחקלאים יהיה בהתאם לערכה החדש, עם הסבתה מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה. הרציונל לכך היה לעודד את החקלאים להיענות לבקשה להעביר למדינה קרקעות שהיו מופקדות אצלם בתנאי חכירה כדי להגדיל את היצע המגורים לעולים.¹⁵² בפועל, המהלכים

149 הופנונג, 2004, עמ' 121, הערה 22.

150 שם, עמ' 122, הערה 30.

151 שם, שם.

152 על האופן שבו נתפס הקשר בין ההגירה לבין מדיניות המקרקעין ראו למשל את דברי מבקר המדינה: "בעקבות גלי העלייה הגדולים במהלך השנים 1990-1991, היה חשש שייווצר מחסור בעתודות של קרקע זמינה לבנייה, בעיקר במרכז הארץ. משום כך קיבלה הממשלה כמה וכמה החלטות שמטרתן להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה ובעקבות זאת את היצע הדירות" (מבקר המדינה, דוח שנתי 44, אפריל 1994, עמ' 241). לעומת זאת חוקרים ביקורתיים הציעו פרשנות דומה לזו המוצעת כאן. ראו קדר ויפתחאל, 2000, עמ' 163-167.

שיזמה הממשלה לא עלו בקנה אחד עם מטרתם המוצהרת. זאת ועוד, חלק ניכר מהצעדים שננקטו נעשו בניגוד לכללי המינהל התקין ולהוראות החוק. פעולות משרד הבינוי והשיכון בראשות אריאל שרון הובילו לחריגה ניכרת מתקציב המשרד ולכזבוז משווע של כספי ציבור.¹⁵³

חברי מושבים, קיבוצים ואגודות שיתופיות, שבעבר היו מעוניינים להתפרנס מחקלאות ולחיות מיגיע כפיהם, פנו במהרה אל מועצת מקרקעי ישראל והציגו לפנייה תביעות חסרות תקדים של פיצויים על ביטול חוזה החכירה עמם. התביעות התקבלו במועצה באהדה. חלק מתהליכי ההקצאות והתכנון המזורזים ממילא הואצו במחצית השנייה של 1990, בימיה של ממשלת שמיר הרביעית (אחרי כישלון "התרגיל המסריח"). או אז התקבלו כמה חוקים מיוחדים והחלטות ממשלה שמטרתם המוצהרת הייתה למצוא במהירות פתרונות דיור לעולים. עד מהרה התחוויר שמה שהוצג כאמצעים הכרחיים למציאת פתרונות דיור לעולים שימש בפועל למטרות אחרות לגמרי.¹⁵⁴ כפי שציין נשיא בית המשפט העליון שמגר:

השיטה הנקוטה כיום היא, איפוא, כי קרקע מופשרת לבניה בהליכים מזורזים, בלי שתהיה למעשה או להלכה זיקה ישירה בין הבנייה המתוכננת לבין דיור לקליטת עליה, לזוגות צעירים ומחוסרי דיור [...] הנושא שלפנינו מדגים מה רחב הפתח שנותר עקב לשונו של החוק החדש ועד כמה אין בהוראותיו כדי להבטיח לפחות זכות קדימה או תשומת לב מיוחדת לבעייתם של אלה שהחוק מנה עניינם בסעיף 1 שבו.¹⁵⁵

- 153 מבקר המדינה, דוח שנתי 42, מרץ 1992, עמ' 163-193.
- 154 חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן-1990, שהסיר את המגבלות המקובלות בהליכי התכנון לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. מאז יוני 1990 ועד הקמתה של ממשלת רבין ביולי 1992 שימש אריאל שרון שר הבינוי והשיכון, והוא שעמד בראש מועצת מקרקעי ישראל.
- 155 כלומר סוגי הנזקקים שמוזכרים בראשית דברי הנשיא שמגר. ראו בג"ץ 5023/91 פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד (מו) 793, 798. ההדגשה שלי.

שינויים בדפוסי השחיתות בממשלת רבין השנייה

במערכת הבחירות לכנסת השלוש עשרה הציגה מפלגת העבודה מצע ליברלי יותר מזה של מפלגת הליכוד. לכד מיריבויות פנימיות קשות שבהן לקתה מפלגת הליכוד, הצטיירו היא והעומד בראשה כמי שאין באמתחתם כל בשורה. נוסף על כך מפלגת העבודה לא היססה להשתמש ברוח השנתי של מבקר המדינה, שפורסם כחודשיים לפני הבחירות, ולהציג את מפלגת השלטון עד לא מכבר כמושחתת וכבזבזנית.¹⁵⁶ כנגד הליכוד הציעה העבודה סדר יום וסדר עדיפויות לאומי חדש: פחות כסף להתנחלויות ויותר כסף לחינוך ולפיתוח הכלכלה.¹⁵⁷ לבסוף, שיטת הפריימריז העניקה למפלגת העבודה תדמית חיובית, וגם היא הייתה, כנראה, אחד הגורמים להצלחתה בבחירות בשנת 1992.¹⁵⁸

כחודש לאחר הבחירות הקימה העבודה ממשלה יונית עם מרצ (12 מנדטים) וש"ס (6 מנדטים). אף כי בתחילה לא הסתמן שינוי ממשי ביחס למדיניות של ממשלות קודמות, ככל שחלף הזמן התחוור כי הן היסוד הליברלי הן היסוד האתנו-לאומי בחברה הישראלית התחזקו. התחזקות שני היסודות הללו התבטאה בשיפור במעמדם של הערבים, מזה, ובסלידה שחש חלק ניכר מהציבור היהודי כלפי הרעיון שרוב לא יהודי יקבע את עתידו, מזה; בהכרה באש"ף מול ההתנגדות הציבורית הרחבה להסכמי אוסלו; בלגליזציה של החיים המפלגתיים לעומת ההתנהלות בפועל של רבים מקרב הפוליטיקאים; במאבק התקיף בין היועץ חריש לבין ראש הממשלה רבין על הדחת אריה דרעי; בהחלטות בג"ץ מצד אחד, ובביקורת שהטיח כלפיו רבין מצד אחר, ובכלל זה הניסיונות לשמור על הסטטוס קוו בענייני דת ומדינה באמצעות חקיקה (אמצעי שקיבל את השם הבעייתי "חוק עוקף בג"ץ")¹⁵⁹. הדבר אף התבטא בשינויים בדפוסי השחיתות ובמאבק בהם.

156 ראו בן-פורת, 2010, עמ' 195.

157 לביקורת על מדיניות זו ראו גוטוויין, 2004.

158 בבחירות לכנסת השלוש עשרה, שהתקיימו ב-23 ביוני 1992, זכתה מפלגת העבודה ב-44 מנדטים, ואילו הליכוד ב-32 מנדטים בלבד. כפי שמציין מנחם הופנונג: "לא ברור באיזו מידה תרמה הנהגת הפריימריס לניצחון הגורף של מפלגת 'העבודה' ב-1992, אבל המפלגות האחרות חשו מחויבות ללכת בעקבותיה שמא יואשמו בשמרנות אוליגרכית ובהתנהלות פנים-מפלגתית בלתי דמוקרטית" (הופנונג, 2004, עמ' 96).

159 על הליברליזם של ממשלת רבין ראו Ben-Porat, 2006.

השינוי הראשון בדפוסי השחיתות שראוי לדבר עליו הוא הירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים הבוטים (ראו נספח ג בפרק 9 להלן). שרי מפלגת העבודה העריכו נכונה שמי שיקבעו את רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת יהיו כלל המתפקדים ולא חברי המרכז, וכך המוטיבציה שלהם למנותם לתפקידים בשירות הציבורי הייתה קטנה מבעבר. נוסף על הירידה בביקוש למנות מקורבים לקידום צרכים פוליטיים של הממנים (קרי השרים) פחת "היצע" התפקידים הזמינים למינויים מושחתים – במידה רבה בגין פעולות מכוונות ומודעות שנקטו הפוליטיקאים עצמם. במסגרת הקטנת היצע המינויים תמכה הממשלה בחקיקת תיקון 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהתגבש במשרד המשפטים שנים אחדות קודם לכן. התיקון קבע קריטריונים מחמירים יותר למינויים והקמת ועדת מינויים לבחינת הזיקה בין הממנה למתמנה. בסיכומו של דבר קבלת התיקון הפחיתה את היצע המינויים המועדים לפוליטיזציה.¹⁶⁰ כמו כן בשנת 1994 מינתה הממשלה את פרופ' יצחק גל-נור, מומחה למינהל ציבורי, לנציב שירות המדינה. גל-נור העלה את רף הדרישות ממשרות האמון ונאבק במינויים פוליטיים לא חוקיים.¹⁶¹ ברוח התפתחויות אלה החליטה הממשלה ביולי אותה שנה על הקמת ועדה אשר תציע אמות מידה ברורות למשרות הפטורות ממכרז. גם בג"ץ תרם למניעת מינויים לא ראויים. בין השאר פסל בג"ץ את מינויו של יוסי גינורסר, שהיה אחת הדמויות הבולטות בפרשת קו 300, למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון¹⁶² בנימוק שמינויו הוא פגיעה באמון הציבור בשלטון, ועל כן בלתי סביר באופן קיצוני. בג"ץ גם אסר על רבין למנות את רפאל פנחסי, חבר כנסת מטעם ש"ס, לתפקיד מיניסטריאלי¹⁶³ ואף כפה עליו לפטר את דרעי מתפקיד שר הפנים (ראו בהמשך).¹⁶⁴ התפתחויות אלה היו ביטוי לחדירת נורמות חדשות לתרבות השלטונית במסגרת ההשפעות של הליברליזציה.

160 ראו נספח ג בפרק 9.

161 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 47, אפריל 1997, עמ' 839-840.

162 ראו בג"ץ 6177/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד 47(2) 229.

163 בג"ץ 4267/93 אמיתי – אורחים למען מנהל תקין נ' ראש הממשלה, פ"ד 47(5) 441.

164 בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד 47(5) 404.

במרץ 1994 התקבל שינוי נוסף ברוח ההסדרה והמיסוד של המערכת הפוליטית: תיקון לחוק מימון המפלגות. המפלגות זכו למימון בחירות ולמימון שוטף שהיו אמורים לאפשר להן לכסות את הגירעונות שצברו בבחירות של 1992, ובתמורה הן הסכימו לדרישות מחמירות יותר של שקיפות ואחריות ציבורית. בד בבד הנמיך החוק החדש את תקרת התרומות המותרות בעת מערכת בחירות באופן דרסטי. להלכה, בעקבות הרפורמה של 1994 התבססו המפלגות כמעט לחלוטין על מימון ציבורי.¹⁶⁵ למותר להדגיש ששינוי מוסדי־פיננסי מסוג זה טיפוסי למדינות מערביות נוספות. אחת ההשלכות השליליות שלו יכולה להיות יצירת אי־תלות של המפלגות בציבור, וזו עלולה להתפתח ל"נטיית אוליגרכיות".¹⁶⁶ אם כן, כמה מהפרקטיקות המושחתות צומצמו במהלך ממשלת רבין השנייה. אולם כאמור אם אין נלווים לליברליזציה צעדים מתאימים, היא עלולה להגביר סוגים של שחיתות ודפוסים פסולים נוספים. ואכן, בממשלת רבין גם נשתמרו חלק מהדפוסים המושחתים ה"מוכרים", וחלה עלייה בדפוסים שחיתות חדשים, "מתקדמים", המאפיינים מדינות מפותחות.¹⁶⁷

המתח בין הנורמות הליברליות החדשות לבין הצרכים הפוליטיים בא לידי ביטוי בפרשות שחיתות בצמרת המשטרה. המקרה הראשון, הקשור לנסיבות הדרחתו של מפכ"ל המשטרה יעקב טרנר, אינו דוגמה להתנהגות מושחתת בהכרח אלא להתנהגות מעוררת מחלוקת של מפכ"ל המשטרה. מדובר בדוגמה נוספת לניסיונות של מפלגת העבודה לטפח את הברית עם ש"ס ולהשלכות השליליות שהיו להסתבכותו של דרעי בפלילים. ברקע הדברים יש לזכור כי חקירת דרעי איימה על עתיד הקואליציה של רבין, ולנוכח התפלגות המנדטים בכנסת איימה גם על עתיד הממשלה. באותם ימים היו עלולות להיות לפרישת ש"ס מהממשלה השלכות מרחיקות לכת, שכן ממשלת רבין עלולה הייתה להיוותר ללא רוב בכנסת, ובכל מקרה ללא תמיכה מספקת של מפלגות חרדיות ודתיות. בעיני חלק לא מבוטל מהציבור היהודי הייתה תמיכה זו נחוצה על מנת להעניק לגיטימציה

165 הרפנונג, 2004, עמ' 98.

166 Katz and Mair, 1995; Blyth and Katz, 2005

167 על הקשר בין מידת ההתפתחות של מדינה לסוגי השחיתות שרווחים בה ראו Johnston, 2005.

למהלכים המדיניים. רבין ידע כל זאת, ולכן הברית עם ש"ס ועם דרעי הייתה חשובה לו במיוחד.

טרנר שימש מפכ"ל משטרת ישראל מחודש אפריל 1990 ועד 31 במרץ 1993. ב-27 בינואר 1993 נתבקש טרנר להיפגש בדחיפות עם שר המשטרה דאז משה שחל. בפגישה, שהתקיימה בתחנת משטרה בהרצליה, מסר השר למפכ"ל כי בכוונת דרעי, שעדיין כיהן אז בתור שר הפנים, להפסיק לשמור על זכות השתיקה ולהיחקר במשטרה. לימים טען המפכ"ל המודח כי שר המשטרה שחל אמר לו באותה פגישה ש"דרעי אינו מוכן להיחקר על ידי הצוות שעוסק בחקירה ושחקר את אשתו ושהעליב אותה וגם אותו, ששברו כוסות בביתו והוציאו את דבתו בכל המקומות שעניינו נחקר. לכן צריך למצוא פתרון שיאפשר לו להחקר אולי על ידי צוות אחר בקי ובכיר".¹⁶⁸ לעומת זאת שחל טען שבפגישה "הוא לא הציע לטרנר להחליף את צוות החקירה, אלא רק ביקש שהחקירה תהיה במתקן משטרה ושהדיונים יישמרו בסוד".¹⁶⁹

כעבור ארבעה ימים התקשר השר דרעי אל טרנר, בתיווכו של ידידו מנכ"ל משרד ראש הממשלה שמעון שבס. בשיחה זו הודיע דרעי לטרנר על כוונתו להיחקר, ובתוך כך ציין שהוא הבין משחל שסוכם כי צוות החוקרים יוחלף.¹⁷⁰ לאחר שטרנר הבהיר לו כי טעות בידו, סיים השר דרעי את השיחה באמרו כי לאור זאת עליו לשוב ולברוק את עמדתו. לאחר כשעה שב והתקשר דרעי לטרנר והודיעו כי אינו יכול לחזור בו עוד מהסכמתו להיחקר, אף ש"סידרו אותו" כדבריו.¹⁷¹

ב-12 בפברואר 1993 נפגש טרנר עם מזכ"ל מפלגת העבודה נסים זוילי כדי לברר עמו פרטים על ממצאי סקר שהצביע על הפוטנציאל האלקטורלי שלו

168 מבקר המדינה, "חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), התשי"ח-1958, בנושא השתלשלות העניינים שהביאו להפסקת תפקידו של רב ניצב יעקב טרנר כמפקח כללי של המשטרה", יולי 1994 (להלן: חוות דעת מבקרת המדינה), עמ' 9.

169 שם, עמ' 14.

170 ראו בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה וועדת הכנסת לביקורת המדינה, פ"ד מט(3) 771 (להלן: בג"ץ טרנר), 777.

171 שם, שם.

להיבחר לראשות עיריית תל אביב-יפו.¹⁷² לקראת השיחה ולאחריה ביקש טרנר מסיבות לא ברורות להיפגש עם שבס בעניין דחוף.¹⁷³ כעבור כחודש פורסמה בתקשורת ידיעה שלפיה טרנר יפרוש מן המשטרה ויתמודד כמועמד של מפלגת העבודה לראשות עיריית תל אביב-יפו. הרעיון שמפכ"ל מכהן מקיים פגישות גישוש עם נבחרי ציבור ופוליטיקאים כדי להצטרף למפלגת השלטון עורר סערה ציבורית.¹⁷⁴ למחרת הודיע שר המשטרה לטרנר כי עליו לסיים את תפקידו, וסוכם ביניהם כי יעשה כן בתוך שבועה חודשים, במקום שיכהן עד 1 באפריל 1994.¹⁷⁵ כחודש לאחר פרישתו התראיין טרנר לכלי התקשורת ורמז שקיים קשר בין קיצור תקופת כהונתו לבין חקירת דרעי. דברים ברורים יותר הוא השמיע לפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנוכחות השר שחל. לטענת טרנר, שאותה הכחיש שחל, השר טמן לו פח. בעקבות בקשת שניהם פנתה הוועדה למבקר המדינה בבקשה שתבדוק העניין¹⁷⁶ ונענתה בחיוב.¹⁷⁷

בחוות הדעת של מבקרת המדינה נדחתה כבלתי אמינה גרסת טרנר בעניין מהות פניותיו של שר המשטרה אליו. כמו כן נדחתה הטענה שהחלטה בדבר סיום תפקידו הייתה קשורה לחקירת דרעי. המבקרת גם סמכה ידה על עצם ההחלטה בעניין הדחת טרנר בעקבות הפגישה בינו לבין אישיות פוליטית, פגישה שעניינה השתתפות טרנר במערכת הבחירות לראשות עיריית תל אביב-יפו.¹⁷⁸ מבקרת המדינה אף התרשמה כי טרנר לא בהכרח התקומם לנוכח הרעיון שהעלה דרעי להחלפת צוות החקירה שלו.¹⁷⁹ טרנר לא קיבל את הדוח של המבקרת ועתר לכב"ץ. הוא טען כי יש למסור את הבירור העובדתי לגוף אחר, כדי שתינתן לו

172 חוות דעת מבקרת המדינה (לעיל הערה 168), עמ' 5.

173 בזמנו דחה היועץ המשפטי לממשלה קריאה לחקור את שבס ולהעמידו לדין על התיווך בין דרעי לטרנר, ובג"ץ דחה עתירה שביקשה שיתערב בהחלטת היועץ. ראו בג"ץ 4324/94 סמסונוב נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם, 10.1.1995).

174 חוות דעת מבקרת המדינה (לעיל הערה 168), עמ' 5.

175 לאחר זמן מה שינה טרנר את דעתו והודיע כי יסיים תפקידו קודם לכן.

176 לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

177 כאמור, חוות דעתה של מבקרת המדינה ניתנה ביולי 1994.

178 חוות דעת מבקרת המדינה (לעיל הערה 168), עמ' 18.

179 שם, שם.

ולאחרים העלולים להיפגע מן הדוח "זכות לשימוע הוגן ומלא, דהיינו ימסרו להם גירסאות כל הצדדים, עדויות מלאות, מסמכים וטענות ותינתן להם אפשרות סבירה והוגנת להגיב לפני אותו גוף ולשכנעו בעדיפות גירסתם".¹⁸⁰ בדעה של רוב השופטים, כנגד דעת המיעוט של הנשיא מאיר שמגר, קבע בג"ץ כי בנסיבות המקרה היה על מבקרת המדינה לכבד את זכות הטיעון של טרנר. משלא עשתה כן, דין הדוח על מסקנותיו להתבטל.¹⁸¹ יש לקוות כי צדק נשיא בית המשפט העליון לשעבר שמגר, שטען בדעת מיעוט כי "סביר שהייתה כאן 'טרגדיה של טעויות'".¹⁸²

גם מחליפו של המפכ"ל המורח טרנר, רפי פלד, סיים את כהונתו מוקדם מן המתוכנן בנסיבות של התנהגות בלתי ראויה.¹⁸³ אחד המקרים שתוארו בפסק הדין של בג"ץ שבו נבחנה החלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא להעמידו לדין פלילי הוא חגיגת בת מצווה שערך פלד לכתו על אחד מחופי הכינרת. החוף הוחזק בידי אדם בשם מורד, שטען כי הוא בעל החוף,¹⁸⁴ ופלד לא שילם לו דמי שימוש. מורד אמנם נהג להעמיד את החוף לשימושם של אחרים בלי לגבות מהם דמי שימוש, אך בינו לבין המפכ"ל לא היה קשר אישי הדוק קודם למקרה. כלומר, ספק אם הוא היה מעניק לרפי פלד טובת הנאה בדמות שימוש ללא תשלום בחוף לולא היה פלד מפכ"ל המשטרה.¹⁸⁵ במרכזו של מקרה בעייתי אחר הנחות שקיבל פלד בתשלום על אירוח בבתי מלון ברשת "מוריה" והצטלמותו, לצד סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה, למסע פרסום פנימי של רשת בתי המלון.¹⁸⁶

180 בג"ץ טרנר (לעיל הערה 170) עמ' 791.

181 שם, שם.

182 שם, שם.

183 הפרטים נלקחו מבג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (להלן: פסק הדין בעניין פלד).

184 לטענת מינהל מקרקעי ישראל באותה עת מורד הסיג גבול.

185 בית המשפט העליון נמנע מעמדה פסקנית בשאלת מניעיו של מורד, אך העלה ספקות כבדים ביותר באשר למניעיו האפשריים להעניק לפלד את ההטבה שנתן לו (פסק הדין בעניין פלד [לעיל הערה 183], עמ' 801-802).

186 ההחלטה להתמקד בהנחות שקיבל פלד מבוססת על קביעת בית המשפט העליון שזו המערכת העובדתית הרלוונטית לבחינת החלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא להעמיד לדין פלילי או משמעותי את המפכ"ל (שם, עמ' 768).

התנהגות פלד הובילה לפתיחת חקירה במחלקה לחקירות שוטרים. לאחריה קבע היועץ המשפטי לממשלה מיכאל בן-יאיר כי די שהשר לביטחון פנים ירשום למפכ"ל הערה אישית.¹⁸⁷ בעקבות החלטת היועץ הוגשו לבג"ץ כמה עתירות, ובמרכזן הטענה שהחלטתו של היועץ שלא להעמיד את פלד לדין פלילי לוקה באי-סבירות קיצונית המצדיקה ומחייבת את התערבותו של בית המשפט העליון.¹⁸⁸ בצעד נדיר החליט בית המשפט העליון להתערב בהחלטתו של היועץ. אמנם הוא דחה את העתירות כנגד החלטת היועץ במישור הפלילי, אך דרש ממנו להשלים את החקירה, לקבוע את התשתית העובדתית ולהסיק את המסקנות בכל הנוגע להיבטים המשמעותיים של התנהגות המפכ"ל בנושאים אלה.¹⁸⁹ בסופו של דבר התפטר רפי פלד מתפקידו.¹⁹⁰

קצין בכיר אחר אשר "לא נהג כמתחייב מקצין משטרה בדרגתו ובתפקידו", כדברי בית המשפט,¹⁹¹ אך גורלו דווקא שפר עליו, היה יעקב גנות.¹⁹² גנות כיהן כסגן מפקד מחוז הצפון של המשטרה בשנים 1990–1992. הוא מונה למפקד המחוז והועלה לדרגת ניצב בפברואר 1993. סמוך לכך הוגשו כנגד גנות שבעה אישומים שנגעו לשלוש פרשות. בסופו של דבר הוא זוכה מכולם.¹⁹³ לסיכום, בשלושת המקרים פעלו ראשי המשטרה, החייבים להיות מופת לפקודיהם ונטולי כל רבב

187 שם, עמ' 759.

188 שם, עמ' 764.

189 שם, עמ' 810. להערכה ביקורתית אם התערבותו של בית המשפט בשיקולי מערכת התביעה ובהחלטותיה, הן בענייניו של פלד הן בעניינים נוספים, הייתה מוצדקת ורצויה ראו גביוון, קרמניצר ודודן, 2000, בפרט עמ' 245 (עמדתו של קרמניצר בסוגיה).

190 לפי הביוגרפיה של אהרן ברק, נעמי לויצקי, לנשיא בית המשפט העליון היה ברור שרפי פלד צריך לעזוב את תפקידו. לויצקי כותבת כי הנשיא ברק התחבט כיצד לכתוב את פסק הדין, שכן הוא העריך כי בדומה לפלד רבים בצמרת השירות הציבורי נטלו טובות הנאה אסורות (ראו לויצקי, 2001, עמ' 238–239).

191 ע"פ 4148/96 מדינת ישראל נ' גנות, פ"ד (5) 367, 385.

192 לימים מפקד משטרת התנועה, נציב שירות בתי הסוהר ומי שאף היה המועמד לתפקיד מפכ"ל המשטרה בשנת 2007 מטעם השר לביטחון פנים אבי דיכטר (בסופו של דבר החליט גנות להסיר את מועמדתו לאחר מחאה ציבורית חריפה על המינוי האפשרי).

193 כך למשל, באישום החמישי קבע בית המשפט ש"לאור הסברו של גנות לכל אחד מן המקרים, נותר ספק לבלי אם חצו המקרים את גבול השחיתות, ואם עברו מתחום העבירה המשמעותית אל תחום העבירה הפלילית" (שם, עמ' 390–391).

בהתנהגותם, בניגוד לנורמות הנגזרות מחובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור. כל אחד מהם גם פגע באמון הציבור ביושרתה של מערכת אכיפת החוק. ההסתבכות של כל אחד מהם הייתה ביטוי לא רק לנורמות הקלוקלות שלו, אלא גם לניסיונות מסוימים של מערכת אכיפת החוק לטפל ברצינות בסטיות מן השורה.

משרד ראש הממשלה והמקרה של שמעון שבס

רבין יצר במשרד ראש הממשלה מנגנון שלטוני בזעיר אנפין שאמור היה לקדם חלק לא מבוטל ממדיניות הממשלה, ולכל הפחות להחיש את יישומן של החלטות יקרות ללב. מנגנון שלטוני זה אמור היה לעקוף חסמים בירוקרטיים. המנגנון שהוקם התבסס על סמכותו של ראש הממשלה, על המנכ"ל המוכשר שבס, על יחידות מטה שהוקמו במשרד ראש הממשלה ועל סמכויות ספציפיות שאצלה הממשלה לשבס – כמו הסמכות להחיש הליכי בנייה.

חשוב לזוהות את הקשר בין הליברליזציה והאמריקניזציה לבין המבנה השלטוני המשחית שקדם עור וגידים באותה עת. בראש ובראשונה ריכוזיות בכלכלה, כפי שהלכה והתפתחה באותן שנים, הולכת יד ביד עם ממשל ריכוזי.¹⁹⁴ שנית, מכיוון שישראל אימצה משטר עם סממנים אמריקניים, הייתה לכאורה הצדקה להקים מנגנון רב עוצמה במשרד ראש הממשלה.¹⁹⁵ המנגנון ביטא את התפיסה שראש הממשלה הוא כמעין נשיא שיש לו "צוות" ביצועי. שלישית, האופי המסורבל של השירות הציבורי בישראל והפוליטיזציה שפשתה בו לכל אורך קיומו יצרו את הרושם שלא יהיה אפשר לקדם סדר יום חדש בלי "לעקוף" את הבירוקרטיה. נוסף על כך המנגנון שהוקם במשרד ראש הממשלה היה תוצר של חוסר האמון בין ראשי הממשלות לבין הדרג הבכיר בשירות הציבורי. הלך הרוח

194 זו אחת הסיבות לכך שהתומכים בשיתוף פעולה הרוק בין בעלי הון לנושאי משרות שלטוניות חותרים לחזק את הממשלה, גם אם לצד זאת הם תומכים בדה-רגולציה.

195 להרחבה ראו אריאן, נחמיאס ואמיר, 2001. שמעון שבס היה יד ימינו של רבין מאז 1984 (גולדשטיין, 2006, עמ' 385). הוא ליווה אותו במהלך השנים שבהן היה רבין השני בהנהגת מפלגת העבודה, ואף מילא תפקיד חשוב במסע הבחירות של המפלגה בבחירות 1992. כמו כן היו לו קשרים אישיים טובים והדוקים עם בעלי הון. בין השאר הוא פעל לטרפורד היוזמה למסות את רווחי הון מהבורסה אגב שימוש בקרבתו לראש הממשלה, בזמן שרביץ עצמו נטה לתמוך ביוזמה (פרל, 2003, עמ' 174-175).

הכללי במשרד ראש הממשלה היה שהבירוקרטיה הישראלית שבויה בידי אגף התקציבים במשרד האוצר (שמעמדו התחזק לאור הליברליזציה הכלכלית והתכנית הכלכלית של 1985), וכי זה האחרון מיישם את החלטות הממשלה רק אם הן מתיישבות עם "תפיסת עולמם של נערי האוצר".¹⁹⁶ היה הברל בין הליברליזציה שביקש לקדם רבין – ליברליזציה המשולבת עם התערבות המדינה בכלכלה – לבין הליברליזציה שביקש לקדם משרד האוצר. סוגיה זו מלמדת כי ליברליזציה כלכלית אינה עשויה מקשה אחת וכי הכוחות הפוליטיים והמינהליים התומכים בליברליזציה עשויים להימצא בקונפליקט.

כיום קשה מאוד לשמור על שלטון החוק ולקבל החלטות שעולות בקנה אחד עם חובת הנאמנות שעובר הציבור חב לציבור כאשר עוקפים את הבירוקרטיה. זאת ועוד, התפקיד "לעקוף את הבירוקרטיה" הוא כמעט בהגדרה הימנעות מדקדוקים בכללי מינהל תקין. עוקף הבירוקרטיה אינו פועל מכוח חוקים והחלטות שעברו הליכים רגילים – הרי אם יעשה זאת, הוא לא יעקוף את הבירוקרטיה – אלא פועל מכוח סמכות בלתי פורמלית. התוצאה הכוללת היא שמשרד ראש הממשלה הפך למוקד פוטנציאלי להתנהגות בעייתית.¹⁹⁷ מכיוון

196 על הגורמים להתחזקות כוחה של הפקידות הבכירה במשרד האוצר ולניתוח היחסים בינה לבין הדרג הנבחר ראו דרי ושרון, 1994; גל-נור, 2003, עמ' 116-121.

197 רבים ממי שמונו לתפקידי ביצוע או ייעוץ במשרד ראש הממשלה לאחר שבס מונו לתפקיד בזכות נאמנותם וקרבתם לראשי הממשלה ומילאו תפקידים פוליטיים וביצועיים. אביגדור ליברמן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתקופת נתניהו, נחקר במשטרה כמה פעמים, ובכלל זה על חלקו בפרשת בר-און-חברון (לא הוגש נגדו כתב אישום); משה ליאון, סגנו של ליברמן ומחליפו, נחקר במשטרה בנוגע לפרשת עמדי (לא הוגש נגדו כתב אישום); עמרי שרון, שהיה חלק מלשכת משרד ראש הממשלה, הורשע בפלילים על עברות הנוגעות לחוק המפלגות ורישום כוזב במסמכי תאגיד (ראו בהמשך); מזכירתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט, שולה זקן, נחקרה בהשד למעורבות בפרשת שחיתות גדולה ברשות המסים ובחשד למעורבות לכאורה בפרשת מעטפות הכסף (פרשת טלנסקי) (בראשית מרץ 2009 פורסמה החלטת פרקליטות המדינה להעמיד את זקן לדין על חלקה בפרשה זו). למותר להוסיף כי אורי שני, ראש הלשכה של אריאל שרון בראשית שנות האלפיים, עבר על החוק והורשע בפלילים, משום שבראשית שנות התשעים העמיד לרשותו של שרון את משרדיה של חברה ממשלתית לצרכים פוליטיים. ראו ע"פ (ת"א) 513/97 שני נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 18.3.1999).

שמדובר במשרד שיש לו השפעה גדול מאוד, פוטנציאל השחיתות בנסיבות המתוארות לעיל אינו מבוטל כלל ועיקר.

אין זה מפתיע שבשתי פרשות חמורות, פרשת שטרן ופרשת האחים שולדנפריי,¹⁹⁸ היה מעורב מנכ"ל משרד ראש הממשלה שבס. בשתייהן אף היו מעורבים יסודות נוספים שמאפיינים כלכלה בעידן של סדר גלובלי מואץ (ממשי ומדומיין כאחד): עסקות נשק בינלאומיות וזירוז פרויקטים לקליטת עלייה עקב שינויים בדפוסי ההגירה בכל העולם.

החל משלהי 1993 ועד מועד סמוך לסיום כהונתו במשרד ראש הממשלה ניסה שבס לקדם עסקת נשק גדולה עם מדינה זרה. העסקה הייתה עתידה לספק תעסוקה לעובדי תעשיית הנשק ולהכניס לקופת המדינה רווח נאה. כמו בלא מעט עסקות נשק חשאיות אחרות היה בה יסוד של סיכון: פגיעה ביחסייה של מדינת ישראל עם מדינה אחרת שהייתה מסוכסכת עם המדינה הזרה. התנהלותו של שבס בעסקה הייתה בעייתית במיוחד משום שחברו הטוב ביותר, משה שטרן, היה עשוי להפיק רווחי ענק ממנה. זאת ועוד, שטרן נהג להזרים סכומי כסף לא מבוטלים לחשבון בנק של שבס בכל התקופה שבה כיהן הלה כמנכ"ל משרד ראש הממשלה וטיפול בענייני העסקה.¹⁹⁹ אם לא די בזאת, שבס לא היה אמור כלל לטפל בעסקות כגון זו, והוא התעלם מהאזהרות של גורמי הממשל שהתריעו מפני ההשלכות שעלולות להיות לעסקה במישור המדיני. בסופו של דבר העסקה לא יצאה לפועל. במקרה אחר ניצל שבס את הסמכויות שהוענקו לו בהחלטת ממשלה מיוחדת לזרז את הבנייה כדי להאיץ בגורמים שלטוניים להחיש את הליכי האישור של כמה פרויקטים של האחים שולדנפריי. האחים שולדנפריי היו מן התורמים הגדולים למסע הבחירות של רבין בשנת 1992. כמו כן הם העסיקו את שבס סמוך לכניסתו לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה ולאחר שעזב אותו, בשנת 1995.²⁰⁰ הסמכות המיוחדת הוענקה לשבס לנוכח המתח שנוצר בין הביקוש לדירור (שכאמור גבר מאוד בגין התמוטטות ברית המועצות וגלי העלייה שבעקבותיה) לבין קצב עבודתה של הבירוקרטיה הישראלית (שנגזר

198 ראו דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385. עוד על המקרים ראו קרמניצר, ואח', 2008, עמ' 219-269.

199 שטרן הפקיד בחשבוננו של שבס סכום כולל של 340,885 ש"ח. ראו שם, עמ' 225.

200 להרחבה על המקרים ראו דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385.

מאופיו המורכב של התחום, ובכלל זה הקושי להתחשב, לשקלל ולאזן בין מגוון אינטרסים ציבוריים, כגון הקפדה על איכות הבנייה, שמירה על התשתיות, יציבות מחירי הדירות בשוק הפרטי ואיכות הסביבה).²⁰¹

בשולי הדברים אזכיר מקרה נוסף שבו התקבלה החלטה שלטונית לטובת בעלי הון אגב מגעים אינטנסיביים, רובם בלתי פורמליים, בין צמרת הממשל לנציגים מובילים של האליטה העסקית: החלטתו של רבין לסגת מכוונתו למסות את הרווחים על הבורסה לאחר שהופעלו עליו לחצים מצד בעלי הון.²⁰² אין ספק שכל אחד מבעלי ההון שדיברו אל אוזנו – ולבו – של רבין זכה להשפעה רבה יותר מההשפעה שאזרח ממוצע נהנה ממנה. אבהיר שבמצב העניינים שהתהווה בישראל החל מראשית שנות התשעים – גם אם לא ניתן לקבוע שהחלטה שלטונית מסוימת שהתקבלה בלחץ בעלי ההון היא בהכרח מושחתת – ניתן וראוי לדבר על פגיעה בשוויון ובאינטרס הציבורי. למותר להדגיש שאיני טוען כי ההחלטה של הממשלה, לגופו של עניין, הושפעה משיקולים אישיים זרים. אך התהליכים שקדמו להחלטה היו בעייתיים, והתוצאה לא הייתה טובה. מס על רווחים מהשקעה מוצלחת בבורסה מקובל בכל רחבי העולם. לפי חישוביהם של מנכ"ל משרד האוצר לשעבר אהרון פוגל ושל ראש אגף התקציבים לשעבר דוד ברודט, המס עשוי היה להועיל לציבור. שנים לאחר מכן התקבל חוק דומה, ושיעור מס רווחי הון נקבע ל-15%.²⁰³ בדיעבד, אזהרותיהם של מי שפעלו נמרצות נגד מיסוי הרווחים מהמסחר בבורסה לא התממשו.

201 למותר לציין כי במהלך משפטו ניסה שבס להפחית מחומרת מעשיו על ידי זימון הקבלן מריו לזניק לשמש עד הגנה. לפי עדותו של לזניק הוא היה ידידו האישי של רבין, תרם כספים לפעילותו הפוליטית ונהג לבקר בלשכתו. חרף זאת נרתם רבין באופן אישי לסייע לו במקרים שבהם התעוררו בעיות בירוקרטיות שעיקבו את אישורו של פרויקט לבניית בית מלון שיוזם לזניק. ראו את כתבתו של משה גורלי, "כך חיסל השופט מצא את עבירת מרמה והפדת אמונים". פורסמה במקור ב-7 בפברואר 2003: www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20030207_02. (אוחזר ב-24.3.2011).

202 פרל, 2003, עמ' 171-181.

203 בתיקון לחוק שנכנס לתוקפו באוגוסט 2002 נקבע כי שיעור המס על רווחי הון וריבית נומינליים (מהשקעות שאינן צמודות למדד), כגון פיקדונות בריבית בבנקים, הוא 10% (ראו סעיף 105 יבג) לפקודת מס הכנסה (מס' 132), התשס"ב-2002, ואילו שיעור המס על רווח ראלי, כגון רווח ממכירת ניירות ערך, לא יעלה על 15% (ראו סעיף 105 יבא) לפקודת מס הכנסה (מס' 132), התשס"ב-2002.

השותפות הקואליציונית עם ש"ס וההשלכות של התפרקותה

את ניסיונותיה של מפלגת העבודה לשמר את הברית הפוליטית בינה לש"ס יש להבין גם על רקע העובדה שרוב קולות היהודים ניתנו לגוש הימין גם בבחירות של 1992.²⁰⁴ זאת ועוד, חלק לא מבוטל ממצביעי העבודה באו מקרב ציבור המצביעים הערבים – הן בבחירות המקדימות הן בבחירות הארציות. מבחינת ההלכה הדמוקרטית הטהורה לא אמורה להיות בכך כל בעיה. אך בישראל, כמו במדינות אחרות, עלול להיות פער ניכר בין המצב הרצוי למצב המצוי. בישראל לממשלה שנשענת על קולות הערבים קשה לקדם וליזום פשרה טריטוריאלית באופן שנתפס כלגיטימי גם בעיני קבוצת הרוב היהודי. אם כן, לנוכח מעמדם של האזרחים הערבים בישראל חשש רבין להתבסס על תמיכתם כדי לקדם את הסכמי אוסלו. לכן הייתה חשיבות מיוחדת מבחינתו ומבחינת מפלגתו שבקואליציה הממשלתית תהיה חברה מפלגה ציונית המייצגת את המעמד הבינוני-נמוך והמעמד הנמוך היהודיים. מכיוון שש"ס ייצגה ציבור זה, למפלגת העבודה היה חשוב במיוחד לשמור על יחסים טובים עם דרעי ולשמור על ש"ס בממשלה. במהרה הוביל הדבר להתנגשות בין רבין למערכת אכיפת החוק.

בראשית יולי 1992 פנה בכתב היועץ המשפטי לממשלה חריש לראש הממשלה והסב את תשומת לבו לחקירה המתנהלת במשטרה נגד השר דרעי. במכתבו התייחס בין השאר היועץ לקיומם של "חשדות כבדים למעשים פליליים אשר טרם נתבררו וטרם לובנו עד תומם",²⁰⁵ והוזכר השימוש שעשה השר דרעי בזכות השתיקה. בעקבות סיכום בפגישה בין ראש הממשלה ליועץ המשפטי לממשלה הפקיד השר דרעי בידי ראש הממשלה מכתב שבו הוא מתחייב שאם יוגש נגדו כתב אישום בבית המשפט, הוא ישעה עצמו מהממשלה עם הגשת כתב האישום. ביולי 1992 הורכבה ממשלה ובחבריה נכלל השר דרעי. המכתב הובא בעת ההיא לידיעת הכנסת, כדרישת סעיף 13 לחוק יסוד: הממשלה, והוצג לפני הציבור. כעבור כשנה הגיש היועץ המשפטי לממשלה טיוטה של כתב אישום נגד דרעי ובקשה להסרת חסינותו כדי שניתן יהיה להעמידו לדין.

204 חלק מהקולות של מצביעי הימין ניתנו למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה.

205 ראו בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 412.

הוא אף פנה לרבין והורה לו להדיח לאלתר את דרעי. רבין מצדו טען כי לא בכדי קבע המחוקק הסדרים שונים בנוגע להדחת עובדי ציבור ממונים המואשמים בפליילים ובנוגע לנבחרי ציבור. רבין גם ציין את התקדים שנוצר לדעתו בפרשת השר אהרן אבווחצירא, שהמשיך לכהן בממשלה בעת שנוהלו נגדו שני משפטים פלייליים, והיועץ המשפטי לממשלה דאז, זמיר, לא דרש את הדחתו. רבין סירב אפוא להדיח את דרעי.

לנוכח התפקיד המרכזי שמילא היועץ חריש במאבק הפליילי בדרעי ניסו פוליטיקאים שרצו בהמשך השותפות בין מפלגת העבודה לש"ס להדיחו מהתפקיד, ולו בתקווה שהדבר יעכב את הגשת כתב האישום (ליועץ המחליף היה נדרש זמן ללמוד את התיק, במקרה הטוב, או שהיה נבחר יועץ "מבין עניין" שקובר אותו או מחליש אותו, במקרה הרע).²⁰⁶ אולם שר המשפטים דוד ליבאי, שגם הוא מילא תפקיד מכריע במאבק הפליילי בדרעי, טרפד את המהלך.

ניסיונו של רבין שלא לפטר את דרעי, בלי קשר לשאלה אם היה מעורב בניסיון כלשהו לכאורה להדיח את היועץ חריש, לא צלח. כאמור, באותה עת כבר פעלו בישראל עמותות שנאבקו למען טוהר המידות, והשתרשה זכות עמידה נרחבת בכג"ץ, שאפשרה לעותרים אזרחיים לתבוע בשם הציבור התערבות משפטית בהחלטות ממשלה שנתפסו כמושחתות או כפוגעות בציבור. אחת החשובות שבעמותות האזרחיות שפעלו למען טוהר המידות בשירות הציבורי, התנועה למען איכות השלטון בישראל, אשר כאמור קמה בעקבות "התרגיל המסריח" בשנת 1990, הגישה עתירה לכג"ץ ובה דרשה שהלה יורה לפטר את דרעי.²⁰⁷ בג"ץ קבע כי הבטחתו של רבין לדרעי – שניתנה לו ביולי 1992, ולפיה יפטרו רק אם יוגש נגדו כתב אישום – חסרת תוקף חוקי, שכן היא מגבילה מראש סמכות שניתנה לו מכוח חוק. לגופו של עניין קבע בג"ץ כי חוסר נכונותו

206 יוסף חריש, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 16 באוקטובר 2008. בין השאר קיבל לידיו חריש נייר שנכתב בידי היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה דאז שמואל הולנדר. הנייר שכתב הולנדר עסק בשאלה אם ובאילו נסיבות על היועץ המשפטי לממשלה לסיים את כהונתו. הולנדר, לדברי חריש, גרס כי על היועץ המשפטי לממשלה לפרוש בהגיעו לגיל 70 (ב־15 בספטמבר 1993 מלאו להריש 70). ראו גם מרדכי גילת, "ראשו של מזוז", ישראל היום, 22.6.2008.

207 ראו בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404.

של רבין להשתמש בסמכותו לוקה בחוסר סבירות קיצוני, ועל כן ההבטחה אינה חוקית; בג"ץ הורה אפוא לרבין לפטר את דרעי.²⁰⁸ בצר לו מילא ראש הממשלה את הוראת בית המשפט והעביר את דרעי מתפקידו, דבר שגרר את פרישת ש"ס מהממשלה ערב החתימה על הסכמי אוסלו.
לפי המשפטנית הבכירה רות גביוון –

בשלב מסוים ניתן היה לסגור את החקירה. שתיקתו של דרעי, לחץ ציבורי ועתירות לבג"ץ מנעו מימוש של אפשרות זו, ויצרו חקירה ברמת אינטנסיביות לא רגילה [...] הניסיון של דרעי למנוע כתב אישום יצר עוינות בינו לבין הפרקליטות, שהחלה לראות את תפקידה כהשגת הרשעה ולא רק כהבאת העניין לבין המשפט.²⁰⁹

אולם למיטב הבנתי המוטיבציה של הפרקליטות הייתה לשמור על החוק, ולעומת זאת הסיבה לאי־הנחת של חלק מהציבור מן ההחלטה קשורה למתח בין מחויבות לשלטון החוק לבין הרצון להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים, גם אם הדבר כרוך באי־הקפדה על טוהר המידות ועל ההליכים הדמוקרטיים.²¹⁰

208 לדיון בעצם התערבותו של בג"ץ ולדיון בהחלטה ראו גביוון, 1996; גביוון, קרמניצר ודוֹתן, 2000, עמ' 147 (ביקורתה של רות גביוון), 211–213 (עמדתו של מרדכי קרמניצר). על הסבירות כמבחן־על במשפט ראו מאוטנר, 1994.

209 גביוון, קרמניצר ודוֹתן, 2000, עמ' 147, הערה 94.

210 יהושע רוניק, הפרקליט המלווה של התיק, שלל מכול וכול את האפשרות שהחלטה לפתוח נגד דרעי בחקירה נבעה מסוג כלשהו של רדיפה או מניסיון לפגוע בו. עם זאת הוא לא שלל את האפשרות שבקרב צמרת הפרקליטות היה פחד מסוים מפני דרעי, ושפחד זה הניע אותה למצות את הבירור בנוגע לחשדות שהלכו והצטברו כנגד דרעי (רוניק, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 14 במרץ 2004). בסופו של דבר הסתיים התיק האישי בהרשעה פלילית בבית המשפט המחוזי בירושלים (מרץ 1999). כעבור חודש גזר בית המשפט המחוזי על דרעי ארבע שנות מאסר. כעבור למעלה משנה, ביולי 2000, דחה בית המשפט העליון את רוב סעיפי הערעור שהגיש דרעי, אולם המתיק את עונשו מארבע לשלוש שנים (ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד (נר) 721).

דרעי החל לשאת את מאסרו בספטמבר 2000, סמוך לפרוץ האנתיפאדה השנייה, והשתחרר כעבור פחות משנתיים, ביולי 2002. התיק הציבורי הוכרע רק בשנת 2003. הוא הואשם בשבע עברות מרמה והפרת אמונים, על פי סעיף 284 לחוק העונשין,

המתח הזה הוא תולדה של סתירה פנימית בתוך המחנה הליברלי בישראל, והוא קשור, כפי שרמזתי, לחולשתו הפוליטית של אותו מחנה. התפרקות השותפות בין העבודה בראשות רבין לבין ש"ס ערב הסכמי אוסלו הייתה גם ביטוי מוחשי ואישי, בדיעבד טרגי, של המתח שבין הפוליטיקה הלא נקייה של חלק ממחנה השלום לבין משטר האתיקה השלטונית דאז. בשנות התשעים המוקדמות העדיף חלק ממחנה השלום ברית עם ש"ס, שבכיריה היו מסובכים בפלילים, כדי לקדם את השלום על פני שמירה על טוהר המידות. ברם בג"ץ עמד לימין טוהר המידות, והדבר הותיר את רבין בראש ממשלת מיעוט. בחוסר בררה ניסה רבין לבסס את הלגיטימציה לתהליך המדיני על תפיסה דמוקרטית הדוגלת בשוויון אזרחי, תפיסה שלפיה די ברוב של כלל אזרחי המדינה כדי להצדיק את התהליך המדיני. כלומר, רבין ניסה להנהיג את התהליך המדיני באמצעות שינוי תודעתי בקרב הציבור היהודי בישראל, תפיסת עולם שוויונית, שרואה בעקרון הרוב האזרחי, ללא קשר לזהות הלאומית או האתנית של אותו רוב, את הבסיס הלגיטימי לתהליכי קבלת החלטות.²¹¹ אלא שהציבור בישראל היה נגוע בגזענות ובאיבה לציבור הערבי-ישראלי, ומה שעמד על הפרק מבחינתו היה רגיש מכדי שניתן יהיה לטפל בו באמצעות שינוי כה מואץ. זאת ועוד, ככל שהתקדם התהליך, כך רבו פיגועי הטרור ותמיכתו של הציבור היהודי בממשלה פחתה.²¹²

התשל"ז-1977, שכונסו בחמישה אישומים. בהכרעת הדין, שניתנה ב-24 בספטמבר 2003, זוכה דרעי בשש מן העברות שבהן הואשם והורשע בעברה אחת של הפרת אמונים, אשר תוארה באישום החמישי של כתב האישום. הרשעתו של דרעי התבססה על שבהיותו שר הפנים, בשנת 1989, פעל להסדרת תמיכה בסכום של 400,000 ש"ח באמצעות עיריית ירושלים לטובת עמותה (הקרויה על שם חותנו וחזנתו), שבה היו אחיו וגיסו המנהל והגזבר. הוא הורשע כי פעל במצב של ניגוד עניינים. כפי שציינ בית המשפט, הן ממהותם של דברים, הן מהתקשי"ר והן מן הפסיקה עולה איסור על עובד הציבור לפעול בגדרי סמכותו במצב של ניגוד עניינים. פעולת עובד הציבור במצב כזה היא הפרת אמונים מובהקת (ת"פ [י-ם] 1872/99 מדינת ישראל נ' דרעי [טרם פורסם, 20.11.2003]).

211 גרינברג, 2000.

212 אריאן ושמיר, 1999, עמ' 18-23.

רבין הצליח להעביר את הסכמי אוסלו ב' בכנסת ברוב דחוק ובאופן מעורר מחלוקת. הטיעון נגדו היה שאלכס גולדפרב, חבר בסיעת "יעוד", שפרשה מן המפלגה הנצית "צומת", מונה לסגן שר הבינוי והשיכון בתמורה להצבעתו בעד ההסכמים. שוב התחוויר כי מפלגת העבודה אינה מסוגלת לקדם את התהליך המדיני בלי שימוש באמצעים ספק דמוקרטים ספק לא, ספק מושחתים ספק לא. זאת ועוד, התנהלות הממשלה סיפקה למתנגדי הסכמי אוסלו תחמושת למאבקם. גם נשיא המדינה עזר ויצמן, שבאופן כללי תמך בפשרות עם הפלסטינים, גינה את האופן שבו הושגה התמיכה בכנסת. וכך אמר ויצמן: "אני מתנגד להסכם, אמרתי כך לרבין ולפרס. זה רוב למען ההסכם? אם חבר כנסת אחד לא היה מקבל מיצובישי – ההסכם לא היה עובר. זה רוב?".²¹³

חודש לאחר שאושר בכנסת השלב השני של ההסכמים, ללא רוב יהודי ברור שתומך במהלכיו, כשש"ס באופוזיציה, ותנועת זו ארצנו – עם מפלגת הליכוד בראשות בנימין נתניהו – מובילה מאבק סוער ורווי יצרים נגד ההסכמים ונגד המשך יישומו של התהליך המדיני, הן בכנסת הן מחוצה לה, נרצח רבין בידי קנאי דתי לאומני שביקש לעצור את התהליך בכל דרך. אין זה מפתיע שיש הסבורים כי "פרישתו של דרעי מן הממשלה גרמה להסלמת האווירה הציבורית בתקופה שקדמה לרצח עצמו".²¹⁴

רצח ממניע אידאולוגי הוא מעשה מתועב ואנטי-דמוקרטי בעליל, ואין צריך לומר ששיקוליו של הרוצח למעשה היו פסולים מכול וכול. נוסף על כך הסתלקותו הפתאומית של רבין פגעה קשות במחנה השלום ובתהליכי הדמוקרטיזציה שהוביל. סביר שהיעדרו של רבין אף תרם להתדרדרותה של מפלגת העבודה ולתבוסתה בבחירות הישירות לראשות הממשלה. בפרק הבא נראה כיצד השפיעו התפתחויות אלה באופן בלתי צפוי גם על התפתחות השחיתות השלטונית בישראל.

213 מן, 1998, עמ' 26. לפי יוסי גולדשטיין לטענה זו לא הייתה אחיזה במציאות, שכן גולדפרב הצטרף לקואליציה של מפלגת העבודה חודשים אחרים לפני ההצבעה על הסכמי אוסלו ב' (גולדשטיין, 2006, עמ' 452).

214 רז-קרקוצקין, 2000, עמ' 92.

ממשלת נתניהו הראשונה

בבחירות הראשונות הישירות לראשות הממשלה שהתקיימו בישראל התמודדו זה מול זה שמעון פרס – יושב ראש מפלגת העבודה, איש מחנה השלום, אחד מוותיקי המערכת הפוליטית בישראל, פוליטיקאי מנוסה ומיומן הבקיא ברזי המערכות השלטוניות – ובנימין נתניהו, שעמד בראש הליכוד, מפלגה בעלת מסורת פופוליסטית שנקטה קו נצי.

נתניהו נבחר לתפקיד יושב ראש הליכוד באפריל 1993 בעקבות התבוסה של המפלגה למפלגת העבודה בבחירות שנערכו חודשים אחדים קודם לכן. הוא היה הפוליטיקאי הראשון שנמנה עם "הזן החדש" של פוליטיקאים שהנהיגו מפלגה גדולה: צעיר, דובר אנגלית רהוטה, בעל תואר מוסמך בכלכלה ובמינהל עסקים ובעל הופעה מרשימה בתקשורת.¹ בדומה לרביץ, שהכניס לממשלה דפוסי עבודה חדשים, הנהיג נתניהו בליכוד שיטות ששיקפו את המציאות הפוליטית של ראשית שנות התשעים – שיקפו, ובה בעת עיצבו אותה. הוא כונן מבנה ריכוזי במפלגה כך שתהליכי קבלת ההחלטות יהיו נתונים למרות יושב הראש, דחק את ריביו מכל מוסדותיה ואייש אותם באנשיו, וכן הקים מנגנון סביב יד ימינו, מנכ"ל הליכוד אביגדור ליברמן. קודם לכן הוא הוביל את המפלגה לאימוץ פריימריז מפלגתיים (כמו בעבודה) וטרח לשנות את חוקת המפלגה כך שכל מי שיתפקד לליכוד יוכל לבחור הן את יושב ראש המפלגה והמועמד מטעמה לראשות הממשלה, הן את רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת.² קשה להגזים בהשפעת השינויים שהנהיגו נתניהו וליברמן על התפתחות השחיתות במדינה כעבור שנים אחדות, אף כי זו לא הייתה כוונתם. אולם קודם שנגיע לדון בכך יש להתייחס לנסיבות ניצחונו של נתניהו, למערכת הבחירות שהתקיימה ב-1996 ולפרשות בתקופת כהונת ממשלת נתניהו הראשונה.

1 ראו גלילי, 2004.

2 להרחבה ראו מושקוביץ, 2004.

נסיבות ניצחוננו של נתניהו רלוונטיות להבנת חלק מהמהלכים הבעייתיים שיוזם ולהתפתחות משטר האתיקה השלטונית שצמח במהלך כהונת ממשלתו. בתחילה נראה היה כי רצח רבין יפגע בליכוד ובמנהיגו החדש, שבאותם ימים נתפס בקרב חלק לא מבוטל מחברי מחנה השלום כאחד האחראים בעקיפין לאווירה הציבורית שקדמה לרצח.³ אך מחליפו של רבין, שמעון פרס, לא היה מסוג המועמדים שסיכוייהם להיבחר בבחירות ישירות מול דמות כריזמטית כמו יושב ראש הליכוד היו טובים במיוחד. נוסף על כך המצב הביטחוני התדרדר מאוד בראשית 1996, כשלושה חודשים לאחר כניסתו של פרס לתפקיד ראש הממשלה, והפער בינו לבין יריבו הלך והצטמצם. נתניהו גם הצליח ליהנות מתמיכתו של ציבור גדול שנפגע מתהליכי הליברליזציה הכלכלית. אמנם הוא לא הציע מדיניות כלכלית שהיטיבה עם בני השכבות המוחלשות, אך כפוליטיקאי נבון וכנואם בחסד הוא ידע להעניק להם "הכלה סמלית". כלומר, הוא נתן תחושה של בית ואמונה שיש להם ולו אויב משותף: האליטות. אפשר שככל שרבו ההתקפות האישיות על נתניהו, הוא נתפס כנציג נאמן של שכבות אלה – אויבן של "האליטות הישנות", ש"קיפחו את העם".⁴

הבחירות לכנסת הארבע עשרה והבחירה הישירה לראשות הממשלה, שנערכו בעת ובעונה אחת, תרמו להיחלשות המפלגות הגדולות ולהתחזקות של הפוליטיקה האישית.⁵ אחת ההשלכות של התפתחויות מוסדיות ותרבותיות אלה הייתה שימוש נרחב יותר בשיווק פוליטי בסגנון אמריקני. שיווק מסוג זה – עצם המושג שיווק פוליטי כבר מצביע על עומק השינוי – חייב השגת סכומי כסף גדולים והשפיע על הקשרים בין בעלי הון לבין פוליטיקאים.⁶ זאת ועוד, מכיוון שהכנסת לא התאימה את חוק מימון המפלגות, התשל"ג-1973, לשינוי

3 Peri, 2000, p. 44. עד היום יש המרמזים לחלקו המרכזי של נתניהו באווירה הציבורית שקדמה לרצח (ראו למשל יואל מרקוס, "האם הוא השתנה", הארץ, 10.1.2007).

4 פילק, 2006.

5 רם, 2005, עמ' 99.

6 להרחבה ראו Hofnung, 1996. ראו גם את מאמרו של משה גורלי, "הרבה יותר משתלם לעקוף את חוק מימון המפלגות מאשר להישמע לו", הארץ, 15.1.2003. תלותן הגוברת של המפלגות במימון לפעולותיהן, ולפיכך גם תלותן בבעלי הון והתפתותן לשחיתות, היא תופעה כלל-עולמית. להרחבה ראו Mény, 1996.

השיטה,⁷ נוצר פער גדול בין הצרכים הפוליטיים החדשים – וליתר דיוק האופן שבו צרכים אלה התפרשו בעיני הפוליטיקאים – לבין המצב החוקי, והתרחב "התחום האפור" (מכלול ההתנהגויות שמעמדן החוקי אינו ברור).

לצד זאת מפלגות, עמותות וגופים לא מוכרים, חלקם לא מזוהים, סייעו למתמודדים במערכת הבחירות. הם עשו זאת מתוך ניצול אי־הבהירות בחוק (שנבעה בין השאר מהיעדר הנחיה מצד היועץ המשפטי לממשלה) וחולשת הפיקוח הציבורי שמאפיינת את המערכת הפוליטית ואת מערכת אכיפת החוק במגוון תחומים. עמותות חדשות וותיקות הרבו לפרסם מודעות תמיכה בפוליטיקאים באמצעי התקשורת, ובעלי הון השיאו תרומות לגופים שפרסמו מודעות שתומכות במועמד כזה או אחר. בעקבות פרסום כרזות החוצות שבמרכזן הססמה "נתניהו טוב ליהודים", התלונן חבר הכנסת איתן כבל לפני היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, שאיל ההון החרדי האוסטרלי ואיש חב"ד יוסף גוטניק העניק לנתניהו תרומות מעבר לסכום המותר בחוק. וכך כתב היועץ בתגובה:

הסוגיה מעוררת מספר קשיים משפטיים, ובין היתר, שאלה היא אם האיסור שבחוק חל גם ביחס לבחירת ראש־הממשלה, או שמא רק לגבי סיעה או רשימת מועמדים [...] בהתחשב בכל נסיבות העניין, העובדתיות והמשפטיות, לא יינקטו הליכים פליליים. לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ייבחנו שוב – במבט צופה פני עתיד – האיסורים הפליליים בסוגיה הנדונה בחוק מימון מפלגות [...] במגמה לתקן את הטעון תיקון, אם יימצא שכך ראוי לעשות.⁸

7 ראו מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת הארבע־עשרה", מרץ 1997. בין השאר לא צוינה בחוק משמעות המונחים "הוצאות בחירות" ו"תקופת בחירות" כך שיתאימו גם למסע הבחירות לראשות הממשלה.

8 הדברים הובאו במכתב מ־22 ביוני 1997 שכתב עוזרו הבכיר של היועץ לחבר הכנסת כבל. ראו מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש־עשרה ולראש הממשלה", ינואר 2000, עמ' 19.

במכתב שני בסוגיה, מ-31 במרץ 1998, שבו הודיע עוזר היועץ המשפטי לממשלה על דחיית הערר שהוגש על ההחלטה, נכתב:

כאז כן עתה, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי בשקלו את העניין לציבור – כמשמעותו המשפטית של ביטוי זה – בנקיטת הליכים פלייליים, רשאי הוא להביא במניין שיקוליו קשיים משפטיים, ראשוניות של התופעה, סנקציות מינהליות שהופעלו ולהסתפק באזהרה [...] כבר אמרנו, כי קיים קושי פרשני בשאלה אם הוראת סעיף 9 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, חלה גם על מועמד לראשות-הממשלה לפי שיטת הבחירות הנוהגת עתה. אמנם מבקרת המדינה קבעה על דרך ההיקש כי החוק חל גם לפי שיטה זו, ולכן גם הטילה קנס מינהלי בתוקף סמכותה, אולם במישור הפלילי אין אפשרות להרחיב את תחולת החוק על-ידי עריכת היקשים [...] גם לא הוצגה בעניין זה תשתית ראייתית מינימלית המלמדת על חשד לכיצוע עבירה.⁹

כפי שנראה בהמשך, עורכי דין, יועצים ועסקנים למיניהם ניצלו את תשובת היועץ כדי לעקוף את המגבלות על מימון הבחירות, לכאורה, בלי שמעשיהם ייחשבו לעברה. סוגיה זו עמדה בלבה של הפרשה שנודעה לימים בשם "העמותות של ברק".

לנוכח היריבות בין יושב ראש הליכוד לבין בכירים בממשל ובתקשורת אין להתפלא שכבר מראשית דרכו כראש ממשלה נבחר התעמת נתניהו גם עם שומרי הסף המוסדיים ואף ביקש להדיח חלק מהם. כמה משומרי הסף, ובהם נציב שירות המדינה יצחק גל-נור, הודו לפני מקורביהם כי לא יוכלו לשרת במסגרת ממשלת נתניהו, משום שראו את ממשלתו כממשלת חושך.¹⁰

9 שם, שם.

10 ראו את עדותו של גל-נור לעניין יחסו לנתניהו ולממשלתו גל-נור, 2003, עמ' 531-532, 563.

אפשר שליריבות בין נתניהו לבין צמרת השירות הציבורי היה בסיס נוסף: חוסר האמון שלו בשירות הציבורי ובבירוקרטיה, ובעקבות זאת הסברה שהדרך להתמודד עם "בירוקרטיה לא צייתנית" היא על ידי מינוי אנשים נאמנים – גם אם מקצועיים פחות (כך לפחות חשבו ונהגו הנשיאים האמריקנים ריצ'רד ניקסון, רונלד רייגן וג'ורג' בוש הבן).¹¹ לעומת זאת משטר האתיקה השלטונית שהתהווה טרם כניסתו של נתניהו לתפקיד לא הקל עליו לבצע את חילופי הגברי שתכנן. כבר בתהליך הרכבת הקואליציה התחוור לו כי הוא מנוע מלמנות את עורך הדין יעקב נאמן לתפקיד שר המשפטים, את רפאל איתן לתפקיד השר לביטחון פנים ואת מאיר שטרית ואהוד אולמרט לתפקידים מיניסטריאליים, מכיוון שכנגד כל אחד מהארבעה נפתחה חקירת משטרה.¹² במקום יעקב נאמן מינה נתניהו את צחי הנגבי לתפקיד שר המשפטים.¹³

עוד לפני שהציג נתניהו את ממשלתו וקיבל את אמון הכנסת, "פיטר" אביגדור ליברמן בלא סמכות את היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה אחז בן ארי. לימים נתמנה ליברמן למנכ"ל משרד ראש הממשלה, אך באותה עת עדיין לא מילא כל תפקיד רשמי בשירות הציבורי. ליברמן הסביר: "אנחנו רוצים אנשים בראש שלנו".¹⁴ את עורך הדין אחז בן ארי החליף אבי הלוי, חבר מרכז הליכוד ומי שניסח את תיקוני חוקת הליכוד בשנת 1993. מינויו של הלוי נפסל בידי היועץ המשפטי לממשלה, מכיוון שלא עמד בתנאי הסף הפורמליים למילוי המשרה.¹⁵

- 11 להרחבה על חוסר האמון של נשיאים אמריקנים רפובליקנים בשירות הציבורי, על ניסיונותיהם לעשות פוליטיזציה של צמרת השירות הציבורי ועל המחיר היקר שהציבור בארצות הברית שילם על כך ראו Moynihan and Roberts, 2010.
- 12 נוה, 1999, עמ' 190-191.
- 13 היו שסברו שהמינוי אינו ראוי כלל ועיקר. ראו את מאמרו הפובליציסטי של מרדכי קרמניצר, "הנגבי ותיק המשפטים הם דבר והיפוכו", ידיעות אחרונות, 24 שעות, 8.9.1996.
- 14 מבקר המדינה, דוח שנתי 47, אפריל 1997, עמ' 842-844. יש להבחין בין היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, שבעניינו אני נוגע כעת, לבין היועץ המשפטי לממשלה, שבעניינו אדון בהמשך.
- 15 שם, עמ' 843-844.

כישלוננו של נתניהו לערוך חילופי גברי במשרד ראש הממשלה לא ריפה את ידיו. בישיבתה הראשונה הדיחה הממשלה את נציב שירות המדינה, גל-נור, והחליטה למנות במקומו את שמואל הולנדר. הולנדר כיהן כמזכיר הממשלה בשלהי ממשלת רבין השנייה ובממשלתו קצרת הימים של פרס. קודם לכן, בתקופת ממשלת רבין, הוא כיהן בתור היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה, ולפני כן, בשנים 1986-1992, שימש היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה.¹⁶ מבחינת תקנון שירות המדינה משרת הנציב אינה משרת אמון, ואין להחליפו לאחר חילופי השלטון. מבחינה פורמלית ומבחינת כללי הצדק הטבעי, האופן שבו הוחלף גל-נור היה בלתי תקין בין השאר משום שלא ניתנה לו הזדמנות להביע את עמדתו ולשכנע את הממשלה שלא להחליפו.¹⁷ נוסף על כך נציב שירות המדינה עומד בראש מערכת כוח האדם שעובד בשירות המדינה, ואחד מתפקידיו הוא למנוע מינויים בלתי ראויים – בכלל זה מינויים שהמניע המרכזי שעומד מאחוריהם הוא קידום אינטרסים פוליטיים ואישיים של הממנה. החלפתו של הנציב היא החלפת אחד השומרים החשובים על תקינות המינויים בשירות המדינה. גל-נור גרס כי "הממשל החדש רוצה לסלק אותי כדי לתת לעצמו יד חופשית במינויים פוליטיים לא ראויים".¹⁸ בלי קשר לזהות הנציבים, לנציב חדש קשה יותר לפקח על תקינות המינויים מלנציב שמכהן בתפקיד למעלה משנתיים. זאת ועוד, החלפה בשלב של חילופי שלטון משרדת מסר בעייתי בנוגע לתקינות המינויים – הן עבור הנציב החדש הן עבור המערכת הציבורית כולה. לסיכום, אף כי אין באפשרותי לקבוע מה הייתה מטרת נתניהו בחילופי הגברי הללו, אציין כי הולנדר, שעמד בראש הנציבות עד שלהי שנת 2010, אימץ מדיניות סבלנית יחסית כלפי מינויים בשירות המדינה – הן להלכה הן למעשה.¹⁹ למשל: אי-הסדרת נושאים מרכזיים העוסקים בענייני עוזרים

16 שם, שם.

17 מותר להחליף את הנציב בנסיבות חריגות בתנאים מסוימים, אך אלה לא התקיימו במקרה דנן. ראו בג"ץ 4446/96 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נ(3) 705, 707.

18 גל-נור, 2003, עמ' 548.

19 ראו למשל את עמדתו המוצהרת של הנציב שמואל הולנדר בסוגיית הכישורים הנדרשים ממשורות אמון בלשכות שרים לעומת עמדתו של הנציב המורח יצחק גל-נור, כפי שמובאות אצל מבקר המדינה, דוח שנתי 47, אפריל 1997, עמ' 840.

ויועצים בלשכות השרים ובהתרחבות דה־פקטו של מספרם;²⁰ השלמה שבשתיקה עם העסקה של עובדים רבים דרך חברות כוח אדם, גם כשהדבר נעשה בניגוד להנחיותיה של נציבות שירות המדינה;²¹ ונכונתה של הנציבות לאפשר העסקת עובדים לפני מכרז כדבר שבשגרה.²²

במהלך כהונתה של ממשלת נתניהו הראשונה היו לפחות שלושה ניסיונות פסולים למנות אנשים למשרות בכירות. המינויים הללו נבעו מרצונם המוצהר של נתניהו ואנשיו למנות אנשים "בראש שלנו". שם התואר מושחתים אולי אינו מתאים כדי לתאר את המינויים הללו, אך הם היו חלק מההתנהלות הבעייתית של ממשלת נתניהו, והם תרמו לתחושה בציבור שממשלת נתניהו והעומד בראשה אינם רגישים לתקינות השלטון.

במקרה הראשון מינה נתניהו את שמעון אינשטיין – ששימש קודם לכן יועץ סגן שר השיכון לענייני התיישבות – לממלא מקום מנהל המינהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון.²³ באישור למינוי (שניתן באוגוסט 1996) ציינה הממשלה כי אינשטיין אינו עומד בקריטריונים הדרושים להגשת מועמדות למשרת מנהל המינהל לבנייה כפרית. המינוי נתקל בהתנגדותו של נציב שירות המדינה, שדרש בפניות חוזרות ונשנות כי אינשטיין יחדל מלשמש מנהל המינהל לבנייה כפרית. בעקבות זאת הוחלט על הפסקת העסקתו החל מ־1 באוגוסט 1997, והודעה על כך נמסרה לסגן שר השיכון. סמוך לכך הוגשה לממשלה בקשה מידי סגן השר להוספת משרת מנהל המינהל לבנייה כפרית לרשימת המשרות שבתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לפי סעיף 23, הנוגע למשרות פטורות ממכרז. בעקבות זאת החליטה הממשלה להטיל על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את הבקשה. בחוות דעתו הראשונית לא ראה היועץ המשפטי הצדקה

- 20 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב, מאי 2005, עמ' 35-37.
- 21 ראו מבקר המדינה, "דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", אוגוסט 2004, עמ' 33, 37; מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב, מאי 2005, עמ' 39-60.
- 22 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב, מאי 2006, עמ' 249-274.
- 23 ראו בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111. המינהל לבנייה כפרית הוא יחידת סמך במשרד הבינוי והשיכון, והוא מופקד על תכנון ופיתוח ביישובים כפריים וביישובים באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה.

להוציא את המשרה ממסגרת השירות הציבורי הקבוע, אולם לאחר שהובהרה החשיבות שמייחסת הממשלה לתפקידי המינהל לבנייה כפרית, חזר בו היועץ המשפטי מהתנגדותו לבקשה. ב-28 בספטמבר 1997 החליטה הממשלה להוסיף את משרת מנהל המינהל לבנייה כפרית לרשימת המשרות הפטורות ממכרז לפי סעיף 23 לחוק, אגב הגבלת תוקף ההחלטה לכהונתה של הממשלה המחליטה. זמן קצר לאחר מכן החליטה ועדת מינויים, הפועלת מכוח החלטת ממשלה משנת 1960, להמליץ לפני הממשלה על מינויו של אינשטיין לתפקיד.²⁴ ההצדקה לדירה של הממשלה למינויו של אינשטיין הייתה הזדהותו הרעיונית עם מדיניות הממשלה בכל הנוגע למדיניות הבנייה וההתיישבות ביהודה, שומרון וחבל עזה – ומכך השתמע חוסר ההזדהות של הממונה הקודם. הממשלה טענה כי תמיכה של עובד המדינה במדיניות הממשלה היא תנאי הכרחי למילוי משרת מנהל המינהל לבנייה כפרית באופן מספק.²⁵ עוד טענה הממשלה כי הוספת משרה זו לתוספת המשרות הפטורות ממכרז נעשתה לתקופת כהונתה שלה, וכי בכך יש כדי להכשיר את המינוי באופן שנעשה. כלומר, במינוי זמני יש לכאורה שימת דגש בתקופה מסוימת על תפקיד ייחודי מסוים מתוך מטרה לקדם אינטרס פוליטי.²⁶ בג"ץ קבע כי הליך מינויו של אינשטיין לתפקיד לא היה תקין, שכן לא הייתה הצדקה לפטור ממכרז.²⁷ נוסף על כך, ומעבר לנדרש מבחינת פסילת המינוי בעילה של חוסר חוקיות, מצא בית המשפט לנכון לציין שלאינשטיין לא היו הכישורים הדרושים כתנאי סף למשרת מנהל המינהל לבנייה כפרית. בסופו של דבר קבע בית המשפט כי מינויו של אינשטיין יוצהר כבטל באשר נעשה שלא כחוק והעסקתו על פיו תופסק.²⁸

במקרה אחר של מינוי בלתי חוקי מונה מוריס ניסן למשרת המנכ"ל של החברה הממשלתית "עמידר". ניסן מונה בידי דירקטוריון חברת עמידר למנכ"ל החברה כבר ב-20 באוגוסט 1998. כעבור זמן מה חזר בו הדירקטוריון מן המינוי והחליט למנות לתפקיד את שרגא רוזנברג. משנפסלה מועמדותו של רוזנברג

24 שם, עמ' 117.

25 שם, עמ' 131.

26 שם, עמ' 132.

27 שם, עמ' 131.

28 שם, עמ' 136.

על ידי ועדת המינויים, ולאחר שבית משפט דחה את עתירתו והשאיר בתוקפה את החלטת הוועדה, שב הדירקטוריון ומינה את ניסן למנכ"ל עמידר. ניסן היה ממקורביו של אביגדור ליברמן. הוא אף נמנה עם חברי "ביתן 28" – קבוצת חברי מרכז הליכוד שפעלה במהלך ועידת הליכוד בנובמבר 1997 לביטול הפריימריז ולהחזרת שיטת הבחירות למרכז המפלגה (ראו בהמשך).²⁹ לפי התיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהתקבל בשנת 1993, מינויו של אדם בעל זיקה פוליטית או אישית לאחד משרי הממשלה לתפקיד בכיר בדירקטוריון ממשלתי אינו חוקי אלא אם המתמנה ניחן בכישורים מיוחדים.³⁰

ברם לא רק שניסן לא ניחן בכישורים מיוחדים, אלא שהתגלה שהפרטים שמסר לוועדת המינויים סתרו פרטים שמסר בתצהיר שהגיש לבית משפט במסגרת תביעה שהגיש בגין תאונת דרכים שעבר בשנת 1989. בתצהיר שהגיש לבית המשפט במסגרת תביעת פיצויים הוא ביקש לשכנע שאינו מסוגל ולא יהיה מסוגל להשתכר כלל. בין השאר תיאר ניסן את חוסר יכולתו לתפקד מאז התאונה ועד לחתימת התצהיר. אך מהשאלון ומקורות החיים אשר המציא לוועדת המינויים במסגרת בקשתו להתמנות לתפקיד מנכ"ל עמידר עלה כי בין שנת 1981 לשנת 1991, ובכלל זה תקופה של שנתיים לאחר התאונה, שימש בין היתר מנהל ומהנדס ביצוע של חברה קבלנית לבנייה ולהנדסה, וכי משנת 1992 ועד שנת 1998 היה עיסוקו ייזום פרויקטים, בנייה ומסחר. דברים אלה בקורות החיים, ככל שהם נוגעים לתקופה שבין שנת 1989 (מועד התאונה) עד 7 בדצמבר 1995 (מועד חתימת התצהיר שהוגש לבית המשפט), אינם נזכרים בתצהיר וסותרים את האמור בו. בקורות החיים התאונה אינה נזכרת כלל. גם הנכות הגבוהה שנותרה לניסן בעקבותיה ומגבלותיו בשל כך נעלמו כלא היו מעולם. בשאלון שמילא ניסן מצוינים דברים דומים לאלה שבקורות החיים באשר לעיסוקיו כבעלים, כמהנדס וכמנהל בחברות שעסקו ביזמות בנייה ומסחר, ובכלל זה בתקופה שבין 1989 ובין סוף 1995. יתר על כן, במסגרת תיאור כישוריו המיוחדים בטופס השאלון ציין את העבודה שבה עסק כיום, כמנהל וכמהנדס בחברות בנייה. בשל הליקויים הרבים שנפלו במינוי עתרה התנועה למען איכות השלטון בישראל

29 השם "ביתן 28" ניתן להם משום שהתכנסו בביתן 28 בגני התערוכה בתל אביב.

30 ראו סעיפים 17 ו-18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

לבג"ץ כנגדו וכנגד החלטתה של ועדת המינויים לאשרו.³¹ בג"ץ קבע שניסן ציין עובדות לא נכונות, שנמנע מלמסור עובדות אמת ושכוונתו הייתה –

להשיג לעצמו טובת הנאה אישית, בין שמדובר בטובת הנאה שטיבה כספי ובין שמדובר בטובת הנאה של השגת משרה בכירה, על כל הנלווה לכך. כשגובה הפיצויים היה בראש מעייניו, הוא תיאר את עצמו כמי שמאז 1989 לא היה מסוגל להשתכר למחייתו וגם בעתיד לא יהיה מסוגל לכך. לעומת זאת, כשהוא חפץ בכהונת מנהל כללי, הוא מתאר את עצמו כמי שהיה פעיל בעיסוקים שונים בעבר באותה תקופה עצמה, אשר לגביה הצהיר בתצהיר שהוא לא היה מסוגל לתפקד כלל, בשל נימוקים בריאותיים, פיזיים ונפשיים.³²

בהנחה שניסן עמד בתנאי הכשירות הרגילים הנדרשים בסעיף 37(ג) לחוק, בית המשפט בחן אם הוא עמד גם בתנאי סעיף 18(א) לחוק. קרי, לנוכח היותו חבר מרכז הליכוד, חבר מועצת סניף הליכוד ברמת השרון ומקורב לליברמן, בית המשפט בדק אם היו לו כישורים מיוחדים.³³ על פי פירושה של ועדת המינויים די שאותה השכלה מזערית הנדרשת כתנאי סף בחוק תהיה בתחום עיסוקה של החברה, או שבתקופת הניסיון הנדרשת מהמועמד כתנאי סף עסק המועמד בתחום שבו עוסקת החברה, כדי שיתקיימו בניסן "כישורים מיוחדים" בתחומי פעולתה של החברה. כך למשל, מי שמבקש להיות מנהל כללי בחברה העוסקת בבנייה, די שהשכלתו או ניסיונו יהיו בתחום הבנייה כדי שיוכל להתמנות לתפקיד – חרף זיקתו הפוליטית לשר. בג"ץ דחה פירוש זה והבהיר שמתוך הסעיף עצמו יש להסיק כי לא די שהכשירות היא בתחומי פעולתה של החברה, שהרי הכשירות צריכה להיות "מיוחדת". ה"מיוחדות" הנדרשת בסעיף מצביעה

31 שם. ועדת המינויים קמה מכוח התיקון לחוק החברות הממשלתיות, שהתקבל כאמור בשנת 1993.

32 בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג(3) 769, 786.

33 שם, עמ' 780.

שמינויי מקורבים צריכים להיות רק במקרים חריגים, ולא די שהכישורים הם בתחומי עיסוקה של החברה. משמעות הדרישה ל"מיוחדות" היא אפוא זאת:

מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של "כישורים מיוחדים" או "כשירות מיוחדת", רק אם משקלה הסגולי של תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת [כך במקור], עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה. מכל מקום [...] אין די בקיום כישורים התואמים את תחומי הפעולה בחברה הממשלתית הנדונה, אם כישורים אלה אינם יוצאי-דופן, "מיוחדים".³⁴

המינוי השלישי אינו מסתכם במניע הפוליטי או בפסלות ההליך, אף כי נפלה במינוי פסלות ממשית והמניעים למינוי היו כנראה פוליטיים. הכוונה למינוי של עורך הדין רוני בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, בינואר 1997, ולמה שכונה לימים בציבור פרשת בר-און-חברון.

פרשת בר-און-חברון

אף כי חלק חשוב מפרטיה אינו ברור עד עצם היום הזה, וספק אם יהיה ברור אי פעם, די במה שידוע עד כה כדי להצביע על פרשת בר-און-חברון, ואולי נכון יותר לכנותה פרשת בר-און,³⁵ כעל אחת החמורות שהיו בפוליטיקה הישראלית.

34 שם, עמ' 783-784.

35 חשוב להבהיר שהביקורת כלפי שרשרת האירועים שהובילה למינויו בישיבת הממשלה, בראשית 1997, אינה מתמקדת בניקיונו הציבורי או האישי של בר-און. חומרת הסוגיה בכך שמי שפעלו למען המינוי היו, לכאורה, אנשים מסובכים בפלילים שביקשו לקדם את האפשרות שהיועץ המשפטי לממשלה המקורב אליהם ייטיב עמם. אילו יצא המינוי אל הפועל, הם היו עלולים להשיג את מבוקשם. במילים אחרות, הסכנות שהצבעתי עליהן היו עלולות להתממש. מרדכי קרמניצר כתב על כך: "לא צריך דמיון רב כדי להבין שישראל עם בר-און כיועץ משפטי לממשלה הייתה ישראל אחרת" (גביוזן, קרמניצר ורותן, 2000, עמ' 213).

הפרשן לענייני משפט של "קול ישראל", משה נגבי, כתב שפרשת בר-און "נראית כמימוש שטני במיוחד" של פשע מאורגן.³⁶ במרכזה של הפרשה עמדה החלפת היועץ המשפטי לממשלה,³⁷ מיכאל בן-יאיר, בעורך הדין רוני בר-און. משרת היועץ המשפטי לממשלה אינה משרת אמן. היועץ אינו אמור להתחלף עם חילופי השלטון. מינויו של יוסף חריש בשנת 1986, ובמידה מסוימת מינויו של מיכאל בן-יאיר בשנת 1993, היו ראשית המגמה למנות יועצים שהיה מי שחשב שהם נוחים לשלטון. אך חרף הדמיון בין המינויים הללו לבין מינויו של בר-און הניסיון למנות את בר-און שונה וחמור הרבה יותר, שכן מדובר במי שלא התאים באופן מובהק לתפקיד, וגם לא נוצרה חזות חיצונית של התאמה. על פי הראיות שנאספו והוצגו בחוות דעתה המסכמת של פרקליטות המדינה "עו"ד בר-און לא נחשב כעו"ד מהמעלה הראשונה, ולפיכך, מועמדותו למשרת היועץ, לא הייתה 'מועמדות טבעית'".³⁸ בשלב מסוים הועלה החשד, שלא אומת בבית משפט, שהסיבה העיקרית לבחירה כבר-און הייתה קרבתו לאנשים מסוימים שהיו מעורבים בסוד המינוי.³⁹ פרקליטות המדינה כתבה בחוות דעתה:

החקירה המשטרית העלתה חשדות לכיצוע עבירות הקשורות למינוי עו"ד בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. מהחומר עולה, כי חבר הכנסת דרעי, עו"ד חוטר ישי, ואיש העסקים דוד אפל, הקשורים בקשרי חברות ועסקים, רצו במינויו של עו"ד בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. השלושה פעלו באופן

36 נגבי, 2004, עמ' 24.

37 לחלופין: היועץ. על תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ראו גביוון, 1996; ברזילי ונחמיאס, 1997.

38 "חוות דעת בעניין פרשת מינוי עו"ד בר און כיועץ המשפטי לממשלה" (חוות דעת של פרקליטות המדינה) (להלן: חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און), סעיף 51.

39 מחומר הראיות שהיה בידי הפרקליטות עולה שדוד אפל היה מעורב מאוד במשא ומתן בין אריה דרעי לבין רוני בר-און בעניין מינויו של זה האחרון לתפקיד היועץ. בר-און הכחיש כל קשר לדרעי, כל שכן שהבטיח לדרעי דבר מה בתמורה לתמיכתו במינויו לתפקיד. ראו חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (שם), סעיף 28.

נמרץ להשגת מטרתם, דרעי ניצל את כוחו הפוליטי לצורך השגת מטרה זו, ואכן המטרה הושגה ובר-און מונה. בסמוך לתקופה זו קשרו עו"ד חוטר ישי ורוד אפל קשרים עסקיים עם עו"ד בר-און [...] עוד העלו הראיות כי לדרעי היה אינטרס מיוחד בהשגת המטרה, שכן, לדבריו, שנמסרו לעורך דינו, קיבל הבטחה מעו"ד בר-און, הנוגעת לעניינו כנאשם בפלילים [...] ⁴⁰ עוד יש בחומר הראיות כדי ללמד, שמנכ"ל משרד ראש הממשלה, עמד בקשרים עם חבר הכנסת דרעי בעניין מינוי בר-און, וסייע לדרעי במימוש רצונו זה.⁴¹

השאיפה להחליף את היועץ המשפטי לממשלה באדם נוח לדרג הנבחר נעוצה בהיותה של משרה זו אחת המשרות השלטוניות החזקות בישראל. ליועץ כמה תפקידים חשובים: עמידה בראשות התביעה הכללית ואכיפת החוק הפלילי, ייעוץ לממשלה ולרשויות השלטון בכללן וייצוגן של אלה בבית המשפט, וכן סמכות שיורית של "שמירה כללית על האינטרס הציבורי" בהקשרים מגוונים. ראש התביעה הכללית אמור להשגיח כי הכול יהיו שווים לפני החוק – נבחרי ציבור, עובדי ציבור ואזרחים מן השורה. הוא אמור לייעץ לממשלה ביושר ולמנוע ממנה לעשות שימוש לרעה בכוחה השלטוני. הוא אמור להיות אדם שאישיותו, השכלתו, ניסיונו וזיקתו לעולם המשפט מעניקים לו את היכולת והרצון לעמוד בלחצים אישיים ופוליטיים. בקיצור, הוא אמור להיות אדם שבראש מעייניו ניצב שלטון החוק, והוא מסוגל לתרגם עמדה זו הלכה למעשה. מינוי אדם שסר למרותו של הדרג הנבחר או אדם שעמדתו הבסיסית, מפאת הנסיבות שבהן מונה לתפקיד, עלול להיות התחשבות מופלגת בדעתם של בכירים מסוימים ושל אנשים מפוקפקים ולפגוע במחויבותו של המופקד על שלטון החוק לשלטון החוק. באופן כללי יותר: כאשר ממנים אדם שאינו מתאים עניינית לתפקיד יוצרים אצלו הכרת תודה ומחויבות לממונים, ואלה עלולות לבוא על חשבון נאמנותו לכלל הציבור. בהיעדר יועץ תקיף עלולים עובדי הציבור להתפתות

40 שם, סעיף 8.

41 שם, שם.

למעשים מושחתים. חמור מכך, אם נבחרי ציבור ירצו לעשות מעשים אסורים, הגורם המוסדי שאמור לאזנם עלול להפוך להיות בעל ברית פוטנציאלי – ולו בהתנהגות פסיבית והימנעות מלפעול נגד המעשים הללו. לשון אחר, יועץ מסוג זה עלול לתרום להשחתת המערכת, שכן הוא עלול להעניק גושפנקה חוקית לכאורה למעשים שלא ייעשו במקום להיות הראשון להתנגד להם. זאת ועוד, מינוי של יועץ בלתי מתאים עלול לאפשר לדרג הנבחר להשפיע בצורה דרמטית על אכיפת החוק בישראל באופן כללי, דבר שעלולות להיות לו השפעות על מגוון תחומים. יועץ מקורב, שאינו נאמן בראש ובראשונה לציבור, עלול להעניק למאבק בשחיתות השלטונית קדימות נמוכה.⁴² נזק פוטנציאלי נוסף הטמון במינוי יועץ שחב את משרתו לדרג הנבחר הוא החשש שיועץ מסוג זה עלול להיטיב עם מקורבים לדרג הנבחר שהסתבכו בפלילים.

מי נתן את ההמלצה?

הפרטים הברורים פחות בפרשה היו: מי עמד מאחורי המינוי, עד כמה עורך דין בר-און, שמונה לתפקיד, היה מודע למזימה שנרקמה סביב מינויו ומה בדיוק היו המניעים לנסות למנות את בר-און. לפי הכתבת איילה חסון במרכז המינוי עמדה קנוניה: בתמורה למינויו של עורך דין בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה יתמוך יושב ראש ש"ס, אריה דרעי, בפניו חלקי מחברון (פינוי שהתחייב מהסכמי אוסלו).⁴³ אילו היה אימות ודאי לטענות אלה, ניתן היה לומר שפרשת בר-און היא רכיב מרכזי נוסף בעידן השחיתות הנוכחי ועוד חוליה בשרשרת ההשלכות המשחיתות שהיו לפרשת דרעי. היא גם עלולה להיות ביטוי נוסף לניסיונות הפסולים של פוליטיקאים להתמודד עם הפער בין שאיפתם להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים לבין ההתנגדות הציבורית ליוזמה מסוג זה. אך למעשה, עד היום לא ברור מי המליץ על בר-און לפני

42 באמצעות שינויים במדיניות אכיפת החוק ניתן להגביל את היקפו של חופש הביטוי (למשל עמדות שהן מחוץ לקונסנזוס) ולהרע במידה ניכרת את איכות חייהן של קבוצות חלשות ומוחלשות בישראל, כגון אזרחים ערבים, הומוסקסואלים ופציפיסטים.

43 לפרטים מהכתבה של איילה חסון והטענה לעיל ראו ע"א 1104/00 אפל ג' חסון, פ"ד נו(2) 607, 612.

נתניהו, מה בדיוק הסיבה להמלצה ומה הניע את נתניהו להוביל למינויו של אדם בלתי מתאים לתפקיד הרם.

מיכאל בן-יאיר מונה לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה בשנת 1993. מקובל שהיועץ ממלא כהונה של חמש שנים לפחות, ובן-יאיר אמור היה לכהן בתפקיד עד 1998. בראשית כהונתו כיועץ "נאמר עליו שמונה כ'יועץ משפחתי' ובהנחה שיהיה נוח לראש הממשלה יצחק רבין".⁴⁴ אולם במהלך הכהונה הוא התעמת כמה פעמים עם רבין,⁴⁵ ואחת הסיבות לכך הייתה המתח, שעליו עמדתו קודם לכן, בין יוזמות ממשלת רבין בתחום המינויים ואיוש המשרות הבכירות לבין משטר האתיקה השלטונית שהתפתח בישראל באותן שנים, ובאופן כללי יותר – ההתנגשות של הממשלה עם שלטון החוק.

כוונת נתניהו להחליף את בן-יאיר הבשילה לכל המאוחר עם חילופי השלטון, ביוני 1996,⁴⁶ ונודעה לאמצעי התקשורת עוד בטרם יצאה הממשלה החדשה לדרכה. כבר באמצע יוני 1996 דיווח ידיעות אחרונות בהרחבה על השאיפה להדיח את בן-יאיר ולמנות יועץ נוח יותר, שייטיב בין השאר עם אריה דרעי.⁴⁷ השאיפה הייתה להחליף את היועץ כשנה לפני תום המועד המקורי לסיום תפקידו. נתניהו החל לחפש יועץ שיחליף את בן-יאיר לכל המאוחר בתחילת נובמבר 1996. אחד המועמדים ששם עלה היה עורך הדין רוני בר-און. עורך דין בר-און לא היה שופט בעבר ולא נמנה עם עורכי הדין מהשורה הראשונה בישראל, לא נזקפו לזכותו הישגים משמעותיים והוא לא היה דמות בעלת חשיבות בקהילת המשפטנים בישראל. למעשה, עורך דין בר-און לא היה מועמד טבעי לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה גם מבחינה פנים-מפלגתית; הוא לא היה מקורב אישית לנתניהו ולא נמנה עם מחנהו.⁴⁸

44 כרמל, 2001, עמ' 155.

45 שם, שם.

46 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38) סעיף 11.

47 ראו את כתבת השער של המוסף לשבת, מאת מרדכי גילת ומלי קמפנר, "אימת היועץ המשפטי", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 14.6.1996.

48 ניסיונו של בר-און להתמנות ליושב ראש הדירקטוריון של הספורטוטו לאחר חילופי השלטון ממחיש עד כמה הוא היה מרוחק מנתניהו. בר-און נדרש למאמצים ניכרים כדי להשיג ריאיון עם ליברמן בנוגע לתפקיד הזה, והוא הצליח בכך רק לאחר שחברם המשותף ישראל יהושע תיווך ביניהם. ראו חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 15.

איש מגיבורי הפרשה לא אמר מי המליץ לראש הממשלה לבחון את מועמדותו של בר-און דוקא, והדבר אינו ידוע עד עצם היום הזה. נתניהו העיד במשטרה שאינו זוכר מי המליץ לפניו למנות את בר-און, אך ידע לומר שלא היה זה שר המשפטים, צחי הנגבי. וכך ציינה פרקליטות המדינה בחוות הדעת שכתבה בעניין:

הראיות מלמדות, כי באותה תקופה, עלה שמו של בר-און כמועמד אפשרי לתפקיד האמור מפי איש העסקים דוד אפל וראש לשכת עורכי הדין, עו"ד דרור חוטר ישי. כמו כן חבר הכנסת דרעי, באותה תקופה, שוחח על הרעיון למנות את עו"ד [בר-און] למשרת היועץ, עם עורך דינו, דן אבי יצחק, ובמסגרת זאת סיפר לו מספר פעמים כי "סגר" את המינוי של בר-און עם ראש הממשלה.⁴⁹

דוד אפל היה בזמנו קבלן בעל נכסי מקרקעין רבים ועסקן פוליטי בליכוד בעל קשרים ענפים במפלגה ומחוצה לה. הוא נהנה מהון שצבר בעסקי נדל"ן ומקשרים הדוקים הן עם פעילי שטח הן עם פוליטיקאים בכירים, ובהם אריאל שרון, דוד לוי, ראובן ריבלין, אריה דרעי, אביגדור ליברמן ואהוד אולמרט. שמו שורכב לפרשות שחיתות רבות, וכבר בשנות התשעים קרבה ליועץ המשפטי לממשלה הייתה יכולה להקל עליו או להיטיב עמו.⁵⁰

פרקליטות המדינה התייחסה בחוות דעתה ל"חשדות סבירים כי מקור הרעיון למנות את בר-און הוא דוד אפל, אשר ראה לנכון לרתום לשם כך את חבר הכנסת דרעי על כוחו הפוליטי".⁵¹ גם לפי הכתבה של "הערוץ הראשון", שבה

49 שם, סעיף 13.

50 באפריל 2010 הוא הורשע בבית משפט השלום בתל אביב במתן שוחד לשני ראשי עיריות ולבכיר במינהל מקרקעי ישראל בשנת 1998 (ראו בפרק השמיני), וביולי 2010 נגזרו עליו 42 חודשי מאסר וקנס כספי בסך מיליון ש"ח. ראו ת"פ (שלום ת"א) 8116/03 מדינת ישראל, פרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה) נ' אפל (גזר הדין טרם פורסם, 13.7.2010). אפל ערער על הכרעת הדין ועל גזר הדין, ובזמן חתימת המחקר ערערו נידון בבית המשפט.

51 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 69.

נחשפה בפעם הראשונה הקנוניה לכאורה סביב המינוי, נראה כי אפל הוא שיזם את המינוי. לפי הכתבה אמר אפל לדרעי "יש לי בשבילך יועץ משפטי מושלם [...] מדובר בעו"ד רוני בר-און והוא בעל סגולות מופלאות מבחינתנו: הוא יהיה שלנו, הוא עסקן בליכוד, הוא היה מאמנו של צחי הנגבי". יש להזכיר בהקשר זה כי בית משפט המחוזי דחה תביעת דיבה שהגיש אפל כנגד איילה חסון בגין הפרסום בפרשה וקבע כי "עלה בידי הנתבעים [איילה חסון ואחרים] להוכיח כי אמת בדברים שפורסמו בפתח לכתבה של איילה חסון ששודרה במסגרת מהדורת החדשות 'מבט' של הערוץ הראשון, ביום 22.1.97, כדברים המתייחסים לתובע [דוד אפל]".⁵²

ייתכן שעורך הדין דרור חוטר-ישי, שכיהן באותה תקופה כראש לשכת עורכי הדין, היה שותף לרעיון למנות את בר-און – בין שמסר אותו לאפל ובין שמסר אותו לדרעי במישרין. סמוך לתקופת המינוי קשרו עורך הדין חוטר-ישי ואפל קשרים עסקיים עם עורך דין בר-און. פרקליטת המדינה כתבה בחוות דעתה כי "על-פי הראיות, ככל הנראה, שמו של בר-און עלה לראשונה כמועמד אפשרי לתפקיד יועץ משפטי לממשלה, מפיו של איש העסקים דוד אפל, וראש לשכת עורכי הדין, עו"ד חוטר ישי".⁵³ יש לציין כי חוטר-ישי הגיש תביעה כנגד פרקליטת המדינה עדנה ארבל בגין הוצאת לשון הרע בחוות הדעת של הפרקליטות. בתביעתו טען כי הדברים שיוחסו לו בחוות הדעת אינם נכונים, כי נכתבו בזדון וכי פגעו בשמו הטוב. בית המשפט המחוזי קבע כי דינה של התובענה להימחק על הסף מפאת היעדר עילה, משום שארכל פעלה מתוקף תפקידה המעין שיפוטי. גם בית המשפט העליון סבר כך וקבע כי "בדין נהג בית המשפט המחוזי שעה שמחק את התביעה על הסף".⁵⁴ בית המשפט העליון אף דחה את בקשתו של חוטר-ישי לדיון נוסף.

ייתכן שאפל או חוטר-ישי עניינו את דרעי במינוי, והלה הפך להיות מגדולי התומכים ברעיון. לעומת זאת ייתכן שדרעי יזם מלכתחילה את מינויו של

52 ת"א (מחוזי ת"א) 134/97 ד אפל נ' חסון, פס" 1 (טרם פורסם, 1.6.2004).
 53 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 8. קטע זה מתוך חוות הדעת מופיע גם בע"א 6356/99 חוטר-ישי נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נו(5) 254, 258. 54 שם, 254.

בר-און, ולא אפל או חוטר-ישי (שכאמור מכחיש כל מעורבות בעניין). כדברי פרקליטת המדינה:

לכאורה היה יסוד הן לפרסום בדבר העובדה שחבר הכנסת אריה דרעי היה מעוניין במינוי עו"ד בר און לתפקיד היועץ מהטעמים הקשורים במשפטו הפלילי, והן לעובדה שחבר הכנסת דרעי פעל יחד עם אחרים לקידום המינוי. כמו כן נמצא בסיס לכך שדרעי שלח מסר כי עלול להיות קשר בין אופן הצבעת ש"ס בנושא הסכם חברון לבין המינוי.⁵⁵

55 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 7. ניתן לתאר דרכים אחדות שעמדו לפני היועץ המשפטי לממשלה לו היה מעוניין להיטיב עם אריה דרעי או עם גורמים אחרים שהיו מעורבים בפלילים ובמינוי בר-און. הדרך האחת הייתה להימנע מהאשמתו בעברה של לקיחת שוחד ולהאשימו חלף זאת בעברה של מרמה והפרת אמונים. העונש על מרמה והפרת אמונים הוא שלוש שנות מאסר, ואילו העונש המרבי על שוחד הוא שבע שנים. דרך אחרת שיכול היה היועץ לנקוט הייתה להשפיע על הטיעונים לעונש של דרעי, אם וכאשר היה מורשע. ניתן היה לגבש כתב אישום מקל יחסית מלכתחילה או במסגרת הסדר טיעון עם ההגנה. אישום חמור פחות עשוי היה לאפשר לדרעי לשאת מאסר קצר יותר או אף מונע כליל מאסר בפועל. הקלה מסוג זה עשויה הייתה להפוך את עניין הקלון שבעברות לחד-משמעי פחות ולאפשר, אולי, לתביעה שלא לבקש מבית המשפט לקבוע שהיה קלון בעברות. בהיעדר קביעה כזו יכול היה דרעי לשוב לחיים הפוליטיים מיד עם שחרורו ממאסר. היועץ הוא שמבקש מבית המשפט לקבוע אם **בנסיבות המקרה יש בעברה מסוימת קלון**. אם היועץ מבקש לקבוע שבעברה יש קלון ובית המשפט נענה לבקשתו (כפי שאמנם קרה במקרה של דרעי), מתווספות לעונש המאסר סנקציות הנוגעות למשך פעילותו הציבורית של המורשע. יועץ מוטא גם יכול היה להימנע מלהגיש נגד דרעי כתב אישום בגין התיק הציבורי. החלטה זו התקבלה רק בשנת 1999, לאחר לבטים לא מעטים. אף כי הוחלט לבסוף להעמיד את דרעי לדין בעניין זה, יועץ מקורב לו היה עשוי להחליט אחרת באופן שלא בהכרח היה מעורר חשד. כך, למשל, כפי שצויין, יהושע רוניק, שליווה את חקירת דרעי מטעם הפרקליטות, סבור שלא היה מקום להגיש נגד דרעי כתב אישום בעניין התיק הציבורי. כלומר, ייתכן בהחלט שניתן היה שלא להגיש כתב אישום על התיק הציבורי בלי שהמעשה היה נתפס כבוטה מדי בעיני הציבור וגורר התערבות של בית המשפט. לא פחות מכך, יועץ משפטי "נוח" יכול היה להיות מעורב ביוזמת חנינה מכוח חוק לקראת שנת היובל למדינה. כך גם לפוליטיקאים נוספים ולאנשי עסקים שהסתבכו עם החוק, או שחששו מפני הסתבכות כזו, היה עניין למנות אדם מקורב.

לסיכום עניין זה, סביר ששמו של בר-און עלה לפני נתניהו בגלל המעורבות של אחד או יותר מהאישים שהוזכרו לעיל.⁵⁶ עורך הדין דן אבי-יצחק אמר לנתניהו – מפי דרעי – כי בין בר-און לדרעי נרקם קשר שכלל הבטחה של בר-און לדרעי, אך עד היום לא ברור מי היה האיש שהגה את הרעיון ומי העביר לנתניהו את ההמלצה למנות את בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

הגישושים סביב מועמדות בר-און

לאחר ששמו של בר-און הועלה לפני נתניהו, הוא שאל את שר המשפטים הנגבי לדעתו. יש מקום להניח שעד לפנייה זו הנגבי לא היה מודע לקשר שבין דרעי, אפל, חוטר-ישי ובר-און. מכל מקום הנגבי הגיב בהתלהבות. בר-און היה מאמנו של הנגבי בתקופת התמחותו כעורך דין, ומאז הפכו לחברים. בר-און אף ייצג את הנגבי במהלך השנים בכמה עתירות לבג"ץ.⁵⁷ ב-9 בנובמבר 1996, לאחר ששמע את המלצתו החמה של הנגבי, ראיין נתניהו את בר-און לתפקיד.⁵⁸ לאחר שהודיע בן-יאיר על החלטתו לפרוש מתפקידו, בראשית דצמבר 1996, בירר נתניהו עם שלושה מהמקורבים אליו ביותר, עורכי הדין יצחק מולכו ודוד שמרון ומזכיר הממשלה דאז דני נוה, מה דעתם על מינויו של בר-און לתפקיד היועץ. שלושתם הציגו דעה שלילית ביותר.⁵⁹

בתחילת שנת 1997 עלתה מועמדותו של עורך הדין דן אבי-יצחק. ככל הידוע נתניהו העדיף אותו על פני בר-און. ב-4 בינואר 1997 הציע לו נתניהו את התפקיד והבהיר לו שחוץ ממנו רק בר-און מועמד לתפקיד. לימים טען אבי-יצחק, שאף היה עורך דינו של דרעי באותה תקופה, כי באותה פגישה הוא אמר לנתניהו שלושה דברים: ראשית, לדרעי עניין במינויו של בר-און; שנית, דרעי אמר לו שבידו "הבטחה מתועדת" מפי בר-און; שלישית, דרעי אמר לו שנתניהו הבטיח לדרעי שבר-און ימונה לתפקיד. אמנם אבי-יצחק לא הבהיר לנתניהו את

56 אין סבירות רבה שליברמן יזם את המינוי, שכן הלה ראה בכר-און אדם "שרוף" בגלל השתייכותו למחנה בגין-מרידור (חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און ולעיל הערה 38, סעיף 15).

57 שם, סעיף 14.

58 שם, סעיפים 12-13.

59 שם, סעיף 17; ראו גם נוה, 1999, עמ' 192.

פשר הביטוי "הבטחה מתועדת", אולם הוא אמר לנתניהו כי חשב שנתניהו נבחר מתוך רצון לתקן שחיתויות.⁶⁰ כך הוא רמז על קיומו של קשר מושחת במינוי בר-און, קשר המתבטא בהבטחה שהבטיח בר-און לדרעי אשר תיעודה נמצא בידי דרעי. כלומר, אבי-יצחק הזהיר את נתניהו, אך דיבר באופן מרומוז בלבד. נתניהו מצדו העיד כי באותה פגישה היה מרוכז בהצעתו לאבי-יצחק להתמנות לתפקיד היועץ, ולכן לא היה קשוב לאזהרות שמסר בנוגע למינוי של בר-און. הוא הוסיף ואמר שהבין מאבי-יצחק שמדובר בשמועות בלבד, מה עוד, לדבריו, שהוא היה סבור כי השמועות בנוגע לקשר שבין דרעי לבין מינוי בר-און היו רק בגדר ניסיונות להכפיש מועמדים.⁶¹ לאחר זמן מה, כשנפתחה חקירה בעניין, שוחחו היועץ המשפטי לממשלה רובינשטיין ופרקליטת המדינה ארבל עם אבי-יצחק שעות אחדות. הלה אמר לשניים שנתניהו לא הגיב כלל לדברים שהיו לו לומר על דרעי, וכי להתרשמותו נתניהו לא קלט את אזהרותיו. רובינשטיין סבר כי עדות כזו מפיו של מי שאמור היה להיות עד התביעה המרכזי במשפט נגד נתניהו מלמדת על היעדר מודעות לכאורה של ראש הממשלה, לפחות להתרשמות אבי-יצחק. מכאן שלא ניתן להתבסס על דברי אבי-יצחק כעל ראיה שנתניהו היה מודע לקנוניה הנרקמת סביב מינוי בר-און.⁶² מכיוון שלא היו ראיות אחרות, סבר היועץ רובינשטיין כי אין בסיס להגיש נגד נתניהו כתב אישום.

כעבור שלושה ימים שוב נפגש אבי-יצחק עם נתניהו. הוא עדיין את נתניהו כי דרעי מודע לכוונתו של נתניהו למנות את אבי-יצחק וכי דרעי זועם על שבכוונת נתניהו להפר את הבטחתו למנות את בר-און.⁶³ בשלב מסוים באותו יום התקיימה פגישה בין נתניהו, אבי-יצחק, מנכ"ל משרד ראש הממשלה אביגדור ליברמן ושר המשפטים הנגבי. לאחר מכן עזב נתניהו, ואבי-יצחק אמר לנוכחים שדרעי מתנגד בכל תוקף שההבטחה שקיבל למינויו של בר-און לא תכובד.⁶⁴ ככל הנראה התנגדותו של דרעי למינוי אבי-יצחק נבעה מעניינו לכאורה במינויו של בר-און, מהטעמים שציינתי. לצד זאת ייתכן שחשש שאבי-יצחק לא יסכים

60 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 30.

61 שם, סעיף 31.

62 אליקים רובינשטיין, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 20 במאי 2004.

63 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 36.

64 שם, שם.

להיטיב עמו, ואף לא יוכל לעשות זאת, שכן מפאת קרבתם הציבור יהיה חשדני מאוד כלפי כל הקלה שאבי־יצחק יפגין כלפי דרעי, מה שיגרום לאבי־יצחק, כך לפחות לפי דרעי, שלא לנהוג עמו לפנים משורת הדין. ייתכן אף שחשש ממצב שבו יידרש אבי־יצחק למשוך ידו כליל מטיפול בעניינו (למנוע חשש למשוא פנים), והטיפול בעניינו יעבור לפרקליט המדינה או לגורם אחר.

כעבור יומיים, ב־10 בינואר 1997, נפגש שר המשפטים עם נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק ודן עמו באפשרות שבר־און ימונה לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה. הנשיא ברק הבהיר להנגבי שבר־און אינו מועמד ראוי לתפקיד. לפי החלטת הממשלה על היועץ המשפטי לממשלה להיות כשיר לכהונת שופט של בית המשפט העליון, ואילו הוא לא היה ממנה את בר־און אפילו לכהונת שופט בבית משפט השלום.⁶⁵ לאחר הפגישה ביניהם מסר שר המשפטים לנתניהו כי הנשיא ברק מסויג מהמינוי. אמנם יש הברלים בגרסאות נתניהו והנגבי בשאלה מה בדיוק אמר הנגבי לנתניהו, אך אין חולק כי לכל הפחות הובהר לראש הממשלה שהנשיא ברק היה מעדיף שאחרים ימונו לתפקיד.

לאחר מכן התקיימה ישיבת ממשלה, ובה הציגו הנגבי ונתניהו לשרים את מועמדות בר־און. הצגת המועמדות לא עמדה כסעיף על סדר יומה של הממשלה, ונעשתה במסגרת סעיף בסדר היום שכותרתו "שונות".⁶⁶ כמה שרים העירו כי אינם מכירים את המועמד, והם המליצו לדחות את ההכרעה בעניין.⁶⁷ בעת הדיון בישיבת הממשלה פנה השר לביטחון פנים אביגדור קהלני אל הנגבי ושאל אותו אם המינוי הוא על דעתו של ראש הממשלה. על כך השיב הנגבי: "כן. גם הבאתי אותו לידעת נשיא בית המשפט העליון וכמובן גם לידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שבירך על כך [...]"⁶⁸.

65 שם, סעיף 43.

66 לקורותיה של ישיבת הממשלה ראו סגל, 1998, עמ' 590-592.

67 שם, שם.

68 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר־און (לעיל הערה 38), סעיף 45. הציטוטים מישיבת הממשלה מובאים גם בקטע מתוך דוח פרקליטות המדינה אשר מוזכר בבג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46 (הקטע נמצא בעמ' 65 של פסק הדין).

הנגבי שמע מאבי-יצחק שרדעי מעוניין במינוי בר-און, אולם לא לגמרי ברור אם הוא ידע על המזימה שנרקמה לכאורה מסביב למינויו של בר-און. על כל פנים תבונתו של הנגבי הייתה צריכה להעמיד אותו על אי-התאמתו של בר-און לתפקיד. הפגם הנוסף בהתנהלותו של הנגבי היה שהוא לא ניסה למצוא מועמדים נוספים לתפקיד. הוא גם לא הביא בחשבון את הדברים ששמע מפי אבי-יצחק, אשר כאמור הבהיר כי דרעי מעוניין במינוי בר-און.⁶⁹ שר המשפטים גם התעלם מעמדתו של נשיא בית המשפט העליון, אף כי עוד קודם לשיחה היו אמורות להידלק אצלו נורות אזהרה בנוגע למינוי. התנהלותו בשלב זה הפכה אותו, שלא בטובתו, לדמות מרכזית בפרשה. הנגבי גם לא העביר את דברי נשיא בית המשפט העליון ברק כרוחם, ודאי לא כלשונם, לחברי הממשלה. בדבריו לפני השרים ציין הנגבי את העובדה שהמינוי הצפוי הובא לידיעתו של ברק בלי לדווח על עמדתו הברורה, וכך יצר את הרושם שלא היה לנשיא מה לומר על מינוי זה, או לפחות שברק לא אמר דברים שיש בהם כדי להשפיע על החלטת השרים אם לתמוך במינוי.⁷⁰ חמור מכך, למשמע דבריו של הנגבי התעורר הרושם שמינוי בר-און הוא על דעתו של הנשיא ברק. כאמור, השר דוד לוי העיד כי הבין ששר המשפטים נקב בשמם של ברק ובן-יאיר כדי להראות שהמינוי עבר את ההליכים המקובלים.⁷¹ לכאורה, הנגבי יכול היה לטעון להגנתו שלא אמר דבר וחצי דבר בנוגע לעמדת הנשיא, אלא רק אמר שהביא את הדברים לידיעתו. לחלופין, הוא יכול לכאורה לטעון כי לא העריך שכך יתפרשו דבריו. אך הפרשנות הסבירה היחידה לעמדת הנשיא ברק כלפי המינוי, כפי שהיא משתמעת מהצגתם כפי הנגבי, הייתה שהנשיא לא התנגד למינוי, ואולי אף בירך עליו. חזקה על הנגבי, שהוא אדם פיקח לכל הדעות, שידע כי כך יתפרשו דבריו. כדברי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה:

שר המשפטים שמע מפיו של הנשיא ברק דברים שיש בהם לפסול את מועמדותו של בר-און לתפקיד, או לפחות מחייבים

69 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 13.

70 שם, סעיף 96.

71 שם, סעיף 95.

את שקילתם. הוא לא הביא את הדברים במלוא חריפותם לראש הממשלה, ודיווח לממשלה כי הנשיא ברק יודע על המינוי. אופן זה יכול היה להביא את השומע מן הצד למסקנה, כי לנשיא ברק לא היה כלל מה לומר על המינוי, ואולי הוא אף על דעתו, על אף שהאמת, כידוע, אחרת.⁷²

בפועל, הצגת הדברים של הנגבי הטעתה את חברי הממשלה. השר דוד לוי העיד כי "הבין ששר המשפטים נקט בשמו של הנשיא ברק כדי להראות שעבר את התהליכים המקובלים".⁷³ בסופו של דבר אף כי בקרב חלק משרי הממשלה שררה אי-נחת מהניסיון למנות את בר-און, הנגבי ונתניהו לחצו והחלטתה התקבלה – ברוב קולות מונה בר-און לתפקיד.⁷⁴

הסערה שלאחר המינוי

מיד לאחר מינויו של בר-און, ביום שישי, 10 בינואר 1997, העבירו פוליטיקאים ואנשי אקדמיה מסרים חד-משמעיים לעיתונאים ולמקבלי ההחלטות הנבחרים שמינויו של בר-און פסול. כבר במוצאי שבת הגיש חבר הכנסת אופיר פינס ממפלגת העבודה עתירה לבית המשפט העליון שיורה לבר-און שלא להיכנס לתפקידו. למחרת, בבוקר יום ראשון, 12 בינואר 1997, הושגה פשרה – בר-און לא ייכנס לתפקידו טרם תוכרע העתירה בבית המשפט. לפי כמה פרשנויות, ההערכה שהלכה והתגבשה בפרקליטות שבית המשפט עומד להוציא צו ביניים נגד כניסתו של בר-און לתפקיד הביאה להסכם הפשרה ואולי גם להתפטרותו של בר-און.⁷⁵ באותו יום געשו כלי התקשורת. רות גביון צוטטה באמרה ש"הפער

72 בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 51.

73 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 95.

74 חמישה שרים נמנעו בהצבעה: לימור לבנת, דוד לוי ודן מרירור מהליכוד, זבולון המר ויצחק לוי מהמפד"ל. בני בגין, שכיהן אז כשר המדע מטעם הליכוד, היה השר היחיד שהתנגד.

75 ראו את ההערכה של זאב סגל (סגל, 1998, עמ' 593-594). מרדכי קרמיניצר הביע הערכה דומה (גביון, קרמיניצר ורותן, 2000, עמ' 222).

בין דרישת התפקיד לרקורד המוכח של האיש הוא כל כך גדול עד שיכול להיות ששיקול הדעת במקרה זה הוא לא רק בלתי ראוי – אלא מגיע לדרגה של אי חוקיות.⁷⁶ העתירה העומדת ותלויה בבית המשפט והלחצים הכבדים שהופעלו על הדרג הנבחר עשו את שלהם. כיומיים לאחר שמונה הודיע בר-און על התפטרותו.

ב-22 בינואר 1997, לאחר ששככה הסערה שעורר המינוי, פורסמה במהדורת החדשות של "הערוץ הראשון" כתבתה של איילה חסון. חסון הצביעה על האפשרות שמינויו של בר-און היה במסגרת עסקה – נתניהו יטפל במינויו של בר-און, בר-און ייטיב עם דרעי, ודרעי יוודא שש"ס תתמוך בהסכם חברון.⁷⁷ לב גרינברג העלה את האפשרות ש"ידיעה זו הודלפה ככל הנראה על-ידי גורמים שהתנגדו להסכם פינוי חברון ורצו לפגוע בלגיטימיות של ההסכם ושל ש"ס, שהייתה הגורם הדתי המרכזי שהעניק לגיטימציה לנסיגה".⁷⁸ אם כך ואם כך, הכתבה עוררה סערה ציבורית גדולה מקודמתה, ואף הובילה לחקירת מינויו של רוני בר-און בידי המשטרה. באמצע אפריל המליצה המשטרה להגיש כתבי אישום נגד המעורבים לכאורה בפרשה – ראש הממשלה, שר המשפטים, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ויושב ראש סיעת ש"ס אריה דרעי. אך ב-20 באפריל 1997, חרף המלצת המשטרה, החליט היועץ המשפטי לממשלה, בהתבסס על

76 ראו משה ריינפלד ובן ציון ציטרין, "מינוי היועץ המשפטי לממשלה", הארץ, 12.1.1997 (הציטוט מופיע אצל סגל, 1998, עמ' 592).

77 דוד אפל הגיש תביעת דיבה נגד איילה חסון בגין שרבו שמו לפרשה. בית המשפט העליון קבע כי מהכתבה משתמע ש"יחסה לאפל כוונה להשפיע על זהותו של היועץ המשפטי לממשלה עקב המניע האישי האמור [...] משתמע כי המערער (התובע שבפני – ג.י) היה מעוניין להשפיע על מינוי היועץ המשפטי לממשלה לשם קידום אינטרסים אישיים פרטיים פסולים: השגת עסקת טעון נוחה לחברו מר דרעי" (ע"א 1104/00 אפל נ' חסון, פ"ד נוו[2] 607). עם זאת בית המשפט המחוזי קבע כי "עלה בידי הנתבעים להוכיח כי אמת בדבריהם שפורסמו בפתיח לכתבה של איילה חסון ששודרה במסגרת מהדורת החדשות 'מבט' של הערוץ הראשון, ביום 22.1.97, כדברים המתייחסים לתובע" (ת"א [מחוזי ת"א] 134/97 אפל נ' חסון, 14, פס' 17 [טרם פורסם, 1.6.2004]). דוד אפל ביקש לערער על פסק הדין אך בית המשפט החליט שלא להיענות לבקשתו (ע"א 8028/04 אפל נ' חסון [טרם פורסם, 5.12.2005]).

78 גרינברג, 2007, עמ' 201.

חוות דעת שהוכנה בפרקליטות המדינה, שלא להעמיד לדין את ראש הממשלה ואת שר המשפטים. בראשית שנת 2001 הוא החליט שלא להעמיד לדין את שאר המעורבים בפרשה, ובכללם דרעי. יש לציין כי בצוות הפרקליטות היו חילוקי דעות, ולדעת המיעוט בצוות הראיות הצדיקו הגשת כתבי אישום נגד ראש הממשלה ושר המשפטים.⁷⁹

בחוות הדעת המסכמת של הפרקליטות, שהיועץ המשפטי לממשלה סמך ידו עליה, ציינה פרקליטת המדינה כי חומר החקירה שנאסף בידי המשטרה מעורר חשדות ממשיים נגד ראש הממשלה ושר המשפטים. אולם למיטב שיפוטה לא נאספו ראיות מספיקות לכאורה להוכחת אשמתם הפלילית של השניים, ובנסיבות אלה יש לסגור את התיקים שנפתחו נגדם מחוסר ראיות מספיקות.⁸⁰ עוד נכתב בחוות הדעת של פרקליטות המדינה:

המניע העיקרי לרצונו של ראש-הממשלה למנות את בר-און נעוץ היה בטעם נסתר שראש-הממשלה לא גילה. למסקנה זו הגענו, מכיוון שקשה לקבל שראש-הממשלה החליט למנות את בר-און רק על סמך התרשמותו והמלצת שר המשפטים, שעה שאל מול שני אלה עומדות חוות דעת שליליות על התאמת בר-און לתפקיד – שהגיעו מכל עבר; שעה שמדובר במי שהעדים המעורבים מעידים כי לא ראו בו מועמד מהשורה הראשונה של עורכי הדין; שעה שמדובר באדם השייך למחנה אחר בתוך "הליכוד" (שהעומדים בראשו, אגב, לא תמכו במינוי בשיבת הממשלה); ועוד. לפיכך נראה לכאורה, כי היה מניע נסתר למינוי.⁸¹

פרקליטות המדינה הגיעה למסקנה שהתמיהות הרבות בנוגע למינוי בר-און מחזקות את החשד שהמניע האמיתי לרצונו של ראש הממשלה למינוי בר-און היה נעוץ בבקשת דרעי (או בדרישתו) למנות את בר-און לתפקיד זה. אם אמנם

79 בג"ץ 2534/97 חבר הכנסת יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא (3) 1, 9.

80 חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און (לעיל הערה 38), סעיף 130.

81 בג"ץ 2534/97 חבר הכנסת יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא (3) 1, 22.

זה היה המניע למינוי, כי אז מתיישבות כל התמיהות. לפי הפרקליטות אם דרעי יזם את המינוי, ברור מי היה האיש שהעלה לראשונה את שמו של בר-און בלשכת ראש הממשלה. יתרה מזו, אם כך היה, ברור גם מדוע מעדיפים כל המעורבים להסתיר את זהות הממליץ, שכן ברור לכול כי מעורבות דרעי במינוי היועץ המשפטי לממשלה מטילה לכל הפחות פגם, ואולי פלילות, במינוי. אפשרות זו גם מסבירה מדוע הוזמן בר-און לריאיון עם נתניהו למרות היותו מזוהה עם מחנה אחר בליכוד. בכך יכולות להימצא גם תשובות לשאלות מדוע לא ראיין ראש הממשלה מועמדים נוספים לתפקיד,⁸² ומדוע היה כה נחוש בהחלטתו למנות את בר-און למרות כל חוות הדעת השליליות שניתנו על מועמדותו וכל ההמלצות שקיבל להימנע מהמינוי. מסקנה זו גם יכולה להבהיר מדוע ראש הממשלה לא התרגש במיוחד מהמידע שקיבל מעורך הדין אבי-יצחק (כאשר הציע לו להתמנות לתפקיד היועץ) שלפיו דרעי מעוניין במינוי. כמו כן אם דרעי עמד מאחורי מינוי בר-און, אזי בכך גם יכולה להימצא תשובה לשאלה מדוע התעלם ראש הממשלה מהמידע שהובא לידיעתו על אודות קשר לא נאות בין דרעי לבר-און.

להבנתי, הניתוח של הפרקליטות נכון, והוא אף מיטיב להסביר את מאמצי דרעי לטשטש את מעורבותו ואת רצונו במינוי של בר-און – על ידי פנייה לעורך מעריב שלא לפרסם את הכוונה למנות את בר-און ועל ידי העברת מידע שקרי למעריב, מידע שלפיו השופט צבי טל הוא המועמד של ש"ס לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה.⁸³ עם זאת, אני סבור שהפרקליטות הסיקה מסקנות לא נכונות מהראיות שעמדו לרשותה. אכן, לצורך הוכחת עובדה מסוימת במשפט

82 ראש הממשלה ראיין את רוני בר-און, את דב וייסגלס ואת רנטו יארק. כמו כן הוא הציע את התפקיד לדן אבי-יצחק וליצחק מולכו.

83 בחוות הדעת של פרקליטות המדינה נכתב כי ב-2 בינואר 1997 נודע לדרעי מאפל שעתון מעריב עומד לפרסם ידיעה על הכוונה למנות את בר-און ליועץ המשפטי לממשלה. דרעי פנה לעופר נמרודי וביקש ממנו להימנע מן הפרסום. נמרודי נענה והידיעה לא פורסמה. ימים ספורים לאחר מכן הבין נמרודי כי מדובר בידיעה רצינית והודיע לדרעי על כוונתו לפרסמה. או אז הבין דרעי שאין באפשרותו למנוע את הפרסום, והוא ביקש מנמרודי שיציין בכתבה כי עורך דין בר-און הוא אחד מעורכי הדין הפוליטיים הטובים והמובילים בירושלים. כמו כן ביקש דרעי שבפרסום בעיתון יצוין כי המועמד של ש"ס לתפקיד הוא שופט בית המשפט העליון בדימוס, צבי טל (חוות דעת הפרקליטות בעניין בר-און [לעיל הערה 38], סעיף 28).

הפילי אינן די בהשערות אף אם הן הגיוניות ואף אם הן מיישבות תמיהות רבות העולות מן הפרשה. כדי להוכיח במשפט הפילי טענה מסוימת היא עובדה נדרשות ראיות קבילות, ורק הן מספיקות להוכחת אותה טענה כעובדה. שיחתו של אבי-יצחק עם ראש הממשלה – שבה סיפר אבי-יצחק על התוודותו של דרעי על הבטחות שניתנו לו, כביכול, מבר-און ומראש הממשלה עצמו – משמשת, כך לעניות דעתי, ראיה כזו. ברור, גם מעדותו של נתניהו עצמו, שנתניהו היה מודע לאפשרות שדרעי מעוניין במינוי בר-און, בעקבות מה ששמע מאבי-יצחק, ושהוא היה מודע לקיומה של טענה – אולי שמועה בלבד – שקיים בין דרעי לבין בר-און קשר פסול. השאלה הנורמטיבית היא מה שומע כראש הממשלה נדרש לעשות כאשר הוא מודע לטענה כזו. השאלה מתעוררת גם אם נניח שהמניע העיקרי של נתניהו למנות את בר-און לא היה לרצות את דרעי וגם אם נניח שנתניהו לא קלט את אזהרתו של אבי-יצחק, שלפיה נרקמה קנוניה בין דרעי לבין בר-און (או אחרים) למנות את בר-און ליועץ המשפטי לממשלה. לכאורה, המשך הפעילות למינוי בר-און לאחר מה שהובא לידיעת ראש הממשלה באשר לשאיפותיו של דרעי ובאשר לקשר אפשרי בעייתי בינו לבין בר-און אינו מתקבל על הדעת.⁸⁴

אני מעריך שהסיבה שנתניהו רצה למנות את בר-און לתפקיד קשורה ברצונו לרצות את אריה דרעי. ללא רצונו של נתניהו לרצות את דרעי, בידעו כי דרעי מעוניין למנות את בר-און משיקולים זרים של טובתו האישית, הוא לא היה מברר פרטים על בר-און, והוא לא היה מתעקש על המינוי חרף ההתנגדויות והמלצות מקורביו שלא לעשות כן, וממילא בר-און לא היה מתמנה לתפקיד. ודוק: די בכך לקבוע שהניסיון כולו היה פסול מן היסוד ומצדיק לכאורה כתב אישום בגין עברה של מרמה והפרת אמונים.

רות גביזון טענה כי הכשל העיקרי במינוי של בר-און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה לא היה ביצרים פוליטיים ציניים ובלתי מרוסנים או בהטעיה

84 לוריא, 2008, עמ' 36-38. ראו גם את ביקורתו של השופט גולדברג על שהבירור של הפרקליטות בדבר המשמעות של המודעות של נתניהו למניעי דרעי לא היה ממצה: בג"ץ 2534/97 חבר הכנסת יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3) 1, 21. כמו כן ראו את דעת המיעוט של השופטת דורנר: בג"ץ 2534/97 חבר הכנסת יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3) 1, 33-38.

של חברי הממשלה, אלא בכישלון של חברי הממשלה עצמם לעשות את הכירור המזערי שנדרש. המערכת הפוליטית בנתה את ההליך כדי שיוכל לעמוד בפני חריגות קשות כאלה, והוא נכשל.⁸⁵ בעיניי טענתה של גביוזן חלקית בלבד. הכישלון במינוי בראון היה בראש ובראשונה שראש ממשלה במדינת ישראל היה מוכן לפגוע במוסד היועץ המשפטי לממשלה ולהסתכן בגרימת פגיעה אנושה בשלטון החוק. שר המשפטים הטעה את הממשלה באשר לעמדת נשיא בית המשפט העליון, ובכך עשה לכאורה מעשה של הפרת אמונים. באשר לחברי ממשלה אחרים, אפשר כי חלקם לא עשה די שהמינוי יוסר מסדר יומה של הממשלה, ובכל מקרה משעה שלא עלה בידי השרים לעשות כן, היה עליהם להתנגד למינוי. אין מדובר רק בהתרשלות במילוי התפקיד, אלא בכישלון חמור שהיה מנת חלקה של רוב מניינה של צמרת הדרג הנבחר בישראל. אפשר לתאר את המינוי כניסיון של פוליטיקאים לכבוש את מצודת שלטון החוק בישראל. בעקבות הפרשה הוקמה במאי 1997 ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון לשעבר מאיר שמגר.⁸⁶ אחת מהמלצותיה החשובות הייתה להקים ועדה בת חמישה חברים בראשותו של שופט בית המשפט העליון בדימוס, אשר תמליץ לממשלה על מועמדים לתפקיד היועץ המשפטי, וזו תבחר את היועץ מתוכם.

חזרתו של מרכז הליכוד והטמנת הזרעים לגל השחיתות הבא

שיטת הפריימריז המפלגתיים שאומצה בליכוד יצרה מתח בין מי שנבחרו לנציגיו בכנסת ובממשלה ובין צמרת המפלגה. הבכירים לא היו תלויים ביושב ראש המפלגה ואף לא בחברי המרכז, אלא בהמוני המתפקדים. מתח זה עודד את יושב ראש הליכוד וראש הממשלה דאז, נתניהו, להוביל בישיבת ועידת הליכוד בנובמבר 1997 את ביטולה של שיטת הפריימריז לקביעת רשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת ואת אימוצה של גרסה חדשה של שיטת ה"מרכז". כלומר, מי שזים את הפריימריז גם יזם את ביטולם. גם מנכ"ל הליכוד דאז, אביגדור ליברמן, פעל נמרצות לקידום השינוי, שכן מעמדו במרכז המפלגה היה חזק למדי. השינוי

85 גביוזן, קרמניצר ודוּתן, 2000, עמ' 148-149.

86 חברי הוועדה היו שלושה שרי משפטים לשעבר (חיים צדוק, משה נסים ודוד ליבאי) ופרופ' רות גביוזן.

בשיטת הבחירות הפנימיות בליכוד נועד להחליש את כוחם של אותם בכירים, בפרט דן מרידור, שבסיס כוחם היה כלל ציבור המתפקדים לליכוד, ולא קרבתם לנתניהו או לחברי המרכז. חברי המרכז מצדם ביקשו להשיג עוצמה ולהרתיע את חברי הכנסת מטעם הליכוד שלפי תפיסתם "התנכרו להם" מאז שקמה ממשלת נתניהו. משה דולגין, למשל, שנמנה עם הבולטים באנשי "ביתן 28" – שפעלו במרכז הליכוד לבטל את הפריימריז – האמין כי השרים התנכרו לחברי המרכז וכי ביטול הפריימריז עשוי לגרום להם "לתקן את דרכם".⁸⁷ שינוי זה, שהתקבל בתום ועידה סוערת, חיזק את כוחו של נתניהו בליכוד, שכן הלה נהנה מפופולריות רבה במרכז.⁸⁸ השינוי אכן היה אחד הגורמים לפרישתם של בכירים מהליכוד, ובהם מרידור, רוני מילוא ויצחק מרדכי.⁸⁹

להלכה, העברת סמכויות למוסדות המפלגה עשויה לחזק את הדמוקרטיה, שכן היא מחזקת את המפלגות. אך בנסיבות הפוליטיות שנוצרו בישראל בשלהי שנות התשעים, ובעקבות שיטת הבחירות שאומצה בליכוד, היה השינוי מקור לצרות ולפגיעה בעקרון הייצוגיות. משמעות שינוי שיטת הבחירות הפנימיות מבחינת התפתחות הפטרונז' והשחיתות הייתה מובנת היטב הן לשרי הליכוד הן לחברי מרכז הליכוד. שרת החינוך והתרבות לימור לבנת, שהתנגדה בזמנו לשינוי, שאלה בדיון המכריע את חברי המרכז: "על מה ביקשנו וקיבלנו את אמון הציבור בבחירות לפני 17 חודשים? האם רצינו את השלטון כדי לסדר לי ג'וב? כדי שחברי הכנסת והשרים ילקחו לחברי המרכז? האם כדי לסדר ג'וב למישהו אחר?"⁹⁰ זו הייתה סדרה של שאלות רטוריות, אך חברי המרכז הפתיעו את הנואמת ואת הציבור שמחוץ לאולם ושאגו: "כן!". לאימוץ שיטת המרכז היו השפעות מרחיקות לכת על התפתחות השחיתות השלטונית בזמן כהונתו של שתי ממשלות שרון. למעשה, למהלך הייתה השפעה על התנהגות שרים וחברי

87 משה דולגין, בריאיון שנערך לצורך המחקר, 13 ביולי 2006; ראו גם רהט, 2001, עמ' 357-358.

88 בין השאר בזכות איש מוסדות המפלגה באנשיו מאז שנבחר לכהן כיושב הראש שלה. ראו מושקוביץ, 2004.

89 ראו רהט, 2001, עמ' 357-358.

90 הציטוט לקוח מתוך כתבתו של גדעון אלון, "החוק לחלוקת ג'ובים וטובות הנאה", הארץ, 11.11.2002.

כנסת של הליכוד כבר מהרגע שבו התקבלה ההחלטה. השינוי הבולט ביותר היה ניסיונותיהם של חברי הכנסת והשרים להתחבב על חברי המרכז – על ידי הפגנת נוכחות באירועים משפחתיים והתחשבות בפניות שונות ומשונות שחברי המרכז הפנו אליהם.⁹¹

ביטול הפריימריז ואימוץ שיטת המרכז עמדו בניגוד לאמריקניזציה של הפוליטיקה הישראלית, בניגוד לאינטרס המבני של ראשי המפלגות לנסות להחליש את כוחם של המוסדות המפלגתיים ובניגוד להיגיון הנאו-ליברלי. בדרך כלל מוסדות מפלגתיים מאוישים בידי פעילים המונעים מאידאולוגיה, והם מצרים את חופש התמרון של ראשי המפלגות. ככל שמוסדות המפלגה חזקים יותר, יכולתו של מנהיג המפלגה לסטות מהקו האידאולוגי של המפלגה מצומצמת יותר. יתרה מזו, בשיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, שהייתה נהוגה בישראל באותם ימים, היה לראש המפלגה והמועמד מטעמה לראשות הממשלה אינטרס להחליש את מוסדות המפלגה, שכן כדי להיבחר היה עליו לזכות ברוב קולות הבוחרים ולשם כך לטשטש את זהותו המפלגתית ולאמץ קו אידאולוגי מעורפל. השינוי שהוביל נתניהו היה גם מנוגד לשינויים שבוצעו במפלגות אחרות בעולם באותה תקופה.⁹² הסבר אפשרי להריגה זו קשור במידה רבה במנהיגותו של נתניהו. שיטת המשטר בישראל והניכור שחש הציבור כלפי האליטות וכלפי הליברליזציה הכלכלית יצרו את התנאים המבניים לעלייתו של מנהיג פוליטי שלא הסתדר עם בכירי מפלגתו. זאת ועוד, לנתניהו היה מעמד יוצא דופן במרכז המפלגה בזכות מהלכיו ומהלכי ליברמן. אילולא כל אלה סביר שהמאבק הפנים-מפלגתי לא היה חריף כל כך ושראש המפלגה לא היה מנסה לאמץ שיטת בחירות כה בעייתית כמו זו שאומצה בנובמבר 1997. מכל מקום יש לזכור שני דברים: ראשית, הליכוד הפסיד בבחירות של 1999, והדבר עשוי להצביע על ששינוי שיטת הבחירות הפנימיות לא היטיב עמו; שנית, הליכוד החזיר את הפריימריז בשנת 2006. אולם כפי שנראה, לאימוץ "שיטת המרכז" ב-1997 היו השפעות מרחיקות לכת על התפתחות השחיתות.

91 ראו את הדיווח של חנה קים, "הבכושקה של כיבי", הארץ, 18.9.1998; וגם את הדיווח של גידי וייץ ויובל קרני, "הבוסים", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 20.2.2004.

92 Mair, Muller, and Plasser, 2004

לפני שאחתום פרק זה אזכיר פרשה שנודעה בציבור בשם "פרשת עמדי". גם פרשה זו אינה בהכרח פרשת שחיתות, אך היא מובאת כאן משני טעמים: מכיוון שזכתה לחשיפה רבה בכלי התקשורת; ומכיוון שהיא משמשת דוגמה להתנהלותו מעוררת המחלוקת של נתניהו בשנות התשעים ולנטייתו לנהוג באופן שיצר – ואולי עודנו יוצר – בקרב חלקים בציבור את הרושם שהוא אדם לא הגון, אדם שהסטנדרטים ההתנהגותיים שלו בעייתיים ומקור לתקלות ולחשדות.

במרכז הפרשה חובות שלא שולמו לקבלן ההובלות אבנר עמדי. ראשית ההיכרות בין עמדי למשפחת נתניהו הייתה כשנתניהו סיים את תפקידו כשגריר ישראל באו"ם בשנת 1988.⁹³ עם שובו לארץ הוביל עמדי, שהועסק במשרד החוץ, את חפציו של נתניהו מנמל אשדוד לביתו בירושלים. החל משנת 1991 ועד לשנת 1996 העסיק נתניהו את עמדי לצורך הובלות שנדרשו לו. עמדי עשה שלוש או ארבע עבודות הובלה עבור נתניהו ושרה רעייתו, וכן עשה עבודת הובלה להוריה של רעייתו, לרבות אריזה ופריקה של הציוד. נוסף על כך עשה עמדי עבודות מזדמנות עבור בני הזוג נתניהו, ובהן פינוי של מחסן שבו אוחסנו חפצי המשפחה. עמדי גם העמיד לרשות משפחת נתניהו חלק ממחסן שברשותו לצורך אחסון חפציה. כמו כן סייע עמדי בעבודות שיפוץ בדירתה הפרטית של משפחת נתניהו בירושלים קודם שנתניהו כיהן כראש ממשלה.

לאחר שנתניהו נבחר לראשות הממשלה המשיכה משפחתו להעסיק את עמדי כקבלן הובלות. הדבר לא הוסדר באופן תקין במשרד ראש הממשלה, שעל פי החוק נדרש לבחור מוביל באמצעות מכרז. זאת ועוד, לא שולם לעמדי החוב הפרטי שנצבר עד אז.

לקראת סוף שנת 1998 הגיש עמדי למשרד ראש הממשלה חשבון מפורט על סכום של כ-448,000 ש"ח בגין עבודות שעשה עבור משפחת נתניהו בזמן שנתניהו היה ראש ממשלה. חשבון זה, גם לפי גרסת עמדי עצמו, היה מנופח ונועד לצורכי משא ומתן. לאחר מכן החלו פקידי המשרד הבכירים לפעול לתשלום החוב, והטיפול בו הועבר בין פקידי המשרד הבכירים. במהלך שנת 1999 הובא

93 הפרטים על המקרה לקוחים מ"דוח בעניין פרשת נתניהו-עמדי" (דוח של היועץ המשפטי לממשלה, 27.9.2000) (להלן: דוח היועץ בפרשת עמדי), שבו הוא הודיע על החלטתו לסגור את התיק בפרשה ולא להעמיד את המעורבים בו לדין פלילי.

החשבון לידיעת ראש הממשלה. נתניהו אמר שהחשבון מופרז והפנה את הטיפול בבירור הנושא לרעייתו. לקראת הבחירות במאי 1999 נערכו כמה דיונים במשרד ראש הממשלה כדי לבחון את דרך הטיפול בחשבון. עובדי המשרד טענו כי בני הזוג נתניהו לא הסבו את תשומת לבם לקיומו של חוב פרטי גדול שלהם לעמדי.⁹⁴ אנשי המשרד, בשיתוף עם שרה נתניהו, סיכמו כי לעמדי ישולם סכום של 50,000 ש"ח וכי הדבר יובא לאישור ועדת המכרזים, כנדרש לצורך התשלום. עוד סוכם כי עמדי יעביר את חפצי משפחת נתניהו כאשר זו תעבור לביתה הפרטי וכי יעשה עם עמדי הסדר לפיצוי חלופי בשווי של למעלה מ-100,000 ש"ח. הפיצוי יהיה באמצעות קבלת חומרי אריזה כדי לעקוף את הצורך להשיג אישור מיוחד ונוסף מוועדת המכרזים להוצאה כספית גבוהה יותר, אישור שהיה נדרש לו נעשה התשלום במזומן. גרסאות החשודים בעניין ההסדר לפיצוי החלופי סותרות זו את זו, בעיקר כאשר לטיב ההסדר ולדרך שבה ביקשו לקיימו – אם באמצעות התקשרות רשמית אם לאו.⁹⁵

הפרשה נחשפה בספטמבר 1999 בתחקיר של מרדכי גילת בעיתון ידיעות אחרונות. בעקבות זאת נפתחה חקירה משטרתית שנמשכה כשבעה חודשים. נתניהו נחקר בנוגע לחשד שעמדי העלה בקשות לקבלת תפקידים ועבודות עבורו ועבור מקורביו ולסיוע בפרויקטים כלכליים שביקש לקדם. כמו כן נחקר נתניהו באשר לסיבה לאי-תשלום החוב הפרטי שהוא חב לעמדי. עמדי טען כי משפחת נתניהו סירבה לשלם לו את החוב בגין העבודות שביצע אף שהיה זכאי לתשלום ואף שדרש אותו. ואילו שרה נתניהו טענה כי עמדי סירב לקבל תשלום בגין העבודות אף כי ביקשה לשלם לו. לגרסת משפחת נתניהו מדובר בחוב שמסתכם בעשרות אלפי ש"ח, ולגרסת עמדי מדובר בסכום של 100,000 ש"ח בקירוב – תשלום בגין ההובלות שבוצעו משנת 1991 ועד לשנת 1996 ובגין שירותי אחסון. עמדי טען כי לא ויתר במשך השנים על התשלומים המגיעים לו עבור החובות הפרטיים. ואולם הוא המשיך לתת שירותים למשפחת נתניהו גם בעת מגוריהם בבית ראש הממשלה בלי להציג דרישות תשלום ספציפיות וחשבונות. במעשיו הוא הסכים לדחות את תשלום החוב במשך שנים. בסופו

94 שם, סעיף 32.

95 שם, סעיף 34.

של דבר, על פי החשד שנבדק בהקשר של השוחד, ציפה עמדי לקבל טובות הנאה בתמורה למתת שנתן באותם שירותים ללא תשלום למשפחת נתניהו.⁹⁶ לגרסת בני הזוג נתניהו, שרה נתניהו היא שטיפלה "בצד הכספי של הדברים", ולכן נתניהו לא היה מודע לקיומו של החוב לעמדי. לדברי נתניהו הוא האמין שהחוב כבר שולם, ולא היה מודע לדרישותיו של עמדי לטובות ההנאה. על כך העיר היועץ המשפטי לממשלה כי "בנסיבות וכעולה מחומר הראיות, הדעת נותנת שמר נתניהו ידע על קיומו של חוב פרטי, גם הגם שהדבר אינו נקי מספקות ראייתיים". אולם, הוסיף היועץ, גם אם היה נתניהו מודע לקיומו של חוב פרטי מהעבר, "עדיין אין ראייה של ממש לכך שידע שחוב פרטי זה 'מוחלק' לגדר החשבון שדווח לו [...] בזאת ובדברים שאמר על מר עמדי במועד מאוחר יותר [...] אין כדי לבסס כנדרש במשפט פלילי את היסוד של מודעות לכזב בחשבון שאותו מתבקש משרד ראש-הממשלה לשלם".⁹⁷

על פי חשד אחר ניצל נתניהו את מעמדו כדי לחמוק מתשלום חובו לעמדי או כדי לדחות את התשלום. חשד נוסף הוא שכאשר הוגש החשבון לתשלום מקופת המדינה, לא עשה נתניהו די לוודא שהחשבון שהוגש אינו כולל את החוב הפרטי,⁹⁸ והוא לא ניסה לוודא שקיימת הפרדה בין החוב הפרטי לחוב המוסד – חוב שעל המדינה לשאת בו לפי החוק. נתניהו לא מסר לנוגעים בדבר את דבר קיומו של חוב פרטי ולא בדק שאין בחוב שהוגש משום ניפוח של העבודות שביצע עמדי בניסיון להוציא באופן אסור כספים מקופת הציבור. היועץ מבהיר כי "בכך לכאורה, על פי החשד, סייע לקידום תשלום חוב מנופח, שאין אוצר המדינה צריך לשאת בכלו. העסקתו של מר עמדי בעבודות שונות בבית ראש-הממשלה על ידי משפחת נתניהו, שלא בדרך המקובלת במשרדי ממשלה, יצרה לכאורה פוטנציאל לניגוד עניינים".⁹⁹ אולם היועץ קבע כי –

96 ה"פ 1635/00 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, סא 938, 940.

97 דוח היועץ בפרשת עמדי (לעיל הערה 93), סעיף 39.

98 כפי ששב ומבהיר היועץ, בהנחה שידע על קיומו. מהנסיבות ניתן לכאורה להסיק שכך

היה. שם, סעיף 41.

99 שם, שם.

התשתית הראייתית הקיימת בידינו בכל הקשור להתנהגותו של מר נתניהו בקשר עם קידום תשלום חובו של מר עמדי, אינה מספקת [...] לצורך הוכחת היסודות הנדרשים לצורך העבירה של הפרת אמונים¹⁰⁰ [...] יתר על כן, יש קושי ראייתי להראות שמר נתניהו ידע שמר עמדי מועסק לאורך השנים במשרד ראש-הממשלה שלא בהתאם לנהלים ובלי מכרו, אף אם החשד קיים [...] אין בידינו ראיות לכך שבאי אמירתו כי יש חוב פרטי, דבר לא ראוי לכל הדעות, רצה מר נתניהו שהוא יוסדר על ידי המדינה או יימחל על ידי מר עמדי.¹⁰¹

היועץ סיכם את סוגיית החוב בהבעת אי-נחת מהאופן שבו טיפל נתניהו בחוב של עמדי ובקבעו כי "ליקויים וכשלים אלה עדיין אינם מבססים עבירה פלילית".¹⁰² חלק אחר של הפרשה עניינו מתנות שקיבל נתניהו בתוקף תפקידו כראש ממשלה. מתנות אלה הן קניין המדינה ואינן קניינו הפרטי של מקבל המתנה, שכן הן ניתנות לו מכוח תפקידו הציבורי ולא כאדם פרטי – כפוף לחריגים הקבועים בחוק הכוללים בין השאר מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. על פי הנהלים שנקבעו במשרד ראש הממשלה כל מתנה שמתקבלת אמורה לעבור בדיקה ביטחונית והליך רישום בספר המתנות של המשרד.¹⁰³ החשד שעלה בהקשר זה היה כי המתנות שקיבל נתניהו נלקחו מבית ראש הממשלה עם צאתו משם במטרה לקחת אותן, כולן או חלקן, לצרכים פרטיים, ולא לצורך הצגתן בלשכה שהועמדה לטובת נתניהו.¹⁰⁴ במסגרת החיפושים שנערכו לא אותרו כל המתנות אשר ידוע שנתניהו קיבל במסגרת תפקידו. עם השלמת החקירה עדיין חסרו כ-100 מתנות יקרות ערך. שרה נתניהו הכחישה כל ניסיון לטשטוש זהות המתנות (לכאורה על ידי גירוד המדבקות, כפי שטען כלפיה הקבלן עמדי). לגרסת משפחת נתניהו הועברו המתנות כולן למחסן

100 שם, סעיף 45.

101 שם, סעיף 47.

102 שם, שם.

103 שם, סעיף 48.

104 שם, סעיף 52.

לצורך מיון לשם הצגתן בלשכת הקבע שתועמד לרשות נתניהו כראש ממשלה לשעבר ושטרם הועמדה לרשותו באותה עת. זאת ועוד, המחסן שבו אוחסנו הפריטים שייך למדינה ולכן – לגרסתם – אין לראות בהעברת הדברים אליו פעולה שתכליתה העברת הרכוש לרשות המשפחה. היועץ המשפטי לממשלה הבהיר:

לעדו של מר עמדי בדבר גירוד תוויות ממתנות רבות, נמצאו אך ראיות בודדות התומכות בכך, ובנוסף על כך, למרות מאמצי החקירה לא אותר סוג התוויות שמר עמדי טוען, כי הסיר מעל המתנות. גרסת גב' נתניהו היא כי המדובר בהקפדה מיוחדת מצדה על אסתטיקה, ולנהגיה אלה היו ראיות מסויימות. לא נמצאו ראיות מספיקות לטענה של הסרת תוויות בכמות גדולה כגרסת מר עמדי, וגם לא ניתן היה לשלול את הטענה, כי המתנות הועברו למחסן לצורך מיון, ולכן לא ניתן להוכיח את הנטילה ברמה הדרושה במשפט פלילי, הן לגבי מר נתניהו והן לגבי גב' נתניהו.¹⁰⁵

סוגיה אחרונה שבה נחשד נתניהו בפרשת עמדי היא שיבוש מהלכי משפטו. החשדות בעניין זה נעוצים בשתי שיחות שקיים נתניהו בחודש ספטמבר 1999 לקראת פרסום הכתבה שחשפה את תחילת הפרשה – האחת עם אורי אליצור, מנהל לשכתו לשעבר, והשנייה עם עמדי. על פי החשד בשיחות אלה ביקש לכאורה נתניהו מכל אחד מהם למסור פרטים מטעים לכתבים שעסקו אותה עת בפרשה. שיחות אלה קדמו לפתיחה בחקירה והיו בקשר לפרסומים מאותם ימים.¹⁰⁶ לאחר שבחן את הדברים קבע היועץ המשפטי לממשלה כי התעוררה שאלה בדבר קיומם של יסודות העברה.¹⁰⁷ היועץ סיכם את החלטתו בנוגע לנתניהו במילים האלה: "אסור שעם סגירתו של תיק יוצגו הדברים לציבור על

105 שם, סעיף 54.

106 שם, סעיף 56.

107 שם, שם.

ידי צדדים מעוניינים [...] כאילו הכל ראוי ותקין והכל זך [...] תיקים רבים נסגרים מהעדר ראיות מספיקות, גם כשתחושת העוסקים בכך היא שאין בכך מיצוי".¹⁰⁸ עוד אמר היועץ כי "מקרה זה ראוי, גם על פי העובדות שאינן שנויות במחלוקת, לביקורת נוקבת, ממוקדת בכל המעורבים שלגביהם ניתנה החלטה זו".¹⁰⁹

ספק אם פרשת עמדי הייתה באה לעולם אם נתניהו ורעייתו היו נוהגים כאנשים מן היישוב ומשלמים במועד עבור שירותים הניתנים להם, כעניין מובן מאליו, או מגלים את דבר קיום חובם הפרטי לעמדי, כפי שהגינות ויושר בסיסיים חייבו לעשות. אך מכיוון שראש הממשלה התנהג באופן שאינו ראוי לא לאדם פרטי ולא לנושא משרה ציבורית, הגיעה הפרשה לאמצעי התקשורת (כאמור, לנתניהו לא היו חסרים יריבים בכלי התקשורת). הפרשה נסתיימה בדוח של היועץ המשפטי לממשלה, שהחליט כאמור לסגור את התיק אגב מתיחת ביקורת נוקבת, בין השאר על נתניהו.

סוגיה נוספת שמתחדדת בפרשה זו היא הקלות שבה יכול נבחר ציבור לעשות מעשים פסולים ולהפיק טובות הנאה אסורות מתפקידו כמעט בלי להסתכן. כפי שראינו, בחלוקת התפקידים המשפחתית הייתה שרה נתניהו אחראית לעניינים הפיננסיים. חלוקת התפקידים בין בני הזוג יכלה לשמש אמצעי לעשות מעשים פסולים בלי שיהיה אפשר לייחסם לבנימין נתניהו. מחד גיסא, נתניהו מקבל טובות הנאה בזכות מעמדו הציבורי; מאידך גיסא, את יחסי הגומלין עם הנותן הוא משאיר לאשתו. באמצעות הסדר מסוג זה יכול נבחר הציבור (במקרה זה ראש הממשלה) למנוע מעצמו הרשעה. הוא, באמת ובתמים, אינו יודע על פרטי המקרה, שהרי אשתו היא המטפלת בכך. מכיוון שהוא אינו יודע, אי-אפשר להאשים אותו בידיעה שהוא קיבל טובת הנאה – גם אם קיבל אותה; בהיעדר ידיעה אין מתקיימים רכיבי העברה, אין הרשעה ואין סנקציה פלילית.

למעשה, נבחרי ציבור לא מעטים עושים שימוש נרחב בטכניקה זו. השימוש במקורב, אם בן זוג, אם בן משפחה אחר ואם יועץ נאמן, מסייע לנבחר הציבור לטעון: "לא ידעתי, לא שיערתי, לא חשדתי". כאשר המופקדים על אכיפת החוק ממהרים לקבל גרסאות כאלה של חפות מידיעה ומבהנה ורואים בבני הזוג

108 שם, סעיף 65.

109 שם, סעיף 66.

ובמשפחה בני אדם שאין ביניהם ובין נבחר הציבור הידברות, נוצר מסלול נוח להתחמקות מאחריות.

סיכום

כישלונה של שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה בהשגת התוצאות שייחלו להן יוזמיה מדגים את מגבלות התכונה בפוליטיקה ומלמד שלא אחת התוצאות אינן משקפות את כוונותיהם של הסוכנים הפוליטיים. השינויים הפוליטיים היו אמורים לאפשר למחנה השלום לגבור על היתרון המבני של המחנה הלאומי, לקדם את התהליך המדיני, להחליש את כוחן של המפלגות החרדיות ולחזק את "כושר המשילות", אולם הם חיזקו את כוחו של הימין, הובילו להתחזקות כוחן של המפלגות הקטנות, החריפו את קשיי התפקוד של הרשות המבצעת ובסופו של דבר גם הובילו לניצחוננו של בנימין נתניהו. נתניהו, מצדו, הוביל מהלכים שתהייה להם השפעה דרמטית על השחיתות, אף כי בלתי מכוונת.

תרומתה העיקרית של ממשלת נתניהו ושל העומד בראשה להתפתחות השחיתות השלטונית בישראל איננה במעשה מושחת כזה או אחר, אלא במהלכיו עם ליברמן במפלגתו ובשירות הציבורי; בניסיונו לערער את שלטון החוק (בפרשת בר-און); בהחזרת שיטת המרכז לליכוד – שיטה המעודדת מעשי שחיתות; ובסגנונו הפוליטי. השינויים שהנהיג נתניהו קשורים להיותו אז פוליטיקאי חדש שנאבק במוקדי כוח במפלגתו ובמוקדי כוח בממשל בישראל כדי לבסס את מנהיגותו. ייתכן שהשינויים גם קשורים לאישיותו, אולם זאת אין באפשרותי לקבוע. בפרק הבא נראה כיצד השינויים שהנהיג נתניהו בליכוד בשילוב עם היריבות העזה בינו לבין שרון תרמו בעקיפין, ובלא כל כוונה, להתפתחות מוקדי שחיתות בליכוד, להחרפת השחיתות בשירות הציבורי, להתרחבות הפוליטיקה של קבלני הקולות ולמעשי שחיתות אינדיווידואליים.

פרק 7 עידן שרון

"התפרצות השחיתות" המשמעותית ביותר שהתרחשה בישראל חלה כנראה במהלך כהונת אריאל שרון בראשות הממשלה, בשנים 2001-2005. את הגורמים לעלייה בהיקפי השחיתות יש לחפש בהתבססות ההגמוניה הנאו-ליברלית, בשינויים בליכוד ובתחרות העזה בין שרון לבין נתניהו. אולם השפעת חולשת מפלגת העבודה היא הגורם הראשון שיש ללבנו.

אהוד ברק נבחר לתפקיד יושב ראש מפלגת העבודה בשנת 1997, ובמהרה הפך גם הוא, כמו נתניהו בזמנו, לפוליטיקאי לא אהוב.¹ בדרכו לשלטון ביקש ברק לבדל את עצמו ממפלגתו כדי לזכות בתמיכתו של ציבור מצביעים גדול יותר בבחירות הישירות לראשות הממשלה, שכזכור התקיימו בעת ובעונה אחת עם הבחירות לכנסת. הוא גם נמנע מלבקר את נתניהו כאשר נדמה היה שיש מקום לעשות זאת (למשל, בפרשת ההתנקשות הכושלת באיש החמאס ח'אלד משעל בירדן).² נוסף על כך הוא רתם את מנגנוני המפלגה לקמפיין שלו לראשות הממשלה, גם במחיר של פגיעה אנושה בהצלחתה שלה. אגב כך החמיר ברק את מצבה הקשה ממילא.³

לנוכח ההשפעה של שיטת הבחירות החדשה – ובאופן כללי יותר: השפעת ההגמוניה הנאו-ליברלית שהלכה וקנתה אחיזה בישראל – על סוג המועמדים שמסוגלים לנצח בבחירות ועל הפרקטיקות הפוליטיות, לא מפתיע שבין התנהלות ברק להתנהלות נתניהו היו נקודות דמיון נוספות. גם ברק לא השכיל להקים לשכה ראויה לשמה – כזו שפועלת בהרמוניה בזכות תמהיל נכון של מבנה הגיוני וצוות נאמן ומוכשר – ובמהרה רכש לעצמו ראש הממשלה אויבים מהסוג

- 1 על חוסר האהדה כלפי נתניהו בשלהי כהונתו הראשונה ראו דרוקר, 2002, עמ' 25.
- 2 שם, עמ' 21-23. עוד על המאבקים במפלגה ועל הבחירות הפנימיות בשנת 1997 ראו רהט ושר-הדר, 1999.
- 3 להרחבה ראו דורון, 2001.

שמסבך פוליטיקאים בפרשות ובשערוריות. זאת ועוד, בדומה לנתניהו סלל ברק את דרכו לראש פירמידת השלטון בדרך לא דרך, עם עמותות שהעבירו כספים לקמפיין שלו לראשות הממשלה אף כי ייעודן המקורי היה שונה בתכלית.⁴ וכך כתב מבקר המדינה:

נקטה שיטה, שלפיה הוזרמו כספים לעמותות, אשר היה בפעילותן לתרום, אם במישרין, ואם בעקיפין, לקמפיין הבחירות. כספים אלה לא היו חלק מהמסגרת התקציבית הרשמית, החוקית, המדווחת של הסיעה. מבין העמותות היו כאלה שהוקמו בתקופת הבחירות או לקראתה, ולנגד עיני מייסדיהן עמד, לפחות כאחד היעדים, הסיוע למר ברק להיבחר. עמותות אחרות הוקמו קודם לכן, ולא מלכתחילה למטרה זו, אך "גויסו" למטרה לקראת הבחירות. עוד היו עמותות, שערכו פעולות תעמולה עצמאיות, אך משראו ב"ישראל אחת", כי יש תועלת בפעילותן לקידומו של מר ברק לראש-הממשלה, דאגו לתמיכה כספית בהן [...] תרומות, בסכומים מהותיים, של מאות אלפי שקלים ואף מיליוני שקלים, גויסו בידי אנשים מרכזיים במטה "ברק לראשות הממשלה", עו"ד יצחק הרצוג ומר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, בעבור אותם גופים, שפעלו למען בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, או נגד מועמדו של מועמד הליכוד. השניים אישרו בפני, כי פעלו למען גופים שהיה בפעילותם משום "ערך מוסף" לקידום בחירתו של מר ברק.⁵

אחד התורמים שהעבירו כספים לעמותות שקידמו את מועמדות ברק היה המיליונר האמריקני מרק רייץ', שהסתבך בפלילים בארצות הברית ונמלט לשווייץ. רייץ'

4 ראו דרוקר, 2002, עמ' 26; הופנונג, 2004, עמ' 109-111.

5 מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה", ינואר 2000, עמ' 31-1.

העביר תרומות בסך של מאות אלפי ש"ח ל"קרן דורון", והקרן העבירה תרומות לעמותת שנקראת "אלטרנטיבה". זו האחרונה מימנה חלק מהקמפיין של ברק, אף כי מטרתה, כפי שנרשמה ברשם העמותות, הייתה לטפל בעולים רוסים בישראל. כלומר, עמותת אלטרנטיבה פעלה בניגוד לחוק העמותות, שמגביל אותה לפעול בהתאם למטרותיה הרשמיות, ושימשה צינור למימון מערכת הבחירות של ברק. למותר לציין כי לפי פרסומים בכלי התקשורת בשלהי כהונתו פעל ברק בנמרצות מול נשיא ארצות הברית ביל קלינטון, שיעניק חנינה לריץ'. עם זאת, אין כל ראיות שקושרות בין התרומה שהעניק ריץ' לקרן דורון לבין מאמציו של ברק להשגת חנינה עבורו. ברק מעולם לא נשאל על הקשר בין שני הדברים הללו.⁶ בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה, אשר התייחס בהרחבה למה שקיבל את הכינוי "העמותות של ברק", הורה היועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית נגד מפלגת ישראל אחת והאישים המעורבים בגיוס התרומות לעמותות החוץ-מפלגתיות. נחקרו אותן עמותות שלפי ממצאי המבקר הוציאו את הכספים לטובת מערכת הבחירות של ישראל אחת, ולא למערכת הבחירות של המועמד לראשות הממשלה ודרכה לקידום מועמדותו של ברק. סוג כזה של תרומות אינו חוקי ויכול להיחשב פלילי גם אם מקבלים את הטענה שהעמותות הסתמכו על קביעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שאותה מסר לחבר הכנסת איתן כבל בזמנו, שממנה השתמע שאין איסור פלילי לתרום למערכת הבחירות לראשות הממשלה.⁷

חקירת המשטרה התמקדה בפועל של עשר עמותות. כמו כן נבחנו הפצת ספרו של ברק, אירוע התרמה בביתו של המיליונר חיים סבן בארצות הברית והזמנת סקרים בידי עורך דין הרצוג, שבגינם עלו חשדות לעברות על חוק מימון המפלגות. החקירה החלה בינואר 2000, אך נתקלה בשני קשיים משמעותיים: שתיקתם של מרבית הנחקרים המרכזיים ודחיית בקשות לחיקורי דין מחוץ לישראל באחדות מן המדינות שאליהן פנתה המשטרה בבקשה לעזרה משפטית.

6 להרחבה על הקשר בין מרק ריץ' לבין העמותות שקידמו את ברק ולתיאור פועלו של ברק למען החנינה ראו את כתבתו של גידי וייץ, "לא יודע. לא ידעתי", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 13.2.2004.

7 מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה", ינואר 2000, עמ' 1-20, 1-21.

לעומת זאת חקירת המשטרה הקיפה עשרות רבות של אנשים – בהם סטודנטים שפעלו בתום לב.

ברוח שבו פירט היועץ המשפטי לממשלה את החלטתו שלא להעמיד לדין איש מהמעורבים בפרשה, כפי שפורסם בהודעה רשמית לעיתונות, נכתב כך:

מערכת הראיות מצביעה על כך, שעובר לבחירות הוקמו שלוש עמותות: "תקווה לישראל", "ישראל של כולנו – ישראל אחת שלנו" ו"עוד לא אבדה התקווה" בנסיבות המבססות חשד כי עמותות אלה הוקמו מלכתחילה על מנת שתשמשנה כלי קיבול לכספים שלא ניתן היה, בשל דיני המימון, להעבירם כתרומה ישירה לסייעת "ישראל אחת". במהלך תקופת פעילותן של שלוש עמותות אלה, סמוך למועד הבחירות, הזרים להן עו"ד הרצוג סכומי כסף המסתכמים במאות אלפי דולרים, מקרנות העומדות לרשותו.⁸

לפי דוח היועץ המשפטי לממשלה עמותת "נגב עכשיו" – שפעיל מפלגת העבודה גדעון סולימאני שימש גזבר שלה – הוציאה את רוב כספה עבור מימון תעמולת בחירות "מעורבת" ומימנה את פעילותם של פעילי מפלגת העבודה בסניף באר שבע. העמותה קיבלה תרומות מגורמים אחדים, ובכלל אלה גורמים הקשורים בהרצוג. אשר ל"דור שלום", שלושה ימים לפני הבחירות יזם טל זילברשטיין מבצע לתליית שלטים של "דור שלום" ושל מפלגת ישראל אחת בעלות של 150,000 דולר. לתליית השלטים הייתה אמורה לדאוג העמותה "תקווה לישראל", ואילו "דור שלום" הייתה אמורה לשאת בעלות. כמו כן הוזכרה "דור שלום" ברוח בשל מעורבותה בשני עניינים פחות בולטים וחשובים.

8 הציטוט לקוח מתוך הודעה לעיתונות המפרטת את החלטת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא מובאת באתר החדשות מחלקה ראשונה. באתר לא צוינו מספרי עמודים או סעיפי החלטה. להודעה המפורטת: www.news1.co.il/ArticlePrintVersion.aspx?docId=3795&subjectID=19. (אוחזר ב-3.4.2011).

9 עמותת "דור שלום" קמה סמוך לרצח רבין, והרצוג נהג לתרום לה סכומי כסף גדולים במהלך השנים.

עוד נכתב ברוח היועץ כי הרצוג פנה לכמה מכונים העוסקים בעריכת סקרי דעת קהל והזמין מהם סקרים, הממוקדים בעיקרם במועמדו של ברק לראשות הממשלה. אך לא היה קשר בין עורכי הסקרים לבין בעלי תפקיד רשמי במטה ברק או במטה "ישראל אחת". היועץ קבע כי על פי העולה מחומר החקירה לא ניתן לייחס לברק מודעות לפעילות העמותות ולמקורות המימון שלהן. לפיכך הוא החליט לסגור את תיק החקירה נגדו בעילה של חוסר ראיות מספיקות.¹⁰ אשר להרצוג, היועץ קבע כי קיימות ראיות ברורות שידע שכספי התרומות שהוא מזרים, לפחות לכמה מן העמותות, משמשים לתעמולת בחירות.¹¹ עם זאת, היועץ קבע שלא ניתן להוכיח ברמה הנדרשת במשפט פלילי כי הרצוג ידע שהכסף מוצא בצורה "מעורבת" ולא לטובת מועמדו של ברק בלבד.¹² מאחר שהרצוג היה תורם קבוע של "דור שלום" במשך שנים, ולא נמצאה כל ראיה שקשרה אותו באופן ממשי לפעילות העמותה לקראת הבחירות, הרי שלא ניתן היה לייחס לו מודעות לשימוש בכספי התרומות באופן אסור. כך גם באשר למעורבותו של הרצוג בפעילות "נגב עכשיו".¹³ למותר לציין כי "דור שלום" הפסיקה למעשה לתפקד. סביר שהשימוש שנעשה בה לצורכי הקמפיין היה הגורם המרכזי להפסקת פעילותה.

- 10 מחד גיסא מרבית הפעילים המרכזיים שתקו בחקירה, ומאידך גיסא חומר הראיות האובייקטיבי לא הצביע על מעורבותו של ברק בנושאים הקשורים במימון באמצעות העמותות.
- 11 היועץ סיפק דוגמאות אחדות לראיות לכאורה למודעותו של הרצוג. למשל, מעורבותו בקמפיין של ברק גם ללא תפקיד רשמי; מעורבותו בהקמה של העמותה "ישראל של כולנו" ישראל אחת' שלנו"; הזיקה בין מייסדיה ה"משפטיים" של העמותה לבין ברק – הללו באו ממשרדו של עורך דין דורון כהן, גיסו של ברק; העובדה ששתי העמותות האחרות הוקמו בסמיכות זמנים. כמו כן בפרק זמן קצר, סמוך למועד הבחירות, הוא טרח שיוזרמו מאות אלפי דולרים לעמותות אלה.
- 12 היועץ ציין שחלק גדול מן העמותות הוציא בפועל את הכספים למימון תעמולה בעד ברק בלבד או למימון קמפיין שלילי בלבד, והדבר החליש מאוד את מערכת הראיות נגד הרצוג (שלפי היועץ הייתה בעייתית גם כך).
- 13 הסוכבים את הרצוג שמרו על שתיקתם במשטרה, והוא עצמו, מלבד טענתו שנטענה בחקירה – שהחקירה אינה לגיטימית בשל ה"הסתמכות" על מכתב היועץ המשפטי לממשלה – לא מסר כל הסברים עובדתיים באשר לפעילותו בנוגע למימון העמותות.

פרשת העמותות שיקפה מגמה כללית שהלכה והתחדדה מאז פרשת החשבונאיות הפיקטיביות בליכוד – הניסיונות לעקוף את המגבלות שמטילים חוקי מימון שמטרתם להסדיר את היקף התרומות שמקבלים מועמדים לתפקידים ציבוריים מתורמים יחידים. ברור כי קיים קשר בין מידת הרגולציה החוקית של הבחירות לבין הניסיונות לעקוף את החוק כדי לנצח בהן. אם המימון הציבורי לבחירות נתפס בעיני המתמודדים כ"בלתי ראלי", מועמדים שיחסם לחוק אינסטרומנטלי יחשבו בטעות שמוצדק לעקוף את החוק.¹⁴ על כל פנים היועץ המשפטי לממשלה רובינשטיין תרם בחוות הדעת שמסר לאיתן כבל (ראו על כך בפרק הקודם) לתפיסה שלפיה אין להפרת חוק מימון המפלגות בהקשר של בחירת ראש הממשלה משמעות פלילית. לסיכום, במקרה דנן מדובר בהפרות חוק הקשורות לשיטת בחירות שבטלה מן העולם, אולם הבעיות שנחשפו בפרשה הן אתגר למערכת הפוליטית הישראלית גם כיום. פוטנציאל ההשחתה שטמון בקשרים בין בעלי הון למתמודדים הוא מנת חלקן של מערכות פוליטיות מתקדמות, בלי קשר להסדר שלטוני כזה או אחר.

תוצאות מאמציו של ברק היו הצלחה פנומנלית בבחירות לראשות הממשלה בשנת 1999 וכישלון בלתי מבוטל של המפלגה בבחירות לכנסת. הדבר לא תרם ליחסים בינו ובין אנשי מפלגתו. גם תהליך הרכבת הקואליציה, לאחר ניצחונו הגדול של ברק, והחלטת ברק שלא למסור תיקים חשובים לבכירי המפלגה החריפו את היחסים בין יושב ראש מפלגת השלטון לבין צמרת מפלגתו.¹⁵ כאמור, מערכת מפלגתית המורכבת ממפלגות מסוכסכות ומוחלשות מגבירה את שכיחותם של דפוסי שחיתות מסוימים שלא היו נפוצים כל עוד המפלגות תפקדו כארגונים פוליטיים מלוכדים יחסית. בשונה מנתניהו, ברק הקים ממשלה מרובת שותפות ושרים. לנוכח המגבלה שהייתה קיימת בחוק יסוד: הממשלה על המספר המרבי של שרים, הוביל ברק שינוי בחוק זה וכך הוסרה המגבלה. ממשלה רחבה כל כך מבוזבת כספי ציבור ומשקפת זלזול בערכים שצריכים להיות נר לרגליהם של נבחרי הציבור, ובהם טיפול באינטרס הציבורי ודוגמה אישית. נוסף על כך שינוי תכופ של הסדרים חוקתיים מסכל את היכולת ליצור מסורת חוקתית –

14 הופנונג, 2004; Hofnung, 1996.

15 להרחבה ראו נחמיאס ונבות, 2002.

מסורת שיש בה כדי לצמצם שחיתות שלטונית. הבדל נוסף בין ברק לנתניהו, הפעם לזכות ברק, הוא שברק בחר למנכ"ל משרד ראש ממשלה עובד ציבור מקצועי ולא אדם עם שאיפות פוליטיות – מי שהיה הממונה על השכר באוצר, יוסי קוצ'יק. קוצ'יק, שלא כקודמיו שבס וליברמן, סיים את הקדנציה הקצרה שלו בלי שדבק בו רכב.

במהלך כהונתו הקצרה של ברק הסתבך יושב ראש ועדת הפנים של הכנסת סאלח טריף בפלילים. באותה עת עמד רפאל כהן בראש מינהל האוכלוסין של משרד הפנים. בתוקף תפקידו היה כהן ממונה גם על הענקת מעמד תושבות בישראל או על שלילתו. חוסני יונס בדראן, פלסטיני תושב השטחים וחברו משכבר הימים של טריף, רצה לקבל אשרה לשהות במדינה ורישיון לישיבת קבע בישראל, לו ולמשפחתו, מכוח הליך של איחוד משפחות (במהלך השנים ניסה בדראן לקבל מעמד זה פעמים מספר ובקשותיו נדחו). בפגישה לילית שקיים טריף עם ראש המינהל כהן מסר לו טריף 2,000 דולר כדי שיפעל לקידום הסדרת אזרחות ישראלית לבדראן. בית משפט השלום הרשיע את טריף בעברות של מתן שוחד, מרמה והפרת אמונים לפי סעיפים 284 ו-291 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.¹⁶ דינו נגזר ל-24 חודשי מאסר: מהם שישה חודשים בפועל, שבהם יבצע עבודות שירות, ויתרתם על תנאי. כמו כן הוטל עליו קנס בסך 25,000 ש"ח. ערעורו של טריף לבית המשפט המחוזי נדחה בינואר 2006.¹⁷ כעבור שלושה חודשים, באפריל 2006, דחה בית המשפט העליון את בקשתו לערער על החלטת בית המשפט המחוזי.¹⁸

השפעתו הגדולה ביותר של ברק על התפתחות השחיתות השלטונית הייתה עקיפה בלבד, וקרוב לוודאי שבלתי מכוונת כלל ועיקר. היא קשורה לתרומתו לחיסול הרעיון שיש "פרטנר בצד הפלסטיני" להסדרה מחדש של היחסים בין שני העמים על בסיס הסכם מדיני, להשפעת מהלכיו על המצב הביטחוני ובכלל זה היקף הטרור ולחלקו ביצירת קרע בין מפלגתו שלו והמפלגות הציוניות ככלל לבין האזרחים הערבים. התפתחויות פוליטיות-מדיניות אלה פגעו אנושות

16 ת"פ (רשל"צ) 1730/02 מדינת ישראל נ' טריף (טרם פורסם, 29.12.2003).
 17 ע"פ (ת"א-יפו) 071700/04 טריף נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 22.1.2006).
 18 רע"פ 2642/06 טריף נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 24.4.2006).

במפלגת העבודה ובמחנה השלום, והן חיזקו בצורה מסוכנת – מבחינת ריכוז העוצמה – את הליכוד. הן גם יצרו בקרב חלק ניכר מהציבור היהודי ובקרב האליטה הכלכלית והתקשורתית את התשתית לאמונה שישראל צריכה מנהיג חזק שאינו בוחל באמצעים.

עלייתו של שרון לשלטון

כאשר נבחר אריאל שרון ליושב ראש זמני של מפלגת הליכוד, לאחר פרישת נתניהו בעקבות כישלוננו בבחירות במאי 1999, הוא כבר היה פוליטיקאי ותיק ומנוסה. הוא נבחר לתפקיד דווקא משום שנרמזה היה כי הקריירה שלו הגיעה לקצה. בספטמבר 1999 הוא אמנם נבחר בפריימריז לתפקיד יושב ראש הליכוד, בין השאר בעזרת המעשים הפליליים של בנו עמרי (ראו בהמשך), אולם זה היה בזמן שנתניהו עוד לא חזר לזירה הפוליטית.

הקריירה הפוליטית הרשמית של שרון התחילה 28 שנים קודם לכן, כשעזב את הצבא, הצטרף לגח"ל והקים את הליכוד.¹⁹ הוא היה שר החקלאות בממשלת בגין הראשונה והוביל את הרחבת מפעל ההתנחלויות בשטחים. בממשלת בגין השנייה הוא מונה לתפקיד שר הביטחון, אך הודח ממנו בעקבות אחריותו העקיפה לטבח שעשו הפלנגות הנוצריות במחנות הפליטים בסברה ובשתילה. כפי שקבעה ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט יצחק כהן:

יש להטיל אחריות על שר הביטחון על שהוא התעלם מהסכנה של מעשי נקם ושפיכות דמים מצד הפלנגות כלפי האוכלוסייה שבמחנות הפליטים ולא הביא בחשבון סכנה זו כשהחליט על הכנסת הפלנגות למחנות. בנוסף לכך מוטלת אחריות על שר הביטחון, שלא הורה על נקיטת צעדים מתאימים למניעת או להפחתת סכנת הטבח, כתנאי לכניסת הפלנגות למחנות.

19 בבחירות לכנסת השמינית, שהתקיימו מיד לאחר מלחמת יום הכיפורים, נמנה שרון עם חברי סיעת הליכוד, אך כעבור פחות משנה פרש ממנה. בשנת 1975 הוא כיהן כיועץ ראש הממשלה רבין לענייני טרור. בבחירות לכנסת התשיעית הוא התמודד במסגרת מפלגת "שלומציון", שבמהרה הצטרפה למפלגת הליכוד והפכה לחלק ממנה.

במחדלים אלה יש משום אי מילוי חובה, שהייתה מוטלת על שר הביטחון.²⁰ מן הראוי, ששר הביטחון יוציא מסקנות אישיות נאותות מהפגמים שהתגלו במילוי תפקידו ואם יהיה צורך בכך שראש הממשלה ישקול, האם עליו להשתמש בסמכותו, לפי סעיף 21א(א) של חוק הממשלה, לפיו "ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו".²¹

שרון סירב להתפטר מהממשלה, והמשיך לכהן בה כשר בלי תיק. בשנים 1984-1988, בזמן ממשלת האחדות הלאומית (ממשלת הרוטציה), כיהן שרון בתפקיד שר התעשייה והמסחר. בשנת 1990 מונה שרון לתפקיד שר הבינוי והשיכון. בין השאר הוא מילא תפקיד מרכזי בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל להשתמש בקרקעות החקלאיות שהיו ברשות הקיבוצים בהסדר חכירה. השימוש נועד לצורכי קליטת עולים שבאו עם התמוטטות הגוש הסובייטי באמצעות שינוי ייעודן ומתן פיצויים ניכרים לחוכרים. נהנו ממנו כמה יזמים פרטיים.

בשנת 1993 נמנע שרון מלהתמודד על ראשות הליכוד בין השאר בגלל הערכות של ראשי מחנהו שסיכוייו להיבחר למקום הראשון נמוכים.²² כאמור, באותן בחירות נתניהו היה המנצח הגדול. בשנים ששניהם היו פעילים במערכת הפוליטית היו יחסיו של שרון עם נתניהו מתוחים למדי. כשנתניהו הציג את הממשלה שהרכיב, ביולי 1996, נפקד ממנה שרון. רק בעקבות לחץ של בכירים בליכוד הוא מונה, ברגע האחרון ממש, לתפקיד השר לתשתיות לאומיות. כאשר שרון מונה ליושב ראש זמני של הליכוד, הבעיה העיקרית מבחינתו הייתה שהמפלגה שעמד בראשה אוישה בידי אנשים של ליברמן ונתניהו, יריבו

20 ראו אלון, ואח', 1989, עמ' 162. על אחריותו של שרון לטבח ועל ההחלטה של ועדת החקירה הממלכתית ראו "ועדת החקירה לחקירת הארועים במחנות הפליטים בביירות התשמ"ג: דין וחשבון". הדוח מופיע במלואו שם, עמ' 119-190.

21 שם, עמ' 181.

22 הקבלן משה דולגין, שנמנה עד 1993 עם ראשי מחנה שרון בליכוד, בריאיון שנערך עמו לצורכי המחקר, 13 ביולי 2006.

המר. אם לא די בזאת, גם הודות למהלכים שנקט בשנים שבהן עמד בראשות הליכוד, ובכלל זה הרחת יריבים מתפקידי מפתח במפלגה ומינוי מקורבים לתפקידים במוסדות הליכוד, היה נתניהו דמות פופולרית למדי הן בקרב חברי המרכז הן בקרב מתפקידי הליכוד.²³ כיצד אפוא כבש שרון את ראשות הליכוד והממשלה? כאמור, את הצלחתו בקרב הציבור יש לזקוף בין השאר לכישלון של קודמיו ולמצב הביטחוני שאליו הם הביאו את ישראל. אולם כפי שנראה חלק מהתשובות נוגעות לענייננו באופן ישיר יותר, קרי לשימוש באמצעים פסולים ומושחתים.

ביקור שרון ברוסיה ועדותו התמוהה של אביגדור (יאנוש) בן-גל

המקרה הראשון שבו הסתבך שרון עם מערכת אכיפת החוק בחשד למעורבותו במעשים מושחתים לכאורה קשור לימים שבהם כיהן כשר הביטחון בממשלתו של מנחם בגין. אחד ממבקריו החריפים, הפובליציסט עוזי בנזימן, פרסם מאמר שקבע כבדרך אגב כי "מנחם בגין יודע היטב כי שרון רימה אותו, אבל הוא אינו רוצה להסתיר מאחורי גבו הרחב של שר הביטחון את אחריותו האישית של ראש הממשלה למלחמה, לתהפוכותיה, לתוצאתה ובעיקר למחירה".²⁴ לאחר פרסום המאמר תבע שרון את בנזימן ואת עיתון הארץ בתביעת לשון הרע.²⁵ אחד העדים שהיו אמורים לשמש עד הגנה היה האלוף במילואים אביגדור בן-גל. במהלך המלחמה כיהן בן-גל כמפקד גיס בגזרה המרכזית. בהתבסס על הרצאתו של בן-גל בתחילת יוני 1987 – שנישאה במרכז יפה למחקרים אסטרטגיים שליד אוניברסיטת תל אביב במלאות חמש שנים למלחמת שלום הגליל – היו שסברו בעיתון הארץ, כמו אחרים בציבור, כי בן-גל עצמו האמין ששרון הטעה את בגין וכי עדותו עשויה לתמוך בקו ההגנה של הארץ במשפט. בהרצאה זו חיווה בן-גל את דעתו שאחת הבעיות של מלחמת לבנון הראשונה הייתה "התכנית

23 אלדר וזרטל, 2004, עמ' 527.

24 ע"א 323/98 שרון נ' בנזימן, פ"ד נו(3) 245, 249.

25 בכתב התביעה נטען כי הדברים שיוחסו לשרון הם "כזב פוגעני" וכי בפרסומם הוציאו המשיבים לשון הרע וגרמו לשרון נזקים (ע"א 323/98 שרון נ' בנזימן, פ"ד נו(3) 245). שרון הסתמך גם על ידיעה נוספת שפורסמה בהארץ למחרת ביטולה של התובענה הראשונה שהגיש, לרבות תגובת בנזימן על הביטול.

הסמויה הלא מאושרת של שר הביטחון והרמטכ"ל והובלת הממשלה בשלבים לאישורה".²⁶

עדות בן-גל הייתה אמורה לבסס את טענת בנוזימן "אמת דיברתי". אך במשפט העיד האלוף לשעבר שחודשיים לפני המלחמה הביע בגין בשיחה עמו שאיפה נחרצת לעקור את יאסר ערפאת מהבונקר שלו בבירות לשם השגת שקט בצפון. השתמע מהעדות ששרון עשה כרצונו של בגין ושאין הצדקה להחשידו בהולכתו של בגין שולל.²⁷ סגן נשיא בית המשפט המחוזי השופט טלגם כינה את עדותו של בן-גל "מחזה עצוב". בסוף פסק הדין כתב השופט:

אינני מתייחס לקשרים הכלכליים של העד עם התובע, אם כי מוטב היה עושה העד אם היה מודיע עליהם מראש ולא מניח להגנה לנגח בהם את יושרתו; אני מתייחס להצהרתו כי נוכח, מקריאת חומר בלתי גלוי לציבור, ביושרו של התובע ובכך שמסקנתו, שהתובע הוליך שולל את הממשלה, שפורסמה ברבים בכתב עת אקדמי נכבד ביותר (מרכז יופה ללימודים אסטרטגיים של אוניברסיטת ת"א) – הייתה מוטעית. בכך נוכח שנים אחדות לפני מתן עדותו ואף על פי כן שמר את הדברים בלבו ולא מצא לנכון לתקן עוול שגרם כביכול לרעהו ולמפקדו – אלא כשהוזמן כעד הגנה. על משקלה של העדות, שאינה ניתנת לאימות ושמסרה כבש אותה בלבו מספר שנים – אין צורך להרחיב את הדיבור.²⁸

26 דבריו של בן-גל בהרצאתו ודבר פגישתו עם בגין מופיעים בחוות דעת שפרסם היועץ המשפטי לממשלה ב-15 פברואר 2001 הנושאת את הכותרת: "החלטת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה בעניין השר אריאל שרון, האלוף (מיל') אביגדור (יאנוש) בן-גל וזמר ולדימיר גוסינסקי". חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה נמצאת בלא ציון עמודים באתר החדשות מחלקה ראשונה: www.news1.co.il/Archive/004-D-176-00.html?tag=15-45-13. (אוחזר ב-13.4.2011).

27 ראו אבנרי, 2008, עמ' 72.

28 תא (ת"א-יפו) 818/93 שרון נ' בנוזימן, תק-מח 97(3) 93.

לאחר שמיעת עדותו של בן-גל קרא עורך דין מיכי מוזר, שייצג את עיתון הארץ בתביעה שהגיש נגדו שרון, ידיעה בעיתון גלובס שבה דווח על נסיעה של בן-גל עם שרון. גלובס לא הזכיר כלל את משפט הדיבה. עורך דין מוזר הוא שקישר בין שני האירועים. מוזר הגיש תלונה במשטרה אשר הובילה לחקירה ולפרשת בן-גל-שרון.

בהחלטתו לסגור את התיק נגד שרון ובן-גל הבהיר היועץ המשפטי לממשלה מה עמד בבסיס החקירה:

החשד שמר בן-גל העיד לטובת השר שרון, וזאת בניגוד למצב דעת אמיתי כפי שהובעה בכתב ובעל פה בעבר, בתמורה לקידום עניינו הפרטי בעסקת יבוא גז מרוסיה לישראל. בהקשר זה, העבירות הרלבנטיות שעמדו לבחינה, הן עבירות של עדות שקר, הרחה בעדות, שיבוש מהלכי משפט, מתן שוחד ולקיחת שוחד.²⁹

לפי החשד בן-גל היה צפוי לקבל זיכיון לשמש בישראל נציג של חברה רוסית שאמורה הייתה לייצא גז למדינה, ובתמורה היה עליו לשנות את עדותו במשפט הדיבה של שרון נגד עיתון הארץ. החשד בנוגע לשרון היה שביקש להיטיב עם בן-גל דרך שילובו בקידום פרויקט הגז (הטבה שלטונית ניכרת) ערב עדותו של בן-גל במשפט על מנת להטות את עדותו של בן-גל ולהטות את תוצאת המשפט לטובתו.³⁰ אין מחלוקת שבן-גל העיד באופן שנגד התבטאות קודמת שלו בנושא, שעליה כאמור הסתמך עיתון הארץ. אין גם עוררין באשר להשתתפותו במשלחת של משרד התשתיות לרוסיה, נסיעה שבמהלכה נפגש צוות המשרד עם מקורבים לאיש העסקים ולדימיר גוסינסקי כחלק מבדיקת אפשרות שרוסיה וטורקיה ייצאו גז לישראל. נוסף על כך בן-גל מעולם לא היה בעל ידע מיוחד

29 "החלטת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה בעניין השר אריאל שרון, האלוף (מיל') אביגדור (יאנוש) בן-גל ומר ולדימיר גוסינסקי" (חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, 15.2.2001) בסעיף "שרון-בן-גל": www.news1.co.il/Archive/004-D-176-00.html?tag=15-45-13. (אוחר ב-13.4.2011).

30 שם, שם.

בנושא גז, והתפקיד שמילא (יושב ראש התעשייה האווירית) לא היה קשור לעסקת גז.³¹

לצד זאת ציין היועץ המשפטי לממשלה כי חומר החקירה בדבר התנהלותו של שרון במהלך הביקור ברוסיה הצביע על חשד למתן טובות מידי גוסינסקי לשרון. לפי היועץ, מעורבות גוסינסקי בארגון הנסיעה ובמימונה, לפחות כמימון ביניים, "אינה ראויה ואינה מתיישבת בכל דרך עם עקרונות מינהל תקין".³² בסיכום ההחלטה כתב היועץ כי "במקרה זה גם המבקש לדון לכף זכות את כל המעורבים, אינו יכול להשתחרר מרשמי המסכת שהוצגה כלפי דרך התנהגותם של אישי ציבור בתחום המשיק שבין ענייני ציבור לענייניהם האישיים, אף אם לא הגיע לכלל עמידה במבחנים המשפטיים להוכחת עבירה פלילית".³³ אמנם רובינשטיין הבהיר שהמעשים של שרון פסולים ויש לגנותם, אולם חרף הביקורת שמתח היועץ על שרון הוא קבע כי אין ראיות שמצדיקות סנקציה פלילית כנגדו. גם כנגד בן-גל לא מצא היועץ די ראיות להעמידו לדין.³⁴

פרשות לוד-גינתון והאי היווני

בזמן ממשלת נתניהו, ביולי 1997, רכש דוד אפל (ששמו הוזכר לעיל בהקשר של פרשת בר-און-חברון) באמצעות חברתו המשותפת עם עורך דין דרור חוטר-ישי (שגם הוא הוזכר באותו הקשר) כ-1,400 דונמים של שטחים חקלאיים של מושב גינתון, ממזרח לעיר לוד, תמורת 24 מיליון דולר. עסקה זו נעשתה ללא שנתקבלה הסכמת מינהל מקרקעי ישראל (להלן גם: המינהל), כנדרש בהתאם לחוזה החכירה בין המינהל למושב. כדי להתעשר מהקרקעות שרכש היה על אפל לשכנע את המינהל לא רק לאשר את העסקה, אלא לשנות בוועדות התכנון

31 הברים שחידר לפני היועץ המשפטי לשעבר של משרד התשתיות, עורך דין אחז בן ארי, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 19 במאי 2004. בסופו של דבר העסקה לא יצאה אל הפועל.

32 ראו באתר www.news1.co.il/Archive/004-D-176-00.html?tag=news1: 15-45-13 (אוחזר ב-13.4.2011).

33 ש.ם.

34 לביקורת על החלטת היועץ המשפטי לממשלה בעניין שרון, בן-גל וגוסינסקי ראו לוריא, 2008, עמ' 117-132.

את ייעוד הקרקעות מקרקעות חקלאיות לקרקעות לבנייה. המינהל התנגד בכל תוקף לעסקה בין אפל לתושבי גינתון. אפל כמוכּן לא השלים עם עמדת המינהל, והוא ניסה לשנותה על ידי הפעלת קשריו המרובים. באותה שנה הקים שר הפנים אלי סויסה, אחד האנשים הנאמנים לאריה דרעי, ועדה מיוחדת שתפקידה היה לקבוע אם לשנות את שטח השיפוט של לוד ולהכליל בו את 1,400 הדונמים ש"רכש" אפל מתושבי גינתון. חברי הוועדה המקצועית המליצו פה אחד שלא לשנות את שטח השיפוט של לוד ולא לספח אליה את אדמות גינתון. אף על פי כן בדצמבר 1997, חמישה חודשים לאחר שאפל רכש את הקרקעות ממושב גינתון, החליט השר סויסה לדחות את המלצות הוועדה, ומתוקף סמכותו הורה לספח את השטחים שאפל "קנה" לתחום השיפוט של לוד.³⁵ מהלך זה עשוי היה להקל על אפל לשכנע את המינהל לאשר את העסקה ולאשר את שינוי ייעוד הקרקעות. בספטמבר 1997 נפגשו אפל ושותפו בחברת "מגדל הזוהר לבניין בע"מ" (להלן: חברת מגדל הזוהר), עורך הדין חוטר-ישי, עם אריאל שרון.³⁶ בפגישה השתתפו גם בכירי מינהל מקרקעי ישראל.

אפל וחוטר-ישי תינו באוזני שרון את הקשיים שעורמים לפנייהם עובדי מינהל מקרקעי ישראל, ולאחר השיחה עם אפל גער שרון בפקיד המינהל.³⁷ לפי עדויות בכירי המינהל ביקורתו של שרון הייתה כללית, קרי על שהם אינם משווקים קרקעות לבנייה בקצב שהוא ייחל לו. הם גם העידו כי שרון מעולם

35 ראו אתר גלובס: www.globes.co.il/news/docView.aspx?did=149329 (אוחזר ב־13.4.2011). בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה הנושאת את הכותרת "החלטה בעניין אריאל שרון וגלעד שרון ב'פרשת האי היווני' וקרקעות אפל", שפורסמה ב־15.6.2004 (להלן: החלטת היועץ בעניין שרון ואפל), לא צוין כי הוועדה המקצועית המליצה שלא לספח את השטחים הללו. היועץ המשפטי הסתפק בכך שצוין כי בדצמבר 1997 החליט שר הפנים סויסה על סיפוח השטחים לעיל לעיר לוד. ראו שם, סעיף 111.

36 בשנים 1999-2001 ובשנים 2001-2003 היה שרון השר הממונה על מינהל מקרקעי ישראל. למעשה, הוא היה ממונה על המינהל לאורך מרבית הקריירה המיניסטריאלית שלו: בשנים 1977-1981 מתוקף תפקידו כשר החקלאות; מיולי 1990 עד יוני 1992 מתוקף תפקידו כשר הבינוי והשיכון; מיולי 1996 עד יולי 1999 מתוקף תפקידו כשר לתשתיות לאומיות; בשנת 2001 הוא היה ממונה על המינהל משום שהחזיק גם בתיק התשתיות. במהלך 2002 הוא העביר את האחריות על המינהל למשרד ראש הממשלה.

37 ראו החלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיף 113.

לא כפה עליהם את דעתו בעניינים שעליהם היו מופקדים.³⁸ אך גם אם כך הוא הדבר, התנהגותו של שרון באותה סיטואציה עלתה בקנה אחד עם האינטרסים של אפל, והיה לה פוטנציאל להשפיע על בכירי המינהל. בחודש אוקטובר 1998 נפגש אפל במלון דן בתל אביב עם מנהל מינהל מקרקעי ישראל דאז, עורך הדין אבי דרכסלר, בניסיון לשכנעו שהמינהל יסיר את התנגדותו לעסקת גינתון. דרכסלר סירב, ובתגובה הודיע לו אפל כי יביא לפיטוריו בתוך חודש וכי יערב בעניין את גלעד שרון, בנו של אריאל שרון. האיומים המפורשים שהטיח אפל במנהל המינהל הביאו את דרכסלר ליידע בפרטי השיחה הן את היועץ המשפטי לממשלה הן את שרון עצמו. בפגישה עם שרון אף הסביר לו דרכסלר מדוע לדידו תכניתו של אפל באדמות סביב לוד אינה עולה בקנה אחד עם תכנית המתאר הארצית, וכן אמר כי אין רצף אורבני סביר בין העיר לוד לבין האדמות שרכש אפל. דרכסלר השתמש בתצלומי אוויר שמהם ניתן היה ללמוד עד כמה מזיקה יוזמתו של אפל. מאידך גיסא ניתן היה ללמוד מהם על האינטרסים של אפל באזור.³⁹ דרכסלר העיד כי שרון קיבל את עמדתו.⁴⁰

אף כי דרכסלר הצליח לדבר אל התבונה וההיגיון של שרון, הלה נמנע מלברר עם בנו גלעד או עם אפל את פשר האיומים החמורים שהאחרון השמיע. הוא גם לא עודד את דרכסלר להגיש תלונה במשטרה או לנהל מאבק משפטי בחברי מושב גינתון. במקום לנקוט את כל הצעדים המתבקשים הללו, והמובנים מאליהם לכאורה, העמיקו הוא ובני משפחתו את קשריהם עם אפל. לקראת סוף שנת 1998 החל אפל בקידום פרויקט להקמת רשת מרכזי תיירות ונופש ברחבי העולם. הפרויקט שתוכנן היה בהיקף ענק. אפל השקיע כ-14 מיליון דולר בקידומו לפני שגווע.⁴¹ הפרויקט אמור היה לכלול בין היתר בנייה של כ-100,000 חדרים, כ-15 בתי קזינו, מגרשי גולף, מרכזי קניות, מרכזי בידור,

38 שם, שם.

39 עדותו של דרכסלר ביחס לפסלות התכנית מופיעה בהרחבה ב"חוות הדעת בעניין ראש-הממשלה אריאל שרון" (חוות דעת של פרקליטת המדינה עדנה ארבל, 28.3.2004), פסקה 18.

40 החלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיף 120.

41 לא ברור מה גרם בסופו של דבר לכישלון העסקה ביוון. נראה כי הדבר אירע בנובמבר 1999 או סמוך לכך.

כפרי שעשועים ומרכזי ספורט. האתר הראשון שבו החל אפל לרכז את מאמציו למימוש הפרויקט היה אי הנמצא מדרום-מזרח לאתונה (שכונה "האי היווני"). ההגעה לאי תוכננה להתבצע באמצעות רכבת משדה התעופה באתונה שתגיע לאי דרך מנהרה תת-קרקעית. בהתאם למסמכים שנתפסו ההשקעה המתוכננת הייתה של כ-16 מיליארד דולר. עם זאת, אפל ציפה להכנסות גדולות מידיות ממכירה מוקדמת של דירות נופש באי, להחזר מהיר יחסית של השקעותיו ולרווחים עצומים של מיליארדי דולרים בעתיד.⁴²

בנובמבר 1998 החל אפל לרכוש שירותים של בעלי מקצוע למיניהם כדי לבחון ולקדם את הפרויקט. כמו כן הוא התקשר עם נותני שירותים חיצוניים, בין היתר עם משרד הפרסום "מקאן קשר בראל", חברת "מקאן אריקסון" העולמית, אנשי תכנון והנדסה בארץ ובארצות הברית וארכאולוג ישראלי נודע שממנו ביקש חוות דעת בעניין השרידים הארכאולוגיים שעל האי.

הצלחת הפרויקט הייתה תלויה גם בשינויי חקיקה ביוון. תכלית השינויים הייתה לאפשר בנייה באי, המוגדר אתר ארכאולוגי, באמצעות שינוי ייעוד הקרקע, קידום הליכי תכנון ובנייה, מתן זיכיון והקלות במיסוי. שינויי חקיקה והתאמות דומות היו נדרשים גם אם הפרויקט היה מתבצע במקום אחר ביוון. אפשר שאפל סבר שהידוק קשריו עם אנשי ציבור יוונים בעלי מעמד והשפעה יסייע לו לקדם את הפרויקט, והוא פעל לשם כך עם איש הקשר שלו ביוון – נורמן שקולניק.⁴³ אפל החליט להזמין את אנשי הציבור הללו לביקורים בארץ ולהפגישם עם בעלי תפקידים בכירים בישראל. בדרך זו הוא רצה להרשים אותם בקשריו. לענייננו, פגישה בין שר החוץ שרון לבין אנשי ממשל יוונים, בנוכחות אפל, הייתה עשויה בהחלט לסייע לעסקיו של אפל.⁴⁴

באותם ימים החליטה הכנסת על הקדמת הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה. בעקבות זאת החליט הליכוד בדצמבר 1998 להקדים את הבחירות הפנימיות לקראת גיבוש רשימת המועמדים מטעמו לכנסת, והן נקבעו לפברואר 1999.

42 החלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיפים 58-60.
 43 נורמן שקולניק מילא תפקיד מרכזי בפרשה פלילית ציבורית אחרת: עסקת הנשק עם המדינה הזרה שבמרכזה עמד שמעון שבס (ראו על כך בפרק 5 לעיל).
 44 ראו את ההבהרות בהחלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיפים 107-108.

יום קודם להחלטה שוחחו אריאל שרון ואפל בטלפון. היות שאפל היה קבלן קולות בעל קשרים במפלגה, היה לשרון, כמו לפוליטיקאים נוספים שביקשו להיבחר למקום ראלי, אינטרס להדק את קשריו עמו. בשיחה אמר שרון לאפל כי להערכתו יתקיימו הבחירות בליכוד בתוך כחודש ימים ונועץ בו באשר לקו שעליו לנקוט בבחירות אלה. כמו כן ביקש שרון מאפל להשיג עבורו את רשימת חברי הליכוד. מידע על אודות מצב המתפקדים לא היה נגיש לכלל המועמדים, והיה לו ערך לא מבוטל מבחינתם. בשיחת טלפון נוספת ביניהם, בשלהי 1998, הבטיח אפל לשרון כי יתמוך בו בבחירות הפנימיות. בתחילת 1999 שב אפל והבטיח לשרון את תמיכתו בבחירות "בכל הכוח". בדוח המסכם את הפרשה מציין היועץ המשפטי לממשלה כי אין ראיה שבפועל אכן פעל אפל לתמיכה בשרון כפי שהבטיח.⁴⁵

כאמור, באותה עת השתמש אפל בשרון, שכיהן אז בתפקיד שר החוץ בממשלת נתניהו, כדי לקדם את פרויקט האי היווני – בין ששרון היה מודע לכך ובין שלא. ב-10 בינואר 1999 הגיעה לישראל משלחת של פוליטיקאים ועיתונאים יוונים, ואפל היה מעורב מאוד בהבאתה, בתיאום פגישותיה ובמימון נסיעתה.⁴⁶ כעבור יומיים נפגש שרון עם חברי המשלחת בלשכתו הרשמית במשרד החוץ. לא ברור אם שרון ידע מי מהנוכחים בפגישה הוא אורח רשמי של משרד החוץ ומי לא. כתב האישום המתוקן כנגד דוד אפל מציין כי ב-11 בינואר 1999 פנה אפל לשרה אלמן, מנהלת לשכת שר החוץ, וביקש שתתאפשר כניסתו של נורמן שקולניק לפגישות משלחת תת-שר החוץ היווני עם שר החוץ ועם מנכ"ל משרד החוץ איתן בן צור. אמנם אלמן התקשתה להתיר את הדבר, בשל התנגדות גורמים במשרד החוץ לכניסת שקולניק לפגישות בעלות גוון מדיני,

45 שם, סעיף 28.

46 שם, לימים, בעת חקירת הפרשה, התכחש אפל לקשר שבין רצונו לקדם את פרויקט האי היווני לבין העובדה שמימן את האירוח של אנשי הציבור היוונים. בתחילה התחמק ממתן תשובות על השאלות אם ידע על ביקור המשלחת היוונית ואם היה לו קשר לביקור. הוא לא התווכח עם המסמכים שהעידו כי מימן חלקים מהביקור, אך לא אישרם והפנה את החוקרים לשקולניק. גם את ארוחת הערב שערך בביתו הוא הסביר ברצונו לקדם את האינטרס הלאומי של ישראל. ראו "חוות הדעת בעניין ראש-הממשלה אריאל שרון" (חוות דעת של פרקליטת המדינה עדנה ארבל, 28.3.2004), פסקות 16, 73.

אולם בצהרי 12 בינואר 1999 נכח שקולניק בשתי הפגישות האמורות. היועץ המשפטי לממשלה הסתפק באמרו בנידון: "הועלתה הטענה, כי [...] בפגישה של שרון בלשכתו כשר החוץ עם המשלחת היוונית, הוא אפשר לנורמן שקולניק, איש הקשר של אפל ביוון, להשתתף במפגש, על אף שלא הוזמן פורמלית".⁴⁷ מכל מקום, באותו יום ארגן אפל ארוחת ערב בביתו לכבוד תת-שר החוץ היווני ופמלייתו והזמין לארוחה גם את שרון. שרון אכן כיבד את האירוע בנוכחותו. כעבור ימים אחדים הודה שרון לאפל על הארוחה שהתקיימה בביתו של זה האחרון ואמר לו מפורשות כי הוא זקוק לעזרה רבה ממנו. אפל השיב כי הוא וחבריו יתמכו בשרון וינטרלו כל מי שינסה לפגוע בסיכוייו. אפל הוסיף והבטיח לשרון הקמת מטה בחירות עם 30 פעילים ויותר. בהמשך אותה שיחה שב וביקש שרון מאפל להשיג עבורו את רשימת חברי הליכוד.⁴⁸

בכך לא הסתכמה מערכת היחסים והאינטרסים של שרון ואפל. באמצע חודש מרץ 1999, לכל המאוחר, הצטרף גם גלעד שרון, בנו של שר החוץ דאז, לצוות פרויקט האי היווני.⁴⁹ קדמו לכך התייעצויות של גלעד עם אפל בנוגע לפרויקטים שבהם היה אפל מעורב. בתחילה היה תפקידו של גלעד בפרויקט "ריכוז הצוות השיווקי-מכירת-פרסומי". הסיכומים בין אפל לגלעד על שכרו היו בעל פה ולא נחתם ביניהם חוזה. עד פברואר 2000 קיבל גלעד מאפל 100,000 דולר. בכמה הזדמנויות התבטא אפל בצורה חיובית כלפי גלעד שרון,⁵⁰ אף כי ידע שדרכו של גלעד בעולם העסקים לא צלחה. הוא אף היה מודע היטב לחוסר ניסיונו של גלעד, וציין זאת באחת השיחות עם שרון.⁵¹ אוזן חשדנית עשויה לשמוע באמירה כזו הדגשה של יסוד טובת ההנאה שמקבל שרון בעקיפין מאפל על ידי העסקת בנו. במאי 1999 הפסיד הליכוד בבחירות לכנסת החמש עשרה. כאמור, עם פרישתו של נתניהו בעקבות המפלה בבחירות נבחר שרון ליושב ראש זמני

47 החלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיף 102.

48 שם, סעיף 27.

49 היועץ המשפטי לממשלה כותב כי גלעד שרון הועסק בפרויקט ככל הנראה החל מאמצע חודש מרץ 1999. שם, סעיף 65.

50 על יחסו החיובי של דוד אפל לגלעד שרון ולציטוטים אחדים שמעידים על יחסו ראו שם, סעיף 66.

51 שם, סעיף 181.

של הליכוד בידי כמה מבכירי המפלגה בפגישה שקיימו ביניהם, ולו כדי להקל במעט את המשבר במפלגה.⁵² שבועות ספורים לאחר מכן נמלט שרון בעור שיניו מהעמדה לדין פלילי בעקבות החלטת היועץ המשפטי שלא להעמידו לדין בפרשת בן-גל, כאמור לעיל. באותם חודשים היה שרון טרוד בהשגת ניצחון בבחירות לראשות הליכוד שעתידות היו להתקיים בראשית ספטמבר 1999. הוא המשיך להעניק לאפל סיוע לקידום הפרויקט – הפעם באירוח ראש עיריית אתונה, דמיטרי אברמופולוס. אפל ושקולניק העריכו שהלה הוא דמות מפתח בפוליטיקה היוונית ושאיורחו עשוי להועיל לקידום הפרויקט. באמצעות קשריהם במשרד החוץ ועם ראש עיריית ירושלים דאז אהוד אולמרט ארגנו השניים שהלה יוזמן לישראל, וביולי 1999 הוא אכן הגיע לארץ. ב-28 ביולי 1999 ערך אפל לכבודו של אברמופולוס ארוחה בביתו, ואליה הוזמנו בין השאר שרון ובנו גלעד. קדמה לארוחה אצל אפל ארוחה רשמית במלון המלך דוד בירושלים, שבה היה המארח ראש עיריית ירושלים והמממן היה אפל.⁵³

ב-8 במאי 2000 נחתם בין אפל לגלעד שרון הסכם שהסדיר את העסקתו של גלעד לאחר כמה חודשים שבהם למעשה לא עבד בפרויקט. ההסכם הסדיר את יחסי הצדדים בעקבות שירותי הייעוץ שכבר נתן גלעד לפרויקט, וכן את המשך השירותים שיינתן בעתיד לפרויקט התיירות ביוון או בספרד. לאחר החתימה על ההסכם התרכז גלעד בעיקר בהכנת מסמכים ומחקרי שוק. תקופת החוזה הוגדרה מהיום הראשון של יוני 1999 ועד היום האחרון של מאי 2004, סך הכול חמש שנים. בחוזה נקבע כי גלעד יקבל 400,000 דולר בעד עבודתו מיוני 1999 ועד ראשית מאי 2000. מראשית מאי 2000 ועד לתום החוזה, או להפסקתו, יקבל תשלום חודשי של 20,000 דולר. נוסף על כך נקבע כי יהיה זכאי לבונוס של מיליון וחצי דולר, בניכוי התשלומים החודשיים ששולמו עד אז, עם קבלת ההיתר הראשון או התחלת הבנייה באחד הפרויקטים, ביוון או בספרד. מיליון וחצי דולר נוספים ישולמו עם תחילת הפעלתו של הפרויקט הראשון, ולא יאוחר מתום תקופת ההתקשרות, בניכוי התשלומים החודשיים. בהסכם נקבע בין היתר כי בשנה הראשונה מיום חתימת ההסכם, בתקופה של מ-1 ביוני 2000 ועד 1 ביוני 2001, לא ניתן יהיה להפסיק את ההסכם או לשנותו, ועל החברה שעבדה

52 עוזי לנדאו, בריאיון שנערך לצורכי המחקר, 23 ביולי 2006.

53 בהמשך, בתת-הפרק העוסק בפרשות אולמרט, ארחיב על תפקידו בפרשה.

עבור אפל יהיה לשלם את כל התשלומים שהתחייבה להם בלא קשר לשאלה של קבלת ההיתרים להקמת הפרויקט.

למעשה, גלעד שרון התחיל לעבוד בחודש מרץ 1999, ולא ביוני כפי שנכתב בחוזה. היועץ המשפטי לממשלה ציין כי "הועלה חשד, כי קביעת המועד המאוחר נעשתה כדי להרחיק את ההסכם מתקופת כהונתו של שרון כשר (חוץ ותשתיות), ולהעלים את כוונת השוחד".⁵⁴ אולם, מיהר להוסיף היועץ, "לא רק שמדובר בהשערה גרידא, וייתכנו לעובדה זו הסברים אחרים, אלא שגם ביום 1.6.99, מועד תחילת ההסכם שנקבע, שרון עדיין כיהן בתפקיד שר התשתיות ושר החוץ תפקידים אותם סיים רק כ-5 שבועות מאוחר יותר".⁵⁵ לעומת זאת הואיל והפרויקט החל לרשדש, גלעד לא עבד בו מנובמבר 1999 ועד למאי 2000, המועד שבו נחתם חוזה בינו לבין אפל.⁵⁶ יוצא שבפועל עבד גלעד בפרויקט האי היווני 18 חודשים, שעבורם קיבל 640,000 דולר. כלומר, שכרו החודשי הממוצע עלה על 35,000 דולר.⁵⁷ "אכן סכומים גבוהים", כתב היועץ המשפטי לממשלה.⁵⁸ לנוכח הסכומים הגבוהים, העבודה המוגבלת יחסית בהיקפה, ניסיונו המוגבל של גלעד שרון בתחומים שבהם הועסק ונסיבות המקרה התעוררה השאלה אם

- 54 החלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיף 80.
- 55 שם, שם.
- 56 כך נכתב בפסק הדין של בית המשפט: "בנובמבר 1999, משהוסר הפרויקט מעל הפרק, הפסיק גלעד את עבודתו בשירותו של אפל [...] לאחר משא ומתן שארך שבועות אחדים נחתם הסכם בין אפל וחברה שבשליטתו לבין גלעד. הסכם זה הסדיר את יחסי הצדדים בגין השירותים שנתן גלעד לאפל בעבר וכן את תנאי המשך העסקתו להבא במתן שירותי ייעוץ לפרויקטים תיירותיים ביוון או גם בספרד. בהסכם נקבע כי בגין שירותיו בעבר ישולם לגלעד שכר בסך 400,000 דולר, וממנו תנוכה מקדמה בסך 100,000 דולר ששולמה לו לפני כריתת ההסכם, וכי בגין שירותיו בעתיד ישולם לו שכר בסך 20,000 דולר לחודש [...] בהסכם נקבע כי תוקפו יהיה לחמש שנים, למפרע מיום 1.6.1999, תוך שלצדדים ניתנה ברירה להקדים ולבטלו במועדים מוסכמים. ביוני 2000 חידש גלעד את מתן שירותיו לאפל". בג"ץ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט (1) 199 (להלן: בג"ץ האי היווני), 220.
- 57 בהחלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיף 83, נקבע כי גלעד עבד כשנתיים.
- 58 שם, שם.

מדובר בשכר פיקטיבי שמשמש כיסוי לתשלום שוחד לאריאל שרון.⁵⁹ בפסק דין שבו נדחתה עתירתה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, שדרשה מבג"ץ שיורה ליועץ המשפטי לממשלה לשנות את החלטתו ולהעמיד לדין את המעורבים בפרשה, אמר ברדעת מיעוט המשנה לנשיא מישאל חשין:

לא ראינו כל דבר של-ממש ולא שמענו פרטים מה שירותים בפועל ביצע עבור אפל. סכומי הכסף האדירים שולמו לגלעד לתקופה של כשנה וחצי, והמתבונן מן הצד יכול היה לצפות כי יראה בעיניו, ישמע באוזניו ויבין בלבו דברים נוספים על דברי שבח גרידא שגלעד זכה להם.⁶⁰

לסיכום, החל משנת 1997 יכול היה אפל להסתייע בשרון הן לאישור רכישת הקרקעות במיליוני דולרים באזור לוד, שנעשתה כאמור בלא היתרים נדרשים של המינהל, הן לתמיכה בשינוי ייעוד הקרקע, והחל מסוף 1998 גם לצורך קידום הפרויקט שכונה האי היווני. נוסף על כך יכול היה אפל ליהנות מהקשר עם שרון לצורך קידום מכלול האינטרסים שלו. אפל נזקק גם לקרבתו של גלעד שרון, בהיותו מקורב לאביו ובעל השפעה עליו. במחצית השנייה של 1997 החל אפל לפעול במטרה להביא לשינוי בעמדת המינהל, שהתנגד לאישור העסקה הבלתי חוקית עם תושבי גינתון, אישור שהיה שלב הכרחי במימוש השקעותיו העצומות של אפל בקרקעות אלה. כאמור, ממרץ 1999 הוא החל להעסיק את בנו של שרון, גלעד, במסגרת פרויקט האי היווני, והעניק לו שכר מדהים יחסית למה שגלעד נתן בתמורה. שרון ידע שבנו מועסק בידי אפל בפרויקט האי היווני ושהוא מקבל שכר מאוד גבוה בעבור עבודתו. שרון מצדו גער באנשי המינהל לאחר שהתקיימה פגישה שלהם עמו ועם חוטר-ישי ואפל, שעניינה תלונה של אפל וחוטר-ישי על סחבת בקידום פרויקט גני אביב א' וגני אביב ב' בעיר לוד.⁶¹ נוסף על כך פעל שרון באופן שעלה בקנה אחד עם האינטרסים של אפל בפרויקט

59 שם, שם.

60 בג"ץ האי היווני (לעיל הערה 56), עמ' 240.

61 החלטת היועץ בעניין שרון ואפל (לעיל הערה 35), סעיף 112.

האי היווני. עם זאת בשלב מסוים הבין שרון ממנהל מינהל מקרקעי ישראל כי ההתערבות שלו לטובת אפל היא בעייתית.⁶²

הנקודה החשודה הראשונה שבולטת בהסכם אפל-גלעד שרון, ושאומרת דרשני, היא כמובן השכר העצום שאפל הבטיח והעניק לגלעד שרון. כפי שצוין לא ברור על מה ולמה קיבל גלעד סכומים כה גדולים. כספים אלה נכנסו לחשבון הבנק של חוות השקמים, שאריאל שרון הוא אחד מבעליו. התמיהה גדלה שבעתיים לנוכח העובדה שאפל העריך כי דרכו של גלעד בעולם העסקים לא צלחה. אפל בעצמו העיר לאריאל שרון כי "יש אתו בעיה גדולה [...]. הוא אמר לי עד היום כל הזמן בחיים לימדו אותי איך מפסידים כסף, אני הפעם הולך להרוויח, אני לא יודע מה אני אעשה עם זה".⁶³ כמו כן הוא לא היה אדם בעל ניסיון בתחום השיווק (אפל אמר מפורשות לשרון כי גלעד עסק בתחום שעד לא מכבר הוא לא הכיר כלל).⁶⁴ עם כל הכבוד לכישוריו האישיים, ספק אם יש באלה כדי להסביר את השכר המדהים שקיבל. לעניין זה ראוי להעיר כי ההשוואה בין שכרו של גלעד לשכרם של מקצוענים ותיקים, כמו הפרסומאי "שישקו", אמורה להוביל למסקנה ההפוכה מזו שניסה לטעון אפל ולבסס את הטענה ששכרו של גלעד היה מופרז ביותר – מה שמעלה את השאלה מדוע כך אירע.⁶⁵ אם מחברים את מה שידע אפל על כישלונותיו של גלעד שרון בתחום העסקי עם ניסיונו המוגבל והשכלתו החלקית של גלעד, ומצרפים לכך את העובדה שהוא בנו של פוליטיקאי בכיר במערכת הפוליטית בישראל אשר קיבל סכום אדיר, קשה להשתכנע שהתשלום הוענק לגלעד אך ורק בתמורה לעבודתו בפרויקט האי היווני. תשלום זה מעורר חשדות כבדים שאפל שילם סכומים אדירים גם כדי שאריאל שרון ידע שהוא מיטיב עם בנו. כאמור, חשבון הבנק שאליו הזרים אפל את מאות אלפי הדולרים, שכרו של גלעד שרון, היה חשבון ששימש אף את אביו, אריאל שרון.

גם הסעיף שמבטיח לגלעד בונוסים על דבר מה שלכאורה הוא לא היה קשור אליו – שלב השגת האישורים לפרויקט – מחזק את החשד שלא מדובר

62 שם, סעיף 120.

63 שם, סעיף 181.

64 שם, סעיף 191.

65 ראו לוריא, 2008, עמ' 73-78.

בחווה העסקה תמים. גלעד היה אחראי לשיווק הפרויקט אך לא היה אחראי להסרת חסמים למיניהם, גם לא להסרת חסמים בממשל היווני שבה היו תלויים האישורים למיניהם. לכאורה לפחות, ניתן היה לצפות שאפל יבטיח לגלעד בנוסעים אם מאמציו בתחום השיווק יישאו פרי. לא ברור אפוא מה הרציונל העסקי להציע לגלעד בנוסעים על שלב בפרויקט שלהלכה, על פי המשתמע מהחווה, אין לגלעד השפעה עליו.

בסופו של דבר, מערכת היחסים שנרקמה בין אריאל שרון ובנו גלעד ובין דוד אפל מדיפה ריח רע. לפי החשד נוצרו בין שני הצדדים – בהבנה שקטה – יחסי "קח תן". אפל מבטיח לשרון לגייס עבורו מטה רחב של פעילים ומעביר לבנו סכומי כסף נדיבים, ושרון מצדו מסייע לאפל – בלי להגיע להתעמתות ממשית עם הדרגים המקצועיים – להשיג אישורים לפרויקטים שלו בתחום הבנייה ממינהל מקרקעי ישראל ומגורמי התכנון, וכן עוזר לאפל בענייניו מול אנשי הממשל ביוון בעצם המפגש עמם. עם זאת, ביוני 2004 קבע היועץ המשפטי לממשלה שלא הוכח קיומה של עברה פלילית – לא הוכח כי הסיוע שהעניק שרון לאפל היה בתמורה לדבר מה, לא הוכח כי סכומי הכסף העצומים שהעביר אפל לגלעד היו שוחד, ולא הוכח כי שרון ידע שהועבר לבנו שכר מופרז בצפייה להשפיע על מהלכים שלטוניים שלו. כעבור חודשיים, באוגוסט 2004, דחה בג"ץ שלוש עתירות שהופנו כנגד החלטת היועץ המשפטי לממשלה.⁶⁶

"אננקס מחקרים"

בפריימריז לראשות הליכוד שהתקיימו ב-2 בספטמבר 1999 התמודדו זה מול זה אריאל שרון, אהוד אולמרט ומאיר שטרית. כאמור, שיטת הפריימריז מצריכה סכומי כסף בלתי מבוטלים, שכן כל אחד מהמועמדים מבקש להגיע לרבבות מצביעים פוטנציאליים, והדבר נעשה באמצעות מודעות ענק, רבבות מכתבים, פרסומות בכלי התקשורת וכדומה. על פי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, שהיה אז בתוקף, חלו הגבלות על מימון הפריימריז המפלגתיים, שתחילתם תשעה חודשים לפני יום הבחירות ("תקופת הבחירות"). תקופת הבחירות שנקבעה בידי

66 לניתוח מפורט של החלטת היועץ המשפטי לממשלה ראו שם, עמ' 47-100.

מרכז הליכוד, על פי סעיף 28 לחוק המפלגות, הייתה קצרה יותר בשל הקדמת הבחירות לכנסת (לראשית 2001), והיא נמשכה מ-29 ביוני 1999 עד 2 בספטמבר 1999 – יום הבחירות הפנימיות בליכוד.⁶⁷

בהתאם לחוק המפלגות אמור היה להיפתח חשבון רשמי לצורך הפריימריז בידי המועמד, ובו ירוכזו כל ההכנסות מתרומות שנתקבלו למימון הקמפיין ומתוכו בלבד יהיו רשאים מורשי החתימה לשלם את הוצאותיו. על פי חוק המפלגות סכום התרומות המרבי שמותר היה למועמד לקבל בתקופת הבחירות עמד על 826,726.50 ש"ח, וזהו גם סכום ההוצאות המרבי המותר לתקופת הבחירות.

חשבון רשמי למימון הפעילות למען קמפיין שרון אכן נפתח בידי צבי ליבר על שם "אריאל שרון בחירות מקדימות ליום 'הליכוד' 1999". עמרי שרון וליבר היו מורשי החתימה. ב-23 ביוני 1999 מסר אריאל שרון המחאה אישית בחתימתו על סך 50,000 ש"ח לצורך פתיחת אותו חשבון רשמי (באותו יום, נזכיר, הודיע היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין על החלטתו שלא להעמיד לדין את שרון על חלקו בפרשת בן-גל). במסגרת החשבון הרשמי הוכנו במהלך הפריימריז דוחות מוקדמים שעליהם חתם שרון האב. כחודשיים לאחר הפריימריז לראשות המפלגה הוכן הדוח המסכם על פי נתוני החשבון הרשמי. על דוח זה חתם אריאל שרון ואף אישר זאת בתצהיר. אלה היו הדוחות שהועברו למטה הרשמי של שרון ובאמצעותו למוסד לביקורת של הליכוד. החשבון הרשמי היה האפיק הגלוי של התרומות וההוצאות. אלא שבד בבד ניהל בנו של שרון, עמרי,⁶⁸ מערכת סמויה לתרומות שהתקבלו ולהוצאות שהוצאו בפועל לצורך הפריימריז של אביו. תפקידו של עמרי היה לבסס את מעמדו של שרון בליכוד ולסלול את דרכו לראשות הממשלה.

האפיק הסמוי הוקם ונוהל באמצעות חברת הקש "אננקס מחקרים בע"מ", שהוקמה אך ורק לצורך התרומות וההוצאות לפריימריז של אריאל שרון. חברה זו נרשמה ביום 4 במרץ 1999 בידי עורך דין דב וייסגלס כתאגיד ישראלי. באוגוסט 1999 מונה גבריאל מנור, חברו הטוב של עמרי, למנכ"ל שלה. כתובת

67 פרטי המקרה לקוחים מתוך גזר הדין ת"פ (שלום ת"א) 4837/05 מדינת ישראל נ' שרון (טרם פורסם, 14.2.2006) (להלן: גזר הדין בעניין עמרי שרון).

68 עמרי הוא הצעיר משני בניו של שרון. בשנת 1999, בין השאר בעקבות מחלתה הקשה של אמו לילי שרון, הפך לאיש אמונו של אביו, "המוציא והמביא".

משרדה הרשום היה מענו הפרטי של מנור. בין מטרותיה של חברת אננקס מחקרים, ככל שפורטו בתזכיר ההתאגדות, לא נאמר דבר וחצי דבר באשר לעיסוק בתרומות ובהוצאות של הבחירות המקדימות למועמד אריאל שרון. עיקר התרומות שהגיעו לאננקס מחקרים היו משלושת תאגידים הרשומים בחו"ל ומתאגיד אחד הרשום בארץ. בעלי זכות החתימה בשלושת התאגידים בחו"ל, הרשומים בארצות הברית, הם שני תושבי חוץ שהיו רשומים גם כבעלי המניות של חברת אננקס מחקרים. משלושת התאגידים התקבלו כספים לחשבונה של אננקס מחקרים בסכום כולל של 1,484,950 דולר בדיענת עמרי ובידיעת מנור. כספים אלה הוצאו לקמפיין אריאל שרון בפריימריז. חלק מהכספים שנתרמו מידי התאגידים הזרים הועברו לאננקס מחקרים באמצעות המנכ"ל מנור וממנו לעמרי, וחלק הועברו ישירות לעמרי לתשלום לספקים ולנותני שירותים. חלק מהכספים שהגיעו בדולרים הומרו לשקלים חדשים בידי מנור, וחלק נמסרו בהמחאות דולריות לאותם ספקים או נותני שירותים לקמפיין של שרון האב. עמרי שרון לא דיווח על קבלת הכספים למטה הרשמי או למוסד לביקורת, או בכל דרך אחרת הנדרשת על פי דין, ולא דיווח על הוצאתם של הכספים לספקים ולנותני השירותים לקמפיין שרון. עמרי שרון הסתיר במכוון את העובדה שהוא פועל למעשה למימון הקמפיין של אביו. מטרתו הייתה ליצור מצג שווא שלפיו הכספים שהועברו מהתאגידים ומהחברה הישראלית נעשו לצורך מימוש מטרותיה של חברת אננקס מחקרים – ללא קשר לקמפיין שרון. תמורת הכספים שקיבלו נתבקשו הספקים ונותני השירותים לפרט בחשבונות שמסרו לידי עמרי שירותים אשר לא נתנו כלל – כדי שהחשבונות לא יראו פעילות הקשורה לקמפיין. כדברי בית המשפט בגזר הדין ששלח את עמרי למאסר:

הספקים ונותני השירותים לקמפיין אשר קיבלו שיקים מאננקס או מה-college והמכון נתבקשו על ידי נאשם 1 [עמרי שרון] לפרט בחשבונות שמסרו לידיו, כנגד הכספים שקיבלו, שרותים אשר לא ניתנו על ידם הלכה למעשה. זאת על מנת שהחשבונות לא תשקפנה שרותים אשר יהיה בהם, על פניו, זיקה לקמפיין שרון.⁶⁹

69 גזר הדין בעניין עמרי שרון (לעיל הערה 67), עמ' 8.

בסך הכול לא דיווח עמרי שרון למטה הרשמי על הכספים שנתקבלו כתרומות עבור קמפיין שרון, על כל התשלומים במסלול הסמוי ועל ההוצאות בסך כולל של כ-4,770,830 ש"ח ושל 300,000 דולר – אף שחייב היה לעשות כן על פי דין. מדובר כמובן באי-דיווח מודע ומכוון.

עקב מעשיו ומחדליו של עמרי שרון לא רשם יועץ המס את סך כל התרומות שהועברו עבור קמפיין שרון ולא ציין את שמות כל התורמים. הוא גם לא כלל בדוחות המוקדמים את כל הכספים ששילם עמרי שרון בסיוע מנור לספקים ולנותני שירותים עבור קמפיין שרון. הדוחות המגמתיים הועברו לאריאל שרון, שרון חתם על תצהירים המאמתים את נכונותם, והם הועברו למוסד הביקורת של הליכוד. ב-3 בנובמבר 1999 הכין יועץ המס אורי צוקר את הדוח המסכם. יומיים קודם לכן התקיימה לצורך הכנת הדוח פגישה בינו לבין שני מורשי החתימה בחשבון הרשמי של הפריימריז של שרון: ליבר ועמרי. מובן מאליו שעמרי לא הביא לידיעתם את המעשים שעשה. לפי הדוח המסכם סך ההכנסות – התרומות – שקיבל קמפיין שרון עמד על 139,776 ש"ח וסך ההוצאות הכולל שדווח עמד על 972,396 ש"ח. אריאל שרון חתם על גבי הדוח הכוזב המסכם וזה הועבר לרואה חשבון.

לסיכום, בעקבות פעילותו של עמרי שרון הוצאו בקמפיין של שרון כספים פי שבעה מהמותר על פי החוק, ושרון קיבל תרומות פי 42 ממה שהצהיר בתצהיר שהוגש למוסד לביקורת במפלגה. עמרי הפר במודע ובמכוון שורה ארוכה ומהותית של איסורים שנקבעו בחוק המפלגות. הוא הסווה את מעשיו בצורה מתוכננת ומתוחכמת. מעשי העברה נתגלו בעקבות חקירת מבקר המדינה באוקטובר 2001. החקירה המשטרתית נפתחה מיד לאחר מכן. ביולי 2004, בעקבות הערכתו של היועץ המשפטי לממשלה שהחקירה בפרשה בכללותה עלולה להימשך זמן רב, החליט היועץ מני מזוז להפריד את פרשת אננס מחקרים מפרשה נוספת שהתפתחה ממנה ושקיבלה לימים את הכינוי "פרשת סיריל קרן" (ראו בהמשך).

בספטמבר 2005, לאחר שימוע שנערך לחבר הכנסת עמרי שרון ולאחר שהוא ניאות להסיר את חסינותו, הוגש נגדו כתב אישום. הוא הורשע על פי הודאתו בעברות על חוק המפלגות התשנ"ב-1992⁷⁰ ועל חוק העונשין

70 קבלת תרומה אסורה: עברה על סעיפים 28 כו(א)(1) + 28; קבלת סכומים מעל למותר: עברה על סעיפים 28 כו(א)(1) + 28 + 28; הוצאת סכומים מעל למותר: עברה על

התשל"ז-1977.⁷¹ בפברואר 2006 נגזרו עליו תשעה חודשי מאסר בפועל. הוא ערער לבית המשפט המחוזי על חומרת עונשו, וביוני 2007 נתקבל ערעורו חלקית בלבד, ועונשו קוצר לשבעה חודשי מאסר. ב-27 בפברואר 2008 החל עמרי לשאת את עונשו בכלא מעשיהו. לנשיא המדינה ולשר המשפטים הוגשו כמה פניות להקל בעונשו, בין השאר מידי שר האוצר רוני בר-און. כפי שאמר היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז, "יש טעם לפגם בקמפיין החנינה בעניינו של עומרי שרון".⁷² ב-15 במאי 2008 הודיע שר המשפטים דאז, דניאל פרידמן, כי הוא אינו רואה אפשרות להמליץ על קיצור מאסרו או על המרת המאסר בעבודות שירות.⁷³

בניגוד להחלטותיו בנוגע לחשודים אחרים בפרשה, החליט היועץ המשפטי לממשלה שלא להגיש כתב אישום נגד אריאל שרון מחוסר ראיות מספקות. כפי שמציין המשפטן גיא לוריא, מדובר בהחלטה תמוהה.⁷⁴ היועץ המשפטי לממשלה ציין שתי סיבות עיקריות להחלטה: האחת, חוסר מודעותו של שרון למסלול הסמוי; השנייה, שרון נקט את כל האמצעים הסבירים כדי למנוע את קיומו של מסלול זה.⁷⁵ בלי להיכנס בעובי הקורה של החלטה זו,⁷⁶ די אם אציין כי הפרשנות שהעניק היועץ לדרישה בחוק המפלגות לנקוט "את כל האמצעים הסבירים כדי למנוע את המעשה או המחדל"⁷⁷ (במקרה דנן – המסלול הסמוי) מלמדת שלא נתן למטרות העומדות בחוק המפלגות את החשיבות הראויה להן. חוק זה, שנועד בין השאר לשמור על הגינות הבחירות, דורש מהמתמודדים לגלות אחריות לנעשה במהלך מערכת הבחירות. ברם אף כי שרון לא ידע לכאורה

סעיפים 28כ(א)(2) + 28ח + 28ט; אי-ניהול מערכת חשבונות כנדרש: עברה על סעיף 28כ(ג) + 28יט; מסירת דוח של מועמד: עברה על סעיף 28כ(ד) + 28כא(ב).
 71 רישום כוזב במסמכי תאגיד: עברה על סעיף 423; שבועת שקר: עברה על סעיף 239; עברות מנהלים בתאגיד: עברה על סעיף 242(2).
 72 תומר זרחין, "מזוז: יש טעם לפגם במסע החנינה לשרון", הארץ, 3.4.2008.
 73 טובה צימוקי, "שר המשפטים: לא לחנינה לעמרי שרון", ידיעות אחרונות, 19.5.2008.
 74 לוריא, 2008, עמ' 109.
 75 שם, עמ' 105.
 76 להרחבה על ההחלטה בנוגע לאריאל שרון ולניתוח ביקורתי שלה ראו שם, עמ' 105-115.
 77 חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, סעיף 28כז. מדובר בנוסח הקודם של חוק המפלגות, שהיה בתוקף בעת מתן ההחלטה של היועץ המשפטי לממשלה.

כיצד מנוהלים ענייני הכספים בקמפיין שלו עצמו – כך לפחות לפי קביעתו של היועץ המשפטי לממשלה – היועץ קבע כי הוא נקט את כל האמצעים הסבירים. לכאורה, ההסתפקות במינוים של עמרי שרון וליבר ובהוראה שנתן להם שרון "לנהוג כחוק" אינה מתיישבת עם נקיטת כל האמצעים הסבירים. בסיכומו של דבר, כפי שקובע גיא לוריא:

על שרון הייתה מוטלת החובה להיות אחראי על ניהול החשבונות. כשלא היה מעורב כלל בנושאים הכספיים, כשלא היה לו כל קשר לניהול החשבונות, כשלא שאל דבר לעניין תוכן הדוחות הכספיים שהוגשו לליכוד, וכשלא ידע כלל מה גובה ההוצאות שהוציא אף שראה פעילות בחירות רבה שלא עלתה בקנה אחד עם היקף ההוצאות הזעום יחסית הקבוע בחוק – מעל בחובתו.⁷⁸

פרשת סיריל קרן

פרשת סיריל קרן התפתחה מתוך פרשת אננקס מחקרים.⁷⁹ ראשיתה של הפרשה בדרישה של מבקר המדינה משרון להחזיר את מיליוני השקלים שקיבל דרך חברת אננקס מחקרים, בסך הכול מיליון וחצי דולר.⁸⁰ שרון נענה לדרישה, ובתוך ימים מספר העביר לחברה את הכספים. למעשה, הלזו של הפרשה הוא מקור הכספים ששימשו את שרון להחזרת התרומות הבלתי חוקיות, כפי שחויב בידי המבקר, וההעברות והתנועות הבנקאיות שנעשו בכספים אלה. שרון העביר את הכסף לאננקס מחקרים באמצעות הלוואה שנטל בנו גלעד מסניף בנק הפועלים בשדרות, שבו החזיק חשבון, באוקטובר 2001. כערובה להלוואה מסר שרון את חוות השקמים. ברם מכיוון שהחוזה נמצאת בידי המשפחה בחכירה, דרש הבנק בטוחה אחרת לכספים, או שתוחזר ההלוואה.

78 לוריא, 2008, עמ' 114.

79 בזמן חתימת המחקר הפרשה עדיין הייתה בחקירה משטרתית.

80 יש מקום לחלוק על הגיונה וצדקתה של דרישת המבקר.

כעבור מחצית השנה, בסוף אפריל 2002, העביר גלעד שרון מחשבון הבנק שלו בסניף בנק דיסקונט בתל אביב לחשבון הבנק שלו בשדרות את מלוא סכום ההלוואה. לפי פרסומים בכלי התקשורת סיריל קרן, איש עסקים מדרום אפריקה וחבר של שרון ומשפחתו, הוא שהעביר את הכספים שהגיעו לחשבוננו של גלעד בבנק דיסקונט. לכאורה, הוא העבירם מחשבוננו בבנק באוסטריה בבעלות המיליונר מרטין שלאף, ממקורבי שרון, אל חשבון בנק בניו יורק, ומניו יורק לתל אביב. אחת התמיהות שעלתה כבר בשלב הראשוני של הפרשה, עוד בטרם התחווירו העובדות, היא מדוע הפקיד גלעד את הכסף בסניף בתל אביב ולא העביר אותו ישירות לחשבון הבנק שלו בשדרות. לתמיהה זו, כשלעצמה, אין חשיבות מיוחדת, ואולם היא חוליה בשרשרת התנהלותם התמוהה לכאורה של גיבורי הפרשה. לפי כמה פרסומים אפשר שמקור הכספים שהעביר קרן לחשבוננו של גלעד שרון בתל אביב הוא בעלי הון אחרים, שמסיבה כזו או אחרת הסתירו את זהותם. בהקשר זה הוזכרו בתקשורת מרטין שלאף או אריה גנגר כמקור אפשרי לכספים.⁸¹ שלאף הוא גם בעל בית הקזינו ביריחו, והיה לו קשר הדוק עם שרון. שלאף אף נזקק לקשריו עם שרון, שכן זה האחרון היה עשוי לקדם את יוזמתו הכלכלית של שלאף – להקים קזינו חוקי בישראל בדרום הארץ או במקום אחר.⁸² בחקירתו במשטרה טען אריאל שרון שכדי להחזיר את התרומות הבלתי חוקיות שקיבל מחברת הקש מושכנה חוות השקמים. אך חזקה על שרון שידע שזו אינה האמת, שהרי ידע שלא ניתן היה למשכן את חוות השקמים שבהזקתו (כאמור, זו אחת הסיבות שמשפחת שרון נזקקה להלוואה וקיבלה מיליון וחצי דולר ממקור אחר).

אך גם בכך לא תמה ההסתבכות. לפי פרסומים בכלי התקשורת,⁸³ בחודשים נובמבר ודצמבר 2002 קיבל גלעד שרון עוד 3 מיליון דולר מבעלי הון. הבנק האוסטרי בבעלות מרטין שלאף, שממנו, לכאורה כאמור לעיל, העביר קרן את

81 ראו אבנרי, 2008, עמ' 88. כאמור, שלאף הוא אחד הבעלים של הבנק באוסטריה שממנו העביר קרן את הכספים לישראל. מדובר בבנק BAWAG — Bank für Arbeit und Wirtschaft

82 להרחבה על קשריו של מרטין שלאף עם אריאל שרון ראו את כתבתה של חנה קיס, "הכל נשאר במשפחה", הארץ, 8.8.2003.

83 הארץ, 11.12.2003.

מיליון וחצי הדולר בינואר 2000 הוא מקורם של מיליוני הדולרים שקיבל גלעד. הודות לסכום שקיבל העביר גלעד שרון לקרן מיליון וחצי דולר (בשלהי 2002 או בראשית 2003), שהם הסכום המקביל להלוואה שהעניק לו קרן בינואר 2002. לפי הפרסומים את יתרת מיליון וחצי הדולר הוא שמר לעצמו.⁸⁴ בזמן חתימת המחקר רב הנסתר על הנגלה בפרשה זו.⁸⁵ לפי פרסומים בכלי התקשורת אחד הגורמים שהקשו על פענוח המשמעות של תנועות הכספים ומקורם הוא שתיקת גלעד שרון בחקירתו. אם אין ממש בחשדות, לא ברור מדוע התעטפה משפחת שרון בשתיקה ומדוע אין היא מעבירה לגורמי חקירה מסמכים שישפכו אור על מקורות הכספים – ובהם מקור כספיו של קרן בינואר 2002 ומקור הכספים שקיבל גלעד בשלהי אותה שנה. אפשר שבעלי הון שיש להם אינטרסים בישראל עמדו מאחורי חברת אננקס מחקרים, שממנה כאמור את הפריימריז של שרון, מאחורי ההלוואה שהעביר קרן בינואר 2002 (לשם החזרת הכספים) ומאחורי העברת הכספים בדצמבר 2002. מכל מקום נכון לזמן חתימת המחקר, ברבע האחרון של שנת 2011, פרשה זו לא הגיעה לכלל דיון משפטי ואין הכרעה בנושא.

בחירות 2001

במרוצת שנת 2000, בזמן שראש הממשלה אהוד ברק ניהל משא ומתן עם הפלסטינים, החל נתניהו להתראיין באמצעי התקשורת בתור "אזרח מודאג". כל הסימנים הצביעו על חזרתו לזירה הציבורית. מכיוון שאנשי נתניהו איישו את מוסדות המפלגה ומכיוון שהיה פופולרי מאוד בליכוד, הדביק נתניהו בדאגתו את ראש האופוזיציה שרון. ב-28 בספטמבר 2000 יצא שרון לסיור מתוקשר בהר הבית. מטרתו הרשמית הייתה לכטא את זיקתו של העם היהודי למקום. סביר להניח שמטרה נוספת הייתה לחזק את מעמדו בליכוד ואת מעמדו כראש המחנה הלאומי.⁸⁶ כפי שהתריעו רבים, הסיור עורר מהומות אלימות בקרב מתפללים

84 ש.ם.

85 את הפרשה חשפה עורכת הדין ליאורה גל-ט-ברקוביץ', שעבדה אז בפרקליטות מחוז מרכז. על החשיפה ועל חקירתה של הפרקליטה ראו בהמשך.

86 ראו שוש מולא "עלייתו ונפילתו", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 29.9.2006; גרינברג, 2007, עמ' 272.

מוסלמים על ההר עצמו. למחרת נמשכו המהומות, אם כי הפעם הן גררו תגובה אלימה למדי של כוחות הביטחון הישראליים.⁸⁷ הציבור הערבי בישראל התארגן לשביתה כללית ולמחאה בראשית אוקטובר 2000. במהרה עוררה המחאה האלימה תגובה קשה מאוד מצד כוחות מג"ב והמשטרה. בסופו של דבר, במשך כעשרה ימים נהרגו 12 אזרחים ערבים ופלסטיני תושב עזה מירי כוחות הביטחון. נוסף על כך נהרג אזרח יהודי מאבן שהוטלה עליו מגשר בכביש החוף סמוך ליישוב ג'יסר א-זרקה. מלבד ההשפעות שהיו לאירועים האלימים על היחסים בין היהודים לערבים בישראל, נוצר באחת קרע בין ציבור המצביעים הערבים לבין מפלגת העבודה והעומד בראשה ובין יושב ראש מפלגת העבודה לבין קבוצות אחדות בישראל שהתאכזבו מאוד מהתנהלותו הכושלת ומתוצאותיה הרות האסון. לצד ההתדרדרות במצב הביטחוני הוחלט על הקדמת הבחירות לראשות הממשלה – בלי לקיים בה בעת בחירות לכנסת. נתניהו דרש לקיים בחירות גם לכנסת, שכן מספר המנדטים של הליכוד היה 19 בלבד. משנדחתה דרישתו הוא החליט לפרוש מהמרוץ לראשות הליכוד. בסופו של דבר בבחירות הישירות המיוחדות לראשות הממשלה, שהתקיימו בראשית 2001, הביס שרון את ברק. הייתה זו הפעם הראשונה, ולעת עתה גם האחרונה, שבה נבחר ראש ממשלה בבחירות ישירות לראשות הממשלה בלי שהתקיימו בד בבד בחירות לכנסת.⁸⁸

כמה גורמים תרמו להיבחרו של שרון לראשות הממשלה: ראשית, ההתדרדרות במצב הביטחוני, שסיורו של שרון תרם לה ולו בעקיפין, עוררה את הכמיהה למנהיג חזק. שרון ללא ספק התאים להגדרה הזו. שנית, הלקח שהפיקו תומכי ההסדרה מחדש של היחסים עם הפלסטינים, בין השאר בגלל הפרשנות שברק נתן לאירועים, היה ש"אין פרטנר" להסכם שלום ושספק אם ניתן לקדם הסדר באזור ללא הובלתו של מנהיג "הנכון לעשות מה שנדרש". שלישית, מפלגת העבודה נחלשה מאוד, בין השאר בשל התנהלותו של ברק ובשל אבדן התמיכה של הציבור הערבי. רביעית, החלטתו של נתניהו שלא להתמודד בבחירות לראשות הליכוד בשנת 2001. לבסוף, את דרכו לראשות הליכוד, ובהמשך לראשות הממשלה, סלל שרון אגב שימוש באמצעים פסולים למדי.

87 אלדר וזרטל, 2004, עמ' 526-531.

88 אריאן ושמיר, 2002.

מבחינת השחיתות היו להתפתחויות אלה השלכות מרחיקות לכת. הראשונה, הליכוד הסתמן כמעט בוודאות כמפלגת השלטון הבאה (קרי, המפלגה שתגרוף את מספר המנדטים הגדול ביותר בבחירות לכנסת שעתידות היו להתקיים בשנת 2003), והפך למוקד משיכה גם לגורמים מפוקפקים. השנייה, לא הייתה לממשלה אופוזיציה אפקטיבית, דבר שכמובן מחליש את הביקורת על מעשי שחיתות. השלישית, לא אחת מנהיגים הפועלים בלא עכבות רבות ועושים את "מה שנדרש" נוטים גם להיות מעורבים יותר מאחרים במעשי שחיתות.⁸⁹ מן הסתם הם גם אינם חרדים לשלטון החוק. התוצאה של כל אלה, כפי שנראה בעמודים הבאים, הייתה עלייה בהיקפם של כמה מהדפוסים המושחתים, התדרדרות בנורמות ההתנהגות של נבחרי ציבור והתפתחות אווירה של שחיתות. אתרוג שרון, כפי שנראה, רק החמיר את מצב השחיתות במדינה ובפוליטיקה.

ממשלת שרון הראשונה

ניסיונותיו של שרון לשנות את החלטה 557 של מועצת מקרקעי ישראל מלבד תפקידו כראש ממשלה עמד שרון בראשות מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את מדיניות מינהל מקרקעי ישראל. מכיוון שלו ולבני משפחתו זכויות מקרקעין בכפר מל"ל ובחוות השקמים, הוא היה נמצא בניגוד עניינים אילו היה משתתף בקבלת החלטות הנוגעות לקרקעות חקלאיות. מצב זה אינו רצוי, מכיוון שהחלטה במצב של ניגוד עניינים עלולה להיות מוטה או מושחתת, והיא אסורה מבחינה חוקית.⁹⁰ מבקר המדינה כתב לשרון כי הדרך לפתור את הבעיה היא

Williams, 1978, p. 57 89

90 האיסור על הימצאותו של שר (וסגן שר) במצב של ניגוד עניינים אף קיבל ביטוי מפורש בדוח ועדה בראשות השופט בדימוס שלמה אשר (להלן: ועדת אשר), שאימצה הממשלה בשלהי שנות השבעים. סעיף 7(א) לכללי ועדת אשר אוסר על שר להשתתף "בכל דרך שהיא" בקבלת החלטה שיש לו בה עניין אישי ואשר על פיה או בעקבותיה מוענקת טובת הנאה או זכות. הכללים אף קובעים כי עניין אישי של קרוב כמוהו כ"עניין אישי" של השר וכי "קרוב" כולל גם צאצא. לפי סעיף 10 לכללים, מבקר המדינה בודק את מילוי הוראותיהם בידי השרים. על ניגוד עניינים ועל האיסור שחל על עובד הציבור לפעול במצב של ניגוד עניינים ראו גם ברק-ארז, נבות וקרמניצר, 2009.

להביא את הנושא להחלטתה של הוועדה למתן היתרים, שעשויה, אם היא מוצאת לנכון, להעניק היתר מיוחד לפעול במצב של ניגוד עניינים.⁹¹ שרון התעלם מההבהרה של מבקר המדינה ומההצעה שהעלה האחרון כדי לאפשר לו להמשיך ולמלא את תפקידו במועצת מקרקעי ישראל. ב-28 באוגוסט 2002 נפגש שרון עם שר החקלאות שלום שמחון, אשר באותם ימים פעל לתיקון החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל.⁹²

הסיכום שהתקבל בין שרון לשמחון מצביע בבירור שראש הממשלה תמך בשינוי ההחלטה באופן שיקל על החקלאים. יתר על כן, התברר כי באותה פגישה התקשר ראש הממשלה למנהל מינהל מקרקעי ישראל וביקש ממנו לתמוך בהצעת השינוי. מבקר המדינה קבע כי "בעשותו כן, הפר ראש-הממשלה את הוראת הכללים האוסרת עליו להשתתף בקבלת החלטה בנושא, ואף הנחיית מבקר המדינה. ראש-הממשלה היה מצוי במצב של נגיעה אישית וניגוד עניינים, והשינוי שהוא ביקש לקדם עשוי היה לשפר את זכויותיו וזכויות בן משפחתו".⁹³ ב-9 בספטמבר 2002 שלח שר החקלאות את הצעת התיקון להחלטה 755 אל ראש הממשלה. במכתב ששלח כעבור 20 יום מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אביגדור יצחקי, לשר החקלאות ציין המנכ"ל כי מכתבו של שר החקלאות הועבר לטיפולו משום שראש הממשלה מנוע מלטפל בנושא. גם בדיון במועצת מקרקעי

91 הוועדה למתן היתרים היא ועדה שמינה מבקר המדינה מכוח הכללים למניעת ניגוד עניינים. הוועדה מוסמכת "לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה". ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, אפריל 2003, עמ' 268.

92 עניינו של תיקון החלטה 755 הוא הענקת היתרים לחוכרי קרקעות חקלאיות לעשות בחלק מסוים מהקרקע החקלאית שברשותם שימושים לא חקלאיים, כגון הקמת מבנים מסחריים. שמחון קידם החלטה מתוקנת שתתיר לחוכר להשכיר מבנים ומחסנים בשטח שמסווג במינהל מקרקעי ישראל בתור "נחלה א", וכך הוא לא יהיה מוגבל להשתמש בקרקע בעצמו. לדברי שמחון שינוי ההחלטה נוגע לציבור של כ-3,000 חקלאים שהשכירו, או שרוצים להשכיר, את המבנים או המחסנים שבנחלה א לצד שלישי. לדבריו בחלק מהמקרים המדובר במי שהיו חקלאים ועתה בגיל פרישה אינם יכולים להתפרנס מחקלאות או ממשלח יד אחר והשכרת המבנים יכולה לסייע להם. בפועל, שמחון קידם את עבודת המטה לשינוי החלטה כלי לשתף את מינהל מקרקעי ישראל (שם, עמ' 269).

93 שם, שם.

ישראל ב-17 בנובמבר 2002 הצהיר שרון כי הוא מנוע מלהשתתף בדיון בנושאים מסוימים (ובהם השינוי בהחלטה 755 שהיה אמור לעלות באותו מועד לדיון במועצה). על כך כתב המבקר: "דברים אלה מלמדים כי ראש-הממשלה היה ער לכך שהוא מנוע מלעסוק בנושא, וככל שהדברים נוגעים לפעולות גלויות פעל בהתאם לאיסור; אך מאחורי הקלעים פעל לקבלת החלטה בדבר השינוי".⁹⁴ ב-9 בפברואר 2003, לאחר הבחירות לכנסת השש עשרה ובזמן ממשלת המעבר, השיבה היועצת המשפטית (בפועל) של משרד ראש הממשלה בשמו של ראש הממשלה כי שרון קיבל על עצמו לפעול בהתאם למכתבו של מבקר המדינה אליו מיום 24 בינואר 2002 ובהתאם להוראות סעיף 7(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, "ולפיכך פסל עצמו מליטול חלק בעיצוב המדיניות הקרקעית". היועצת הוסיפה:

בחודש אוגוסט 2002 פנה שר החקלאות לראש-הממשלה וביקשו להעלות נושא על סדר יומה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל. ראש-הממשלה סבר בתום לב, כי היענות לבקשה זו אינה בגדר הפעולות האסורות עליו, להבדיל מנטילת חלק בדיון או בקבלת החלטה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל. ראש-הממשלה, המשמש כיו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל, ראה בהעברת בקשה להעלאת נושא על סדר היום של המועצה, עניין טכני בלבד. אשר על כן, אין להסיק מכך כי ראש-הממשלה ביקש ליטול חלק במהות החלטות שעניינן קרקע חקלאית או להשפיע על תוכנן.⁹⁵

ואולם מבקר המדינה עמד על כך שהסיכום מפגישתו של ראש הממשלה עם השר שמחון, מאוגוסט 2002, ובקשתו של ראש הממשלה מראש מינהל מקרקעי ישראל לתמוך בהצעה הם מעורבות שרחוקה מלהיות טכנית בלבד. עולה מכאן גם יחסו של שרון אל ההוראה האוסרת על פעולה בניגוד עניינים ואל מבקר

94 שם, שם.

95 שם, עמ' 270.

המדינה – אי-כיבודם בפועל, שלא לומר "צפצוף" עליהם, מתוך העמדת פנים של כיבודם.

לנוכח הממצאים ברוח המבקר בחן היועץ המשפטי לממשלה את האפשרות לפתוח בחקירה פלילית נגד ראש הממשלה, אך בסופו של דבר קבע שאין מקום לכך והסתפק במתיחת ביקורת עליו. הפרשה נחשפה במרוצת 2003 וגררה מבוכה נוספת, שכן שרון ניסה להכחיש שפעל בניגוד עניינים. ביוני 2003 טען שרון לפני ועדת ביקורת המדינה של הכנסת שהמבקר טעה, הואיל והוא לא יכול היה ליהנות כלל משינוי החלטה 755. יום לאחר פרסום החלטת היועץ רובינשטיין פרסם מבקר המדינה את תוצאות בדיקתו לתגובת שרון והפריך את טענותיו.⁹⁶

שלמה בניזרי

מי שלא רק נחשד במעורבות במעשים נתונים במחלוקת אלא גם הסתבך בפלילים היה שלמה בניזרי. למעשה, בניזרי היה מעורב בפלילים שנים אחדות קודם לכהונתו בממשלת שרון. בניזרי נבחר לחבר כנסת מטעם ש"ס בשנת 1992, וכיהן כחבר כנסת עד להרשעתו בפלילים בשנת 2008. חייו הציבוריים הושפעו מחזרתו בתשובה בראשית שנות השמונים ומיחסיו עם מי שקירב אותו לחיק הדת, הרב ראובן אלבז.⁹⁷ לאחר שאימץ אורח חיים דתי היה בניזרי תלמיד בישיבת "אור החיים", שבראשה עמד הרב אלבז, ולאחר מכן הפך למדריך ולרב בישיבה. מאז היו אלבז ומוסדות "אור החיים" לבסיסי כוחו העיקריים. מי שפעל למען שיבוצו של בניזרי ברשימת אנשי ש"ס לכנסת היה אלבז. אין זה מפתיע שלכל אורך הקריירה הציבורית שלו נהג בניזרי להתייעץ עם הרב אלבז, ושכמשך שנים תרם לישיבה מדי חודש חלק ממשכורתו.

בשנת 1996, בזמן כהונת ממשלת נתניהו, מונה בניזרי לסגן שר הבריאות. באותה שנה הוא הכיר את משה סלע, בעלים של חברת כוח אדם שעסקה בהבאת מהגרי עבודה מרומניה, מבולגריה ובשלב מסוים אף מסין. מערכת הקשרים של

96 הארץ, 6.8.2003.

97 כל הפרטים המופיעים בחלק שמתאר את התנהלותו של בניזרי נלקחו מתוך פסק הדין שבו הורשע בבית המשפט המחוזי. ראו ת"פ (מחוזי י"ם) 2062/02 מדינת ישראל נ' בניזרי (טרם פורסם, 1.4.2008) (להלן: פסק הדין בעניין בניזרי).

השניים הייתה מקיפה ומסועפת. הם הכירו לאחר שבניזרי ניחם את משפחת סלע בעקבות אירוע טראומטי שהתרגש עליה והעניק לה ברכה. בין בניזרי לבין סלע התפתחה ידידות, ובין משפחותיהם נקשרו קשרים חבריים. בניזרי ייעץ לבני הזוג סלע בחיי המשפחה שלהם, ואף היה לרב ולמדריך של סלע. כבר בראשית היכרותם העניק סלע לבניזרי מגוון שירותים ("עבודות ניקיון, הסעות, ארוחות, נסיעות"), אולם בית המשפט קבע שאלה "נותרו במסגרת אישית [...] ואינם יכולים להיחשב בגדר שוחד".⁹⁸

התפנית ביחסים בין השניים, לפחות מבחינה משפטית, הייתה בכמה אירועים בשנים 1997-1998. בתקופה זו העניק סלע לבניזרי כסף ושווה כסף בסך של כ-97,000 ש"ח (מימון תביעת דיבה, רכישת ריהוט, רכישת מערכת מיוזג לכל הדירה וכסף לגמ"ח) בלא תנאים, בלא ריבית, בלא תיעוד ובלא סיכום על מועד החזרה. בית המשפט קבע ש"גם אם תאמר כי מדובר בהלוואה, הרי זו הלוואה בלא ריבית, בלא מועד, בלא אסמכתא, בלא דיווח. סממן התמימות או החברות שאפשר ליתן לכאורה לכספים אלה נעלם באירועי פרויקט עזריאלי ובמסכת המינויים".⁹⁹ בניזרי לא נותר חייב. בשנת 1998 בעיצומו של פרויקט בניית מגדלי עזריאלי, שבו היה מעורב סלע, פעל בניזרי להיטיב עם חברו. סגן השר סיר באתר, הזמין את סמנכ"ל הפרויקט דן שגיא לביקור בכנסת וארגן שתי פגישות עם השר אלי ישי במטרה ליזום שינוי מהותי בפעילות מהגרי העבודה באותו פרויקט. מהלכיו של בניזרי נעשו בידיעה שלסלע אינטרס כלכלי בפרויקט, ושהשינויים שיזם עשויים להועיל לו. כאשר מנכ"ל שירות התעסוקה משה דימרי דחה את השינוי המוצע וערך בירור עם מנכ"ל הפרויקט, ראה בכך בניזרי התערבות המזיקה לסלע ואיים על דימרי בהדחה (אף כי לא היה בסמכותו לעשות כן). זאת ועוד, ארבעה אנשים עם זיקה לסלע מונו למשרות אמון בלשכתו של בניזרי (שני יועצים, נהג ומנהלת לשכה). בית המשפט המחוזי בהחיר כי "בן-הרוש נהג טוב ועדנה מנהלת לשכה מעולה", אך, "הם מונו על רקע היכרותם עם סלע, קרבתם לו והיחסים התלויים בדבר המתפתחים בין בניזרי לסלע. הסתכלות אחרת על כך הינה היתממות. לא זו בלבד שהמינויים נעשו תוך ניגוד עניינים

98 שם, עמ' 257.

99 שם, עמ' 258.

ומתוך מגמה לגמול לסלע, אלא הם יצקו מסד לניגודי עניינים בעתיד למעורבות וקשר הדדי נוסף"¹⁰⁰.

בשנת 1999 יזמו סלע ואיש העסקים קובי שני הקמת מלון שישרת את האוכלוסייה החרדית בתחום המועצה האזורית מגילות. סלע הבטיח לבניזרי אחוזים ניכרים בפרויקט. באותן שנים היה בניזרי חבר כנסת ושר הבריאות בממשלת ברק. כדי להראות את רצינותו של סלע, את קשריו ואת אפשרויות השיווק התקיימה פגישה בין שני, סלע ובניזרי בלשכתו של השר. בהמשך לאותה פגישה הגיע בניזרי למשרדו של שני. בניזרי אף שוחח בטלפון עם עורך דין גלעד שר, מי שהיה מנהל לשכתו של ברק, ונפגש עם עורך דין קדרי, שטיפל בכל פרטי הפרויקט. זאת ועוד, סלע ושני ניסו לגייס משקיע חוץ בשם ארתור פוגל, שגם עמו נפגש בניזרי, שייתן 10 מיליון דולר. אמנם בסופו של דבר הפרויקט לא יצא לפועל ובניזרי לא קיבל תמורה כספית ממנו, אך הבטחת סלע לבניזרי שיקבל אחוזים בפרויקט היא טובת הנאה פסולה המגיעה לכדי התנהגות פלילית.

היחסים המושחתים בין בניזרי לסלע עלו מדרגה בעקבות מינויו של בניזרי לתפקיד שר העבודה והרווחה בממשלת שרון הראשונה, בשנת 2001. כרקע לדברים יש לזכור שבספטמבר 2000 פרצה האנתיפאדה השנייה. הסגרים שהטילה ישראל הגבירו מאוד את הביקוש למהגרי עבודה, שכן היקף העובדים הפלסטינים פחת בשיעור ניכר. כחודש וחצי לאחר פרוץ האנתיפאדה פנה מי שהיה גם חברו של סלע, ראש מועצת מגילות מרדכי דהמן, לשר העבודה והרווחה דאז, רענן כהן, בבקשה לאשר העסקת 200 מהגרי עבודה כתחליף לעובדים מהשטחים. הבקשה לא נענתה. בתחילת 2001 פנה דהמן למנכ"ל שירות התעסוקה, ושוב לא נענה. עם מינויו של בניזרי התקיימה בינו לבין דהמן פגישה שבה השתתפו בכירים נוספים ממשרד העבודה והרווחה. אחד הבכירים הללו היה היועץ המיוחד של השר לענייני מהגרי עבודה יעקב בוכריס, שלימים אף הפך לעד מפתח במשפט בניזרי. דהמן שטח את מצוקת החקלאים, והשר הפנה אותו למנכ"ל משרדו ולמנכ"ל שירות התעסוקה. הפגישות לא הועילו. דהמן קיים פגישה נוספת עם השר והופנה שוב למנכ"ל. בשלב כלשהו הוא נפגש

עם מנהל האגף לעובדים זרים, דוד אסולין. אסולין הציע לו אישור להעסקת 20 עובדים, אך דהמן סירב למספר כה זעום להבנתו. באמצע אפריל שוב פנה דהמן למשרד העבודה והרווחה וביקש לאשר העסקת 200 עובדים.

בהמתינו לתשובה החליט דהמן לפנות לסלע חברו כדי שיעזור "לקבל את מה שמגיע לנו" כדבריו. סלע ראה בפנייה הזדמנות לשמור על יחסים טובים עם מועצת מגילות, שכזכור בתחומה נמצא פרויקט המלון (שטרם גווע), וגם הזדמנות לרווח כספי מהבאת העובדים.¹⁰¹ הוא פנה לבניזרי וביקש שיתערב. בניזרי פנה לבוכריס והנחה אותו לשמוע פרטים מדהמן, להיעתר לבקשת מועצת מגילות ואף להגיע למספר מהגרי עבודה מרבי. הפנייה של דהמן לסלע הועילה: המועצה קיבלה הקצבה גדולה יותר של עובדים. כפי שקבע בית המשפט: "מועצת מגילות עמדה חסרת אונים בעניין עובדים זרים עד שסלע התערב אצל השר והשר התערב, ומספר העובדים הזרים למגילות הוכפל".¹⁰²

התנהלות מושחתת אחרת הייתה קשורה להעברת מידע חסוי ממשרד העבודה והרווחה לסלע. כדי לקבל את המידע הבטיח סלע לשיבת "אור החיים" חלק מרווחיו. אמנם בניזרי הורה לחברו להימנע מלבוא למשרד העבודה והרווחה או לשירות התעסוקה, אולם הוא הנחה את יועצו המיוחד לענייני מהגרי עבודה, בוכריס, ללמוד את הנושא מסלע. יתרה מזו, בניזרי הבין שהמידע הנגיש לבוכריס יסייע לסלע, ולפיכך הורה לראשון לעזור לחברו. בפועל העביר בוכריס פרוטוקלים של ישיבות שבהן נקבע כמה היתרים ליבוא עובדים יקבלו הקבלנים. בתוך כשעתיים מתום ישיבות הוועדה התקבל במשרדו של סלע פקס

101 להבאת מהגרי עבודה לישראל שני פנים. האחד הוא העסקתם השוטפת ותשלום משכורת חודשית. במקרה שבו המעסיקה הישירה היא חברת כוח אדם, היא משלמת לעובדים משכורת וגובה מהמעסיק שמשלם בשירותיהם סכום גבוה יותר; הכנסותיה הן הפער בין השניים. הפן השני הוא כסף שמשלם מהגר העבודה כדי לקנות את הזכות לעבוד בישראל. מדובר באלפי דולרים שמשלם כל עובד במזומן עם הגיעו למדינה. תשלום זה כונה "דמי גיוס מהגרי עבודה". מהגר עבודה שהגיע מאירופה (בולגריה, רומניה) שילם דמי גיוס בסכום של כ-2,500 דולר; מהגר עבודה שהגיע מסין שילם דמי גיוס בסכום של 5,000-10,000 דולר ומהגר עבודה מתאילנד כ-6,000 דולר. דמי הגיוס הללו התחלקו בין המגייס בארץ המוצא של העובד לבין קבלני חברות כוח האדם בישראל והמעסיק הישראלי (שהוא בעל ההיתרים להבאת מהגרי העבודה).

102 פסק הדין בעניין בניזרי (לעיל הערה 97), עמ' 286.

ובו הפרוטוקול, ומיד החלו סלע ואנשים נוספים במשרד להתקשר הן לקבלנים שעמם כבר עבדו כדי להודיעם כמה עובדים הוקצו להם הן לקבלנים חדשים כדי להודיעם כי "קיבלת x הקצאות ואנחנו מעוניינים להתקשר אתך". בהציגו את המידע הראה סלע שהוא "מתוך המערכת", ובכך נתן לקבלנים תמריץ לשכור את שירותי חברת כוח האדם שבבעלותו. פעילות זו התקיימה בחודשים יוני-אוקטובר 2001. למותר להוסיף כי סלע לא היסס לעשות שימוש חוזר ונשנה בשמו של בניזרי בהתקשרויותיו עם הקבלנים. בשלב מסוים, כאשר עיכב בוכריס את הספקת המידע (בין בשל פחדיו ובין בשל חוסר נוחות להפך אמונים), הוא נקרא לפגישות תוכחה אצל בניזרי ואצל הרב אלבז. בפגישות אלה הופעלו עליו לחצים לתת לסלע את המידע שהוא רוצה ונאמר לו כי הדבר עוזר לשיבה למרות קשיים והתלבטויות נענה בוכריס באופן חלקי לדרישות הבלתי לגיטימיות והבלתי חוקיות שהופנו אליו.

סלע הגדיל לעשות ואף ביקש מבוכריס את ההיתרים להביא את העובדים. מבחינתו ההיתרים יכלו להיות כלי שיווקי – להראות לקבלנים כי יש לו קשרים מיוחדים בשירות התעסוקה. לבקשה זו סירב בוכריס. בשל סירובו זומן ללשכת השר, ושם שמע תוכחות מפי בניזרי ודרישות לשתף פעולה עם סלע. מכיוון שבוכריס התעקש שלא להעביר היתרים לסלע, הוא זומן ללשכת הרב אלבז. בוכריס נענה להוראה בשלב מסוים ונתן לסלע היתרים שנקבעו בשתי הישיבות הראשונות, אך הוא סירב להעביר היתרים נוספים. בשל כך זומן בוכריס ביוני 2001 לפגישה נוספת עם בניזרי, הפעם בביתו, ובה הוכיח אותו השר על שאינו משתף פעולה עם סלע ואינו "מעביר לו את מה שצריך". בניזרי שב ואמר לבוכריס שחשוב שהמידע יגיע לסלע כדי שהלה יסייע לשיבה. במהלך הפגישה התקשר בניזרי לסלע והזמין אותו. סלע הופיע וחזר על הטענות כלפי בוכריס, אולם בוכריס נותר עיקש בהתנגדותו שלא להעביר היתרים נוספים. בסיכומה של הפגישה נקבע שבוכריס יעביר לסלע רק פרוטוקולים ושבוכריס וסלע ישבו יחד וימצאו דרך שבה יוכל בוכריס לסייע לו. כחלק מהסיכום של אותה פגישה העביר בוכריס לסלע תיק מסמכים ובו דוח מסכם על שתי הישיבות הראשונות של ועדות בנושא ודוח ביניים של ועדה שהוקמה בעניין מהגרי עבודה ונקראה "ועדת בוכריס", שבחנה את נושא מהגרי העבודה מיסודו. לאחר מכן התקיימה פגישה נוספת בין בוכריס לרב אלבז בעניין ההיתרים, והרב שב והבהיר כמה חשוב לעזור לסלע. אך גם הפעם לא נכנע בוכריס.

ההתנהלות המושחתת של השר לא הסתכמה בזאת. שבועות ספורים לאחר שהחל למלא את תפקידו הזמין בניזרי את סלע לפגישה בביתו, פגישה שבה נועד עם בוכריס לשם קביעת "מפתח" להקצאת מהגרי עבודה. "מפתח" הוא שם קיצור לאופן שבו קבעה הממשלה את היקף העסקת העובדים הזרים בארץ בארבעה ענפים: בניין, חקלאות, תעשייה וסיעוד, ובתחומיו של כל ענף.¹⁰³ את המפתח הזה הייתה אמורה לקבוע ועדה מקצועית שהחלטתה היא מידע פנימי וכלי עבודה של הוועדות להקצאת עובדים. בניגוד לכל נוהל תקין נקבע המפתח למהגרי עבודה בבניין בידי השר בניזרי באותה פגישה עם בוכריס בביתו, שלא במסגרת עבודתה של ועדה, לאחר שסלע הביע את דעתו שהגדלת המפתח תביא לו תועלת. כמו במקרה של העברת מידע הפנים, הידיעה על המפתח שימשה אף היא כלי שיווקי חשוב מבחינתו של סלע.

התנהלות מושחתת אחרת הייתה בשלהי קיץ 2001. היא הייתה קשורה ליוזמת שירות התעסוקה להוציא לפועל מכרז בעל פוטנציאל רווחים גדול. סלע הלהיב את בניזרי ואלבז בסכומי הכסף הגדולים הצפויים למי שיזכה במכרז והבטיח לתת לשיבה מחצית מהרווחים, ובלבד שיזכה במכרז. ימים ספורים לפני מועד פתיחת מעטפות המכרז, כאשר השלים סלע את הצעתו והגיש אותה לצד שתי חברות גדולות, הורה בניזרי לבוכריס לדאוג לזכייתו של סלע. משהתברר כי מהלכי סלע לזכות במכרז אינם צולחים, פעל בניזרי לנסות לשפר את סיכויי זכייתו: נעשה ניסיון להעביר מסמך מתקן ונבדקה האפשרות לפתוח את המכרז לזכייה של כמה מציעים. לאחר שמהלכים אלה לא צלחו עשה בניזרי ניסיונות לביטול המכרז. משכשלו גם ניסיונות אלה בוכריס פוטר.

בסופו של דבר הרשיע בית המשפט המחוזי את בניזרי בהפרת אמונים בגין מעשיו בפרויקט מגדלי עזריאלי; המינויים בלשכתו; הגדלת מספר מהגרי העבודה למועצת מגילות; קביעת המפתח והוראות לבוכריס בעניין פרוטוקולים ובעניין המכרז. מערכת היחסים בין סלע, בניזרי ואלבז, שהובילה להתגייסות

103 לדוגמה, בתחום התעשייה נקבע היתר להעסיק מהגר עבודה אחד לכל 200,000 דולר ייצור, בתחום הבניין – שבעה מהגרי עבודה לכל מ"ר בנייה. ככל שהמפתח בתחום מסוים גדל, כך צומצם חלקם של התחומים האחרים. גם בתוך תחום הבניין יש חלוקה פנימית, עובדים זרים לבניין, עובדים זרים לתשתיות וכיוצא באלה.

לטובת הישיבה באמצעות הוראה לכוכריס לעזור לסלע (ומשלא עשה כן נקרא "לסדר" הן בפי בניזרי הן בפי הרב אלבו כדי שיעביר כספים לישיבה), אף הובילה להרשעתם בקשירת קשר לביצוע פשע.

ב-24 ביוני 2009 נדחה ערעורו של בניזרי והתקבל ערעורה של המדינה בבית המשפט העליון על קולת העונש. נקבע כי תקופת המאסר בפועל שבה יישא בניזרי תהיה ארבע שנים וכי הקנס שבו יחויב הרב אלבו יעמוד על 250,000 ש"ח או שנת מאסר תמורתו. ההחלטה ניתנה בפסק הדין של השופט אדמונד לוי, שכתב בין השאר את הדברים האלה:

צר לי באמת ובתמים על בניזרי. צר לי על הרב שהרביץ תורה באחרים, אולם הוא עצמו לא הקפיד למלא אחר האיסור ליטול שוחד. צר לי על השר, שממעמדו הרם ורב ההשפעה התדרדר לתהום כה עמוקה. וצר לי על האדם בניזרי, בעל משפחה, שבהרשעתו וענישתו כרוך סבל רב גם לבני משפחתו שלא חטאו. ברם, מול כל אלה ניצבת התופעה של שחיתות גוברת בחברה הישראלית, תופעה שלא פסחה גם על מוסדות השלטון, והשלמה עמה כמוה כהשלמה עם הסתאבות ואובדן מוחלט של האמון במנהל הציבורי. כדי להתמודד עם נגע זה ולהרתיע את הרבים, לא די עוד במלל ודברי כיבושין, והגיעה העת לעשות מעשה, על ידי הצגתו של תג מחיר גבוה מזה שהיה נהוג בעבר לצידין של העבירות בתחום זה.¹⁰⁴

צחי הנגבי

הנגבי כבר הוזכר בספר זה בהקשר של פרשת בר-און-חברון. בפרק זה הוא יוזכר בעיקר משום שפרשת המינויים שהיה מעורב בה הייתה קו פרשת מים בתולדות המאבק בשחיתות השלטונית בישראל ומשום היותו השר הראשון במדינה שהועמד לדין בחשד למעורבות במינויים פוליטיים במהלך כהונתו (בשנים 2001-2003). אולם יש סיבה נוספת לעסוק בהרחבה בהתנהלותו הציבורית של

104 ע"פ 5083/08 בניזרי נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 24.6.2009).

הנגבי – הוא נמנה עם הפוליטיקאים ששמם משתרכב לשערוריות ציבוריות רבות (אם יש בהן ממש ואם לאו). כדברי השופט חשין: "הפרשיות שנוקפו לחובתו [של הנגבי] [...] בייחוד בכוחן הסינרגטי – אינן מתירות לנו להעלים עין מאותה 'מאסה קריטית'".¹⁰⁵

בהיותו סטודנט הורשע הנגבי בתגרה במקום ציבורי, ונוסף על כך הוא היה מעורב בפרשת איסת"א, אשר נמשכה לסירוגין משנת 1980 עד שנת 1992.¹⁰⁶ הנגבי ואחרים התלוננו במשטרה כי גורמים בנשיאות התאחדות הסטודנטים ובאיסת"א (איגוד סטודנטים לתיוור אקדמי) ביצעו את "ההונאה הגדולה ביותר בתולדות התעופה בישראל".¹⁰⁷ בעקבות תלונה זו פתחה המשטרה בחקירה, ובסיומה הועמדו לדין שבעה אנשים, בהם פנחס מעוז – עורך דין ותיק ומרצה למשפטים, אשר שימש בזמנו בין השאר בתפקיד יועץ משפטי חיצוני של איסת"א. בית משפט השלום זיכה את עורך דין מעוז מכול וכול, ובתוך כך לא חסך את שבט לשונו מן הנגבי. כך, למשל, בית המשפט קבע כי הנגבי העיד לפניו "עדות שלא תמיד הייתה האמת העובדתית נר לרגליה [...] לא דייק בתשובותיו והתעלם מאירועים שאינם עולים בקנה אחד עם עמדתו".¹⁰⁸

- 105 בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה פ"ד נז(6) 928, 817.
- 106 להרחבה בג"ץ 3846/91 עו"ד מעוז נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מו(5) 423.
- 107 שם, עמ' 426.
- 108 שם, עמ' 428. עורך דין מעוז, אשר נפגע מאישומו בדין, ביקש מהיועץ המשפטי לממשלה כי יעשה להעמדתו של המשיב לדין בעברה של מתן עדות שקר או בעברה של מסירת ידיעות כוזבות או בעברה של מתן עדויות סותרות, אך הלה החליט כי סיכויי ההרשעה אינם מצדיקים הגשת כתב אישום. מעוז עתר לבג"ץ נגד ההחלטה. בג"ץ הבהיר כי "לו היה מחליט היועץ להגיש כתב אישום נגד הנגבי, היינו רואים זאת כהחלטה סבירה". אך הוא מיהר להוסיף כי "השאלה הניצבת לפנינו אינה מה היה בית המשפט זה, או מי משופטיו, מחליט במקום היועץ המשפטי, לו ההחלטה הייתה בידיו [...] תנאי להתערבות בית משפט זה הוא, שנפל בהחלטה פגם מאותם פגמים המצדיקים התערבות ערכאה זו, ולא די בכך, שלדעת בית המשפט אולי טעה היועץ המשפטי [...] על פי מבחן זה הגעתי למסקנה, אם גם לאחר היסוסים רבים – על חודה של שעה ממש – שדין העתירה להידחות". שם, עמ' 439.

פרשת אחרת שבה היה מעורב הנגבי התרחשה בשנת 1994, והיא קשורה בפעילותו בעמותה בשם "דרך צלחה". במהלך אותה שנה שקד הנגבי, שכיחן אז בתור חבר כנסת מטעם הליכוד באופוזיציה, על הכנת הצעת חוק פרטית – "הצעת חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים". מטרתו של החוק, שאותו גיבש עם חבר הכנסת אברהם בורג ממפלגת העבודה, הייתה להגביר את הבטיחות בדרכים. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקראת סוף יולי 1994, וכעבור כשלושה חודשים היא התקבלה בקריאה טרומית והועברה לוועדת הכלכלה לדיון. הוועדה הקימה ועדת משנה שהייתה מופקדת על הצעת החוק, ויושב הראש שלה היה חבר הכנסת הנגבי. ביום שבו התקבלה הצעת החוק בקריאה טרומית בכנסת יזם הנגבי את הקמתה של עמותת "דרך צלחה". בתקנון העמותה נרשם כי מטרתה הקטנת הקטל בדרכים באמצעות חינוך, פעילות ציבורית וחקיקה. בפועל, מטרתה העיקרית, ואולי היחידה, הייתה קידום הליך החקיקה של חוק המאבק בתאונות הדרכים באמצעות פעילות ציבורית ושכנוע חברי כנסת לתמוך בחוק המוצע.¹⁰⁹ חברי הדיירקטוריון של העמותה היו פעילים בליכוד, ובהם יורם קארשי, שכיחן כמבקר הפנים שלה.¹¹⁰ הנגבי שימש יושב ראש העמותה עד אמצע ספטמבר 1995. הוא מונה למנכ"ל העמותה בראשית אוקטובר. על פי ממצאי חקירת המשטרה קיבל הנגבי מהעמותה את רובו הגדול של הסכום שהיא גייסה כתרומות (כ-375,000 ש"ח). התשלום כלל שכר, רכב צמוד, החזרי הוצאות, מכשיר טלפון נייד וכן מודעת תמיכה שפורסמה שלושה

109 ראו את כתבתו של גידי וייץ, "על גופתי המדממת", ידיעות אחרונות, 7 ימים,

8.8.2003; וראו גם חנה קים, "קבוצת תמיכה בליכוד", הארץ, 7.3.2003.

110 יורם קארשי הוא אחיה של שולה זקן (שהייתה יד ימינו של אולמרט). כשלוש שנים

לאחר שסיים את תפקידו בעמותת דרך צלחה מונה להיות עוזרו "לעניינים מיוחדים" של הנגבי, כאשר הלה נבחר לכהן כשר המשפטים. במרץ 2011 הורשע על מעורבותו בפרשת השחיתות הפלילית ברשות המסים (ראו בהמשך). עוד על יורם קארשי ראו בכתבתו של גידי וייץ, "מהבריכה של טובול למסיבה על היאכטה: שולה זקן וכוכבי פרשת המסים חוגגים כל הדרך ליאח"ה", הארץ, TheMarker, 11.1.2007:

www.themarker.com/tmc/archive/arcSimplePrint.jhtml?ElementId=skira20070111_930218311&ElementId=skira20070111_930218311

(אוחר ב-14.4.2011); וראו גם חנה קים, "קבוצת תמיכה בליכוד", הארץ, 7.3.2003.

ימים לפני קיומם של הפריימריז בליכוד. באותה תקופה היה חבר כנסת רשאי לקבל שכר בעד "עיסוק נוסף" – בתנאי ששכר זה לא יעלה על מחצית שכרו כחבר כנסת ובתנאי שלא יתעורר חשש לניגוד עניינים בין העיסוק לבין תפקידו כחבר כנסת. הנגבי דיווח על הכנסותיו מהעמותה ליושב ראש הכנסת וליועץ המשפטי של הכנסת. הוא התפטר מתפקידו כמנכ"ל העמותה עם התמנותו לתפקיד שר הבריאות, לאחר הבחירות לכנסת הארבע עשרה.

בעת ובעונה אחת עם פעילותו בעמותה שימש הנגבי ברוטציה עם חבר הכנסת גרעון פת, יושב ראש ועדת הכלכלה של הכנסת, אשר עסקה בין היתר בחוק משק הדלק. עמותת "דרך צלחה" קיבלה תרומות מחברות הדלק בסכום שהגיע ל-10% מסך כל התרומות שקיבלה. בזמן קבלת התרומות שימש פת יושב ראש הוועדה, והנגבי היה חבר בה. הנגבי לא גילה לחברי הוועדה כי הוא ממקימי העמותה וממלא בה תפקיד מרכזי. עם זאת, ייתכן שאיש מנציגי חברות הדלק לא ידע כי הנגבי מקבל טובות הנאה מעמותת דרך צלחה.

ביולי 1997, בעקבות פרסומים בעיתון הארץ, הורה היועץ המשפטי לממשלה על פתיחה בחקירה נגד הנגבי בקשר לפעילותו בעמותה. החקירה התמקדה בעברות של לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים ובעברות נלוות. בעת חקירת המשטרה נדרשה ועדת האתיקה של הכנסת לנושא. במאי 1999 קבעה הוועדה כי יושב ראש ועדה בכנסת אינו רשאי לנהל דיון בנושא מסוים כאשר הוא משמש באותה עת בתפקיד מרכזי בעמותה שחרתה על דגלה מאבק בנושא זה (הדבר נכון, לפי הוועדה, גם כאשר מילוי התפקיד נעשה בלא תמורה). כמו כן נקבע כי כהונתו של הנגבי בתפקיד יושב ראש ומנכ"ל עמותה בד בבד עם כהונתו בתפקיד יושב ראש ועדת הכלכלה יצרה אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף ובין תפקידו כחבר כנסת. ועדת האתיקה נזפה בהנגבי והטילה עליו שלילת שכר לחודשיים. בחודש יוני 1999 הסתיימה החקירה, והתיק הועבר לפרקליטות המדינה. ממצאי החקירה העלו חשדות שהנגבי קיבל את טובות ההנאה האמורות בעד פעולות הקשורות בתפקידו כחבר כנסת, ובייחוד בעד מאמציו לקידום החוק למאבק בתאונות, ולפיכך נטען כי עבר לכאורה עברות של שוחד, מרמה והפרת אמונים ועברות הקשורות בניהול תאגיד. המלצת המשטרה הייתה להעמיד את הנגבי לדין. בראשית שנת 2000 החליט היועץ המשפטי לממשלה על העמדתו של הנגבי לדין בעברות של מרמה והפרת אמונים,

מרמה והפרת אמונים בתאגיד, קבלת דבר במרמה ורישום כוזב במסמכי תאגיד, כפוף לשימוע. לאחר השימוע התקיימו דיונים נוספים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה. לקראת הכנתו הסופית של כתב האישום התעוררו ביועץ ספקות באשר לקיומו של סיכוי סביר להרשעה, והם הובילו אותו להורות על סגירת התיק. לפי היועץ, "קשיי ההוכחה נובעים בראש וראשונה מהעובדה שהעמותה ממנה קיבל הנגבי את טובות ההנאה, ושאותה הקים באמצעות מקורביו ונאמניו מזה שנים, לא הייתה בעלת אינטרס עצמאי השונה מזה שלו, ובוודאי שלא נוגד את שלו".¹¹¹ היועץ הוסיף וציין:

לא נמצאו ראיות מהם ניתן להסיק שבשלב כלשהו הפעילה העמותה לחץ כלשהו על הנגבי לגבי אופן פעולתו כחבר-כנסת או שהיה אף חשש ללחץ כזה, היכולים להצביע על קיומו של ניגוד עניינים מושחתת בנסיבות העניין [...] נהפוך הוא, ח"כ הנגבי הוא שכיוון את שאר חברי העמותה לפעילויות שונות.¹¹²

הנגבי יועד לעמוד בראש המשרד לביטחון פנים בממשלת שרון שקמה לאחר הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, אולם בהתאם ל"עצה שעיקרה במישור הציבורי", שקיבל אריאל שרון מן היועץ רובינשטיין בעקבות הדוח שפרסם על התנהלות הנגבי בפרשת "דרך צלחה", החליט שרון להימנע מכך ולמנותו לתפקיד השר לאיכות הסביבה. פרשה אחרת התחוללה בשנים 2001-2002 במהלך כהונתו של הנגבי כשר לאיכות הסביבה. היא כוללת מעורבות במינויים, פרסומם בעידודו של הנגבי בעיתון פנימי של הליכוד ועדות שקר בנוגע לפרסום זה לפני ועדת הבחירות המרכזית (בראשה ישב אז השופט מישאל חשין).¹¹³

111 קטע זה וגם חלקים אחרים מדוח היועץ הופיעו בבג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 873. לביקורת על החלטת היועץ ראו לוריא, 2008, עמ' 133-146.

112 שם, שם.

113 יש לציין שהנגבי התבטא כבר בראשית דרכו בזכות מינויים של אנשי ליכוד לשירות הציבורי. עמדה זו קיבלה ביטוי פומבי עוד באמצע שנות השמונים, טרם מילא תפקיד

המינויים הפכו לפרשה שהתפתחה לחקירה פלילית בעקבות פרסומם בגיליון מיוחד של העיתון מרכז העניינים שבועיים לפני הבחירות הפנימיות בליכוד. הפרסום, כדברי בית המשפט, "נחזה להיות כתבה שנכתבה על אודות מינויים של אנשי ליכוד שנעשו במשרד לאיכות הסביבה"¹¹⁴. הפרסום שהנגבי "הפיק, והיה הגורם המרכזי, ואולי הבלעדי, בגיבושו"¹¹⁵ וגם התיאור של בית המשפט מאלפים ממש, ולכן מצאתי לנכון לצטט מפסק הדין בהרחבה:
בראש העמוד מופיעה, באותיות גדולות, המילה: "חשיפה", ובצידה תמונתו של הנגבי. כותרת המסמך היא: "השר צחי הנגבי שיא לאומי במינוי חברי ליכוד". בראש העמוד, תחת המילה "חשיפה", נכתב כך:

הממשלה הנוכחית מכהנת רק עשרים חודש, אבל גם בזמן קצר כזה יכלו שרי הליכוד לפעול לשיבוץ של חברי התנועה במשרדיהם. בדיקה בלעדית שעשינו העלתה כי במשרד לאיכות הסביבה, שהוא הקטן במשרדי הממשלה, שובצו בתקופה זו למעלה מ-80 חברי מרכז, בתפקידים רבים ומגוונים, כשהשר צחי הנגבי מנצח אישית על המלאכה ומוודא שחברינו מאיישים את כל המשרות הפנויות. זהו שיא שאף שר אחר לא הגיע אליו בממשלה הנוכחית!

שלטוני, כשהיה פעיל ליכוד דומיננטי בסניף המפלגה בירושלים. בפגישה שהתקיימה בינו לבין דן מרידור, ראובן ריבלין ויהושע מצא ביקש הנגבי לכונן ועדה שתרכז שמות של חברי מפלגה שיהיו מועמדים לתפקידים ממשלתיים. הנגבי טען לפני חבריו כי צריך למנות את פעילי המפלגה לתפקידים ממשלתיים משום שכך מקיימים שלטון וכך מאריכים את ימיו. פרוטוקולים מהדיון הודלפו לעיתונאי שלום ירושלמי, והוא פרסמם במקומון הירושלמי כל העיר. כבר אז, בשנות השמונים, לא הכחיש הנגבי את המיוחס לו. תקציר המקרה פורסם בידי דן מרגלית, "הלכה הבושה", מעריב, מוסף שבת, 27.8.2004.

114 ת"פ (שלום י"ם) 4063/06 מדינת ישראל נ' חבר הכנסת הנגבי (טרם פורסם, 13.7.2010) (להלן: הכרעת הדין בעניין הנגבי), 308, ס' 211.

115 שם, עמ' 318, סעיף 231.

מתחת לאותה פסקה מופיעה פסקה נוספת ובה נכתב כך:

לידינו הגיעה רשימה של חברי התנועה ששובצו במשרד לאיכות הסביבה, ועיון בה מלמד על כך שמדובר בחברים מכל אזורי הארץ ומכל המגזרים, אנשים שתרמו בעבר תרומה חשובה לתנועה – וכיום הם ממלאים תפקידים חשובים בשירות המדינה.

במרכז המסמך מופיעה רשימה ובה שמוותיהם של 74 אנשים אשר לפי הנטען בפרסום הם חברי מרכז הליכוד וחברי תנועת הליכוד אשר מונו לתפקידים שונים במשרד לאיכות הסביבה בתקופת כהונתו של הנגבי. השמות מחולקים לכמה קטגוריות (חברי המרכז והתנועה בלשכת השר הנגבי, חברי המרכז והתנועה בתפקידים ביצועיים במשרד, ועוד). בצדו של כל שם מקום מגוריו של האדם אשר שמו מופיע ברשימה. בתחתית הרשימה מופיעה פסקה מודגשת וממוסגרת אשר בה נאמר כך:

זו רק רשימה חלקית של חברי המרכז והתנועה שהשר הנגבי, בפרק זמן כה קצר ובמשרד הזעיר ביותר במשרדי הממשלה פעל לשילובם בשרות המדינה.

לאחר פסקה זו מופיעה פסקה הנחזית להיות תגובה שמסר הנגבי לכתבה שנכתבה על אודותיו. וכך נכתב בה:

השר צחי הנגבי אומר בתגובה: "אני מודה באשמה. כל אימת שיכולתי להציע למישהו מחברינו תפקיד שהולם את כישוריו – ביקשתי שייגש מועמדות. הליכוד לא יכול להטיף למדיניות מסויימת – וכאשר צריך ליישם אותה בפועל, אין לנו יכולת להשפיע. לא השרים והח"כים אלא משרדי הממשלה מנהלים את המדינה, וחשוב שחברי התנועה יטלו אחריות ויהיו שותפים מרכזיים בניהול המדינה, כמוכן – על בסיס התאמתם לתפקיד המוצע להם ונכונותם להשקיע, להפגין חריצות, ולגלות גישה ממלכתית מקצועית. אני גאה בכל אחד ואחת מן האנשים שמונו, ואשר הביאו לכולנו גאווה גדולה.

בפסקה החותמת את הפרסום נכתב, באותיות מודגשות, כך:

אנחנו משוכנעים שהשר הנגבי, במשרד גדול הרבה יותר שצפוי להינתן לו בעקבות הבחירות הבאות יוסיף ללמד את שרי התנועה כיצד על הליכוד לשלוט: לא בדיבורים אלא במינויים.¹¹⁶

הפרסום בעיתון הפנימי של הליכוד קיבל תהודה גם בכלי התקשורת. כשבוע ימים לאחר מכן, בתחילת דצמבר 2002, פנתה התנועה למען איכות השלטון בישראל ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, השופט מישאל חשין, וביקשה שייתן צו מניעה לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שיורה להנגבי להימנע מהמשך הפצת התעמולה. בתצהיר תגובה שהעביר ליושב ראש ועדת הבחירות הכחיש הנגבי את הטענה שמדובר במודעה או בתעמולה מטעמו וטען כי מדובר בכתבה שהוא לא אחראי עליה.¹¹⁷ ב-10 בדצמבר 2002 נערך לפני השופט חשין עימות בין הנגבי לבין עורך דין ברק כלב מהתנועה למען איכות השלטון בישראל. בעימות שב הנגבי וטען כי לא מדובר במודעה או בתעמולה כלל, אלא בכתבה שהוא לא יזם את פרסומה. דוברו אמנם שאל אותו אם הוא מסכים לפרסומה, והוא אמנם מסר תגובה, אולם לא יותר מכך. הפרסומים בכלי התקשורת לא רק עוררו את התנועה למען איכות השלטון בישראל לפעולה נמרצת, אלא גם את מבקר המדינה, השופט אליעזר גולדברג. ממצאי הביקורת התפרסמו ברוח חסר תקדים בחריפותו באוגוסט 2004 (ראו על כך גם בהמשך). בעקבות הממצאים המליץ המבקר ליועץ המשפטי לממשלה להורות למשטרה לפתוח בחקירה פלילית, וכך אכן עשה היועץ. בסופו של דבר הועמד הנגבי לדין, והכרעת הדין בעניינו ניתנה כשש שנים לאחר מכן, ב-13 ביולי 2010.¹¹⁸

ההכרעה שהתקבלה בבית משפט השלום הייתה מורכבת. לדעת נשיא בית משפט השלום בירושלים השופט יואל צור, בעת שנעשו המעשים שהוכחו באשר להנגבי הם לא היו עברה של מרמה והפרת אמונים. השופט הבהיר כי אחד

116 שם, עמ' 309-310, סעיף 211.

117 שם, עמ' 311-312, סעיף 220.

118 הכרעת הדין בעניין הנגבי.

הטעמים למסקנתו הוא ש"כך נהגו כל קודמיו של הנגבי בתפקיד".¹¹⁹ נוסף על כך את המינויים שהציע הנגבי "הוא העביר להחלטת הדרג המקצועי אשר הפעיל שיקול דעת לגבי כל מינוי ומינוי ודחה הצעות למינויים רבים שהציע הנגבי".¹²⁰ לעומת זאת השופטים אריה רומנוב ועודד שחם קיבלו את הטענה המשפטית העקרונית שהעלתה התביעה. לידם "מינויים פוליטיים, בנסיבות המתאימות, מהווים, והיוו בתקופה הרלוונטית, עבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, תשל"ז-1977".¹²¹ דעת הרוב אפוא הייתה שהוכח כי הנגבי, ומנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה, שמואל הרשקוביץ, "כל אחד לפי חלקו, עבר עבירה של מרמה והפרת אמונים, לפי הסעיף האמור".¹²² אולם למרות דעת הרוב של השופטים, שלפיה הוכח כי הנגבי עבר עברה של מרמה והפרת אמונים, הוחלט לבטל את האישום הזה נגדו. הסיבה היא שלצד השופט צור, שסבר שיש לזכות את הנגבי, גרס השופט רומנוב שיש לבטל את האישום שהוגש נגדו בהקשר זה בגלל הגנה מן הצדק. רק השופט שחם היה בדעה שיש להרשיע את הנגבי. גם בעניינו של הרשקוביץ הוחלט ברוב דעות לבטל את האישום הראשון מאותו הטעם.

אשר לעברות הנוספות המיוחסות להנגבי באישום הראשון – שוחד בחירות וניסיון להשפיע על בעל זכות הצבעה, הייתה דעת השופטים צור ורומנוב שיש לזכות את הנגבי מביצוען. דעת השופט שחם הייתה שיש להרשיע את הנגבי בעברות אלה, ככל שהן קשורות לפרסום במרכז העניינים. התוצאה שהתקבלה בנוגע לשתי עברות אלה, ברוב דעות, הייתה לזכות את הנגבי. עם זאת, דעת השופטים רומנוב ושחם הייתה שעלה בידה של התביעה להוכיח, מעבר לספק סביר, את שהיא ייחסה להנגבי באישום על עברות של עדות שקר בהליך השיפוטני שהתקיים לפני יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ושבעת שקר. לעומת זאת השופט צור סבר שהתביעה לא הוכיחה מעבר לכל ספק סביר עדות שקר או שבעת שקר מצד הנגבי. התוצאה הייתה שהוחלט ברוב דעותיהם של השופט רומנוב ושחם, וכנגד דעתו של השופט צור, להרשיע את הנגבי בביצוע עברה של עדות שקר. בית המשפט השלום ציין כי "במסגרת ההליך בפני יו"ר ועדת

119 שם, עמ' 2.

120 שם, עמ' 2.

121 שם, עמ' 2.

122 שם, עמ' 2.

הבחירות טען הנגבי כי לא הייתה לו כל מעורבות בחיבור המסמך. ברם, על יסוד שורה של ראיות וטעמים, מצא ביהמ"ש כי הנגבי מסר תצהיר שקר והעיד עדות שקר – שכן מדובר בפרסום שהנגבי הפיק, והיה הגורם המרכזי, ואולי הבלעדי, בגיבושו".¹²³ בדעת רוב של השופטים רומנוב ושחם, ובניגוד לדעתו החולקת של השופט צור, הוחלט להטיל על הנגבי קנס בסך 10,000 ש"ח ולקבוע שיש במעשה משום קלון.¹²⁴

אברהם הירשזון

ככיר אחר בתקופת כהונתן של ממשלות שרון שהיה מעורב באותה עת במעשים פליליים שהפכו גם לפרשת שחיתות היה אברהם הירשזון. את פעילותו המפלגתית החל הירשזון במוסדות שקשורים ל"מרכז החופשי", "המרכז העצמאי" ולע"מ (חטיבה שהוקמה במסגרת הליכוד בשנת 1976) – מוסדות שבראשם עמדו בזמנו שמואל תמיר ואליעזר שוסטק. תמיר, כזכור, היה בזמנו איש אופוזיציה שלחם בממסד של מפא"י. נוסף על כך הוא ושוסטק היו הפטרונים הפוליטיים של אהוד אולמרט – ששמו כבר הוזכר כאן פעמים אחדות ואליו עוד אחזור בהמשך. בסיס כוחו הארגוני והכספי של הירשזון היה "אגודת הסתדרות העובדים הלאומית בארץ ישראל", הידועה בתור הסתדרות העובדים הלאומית (הע"ל). הוא ניהל בזמנו את החשבונות הכספיים של לע"מ, ולימים היה לאיש כספים בהסתדרות העובדים הלאומית. מאמצע שנות השמונים היה ממלא מקום המזכיר הכללי של הסתדרות העובדים הלאומית, ומאמצע שנות התשעים שימש יושב הראש שלה. גם יחסיו הקרובים עם אולמרט חיזקו את מעמדו.¹²⁵

123 שם, עמ' 318, סעיף 231.

124 ת"פ (שלום יים) 4063/06, מדינת ישראל נ' חבר הכנסת הנגבי (גזר הדין טרם פורסם, 9.11.2010).

125 ראו אבנרי, 2008, עמ' 229–230. אברהם הירשזון כיהן כחבר הכנסת העשירית לזמן מה (בין שנת 1983 לשנת 1984). מאז 1992 ועד לשנת 2007 הוא כיהן כחבר כנסת מטעם הליכוד. בכל הכנסות הוא היה חבר בוועדת הכספים. בכנסת השש עשרה, בתקופת ממשלת שרון השנייה, כיהן הירשזון כיושב ראש ועדת הכספים של הכנסת. בשנת 2005 הוא נבחר לכהן כשר התיירות, ולאחר ששרון לקה בשיתוק הוא אף שימש לפרק זמן קצר שר התקשורת. הוא הצטרף לקדימה, ובממשלת אולמרט הוא מונה לשר האוצר.

בשנים 1998-2005 היה הירשזון מעורב בפרשת שחיתות בהסדרות העובדים הלאומית ובעמותת ניל"י (נוער יהודי למען ישראל), שהייתה בבעלות הסדרות העובדים הלאומית.¹²⁶ הירשזון, שהיה באותן שנים יושב ראש אגודת הסדרות העובדים הלאומית, חבר כנסת ולימים שר בממשלה, היה אחד משישה קושרים "שחברו יחדיו במטרה לעשוק את קופותיהן של ההסדרות ושל נ.י.ל.י., ולחלוק יחדיו בכספי הגזילה". הללו הצליחו להוציא במהלך אותה תקופה סכומי עתק מקופות ההסדרות וניל"י בדרכי מרמה. בין היתר עשו כן על ידי משיכת המחאות של ההסדרות ושל ניל"י לזכות מוטבים פיקטיביים, או לזכות שליחיה של ההסדרות שנדרשו לפדות את המחאות האמורות בבנק על מנת להעביר את הכסף לידי שולחיהם. חלק מכספי הגנבה הועבר לאחר פדיון המחאות אל בכירי ההסדרות, ובהם הירשזון – אם לשימוש שוטף, אם כבונוסים לחגים, אם לצורך נסיעות לחו"ל ואם לכיסוי חובותיו של שליח ההסדרות דוד כהן. חלק אחר מכספי פדיון המחאות הושם במעטפות המזומנים ששוגרו לביתו של הירשזון מדי חודש לפי בקשתו – תשלומים קבועים על סך 25,000-30,000 ש"ח כל אחד. כל הפעולות הללו נעשו בלי רישום, בלי תיעוד ובלי דיווח למי מן התאגידים או אנשיהם.

חלקו של הירשזון בכספי הגנבות, שהסתכמו במיליוני ש"ח, הגיע לסכום הקרוב ל-2 מיליון ש"ח, אשר נצברו בשש הפרשות שהורשע בהן. כספי התשלומים ששוגרו אל הירשזון אחת לחודש הגיעו בסופה של התקופה האמורה לסכום של 1,000,000-1,200,000 ש"ח; הכספים שאותם נטל מקופת התאגיד לקראת כל ראש השנה ופסח, עם עוד שלושה בכירים אחרים, הסתכמו בכ-160,000 ש"ח; כספי הנסיעות שקיבל עם יציאותיו לחו"ל, עשרות פעמים במהלך התקופה, הסתכמו בכ-500,000 ש"ח בקירוב; כספי מימון התרופות שנרכשו עבורו בידי שליח ההסדרות, על שמו של השליח, הסתכמו בכ-72,000 ש"ח; החזרי הוצאות ארוחותיו הפרטיות, שדרש וקיבל, הסתכמו בכ-110,000 ש"ח. סיכום כל כספי הגנבות שבהן היה מעורב הירשזון ישירות נע בין 1,732,000 ל-1,932,000 ש"ח, אשר את רובם קיבל במזומנים, נוסף על החזרי הוצאות על ארוחותיו.

126 הפרטים להלן והציטוט בגוף החיבור לקוחים מתוך הכרעת הדין בעניינו של הירשזון. ראו ת"פ (שלום ת"א) 40138/08 מדינת ישראל נ' הירשזון (טרם פורסם, 8.6.2009).

על התגלגלות הפרשה כתב בבלוג האישי שלו העיתונאי רביב דרוקר, שהיה מעורב מאוד בחשיפתה בכלי התקשורת:

לשחיתות העצומה בהסדרות העובדים הלאומית נחשפו, במקטעים שונים, מאות בני אדם. אף אחד לא צייץ. אף אחד לא דיבר. גם התקשורת לא ממש התעניינה [...] גם משרד מבקר המדינה לא התכוון לגעת בארגון. לא ממש חשבו שם, שהוא בכלל נתון לסמכות הפיקוח שלהם. כל זאת עד שהגיעו מכתבים אנונימיים, כתובים בלשון זכר, שפירטו חלק מהשחיתויות בארגון. לזכותם של אנשי מבקר המדינה והמבקר, שהם לא זרקו את המכתבים לפח. במקום זאת, הם התחילו לחפש את הכותב האלמוני. זה היה כרוך במסע חיזור אינטנסיבי, אבל בסוף מעיין אגם הסכימה לצאת מהארון, שמה את נפשה בכפה ושיתפה פעולה. בלעדית לא היה תיק, לא הייתה נחשפת השחיתות (לפחות לא עכשיו) ולא היה אפשר לנקות את האורוות.¹²⁷

ב-24 ביוני 2009, ביום שבו נדחה ערעורו של שלמה בניזרי בבית המשפט העליון על הרשעתו בגין עברות פליליות שעניינן מעשים מושחתים שעשה, נגזרו על הירשזון מאסר בפועל לתקופה של 65 חודשים; מאסר על תנאי לתקופה של שנה; וכן קנס כספי על סך 450,000 ש"ח או חצי שנת מאסר תחתיו. בהחלטת בית המשפט העליון לדחות את ערעורו של הירשזון על הרשעתו ועל חומרת גזר הדין אמר המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, אליעזר ריבלין:

מעשי המעילה והגניבה בהם הורשע המערער [הירשזון] חמורים הם מאין כמותם. המערער, שנשא בתפקיד בכיר ועמד בראש הע"ל [הסדרות העובדים הלאומית], אמור היה לשמש כנאמנם של התאגיד ושל ציבור החברים בו. תחת זאת, יצר המערער מנגנון שיטתי להוצאת כספים בסתר מקופת הע"ל, תוך שהוא

127 אתר **nana10**: <http://israblog.nana10.co.il/tblogread.asp?blog=394281&blogcode=11100010> (אוחזר ב-5.4.2011).

נוטל במזומן את אותם כספים שנועדו לשרת את האינטרסים ואת הצרכים של ציבור העובדים, חברי הע"ל, ללא ידיעתם וללא הסכמתם. מעשי העבירות נמשכו זמן רב והסכומים שנגנבו – סכומי עתק הם. בנסיבות אלה, לא שוכנעתי כי העונש שהוטל על המערער חורג מרמת הענישה הראויה. המערער צירף עצמו לכת הנתנים הרואים היתר לעצמם ליהנות ממנעמי השליטה והשלטון תוך גזילת כבשת הרש – במקרה זה, כספיהם של חברי הע"ל; העונש שנגזר עליו משקף, בדוחק מסוים, את חומרת המעשים.¹²⁸

התפתחות מוקדי שחיתות בליכוד

התפתחות מוקדי שחיתות בליכוד לא הסתכמה במעשה של איש כזה או אחר. היא נוגעת למפלגת השלטון עצמה ולתהליך שהתחולל בה בגין שילוב של משתנים, ובהם ההסדרים המוסדיים שקבעו מנהיגי המפלגה, היריבות הפנימית הקשה בין שרון לבין נתניהו (שחלקה היה קשור למאבק האידיאולוגי המתחולל בישראל על עתיד השטחים) ומכלול של החלטות ופעולות שנעשו במסגרת הבחירות הפנימיות בתוך המפלגה. ההאצה בהשחתה התחוללה בשנת 2002. כדי לקבל מושג טוב יותר על תהליכי ההשחתה, אציג תחילה את תהליך הבחירות בליכוד. אחת לחמש שנים בוחרים המתפקדים של הליכוד, דרך סניפי המפלגה, צירים לוועידת הליכוד, כ-2,500 במספר,¹²⁹ ומיד לאחר סיום הוועידה הופכים הצירים ל"חברי המרכז". אף כי חברי הוועידה – חברי המרכז – מילאו תפקיד מכריע בבחירת רשימת המועמדים לכנסת, הבסיס לבחירת הרשימה הוא בראש ובראשונה המתפקדים.¹³⁰ מי שהתפקד למפלגה הופך לחבר בה יחד עם מי שכבר התפקדו בעבר ומילאו את חובותיהם כחברים. במצב אידאלי אנשים מתפקדים

128 ע"פ 7641/09 הירשזון נ' מדינת ישראל, (טרם פורסם, 4.7.2011), 59 (סעיף 105).

129 התפקדות לליכוד הייתה כרוכה בתשלום דמי חבר, לרוב סכום סמלי.

130 המתפקדים הם אותם אזרחים המצטרפים למפלגה מסוימת במפקד. מפקד הוא תהליך שהמפלגה מכריזה עליו ובבסיסו הרשמה במועד מסוים. לרוב הוא נערך לקראת הבחירות במפלגה במטרה לאפשר למתפקדים לבחור את מועמדי המפלגה לכנסת ולראשות הממשלה. לאחר שמסתיים המפקד לא ניתן להירשם למפלגה כחבר בעל זכויות הצבעה. אפשר להירשם לאחר מפקד, אך בלא לקבל את כל הזכויות הכרוכות בחברות במפלגה

למפלגות וחברים בהן כדי להשפיע על פניה של ישראל. כלומר, אנשים עושים זאת מתוך דאגה לכלל ומתוך תקווה שבאמצעות מעורבות במפלגה הם ישפיעו על הנעשה במדינה. התחרות הפנים-מפלגתית, ברמה האידאלית, נסכה על יכולתם של מתמודדים לשכנע את ציבור המצביעים הפוטנציאליים כי הם ישרתו אותם ואת החברה בצורה הטובה ביותר. מי שמגייס יותר מתפקדים (בהנחה שהם ילכו להצביע ויתמכו בו), כמובן מגדיל את סיכוייו להיבחר לראשות המפלגה או לרשימת המועמדים מטעמה לכנסת – בלי קשר לאופן הצבעתם של אותם חברים ביום הבחירות לכנסת.

המתפקדים וחברי המפלגה הוותיקים בוחרים את צירי הוועידה בסניפים של המפלגה, הפרושים ברחבי המדינה בהתאם להחלטות המפלגה, על פי מפתח מסוים שמשקלל את גודלו היחסי של הסניף ואת מספר המתפקדים שנרשמו בו. לפי תיקון לחוקת הליכוד שהכניס בנימין נתניהו בשנת 1993 לא הייתה כל מגבלה על הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות המפלגה; במילים אחרות, מתמודדים מטעם עצמם או מטעם אחרים יכולים היו לגייס מתפקדים חדשים לליכוד, תהא אשר תהא זיקתם למפלגה, בתקווה שיבחרו בהם או באחרים לצירי הוועידה של המפלגה. או אז הם יכלו לבחור את מי שחפצו בו למועמד מטעם המפלגה לכנסת.¹³¹

כוחם של חברי מרכז הליכוד ידע עליות ומורדות. כאמור, בנובמבר 1997 החליטה ועידת הליכוד לכטל את שיטת הפריימריז וקבעה כי חברי מרכז הליכוד הם שיבחרו את רשימת מועמדי הליכוד לכנסת.¹³² פוטנציאל ההשחתה הטמון

במועד המפקד. חבר מפלגה ותיק, קרי מי שנרשם לפני מפקד, נהנה מזכות הצבעה אם מילא את חובותיו. לרוב מדובר בתשלום סכום כסף אחת לשנה.

131 בינואר 2006 שב הליכוד ותיקן את החוקה: זכות ההצבעה הוגבלה לחברות במפלגה במשך 16 חודשים לפחות.

132 חוקת הליכוד מפרטת את תהליכי הבחירות במפלגה ואת חשיבותו של מרכז המפלגה (שחבריו הם חברי ועידת המפלגה). ראו בעיקר את סעיף 50 בחוקה (שקובע כי המרכז הוא המוסד העליון של המפלגה), את סעיף 58 (שמבחר את מספר צירי הוועידה ואת חלוקת המנדטים בין סניפי המפלגה) ואת סעיף 84 (שמגדיר את אופן בחירת יושב ראש התנועה). החוקה מופיעה באתר הרשמי של הליכוד: www.netanyahu.org.il (אוחזר ב־5.4.2011).

בשיטה כזו אינו מתחיל ואינו מסתיים בכך שהיא מעניקה כוח לחברי המרכז. למעשה, בנסיבות שבהן מרכז המפלגה הוא גוף אידאולוגי, חיזוק כוחו עשוי להיות אמצעי אפקטיבי ויעיל נגד סוגים מסוימים של שחיתות, ובפרט אמצעי כנגד תלות יתר בבעלי הון. אך מוסד כמו מרכז מפלגה עלול להפוך לחממה לשחיתות אם מי שמאיישים אותו הם אנשים שבינם לבין טובת המפלגה והמדינה אין דבר וחצי דבר. התפתחות מסוג זה עלולה להתרחש כאשר החברה עוברת תהליכי השחיתה, והמוסדות הפוליטיים הופכים לאמצעי לקידום אינטרסים אישיים. ברמה הקונקרטית יותר, היא עלולה להתרחש אם לא חלה שום מגבלה של ותק או זיקה למפלגה על התפקדות למפלגה, ואם כל חבר חדש של המפלגה יכול לבחור את צירי הוועידה ואת יושב ראש המפלגה. לו למשל היה נקבע שרק חברים ששילמו דמי חבר במשך תקופה מסוימת יכולים לבחור את המועמדים לתפקידים בסניפים או את צירי הוועידה, אזי לא היה טעם לנסות להביא רכבות אינטרסנטים למפלגה ערב הבחירות הפנימיות בה. אולם, כאמור, בשנת 1993 קבע נתניהו כמה שינויים כדי להפוך את החברות בליכוד לאטרקטיבית יותר, וכך חשף את המפלגה – גם אם לא בכוונה – לאפשרות של השחיתה.

באופן כללי ובלי קשר למפקד מסוים, חלק ניכר מהאזרחים לא יהיו חברים במפלגה כזו או אחרת בלא תמריץ נוסף.¹³³ עקב כך ועקב חשיבותם של המתפקדים למפלגה, נהנים קבלני הקולות לסוגיהם ממעמד מיוחד בקרב חברי הכנסת ושרי הממשלה. קבלני הקולות הם אותם אנשים שבזכות קשריהם והמיומנויות הארגוניות שלהם מסוגלים להביא אלפי אנשים למפלגה, ואף יכולים לקדם מועמדים חדשים שאין להם בסיס כוח עצמאי. התוצאה היא שקבלני הקולות יכולים להפיק מגוון טובות הנאה באמצעות השלטון. טובות הנאה כאלה יכולות להיות תפקיד מכניס ברשות המקומית (כמו סגן ראש רשות); חברות בדירקטוריון של חברה ממשלתית או תאגיד ציבורי (אם כי בעקבות החמרת הדרישות הדבר אינו קל כבעבר); מידע פנימי על מכרזים; מכירת שירותים לממשלה; מתן שירותי

133 ניתן להסביר את ההימנעות של אנשים מלהיות מעורבים בחיים המפלגתיים ובחיים הפוליטיים בכלל במגוון דרכים: החל בהסברו של בנו/מין קונסטנט, בראשית המאה התשע עשרה, הקושר בין טיבם של החיים המודרניים לבין הירידה במעורבות בפוליטיקה, עבור בטענה על "קץ האידאולוגיות", וכלה בטענות על הקרטליזציה של המפלגות. על הירידה במעורבות האזרחים במפלגות ראו גם Blondel, 2002.

ייעוץ; חברות בוועדות תכנון מקומיות, שמעניקה גישה למקרקעין; פגישות עם שרים; פרוטקציה בקבלת שירות שלטוני; וכן השפעה על נבחרי ציבור ומקבלי החלטות לאמץ מדיניות מסוימת, להפלותם לטובה או להעניק להם סיוע. יש להדגיש כי מדובר בסיוע שאזרח רגיל לא היה זוכה לו – ולו מהטעם שאין לו גישה לחברי הכנסת, או שאין לנבחרי הציבור אפשרות מעשית להעניק טיפול אישי לכל אחד מאזרחי ישראל הזקוק לסיוע אישי מהם. יתרה מזו, הסיוע שניתן לחבר המרכז בא כמעט תמיד על חשבון אזרח רגיל שאינו נהנה מקשר לנבחר הציבור. למשל, קיצור תור לניתוח ואפילו ביטול חובות לעירייה פוגעים באזרח מסוים (מי שהניתוח שלו מתעכב משום שהתור של המקורב מתקצר) או בכלל הציבור (שמאבד הכנסות לגיטימיות כי המקורבים מקבלים פטורים, או שמפסיד בתחרות הכלכלית מכיוון שהמקורבים אינם צריכים להשקיע את התשומות שהוא נדרש לשלם). מכאן גם שטענתם של חברי כנסת שאחד מתפקידיהם הוא לסייע לאזרחים הפונים אליהם באופן פרטני ולכן הם מסייעים לחברי המרכז היא טענה מפוקפקת.

הפגיעה במפלגת השלטון, שעתידה הייתה לשוב ולהיות הגדולה במפלגות ישראל לאחר הבחירות של 2003, נעשתה בשלבים אחדים ומתוך כמה מוקדי כוח. המוקד האחד היה קבלני קולות, "מאכערים" וכיוצא באלה "אנשי שטח", שזיהו את הפוטנציאל הגלום בהצלחתו האלקטורלית הצפויה של הליכוד להפקת רווחים אישיים – כספיים ואחרים. חלקם התארגנו כדי להשפיע על הרכב צירי ועידת הליכוד שצפויה הייתה להתכנס בשלהי 2002, ובאמצעותם להשפיע על רשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת. אחרים התארגנו והריצו מועמדים לכנסת מטעמם. קצתם התרכזו ברמה המקומית, ועיקר מבוקשם היה להשיג עמדות כוח והשפעה ברשויות המקומיות. המוקד השני לפגיעה היה, לעתים, באותם שרים אשר השתמשו בשירות הציבורי כדי לרצות את חברי מרכז הליכוד ולהשיג את תמיכתם. בכך הם תרמו לא רק להשחתת השירות הציבורי, אלא גם להשחתת בליכוד. במקום לפעול כמנהיגים ולשנות את נורמות ההתנהגות וכללי המשחק במפלגתם, הם נענו לנורמות הפסולות או לנורמות הלא בהירות, כפי שאפיין אותן השר הנגבי, וכך תרמו להשרשתן. המוקד השלישי לפגיעה היו שרון ובנו עמרי. מטרתם הייתה לנצל את מפקד החברים שצפוי היה להיסגר ביולי 2002 כדי לשנות את הרכב רשימת המתפקדים לליכוד. באמצעות השינוי

הזה הם התכוונו לעצב את הרכב צירי הוועידה שייבחרו באוקטובר ואת הרכב רשימת המועמדים לכנסת שייקבע בדצמבר אותה שנה. באמצעות שינוי הרכב החברים ביקש שרון גם להבטיח את ניצחוננו בפריימריז לראשות המפלגה. ייתכן כי הערכתו הייתה שללא שינוי מהותי בהרכב החברים הוא עלול להפסיד לנתניהו. מבחינת שרון הדרך הטובה ביותר לשוב ולהיבחר לתפקיד יושב ראש הליכוד, וכך להיבחר לראשות הממשלה, הייתה לשנות את פני המפלגה שהקים 30 שנה קודם לכן: לגייס רכבות מתפקדים, גם אם אין להם קשר לאתוס של המפלגה, ולהבטיח שהם יבחרו בו לתפקיד יושב הראש ומועמד המפלגה לראשות הממשלה. על ידי החלפת השורות בליכוד הוא קיווה כנראה לאייש את מוסדות המפלגה באנשים שיסורו למרותו ולא למרות נתניהו.

מפקד חברי הליכוד נחתם בסוף יולי 2002. בתום המפקד נרשמו 200,000 חברים חדשים, וסך כל מספר המתפקדים לליכוד מנה אז 300,000 חברים. כחמישה חודשים אחרי כן, לאחר בחירת הרשימה של מועמדי המפלגה לכנסת, הוקם צוות חקירה מיוחד ביחידה הארצית לחקירות הונאה. תחילה נחקרו חשדות לשחיתות בבחירת הרשימה של מועמדי המפלגה לכנסת, אך ככל שהצטבר מידע נוסף התחוור כי המקור העיקרי להשחתה היה המפקד. במהלך המפקד נמנו חברי קיבוצים, תושבי שכונת ג'זאריש ברמלה¹³⁴ ואפילו חברים מהעדה השומרונית בעלי אזרחות כפולה שמקום מגוריהם בשכם; עבריינים פקדו חברים רבים כדי לצבור השפעה בסניפי המפלגה;¹³⁵ קבלני קולות זייפו תפסים של מקומות מגורים ועבודה כדי לרשום חברים פיקטיביים; התרחשו הצבעות כפולות (הצבעה לליכוד ולמפלגה נוספת); וקבלנים ו"מאכערים" שילמו את דמי החבר של המתפקדים.¹³⁶ סניף ירושלים אף הוא עמד במרכז חלק מהחשדות,

134 שכונת ג'זאריש היא אחד המקומות האלימים ביותר בישראל, ויש בה מספר לא מבוטל של תושבים בעלי עבר פלילי עשיר. במהלך שיחתו של עמרי שרון עם אנשים מהמקום הם ביקשו ממנו למנוע הוצאת צווי הריסה כנגד בתים שהם בנו באופן בלתי חוקי, ולא מן הנמנע שהוא שמע בקשות נוספות. ראו את כתבתו של שלום ירושלמי, "עומרי מלך ישראל", מעריב, סופשבוע, 22.4.2002; וראו גם דני אדינו אבכה, "בג'זאריש קראו לו ג'וניור א'", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 3.1.2003.

135 שלום ירושלמי, "בין הון לשלטון", מעריב, מוסף שבת, 12.3.2004.

136 להרחבה ראו את כתבתם של גידי וייץ ויובל קרני, "הבוסים", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 20.2.2004.

אם כי אלה לא אומתו במשפט. לסניף ירושלים, אחד הסניפים הגדולים ביותר של הליכוד, הוקצו 165 מקומות בוועידת המפלגה, ולחבריו הוקצו עשרת המקומות ברשימת הליכוד למועצת העיר. יצחק קויפמן, יושב ראש סניף הליכוד בירושלים דאז, נחקר במשטרה בחשד – שלא נמצא לו בסיס – שהוא ושני פעילים נוספים, יורם קארשי ודוד אמסלם,¹³⁷ ניסו לכאורה לפקוד אלפי חרדים שלא גרו בירושלים וכך להגדיל את השפעתו בסניף הליכוד בבירה ובמרכז המפלגה.¹³⁸ תיק החקירה נגד קויפמן נסגר לאחר שלא נמצא בסיס להגשת כתב אישום נגדו. לפי פרסומים בכלי התקשורת, קויפמן קיבל תרומות מאיש העסקים קובי בן גור.¹⁴⁰ יש לומר בהקשר זה, בלי לייחס דבר לקויפמן ולהתנהלותו, כי תרומות כספיות יכולות לאפשר לחברי מפלגה בכירים המעורבים בבחירות הפנימיות להחזיר למתפקדים אינסטרומנטליים את דמי הרישום למפלגה.¹⁴¹ מובן כי כספים יכולים גם לשמש לצרכים נוספים. כאמור, אינני מייחס התנהגות כזו לקויפמן. לימים היו בן גור וקארשי מעורבים בפרשת שחיתות גדולה ברשות המסים (אשוב אליה לקראת סוף הפרק הנוכחי).

פגיעה נוספת אפשר למצוא בשלב בחירת חברי ועידת הליכוד ב-7 באוקטובר 2002.¹⁴² בסוף התהליך נבחרו 1,600 חברים חדשים (מתוך 2,600 צירי הוועידה).

137 ראו את כתבתו של יונתן ליס, "המשטרה: להעמיד לדין את פעילי 'הליכוד' מירושלים", **הארץ**, 27.3.2003. קארשי הוזכר כמקורב להנגבי, ולימים הסתבך בפלילים בפרשת השחיתות ברשות המסים. כאמור, קארשי הוא אחיה של שולה זקן, שהייתה יד ימינו של אולמרט.

138 לפי חוקת הליכוד השתייכות למוסד תורני מאפשרת לחבר המפלגה להצביע במקום המוסד, ולא במקום מגוריו.

139 [הערת השוליים הושמטה במהדורה השנייה]

140 ראו את כתבתו של גידי וייץ, "200 אלף במזוודה עבור קולות החברים", **ידיעות אחרונות**, המוסף לשבת, 13.12.2002.

141 שם; וכן כתבתו של גידי וייץ, "הבוסים", **ידיעות אחרונות**, 7 ימים, 20.2.2004.

142 כאמור, צירי ועידת הליכוד, או בתוארם השני "חברי מרכז הליכוד", הם שבוחרים את רשימת מועמדי המפלגה לכנסת. זיקתם למפלגה ונאמנותם לחברה ולמדינה משפיעות בצורה ישירה על הרכב האנשים שהם יבחרו, על איכותם ועל האופן שבו יתפקדו נבחרי הציבור בהמשך דרכם, כשייבחרו לכנסת או יתבקשו למלא תפקידים מיניסטריאליים.

מעטים מאלה שנבחרו היו בעלי רקע פלילי, כגון שלומי עוז ומשה (מוסא) אלפרון.¹⁴³ נבחרו גם אנשים כמו משה פייגלין, שמטרתם לקדם "הפיכה מבפנים" ולהפוך את הליכוד למפלגה ימנית רדיקלית, וכמובן נבחרו גם חברים נאמנים למורשת הליכוד.

פרשת "סיטי טאואר" (נעמי בלומנטל)

ב-12 בנובמבר 2002 החליטה ועידת הליכוד, בהרכבה החדש, כי הבחירות לרשימת הליכוד לכנסת השש עשרה ייערכו כעבור כחודש, בראשית השבוע השני של דצמבר 2002. השלב הרביעי בפגיעות המשחיתות לא כלל מוקד מסוים אלא את כל אותן עסקות מושחתות או פעולות מושחתות לקראת הבחירות הללו, וכן יוזמות למיניהן שגם אם לא הבשילו לכדי החלטה שלטונית, הן תרמו ליצירת אקלים של שחיתות – שיש בו פוטנציאל להניב מעשים מושחתים.

אחת היוזמות של בכירי הליכוד שביקשו לשוב ולהיבחר הייתה לשנות את חוק החברות הממשלתיות, כך שניתן יהיה למנות אנשים בעלי זיקה פוליטית שאין להם כישורים מיוחדים, כמו במקרה של רבים מקרב חברי המרכז. אחד מיוזמי השינוי היה חבר הכנסת הירשזון, מי שכאמור הורשע מאוחר יותר בגין מעורבותו במעשי שחיתות, ועוד זכה לפני כן לכהן בתור שר האוצר בממשלת אולמרט. ההצעה לשינוי בחוק התקבלה בקריאה טרומית כבר ב-2 בנובמבר 2001. שבועיים קודם לכן אמר ראש הממשלה שרון:

אין שום סיבה שחברי מרכז במפלגה כלשהי לא יוכלו, אלא
בנסיבות מאור יוצאות דופן, ליהנות מסיכוי שוויוני להתמנות
לדירקטורים [...] בעניין זה החשש ממינויים פוליטיים הביאו
את המצב לקיצוניות הפוכה [...] בכל מקרה, חשוב לתקן את

143 בשלהי 2002 ובראשית 2003 פרשו אלפרון ועוז מהליכוד, אולם השניים התפטרו לאחר שכבר השפיעו על המפקד, על בחירת צירי הוועידה ועל הרכב הרשימה של מועמדי הליכוד לכנסת.

המצב הקיים כדי שאנשים טובים ומוכשרים לא יחששו להצטרף לפעילות במסגרות פוליטיות".¹⁴⁴

ערב הבחירות הפנימיות בליכוד חידש הירשזון את יוזמתו.¹⁴⁵ בסופו של דבר, עד כה, הצעת החוק לא התקבלה. כפי שנראה, לכל אורך ממשלת שרון השנייה עלו יוזמות דומות.

על כל פנים, במרכזה של הפרשה שזכתה לחשיפה הציבורית הגדולה ביותר בבחירות הפנימיות לקביעת רשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת עמדה חברת הכנסת וסגנית השר לתשתיות לאומיות נעמי בלומנטל.¹⁴⁶ יש בכך אירוניה מסוימת, שכן אם מביאים בחשבון את עוצמת מרכז הליכוד, את ההתנהגות הסחטנית של כמה מחבריו ואת הדפוסים הפסולים שאימצו פוליטיקאים אחרים (בהם כאמור הנגבי), ספק אם נכון לסווג דווקא את התנהגותה כמושחתת במיוחד. לא מן הנמנע כי בלומנטל הפכה שלא בטובתה לחלק מהשחיתות בליכוד משום שנהגה בניגוד למצופה מנבחר ציבור ומשום שבמקום לקבל אחריות על מעידתה ולנהוג בהתאם, היא נהגה בפחדנות ובחוסר הגינות כלפי מי שעמדו לצדה באותה תקופה, ולאחר מכן אף ניסתה לשבש מהלכי משפט. גם העובדה שהייתה חברת כנסת וסגנית שר בזמן שהתמודדה לרשימת הליכוד הפכה את המעשה שלה לחמור יותר, שכן היא פגעה בתדמית הכנסת ובחבריה.

כשבוע לפני הבחירות בליכוד פנה נהגה של בלומנטל, אבי אוסקי, שעבד אז במשרד התשתיות הלאומיות, לחבר המרכז מיכאל אלנקווה וביקש ממנו לסייע לבלומנטל בבחירות. בתיווכו של אוסקי קבעו בלומנטל ואלנקווה פגישה. במהלך הפגישה סיכמו השניים כי בלומנטל תממן אירוח של חברי מרכז הליכוד במלון שרתון סיטי טאוואר ברמת גן, ואלנקווה יארגן במלון כינוס ובמהלכו

144 הציטוט הובא מכתבתו של גרעון אלון, "החוק לחלוקת ג'ובים וטובות הנאה", הארץ, 11.11.2003. ראו גם אתר וואלה חדשות: <http://news.walla.co.il/?w=/21/306863> (אוחזר ב־16.5.2011).

145 ש.ם.

146 אלא אם צוין אחרת, הפרטים להלן נלקחו מהכרעת הדין בעניינה של בלומנטל. ראו ת"פ (שלום ת"א) 010072/03 מדינת ישראל נ' בלומנטל (טרם פורסם, 13.2.2006).

יפעל לקידום בחירתה. עם תום השיחה ביניהם הורתה בלומנטל לאוסקי לגשת לאלנקווה ו"לסגור עמו את העניינים". אלנקווה התקשר אל מנהלת המכירות של מלון שרתון סיטי טאואר והזמין 15 חדרים ליום 7 בדצמבר 2002 – יום לפני הבחירות הפנימיות לקביעת רשימת המועמדים מטעם הליכוד לכנסת – ושני חדרים גם ליום 6 בדצמבר 2002, כפי שסוכם בינו לבין בלומנטל. כמו כן הורה אלנקווה לאוסקי ליצור קשר עם מנהלת המכירות ולהעביר לה, עוד באותו יום, סכום של 12,000 ש"ח במזומן עבור ההזמנה. סכום זה קיבל אוסקי מבלומנטל באותו לילה בדרכם חזרה מפעילות פוליטית. סמוך לשעת חצות ביצע אוסקי את התשלום למלון וביקש, בהוראת בלומנטל, שהקבלה תירשם על שם מירי פדידה (שם בתה של בלומנטל). את הקבלה מסר לבלומנטל. לאחר מכן פנה אלנקווה לפעיל נוסף במרכז הליכוד, ידידו סלומון קרובי,¹⁴⁷ והזמינו להתארח עם רעייתו בשרתון סיטי טאואר בסוף השבוע – ללא תשלום. אלנקווה סיפר לקרובי כי הוא רוצה לסייע לבחירת בלומנטל וכי בכוונתו להזמין למלון פעילי ליכוד, חברי מרכז ובעלי השפעה שיתארחו במלון ללא תשלום בחדרים שהזמין. עוד הוסיף כי מטרתו לגבש קבוצה מוסכמת של 15 מועמדים, בהם בלומנטל, כדי שהחברים יתמכו בהם בבחירות.

כך, ביומיים שקדמו לבחירות במרכז המפלגה, שבהן נקבע הרכב רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת, הזמינו אלנקווה וקרובי כמה פעילים וחברי מרכז להתארח במלון בלא תשלום, ואילו בלומנטל הזמינה את חבר המרכז ארמונד אוחיון ואת אחיו להתארח במלון גם הם ללא תשלום. יום לפני ההצבעה הגיעו המוזמנים למלון. לקראת חצות נתבקשו להתכנס בחדר 1714 במטרה לגבש "דיל" אשר יכול את בלומנטל. במהלך הכינוס הגיעה בלומנטל לחדר, על פי תיאום מוקדם עם אלנקווה, וביקשה מהמשתתפים את תמיכתם. באותו

147 לימים, אחרי שניתנה הכרעת הדין והסתיימה פרשת בלומנטל, הגיש קרובי תלונה במשטרה נגד ניצב (בדימוס) יעקב בורובסקי, שמונה בידי מבקר המדינה להיות יועצו לענייני שחיתות. קרובי טען שהוא הציע בנוכחות בורובסקי לפעול למינויו של בורובסקי למפכ"ל המשטרה, ובתמורה בורובסקי ייטה חסד אל משפחת שרון. בורובסקי נחקר באזהרה במשטרה, אולם התיק של חשדות השוחד נסגר מחוסר אשמה ותיק החשדות להפרת אמונים נסגר בשל היעדר ראיות מספיקות.

לילה לנו המוזמנים במלון, ולמחרת עזבו בלי לשלם. תמורת האירוח חויב החשבון על שם אלנקווה בסך 10,827 ש"ח, ועל חשבון ההפרש שנותר בין הסכום ששילמה בלומנטל לבין חיוב זה התארה אלנקווה במלון עם בני משפחתו בסוף השבוע העוקב.¹⁴⁸

את הגילויים על בלומנטל חשף כתב מעריב שלום ירושלמי, שלימים אף הביע צער על שעם בלומנטל מוצתה החקירה ועם אחרים בליכוד לא.¹⁴⁹ נהגה של בלומנטל, אוסקי, נעצר ב-25 בדצמבר 2002. מהיום שבו נעצר ביקשה המשטרה לזמן את בלומנטל לחקירה, אך היא התייצבה רק ב-29 בדצמבר 2002, כפרה בחשדות שיוחסו לה וסירבה להשיב על כל שאלה עובדתית שהציגו לה החוקרים בטענה חוזרת ונשנית שהיא שומרת על זכות השתיקה בעצת עורך דינה.

ועדת הכנסת, אשר דנה בבקשה להסרת חסינותה של בלומנטל על פי טיוטת כתב אישום שהוגשה לה, החליטה בתחילה לדחות הבקשה. אולם לאחר שנחתם עם אוסקי הסכם עד מדינה נפתחה חקירת המקרה מחדש. בעקבות זאת נחקרו פעם נוספת אלנקווה ובלומנטל. טיוטת כתב האישום שהגיש היועץ המשפטי לממשלה לוועדת הכנסת כללה גם אישום בדבר הרחה בחקירה ושיבוש מהלכה, עברות על סעיפים 244 ו-245 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וחסינותה של חברת הכנסת הוסרה. לפי האישום הנוסף, ארבעה ימים לאחר הבחירות במרכז הליכוד פנתה בלומנטל אל אוסקי והורתה לו לאסוף את אלנקווה ולהגיע עמו לחניון בגעש כדי לתאם גרסאות – על מנת לקדם פני חקירה משטרתית צפויה. במהלך הפגישה בחניון סיכמו בלומנטל, אלנקווה ואוסקי כי אם תיפתח חקירת משטרה, יאמצו הנוכחים גרסה עובדתית שקרית בכוונה להכשיל חקירה פלילית. על פי גרסה זו אלנקווה מימן את האירוח במלון, אוסקי נתן לו הלוואה קצרת מועד למימון התשלום, לאחר שביקש מבלומנטל הלוואה אישית בסך 12,000 ש"ח עבור עצמו, ואלנקווה החזיר את ההלוואה לבלומנטל באמצעות אוסקי. בלומנטל הורתה לאלנקווה ולאוסקי לדבוק בגרסה השקרית. לאחר הפגישה

148 מעשיהם של בלומנטל ואלנקווה הם עברות על סעיף 10 לחוק בחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954 ועל סעיף 28 לחוק המפלגות התשנ"ב-1992.

149 ראו אתר ערוץ 7: www.inn.co.il/News/News.aspx/165191 (אוחזר ב-16.4.2011).

בגעש, על פי תיאום עם בלומנטל, התקשר שמואל הראל, חבר מרכז ומקורב לבלומנטל אשר היה אחראי על הכספים במטה הבחירות שלה, לאוסקי, הזמין אותו לביתו, מסר לו מעטפה ובה 12,000 ש"ח במזומן והורה לו למסור אותה לבלומנטל כהחזר ההלוואה שנטל ממנה בשביל אלנקווה. בפברואר 2006 קבע בית משפט השלום כי יסודות עברת השוחד התמלאו והוכחו, והחליט להרשיע את בלומנטל ואלנקווה בעברות המיוחסות להם לפי סעיף 10 לחוק בחירות לגופים ציבוריים התשי"ד-1954. שני הנאשמים אף הורשעו בהדחה בחקירה ובשיבוש מהלכיה, עברות על סעיפים 244 ו-245 לחוק העונשין. כעבור כחודש נגזר על בלומנטל עונש מאסר של 18 חודשים, מתוכו שמונה חודשים בפועל והיתרה על תנאי לתקופה של שלוש שנים. ערעורה של בלומנטל על הרשעתה נדחה. בסופו של דבר קיבלה בלומנטל חנינה ולא נשאה את מאסרה. ההחלטה להעניק לה חנינה הושפעה ממות בעלה של בלומנטל, לאחר מתן גזר הדין, וכנראה גם מהתחושה ששררה בציבור שלא היה יחס סביר בין חומרת מעשיה לבין העונש שנגזר עליה.

בפרשת בלומנטל, ובכלל זה הרשעתה בפלילים, עלו כמה סוגיות הנוגעות לפגיעה המשחיתה בליכוד ולטיפולם של מערכת אכיפת החוק ושל כלי התקשורת בבחירות הפנימיות בליכוד. ראשית, בלומנטל היא מהיחידים מקרב מועמדי הליכוד שהיה באפשרותם להיטיב עם חברי המרכז באמצעות ההון האישי שלהם, כפי שכנראה עשתה. לזכותה של בלומנטל יש לומר שהנזק שגרמה קטן יחסית לנזק שגרמו מועמדים אחרים שקנו את תמיכת חברי המרכז באמצעות חלוקת "ג'ובים" למקורבים, או באמצעות בעלי הון מפוקפקים.¹⁵⁰ שנית, ראש הממשלה ויושב ראש הליכוד, אריאל שרון, הדיח את בלומנטל מתפקידה כסגנית השר לתשתיות לאומיות, משום שבחרה לשתוק בחקירתה. לכאורה, מעשה ראוי ובמקום. עם זאת, הוא מעשה בעייתי למדי על רקע העובדה שבנו עמרי לא שיתף פעולה באופן מלא עם גורמים ממשרד מבקר המדינה שבחנו את מימון

150 ראו גם את כתבתו של שלום ירושלמי, "החוליה החלשה", מעריב, מוסף שבת, 3.1.2003. על ההיקף המצומצם יחסית של שחיתותה של בלומנטל לעומת האופן המושחת (לפחות לכאורה) שבו ביססו נבחרי ציבור דוגמת צחי הנגבי את מעמדם הפוליטי ראו גם את מאמרו של עוזי בנזימן, "בלומנטל לעומת הנגבי", הארץ, 5.1.2003.

מסע הבחירות של שרון עצמו בליכוד בשנת 1999¹⁵¹ ועל רקע שתיקתו של בנו גלעד בפרשות אחרות¹⁵² – בשעה ששרון נמנע מלתבוע מהם בפומבי לשתף פעולה עם המשטרה. הדחה זו גם בעייתית משום שאחת הסיבות העיקריות לפגיעות המשחיתות בליכוד הייתה מאמציו המפוקפקים של עמרי שרון לגייס ללא הבחנה מספר גדול ככל שניתן של חברים, לרבות בעלי עבר פלילי. הדחת בלומנטל הייתה אפוא מעשה ראוי, אך גם מעשה ציני הנגוע בסטנדרט כפול. שלישית, וזה בהחלט לחובתה של בלומנטל, חברת הכנסת לא נענתה לבקשת המשטרה להתייצב לחקירה, ולכל אורך החקירה שהתנהלה בעניינה לא הבהירה לציבור את פשר התנהגותה. ההימנעות הראשונית מהתייצבות לחקירה והשמירה על זכות השתיקה מנעה מהציבור להבין את תהליכי הבחירות בליכוד ולקבל דין וחשבון על התנהגות חלק מנבחיריו. נוסף על כך היא פגעה באופן אישי בנהגה ואיש סודה, אבי אוסקי, שהיה נתון במעצר. ייתכן ששתיקתה אף הביאה בסופו של דבר לסכסוך עמו ולחתימתו על הסכם עד מדינה עם הפרקליטות. רביעית, אחד השיקולים של היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום נגד בלומנטל היה הראיה שהייתה לבלומנטל מחשבה פלילית למעשה הפלילי שלה. מחשבה זו נלמדה בין השאר מהזמנת החרדים במלון שרתון סיטי טאוואר על שם מירי פרידה, כנראה מתוך רצון לטשטש את עקבותיה של בלומנטל. ודוק: גם היועץ היסס אם להגיש נגדה כתב אישום לנוכח החומרה הפחותה יחסית של מעשיה. כפי שכתב הפרשן המשפטי של עיתון הארץ זאב סגל, "המעייין בטיוטה [של כתב האישום] אינו יכול להתעלם מהמחשבה שהמתואר בה איננו בהכרח 'שוחד הבחירות' המובהק ביותר שניתן במערכת הבחירות"¹⁵³. יש להניח שהיועץ גם שקל וברק את המשמעות, את המסר ואת ההשלכות של החלטה שלא להעמיד לדין. כאמור, בסופו של דבר זכתה בלומנטל להקלה בעונש מטעם הנשיא.

151 עמרי שרון אמנם הודה בכמה אישומים בפרשת אננקס מחקרים, אולם נמנע מלסייע למשרד מבקר המדינה. זאת ועוד, בחקירות במשטרה הוא שמר על זכות השתיקה בפרשה עד שלבסוף החליט להודות באישומים אחרים. ראו גם אתר ynet: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2797178,00.html (אוחזר ב-16.4.2011).

152 גלעד שרון שמר על זכות השתיקה בפרשת סיריל קרן ובפרשת האי היווני.

153 זאב סגל, "מבחן בלומנטל", הארץ, 31.3.2003.

אבדה הבושה?

התהליכים שקדמו לבחירות המקדימות בליכוד גרמו לכך שהרכב הרשימה לא ייצג נאמנה את האתוס של המפלגה ולא כלל מסה קריטית של אנשים שהיה להם רקורד עשייה מרשים בתחום הציבורי. סביר שבחירתם של חלק מאנשי הרשימה נועדה להפוך אותם לשליחים של בעלי עניין (מיעוטם היו עבריינים), או לשליחים של עצמם ושל מקורביהם לשם הפקת תועלת מן המעמד הפרלמנטרי והסמכויות הנלוות לו. זאת ועוד, אחדים מהנבחרים נשאו עמם רקורד בעייתי מן הבחינה הציבורית. אחת הדוגמאות הבולטות היא אהוד יתום, שנבחר למקום ה-24. יתום היה שותף להרג של שני מחבלים בחבטות בשעה שהיו כפותים וחסרי ישע, וקיבל חנינה (פרשת קו 300). לא מן הנמנע כי הסיבה שנבחר למקום גבוה ברשימה הייתה נכונותו "לעשות הכול עבור ביטחון-המדינה"¹⁵⁴. דוגמה אחרת היא ענבל גבריאלי, שנבחרה למקום ה-29 (מקום שלישי מתוך ארבעת המקומות ששוריינו לנשים) אחרי שקיבלה 402 קולות. גבריאלי למדה משפטים ומינהל במרכז הבינתחומי הרצליה, אך עדיין לא סיימה את התואר כאשר נבחרה לחברת כנסת. לא היה לה רקע קודם של פעילות בליכוד. לפי פרסומים בכלי התקשורת¹⁵⁵ מי שסייעו לה לנהל את הבחירות היו גם דודה, חיים גבריאלי, ואביה, עזרא (שוני) גבריאלי.¹⁵⁶ גבריאלי לא הכחישה זאת, אולם אמרה "מדוע זה לא הגיוני שאבי ודודי יעזרו לי להיבחר? מה לא בסדר בזה? מדוע כשבני זוג וילדים של שרים וח"כים אחרים מתרוצצים למענם, מחלקים עלונים ומניפים שלטים, זה בסדר, וכשהמשפחה שלי עוזרת לי זה פסול?"¹⁵⁷.

יש לציין כי דודה של גבריאלי, חיים, נשא בשנות השמונים עונשי מאסר בגין סחר בסמים, יצוא ויבוא סמים, סחיטה, זיוף מסמכים ועברות מרמה. עוד

154 ראו את הטור של נחום ברנע, "ענבל, זה מצב לא נסבל", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 13.12.2002.

155 ראו ברוך קרא, "ראש העיר רמלה על הרצת גבריאלי: אם השיטה מאפשרת למה לא לנצלה", הארץ, 12.12.2002; שלום ירושלמי, "בין הון לשלטון", מעריב, מוסף שבת, 12.3.2004.

156 קרא, שם; ירושלמי, שם. על משפחת גבריאלי ראו אתר הארץ: www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=1035024 (אוהזר ב-16.4.2011).

157 גדעון אלון, "ח"כ גבריאלי: אני דווקא נגד קזינו בישראל", הארץ, 29.6.2005.

יש לציין כי בשלהי 2009 הוגש כתב אישום בגין ארגון הימורים אסורים, עברות מרמה ומס, הלבנת הון ועברות נוספות לבית המשפט המחוזי בפתח תקווה נגד אביה ונגד אח אחר, ראובן. על פי כתב האישום בשנים 2000-2002 ניהלו האחים גבריאלי עם נאשמים נוספים רשת הימורים באינטרנט שהפעילה קרוב ל-100 אתרי הימורים ברחבי ישראל. לטענת פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) שימשו אתרי הימורים כבתי קזינו לכל דבר ועניין.¹⁵⁸ בזמן חתימת המחקר טרם נסתיים הדיון המשפטי ובית המשפט טרם הכריע בפרשה.

מועמד נוסף שהדעות עליו חלוקות ושנבחר למקום ראלי ברשימה הוא דניאל בנלולו. בנלולו התמודד על המקום המשוריין לנציג השפלה, והוא זכה בו עם 317 קולות של חברי מרכז. קודם לבחירתו היה בנלולו ידוע בתור קבלן קולות. באוגוסט 1998 מינתה אותו מועצת רשות הדואר לתפקיד מנהל הבקרה המרחבית של מחוז הדרום של רשות הדואר – תפקיד שהוכן במיוחד עבורו. את המינוי תקף מבקר המדינה במילים האלה: "כינון משרה מיוחדת ומינויו של עובד ג' [בנלולו] לאותה משרה בלא שנדרש להוכיח שיש לו ידע וניסיון הנדרשים לתפקיד מעלים חשש שהמשרה והמינוי נקבעו משיקולים זרים".¹⁵⁹ מינויו של בנלולו נפסל משום ש"בבדיקת תיקו האישי לא נמצאו אישורים של השלמת לימודים במסד כלשהו להשכלה".¹⁶⁰ חרף הביקורת המשיך בנלולו למלא את תפקידו ברשות הדואר, והוא מונה לממלא מקום מנהל הבקרה המרחבית של מחוז דרום. הוא מילא את התפקיד עד שהתפטר כדי להיבחר ברשימת הליכוד לכנסת.¹⁶¹ דוגמה רביעית היא מיכאל גורלובסקי, שנבחר ברשימת הליכוד על תקן של נציג העולים. לפי פרסומים בכלי התקשורת, בשנת 1996, זמן קצר לפני הבחירות, צולם גורלובסקי מסיר שלטים של מפלגת העבודה באזור שער הגיא. בכלי התקשורת פורסם כי הוא נודע בנאמנותו העיוורת לאביגדור ליברמן, ואף

158 ראו אתר הארץ: www.haaretz.com/hasite/spages/1137932.html (אוחזר ב-16.4.2011).

159 מבקר המדינה, דוח שנתי 49, אפריל 1999, עמ' 495.

160 שם, שם.

161 ראו את כתבתו של אמנון ברזילי, "סוד כוחו של שרון", הארץ, 3.1.2003. על התנהלותו הבעייתית של בנלולו בעיריית אשדוד ובמשרות נוספות שמילא ראו את כתבתם של פוריה גל וראובן קפלן, "פרצופה של המדינה", מעריב, מוסף שבת, 13.12.2002.

קיבל את הכינוי "השפוט של איווט".¹⁶² לסיום יש להזכיר כי מי שנבחר למקום הראשון בבחירות הפנימיות בליכוד היה צחי הנגבי.¹⁶³

בסיכומו של דבר, בבסיס ריבוי הפעולות השנויות במחלוקת בבחירות הפנימיות בליכוד עמד כמובן הרצון לקבוע את הרכב המתפקדים של מפלגת הליכוד כדי להפיק טובות הנאה אישיות באמצעות מסחר בקולות המתפקדים וקבלת משרות שלטוניות ברמות כאלה ואחרות במרוצת השנים הקרובות. השאלה היא מדוע וכיצד קיבל רצון זה ביטוי כה משחית בשנת 2002, ולא קודם לכן. האם זה בגלל שאברהם הבושה, כפי שמקובל לטעון לעתים?

קרוב לוודאי שתחושת הבושה, אם הייתה כזו, לא הייתה הדבר שהנחה את רוב ההתרחשויות שתיארתי כעת. אולם כפי שהסברתי בהרחבה בפרק 2, אני סבור שטענת אבדן הבושה אינה מספקת הסבר משביע רצון לשחיתות ולהתנהלות פוליטית, ובכלל זה היא אינה מספקת הסבר לקורות הליכוד באותה תקופה. לכל היותר אבדן זה הוא חוליה בשרשרת הסיבות. למיטב הבנתי, הסיבות העיקריות להתנהגות הבעייתית היו שיטת הבחירות הפנימיות בליכוד, שהעניקה כוח רב למתפקדים, והתחזית שהליכוד יינה מ־40 מנדטים בבחירות לכנסת השש עשרה – תחזית שהתבססה על חולשתה של מפלגת העבודה ועל הפופולריות של אריאל שרון, שכאמור היו קשורות למצב הביטחוני הרעוע. גורם נוסף היה התחרותיות שנבעה מן המצב הכלכלי הקשה ששרר באותה עת במדינה וממשטר הרווחה ההולך ומצטמק, מן הפערים ההולכים וגדלים בהכנסות לנפש ומן התשוקה הבווערת להצליח במישור החומרי – בכל מחיר מוסרי הנדרש לכך – כיאה וכמקובל בחברה קפיטליסטית. המצב עודד אנשים רבים לאמץ אמצעים

162 חנה קים, "על פטישים ומסמרים", הארץ, 13.12.2002; שרי מקובר-בליקוב ואריה בנדר, "השפוט של איווט", מעריב, מוסף שבת, 13.6.2003; שלום ירושלמי, "בין הון לשלטון", מעריב, מוסף שבת, 12.3.2004.

163 בשנת 1999 נבחר הנגבי למקום ה־12. היה זה לאחר כהונתו כשר המשפטים – משרד שבו קשה מאוד למנות חברי מרכז לשירות המדינה (ראו גם את כתבתו של שלום ירושלמי, "געגועים לגסטון מלכה", מעריב, מוסף שבת, 11.10.2002). על הרקע האישי והציבורי של חלק מהאנשים שהרכיבו בסופו של דבר את רשימת מועמדי הליכוד לכנסת ועל הנסיבות לבחירתם לרשימה זו ראו גם שלום ירושלמי, "סגרו חשבון", מעריב, מוסף שבת, 13.12.2002; חנה קים, "על פטישים ומסמרים", הארץ, 13.12.2002.

מושחתים בתקווה שכך ימצאו את פרנסתם ויפגינו "הצלחה". עוד גורם שכנראה השפיע על היקפי המעשים המושחתים בתהליכי הבחירות הפנימיות בליכוד היה תפקוד שומרי הסף. תפקוד זה הוביל מן הסתם להערכה של מי שביקשו לנצל לטובתם את השירות הציבורי שלפיה שומרי הסף לא ימנעו את שטף השחיתויות לאחר הבחירות. במידה מסוימת, אם אכן הערכה כזו הייתה קיימת, היא גרמה לכך ששומרי הסף התעשתו והחלו להיאבק בשחיתות הגואה.

"הפוליטיקה של השחיתות" במערכת הבחירות לכנסת השש עשרה

האשמות הדרדיות בנוגע לשחיתותם לכאורה של המועמדים והמפלגות ליוו את מערכת הבחירות לכנסת השש עשרה.¹⁶⁴ חלק ניכר מההאשמות נותר בגדר טענות שלא אומתו מעולם, וחלק גדול נוסף נבדק בידי המשטרה והסתיים בסגירת החקירה בהיעדר ראיות או עניין לציבור. במספר זעום של מקרים הבשילו החשדות לכאורה שהופצו בכלי התקשורת להגשת כתבי אישום ואף להרשעות (עמרי שרון ונעמי בלומנטל), ובמקרה אחד (פרשת סיריל קרן) החקירה לא הסתיימה עד לחתימת המחקר, ועדיין לא הוחלט אם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק.

בשלהי נובמבר 2002, שבועות מעטים לאחר פיזור הכנסת ושבועיים לאחר שהוחלט על 28 בינואר בתור תאריך הבחירות, החל עיתון הארץ לפרסם ידיעות על פרשיות השחיתות שנלוו לבחירת כמה מהמועמדים לרשימת הליכוד לכנסת, שעיקרן תואר לעיל. כעבור עשרה ימים הוטחו האשמות דומות גם כלפי מפלגת העבודה: בשבוע הראשון של דצמבר פורסמה ב"ערוץ 10" קלטת שמראה את חבר הכנסת אלי בן-מנחם מציע ללב קרסניקב, שהתמודד מולו על מחוז השכונות במפלגה, לשלם עבורו את דמי ההשתתפות בבחירות אם יפרוש מהמרוץ. היועץ המשפטי לממשלה הורה למשטרה לפתוח בחקירה; התיק נגד בן-מנחם נסגר בלא שהועמד לדין.¹⁶⁵ בשלהי דצמבר פורסמו חשדות כלפי בלומנטל, כאמור

164 מערכת הבחירות התחילה בשלהי אוקטובר 2002, עם פרישת מפלגת העבודה מהממשלה הרחבה של שרון, או לכל המאוחר ב-5 בדצמבר, כשפיזור שרון את הכנסת. הבחירות התקיימו ב-28 בינואר 2003.

165 סקירת הידיעות והפרסומים בתקשורת של מעשי השחיתות מבוססת על סיכום שפרסם ים יהושע, "כרוניקה פלילית של בחירות", הארץ, 28.1.2003.

לעיל. בסוף 2002 פרסם ידיעות אחרונות חשדות חדשים בפרשת האי היווני, ובכלל זה השכר המדהים שקיבל גלעד שרון. היה זה פרסום שני, שנה וחצי לאחר הפרסום הראשון של הפרשה, והוא דרבן את המשטרה להגביר את מאמצי החקירה בפרשה. מעריב פרסם כתבה על יושב ראש מפלגת העבודה דאז, עמרם מצנע, שלפיה בהיותו ראש עיריית חיפה הוא טרח לקדם פרויקטים של המיליונר גד זאבי בתמורה לתרומות שהלה השיא למסעות הבחירות של מצנע. את התלונה נגד מצנע הגיש אביעד ויסולי, פעיל ימין מוכר מחיפה. החקירה הסתיימה בסגירת התיק נגד מצנע מחוסר ראיות. ארבעה ימים לאחר פרסום הידיעות על חקירת מצנע פרסם עיתון הארץ את פרשת סיריל קרן.

במסגרת מאבקה של מערכת אכיפת החוק בשחיתות השלטונית התפתחה במהלך מערכת הבחירות פרשה אחרת, שקיבלה לימים את הכינוי "פרשת גלטי-ברקוביץ" (או כפי מבקרי היועץ: "פרשת רובינשטיין"). במרכז הפרשה עמדו הדלפת מידע מתוך מערכת אכיפת החוק על קיומה של פרשת סיריל קרן מזה וצורת החקירה של מקור ההדלפה לעיתונאי שחשף את הפרשה מזה.

קיום הפרשה נחשף בידי העיתונאי ברוך קרא מעיתון הארץ ב-7 בינואר 2003, שלושה שבועות לפני הבחירות. במהרה הפכה החשיפה עצמה לפרשה, שכן עלתה האפשרות שגורמים במערכת אכיפת החוק מנסים להשפיע על תוצאות הבחירות באמצעות הדלפת חומר שמעמיד את אריאל שרון באור שלילי למדי. בד בבד עלתה האפשרות שמערכת אכיפת החוק מסתירה מהציבור מידע חיוני, קרי שמתנהלת חקירה נגד המועמד המוביל לראשות הממשלה בחשד לכאורה של קבלת שוחד. היועץ המשפטי לממשלה הגיב על ההדלפה לעיתונאי קרא בצורה שלא אפיינה את התנהלותו בעת כהונתו כלל ועיקר. ראשית, הוא הורה לחקור את מקור ההדלפה ונתן פומבי להחלטתו. שנית, הוא ביקש לשלב בצוות החקירה איש שב"כ בנימוק שלזה מיומנויות בחקירת פוליגראף. אולם בכך לא גילה רגישות לעירוב ארגון שתפקידו להגן על ביטחון המדינה בסוגיה שאין לה קשר עם ביטחון המדינה, עירוב שאינו מתיישב עם סמכויות שירות הביטחון הכללי לפי החוק. ואמנם ב-15 בינואר 2003 הוציא בית המשפט העליון צו ביניים המורה ליועץ להסביר מדוע לא יבטל את החלטתו בדבר שילוב איש השב"כ בחקירה, והדבר הוביל את היועץ בסופו של דבר לבטל את בקשתו זו. שלישית, במהלך החקירה התבקשו, ואף הוצאו, צווים שיפטיים שאפשרו קבלת נתונים על אודות שיחות הטלפון, וגם הטלפון הנייד, של העיתונאי קרא –

נתונים שיש בהם כדי לחשוף את מקורותיו. רביעית, רובינשטיין התיר לחקור באזהרה את העיתונאי בניסיון להגיע למקור ההדלפה. חמישית, הן בהוצאת הצווים האמורים הן בחקירתו של קרא הועלו חשדות לעברה של שיבוש הליכי חקירה, חשדות שלא היה להם בסיס של ממש. שישית, היועץ המשפטי הביא לידיעת הציבור מקצת מהודאתה של הפרקליטה המלווה של תיק שרון בפרשת סיריל קרן, שהתגלתה בתור מקור ההדלפה, בשעה שלא אפשר לה או לנציגה לעיין בהודאה. לבסוף, לאחר שחקירת המחלקה לחקירות שוטרים איתרה את זהות המדליפה (עורכת הדין גל־ט־ברקוביץ'), הוגש נגדה כתב אישום שבו הואשמה בשני איסורים בעייתיים במיוחד – סעיפים 117 ו-284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. למעט מקרים נדירים, סעיף 284 שבו הואשמה הפרקליטה שימש להגדרת עברה כללית של מעשי שחיתות שאינם מעשי שוחד. דבר זה לא מנע מפרקליטות המדינה להגיש כתב אישום נגד גל־ט־ברקוביץ' גם בסעיף זה, משל היא נהגה בשחיתות – אף כי ברור כמעט לגמרי שלא כך הדבר. גם סעיף 117 הוא איסור שאין עושים בו שימוש בדרך כלל. גל־ט־ברקוביץ' הורשעה ביוני 2004 בעברה של "גילוי בהפרת חובה",¹⁶⁶ שהיא עברה על פי סעיף 117(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. ההרשעה באה בעקבות הסדר טיעון שבמסגרתו הוגש כתב אישום מתוקן, וגלט ברקוביץ' הודתה בעובדות שבכתב האישום.

הטענה שגורמי אכיפת חוק פועלים באמצעות כלי התקשורת כדי לפגוע באישיות פוליטית בשל שיקולים פוליטיים מפלגתיים או שיקולים בלתי ענייניים היא טענה חמורה ביותר, ואם יש לה בסיס, הרי שראוי להיאבק בתופעה בכל תוקף. אולם לא כזה היה המקרה דנן. המדליפה מהחקירה כנראה לא טפלה על שרון האשמת שווא. מדובר בהדלפה של חשדות מהותיים וחמורים, שראוי היה שהציבור ידע עליהם לפני קיום הבחירות. היה אפוא מקום שתימסר לציבור ידיעה מוסמכת על חשדות אלה. ההדלפה, שהיא חריגה של ממש מנוהל תקין, הייתה תרופה בגדר הרע במיעוטו למחלה חמורה ביותר – הסתרת מידע מהציבור. לצד זאת יש לומר כי התנהגותו של היועץ חרגה, כמוסבר לעיל, מכל אמת מידה סבירה. הוא הציב

166 ת"פ (שלום ת"א) 10106/03 מדינת ישראל נ' ברקוביץ' (גזר הדין טרם פורסם, 16.3.2005). בית המשפט אישר את הסדר הטיעון שהושג בין גל־ט־ברקוביץ' לפרקליטות וגזר את דינה לשמונה חודשי מאסר על תנאי למשך שנתיים וקנס כספי בסכום של 10,000 ש"ח.

את עצמו חד-משמעית לצדם של מי שחשודים בשחיתות, כמי שנותן שירותים לראש הממשלה, ונגד העיתונות המבקשת לתפקד ככלב השמירה של הדמוקרטיה. חריגות תגובתו של היועץ בולטת במיוחד לנוכח גישתו הסלחנית כלפי שחיתות שלטונית בחמש השנים שבהן מילא את תפקידו טרם התגלתה ההדלפה.

בסיכומו של דבר מערכת הבחירות לכנסת השש עשרה הייתה רוויה בטענות על שחיתות, חלקן חסרות כל בסיס, ובפרשיות שהיו קשורות בעצם החשיפה של מעשי השחיתות. בפועל, קשה להעריך אם וכיצד הגיב הציבור הישראלי לרעש התקשורתי ואם דפוסי ההצבעה הושפעו באופן ממשי מהפרסומים שייחסו שחיתות לפוליטיקאי כזה או אחר. עובדה היא שמפלגת הליכוד הצליחה לקבל מספר גדול של מנדטים. אין לפסול את האפשרות שדווקא השחיתות סייעה לה לרתום גם מצביעים שביקשו ליהנות בצורה ישירה ועקיפה על חשבון כלל הציבור ממנעמי השלטון. סביר גם שלא נושא השחיתות עמד בראש מעייניהם של המצביעים, אפילו על רקע הרושם שנוצר כאילו "כולם מושחתים", במידה מכרעת בגלל "המצב הביטחוני". זאת ועוד, לא הייתה שום מפלגה, למעט "שינוי" (בבחירות דאז עדיין לא נחשפה פרשת פריצקי), שהייתה לה תדמית נקייה לגמרי. שינוי אמנם הגיעה להישג אלקטורלי נאה ביותר, אך לא ברור אם הוא קשור לתדמיתה כמפלגה נקייה באותן בחירות. נוסף על כך, כידוע, היא התפרקה עם סיום כהונתה של ממשלת שרון השנייה.

אחת השאלות שמעסיקות חוקרי מדע המדינה היא מדוע במדינות מסוימות מצביע הציבור עבור מפלגה ומנהיג שיצא להם מוניטין של מעורבים בשחיתות? לכאורה, הציבור אמור לסלוד משחיתות, בין השאר בגלל נזקיה העצומים, ולהימנע מלהצביע עבור מי שנחשד כמושחת. הסבר אפשרי אחד לדפוס הצבעה זה הוא היעדר מפלגות ומנהיגים לא מושחתים. הסבר זה יש לפסול, שכן בישראל היו מפלגות ומנהיגים עם מוניטין טוב יותר בתחום טוהר המידות. הסבר שני הוא שהציבור מוכן להשלים עם שחיתות אם הפוליטיקאי שנחשב מושחת מסוגל לוודא שהעניינים יטופלו.¹⁶⁷ הסבר שלישי הוא שהציבור יעניש נבחר ציבור המעורבים

167 כברזיל מכנים זאת Rouba, mas faz, כלומר: הוא שודד, אבל הוא גם עושה (ראו על כך Weitz-Shapiro and Winters, 2010). אני מודה לד"ר ישראל ויסמל-מנור על ההפניה). העיתונאי נחום ברנע, אשר חזה נכונה את תוצאות הבחירות, הציע הסבר ברוח זו: "ואף על פי כן, העם יצביע ליכוד. יסתום את האף, ויצביע. השחיתות הפוליטית

כשחיתות אם הטענה על מעורבותם במעשי שחיתות מבוססת על מידע מהימן וברור. מבחינה זו לטיב החשדות כלפי הפוליטיקאים ולכלי התקשורת תפקיד מכריע.¹⁶⁸ מכיוון שטיב החשדות לא היה ברור די צורכו, אפשר שהציבור התקשה להחליט מי מושחת יותר ומי מושחת פחות, ועבור מי להצביע. נעבור כעת לתיאור ולניתוח המעשים הבעייתיים וההתפתחויות החשובות בתחום השחיתות והמאבק בה בעת כהונתה של ממשלה מיוחדת זו.

ממשלת שרון השנייה

ממשלת שרון השנייה קיבלה את אמון הכנסת ב-27 בפברואר 2003, כאשר בחלל הציבורי מרחפות האשמות כבדות בנוגע לשחיתות לכאורה של ראש הממשלה, ובשעה שהתנהלו חקירות כנגד מעשים מושחתים לכאורה שנעשו בידי שרון ובידי שני בניו וכנגד נבחרי ציבור נוספים, כמו נעמי בלומנטל. בכך כמובן לא הסתכמה תמונת הפתיחה, שכן הנורמות השלטוניות של לא מעט חברי סיעת הליכוד, עם 40 מנדטים ושבעה תיקי שרים, היו לקויות. היו בהם מי שצברו לחובתם התנהגויות שהן למצער בלתי תקינות (כמו צחי הנגבי), או "סתם" חברי כנסת חדשים שמקצת ממעלליהם פורטו קודם לכן (כמו מיכאל גורלובסקי).

התנהגות חברי הכנסת וחברי מרכז הליכוד

הפער בין דפוסי ההתנהגות שאימצו חלק מקרב הבכירים שבעובדי הציבור לבין חובת הנאמנות לציבור המוטלת עליהם מעולם לא היה גדול ומוחשי יותר מכפי שהיה בתקופת ממשלת שרון השנייה. להלן אגע בכמה מוקדים ומקרים

יושבת נמוך מאוד בסדר העדיפויות שלו. שרון הוא המועמד היחיד שמצליח לשווק שילוב של פרגמטיזם וקשיחות, תקיפות ותקווה לימים טובים יותר. לפי הניתוחים הפנימיים במטה הבחירות של שרון, זה מה שהעם רוצה" (נחום ברנע, "ליל הכיסאות האדומים", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 27.12.2002).

168 על הקשר בין איכות ההאשמות ובין המידע על השחיתות ועל ההשפעות שיש להפצת מידע באמצעות התקשורת על דפוסי הבחירה ראו, Chang, Golden, and Hill, 2010. להסברים משלימים על הפופולריות של שרון ראו ורד לוי ואמנון ברזילי, "אהבת אריק", הארץ, מוסף הארץ, 29.11.2002.

בולטים של שחיתות מאז השבעתה של הממשלה בפברואר 2003 ועד למינויו של אהוד אולמרט לממלא מקום ראש הממשלה, בינואר 2006. במהלך הסקירה אעסוק בהרחבה גם בשני הסכמים שעוררו מחלוקת, שנחתמו בין הממשלה לבין בעלי הון. את סקירתי אפתח בכנסת ובהתנהגותם השלילית של כמה מחבריה. בהתחשב בכל האמור קודם לכן על תהליך ההשחתה שהתחולל במפלגת הליכוד (ועל יכולת הפעילות הציבורית של חלק מהאנשים שנבחרו לאייש את צמרת המפלגה), ולנוכח הצלחתה של זו בבחירות (היא הייתה למפלגה הגדולה בכנסת), אין להתפלא שברוב המקרים היו מעורבים חברים מסיעה זו. בראש ובראשונה רבו המעשים פסולים, חלקם חוקיים וחלקם לא, שעשו חברי הכנסת. בראשית המושב הראשון של הכנסת, במהלך הצבעה אלקטרונית שהתקיימה בכנסת ביום 28 במאי 2003 בקשר לסעיפי הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), הצביע חבר הכנסת מיכאל גורלובסקי בשתי הזדמנויות שונות הצבעה כפולה: פעם אחת בשמו שלו ופעם אחת בשמו של חבר הכנסת גלעד ארדן. גם חבר הכנסת יחיאל חזן הצביע באותו יום הצבעה כפולה, פעם בשמו ופעם בשמה של חברת הכנסת ענבל גבריאלי, אשר לא נכחה באולם המליאה בעת ההצבעה.¹⁶⁹ גורלובסקי הודה בבצוע המעשה האסור ונענש בידי ועדת האתיקה בתוקף סמכותה לפי סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת (זכויותיהם וחובותיהם), התשי"א-1951, בהרחקה לתקופה של כארבעה חודשים וחצי מפעילות בכנסת (מ-10 ביוני 2003 עד 19 באוקטובר 2003).¹⁷⁰ בניגוד לחבר הכנסת גורלובסקי, חבר הכנסת חזן טען בתוקף כי לא הצביע במקום חבר כנסת אחר. מכיוון שיושב ראש הכנסת ראובן ריבלין עמד על כך שגורלובסקי לא היה היחיד שהצביע הצבעה כפולה ומכיוון שחזן הכחיש את החשדות שיוחסו לו, החליט יושב ראש הכנסת לערב את המשטרה. בספטמבר 2003, בעקבות חקירת המשטרה, החליט היועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין את גורלובסקי ואת חזן, כפוף לשימוע, וכעבור שלושה חודשים, לאחר עריכת שימוע לשני

169 הצבעה כפולה היא קבלת דבר במרמה (לכאורה לפחות). על המשמעות המשפטית של ההצבעה הכפולה ראו את מאמרו של זאב סגל, "הכנסת בצל מעשיה", הארץ, 2.6.2003.

170 בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, נט (5) 865.

חברי הכנסת, נמלך בדעתו. ברם ב-22 בדצמבר 2003 החליטה ועדת הכנסת, על חודו של קול, שלא להמליץ למליאת הכנסת להסיר את חסינותו של חבר הכנסת חזן חרף העובדה שימים אחדים קודם לכן ביקש להוכיח את חפותו בבית המשפט.¹⁷¹ למותר לציין כי לא הייתה זו הפעם הראשונה שמליאת הכנסת סירבה להמליץ על הסרת חסינותו של חבר כנסת; היא עשתה כן כבר ב-12 במאי 2003 כשסירבה, על חודו של קול, להמליץ על הסרת חסינותה של חברת הכנסת נעמי בלומנטל (כאמור לעיל, חסינותה של בלומנטל הוסרה בסופו של דבר). אך בכל זאת הייתה ההחלטה בעניין בלומנטל גם תקדים שלילי, וכך – בפעם הראשונה בתולדות הכנסת – החליטה ועדת הכנסת שלא להמליץ למליאה להסיר את חסינותו של חבר כנסת חרף בקשתו (של אותו חבר) לעשות זאת. יושב ראש הכנסת אמר בתגובה כי "הכנסת עוברת משברים חמורים והופכת לאסקופה נדרסת על-ידי חבריה"¹⁷². כמה ימים לאחר החלטת הוועדה שב ופנה אליה חזן וביקש שתוסר חסינותו. ב-26 בינואר 2004 החליטה ועדת הכנסת פה אחד למלא את בקשתו. באפריל 2006, על יסוד עדויותיהם של כמה חברי כנסת, קבע בית משפט השלום כי חזן אכן הצביע בשמה של חברת הכנסת גבריאלי, נוסף על הצבעתו שלו, והחליט להרשיעו בעברות של זיוף בכוונה לקבל דבר במרמה בנסיבות מחמירות, לפי סעיף 418 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובעברות של מרמה והפרת אמונים, לפי סעיף 284 לחוק.¹⁷³

יום לאחר שהוחלט שלא להסיר את חסינותו של חזן החליטה ועדת הכנסת גם שלא להסיר את חסינותו של גורלובסקי. חברי הכנסת הביעו ספק אם ניתן להעמיד אותו לדין פלילי לאחר שהורשע בוועדת האתיקה וטענו כי הטיפול במישור האתי מיותר במקרה זה את הטיפול במישור הפלילי. לחיזוק טענתם ציינו חברי הכנסת כי במקרים אחרים – אם בעבר ואם בהקשר של ההצבעות הכפולות על הצעת החוק – הסתפק היועץ המשפטי לממשלה בדין האתי. עוד

171 קדם לבקשתו של חזן שתוסר חסינותו מאבק עיקש שזו לא תוסר.

172 גרעון אלון, "ריבלין: הכנסת – אסקופה נדרסת ע"י חבריה", הארץ, 23.12.2003.

173 ת"פ (שלום י"ם) 4324/04 מדינת ישראל נ' חזן (טרם פורסם, 26.4.2006). ביוני 2006 הוא נידון לארבעה חודשי מאסר, שיישא בעבודות שירות. בינואר 2007 נדחה ערעורו בבית המשפט המחוזי (ע"פ [מחוזי י"ם] 30595/06 חזן נ' מדינת ישראל [טרם פורסם, 17.1.2007]).

נטען כי ההליך הפלילי שמור רק למקרים קיצוניים, אך המקרה של גורלובסקי אינו נמנה עמם. זאת ועוד, אם תוסר חסינותו של חבר הכנסת גורלובסקי, תיווצר אפליה לעומת הגישה כלפי חבר הכנסת חזן. בסופו של דבר הוחלט ברוב קולות שלא להציע למליאת הכנסת להסיר את חסינותו של גורלובסקי.

בעקבות החלטת החברים התגבשה הצעת חוק להוציא את הדיון בהסרת חסינותם של חברי הכנסת לידי ועדה ציבורית-חיצונית. ההצעה עברה בקריאה טרומית בסוף 2003. במהלך ציני למדי החליטה ועדת הכנסת לנצל את ההצבעה בקריאה טרומית ולעכב גם את הליכי הסרת חסינותו של חבר הכנסת יאיר פרץ, שנחשד בהעתקת עבודה אקדמית בשנת 1997, בעת לימודיו לקבלת תואר בפסיכולוגיה. לפי ועדת הכנסת משעה שנשקל ככובד ראש וברצינות להעביר את הסמכות להסרת החסינות הדיונית של חברי הכנסת לגוף חוץ-פרלמנטרי, מן הראוי להמתין להחלטה העקרונית של המחוקק בסוגיה בטרם יחרצו החברים את דין חסינותו של פרץ. למותר להדגיש שהחלטתה של ועדת הכנסת עמדה בניגוד לרוח הצעת החוק להעביר את סמכות ההחלטה לגוף ציבורי. חסינותו של פרץ הוסרה בסופו של דבר ב-2 בדצמבר 2004.¹⁷⁴ כעבור חודשיים החליטה ועדת הכנסת לדרחות את הצעת החוק להעביר את ההחלטה על הסרת החסינות לגוף חיצוני. במקום זאת גובשה המלצה לשנות את חוק חסינות חברי הכנסת, כפי שיובהר בהמשך.

התנועה למען איכות השלטון בישראל עתרה לבג"ץ כנגד החלטת ועדת הכנסת שלא להמליץ למליאה להסיר את חסינותו של חבר הכנסת גורלובסקי. בג"ץ קבע כי אין להוסיף על שיקולי הוועדה שיקולים נוספים שעניינם "מדיניות התביעה" של הכנסת כלפי חבריה. מדיניות התביעה צריכה להיקבע בידי היועץ המשפטי לממשלה, וסמכות ועדת הכנסת מסתכמת בבחינת תום לבו של היועץ.¹⁷⁵ בנסיבות המקרה הפעלה ראויה של שיקול דעתה של ועדת הכנסת הייתה צריכה

174 פרץ עצמו לא ביקש להסתתר מאחורי אי-הסרת חסינותו, והוא הכיר בכך שטעה כשהעתיק עבודה בזמן לימודי הפסיכולוגיה שלו. הוא הודה במסגרת הסדר טיעון שנחתם עמו בעובדות כתב האישום המתוקן ובעברה הנגזרת מהן – קבלת דבר במרמה, לפי סעיף 415 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. הוא הורשע ב-23 במרץ 2006, וכעבור ימים אחדים נגזרו עליו 12 חודשי מאסר על תנאי. ת"פ (שלום ת"א-יפו) 002355/05 פרקליטות מחוז ת"א נ' פרץ (טרם פורסם, 27.3.2006).

175 שם, פסקה 42.

להוביל אותה להמליץ לפני הכנסת ליטול את חסינותו (הדיונית) של חבר הכנסת גורלובסקי. בית המשפט הבהיר שכאשר הכנסת או ועדה מוועדותיה מקבלות החלטה כעין שיפוטית, כמו ההחלטה שקיבלה ועדת הכנסת בעניין חסינותו הדיונית של גורלובסקי, מופעלת עליהן ביקורת שיפוטית רחבה. מכיוון שנפל פגם בהחלטה של ועדת הכנסת, אין לה תוקף, יש לבטלה, והסוגיה חוזרת אליה.¹⁷⁶ כשלושה חודשים לאחר החלטת בג"ץ שבה ודנה ועדת הכנסת בבקשתו של היועץ המשפטי לממשלה להסיר את חסינותו של חבר הכנסת גורלובסקי, אך שוב החליטה שלא להסיר את חסינותו. הפעם היא ביקשה להפגין את עצמאותה גם כלפי בג"ץ, ולא רק כלפי היועץ המשפטי לממשלה. חבר הכנסת מיכאל איתן, אשר הצביע נגד הבקשה להסיר את חסינות גורלובסקי, הצהיר כי "זהו יום חשוב לשלטון החוק".¹⁷⁷ אך האמת היא, כדברי יצחק זמיר, ש"החלטת הכנסת לדחות שוב את בקשת היועץ המשפטי חמורה במיוחד משום שהוועדה הרשתה לעצמה, הפעם ביודעין ובגלוי, לקבל החלטה בלתי חוקית".¹⁷⁸

ההחלטה השנויה במחלוקת של הכנסת הובילה בסופו של דבר לתיקון חוק חסינות חברי הכנסת, ב-25 ביולי 2005. לפי התיקון לחוק נקבע כי בוטל הנוהג המחייב את היועץ המשפטי לממשלה להתייצב לפני ועדת הכנסת ולנמק את בקשתו להסרת חסינותו של חבר כנסת החשוד במעשה פלילי. כמו כן נקבע כי לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה יחליט על הגשת כתב אישום נגד חבר כנסת הוא יעביר את ההחלטה במישרין לבית המשפט.¹⁷⁹ על רקע

176 שם, פסקאות 44, 50.

177 מזל מועלם ויובל יועז, "ועדת הכנסת הצביעה בשנית נגד הסרת חסינות גורלובסקי בניגוד להנחיית בג"ץ", הארץ, 2.6.2005.

178 יצחק זמיר, "ביזוי החוק, בגלוי וביודעין", הארץ, 5.6.2005. כפי שהסביר זאב סגל, "העובדה שלא הוצא צו עשה" כלפי הכנסת מונעת העמדה לדין של חברי ועדת הכנסת בגין ביזיון בית המשפט, חרף העובדה שהחלטת הוועדה [...] מהווה ביזוי של בג"ץ מבחינה מהותית" (זאב סגל, "פרשנות משפטית", הארץ, 2.6.2005).

179 לרשות חבר הכנסת המואשם יעמדו 30 יום כדי להודיע ליושב ראש על התנגדותו להסרת חסינותו, וזאת על פי אחד הטעמים האלה: העברה נעשתה בעת או למען מילוי תפקידו כחבר כנסת; כתב האישום הוגש שלא בתום לב או מתוך סטייה ממדיניות התביעה או מתוך אפליה; ננקטו הליכים אתיים נגד חבר הכנסת ולכן אין אינטרס

שינוי החקיקה, ולמרות שתי ההתנגדויות הקודמות של הכנסת, החליט היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום נגד גורלובסקי.¹⁸⁰ בחודש ספטמבר 2006 הודה גורלובסקי בהצבעה כפולה במסגרת עסקת טיעון. בתמורה להודאתו ניאותה הפרקליטות להסיר מכתב האישום את סעיף הזיוף והמרמה שיוחס לו והותירה על כנה רק את הפרת האמונים. בפברואר 2007 הוא הורשע ונידון בבית משפט השלום בירושלים לחודשיים עבודות שירות וחודשיים מאסר על תנאי לשנתיים.

יש להזכיר את השימוש הציני שעשו כמה מחברי הכנסת בתקציב המיוחד שמוקצה להם לשמירה על קשר עם הציבור (למעלה מ-80,000 ש"ח לחבר) – חלקם רכשו מכשירי וידאו, מגני רוח לרכב ומקררים; את החלטתם של חברי הכנסת לפטור את עצמם מדמי אגרה בכביש¹⁸¹; את הטיסות התכופות לחו"ל של חברי כנסת חדשים;¹⁸² את השימוש השנוי במחלוקת שעשתה ענבל גבריאלית בחסינות הפרלמנטרית שלה;¹⁸³ את התערבותו של השר לביטחון הפנים, גדעון עזרא, לזרז את הטיפול בחקירת המשטרה שעסקה באחיו של עוזי כהן.¹⁸⁴ נוסף

-
- ציבורי להעמידו לדין פלילי; העמדתו לדין תגרום נזק ממשי לתפקוד הכנסת או לציבור בוחריו. ראו גדעון אלון ועמרם ברקת, "הכנסת אישרה את הרפורמה בחוק החסינות", הארץ, 26.7.2005.
- 180 ראו את כתבתו של יובל יעוז, "גורלובסקי יואשם על הצבעתו הכפולה", הארץ, 1.11.2005.
- 181 ראו את כתבתה של חנה קים, "חטוף כפי יכולתך", הארץ, 26.12.2003. ראו גם את הטור של אהוד אשרי, "משחק מלים", הארץ, 30.7.2004.
- 182 מאז תחילת 2005 ועד 17 בנובמבר 2005, קרי תקופה של פחות מ-11 חודשים, טסה חברת הכנסת גילה גמליאל שבע פעמים לחו"ל, מהן חמש נסיעות מאז מונתה לסגנית שר החקלאות במאי 2005 (צבי זרחיה, "גמליאל: הייתי 7 פעמים בחו"ל בזכות האנגלית", הארץ, 17.11.2005).
- 183 בראשית פברואר 2006 פשטה המשטרה על ביתו של עזרא (שוני) גבריאלית בחולון במטרה לעכבו לחקירה ולערוך חיפוש במקום. את השוטרים קיבלה בתו, חברת הכנסת ענבל גבריאלית, שהודיעה כי היא מתגוררת בדירה וכי הדירה נהנית מחסינות פרלמנטרית (יובל יעוז, אסף כרמל וגדעון אלון, "גבריאלית ניצלה חסינותה ומנעה חיפוש בבית אביה", הארץ, 7.2.2006).
- 184 ראו את כתבתו של יובל יעוז, "בעקבות עזרה לחבר מרכז הליכוד: מזוז הזהיר את השר עזרא לא להתערב בחקירות משטרה", הארץ, 15.3.2005.

על אלה היו מעשים חוקיים אך מעוררי תרעומת.¹⁸⁵ לדברי יושב ראש הכנסת ראובן ריבלין "לא תהיה תפארתנו על הכנסת הזו מבחינת התנהגותם של חלק מהח"כים [...] הכנסת ה־16 הייתה ללא ספק הכנסת המושמצת ביותר בתולדות המדינה ויש יאמרו בצדק".¹⁸⁶

גם דפוסי העבודה של רבים מקרב חברי הכנסת לא תרמו לאיכות העשייה הפרלמנטרית, ויותר מאי פעם ניכר היה כי הנבחרים עוסקים בעתידם האישי

185 פנינה רוזנבלום, לדוגמה, נכנסה לכנסת מטעם הליכוד לאחר הקמת קדימה. נותרו לה ארבעה חודשי כהונה, מהם שבוע אחד בפועל. פיצויי הפרישה שהייתה זכאית להם היו 23,040 ש"ח. בתגובה לפנייתו של יושב ראש הכנסת ריבלין שתותר על פיצויי הפרישה אמרה רוזנבלום: "שכל אחד יתעסק בענייניו", משל הכספים אינם כספי ציבור ואינם ענייניו של הציבור. ראו אהוד אשרי, "משחק מלים", הארץ, 20.1.2006. בינואר 2006 הגיע לוועדת הכספים חבר הכנסת ויצמן שירי, שנכנס לכנסת מטעם העבודה רק בעקבות פרישתם של כמה מחברי מפלגתו לקדימה והצביע בניגוד לדעת מפלגתו בנושא עמלות ההפצה לבנקים. במפלגת העבודה היו שהאשימו אותו בפעולה בניגוד עניינים ואף בשקילת שיקולים זרים, שכן חברת הנדל"ן שניהל שירי הייתה שקועה בחובות גדולים לבנקים. אלה האחרונים, למותר לציין, עתידים היו להרוויח מהחלטתו של שירי. ראו ניר חסון וצבי זרחיה, "המחטף של ח"כ שירי: הגיע לוועדת הכספים והצביע נגד עמדת סיעתו", הארץ, 26.1.2006.

בפברואר 2006, כחודש לפני הבחירות לכנסת השבע עשרה, נודע כי חבר הכנסת מטעם העבודה אלי בן־מנחם ביקש להתמנות לסגן יושב ראש הכנסת. מקומו של בן־מנחם ברשימת המועמדים מטעם המפלגה לא היה ראלי, והוא צפוי היה שלא לכהן בכנסת הבאה. מינויו לסגן יושב ראש הכנסת היה מגדיל את המשכורת ברוטו שלו ב־1,660 ש"ח ואת הגמלה החודשית שלו ב־779 ש"ח ברוטו, ובמצטבר עד גיל 80 – ב־200,000 ש"ח. וכך הסביר בן־מנחם את בקשתו, חרף העובדה שלא היה לה ערך מעשי מבחינה ציבורית (שהרי הכנסת לא תפקדה באותם ימים): "מפלגת העבודה הייתה צריכה לכבד אותי בתום 18 שנות כהונה והייתה צריכה להחזיר אותי לתפקיד סגן יו"ר הכנסת לאחר שהתפטרתי מתפקיד סגן שר. במשך רוב שנותיי כחבר כנסת כיהנתי כסגן שר, כסגן יו"ר הכנסת וכיו"ר ועדה, וכתוצאה מכך שכרי היה גבוה משכרו של חבר־כנסת, ולא ייתכן ששכרי הקובע לפנסיה יהיה כחבר־כנסת". משנענה בן־מנחם בסירוב עבר למפלגת קדימה, אך הכחיש את הקשר בין החלטתה של מפלגת העבודה שלא למנותו לסגן יושב ראש הכנסת לבין החלטת עזיבתו. ראו צבי זרחיה, "ח"כ בן מנחם ביקש להתמנות לסגן יו"ר הכנסת; משנענה בסירוב – עבר לקדימה", הארץ, TheMarker, 20.2.2006.

186 גרעון אלון, "ריבלין לבוחרים: 'תבחרו ח"כים טובים יותר'", הארץ, 22.11.2005.

במרכז המפלגה על חשבון חובתם לציבור. נוסף על התנהגות נלוזה במהלך הדיונים בכנסת¹⁸⁷ לא טרחו חברי כנסת לקבל תשובה לשאלות שהגישו לשרי הממשלה;¹⁸⁸ לא אחת הייתה מליאת הכנסת כמעט ריקה מאדם, וחברי כנסת מיעטו להופיע לדיונים בוועדות הכנסת;¹⁸⁹ מספר חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה על חוקים – שהתקבלו בקריאה שלישית והפכו לחייבים – היה נמוך (70% מהחוקים שהתקבלו בשנתה הראשונה של הכנסת אושרו בנוכחותם של פחות מ-30 חברי כנסת).¹⁹⁰ ברוב המקרים לא מדובר בשחיתות שלטונית במובן הצר של המושג, קל וחומר שלא מדובר בהתנהגות בלתי חוקית. אך האווירה הכללית שנוצרה בבית הנבחרים הישראלי הייתה של זלזול בציבור, ובמקרים רבים העדיפו נבחרי הציבור את טובתם הפרטית על פני מילוי תפקידם הציבורי וטובת הכלל. לצד זאת יש לזכור שבמשך רוב שנות כהונתה של ממשלת שרון סבלו אזרחים רבים ממצוקה כלכלית ושהמצב הביטחוני היה בכי רע. בנסיבות כאלה החלטות שתכליתן להיטיב עם חברי הכנסת בלא השפעה מובהקת על איכות עבודתם הפרלמנטרית מקוממות במיוחד. הן גם גורמות לתחושה – מוצדקת להבנתי – שיש חברי כנסת שאינם מתפקדים כשליחי ציבור. סוג זה של התנהלות אישית וציבורית מלמד על היעדרה של מנהיגות מוסרית, על היחלשותו הרבה של אתוס הדוגמה האישית בפוליטיקה הישראלית ועל פערים שהלכו והעמיקו בין השלטון לציבור. התפתחה גם קרטליזציה של המערכת המפלגתית, קרי המפלגות נמנעו מלמתוח ביקורת זו על זו ("שתוק לי ואשתוק לך"), והחלו לשתף פעולה ביניהן במקום להתחרות על כל קול ולהעמיד את טובת הבוחרים בראש מעייניהן. גם בכך הרחיקו עצמם נבחרי הציבור מבוחריהם, פגעו באמון הציבור בשלטון, תרמו להורדת שיעור ההצבעה לכנסת, והחמור מכול – פגעו בציבור.

187 כפי שכתב גרעון אלון, גידופים, קללות, הכפשות אישיות ודברי נאצה נהפכו לחלק אינטגרלי של השיח בכנסת. להרחבה ולדוגמאות ראו גרעון אלון, "ארוני היושב-ראש, כנסת לא-נכבדה", הארץ, 21.12.2005.

188 גרעון אלון, "הח"כ שיודע לשאול לא רוצה תשובה", הארץ, 18.8.2004.

189 גרעון אלון, "אולי רשימת נוכחות תעזור", הארץ, 16.6.2005.

190 גרעון אלון, "כמה ח"כים יבואו להצביע בעד החוק שיחייב אותם לבוא להצביע?", הארץ, 10.5.2004.

רוחמה אברהם מקדמת את ענייני "אגרסקו", ולהפך

המקרה הבא הוא דוגמה לפעולה בניגוד עניינים לכאורה של שני חברי כנסת מסיעת הליכוד,¹⁹¹ רוחמה אברהם ואלי אפללו, ולמה שעשוי להיות הפקת הנאה בלתי לגיטימית מבחינה ערכית וציבורית מהתפקיד השלטוני. כפי שנראה, המקרה מצביע על האפשרות שהעניין הנוסף שהיה לכאורה לחברת הכנסת אברהם ואלי אף השפיע לרעה על אופן מילוי התפקיד שלה. בין כך ובין כך, בשני המקרים החליט היועץ המשפטי לממשלה שאין מקום להגשת כתבי אישום.¹⁹²

"אגרסקו" היא חברה מעורבת,¹⁹³ העוסקת בעיקר במתן שירותי יצוא ושיווק של תוצרת חקלאית למדינות אחדות בחו"ל (היעד העיקרי הוא מדינות אירופה). ספקי החברה הם מגדלים המיוצגים על ידי מועצות ייצור ושיווק של תוצרת חקלאית. באוגוסט-ספטמבר 2004 מימנה אגרסקו, על פי החלטת מנכ"ל החברה שלמה תירוש, לחברת הכנסת רוחמה אברהם ולחבר הכנסת אלי אפללו טיסה לארצות הברית ולאירופה.¹⁹⁴ שני חברי הכנסת קיבלו את המימון לטיסה אף על פי שכללי האתיקה חייבו אותם לקבל אישור מוועדת האתיקה, וחרף העובדה שזו דחתה את בקשתם. המנכ"ל תירוש הסביר כי מימון נסיעתם של חברי הכנסת נעשה במסגרת פעילות סיוע לחקלאים (בעיקר בנושא העסקת מהגרי עבודה), וכי מטרת הנסיעה הייתה לחשוף את חברי הכנסת גם לשווקים החקלאיים של תוצרת ישראל בארצות הברית. אך הקשר בין סוגיית מהגרי העבודה לבין מימון טיסתם של שני חברי הכנסת לחו"ל אינו ברור. אם מטרת הנסיעה הייתה היכרות

191 לימים הצטרפו שני חברי הכנסת לקדימה ואף כיהנו כשרים בממשלת אולמרט. אלי אפללו כיהן כשר לקליטת עלייה מ-14 ביולי 2008 ועד תום כהונתה של ממשלת אולמרט (מרץ 2009); רוחמה אברהם כיהנה כשרה בלי תיק מ-4 ביולי 2007 ועד 14 ביולי 2008. לאחר מכן היא מונתה לשרת התיירות עד תום כהונתה של ממשלת אולמרט.

192 במקרה של אפללו הוחלט כי אין תשתית לפתיחה בחקירה נגדו. אברהם נחקרה בחדש לשוחד ולהפדת אמונים, אולם הוחלט לסגור את התיק נגדה. ראו החלטה של היועץ המשפטי לממשלה, "החלטה בפרשת אגרסקו – רוחמה אברהם" (13.8.2008) (להלן: החלטת היועץ המשפטי בעניין אברהם).

193 כמשמעה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. המדינה מחזיקה במחצית מאמצעי השליטה, והיתרה מוחזקת ברובה בידי מועצות הייצור החקלאיות.

194 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, מאי 2006, עמ' 673-674.

עם אגרקסקו ושווקיה, לא ברור מדוע רוב זמן שהייה בחו"ל – עשרה ימים – היה בארצות הברית ורק יום אחד באירופה בזמן שעיקר היצוא של אגרקסקו הוא לאירופה.¹⁹⁵ גם לא ברור מדוע אגרקסקו מצאה לנכון לממן את שהייתם בחו"ל של שני חברי כנסת מאותה מפלגה, ומדוע לא דיווח המנכ"ל לדירקטוריון החברה על החלטתו לממן את טיסתם של השניים. ההחלטה לממן טיסה לשני חברי כנסת שלא קיבלו לכך אישור מוועדת האתיקה היא החלטה חריגה לכל הדעות, וככזו היא מסוג ההחלטות שעליו לדווח עליהן לדירקטוריון.¹⁹⁶

מלבד המימון התמוה, שנעשה בניגוד לכללים, פעלה חברת הכנסת אברהם לתיקון החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998. התיקון לחוק עשוי היה לאפשר לאגרקסקו פטור מחובה שעתידה הייתה לחול עליה, כמו על יתר יצואני הסחורות החקלאיות להעביר את הסחורה החקלאית המיועדת ליצוא דרך מסוף ביטחוני של חברת "אשדוד בנדר". חברה זו זכתה במכרז פומבי כמפעילה בלבדית של המסוף בשדה התעופה בן-גוריון, מכרז אשר פורסם על ידי רשות שדות התעופה בפברואר 2004, בין השאר בזכות עמידה בתנאים ביטחוניים מחמירים. תיקון החוק אמור היה להתיר לאגרקסקו להעביר סחורה ממסוף המטענים החקלאיים של החברה בלוד ליד שדה התעופה בן-גוריון בלא בדיקה ביטחונית. בכך קיוותה אגרקסקו לחסוך את העלויות הכרוכות בתשלום הבדיקה לחברת אשדוד בנדר. היות שחברת אשדוד בנדר התעתדה לגבות 10 אגורות לקילוגרם סחורה שתעבור במסוף שלה, ובהתחשב בכך שאגרקסקו מייצאת בין 55,000 ל-65,000 טונות בשנה, מדובר בסכום שעשוי להגיע למיליוני ש"ח בשנה.¹⁹⁷

בעקבות חשיפת הפרשה בעיתונות, באוגוסט 2005, החזירו אפילו ואברהם את הכספים שקיבלו מאגרקסקו. כעבור ארבעה חודשים ננזפו השניים בידי ועדת האתיקה של הכנסת. ביוני 2006 פורסם הרוח השנתי של מבקר המדינה, ובו ביקורת על התנהלותו של מנכ"ל אגרקסקו (המבקר אינו רשאי למתוח ביקורת על חברי כנסת). כעבור כמה חודשים, בסוף ספטמבר 2006, דיווח משרד המשפטים

195 שם, עמ' 674.

196 שם, עמ' 675.

197 שם, עמ' 674, 676.

כי בעקבות בחינת דוח מבקר המדינה הוחלט על חקירה פלילית נגד רוחמה אברהם בחשד לקבלת שוחד והפרת אמונים ונגד אגרקסו ומנכ"ל בהחלטתו לסגור את תיק החקירה נגד שוחד. היועץ המשפטי לממשלה כתב בהחלטתו לסגור את תיק החקירה נגד חברת הכנסת אברהם כי "נמצא שח"כ אברהם אכן פעלה שלא כשורה ובניגוד לכללי האתיקה".¹⁹⁸ היועץ הבהיר כי מכיוון שנסיעה לסיוור לימודי עם חברת אגרקסו הייתה למעין דבר שבשגרה עבור חברי כנסת רבים, ולאור אופייה המעין ציבורי, כדבריו, של חברת אגרקסו, יקשה מאוד להוכיח שבתמורה למימון הנסיעה לארצות הברית ציפתה אגרקסו מאברהם לפרוע את השטר בפעילותה הפרלמנטרית לקידום אינטרסים עסקיים של החברה, וכי אברהם הייתה מודעת לכך.¹⁹⁹

בסיום החלטתו קבע היועץ כי "התנהגותה של ח"כ אברהם הייתה לא ראויה, לא תקינה, ובניגוד לכללי האתיקה של הכנסת, ואף נושקת לשדה הפלילי". ואולם, הבהיר היועץ, "כפי שקורה לא אחת בהעברת מסכת אירועים דרך המסגרת הפלילית של בחינת ראיות ועדויות ושקילת משמעותן הנורמטיבית – הגענו לכלל מסקנה, כי אין בדברים כדי לבסס תשתית ראייתית מספקת, במידה הדרושה במשפט הפלילי, לשם הגשת כתב אישום, ולכן הוחלט על סגירת התיק".²⁰⁰

בשולי הדברים אוסיף ואומר כי במהלך החקירה פנתה מיוזמתה לפרקליטות המדינה היועצת המשפטית של הכנסת, נורית אלשטיין, וטענה כי לנוכח העובדה שבמשך שנים הנוהג היה שחברי כנסת נסעו לחו"ל במימון של גורמים חיצוניים, ובמיוחד של אגרקסו, אין מדובר בעברה פלילית. היועצת המשפטית הוסיפה ואמרה כי לדעתה יש להסתפק בכך שאברהם החזירה את הכסף וננזפה בידי ועדת האתיקה.²⁰¹ ספק רב אם היה מקום להתערבות זו. בלי להיכנס לשאלת משמעותו של נוהג כשיקול בהעמדה לדין, עומדת כאן לרועץ דחיית בקשתה של אברהם לאישור הטיסה במימון פרטי. משעה שוועדת האתיקה של הכנסת אסרה

198 החלטת היועץ המשפטי בעניין אברהם (לעיל הערה 192), סעיף 14.

199 שם, סעיף 19.

200 שם, סעיף 28.

201 מרדכי גילת, "סוף העולם ימינה", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 19.1.2007.

עליה לנסוע לחו"ל במימון אגרקסקו, ניתן להניח שידעה כי הפרת ההחלטה של הוועדה היא מעשה פסול. יש גם לזכור כי אברהם טיפלה בעניין תיקון לחוק שאמור היה לאפשר לאגרקסקו לחסוך סכומי כסף לא מבוטלים. בכך הכניסה את עצמה מרצונה לניגוד עניינים חריף.

הסתבכות נוספת של שרון

באוגוסט 2003 שב שרון ופעל בצורה מעוררת מחלוקת. לנוכח התנהלותו הכללית אין להתפלא שפעולתו זו קרתה באותו שבוע שבו פרסם היועץ המשפטי לממשלה דוח שבו פירט את החלטתו שלא לחקור את שרון בעניין המעורבות שלו בקידום שינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל, ובאותו שבוע אף קבע מבקר המדינה במפורש שיש לדחות את טענות שרון כנגד הדוח שפרסם בנושא.

ראשיתו של דבר בבקשתו של משרד התחבורה לסלול בכפר מל"ל כביש שחלקו אמור היה לעבור בשטח ששייך לאחים מלמוד – האנשים החזקים במושב ובוועד האגודה שלו. למשפחת שרון נחלות בכפר זה, ומלבד זאת שרון היה מקורב לאחים מלמוד. יתרה מזו, מצב הנחלה של משפחת שרון בכפר מל"ל בעייתי, כי בני משפחת שרון אינם גרים בה זה שנים רבות – בניגוד לתקנון המושב ולכללי מינהל מקרקעי ישראל. אילו רצה בכך ועד האגודה, הייתה משפחת שרון מוצאת את עצמה בבעיה בעניין הנחלה שלה. במילים אחרות, רוחתו של שרון הייתה תלויה במידה מסוימת בהחלטות מקומיות שלאחים מלמוד עשויה הייתה להיות השפעה על תוצאותיהן.²⁰²

זמן קצר לפני פגישתם של נציגי המשרד עם האחים מלמוד, לצורך ניסיון להגיע להסכמה בנוגע לגובה הפיצויים שיוענקו על הפקעת הקרקע, שוחח שרון עם מנכ"ל משרד התחבורה סלמן בן-ציון. בשיחה אמר שרון למנכ"ל שלאחים נעשה עוול וביקש ממנו שהפגיעה בהם תהיה מזערית.²⁰³ בתום הפגישה בין נציגי משרד התחבורה לבין האחים מלמוד הוחלט להגדיל את הפיצויים לאחים. יש לומר לזכות שרון כי זוהי אינה תוצאה יוצאת דופן, שכן בפגישות רבות בין גורמי מדינה לבין אנשים פרטיים שעניינן קביעת גובה פיצויים מתקבלת החלטה

202 ראו את כתבתו של משה ליכטמן, "קו ישיר מאוגוסט לאוגוסט", גלובס, 11.11.2003.
203 שם.

להגדיל את גובה הפיצויים. מכל מקום, התוצאה אינה מפתיעה מסיבה נוספת: כשראש הממשלה אומר למנכ"ל של משרד ממשלתי "דאג שהפגיעה תהיה מזערית", בין שהוא עושה זאת בתקיפות ובין שבחביבות, הוא בעצם מבקש ממנו שיעניק יחס מיוחד למי שהמינהל או המשרד נמצאים עמו במחלוקת. בנובמבר פרסם היועץ את החלטתו שלא לפתוח חקירה פלילית נגד שרון, אך הורה לבטל את הסכם הפיצויים עם האחים מלמוד – מה שמלמד שלא הייתה הצדקה עניינית להסכם, או למצער שהאופן שבו התקבל הפיצוי היה בניגוד לדין. לפי חוות דעתו של היועץ, מעשיו של ראש הממשלה היו "סטייה מנורמות של התנהגות ראויה".²⁰⁴

העמקת המדיניות הנאו-ליברלית

גם המדיניות הנאו-ליברלית שאימצה הממשלה השפיעה על התפתחות השחיתות הפוליטית. המדיניות הזאת נחשבה בעיני רבים הדרך הטובה ביותר לקדם את האינטרס הציבורי. יש להניח ששר האוצר נתניהו, אשר הוביל אותה, פעל מתוך אמונה כנה כי ביישמו מדיניות זו הוא משרת את הציבור. אולם מה שחשוב לענייננו איננו אם מדיניותו של נתניהו הייתה טובה או לא. גם תום לבו של שר האוצר לשעבר אינו העיקר כאן, אלא ההשפעות שהיו לתכנית. התכנית התבססה על ההנחה שבעלי ההון הם מחוללי הצמיחה ושמה שמניע אותם להשקיע הוא הרצון להפיק רווח אישי. לפי היגיון זה יש להגדיל את פוטנציאל הרווח שלהם ובה בעת לדרכן את האזרח הפשוט להשתלב בשוק העבודה, בעיקר על ידי קיצוץ בקצבאות למיניהן. מכאן נגזרות מסקנות נוספות, ובהן הפחתת מסים והפרטת חברות ממשלתיות – הן כדרך לעודד פעילות כלכלית, הן כדרך להגביר תחרות במשק והן כדרך להפחית את הגירעון.²⁰⁵ מדיניות זו כוללת גם שינויים מבניים כמו מכירת נכסים בבעלות המדינה. ברם הפרטות הן הזדמנות למעשי שחיתות בהיקף נרחב (דוגמאות

204 אייל הראובני, "רובינשטיין: לא תפתח חקירה נגד רה"מ בפרשת כפר מל"ל", ynet, 9.11.2003 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2815057,00.html

(אוחזר ב־17.5.2011).

205 פילק, 2006, עמ' 173-174.

בהמשך).²⁰⁶ זאת ועוד, לפחות לטווח הזמן הקצר מדיניות זו תורמת להגברת הפערים הכלכליים ולהעמקת העוני.²⁰⁷ חתן פרס נובל לכלכלה לשנת 2001 ג'וזף שטיגליץ סבור שכאשר מדיניות כזו אינה מלווה בצעדים נוספים, היא מערערת את המרקם החברתי ויוצרת הוויה של "איש איש לנפשו".²⁰⁸ לכסוף, הפרטה נעשית לעתים על ידי פגיעה במוסדות לא נבחרים ובמי שאינם מונע על ידי עקרון הרווח – שהרי אלה חותרים תחת ההיגיון הליברלי ועלולים לעמוד כמכשול לפני עוד ליברליזציה. יוצא אפוא שאמנם מדיניות נאו-ליברלית בלתי מרוסנת אינה בהכרח מושחתת בהגדרה המקובלת של המונח (אף כי כמובן ניתן להציג עמדה אחרת), היא עלולה להשחית את החברה, את המערכת הפוליטית ואת ההתנהגות של הציבור.²⁰⁹

ההסכם בין "החברה לישראל" לבין הממשלה בעניין "בתי זיקוק לנפט בע"מ"²¹⁰

בהסכם בין "החברה לישראל" (כבעלות האחים עופר) לממשלה בעניין "בתי זיקוק לנפט בע"מ" (בז"ן) לא ניתן להצביע על עובד ציבור מסוים שפעל באופן מושחת, ובכל זאת היו כמה טעמים להכללתו במחקר זה. ראשית, הוא העסיק רבות את כלי התקשורת והוצג, אולי שלא בצדק, בהקשר של שחיתות שלטונית. שנית, הרושם הכללי שמתיר המקרה לאחר בחינה מדוקדקת הוא של היעדר טיפול רציני בטובת הציבור מצד שורה של רשויות שלטוניות, הנמשך שנים, גם

206 להרחבה על סוגיה זו ועל האופן שבו מדיניות נאו-ליברלית מקדמת שחיתות ואינה מצמצמת אותה ראו 179–180, 168–171, Chang, 2008, pp.

207 ראו דניאל בן סימון, "נתניהו ואמו של חבר המרכז", הארץ, 23.8.2004. להסבר תאורטי לתופעה זו ראו פילק, 2006.

208 להרחבה על הקשר בין המדיניות הכלכלית שאימצה ממשלת ישראל במהלך ממשלת שרון השנייה – מדיניות שעולה בקנה אחד עם מה שקיבל את הכינוי "קונסנזוס וושינגטון" – לבין המצב החברתי ראו שטיגליץ, 2005 [2002], עמ' 82–118.

209 שם, שם.

210 תיאור המקרה מבוסס על קטעים מתוך מבקר המדינה, דוח שנתי 54א, ספטמבר 2003 ועל בג"ץ 4999/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה (טרם פורסם, 10.5.2006) (להלן: בג"ץ בז"ן).

אם קשה להצביע על פגם שנפל בהחלטה מסוימת. שלישית, בגלל היקפו ומהותו מדובר בהסכם חשוב. לא מן הנמנע כי פגע בטובת הציבור, ומכל מקום הוא מבטא בעיה חמורה בפוליטיקה הישראלית, בעיה אשר קיבלה את הכינוי "קשרי הון-שלטון".²¹¹ לבסוף, המקרה הוא דוגמה נוספת לקושי לקבוע את טיבה של ההתנהלות השלטונית. האם במקרה זה היא מושחתת? האם המקרה הוא דוגמה שבעלי ההון שולטים למעשה בפוליטיקה? או שמא הוא דוגמה להתנהגות שלטונית טובה ותקינה, ובסך הכול מדובר באי-הבנה של הציבור הרחב, של גופים בחברה האזרחית (כמו התנועה למען איכות השלטון בישראל), של משרד מבקר המדינה ושל אחד משופטי בית המשפט העליון באשר לאופן שבו יש לנהל את נכסי המדינה ולאופן שבו פועל השלטון?

שורשי ההסכם בשנת 1933, בזיכיון להפקת נפט ל-70 שנה (שהסתיים באוקטובר 2003), שהעניק השלטון המנדטורי לחברת הנפט האנגלו-פרסית.²¹² הזיכיון העניק לחברה מגוון זכויות, ובכלל זה החזקת קרקעות בשטח כולל של למעלה מ-2,000 דונמים בתנאים נוחים למדי, אי-החלת חוקי התכנון והבנייה על המקרקעין שהחברה קיבלה ופטור ממסים מקומיים וארציים. עוד נקבע בסעיף 2 לאמנה כי בתום תקופת הזיכיון יימסרו לנציבי העליון ללא תמורה ויהפכו לקניינו כל נכסי המקרקעין של החברה וכן הנכסים שהם חלק מן "המפעל" (The Undertaking). עם זאת באותו סעיף התחייב הנציב העליון לשקול באהדה הארכה או חידוש של הזיכיון ככל שהחברה תחפוץ בכך ובתנאים שיסוכמו. בשנת 1960, בסופם של מגעים שהתקיימו בין ממשלת ישראל לבין החברות הבריטיות שקנו את מניות החברה האנגלו-פרסית, הועברו מלוא הזכויות וההתחייבויות של החברות הללו לחברת "בתי זיקוק חיפה בע"מ".²¹³ בשנת 1971 הקימה חברה זו את בית הזיקוק באשרוד ושינתה את שמה ל"בתי זיקוק לנפט בע"מ" (להלן: בז"ן). לצורך הקמת בית הזיקוק באשרוד נמכרו 26%

211 בשנת 2010 קמה במשרד מבקר המדינה ועדה שתפקידה לגבש המלצות להתמודדות עם הבעיה. מחבר המחקר מונה בידי המבקר להיות אחד מחברי הוועדה. בזמן חתימת המחקר הוועדה עדיין יושבת על המדוכה.

212 במקור הזיכיון הוענק לחברה איראנית. בסופו של דבר הזיכיון היה של בז"ן.

213 חברה ממשלתית ישראלית שהוקמה שנתיים קודם לכן.

ממניות בז"ן תמורת 12 מיליון דולר לחברה בשם "החברה לישראל"²¹⁴. בכך השתנה מבנה הבעלות על בז"ן.

מכיוון שהחברה לישראל הייתה מודעת לכך שמועד הזיכיון של בז"ן עתיד לפוג באוקטובר 2003, בהתאם להסכם משנת 1933, כבר בחוזה שנחתם עם המדינה ברכישת הזיכיון נקבע כי אם לא יחוקק בתוך שנתיים מיום חתימת ההסכם חוק המאריך את תקופת הזיכיון עד שנת 2071, תוכל החברה לישראל לדרוש מן המדינה לרכוש ממנה את המניות שהוקצו לה במחיר הדולרי ששילמה תמורתן, בתוספת 9% ריבית לשנה ובניכוי הדיווידנדים שקיבלה בינתיים מכוח אותן מניות. באותו הסכם גם ניתנה לחברה לישראל זכות סירוב ראשונה לרכישת מניות הממשלה בבז"ן. נוסף על כך שררה עמימות סביב משמעות הקביעה שהמדינה תשקול בחיוב את הארכת הזיכיון ובנוגע למעמדם של נכסים שבז"ן תקנה במחיר מלא ולא בתנאים מיוחדים.

שנתיים חלפו והחוק לא חוקק. עם זאת הוסכם כי המועד שבו רשאת החברה לישראל לדרוש מן המדינה לרכוש את מניותיה בתנאים לעיל יידחה לפרק זמן של שלוש שנים. אולם גם שלוש השנים האלה חלפו בלי שנחקק חוק המאריך את תקופת הזיכיון. החברה לישראל מצדה לא דרשה מהממשלה לקנות את מניותיה בבז"ן בתנאים המיוחדים שנקבעו בהסכם (אף כי יכלה לעשות זאת, כאמור לעיל). במקום זאת עם תום שלוש השנים הציגה החברה לישראל בקשה נוספת לדחות את המועד להפעלת זכותה לחייב את המדינה לרכוש את מניותיה (אם לא יוארך הזיכיון). אך הפעם נדחתה בקשה זו בידי היועץ המשפטי של משרד האוצר, אשר קבע כי חלף פרק הזמן שבו יכלה החברה לישראל לחייב את המדינה לקנות את מניותיה וכי אין לחברה לישראל זכות לתבוע את הארכת הזיכיון.²¹⁵ מאז 1976 נוצר אפוא מצב שהחברה לישראל נותרה בעלת 26% מן

214 "החברה לישראל" הוזכרה לעיל בפרק 3, כאשר הוצגו מעשי השחיתות של מיכאל צור. צור כיהן כמנכ"ל החברה בשנים 1969-1974. ההסכם בין בז"ן לחברה לישראל נחתם ב-28 במאי 1971. אף כי המדינה החזיקה ב-74% מהמניות, המשמעות המעשית של רכישת 26% בידי החברה לישראל הייתה שהשליטה בבז"ן עברה לידי החברה לישראל, קרי ליריהם של בעלי הון פרטיים. מנהליה של בז"ן היו עושי דברה של החברה לישראל, ולא ניתן לזהות מקרים רבים שבהם פעלה הנהלת בז"ן באופן עצמאי. אין חולק שלחברה לישראל הייתה דה-פקטו שליטה בבז"ן.

215 מבקר המדינה, דוח שנתי 51א, אוקטובר 2000, עמ' 353-354.

המניות בבו"ן, ובעניין משך הזיכיון הוסיפה לחול הוראת סעיף 2 לאמנה משנת 1933, הקובעת כאמור תקופת זיכיון בת 70 שנים החל מיום 18 באוקטובר 1933 ועד 18 באוקטובר 2003. לכאורה, מרגע שנדחתה בקשת החברה לישראל פגו זכויותיה של בו"ן על מכירת מניותיה. מאותו הרגע אמור היה להיות ברור כי בשנת 2003 יסתיים זיכיונה. לכאורה, מה שנותר הוא התחייבות חוזית לשקול בחיוב הארכת זיכיון, עמימות סביב מעמד חלק מנכסיה וזכות סירוב ראשונה למכירת מניות המדינה בבו"ן, אם וכאשר תחליט המדינה למכור את חלקה בבו"ן – 74% מהמניות.

השנים חלפו ומועד תום הזיכיון קרב ובא. בספטמבר 1988 החליטה הממשלה להפריט את בו"ן. מהלך של הפרטה היה יכול להיות בעל משמעות רק אם בו"ן תפוצל קודם לכן, שכן רק פיצול היה יכול להגדיל את הסיכוי שההפרטה תוביל גם לתחרות, ולא רק לויתור על נכסי מדינה. ברם אם החברה לישראל הייתה מממשת את זכות הסירוב הראשונה ודורשת מהמדינה למכור לה את מניותיה, היא הייתה עשויה להחזיק 100% ממניות בו"ן. מכיוון שהממשלה הייתה ערה לבעייתיות הזו, היא התכוונה לפנות לחברה לישראל בדרישה שתותר על זכות הסירוב הראשונה. אך כוונות לחוד ומעשים לחוד: הממשלה התמהמה בפנייתה אל החברה לישראל.

בראשית שנות התשעים, 12 שנים לפני תום הזיכיון, שבה וביקשה בו"ן ממשרד האוצר להאריך את הזיכיון ב-70 שנים נוספות. בשנים 1993-1996 גיבשו צוותים בין-משרדיים תכניות להסדרת מעמד הזיכיון של בו"ן ולקביעת זכויות החברה לישראל. אך בתום הדיונים בנושא זה, ובכלל זה בסוגיית פיצול בו"ן ועתיד הנכסים והמקרקעין שבבו"ן החזיקה בהם, לא הגיעו הצדדים להסכם.²¹⁶ בשנים 1996-2000 לא התקיימו מגעים בין המדינה לבין החברה לישראל.

בשנת 1999 חלה התפתחות חשובה: משפחת עופר רכשה מאייזנברג את מניות החברה לישראל. היא עשתה זאת אף שידעה כי תוקף הזיכיון של בו"ן

216 לחברה לישראל ולבו"ן היו השגות על האופן שבו יש לחשב הוצאות למיניהן בין השאר לנוכח הנזקים שנגרמו לחברה לישראל, לטענתה, משום שלא התגבשה החלטת ממשלה ברורה על עתיד בו"ן. הייתה מידה לא מבוטלת של צדק בטענותיה של החברה. חוסר ההחלטיות של ממשלות ישראל אכן פגע בבו"ן במגוון צורות – בכלל זה הוא הקשה על החברה לגבש מדיניות רכש ופיתוח. להרחבה ראו שם, עמ' 355-359.

עומד לפוג בתוך ארבע שנים.²¹⁷ באוגוסט ובספטמבר באותה שנה, בעקבות המלצות צוות מקצועי שבחן את הסוגיה, החליטה הממשלה לפצל את בתי הזיקוק. החברה לישראל, כעת בבעלות משפחת עופר, התנגדה לכך. התנגדותה של משפחת עופר הובילה להקמת צוות נוסף שבחן את סוגיית הפיצול. הצוות הגיע למסקנה דומה למסקנות שהגיעה אליהן היועצת המשפטית של משרד האוצר, תמר האקר, כבר בשנת 1992: יש לפעול לפיצול בתי הזיקוק ולהגיע להסדר עם בז"ץ ועם החברה לישראל בנוגע לזיכיון.

בינואר 2002 הטילה הממשלה על החשב הכללי של משרד האוצר דאז, ניר גלעד, להגיע להסכם עם בז"ץ בדבר מעבר ממעמד של בעל זיכיון למעמד של בעל רישיון, הכולל חוזה להחכרת קרקעות המדינה שבידי בז"ץ.²¹⁸ כעבור עשרה חודשים, לאחר דיונים בין עורך הדין רם כספי ורואה החשבון יצחק סוארי, שייצגו את החברה לישראל, לבין החשב הכללי גלעד חתמו שני הצדדים על חוזה בדבר "עקרונות מודל השימוש בנכסי חברת בתי זיקוק בע"מ עם תום תקופת הזיכיון".²¹⁹

תהליך הכנת ההסדר ספג ביקורת נוקבת בדוח השנתי של מבקר המדינה שפורסם בספטמבר 2003. לפי הביקורת: חלק מגורמי ממשלה שהיו צריכים להשתלב במשא ומתן בין המדינה לבז"ץ נותרו מחוצה לו; החשב הכללי לא התייחס לעובדה החשובה שבז"ץ העבירה חלק מנכסי המקרקעין לידי צד שלישי; החשב הכללי לא דרש לכלול בהסדר סעיף בעניין שמירה על הנכסים; קביעת דמי ההרשאה לבז"ץ הייתה נמוכה מאוד בהשוואה לשווי הנכסים של בז"ץ; לא נעשתה בקרה ממשית של אגף התקציבים על ההסכם; והכנתו של ההסדר לא לוותה בעבודה של צוותי היגוי מקצועיים בעניין הפרטת בז"ץ בדרך של פיצול, כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 1995.²²⁰ סכום הרכישה אף הוא חידר את הבעייתיות בהסכם שחתמה המדינה עם החברה לישראל. גם אם טענתה של החברה לישראל צודקת, ולא חלה עליה חובה להחזיר למדינה את כל נכסיה אלא

217 משפחת עופר נמנית עם "משפחות ההון" בישראל, והיא אחת העשירות שבהן.

218 בג"ץ בז"ץ (לעיל הערה 210), דברי השופטת חיות, פסקה 6.

219 סעיפי החוזה מופיעים אצל מבקר המדינה, דוח שנתי 54א, ספטמבר 2003, עמ' 332-331, וכן בפסקאות 7-12 לדברי השופטת חיות בבג"ץ בז"ץ (לעיל הערה 210).

220 מבקר המדינה, (לעיל הערה 219), עמ' 330-344.

רק את הנכסים שרכשה בזכות הזיכיון – ערך הנכסים השייכים לה אינו מגיע לכדי הסכום המלא של נכסי החברה שהייתה זכאית לקבל כאילו היא הבעלים הרגילים של החברה. ובכל זאת המדינה נכונה להעניק לה את הערך של חלקה היחסי בבעלות על בז"ן.

ההסכם עורר ביקורת ציבורית רבה²²¹ והביא את התנועה למען איכות השלטון בישראל לעתור לבג"ץ כשישה חודשים לאחר החתימה עליו. כעבור כחודשיים, ב-4 באוגוסט 2003, הודיעה החברה לישראל כי בחרה למכור את מניותיה בבז"ן למדינה ולא לממש את האפשרות להשתתף בפיצול ולרכוש את אחת החברות שיקומו לאחריו. בעקבות העתירה הודיעה המדינה כי ההסכם בין המדינה לבז"ן והחברה לישראל נבחן על ידי צוות מקצועי. הצוות, בראשות ראש אגף התקציבים דאז אורי יוגב, הונחה לבחון את מכלול הסוגיות הנוגעות לבתי הזיקוק, לרבות ההסכם ותנאיו, והורשה לנהל משא ומתן עם החברה לישראל על בסיס מסקנותיו ואף לקבוע את הדרך המתאימה והיעילה לפיצול בתי הזיקוק והפרטתם.

באפריל 2004 הגיש הצוות הבין-משרדי את הדוח המסכם ובו המלצה שייחתם הסכם חדש עם החברה לישראל. עיקר התיקון שעליו המליץ הצוות היה הקטנת התמורה שתשולם לחברה לישראל בעד אחזקותיה בבז"ן לכ-470 מיליון ש"ח וביצוע התשלום מתוך התקבולים של מכירת מניות בתי הזיקוק. הצוות ציין כי אם לא ניתן יהיה להגיע להסכמה על נוסח מתוקן של הנספח, על המדינה לנקוט צעדים חד-צדדיים בכל הנוגע לפיצול וליחסים עם החברה לישראל ולעשות זאת מתוך שימוש בכל האמצעים המשפטיים והחוקיים העומדים לרשותה.

בעקבות המלצות אלה וברוחן הטילה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה על החשב הכללי במשרד האוצר דאז, ירון זליכה, לערוך נספח מתוקן, ואכן הנספח נערך לאחר מגעים שקיים זליכה עם החברה לישראל. בהסכם החדש נקבעו תנאים ברוח המלצות הצוות בראשות יוגב והחלטת ועדת השרים. בין

221 ראו למשל את כתבתו של גידי וייץ, "כסף עם ריח של נפט", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 1.11.2002; כמו כן ראו את מאמרו הנוקב של גדעון עשת, "הכל נשאר במשפחה", ידיעות אחרונות, עשרים וארבע שעות, 2.12.2002.

היתר נקבע באותו נספח מתוקן שינוי של מנגנון ההצמדה יחסית לסכום התמורה שישולם לחברה לישראל עבור מניותיה.²²²

בסופו של דבר בעקבות עליית מחירי הנפט בעולם חל גידול ניכר בשיעור התשואה על ההון העצמי של בז"ן. בשל כך ובשל מנגנון ההצמדה בנספח המתוקן, הקובע הצמדה של התמורה בחלקה לתשואה זו, נוצר מצב שלפיו אמורה הייתה החברה לישראל לקבל סכום כולל שהוא גבוה מהסכום הכולל על פי הנספח המקורי. לאחר משא ומתן נוסף בין החשב הכללי זליכה לבין החברה לישראל ולאחר התערבות הממשלה (שנדרשה בגלל החלטת זליכה שלא לחתום על ההסכם), חתמו המדינה והחברה לישראל על נספח ג' בנוסח החדש ב-7 בנובמבר 2005.²²³ על פי נספח ג' כנוסחו הסופי, החברה לישראל תמכור למדינה את כל מניותיה בבז"ן תמורת סכום של 568,969,700 ש"ח, ואליו יתווספו הפרשי הצמדה למרד וריבית שנתית בשיעור 6% החל מיום 15 ביולי 2003. כמו כן נקבע כי החברה לישראל מוותרת על זכות הסירוב הראשונה שלה לרכישת מניות המדינה בבז"ן, אך היא תוכל להשתתף בהליכי מכירת בז"ן או בתי הזיקוק הנפרדים. עוד נקבע כי שמורה לחברה לישראל הזכות להגיש תביעה כספית "כפי שתמצא לנכון על פי עמדתה בכל הנוגע לסכום התמורה בגין הממכר לרבות תביעה להגדלתו והתאמתו לשווי הממכר",²²⁴ ובלבד שהליך כאמור יוגש לפני תום 90 הימים מהיום שבו תחדל בז"ן להיות חברה ממשלתית. במקרה של הגשת הליך משפטי כאמור בידי החברה לישראל נשמרת גם זכותה של המדינה

222 על פי השינוי הוצמד סכום התמורה המופחת שנקבע בנספח המתוקן (480 מיליון ש"ח) החל מיום 1 בינואר 2004 לשיעור התשואה על ההון העצמי של בז"ן, ואילו על התקופה מיום 1 ביולי 2003 ועד אותו מועד חל מנגנון ההצמדה שנקבע בנספח ג' המקורי (הצמדה למרד בצירוף 6% ריבית שנתית).

223 זליכה נקט עמדה שונה מזו של קודמו בתפקיד ניר גלעד, שכן הוא סבר כי למשפחת עופר מגיעים פיצויים נמוכים יותר. ראו בין השאר את כתבתו של מוטי בסוק, "מקורבי זליכה: הוא נלחם נגד גורמי הון שחברו לשלטון", הארץ, 25.1.2004; מרב ארלוזורוב ואורה קורן, "כספי: 'אתה סובל מאגו טריפ'; זליכה: 'אתה כמו אוהד כדורגל'", הארץ, 3.10.2005, **TheMarker**.

224 בג"ץ בז"ן (לעיל הערה 210), דברי השופטת חיות, פסקה 12.

לנקוט הליך משפטי "כפי שתמצא לנכון על פי עמדתה בכל הנוגע לסכום התמורה בגין הממכר ולשווי לרבות תביעה להשבתו של סכום התמורה"²²⁵. התנועה למען איכות השלטון בישראל שבה והגישה עתירה מתוקנת לבג"ץ. בדצמבר 2005 דחה בג"ץ את העתירה.²²⁶ השופטת חיות ציינה כי "השתלשלות העניינים בפרשה זו מעוררת תחושה ברורה של אי נוחות"²²⁷. אך היא הוסיפה ואמרה:

בית המשפט אינו יכול ואינו רשאי לפסוק על פי תחושות או השערות [...] במקרה הנדון אין [...] טענה כי ההחלטה להתקשר בהסכם נגועה בשיקולים זרים או בשחיתות. ממילא לא הוצגו [...] ראיות התומכות בטענות כאלה. על כן, תחושת אי הנוחות אף שמטרידה היא אין בה כדי להוליך למתן הצו בדבר ביטול ההסכם.²²⁸

גם השופטת נאור ציינה כי "תחושת אי נוחות מלווה את ההתקשרות". היא הוסיפה ואמרה כי "כשקיימת, חלילה, שחיתות שלטונית, כל כללי אי ההתערבות משתנים". אולם במקרה זה "לא ניתן להסיק מסקנה זו מכל החומר המונח בפנינו"²²⁹. גם השופטת דורית ביניש מצאה לנכון לציין כי "אכן תחושת אי-נוחות מלווה את המתבונן על ההסכם נשוא העתירה"²³⁰, אך גם היא לא מצאה ראיות שמי מעובדי הציבור שטיפלו בפרשה שרכבו לעמדותיהם שיקולים זרים. כמו השופטות חיות, נאור וביניש, ביטא גם המשנה לנשיא מישאל חשין אי-נוחות מההסכם. אך הוא היה ביקורתי הרבה יותר כלפיו וכלפי הרשות המבצעת. חשין ציין בפתח דבריו כי השאלה אם התקיימו הטעמים שבגינם יתערב בית

225 שם, שם.

226 שם. חמישה שופטים דנו בעתירה: הנשיא אהרן ברק, המשנה לנשיא מישאל חשין והשופטות דורית ביניש, אסתר חיות ומרים נאור.

227 שם, דברי השופטת חיות, פסקה 20.

228 שם, שם.

229 שם, דברי השופטת נאור, פסקה 4.

230 שם, דברי השופטת ביניש, פסקה 2.

המשפט ויורה לבטל את ההסכמים "טרדה את מנוחתי במאוד-מאוד, ונתקשיתי לגמור בדעתי אם להיעתר לעתירת העותרת, אם לאו".²³¹ הוא הבהיר: "אינני איש כלכלה [...] אפשר יש ממש בטיעוני המדינה ואפשר מגזימה היא המדינה בטיעוניה. ואולם זאת אדע לבטח: ההסכמים שכרתה המדינה עם בז"ן ועם החברה לישראל הסכמים הם הפוגעים קשות במוסר הציבורי האמור להנחות את רשויות המדינה בפעילותן".²³²

המשנה לנשיא ביקר בחריפות הן את התנהלותה האטית של המדינה מאז 1992 ועד למועד חתימת ההסכמים, בשנת 2002 ובשנת 2005, הן את הנכונות לשלם לבז"ן פיצויים כה גדולים. לדבריו גם אם יש ממש בפרשנות של החברה לישראל, שלפיה היא אינה מחויבת להחזיר למדינה את הנכסים שצברה בבז"ן אם לא קיבלה אותם בהנחה אלא רכשה אותם בכסף מלא,²³³ אין הצדקה לשלם לבז"ן למעלה מחצי מיליארד ש"ח. המשנה לנשיא אף רומז לאפשרות שגם אם העותרת לא טענה כי ההחלטה על ההסכם מושחתת – ספק אם הפשרה שהושגה נעשתה בתום לב. לדבריו:

הסכום ששילמה המדינה ל"חברה לישראל" מניח, כמסתבר, כי בז"ן והחברה לישראל אינן חייבות למדינה דבר, וכי נכסי בז"ן שייכים לבז"ן בעוד שעל-פי דין שייכים הם אותם נכסים למדינה. אין פלא בדבר, אפוא, שמנכ"ל רשות החברות הממשלתיות חש אי-נוחות מרובה מהעסקה שעשתה המדינה עם החברה לישראל.²³⁴ והאמירה אי-נוחות היא אמירה במועט. גם אני מרגיש כך, ובחזוקה.²³⁵

231 שם, דברי המשנה לנשיא חשין, פסקה 2.

232 שם, שם, פסקה 3.

233 זו פרשנותה בנוגע לסעיף בחוזה הדורש ממנה להחזיר את כל נכסי החברה עם פקיעת הזיכיון בשנת 2003.

234 הרחיבה על כך את הדיבור השופטת חיות, שאמרה: "בדיון ב-27.12.2005 גבאי התייחס בדבריו, בין היתר, לתחושת אי הנוחות המלווה את ההתקשרות נשוא העתירה אך הדגיש כי היא נתקבלה לאחר בחינת מכלול השיקולים הצריכים לעניין ובראשם הצורך לאפשר את הפיצול ואת ההפרטה" (בג"ץ בז"ן [לעיל הערה 210]), דברי השופטת חיות, פסקה 20).

235 שם, דברי המשנה לנשיא חשין, פסקה 21.

המשנה לנשיא הוסיף דברים החשובים במיוחד לענייננו:

אשר לאמירת חברתי השופטת חיות כי אין כפי העותרים טענה שהחלטה להתקשר בהסכם הייתה נגועה בשיקולים זרים או בשחיתות, אומר אני: אכן כן; לא נטען ולא הוכח כי ההסכם בין המדינה לבין החברה לישראל היה נגוע בשיקולים זרים או בשחיתות. ואולם מה באשר לכישלונה החרוץ של המדינה בהתנהלותה עד לחתימת ההסכם ובחתימת ההסכם? והרי אי-הסבירות בהתנהלותה היא כה נחרצת עד שניתן לומר על שניגלה לפנינו: *res ipsa loquitur* – הדבר מדבר בעדו. והדבר לא אך מדבר בעדו, זועק הוא בעדו.²³⁶

בהמשך קונן חשין על התנהלותה של המדינה בפרשת בז"ן, שלדבריו:

מעלה הרהורים נוגים על דרכי ניהול רכושה של המדינה דרך כלל, והשואל יכול שישאל אם זו הדרך להגן על משאבי הציבור [...] כיצד זה [...] שהמדינה נאלצה לשלם לגוף פרטי הון עתק [...] עבור רכוש שבחלקו העיקרי היה של המדינה עצמה? וקשה, קשה עד למאוד, להשתחרר מהתרשמות כי ההסכם שנכרת בין המדינה לבין בז"ן והחברה לישראל הסכם פגום הוא ביותר [...] חז"ל לימדונו והורונו: "יהי ממון חברך חביב עליך כשלך" (אבות, פרק ב, משנה יב). אם כך בממון חברך על דרך הכלל, קל וחומר בממון חברך שהופקד בידיך בנאמנות. אינני בטוח כי מי שממון המדינה היה מופקד בידיהם בנאמנות אכן שמרו עליו כהוריית חז"ל.²³⁷

אולם גם חשין, כמו הנשיא ברק וכמו שאר השופטות (חיות, נאור וביניש), החליט לדחות את העתירה:

236 שם, שם.

237 שם, דברי המשנה לנשיא חשין, פסקה 29.

עם כל הצער שבדבר, נתקשיתי להתערב בהחלטת המדינה ולהופכה על-פיה. טעם הדבר הוא, שלא ניתנו בידינו נתונים שיאפשרו לנו לקעקע את החלטת המדינה לקנות את חלקה של החברה לישראל בזו"ן במחיר ששילמה. אם תישמע דעתי, כי אז יעמיד היועץ המשפטי לממשלה מומחה או מומחים חיצוניים ואוביקטיוויים – איש משפט ואיש חשבונות – לבחינה מדוקדקת של מה שאירע בענייננו.²³⁸

האם הפשרה שהמדינה הגיעה אליה עם בז"ן הייתה לגיטימית? האם ההטבות שמהן נהנתה בז"ן נבעו במידה כזו או אחרת גם משיקולים אישיים זרים ששורכבו לשיקוליהם של מי מעובדי הציבור שהיו מעורבים במישרין או בעקיפין בהסכם? כיצד אפשר להסביר שעובדי הציבור למיניהם לא טיפלו בחוזה עם בז"ן והחברה לישראל לאורך השנים?²³⁹ האם החשב הכללי ניר גלעד חשש להתעמת עם אחת החברות החזקות במדינה?²⁴⁰ האם הושפע גלעד בעת כהונתו משיקולים הנוגעים לאפשרויות התעסוקה שלו במגזר הפרטי, לאחר שיסיים את תפקידו הציבורי?²⁴¹ ראוי להוסיף כי בשנים 2004–2005 עבד גלעד בחברת הביטוח "מגדל". לאחר מכן, כשתמה תקופת הצינון שלו, הוא מונה לתפקיד משנה למנכ"ל החברה לישראל. לימים כיהן גלעד בתפקיד מנכ"ל החברה לישראל. עוד יצוין כי משפחת עופר, בעליה של החברה לישראל, הייתה אחד התורמים למערכת הבחירות של אריאל שרון, שהיה ראש הממשלה בזמן החתימה על הסכם בז"ן. על כל פנים, אין תימוכין לקביעה באשר לשחיתות במקרה דנן. בית המשפט אפילו לא קבע כי ההסכם בלתי סביר עד כדי כך שהדבר מצדיק התערבות

238 שם, שם, פסקה 30.

239 להרחבה על הקשר בין משפחת עופר לאריאל שרון ועל הקשר בין שרון לבין ההסכם ראו את כתבתו של גידי וייץ, "כסף עם ריח של נפט", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 1.11.2002.

240 ראו את כתבתו של מוטי בסוק, "התנועה לאיכות השלטון: להעמיד לדין את ניר גלעד כאחראי לעסקת בז"ן", הארץ, 28.3.2004.

241 ראו את כתבתו של רם דגן, "חשב כללי: המקפצה הטובה ביותר לחיים הטובים", הארץ, TheMarker, 27.6.2007.

משפטית. לכן אין לומר שעובדי הציבור התנהלו באופן מושחת. בסיכומו של דבר, דבריו הגלויים של המשנה לנשיא בדבר קשייו להעריך את ההסכם לגופו של עניין, ביקורתו החריפה על התנהלות המדינה והמסקנה המשפטית שהגיע אליה לאחר שקלא וטריא, קרי שאין יסוד לבטל ההסכם, כל אלה שופכים אור על הקושי לקבוע אם הסכמי פשרה מסוימים הנחתמים בין בעלי הון לבין המדינה, שבמקרה זה נבעו ממחדלי ממשלות לאורך שנים, הם אמנם מושחתים. דבריו גם מחדדים את הקושי לקבוע אחריות או לייחס אשם לעובד ציבור מסוים (כמו למשל החשב הכללי גלעד, שמילא תפקיד חשוב בהתגבשות ההסכם) במקרה של ריבוי עובדי ציבור המעורבים שנים ארוכות בהתגבשותה של מדיניות או החלטת ממשלה שנויה במחלוקת.²⁴² הצבעתי על קושי דומה בניסיון לקבוע אם הימנעותם של עובדי ציבור, נבחרים וממונים כאחד, מלהפסיק את הסדר ויסות מניות הבנקים שהתמסד בשנות השבעים ונמשך גם בראשית שנות השמונים הייתה מושחתת.

למיטב הבנתי הקשיים לקבוע קביעות ברורות על אנשים או מעשים אינם מלמדים שאין בעיה שצריך לטפל בה אלא דווקא ההפך. הם מלמדים שהבעיה איננה של אדם כזה או אחר, אלא בעיה מבנית. ככל שהחברה הפרטית חזקה יותר, כך קשה למדינה להתמודד עם תביעותיה – אם הן מוצדקות ואם לאו. הקושי נעוץ בין השאר ביכולתם הכלכלית של המחזיקים בהון גדול לשכור את מיטב עורכי הדין, רואי החשבון ומומחים אחרים, שיציגו את עמדתם באופן משכנע למדי גם במישור המשפטי, גם במישור הפרלמנטרי וגם בכלי התקשורת – בין שיש ממש בטענותיהם ובין שלא. זאת ועוד, אם נשווה את יחסי הכוחות בין המדינה לאנשים פרטיים שנחשבו בעלי עוצמה כלכלית בשנות החמישים ליחסי הכוחות בין המדינה לאנשים פרטיים שנחשבים בעלי עוצמה כלכלית בשנות האלפיים, נגלה כי חל שינוי לרעת המדינה.

הקושי השני קיבל את הכינוי "בעיית הרגולטור השכוי". כאמור, וזאת יש להדגיש, הבעיה היא מבנית ולא בהכרח אישית, וייתכן בהחלט שבמקרה זה, או במקרים אחרים, כל עובדי הציבור פעלו למופת. הנקודה היא שלעובדי הציבור

242 דניס תומפסון כינה קושי זה "הבעיה של ידיים רבות", כפרפרזה על "הבעיה של ידיים מלוכלכות" (Thompson, 1980, p. 905).

המבקשים לקבל עבודה בשוק הפרטי, ובפרט למי שאינם מתכננים שירות ציבורי ארוך, יש אינטרס מבני שלא להסתכסך עם בעלי הון גדולים, ככל שאלה חולשים על תחום עיסוק שבו עובדי הציבור יהיו מעוניינים למצוא תעסוקה ופרנסה. עניין זה יכול לנבוע מהשפעתם של בעלי ההון הגדולים על הדרג הנבחר (מי שממונים על עובד הציבור), אך גם משום שעובד הציבור אמור לשרת את הציבור, ובכלל זה גם את בעלי ההון. עניין זה יכול להיות גם לגיטימי פחות ובעל אופי מושחת, קרי רצונו של עובד הציבור להשאיר לעצמו את האפשרות שיעבוד באחת החברות של בעל ההון לאחר שיעזוב את השירות הציבורי. בדרך כלל שיקול מסוג זה הופך למשמעותי יותר ככל שבעל ההון חולש על ענפים רבים יותר במשק, וככל שהעוצמה הכלכלית שהוא מרכז בידי גדולה יותר. זוהי גם הבעיה של ריכוזיות ההון במשק הישראלי, שגם היא נבחנת בזמן חתימת המחקר על ידי ועדה ציבורית.

הסכמי פשרה עם בעלי הון מעוררים חוסר אמון מכיוון שיש יסוד סביר לחשוד כי מה שהניע את עובד הציבור לא היה רק טיפול באינטרס הציבורי, אלא גם טיפול בעתידו, בין שכך הוא הדבר ובין שלא. כלומר, בנסיבות כאלה גם אם הפשרה נכונה מבחינה תועלתנית-חומרית, דבר שקשה לקבוע חד-משמעית, וגם אם עובדי הציבור לא שקלו שיקולים אישיים זרים, קשה להשתחרר מחשד כלפי מקבלי החלטות מטעם המדינה. זהו מצב בעייתי מבחינת הלגיטימציה הציבורית של החלטות אלה ואמון הציבור בשלטון. לכן כמו בהתפתחות האיסור המשפטי החל על עובד ציבור לפעול בניגוד עניינים – שהביאה בסופו של דבר לאיסור פלילי לפעול בניגוד עניינים בנסיבות מסוימות, גם בלא ראיות לשיקולים אישיים זרים – יש מקום לקבוע הסדרים חדשים שימנעו הישנות פרשות בנסיבות דומות לאלה שהוזכרו לעיל. אשוב לסוגיה זו בפרק האחרון.

פטרונז' ומינויים פוליטיים פסולים

מלבד ההתנהגות הנלווה של רבים מחברי הכנסת, בממשלת שרון השנייה חלה עלייה דרמטית בהיקפי הפטרונז' שהעניקו שרי הממשלה. חברים במרכז הליכוד סיפרו לציטוט ולייחוס על היחס המועדף ששרים מעניקים להם ונידבו דוגמאות להפלייתם לטובה. למשל, קיצור תורים לניתוח דחוף, הצבה ביחידה

צבאית מועדפת והקלות בתנאי המעצר.²⁴³ במסגרת התפשטות הפטרונז' הפך מינוי מקורבים על רקע אינטרסים פוליטיים לפרקטיקה מקובלת בכמה ממשרדי הממשלה – ולפרקים נדמה היה כי הכנסת תשנה את חוק החברות הממשלתיות, או את חוק שירות המדינה, ותסיר את הסכרים שמיתנו במידה כזו או אחרת את הפוליטיזציה של השירות הציבורי.²⁴⁴

אחת הפרשיות שלא הבשילה לכתבי אישום, ושלא ברור אם הייתה קשורה בשיקולים אישיים זרים או לא, נוגעת למשרד החקלאות. בפברואר 2003 החל ישראל כץ לכהן בתפקיד שר החקלאות. חלק מהמהלכים השנויים במחלוקת שקודמו במשרד היו קשורים בשינוי המבני שקידמה הממשלה, כפי שנקבע במסגרת תכנית ההבראה הכלכלית שהתקבלה בכנסת במאי 2003.²⁴⁵ במרכז השינוי המבני במשרד החקלאות עמד איחוד מועצות הייצור החקלאיות שקשורות בצומח (מועצת הירקות, מועצת הפירות, מועצת פרחי נוי והמועצה לשיווק פרי

243 לדוגמאות אלה ואחרות ראו את כתבתם של גירי וייץ ויובל קרני, "הבוסים", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 20.2.2004.

244 בזמן כהונת שרון ובשנה שלאחריה נחשפו נתונים חלקיים על מינויים פוליטיים רבים שנעשו במשרד החקלאות, במועצות הדתיות (באחריות משרד ראש הממשלה), במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת), במשרד החוץ ובמשרד הבריאות. מפתח ההיקף המצומצם של עדויות למינויים שנויים במחלוקת במשרד הבריאות בתקופת השר נווה, שהוצגו בדוח מבקר המדינה, ובשל הדיון הנרחב במינויים הפסולים במשרד החקלאות (ראו בהמשך), אסתפק בהפניית הקוראים לדוח המיוחד שפרסם מבקר המדינה בפברואר 2006: "דו"ח ביקורת על מינויים במגן דוד אדום". הדוח מסכם בדיקה שביצע המשרד במד"א בחודשים אוקטובר-נובמבר 2005 בדבר המינויים למוסדות המנהלים בארגון. לפי הדוח נפלו ליקויים קשים במינויו של נשיא מד"א, במינויו של יושב ראש הוועד הפועל ובמינוי המנכ"ל, חבר מרכז הליכוד אלי בין. הליכים לקויים בתהליך קבלת עובדים ובקידום נמצאו גם במשרד החוץ, אך ההליכים הללו קשורים במידה רבה במבנה המשרד ובנהגים פסולים שהשתרשו בו ברבות השנים, והם חורגים מעניינו של מחקר זה. ראו על כך מבקר המדינה, "דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ", יוני 2006. אל המינויים הפסולים ברשות לעסקים בינוניים וקטנים אחזור בהמשך, כאשר אתאר את התנהלותו של אהוד אולמרט.

245 התכנית הייתה למעשה אוסף של חיקוקים משמעותיים שקובצו יחד למעשה חקיקה אחד.

הדר) למועצה אחת, שנקראה לפי החוק החדש "מועצת הצמחים". נוסף על כך, קודם שינוי במבנה ענף הלול. מטרת השינויים הייתה לייעל את עבודת הממסד החקלאי במשרד וכך גם להקטין את הוצאות החקלאים – אשר מימנו את עיקר פעולותיו. השינוי עלה בקנה אחד עם התפיסה הכללית של ממשלת ישראל, שלפיה יש להקטין את השירות הציבורי ולצמצם יחידות סטטוטוריות, בפרט כאלה שנראות, להלכה לפחות, מיותרות. כדי להפריך את החשש לכאורה שפניו למינויים פוליטיים במשרד החקלאות על מגוון יחידותיו, הסביר השר כץ בוועדת הכספים של הכנסת כי המועצות משמשות "כר פעולה בלתי רגיל, והרבה מאוד אנשים פוליטיים, בין אם שרים ובין אם הגיעו להיות חברי כנסת, חיו בצורה טובה מאוד על חשבון המערכות האלה ועשו שם הרבה דברים פוליטיים. אני לא עשיתי שם מעולם".²⁴⁶ לשון אחר, לו היה מעוניין במינויים, לא היה מקדם את השינוי המבני במועצת הצמחים.

אולם דוח מבקר המדינה מציג תמונה שונה. מהדוח עולה כי כץ אייש באנשי שלומו ומקורביו את המינהלות הזמניות ואת הגוף הסטטוטורי החדש שקם במקום המועצות הקיימות – היו מניעיו לכך אשר היו. דוח מבקר המדינה מצביע על האפשרות הממשית שלשכת השר הייתה מעורבות באופן אסור ובניגוד לכללי המינהל התקין בגיוס עובדים ליחידות המשרד. שני המינויים הבעייתיים ביותר שבוצעו במשרד החקלאות היו של מיכאל אילון, חבר מרכז הליכוד, לתפקיד מנכ"ל מועצת הצמחים ושל חבר מרכז נוסף, מרדכי הלפרין, לתפקיד מנהל מועצת הלול.²⁴⁷ בעקבות ממצאי הדוח הורה היועץ המשפטי לממשלה למשטרה לפתוח בחקירה פלילית. במסגרת הצעדים המינהליים שליוו את החקירה הורה היועץ לבטל את מינוים של אילון והלפרין.²⁴⁸ ב-13 במאי 2010 הוגש כתב אישום נגד השניים,²⁴⁹ ובזמן חתימת המחקר נידון עניינם בבית המשפט. חודשים מספר

246 גיא לשם ועוזי דיין, "שלטון היחיד של ישראל כץ", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 1.8.2003.

247 מבקר המדינה, דוח שנתי 55, מאי 2005, עמ' 673.

248 יובל יועז, "מוזו הורה לבטל שניים מהמינויים של כץ: מנכ"ל מועצת הצמחים ומנהל מועצת הלול", הארץ, 26.5.2005.

249 ראו אתר גלובס: www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000559679 (אוהזר ב-16.4.2011).

לאחר הפתיחה בחקירה פלילית פוטרו כשליש מעובדי מועצת הצמחים, רבים מהם מינויים שלשכת שר החקלאות הייתה מעורבת בהם. מנהל המועצה החדש חיים פלץ, שמונה לתפקיד בידי ועדת איתור, מצא כי המועצה לוקה בעודף כוח אדם.²⁵⁰ כזכור, הקמתה נועדה לייעל את עבודתו של "הממסד החקלאי", כדברי השר לשעבר כץ. זוהי דוגמה נוספת שתהליכי התייעלות לכאורה יכולים לשמש, לפחות באופן זמני, מסגרת למינויים מעוררי מחלוקת ולכאורה לפחות לבזוז כספי ציבור.²⁵¹

דוגמה אחרת לקשר הפרדוקסלי בין ליברליזציה והתייעלות לבין שחיתות שלטונית סיפק משרד הדתות. בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין שינוי לבין הליכוד הוחלט לפזר את יחידות משרד הדתות בין שבעה משרדים. עוד הוחלט כי האחריות לאגף המועצות הדתיות תועבר למשרד ראש הממשלה. לפי התיקון לחוק שירותי הדת, שהתקבל בינואר 2004, במקום מנכ"ל וחברי מועצה דתית יהיה רק ממונה, שיהיה אחראי על עובדי המועצה. באפריל 2004, שלושה חודשים לאחר שהוחל בפירוק המשרד, התחילה הממשלה ליישם את הרפורמה ולפרק את המועצות הדתיות: להעמיד במקום המנכ"ל וחברי המועצה ממונה על המועצה.²⁵²

ניהול המועצות נעשה בידי הרשות הארצית לשירותי הדת במשרד ראש הממשלה. בראש הרשות עמד מאיר שפיגלר, שכהן קודם לכן בתפקיד מנכ"ל משרד הדתות. הוא מונה לתפקיד ראש הרשות בידי ראש הממשלה והיה כפוף לו ישירות. כמו במקרה של תהליך ההתייעלות במשרד החקלאות, הדרג הפוליטי ניצל את ה"התייעלות" והחיסכון לפוליטיזציה ולהוצאות כספיות נוספות. נחמיה שטרסלר תיאר את הרפורמה במילים: "משרד הדתות בישראל בלוף".²⁵³

250 עמירם כהן, "פוטרו שליש מעובדי מועצת הצמחים, בהם המינויים הפוליטיים של ישראל כץ", **הארץ**, **TheMarker**, 13.3.2006.

251 עם זאת יש לציין כי לאחר איחוד המועצות ותהליכי ההתייעלות הגיע מספר העובדים ל-95, לעומת 150 לפני האיחוד.

252 הממשלה ה-31, בראשות אולמרט, החליטה לכונן מחדש את משרד הדתות, הפעם תחת השם "המשרד לשירותי דת". מאז ינואר 2008 עומד בראש המשרד חבר הכנסת יצחק כהן מש"ס.

253 נחמיה שטרסלר, "משרד הדתות בישראל בלוף", **הארץ**, 1.7.2005.

לצד המינויים הפוליטיים הפסולים לשירות הציבורי התחוויר כי קיימת תופעה נוספת, שונה במקצת, של נפוטיזם (מינוי קרובי משפחה) בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.²⁵⁴ נפוטיזם, כדברי מבקר המדינה, מאפשר –

היווצרות של "חמולות" בתאגידים ציבוריים, באופן שיכול להפריע או לפגוע בניהול הארגון, בעובדים שאינם שייכים לאותה קבוצה וכן פוגע בציבור הנזקקים לשירותי התאגיד ומעוניינים לעבוד בשורותיו, שאין להם קרובים²⁵⁵ [...] העדפת קרובי משפחה בהיקף גדול גורמת לכך שלא תמיד מתקבל לעבודה המועמד המתאים ביותר, והיא אינה מאפשרת ייצוג הולם במקום העבודה לכל קבוצות האוכלוסייה. תופעה זו משחיתה, פוגעת בסדרי מינהל תקין ומעוררת חשש לפגיעה בטוהר המידות, והשלמת הרשויות עם קיומה היא מעילה בחובת הנאמנות שלהן כלפי הציבור ופוגעת באמונו בהן.²⁵⁶

התאגידים הציבוריים חשופים יותר למינויים פסולים ולנפוטיזם, מכיוון שהמינויים בהם אינם כפופים לנציבות שירות המדינה. למעשה, אין כיום גוף שמפקח באופן שגרתי על המינויים בגופים אלה. נפוטיזם מבלבל כאשר יש נגישות קלה יחסית להצבעה בפריימריז. ועדי העובדים יכולים להתארגן כאיש אחד ולהפעיל לחץ על השר הממונה בלא כל קשר לזהות הפוליטית שלו, שכן במידת הצורך הם יכולים להתפקד לכל אחת מהמפלגות. מכיוון שההצבעה שלהם אינה אידאולוגית ומכיוון שהם יכולים להשפיע בכל מפלגה שיש בה פריימריז, לשום שר אין עניין להתעמת אתם והשפעתם חוצה מפלגות. השפעתם הרבה עלולה להיות מנוצלת בין השאר לנפוטיזם.

משרד מבקר המדינה בדק בפרקי זמן שונים בין מאי 2005 לפברואר 2007 את סדרי העסקת העובדים בשמונה תאגידים ציבוריים: רשות שדות התעופה

254 הפרטים להלן פורסמו אצל מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, אוקטובר 2007.

255 שם, עמ' 4.

256 שם, עמ' 105.

(להלן: רש"ת);²⁵⁷ חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן: הרכבת או חברת הרכבת);²⁵⁸ חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן: נמל אשדוד); חברת נמל חיפה בע"מ (להלן: נמל חיפה);²⁵⁹ חברת דואר ישראל בע"מ (להלן: הדואר או חברת הדואר);²⁶⁰ חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: חח"י); מקורות – חברת המים בע"מ (להלן: מקורות או חברת מקורות) וחברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן: תש"ן).²⁶¹ הביקורת העלתה כי בדצמבר 2005 הועסקו בתאגידים שנבדקו כ-27,700 עובדים, ול-6,265 מהם היו קרובי משפחה בתאגיד שבו עבדו. בחח"י הועסקו 3,551 מהקרובים ושיעורם בקרב עובדי חח"י הגיע לכ-27%. שיעור העסקת קרובים בשאר התאגידים היה כדלהלן: נמל אשדוד – 44%; נמל חיפה – 25%; רש"ת כולל עובדי הביטחון – 22%; דואר – 15%; מקורות – 14%; רכבת – 13%; תש"ן – 6%. נוסף על כל אלה מועסקים גם קרובים שהעסקתם לא נאסרה או הוגבלה במפורש. בינואר 2008 אמר יושב ראש ועדת ביקורת המדינה, זבולון אורלב, כי מופעל עליו "לחץ לא ראוי שהוא לא היה מורגל אליו",²⁶² בעקבות הצעת החוק שלו האוסרת על העסקת קרובי משפחה בחברות ממשלתיות. חבר הכנסת חיים כץ, שכיהן בזמנו בתפקיד יושב ראש ועד העובדים של התעשייה האווירית, ושהסתייג מחלק מסעיפי הצעת החוק של אורלב, אמר "הלכנו לכנסת בשביל לעזור לאנשים [...] לי לא יכולים להטיף מוסר, שיסתכלו לי בעיניים. אני יותר ישר מכולם".²⁶³

- 257 רש"ת הייתה יחידת סמך במשרד התחבורה, ובשנת 1977 הפכה לתאגיד סטטוטורי לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977.
- 258 הרכבת הייתה עד שנת 1988 יחידת סמך במשרד התחבורה. בשנת 1988 היא צורפה לרשות הנמלים והרכבות, שהייתה רשות סטטוטורית, ובשנת 2003 החלה לפעול כחברה ממשלתית.
- 259 נמל אשדוד ונמל חיפה השתייכו לרשות הנמלים והרכבות עד סוף שנת 2004 ובתחילת שנת 2005 הפכו לחברות ממשלתיות.
- 260 חברת הדואר הייתה בראשית דרכה יחידת סמך במשרד הדואר. בשנת 1986 שונה מעמדה לרשות סטטוטורית – רשות הדואר. בשנת 2006 היא הפכה לחברה ממשלתית.
- 261 חח"י, מקורות ותש"ן הן חברות ממשלתיות מאז חקיקת חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.
- 262 שחר אילן, "התגייסות של מושחתים", הארץ, 21.1.2008.
- 263 שם, שם.

התפנית במשטר האתיקה השלטונית

לצד הנטייה למנות מקורבים וחברי מפלגה בהליכים פסולים ובלתי חוקיים יזמו חברי הכנסת גלעד ארדן, דניאל בנלולו, ענבל גבריאל, מיכאל גורלובסקי, גילה גמליאל, משה כחלון, גדעון סער ואיוב קרא, ביחד או בנפרד, תיקוני חקיקה שמטרתם לאפשר להפוך את המינויים לחוקיים. במאי 2003 הועלתה הצעה לבטל את הדרישה לכישורים מיוחדים אצל בעלי זיקה פוליטית לממנה כפי שנקבע בחוק החברות הממשלתיות, התשנ"ג-1993, בטענה שהחוק מפלה לרעה את בעלי הזיקה. בהצעת החוק נטען כי החוק הקיים אינו סביר – הוא מעדיף אנשים בעלי תואר אקדמי על פני אנשים בעלי ניסיון בניהול.²⁶⁴ כעבור כחודשיים הגיש איוב קרא הצעת חוק שלפיה כל נבחר ציבור וכל איש ציבור ששירת מעל 36 חודשים במערכת ציבורית אינו חייב להיות בעל תואר ראשון כדי להתמנות למשרה בכירה בחברה ממשלתית.²⁶⁵ כעבור ארבעה חודשים, ב-24 בנובמבר 2003, הגישו גילה גמליאל ומשה כחלון הצעת חוק המפרטת רשימה של משרות שתוגדרנה משרות אמון שימונו בידי הדרג הנבחר. משרות אלה ימונו בידי הדרג הנבחר בלא המגבלות שמטיל החוק, וממלא המשרה יעזוב את התפקיד בתוך 30 ימים מיום הבחירות לכנסת. הרציונל המוצהר של ההצעה הוא לאפשר לנבחרי הציבור, לראש הממשלה ולשרים חופש פעולה למלא את תפקידם לפי מיטב השקפתם. איוש המשרות הללו יותנה באישור המועמדים בוועדת הכנסת.²⁶⁶ גדעון סער וגלעד ארדן הגישו הצעת חוק מרחיקת לכת יותר, ולפיה ראש הממשלה או שר רשאים למנות במשרדם נושאי משרות אמון מקצועיות שדרגתם היא אחת מארבע הדרגות העליונות באותו משרד, ועל המינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק; עוד נכתב בהצעה כי הממשלה רשאית לקבוע בהודעה שתתפרסם ברשומות סוגים נוספים של עובדי מדינה שהתיקון הזה יחול עליהם.²⁶⁷

264 ראו פ/591 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון) – ביטול דרישת כישורים מיוחדים והגדלת הניסיון הנדרש מדירקטורים), התשס"ג-2003, 12.5.2003. את ההצעה הגישו גלעד ארדן, דניאל בנלולו, ענבל גבריאל ומיכאל גורלובסקי.

265 פ/1177 הצעת חוק עמידת נבחרי ציבור בקריטריונים לנשיאת משרות בכירות בשירות הציבור, התשס"ג-2003, 14.7.2003.

266 פ/1606 הצעת חוק כהונת משרות אמון, התשס"ד-2003, 24.11.2003.

267 פ/1873 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון) – משרות אמון), התשס"ד-2004, 9.2.2004.

לפרקים נדמה היה שחברי הכנסת הצעירים, שרובם נבחרו זו הפעם הראשונה לתפקיד הרם, יצליחו לשנות את החקיקה ולהפוך את ההתנהלות המשובשת בשירות הציבורי לנורמה חוקית. אך באוגוסט 2004 השתנתה התמונה עם פרסום דוח ביקורת חריף ונוקב על המינויים הפסולים במשרד לאיכות הסביבה. כאמור, חקירת המבקר נפתחה בעקבות פרסום הכתבה בעיתון הפנימי של הליכוד, שאותה חיבר הנגבי עצמו.

המבקר גולדברג הסביר כי לא בכדי כתב דוח חריף במיוחד. לדבריו הדוחות הקודמים "נותרו כקול קורא במדבר". אדישות הציבור והממצאים החמורים שהתגלו במשרד לאיכות הסביבה הובילו את המבקר למסקנה ש"בכל הנוגע למינויים פוליטיים עדים אנו לאובדן רסן". עוד הבהיר המבקר: "לא יכולתי [...] לראות [...] עוד דו"ח על מינויים פוליטיים, אשר גורלו יהיה כקודמיו. התחייבה הפעם קריאה שיש בה להביא לטלטלה גדולה, וקריאה כזו אכן עולה מהשורות ומבין השורות של הדו"ח".²⁶⁸ אמנם חברי כנסת כמו גילה גמליאל טענו כי "הדו"ח לא מאוזן, ואין זה הוגן להגיש את הדו"ח בצורה כזו [...] מבחינתי אין דבר כזה מינויים פוליטיים".²⁶⁹ אך היועץ המשפטי לממשלה סבר אחרת. כחודשיים לאחר פרסום דוח המבקר הוציא היועץ הנחיה המגבילה את סמכותם של שרי הממשלה להיענות לפניות של חברי גוף בוחר ושל קבלני קולות.²⁷⁰ במסגרת ההנחיה נדרש היועץ למגוון ביטויים של פטרונז': פניות

268 גולדברג, 2004, עמ' 1.

269 אברהם טל, "גילה עדיין לא הבינה", הארץ, 30.8.2004.

270 ראו "הגבלות על הטיפול בפניות חברי גוף בוחר על-ידי נבחר ציבור" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1708 (24.10.2004). באפריל 2004 יזם חבר הכנסת יוסי שריד הצעת חוק פרטית שלפיה "חברים בגוף בוחר, העוסקים בשתדלנות אצל ראשי מדינה, בעבור כסף או טובות הנאה כלשהן, עוברים עבירה פלילית שעונש מאסר בצידה". הכנסת דחתה את הצעת החוק הזאת. ראו הצעת חוק העונשין (תיקון) – איסור שידול חבר כנסת או שר תמורת דבר), התשס"ד-2004. ההצעה מופיעה באתר הכנסת:

www.knesset.gov.il/privatelaw/data/16/2231.rtf (אוחזר ב־17.4.2011).

כאמור, בעקבות פרסום הדוח הורה היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז למשטרה לפתוח בחקירה פלילית נגד הנגבי, ולזה האחרון, שכיהן אז בתפקיד השר לביטחון פנים, להשעות עצמו מתפקידו (והנגבי נענה לקריאה). כאמור, הנגבי הורשע בסופו של דבר בעדות שקר.

לקידום עניינים אישיים; פניות לקידום אינטרסים עסקיים-כלכליים; ופניות של שתדלנות. המשותף למעשים הללו, כדברי היועץ המשפטי מזוז, הוא ניצול הכוח הפוליטי לקידום צרכים אישיים או עסקיים. עוד הבהיר היועץ כי "במקרים אלה טיפול של נבחר ציבור בפנייתו של חבר בגוף בוחר מעלה חשש לניגוד עניינים, לשיקולים זרים ולמשוא פנים ואפליה".²⁷¹ ההנחיות של היועץ מגדירות אפוא דפוסי התנהגות שהיו מקובלים כאסורים, שכן הטיפול בפנייה בנסיבות של יחסי נבחר-חבר גוף בוחר הוא בלתי שוויוני לכאורה. לכן – אם יתקיים בעתיד – הוא יגרור תוצאות משפטיות בתחום הרחב שבין המשפט המינהלי, הדין המשמעתי והמשפט הפלילי.²⁷² בנובמבר אותה שנה נקבעה הלכה חשובה בענייניו של שמעון שבס,²⁷³ מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר (ראו בפרק הקודם), ולפיה פעולה בניגוד עניינים בנסיבות מחמירות יכולה להיחשב פלילית – גם אם לא הוכח שעובר הציבור סטה מן השורה או שקל שיקולים אישיים זרים.

באותה עת הורו היועץ ונציב שירות המדינה על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת ממצאי דוח מבקר המדינה בעניין המינויים במשרד לאיכות הסביבה.²⁷⁴ ואלה ההמלצות העיקריות של הצוות: שיפור הליך קליטתם של עובדים למשרות זוטרות פטורות ממכרז (לדוגמה, על ידי חובת פרסום בדבר משרה פנויה והקמת מאגרי עתודה של מועמדים); שיפור קליטת עובדים למשרות החייבות במכרז (למשל, על ידי ביזור סמכויות הנציבות למשרדים, הקמת יחידת אכיפה ובקרה בנציבות, שינוי הרכב ועדת הבוחנים והרחבת הרכב ועדת הבוחנים לתפקידים בכירים); הגברת הפיקוח והבקרה של הנציבות על המינויים בשירות המדינה; סגירת פרצות בהליכים למינוי ממלאי מקום; חיזוק מעמד הסמנכ"ל למשאבי אנוש; איסור על העסקת יועצים חיצוניים בתפקידים מקצועיים בשירות המדינה; איסור על מעורבות של המשרד בבחירת עובדים

271 ראו "הגבלות על הטיפול בפניות חברי גוף בוחר על-ידי נבחרי ציבור" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1708 (24.10.2004).

272 ש.ם.

273 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, נט(4) 385.

274 ראו "המלצות הצוות הבין משרדי לבחינת ממצאי דוח מבקר המדינה לבדיקת מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", דוח הנושא את התאריך 14 באפריל 2005.

המועסקים על ידי חברות כוח אדם; היעזרות בשירות התעסוקה; וחיידוד ההוראות בעניין מעורבות לשכת השר בגיוס ובקליטה של עובדים. ב-15 במאי 2005 הודיע משרד המשפטים על אימוץ ההמלצות. חלק מההמלצות שהתקבלו כבר מיושם בפועל בידי הנציבות.²⁷⁵

לא כל חברי סיעת הליכוד השלימו עם המדיניות החדשה שהובילו מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. כך, לדוגמה, באוקטובר 2004 שלח חבר הכנסת ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת), אהוד אולמרט, מכתב ליועץ מוזו וקרא לו לבחון מחדש את ההנחיות שגיבש. אולמרט כתב: "הנחיותך פוגעות פגיעה קשה בתדמיתם של אנשים רבים מאוד, ביניהם אנשים הנמנים על ציבור מפלגתי [...] ציבור ישר דרך ומסור [...] האיסור שהטלת כרוך בערעור יסודי של הדמוקרטיה".²⁷⁶ כמה מחברי הליכוד אף הגבירו את ניסיונותיהם להפוך את המינויים לחוקיים. בדצמבר 2004, ארבעה חודשים לאחר פרסום הדוח החריף של מבקר המדינה בעניין המינויים הפסולים במשרד לאיכות הסביבה, הגישו גרעון סער, גלעד ארדן וגילה גמליאל הצעת חוק נוספת, המפרטת רשימת משרות, רובן ככולן של שומרי סף ורגולטורים מרכזיים במשק הישראלי, ומבקשת להפכן למשרות אמן. בכלל זה הוצע כי החשב הכללי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, מנהל מרכז ההשקעות, הממונה על אגף התקציבים, הממונה על שוק ההון, הממונה על השכר והסכמי העבודה, מנהל רשות החברות הממשלתיות, הממונה על הרשות להגבלים עסקיים ויושב ראש הרשות לניירות ערך – כולם יהיו משרות אמן; נושאי המשרות ימונו בידי הממשלה, והם יידרשו לעזוב את תפקידם בתוך 30 יום מיום הבחירות לכנסת. מטרת התיקון, לפי מציעיו, היא לאפשר לממשלה הנבחרת לקיים את המדיניות שהתחייבה לה לפני בחריה. "באופן קונקרטי, הוספת מספר מצומצם של

275 קביעה זו מבוססת על ראינות שערכתי עם בכירים במחלקה המשפטית של נציבות שירות המדינה ועל דוחות מעקב על ביצוע המלצות הצוות, שהועברו לעיוני במהלך יולי 2006.

276 הציטוט לקוח מכתבתו של אורי בלאו, "ראש ממשלה מחוסר ראיות", הארץ, מוסף הארץ, 24.2.2006. כפי שנראה בהמשך, לא היה זה החיכוך הראשון או האחרון בין מוסד היועץ המשפטי לממשלה לבין אולמרט.

נושאי משרות אמון בתפקידים בכירים, נובעת מן הצורך כי נושאי משרות אלו העוסקים בקביעת מדיניות (ולא רק בביצועה) יפעלו באופן הרמוני עם נבחרי הציבור, ויסייעו במימוש המדיניות שזכתה לתמיכת הרוב בהליך בחירות דמוקרטי".²⁷⁷

כמה מבכירי הפובליציסטים הביעו בכל תוקף את התנגדותם להצעת החוק.²⁷⁸ גם היועץ המשפטי לממשלה הביע את דעתו על הצעת החוק וכתב: "המשרות הבכירות המקצועיות בשירות המדינה אינן 'משרות אמון'". היועץ הוסיף וכתב כי במצב של חוסר יציבות פוליטית יישום הצעת החוק יוביל לאי-יציבות רבה בדרג המקצועי הבכיר, ובסופו של דבר יקשה על תפקוד הממשלה ועל ביצוע מדיניותה. לסיכום דבריו כתב היועץ שהצעת החוק אינה מתיישבת עם תפיסת היסוד של שירות מדינה ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי.²⁷⁹ בפברואר 2005 שב והציע חבר הכנסת ארדן תיקון לחוק החברות הממשלתיות (ביטול דרישת הכישורים המיוחדים).²⁸⁰ לאחר כחודש התקיימו בוועדת השרים לענייני חקיקה ובמליאת הממשלה כמה דיונים בהצעת החוק שהגישו בדצמבר 2004 ארדן, סער וגמליאל. בדיון בוועדת השרים הוחלט ברוב של ארבעה נגד שלושה לתמוך בהצעת החוק בתנאי שהמציעים יסכימו כי בין הקריאה הטרומית לקריאה הראשונה יחלוף פרק זמן של 90 יום. עוד הוחלט כי שרת המשפטים ציפי לבני תמנה צוות מומחים אשר ימליץ לממשלה בעניין דרכי

277 פ/2986 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – משרות אמון), התשס"ה-2004, 13.12.2004.

278 ראו למשל את מאמר המערכת "הרס האמון הציבורי", הארץ, 8.3.2005; יצחק זמיר, "את מי משרת חוק הג'ובים", הארץ, 9.3.2005; רם כספי, "משרות אמון או הפרת אמון", הארץ, TheMarker, 10.3.2005; זאב סגל, "חוק הג'ובים במבחן הממשלה", הארץ, 13.3.2005; מירב ארלוזורוב, "מושחתים נמאסתם", הארץ, TheMarker, 21.3.2005; אברהם טל, "ברית של אינטרסנטים", הארץ, 21.3.2005; עמי איילון, "משרות אי אמון", הארץ, 24.3.2005; עוזי בנוזימן, "חיידק אלים בשירות המדינה", הארץ, 3.4.2005.

279 חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז בעניין הצעת חוק שעניינה משרות אמון בשירות הציבורי, 7.3.2005.

280 פ/3239 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – ביטול דרישת כישורים מיוחדים והגדלת הניסיון הנדרש מדיירקטורים), התשס"ה-2005, 21.2.2005.

מינוי והעברה מתפקיד של בעלי משרות בכירות בשירות המדינה. כעבור יומיים הגישו שר הבינוי והשיכון יצחק הרצוג והשר לאיכות הסביבה שלום שמחון ערר למליאת הממשלה. בערר נאמר כי ההצעה מביאה למהפכה דרמטית בתפיסת השירות הציבורי ומחייבת דיון מעמיק ורציני במליאת הממשלה. עוד נאמר בערר שבהצעת החוק יש פוטנציאל לפגיעה באמון הציבור. בעקבות הערר דנה מליאת הממשלה בנושא. בסופו של דבר החליטה הממשלה להקים ועדה להצעת עקרונות ונהלים למינוי וכהונה של משרות בכירות בשירות המדינה, בראשות פרופ' גרעון דורון. עם חבריה נמנו פרופ' דוד דרי (שכתב בין השאר נייר עמדה על אודות מינויים פוליטיים²⁸¹), צבי האוזר, אברהם נתן (נציב שירות המדינה בתקופת ממשלת הרוטציה) והמשפטניות פרופ' גבריאלה שלו ופרופ' דפנה ברק-ארז. הוועדה גוועה לאטה.

בסיכומו של דבר, מאז פרסום דוח מבקר המדינה נגד המינויים במשרד לאיכות הסביבה התגבר המאבק נגד מינויים פסולים. היטיב לסכם את השינוי הנורמטיבי צחי הנגבי עצמו, במסיבת עיתונאים מיוחדת שכינס ביולי 2010 לאחר שפורסמה הכרעת הדין בעניין המינויים במשרד לאיכות הסביבה:

אני חושב שבית המשפט השכיל לחזק את מדינת ישראל בכך שהוא קבע את הנורמה הסופית והמוחלטת שמאפשרת לראות במינויים בעלי זיקה פוליטית כמינויים שיכולים להגיע עד כדי עברה פלילית. המאבק שלי היה על קביעת הקו שממנו ואילך זו הנורמה, ומה צריך לחשוב על אלה שפעלו על פי נורמות מעורפלות יותר, בהירות פחות [...] בית המשפט היטיב להבין שבעת כהונתי כשר לאיכות הסביבה, פעלתי מתוך מודעות לשגרת חיים אחרת.²⁸²

281 פרופ' דוד דרי לא הביע תמיכה במינויים בלתי חוקיים של אנשים נטולי כישורים הנעשים במטרה לבסס את מעמדו הפוליטי של הממנה. אולם הוא הבהיר מדוע אין הצדקה לעמדה ששוללת באופן גורף מינויים פוליטיים (דרי, 1993).

282 הכתוב הוא תמלול שערכתי לקטע מצולם מתוך מסיבת העיתונאים שכינס הנגבי, המופיע בכמה אתרי אינטרנט. ראו למשל: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3919146,00.html (אוהזר ב־17.4.2011).

עם זאת אנו רואים כי לכל אורך הדרך קמים גורמים שנאבקים במאבק נגד השחיתות, אם בתום לב ואם עקב שיקולים אישיים ואינטרסים בלתי לגיטימיים. כפי שראינו, אחד האנשים שיצאו נגד הנחיותיו של היועץ המשפטי לממשלה היה אהוד אולמרט, ואליו נעבור כעת.

אהוד אולמרט

אהוד אולמרט פעיל בפוליטיקה הישראלית למעלה מ-40 שנה. הוא כיהן כחבר כנסת משנת 1973 ועד לשנת 2009, למעט בשנים 1998-2003, שבהן כיהן כראש עיריית ירושלים. בדומה לפטרונו הפוליטי שמואל תמיר, בראשית השירות הציבורי שלו הוא לחם בשחיתות. אולם במהלך שנות השמונים הוזכר שמו בהקשר של בנק צפון אמריקה והלוואה שקיבל בתנאים נוחים מאוד (פרשה שבה לא הוגש נגדו כתב אישום), ובסוף אותו עשור הוא היה מעורב בפרשת החשבונות הפיקטיביות של הליכוד (פרשה שבה הוא הועמד לדין וזוכה). בשנים שכהן כראש עיריית ירושלים (1993-2003) וכשר התמ"ת בממשלת שרון השנייה (2003-2005) הוא היה מעורב בכמה מקרים שהפכו לפרשות ציבוריות לאחר שנבחר לראשות ממשלה, בראשית 2006. אולמרט הוא גם ראש הממשלה הראשון בישראל שהוגש נגדו כתב אישום בחשד לעברות פליליות שנוגעות לפגיעה בטוהר המידות שביצע טרם כהונתו כראש ממשלה – באישומים על פרשות "ראשונטורס", קבלת כספים שלא כדין ממשוה טלנסקי, ניגוד עניינים מול טלנסקי ועורך הדין אורי מסר וכן מרמה כלפי מבקר המדינה.²⁸³

להלן אנתח כמה פרשות שבהן נחשד אולמרט בכלי התקשורת או בידי שומרי סף מוסדיים (ובהם משרד מבקר המדינה, המשטרה ופרקליטות המדינה), בצדק או שלא בצדק, בשימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי (ובכלל זה במעמדו הציבורי ובקשריו), במטרה לקדם את ענייניו האישיים (הפוליטיים או החומריים), או כדי לקדם את ענייני מקורביו על שום קרבתו אליהם. בשלב

283 הפרטים לקוחים מתוך כתב האישום מדינת ישראל נ' אולמרט (הוגש ב-30.8.2009) (להלן: כתב האישום נגד אולמרט וזקן).

זה, בטרם מוצה הבירור המשפטי, לא ניתן לקבוע אם פעל אולמרט באופן מושחת – גם מכיוון שחלק מהעובדות במקרים השונים אינן ידועות די צורכן וגם כי בדרך כלל ההחלטות שקיבל לא עמדו בניגוד מוחלט לאינטרס הציבורי. ברם כבר כעת אפשר לקבוע שאולמרט לא תמיד הקפיד על מראית פני הדברים. לנוכח מעמדו, מספר המקרים שהסתבך בהם ואופי החשדות נגדו חיוני לעסוק בפרשות אולמרט בהרחבה.

מעורבות אולמרט בפרשת האי היווני

בספטמבר 1999 התמודד אולמרט על ראשות הליכוד. בדומה לשרון הוא נחשד בקבלת שוחד מאפל – בדמות סיוע בבחירות הפנימיות – כשהתמורה לכאורה עבור השוחד הייתה אירוח אנשי ממשל מיוון. כמו במקרה של שרון גם במקרה של אולמרט הוחלט שלא להגיש נגדו כתב אישום.²⁸⁴ בתאריך קודם ל-3 ביוני 1999 התקשרה לאפל שולה זקן, יד ימינו של אולמרט במשך שנים ארוכות ומי שכיהנה בזמן השיחה כיועצת בכירה לראש עיריית ירושלים,²⁸⁵ והשאירה הודעה שלפיה היא מבקשת את תרומתו למערכת הבחירות של אולמרט. ב-3 ביוני 1999 התקשר אפל לזקן, והיא אמרה לו כי עליה לארגן תמיכה כספית לאולמרט לקראת התמודדותו לראשות הליכוד. בהמשך השיחה ביקש אפל מזקן להזמין את ראש עיריית אתונה, אשר לדברי אפל עתיד היה להתמנות לראש הממשלה הבא של יוון ומשתוקק לפגוש את אולמרט.²⁸⁶ כדברי היועץ המשפטי לממשלה, פנייה זו עוררה חשד שאפל מנסה לנצל מפגש עם ראש עיריית אתונה לשם קידום עסקיו.²⁸⁷ במהלך השיחה התפנה אולמרט עצמו

284 באוגוסט 2003 המליצה המשטרה להגיש נגד אולמרט כתב אישום. היועץ המשפטי לממשלה סגר את התיק בשנת 2004 מחוסר ראיות. ראו החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה הנושאת את הכותרת "החלטה בעניין אהוד אולמרט" (2.4.2004) (להלן: החלטת היועץ המשפטי בעניין אולמרט והאי היווני).

285 לימים נקשר שמה לשורה של פרשות שחיתות. הוגשו נגדה שני כתבי אישום שטרם הסתיים בירורם (ראו גם בהמשך).

286 החלטת היועץ המשפטי בעניין אולמרט והאי היווני (לעיל הערה 284), סעיף 6.

287 שם, שם.

לשוחח עם אפל בקו השני, ובשיחה זו לא עלה עניין התרומה הכספית. אולמרט סיפר לאפל כי בכוונתו להציג את מועמדותו לראשות הליכוד, ואפל אמר לאולמרט שהפעם הוא "אחריו בכל הכוח".²⁸⁸ "כמעט באותה נשימה", כתב היועץ המשפטי לממשלה, "מעלה אפל בקשה ל'טובה קטנה'".²⁸⁹ "הטובה הקטנה" הייתה עניין ביקורו של ראש עיריית אתונה וכריתת ברית ערים תאומות בין ירושלים לאתונה. אולמרט הגיב באמרו: "מה שאתה רוצה תגיד לי, אני אכין מכתב, אזמין אותו אלי".²⁹⁰

בתאריך מוקדם ליום 27 ביולי 1999 פנתה רוחמה אברהם (לימים חברת כנסת ושרת התיירות בממשלת אולמרט), שהועסקה במסגרת הפרויקט של אפל, למלון המלך דוד בירושלים וביקשה לערוך אירוע מפואר במיוחד, שלדבריה אפל עומד מאחוריו. אברהם, מציין היועץ המשפטי לממשלה, ביקשה פעמים אחדות כי שמו של אפל לא יוזכר כמזמין או כמארח. הארוחה נערכה ביום 27 ביולי 1999 כאירוע מטעם ראש העירייה, ואולם נכחו בה מלבד האורח והמארח בעיקר אנשי הפרויקט של אפל. אף שאפל אמור היה להשתתף בארוחה, בסופו של דבר הוא לא נכח בה.²⁹¹ זאת ועוד, היועץ המשפטי לממשלה מטעים כי טרם תחילת הארוחה התקשר אפל לאברהם והורה לה לתלוש מעל הכיסאות את הפתקים הנושאים את שמו. כמו כן הורה לה למסור המחאה כביטחון וכמה ימים אחר כך שילמה חברת "צביון" (שבבעלות אפל) למלון המלך דוד במזומן עבור האירוע.²⁹² בהחלטתו שלא להגיש כתב אישום נגד אולמרט כלל היועץ המשפטי לממשלה מזוז פרטים נוספים ששופכים אור על טיב הקשרים בין אפל לאולמרט ועל סוג האנשים שהקיפו את השניים. לדברי מזוז "מספר דמויות, הן שיש ראיות להיותן מקורבות לאפל, פעלו למען מטה אולמרט ובמסגרתו, הן

288 שם, שם.

289 שם, שם.

290 שם, שם.

291 היועץ המשפטי לממשלה העלה את הסברה שייתכן שהיעדרותו של אפל הייתה בעקבות הערה שהשמיעה באוזניו עיתונאית מוקדם יותר באותו יום (שם, שם).

292 שם, שם.

בעבודה במטה והן במימון פעילות. כך לדוגמה, בני תבין²⁹³ ושלומי עוז²⁹⁴ – את שניהם מתאר אפל כחבריו – השתתפו בפגישות של המטה, והוגדרו על ידי ראש מטה הבחירות של אולמרט כפעילים חשובים.²⁹⁵

בהמשך ההחלטה מביא מזוז את דברי אולמרט באשר להשקפתו הכללית בנוגע לסיוע לאנשי עסקים, השקפה שהשמיע בכמה הזדמנויות. אולמרט אמר כי הוא מאמין שתפקידו לסייע לאנשי עסקים ישראלים בקשר עם גורמים מחו"ל. לדבריו זו הייתה המדיניות הנהוגה כלפי מעורבות אנשי עסקים פרטיים במסגרת אירוח משלחות רשמיות שהזמינה העירייה, וכך גם כלפי השתתפות גורמים עסקיים בארוחות רשמיות. לפי דבריו ליועץ מזוז, אין ארוחה כזו שבה אינו מזמין גורמים עסקיים. הוא מציין גם כי הדבר נעשה כעניין שבשגרה וכי נוהג זה מיושם במקרים רבים אף בידי ראשי ממשלות בישראל, כלומר נוהג לצרף לנסיעות של ראש ממשלה לחו"ל גורמים עסקיים שיש להם אינטרסים

293 בני תבין הורשע בדצמבר 1993 במתן חשבונות כוזבות לליכוד בסכום כולל של מיליון ש"ח לקראת הבחירות לכנסת בשנת 1988 (ראו פרשת החשבונות הפיקטיביות שתוארה בפרק הקודם) והבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1989. באפריל 2010 הוא הורשע בעברה של מתן שוחד, ושלושה חודשים לאחר מכן גזר עליו בית משפט השלום עונש של שנתיים מאסר בפועל, מאסר על תנאי של 18 חודשים למשך שלוש שנים וקנס כספי של 50,000 ש"ח. בגזר הדין נכתב כי תבין "שימש כידו הארוכה של נאשם 1 [דוד אפל] וכמי שפעל בשליחותו, לצורך ביצוע עבירות השוחד נשוא אישומים 1 ו-2 [שוחד של כ-1.3 מיליון ש"ח שניתן מידי אפל, באמצעות תבין, לבני רגב לצורך מימון מערכת הבחירות שלו, בעת שהתמודד בשנת 1998 לראשות עיריית לוד; וכן שוחד בסכום של כ-95,000 ש"ח שניתן לטובת מערכת הבחירות של זמיר בן-ארי, אשר התמודד באותם הימים לראשות מועצת גבעת שמואל]. למרות שנאשם 3 [תבין] לא היה בעל אינטרס ישיר בשיחודם של נאשם 4 [בני רגב] ובן ארי, ברי שללא פעילותו וללא נכונותו להקים חברת קש, ולבצע עבירות שונות הכרוכות גם בחשבונות פיקטיביות, לא היה מערך השוחד, שבנה יחד עם נאשם 1, יוצא לדרכו". ראו ת"פ 8116/03 מדינת ישראל, פרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה) נ' אפל (גזר הדין טרם פורסם, 13.7.2010).

294 שלומי עוז הורשע בשלהי שנות השמונים בפלילים ונשא תקופת מאסר בבית הכלא. בין השאר היה חבר בחברת הגבייה של האחים אלפרון. הוא היה חבר מרכז הליכוד והצליח להביס את יריביו הפוליטיים ולשלוט בסניף הליכוד ברמת גן בבחירות הפנימיות בשנת 2002.

295 החלטת היועץ המשפטי בעניין אולמרט והאי היווני (לעיל הערה 284), סעיף 10.

כלכליים במקום הביקור.²⁹⁶ במקרה של האי היווני היה ברור לו שלאנשי העסקים המעורבים יש אינטרסים עסקיים בביקור, אך אין בכך כדי לשלול ממנו לסייע להם.²⁹⁷ ניתן לתהות: מה בין התיאור הזה לבין ארוחה שרוב מוזמניה קשורים בפרויקט עסקי מסוים של מי שמבקש להרחיק את עצמו מהאירוע (דודי אפל). זאת ועוד, לדבריו, מאחר שחיפש זה זמן הזדמנות לחזק את הקשרים עם ראש עיריית אתונה, לנוכח היותו דמות בעלת מעמד פוליטי מרכזי ביוון עם פוטנציאל להנהגה במישור לאומי, שמח אולמרט על ההזדמנות להזמין וראה זאת כאינטרס של העירייה.²⁹⁸ מלבד זאת, אמר אולמרט, כי לא זכור לו סיוע מיוחד שביקש מאפל בבחירות לראשות הליכוד בספטמבר 1999 וכי אינו זוכר אם קיבל אז סיוע כספי ממנו.²⁹⁹ למותר להוסיף ולומר שתגובת אולמרט היא מקרה נוסף שבו נבחר הציבור טוען לחוסר זיכרון.³⁰⁰

את החלטתו שלא להעמיד לדין את אולמרט הסביר מזוז כך:

לא ניתן להוכיח במידה הנדרשת למשפט פלילי, כי פעולות שנעשו למען מטה אולמרט, נעשו מטעם אפל דווקא. אכן, פעילים שונים שהיו מקורבים לאפל נטלו חלק בפעילות מטה אולמרט, ואולם כיוון שמדובר בדמויות המעורבות במערכת הפוליטית הפנימית של "הליכוד" שנים ארוכות, קשה לסתור טענה לפיה הם פעלו בשם עצמם או בשם אחרים, ולא בשם אפל.³⁰¹

מזוז קבע גם כי היה קושי להוכיח את היסוד הנפשי, כלומר את מודעותו של אולמרט שהמתת מאפל ניתנה לו עבור מילוי תפקידו הציבורי (ולא, למשל, בגין תמיכתו של אפל במועמדות אולמרט על רקע אידאולוגי או על רקע לגיטימי

296 שם, סעיף 12.

297 שם, סעיף 13.

298 שם, שם.

299 שם, סעיף 16.

300 ראו גם את כתבתם של אורן מאירי ואריאלה רינגל-הופמן, "מפצחי האח"מים", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 16.5.2008.

301 החלטת היועץ המשפטי בעניין אולמרט והאי היווני (לעיל הערה 284), סעיף 22.

אחר). "לא ניתן להוכיח את החשד, כי אולמרט, העומד בראש הפירמידה ונעזר בעוזרים שונים, ידע על כל המתרחש תחתיו בלשכתו".³⁰² והנה דוגמה נוספת לרפוס שכבר נתקלנו בו אצל נתניהו, המצטרף לרפוס השכחה שגם הוא שימש את נתניהו: את "העבודה הבעייתית" עושה מקורב לבחור הציבור, איש סודר ואמונו, לכאורה בלא ידיעתו של שולחו, קרי נבחר הציבור.

קרקעות המלח

אולמרט הפך לגורם מעורב בפרשת קרקעות המלח בשלב מאוחר למדי של השתלשלות העסקה בין המדינה לבין משפחת דנקנר. במועד חתימת מחקר זה לא ברור כלל אם אולמרט פעל באופן בלתי חוקי או מושחת מבחינה ציבורית. הוא בחזקת חף מפשע. עם זאת הוא קיבל החלטות שעוררו ביקורת. נוסף על כך זוהי פרשה שראוי לעסוק בה בהרחבה, מכיוון שהיא ממחישה פעם נוספת, כמו במקרה בז"ן, את הסכנות לרדמוקרטיה ולאינטרס הציבורי הגלומות בעוצמתם של בעלי הון גדולים ואת הקושי להעריך את טיב הקשרים בינם לבין השלטון.

בשנת 1957, עוד טרם הקמת מינהל מקרקעי ישראל, רכשה משפחת דנקנר את חברת "תעשיות מלח לישראל בע"מ" (להלן: חברת תעשיות מלח). במסגרת הרכישה היא חברה קרקעות בעתלית (1,300 דונמים) שבמקור ניתנו לחברה לצורך הקמת מפעל לייצור מלח (המבוסס על הזרמת מי ים לברכות והפקת מלח באמצעות אידוי). נוסף על השטחים שנכללו בעסקה המקורית היו לחברה גם זכויות בכ-680 דונמים באזור החוף הצפוני באילת, מכוח חוזי חכירה עם המינהל, וזכויות בכ-225 דונמים באותו אזור, מכוח הרשאה לתקופה של שבע שנים. לצד זאת היו לחברה זכויות מכוח הרשאה בשטח של כ-900 דונמים באזור עין עברונה מצפון לאילת.³⁰³

באמצע שנות התשעים ביקש שמואל דנקנר, בעל החברה, לשנות את ייעוד הקרקעות שהחכיר, כדי שיוכלו לשמש למגורים ולנופש. באותה עת, החל משנת 1994, עמד עוזי וכסלר בראש מינהל מקרקעי ישראל. האינטרסים של דנקנר עלו בקנה אחד עם אמונתו של וכסלר שחיוני לפתח את האזור מצפון לאילת ואת

302 שם, סעיף 30.

303 מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב, אפריל 2001, עמ' 741.

הקרקעות בעתלית. להבנתו, הפיתוח הוא חלק מיישום החלטת הממשלה בדבר הגדלת מצאי הקרקעות הזמינות לבנייה. למהלך הפיתוח באילת היה רציונל נוסף – בעקבות חתימת הסכם השלום עם ירדן היה רצון להפוך את האזור לאטרקטיבי יותר מאזור עקבה. נוסף על כך וכסלר, כמו ראש עיריית אילת דאז, היה מעוניין שהבעלים הרשמיים של הדירות באילת יהיו רשומים כתושבי העיר המתגוררים בה, ושלא יתגוררו בה רק שוכרי דירות ותיירים.

בכל הנוגע לעתיד קרקעות המלח שהחזיקה המשפחה, בשנים 1994-1995 הייתה המחלוקת המרכזית בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משפחת דנקנר בשתי סוגיות: השאלה אם משפחת דנקנר חייבת להשיב את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל ושאלת סיווג הקרקע (עירונית או חקלאית). לפני שנכנס וכסלר בעובי הקורה הוא דרש ממשפחת דנקנר את השבת הקרקעות, כפי שהתחייב לדעתו מהחוזים שהיו למשפחה עם המינהל. אולם במהרה הגיע למסקנה שהדבר בעייתי. את משפחת דנקנר ייצג עורך הדין אבי דרכסלר, שהיה בקיא היטב בהחלטות המינהל, ושנהנה מקשרים אישיים טובים עם גורמים רבים שם.³⁰⁴ דרכסלר החזיק בידו שני מכתבים ששלחו אליו פקידים במחוז הדרום של המינהל, ומהם ניתן היה להבין כי המינהל התחייב לפני משפחת דנקנר להגיע עמה להסכם פיצויים מכובד. וכסלר חשב כי ההתחייבות שניתנה למשפחת דנקנר ניתנה בלא סמכות. עם זאת הוא העריך כי בעקבות הגילויים הרבים של מה שהוא לפחות תפס בתור מינהל לא תקין בתוך מינהל מקרקעי ישראל ובעקבות ההבטחות שהוענקו למשפחת דנקנר, אין סיכוי שיעלה בידו להשיב את הקרקעות שניתנו למשפחת דנקנר ללא מאבק משפטי עיקש שאין לדעת כיצד יסתיים. כמו כן הוא סבר כי ההתחייבויות שנתנו אותם פקידים ממחוז דרום לא יאפשרו למינהל להשיב לידיו את הקרקעות בלי לתת למשפחת דנקנר פיצויים גדולים.³⁰⁵

כך או אחרת, וכסלר החליט להתפשר עם משפחת דנקנר, וביוני 1996 נחתם הסכם בראשי תיבות בין המינהל לבין חברת תעשיות מלח. העסקה סללה את הדרך לשינוי ייעוד השטח למגורים (במקום ייעוד חקלאי), באמצעות

304 קודם שמשפחת דנקנר שכרה את שירותיו היה דרכסלר עוזרו של מנהל מינהל מקרעי ישראל ועוזר שר החקלאות; הוא מונה למנהל המינהל מאוחר יותר, בשנת 1998.

305 עוזי וכסלר, בראיונות שנערכו עמו לצורך המחקר, ב-1 וב-22 באוגוסט 2004.

מתן 50% מזכויות הבנייה למשפחת דנקנר בקרקעות בעתלית ו-30% מזכויות הבנייה בקרקעות באילת, וכן קרקע חלופית להקמת מפעל לייצור מלח. התכנית אפשרה בניית 12,000 דירות באילת ו-30,000 דירות בעתלית. בלי להיכנס לגופו של עניין, לא ברור אם ההליכים שקדמו לחתימה על ההסכם היו תקינים.³⁰⁶ ראשית, כפי שראינו, תחילתו בהתייבויות של פקידיים במחוז הדרום לפני משפחת דנקנר שכלל לא ברור אם ניתנו בסמכות. שנית, המינהל לא ערך עבודת מטה ולא היו לו נתונים על טיב הקרקעות שמדובר בהן. ההסכם לא התבסס על חוות דעת כלכליות, על הערכת שמאי בנוגע לערך הקרקע או על הערכת חלופות אחרות להסכם, כגון מתן פיצויים כספיים. שלישיית, החלטת המינהל התקבלה יום אחד בלבד לאחר שנחתם הסכם בין מנהל המינהל ועוזרו לבין חברת תעשיות מלח. מסד הנתונים שעל בסיסו התקבלה ההחלטה היה חלקי ביותר. גם אילו עמדה על הפרק עסקה רגילה, היה מדובר בהחלטה שלא נעשתה אגב בחינה מספקת של הנתונים, קל וחומר כאשר מדובר בעסקה חריגה מאוד בהיקפה. רביעית, ראוי היה שהסכם נרחב כזה יתקבל כהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל.

מלבד הפגמים הפרוצדורליים יש לומר כי המינהל חתם על הסכם ששילב את קרקעות משפחת דנקנר בעתלית עם הקרקעות באילת, אף כי לא ברור אם הייתה הצדקה לשנות את ייעוד הקרקע בעתלית ולהפוך אותה לקרקע למגורים – לא תכנונית, לא משפטית ולא אחרת. לצד זאת היו כמה נתונים קריטיים בנוגע לחוזים עם משפחת דנקנר שלא ברור אם קיבלו את המשקל הראוי. נתונים אלה קובעים אם למשפחה הגיעו בכלל פיצויים, ואם כן – באיזה שיעור.³⁰⁷

306 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב, אפריל 2001, עמ' 740-749.

307 בראש ובראשונה אימץ מינהל מקרקעי ישראל את חוות דעתו של דרכסלר שלפיה קרקעות המלח שמשפחת דנקנר התבקשה להעביר למדינה הן בבחינת קרקע עירונית, ולא את חוות דעתם של שני יועצים משפטיים (אחד שהיה עובד של המינהל ואחד שכתב חוות דעת עבור המינהל). ודוקו: בחוזים עם המשפחה נכתב במפורש שהקרקעות הוחכרו או הועברו לפי הסכם הרשאה למשפחה לשם אירוי מלח. קרי, לא מדובר בקרקע שהייעוד שלה היה מגורים – המאפיין החשוב ביותר של קרקע עירונית. גם גודלן של הקרקעות מלמד שהן אינן למגורים. לעומת זאת ניתן לכאורה להעלות את הטענה שמשלוח החלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל משנת 1965 לא ברור מהי

השתלשלות אחרת בפרשה נוגעת לרכישת 11% ממניות בנק הפועלים בספטמבר 1997 מממשלת ישראל בידי משפחת דנקנר. את הכסף הדרוש לעסקה לוותה משפחת דנקנר מבנק לאומי, וכבטוחה להלוואה מהבנק שעבדה המשפחה את קרקעות המלח. כלומר, ההסכם עם המינהל, שהוא רשות מרשויות המדינה, והזכויות בקרקע אפשרו למשפחת דנקנר לרכוש את מניות בנק הפועלים של המדינה. בשנת 2001 מתח מבקר המדינה ביקורת נוקבת על ההסכם. מי שעמד אז בראש מועצת מקרקעי ישראל היה שרון. מנהל המינהל היה יעקב אפרתי, ששימש מנכ"ל משרד הפנים בתקופת השר אלי סויסה, וקודם לכן, בתקופה שבה דרעי היה שר הפנים, שימש גזבר עיריית ירושלים. כשנה לאחר פרסום הביקורת ובעקבותיה נחתמה טיוטת הסכם חדשה. חלק מהליקויים שהופיעו בהסכם הראשון תוקנו. טיוטת ההסכם עברה ליועץ המשפטי לממשלה, והוא הגיש את חוות דעתו בראשית יולי 2003. רובינשטיין מתח ביקורת חריפה על ההסכם וטען כי אין הצדקה להעניק למשפחת דנקנר זכות לעשות שימוש בקרקעות המלח, 225 דונמים באזור אילת, לצורך קבלת הלוואה, מאחר שההרשאה של החברה לשימוש בקרקע פגה. רובינשטיין גם הטיל ספק בנכונות סיווג הקרקעות כעירוניות. ברמה הכללית יותר ציין רובינשטיין כי ההסכם

קרקע עירונית. יש הגורסים כי אין לקרקע כזו הגדרה. סביר כי מדובר בקרקע על שטח של דונמים אחדים שייעודה לבנייה. ייתכן שהמקור לעמימות נעוץ בראשית שנות החמישים, כשהוקצו קרקעות שהיו מיועדות לבנייה ולמכירה ליזמים פרטיים, ולא לחכירה בלבד. מכל מקום, לאחר הקמת המינהל לא הוקצו למכירה אלא הוחכרו קרקעות שמיועדות למגורים. נוסף על כך המינהל ניסח את תנאי החוזה בהתבסס על החלטת מועצת מקרקעי ישראל 402, ולימים על החלטה 933, שהיטיבו עם משפחת דנקנר, אף כי ספק אם קרקעות המריבה עמדו בתנאי הסף שנקבעו בהחלטות אלה. ללבטים בנוגע למשמעות המשפטית של המונח "קרקע עירונית" ראו את כתבתה של דליה טל, "אין בכלל דבר כזה הקרוי קרקע עירונית", גלובס, 14.12.2003. תנאי הסף הראשון לשינוי ייעוד קרקע עירונית קובע ששינוי ייעוד קרקע כזו נוגע אך ורק למקרקעין מבונוים. ברכות המלח, בהגדרה, אינן קרקעות כאלה. תנאי הסף השני קובע כי שינוי ייעוד בקרקע עירונית יכול לבוא בחשבון אך ורק לייעוד שנקבע על פי תכניות בניין עיר (תב"ע) בתוקף. ייעוד קרקעות המלח באילת ובעתלית, על פי התב"ע שבתוקף, הוא לברכות אידוי/ברכות מלח. ראו בג"ץ 10557/03 בקשת עמותת שיה חדש להצטרף לעתירותיהן של החברה להגנת הטבע והתנועה לאיכות השלטון, 3.

"חורג באופן מהותי ממדיניות מועצת מקרקעי ישראל, ונותן הטבות מפליגות לחברה ללא מקור סמכות ותוך חריגה ממנהל תקין".³⁰⁸ באותה עת היה אולמרט השר הממונה על המינהל וראש מועצת מקרקעי ישראל, אולם הוא לא התרשם מהביקורת המשפטית והציבורית. לפי פרוטוקול ישיבה של מועצת מקרקעי ישראל שהתקיימה ב-22 באוקטובר 2003, כפי שהתפרסם בכלי התקשורת, אמר אולמרט על חוות הדעת של רובינשטיין ובאופן כללי על העסקה:

אני צריך לקבל ממנו הטפות מוסר? [...] למה במדינת ישראל כשמישהו רוצה לעשות עסק גדול, שיכול להועיל גם לו, אבל גם לציבור, מיד נחשד על ידינו כגזלן, כגנב, כרמאי? אני לא מבין את זה [...] עכשיו תראו מה קרה כאן. ב-1996 חתמנו הסכם עם יזם פרטי. אתם יודעים מי דרש לעשות את ההסכם הזה? מי זה, הכריש נדל"ן הזה שבא אלינו ואמר, יש לי הזדמנות, תנו לי צ'אנס ואני רוצה לעשות מיליונים? מה פתאום. המינהל יזם את זה. כפה את זה עליו [...] אני מדבר כי העניין הזה בוער בלבי. אנשי המינהל חשבו אז, בצדק, לשיטתם, שזאת קרקע שניתן לשווק אותה, שניתן לעשות שם פרויקטים עירוניים גדולים וחשובים, וזה האינטרס הציבורי [...] רבותי, הנהלת המינהל חתמה פה הסכם. בשלב מסוים אומר היועץ המשפטי לממשלה תנו לי לכרוק אותו. כמה זמן הוא בודק אותו? שבוע, שבועיים, חודשיים? לא, למעלה משנתיים. כל אותו זמן, היזם הפרטי, התכניות, הפיתוח, ההשקעות, המינוף לעשות משהו בעל ערך, תלוי ועומד על בלימה. למעלה משנתיים! אחרי שנתיים מגיעה אליי מעטפה, ואני אומר, פה הולכת להיות דרמה אדירה. מדוע? אתה חושב שאחרי שנתיים הרי מוכרחים למצוא פה דברים דרמטיים [...] אבל מה היועץ המשפטי כתב פה? זה קרקע עירונית? אולי. זה קרקע חקלאית? אולי. ועכשיו, מה אנו

308 מסמך של היועץ המשפטי לממשלה הנושא את הכותרת "טיטת הסכם בין חברות המלח לממ"י בהתייחס לקרקעות המוחזקות בידי חברות המלח באילת ובעתלית", ללא תאריך, סעיף 1. עותק של המסמך נמצא בידי המחבר.

נגיד? נסחב את זה עוד כמה שנים? נקריין משהו לציבור, למדינה, למשקיעים, ליזמים [...] אתה חותם עם משקיע הסכם, אתה אומר מחרתיים מה מעניין אותי מה חתמתי? עשיתי טעות אז אני אדפוק אותך? אחרי שבע שנים? אני אומר דבר אחד בלתי מתקבל על הדעת. לו רק בגלל התנאי הזה של תקנת הציבור אני הייתי אומר אין ברירה. בעולם המושגים הערכי שלי, לפעמים כשגוף ציבורי עושה טעות, הוא לא יכול להעמיס את הטעות שלו על האדם הפרטי. מה שחשוב לענייננו הוא שאם היועץ המשפטי לממשלה היה רוצה שנבטל, הוא היה צריך לכתוב לנו את זה. הוא לא כתב [...] מה ענייננו ללמד אותי איך אני צריך להתייחס לחשיבות של קרקעות? אני מבקש מחברי המועצה, עם כל הכבוד, לאשר. זה לא הגון ולא נכון היה להציג כאילו יש כאן ויכוח בין מדינה או בין רשויות הציבורית שבאות להציל את האינטרס הציבורי מול איזה חבורת גזלנים שמסתערת על נכסי הציבור.³⁰⁹

אחת הטענות של אולמרט בזכות אישור העסקה הייתה כי ביטולה עלול למוטט את בנק לאומי.³¹⁰ כאמור, הבנק הלווה לחברת תעשיות מלח סכום ניכר לצורך רכישת השליטה בבנק הפועלים וקיבל כאחת הבטוחות להחזר ההלוואה שעבוד של הזכויות בקרקעות. ניתן לתהות אם מוצדק למכור גרעין שליטה בבנק גדול של המדינה (בנק הפועלים) לקונה שמשתמש בכספי הלוואה שהוא מקבל מבנק אחר של המדינה (בנק לאומי), הלוואה בזכות שעבוד של נכס שאולי גם הוא של המדינה (קרקעות המלח). המדינה בעצם קיבלה על עצמה את הסיכונים הכרוכים בהעברת השליטה בבנק הפועלים לידיה של משפחת דנקנר. ודאי שאין הצדקה שמכירה כזו תהפוך לנימוק בזכות כיבוד עסקת קרקעות המלח. ההלוואה מעוררת המחלוקת ממחישה כיצד החלטה שלטונית שאמורה לדאוג לכלל הציבור ולא רק לחלק קטן ממנו מתקבלת באופן שהוא לכל הפחות שנוי

309 ראו אתר NRG: www.nrg.co.il/online/1/ART2/097/749.html

(אוחזר ב־17.4.2011).

310 ראו גם את כתבתו של זיו מאור, "אולמרט: ביטול העסקה עלול למוטט את בנק לאומי", הארץ, 4.8.2003.

במחלוקת, יוצרת למעשה את האליטה העסקית ותורמת לריכוזיות רבה של הון, ובכך תורמת גם להשתרשות מבנה כוח בלתי דמוקרטי בחברה. בסוף 2003 עתרו התנועה למען איכות השלטון בישראל והחברה להגנת הטבע כנגד ההסכם. בעקבות העתירות ניתן צו ביניים שהקפיא את ההסכם והעבירו לבחינה מחודשת של היועץ המשפטי לממשלה. בינואר 2005, לאחר שתוקן ההסכם, קבע היועץ מזוז כי הוא סביר.³¹¹ לאחר שנתן חוות דעת ביקש היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת נוספת מאגף התקציבים. אגף התקציבים ושר האוצר דאז, נתניהו, עיכבו את החתימה על ההסכם.³¹² בשלהי 2005 החליף אולמרט את נתניהו בתפקיד שר האוצר. מזוז התרה בו לבל יאשר את ההסכם כשר האוצר, שכן הוא שאישר אותו בהיותו יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. למרות זאת באפריל 2006, בין הבחירות לכנסת השבע עשרה לבין השבעת ממשלתו החדשה, אישר אולמרט את ההסכם. ואולם הוא מיהר לחזור בו בטענה שנפלה אי-הבנה בינו לבין היועץ המשפטי.³¹³ בתגובה למהלכיו הבעייתיים כתב עורך המוסף הכלכלי **TheMarker** גיא רולניק:

עוד לפני שסיימת להרכיב את הקואליציה ולהציג את ממשלתך, כבר הצלחת לעמעם [...] את ההילה הממלכתית שהחלה ללוות אותך; המהירות בה חתמת על הסדר הקרקעות עם משפחת דנקנר והנסיגה החפוזה ממנו בעקבות הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה, הזכירו שוב מדוע אתה ידוע ברבים כאהוד (הון-שלטון) אולמרט.³¹⁴

311 ענת ג'ורגי, "משפחת דנקנר תינה מהטבה של עשרות מיליוני דולרים", **הארץ**, **TheMarker**, 24.1.2005.

312 לתיאור השתלשלות האירועים וההתפתחויות לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה נתן את הסכמתו העקרונית להסכם ראו אריאלה רינגל-הופמן, "מכרה הזהב של בריכות המלח", **ידיעות אחרונות**, **המוסף לשבת**, 4.3.2005.

313 אורה קורן, "אולמרט אישר הסבת קרקעות של משפחת דנקנר מחקלאות לבניה – וחזר בו", **הארץ**, **TheMarker**, 4.4.2006; אורה קורן, "שתי חתימות, שתי התפתלויות ואחד אולמרט", **הארץ**, **TheMarker**, 7.4.2006.

314 ראו אתר **הארץ**: www.haaretz.co.il/hasite/objects/pages/PrintArticle.jhtml?itemNo=704247 (אוחזר ב־13.6.2011)

באפריל 2010 נעצרו דני דנקנר ומנהל מינהל מקרקעי ישראל לשעבר, יעקב אפרתי. בשלב זה לא ברור במה בדיוק, אם בכלל, הם חשודים, ואם יתגלה כי יש היבטים מושחתים בפרשה. מכל מקום, לעת עתה לא מומש הסכם קרקעות המלח.

עסקות הנדל"ן של אולמרט

לצד הקריירה הציבורית הענפה והמשגשגת ביצע אולמרט כמה עסקות נדל"ן פרטיות. המשותף לשתי העסקות שאציג בקצרה כאן, מלבד מעורבותו של אולמרט, הוא מעורבותם של תורמים ובעלי הון שסייעו לקריירה הציבורית של אולמרט. נוסף על כך מדובר בעסקות שנחשבות מוצלחות מבחינת אולמרט ושהגיעו לתודעה הציבורית. יש להדגיש בטרם אמשיך שלא נמצא בסופו של ביורר בסיס לאישום כלשהו נגד אולמרט. עם זאת יש מקום לגעת במקרים אלה במסגרת הנוכחית משני טעמים: ראשית, המקרים שופכים אור על הדימוי הציבורי של אולמרט כנהנתן וכמי שמתחכך בבעלי הון; שנית, להבנתי, התנהלותו אינה עולה בקנה אחד עם אתוס ציבורי, בלי כל קשר לשאלה אם היא חוקית. יש להדגיש כי אין בהצגת הדברים כאן כוונה לרמוז שאולמרט הצליח בעסקיו עקב ניצול לא לגיטימי של קשריו, או לרמוז על האפשרות שאולמרט פעל באופן מושחת.

במרכזו של אחד המקרים שבדק מבקר המדינה עמדה מכירת בית אולמרט ברחוב כ"ט בנובמבר בירושלים. המבקר לא מצא ממצאים המצביעים על כך שאולמרט ניצל את תפקידו הציבורי.³¹⁵ מקרה נוסף שבדק מבקר המדינה ושממצאיו הועברו ליועץ המשפטי לממשלה קשור לרכישת דירה ברחוב כרמיה בירושלים בסכום של 1.2 מיליון דולר. לפי הערכות מסוימות שפרסם מבקר המדינה המחיר סביר ולגיטימי, ולפי הערכות אחרות, שגם הן היו בידי מבקר המדינה, שווי הדירה נע בין 1.6 ל-1.8 מיליון דולר.³¹⁶ ההסכם לרכישת הדירה

315 ראו מבקר המדינה, "חוות דעת על שווי ודמי שכירות של נכס ברח' כ"ט בנובמבר בירושלים שנמכר על ידי ממלא מקום ראש הממשלה מר אהוד אולמרט", מרץ 2006.

316 על ההערכות השונות ראו אתר הארץ: www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=909107; אתר ynet: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3308953,00.html (אוחזר ב-17.4.2011); אתר ynet: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3308953,00.html (אוחזר ב-17.4.2011);

ברחוב כרמיה נחתם ביום 12 באוקטובר 2004, והוא קובע כי הדירה צריכה להימסר לחזקת בני הזוג אולמרט בתום 36 חודשים מיום חתימת ההסכם, היינו עד חודש אוקטובר 2007. לפי פרסומים אחדים הבניין שבו נמצאת הדירה ברחוב כרמיה הוגדר כבניין לשימור, והשטח הבנוי בו עמד על כ-330 מ"ר. הקבלן שמכר את הדירה לאולמרט ביקש להרחיב את השטח הבנוי לכ-750 מ"ר. לצורך זה הוא נזקק לאישור מעיריית ירושלים לפירוק הבניין ולהרכבתו מחדש.³¹⁷ באפריל 2007 המליץ מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית. המבקר החליט שלא לפרסם דוח ציבורי על המקרה, בין השאר מכיוון שלא קיבל התייחסות של אולמרט לטיוטת דוח שנשלחה אליו חודשים מספר קודם לכן.³¹⁸ ב-24 בספטמבר 2007 החליט היועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית נגד אולמרט.³¹⁹ ב-20 ביולי 2009 הוחלט לסגור את התיק. בהודעת משרד המשפטים נמסר כי "לאחר בחינת ממצאי חקירת המשטרה וחוות דעת הפרקליטות, החליט היועץ המשפטי לממשלה, על דעת פרקליט המדינה, לסגור את תיק החקירה נגד ראש הממשלה לשעבר, מר אהוד אולמרט, בפרשת רכישת הבית ברחוב כרמיה, וזאת מחוסר ראיות מספיקות".³²⁰

לסיכום, אין לראות בהצלחותיו של אולמרט בתחום הנדל"ן דוגמאות לשחיתות. עם זאת אין להתעלם מהן אם ברצוננו להבין את הגורמים האפשריים לדעיכת האתוס הציבורי בישראל. ריבוי הצלחות מסוג זה עלול לבסס, ולו בעקיפין, את היחס הציני ששורר בקרב הציבור כלפי הפוליטיקאים, והוא ודאי אינו נותן השראה לאזרחים מן השורה ולעובדי ציבור אחרים לעשות למען הכלל, בייחוד כאשר הדבר מחייב הקרבה כזו או אחרת.

317 אריק מירובסקי, "העסקה המדוברת של השנה: הבית של אולמרט במושב הגרמנית", **הארץ**, TheMarker, 22.9.2006.

318 יובל יועז, "מזוז כבר קבע: פוטנציאל לחקירה פלילית נגד רה"מ", **הארץ**, 30.4.2007.

319 ראו על כך את כתבתו של גיא רולניק ב-TheMarker: www.themarker.com/markets/1.458025 (אוחזר ב-17.4.2011).

320 ראו אתר כלכליסט: www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3329911,00.html (אוחזר ב-17.4.2011).

הניסיון למכור את מניות המדינה בבנק לאומי

יובהר מלכתחילה כי כמו בעסקות הנדל"ן שצוינו, כך גם מעורבותו של אולמרט במכירת מניות המדינה בבנק לאומי הסתיימה בהחלטה של פרקליט המדינה משה לדור ש"אין תשתית ראייתית כנגד אולמרט, היכולה לבסס אישום פלילי".³²¹ עם זאת, כמו במקרים דומים שהיה מעורב בהם, התנהלותו של אולמרט עוררה ביקורת. המקרה הוצג לעתים כמקרה של שחיתות וכדוגמה נוספת לשחיתות שלטונית אף שלא הוכח כלל שהתנהלותו של אולמרט הייתה מושחתת. למעשה, להבנתי, לפנינו מקרה של "פרשה" שלא הייתה בה שחיתות,³²² אך הייתה בה

321 ראו החלטה של פרקליט המדינה, "מכירת מניות המדינה בבנק לאומי: החלטה על סגירת תיק החקירה" (4.12.2008), עמ' 43, סעיף 279. פרקליט המדינה החליט לסגור את התיק מחוסר ראיות מספקות (שם, שם). בניתוח הניסיון למכור את מניות המדינה בבנק הפועלים (להלן) יצוינו מספרי הסעיפים של ההחלטה.

322 מרדכי קרמניצר, לעומת זאת, סבור אחרת. בריאיון לגידי וייץ הוא אמר: "אני חושב שחוות הדעת של לדור לא משכנעת. זה לא רק שלדור קובע שהיתה פה פעולה של אולמרט בניגוד עניינים, אלא שהוא קובע בברור שהיתה פה סטייה מן השורה והגורמה. לפי הכתוב בחוות הדעת אולמרט פעל בעצם בשירותה של קבוצה אחת. אי-אפשר להבין אחרת מצב שבו, כאשר יש התייחסויות והצעות של אחרים למכירה, אולמרט בא לשייבה מכרעת עם מסמך אחד בלבד והוא מסמך הדרישות של קבוצת לואי. יש כאן העדפה מובהקת. אולמרט גם העביר מידע פנימי של המשרד לנציגה של אותה קבוצה וקיים קשר רצוף וישיר עם קבוצת לואי. אם זו אינה העדפה פסולה ופגיעה בשוויון ההזדמנויות הנדרש, אז אני לא יודע מה זו התנהגות לא שוויונית כלפי מועמדים ומתחרים אחרים. עניין אחר שעולה מן ההחלטה של לדור הוא שאולמרט למעשה סייע לגיבוש הקבוצה של לואי שביקשה להתמודד על המכרז. איפה נשמע שאדם שצריך להחליט משתתף כיועץ בשאלת הרכב הקבוצה? זה יאפשר לו אחר כך לשמור על מעמדו הניטרלי, האובייקטיבי? התמונה פה בעיני היא תמונה קשה מאוד [...] לדעתי יש פה אי-הבנה של מהי הבעיה העיקרית שאנחנו מתמודדים מולה בתופעה של השחיתות – שכמעט אף פעם אי-אפשר להצביע על כך שהחלטה נגדה את האינטרס הציבורי. המושג 'אינטרס ציבורי' הוא מושג כל כך רחב וכל כך עמום עד שתמיד, כמעט כל החלטה, ניתן להצדיק בכך שהיא הולמת את האינטרס הציבורי. לכן המאבק לא יכול להיות ממקד בזה שאנחנו נאתר החלטות שפוגעות באינטרס הציבורי. מהי טובת הציבור במקרה הזה? לך תדע. לכן חייבים ללכת שלב אחד אחורה ולהעמיד את המאבק מול השחיתות, כמו מול השוחד, גם על הפרת אמונים, כלומר על השאלה אם אדם שצריך לקבל החלטה בא לקבל אותה כשהוא לגמרי נקי מכל אפשרות לשיקול זר, כשהוא ענייני לחלוטין ובר לבב. פה זה לחלוטין

התנהלות שאיננה מתחשבת בחובה המוטלת על נבחר ציבור להקפיד גם על מראית פני הדברים.

במהלך טיפולו ומעורבותו כשר הממונה על הליכי המכירה של מניות המדינה בבנק לאומי פעל אולמרט "באופן הנגוע בניגוד עניינים"³²³ בשלושה מעגלים חברתיים ומשפחתיים, "וזאת מבלי שחשף קשרים אלה מול גורמי המקצוע במשרד האוצר ומבלי שפעל לנטרל ניגודי עניינים אלה."³²⁴ מעגלים אלה של ניגוד עניינים בין אולמרט ובין קבוצת המשקיעים שביקשה לקנות את המניות ונציגיה כללו את יחסיו עם פרנק לואי, ירדו; את יחסיו עם ידית משפחת עורכת דין תמר בן דוד, שהועסקה במשרד עורכי הדין גרוס-חודק, שייצג את הקבוצה של לואי, ושטיפלה בעצמה בקידום האינטרסים של הקבוצה מול אולמרט; ואת יחסיו עם ראש אותו משרד בעבר, עורך דין פרופ' יוסף גרוס, שבתו נשואה לבנו של אולמרט. אולמרט גם פעל לשינוי תנאי ההליך לטובת כלל המשקיעים האסטרטגיים, אך הוא עשה כן על פי בקשות שהפנו אליו בעיקר נציגי קבוצת לואי.³²⁵ כדברי פרקליט המדינה:

אולמרט יצר קשר ישיר מול מקורביו ולא חשף אותו בפני הדרג המקצועי ובפני יתר המתמודדים. נגישות ישירה אל השר אינה מובנת מאליה, וזמינותו מול משקיעים פוטנציאליים אינה נתפסת בהכרח כאופציה של כולם. התנהלות זו אכן פגעה במידה מסוימת בניהול השוויוני של ההליך ובאמון הציבור בטוהרו. התנהלות אולמרט גם הביאה לחשדנות כלפיו (גם אם בדעבד נמצא כי הייתה מופרזת), ולפגיעה באמון פקידי ציבור שפעלו במחיצתו של נבחר הציבור.³²⁶

לא התקיים" (גידי וייץ, "המלחמה בעזה לא תגרום לפרופ' מרדכי קרמניצר לשכוח את המלחמה על טוהר המידות השלטוני", *הארץ*, *מוסף הארץ*, 16.1.2009). מופיע גם באתר הארץ: www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=1055773 (אוחזר ב־15.7.2011).

323 שם, סעיף 13.

324 שם, שם.

325 שם, שם.

326 שם, סעיף 271.

היועצת המשפטית של משרד האוצר באותה עת מסרה בחקירתה במשטרה כי לו היה אולמרט חושף לפניו את קשריו המשפחתיים עם גרוס, היא הייתה פוסלת אותו מלנהל את ההליך.³²⁷

התנהלותו מעוררת המחלוקת של אולמרט בפרשה זו באה לידי ביטוי בעובדות נוספות. נוהל מכירת הבנק היה אמור להתפרסם ביום 13 בספטמבר 2005. יום קודם לכן נפגש אולמרט עם עורכת דין בן דוד, שייצגה באותה עת את משפחת לואי, ועם עורך דין אפרים אברמזון, שייצג משקיע מתעניין נוסף בשם ביל דוידסון. בן דוד, דוידסון ואברמזון הם מכרים של אולמרט זה שנים רבות. פרקליט המדינה מציין ש"מהראיות עולה, כי לאולמרט היה ברור שבן דוד באה בשמו של לקוח מסוים. לא נמצאו אומנם ראיות ישירות לכך שאולמרט ידע כבר באותה עת שהלקוח אותו היא מייצגת הוא משפחת לואי. עם זאת, הנסיבות מצביעות על כך שאולמרט אכן ידע כי בן דוד ייצגה בפגישה את משפחת לואי".³²⁸ הפגישה נקבעה יום לפני הפרסום לבקשת בן דוד.³²⁹ פגישה זו התקיימה בלא נוכחות הדרג המקצועי שליווה את הליכי המכירה. אולמרט אף לא גילה לאיש מגורמי המקצוע דבר על קיום הפגישה, מראש או בדיעבד.³³⁰ לקראת הפגישה הוכן בידי עורכי הדין דוד חודק, עופר חנוך ותמר בן דוד מסמך המבהיר את התנגדות לקוחם – פרנק לואי – להליך המכירה במתכונתו הקיימת. בפגישה ניסו אברמזון ובן דוד לשכנע את אולמרט לשנות את תנאי ההליך ולדחות לשם כך את פרסום נוהל המכירה.³³¹ לאחר הפגישה פנה אולמרט לחשב הכללי ירון זליכה בבקשה לדחות את מועד פרסום נוהל המכירה בנימוק שיש לו הערות לנוהל. אולמרט לא סיפר לזליכה על פגישתו עם בן דוד ואברמזון ולא הצביע על קשר אפשרי בין הפגישה לבקשה.³³² בפועל ויתר אולמרט על הדחייה לאחר שזליכה שכנע אותו כי ניתן יהיה לבחון את תנאי ההליך גם לאחר פרסומו. ואמנם תנאי נוהל המכירה פורסמו כמתוכנן, ועל פיהם ניתן היה להגיש הערות

327 שם, סעיף 202.

328 שם, סעיף 58.

329 שם, סעיף 55.

330 שם, סעיף 59.

331 שם, סעיף 57.

332 שם, סעיף 62.

לנוהל המכירה עד ליום 2 באוקטובר 2005. אחד מסעיפי הנוהל קבע את אופן קבלת ההערות מן המתמודדים. על פי סעיף זה היה על המתמודדים להעביר הערות ושאלות עד ליום 2 באוקטובר 2005 בפקס בלבד; הודגש כי לא יתקבלו הערות בדרך אחרת. עם זאת הנוהל שמר לעורכי ההליך, דהיינו לחברת "נכסים מ.י.", את הזכות להיפגש עם הפונים – בנפרד או בפגישה משותפת.

במועד האחרון להגשת ההערות לנוהל מטעם המעוניינים, ולאחר הגיבוש הראשוני של הקבוצה, נשלח ממשרד גרוס-חודק מכתב הערות מטעמה לתנאי נוהל המכירה. מכתב זה התמקד בניסיון לשפר את תנאי המכירה עבור המשקיע האסטרטגי. כעבור פחות משבוע, ביום שבת, 8 באוקטובר 2005, הגיעה בן דוד לארוחה בביתו של אולמרט. קודם לפגישה ביקש ממנה אולמרט כי תביא עמה עותק של מכתב ההערות ששלח משרד גרוס-חודק.³³³ בפגישה סיפר אולמרט לבן דוד כי הוא מעדיף שמניות הבנק תימכרנה למשקיע אסטרטגי וכי הוא מתכוון לשנות את תנאי ההליך כך שתינתן עדיפות מסוימת למשקיע אסטרטגי על פני משקיע פיננסי. הוא אף סיפר כי בכוונתו להעניק הנחה במחיר האופציה וכי שכנע את הנגיד להסכים לשינוי ההגבלות על חלוקת דיווידנד לאחר הזכייה.³³⁴ בן דוד שמעה מאולמרט גם על אופוזיציה במשרד האוצר, המורכבת מזליכה ומסגנו, המבקשת להיפטר מהמניות במחיר שוק מהר ככל האפשר. על כן מעדיפה האופוזיציה באוצר מכירה למשקיע פיננסי.³³⁵ גם את דבר הפגישה הזו לא חשף אולמרט לפני איש מאנשי הדרג המקצועי של משרד האוצר.³³⁶ פרקליט המדינה העיר על הפגישה:

התנהגותו של אולמרט הייתה חריגה גם על-רקע ההתנהלות הכוללת של הליך המכירה. פגישה זו, על הנסיבות בהן קוימה ועל תוכנה, מעוררת קושי. זאת, הן בשל עיתוי הפגישה ומיקומה החרגיים, והן בשל מסירת מידע פנימי אודות הלכי הרוחות

333 שם, סעיף 75.

334 שם, סעיף 76.

335 שם, סעיף 77.

336 שם, סעיף 79.

במשרד האוצר ותוכניותו בעניין זה. לעניין זה יש לזכור גם כי שיחת השניים על תנאי הליך המכירה לא הייתה אקראית.³³⁷

ב-12 באוקטובר 2005 שוחחו אולמרט ובן דוד פעם נוספת.³³⁸ חודק טען כי קיבל מידע מהשיחות הללו והעבירו למייקל רובינוף, יועץ הקבוצה שישב בניו יורק. רובינוף מצדו דיווח לחברי הקבוצה על המידע שמסר לו חודק. פרקליט המדינה מבהיר:

מדובר במידע מפורט על הכוונה המתגבשת של משרד האוצר לשנות את תנאי המכירה ועל האופי הכללי של השינויים, שכולם נועדו להיטיב עם המשקיעים האסטרטגיים. שיפורים אלה כללו – הארכת תקופת האופציה, הקלה במגבלות על חלוקת הדיבידנדים והנחה על מחיר האופציה. מדובר במידע שמשקף במידה רבה את השינויים עליהם הוחלט הלכה למעשה רק מספר ימים מאוחר יותר.³³⁹

ב-20 באוקטובר 2005 שלח משרד גרוס-חודק מכתב נוסף בשם הקבוצה לחברת נכסים מ.י., שהייתה כאמור הממונה מטעם המדינה על מכירת מניות הבנק. העתקים נשלחו גם לאולמרט, לזליכה ולמנכ"ל משרד האוצר יוסי בכר. במכתב זה הוסבר נושא ההנחה שדורשת הקבוצה במחיר המניות שבאופציה. המכתב נועד למקד את אולמרט בדרישה המרכזית של חברי הקבוצה – הנחה על מחיר המניות שבאופציה.³⁴⁰ בעקבות בקשתו של אולמרט ימים אחדים אחרי כן, לאחר שובם של אנשי משרד האוצר מדיונים בנושא שהתקיימו בארצות הברית, פנתה בן דוד אל אחד מעובדי משרד עורכי הדין וביקשה כי ישלח לעובד יחזקאל, עוזרו של אולמרט, את המכתב ב-2 בנובמבר 2005 – פעם אחת בשעה 13:17,

337 שם, סעיפים 246-247.

338 שם, סעיף 83.

339 שם, סעיף 84.

340 שם, סעיף 86.

ללשכתו של אולמרט, ופעם שנייה בשעה 18:43, ישירות ללשכתו של יחזקאל.³⁴¹ באותו יום, 2 בנובמבר 2005, קיים אולמרט ישיבה עם אנשי משרד האוצר. בזמן הישיבה החזיק אולמרט בידו עותק מהמכתב של משרד גרוס-חודק שנשלח מחנוך ליחזקאל ואף הסתייע בו.³⁴² במהלך הישיבה הקריא אולמרט את עיקרי המכתב לפני משתתפי הישיבה. אחד הנוכחים בישיבה מסר כי לא ידע שמדובר במכתב שכתבה אחת הקבוצות, אם כי על פי התוכן שצוטט זיהה את הדרישות כדרישותיה של אחת מהן. יצוין כי אולמרט לא דן בבקשותיהן של הקבוצות האחרות ולא העלה לדיון דרישות מעין אלה. הוא אף לא ביקש סיכום של הדרישות מטעמן של הקבוצות הנוספות, אם הכירן כלל.³⁴³ זאת ועוד, אולמרט קיים את הפגישות עם בן דוד (ועם כמה מהמשקיעים והנציגים האחרים) ללא נוכחות הדרג המקצועי. לעתים פגישות ללא הדרג המקצועי מתחייבות בשל הנסיבות, ובכלל זה בנסיבות שהתקיימו בהליך מכירת מניות המדינה בבנק לאומי. אולם כפי שציין פרקליט המדינה "גם אם עצם קיום הפגישות אינו יוצר פסול פלילי, אין מקום שלא לחשוף את קיום הפגישות מהדרג המקצועי ולתעדן".³⁴⁴ פרקליט המדינה כתב כי "בנושא זה של אי גילוי הפגישות התלבטתי".³⁴⁵ בסופו של דבר קבע פרקליט המדינה:

אולמרט, כשר ותיק, היה חייב לדעת כי קודם לכניסתו לעסקה רגישה עליו להציג את מערכת קשריו עם כלל המשקיעים שעניינם עומד על הפרק בכלל, ועם כלל מיצגיהם. בכלל זה היה עליו להציג את קשריו עם משקיעי הקבוצה, עורכת הדין בן דוד ועם המשרד שייצג את הקבוצה. חשיפה מלאה מעין זו יכולה הייתה להביא ליצירת מגבלות על הפעלת הסמכות ואולי אף למנוע מאולמרט לעסוק בהליך. חשיפה זו הייתה מונעת את התקלות שאירעו בהליך, ואף הייתה מביאה לבירור עובדתי מקיף

341 שם, סעיף 106.

342 שם, סעיף 108.

343 שם, שם.

344 שם, סעיף 251.

345 שם, סעיף 252.

של האינטרסים של גרוס ברווחי משרד גרוס-חודק, שאולמרט, לטענתו, לא היה מודע להם. אולם בסופו של יום ההחלטות נתקבלו לאחר דיון עם כלל הגורמים הרלוונטיים, והמגעים של אולמרט עם מקורביו לא הניבו שינוי משמעותי בתנאי ההליך ולא פעלו לטובת הקבוצה דווקא³⁴⁶ [...] בחינת מכלול פרטי אופן התנהלותו של אולמרט בפרשה על-פי הראיות שנאספו, הביאה אותי למסקנה כי גם אם אולמרט פעל בפרשה זו כשהוא מצוי בניגוד עניינים, עוצמתו הייתה נמוכה יחסית, וגם אם סטה במידת מה מן השורה, הייתה זו מוגבלת.³⁴⁷

את החלטתו שלא להעמיד לדין את אולמרט הסביר פרקליט המדינה כך:

משניגוד העניינים והסטייה מן השורה אינם מובהקים דיים – אף בראייה מצרפית – לא די בהם כדי לבסס אף לכאורה פגיעה מהותית באותם ערכים מוגנים שביסוד העבירה. בענייננו גם לא ניתן להצביע על קיומו של פן נוסף לחומרה הנדרש לצורך ביסוס הרשעה בפלילים, בעבירה של הפרת אמונים. אכן, התמונה בכללותה לא נתגבשה בשלמותה. בעניינים שונים הרלוונטיים לעוצמת ניגוד העניינים שבו פעל אולמרט ולאופן התנהלותו בהליכי המכירה בהתייחס לקשריו עם הקבוצה ומייצגיה, הותירה החקירה חשדות מסוימים שאילו היו מוכחים, אפשר שהיה בהם כדי לבסס ביצוע עבירה פלילית. אלא שבחקירה פלילית עסקינן, ורק חשדות שניתן לבססם, מעבר לספק סביר, על חומר הראיות שנאסף, יכולים לאפשר אישום בפלילים.³⁴⁸

התנהלותו של אולמרט בהליך המכירה הובאה לידיעת שומרי הסף המוסדיים והתפתחה לכדי פרשה ציבורית בעקבות פנייתו של החשב הכללי באוצר באותה

346 שם, שם.

347 שם, סעיף 277.

348 שם, סעיף 278.

תקופה, זליכה, למבקר המדינה. בפתח החלטתו שלא להעמיד לדין את אולמרט ציין פרקליט המדינה את טענותיו של זליכה. זליכה חשד כי לאחר שמונה אולמרט לממלא מקום שר האוצר הוא יעץ ללואי שלא לקנות חלק ממניות הבנק, שכן באפשרותו, כשר הממונה, לפעול לטובת לואי כך שלואי יוכל לרכוש בתנאים מועדפים את גרעין השליטה בבנק, ולא להסתפק ברכישת אחוז קטן בלבד ממניות הבנק.³⁴⁹ עוד טען זליכה כי אחר כך, במסגרת הליך המכירה של גרעין השליטה, פעל אולמרט לסייע לקבוצה שהקים לואי כדי לרכוש את גרעין השליטה באמצעות ניסיון להטות את תנאי הליך המכירה.³⁵⁰ המשטרה הגיעה למסקנה שאין ראיות התומכות בטענות של זליכה. גם פרקליט המדינה הגיע למסקנה שאין ראיות התומכות בטענותיו העיקריות של זליכה. במהלך החקירה נבחנו פגמים נוספים בהתנהלות אולמרט, שאותם ציינתי קודם לכן, אולם כאמור הוחלט לסגור את התיק.

האופן שבו התערב אולמרט בהליך מכירת מניות המדינה בבנק לאומי – הליך שלא עלה יפה – מלמד פעם נוספת כי בנסיבות מסוימות קשה מאוד לקבוע מהו שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי ואם התנהגות מסוימת היא מושחתת. זוהי אחת הסוגיות המושגיות הבסיסיות שדנתי בהן בחלק הראשון של הספר.³⁵¹ להבנתי, הסיבה לקושי היא שבנסיבות מסוימות, כמו במקרה דנן, ספק אם ניתן לנסח אמות מידה ברורות המנחות את נבחר הציבור כיצד לנהוג. כפי שמבהיר פרקליט המדינה "במקרה שלפנינו קיים קושי לעשות כן בשל אופיו של ההליך. אין מדובר במכרז עליו חלים דיני המכרזים. מדובר בנוהל מכירה שקיבל פטור מחובת מכרז, וזאת בשל ייחודיותו, ובשל הצורך לשמור על גמישות ההליך, כולל על קשר גמיש עם המתמודדים הפוטנציאליים".³⁵² עם זאת, כפי שציין פרקליט המדינה, "גם בנוגע להליך זה חלים דיני המינהל הציבורי המחייבים

349 שם, שם.

350 שם, שם.

351 כדברי פרקליט המדינה משה לרור: "על-מנת לבחון האם סטה אולמרט מן השורה במגע עם אלה, יש לברר תחילה האם קיים פסול במגעים ישירים בין שר האוצר לנציגי המתמודדים ללא נוכחות הדרג המקצועי ומכליל ליידע אותו. דהיינו, יש להגדיר תחילה את 'השורה' כדי לבחון האם אולמרט סטה ממנה" (שם, סעיף 241).

352 שם, סעיפים 241-242.

הליך שוויוני, המבוסס על קבלת החלטות ענייניות ללא שיקולים זרים".³⁵³ זאת ועוד, "למרות הקושי בהגדרת השורה, לגבי חלק מההתנהגויות במקרה שלפנינו השורה ברורה".³⁵⁴ מבקרי ההחלטה של פרקליט המדינה יאמרו כי אמות המידה ברורות יחסית ואולמרט חרג מהן. לדידם השאלה המרכזית, אם יש כזו בכלל, היא מה המשמעות של אי-עמידה באמות המידה האלה.

תנועת אומ"ץ עתרה נגד החלטתו של פרקליט המדינה, וב-5 באוגוסט 2010, כשנתיים לאחר פרסום החלטת פרקליט המדינה לסגור את התיק בלי להגיש כתב אישום, פרסם בג"ץ את החלטתו לדחות את העתירה.³⁵⁵ לפי בג"ץ "לא היה בטיעוני העותרת דבר אשר יצדיק התערבות בשיקול דעת פרקליט המדינה ובהחלטתו לסגור את התיק מעילה של היעדר ראיות מספיקות".³⁵⁶ "יחד עם זאת", נכתב בפסק הדין, "ובזוהירות המתחייבת מכך שהראיות לא היו בפנינו",³⁵⁷ ביקש בית המשפט

להטעים כי התמונה המצטיירת מהחלטת פרקליט המדינה אינה מותירה את המעיין בה בתחושה נוחה. גם אם פרקליט המדינה מצא כי ראיות מספיקות להגשת כתב אישום אין, התמונה המצטיירת מהראיות שישנן, מדאיגה. המצב בו מעגלים משפחתיים וחבריים משחקים בערבוביה כאשר על הפרק עומדת מכירת נכסי מדינה שבשוויים ובמשמעותם ליציבות המשק אין להקל ראש, אינו תקין. גם אם לא נמצאו ראיות לכך שהמשיב 2 (אהוד אולמרט) ביקש או התכוון לפעול לטובת קבוצה מסוימת בהליכי המכירה, בוודאי יש בהתנהלות שתוארה, ובפרט בפגישות הפרטיות עם עורכת הדין והמידע שנמסר לה, כמו-גם באי-תיעוד הפגישות ואי-דיווח עליהן ועל ניגוד העניינים בו נמצא המשיב 2, יותר

353 שם, סעיף 242.

354 שם, שם.

355 בג"ץ 4379/09 תנועת אומ"ץ נ' פרקליט המדינה ואולמרט (טרם פורסם, 5.8.2010).

356 החלטה של פרקליט המדינה, "מכירת מניות המדינה בבנק לאומי: החלטה על סגירת תיק החקירה" (4.12.2008), סעיף 35.

357 שם, שם.

מטעם לפגם. הביקורת השיפוטית במקרה זה, כפי שכבר צוין, עניינה בבחינת ההחלטה שלא להעמיד לדין. אין בה כמובן משום התייחסות להיבטים נוספים של ההתנהלות המתוארת, החורגים מהמישור הפלילי.³⁵⁸

פעולות מול חברות שיוצגו בידי עורך הדין אורי מסר

אחד האנשים שהיו קרובים מאוד לאולמרט היה שותפו לשעבר למשרד עורכי הדין, אורי מסר.³⁵⁹ לפי כתב האישום שהוגש נגד אולמרט, "מאז מונה הנאשם [אולמרט] לתפקידיו השונים כחבר הממשלה, החל עו"ד מסר לייצג לקוחות שונים בנושאים עסקיים שהייתה להם נגיעה לתחומי האחריות של הנאשם [אולמרט]",³⁶⁰ בעיקר במשרד התמ"ת ובמרכז ההשקעות. לפי כתב האישום שהוגש נגד אולמרט כמה מהלקוחות של מסר הגיעו אליו בשל קרבתו אל אולמרט, ולאחרים פנה מסר מיוזמתו. בשמם של לקוחותיו התייצב מסר במשרד התמ"ת, בין היתר מול אולמרט, ופעל לקדם את ענייניהם.³⁶¹ במקרה אחד שמפרט כתב האישום פעל עורך דין מסר לשינוי החלטה שקיבל אולמרט ביולי 2003 לצמצום היטל היבוא על שמנים מ-4.5% ל-3%. סמוך ל-3 באוגוסט 2003 פנה מסר למנכ"ל חברת "שמן" והציע לו את שירותיו בנושא ונענה בחיוב. ב-3 באוגוסט 2003 התקיימה פגישה בלשכת אולמרט בהשתתפותו ובהשתתפות עורך דין מסר, מנכ"ל המשרד, יועץ השר ואנשי חברת שמן, ובה נידון שיעור

358 שם, שם.

359 השניים הכירו בשנות השבעים במשרדו של עוזי עצמון. בשנת 1977 פרשו השניים מהמשרד, הקימו משרד עורכי דין משלהם ולקחו עמם את המזכירה, שולה זקן. אולמרט פרש מהמשרד השני 11 שנה לאחר מכן, אך עד לשנת 2006 המשיכו אולמרט, זקן ומסר להיות בקשרים מקצועיים ואישיים הדוקים. על היחסים בין אולמרט לבין מסר ראו כתב אישום נגד אולמרט וזקן, עמ' 26, סעיף 31; גירי וייץ ואורי בלאו, "מסר שאולמרט לא ישכח", הארץ, מוסף הארץ, 1.9.2006; גיא לשם, "סופה של ידירות מופלאה", הארץ, Markerweek, 16.5.2008.

360 כתב האישום נגד אולמרט וזקן (לעיל הערה 283), עמ' 27, סעיף 34.

361 שם, שם, סעיף 33.

ההיטל על שמנים. לאחר הישיבה החליט אולמרט לשנות את שיעור ההיטל על שמנים שנקבע קודם לכן, וכשבוע לאחר מכן פורסמה הודעה חדשה מטעם המשרד על החלטת השר להעמיד את ההיטל על יבוא שמנים על 4% (במקום 3% בהחלטה הקודמת).³⁶²

במרכזו של מקרה נוסף המפורט בכתב האישום שהוגש נגד אולמרט, שהדיון בו טרם הסתיים, עומדים חברת "ת.ס. סיליקט תעשיות בע"מ" (להלן: חברת סיליקט), מרכז ההשקעות, היזם אפרים פיינבלום, עורך הדין מסר, שייצג את חברת סיליקט, וכמובן אולמרט עצמו.³⁶³ באוקטובר 2001 הגיש היזם פיינבלום בקשה³⁶⁴ למרכז ההשקעות במשרד התמ"ת לקבלת מעמד של מפעל מאושר עבור המפעל של חברת סיליקט לייצור סיליקה משוקעת בהשקעה של

362 שם, עמ' 28, טעיפים 39-45.

363 ראו מבקר המדינה, "דוח ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת: חברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ", אפריל 2007 (להלן: דוח המבקר בעניין סיליקט). לפרשה זו, שהולידה שתי פרשות נוספות (ראו בהמשך), שני מקורות. האחד, ממצאי התחקיר שביצע גידי וייץ אשר פורסמו בכתבה שלו ושל אורי בלאו בעיתון הארץ בסוף אוגוסט 2006 (בגיליון 1.9.2006). המקור השני לפרשה הוא מוסד מבקר המדינה, אשר בדק את החשדות בעת ובעונה אחת עם התחקיר של וייץ. בדצמבר 2006, חודשים מספר לאחר הפרסום של וייץ ובלאו, השלים משרד מבקר המדינה את טיוטת הדוח ושלה אותה למבוקרים להתייחסותם. המסקנות פורסמו בדוח פומבי ב-25 באפריל 2007.

364 יזם המבקש שמפעלו יקבל מעמד של מפעל מאושר לשם ביצוע תכנית השקעות במסלול מענקים צריך להגיש בקשה למרכז ההשקעות ולפרט בין היתר את תחזיותיו בדבר מחזור המכירות של המפעל, את היקף היצוא שלו ואת מספר המועסקים בו. העתק הבקשה מוגש לבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן: הבנק). הבנק בודק את כדאיות ההשקעה במפעל למשקיע ולמשק ומגיש למרכז ההשקעות סקר, שהוא סיכום בחינת תכנית ההשקעה והמלצות בעניינה. בקשת היזם מועברת גם למינהל הענפי שבמשרד התמ"ת למתן חוות דעת על התאמת התכנית למטרות החוק. בסיום התהליך מכינים במרכז ההשקעות תסקיר על בסיס חוות הדעת והסקר. התסקיר מוגש למינהלת מרכז ההשקעות לצורך הדיון בבקשת האישור. אם אישרה המינהלת את תכנית ההשקעות, מנפיק מרכז ההשקעות ליזם כתב אישור לתכנית ובו מפורטים סוג האישור, סכום ההשקעה והתנאים המיוחדים שהאישור מותנה בהם (דוח המבקר בעניין סיליקט [לעיל הערה 363], עמ' 9).

48.5 מיליון דולר.³⁶⁵ זו לא הייתה הבקשה הראשונה של המפעל בעניין זה. ב-10 בפברואר 1992 אישר מרכז ההשקעות לחברה מעמד של מפעל מאושר במסלול של ערבות מדינה של כ-8.9 מיליון דולר להקמת מפעל לייצור סיליקה משוקעת וקלציום קרבונט. בנובמבר 1997 ביטלה מינהלת מרכז ההשקעות את כתב האישור הראשון של החברה בגלל אי-ביצוע התכנית ואי-הקמתו של המפעל לאחר שעברו יותר מחמש שנים. בד בבד חלה התפתחות נוספת עם חברת סיליקט. לאחר האישור משנת 1992 נקבע שיתוף פעולה בין החברה לבין חברת "כימיקלים לישראל" באמצעות חברת "רותם אמפרט נגב בע"מ" (להלן: חברת רותם). בין שתי החברות נתגלע סכסוך עסקי, ובעקבותיו פנו הצדדים לבוררות. פסק הבוררות מ-4 בפברואר 2001 קבע בין היתר שחברת רותם תשלם לחברת סיליקט "מענק משלים" של 18% מסכום התכנית המאושרת משנת 1992. התשלום הותנה בשני דברים: חברת סיליקט תתחיל בעבודות תשתית להקמת המפעל בתוך שלוש שנים מיום שניתן פסק הבורר, דהיינו עד 3 בפברואר 2004, והמפעל יזכה למעמד של מפעל מאושר במסלול מענקים. לחברת סיליקט היה אפוא אינטרס מובהק לקבל מעמד של מפעל מאושר.³⁶⁶ נוסף על כך מעמד זה מעניק אחד מכמה מסלולי הטבות אפשריים. במסלול מענקים המפעל המאושר זוכה להשתתפות המדינה בהשקעות בו בדרך של קבלת מענקים והטבות מס מאוצר המדינה בשיעור שנקבע מראש על ידי מרכז ההשקעות ובכפוף לחוק. במסלול ערבות מדינה משקיע היזם הון עצמי כחלק מסך כל ההשקעה המאושרת, והוא זכאי לערבות מדינה על הלוואות למימון יתרת ההשקעה בתכנית המאושרת. מעמד של מפעל מאושר מעניק הטבות נוספות כמו האפשרות לקבל ממינהל מקרקעי ישראל זכויות במקרקעין פטורים ממכרז.³⁶⁷

מבקר המדינה כתב כי "לנוכח חוסר נסיונו בהתמודדות עם הבירוקרטיה הרלבנטית להקמת המפעל, ובשים לב למועד שנקבע בפסק הבוררות, שגר

365 שם, שם.

366 שם, עמ' 10.

367 שם, עמ' 9.

פיינבלום באמצע שנת 2003 את שירותיהם של עורכי הדין דורון לוי ואוריאל מסר.³⁶⁸ כפי שציין מבקר המדינה:

אנשי מינהל הכימיה הם הגורם המקצועי הבוחן תכניות השקעה בתחום הכימיה במשרד התמ"ת. ממסמכי מרכז ההשקעות עולה כי עד לחודש יולי 2003 הייתה עמדתם שהתכנית אינה בשלה דיה לבחינה, לא כל שכן שאינה בשלה למתן המלצה לאישור. על פי עמדה זו שנשמכה גם על סקר הבנק, הקמת המפעל כרוכה בהשקעה גדולה עתירת סיכונים על רקע כישלונה של התכנית הראשונה. בחינתם את בקשת החברה העלתה כי יש ספק באשר לקיומו של חומר גלם זמין לביצוע הפרויקט, ויש צורך במתקן ניסוי (פיילוט) כדי להגיע לשליטה על תהליך הייצור ולהתאים את המוצר לדרישות הלקוחות. היות שטרם נמצא משקיע אסטרטגי ובעל הון לתכנית, ולדעתם לא הוכחה יכולת כספית ושיווקית של התכנית, קבעו כי לא ניתן כלל לבחון את התכנית – כיוון שלא מולאו תנאים מוקדמים לבחינת בקשת החברה.³⁶⁹

אולם עמדתו של הדרג המקצועי לא הרתיעה את אולמרט. ב-10 ביולי 2003 התקיימה פגישה בלשכת שר התמ"ת, אולמרט, בעניין בקשת החברה למתן כתב אישור. הפגישה נקבעה לבקשת ראש עיריית דימונה, והשתתפו בה בין היתר השר אולמרט, מנהל מרכז ההשקעות שמואל מרדכי, היוזם פיינבלום ועורך דין מסר, שייצג כאמור את חברת סיליקט. בפגישה סקר מסר את הרקע לבקשה לאישור המפעל; כמו כן הוא הסביר את תנאי פסק הבוררות ואת הצורך בהקמת המפעל עד פברואר 2004, כתנאי לתשלום הפיצוי של חברת רותם לחברת סיליקט. השר הנחה את אנשי מרכז ההשקעות לסיים בתוך חודש וחצי את הבדיקה הנוגעת

368 שם, עמ' 11.

369 שם, עמ' 11. בקרב המתנגדים בלט מנהל מינהל כימיה ואיכות הסביבה במשרד, אוהד אורנשטיין. זה האחרון העלה הסתייגויות רבות ממתן המענקים למפעל הסיליקה וטען בין השאר כי אין לתוצרת המפעל שוק מוכח. לעמדתו של אורנשטיין הצטרף גם מנהל מרכז ההשקעות באותה עת, שמואל מרדכי. פירוט של ההתנגדויות מופיע שם, בעמ' 13.

לבקשה לאישור הפרויקט. עוד אמר השר כי "עו"ד אורי מסר ועו"ד דורון לוי יספקו למנכ"ל מרכז ההשקעות את כל החומר הדרוש לצורך סיום הבדיקה ויציגו בפניו את המסלול הנבחר על ידי היזם לעניין קבלת מענקים".³⁷⁰

הדרג המקצועי, מצדו, התמיד בהתנגדותו. ב-14 ביולי 2003 דנה מינהלת מרכז ההשקעות בתכנית והחליטה, לבקשת היושב ראש, להסיר מסדר היום את הבקשה לאישור התכנית עד שיתקבלו הבהרות בעניין צמצום התכנית, לוח הזמנים לביצועה, מידע על היכולת הכספית של החברה, הקצאת ההון העצמי שלה והתחייבות החברה לשיעור יצוא. בסיכום הדיון צוינו ההסתייגויות האלה: "נמסר כי תכנית השיווק אינה מוגדרת, המוצר הוא מוצר המיוצר על ידי קבוצה קטנה מאוד של חברות בעולם בתחום ספציפי כשכל אחת מהחברות היא גדולה בהיקפה בפני עצמה ולא ברור שחברה זו תוכל לקשור איתן קשרים או להתחרות בהן".³⁷¹ באמצע אוגוסט 2003 כתב מנהל מרכז ההשקעות מרדכי למנכ"ל היחידה לפיתוח כלכלי בדימונה בעניין בקשת החברה: "הבקשה מורכבת ועדיין לא בשלה להחלטה היות והחברה לא הוכיחה יכולת כספית להשלמת הפרוייקט והיא בהליכי גיבוש סופי של המשקיעים. כמו כן לחברה אין משווק אסטרטגי שיבטיח את שיווק המוצרים שיווצרו במקום".³⁷²

אך גם השר אולמרט דבק בעמדתו. ב-25 באוגוסט 2003, בעת ביקורו בדימונה, הורה אולמרט להפחית את הסכום הנדרש להפקדה בנאמנות לחברת סיליקט ולהעניק לה הנחה במחיר פיתוח הקרקע.³⁷³ ב-1 בדצמבר 2003 קיימה מינהלת מרכז ההשקעות דיון בבקשת החברה, ובו אישרה את מתן כתב האישור לתכנית ההשקעות שלה בסכום של 48.5 מיליון דולר. מתן כתב האישור יצר התחייבות של המדינה למענק של 20% מסכום ההשקעה בתכנית – כ-10 מיליון דולר. אישור זה ניתן למרות ההסתייגויות של הדרג המקצועי במרכז ההשקעות ולמרות העובדות האלה: ראשית, בזמן שהוחלט להיענות לבקשת החברה היא הייתה חייבת לבנק דיסקונט 1.25 מיליון דולר, בערבות המדינה. המרכז אינו נוהג להעניק מענקים נוספים למי שחייב כספים למדינה.³⁷⁴ שנית,

370 שם, שם.

371 שם, עמ' 14-15.

372 שם, עמ' 15.

373 שם, עמ' 16.

374 שם, עמ' 18.

הדרגים המקצועיים במשרד סברו לפני הפגישה בלשכת השר כי הוכחת יכולת כספית ושיווקית ושיתופו של משקיע אסטרטגי הם תנאים בסיסיים ומוקדמים לבחינת התכנית. אולם משקיע כזה לא היה במועד קבלת האישור.³⁷⁵ שלישית, בניגוד להחלטתה הקודמת של המינהלת, שלפיה סכום ההשקעה שיוכר לצורך מענקים יהיה 40 מיליון דולר, הרי שלפי ההחלטה מ-1 בדצמבר 2003 הוכר כל סכום התכנית שנתבקש אישורה – 48.5 מיליון דולר. בהתאם לכך עלה סכום המענק שישולם מכספי המדינה מ-8 מיליון דולר לכ-10 מיליון דולר, כאמור.³⁷⁶ אולמרט ועוזרו יזמו החלטות נוספות שהיטיבו עם חברת סיליקט. ב-26 בינואר 2004 פנתה מזכירת מועצת מקרקעי ישראל, שבראשה עמד באותה עת אולמרט, לחברי ועדת המשנה של המועצה וציינה כי עקב דחיפות ביצוע העסקה הם מתבקשים לאשר טלפונית הקצאת קרקע למפעל בפטור ממכרז. יומיים לאחר מכן, ב-28 בינואר 2004, אישר אולמרט את הקצאת הקרקע למפעל כהקצאה לזרים.³⁷⁷ במאי 2004 נתגלעו חילוקי דעות בין הזים פיינבלום ובין אנשי המינהל לאזורי פיתוח במשרד התמ"ת, האחראי בין היתר לפיתוח תשתיות באזורי תעשייה. חילוקי הדעות נסבו על הסכום שנדרש הזים לשלם תמורת הפיתוח, שהופחת ל-2.5 מיליון ש"ח קודם לכן. בעקבות זאת פנה עוזר השר דורון שופן לעוזר נוסף, עובד יחזקאל, הסביר לו כי בין הזים ובין אנשי המשרד שוררים חילוקי דעות שאין לו סמכות לפתור וביקש לקבוע פגישה בנידון אצל השר. ביולי 2004 קוימה בלשכת השר ישיבה נוספת בנוכחות השר, מנכ"ל משרד התמ"ת רענן דינור, עורך דין מסר והזים פיינבלום. בישיבה זו נענה השר אולמרט לבקשת הזים פיינבלום והורה להחיש את עבודות הפיתוח באתר המפעל. כמו כן ביקש אולמרט לקבל אישית את תכניות העבודה ואת לוחות הזמנים להשלמתן. מלבד זאת עוזרי השר היו מעורבים בהחלטות חריגות נוספות שנועדו לסייע לחברת סיליקט.³⁷⁸ המאמצים של אולמרט ואנשיו אצל הגורמים המקצועיים במינהלת מרכזו ההשקעות נשאו פרי.³⁷⁹ כתב

375 שם, שם.

376 שם, עמ' 19.

377 שם, שם.

378 שם, עמ' 20-24.

379 שם, עמ' 29.

האישום עוסק בשני מקרים נוספים שבהם טיפל אולמרט בעניינים שלמסר הייתה נגיעה אליהם ומציין כי אולמרט קיים "ישיבות בלשכתו, בהשתתפות עו"ד מסר וע"פ רוב לבקשתו, ביחס לעניינם של גופים נוספים אשר לעו"ד מסר עניין בהם".³⁸⁰ לפי כתב האישום שהוגש נגדו באוגוסט 2009 עשה אולמרט בעת מילוי תפקידו מעשים של מרמה והפרת אמונים הפוגעים בציבור והכורכים בחובם שורה של יסודות מחמירים.³⁸¹ יצוין שוב כי המשפט בעניינו של אולמרט עודנו מתנהל, וטרם הוכרע אם הנטען בכתב האישום הוכח ומה משמעותו.

מינויים פוליטיים

באוגוסט 2003, חמישה חודשים לאחר שאולמרט החל לכהן בתפקיד שר התמ"ת, הזמין מנכ"ל המשרד דינור דוח אבחון ארגוני על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים.³⁸² טיוטה של דוח האבחון נמסרה למשרד בספטמבר אותה שנה. וכך כתב מבקר המדינה ברוח המיוחד שפרסם על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים:

בטיוטת דוח האבחון, העוסק בתקופת כהונתה של ח"כ דליה איציק כשרת משרד התעשייה והמסחר [...] נקבע שהרשות לא זכתה להכרה מלאה כארגון המרכזי המוביל את העשייה בתחום העסקים הקטנים, בעיקר עקב נגע המינויים הפוליטיים שפשה בה; והרשות מתוארת בו כ"חצר אחורית למנויים פוליטיים".³⁸³

380 כתב האישום נגד אולמרט וזקן (לעיל הערה 283), עמ' 31, סעיף 54.

381 שם, עמ' 32, סעיף 2.

382 נאווה רוזנסור, "הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, דו"ח אבחון, טיוטה, מוגש למנכ"ל משרד התמ"ת מר רענן דינור", 2003. ההתייחסות לדוח האבחון מופיעה אצל מבקר המדינה, "דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים: מינויים פוליטיים", אוגוסט 2006 (להלן: מבקר המדינה, ביקורת על הרשות), עמ' 9.

383 שם, שם.

לפי טיוטת הדוח:

בתרבות השלטונית הקיימת זוהי נורמה ידועה שיו"ר ומנכ"ל של חברה ממשלתית או רשות שליד משרדי הממשלה יהיו מנאמני השלטון. אך ברשות לעסקים קטנים יצרו מקומות תעסוקה עם תפקידים בלתי נחוצים ובלתי ברורים, כל זאת בכדי להעסיק מספר עובדים, שסגולתם המרכזית הייתה מידת קרבתם אל הצלחת. ככול שארגון קולט נושאי משרות מסיבות פוליטיות הוא נחלש כארגון בעל זהות ויכולת מקצועית, גם בעיני בעלי העוצמה השלטונית הדואגים לאנשיהם. אין ספק שבשנים האחרונות סבלה הרשות מדינמיקה זו.³⁸⁴

עוד נאמר בטיוטת הדוח כי "ככל שהרשות הופכת לאכסניה למינויים פוליטיים, כך מנהלי המט"ים [כך במקור] רואים אותה כארגון בזבזני שאינו מכוון אליהם ואל מטרותיהם".³⁸⁵ וכן נאמר כי "הרשות מזוהה כמוזמהמת בשיקולים פוליטיים ובמשרות פוליטיות".³⁸⁶ בתגובת המנכ"ל הקודם של הרשות מר עדי שטרנברג למשרד מבקר המדינה נאמר כי הואיל והדוח הוכן בחיפזון והוא לא נדרש להתייחס אליו, "יש מקום להניח שכל כוונתו הייתה לשמש כלי לניגוח ההנהלה הקודמת על מנת להחליף את המנכ"ל והיו"ר הקודם, בכדי לסלול את הדרך למינויים החדשים – של ההנהלה הנוכחית ושל אחרים".³⁸⁷

למרות האמור בטיוטת הדוח יזמו אולמרט ודינור שינויים בתקנון הרשות, שהגבירו את השפעת השר על קביעת תקציב הרשות ועל מינוי יושב הראש שלה. במסגרת יוזמותיהם של אולמרט ודינור נוספה משרה להנהלת הרשות, סמנכ"ל שאחראי לקידום פרויקטים, ולתפקיד נבחרה לילך נחמיה. טרם מינויה לתפקיד פסלה ועדת המינויים את מועמדותה של נחמיה לכהונה כדירקטורית ב"חברה הממשלתית לתירות בע"מ", בשל חשש לזיקה פוליטית ובשל היעדר

384 מצוטט אצל מבקר המדינה, שם, שם.

385 מצוטט אצל מבקר המדינה, שם, שם.

386 מצוטט אצל מבקר המדינה, שם, שם.

387 מצוטט אצל מבקר המדינה, שם, שם.

כישורים מיוחדים.³⁸⁸ הזיקה הפוליטית והאישית של נחמיה מובהקת: היא בת זוגו של אברהם הירשזון – מי שניהן באותה עת בתפקיד יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת ומי שהיה כבר אז אחד ממקורביו של אולמרט. כאמור לעיל, הירשזון הורשע בפלילים, ובזמן חתימת המחקר נושא עונש מאסר. לאחר שמונתה נחמיה לסמנכ"ל הוחל בביצוע פרויקטים חדשים ברשות, ולניהולם נשכרו שירותיהם של "פרויקטורים".³⁸⁹ 3 מהם היו אנשי ליכוד שמונו בהליך בלתי תקין. לא רק שהמינוי היה לכאורה בניגוד לכללי מינהל תקין, אלא שההעסקה הייתה כרוכה בכבוזו כספי ציבור.³⁸⁹

388 שם, עמ' 10.

389 המקרה הראשון שהוצג ברוח המבקר על הרשות הוא מינויו של שמעון משה – חבר מרכז הליכוד, לשעבר ראש עיריית קרית מלאכי – לניהול הפרויקט של "אוכלוסיות מוגבלות". קודם למינויו לתפקיד המליץ עליו אולמרט לתפקיד משנה למנכ"ל שירות התעסוקה אף שלא עמד בתנאי הסף של התפקיד (השכלה אקדמית) ואף שלא נמנה עם 15 המתמודדים שאותרו מסך כל הפונים (141 במספר) ושזומנו לריאיון ברשות. ב-22 בפברואר 2004 הוא מונה לתפקיד לאחר שכמה ימים קודם לכן אישרה את מינויו ועדת המינויים שקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות התשנ"ג-1993. כחודש לאחר המינוי גילתה הוועדה כי אחת מדרריות הסף של התפקיד היא השכלה אקדמית ופסלה אותו למילוי התפקיד. בראשית מאי 2004 בוטל מינויו של משה לתפקיד המשנה למנכ"ל. כחודש נוסף חלף, ומשה מונה למנהל פרויקט אוכלוסיות מוגבלות. הפרויקט לא נכלל בתכנית העבודה המקורית של הרשות, ועלות העסקתו הגיעה ל-27,000 ש"ח בחודש (שם, עמ' 11-14).

מבקר המדינה מציין כי לביצוע שני פרויקטים אחרים – "עידוד התעסוקה בקרב האוכלוסייה הברואית בצפון" ו"שילוב עסקים קטנים מהמגזר הלא יהודי כנותני שירותים במיקור חוץ" – נבחר יצחק מיכאלי, יושב ראש סניף הליכוד בקריית ביאליק ובעבר גזבר העירייה. הפרויקט לעידוד התעסוקה בקרב האוכלוסייה הברואית בצפון נפסק כעבור זמן קצר, ומיכאלי הועבר לעבוד בסקר מיקור חוץ. לפני ההתקשרות עמו התקשרה הרשות עם חברת סקרים לשם עריכת סקר מיקור חוץ. לפי סמנכ"לית הרשות לילך נחמיה צורף מיכאלי לעבוד עם החברה כדי "לפתוח דלתות" אצל מפעלים שסירבו להשתתף בסקר. הסקר הושלם ומסקנותיו הוגשו לרשות בדצמבר 2004. עלות הסקר הגיעה לכ-180,000 ש"ח: 40,000 ש"ח שילמה הרשות לחברת הסקרים וכ-140,000 ש"ח שולמו למיכאלי עבור תפקידו לעיל. זאת ואף זאת: לפי ההסכם שנחתם ההתקשרות עם מיכאלי הייתה אמורה להימשך עד 31 בדצמבר 2004. ואולם אף שהסקר הושלם בדצמבר 2004 המשיך מיכאלי לקבל שכר מהרשות עד סוף פברואר

המבקר העביר ליועץ המשפטי לממשלה את הדוח שפרסם על הנעשה ברשות לעסקים קטנים ובינוניים ללא המלצה מפורשת מצדו לפתוח בחקירה פלילית. אולם בימים שמאז פרסום הדוח ובעקבות קבלת חומרים נוספים עשו עובדי משרד המבקר השלמות שינו במקצת את מסקנותיהם. ב-3 בספטמבר 2006 העביר מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה את הממצאים החדשים וקרא לו לשקול פתיחת חקירה פלילית נגד אולמרט.³⁹⁰ ב-14 באוקטובר 2007 הודיע היועץ המשפטי לממשלה על החלטתו לחקור את החשדות נגד אולמרט. בהודעת משרד המשפטים צוין כי כמה מקורות שימשו תשתית לחקירה, ובהם דוחות מבקר המדינה, כתבה של גידי וייץ ואורי בלאו וכתבה שפרסם ב"ערוץ 10"

2005. ברשות לא נמצאו מסמכים המעידים על השירותים שסיפק לה מיכאלי בחודשיים

שלאחר השלמת הסקר (שם, עמ' 14).

יעקב פדידה, מציין מבקר המדינה, חבר מרכז הליכוד ופעיל מרכזי בסניף טבריה של המפלגה נבחר גם הוא לנהל את אחד הפרויקטים של הרשות בלא שנדרש להתחזות במועמדים נוספים. רשמית החל פדידה לספק את שירותיו לרשות ב-1 ביוני 2004 ועסק בפרויקט "העברת עסקים קטנים ממרכז טבריה לאזור מסחרי חדש בעיר". הפרויקט שעסק בו לא היה בתכנית העבודה המקורית של הרשות לשנת 2004. הרשות שילמה לפדידה עבור שירותיו כ-14,000 ש"ח בחודש, ובסך הכול כ-196,000 ש"ח. הנהלת הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי הנהלת משרד התמ"ת היא שהמליצה לה לשכור את שירותיו של פדידה וכי לא רואיינו מועמדים נוספים לניהול הפרויקט. מבקר המדינה מציין כי ברשות לא נמצאו קורות חיים של פדידה וגם לא מסמכים המראים שנבדקה התאמתו לתפקיד. תרומתו של פדידה לקידום האינטרס הציבורי אינה ברורה כלל ועיקר. בחודש עבודתו הראשון הוא לא הגיש כל דיווח על עבודתו. בחודשים שלאחר מכן הוא הגיש דיווחים כלליים ביותר, שלא היה ניתן ללמוד מהם מדוע בעצם הוא מקבל תשלום נאה ממשלם המסים הישראלי. בשניים מדיווחיו הוא מסר כי קיים שני סיורים עם שר התמ"ת. בינואר 2005 הורה מנכ"ל הרשות לפדידה להכין דוח חודשי ובו פירוט של הפגישות שקיים ושל מספר שעות העבודה שלו ולצרפו לחשבונת שיגיש לרשות לתשלום. הדיווחים שהגיש בעקבות ההנחיה האמורה היו חלקיים בלבד, ולא היה בהם מידע על תרומתו של הפרויקט. עד יולי 2005 לא היו לפרויקט תפוקות כגון תכניות, רשימות של עסקים המוכנים להתפנות או פירוט של עלויות. עבודתו של פדידה הופסקה בסוף יולי 2005 עקב אייכותל לעמוד ביעדי הפרויקט (שם, עמ' 15-16).

390 צבי זרחה, "מבקר המדינה העביר למזוז המלצתו לפתוח בחקירה פלילית נגד אולמרט", הארץ, 4.9.2006.

העיתונאי רביב דרוקר.³⁹¹ ב-3 במאי 2010 הודיעה פרקליטות המדינה לפרקליטו של אולמרט כי נשקלת האפשרות להעמידו לדין בפרשת המינויים ברשות לעסקים קטנים ובינוניים. בשלב חתימת המחקר פורסם כי ההחלטה אם להעמידו לדין כפופה לשימוע שייערך לו. יש להבהיר כי כתב האישום שהוגש נגד אולמרט ב-30 באוגוסט 2009 לא כלל התייחסות לפרשה זו.³⁹²

פרשת טלנסקי או פרשת מעטפות הכסף

פרנסתו של משה טלנסקי, איש עסקים יהודי אמריקני, הייתה בין השאר בגיוס כספים ובמתן ייעוץ בתחום זה לארגונים בעלי זיקה לישראל או לעם היהודי. אולמרט הכיר אותה בתחילת שנות התשעים בעת כהונתו כשר הבריאות. בכתב האישום שהוגש נגד אולמרט וזקן נכתב כי במהלך השנים התפתח בין אולמרט לטלנסקי קשר שתואר כך:

מערכת יחסים כספית ענפה, שטיבה המדויק אינו ידוע
למאשימה [מדינת ישראל], במסגרתה העביר טלנסקי לנאשם

391 נוסח של ההודעה נמצא בירי המחבר. על תפקידו של גידי וייץ בהחלטה לפתוח בחקירה נגד אולמרט ראו גם את כתבתו של אורן פריסקו, "גרון עמוק, עין צרה", העין השביעית, 15.5.2008: www.the7eye.org.il/articles/Pages/140508_persico_credit_war.aspx (אוחר ב-17.4.2011).

הכתבה של רביב דרוקר שהיועץ הזכיר בהחלטתו התפרסמה ב-28 בפברואר 2007 ב"ערוץ 10". ראו גם את הבלוג של דרוקר הנושא את הכותרת "רשימות אולמרט" מ-15 באוקטובר 2007, שבו הוא מגולל את השתלשלות האירועים לאחר פרסום הכתבה, מצייץ שהיועץ המשפטי מצא לנכון להזכיר את תרומתו להחלטה לחקור את המקרה וכותב על הרגשתו בעקבות זאת. ראו אתר **nana10**: <http://israblog.nana10.co.il/tblogread.asp?blog=394281&blogcode=7674321> (אוחר ב-17.4.2011). יש להבהיר כי כמו בעניין המינויים ברשות לעסקים קטנים ובינוניים, המינויים שציין דרוקר לא הופיעו בכתב האישום שהוגש נגד אולמרט באוגוסט 2009.

392 כאמור, ב-13 ביולי 2010 פרסם בית משפט השלום בירושלים את הכרעת הדין בעניינו של צחי הנגבי. אחד הנימוקים של בית משפט השלום שלא להרשיע את הנגבי בהפרת אמונים היה שבתקופה שקדמה לפרסום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בשלהי 2004, לא היה ברור המעמד הנורמטיבי של המינויים הפוליטיים. ראו הכרעת הדין בעניין הנגבי (לעיל הערה 114).

[אולמרט] במהלך השנים 1997-2005, סכום מצטבר של למעלה מ־600,000\$ (שש מאות אלף דולר), כערכם אז. הכספים הועבדו ישירות לחשבון הבנק של הנאשם, או במזומן לידי הנאשם או באמצעות הנאשמת [זקן]. בנוסף, העביר טלנסקי כספים לטובתו של הנאשם למימון מערכת בחירות בשנת 1993.³⁹³

מיד בהמשך נכתב בכתב האישום כי אולמרט "ניצל לאורך השנים את מעמדו ותפקידיו, באופן שיטתי ומתמשך, לקבלת תמיכה וסיוע בעניינים כספיים מטלנסקי".³⁹⁴ עוד נכתב כי אולמרט "פעל להסתרת אופי קשריו האמורים עם טלנסקי, ולהסתרת הכספים שקיבל, ובכלל זה ממבקר המדינה".³⁹⁵ פרשת טלנסקי, שנודעה גם בשם "פרשת מעטפות הכסף", ממחישה את התפקיד שיש לכלי התקשורת במאבק לחשיפת חשדות לשחיתות ובטיפול בהם. נראה שלכל המאוחר בשלהי 2007 התקבל מידע במטרה על חשדות למעורבות אולמרט בקבלת כספים שלא כדין מטלנסקי.³⁹⁶ המידע הגיע לידי המשטרה בזמן חקירת החשדות על אודות התנהלות אולמרט במהלך כהונתו כשר התמ"ת, כאמור לעיל. מה שכנראה האיץ את החקירות היו שאלות שהפנה למשטרה העיתונאי גידי וייץ, ובה בעת פרסומים של העיתונאי מרדכי גילת בישראל היום, הן ב־26 במרץ 2008 הן בשבוע שלאחר מכן. בפרסומו טען גילת כי בידי המשטרה חומר רב המחשיד את אולמרט בפרשה נוספת, אך המשטרה אינה עושה בו שימוש.³⁹⁷ ב־29 באפריל 2008 החליט היועץ המשפטי

393 כתב האישום נגד אולמרט וזקן (לעיל הערה 283), עמ' 21, סעיף 2.

394 שם, שם, סעיף 3.

395 שם, שם.

396 יומני שולה זקן נתפסו במהלך החקירה בנושא מרכז ההשקעות והחשדות הכלליים בנוגע להתנהלות אולמרט במשרד התמ"ת, כפי שאלה פורסמו בכתבתו של רביב דרוקר.

397 ראו על כך את כתבותיו של אורן פרסיקו, "וודוורד וברנסטיין", העין השביעית, 9.5.2008:

www.the7eye.org.il/paperreview/pages/paper_review_09052008_persico_woodward_and_bernstein.aspx (אוחזר ב־17.4.2011); "גרון עמוק, עין

צרה", העין השביעית, 15.5.2008: www.the7eye.org.il/articles/Pages/140508_persico_credit_war.aspx (אוחזר ב־17.4.2011).

מקור בכיר בפרקליטות אמר בריאיון

לממשלה על פתיחה בחקירה פלילית של הפרשה, אך הוציא צו איסור פרסום בנוגע לזהותו של העד המרכזי. ייתכן שחלק מאזרחי המדינה זוכרים את חרושת השמועות שהייתה סביב שמו וזהותו של האיש. כעבור שבוע הוסר צו איסור הפרסום ונחשף שמו של העד: משה טלנסקי. החינמון **ישראל היום**, שעד אז מעולם לא יצא לאור בימי שישי ובערבי חגים, חרג ממנהגו וביום שישי, 9 במאי 2008, פרסם גיליון מיוחד ובו דיווח בהרחבה על עדותו של טלנסקי.³⁹⁸ **בידיעות אחרונות** הייתה הכותרת הראשית – "אולמרט: לא לקחתי שוחד".³⁹⁹

פרשת "ראשונטורס"

פרשת "ראשונטורס" נחשפה בעקבות טענה של המשטרה שלפיה טלנסקי מימן לאולמרט את טיסותיו לחו"ל. אולמרט הכחיש, וכדי לבסס את גרסתו הבהיר כי רכישות כרטיסי הטיסה התבצעו דרך סוכנות הנסיעות ראשונטורס. בכתב האישום שהוגש ב-30 באוגוסט 2009 נגד אהוד אולמרט ושולה זקן נכתב כי בשנים 2002–2006 ניצלו אולמרט וזקן לרעה את מעמדו של אולמרט ואת קשריו עם אישים ועם ארגונים ברחבי העולם לפעילות שיטתית של הפקת טובות הנאה כספיות לטובת אולמרט.⁴⁰⁰ במסגרת זו גרמו אולמרט וזקן – באמצעות מעשי מרמה כלפי הארגונים האמורים וכלפי המדינה – שאותם ארגונים, ולעתים גם המדינה, יישאו בהוצאות העולות בשיעור ניכר על העלויות האמיתיות של אותן נסיעות. את עודפי הכספים שנוצרו עקב כך ניצל אולמרט למימון הוצאותיו הפרטיות.⁴⁰¹ לפי כתב האישום:

הסוואתם של מעשי המרמה של הנאשמים [אולמרט וזקן] התאפשרה באמצעות תיעוד כוזב שהכינו לבקשתם אנשי משרד

שערכתי עמו כי להערכתו המשטרה הייתה חוקרת את היומנים בכל מקרה. אולם הוא הודה כי הפרסומים בכלי התקשורת עוררו את מערכת אכיפת החוק להגביר את מאמציה.

398 פרסיקו, "וודוורד וברנסטיין", שם.

399 שם.

400 כתב האישום נגד אולמרט וזקן (לעיל הערה 283), עמ' 5, סעיפים 13–14.

401 שם, סעיף 14.

הנסיעות (סוכנות הנסיעות ראשונטורס [...]) שבאמצעותו נרכשו עבור הנאשם [אולמרט] כרטיסי הטיסה לנסיעות שלו ושל בני משפחתו. בתיעוד הכוזב האמור "נופחו" העלויות האמיתיות של הנסיעות שביצע הנאשם עבור הארגונים ועבור המדינה כדלעיל, וזאת על פי חשבונות וקבלות – לעתים כפולות ולעתים כאלה המסלפות את פרטיהם של מסלולי הנסיעה האמיתיים. הנאשמים דאגו לספק לגופים המממנים את התיעוד הכוזב על מנת לבסס בפניהם את ההצדקה כביכול לכיסוי ההוצאות העורפות, ולאפשר להם בכך לכלול אותם ברישומים ובדיווחיהם.⁴⁰²

"בסה"כ", נכתב בכתב האישום, "הניכה פעילותם של הנאשמים בתקופה הרלבנטית מימון עורף עבור הנאשם בסך של \$92,164 ארה"ב".⁴⁰³ את כל אלה", לפי כתב האישום, "ביצעו הנאשמים בדרכי רמייה וסתר, המנוגדות לדין ולנורמות ולכללים המחייבים שר ועובד ציבור, תוך הפרת אמונים".⁴⁰⁴ פרשה זו התפתחה במהירות, בין השאר בגלל אופיים של החשדות והסתרת חשדות המשטרה מפני אולמרט ומפני התקשורת.⁴⁰⁵ ב-26 בנובמבר 2008 הודיע היועץ מזוז לראש הממשלה כי הוא שוקל להעמידו לדין פלילי על חלקו בפרשה לעיל, כפוף לשימוע.⁴⁰⁶ האירועים המפורטים בפרשה הובילו לפעם הראשונה בישראל שבה הוחלט להעמיד לדין פלילי ראש ממשלה מכהן, כפוף לשימוע. בסופו של דבר, כאמור, כתב האישום שהוגש נגד אולמרט ב-30 באוגוסט 2009 כלל גם את פרשת ראשונטורס. גם הברור בפרשה זו טרם הסתיים, ואין הכרעה בדין אם אכן נהגו אולמרט, זקן ואנשי ראשונטורס כנטען בכתב האישום.

402 שם, שם, סעיף 15.

403 שם, שם, סעיף 16.

404 שם, שם, סעיף 17.

405 ראו את כתבתם של יונתן ליס, ברק רביר ותומר זרחין, "החקירה התנהלה בסתר ארבעה שבועות", הארץ, 13.7.2008.

406 אתר הארץ: www.haaretz.co.il/hasite/spages/1041284.html

(אוחר ב-17.4.2011).

המקרה של אולמרט: סיכום

כחצי שנה לאחר שהוגש כתב אישום נגד אולמרט, כאשר אמור היה להיפתח שלב שמיעת העדויות במשפטו, ביקשה פרקליטות המדינה משופטי בית המשפט המחוזי בירושלים לשנות את סדר העדים במשפט ולפתוח בפרשת ראשונטורס במקום בפרשות מרכז ההשקעות ומעטפות הכסף של טלנסקי כמתוכנן. בתחילה לא היה ידוע כמעט לאיש פשר הבקשה המפתיעה והחריגה, שכן הוטל צו איסור פרסום.⁴⁰⁷ כעבור ימים מספר, ב־15 באפריל 2010, לאחר שהוסר חלק מצו איסור הפרסום נמסר כי המשטרה חושדת שאהוד אולמרט מעורב בפרשת הולילנד. בהודעה מוקלטת ששודרה בערוצי הטלוויזיה באותו יום בירך אולמרט על ההחלטה לבטל את צו איסור הפרסום על הפרשה ואמר שרווח לו. "ממילא שמי הופיע בכל כלי התקשורת ולא היה ספק לאדם מי הוא אותו א"א האישיות המרכזית שכולם מדברים עליה", הסביר את עמדתו. עוד הוא אמר: "אני מודיע באופן הנחרץ ביותר, כפי שאמרתי בעבר, כי מעולם לא הוצע לי שוחד, ומעולם לא קיבלתי שוחד מאדם, בשום עניין, בשום דרך, בין במישרין ובין בעקיפין [...] נעשה כאן ניסיון לרצח אופי שאין לו תקדים בהיקפו ובעוצמתו".⁴⁰⁸

בשלב חתימת המחקר לא ניתן לקבוע אם בכל אחד מהמקרים שתיארתי פעל אולמרט באופן מושחת או שמא פעל בנאמנות לציבור. אולמרט הוא בחזקת חף מפשע. עם זאת עולה לכאורה כי לעתים הוא פעל בניגוד עניינים ולא שמר על מראית פני הדברים. אולמרט גילה נכונות שלא להקפיד על מראית פני הדברים כאשר לדבריו הפעולה הייתה נחוצה להשגת מטרות לאומיות. נכונות זו אף הובילה אותו להתעמת, ולעתים אף לתקוף, הן באופן ענייני הן באופן אישי, את מי שמייצג את החוק ואת כללי המינהל התקין. בעבר הוא נהג לבקר את היועץ המשפטי לממשלה וניסה להעביר מתפקידו את החשב הכללי, ואילו בשנת 2007 הרבה לתקוף את מבקר המדינה.

407 אתר גלובס: www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000551555&fid=829 (אוחזר ב־17.4.2011).

408 אתר הארץ: www.haaretz.co.il/hasite/spages/1163395.html (אוחזר ב־17.4.2011).

בימיו הראשונים כשר התמ"ת התראיין אולמרט לכלי התקשורת והצהיר על רצונו "לשנות גישה" במינהל מקרקעי ישראל.⁴⁰⁹ הוא טען שהפקידים במינהל "מרגישים צורך לשמור על הנכס ששמו הקרקע עבור המדינה", בזמן ש"המבחן שלהם להבא יהיה ביכולת להאיץ תהליכי פיתוח [...] יהיו מקומות שאמכור קרקע במחיר אטרקטיבי כדי לעודד פיתוח". בתגובה להערת הכתבים ש"גישות כאלה ננטשו בעבר, בגלל החשש שזהו פתח לשחיתות" ענה אולמרט: "כל חיי אני שומע את התלונה הזו. בהקשר הזה אני סומך על שיקול הדעת שלי וחוש האחריות שלי. לא אצא מתוך הנחה שהמערכת שאני מופקד עליה תעשה דברים לא כשרים. יש כל הזמן סכנות. בכל מתן היתר על-ידי המדינה יש פתח לטענות כאלה". בתגובה להערת הכתבים "לכן בחרו להיצמד למנגנון המכרז" אמר אולמרט:

גם זה צריך להיבדק בצורה סלקטיבית וגמישה, כי המתיחה של עקרון המכרז עד לצורתו הקיצונית יוצרת קיפאון טוטאלי בפעילות המשקית. אין הגנה נגד מושחתים. צריך לקבוע קווים מנחים, ויחד עם זה – צריכה להיות מדיניות גמישה שמעודדת פיתוח, יזמות, ויוצרת תנאים בהם כדאי להשקיע כסף פרטי.⁴¹⁰

מדבריו של אולמרט מבצבצת לכאורה גישה מפא"יניקית מובהקת בסגנון לוי אשכול ופנחס ספיר, קרי כזו המעמידה את פיתוח המשק מעל הכול. אך ישנם כמה הבדלים שראוי לציין בין אשכול וספיר מזה ובין אולמרט מזה. ראשית, אורח החיים. אף כי המשמעות של המילים "צניעות" ו"נהנתנות" משתנה מתקופה לתקופה ואף כי חומרנות היא חזיון נפוץ כיום, ניתן לומר כי אורח חייו של אולמרט נהנתני גם במונחים של ימינו. אורח חייהם של אשכול וספיר לא היה נהנתני, ודאי לא במונחים של ימינו וגם לא במונחים של

409 ראו את כתבתם של גיא רולניק ומירב ארלוזורוב, "צריך היה יותר רגישות חברתית בחלק מהגזירות בתכנית הכלכלית", הארץ, 30.4.2003. הציטוטים בפסקה הובאו מכתבה זו.

ימיהם.⁴¹¹ כמובן, נהנתנות ושחיתות הן שני דברים שונים. אולם נהנתנות עשויה ללמד על סדר עדיפויות של נושא המשרה השלטונית, והיא אינה מתיישבת עם אתוס ציבורי.⁴¹² וחשוב מזה: שלא כמו אשכול וספיר, שהקדישו את כל חייהם בעיקר לעשייה הציבורית, אולמרט לא נמנע מלעשות לביתו לכל אורך הקריירה הציבורית שלו.⁴¹³ הבדל חשוב נוסף בין אשכול וספיר לבין אולמרט ונבחר ציבור אחרים שפעלו בעשור האחרון קשור למעבר שהתחולל בישראל בשנים האחרונות מיחסים של שלטון-הון, ליחסים של הון-שלטון. בעוד שאשכול וספיר ריכזו את עיקר העוצמה הפוליטית בחברה ועשו שימוש בבעלי הון כדי לקדם את המדינה והמשק, כיום המגזר הפרטי והאליטה העסקית הם גורמים בעלי כוח שקול לכוח השלטוני, ואולי אף חזקים ממנו. יתר על כן, נבחר הציבור – נושאי המשרות השלטוניות הבכירות ביותר – הפכו לתלויים בתמיכה הכספית של אותם בעלי הון לשם קבלת תרומות וקידום הצלחתם בבחירות. זאת ועוד, לא מעט מנבחר הציבור בדור האחרון נדרו מן השירות הציבורי למגזר הפרטי ולפעילות עסקית (ולעתים חזרו משם אל השירות הציבורי). בנסיבות אלה יש חשש שנושאי המשרות השלטוניות יפעלו לשם קידום האינטרסים של בעלי ההון שהיו קשורים עמם באופן שאינו משרת באופן מיטבי רק את טובת הציבור. אולמרט כבר הספיק לעשות את צעדיו הראשונים בעולם העסקים.

הבחירות הפנימיות במפלגת העבודה

בשנת 2005 הצטרפה מפלגת העבודה לממשלת שרון, וכך כבד היה עליה לבחור יושב ראש למפלגה. באותה שנה הייתה המפלגה חלשה ומפולגת, וספק אם מישהו העריך שמצבה בבחירות הבאות ישתפר במיוחד. למעשה, רבים ראו בה כוח בירידה ולעגו לה ולבכירה, הממשיכים לגלות תשוקה כה עזה לעמוד בראשה חרף העובדה שימי הזוהר שלה חלפו עברו.⁴¹⁴ סביר להניח שהערכות

411 ראו יואל מרקוס, "הג'ינג'י עם המפתחות", הארץ, 22.9.2006.

412 ראו נחמיה שטרסלר, "דוגמה אישית", הארץ, 26.3.2004.

413 להרחבה ראו אורי בלאו, "ראש ממשלה מחוסר ראיות", הארץ, מוסף הארץ, 24.2.2006.

414 ראו למשל דניאל בן סימון, "מפלגת 'העבודה'. כבר מצחיק", הארץ, מוסף הארץ, 8.7.2005.

ותחזיות בדבר שקיעתה של מפלגה משפיעות גם על טיב התחרות הפנימית על ראשותה ועל הרכב המועמדים מטעמה לכנסת, אם כי לעתים קשה להעריך מראש כיצד. מחד גיסא, תחזיות פסימיות מספקות מוטיבציה שלילית להשקיע במהלכי השתלטות מעוררי מחלוקת.⁴¹⁵ מאידך גיסא, בהיעדר מנהיגות ולכידות מזעריות היריבות האישית מרה, והמתמודדים נוטים לאמץ אסטרטגיה של "תמות נפשי עם פלישתים". בתנאים כאלה יש מתמודדים שאינם מעודדים פעילים לנהוג בהגינות ואינם מהססים להשמיץ זה את זה, מה שעלול לייצר אווירה של "כולם מושחתים" ושל אדישות לפגיעה בהגינות הבחירות ולפגיעה בחברים אחרים במפלגה.

בשיטת הפריימריז שאימצה העבודה קבעו חברי המפלגה הרשומים את זהות יושב ראש המפלגה ואת רשימת המועמדים מטעמה לכנסת. המפקד נפתח בנובמבר 2004 ונחתם ב־15 במאי 2005. ההאשמות העיקריות למעשי שחיתות לכאורה שפורסמו בכלי התקשורת – האשמות שלא נמצא להן ביסוס משפטי – התמקדו בהתפקדויות שעשו עמיר פרץ ובנימין בן-אליעזר. לפי ההאשמות שהטיחו זה בזה באמצעות כלי התקשורת פקדו פרץ ובן-אליעזר אלפי חברים חדשים במגזר הערבי באמצעות טפסים מזויפים או באמצעים אסורים אחרים.⁴¹⁶ זהו הסבר סביר להתפקדותם של 24,551 ערבים, שבכך הפכו את המגזר הערבי לחשוב ולגדול במגזרי המפלגה.⁴¹⁷ כלפי פרץ הופנו טענות נוספות, ולפיהן ניצל את תפקידו כיושב ראש ההסתדרות ואת מעמדו כדי לגייס עובדים לטובת מסע הבחירות שלו במפלגה וכדי לרתום אותם להצבעה עבורו בבחירות לראשותה.⁴¹⁸ ברק ומי שפעלו למענו במפקד, בהם יושב ראש המפלגה לשעבר עמרם מצנע,

415 בניגוד לתחזיות על הצלחת הליכוד בבחירות של 2003, שדרכנו את השחיתות בבחירות הפנימיות במפלגה בשנת 2002.

416 כגון תשלום מרוכז על ידי קבלני קולות והמחאות דחיות שבוטלו לאחר המפקד. כאמור, לא נמצא בסיס לחשדות הללו.

417 מזל מועלם, "בן-אליעזר: ההתקפות על המגזר עקב ההתפקדות ההמונית – היסטריה", הארץ, 10.6.2005. בשנת 2003 הצביעו למפלגת העבודה רק 14,000 ערבים.

418 על מעורבותו של איגוד נהגי המוניות במפקד ראו חיים ביאור, "פרץ נתן, עיני לקח", הארץ, Markerweek, 8.12.2006.

טענו כי המפקד מושחת וכי האנשים החדשים שהצטרפו למפלגה הם "אנוסים וסוסים טרויאניים".⁴¹⁹

לנוכח החשדות לזיופים ולנוכח העניין שהיה לשלושה מחמשת המתמודדים שלא לקיים את הבחירות במועדן, החליט מרכז המפלגה לדחות את הבחירות הפנימיות למועד לא ידוע,⁴²⁰ ונפתח מחול שדים במפלגה. מהצד האחד של המתרס ניצבו אהוד ברק ועורך הדין אלדר יניב, שהעביר למשטרה טפסים מזויפים לכאורה של תומכים בפרץ. מהצד השני של המתרס ניצב פרץ. לפי פרסומים בכלי התקשורת טען פרץ כי עורך דין יניב פועל מטעמו של ברק וכי התלונות שהוא מעביר הן מגמתיות. זאת ועוד, לפי הפרסומים העלו פרץ ואנשיו טענות על "דילים" מושחתים – לדבריהם – שרקם ברק.⁴²¹ בספטמבר 2005 החליט מרכז המפלגה לקיים את הבחירות בנובמבר של אותה שנה, וברק החליט לפרוש מהמרוץ. הוא הסביר כי בשל המפקד המזויף, לדבריו, אין בכוננתו להתמודד.⁴²² מתן וילנאי פרש מהמרוץ וסיכם עם שמעון פרס, שאותו השמיץ ימים אחדים קודם לכן, שאם פרס ירכיב ממשלה, הוא ימונה להיות שר הביטחון. בסופו של דבר ניצח פרץ בבחירות ונבחר להיות יושב ראש המפלגה.⁴²³

419 מזל מועלם, "פורסם ספר הבוחרים של מפלגת 'העבודה'; 10,000 טפסים בעייתיים", הארץ, 10.6.2005. ראו גם הנ"ל, "המיפקד בעבודה, שנראה תחילה כמחדש את נעוריה, חזר להיות הקרב היגע של הכל בכל", הארץ, 22.5.2005.

420 על האינטרסים של ברק, וילנאי ובן-אליעזר לדחות את הבחירות ראו מזל מועלם, "הדיבורים על דחייה התחילו הרבה לפני דו"ח פריש", הארץ, 24.6.2005; על החלטת המרכז לדחות את הבחירות למועד לא ידוע ראו הנ"ל, "מרכז 'העבודה' אימץ ברוב של 60% הצעה לדחות הפריימריס עד לבדיקת הזיופים", הארץ, 27.6.2005.

421 יהונן ליס ומזל מועלם, "מחצית מטפסי ההתפקדות נפסלו, אך 'העבודה' מסרה לחוקרי המשטרה רק את טפסיו של פרץ", הארץ, 29.6.2005. בתחילת נובמבר 2005 נסגרה החקירה בעניין ה"דיל" המושחת כביכול שרקם ברק עם דני עטר, ראש המועצה האזורית גלבע. התיק נסגר בהיעדר תשתית ראייתית נגד המעורבים לכאורה בפרשה (יהונתן ליס, "נסגרה החקירה בפרשת שוחד הבחירות של מטה ברק", הארץ, 2.11.2005).

422 מזל מועלם, "הפריימריס בעבודה – בתחילת נובמבר", הארץ, 12.9.2005.

423 יואל מרקוס כתב על כך: "הבלתי יאומן קרה. ניצחנו של פרץ הוא יותר מהמהפך של '77 – זאת רעידת אדמה פוליטית. ליתר דיוק הוא נחת כמחיה מתים למפלגה גוועת" (יואל מרקוס, "מחיה מתים", הארץ, 11.11.2005).

המאבק הבא במפלגה היה על הבחירות לרשימת המועמדים לכנסת. ניסיונות של הרגע האחרון לבטל את שיטת הפריימריז ולהמירה בשיטת מרכז – נוסח השיטה שהייתה מקובלת בליכוד – נדחו במרכז המפלגה בדצמבר 2005. מזכ"ל המפלגה איתן כבל התפייט ואמר כי "צירי הוועידה החליטו בניגוד לטבע האדם. רצו לתת להם כוח והם אמרו 'לא תודה'".⁴²⁴ כלומר, אולי "יצר לב האדם רע מנעוריו", אבל האדם יכול לבחור בטוב, וזה קרה במפלגת העבודה. בדיעבד, האירועים במפלגת העבודה היו כמעט חסרי משמעות בהשוואה לאירועים הדרמטיים שהתחוללו באותה עת במדינה ובמפלגת השלטון.

תכנית ההתנתקות, אתרוג שרון והקמת "קדימה"

פינוי היישובים מחבל עזה באוגוסט 2005 באופן חד-צדדי עמד בניגוד למצע הליכוד ולקמפיין המפלגה בבחירות לכנסת השש עשרה.⁴²⁵ הוא אף עמד בניגוד משווע להכרזתו של שרון ש"דין נצרים כדין תל אביב", לתפיסותיו המוצהרות של שרון ולדימויו הלוחמני. ככזו עוררה תכנית ההתנתקות לא רק התנגדות רבה בקרב הפעילים הנאמנים בליכוד ובקרב מי מהשרים שדבקו בערכי התנועה, אלא גם ספקות באשר למניעיו של יושב ראש הליכוד. כפי שכתבו רביב דרוקר ועופר שלח:

רבים פקפקו אם שרון היה מבצע תפנית כה חדה אלמלא ריחף מעליו צל אחר לגמרי, מוחשי הרבה יותר מצלה של ההיסטוריה: החקירות נגדו ונגד בניו [...] מאחורי הקלעים היו רבים, אפילו ממקורביו האינטימיים ביותר, שהיו משוכנעים שלעולם לא הייתה תכנית ההינתקות נולדת אלמלא נדרש שרון להסיט את אור הזקורים מהחקירות נגדו ונגד בניו.⁴²⁶

424 ניר חסון, "נדרחתה ההצעה לשנות את שיטת הפריימריס בעבודה", הארץ, 21.12.2005.
 425 אף כי שרון הצהיר במהלך מערכת הבחירות שישראל תידרש לעשות ויתורים כואבים, שֶׁלל מצע הליכוד נסיגה חד-צדדית. למעשה, התנגדות מפלגת הליכוד למהלכים חד-צדדיים הייתה אחד ההבדלים בינה לבין מפלגת העבודה. ראו גם בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית של חוף עזה נ' הכנסת (טרם פורסם, 9.6.2005).
 426 דרוקר ושלח, 2005, עמ' 365.

הרמטכ"ל בזמן קבלת התכנית, משה (בוגי) יעלון, כתב:

מרגע שעלה רעיון ההתנתקות, שרון היה ראש ממשלה אחר. אם קודם לכן הדיונים אצלו היו מקיפים ושיטתיים, תוך מתן ביטוי לגופים המקצועיים השונים, כעת לא היו דיונים כלל [...] הערכתי הייתה, שאסטרטגית הוא לא האמין בהתנתקות. היא הייתה מנוגדת לכל תפיסת עולמו. אבל כדי להציל את עצמו פוליטית, ובעיקר לנוכח החקירות שבהן הוא ובניו נחשדו במעשי שחיתות, הוא הבין שהוא חייב ללכת למהלך השגוי הזה עד הסוף. מבחינתו, המלחמה על ההתנתקות הייתה מלחמה אישית-פוליטית, לחיים או למוות.⁴²⁷

לזכותו של שרון יש לומר כי בגלל חשש להדלפות קשה לקיים נוהל קבלת החלטות מסודר כאשר מדובר בהחלטות מסוג זה. הסכמי אוסלו, למשל, קודמו במחשכים אגב הולכת שולל של עובדי ציבור בכירים ביותר, ובהם מזכיר הממשלה אליקים רובינשטיין. עם זאת, אם מביאים בחשבון את הרקע של שרון, את ההצהרות שלו ואת הפורומים שבהם קידם את התכנית, אפשר להבין מדוע חלק מהציבור בישראל תהה באשר למניעיו. לצד זאת סביר להניח שלפחות חלקים בקרב אנשי הימין העלו ספקות בדבר מניעיו של שרון פשוט משום שרצו לטרפד את התכנית על ידי יצירת דה-לגיטימציה שלה, ואולי קיוו לסכלה על ידי מאבק למען מיצוי הבירור המשפטי בעניינו של שרון.⁴²⁸ שימוש בחשדות למעורבות בשחיתות לצורך סיכול של מדיניות ממשלה הוא טבעי, אולם אין להתפלא שאינו מעורר אהדה בקרב מי שתומך בתכנית.⁴²⁹

427 יעלון, 2008, עמ' 170-175.

428 מכאן ססמאות כמו "עומק העקירה כעומק החקירה" ו"עומק ההתנתקות כעומק השחיתות". ראו כתבות ביקורתיות בעיתונות אלקטרונית ימנית, המבקרת הן את שרון, הן את השחיתות והן את התקשורת: www.israel-wat.com/sharon2.htm (אוחזר ב-17.4.2011). ראו גם שייך, 2010, עמ' 73.

429 כך למשל במקרה של יואל מרקוס, שפרסם מאמר "השחיתות יכולה לחכות" (הארץ, 17.6.2005). כפי שעולה מן המאמר, מרקוס התנגד לביקורת על מעשי השחיתות לכאורה ששרון היה מעורב בהם אשר באה מצד אנשי הימין ואשר נעשתה במטרה, לכאורה, לטרפד את תכנית ההתנתקות.

בתקופה שבה הודיע שרון על תכנית ההתנתקות היה הטיפול התקשורתי בחשדות לשחיתות שהוא היה מעורב בה לכאורה סלחני יחסית. בחלק מהמקרים הקשר בין היחס הסלחני לתכנית ההתנתקות כנראה אינו מקרי. את הדוגמה הבולטת ביותר לקשר אפשרי כזה העלה העיתונאי והפרשן הבכיר אמנון אברמוביץ', ביום עיון על תכנית ההתנתקות שהתקיים בפברואר 2005 במכון ון ליר. בדברו על ההתנחלויות אמר אברמוביץ' את הדברים האלה:

מי שהקים את כל המפעל הזה זה שרון, ואם באה עליו רוח טובה לקראת סוף ימיו והוא מוכן להוריד את זה, לדעתי צריך לשמור עליו לא רק מפני הדגלים הפוליטיים אלא גם מפני דגלים משפטיים [...] אני, בניגוד למנחה עמיתי מר אורן, חושב שצריך לשמור על שרון כמו על אתרוג, גם עם קופסה אטומה, גם עם ספוגית וגם עם צמר גפן.⁴³⁰

אברמוביץ' דחה מכול וכול את מה שהוא אפיין בתור "הטענה המתריסה, החצופה, הדמגוגית מכולן", שלפיה "העיתונאים, מחפים על מעשים עברייניים של שרון, פליליים ממש, והכל למען ההתנתקות".⁴³¹ אולם להבנתי, התגובה של אברמוביץ' אינה מספקת התייחסות ממצה להשפעה השלילית שיש לעמדה מהסוג שהוא הביע. הבעיה מבחינת המאבק בשחיתות – שתמיד משפיע על היקפי השחיתות – שעיתונאים כאברמוביץ', שיש להם השפעה על השיח הציבורי ועל תפקוד המערכות השלטוניות, כנראה לא דרבנו את מערכת אכיפת החוק לחקור באופן נמרץ את החשדות לפלילים. את הסיבה האפשרית להיעדר המוטיבציה של העיתונאים לדרבן את שומרי הסף המוסדיים סיפק הוא עצמו. לדבריו הוא (אברמוביץ') מתנגד

לישיבה המשותפת שלנו על הטריבונה ולצפייה הנינוחה, הספורטיבית, בראש ממשלה כמו היה גלדיאטור בודד בזירה. כך צפינו ברבין ז"ל מתמודד לכדו מול יריבי אוסלו, רושפי אש. כך

430 אתר NRG: www.nrg.co.il/online/11/ART/926/672.html (אוחזר ב־17.4.2011).

431 אתר העין השביעית: www.the7eye.org.il/DailyColumn/Pages/article5603.aspx

(אוחזר ב־17.4.2011).

אנו צופים בשרון נגד המתנחלים, נגד מועצת יש"ע, נגד המורדים, נגד האופוזיציה. כאילו היציאה מעזה היא עניינם הפרטי, של שרון מצד אחד ושל מתנגדיה מצד שני. כאילו ההתנתקות – כן תצליח, לא תצליח – היא שלב במוקדמות המונדיאל ולא שאלת חיים, קיומית ממש, לסמכות הרשות המחוקקת ולתקפות הרשות המבצעת ולאישוהו סיכוי להסדר עתידי באזור. הנוכחות המזערית, המביכה, בעצרת התמיכה בהתנתקות בכיכר רבין בתל-אביב, היטיבה להמחיש את העצלות, הבטלנות, את רמת הפינוק של ציבור התומכים בהתנתקות, שהוא רוב רובו של הציבור. לתקשורת האנינה, המאוזנת, היושבת לה על כיסא מוגבה כשופט במשחק טניס, יש חלק, רשלנות תורמת, במחדל הסמלי הקטן הזה.⁴³²

נראה שאברמוביץ' העריך שעידוד מערכת אכיפת החוק לעשות את המוטל עליה עלול להיות בעוכרי הטיפול כמה שבעיניו כנראה חמור יותר מוסרית ופוליטית – הכיבוש. האם כלי התקשורת אתרגו את שרון? כמה עובדות מרמזות שלא מדובר באפשרות מופרכת.

"הערוץ השני", שבו עובד אברמוביץ', וכמוהו "הערוץ הראשון", לא פרסמו באותה תקופה שום חשיפה הנוגעת למעשים מושחתים של בכירים שהובילה לפרשה ציבורית משמעותית (להבדיל, למשל, מהחשיפה של פרשת בר-און-חברון בראשית 1997 בידי העיתונאית איילה חסון ב"ערוץ הראשון").

באחד ממאמרי המערכת שפרסם עיתון הארץ הוצדקה הדחת ראש אגף החקירות במשטרה, ניצב משה מזרחי (ראו בהמשך), שנחשד ב"להיטות יתר" בזמן האזנות סתר לבכירים שנחשדו בהתנהגות פלילית.⁴³³ יואל מרקוס, מבכירי

432 ש.ש.

433 עורך עיתון הארץ באותה עת, דייוויד לנדאו, סבר שהמשטרה, הפרקליטות והתקשורת רודפות אישי ציבור שלא בצדק. ב-23 בנובמבר 2004 פורסם מאמר מערכת ובו נאמר כי החלטת השר גדעון עזרא להדיח את ניצב מזרחי היא "החלטה סבירה" (אף שהעיתוי שלה – ביום של ועידת הליכוד – בלתי סביר). בעקבות זאת שיבח אמנון דנקנר את הארץ על כי "שינה, תחת עורך חדש, את טעמו לטובה". כל האמור לעיל על דייוויד לנדאו מבוסס על כתבות במגזין העין השביעית: www.the7eye.org.il/articles/Pages/article5506.aspx (אוהזר ב-17.4.2011).

הפובליציסטים בהארץ, פרסם ביוני 2005 מאמר הנושא את הכותרת "השחיתות יכולה לחכות". בין השאר כתב מרקוס:

די מקומם ומדאיג, שהכל תלוי באיש נחוש אחד, שאם ייעלם מן הבמה, בין שיחוסל פיסית ובין שיחוסל פוליטית, המיעוט הקיצוני עלול לנצח לנכח לנוכח הפסיוויות של הרוב הרוצה בסיום הכיבוש – ניצחון פירוס שיביא עלינו גלי טרור שלא ידענו כמותם וחרם בינלאומי. רוב הציבור עוד לא הפנים את משמעותה ההיסטורית של יוזמת שרון. מי שהבינו שזאת רק ההתחלה לתהליך ארוך הם דווקא המתנחלים, עד אחרון ברייניהם [...] פעם בכמה זמן יש מהלכים היסטוריים שהם בנפשנו. שהמדינה חייבת להתמקד בהם ורק בהם ולא לסטות לנושאים אחרים, חשובים ככל שיהיו. כאלה היו מלחמת השחרור ב-48', קליטת גל העלייה הגדול ב-50', מלחמת ששת הימים ב-67' ומלחמת יום הכיפורים ב-73'. ההתנתקות היא אירוע מעצב כזה, הדורש התמקדות בלעדית בו. המלחמה בשחיתות חשובה, אך היא יכולה לחכות. נראה קודם כל אם אנו יודעים לצאת מעזה.⁴³⁴

באותם ימים הפחית העיתון ידיעות אחרונות את היקף התחקירים על מעשי שחיתות של פוליטיקאים שעשה בכיר העיתונאים החוקרים בישראל, מרדכי גילת.⁴³⁵ אמנון דנקנר, שהתמנה בשנת 2002 לעורך מעריב, הוביל מערכה תקשורתית נגד "כנופיית שלטון החוק".⁴³⁶ בסופו של דבר, לפרק זמן מסוים,

434 יואל מרקוס, "השחיתות יכולה לחכות", הארץ, 17.6.2005.
 435 ראו את כתב התביעה שהגיש מרדכי גילת נגד ידיעות אחרונות: www.nrg.co.il/online/1/ART1/849/120.html (אוחזר ב-18.4.2011).
 436 אתר העין השביעית: www.the7eye.org.il/articles/pages/article5708.aspx (אוחזר ב-18.4.2011). שנה קודם שמונה לתפקיד הוא הגן על איש העסקים דוד אפל ומתח ביקורת נוקבת על מה שהוא הציג כהדלפות המשטרה נגד אפל. דנקנר יצא נגד הפרקליטות ותמך בהדחת משה מזרחי, והוא גם יצא נגד מינויה של עדנה ארבל, פרקליטת המדינה, לשופטת בית המשפט העליון בשל טיפולה בשורה של כתבי אישום נגד אישי ציבור.

מותנה הביקורת על התנהלות שרון. קרוב לוודאי שלשינוי ביחסה של התקשורת הן למעשי שחיתות הן לנאבקים בהם הייתה השפעה על המאבק של שומרי הסף המוסדיים בשחיתות, ובהתאם על ממדי השחיתות. בחלק מהמקרים ייתכן שאין לירידה בהיקף החשיפות של מעשי שחיתות של בכירים קשר לתכנית ההתנתקות או לשרון, אלא לשיקולים כלכליים שהובילו לצמצום בהיקף התחקירים העיתונאיים (אלה מחייבים תשומות כלכליות לא מבוטלות). ייתכן גם שהקשרים ההדוקים בין בעלי הון שכלי תקשורת נמצאים בבעלותם לבין פוליטיקאים בכירים תרמו להחלשת הביקורת בלי כל קשר למדיניות ביטחונית וגאופוליטית כזו או אחרת. אולם היה שינוי בטיפול התקשורתי בחשדות לשחיתות, והייתה ככל הנראה עלייה בדפוסי השחיתות.

האמצעים הפסולים שנקטו כמה מבכירי הליכוד שתמכו בשרון – ובהם מפקד בעייתי, פטרונוז' נרחב ומינוי חברי כנסת מקורבים לתפקידים מיניסטריליים – לא סיפקו לשרון תמיכה במהלכו בתוך הליכוד. בניגוד לסקרים, ואולי גם לתקוותיו של שרון, ובניגוד לתחזיות הציניות של כמה פרשנים ועיתונאים בישראל – שהתנבאו כי חברי הליכוד יתמכו בהתנתקות בגלל האינטרסים שלהם⁴³⁷ – אמרו רוב מוחץ של חברי הליכוד "לא" להתנתקות. חלק מהאנשים שהתפקדו לליכוד בשלהי 2002 מטעמים אינטרסנטיים גרדא כבר לא היו חברי מפלגה בזמן המשאל⁴³⁸ וכך השטח נשאר פרוץ למתנגדי התכנית. רובם ככולם הונעו מתוך אמונה יוקדת בארץ ישראל השלמה ולא מתוך אינטרסים אישיים צרים. מאות העסקנים שהיו אמורים להמריץ את המתפקדים לתמוך בתכנית לא עמדו לימינו של שרון. זוהי עובדה ראויה לציון מכיוון שהיא שופכת אור על הדינמיקה של השחיתות (קרי, שקשה להתבסס על גייסות "מושחתים") ומכיוון שהיא שומטת את ההצדקה לכאורה לעשות שימוש נרחב בשחיתות בשם

437 להרחבה ראו ארן ליביו, "כתבנו – אז מה", העין השביעית, 1.7.2004: www.the7eye.org.il/articles/Pages/article5105.aspx (אוחזר ב-27.6.2011).

438 באפריל 2004, כשהתקיים משאל המתפקדים במפלגה לתכנית ההתנתקות, היה מספר החברים בליכוד 193,190, בעוד שפחות משנתיים קודם לכן הוא היה 304,770. כלומר, סביר שלפחות 100,000 אנשים התפקדו לליכוד רק כדי להשפיע על הרכב המרכז ויושב ראש המפלגה (אלכס גלסמן, ראש אגף המחשבים בליכוד, מסר לי את הנתונים לצורכי המחקר).

"מטרות נעלות" (בבחינת "המטרה מקדשת את האמצעים"). מנגד, ייתכן שחלק מהפגיעות המשחיתות בליכוד דווקא הפריעו לשרון לקדם את תכניתו המדינית משום שיצרו מוקדי כוח חלופיים במפלגה. היות שהחברות בחלק ממוסדות המפלגה הייתה מבוססת במידה לא מבוטלת על פטרונות לוגיו, הצליחו אחדים משרי הליכוד לפתח מוקדי כוח עצמאיים ולא היו תלויים בנאמנותם לשרון.⁴³⁹

במרץ 2005 נכשל שרון בניסונו להרחיב את ממשלתו באמצעות צירופם של שלושה שרים חדשים. כעבור שבועות ספורים הוא מינה שבעה סגני שרים נוספים, חמישה מהם מקורבים אליו. רוחמה אברהם מונתה לסגנית שר הפנים, אלי אפלול מונה לסגן שר התמ"ת, גילה גמליאל מונתה לסגנית שר החקלאות, שמואל הלפרט מונה לסגן שר התחבורה, מג'לי והבה מונה לסגן שר במשרד ראש הממשלה, מרינה סולודקין מונתה לסגנית שר הקליטה, ואברהם רביץ מונה לסגן שר הרווחה. המינויים התאפשרו מבחינה פוליטית מכיוון שהחוק אינו מגביל את מספר סגני השרים ואינו מחייב השגת רוב בכנסת. יש לומר כי שרון טרח למנות את תומכיו בליכוד ובמפלגות נוספות לתפקידים אף כי לא היה בכך צורך מבחינה אקזוטיבית. תכלית המינויים הייתה, כנראה, תחזוק הקואליציה ותחזוק מעמדו בליכוד.⁴⁴⁰ בני אילון מסיעת האיחוד הלאומי אמר כי "משפחת שרון ממשיכה את מסע הקניות המושחת שלה על ידי מינויים יקרים ומיותרים על חשבון סל התרופות".⁴⁴¹ יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט חבר הכנסת מיכאל איתן (הליכוד) אמר: "אולי זה לא שוחד, במובן המשפטי, אבל אלה מינויים מושחתים".⁴⁴²

השבר בליכוד בא לידי ביטוי בניתוק המיקרופון בישיבת המרכז שהתקיימה ב-25 בספטמבר 2005 בטרם הספיק שרון לשאת את דבריו. המעשה הכוחני שיחק לידי שרון, שכן הוא הציג את יריביו באור שלילי. היו יריבים בליכוד שהעלו את הסברה שמי שניתק את המיקרופון היה ממקורביו של שרון. כלומר, אף כי הדיבור הוא נשמת אפה של הפוליטיקה, מבחינת השגת תמיכה פוליטית – השתקה

439 לליבון סוגיה זו ולדוגמאות נוספות ראו Warner, 1997, pp. 542–543.

440 ראו גרעון אלון, "חוזרים לשביעיות", הארץ, 11.4.2005.

441 גרעון אלון ומזל מועלם, "ראש הממשלה לא הצליח לגייס רוב בכנסת למינוי מקורביו לשרים; מינה שבעה סגני שרים חדשים", הארץ, 31.3.2005.

442 ראו אלון (לעיל הערה 440).

גסה עשויה להועיל יותר. ממילא לדיבור לא היה תפקיד בקביעת המדיניות של מפלגת השלטון בשלב זה. ואמנם למחרת, בהצבעה במרכז המפלגה על הקדמת הפריימריז וחרף העובדה ששרון לא דיבר כלל, דחו 51.4% מהחברים את הצעת נתניהו והתנגדו להקדמת הבחירות.⁴⁴³

האפקטיביות המוגבלת של קבלני קולות ושל חלוקת משרות למקורבים לצורך קידום התכנית המדינית; התדמית השלילית של מרכז הליכוד בציבוריות הישראלית; המחיר האישי היקר שהשימוש במינויים פוליטיים אסורים החל לגבות ממי שהיה מעורב בהם (ראו מקרה הנגבי); היחס, שגבל בסגידה, לשרון; וההערכה הרווחת, הן בליכוד הן מחוצה לו, שגם אם ייבחר שרון להוביל את הליכוד וגם אם הליכוד יגרוף את רוב המנדטים, יהיה על שרון להתמודד עם אופוזיציה פנימית שתשתק אותו – כל אלה גרמו בסופו של דבר שלקראת מערכת הבחירות לכנסת השבע עשרה פרש שרון מהליכוד והקים את "קדימה".⁴⁴⁴ רכיב דרוקר הצביע על כך שאולמרט פעל רבות לפרישת שרון ולהקמת קדימה. לדעת דרוקר אולמרט עשה זאת מכיוון שמעמדו במרכז הליכוד היה כבי רע.⁴⁴⁵ נתניהו תיאר את תהליך הקמת קדימה כ"שתי השחתות [...] השחתה של סחר בפוליטיקאים והונאת הציבור. זוהי שחיתות איומה".⁴⁴⁶ הבעייתיות שציין אינה מסתכמת בכך. המבנה של הארגון החדש שהוקם לא דמה למבנה מפלגתי רגיל. לקדימה לא היו מוסדות ממשיים (כמו לשכה, ועידה ומרכז), לא היו לה סניפים, והחוקה שאימצה קבעה כי הסמכויות יהיו נתונות רק בידי אריאל שרון. ההחלטות העיקריות של קדימה, כמו גיבוש רשימת המועמדים מטעמה לכנסת, התקבלו

443 ראו יוסי ורטנר, "נאום מנצח", הארץ, 26.9.2005; מזל מועלם ויאיר אטינגר, "הפתעה

בליכוד: שרון ניצח במרכז", הארץ, 27.9.2005.

444 על ההתחבטויות שליוו את שרון לפני שהחליט לפרוש מהליכוד ולהקים את קדימה ראו בן כספית, "מנדט אחד יותר מביבי", מעריב, סופשבוע, 31.3.2006; אמירה לב, "דיאליטי פוליטיק", ידיעות אחרונות, 31.3.2006. ראו גם את מאמרו הפובליציסטי של ארי שביט, "די לליכוד", הארץ, 1.9.2005, הקושר בין המצב בליכוד, תכנית ההתנתקות והצורך הפוליטי והמוסרי להקים מפלגה חדשה.

445 אתר nana10: <http://israblog.nana10.co.il/tblogread.asp?blog=394281&blogcode=10080201> (אוחזר ב־18.4.2011).

446 מזל מועלם, "נתניהו בכנס האחרון: תוקף את שרון", הארץ, 18.12.2005.

להלכה ולמעשה בידי שרון וצוות יועציו. קדימה הייתה עשויה לאפשר לשרון לתרגם את הפופולריות שלו למונחים אלקטורליים בלי לחייבו להתמודד עם האילוצים הפוליטיים שכופים החיים המפלגתיים. קשה לדמיין מבנה מפלגתי אוטוריטרי יותר מהמבנה של קדימה.

נוסף על כך הקמתה של קדימה שיקפה את תהליך הקרטליזציה של המערכת המפלגתית הישראלית, כלומר תהליך שבו המפלגות אינן מתחרות זו בזו על לבו של הבוחר, אלא משתפות פעולה כמו חברות עסקיות המתאמות ביניהן מחירים. אף כי דובר על "מפלגה חדשה", איישו את צמרת המפלגה פוליטיקאים מוכרים, כמה מהם ותיקים מאוד.⁴⁴⁷ בצמרת המפלגה הוצבו גם אנשים שספק אם ייצגו ציבור ממשי או הביאו עמם ערך אישי מוסף, אך לציורפם למפלגה החדשה היה רציונל פוליטי וכלכלי – גיוס שלישי מחברי סיעת הליכוד זיכה את קדימה במעמד של סיעה נפרדת.⁴⁴⁸ יתרון נוסף לציורוף חברי כנסת למפלגה היה יחידת המימון וזמן השידור לתשדירי התעמולה שהיו זכאים להם.⁴⁴⁹ עקב כך יצרה הקמת קדימה מצב אבסורדי שכנסת אחת מספקת מימון בחירות ל-136 חברי כנסת.⁴⁵⁰

447 "פוליטיקאים ישנים לבשו פרצוף חדש והמריאו בסקרים", כתב אמיר אורן. ראו אמיר אורן, "מזכרת עוון", **הארץ**, 8.2.2006.

448 להרחבה ראו את כתבתם של נחום ברנע ושמעון שיפר, "מדריך שרון לנבחר", **ידיעות אחרונות**, **המוסף לשבת**, 24.3.2006.

449 כל סיעה בכנסת זכאית לתקציב בחירות בסך 1.146 מיליון ש"ח לכל חבר כנסת שחבר בסיעה (צבי זרחה, "כל ח"כ – עוד 1.15 מיליון שקל לשרון", **הארץ**, 22.11.2005). אלמלא גייס שרון לפחות שלישי מחברי הליכוד, לא הייתה קדימה מוכרת כסיעה והוא לא היה יכול לקבל את המימון שצוין לעיל. לפי נחום ברנע, עמרי שרון אמר: "מוכרחים להקים סיעה [...] זה ייתן לנו משקל בשידורי הבחירות". עוד כתב ברנע כי "שרון היה מוכן לשלם את המחיר: להתחייב לאחדים מהגנידחים בחברי-הכנסת לכלול אותם במקום ריאלי ברשימתו" (נחום ברנע ושמעון שיפר, "מדריך שרון לנבחר", **ידיעות אחרונות**, **המוסף לשבת**, 24.3.2006).

450 הליכוד קיבל מימון בשביל 40 חברי כנסת, ושני חברי כנסת נוספים פרשו ממפלגת האם שלהם. מימון הבחירות הסופי נקבע לפי ממוצע מספר המנדטים של כל מפלגה בכנסת החדשה לעומת היוצאת.

לפחות בשני מקרים התחוויר כי לא רק שההבחנה בין ימין לשמאל כבר אינה קיימת בפוליטיקה הישראלית והמפלגות בעצם אינן חלוקות בסוגיות אידאולוגיות, אלא שהקשר בין פוליטיקאים לבין מפלגותיהם רופף אף יותר מכפי שניתן היה לשער. שמעון פרס, למשל, עבר לקדימה לאחר שהפסיד בהתמודדות על ראשות מפלגת העבודה.⁴⁵¹ שאול מופז, מן "העבר השני", עשה את דרכו למפלגה החדשה פחות משבוע ימים לאחר שהצהיר במהלך מסע הבחירות שלו לראשות הליכוד כי "בית לא עוזבים, ובדעתי להישאר בליכוד ככל מצב ולהילחם על דרכו".⁴⁵² לבסוף, חלק לא מבוטל מצמרת קדימה היו חברי כנסת ושרים ששמם נקשר להתנהגות פסולה – בין שעשו את המעשים קודם שנבחרו לקדימה והדברים טרם נודעו כאשר שובצו לרשימה (כמו במקרה של אהוד אולמרט, שעומד כיום למשפט, ואברהם הירשזון, שכבר הורשע בפלילים), ובין שהחדשות היו ידועים עוד קודם ששובצו לרשימה והם היו בשלב של בירור משפטי בזמן גיבושה (כמו במקרה של הנגבי).

"הפוליטיקה של השחיתות" במערכת הבחירות לכנסת השבע עשרה

בראשית ינואר 2006, ביום שבו דיווח "ערוץ 10" שלמטרה ראיות לכאורה לכך שהאחים מרטין וג'יימס שלאף מעורבים בהעברת 3 מיליון דולר למשפחתו של אריאל שרון,⁴⁵³ לקה ראש הממשלה באירוע מוחי – השני בתוך פחות מחודש – שממנו לא התאושש עד היום. הקריירה הציבורית של מי שהפך להיות המנהיג הפופולרי ביותר בישראל נקטעה באחת, קצת יותר מעשר שנים לאחר שהקריירה

451 ראו גם את דבריה של אורית שוחט בעניין זה: "פרס בכוונתו לערוק גורם לפגיעה אנושה באמון הציבור בפוליטיקה" (אורית שוחט, "פרס מדגים אופורטוניזם", הארץ, 29.11.2005).

452 מזל מועלם, "ביקורת בקדימה: מופז מזיק למפלגה", הארץ, 12.12.2005. ראו גם את מאמרו של גדעון סאמט, "המעבר הבטוח של מופז", הארץ, 13.12.2005.

453 יובל יועז ויהונתן ליס, "המשטרה לבימ"ש: ראיות להעברת 3 מיליון דולר משלאף למשפחת שרון", הארץ, 4.1.2006; ולא צוין שם הכותב, "לראשונה מצהירה המשטרה במסמך לבית המשפט – המיליארדר העביר לשרון 3 מיליון ד'", ידיעות אחרונות, 4.1.2006; ולא צוין שם הכותב, "ביאח"ה הודרזו להכריז: התפתחות בפרשת סירל קרן; המשטרה: ראיות לכאורה ששרון קיבל שוחר", מעריב, 4.1.2006.

הציבורית של יצחק רבין נקטעה באחת. ממלא מקום ראש הממשלה אהוד אולמרט מילא באופן זמני את תפקידו. לאחר ימים אחדים, כשהתחוויר למעלה מכל ספק כי שרון לא יתאושש, קבע היועץ המשפטי לממשלה שאולמרט ימשיך לכהן בתור ממלא מקום של ראש הממשלה. הצמרת של מפלגת קדימה החליטה להתייצב מאחורי אולמרט, והלה נבחר בהליך הצבעה פנימי בקרב בכירי המפלגה ליושב ראש קדימה ולמועמד מטעמה לראשות הממשלה.

כארבעה חודשים לפני הבחירות נדמה היה כי הציבור יעביר את תמיכתו ליורשו של שרון. הסקרים לימדו שלמעלה משליש מהאזרחים דיווחו שאם הבחירות היו מתקיימות בראשית ינואר 2006, הם היו נותנים את קולם למפלגה החדשה.⁴⁵⁴ אך ככל שנקפו הימים ומערכת הבחירות התקרבה אל סיומה, נסדקה תדמיתו של אולמרט. ב-14 בפברואר ניתן גזר דינו של עמרי שרון, שהיה מקורב גם לאולמרט. כעבור כשבוע התפרסמו ידיעות על פרשת הבית ברחוב כרמיה.⁴⁵⁵ מי שחשף את הפרשה היה העיתונאי החוקר יואב יצחק (שחשף שש שנים קודם לכן את פרשת ויצמן, שהובילה בסופו של דבר להתפטרותו של נשיא המדינה). באותה עת פורסמה כתבת תחקיר מקיפה וביקורתית למדי בעיתון הארץ, פרי עטו של אורי בלאו, אשר הציגה את אולמרט כפוליטיקאי שמעורב בקשרים בעייתיים ובפרשיות למיניהן.⁴⁵⁶ באותם ימים הקימה מפלגת העבודה "ועדה למלחמה בשחיתות", וזו הגדירה את הבחירות בתור משאל עם בנושא "דמוקרטיה ושלטון החוק".⁴⁵⁷ בד בבד החליטה מפלגת העבודה למקד את התקפותיה על היושב ראש החדש של קדימה ולנצל לשם כך את תדמית הנהנתן שלו.⁴⁵⁸ באופן כללי, כחודש לפני הבחירות פורסמו יותר ויותר כתבות ביקורתיות על אולמרט. לא מן הנמנע כי זהו אחד הגורמים לירידה בתמיכה המוצהרת בקדימה בסקרי דעת הקהל שחלה

454 ראו לדוגמה את הסקר שפורסם אצל יוסי ורטור, "קדימה עם אולמרט עולה ל-44 מנדטים, 'העבודה' יורדת ל-16 בלבד", הארץ, 11.1.2006.

455 ראו מנדילוב, 2008, עמ' 284. וראו למשל את כתבתם של אורי בלאו וצבי זרחיה, "שכר הדירה של אולמרט: 4 ימים, 3 גרסאות שונות", הארץ, 23.2.2006.

456 אורי בלאו, "ראש ממשלה מחוסר ראיות", הארץ, מוסף הארץ, 24.2.2006.

457 מנדילוב, 2008, עמ' 287.

458 מזל מועלם, "בליכוד ובעבודה מחריפים התקפות על אולמרט", הארץ, 20.2.2006.

כאותה עת.⁴⁵⁹ בשבוע השני של מרץ, פחות משלושה שבועות לפני הבחירות, חשף רביב דרוקר ב"ערוץ 10" קטעים מ"יומני עמרי שרון". ככל שקרב יום הבחירות דיווחו יותר אזרחים על התלכטותם למי להצביע, או אם בכלל לטרוח.

הליכוד מצדו ניסה לנער חוצנו מתורמתו הגדולה להשחתת הפוליטיקה והשלטון בשנות כהונתו של שרון. מלבד ההתקפות הקשות על חברי המפלגה ש"ערקו" לקדימה והביקורת הנוקבת על מהלכיו של שרון בזמן כהונתו כיושב ראש הליכוד, הוביל יושב ראש המפלגה, בנימין נתניהו, את ביטול שיטת המרכז והחזרת שיטת הפריימריז.⁴⁶⁰ בכך סגר נתניהו מעגל, שהרי הוא שהוביל לאימוץ שיטת הפריימריז בשנת 1993 ולביטולה בשנת 1997.

ביום הבחירות, 28 במרץ 2006, היה היקף המעשים הבלתי חוקיים נמוך ביחס להיקפם במערכות בחירות אחרות.⁴⁶¹ מערכת הבחירות של 2006 לא הניבה שום פרשת שחיתות, בניגוד למערכות בחירות אחרות מאז שלהי שנות השמונים. לא מן הנמנע כי מדובר בירידה אמיתית בהיקפי השחיתות השלטונית בתחום זה. הדבר שיקף את הגידול בכושר ההרתעה של שומרי הסף המוסדיים⁴⁶² ואת רצינות ההכנות שנקטו – הן מבחינת המסרים המרתיעים שהעבירו למתמודדים מבעוד מועד, הן מבחינת פעולות של בדיקה שנקטו טרם הבחירות⁴⁶³ והן מבחינת פריסתם המוגברת ביום הבחירות.⁴⁶⁴ הדבר אף עשוי להצביע על טיב הטיפול הרצוי בשחיתות – בקרה מקיפה ושיטתית מצד מבקר המדינה, המלווה בסנקציה מינהלית-כספית מידית למפרי החוק.

459 ראו את הדיווחים של יוסי ורטור על הנעשה בקדימה בעקבות הפרסומים ועל השמועות בדבר "מגה-תחקיר שמאיים להפיל את התקרה על ראשו של אולמרט": יוסי ורטור, "הקרב על סדר היום", הארץ, 3.3.2006.

460 מזל מועלם, "הישג לנתניהו: הפריימריס חזרו למתפקדים", הארץ, 2.3.2006.

461 ראו בקיצור את כתבתו של יהונתן ליס, "עד כה אין שחיתות בחירות", הארץ, 27.3.2006.

462 ראו את הטור השבועי של דן מרגלית, "הוד מעלתה האופוזיציה", מעריב, מוסף שבת, 24.3.2006.

463 צבי זרחיה, "לינדנשטראוס החל בבדיקת התנהגותן הכספית של המפלגות לקראת הבחירות", הארץ, TheMarker, 23.11.2005.

464 ראו לדוגמה את כתבתו של יובל יועז, "סיירת הבחירות" של מזוז תפקח על פעילות הפוליטיקאים", הארץ, 27.11.2005.

אולם העובדה שהבחירות התנהלו כנראה בצורה ראויה לא יכלה כמובן לשנות את תחושת הקבס שהייתה בציבור לנוכח גילויי השחיתות המרובים ערב הבחירות. סביר להניח שהתחושות הקשות בקרב הציבור בנוגע לשחיתות הנפוצה בישראל לא עודדו את הישראלים לממש את זכות ההצבעה שלהם.⁴⁶⁵ בתום ספירת הקולות התחוויר כי אחוז ההצבעה היה הנמוך ביותר במערכות הבחירות לכנסת: 63.2% בלבד מסך 5,014,522 בעלי זכות הבחירה. חלק ניכר מהאזרחים לא הצביע.⁴⁶⁶

ממשלת אולמרט

כהונת ממשלת אולמרט מראשית 2006 ועד לחילופי הגברי בשנת 2009 הייתה תקופה סוערת נוספת בתולדות השחיתות הפוליטית בישראל והעיסוק הציבורי והמשפטי במה שתויג, על פי רוב בצדק, כמושחת.

פרשת השחיתות ברשות המסים

באוקטובר 2005 הודיע מנהל רשות המסים, איתן רוב, כי בכוונתו לסיים את תפקידו. מנהל רשות המסים היה אמור להתמנות בידי הממשלה לפי הצעת שר האוצר, שהיה אז אהוד אולמרט. ג'קי מצא, שכיהן באותה עת כסמנכ"ל רשות המסים לעניינים מקצועיים, שאף להתמנות לתפקיד. הוא הביע באוזני איש העסקים ורואה החשבון קובי בן גור את שאיפתו. ההיכרות בין השניים הייתה על רקע מקצועי – בן גור ייעץ לגופים וחברות בענייני מס ופעל עבור נישומים ברשות המסים ומתוך קשריו של בן גור עם עובדים רבים ברשות המסים וחברותו

465 ראו גם את השאלות והסברות שהעלה בעניין זה שחר אילן, "עובדות", הארץ, 7.4.2006. דן כספי העלה את הסברה שהסיקור התקשורתי הגביר את התחושה ש"כולם מושחתים" ואין למי להצביע ושאופי החשיפה הוא אחת הסיבות לירידה בשיעור ההצבעה. דן כספי, "ומה חלקה של התקשורת?", הארץ, 10.4.2006.

466 רק 3,186,379 אזרחים הצביעו, מהם 49,675 קולות פסולים (בסך הכול 3,136,704 קולות כשרים). 185,759 אזרחים נתנו את קולם למפלגת הגמלאים, מפלגה אלמונית שלא הציגה סדר יום ברור או דמויות מוכרות וזכתה ב-7 מנדטים.

עם רוב. עוד אציין ששמו של בן גור כבר הוזכר כמי שהיה חלק מ"החבורה הירושלמית" בליכוד.⁴⁶⁷

בן גור אמר למצא כי ימליץ עליו לפני שר האוצר. נוסף על כך הציע בן גור למצא להיפגש עם יורם קארשי במטרה לקדם פגישה עם שולה זקן, על מנת לסייע לו לזכות במינוי לתפקיד. זקן הייתה כאמור יד ימינו של אולמרט, וכינהנה מתוקף כך כעוזרת לכירה לשר האוצר.⁴⁶⁸ קארשי, שגם הוא כבר הוזכר לעיל (בפרשת "דרך צלחה"), היה באותה עת יבואן, איש עסקים, איש ליכוד וחבר במועצת עיריית ירושלים. חשוב מכך, קארשי הוא אחיה של זקן.

בחודשים אוקטובר-נובמבר 2005 נפגשו מצא ובן גור עם קארשי בביתו, ומצא הוצג לפני קארשי כמי שבן גור חפץ במינויו למנהל רשות המסים. בהמשך לפגישה שוחח קארשי עם אחותו, תיאם עמה את זימונו של מצא לפגישה ועדכן את מצא בדבר. סמוך לאחר מכן, קודם שהמועמדים לתפקיד זומנו לפגישה עם שר האוצר, זימנה זקן את מצא לריאיון מקדים במשרדה. במהלך הפגישה בין מצא לזקן נכנס גם קארשי ללשכה. לאחר מכן זימנה זקן לפגישות עמה גם את שני המועמדים האחרים לתפקיד. מצא קיבל את סיועם של בן גור וקארשי, ובחודש דצמבר 2005 בחרה בו ממשלת ישראל, על פי הצעת שר האוצר, למנהלה של רשות המסים. בן גור וקארשי פעלו לקידום מינויו של מצא לתפקיד האמור על מנת ליצור מחויבות כלפיהם "כך שיקנה להם השפעה ברשות ויפעל עבורם במסגרת מילוי תפקידו. השניים רצו להשיג השפעה שתבטא, בעיקר, בקידום עובדים ברשות המסים, לפי דרישותיהם, מתוך ציפייה, כי עובדים אלה יטיבו עמם במסגרת מילוי תפקידם".⁴⁶⁹

ציפייתם לא התבררה, כפי שמלמד המקרה של קידומה של גלית שמחון, שבינה לבין בן גור "התפתח קשר אישי קרוב ביותר".⁴⁷⁰ בעת שבן גור פעל לקידום מינויו של מצא, הוא פנה אליו וביקש ממנו לקדם את שמחון ולמנותה לתפקיד שחפצה בו. מצא הבטיח לבן גור כי אם ימונה לראש רשות המסים

467 הפרטים לקוחים מתוך ת"פ (מרכז) 6366-07-09 מדינת ישראל נ' מצא (גזר הדין טרם פורסם, 30.1.2011).

468 ש.ם.

469 ש.ם, עמ' 5.

470 ש.ם, ש.ם.

יעשה כן. זמן קצר לאחר מינויו של מצא דרש ממנו בן גור לממש את הבטחתו. בחדש אפריל 2006 מינה מצא את שמחון לתפקיד של יועצת מקצועית לראש רשות המסים, "וזאת על מנת לקיים את הבטחתו לבן גור ולרצותו".⁴⁷¹ סמוך למינויה לתפקיד ולבקשתה פנה בן גור אל מצא ואל סגן מנהל הרשות לענייני מינהל שמואל בוברוב וביקש מהם להיטיב את תנאי העסקתה של שמחון, לרבות קבלת דרגה בכירה ורכב צמוד. בוברוב קיבל גם הוא מבן גור סיוע במינויו, והוא לא אכזב את בן גור. בהמשך לבקשתו של בן גור הבטיח לו בוברוב כי ישפר את תנאי העסקתה של שמחון, ואכן הוא עדיין את בן גור ואת מצא בפעולותיו בנידון. על פי אלה הורשע מצא בעברה של מרמה והפרת אמונים, לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: עברת מרמה והפרת אמונים).

התנהלות מושחתת אחרת נוגעת ליחסים בין יגאל סער, ששימש מנהל בית המכס והמע"ם בירושלים, לקארשי. השניים הכירו זה את זה שנים אחדות קודם שמונה מצא למנהל רשות המסים. לימים פנה סער לקארשי וביקש ממנו לפעול עבורו אצל מצא במטרה לקדם את מינויו לתפקיד סמנכ"ל למנהל הרשות. "הוא ביקש זאת מקארשי בידעו, כי קארשי מצפה ממנו לפעול עבורו במסגרת מילוי תפקידו ברשות המיסים".⁴⁷² קארשי פנה אל מצא וביקש ממנו למנות את סער לתפקיד. מצא התחייב לפניו שימנה את סער לתפקיד, ועל בסיס התחייבות זו הבטיח קארשי לסער כי בקשתו תתמלא. אולם לאחר מכן חזר בו מצא מהתחייבותו האמורה כלפי קארשי וביקש לקדם מינויים אחרים. על מנת לאשרם אצל שר האוצר פנה מצא לזקן וביקש ממנה לתאם פגישה עם השר. "זקן שידעה על רצונו של קארשי במינוי של סער לתפקיד סמנכ"ל למנהל, נמנעה מקביעת הפגישה. היא הנחתה את הנאשם [מצא] לפנות לקארשי, בכל הנוגע למינוי המועמדים לתפקיד סמנכ"ל, וציינה בפני הנאשם את שמו של סער לתפקיד".⁴⁷³ מצא פנה לקארשי, אלא שהלה הבהיר כי עד אשר יסכים לבקשתו לקדם את סער, יעוכבו המינויים שביקש להביא לאישורו של שר האוצר. בד בבד הוא תיאם עם אחותו כי תמשיך ותימנע מלהיענות לפניותיו של מצא להיפגש

471 שם, שם.

472 שם, עמ' 6.

473 שם, שם.

עם שר האוצר ותפנה אליו את מצא בכל הנוגע למינויי הסמנכ"לים. "זקן פעלה כאמור, כך שאישורי מינוי המועמדים על ידי שר האוצר עוכבו"⁴⁷⁴, והלחץ על מצא למנות את סער גבר.

קארשי תבע הסברים באשר להפרת ההבטחה שניתנה לו מידי מצא והודיע כי "בכוונתו לברוק 'מי זה הבחור' אותו מעדיף הנאשם [מצא] לתפקיד"⁴⁷⁵. רק לאחר הפצרות של מצא בבן גור, פעל בן גור לפשר בינו לקארשי – "מחד גיסא, לאפשר לנאשם [מצא] לחזור בו מהבטחתו ולמנות את בוברוב לתפקיד, ומאידך, לאפשר את מינויו של סער לתפקיד אחר ברשות שיהיה מקובל עליו ועל קארשי"⁴⁷⁶.

ביום שישי, 10 במרץ 2006, נפגשו קארשי, בן גור ומצא במסעדה בצומת שורש ודנו בפתרון לבעיית מינויו של סער. השלושה סיכמו כי בוברוב ימונה לתפקיד סמנכ"ל למנהל הרשות וכי סער ימונה לתפקיד אחר (מבחינת קארשי הייתה עדיפות לתפקיד נציג הרשות בארצות הברית). בהתאם להחלטה שהתקבלה בפגישה בשורש הנחה קארשי את זקן להיעתר לבקשותיו של מצא ולאפשר לו פגישה עם השר לצורך אישור מועמדיו לתפקיד סמנכ"ל. קארשי סיכם עם זקן שמועד הפגישה יתואם עמו לאחר שיודיע לסער על ההחלטה שהתקבלה בעניינו בפגישה בשורש. בערבו של אותו היום, לאחר ההסכמה שהושגה בפגישה בשורש, נפגשו בן גור ומצא ב"סטקייט אסא" בצומת בית דגן ודנו בסבב המינויים הצפוי ברשות.

קודם שהתקיים המכרז לתפקיד נציג הרשות בארצות הברית פעלו מצא, בן גור, קארשי וסער כדי שזה האחרון ייבחר לתפקיד. מצא הנחה את בוברוב לפעול לטובת מינויו של סער לתפקיד, והוא, בן גור ובוברוב פעלו יחד כדי לגרום לעובדי הרשות שחפצו בתפקיד להסיר את מועמדותם למכרז. מצא אף ביקש מבן גור לפעול כדי שמקורבו אילן אוהד, המשמש מנהל ברשות, יסיר את מועמדותו במכרז. בן גור נפגש עם אוהד והלה הבטיח לו כי יסיר את מועמדותו לתפקיד יום לפני התכנסות ועדת המכרז, ואף ידע בכך את בוברוב. ב-10 במאי

474 שם, שם.

475 שם, שם.

476 שם, עמ' 7.

2006 הבהיר בוברוב לשמואל מייזליק, מנהל מע"ם נתניה, כי למצא יש מועמד אחר לתפקיד וכי עליו להסיר את מועמדותו, ולאחר מכן יידע בוברוב את מצא בעניין. מייזליק אכן הסיר את מועמדותו. במהלך חודש מאי 2006 בחרו מצא ובוברוב את יהודה נסרדישי – לימים ראש רשות המסים שהחליף את מצא – לנציג הרשות בוועדת המכרזים, "מתוך כוונה שיפעל לבחירתו של סער והנחו אותו לפעול בהתאם. בסוף חודש יוני 2006, הופיע סער בפני ועדת המכרזים לתפקיד נציג הרשות בארה"ב. נסרדישי פעל לבחירתו, בהתאם להנחיות הנאשם ובוברוב".⁴⁷⁷ סער נבחר בסופו של דבר לתפקיד. באותו יום התקשר מצא אל קארשי ודיווח לו על הבחירה בסער, וכעבור ימים אחדים התקשר גם סער אל מיטיבו קארשי. מפאת קוצר היריעה אומר רק שיחסי התן וקח לא הסתיימו בהבעת תודה מילולית ואפנה את הקוראים הסקרנים לפסק הדין. מכל מקום, על התנהלותו בפרשת מינויו של סער הורשע מצא בעברת מרמה והפרת אמונים. התנהלות מושחתת אחרת קשורה לסיוע שהעניק מצא לקידומו של עמוס שמעונוב לתפקיד רכז במשרד פקיד שומה חקירות תל אביב. שמעונוב עבד ברשות מאז 1983. הוא פנה אל גיסו אברהם נתן ואמר לו כי ברצונו להתמנות לתפקיד האמור וכי מנהלו אלי יצחקי מעדיף עובדים אחרים על פניו. נתן היה לא רק נציב שירות המדינה בעבר (בשנים 1984-1986) אלא גם ידידו של בן גור, והוא ביקש ממנו להפעיל את קשריו ברשות המסים כדי ששמעונוב ימונה לתפקיד הרכז.

במסגרת הפגישה במסעדה בשורש שהוזכרה לעיל ביקש בן גור ממצא, בין היתר, לפעול לקידומו של שמעונוב לתפקיד הרכז. מצא הנחה אותו לפנות בשמו לבוברוב. לאחר מכן עדכן בן גור את בוברוב בדבר, ובהמשך השיחה ביקש ממנו בן גור לקדם את עניינו של שמעונוב. יום לפני קיום המכרז נפגשו בן גור ובוברוב בתחנת הדלק "הסיירים". בן גור רצה לוודא שבוברוב ומצא פעלו כדי ששמעונוב ייבחר במכרז. במהלך הפגישה התקשר בן גור למצא, נזף בו ודרש ממנו להפעיל את כוחו כראש רשות המסים כדי ששמעונוב ייבחר. מצא ידע כי בן גור מבקש את מינויו של שמעונוב למען אינטרסים אישיים שלו. ביום המכרז, 23 במרץ 2006, התקשר מצא כמה פעמים לבן גור ועדכן אותו בפעולותיו בעניין

477 שם, עמ' 8.

המכרז. מצא אמר לבן גור כי למרות מאמציו אינו מצליח ליצור קשר עם נציג הרשות בוועדת המכרז. בסופו של דבר הודיע בוברוב לבן גור כי לא הצליח להתערב במכרז ולגרום לבחירתו של שמעונוב. כפיצוי על כך התחייב לסדר ששמעונוב ימונה בזמן הקרוב לתפקיד רכז.

באותו היום האשים מצא את בן גור בכישלון המהלך. "כדי לרצותו הודיע לבן גור, כי הוא מעניק לו 'קארד בלאנש' לפעול מול בוברוב, על מנת למנות את שמעונוב לתפקיד רכז".⁴⁷⁸ בהמשך להבטחתו של בוברוב לבן גור הוא יזם מהלכים אחדים לקידום שמעונוב, בין השאר מול הממונה על שמעונוב, ועדכן את מצא בדבר. גם על התנהלותו בפרשה זו הורשע מצא בעברת מרמה והפרת אמונים.

הפרת אמונים נוספת הייתה במעורבותו של מצא במינויו של עובד אחר ברשות המסים, יוסי כהן, לתפקיד גובה ראשי במע"ם רמלה. כהן היה מקורב לקארשי, והלה הבהיר למצא כי הוא מעוניין שכהן יזכה במכרז שהיה לתפקיד. מצא מצדו התקשר לבוורוכוב ולסער, שביהן כמנהל בית המכס והמע"ם שבו עבד כהן, והודיע להם כי הוא ממליץ על כהן. הוא אף הנחה אותם לדבר ביניהם בעניין. מצא גם הורה לבוברוב "לסגור חזק" את מינויו של כהן, מול נציג רשות המיסים בוועדת המכרזים, גדעון לויא.⁴⁷⁹ על פי הנחיותיו של מצא פנה בוברוב ללויא וביקש ממנו שיפעל במסגרת ועדת המכרזים להביא לבחירתו של כהן לתפקיד. ב־22 במאי 2006 התכנסה ועדת המכרזים ובחרה את כהן לתפקיד. באותו יום, לאחר שווידא כי כהן זכה בתפקיד, התקשר מצא לקארשי לקבל את תודתו על מילוי הדרישה.

מצא גם הורשע בסיוע למתן שוחד, לפי סעיפים 31 ו־291 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. הוא סייע לבן גור לתת שוחד לעובדת רשות המסים אורנה בכר בעד פעולה הקשורה במילוי תפקידה. הפרשה, בקיצור, קשורה למינוי לתפקיד סגן פקיד שומה תל אביב 1, שהתפנה בשנת 2006. בן גור חשב שמינוי בכר יקדם את האינטרסים האישיים שלו. מצא מצדו ידע שלבן גור יש אינטרסים במשרד פקיד שומה תל אביב 1 ובזהות בעלי התפקידים הבכירים שם, ולפי

478 ת"פ (מרכז) 6366-07-09 מדינת ישראל נ' מצא (לעיל הערה 467), עמ' 11.

479 שם, עמ' 13.

סיכום ביניהם נשלח בן גור להיפגש עם בכר כמי שמועמדת לתפקיד. "מצא היה מעוניין שלבכר יועבר מסר מטעמו, לפיה מינויה אינו פרי קשריה עם שוקי ויטה, סמנכ"ל שומה ברשות המיסים ויריבו".⁴⁸⁰ מצא חשד שבן גור מתכוון לנצל את ההזדמנות כדי להציג את עצמו לפני בכר כמי שמקדם את מינויה וכבעל השפעה ברשות, ואכן כך היה. בפגישה זו ציין בן גור לפני בכר בפעם הראשונה כי היא מיועדת להיות סגן של פקיד שומה תל אביב 1. נוסף על כך ניצל בן גור את הפגישה עם בכר כדי לחזק את מחויבותו של אחד הרכזים כלפיו. בתחילת חודש אוקטובר 2006 בחרה ועדת המכרזים את בכר לתפקיד. "באותו היום התקשר בן גור לבכר לברכה על בחירתה לתפקיד. מספר ימים לאחר מכן, בירר מצא עם בן גור, אם התקשר הוא לאחל לבכר מזל טוב על המינוי, בהתעלמו מכך שבן גור מנכס לעצמו את המינוי".⁴⁸¹

הפרשה האחרונה שבה הורשע מצא בעברת מרמה והפרת אמונים קשורה ביוסי שטיינמץ, חבר נוסף שהיה לבן גור ברשות המסים. שטיינמץ ביקש מבן גור שייסייע לו להתמנות לתפקיד גובה מכס אשדוד. בן גור פנה למצא וביקש ממנו להיפגש עם שטיינמץ, והלה שוב נעתר לבקשותיו, חרף ההסתייגויות שהיו לו ממינויו של שטיינמץ לתפקיד. בן גור ידע שגם ידידו קארשי עשוי להפיק תועלת מהמינוי שניסה לרקום, והוא שיתף אותו בסוד העניין.

מכיוון שמצא סבר כי שטיינמץ אינו מתאים לתפקיד גובה מכס אשדוד וכי מינוי מסוג זה עלול לעורר חשד, הוא הציע כחלופה את מינויו לתפקיד עוזרו האישי לענייני מכס. שטיינמץ הבהיר כי אינו מעוניין בתפקיד העוזר והדגיש שחשוב שקארשי יסייע לו להתמנות לתפקיד גובה מכס אשדוד, תפקיד בעל עוצמה, בו הוא יוכל לסייע לאינטרסים של קארשי מול הרשות. שטיינמץ הבהיר והדגיש לקארשי, כי דווקא סיוע למינויו כגובה מכס אשדוד, יהא כדאי ביותר בעבור קארשי, שכן בכוונתו לפעול בעבור קארשי במסגרת תפקידו. בהמשך שב והבהיר שטיינמץ לקארשי שיגמול לו על סיועו למינויו, ועמד על העוצמה שבתפקידו במכס, כדי לסייע לעסקיו של קארשי, להבדיל מתפקיד העוזר.⁴⁸²

480 שם, עמ' 14.

481 שם, עמ' 14.

482 שם, עמ' 15.

כחודש לאחר מכן, ביוני 2006, ביקש קארשי את סיועו של שטיינמץ בשחרור מכולה אשר עוכבה בתחנת המכס באשדוד, ושטיינמץ נעתר לבקשה. "מיד לאחר מכן, הבהיר שטיינמץ לקארשי, כי מקרה זה ממחיש את חשיבותו והכדאיות העסקית בעבור קארשי, בקידומו לתפקיד גובה מכס אשדוד".⁴⁸³ משהתמיד מצא בסירובו למנות את שטיינמץ לתפקיד פקיד מכס אשדוד פנה שטיינמץ לבן גור, בספטמבר 2006, בבקשה שיסייע לו להתמנות לתפקיד קצין מטה לענייני הרשות הפלסטינית ברשות המסים. בן גור החל לפעול בעניין. חודש לאחר מכן עדכן שטיינמץ את קארשי ברצונו להתמנות לתפקיד לעיל, וקארשי הבטיח לו כי יסייע במינויו. בה בעת ביקש קארשי את סיועו של שטיינמץ בפתרון בעיה הקשורה בעסקיו מול המכס. בסוף חודש אוקטובר 2006 סייע שטיינמץ לקארשי לשחרר מכולה מהמכס לשביעות רצונו של קארשי. אולם מינויו המיוחל לא יצא לפועל.

ההתנהלות המושחתת בצמרת רשות המסים מלמדת על ההשלכות מרחיקות הלכת שהיו לשחיתות שפשתה בליכוד. גזר הדין אף חושף את הפוטנציאל ההרסני הגלום ביחסי נאמנות עיוורים בין פוליטיקאים לבין המקורבים שלהם. הנקודה היא שקרבתה האישית של זקן לאולמרט היא שאפשרה לקארשי ולבן גור להשחית יחד עם מצא את רשות המסים. היחסים בינה לבין אולמרט היו כה קרובים, שמצא העריך שיוכל לקדם את עניינו ולזכות במינוי לראש רשות המסים באמצעותה.

אחת הבעיות של הפוליטיקה הישראלית היא שבגלל חוסר יציבותה הכללית ובגלל תחומי הסמכות והאחריות הלא ברורים בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר, יחסי נאמנות מהסוג שהתפתח בין אולמרט לזקן יכולים להועיל מאוד לתפקודו של נבחר הציבור.⁴⁸⁴ לכאורה, ניתן לפתור את הבעיה מן השורש בהגדרות ברורות יותר של התפקיד הציבורי, אולם במצב שישראל נתונה בו ספק אם הפתרון מעשי. אדגיש שאולמרט לא היה חשוד בפרשה, וקרוב לוודאי שלא ידע כלל על הנעשה לקראת מינויו של מצא ועל המעשים הפליליים שנעשו ברשות המסים.

483 שם, שם.

484 על התחזקות הצורך של פוליטיקאים באנשים הנאמנים להם בסכיבה פוליטית מעוררת ראו Philp, 2007, pp. 117–140.

עם זאת, בפועל, הוא ניהל מערכת יחסים מסוכנת עם זקן, שכנראה הכשירה את הקרקע בסופו של דבר לשחיתות רחבת ממדים שהוא לא ידע עליה כלל. אי־אפשר שלא לתהות באיזו מידה הוא היה רגיש דיו לסכנה מסוג זה.

ציר מרכזי אחר הוא כמובן ראש רשות המסים לשעבר, ג'קי מצא. גזר הדין חושף בעיה קשה של יושרה ציבורית ברשות המסים, וכנראה גם את חוסר אמונם של עובדי ציבור כמו מצא ביכולתם להתקדם בשירות הציבורי בלי לעשות שימוש מושחת בקשרים. חוסר האמון הזה הפך לנבואה שהגשימה את עצמה, ולכל הפחות הוא הזין והעצים את הליקויים בתהליכי המינויים. כלומר, עובדים כמו מצא, שאינם מאמינים שהמערכת שוקלת שיקולים ענייניים בבואה להחליט אם למנות את פלוני לתפקיד, מעורבים בקשרים מושחתים כדי להתקדם במוסד שבו הם משרתים. עובדים כאלה משחיתים את המערכת שהם פועלים בה, ובכלל זה את תהליכי המינויים בתוכה. אם עד לפרסומה של חקירת החשדות לשחיתות ברשות המסים, בתחילת ינואר 2007, סברו רבים וטובים כי העניין המוגבר שמגלים כמה עיתונאים, משפטנים, עמותות אזרחיות ושומרי הסף המוסדיים בטוהר המידות של עובדי הציבור אינו מוצדק, הרי שלאחר פרסום דבר הפרשה הצטיירה לפנייהם תמונה קשה הרבה יותר. פובליציסטים ועיתונאים הצביעו על חומרת הפרשה ביחס לפרשות אחרות ועל האפשרות שמדובר בעלילת מדרגה.⁴⁸⁵

485 רבים וטובים שמעורים בעשייה השלטונית בישראל, קצתם מילאו תפקידים מרכזיים בשירות הציבורי, הוכו בתדהמה. ראו למשל את תגובתו של מנכ"ל משרד האוצר הפורש יוסי בכר, שמונה למחליפו של ג'קי מצא, בכתבתו של סבר פלוצקר, "זה חלום בלהות", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 5.1.2007. מירב ארלוזורוב הביעה את התקווה שיתבדה הרושם העולה מהפרשה שלפיו השלטון הישראלי מושחת עד רמותיו הבכירות ביותר (מירב ארלוזורוב, "רקובה מממלכת דנמרק", הארץ, TheMarker, 3.1.2007). דן מרגלית, שגם הוא נוהג לעסוק בשחיתות השלטונית באופן שוטף, תיאר את השחיתות כצונאמי (דן מרגלית, "צונאמי השחיתות", מעריב, המוסף, 5.1.2007). בן כספית כתב כי "אני מאלה שסבורים כי ישראל אינה מושחתת יותר ממדינה מערבית ממוצעת. יש שחיתות, אך היא נשלטת [...] חקירת המשטרה הנוכחית, אם תבשיל ותהפוך לכתבי אישום ולהרשעות, עלולה למוטט את הגישה הזו" (בן כספית, "מדינה רקובה", מעריב, 3.1.2007). היו גם פובליציסטים שלא הודעו על במויחד מהגילויים. נחמיה שטרסלר כתב כי הדברים אינם חדשים (נחמיה שטרסלר, "אין חדש תחת הפוליטיקה", הארץ, 3.1.2007). נחום ברנע שמר גם הוא על טון מאופק למדי.

יואל מרקוס, אשר כתב ביוני 2005 כנגד מתנגדי תכנית ההתנתקות כי "השחיתות יכולה לחכות",⁴⁸⁶ כתב כי "יש סימנים של התפרקות והתרופפות השלטון".⁴⁸⁷ מדובר בפרשה מהחמורות ביותר שהתגלו בישראל. ההתנהלות המתוארת בגזר הדין, שניתן בעקבות הסדר טיעון בין הפרקליטות לבין מצא, היא מן הסוג המערער את אושיות השלטון. זו התנהלות הפוגעת בלגיטימיות של המשטר ובתפקוד השוטף שלו. לולא נבלמה בזמן, ייתכן שהפגיעה הייתה בלתי הפיכה. אזכיר את המוכן מאליו: מידת שגשוגן של מדינה וחברה היא בין השאר פונקציה של גביית מסים תקינה, הוגנת ונקייה משיקולים זרים. האינטרס הציבורי תלוי בגביית מסים יעילה, אפקטיבית ומעוררת אמון. בלעדי זאת לא ניתן להוציא לפועל את המדיניות הציבורית ולקיים את מוסדות השלטון, ולו מהטעם שלא תהיה הצדקה לבקש מהציבור לשלם מסים או שהגבייה תהיה קלוקלת.

המאבק בשחיתות והמאבק הנגדי בשומרי הסף המוסדיים

התפתחויות חשובות נוספות במהלך כהונתה של ממשלת אולמרט היו המאבק בשחיתות והשפעותיו על גורל הממשלה מזה, והמאבק שניהלו פוליטיקאים וכמה מבכירי העיתונאים בישראל כנגד מבקר המדינה והחשב הכללי מזה. בסוף יולי 2008 הכריז ראש הממשלה אהוד אולמרט בנאום לאומה כי לא יתמודד בפריימריז שעתידים להתקיים במפלגתו, קדימה, וכי יתפטר מיד עם

עם זאת, תחת כותרת המשנה "עם בוא הריקבון", כתב גם הוא כי "הסיפורים שיוצאים עכשיו מקהילת השומה הישראלית מעוררים דאגה אמיתית" (נחום ברנע, "נחקרים בע"מ", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 5.1.2007).

486 כאמור לעיל, מרקוס כתב את המאמר על רקע החלטת הכנסת לחקור את "גילויי השחיתות בממשל". המאמר יוצא נגד מה שמרקוס ראה בתור שימוש ציני שעשו מתנגדי ההתנתקות בטענות ש"משפחת שרון מושחתת" או שהשחיתות השלטונית הגיעה לממדים חסרי תקדים כדי לטרפד את התכנית. מהדברים עולה בבירור כי מרקוס תמך בתכנית וחשש שמא העיסוק בשחיתות אכן יפגע ביישומה. ראו יואל מרקוס, "השחיתות יכולה לחכות", הארץ, 17.6.2005.

487 יואל מרקוס, "להראות להם את הדלת", הארץ, 5.1.2007. סבר פלוצקר כתב: "כשמנגנון המסים רקוב, הכול רקוב" (סבר פלוצקר, "סדום ועמורה", ידיעות אחרונות, 3.1.2007).

היבחרו של יושב ראש חדש. בפתח דבריו אמר: "כאזרח במדינה דמוקרטית תמיד האמנתי כי משנבחר ראש ממשלה בישראל, חובתו גם של מי שהתנגד לו בקלפי, לרצות בהצלחתו. אלא שבמקום לזכות באמון הבסיסי הזה, מצאתי את עצמי מיד עם היבחרי, נתון בגל של חקירות, בדיקות וביקורות"⁴⁸⁸. באותה שנה הורשע בפלילים שר האוצר לשעבר אברהם הירשזון.

שלא כמפתיע, ככל שהמאבק נגד השחיתות הלך וצבר תאוצה, גברה הביקורת כלפי מוסדות לא נבחרים בכלל וכלפי שומרי הסף המוסדיים שבין שאר תפקידיהם נאבקים בשחיתות במיוחד. למעשה, לא מדובר בתופעה חדשה, וודאי שלא מדובר בהמצאה ישראלית.

לאחר מלחמת יום הכיפורים הייתה כל הצמרת של מערכת אכיפת החוק מחויבת למאבק הפלילי בשחיתות השלטונית. היועץ המשפטי לממשלה (עד 1975 מאיר שמגר, ובשנים 1975-1978 – אהרן ברק), פרקליט המדינה (גבריאל בך), שר המשטרה (שלמה הלל), מפכ"ל המשטרה (שאול רוזוליו), ראש אגף החקירות (יעקב קדמי) וראש היחידה החדשה למאבק בעבריינות צווארון לבן – היחידה הארצית לחקירות הונאה – בנימין זיגל (שנודע גם בכינוי "זיגל האיום"). לא חלף זמן רב עד אשר נבחרי הציבור ניסו להחלישם. למעשה, כבר מינויו של אהרן ברק לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה היה מבחינת כמה נבחרי ציבור סוג של "תקלה". כאיש אקדמיה ומשפטן מעולה הם קיוו שיהיה נעים ופייסני, לא כמו שמגר התקיף והמחמיר, אולם עד מהרה התברר שברק מנהל מאבק חסר פשרות בשחיתות.

העימות הגלוי והבוטה הראשון בין הדרג הנבחר לבין שומרי סף מוסדיים על רקע מאבקים בשחיתות היה של שרי המפד"ל יוסף בורג ואהרן אבוחצירא עם מפכ"ל המשטרה דאז, הרצל שפיר, ועם ומי שעמד בראש היחידה הארצית לחקירות הונאה, בנימין זיגל. העימות היה על רקע החקירות נגד בני משפחת אבוחצירא. נוסף על כך פורסמה בכלי התקשורת ידיעה שהמשטרה אספה ושמרה

488 הנאום המלא של אולמרט מופיע באתר www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3575613,00.html (אוחזר ב־17.5.2011).

חשדות על מעשי שחיתות במשרד הפנים,⁴⁸⁹ ובכלל זה חשדות לכאורה נגד השר עצמו, בתיק שקיבל את הכינוי "תיק אפרסק". השר תבע לראות את התיק לאחר שמידע על עצם קיומו בכספת המשטרה פורסם בכלי התקשורת. בין שהיה קשר סיבתי ישיר בין הדברים ובין שלא היה קשר כזה, כשנה לאחר מינויו לתפקיד הודח המפכ"ל שפיר בידי מי שהיה הממונה עליו באותה עת, השר בורג.⁴⁹⁰ דן מרגלית טוען בספרו ההתפכחות כי "לראשונה נעדר אולמרט משורת הלוחמים. הוא גימגם, היה פושר, דיבר בחיבה על השר בורג כעל 'יוסל'. לא אופייני. זה היה הצעד הראשון שסימן את התפנית בחייו".⁴⁹¹

בשנים 1981-1982 פורסמו חשדות למעשים פליליים לכאורה של זיגל – החל בזיוף מסמכים הנוגעים למצבו הבריאותי וקבלת פיצויים מגרמניה, וכלה בקבלת הנחות מקצבים. בירור החשדות העלה כי מדובר בהאשמות שווא. אחד האנשים שהאשימו את זיגל במעשי שחיתות, אליהו דוידוביץ', אף הורשע בזיוף תצהיר כנגד זיגל. בסופו של דבר, בניגוד לקריאות של חברי כנסת מהמפד"ל ולמרות מסע ההכפשה נגדו, לא הודח זיגל מתפקידו.⁴⁹²

גם היועץ המשפטי לממשלה פרופ' יצחק זמיר נפגע מהתנכלויות. בין השאר נאבק זמיר לצד פרקליטת המדינה דאז דורית ביניש (כיום נשיאת בית המשפט העליון) לפתיחת חקירה נגד בכירי השב"כ שהיו מעורבים בפרשת קו 300 ובהטעיית ועדת זורע, שבדקה את התנהגות בכירי השב"כ באירוע. בשל הפעולות שנקט ובשל עמדתו הכללית בסוגיה הודח זמיר מתפקידו בסוף יוני 1986,⁴⁹³ ובמקומו מונה יועץ משפטי שציפו ממנו להיות נוח יותר – יוסף חריש. אכן היה יועץ נוח הרבה יותר, ואותו החליף כאמור יועץ שנחשב מקורב למשפחת רבין, מיכאל בן-יאיר. אזכיר שאת בן-יאיר החליף בתחילה רוני בר-און (חילופי גברי שנודעו בציבור בתור פרשת בר-און-חברון, או בקיצור פרשת בר-און).

489 בהתאם לאחת הרפורמות של ממשלת בגין הוכפפה המשטרה למשרד הפנים. בשלב מאוחר יותר הוקם מחדש משרד המשטרה, ולימים קם המשרד לביטחון פנים.

490 ראו על "תיק אפרסק" אצל מן, 1998, עמ' 295; מרגלית, 2009, עמ' 39.

491 שם, שם.

492 לשם, 1988, עמ' 166-184.

493 זמיר מונה לאחר הרחתו לשופט בבית המשפט העליון.

חקירתו של דרעי לוותה בפגיעה כזו או אחרת בכמה משומרי הסף המוסדיים. במחצית השנייה של שנת 1991 סיים זכריה בנאי את תפקידו כראש היחידה הארצית לחקירות הונאה ובמקומו מונה לתפקיד יוסי לוי. בטרם מלא חודש ימים לכהונתו תבע לוי מצוות החוקרים של דרעי להשלים את החקירה בתוך שבועיים. מבחינת סגן ניצב מאיר גלבוע, שעמד בראש צוות החוקרים, התביעה לא הייתה סבירה. אולם לוי עמד על דרישתו, ובתום שבועיים, כשהמשימה לא הושלמה, הוא הותיר את גלבוע בלא צוות. גלבוע פנה מיוזמתו אל הפרקליטות, ולפי בקשתו היא הגישה למשטרה הנחיה בכתב להשלמת החקירה. הודות לכך החזיר לוי לגלבוע את הצוות, והחקירה נמשכה כסדרה.⁴⁹⁴ לצד זאת לא מן הנמנע שגלבוע, שיועד להתקדם לתפקיד סגן ראש אגף חקירות (על פי הבטחה שנתנה לו), "יובש"; אמנם הוא קודם לדרגת ניצב משנה, אך לא לתפקידים בכירים במשטרה, והדבר הוביל לבסוף לפרישתו מהמשטרה בשנת 1997. כאמור, מפכ"ל המשטרה בין אפריל 1990 למרץ 1993, יעקב טרנר, טען שהרקע להדחתו שלו היה סירובו להחליף את צוות החוקרים של דרעי.

בשלהי 2004, בעקבות דוח ביקורתי חריף של היועץ המשפטי לממשלה, החליט השר לביטחון פנים, גדעון עזרא, להדיח את ניצב משה מזרחי מניהול אגף החקירות במשטרה. העילה להדחה הייתה טענה בדבר להיטות יתר של מזרחי בניהול האזנות סתר לפוליטיקאים. אמנם היועץ המשפטי לממשלה הדגיש כי מזרחי לא פעל ממניעים אישיים זרים וכי הוא לא הדליף חומר סודי מהאזנות, אך בסופו של דבר קבע ש"יש מקום להסקת מסקנות פיקודיות-מנהליות במישור האישי עד כדי סיום התפקיד".⁴⁹⁵ מזרחי ניחן ביושרה רבה, בנחישות ובאומץ לב ונודע כעובד ציבור שאינו ירא מפני השררה.⁴⁹⁶ תת-ניצב מירי גולן, שנודעה ביושרה מקצועית ובנכונותה להיאבק בשחיתות, לא קודמה לתפקיד ראש אגף חקירות ולא קיבלה דרגת ניצב. עקב כך היא פרשה מהמשטרה לאחר שסיימה את תפקידה ביאח"ה בשנת 2006.

במהלך כהונת ממשלת שרון השנייה ובשנתה הראשונה של ממשלת אולמרט הופנתה הביקורת של עיתונאים רבים (בעיקר בידיעות אחרונות ובמעריב, אך

494 מאיר גלבוע, בריאיון שנערך עמו לצורך המחקר, 9 במרץ 2004.

495 לוריא, 2008, עמ' 148.

496 לנייתוח של המקרה ראו שם, עמ' 147-174.

גם עיתונאים לא מעטים בהארץ לא חסכו את שבט ביקורתם) לא כלפי מקבלי ההחלטות הבכירים אלא כלפי שני שומרי סף מוסדיים אחרים: החשב הכללי ד"ר ירון זליכה ומבקר המדינה השופט מיכה לינדנשטראוס.⁴⁹⁷

החשב הכללי זליכה נלחם לתקינות חשבונאית בעבודת הממשלה, נקט עמדה פעלתנית נגד אחדות ממשפחות ההון,⁴⁹⁸ התנגד בתקיפות להחלטת הממשלה להשהות את הוצאתו לפועל של המכרז להפרטת בנק יהב, ואף היה העד המרכזי כנגד אולמרט בפרשת הפרטתו של בנק לאומי – פרשה שכאמור הסתיימה בהחלטה לסגור את התיק של אולמרט בלי להגיש נגדו כתב אישום.⁴⁹⁹ צעדיו של זליכה משכו כלפיו אש רבה.⁵⁰⁰ בשלהי כהונתו נשללו ממנו חלק מסמכויותיו,⁵⁰¹ ולא אחת נשמעו אזהרות שסמכויות נוספות יישללו ממנו או שיוּרדה מתפקידו. לעתים הוא לא נקרא לדיונים שהיה עליו להשתתף בהם מתוקף תפקידו,⁵⁰²

497 ראו על כך בקיצור את הטור של דן מרגלית, "הוא עוד ישוב", מעריב, מוסף שבת, 19.1.2007.

498 מוטי בסוק, "מקורבי זליכה: הוא נלחם נגד גורמי הון שחברו לשלטון", הארץ, 25.1.2004; וראו את כתבתו של יורם גביוון, "ירון זליכה נגד האחים עופר; טוען: כ"ל חייבת למדינה מאת מיליוני שקלים", הארץ, TheMarker, 14.6.2007.

499 יהונתן ליס, צבי זרחיה וארנון בן-יאר, "זליכה העיר במשטרה במשך שבע שעות על הפרטת בנק לאומי", הארץ, 30.1.2007.

500 להלן כמה דוגמאות מייצגות: מירב ארלוזורוב ואורה קורן, "כספי: אתה סובל מאגו טריף זליכה: אתה כמו אוהד כדורגל", הארץ, TheMarker, 3.10.2005; סבר פלוצקר, "הפקיד זליכה: של מי הפרשה הזאת לעזאזל?", ידיעות אחרונות, 24 שעות, 11.12.2006; אהוד אשרי, "השריטה של זליכה", הארץ, השבוע, 2.3.2007; נחום ברנע "אין ועדות שמחות", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 20.4.2007. לסיכום הטענות כלפי זליכה ותגובתו אליהם ראו את הריאיון שערך עמו גידי וייץ, "הילד עם האצבע בסכר", הארץ, מוסף הארץ, 23.2.2007.

501 ראו למשל נחמיה שטרסלר, "החרפה במתיחות באוצר: הירשזון נטל חלק מסמכויות זליכה", הארץ, 7.12.2006; מירב ארלוזורוב, "מנקרים עין אחת לזליכה, שתי עיניים לעצמנו", הארץ, TheMarker, 19.12.2006; נחמיה שטרסלר, "אפקט הארונוב", הארץ, TheMarker, 19.12.2006; מוטי בסוק, "שר האוצר ימנה את ירום אריאב ליו"ר נכסים מ.י. – במקום זליכה", הארץ, TheMarker, 25.12.2006.

502 ראו מירב ארלוזורוב, "זליכה נלחם בטחנות הרוח", הארץ, TheMarker, 10.8.2005; הנ"ל, "האוצר אינו העסק הפרטי של הירשזון", הארץ, TheMarker, 22.6.2006.

ובה בעת נעשו ניסיונות אחדים להדיחו מן התפקיד.⁵⁰³ בעלי הון איימו עליו בהגשת תביעת דיבה,⁵⁰⁴ והוא אף התלונן על היותו נתון לאיומים על חייו בתחילת כהונת ממשלת שרון השנייה.⁵⁰⁵

כלפי לינדנשטראוס נטען שהוא רודף פרסום ולכן ממחר להוציא דוחות קודם שניתנה שהות מספקת למבוקרים להגיב לממצאי הביקורת, והדבר פוגע בזכויות המבוקרים ובאיכות הדוחות;⁵⁰⁶ באופן כללי יותר נרמז בכמה הזדמנויות כי המבקר פשוט רודף כבוד ופרסום,⁵⁰⁷ ובמשתמע – מהלכיו פגומים בשל אופיו הבעייתי.⁵⁰⁸ נכתב לא אחת כי הדלפות של מידע סודי מבדיקות המשרד אינן מאפשרות למבוקרים להגן על שמם הטוב וכי לעתים ההדלפות פוגעות באיכות החקירות המתנהלות על ידי המשטרה. עוד נטען כי איכות הדוחות ירודה בהשוואה לאיכות הדוחות בעבר, ובאופן כללי המבקר פופוליסט, פזיז, חסר אמות מידה, לא רציני, פוגע בזכויות המבוקרים, פוגע באיכות הביקורת, מפר את עקרון הפרדת הרשויות ומנצל לרעה את סמכויותיו כדי "לתפוס כותרות" או כדי להשפיע באופן בלתי לגיטימי על דפוסי הצבעה ועל עתידו הפוליטי והאישי של ראש הממשלה אולמרט. גם השימוש בחקירות הנעשות על ידי צוותים של מבקר המדינה (ואי-הסתפקות בבדיקת מסמכים, כנהוג בעבודת הביקורת), עורר

503 ראו למשל את כתבתה של רותי סיני, "אולמרט: ביקשתי לפטר את זליכה לפני שנה", **הארץ, TheMarker**, 8.12.2006.

504 שרון קדמי, "האחים עופר: נתבע את החשב הכללי זליכה אם לא יתנצל על דבריו", **הארץ, TheMarker**, 14.9.2006; ארנון בן-יאיר, "זליכה: צולר איים עליי שיגרם לפיטוריי", **הארץ, TheMarker**, 21.12.2006.

505 ראו את כתבתם של רוני זינגר-חרותי וטל לוי, "ירון זליכה: מאיימים על חיי; החשב הכללי הגיע לכנס אתמול תחת אבטחה כבדה", **הארץ, TheMarker**, 16.1.2007. זליכה טען כי עמרי שרון העביר מסרים מאיימים באמצעות אלי כהן, שהיה אז היועץ הכלכלי של שר האוצר נתניהו. היועץ המשפטי לממשלה ברק את הסוגיה והגיע למסקנה שאין הוכחות כי עמרי שרון איים על זליכה. ראו את כתבתו של מוטי בסוק, "מזוז: אין הוכחות כי עומרי שרון איים על ירון זליכה", **הארץ, TheMarker**, 24.1.2007.

506 ראו לדוגמה שחר אילן, "מפרסם עצמו לדעת", **הארץ**, 19.7.2006; יובל יועז, "ההתקפות על לינדנשטראוס", **הארץ, TheMarker**, 5.11.2006.

507 ראו לדוגמה אורי יבלונקה, "משחק הכיסאות של המבקר", **מעריב**, 31.5.2007.

508 ראו לדוגמה את מאמר המערכת של עיתון **הארץ**, "הביקורת חשובה מהמבקר", 7.3.2007.

ביקורת ציבורית. נטען גם שההחלטה להתמקד במעשים שעשה אדם מסוים, בכיר ככל שיהיה, או באירוע נקודתי, ולא בהתנהלות של ארגון או מוסד, אינה טבעית לעבודת הביקורת.⁵⁰⁹

בשלב מסוים החל ראש הממשלה אולמרט, שהיה אחד ממושאי הביקורת של המבקר, לערער בגלוי על הלגיטימציה של המבקר. במאי 2007 הגיש אולמרט תלונה ליועץ המשפטי לממשלה ודרש ממנו לפתוח בחקירה פלילית נגד המבקר, בטענה שהוא מתנכל לו אישית ומדליף מידע מחקירות.⁵¹⁰ היועץ המשפטי לממשלה שקל את הבקשה בזריזות ודחה אותה על הסף.⁵¹¹

במהלך כהונתה של ממשלת אולמרט הוביל שר המשפטים, פרופ' דניאל פרידמן, כמה יוזמות לשינוי היקף הביקורת השיפוטית. לא אחת חרגה הביקורת של פרידמן מטיעונים עניינים, והיה בה כדי לערער את הלגיטימציה הציבורית

509 ראו למשל אברהם טל, "יעיל פעיל מירי", הארץ, TheMarker, 10.10.2005; עוזי בניזמן, "מבשר המדינה", הארץ, 4.1.2006; צביקה עמית, "המבקר הגוים", הארץ, 27.2.2006; נחום ברנע, "הפסיד בקרב, נערך למלחמה", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 17.3.2006; זאב סגל, "הוא אינו הרשות הרביעית", הארץ, 16.5.2006; אביעזר יערי, "מבקר, לא שופט", הארץ, 29.6.2006; אברהם טל, "המבקר חוקר וחורג", הארץ, 28.9.2006; הנ"ל, "לינדנשטראוס נגד ביקורת המדינה", הארץ, 10.11.2006; נחום ברנע, "מה בייקר", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 8.12.2006; יואל מרקוס, "הגולם קם על יוצרו", הארץ, 6.3.2007; מאמר מערכת של הארץ, "חשודים או מושחתים", 10.4.2007; צבי זרחיה, "מבוקר המדינה", הארץ, 16.5.2007; רן בנימיני, "החצר של לינדנשטראוס", העין השביעית, 1.6.2007: www.the7eye.org.il/articles/pages/article6804.aspx (אוחזר ב-18.5.2011). ראו גם את המודעה שפורסמה בעיתונות ב-2 בנובמבר 2006 בכותרת "השופט מיכה לינדנשטראוס פוגע בסדרי השלטון בישראל", שעליה חתומים פרופ' שלמה אבינרי (חתן פרס ישראל), פרופ' יואב דותן (דקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים), פרופ' יפה זילברשץ (דקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראילין), ד"ר אריק כרמון (נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה) ופרופ' אמנון רובינשטיין (חתן פרס ישראל ונשיא המרכז הבינתחומי הרצליה).

510 יובל יועז וצבי זרחיה, "דה"מ דורש חקירה נגד המבקר; מזוז צפוי לסרב", הארץ, 15.5.2007. לאחר הגשת התלונה מבקר המדינה יודע שאם יפרסם דוחות ביקורתיים על אולמרט או יתבטא כלפיו בביקורתיות, אולמרט יוכל לטעון להגנתו כי המבקר מונע מתחושת נקם אישית, ואולי אף יגיש נגדו תלונה נוספת. לכן הגשת התלונה מצדה את מרחב הפעולה של המבקר ומחלישה את הלגיטימציה שלו.

511 יהונתן ליס ויובל יועז, "קציני משטרה: הפרסום על חקירת המבקר – ספיין", הארץ, 16.5.2007.

של המערכות שהוא אמון עליהן ואת מעמדו של בית המשפט העליון.⁵¹² פרידמן עזב את תפקידו בטרם הספיק לקדם את חלק הארי של יוזמותיו, אולם הן עדיין עומדות ותלויות. אם יוגבלו סמכויותיו של בג"ץ, יינזק המאבק בשחיתות השלטונית והתוצאה תהיה התגברות השחיתות. גם ללא הגבלת סמכויותו האיומים על בג"ץ מחלישים אותו שלא לצורך.

לא ניתן במסגרת חיבור זה להציג הערכה מלאה של תפקוד שומרי הסף המוסדיים למיניהם או של תפקוד התקשורת הכתובה בנוגע למאבק בשחיתות ולשומרי הסף המוסדיים. אך גם בהנחה שחלק מהביקורת על מי משומרי הסף מוצדק, הרושם הוא שהביקורת שנמתחו עליהם – בייחוד הביקורת של ראש הממשלה לשעבר על המבקר – חורגות מביקורת עניינית, ותכליתן לעשות דה-לגיטימציה של האנשים והמוסדות הללו כדי ליטול מהמאבק בשחיתות את עוקצו. גם חלק מטיפולה של התקשורת לוקה ביחס של איפה ואיפה – יחס סלחני כלפי השלטון, ויחס ביקורתי ביותר כלפי המבקר והחשב.

סופו של עידן?

מכל מקום היו גם הבדלים חשובים בין תפקוד התקשורת בתקופת כהונתו של שרון לבין תפקודה בתקופת כהונתו של אולמרט, ואלה השפיעו על התפתחות המאבק בשחיתות ובסופו של דבר כנראה גם על הרכב הממשלה. בשלב מסוים ריחפה בחלל האוויר האפשרות שאולמרט ינסה לקדם הסדר מדיני באזור, כאשר היו מי שייחסו לו מניע של מילוט עצמי מאימת הדין.⁵¹³

512 ראו למשל את טענתו של פרידמן שבג"ץ פועל כמו מפלגה רתית. הטענה נאמרה בריאיון שהעניק פרופ' פרידמן לידיעות אחרונות: www.themarker.com/law/1.491032 (אוחזר ב-15.7.2011).

513 היוזמה האחרונה (לפני חתימת המחקר) – הסכם עם סוריה בתיוכה של טורקיה – פורסמה ימים אחדים לאחר שהוסר חלקית צו איסור פרסום על החקירה האחרונה של אולמרט וכיומיים לפני שהוא נחקר בשנית בפרשת טלנסקי. אחד המניעים לקדם את התהליך המדיני (בערוץ הסורי או הפלסטיני או בשניהם) שיוחסו לאולמרט, כמו לקודמו בתפקיד, הוא רצון לזכות באהדה של חלק מהציבור ושל התקשורת, ובדרך זו להשיג השפעה מרכזת על גורמי אכיפת החוק. לעומת זאת יש שסברו שאין קשר בין הסתבכותו של אולמרט לבין המהלכים שזום בתחום המדיני, או שעצם הקישור בין שתי התופעות והטענה על ספין תקשורתי של ראש הממשלה הם אגדה וספין בפני עצמם. ראו למשל יהודה בן מאיר, "אגדה של עיתונאים ציניים", הארץ, 26.5.2008.

היו אשר היו מניעיו של אולמרט, "מדיניות האתרוג" נחלשה. כתב על כך נחום ברנע: "בדמוקרטיה חיה ובוועטת כשלנו לא יכול ראש ממשלה להרחיק לכת כאשר לציבור אין אמון במניעיו, בכוונותיו".⁵¹⁴ יואל מרקוס, כתב בין השאר "במצבה הנוכחי ישראל לא יכולה להרשות לעצמה שיוביל אותה ברווז צולע תחת אזהרה".⁵¹⁵ גיא רולניק כתב:

משפחת שרון ותיאוריית ה"עזבו אתכם משחיתות" הם שהביאו עלינו את אהוד אולמרט ואת האולמרטזים. לא רק מפני ששרון בחר למעשה באולמרט כמספר 2 – אלא בעיקר משום שהוא קבע את הסטנדרט שלפיו אין צורך להתעניין בהתנהלותו האישית של מי שמספק איזו "סחורה מדינית" מעורפלת או יודע לפזר מסך עשן ביטחוני במיומנות. במישור ההתנהלות הציבורית אין הרבה הבדלים בין אולמרט לשרון [...] מי שמעוניין באמת לעשות חשבון נפש ולהסיק מסקנות ממה שקורה כאן בשנים האחרונות מוטב שיתחיל בשאלה מהו הנושא החשוב ביותר שצריך להיות על סדר יומנו: תרבות הניהול, השלטון והחינוך במדינת ישראל או איזה ספין פוליטי-ביטחוני תורן על איראנים, סעודים, לבנונים, שבויים, מחבלים, קסאמים – שתכליתו העיקרית היא להסיט את תשומת הלב הציבורית כדי שבכירי השלטון וחבריהם יוכלו לשרוד את עתידנו.⁵¹⁶

ארי שביט כתב דברים דומים:

המאמץ לקיים ממשלה כושלת וחסרת אחריות כנגד רצונו של העם נהפך למאמץ מושחת. המאמץ האתרוגי הזה השחית חלק

514 נחום ברנע, "הדיל הטורקי", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 25.5.2008.

515 יואל מרקוס, "5 הערות על המצב", הארץ, 23.5.2008.

516 גיא רולניק, "מי המציא את אולמרט והירשזון", הארץ, Markerweek, 6.4.2007. ראו גם עוזי בנוזמן, "מפלגת האחרון", הארץ, 16.1.2008; משה נגבי, "הספין המופרך מכולם", הארץ, 29.1.2008.

מהתקשורת [...] סינדרום האתרוג היה לאיום של ממש על
הדמוקרטיה הישראלית [...] בנימין נתניהו עלול לנצח [...] ואולם
גם אם נתניהו יגבר, יהיה צריך לכבד זאת. דמוקרטים אינם יכולים
למנוע מהעם את בחירתו באמצעים נכלוליים.⁵¹⁷

כאמור, בזמן חתימת המחקר מתנהל משפטו של אולמרט. גרסתו, כפי שהיא
מתפרסמת בכלי התקשורת, שונה לחלוטין מהאישומים שיוחסו לו. האמת
תיוודע רק אחרי שספר זה יצא לאור.

517 ארי שביט, "קץ לאתרוג", הארץ, 7.2.2008.

שחיתות בשלטון המקומי

המחקר שהוצג כאן נחתם שנה וחצי לאחר החשיפה הראשונה של "פרשת הולילנד". כמו בפרשות רבות אחרות שנחשפו בשנים האחרונות, גם בפרשה זו מעורבת רשות מקומית. כעת עדיין לא ברור אם היו החלטות מושחתות סביב פרויקט הולילנד, אולם ברור כי קיימת בעיה מערכתית, ולו מן הבחינה שהשלטון המקומי בישראל נתפס כמוקד למעשי שחיתות ואין לו לגיטימציה ציבורית. השאלה הראשונה המתבקשת היא הכצעקתה? האם יש בעיה ממשית של שחיתות בשלטון המקומי בישראל? האם מעשי השחיתות בו תכופים יותר בהשוואה לשלטון המרכזי? האם מבנה השלטון המקומי מעורר שחיתות? במפגש מיוחד שנערך במשכן הכנסת ב-9 בדצמבר 2008 לרגל יום השחיתות הבינלאומי אמר היועץ המשפטי לממשלה:

לפי מיטב שיפוטנו, הרשויות המקומיות הן אחד המוקדים המובהקים ביותר למעשי שחיתות מסוגים שונים: שוחד, מינויים פסולים, הטיית מכרזים ועוד. בשנים האחרונות מיקדנו מאמץ משמעותי מאוד ברשויות המקומיות. כאילוטרציה אני אזכיר שנפתחו בחמש השנים האחרונות כ-50 חקירות נגד ראשי רשויות בלבד, שלא לדבר על פונקציונרים אחרים. הוגשו לא מעט כתבי אישום, היו לא מעט הרשעות, והמלאכה עדיין רבה.¹

במרכזם של רוב תיקי החקירה שמתנהלים מאז שנת 2000 ביחידה הארצית לחקירות הונאה עומדים ראשי רשויות מקומיות.² לפי משרד המשפטים, בשנת

1 דברי הכינוס מופיעים באתר הכנסת באינטרנט: www.knesset.gov.il (אוחזר ב-5.5.2011).

2 נתונים שנמסרו לי מן היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה).

2009 מתנהלים 40 תיקים נגד נבחרי ציבור ברשויות המקומיות.³ בכלי התקשורת פורסמו התבטאויות אחדות של בכירים במשטרה שמצביעים על בעיות ספציפיות יותר. ראש אגף החקירות והמודיעין לשעבר ניצב יוחנן דנינו אמר ביוני 2007 שמתוך 63 ועדות תכנון ובנייה מרחביות הפועלות בארץ, המשטרה בהליכים של סיום חקירה נגד 11 ועדות. בזמנו הוא העריך כי יוגשו כתבי אישום ברוב המקרים.⁴ מפכ"ל המשטרה דודי כהן הצביע על שיטה מושחתת. לדבריו "ברשויות המקומיות [...] יש חדירה מתמשכת של ארגוני פשיעה, שמתבטאת לדוגמה, במתן הטבות; ובמכרזים".⁵ ריבוי הפרשות וטיב החשדות בנוגע לשחיתות בשלטון המקומי הם ההצדקה להקדשת פרק נפרד לשחיתות בשלטון המקומי ולדיון הנרחב גם בגורמים המבניים שמקלים ומעודדים את השימוש המושחת בעוצמה השלטונית.

המאפיינים המבניים של השלטון המקומי

השלטון המקומי – מכלול הרשויות המקומיות בישראל – הוא ישות פוליטית ושלטונית מורכבת. מחד גיסא, הרשות המקומית מתפקדת כקבלן משנה של הממשלה ומשמשת גוף מינהלי העוסק בעניינים יום-יומיים מובהקים. בין שאר מטלותיה היא אמורה לטפל בפניו אשפה בזמן, בגיזום צמרות העצים, בניקיון הרחובות מדי יום ביומו, בפיקוח על החנייה, בהסדרת רישיונות לבתי עסק ובתחזוקה של מבני ציבור. מאידך גיסא, השלטון המקומי אמור להיות גוף פוליטי וייצוגי. לא רק שראשי הרשות המקומית נקבעים בבחירות דמוקרטיות, אלא שאחת ממטרותיו של השלטון המקומי היא לאפשר לתושבים להשתתף בקבלת החלטות קולקטיביות ובעיצוב המרחב הציבורי המידי והקרוב לבתיהם

3 מסמך שהועבר לי מפרקליטות המדינה ונמצא ברשותי. המסמך אינו מפרט מתי כיהנו נבחרי הציבור, מתי בוצעו העברות לכאורה ובאילו עברות נחשדים נבחרי הציבור.

4 אתי אפללו, "ראש אגף החקירות במשטרה: השחיתות בתחום המקרקעין – מהבעיות הגדולות במשק", הארץ, TheMarker, 15.6.2007.

5 ראו אורה קורן, "המפכ"ל: ארגוני הפשיעה חודרים לרשויות המקומיות", הארץ, TheMarker, 3.4.2008.

בהתאם לצורכיהם ולהעדפותיהם.⁶ המתח בין האופי הביצועי-בירוקרטי לבין האופי הדמוקרטי קיים במוסדות פוליטיים נוספים, אך הוא חריף במיוחד ברשות המקומית. המתח הזה הוא אחד הגורמים לאי-בהירות סביב אופי המנהיגות הנדרשת ברשות המקומית, הוא מעלה שאלות על מידת הלגיטימציה של נבחר הציבור לקבל החלטות הנוגעות לתחום השיפוט של הרשות, הוא אחד הגורמים שבגללם הרשות אינה מנוהלת לעתים כהלכה ומטרות ויעדים החיוניים לרווחת הפרט אינם מושגים, ולא אחת גם בעטיו היישוב או העיר נמצאים בגירעונות ולוקים במשברים פיננסיים.

לצד זאת קיים מתח אינהרנטי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי כאשר לחלוקת תחומי הסמכות והאחריות ביניהם. המתח קשור לחלוקה הפונקציונלית של תחומי הפעילות של שני הדרגים. מן הצד האחד ניצבת המדינה, ארגון האחראי ליצירת הסדר הציבורי בכל השטחים הנתונים לריבונותה. מן הצד האחר ניצבת הרשות המקומית, שאמורה למלא חלק מהתפקידים שהמדינה אחראית עליהם – הן מתוקף אחריותה הכוללת לרווחת התושבים, הן מכיוון שיש לה יתרון ביצועי בזכות קרבתה לתושבים והן מכיוון שהיא גוף נבחר וייצוגי, שעשוי לקבל החלטות שמשקפות טוב יותר את העדפות התושבים. כך, לדוגמה, המדינה נושאת באחריות הכוללת לביטחון, ואילו הרשות המקומית אחראית לתיקון סידורי בטיחות הנדרשים בבתי הספר שבתחומה.

ואולם הרשות עלולה לנצל את התקציבים שהמדינה מעבירה לה למטרה מסוימת, כמו ניקיון מקלטים, למטרה אחרת (למשל, תשלום חובות העירייה לחברת מקורות במקרה הטוב, או העסקת מקורבים במקרה הרע). לשון אחר, נוצרת "בעיית סוכן" עם מאפיינים ייחודיים: הרשות המקומית פועלת כנציג של המדינה וכנציג של ציבור התושבים, אך שתי השליחויות אינן בהכרח מתמזגות, ונוסף על כך לכל אחד מהגורמים השלטוניים עשויים להיות אינטרסים זרים פסולים.

אם המדינה טייל על הרשויות המקומיות משימות בלי לתקצב אותן כהלכה ובה בעת תצר את יכולתן להשיג הכנסות עצמיות (למשל, על ידי הגבלת שיעורי הארנונה), אזי השלטון המקומי לא יוכל למלא את ייעודו. מצב זה יוצר קשיים

6 להרחבה ראו Page, 1991. ראו גם דניאל בן סימון, "דמוקרטיה או מינהל תקין?", הארץ, 5.9.2007.

לא מבוטלים, שכן פעמים רבות הרשות דווקא מעוניינת למלא את חובתה כלפי הציבור. ברם אם המדינה אינה מאפשרת לרשות המקומית להעניק לתושבים את השירותים שהם דורשים ותובעים ממנה, לעתים קרובות בדין, עלולה להתפתח עבריינות מוסדית. הרשות המקומית עלולה להבין שהמדינה אינה נוהגת ביושר או באופן ענייני, והיא לומדת להתעלם מהנחיות מסוימות של הממשלה, או לעשות שימוש שלא כדין בתקציבים שמועברים אליה. יתרה מזו, מכיוון שהממשלה עצמה חושדת ברשות המקומית, היא עלולה לתקצב את המשימות למיניהן בתקצוב חסר.⁷ מצב עניינים מסוג זה מוביל להפרת חוק שיטתית ומקשה על היכולת המוסדית לתבוע דין וחשבון ונשיאה באחריות להחלטות ולפעולות שנעשות במישור המוניציפלי. כפי שצינתי לא אחת, כוונות חיוביות (קידום טובת הציבור) אינן מקדשות את האמצעים. החלוקה המורכבת של תחומי סמכות ואחריות בין הדרג המרכזי לשלטון המקומי פוגעת אפוא ביכולת המוסדית למסור לציבור דין וחשבון על פועלה של הרשות המקומית וביכולת של הציבור לדרוש מנבחריו לשאת באחריות על מעשיהם. תנאים כאלה, כאמור, נוחים יחסית להתפתחות דפוסי שחיתות.

מתח נוסף בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי קשור להשפעה של חלק מהפעולות שמתבצעות בתחום הרשות המקומית על הרמה האזורית ולעתים אף על כלל הציבור. למשל, מצב שבו מפעל תעשייה שנמצא בשטח השיפוט של מטרופולין מזהם את מקורות המים של אזורים נרחבים (לדוגמה, מפעל בחיפה עלול לזהם את המים המשמשים את כלל תושבי הצפון); להעלאת שיעורי הארנונה על ידי הרשות המקומית, במטרה לממן את השירותים המוניציפליים שהיא מעניקה לתושבים, עשויות להיות השלכות מקרר-כלכליות – למשל לפגוע באיטנות הפיננסית של חברות מסוימות ובשיעור התעסוקה במשק; רשות מקומית מסוימת יכולה להיות מעוניינת שחברה בינלאומית גדולה תפתח סניף בשטח השיפוט שלה, כדי שתוכל להעלות את הכנסתה בלי להגדיל את שיעורי הארנונה. אך פתיחת סניף כזה משפיעה על המסחר בערים סמוכות ועל היקפי התנועה באזור (שלא לדבר על סוחרים שמקור פרנסתם בשטח אותה רשות).

7 ראו לדוגמה את כתבתו של אור קשתי, "הרשויות המקומיות: מאות בתי ספר לא עומדים בתקני הבטיחות", הארץ, 22.7.2007.

אם כן, ההשפעה הנרחבת שיש להחלטות ולמעשים שמתרחשים בתחום שטח השיפוט של רשות מקומית מסוימת מחייבים את התערבות המדינה, ולא אחת מחייבים אותה להגביל את סמכותה של הרשות המקומית לקבל החלטות. ברם הגבלה זו, כמו כל הגבלה של סמכות, עלולה להקשות על הרשות המקומית לפעול באחריות ולטפל ברווחת התושבים. בסופו של דבר נוצר מתח מבני כפול בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. הממשלה מעוניינת להעביר לרשות המקומית מגוון מטלות כדי שיבוצעו על הצד הטוב ביותר. אך בה בעת היא מעוניינת להגביל את הרשות המקומית כדי שתבצע את המטלות שהיא מעבירה לה, ולא תקבל החלטות שסותרות את מדיניותה. השלטון המקומי, לעומת זאת, מעוניין להגדיל את האוטונומיה שלו – גם כדי שהמדינה לא תטיל עליו משימות שאין ברצונו או ביכולתו לבצע וגם כדי שיוכל לקדם סדר יום בהתאם להעדפות התושבים ולצורכי הרשות.

פוטנציאל השחיתות בשלטון המקומי קשור גם לשאיפה של השלטון המרכזי להשיג לגיטימציה. הצורך בלגיטימציה הופך לבעיה של ממש, מכיוון שכיום המדינה נדרשת לפעול למען הציבור ובה בעת לגלות משמעת פיסקלית. באמצעות השלטון המקומי יכול השלטון המרכזי לחוקק חוקים, לעצב תכניות ולהטיל את מלאכת הביצוע על גורם אחר מלבד הרשות המבצעת.⁸ סוג זה של התנהלות – קבלת החלטות בלי ליישמן למעשה – מוביל לזילות החוק ומערער את היכולת לספק דין וחשבון לציבור. הבעיה היא שאלה גם תנאים טובים למעשים מושחתים.

פוטנציאל נוסף למעשים פסולים שאינם נתונים לביקורת קשור לצורך של נבחרי הציבור בשלטון המרכזי בתמיכתם הפוליטית של ראשי הרשויות המקומיות. בשנות השבעים החליטה ישראל שראשי הרשויות ייבחרו במישרין בידי התושבים, ומאז ראשי הרשויות נהנים מעוצמה רבה. מלבד הבעייתיות הגלומה בכך, במקרים רבים ראשי הרשויות הם "החיבור לשטח" של הפוליטיקאים. אנשי השלטון המקומי הם שמספקים את ה"חיילים" למתמודדים ולנבחרי הציבור, בעיקר בעתות של מפקד חברים לקראת בחירות ובזמן הבחירות

8 להרחבה על השימוש שהממשלה ונבחרי הציבור עושים לעתים בשלטון המקומי ראו נחמיאס ונבות, 2005. ראו גם בן בסט ודהן, 2009, עמ' 17.

עצמן (בייחוד בפריימריז). עקב כך מתפתחת תלות בין נבחרי הציבור לבין ראשי השלטון המקומי, שבעטייה עלולים הראשונים להעלים עין, ולעתים לשתף פעולה, עם החלטות ועם פעולות מושחתות של ראשי הרשויות המקומיות או בכירים בהן. ייתכן שאחת הסיבות לפיקוח הלקוי של הממשלה על השימוש של הרשויות המקומיות בתקציבים שמועברים ממשרד החינוך קשורה לאינטרסים פוליטיים של שרי הפנים לדורותיהם.⁹ השילוב בין יחסים פוליטיים מורכבים לחלוקה לא ברורה של תחומי סמכות ואחריות מהווה את התשתית להתגבשות ואף להתמסדות של יחסים בלתי פורמליים בין שתי מערכות שלטוניות וגם ליחסי "קח-תן" ו"שמור לי ואשמור לך". יחסים מסוג זה הם חממה להתפתחות שחיתות.

התלות הפוליטית של נבחרי הציבור בשלטון המרכזי בבכירי השלטון המקומי אף מטפחת שחיתות חוקית וממוסדת. מחד גיסא, נבחרי הציבור הממלכתיים עלולים להתנות מתן תקציבים בתמורה לתמיכה פוליטית. מאידך גיסא, נבחרי הציבור הממלכתיים עלולים להימנע מנקיטת מדיניות לטובת הציבור אם הדבר יפגע ביחסיהם עם ראשי הרשויות המקומיות ועם "האנשים החזקים בשטח". דוגמה לכך ניתנה במהלך כהונת ממשלת שרון השנייה. עקב לחצים פוליטיים טורפדה יוזמה לקצץ במידה ניכרת את מספר סגני ראשי הרשויות הרף הקונסנזוס הרחב שלא הייתה הצדקה לריבוי הסגנים ושמימון הסגנים היה כרוך בבזבוז מובהק של כספי הציבור. היוזמה טורפדה בסופו של דבר מכיוון שצעד מסוג זה עלול היה לפגוע באינטרסים הפוליטיים האישיים של בכירים בליכוד שחששו שמא הסגנים יפעלו לסכל את בחירתם למקום ראלי. ידיעות אחרונות פרסמו ידיעה ששרים מקדימה קיבלו מכתב מתושבי עוספייה ובו הם מאיימים עליהם כי אם לא יביאו לביטול האיחוד בין עוספייה לדליית אל-כרמל, הם לא יבחרו בהם לפריימריז באמצעות התפקדות המונית למפלגה.¹⁰

פוטנציאל השחיתות של הקשר בין פוליטיקה למינהל בא לידי ביטוי בוועדות התכנון המקומיות, שכן ועדות אלה משפיעות על דבר מה בעל ערך כלכלי רב

9 מירב ארלוזורוב, "איפה נשפך הכסף הגדול של משרד החינוך", הארץ, TheMarker, 22.6.2006.

10 הידיעה זכתה לפרסום נוסף אצל מזל מועלים, "קדימה בצרות", הארץ, 14.2.2008.

ביותר – שווי המקרקעין. זהו אחד התחומים האחרונים שבהם ערך של נכס נקבע בתהליך מינהלי ולא בהתאם לשוק החופשי גרדא. נוסף על כך ההסדרים הקונקרטיים שמעצבים את תהליך התכנון המינהלי, שהוא הכרח בל יגונה, משפיעים על היקפי השחיתות. מחד גיסא, אין אפשרות מעשית שהמדינה תקבע את התכנון ברמה המקומית. מאידך גיסא, ועדות התכנון המקומיות מאוישות בנציגי ציבור מקומי, ולפיכך חשופות ללחצים מקומיים ומושפעות לעתים מאינטרסים אישיים של חברי מועצת הרשות או של ראש הרשות המקומית. הקלות הבלתי נסבלת שבה ניתן להיבחר לתפקיד חבר מועצה לצד היקף הסמכויות שממנו נהנית ועדת התכנון המקומית הופכים את זו האחרונה למוקד משיכה עבור אינטרסנטים.¹¹ שר הפנים מאיר שטרית אמר ביום עיון בנושא תכנון ובנייה שהתקיים בפברואר 2008 כי "כיום זה פשוט בושא מה שקורה בוועדות המקומיות. ישנה תחושה שהן מלוות בהרבה שחיתות וחוסר ישר".¹² לצד זאת שוררת אי-בהירות בנוגע לסמכות של ועדת התכנון המקומית להעניק היתרים חורגים במקרקעין, והדבר פותח פתח לרשות המקומית לאשר שימושים חורגים בקרקע. יש להניח כי לפחות מקצת מהאישורים הללו מושחתים. אמנם קיימת בקרה מצד ועדות התכנון המחוזיות על האישורים החורגים שמעניקה ועדת התכנון המקומית, אך זו האחרונה נהנית מהשפעה רבה על הוועדה המחוזית.¹³ מסיבות דומות לאלה שבגללן המדינה מתקשה להיות מעורבת בתכנון מקומי, נתונים הפיקוח והאכיפה בתחומי רישוי העסקים והבנייה ברובם בידי השלטון המקומי. אך מכיוון שאין הפרדת רשויות בדרג המוניציפלי, תהליכי הפיקוח והאכיפה רוויים בשיקולים זרים – פוליטיים ואחרים. אם לא די בכך,

11 על הקשר שבין הרכב ועדות התכנון המקומיות לבין שחיתות ראו אריק מירובסקי, "ועדה מסדרת", הארץ, TheMarker נדל"ן, 2.2.2007; הנ"ל, "הפוליטיקה של התכנון", הארץ, TheMarker נדל"ן, 9.2.2007.

12 רנית נחום-הלוי, "המערב הפרוע של חריגות הבנייה", הארץ, TheMarker, 25.2.2008.

13 על המשמעות של "היתר חורג", על נטייה להשתמש בו כאמצעי לעקוף תכניות מתאר ועל הבעייתיות של אישור זה ראו את כתבתם של אריק מירובסקי, אמיר הלמר וסיון קלינגבייל, "הבן החורג של תוכניות הבניה", הארץ, הארץ נדל"ן, 15.8.2004; ואת כתבתם של אמיר הלמר וסיון קלינגבייל, "על תרומות, שוחד וסתם ניגודי עניינים", שם.

עד לעת האחרונה התקשתה מאוד המשטרה להתחקות על עברות בנייה ורישוי עסקים הנעשות ברמה המקומית, ועיקר עבודת הגילוי והחקירה הייתה מוטלת על יחידת הפיקוח הארצית של משרד הפנים ועל הפקחים של הרשות המקומית, הכפופים למהנדס הרשות. ברם זו הראשונה מושפעת משיקולים פוליטיים של שר הפנים, ואלה האחרונים מושפעים משיקולים פוליטיים ואחרים של ראש הרשות המקומית. התוצאה היא שהחקירות באחד התחומים החשובים לציבור הושפעו משיקולים פוליטיים – הן של שר הפנים הן של ראש הרשות. ברשויות מקומיות מוכות אבטלה הרשות המקומית היא גם אחד ממקורות התעסוקה הגדולים. הדבר יוצר לחצים על ראש הרשות להגדיל את מספר המועסקים ברשות המקומית באופן בלתי חוקי, למנות מקורבים לתפקידים ברשות המקומית וכדומה.¹⁴

היקפי השחיתות בשלטון המקומי מושפעים גם מן העניין המוגבל של כלי התקשורת הארציים בנעשה בשלטון המקומי. אמנם לעתים מתפרסמות כתבות על מעשי שחיתות בעיר מסוימת, ולא אחת העיתונות המקומית מדווחת על שחיתות בעירייה או במועצה. אך בדרך כלל התקשורת הארצית אינה מטפלת בנעשה במישור המוניציפלי – ולו בגלל סדר היום הלאומי העמוס, למקומנים אין תקציבים לעריכת תחקירים, ובין כך ובין כך הדברים המתרחשים ברשויות המקומיות מעניינים פחות את האזרחים שאינם קשורים אליהן.

סוגיה נוספת המשפיעה על השחיתות בשלטון המקומי בישראל היא שיטת הבחירות וריבוי הסיעות והמפלגות ברוב הרשויות המקומיות. כפי שכתבו אבי בן בסט ומומי דהן במחקרם על הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות:

מועצה מקומית שסובלת מפיצול לרסיסי סיעות מגדילה את המחיר של השגת הסכמה על המדיניות העירונית. כדי ליצור קואליציה צפוי שראש העירייה ישלם יותר בעד מדיניות שהוא מעוניין לקדם. התשלום יכול ללוש מגוון צורות, כמו הקצאה של תקציבים עודפים לפרויקט מסוים – גם אם תרומתו לרווחה הכללית של תושבי הרשות היא מוגבלת – רק משום שמדובר

14 להרחבה ראו דניאל בן סימון, "דמוקרטיה או מינהל תקין?", הארץ, 5.9.2007; מיכל גרינברג, "כך מתפורר השלטון המקומי בעיירות הדרום", הארץ, 5.9.2007.

ב"פרויקט מחמד"¹⁵ של חבר מועצה שהצבעתו נחוצה לאישור המדיניות.¹⁶

היעדר הפרדת רשויות ברמה המקומית והמחסור במנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים על החלטותיו ועל מעשיו של ראש הרשות המקומית הם בעיה נוספת. מחד גיסא, מי שעומדים בראש אחדים מהאגפים הביצועיים של הרשות, כמו אגף החינוך, הם לרוב דמויות פוליטיות – חברי המועצה המקומית. מאידך גיסא, חברי המועצה שאינם חלק מהגופים הביצועיים אינם מקבלים שכר, והפיקוח על פעולת הרשות נעשה על חשבונם ובזמנם הפרטי. הדבר מגביל כמובן את היקף הפיקוח של המועצה, ועמה את פעילות הפיקוח על ראש הרשות. נוסף על כך שומרי הסף המוסדיים, ובהם היועץ המשפטי, מבקר הפנים וגזבר העירייה, אינם כפופים ליועץ המשפטי לממשלה, למשרד מבקר המדינה ולחשב הכללי (בהתאמה) אלא לראש הרשות המקומית. תפקודם השוטף תלוי במידה רבה בנכונות של ראש הרשות לשתף עמם פעולה. תלות זו של שומרי הסף המוסדיים במבוקר הראשי פוגעת בעצמאותם וביכולת התפקוד שלהם, והדבר מפחית מההרתעה בנוגע למעורבות במעשי שחיתות. למותר לציין כי גם אם השחיתות אינה קמה ונופלת על הרתעה, בדרך כלל היעדר בקרה, פיקוח ואכיפה מוביל בהכרח גם להיחלשות ההרתעה ולהתגברות השחיתות.

המסגרת המשפטית הבלתי ברורה שקובעת את הסמכויות של הגופים המוניציפליים תורמת גם היא את תרומתה להתפתחות השחיתות. מאז נקבע בפעם הראשונה מעמדו המשפטי של השלטון המקומי בישראל השתנתה המציאות לבלי הכר, ואילו החוק הישראלי עדיין מבוסס במידה רבה על פקודת העיריות שקבע השלטון המנדטורי בשנת 1934. בעוד שברוב המדינות הדמוקרטיות חלו רפורמות יסודיות בשלטון המקומי, בישראל לא התחוללה אף לא רפורמה יסודית אחת. אמנם בשנת 2005 הוגשה הצעת חוק שניסחו משפטנים של משרד הפנים והיועץ המשפטי לשעבר של המשרד, שלום זינגר, אך ההצעה עדיין לא אושרה בממשלה, וכלל לא ברור אם תאושר בטווח הזמן הנראה

15 "פרויקט מחמד" לפי המסגרת המושגית של המחקר הוא החלטה מושחתת.

16 בן בסט ודהן, 2009, עמ' 59.

לעין. זאת ועוד, אף כי בהצעת החוק יש חידוש משמעותי – הכרה ביחסים דיפרנציאליים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בהתאם לכושר התפקוד של הרשויות המקומיות – התפיסה הכללית של ההצעה ריכוזית ואינה נותנת פתרון לחלק לא מבוטל מהבעיות שצוינו לעיל.

להלן אנתח את התהליכים והגופים ברשויות המקומיות שבהם הפוטנציאל לביצוע מעשי שחיתות בשלטון המקומי גדול. הדיון ילווה בדוגמאות של מקרים שבהם התעוררו חשדות שקיבלו ביטוי פומבי למעשי שחיתות ברשויות מקומיות. כפי שיובהר במהלך הדברים, בחלק מהמקרים לא ניתן לקבוע שיש ממש בחשדות הללו. עם זאת התמונה אינה חיובית.

פעולות מושחתות במערכות הבחירות ברשויות המקומיות

בשנת 1998 התקיימו בחירות במרבית הרשויות המקומיות. שנה לפני הבחירות ובמהלכן נחשפו מקרים רבים של שימוש בקופה הציבורית לטובת מערכות בחירות של מועמדים שהתמודדו לראשות הרשות המקומית,¹⁷ או פעולות גומלין מושחתות ממש. מבקר המדינה בדק 11 רשויות מקומיות,¹⁸ והוא מצא כי בכלן אוישו ללא מכרז משרות חייבות במכרז וכי ארבע רשויות קיבלו לעבודה בדרך זו עשרות עובדים.¹⁹ בתוך כך התקבלו לעבודה 67 עובדים שהיו פעילים במסגרות פוליטיות שאליהן השתייך ראש הרשות המקומית הנבחר או חבר מועצת הרשות המקומית שהיה חבר ועד ההנהלה שלה.²⁰ מתוך הרשויות המקומיות שהתרחשו בתחומן מעשים שנויים במחלוקת בידי עובדי רשויות או נבחרים ציבור בשנת 1998, מצאתי לנכון לגעת בשתיים שלא נבדקו בדוח – האחת גבעת שמואל והשנייה לוד. להתרחשויות בשתי הרשויות הללו שורבב שמו של דוד אפל בהקשר לא חיובי, ושני המקרים הסתיימו בהרשעות פליליות.

17 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52א, ספטמבר 2001, עמ' 333.

18 באר שבע, בית דגן, הרצליה, טירה, לוד, מודיעין, נתניה, פתח תקווה, קריית מלאכי, רמת השרון ותל אביב-יפו.

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 52א, ספטמבר 2001, עמ' 284-285.

20 שם, עמ' 313.

כאמור, בשנות השבעים החליטה ישראל שראשי הרשויות ייבחרו במישרין בידי התושבים. כפי שצוין לכל אורך הספר, בחירות ישירות ואישיות מחייבות מסע בחירות יקר ומשאבים לא מבוטלים. על פי פסק הדין במשפטו של אפל,²¹ במערכת הבחירות בשנת 1998 נתנו אפל וחברת מגדל הזוהר, שהייתה זכור ובעלותו של אפל, שוחד של כ-1.3 מיליון ש"ח באמצעות בנימין תבין למועמד לראשות עיריית לוד, בני רגב. מערכת הבחירות שניהל רגב נתקלה בקושי רב לגייס מימון להתנהלותה, ולמעשה עמדה לפני קריסה כלכלית. על התגייסותו של אפל למען רגב כתב בית משפט השלום בגזר הדין:

בנסיבות אלו של הזרמת כספים, ככל שידרשו, לקידום מערכת בחירות זו, בכסף ובאמצעים לוגיסטיים אחרים, לרבות הבאת אנשי מקצוע מובילים בתחומם, בנושא בחירות, על מנת לסייע למערכת הבחירות המקרטעת של נאשם 4 [רגב] והעברתה לפסים של הצלחה, יש בה כדי לגלם את החומרה היתרה, הניבטת ממעשים אלו של נאשמים 1 [אפל], 2 [חברת מגדל הזוהר] ו-3 [בנימין תבין] ושל נאשם 4 [רגב], מקבל השוחד, מזה.²²

עוד נאמר בגזר הדין כי אמנם כספי השוחד שהעביר אפל לא הגיעו לכיסו של רגב, אך "אין בכך כדי לשלול מהחומרה היתרה הכרוכה גם במתת של שוחד שנועד להקנות למקבלו מעמד וסמכויות, שרבה חשיבותם לנותני השוחד (אפל וחברת מגדל הזוהר), שהיו להם אינטרסים כלכליים כבדי משקל אם בעיר לוד ואם בגבעת שמואל".²³

כמו כן נתן אפל שוחד בסכום של כ-95,000 ש"ח לטובת מערכת הבחירות של זמיר בן-ארי, אשר התמודד לראשות מועצת גבעת שמואל. על ידי מתן שוחד

21 ראו בפרק 7 לעיל.

22 ת"פ 8116/03 (שלום ת"א) מדינת ישראל פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) נ' אפל (גזר הדין טרם פורסם, 13.7.2010) (להלן: גזר הדין בעניינו של אפל), 4. אפל ערער על ההחלטה לבית המשפט המחוזי, והערעור עדיין נידון בערכאות בשלב חתימת המחקר.

23 שם, שם.

לרגב ולבן-ארי התכוון אפל לקנות "שליטה באותם אישי ציבור שהתמודדו לראשות עירם. מדובר במעשים שנועדו לבסס עוצמה ולרכוש השפעה תוך ציפייה לקבלת תמורה, בבוא העת, ממקבלי השוחד".²⁴

לצורכי העברת כספי השוחד למועמדים לראשות העיריות נבנתה מערכת שנועדה להסוות את הפעילות הזאת. לשם כך הוקמה חברת קש (חברת "נכסי ירין"), ונעשה שימוש באנשי קש בהנחייתו של תבין, שפעל מטעמם של אפל ושל חברת מגדל הזוהר. לצורך כך גם נעשה שימוש בחשבוניות כוזבות וברישומים חברת מגדל הזוהר הייתה מעורבת בהוצאת אותן חשבוניות כוזבות וברישומים כוזבים אחרים. בדרך זו הועבר סכום של כ-1,400,000 ש"ח למערכות הבהירות של רגב ושל בן-ארי מחברת מגדל הזוהר, באמצעות אפל, והכספים היו בגדר מתן שוחד. מטרת השוחד הייתה קבלת הטבות, בבוא העת, שגלומים בהן סכומי כסף עצומים, לו הדברים היו יוצאים לפועל כפי שציפה להם בעל השליטה בחברה. נושאי משרה בכירים בחברה שהיו אמורים לפקח על תקינות התנהלותה התחמקו מחובתם ואף ביקשו בעדותם לשוות להתנהלותם ממד של תקינות ושל שגרת עסקים מקובלת. כך הם אפשרו לאפל לפעול בחברת מגדל הזוהר כפי שפעל.

דוד אפל, חברת מגדל הזוהר, בנימין תבין ובנימין רגב הורשעו בעברות שעניינן מתן וקבלת שוחד.²⁵ אפל הורשע בשלוש עברות של מתן שוחד,²⁶ חברת מגדל הזוהר הורשעה בעברה של מתן שוחד,²⁷ תבין הורשע בעברה של מתן שוחד,²⁸ ואילו רגב הורשע בעברה של קבלת שוחד.²⁹ הארכעה הורשעו בכמה מקבצי אישומים. על מעשיו של אפל כתב בית המשפט בגזר הדין ש"מדובר במעשים המגלים היקף רב ומכביד של שחיתות",³⁰ ובתוך כך אפל –

24	שם, עמ' 2.
25	ראו גזר הדין בעניינו של אפל (לעיל הערה 22).
26	על פי סעיף 291 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
27	על פי סעיף 291, שם.
28	על פי סעיף 291, שם.
29	על פי סעיף 290, שם.
30	גזר הדין בעניינו של אפל (לעיל הערה 22), עמ' 7.

אינו נרתע מלשחד ראש עיר ומועמד לראשות המועצה המקומית, בגבעת שמואל, בסכום כסף גדול ביותר של 1.3 מיליון ש"ח, שיועדו לנאשם 4 [בני רגב] ו-95 אלף ש"ח שיועדו לזמיר בן-ארי, הכל למען קידום מטרותיו ומתוך כוונה לגרוף לעתיד לבוא סכומי עתק, שנועדו להעשיר את כיסו, אם כתוצאה משיחורו של פקיד ציבור, הוא עודד טל, ואם מכך שאם יבחרו אלו שתמך בהם, יהיו הם "מאנשיו", שחבים לו את היבחרם ויבטלו את רצונם ואת טובת עירם, מפני דרישותיו של נאשם 1 [אפל].³¹

בסיכומו של דבר גזר בית המשפט על אפל 42 חודשי מאסר בפועל, 18 חודשי מאסר על תנאי למשך שלוש שנים וקנס בסך 1,000,000 ש"ח או 20 חודשי מאסר תמורתו. בית המשפט הבהיר:

במכלול שיקולי הענישה והאיזונים, ניקח בחשבון לקולת העונש של אפל את היבט חלופי הזמן לדידו, כפי שצויין לעיל, את מצבו הבריאותי הנוכחי, את גילו, את דברי עדי האופי שהתייחסו לפעילותו הענפה בסיוע לזולת, את עברו הפלילי הנקי וכן חלופי הזמן הכללי שעבר מאז ביצוע העבירות, שמאז השתנו נסיבות חייו הכלליות של הנאשם [...]. אלמלא כל אלה היה ראוי לגזור על אפל עונש חמור בהרבה.³²

על חברת מגדל הזוהר גזר בית המשפט קנס בסכום של 500,000 ש"ח. על תבין גזר בית המשפט מאסר בפועל של 24 חודשים, מאסר על תנאי של 18 חודשים למשך שלוש שנים וקנס כספי בסך 50,000 ש"ח או חמישה חודשי מאסר תמורתו. על רגב גזר בית המשפט 18 חודשי מאסר בפועל ו-12 חודשי מאסר על תנאי למשך שלוש שנים מיום שחרורו מהמאסר בפועל. כאמור, אפל ערער על הרשעתו לבית המשפט המחוזי, ובזמן חתימת המחקר עדיין לא נתקבלה הכרעה.

31 שם, שם.

32 שם, עמ' 7-8.

התנהלות פוליטית אחרת התרחשה בבחירות לראשות העיר קריית שמונה בשנת 2003. ראש העירייה, חיים ברביבאי,³³ הפנה אנשי עסקים המקיימים עם העירייה קשרים רשמיים לסייע לו בתשלום חוב שנוצר בעסקי הדפוס של אדם בשם אמנון בר-שישית.³⁴ התשלום נעשה שלא על פי הוראותיו של חוק מימון בחירות התשנ"ג-1993 באמצעות הסבת טופסי ההזמנה והחשבוניות מן הליכוד לגורמים ששילמו בפועל.³⁵ הכספים שהתקבלו שימשו לפדיון חוב של תנועת הליכוד. בית המשפט קבע כי ברביבאי "לא פנה אל אנשי העסקים במטרה לגרוף הון לכיסו הפרטי מתוך מניעים של תאוות בצע".³⁶ אמנם, הבהיר בית המשפט, "גם בכך הפיק הנאשם טובת הנאה במישור האישי מאחר שהיה לו אינטרס אישי בתשלומים שעברו לידי בר-שישית ושבלעדיהם היה נחשף לתביעות אישיות ואולי אף נאלץ לשלם את החוב מכיסו הפרטי".³⁷ אולם בית המשפט מוצא טעם להבחין בין מי שנוטל שוחד עקב אופיו המושחת ומתוך רצון להתעשר, ורק בשל כך מפקיר בידי גורמים אינטרסנטיים את שיקול הדעת שמקנה לו תפקידו הציבורי, לבין מי שנכשל עקב מצוקה. כפי שהסביר בית המשפט:

בשני המקרים התוצאה זהה – חשיפת המינהל הציבורי להשפעתם של גורמים זרים ופגיעה בהבטחת תקינות פעולותיו – ומסיבה זו יש להטיל עונשים חמורים בשני המצבים המתוארים. אלא שיש מקום לבחון האם ענישה חמורה פירושה היחיד הוא מאסר בפועל, והאם אין הצדקה להכדיל בין המצבים על-ידי הברדלת דרכי הענישה.³⁸

בית המשפט הבהיר כי ברביבאי אכן פנה לכמה אנשי עסקים, ובשל כך הורשע בלקיחת שוחד. אולם אין לייחס לו בשל כך אופי של עבריין סדרתי, ויש לראות

33 ת"פ (נצ') 1792/06 מדינת ישראל נ' ברביבאי (גזר הדין טרם פורסם, 30.7.2008) (להלן: גזר הדין בעניין ברביבאי).

34 שם, סעיף 2.

35 שם, שם.

36 שם, סעיף 15.

37 שם, שם.

38 שם, סעיף 16.

את המקרה כמערכת נסיבתית אחת ויחידה שבמסגרתה נכשל הנאשם בלקיחת השוחד – מתוך לחץ שפקד אותו בתקופת זמן מסוימת. אין מדובר באיש ציבור שעשה לעצמו מנהג לבקש או לקבל שוחד.³⁹ גורם נוסף שהתחשב בו בית המשפט היה שבכל מקרי השוחד המתוארים בהכרעת הדין לא הייתה פעולת גומלין שכללה "דבר תמורת דבר", אלא פנייה לקבלת שוחד הניתן כמתת בבחינת "שלח לחמך על פני המים".⁴⁰ זאת ועוד, לא נודע על מקרים שבהם סטה ברביבאי משיקול הדעת המינהלי או שביצע מעשה אחר הקשור בתפקידו כדי להיטיב עם המשלמים.⁴¹ ברביבאי הורשע בשלוש עברות של לקיחת שוחד;⁴² בשתי עברות של מרמה והפרת אמונים;⁴³ בארבע עברות של רישום כוזב במסמכי תאגיד;⁴⁴ ובארבע עברות של הגבלת הכנסות.⁴⁵ על ברביבאי נגזרו עונש מאסר על תנאי וקנס כספי. עם זאת נקבע כי דבק קלוון במעשיו.⁴⁶

באותה שנה חתם רון פרומר, טרם היבחרו לראשות עיריית נהריה, על הסכמים פסולים עם שני חברי מועצת העירייה שהודיעו על כוונתם להתמודד בבחירות לראשות העירייה – דני הירש וחיים מוסא (שניהם הורשעו בקבלת שוחד).⁴⁷ לפי ההסכמים הבטיח פרומר – להירש מזה ולמוסא מזה – מתן עבודה בתמורה להסרת מועמדותם לראשות העירייה ולתמיכתם בו. פרומר הורשע בהבטחת עבודה בקשר לבחירות להירש, הבטחה שהיא בבחינת מתן שוחד מצדו. כמו כן הוא הורשע בעברה של אי-פרסום ההסכמים שחתם עם הירש⁴⁸ ובעברה של שחיתות ואיום.⁴⁹ הירש הורשע בקבלה של הבטחת העבודה בקשר לבחירות,

- 39 ש.ש, ש.ש.
 40 ש.ש, סעיף 17.
 41 ש.ש, ש.ש.
 42 לפי סעיף 290 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.
 43 לפי סעיף 284, ש.ש.
 44 לפי סעיף 423, ש.ש.
 45 לפי סעיף 16 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.
 46 גזר הדין בעניין ברביבאי (לעיל הערה 33), סעיף 33.
 47 ראו ת"פ (שלום חי') 1904/06 מדינת ישראל נ' פרומר (טרם פורסם, 28.9.2008). על הרשעתו של מוסא ראו עמ' 35 לפסק הדין. על הרשעתו של הירש ראו בהמשך.
 48 לפי סעיף 45א(א) + 93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) תשכ"ה-1965.
 49 לפי סעיף 88(4), ש.ש (תת-סעיף זה עוסק במי שמבטיח לבוחר עבודה אם יצביע או יימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת).

שהיא בבחינה של קבלת שוחד. גם הוא הורשע בעברה של שחיתות ואיום (אם כי בשונה מפרומר, שהיה הנותן, הוא היה הצד המקבל)⁵⁰ ובעברה של אי-פרסום הסכמים.⁵¹ על פרומר נגזרו עונש מאסר על תנאי וקנס כספי. עם זאת מכיוון שלא היה חבר מועצה בזמן שניתן גזר הדין, הבהיר בית המשפט כי אינו קובע אם יש בעברות קלון או לא.⁵²

בהתנהלות פלילית אחרת באותה שנת בחירות היה מעורב מחמד ח'יר, ראש מועצת פקיעין, אשר הורשע בשלהי 2007 בשני אישומים.⁵³ על פי האישום הראשון שבו הורשע ערב סיבוב הבחירות הראשון לראשות המועצה המקומית פקיעין, שהתקיים בשלהי 2003, נחתם בין ח'יר לבין עבדו באסל הסכם בכתב שלפיו הבטיח לו ח'יר שעם היבחרו לראשות המועצה יפעל למנותו למנהל המתנ"ס ביישוב או לתפקיד אחר ברשות המקומית פקיעין. עוד נקבע בהכרעת הדין שח'יר הבטיח עבודה לבאסל כדי להשפיע עליו, על בני משפחתו ועל בוחרים אחרים ביישוב הנתונים להשפעתו של באסל שיצביעו עבור ח'יר בבחירות. על כך הורשע ח'יר בעברה של שחיתות בבחירות.⁵⁴ האישום השני שבו הורשע ח'יר דן בהסכם שנחתם בפרק הזמן שבין סיבוב הבחירות הראשון לשני בין ח'יר לבין יוסף ח'יר. בהסכם זה התחייב ח'יר כי עם היבחרו לראשות המועצה יפעל למנות את יוסף לתפקיד עוזר ונהג לראש המועצה. בפסק הדין נקבע שהבטחת העבודה נועדה להשפיע על יוסף, על בני משפחתו ועל בוחרים אחרים ביישוב הנתונים להשפעתו להצביע עבור ח'יר, ובכך נעברה עברה של נוספת של שחיתות בבחירות.⁵⁵

- 50 לפי סעיף 88 (2), שם (תת-סעיף זה, בשונה מתת-סעיף 88(4), עוסק במי שמקבל או מסכים לקבל שוחד, לעצמו או לאדם אחר, אם הבוחר יצביע או יימנע מלהצביע בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת).
- 51 לפי סעיף 45א(א) + 93(5), שם.
- 52 ראו ת"פ (חי') 1904/06 מדינת ישראל נ' פרומר (גזר הדין טרם פורסם, 9.12.2008), 9.
- 53 ת"פ (חי') 1135/07 מדינת ישראל נ' ח'יר (טרם פורסם, 31.12.2007) (להלן: פסק הדין בעניין ח'יר).
- 54 סעיפים 188(1) ו-88(4) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965.
- 55 בהסתמך על אותם סעיפים לעיל.

ח'יר הציג את המניע לחתימתו על הסכם עם באסל בתור רצון לשיפור מצב הנוצרים בפקיעין,⁵⁶ ואת ההסכם עם יוסף ח'יר הסביר בהיעדרו של מועמד אחר לתפקיד, בהתקרבות בינו לבין יוסף ח'יר וברצונו לעזור לו. בית המשפט קבע כי גם אם המניעים שהמריצו את ח'יר לחתום על ההסכמים עם באסל ויוסף ח'יר היו אלה שהציג, הרי המניעים שהכריעו ושהביאו לחתימת ההסכמים היו הרצון להשפיע על השניים להצביע עבורו והשאיפה שאחרים ילכו בדרכם. לצד זאת ציין בית המשפט את העובדה שההסכמים אינם מזכירים את המניעים שהציג ח'יר.⁵⁷ נוסף על כך גם אם המניעים של ח'יר היו בחלקם אלטרואיסטיים, כפי שמשמע מהדברים שטען להגנתו בבית המשפט, וגם אם מבחינתו משקלם של המניעים הללו במכלול השיקולים ששקל והביא בחשבון לא היה שולי, הרי שקיומם של מניעים יפים אלה אינו שולל את הטענה שההתנהגות השלטונית שלו מושחתת. כאמור, למה שאפשר לכנות "המניע המוחלט" או "המניע העמוק" של עובד הציבור לפעול במטרה לקדם את ענייניו האישיים אין בהכרח חשיבות מכרעת בקביעה אם מדובר במעשה שלטוני מושחת. כפי שציינתי בפרק האנליטי, לעתים עובד ציבור פועל במטרה לסייע לחבריו מתוך מניע של אהבה וחברות. הדבר אינו סותר את העובדה שהתנהגותו מושחתת, אלא מזכיר לנו שהתנהגות מושחתת עשויה להיות תופעה מורכבת.

תהליכי הרכבת קואליציה ברשות המקומית ושמירה על המשכיותה

חרף העובדה שראש הרשות נבחר בבחירות ישירות הוא זקוק לתמיכה של חברי המועצה (הנבחרים בבחירות יחסיות לרשימה מפלגתית, כמו בבחירות לכנסת), למשל כדי שיוכל לקבל את אישור המועצה לתקציב השנתי של הרשות המקומית. רבים מקרב ראשי הרשויות המקומיות מצאו עצמם מעורבים במעשי שחיתות הנוגעים לעסקות שנרקמו לפני הרכבת קואליציה מוניציפלית או לעסקות שנועדו להקים קואליציה מוניציפלית חדשה.

56 פסק הדין בעניין ח'יר (לעיל הערה 53), סעיף 55.

57 שם, סעיף 56.

המקרה הראשון שמתואר להלן אינו בהכרח דוגמה לשחיתות שלטונית ואינו קשור לראש רשות דווקא. הוא מצא את דרכו לסקירה מכיוון שהפך למשל ולשנינה להשחתת התהליכים הקואליציוניים באשר הם – הן ברמה הארצית הן ברמה המקומית. ראשיתו בבחירות לעיריית ירושלים שהתקיימו בשנת 1955, שבהן זכתה בין השאר רשימת "חזית דתית לאומית"⁵⁸ במספר מנדטים שסללו את דרכה לשותפות בקואליציה העירונית. דא עקא, בעקבות הקמת בית ספר לארכאולוגיה בבניין שבו עמדו להקים גם בית כנסת רפורמי פרשה סיעת חזית דתית לאומית מהקואליציה. אחד מחבריה, רחמים כלנתר, המרה את פי סיעתו ותמך בקואליציה של ראש העירייה המכהן, גרשון אגרון, כסיעת יחיד עצמאית. בכך העניק לאגרון רוב במועצת העירייה. בתמורה לכך הוא קיבל את תפקיד "סגן ראש העירייה הממונה על ענייני דת ותברואה".

עריקתו הפוליטית של כלנתר הצמיחה את המונח כלנתריזם,⁵⁹ אך ודאי שלא את התופעה עצמה. כלנתריזם פוגע באופן שבו נבחר הציבור נדרש למלא את תפקידו, שכן הוא זונח את עקרונותיו ואת המפלגה שבשמה נבחר בניסיון לקדם את האינטרסים הפרטיים שלו. כלנתר ושכמותו מנצלים את חירותם הפוליטית, מתעלמים מהעדרות הבוחרים ופוגעים בכללי המשחק המקובלים – כל זאת במטרה לקדם את טובתם האישית על חשבון האידאולוגיה, סדר היום או הכרעות המפלגה שבזכותם נבחרו. שכיחותם של מעשי העריקות, שכאמור כלנתר הוא אולי המסמן המוחשי ביותר שלהם, הובילה ברבות הימים להנהגת בחירות ישירות בשלטון המקומי.⁶⁰ להלן אתאר מקרים אחדים שבהם היו ראשי רשויות מעורבים בעסקות קואליציוניות מושחתות, ולאחר מכן אגע בפירוט יחסית במקרה של ראש עיריית חדרה עד לא מכבר, ישראל סדן.

שלוש פדירה נבחר לראשות מועצת בית שמש בשנת 1989. הוא העניק טובות הנאה לראש סיעת ש"ס במועצה, אשר דואני, שסייע לו להשיג רוב

58 רשימה משותפת של המזרחי עם הפועל המזרחי קודם שהתאחדו והקימו את המפד"ל.

59 עוד על הפרשה ועל המונח כלנתריזם ראו מן, 1998, עמ' 135-136; הטיס רולף, 1998, עמ' 179; כרמל, 2001, עמ' 546.

60 מאז 1978 ראשי הרשויות המקומיות נבחרים ישירות בידי התושבים, וחברי המועצה אינם יכולים להדיח אותם אלא ברוב מיוחד של שני שלישים מהחברים.

במועצה.⁶¹ בהסכם הקואליציוני שחתם פדידה עם סיעת ש"ס נקבע כי יושב ראש סיעת ש"ס במועצה ימונה לסגן יושב ראש "איגוד ערים לכבאות" – משרה בתשלום. מכיוון שמועצת בית שמש הייתה חברה באיגוד הערים, חל איסור על מינויו של דואני לתפקיד, וצד זה של ההסכם לא מולא. דואני, שפעל רבות למען קידום החינוך החרדי בתחומה של בית שמש, היה במצב כספי קשה, ושר הפנים אריה דרעי ביקש מפדידה שישגיג לדואני פרנסה. כדי לעזור לדואני פנה פדידה לראש המועצה האזורית מטה יהודה, ששטח השיפוט שלה גובל בזה של בית שמש, וביקש ממנו לסייע.⁶² לאחר מכן פנו שני נבחרי הציבור לגזברים שלהם וביקשו מהם סיוע. בסופו של דבר העבירה מועצת בית שמש תשלומים מנופחים לרשות הניקוז של המועצה האזורית מטה יהודה, שהורכבו מהסכומים שהמועצה הייתה צריכה להעביר לרשות הניקוז ומהסכומים שהיא ייעדה לדואני. כספים אלה הועברו באמצעות המחאות, שפדידה חתם אישית כמעט על כולן. רשות הניקוז העבירה את הכספים למועצה האזורית מטה יהודה, שהייתה אחראית עליה, וזו העבירה לדואני את יתרת הכספים שמועצת בית שמש העבירה לרשות הניקוז. ודוקו: הלה מעולם לא עבד במועצה האזורית מטה יהודה, אך קיבל ממנה כספים מדי חודש. עם זאת הוא פעל כאמור ללא לאות למען החינוך החרדי בבית שמש.⁶³

במרצת 1990 נפתחה חקירה נגד פדידה, ובשנת 1994 הוגש נגדו כתב אישום. בית המשפט המחוזי זיכה אותו מחמת הספק ממתן שוחד לדואני (כשהתמורה לשוחד היא תמיכה של סיעת ש"ס, שכאמור דואני עמד בראשה, בקואליציה במועצה) ומרישום כוזב במסמכי תאגיד. אך הוא הרשיע אותו בעברה של מרמה והפרת אמונים. על פדידה הוטלו מאסר על תנאי למשך חודשיים, למשך שלוש שנים, וכן קנס בסך 18,000 ש"ח או 45 ימי מאסר תמורתו.⁶⁴ באוקטובר 1989, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, נבחר יוסי ונונו (שכיהן גם כחבר כנסת) לראשות המועצה המקומית קריית מלאכי. במועצה היו

61 ראו ת"פ (י"ם) 32/94 מדינת ישראל נ' פדידה (טרם פורסם, 30.5.1996).

62 ראו ש.ם.

63 ש.ם.

64 ש.ם.

13 חברים – שבעה בקואליציה ושישה באופוזיציה – אחד מהם היה גבי אלוש, חבר סיעת הליכוד במועצה. בשל קשיים בקואליציה ביקש ונונו לצרף אליה את אלוש. זה האחרון התנה זאת בקבלת משרה מהעירייה.⁶⁵

ונונו דיבר עם מזכיר מועצת הפועלים ביישוב, שאחראי בין השאר לתקצוב קבוצת הפועל קריית מלאכי. בעקבות זאת נחתם הסכם בין אלוש לבין הקבוצה, שבו נקבע כי הוא יועסק בתפקיד ביצועי ויקבל שכר של 3,000 ש"ח נטו מדי חודש בחודשו למשך חמש שנים – גם אם הוא יפוט. אלוש קיבל תפקיד פיקטיבי – מנכ"ל הפועל – שנוצר אך ורק בשבילו ושלא היה בו כל תוכן. עקב הסכם זה הוא הצטרף לקואליציה של המועצה המקומית. אלוש לא עשה דבר בתפקידו כמנכ"ל הקבוצה, ולאחר חמישה חודשים הפסיק לקבל שכר – על אפו וחמתו ולמרות ההסכם. בתמימותו או בטיפשותו הגיש אלוש תביעה לבית הדין לעבודה, וזה הסב את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לפרשה. ביולי 1994 הוסרה חסינותו של ונונו, וכעבור שלוש שנים הוא הורשע במתן שוחד פוליטי ובהפרת אמונים ונידון לשישה חודשי מאסר.⁶⁶

ישראל סדן נבחר לראשות עיריית חדרה בשנת 2003. ברם כחודש לאחר הבחירות פרשו שניים מחברי הקואליציה, ועם פרישתם זו נותרה עם תשעה חברים, לעומת עשרה חברי אופוזיציה. המצב שסדן נקלע אליו עלול היה להקשות מאוד על תפקודו כראש הרשות. לנוכח מצבו הפוליטי הוא החל לקיים מגעים עם חברי מועצה לצורך הרכבתה של קואליציה עירונית חדשה. סדן ניהל משא ומתן נפרד עם שלושה מחברי מועצת העיר לצורך הצטרפותם לקואליציה. במהלך המגעים הבטיח סדן לאותם חברי מועצה לתת להם טובות הנאה, כלומר שוחד.⁶⁷

האישום הראשון שבו הורשע בשלהי 2006 נוגע להסכם שערך סדן עם אברהם בלדב ומרכי אנג'ל לצורך הצטרפותו של אנג'ל לקואליציה העירונית.

65 כל הפרטים לקוחים מתוך ע"פ 843/98 ונונו נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 24.6.1999).

66 שם. על המקרה ראו את כתבתו של צבי הראל, "קונים ומוכרים שלטון בקריית מלאכי", הארץ, 10.7.1997; ראו גם כרמל, 2001, עמ' 373.

67 הפרטים לקוחים מתוך גזר הדין ת"פ (מחוזי חי') 4021/05 מדינת ישראל נ' סדן (טרם פורסם, 15.11.2006).

באותה עת כיהן אנג'ל כחבר מועצה מטעם סיעת "השכונה שלנו" ושימש יושב ראש העמותה לקידום התרבות, הנוער והספורט ויושב ראש ועדת רכש ובלאי בעירייה. בלרב כיהן בתקופה הרלוונטית כחבר מועצת העיר חדרה מטעם סיעת "מפד"ל – יהדות התורה", כממלא מקום ראש העיר וכסגן ראש העיר בשכר. סדן, בלדב ואנג'ל חתמו על הסכם. במסגרת ההסכם הובטחה לאנג'ל משרה "כלשהי". מטרתה העיקרית של התחייבות סדן למצוא לאנג'ל משרה הייתה הרצון להעניק לו תשלום חודשי בסך 10,000 ש"ח במשך חמש שנים. לא בכדי לא נקבע אופיו של התפקיד בהסכם, שכן העיקר בהסכם היה הרצון לתגמל את אנג'ל כדי שיתמוך בקואליציה של סדן. כפי שציין בית המשפט המחוזי:

במישור הפוליטי, אפשר שהבטחת משרות, בהסכמים קואליציוניים, תהא כשרה. המדובר ככלל בהבטחת משרות במישור הציבורי, הנועדות לשרת את ציבור הבוחרים כמכשיר למימוש המצע של הסיעה ולקידום האינטרסים של בוחריה [...]. במקרה כזה, אין פסול בהבטחת משרה ששכר, אפילו הוא גבוה, בצידה [...] מכל מקום, על מנת שהמשרה תהא כשרה, אסור שתוצע בעיקר בשל השכר המוענק בגינה.⁶⁸

אך בהסכם הקואליציוני שסדן חתם עליו הובטחה לאנג'ל משרה בלתי מוגדרת ששכרה נקבע מראש, משכה נקבע מראש, וראש העירייה ערב אישית לביצוע התשלומים עבורה ברציפות ובמועד. כפי שמבהיר בית המשפט: "זוהי מעין 'פוליסת ביטוח' המבטיחה עבורה קבועה למשך 5 שנים ובהכנסה משמעותית קבועה".⁶⁹ המסקנה של בית המשפט הייתה שלא טובת הבוחרים והגשמת מצע המפלגה הם שעמדו לנגד עיני סדן ושותפיו לעברה, אלא טובתו האישית של אנג'ל, שיקבל טובת הנאה תמורת חברתו לקואליציה. כדברי בית המשפט:

68 שם, עמ' 76.

69 שם, שם.

שלטון, אין לקנות בכסף. הצטרפות לקואליציה אסור שתעשה משיקולים זרים של קבלת טובות הנאה שאין ביניהן לבין שליחותו של עובד הציבור ולא כלום. שיקוליו של שליח ציבור אמורים להיות ענייניים. ההסכם נשוא דיונונו, הנו בעל אופי מושחת. פעילותו התקינה ויוקרתו של המנהל הציבורי נפגעים קשות כאשר עובד הציבור פועל מתוך שיקולים אישיים זרים.⁷⁰

לנוכח כל זאת הרשיע בית המשפט את סדן ובלדב בעברה של מתן שוחד לפי סעיף 291 ו-293 לחוק העונשין, ואת אנג'ל בעברה של לקיחת שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין, כמיוחס להם בכתב האישום. נוסף על כך הורשעו סדן, בלדב ואנג'ל בעברה של אי־פרסום הסכמים לפי סעיף 45 + 93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, משום שהסתירו את פרטי ההסכם. בכך לא הסתכמו ההסכמים המפוקפקים שחתם סדן עם חברי המועצה. לצורך הצטרפותו של יואל יהושע לקואליציה העירונית ערך סדן הסכם כתוב גם עמו. יהושע כיהן בשנת 2003 כחבר מועצת העיר חדרה מטעם סיעת ש"ס, ובמסגרת הסכם זה הבטיח לו סדן, נוסף על שורה של תפקידים ציבוריים לגיטימיים, כי אשתו תיקלט לעבודה בעמותה העירונית לקידום התרבות, הנוער והספורט וכי שכרה ייבחן "בכיוון העלאה חיובית". עוד הובטח ליהושע כי העמותה העירונית תשכור לתקופה של 48 חודשים חנות הנמצאת בבעלות אמו. מטרת התחייבותו של סדן כלפי יהושע הייתה להעניק משכורת לאשתו ולהעשיר את קופת משפחתו. אם כן, יהושע חבר לקואליציה תמורת הבטחה לטובות הנאה אישיות שהובטחו לו ולמשפחתו הקרובה. בעקבות האמור לעיל הורשע סדן בעברה של מתן שוחד לפי סעיף 291 + 29 לחוק העונשין, ויהושע הורשע בעברה של לקיחת שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין. סדן ויהושע עברו עברה נוספת של אי־פרסום הסכמים לפי סעיף 45 + 93(5) לחוק הרשויות המקומיות. עוד נקבע בהכרעת הדין כי במהלך המגעים עם חבר סיעת ש"ס מימן תורג'מן, שפעל כסוכן מטעם המשטרה, הבטיחו לו סדן ואחרים טובות הנאה למיניהן תמורת חבירתו לקואליציה. בין השאר הובטח לתורג'מן כי בנו יתקבל

לעבודה באיגוד ערים לכיבוי אש, כי העירייה ומוסדות אחרים הקשורים בה ירכשו מעסקו של בנו האחר מזון ומעסקו של בן נוסף רהיטים וכי יקבל סכום של 150,000 ש"ח. לפיכך הורשעו סדן ואחרים בעברה של מתן שוחד לפי סעיף 291 ו-293 לחוק העונשין.

בנימוקיו לעונש מצא בית המשפט לנכון לציין את הדברים האלה:

ייתכן שגם מה שנראה להם כטובת העיר חדרה, הייתה לנגד עיניו סדן, בלדב וגמליאל. לכן, ניסו להרחיב את הקואליציה, כדי לאפשר להם להעביר החלטות ולפתור את המשבר הכלכלי אליו נקלעה העירייה [...] מן הסתם, גם רצונם הפרטי האישי של סדן, בלדב וגמליאל להישאר בעמדות מפתח, כמקבלי החלטות, היווה בסיס משמעותי לפעולתם, שכן אי הצלחה בפתרון המשבר הכלכלי הייתה אמורה לגרום לכישלונם להרחתם מתפקידיהם ולמינוי ועדה קרואה. יחד עם זאת, גם ברצון מעורב לפעול לטובת העיר ולטובתם האישית, יש משום שיקול מקל. שיקול מקל זה אינו עומד לזכותם של יהושע ואנג'ל, שכן אלו יכלו להצטרף לקואליציה ללא קבלת טובות הנאה. יודגש, כי פעילות פלילית מושחתת אינה אמורה לפעול כלל לטובת העיר ותושביה. נהפוך הוא. יחד עם זאת, אתחשב, במידה מועטת, בכך שמבחינה סובייקטיבית, אפשר שסדן, בלדב וגמליאל סברו שהם פועלים גם לטובת עירם.⁷¹

בהתחשב באמור לעיל וברקע האישי המרשים של סדן – אך גם בחומרת העברות – גזר עליו בית המשפט המחוזי 15 חודשי מאסר, מתוכם שמונה חודשים בפועל והיתרה מותנית למשך שלוש שנים לכל יעבור עברות שוחד. כמו כן נגזר עליו קנס בסך של 60,000 ש"ח.

כפי שניתן ללמוד מפרטי המקרה ומהשיקולים לעונש של סדן, הפעולות שנקט כדי להרכיב קואליציה נופלות בטווח שבין "פוליטיקה מושחתת" ובין

71 שם, עמ' 15-16, סעיף ה(1).

"ידיים מלוכלכות". אף כי פעל במטרה לקדם את האינטרסים הפוליטיים האישיים של עצמו לצד המטרה הקונקרטית – הרכבת קואליציה עירונית – לא ביקש סדן לנצל את הכוח השלטוני כדי לקדם אינטרסים אישיים שאינם פוליטיים. זאת ועוד, הנסיבות שבהן פעל סדן הקשו עליו מאוד לפעול בהגינות. גם בית המשפט לא היה אדיש לנסיבות המקרה ולמוטיבציה של סדן. לעומת זאת יש לציין לחובתו את תרומתו להשחתת התהליכים הדמוקרטיים המקומיים ולהבהיר כי התנהגות מסוג זה מנציחה שחיתות.

סדן טען כי לנוכח ההתנהגות הבוטה והאלימה של חברי האופוזיציה ולנוכח מצב העניינים שנוצר בעקבות תוצאות הבחירות, הוא נדחק לפעול שלא כדיון, ולמעשה טובת העיר חייבה אותו לעשות כן; אילולא היה חותם על ההסכמים המושחתים עם חברי המועצה, הרשות לא הייתה מתפקדת, וכל העיר על תושביה הייתה נפגעת.⁷² לשון אחר, ברומה למה שכתב מקיאולי עוד לפני העת המודרנית טען סדן כי היה עליו לעשות את המעשה הרע כדי לעשות את הדבר הנכון והטוב.

עמדתו של סדן, שבה מחזיקים רבים בציבוריות הישראלית, אינה עולה בקנה אחד עם המשטר הדמוקרטי. מכל מקום כדי להצדיקה לגופו של עניין על עובד הציבור לשאת בנטל ראיות קשה ביותר.⁷³ נוסף על כך מנבחר ציבור מצופה להנהיג שינויים באופן דמוקרטי וחוקי, ובפרט כאשר טובת הציבור תלויה לכאורה בהישרדותו הפוליטית. בנסיבות כאלה יש יותר מיסוד סביר לחשד שמא מה שהניע את נבחר הציבור הוא טובתו שלו, או למצער שהוא נוטה להפריז בחשיבות שהוא מייחס לעצם הצלחתו האישית – שהרי אדם קרוב אצל עצמו. זאת ועוד, אם אכן הסביבה הפוליטית שבה פועל נבחר הציבור מושחתת, עליו לגלות יצירתיות ותעוזה ולשנות את המצב בצורה חוקית ולא באמצעות הפרת חוק. במידת הצורך עליו לפנות לשר הפנים, למבקר המדינה, למשטרה, לכלי התקשורת וכדומה ולהילחם באמצעים חוקיים בדפוסים הפסולים שהכו שורשים בעירו. ייתכן בהחלט שדרך זו כרוכה בסיכונים, למשל שטענותיו לא יתקבלו

72 ראו את דבריו בגזר הדין ת"פ (מחוזי חי') 4021/05 מדינת ישראל נ' סדן (טרם פורסם, 15.11.2006), 7, ס' 33.

73 ואכן עמדה זו לא הוכחה במשפטו, אלא היא נטענה כטענת הגנה כללית.

או שייכשל במשימה של הרכבת הקואליציה, אך זהו סוג הסיכונים שמנהיגים נדרשים לקבל עליהם. נבחר ציבור שבוחר לעשות מעשים פסולים מתוך מוטיבציה מעורבת (אישית וציבורית) מציב את עצמו בצדם של המושחתים והשחיתות ולא בעימות עמם. לא זו הדרך להיאבק בשחיתות.

שחיתות ושיקולים זרים אישיים בתהליכי תכנון ובנייה

ובפיקוח על חריגות בנייה

פרשת הולילנד, שציינתי בפתחה, כמו פרשות ציבוריות רבות אחרות שהתפתחו בעקבות חשדות למעשי שחיתות, קשורה לתהליכי תכנון ובנייה. החוק בישראל קובע כי בכל מרחב תכנון מקומי תוקם ועדה מקומית לתכנון ולבנייה.⁷⁴ במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית.⁷⁵ מכוח החוק כל ועדה מקומית לתכנון ולבנייה מקימה ועדת משנה לתכנון ולבנייה, שבראשה עומד ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו שמינתה מועצת הרשות. כל תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה המקומית מוקנים לוועדת המשנה, ודין החלטתה כדין החלטת הוועדה המקומית.⁷⁶ לפי החוק, לוועדה מקומית סמכויות נרחבות בכל הנוגע לקידום תהליכי תכנון, מתן היתרי בנייה, התרת שימושים חורגים, מתן הקלות בנייה, הפקעת מקרקעין, פיצוי בעלי מקרקעין שנפגעו מהליכי תכנון, מתן צווים מינהליים להפסקת בנייה, ביצוע פסקי דין והריסת מבנים. למותר להבהיר כי קביעת מסגרת תכנון לקרקע משפיעה באופן ישיר ומידי על ערכה, ומשום כך לבעלי נכסי נדל"ן, ליוזמים, לקבלנים ולעסקנים עניין אישי מובהק להשפיע על החלטות מקרקעין הנושאות אופי תכנוני – כדי להתעשר.

ועדות התכנון מאוישות באנשים שנבחרו לתפקידם בידי הציבור באופן דמוקרטי ולא בתהליך מינוי בירוקרטי – ראש הרשות עומד בראש ועדת התכנון המקומית, וחבריה הם חברי המועצה. אנשים פוליטיים אינם, בשום

74 מכוח סעיף 17 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

75 לפי סעיף 18 לחוק לעיל.

76 סעיף 18(ה) לחוק לעיל.

אופן, מושחתים יותר מעובדי ציבור ממונים. אין גם כל ראייה שהם נוטים יותר להיות מעורבים במעשי שחיתות. אך כאשר גורמים פוליטיים מעורבים בתהליכי תכנון ובנייה – בין שמדובר בראש הרשות מתוקף תפקידו כיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובין שאלה חברי המועצה המקומית הממלאים תפקידים בוועדת התכנון המקומית – גוברת הסכנה לדפוסי שחיתות מסוימים. הסבירות שדפוסים אלה יתרחשו כאשר מי שמאייש את הוועדה הם אנשים ממונים היא נמוכה יותר. ראשית, קיימת סכנה שאנשים המעוניינים להתעשר על חשבון הציבור יתארגנו באמצעות רשימה מוניציפלית כדי להיבחר לתפקיד בוועדת התכנון. אפשרות כזו אינה פתוחה לפנייהם אם הליך המינוי הוגן. שנית, קיים חשש ששיקולים פוליטיים אישיים ישתרבבו בתהליכי קבלת ההחלטות, מעבר לחשש העקרוני שהתהליכים הללו ינוצלו לרעה, חשש שהוא תוצר של חשיבות ההחלטות המינהליות בתחום מקרקעין. ודוקו: ראש הרשות המקומית מעוניין להטיב עם מי שתרום למסע הבחירות שלו ועם המקורבים לו פוליטית ואישית. אלה עשויים להיות קבלני בניין גדולים או יזמים ובעלי הון מקומיים שזקוקים לקידום העניינים שלהם בוועדת התכנון המקומית. לצד זאת התהליך שבו נקבע הרכב חברי ועדת התכנון הוא פוליטי, ולכן הוא פותח צוהר רחב לכניסתם של בעלי עניין המבקשים לקדם את האינטרסים של עצמם או של שולחיהם על חשבון טובת היישוב וכלל הציבור.⁷⁷

מכל הטעמים שצינו לעיל בנוגע לנעשה ברשויות המקומית (היעדר הפרדת רשויות, עניין מועט של התקשורת הארצית וכדומה) הפיקוח על ההחלטות של ועדות התכנון ועל מניעת ניגודי עניינים אינו מספק. ניתן לערער על החלטות של ועדת התכנון המקומית לוועדה מחוזית, והדבר אכן נעשה בתדירות רבה. אך לראש הרשות המקומית השפעה ניכרת על ועדות התכנון המחוזיות ולכן גם על הערר.

שלוש דוגמאות למקרי שחיתות מובהקים הנוגעים לפועלה של ועדת התכנון ולהתערבות בפעילות הפיקוח במישור המוניציפלי הן פרשות שאירעו בשנות השבעים ברחובות ובאשקלון ובשנות האלפיים בפתח תקווה.

77 ראו גם בן-אליא, 2004, עמ' 31.

במרכזו של המקרה הראשון עמד שמואל רכטמן, ששימש ראש עיריית רחובות, אשר הורשע בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בלקיחת שוחד לפי סעיף 290(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.⁷⁸ בשנת 1970 מכר הקבלן אהרן גיבור לרכטמן דירת גג בבניין שהקים ברחובות במחיר הקרן, ללא רווח לעצמו. למעשה, הקבלן גיבור נסחט בידי רכטמן. הוא חשש שמא ראש הרשות, שעמד בראש ועדת התכנון המקומית, יתנכל לו אם יסרב לבקשתו ויפגע בעסקיו. בשנת 1973 הסכימו השניים, על פי דרישת רכטמן, שגיבור ישלם סך של 70,000 לירות תמורת ויתורו של רכטמן על אותה דירה. על רכטמן נגזרו עונש מאסר של שלוש שנים וחצי וקנס של 70,000 ל"י או עשרה חודשי מאסר נוספים תמורת הקנס. ערעורו נדחה בבית המשפט העליון. רכטמן התמודד ברשימת הליכוד בכנסת התשיעית, ואף זכה לכהן כחבר כנסת. הרשעתו בשנת 1978 הפכה אותו לא רק לראש העירייה הראשון בישראל שהורשע בפלילים, אלא גם לחבר הכנסת הראשון שנכנס למאסר בעודו מכהן בתפקידו הממלכתי. רק לאחר שהופעלו עליו לחצים ניכרים, בעודו נושא את עונשו בבית הסוהר, הוא התפטר מתפקידו.⁷⁹ פרשה נוספת מאותן שנים התרחשה באשקלון. ממלא מקום ראש העירייה ומי שכיהן כיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בעיר, ברוך אבוחצירא, דרש וקיבל שוחד בכמה מקרים שבהם אישוריו היו עשויים לסייע לקבלנים לקדם את עסקיהם או פשוט להשיג שקט מצד גורמי האכיפה המקומיים לנוכח חריגות בנייה. אבוחצירא הורשע ונידון בשנת 1980 לחמש שנות מאסר בפועל. באוגוסט 1982 דחה בית המשפט העליון את הערעורים של המדינה ושל אבוחצירא, והוא החל לשאת את עונשו.⁸⁰

בשנת 2006 נחשפה ברוח מיוחד של מבקר המדינה ההתנהלות הבעייתית לכאורה של ועדת התכנון המקומית של עיריית פתח תקווה. הדמות המרכזית ברוח המבקר הייתה סגן ראש הרשות המקומית פתח תקווה ויושב ראש סיעת ש"ס במועצה, עורך הדין סיני גלבווע. נוסף על עבודתו בעירייה עוסק גלבווע בעריכת דין בענייני נדל"ן בכלל ובענייני תכנון ובנייה בפרט, הוא היה פעיל

78 ע"פ 113/79 רכטמן נ' מדינת ישראל, פ"ד לג (3) 261.

79 להרחבה ראו גם אבנרי, 1993, עמ' 26-33.

80 להרחבה על הפרשה ראו ע"פ 531/80 אבוחצירא נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(3) 589.

במרחב התכנון של העירייה, וכל זאת במסגרת משרדו הפרטי או באמצעות חברות שבבעלות רעייתו.⁸¹

במסגרת תפקידם בוועדה המקומית עסקו ראש העירייה יצחק אוחיון וסגנו גלבוץ בקידום תכנית מתאר מקומית שהוועדה המקומית עצמה יזמה את הכנתה, ובה 264.9 דונמים שיועדו לפארק מרכזי, ל-1,000 יחידות דיור ולשטח מסחרי. בתכנית כלול שטח של 15,171 מ"ר שעליו פעלו חניון ומוסך אוטובוסים של חברת "דן". אחד התנאים להוצאת היתרי בנייה על פי התכנית היה פינוי החניון. בישיבת הוועדה המקומית באפריל 2000, שהשתתפו בה ראש העירייה וסגנו, המליצה הוועדה על אישור התכנית. וכך מתואר ברוח המבקר:

במאי 2001 אושרה התכנית בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית, ובנובמבר 2001 הופקדה התכנית על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז, ובעלי המקרקעין הוזמנו להגיש את התנגדותיהם לוועדת ההתנגדויות של הוועדה המחוזית. על פי התכנית המקורית וטבלאות השמאות שהוכנו לבקשת הוועדה המקומית, במסגרת איחוד וחלוקה מחדש של החלקות הכלולות במתחם התכנית, הייתה חברת דן אמורה לקבל 7,920 מ"ר שייעודם תעסוקה וכן קרקע לבניית 64 יחידות דיור. אך בדצמבר 2001 הגישה החברה התנגדות לתכנית, ובה דרשה לגרוע את שטח החניון משטחי המקרקעין הכלולים בתכנית שבמסגרתה אוחדו וחולקו מחדש ולהקצות לה במקומו שטח אחר של 27,000 מ"ר. לשם ביסוס דרישתה זו טענה החברה כי ניתנו לה בשנת 1977 עבור החניון רישיון עסק לצמיתות, בשנת 1994 אישור מפעל חיוני ובשנת 2000 רישיון החזקת מפעל. עוד טענה החברה כי היא השקיעה רבות בחניון וכי הלה "עסק חי" הפועל במשך שנים רבות.⁸²

81 כל פרטי המקרה לקוחים מתוך דוח מיוחד של מבקר המדינה, "רוח ביקורת על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה: ניגוד עניינים", יוני 2006.

82 שם, עמ' 9.

לאחר שטענות של חברת דן נדחו, פנה מנכ"ל חברת דן דוד חרמש אל ראש העירייה, ולאחר מכן גם לסגנו גלבוע, וביקש לשקול מחדש את התנגדותה של הוועדה המקומית לרשימות החברה. חרמש אמר שאם לא ייעשה כן, תיאלץ החברה לפנות לעררים והליכים שיפוטיים. ראש העירייה נענה לבקשת חרמש ופנה לוועדה המחוזית בבקשה לחזור ולדון בהתנגדות חברת דן ולהגדיל את זכויותיה במסגרת התכנית. הוא ציין בבקשתו כי בבעלות החברה רישיון עסק לצמיתות הגובר על כל תכנית חדשה, ועל כן רק בהידברות עמה יהיה אפשר לתמרץ אותה לפנות את המקום. אוחיון הוסיף כי בכוונת החברה להגיש למועצה הארצית ערר על החלטת הוועדה המקומית, והדבר עלול לעכב את ביצוע התכנית.⁸³ כפי שקבע מבקר המדינה, "התנהגות זו של ראש העירייה מעוררת תמיהות",⁸⁴ שכן העובדה שיש לחברת דן רישיון עסק לצמיתות לא הייתה חדשה, ולכן "אין זה סביר שרק בנובמבר 2002 נודע על כך לראש העירייה; ועניין הגשת ערר על החלטות הוועדה המקומית בעניין תכנית בניין עיר היא דבר שבשגרה ומובאת בחשבון בטיפולה של העירייה בתכניות כאלה, ועל כן היה צפוי שהחברה תשקול להגיש ערר על דחיית התנגדותה".⁸⁵ במילים אחרות, נראה כי אוחיון לא גילה את האמת בנוגע למניעיו לשנות את עמדתו. ואכן, ביקורת המדינה גילתה כי תוכנו של המכתב ששלח אוחיון לוועדה המחוזית נמסר להנהלת חברת דן על ידי סגנו גלבוע וכי עורך דין גלבוע היה מעורב בניסוחו של המכתב.

ב-2 בינואר 2003 הודיע גלבוע להנהלת חברת דן שקיימת תכנית בניין עיר משנת 1957 שחלה על שטח המוסך של החברה; תכנית זו משפרת לכאורה את מצבה של החברה, היות שמכוחה ניתנו ההיתרים לבניית המוסך. לשון אחר, גלבוע, שאמור להיות נאמן הציבור ולפעול למען קידום האינטרס הציבורי, פעל לכאורה למען האינטרסים של חברת דן באופן שסתר את האינטרסים של הציבור ואת חובת הנאמנות שלו כלפיו. למחרת נחתם הסכם בין חברת דן לחברת "הראל דביר נכסים ובניין בע"מ" – חברה בבעלות רעייתו של גלבוע, שבה משמש

83 שם, עמ' 10.

84 שם, שם

85 שם, שם

גלבוץ מנהלה היחיד. לפי הסכם זה החברה האמורה תלווה את חברת דן ותיתן לה ייעוץ תכנוני כדי להשביח את זכויותיה במסגרת התכנית או באמצעות הגשת תכנית נקודתית שלא במסגרת התכנית. עוד נקבע בהסכם שגלבוץ, באמצעות החברה שבבעלות אשתו, יהיה זכאי לשכר טרחה בשיעור 2.625% משווי השטחים או היחידות שיוקצו לחברת דן במסגרת התכנית. כעבור כשבוע נחתם הסכם נוסף בין חברת דן לגלבוץ, ובו נקבע כי משרדו של גלבוץ יטפל בכל הקשור ל"הסכמי המכר ו/או הקומבינציה ו/או הביצוע" ולמתן שירותי הבנייה שייחתמו עם קבלנים בגין שטחי הבנייה שיוקצו לחברת דן במסגרת התכנית, ותמורת זאת ישולם לו שכר טרחה בשיעור 2% משווי העסקות.⁸⁶

בחודשים ינואר-דצמבר 2003 סייע גלבוץ להנהלה של חברת דן לגבש את העמדה שתציג החברה בוועדה המחוזית בעניין הזכויות ה"משופרות" שהיא דורשת. כאמור, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הוועדה המקומית הוא השתתף בשתי ישיבות של הוועדה שבהן אושרה התכנית (באפריל 2000 ובפברואר 2002), היה בקי בכל הקשור לתכנית וידע על התנגדותה של חברת דן לתכנית ועל התנגדויות נוספות. יתר על כן, שכר הטרחה שלו נקבע על פי היקף הזכויות ששיג עבור החברה, שהגורם העיקרי בקביעתן הוא הוועדה המקומית שגלבוץ חבר בה. גלבוץ המליץ לחברת דן להגיש ערר כדי להגביר את הלחץ על ועדת התכנון בעניין התכנית. הוא אף סיכם עם ראש העירייה כי הלה יבקש בכתב שישלח לוועדה המחוזית ב-24 בנובמבר 2002 לדחות את מניין הימים שבפרק הזמן שנקבע (שבוע) – שבו ניתן לפעול לביטול ההחלטה של ועדת ההתנגדויות בנימוק שהיא פגומה מהבחינה המשפטית או התכנונית – ולהתחיל למנות אותם רק ממועד קבלת ההחלטה בעניין הבקשה לדיון חוזר. במעשים אלה, שהיו עלולים להביא לעיכוב ביצועה של התכנית, פעל גלבוץ לכאורה במצב של ניגוד עניינים ואף בניגוד לאינטרסים של העירייה ולמען האינטרסים של חברת דן, ולכן גם למען האינטרסים שלו עצמו (שהרי שכרו נקבע ביחס להגדלת מספר יחידות הדיור של דן).

לאחר חתימת ההסכם הראשון נפגש מנכ"ל חברת דן עם ראש העירייה בכיתו. ראש העירייה הסביר למשרד מבקר המדינה כי הפגישה האמורה התקיימה בביתו

משום שהיה חולה. הוא הוסיף כי מניסיונו כראש עירייה פינוי מפעלים מזהמים הקיימים שנים רבות מתאפשר רק באמצעות יצירת מניע כלכלי. בפגישה, שבה לא נרשם פרוטוקול, הסכים אוהיון לגרוע את שטח החניון מהשטחים הכלולים בתכנית ולאפשר לחברה לבנות 288 יחידות דיור. בישיבת הוועדה המקומית שהתקיימה ביולי 2003, ובה השתתפו ראש העירייה וסגנו גלבווע,⁸⁷ הוחלט להמליץ לוועדה המחוזית לקבל את התנגדותה המחודשת של חברת דן: לאשר את גריעת שטח החניון משטחי המקרקעין הכלולים בתכנית שאוחדו וחולקו מחדש, להקצות לחברה את השטח במסגרת התכנית ולהתיר לה לבנות עליו 350 יחידות דיור תמורת פינוי המוסך. ההחלטה הסתמכה על התכנית משנת 1957, שדבר קיומה הובא כאמור לידיעת החברה בידי גלבווע. בדצמבר 2003 קיבלה ועדת ההתנגדויות של הוועדה המחוזית את ההמלצה של הוועדה המקומית: היא אישרה לגרוע את שטח החניון של חברת דן משטחי המקרקעין שאוחדו וחולקו מחדש, הקצתה לחברה את מגרש החניון שבבעלותה לצורך בניית 300 יחידות דיור וחייבה אותה לפנות את החניון אגב קביעת מנגנון של הפחתת זכויות בגין כל שנת עיכוב בפניויו.⁸⁸ ב-8 בפברואר 2004, עם קבלת התנגדותה של חברת דן, קיבל גלבווע מהחברה תשלום ראשון בסך 2,532,338 ש"ח, ובאפריל 2005 הוא קיבל תשלום נוסף באותו סכום. במרץ 2005 המליץ גלבווע לחברת דן לבקש מהוועדה המקומית להגדיל את מספר יחידות הדיור שאושרו לה לבנות. כעבור כמחצית השנה הוא אף מסר לכיכרי החברה כי ראש העירייה הסכים עקרונית לתוספת. שכר טרחתו היה אמור להיגזר ממספר היחידות שתבנה החברה. כדוח מבקר המדינה נכתב כי בשנים 2004 ו-2005 התקבלו בוועדה לניגוד עניינים תלונות רבות בעניינו של גלבווע.⁸⁹ הוועדה פנתה אליו פעמים אחדות

87 בעת הדיון על התכנית יצא עורך דין גלבווע מהשיבה.

88 כאמור, הוועדה המחוזית מקבלת את החלטותיה בין היתר בהסתמך על מידע והמלצות שמוסרת לה הוועדה המקומית. מאחר שראש העירייה הוא הממונה על מרחב התכנון הרלוונטי, יש לעמדתו השפעה ניכרת על החלטותיה של הוועדה המחוזית, קל וחומר כשהן נוגעות לתכנית שיזמה הוועדה המקומית.

89 הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות נתקבלו באופן רשמי בידי מרכז השלטון המקומי. הם גובשו בידי ועדה שבה השתתפו נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, של משרד הפנים ושל מרכז השלטון המקומי. הוועדה

בבקשה שיגיב על תלונות אלה וכן שיספק לה מידע על גודל משרדו, על היקף פעילותו ועל העסקים והעסקות שהוא ומשרדו טיפלו בהם באותן שנים. ואולם, נכתב בדוח ביקורת המדינה, רק שמונה חודשים לאחר שפנתה אליו הוועדה בפעם הראשונה הואיל גלבוע להגיב על הטענות שהועלו נגדו. בתשובותיו לוועדה לניגוד עניינים, שלא תאמו את המציאות, ציין גלבוע כי עיקר עיסוקו אינו בתחום העירייה, כי אין הוא מטפל בנושאים הנוגעים ישירות לעירייה וכי אין הוא משתתף בישיבות ובהצבעות בעניינים שיש לו נגיעה בהם, ואפילו עקיפה. גלבוע לא גילה לוועדה את דבר מעורבותו בעסקה עם חברת דן. בראשית יוני 2006 הורה היועץ המשפטי לממשלה על פתיחת חקירה פלילית נגד גלבוע. בדצמבר 2007 המליצה המשטרה להעמיד את גלבוע לדין. עד לזמן חתימת המחקר לא התקבלה החלטה אם להגיש נגדו כתב אישום.

בעיית הכנייה הבלתי חוקית והפיקוח המוניציפלי עליה באה לידי ביטוי, אולי, במקרה נוסף, שבמרכזו לכאורה ראש עיריית פתח תקווה לשעבר, גורא לב, ומהנרסת העיר מדלן אונגיל.⁹⁰ יש להדגיש שהעובדות במקרה זה עדיין אינן

הוקמה לאחר שנמצא כי כמה נבחרי ציבור בשלטון המקומי לא נהגו, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, לפי הנורמות הנדרשות בתחום ניגוד העניינים. אגב בדיקת העמדתם לדין פלילי נשמעה בזמנו הטענה שנבחרי הציבור אינם מודעים לנורמות אלו, ולכן הוחלט להטיל על הוועדה לגבש את הכללים ולפרסם אותם כדי להביאם לידיעת כלל הציבור וציבור הנבחרים ברשויות המקומיות. הכללים אושרו בידי הנהלת מרכז השלטון המקומי. הם קבעו כי תוקם ועדה מייעצת, היא הוועדה לניגוד עניינים, שתפקידה לסייע לנבחרי הציבור בדרך של מתן חוות דעת. הוועדה מחווה את דעתה בתשובה לפניות של נבחרים השואלים שאלות בנוגע להתנהלותם שלהם, אך מתייחסת גם לפניות מצד גורמים אחרים (נבחרים, יועצים משפטיים, מבקרים וכן תושבי הרשויות) המעוניינים לקבל חוות דעת על נבחרים. לאחר גיבוש חוות הדעת היא מופצת לגורמים הנוגעים בדבר. אף כי הוועדה מייעצת, חוות דעתה יכולות לשמש בסיס, במקרים המתאימים, לנקיטת צעדים בידי הגורמים המוסמכים לפי חוק כדי למנוע ניגוד עניינים (ובהם משרד הפנים, המופקר על הרשויות המקומיות). עורכת דין טנה שפניץ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), עמדה בראש הוועדה שגיבשה את הכללים ובראש הוועדה המייעצת מיום הקמתה ועד לפרישתה משירות המדינה בסוף שנת 2004.

90 ראו גיא לשם, "מהנרסת, נאשמת ומתמחה במשפטים", הארץ, TheMarker, 3.11.2006.

ברורות די צורכן. לצורך הדיון בלבד אניח שעיקרי הדברים שפורסמו נכונים.⁹¹ המקרה מצביע לכאורה על המחסור בפיקוח אפקטיבי לשם גילוי וחקירה של עברות בנייה בהיקפים ניכרים הנעשות בחסות העירייה עצמה. המקרה אף חושף לכאורה את הליקויים בתפקודם של פקחי העירייה, שנובעים במידה לא מבוטלת מכפיפותם המינהלית לראש הרשות. מתברר שהפקחים נוכחים-נפקדים, וליתר דיוק, נפקדים. אחת הסיבות לכך היא כפיפותם למהנדס העיר. המקרה חושף מחסור בתחום הגילוי והחקירה של עברות מקרקעין, ומצביע על חשיבותם של גורמי פיקוח וחקירה שאינם כפופים לרשות המקומית.

לסיכום, ובלא תלות בשאלה מה האמת בנוגע להתנהלות של ראש עיריית פתח תקווה לב ומהנדסת העירייה אונגיל, תחום התכנון והבנייה במישור המוניציפלי חשוף ללחצים שקשורים לשלושה גורמים. גורם אחד הוא שהחלטות מינהליות נושאות בחובן פוטנציאל התעשרות גדול. הגורם השני נוגע להרכב ועדת התכנון והבנייה, המאוישת בנבחרי ציבור מקומיים שחלקם מעוניינים לעשותה קרדום לחפור בו. הגורם השלישי נוגע לפועלו של מנהל ההנדסה ברשות המקומית וליחידת הפיקוח הכפופה למהנדס. יחידת הפיקוח אמורה להעניק היתרים ואישורים לבנייה ולאחר חריגות מתכניות מאושרות, ובמידת הצורך לפתוח בחקירה ולהכין תשתית ראיות להעמדה לדיון (בידי תובעים של הרשות המקומית אשר מקבלים סמכות מיוחדת מהיועץ המשפטי לממשלה). פיקוח פגום יכול לבוא לידי ביטוי בשיהוי וסחבת במתן היתרים ואישורים; בעצימת עיניים כלפי חריגות בנייה של תושבים או של תורמים; או בהתעלמות משימושים חורגים בקרקע (לדוגמה, בניית מרכז מסחרי על קרקע שייעודה חקלאי בניגוד לתנאי חכירת הקרקע) בתמורה, למשל, לתרומה למסע הבחירות של ראש הרשות, או כסוג של "שלח לחמך על פני המים" במהופך.⁹²

91 אבהיר שאיני יודע אם פרטי המקרה נכונים ושלא גיבשתי הערכה, כזו או אחרת, באשר לנכונותם.

92 ראו גם את דבריו של מנהל מחוז המרכז במשרד הפנים שוקי אמרני אצל אריק מירובסקי, "זימים מנצלים חולשת מערכת האכיפה כדי לחרוג בבנייה", הארץ, TheMarker, 18.6.2007. וראו גם אבי בר-אלי, "שוד בשטח ההפקר", הארץ, Markerweek, 22.6.2007.

התעלמות מחריגות בנייה ומשימושים לא חוקיים בקרקע עשויה להיות הטבה משמעותית מבחינת חוכר הקרקע. בראש ובראשונה התעלמות מסוג זה עשויה לאפשר לחוכר הקרקע לעשות בה שימוש אסור, וכך להעלות את הערך שהיא מניבה לחוכר בשיעורים עצומים. כידוע, הערך של קרקע חקלאית נמוך הרבה יותר מהערך המניב של קרקע שייעודה מסחרי. התעלמות מחריגת בנייה, כפי שאירעה למשל בצומת ירקונים בפתח תקווה, עשויה להעשיר את החוכרים או את הבעלים של הקרקע (אם מדובר בקרקע פרטית) במיליוני דולרים ויותר. למותר לציין שהתעלמות מסוג זה עלולה לפגוע בריאות הירוקות של היישוב ושל האזור, בעקרון השוויון (שכן היא עלולה לגרור פגיעה במתחרים המקפידים על מילוי הוראות החוק, או שפשוט אינם נהנים מקשר מושחת עם הרשות המקומית), בהתפתחות העיר ובאבדן כספים (למשל מאי־גביית היטל השבחה).

העברת תקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי בדרכי מרמה

אחת הפרקטיקות המושחתות שרווחו בעבר הייתה העברת תקציבים ממשרד הפנים לראש הרשות המקומית ולמקורביו באמצעות הרשות המקומית. שנים לפני אריה דרעי, שעל מעלליו בתחום העברות התקציבים הרחבתי את הדיבור בפרק החמישי, סיפק אהרן אבוהצירא דוגמה לסוג זה של התנהלות פלילית. הלה ביצע שורה של מעשי שחיתות בשנים 1972-1977⁹³, בתקופת כהונתו כראש עיריית רמלה. הלזו של מעשיו הפסולים היה השגת תקציבים ממשרד הפנים לטובת עמותה שעמד בראשה ושימוש לרעה בכספים אלה. מעשיו הפליליים התאפשרו בזכות הנהלים והנהגים שרווחו בזמנו בכל הקשור להעברות תקציביות ממשרדי הממשלה (בפרט ממשרד הפנים) לעמותות ציבוריות למיניהן. באותה תקופה כדי שעמותה תזכה בתקציבים, היה עליה להשיג את המלצת הרשות המקומית. אם זו הייתה מוצאת לנכון לסייע לעמותה, ראש הרשות היה פונה למשרד הפנים בבקשה להקצות לעמותה כספים. אבוהצירא הציג את העמותה שהקים ככזו שאמורה לסייע לסטודנטים ולבחורי ישיבות מרמלה, בשעה שהיא

93 להרחבה ראו ע"פ 281/82 אבוהצירא נ' מדינת ישראל, פ"ד לז(3) 673.

שימשה צינור לקבלת כספים ממשרד הפנים – דרך העירייה – לכיסו הפרטי ולכיסיהם של חבריו ומקורביו. הוא גם הואשם והורשע על שהסתיר מחברי מועצת עירו את הקשר עם העמותה שעמד בראשה. כך הצליח לחלץ מהם תמיכה בבקשה למשרד הפנים, שכאמור הייתה נחוצה כדי להשיג את התקציב המיוחל מהמשרד.⁹⁴

בשנת 1980 ביקש היועץ המשפטי לממשלה להעמיד לדין את אבוחצירא, שכיהן אז כחבר כנסת מטעם המפד"ל, ובתחילת 1981 הוסרה חסינותו הפרלמנטרית. לאחר הבחירות לכנסת העשירית, שהתקיימו ביולי 1981, קיבל אבוחצירא את תיק העבודה והרווחה ואת תיק קליטת העלייה. באפריל 1982 הוגש נגדו כתב אישום על המעשים לעיל. הוא הורשע בעברות גנבה בידי מנהל לפי סעיף 392 לחוק העונשין, במרמה והפרת אמונים על ידי עובד ציבור (בקשר לדיון שהתקיים במועצת עיריית רמלה ב-10 במרץ 1977, שבו הסתיר את קשריו האישיים עם העמותות שנהגו מתמיכת העירייה) לפי סעיף 284 לחוק העונשין, ובהפרת אמונים בידי מנהל תאגיד לפי סעיף 425 לחוק העונשין. ערעורו על ההרשעה נדחה.⁹⁵ אבוחצירא התפטר מהממשלה והיה לשר הראשון בישראל שהורשע בעברה פלילית.

ניצול המעמד של ראש הרשות להפקת טובות הנאה

כפי שרמזתי בתחילה, הדמות החזקה ביותר ברשות המקומית היא ראש הרשות, אשר נבחר בבחירות ישירות בידי ציבור התושבים אחת לחמש שנים. בשנים האחרונות התפרסמו כמה מקרים שבהם ניצלו ראשי הרשויות את מעמדם המיוחד ופעלו כדי לקבל טובות הנאה באופן מעורר מחלוקת. להלן אגע בשלושה סוגי מקרים שכוללים התנהלות נתונה במחלוקת: הסוג האחד הוא של ראשי רשויות שהפיקו הנאה אישית באמצעות שימוש שלא כדין בתפקידם; הסוג השני הוא של נבחרי ציבור שקיבלו החלטות במצב של ניגוד עניינים; הסוג השלישי הוא שימוש בתפקיד הציבורי באופן המיטיב עם מקורבים לראש הרשות.

94 שם, שם.

95 שם, שם.

ניצול המעמד של ראש הרשות להפקת טובות הנאה שלא כדין

שלום כהן כיהן כראש המועצה המקומית גדרה.⁹⁶ בחודש נובמבר 1988 הוא פנה אל גזבר המועצה המקומית וביקש ממנו הלוואה של 110,000 ש"ח לרכישה רכב אישי. בפנייתו ניצל כהן את תלותו של הגזבר בהסכמתו של ראש המועצה להמשך כהונתו ואת יחסי המרות ביניהם. לכאורה, ההצדקה לכך הייתה חוזר של מנכ"ל משרד הפנים שקבע כי ראש רשות זכאי לקבלת רכב שיירכש על חשבון הרשות המקומית, או לקבלת הלוואה ממנה לרכישת רכב אישי. על פי החוזר חייב ראש הרשות להחזיר את ההלוואה בריבית עד תום הקדנציה, וההחלטה אם להעניק לו הלוואה נתונה בידי מועצת הרשות המקומית. בפועל, כהן לא ביקש את אישור המועצה להלוואה, והוא החזיר אותה בשלושה תשלומים ללא ריבית רק לאחר שביקורת משרד הפנים שנערכה במהלך 1989 גילתה שלא שילם מאומה. ראוי לציין שהוא שילם רק לאחר התערבות נוספת של משרד הפנים. המקרה השני נגע למימון טיסות לחו"ל. כמו במקרה הקודם ניצל כהן את מעמדו שלא כדין והשתמש בקופה הציבורית של המועצה כבשבונו הפרטי.

בית משפט השלום קבע כי ראש מועצת גדרה נהג במרמה ומתוך הפרת אמונים בקשר לתפקידו כראש המועצה. הוא גזר על כהן קנס בסך 7,500 ש"ח או שלושה חודשי מאסר תמורתו, וכן ארבעה חודשי מאסר על תנאי למשך שלוש שנים. בית המשפט נימק את קולת העונש בזמן הרב יחסית שעבר מאז ביצוע העברות ועד מתן הכרעת הדין, בעובדה שהוא אינו משמש עוד ראש מועצה ובעובדה שהחזיר לקופת המועצה את כל הכספים הקשורים בביצוע העברות. בינואר 1999 דחה בית המשפט המחוזי את ערעורו של כהן.

דוד בוסקילה היה ראש המועצה המקומית שדרות ויושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה במועצה (קודם שהפכה לעיר). בישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שהתקיימו ב-6 ביוני 1990 וב-17 בדצמבר 1990 הוחלט להמליץ לשנות את ייעודם של מגרשים מסוימים בשדרות מ"מסחרי" ל"מגורים" ואת ייעודם של מגרשים אחרים מ"מגורים" ל"שטח פרטי פתוח" אגב "הצמדתם" למגרשים פרטיים הגובלים בהם. שניים מהמגרשים אשר על

96 ע"פ (מחוזי ת"א) 1630/96 כהן נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 14.1.1999).

שינוי ייעודם הומלץ במסגרת החלטות הוועדה נמצאו בסמיכות מקום למגרש שעליו היה בנוי ביתו הפרטי של בוסקילה, ואחד מהם גבל בו ממש. אף כי הייתה לו טובת הנאה מן החלטות שהתקבלו לא הודיע על כך בוסקילה לאיש מחברי הוועדה. נוסף על כך הוא השתתף בדיון והביא לאישור את שינויי הייעוד האמורים.⁹⁷

העברות שיוחסו לבוסקילה בכתב האישום היו עברה של מרמה והפרת אמונים, כהגדרתה בסעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ועברה של ניגוד עניינים לפי סעיף 47 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שעניינה חבר או עובד של מוסד תכנון המעוניין בתכנית והמשתתף בדיון שנערך באותה תכנית במוסד התכנון בלי להודיע על העניין שיש לו בה. לקראת הגשת כתב האישום הגיעו היועץ המשפטי לממשלה מיכאל בן-יאיר ובוסקילה לעסקת טיעון, ולפיה בוסקילה יודה בעובדות האמורות בכתב האישום, והיועץ המשפטי לממשלה ישיט מכתב האישום סעיף הנוגע לניסיון לקבלת דבר במרמה (אשר נכלל בטיוטה המקורית של כתב האישום). כמו כן התביעה לא תטען כי בביצוע העברות שבהן יורשע בוסקילה יש משום קלון, כפוף להמצאת תעודות רפואיות בקשר למצבו הבריאותי של הנאשם. היועץ המשפטי הסכים להסדר זה, אף שלדעתו העברות שבהן מדובר הן עברות שיש עמן קלון.

יום לפני המשך הדיונים בבית משפט השלום, לאחר שנודע לו דבר ההסכמה שהושגה בין היועץ המשפטי לממשלה לבין בוסקילה, עתר יוסף פנחס כהן, חבר המועצה המקומית שדרות, לבג"ץ. כהן עתר כנגד שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שהחליט שלא לטעון בבית המשפט כי העברות שבהן יורשע בוסקילה נושאות עמן קלון ולהימנע מלפעול על פי סעיף 20(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.⁹⁸ על יסוד עתירה זו הוציא בג"ץ ביום 4 בינואר 1996 צו ביניים אשר מנע את המשך הדיון לפני בית משפט השלום והורה להימנע מליישם את הסדר הטיעון שנעשה עם

97 בג"ץ 3090/97 כהן נ' הממונה על מחוז הדרום, פ"ד נב (2) 721, 725.

98 סעיף זה מורה כי אם הורשע ראש רשות בעברה פלילית ובית המשפט קבע לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, בקשה שהוגשה לפני מתן גזר הדין, שיש עם העברה קלון, יעביר בית המשפט את ראש הרשות מכהונתו.

בוסקילה עד למתן החלטה סופית בעתירה. ב-3 בנובמבר 1996 הגיעו שופטי בית משפט העליון למסקנה שבדיקה מקרוב גילתה "כמה קשיים בשיקול-דעתו של היועץ המשפטי". לדבריהם:

בתחילה סברנו כי נחזיר את העניין אל שולחנו של היועץ המשפטי כדי שישוב ויבחן את הצורך בחינה, ויוסיף ויחליט את שראוי לדעתו להחליט. לאחר שיקול החלטנו כי לא יהא זה נכון לעשות כן, ומטעמים אלה: ראשית לכול, לא נוכל להתעלם מן העובדה כי בוסקילה שינה מצבו לרעה: שלאחר ההסכמה עם היועץ המשפטי הודה בעובדות האמורות בכתב האישום. יש שאת הנעשה אין להשיב, והוא ענייננו [...] לדעתנו, אינטרס הציפייה וההסתמכות של בוסקילה, לא יהיה זה ראוי כי נתעלם ממנו. נוסף ונזכור, כפי שראינו למעלה, כי ניתן לנקוט את ההליכים הקבועים בפקודת העיריות [...] להעברתו של בוסקילה מכהונתו, ומשנמצאה דרך חלופית להביא את הנושא לפני בית-משפט, סברנו כי לא יהיה זה ראוי, בנסיבות העניין, להחזיר את הנושא לשיקולו מחדש של היועץ המשפטי.⁹⁹

העתירה של כהן נגד היועץ המשפטי לממשלה נדחתה, והדיון חזר לבית משפט השלום.¹⁰⁰ בהכרעתו מ-21 בינואר 1997 החליט זה האחרון כי אין להרשיע את בוסקילה בפלילים; בית המשפט העמידו בפיקוח שירות המבחן למשך שנה והטיל עליו שירות לתועלת הציבור למשך 250 שעות. ב-2 ביולי 1997 דחה בית המשפט המחוזי את ערעור המדינה כנגד החלטת בית משפט השלום שלא להרשיע את בוסקילה. כעבור כשנה דחה בג"ץ את עתירתו של כהן לפסול את בוסקילה מלכהן כחבר מועצה וראש רשות.¹⁰¹

99 בג"ץ 3090/97 כהן נ' הממונה על מחוז הדרום, פ"ד נב (2) 721, 725.

100 בג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 309, 346.

101 בג"ץ כהן נ' הממונה על מחוז הדרום (לעיל הערה 99).

ראשי רשויות הפועלים בניגוד עניינים

חלק מהמקרים לעיל מספקים דוגמאות למצבים שבהם ראש הרשות המקומית קיבל החלטות במטרה להפיק טובת הנאה אישית אגב סטייה מן השורה. לעתים קיבלו ראשי רשויות החלטות שעלו בקנה אחד עם האינטרסים שלהם, אך לא הוכח כי מה שהניע אותם היה הפקת טובת הנאה אישית. מקרה מסוג זה נופל בקטגוריה של פעולה בניגוד עניינים בנסיבות מחמירות – גם אם לא מחמירות במובן הפלילי וגם אם ההתנהגות לא הייתה הפרת אמונים פלילית. בטרם אמשיך אזכיר כי פעולה בניגוד עניינים עשויה להתקיים גם אם ראש הרשות פועל בניגוד לאינטרס האישי שלו וגם אם אין נסיבות יוצאות דופן או סטייה מן השורה מעבר לפעולה עצמה בניגוד עניינים; כאשר הוא מקבל החלטה מסוימת ויש לו אינטרס אישי נוסף שעלול להשפיע על שיקול דעתו לרעה, בלי לקבל היתר משפטי מגורם מוסמך, הוא פועל בניגוד עניינים. מה שמאפיין את המקרים הבאים שאציג הוא קיומו של היבט בעייתי בהתנהגותם של ראשי הרשויות נוסף על העובדה שפעלו בניגוד עניינים.

דוגמה למקרה שבו קבע בית המשפט כי ראש רשות מקומית פעל בניגוד עניינים "אפשרי"¹⁰², קיבל החלטות שהיטיבו עמו, הועמד לדין אך זוכה בהיעדר יסוד נפשי מספק המקרה של ראש עיריית אילת לשעבר, רפי הוכמן. במרכז המקרה חברת "מפעל אצות" באילת, שעם בעליה נמנתה חברה יפנית. חברה זו ארגנה כינוסים שנתיים, ואחד מהם הוקדש לפיתוח השקעות באילת מטעמה. לכינוס זה היא הזמינה את ראש עיריית אילת דאז הוכמן ואת אשתו, והיא אף הציעה להם לממן את טיסתם ואת שהייתם ביפן.¹⁰³ הוכמן היה מודע לבעייתיות של מימון טיסתו על ידי חברה יפנית בעלת אינטרסים כלכליים בעיר. לפיכך הוא העלה את הנושא לפני מועצת העירייה, בהדגישו את חשיבות הנסיעה. הוכמן הציג למועצת העירייה את השאלה מי הגורם שרצוי שיממן את הנסיעה –

102 ע"פ 5046/93 מדינת ישראל נ' הוכמן פ"ד נ(1) 2 (להלן: פסק הדין בעניין הוכמן), 14. להבנתו, מדובר בניגוד עניינים ולא בניגוד עניינים אפשרי. המונח שבחר בו בית המשפט מצביע, לדעתי, על בלבול מושגי. להרחבה על טענה זו ראו קרמניצר ונבות, 2009.

103 פסק הדין בעניין הוכמן (לעיל הערה 102), עמ' 5. הקטע על הוכמן הופיע במחקר נוסף מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה. ראו קרמניצר ואח', 2008.

החברה היפנית או עיריית אילת. לדבריו זכור היה לו מקרה שבו נוהלה חקירה פלילית כנגד ראש עירייה בשל נסיעה שמומנה על ידי חברה שפעלה באותה עיר. הוכמן הציע שהעירייה תממן את טיסתו, ואילו הוא יממן את טיסת אשתו. רוב חברי המועצה תמכו באפשרות שהחברה היפנית תממן את הנסיעה, הוא עצמו התלבט, ואילו היועץ המשפטי של העירייה ומיעוט מקרב חברי המועצה התנגדו לכך. ההחלטה שהתקבלה בסוף הדיון הייתה להסמיך את הוכמן לפנות אל הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים לבדיקת העניין. הממונה אישר את מימון הנסיעה על ידי החברה היפנית, ואכן היא מימנה את הנסיעה והאירוח. אף כי הממונה על המחוז הכחיש את הדברים שייחס לו הוכמן הגיע בית המשפט למסקנה שהוכמן האמין שהממונה התיר לו לקבל מימון מהחברה היפנית.¹⁰⁴ בסופו של דבר באפריל 1989 טסו הוכמן ואשתו ליפן והתארחו בה על חשבון החברה היפנית.

אף כי בדיון במועצה שקדם לנסיעתו של הוכמן כאשר נידונה השאלה אם לאפשר לחברה היפנית לממן את טיסתו שלו אמר הוכמן לחברי המועצה שהוא יממן את נסיעת אשתו – מימנה החברה היפנית הן את טיסתה הן את שהותה ביפן, ללא ידיעת המועצה. גם לאחר שחזר לישראל לא דיווח הוכמן לחברי המועצה כיצר מומנה נסיעת אשתו.¹⁰⁵ להשלמת התמונה יש לציין, בהתאם להכרעותיו העובדתיות של בית המשפט, את תרומתה הפוטנציאלית של הנסיעה לפיתוח אילת ואת תרומתה הייחודית של אשתו של הוכמן לנסיעה. במוקד הכינוס עמדו מוצרים לנשים (כותרת הכינוס הייתה "אילת ליידיס"), ובאי הכינוס הגיעו עם נשותיהם. זאת ועוד, אשתו של הוכמן התלוותה אליו לכל האירועים הרשמיים, ואף ארגנה ערב שירה וריקודים לבאי הכינוס.¹⁰⁶

סבך האינטרסים מורכב עוד יותר. עשרה ימים קודם שטס הוכמן ליפן הגישה חברת מפעל אצות בקשה לבנות שבע ברכות נוספות במפעל. כעבור פחות מחודש מיום חזרתו של הוכמן מביקורו דנה ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ללא השתתפותו של הוכמן, בבקשה של חברת מפעל אצות

104 פסק הדין בעניין הוכמן (לעיל הערה 102), עמ' 6, 12.

105 שם, עמ' 15.

106 שם, עמ' 6, 16.

ואישרה אותה. כעבור כחודש נוסף אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שבה השתתף הוכמן, לחברת מפעל אצות את בקשתה. אחד מחברי מועצת עיריית אילת הגיש ערר על ההיתר, ובתגובה כתב הוכמן לוועדה המחוזית מכתב שבו אף טען כי לחברת תעשיות מלח, שהייתה מתנגדת נוספת, לא הייתה זכות עמידה בעניין.¹⁰⁷

הוכמן זוכה בבית המשפט המחוזי הן באשר לעברת השוחד שבה הואשם הן באשר להפרת האמונים. בערעור המדינה על הזיכוי חידד הנשיא ברק דברים שקבע בעבר. לדבריו, "הימצאות במצב של ניגוד עניינים מקיימת את הרכיב ההתנהגותי שבעבירת המרמה והפרת אמונים".¹⁰⁸ הוא הוסיף כי "הרכיב התוצאתי – כלומר, פגיעה בציבור – מתקיים בכך שהימצאות במצב של ניגוד עניינים פוגעת באמון הציבור במערכות השלטון".¹⁰⁹ בכך קבע ברק שפעולה של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים היא לא רק מעשה של הפרת אמונים (הרכיב ההתנהגותי), אלא שהיא גם פוגעת בציבור (הרכיב התוצאתי), וככזאת כוללת את כל היסוד העובדתי של העברה.¹¹⁰ לדברי הנשיא:

ראש-עירייה המקבל מימון מחברה הפועלת בתחומי העירייה להשתתפותו בכינוס המאורגן על-ידיה, מעמיד עצמו במצב של ניגוד אינטרסים אפשרי בין טובת העירייה לבין טובת החברה. כאשר אותה חברה תבוא לבקש בעתיד היתר או רישיון מאת ראש העירייה, היא תזכיר לו – והוא עצמו יזכור – כי על חשבונה שלה הוא נסע והשתתף בכינוס. ואין זו תשובה ראויה כי ראש העירייה יעדיף תמיד את טובת העירייה. הטעמים המונחים ביסוד האיסור

107 שם, עמ' 6-7. שלושה ימים לאחר שכתב הוכמן לוועדה המחוזית הסירה חברת תעשיות מלח את התנגדותה.

108 שם, עמ' 13.

109 שם, שם.

110 באותן שנים נטתה הפסיקה לפרש את המונח "הפוגע בציבור" בתור רכיב תוצאתי, ולא נסיבתי. כלומר, היא ראתה בפעולה בניגוד עניינים, כשלעצמה, סוג של התנהגות שממלאת את היסוד ההתנהגותי (קרי, מעשה הפרת האמונים), אך לא בהכרח ככזו שממלאת גם את הרכיב התוצאתי (קרי, הפגיעה בציבור).

הפליילי, ואשר עניינם כאמון הציבור ברשויות השלטון, מחייבים כי ראש העירייה לא יכניס עצמו במצב של ניגוד עניינים ולא יעמיד עצמו בפני החשש הסביר לקיומו של ניגוד עניינים אשר עשוי להביאו לשיקולים זרים.¹¹¹

אף על פי כן החליט בית המשפט העליון ברוב דעות לדרות את ערעור המדינה על זיכוי של הוכמן. הנימוק העיקרי לכך היה שהממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, שלפי בית המשפט מייצג כלפי הוכמן את השלטון המרכזי ואת אמות המידה הנדרשות מנבחר בשלטון המקומי, מסר לו "בצורה חד משמעית וברורה כי חבל על כספי הציבור וכי הוא רשאי לסווע על חשבון החברה היפנית".¹¹² על רקע זה, קבע בית המשפט העליון, יש לאשר את קביעת בית המשפט המחוזי שלהוכמן לא הייתה המחשבה הפלילית הנדרשת בעברת המרמה והפרת האמונים, והזיכוי כדין.

שימוש בתפקיד הציבורי באופן המיטיב עם מקורבים לראש הרשות

סוג נוסף של התנהלות בעייתית שהתפתחה בשלטון המקומי הוא קבלת החלטות המיטיבות עם מקורבים. בקטגוריה זו נופלים כל אותם מקרים שבהם קיבלו ראשי רשויות החלטות שסייעו לקבלנים מקורבים ולתורמים בנימוק של קידום רווחת העיר: מינויים פסולים, תשלום שכר מופרז, "תפירת" משרות למקורבים וכיוצא באלה שימושים בלתי סבירים בקופה הציבורית.

דוגמה לסווע למקורב היא התנהלותו של ראש עיריית ראשון לציון מאיר ניצן בשנות השמונים. המעשים שעשה ניצן ושבגינם הורשע היו קשורים ביחסיו עם מנחם שי, הנציג הפעיל בחברה בשם "דותן תקשורת", שהעניקה לראש העירייה שירותים של יחסי ציבור (בדצמבר 1987 ניתקה החברה את הקשר עם ראש העירייה, אולם הקשר עם שי נמשך ברציפות עד יוני 1988 במסגרת חברת "בשן תקשורת" שבניהולו). היחסים בין שי לניצן והעירייה הוגדרו במסגרת הסכמה בין ניצן לשי, שלפיה יבצע שי את אותה פעילות שביצעה חברת דותן

111 פסק דין בעניין הוכמן (לעיל הערה 102), עמ' 14.

112 שם, עמ' 16.

תקשורת ויזכה לתמורה קבועה מן העירייה מדי חודש, נוסף על זכותו לגבות עמלות. חברת בשן תקשורת קיבלה כ-2,000 דולר בחודש.¹¹³ בסוף אוגוסט 1988 ביקש ראש העירייה משי לנהל את התזמורת של ראשון לציון לאחר שנכשל המכרז הפומבי לבחירת מנהל. השירות העיקרי ששי אמור היה להעניק לעירייה ולקבל עבורו שכר הוא ניהול התזמורת. נקבע כי שי יקבל תשלום עבור 150 שעות בחודש לכל היותר בשכר של 30 דולר לשעה. שי הסכים לעשות זאת במסגרת פעולתה של החברה שבניהולו.¹¹⁴ חתימת החוזה נתעכבה במכוון במשך שמונה חודשים.¹¹⁵ העיכוב נבע משלוש סיבות עיקריות: האחת, מן הרצון למנוע ביקורת כנגד מינויו של שי (ביקורת פנימית במועצת העירייה וביקורת חיצונית של העיתונות); השנייה, מן הרצון לשלב אותו במערכת הבחירות של ראש העירייה; השלישית, מן הרצון לאפשר לו המשך פעילות עסקית בחברת בשן תקשורת, וכך להיטיב עם שי וליהנות ממחויבותו האישית המיוחדת. החוזה הבטיח לשי שכר נאה בתנאים נוחים למדי. כך לדוגמה, הוא הוגדר כנותן שירותים חיצוני אף כי כללי המינהל חייבו להעסיקו כעובד עירייה. בחוזה נקבע כי תחילתו ביום 1 ביולי 1988, כלומר חודשיים קודם שמונה לכהונתו (כאמור, הוא מונה בשלהי אוגוסט). ניצן אף הורה לשלם לשי שכר בהיקף מרבי (4,500 דולר לחודש) גם עבור החודשים שקדמו למינויו, משל הוא עבד את מלוא 150 השעות בכל חודש, ובכלל זה החודשיים שבהם לא עבד כלל בתזמורת. למותר להוסיף ולציין שגובה התשלום למפרע (על החודשים שקדמו למועד חתימת החוזה במאי 1989) נקבע

113 ראו ת"פ (ת"א) 161/93 מדינת ישראל נ' ניצן, נדר (3) 1, 62.

114 שם, עמ' 114.

115 כדברי בית המשפט: "הטעם האמיתי [לעיכוב החתימה על החוזה] היה רצון להימנע מחשיפת החוזה לעין כל ומניעת ביקורת של הגורמים השונים בתוך העירייה (לרבות האופוזיציה העירונית) וביקורת חיצונית (עיתונות). טעמים נלווים היו רצונו של שי לעסוק במערכת הבחירות של ניצן ומפלגתו ואפשר שהיה חשש שאין זה מתיישב עם כהונה פורמלית בתפקיד במסגרת העירונית. עוד חפץ שי לשמור על עצמאותו העיסוקית ועל משרד הפרסום שלו שבו ראה סיכוי כלכלי רב. לכל הטעמים הללו היה ניצן שותף אם כאינטרסנט (מניעת ביקורת, העסקת שי בבחירות) ואם מתוך הבנה ורצון לסייע לשי" (שם, עמ' 110-111).

לפי היקף מרבי בלי לבדוק את מספר שעות עבודתו של שי בתזמורת.¹¹⁶ חמור מכך, בין 9 בנובמבר 1989 ל-3 בדצמבר 1989 שהה שי בסיור פרטי בחו"ל. אף על פי כן הורה ראש העירייה לשלם לו את מלוא התמורה האפשרית בגין חודש נובמבר 1989 (4,500 דולר).¹¹⁷ הפיקוח של ראש העירייה על התנהלותו של שי בתזמורת היה מזערי, אם בכלל. זאת ועוד, מיום חתימת החוזה ועד פברואר 1990 לא דרש ראש העירייה לקיים את חובת הדיווח החודשית שנקבעה בחוזה, והורה לשלם לשי בלי לבדוק אם דיווח כזה קיים. כאמור, שי זכה בשכר גם עבור חודשים שלא עבד כלל בתזמורת. ניצן דיווח לוועדת ההנהלה של העירייה שבידו חוות דעת של היועצת המשפטית לעירייה שאין צורך בהחלטת מועצה לעניין ההתקשרות עם שי כמנהל התזמורת, אף כי ספק אם ניתנה לו חוות דעת כזאת.¹¹⁸ להסדר שנחתם בין עיריית ראשון לציון לבין שי ניתן, ככל הנראה, גיבוי של היועץ המשפטי החיצוני לעירייה דאז. אך כללי המינהל התקין והאינטרס הציבורי מחייבים שהעירייה תעסיק אנשים במעמד "עובד", הנתון לביקורת, פיקוח ומחויבות כפי שמחייב החוק – למעט מקרים יוצאי דופן.¹¹⁹

בית המשפט המחוזי הגיע למסקנה שניצן עבר עברה של הפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.¹²⁰ אולם מעשיו הוצגו כתולדה של להיטות יתר להיטיב עם הציבור באופן שגרם לו לסטות מכללי מינהל תקין, בבחינת "הדרך לגיהנום רצופה כוונות טובות", ולא יוחסו לו כוונות להיטיב עם שי או לקדם את טובתו שלו. על העסקתו של שי באמצעות הסדר בלתי פורמלי וללא פיקוח ציבורי אמר שופט בית המשפט המחוזי עודד מודריק את הדברים האלה: "ניצן שיווה לנגד עיניו תועלת שעשויה לצמוח מן ההסדר עם שי. אין לומר כי המטרה הייתה להעשיר את שי בדרך קלה על חשבון הקופה הציבורית.

116 שם, עמ' 113.

117 שם, עמ' 116.

118 שם, עמ' 101-102.

119 שם, עמ' 115.

120 שם, עמ' 135.

גם לא הוכח כי כך אירע".¹²¹ כלומר, המטרה של ניצן לא הייתה ההטבה עם המקורב, אלא טובת העירייה. במקרה השתיים הצטלבו יחדיו, אך "המניע המוחלט" של ניצן היה לכאורה טובת העיר. כדברי בית המשפט: "התנהגותו פסולה יותר מצד העיקרון, מצד ההליך והדרך, ופחות בהיבט של שחיתות מידות מהותית".¹²²

הקושי לחרוץ את דינו של ניצן בא לידי ביטוי גם בדברי הסיכום של השופט בכורא להחליט אם יש במעשיו קלון:

נמצא בהם אותו אי יושר וחוסר הגינות הפוגע באמון הציבור. ועם זאת לא מצאתי כי פעולותיו נעשו במכוון כדי לפגוע באינטרס הציבור. זלזולו של ניצן בקיום דרישות חוקיות שונות ואדישותו באשר לתוצאתן האפשרית, נבעו, בין היתר, מרצונו להועיל לשי, "לעגל זוויות" ולקצר הליכים בכל הנוגע לקבלת שירותיו של זה. אולם אין להתעלם מכך שחריגותיו מן הדין ממוקדות בסדרים ובנהלים. כל אחטא במילותיי; איני אומר להקהות את חומרת הפגיעה בסדרים ובנהלים במיוחד משום שבה טמונה ראשית חטאת ותשתית לשחיתות מידות ולמעשי עבירה סובסטנטיביים חמורים. אולם, ככל שאני מהפך בדעתי במעשים אלה, איני יכול לראות בהם "ירידה לרמה מוסרית כה נמוכה". והרי רק באחרונה יש משום בסיס לממצא של קלון.¹²³

על ניצן נגזר עונש מאסר על תנאי לתקופה של שלושה חודשים. לכך נוסף קנס בסך 10,000 ש"ח או חודשיים מאסר תמורתם. נקבע כי במעשיו אין קלון. גם ראש עיריית פתח תקווה לשעבר, גיורא לב, קיבל החלטות שקידמו את האינטרסים של מקורבו בעודו פועל במצב של ניגוד עניינים וגם הוא הועמד לדין. אך בשונה מניצן, לב זוכה בבית המשפט המחוזי, והערעור של המדינה

121 שם, עמ' 167. גם מרים גור-אריה אימצה את פרשנותו הסלחנית של השופט מודריק למעשיו של מאיר ניצן (גור-אריה, 1999, עמ' 270).

122 ת"פ (ת"א) 161/93 מדינת ישראל נ' ניצן, נד(3) 1, 168.

123 שם, עמ' 172.

על זיכוי נדחה. לב החל לכהן כראש עיריית פתח תקווה בתחילת מרץ 1989. באותה שנה הוא רתם את מרכזי דינוביץ', קבלן ודמות ידועה בעיר, לסייע לו להקים קרן לפיתוח פתח תקווה – לאור קשריו הקרובים של דינוביץ' עם הצמרת הכלכלית של הקהילה היהודית בלוס אנג'לס. זה האחרון הפגיש את לב עם תורמים פוטנציאליים אשר ביקרו בארץ, ובהם ריקי היינץ, ישראלית לשעבר שחיה בלוס אנג'לס שנים רבות, ושתרמה בנדיבות לפרויקטים אחדים בארץ.¹²⁴ לצורך קידום הקמת הקרן סיכמו דינוביץ' ולב שיטוסו יחד לחתונת בן אחיו של דינוביץ' בלוס אנג'לס, שכן באירוע זה צפויים להשתתף תורמים פוטנציאליים רבים. חודש לפני הטיסה, ביולי 1990, סיפר לב לדינוביץ' שאשתו לא תתלווה אליו לנסיעה. דינוביץ' סיפר זאת לנרבנית היינץ והוסיף שהוא התרשם שהסיבה לכך היא קושי כלכלי. היינץ החליטה לממן את הנסיעה בין השאר משום שלדידה הופעתו של לב ללא אשתו תפגע ביכולתו להתרים לקרן. בית המשפט הגיע למסקנה שדינוביץ' לא פעל כדי להשיג מימון לטיסתה של עדנה לב, אשתו של ראש העירייה, ושריקי היינץ היא שהחליטה על דעת עצמה, לאור היכרותה את תרבות ההתרמות האמריקנית, לממן את הטיסה.¹²⁵ ואמנם לב נסע במימון העירייה, ואילו את טיסת אשתו מימנה היינץ. לפני הנסיעה פורסמה הודעה מטעם דובר העירייה ולפיה אשת ראש העירייה נוסעת על חשבונה הפרטי (לב תירץ את השקר שלו ברצונו שלא לחשוף לפני הציבור את מצבו הכלכלי, ובית המשפט האמין לו).¹²⁶

כחודשיים לפני הנסיעה, ביוני 1990, נפתח מכרוז לכיצוע עבודות באחת הכיכרות המרכזיות בעיר. במכרוז השתתפו שלושה קבלנים, בהם דינוביץ', אך הצעותיהם נדחו מכיוון שהיו גבוהות מדי. כעבור חודש זימן לב את הקבלנים למשרדו והפציר בהם להגיש הצעת מחיר נמוכה יותר. רק דינוביץ' הסכים לכך

124 ע"פ 3954/94 מדינת ישראל נ' לב, פ"ד נא(2) 529 (להלן: פסק דין בעניין לב), 533. בבית משפט השלום זוכה לב מחמת הספק משני אישומים נוספים, הנוגעים ללחצים שהפעיל על גורמי תכנון בעירייה כדי שאלה יעסיקו את מקורבו יעקב גולדסוור. לב זוכה מחמת הספק, מכיוון שחברו היה בעל כישורים שהיה בהם כדי לתרום לפרויקט (ראו את כתבתו של צבי הראל, "ראש העירייה הכל יכול", הארץ, 22.12.1996).

125 פסק דין בעניין לב (לעיל הערה 124), עמ' 543.

126 שם, עמ' 534.

והציע להפחית את המחיר ב-5%. אך גם הפעם נדחתה הצעתו, והוא נתבקש להגיש הצעה זולה יותר. בשבוע השני של אוגוסט הודיע דינוביץ' ללב וליושב ראש ועדת המכרזים כי הוא מציע לבצע את העבודות לעיל בעלות שנמוכה ב-11.5% מהצעתו המקורית בתנאי שיקבל מקדמה בשיעור של 50% (תשלום המקדמה לא היה כלול בתנאי המכרז). כעבור שלושה ימים, שמונה ימים לפני נסיעתו לחתונת בן אחיו של דינוביץ', הורה לב לגזבר העירייה לערוך חוזה עם דינוביץ' בתוך שבוע, בלי שהביא את ההצעה לאישור מועצת העירייה כנדרש בתקנות. ב-5 בספטמבר 1990 נחתם הסכם בין חברתו של דינוביץ' לבין העירייה לביצוע העבודות בכיכר המייסדים תמורת הסכום השלישי והזול שהציע דינוביץ', ושולמה לו מקדמה כמעט בהתאם למלוא הסכום שביקש (העירייה התחייבה לשלם את היתרה באפריל העוקב או בתום ביצוע העבודה).¹²⁷ בית המשפט המחוזי זיכה את לב מעברת שוחד או מרמה והפרת אמונים. בית המשפט העליון דחה פה אחד את ערעור המדינה על החלטה.¹²⁸ השופט גבריאל כך כתב:

לדידי זוהי דוגמה מאלפת למה שנאמר על-ידי בית-משפט זה בע"פ 281/82 [...], בקטע שצוטט לעיל, ביחס למקרים של התנהגות עובד ציבור הראויה לביקורת מסוימת: "יהא זה מסוכן ולא רצוי, מבחינת המדיניות השיפוטית, להטביע מינייה וביה על כל מעשה לא ראוי שכזה גושפנקא של התנהגות פלילית".¹²⁹

במרץ 2008 הורשע לאחר הסדר טיעון עודד המאירי, ראש עיריית צפת לשעבר וחבר מועצת העיר מטעם הליכוד, בסעיפי שוחד, מרמה וזיקה פרטית. המאירי סייע לחבר טוב בעל חברת בנייה לבנות מרכז קליטה במימון הסוכנות היהודית. לא די שהמאירי קיבל החלטה בפרויקט חרף קרבתו לחבר, אלא שהוא סידר שחברו ירכוש עצים מחברה של אחיו. עם זאת לעניין הקלון החליט בית המשפט כי במכלול

127 שם, שם.

128 הכרעת בית המשפט המחוזי ניתנה ב-31.5.1994 (ת"פ 97/93), והכרעתו של בית המשפט העליון ניתנה ב-13.3.1997 (פסק דין בעניין לב ולעיל הערה 124).

129 שם, עמ' 550.

הנסיבות אין מקום לקבוע כי "דבק בהמאירי הרב הנוסף, הפגם המוסרי-ערכי המקעקע יושרתו וניקיון כפיו לעתיד לבוא. שאלות אלו יעמדו להכרעת הבוחר".¹³⁰ דפוס פסול אחר שהפך לפרקטיקה מקובלת ברשויות מקומיות רבות הוא קביעת דרגת שכר מופרזת לעובדים בעירייה וקביעת תנאי שירות נוחים במיוחד, כגון החזר הוצאות מופרז וכיוצא בזה שימושים פסולים בקופה הציבורית. בחלק מהמקרים לא ברור אם ההטבות החריגות והפסולות מוגבלות רק למקורבים, או שמא הן חלק מפרקטיקה פסולה שהפכה למעין נורמה שלילית ברשויות המקומיות. בין כך ובין כך חריגות שכר ברשויות המקומיות הפכו לדפוס פעולה שכיח.¹³¹ סביר להניח שבמקרים רבים מה שעומד מאחוריו הוא אינטרס אישי זר, ובכלל זה רצון לתגמל חברים, בני משפחה ופעילים פוליטיים.

דוגמה נוספת לשימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי במטרה לקדם אינטרסים של מקורבים מספק המקרה של עלי הזימה, אשר כיהן בשנים 1999-2004 כראש מועצת אבו סנאן.¹³² מתוקף תפקידו היה הזימה אחראי על ההתקשרויות הכלכליות של המועצה. במהלך כהונתו הוא פעל בניגוד עניינים חריף וקיבל החלטות שהיטיבו עם קרובי משפחתו, עם חברי מועצה ועם אנשים המקורבים לו פוליטית. בין השאר זכו קרובי משפחתו בכמה מכרזים וסיפקו שירותים למועצה המקומית, בידיעתו ובאישורו, בלי שהדבר זכה לאישור המועצה כנדרש; הוא אישר קבלת שירותים בתשלום מחברי מועצה בניגוד לדין; הוא התקשר עם אחיו שייתן שירותים בתשלום למועצה לצורך קיזוז חובותיו למועצה (אף כי כמעט לכל חנות בכפר היו חובות למועצה); הזימה אף העדיף להתקשר עם אחיו של חבר המועצה, בלי לדווח על כך למועצה כנדרש. בינואר 2004 הורשע הזימה. בספטמבר אותה שנה, כחודש קודם שנקבע גזר דינו, הוא נבחר שוב לתפקיד ראש המועצה. באוקטובר נגזרו עליו מאסר על תנאי וקנס כספי ונקבע

130 ת"פ (נצ') 1397/07 מדינת ישראל נ' המאירי (טרם פורסם, 5.6.2008), סעיף 36.
131 ראו ראלי סער, "דו"ח משרד הפנים: חריגות שכר ברבע מהרשויות המקומיות", הארץ, 17.12.2003.

132 ת"פ (שלום חי') 1058/01 מדינת ישראל נ' הזימה (גזר הדין טרם פורסם, 31.10.2004); בג"ץ 269/05 הרשימה הדרונית המאוחדת נ' פרקליטות מחוז חיפה (טרם פורסם, 10.1.2005); ע"פ (חי') 1764/04 הזימה נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 1.8.2005); בג"ץ 2658/06 הזימה נ' משלב (טרם פורסם, 6.4.2006).

כי באחת העברות שביצע יש קלוז. על כן הוחלט להשעותו מתפקידו.¹³³ הזימה ערער על פסק הדין ואף עתר לבג"ץ בבקשה שיורה לפרקליטות ולבית המשפט המחוזי לזרז את הטיפול בעניינו. עתירתו נדחתה.¹³⁴ באוגוסט 2005 נדחה בבית המשפט המחוזי בחיפה ערעורו על הרשעתו בבית משפט השלום.¹³⁵ כשפסק דינו של בית המשפט היה חלוט, פקעה כהונתו של הזימה ושר הפנים הורה על קיום בחירות מיוחדות לראש הרשות. הזימה ביקש לשוב ולהציג מועמדותו גם בבחירות המיוחדות, ואף קיבל את אישורו של פקיד הבחירות (שקיבל חוות דעת חיובית מהיועץ המשפטי לממשלה). ברם בית משפט לעניינים מינהליים קיבל את עתירתם של יריביו הפוליטיים של הזימה וקבע כי מועמדותו של הזימה פסולה. באפריל 2006 נדחה ערעורו של הזימה על החלטתו של בית המשפט ונאסר עליו להציג מועמדות נוספת בבחירות המיוחדות.¹³⁶

הערה על השחיתות בחלק מהרשויות המקומיות הערביות

נוסף על כל הקשיים שמלווים את השלטון המקומי בישראל מראשיתו, לרשויות המקומיות הערביות יש בעיות ייחודיות, ועל כן השחיתות בכמה מהן איננה תופעה שולית.¹³⁷

הציבור הערבי סובל מאפליה מאז קום המדינה, ואחד מביטוייה הוא היקף השירותים המצומצם שמקבלות הרשויות המקומיות הערביות ממשרדי הממשלה. עקב כך עלול לגבור הפיתוי אצל חלק מנבחרי ציבור ערבים להשיג משאבים לטובת יישוביהם באמצעות סחר בקולות המצביעים בבחירות פנימיות במפלגות הגדולות בתמורה לקבלת שירותים שלטוניים מהמדינה. בעבר היה מסחר בקולות של האזרחים הערבים למען מפלגות ציוניות.¹³⁸ זו אולי אחת הסיבות

133 ת"פ (שלום חי') 1058/01 מדינת ישראל נ' הזימה (גזר הדין טרם פורסם, 31.10.2004).

134 בג"ץ 269/05 הרשימה הדרונית המאוחדת נ' פרקליטות מחוז חיפה (טרם פורסם, 10.1.2005).

135 ע"פ (חי') 1764/04 הזימה נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 1.8.2005).

136 בג"ץ 2658/06 הזימה נ' משלב (טרם פורסם, 6.4.2006).

137 ראו נבות ורכס, 2010.

138 ראו על כך Lustik, 1980.

שעד לא מכבר ללא מסחר בקולותיהם התקשו חלק מהאזרחים הערבים לממש את זכויותיהם מתוקף אזרחותם, ושהפוליטיקה המוניציפלית הייתה משופעת בקבלני קולות על כל המשתמע מכך באשר להתנהלותם היום-יומית, לכושר הניהול הפיננסי שלהם, לכבוד שהם רוחשים לדמוקרטיה ולחוק ולאופן שבו הם תופסים את חובת הנאמנות שלהם לכלל התושבים. למותר להדגיש שחלק מהאזרחים הערבים ניסו לקבל בדרך זו את מה שמגיע להם ממילא, או טובות הנאה אישיות או קבוצתיות לא חוקיות. בשנים האחרונות חל כנראה שיפור מסוים בהיקף השירותים השלטוניים שמקבלות הרשויות המקומיות הערביות, וסביר שיפחתו כמה מהדפוסים המושחתים.

רשויות מקומיות ערביות מושפעות גם מממדי העוני של התושבים הערבים. מצב זה משפיע על מקורות ההכנסה של הרשות. עקב מצב התושבים יש יותר הנחות, וכך הגבייה בפועל שונה מהגבייה התאורטית ברוטו – זו שאינה מביאה בחשבון את שיעור התשלומים לאחר ההנחות. גם מיעוט הפעילות המסחרית והעסקית בשטח שיפוטן של חלק מהרשויות הערביות תורם למצבן הקשה. מיעוט הפעילות אינו מאפשר לרשות המקומית לממן בעצמה את פעולותיה.¹³⁹ התוצאה היא שהרשות המקומית הערבית תלויה בחסדיו של השלטון המרכזי, דבר שעלול להגביר את הנטייה לדפוסים בלתי לגליים ולשחיתות בהתנהלות בין נבחרי הציבור המקומיים לבין השלטון המרכזי.

המאפיין השלישי קשור אף הוא לסכסוך היהודי-ערבי ולאופייה היהודי של המדינה – הפרות תכופות של חוקי תכנון ובנייה הן על רקע אפליה בהקצאת מקרקעין מטעם המדינה, הן עקב הניכור והעוינות של חלק מהתושבים כלפי המדינה, הן בגלל מחסור בתכניות בנייה ופיתוח שמוסכמות על תושבים ערבים והן בשל סירובם של תושבים לשלב בנייה רוויה ביישוביהם (קרי, בנייה שאינה צמודת קרקע). ההפרות הללו יוצרות אנרכיה בתחום התכנון והבנייה ובתחום הפיקוח על עברות בנייה, והן משמשות חממה לעברות בנייה שאינן קשורות למאבק הלאומי של הפלסטינים או להתנהלות מושחתת של הגורמים המוניציפליים.

היבט ייחודי אחר של הרשויות המקומיות הערביות שתורם רבות לשחיתות הוא המבנה החמולתי של חלק מהפוליטיקה המוניציפלית הערבית.¹⁴⁰ מבנה זה הופך את הבחירות המקומיות למעין משחק סכום אפס שבו המתמודדים מוכנים להעניק טובות הנאה רבות כדי לנצח בבחירות. נוסף על כך המבנה החמולתי מעניק לגיטימציה כמעט מלאה לחלוקת טובות הנאה מהמנצח, שכן נפוטיזם וטיפול בחמולה (או במשפחה הגדולה) הם "המובן מאליו" הפוליטי. מובן כי מבנה זה גם הופך את הקליינטליזם בין מפלגת השלטון לציבור הערבי לאפקטיבי יותר.

מאפיין נוסף, הקשור גם הוא ביחסים עם המדינה, הוא מצב של סמי-אנרכיה בחלק מהרשויות המקומיות בגלל אכיפת חוק מועטה יחסית. הסלקטיביות של גורמי אכיפת החוק נובעת מהיחסים המתוחים בין יהודים לערבים (דבר שהופך את המגע בין המשטרה לערבים לטעון מאור), משיקולים פנים-מפלגתיים (בעיקר של מפלגת העבודה), מהחשש של מערכת אכיפת החוק להצטייר כגזענית ומאדישות כלפי מצוקות האזרחים הערבים. בעת האחרונה הצטרפה לכל אלה סיבה רשמית נוספת – "שיקולים רוחביים" ובהם "עמדת גורמי הביטחון", כלומר החשש מאי-שקט שעלול להיווצר במגזר הערבי אם יוחלט להדיח מתפקידו ראש רשות שנחשד בהתנהגות מושחתת.¹⁴¹ התוצאה היא שגורמי אכיפת החוק מעדיפים להימנע ממגע עם האזרחים הערבים. העדפה זו מתחדדת מאוד כשמדובר בטיפול בהתנהגות של נבחרי ציבור שמעשיהם פוגעים בעיקר באזרחים הערבים, אך הם אינם מסכנים את מה שמסמל את ריבונות המדינה. למיטב הבנתי, עקב כך מעשי השחיתות מטופלים בתקיפות פחותה, אם כי בשלב זה לא ניתן להוכיח טענה זו. כמה ראשי רשויות הועמדו לדין והורשעו בפלילים, ואחדים מהם נחקרים בזמן חתימת המחקר. אולם עובדה זו אינה משנה את הבעיה העקרונית, קרי שכנראה קיים פער בין ממדי השחיתות ברשויות המקומיות הערביות לבין רצונה ויכולתה של מערכת אכיפת החוק לטפל בעובדי ציבור ערבים שסרחו. לבסוף, בשל כל האמור לעיל ובשל סיבות

140 ראו רכס ונבות, 2006; נבות ורכס, 2010.

141 מירון רפפורט, "המדינה לבג"צ: ראש העיר טירה לא הודה מחשש למהומות", הארץ, 28.1.2008.

נוספות שקצרה היריעה מלפרטן, יש מקום לציין כי חלק מן הרשויות המקומיות הערביות מנוהלות בצורה גרועה במיוחד.¹⁴² אחדים מראשי הרשויות מפיקים תועלת אישית מהניהול הגרוע שלהם, ולאחרים פשוט אין הידע הנדרש לניהול של רשות. אחת התוצאות של הניהול הגרוע היא שימוש בפרקטיקות מושחתות.

הערות מסכמות

בשנים האחרונות התגלו מקרים רבים שבהם עשו ראשי רשויות מקומיות שימוש לרעה בתפקידם במטרה להיטיב עם מקורביהם. רבים מהם הסתבכו בפלילים, ועניינם של רבים אחרים נמצא בזמן חתימת המחקר בערכאות שיפוטיות. לצד הטיפול הפלילי מופעלות מאז ראשית שנות האלפיים חקירות אזרחיות מטעם האגף לביקורת במשרד הפנים, שלעתים מובילות להטלת סנקציה כספית – חיוב אישי – כנגד ראשי רשויות שעשו שימוש בכספי הרשות שלא כדין. עניינן של 45 רשויות נמצא בבדיקה של רואה חשבון בשל חשדות לכאורה לשימוש פסול בכספי הציבור.

השחיתות בשלטון המקומי אינה מתמצה בכך. לא אחת התבשרנו על מהנדסים ופקחים שקיבלו שוחד ועל מעשי שחיתות נוספים, שלא בהכרח היו קשורים לראשי הרשויות. לפחות במקרים אחדים המגיע של נבחרי הציבור לפעול בניגוד לדין אינו קידום אינטרסים אישיים, אלא ניסיון לקדם את טובת הרשות המקומית – בבחינת "המטרה מקדשת את האמצעים".

קשה לקבוע אם רשות מקומית ישראלית טיפוסית מושחתת יותר מהמקבילות לה בעולם הרחב. על כל פנים, כיום – לאחר הגילויים הראשונים של פרשת הולילנד וההרשעות של כמה ראשי רשויות – צריך להיות ברור שהטענות בדבר בעיית שחיתות בשלטון המקומי אינן תולדה של הכללות חסרות בסיס או של "מדיניות טהרנית" של פרקליטות המדינה, כפי שטוענים לעתים אנשי המרכז לשלטון מקומי. הגיעה העת להכיר שהחשדות הם תוצר של בעיות מבניות אמיתיות שקיימות בשלטון המקומי בישראל.

142 לניתוח תפקודן של הרשויות המקומיות הערביות ראו רזין, 2002.

פרק 9 סיכום והמלצות

פרק זה יסכם את המגמות העיקריות בהתפתחות השחיתות בצמרת השלטונית בשני העשורים האחרונים, יצביע על המוקדים החמורים ביותר כיום ויציע דרכים אחדות לצמצם כמה מהדפוסים המושחתים. קודם שאעשה זאת יש מקום להזכיר כמה הנחות והמשגות ששימשו אותי וכמה מגבלות מחקריות.

שחיתות פוליטית אינה פלילית בהכרח ואינה בלתי חוקית בהכרח. יש ודאי קשר בין המשפט לבין שחיתות פוליטית, ועל עובדי הציבור מוטלת כמובן החובה המוסרית, לא רק המשפטית, לציית לחוק. אולם הציורף "מושחת וחוקי" והציורף "בלתי חוקי אך בלתי מושחת" עשויים להתקיים.¹ עוד יוזכר שאין דרך לאמוד את ממדי השחיתות הפוליטית בצורה מדויקת. יתרה מזו, כל ממצא אמפירי כשלעצמו, כמו מספר ראשי הרשויות שנחקרו, הרשעות פליליות ומספר דיווחים בתקשורת על מעשי שחיתות של עובדי ציבור בכירים, שלכאורה מלמד על בעיית שחיתות, עשוי ללמד גם על ההפך. לדוגמה, העמדה לדין של ראש ממשלה יכולה להתפרש כביטוי לשחיתות רחבת ממדים ("הדג מסריח מהראש"), אולם בה בעת היא יכולה ללמד דווקא על עוצמת שלטון החוק.

אם הנתונים המתקבלים מכמה אינדיקטורים ומקורות מידע משתלבים יחד, ניתן לגבש הערכה זהירה של המצב, ובפרט אם באפשרותנו לשלול הסברים חלופיים לממצאים שאספנו. למשל, אם פחת מספר הגילויים של הפרות חוקי המימון בפריימריז של המפלגות הגדולות בשעה שהמאמצים והניסיונות של שומרי הסף המוסדיים לאתר שחיתות תכפו והעמיקו, הדבר מחזק את האפשרות שאכן חלה ירידה בשחיתות בבחירות הפנימיות במפלגות. מכל מקום, את גיבוש האומדן יש לעשות בידיעה ובהכרה מלאות שכאשר מושא המחקר הוא שחיתות, האפשרות שבעתיד נגלה דברים חדשים על המציאות השלטונית, או שנפרש בצורה חדשה את הממצאים שהיו ברשותנו, אינה מבוטלת כלל ועיקר. אחרי דברי תזכורת אלה הגיעה עת הדיון והסיכום.

סיכום ומסקנות על השחיתות הפוליטית בישראל

התפתחות פרשות שחיתות בהתאם לשינויים במבנה הכוח בחברה

במחצית השנייה של שנות השמונים השתנו לבלי הכר פניה של הפוליטיקה בארצות המערב וגם בישראל. הרחבת הליברליזציה הכלכלית, קץ המלחמה הקרה, התמוטטות הגוש הסובייטי והעמקת האמריקניזציה – כל אלה עודדו תהליכים בעלי פוטנציאל השפעה גבוה על היקפי השחיתות הפוליטית, לטוב או לרע, בכל אחת מהמדינות.

בישראל, כמו בעולם כולו, מה שהכריע כיצד התפתחה הליברליזציה הכלכלית וכיצד היא השפיעה על השחיתות הפוליטית הוא קיומם או היעדרם של כוחות חברתיים שדוגלים בערכים פוליטיים חלופיים לעקרון הרווח ולמקסום התועלת האישית. כוחות כאלה צריכים לתמוך במוסדות, החל בבג"ץ וכלה במפלגות, שמסוגלים לאזן את הנטיות האנוכיות שמעודד "השוק החופשי" ואת ההשפעות ההרסניות שעלולות להיות לו. ללא כוחות מתאימים, מוסדות פוליטיים וערכים נוספים מלבד עקרון הרווח גורמת הליברליזציה הכלכלית לפגיעה קשה במרקם החברתי, להמרת האתוס הציבורי באנוכיות, ליצירת תחליפים מושחתים למדינת הרווחה ולתחושה ש"אדם לאדם – זאב". למרבה הצער, האליטה הפוליטית בישראל אימצה את ההיגיון הנאו-ליברלי באופן כמעט בלתי ביקורתי, ועקב כך היא פגעה במוסדות שיכלו לאפשר לליברליזציה הכלכלית לתרום לחירות ולשוויון, ואף ניסתה להחליש אותם.

בכך כמובן לא תם ההסבר. התפתחות השחיתות הפוליטית קשורה בעבותות גם להשפעות העמוקות שהיו לניסיונות הפוליטיים להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים בהיעדר תמיכה ציבורית ברורה. כאמור, האליטה הפוליטית השקיעה מאמצים ניכרים בניסיונות להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים. מכיוון שחלק לא מבוטל מהציבור היהודי העדיף לשמור על זהותו ועל היתרונות שהקנו לו השטחים הכבושים, הוא דחה את הניסיונות המדיניים. או אז נעשו ניסיונות מגוונים לקדם מהלכים בתחום זה גם בלא לגיטימציה דמוקרטית של ממש.

אבהיר: האליטה הפוליטית ובצדה האליטה הכלכלית והאליטה של כלי התקשורת (כיום קשה להבחין בין שלוש האליטות ונכון יותר לדבר על מעין

קונגלומרט פוליטי-כלכלי-תקשורתי), ניסו להתמודד עם הפער בין העדפותיה של האליטה הפוליטית לבין עמדות הציבור, קרי חוסר תמיכתו ביוזמותיה. הן עשו זאת על ידי מהלכים מפוקפקים, החלשת המערכת המפלגתית, שינוי בהסדרים המשטריים הבסיסיים ו"אתרוג" מנהיגים שהיו מעורבים בשחיתות, כל עוד אלה נתפסו כבעלי יכולת להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים. המהלכים הללו השפיעו במידה מכרעת על התפתחות השחיתות הפוליטית בישראל.

זהו ההסבר ל"תרגיל המסריח" במרץ 1990; לברית של העבודה עם ש"ס ולהתנגדותו של רבין להדחת אריה דרעי מתפקידו, חרף העובדה שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע לו כי החליט להגיש נגד דרעי כתב אישום; לאפיזודה שקיבלה את הכינוי "המיצובישי של גולדפרב" (אוקטובר 1995); כך במקרה של חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה (שתכליתו הייתה לנטרל את "היתרון המבני של הימין" ובפרט להתגבר על היתרון שהליכוד נהנה ממנו בבחירות²); זה הרקע האפשרי לפרשת בר-און (הנסיגה מחברון) (ינואר 1997); זו אולי הסיבה שמקורבים לברק נתנו ידם לפרשת העמותות (1999) ולשינוי חוק יסוד: הממשלה ויצירת ממשלה מנופחת; זהו ההסבר למאבק הפנימי הקשוח בתוך הליכוד (בשנים 1999-2004); להקמת מפלגת קדימה; וזה גם הרקע למאבק שמתנהל לפרקים, מאז ממשלת רבין השנייה, נגד בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ. התוצאות של התרגילים, של הרפורמות במשטר, של השינויים בתוך המפלגות ושל הקמת מערך מפלגתי חדש היו – בניגוד לכוונה המקורית – ערעור היציבות, השחתת המערכת המפלגתית ומעשי שחיתות אינדיווידואליים. מכיוון שהשיטות המלוכלכות לא הועילו (ראו הכישלון הצורב של פרס עם "התרגיל המסריח") ומכיוון שהשינויים המוסדיים שיזמה האליטה הפוליטית לא הניבו את הפירות המצופים (בפרט שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה), השלב הבא של מקצת ממי שביקשו להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים או להשיג רגיעה וביטחון היה תמיכה במנהיגים "חזקים" (כשנצרכים לגנב,

2 אין זה מקרה שהליכוד התנגד לשינוי שיטת הבחירות, ואילו מפלגת העבודה תמכה בו. רבין, רמון ופוליטיקאים אחרים העריכו כי השינוי ישרת את מפלגת העבודה, כשם ששמיר, לנדאו, קורפו ואחרים העריכו כי השינוי יפגע בליכוד. להרחבה על עמדתה של מפלגת העבודה לפני קבלת החוק ראו אלון, 1995, עמ' 159-172; לעמדת הליכוד כלפי החוק המוצע ראו: שם, עמ' 242-254.

מורידין אותו מעל התלייה"³. לזמן מה נהנה שרון מעמדתם של כמה עיתונאים שסברו כי מוטב שלא לדרבן את הבירור בנוגע לחשדות על אודותיו, שכן מוטב שיקדם הסדרה מחדש עם הפלסטינים. "מדיניות האתרוג" פגעה במאבק בשחיתות ואפשרה לכל מיני דפוסים מושחתים ללבלב.

כאמור, המאבק בין מי שניסו להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים באמצעים פוליטיים ובין המתנגדים לניסיונות האלה השפיע מאוד גם על המצב בליכוד, ובאופן ספציפי יותר על המהלכים שיזמו נתניהו ושרון. הפגיעה שנגרמה למערכות השלטוניות בגין החזרת שיטת ה"מרכז" שהובילו נתניהו וליברמן בשנת 1997 באה לידי ביטוי בעיקר לאחר שנבחר שרון לראשות הממשלה, במרץ 2001. אף שרון, כאמור, תרם את תרומתו להשחתה גם אם לא בהכרח בכוונה. נוסף על סלילת דרכו לשלטון באמצעים מפוקפקים ניסה שרון להחליש את ההתנגדות של חברי הליכוד לתכניותיו המדיניות באמצעות שימוש באמצעים נתונים במחלוקת. כשאלה לא הספיקו הגיעה העת להקמת קדימה – מפלגה אוטוריטרית באופייה – שהייתה אמורה לאפשר לשרון לא רק להגיע לשלטון אלא לשלוט. עם התמוטטותו של שרון פתחו עיתונאים אחדים תיבת פנדורה, ושורה של פרשות חדשות-ישנות החלה להעסיק את הציבור.

מהאמור עד כה עלול להצטייר הרושם השגוי שמי שהשחית את הפוליטיקה הם גורמי השמאל והמרכז, אך לא כך הדבר. גם חלק ממתנגדי ההסדר לא טמנו ידם בצלחת. כשם שכמה מנהיגים השתמשו באמצעים מלוכלכים כדי לקדם הסדרה כזו או אחרת, עשו חלק ממתנגדיהם ככל העולה על רוחם כדי לבסס את מפעל ההתנחלויות, החל בשימוש במינויים פוליטיים נרחבים, עבור במאבק בבג"ץ ובתמיכה במנהיגים חזקים – כל עוד הם נתפסו ככאלה שיכולים לשרת את סדר היום הנצי – וכלה ביחסם הבסיסי לחוק ולשלטון החוק. קשה להפריז בהשפעתם השלילית של המתנחלים ותומכיהם הרבים במערכת הפוליטית על היכולת לכוונן מדינת לאום עם גבולות ברורים, לבסס משטר דמוקרטי ולמסד את שלטון החוק. כאשר אלה אינם מבוססים – מעשי שחיתות לסוגיהם מלבלבים.

3 ראו את מאמרו של נחמיה שטרסלר, "גנב מעץ התלייה", הארץ, 5.1.2006; ראו גם את מאמרו של עקיבא אלדר, "מחסומים כבר אמרנו?", הארץ, 26.5.2008, שבו הוא מתייחס לפתגם "כשנצרכים לגנב, מורידין אותו מעל התלייה".

מלבד כל זאת הריכוזיות הכלכלית הלכה והתחדדה, הלכה והפכה לחלק ממציאות חיינו. לאחר החלשת ההסתדרות, החשיפה ליבוא, תהליכי ההפרטה, הפחתת המסים, צמצום המעורבות הישירה של הממשלה בכלכלה והסרת מגבלות למיניהן על שוק ההון – נוצרה מציאות כלכלית-פוליטית מסוכנת לדמוקרטיה. במציאות זו כמה משפחות הון חולשות על מגוון ענפים קריטיים לחברה ולכלכלה, העוצמה הכלכלית לעתים חזקה יותר מהעוצמה השלטונית, ואפילו התחרות הכלכלית נבלמה. ישראל הפכה לקפיטליסטית למדי, אבל לא לחופשית וודאי לא לשוויונית. מעת לעת אנו שומעים על הסכם פשרה בין אחת ממשפחות ההון הגדולות לבין המדינה שמעורר אי-נחת אצל שופטי בג"ץ, שומעים התבטאות של נגיד בנק ישראל שלפיה "אסור לתת לאינטרסנטים להשפיע על חלוקת רווחי הגז בדרכים פסולות, ואסור לציבור להיות מושפע מטקטיקות מלוכלכות והשמצות אישיות"⁴ ומתבשרים על עוד מקצוען מהאוצר, ראש אגף או בעל תפקיד אחר, שעבר לעבוד בקונצרן כלכלי ענק שנים ספורות אחרי שהוביל את המדינה להסכם עמה. אלה אינן התנהגויות מושחתות לפי ההגדרות המקובלות, אך התוצאה היא השחתת המערכות השלטונית והחיים הציבוריים בישראל.

נבחרו ציבור ובכירים שעמדו במרכז פרשות ציבוריות שבהן חשדות למעשי שחיתות

מהמחקר עולה שחלה עלייה במספרם של חברי כנסת ושרים שהורשעו בגין מעורבות במעשי שחיתות (ראו גם נספח א). מהממצאים שאספתי ושהוצגו בפרקי הספר עולה כי ב-25 השנים האחרונות מספר חברי הכנסת שחסינותם הוסרה בגין חשדות למעורבות במעשים מושחתים כמעט כפול ממספרם ב-25 השנים שקדמו להן, שאף הוא כפול בהשוואה למצב קודם לכן. כלומר, בכל 20-25 שנים הוכפל מספר חברי הכנסת שחסינותם הוסרה בגין חשדות למעורבות במעשים פליליים שניתן לסווגם כמושחתים. יש להדגיש כי מאז 1969 זוכו

4 אתר TheMarker: www.themarker.com/markets/1.598291 (אוחזר ב-19.5.2011).

בבית המשפט רק שלושה נבחרים ציבור בדרג הארצי: אהוד אולמרט, אבי יחזקאל ומאיר שטרית.⁵

ישנם כמה הסברים אפשריים לממצאים הללו, מלבד האפשרות שתדירות מעשי השחיתות עלתה. הסבר ראשון הוא שהעלייה בהיקפי החקירות והגשת כתבי האישום מבטאת שיפור במערכת אכיפת החוק. כנגד זאת יש לזכור כי המשאבים העומדים לרשות המשטרה היו ונותרו דלים, המחסור באמצעים מתקדמים ובחוקרים נותר בעינו ועומס המטלות עליה גדול (בין השאר משום שהמשטרה אחראית גם על טיפול בפגיעות). יש גם להזכיר התבטאויות והחלטות שלטוניות שלא שידרו מסר מעודד לחוקרים שמילאו תפקיד חשוב במאבק בשחיתות (ראו על כך בפרקים 7 ו-8). נוסף על כך בשנים האחרונות חשפה המשטרה מעט מאוד פרשות בכוחות עצמה (ראו נספח ב). בחלק מהמקרים היא פשוט "גררה רגליים".

הסבר שני הוא שחל שינוי בסטטוס החוקי של דפוסים פוליטיים ושלטוניים, וכיום דפוסים רבים יותר מוגדרים בלתי חוקיים או פליליים, לפחות בהשוואה לתקופת מפא"י. הסבר זה רלוונטי לארבעה מקרים (החשבוניות הפיקטיביות בליכוד; "אננקס מחקרים"; נעמי בלומנטל והאירוח שמימנה לחברי מרכז במלון "שרתון סיטי טאוואר"; והמינויים במשרד לאיכות הסביבה). אולם הוא אינו רלוונטי למקרים אחרים, ובהם קבלת שוחד (בניזרי), גנבה ומעילה בכספי ציבור (הירשזון), פרשת השחיתות ברשות המסים, פרשת הולילנד ועוד.

הסבר שלישי הוא שחל שינוי בפסיקה, במדיניות היועץ המשפטי לממשלה ובאופי העבודה של ביקורת המדינה. ואכן, מאז שלהי 2004 חל שינוי במדיניות

5 ברשימה לא נכללו חברי כנסת שהיו מעורבים במעשים פליליים אם הם הועמדו לדין לאחר שסיימו את כהונתם. עופר חוגי, למשל, התנהל באופן מושחת. אולם הוא עשה את המעשים המושחתים קודם שנבחר לכנסת והועמד לדין לאחר שסיים את כהונתו, וכך לא היה צורך להסיר את חסינותו. אהוד אולמרט מופיע ברשימה פעם אחת ולא פעמיים, מכיוון שהפעם השנייה שהוגש נגדו כתב אישום, באוגוסט 2009, הייתה לאחר שפרש מהכנסת. גם ראשי רשויות מקומיות שלא היו חברי כנסת אינם מופיעים ברשימה. כך גם אביגדור קהלני – הוא הועמד לדין וזוכה מכל אשמה לאחר שסיים את שירותו הציבורי.

של כל אחד מאלה.⁶ עם זאת ספק רב אם חל שינוי במדיניות בנוגע לשוחד או למעילה. מלבד זאת במספר לא קטן של מקרים לא יושם "מבחן בוזגלו".⁷ הסבר אפשרי נוסף לעלייה בהיקף החקירות של בכירים והרשעתם בפלילים הוא שינוי בתפקוד כלי התקשורת או בחברה האזרחית. אולם גם הסבר זה אין לקבל בלי הסתייגות. ראשית, בג"ץ לא היה כתובת אפקטיבית לעתירות כנגד החלטות לסגור תיקים של בכירים (ראו למשל את דחיית העתירות בפרשת מינוי של בר־און לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, בפרשת האי היווני ובהחלטת פרקליט המדינה לסגור את התיק נגד אולמרט בעניין בנק לאומי). שנית, ידיעות אחרונות ומעריב העניקו יחס סלחני לראשי ממשלות. נוסף על כך בשנים האחרונות פחת היקף התחקירים העיתונאיים. אשמת התקשורת הפוכה אפוא מזו המקובל לייחס לה – היא אינה אשמה שהיא רואה צל הרים כהרים או שהיא עושה שימוש עודף במונח שחיתות כדי "למכור"; היא אשמה שבחלק ניכר מהמקרים היא לא המריצה את מערכת אכיפת החוק לעשות את המוטל עליה.

המסקנה הראשונה אפוא היא שהעלייה בהיקף החקירות וההרשעות נעוצה בחלקה בעלייה בהיקף הבכירים שהיו מעורבים בשנים האחרונות במעשים בלתי חוקיים במטרה לקדם את ענייניהם. יש לכך שתי סיבות, להבנת: האחת היא שינוי בהודמנויות למעשי שחיתות עקב השינויים במשטר הכלכלי והפוליטי בישראל, כפי שהצגתי במהלך המחקר ובפרק זה. האחרת היא התדרדרות נורמטיבית כתולדה של האמור לעיל, ובפרט אימוץ קפיטליזם דורסני לפרקים, החומרנות הגואה, טשטוש התחומים בין הפרטי לציבורי, דעיכת האתוס הציבורי וההשפעה הגוברת של אורחות חיים נהנתניים.

אדגיש שההרשעות שהתקבלו בשנים 2008–2010 (בניזרי, הירשזון והנגבי), משפטו של אולמרט שמתנהל בימים אלה והחקירות שמתבצעות בזמן חתימת המחקר עוסקים באירועים שהתרחשו רובם בשנת 2006 או קודם לכן. יש להביא בחשבון שייתכן כי לאחר חתימת המחקר יתגלו מקרים חדשים ושיש מקרים

6 כאמור, מבקר המדינה פרסם דוח חריף על מינויים פוליטיים באוגוסט 2004, היועץ המשפטי לממשלה אימץ מדיניות מחמירה בנוגע לקשרים בין נבחרי ציבור לחברי מרכז, ובג"ץ קבע הלכה חדשה באשר לניגוד עניינים בנובמבר 2004.

7 להרחבה ראו קרמניצר ומנהיים-ולרשטיין, 2003; לוריא, 2008.

שאולי לא ייחשפו לעולם, ומלבד זאת לא נפתרו בעיות היסוד של החברה הישראלית, אלה שמעוררות מעשי שחיתות.⁸ עם זאת, נראה כי בחלק מדפוס השחיתות הפוליטיים חלה ירידה מאז שנת 2006.

התפתחותם האפשרית של השחיתות ושל המאבק בה

מסקנה אחרת שעולה מהמחקר היא שגם אם היה שינוי במאבק בשחיתות הוא אינו יציב, ומכל מקום חלק מהגורמים לשינוי אינם מעוררים. מה שחולל את התפנית לא היה שינוי פוליטי מבורך או התפתחות תרבות שלטונית חדשה. מה שחולל את השינוי הוא שחלק מהבכירים הגדישו את הסאה ממש, שרון הסתלק מן הזירה הפוליטית, והבשילה ההבנה שלתפיסת ה"אתרוג" אין הצדקה. אפשר שגם המשבר הפיננסי העולמי, שנקודת השיא שלו הייתה בשנת 2008, חיזק בקרב חלקים בציבור את ההבנה שהשיטה הקפיטליסטית בגרסתה הנאו-ליברלית הקשה שהתפתחה בישראל היא מתכון לאסון חברתי ולאסון לאומי.

לעומת זאת חלק מהפוליטיקאים הבכירים שהיו מעורבים בצורה כזו או אחרת בפרשות שחיתות גדולות עדיין נהנים מעוצמה רבה גם כיום, וכמה מהם ממלאים תפקידים מרכזיים ביותר עד לזמן חתימת המחקר.

שבריריות השינוי באה לידי ביטוי גם בהרכבם של מי שנאבקים בשחיתות. רוב הפוליטיקאים נמנעו מלומר דברים ברורים וחד-משמעיים נגד התנהגות מושחתת של פוליטיקאים אחרים, ורובם תמכו, בשלב כזה או אחר, במי שהיה מעורב בשחיתות. גם המפלגות מילאו תפקיד שולי בלבד במאבק. תרומתה של התקשורת לחשיפת פרשות הצטמצמה כאשר הערוצים המסחריים והפופולריים ביותר עסקו פחות בשחיתות. "הערוץ הראשון" חשף שתי פרשות, מעריב חשף פרשה אחת, ישראל היום תרם בעיקר למאבק באולמרט, ואילו "הערוץ השני" ו"דיעות אחרונות" לא חשפו בשנים האחרונות שום פרשה גדולה. "ערוץ 10" ועיתון הארץ, הפופולריים פחות, הם שהובילו את המאבק העיתונאי בשחיתות – בלי קשר לזהות המפלגתית של הפוליטיקאי החשוד בשחיתות. מנגד צמחו כוחות בחברה הישראלית שנאבקו – ועודם נאבקים – בדפוסים מושחתים,

8 כשהראשונה שבהן היא הסכסוך היהודי-ערבי (והבעיות שהוא יוצר מבחינת טיבה הדמוקרטי של ישראל, גבולותיה, זהות המדינה, התקציב הלאומי וכדומה).

למשל התנועה למען איכות השלטון בישראל. גם המחאה שהחלה ביולי 2011, בקריאה "העם דורש צדק חברתי", היא סיבה לתקווה.

דפוסי השחיתות

מסקנה שלישית היא שחלו שינויים בדפוסי השחיתות ובהיקפם. השחיתות הפוליטית היא שיקוף נאמן של מה שמעניין את הציבור ואת נבחריו, של הכוחות הפועלים במרחב הפוליטי ושל המגמות החברתיות העיקריות. אם בשנות החמישים חלק ניכר ממעשי השחיתות היו קשורים לחיזוק מפלגת השלטון, ואם בשנות השמונים והתשעים חלק ממעשי השחיתות היו קשורים לניסיונות להשיג עוצמה פוליטית בתוך המפלגה (הן באמצעות עקיפת חוקי מימון בחירות הן באמצעות חלוקת משרות) או בדרך לשלטון, הרי שבשנים האחרונות ברוב פרשות השחיתות הרכיב הדומיננטי הוא כספי וחומרי – שוחד ומעילה בכספי ציבור. ייתכן שחלה ירידה בהיקפי המינויים הפוליטיים הבוטים ובדפוסי שחיתות מסוימים שהיו נפוצים במערכות בחירות קודמות. הבחירות בשנת 1988 והבחירות הפנימיות בליכוד בשנת 2002 הניבו כל אחת פרשות שחיתות שהגיעו אפילו לערכאות שיפוטיות. לעומת זאת בשתי מערכות הבחירות האחרונות לא התפתחו פרשות שחיתות (ראו נספח ד). האופטימים יגידו שמדובר בשיפור, הפסימים יגידו שהשיטות המושחתות השתכללו, ואילו המטה-פסימים יצביעו על המתרחש בארצות הברית בתור הסבר אפשרי. בארצות הברית חלק לא מבוטל מהשחיתות נודד מהקמפיינים לשתדלנות בתהליכי הרגולציה והחקיקה. אפשרות מדאיגה נוספת היא שהירידה בדפוסי השחיתות האלה נובעת מחולשת הציבור, מקרטליזציה של המערכת הפוליטית ומכך שלבעלי ההון דרכים חוקיות למהדרין לשלוט בתהליכי קבלת ההחלטות. כלומר, השליטה של בעלי הון ושל קומץ פוליטיקאים במערכת הפוליטית פוטרת אותם מהצורך להשתמש באמצעים מושחתים כמו פטרונז' ומינויים פוליטיים.

מרכזיות השימוש בשחיתות

מסקנה רביעית שעולה מן המחקר היא ששימוש מושחת בעוצמה פוליטית מילא חלק משמעותי בפוליטיקה הישראלית ובשירות הציבורי. לא ניתן להבין את התפתחות מבנה הכוח בחברה ולא ניתן להבין התפתחויות היסטוריות – כמו תהליכי בניין האומה והמדינה, חילופי השלטון בשנת 1977, תקופת הכהונה

הראשונה של נתניהו, עלייתו של שרון לשלטון, ממשלות שרון ומעמדו של בג"ץ – בלי להתייחס לשחיתות פוליטית ולעיסוק הציבורי במה שהוצג כשחיתות פוליטית. כמעט לפני כל הכרעה שחייבה גיוס תמיכה פוליטית נעשה שימוש מושחת בעוצמה השלטונית.

מסקנה חמישית, ואף היא עגומה למדי, היא שהאופן שבו הגיעו כמה מהפוליטיקאים לעמדות כוח וביססו את עוצמתם היה באמצעות שימוש מושחת בעוצמה הפוליטית, ולאחר מכן גם שימוש מושחת בעוצמה השלטונית. בזכות השחיתות הפך עסקן פוליטי לחבר כנסת, ובמקרים אחרים הצליח חבר כנסת להתקדם לתפקיד מיניסטריאלי. מאז שגולדה מאיר התפטרה, בשנת 1974, רק בשני ראשי ממשלות לא דבק כל רכב. מאז ממשלתו קצרת הימים של פרס, שקמה לאחר רצח רבין, נחקרו במשטרה כל ראשי הממשלות, אף כי רק אחד הועמד לדין ומשפטו מתנהל בימים אלה. בחלק מהמקרים השחיתות השתלמה מאוד לאזרחים ולעובדי הציבור שהיו מעורבים בה.

מסקנה שישית היא שאמנם השחיתות הפוליטית התפתחה כסימפטום של בעיה מבנית, אולם לא אחת היא הפכה לבעיה בפני עצמה ולגורם נוסף שבעטיו בעיות מבניות אינן נפתרות. לדוגמה, השחיתות ברשות המסים אולי התחילה מחוסר אמון בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר, אבל היא הפכה לגורם שאיים על תפקוד הרשות ועל אחת מאושיות השלטון.

מסקנה שביעית היא שבחלק מהתחומים נעשתה השחיתות למערכתית וליום-יומית, ואולי החליפה את הפוליטיקה הלגיטימית. פרקטיקות מושחתות היו לחיזיון נפוץ בשלטון המקומי.

מסקנה שמינית שעולה מהמחקר היא שלשחיתות יש סיבות מבניות ותירוצים לרוב, אבל אין לה הצדקה ואין בה תועלת. השחיתות אינה מסייעת להשיג מטרות נאצלות. במהלך הכהונה של מי שמתנהל בשחיתות היא פוגעת בלגיטימציה של החלטות דמוקרטיות חשובות, וכך יוצרת קושי פוליטי נוסף. היא גם אינה מחסלת את עצמה בהכרח, כפי שניתן ללמוד מריכוזיות הכלכלה הישראלית בשנים האחרונות. בעת האחרונה היא גם אינה נעשית בשם מטרות נאצלות אלא מתאוות וממניעים אנושיים לא נאצלים כלל ועיקר, כגון חמדנות. המסקנה האחרונה שעולה מהמחקר היא שהיחסים בין משפחות ההון הגדולות לכבירים בשירות הציבורי, נבחרים וממונים כאחד, מאיימים להשחית

את החיים הציבוריים בישראל. אף כי בגלל האופי המורכב של יחסי הגומלין בין בעלי הון לבין נושאי משרות שלטוניות לא נכון להכליל כל מעשה במסגרת יחסים אלה כמושחת, התמונה הכוללת היא סכנה של ממש לעתיד הדמוקרטיה. עורך המוסף הכלכלי **TheMarker**, גיא רולניק, כתב על כך לפני שנים אחדות:

המשק הישראלי כולו, גם החלקים שלכאורה הם מתקדמים, חופשיים ומוטי כלכלת שוק, מבוסס על רשתות חברים שעסקות בחלוקת ג'ובים [...] כל פקיד בכיר, כל שר, כל מנכ"ל וכל מקבל החלטות במשק הישראלי יודע בקומו בבוקר ובעלותו על יצועו בלילה כי ביום מן הימים הוא ייתקל בשישייה⁹ – כשכיר, יועץ או ספק של אחת החברות שלה. ההשלכות על המשק הישראלי, על ריכוז הכוח שבו, על העצמאות של מקבלי ההחלטות בשלטון ובמגזר העסקי ברורות. היכולת של כמה שחקנים בודדים להשפיע על הדרך שבה מתנהלים המשק והמדינה עולה. לא מדובר רק בעסקים, רחוק מכך: כוחם של קומץ אילי ההון הגדולים מתרחב הרבה מעבר לשוק העסקות והמנהלים; אין זה מקרה שתמצאו אצלם בתפקידי ניהול וייעוץ עשרות ואולי כבר מאות פוליטיקאים, גנרלים, אנשי משטרה, שופטים, מנכ"לים של משרדי ממשלה, שרים ורגולטורים בדימוס. הם לא קונים רק את שירותי הניהול, הייעוץ, הידע והניסיון המצוינים של כל אלה, אלא גם מסילות, דרכים ורשתות לתוך מוקדי הכוח החשובים ביותר במדינה: משרדי הממשלה, המשטרה, צה"ל, מערכת הבריאות, גופי האכיפה, הרגולציה והשלטון על זרועותיו.¹⁰

9 רולניק התכוון לצדיק בינו, נוחי דנקנר, דודי ויסמן, לב לבייב, עידן עופר ויצחק תשובה.

10 גיא רולניק, "האם אתם שונאים עשירים?", **הארץ**, **TheMarker**, מגזין העסקים של ישראל 77, יוני 2007, עמ' 36. בהמשך המאמר מסביר רולניק כיצד אופן זה של העסקה מאפשר לעובדי הציבור לשעבר שמשרתים בחברות ענק להשתמש בקשרים שלהם בתוך הארגונים שעמדו בראשם לשם קידום האינטרסים של בעלי ההון.

לסיכום, קיימים סימנים רבים שחלה עלייה ניכרת בהיקפים של חלק מהדפוסים המושחתים משנת 2001 ועד לשנת 2006, שמאז חל שיפור בשני תחומים – מינויים פוליטיים ועברות במערכות בחירות. ייתכן גם שחלה ירידה במתן שוחד לבכירים. עוד עולה כי ככל שהדבר נוגע ליחסי הון ושלטון קשה להצביע על מעשי שחיתות ברורים, אך יש יסוד לחשד שמתקיימות השפעות מבניות שליליות מאוד. לבסוף, לא ברור אם חל שיפור במצב השלטון המקומי, שבו, לפחות עד לזמן חתימת המחקר, הייתה בעיה מבנית שגרמה לשחיתות לא מבוטלת כלל ועיקר. סימנים אלה מתיישבים עם ראיונות שערכתי לצורך המחקר, והם עולים ממעקב אחר דיווחים יום-יומיים בכלי התקשורת, מניתוח הפסיקה ומהניתוח המפורט שהוצג. המגמות לעיל אף מתיישבות עם מדדים אחרים שאינם מודדים בהכרח שחיתות אך נמצאים במתאם גבוה עם מדדים של תפיסות שחיתות, ובפרט עם מדד ג'יני, המודד פערים בהכנסות.¹¹

הובלת מאבק בשחיתות פוליטית

בשנות התשעים חלה עלייה דרמטית בהיקף היוזמות להיאבק במה שהוצג כשחיתות – יוזמות של מדינות (החל מתאילנד, עבור ברומניה וכלה בארצות הברית), של ארגונים בינלאומיים ממשלתיים (בהם בלטו קרן המטבע הבינלאומית, הבנק העולמי והאו"ם), של ארגונים גלובליים וולנטריים (בהם בלט במיוחד Transparency International) ושל עמותות אזרחיות (בישראל בלטה התנועה למען איכות השלטון בישראל). במסגרת המאבק חוקקו חוקים חדשים לחיזוק הדמוקרטיה ולוויסות תפקיד הכסף בפוליטיקה, ובכללם מגבלות על מימון בחירות; קמו סוכנויות שלטוניות ריכוזיות נגד שחיתות (סינגפור היא דוגמה בולטת לכך); הוגברה השקיפות השלטונית (תהליך שגם נשיא ארצות הברית ברק אובמה מקדם); ואומצו קודים אתיים לשרים וחברי פרלמנט (אם

11 מדד ג'יני מצביע על התרחבות הפערים בישראל בשנים האחרונות ועל פערי הכנסה גדולים בהשוואה למדינות מתקדמות אחרות. על הקשר בין פערים כלכליים וחברתיים לבין שחיתות ועל המתאם בין מדד ג'יני לבין מדד תפיסות השחיתות ראו You and Khagram, 2005.

כי בישראל לא אושרו הקוד האתי שנוסח לחברי הכנסת והקוד האתי שנוסח לשרים).¹²

הניסיון שהצטבר בעולם כולו אינו מעורר במיוחד, אף כי הוא מותיר מקום לתקווה.¹³ דברים אלה נכונים גם לישראל, כפי שניתן להבין מהאמור עד כה. בשנים האחרונות כמה מבכירי השלטון בישראל היו חלק מהבעיה ולא חלק מפתרונה. מנגד, המחאה החברתית שהחלה ביולי 2011 אולי מבשרת על שינוי בשיח הפוליטי. על כל פנים, דיון גלוי במגבלות הכרוכות בצמצום השחיתות בפוליטיקה הוא חלק מהמאמץ להסיר את המגבלות הללו ולתרום למאבק בשחיתות הפוליטית והשלטונית. בסופו של דבר, כמו במקרים אחרים, הדרך הטובה ביותר לנבא את העתיד היא לנסות לשנות את המציאות.

כיצד להיאבק בשחיתות פוליטית?

ניתן לחלק את הדרכים (או האסטרטגיות) לצמצום שחיתות פוליטית לשלוש קבוצות או גישות עיקריות. הגישה הראשונה היא הגישה האתית-פרופסיונלית, אשר מעלה על נס את חיזוק היושרה בקרב עובדי הציבור. זו הגישה היחידה שמבקשת למנוע שחיתות על ידי טיפוח מערכת שבה עובדי הציבור אינם רוצים לעשות שימוש לרעה בכוח השלטוני כדי לקדם את ענייניהם, כי הם מונעים מתוך תחושה של שליחות ציבורית ומחויבות פנימית עמוקה לכלל. לפי גישה זו תנאי הכרחי להתנהגות בלתי מושחתת הוא טיפוח היושרה ותחושת הנאמנות של עובדי הציבור.¹⁴

הגישה השנייה מורכבת ממספר לא מבוטל של אסטרטגיות החולקות את ההנחה שבני אדם מעוניינים לקדם את האינטרס של עצמם, ושכדי שעובד הציבור יפעל למען הציבור, צריך לספק לו תמריץ לעשות זאת. אני מציע לכנותה הגישה התועלתנית, לאור העובדה שבמידה רבה היא מבוססת על הנחות יסוד שניסח הפילוסוף ג'רמי בנתהם (Bentham). ההבדל בין האסטרטגיות המסתמכות על הגישה התועלתנית נעוץ בעיקרו של דבר בהערכה מה עשוי לספק תמריץ טוב

de Sousa, 2010 12

de Sousa, Larmour, and Hindess, 2009 13

ראו בקיצור 231–235, Philp, 2007; Linch and Lynch, 2003. 14

יותר להתנהגות ראויה – הרתעה, תגמולים חומריים או היבטים אחרים. במסגרת גישה זו ראוי לכלול, לדעתי, את האסטרטגיה המקרר-כלכלית, המשפטנית, המוסדית, הניהולית החדשה והמיקרר-כלכלית.

האסטרטגיה המקרר-כלכלית ממליצה על שינויים במבנה המשק, כמו צמצום גולציה מיותרת (ביטול החובה לקבל רישיון לייבא מוצרים מסוימים), פישוט הליכים ביורוקרטיים ולגליזציה של דפוס התנהגות שקשה מאוד למנוע אותם (כמו הימורים).¹⁵ האסטרטגיה המשפטנית מדגישה את חשיבות ההרתעה כאמצעי מרכזי למניעת שחיתות, ובפרט את חשיבות הענישה של עובדי ציבור שסרחו.¹⁶ האסטרטגיה המוסדית מבקשת לתמרץ את עובדי הציבור להתנהג באופן לא מושחת על ידי הגברת האפשרות שהתנהגותם המושחתת תפגע בקריירה שלהם מזה, ועל ידי מתן תמריצים מוסדיים לפעול לטובת הציבור מזה. היא מתמקדת בהסדרים דמוקרטיים בסיסיים, כמו הגברת השקיפות וייעול מנגנוני אחריות.¹⁷

האסטרטגיה הניהולית החדשה ממליצה שהשירות הציבורי יאמץ תפיסות שמקובלות במגזר העסקי. בין השאר היא טוענת כי תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לצמצום שחיתות הוא שיפור תנאי השכר של עובדי ציבור בכירים. ההנחה היא שלאנשים מוכשרים וטובים אין צורך לפעול באופן מושחת כדי להתעשר, שכן

15 למחקרים בולטים בתחום, הכוללים הפניות למחקרים נוספים של גישה זו, ראו Rose-Ackerman, 1978, 1999; Shleifer and Vishny, 1993; Bardhan, 1997, 2006

16 לאסטרטגיה זו כמה חסרונות. ראשית, כאשר המחוקק קובע עונשים כבדים, לשופטים יש רתיעה מלהרשיע נאשמים. כך, באופן פרדוקסלי, החמרת הענישה עלולה להפחית אכיפה. שנית, לא אחת החמרת הענישה עלולה לגרום עוול לעובדי הציבור ולפגוע בתפקודי השלטון. שלישית, לרוב מי שמאמץ גישה זו נוטה להתעלם מסיבות מבניות לשחיתות פוליטית. על הגישה המשפטנית ולדוגמאות למאבק בשחיתות שנוהל על פי ההיגיון המנחה אותה ראו Ades and Di Tella, 1997, pp. 497, 508.

17 בנתהם אף תמך באימוץ השיטה הדמוקרטית כאמצעי להיאבק בשחיתות. אף כי הקשר בין הרחבת זכות ההצבעה ו"דמוקרטיזציה" לשחיתות אינו חד-חד ערכי, קיימים מחקרים התומכים בטענה שדמוקרטיזציה במובן של תהליכים המובילים להתבססותה של דמוקרטיה ליברלית מצמצמת שחיתות. על הקשר בין דמוקרטיזציה לשחיתות ראו גם Blake and Martin, 2006.

כישרונם פותח לפנייהם את האפשרות להגדיל את הרווחה האישית שלהם באופן חוקי ונורמטיבי. הם גם אינם מעוניינים לפגוע בשמם הטוב.¹⁸ אסטרטגיה נוספת, שהתפתחה מאוחר יחסית, היא האסטרטגיה המיקרו-כלכלית. אסטרטגיה זו מתמקדת במה שהיא מכנה "הכלכלה של השחיתות" ובמה שניתן לראות בתור התנאים הנחוצים להיווצרות עסקה או פעולת גומלין מושחתת. הנחת היסוד של הגישה היא שפעולת גומלין מושחתת, אף יותר מפעולת גומלין כלכלית רגילה, מתאפיינת בא-סימטריה במידע בין השחקנים ובהיעדר מנגנוני אכיפה פורמליים (איי-אפשר לתבוע עובד ציבור שקיבל שוחד ולא פעל כמצופה ממנו על הפרת חוזה). כלומר, מנקודת מבטם של עובדי הציבור המעורבים בשחיתות קיימת סכנה ששיתוף פעולה שלהם עם אחרים יסתיים בעריקה של אחד הצדדים. באופן כללי הגישה ממליצה לנצל את התנאים הקשים יחסית לביצוע פעולת גומלין מושחתת כדי ליצור תמריצים להפרת אמון כלפי משתתפים אחרים בפעולה זו, תמריצים שיקשו על התנהלות מושחתת עתידית.¹⁹

הגישה השלישית לטיפול בשחיתות היא גישה פוליטית, וזו גם הגישה של המחקר שהובא כאן. היא ממזגת עקרונות של שתי הגישות, אולם מוסיפה עליהם ומדגישה שהגדרת הבעיה היא עניין פוליטי. כלומר, מה שנחשב מושחת בעיני פלוני לא בהכרח ייחשב מושחת בעיני אלמוני, ומה שנחשב מחייב טיפול מבחינת האזרח הפשוט אולי ייחשב רצוי ומבורך לטייקון. האחד יראה בתרומה יחידה בסך מיליון ש"ח דבר טבעי, והאחר יראה בכך שחיתות; האחד יראה בוועדה המסדרת ובפרוטקציוניזם דוגמה לשחיתות פוליטית ולאוליגרכיה, והאחר יסביר שהם חלק מחיוניות הפוליטיקה ומהאוטונומיה שלה. מטעם דומה מאבק נגד שחיתות פוליטית עשוי להיות כרוך בעימות עם כוחות פוליטיים ספציפיים, לא אחת חזקים למדי. ככל שהדפוסים שאנו מעוניינים לשרש טבועים עמוק במערכת הפוליטית, כך העימות הצפוי והקשיים שבדרך יהיו גדולים יותר.

Van Rijckeghem and Weder, 2001; Di Tella and Schargrodsky, 2003 18

ראו לדוגמה Lamsdorff, 2002. 19

קודם שאציג המלצות פרטניות אציע ארבעה קווים מנחים. ראשית, אין מתכונת אחידה למאבק בשחיתות. כך, לדוגמה, לעתים ריכוזיות שלטונית עדיפה מביזוריות;²⁰ הפרטת חברות ציבוריות עלולה להוביל למעשי שחיתות גדולים;²¹ ושקיפות כשלעצמה עלולה להגביר את היקף המעשים המושחתים.²² לעתים מוטב לזהות את הגורמים לשחיתות ולטפל בהם. בנסיבות אחרות, לעומת זאת, הסיכוי לכך מזערי, ומוטב לטפל במישרין בדפוסי השחיתות. שנית, מכיוון שהמאבק לצמצום שחיתות פוליטית הוא מאבק פוליטי, המחייב התגייסות כמו בכל מאבק על ערכים ומשאבים שנתונים במחלוקת, כאשר מדובר בשחיתות שמחוללה הם עבריינים קטנים ונזקיה מוחשיים, סיכויי ההצלחה גדולים. אולם כאשר מדובר בשחיתות שקשורה לבעיות מבניות, סיכויי ההצלחה תלויים ביכולות פוליטיות, ובהן רצון, מנהיגות, אליטות אחראיות וציבור פעיל. שלישית, מכיוון שלמאבק בשחיתות השלכות פוליטיות, יש להביא בחשבון את התגובות האפשריות של מי שיתנגדו לו. לענייננו, ריכוז המלחמה לצמצום השחיתות בידי מוסד שלטוני אחד מזיק למאבק במעשים מושחתים, מכיוון שהוא חושף את המאבק למתקפה של תומכי השחיתות. ולבסוף, יש בטענות המועלות כלפי המאבק בשחיתות השלטונית כדי להזכיר שאת המאמץ הזה יש להנהיג ולהוביל – כמובן במסגרת החוק ומתוך הקפדה על כללים – באופן מושכל, רבי-ממדי, הוגן, תקיף אך בלתי מתלהם. יש להיאבק לצמצום השחיתות בלא לפגוע יתר על המידה ביכולתם של נבחרי הציבור למשול, בלי להרתיע עובדי ציבור ממונים מלהפעיל שיקול דעת ראוי ולקבל החלטות חיוניות, בלי ליצור בירוקרטיזציה משתקת ומשחיתה ובלי להזין את הדה-לגיטימציה של הפוליטיקה. זאת ועוד, כרגיל האמת תהיה

- Bardham and Mookherjee, 2006; Fan, Lin, and Treisman, 2009 20
 21 להרחבה ולדוגמאות מן העולם ראו שטיגליץ, 2005 [2002], עמ' 86-87;
 Rose-Ackerman, 1999, pp. 35-37.
 22 הנקודה החשובה היא שלא די בפרסום מידע כלשהו כאמצעי למניעת שחיתות. ניתן גם לסכל ביקורת ציבורית על ידי הצפת הציבור במידע לא רלוונטי. מחקרים מצביעים שלעתים פרסום מידע לציבור, כחלק משקיפות, מביא את נבחרי ציבור לקבל החלטות שלא לטובת הציבור עקב חשש מפני מראית עין וביקורת ציבורית. לעתים שקיפות של תהליכים שלטוניים מסוימים מובילה להתפתחות שחיתות חמורה יותר – בתהליכים אחרים שאינם שקופים (Kolstad and Wiig, 2009).

בפרטים – בחיזוק האוטונומיה של היועץ המשפטי של הרשות המקומית, בתמהיל של הגרלות, בחירות ומבחנים ובטיפול נכון בקונגלומרטים, כדי שלא נחליף את הריכוזיות במשק בקפיטליזם דורסני נוסח ארצות הברית. לאחר דיונים כלליים אלה הגיעה העת לכמה המלצות קונקרטיות.

המלצות קונקרטיות למניעת שחיתות ולצמצומה²³

1. צעדים לממשלה חדשה ולאופוזיציה

- על נבחרי הציבור להתנהג בהתאם למעמדם כנאמני הציבור ושלוחיו ולתת דוגמה אישית להתנהגות ציבורית מופתית. עליהם להפנים את העובדה שחברות בכנסת או בממשלה אינה תפקיד בלבד, אלא שליחות הכרוכה באתוס ציבורי ייחודי. במסגרת אתוס זה עליהם להימנע מרדיפה אחר עושר חומרי, לנהוג באופן לא ראוותני ולרסן נהנתנות. על מקבלי ההחלטות לנקוט שורה של צעדים סמליים ומהותיים גם יחד, המבטאים מחויבות לשלטון החוק, להגינות, ליושרה ולמאבק בשחיתות.
- נדרשות התייחסות נרחבת ופרטנית לצמצום שחיתות בנאום ההשבעה ובקווי היסוד של הממשלה, הגברת שקיפות בכלל פעולות השלטון, נאום לאומה המבטא מחויבות למאבק בשחיתות, קריאה לציבור להיות מעורב יותר בפוליטיקה, וכמובן יישום התכנית האסטרטגית למאבק בשחיתות (שאותה הציגו המפלגות לפני הבחירות).
- ראוי לצמצם את מספר משרדי הממשלה ואת מספר סגני השרים. יש להפסיק את הנוהל של צירוף מפלגות לקואליציה בתמורה למתן תפקידים שאין בהם

23 לא מצאתי לנכון להציע המלצות לכל בעיה או סוגיה שקשורה לשחיתות, שכן בחלק מהמקרים אין בידי הידע הנדרש לשם כך. ההמלצות שגיבשתי ושהחלטתי להביאן לפני הקוראים נגזרו מתוך מטרת המאבק המומלץ ומכללי האצבע לניהול אפקטיבי ויעיל של מאבק בשחיתות. למותר להדגיש שהבאתי בחשבון את המאפיינים הייחודיים של המערכת הפוליטית הישראלית, ובכלל זה את ההסדרים הקיימים במערכות השלטוניות, את תפקודם של שומרי סף (ובהם היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה, נציבות שירות המדינה וכלי התקשורת) ואת מצבה של המערכת המפלגתית.

צורך לתפקודו המקצועי והענייני של השירות הציבורי.²⁴ יצירת משרדים שאין בהם צורך ממשי אלא לשם חלוקת תיקים משיקולים קואליציוניים היא בזבוז כספי הציבור; היא האנטי-תזה של הסתפקות במועט והקרבה למען הכלל, כנדרש מנבחר ציבור. נוסף על כך היא פוגעת במעמד המוסרי של נבחר הציבור ושל המפלגות הקטנות. אם לא די בכך, היא מייצרת אווירה של "חטוף כפי יכולתך", שעלולה להוליד מעשים מושחתים.

- יש להקפיד כי לתפקידי שרים יתמנו אנשים שלא דבק בהם רבב, וכי לפחות שר המשפטים והשר לביטחון הפנים יהיו דמויות מופת ליושרה ציבורית ויהיו נכונים לתמוך ביוקרתם ובעצמאותם של שומרי הסף המוסדיים.
- רצוי שהממשלה תגבש תכנית למאבק לצמצום דפוסים מושחתים נפוצים ולמניעת מעשי שחיתות ברשות המבצעת. התכנית צריכה לכלול מטרות ויעדים ברורים, לוחות זמנים ומדדי ביצוע שיאפשרו לממשלה ולציבור לבחון את טיב התכנית ואת האפקטיביות שלה בפועל. חיוני להגדיר נושא תפקיד או רשות שלטונית שיהיו מחויבים לנהל מעקב אחר יישום התכנית. על הממשלה לפרסם דוח עתי שיפרט בין השאר את יעדי הפעילות, את המהלכים שנקטים, את מידת ההצלחה וכדומה.
- על המפלגות הגדולות, לרבות מפלגות האופוזיציה הרואות עצמן מועמדות להנהיג את ישראל בעתיד, לגבש תכנית למאבק בשחיתות הכוללת התייחסות ל"100 הימים הראשונים" בשלטון – קרי תכנית פעולה המפרטת בין השאר צעדים שבכוונתן לנקוט למניעת שחיתות כבר בראשית כהונתן (אם יזכו להרכיב ממשלה). על המפלגות הגדולות להציג את התכניות במהלך מערכת הבחירות ולהתחייב לפני הציבור ליישם מדיניות לצמצום השחיתות כבר עם ראשית כהונתה של ממשלה חדשה.

2. העמקת המודעות הציבורית לשחיתות פוליטית

- על היועץ המשפטי לממשלה לדווח לציבור באמצעות כלי התקשורת ופרסום דוח באתר באינטרנט אחת לחצי שנה על מצב החקירות של עובדי ציבור,

24 יש הסבורים, ובהם יצחק גל-נור, כי ניתן וראוי לצמצם את מספר משרדי הממשלה ל-15 (גל-נור, 2007, עמ' 235).

בכירים וממונים שנחשדו בשחיתות שלטונית. בכלל זה עליו לעדכן בדבר קבלת תלונות שהגיעו לידי המשטרה בעניין שחיתות, החלטות על פתיחת חקירה נגד עובדי ציבור, סגירת תיקים וטעמיה, העמדות לדין, הרשעות וגזרי דין. הדבר חיוני לחיזוק השיח הציבורי ולמעקב אחר התופעה.

- יש לגבש תכנית חינוכית שתבהיר מושגי יסוד באתיקה פוליטית, תיתן בידי התלמידים כלים ביקורתיים להעריך את מהות הפוליטיקה ואת התנהלות השלטון ותפתח את הרגישות הפוליטית שלהם. חיוני לפתח הבנה של טיב הפוליטיקה הדמוקרטית כמערכת הבנויה על איזון בין אינטרסים ועל פשרה בין תפיסות עולם למצעי מפלגות. ציפיות בלתי סבירות בנוגע ליכולת של נבחר ציבור להגשים את סדר היום שביקש לקדם לפני הבחירות או סלידה כלפי נכונות להתפשר על סוגיות עקרוניות מטעמים ערכיים הן עמדות שעלולות להוביל להשקפה הלא רצויה שכל הפוליטיקה מושחתת או שכל הפוליטיקאים מושחתים, גם כאשר המציאות הפוכה. עם זאת, התכנית צריכה להעמיד לרשות המחנכים כלים להערכה ביקורתית מושכלת של התנהגות פוליטית. את התכנים שייקבעו בתכנית יש לשלב הן במקצוע האזרחות הן במקצועות נוספים, ובהם היסטוריה, ספרות ואנגלית. בכלל זה חיוני ללמד מחזות, רומנים וסיפורים המעוררים עניין והזדהות בקרב התלמידים וללבן באמצעות דילמות פוליטיות.²⁵

3. צמצום אי-השוויון בחברה

אין זה עניינו של המחקר שהוצג כאן להעלות הצעות לשיפור המדיניות המקרר-כלכלית בישראל כדרך לשיפור הצמיחה, הרווחה ואיכות החיים של האזרחים. עם זאת, חיוני להכיר בכך שפערים חברתיים-כלכליים גדולים וממדי עוני נרחבים הם תשתית הרסנית לכל חברה והם בית גידול לשחיתות שלטונית.

25 כך, לדוגמה, ניתן לשוב וללמד את המחזה כולם היו בניי (מאת ארתור מילר), שנלמד בעבר בבתי ספר התיכונים. לימוד המחזה מאפשר לבחון מניעים לפעול באופן מושחת, להבין את ההשלכות שהיו להחלטות מושחתות על חיי אדם ועל החברה ולדון בדרכים חלופיות שעמדו לרשות הגיבור מלבד לפעול באופן מושחת.

אי-השוויון בחברה, שהגיע בישראל לממדים קיצוניים בהשוואה למדינות המערב, הוא גורם מבני נוסף שעלול לעודד מעשים מושחתים, השחתת החיים האזרחיים והשחתת המשטר. אי-שוויון קיצוני הוא הפן המשלים של ריכוזיות ההון, או אחד הביטויים שלה, והוא תולדה ישירה של היחלשות מדינת הרווחה ושל המדיניות הכלכלית שאימצו ממשלות ישראל בעשורים האחרונים. הקשר בין אי-שוויון לשחיתות פוליטית אינו ישיר בהכרח, אך הוא ממשי והרסני. לא ניתן להיאבק באופן מספק בשחיתות פוליטית בחברה בלתי שוויונית בעליל. אי-שוויון קיצוני פוגע בסולידריות החברתית, באתוס הציבורי וברגש הנאמנות של הפרט לכלל. הוא גורם לניכור של האזרח מהחברה ומהמדינה ומחליש את נאמנותו למדינה ולחוקיה. הוא כמעט בהכרח מוביל לאי-שוויון פוליטי ולמשטר שאינו משרת את כלל הציבור אלא את המיעוט העשיר.²⁶ מלבד זאת משטר שמשרת את האלפיון העליון על חשבון כלל הציבור הוא בהגדרה משטר מושחת. במשטר כזה גם מתרחשים מעשי שחיתות שלטונית, ויש ריבוי של אורחות שלטוניות פסולות.

- ללא צמצום הפערים לא תוכל להתפתח בישראל חברה הסולדת משחיתות. לפיכך חלק מהמאבק בשחיתות הפוליטית והשלטונית מחייב צמצום של אי-השוויון. הנקודה החשובה היא שמטרתה של מדיניות כלכלית וחברתית לא יכולה להסתכם בהגדלת הצמיחה והרווחה במונחים מוחלטים, שכן חוסר שוויון כלכלי, קל וחומר הרחבתו, מובילים לחוסר שוויון פוליטי, והם מקור לשחיתות פוליטית ולשחיתות שלטונית. על הממשלה להגדיר את צמצום אי-השוויון כמטרה לאומית, כשם שהצמיחה מוגדרת כך. עליה לבחון אם ביכולתה להשיג מטרה זו בטרם תקבל החלטה שלטונית מסוימת (כגון אם לתמוך במפעל או למכור נכס של המדינה).

26 למותר לציין כי התרכזות עושר בידי מעטים היא תופעה כלל-עולמית, והיא חריפה במיוחד בארצות הברית. ביל גרוס, אשר מדווג במקום ה-322 ברשימת האנשים העשירים בארצות הברית, סבור כי "כאשר פירותיה של החברה מחולקים בצורה מעוותת, כאשר העשירים נהיים עשירים יותר ויותר והמעמד הבינוני והנמוך לא מצליח להשאיר את הראש מעל המים – וזה המצב כיום – בסופו של דבר המערכת קורסת" (גיא רולניק, "מספיק, זה מספיק", הארץ, Markerweek, 27.7.2007).

4. צמצום הריכוזיות במשק וריסון ההשפעה של משפחות ההון ושל הבנקים²⁷

אחת הבעיות הקשות בקשר המבני בין הון לשלטון היא שלעתים די שנבחרו הציבור ועובדי ציבור בכירים יימנעו מעשייה עקב שרוב שיקולים אישיים זרים מצדם, כדי שהציבור ייפגע. הדבר בולט במיוחד בתחום הפיקוח על שוק ההון, בתחום ההגבלים העסקיים, ברגולציה של שוק התקשורת ואולי אף בתחום איכות הסביבה. עובדי הציבור אינם צריכים למלא תפקיד פעיל כדי שתתהווה הפגיעה הרעה והמיותרת בכלל הציבור. עובד הציבור עלול להפר את חובת הנאמנות שהוא חב לציבור באי-עשייה כאשר האינטרס הציבורי מחייב עשייה; להשתמטות ולמחדל עלולות להיות השלכות הרסניות מבחינת האינטרס הציבורי, בשעה שהסיבה להימנעות מעשייה היא רצונו של עובד הציבור לדאוג לעצמו – לפרנסתו ולעתידו הכלכלי. ואולם אף על פי שקל להבחין בקשיים, חשוב לפתח מודעות ורגישות לסוג זה של דפוס התנהגות ולראות בו עולה שלטונית בתחום השחיתות השלטונית. רגולטור שאינו מאמץ תקנות של גילוי נאות בפעולות של חברות ציבוריות ושל משקיעים מוסדיים מתוך חשש להתעמת עם הטייקונים – בידעו כי בהימנעותו הוא חושף את האזרחים לסכנות לא הכרחיות העלולות לפגוע בפגיעה ממשית באינטרס שלהם, כדוגמת הפנסיה שהם זכאים לה – נוהג באופן מושחת.

לפיכך יש לרסן את עוצמתם של הקונצרנים הגדולים ופירמידות השליטה (לעתים תאגידים אלה מקבלים בישראל את הכינוי "משפחות ההון", אולם העניין המשפחתי אינו העיקרי). תאגידים ראליים החולשים על כמה ענפים במשק הם בעלי עוצמה עודפת. עובדי ציבור בכירים עלולים להיות קשובים יתר על המידה לצורכיהם כדי לזכות בתעסוקה לאחר השירות הציבורי. נבחר הציבור עלולים להיות תלויים יותר מדי בהשפעת התאגידים על התקשורת, לצד הצורך שלהם לקבל תרומות לניהול מערכות הבחירות.

27 אני מודה לפרופ' אבי בן בסט על העצות הטובות שנתן לי. למותר לומר כי כל הכתוב כאן על אחריותי בלבד.

להלן המלצות קונקרטיות יותר:

- יש לאסור על בעל הון להחזיק נכסים ביותר מ-2 ענפי עוגן (בנקאות, בתי השקעות, מידע ותקשורת, ביטוח וקרנות פנסיה).
- יש להרחיב את סמכות ההתנגדות של הממונה על ההגבלים העסקיים (הקבועה כיום בסעיף 25 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988) למישור המשקי כולו, ויש להסמיך את הממונה על ההגבלים העסקיים להתנגד למיזוג בין חברות לא רק אם קיים סיכוי סביר לפגיעה ב"אותו ענף", אלא גם אם קיים "סיכוי סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובתחרות שבכוח בעסקים".²⁸
- יש לשנות את הכללים למיסוי תאגידיים ולהטיל מס גם על דיווידנד המשולם מחברת בת לחברת אם כדי לייקר עבור מי ששולט בחברות את החזקת התאגידיים במסגרת פירמידת שליטה, ובה בעת להקל במס על מי שנפטר ממבנה פירמידלי.
- יש לשנות את הזכות למינוי דירקטורים בפירמידות שליטה. לבעל השליטה תינתן הזכות למינוי רק לפי גודל ההון שהשקיע בחברה כדי למנוע פיצול בין הסיכון (המוטל על הציבור) לבין השליטה המשפטית בחברה (המוקנית לו מתוקף החזקות חברות בת שלו ביותר מ-50% מהמניות).
- ראוי לתקן את חוק החברות כך שניתן יהיה להצביע באספות כלליות באמצעות האינטרנט ויתאפשר לבעל מניות לקבל מידע מהותי על ענייני החברה (כיום הוא אינו זכאי לקבל דבר למעט התקציב ורוח שנתי של ההנהלה).
- על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע תנאים ברורים יותר לניהול משא ומתן וחתימה על הסכמי פשרה עם בעלי הון, במגמה לחזק את כוחם של נציגי המדינה במשא ומתן במקום לנהל אחר כך מאבק משפטי על זכויותיה של המדינה.
- ראוי להגביר את השקיפות בתהליכי ההפרטה, ובכלל זה לקבוע חובה לפרסם עותק מהסכם המכירה לגורם פרטי בסייגים הראויים (סודות עסקיים, פרטיות וכיוצא באלה).²⁹

28 אני מודה לעורך דין דרור שטרם, לשעבר הממונה על הרשות להגבלים עסקיים, על המלצה זו ועל שלוש ההמלצות הבאות.

29 אני מודה לעורך דין ברק כלב, מי שהיה ראש המחלקה המשפטית של התנועה למען איכות השלטון בישראל, אשר חלק עמי את דעותיו בנושא.

5. צינון

דוח מבקר המדינה לשנת 2007 חשף כי האפקטיביות של חוק הצינון מוגבלת.³⁰ חלק מהעובדים אינם מקפידים למלא את הוראות החוק; קיימת עמימות בנוגע לתחולתו (בפרט בשאלה אם הוא חל על עובדים זוטרים), ולא ברור מי אחראי על יישום החוק (נציבות שירות המדינה? סמנכ"ל המשרד? העובד הפורש?); הסנקציה על הפרת החוק – הסנקציה הפלילית – חריפה למדי, ולכן כנראה קיימת רתיעה מלהעניש עובדים שהפרו את החוק; אין פיצוי כספי לתקופת הצינון; המגבלות על עובדים מכהנים בנוגע להיענות לפניותיהם של עובדים שנמצאים בתקופת הצינון ומפרים את המגבלות שקבע החוק אינן ברורות ואינן נאכפות. הפרה של חוק הצינון עלולה להוביל לכמה תוצאות פסולות, ובהן: מתן תמריץ לעובדי ציבור לשאת פנים לחברות פרטיות גדולות במטרה להיות מועסקים אצלן לאחר פרישה; וניצול קשרים של עובדים פורשים במקום עבודתם הקודם בשירות הציבורי לקידום ענייניהם הפרטיים באופן אסור.

ההמלצות בעניין זה:

- יש לקבוע מגבלות צינון חריפות יותר על עובדי ציבור בכירים שמעורבים באופן פעיל ומרכזי בגיבוש הסדרים בין משפחות הון גדולות לבין המדינה. בין השאר ראוי לקבוע שייאסר על עובד ציבור ששותף בגיבוש הסכם עם תאגיד ראלי לעבוד במשך חמש שנים לפחות מיום שחרורו באחת מחברות הבת שלו. על כל פנים, כפי שיובהר מיד, יש להעניק לעובדים אלה פיצוי כספי על כך. תוקם ועדה שתקבע מנגנוני פיצוי.
- יש לקבוע מנגנון פיצוי כספי לעובדי ציבור שלא יהיו רשאים לעבוד בחברות פרטיות לפי חוק הצינון, אם יוותרו ללא מקור פרנסה בתקופת הצינון.
- יש לקבוע סנקציה מינהלית (קנס כספי) לצד הסנקציה הפלילית על עובדים שמפרים את הוראות הצינון שייקבעו כאמור לעיל.
- כל רשות שלטונית תפרסם רשימה של עובדי ציבור שפרשו ושנמצאים בתקופת צינון ותבהיר לעובדיה את המגבלות על התקשורת עם עובדים אלה. יש להעניש עובד ציבור שיענה לפניות של עובד ציבור שפרש והפר מגבלות החלות עליו בתקופת הצינון.

30 ראו על כך מבקר המדינה, דוח שנתי 58, מאי 2008, עמ' 41-72.

6. הצהרות הון

- יש לשפר את נוהלי הצהרות ההון ובדיקתן ולאמץ נהלים ברומה למתכונת שקבעה הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה (ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר. להלן: ועדת שמגר). בראש ובראשונה יש לקבוע חובת מסירה של הצהרת הון לפני כניסה לתפקיד ציבורי החל מדרג סמנכ"ל וחובת הגשה של הצהרת הון מיד לאחר עזיבת התפקיד הציבורי וכשנתיים לאחר מכן. נוסף על כך חיוני לקבוע כללים ברורים יותר לאימות הנתונים הנמסרים בהצהרות הון כדי שניתן יהיה להבטיח שהצהרות ההון משקפות את המצב הכספי האמיתי של המצהיר ולבחון אם הפערים בין הצהרת ההון הראשונה להצהרות ההון המאוחרות סבירים, או שמא הם מצביעים על האפשרות שעובד הציבור הפיק רווחים אסורים מהתפקיד הציבורי.
- ראוי לשנות נוהלי הצהרת הון של חברי הכנסת. המצב הנוכחי אינו נותן מענה לצורכי בדיקה והרתעה. ברוח ההמלצות של ועדת שמגר, ובשינויים המתחייבים, יש לחייב את חברי הכנסת להעביר לגורם ביקורת חיצוני הצהרת הון עם כניסתם לתפקיד ומיד לאחר עזיבתם את התפקיד. מוצע כי חברי הכנסת יגישו הצהרות הון לוועדה ציבורית מיוחדת בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס שתוקם במיוחד לשם כך (כיום הצהרות ההון מוגשות ליושב ראש הכנסת, וחלק מחברי הכנסת אינם ממלאים את חובתם כנדרש). הוועדה תקלוט את ההצהרות ותברוק אותן. אם יתעורר חשד לעברות פליליות, היא תעביר ליועץ המשפטי לממשלה את הממצאים.
- ראש ממשלה, שרים ועובדי ציבור בדרגת סמנכ"ל ומעלה יגישו את ההצהרות למבקר המדינה על פי הנוהל שעליו המליצה ועדת שמגר. מבקר המדינה יהיה מוסמך להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה לבדוק את אמיתות ההצהרות או לבדוק חשדות שיתגלו לו בעקבות בחינת ההצהרות.

7. ניגודי עניינים ותיחום ברור יותר הפרטי לציבורי

- מומלץ לכונן תפקיד "יועץ לענייני ניגוד עניינים" במשרד היועץ המשפטי לממשלה, שתפקידו לכולל טיפול בשאלות הנוגעות לניגוד עניינים שיופנו אליו מטעם גורמים שלטוניים למיניהם, פרסום חוות דעת עקרוניות בנושא,

עריכת סדנאות בסוגיה וכדומה. היועץ המשפטי לממשלה יהיה רשאי לאצול סמכויות ליועץ לענייני ניגוד עניינים בנוגע לפניות בסוגיה שיגיעו אליו מצד עובדי ציבור כדי למנוע ביצוע עברת מרמה והפרת אמונים.

- על עובדי ציבור בכירים ממונים להימנע מלהשתתף באירועים פרטיים של בעלי הון, אם הרקע לקשר הוא יחסי עבודה ולא חברות או קרבה משפחתית. על רגולטורים להימנע מלהשתתף באירועים משפחתיים של מי מקרב הנמנים עם החברות הציבוריות הגדולות במשק, בכלל זה חתונות, בריתות וכדומה, אלא אם היכרותם האישית קדמה לתפקיד שהם ממלאים בשירות הציבורי (אין מקום לרקמת קשרים אישיים במהלך השירות הציבורי בין רגולטורים לבין בעלי הון).

8. חיזוק המפלגות ועידוד כניסתם של גורמים חדשים למערכת הפוליטית

- כדי לצמצם את השפעת התורמים על נבחרי הציבור, בלי לפגוע בזכותם של אזרחים לנסות להשפיע על המערכת הפוליטית, מומלץ לקבוע כי כל התרומות מעל סכום מסוים שייקבע בחוק יועברו לגוף ציבורי מיוחד או לקרן של "נאמנות עיוורת" של המפלגה, שתוקם לשם כך. התרומות שיועברו מהקרן למועמדים ולמפלגותיהם יהיו אנונימיות. הרעיון הוא להעביר את הכספים באופן שלא יאפשר לזהות את התורם (הגוף המטפל יעביר הודעה מתאימה לרשות המסים). תכלית החוק ליצור מצב שבו מקבל התרומה אינו יכול לדעת בוודאות מי תרם לו. אף כי בעל הון יוכל לטעון לפני נבחר הציבור כי תרם לו, לזה האחרון לא תהיה דרך לאמת זאת, כשם שאין באפשרותו לאמת מי הצביע עבורו בבחירות. בסופו של דבר אי-הוודאות באשר לזהות התורמים תהיה תמריץ שלילי לנסות להשפיע באופן מושחת על נבחרי הציבור.³¹ לא מן הנמנע כי מנגנון מסוג זה יפחית

31 התורם בעל הכוונות להשחית את נבחר הציבור יודע שנבחר הציבור אינו יכול לדעת בוודאות שהמעוניין להשחית אכן תרם לו, ולכן הוא נכון פחות להעניק תמורה. לפיכך ניסיונות לשחד נבחרי ציבור או להשפיע עליהם באמצעות תרומות פרטיות הופכים לאמצעי יעיל פחות מבחינת המשחיתים בפוטנציה. שיטה של קרן נאמנות עיוורת למתן תרומות מקובלת באופנים שונים בקוריאה הדרומית, בכריטינה ובצ'ילה. ראו Johnston, 2005, p. 202. ראו גם את תמיכתם המנומקת של ברוס אקרמן ואיזן

את היקף התרומות הפרטיות למפלגות. אך אם אכן תרחיש זה יתממש, אין בכך בהכרח נזק רב. ראשית, סביר שהירידה בתרומות תהיה לכל המפלגות הגדולות, וכך לא תיפגע התחרות. שנית, לא מן הנמנע כי הראשונים לוותר על מתן תרומות משום ששםם לא יפורסם יהיו מי שהתכוונו להשיג השפעה אסורה, ואולי אף לנהל מערכת יחסים מושחתת עם מועמד כזה או אחר באמצעות התרומות.

- כדי להפחית את תלות המפלגות בבעלי ההון וכדי לעודד את המפלגות "לשוב אל הציבור" מומלץ לקבוע הסדר מימון תואם. כל מפלגה תקבל מתקציב המדינה סכום שווה (או לפי יחס אחר) לסכום שתצליח להשיג בתרומה יחידה שגובהה לא יעלה על סכום מסוים (לדוגמה, אם המפלגה הצליחה להשיג תרומה של 500 ש"ח, תעניק לה המדינה 500 ש"ח נוספים).³²
- בהמשך לאמור לעיל מומלץ לקבוע שלא תחול מגבלה על סך כל ההכנסות שמפלגה יכולה להשיג מתרומות פרטיות שגובה כל אחת מהן אינו עולה על שיעור מסוים מגובה הסכום המרבי לתרומה אחת (למשל, 10% מגובה הסכום המרבי לתרומה אחת). כמו כן מומלץ שלא תחול מגבלה על ההוצאות שמפלגה רשאית להוציא על מערכת בחירות אם הכנסותיה מבוססות על תרומות כאמור לעיל.
- על פי אותו רציונל, וכאמצעי לדרבן את המפלגות להגביר את מאמציהן להגדיל את מספר החברים הפעילים במפלגה, מומלץ שכל מפלגה תקבל מימון מלא או חלקי על דמי חבר שתגבה מחברים ותיקים. מטרת ההמצאה לעודד את המפלגות לפעול להגדלת מספר החברים הממשיים.

איירס ברפורמה מסוג זה שפורסמה באפריל 2006 באתר האינטרנט של אוניברסיטת ייל: www.law.yale.edu/news/2021.htm (אוחזר ב-17.6.2011).

32 בגרמניה המפלגה מקבלת 0.38 אירו על כל אירו שהיא מצליחה להשיג כתרומה, אך גובה התרומה המרבי שמזכה השתתפות של המדינה הוא 3,300 אירו (כלומר תקרת התרומות בישראל מחמירה הרבה יותר, ולכן חיוני להעניק תמריץ גדול יותר להשגת תרומות פרטיות). כאמור, התרופפות הקשר בין המפלגות לציבור היא תופעה כלל-עולמית. אחת הסיבות להתרופפות היא שהמפלגות מקבלות מימון ציבורי להתנהלותן השוטפת. על היחלשות הקשרים בין המפלגות לציבור בכל רחבי העולם ועל הקשר בין סוגיה זו לבין מימון מפלגות וקבלת תרומות ראו Van Biezen and Kopecký, 2007.

- יחידת המימון להוצאות הבחירות תיקבע בהתאם למספר הקולות שקיבלה המפלגה בבחירות לכנסת הנכנסת, ולא בהתאם למספר המנדטים שלה בכנסת. לדוגמה, המפלגה תקבל מימון של 3 ש"ח עבור כל קול שקיבלה בבחירות.³³ כך יהיה לכל אחת מהמפלגות אינטרס להעלות את היקפי ההשתתפות הפוליטית ואת שיעור ההצבעה הכללי בבחירות. לעומת זאת שיעורי הצבעה נמוכים יפגעו במימון שיקבלו המפלגות.
- יחידת המימון לכל אחת מהמפלגות תיקבע גם בהתאם לשיעור ההצבעה הכללי בכנסת.
- יש לאסור על תרומה ליותר ממפלגה אחת במהלך מערכת בחירות וליותר ממועמד אחד בבחירות פנים-מפלגתיות, אלא אם תוקם קרן של נאמנות עיוורת כאמור לעיל.
- נדבן שיעביר כספים לציבור הנמצא במצוקה – אם לצורכי סיוע, אם לצורכי פינוי, הצלה או רכש עבור הציבור ואם למטרה אחרת – בהיקף העולה על 100,000 ש"ח בשנה, בין שיעביר את הכספים במישרין ובין שהכספים יועברו דרך קרן ציבורית או עמותה אזרחית שלא הוא הקים, ולאחר מכן יגיש את מועמדו לראשות מפלגה או יעמוד בראש מפלגה המתמודדת לבחירות – יחשבו הכספים שהוציא מאז הבחירות הקודמות ועד להכרזת מועמדו כהוצאת בחירות, והוצאה זו תנוכה מגובה הסכום המוקצה לו לפי החוק. מטרת ההמלצה לצמצם את הסכנה שאילי הון ינסו לסלול את דרכם למערכות השלטוניות באמצעות מעשי פילנתרופיה ואגב כך ישחיתו את האופי הפוליטי והדמוקרטי של תהליך הבחירות ואת האתוס הציבורי של האזרחים וישיגו יתרון לא הוגן בתחרות הדמוקרטית.³⁴
- ערוץ תקשורת – בכלל זה עיתון יומי, ערוץ רדיו וערוץ טלוויזיה – וכן ית דפוס, חברת פרסום וכדומה לא יבצעו עבודת פרסום התומכת בשם של מועמד מסוים או מפלגה מסוימת או כוללת פרט מזהה של

33 הסדר דומה מקובל בגרמניה, שם נקבע כי כל מפלגה תקבל 0.70 אירו על כל קול תקף שזכתה בו.

34 ראו את הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – איסור שימוש בנדבנות לצורכי בחירות), התשס"ז-2006, פ/1828/17, שהגיש חבר הכנסת רן כהן ב-18.12.2006.

מועמד או מפלגה (כגון ססמת בחירות) ביוזמת נדבן אלא באישור התום של אותו מועמד או אותה מפלגה. היה ונדבן יפרסם מודעות או תשדירים בשביל מועמד או מפלגה אחרים שלא בהסכמת המועמד או המפלגה, תיחשב התנהגותו עברה על חוק הבחירות. על עברה זו יוטל קנס כספי, והדבר יחשוף את הנדבן לתביעה פלילית. אם יתקבל אישור מאת המועמד או המפלגה לפרסום שהנדבן יזם עבורם, הרי שפרסום זה ייחשב כהוצאת בחירות לכל דבר ועניין, הכפופה למגבלות החוק. מטרת ההמלצה למנוע את עקיפת המגבלות החלות בחוק על מימון הבחירות באמצעות פעולה שעושים נדבנים ותורמים הפועלים כידם הארוכה של המפלגות והמועמדים.

- אם לא תאומץ ההמלצה להקים קרן נאמנות עיוורת, תחול חובת דיווח על שרים שייפגשו בעת מילוי תפקידם הציבורי עם אזרחים שתמכו להם במהלך מסע בחירות מעל סכום מסוים שייקבע בחוק. הדיווח על הפגישות בין נבחרי הציבור לבין התורמים יועבר למשרד מבקר המדינה, והלה יפרסם דוח תקופתי המפרט את המפגשים.

9. בחירות פנימיות במפלגות

- יש לעודד מפלגות, באמצעות תמריצים כלכליים וחקיקה בהתאם, להגביל את זכות הבחירה לגוף המפלגתי שבוחר את רשימת המועמדים לכנסת – בין שהגוף הבוחר הוא כלל המתפקדים של המפלגה, בין שהוא ועידת המפלגה / מרכז המפלגה ובין שהוא ועדה מסדרת – לבעלי ותק של שלוש שנים לפחות במפלגה ואשר משלמים בקביעות דמי חבר.
- יש לעודד את המפלגות, באמצעים כאמור לעיל, לקיים בחירה תלת-שלבית לקביעה של רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת, קביעה המשלבת כמה גופים בוחרים. בשלב הראשון תגבש ועדת סינון אשר תורכב מחברי מפלגה ותיקים (שכבר אינם ממלאים תפקידים בכנסת) רשימה של מועמדים מומלצים. ועדת הסינון תציע לגוף הבוחר רשימה הכוללת 50 מועמדים או כפליים ממספר חברי הכנסת של המפלגה – המספר הגבוה מבין השניים. בשלב השני יפעל מוסד מפלגתי שתפקידו לאשר או לדחות את מועמדתם של חברי כנסת מכהנים או לשנות את הרכב הרשימה המוצעת של ועדת

הסינון. בשלב השלישי יקבע את הרשימה הגוף המפלגתי הבוחר, שיוגבל כאמור לחברי מפלגה בעלי ותק מזערי.³⁵

- ראוי להעמיד ערוצי שידור ציבוריים לטובת המתמודדים בבחירות הפנים-מפלגתיות.
- יש לקבוע תקרה אחת אחידה לגובה הסכום שיחיד יכול לתרום לכל מערכת בחירות שהיא – פנים-מפלגתית, ארצית ובחירות מקומיות.
- יש לבטל את הקביעה החוקית שהפיקוח על מימון הבחירות הפנימיות מוגבל לתשעה חודשים לפני מועד הבחירות, או לשבועיים בלבד במקרים שבהם הוחלט בפתאומיות לקיים בחירות מוקדמות. הפיקוח על גובה התרומות והיקף ההוצאות יורחב, והוא יחול לכל אורך הפעילות הפוליטית.
- ראוי להעביר את הפיקוח על הבחירות הפנימיות במפלגות למבקר המדינה.
- יש להגדיל את המימון הציבורי לחבר כנסת שמתמודד בבחירות פנים-מפלגתיות או למועמד לראשות של רשות מקומית או לחברות במועצה.
- גובה המימון של חבר כנסת בבחירות פנימיות יושפע מתפקוד פרלמנטרי נאות, בכלל זה נוכחות במליאה, השתתפות בדיוני ועדות הכנסת, השתתפות בתהליכי החקיקה והצבעה על חוקים.

10. המלצות נוספות בנוגע לבחירות

- מבקר המדינה יהיה מוסמך להשיב על שאלות שישאלו אותו המועמדים לפני מעשה, כגון האם מותר לקבל תרומה מפלוני אף כי הוא אינו חבר מפלגה? אילו הבטחות ניתן להעניק בתמורה לתרומה?
- יש להתנות את המימון הציבורי השוטף למפלגות בהשתתפות חברי הסיעה בפעילות הכנסת.
- ראוי לרכז את כל סעיפי החוקים הדנים במימון בחירות (בחוק מימון מפלגות, חוק הבחירות וכדומה) בחוק אחד, ונוסף על כך להתאימם לשינויים כאמור לעיל.

35 להרחבה על המלצה זו ראו רהט, 2006.

11. השפעת שתדלנים על חברי כנסת ועל תהליכי חקיקה

- כל מידע שיעבירו שתדלנים למי מבין חברי הכנסת יועבר בעת ובעונה אחת לוועדת הכנסת, יפורסם מיד, ולא יאוחר משבעה ימים, באתר הכנסת ויצוין מקור המידע ומי הגורם שקיבל אותו. מילוי החובה באחריותו של חבר הכנסת.
- הכנסת תקים גוף פיקוח שיהיו חברים בו נציגי העמותה, שופט ונציגי מפלגות בכנסת, והוא ישית עונשים על מי שיפר את הקוד האתי של השתדלנים.
- יש לקבוע בחקיקה שכל מפגש בין חבר כנסת לבין שתדלנים מקצועיים יתקיים במשכן הכנסת, יחייב הצהרה של השתדלן בכניסה למתחם הכנסת, ודבר קיומו יועבר ליושב ראש הכנסת ויפורסם באתר הכנסת אחת לרבעון, מתוך התחשבות בצנעת הפרט, במידע עסקי וכדומה. כמו כן יחויבו חברי הכנסת על פי חוק לפרסם באתר הכנסת כל מידע כתוב שהועבר לידיהם ושימש אותם לגיבוש עמדה בתהליך חקיקה, ובפרט טיוטות של הצעות חוק שניסחו גורמים פרטיים ושימשו אותם בחקיקה. על חברי הכנסת לציין את זהותם של הגורמים שהעבירו את המידע ולהבהיר את הקשר שלהם לחקיקה.
- הכנסת תקים ועדה ציבורית שיהיו חברים בה אנשים מתחום מדע המדינה, תאוריה פוליטית, אתיקה ומינהל ציבורי, שתנסח כללים לשימוש באזרחים בתהליכים פוליטיים ובוועדות ציבוריות. בכלל זה יש לקבוע נהלים ברורים בדבר הסתייעות בעורכי דין פרטיים וביועצים – בשכר או בהתנדבות – בתהליכי הרכבת קואליציה. כמו כן יש לקבוע נהלים ברורים יותר להעסקת רואי חשבון ועורכי דין בוועדות ציבוריות המקבלות החלטות מקרו-כלכליות המשפיעות על כלל החברה (כמו ועדת בן שחר לרפורמה במס בשנת 1975).

12. איכות העובדים הממונים בשירות הציבורי וקידומם

- נציב שירות המדינה ימונה על ידי ועדת איתור מקצועית שתורכב מנציג הממשלה, מנציג של משרד מבקר המדינה, מנציג של משרד היועץ המשפטי לממשלה ומשלושה נציגי ציבור.
- יש להגביל את אורך הכהונה של נציב שירות המדינה לקדנציה אחת של חמש שנים.

- יש להעלות את שכרם של בכירים בשירות הציבורי, ובפרט שכרם של הרגולטורים. יש להקים ועדה מיוחדת בראשות נציב שירות המדינה אשר תקבע מהם התפקידים המהווים את השדרה הניהולית של השירות הציבורי וכן תציע מנגנון לקביעת שכר לבכירים שממלאים את התפקידים האלה. מנגנון זה יביא בחשבון את השכר המקובל במשרות מקבילות במגזר הפרטי.
- המצב שלשכת התעסוקה אינה ממלאת את המוטל עליה בחוק שירות המדינה (מינויים)³⁶ משפיע לרעה על הפוליטיזציה במינויים למשרות זוטרות ופוגע בהגשמת ייעודה של הלשכה. יוקם צוות משותף למשרד העבודה והרווחה ולנציבות שירות המדינה שתכליתו חיזוק לשכת התעסוקה, וכך היא תוכל לספק לשירות המדינה מועמדים לאותן משרות זוטרות – הפטורות ממכרז.
- לשכת התעסוקה ונציבות שירות המדינה יפעלו יחד להקמת מאגר מועמדים, שממנו יגויסו העובדים למשרות הזוטרות, הפטורות ממכרז כאמור לעיל. העובדים ייבחרו על בסיס מכרז פנימי מקרב הרשומים במאגר. עד להקמת המאגר יפורסמו ידיעות על משרות פנויות בשירות המדינה באתר המשרד ובאתר של נציבות שירות המדינה, והן יהיו פתוחות לקבלת עובדים חיצוניים. אם יהיו מועמדים חיצוניים, תוקם ועדה פנים-משרדית שתבחר את המועמד המתאים ביותר לתפקיד. אם המועמדים יהיו שווים כישוריהם ואם אין כלל של העדפה מתקנת, הבחירה תיעשה על ידי הגרלה.
- לא יועסק עובד כממלא מקום אלא בנסיבות יוצאות דופן, באישור מיוחד של מנכ"ל המשרד, לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים. הודעה בדבר העסקה של עובד כממלא מקום תימסר למשרד מבקר המדינה וללשכת נציבות שירות המדינה ותפרט את העילות למינוי החדש. בד בבד יתפרסמו באתר המשרד באינטרנט הודעה שבה יובהר אילו צעדים ננקטו כדי לאייש את המשרה בעוד מועד וקריאה לציבור להציג מועמדות למשרה.
- יש לקבוע בחוק שירות המדינה (מינויים) כי אין להעסיק עובדים בשירות המדינה באמצעות חברות כוח אדם אלא במקרים שבהם לשכת התעסוקה אינה מסוגלת לסייע בעובדים.

36 ראו חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, סעיף 22.

- בחירת סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד תיעשה בדרך של מכרז. את הפרמטרים למכרז יקבעו נציגים של המשרדים הרלוונטיים ונציבות שירות המדינה.
- על לשכת השר יחול איסור לבקש מידע על תפקידים פנויים במשרד אלא במקרים שבהם מתעורר חשד לאי־יישום מדיניות. במקרה שבו אכן יתעורר חשד כזה ולשכת השר תבקש להתערב במינוי, יופנה עותק של הבקשה לנציב שירות המדינה ולמבקר המדינה – למעקב.
- יש לקבוע בחוק כי לא יועסקו יועצים חיצוניים במשרדי הממשלה אלא במקרים שבהם ליועצים יש ידע מתקדם וייחודי שאין באפשרות המשרד להשיגו ובמקרים של פרויקטים מוגבלים.
- יש לצמצם את מספר משרות האמון האישיות במשרדים למשרות האלה: מנהל לשכה; דובר/יועץ לענייני תקשורת; יועץ לענייני מפלגה; יועץ מקצועי לשר ולמנכ"ל; נהג; מזכיר; עוזר אישי. חבר ממשלה יישא באחריות מיניסטריאלית למעשיהם של נושאי משרות האמון.³⁷
- הטעמים היחידים היכולים להביא לפיטורי מנכ"ל משרד ממשלתי הם: התנהגות בלתי הולמת, כישלון בתפקיד, התנגדות פומבית של המנכ"ל למדיניות הממשלה או חוסר נכונות שלו לבצע את קווי המדיניות שיקבע השר.
- ראוי לחדד את האיסור שפרסמה נציבות שירות המדינה על עובדים שמונו לתפקיד משרות אמון בלשכת השר – ושאנם ממלאים תפקיד קבוע בשירות המדינה ואינם בתפקיד מנכ"ל – להעביר הנחיות לשאר העובדים במשרד. העובדים שמונו לתפקיד במשרות אמון יעזבו את המשרד מיד עם ראשית כהונתה של הממשלה החדשה, אלא אם השר החדש יבקש מהם במפורש להישאר בתפקידם.

37 המלצה זוהי בנוגע לנושאי משרות האמון מופיעה ברוח ועדת שמגר, סעיף 99(א). הרוח הציע להגביל את מספר נושאי משרת האמון לחמישה: מנהל לשכה, מזכיר, עוזר, יועץ ונהג. בהמלצות לעיל נכללו גם: דובר, שני יועצים (כלומר שלושה יועצים במקום אחד) ומנכ"ל המשרד, וכך מספר נושאי משרות האמון המוצע כאן הוא שמונה. התפקידים מיועדים כמובן לשני המינים.

- שמותיהם של מועמדי השרים לתפקידי דירקטורים בחברות ממשלתיות או בכל גוף שלטוני אחר יפורסמו באתריהם של המשרדים הרלוונטיים ובאתר רשות החברות הממשלתיות חודש לפני ההחלטה על המינוי.
- שמות המועמדים לדירקטורים או חברים בתאגידים עירוניים יפורסמו באתר העירייה.
- משרד הפנים יקים ועדה ציבורית שתבחן את כשירות המינויים בתאגידים העירוניים במתכונת דומה לזו הקיימת בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.
- יש להרחיב את מתכונת הפיקוח על מינויי מקורבים שנקבעה בחוק החברות הממשלתיות ולהחיל אותה על רשויות סטטוטוריות.

13. הטמעת דפוסי התנהגות ראויים בשירות הציבורי

- מומלץ להקים בית ספר לממשל של שירות המדינה, השלטון המקומי ותאגידים ציבוריים, אשר אחת מתכליותיו תהיה להדריך את עובדי הציבור בסוגיות הנוגעות לשירות הציבורי, ובכללן סוגיות אתיות. בית הספר ישקוד על טיפוח מקצועיות, על קידום המודעות לאתיקה ציבורית ועל הטמעתה בעשייה השלטונית. בית הספר יפתח מיומנויות אישיות, ובהן זיהוי מצבים של ניגוד עניינים, יעניק כלים מעשיים להתמודדות ראויה עם בעיות אתיות וישמש כתובת למתן חוות דעת בנושאים אתיים. במסגרת בית הספר תוקם גם מחלקת אתיקה, אשר תפרסם מדי חודש – או בתדירות גבוהה יותר – שאלות ותשובות בנושאים אתיים כלליים ופרטניים, המבוססות על שאלות אמיתיות ועל שאלות יזומות.
- המנכ"ל או הסמנכ"ל יהיו אחראים על הטמעת האתיקה במשרד הממשלתי. לשם כך ימונה בכל משרד ממשלתי גורם מקצועי שיעבור הכשרה בתחום ויקיים סדנאות אתיקה אחת לרבעון (להלן: ראש הצוות המשרדי לענייני אתיקה). במסגרת הלימודים יושם דגש על זיהוי של דילמות אתיות בעבודה ועל פיתוח מיומנויות להתגברות על נטייה להונאה עצמית ורציונליזציה של מעשים פסולים – שניים מן הגורמים הפסיכולוגיים העיקריים שמביאים

עובדי ציבור להתפתות לעשות מעשים פסולים ומושחתים חרף העובדה שהם אינם מתיישבים עם השקפת עולמם ועם תפיסתם העצמית.³⁸

- אחת לשנה ייבחר מכל משרד ממשלתי, תאגיד סטטוטורי וחברה ממשלתית עובד ציבור שתורם יותר מכל אחד אחר לצמצום השחיתות (למשל, הציע נוהל חדש שהוביל לצמצום ממשי של האפשרות למעול בכספי ציבור או לעשות שימוש פסול במשאבים ציבוריים), ובכלל זה עובד שחשף מעשי שחיתות במשרד או בשירות הציבורי. העובדים המצטיינים יקבלו אות כבוד במעמד נשיא המדינה וראש הממשלה ותגמול כספי הולם.
- יש למנות צוות בראשות מומחה למינהל ציבורי שיכלול נציג של נציבות שירות המדינה ושופט בדימוס לגיבוש חזון לשירות הציבורי ולניסוח קוד אתי כללי לעובדיו.
- לאחר גילוי ליקויים חמורים בתחום האתי או מעשי שחיתות במשרד ממשלתי, ביחידת סמך או בכנסת, ובכלל זה לאחר פרסום חוות דעת ביקורתית של היועץ המשפטי לממשלה (במקרה שבו הוא מודיע על סגירת תיק בהיעדר ראיות מספיקות אך מוצא לנכון למתוח ביקורת על החשודים, כפי שהיה למשל בדוח היועץ בפרשת אגרקסון), או לאחר פרסום פסק דין, יוקם צוות שיתחקר את האירוע ויבחן אילו דפוסי עבודה בעייתיים עודדו שחיתות ומה ניתן לעשות כדי שהמעשים המושחתים לא יישנו. אם מדובר במקרה שאירע במשרד ממשלתי, יוקם צוות בראשות המנכ"ל ובהשתתפות ראש הצוות המשרדי לענייני אתיקה ומבקר הפנים. אם מדובר במקרה שחבר כנסת היה מעורב בו, יוקם הצוות בידי יועץ האתיקה או ועדת האתיקה. במידת הצורך ימליץ הצוות על שינויים בנהלים או בחוקים. אם המקרה התרחש במשרד ממשלתי, יועברו ההמלצות לשר ולמבקר המדינה ויתקיים מעקב אחר יישומן.
- יש למנות יועץ לענייני אתיקה בכנסת, בהתאם להמלצות הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, ולהקים ועדת אתיקה שתלווה את ראש הממשלה והדרג המיניסטריאלי, בהתאם להמלצה של ועדת שמגר.

38 על הקשר בין מעשים פסולים להונאה עצמית ראו Tenbrunsel and Messick, 2004.

14. מכרזים

- ראוי לצמצם במידה ניכרת את היקף הפטור ממכרזים שמוענק כיום בחוק לגופים ביטחוניים.
- כל משרד יפרסם באתר האינטרנט שלו דיווח בדבר היקף ההתקשרות עם ספקים יחידים מכוח פטור ממכרזים.
- תחול חובה לפרסם מכרזים בנוסחם המלא באתר. עלות מסמכי המכרז לא תעלה על עלות הדפסתם.
- יש להקים מנגנון שיעריך את איכות התפקוד של ספקים קיימים, ייצור מאגר מידע מרכזי על ספקים (לרבות קיום החוק או אי-קיומו בידי הספקים) ויאפשר משיכת מידע מהמאגר לוועדות המכרזים ולגורמים מורשים אחרים. מוצע שהמנגנון יוקם וינהל על ידי רשות המכרזים המרכזית – אם זו תוקם. על המנגנון להביא בחשבון התנהגות מושחתת קודמת של הספק ולהכין "רשימה שחורה" של ספקים שהיו מעורבים במתן שוחד או במעשי שחיתות אחרים. יחול איסור על ספקים שהורשעו במתן שוחד להשתתף במכרזים במשך עשר שנים לפחות.

15. מבקר הפנים בגופים ציבוריים³⁹

- הממונה על המבקר הפנימי בכל גוף ציבורי יהיה בעל התפקיד הניהולי הבכיר ביותר באותו גוף, ובמשרד ממשלתי יהיה זה השר. משך כהונתו של המבקר יהיה חמש שנים ולא יוארך לאחור מכן. המבקר יהיה כפוף לראש הגוף הציבורי שבו הוא משרת, אך מבקר המדינה יוכל להטיל וטו על פיטוריו.
- המבקר הפנימי ישובץ במדרג הארגוני הבכיר ביותר בגוף הציבורי. שכרו ותנאי עבודתו יוקבלו לשכר ולתנאי העבודה של סמנכ"ל הגוף הציבורי.

39 אני מודה למר שלמה קלדרון, לשעבר נשיא לשכת מבקרי הפנים, על הרעיונות, על ההמלצות ועל ההפניה להצעת החוק שהגישו חברי הכנסת אסתר טרטמן, רן כהן, יורי שטרן ז"ל ואחרים (הצעה שניסחה הלשכה) ואשר בה מובאים עיקרי ההמלצות.

- המבקר הפנימי יכרר תלונה של עובד גוף ציבורי על מעשי שחיתות או על פגיעה בטוהר המידות שנעשו במקום עבודתו. ככלל, המבקר לא יחשוף פרטים על אודות המתלונן אלא לפני גורמי אכיפת החוק.
- המבקר יהיה רשאי לפנות למבקר המדינה ולבקש שיטיל וטו על ההחלטה לפטרו. הוא אף רשאי לערער על החלטה בדבר הפסקת כהונתו לפני ועדה ציבורית שבה יהיו חברים נציגי חברות המדינה, נציגי המשרד הנוגע לעניין ונציגי לשכת המבקרים הפנימיים.

16. צמצום השחיתות ברשויות המקומיות

- יש להאריך את תקופת כהונתו של ראש הרשות המקומית לשבע שנים ולקבוע מגבלה של שתי קדנציות לכל היותר – אלא אם ראש הרשות יזכה בלמעלה מ-50% מקולותיהם של התושבים (לא די ב-50% של קולות המצביעים בפועל).
- על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע הנחיות ברורות יותר לתהליכי הרכבת הקואליציה לאחר הבחירות למועצה או בעקבות משברים קואליציוניים ולהעבירן ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות. ככלל זה חיוני לחדר את ההבחנה בין הבטחה פוליטית לגיטימית לבין הבטחה מושחתת.
- הפיקוח על החברות הכלכליות ברשויות המקומיות מועט חרף העובדה שתקציביהן מגיעים למיליארדי ש"ח בשנה. יש לקבוע כי דירקטורים בחברות עירוניות ימונו לאחר בחינה בוועדה לבחינת כשירויות, בדומה לוועדת המינויים שקמה מכוח תיקון 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. היועץ המשפטי של הרשות המקומית יהיה רשאי לדרוש בחינה נוספת של מינויו של אדם לדירקטוריון בחברה עירונית, גם אם עבר את בחינת הכשירויות לעיל, אם יהיה בידו מידע מחשיד על המועמד.
- יש לחייב את כל חברי המועצה החברים בוועדת התכנון המקומית ואת נושאי המשרות הבכירות ברשות המקומית בהגשת הצהרת הון מיד עם מינוים ובכל שנה בשנתיים שלאחר עזיבת התפקיד. ההצהרות יוגשו למבקר הפנים של הרשות ויועברו למבקר המדינה. ייקבע נוהל לבדיקת אמינות ההצהרות, ככלל זה בדיקה אקראית של ההצהרות מטעם רשות המסים (בדומה לאופן שבו מתבצעת בדיקה של דוחות שנתיים למס הכנסה).

- עובדי עירייה וחברי מועצה לא יהיו חברי הנהלת ארגון ללא כוונות רווח הפועל בתחום השיפוט של הרשות והנתמך בכסף של המדינה או של הרשות. האיסור יחול גם בתקופת הצינון שלאחר סיום עבודתם.
- יש לשנות את מעמדו של מבקר הפנים ברשות המקומית כאמור לעיל בנוגע למבקרי הפנים בגופים ציבוריים.
- יש לקבוע בחוק הרשויות המקומיות כי חברי המועצה יהיו רשאים להשתתף בקביעת מדיניות כללית לרשות, אך לאסור עליהם למלא תפקידים ביצועיים בעירייה וברשות המקומית.
- הרכב ועדת המכרזים בשלטון המקומי אינו כולל משפטן, ויש בו ייצוג יתר לנבחרי ציבור. נבחרי ציבור אינם מועדים יותר לשחיתות מעובדים ממונים, אולם קשה יותר לטפל בנבחרי ציבור החשודים במעורבות בשחיתות. מומלץ לשנות את הרכב הוועדה ולהגדיל את מספר העובדים הממונים מטעם משרד המשפטים או משרד ממשלתי אחר.
- ההסדרים שמגדירים את חובות המכרזים בגופי השלטון המקומי מפוזרים בכמה חוקים. חיוני לאחד את ההסדרים המופיעים בחוקים למיניהם ולשלב את מכרזי השלטון המקומי כפרק נוסף בתקנות המכרזים.
- יש להרחיב את השימוש שעושה משרד הפנים בממצאים הנאספים על ידי היחידה לחיוב אישי באגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים. במצב הנוכחי המשרד אינו משתמש בממצאים הנאספים כדי ללמוד על בעיות יסוד ברשות – כגון דפוסי התנהלות שיש בהם פוטנציאל להשחתה או נורמות שיש בהן פתח לשחיתות – ליזום תיקונים ולהטמיע שינויים. עם קבלת הממצאים הנאספים עבור היחידה על ידי רואי החשבון ואישורם הראשוני בידי ראש היחידה או ההרכב השיפוטי שפועל לצדה, על מנכ"ל המשרד לזמן את הגורמים המינהליים, ללמוד את הליקויים שנחשפו בדפוס העבודה של הרשות ולדון בדרכים האפשריות לשיפור המצב. על שר הפנים להוציא הנחיה ברורה לראשי הרשויות שבה ייאמר במפורש כי עליהם לשתף פעולה עם רואי החשבון שפועלים מטעם היחידה לחיוב אישי.⁴⁰

40 מראיונות שערכתי עם גורמים אחדים במשרד הפנים התחוויר כי ראש המרכז לשלטון מקומי ושר הפנים עורמים מעת לעת קשיים על צוותי העבודה של היחידה לחיוב אישי.

- יש לקצר במידה ניכרת את התהליך של מתן היתרי בנייה ברשות המקומית ואת הטיפול ברישוי עסקים. לפי כמה אנשים שראיינתי, אשר בקיאים בתחום, ניתן לקצר את התהליך במידה רבה – משנה בממוצע לפרק זמן של חודש ימים לכל היותר. מכל מקום, סביר להניח כי ניתן לקצר ולפשט הליכים בירוקרטיים מסוג זה וכי אחד הגורמים לאורכם ולסרבולם הוא שהמחזיקים בידע כיצד לקצרים ולייעלם אינם מעוניינים בכך. מדובר באותם עובדי ציבור שמפיקים תועלת אסורה מההליכים הללו. לכן, כדי לגבש רפורמה בהליכים הללו נדרש שהרשות המקומית תקים ועדה בראשות ראש הרשות שתכלול את מהנדס העיר וגורמים נוספים – המעורים היטב בתהליך מתן ההיתר – אשר תבחן כיצד לקצר את ההליכים. בשל האמור לעיל בעניין בעיית התמריץ לנהוג כך, מומלץ שמשרד הפנים יעניק מענק מיוחד לרשות מקומית אשר תצליח לקצר את התהליך.

17. שינויים בעבודתן של ועדות תכנון ובנייה ובתהליכי הפיקוח והתביעה

- יש להקים מחלקות תכנון מקצועיות בכל הוועדות המחוזיות ובערים מטרופוליניות.
- יש לחייב את מהנדס העיר ושאר הגורמים המקצועיים בוועדות התכנון לרשום פרוטוקולים בדיונים המוקדמים לפני החלטות של ועדת התכנון ולפרסמם באתר האינטרנט של הרשות המקומית, במגבלות של צנעת הפרט.
- יש להקים ועדה ציבורית אשר תקבע אם צריך לשנות את ההרכב של חברי ועדת התכנון והבנייה ואת היחס בין מספר הגורמים המקצועיים בוועדה לבין מספר האנשים הפוליטיים (חברי מועצה נבחרים וראש הרשות).⁴¹
- ראוי לפרסם פרוטוקולים מלאים של ישיבות הוועדה באתר האינטרנט של העירייה סמוך לקיום הדיון.

41 כיום הגורמים המקצועיים אינם חלק מהוועדה.

- על מבקר הפנים של העירייה והיועץ המשפטי שלה לרענן הנחיות בנוגע לניגוד עניינים ולפרסם מעת לעת דוגמאות למצבים של ניגוד עניינים שהתגלו בעבודתן של ועדות תכנון מקומיות.
- יש להוציא את הפיקוח על עברות המקרקעין מתחום אחריותה של הרשות המקומית ולהעבירו בהדרגה לאחריותה של משטרת ישראל. לשם כך תוקם יחידת פיקוח ארצית מיוחדת עם מערך הכשרה ויוגדל תקציבה של המשטרה בהתאם למשימתה החדשה.
- יש להגדיר בחוק התכנון והבנייה את יחסי הגומלין בין התובעים המקומיים לבין פרקליטות המדינה ולחזק את סמכויות הפרקליטות. יש לקבוע בחוק התכנון והבנייה שאם התובע המקומי אינו עושה מלאכתו נאמנה, רישיונו לנהל תביעה בשם המדינה יישלל ממנו, ופרקליטות המדינה תהיה מוסמכת למנות תובע אחר מטעמה במקומו. העובד שתמנה הפרקליטות יקבל שכר כעובד מדינה רגיל – ולא כעורך דין פרטי העובד על בסיס קבלני – ומימונו יהיה על חשבון התקציב שמעביר משרד הפנים לרשות המקומית.

18. מועצת מקרקעי ישראל ומינהל מקרקעי ישראל

- המעמד הסטטוטורי של מינהל מקרקעי ישראל בעייתי (הוא כפוף למועצת מקרקעי ישראל אך גם כפוף לנהלים המחייבים משרד ממשלתי), והדבר פוגע ביכולת לתבוע ממנו דין וחשבון ולדרוש מהשר הממונה אחריות לנעשה במינהל (מה שמקל על ביצוע מעשי שחיתות). גם תהליך מינוי חברי המועצה מסורבל ובלתי שקוף.⁴² על המחוקק להגדיר מטרות ברורות

42 ראו את הריאיון שערכו העיתונאים אריק מירובסקי וצלי גרינצברג עם מנהל מינהל מקרקעי ישראל יעקב אפרתי, "בנו גמל עם שלוש דבשות ועכשיו מתלוננים שיש לו שלוש דבשות", הארץ, נדל"ן הארץ, 7.11.2004. ועדת גדיש, שמונתה כדי להציע רפורמה במינהל מקרקעי ישראל, לא גיבשה המלצות בנושא זה. ראו "דין וחשבון הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש)", עמ' 30, סעיף 6.1 דוח הוועדה נמצא באתר: <http://mmichavah.mmi.gov.il/Static/gadish05.pdf> (אוחזר ב־17.6.2011).

יותר למועצת מקרקעי ישראל ולמינהל מקרקעי ישראל⁴³ ואת מעמדו של המינהל – ובכלל זה כפיפותו, סמכויותיו והמקורות התקציביים שלו – בצורה ברורה הרבה יותר. מומלץ להקים צוות בראשות איש מינהל ציבורי או משפטן בכיר המומחה למשפט ציבורי שיגבש המלצות מפורטות בנושא.

- חוק מינהל מקרקעי ישראל ישונה, וייקבע בו כי המינהל יהיה מחויב להציג בצורה ברורה ככל שניתן את הערך הכספי שגלום בהחלטותיו להקצות קרקעות. נוסף על כך יחויב המינהל להגיש לכנסת דוח שנתי מיוחד שבו הוא מפרט את ההכנסות וההוצאות שלו.
- בשל העוצמה הרבה הטמונה בתפקיד מנהל המינהל (לנוכח העובדה שהוא מטפל במשאב יקר ערך המושך מגוון בעלי עניין שחלקם נכונים להשחית את התנהלות המינהל) ובשל החשש שהדרג הפוליטי ביקש ויבקש לנצל עוצמה זו להיטיב עם מקורבים, מומלץ לקבוע כי ממלא תפקיד זה ימונה באמצעות ועדת איתור וייבחר מתוך רשימה של מועמדים אחדים.
- יש להרחיב את חובת השקיפות החלה על מועצת מקרקעי ישראל. חרף ההשלכות הרבות שיש להחלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל הן אינן מפורסמות במלואן ובעקיבות. על המועצה לפרסם את הפרוטוקולים של דיוניה באתר המינהל באינטרנט. כמו כן על המועצה לפרסם כל חומר ומידע המשמשים אותה בקבלת החלטותיה שאין בפרסומם כדי לפגוע בזכויות היסוד של האזרחים.

19. שינויים במדיניות האכיפה (חקירה, העמדה לדין והרשעה) והענישה

- יש לשנות את נוסח עברת מרמה והפרת אמונים לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (ראו נספח ה).

43 ראו ברק-ארז, 1998.

20. טיפוח מיומנויות לגילוי מעשי שחיתות והגנה על חושפי שחיתות⁴⁴

- מומלץ לשפר את יכולתם של עובדי הציבור לחשוף שחיתויות באפקטיביות, קרי באופן שיוביל בסופו של דבר לחשיפת השחיתות בלי שעובד הציבור ייפגע אנושות. לשם כך יש להקנות לעובדי הציבור את המיומנויות הנדרשות להתמודדות עם מצב שבו הם מגלים כי עמית שלהם או הממונה עליהם מעורב במעשי שחיתות. בכלל זה יש ללמד את עובדי הציבור באמצעות סדנאות והכשרות כיצד לנהל רישום של המידע שהגיע לידיהם, למי לפנות, כיצד להתייחס לכלי התקשורת וכיצד להתמודד עם לחצים פורמליים ובלתי פורמליים אם יחליטו לחשוף את השחיתות.⁴⁵

44 רוב העובדים שחשפו שחיתות בישראל, כמו במדינות אחרות, סבלו מהתנכלויות רבות – מקצתן גלויות, כמו פיטורין, ומקצתן סמויות, כמו נידויים במקום העבודה (על הקשיים שחושפי שחיתויות נאלצים להתמודד עמם ראו Philp, 2007, pp. 154–163). מלבד העבודה המצערת שזכויותיהם של חושפי השחיתויות קופחו, אחת ההשלכות שיש למציאות זו היא שמספרם של עובדי הציבור הנחשפים למעשים מושחתים והמוכנים לדווח עליהם – לחשוף אותם – נמוך למדי. לשון אחר, מתקבל על הדעת כי הרוב המכריע של עובדי הציבור שנחשפו למעשי שחיתות של עובדי ציבור אחרים אינם מדווחים על המעשים הרעים שנחשפו אליהם, ואם הם עושים כן – סביר להניח שהם מדווחים באופן אנונימי, ולכן אי-אפשר להתחקות על המעשים המושחתים ולאחר את העובדים שעשו אותם.

חוק ההגנה על עובדים, התשנ"ז-1997, נועד להגן על עובדים חושפי שחיתויות, אך עד כה הוא לא הצליח לחולל שינוי תרבותי או ארגוני מהותי, ומצבם של אותם עובדים שהואילו לחשוף שחיתויות נותר בכי רע. גם ההגנה והסיוע שמוענקים לחושפי השחיתויות מידי מבקר המדינה או בית הדין לענייני עבודה או ארגונים אזרחיים, כמו התנועה למען איכות השלטון בישראל, לא סיפקו לחושפי השחיתות את ההגנה הדרושה להם. בקיצורו של דבר, חושפי שחיתות בישראל חשופים להתנכלויות ולפגיעות רבות, ומעטים האנשים המוכנים לחשוף שחיתות במקום עבודתם. להרחבה ראו על כך את פרוטוקול 53 של הדיון שנערך בכנסת בוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-30 בינואר 2007. בדיון השתתפו חושפי שחיתויות וחברי כנסת המנסים לקדם תיקון לחוק ההגנה על חושפי שחיתויות.

45 מסקנות אלו גיבשו חוקרים אוסטרלים בעקבות מחקרים מקיפים שנערכו על התופעה. ראו Martin, 2003.

- ההגנה המוסדית הטובה ביותר לחושפי שחיתות היא מניעת החשיפה של זהותם. עובד ציבור אשר יהיה מעוניין לחשוף שחיתות ימסור את כל הפרטים הרלוונטיים למבקר הפנים של המשרד. המבקר הפנימי יהיה מחויב לשמור על סודיות מלאה בנוגע לכל פרט מזהה של העובד, לבדוק את החשדות ולדווח לעובד. אם יתגלה כי יש ממש בטענות, יועבר המשך הבדיקה בנושא למבקר המדינה.
- אם מבקר הפנים לא יטפל כהלכה בטענות חושף השחיתות, יהיה חושף השחיתות רשאי להעביר את התלונה למבקר המדינה. מבקר המדינה יהיה מחויב בשמירה על סודיות הפרטים כאמור לעיל.
- אם לא ניתן לנהל הליך בדיקה וחקירה פלילית ללא חושף השחיתות, והלה מסכים לחשוף זהותו, יש לאמץ כמה הסדרים המפורטים מיד להלן. הסדרים אלה חיוניים כדי לצמצם את היקף הנזק הנגרם לחושפי שחיתות.
- במצב שיחסי העבודה אינם מאפשרים השבת העובד למשרתו כאמור בחוק ההגנה על חושפי השחיתות או במצב שהעובד אינו מעוניין לחזור למקום עבודתו, יוכל העובד למלא משרה אחרת בשירות הציבורי, מקבילה למשרה שעזב ואשר הולמת את כישוריו. לשם שיבוצו מחדש תוקם ועדה מיוחדת ובה נציג מנציבות שירות המדינה, נציג ממשרד מבקר המדינה ונציג ציבור. אם הוועדה תקבע כי אין משרה מתאימה, יהיה בסמכותה לקבוע כי העובד רשאי להשתחרר מהשירות הציבורי ולקבל פיצויים.
- מי שיתנכל לעובד ציבור אשר בתום לב חשף שחיתות, ובכלל זה הממונה על העובד, יהיה חשוף לפיטורין ולסנקציות עונשיות נוספות.

21. חיזוק הגילוי והחקירה של מעשי השחיתות

אף כי חושפי שחיתות שבאים מתוך השירות הציבורי הם אחד המקורות החשובים לגילוי השחיתות, הם אינם יכולים להחליף את גוף החקירה המשטרתי או את מבקר המדינה. המשטרה היא האחראית לאיסוף הראיות, בכלל זה מסמכים, לתחקור העדים, להאזנות לחשודים וכדומה. ככל שגוף זה ייחנה מעצמאות רבה יותר, מהשפעות פוליטיות ומשיקולים זרים, מכוח אדם מיומן יותר בהיקפים מספקים,

מאמצעים מתקדמים יותר ומסמכויות חקירה מקיפות שאינן פוגעות למעלה מן הצורך בזכויותיהם של עובדי הציבור – כך ייטב. למטה הארצי שלוש יחידות חקירה של מעשי שחיתות: היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה), שבה כ-180 חוקרים; היחידה הארצית לחקירת פשיעה חמורה ובינלאומית (יאחב"ל), שכוללת כ-240 חוקרים העוסקים בארגוני פשיעה ובחקירות ביטחוניות בשיתוף השב"כ; היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ), עם כ-400 שוטרים. לקראת תום העשור הראשון של שנות האלפיים אוגדו יחידות אלה, וגם יחידת "אתגר" (העוסקת בגנבת רכב) ויחידת "הגדעונים" (העוסקת בתפקידים מיוחדים) ליחידה אחת – "להב 433". יחידה זו שייכת לאגף החקירות והמודיעין, ובראשה עומד קצין בדרגת ניצב.

גוף החקירה החשוב ביותר במשטרת ישראל (ובכלל ברשויות השלטון), יאח"ה, לוקה בתת-תקצוב, במחסור חמור במשאבים מתקדמים ובמשאבי אנוש דלים.⁴⁶ מספר החוקרים שעובדים על תיקי החקירות למיניהם נמוך מ-100 (אם מביאים בחשבון את העבודה במשמרות, הכשרות, ימי מחלה וכדומה), וההכשרה והרקע האישי של חלק מהחוקרים מקשים עליהם לחקור פרשות שחיתות מורכבות. זאת ועוד, ליאח"ה אין די אמצעים מודיעיניים לאיסוף חומר על מעשי שחיתות, ובכלל זה אין באפשרותה לקיים בילוש סמוי. ההמלצה העיקרית בנוגע ליאח"ה היא לבסס אותה כיחידה עצמאית בתוך להב 433 ובמשטרה, כלומר למנוע שימוש בשוטרים של היחידה לצרכים אחרים מלבד אלה הקשורים לייעודה המקצועי ולהעניק לה אוטונומיה תקציבית.

המלצות פרטניות:

- יש להכשיר את שוטרי יאח"ה במסלול מיוחד.
- אין להקצות את שוטרי יאח"ה למשימות מחוצה לה.
- אין להטיל חקירות של פרשות שחיתות של בכירים בשירות הציבורי על יחידות משטרה אחרות, בין שהן בלהב 433 (כגון יאחב"ל או יאל"כ) ובין שלא, אלא על יאח"ה בלבד.

46 לעתים החקירה הפלילית מתחילה מחוץ ליחידות הארציות – במפלג ההונאה המחוזי – ועוברת ממנה ליאח"ה. אך מכל מקום, יאח"ה היא יחידת החקירה החשובה ביותר.

- המשרד לביטחון הפנים, משרד המשפטים, משרד האוצר, אגף החקירות ויאח"ה יקימו ועדה בין-משרדית שתגדיר את צורכי היחידה ותקבע את תקציבה בהתאם. מומלץ לקבוע בחוק יסודות התקציב ובחוק המשטרה כי התקציב של יאח"ה יהיה נפרד מתקציב המשטרה וכי אין באפשרות מפכ"ל המשטרה להפנות כספים מתקציב היחידה ליחידות אחרות. יש להבטיח ליחידה תקציב יסוד קבוע המתעדכן באופן אוטומטי.
- מומלץ לקבוע מסלול קידום מיוחד לשוטרי היחידה – בין שיהיה בתוך היחידה, אם היא תתקיים כיחידה סגורה שהשוטרים מתקדמים רק בה, ובין שמחוץ ליאח"ה, אם יוחלט שהשוטרים יוכלו לעבור לתפקידים אחרים לאחר סיום תפקידם ביחידה. כדי למנוע מצב שבו שוטרים ביחידה חוששים שיבולע להם, יש לשנות את נוהל הקידום ביאח"ה ולתפקידים מחוצה לה. ראוי לקבוע מסלול קידום מפורט וארוך טווח שמטרתו מניעת חשש מסוג זה – שעלול לגרום שאנשים שאפתנים ומוכשרים יירתעו מלהתגייס ליחידה, או שיוביל לשקול שיקולים זרים והתחשבות מופרזת בנחקרים ובדרג הפוליטי.
- יש להקים יחידה מיוחדת במשטרה שתהיה ממונה על חקירות בתחום המקרקעין.
- לצד התלונות המועברות למשטרה, האזנות הסתר הן אחד הכלים החשובים ביותר לגילוי עברות שחיתות. הסיבה העיקרית לכך היא שלעתים עברות השחיתות נטולות נפגע אינדיווידואלי, וברוב המקרים הנפגע האינדיווידואלי אינו מודע לנזק הנגרם לו ולהיותו נפגע עברה. זאת ועוד, לא אחת הנזק שנגרם לציבור אינו מוחשי ואינו נראה לעין, והנפגע – הציבור בכללותו – אינו יודע שנעשתה עברה. על כן גילוי עברות שחיתות שונה מגילוי עברות אחרות. כל הסדר חוקי בנושא האזנות סתר חייב להביא בחשבון את ההבדל האמור בין סוגי העברות.
- אין לאמץ חוקים המונעים חקירה או העמדה לדין של ראש ממשלה או שר מכהן, בין שהעברות שבהן הוא חשוד נעשו לפני כהונתו ובין שנעשו במהלכה.

לצד המשטרה ממלא משרד מבקר המדינה תפקיד מכריע בגילוי שחיתות. למעשה, כיום חלק ניכר מהחקירות שמתנהלות במשטרה התחילו בגילויים של משרד מבקר המדינה אגב ביקורת בנוגע ליעילות הגוף המבוקר והקפדה על טוהר המידות. ברם משרד מבקר המדינה אינו גוף שתפקידו הטבעי לחקור מעשים פסולים, ובהם פגיעה בטוהר המידות, אלא לחקור בעיות מערכתיות. זאת ועוד, על הפנ הפלילי אחראית המשטרה עצמה, ולא מבקר המדינה. אמנם המבקר מוסמך להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית אם הוא חושף ממצאים המעלים חשד למעורבות במעשים פליליים. אולם הממצאים שנאספים במהלך הביקורת אינם יכולים לשמש ראיה בבית המשפט, ועל כל פנים אין זה מתפקידו של מוסד מבקר המדינה לנהל חקירות (בדרך כלל אנשי המשרד אינם מיומנים בכך, וכלי העבודה העיקרי שלהם הוא בחינת מסמכים, ולא עריכת תשאולים, חקירות והאזנות סתר).

משרד מבקר המדינה יכול לחשוף מעשי שחיתות בביקורת הנעשית על ידי אחת החטיבות של המשרד או על ידי האגף לתפקידים מיוחדים, שמטפל בענייני שחיתות וכפוף במישורין למבקר. באופן כללי עבודת האגף מסייעת לחשיפת מעשי שחיתות, אך ספק אם לאגף תורת ביקורת המתאימה לגילוי שחיתות והאמצעים הנדרשים לכך; חשיפת מעשי שחיתות אינה טבעית למשרד שמטרתו ביקורת מערכתית (וגילוי מעשי השחיתות הוא בבחינת תוצר לוואי שלה); היחסים בין האגף לשאר החטיבות במשרד אינם ברורים; המעקב אחר מעשי שחיתות מטשטש את ההבחנה בין הביקורת לחקירה הפלילית ועלול להחליש את יוקרת המשרד.

ההמלצות:

- יש להגדיר את תחומי הסמכות והאחריות של האגף לתפקידים מיוחדים במשרד מבקר המדינה, אם בנוגע לשאר החטיבות במשרד ואם בנוגע לשאר השירות הציבורי.
- יש להגדיר בצורה ברורה את סמכויותיו של יועץ מבקר המדינה לענייני שחיתות, ובפרט סמכויותיו כלפי האגף לתפקידים מיוחדים, ובכלל זה חלוקת תחומי הסמכות והאחריות עם ראש האגף.
- מדיניות כוח האדם במשרד מבקר המדינה שלא למנות אנשים מבחוץ לתפקידים בכירים מחלישה את איכות עבודת הביקורת. על משרד מבקר המדינה להגדיר מחדש את נוהל גיוס העובדים למשרות הבכירות במשרד.

- אף כי לניסיון בתפקיד יתרונות מובנים מאליהם, יש להימנע ממצב שבו מבקר עוסק בתחום מסוים פרק זמן ממושך. הדבר עלול ליצור קרבה רבה מדי למבוקר והזדהות עמו, ובסופו של דבר לפגוע באיכות הביקורת. יש לקבוע פרק זמן מרבי, שלא יעלה על עשר שנים, למילוי תפקיד ביקורת בתחום מסוים.

22. מסקנות מינהליות

- המסקנה המתבקשת מסגירת תיק פלילי בשל היעדר ראיות מספיקות איננה בהכרח ש"הכול תקין". לא אחת ההפך הוא הנכון – סגירת התיק נעשית אגב ביקורת נוקבת על התנהלותם של נבחרי ציבור או של עובדי ציבור ממונים ואגב הבהרה שהסיבה העיקרית לסגירת התיק היא היעדר ראיות מספיקות ואופיו של המשפט הפלילי.⁴⁷ על כן במקרים מסוימים, שבהם המסקנה היא שאין ראיות להגשת כתב אישום, יש מקום למסקנות מינהליות. על המחליט בדבר סגירת תיק, לרוב היועץ המשפטי לממשלה, לתת את דעתו על אפשרות זו, ובמידת הצורך להמליץ על מסקנות קונקרטיות לפני הגורם הממנה.⁴⁸ אם היועץ המשפטי לממשלה קובע ממצאים חמורים בתחום המינהלי, אשר עלולים לפגוע בשמו הטוב של עובד הציבור או בהמשך כהונתו, יש לשמור כבר בשלב גיבוש ההמלצה על זכות הטיעון של עובד הציבור ולקיים הליך הדומה לשימוע בטרם מתן דוח הכולל "מסקנות מינהליות" שכאלה. חיוני לקיים את זכות השימוע במקרה זה ולהגיע למסקנות, שגם אם אינן מחייבות את הגורם המחליט, ישמשו תשתית הולמת להחלטה לפתוח בהליכים מינהליים.⁴⁹ אם דוח נוגע לשר, ראש הממשלה צריך לבחון אם השר עדיין ראוי להיות חבר בממשלה. אם יפורסם דוח הנוגע לראש ממשלה, צריכה

47 ראו למשל את חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בפרשות האלה: בר-און-חברון (נתניהו); דרך צלחה (הנגבי); בן-גל (אריאל שרון).

48 דוגמה למצב שבו ננקטו צעדים מינהליים כנגד עובד ציבור על סמך החלטה של היועץ המשפטי לממשלה היא פרשת האזנות הסתר שבהן הואשם ניצב משה מזרחי. ראו החלטה של היועץ המשפטי לממשלה, "תיק מח"ש 2403/02 – פרשת האזנות הסתר ביאחב"ל – ניצב משה מזרחי" (23.10.2003). בג"ץ סמך ידו על ההמלצה. לביקורת על ההמלצה ראו לוריא, 2008.

49 ראו בהקשר זה בג"ץ 3495/06 מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם, 30.7.2007).

חוות הדעת לעמוד לנגד עיני הציבור והכנסת, כדי שיבחנו אם ראש הממשלה עדיין ראוי לאמון.

- יש דמיון רב בין סגירת תיק מחוסר ראיות, כאשר אין די ראיות לביסוס האשם הפלילי אך ישנן די ראיות לשם המלצה על הסקת מסקנות מינהליות, לכין זיכוי מחמת הספק בבית המשפט. לפיכך אני ממליץ על נוהג דומה בנוגע להסקת מסקנות מינהליות במקרה של זיכוי איש הציבור מחמת הספק בבית המשפט.

23. הרחבת נוהל חיוב אישי

התמודדות משלימה עם הקושי הראיתי והשימוש במשפט הפלילי כאמצעי למאבק בשחיתות היא הטלת סנקציה כספית. סנקציה כזו אינה באה להחליף את הענישה הפלילית. אסור להגיע למצב שבו היא מספקת ליועץ המשפטי לממשלה או לבית המשפט דרך להימנע ממיצוי הדין עם עובדי ציבור שהפרו אמונים או שקיבלו שוחד. המטרה של הטלת סנקציה כספית, ובפרט של הרחבת נוהל חיוב אישי כמפורט להלן, היא לספק אמצעי משלים למצבים שבהם יהיה קשה מאוד, ואולי בלתי אפשרי, להוכיח כי עובד הציבור פעל בניגוד לדיני העונשין, או במקרים שבהם ההתנהגות המושחתת אינה מצדיקה סנקציה פלילית אך מצדיקה סנקציה כבדה אחרת. מומלץ להרחיב את נוהל החיוב האישי לרשויות המקומיות⁵⁰ ולשנותו בכמה נקודות:

- יש לקבוע בחוק כי ניתן להטיל סנקציה כספית על עובד ציבור המשתמש בתפקידו הציבורי בניגוד לדין באופן המקדם את טובתו האישית או את טובת מקורביו. במקרה כזה אין צורך בהוכחת יסוד נפשי, קל וחומר אין צורך להוכיח מה היו מניעיו של עובד הציבור. הסנקציה שניתן יהיה להטיל על עובד הציבור שקולה לטובת ההנאה שהפיק – או שהפיקו מקורביו – מתפקידו בניגוד לדין.
- ניתן לחייב את עובד הציבור לשפות את המדינה על הוצאה כספית שהוא אחראי לה שנעשתה בחוסר סמכות או בניגוד לדין, למשל עקב העסקה פיקטיבית של עובד ציבור או עקב תשלומי שכר מופרזים או עקב שימוש בכספי ציבור לצרכים מפלגתיים.

50 להרחבה על נוהל חיוב אישי ראו "חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.2000 (90.007) (23.8.2001).

- ייזום בירור החיוב האישי יהיה בידי רשות חוקרת מוסמכת בלבד, אשר חקרה את המקרה והגיעה למסקנה שיש להעביר לוועדה לחיוב אישי את ממצאיה.
- חיוב אישי יהיה שיורי בלבד. הוא יופעל אך ורק לאחר שימוצה האפיק הפלילי (סגירת התיק או זיכוי) 51 בעקבות העניין הנידון, ולא בעת ובעונה אחת או נוסף לו לאחר הרשעה.
- בקביעת החיוב האישי תוכל הוועדה להתחשב בשיקולים אחדים, כגון מודעות איש הציבור לאי-חוקיות המעשה, היקף החריגה ותדירותה וכן נסיבות אישיות של עובד הציבור.
- "רשות חוקרת מוסמכת" תהיה המשטרה, מבקר המדינה, החשב הכללי, הממונה על השכר במשרד האוצר, מבקר פנים במשרד או כל גורם אחר שהוסמך בדין לבדיקה.
- חברי הוועדה לחיוב אישי יהיו שופט בית המשפט המחוזי בדימוס (שיעמוד בראש הוועדה וימונה בידי נשיא בית המשפט העליון), נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה שימונה על ידו ונציב שירות המדינה.
- לא תתקבל בוועדה כל החלטה לחיוב אישי ללא מתן זכות שימוע וטיעון לעובד הציבור שבעניינו דנה הוועדה.
- על החלטת הוועדה תינתן זכות ערעור לבית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים.
- יש להבטיח כי נוהל חיוב אישי לא ייהפך לכיסוי למדיניות אי-תביעה בידי התביעה הכללית או המשטרה. על כן יובהר כי אין מטרת הנוהל לשמש תחליף לאכיפה פלילית, ותרופה זו לא תהיה נימוק בהחלטה על סגירת תיקים פליליים.

מילות סיכום

נסים קלדרון כתב על מבקרי הספרות שהם "רוצים להיות לא רק מדויקים כלפי הספרות, אלא גם צודקים כלפי העולם. זה יפה וזה נחוץ",⁵² קבע קלדרון,

51 הכולל ממצאים עובדתיים חד-משמעיים המקיימים עילה לסנקציה כספית.

52 נסים קלדרון, "תיאורטיקן שיועד להיזהר מן הפח היקוש של התיאוריה", הארץ, תרבות וספרות, 6.5.2011.

אבל לאחר הסבר קצרצר הוסיף ואמר "סנטימטר אחד מן המבקר שהתיאוריה הספרותית שלו היא גם תיאוריה מוסרית, נמצא המבקר שבורח מן המורכבות של היצירה אל המקלט הבטוח של הצדיק המקצועי".⁵³ מה שנכון למבקר הספרות נכון שבעתיים גם למי שכותב מחקר על שחיתות פוליטית. אין דבר קל יותר מלכתוב על מכלול התופעות שהעסיקו אותנו כאן באמצעות תאוריות רחבות ומסבירות כול, או להיגרר שוב ושוב להטפות מוסר ולצדקנות. יתרה מזו, מצופה ממחקר על שחיתות פוליטית שיתבסס על תיאור פשוטה יחסית ושיבטא עמדה ברורה ותקיפה בגנות השחיתות והאנשים שמעורבים בה. לא אחת בניסיון להיענות לציפייה זו נעלמים מן התיאור ומן הניתוח רכיבים שעומדים מאחורי פעולות שעוררו ביקורת, כמו אי-ודאות, עייפות ופחד, ואת מקומם תופסים הסברים חד-ממדיים ופשטניים, הגזמות בנוגע לחומרת המעשים וקריאות מתלהמות לענישה.

בעבודה זו ניסיתי להציג תמונה מורכבת יחסית של התפתחות השחיתות הפוליטית בישראל בלי לוותר על עמדה ביקורתית, אולם בלי להיגרר להטפות מוסריות רבות מדי. הצעתי הסבר, אולי מוטב לכנותו נרטיב, שבמסגרתו הצגתי את התפתחות השחיתות מאז קום המדינה מתוך התמקדות בהיבטים כלכליים ופוליטיים. לצד זאת טענתי כי לא קל להיאבק בשחיתות פוליטית, וככל שנרצה לטפל בדפוסי שחיתות חמורים יותר, יהיה עלינו להוביל מאבק פוליטי נגד כוחות חזקים יותר. מהבחנה הזו אפשר שהמחקר שהצגתי אינו מעורר במיוחד, ואולי הוא יגרום למי מן הקוראים לחשוב שבניתוח המבני שהצעתי אני מנקה מישוהו מאחוריות מוסרית לעולותיו. אלה ודאי לא היו מטרותיי וזו אינה עמדתי. כך או אחרת, השאלות אם המחקר שהובא לעיל מעורר תקווה או לא ואם הוא מנקה את "המושחתים" מאשמה או לא – חרף כוונתי הפוליטית ועמדתי המוסרית – אינן מכריעות בקביעה אם התיאור וההסבר שהצגתי משכנעים. איננו בוחרים מה ישכנע אותנו, כתב הפילוסוף ברנרד ויליאמס,⁵⁴ ואיננו יכולים לבחור בתיאור ובהסבר מסוימים רק משום שהם מובילים למסקנות שאנו מעוניינים בהן.

שם 53

Williams, 2002, p. 210 54

נספחים
רשימת המקורות
מפתח

נספח א: הסדרות חסינות של חברי כנסת בגין חשד למעורבות במעשים מושחתים, שיעור הרשעות והכרעות הדין

מספר הרשעות ושיעורן מסך כל הסדרות החסינות של חברי הכנסת באותו זמן	שמות חברי כנסת, עילות הסרת חסינות והכרעת הדין	מספר חברי כנסת שהחסינותם הוסרה	שנים שבהן הוסרה חסינות
0 (0%)	שלמה לביא ושלמה רזנוברג: עברות על חוקי מטבע חוץ (לא הועמדו כלל לדין); יצחק רפאל: קבלת שוחד (זוכה).	3	1969-1949 כנסות 1-6
6 (85.7%)	שמואל רכטמן: קבלת שוחד (הורשע); פלאטון שרון: היצעת שוחד בניגוד לחוק הבחירות והיצעת שוחד (הורשע); אהרן אבוהצירא: לקיחת שוחד ומעילה בכספי קרן (הורשע); יאיר לוי: גנבה בידי מנהל, זיוף מסמך, רישום כוזב והפרת אמונים (הורשע); יוסף נגנון: מתן שוחד (הורשע); מאיר שטרית: קבלת דבר במרמה בנסיבות מתמירות, רישום כוזב במסמכי תאגיד, מרמה והפרת אמונים (זוכה); אריה דרעי: קבלת שוחד, הפרת אמונים, קבלת דבר במרמה ורישום כוזב במסמכי תאגיד (הורשע).	7	1995-1969 כנסות 7-13

<p>מספר הרשעות ושיעורן מסך כל הרטרות החסינות של חברי הכנסת באותו זמן</p>	<p>שמות חברי כנסת, עילות הסרת חסינות והכרעת הדין</p>	<p>מספר חברי כנסת שחסינותם הוסרה</p>	<p>שנים שבהן הוסרה חסינות</p>
<p>11 (84.6%)</p>	<p>אבי יחזקאל: רישום כרום במסמכי תאגיד, מרמה והפרת אמונים (זוכה); רפאל פנחסני: רישום כרום במסמכי תאגיד וניסיון לקבלת דבר במרמה (הורשע); אהוד אולמרט: רישום כרום במסמכי תאגיד, הרשאה לאחר להכין ולקיים פנקסי חשבונות כרום במסמכי תאגיד, עורמה ותחבולה, קבלת דבר במרמה בנסיבות מתמירות ומסירת הצהרה כוזבת בוודעין (זוכה); סאלח סלים: הפרת אמונים (הורשע); סאלח טריף: שוחד ומרמה והפרת אמונים (הורשע); נעמי בלומנטל: עברות של שחיתות (מתן שוחד בחירות) ושוחד בחירות ועברות של שיבוש מהלכי הקידה (הורשעה); יהואל חזן: זיוף בכוונה לקבל דבר במרמה בנסיבות מתמירות, מרמה והפרת אמונים (הורשע); מיכאל גורלובסקי: זיוף בכוונה לקבל דבר במרמה בנסיבות מתמירות, מרמה והפרת אמונים (הורשע); יאיר פריץ: ניסיון לקשירת קשר להשגת מטרה אסורה וקבלת דבר במרמה (הורשע); עמרי שרון: מימון בחירות ורישום כרום (הורשע); צחי הנגבי: עדות שקר (הורשע); שלמה בניר: שוחד (הורשע); אברהם הירשזון: הפרת אמונים, קבלת דבר במרמה ונגבה בידי מנהל תאגיד (הורשע).</p>	<p>13</p>	<p>2010-1996 כנסות 14-18</p>

נספח ב: פרשות שבמרכזן טענות להתנהגות נגיעה בשחיתות של פוליטיקאים

השתלשלות הפרשה ואופן סיומה	כיצד התגלו החשדות ומי חשף את המקרה ככלי התקשורת	פרטים כלליים ותיוג הדפוס	המקרה		פרטים על הכפיר		
			שם הפרשה ומועד התרחשותה	שיוך פוליטי	תפקיד בזמן המקרה	שם	
הורשע ונשא מאסר	יגאל לכיב (העולם הזה)	שוחד	פרשת ידליץ; 1975-1972	מפלגת העבודה	מנכ"ל קופת חולים כללית	אשר ידליץ	
התאבד קורם שהתקבלה החלטה משפטית	יגאל לכיב (העולם הזה)	שוחד	פרשת עופר; ראשית שנות השבעים	מפלגת העבודה	מנכ"ל שיכון ובינוי עופרים	אברהם עופר	
השעה עצמו מתפקידו כראש ממשלה	רז מרגלית (הארץ)	החזקת מטבע אטורה	פרשת חשבון הדולרים של רבין; ראשית שנות השבעים	מפלגת העבודה	ראש ממשלה	יצחק רבין	
הורשע ונשא מאסר	לא ידוע	שוחד בהירות	איץ שם; 1977	מפלגת עצמאית	מועמד לכהונות לכנסת	פלאטו שרון	

		המקרה		פרטים על הכפיר		
השתלשלות הפרשה ואופן סינמה	כיצד התגלו החשדות ומי חשף את המקרה בכלי התקשורת	פרטים כלליים ותיוג הדפוס	שם הפרשה ומועד התרחשותה	שירז פוליש	תפקיד בזמן המקרה	שם
הורשע	לא ידוע	מרמה, הפרת אמון, הפרת אמון בתאגיד ונגבה בידי מנהל בתאגיד	איך שם; שנות השבעים	מפד"ל ותמ"י	ראש עיריית רמלה	אהרן אבוהצירא
התפטר מתפקידו כנשיא המדינה	יואב יצחק (הפרסום נעשה במסכת עיתונאים עצמאית של יצחק)	מתנות אסורות	פרשת סרוסי; ראשת שנות השמונים	השתנה: בתחילה הלכוד; לאחר מכן יחד; לבסוף קשור במפלגת העבודה	חבר כנסת	עזר ויצמן
הורשע ונקנס	לא ידוע	קשירת קשר להשיג משרה אסורה; מסיירת הצהרה כוזבת לפי חוק מימון מפלגות	איך שם; 1988	ש"ס	חבר כנסת	רפאל פנתסי

השתלשלות הפרשה ואופן סינמה	כיצד התגלו החשדות ומי חשף את המקרה בכלי התקשורת	המקרה		שם הפולטי	תפקיד בזמן המקרה	שם
		פריטים כליליים ותיוג הדפוס	שם הפרשה ומועד התרחשותה			
הורשע ונשא מאסר	לא ידוע	גנבה	איז שם	ש"ס	חבר כנסת	יאיר לוי
הורשע ונשא מאסר	מנהל מחוז במשרד הפנים; גורמי אופוזיציה בעיריית ירושלים; תלונות שהגיעו למשטרה ולא סופלו בתחילה טופלו בידי מבקר המדינה וחוזר למשטרה; חשיפה של מודכי גילת (יריעות אחרונות)	שודד והפרת אמונים	התיק הציבורי והתיק הפרטי של דרעי; 1990-1986	ש"ס	עוזר שר; מנכ"ל משרד הפנים; שר הפנים	אריה דרעי
שני התקנים נסגרו בידי הדיעץ המשפטי לממשלה ללא הגשת כתב אישום	איילה חסון ("הערוץ הראשון") מודכי גילת (יריעות אחרונות)	מניוי מושחת ופגיעה במערכת אכיפת החוק	פרשת בר-און-חברון; 1996	הליכוד	ראש ממשלה	בנימין נתניהו

		המקרה			פרטים על הנכיר		
השתלשלות הפרשה ואופן סינמה	כיצד התגלו החשדות ומי חשף את המקרה בכלי התקשורת	פרטים כלליים ותיוג הדפוס	שם הפרשה ומועד התרחשותה	שיוך פוליטי	תפקיד בזמן המקרה	שם	
הורשע ונשא מאסר	לא ידוע מי העביר את המידע; מבקר המדינה כתב דוח המור	הפרת חוקי מימוז בחירות	פרשת אונקס מהקרימ; 1999	הליכוד	אזרח	עמרי שרון	
הורשעה וקיבלה חנינה	שלוס ירושלמי, (מעריב)	שוחד בחירות	פרשת סיטי טאואר; 2002	הליכוד	חברת כנסת וסגנית השר לתשתיות לאומיות	נעמי בלומנטל	
הורשע בעדות שקר; זוכה מאישום על הפרת אמונים; זוכה מאישום על שוחד בחירות	פרסומים בעיתון של הליכוד שפורסמו בעיתון ידיעות אחרונות ונבדקו בידי מבקר המדינה	מיוניים פוליטיים, שוחד בחירות ועדות שקר	המיוניים של הנגב; 2003-2001	הליכוד	שר לאיכות הסביבה	צחי הנגבי	

השתלשלות הפישה ואופן סיומה	כיצד התגלו החשדות ומי חשף את המקרה בבלי התקשורת	המקרה			פרטים על הכביר	
		פרטים כלליים ותיוג הדפוס	שם הפרשה ומועד התרחשותה	שיוך פוליטי		תפקיד בזמן המקרה
התיק נסגר בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה ללא הגשת כתב אישום	עורך דיץ מיכיל מוזר הגיש תלונה למשטרה בשם הארץ	שוחר	פרשת כו"גל; 1998	הליכוד	שר החוץ; חבר כנסת; יושב ראש; האופוזיציה; ראש ממשלה	אריאל שרון
התיק נסגר בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה ללא הגשת כתב אישום	האזנות סתר של המשטרה לדרו אפל. הממצאים נחשפו בידי מרדכי גילת בידיעות אחרונות במרץ 2001 וברצמבר 2002 והובילו לחקירה גלויה	קבלת שוחר כספי וסיוע פוליטי; מתן סיוע שלטוני לקידום עסקים בתמורה	פרשת האי היווני; 1999-1998			
בנוגע לכינוי של שרון עדיין לא התקבלה החלטה	הפרקליטה ליאורה גלטיכרבונין/ הדליפה מידיע לעיתונאי ברור קרא מתארץ	מרמה והפרת אמונים	פרשת סיריל קרן; 2002			

השתלשלות הפרשה ואופן סיומה	כיצד התגלו ההשדות ומי חשף את המקרה ככלי התקשורת	המקרה		פרטים על הכביר		
		פרטים כלליים ותיוג הדפוס	שם הפרשה ומועד התרחשותה			
הורשע נגידון למאסר	איילה חסון ("הערוץ הראשון")	שוחרד	איז שם; 1998-2000	ש"ס	תפקיד בזמן המקרה	שלמה בניירי
הועמד לדין, הורשע ונישא מאסר	עוברת מהסתדרות העובדים הלאומית התלוננה במשרד מבקר המדינה	גנבה בידי מנהל תאגיד, קבלת דבר במרמה, הלבנת הון	איז שם; 1998-2004	הלכוד; קדימה	יושב ראש הסתדרות העובדים הלאומית	אברהם הירשזון

השתלשלות הפרשה ואופן סיומה	כיצד התגלו החשדות ומי חשף את המקרה בבלי-התקשורת	המקרה			פרטים על הכביר
		פרטים כלליים ותיוג הדפוס	שם הפרשה ומועד התרחשותה	תפקיד בזמן המקרה	
הועמד לדין וזוכה	לא ידוע	מימזן בהירות	החשבוניות הפיקטיביות בל'כוד'; 1988	הליכוד; קדימה	אהוד אולמרט
התיק נסגר בידי היועץ המשפטי ללא הגשת כתב אישום	המשטרה ולאחר מכן מרדכי גילת (ידיעות אחרונות)	שוחר	פרשת האי היווני; 1999-1998	ראש עיריית ירושלים; שר התמ"ת	
הוגש כתב אישום על ניגוד עניינים בטיפול בחברות שייצג עורך דיין אורי מסר	מבקר המדינה; גדי וייץ (תארץ); רביב דרוקר ("ערוץ 10")	מינויים פוליטיים וסיוע למקורבים; פעולה בניגוד עניינים בנסיבות מהמירות	רשות לעסקים קטנים והתנהלות כללית במשרד התמ"ת, כולל מרכז ההשקעות, 2004		

נספח ג: היקפי מינויים פוליטיים וטיכים לפי דוחות ביקורת המדינה, 1984-2005¹

סך הכלי מינויים פוליטיים בנופים ציבוריים לפי דוחות הביקורת ⁵	פגמים כמינויים				הגוף הציבורי ודרג המינוי ²				מספר כנסת וראש הממשלה		
	פסול נוסף ⁴	תנאים חריגים, כולל תשלום עבור שירות שלא ניתן	משרה שנוצרה "יש מאין" ³	היעדר כישורים או ניסיון	ב	מב	שירות המדינה: משרדים ויחידות סמך			ב	ז
ב							מב	ב	ז		
39	7	6	6	14	6	9	4	12	6	2	11; רונציה
40	3	3	5	13	-	25	5	3	6	1	יצחק שמיר; 12
18	-	2	3	7	2	5		2	8	1	יצחק רבין (שנייה); 13
⁶ 17	3	5	-	5	4	9	-	3	1	-	בנימין נתניהו; 14
9	-	-	-	4	-	-	-	5	4	-	אהוד ברק; 15
53	⁷ 3+1	11	11	5	-	42	11	-	-	-	אריאל שרון (ראשונה); 15
⁸ 28	4	6	1	-	4	4	-	1	3	16	אריאל שרון (שנייה); 16

נספחים

- 1 הלוח אינו כולל מינויים במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד החינוך ובמשרד הביטחון או מינויים לדיקטורים בהכרות ממשלתיות (דיקטורים), מנכ"לים ויושבי ראש, אלא אם צויין אחרת. התנוגים בלוח נלקחו מההזחות השנתיים של מבקר המדינה (החל מדוח שנתי 37, שבו מופיעה בפעם הראשונה התייחסות מפורשת למינויים פסולים) ומשלושה דוחות מיוחדים שפורסמו בנושא (ועל מינויים פוליטיים ובלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה; על מינויים בלתי תקינים במד"א; ועל מינויים פוליטיים ברשות לעסקים קטנים ובבינוניים).
- 2 ז= זוטרי; ב= בינוני; מ= משרה בכירה.
- 3 משרה חדשה שניכר כי לא היה בה צורך.
- 4 פסול נוסף כולל: קבלת עוכר להכרה ציבורית כ"שוחד" לדרג הפוליטי; קבלת עוכר עם רקע של הפרות משמעת; עסקה לא כשרה עם ועד עובדים לקבלת הסכמתו למינוי; עוכר שזייף הצעות מכרזים.
- 5 התנוגים אינם כוללים דיקטורים, יושבי ראש ומנכ"לים בהכרות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים.
- 6 לא נכללו שני מינויים שצינו בדוחות: מנכ"ל האגודה לתרבות הדיוור ומנכ"ל עמידר. כאמור, הלוחות אינם כוללים מינויים של דירקטורים, מנכ"לים ויושבי ראש של הברות ממשלתיות או של רשויות סטטוטוריות.
- 7 על שלושה עוכרים התקבלו תלונות בנוגע לתפקודם הגרוע.
- 8 לא נכללו מינויים שדוחו: יושב ראש מועצת ההימורים והספורט; מנכ"ל מועצת הצמחים; מנכ"ל מד"א.

נספח ד: פרשות ציבוריות במערכת בחירות

השתלשלות הפרשה ואופן סיומה	כיצד התגלו התשדורות ומי חשף את המקרה בכלי התקשורת	המקרה		פרטים על הבכיר		
		פרטים כלליים ותיג הדפוס	שם הפרשה ומערכת הבחירות	שיוך פוליטי	תפקיד בזמן המקרה	שם
הורשע ונשא מאסר	לא ידוע	שודר בחירות	אין שם; כנסת תשיעית; 1977	מפלגה עצמאית	מועמד לבחירות לכנסת	פלאטו שרון
אולמרט זוכה, אחרים בפרשה הורשעו בפלילים, כמה מהם נשאו מאסר	לא ידוע	תרומות לא חוקיות; רישום כוזב	החשבוניות של הליכוד; כנסת שתיים עשרה; 1988	הליכוד	חבר כנסת	אהוד אולמרט
הורשע וקיבל קנס כספי	המשטרה	העסקת בחורי ישיבה במערכת הבחירות בניגוד לחוק	אין שם, כנסת שתיים עשרה; 1988	ש"ס	חבר כנסת	רפאל פנחס
התיק נסגר בלא העמדה לדין	משרד מבקר המדינה	שימוש בעמותות לקבלת תרומות	פרשת העמותות של ברק; הבחירות הישירות לראשות הממשלה; 1999	ישראל אחת	חבר כנסת ומועמד לראשות הממשלה; מועמד להברות כנסת (כהתאמה)	אהוד ברק; יצחק (ברק) הרצוג

		המקרה		פרטים על הכביר	
שם	תפקיד בזמן המקרה	שיוך פוליטי	שם הפרשה ומערכת הבחירות	פרטים כלליים ותיוג הרפוס	כיצד התגלו חשדות ומי חשף את המקרה בבלי התקשורת
עמרי שרון	אורח	הליכוד	פרשת אנגקס מחקרם; 1999	הפרת חוקי מימון בחירות	לא ידוע מי העביר את המידע; מבקר המדינה כתב דוח המור
נעמי בלומנטל	חברת כנסת וסגנית השר לתשתיות לאומיות	הליכוד	פרשת סיטי טאוואי; הבחירות הפנימיות בליכוד; 2002	שחוח בחירות	שלום ירושלמי (מעצרים)
צחי הנגבי	השר לאיכות הסביבה	הליכוד	המינויים של הנגבי לקראת הבחירות הפנימיות בליכוד; 2002	הפרת אמונים; מינויים פוליטיים	פרסומים בעיתון מרכז הענינים שהגיעו לידי מבקר המדינה
					הורשע בעדות שקר
					הורשעה וקיבלה תגונה
					השתלשלות הפרשה ואופן סיומה

נספח ה: הנוסח החדש המוצע לעברת מרמה והפרת אמונים לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977

עונשין

1. עובד ציבור המפר אמונים בקשר למילוי תפקידו דינו מאסר 3 שנים.
2. לעניין חוק זה, "הפרת אמונים":

(א) פעולה שלטונית בניגוד עניינים

עשיית פעולה שלטונית במצב של ניגוד עניינים.

לעניין ס"ק זה, "ניגוד עניינים", אחד מאלה:

אדם נמצא בניגוד עניינים כאשר לו, לבן משפחתו, לתאגיד שבו הוא חבר, מתעתד להיות חבר בו או מקורב אליו, או לאדם הקרוב אליו אישית או עסקית, יש:

(1) אינטרס כלכלי נקודתי העלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית, או

(2) אינטרס אישי משמעותי אחר, העלול להיות מושפע ישירות מהפעולה השלטונית.

לעניין ס"ק זה:

"קרוב אליו אישית" – לרבות אדם שעובד הציבור קשור אליו קשר רגשי או תלוי בו תלות מקצועית או פוליטית, או אדם שנתן לעובד הציבור טובת הנאה החורגת ממתנה מקובלת.

"אינטרס אישי משמעותי אחר" – אינטרס אשר עלול להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור בעשיית הפעולה השלטונית כאמור.

(ב) טובת הנאה אסורה

קבלת טובת הנאה בידי עובד הציבור או בידי בן משפחתו, אשר ניתנה לו, או לבן משפחתו, באשר הוא עובד הציבור, למעט קבלת טובת הנאה המותרת על פי דין.

(ג) מרמה ציבורית

יצירת מצג שווא בקשר למילוי תפקידו או תוך שימוש במעמדו כלפי עובד ציבור אחר, או מסירת דיווח כוזב לעובד ציבור אחר, לרבות

הסתרת מידע שבנסיבות העניין היה מוטל עליו לגלותו לעובד הציבור האחר, כאשר יש בכך כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור האחר במילוי תפקידו.

(ד) שימוש פסול במידע שלטוני

שימוש במידע פנימי שהגיע לעובד הציבור במסגרת תפקידו או בקשר למילוי תפקידו, לרבות העברת מידע כאמור לאחר, והכול לשם קידום עניין אישי;

לעניין פסקה זו, "מידע פנימי" – מידע שלא פורסם לציבור ושלא היה אמור להתפרסם באותה עת, ואשר תוכנו, צורתו, מקורו, נסיבות קבלתו או סדרי החזקתו מעידים על החובה לשמרו בסוד, אף אם המידע עתיד להתפרסם.

(ה) פעולה בניגוד לאינטרס הציבורי

(1) פעולה בניגוד לאינטרס הציבורי, או הימנעות מלפעול בהתאם לאינטרס הציבורי.

(2) לא תיפתח חקירת משטרה בחשד לעברה על סעיף קטן זה, אלא באישורו של היועץ המשפטי לממשלה.

3. הפרת אמונים חמורה

(א) עובד ציבור המפר אמונים בקשר למילוי תפקידו בנסיבות מחמירות דינו 5 שנות מאסר.

לעניין ס"ק זה, "בנסיבות מחמירות":

(1) כאשר עובד הציבור פעל פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א), במטרה לקדם את האינטרס הכלכלי או האישי, כאמור בס"ק 2(א).

(2) כאשר עובד ציבור הכניס עצמו למצב של ניגוד עניינים כאמור בס"ק 2(א), במטרה לנצל מצב זה לטובת האינטרס הכלכלי או האישי.

(3) כאשר עובד הציבור פועל כאמור בס"ק 2(ה)1 במטרה לקדם אינטרס אישי זר שלו או של בן משפחתו.

(ב) עובד ציבור אשר בקשר למילוי תפקידו חורג ממסכותו או פועל בניגוד לדין במטרה לקדם אינטרס אישי זר שלו או של בן משפחתו דינו 5 שנות מאסר.

4. הגנה לס"ק 2(א) ו-2(ב)

(א) אישור מראש

מי שעשה פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א) או שקיבל טובת הנאה כאמור בס"ק 2(ב), לאחר שקיבל אישור בכתב ומראש מהיועץ המשפטי לממשלה או מטעמו לעשותה, לא יישא באחריות בשל כך. העילות שלפיהן ייענה היועץ המשפטי לממשלה לבקשת אישור לפעולה על אף ניגוד עניינים יהיו:

- (1) מדובר בניגוד עניינים שאיננו מעמיד בסכנה ממשית את שיקול הדעת של עובד הציבור.
- (2) מאופי הפעולה השלטונית כאמור בס"ק 2(א) הסכנה לפגיעה באינטרס הציבורי היא סכנה מזערית.
- (3) אינטרס הציבור מחייב את ביצוע הפעולה למרות ניגוד העניינים.

(ב) אישור בהיעדר תגובה

מי שביקש בכתב את אישור היועץ המשפטי לממשלה לעשיית פעולה או לקבלת טובת הנאה כאמור ומסר את מלוא המידע הרלוונטי ולא נענה בתוך חודש ימים ייחשב לצורך החוק כמי שקיבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה. אם לאחר חלוף המועד קיבל המבקש תשובה שלילית, יחול הפטור רק על פעולות שנעשו לפני שהתקבלה התשובה.

(ג) אישור גורף

היועץ המשפטי לממשלה או גורם שהיועץ המשפטי לממשלה אצל לו את סמכותו לפי חוק זה רשאי לפרסם, בכפוף לאישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט, רשימה מפורטת של אינטרסים כלכליים אשר לטעמו אין בהם כדי להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור בעת ביצוע הפעולה כאמור בס"ק 2(א); פעל עובד הציבור פעולה שלטונית כאמור בס"ק 2(א), והאינטרס הכלכלי כאמור נמנה ברשימה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה, לא יישא באחריות בשל כך.

5. הגנה לס"ק 2(א) בלבד: פעולה מידית

אם יוכיח הנאשם כי לא היה אפשר באורח סביר להשתחרר מניגוד העניינים בשל דחיפות העניין או לא היה אפשר לאשרו מראש כאמור בס"ק 4 ועדיין להגשים את אינטרס הציבור, לא יישא באחריות בשל הפעולה.

6. הגדרות לעניין חוק זה:

”בן משפחה” – בן זוג, הורה, הורה של בן זוג, ילד, אח, סב, נכד וכן ילד או בן זוג של כל אחד מאלה לרבות מי שהיה אפוטרופוס או מי ששימש משפחה אומנת של עובד הציבור או שעובד הציבור היה אפוטרופוסו או שימש משפחה אומנת שלו.

רשימת המקורות

- אבנרי, אריה, 1976. ספיר, גבעתיים: פלג.
- , 1989. הגביר: ח"כ אברהם שפירא: "מנכ"ל המדינה", תל אביב: תמוז.
- , 1993. התבוסה: כך התפורר שלטון הליכוד, [חמ"ד]: מידות.
- , 2008. זעקי ארץ מושחתת, תל אביב: ספר.
- אהרני, יאיר, 1991. הכלכלה הפוליטית בישראל, תל אביב וירושלים: עם עובד והאוניברסיטה העברית בירושלים, מכון אשכול.
- אוסצקי-לזר, שרה, 1996. התגבשות יחסי הגומלין בין יהודים לערבים במדינת ישראל: העשור הראשון 1948–1958, עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.
- אלדר, עקיבא, ועדת זרטל, 2004. אדוני הארץ: המתנחלים ומדינת ישראל 1967–2004, אור יהודה: דביר.
- אלון, גדעון, 1995. בחירה ישירה: המאבקים והדרמה אשר הולידו בישראל את הבחירה הישירה של ראש הממשלה, תל אביב: ביתן.
- אלון, מנחם, משה בן-זאב, אהרן ברק, נחום ליפשיץ, ומשה לנדוי (עורכים), ספר יצחק כהן, תל אביב: פפירוס, 1989.
- אראל, ניצה, 2007. "בלי מורא בלי משוא פנים", ירושלים: מאגנס.
- אריאן, אשר, ניר אטמור, ויעל הדר, 2007. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז גוטמן.
- אריאן אשר, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הדר, יובל לבל, והילה צבן, 2008. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז גוטמן.
- אריאן, אשר, דוד נחמיאס, ורות אמיר, 2001. הרשות המבצעת בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אריאן אשר, מיכאל פיליפוב, ואנה קנפלמן, 2009. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2009: עשרים שנה לעלייה מברית המועצות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז גוטמן.
- אריאן, אשר, ומיכל שמיר, 1999. "זהות קיבוצית ובחירות 1996", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 1996, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 57–84.
- , 2002. "הימנעות והצבעה בבחירות 2001", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל: 2001, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 29–57.

- ביכלר, שמשון, ויהונתן ניצן, 2001. מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום, ירושלים: כרמל.
- בן-אליא, נחום, 2004. הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2009. הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-דוד, גבריאל, 1973. "שחיתות, מיסוד והתפתחות", הרבעון למחקר חברתי 4: 5-24.
- בן עזר, אהוד, 1990. שרגא נצר: סיפור חיים, תל אביב: יד בן-גוריון ועידנים.
- בן-פורת, ישעיהו, 1981. שיחות, ירושלים: עידנים וידיעות אחרונות.
- בן-פורת, מרים, 2010. מבעד לגלימה, ירושלים: כתר.
- בנבנשתי, אייל, ומיכל גינוסר-נוי, 2004. "הבחירות המקדימות במפלגות לקראת הבחירות לכנסת והשפעתן על הדמוקרטיה בישראל", משפט וממשל ז(1): 207-241.
- בנודו, אריאל, וזאב סגל, 2009. עושה הכובעים: דין ודברים עם אהרן ברק, אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן.
- בנזימן, יותם, 2004. עד שתגיע למקומו: אתיקה, אי-משוא פנים ויחסים אישיים, ירושלים: מאגנס.
- בר, עליזה, 1996. "פריימריס": בחירות מקדימות ושיטות אחרות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר-זוהר, מיכאל, 2006. כעוף החול: שמעון פרס: הביוגרפיה, תל אביב: ידיעות אחרונות, ספרי חמד.
- בראלי, אבי, 2007. מפא"י בראשית העצמאות: 1948-1953, ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- ברזילי, אמנון, 1996. רמון: ביוגרפיה פוליטית, תל אביב: שוקן.
- ברזילי, גדי, ודוד נחמיאס, 1997. מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברק-ארוז, דפנה, 1998. "דונם פה ודונם שם: מנהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים", עיוני משפט כא(3): 613-636.
- , 1999. "השפיטות של הפוליטיקה", פלילים ח: 369-387.
- ברק-ארוז, דפנה, דורון נבות, ומרדכי קרמניצר, 2009. ניגוד עניינים במרחב בציבורי: משפט, תרבות, אתיקה ופוליטיקה, ירושלים ושריגים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ונבו.
- גבאי, יורם, 2009. כלכלה פוליטית: בין מראית עין כלכלית למציאות כלכלית, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גביון, רות, 1996. "היועץ המשפטי לממשלה: בחינה ביקורתית של מגמות חדשות", פלילים ה(2): 27-120.
- גביון, רות, מרדכי קרמניצר, ואייל דותן, 2000. אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד, ירושלים: ידיעות אחרונות ומאגנס.

- גוטוויין, דני, 2004. "הערות על היסודות המעמדיים של הכיבוש", תיאוריה וביקורת 24: 211-203.
- גוטמן, יחיאל, 1995. **טלטלה בשב"כ: היועץ המשפטי נגד הממשלה מפרשת טוביאנסקי עד פרשת קו 300**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- גולדברג, אליעזר, 2004. "מינויים פוליטיים", הרצאה שניתנה בכנס המרכז לאתיקה במשכנות שאננים, ירושלים, 3 בנובמבר 2004. ההרצאה ניתנת להורדה מהאתר המקוון של משרד מבקר המדינה: www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=417&id=156&contentid=&parentid=undefined&sw=1440&hw=830 (אוהזר ב־17.4.2011).
- גולדברג, גיורא, 1994. **הבוחר הישראלי 1992**, ירושלים: מאגנס.
- גולדשטיין, יוסף, 2003. **אשכול: ביוגרפיה**, ירושלים: כתר.
- , 2006. **רבין: ביוגרפיה**, תל אביב: שוקן.
- גור־אריה, מרים, 1999. "הפרת אמונים מצד עובדי הציבור ונבחריו: האם עבירה פלילית?", **פלילים ח: 273-253**.
- גל־נור, יצחק, 2003. **לא, אדוני הנציב! מאחורי הקלעים של הפוליטיקה והמינהל בישראל**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- , 2004. "על המשפוט של החיים הציבוריים בישראל", **משפט וממשל ז(1): 380-355**.
- , 2007. **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**, ירושלים: אקדמון.
- גלילי, אורית, 2004. **הטל-פוליטיקאים: מנהיגות פוליטית חדשה במערב ובישראל**, תל אביב: רמות.
- גרוס, אייל, 2000. "החוקה הישראלית: כלי לצדק חלוקתי או כלי נגדי?", **סוציולוגיה ישראלית ב(2): 96-79**.
- גרינברג, יצחק, 2004. **אנטומיה של משבר ידוע מראש: קריסת חברת העובדים בשנות השמונים**, תל אביב: עם עובד.
- גרינברג, לב, 1993. **ההסתדרות מעל הכל**, ירושלים: נבו.
- , 2000. "למה לא 'המשכנו בדרכו'? על שלום, דמוקרטיה, רצח פוליטי וסדר־יום פוסט־סכסוכי", בתוך: לב גרינברג (עורך), **זיכרון במחלוקת: מיתוס, לאומיות ודמוקרטיה: עיונים בעקבות רצח רבין**, באר שבע: מכון המפרי למחקר חברתי, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, עמ' 123-152.
- , 2001. "מפא"י בין דמוקרטיזציה לליברליזציה: לשאלת תוקפה של הדיכטומיה מדינה/חברה אזורית", בתוך: יואב פלד ועדי אופיר (עורכים), **ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית?**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 244-261.
- , 2007. **שלום מדומיין, שיח מלחמה: כשל המנהיגות, הפוליטיקה והדמוקרטיה בישראל 1992-2006**, תל אביב: רסלינג.

- דה-הרטוך, אמנון, 1998. "תמיכת המדינה במוסדות-ציבור: לבלוב הכספים הייחודיים", **משפטים** כט: 75-107.
- דורון, אברהם, 2003. "משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות", **סוציולוגיה ישראלית** ה(2): 417-434.
- דורון, גדעון, 2001. "כיצד ניצחה מפלגת העבודה במרוץ לראשות הממשלה, והפסידה בבחירות לכנסת ה-15", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל: 1999**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 255-282.
- דיין, אריה, 1999. **המעין המתגבר: סיפורה של תנועת ש"ס**, ירושלים: כתר.
- דרוקר, רביב, 2002. **חקיקרי: אהוד ברק במבחן התוצאה**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- דרוקר, רביב, ועופר שלח, 2005. **בומרנג: כישלון המנהיגות באינתיפאדה השנייה**, ירושלים: כתר.
- דרור, רון, 2007. "מבט אחורה בלי געגוע", **עורך הדין** 65 (פברואר): 42-51.
- דרי, דוד, 1993. **מינויים פוליטיים בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרי, דוד, ועמנואל שרון, 1994. **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הופנג, מנחם, 1993. **מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2004. "מפלגות מדושנות, מועמדים חנוקים: מימון של בחירות מקדימות במפלגות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל: 2003**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 93-128.
- הורוביץ, דן, ומשה ליסק, 1977. **מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהיליה פוליטית**, תל אביב: עם עובד.
- , 1990. **מצוקות באוטופיה: ישראל - חברה בעומס-יתר**, תל אביב: עם עובד.
- הטיס רולף, שילה, 1998. **לקסיקון פוליטי של מדינת ישראל**, תרגמו: דרור זנדמן, משה רוזן וצבי שפירא, ירושלים: כתר.
- ויתקון, אלפרד, 1962. "המשפט בארץ מתפתחת", בתוך: חיים כהן (עורך), **ספר היובל לפנחס רוזן**, ירושלים: וייס, עמ' 66-85.
- ורדי, יואב, דוד דה פריס, וציפי גושפנץ, 2000. "התנהגות ניהולית חריגה בפרשת ויסות המניות ואי-לגליזם בחברה הישראלית", בתוך: חנה הרצוג (עורכת), **חברה במראה: לזכרו של יונתן שפירא**, תל אביב: רמות, עמ' 37-68.
- זמיר, יצחק, 1988. "אתיקה בפוליטיקה", **משפטים** יז: 250-283.
- , 1990. "מינויים פוליטיים", **משפטים** כ: 19-42.
- , 1995. "חוזים פוליטיים", בתוך: אהרן ברק ואלניער מזוז (עורכים), **ספר לנדוי**, תל אביב: בורסי, עמ' 779-810.

- , 2009. "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", בתוך: דפנה ברק־ארוז, דורון נבות ומרכזי קרמניצר (עורכים), ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, ירושלים ושריגים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ונבו, 225-344.
- חמדני, אסף, 2009. ריכוזיות השליטה בישראל: היבטים משפטיים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סטלר, ריקי, 2003. בשם השם: ש"ס והמהפכה הדתית, תל אביב: כתר.
- ידלין, אשר, 1980. עדות, ירושלים: עידנים וידיעות אחרונות.
- יעלון, משה (בוגי), 2008. דרך ארוכה קצרה, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- כפכפי, איל, 1998. לבון: אנטי־משיח, תל אביב: עם עובד.
- כרמל, עמוס, 2001. הכול פוליטי: לקסיקון הפוליטיקה הישראלית, א-ב, גני אביב: דביר.
- להב, פנינה, 1999. ישראל כמשפט: שמעון אגרנט והמאה הציונית, תל אביב: עם עובד.
- לוי־פאור, דוד, 2001. היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התיעוש בישראל, ירושלים: יד יצחק בן־צבי.
- לויצקי, נעמי, 2001. כבודו, אהרן ברק: ביוגרפיה, ירושלים: כתר.
- לוריא, גיא, 2008. כישלון במבחן בוזגלו: התמודדות רשויות אכיפת החוק עם עברות של אישי ציבור, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לפיד, יאיר, 2010. זיכרונות אחרי מותי: סיפורו של יוסף (טומי) לפיד, ירושלים: כתר.
- לשם, ברוך, 1988. זיגל: הסיפור המלא של חקירות השחיתות, תל אביב: ספרית מעריב.
- מאוטנר, מנחם, 1994. "הסבירות של הפוליטיקה", תיאוריה וביקורת 5: 25-53.
- , 2008. משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת, תל אביב: עם עובד, המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת תל אביב.
- מושקוביץ', יפה, 2004. ליכוד בלי ליכוד: מאבקי עוצמה במפלגת הליכוד בין השנים 1974-2002, אזור: צ'ריקובר.
- מן, רפי, 1998. לא יעלה על הדעת: ציטוטים, ביטויים, כינויים ומטבעות לשון, אור יהודה: הד ארצי.
- מנדילוב, יהונתן, 2008. "אסטרטגיית המפלגות בבחירות 2006: קדימה, הליכוד, העבודה", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל: 2006, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 261-298.
- מצקין, אסף, 2008. "שחיתות פוליטית בישראל: התפתחות, שינויים מאפיינים", עיונים בבטיחות לאומי 9: 19-36.
- מרגלית, דן, 1997. ראיתי אותם, ירושלים: זמורה־ביתן.
- , 2009. התפכחות, אור יהודה: כנרת, זמורה־ביתן.
- נאדל, ברוך, 1975. דו"ח נאדל: הכל על מס ההכנסה בישראל, תל אביב: א.ל. הוצאה מיוחדת.

- נאור, אריה, 1993. **בגין בשלטון: עדות אישית**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- נבות, דורון, 2008. **שחיתות פוליטית: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 2009. "משפט, פוליטיקה וביקורת בישראל", **המרחב הציבורי** 3: 139-154.
- , 2011. "ניגוד עניינים וחובת הנאמנות שעובר הציבור חב לציבור", **עיונים בביקורת המדינה** 62: 149-176.
- נבות, דורון, ואלי רכס, 2010. "שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות", בתוך: אפרים לביא ואריק רודניצקי (עורכים), **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר בישראל, עמ' 93-114.
- נגבי, משה, 1987. **מעל לחוק: משבר שלטון החוק בישראל**, תל אביב: עם עובד.
- , 2004. **כסדרם הייני: במדרון ממדינת חוק לרפובליקת בנות**, ירושלים: כתר.
- נוה, דני, 1999. **סודות ממשלה**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- נויברגר, בנימין, 1994. **דת, מדינה ופוליטיקה**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- נחמיאס, דוד, ודורון נבות, 2002. "הבחירה הישירה של ראש הממשלה וקואליציות רחבות: ממשלת שרון", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל – 2001**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 127-154.
- , 2005. "לקראת עיגון מעמדו של השלטון המקומי בחוקה", בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), **מחקרי תל-אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, ג, תל אביב: דינון, עמ' 39-60.
- ניצן, שי, 1991. "ניגוד עניינים של חברי כנסת", **משפטים** כ(2-3): 457-524.
- ניר, יואל, 1999. **אריה רעיי: העלייה, המשבר, הכאב**, תל אביב: ידיעות אחרונות.
- סבירסקי, שלמה, 2004. **מחיר היהרה: הכיבוש: המחיר שישראל משלמת**, תל אביב: מפה.
- סגל, זאב, 1998. "צללים מרחפים על שלטון החוק: עם פרשת בראון ובעקבותיה", **משפט וממשל** ד(2): 587-663.
- פילק, דני, 2006. **פופוליזם והגמוניה בישראל**, תל אביב: רסלינג.
- פלד, יואב, 2001. "חידה ושמה ש"ס", בתוך: יואב פלד (עורך), **ש"ס: אתגר הישראליות**, תל אביב: ידיעות אחרונות, עמ' 52-74.
- פלד, יואב, וגרשון שפיר, 2005. **מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת**, תרגמה: מיכל אלפון, תל אביב: רמות.
- פרידמן, מילטון, 2002 [1962]. **קפיטליזם וחירות**, תרגמה: מזל כהן, ירושלים: מרכז שלם.
- פרל, משה, 2003. **בעיניים פקוחות: מנגנון ההרס העצמי של הכלכלה הישראלית: הסיפור האמיתי**, ירושלים: כתר.

- קבלו, פולה, 2007. שורת המתנדבים: קורותיו של ארגון אזרחים, תל אביב: עם עובד.
- קדר, אלכסנדר (סנדי), ואורן יפתחאל, 2000. "הקרעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים", בתוך: מנחם מאוטנר (עורך), צדק חלוקתי בישראל, תל אביב: רמות, עמ' 149-202.
- קורן, דני, 1994. זמן באפור: ממשלות האחדות הלאומית 1984-1990, תרגום: עמנואל לוטם, תל אביב: זמורה-ביתן.
- קרמניצר, מרדכי, ושלומית מנהיים-ולרשטיין, 2003. "לא תישא פני דל ולא תהדר פני גדול": על פרשת דיניץ", משפטים לג(1): 13-62.
- קרמניצר, מרדכי, ודורון נבות, 2009, "לשאלת פליליותה של פעולה של עובד הציבור במצב של ניגוד עניינים", בתוך: דפנה ברק-ארוז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר (עורכים), ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, ירושלים ושריגים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ונבו, עמ' 501-544.
- קרמניצר, מרדכי, דורון נבות, נאוה בן-אור, עמיר פוקס, וגיא ורטהיים, 2008. מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רהט, גדעון, 2001. "התפתחות השיטות לבחירת המועמדים בים סוער של שינויים: ניסיון הסתגלות ללא סיכויי הצלחה?", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 1999, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 353-382.
- , 2006. "כיצד ראוי לבחור את מועמדי המפלגות לכנסת?", בתוך: גדעון רהט (עורך), בחירת מועמדים בישראל, תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה ע"ש יוסף ספיר, עמ' 138-150.
- רהט, גדעון, ונטע שר-הדר, 1999. "הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 1996, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 297-330.
- רז-קרקוצקין, אמנון, 2000, "מורשת רבין: על חילוניות, לאומיות ואוריינטליזם", בתוך: לב גרינברג (עורך), זיכרון במחלוקת: מיתוס, לאומיות ודמוקרטיה: עיונים בעקבות רצח רבין, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מכון המפרי למחקר חברתי, עמ' 89-109.
- רזין, ערן, 1999. פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם הפער?, ירושלים: מכון פלורסהיימר.
- , 2002. פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000, ירושלים: מכון פלורסהיימר.

- רכס, אלי, ודורון נבות, 2006. "מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל: חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים", בתוך: שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר, עמ' 141-162.
- רם, אורי, 2005. הגלובליזציה של ישראל: מק'וורלד בתל אביב, ג'יהאד בירושלים, תל אביב: רסלינג.
- שגב, תום, 1985. 1949: הישראלים הראשונים, ירושלים: דומינו.
- שטיגליץ, ג'וזף, 2005 [2002]. אי נחת בגלובליזציה, תרגמה: רחל אהרוני, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שיין, יוסי, 2010. שפת השחיתות ותרבות המוסר הישראלית, אור יהודה: כנרת זמורה ביתן דביר.
- שלום שטרית, סמי, 2004. המאבק המזרחי בישראל: בין דיכוי לשחרור, בין הזדהות לאלטרנטיבה, 1948-2003, תל אביב: עם עובד.
- שלף, ליאון, 1996. מרות המשפט ומהות המשטר: על שלטון החוק, שיטת הממשל ומורשת ישראל, תל אביב: פפירוס.
- שמיר, מיכל, רפאל ונטורה, אשר אריאן, ואורית קדר, 2008. "קדימה במערכת מפלגתית מתרופפת", בתוך: אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל – 2006, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 25-63.
- שפירא, יונתן, 1977. הרמוקרטיה בישראל, רמת גן: מסדה.
- , 1996. חברה בשבי הפוליטיקאים, תל אביב: ספרית פועלים.
- שפרינצק, אהוד, 1983. "דלותה של הפוליטולוגיה הישראלית", מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים 21: 95-107.
- , 1986. איש הישר בעיניו: אי-לגליון בחברה הישראלית, תל אביב: ספרית פועלים.

- Ades, Alberto, and Rafael Di Tella, 1997. "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results," *Political Studies* 45: 496-515.
- Bardhan, Pranab, 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature* 35: 1320-1346.
- , 2006. "The Economist's Approach to the Problem of Corruption," *World Development* 34 (2): 341-348.
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee, 2006. "Decentralization, Corruption and Government Accountability," in: Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Williston, VT: Edward Elgar, pp. 161-188.

- Ben-Porat, Guy, 2006. *Global Liberalism, Local Populism: Peace and Conflict in Israel/Palestine and Northern Ireland*, New York: Syracuse University.
- Blake, Charles H., and Christopher G. Martin, 2006. "The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy," *Democratization* 13 (1): 1–14.
- Blondel, Jean, 2002. "Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe," in: Richard Gunther, José Ramón, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University, pp. 233–256.
- Blyth, Mark, and Richard S. Katz, 2005. "From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party," *West European Politics* 28 (1): 33–60.
- Chang, Ha-Joon, 2008. *Bad Samaritans*, New York, Berlin and London: Bloomsbury.
- Chang, Eric C. C., Miriam A. Golden, and Seth J. Hill, 2010. "Legislative Malfeasance and Political Accountability," *World Politics* 62 (2): 177–220.
- de Sousa, Luis, 2010. "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance," *Crime, Law and Social Change* 53: 5–22.
- de Sousa, Luis, Peter Larmour, and Barry Hindess, 2009. "Introduction," in: Luis de Sousa, Peter Larmour, and Barry Hindess (eds.), *Governments, NGOs and Anti-Corruption*, London and New York: Routledge, pp. 1–16.
- Di Tella, Rafael, and Ernesto Schargrotsky, 2003. "The Role of Wage and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires," *Journal of Law and Economics* 46 (April): 269–292.
- Dobel, Patrick, 1978. "The Corruption of the State," *American Political Science Review* 72: 958–973.
- Doron, Gideon, and Barry Kay, 1995. "Reforming Israel's Voting Schemes," in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel – 1992*, Albany: State University of New York, pp. 299–320.

- Doron, Gideon, and Giora Goldberg, 1990. "No Big Deal: Democratization of the Nominating Process," in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel – 1988*, Boulder, San Francisco and Oxford: Westview, pp. 155–172.
- Elizur, Judith, and Elihu Katz, 1980. "The Media in the Elections of 1977," in: Asher Arian (ed.), *The Elections in Israel – 1977*, Jerusalem: Jerusalem Academic Press, pp. 189–211.
- Fan, C. Simon, Chen Lin, and Daniel Treisman, 2009. "Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World," *Journal of Public Economics* 93: 14–34.
- Gal, Michal S., 2003. *Competition Policy for Small Market Economies*, Cambridge, MA and London: Harvard University.
- Golden, Miriam, and Eric C.C. Chang, 2001. "Competitive Corruption Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy," *World Politics* 53 (4): 588–622.
- Hazan, Reuven Y., 1996. "Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System," *Electoral Studies* 15 (1): 21–37.
- Hermann, Tamar, 1995. "The Rise of Instrumental Voting: The Campaign for Political Reform," in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel – 1992*, Albany: State University of New York, pp. 275–298.
- Hirschl, Ran, 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, MA and London: Harvard University.
- Hofnung, Menachem, 1996. "The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel," *Journal of Law and Society* 23 (1): 132–148.
- Huntington, Samuel P., 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University.
- Johnston, Michael, 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University.
- Katz, Richard S., and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy," *Party Politics* 1 (1): 5–28.

- Kitschelt, Herbert, 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities," *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 845–879.
- Kolstad, Ivar, and Arne Wiig, 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?," *World Development* 37 (3): 521–532.
- Lambsdorff, Johann Graf, 2002. "Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law," *Journal of Economic Behavior and Organization* 48: 221–241.
- Linch, Thomas D., and Cynthia D. Lynch, 2003. "Corruption, Reform, and Virtue Ethics," *Public Administration Review* 63 (3): 370–374.
- Lustik, Ian S., 1980. *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*, Austin and London: University of Texas.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Muller, and Fritz Plasser, 2004. "Introduction: Electoral Challenges and Party Responses," in: Peter Mair, Wolfgang C. Muller, and Fritz Plasser (eds.), *Political Parties and Electoral Change*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage, pp. 1–19.
- Maman, Daniel, 2002. "The Emergence of Business Groups: Israel and South Korea Compared," *Organizational Studies* 23: 737–758.
- Martin, Brian, 2003. "Illusions of Whistle-Blower Protection," *UTS Law Review* 5: 119–130.
- Mény, Yves, 1996. "Politics, Corruption and Democracy: The 1995 Stein Rokkan Lecture," *European Journal of Political Research* 30: 111–123.
- Miller, Dale T., 1999. "The Norm of Self Interest," *American Psychologist* 54 (12): 1053–1060
- Moynihan, Donald P., and Alasdair S. Roberts, 2010. "The Triumph of Loyalty Over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency," *Public Administration Review* 70 (4): 572–581.
- Nachmias, David, 1991. "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review* 51 (5): 413–421.
- Navot, Doron, and Yoav Peled, 2009. "Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?," *Constellations* 16 (3): 429–444.

- Page, Edward C., 1991. *Localism and Centralism in Europe*, Oxford: Oxford University.
- Papakostas, Apostolis, 2001. "Why Is There No Clientelism in Scandinavia?," in: Simona Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University, pp. 31–53.
- Peri, Yoram, 2000. "The Assassination: Causes, Meanings and Outcomes," in: *idem* (ed.), *The Assassination of Yitzhak Rabin*, Stanford: Stanford University, pp. 25–62.
- Philp, Mark, 1997. "Defining Political Corruption," *Political Studies* 45 (3): 436–462.
- , 2007. *Political Conduct*, Cambridge, MA and London: Harvard University.
- Reich, Robert B., 2007. *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, New York: Random House.
- Roniger, Luis, 1994. "Images of Clientelism and Realities of Patronage in Israel," in: Luis Roniger and Ayse Gunes-Ayata (eds.), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder and London: Lynne Rienner, pp. 167–180.
- Rose-Ackerman, Susan, 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.
- , 1999. *Corruption and Government*, Cambridge: Cambridge University.
- Rosenblum, Nancy, L., 2008. *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton and Oxford: Princeton University.
- Runciman, David, 2008. *Political Hypocrisy: The Mask of Power from Hobbes to Orwell and Beyond*, Princeton and Oxford: Princeton University.
- Shleifer, Andrei, and Robert D. Vishny, 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681–712.
- Smith, Daniel Jordan, 2010. "Corruption, NGOs, and Development in Nigeria," *Third World Quarterly* 31 (2): 243–258.
- Sprinzak, Ehud, and Larry Diamond, 1993. "Introduction," in: Ehud Sprinzak and Larry Diamond (eds.), *Israeli Democracy Under Stress*, Boulder and London: Lynne Rienner, pp. 1–20.

- Tenbrunsel, Ann E., and David M. Messick, 2004. "Ethical Fading: The Role of Self-Deception in Unethical Behavior," *Social Justice Research* 17 (2): 223–236.
- Thompson, Dennis F., 1980. "The Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands," *American Political Science Review* 74: 905–115.
- , 1993. "Mediated Corruption: The Case of the Keating Five," *American Political Science Review* 87 (2): 369–381.
- , 1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Thompson, John B., 2000. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge: Polity.
- Treisman, Daniel, 2007. "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?," *Annual Review of Political Science* 10: 211–214.
- Ulsaner, Eric M., 2008. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký, 2007. "The State and the Parties," *Party Politics* 13 (2): 235–254.
- Van Rijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder, 2001. "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and By How Much?," *Journal of Development Economics* 65: 307–331.
- Walzer, Michael, 1973. "Political Action: The Problem of Dirty Hands," *Philosophy and Public Affairs* 2 (2): 160–180.
- , 1999. "Deliberation, and What Else?," in: Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, New York: Oxford University, pp. 58–69.
- Warner, Carolyn M., 1997. "Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage," *Party Politics* 3 (4): 533–548.
- Warren, Mark E., 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?," *American Journal of Political Science* 48 (2): 328–343.

- Weitz-Shapiro, Rebecca, and Matthew S. Winters, 2010. “‘Rouba, Mas Faz’? Understanding Popular Attitudes towards Corruption in Latin America,” APSA 2010 Annual Meeting Paper.
(27.6.2011 באוהור ב-<http://ssrn.com/abstract=1641615>: ראו גם באתר:)
- Williams, Bernard, 1978. “Politics and Moral Character,” in: Stuart Hampshire (ed.), *Public and Private Morality*, Cambridge: Cambridge University, pp. 55–73.
- , 2002. *Truth and Truthfulness*, Princeton and Oxford: Princeton University.
- You, Jong-Sung, and Sanjeev Khagram, 2005. “A Comparative Study of Inequality and Corruption,” *American Sociological Review* 70 (1): 136–157.

מפתח

אוליגרכיה ואוליגרכיזציה הע' 26	א
465, 167, 158, 165 הע' 47, 42	אבו סנאן. ראו הזימה, עלי
אולמרט, אהוד 24, 31, 94, 185, 196,	אבוהצירא, אהרן 177, 390, 432-433
236, 240, 267, 267 הע' 125,	אבוהצירא, ברוך 425
275 הע' 137, 276, 290,	אבי-יצחק, דן 196, 199-202, 206,
326-365, 377, 378, 387, 456,	206 הע' 82, 207
457, 458	אבינרי, שלמה 395 הע' 509
התפטרותו 389-390	אבן, אבא 92
והיועץ המשפטי לממשלה 323,	אבנרי, אורי 62, 63, 80, 94
323 הע' 276	אבנרי, אריה 103 הע' 31, 106
והקמת קדימה 375	אברהם, רוחמה הע' 297, 191, 297
ומבקר המדינה 395	הע' 192, 328, 374
ומדיניות האתרוג 397	ואגרסקו 297-300
ומינויים פוליטיים 355-359	אברמוביץ', אמנון 370-371
ומסר 349-350, 352, 353-355	אברמופולוס, המיטרי 236
ועסקות נדל"ן 338-339	אברמזון, אפרים 342
ופרשת האי היווני 327-331	אגודת ישראל 124, 145 הע' 95,
ופרשת הבית ברחוב כרמיה 378	146, 148, 149, 150
ופרשת החשבוניות הפיקטיביות	אגרזן, גרשון 416
של הליכוד 141-143	אגרנט, שמעון 71, 83
ופרשת טלנסקי 326, 359-361	אדם לאדם זאב 114
וקרקעות המלח 335-336	אדרי, רפי 144 הע' 92
ממשלת הע' 191, 317 הע'	אהרני, יאיר 57 הע' 3
252, 380-398	אברן הבושה 45-47, 49-52,
פרשת ראשונטורס 326, 361-362	282-285
אולמרט, עליזה 24	אוהד, אילן 383
אומ"ץ, תנועת 348	אוהיון, ארמונד 278
אונגיל, מדלן 430, 431	אוהיון, יצחק 426-429

אלמז, שרה 234	אונגר, רמי 138, 139
אלנקווה, מיכאל 277-279, 280	אוסלו, הסכמי 165, 176, 178, 179,
אלפרון, האחים 329 הע' 294	370, 369, 194
אלפרון, משה (מוסא) 276, 276 הע'	ב' 180, 180 הע' 213
143	אוסקי, אבי 277-278, 279, 280, 281
אלשטיין, נורית 299	אורלב, זבולון 319
אמון הציבור בשלטון 166, 172, 296,	אורן, אמיר 376 הע' 447
440-439, 341, 325, 314	אורנשטיין, אוהד 352 הע' 369
אמיר, מנחם 43	אחדות העבודה 59 הע' 9, 68
אמסלם, דוד 275	אי-השוויון בחברה 52, 124, 469-470
אנג'ל, מרדכי 418-420, 421	אי-לגליזם 43-45, 47, 48-49, 153
אסולין, דוד 255	אילון, מיכאל 316
אפל, דוד 196-199, 196 הע' 50,	אילת. ראו הוכמן, רפי
204 הע' 77, 327-330, 328 הע'	אינשטיין, שמעון 187-188
291, 329 הע' 293, 372 הע' 436	איציק, דליה 355
ובחירות ברשויות מקומיות	איש שלום, אלכס 90 הע' 123
408-411, 409 הע' 22	איתן, מיכאל 293, 374
ופרשת האי היווני 231 הע' 35,	איתן, רפאל 185
232-240, 234 הע' 46, 237	אל המעיין (רשת החינוך של ש"ס)
הע' 56	120-121
ופרשת לוד-גינתון 230-232	אלבז, ראובן 252, 256, 257-258
ומיניו בר-און 192-193, 192 הע'	אלון, גדעון 296 הע' 187
39, 196-197, 196 הע' 50,	אלון, יגאל 80, 80 הע' 95
206 הע' 83	אלוש, גבי 418
אפללו, אלי 297-298, 297 הע' 191,	אליטה 210
297 הע' 192, 374	כלכלית / פיננסית / עסקית 33,
אפרתי, יעקב 134, 334, 338	97, 106, 126, 175, 225,
אקטיביזם שיפוטי 96-97	337, 365
אראל, ניצה 63	פוליטית 124, 452-453
ארבל, עדנה 197, 200, 372 הע' 436	שלטת 47
ארדן, גלעד 290, 320, 320 הע' 264,	תקשורתית 225, 452
323, 324	אליצור, אורי 215

- מדיניות 97 הע' 12
 ומינוי אינשטיין למנהל המינהל
 לבנייה כפרית 187-188
 ומינוי ניסן 190-191
 ומינויים פוליטיים 165, 166
 ועותרים אזרחיים 177-178
 וערעור הזימה 447
 ופרשת בז"ן 309
 ופרשת האי היווני 238, 240
 ושיטת הכספים הייחודיים 100
 עתירה בנוגע לבוסקילה 435-436
 שינויים בבג"ץ 117, 117 הע' 13
 בגין, בני 203 הע' 74
 בגין, מנחם 95-96, 101, 137 הע'
 227, 228, 228 הע' 26
 ממשלת 84, 98, 137 הע' 391
 הע' 489
- ב**
 בדראן, חוסני יונס 224
 בוכרוב, שמואל 382, 383-384, 385
 בוכריס, יעקב 254-258
 בוסקילה, דוד 434-436
 בורג, אברהם 260
 בורג, יוסף 390-391
 בורובסקי, יעקב 278 הע'
 בוש, ג'ורג', הבן 185
 בז"ן, הסכם 302-312, 303 הע' 212,
 304 הע' 214, 305 הע' 316, 308
 הע' 222, 331
 בחירה ישירה של ראש הממשלה 12,
 27, 31, 159-161, 182, 210,
 217, 218, 247-249, 453
- ארדור, יורם 105, 105 הע' 37, 106
 ארלזרוב, מירב 388 הע'
 ארליכמן, חוה 87-88
 ארן, זלמן 60
 ארנון, יעקב 74, 76
 ארנון, מיכאל 106
 אשכול, לוי 52, 59, 59 הע' 9, 67, 67
 הע' 68, 68 הע' 42, 69, 70-71,
 80 הע' 95, 364-365
 אשכנזי, מוטי 83 הע' 105
 אשקלון. ראו פרשות ציבוריות: ברוך
 אבוהצירא
 אשר, שלמה 249 הע' 90
 אתרוג, אתרוג 156, 249, 370,
 397-398, 453, 454, 458
 באסל, עבדו 414, 415
 באר, חיים 123 הע' 28
- בג"ץ 57, 91, 97 הע' 12, 100, 117,
 117 הע' 13, 151, 454, 455,
 457, 457 הע' 6
 החלטות הנוגעות להתנחלויות 96
 והאליטה העסקית 97
 והברית בין העבודה וש"ס 179
 והנגבי 259 הע' 108
 והניסיון למכור את מניות
 המדינה בבנק לאומי
 348-349
 וחסיונות גורלובסקי 292, 293
 וטרנר 169-170
 ומאבק ציבורי בשחיתות
 שלטונית 117, 117 הע' 13

בית המשפט העליון 21, 28, 37 הע' 479, 462	בחירות 479, 462
62, 86-85, 78, 76, 24 הע' 62	הפרת מערכת המימון ועקיפתה
96-97, 110 הע' 52, 111, 121,	162, 141, 163, 184, 223,
123-122, 170 הע' 171, 186	459
ועונש בניזרי 258	מימון 69, 69 הע' 154, 45
ופרשת הוכמן 440-439	125, 167, 281, 329 הע'
המאבק נגדו 453	293, 376, 376 הע'
בך, גבריאל 390, 445	450, 412, 459, 462, 477,
בכר, אורנה 385-386	478
בכר, יוסי 344, 388 הע'	פנימיות במפלגות 53, 101, 117,
בלאו, אורי 323 הע' 276, 350 הע'	161-162, 208-209, 210,
363, 358, 378	233, 234, 241, 285, 327,
בלדב, אברהם 418-420, 421	365-368, 447, 451,
בלומנטל, נעמי 276-281, 285, 289,	478-479
291, 456	שינוי שיטת 453, 453 הע'
בן-אליעזר, בנימין 366	בחירות ברשויות מקומיות
בן-אמוץ, דן 80	בחירה ישירה של ראש רשות
בן ארי, אחז 185, 230 הע' 31	409, 416 הע' 60
בן-ארי, זמיר 329 הע' 293, 409,	ירושלים (1955) 416
411, 410	שחיתות 408-415
בן בסט, אבי 406-407	בחירות לכנסת השש עשרה,
בן גור, קובי 275, 380-387	הפוליטיקה של השחיתות ב-
בן-גוריון, דוד 51-52, 58, 61, 66,	285-289
67, 67 הע' 68, 71, 93	בחירות לכנסת השבע עשרה,
בן-גוריון, עמוס 61-62	הפוליטיקה של השחיתות ב-
בן-גל, אביגדור (יאנוש) 227-228,	377-380
228 הע' 26	ביטון, צ'רלי 145 הע' 94, 147
בן דוד, תמר 341, 342, 343-344	ביילין, יוסי 144 הע' 92
בן-זאב, משה 76	ביסקי, משה 101 הע' 25, 103
בן-יאיר, מיכאל 171, 192, 195, 202,	בייקר, ג'יימס 147
391, 435	בין, אלי 315 הע' 244
בן-מנחם, אלי 285, 295	ביניש, דוריית 309, 309 הע' 226,
	311, 391

- בן-פורת, מרים 109, 110-111 הע'
 52, 154 הע' 125, 158
 בן צור, איתן 234
 בן-ציון, יהושע 84
 בן-ציון, סלמן 300
 בר-לב, חיים 72
 בר-און, רוני 39, 191-208, 191 הע'
 35, 195 הע' 48, 206 הע' 82,
 244, 391.
 ראו גם פרשות ציבוריות: בר-און-
 חברון
 בנאי, זכריה 392
 בנזימן, עוזי 227-228, 227 הע' 25
 בניזרי, שלמה 119 הע' 16, 122-123,
 252-258, 252 הע' 97, 269,
 390, 456, 457
 והעברת מידע חסוי ממשרד
 העבודה 255-257
 ומהגרי עבודה 254-255
 ופיטורי בוכריס 257
 בנולול, דניאל 283, 320, 320 הע'
 264
 בנק הפועלים 46, 102, 245, 334,
 336, 340 הע' 321
 בנק ישראל 102, 104, 106, 113, 455
 בנק לאומי 334, 336
 והניסיון למכור את מניות המדינה
 בבנק 340-349
 בעיית הרגולטור השבוי 313
 בעיית סוכן 401
 בר, עליזה 162 הע' 148
 בראון, גורדון 51
 ברכיבאי, חיים 412-413
 ברודט, דוד 175
 ברונפמן, צ'רלס 154, 159
 ברטורא, קבוצת יזמים 98
 ברנע, נחום 21, 288 הע' 167, 376
 הע' 388, 449 הע' 397
 ברק, אהוד 31, 218, 223-224,
 247-248, 366, 367, 367 הע'
 421
 והעמותות 184, 219-223, 222
 הע' 10, 453
 תורמים 219-220
 ברק, אהרן 21, 90, 91-92, 96, 171
 הע' 190, 201, 202-203, 309
 הע' 226, 390, 439
 ברק-ארז, דפנה 325
 בר-שישת, אמנון 412
 בתי זיקוק לנפט בע"מ 302-312, 331
 ג
 גבאי, מאיר 110 הע' 54
 גביזון, רות 178, 203-204, 207-208,
 208 הע' 86
 גבעת שמואל. ראו בן-ארי, זמיר
 גבריאלי (משפחה) 282-283, 294
 הע' 183
 גבריאלי, ענבל 282, 290-291, 294,
 294 הע' 183, 320, 320 הע' 264
 גדרה. ראו כהן, שלום
 גוטוויין, דני 53
 גוטניק, יוסף 183
 גולדברג, אליעזר 45, 112, 265, 321

- גפני, ארנון 106
 גפני, משה 147
 גרוס, אייל 97 הע' 12
 גרוס, יוסף 341, 342, 345, 346
 גרוס-חודק, משרד 341, 343, 344,
 345
 גרופר, פסח 149
 גרינברג, לב 53, 66 הע' 40, 204
- ד**
 ד"ש (מפלגה) 78, 93, 95
 דגל התורה 145 הע' 95, 146, 147,
 148
 דהמץ, מרדכי 254-255
 דהן, מומי 406-407
 דואני, אשר 416-417
 דוידוביץ', אליהו 391
 דוידסון, ביל 342
 דולגין, משה 98, 209, 226 הע' 22
 דורון, אברהם 124 הע' 33
 דורון, גדעון 325
 דותן, יואב 395 הע' 509
 דיין, משה 67 הע' 72, 77, 79-81, 80
 הע' 75, 83, 83 הע' 105
 דיין, שלמה 119 הע' 16, 120, 120
 הע' 19, 123
 דיכטר, אבי 171 הע' 192
 דימרי, משה 253
 דינוביץ', מרדכי 444-445
 דינור, רענן 354, 355, 356
 דינשטיין, צבי 75, 76, 77
 דיסקין, אברהם 160, 160 הע'
- גולדברג, יוסי 149
 גולדווסר, יעקב 444 הע' 124
 גולדפרב, אלכס 180, 180 הע' 213,
 453
 גולדשטיין, יוסי 180 הע' 213
 גולדשטיין, פנחס 149
 גולן, מירי 392
 גולן, משה 70, 71
 גוסינסקי, ולדימיר 228 הע' 26,
 230-229
 גור, אפרים 153
 גורלובסקי, מיכאל 283-284, 289,
 290, 291-294, 320, 320 הע'
 264
 גושן, חיים 88, 89, 90, 90 הע' 123
 גיבור, אהרן 425
 גילת, מרדכי (מוטי) 63 הע' 27, 137,
 155-156, 156 הע' 133, 212,
 360, 372
 גינוסר, יוסי 166
 גל-נור, יצחק 44, 166, 184, 186,
 186 הע' 19, 468 הע' 24
 גלבווע, מאיר 132 הע' 35, 155 הע'
 126, 128, 392
 גלבווע, סיני 425-426
 גלובליזציה 174
 גלט-ברקוביץ', ליאורה 247 הע' 85,
 286-287, 287 הע'
 גלעד, ניר 306, 308 הע' 223, 312
 גמליאל, גילה 294 הע' 182, 320,
 321, 323, 324, 374, 421
 גנגר, אריה 246
 גנות, יעקב 171, 171 הע' 193

- דיסקין, חנה 160
 דן, הלל 57, הע' 3, 57 הע' 4
 דנגור, יהודה 134
 דנקנר (משפחה) 334-333, 338-331
 הע' 307
 דנקנר, אמנון 371 הע' 433, 372, 372
 הע' 436
 דנקנר, דני 338
 דנקנר, שמואל 331
 דפוסי שחיתות 27, 28, 31-32, 40, 43, 49, 52, 53-55, 58, 66
 112, 115-118, 165-166, 167, 223, 249, 373, 402, 424, 446
 448, 454, 458-459, 462, 466, 468, 499
 דקל, מיכאל 107, 107 הע' 42
 דרוקר, רביב 269, 359, 359 הע' 391, 360
 הע' 379, 375, 368, 397
 דרור, יחזקאל 110
 דרור, רון 21
 דרי, דוד 325, 325 הע' 81
 דרכסלר, אבי 232, 232 הע' 39, 332, 332
 הע' 304, 333 הע' 307
 דרעי, אריה 39, 119 הע' 16, 120 הע'
 17, 121, 121 הע' 22, 123, 123
 הע' 28, 125, 127-133, 131-132
 הע' 55, 145-146, 147, 147 הע'
 103, 167, 195
 אתרוג 156
 הרשעתו 179 הע' 210
 ובניזרי 257
 ודואני 417
- והנגבי 261, 262
 והפרת אמונים 121, 121 הע' 22, 128, 133, 134, 135, 137
 139, 178-179 הע' 210, 210, 359
 והתפרצות השחיתות 137
 ומינוי בר-און 192, 192 הע' 39, 194, 196, 197, 198-202
 198 הע' 204-207
 ומפלגת העבודה 176-177
 וקריות חינוך 133
 ושוחד 130-131
 חקירתו 154-156, 169, 178-179
 הע' 210, 392
 ניצול רשויות מקומיות 132
 פיטורין מתפקיד שר הפנים 165, 166
 פרישתו מממשלת רבין 180
 דרעי, יהודה 134
 דרעי, יפה 133
- ה
- האזור, צבי 325
 האקר, תמר 306
 הארץ (עיתון) 70, 80, 84, 90, 229, 261, 281, 285, 350 הע' 363, 371-372, 371 הע' 433, 378, 393, 458
 ופרשת גלט-ברקוביץ' 286
 תביעת לשון הרע של שרון 227, 227 הע' 25
 ההסתדרות 56-57, 60, 66, 67, 67
 הע' 41, 68, 95, 113, 162-163, 366, 455

- הלל, שלמה 390
 הלפרט, שמואל 374
 הלפרין, מרדכי 316
 המאירי, עורך 445
 המזרחי העולמי, מרכז 60
 המכון הישראלי לדמוקרטיה 22, 437
 הע' 103
 המר, זבולון 203 הע' 74
 המרכז לשיקום אסירים משוחררים
 ירושלים 129, 129 הע' 46
 הנגבי, צחי 40, 112, 150 הע' 111,
 185, 196, 258-267, 275 הע'
 137, 284, 284 הע' 163, 359
 הע' 392, 378, 457
 ודרך צלחה 260-262, 260 הע'
 109, 275, 375, 381
 ומינוי בר-און 200, 201-203
 ומינויים פוליטיים 258, 262,
 262 הע' 113, 321, 321 הע'
 270
 פרשת איסת"א 259
 הסדרות העובדים הלאומית 267,
 268
 העבודה, מפלגת 51, 95, 100, 101,
 126, 135, 156 הע' 131, 161,
 165, 218-225, 248, 284, 378
 בחירות פנימיות (2005) 365-368
 בחירת מועמדים לכנסת השש
 עשרה 285
 והוועדה למלחמה בשחיתות 378
 והמגזר הערבי 248, 366
 והתרגיל המסריח 144-152
- ההתנתקות, תכנית 368-374, 389,
 389 הע' 486
 הוכמן, רפי 437-440, 437 הע' 102,
 439 הע' 107
 הולנדר, שמאול 177 הע' 206, 186
 הון-שלטון 31, 54, 118-119, 153
 הע' 121, 159, 160, 172 הע'
 172, 175, 195 הע' 182,
 182 הע' 223, 246, 247, 272,
 280, 290, 303, 304 הע' 214,
 311, 313, 314, 338, 351, 365,
 373, 412, 424, 455, 460-459,
 461, 461 הע' 10, 462, 471,
 472, 473, 475, 477
 ופרשת קרקעות המלח 331, 337
 הופנונג, מנחם 44, 53, 69 הע' 45,
 165 הע' 158
 הורביץ, אלי 154
 הורביץ, יגאל 106
 הורוביץ, דן 42-43, 47
 הזימה, עלי 446-447
 החלטה 755 של מועצת מקרקעי
 ישראל 250-252, 250 הע' 92,
 300
 החברה לישראל 85, 85 הע' 111
 והסכם עם הממשלה בעניין בתי
 זיקוק לנפט 302-314, 304
 הע' 214
 היינץ, ריקי 444
 הירש, דני 413-414
 הירשזון, אברהם 267-270, 276,
 277, 357, 378, 390, 456, 457
 הלוי, אבי 185

שלום כהן 434	ושירי ויצמן 295
הראל, שמואל 280	וש"ס 125, 145-147, 167,
הרצוג, חיים 148	453, 180-176
הרצוג, יצחק (בוז'י) 219, 220,	מרכז המפלגה 83, 367, 368
221-222, הע' 9, 222 הע'	פריימריז 161-162, 162 הע'
11, 222 הע' 12, 222 הע' 13,	148, 165, 165 הע' 158,
325	368, 366
הרשקוביץ, שמואל 166	תורמים גדולים 154, 159
השחתה של המרחב הציבורי 34	תמיכה בשינוי שיטת הבחירות
התנועה למען איכות השלטון	160-161
בישראל 118, 177, 189-190,	העולם הזה (שבועון) 40, 62, 63-64,
238, 265, 292, 303, 307, 309,	80
337, 459, 462, 491 הע' 44	הפרטה 26 הע' 16, 113, 119, 302,
התנחלויות 78, 98, 165, 225,	305, 310 הע' 234, 455, 472
454	הפרת אמונים 29, 36
התפרצות השחיתות 137, 218	אהרן אבוחצירא 433
התרגיל המסריח 120 הע' 18,	בניזרי 257
144-152, 153, 153 הע' 154,	בוסקילה 435
156, 159, 160-161, 164, 177,	ברביבאי 412-413
453	דקל 107 הע' 42, 111 הע' 58
ו	דרעי 121, 121 הע' 22, 128,
והבה, מג'לי 374	133, 135, 137, 178-179
וטרדייט 48	הע' 210, 198 הע'
ושינגטון, קונסנזוס 302 הע' 208	ויצמן 139-140
ויטה, שוקי 386	ונונו 418
וינרוט, יעקב 120 הע' 17	טריף 224
וייסגלס, דב 206 הע' 82, 241	לוי 120
וייץ, גידי 350 הע' 363, 358, 360	מצא 382, 385, 386-387
ויליאמס, ברנרד 135, 499	נוסח עברת מרמה והפרת אמונים
וילנאי, מתן 367	490
וינברג, משה 127	ניצן 442
	פרידה 417

זיילר, ורדימוס (ורדי) 101 הע' 25	ויסולי, אביעד 286
זילברשטיין, טל 219	ויצמן, עזר 137, 140-137 הע' 180
זילברשץ, יפה 395 הע' 509	וירשובסקי, מרדכי 79-80, 93
זינגר, שלום 407	ויתקון, אלפרד 72, 72 הע' 57, 76
זליכה, ירון 307-308, 308 הע' 223,	ויתקון, דוח 73, 74 הע' 68, 77
394, 394-393, 344, 343, 342	וכסלר, עוזי 331, 332
הע' 505	וננו, יוסי 417-418
זמיר, יצחק 110-111, 110 הע' 2,	ועדה לניגוד עניינים 429, 429-430
111 הע' 58, 177, 293, 391, 391	הע' 89, 430
הע' 493	ועדות תכנון מקומיות 272, 404-405,
זקן, שולה 173 הע' 197, 260 הע'	489-488, 436, 425, 423
, 110, 327, 349 הע' 359, 359,	אילת 438
360, 360 הע' 396, 362-360,	גינתון 230
360 הע' 396, 381, 383-382,	ושווי המקרקעין 405
387-388	פתח תקווה 427
ז'רז'בסקי, יוסף 151	ועדת אגרנט 83
ח	ועדת אשר 249 הע' 90
חברת דן. ראו פרשות ציבוריות: סיני	ועדת בייסקי 101 הע' 25, 103, 104,
גלבע	105
חברת העובדים 57, 57 הע' 3, 68,	ועדת גדיש 489 הע'
89, 87	ועדת זורע 391
חדרה. ראו סדן, ישראל	ועדת טוניק 140
חוגי, עופר 119 הע' 16, 122, 123	ועדת שמגר 208, 474, 482 הע' 484
חודק, דוד 342, 344	ורדיגר, אברהם 149
חוטרישי, דרור 192-193, 196,	ז
197-198, 199, 230, 231, 283	זאבי, גד 286
חوشي, אבא 63	זווילי, נסים 168
חושפי שחיתות, הגנה על 491-492,	זורע, מאיר 72 הע' 57, 76-77, 78,
491 הע' 44	94
חזן, יחיאל 290, 291, 292	זיגל, בנימין 90, 390, 391
חזקת חפות 331, 363	זיו, יהודה 128

י	310, 226, 309, 309	חיות, אסתר
יאח"ה. ראו (ה)יחידה הארצית	311, 234	הע'
לחקירות הונאה	415, 414	ח'יר, יוסף
יארק, רנטו 206 הע' 82	415-414	ח'יר, מחמד
יריץ, יגאל 93	342	חנוך, עופר
ידיעות אחרונות (עיתון) 63 הע' 27,	204, 204, 197, 194	חסון, איילה
84, 137, 155, 156, 195, 286,	212, 211, 77	
361, 372, 404, 457, 458	98, 99, 127, 145, 148, 254,	חרדים
ביקורתו כלפי שומרי הסף	275	
המוסדיים 392-393	132	מוסדות
ופרשת האי היווני 286	124	מזרחים
ופרשת מעטפות הכסף 361	98-100, 126,	מפלגות חרדיות
ופרשת עמדי 212	146, 167	
ירליץ, אשר 46, 87-90	40, 130, 155, 158, 165,	חריש, יוסף
יהושע, יואל 421, 420	176-177, 177 הע' 206, 192,	
יהושע, ישראל 195 הע' 48	391	
יהל, מרדכי 142, 142 הע' 83, 143	427	חרמש, דוד
יוגב, אורי 307	407	(ה)חשב הכללי
יוסף, עובדיה 146, 147-148, 147	393, 389	מאבק עיתונאים בו
הע' 103, 150	262, 259, 238, 45	חשין, מישאל
(ה)יועץ המשפטי לממשלה 39, 40,	265, 309-313, 309 הע' 226,	
50, 51, 61, 64, 71, 75-76,	311	
80-81, 87, 90-91, 96, 110,		
112, 130, 138, 140, 155, 155		
הע' 126, 156, 158, 163, 169		
הע' 173, 170-171, 176-177,		
177 הע' 206, 191 הע' 35, 208,		
228 הע' 26, 240, 259 הע' 108,		
292, 358, 407, 456-457, 457		
הע' 6, 467 הע' 468, 472, 474,		
475, 484, 496-497		
ואהרן אבוהצירא 433		
		ט
	140, 103	טוניק, יצחק
	411	טל, עודד
	228, 83	טל, צבי
	326, 359-361	טלנסקי, משה
	18	טסלר, ריקי
	224	טריף, סאלח
	168-169, 167, 155	טנר, יעקב
	392	

וּפְרֶשֶׁת לֹד־גִּינְתוֹן 231 ה'ע' 35,	וּאֹלְמֶרֶט 327-328, 327 ה'ע'
232	284, 338-339, 363, 378,
וּפְרֶשֶׁת עֲמָדֵי 213-216	395
וּקִיסָר וְהַבְחִירוֹת לְהַסְתֵּדְרוֹת 163	וּבַחִירוֹת 183-184
וּרוּחָמָה אֲבֵרָהֶם 299	וּבַחִירַת מוֹעֲמָדִים לְכִנְסַת הַשֵּׁשׁ
יַחְזַקָּאֵל, אֲבִי 456	עֶשְׂרָה 285
יַחְזַקָּאֵל, עוֹבֵד 344-345, 354	וּבְלוֹמְנֶטֶל 281
(ה)יַחֲדָה הָאֲרֻצִּית לְחֻקֵּי הוֹנָאָה	וּגְלוֹבּוֹעַ 430
(יֵאֵח"ה) 83-84, 156, 274, 390,	וּדְרָעֵי 453
392, 399, 399 ה'ע' 2, 493, 494	וְהַנְּגָבִי 261-262
יַנִּיב, אֶלְדֵּד 367	וְהוֹעֵדָה לְנִיגוֹד עֲנִינִים 430 ה'ע'
יַעֲלוֹן, מֹשֶׁה (בּוֹגֵי) 369	89
יַצְחָק, יוֹאֵב 138, 138 ה'ע' 69, 378	וְהַרְכַּבַּת קוֹאֲלִיצִיָּה בְרִשׁוֹת
יַצְחָקִי, אֲבִיגַדּוֹר 250	מַקּוֹמִית 486
יַצְחָקִי, אֵלִי 384	וְחֻקֵּי עֲמָרֵי שְׂרוֹן 243
יְקוֹתֵאֵלִי, אֲרַנֵּן 155	וּמִיּוֹנֵי בֶרֶךְ-אֹן 193-194, 198 ה'ע'
יְרוּשָׁלַיִם, שְׁלוֹם 263 ה'ע' 113, 279	201, 204, 205-206, 208
יְרֻקוֹנִי, יִשְׁעֵיהוּ (שִׁיָּקָה) 61	וּמִיּוֹנִים פּוֹלִיטִיִּים 321, 323,
יִשִּׁי, אֵלִי 253	324
יִשְׂרָאֵל הַיּוֹם (עֵיתוֹן) 360, 361, 458	וּמִשְׁרֹת פְּטוֹרוֹת מִכְרָז 187-188
יִשְׂרָאֵל וּבִיָּץ, אֶרְתוֹר 162-163	ו"הַעֲמוֹתוֹת שֶׁל בְּרֵק" 220-221,
יְתוֹם, אֶהוּד 282	453
	וְעֲמָרֵי שְׂרוֹן 243, 394 ה'ע' 505
כ	וּפְלֵד 170, 171
כָּבֵל, אֵיתָן 183, 183 ה'ע' 8, 220,	וּפְרֶשֶׁת אֲגַרְקֶסְקוֹ 297-300
368, 223	וּפְרֶשֶׁת בּוֹסְקִילָה 435-436
כְּהֵן, אֵלִי 394 ה'ע' 505	וּפְרֶשֶׁת בֶּן-גֵּן-שְׂרוֹן 230
כְּהֵן, דּוּד 268	וּפְרֶשֶׁת גְּבֵי אֱלוֹשׁ 418
כְּהֵן, דּוֹרוֹן 222 ה'ע' 11	וּפְרֶשֶׁת גִּלְט־בְּרֻקוֹבִיץ' 287
כְּהֵן, חַיִּים 87	וּפְרֶשֶׁת הָאֲזוֹנוֹת הַסְּתֵר שֶׁבֶהֶן
כְּהֵן, יוֹסֵי 385	הוֹאֵשׁ מְזוֹרְחֵי 496 ה'ע' 48
כְּהֵן, יוֹסֵף פְּנַחַס 435	וּפְרֶשֶׁת הָאֵי הַיּוֹנִי 237, 238

לואי, פרנק 341-342, 347	כהן, עוזי 294
לואי, קבוצת הע' 340, 322, 341	כהן, רענן 254
לוד, בחירות. ראו רגב, בני	כהן, רפאל 224
לוי, ארמונר 258	כהן, שלום 434
לוי, דוד 196, 202, 203, הע' 74	כחלון, משה 320
לוי, דורון 352, 353	(ה)כיבוש 78, 126, 371
לוי, יאיר 119 הע' 16, 120-121,	כימיקלים לישראל 351
123, 150, הע' 110	כלב, ברק 265
לוי, יצחק 203 הע' 74	(ה)כלכלה של השחיתות 465
לויא, גדעון 385	כלנתר, רחמים 416
לוינסון, יעקב 46	כלנתריזם 416
לוי-פאור, דוד 69	כספי, דן 380 הע' 465
לויצקי, נעמי 171 הע' 190	כספי, רם 24 הע' 11, 306
לוריא, גיא 244, 245	כספית, בן 388 הע'
לורנץ, שלמה 99, 99 הע' 18	כץ, חיים 319
לזניק, מריו 175 הע' 201	כץ, ישראל 315-316, 317
ליאון, משה 173 הע' 197	כרמון, אריק 395 הע' 509
ליבאי, דוד 177, 208 הע' 86	
ליבר, צבי 241, 243, 245	ל
ליברליזציה כלכלית 11, 27, 31,	לאוטמן, דב 154
53-55, 93, 95-97, 113-119,	לב, גיורא 430-431, 443-445, 444
113 הע' 13, 120, 124, 172-173,	הע' 124
182, 210, 302, 452	לב, עדנה 444
ליברמן, אביגדור 185, 189, 190, 195	לב לבנים, פרשת ישיבת 127,
הע' 48, 196, 199 הע' 56, 217	129-131
וגורלובסקי 283	לבוך, פנחס 60, 67 הע' 68
ומינויים פוליטיים 189, 200	לביב, יגאל 88, 89
ומרכז הליכוד 208, 210	לכני, ציפי 324
מנכ"ל הליכוד 181, 208	לבנת, לימור 203 הע' 74, 209
מנכ"ל משרד ראש הממשלה 173	לדור, משה 340, 340 הע' 321, 340
הע' 197, 185, 200, 210,	הע' 322, 341-342, 344
226, 283, 454	להב, פנינה 70 הע' 48
ליגום, שלום 61	לואי (משפחה) 342

- 163, 284, 278, 142 הע' 163,
 375, 374, 314, 296-289
 סיעת הליכוד 149, 97
 סניף ירושלים 275-274
 פריימריז 211-208, 189, 181
 282, 274, 272-271, 261
 379
 פריימריז 1999 241-240
 שחיתות במפקד החברים 274
 שיטת הבחירות בליכוד 209
 שיטת המרכז 217, 210, 209
 454, 379
 לין, אוריאל 135 הע' 135
 לינדנשטראוס, מיכה 395-394, 393
 ליסק, משה 47, 43-42
 לנדאו, דייוויד 433 הע' 433
 לנדאו, עוזי 236 הע' 52, 453 הע'
 לנדוי, משה 86-85
 לפיד, יאיר 13, 11 הע' 13
 לפיד, יוסף (טומי) 24 הע' 13
- מ**
 (ה)מאבק בשחיתות 396-389
 468, 467-462, 459-458
 מאור, גליה 105 הע' 38, 106
 מאיר, גולדה 80, 77 הע' 95, 83
 מאיר, משה 155
 מבחן בוזגלו 457
 מבקר המדינה 19, 40, 45, 50, 66,
 69 הע' 162, 158, 155, 108, 45
 457-456, 407, 319-318, 165
 479, 474 הע' 467, 6, 457 הע'
- (ה)ליכוד, מפלגה 53, 31, 30, 28,
 135, 101-100, 98, 97, 96-95
 210, 196, 165, 151, 149, 145
 272, 260, 249, 243, 235, 225
 276 הע' 453, 374, 290, 142
 ואנשי השלטון המקומי 404
 ובחירות פנימיות 210, 209-208,
 270, 263, 241, 234, 233
 284, 280, 278, 277, 276
 459, 294, 329, 327, 285 הע'
 והבחירות לכנסת השבע עשרה
 379
 והבחירות לראשות קריית שמונה
 412
 וההסכם עם הסיעה הצינונית
 151-150
 וההתנתקות 368
 והתפתחות מוקדי שחיתות
 במפלגה 107, 100, 31
 217, 210-209, 151, 109
 276-270, 249-248
 ומינויים פוליטיים 109, 107,
 357, 326-320
 ופרשת החשבונות הפיקטיביות
 326, 143-141
 ושחיתות ברשות המסים 387
 ותוצאות הבחירות של 126 1988
 ממשלת 107 הע' 45
 מרכז המפלגה 189, 160, 101,
 264-263, 241, 210-208
 'הע' 271, 272-271, 270
 'הע' 276, 275, 273, 132

ופרשת חברת דן וועדת התכנון המקומית פתח תקווה 427, 428	רוח על מינויים במגן דוד אדום 315 הע' 244 ואגרסקו 299-298
ופרשת חברת סיליקט 350 הע' 352-351, 363	ואולמרט 326, 338-339 וגילוי שחיתות 492, 495
מאבק עיתונאים בו 389 על מינוי בנלולו 283 על נפוטיזם 318	והגנה על חושפי שחיתות 491 הע' 44
מדבר, חברת 74-75, 76	והסתדרות העובדים הלאומית 269
מדד תפיסות השחיתות 24-26, 24 הע' 14, 462 הע'	והוועדה לבדיקת קשרי הון- שלטון 303 הע' 211
מדיניות פיתוחיסטית 69, 76 מודעי, יצחק 109, 149, 150 מודריק, עודד 442-443	והוועדה למתן היתרים 250, 250 הע' 91
מוזס, ארנון (נוני) 154 מולכו, יצחק 199, 206 מוסא, חיים 413	והעמותות של ברק 220-223 וויסות מניות הבנקים 103-109
מועצות דתיות 317 מועצת מקרקעי ישראל 226, 249-251, 490-489	והברת אננס 245 והברת סיליקט 351-352
מופז, שאול 377	והקירת עמרי שרון 243
מזוז, מנחם (מני) 40, 243, 244, 321, הע' 270, 322, 323, 330, 337, 362	ומבקרי הפנים בגופים ציבוריים 486-485
ואולמרט 328-329	ומינויים בחברה הממשלתית לשיכון ופיתוח 109
וחקירה נגד הנגבי 321 הע' 270	ומינויים במשרד איכות הסביבה 322, 325
מזרחי, אליעזר 149, 152	ומינויים פוליטיים 109, 357 הע' 389, 358, 358 הע' 389
מזרחי, משה (אדריכל) 70	ומשפחת דנקנר 334
מזרחי, משה (ראש אגף החקירות במשטרה) 371, 371 הע' 433, 372 הע' 436, 392, 496 הע' 48	וניסיונות שרון לשנות החלטה של מועצת מקרקעי ישראל 249-251
מייזליק, שמואל 384	ועמרי שרון 280 ועניין טרנר 169-170

453	מיכאלי, יצחק 357-358 הע' 389
מכרזים, פטור 485	מילוא, רוני 209
מלחמת העצמאות/מלחמת השחרור	מימון מפלגות 69 הע' 45, 82, 158,
372, 60, 59	182 הע' 6, 479
מלחמת ההתשה 82	בחירות 141-142
מלחמת יום הכיפורים 82-83, 94,	חוק 44, 69, 141, 143, 147, 158,
225 הע' 372, 390	167, 182-184, 220, 223
מלחמת לבנון הראשונה 101, 227	פריימריז 240
מלחמת ששת הימים 72-81, 82, 372	מינהל מקרקעי ישראל 77, 170 הע'
מלמוד, אחים 300	184, 196 הע' 50, 230, 231, 251,
מלץ, יעקב 109, 110 הע' 52	300, 323, 331, 332, 333 הע'
ממן, דניאל 118 הע' 14	307, 338, 351, 364, 489-490
מנדלבאום, משה 105, 106	ואריאל שרון 231 הע' 36, 249,
מנור, גבריאל 241-242, 243	250
מסר, אוריאל (אורי) 326, 349-355	ושמחון 250, 250 הע' 92, 251
מסר, עורד 106	מינויים פוליטיים 28, 45, 65-66 הע'
מעוז, פנחס 259, 259 הע' 108	37, 101, 107-112, 117, 124,
מעריב (עיתון) 84, 138 הע' 69, 206,	186, 195, 258, 277, 325 הע'
206 הע' 83, 279, 286, 372,	281, 355-359, 375, 454, 457
458, 457, 392	הע' 6, 459, 462
ביקורתו כלפי שומרי הסף	בזמן כהונת שרון 314-316, 315
המוסדיים 392-393	הע' 244
כתבה על הכוונה למנות את בר-	במשרד איכות הסביבה 40, 110,
און 206	112, 263-264, 321, 322,
מפא"י 30, 38, 47, 51, 115, 456	323, 325, 456
הגמוניה של מפא"י 56-94	ברשויות מקומיות 408, 440
המוסד לביקורת 64	הנגבי 321
מפד"ל 124, 125, 145 הע' 95	והפרת אמונים 266
מפלגת העבודה. ראו העבודה,	וחוק שירות המדינה 65-66
מפלגת	ירידה בהם 166
מפעל אצות (אילת) 437-439	פסולים 28, 40, 109, 321, 323,
	325, 399

- נאור, מרים 309, 309 הע' 226, 311
 נאמן, יעקב 106, 185
 נגבי, משה 44, 192
 נהלים אחרי סגירת תיק פלילי בשל
 היעדר ראיות 496-498
 נהריה. ראו פרומר, רון
 נווה, דני 315 הע' 244
 נורוק, מרדכי 61
 נחמיה, לילך 356
 ניב, דוד 74, 74 הע' 70, 75
 ניגוד עניינים 28, 36, 57, 95, 97,
 138, 158, 213, 249 הע' 90, 250
 הע' 91, 297, 314, 322, 341,
 424, 430 הע' 89, 433, 439 הע'
 110, 457 הע' 6, 474-475, 483,
 489, 497
 הגדרה 40-41
 הוועדה לניגוד עניינים 429, 430
 הע' 89
 ואולמרט 326, 340 הע' 322,
 341, 346, 348, 363
 ואריאל שרון 241-242, 249,
 250
 ובוסקילה 435
 וגיורא לב 443
 וגלבוץ 428
 ודרעי 128, 135, 179 הע' 210
 והוכמן 437, 440-437 הע' 102,
 439 הע' 110
 והזימה 446
 והנגבי 261-262
 ומינויים 253-254
 ומרדכי פרידמן 75
- מצא, ג'קי 380-387
 מצא, יהושע 263 הע' 113
 מצנע, עמרם 286, 366
 מצקין, אסף 71 הע' 55
 מקיאווליום 153
 מראית עין 466 הע' 22
 מרגלית, דן 70, 71 הע' 53, 90, 90
 הע' 123, 126, 91, 94, 100, 199
 הע' 56, 203 הע' 74, 209, 263
 הע' 113, 388 הע' 391
 מרדכי, יצחק 209
 מרדכי, שמואל 352, 352 הע' 369,
 353
 מרידור, דן 203 הע' 74, 209, 263
 הע' 113
 מרכז העניינים (עיתון) 263
 מרצ 165
 מרקוס, יואל 46, 367 הע' 423, 369
 הע' 371-372, 389, 389
 הע' 486, 397
 משה, שמעון 357 הע' 389
 משטר האתיקה השלטונית 39
 משטרה
 חקירת שחיתות 492-495
 שחיתות בצמרת 167-172
 משרד ראש הממשלה ופרשת עמדי
 211-214
- נ**
- נאדל, ברוך 63, 63 הע' 27, 72
 נאו-ליברליזם 97 הע' 12, 159, 210,
 301-302, 458

216-211 עמדי ופרשת	ונתניהו 213
ושיטת הבחירות בליכוד 208,	ורוחמה אברהם 297-300
210	ורשויות מקומיות 424, 429 הע'
ותורמים גדולים 183	89, 437-440, 437 הע' 102
ממשלת נתניהו הראשונה 187	ושבס 322
על הקמת קדימה 375	ושירי 295 הע' 185
שר האוצר 301, 337	כללים למניעת 95, 138, 251
נתניהו, שרה 211-216	מוסדי 57, 128
ס	של חברי כנסת 140
סבן, חיים 220	ניסן, מוריס 188-189
סגל, זאב 281, 293 הע' 178	ניצן, מאיר 440-443, 441 הע' 115
סדן, ישראל 416, 418-422	ניקסון, ריצ'רד 48, 185
סהר, יחזקאל 62, 62 הע' 24	נמיר, מרדכי 60
סוארי, יצחק 306	נמרודי, עופר 206 הע' 83
סויסה, אלי 231, 231 הע' 35	נסים, משה 208 הע' 86
סולימאני, גדעון 221	נסרדישי, יהודה 384
סולל בונה 51, 65, 87	נפטיזם 318-319, 449
וכספי השילומים 57, 57 הע' 3	נפטא, חברת
סלע, משה 252-257	נציבות שירות המדינה 66 הע' 37,
סער, גדעון 320, 323, 324, 382,	186, 187, 318, 322-323, 467
383-384, 385	הע' 23, 473, 481-482, 484,
ספיר, פנחס 67 הע' 68, 68 הע' 42,	492
69, 72, 81, 84, 87, 364, 365,	נצר, שרגא 115 הע' 6
137-139 סרוסי, אדוארד	נתבי נפט, פרשת 73-77, 74 הע'
25 הע' 101 מרשל הע' 25	70, 83
126 הע' 90 יורם הע'	נתן, אברהם 109, 325, 384
ע	נתניהו, בנימין 31, 39, 55, 181-191,
עובד, יחזקאל 344, 345, 354	208, 217, 226, 247, 270,
עודה, אחמד 107	271-272, 398, 454
עוז, שלומי 276, 276 הע' 143, 329,	והפריימריז בליכוד 379
329 הע' 294	ומינוי בראון 195, 196, 199-203,
	204, 206, 206 הע' 82, 207
	ומשרד ראש הממשלה 185-186

- פוגל, ארתור 254
 פופוליזם 100, 101, 107 הע' 45,
 117, 181, 394
 פטרונוז' 27, 42, 66, 96, 108, 117,
 209, 314-319, 321, 373, 374,
 459
 פייגלין, משה 276
 פיינבלום, אפרים 350, 352, 354
 פילק, דני 53
 פינס, אופיר 203
 פלד, דוד 87
 פלד, יואב 10, 39 הע' 53
 פלד, יונה 142, 142 הע' 82, 143
 פלד, רפי 170-171, 170 הע' 186,
 171 הע' 190
 פלוצקר, סבר 389 הע' 487
 פלץ, חיים 317
 פנחסי, רפאל 119 הע' 16, 121, 123,
 166
 פקיעין. ראו ח'יר, מחמד
 פרוטקציה 24 הע' 11, 42, 56, 61,
 273
 פרומר, רון 413-414
 פרי, מיכה 70
 פרידמן, דניאל 23, 101 הע' 25, 244,
 395-396, 396 הע' 512
 פרידמן, יקותיאל 154
 פרידמן, מרדכי (מוטי) 73-77, 74
 הע' 68, 70
 פריימריז 27-28, 55, 116, 116 הע'
 7, 161-162, 181, 189, 225,
 240-242, 243, 247, 261, 271,
 274, 366, 368, 375, 379, 389
- עופר, אברהם 46, 51, 89-90
 עופר (משפחה) 85, 302, 305-306,
 306 הע' 217, 308 הע' 223
 ואריאל שרון 312
 עזרא, גדעון 294, 371 הע' 433, 392
 עטר, דני 367 הע' 421
 עינב, שמואל 98, 107
 עמדי, אבנר 211. ראו גם פרשות
 ציבוריות: עמדי
 עמית, מאיר 93
 עציוני, השופט 86
 עצמון, מנחם 141-143, 141 הע' 81
 עצמון, עוזי 349 הע' 359
 ערוץ 10
 דיווח על האחים שלאף 377
 והמאבק בשחיתות 458
 ויומני עמרי שרון 379
 וקלטת עם בן-מנחם וקרסניקב
 285
 כתבה על חשדות נגד אולמרט
 358-359, 359 הע' 392
 (ה) ערוץ הראשון 371, 458
 (ה) ערוץ השני 371, 458
 ערפאת, יאסר 228
 (ה) עתיקות של משה דיין, פרשת
 79-81
- פ**
 פדידה, יעקב 358 הע' 389
 פדידה, מירי 278, 281
 פדידה, שלום 416-417
 פוגל, אהרן 175

פרשות ציבוריות 458-455	בליכוד 211-208, 181
אגרסקו 484, 300-297	במפלגת העבודה 165, 165 הע'
אדוארד סרוסי 139-137	366, 158
אוטוקרס 82-81	הגבלות על מימון 240
אננקס מחקרים 115, 240-245,	הפרת חוקי מימון 451
247, 281 הע' 115, 456	ואנשי השלטון המקומי 403-404
בן-גל-שרון 227-230, 236	ונפוטיזם 318
בר-און-חברון 173 הע' 197,	מימון 162, 241, 451
191-199, 192 הע' 39, 230,	פרישה מסיעה בכנסת 145 הע' 94,
258, 371, 391, 453, 496	149, 156, 157
הע' 47	פרס, שמעון 67 הע' 70, 107, 143,
ברוך אבוהצירא 425	153, 154, 161, 180, 181, 182,
גבי אלוש 418	367, 377
גיורא לב 430-431, 443-445	והתרגיל המסריח 144, 146, 147,
גלט-ברקוביץ' 247 הע' 85,	453, 148-150
286-287, 287 הע'	פרץ, יאיר 119 הע' 16, 121-122,
האי היווני 232-240	123, 292, 292 הע' 174
הבית ברחוב כרמיה 378	פרץ, יצחק 127-128, 127 הע' 40,
הוכמן 437-440	147 הע' 103
הולילנד 363, 399, 423, 450,	פרץ, עמיר 366, 367
456	פרקליטות המדינה 140, 173 הע'
החשבוניות הפיקטיביות של	197, 359, 363, 400 הע' 3, 450,
הליכוד 141-143, 410, 456	489
העמותות של ברק 184	ודרעי 131 הע' 55, 206 הע' 83,
השחיתות ברשות המסים	392
380-389, 456, 460	וויצמן 139 הע' 72
ויסות מניות הבנקים 101-107,	וכתב האישום נגד אולמרט 363
105 הע' 36	ומינוי בר-און 192-193, 192 הע'
ויצמן 137-140	39, 196, 201, 202, 205-207,
חברת סיליקט 350-354, 350	206 הע' 83
הע' 363	פרשת גלט-ברקוביץ' 287, 287
	הע' 166

- צ**
 חשבון הדולרים של רבין 90-92
 טלנסקי 173 הע' 197, 359-361
 לוד-גינתון 230-232, 238-239
 מינויו של סער לסמנכ"ל למנהל
 רשות המסים 382-384
 מינויים במשרד החקלאות
 315-317
 סיטי טאוור 115, 276-281, 278
 הע' 147 456
 סיני גלבוע 425-430
 סיריל קרן 245-247, 285
 עמדי 211-216, 173 הע' 197
 עמותות ניל"י 268
 קו 300, 166, 282, 391
 קרקעות המלח 331-338
 ראשונטורס 326, 361-362, 363
 שולדנפריי 174
 שחיתות בהסתדרות העובדים
 הלאומית 268
 שטרן 174
 שיכון צמרת 59-60
 שמואל רכטמן 425
 תיק אפרסק 391
 פרשת מעטפות הכסף. ראו פרשות
 ציבוריות: טלנסקי
 פרשת רובינשטיין. ראו פרשות
 ציבוריות: גלט-ברקוביץ'
 פרשת שחיתות, הגדרת 34, 38-40
 פת, גרעון 261
 פתח תקווה. ראו פרשות ציבוריות:
 סיני גלבוע; גיורא לב
- ק**
 קארשי, יורם 260, 260 הע' 110, 275,
 275 הע' 137, 381, 382-387
 קבלני בר-לב 73
 קבלני קולות 117, 162, 234, 272,
 273, 274-275, 283, 321, 366
 הע' 416, 375, 448
 קדימה 295 הע' 185
 הקמתה 375-376, 453, 454
 ועוספייה 404
 קדמי, יעקב 390
 קדרי (עורך דין) 254
 קהלני, אביגדור 201
 קוטלר, יאיר 71 הע' 53
 קויפמן, יצחק 275
 קולק, עמוס 81, 81 הע' 101
 קונטיננטל קידוחים 74, 75, 76
 קונסטנט, בנו'מין 272 הע'
 קוצ'יק, יוסי 224
 קורן, דני 149

דפוסי השחיתות בממשלתו	קורפו, חיים 453 הע'
השנייה 165-171	קיסר, ישראל 163
והון-שלטון 175	קליינטליזם 66, 449
והסכמי אוסלו ב' 180	קלינטון, ביל 220
וחריש 165, 176	קליר, אברהם 72 הע' 57, 76
ומינוי בן-יאיר 195	קמפנר, מלי 155-156
ופרשת חשבון הדולרים 90-92	קנטי, דפנה 23
וש"ס 176, 177-178, 179	קפטיליזם 114, 114, 284, 455, 457, 458,
ותרומות לבחירות 163, 174	467
ממשלתו השנייה 163	קצב, משה 108
רצח 182	קציר, אפרים 84
רביץ, לאה 92, 92 הע' 135	קרא, איוב 320
רבינוביץ', יהושע 91	קרא, ברוך 286-287
רביץ, אברהם 147	קרובי, סלומון 278
רגב, בני 329 הע' 293, 409, 410,	קרטליזציה של המערכת המפלגתית
411	272 הע' 296, 376, 459
רגולטורים 106, 313, 323, 461, 471,	קריית שמונה. ראו ברביבאי, חיים
481, 475	קרית מלאכי. ראו אלוש, גבי
רגולציה 364, 461	קרמניצר, מרדכי 26, 171 הע' 189,
רהט, גדעון 53	178 הע' 208, 191 הע' 35, 203
רוב, איתן 380-381	הע' 75, 340 הע' 322
רובינוף, מייקל 344	והניסיון למכור את מניות המדינה
רובינשטיין, אליקים 138-139, 183,	בבנק לאומי 340-341
200, 223, 230, 241, 252, 262,	קרן, סיריל 246-247
286, 287, 369	קרסניקב, לב 285
וקרקעות המלח 334-335	קרקעות המלח. ראו פרשות ציבוריות:
רובינשטיין, אמנון 80, 93, 395 הע'	קרקעות המלח
509	
רוזוליו, שאול 390	ר
רוזנבלום, פנינה 295 הע' 185	ראשון לצינן. ראו ניצן, מאיר
רוזנברג, שלמה 60-61	רביץ, יצחק 51, 83, 90-92, 121,
רוזנברג, שרגא 188	125, 150, 160, 166, 172, 172
	הע' 195, 453 הע'

- הרכבת קואליציה 415-423
 ופוטנציאל לשחיתות 399-404,
 458, 408
 וריבוי הסיעות והמפלגות 406
 ושיטת הבחירות 406
 מבקרי פנים 487
 מינויים פסולים 399, 403, 440
 מערכות הבחירות 408-415
 מתח בין שלטון מרכזי לשלטון
 מקומי 399-408
 ניגוד עניינים 428, 429, 429 הע'
 89, 430 הע' 89, 433, 435,
 443, 446, 489, 440-437
 ערכיות 447-450
 צמצום השחיתות בהן 486-488
 ראש רשות המטיב עם מקורביו
 440-447
 ראש רשות והפקת טובות הנאה
 433-436
 שכר מופרז לעובדי רשות 440,
 446
- ש**
- שביט, ארי 397-398
 שבס, שמעון 125, 168-169, 169 הע'
 173, 233 הע' 43, 322
 ומשרד ראש הממשלה 172-175,
 172 הע' 195, 174 הע' 199,
 175 הע' 201
 שגיא, דן 253
 שדרות. ראו בוסקילה, דוד
 שובינסקי, יצחק 81-82
- רולניק, גיא 337, 397, 461, 461 הע'
 9, 461 הע' 10, 470 הע' 26
 רומנוב, אריה 266
 רותם אמפרט נגב בע"מ 351
 רוניק, יהושע 129 הע' 49, 132 הע'
 55, 178 הע' 210, 198 הע'
 רחובות. ראו רכטמן, שמואל
 ריבלין, אליעזר 269-270
 ריבלין, ראובן 196, 263 הע' 113,
 290, 295, 295 הע' 185
 רייגן, רונלד 24, 24 הע' 13, 185
 רייך, אריה 125
 ריכוזיות 52, 66, 118, 172, 314,
 337, 455, 460, 466, 467, 470,
 471-472
 מפלגתית 181
 צמצומה 471-472
 רייץ, מרק 219-220
 רכטמן, שמואל 425
 רכטר, יעקב 70
 רכטר, צבי 87
 רכלבסקי, יובל 110 הע' 53
 רם, אורי 53
 רמון, חיים 125, 144 הע' 92, 147,
 160, 453 הע'
- רמלה. ראו אבוהצירא, אהרן
 רפ"י 67 הע' 68, 68 הע' 42
 רפאל, יצחק 70-71, 70 הע' 51
 רשויות מקומיות 31, 399-450, 462
 היתרי בנייה 423, 426, 488
 העברת תקציבים בדרכי מרמה
 432-434

שולדנפריי, האחים 174, 163	שוחר 27, 29, 77, 79, 139, 299,
שומרי הסף המוסדיים 28, 29, 33,	413-412, 457, 450, 457, 462,
112, 108, 77, 54, 53, 49, 39	485
373, 370, 346, 285, 184, 154	אנג'ל 420
467, 451, 407, 396-389, 379	אפל 87, 196 הע' 50, 240,
הע' 468	409-410, 409 הע' 22
שוסטק, אליעזר 267	אפל / אולמרט 327
שופן, דורון 354	אריאל שרון 238, 286
שוקן, עמוס 80	אשר ידלין 88-89
"שורת המתנדבים" 60-64	בלומנטל 280
שחל, משה 168, 169	בלרוב 420
שחם, עודד 266	בניזרי 253, 258, 456
שטיגליץ, ג'וזף 302	בר-און 198 הע'
שטיינמן, יוסי 386-387	גלעד שרון 237
שטרית, מאיר 185, 240, 405, 456	דולגין 98
שטרן, משה 174	דקל 107 הע' 42
שטרנברג, עדי 356	דרעי 130-131
שטרסלר, נחמיה 317, 388 הע' 485	הנגבי 261
שי, מנחם 440-443, 441 הע' 115	ונונו 418
שין, יוסי 23 הע' 9, 153	חברת קונטיננטל 74
"שיכון עובדים" 89, 90	טריף 224
שילנסקי, דב 150	יצחק רפאל 71
שימוש בשחיתות 459-462	מיכאל צור 69, 85, 86
שינוי (מפלגה) 93, 288	מצא 385
שיף, זאב 70	סדן 418, 420, 421
שיקולים זרים 61, 90, 153, 207,	עינב 107 הע' 44
283, 295 הע' 185, 309, 311,	פרומר 413-414
322, 348, 389, 405, 420, 421,	פרי 70
440, 492, 494	רכטמן 425
אישיים 41, 105, 175, 312, 314,	שרון בן-גל 229
315, 322, 423-432, 471	תאגידים 142 הע' 84
	תבין 329 הע' 293
	תיק נגד משפחת שרון 278 הע'

- שמחון, שלום 250-251, 250 הע' 92,
325
שמיר, יצחק 101, 107, 127, 130,
144, 147-152, הע' 103,
156, 160, 161
דרעי בממשלת שמיר (1988)
127
ממשלות 144, 145, 145 הע' 95,
146, 148, 149, 156, 164
שמן, חברת 349
שמעונוב, עמוס 384-385
שמרון, דוד 199
שני, אורי 173 הע' 197
שני, קובי 254
שניאורסון, מנחם מנדל (הרבי
מלובביץ') 149
ש"ס (מפלגה) 145 הע' 95, 146, 152,
165, 204
השחיתות בש"ס 119-137
והסכם הקואליציה בבית שמש
416-417
והסכמי אוסלו 178, 179
ומינוי בר־און 204, 206, 206
הע' 83
ומפלגת העבודה 125, 145-147,
167, 176-180
שפיגל, יהודה 70-71
שפיגלר, מאיר 317
שפיר, גרשון 39 הע' 10, 53
שפיר, הרצל 390, 391
שפירא, אברהם 99, 99 הע' 18, 103
הע' 31, 106-107
שפירא, חיים משה 70, 70 הע' 51
- (ה)שירות הציבורי 36, 59, 65-67, 65
הע' 37, 69, 86, 95, 109, 116,
127, 159, 166, 171 הע' 190,
172, 185, 188, 217, 262 הע'
113, 113, 273, 285, 314, 315, 316,
318, 321, 325, 365, 388, 388
הע' 459, 460, 464, 468, 473,
475, 492, 493-495
ואיכות העובדים הממונים
480-483
ודפוסי התנהגות ראויים
483-484
שירות התעסוקה, התנהלות מושחתת
במכרז 257
שירי, ויצמן 295 הע' 185
שך, אלעזר 146, 147, 148, 150 הע'
110
שכר טרחה גבוה לעורכי דין שהופיעו
לפני ועדה 77
שלאף, ג'יימס 377
שלאף, מרטין 246, 246 הע' 81, 377
שלו, גבריאלה 325
שלה, עופר 368
שלטון החוק 26, 95, 96, 136, 173,
178, 193, 195, 208, 217, 249,
293, 372, 378, 451, 454, 467
(ה)שלטון הצבאי בשטחים 78
שלטון מקומי. ראו רשויות מקומיות
שמגד, מאיר 80-81, 83, 87, 89, 91,
164, 170, 208, 390, 474, 482
הע' 484
שמולביץ, יעקב 129 הע' 46
שמחון, גלית 381-382

- שפירא, יונתן 47, 93, 94
 שפירא, יעקב שמשון 64, 75-76, 77
 שפניץ, טנה 430 הע' 89
 שפרינצק, אהוד 43, 44, 45, 108-109
 שקולניק, נורמן 233, 233 הע' 43
 234-235, 234 הע' 36, 236
 שקיפות 54, 114, 115, 117, 167,
 462, 464, 466, 466 הע' 22, 467
 שקיפות בינלאומית, ישראל 24 הע'
 14, 462
 שר, גלעד 254
 שרגא, אליעד 118
 שרון, אריאל 24 הע' 13, 31, 55, 98,
 164 הע' 154, 196, 225 הע'
 235-236, 240, 270, 289 הע'
 168, 262, 284, 454
 אַתרוג 249, 370, 398
 ובלומנטל 280
 ובנזימן 227
 והבחירות לכנסת השבע עשרה
 377-380
 והקמת קדימה 376 הע' 449
 והפריימריז בליכוד (1999)
 241-247, 248
 ומועצת מקרקעי ישראל 226,
 249-252, 300
 ומפקד החברים בליכוד 273-274
 וסברה ושתילה 225
 ועיתונאים 370, 373, 389, 454
 ופרשת בן-גל 227, 235
 ופרשת גלטי-ברקוביץ' 286, 287
 ופרשת האי היווני 233, 234,
 235, 236, 237
- ופרשת לוד-גינתון 231-232,
 238-239
 ופרשת סיריל קרן 245-246, 287
 וקרקעות המלח 334
 ושתיקת בניו במשטרה 281
 ותכנית ההתנתקות 368-377,
 368 הע' 425
 כשר הביטחון 225-226
 כשר הבינוי והשיכון 164
 ממשלתו הראשונה 249-289
 ממשלתו השנייה 277, 289-326,
 392-393
 עלייתו לשלטון 225-227, 454
 שרון (משפחה) 246, 247, 278 הע'
 300, 374, 389 הע' 486, 397
 שרון, גלעד 232, 235-240, 237 הע'
 56, 245-247, 281, 286
 שרון, עמרי 173 הע' 197, 225,
 241-244, 241 הע' 68, 245
 274 הע' 134, 280, 281 הע'
 151, 285, 376 הע' 449, 378,
 394 הע' 505
 ומפקד החברים בליכוד 273-274
 שריד, יוסי 321 הע' 270
 שריר, אברהם 149, 152
 שרת, משה 57 הע' 3, 57 הע' 4, 61,
 67 הע'
 שתדלנים ושתדלנות 322, 459, 480
- ת
 תבין, בנימין (בני) 329, 329 הע' 293,
 409, 410, 411
 תומסון, דניס 313 הע'

ודרעי 156	תוסיה-כהן, שלמה 62
והבחירות לכנסת השש עשרה	תורג'מן, מימון 420-421
288, 285	תורמים ותרומות 154, 159, 183,
וההתנתקות 370, 373	219-220, 475-476, 475 הע'
והנגבי 265	477
וההסכם בעניין בתי זיקוק לנפט	תיק אפרסק 391
302	תירוש, שלמה 297
והסתדרות העובדים הלאומית	תכנון ובנייה, שיקולים זרים 423-432
269	תל גיבורים, פרשת 69-71
והשלטון המקומי 400, 406	תמ"י 506
והתחושה "כולם מושחתים" 380	תמיר, שמואל 62, 63, 82, 93, 267,
הע' 465	326
וויסות מניות הבנקים 102	תקשורת 26, 27, 39, 40, 50, 71 הע'
וחדשות כלפי פוליטיקאים 287,	55, 118, 142, 240, 285 הע'
289	165, 287, 289, 313, 361 הע'
וטרנר 169	397, 380 הע' 465, 396, 398,
וליברליזציה כלכלית 54	422, 451, 457, 458, 462, 468,
ומינוי בר-און 203	473, 477-478, 491
ומינוים פוליטיים 108	בתקופת ההגמוניה של מפא"י 71
ומשה מזרחי (משטרה) 371 הע'	האליטה התקשורתית 225, 452
433	הדלפות לתקשורת 90, 286-287
ונתניהו 184, 216, 247	ואהוד ברק 220
וסיריל קרן 246	ואולמרט 326, 335, 362, 363,
ועמותות 183	364, 396 הע' 513
וענבל גבריאלי 282	ואריאל שרון 370, 371, 372-373
ופרשת טלנסקי 360	ובחירות פנימיות בליכוד 280
ופרשת עמדי 211, 216	ובחירות פנימיות במפלגת
ותיק אפרסק 390-391	העבודה 366-367
סדרת כתבות על חושי 63	ובן-יאיר 195
שוק התקשורת 472	וגורלובסקי 283
תרכות הגולה 43, 48	וגלעד שרון 246-247
	ודיין 80

recommended that the directors of municipal companies be appointed only after they have been vetted by a qualifications committee, similar to the Appointments Committee established under Amendment 6 of the Government Corporations Law, 5735-1975. The local authority's legal advisor would be given the authority to require further examination of a pending appointment, if information emerges that raises suspicions relating to the candidate.

Similarly, all local council members who are members of the local planning committee, as well as senior office holders in the local authority, should be required to submit a financial disclosure statement immediately upon their appointment, and for each of the two years after leaving the position. The statements should be submitted to the internal auditor of the authority, and delivered to the State Comptroller. A procedure should be established for determining the accuracy of the declarations, which would include random examinations of declarations by the Tax Authority (similar to the audit procedures for the annual income tax returns).

These are some of the recommendations for reducing the scale of political corruption in Israel. The important message is that political corruption in Israel should and can be reduced without undermining the democratic nature of the regime or its effectiveness. However, such change requires attention to the small details, as well as to such additional goals as strengthening the political parties and increasing the involvement of the Israeli public in politics. Two central questions emerge from all the above. Are the people with the ability to reduce the incidence of political corruption at all interested in doing so? And, should it emerge that they lack the desire to cooperate in such an endeavor, will the Israeli public as a whole, or in part, see a need to combine their efforts to promote this important goal?

members of the party, the party convention, the party senate, or a selection committee. Membership would be limited to regular paying members of no less than three years seniority. Such methods should be used to encourage the parties to conduct a three-stage selection process for determining their list of candidates to the Knesset. That process should comprise several selecting bodies. First, a screening committee composed of senior party members (who are no longer serving in the Knesset) would prepare a list of recommended candidates. The proposed list would consist of fifty candidates, or double the number of the party's Knesset members, whichever is higher. A second committee would be tasked with confirming or rejecting the candidacy of serving Knesset members, and amending the list proposed by the screening committee. Finally, the list of candidates would be determined by the party's electing body, which would, as stated, be restricted to party members with some minimal seniority. In addition to the above, a term limit of no more than two terms should be imposed on the heads of local authorities, unless the head of such an authority receives more than 50% of the votes of the eligible voters (as opposed to 50% of the ballots actually cast).

Formation of a coalition in local government – The Attorney General should determine clearer guidelines for the forming of coalitions following elections to local government councils, or in the wake of coalition crises. These guidelines should be forwarded to the legal advisors of the local authorities. In this context, it is essential to clarify the distinction between a legitimate political promise and one that is corrupt.

Supervision of municipally-owned companies in the local authorities – The level of local authorities' supervision over municipally-owned companies is weak, even though the annual budgets of the local authorities amount to billions of shekels. It is

to his or her campaign. While a wealthy donor can continue to claim to have supported a particular candidate, the elected official will have no way of verifying that claim, just as he has no way of verifying the identity of those who voted for him in the elections. Ultimately, the uncertainty regarding the identity of donors can function as a negative incentive against attempts at using corrupt means for influencing public representatives. This kind of system might reduce the scale of private contributions to parties, but the damage would not necessarily be great. First of all, the reduced scale of donations would affect all of the major parties, so it would not harm competition. Second, conceivably, the first to withdraw because their names would not be published might well be the very donors who intended to exercise improper influence, and perhaps even to use their contribution as a means for developing corrupt relationships with various candidates.

An additional recommendation for reducing the influence of the wealthy, and to encourage the parties to “return to the public” is the establishment of a “matching” financing arrangement. Each party would receive a sum from the state budget equal to that of any individual donation that does not exceed a certain amount (for example, if the party succeeds in acquiring a donation of NIS 500, it would receive an additional NIS 500 from the state). It is recommended that a ceiling not be imposed on the total of donations that a party may raise from private sources, as long as no single donation exceeds the fixed maximum. It is also recommended that there be no restriction on campaign expenditures if all of the income is based on donations as stated above.

Selection of parties’ candidates for Knesset – In addition to the above, it is recommended that economic incentives and appropriate legislature be used to encourage parties to restrict membership in the body that selects the party’s candidates for Knesset election, irrespective of whether the electing body consists of all the registered

in its elimination depends on political ability, including willpower, leadership, responsible elites and a proactive public.

Finally, the arguments not in favor of the battle against governmental corruption should serve as a reminder that the effort must be lead—naturally in the framework of the law, and in strict compliance with the rules—in a manner that is intelligent, multidimensional, fair, and aggressively but not belligerently. The struggle to reduce corruption must not overly impinge upon the ability of the public's elected representatives to govern; it must not deter appointed public servants from properly exercising their discretion, and adopting essential decisions. It should not lead to the creation of a crippling, corrupting bureaucracy, and must not foster delegitimization of the political process. As usual, the truth is in the details—in strengthening the autonomy of the legal advisor of the local authority, in creating simple proceedings, and in the proper treatment of big business.

Concrete recommendations

Changes in party financing – In order to reduce the influence of donors on holders of elected office, and without impinging on the right of citizens to attempt to influence the political system, any donation exceeding a certain amount—to be determined by law—should be transferred to a special public body, or to a blind trust of the party, established for that purpose. The donations transferred from the fund to the candidates and their parties should be anonymous. The idea is to transfer the funds in a manner that prevents identification of the donor (and the body in charge will forward an appropriate notification to the tax authorities).

The proposed law would create a situation in which the recipient of the donation would never be sure of the identity of those who donated

political corruption. For example, in certain situations, centralization of the government is preferable to decentralization. The privatization of state-owned companies may lead to extensive corruption; transparency, as such, may actually increase the scale of corruption especially if it is regarded as providing legitimacy for certain actions. Concentrating the battle against corruption in one government institution is detrimental to the overall battle against corruption. It is sometimes better to identify and address the causes of corruption rather than make do with supervision, enforcement and deterrence. However, in other circumstances, such an approach is unlikely to be effective, and direct treatment of the symptoms—the patterns of corruption themselves—is preferable.

Second, we must bear in mind that even if there were a wall-to-wall coalition in support of the battle against corruption, and even if everyone agreed upon the definition of political corruption and the methods required for its elimination, the reforms instituted to limit it might have a negative effect on the public and political ethos, and even lead to an increase in the scope of corruption in the long run. For example, establishing a direct correlation between the financial compensation of tax auditors and the rate of their tax collection may reduce patterns of corruption in the tax authority in the short and medium terms, but in the long term may blur the distinction between the governmental and the economic realms. The blurring of that distinction may, in the long run, harm the public ethos and even increase political and governmental corruption.

Third, since the struggle to reduce political corruption is in itself a political struggle, which necessitates a coalition of forces, just as in any battle over disputed values and resources, there are greater chances of success when the corruption being fought against is the kind perpetrated by small criminals who are responsible for concrete, defined damage. However, when corruption is systemic, success

and the status of the High Court of Justice, without addressing the subject of political corruption, and the public response to what was presented as political corruption. Almost every decision that required an enlistment of political support was accompanied by the corrupt use of political power.

Political corruption as an instrument to gain power – The sixth finding is that a significant number of politicians made their way up the political ladder through the corrupt use of political power, and afterwards, through the corrupt use of governmental power.

Political corruption as a systemic problem – The seventh finding is that although political corruption began as a symptom of a structural problem, it developed into a problem in and of itself, and forms yet another element preventing the resolution of the structural problems.

The inefficiency of political corruption – The eighth and final finding is that while there are many structural reasons and excuses for corruption, it has no justification and yields no benefit. Corruption does not help in the attainment of noble ends. Corruption undermines the legitimacy of important democratic decisions, and thereby creates an additional political problem. And corruption is not necessarily self-destructive, as evidenced by the economic concentration of the Israeli economy over the last few years. Of late, corruption is not even enlisted in the name of noble causes, but rather serves entirely ignoble cravings and motivations, such as greed, jealousy, and extravagance.

General recommendations

The book presents general recommendations concerning the struggle against corruption, as well as some specific recommendations. To begin with, it proves that there is no standard format for combating

supported others who were involved in corruption. The political parties have played only a marginal role in the struggle. The media appears to be playing a diminishing role in the struggle, and the contribution of the print media seems greater than that of television. Channel One exposed two cases, *Ma'ariv* newspaper exposed one case, whereas Channel Two and *Yediot Aharonot* newspaper have not exposed any major cases over the last few years. On the other hand, Israeli society has witnessed the emergence of forces that have fought and are still fighting against patterns of corruption.

Changes in patterns and scope of political corruption – The fourth finding is that the patterns of corruption and their scope have changed. During the fifties, corruption was largely connected to strengthening the ruling party; during the eighties and nineties, it was, at least in part, related to attempts to accumulate political power (both by circumventing the election financing laws, and by handing out jobs). In the last few years, on the other hand, material gain has been the dominant feature. Bribery, embezzlement of public funds, the use of double invoicing, money laundering, etc., are all intended for personal, **not political** gain. There has been a manifest decrease in the scope of blatant political appointments and in certain forms of corruption that were widespread in earlier election campaigns. The elections of 1988, and the internal elections of the Likud in 2002, produced scandals that eventually reached the courts. The past two election campaigns, on the other hand, did not produce any corruption cases.

The centrality of corrupt practices – The fifth finding is that corrupt use of political power is an important factor in Israeli politics and civil service. One cannot fully understand the development of the power structure in Israeli society, and such historical developments as the process of nation and state building, the change of the government in 1977, Netanyahu's first term of office, Sharon's ascent to power,

still await resolution, or at least those that encourage corruption.¹ Nonetheless, it would appear that there has been a decrease in certain types of criminally corrupt acts since 2006.

The potential for political corruption and its prevention – The third finding is that although in 2004 there was a demonstrable change in the struggle against corruption, it was not steady, and some of the indicators are not encouraging. The change was not the result of a political shift or a new culture of governance. Things changed simply because some of the senior players just went too far, Sharon departed from the political scene, and the understanding that corrupt politicians could not be treated with kid gloves finally became clear.

Of even greater concern is that senior politicians who played some part in major corruption scandals continue to wield tremendous political power. Some of them even hold senior office at the time of writing. Furthermore, the overwhelming majority of the public, as well as decision makers and shapers of public opinion, still regard the United States as a source of inspiration, despite the fact that its regime is one of the most corrupt in the developed world, if not the most corrupt of them all.

The fragility of the change can also be seen in the identity of those who struggle against corruption. Since 1990, there has been no broad-based protest against the conduct of elected officials, although there has been no lack of justification (the recent social protest, which began on July 14, 2011, is a move in the right direction). Politicians for the most part have avoided any clear, unequivocal condemnation of their colleagues' corrupt conduct, and most have at various stages

1 The first is the Jewish-Arab-Palestinian conflict and the problems it has generated with regard to the borders, quality of democracy, and identity of the State, etc.

In addition to all of the above, increasing economic concentration has given rise to a new reality. A few of the country's wealthiest families have become the central players in a number of critical areas of the economy, and economic clout often speaks louder than governmental power. Israel has become more capitalistic, but not more free, liberal or equal. The fact that the subject is now on the public agenda indicates that Israel is not a banana republic.

Main findings

A rise in suspected corruption among holders of elected office and senior civil servants – The first finding is that over the years there has been an overall increase in the number of Knesset members and ministers convicted of corruption. Over the past twenty-five years, the number of Knesset members whose immunity has been lifted for suspicion of involvement in corrupt acts is nearly twice what it was in the preceding twenty-five years. In other words, every twenty to twenty-five years, the number of Knesset members whose immunity was removed due to suspicions of their involvement in criminal acts that may be classified as corrupt has doubled. It should be noted that since 1969 the courts have acquitted only three holders of national office: Ehud Olmert, Avi Yehezkel, and Meir Shetreet.

Improvement of investigation and conviction of corruption – The second finding is that in some respects there is the possibility of improvement. The convictions of the years 2008–2010 (Shlomo Benizri, Abraham Hirschson, and Tzachi Hanegbi), the trial of Ehud Olmert currently underway, and the investigations taking place at the time of the writing of this book are all related to events that, for the most part, occurred in 2006 or before. Indeed, following the completion of this book, new cases may yet be uncovered, and still others may never come to light. Moreover, the basic problems of Israeli society

Unfortunately, the Israeli political elite blindly adopted the neo-liberal logic almost in its entirety, undermining numerous institutions that might otherwise have helped economic liberalism contribute to greater freedom and equality. In addition, the political elites devoted significant efforts toward redefining relations with the Palestinians, even in the absence of any real democratic legitimacy. These attempts were pursued by questionable means, undermining the party system, changing basic rules of governance, and treating corrupt leaders with “kid gloves” as long as they were perceived as capable of realigning relations with the Palestinians. All of this had a decisive effect on the development of political corruption in Israel.

When dirty tricks failed, and the institutional changes initiated by the political elites (particularly, the direct election of the prime minister) did not achieve the desired results, the next move adopted by some of those seeking an arrangement with the Palestinians, or at least a period of calm and security, was supporting “strong” leaders (as the saying goes: “When you need a thief, you grant him a pardon”). The struggle between those seeking to use political tools to address the Palestinian issue and those opposing such efforts significantly influenced the situation in the Likud party, and particularly the moves initiated by Benjamin Netanyahu and Ariel Sharon.

At the same time, some of the opponents of an arrangement felt that all means were legitimate in support of the settlement project, from extensive political appointments, and campaigning against the High Court of Justice to supporting strong leaders, as long as they were perceived to serve the hawkish political agenda. One can hardly overstate the negative influence of the settlers and their many political supporters on the desire to constitute a democratic nation-state with recognized borders, founded upon the rule of law. In the absence of these elements, corruption, in its various forms, thrives.

Political Corruption in Israel

Doron Navot

Abstract

Political corruption is the misuse of public power for private gain. It is not necessarily criminal. Accordingly, both illegal and legal behavior are considered in this book, which describes and analyzes examples of political corruption in Israel since the establishment of the State. To that end, the book focuses on holders of elected office and senior civil servants, namely those persons at the pinnacle of government. The author surveys a broad panorama of cases and examples from the early days of the State until the beginning of Prime Minister Netanyahu's second (and currently serving) government. The analysis considers to what extent a pattern of corrupt behavior has come to characterize Israeli politics and public service. The case studies are based on court rulings, state audit reports, decisions of the Attorney General, personal interviews conducted by the author, surveys and publications in the media.

The main argument

The economic liberalization of the second half of the 1980s transformed the nature of politics in Western countries, including Israel, and brought about changes in the pattern of political corruption. The presence or absence of social forces espousing political values other than the profit principle and the maximizing of personal benefit determined the outcome of economic liberalization on political corruption.

* Translated by Michael Prawer.

Text Editor (Hebrew): Dafna Lavi
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Offset Natan Shlomo, Jerusalem

Cover Illustration: Eran Glor

ISBN 978-965-519-098-4

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

Copyright © 2015 by the Israel Democracy Institute (R. A.)
Second Edition, 2015
First Edition, 2012

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker st., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:
Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

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

Political Corruption in Israel

Doron Navot



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Political Corruption in Israel

Doron Navot