



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שחיתות שלטונית

עדנה הראל פישר | תמר הוסטובסקי ברנדס | ליטל פילר

מהי שחיתות שלטונית?

ההגדרה המקובלת לשחיתות שלטונית היא שימוש לרעה בכוח ציבורי כדי להפיק רווח אישי. הגדרה רחבה יותר לשחיתות בכלל, ולא רק לשחיתות שלטונית, מקיפה גם שימוש לרעה בסמכות או באמון כדי להפיק תועלת עצמית (בתנאי שאלו אינן הסיבות שלשמן הוענקו הסמכות או האמון מלכתחילה).

מה ההבדל בין שחיתות על לשחיתות "נמוכה"?

שחיתות על (grand corruption) היא שחיתות בדרגים הגבוהים של השלטון. בדרך כלל היא מאופיינת בתחכום, מערבת בעלי תפקידים בכירים, ומזכה את המעורבים בה בתועלות כלכליות ניכרות, כמו סכומים גבוהים של כסף או זכויות בנכסים. עם שחיתות על נמנים, למשל, מתן העדפה במכרזים ממשלתיים גדולים, מתן יחס מועדף מצד השלטון והשפעה על מדיניות או על חקיקה לקידום האינטרסים הכלכליים של הצדדים המעורבים בשחיתות. לעיתים קרובות שחיתות על נעלמת מעיני האזרחים הרגילים. בישראל, החקירה בנושא עסקת הצוללות היא דוגמה לחשדות בשחיתות על. כך גם פרשת השחיתות במכרזי חברת החשמל ("פרשת סימנס"), שהתרחשה בתחילת שנות האלפיים, וגם בפרשת משלחת הרכש של משרד הביטחון, שהתבררה בשנות ה-90 של המאה ה-20.

שחיתות "נמוכה" (petty corruption) היא שחיתות בהתנהלות היום-יומית ובמשק שבין האזרחים לנציגי השלטון בדרגים שונים (מפקידים זוטרים ועד הדרגים הבכירים). עם שחיתות מסוג זה נמנים, למשל, מתן שוחד לפקידי ציבור כדי לקדם קבלת שירותים ציבוריים, תשלום שוחד או מתן הטבות אחרות כדי לבטל דוחות וקנסות, והעדפת מקורבים במכרזים קטנים או במשרות ממשלתיות.

מה משותף לשני סוגי השחיתות השלטונית?

שני הסוגים האלה שונים באופיים, בנזקים שהם גורמים, בדרך מדידתם ובהתמודדות עימם. עם זאת, במקד שניהם טמונה הפרה של חובת הנאמנות שנבחר ציבור, עובדי ציבור, או נושאי משרה ציבורית, חבים לציבור שהפקיד בידיהם סמכות שלטונית או כוח שלטוני.

מדוע הפרת הנאמנות כלפי הציבור היא בעייתית?

במשטר דמוקרטי בבסיס מערכת היחסים בין הציבור לבין נבחר ציבור יש מעין "חוזה", המבוסס על יחסי אמון. על בסיס האמון הזה הציבור מפקיד בידי נבחר ציבור כוח לצורך מסוים, ולצורך זה בלבד. כל מה שנתון לנבחר ציבור במסגרת תפקידם וכהונתם, כמו מעמד וסמכויות, הוא של הציבור ועבור הציבור, ועל כן שימוש בסמכות או בכוח אחר לתועלת האישית של בעלי התפקיד אינו עולה בקנה אחד עם "חוזה" זה.

התפיסה המודרנית של שחיתות אינה רואה בשחיתות רק התנהגות אישית פסולה. אלא, תפיסה זו מייחסת לשחיתות פוטנציאל להשפיע השפעה שלילית ופוגענית על כלל הציבור ועל יחידים בציבור, גם אם הם מעורבים בשחיתות ישירות. שחיתות שלטונית אינה רק אוסף של מעשים פסולים של הפרט, אלא גם תופעה חברתית החותרת תחת האמנה החברתית. שחיתות שלטונית סותרת את הנחות היסוד שעליהן בנויה הדמוקרטיה הייצוגית, ובראשן ההנחה שמי שהופקד בידיהם כוח ציבורי הם נאמנים של הציבור, ושהכוח הופקד בידיהם לטובת הציבור בלבד. לכן מדובר בתופעה המערערת את יסודות החברה ומאיימת על הדמוקרטיה.

מה מקומו של המשפט הפלילי במאבק בשחיתות שלטונית?

בישראל, כמו במדינות אחרות, חלק נכבד מהשיח על שחיתות ממוקד בעבירות השחיתות במשפט הפלילי. מצד אחד, ההתמקדות במשפט הפלילי מובנת: שחיתות היא מונח שנווית לו עמימות, וההתמקדות בעבירות ספציפיות מסייעת בהמשגתו, בקונקרטיזציה שלו, ובהרחקה והרתעה של גורמים בעייתיים מהמרחב הציבורי. מצד שני, להתמקדות במישור הפלילי יש גם מחירים. מחיר אחד נובע מרף ההוכחה הגבוה הנדרש להוכחת יסודות העבירה במשפט הפלילי כדי להרשיע בפלילים. אי-עמידה ברף הזה מביאה לזיכוי של מי שהועמד לדין, ומזיכוי של אדם עלול להשתמע שמה שעשה אינו מושחת, שכן לא הוטבעה על מעשיו "תווית פלילית". גישה כזאת, של "שחור או

לבן", גישה המזהה את השחיתות השלטונית רק עם עבירות פליליות, עלולה להעביר מסר חברתי מצמצם למדי - שכל מעשה שאינו פלילי גם אינו מושחת, והוא אף מותר ולגיטימי.

מחיר נוסף שההתמקדות במישור הפלילי גובה נובע מההליך הפלילי עצמו, שהוא אינדיווידואלי ומתמקד במעשיו של הפרט. התמקדות זו עלולה לבוא על חשבון ראייה וניתוח של "התמונה הגדולה" - של שחיתות כתופעה חברתית ושל התנהגות מושחתת כבלתי לגיטימית ובלתי רצויה, גם אם המשפט הפלילי אינו מטפל בה. לכן, גם מסיבה זו, חשוב להבחין בין מעשים שאינם פליליים למעשים שאינם מושחתים.

אילו כלים נוספים משמשים במאבק בשחיתות שלטונית? מה תפקידם של אתיקה, דיני משמעת ומינהל תקין במאבק הזה?

כדי להתמודד עם תופעת השחיתות ועם משמעויותיה הרחבות והחברתיות חשוב להשתמש בכלים נוספים על המישור הפלילי, כלים מהמישור האתי והמשמעת, למשל כללי ניגוד עניינים, הוראות צינון ואיסור על מינוי מקורבים. הסדרים אלו נועדו להבטיח מינהל תקין, ובכך, בין היתר, למנוע שחיתות.

ההסדרים והכללים האלה מתבססים על ניסיון העבר ועל היכרות עמוקה עם דפוסי התנהגות חברתית. הם נועדו למנוע שחיתות במקומות שיש בהם חשש ממשי להתממשותה. לכן, אומנם לא כל הפרה של הסדרים אלו היא בהכרח פעולה מושחתת, אולם לעמידה בהם יש חשיבות כפולה: צמצום האפשרות להתממשותה של שחיתות, וחיזוק של אמון הציבור במוסדות השלטון ובנציגיו. שני השיקולים יחד צריכים להישקל בעיצוב של כללי ההקדרה ובאכיפתם.

מהם נזקיה והשלכותיה של השחיתות, ומהו הרוע הטמון בה?

אפשר להצביע על שני סוגים של השלכות ונזקים.

הסוג הראשון מתמקד ב**פסול המוסרי האינהרנטי**, הטמון ביסודה של השחיתות. כלומר, השחיתות פסולה וקיומה מזיק לחברה מאחר שהמעשים שנעשים במסגרתה פסולים מבחינה מוסרית מהותית. לפי תפיסה זו, יש להתנגד לשחיתות גם אם אפשר להוכיח שבהיבטים או במקרים מסוימים עשויה להיות תועלת מהפעולה המושחתת.

הסוג השני מתמקד ב**נזקים שהשחיתות גורמת**. מקצת מהנזקים הם כלכליים. על פי הערכות עלות השחיתות בעולם היא כ־2.6 טריליון דולר, ובכל שנה משולמים בעולם כטריליון דולר בכספי שוחד. השחיתות גורמת לבזבז כספים אדיר, והיא מהווה חסם מרכזי לפיתוח בינלאומי.

נוסף על הנזק הכלכלי, השחיתות גורמת נזקים נוספים, למשל, כאשר **החלטות מתקבלות שלא על בסיס שיקולים ענייניים**, ולכן הן אינן ההחלטות המיטביות או המתאימות לקידום הנושא, או כאשר בעלי תפקידים מתמנים בשל קרבתם לממנה אך **אינם האנשים המתאימים ביותר לתפקיד**. נזקים אחרים הנגרמים מהשחיתות הם שימוש לקוי במשאבים, מתן הטבות למקורבים או הימנעות מאכיפה של סטנדרטים ראויים בשירותים הניתנים לציבור.

נוסף על הנזקים הספציפיים, השחיתות מזיקה ליציבות השלטונית, ובראש ובראשונה **פוגעת באמון הציבור במוסדות השלטון** וגורמת להתפתחות של תרבות עוקפת מוסדות אלו.

כיצד מודדים שחיתות שלטונית? כיצד נדע אם מדינה מסוימת מושחתת?

לאורך השנים התפתחו כמה מדדים בינלאומיים המבקשים להעריך באופן השוואתי את תופעת השחיתות השלטונית ואת היקפה במדינות שונות. מדדים אלו שינו מאוד את תפיסת השחיתות – מתופעה חברתית אמורפית וחמקמקה לתופעה מוגדרת יותר, שהיא לכאורה בת־מידה ובת־השוואה. עם זאת, דווקא לנוכח המרכזיות של מדדי השחיתות, חשוב לבחון היטב מהי המדידה שמשקפים המדדים האלה ולהיות מודעים למגבלותיהם.

- **מדד תפיסת השחיתות** (Corruption Perception Index – CPI) מפורסם על ידי ארגון השקיפות הבינלאומית משנת 1995. המדד מדרג את מדינות העולם, מדי שנה בשנה, לפי רמת השחיתות המיוחסת להן. הציון של כל מדינה מתבסס על חוות דעת של מומחים חיצוניים בדבר רמת השחיתות באותה מדינה. זהו המדד המפורסם ביותר, אך מופנית כלפיו גם ביקורת רבה. בין היתר נטען כי בפועל הוא משקף רק את המידה שבה מדינה מסוימת נתפסת כמושחתת, ולכן ההתייחסות אליו כאל מדד לקיומה של שחיתות היא התייחסות שגויה.
- **ברומטר השקיפות** (Transparency Barometer) אף הוא פרי עבודתו של ארגון השקיפות הבינלאומית, אלא שהוא מדרג מדינות על סמך סקרים בעיני חוויות של שחיתות בקרב אזרחי המדינות המדורגות. גם מדד זה אינו חף מביקורת, בין היתר מאחר שחוויה של שחיתות בקרב

אזרחי המדינה מושפעת מהמודעות לקיומה, ומודעות זו מושפעת, בין היתר, מקיומו של מאבק עיקש בשחיתות שלטונית, מחשיפת פרשות שחיתות שלטונית וממהלכים להגברת השקיפות בשלטון – ועשויה לגבור דווקא על רקע זה.

- **מדד היושרה הציבורית** (Index of Public Integrity – IPI) מפורסם בכל שנה משנת 2015 על ידי בית הספר לממשל הרטי (Hertie). המדד מבוסס על שילוב של משתנים אובייקטיביים בעיקרם, המבקשים לנבא את חוסנה של המדינה ומוסדותיה לפעול באיזון ובבקרה פנימית, ואת יכולתה של המדינה להתמודד עם שחיתות שלטונית ולהיאבק בה. גם למדד זה יש מגבלות, ובכללן העובדה שהוא מתבסס על מידע חיצוני שאינו זמין באותה המידה ובאותו ההיקף בכל המדינות הנמדדות.

למרות המגבלות שלעיל המדדים ממלאים תפקיד מפתח בקידום השיח הציבורי על שחיתות שלטונית.

ניצוד נתפסת השחיתות השלטונית בישראל?

שינויים בדפוסי השחיתות בישראל באים לידי ביטוי, בין היתר, בהידרדרות עקבית של ישראל במדד תפיסת השחיתות הבינלאומי (CPI). בשנת 2016 דורגה ישראל במקום ה־28, בציון של 64 נקודות. בשנת 2021 דורגה ישראל במקום ה־36 – 59 נקודות בלבד. זו השנה הראשונה שבה קיבלה ישראל ציון הנמוך מ־60. ביחס למדינות ה־OECD מוקמה ישראל במקום ה־29 מתוך 37 המדינות החברות בארגון.

ממצאים מעניינים עולים מסקר עמדות שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בעת האחרונה, בסוף נובמבר 2022, ומהשוואתם לסקר דומה שנערך לפני שנתיים, בדצמבר 2020. בסקר הנרחב שנערך בדצמבר 2020 נבחנה תפיסת השחיתות השלטונית בישראל והמאבק בה. אף על פי ששיעור גבוה מהנשאלים ייחס שחיתות למערכות השלטון, רוב הנשאלים העידו שלא נתקלו בעצמם בשחיתות או נתקלו בה מעט. הסבר אפשרי לפער היה שתפיסת הציבור בדבר קיומה של שחיתות שלטונית מבוססת על פרשות שחיתות שלטונית שפורסמו ונחקרו, ועל הדיון הציבורי בשחיתות שלטונית. תופעה דומה זוהתה גם במדינות אחרות: דיווחים בתקשורת ודיון ציבורי משפיעים השפעה ניכרת על התודעה הציבורית בדבר קיומה של שחיתות. הסברים אפשריים אחרים היו שעיקר השחיתות בישראל היא שחיתות על, או שהנשאלים אינם רואים בשחיתות "נמוכה" שחיתות של ממש.

בשאלה על נזקיה של השחיתות השלטונית נמצא כי חלו כמה שינויים מעניינים בדעת הקהל בשנתיים שחלפו. כך, נמצא כי התפיסה ששחיתות פוגעת באמון הציבור בהנהגה פחתה מאוד (מ-45.7% ל-29.7%). ייתכן שההסבר לממצא הזה נעוץ בפגיעה העמוקה שחלה באמון הציבור בהנהגה בשנתיים שחלפו, מטעמים אחרים, ופחתה תלותו בקיומה של שחיתות. אפשרות אחרת היא שהתודעה בדבר נזקיה של שחיתות קהתה, והזיקה בינה לבין הציפיות מהנהגה ציבורית היטשטשה. עדות המחזקת את ההשערה השנייה היא העלייה המשמעותית בשיעור המענה "לא יודע", בשאלה על נזקיה של שחיתות שלטונית, מ-1.2% בשנת 2020 ל-11.4% בשנת 2022.

בשנת 2020 מצאנו שמרבית הנשאלים התייחסו אל המישור הפלילי כמישור היעיל ביותר למלחמה בשחיתות. ייתכן שממצא זה משקף את העובדה שהדיון הציבורי אינו מעניק משקל של ממש להשלכותיה ולנזקיה של השחיתות שלטונית בהקשר הציבורי והחברתי הרחב: על טיב ההחלטות השלטוניות, על הכלכלה, על שוויון ההזדמנויות, על הבריאות, על החינוך ועל הרווחה, ואינו מדגיש את הקשר בין פגיעות אלו לבין שחיתות שלטונית. עם זאת, הסקר האחרון, מנובמבר 2022, מעיד כי ייתכן שנראים ניצנים של שינוי בהקשר הזה – נמצאה עלייה מ-8.7% ל-12.1% בגורסים כי שחיתות פוגעת בשוויון ובלכידות החברתית, ועלייה קלה גם בשיעור הגורסים כי שחיתות פוגעת בשירות הניתן לאזרח (מ-13% ל-15%).

ניצד ראוי לנהל את המאבק בשחיתות שלטונית?

לנוכח טיבה של השחיתות השלטונית, המאבק בה מחייב התמודדות רבת-חומית, בכמה מישורים: באמצעות המשפט הפלילי ומערכות אכיפת החוק, באמצעות המשפט הציבורי, דיני משמעת ואתיקה ציבורית; ובאמצעות קידום עקרונות של שקיפות ודיווחיות, בהסברה, בחינוך ובפעילות אזרחית.

חשיבות רבה נודעת גם להקצאה של סמכויות ומשאבים ייעודיים למאבק בשחיתות שלטונית, דוגמת הקמת האשכול למאבק בשחיתות במשרד המשפטים בסוף 2020. כפי שהוכח במדינות אחרות, יתרונם של גופים מסוג זה נעוץ באפשרות להתמקד ולהתמחות במאבק בשחיתות שלטונית, לרבות באמצעות שילוב של דיסציפלינות שונות זו מזו. כל זאת, במיוחד במקרים שמוענקים לגופים מסוג זה סמכויות, משאבים ומעמד היוצרים אייתלות ומאפשרים פעולה עצמאית בנושא.

רכיב מרכזי אחר של המאבק בשחיתות שלטונית הוא **קידום איכותה, יעילותה והוגנותה של פעולת רשויות השלטון**, העמקה של אמון הציבור במוסדות השלטון וביסוס הציפיה לצדק ולהוגנות מצידן. מודעות של הציבור לחשיבות המינהל התקין ולציפייה לצדק ולהוגנות של מוסדות השלטון מבססת את המאבק בהפרתם, וקיומם מבסס את אמון הציבור במוסדות השלטון. בה בעת, האמון הציבורי במערכות השלטון ובפעולתן האתית הוא אינטרס חיוני למשטר דמוקרטי וליציבותה של חברה דמוקרטית, והוא גם תשתית חיונית לתמיכה בצמצום השחיתות השלטונית ולמאבק בה.

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

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

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

