

היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD

המנהל האקדמי של הפורום: דוד ברודט
ראש הצוות: דוד חודק



פורום קיסריה ה־15, יוני 2007
מושב הקיץ

עריכת לשון: איריס אבנר, ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: שוקי הרשקוביץ
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב ISBN 978-965-519-043-4

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, 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.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800; 1-800-20-2222; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ח
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2008

כל חוברות פורום קיסריה, מחקרי המדיניות, פרק נבחר מכל ספר והתקציר בערבית של חוברת זו ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הצוות המכין

ראש הצוות

דוד חודק

חברי הצוות

תמר בן־דוד

דוד ברוך

מרדכי קרמניצר

עוזר מחקר

רוני ברונר

הפורום בחסות:



ד"ר האסט
רוני חשבון

יגאל ארנון ושות'
משרד עורכי דין

LUZZATTO & LUZZATTO

A Member of
The Luzzatto Group



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, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים (יהספרייה לדמוקרטיה), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	תקציר
13	חלק ראשון הרצאת אורח: דניאל קאופמן
	חלק שני היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD
27	
29	א. מבוא
29	ב. ההקשר העולמי וההקשר המקומי
37	ג. חוק ואתיקה
38	ד. אתיקה עסקית
40	ה. אתיקה ציבורית
41	ו. המצב בישראל על פי תפיסת תושביה
44	ז. המגזר הציבורי
50	ח. המגזר העסקי
58	ט. המלצות
65	חלק שלישי סיכום דברי הכינוס
82	המשתתפים בפורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ
86	פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה
iii	Abstract

פתח דבר

השנה החולפת לא הייתה שנה קלה בישראל, מבית ומחוץ. פורום קיסריה 2007 נפגש זו הפעם ה-15, שנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, שהייתה החוויה המרכזית שהשפיעה על חיינו בחודשים שקדמו לכינוס. לא בכדי התכנס הפורום בחיפה – לאות הזדהות עם העיר ועם אזור הצפון כולו, שעמדו באש כבדה בקיץ 2006. עמידה זו הבליטה את התופעה של העורף כחזית. ואכן, התכנים שהובאו לדיוני הפורום וכן חוברות ההמלצות – ניירות העבודה לקראת הדיונים – עסקו בנושאים הבולטים שעל סדר היום הכלכלי הלאומי.

שלושה נושאים ראשיים נדונו במהלך ההתכנסות של פורום 2007. הנושא הראשון היה הנורמות והאתיקה במגזרים הציבורי והעסקי וכן בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובצמרת מדינות OECD. את קבוצת העבודה – שהורכבה מאנשי מקצוע בתחום ואשר שקדה על העבודה חודשים מספר – הוביל עו"ד דוד חודק, העומד בראש משרד GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות'. הנושא הנדון נמצא בתהליך של דיונים מעמיקים בתקופה האחרונה, והאיר אותו בהרצאתו ד"ר דניאל קאופמן מהבנק העולמי, מומחה בין-לאומי לנושאי שחיתות.

הנושא השני היה העורף כחזית, ועניינו תפיסת העורף והמלצות למדיניות כוללת בסוגיה זו. צוות שהורכב מאנשי ציבור, מאנשי מקצוע ומנציגי מערכות ממשל שקד למעלה משישה חודשים על הכנת הדיון החשוב ועל פיתוח ההמלצות. את עבודת הצוות ניהל עו"ד דן מרידור, שר וחבר כנסת לשעבר אשר ישב גם בראש הוועדה לתפיסת הביטחון המעודכנת של ישראל.

הנושא השלישי היה התחום המסורתי של כל כינוסי קיסריה: ההמלצות למדיניות מקרו-כלכלית. הפעם התמקד הדיון לא רק בהמלצות מדיניות לשנת העבודה 2008, אלא גם הציג התייחסויות לעמידות המשק בפני משברים פנימיים וחיצוניים. את הצוות הוביל פרופ' ליאו ליידרמן מאוניברסיטת תל אביב, יועץ כלכלי ראשי בבנק הפועלים.

פורום קיץ 2007 היה התכנסות נוספת לאחר המפגש המוצלח בפברואר 2007 שדן בתקציב הביטחון. הוא עוד נדבך במפגשי פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אני מבקש להודות לכל האנשים הרבים שהיו שותפים להתכנסות הפורום ולהכנת ההמלצות, לראשי הצוותים ולהנהלת המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות די"ר אריק כרמון.

דוד ברודט

המנהל האקדמי של פורום קיסריה

תקציר

צוות המושב היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD של פורום קיסריה מבית המכון הישראלי לדמקורטיה מגיש להלן המלצות בתחומי המגזרים הציבורי, העסקי והשלישי. מטרת ההמלצות להאיץ את השתלבותה של מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD ובכלכלה הגלובלית ולהפוך את השתלבותה לא רק לעניין כלכלי, אלא גם ליעד לקידום איכותי של המגזרים הציבורי והפרטי בישראל. בהמלצות: פיתוח כלי פיצוי ותגמול של מנהלים בכירים במגזר העסקי; קביעה מראש של כללים ברורים שיצמצמו את תופעת הנציגי' ואת התחושות השליליות הנלוות לה; הקמת בתי דין לאתיקה לשרים, לנבחרי ציבור ולעובדים בכירים.

ההמלצות העיקריות

המגזר הציבורי

1. **הסדרת כללי הלובי בפעילות חקיקתית.** יש להכין רשימה של הפעילים הלוביסטים ושל הארגונים המיוצגים באמצעותם ולהגיש דיווח תקופתי על הפעילות הלוביסטית, שיכלול גם את מטרת הפעילות ועלותה. מומלצת **תקופת צינון** שבה לא יוכלו חברי כנסת או עובדי מדינה בכירים לפעול כלוביסטים בתום כהונתם ולהסדיר את כללי הלובי בכנסת ובמגזר הציבורי. העיקרון המנחה צריך להיות שתמיד יימצא יותר מנציג אחד של המגזר הציבורי בפגישה עם בעלי עניין.
2. **תקופת צינון בתשלום לעובדים בכירים.** יש להסדיר את כללי הצינון של עובדים בכירים במגזר הציבורי ולאפשר להם לעבור למגזר הפרטי לאחר תקופת צינון בתשלום. כיום מוטלת על עובדי המדינה חובת צינון ללא תשלום, והדבר יוצר פתח לעיוותים בצד האתי והחוקי.
3. **בית דין משמעותי על בסיס אתיקה.** יש לבנות מערכת של דין משמעותי לשרים ולנבחרי ציבור וכן לעובדים במגזר הציבורי על בסיס קודים אתיים שיפורסמו מראש.

* הצוות מודה לכל הגופים והאישים שטרחו והגישו את עמדותיהם ולא חסכו כל מאמץ לסייע לו בעבודתו. תודה לעוזר המחקר רועי ברונר, שסייע רבות.

4. **חיזוק מוסדות ביקורת ציבוריים לא ממשלתיים.** יש לחזק את מוסדות הביקורת הציבוריים שאינם תלויים בממשל באמצעות תקציב ממשלתי או על בסיס אגרת חובה לטובת מוסדות ביקורת ציבוריים בשלושה תחומים: צרכנות, סביבה וטבע. מוסדות אלו יפעלו על פי קריטריונים ממלכתיים שייקבעו בחוק.
5. **השלמת החקיקה בעניין ההגברה של אכיפת חוקים ואתיקה.**
6. **שמירה על פרקי כהונה ארוכים למשרות הציבוריות של מנכ"לים במשרדים ממשלתיים ושל ראשי רשויות שלטוניות.** כדי לשמור על פרקי זמן אלו יוסדרו דרכי הבחירה, והתפקיד יסתיים בלא שייחשב משרת אמון. כך תושג יציבות במגזר הציבורי ותימנע הפגיעה הפוליטית בה.
7. **הקמת מועצה כלכלית חברתית סטטוטורית** לצד ראש הממשלה וגיבוש תכנית רב־שנתית של הממשלה לטיפול בקבוצות החלשות.
8. **השלמת הרפורמות המבניות בתחום המונופולים והשלמת ההפרטה של הגורמים הממשלתיים העסקיים,** לאחר הסדרת התחרות והקטנת הריכוזיות במשק.
9. **השבת היוקרה לשירות הציבורי וצמצום המשפטיזציה.** חשוב לשמור על מרחב של שיקול דעת לעובדי הציבור. השימוש בכלים אתיים יחזק מגמה זו.
10. **אימוץ קודים אתיים ואמנות שירות במגזר הציבורי.** יש להשלים את הכנת הקודים האתיים לנבחרי הציבור, לשרים, לשופטים, למשרדי הממשלה ולרשויות הציבוריות. את התכנית יובילו המנכ"לים של המשרדים הממשלתיים.
11. **קביעת קודים אתיים לגופים העוסקים בביקורת, בחקירה או באכיפה.** משרד היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ומשרד מבקר המדינה צריכים לפעול על פי קודים אתיים ועל פי אמנות וליישם ככל האפשר את כללי השקיפות הציבורית.
12. **הגברת השקיפות ופרסום ההחלטות במגזר הציבורי,** כגון פרסום יזום של החלטות מנהליות בתחום התכנון והבנייה.
13. **אשרור אמנת האו"ם UNCAC למניעת שחיתות.** אשרור האמנה על ידי ישראל יגדיל את היוקרה של הכלכלה הישראלית ואת יוקרת המגזר העסקי שלה ויקל את הצטרפות ישראל למדינות OECD.
14. **הטמעת האתיקה בכל השלבים של מערכת החינוך.**

המגזר העסקי

1. **פיתוח כלי פיצוי ותגמול למנהלים בכירים** במגזר העסקי כך שיתאימו לתוצאות ולערך של החברות. קביעת כללים ברורים מראש תצמצם את תופעת הנציג¹ ואת התחושות השליליות הנלוות לה.
2. **אימוץ קוד אתי ויצירת תכנית אתיקה אפקטיבית בחברות.** הקוד ישקלל ערכים כגון אחריות, אמון, יושר, מקצועיות, שמירה על כבוד האדם ובריאותו, מערכת היחסים עם לקוחות החברה, עם עובדיה, עם ספקיה ועם נושיה ושקיפות ואתיקה בפרסומי החברה. המשקיעים המוסדיים יכולים לתמרץ או לחלופין 'להעניש' את החברות העסקיות, אם יבחרו את השקעותיהם מתוך הסתמכות על מדדים בין-לאומיים המדרגים חברות לפי רמת האתיקה העסקית שבהן.
3. **קידום מוגבר של תחום הממשל התאגידי** ואימוץ הגישה של ועדת גושן, המתבטאת בהצעת הרשות לניירות ערך.
4. **אימוץ וולנטרי של כללי אמנת UNCAC** עד לאשרורה על ידי המדינה. חברות ישראליות הפועלות בזירה הבין-לאומית שיאמצו את הכללים הבין-לאומיים יזכו ביוקרה ובאמון בין-לאומיים וימנעו התפשטות של שחיתות לתאגידים הישראליים.
5. **אחריות לפיתוח הכלכלה המקומית.** לעסקים וליזמים הישראליים אחריות חברתית – להפוך את ישראל למרכז הניהול של פעילותם הבין-לאומית ולפתח את התשתית התעסוקתית בישראל.

המגזר השלישי

על המגזר השלישי והפילנטרופיה להפנות משאבים לתחום האחריות החברתית ולתחום האתי של הגורמים העסקיים ושל המגזר הציבורי. יש לעודד עידוד פרטני את צמצום האפליה, את הקטנת הפגיעה בעובדים זרים, את השמירה על כבוד העובד ואת הגדלת האחריות לסביבה ולטבע.

1 תופעת הנציג נוצרת כאשר מנהל של חברה בבעלותם של אחרים עלול לפעול בניגוד לאינטרס של מי שהוא מייצג ולטובת האינטרס שלו.

חלק ראשון

הרצאת אורח

דניאל קאופמן

הרצאת אורח: דניאל קאופמן ממשל ושחיתות ברחבי העולם: המיתוס, המציאות והשלכותיהם על ישראל והמזרח התיכון

קודם שאפתח בהרצאה עליי לספר שלעולם לא אשכח את פגישתי הראשונה עם סטנלי פיישר. באותה תקופה הוא התמנה לכלכלן הראשי של הבנק העולמי לאחר שהתפרסם כפרופסור ב-MIT. אני הייתי כלכלן צעיר בבנק העולמי ועסקתי בענייני טנזניה. באתי אליו כדי לוודא שהכלכלן הראשי הנודע יחל את ביקוריו בעולם בטנזניה דווקא. השאלה הראשונה שנשאלתי כשנפגשנו הייתה: מה למדת? עניתי שקיבלתי תואר ראשון באוניברסיטה העברית והמשכתי ללמוד לתואר שני ולדוקטורט בהרוורד, והוא העיר: 'האוניברסיטה העברית – בחירה מצוינת'. סטן רצה לבקר באוניברסיטת דאר אל-סלאם. הקמפוס הוא העתק של גבעת רם, כי בנתה אותו חברת סולל בונה, אבל מצב המבנים היה גרוע מאחר שהמושג 'אחזקה' אינו קיים בסואהילית.

נשאתי הרצאות רבות בעשור האחרון, אבל להרצאה הנוכחית אני ניגש במידה מסוימת של התרגשות וחרדה – גם בגלל קהל המאזינים המרשים, המכיר טוב ממני את כל הנושאים ובעיקר את אלה הקשורים לישראל ולמתרחש בה, וגם בגלל העיתוי: מי אני שאדבר על ניהול תקין בעוד שאך עתה התמודדנו בבנק העולמי עצמו בסוגיית הניהול התקין? אגע גם בסוגיית הניהול של המוסד שאני עובד בו, ולו רק בקצרה. עם זאת ארשה לעצמי להרחיב בעניינים מסוימים, וכמובן תוכלו להקשות על דבריי.

אולי הדבר החשוב ביותר מנקודת הראות שלי הוא מה שאירע בדיוק לפני 16 שנה. ביולי 1991 החל הבנק העולמי לפעול בברית המועצות על פי הזמנת גורבצ'וב, שביקש סיוע מהבנק. עוד באותו חודש נשלחה לשם הקבוצה הראשונה, ונשיא הבנק ביקש ממני להימנות עמה. יומיים לאחר בקשתו פנה אליי כלכלן בכיר מהשגרירות הסובייטית בווינגטון וביקש להיפגש אתי כי נודע לו שאני עומד להיות הכלכלן הבכיר שיטפל מטעם הבנק בענייני ברית המועצות. שאלתו הראשונה הייתה: אתה דובר רוסית? אף לא מילה אחת, השבתי. היית פעם בברית המועצות? לא הייתי. מה אתה יודע על המשק הסובייטי? איני יודע על כך דבר. ואז העיר: אני

* מאנגלית: יצחק טישלר.

שמח מאוד. אתה לא יכול לתאר לך את הנזק שעשו כל מומחי האבחון האמריקנים שחקרו את ברית המועצות. אדם בעל נקודת מבט רעננה וחיצונית לגמרי שרכש ניסיון במקומות אחרים יוכל לסייע לנו. משום כך, אף שאני יודע על ישראל פחות משידעתי אז על ברית המועצות, אולי אוכל לסייע גם כאן. מכל מקום, מאחר שאני אדם מן החוץ במידה מסוימת, תוכלו לבקר את דבריי ואולי גם לכעוס עליי. אולם זכרו שישראל חשובה לי ביותר. היא ביתי השני. בשעת הצהריים, כשדיבר אי"ב יהושע, הרהרתי איך אני יכול להתאים לשלוש הקטגוריות שהוא דיבר עליהן – ציוני, יהודי וישראלי. אני ודאי מתאים לשתיים הראשונות ובאופן חלקי גם לשלישית.

באשר לדברים שנאמרו כאן היום: עוד לפני תחילת הדיונים קראתי בדואר האלקטרוני (בעברית) על אישי ציבור הנכנסים ויוצאים בחדרי חקירה, על דיכאון חברתי ועל משבר מנהיגות. וכך, כשנכנסתי הבוקר לאולם הדיונים כבר הייתי מוכן. רבים מהמשתתפים תיארו בצבעוניות רבה מחדלים, פרשיות שחיתות וליקויי מוסר. אחרים לעומת זאת ציירו תמונה שונה מזו, למשל אהרון פוגל אמר: ישראל בסדר, הכול מוגזם. רוב המדינות שהושוו לישראל במדד השקיפות הבינ-לאומי מושחתות ממנה במידה רבה – כך הבנתי לפחות. אמנם פוגל שלל באופן משכנע את התמונה השחורה שציירו אחרים, וכבודו במקומו מונח, אבל לא היה בכוחו להתחרות באי"ב יהושע, שסיכם בקיצור נמרץ: הארץ היא סיפור הצלחה! בקצרה, עלינו לשאול אם לפנינו משבר ודיכאון חברתי או סיפור הצלחה.

אם נתבונן בנעשה בעולם כולו בלי להפריז בחשיבות השערוריות הנוכחיות, אומר על סמך ניסיוני הממושך למדי שאין בישראל משבר כולל וגם לא סיפור הצלחה. לאמתו של דבר שתי הגישות הללו עלולות להיות מסוכנות לקידומה ולעתידה של ישראל. על פי ניסיוני אני יכול להעיד שאת הדברים שהושמעו כאן היום אפשר לשמוע בכמה מדינות אחרות ולכל מדינה גרסה משלה. ארשה לעצמי לדבר מתוך אינטואיציה ולהעלות השערות. אפשר לשלול אותן כמובן.

ובכן, אין לדבר על משבר כולל וגם לא על הצלחה סוחפת. הסכנה החמורה ביותר שחשתי היום היא סכנת ההשלמה עם הבינוניות. כבר דובר כאן היום על שאננות או בינוניות המסתכמות בקונפורמיות. גם המחנה הטוען שיש בישראל דיכאון ומשבר וגם המחנה המבקש ללכת בדרך השווקים הפיננסיים בארצות הברית ונגיד הבנק המרכזי שלה אלן

גרינספן – אף לא אחד מהם מתווה את הדרך לרפורמות הממשל הנדרשות. המחנה הראשון פטליסט מדי, והמחנה השני מרוצה מהמצב הקיים ודוגל בתיקונים קלים ושוליים בלבד.

על כמה מהנקודות שהועלו כאן היום לא הייתי מתעכב אלמלא הדיון המעניין בשאלה אם להנהיג שבוע עבודה של ארבעה ימים. הופתעתי לשמוע את הדברים הללו, ולמען האמת אני תמה למדי. על סמך הבחינה המדוקדקת של המצב הנוכחי בישראל יחסית לשאר המדינות ומנקודת המבט המרוחקת שלי, מצאתי מעט זחיחות דעת ברבים מהטיעונים שהועלו להצדקת שבוע של ארבעה ימי עבודה. ישראל חשובה לי ביותר, אבל מובן שעתידה נתון בידיכם. הרשו לי לומר, כמו שהציע סטן, כמה דברים על הנעשה במדינות אחרות מנקודת ראות השוואתית. לא אוכל להימנע מהצגת המצב במדינה שבה נולדתי וגדלתי – ציילה. בשנת 1966, כשהייתי בן 15, הגיעו מארצות הברית כמה צעירים לראיין אותי לקבלת מלגה לקיץ, כדי שאוכל לנסוע וללמוד קצת אנגלית בארצם. הבכיר שבהם שאל אותי שאלה מוחצת: למה הציילנים עצלים כל כך? זו הייתה דעתם על הציילנים. מלמלתי תשובה מגומגמת: אילו הונהגו רפורמות שהיו ממריצות אותנו לעבוד יותר, הן היו יכולות לעזור. מכל מקום התקבלתי ונסעתי לארצות הברית לחודשי הקיץ, והדבר פקח את עיניי.

זה לא כבר סקרתי דוח נרחב מאת אחת מחברות החשבונאות הגדולות שהוכן בשביל נשיא הבנק ואחרים. הדוח ציין את מאפייני העבודה ב-70 בירות בעולם. אחד המשתנים שמשך את עיניי בדוח, ופירוטו השתרע על עמוד שלם, ייצג את מספר שעות העבודה השבועיות הממוצעות בבירות הללו. בראש דורגה פריז, אחריה סיאול והשלישית סנטיאגו. ערים אלו נחשבו לעצלות מאוד ב-1966.

היום היה כאן דיון רחב שעניינו כיצד להנהיג שבוע עבודה של ארבעה ימים. הרעיון נראה לי סוראליסטי במקצת, ואני תוהה אם אני שולט בנתוני ההשוואה. בשנת 1990 הייתה בישראל רמת ההכנסה לנפש המחושבת לפי כוח הקנייה של המטבע 15,000 דולר. יחסית לנתון זה הייתה רמת ההכנסה לנפש בציילה פחותה משליש והגיעה לכ-4,600 דולר, ובקוריאה היא הגיעה ל-8,000 דולר. ב-2005, לאחר 15 שנה, הגיעה רמת ההכנסה בציילה למחצית רמת ההכנסה הישראלית – כ-13,000 דולר לנפש – לעומת כ-25,000 דולר לנפש בישראל. קוריאה לעומת זאת כבר הדביקה כמעט את הפער בינה לבין ישראל, ורמת הכנסה בה הגיעה ל-23,000 דולר לנפש. אם נבחן את הנתונים על רמת ההכנסה באירלנד נגלה הישג מפתיע ממש. ב-1990

הייתה רמת ההכנסה בה נמוכה מבישראל – פחות מ־13,000 דולר לנפש, שהם 85% מההכנסה לנפש בישראל. בשנת 2005 הגיעה שם רמת ההכנסה ל־40,000 דולר בקירוב. במילים אחרות, אירלנד עברה את ישראל ב־60% מבחינה זו, אף על פי שנהוג בה שבוע עבודה של ארבעה ימים. והנה עוד כמה מספרים: בתקופה הנדונה עברה ציילה משיעור עוני של 45% ב־1990 בתום ימי פינושה ל־15% היום. זהו אחד השיפורים הבולטים ביותר בהיסטוריה. למיטב הבנתי, בישראל שיעור העוני קבוע פחות או יותר – 20% בערך. בכל הנוגע לתחרותיות הגלובלית אני נזקק למדד התחרותיות של הפורום הכלכלי העולמי. אף שרמת ההכנסה לנפש בצילה היא חצי מזו שבישראל, היא כמעט השיגה אותה ברמת התחרותיות. אירלנד, לעומת זאת, עברה את ישראל מבחינה זו.

לסוגיית תקינות הממשל: מדי שנה אנחנו עורכים מדד של תקינות הממשל ביותר מ־200 מדינות ומבססים אותו על תשובות של יותר מ־200,000 בעלי עניין מ־30 תחומים. יש לנו שיטת צירוף (אגרגציה) מיוחדת, ואחד מיתרונותיה טמון באפשרות שבידינו להיות מפורשים, שקופים ומדויקים בכל הנוגע למהימנות הנתונים. את המסמך הראשון הפקנו בהנהגתו של הוורד קרייג, והואיל לסקור אותו הסטטיסטיקן הממשלתי הראשי של ישראל שלמה יצחקי. יצחקי דיבר בשבחו של המסמך, אולם הזהיר אותי שתהיינה לנו צרות צרורות, מאחר שאנחנו הראשונים מאז קוזנץ המעזים לקבוע שיש טעות שולית במספרים. קוזנץ העז לומר זאת לאחר שבנה את שיטת החשבונאות הלאומית בארצות הברית. הוא ציין כי ייתכן שהמספרים מוטים ב־5% כלפי מעלה או כלפי מטה. איש לא העז עד היום להודות בטעות אפשרית כזו.

ואכן, חצי ביקורת רבים הופנו אלינו בעניין זה. אף על פי כן הנתונים שלנו שמורים במחשב, וכל מדינה יכולה לראות את הנתונים המתייחסים אליה ולקבוע אם הם מדויקים או לא וכיצד אפשר להשתמש בהם. לעצם העניין, די בנתונים אלה לניתוח כלכלי. ברור שיש הנוטים להתעלם מהשוואת נתונים אלו בין המדינות בגלל רגישות פוליטית, שכן יש מדינות שרמת הביצועים שלהן נמוכה. למעשה, אנשים רבים שניסו להכניס רפורמות במדינותיהם פרשו מתפקידם, ובכלל זה הכלכלן הראשי בממשלת רוסיה, שלפני פרישתו נהג להתקשר אלינו ולבקש מאתנו לנקוט עמדה קשוחה כדי שיוכל להמשיך ולתבוע רפורמות בארצו.

בכל זאת כשאנחנו משתמשים בנתונים אלה חובה עלינו לזכור את דברי איינשטיין: לא כל דבר חשוב אפשר לחשב ולא כל דבר שאפשר לחשב –

חשוב. מכאן שהנתונים הם רכיב אחד בלבד ואם הם מעוררים ספקות, יש לנסות להנהיג מדיניות נכונה בלעדיהם. ומה אומרים הנתונים שלנו על ישראל? הם מציגים תמונה לא ברורה של איכות הממשל כיום. לפי גישה אחת, שטות מוחלטת לומר שישראל מושחתת מיסודה או שכל מערכת הממשל שלה לוקה בחסר, שכן הנתונים שלנו אינם מוסרים מידע רק על רמת השחיתות, אלא גם על אינדיקטורים אחרים: שלטון החוק, יעילות הממשלה, היציבות הפוליטית, היעדר אלימות וטרור, פיקוח הציבור וקבלת האחריות הדמוקרטית. האינדיקטורים והנתונים מסייעים לנו לדחות השערות כוללניות, סנסציוניות וקיצוניות. ישראל הגיעה להישגים רבים ברמת הממשל בשישים השנים האחרונות. בהשוואה הבין-לאומית בעניין המלחמה בשחיתות נמנית ישראל עם 50 המדינות שנמצאות בחלק העליון של הטבלה מתוך יותר 200 המדינות הקיימות בעולם. זו אחת הדרכים לראות את הדברים בפרספקטיבה הנכונה, ואפשר אולי לומר שיותר ממחציתה של הכוס מלאה. אולם אם נוקטים גישה שאפתנית יותר, ישראל רחוקה מ-25 המדינות המדורגות בצמרת. ציילה ואירלנד נמנות עמו, ולעומת זאת ישראל מדורגת בין המקומות 40 ו-50, ומקומה נמוך עוד יותר אם בוחנים שני אינדיקטורים – היציבות הפוליטית והיעדר אלימות וטרור – שמבחינתם מדורגת ישראל במקום נמוך מסיבות מובנות.

יתר על כן, כיוון המגמה אינו הכיוון הראוי, לפחות על פי הנתונים שלנו באשר לעשר השנים האחרונות. הישגי ישראל בכל הנוגע למלחמה בשחיתות ולשלטון החוק, למשל, הורעו במידת מה מאז אמצע שנות התשעים של המאה שחלפה. אפשר לראות שחלה הרעה אפילו בהצבר ההון האנושי ובפיתוח הטכנולוגי של המדינה, אם בוחנים אותם מול היעדים ארוכי הטווח או משווים אותם למדינות המפותחות כיום.

ייתכן שכאן המקום להתעכב ולשאול: למה להתמקד בתקינות הממשל? האם היא באמת חשובה כל כך? העדויות על הנעשה בעולם מראות שהיא הגורם החשוב ביותר – ואולי אף היחיד – לצמיחה. ואכן ב-15 השנים האחרונות התרחשה בעולם מהפכה רבתי במדיניות המקרו-כלכלית ובהבטחת היציבות הכלכלית הודות לכמה אנשים, שחלק מהם נוכח כאן היום. אולם בעיות השלטון והבעיות המוסדיות הן שבלמו צמיחה איתנה ובת קיימא. מהשוואת הנתונים בין מדינות העולם עולה שיש מה שמכונה יתשואת פיתוח של 300% על ממשל תקין בממוצע. לאמור, מדינה המשפרת את שלטון החוק ואת המלחמה בשחיתות זוכה לתוצאות משופרות.

השיפור בא לידי ביטוי בעליית ההכנסה לנפש, בירידת התמותה בקרב התינוקות, בגידול ההשקעות ובחיזוק התחרותיות של המדינה – לפי מדידת הפורום הכלכלי העולמי. גם המלחמה בעוני והשיפור בחלוקת ההכנסות הם תחומים שיעול הממשל מסייע להם במידה רבה. אם כן, בכמה מובנים ישראל נמנית עם קבוצת המדינות המדורגות במקומות הגבוהים ביותר, אבל בהשוואה למדינות החברות ב-OECD היא מדורגת כמו 3 או 5 המדינות שבמקומות הנמוכים ביותר. המדינה היחידה שמדורגת במקום נמוך יחסית לישראל היא איטליה, ובשנים מסוימות גם יוון. ציילה מדורגת במקום הראשון מקרב המשקים המתעוררים.

מכאן שלבחינת הסוגיה יש להביא בחשבון את הצמיחה בטווח הארוך. תקופה חד-שנתית אינה מספיקה לכך. ידוע לי שישראל התקדמה היטב בזמן האחרון, אבל בכל מדינה שאני מבקר בה – אפילו במדינות כמו קניה, שיש בהן אתגרים עצומים מבחינת הממשל – מספרים לי על הישגים מופלאים בשנה האחרונה או בשנתיים האחרונות. אם כן, המשק העולמי פועל היום בהצלחה מרובה, אך עלינו להבחין בין סוגי צמיחה בני קיימא לאלה שאינם כך. לפיכך יש להמתין עד שההצלחה העולמית לא תהיה גדולה כל כך.

יש לעמוד אפוא על הצמיחה בטווח הבינוני ובטווח הארוך ועל הצורך בחיזוק מוסדי נוסף. ישראל צריכה לשאול את עצמה מהם הצעדים המכריעים, הרפורמות המוסדיות והרפורמות בממשל החיוניים כדי לנסות ולהגיע לצמרת של 20 או 25 מדינות העולם המצטיינות בממשל נאות. אבל יש צורך בגישה מציאותית לקראת העשור הקרוב. אי-אפשר לצפות שכן לילה תוכל מדינה כמו ישראל להגיע למעמד של הדגם המושלם כדוגמת דנמרק, פינלנד או ניו זילנד. ועם זאת כשרואים את הישגיהן של מדינות אחרות אפשר לומר שאם יש הנהגה מתאימה ורצון פוליטי, אפשר להוציא לפועל רפורמות ממשדיות; ואין מדובר רק בתחום הממשל, אלא גם ברשויות המשפט והחקיקה, בחברה האזרחית ובמגזר הפרטי. אם הפעולה תיעשה בתיאום מלא, יהיה אפשר לצפות בהחלט לשיפורים חשובים בעשור הבא, כמו שנוכחנו לראות בשמונה השנים האחרונות בכמה ממדינות אפריקה, כגון בוטסואנה, גאנה, מדגסקר, ציילה וכמה מדינות במזרח אסיה, בכללן קוריאה. מאז המשבר במזרח אסיה ביצענו בכמה מדינות בה רפורמות חשובות מאוד בתחומי ממשל רבים. מכאן שיש דוגמאות מצוינות לשינויים שיכולים להיעשות בפרק זמן קצר. לפי תפיסתי, שמונה שנים הן רק נקודת זמן בהיסטוריה, בייחוד כשמדובר בסוגיות ממסד וממשל.

מוסד כמו הבנק העולמי, העוסק בסוגיות הממשל התקין בעולם כולו, הוא עצמו צריך לנהוג בדרך שהוא מטיף לה – להיות אמין כדי להשיג יעילות בעבודה הבין-לאומית. אולם בזמן האחרון פרצה שערורייה בבנק. הנשיא היוצא פול וולפוביץ' אישר חבילת שכר מוגזמת לידידתו והעניק לה קידום מופרז מאוד. כמה מאתנו תקפו את נשיא הבנק, וכולנו תבענו מחבר הדירקטורים לפעול ביתר החלטיות כדי להשיב את מנהיגות הבנק ואת ישרתו. וולפוביץ' פורש עכשיו ובמקומו יבוא רוברט זוליק, שמינויו כבר אושר. מהניסיון למדנו עיקרון שאני מרבה להציג במוסדות רבים ובמדינות רבות: כוחו של ממשל תקין נמדד ביכולת להחזיר את המצב לתיקונו, שכן שערוריות או שחיתויות עלולות להתרחש בכל מקום. יכולת השיקום של מוסד באה לידי ביטוי ביכולת להודות בכישלון, להכיר בו בגלוי, ללמוד מן המשבר ואחר כך ליישם בנחרצות את הרפורמות הדרושות ולשפר את רמת הישרה. זו שעת הכושר, לדעתי, להפיק את הלקח וליישם רפורמות ניהול פנימיות חשובות ביותר. אין להסתפק בהחלפת המנהיג, אלא זו ההזדמנות להפעלת רפורמות גדולות.

אני נזכר במחקר שנערך לפני שנים רבות: חברת Johnson & Johnson נקלעה למשבר בגלל מוצרים שהכילו ציאניד והביאו לידי הרעלה ומוות. תגובת החברה הייתה נפלאה. בתוך שישה חודשים מאז שצנחה מניית החברה עקב המשבר הצליח המפעל לשקם את האמון בו; המניה עלתה ונסחרה במחיר גבוה מערכה קודם למשבר.

בחמש השנים האחרונות היו בצילה שתיים או שלוש שערוריות שחיתות לא חשובות. באחר המקרים התברר שסגן שר התחבורה קיבל שוחד בסך 20 אלף דולר. המקרה עורר רעידת אדמה בשנים 2001 ו-2002 והביא לרפורמות חשובות, הקשורות בין השאר למימון מערכות הבחירות. לאחרונה אירע מקרה דומה לזה, ועכשיו הפרלמנט מאשר ומוציא לפועל תכנית חדשה למלחמה בשחיתות.

אתם מכירים בוודאי טוב ממני את פרשות Enron ו-WorldCom. ייתכן שהמטוטלת נעה יתר על המידה, אבל מקרים אלה יוצרים הזדמנות לרפורמה, וזה העיקר בהקשר שלנו. ציילה ניצלה את האירוע גם לרפורמה בתהליך גיוס העובדים לשירות הציבורי כולו. ניצלה גם במספר המינויים הפוליטיים מ-4,000 ל-1,000 בלבד. גם הרכש הציבורי התייעל והשתנה בצילה לחלוטין. בכל הנוגע לתקינות הממשל ולמלחמה בשחיתות ציילה מננית היום עם צמרת המשקים המתעוררים, וגם OECD מעיד על כך.

אין בכוונתי להציע מרשמים לשיפור המצב בישראל, אם כי כמה מן הנוכחים כאן שאלו אותי מהי חבילת השיפורים המתאימה לשלטון. אינני ממליץ המלצות כאלה בשום מדינה. אדם חיצוני למערכת אינו יכול להציע מתכונת אחידה מוכנה מראש, אלא אם כן מדובר בתכנית ייצוב מקרו-כלכלית שהוכנה כספר עזר המציע את הפעולות הנדרשות ומביא בחשבון את השינויים המתחייבים בכל מקום ומקום. בישראל יש בעיות מורכבות במגוון תחומים והן דורשות מומחיות עמוקה ואבחון בשטח. אפשר להציע רעיונות מסוימים שפעלו בהצלחה כזו או אחרת במדינות אחרות, אבל ישראל היא שצריכה לעשות זאת ולשם כך להיעזר בצוותי חשיבה, במנתחי רעיונות, באנשי אקדמיה, במומחי ביצוע, במנהיגים בחברה האזרחית ובפוליטיקאים. רק כך יהיה אפשר לקבוע מה תהיה תכנית הפעולה הממשית. למדנו מן הניסיון את חשיבות האבחון והיעוץ הקפדניים והרציניים הנעשים במדינה עצמה. ברור לי שהישראלים אינם נרתעים מפעולת אבחון רצינית ביותר בבעיות קשות ורגישות, ושאלת ניהול המלחמה בלבנון היא דוגמה לכך, אבל מעניין שהדבר לא נעשה כנראה בסוגיות הנדונות כאן. ייתכן שאתם מיטיבים ממני לדעת מדוע ישנה התאפקות בתחום זה. עליי לציין שאנחנו מסייעים בתחום הזה למשקים מתעוררים רבים. אנחנו מעורבים ב־20 מדינות המבקשות סיוע ומשתפים עמן פעולה. אולם אנחנו עוסקים רק בחלק המתודולוגי ומציגים את התהליך, ואילו את הניתוח הבסיסי של תוצאות האבחון, המשמש תשומה לתכנית הפעולה, מגישים צוותי המדינות הנדונות עצמם.

אני נמנע אפוא מלומר מה בדיוק יש לעשות, אבל אינני רוצה לאכזב אתכם לגמרי. אוכל להציג כמה לקחים כלליים שיש להסיק מהניסיון שנצבר. תחילה אמנה שישה מיתוסים ואשלול אותם:

1. 'אי-אפשר להנהיג שיפורים ניכרים באיכות הממשל בזמן קצר'. כמה מדינות בעשור האחרון יצאו חוצץ נגד מיתוס זה שאפשר להגדירו פסימיות מוסדית. אמנם השינוי אינו מתחולל בתוך שנה או שנתיים אלא נמשך שש או שמונה שנים לפחות, אך מצאנו כי בשליש ממדינות העולם התרחש שיפור ניכר בתוך שמונה עד עשר שנים בתחום אחד לפחות של בעיות הממשל. מכאן שההצלחה אפשרית.
2. 'הסוגיה כולה קשורה בתרבות המקומית'. לפי מיתוס פסימי זה, הבעיה היסטורית ואפשר להאשים גם את הרקע המשפטי ואת המורשה הקולוניאלית. כל אלה הן בעיות חשובות אבל אף לא אחת מהן מכרעת וגורלית. השוויתי לעיל בין צ'ילה לשכנותיה, שכולן מאופיינות באותם

היסודות. השוויתי גם בין אוקראינה לפולין או בין שני חלקי קוריאה, ויש עוד דוגמאות מעניינות ביותר. מתברר שהמנהיגות וגורמים אחרים מובילים את המדינות בדרכים שונות זו מזו מבחינת תקינות הממשל ומבחינת הפיתוח.

3. יש להילחם בשחיתות באמצעות הקמת ועדות! כל שערורייה חדשה גוררת ועדה חדשה, אך בדרך כלל לא מצאנו שהוועדות הן המענה לבעיה. אדרבה, יש לפעול במסגרת המשפטית הקיימת וחשוב מאוד לסייע למוסדות הקיימים להתחזק. מערכה נגד שחיתות עלולה שלא להצליח. לדוגמה, ברית המועצות לשעבר שרויה כבר במערכה ה-23 נגד השחיתות, ועם זאת מצבה מבחינה זו הולך ומחמיר.

4. יש להרבות בקביעת תקנות! רבים מכללי ההתנהגות הם רצוניים לחלוטין, בעיקר במגזר הפרטי, ובכל זאת יש צורך בתקנות. אולם צריך להיזהר מהמיתוס הרווח בחוגים מסוימים שלפיו אין חשיבות רבה לזכויות האזרח ולהגנה עליהן או לחופש העיתונות. הדוגמה המקובלת בעניין זה היא סינגפור, אבל היא היוצא מן הכלל המעיד על הכלל. אפשר להתדיין על ממדי החופש בסינגפור המשגשגת, אבל לא אטען שאפשר ליישם במדינות כגון רוסיה או ניגריה את הדגם שלפיו נוהגת עיר-מדינה מיוחדת זו.

5. יש להחמיר את הפיקוח כל אימת שמתגלה שערורייה! דרך זו אינה זוכה להצלחה. ההפך הוא הנכון: היא יוצרת הזדמנויות נוספות לשחיתות.

6. 'בעיית השחיתות העיקרית היא השוחד הניתן לפקדי ציבור'. הבעיה רחבה יותר, וכבר עמדנו על צורות ההשתלטות למיניהן (כולן מחייבות טיפול). נוסף על כך ישנה כמובן כל הסוגיה של פיתוח רשת הקשרים בין אינטרסים פוליטיים, מפלגות פוליטיות וכו'. סוגי שחיתות אלה מתוחכמים לעומת שוחד גרדא וגם תוקפניים יותר. הם אופייניים למשקים המפותחים כדוגמת משקי אירופה והמשק הישראלי.

הודות לניסיון שרכשנו אנחנו חשים בימים אלה בצורך להנהיג רפורמה שיטתית בממשל. המפתח המרכזי לכך (והפוטנציאל שלו עצום) הוא יישום מערך רפורמות שלם להגברת השקיפות בכל התחומים. אני מניח שאתם יודעים היטב באילו תחומים קיים בישראל פיגור בנושא הזה, בהשוואה לרצוי ולמקובל במדינות מתקנות. יש צורך בגילוי ציבורי נאות בכמה תחומים. למשל, הנכסים שבבעלותם של פקידים בכירים, של פוליטיקאים

ושל שופטים המכהנים בכל מקום שהמונח 'ציבורי' הוא מונח חיוני. ככל שידיעתי מגעת, דרישה זו אינה נוהגת כאן במלואה; התרומות למערכות הבחירות והמעקב אחר השימוש בתרומות אלו; הצבעות חברי הכנסת. מערכת גילויים זו צריכה להיות משולבת עם יישום פעיל של חוקי חופש המידע ועם הענקת חופש עיתונות מלא, שבישראל ניתן ממילא במידה רבה. שערנו בנפשכם את היכולת הטמונה בחשיפת מעשי שחיתות פוטנציאליים לעיני השמש. גישה זו כבר הביאה שיפורים ניכרים בארצות הברית. שם יושבים כמה פוליטיקאים בבתי הסוהר. להשגת המטרה אפשר להיעזר ברשתות האינטרנט ולהציג בהן בשקיפות מלאה את הרכש הציבורי ואת מידת התחרות הנהוגה ברכש זה. מקסיקו ודרום קוריאנה כבר הנהיגו שקיפות מלאה בתחומים הדרושים, וגם צ'ילה וגואטמלה הולכות בכיוון הזה.

חשובה ביותר גם החקיקה בעניין השתדלנות. הטבע האנושי והטבע המוסדי מדרבנים את השתדלנות, כדי לממש אינטרסים. חשוב אפוא לפתוח את השתדלנות לתחרות רבה יותר ולמנוע מונופולים של קומץ אליטות חזקות. נשאלת כמובן השאלה החשובה כיצד יוצרים את הסביבה המתאימה לכך ואת המנגנון שיאפשר חדירה רחבה יותר לתחום. התשובה היא שיש ליצור תמריץ באמצעות הביטול של חסמי כניסה לתחום השתדלנות.

גם בתקציב ראוי לנקוט שקיפות מלאה. יש להציג את כל הסעיפים בצורה נוחה למעיין בהם ולא בדרך מעורפלת וקשה להבנה כמקובל לעתים, מכיוון שחוסר הבהירות אינו מאפשר לתקשורת ולארגונים הלא ממשלתיים לעקוב אחר התקציב לאָשורו. דומה לכך היא סוגיית הבעלות האמתית על הבנקים ועל כל המגזר הפיננסי. חשוב ביותר לדעת מי הבעלים ומהם מקורות המימון.

נשאלתי איך להפעיל תמריצים מיוחדים לפתרון בעיות השקיפות. ישנו חידוש שהונהג בבנק העולמי וקרוי 'התכנית לגילוי נאות'. לפי התכנית, גורמים שנתפסו במעשה שחיתות והוענשו – יש לנקוב בשמם ולפגוע במוניטין שלהם. הבנק העולמי דוגל בחשיפה לציבור. באינטרנט אפשר למצוא כבר 300 גורמים שהוכנסו לרשימה השחורה עקב מעשי שחיתות. הסיבה העיקרית לחשש של הפירמות אינה הסנקציות שהבנק העולמי מטיל עליהן – שלא להתקשר עמן במשך שלוש שנים או גם בעתיד הרחוק יותר – אלא חשיפת העניין לציבור והאפשרות שהגילוי ישפיע לרעה על מכלול עסקיהן.

בימים אלו מתגבשת תכנית חדשה לגילוי מרצון. מדובר בתאגידים שאינם נתונים בחקירה ולא ידוע בבנק העולמי אם הם מעורבים בשחיתות הקשורה בפרויקטים שהבנק מממן. לפי שיטה זו מנכ"ל חדש שהתמנה לתאגיד פותח את כל הספרים ואומר: תראו, שיחדנו על ימין ועל שמאל במדינות אלו ואלו ויש לנו אולי עוד עשרים שותפים לעסקי השוחד. אם הגילוי מרצון נעשה, התאגיד זוכה ליחס נוח מאוד. הדבר דומה לעסקת טיעון, אבל במקרה זה נחשפים כל הצדדים והמשתתפים. משום כך ייתכן שכל הנוגעים בדבר שואלים את עצמם מי יהיה הראשון שיפתח את פיו ויצא נקי, ובעקבות זאת הקנוניה נשברת והעברה נחשפת. גם תכנית זו היא בגדר תמריץ חשוב לשיפור המצב הטעון תיקון. גם את האבחון המעמיק של המדינה, כפי שעשינו במקומות רבים, אפשר להגדיר תמריץ, שכן בעקבות השאלות המופנות לפקידים ולאזרחים כדי לגלות מי מתנהג ביושר ומי שלא ביושר, מוסדות המדינה חוזרים למצבם התקין.

לסיכום דבריי אומר אפוא שגישות הגוררות שקיפות ויוצרות תמריצים חיוניות לייצובו של ממשל תקין, כפי שמעיד ניסיונו במדינות רבות. מדובר כאן גם בהבטחת עצמאותה של מערכת המשפט, שבישראל היא נתונה בוויכוח. ראינו מדינות רבות מדי שמערכת המשפט שלהן שבויה בידי הרשות המבצעת. גם עיתונות חופשית ותוססת חיונית להצלחת העניין. ידוע לי שלתקשורת הישראלית יש כוח עצום, ולכן לישראל יש על מה לבסס את ההתקדמות בכיוון הדרוש. אינני בטוח שאתם יודעים עד כמה מעריכים בעולם את החקירה על מלחמת לבנון השנייה ואת החקירה נגד נשיא המדינה היוצא. כמה מדינות בעולם מסוגלות לנהוג כך? לפיכך אין לראות במצב הרע גזרת גורל. תמיד יש מקום לשינויים.

תודה רבה.

חלק שני

**היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות
ישראל בכלכלה הגלובלית
ובמדינות OECD**

א. מבוא

צוות מושב 'היבטי חוק ואתיקה' הוקם כדי לבחון מגוון היבטים של חוק ואתיקה הקשורים במאמץ לשלב את מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD¹ ובכלכלה הגלובלית ולהמליץ המלצות בתחומים אלה. ליעד של שילוב מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD ובכלכלה הגלובלית יש אופי כלכלי, אך לא רק כלכלי. השגתו כרוכה בקידום איכותי של המגזר הממשלתי-ציבורי ושל המגזר העסקי-פרטי ובנושאים של איכות החיים, איכות השלטון, איכות הסביבה, הסביבה הגלובלית והאחריות החברתית. יעד זה הוא אתגר כולל לכלכלה ולחברה בישראל, ומכאן חשיבותו. הדיון בנושאים הקשורים בעבודה אינו מנותק מהדיון הרחב המתנהל בעולם בנושאים אלה של חוק ואתיקה וקשריהם עם המגזרים הציבורי והעסקי, וכן מהדיון שהתחיל אף בישראל בנושאים אלה. הדיון המקומי בהם מעורב במידה רבה בהקשרים פוליטיים ובהקשרים מקומיים היוצרים הטיות ובלבול. אנו ננסה להתמודד עמם בניתוח ההקשר המקומי.

ב. ההקשר העולמי וההקשר המקומי

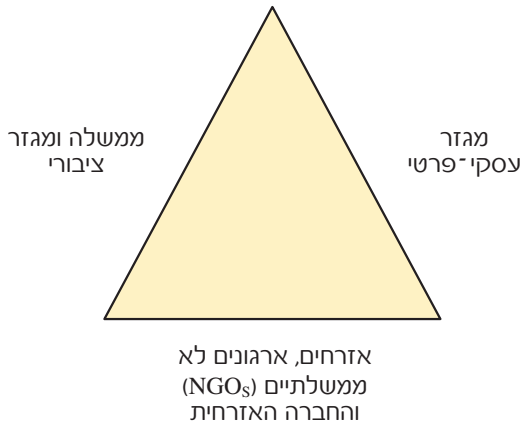
1. ההקשר העולמי

הדיון בחוק ובאתיקה בהקשר של כלכלה ועסקים הוא נרחב ועמוק בעולם כולו. אחד המאמרים האחרונים העוסקים בנושא – 'Is It Time To Rewrite – The Social Contract?' – מדגים את רוחבו ואת עומקו של הדיון.² כותב המאמר מציג את השאלה, בין היתר, על רקע דבריו של Edmund Burke (1792), המגדיר את החברה (society) במונחי ההסכם החברתי:

Society is indeed a contract [...] between those who are living, those who are dead and those who are to be born.³

1 לאחרונה התבשרנו על תחילת תהליך צירופה של מדינת ישראל למדינות OECD.
2 Allen White, 2007. 'Is it Time to Rewrite the Social Contract?': www.bsr.org
(כל אתרי האינטרנט המופיעים בחוברת זו אוחרו לאחרונה במאי 2007).
3 שם, עמ' 2.

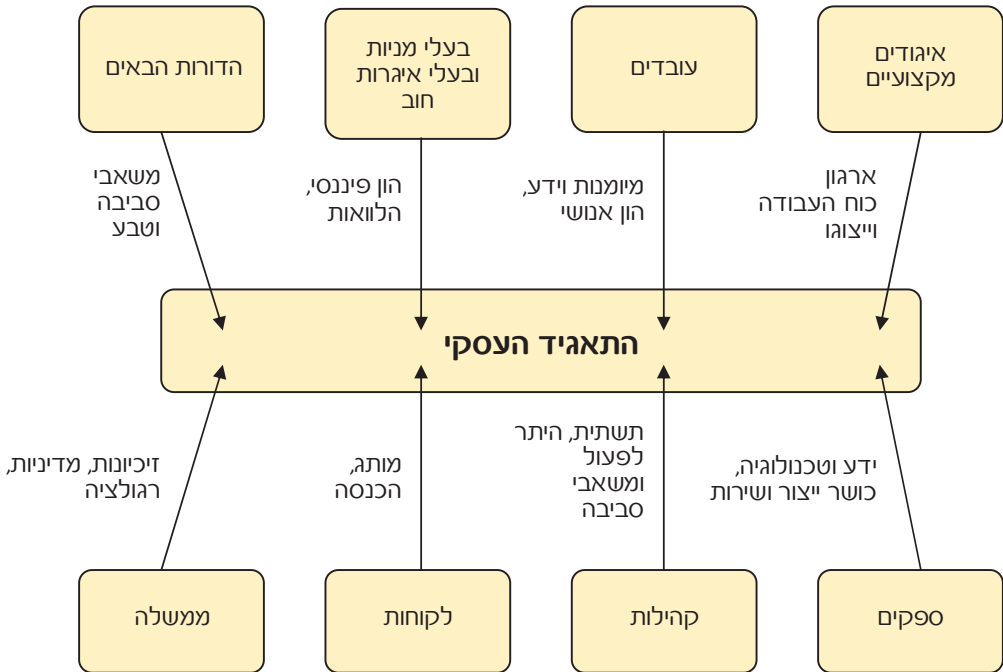
בעולם נשאלת שאלה בדבר האחריות החברתית של הגורמים העסקיים, וביתר פירוט: מה תפקידו של התאגיד העסקי כיום, האם המטרה הבכירה ואולי היחידה שלו היא להשיא את רווחיו למען בעלי מניותיו, או שמא מטרה זו צריכה לחלוק את בכירותה עם מטרות חברתיות ועם בעלי אינטרסים אחרים בתאגיד העסקי, כגון עובדים, ספקים, מתחרים, הסביבה והחברה האזרחית? הדיון עוסק ביחס שבין אתיקה, הסקים, ממשל ותפקידיו הציבוריים המסורתיים והתאגיד העסקי ובין כל אלה לבין החברה האזרחית. היקף השאלות ועומקן מחזיר אותנו לדיונים הפילוסופיים של לפני מאתיים שנים, והכול בהקשרן העכשווי. זירת הפעולה מורכבת משלושה גורמים הפועלים באופן הידודי (אינטראקטיבי):



בעולם פועלים תאגידיים עסקיים בתחומי שירות ציבורי שהופרט או אף כאלה המקבלים עליהם תפקידי ממשלה, אם ממשלתם אינה יכולה או אינה מעוניינת לעשותם. מתקיים שיתוף פעולה פילנטרופי בין תאגידיים עסקיים לבין ארגונים לא ממשלתיים (NGOs) בתחומים כמו איכות הסביבה בהקשר מקומי ובהקשר גלובלי, שירותי בריאות והדברת מחלות, טיפול במקורות מים והסדרת תנאי עבודה מינימליים לעובדים בארצות מתפתחות.

הגישה שהתפתחה בנוגע לתאגידי עסקיים מתאפיינת במעבר מאחריותו הבלעדית של התאגיד העסקי כלפי בעלי מניותיו לאחריות גם כלפי מחזיקי אינטרסים אחרים, שהם למעשה כל מי שיכול ליהנות או להיפגע מפעולות התאגיד העסקי, או על פי גישה אחרת – כל מי שתורם משאבים לתאגיד העסקי.

תורמי המשאבים לתאגיד העסקי



2. ההקשר המקומי

בחרנו להרחיב פרק זה של תיאור המצב הקיים ותהליך התפתחותו משום חשיבותו והשפעתו על התהליכים הראליים ועל תפיסת המציאות. הנושאים הנדונים בעבודה זו אינם פועלים בחלל ריק. יש לבחון את המציאות הקיימת – פרי שינויים מהותיים ב־15 השנים האחרונות – כדי להעמיק את הבנת המצב הקיים בישראל, לגבש המלצות רלוונטיות ולהימנע מהטיות בניתוח ובקביעות.

זה למעלה מ-15 שנים מדינת ישראל נמצאת בתהליך שינוי כלכלי מהותי. אפשר לתאר את השינוי כמעבר ממשק ריכוזי-ציבורי המוכוון ומנוהל על ידי הממשלה לכלכלת שוק פתוחה יותר מבית ומחוץ, אשר המגזר הפרטי-עסקי ממלא בו תפקיד גדל והולך. תהליך השינוי כלל רפורמות ותמורות מהותיות בתחומים כלכליים רבים: שוק הכספים, שוק ההון, שוק מטבע החוץ, שוק העבודה, סחר החוץ וחשיפת תוצרת הארץ ליבוא, המיסוי וסבסוד גורמי ייצור ומוצרים, מבנים ענפיים, הפיקוח על המחירים בתחום השירותים המונופוליסטים, הגברת התחרות המקומית והפרטת חברות ממשלתיות. הרפורמות לוו בהגדלת המשמעת התקציבית של הממשלה. בד בבד הפעילה הממשלה מדיניות של ביסוס צמיחה בת קיימא של המגזר העסקי-פרטי מתוך צמצום משקלו של המגזר הציבורי במשק. **כאשר בוחנים את נקודת המוצא של המשק הישראלי קודם להתחלת התהליך ומשווים אותו למה שקורה היום, מתברר שמדובר בשינוי מהפכני.**

מבחינה היסטורית נפגש תהליך השינוי הכלכלי בתקופה הנדונה עם תהליכים גאו-פוליטיים ועם תהליכים פוליטיים פנימיים שהיו חלק מהמציאות והשפיעו עליה לא מעט. התהליכים הגאו-פוליטיים, ובהם השינוי במשטר בברית המועצות והתפרקותה, אפשרו את ההגעה לישראל של כמיליון עולים ואת פתיחת השווקים במזרח אירופה. תהליך גאו-פוליטי אחר הוא תהליך השלום באזור, ובכללו חתימה על הסכם השלום עם ירדן וההסכמים עם הפלסטינים. התהליך הפוליטי הפנימי מתאפיין בהקטנת היציבות במערכת הפוליטית במדינה ובהיחלשות ההנהגה הפוליטית במובנה הרחב. ייתכן שתופעה זו נובעת, בין היתר, מהשפעה פוסט-מודרנית על החברה הישראלית שמשמעותה היחלשות הנרטיבים הגדולים של החברה הישראלית והתמקדות בפרט – מעין תהליך הפרטה ואינדיווידואליזציה של הערכים והפרט בד בבד עם הפרטת המשק הציבורי.

לתיאור של השינוי המקרו כלכלי ושל השלכותיו יש חשיבות רבה להבנת המציאות העכשווית. בהמשך לדימוי שהגה אבי בן בסט לניתוח השינוי הכלכלי המדובר, אפשר להכתיר את תיאור השינויים שחלו בשנים אלו ואת תוצאותיהם בכותרת 'חצי הכוס המלאה וחצי הכוס הריקה':⁴

4 אבי בן בסט (עורך), 2001. ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998, תל אביב: עם עובד.

חצי הכוס המלאה

- א. שינויים מקרו-כלכליים חשובים במבנה המשק: מעבר לכלכלת שוק, צמצום המגזר הציבורי, אכיפת משמעת תקציבית ופינוי משאבים לעידוד צמיחת המגזר הפרטי, שאכן צמח מאוד.
- ב. גל עלייה של כמיליון עולים מרוסיה – רבים מהם בעלי מיומנויות גבוהות – שהשתלבו כראוי בכלכלה הישראלית והגדילו את הביקושים.
- ג. ההסכמים עם ירדן ועם הפלסטינים, שנתנו תחושה של הורדת הסיכון בכלכלה הישראלית ועודדו השקעות חוץ.
- ד. השתלבות טובה של המגזר הפרטי בכלכלת הטכנולוגיה והידע העולמית.

חצי הכוס הריקה

- א. הגדלת הפערים הכלכליים בחברה הישראלית: הפערים התהוו כיוון שלא ניתן הזמן הנדרש להטמעת השינויים הכלכליים ולתיקון הפגמים שפגעו בשכבות החלשות בחברה. מצב זה נובע, בין היתר, מהלובי החלש שיש לקבוצות החלשות, מזמן ההסתגלות הארוך של קבוצות אלה לשינויים לעומת העשירונים העליונים ומהיעדר יציבות פוליטית, שעיכב את העבודה המשלימה הדרושה לשינוי מקיף זה. ייתכן שהמטוטלת הכלכלית נעה חזק מדי לכיוון אחד בלי לאזן את שיווי המשקל בצד החברתי.
- ב. המדינה חדלה לפעול בתחומים רבים שנחשבים לתפקידיה הקלסיים, לרבות הדאגה לחלשים. מגמה זו התחזקה על רקע כניסת המגזר השלישי – הפילנטרופי – לתחומים אלה.
- ג. הקטנת היציבות הפוליטית והיחלשות המנהיגות הפוליטית במובנה הרחב: מרכזי המפלגות התמקדו בקידום אינטרסים אישיים וכלכליים של השחקנים הפעילים ולא עסקו בעבודה הפוליטית העמוקה והיסודית שנדרשה להיעשות בד בבד עם השינויים הכלכליים.
- ד. המערכת הפוליטית מתקשה לתת פשר לתהליכי השינוי העמוקים ולקשיים שעוברים על החברה הישראלית, בבחינת 'באין חזון [ופשר] יפרע עם'.
- ה. החברה הישראלית נכנסה למצב פוסט-מודרני, שהוא חלק מתהליך גלובלי. במצב זה הנרטיבים והאידיאולוגיה מתנפצים והאמון במוסדות הפוליטיים והחברתיים מתערער. יחד עם תהליך זה, וכחלק ממנו, החברה הישראלית עוברת תהליך של החלפת מערכת ערכים

קולקטיביים במערכת ערכים אינדיווידואליים. הדחף למימוש האישי גובר, והוא מתמקד בסמלים חיצוניים של עושר וכוח.

1. בחברה הישראלית נפגעות תחושת הצדק החברתי וההגינות – בוודאי בראשית הדרך של המהלך הכלכלי האחרון – וכן תחושת שוויון ההזדמנויות. השסעים המרכזיים מובלטים ואף תורמים להרגשת חוסר הצדק. עם שסעים אלה נמנים השסע בין החברה היהודית בישראל לבין ערביי ישראל, השסע בין כלל החברה היהודית בישראל לבין החברה החרדית (שנמצאת במצוקות קשות אך נמנעת מהשתלבות מלאה בחברה ובכוח העבודה), השסע החברתי והשסע הפוליטי (ימין-שמאל).

מעמד מערכת המשפט הישראלית, שהיא אחד המוסדות המפוארים שקמו כאן, מתערער אף הוא בעיני הציבור. בסקר שערך הארגון הבין-לאומי לשחיתות Transparency International נקבע לאחרונה כי 37% מהציבור בישראל סבורים שהמערכת המשפטית בישראל מושחתת; 24% שיש לשחד גורם כלשהו במערכת המשפט כדי לזכות למשפט הוגן; 43% שיש לשחד שופט; 77% שמערכת המשפט בישראל היא אטית ומסורבלת; כ-50% מהנשאלים אינם נותנים אמון כלל במערכת המשפט בישראל.⁵ מערכת המשפט, שפתחה את שעריה לכל נושא, 'זולגת' לשדה הפוליטי-חברתי ועקב כך הופכת להיות שנויה במחלוקת בקרב ציבורים פוליטיים וחברתיים נרחבים. גם מערכת אכיפת החוק, הכוללת את הפרקליטות והמשטרה, מקבלת מהציבור ניקוד נמוך.

האם תפיסת המציאות של הציבור בעניין זה משקפת את המציאות? אנו סבורים שלא. אף שיש פגמים ואף שגדלו הפערים בחברה, תחושת הציבור הרחיקה לכת. אנו מוצאים שהצדק והשוויון גדלו בהשוואה לעבר, שלא כפי שמרגיש הציבור. לדעתנו הנסיבות שהביאו את הציבור להרגיש כפי שהוא מרגיש הן אלה:

א. סדר יום לאומי עמוס לעייפה המקשה, אובייקטיבית, לנהל תהליכים באופן מסודר ומתמשך, ליצור את האיזונים הנדרשים ולתקן את הפגמים.

ב. ירידת היוקרה של מערכת השירות הציבורי, הנתפסת בעיני הציבור כמערכת מנוכרת, דואגת לעצמה ולבכירה ולא אפקטיבית. מסתמנת

5 אתר ארגון שבייל: www.ti-israel.org

ירידה באיכות האנשים במנהל הציבורי על רקע הגידול באטרקטיביות של השוק הפרטי והירידה ביוקרה של המערכת הציבורית. חלק מבכירי השירות הציבורי יורקים לבאר ששתו ממנה', כחלק ממחול הדוניסטי וקרייריסטי. תופעות אלה מערערות אף הן את אמון הציבור. שילובו של גורם זה – אבדן האמון והיוקרה – עם הגדלת המשפטיזציה של המרחב הציבורי גורמים לצמצום המרחב של שיקול הדעת, שהוא ליבת הפעילות של המגזר הציבורי ועובדיו.

ג. מידת הציות לחוק בחברה הישראלית טעונה שיפור, הן במישור הפרטי הן במישור הציבורי.⁶ תופעות של קיצורי דרך באמצעות 'מאכרים' ולוביסטים נפוצות אף הן ומגבירות את תחושת האי-צדק.

ד. האתיקה בחברה הישראלית במשבר: העיסוק באתיקה נראה כיום, לנוכח הקשיים שתוארו לעיל, כמין 'מצוות אנשים מלומדה', כמין עיסוק בינימוסים והליכות' – אך לא כך הוא. תחום האתיקה בישראל נפגע לא במעט עקב הזליגה של המשפט לתוכו. מערכת בתי המשפט, שהתאכזבה מהרמה האתית של החברה ומהיעדרה של סנקצייה חברתית המונעת עיוותים,⁷ בחרה להיכנס לתחום האתי בדרך משפטית, כדברי השופט יצחק זמיר: 'המשפט אינו יכול ואינו צריך לבוא במקום האתיקה, אלא במידה חלקית, באופן נקודתי ובתהליך מבוקר וזהיר'.⁸ סוגיות שהיו צריכות להתברר בבירור ציבורי, או לכל היותר בדין משמעתי, מתבררות במסגרת המשפט הפלילי. הדרך שנבחרה יצרה משפטיזציה של תחומים אתיים, והדבר עלול לשתק את הפעלת שיקול הדעת של נבחרי ציבור ועובדי המדינה. אפשר לטפל נכון בסוגיה זו באמצעות מערכת האתיקה הנשענת על ביקורת הציבור ועל בירור משמעתי.

6. לטענות בדבר בנייה ללא היתרים במגזר הערבי ראו **חוות הדעת של עו"ד טליה ששון בנושא מאחזים בלתי מורשים**, 2005. הוגש למשרד ראש הממשלה, אגף התקשורת.

7. להרחבה בעניין היעדר גינוי מוסרי חברתי ראו מאיר גלבוץ, 2003. 'החקירה בעבירות הכלכליות ובעבירות הצווארון הלבן', בתוך: מאיר חובב, לסלי סבה ומנחם אמיר (עורכים), **מגמות בקרימינולוגיה: תיאוריה, מדיניות ויישום**, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, עמ' 711-772.

8. בג"ץ 2533/97 **התנועה לאיכות השלטון נ' מדינת ישראל**, פ"ד נא (3) 46.

הדיון באתיקה הוא דיון חשוב ורלוונטי גם בחברה שערכי הצדק וכבוד האדם ומערכת המשפט שלה ללא דופי. אפשר לראות באתיקה מנוף לשינוי חברתי ונורמטיבי והליכה לפני 'מחנה החוקים'. האתיקה כרוכה בשאלות של אחריות חברתית ובשאלות של זהות היחיד והארגון. העיסוק באתיקה, הן במובנה הפילוסופי הן במובנה המעשי, במגזרים בחברה הישראלית הוא מנוף לשינוי פני החברה ללא תלות הכרחית במערכת הפוליטית או המשפטית. זוהי דרך שמאפשרת לחברה הישראלית למשוך את עצמה מעלה בלי לחפש נקודת משען ומנוף בזירה הפוליטית או בכל תחום אחר.

בתקופה הנוכחית נראה שמחצית הכוס הריקה גדולה ממחצית הכוס המלאה. ואולם יש לזכור שהחברה הישראלית נמצאת בשיא התהליך של ביצוע השינויים המבניים שטרם אוזנו כראוי. תקופת הזמן שחלפה מתחילתו של תהליך השינוי הכלכלי בישראל קצרה מדי בהשוואה לחברות מערביות אחרות, שהחלו בנקודת מוצא מתקדמת יותר ועברו את עיקר התהליך ושיאו כבר לפני כעשר שנים. נראה כי המשך הטיפול בנקודות החולשה האובייקטיביות יאפשר לחברה הישראלית ליהנות מפרות השינויים המבניים החשובים ולהתקדם גם במישור הכלכלי וגם במישור החברתי. אמנם התהליכים לא עברו הטמעה ותוצאותיהם עדיין לא אוזנו ולא תוקנו כנדרש, אבל איזון המערכת החברתית והכלכלית יאפשר לייצב את המערכת על כל צדדיה.

סקירת המצב במדינת ישראל היא הבסיס לדיון בחוק ובאתיקה. נושא זה הוא חלק מהדיון על כבוד האדם, על אחריות, על שוויון הזדמנויות ועל הגינות. קשה לדון בחוק ואתיקה בחברה שתחושת הצדק הבסיסית בה נפגמת. עד כאן הובהרו חלק מהנסיבות שגרמו לא רק לשינוי המציאות לטוב או לרע, אלא גם לשינוי בתפיסת המציאות. יש לעמוד על הסיבות המדויקות למצב שנוצר ויש למדוד אותו באובייקטיביות, במנותק מן ההעצמה התקשורתית הגורמת לא פעם להטיית תחושת המציאות בגלל אופי המדיום. בהמשך נציע כיוונים לטיפול במצב בתחום המשפט והאתיקה, שיביא בסופו של דבר גם לשינוי בתפיסת המציאות.

ג. חוק ואתיקה

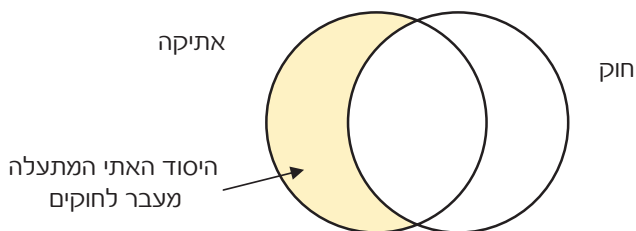
בחיבור זה איננו מתיימרים לנתח את ההגדרות של מושגי היסוד החשובים, כגון מוסר, אתיקה וחוק, אך יש מקום לתארם במונחים מעשיים כדי שיהיו בסיס לדין.

מוסר המוסר עוסק בנורמות, בערכים, באמונות ובחיפוש האמת הקשורים ביחיד ובחברה ומגדירים טוב ורע או הולם ושאינו הולם עבור היחיד או החברה.

אתיקה האתיקה נובעת מן המוסר וקובעת בתחומי העשייה של האדם כללים ועקרונות ספציפיים, הנובעים מזהות האדם ומזהות הארגון ומהמעטפת שהאדם והארגון פועלים בה. הכללים והעקרונות מגדירים טוב ורע לכל מצב נתון. יש המתארים את האתיקה 'נאמנות לאמת המגיחה מן האין בתחומי עשיית האדם'.⁹

חוק החוק במובנו הרחב (חוקים, תקנות ורגולציה) נקבע בחברה דמוקרטית על ידי גופים נבחרים או מי שהוסמך על ידם ומתאר את התקן המינימלי של התנהגות מקובלת בחברה או במדינה. יש חוקים שאינם קשורים לאתיקה, כגון באיזה צד בכביש נוהגים בכלי רכב, לעומת זאת חוקים רבים מבוססים על יסודות אתיים ומוסריים מוסכמים ומבטאים את המינימום שיש עליו הסכמה רחבה.

את היחס בין החוק לבין האתיקה אפשר לתאר כשני תחומים בעלי חפיפה חלקית:



9 אלן באדיו, 2005. **אתיקה: מסע אל תודעת הרוע**, תרגום: עדי אפעל, תל אביב: רסלינג.

תפקיד האתיקה לעצב כללים ופתרונות למצבים שאינם מוסדרים בחוק ולקבוע פתרונות למצבים של חוסר ודאות מוסרית.

היחס בין החוק לבין האתיקה

עלי בוקשפן ואסא כשר מגדירים במאמרם את היחס שבין החוק לבין האתיקה כיחס שבין הסף (החוק) לבין הרף (האתיקה).¹⁰ החוק הוא סף מינימלי המקובל על החברה, יש לשמור אותו, והעובר עליו צפוי לסנקציות. האתיקה היא מגוון כללים שאינם מוסדרים בחוק ומיועדים לביורר עניינים שבין אדם לעצמו ובין אדם לזולתו – מה טוב ומה אינו טוב, מה אמת ומה שקר, מה צודק ומה אינו צודק, מה הולם ומה אינו הולם. רף זה נקבע כמידה מוגברת של כללי התנהגות לעומת המינימום המקובל.

ד. אתיקה עסקית

במובן מסוים אפשר לטעון שהאתיקה העסקית מתחילה במקום שבו מסתיים החוק. אתיקה זו עוסקת בעיקר בנושאים ובכללים שהמרחב העסקי מְזַמֵן ושהחוק אינו מסדיר, במקום שאין קונסנזוס מלא באשר לטוב ולרע ולנכון וללא נכון, או במקום שערכים נמצאים בהתנגשות. התגברות ההשפעה של התאגידים העסקיים על מציאות חיינו ובזירה הגלובלית הביאה את האתיקה העסקית למרכז הדיון הציבורי בשנים האחרונות, וזה נוטה לקבוע לאחרונה שלתאגיד העסקי יש אחריות חברתית. אחריות התאגיד, כפי שציינו, אינה רק כלפי בעלי מניותיו, אלא גם כלפי בעלי אינטרסים נוספים.

הגל הראשון של הדיון בהרחבת אחריות התאגיד נתקל בתגובת נגד חריפה של מילטון פרידמן, במאמרו משנת 1970. שם המאמר הפרובוקטיבי היה 'אחריותו החברתית של התאגיד היא להגדיל את רווחיו'.¹¹ פרידמן דחה את רעיון האחריות החברתית של התאגיד על סמך שלוש קביעות:

10 עלי בוקשפן ואסא כשר, 2005. 'אתיקה בחברות עסקיות: שיקולים משפטיים ומוסריים', **משפט ועסקים** ב: 159-207.

11 Milton Friedman, 1970. 'The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits', *The New York Times*, September 13

- רק לבני אדם יש אחריות מוסרית או חברתית למעשיהם. מכיוון שתאגידים אינם בני אדם, הם אינם יכולים לקבל עליהם אחריות מוסרית או חברתית. מכיוון שתאגידים מוקמים על ידי בני אדם, רק לאותם בני אדם יש אחריות אישית על מעשי התאגיד.
- אחריות מנהלי התאגיד היא אך ורק לאינטרסים של בעלי המניות בתאגיד. תפקיד המנהלים הוא ליצור רווחים בלבד, ולשם כך הם מועסקים. פעילות המושתתת על מטרה אחרת היא בגידה באחריותם כלפי בעלי המניות בתאגיד.
- נושאים חברתיים הם המרחב המתאים למדינה, ולא למנהלי תאגידים עסקיים. מנהלים אינם צריכים ואינם יכולים להחליט מה טוב לחברה (society). הם לא הוכשרו להשיג מטרות חברתיות ולא נבחרו באופן דמוקרטי לשם כך.

במענה למתקפה של פרידמן נטען כי במנגנון קבלת ההחלטות הפנימי בתאגיד לא תמיד אפשר לייחס החלטה או פעולה לאדם ספציפי בתאגיד אלא לתאגיד בכללותו. כן נטען שתאגידים רבים קובעים לעצמם ערכים ואמונות היוצרים תרבות ארגונית ייחודית שמשפיעה על החלטות ועל פעולות של יחידי התאגיד. מכל מקום, מניתוח הספרות נראה שהמגמה העולמית חורגת מקביעותיו הברורות של פרידמן, והיא נוטה לדעה האחרת הרואה בתאגיד מי שלמצער אחראי לא רק לבעלי המניות אלא גם לאחרים המושפעים ממנו. יש אף המרחיבים את האחריות לחברה (society) בכללותה. אחריותם הנרחבת או החברתית של התאגידים העסקיים מחייבת אותם לבחון את פעולתם בהקשר האתי, ולא רק בהקשר המשפטי הצר. בשנים האחרונות אנו עדים לגל של אימוץ קודים אתיים בתאגידים עסקיים. אימוצם והטיפול בנושאים האתיים נובע גם מלחץ הממשל. לדוגמה, בארצות הברית חלק מכללי Sox Act מחייבים חברה לאמץ קוד אתי וכללי ממשל תאגידי, ובהם חיובים רבים יותר משנדרש בחוקים עצמם. ארגון OECD קבע, כבר בשנת 1999, שורת המלצות לתאגידים בין-לאומיים שיש בהם מערך מוגבר של אתיקה וממשל תאגידי. בארצות הברית הנחיות השפיטה (Federal Sentencing Guidelines) מנחות להקל בהעמדה לדין ובענישה של תאגידים ומנהלי חברות שאימצו תכניות אכיפה פנימיות של חוק וגילוי של הפרות חוק. בישראל יזמה לאחרונה הרשות לניירות ערך גיבוש כללים לשיפור הממשל התאגידי (ועדת גושן), ואלה אמורים להתקבל בתאגידים הציבוריים באופן וולנטרי (בשיטת 'אמץ או

גלהי). תאגיד שבחר שלא לאמץ את הכללים אמור להסביר לציבור מדוע החליט כך. הרשות יזמה גם תיקון בתקנות שיחייב התייחסות לתכניו אתיקה ולתכניות אכיפה.

ה. אתיקה ציבורית

האם ייתכנו הביטויים 'אתיקה ציבורית' או 'אתיקה של המגזר הממשלתי-ציבורי'? לכאורה רשויות ציבוריות הן רשויות שפועלות על פי דין; הורתן בדין ופעולתן על פי דין. בשירות הציבורי יש גם נהלים, הוראות תקשייר ופרקטיקות שגובשו בפסיקה. האם יש מקום להוסיף כללי אתיקה במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות, ברשויות שהוקמו על פי דין (הרשות לניירות ערך, רשות ההגבלים העסקיים, רשות החברות הממשלתיות, בנק ישראל, הרשות לעסקים קטנים, מרכז ההשקעות, רשות המסים וכיו"ב), בצבא ובמשטרה?

אנו סבורים שיש מקום להוסיף כללי אתיקה שיחולו על פעילותם של הגופים האלה. כל ארגון הוא חלק מהממשל או המגזר הציבורי, אך לכל ארגון ותת-ארגון זהות ייחודית משלו, וכן ערכים וכללי עשה ולא תעשה ייחודיים לו שאינם נובעים מן החוק. לדוגמה, הקוד האתי של צה"ל, שהוא חלק מהמגזר הציבורי, והדיון באתיקה הצבאית בספרו של אסא כשר 'קוד אתי בצה"ל'¹² נושאים כגון דמוקרטיה ושירות המדינה, משמעת, מקצועיות, אומץ לב צבאי או ציבורי, אחריות, אמינות, דוגמה אישית, נורמות – כולם יפים לאתיקה בצבא או בכל זרוע אחרת של הממשל הציבורי. עוד דוגמה היא כללי האתיקה שקבע אליוט ספיצר (Spitzer) לעובדי הממשל של מדינת ניו יורק.¹³ בקוד אתי זה נקבעו הוראות ספציפיות לטיפול במקורבים, לקבלת טובות הנאה, לשימוש פרטי בציוד ורכוש ממשלתי (מכוניות, טלפונים, אינטרנט), וכן לכללי צינון לאחר סיום תפקיד בזרוע המחוקקת או המבצעת. הסנקציה על הפרת כללי האתיקה היא שחרור מהתפקיד או כל סנקציה ראויה אחרת. בישראל

12 אסא כשר, 1996. **קוד אתי בצה"ל**, תל אביב: האוניברסיטה המשודרת, ההוצאה לאור של משרד הביטחון.

13 www.ny.gov/executive_orders/xeorders/1.html

מרבית התחומים מוסדרים בהוראות חוק או בתקנות שירות המדינה, אך יש תחומים שעדיין אינם מוסדרים.

חברי הצוות סוברים שכיוון שהמגזר הציבורי נועד לשרת את האזרחים, עליו לשלב את הקוד האתי באמנת שירות לאזרח. האמנה תציג קריטריונים לשירות המבוססים על ערכים וכללי יסוד של המערכת ונובעים ממהותו של גוף ציבורי בחברה דמוקרטית. כידוע, לחברי הכנסת יש קוד אתי, ועדת שמגר מגבשת קוד אתי לנבחרי ציבור (שרים), ומתגבש קוד אתי לשופטים. אין כל סיבה שלא יגובש קוד אתי לפקידי מדינה ולעובדי רשויות מהמגזר הציבורי הפועלות על פי דין.

1. המצב בישראל על פי תפיסת תושביה

בסקר שערך בסוף שנת 2006 ארגון שבי"ל (הסניף הישראלי של ארגון Transparency International הבין-לאומי) עולה ש-66% מהציבור הישראלי מרגישים שהממשלה אינה עושה די כדי להילחם בשחיתות. ברומטר השחיתות שמציג ארגון זה חושף את תפיסת הציבור באשר לרמת השחיתות של גופים ומוסדות ציבוריים בישראל (הדירוג הוא בין 1 ל-5, כך ש-5 היא רמת השחיתות הגבוהה ביותר):

לוח 1 ברומטר השחיתות (GCB) לשנת 2006

ציון	גוף / מוסד
4.2	מפלגות פוליטיות
3.8	פרלמנט / הרשות המחוקקת
3.6	גופים דתיים
3.3	משטרה
3.2	מגזר פרטי / עסקי
3.2	גופים לא ממשלתיים
3.1	תקשורת
3.1	שירותים ציבוריים (טלפונים, חשמל, מים וכו')
3	מיסוי
3	שירותי רישום ורישוי
2.9	שירותים רפואיים
2.8	מערכת המשפט / הרשות השופטת
2.6	מערכת החינוך
2.2	הצבא

מקור: אתר שבי"ל: www.ti-israel.org

באשר לתפיסת הציבור בנוגע לשחיתות, ראו את הערותינו בתיאור יחצי הכוס הריקה; אך גם אם נאמר שהתפיסה הזאת מוטית, בכל זאת יש לטפל בה במישור הראלי ובמישור התפיסתי כאחד.

לוח 2 (להלן) מראה את מקומה של ישראל יחסית למדינות אחרות מבחינת מדד השחיתות, המציין כיצד נתפסים מוסדותיה הציבוריים של המדינה וממשלתה בעיני תושביה. דירוג המדד הוא בין 0 ל־10, כך ש־0 הוא הציון המבטא תפיסה של שחיתות מרבית. יש לומר כי המדינה המדורגת במקום האחרון אינה בהכרח המדינה המושחתת ביותר, אלא היא המדינה שנתפסת בעיני אזרחיה כמושחתת ביותר.

לוח 2 מרדד השחיותות, 1995-2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
34	28	26	21	18	16	22	20	19	15			ישראל - דירוג
59	63	64	7	73	76	66	68	74	797	לא השתתפה	לא השתתפה	ישראל - ציון
163	159	146	133	102	91	90	99	85	52	54	41	מספר המדינות המשתתפות
21%	18%	18%	16%	18%	18%	24%	20%	22%	29%			יחסיות המיקום
פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	דנמרק	דנמרק	דנמרק	ניו זילנד	ניו זילנד	המדינה הכי פחות משתתפת
96	97	97	97	97	99	10	10	10	994	943	955	ציון המדינה
4	4	3	3	2	2	2	1	1	1	2	2	דנמרק - דירוג
95	95	95	95	95	95	98	10	10	994	933	932	דנמרק - ציון
1	2	1	3	2	2	2	2	2	2	4	4	פינלנד - דירוג
96	96	97	95	95	95	98	98	96	948	905	912	פינלנד - ציון
האיטי	צ'אד	האיטי	בנגלדש	בנגלדש	בנגלדש	נגריה	קמרון	קמרון	נגריה	נגריה	אינדונזיה	המדינה המושחתת ביותר
18	17	146	13	12	04	12	15	14	176	069	194	ציון המדינה
142	154	144	132	101	90	90	98	81	52	54	-	נגריה - דירוג
22	19	17	14	16	1	12	16	19	176	069	-	נגריה - ציון
138	138	129	124	89	84	84	99	85	-	49	-	קמרון - דירוג
23	22	21	18	22	2	2	15	14	-	246	-	קמרון - ציון
156	158	145	133	102	91	-	-	-	-	51	-	בנגלדש - דירוג
2	17	15	13	12	1	-	-	-	-	229	-	בנגלדש - ציון
156	159	142	-	-	-	-	-	-	-	-	-	צ'אד - דירוג
2	17	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	צ'אד - ציון

מקור: אתר שבי"ל: www.ti-israel.org

ז. המגזר הציבורי

הנחת היסוד של מסמך זה היא שראוי שהצעדים המוצעים יתמקדו בראש ובראשונה במגזר הציבורי בלי להרפות מהמאמץ של המגזרים האחרים בתחומים הנדונים. למגזר הציבורי יש חשיבות מנהיגותית ומחנכת מהמדרגה הראשונה ולאופן שהמגזר העסקי פועל ולממשק בינו לבין המגזר הציבורי והאזרחי השפעה מכרעת על יצירת סביבה נורמטיבית ועל קביעת כללי משחק וקודי התנהגות חברתית ראויה. לאלה יש השפעה רבה על השתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית.

המגזר הציבורי, ככלל, הוא מונופול מורשה. האזרח אינו יכול לקבל שירות ברשות ציבורית מתחרה. מכאן חשיבותו של תחום זה. בשני העשורים האחרונים אנו עדים לתהליכים ולתופעות היוצרים תחושת 'קלקולי' שמצריך תיקון במישור הערכי והמבני ובמישור הפרוצדורלי:

- התפרקות השלטון המרכזי מאחריות לנושאים חברתיים למיניהם יוצרת משבר אמון בין האזרח למדינה ומעלה שאלות נוקבות של מוסר וצדק חברתי. נוסף על כך נראה שישנה מגמה הולכת וגוברת של העברת הטיפול והמימון של עניינים חברתיים מידי הממשלה לידיהם של נדבנים פרטיים והמגזר השלישי. דוגמאות לכך אנו מוצאים בתחום החינוך (שיקום ושיפוץ מוסדות חינוך מכספים פרטיים), בתחום הרפואה (מימון תרופות שמחוץ לסל הבריאות על ידי גופים פרטיים), ואף בתחום של פינוי אוכלוסייה מאזורי נפילת רקטות על ידי גורמים פרטיים.
- יש אי־בהירות במה שנוגע למועד ולאיכות השירות שניתן לאזרח על ידי המגזר הציבורי. נראה גם שרמת המחויבות לנתינת השירות לוקה בחסר. איכות השירות וזמינותו מושפעות מהיעדר תודעת שירות ומפערים באימוץ שיטות עבודה וטכנולוגיה מודרניות, ולכן האזרח אינו נהנה מהן.
- תהליך הקטנת המעורבות הממשלתית והדה־רגולציה פסחו על תחומים הקשורים בהתנהלות יעילה של המגזר העסקי, בכלל זה תחום המקרקעין, תחום התכנון והבנייה ותחום רישוי העסקים.
- טרם הושלמו הרפורמות המבניות במשק בתחומים כגון החשמל, המים והנמלים.
- תחום רישוי העסקים בארץ מתאפיין בערימת קשיים רבים על העסקים. בעלי העסקים טוענים שלפעמים הם נתקלים בדרישות

סותרות מצד המשטרה ומצד מכבי האש. נוסף על כך הם מתלוננים על חוסר אחידות בין המחוזות מבחינת דרישותיו של אותו הגוף. לדוגמה, בחנויות ששייכות לרשתות נוצר מצב אבסורדי שבו כל סניף עומד לפני דרישות המיוחדות רק לו לפי מקומו הגאוגרפי. בעיות נוספות ניכרות גם בסוגיות של חוק התכנון והבנייה וחוסר ההתאמה בינו לבין חוק רישוי עסקים. מצב זה מניע בעלי עסקים לפעול בדרכים לא חוקיות. וכך, בשנת 2004 פעלו ללא רישיון כ-39 אלף עסקים (34.5%) מתוך 113 אלף עסקים טעוני רישוי.¹⁴

- השלטון המקומי מתאפיין בשונות עצומה ברמת השירות ובאיכות השירות לאזרח.
- פערי השכר בין המגזר העסקי למגזר הציבורי הולכים וגדלים, והדבר מקשה את השמירה על כוח אדם איכותי במגזר הציבורי, אשר היה יכול לקדם את רמת השירות לאזרח. נוסף על כך נשחקה תפיסת מעמדו של עובד הציבור, שבעבר היה מכובד ויוקרתי ואף כרוך בתחושת שליחות. השחיקה בתפיסת הכבוד היא אחד הגורמים המניעים עובדי ציבור איכותיים לעזוב את המערכת הציבורית לטובת תפקידים במגזר העסקי הנתפסים בעיני הציבור כיוקרתיים יותר. שחיקת המעמד של עובד הציבור משפיעה לרעה על המגזר הציבורי, שכן בעטייה אנשים איכותיים בתחילת דרכם בשוק העבודה מעדיפים לפנות מלכתחילה למגזר העסקי ולא למגזר הציבורי.
- משרדי הממשלה נחלשים ורמת תפקודם נשחקת בעקבות תהליכים שמובילים משרד האוצר והגישה המשפטית השוררת, למשל שחיקה תקציבית מתמשכת, קשיחות ארגונית היוצרת קשיי התאמה לסביבה משתנה ומתפתחת, שחיקה בכוח אדם איכותי וצמצום סמכויות.
- תופעת המתווכים והמאכערים מדאיגה, והיא נובעת מעשייה ציבורית לא תקינה. בציבור נוצר צורך הולך וגובר בשירותי עזר של גורמים חיצוניים כדי לקבל שירות מהממשלה ומהשלטון המקומי. כיום כמעט אי-אפשר לבנות בתים או להקים עסקים באזורים מסוימים ללא עזרתו של 'מתווך'. כל עוד הממשלה והרשויות המקומיות לא יסדירו את התחומים הפרוצים על ידי חקיקה או כללי פעולה שקופים וברורים, תופעת המאכערים תוסיף להתקיים בתחום האפור שאין בו חקיקה.

14 הדס מנור, 2007. 'המבחן יהיה ביישום', גלובס, 25 בינואר.

1. תוצאות

התהליכים שנסקרו מביאים ליצירתן של תופעות הנובעות מתחושת חוסר האמון שרוחש הציבור למערכת השלטונית בשל ההשקפה שמערכת הציבור 'חסרת כוח אמתי' לטפל בבעיות ושהיא מורכבת מכוח אדם לא אמין ואף מושחת בחלקו (לוח 1 לעיל). בעקבותיהם ניתנת לגיטימציה לתופעות חברתיות שליליות, כגון עקיפת החוק, הפרתו והשתמטות (מסים, מילואים). אפשר לטעון שתהליכים אלו נגועים בחוסר מוסריות, משום שאינם מגדילים את הרווחה המצרפית של החברה אלא כופים על הכלל לשאת בחיובים של היחיד (נשיאה בנטל המס של המשתמטים מתשלום; מתן קצבת אבטלה למדווחים על עצמם כמובטלים). נראה שהתנהגות כזאת מקובלת על חלקים בחברה, משום שכלל הנראה מקצת מן הפרטים אינם מבינים שבסופו של דבר גם הם ישלמו את המחיר. לשון אחר, הם אינם מבינים שפגיעה בקופת המדינה הכללית פוגעת גם בפרט. מכאן שהחברה נותנת מעין גושפנקה חברתית לתהליכים שבעבר נתפסו בעיניה כשליליים, ועקב כך מתפתחות נורמות שליליות מסוג 'הכול רק בכוח ובצעקות' או גרוע מזה – ב'קומבינה'.

2. תחום החינוך

מוסדות החינוך הם הבסיס ליצירת חברה תקינה, פורייה ודמוקרטית. מערכת החינוך מעצבת את החברה ובוחרת את הנורמות שהיא רוצה להשריש בחברה הנוכחית ובדורות הבאים. בשל כוחה הרב של מערכת החינוך ובשל חשיבותה המכרעת יש לרתום את תכנית הלימודים להטמעת האתיקה בחברה הישראלית. מוסדות החינוך צריכים להיות הבסיס לכך, ובהם יוכלו תלמידים להתמודד בפועל עם סוגיות אתיקה מונחות, וכך תיווצר תשתית אתית שתלווה את התלמידים בהמשך חייהם. כיום תכניות הלימודים בישראל אינן עוסקות בתחום האתיקה כנושא נפרד, והזיקות אליו הן תולדה של לימוד נושאים כגון תנ"ך, היסטוריה ואזרחות.¹⁵ זיקה עקיפה אחרת לתחום האתיקה והמוסר בחינוך אפשר למצוא ביזמת משרד החינוך המנסה לבסס 'מערכת חינוך של סטנדרטים' בדומה לארצות הברית ולעוד מדינות בעולם. קבוצה מסוימת של סטנדרטים עוסקת בהבניית כבוד הדדי, בתחושת שייכות ומעורבות, בלמידה רגשית

15 להרחבת הדיון בערכים בתחום החינוך ראו נמרוד אלוני, 1998. **להיות אדם: דרכים בחינוך הומניסטי**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

ובקידום התפתחות התלמיד בתחום התפיסה המוסרית.¹⁶ אולם נושאים אלו לא יילמדו במישרין אלא יתפרשו לאורכה ולרוחבה של תכנית הלימודים. במרוצת השנים ניסו אנשי חינוך יחידים ובתי ספר נבחרים בישראל ליזום פרויקטים שבמסגרתם תלמידים בני 6-12 למדו אתיקה וניתחו סוגיות מוסר ואתיקה בכיתה.

בישראל ובעולם מוצעות תכניות לימוד והשתלמויות רבות להכשרת מורים ללימוד האתיקה, בכלל זה תכנית להכשרת מורים בנושא האתיקה המוצעת על ידי ועדת האו"ם לחינוך, מדע ותרבות אונסקו (UNESCO) ונתמכת על ידי הוועד הישראלי לאונסקו. אולם ההשתתפות בתכניות אלו היא וולונטרית ועל דעת המשתתף. באוניברסיטאות בישראל מוצעים קורסי אתיקה כקורסי בחירה בצד קורסי בחירה מגוונים אחרים, ומכאן שגם ברמה האקדמית אין לנושא האתיקה מעמד ייחודי.

3. קוד אתי למורים

בארץ ובעולם מתגברים הקולות הקוראים ליצירת קוד אתי לעובדי ההוראה. בישראל נעשה ניסיון לבנות קוד אתי מקצועי למורים, אך הוא נכשל. הצוות סבור כי בניית קוד אתי מקצועי כזה תביא להידוק מחויבותו של המורה כלפי התלמיד במישור המוסרי. באימוץ הקוד האתי יקבל עליו המורה את המחויבות ואת המאמץ להשריש בתלמידיו ערכי מוסר וכבוד האדם, הוגנות, הטמעת ערכי חיפוש האמת, שאיפה למצוינות וחינוך לערכים דמוקרטיים, לאחריות ולאתיקה.

4. לוביסטים

פעילות הלוביסטים בממשלה ובכנסת מתמקדת בשני מישורים: המישור **הפורמלי** יותר הוא השתתפות בדיוני ועדות הכנסת. המישור **הפורמלי פחות** הוא עבודתם ופעילותם במסדרונות הכנסת ובמשרדי הממשלה, שיחות אישיות עם חברי כנסת, שרים, עובדי מדינה וכו'. פעילותם הפורמלית במסגרת השתתפותם בוועדות הכנסת אינה מעוגנת כיום בחקיקה או בתקנות. במצב כיום ועדות הכנסת מזמינות אליהן אנשים שנוכחותם נדרשת לנושא. המסקנה היא שככל שלאדם שפועל כלוביסט יש קשרים אישיים מרובים יותר, כך יגדלו סיכוייו להופיע לפני הוועדות ולהשמיע את נקודת מבטו ואת האינטרס של הגוף שהוא מייצג.

16 ברכה אלפרט, 2006. 'מקום של חיבה', פנים: הקרן לקידום מקצועי 36: www.itu.org.il

נראה כי הדרך הנאותה היא להסדיר את הפעילות הלוביסטית בחקיקה. החקיקה תכלול דרישה לרישום הפעילים הלוביסטים והארגונים המיוצגים באמצעות הפעילים הלוביסטים, וכן דיווח תקופתי של הארגון על פעילותו הלוביסטית, שיכלול גם את מטרתה ועלותה. בבסיס הסדרת הפעילות הלוביסטית עומדים עקרונות של שקיפות ודיווח ולא שאיפה לשליטה על הפעילות הלוביסטית. מהשוואה בין-לאומית של הסדרת הפעילות הלוביסטית עולה שאכיפת החקיקה קריטית להצלחת התכנית. לדוגמה, הפרלמנט הפדרלי באוסטרליה מחייב את הלוביסטים להירשם, אולם חובה זו לא נאכפה במשך השנים וכיום לוביסטים רבים אינם מודעים כלל לקיומה.¹⁷ המלצה נוספת היא קביעת **תקופת צינון** שבה חברי כנסת או עובדי מדינה בכירים לא יוכלו לפעול בתום כהונתם כלוביסטים. המלצה זו מסתמכת על החקיקה האמריקנית משנת 1989 בנושא אתיקה, שבה הוסבר שהרציונל לתקופת הצינון הוא להימנע מהמצב שנבחר הציבור או עובד הציבור משתמשים בקשריהם הפוליטיים והאישיים העדכניים. הצוות מניח שקבלת ההמלצות תיצור שוק דעות שוויוני וייצוגי יותר, ובו תינתן הזדמנות שווה לכל לוביסט לשאת את דברו. כך יגיעו הגופים המחליטים להחלטות שקולות וטובות יותר.

5. כללי אתיקה לעובדי ציבור בארצות הברית

אליוט ספיצר, מושל מדינת ניו יורק החדש, התקין תקנות הקובעות קווים מנחים לעובדי מדינה בתחום האתיקה. התקנות מתבססות על חובת האמון שיש לעובדי הציבור כלפי האזרחים שהם צריכים לשרת ועל הביטחון שנותן הציבור בעובדים אלו.

התקנות מתמקדות בכמה תחומים:

- איסור על עובדי ציבור לקבל מתנות.
- איסור להשתמש למטרות לא ממשלתיות בצידו השייך למדינה, ובכלל זה דוא"ל, דואר, טלפוןיה, מחשבים וכלי רכב.
- איסור נפוטיזם: הסעיף אוסר על עובד ציבור להשתתף בתהליך קבלה לעבודה הקשור לקרוב משפחתו או בכל החלטה אחרת הקשורה אליו. על העובד חלה החובה לדווח לממונה עליו על טיב היחסים שלו עם קרוב משפחתו, ונאסר עליו להשתתף בכל דיון או החלטה

17 יהודית גלילי, 2001. **הסדרת מעמד הלוביסטים ופעילותם**, ירושלים: מרכז מחקר ומידע של הכנסת.

הנוגעים לקרוב משפחתו הנ"ל. כמו כן הסעיף אוסר השתתפות של עובד בהחלטה חוזית הקשורה לקרוב משפחתו או למוסד / תאגיד אשר קרוב משפחתו הוא מנהל, דירקטור, שותף או בעל מניות של 10% ממנו. הסעיף מגדיר 'קרוב משפחה' אדם שגר באותו הבית של עובד הציבור או בעל דרגה שלישית של קרבה משפחתית.

- סעיף מסוים בחוק האמריקני קובע תקופת צינון של שנתיים שבהן אסור לעובד ציבור להופיע (כלוביסט) לפני סוכנותו לשעבר. הסעיף מרחיב את היקף האיסור וקובע שאסור להופיע שנתיים לפני כל רשות ציבורית (ולא רק הסוכנות שבה עבד עובד הציבור).
- הסנקציה על הפרת אחד מהסעיפים הנ"ל היא שחרור מתפקיד או כל סנקציה אחרת שתמצא ראויה.

חלק גדול מכללי האתיקה שגובשו לאחרונה במדינת ניו יורק כבר קיימים בישראל בחקיקה, בהנחיות ובפסיקה שהתגבשו ברבות השנים ולכאורה אין בהם חידוש, אולם הם דוגמה טובה לעיסוק עדכני באתיקה במגזר הציבורי, ולכן הבאנו אותם כאן.

6. אמנת האו"ם למניעת שחיתות – UNCAC

UNCAC (United Nations Convention Against Corruption) היא אמנה בין-לאומית נגד שחיתות. על האמנה חתמו 140 מדינות, ו-57 מהן אשררו אותה (לאחרונה אשררה אותה גם ארצות הברית). הבנק העולמי החל לכתוב תכנית למלחמה בשחיתות, ומגמתו היא שלא להשקיע במדינות ושלא לנהל עסקים עם חברות אשר תרבותן האתית – הארגונית, הפוליטית והחברתית – אינה מתאימה למאבק בשחיתות. ישראל חתמה על האמנה, אבל לא אשררה אותה.

מטרות האמנה הן ליצור לוחמה אפקטיבית לחימה בשחיתות ולקדם שיתוף פעולה בין-לאומי בתחום, שקיפות וניהול תקין של עניינים ציבוריים ורכוש ציבורי. האמנה מחייבת כל מדינה חברה בה לקדם מדיניות של שקיפות ציבורית, להתקין תקנות הנלחמות בשחיתות ולהקים גוף ציבורי שיהיה ממונה על המאבק בשחיתות. נראה שהסעיף המשמעותי ביותר מבחינת ישראל באמנה, שאף מונע ככל הנראה את אשרורה, הוא הסעיף האוסר על מתן שוחד בזירה הבין-לאומית ומחייב את מערכת המשפט בכל מדינה להעניש את אזרחיה, אף על פי ששילמו את השוחד בחו"ל. החוק בדבר עברת שוחד הקיים כיום בישראל אוסר על מתן שוחד לעובד

ציבור ישראלי, אך אינו עוסק במתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה. אם ישראל תאשרר את האמנה, יהיה עליה לחוקק חוק המטיל סנקציה על אזרח / גוף ישראלי הנותן שוחד לכל עובד ציבור בעולם, ולא רק לעובד ציבור ישראלי. מדיונים בכנסת עולה שמשרד הביטחון הוא ככל הנראה הגורם המתקשה להתמודד עם סעיף זה, והוא מעכב את אשרור האמנה כדי לבחון את תוצאותיה המשפטיות.¹⁸ ההימנעות מאשרור האמנה גורמת למדינת ישראל להיראות בעולם כמדינה התומכת בשחיתות. נוסף על כך יש סכנה שפעילויות שחיתות בעולם תתפשטנה עם השנים לתחומי ישראל.

ח. המגזר העסקי

1. מבוא

פעילותו של המגזר העסקי תלויה רבות בהסדרת התחומים הכלכליים על ידי המגזר הציבורי ובחקיקה ממשלתית מסייעת. אולם גם המגזר העסקי יכול ליהנות ולהגדיל את רווחיו בעקבות נקיטת מדיניות של 'אתיקה עסקית', אשר בתחומים מסוימים אינה מצריכה מעורבות של המגזר הציבורי.

Matten ו־Crane טוענים בספרם¹⁹ שבעבר האתיקה והעסקים נחשבו בעולם העסקי לדבר והיפוכו, משום שעולם היום יום, שבו יש ערך לדבר אמת ולהגינות, נתפס כבעל עולם ערכים שונה מעולם העסקים, שבו מותר לשקר ולהונות בדומה למשחק פוקר. אולם כיום נודעת חשיבות רבה לאתיקה בעולם העסקים בשל חמש סיבות:

א. יש דרישה הולכת וגוברת של צרכנים ובעלי מניות מעסקים שיהיו אתיים. הדרישה היא שהתאגידים יקבלו עליהם אחריות לשמור על איכות הסביבה, לתת תנאי עבודה ראויים לעובדיהם וכד'. חיזוק לטענה שיש דרישה הולכת וגוברת מעסקים שיהיו אתיים אפשר למצוא בתופעה של 'תאגידים ירוקים', שמטרתם לספק תשואה פיננסית אטרקטיבית בד בבד עם תשואה חברתית אטרקטיבית וקידום נושאים חברתיים-

18 ראו ישיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא גילוי השחיתות בממשל, 2005. פרוטוקול מס' 3.

19 Andrew Crane and Dirk Matten, 2003. *Business Ethics: A European Perspective*, Oxford: Oxford University Press

סביבתיים. מחקר שנערך ב-Bank of England²⁰ קובע שבשנים הבאות הפופולריות של תאגידים חברתיים תלך ותגדל. בשנים 1995-2005 צמחו נכסי SRI – נכסים על בסיס קריטריונים חברתיים, אתיים וסביבתיים – ב-4% יותר מסך כל הנכסים המנוהלים בארצות הברית. כיום אפשר למצוא מדדי השקעה המדרגים חברות גם לפי קריטריונים חברתיים ומיועדים לענות על הצורך של משקיעים להשקיע בתאגידים בעלי ערך מוסף בתחום החברתי והאתי. השקעה של תאגידים בתקנות אתיות ובנושאים חברתיים תביא להגדלת מעגל היצרנים והמשקיעים הפוטנציאלי.

ב. לאחרונה נודע כי שניים מהאנשים העשירים בתבל – ביל גייטס ווורן באפט – מתכוונים לתרום את מרבית הונם לעמותות חברתיות. התרומה המדוברת אינה רק בכספים, אלא גם במניית שליטה בתאגיד ענק אשר יועברו לידיהן של העמותות החברתיות. אפשר לחזות שמהלך זה יחזק את הזיקה בין עולם העסקים לבין תחום האתיקה והתחום החברתי ויעודד תאגידים אחרים לפעול לשינויים חברתיים ואתיים.

ג. נושא האתיקה העסקית הולך ומתפתח בארצות הברית ובאירופה. הוא נלמד בבתי ספר לעסקים ובאוניברסיטאות ומבטיח שמנהלי העתיד יהיו אנשים אשר חונכו ברקע של אתיקה עסקית ויביאו להטמעתה בעולם העסקי.

ד. אנו חיים בעידן של תאגידי ענק, שחובת הנאמנות שלהם מצטמצמת לבעלי המניות שלהם. מחזור הכספים של חברת ג'נרל מוטורס למשל הוא בסדר גודל השווה לתוצר המקומי הגולמישל מדינת דנמרק. ממשלת דנמרק אחראית כלפי כלל אזרחיה ועומדת לבחירות קבועות בכל כמה שנים, ואילו מנהלי ג'נרל מוטורס אחראים כלפי קבוצת בעלי המניות, ולא כלפי משקיעים שאינם מחזיקים במניותיהם. לפיכך חשוב לגבש נורמות וכללים אשר ימנעו שימוש לרעה בכוחם הרב של תאגידי הענק. חלק מכללים אלו הם בתחום האתיקה העסקית.

ה. שלא כבעבר, עידן הגלובליזציה מתאפיין בתהליכי ייצור ושיווק של תאגידים הנפרשים על פני מדינות. לעומת זאת בעבר פעלו תאגידים רק במדינתם. בדרך כלל ממשלות שואבות את סמכות החקיקה שלהן מזיקה טריטוריאלית. אם התאגיד יעבור, למשל, לייצר במדינת

20 Jessica Brown and Mark Campanale, 2006. 'Developing a Social Equity Capital Market 2006': www.neweconomics.org

עולם שלישי, הוא יהיה כפוף למסגרת חקיקתית אחרת, ומנהליו לא יוכלו להסתמך עוד על המסגרת החוקית המקומית שתדריך אותם באשר לרע ולטוב בפעילותם העסקית. לכל מדינה יש נורמות וכללים חברתיים של **מוסר נוהג** משל עצמה, אולם יכול להיות שמוסר של מדינה ספציפית שבה יפעל התאגיד לא יעמוד בסטנדרטים מערביים של אמנות בין-לאומיות או של מוסר כללי (המקובל על הרוב). דוגמה לכך הן מדינות שנפוץ ומקובל בהן לשחד פקידים, להתנהג בגזענות ולהעביד ילדים. עקרונות האתיקה העסקית מקיפים תחום שאין בו חקיקה ויכולים לעזור למנהלים ולעובדים בתאגידים עסקיים להגיע להחלטות מוסריות וטובות במסגרת תפקידם.

2. המלצות לשיפור האתיקה העסקית בישראל

ביחס לעולם המערבי ישראל לוקה בהיעדר סנקציות חברתיות בתגובה לתופעות לא מוסריות בעולם העסקי. סנקציות כגון חרם צרכנים או מכירת מניות בתגובה לפעולה לא מוסרית (ולא בלתי חוקית) שנקט תאגיד נדירה בנוף העסקי הישראלי. לעומת זאת בקנדה הגיב שוק המניות לידיעה על פעילות לא אתית בירידה של 1.3% ביום הראשון ובירידה כוללת של 2.3% בשבוע הראשון.²¹

עם זאת בכמה איגודים עסקיים יש הסדרים פנימיים לעידוד התנהגות אתית, למשל גופים כמו לשכת עורכי הדין מכפיפים את עצמם לנורמות אתיות (שמעמדן מעוגן בחוק) של הארגון ומעמידים מנגנון של תלונית לרשות הציבור. מנגנון התלונית מלווה במנגנונים משלימים של ועדות משמעת וסנקציות ענישה, ואלה מבטיחות טיפול בהתנהגויות החורגות מהנורמות האתיות.

בישראל, בהיעדר סנקציות חברתיות, נוצרה תופעה שבה המדינה רואה צורך להתערב ולהגיש כתבי אישום גם במקרים אשר אינם נכללים בביור בגדר החוק, אלא יותר בתחום האתיקה. תופעה זו שוחקת את כוחו של הדין הפלילי לנוכח זיכויים מרובים בבתי המשפט ופוגעת ביחודו.

Klaus Fischer and Nabil Khoury, 2007. 'The Impact of Ethical Rating on Canadian Security Performance: Portfolio Management and Corporate Governance Implications', *The Quarterly Review of Economics and Finance* 47 (1): 40-54

בהמשך נביא המלצות אחדות בנוגע למגזר העסקי בישראל אשר תשפרנה את האתיקה העסקית הנהוגה בה ואף תבאנה לחיזוק הקשר בין המגזר העסקי בישראל לבין הכלכלה העולמית.

3. ממשל תאגידי

בשנים האחרונות חווה שוק ההון העולמי משברים חריפים שנבעו מהתפוצצות בועת הטכנולוגיה הגבוהה ומחשיפת שערוריות ניהול וחשבוניות לא סדירה בקרב תאגידי ענק דוגמת Enron ו-WorldCom. משברים אלו פתחו דיון ציבורי בסוגיה של ממשל תאגידי ובצורך במנגנוני פיקוח, ניהול ובקרה בחברות שהונו של הציבור מושקע בהן. ממשל תאגידי ראוי יכול להקטין את הסיכון של משקיעים שכספי השקעתם ינוצלו לרעה.

בשנת 1999 פרסם OECD עקרונות ממשל תאגידי לצורך ניהול חברות. העקרונות תוקנו והורחבו מעת לעת, והם מוסיפים על חוקי המדינות ואינם גורעים מתוקפם. יש לומר כי מרבית עקרונות OECD מופיעים בחוק הישראלי (חוק החברות, התשנ"ט-1999). בעידן של גלובליזציה עקרונות ממשל תאגידי מבטיחים ודאות, שקיפות ואחידות, ותכונות אלה עוזרות למשקיע הפוטנציאלי להעריך את השקעתו בתאגידיים למיניהם. העקרונות מופנים בראש ובראשונה לחברות ציבוריות, אבל אימצו אותם גם חברות פרטיות ברחבי העולם.

בדצמבר 2006 פורסם דוח הוועדה הציבורית בראשות זוהר גושן (דוח גושן) לבחינת קוד ממשל תאגידי (Corporate Government).²² בדוח גושן המלצות מפורטות בארבעה עניינים: (1) שיפור עצמאות הדירקטוריון, בעיקר בכל הנוגע לעסקות עם בעלי שליטה; (2) שיפור עבודתה של ועדת הביקורת / המאזן בכל הנוגע לאישור הדוחות הכספיים; (3) שיפור איכות הדיווח והגילוי; (4) העמקת מעורבות המשקיעים המוסדיים בענייני החברות הציבוריות. ועדת גושן היא דוגמה טובה ליזמה של גוף רגולציה (הרשות לניירות ערך) לשיפור וולונטרי של התחום בשיטת 'אמץ או גלה'.

22 דוח הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל (בראשות פרופ' זוהר גושן): www.isa.gov.il

4. מתן שוחד לפקידים בחו"ל

כפי שנסקר לעיל, מדינת ישראל טרם אשררה את אמנת UNCAC ככל הנראה בשל הסעיף באמנה האוסר מתן שוחד לפקידים במדינות זרות. אשרור האמנה בישראל ידרוש חקיקה מקומית שתאסור מתן שוחד ותעמיד לדין בישראל את נותן השוחד בחו"ל.

מ'דירוג משלמי השוחד' לשנת 2006 שמפרסם ארגון שבי"ל עולה שישראל נמצאת במקום ה-18 מתוך 30 מדינות (לוח 3 להלן). מבין הדוחות העוסקים בנורמות ציבוריות זהו אחד הדוחות היחידים שישראל מדורגת בו **מתחת להציון**. מהדוח עולה שחברות ישראליות מסחריות מרבות לשלם שוחד כדי לקדם את ענייניהן. הקהילה הבינ-לאומית אינה רואה בעין יפה מתן שוחד בזירה הבינ-לאומית, משום שהדבר נוגד את עקרונות האתיקה הבינ-לאומית נגד שחיתות ובד בבד יוצר נקודת מוצא רעה יותר למדינות אשר אינן משלמות שוחד.

משרד עורכי הדין Simmons & Simmons וחברת Control Risks ערכו מחקר שהקיף 330 חברות בבריטניה, בארצות הברית, בגרמניה, בצרפת, בהולנד, בברזיל ובהונג קונג. המחקר מלמד ש-43% מהחברות טוענות כי הפסידו במכרז בחמש השנים האחרונות מפני שיריבותיהן נתנו שוחד כדי לזכות בחוזה. תוצאות המחקר מראות התגברות בתופעת מתן השוחד, לעומת מחקר דומה שנערך בשנת 2002. החברות טוענות שחברות משתמשות בסוכנים ובמתווכים על מנת לעקוף את החוקים נגד שחיתות (שחוקקו בעקבות אמנת OECD). הטענה שעולה היא ששימוש במתווכים הוא האמצעי העיקרי כדי לזכות בחוזים באסיה ובמזרח התיכון. המחקר חושף ששני שלישים מהחברות אינן מכירות כלל את החוקים הנהוגים בארצן נגד שחיתות או מכירות אותם במעורפל.²³

23 רונן לב, 2006. 'שליש מהחברות הבינ"ל הפסידו בגלל שלא שילמו שוחד', גלובס, 10 באוקטובר.

לוח 3 דירוג משלמי השוחד לשנת 2006

מספר המשיבים	דירוג ב-2005, מדד השחיתות העולמי (CPI)	אשרור האו"ם נגד שחיתות	אשרור אמנת OECD	אחוז מהיצוא הגלובלי, 2005	ציון ממוצע	מדינה	דירוג
1,744	7		כן	1.2	7.81	שווייץ	1
1,451	6		כן	1.3	7.62	שוודיה	2
1,447	9	כן	כן	1	7.59	אוסטרליה	3
1,560	10	כן	כן	0.5	7.5	אוסטריה	4
1,870	14		כן	3.5	7.46	קנדה	5
3,442	11	כן	כן	3.6	7.39	בריטניה	6
3,873	16		כן	9.5	7.34	גרמניה	7
1,821	11		כן	3.4	7.28	הולנד	8
1,329	19		כן	3.3	7.22	בלגיה	9
5,401	17		כן	8.9	7.22	ארצות הברית	10
3,279	21		כן	5.8	7.1	יפן	11
1,297	5			2.2	6.78	סינגפור	12
2,111	23	כן	כן	1.9	6.63	ספרד	13
1,928	30			1.1	6.62	איחוד האמירויות הערביות	14
3,085	18	כן	כן	4.3	6.5	צרפת	15
973	26		כן	0.3	6.47	פורטוגל	16
1,765	65	כן	כן	2.1	6.45	מקסיקו	17
1,556	15			2.8	6.01	הונג קונג	18
1,482	28			0.4	6.01	ישראל	19
2,525	40		כן	3.6	5.94	איטליה	20
1,930	40		כן	2.8	5.83	דרום קוריאה	21
1,302	70			1.8	5.75	ערב הסעודית	22
1,317	62	כן	כן	1.2	5.65	ברזיל	23
1,488	46			0.5	5.61	דרום אפריקה	24
1,319	39			1.4	5.59	מלזיה	25
1,731	32			1.9	5.41	טייוואן	26
1,755	65		כן	0.7	5.23	טורקיה	27
2,203	126	כן		2.4	5.16	רוסיה	28
3,448	78	כן		5.5	4.94	סין	29
2,145	88			0.9	4.62	הודו	30

הערה: מדד מדרגי השוחד העולמי נע בין 0 ל-10; דרגה 0 היא דרגת תשלום השוחד הגבוהה ביותר.

מקור: אתר שבי"ל: www.ti-israel.org

5. אימוץ קוד אתי

בעקבות שערוריות גדולות שפגעו בשוק ההון העולמי, למשל החשיפה של פרשת השחיתות בחברת Enron (2001),²⁴ עלתה החשיבות של אימוץ קוד אתי יעיל בתאגידים העסקיים. קודים אתיים נמצאים כבר עשרות שנים בעולם העסקי ואף במגזרים חיצוניים לעולם העסקים, כגון המשטרה, הצבא והאוניברסיטאות. השימוש בקוד אתי ברור ואפקטיבי יכול להתאים לגישה הרווחת כיום בעולם שלפיה נראה שלתאגיד יש נוסף על האחריות המוסרית והחברתית גם מטרה להשיא רווחים.

בארצות הברית כ-90% מהחברות הנכללות ברשימת Fortune 500 אימצו סוגים של קודים אתיים.²⁵ חשוב לציין שחברות יכולות להגדיר ולאמץ לעצמן קוד אתי בלי לחכות לרגולציה שתחייב אותן. חברות מעוניינות לעודד עשייה עצמאית בתחום האתיקה והשקיפות, משום שעלות הכללים והקודים שהן תאמצנה צפויה להיות נמוכה מעלויות שיכפה המחוקק. דוגמה לכך אפשר למצוא בחוק SOX האמריקני, שהטיל עלויות דיווח, בקרה ושקיפות בסכומים גדולים על החברות הכפופות לחוק. נוסף על כך עשייה עצמאית יעילה של החברות העסקיות תמנע התערבות של המחוקק ותאפשר להן תחום חופש עסקי רחב יותר לפעולה. ממחקרים שערך הארגון האמריקני Ethics Resource Center עולה כי אימוץ קוד אתי בארגון תורם לאווירה חיובית וכי העובדים מביעים נכונות רבה יותר לפעול באופן אתי – העובדים בארגון החלו לדווח על מעשי הונאה, על הסתרת מידע רלוונטי ועל התנהגות הפוגעת בעובדים.²⁶

קוד אתי יעיל, המסוגל לצמצם שחיתות ולעודד אתיקה עסקית, הוא קוד אשר אינו מוגדר בעקרונות ובערכים כלליים ומופשטים. קוד שיוגדר בערכים ערטילאיים יקשה על הכפופים לו להבין מהן פעולות ההתנהגות הנגזרות ממנו. לכן – לשם השגת יעילות מרבית – ראוי שהוא יוגדר במונחי עשה ולא תעשה, שכן מטרתו להציג מערך כללים בהירים של ההתנהגות הראויה במסגרת הארגון העסקי.

24 Enron הייתה חברת אנרגיה ענקית בארצות הברית. בשנת 2001 התגלה שזייפה את מאזן החשבונות שלה. בעקבות גילוי ההונאה קרסה החברה וגרמה למשקיעה נזק של 40-45 מיליארד דולר.

25 ברשימת Fortune 500 נכללות 500 החברות הנסחרות הגדולות ביותר בארצות הברית.

26 למחקר ראו אתר מרכז ERC: www.ethics.org/research/nbes-2005.asp

על הקוד האתי לעסוק בתחומים אשר הימצאותם בו חיונית ואף נבדקת במדדים בין-לאומיים וישראלים המדרגים חברות לפי האתיקה העסקית שבהן:

- א. ערכים כגון אחריות, אמון, יושר, מקצועיות ושמירה על כבוד האדם ובריאותו.
- ב. מערכת היחסים עם לקוחות החברה.
- ג. מערכת היחסים עם עובדי החברה.
- ד. מערכת היחסים עם ספקי החברה ועם נושיה.
- ה. שקיפות ואתיקה בפרסומי החברה.

חשוב לקדם תכנית ציות לחוק בתאגידים עסקיים. במסגרת זו התאגיד מגבש תכנית שתציג לעובדיו ולגורמים הקשורים בו את החקיקה הרלוונטית לפעילותו ותטמיע אותה בקרבם.

6. יצירת תכנית אתיקה אפקטיבית ותכנית ציות לחוק

החקיקה בארצות הברית ובאנגליה מתקדמת לקראת חיוב ארגונים (עסקיים ולא עסקיים) להפעיל מערכות ריסון פנימיות המתבססות על קודים אתיים ועל תכניות להטמעה אפקטיבית של אתיקה. החוק הישראלי אינו מחייב ואינו מעודד הטמעה של קודים אתיים בארגונים פרטיים ובארגונים ציבוריים. לעומת זאת בארצות הברית ישנן הנחיות ענישה פדרליות הקובעות סטנדרטים לענישה. הנחיות אלו קובעות שביט המשפט יכול להקל בעונשו של ארגון שהורשע בעברות צווארון לבן בתנאי שהוא מקיים תכנית אתיקה אפקטיבית. בעקבות השימוש בהנחיות אלו דירקטוריונים רבים בארצות הברית מפעילים תכניות אתיקה בארגונם. יש לפעול לאימוץ תכניות אתיות גם בחברות בישראל. על התכניות לכלול אמצעים אלו:

- א. מינוי ממונה מדרג בכיר בחברה שעליו תוטל האחריות המעשית ליישום תוכן הקוד האתי ואשר ידווח לדירקטוריון על מידת האפקטיביות של תכנית האתיקה הפנימית של החברה.
- ב. תכנית הדרכה אשר תבטיח הטמעה אפקטיבית של הקוד האתי ותכנית אכיפה פנימית של החברה.
- ג. מנגנון מבטיח סודיות שיאפשר לעובדים לדווח על התנהגויות לא אתיות או לא חוקיות בלי לחשוש מהתנכלויות.

ד. מנגנון המאפשר נקיטת אמצעים סבירים וידועים מראש לאחר גילוי פעילות לא אתית בחברה. המנגנון יכול אמצעים לתיקון המעוות, אמצעי תגובה ראויה ואמצעים למניעת הישנות פעולות דומות בעתיד.

כפי שנטען לעיל, מערכת נורמטיבית של אתיקה בארגון עסקי מסמנת את הרף של ההתנהגות הראויה בו. המערכת מצפה שכל חבר בארגון יאמץ התנהגות מעל הרף. המערכת הנורמטיבית של החוק הפלילי קובעת סף התנהגות שאסור לרדת מתחתיו. יש לומר כי בדרך כלל הרף האתי גבוה מהסף הפלילי. בהיעדר יצירת קודים אתיים תיווצר התכנסות לכיוון הסף, הנמוך יותר בדרישותיו מהרף האתי. בד בבד עם הפעלתה של תכנית אתיקה אפקטיבית יש לאמץ תכנית ציות לחוק, ובה הכרת החוקים הרלוונטיים לפעילות התאגיד.

ט. המלצות

בעקבות הממצאים גיבש הצוות את ההמלצות המפורטות להלן:

1. המלצות כלליות

- (1) על החברה הישראלית להמשיך ולחפש את דרכה בתהליך דיאלקטי של ביסוס הקיים ושינויו וחוזר חלילה. לא ידוע לנו מה צופן העתיד, אך ברי לנו שהוא צופן בחובו שינויים דינמיים במציאות ובדרכי התאמתנו למציאות המשתנה. עלינו להסתגל למתח השורר בין יציבות לבין שינוי ולפתח כלי הסתגלות למציאות זו.
- (2) על החברה הישראלית להפנים ערכים של **כבוד**, **אחריות** ו**הגינות**. את הדיון הערכי והפילוסופי, המתרכז במגדלי השן של האקדמיה, חובה להוציא אל הזירה הציבורית. עליו להעשיר את הדיון הציבורי בסוגיות הפילוסופיות והאתיות הנמצאות בבסיסן של יצירת הפרש לתהליכים ושל הלכידות החברתית ותחושת הצדק. יש להעמיק את הדיון הציבורי בנושאים אלה.
- (3) את השינוי הנדרש צריך להוביל המגזר הציבורי בשיתוף עם המגזר העסקי־פרטי, עם האקדמיה, עם אנשי רוח ודת ועם המוסדות

- הפוליטיים. את התחום האתי אפשר לקדם בזירה הציבורית (להבדיל מהמגזר הציבורי) ובמגזר העסקי-פרטי, גם אם יחול עיכוב במגזר הציבורי והפוליטי. התקדמות בתחום תתקן גם את התפיסה הציבורית באשר לנושאים של צדק ומערכת המשפט.
- (4) בחברה הישראלית יש מתח רב בין ערכים לבין מציאות קשה של בעיות ביטחון ושטחים מוחזקים, המקרינים על פעולותיה במגוון תחומים, לרבות היחס לערביי ישראל. יש לקוות שהמערכת הפוליטית תמצא את הפתרונות גם בתחום זה. עם זאת אין לדחות את הדין הציבורי ואת העשייה בתחומי האתיקה לעתיד הרחוק.
- (5) ייתכן שיש מקום ליזום 'שולחן עגול' בין השותפים לנושאי האתיקה והתיקונים הנדרשים במגזרים הציבורי והפרטי ולשם כך לכנס נציגים של התאחדות התעשיינים, איגוד האלקטרוניקה, לשכת המסחר, המרכז הישראלי לניהול, האיגוד המקצועי בהסתדרות, וכן נציגי המגזר השלישי, נציגי גופי צרכנות ונציגי המגזר הציבורי (עשייה, בקרה, חקיקה ואכיפה). 'שולחן עגול' זה יכול לעקוב אחר ההתפתחויות ולגבש אמנה לפיתוח התחום.

2. המלצות למגזר הציבורי

(1) השלמת רפורמות

הממשלה חייבת להשלים את תכנית הרפורמות המבניות בתחום המונופולים ואת הפרטת הגופים הממשלתיים העסקיים לאחר הסדרת התחרות והקטנת הריכוזיות במשק. עם רפורמות אלה נמנות התכניות האלה:

- הבראת הרשויות המקומיות ושיפור דרכי פעולתן.
- רפורמה במינהל מקרקעי ישראל.
- רפורמה בתחום התכנון, הבנייה והרישוי.
- רפורמה ברישוי עסקים.
- שילוב המגזר החרדי במעגל העבודה בד בבד עם הקלות בשירות בצה"ל ומתן שכר לחיילים.
- תיקון הקיפוח במגזר הערבי.

(2) הכנת תכנית ממשלתית לצמצום הפערים וקבלת האחריות של הממשלה על הקבוצות החלשות

הממשלה חייבת להכין תכנית רב-שנתית שתטפל בקבוצות החלשות בחברה ותצמצם את הפערים הכלכליים והחברתיים שנפערו עקב

השינויים המבניים. על הממשלה לחזור ולהחזיק באחריות לנושאים חברתיים על ידי קביעת קריטריונים לפעולתה ולפעולת המגזר השלישי, ובמקום שמזוהים כשלים היא חייבת לטפל בהם ולא להשאיר את הטיפול למגזר השלישי.

(3) השבת היוקרה לשירות הציבורי וצמצום המשפטיזציה

יש לטפל בהשבת היוקרה לשירות הציבורי ולצמצם את המשפטיזציה של התחום. השימוש בכלים אתיים יחזק מגמה זו. יש לשמור על מרחב של שיקול דעת לעובדי הציבור. ככל שתתבסס המערכת האתית בתחום זה, כך תלך ותפחת בו מעורבות מערכת המשפט.

(4) אימוץ קודים אתיים ואמנות שירות במגזר הציבורי

על המגזר הציבורי להכין קודים אתיים לתחומים המלווים באמנות שירות ובקביעת מדדי שירות. יש לפתח את תודעת השירות במשרדי הממשלה. את התכנית יובילו מנכ"לי המשרדים הממשלתיים. יש להשלים את הכנת הקודים האתיים לנבחרי הציבור, לשרים, לשופטים, למשרדי הממשלה ולרשויות הציבוריות.

(5) קביעת קודים אתיים ואמנות לגופי הביקורת, החקירה והאכיפה

גם משרד היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ומשרד מבקר המדינה צריכים לפעול על פי קודים אתיים ועל פי אמנות וליישם ככל האפשר את כללי השקיפות הציבורית. יש לבחון את שורשיה של תופעת 'השפיטה הציבורית' המוקדמת על בסיס הדלפות מגופים ציבוריים ולפעול נגדה.

(6) הסדרת כללי צינון לעובדי ציבור

יש להסדיר את כללי הצינון של עובדים בכירים במגזר הציבורי ולהתיר להם לעבור למגזר הפרטי רק לאחר תקופת צינון בתשלום. כיום מוטלת על עובדי מדינה חובת צינון ללא תשלום, והדבר יוצר פתח לעיוותים בצד האתי ובצד החוקי.

(7) הגברת השקיפות

יש להגביר את השקיפות של החלטות המגזר הציבורי, למשל ליזום פרסום של החלטות מנהליות בתחום התכנון והבנייה, בתחום המסים ובכל תחום שנוצר בו מגע בין העסקים לבין הממשל. חוק חופש המידע אינו מספק דרישה זו.

(8) הסדרת כללי הלובי

יש להסדיר את כללי הלובי בכנסת ובמגזר הציבורי על ידי פרסום כללי התנהגות מחייבים שיהיו שקופים לציבור. העיקרון יתבסס

על נוהלי פגישה עם בעלי עניין (תמיד יותר מנציג אחד של המגזר הציבורי), תיעוד, שקיפות ונוהלי חתימה כפולה בקבלת ההחלטות.

(9) חיזוק מוסדות ביקורת ציבוריים לא ממשלתיים

יש לחזק את מוסדות הביקורת הציבוריים שאינם תלויים בממשל ולדון באפשרות של מתן תקציב ממשלתי למוסדות ביקורת ציבוריים בשלושה תחומים: הצרכנות, הסביבה והטבע – שלושתם יפעלו על פי קריטריונים ממלכתיים שייקבעו בחוק. אפשרות אחרת לחיזוק מוסדות הביקורת: הגופים המבוקרים ישלמו אגרת חובה, למשל חברות הקמעונאות ישלמו אגרה לטובת גוף ביקורת ציבורי צרכני שנועד לבקר אותן.

(10) דיון משמעותי על בסיס אתיקה

יש לבנות מערכת של דין משמעותי לשרים, לנבחרי ציבור ולעובדים במגזר הציבורי, בין היתר על בסיס קודים אתיים שיפורסמו מראש.

(11) הקניית יציבות למגזר הציבורי

בהיעדר שינוי במבנה הפרלמנטרי של המשטר בישראל ובמצב של אי-יציבות פוליטית מתמשכת יש להקנות ממד של יציבות במערכת הציבורית על ידי שמירה על פרקי כהונה ארוכים למשרות הציבוריות של מנכ"לים במשרדים ממשלתיים ושל ראשי רשויות שלטוניות. כדי למנוע פגיעה פוליטית בממד זה של יציבות יש להסדיר את דרכי הבחירה ואת סיום התפקיד כך שלא ייחשב משרת אמון.

(12) המגזר הציבורי כדוגמה לציות לחוק

על הממשלה לשמש דוגמה לציות לחוק.²⁷ הפוליטיקה צריכה להיעצר על סף החוק.

(13) הפניית משאבים למערכת המשפט

יש להפנות משאבים למערכת המשפט ולהגדיל את מספר השופטים ואת מספר בתי המשפט. כן יש לייעל את המערכת ולאפשר לה לברר את טענות המתדיינים בירור נאות בזמן סביר כדי למנוע את תחושת הפגיעה בצדק. קיצור משך הזמן באמצעות הגישה הקבלנית – כלומר חיסול תיקים – עלול לפגום בתחושת הצדק ובאמון במערכת המשפט.

(14) שילוב נושא האתיקה בתכניות הלימוד

על משרד החינוך לשלב בתכנית החינוך של בתי הספר (היסודיים והתיכוניים) תכנית חובה של יסודות האתיקה וליבון סוגיות אתיות. לימוד האתיקה יכלול הבחנה בין טוב לרע, רגישות ואכפתיות מוסרית, הגינות, אנושיות, אזרחות טובה וכיבוד החוק.

(15) אשרור אמנת האו"ם UNCAC למניעת שחיתות

על מדינת ישראל לאשרר את אמנת האו"ם UNCAC למניעת שחיתות בין-לאומית ולשקול את הפגיעה בתדמית הכלכלה הישראלית והמגזר העסקי הישראלי לעומת הפגיעה בתעשייה הביטחונית. נראה כי האיום הביטחוני גדל לממדים חריגים, ויש לאזנו. אשרור אמנה זו יגדיל את היוקרה של הכלכלה הישראלית ואת יוקרת המגזר העסקי.

(16) עידוד הקמת מועצה כלכלית חברתית סטטוטורית

יש לעודד הקמת מועצה כלכלית-חברתית שתפעל לצדו של ראש הממשלה על בסיס סטטוטורי. גוף זה יוכל לרכז את תיאום פעולות המשרדים ליישום ההמלצות ולמנוע חוסר איזון בין הצד הכלכלי לצד החברתי.

3. המלצות למגזר העסקי

(1) יישום תכניות אכיפה של חוקים

יש לעודד את היישום של תכנית ציות אפקטיבית לחוקים הרלוונטיים לפעילותו של כל תאגיד עסקי. על התכנית לוודא מראש, כחלק מתרבות הארגון, שיהיה רצון להבין ולקיים את החוק.

(2) אימוץ קודים אתיים

יש לעודד אימוץ קודים אתיים במגזר העסקי. הקודים האתיים הם בגדר הרף שמעל לחוק. המשקיעים המוסדיים יכולים לתמרץ או לחלופין 'להעניש' את החברות העסקיות באמצעות בחירת השקעותיהם. יש לעודד את השיח הציבורי על האחריות החברתית של התאגידים העסקיים בישראל.

(3) השלמת החקיקה בעניין ההגברה של אכיפת חוקים ואתיקה

יש להשלים את הצעת החוק להגברת האכיפה והאתיקה ולחזק את התגמול המשפטי לגופים שהוכיחו שהם ניסו לבנות מערכת אתיקה פרטית ולאכוף אותה – כל זה כדי לשפר את הציות לחוק ולהגביר את רמת השקיפות והאתיקה.

(4) קידום הממשל התאגידי

יש לאמץ את המדיניות המוגברת של הממשל התאגידי על ידי אימוץ הגישה של ועדת גושן (ראו הצעת הרשות לניירות ערך, למשל).

(5) פיתוח כלי פיצוי ותגמול למנהלים בכירים

יש לפתח כלי פיצוי ותגמול למנהלים בכירים במגזר העסקי כך שיתאימו לתוצאות ולערך של החברות. קביעת כללים ברורים מראש תצמצם את יתופעת הנציגי²⁸ ואת התחושות השליליות הנלוות לה.

(6) אימוץ וולנטרי של כללי אמנת UNCAC

עד לאשרור אמנת UNCAC על ידי המדינה מן הראוי שהחברות הישראליות הפועלות בזירה הבין-לאומית תאמצנה את הכללים הבין-לאומיים, הן כדי לזכות ביוקרה ובאמון בין-לאומיים הן כדי למנוע התפשטות של שחיתות לתאגידים הישראליים.

(7) תביעה מתמשכת לשיפור המגזר הציבורי

המגזר הפרטי צריך להפעיל לחץ מתמשך על המגזר הציבורי לפתוח צווארי בקבוק בירוקרטיים ולהשלים רפורמות במגזר הציבורי כדי לאפשר בנייה של זירת פעולה מקומית הוגנת.

(8) אחריות לפיתוח הכלכלה המקומית

חלק מהאחריות החברתית של העסקים והיזמים הישראלים הוא להפוך את ישראל למרכז הניהול של פעילותם הבין-לאומית ולפתח את התשתית התעסוקתית בישראל. נושא זה חייב להיות חלק מהמחויבויות של המגזר העסקי-פרטי כלפי הציבור הרחב.

4. המלצות למגזר השלישי

על המגזר השלישי והפילנטרופיה להפנות משאבים לתחום האחריות החברתית ולתחום האתי של הגורמים העסקיים ושל המגזר הציבורי. יש לעודד צמצום אפליה של מיעוטים ועל רקע מגדרי, הקטנת הפגיעה בעובדים זרים, שמירה על כבוד העובד והרחבת האחריות לסביבה ולטבע. את ניצני הפעילות בתחום יוזמים כיום בעיקר ארגונים לא ממשלתיים, למשל ארגון 'מעלה'²⁹.

28 יתופעת הנציגי נוצרת כאשר מנהל של חברה בבעלותם של אחרים עלול לפעול בניגוד לאינטרס של מי שהוא מייצג ולטובת האינטרס שלו.

29 ראו אתר ארגון מעלה: www.maala.org.il

חלק שלישי

סיכום דברי הכינוס

לקראת פורום קיסריה ה-15 חיבר צוות בראשות עו"ד דוד חודק מסמך הבוחן היבטים של חוק ואתיקה הקשורים במאמץ לשלב את מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD ובכלכלה הגלובלית. להלן תמצית הדברים אשר נאמרו במושב שיוחד לדיון במסמך.

דוד חודק: ההשתלבות בכלכלה הגלובלית מחייבת אימוץ כללי התנהגות המקובלים במדינות המפותחות. למגזר הציבורי חשיבות רבה בהקשר זה, משום שהוא מתפקד כמונופול כלפי תושב חוץ המגיע לפעול בישראל. מראשית שנות התשעים חל בכלכלה הישראלית שינוי מבני עצום – מעבר לכלכלת שוק. השינוי גרם לשתי תופעות בעת ובעונה אחת: יציאת הממשלה מתפקיד הבעלים, הניהול וההכוונה של המשק ועליית כוחו של המגזר העסקי. התהליכים הכלכליים פגעו בעקיפין בשכבות החלשות וכן בתחושת הצדק בחברה הישראלית. עוד תופעה שנבעה מהשינוי בכלכלה היא המשפטיזציה של תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים וזליגת המשפט לתחום האתיקה. אנו אף עדים לצמצום היציבות הפוליטית ולהיחלשות המערכת הפוליטית במובנה הרחב, כמערכת שנותנת פשר לתהליכים ומובילה אותם. לדידי, החברה הישראלית מגלה סימנים של פוסט־מודרניזם, דהיינו ניפוץ הנרטיבים הגדולים ואבדן האמון במערכת הפוליטית והציבורית. היא זנחה את מערכת הערכים הקולקטיביים שלה ואימצה מערכת ערכים אינדיווידואליים. אלו הממצאים אשר עמדו ברקע עבודת הצוות, והמלצותיו קשורות מאוד בהם ובסביבה זו. העיקרון שהנחה את הצוות הוא הצורך לאזן בין מוטיבציית הרווח במגזר העסקי לבין הכללים האתיים, הערכים והאחריות לחברה ולסביבה. מאחר שעניין זה משולב בנושאים אחרים ראינו לנכון להציג את העניינים המחייבים טיפול והחיוניים לקידום החברה והכלכלה בישראל.

חיים אורון: הבעיה העיקרית היא בתחום הנורמות, שכן הצדק החברתי אינו משמש קוד אתי, אף שהיה צריך להיות כזה. כל עוד אין שکر ועונש במישור הציבורי, לא תהיה השפעה לגורם העיקרי שאמור להשפיע על התנהגותם של מקבלי ההחלטות. לפיכך הסנקציה הציבורית מהותית מאוד בעיניי, ובהיעדרה נגררים לתופעה של משפטיזציה או שיתוק. דוח זמיר רובו ככולו הוא מהלך נכון. הוא יחדד את הכללים, יבהיר אותם במסגרת תחומי העיסוק, יחמיר בענישה ויורה מה מותר ומה אסור. לדעתי, בהפרטת השירותים הציבוריים יש כשל מהותי מובנה, משום שהיא

משחררת את האחראי הבסיסי לתחום. אילו היו הנורמות ברורות יותר וחד-משמעיות יותר, הייתה מתקבלת תמונה אחרת. נאמר שחולשת המערכת נובעת מחולשתה של הרשות המחוקקת לעומת הרשות השופטת. הרשות המחוקקת חלשה לעומת הרשות המבצעת, והרשות המבצעת משתמשת בחולשה זו כדי להילחם ברשות השופטת. בסופו של דבר את החולשה הגדולה ביותר מראה הכנסת לעומת הרשות המבצעת. במה שקשור לתקציב, הכנסת שבויה בידי המערכת הקואליציונית ובידי הרוב הקואליציוני, החקיקה וההתנהלות היומית. הגלגול חסר האחריות של העימות הזה, לכאורה, בין הכנסת ובין הרשות השופטת בעייתי ביותר ואף מסוכן, משום שהכנסת עלולה להעביר חוקים בקלות.

דפנה ברק־ארז: אני תומכת ברוב ההמלצות שבדוח, אבל לדעתי ללא תמיכה של מדיניות כלכלית מסוימת, חלק מההמלצות לא יוכל לממש את הפוטנציאל הטמון בו. לפיכך נדרשים שינויים מהותיים נוספים, למשל תוספת תקציבית לחיזוק השירות הציבורי. המתח העולה מתוך ההמלצות הוא בעצם הבסיס לשאלות באשר לאתיקה מול החוק: מה המינון ביניהם, מה מקומו של החוק, ובאילו מקרים ראוי שהאתיקה תחליף את החוק. אני מוצאת שההמלצות בדוח מסתכמות בחמישה עקרונות: (1) עידוד ההתמקדות באתיקה מתוך צמצום ההתערבות המשפטית הפורמלית: יש ביקורת על מה שמכונה בדוח 'המשפטיזציה הגורפת', אבל יש גם משפטיזציה ברוכה. אולי רצוי להתקין נורמות משפטיות שלפיהן בית המשפט יוכל להתערב גם בעניינים שאינם פליליים. (2) הוספת נורמות חסרות בכל מיני הקשרים, כגון כללי צינון והסדרה של פעילות לוביסטית: אפשר להשלים את הנורמות החסרות, אבל הבעיה העיקרית אינה המחסור בנורמות אלא היעדר מנגנוני האכיפה. (3) חיזוק השירות הציבורי: בדוח צוינו שני אמצעים מרכזיים לחיזוק השירות הציבורי: האחד, צמצום המשפטיזציה, כלומר העצמת עובדי הציבור כך שמערכת המשפט לא תכביד עליהם את עולה ביתר שאת. השני, הקצבת פרקי זמן לכהונה. לדעתי, צמצום המשפטיזציה אינו מחזק תמיד את השירות הציבורי, שכן החוק הוא גם המגן של עובדי הציבור שרוצים לעמוד בפרץ נוכח לחצים מסוימים. ובאשר להמלצה להאריך את פרקי הכהונה – כדי להפיק מכך תועלת יש לתקן תחילה את המערכת הפוליטית. (4) הדגשת החינוך ומקומו בהפנמת האתיקה: אני סבורה שלחינוך תפקיד חשוב מאוד בהפנמת האתיקה. לפיכך חשוב ללמד

תחום זה במערכת החינוך, אבל בראש ובראשונה חשוב ללמד חוק. במדינת ישראל יש לפעול אפוא למען ההפנמה של הערכים האזרחיים, ובין השאר גם האתיקה. (5) הגברת השקיפות המנהלית: לדעתי עיקרה של השקיפות המנהלית הוא משאבים וסדרי עדיפויות.

שלמה זיו: יש חשיבות רבה להעלאת תחום האתיקה על סדר היום הציבורי. המסמך שניסחה הוועדה הוא נדבך חשוב בקידום גישה מערכתית וחשיבה לאומית בתחום האתיקה. אולם אסור להפוך את האתיקה לכלי ניגוח, ולכן אני מתנגד להקמת בית דין לנבחרי ציבור. האתיקה היא תחום רחב יותר מהחובה החוקית, ובית הדין עלול לגרום לזילות האתיקה, בין היתר בשל החשש שעברות בתחום הפלילי יזלגו לפתחי בית הדין. סבורני שברמת המדינה הגוף היחיד שרשאי להתוות אתיקה הוא כנסת ישראל.

אני ממליץ: (1) לעודד גופים ציבוריים וגופים פרטיים להטמיע קוד אתי התפור לפי צורכיהם ולחזק את השיח הציבורי בעניין זה בכל מיני מסגרות. (2) להגביר את השקיפות, בעיקר במגזר הציבורי. (3) לאמץ את המלצות ועדת גושן. מובן שאם רובן יתקבלו, יביא הדבר להגברת המודעות לממשל התאגידי ולהעלאת חשיבות הנושא בישראל, כפי שכבר מתרחש בעולם. (4) לחנך לאתיקה. אני ממליץ המלצה גורפת לעשות זאת בכל המקצועות הנלמדים בבית הספר. האתיקה צריכה להשתלב בכל מקצוע ומקצוע ולא להילמד כנושא העומד בפני עצמו.

סטנלי פישר: בחברה הישראלית יש כמה תופעות שמטרידות אותי: הראשונה, הבטחות שווא. נדמה שהביטוי 'הבטחתי, אבל לא הבטחתי לקיים' הוא נורמה מקובלת בקרב הציבור. הנורמה הזאת משפיעה על היכולת להגיע להסכמים ועל היכולת לפעול בתוך המערכת. אינני יודע איך נוכל לשנות אותה, אך מכל מקום אני מבקש להסב את תשומת הלב לחשיבות התופעה.

התופעה השנייה שמטרידה אותי היא חולשתם של הפוליטיקאים. אני מתרשם שאסור לפוליטיקאים להחליט ולהשפיע כמעט על שום דבר. אזרח ארצות הברית שפונה לפקיד על מנת להשיג דבר מה והבירוקרטיה מעכבת אותו, מתקשר לחבר הקונגרס האמריקני שבו בחר, חבר הקונגרס מתקשר לפקיד, והם מטפלים בעניין. האם התנהלות כזו היא בגדר שחיתות? סבורני שבישראל היא תיחשב כך, אבל לדעתי היא חלק מתפקיד הפוליטיקאים.

התופעה המטרידה השלישית היא חוסר יציבות פוליטית. אי-אפשר לבנות מערכת ערכים פוליטיים יסודית בממשלה שתוחלת החיים שלה שנתיים לכל היותר ושבמהלכן מוחלפים השרים כמה פעמים.

תמר בן־דוד: הקוד האתי שקובעים לעצמם ארגון או איגוד מקצועי הוא קוד המבקש לוודא שהעובדים הכפופים לו נוהגים בכבוד הדדי ומכבדים את הזולת ואת ערכיו, יהא אשר יהא – פרט או ארגון. ראוי שעובדי הציבור יעשו יותר ממה שהחוק מחייב, והמלצותינו נועדו ליצור את התשתית לכך. כדי לשפר את הערכתם העצמית של עובדי הציבור ואת תדמיתם בעיני הציבור, עליהם להחליט את החלטותיהם לא רק לפי מה שהחוק קובע אלא גם לפי מה שראוי לעשות. לפיכך יש לצמצם את המשפטיזציה בהיבט הזה.

דליה דורנר: אני דואגת מאוד לעצמאות מערכת השיפוט ולעצמאות בית המשפט העליון, ובייחוד לתדמית הציבורית של עצמאות בית המשפט. אם בית המשפט העליון לא יוכל להיות מוסד עצמאי – גם על פי תפיסת הציבור בישראל – מדינת ישראל עלולה להישאר בלי מערכת משפט. באשר לרעיון להעמיד עובד ציבור לדין משמעתי: איני סבורה שיש לנהוג כך, שכן זו תרבות פוליטית קלוקלת. לדעתי, אם שר חטא, יש ציבור שצריך להקיא אותו מקרבו.

אהרון פוגל: כיום האויב הגדול של הקדמה החברתית, הערכית, המדינית והשלטונית הוא משפטנות יתרה, כלומר משפטנות כמטרה ולא כאמצעי. אני מציע שכל העוסקים ברגולציה יבחנו את כל כללי הרגולציה מהשנים האחרונות ויראו מה באמת טוב והכרחי לצרכן ומה פוגע בצמיחה ומיותר.

יש לעשות את המרב כדי לאמץ כללים בין-לאומיים, גם בתחומים כגון חברות ציבוריות ובורסה וגם בתחום התקנים. אם מדינות שאנחנו סומכים עליהן מבחינת רמת התקינה המקובלת בהן מאשרות תקינה מסוימת, אנחנו יכולים לאמץ אותה ולאפשר לחברות ישראליות שפועלות בתנאים הבין-לאומיים לעבוד גם בישראל.

יוסי גרוס: הסקר מראה שמערכת המשפט נתפסת כמערכת מושחתת. על פי הסקר, ככל שהשכלתו והכנסתו של אדם פחותות, כך הוא תופס

את המערכת כמושחתת יותר. יש לשים לב שמדובר בשחיתות במערכת המשפט, ולא דווקא בבתי המשפט. תפיסת השחיתות בקשר למערכת המשפט יכולה לנבוע למשל מהסחבת הנוראית. נוסף על כך יש לדעתי התערבות יתר של מבקר המדינה ושל היועץ המשפטי לממשלה. מבקר המדינה צריך לבקר, אבל הוא נעשה חוקר.

נגה קינן: איני בטוחה שהיום כל אחד מאתנו יודע להגדיר בינו לבין עצמו בכנות גמורה מהי אתיקה, ולכן אנחנו מרחיקים לכת ומדברים על שחיתות.

בעניין אימוץ קוד אתי בגופי ממשל: ברשויות הממשל אין קוד אתי. כך לפחות המצב בתחום הכלכלי, פרט לרשות לניירות ערך. אני מוצאת שהגופים האלה חייבים לייצר קוד אתי וליישם אותו בקרבם. באשר לכהונה ארוכה של פקידים בכירים: אחד היתרונות הגדולים של משרד האוצר לעומת משרדים אחרים הוא העובדה שהפקידות הבכירה במשרד האוצר מוגבלת בתקופת כהונה. לטעמי, כל המלצות הוועדה שנכתבו בדוח טובות וחשובות. אני סבורה שטוב יעשה פורום קיסריה אם יחליט להמשיך לדון בנושא הזה.

אילן כהן: יש עירוב הרסני בין שחיתות, סטייה ממנהל תקין וטעות בשיקול הדעת. סטייה ממנהל תקין וטעות בשיקול הדעת נחשבות בשוגג לשחיתות. אני סבור שצריך לתת כבוד רב יותר למערכת הציבורית ובד בבד להחריף בה את הענישה, אולם בישראל המצב הפוך: יש זלזול כלפי המערכת הציבורית והעונשים קלים מדי. הטענה שיש משפטיזציה יתרה אינה בבחינת הבעת התנגדות לתפקידו של בית המשפט. כולנו חולקים לו כבוד גדול, אבל ראוי לחזור לאיזון הנכון ולכבוד ההדדי בין הרשויות ולאפשר לעובדי הציבור לנהל את את המערכות שהם מופקדים עליהן. בה בעת יש להקים מוסדות בקרה ואתיקה.

רוני רימון: באשר ללובינג (השתדלנות) בכנסת ובמשרדי הממשלה: אנחנו סבורים שכל גוף זכאי לייצוג וגם מעוניין בכך, כי הוא יודע איך המערכות עובדות, מהם יחסי הכוחות וכו'. לדעתי הפעילים הלוביסטים צריכים להיות בעלי מקצוע ולא 'מאכרים'. ראוי שהמקצוע 'לוביסט' יוכר כמקצוע שנדרשים בו גם חקיקה וגם רישוי של משרד המשפטים.

לעניין השקיפות: אני תומך בהגברתה. חשוב שכל שר, כל פקיד ממשלתי וכל חבר כנסת ידע בדיוק את מי הלוביסט מייצג ומה האינטרס שלו. אם הדברים יתנהלו בדרך הנכונה, גם המשק הישראלי וגם גופים במשק יצאו נשכרים, ואני סבור שישופרו האיזונים והבלמים בתהליכי הביצוע ובתהליכי החקיקה בישראל.

בהירה ברדוגו: מדינה דמוקרטית בעידן המודרני משמעה מלחמה על אינטרסים. לפיכך הלובי – המשרת מאבק על אינטרסים הקשורים בהקצאת התקציב ובאיזונים בין האינטרסים – הוא מהות אופיייה של הדמוקרטיה.

אלי הורביץ: בדיון היום כולנו מדברים על השחיתות. ואמנם יש שחיתות, אבל הסיבה העיקרית לכל הדיון שמתנהל כאן היא תרבות ניהול גרועה. היא רווחת בעבודה הפנים-ממשלתית, בעבודה הבין-ממסדית, בעבודת הפרלמנט שלנו מול הממשלה ומול בית המשפט, ואפילו לבית המשפט יש בה חלק. שני גורמים קובעים את עצמת הבעיה: חוסר קבלת אחריות וארגון שמאפשר זאת (דוגמת משרד האוצר, שאין בו מנכ"ל). לתרבות הניהול הגרועה מתלווה חוסר שקיפות, הן פנימית הן חיצונית.

יעקב פרנקל: ראשית, מהדברים שנאמרו כאן ברור שהמערכת נתונה בתהליך התהווה. אין פירוש הדבר שהיא בהכרח מתקדמת, אלא שהיא מתהווה ומשתנה. יש לוודא שגם בעת ההתהווה התהליך עצמו יהיה כפוף לחוקים של רגולציה מסוימת.

לעניין הון ושלטון: כשמדברים עליהם, מיד עולה התחושה שבישראל מלכתחילה היו שחיתות והתנהגות לא הולמת. כיום לכל חברה גדולה יש מדיניות שמכונה PAC (Political Action Committee), שהתהליכים שבה מהוגנים מאוד, שקופים ומוסדרים.

מומי זהן: יש נסיגה בערכים ובנורמות של החברה הישראלית. אפשרות אחת היא כמובן לקבוע קוד אתי, ואפשרות אחרת שהוצעה היא לשנות את מערכת התמריצים. הנסיגה הערכית היא חלק מתופעת לוואי שלילית של מעבר המשק הישראלי ממעורבות ממשלתית עמוקה מאוד לכלכלת שוק. ייתכן שמשמעה של כלכלת שוק הוא מעורבות ממשלתית נמוכה מדי. עיקר מהותו של השינוי בערכים הוא האדרת האינטרס האישי על

חשבון האינטרס הכללי. כמדומני שחברי הוועדה שקבעו שצריך לחזק את השירות הציבורי ולצמצם את הפערים נגעו בלב העניין. אין לי אמון רב בקוד אתי או במערכת תמריצים, שכן ברגע שנשברת הנורמה, יש לעשות רסטורציה שלה. ראוי לחשוב כיצד להקנות לציבור חינוך לערכים.

ציפי גל-ים: על מנת לפתור את בעיית המשפטיזציה היתרה יש לשפר את התהליכים, לקצר אותם, אולי לנהל חקירה סמויה יותר וכיוצא באלה.

אסף רזין: לפי תפיסתי הכוללת, הפתיחות וההשתלבות שלנו בכלכלה הגלובלית, שינויי העמדות שלנו בהתאמה לחוקי העולם ונהליו וכן עצם התחרות שהעולם מעמיד לנו – כולם מצמצמים שחיתויות ביעילות רבה מזו שתושג על ידי בתי המשפט, כי הרי בסופו של דבר לשחיתויות יש עלות והן מזיקות לתפקוד של מערכת כלכלית. כשמדובר במשפטיזציה הכוונה להעצמת כוחה של מערכת המשפט. למונח זה פנים, צורות ומשמעויות רבות. ייתכן שבמקרי שחיתות המשפטיזציה דווקא משפרת את המצב, אבל אחרי ככלות הכול אני מעריך שהחולשה הפוליטית הנוכחית יחד עם המשפטיזציה, שמתפתחת לכיוון העמדה לדין של שרים, הן שילוב משתק לחלוטין. איני רואה כיצד אנחנו יכולים לפעול ולהתקדם במערכת זו שמשולבות בה חולשה פוליטית ומשפטיזציה משתקת.

שירלי אברהמי: לדעתי יש בלבול בין שלושת התחומים – החוק, האתיקה והאחריות החברתית – שלעתים נדונים כמקשה אחת. יש להפריד ביניהם: החוק עוסק במותר ובאסור, האתיקה עוסקת בראוי ובשאינו ראוי, והאחריות החברתית עוסקת בסביבה, בסולידריות, בקהילה ובכל מיני תחומים הקשורים לעניינים אחרים של הפעילות הציבורית.

אני סבורה שהמשפטיזציה דווקא מקלה על המושחתים ואינה מחמירה אתם, מפני שהיא יוצרת מצב שיש בו רק שתי אפשרויות: או שהעומד לדין אשם או שהוא זכאי. אין דיון משפטי במצב שהוא זכאי אבל עשה מעשה שאינו הולם. באשר ללוביסטים: מי שמשלם להם יותר, מיוצג טוב יותר, ולכן איני בטוחה שפעילותם היא מהות אופייה של הדמוקרטיה. לעניין הקוד האתי והמטרה: לדעתי מדובר בשני דברים נפרדים. לארגון צריכה להיות מטרה. לעומת זאת הקוד האתי אינו משויך לארגון ואינו קשור למטרותיו, אלא ראוי להחילו בהרחבה.

אבשלום וילן: החברה הישראלית חווה שינוי ערכים. היינו חברה שיש לה תודעה חברתית גבוהה מאוד ותרבות קולקטיבית גדולה מאוד. משנות השמונים בערך אנו חווים מערביזציה מואצת שבאה לידי ביטוי בהפרטה, כלומר בתהליך ששם את הדגש במרוב הרווח של הפרט. עקב כך רווחת התופעה של קיצור תהליכים בדרכים שאינן הולמות, ואנו עומדים לפני בעיה אמיתית לא פשוטה: איך אפשר לייצב את השירות הציבורי. באשר למגזר הציבורי והמשפטיוזציה היתרה: השירות הציבורי אינו נמדד במידת היזמות שלו או בתפוקות שהוא מייצר, אלא ברמת השירות שהוא נותן. מאז שנות השמונים אין יזמות ציבורית אמיתית במדינת ישראל, משום שלאגף התקציבים של משרד האוצר ולכל מוקדי השליטה (החשב הכללי, משרד הביטחון וכד') יש צורת חשיבה 'גזברית' במקום יזמית. לדעתי צריך למצוא פתרון שיאפשר למגזר הציבורי להפעיל מערכת יזמית בלי שהפעלתה תיחשב שחיתות.

אתי פרץ: אחת הבעיות שמדאיגות אותי היא הרב־שיח המורעל וההתלהמות בקרב המשפטנים המובילים. אני סבורה שהם עושים שירות דוב לרשויות ואינם מקלים על המשימה שצריכה להעסיק את כולנו – להשאיר את עצמאות מערכת המשפט ובה בעת לחזק את העצמאות של שתי הרשויות האחרות.

לעניין הלוביסטים: אחת הבעיות היא הפער האדיר שנפער בין השדולה של האנשים החזקים, שמקושרים בזמן אמת להחלטות ולחקיקה בכנסת ולחלוקת התקציב, לבין האוכלוסיות החלשות. ראוי להסדיר את הלוביזם, ליצור נורמות רישוי, סטנדרטים, כללי אתיקה וגם אחריות.

הערה בעניין האתיקה: יש בישראל תפיסה מערכתית מסוכנת שכל אחד אשם כל עוד לא הוכח ההפך. איבדנו את חזקת החפות של אנשי הציבור. לא פחות מזה אני חוששת מההרגל לדון אותם בסגנון בתי דין שדה ומההתלהמות, שפעמים רבות היא בבחינת מחיר בלתי אפשרי לנושא התפקיד. ראשית לכול יש ליצור מנגנון שמעקר, מנקה ומתקן את המערכת, ושנית צריך לבנות סטנדרטים שלפיהם כל השותפים למערכת יוקיעו את עמיתיהם המשתמשים בנורמות פסולות ולא יגלו סובלנות כלפיהם.

יונה יהב: אני מרגיש שאני מייצג כאן את ה'מושחתים', משום שאני בגדר 'גיוס פוליטי' מהמגזר העסקי. הגופים הציבוריים משותקים. כל תפקידי הוא החלטה ועשייה, אבל המשפטיוזציה מונעת ממני ליצור ולעשות; היא

מסרסת. גם בתפקיד היועץ המשפטי היא פוגעת, משום שכיום הוא אינו מפעיל את שיקול דעתו, אלא אומר 'כזה ראה וקדש' ובכך מחטיא את המטרה.

אריק כרמון: אנחנו חיים במציאות שבה אין תשתית נורמטיבית מוצקה ושהחוק בה הוא המלצה בלבד. כך מתייחסים אליו גם מקבלי החלטות הבכירים ביותר. האתוס של השירות הציבורי חייב להתבסס בראש ובראשונה על הצורך לשרת את הציבור. כלומר, המצב הנכון הוא עובדי ציבור שהם יוזמים, חופשיים ורוצים לקדם מהלכים. איננו מעוניינים במצב שכוכל את ידיהם. המשפטיזציה אינה דווקא הפסיקה במשפט הפלילי או המנהלי, אלא היא דרך ההתנהלות בתוך המשרדים.

לעניין הלוביזם: אם אכן הלוביסטים ממלאים את תפקיד הייעוץ המקצועי, לדעתי מדינת ישראל צריכה ללכת בעקבות הפרלמנטים המפותחים בעולם ולהעמיד גם ייעוץ משפטי לצד הוועדות וחברי הכנסת.

דניאל קאופמן:* מאחר שאינני מכיר לעומק את המציאות הישראלית, הידועה לכם היטב, אסתמך בדבריי על מה שלמדתי מניסיוןן של ארצות אחרות.

קראתי את עיקרי הדוח – 'היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD'. עבודת הצוות ראויה לשבח. בדוח הועלו בגילוי לב – שאינו בנמצא תמיד במדינות אחרות – סוגיות קשות, אף שלשמחתנו מגמה זו כבר רווחת בכמה מקומות. גישה כזאת מדגימה את כוחה של החברה ואת יכולתם של המוסדות לפעול בסביבה המתירה להוציא לאור חיבור שעלול להיות ביקורתי למדי כדי להשפיע על הרשויות ולכוון אותן לדברים שצריכים להיעשות.

כוחו של הדוח הוא גם בשילוב שבין הניתוח לבין השלכותיו המעשיות. הדוח שם את הדגש בעיקר בערכים ומוסר ובנאמנות לכללי המשחק הרשמיים והפיכתם לנורמה שפועלים על פיה. עם זאת נקודת הראות הגבוהה, המדגישה ערכים ומוסר, עלולה להתגלות כנקודת תורפה. יש חשש שפעולה אשר תתבסס על ערכים ומוסר לא תעלה בקנה אחד עם

* מאנגלית: יצחק טישלר.

הצורך לאכוף כללי התנהגות בעזרת צווים או באמצעות הקמה של מסגרת משפטית נוספת.

ראוי לשאול את השאלה היסודית שנרמזה כבר, כמדומני, בדברים שנאמרו כאן היום ואשר מתבקשת גם מן העיון בדוח: מהו הדבר המעצב התנהגות טובה? מאחר שאני כלכלן בהכשרתי ובישותי, אני מדבר על התנהגות טובה של גורמי המפתח במשק – הפירמות, המוסדות, האזרחים והממשלה. כיוון שהעמדת המוסר מול אתגרי השחיתות עלולה להיתקל בקשיים מעשיים, אפשר לצורך הדיון להציג גישה חלופית מתוך התחשבות במצב הקיים ובנתונים ולבסס עליה תכנית פעולה מעשית. בה בשעה אפשר להציג שלושה גורמי יסוד המשפיעים על התנהגות הכוחות המשקיים: **תמריצים, תמריצים ו... תמריצים.**

לא שמעתי בדיון היום את המונח תמריץ. דומני שרעיון ההמרצה נעד מהדיון כולו. איני מזלזל בחשיבות החינוך – שכן הוא גורם קובע וחיוני, בעיקר עד גיל 18, ואם הוא יקנה לנוער ערכי מוסר, זה יהיה נפלא – אבל בסופו של דבר מוסדות, אזרחים וגם פוליטיקאים מסוימים יגיבו ויתנהגו בהתאם למסגרת התמריצים.

השאלה הבסיסית ביותר היא מהם התמריצים הקיימים בעולם הקובעים כיצד ארגונים פועלים. דברים רבים נכתבו על חשיבותה של התרבות בהסברת כמה מבעיות הממשל התקין והשחיתות בחברות רבות, והועלתה הטענה שההתפתחות התרבותית ההיסטורית היא הקובעת. כמה מידידי ועמיתי בהרוורד אף פרסמו מאמרים שלמים בכתבי עת חשובים וטענו בהם שהמסורת המשפטית היא גורם מוחלט הקובע את רמת הממשל ואת נתיב ההתפתחות של כל מדינה. אינני סבור כך. כמובן יש בי הטיה מסוימת מאחר שמוצאי מצילה. לפיכך נקודת המוצא שלי בהשוואה תהיה מדינה זו. אם נשווה אפוא את צילה לשכנותיה, ניווכח שלכולן אותה תרבות, אותו רקע, אותה גאוגרפיה, אותו עבר קולוניאלי ואותו בסיס משפטי. אולם צילה צעדה במסלול שונה לחלוטין משכנותיה בכל הנוגע לאיכות הממשל, לפיתוח ולתוצאות. נוכל לנקוט גישה זו גם בהשוואת אוקראינה עם פולין, דרום קוריאה עם צפון קוריאה וכיוצא בהן. אם כך, אין לנקוט בעניין זה גישה דטרמיניסטית. אמנם התרבות וההיסטוריה משפיעות על התנהגות הממשל, אבל אם התמריצים משתנים ומונהגות רפורמות ייתכן גם שינוי בהתנהגות, כפי שאירע בצילה.

ובכן, אם מגיעים למסקנה שהתמריצים חשובים, אפשר לשאול אילו פעולות עשויות להוציא לפועל תכנית מעשית בתחום הנדון. אפשר

לנסח את השאלה כך: מהן הפעולות שתעלינה באורח ניכר את המחיר של התנהגות נלוזה, של ממשל פגום, של מעשי שחיתות? באילו פעולות יש להתמקד כדי להעלות את התועלת שבהתנהגות טובה לצורך בלימת השחיתות ותיקון הממשל? במילים אחרות, יש לשקול את היחס הצפוי בין העלות לבין התועלת.

אם אנחנו מבססים את תכנית הפעולה שלנו על תמריצים ועל היחס בין העלות לתועלת, ברור שתוצג תכנית שונה במקצת מתכניות אחרות. הצוות שהכין את הדוח הנדון איתר תחומים רבים המחייבים טיפול מעמיק, ומשתמע מכך ההכרח לקבוע סדר קדימויות ולהיות בררנים יותר. אולם ייתכן שתחומים מסוימים הוזנחו בדוח. אפשר אפוא שלפנינו שגיאות שסיבתן חוסר הדגשה או הדגשת יתר ושגיאות שסיבתן השמטה. אביא לכך כמה דוגמאות המבוססות על מה שעשינו בתחומים אלה בבנק העולמי.

הגישה המתחשבת ביחסי עלות-תועלת ובתמריצים תקפה גם בפתרון בעיית השתדלנות, שהיא סוגיה בעלת חשיבות עליונה כשמדובר ביחסים בין הגורמים הפרטיים לגורמים הציבוריים. היא תקפה גם כשמדובר בהפרטה ובשאלות הנגזרות ממנה – באיזה קצב להפריט ואיך להפריט. בתחומים אלה נרכש ניסיון רב במשקי המעבר. למשל, במזרח אירופה מקובלות שתי גישות: הגישה הרוסית והגישה האוקראינית, וכבר ראינו איזו מהן עולה יפה ואיזו אינה עולה יפה, גם מבחינת היעילות וגם מבחינת הממשל והמלחמה בשחיתות. בעניין זה חשוב להזכיר שתהליך מעבר עלול להיות כרוך בשחיתות עצומה.

הרפורמה המגבירה את השקיפות תזכה בשפע נקודות מבחינת התועלת היחסית לעלות, מפני שהרבה חברות, פוליטיקאים ועורכי דין מעדיפים רגולציה אפופה ערפל סמיך על פני רגולציית יתר. הבטחת השקיפות כרוכה בעלויות נמוכות ביותר. רק מנקודת ראותם של הפוליטיקאים עלותה גבוהה. מבחינה ציבורית השקיפות היא תחליף טוב לרגולציה, שכן 'אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר'.

מן הראוי לאמץ, כפי שהציע הצוות, את הגישה שאימצו מוסדות האו"ם. היא התקבלה ברוב ארצות העולם וביותר ממחצית המדינות החברות ב-OECD. וכאן אני חוזר בתמיהה לשאלת סדר הקדימויות בדוח: מדוע הוקדשה בדוח תשומת לב רבה כל כך לעניין התשלום לפקדי ציבור פורשים בתקופת הצינון? אפשר לשאול מה צריך להיות אורכה של תקופת הצינון, אולם מדוע יש צורך בתשלום מיוחד לפורש אם הוא כבר רכש בעבודתו הציבורית מוניטין רב שיסייע לו במגזר הפרטי? אולי אינני מכיר

היטב את הנהלים בישראל, אבל במדינות כמו צ'ילה או ארצות הברית התברר שאין צורך בהסדרים כספיים מיוחדים לתקופת הצינון של עובדי ציבור שפרשו.

הועלתה כאן גם סוגיית הוועדות המוקמות לפתרון בעיות. ייתכן שבישראל יש תנאים ייחודיים, אבל הניסיון בארצות אחרות מוכיח שמינוי ועדות הוא פתרון פוליטי זול שאינו פותר דבר. אפשר להקים ועדה כל אימת שעולה בעיה או מתעוררת שערורייה, אבל בדרך כלל הוועדה אינה מצליחה לפתור אותן. אמנם בעולם יש נטייה להקים ועדות למלחמה בשחיתות, אבל הצלחתה של הוועדה שהוקמה לעניין זה בהונג קונג היא היוצא מהכלל שמעיד על הכלל. מקובל מאוד גם לבקש מימון מתורמים, כמו הבנק העולמי, להפעלת הוועדות המיוחדות הללו. יעיל יותר לפעול באמצעות המוסדות הקיימים ולחזק אותם על אף הקושי שבכך.

לאחר שעיינתי בנתונים על ישראל דומני שבהשוואה עם ארצות רבות מערכת המשפט הישראלית, הניצבת היום לפני אתגרים, היא מסגרת חוקית טובה להתמודדות עם בעיות השחיתות ועם כל הכרוך בהן. זו התשובה לטענה השכיחה שיש צורך בתוספת מוסדות ובתוספת חוקים. אני סבור שכללי ההתנהגות הדרושים כבר ידועים. הבעיה אינה בחקיקה אלא ביישום, ולפיכך עולה שוב סוגיית הקדימויות.

כמו שאמרתי בתחילת דבריי, הדוח מעורר שאלות באשר לנושאים שיש בו והנושאים שאין בו. אולם כיוון שלא קראתי את הדוח המלא אלא רק את התקציר באנגלית, ייתכן שיש סוגיות שלא עמדתי עליהן והנחתי בטעות שהוזנחו בדוח. לפיכך אסתמך כאן על הניסיון שנצבר במדינות אחרות בלי לקבוע קביעה נחרצת מהו המצב בתחומים אלה בישראל. אחד התחומים שאולי מצריך הדגשה רבה יותר הוא הרפורמה הפוליטית: כיצד פועל תהליך הבחירה הדמוקרטית? כיצד פועלת שיטת הבחירות המוקדמות? מהי השפעתו של הפיצול המפלגתי? הניסיון שנצבר במדינות אחרות מראה שהשיטה הפוליטית היא גורם מכריע כשמדובר בממשל לקוי ובשחיתות פוליטית. אם כך, מה יש לעשות בתחום הזה? האם אין צורך להדגיש יותר? האם אין צורך להכניס רפורמות בשיטת מימון הבחירות ובשקיפות המימון הזה?

שקיפות רבה יותר נדרשת גם בכל התחום של הרכש הציבורי. דומני שמדינות מתפתחות אחדות באמריקה הלטינית, כגון צ'ילה ומקסיקו, מתקדמות מישראל מבחינת השקיפות המלאה בכל תחומי הרכש הציבורי. סוגיה זו חיונית ביותר, וכשהמצב אינו תקין היא מוקד השחיתות

הפוליטית בארצות רבות. אם כן, מהו המקום שיש להקדיש לסוגיה זו בתכנית הפעולה?

הסוגיה האחרונה שאעלה היא בעיה חשובה שהתמודדו עמה גם כבעיה תרבותית. כוונתי לשחיתות הגדולה ביותר האופיינית לממשל פגום – ההשתלטות על נכסי הציבור. השתלטות זו עלולה לבוא לידי ביטוי בכל מיני דרכים, אבל ביסודה היא השתלטות על כללי המשחק. האוליגרכים, כפי שהם מכונים ברוסיה, השתלטו על מערכת החוקים, על המדיניות ועל סדרי השלטון, למשל הקמת הסיעה 'אנרגייה' בדומה הרוסית בברית המועצות לשעבר. גם זו הייתה צורה של השתלטות.

כאשר בוחנים את הנתונים בכל היבטי הממשל עולה שבהשוואה עם מדינות רבות ישראל אינה מדורגת בחצי התחתון של הטבלה, פרט להיבטים מעטים – למשל היציבות הפוליטית, ומסיבות מובנות גם האלימות והטרור. מבחינות אחרות ישראל מדורגת בדרך כלל בשליש העליון. אולם יש לשאול תמיד: האם די בכך? הרי ישראל צריכה ויכולה להגיע למקום גבוה יותר, שאליו התקדמה כבר לפני עשר או חמש עשרה שנים. מבחינת השקיפות מקומה של ישראל נמוך ממקומה של צ'ילה. מנתוני ההשוואה הבין-לאומית על עסקאות מושחתות עולה שישאל אינה מושחתת מיסודה, בניגוד לנאמר לעתים בתקשורת. לעומת זאת הנתונים מראים בפירוש שהמלחמה בפרוטקציה בישראל היא בבחינת אתגר גדול. סדרת שאלות אחרת המוצגת מתוך שיתוף פעולה עם הפורום הכלכלי העולמי עוסקת בסוגיית השוחד והרכש. ישראל מדורגת במקום גבוה ביותר כשמדובר בהעדפה שמעניקה הממשלה לכל מיני פירמות במתן רישיונות רכש, הן בדרך שאינה חוקית הן בדרך החוקית, כלומר בתמורה למעשים טובים. ייתכן שאין עוד מדינה שבה הפער בין **שחיתות המאופיינת במתן שוחד לבין זו המאופיינת בפרוטקציה גדול כל כך**. עלינו לשאול אפוא אם יש לנסות למדוד את היקף השוחד הלא חוקי שתאגידים מעניקים לפקיד ציבור לעומת היקף השחיתות החוקית. הניסיון לגייס השפעה נחשב בגדר שחיתות חוקית כאשר מדובר בגיוס באמצעות טובות הנאה או תרומות למערכת הבחירות, או באמצעים אחרים הנחשבים חוקיים כל עוד לא מתגלה תשלום מתחת לשולחן. גם בתחום זה ישראל מדורגת במקום גבוה למדי יחסית למדינות אחרות. הנתונים מראים שהשחיתות התאגידית בישראל קרובה למדי לזו שבירדן ועומדת בניגוד חריף לנוורווגיה, למשל. יתרה מזו, הנתונים מראים שבישראל ניתן גם שוחד ישיר בתחומי הרכש הציבורי ובתחומים אחרים.

באשר להשתלטות על נכסי ציבור: שאלה שעסקנו בה רבות בבנק העולמי היא עד כמה יכולה סיעה פוליטית אחת להשתלט על חלק ניכר מן החקיקה והתקנת התקנות בלי שיהיה לה ייצוג רשמי מספיק לצורך זה. המצב בעניין זה בישראל טרם נחשף די הצורך. הגורמים המשתלטים על החקיקה ועל קביעת הדרך לאכיפת החוקים אינם פרטיים בהכרח, ומציאות זו אינה נבחנת בשיטות שמקובל לבחון בהן את המצב החוקי ואת יישום החוקים. בהשוואה בין ברית המועצות לשעבר לבין ארצות אחרות במזרח אירופה שנקטו דרך בריאה יותר, התברר שמערך השתלטות בברית המועצות מילא תפקיד עצום ומתועב ובלם את ההתפתחות של המגזר הפרטי התחרותי. התרשימים שהוצגו כאן היום מראים שהתחרות הפוליטית, זכויות האזרח, התקשורת החוקרת וכיוצא באלה חיוניים להתמודדות עם ההשתלטות של גורמים אינטרסנטיים ולהבטחת השקיפות, שהיא תנאי לרפורמה כלכלית.

התרשימים שהוצגו מראים עד כמה השחיתות הלא פורמלית, הטבועה במערך החברתי, מכתובה את המציאות. אינני מעלה על דעתי שמצב חמור כזה במקומות אחרים בעולם הוא גם המצב בישראל; המצב כאן רחוק ביותר ממצבה של פרו בימי הנשיא פוגיימורי, אבל לפי הנתונים יש אפשרות שרשת מושחתת לא פורמלית תפעל במידה זו או אחרת כמעט בכל מדינה. יש לעמוד על עצמת הקשרים הללו, אם הם אכן קיימים. אין מדובר בקשר ישיר ופשוט בין אזרח או פירמה לבין פקיד הציבור וגם לא על הציות לחוק. מדובר **במערך של כללים לא פורמליים הקובעים למעשה את כללי המשחק** וביסודו של דבר מעצבים את המערכת המוסדית ואת ההתנהגות הכללית. כאשר שורר מצב רע בתחום זה, לא תהיה תועלת רבה בתפריט המציע עוד ועדות חוקים. מתברר כי במדינות מסוימות לא עוצבו רבות מפעולות הגומלין בין הציבור לשלטון בידי המוסדות החוקיים הרשמיים והאחרים כפי שמצפים לראות 'במדינות השווייציות' של העולם. אני מעז לנחש שהישראלים הם בני תערובת של שווייץ ושל ארצות מתפתחות רבות שאני מכיר היטב. לכן יש לטפל בעניין בדרך שתהלוך את ישראל.

לסיום, הרי לפניכם לקח שישראל יכולה ללמוד מנתוני התרשימים: נמצא שחל שיפור במשקי המעבר באירופה מבחינת הממשל ושלטון החוק. למדינות המעוניינות להצטרף לאיחוד האירופי ואשר לפיכך קיבלו עליהן התחייבויות מסוימות לשיפור הממשל ולשינוי קווי המדיניות ניתן ה'גזר'. במילים אחרות, הן קיבלו את האפשרות להצטרף למועדון צמרת עולמי –

פוליטי וכלכלי: האיחוד האירופי. מתברר שהמאמץ השתלם. לעומת זאת על ארצות אחרות הונף ה'מקל' ונאמר להן שלפי שעה אין להן סיכוי להתקבל. אני עצמי עסקתי בענייני אוקראינה. למדינה זו נאמר: הנה מספר הטלפון שלנו, תוכלי להתקשר אלינו בעוד כעשר שנים. אני רואה בכך עוד דוגמה פשוטה וחשובה הממחישה עד כמה יש בכוחם של תמריצים למיניהם להבטיח את תקינות הממשל ואת התפתחות החברה והכלכלה.

המשתתפים בפורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ

רסאן אבו נסאר, מנכ"ל גרנד פורום, סוכנות ביטוח
ד"ר שירלי אברהמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל
פרופ' דוד אוחנה, היסטוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
ח"כ אהוד אולמרט, ראש הממשלה
ד"ר אלי אופר, המדען הראשי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
ח"כ חיים אורון, יו"ר ועדת האתיקה וחבר בוועדת הכספים של הכנסת
עו"ד גיל אורן, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין
אפי אושעיה, מנכ"ל חברת פוליס, יעוץ ותקשורת פוליטית ועסקית בע"מ
לאה אחדות, עמיתה בכירה בתכנית לכלכלה ולחברה, מכון ון ליר בירושלים; מרצה
במחלקה לכלכלה, המרכז האקדמי רופין
סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לוועדת הכספים של הכנסת
אלי אללוף, מנכ"ל קרן סאקט"א-רש"י
ח"כ זאב אלקין, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
יוסי אקרמן, נשיא אלביט מערכות בע"מ
פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל
ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר
פרופ' אשר אריאן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדעי המדינה,
אוניברסיטת חיפה
ויקטור בהר, המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים
נתנאל בוכניק, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' רפי ביאר, מנהל המרכז הרפואי רמב"ם
עו"ד תמר בן-דוד, GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין
ח"כ פרופ' אלוף (מיל') יצחק בן ישראל, חבר בוועדת חוץ וביטחון ויו"ר ועדת המשנה
לבדיקת מוכנות העורך של הכנסת
תא"ל (מיל') ד"ר שמואל בן-צבי, סמנכ"ל כלכלה, תכנון ומערכות מידע, טבע תעשיות
פרמצבטיות בע"מ
ד"ר גיל בפמן, כלכלן ראשי, בנק לאומי
זאב ברגמן, איש עסקים, לשעבר מנכ"ל Comverse
בהירה ברדוגו, בעלת משרד תקשורת פלוס, לובי פוליטי ויעוץ אסטרטגי
דוד ברודט, המנהל האקדמי של פורום קיסריה
ח"כ פרופ' אבישי ברוורמן, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
דוד ברוך, מנכ"ל בנק ירושלים בע"מ
תא"ל (מיל') שלמה ברום, עמית בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי
רועי ברונר, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עודד ברוק, מנהל האגף לקשרים בינלאומיים, משרד האוצר
שרגא ברוש, יו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים; נשיא התאחדות התעשיינים
בישראל
פרופ' אמיר ברנע, המרכז הבינתחומי הרצליה
פרופ' דפנה ברק-ארוז, מרצה בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב
עו"ד איל גבאי, מנהל רשות החברות הממשלתיות
ד"ר מוטי גולני, החוג ללימודי ארץ ישראל, אוניברסיטת חיפה

ציפי גליים, לשעבר ראש אגף כלכלה והכנסות המדינה, משרד האוצר
תא"ל (מיל') עיבל גלעדי, מנכ"ל The Portland Trust
שרון גמבשו, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
יוסי גנון, המחלקה הכלכלית, בנק לאומי
שמואל גנץ, מנכ"ל עיריית חיפה
פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' יוסי גרוס, יו"ר GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין
אלוף יצחק (גירי) גרשון, אלוף פיקוד העורף
ד"ר מומי דהן, ראש פרויקט וחוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר
למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
אורי דורי, מנכ"ל ויו"ר א. דורי, חברה לעבודות הנדסיות בע"מ
השופטת דליה דורנר, שופטת (בדימוס) בבית המשפט העליון ונשיאת מועצת העיתונות
אלוף (מיל') עוזי דיין, יו"ר תנועת תפנית
רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
יעקב דנון, מנכ"ל בנק ישראל
ורד דר, כלכלנית ואסטרטגית ראשית, פסגות אופק, בית השקעות
קובי הבר, ראש אגף התקציבים, משרד האוצר
אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה; יו"ר דירקטוריון טבע
תעשיות פרמצבטיות בע"מ
פרופ' תמר הרמן, עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; דיקן הלימודים האקדמיים,
האוניברסיטה הפתוחה
ח"כ אבשלום וילן, חבר בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת
לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת
פרופ' נתן זוסמן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
רו"ח שחר זיו, BDO זיו האפט, רואי חשבון
רו"ח שלמה זיו, יו"ר BDO זיו האפט, רואי חשבון
פרופ' בנציון זילברפרב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן
דודי זילברשלג, יו"ר ארגון מאיר פנים – כח לתת
עו"ד דוד חודק, ראש GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין
רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב
רוני חזקיהו, המפקח על הבנקים, בנק ישראל
ד"ר רמזי חלבי, בעלים ומנהל של חברת אמיר-פאן, חברה לפיתוח כלכלי וניהולי; מרצה
באוניברסיטת תל אביב
ארנון טיברג, לשעבר מנכ"ל דלתא גליל תעשיות בע"מ
עודד טירה, נשיא חברת פניציה אמריקה ישראל
פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה
יונה יהב, ראש עיריית חיפה
א"ב יהושע, סופר
שאול יהלום, לשעבר שר התחבורה וסגן שר החינוך
אורי יוגב, יו"ר אי יוגב יועצים בע"מ
אלי יונס, מנכ"ל בנק מזרחי טפחות
אלוף (מיל') שלמה ינאי, נשיא ומנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ
השר אלי ישי, סגן ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה
טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת
אילן כהן, יו"ר אילן כהן השקעות ויזמות

ח"כ משה כחלון, חבר ועדת הכלכלה של הכנסת
 וגיה כיוף, מנכ"ל אלשורה בע"מ
 סוהיל כראם, מנכ"ל רדיו אל-שמש
 ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
 דב לאוטמן, יו"ר דירקטוריון דלתא גליל תעשיות בע"מ
 ח"כ יצחק לוי, חבר בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת
 ד"ר אתי לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 עו"ד אמנון לורד, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין
 פרופ' ליאו ליידרמן, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב; היועץ
 הכלכלי הראשי של בנק הפועלים
 עו"ד אוריאל לין, נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל
 תא"ל משה ליפל, היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף תקציבים במשרד הביטחון
 עו"ד נחום לנגנטל, מנכ"ל יומנטרה השקעות בע"מ
 בני לנדא, מייסד חברת אינדיגו; יו"ר קרן לנדא ונצירס
 רון מוסקוביץ, ראש המועצה המקומית כפר ורדים
 עירית מוצרפי, המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים
 ח"כ סטס מיסז'ניקוב, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת
 פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז
 הבינתחומי הרצליה
 ישראלה מני, סמנכ"לית אגף כלכלה ומיסים, איגוד לשכות המסחר
 עו"ד דן מרידור, חיים צדוק ושות', עורכי דין
 ד"ר ליאורה מרידור, יועצת כלכלית ופיננסית
 פרופ' ברוך נבו, ראש פרויקט צבא-חברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג לפסיכולוגיה,
 אוניברסיטת חיפה
 ח"כ אורית נוקד, חברה בוועדת הכספים של הכנסת
 חוסין סולימאן, מנכ"ל רדיו גליל תחתון
 ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי, משנה למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
 ח"כ ניסן סלומינסקי, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
 פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; עמית בכיר במכון
 ון ליר בירושלים
 ידין ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר
 אחמד עפיפי, מנהל נזרין טורס בע"מ
 אהרון פוגל, יו"ר דירקטוריון מגדל חברה לביטוח בע"מ
 ח"כ אופיר פינס-פז, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת
 פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל
 רב ניצב (גימ') רפי פלד, לשעבר מנכ"ל משטרת ישראל
 ד"ר קרנית פלוג, מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
 עודד פלר, נשיא לשכת המסחר והתעשייה, חיפה והצפון
 בני פפרמן, מנהל מיינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
 אהוד פראוור, ראש אגף תכנון מדיניות, משרד ראש ממשלה
 פרופ' יעקב פרנקל, סגן יו"ר התאגיד העולמי של AIG; יו"ר קבוצת השלושים (G-30);
 לשעבר נגיד בנק ישראל
 אתי פרץ, יועצת למדיניות כלכלית חברתית וזכויות חברתיות
 פרופ' אפרים צדקה, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב
 פרופ' זאב צחור, נשיא המכללה האקדמית ספיר

פרופ' צבי ציגלר, המחלקה למתמטיקה, הטכניון
ד"ר דניאל קאופמן, מנהל בכיר; חוקר ויועץ למניעת שחיתות, למשילות ולרפורמה
המוסדית, הבנק העולמי
נגה קינן, יו"ר פורום CFO
עו"ד הרי קירש, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין
רונית קן, הממונה על ההגבלים העסקיים, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
תומר קריאף, מחלקת המחקר, בנק ישראל
פרופ' מרדכי קרמניצר, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים,
האוניברסיטה העברית בירושלים
יוסי רוזן, יו"ר דירקטוריון בית זיקוק הנפט בע"מ
אהרון רוטשטיין, מנהל בית הספר התיכון שער הנגב
פרופ' אסף רוזן, בית הספר לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב
רוני רימון, יועץ אסטרטגי
רמי שביט, מנכ"ל המשביר החדש לצרכן
יהודה שגב, מנכ"ל התאחדות התעשיינים בישראל
דניאל שופי, יועץ כלכלי, המועצה לביטחון לאומי
אברהם (בייגה) שוחט, לשעבר שר האוצר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים,
אוניברסיטת בר־אילן
נחמיה שטרסלר, עורך בכיר לכלכלה וחברה, עיתון 'הארץ'
פרופ' יוסי שיין, ראש בית הספר לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל אביב; נשיא המכללה
האקדמית גליל מערבי
ד"ר יעקב שיינין, מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ
ח"כ סילבן שלום, לשעבר סגן ראש הממשלה, שר החוץ ושר האוצר
נירה שמיר, ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים
גד שפר, יו"ר איגוד המשתמשים בהובלה ימית
אמנון שרייבר, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
ניסים שרם, יו"ר דירקטוריון אתו"ס, החברה לאמנות תרבות וספורט חיפה בע"מ
ד"ר בעז תדמור, מנהל בית החולים בילינסון
עו"ד דורון תמיר, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין

פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה

א-סימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית, מחקר מדיניות 63, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, אלי הורביץ (ראש הצוות) דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה, מחקר מדיניות 28, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, דן מרידור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית, מחקר מדיניות 33, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, דן מרידור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אמינות ושקיפות במשק, מחקר מדיניות 45, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מחקר מדיניות 27, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, יוסף זעירא (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, הכנס הכלכלי השמיני: יוני 2000, בן-ציון זילברפרב (עורך), 2000.

בנק ישראל: סמכות ואחריות, מחקר מדיניות 8, דוד נחמיאס, גד ברזילי, 1998.

בעלות צולבת: שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלית, ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם, 2003.

הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית, מחקר מדיניות 36, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, אסף רזין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית, הכנס הכלכלי השביעי: יולי 1999, אבי בן בסט (עורך), 1999.

היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, דוד חודק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה, מחקר מדיניות 43, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, אבי בן בסט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001-2002, מחקר מדיניות 30, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003, מחקר מדיניות 34, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, מומי דהן (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית, מחקר מדיניות 52, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, יוסף זעירא (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

המדיניות הציבורית בישראל, דוד נחמיאס, גילה מנחם (עורכים), 1999.

המדיניות לחידוש הצמיחה, הכנס הכלכלי השישי: יוני 1998, אבי בן בסט (עורך), 1999.

המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים, מחקר מדיניות 47, עדי אייל, בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס, 2004.

העורף כחזית: היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, דן מרידור (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

הפיקוח על שוק ההון, אבי בן בסט (עורך), 2007.

הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור,
מחקר מדיניות 44, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, ויקטור לביא ורונית
תירוש (ראשי הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד, מחקר מדיניות 29, הכנס
הכלכלי התשיעי: יוני 2001, עופר גור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל
הכנס והעורך), 2002.

השסע החברתי-כלכלי בישראל, מחקר מדיניות 21, איריס גירבי, גל לוי,
בהנחיית רות גביזון, 2000.

חופש העיסוק, מחקר מדיניות 11, מרדכי קרמניצר, עמרי בן-שחר, שחר
גולדמן, 1998.

חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, מחקר מדיניות 17, דוד נחמיאס,
ערן קליין, 1999.

יחסי עבודה בעידן של תמורות, מחקר מדיניות 54, הכנס הכלכלי ה-12:
יולי 2004, גיא מונדלק (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך),
2004.

כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, דוד דרי, עמנואל שרון, 1994 (בשיתוף
עם הוצאת הקיבוץ המאוחד).

לקראת צמיחה מאוזנת: העצמת התעשיות הפשוטות וענפי השירותים,
פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, אלי הורביץ (ראש הצוות), דוד ברודט
(המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, אבי בן בסט, מומי דהן, 2006.

מדוע יש יותר עניים בישראל? פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, מומי דהן
(ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

מדיניות הפנסיה, מחקר מדיניות 35, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002,
צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות, מחקר מדיניות 64, הכנס הכלכלי
ה-13: יולי 2005, דניאל צידון (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס
והעורך), 2006.

מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב, מחקר מדיניות 46, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, דוד ברודט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית, מחקר מדיניות 62, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, מחקר מדיניות 2, דוד נחמיאס, אלונה נורי, 1997.

צה"ל וכלכלת ישראל, פרויקט צבא-חברה, ברוך נבו, יעל שור-שמואלי, 2004 (קיים גם באנגלית).

קו הזינוק: ניתוח מקרו-כלכלי במבט של קדנצייה ממשלתית מלאה, פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

רפורמה בתקציב הביטחון, פורום קיסריה ה-15, מושב החורף: פברואר 2007, אילן בירן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח, מחקר מדיניות 53, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, דוד ברודט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

תמונת המקרו של כלכלת ישראל ועמידות המשק בפני זעזועים, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, ליאו ליידרמן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

