המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
מר יוחנן פלסנר
נשיא
מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי
פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית
ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מזל מועלם
מר סלי מרידור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
מר יוסי קוצ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
מר אליוט אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלבאום, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים
פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמיחי כהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' טליה פישר
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר
ד"ר אריק כרמון

<u>לגיטימציה של מאבק - שחיתות שלטונית מול מגמות של פופוליזם</u>

<u>סיכום עיקרי הדברים</u>

יום שני, כ"א בכסלו, 7.12.2020, 12:00- 19:00, כנס אונליין

<u>פתיחה</u>

- עדנה הראל פישר, ראשת התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית פותחת את הכנס מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אדנאואר, מודה ומציגה את שלושת המושבים.
- **דברי פתיחה**: השופטת דורית ביניש, נשיאת בית המשפט העליון בדימוס ויו"ר ועדת ההיגוי של התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית שבמכון הישראלי לדמוקרטיה; וד"ר אלכסנדר ברקל, מנהל קרן קונרד אדנאואר בישראל

דורית ביניש:

- הכנס מוקדש לדיון בשחיתות מול מגמות של פופוליזם. כרסום בערכים ובמוסדות דמוקרטיים היא תופעה המסכנת את השיטה הדמוקרטית. הדאגה בגין התופעה הניעה ומניעה מחקרים אקדמיים ומחקרי מדיניות, והמלצות בנושאי חשיפה, אכיפה, משפטים, רגולטוריים.
- בכנס משתתפים חוקרים ממדינות ושיטות משטר שונות שפיתחו שיטות שונות למאבק בשחיתות השלטונית. אין בקיום הכנס כדי לקבוע תווית של קיומה של שחיתות בשלטון בישראל – אך ישנן נורות אזהרה. במצב דברים זה אורבת סכנה לחוסן של מוסדות השלטון ואנו מחויבים להציג אמות מידה להגדרת המושג, ההשפעה והיקפה, סיכונים שטמונים בה, המנגנונים להתמודדות ולחשיפה של שחיתות, חושפי שחיתויות וכו'. חשוב לעקוב אחר התפיסה והתגובה החברתית אל מול תופעות של שחיתות. לאחר הצגת סקר דעת הקהל נציג מספר מחקרי מדיניות של המכון.
- מודה לקרן אדנאואר על השותפות שמתבטאת בסיוע לקידום המטרות של המכון ושל הקרן ולקידום הדמוקרטיה בישראל. מודה לאלכסנדר ברקל, לעדנה, מוטה, חברי ועדת ההיגוי ואיילת.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלכסנדר ברקל:

- מודה על השותפות עם המכון. הקרן התחילה לעבוד על נושא הפופוליזם – נושא שהדאיג את ישראל וגרמניה. חשוב לדון באתגרים לדמוקרטיה שהוא מעלה. מתרגש מהכנס ומהמחקרים שיוצגו. חשוב להבין את דעת הקהל, לעיתים קרובות במשטרים פופוליסטים יש קרבה גדולה יותר לשחיתות. לכן יש חשיבות לחיבור בין שני נושאים אלו. מאחל כנס מוצלח.

מושב ראשון: בין שחיתות שלטונית לפופוליזם – כרוניקה של תהליכי תודעה

מנחה: פרופ' יובל שני, סגן נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משתתפים: פרופ' תמר הרמן, המנהלת האקדמית של מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה; פרופ' יובל פלדמן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; ד"ר נעם גדרון, המחלקה למדע המדינה והתוכנית לפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מר אלון אלטרס, סופר, משורר ומתרגם; ד"ר תמר הוסטובסקי-ברנדס, הפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונו; ופרופ' מרדכי (מוטה) קרמניצר, עמית בכיר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יובל שני:

- מודה לאלכסנדר ברקל, לקרן אדנאואר, ולנשיאה בדימוס ביניש על כך שמכהנת כיו"ר ועדת ההיגוי של המכון.
- במושב זה נתמקד בכרוניקה של תהליכי תודעה. השאלה שאנו מתחבטים בה היא, האם הסיפור שנמצא בבסיס אותה תנועה פוליטית חברתית – פופוליזם, מאפשר תופעות של שחיתות או שמא מדובר בתגובה לנושא שהשחיתות יצרה, אולי שניהם נובעים ממקום משותף – התערערות של נורמות. כל התשובות כנראה נכונות. הפופוליזם מייצר חוסר אחריותיות יחסי, האשמות כלפי אותם אנשים מתקבלות כהאשמות כלפי הקבוצה, לחלופין הקבוצה מסתכלת על מופעי שחיתות קלים כסוג של תגמול לגיטימי למנהיגיה. מהצד השני שחיתות מייצרת חוסר אמון בשלטון ויוצרת אקלים שאם כולם מושחתים אז לפחות שהנציגים של הקבוצה יהיו בשלטון. אולי הכל קשור בכלל לפוסט מודרניזם ולאקלים הקיים נגד הדמוקרטיה, המאפשר מקום לפופוליזם, שיוצר זהות והזדהות. הסטיגמה השלילית של השחיתות מאבדת חלק גדול מהאפקט. תיוג של פוליטיקאי כמושחת עלול להיתפס כתג של כבוד. שאלות מסוג זה ידונו במושב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

תמר הרמן:

- מצטרפת לדברים שנאמרו על מורכבות התהליך. נראה שיש דברים שנדמה לנו שלא צריך להכביר עליהם מילים, למשל - מהי שחיתות, אבל כפי שנראה להלן קבוצות גדולות בציבור רואות אותם לגמרי אחרת.
- מציגה את הנתונים של סקר שנעשה בשיתוף בין המרכז לערכים דמוקרטיים למרכז גוטמן במכון הישראלי לדמוקרטיה. הסקר בוצע באינטרנט על ידי חברת דיאלוג. המדגם כלל 1400 מרואיינים, מדגם מייצג של החברה הישראלית.
- שאלנו מהן התכונות החשובות ביותר למנהיג פוליטי. הגינות והקפדה לפעול במגבלות החוק מגיעות רק למקום השני. במקום הראשון, מימוש יעדים הנוגעים לכלל הציבור. ממצא זה תואם לממצאי שאלה ששאלנו בעבר ושנגעה ל"עיגול פינות" על ידי ההנהגה כדי ליעל תהליכים. רוב הציבור צידד בכך. התפיסה שמנהיג מחויב בראש ובראשונה לחוק איננה אפוא התפיסה המובילה.
- פעילות לטובת אינטרס אישי או למען מקורבים – האם זו שחיתות? מצאנו קונצנזוס שמדובר בשחיתות בין אם הפעולה גרמה נזק או לא ובין אם שולם שוחד או לא.
- בשלב הבא בבדיקה מתגלים כבר הבדלי תפיסות. שאלנו על כמה מצבים, האם הם נחשבים או אינם נחשבים בעיני המרואיינים לשחיתות שלטונית. 80% חשבו שתשלום למאכער הוא שחיתות, אבל כשמדובר בבקשת טובה מחבר לקיצור תהליכים שיעור הסבורים שמדובר בשחיתות יורד ל-56%. מתן מתנה קטנה לאיש ציבור – כמעט 50% חושבים שזה לא שחיתות. כלומר, תרבות הבקשיש – לא נראית על ידי כמעט מחצית הציבור כתרבות של שחיתות.
- ביקשנו לדעת במה פוגעת בעיקר השחיתות השלטונית. מצאנו כי בקרב כל מצביעי המפלגות, הפגיעה האנושה ביותר היא באמון הציבור. טיב ההחלטות נחשב ל"קרבן" משני בהשוואה לאמון הציבור. ואולם יש שוני בין מצביעי המפלגות השונות: בליכוד 55% מצביעים על אמון הציבור כנפגע הראשון ורק 14% על טיב ההחלטות. לעומת זאת מצביעי העבודה-גשר-מרצ רואים באמון הציבור וטיב ההחלטות נפגעים שווי ערך (כשליש בשני המקרים).
- השווינו בין תפיסות הציבור את מידת השחיתות של ההנהגה הפוליטית ושל ראשי השירות הציבורי. 65% הגדירו את ההנהגה הפוליטית כמושחתת לעומת 55% שהגדירו כך את ראשי השירות הציבורי. השיעורים הללו גבוהים הרבה

יותר מציון השחיתות שישראל קיבלה למשל במדדים של TI. כלומר, מבית הממשל הישראלי נתפס כיותר מושחת מאשר על ידי צופים מן החוץ.

- שיעור נמוך יחסית של המרואיינים העידו על עצמם שהם אישית נתקלו בגילויי שחיתות (כרבע ענו שנתקלו בגילויים כאלה לעיתים או לעיתים קרובות). ממצא זה מעלה שאלות לא קלות על בסיס מה השתרשה התפיסה כי מערכות השלטון בישראל מושחתות.
- שאלנו האם ייתכן שהתקשורת יוצרת תמונה לפיה יש יותר שחיתות שלטונית משיש בפועל. בימין כשלושה רבעים משוכנעים שהדיווח יוצר מראית עין של שחיתות רבה יותר ממה שיש באמת. בצד השני של המפה הפוליטית התפיסה הפוכה – רק כרבע בממוצע חושבים שכך המצב.
- האמצעי היעיל ביותר בעיני הציבור למאבק בשחיתות לפי הסקר הוא החמרת הענישה. כל שאר האמצעים נתפסים כמשניים ביעילותם.
- רוב הנשאלים ענו כי המשטרה אינה חוקרת מספיק מקרים של שחיתות ואולם, אפשר להסתכל של השאלה הזו גם מכיוון אחר – דומה שכל שאלה לגבי תפקוד המשטרה, בכל נושא, הייתה נתקלת בעמדה שלילית מצד הציבור.
- שאלה הפוכה ששאלנו הייתה האם מושקע מאמץ רב מדי בחשיפת שחיתויות בצמרת המדינה. מהתשובות עולה כי מצביעי יהדות התורה, ימינה, הליכוד וש״ס חושבים שאכן מושקע מאמץ רב מידיי בחשיפת שחיתויות בצמרת המדינה (מעל 50%) במפלגות השמאל שיעורי הסבורים כך הם נמוכים בהרבה (בממוצע כ 20%).
- תכנון ובניה – בשאלת התשתית האם היית מגיש התנגדות לתוכנית פוגענית 57.5% אמרו שכן היו מתנגדים. כאשר הנימוק המרכזי למהלך כזה הוא ניסיון למנוע הפגיעה באיכות החיים של האינדיבידואל ולא טובת הכלל. בהמשך שאלנו האם היית מדווח לשלטונות על עבירות בנייה. אנחנו רואים שהרוב היו מדווחים על מה שיוצר סיכון בטיחותי. שיעור נמוך יותר היו מדווחים על בנייה בשטח ציבורי ועל בנייה ללא היתר כמעט בכלל לא היו מדווחים. למה לא היו מדווחים? מדובר במאפיין תרבותי – למשל, אינם רוצים לריב עם השכן. כלומר, המחויבות כלפי השכן יותר גבוהה מהמחויבות לחוק או אפילו ל- wellbeing.
- לסיכום, ההנחה היא שכולנו רואים את נושא השחיתות באותו אופן אינה מדויקת בלשון המעטה. לפיכך המסר היוצא מכינוס זה ואחרים חייב להביא בחשבון את השוני הגדול בתפיסות בנושא זה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

יובל שני:

- תודה רבה תמר. הפערים מאוד מעניינים בהגדרה של מה זה שחיתות, ותפיסת המציאות כמציאות מושחתת. יש גם עניין של נושא היחס לערכים אחרים – שכנות, חברות, הכרת תודה. לדבר הזה יש אפקט שמשנה את ההתייחסות לשחיתות. המאבק בשחיתות צריך לקחת בחשבון את המורכבות של איזון בין מספר ערכים.

יובל פלדמן:

- מודה לעדנה ולקרן אדנאואר, לתמר ולאור על ארגון הכנס. עוסק בתפר של פסיכולוגיה, כלכלה ומשפטים. מתעסק בשחיתות הלא-מודעת, שחיתות שנעשית על ידי אנשים שלא מבינים שהם עושים דברים מושחתים. הרבה מההערות שלי יהיו מתוך ההסתכלות של הפסיכולוגיה ההתנהגותית. הפרדיגמה הכי חשובה שעולה מהתוצאות, הוא הרעיון שמה שאני רואה וחושב מושפע ממה שאני רוצה.
- בסקר רואים היחלשות של ההשפעה של פרשיות נתניהו. גם הימין מסכים הרבה יותר שיש שחיתות בהנהגה הפוליטית. הרבה מדברים על הדיפ-סטייט ונגד הפקידות. לא ראיתי סטייה של הימין מהתוצאות. היחס לתקשורת הוא שלילי יותר מהיחס לפקידות.
- הערה כללית, באופן כללי המרכז דומה יותר לשמאל. המיקום של המרכז הוא מעניין. השמאל הרבה יותר מרוכז לעומת הימין שהרבה יותר מתפלג על סמך התשובות.
- לא רואים שפרשיות נתניהו משפיעות על היחלשות השחיתות ביום יום. העמדה הפוליטית לא השפיעה על כמה אני רואה שחיתות ביום יום. יש לכך שני מקורות: ה-moral panic מצד אחד והשני זה החשיפה היומיומית – כאן יש פחות משקל לפוליטיקה ולהבנה שיש שחיתות כתוצאה מחשיפה שלה וחשיפה לה.
- נושא הענישה – אני חושב שאין שום תמיכה משמעותית להחמרת הענישה על הפחתת שחיתות. זה נכון שאנשים משוכנעים שאחרים מונעים מענישה, אך זה לא המצב בפועל.
- לגבי הנושא של התכונות, אי אפשר לברוח מאפקט נתניהו – ביצוע רצון הבוחרים והרצון האמיתי של העם אצל הימין. אצל השמאל, לעומת זאת,

המכון הישראלי לדמוקרטיה

הופיעו ממלכתיות, מגבלות החוק ואחדות. זה קצת אירוני שממלכתיות ואחידות הפכו למילים של מחנה אחד, רק מחנה אחד רוצה בהן. גם נושא המשילות משתלב בכך.

- אני מסכים עם תמר לגבי חוסר האמון במשטרה. מעניין היה לראות שהן הימין והן המרכז חושבים ששחיתות מאוד פוגעת באמון הציבור.
- גם בתכנון ובנייה יש הבדל בין ימין לשמאל בנוגע לשחיתות – יכול להיות שזה נעשה מתוך רצון של המשיבים לייצר אחידות בתשובות.
- באשר לתכנון ובניה, מציע לשקול את השפעתם של פערי המידע – ייתכן ויש הפרזה גדולה בצורך במאכערים כדי לעשות שיפוץ, כאשר גם מי שגורמים לנו לחשוב שבלעדיהם לא נוכל לשפץ את הבית. אני לא בטוח שאנשים מוכנים לבדוק אם זה היה עובר לבד, כאשר הם ניגשים לאותה פעילות חד פעמית ויקרה.
- לגבי הלשנות ראיתי פער פוליטי מעניין מאוד. זה מעלה את הנושא של קהילה ומדינה כתחליפים, ככל שאני יותר מחובר לקהילה אני פחות צריך את המדינה. הימין פחות מאמין בהלשנות.
- יש הפרזה לדעתי בתוצאות בנושא הדיווחים, הרבה אמרו שידווחו אבל בפועל לא רואים את זה. אנשים משיבים על פי מה שהם מרגישים שנכון לומר אך נראה שמדובר בהפרזה. בעבודה אחרת הראיתי שלאנשים יותר קל לדווח נגד תאגידים מאשר נגד אנשים. המסקר עולה שאי אפשר להסתמך על זה שאנשים ידווחו, והרבה רשויות מקומיות עובדות כך, מסתמכות על האזרחים שידווחו. זו תפיסה מאוד בעייתית, מכיוון שזה שמישהו לא מתלונן זה לא אומר שזה לא מפריע לו.
- חשבתי שהנושא של תמיכה בהגברת האכיפה על עבירות בנייה מעניין. אני תוהה אם אנשים מבינים מה זה עבירת בנייה, ואם להם עצמם יש עבירות בנייה.
- עצוב לראות את התוצאות בקשר למגזר הערבי; הכוח והאפקט החזק שיש לפוליטיקה.

נעם גדרון:

- מודה לכולם.
- אדון בדרכים השונות בהן פופוליזם ושחיתות מתקשרים אחד לשני, ההזנה של שניהם. מתמקד בערוץ אחד (שוודאי איננו היחידי) בחיבור – קיטוב פוליטי.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

חשוב להביא לדיון את הנושא הזה של קיטוב. מזכיר כי הפופוליזם הוא בראש ובראשונה: "אנחנו והם", "אנחנו מולם". מבנה הטיעון הוא כי סוג זה של פופוליזם מוביל לחיזוק הקיטוב הרגשי: לרגשות שליליים, קנאה וסלידה בין הצדדים. הקיטוב מחליש את שומרי הסף והחלשת שומרי הסף מביאה לשחיתות ומאפשרת אותה.

- פופוליזם – לכאורה קשה לאפיין. יש פופוליסטים מימין ומשמאל. המשותף הוא ה-"אנחנו והם", לפופוליזם יש מאפיין אנטי פלורליסטי: פופוליסטים טוענים שהם מדברים בשם כל "העם האמיתי". פופוליסטיים מדברים בשם העם, ונגד האליטות – פוליטיות, כלכליות וכו'. העם מול האליטות. פופוליזם מזין סוג ספציפי של קיטוב: קיטוב רגשי.
- כשמדברים על קיטוב, בעבר דיברו בעיקר על קיטוב אידיאולוגי: חוסר הסכמה סביב עמדות מדיניות. בשנים האחרונות אנו נעים מקיטוב אידיאולוגי לקיטוב רגשי – רגשות שליליים כלפי תומכים של מפלגות שונות, ואף נכונות להפלות תומכי מפלגות אחרות.
- חוקרים מראים שיש לקיטוב רגשי היבטים שזולגים מעבר לעמדות מדיניות. אנחנו ביקשנו לבדוק את הקשר בין קיטוב לבין עמדות כלפי שומרי סף משפטיים.
- מציג סקר דעת קהל מאפריל 2019 שבחן קיטוב אידיאולוגי וקיטוב רגשי. שאלת קיטוב אידיאולוגי: מיקום על ציר ימין-שמאל. שאלת קיטוב רגשי: תחושות כלפי המפלגות בארץ, ובנוסף שאלנו לגבי הוגנות היועץ המשפטי: האם היועץ המשפטי מוטה לטובת נתניהו, נגד נתניהו, או שאיננו מוטה. ביחס לבוחרי הליכוד עלה כי קיטוב אידיאולוגי לא מנבא מה אנשים חושבים לגבי מקצועיות היועמ"ש, אבל קיטוב רגשי כן מנבא. מצביעי הליכוד שיש להם רגש חיובי מאוד חזק נוטים יותר לחשוב שהיועמ"ש מוטה נגד נתניהו. התשובות דומות אצל מצביעי ליכוד שיש להם רגש מאוד שלילי כלפי כחול לבן, הם גם נוטים לחשוב שהיועמ"ש מוטה נגד נתניהו. בצד השני – אצל בוחרי כחול לבן לא נמצא קשר בין הקצנה אידיאולוגית לעמדות כלפי היועמ"ש, וגם הרגש כלפי המפלגה לא נמצא כמנבא עמדה כלפי היועמ"ש. ואולם כן נמצא קשר בין רגש שלילי כלפי המפלגה המתחרה, לבין תפיסה כי היועץ המשפטי מוטה בעד נתניהו. המסקנה העולה מן הסקר היא כי קיטוב רגשי, לא אידיאולוגי, מנבא עמדות כלפי שומרי סף מקצועיים, ועל כן יכול להציב מכשולים במאבק נגד שחיתות שלטונית.

- הפופוליזם מוביל לקיטוב סביב רגשות שליליים, והקיטוב בתורו מכרסם ביכולת של שומרי הסף להיתפס כאובייקטיבים באופן שיכול להיתפס כפוגע במאבק בשחיתות.
- מבקש לסיים במילת הסתייגות – פופוליזם עלול להחליש את שומרי הסף, אך עשויים להיות לו גם היבטים חיוביים בכך שהוא עשוי לעודד השתתפות פוליטית דרך הענקת ייצוג פוליטי.

אלון אלטרס:

- שמח על ההזמנה. מבקש לדבר על אחד ממקרי המבחן המעניינים ביותר בנושא של שחיתות שלטונית ופופוליזם – המקרה של ברלוסקוני. ברלוסקוני נכנס לפוליטיקה ב-1994 נכנס אחרי שהבלמים והמוסדות האיטלקיים התמוטטו לחלוטין. בגלל שופטים חוקרים שגילו שהחיים הפוליטיים נגועים לחלוטין בשחיתות. הוא נותן שיעור בפופוליזם. המפלגה של ברלוסקוני נקראת על שם הקריאה של אוהדי איטליה בטורניר הגביע העולמי לכדורגל (forza Italia). ברלוסקוני החזיק בתחנות טלוויזיה, הוצאות ספרים, קבוצת כדורגל – מילאן, חברו ביטוח, חברות הפצה וכו', כל אלו בשליטותו. בד בבד עם הדבר הזה הוא מייתר את הדיון בשאלת ניגוד האינטרסים. הוא הופך את השאלה הזו ללא רלוונטית.
- בשנות שלטונו הונו גדל בצורה משמעותית. הוא קיים פגישות רשמיות של ממשלת איטליה בבתיו הפרטיים. יש לו צי של עורכי דין שהפך אותם לחברי פרלמנט. הפרטי, הציבורי והמשפטי – הכל מתערבב.
- ברלוסקוני ניהל מלחמת חורמה נגד השופטים החוקרים ומערכת המשפט. בד בבד הכניס דוגמניות כחברות פרלמנט באופן שיטתי. שינה את הדימוי של הפוליטיקאי האיטלקי – מבלה עם בחורות צעירות ומסיבות. כל הניסיונות לגרום לו לוותר על הטלוויזיה והעיתונים כשלו, הוא גם הצליח להכניס אנשים שלו לתקשורת הציבורית. למעשה, בנה הגמוניה שהוא ראה כאלטרנטיבה לשמאל האיטלקי, כאשר הוא נכנס לפוליטיקה טען שמטרתו להציל את איטליה מהקומוניסטים (למרות שבאותה העת כבר היו גורם חלש מאד בפוליטיקה האיטלקית). הוא שינה את התרבות האיטלקית, באמצעות מהפכת הצרכנות – המהפכה היחידה שהצליחה באיטליה ושינתה את האיטלקים, ואת זה ברלוסקוני הבין טוב מאוד.

- ב-2013 הוא הורשע בהעלמות מס וזיוף ספרים של החברות שלו, נידון ל-4 שנים ובסופו של דבר ביצע עבודות שירות במהלך שנה אחת, ועזב את החיים הפוליטיים. ברלוסקוני עדיין רלוונטי לחיים הפוליטיים באיטליה, מראיינים אותו ושואלים לדעתו.

תמר הוסטובסקי ברנדס:

- אציג את השאלה של נזקי השחיתות, באמצעות עבודה המצויה בתהליך – פרסום הנעשה בחסות ועדת ההיגוי, בעריכה משולשת, עו״ד ליטל פילר, עדנה הראל פישר ואנוכי. הפרסום נועד לנסות להתמודד עם טולרנטיות לשחיתות. תוצאות הסקר חיזקו שהכיוון הוא רלוונטי. טולרנטיות ציבורית לשחיתות – בסך הכל הציבור חושב שיש שחיתות, הוא לא הכחיש את קיומה. אך עדיין אנשים מוכנים לחיות אתה. זה משהו שגם במחקרים בעולם רואים שקיים – ערכים של קהילה וחברות נתפסים כמתחרים לטוהר המידות וחשובים לא פחות, קיימת תפיסה ששחיתות היא חלק אינהרנטי מהפוליטיקה והכהונה, וקיימת גישה לפיה ״מושחתים אבל לפחות עושים״. כלומר, גם מי שמכיר בכך שיש שחיתות יכול לחשוב כי המחיר של השחיתות הוא לא קריטי, וזה משפיע על הטולרנטיות שלו לשחיתות, בצד היעדר החוויה האישית של השחיתות, שעלה מהסקר, שגם היא משפיעה.
- חלק מהקושי בגיוס הציבור למאבק נגד שחיתות, לא מתוך עמדה פוליטית, הוא הקושי להמשיג את מושג השחיתות. הפער בין הידיעה שיש שחיתות לבין חוסר ההיתקלות בה. בעולם מקובלת הבחנה בין שני סוגים של שחיתות – grand corruption ו-petty corruption. הסוגים השונים הם תופעות שונות – החוויה שונה ויש שוני בהבנה של הפרט. בחיי היומיום, הפרט בדרך כלל נתקל ב- petty corruption, ולכן אין בהכרח סתירה בין העובדה שהפרט לא חווה שחיתות באופן אישי לבין העובדה כי הוא סבור שקיימת שחיתות פוליטית. זה מחדד את הצורך להמשיג את המושג שחיתות – ממאבק במושג עמום, גדול ואמורפי, לבעיה שיש לה מופעים והשלכות קונקרטיים.
- דרך אחת להתבונן בסוגיית השחיתות – להתמקד בפן הפלילי – דרך זו באה לידי ביטוי באופן מובהק בסקר. ההיבט הפלילי הוא בקצה, התחושה שמתקבלת שיש פה העצמה של המצב. ואולם, יש הרבה מאוד מקרים שלא נכנסים לקטגוריה הפלילית. השאלה שאנו שאלנו את עצמנו היא איך אפשר לתרום לשיח הציבורי בישראל להבנת המושג וקונקרטיזציה שלו. הדברים הם

המכון הישראלי לדמוקרטיה

מאוד תלויי תרבות וקונטקסט בהקשר של הבנת השחיתות, גיוס הציבור ועיבוי השיח הציבורי.

- גם בהמשגה יש חשש להתפזרות. אנחנו בחרנו בהתמקדות בפן של השלכות ונזקי השחיתות – אשר רלוונטי בעיקר לגבי שחיתות שלטונית. קשה להבין את מלוא ההיקף של נזקי השחיתות. זה בא לידי ביטוי בכך שהנזק המרכזי הוא פגיעה באמון הציבורי. זה נזק אמורפי, שקשה לכמת אותו, גם בהיבט הרגשי.
- המשגה של נזקי השחיתות – השלכות השחיתות גם ברמת המאקרו – משק, חלוקת משאבים, אי שוויון, אך גם ברמת הפרט – בריאות, איכות הסביבה, הזדמנות שווה. הניסיון הוא לתת תמונה עשירה, מורכבת ומרובדת של ההשלכות, להמשיג את משמעות השחיתות מלמטה למעלה. תחילה במאמרים קצרים של אנשים שונים מסקטורים וממגזרים שונים – הארה של השחיתות בהקשרים שונים ושהם נתקלים בה. להאיר בזרקור על השחיתות, לתת למופעיה גוף וצורה ספציפית. החלק השני הוא פריסה של אירועי השחיתות מהעשור האחרון מתוך כוונה לתת תמונה על המצב. מתקבלת תמונה מדאיגה – תמונה של נורמות התנהלות פסולות שאנשים לא תמיד משלמים עליה מחיר. שחקנים חוזרים, למשל. אנו מקוות כי הצגת הנושאים תתרום לקיומו של דיון מושכל.

יובל שני:

- אמון הציבור הוא וו רעוע. היעדר תשלום פוליטי על שחיתות זה אכן דבר בעייתי, אך הבעיה קיימת גם ביחס להרבה דברים אחרים. הקשר בין פרפורמנס לתשלום פוליטי נמצא כנראה במקום אחר, יכול להיות שקשור להיבט הרגשי או להיבט ההזדהותי כרעיון המארגן של המפה הפוליטית.

מוטה קרמניצר:

- כדי שלא נצא מפרופורציה צריך לומר שהשחיתות הסתדרה יפה גם בלי הפופוליזם והיא מלבלבת גם בלעדיו וללא קשר הכרחי אליו. אך עדיין קיים קשר קרוב ומורכב שחשוב לנסות לנתח אותו. בתוך המורכבות הזו, טענות נגד שחיתות שלטונית של פוליטיקאים מסייעות למועמדים פופוליסטיים לצבור כוח ולעלות לשלטון. לכן הגדרות רחבות ועמומות של שחיתות עוזרות לפופוליסטים במסע שלהם אל עבר השלטון, כי על כל דבר ניתן להדביק את התווית של שחיתות. אם רוצים להרוס את האמון והתמיכה בגופים פוליטיים מסוימים, אפשר להרים את הדגל של השחיתות ויש סיכוי לא רע להצליח.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

- הקשר בין פופוליזם לשחיתות מתאפיין בשני שלבים. בשלב הראשון, בדרך של פופוליסטים אל השלטון וגם בשלב לאחר שהגיעו לשלטון. לגבי השלב הראשון, אחד הדברים שגורמים לפופוליזם ולשחיתות לעלות זה ההתרוקנות של הפוליטיקה מערכיות. ברגע שהפוליטיקה מאבדת את הערכיות מה שנשאר ממנה זה מאבק על שלושת הכ׳ – כוח, כסף וכבוד – המרחק בין זה לבין שחיתות מסוגים שונים הוא קטן מאוד.
- הדבר השני שעוזר לפופוליסטים לעלות לשלטון הוא החולשות של המודל הייצוגי, או אובדן אמון של ציבור נרחב בזה שהוא מיוצג על ידי הנבחרים ומוסדות השלטון. הפופוליזם משתמש בכך כדי להציג את עצמו כנציג העם במאבקו מול האליטות המושחתות. ההתקפה שהפופוליזם מנהל נגד המנגנונים (שירות ציבורי ושומרי הסף), מסייעת לפופוליסט לסלול את דרכן לשלטון ולקדם, אחרי שהוא תפס את השלטון, אג׳נדה אנטי ממסדית.
- ביחס לפופוליזם ושחיתות לאחר שהפופוליסטים תופסים את השלטון:
- פופוליזם מקדם פוליטיקה שהיא לא לגמרי בתחום הרציונאלי. במקום שיש פוליטיקה לא רציונאליות כמו קדושת האדמה או עליונות האומה, השאלה של היות האמצעים ראויים מאבדת את מקומה המרכזי. במקום שכל האמצעים כשרים להשגת מטרות עליונות, המוסר מתפוגג וכך גם המאבק בשחיתות. מול הערך העצום שמביא הפופוליזם, לפי תפיסתו, כלומר ייצוג אמיתי של הרצון האותנטי, שחיתות אישית של המנהיגים היא "כסף קטן", עניין בלתי נחשב. זאת ועוד, השחיתות השלטונית מגדילה את מרחב החופש של האזרחים. אם הצמרת מרשה לעצמה להיות מושחתת ואף מהמקפצה, ניתנת לכלל הציבור - למשרתי הציבור בכול הרמות ולאזרחים עצמם - לגיטימציה לנהוג בניגוד לחוק, "לקצר הליכים", "לעשות לביתם", לרמות את שלטונות המס וכיוצא באלה.
- למאבק בשחיתות שלטונית יש בסיס רעיוני ערכי. הוא מבוסס על ערכים של הגינות, יושר ויושרה, אמת. אם הערכים האלו מקועקעים, נוצרת שיטה שלטונית בה הערכים הללו נדחקים הצידה, ונסללת הדרך גם לשחיתות שלטונית. כאשר טובת הציבור בכללותו מוחלפת בטובת האומה (אומת הרוב) בלבד, וכאשר מתנערים מן הערך של שוויון אזרחי - נפגע הבסיס למאבק נגד השחיתות השלטונית. אין גבול לציניות של הפופוליסטים ביחסם לשחיתות. הם אינם מהססים להציג את יריביהם הפוליטיים כמושחתים, ראו למשל את האופן שבו טראמפ השתמש במסע הבחירות שלו בטענה שביידן ובנו הם

המושחתים הכי גדולים. זאת, תוך התעלמות מן החמאה שעל ראשו בכול הנוגע לנפוטיזם. אפשר שהתפיסה שמתבטאת כאן היא זו: השחיתות השלטונית שלנו היא בסדר כי היא לא צבועה ואין מתביישים בה. ומצד שני, אנחנו נלחמים בצביעות וחושפים את המושחתים הצבועים. מכול מקום, שיקולים של אוניברסליזציה – מה שאני דורש מאחרים, אני דורש מעצמי, לא קיימים בעולם המושגים של הפופוליסט.

- שלטון פופוליסטי יידרש ככלל לברית בינו לבין בעלי ההון הגדול כדי שיעמידו לרשותו משאבים כספיים פרטיים עליהם אין הוא חייב לדווח לציבור, וכן כדי להשתלט באמצעותם על אמצעי התקשורת. ההשתלטות הזו נחוצה כדי למנוע תקשורת ביקורתית ולהבטיח תקשורת אוהדת, כזו שהיא שופרו של השלטון. המאבק ששלטון כזה מנהל נגד השירות הציבורי הישן כחלק מהאליטה נועד לאפשר לו לסלק את נושאי המשרות בשירות הציבורי ולמנות במקומם את נאמניו. הנאמנות האישית היא הקריטריון הראשי, ולרוב גם הבלעדי, למינויים. שיטת מינוי כזו היא מושחתת לעצמה, והיא גם מבטיחה שלא יהיה מי שיעצור מהלכים מושחתים ושלא יהיה מי שיתבע אחריות – משפטית או ציבורית – על מעשי שחיתות.
- ברור שהשלטון הפופוליסטי לא יכול להרשות לעצמו להפסיד בבחירות. יש לו מוטיבציה לעשות הכול כדי שזה לא יקרה. לכן זה בסדר לגייס את כל המשאבים להשגת היעד. מינויים של "אנשינו" או קליינטליזם נרחב הופכים להיות כלי העבודה של הפופוליסט. הפופוליסטים חותרים לשלטון בלתי מוגבל, כי הם אלו שמהווים את הייצוג הטהור של העם האמיתי. כל מי שהוא אחר הוא רק מפריע ויש לסלק אותו – השירות הציבורי, שומרי הסף, המוסדות המרסנים. המשמעות של טיהור כזה היא שנהרסים כל הכלים שעשויים למנוע או לבלום שחיתות או להגיב עליה. כלומר, הפופוליזם קורא דרור לשחיתות. הכוח הבלתי מוגבל מזמין שחיתות בלתי מוגבלת. גם אם המוטיבציה ההתחלתית של הפופוליסטים לא הייתה שחיתות אישית, יש סיכוי רב שהם יתגלגלו לכך, ולא מי שיהיה יעצור בעדם.

יובל שני:

- קיימנו פה דיון עשיר, דיון דיאגנוסטי שמיפה את הקשר בין תפיסות תודעתיות לגבי שחיתות ובין השחיתות עצמה. בתור משפטן, השאלה שמטרידה אותי היא מה התפקיד של המשפט בתוך הנושא הזה. תמר דיברה קצת על החשש שההפעלה של הכלי המשפטי עלולה במובן מסוים להחריף את הבעיה. זה

המכון הישראלי לדמוקרטיה

במיוחד כך אם התפיסה של הפופוליזם היא תפיסה שיש בבסיסה תחושה שקבוצה מסוימת הייתה מקופחת במשך שנים רבות והאליטות מנעו ממנה להשמיע את קולה ולממש את עצמה – ראו למשל את הנאום של טראמפ שאמר אנחנו כולנו קורבנות. במובן מסוים יש פה מלכודת שקשה להשתחרר ממנה. ברגע שהאליטה תפעיל את הכוח של מערכת החוק נגד אותם פוליטיקאים שמשמעים את קולם של האנשים שמרגישים שהושתקו במשך שנים, אז למעשה אנחנו נכנסים לאותו נרטיב של האליטות מפעילות את ההגמוניה.

- אבחנה נוספת, יובל פלדמן דיבר על ההבחנה בין שחיתות גדולה לקטנה, בין שחיתות יומיומית לשחיתות דרמטית. לי יש אינטואיציה חזקה שלמערכת המשפט יש יכולת מוגבלת לטפל בשחיתות הקטנה והיומיומית וכדי לטפל בשחיתות מסוגים אלו אנו נדרשים לעשות שימוש בכלים אחרים. השאלה היא, מהם הכלים האחרים שעומדים לרשותנו בעולם בו הנורמות החברתיות הבסיסיות התערערו וכאשר מה שאני דורש מאחרים אני לא דורש מעצמי. מה יש לנו חוץ מהנורמה המשפטית? הפעלת המערכת המשפטית על סיגרים – נתפס כזוטי דברים. אז נשאלת השאלה איך יוצאים מהמעגל האינסופי הזה של תודעה והיכולת המוגבלת של הכלים הקיימים לבסס את הנורמות?

יובל פלדמן:

- דבר אחד שעולה מהשיח הוא הנושא של פגיעה בשוויון וההבנה שהשחיתות פוגעת בשוויון. נראה כי אלו נחטפו על ידי הפופוליזם, כיוון שאם אני בצד שלא נפגע אז לא אכפת לי. אני חושב שבנושאים של צרכנות, איכות סביבה, שבי רגולטורי, יש יכולת להחזיר את הנושאים הללו לסדר היום על ידי פעולות של הסברה. צריך להסביר לאנשים איפה הם עומדים, לא ימין מול שמאל – אלא אתה תקבל תרופות פחות טובות, תנשום אוויר מזוהם – זה לא חלוקה של ימין ושמאל שכל כך משתקת את המאבק בשחיתות בישראל.

יובל שני:

- אם מסתכלים בעולם קצת אחר של הקוביד, למשל בארה״ב, אנשים מאמינים או לא מאמינים לפי תפיסות עולם ולפי ההשתייכות הקבוצתית שלהם, כך שגם כשמדברים על הסברה, הדבר לא כל כך פשוט.

תמר הוסטובסקי ברנדס:

- אני רוצה להתייחס לתפקיד המשפט בהקשר של שחיתות – אני אלך מלמטה למעלה – ההנחות שיובל הציג מתייחסות בעיקר למשפט הפלילי, אך אני מציעה לבחון את השחיתות כהפרה של חובת הנאמנות לציבור והפרה של האמנה החברתית. כמעט ולא קיימת זווית של משפט חוקתי מוסדי בהקשרים אלו. לטעמי אפשר להשתמש במשפט החוקתי המוסדי והציבורי ובאמצעותו ליצור מנגנונים מוסדיים ששומרים על המוסדות ומעמדם ובכך לחזק את המאבק נגד השחיתות השלטונית.

מוטה קרמניצר:

- יש סיטואציה לא פשוטה, כמעט מעגל שוטה: נכון לטפל בהרבה פגיעות בטוהר המידות שהן בתחום האפור, לא השחור, באמצעים שאינם המשפט הפלילי, אלא באמצעות נורמות מוסדיות וציבוריות. הבעיה היא שהנורמות האלה עוברות החלשה, בעיקר על ידי הפוליטיקאים ש"מוכרים" לציבור תפיסה, לפיה אין כלל משמעות לנורמות כאלה, והנורמות היחידות שיש להתחשב בהן הן הנורמות של המשפט הפלילי. על הרקע הזה, המשפט עשוי להיכנס לתחומים שמלכתחילה עדיף היה שלא ייכנס אליהם. כניסה זו היא מתוך אילוץ, כדי למנוע הפקרות מוחלטת. אבל התהליך כולו הוא מלכוד.
- צריך להישמר שלא להשתמש במשפט הפלילי לגבי זוטי דברים. עם זאת, יש לשים לב לכך שבשאלה מהם זוטי דברים ניתן לעשות מניפולציה, ובאמצעות המניפולציה – יכול השלטון לבלבל את דעתו של הציבור. למשל, לקרוא לקו אספקה של סיגרים ושמפניה במאות אלפי שקלים - "חמגשיות". כאשר "עובדים" על התודעה הציבורית, מתחייב שתהיה הגנה על האמת: להראות שלא עוסקים בזוטי דברים.
- אני קצת פחות פסימי במובן הזה שמה שמתגלה כאשר הפופוליסטים מגיעים לשלטון, כאשר הם אלו שצריכים לפעול למען הציבור ובעיקר למען החלקים המוחלשים בציבור, הפופוליסטים, בהרבה מהפעמים, לא מגלים הצטיינות או הצלחה. הכישלון הזה נובע גם מהאופי של דרך הפעולה שלהם – אם הם מקיפים את עצמם באומרי הן ובאנשים שאינם מביאים עימם ערך מקצועי אמיתי, אין הם מסוגלים לעשות עבודה טובה. **שאלה ליובל פלדמן**: אני מקבל את הניתוח לפיו הגברת הענישה לא מפחיתה את התופעה. אבל אם הציפייה של הציבור היא שנטפל בשחיתות באמצעות עונשים חמורים ואנחנו לא עושים

המכון הישראלי לדמוקרטיה

זאת, האם אנחנו לא מחזקים על ידי כך את הגישה, לפיה לא מדובר במעשים חמורים, ועובדה שמערכת המשפט לא מתייחסת למעשים בחומרה. בהנחה שיש חשיבות רבה לתודעה הציבורית באשר לחומרת מעשי השחיתות, האם ענישה בלתי חמורה איננה מזיקה במאבק על התודעה?

דורית ביניש:

- התלבטתי בשאלה האם אני פסימית או אופטימית. אלון אלטרס שם את המצב שלנו בפרופורציה. אני כמובן מאמינה במרכזיותו של המשפט וכוחו אבל אני לא רואה במשפט חזות הכל. אכיפה וענישה פלילית הן חיוניות אך זה לא הפתרון. התפיסה החברתית והחינוך הם החשובים כאן. התפיסה החברתית מעלה את השאלה שהעלה יובל פלדמן לגבי אמון הציבור. קשה למדוד את אמון הציבור עם כלים מחקריים אובייקטיבים. היכולת לבצע מניפולציה על דעת הקהל היא מדהימה. בעבר לא היו בידינו האמצעים שיש היום כדי להשפיע על דעת הקהל. יש בעיה עצומה שיכולה להיווצר באמצעות יצירת דעת קהל כדי לטפח תפיסות שונות. הרבה מוסדות עוסקים בזה. השאלה האם יש לנו מספיק כוח ומשקל נגד ההשחתה בתפיסה הציבורית, ביחס להשחתה של המוסדות – אלו דפוסים שצריך להבנות. אני מסכימה עם תמר שהמשפט לרבות המשפט הציבורי-המוסדי יכולים לסייע, אך אם אין אמון ותשתית של אמון ציבור אז כוחנו במאבק הזה הולך ונחלש. כשהכללים החוקתיים נקבעים ויש מי שמערער עליהם, הרי אם אין אמון של הציבור - שצריך לבנות אותו ולהשקיע בו - אז אין בכך מספיק. ישנו תפקיד מרכזי למהלך החברתי.

יובל שני:

- בהקשר של דבריה של דורית – מי שגוזר על עצמו מגבלות אתיות לגבי התכנים שהוא מקדם מתחיל את המאבק בנקודת נחיתות משמעותית.

יובל פלדמן:

- לא נשאר לנו מי שיגיד לנו את האמת – היום הופכים את הכול, לא נותרו מוסדות שיגידו לנו מה האמת, ועצם הפיכת המאבק לפרסונלי פוגעת ביכולת של הציבור להבין מה האמת. זה מחליש את היכולת של מי שיעשה את העבודה מבלי שיחשבו שיש לו אינטרס. הציבור כן יכול להשתכנע, קחו למשל את

המכון הישראלי לדמוקרטיה

התגובה של המילניאלס, ששיפרו את הפעולה בנושא של תאגידים מושחתים. לטעמי יש בסיס לאופטימיות. בהקשר לשאלתו של מוטה – הציבור אכן "רוצה דם", אך בכל זאת יש חשיבות להשקיע את מירב המאמצים באקס-אנטה ולא באקס-פוסט.

תמר הרמן:

- הואיל ואנחנו רואים בהדרגה שלחלק מסוים של ציבור יש תפיסה שמערכת המשפט מזוהה או משרתת אגינדה מסוימת, יהיה מאוד קשה להפריד בין המאבק בשחיתות למאבק הפוליטי. השאלה איך מוצאים מכניזם למאבק בשחיתות, כאשר ההלימה בין התפיסה שזה מערך שיש לו מטרה פוליטית לבין המאבק בשחיתות מפקיעה את המאבק הזה מן ההקשר הרחב, הערכי.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) | רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602 | טל': 02-5300888; פקס: 02-5300837

המכון הישראלי לדמוקרטיה

מושב שני: מן המסד עד הטפחות – חשיפת שחיתויות ומניעתן

מנחה: עו״ד עדנה הראל-פישר, ראשת התוכנית למאבק בשחיתות שלטונית

משתתפים: ד״ר יואניס קמפוראקיס, אוניברסיטת ארסמוס, רוטרדם; עו״ד אורלי לוינזון-סלע, מ״מ מנהל נציבות תלונות הציבור (לשעבר), משרד מבקר המדינה; פרופ׳ גיון היילבורן, אוניברסיטת קולרדו אוף מיינס (The Colorado School of Mines); עו״ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי); ניצב (בדימוס) ממני יצחקי, משטרת ישראל; פרופ׳ מרדכי קרמניצר, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עדנה הראל-פישר:

- נעבור לדון במנגנונים מוסדיים שהם אמצעים מובנים למאבק בשחיתות. את המושב כינינו מן המסד ועד הטפחות. על רקע הדיון הקודם שבחן את היבטים שונים של תפיסות שחיתות – נבקש להתמקד בשני מנגנונים מוסדיים לחשיפת שחיתות: האחד, חושפי שחיתויות והשני, הקמת יחידה ייעודית למאבק בשחיתות, מערך מוסדי פורמלי. מטרתו היא לברר תופעות ולאתר דפוסים. לכאורה מדובר במנגנונים מוסדיים הנמצאים בשני קצוות המאבק אך הם כרוכים זה בזה ופעילות שניהם חיונית למאבק בשחיתות השלטונית ומניעתה, וכרוכה, כפי שנראה בהמשך – גם בדעת הקהל ותפיסות הציבור ביחס לשחיתות השלטונית וחשיבות מניעתה.
- במושב זה לוקחים חלק מומחים אשר יציגו מבט השוואתי לגבי מנגנונים אלו בארץ ובעולם ויסייעו לנו בקידום הבנה של המנגנונים.
- בחלק הראשון נעסוק בחשיפת שחיתויות ובהסדרים המוסדיים ביחס לחושפי שחיתות. נפתח עם ד״ר יואניס קאמפוראקיס החוקר את נושא חושפי השחיתויות, בסקירה השוואתית.

יואניס קאמפוראקיס:

- תודה לפרופ׳ קמניצר, שהזמין אותי, ולמארגני הכנס. מסכים בהחלט, כאמור בפתיח, שיש זיקה בין ההסדרים לבין התפיסה הציבורית ביחס לשחיתות וחשיבות מניעתה, והדברים מובהרים בנושא חושפי השחיתויות כפי שאתאר בהמשך.
- אבקש להצביע על הדרכים הרגולטוריות בהן נעשה שימוש בחושפי שחיתויות כנגד שחיתויות והונאות בעיקר במגזר הפרטי. ההסתכלות תתמקד בארצות הברית ובאיחוד האירופי. השימוש בחושפי שחיתויות הפך למנגנון משמעותי

המכון הישראלי לדמוקרטיה

במאבק בשחיתות. המטרה היא ללכת מעבר להסדרים המשפטיים ולהציג את ההיגיון והמתודולוגיות השונות בהגנה על חושפי שחיתויות במטרה למנוע את תגובות הנגד.

- ישנן שתי דרכים לשימוש בחושפי שחיתויות ככלי רגולטורי במאבק בשחיתות: הגישה האינסטרומנטלית – תיקון פערי המידע בין הרגולטור והמפוקח. בעיקר באמצעות דיווח חיצוני על מקרים שהתרחשו. חושפי השחיתות כמי שנחשפו לשחיתות מדווחים אל גורם מחוץ למקום העבודה. לעומת גישה זו, הגישה הרפלקסיבית מפתחת קהילות של ציות במקומות עבודה וביחס למעסיקים, מפתחת ערוצים פנימיים של דיווח על מקרים מושחתים שהתרחשו. זוהי דרך שנועדה לשנות את כללי ההתנהגות בתוך הארגונים.
- ההגנה על חושפי שחיתויות בארצות הברית בדגש הגנה תעסוקתית: החוק משנת 2002 נועד להגן על חושפי השחיתות מנקמה (ופיטורין) וחייב מנגנונים של שקיפות ביחס לחשיפת שחיתויות בתוך הארגון. זה כלי רגולטורי שנועד להגן על חושפי שחיתות. בשנת 2010 בחקיקה נוספת, נקבעה הגנה על חושפי שחיתויות שדיווחו על השחיתות אל מחוץ לארגון. ההסדר המאוחר מעניק הגנה חזקה יותר מנקמה כנגד חושפי השחיתויות, לרבות זכות לפיצוי כספי. נוצר מצב לפיו ההגנה על מי שחשף שחיתות בדיווח פנימי הייתה פחותה מאשר למי שדיווח החוצה ומציגה העדפה לדיווח חיצוני.
- באיחוד האירופאי דירקטיבה 2019/1937 קובעת הגנה על מי שמדווחים על הפרות חקיקה של האיחוד. מדובר במודל תלת-שלבי של דיווח. הדירקטיבה החדשה נועדה להגן לא רק על האזרחים אלא גם על הסביבה והקיימות וכן על השוק ועל התחרות. חושפי שחיתות מוגנים – העדפה לדיווח פנימי אך קיימת גם אפשרות לדיווח חיצוני.
- ישנה הסתמכות גדולה על שקיפות. שקיפות הפכה לרכיב מרכזי במשטר הדמוקרטי ליברלי. המטרה כיום היא להגביל את הכוח ולכן שקיפות הופכת למשמעותית מאחר שהיא מגבילה את הכוח. במובן הזה חושפי שחיתויות, פנימיים וחיצוניים, מאפשרים להגביר את השקיפות.
- ההגנה על חושפי שחיתות חשובה כדי להבטיח את אמון בארגונים הללו. אך חשוב לזכור כי שקיפות היא רק אחת מהמטרות. צריך לזכור שיש מטרות נוספות.

אורלי לוינזון-סלע:

- אדבר על חשיפת שחיתויות בישראל בעידן הפופוליסטי. שמענו מיואניס על מצבם של חושפי שחיתויות במשפט האמריקאי והאירופאי. אני אבקש להציג את המצב בישראל. השורה התחתונה היא ש"מצבם לא טוב". ההגנה עליהם לא מספיקה. אילו אני הייתי צריכה, היום בישראל של 2020, להחליט אם לחשוף מעשה שחיתות או לא, אני לא בטוחה שהייתי חושפת.
- נתחיל בשני המוסדות בעלי הסמכויות בהגנה על חושפי שחיתויות – ביה"ד לעבודה ומבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור. מוסדות אלו פועלים מכוח הסמכה בחוק: חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז-1997, וחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. החוקים מפרטים את התנאים בהתקיימם תינתן הגנה לחושף שחיתויות. ככל שהתנאים מתקיימים, ניתן לתת צו שמגן על חושף השחיתות – הסמכות היא להגן על חושפי השחיתות מפני פגיעה כלכלית ופגיעה בתנאי העבודה.
- חוק נוסף, החוק לעידוד טוהר המידות משנת 1992, מסמיך את נשיא המדינה לתת תעודות הוקרה לחושפי שחיתות. יש חשיבות לעובדה שהשימוש הראשון בחוק נעשה רק 23 שנים לאחר חקיקתו, בשנת 2014, כשנשיא המדינה נתן תעודות הוקרה לחושפי שחיתות. השימוש המועט בחוק קשור לסיבות התרבותיות שבגינן יש לנו קושי להגן על חושפי שחיתויות. בעת חקיקת החוק, עזר ויצמן היה נשיא המדינה, והוא הסתייג מן החוק וכינה חושפי שחיתויות שטינקרים. היחס הבעייתי לחושפי שחיתויות ממשיך עד ימינו אנו – הצגת דבריו של דוד אמסלם נגד יאיר לפיד לאחר שהעיד במשטרה נגד רוה"מ נתניהו – המבקר את יאיר לפיד על כך שהעיד נגד נתניהו – "אותי לימדו שלא מלשינים".
- נבחרי הציבור מדברים אפוא בשני קולות וכך גם הציבור. מצד אחד קול שקורא להילחם בשחיתות ולצורך כך חייבים להגן על חושפי השחיתות שכן אין מי שמכיר טוב יותר את השחיתות בארגון ממי שעובדים בו. מצד שני מי שמלשין הוא שטינקר. הקול השני משפיע על היכולת שלנו להגן על חושפי שחיתויות.
- מעסיקים מוצאים דרכים מגוונות ויצירתיות להתנכל לעובדים שחשפו שחיתויות, לא רק באמצעות פיטורים או פגיעה כלכלית בשכר (ביטול שעות נוספות, שעות כוננות וכו') אלא גם באמצעות ביוש, מידור, חרם, שיימינג וכיו"ב. מחיר החשיפה הוא מאוד גדול ועל פי מחקרים הוא אינו כולל רק פגיעה כלכלית, אלא גם גופנית ונפשית – חרדה, דיכאון וכו'.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

- בתי הדין לעבודה ומבקר המדינה נותנים הגנה כלכלית מסוימת, אך קשה מאוד למצוא לחושף השחיתות משרה חלופית כאשר הוא אינו מסוגל להישאר במקום העבודה שלו.
- מה עושים? בתקופתי במשרד מבקר המדינה הצענו הצעות שונות להרחבת ההגנה על חושפי שחיתות ויש גם את הצעות המכון הישראלי לדמוקרטיה – חיזוק מעמדם וההגנה עליהם בד בבד עם הטלת חובה על עובדי ציבור לדווח על מעשי שחיתות חמורה. עם חלק מההצעות אני מסכימה ועם חלק מסכימה פחות – אך חשוב להרחיב את הכלים המשפטיים שנועדו להגן על חושפי שחיתות. בסופו של דבר אם לא יהיה כאן שינוי יסודי של האקלים החברתי והפוליטי לא נצליח להגן על חושפי שחיתויות. לצורך כך נדרשת התגייסות של כל המוסדות והגורמים המעורבים בעניין. נדרש להסביר לציבור את נזקי השחיתות, ככל שהציבור יפנים וימחה יותר נגד רמת השחיתות כך נוכל לשנות את התפיסה מ״מלשנים״ לאנשים ישרים ומחויבים שביקשו לחשוף את השחיתות. הדבר מתקשר למושב הקודם - נדרש כאן שינוי תודעתי, הבנה והפנמה של הציבור שהשחיתות פוגעת באופן ישיר בכל אחד ואחת מאתנו, בשוויון ההזדמנויות שלנו, של מי שמקורב לצלחת לעומת מי שלא.

עדנה הראל-פישר:

- החלק השני של הדיון יחל בדיון בתפקידן ומעמדן של יחידות ייעודיות למאבק בשחיתות שלטונית, כפי שהומלץ על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בהצעה לסדר שפורסמה השנה. אני מקדמת בברכה את השתתפותו של פרופ׳ הילבורן, עתיר הניסיון והמומחיות בנושא.

ג׳ון הילבורן:

- מודה לכולם על ההזמנה. בשנת 1997 הצטרפתי לקבוצה של הבנק העולמי שהציגה תכנית למאבק בשחיתות ולסיוע למדינות לפתח אסטרטגיות למאבק זה. בתפקידי זה עבדתי במדינות שונות – בנין, הונג קונג ומדינות נוספות שלהן סייעתי להקים סוכנויות אלו.
- אך אינו מתלהב הרעיון, היחידות לא עובדות תמיד.
- שחיתות היא בעיה עולמית וקיימת במדינות רבות, לכן יש הרבה הגדרות והרבה חוסר הסכמה בנוגע למונח.

- מציג את המאמצים שנעשו במאבק בשחיתות – החקיקה המרכזית והאמנה למאבק בשחיתות של האו"ם. כמעט כל המדינות חתמו על האמנה.
- האמנה שמה דגש על הקמת היחידות הללו למאבק בשחיתות. ואכן מדינות שונות בכל העולם הקימו בעקבות האמנה יחידות כאלו.
- הסוכנויות הן סוכנויות ציבוריות בעלות תפקיד להיאבק בשחיתות. תפקידיהן – חקירה, מניעה, מודעות ציבורית וחינוך. אלה התפקידים המרכזיים והם מופיעים בדגשים שונים אצל הסוכנויות השונות.
- בפועל הסוכנויות הללו יקרות והן נדרשות למאבקים מתמידים על סמכויותיהם ועצמאותן ולתקציבים.
- כל מדינה והאסטרטגיה שלה במאבק, ובהתאם היכולת הממשית של היחידות לאכוף אותה. יש מאפיינים קריטיים המתחייבים על מנת שתובטח הצלחה של היחידות האמורות: עצמאות, מימון מכספי ציבור, התמחות מסוימות, היחידות המוצלחות יותר שוכרות אנשי מקצוע איכותיים יותר.
- רבות מהסוכנויות מתרכזות לכתחילה בחקירה ותביעה, ואולם יש קושי מתמשך כיוון שההליכים יקרים ולא אחת בעלי השלכות פוליטיות.
- מניעה היא מרכיב מרכזי. בנוסף וכרוך בה, גם הנושא החשוב של קשרים עם הציבור – כמו מהלכי הסברה בשלטי חוצות או פרסומים נגד השחיתות. לחנך את הציבור בדבר עלויות השחיתות. נושאים כמו הלבנת כספים.
- מציג מודלים קלאסיים – המודל בהונג-קונג וסינגפור שהפכו למודלים לסוכנויות הללו. הסינגפורים עוסקים בעיקר בחקירה. וכן מודלים נוספים כמו הודו, תאילנד, אינדונזיה וכו'.
- האתגרים המרכזיים לסוכנויות אלו: עצמאות זה נושא קריטי כדי להגן מפני השפעה פוליטית, היחסים בין האזרחים והמדינה.

עדנה הראל-פישר:

- מאיר עיניים להבין כמה המנעד רחב. ההמלצה של המכון הישראלי לדמוקרטיה ביחס לישראל שמה דגש על התפקיד המניעתי, ביחס לדפוסי שחיתות ברשות המבצעת פנימה.
- הדוברת הבאה היא עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט הפלילי), האחראית מכוח תפקידה על ההקשרים המשפטיים הרחבים של

המכון הישראלי לדמוקרטיה

התמודדות הרשות המבצעת עם חקירה, מניעה ומאבק בשחיתות השלטונית בכלים אחרים.

עמית מררי:

- שמחה להיות כאן ומודה למארגנים ובראשם לעדנה הראל-פישר. ההזמנה הגיעה בתזמון טוב, שכן לאחרונה היועץ המשפטי לממשלה הקים גוף שמטרתו תכלול הטיפול בשחיתות. כולנו מכירים בעובדה שהטיפול בשחיתות כולל מגוון תחומים, התחום הפלילי אינו ממצה. מגוון השותפים הנדרשים לטיפול טוב במאבק בשחיתות הם רבים. המסקנה שלנו הייתה שאנו זקוקים לשילוב ידיים ולהליכה משותפת.
- הצורך בתכלול הכלים התחדד, בין היתר, סביב ההצטרפות לאמנות בינלאומיות בנושא השחיתות, ובעיקר האמנה של ארגון ה-OECD בנושא מניעת שוחד זר. מטרת האמנה אמנם להיאבק בהיבט מסוים של שחיתות אך הטיפול במגוון הנושאים שנדרשו לצורך אימוצה, הביא להבנה שיש צורך בראייה הוליסטית של התחומים השונים הנוגעים למאבק בשחיתות ומניעתה. במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים נחשפנו למגוון תחומים שחשבנו שאינם מטופלים בצורה מיטבית.
- נושאים רבים מקבלים טיפול טוב – דוגמת נושא האכיפה הפלילית, אך התחדד הצורך לעסוק בהיבטים שלא טופלו עד כה, בעיקר בתחום המניעה, וישנם נושאים נוספים שלא ניתן להם דגש מספיק והם אינם מטופלים באופן מיטבי. ויותר מכך – הבנו שנדרש שילוב ידיים וחשיבה משותפת, ולשם כך נדרש גורם מתכלל שיכנס חשיבה משותפת עם כל הגורמים. הסתכלנו על המודלים השונים וחשבנו מה המודל הנכון לנו. לצורך קבלת ההחלטה נפגשנו עם גורמים שונים – ממשלתיים וחוץ ממשלתיים – כדי לקבל פרספקטיבה ולקבל החלטה האם נכון להקים יחידה כאמור ואם כן מה יהיו תפקידיה.
- הגענו למסקנה, כי נכון שיחידה כאמור תפעל תחת היועץ המשפטי לממשלה – היועץ אחראי על טיפול בשחיתות ומניעתה בעיקר תחת שני כובעים – הייעוץ המשפטי לממשלה וראש התביעה הכללית. הצומת הזה מקנה כלים, ידע ומומחיות להתמודדות ומניעה, וכן מאפשר לדון ולפעול עם גורמים שונים – המשטרה, נציבות שירות המדינה.
- ואכן, ממש לאחרונה, היועץ החליט על הקמה של גוף שיתכלל את המאבק בשחיתות, בראש הגוף הזה אני אעמוד. יחד עם הקמת הגוף אנו מקימים את

פורום מניעת שחיתות שיכלול נציגים מייעוץ וחקיקה, פרקליטות, משטרה, נציבות וכו׳. לפי הצורך אף יוזמנו אליו גורמים רלוונטיים נוספים כמו הרשות לאיסור הלבנת הון.

- הסמכויות הקיימות לגופים השונים יוותרו בידיהם. הפורום יעקוב אחר הנושאים, יהא אחראי על ריכוז הידע, תכלול והעמקת הקשרים בתחום הבינלאומי – במטרה לשמור על סטנדרטים בינלאומיים.
- מעבר לעצמאות ולתוקף המקצועי הקיים ליועץ המשפטי לממשלה ולפועלים מטעמו – מדובר בגוף שיכול להתחיל ולפעול באופן מידי ואנו חשבנו שזה עדיף על פני האופציה של הקמת יחידה חדשה.
- בניגוד להצעת המכון לא חשבנו שיש צורך שלגוף תהיה סמכות לעריכת תחקירים. לא חשבנו שנדרש גורם נוסף מעבר לגופים הקיימים. כמובן שלאחר שנתחיל לפעול נוכל לשקול את הדברים מחדש. מכל מקום אין כוונה שהגוף יעסוק באכיפה או במקרים פרטניים כשלעצמם אלא במדיניות. הרעיון הוא שאנחנו נעקוב ונסתמך על התחקירים והבדיקות שעושים גופים אחרים כמו למשל מבקר המדינה.

עדנה הראל-פישר:

- זכינו לבשורות. מעבירה את רשות הדיבור לניצב בדימוס מני יצחקי.

מני יצחקי:

- מברך על ההקמה של הגוף החדש, אני מעדיף שהפלטפורמה תהיה רחבה ככל הניתן, כפי שאפרט בהמשך. אני אבקש להציג פורמט שאני מאמין בו, פורמט שכבר פועל בהצלחה מספר שנים והוא המערך למאבק בפשיעה החמורה, שם הייתה החלטה למגר את הפשיעה החמורה ואני חושב שאפשר למגר את הפשיעה החמורה הזו. הדברים שאגיד הם מתחום המומחיות שלי שהוא חקירות ומודיעין.
- אני חושב שצריך להגדיר בצורה מאוד ברורה את מתחם השחיתות, נדרש גידור מדויק של הבעיה. להגיד שהכול מושחת זה בעייתי כיוון שזה לא מאפשר לנו לטפל בבעיה. היחידה צריכה לקבוע יעדים מוגדרים, בשים לב לכל המשמעויות מסביב.
- לטעמי אחד הרכיבים החשובים הוא יצירה של מערך רחב, ״מנוע״ – שילוב זרועות אכיפתי המתבסס גם על תמונת מודיעין אמינה. נדרש מאמץ לאומי

המכון הישראלי לדמוקרטיה

אמיץ לעשות מעשה, זה חיבור של מנהיגות, של הציבור, של מערכות אכיפה – המנוע זה שילוב של מנוף אכיפתי שצריך להיות מגובה במודיעין, זה לא פשוט, לצורך זה צריכה להיות פתיחות והגנה. חשוב לקבל מודיעין טוב ולממש את המודיעין. כאן זה סוג של עוצמה של מערכות המדינה, כיצד הן מתמודדות עם מה שמגיע. אם אכן יוקם מערך אז כאשר חומרים כאלו יגיעו לשולחן, אני מאמין שגופים האופרטיביים יוכלו לקבל הרשאות ויוכלו לפעול על מנת לאמת את המידע המודיעיני. לקבלת ההרשאות במערך המשטרי יש משמעות לטובת קצב העבודה ולמרחב התמרון.

- הדבר הבא שלא שמעתי בפלטפורמה שתוארה פה הוא נושא בניית אורגנים אופרטיביים – לבנות מקצועית ועל פי נושאים אורגנים אופרטיביים שיאפשרו להגיע לראיות ויכולות וביצוע של מעצרים.
- להרתעה יש משקל, בעיקר באזורים של תרבות אתית ירודה. שם גוף כאמור יכול להיכנס לקרביים של אזורים נגועים ולסכל. באזורים אלו כדאי להשקיע את מרבית המאמץ ולהתמקד דווקא בסיכול. ישנם אזורים שממתינים ובהם צריך לטפל.
- הנקודה הבאה היא לחזק את העוסקים במלאכה, אלו שמותקפים כל הזמן. זו נקודה חשובה.
- ישנם אזורים אפורים שנושקים לפלילי, שם יזמי השחיתות חוברים ובודקים עד לאן הם יכולים להגיע – שם זו הביצה העמוקה. מבחינת המדינה מדובר בתופעות הרסניות. לכן צריך לתת דגש לא רק למי שעובר את הקו הפלילי אלא גם לאזור האפור. באזור האפור הפתרון הוא באורגנים משותפים.
- ישנן יכולות, ישנו ידע, אבל בהחלט נדרשת בניית תשתית לחבר בין המערכות, כל זה משולב באורגנים מקצועיים.

מרדכי קרמניצר:

- אני מברך על ההתקדמות במשרד המשפטים. ראוי לשים לב לייחוד של נושא השחיתות הפוליטית. שחיתות פוליטית שונה שוני מהותי מפשיעה חמורה או מפשע מאורגן. בשחיתות פוליטית אנשי השלטון הם העבריינים, והם עושים זאת מכוח הכוח שיש להם. אנשי השלטון הללו מנהלים מערכה על דעת הציבור והם משתמשים גם במערכה הזו בכוח השלטוני הרב שנתון בידיהם: הם פועלים לטובת הכשרה של השחיתות, גימוד החומרה של השחיתות ופגיעה במאבק בשחיתות. לכן כשמדובר בשחיתות שלטונית יש מערכה על התודעה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

במערכה הזו חלקים של השלטון משחקים נגד האינטרסים של הציבור ומפעילים את הכוח השלטוני נגד המאבק בשחיתות השלטונית. צריך להפעיל נגד הכוח הזה – כוח השפעה נגדי.

- הייחוד השני של השחיתות השלטונית נובע מכך שהתחום הפלילי של שחיתות לא מוגדר בצורה רגילה, הוא מוגדר בעמימות. ולכן, יש צורך בהכוונה, הדרכה והטמעה. בתחום הזה יש יותר מקום לנורמות אתיות, מקצועיות וציבוריות לצד הנורמות המשפטיות. את הנורמות יש להטמיע, לחדד, לדייק ולתפעל.
- אני רוצה להתחבר למה שהציג פרופ' הילבורן באשר ליעד האסטרטגי של המאבק נגד השחיתות השלטונית. מוצע לא לקחת על עצמנו את המשימה של מיגור השחיתות לחלוטין. המאבק הוא לשם צמצום התופעה, כיוון שכל עוד יש בני אדם תהיה שחיתות שלטונית, אבל הצמצום הוא מאבק חשוב מאין כמותו.
- אנחנו הצענו מודל שבנוי על מניעה ויחסי ציבור והוספנו דגש גדול על תחום האתיקה. אני חושב שהרעיון של הסברה וחינוך מובן מפתיחת דברי. ברור שלמניעה צריך לתת קדימות, ולכן הדגש על מניעה הוא מרכזי, שכן עדיף למנוע מאשר לטפל בשלב יותר מאוחר. גם חלק מהדברים שעושים בדיעבד, התכלית שלהם היא מניעה. נמנענו מלהציע שגם הסמכות החקירתית תהיה בידי גוף כזה. הרעיון הזה הוא בבחינת הכנסת כל הביצים לסל אחד, ולכן יש בו סכנה. הוא מערב מין בשאינו מינו, מה שאינו רצוי, וגם עלול לפגוע בהתמקצעות ובמומחיות הדרושות. לגבי הפתרון בדבר עיגון היחידה בתוך משרד היועמ"ש, התלבטנו במכון אם להמליץ על כך או על עיגון במסגרת מוסד שלטוני אחר כמו מבקר המדינה או על הקמת גוף עצמאי. ככל שעובר הזמן אני מתחזק בדעה שהפתרון של הקמת גוף עצמאי הוא לא ישים – ומבין הגופים – משרד היועמ"ש הוא כנראה הכתובת הנכונה והמתאימה ליחידה כזו. שכן, בלי עצמאות של היחידה – חבל על הזמן. לכן, אני שמח ששם זה הולך לקום. אני פחות שמח, באופן טבעי, מההחלטה שלא לשלב בפעילות היחידה יסוד של תחקור, מה שמני יצחקי קורא לו היסוד האופרטיבי. אני חושש שבלי גורם מתחקר, התוצאות לא תהיינה מרשימות. אינני חושב שאפשר לראות בתיקים משפטיים שהסתיימו או בתיקי חקירה מורכבים מה ואיך צריך לשנות, מבלי לעשות תחקירי עומק ומבלי לרדת לעובי הקורה. כדי לעשות זאת, אין מנוס משימוש בכוח אדם מיומן שיעסוק בכך – אחרת זה יישאר ברמה שטחית ולא מספיק מעמיקה, ותוחמץ הזדמנות להפיק מן התיקים האלו מסקנות אופרטיביות כיצד לסלק או לצמצם תמריצים לשחיתות וכיצד לסתום פרצות הקוראות למושחתים.

- לא מספיק להקים גוף שאין לו משאבים ויכולות, מכיוון שכך ההישגים לא יהיו משמעותיים. למשל פרשת הצוללות, כמה זמן ייקח למדינת ישראל לתחקר תחקור מניעתי את האירוע הזה? התחקור הוא חשוב כדי להיכנס לתוך המערכת הכול כך קריטית של רכש ביטחוני ולהבטיח כי כל הטעון תיקון יתוקן זאת כדי להקשות ככל האפשר על מופעים של שחיתות. לחכות עד אחרי שיסתיימו ההליכים הפליליים, משמעו – להתמיד במבנה, הליכים ותרבות ארגונית שיש יסוד טוב לחשוב שהם בעיתיים ומעודדים שחיתות.
- החששות שלי הם שניים: 1- שלא יהיה תקצוב מספיק – צריך להראות לאוצר שיש פה דרך לחסוך כסף למדינה. תקצוב מספיק הוא דבר קריטי. 2- אם עושים עבודה רצינית בתחום של בניית מוסדות ותהליכים, אסור שהפרספקטיבה של השחיתות תהיה היחידה שבה מסתכלים על המציאות. יש תמיד חשש שאם מסתכלים בראייה צרה מידי, עלולים להגיע למסקנות שאינן מיטביות. מסקנות והמלצות צריכות להיקבע תוך התחשבות בכול השיקולים והאינטרסים הרלבנטיים. יש סכנה גם במתן משקל יתר למאבק בשחיתות.

עדנה הראל-פישר:

- חשוב לשים דגש על הקשר של גוף כזה עם דעת הקהל – הטמעה אתית רחבה של המאבק בשחיתות והיחס של הציבור למאבק הזה – מדובר בכלים שלובים. אם יש לגיטימציה למאבק אז לפוליטיקאים יהיה רצון בהמשך קיומו של גוף כזה.

יואניס קאמפוראקיס:

- אני חושב שזה היה ברור מהמצגת שיחידה למאבק בשחיתות היא חשובה, ולא נמצא את הפתרון היחיד למניעת שחיתות בהגנה על חושפי שחיתויות, זה דבר חשוב אבל יש עוד צעדים לעשות.
- אני מסכים עם אורלי לוינזון-סלע שגם אם יש מסגרת חוקית טובה להגנה על חושפי שחיתות יש צורך לאכוף אותה ולקדם את התמיכה הציבורית בה – זה משקף את הפער בין המשפט למציאות.

ג'ון הילבורן:

- בנוגע למודל הישראלי, אני חושב שהמודל הישראלי יצריך הרבה עבודה, שרשרת הדיווח תהייה מעניינת כך שהדיווח יהיה בתוך המערכת של משרד

היועמ״ש. השאלה למי היועמ״ש נותן דיווח, אם לרוה״מ, האם הוא לא חשוף להשפעה פוליטית? לטעמי זה סיכון.

אורלי לוינזון-סלע:

- אם מסתכלים על ההצעה הנוכחית, מבחינת מי שאינו מכיר את המערכת המשפטית הישראלית ואת מעמדו של היועמ״ש, זה באמת עלול לעורר תהיות. זה לא מובן מאליו להקים את כוח המשימה בתוך היועמ״ש, לנו זה מובן מאליו כי אנחנו מכירים את המוסדות ובעלי התפקידים. אך אני רוצה להזכיר שהיו בעבר מוסדות שהיו עצמאיים ועכשיו הם לא כל כך. ולכן עדיין מדובר בסכנה.
- יש צורך לקדם הטמעה של חינוך לאתיקה והצורך בשינוי תודעתי, אלו דברים מסובכים כיוון שאנשים מזהים כשמדברים אליהם במוסר כפול. היום ההשחתה והניהול הכוחני שקיימים מהראש למטה הולכים ומחלחלים למשרדי הממשלה.

דורית ביניש:

- דיון מעניין, למדנו ההשוואה. הערה קצרה בעניין חושפי השחיתויות, אני מסכימה עם התיאור של אורלי, המצב של חושפי השחיתויות רע, הערובות שנותנים להם הן פורמאליות אבל בפועל לאותם חושפי שחיתויות אין לאן לחזור. הבעיה היא בעיה שצריכה להיפתר בצורה מוסדית על בסיס אנושי.
- אני רוצה לעבור לנקודה הקריטית מבחינתי – ביחס להשוואה בין גופים למלחמה בשחיתות, העצמאות של גופים אלו תלויה ברקע המשפטי ופוליטי של המדינה בה הם פועלים. הגופים הללו הם יותר חזקים או חלשים, בתלות ברקע החברתי פוליטי בו פועל הגוף. אני מברכת על ההחלטה של היועמ״ש, חשוב שיהיה זרקור במשרד היועמ״ש לנושאים אלו. עם זאת, אני לא בטוחה שזה מספק את מה שאנחנו מבקשים. בעבר הייתה מסורת חזקה שהיועמ״ש הוא גורם בלתי תלוי, שעמדתו מחייבת את הממשלה. יחד עם זה, אני דואגת מפני ניסיונות רבים שמנסים לכרסם במעמדו של היועמ״ש. הניסיון להציג את היועמ״ש כפקיד, אדם שלא נבחר – זו החלשת מעמדו. נושא נוסף שעלה הוא שמדובר בגוף יקר – יכול להיות שאפשר לחשוב שזה יהיה גוף שיהיה קשור ליועמ״ש אך תהייה לו גם עמדה משל עצמו – בהיבטים המניעתיים והחינוכיים. בכל מקרה כמובן שיש לפעול לחיזוקו של היועמ״ש ולתת לו את הכוח לבצע את מה שאנו חושבים שנדרש בנושא הזה.

מרדכי קרמניצר:

- הערה ביחס לחושפי השחיתויות, כל עוד המצב החברתי הוא כזה, המדינה נוהגת בחוסר הגינות כלפי חושפי השחיתויות בכך שהיא מזמינה אותם לחשוף שחיתות ומבטיחה להגן עליהם, כאשר בפועל אי-אפשר לתת להם הגנה אמיתית. במצב החברתי-התרבותי הקיים, יש להשתמש בהצעה שהעלנו בעבר; והיא - לאפשר לחושפי השחיתות להישאר אנונימיים ועל סמך המידע שהם מביאים, לקיים חקירה עצמאית (מבלי לחשוף אותם ומבלי להשתמש בהם כעדים). בדומה ליחס כלפי מקורות מודיעיניים. אחרת, מדובר בחוסר הגינות כלפי חושפי השחיתויות.

דורית ביניש:

- העניין של ההגנה הוא קשה, ויכול להיות שצריך למצוא דרך אחרת, יכול להיות שהרעיון של מוטה הוא חשוב.

מני יצחקי:

- באשר ליחידה הזו, אני חושב שצריך להסתכל על זה כסוג של פלטפורמת-על שתיתן הכוונה כדי שהתהליכים יעברו מהר יותר וזה בעיני חשוב ביותר. המודל המוצע דומה מאוד למערכים שקיימים כיום. גם היום, בפשיעה החמורה, היועץ המשפטי לממשלה הוא יו״ר ועדת ההיגוי ומתחתיו הועדה המתמדת בשותפות של כל הגופים. בהחלט זה יכול להקים גשרים מורכבים.

עמית מררי:

- יש לנו כבר פרספקטיבה בנוגע לדרך העבודה, אנו עושים זאת כבר היום בהקשרים שונים, בין היתר בריכוז עבודת ועדת ההיגוי למאבק בפשיעה החמורה והמאורגנת. נושא השחיתות מערב היבטים מורכבים ולא רק היבטי אכיפה כמו היבטים של ניגודי עניינים ולכן יש יתרון בכך שיש לנו אפשרות לראות את המכלול. אנחנו לא מבקשים לשים את עצמנו במקום הגופים המקצועיים, אלא לרכז את כל הגורמים המקצועיים הללו, כדי לייצר ראייה רחבה ומערכתית וגם לטפל בנושאים שיש לשים עליהם יותר דגש – כמו למשל חושפי שחיתות. גם נושאים שלא מטופלים – אנו נאתר אותם, נבין מי מטפל וככל שלא מטופל נמצא מי יטפל. כך גם ביחס לנושא החינוך וההסברה הן של הציבור הרחב והן של עובדי ציבור. יש צורך לייצר הסברה שתאפשר לציבור להגיד לעובדי ציבור ולנבחרים שלו מה לא מקובל.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

מושב שלישי – מכיס לכיס – שחיתות שלטונית על רקע משבר כלכלי ופופוליזם

מנחה: יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

משתתפים: ד״ר חוליו טרציינו, Acting Head of Division, Public Sector Integrity, Directorate for Public Governance, OECD; פרופ׳ קרנית פלוג, סגנית נשיא למחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; אהרון פוגל, יו״ר איילון אחזקות ומנכ״ל משרד האוצר לשעבר; גיא רולניק, סגן מו״ל עיתון הארץ, מייסד דה-מרקר והעורך הראשי לשעבר.

יוחנן פלסנר:

- זהו המושב השלישי והמסכם של כנס שחיתות ופופוליזם. מודה לעדנה על ארגון הכנס ועל המושבים המעניינים. זה היה מאמץ עצום שהביא תוצאות אדירות. הדיונים עצמם מעשירים את המשתתפים והצופים ומאפשרים לאמץ כלים למאבק בשחיתות. מודה ליתר חברי הצוות ולוועדת ההיגוי.
- המושב השלישי יתמקד ב-כאן ועכשיו. במשבר הכלכלי הנוכחי ובהשפעות שלו על הכלכלה הישראלית וההקשרים לשחיתות ופופוליזם.
- מציג את המשתתפים והמשתתפות במושב. מציג את חוליו טארצ׳ינו ומבקש לקבל פרספקטיבה מעבודתו ב-OECD.

חוליו טראצינו:

- מודה למכון הישראלי לדמוקרטיה על ההזמנה.
- אדבר על שחיתות וההקשרים למשבר הקורונה, המשברים המידיים והעתידים להגיע – בעיקר המשבר הכלכלי שכבר התחיל. מדובר במשבר שנמשיך להתמודד עמו בעתיד הקרוב.
- מסביר קצת על ארגון ה-OECD ועל המדינות החברות בארגון, על הנושאים בהם הארגון מתעסק, ביניהם הבטחת יושרה במגזר הציבורי, ובמסגרתו המאבק והמניעה של שחיתות. הארגון מספק המלצות לממשלות בנושאי שחיתות ואחריותיות, המערכות שהמדינות צריכות לאמץ. בנוסף למידע התיאורטי מספקים סיוע למדינות בהטמעת המידע והפתרונות השונים.
- בחודשים האחרונים עסקו במשבר הקורונה ופרסמו המלצות מדיניות בנושאים שונים הקשורים בשחיתות. הוציאו שלושה מסמכי מדיניות המתייחסים לסיכונים הגדולים ביותר: רכש ציבורי, מענקים ותמריצים ותחומים כלליים הנמצאים בסיכון גבוה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

- הנושא של רכש ציבורי – ממשלות רוכשות ציוד רפואי ושירותים באופן דחוף ומהלכים אלו עלולים להגביר את הסיכון לשחיתות. הרכש מתבצע ללא תהליכים מספיקים של בקרה ובקרת איכות ויש פה סכנה גבוהה לשחיתות. מדובר בסיכון משמעותי שהיה קיים גם לפני המשבר אך הוא התעצם במשבר. יש רשימה של דברים אותם ניתן לבצע כדי להקטין את הסיכון לשחיתות, הן בשלב הקריטי והן בטווח הרחוק. בשלב הקריטי של המשבר יש צורך בשיפור המידע והמסמכים, ניהול חוזים, מתן עדיפות לשיתופי פעולה קיימים (הסכמי מסגרת למשל) ומעקב אחר מחירים. בטווח הרחוק יש צורך בקיומה של חקיקה המסדירה רכש בשעות חירום, ביצוע בקרה על הרכישות שבוצעו, יצירתה של מערכת רכישות דיגיטלית שתאפשר שקיפות ותאפשר מעקב של הציבור על הרכישות.
- הסיכון השני קשור להענקת חבילות מענקים ותמריצים – ממשלות מפתחות מענקים שונים. המענקים הללו פותחים פתח לשחיתות. זה שם לחץ על המערכת, פותח פתח להשפעות של לוביסטים. מדובר במשבר שהעמיק את היכולת להשפיע על הממשלה מצד גורמים מסוימים על פני גורמים ללא יכולת השפעה. מצד אחד גורמים בעלי יכולת השפעה גדולה ומנגד גורמים חסרי יכולת להשפיע. יש חשש שחוסר האיזון בהשפעה פותח פתחים להשפעה לא הוגנת או לא מאוזנת, ניגודי עניינים וכו׳. לנושאים אלו עשויה להיות השפעה על האמון של הציבור בהליך קבלת ההחלטות ובממשל. אמון הציבור משמעותי בעיקר בעתות משבר ולצורך היכולת לצאת מהמשבר. חוסר האמון נובע מתחושה של חוסר הוגנות ומלבה תחושה זו. סקרים שנעשו מראים שהציבור אינו מאמין שהממשלות פועלות לטובת כלל הציבור. כבר נמצאו מקרים של שחיתות והונאה בהקשר של מענקים אלו. כדי להימנע מסיכונים אלו נדרשת אחריותיות של מקבלי ההחלטות, שקיפות ואתיות הממשל. יש צורך בבקרה על הממשל, הקמת ועדות מיוחדות שבוחנות את המענקים ואת קבלת ההחלטות.
- הנקודה השלישית: סיכונים כלליים גבוהים שמוגברים בעת משבר: לחץ כלכלי, הזדמנויות, אי-רציונליזם. אנשים ותאגידים רבים חשים במשבר לחץ כלכלי שמותיר אותם פגיעים יותר להונאות ושחיתות. המדינה צריכה לחזק את המנגנונים שלה כדי לאתר את המקומות הללו. לשפר ולייצר כלים דיגיטליים שיאפשרו שקיפות ומעקב אחר מנגנונים אלו. וכדי לסייע לעובדי המדינה לסייע לאותם אנשים ועסקים.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**קרנית פלוג**: ראינו הקשרים שונים של פתחים לשחיתות והשפעות של המשבר הזה בעולם. בישראל אנחנו מוסיפים על המשבר הבריאותי והכלכלי גם סיטואציה של בחירות, כלכלת בחירות, מדינה שמתנהלת ללא בעלי תפקידים מסוימים וללא מינויים חדשים, מדינה ללא תקציב, משבר אמון חסר תקדים בין הקבוצות השונות ובין העם לשלטון.

קרנית פלוג:

- מודה ליוחנן ולמארגנים ובמיוחד לעדנה. כנס מרתק, מעניין ורלוונטי.
- פותחת בציטוט של אנטוניו בוטיראס, מזכ״ל האו״ם מלפני כמה חודשים – ״שחיתות היא פשע, לא מוסרית, והיא הבגידה האולטימטיבית באמון הציבור. היא אפילו מזיקה יותר בימים של משבר כפי שחווה העולם עתה עם מגפת הקורונה.״
- ההתמודדות עם מגפת הקורונה מחייבת מעורבות ממשלתית עמוקה בפעילות הכלכלית, והצורך לקבל החלטות כלכליות רחבות היקף בזמן קצר מייצרים כר פורה לשחיתות שלטונית. מצד שני מנגנוני הבקרה והאכיפה מושבתים בחלקם בשל הצורך לפעול במצב חירום. לאמון הציבורי בממשלה וברשויות יש חשיבות גדולה. אין ספק שהתנהלות תקינה ואתית היא קריטית כדי להשיג את אמון הציבור, בעוד שגילויי שחיתות בוודאי פוגעים בו אנושות.
- מתייחסת להגדרת שחיתות שלטונית. בקצה המובהק יכללו מצבים בהם גורמים מקצועיים או פוליטיים משלשלים לעצמם תמורה כספית, למשל רכישה של מכונות הנשמה או התקשרויות עם מלונות שיהפכו למלוניות קורונה יכולים להיעשות תוך כדי קבלת עמלות או שוחד. ההזדמנויות לכך יכולות להיות קלות עוד יותר כאשר מדובר ברכש מחו״ל. אופציות נוספות הן למשל שחרור מבידוד תמורת שוחד, כספי סיוע שמגיעים למי שלא זכאי מאחר והקריטריונים אינם ברורים, אחידים או שקופים.
- בעולם יש תיעוד של שחיתות במקרים של משברי בריאות קודמים. בהקשר הזה יש סקר שנערך בשנת 2019, בקרב אנשי רפואה, ממנו עלה שבמשברי בריאות קודמים חלה עליה ניכרת בשחיתות.
- בקצה רחוק יותר של הגדרת השחיתות השלטונית ניתן להכניס החלטות ממשלתיות שמתקבלות על בסיס קריטריונים לא ברורים או שקופים או לטובת קבוצות לחץ ספציפיות. הטבות או שיפוי לקבוצות מסוימות תוך עקיפת כללי

המכון הישראלי לדמוקרטיה

התקציב המקובלים. הנושא הזה מתעצם בזמן משבר פוליטי ובחירות. לי לא נראה בהכרח נכון לקטלג את הנושא כשחיתות אלא יותר כפופוליזם. שמענו את מוטה מתייחס להבחנה הזו, הוא חידד את הצורך להבחין בין שחיתות לפופוליזם.

- המשבר מגביר את הסיכוי לשחיתות בהגדרה המובהקת וגם בהגדרה הרחבה – נטייה להחלטות פופוליסטיות.
- הצורך לקבל החלטות בזמן קצר מחייב סטייה מאופן קבלת ההחלטות הרגיל, ולצורך כך למשל תקנות לפטור מחובת מכרזים מפרטות עילות לפטור ממכרז במקרים של דחיפות ולמניעת נזק של ממש. מדובר בהליכים מקוצרים שמעצם טיבם משקפים בקרה מופחתת וחשש לשחיתות. ניתן לראות שהשימוש בפטורים האלו נסק במהלך השנה הזו.
- השילוב של משבר כלכלי בריאותי עם משבר פוליטי מתמשך, ומניעת מינוי קבע של חלק משומרי הסף תוך התנהלות מול ממלאי מקום ששואפים לקידום, פוגם בבקרות הנחוצות של שומרי הסף. כך גם אי העברת התקציב ושימוש במעקפים מרחיבים את הפתח להטיה של הקצאת משאבים. גם אם לא מדובר בשחיתות, זה עמוק בתוך ההחלטות הפופוליסטיות.
- הסיכון המוגבר להתרחבות של תופעת השחיתות קיים גם בשלב היציאה מהמשבר כשהמדינה מעורבת בפרויקטים עתירי תקציב שנדרשים לצורך היציאה מהמשבר. סיכון נוסף שעלול להתרחב הוא העלמת מיסים בהיקפים גדולים, הנושא קשור גם למשבר האמון בממשלה.

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**אהרון פוגל**: בנוגע לסוגיית התמרוץ, זה נושא משמעותי גם בישראל, בוודאי כאשר מחליטים על תמרוץ ללא תקציב מדינה מאושר. איך אתה רואה את סוגיית השחיתות- האם כוללת רק מעשים של קבלת כסף לכיס או שחיתות הנוגעת לסיוע למגזרים ספציפיים? בדגש על תקופת בחירות.

אהרון פוגל:

- אני אדבר על שחיתות שלטונית פוליטית. כשאין תקציב למדינה לא רק שאי אפשר לנהל אותה, אלא שהאלמנט של שחיתות גובר. עולה האפשרות לחלוקה לפי אינטרסים פוליטיים ואישיים. אפשר להעביר סכומים של כסף למי שאתה רוצה. ניתן היה להגיש תקציב לשנת 2021 בקיץ, כל דבר אחר הוא מטעה את הציבור. אצלנו השקר הפך להיות נורמה בחיים הציבוריים. השקר הפוליטי הוא

הנכונות של הפוליטיקאי להסכים שהציבור ישלם מחיר למען הישרדותו הפוליטית. זה הפך להיות מעין נורמה, שזו שחיתות פוליטית מהמעלה הראשונה.

- דוגמה נוספת היא הקמת 37 משרדי ממשלה. זה נובע מחולשתו של ראש הממשלה והצורך שלו לשלם תמורת הישרדותו הפוליטית. זו בעצם קניית מינויים והקמת משרדים תוך הטלת עלויות גדולות על הציבור רק למען הישרדותם הפוליטית. זה קיים כי אצלנו אין הפרדת רשויות – חבר כנסת רואה במינויו כשר כקידום. זה עולה מיליארדים רבים ומשבש את סדר העדיפות הלאומי.
- בנוגע לקורונה, אין דוגמה יותר מובהקת לשחיתות שלטונית פוליטית מניהול משבר הקורונה – דחיית תכנית הרמזור מסיבות פוליטיות, אי האצלת סמכויות לרשויות, הגברת האכיפה וכו׳. הממשלה בחרה לטפל בנושא אחד בלבד שהוא מספר הנבדקים – אין בריאות נפש, אין לימודים, אין מחלות אחרות. זהו כשל ניהולי אך זה יכולה להיות גם שחיתות פוליטית אם למי שמקבל את ההחלטות יש אינטרס להמחיש לבסיס שלו שהוא זה ששולט במגפה. היכולת לשלוט בכמה פרמטרים לא עובד אצלנו בממשלה.
- גם בעבר היו מספר אלמנטים שיש בהם שחיתות פוליטית – למשל רכישות שלא דרך התקציב מהוות פוטנציאל לשחיתות פוליטית. רכישת הצוללות זו אחת הדוגמאות לכך. אני לא אדבר על חוסר הבחינה הביטחונית ושאלת ההתאמה לצרכי בטחון, אלא על דרך המימון של הרכישה. זה נושא שהוצא מהתקציב. את הרכישה מימנו על ידי הלוואה של בנק דיסקונט בערבות הממשלה. בעצם העלם מהציבור שזה בא על חשבון דברים אחרים. הוצאת ההחלטה על הרכישה מהדיון בממשלה ובכנסת, היא שחיתות שלטונית פוליטית ופריצה של מסגרת תקציב.
- המלצות – קודם כל לצרכי השחיתות השלטונית הפוליטית נדרשת הפרדת רשויות. הפרדת רשויות היא הבסיס, היא הכרחית בין הכנסת והממשלה לצרכי מניעת השחיתות הפוליטית; חוקה שתגבש ערכים בסיסיים; חינוך ואזרחות – דבר מאוד חשוב, להמחיש לציבור את חשיבות הנושא. הערה קצרה וחלקית - אסור ששר אוצר יהיה מועמד לראשות ראש הממשלה – שר אוצר שמועמד לראשות הממשלה יכול לכוון את הנושאים לקידום האינטרסים שלו. אוצר הוא קודש הקודשים, השחיתות הפוליטית של היום מחבלת באוצר.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**גיא רולניק**: אהרון פוגל הציג את המושג של שחיתות שלטונית פוליטית – שחיתות זו כוללת התנהגויות שבקצה שלהן אי אפשר להגיש כתב אישום, כתב האישום מוגש לציבור והוא זה שצריך לשפוט. אנחנו יודעים שביום הבוחר, הציבור בוחר לפי קריטריונים של פוליטיקה של זהויות ופחות משיקולים של שחיתות. אתה מדבר הרבה על סוגיות של הון חברתי, במדינת ישראל שהתאפיינה בסולידריות, ניתן לראות היום כקריסה של האמון וההון החברתי. סוגיה נוספת, אתה מתייחס לשחיתויות של תאגידים ואנשים חשובים, וקרנית התייחסה לעלייה בהון שחור ועסקים קטנים – מאבק קיומי וכן הלאה, סוג אחר של תופעה.

גיא רולניק:

- יוחנן תודה רבה. אני אתייחס לכל הדברים. אנחנו כותבים הרבה בדה-מרקר על שחיתות פלילית ושחיתות חוקית, הציבור מתייחס בעיקר לשחיתות פלילית.
- אנחנו היום נמצאים בעידן חדש של שחיתות שפחות עסקו בו וכתבו בו. אני מודה למכון שהחליט להשקיע מאמצים בעיסוק בשחיתות גם בזמנים אלו.
- הכותרת של הדיון היא לא רק שחיתות אלא שחיתות ופופוליזם. אני רוצה לדבר על הפופוליזם לסוגיו. יש כל מיני סוגים של פופוליזם – יש פופוליזם שלילי אך יש גם פופוליזם עם גוונים או תרומות חיוביות. ניקח שתי תקופות ונציג באמצעותן, בקווים גסים, שני סוגים של פופוליזם: הגל הפופוליסטי של שנת 2011 והגל העכשווי של 2020. הגל הפופוליסטי של קיץ 2011 הוא חיובי לדעתי, המחאה החברתית של הקיץ וסדר היום שהיא עוררה מאז. ציבור רחב שלא מזוהה רק עם האופוזיציה או עם סקטור מסוים אמר די, נמאס. האנשים שידרו לפוליטיקאים שדמוקרטיה היא לא רק בחירות, הציבור לא מרוצה ממה שהציעו כל המפלגות ומהמדיניות הכלכלית בכלל. הסיסמאות היו: פירמידות, טייקונים, הון-שלטון-עיתון, מדינת רווחה, העם רוצה צדק חברתי, יוקר מחייה, שוד הגז. קווי המתאר של גל זה היו ברורים – העם נגד האליטות של ההון והשלטון, העם נגד השלטון במובנו הרחב, לא הפקידים. היה רעיון מאורגן ברור והוא דומה לתנועות הפופוליסטיות ההיסטוריות.
- עכשיו יש סיפור חדש, הפופוליזם של 2020, שונה בעליל. שמאל נגד ימין, אנחנו נגדם, ערבים נגד ישראלים, אשכנזים נגד מזרחיים. הפעם האויבים הם לא האליטות אלא בתי המשפט והפקידים שלכאורה פועלים נגד הרצון האמיתי של

המכון הישראלי לדמוקרטיה

העם – החלק שבחר בנתניהו. יש מאבק בין שתי קבוצות שלכל אחת מהן יש את מוקדי הכוח שלה. הרעיון המארגן שונה לחלוטין – כל מה שמזוהה עם נתניהו זה רצון העם וכל מה שמזוהה עם אנטי-ביבי הוא האליטות. ב-2011 פופוליזם מכליל, נגד החזק ובעד החלש, אותנטי. היום הפופוליזם מדיר – קסנופוביה, מעורר ריב ומדון, פופוליזם פוליטוקרטי - לא תוקף את החזק. פופוליזם אנטי מדינתי. בניגוד לשנת 2011 שראו במדינה שותפה כדי לרסן את האליטות ולתמוך בזכויות אדם ורגולציה. היום אנחנו בסרט אחר לחלוטין, יש ראש ממשלה שנמצא בעמדת כוח כבר 15 שנה, ככל שעובר הזמן מתעורר החשש שהפרויקט הגדול שלו זה להחליש את המוסדות המדינתיים. לפרק את המדינה, כך שתהיה נאמנה לנתניהו אישית. כאן יש פרויקט גדול של ראש ממשלה לייצר שלטון שהמבנה שלו והרעיון המכונן שלו הוא למעשה תומך בשחיתות – הרעיון הוא לתת לראש המשלה לעשות מה שהוא רוצה – כל מה שהוא עושה זה לא מושחת כי זה רצון העם. אני והעם לא סומכים על המדינה ולכן אני לא משתף את האוצר ואת הביטחון ברכישה, ייצור הליכי קבלת החלטות עוקפים. לקדש את השחיתות.

- היריבות של נתניהו היא לא עם הערבים אלא עם המוסדות הדמוקרטיים המדינתיים שתפקידם למנוע ניצול לרעה של הכוח (נציב שירות המדינה, בג"ץ וכו'), לכן הוא מפרק אותם. זה סוג המשטר שמנביע הכי הרבה שחיתות. נתניהו לא רוצה רק כסף, סיגרים או כוח, הוא רוצה לרסק את מה שהוא תופס כמוקדי הכוח העיקריים. בעוד שכולם מדברים על המשפט, יש לנו פה מצב של בנימין נתניהו נגד מדינת ישראל ונגד המוסדות המדינתיים. השחיתות כאן עלולה להיות מסוג אחר, היא מבוססת על משטר שהופך בהדרגה לפרסונלי – נתניהו בהדרגה שולל את המדינה כרעיון. מבחין בין ריבונות לממשל. הוא מנסה לכרסם ולהרוס את הממשל.
- הפופוליזם של 2011 היה אמור לרסן את השחיתות ולהקטין הכוח של הטייקונים. לעומתו הפופוליזם של 2020 נותן לגיטימציה לשחיתות. השלטון והציבור רוצים להחליש את המוסדות המגנים על שלטון החוק. רוב הציבור מאבד עניין במאבק בשחיתות. אנחנו נותנים פטור למנהיגים משחיתות. פוליטיקה מחנאית היא גן עדן לשחיתות ולכן ניתן לצפות לעליית מדרגה בשחיתות, כי הפוליטיקאים מזהים את חוסר העניין של הציבור בנושא.

יוחנן פלסנר:

- הדברים של גיא מקבלים חיזוק מכמה נקודות: נתניהו ממקד את מערכת הבחירות בנושא של מערכת אכיפת החוק, יש קורלציה בין השאלה במי אתה תומך ובין המחשבה האם נתניהו יזכה למשפט הוגן. פוליטיזציה מוחלטת של המוסדות. הדבר שמקשה טיפה יותר, בוריס ג'ונסון הציג לאחרונה רפורמת משילות משלו שבמובנים רבים דומה למדיניות שמציג נתניהו, חיזוק הממשל המרכזי על פני האחרים. גם בהיבט הזה אנחנו חלק ממשהו יותר רחב ולכן האתגר משמעותי יותר.
- שאלה ל**חוליו טראצינו**: אנחנו נמצאים בתקופה של חוסר וודאות, יש דיבורים על סגר שלישי, אנחנו לא רואים את הסוף של המשבר הכלכלי. רציתי לדעת כיצד אתה חושב שהמשבר הכלכלי השפיע על מדינות החברות ב-OECD מבחינת הסיכונים לשחיתות. האם יש לכם מידע עכשווי בנושא.

חוליו טרצינו:

- עדיין אין לנו דאטה על המשבר הספציפי הזה. אך דברים שהזכרתי בעבר בנוגע למשברים קודמים נכונים גם היום. המשבר המתמשך מגדיל את הנושאים הנוגעים לשחיתות לרבות פופוליזם. אמנם לא צריך משבר כדי להגביר תופעות אלו, אך ללא ספק למשבר כמו המגפה יש השפעה מקדמת וכך גם לתופעות פופוליסטיות.
- בצד הפסימיות ניתן לראות את ההזדמנויות – למשבר תהייה השפעה על פעולות הממשל, הפעולות עלולות לחזור ולרדוף את אותם מנהיגים פופוליסטיים.

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**חוליו טראצינו**: האם לעליית הפוליטיקה של הזהויות יש קשר לשחיתות והאם יש מידע אמפירי שניתן להסתמך עליו בנושא?

חוליו טרצינו:

- אין לי מידע להסתמך עליו, אבל אני לא מקשר את הנושא לשחיתות, אני כן אקשר את זה לפופוליזם. כפי שנאמר פה יש שני גלים של פופוליזם שאנחנו רואים במדינות שונות. הגל הראשון אכן היה קשור למאבק בשחיתות ולמאבק באליטות. והגל השני מתקשר בהרבה מדינות להחלשה של המוסדות.

יוחנן פלסנר:

- קרנית אבקש לשמוע לגבי ההמלצות שלך לסיכונים שהעלנו.

קרנית פלוג:

- האינטראקציה בין משבר שמחייב מעורבות מאוד כבדה בכלכלה, יחד עם התהליך של החלשת שומרי הסף ומנגנוני קבלת ההחלטות שהיו מקובלים ויחד עם מערכת בחירות מתמשכת, מעצימה את זה וכן שההחלטות לא מתקבלות מתוך שיקולים עניינים אלא מתוך שיקולים פוליטיים שמכתיבים במידה רבה. הרצון של הפוליטיקאים הוא לרצות את הבייס וזו קרקע פורייה לשחיתות במובנה המסורתי.
- בהקשר של השחיתות ממש, הכלים העיקריים שצריך כדי להקטין את ממדיה הם: לשמור שגם אם הולכים לתהליכים מקוצרים למשל פטור מכרז, יש להקפיד על שקיפות, תיעוד, פרסום ההתקשרויות. כל הדברים הללו שנדרשים זה תהליכים שאנחנו במובן מסוים הולכים בכיוון ההפוך לגביהם, כולל בנושא של החלשת שומרי הסף. לטעמי לתקשורת תפקיד חשוב בחשיפת הבעייתיות המוגברת בתקופה הזו. כך גם בנוגע לתפקיד של מוסד מבקר המדינה בביצוע ביקורת בזמן אמת, אשר על אף מספר בעיות הנלוות לה, יש לה חשיבות.

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**אהרון פוגל**: בזמן המשבר הגורם המאזן לצמצום הפעילות הכלכלית הוא הגדלת הצריכה ממשלתית, השקעה בתשתיות והון אנושי. העובדה שאין תקציב, האם לתפיסתך אינה מאפשרת לצעוד בכיוונים האלו? ואיפה זה אמור לשים אותנו בנקודת היציאה מהמשבר?

אהרון פוגל:

- בנוגע להשקעה בתשתיות, העובדה שאין תקציב לא מאפשרת לנו לצעוד בכיוונים האלו.
- אדם או ארגון מגיבים לכללי המשחק שהם רואים בפניהם, היום מציבים בפנינו כללי משחק מסוימים לפיהם כל אדם לעצמו. מזל שרוב האזרחים הם טובים וערכיים. המוטיבציה האנושית היא זו שתוביל אותנו להאצה בפעילות הכלכלית. המוטיבציה האנושית תוביל אותנו לפעילות מלאה וחזרה מהירה לכלכלה פעילה, אבל בתנאי שכללי המשחק יאפשרו זאת – ובראשם שיפור שוויון ההזדמנויות.

- אני רוצה להעיר הערה קצרה ביחס לדברים שעלו. בשיטת המשטר שלנו – המשטר הקואליציוני הוא בסיס לשחיתות שלטונית פוליטית, ראש הממשלה מוגן על ידי קואליציה יחד עם מרכז המפלגה שמגן עליו. ראש הממשלה אומר לעצמו שהוא עושה את מה שעושה למען המדינה, אך מי שנוקט בשיטות הללו שוקע יחד איתן.

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**גיא רולניק**: דיברת על מעבר לקרב בין ישראל הראשונה לשנייה, אשכנזים מזרחים, זה מחזיר אותנו לשנות השמונים. האלמנט הנוסף כיום הוא המאבק נגד המוסדות שמוסיף ממד חדש. ולעניין השחיתות, ריכוז הכוח הוא לא למען כסף אלא למען השגת כוח.

גיא רולניק:

- כשאנחנו מסתכלים על כתבי האישום – תיק 1000 מראה על האופי של נתניהו. תיקים 2000 ו-4000 רואים שזה לא עניינים של כסף, אלא דברים שקשורים בכוח.
- לעיתונות בהחלט יש משקל, אך בישראל אין ממש עיתונות. עיתונות יש בשוליים. פייסבוק אינה מחזיקה בעיתונאים ו-90% מהעיתונות שאמורים לייצר עיתונות מוחזקים בידי חמישה טייקונים, לחלקם יש כתבי אישום ולחלקם יש עסקים שנשענים על רגולציה ומקיימים יחסים מורכבים עם השלטון.
- אני חושב שצריך ללכת בשני צירים. ציר אחד, לקדם את קיומו של משפט לנתניהו. אם לא יהיה משפט אנחנו באמת מפוררים את האמון ואת מערכת המשפט. להגן על בית המשפט העליון ועל הפרקליטות בגופנו. הציר השני, זה להסתכל לאחור ולהבין איפה נכשלנו, כדי לייצר כוח נגדי ולבנות מחדש את הזירה התקשורתית. יש פה מי שמשרתים את הטייקונים ואת הגורמים הכלכליים. אם לא נייצר מבנה חדש, למשל לחשוב על מימון ציבורי, לא תהייה עיתונות ולא יהיה כוח נגדי.

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**חוליו טראצ'ינו**: אנחנו נמצאים במצב של משבר בריאותי וכלכלי, חוסר אמון בין הציבור והמוסדות ומהלכים של התנגדות לגלובליזציה והאשמתה

המכון הישראלי לדמוקרטיה

בפערים ואי אמון בשלטון וחוסר שקט על רקע אלה. האם יש לך רעיונות לחיזוק היושרה הציבורית בהתבסס על משברים קודמים?

חוליו טראצ'ינו:

- מעניין לראות שנושאים דומים לנושאים שעולים בישראל עולים גם במדינות אחרות. אנחנו יודעים שכאשר מדברים על אמון יש מספר נושאים: הנושא של מדיניות מושחתת וכיצד המערכת פועלת ותגובה של המדינה למצבם של אזרחים, כשמשלבים את כל הנושאים הם באמת מבססים סכנה לשחיתות. בהקשר של הקורונה ניתן לראות שבתחילה האמון במדינה היה גבוה, אך כעת ניתן לראות שהאמון יורד, משילוב של סיבות, לא בהכרח בגלל שחיתות.
- בהקשרים של שחיתות אנחנו מדברים בעיקר על שקיפות. עם זאת, אנחנו עדיין רואים תופעות של שחיתות והונאה. אנחנו רואים שיש תופעות של שחיתות ברמה המקומית שמשפיעים גם הם.

קרנית פלוג:

- לשאלת יוחנן, הפערים בישראל אולי לא נובעים מהגלובליזציה אך הם לא קטנים – הם נובעים מפערים בכישורים, פערים בחינוך. מה שמדאיג אותי הוא שהמשבר הזה מאוד הגדיל את הפערים כיוון שהוא החליש את החלשים עוד יותר.
- בהקשר של שחיתות, כשקראתי את ההמלצות של הגופים הבינלאומיים ברמה המוסדית, לכאורה המוסדות שלנו אמורים לדעת לטפל בסיכונים לשחיתות באמצעות תקנות המכרזים, ביקורת בדיעבד, הגנה על חושפי שחיתויות וכו'. מה שמטריד זה ההחלשה הנמשכת של אותם מוסדות לאורך תקופה.

יוחנן פלסנר:

- שאלה ל**אהרון פוגל**: ההצעות שהצעת קודם הן נכונות ומתאימות, אך כיוון שאני לא רואה אופציה למימושן בתקופה הקרובה אשאל שתי שאלות נוספות. הראשונה, הרשויות המקומיות תפקדו בצורה טובה במשבר, האם המגמה של היום של ביזור סמכויות נכונה בעיניך גם במצבים של משבר כלכלי? צריך לשים לב בהקשר זה לשומרי הסף החלשים ברשויות ולסכנות לשחיתות. שאלה שנייה, במשבר הקודם, אחת התוצאות הייתה חיזוק אגף התקציבים. לעומת זאת היום אנחנו רואים תוצאה הפוכה, אשמח להתייחסותך לנושא.

אהרון פוגל:

- האצלת סמכויות זה דבר חשוב אך אסור לעשות את זה ככותרת, ויש לבחון כל דבר לגופו. בקורונה רשויות מקומיות היו יכולות לפעול טוב יותר בהרבה מהנושאים מהממשל המרכזי.
- לגבי השאלה השנייה בנוגע לאגף התקציבים. הדרג הפוליטי צריך לקבל את החלטות המדיניות על בסיס עבודה מקצועית מן המדרגה הראשונה, של אנשי מקצוע חזקים ואיכותיים. האוצר צריך להיות צייתן בביצוע ההחלטות לכשהתקבלו. אבל מה שקרה עכשיו, פגע בניהול האוצר, בתיאום בין האגפים וביכולת להעלות הצעות ליציאה מהמשבר. המטרה של האגף היא להגדיל את הרווחה תוך תיקון עיוותים, פערי הכנסה וכו׳. במדיניות הפוליטית הקיימת, יש עיוותים עצומים שמגדילים פערים חברתיים וזה נשמע לציבור כאילו זה בסדר. יש פה המון עיוותים וגם טעויות מקצועיות ויש להפריד בין זה לבין שחיתות.

יוחנן פלסנר:

- מודה לכל המשתתפים.
- המטרה הייתה להציף סיכונים ולגבש פתרונות המתאימים לתקופה הייחודית הזו בהקשר של שחיתות.
- אנחנו נמשיך לעסוק בנושאים הללו ולהפיץ את הידע כדי להיות מקום חזק שנאבק בשחיתות גם בסיטואציה הנוכחית.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

סיכום

עדנה הראל- פישר

- שבה ומודה לקרן אדנאואר, למכון ולכל המחלקות וכמובן לכל המשתתפים.
- מעבירה את רשות הדיבור ליובל שני לסיכום הכנס.

יובל שני:

- היה לנו היום מרתון של שחיתות שכלל שלושה מושבים מעניינים. אני אנסה לזקק כמה תובנות שאני לוקח איתי מהיום הזה.
- נקודה ראשונה - התחלנו לדבר על כך שישנו קושי גדול להגדיר מהי שחיתות. ראינו סקר של מכון גוטמן שהציג את הגיוון של תפיסות הציבור בנוגע לשחיתות. גם בקרב המומחים ניכר היה שהנושא הזה יוצר קושי. בתפיסה של מהי שחיתות יש אלמנט אתי, יש קודים חברתיים שמעצבים את השאלה מהי שחיתות, למשל הלשנות, הכרת תודה, ביצועיזם, כל אלה מעצבים את ההתייחסות לשחיתות. הרעיון לפיו האויב של האויב שלי הוא הידיד שלי, הרעיון הזה העלה את הנושא של מי מעלה את טענת השחיתות, כלפי מי ובאיזה צד של המתרס הפוליטי. הדבר הזה הופך לאלמנט מאוד דומיננטי, שמקשה לגשת לנושא הזה מבחינה מקצועית המנותקת מהמצב הפוליטי.
- הנקודה השנייה - הקשר בין פוליטיקה פופוליסטית שמבוססת על קיטוב ושימוש אינסטרומנטלי בנורמות לבין התופעה של שחיתות. זוהי מגבלה שמקשה על המשפט לפעול מבלי להיתפס כחלק מהמאבק הפוליטי, אבל גם באופן רחב יותר מקשה על המאבק בשחיתות. לכן חלק גדול מהפתרונות שדיברנו עליהם במושב השני כמו הגנה על חושפי שחיתויות והיחידה למאבק בשחיתות, נתקלים בקושי בשל הפוליטיזציה של המאבק בשחיתות והכנסתו לאיזושהי מסגרת פופוליסטית שצובעת את המאבק בצבעים פוליטיים המקשים מאוד על היכולת לנהל את זה.
- במושב השלישי עלתה השאלה על הקשר בין משבר כלכלי, בריאותי ופוליטי לשחיתות וניסיון לשנות את סדרי הממשל. נקודה שלא עלתה במושב והיא חשובה, היא הקשר בין החלשה שיטתית של מוסדות המדינה לפופוליזם שדיברנו עליו בחלק הראשון. אנחנו עברנו ממדינה שיש בה פוליטיקה דו-גושית שבה כל צד יכול לראות את עצמו כמנצח או מפסיד, למצב בו תוצאות הבחירות

המכון הישראלי לדמוקרטיה

ידועות מראש – השאלה היא מי ישב עם נתניהו בקואליציה. מבחינה זו, ברגע שהמערכת הפוליטית היא חד מפלגתית, אז אותם גופים של המדינה שאמורים לאזן את הכוח השלטוני, הופכים מגוף בורר שנמצא כל פעם בצד אחר של המתרס למצב שהם כל הזמן לעומתיים. לכן הרעיון הוא להחליש אותם. זו תפיסה פופוליסטית לפיה, התפקיד של השלטון הוא לקדם את האג׳נדה שהעם האמיתי רוצה וכל מה שמפריע לי אני צריך לגמד אותו.

- לאן נלך הלאה – אני יוצא מהיום הזה עם תחושה מאוד חזקה שהמפתח הוא נורמות שלטוניות שמגינות על כללי המשחק הדמוקרטי בלי קשר לתוצאות, קבלת האמת כערך, אמון הציבור כערך ואחריותיות כערך. יש אולי תקווה קלושה שמה שקרה בארצות הברית בבחירות יסמן איזושהי תפנית, לחזרה של פוליטיקה נורמלית גם באזורים אחרים בעולם. התובנה של רולניק לגבי חיזוק כלבי השמירה של הדמוקרטיה היא גם כן מאוד חשובה. נדמה לי שההגנה על הנורמות היא תנאי מקדים. אם כי כמובן אין ספק שיש ביניהם יחסים ויש פה היזון חוזר.