



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שחיתות פוליטית

כרך א: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת

דורון נבות
בהנחיית מרדכי קרמניצר

הספרייה
לדמוקרטיה

פרק שני

השחיתות והגדרותיה

לשחיתות הפוליטית אין משמעות מוסכמת או בהירה. ברמת המינוח הבסיסית ביותר לא ברור אם שחיתות פוליטית מוגבלת לפוליטיקאים המפיקים רווחים פוליטיים באופן שמשחית את הפוליטיקה, או שמא די שעובד ציבור ממונה ינצל את תפקידו לשם הפקת רווחים אישיים אסורים כדי שהתנהגותו תיחשב שחיתות פוליטית. לא ברור אם שחיתות פוליטית, השחתת הפוליטיקה ושחיתות בפוליטיקה חד הם, ולא ברור אם שחיתות פוליטית עוסקת בפוליטיקה בכללותה, בשלטון, בחברה, בעובד ציבור או במעשה מסוים שעשה עובד ציבור או פוליטיקאי.

קושי מושגי אחר הקשור בשחיתות פוליטית נובע מההבדלים, ולו לכאורה, בין סוגי מעשים מושחתים: שוחד, שיקולים אישיים זרים, מינויים פסולים, הפרה של חוקי בחירות, הטיה של מכרזים, סחיטה וניצול התפקיד הציבורי להפקת טובות הנאה אסורות. האם שחיתות היא תופעה אחת – 'תופעת השחיתות' או 'השחיתות' בה"א הידיעה – או שמא מדובר במכלול של מעשים והתנהגויות שרב ביניהם המפריד על המשותף? האם למשל מינויים פסולים וקשרים מושחתים בין הון לשלטון הם חלק ממכלול אחד, או שמא מדובר בהתנהגויות מסוגים שונים זה מזה? מדוע בכלל לדבר על שחיתות ולא על סוגי מעשים פסולים?

קושי בסיסי אחר נעוץ בהנחה המובלעת בעצם השימוש במונח 'תופעה' לתיאור השימוש לרעה של עובדי ציבור בכוחם. שימוש זה מעורר את הרושם כאילו שחיתות שלטונית היא תופעה בפני עצמה. הבעיה היא שהדיבור על תופעה מעודד את הנטייה לייחס לאותה 'תופעה' חיות וקיום עצמאי. הדיבור על תופעה עלול להסתיר את הקשר בין מעשים שלטוניים פסולים לבין טיבה של הפוליטיקה המודרנית או בין קיומה של שחיתות לבין מגבלותיה של הדמוקרטיה הייצוגית. זאת ועוד, השימוש במונח 'תופעה' בהקשר זה מניח שמעשים מושחתים הם סטייה מהפוליטיקה היום יומית, כשם שתופעות טבע כגון מונסונים, שרב כבד או קרה חורגות במובהק מהשגרה ומפרות את האיזון החיובי שהתקיים לפניהן. אך קשה

לקבוע אם מינוח כזה אינו מטעה ואינו מייפה את המציאות.¹ הנה כי כן, כבר בשלב מוקדם של בחינת העיסוק האינטלקטואלי והציבורי בשחיתות מתעוררות שאלות יסודיות.

תהיות וספקות יש גם בעניין פשרה של שחיתות פוליטית. גם אם נניח לצורך העניין שמדובר בתופעה, לא ברור לפי אילו קטגוריות יש לחשוב עליה. האם מדובר בתופעה פסיכולוגית? תרבותית? סוציולוגית? משפטית? כלכלית? מוסרית? כל אלה גם יחד? יתרה מזו, יש הרואים בשחיתות תופעה קטלנית והרסנית, ולעתים הם ממשילים אותה למעין סרטן המתפשט בגוף הפוליטי ומאיים להשמידו מבפנים.² אחרים רואים בה רעה מיותרת, אם כי הם מכירים באפשרות שמהרעות הפוליטיות והשלטוניות הקיימות היא אינה חמורה כמו אכזריות ואלימות קיצונית.³ לעומת זאת יש הסבורים כי שחיתות שלטונית איננה תופעה (עם או בלי מירכאות) חשובה במיוחד, והם מוצאים בה נקודות זכות.⁴

לא רק שלעתיים קשה לקבוע מה עושה פוליטיקאי פלוני למושחת ואם התנהגות מסוימת היא התנהגות מושחתת או אם מתחוללים בחברה מסוימת תהליכי השחתה, אלא שיש ספקות אשר לאמות המידה שלפיהן ראוי לקבוע תשובות לשאלות אלו: החוק? דעת הקהל? כללי האתיקה? או אמת מידה אחרת?

אפשר שהסוגיות המושגיות האלה לא היו מטרידות במיוחד אלמלא היה המונח 'שחיתות' שגור בפי רבים, ואלמלא עלולות היו להיות השלכות שליליות רבות הן לתיוג אנשים או מעשים בתור מושחתים הן להימנעות לא מוצדקת מהקביעה שסוג מסוים של מעשים והתנהגויות הם מעשים והתנהגויות מושחתים.

1 עדי אופיר מציג עמדה ביקורתית יותר. לדידו שחיתות היא 'חלק אימננטי מפעילותן של המערכות השלובות, לא חריגה מצערת, לא שיבוש נקודתי שגורם לאסון'. 'שיבוש מערכות' הוא מצבה הפרמננטי של הרשת המסורגת של המערכות החברתיות ותנאי לפעילותן התקינה' (אופיר, 2000: 276). אופיר מטעים כי התייחסות לבעיות אלו במנותק מהקשרן הרחב והתעלמות מהקשר בין הבעייתיות הגלומה במוסדות החברתיים לבין הבעיות הללו לא יאפשר להבין רעות אלו כהלכה ולטפל בהן.

2 השימוש באנלוגיה בין שחיתות לסרטן מקובל למדי בקרב פובליציסטים, אנשי ציבור ומקצת החוקרים.

3 ראו Warren, 2004: 328.

4 ראו למשל את עמדתו של הדיקן לשעבר של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר־אילן, פרופסור רון שפירא (שפירא, 2002).

יש דוגמאות רבות לרברגוניות ולא־בהירות בשיח הציבורי באשר למשמעות המונח 'שחיתות'. אחדות מהן יספיקו בהחלט להמחשת הסוגיה. מאמר פובליציסטי של העיתונאי אברהם טל מיוני 2006 יספק לנו את הדוגמה הראשונה. טל, בדומה לעיתונאים רבים אחרים, הציג את תנאי השכר של בכירי בנק ישראל והראה שהם נהנו מהטבות מופלגות ושנויות במחלוקת ציבורית. בין השאר קבע: 'ראשי הבנק הצליחו להעלים את השחיתות שפשתה במוסדס [...] קשה היה להעלות שמאחורי החזות החסודה משתוללת שחיתות ממוסדת בלתי מרוסנת [...] מלוא השחיתות נחשפה רק באחרונה, לאחר דו"ח חריף של מבקר המדינה ומינוי נגיד חדש'.⁵ קביעתו זו באה אף על פי שלא ברור אם הטבה חוקית היא בגדר שחיתות, באיזה מובן מוסד שלטוני מושחת ולמי מייחס טל את השחיתות – לעובדי הבנק, לממונים עליהם או לגורם (שלטוני?) אחר.⁶ דוגמה אחרת אפשר למצוא במאמר שפורסם אף הוא בעמוד מאמרי הדעות של 'הארץ', בספטמבר 2005, פרי עטה של אבירמה גולן. בין השאר נאמר בו כי 'המערכת הפוליטית בישראל אכן נגועה בשחיתות קשה, אבל שחיתות זו היא רק סימפטום חיצוני בתהליך ההרסני שריסק את האליטה הפוליטית [...] על השחיתות קל להצביע [...] גם בישראל, משתמשות דווקא הקבוצות המסוכנות ביותר לדמוקרטיה בהצבעה הצעקנית על השחיתות, בתור אמצעי למוטט את הפוליטיקה מתוכה'.⁷

בנובמבר 2006 פרסם דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, עלי זלצברגר, מאמר פובליציסטי שבו מיון את השחיתות השלטונית בישראל לפי שלוש דרגות חומרה. בדרגה הראשונה, החמורה פחות, כלל 'פעולות של נבחר ציבור ופקידיו שלא על-פי כללי המינהל התקין [כך במקור] ושלא על פי החוק, כאשר מטרת הפעילות היא טובתו של הציבור או מגזרים בו, והיא אינה מניבה רווחים אישיים לאותם פקידים ונבחר ציבור'.⁸ ככל הנראה הסיבה שזלצברגר מחשיב כשחיתות גם התנהגויות שלטוניות שאין בהן ניסיון של עובד הציבור להפיק תועלת

5 אברהם טל, 'בנק השחיתות', **הארץ**, 16.6.2006.

6 מן המאמר עולה כי טל טוען שיהשיטה מושחתת' והבנק כולו מושחת, בלי להטיל בהכרח את האחריות על נושא משרה מסוים. אך ספק אם אכן הבנק המרכזי של ישראל מושחת במובן שהוא אינו ממלא את תפקידו או דואג רק לאנשיו, וקשה להאמין שטל באמת התכוון לכך.

7 אבירמה גולן, 'כולם יודעים שברק מתוחכם', **הארץ**, 5.9.2005.

8 עלי זלצברגר, 'מגע יתר עם התקשורת', **הארץ**, 15.11.2006.

אישית היא חוסר החוקיות שלהן והעובדה שנעשו אגב הפרת התהליכים הדמוקרטיים. ברור שזו הגדרה רחבה מאוד, שמשתמע ממנה ששחיתות היא תופעה נפוצה למדי.

דוגמה לאי-בהירות סביב משמעות המושג 'שחיתות' היא המחלוקת אילו אמות מידה יש להחיל כדי להכריע בשאלה אם אחדים מבכירי מפלגת קדימה מושחתים. לפי עמי איילון למשל, בקדימה יש אנשים מושחתים והקריטריון לכך אינו משפטי בהכרח. לדבריו: 'צחי הנגבי, זה ברור. עמרי שרון, ברור. אבל אפילו אולמרט ששמו נקשר ללא מעט פרשיות בממשק של הון ושלטון. מאחר שאנחנו כעת מפרשים שחיתות רק בהיבט המשפטי, האנשים האלה כנראה עוברים את הסף'.⁹ לעומת עמדה זו אפשר להציב את עמדתו הפומבית של שמעון פרס, ולפיה כל עוד לא הורשע מועמד בבית משפט, אין לתייג אותו בתור מושחת: 'מה מושחת ומי מושחת קובעים רק שופטים'.¹⁰ דוגמה אחרונה לאי-בהירות סביב משמעות המושג 'שחיתות' בשיח הישראלי ולדמויות ציבוריות היוצקות בו תכנים למיניהם סיפקה השופטת (בדימוס) דליה דורנר. בדברה על קשרים בין בעלי הון לבין השלטון ('ייחסי הון-שלטון') אמרה השופטת דורנר: 'זו שאלה של שחיתות, לא של שוחד [...] כאשר עורך דין אומר שהלקוח רוצה לפגוש מיד את ראש הממשלה – זו שחיתות. אמנם, זו שחיתות רכה, אבל גם זה נראה לי נורא'.¹¹

אפשר לספק עוד דוגמאות רבות למאמרים, ראיונות, כינוסים ואירועים ציבוריים אחרים שנטען שיש בהם דפוס התנהגות מסוים מושחת, שפלוני מושחת, שמוסד מסוים מושחת, שהשלטון מושחת וכדומה, בין שהם כוללים ניסיונות של עובדי ציבור להפיק תועלת אישית אגב שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי ובין שלא. לחלופין, לא בכל הנסיבות שעובדי ציבור, נבחרים וממונים עושים שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי במטרה לקדם אינטרסים פרטיים, התנהגותם מתויגת כמושחתת, גם כשלכאורה מוצדק היה שתתויג ככזאת.¹² כלומר, השיח הציבורי בישראל

9 ראו את כתבתו של ארי שביט, 'אני אפנה 60 אלף מתנחלים', **הארץ**, מוסף הארץ, 10.2.2006.

10 מזל מועלם, 'שמעון פרס ב"בליד': אין הבדל אמיתי בין מפלגת העבודה לקדימה', **הארץ**, 21.2.2006.

11 ארנון בן-יאיר ואתי אפל, "'הנשיא אינו צריך לפרוש'", **הארץ**, **TheMarker Week**, 20.10.2006.

12 ראו לדוגמה את היחס הציבורי בארצות הברית להחלטת משרד המשפטים האמריקני

רווי במונח 'שחיתות', אך אין הסכמה אשר למשמעות המושג. ספק אם ברור מהי מערכת הקריטריונים הראויים לאימוץ כדי להבחין בין מעשים מושחתים למעשים שאינם כאלה ובין עובדי ציבור מושחתים – נבחרים וממונים – לאחרים. קרוב לודאי שאין מודעות לאי-הסכמה ולעמימות המושגית, ועוד פחות מזה – להשלכות שיש להן על השיח הפוליטי. לסיום סוגיה זו יש לומר ששכיחות השימוש במונח 'שחיתות' והאי-בהירות סביב משמעותו אינם ייחודיים לישראל.¹³ מאז שלהי שנות השמונים גובר השימוש במונח 'שחיתות' בכל רחבי העולם. עם התגברות העניין בדפוס ההתנהגות של נבחרים וציבור עובדי ציבור ממונים שורה בעולם כולו עמימות באשר למשמעות המושג 'שחיתות', ורבות המחלוקות בכל הקשור לרכיביה. אם כך, האם עלינו לנסות לפזר מעט את העמימות סביב משמעות התופעה ואופן הגדרתה, או שמא אין טעם או אפשרות להבהיר מה מרכיב את התופעה וכיצד להגדירה?¹⁴

א. הצורך ללבן את רכיבי המושג 'שחיתות' ואת הגדרתו

מכל בחינה כמעט אי-בהירות מושגית בקשר לתופעה מסוימת אינה יוצאת דופן. סוקרטס חי לפני כ-2,500 שנה, וכבר הוא הראה כי משמעות המילים השגורות בפיו אינה בהכרח ברורה לנו. גם פילוסופיית הלשון המקובלת כיום גורסת שלמילים אין משמעות ברורה ומוגדרת.¹⁵ זאת ועוד, סוד ישן ומוכר במחקר החברתי הוא שמשמעותם של מושגים מופשטים רבים נתונה במחלוקת מהותית וכי אין הסכמה על תוכנם.¹⁶

שלא להמשיך לקיים את הליכי התביעה נגד חברת מיקרוסופט על ניצול בלתי פוסק של כוחה המונופוליסטי, כפי שאף קבעה ערכאה שיפוטית בווינגטון. 'מיקרוסופט' היא אחד התורמים הגדולים לנשיא בוש, והחלטת משרד המשפטים התקבלה לאחר ניצחונו בבחירות לנשיאות. לכאורה מדובר בהחלטה מושחתת, אך העמימות המושגית וההגדרות החלקיות לתופעה מקשות את זיהויה ככזו. ראו Kurer, 2005. מידת האי-הסכמה עשויה להשתנות מחברה לחברה, בהתאם למידת הקונסנוס על ערכים פוליטיים (כגון הפרדה בין התחום הפרטי לתחום הציבורי ובין השלטון לחברה האזרחית) או על כללי התנהגות בזירה הציבורית. ראו: Johnston, 1996. 321-335.

14 שם. וכן Scott, 1972; Thompson, 1993; Philp, 1997; Johnston, 2005; Kurer, 2005.

15 להרחבה בסוגיה זו ראו ויטגנשטיין, 1995 [1953].

16 להצגת עמדותיהם של הסוברים כי מחלוקת מושגית אינה משמעותית לעומת הרואים בה היבט קריטי בתאורטיזציה של הפוליטיקה ובמחשבה הפוליטית ראו Connolly, 1993.

מעבר לעצם קיומן של מחלוקות ואי-בהירות סביב פשרם של מושגים ומונחים רבים, יש הטוענים, למשל קרל פופר, שאין הצדקה להשקיע אנרגייה בדיון על הגדרות או ללבן את משמעותם של מונחים (כגון 'צדקי') כאילו יש למונחים מהות הניתנת לגילוי. לדידו של פופר, חשוב יותר להשקיע מאמצים בחקר עובדות מעניינות ולפתח תאוריות ניתנות להפרכה מבחינה עקרונית, המסוגלות לנבא אירועים משמעותיים.¹⁷ יש המוסיפים ומדגישים שכל אחד רשאי להגדיר את התופעה שהוא חוקר בצורה מסוימת, כל עוד ההגדרה ברורה, עקיבה, פשוטה (לא מורכבת ממילים רבות) ולא חורגת ביותר מהמשמעות המקובלת של המונח. הגדרת השחיתות, כך לפי המצדדים בגישה זו, אינה יוצאת מן הכלל בהקשר זה. זאת ועוד, כל ניסיון למצוא את ההגדרה הקולעת או האמתית ביותר לשחיתות הוא ניסיון חסר שחר והוא בבחינת עדות לבלבול ולא-הבנה בנוגע למהותן של הגדרות ולמה שאפשר להשיג באמצעותן.¹⁸ מבחינות רבות 'שיח השחיתות' אינו יוצא דופן.

עם זאת מידת העמימות סביב המושג 'שחיתות', שאינה מבוטלת כפי שאפשר לראות, פוגעת בשיח הפוליטי בישראל וביכולת להשתמש שימוש מושכל בקטגוריה ביקורתית זו. העובדה היא שישראל הגיעה למצב שבו כמעט כל נושא משרה בכירה מואשם בשחיתות. נוסף על כך כמעט כלפי כל עובד ציבור בכיר המרכזו בידו עצמה ושיקול דעת של ממש נטען שהוא פועל באופן בלתי הולם ושהמניע למעשיו הוא אינטרסים פרטיים או עניינים אישיים. בעקבות טענות כאלה מתעוררת ביקורת ציבורית ונוצרת דה-לגיטימציה, ולפעמים גם הקרקע מוכשרת לשינויים שאינם רצויים. דוגמה לכך אפשר לראות בטענות שמועלות באחרונה כלפי בית המשפט העליון, שלפיהן גברה בו השחיתות. לצד זה העמימות מנציחה עיוורון מוסרי לתופעות שאולי ראוי היה להתייחס אליהן כמושחתות.

בהיעדר תפיסה על טיבה של שחיתות שלטונית, קשה לגבש דעה מושכלת בעניין התנהגות מסוימת או מצב עניינים כללי, למשל מצב החברה בישראל או איכות השלטון וטיבו של מעשה שלטוני כזה או אחר. לצורך גיבושה של דעה מושכלת כזו נדרשת היכולת להבחין בין התנהגות לגיטימית להתנהגות פסולה ובין התנהגות פסולה שאיננה שחיתות להתנהגות שהיא בגדר שחיתות.

17 להרחבה על גישה זו ראו פופר, 2003 [1966]: 506-534, ובפרט 509-512.

18 זו הייתה בזמנו דעתו של אחד מבכירי החוקרים את השחיתות. ראו Williams, 1976.

יש רמות ואיכויות שונות של פסלות במעשים שלטוניים, ומוטב שיהיו בידינו כלי מושגי להבחין בין איכויות ומידות של רעות שלטוניות ומינוח הולם שיאפשר לבטא הבחנות אלו. המונח 'שחיתות' הוא אחד הכלים הקיימים לתכלית זו. קודם כול, הוא מצביע על פסול מיוחד הטמון במעשה שהוא מאפיין, והוא אמור להמיט קלון וחרפה על מי שעשה מעשה מושחת או היה מעורב בו. שנית, חלק לא מבוטל מהרעות הפוליטיות שמתרחשות נובע ממוטיבציה אישית של עובדי הציבור להיטיב עם עצמם. לא מן הנמנע שמעשה שלטוני מושחת הוא רעה פוליטית מיותרת; ולעומתו רעות פוליטיות הנגרמות, למשל, עקב היעדר ידע, עייפות ושחיקה הן רעות הכרחיות. בהתאם לכך, מידת האשמה הטמונה במעשה שנעשה בגלל רצון להפיק תועלת אישית אינה זהה למידת האשמה הטמונה במעשה רע, מבחינת תוצאתו, הנעשה בתום לב. המונח 'שחיתות' מאפשר לנו לבטא הבדלים אלו. עניין משלים לכך קשור בהתמודדות הפוליטית והחברתית עם מעשים מושחתים: הדרך לצמצם מעשים מושחתים עשויה להיות שונה מאוד מהדרך למנוע רעות אחרות. כך לדוגמה, כדי לצמצם סוגים מסוימים של שחיתות נדרש ביזור עצמה, ואילו כדי לצמצם סוגים מסוימים של חוסר יעילות, נדרש ריכוז עצמה. סוגיה אחרת עוסקת בהשלכות השליליות שעלולות לנבוע מטשטוש ההבחנה בין פוליטיקה לבין שחיתות פוליטית, הנגרם בין השאר בהיעדר טיפול מושגי בשחיתות וברעות פוליטיות מיותרות אחרות. המציאות בכלל, וזו הפוליטית בפרט, היא סטייה בלתי פוסקת מאידאלים טהורים. יתרה מזו, אם עוסקים בנורמות המצופות מעובדי ציבור, לעתים הפער בין הרצוי למצוי גדול במיוחד – גם משום שהציפיות מהם גבוהות מאוד וגם משום שהחיים הפוליטיים והציבוריים רוויים פשרות. ואם לא די בכך – כמה מנורמות ההתנהגות הציבוריות שונות מהנורמות הנהוגות במישור הפרטי, ובכך יש לעתים כדי ליצור את הרושם שפעולתו של עובד ציבור אינה מוסרית, גם אם המצב הפוך.¹⁹

סוגיה אחרת עניינה בהשפעת השיח סביב המושג 'שחיתות' על הדמוקרטיה הישראלית. מצב שבו הפוליטיקה נחשבת מושחתת וכמעט כל עובד ציבור הוא בחזקת מושחת תורם לטיפוחם הן של המיתוס האוניברסלי ועתיק היומין שיפוליטיקה היא עניין מושחת הן לסברה שיכל הפוליטיקאים מושחתים.²⁰ כלומר, זו תפיסה המציגה את הפוליטיקה

19 להרחבה על ההבדלים והזיקות בין מוסר פרטי למוסר ציבורי ראו Nagel, 1978.
20 כפי שראינו בפרק הקודם, המקור הפילוסופי לתפיסה זו הוא אפלטון. אריסטו הציג

כתחום בזוי ואת הפוליטיקאים כאנשים שפלים. גישה זו איננה נכונה, היא מזיקה והרסנית לחברה, והיא אף הופכת לנבואה המגשימה את עצמה. מי שנהנה ממנה הוא דווקא פוליטיקאים מושחתים, שכן אנשים הגונים חוששים 'להתלכלך' או שיפגעו בשמם הטוב. כדי שהמערכת הפוליטית תשרת את החברה, היא זקוקה למיטב הכוחות היצירתיים, האינטלקטואליים והמוסריים. חברה שבה מיטב האנשים מתנזרים מעשייה ציבורית או שדימוי הפוליטיקה בה ירוד היא חברה שבה היכולת לפעול בצוותא למען שינוי המציאות ולמען שיפור נמוכה. מכיוון שהמדינה מרכזית כל כך בחיי החברה והאזרחים, אין להפקיר את השלטון בידי אנשים שאינם מצטיינים בתכונות אופי טובות, בכישרון, בנאמנות לציבור ובישרה. אחת הדרכים להשיג מטרה זו היא למנוע את התפשטות הדעה השגויה אך הרווחת שהשלטון או הפוליטיקה מושחתים. דרך המלך לשרש דעה זו היא לוודא שהפוליטיקה והשלטון לא יהיו מושחתים מן היסוד. לצד זה יש לטפח שיח ציבורי מושכל שאינו משמש טרף להאשמות בלתי פוסקות בדבר שחיתות.

זאת ועוד: אם אכן כולם מושחתים, אין טעם 'לעשות עניין' דווקא משחיתות מסוימת. הנטייה להפחית מחשיבותה של השחיתות מטעמים אלו מתחדדת אם נבחר הציבור שמואשם בשחיתות נחשב לחסר תחליף מבחינה פוליטית. ההיגיון בטענה זו הוא פחות או יותר כזה: טיפול מידי בשחיתות עלול לפגוע ביכולתו של נבחר הציבור לקדם מדיניות חיונית. אם תמיד הייתה שחיתות ותמיד תהיה, נראה שאינה נוראה כל כך, ועל כל פנים – לא נבון לבוא חשבון עם נבחר הציבור דווקא עכשיו. גישה זו אפיינה את היחס שמקצת מבכירי העיתונאים בישראל הפגינו כלפי אריאל שרון לקראת תכנית ההתנתקות ובמהלכה.²¹ בעיה כמעט הפוכה בתפיסה שכל הפוליטיקאים מושחתים – מקצתה נובע מהעמימות המושגית – היא היותה כר פורה לביקורת ציבורית נוקבת כלפי תהליכים פוליטיים או החלטות מסוימות גם במקרים שאין לכך כלל הצדקה או שיש הצדקה לביקורת רכה ומתונה בלבד. הביקורת הלא מוצדקת עלולה לערער את

תפיסה כמעט הפוכה בעניין הפוליטיקה, ואצלו היא מובנת ומוצגת כאחד מתחומי הפעילויות האנושיות הנבחרים ביותר. על האוניברסליות של 'כל הפוליטיקאים מושחתים' ועל כמה מהגורמים לכך ראו גם Walzer, 1973.

21 להרחבה ראו את מאמר העורך שכתב עוזי בנימין (2005) בכתב העת 'העין השביעית'. כן ראו את מאמרו של מרדכי קרמיניצר (2005) ואת מאמר התגובה של אמנון אברמוביץ' (2005) באותו גיליון.

לגיטימיות השיטה הדמוקרטית ואולי אף לסלול את הדרך לחלופות רעות ממנה.²² גם אם ביקורת היתר כלפי הפוליטיקה אינה מגיעה לכדי כמיהה למנהיג חזק, היא עלולה לעורר 'פניקה מוסרית',²³ וזו עלולה להוביל לרפורמות מבניות שאמורות לשים קץ לשחיתות (לכאורה) או לכל הפחות להפסיק את דעת הקהל, אם בשל רצון כן וחיובי להיענות להלכי הרוח הציבוריים ולהעדפות האזרחים ואם בשל ניסיון ציני להפיק תועלת אלקטורלית על ידי רפורמות פופולריות (ומזיקות).²⁴ הבעיה היא שרפורמות נגד שחיתות עלולות להיות מזיקות יותר מן הבעיה שהן אמורות לפתור. דוגמה בולטת לרפורמה כזו היא הצגת שיטת בחירת מועמדים על ידי מרכז מפלגה כשיטה מושחתת והצגת שיטת הפריימריז המפלגתיים, שבהם כל מתפקדי המפלגה בוחרים את רשימת המועמדים לכנסת, בתור פתרון לשחיתות,²⁵ כפי שקרה בראשית 2006 במפלגת הליכוד. למעשה, אימוץ פריימריז מפלגתיים עלול להוביל לשחיתות רחבה שכן שיטה כזו מגבירה את תלותם של פוליטיקאים בבעלי הון, בקבלני קולות ובמתפקדים בעלי עניין, שמתפקדים למפלגה רק כדי להפיק טובות הנאה אישיות. שיטה כזאת אף מחלישה את הלכידות המפלגתית ויוצרת מחלוקות מבניות בין צמרת המפלגה לעומד בראשה.²⁶ אך אווירת 'עליהום' על המפלגות ועל הבחירות הפנימיות, כפי שהייתה למשל על הליכוד, הובילה לכך ששיטת הפריימריז נחשבה עדיפה ונקייה. בעקבות זאת, במקום לעשות שינויים מתונים יותר בשיטות הבחירות, כאלה שהיו עשויים לשמור על כוחה של

22 ראו גם Lapalombara, 1994: 326; Sajó, 2003: 181.

23 שם: סטנלי כהן טבע בראשית שנות השבעים את המונח 'פניקה מוסרית' ותיאר אותו בזו הלשון: 'מצב כלשהו, אפיזודה, אדם או קבוצת בני-אדם, נתפסים לפתע כאיום חמור על הערכים החברתיים, ואז מתייצבים על המתרסים המוסריים עורכי עיתונים, כוהני דת, פוליטיקאים ושוחרי צדק, מומחים מציעים אבחון ופתרונות, וננקטות דרכי התמודדות' (שפירא, 2002: 110). גם שפירא סבור כי תגובותיו של העולם המערבי, ובכלל זה ישראל, לעברות הצווארון הלבן, ובפרט לעברות השוחד, הן דוגמה לפניקה מוסרית (שם: 111).

24 ראו למשל אצל Nagle (2000) כיצד השפיע הוויכוח סביב משמעות המושג שחיתות על הניסיונות לעצב רפורמות המסדירות תרומות בקמפינים פוליטיים בארצות הברית. לקשר בין ביקורתיות יתר כלפי הנורמות הציבוריות לבין תגובות פוליטיות ושלטוניות לא רציונליות ראו גם שפירא, 2002: 110-111.

25 בחרתי במונח 'פריימריז' ולא במונח 'בחירות מקדימות', מכיוון שיש שיטות מקדימות שאינן פריימריז, ובעיקר שיטת בחירת המועמדים לכנסת בידי חברי המרכז ולא בידי כלל המתפקדים של המפלגה.

26 להרחבה ראו רהט ושרהדר, 1999; רהט, 2001, 2006.

המפלגה ועל עצמאותה היחסית ובד בבד להפחית את מידת השחיתות בה – ובפוליטיקה הישראלית בכלל – הועלו על סדר היום הציבורי רפורמות מוסדיות בעייתיות.²⁷

זאת ועוד, אחת האסטרטגיות לערער את הבסיס החוקי של מדיניות מסוימת או לפגוע במוסדות פוליטיים ונבכרי ציבור היא להאשים בשחיתות, בין שיש בהאשמות אלו ממש ובין שאין. לא אחת הדבר נעשה כנגד מוסדות דמוקרטיים מובהקים, כגון מרכזי מפלגות. במרכזים אלו האינטרסים והלחצים גלויים ובוטים וההשתתפות הפוליטית אינה דומה לדיון בפרלמנט הבריטי.²⁸ כלומר, העמימות המושגית מאפשרת להשתמש שימוש מניפולטיבי במונח: להביא לידי דה־לגיטימציה של מעשים שאינם מושחתים (על ידי הצגתם כמושחתים) ו'להלבין' מעשים פסולים על ידי התעלמות מהיותם מושחתים (ובמשתמע לקבוע שהם מעשים לגיטימיים).

כדי שהציבור ונבחריו לא יהיו טרף קל לשימושים מניפולטיביים במונח 'שחיתות' וכדי שיוכלו לעמוד על ההשלכות השליליות שיש לשימוש הרווח במונחים חריפים וסטיגמטיים על איכות השיח הציבורי, חשוב להבין מהי שחיתות ולהבהיר כיצד קורה שנבחר ציבור, עובד ממונה או גוף ציבורי מואשמים בקלות יחסית בשחיתות.²⁹ במילים אחרות, חיוני להבין את הקלות הבלתי נסבלת שבה קובעים שדפוסים פוליטיים מושחתים, גם

27 דוגמה נוספת לקשר שבין אי־בהירות מושגית לבין רפורמות שלטוניות מקיפות אפשר למצוא בקמפיין הציבורי שהובילה קבוצת אזרחים ומשפטנים מאוניברסיטת תל אביב תחת הכותרת 'מושחתים נמאסתם!' בעקבות הפלת ממשלת שמיר (יהתרגיל המסריח!) במרס 1990. אף כי המהלך הקואליציוני של פרס ושותפיו לא עלה בקנה אחד עם ההגדרות של שחיתות שלטונית – בעיקר משום שהמניע המרכזי למהלך היה קידום התהליך המדיני ולא הפקת רווחים אישיים – הציבור הגיב אליו כאילו מדובר בשחיתות רחבת היקף. תגובת המערכת הפוליטית למחאה הציבורית הייתה בעיקרו של דבר שינוי שיטת הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה. ראו Hermann, 1996; Hazan, 1995. לפי לא מעט אינדיקציות, נראה שהבחירה הישירה לראשות הממשלה החמירה את השחיתות השלטונית, שכן היא העמיקה את התלות של פוליטיקאים בתרומות למסעות בחירות וריסקה את המערכת המפלגתית.

28 מנגד, כאשר בעלי הון מנצלים את קשריהם עם נבכרי הציבור או עם עובדים ממונים, למשל כדי להשיג הטבות מיסוי ייחודיות שאינן תורמות לכלל הציבור אלא למיעוט זעיר על חשבון פחות מסים שאפשר היה לגבות מן הכלל, אין משתמשים במונח 'שחיתות', בצדק או שלא בצדק.

29 דוגמאות לנטייה הרווחת בשנים האחרונות לראות במוסדות ובאנשים פוליטיים רבים מושחתים, גם אם כלל לא ברור שהם כאלה, אפשר למצוא בדיון מיוחד שהתקיים בכנסת בנושא. במהלך הדיון פוליטיקאים מהימין טענו כי ההסתדרות

אם אינם כאלה, ובה במידה ראוי לחשוף ולנתח את 'קשר השתיקה' סביב דפוסים אחרים, מקצתם אולי מושחתים הרבה יותר, שנחשבים כשרים ומובנים מאליהם. מכאן שדעת קהל מושכלת ומפוכחת חיונית לתהליך דמוקרטי משמעותי, שבו ראוי 'להעניש' מבחינה פוליטית נבחר ציבור מושחתים ולהיאבק בתופעות מושחתות, אך לא ראוי לגלות רגישות יתר כלפי תופעות כגון הפעלת לחצים על נבחר ציבור, מאבקי כוח חוקיים במפלגה, מיקח וממכר קואליציוניים, פשרות מדיניות וויתורים. במילים אחרות, בלי מושג מפותח של שחיתות שלטונית אנו עלולים לפתח עמדה ביקורתית מדי כלפי מעשים שאינם מושחתים ועמדה סובלנית מדי כלפי מעשים מושחתים.

בסיכומו של דבר, המבוכה המושגית מחלישה את היכולת לגבש עמדה מושכלת על התנהלות השלטון. היא מעודדת אדישות ביחס לעובדי ציבור מושחתים מחד גיסא, והיא עלולה לגרום לדה-לגיטימציה של הדמוקרטיה או להוביל לרפורמות מבניות מזיקות מאידך גיסא. לנוכח חשיבותו של המונח 'שחיתות' לא ראוי לעקוף את הקשיים הקונספטואליים על ידי ויתור על השימוש בו. ויתור כזה על ליבון המושג 'שחיתות' יפגע ברגישות המוסרית שלנו ויחליש את יכולתנו להבחין בין סוגי עוולות שלטוניות ולעמוד על טיבן, קרי על טיבו של השימוש לרעה בכוח השלטוני כדי לקדם את האינטרסים האישיים והפרטיים של נושאי המשרות הציבוריות. באמצעות בחינת המושג 'שחיתות' ייקל להעריך מעשים כגון הפרת הבטחת בחירות, פעולה בניגוד להחלטות מפלגתיות, הפרת הסכמים קואליציוניים או התנהלות במצב של ניגוד עניינים חריף. כן יקל להעריך אם המעשים כשרים, פסולים או אולי אפילו מושחתים וראוי לצמצמם.

לאור כל האמור עד כה מצאתי לנכון להציג בקצרה את התפתחות הדין המושגי על התופעה במהלך המאה העשרים ולנתח בהרחבה את ההגדרות הרווחות לשחיתות. הקוראים מוזמנים לשפוט איזו המשגה ואיזו הגדרה נראות להם ההולמות ביותר. התיאור והניתוח שמוצגים בהמשך הפרק אף יאפשרו לקוראים לבחון את המשגה שאימצתי (מוצגת בפרק הפותח את הכרך השני בסדרה).

מושחתת, ש"ס הציגה את הקיבוצים ואת תנועת העבודה כמושחתים, ואנשי שמאל הציגו את הליכוד כמושחת (ראו ישיבה מס' 257 מ-14.6.2005). דוגמה אחרת אפשר למצוא במאמרו הפובליציסטי של זאב שטרנהל, ולפיו עזיבת פרס את מפלגת העבודה ומעברו של מופז מהליכוד לקדימה הם 'השחיתה' (ראו זאב שטרנהל, 'דמוקרטיה בחופשה ארוכה', **הארץ**, 10.2.2006).

ב. התפתחות הדין המושגי בשחיתות הפוליטית

בפרק הקודם ציינתי כי תומס הובס – בעיני רבים אבי התאוריה הפוליטית המודרנית ואחד מאבות המחשבה הליברלית – לא עסק בכתביו במישור ובמפורש בשחיתות פוליטית. כפי שטענתי, אין בכך מקריות אלא ביטוי להיסט בעניין הפילוסופי. ככלל, אחד המאפיינים של המחשבה המודרנית והליברלית הוא התמקדות במניעת עריצות ואלים ובהיפוש אחר משטר ומערכת מוסדית שיתמכו בהצלחה כלכלית וברווחה. התמקדות זו באה על חשבון התייחסות מפורשת לישחיתות פוליטית. הוגים כמו הובס ודיוויד יום נמנעו מלהשתמש במונח שחיתות גם כדי שלא להתסיס את הרוחות, שכן הם חששו מאוד מהתערערות הסדר והיציבות הפוליטיים. ואולם רוב ההוגים היו מעוניינים לצמצם את השחיתות השלטונית. זאת ועוד, במחשבה התועלתנית – בניגוד למחשבה הליברלית המוקדמת יותר – התפתח העניין במניעת השחיתות הפוליטית כחלק מהגשמת עקרון התועלת. בסופו של דבר, עד לא מכבר שחיתות פוליטית לא נחשבה רעה חמורה במיוחד (אם כי מבחינה תועלתנית חלק מהדפוסים נחשבו לכאלה הפוגעים באינטרס הציבורי, ולכן לפסולים), ודאי לא בהשוואה לרעות פוליטיות אחרות כמו אלימות, גזענות ועריצות.³⁰

עד שנות השבעים של המאה העשרים התאים המחקר על שחיתות פוליטית למגמה הכללית שתיארת. ככלל, התופעה נדחקה לשולי המחקר במשך רוב המאה החולפת, ולכן גם העיסוק המושגי בה היה מצומצם יחסית. למעשה עד לפרשת ווטרגייט לערך אפשר למצוא שלושה מוקדים עיקריים של עיסוק בעל אופי מחקרי בסוגיה: האחד – מאמרים וספרים שכתבו עיתונאים אמריקנים בשלהי המאה התשע עשרה ובעשור הראשון של המאה העשרים, ובהם התמקדו בשחיתות במערכת המפלגתית ובשחיתות במישור המוניציפלי.³¹ העיסוק בשחיתות היה בדרך כלל חלק מפעילותה של 'התנועה הפרוגרסיבית'.³² העיסוק האינטנסיבי בשחיתות במסגרת המאמץ הפוליטי והחברתי לשנות את המערכת הפוליטית

30 Harpham, 1984: 764; Warren, 2004: 328

31 סוג זה של חקירה וכתובה עיתונאית קיבל את הכינוי Muckrake – משחק מילים שמשמעותו חיטוט בזבל וחשיפה. אחד העיתונאים הבולטים בסוגה עיתונאית זו היה לינקולן סטפנס (Steffenes).

32 על התנועה הפרוגרסיבית ושאיתה לצמצם את השחיתות ראו נווה, 2000: 12-32; McCormick, 1981.

האמריקנית הניב דיון בשאלה היסודית מהי שחיתות וכיצד להגדירה.³³ המוקד השני של העיסוק במושג 'שחיתות' היה תוצר לוואי של עיסוק פנים-דיסציפלינרי במדע המדינה האמריקני (שנעשה מוביל בחקר הפוליטיקה בכל רחבי העולם) בשאלה כיצד לחקור פוליטיקה ומה היחס בין מחקר אמפירי לתאוריה פוליטית. הדיון בשחיתות היה מצומצם יחסית ונעשה כדי ללבן שאלות כמו אם אפשר לחקור תופעות פוליטיות בלי לשלב שיפוטים ערכיים, אם וכיצד יש לחקור תופעות בלתי פורמליות, ומה תפקיד החשיבה הביקורתית במחקר הפוליטיקה. למעשה, הדיון בקרב מספר קטן של חוקרים לא סיפק תובנות על המושג 'שחיתות', אך הוא חשף מקצת הגורמים לדחיקת התופעה לשולי המחקר.³⁴

את המוקד השלישי של המחקרים פיתחו בשנות השישים סוציולוגים ואנתרופולוגים וכן חוקרים שתחום עניינם היה 'מודרניזציה' ו'התפתחות פוליטית'. העיסוק המחקרי בשחיתות בשלב זה היה תוצר לוואי של העיסוק בימדינות מתפתחות. השאלות המושגיות התעוררו על רקע העובדה שהיקף המעשים שנעשו בניגוד לחוק במטרה לקדם את טובתם האישית של עובדי הציבור במדינות אלה היה עצום. לכאורה המסקנה המתבקשת הייתה שהפוליטיקה והמשטר במדינות אלו מושחתים, ובכך אין כדי לעורר שאלות מושגיות בהכרח. אך הממדים הבולטים של מה שהוגדר ותויג 'שחיתות' עוררו גם עיסוק מושגי, ולו מהטעם שרבות מאותן מדינות חדשות קמו לאחר מלחמת העולם השנייה ואימצו להלכה חקיקה מערבית. עקב כך התעוררה השאלה עד כמה המעמד החוקי של דפוס התנהגות רלוונטי לסיווגו כמושחת, ובכלל – מהי שחיתות פוליטית.³⁵

בסיכומו של דבר, מלבד עיסוק נקודתי בשחיתות בארצות הברית בשלהי המאה התשע עשרה ובעשור הראשון של המאה העשרים הייתה רגיעה מסוימת – עד שנות השבעים – מעיסוק בשחיתות הפוליטית במדינות המערב בנושא מחקר לעצמו. מדעני מדינה וסוציולוגים לא מעטים אימצו את ההשקפה ההתנהגותית וביקשו לכוון מחקר פוזיטיבי

33 ראו את מאמרו של רוברט ברוקס: Brooks, 1909.

34 ראו: Whyte, 1943; Almond, 1946: 284-285; McKittrick, 1957; Wolin, 1969: 1074.

35 המחקרים הבולטים והחשובים ביותר שנכתבו באותן שנים ודנו בהרחבה במושג 'שחיתות פוליטית' הם: Friedrich, 1966; Leys, 1965; Huntington, 1965, 1968; Nye, 1967; Scott, 1969.

נטול הטיות ודעות קדומות. עצם השימוש במונח 'שחיתות' נחשב בעייתי בגלל הקונוטציות המוסריות שלו. לעומת זאת חוקרים של 'מדינות מתפתחות' חשו שלא בנוח לתייג דפוסי התנהגות במדינות אלה כמושחתים. הסתייגות זו הייתה חזקה במיוחד בשל הנטייה להגדיר שחיתות 'סטייה מהחוק הכתוב במטרה לקדם אינטרסים אישיים של עובד הציבור' על רקע העובדה שחלק ממערכת החקיקה שהייתה מקובלת במדינות אלו 'יובאה' מבחוץ ולא התפתחה באופן היסטורי.³⁶

בשנת 1970 פורסמה מקראה בעריכת אחד מחלוצי המחקר המדעי בתחום, ארנולד היידנהיימר (Heidenheimer).³⁷ כעבור שנים אחדות, בעקבות פרשת ווטרגייט,³⁸ חלה עלייה ניכרת במידת העניין והעיסוק בנושא; ולאחר התמוטטות ברית המועצות חלה עלייה דרמטית נוספת. יתר על כן, מאז 1989 הדיבור על שחיתות פוליטית והעיסוק המחקרי בתופעה תופס מקום מרכזי בשיח הציבורי בכל רחבי העולם. למעשה, מאז נעשתה ארצות הברית למעצמת-על יחידה, תופעת השחיתות ופרשות שחיתות אינן יורדות מסדר היום העולמי ומסדר יומן של מדינות בכל רחבי תבל.³⁹ בעקבות כל אלה התפתחו מאוד גם הדיון המושגי בתופעה וגם הוויכוח הערני והמעניין על ההגדרה הראויה והנכונה לשחיתות הפוליטית.

36 לעניין הקשר בין התפתחותו הלא טבעית של שלטון החוק בעולם השלישי ובמדינות המתפתחות לבין האופן הראוי להגדיר שחיתות ראו את מאמרו של גיימס סקוט (שם).

37 על תרומתו של ארנולד היידנהיימר להתפתחות המחקר המודרני על שחיתות ראו גם את מאמרי הפתיחה בגיליון (1)24 של כתב העת *Crime, Law and Social Change* שיצא לזכרו בשנת 2004.

38 ביוני, לקראת הבחירות בארצות הברית, נעצרו חמישה אנשים שפעלו בשליחות הנשיא ריצ'רד ניקסון לאחר שפרצו למטה המפלגה הדמוקרטית בבניין ווטרגייט בווישינגטון. הם נתפסו כאשר באו לתקן ציוד ציתות אשר הותקן במקום קודם לכן. ניקסון וחברי צוותו הקרוב הכחישו את מעורבותם במעשים הללו. בין השאר פגעו חברי הצוות שלא כחוק בהליכים המשפטיים. בסופו של דבר, שני עיתונאים נחוששים, גורם בכיר ביותר ב-FBI (אותו גורם הדליף לעיתונאים חומר רגיש מאוד), שופט אמיץ וכמה פרקליטים הביאו לידי התפטרותו של ניקסון ב-1974. הפרשה עוררה סערה ציבורית גדולה מאוד בארצות הברית והובילה שם לגל של מחקרים על שחיתות. מכיוון שניקסון לא ניסה להפיק רווח כספי אלא רווח פוליטי, העלתה הפרשה על סדר היום המחקרי את האפשרות שבשחיתות הפוליטית נכלל שימוש לא ראוי בכוח השלטוני לקידום מטרות פוליטיות.

39 Johnstone, 2005. כפי שיובהר בהרחבה בפרק הראשון של הכרך השני ההסבר המשכנע ביותר לעיסוק האינטנסיבי בשחיתות – הסבר שאינו מוציא מכלל אפשרות שבד בבד חלו שינויים גם בדפוסי השחיתות בכל רחבי העולם – קשור לגלובליזציה. על הגלובליזציה ראו רם, 2005; פילק, 2006: 127-164.

ג. טיפולוגיות למיין הגדרות של שחיתות ופרמטרים לבחינת איכותן

בשנת 1970 חילק היידנהיימר את ההגדרות לשחיתות לשלוש קבוצות: האחת מבוססת על התפקיד הציבורי, השנייה על האינטרס הציבורי והשלישית על השוק הכלכלי (לחלופין: הגישה הכלכלית).⁴⁰ אך מאחר שהגישה הכלכלית שהיידנהיימר ציין מציעה רק תאוריה המסבירה באילו תנאים סביר ששחיתות תתרחש, ולא דרך להגדיר שחיתות, הטיפולוגיה שהציע נדחתה במהרה.⁴¹ כעבור שנתיים הציע גיימס סקוט טיפולוגיה המבוססת על הטענה **שכל מעשה מושחת כרוך בסטייה מאמת מידה כזו או אחרת של התנהגות**. לדידו יש שלושה קריטריונים כדי לקבוע אם יש סטייה מאמת המידה של התנהגות כלשהי, והם משמשים בסיס לטיפולוגיה שהוא מציע להגדרות הרווחות: האינטרס הציבורי, דעת הקהל ונורמות חוקיות.⁴² טיפולוגיה זו הייתה דומיננטית במחקר השחיתות עד שנות התשעים.

משלהי שנות השמונים של המאה העשרים פורסמו מחקרים אחדים שהציעו טיפולוגיות חדשות של הגדרות. במאמר חשוב ומצוטט הראה פטר איובן כיצד הגדרת שחיתות קשורה למסורת הפוליטית שממנה היא יונקת. בהתאם להבנה זו חילק איובן את ההגדרות לקלסיות-רפובליקניות ולמודרניות-ליברליות. כאמור בפרק הראשון וכפי שאיובן מבהיר, ההגדרות הקלסיות והרפובליקניות רואות בשחיתות פגיעה בכלל הציבור, דעיכת המידות האזרחיות וחוסר נאמנות לקולקטיב. סיעתיות, עניין אישי ודאגה לעצמי הם כמה מרכיבי השחיתות ומהגורמים להשחתת הגוף הפוליטי (בימינו – המדינה). לעומת זאת התפיסה הליברלית סבורה שעצם קידום האינטרס העצמי הוא עניין לגיטימי. מעשה מושחת הוא קידום האינטרס הפרטי בניגוד למוסכם.⁴³ ב-1993, באחד המאמרים החשובים והמשפיעים שפורסמו בשנים האחרונות בסוגיית ההמשגה של שחיתות פוליטית, הבחין דניס תומפסון בין הגדרות קלסיות לשחיתות, המתמקדות בהשלכות שיש למעשים רעים על כלל החברה, לבין הגדרות מודרניות, המתמקדות במעשים בלי קשר להשלכות הרחבות שלהם.

40 ראו Heidenheimer, 1970.

41 ראו Heywood, 1997: 422; Philp, 1997: 443-444.

42 Scott, 1972: 3.

43 Euben, 1989.

תומפסון הדגיש את הצורך בהגדרות שתשלבנה רכיבים משני הסוגים.⁴⁴ שלוש שנים לאחר מכן, בעקבות החוקר מודי (Moodie)⁴⁵ ובמידה מסוימת גם בעקבות תומפסון, חילק מייקל ג'ונסטון את ההגדרות לשני סוגים עיקריים – הגדרות העוסקות במעשה (act) או בהתנהגות (behavior), והגדרות העוסקות במדינה, בחברה ובשלטון.⁴⁶ ג'ונסטון סבר שחשוב לשכלל הגדרות שמבליטות (א) את ההקשר הפוליטי והחברתי שבו המעשה המושחת מתבצע ושאינן מתמקדות במעשה היחיד או בעובד הציבור הפרטי (ב) את ההשלכות שיש למעשים הפסולים על כלל הציבור.⁴⁷ גישה זו גורסת כי אין טעם לנסות להגדיר שחיתות באמצעות מונחים ניטרליים בלבד ובמנותק מתפיסה ערכית מסוימת.⁴⁸ כשנה לאחר מכן פורסם מאמר הלוצי נוסף, הפעם של מרק פילפ, ובו נטען כי יש למיין את ההגדרות לשחיתות בהתאם לזיקתן לתאוריות הפוליטיות למיניהן. כלומר, כל ההגדרות לשחיתות מבוססות על תפיסה של הפוליטיקה במצבה המקורי, התקין והטהור, ומשמעותן מתחווה על ידי ליבון הסוגיה מהו משטר פוליטי צודק ומה מהווה פגיעה בו.⁴⁹ לפיכך הטיפולוגיה של הגדרות השחיתות היא פונקציית של סוגי התאוריות הנורמטיביות על האופן שבו משטר פוליטי צודק צריך להתנהל. פילפ מציין ארבע תאוריות שעניינן תכלית קיומו של שלטון פוליטי ואופן התנהלותו, והוא מבהיר כי יש תאוריות נוספות.⁵⁰

טיפולוגית המחקר הנוכחי של ההגדרות הקיימות לשחיתות ממשיכה את מערכת המיון שהתגבשה בהדרגה בשנות התשעים של המאה הקודמת, והיא מחלקת את ההגדרות לשלוש קבוצות ראשיות: בקבוצה הראשונה הגדרות שעולות בקנה אחד עם הגישה ההתנהגותית, והיא כוללת שלושה סוגי משנה של הגדרות למעשה מושחת: הגדרות המבוססות על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי, הגדרות המבוססות על אופן השימוש

44 Thompson, 1993: 378. ב-1995 הציע תומפסון את המונח 'שחיתות מוסדית' במקום המונח mediated corruption. ראו Thompson, 1995.

Moodie, 1980 45

Johnston, 1996 46

שם: 331-329 47

שם: 333-332 48

Philp, 1997: 445 49

50 פילפ עסק בתפיסה הרפובליקנית, בתאוריה של תומס הובס, בפוליטיקה הליברלית ובתאולוגיה הפוליטית של קרל שמיט (שם: 452-457).

בסמכויות התפקיד הציבורי והגדרות המבוססות על האינטרס הציבורי. הקבוצה השנייה כוללת את השימוש בדעת קהל כדי לאפיין ולזהות את רכיביו של מעשה מושחת.⁵¹ בקבוצה השלישית קיבצתי הגדרות שמדגישות את הממד הערכי שנלווה להגדרת השחיתות ומאפיינות שחיתות באמצעות התאוריה הדמוקרטית. כלומר, אלו הגדרות שמציעות להבין שחיתות פוליטית באמצעות השפעתם השלילית של מעשים מסוימים על הדמוקרטיה.

אפשר להשתמש בשני סוגים של פרמטרים לצורך גיבוש עמדה מושכלת יותר בשאלת ההגדרה וכדי לפלס את דרכנו במבוכ המושגי. סוג אחד של פרמטרים הוא אמות מידה מתודולוגיות עקרוניות. נוכל להחיל אותן, בהתאמות מינימליות, על כל ההגדרות במדעי החברה. ככלל, ההגדרה צריכה להיות בעלת תחולה סבירה – לא צרה מדי ולא רחבה מדי. כלומר, חיוני להשתמש בהגדרה שתכלול את כל מעשי השחיתות שנחשבים מובהקים, כגון לקיחת שוחד בידי עובד ציבור, ושלא תחול על תופעות כגון איחור כרוני של עובד ציבור לשוב למשרד מהפסקת צהריים או שימוש במחשב משרדי לצרכים פרטיים. מאפיין כללי נוסף לטיב ההגדרות הוא מידת בהירותן ויעילותן. ככל שההגדרה מציעה אפיון ברור יותר של התופעה שהיא מתארת, קל יותר לזהותה, וכך ייטב. ככל שהאפיון מבוסס על רכיבים מוגדרים ולא כלליים, קל יותר להשתמש בהגדרה לצרכים מחקריים. מאפיין כללי נוסף הוא מידת הלימתה של ההגדרה את האופן שבו השתרש המושג בשפה.⁵²

סוג שני של פרמטרים נגזר מהרכיבים העיקריים שאני סבור שצריכים להופיע בכל הגדרה של שחיתות. את הרכיבים האלה ניתן לקבוע על פי ההיסטוריה של המחשבה על שחיתות, האופן שבו השתרש המושג בשפה, המוסר הפוליטי שעליו מבוסס חלק ניכר מהדיון המושגי, מסקנות סנטטיביות שגיבשתי במהלך המחקר ושני אבות טיפוס של מעשים

51 מקובל לטעון כי אחת הדרכים להגדיר שחיתות היא באמצעות דעת הקהל. בפועל, השימוש בדעת הקהל נעשה לשני צרכים עיקריים – כדי לבחון תפיסות של מומחים או של הציבור הרחב בקשר לחומרת מצב השחיתות במדינה מסוימת וכדי לבחון אם דעת הקהל רואה במעשים מסוימים מעשים מושחתים. אך השאלה כיצד להגדיר שחיתות או מהי ההגדרה של שחיתות לעולם אינה מופנית לנשאלים. לביקורת על הנטייה להחליף המשגה של שחיתות בבדיקת תפיסות של שחיתות ראו גם Sajó, 2003.

52 להרחבה על קריטריונים כלליים להערכת מושגים והגדרות ראו Gerring, 2001: 35-64.

מושחתים שכל הגדרה של שחיתות אמורה לדעתי לכלול אותם: שוחד והפרת אמונים הנובעת משרבוב שיקולים אישיים זרים לתהליך קבלת החלטות המשפיע לרעה על טיב הפעולה השלטונית.⁵³ את הפרמטרים הללו סיכמתי בחמש נקודות:

1. **פסלות.** היכולת להבחין בין מעשים חמורים ובעלי פסול מיוחד לבין מעשים בעלי חומרה פחותה. חיוני שמצד אחד ההגדרה תתמודד עם האפשרות הלא רצויה שתיעשה הכללת יתר של מקרים לא חמורים ושמצד שני היא תתמקד במעשים בעלי חומרה מיוחדת. גם מכאן מתחייב יחס אחד ללקיחת שוחד – מעשה מושחת במובהק – ויחס אחר לאיחור כרוני לעבודה.⁵⁴

2. **מוטיבציה.** האופן שבו ההגדרה עוסקת במוטיבציה של מבצע הפעולה. הגדרת השחיתות צריכה לתת את הדעת למוטיבציה של עובד הציבור להיטיב עם עצמו או עם מקורביו.⁵⁵ לא מעט מהחוקרים הצניעו יסוד זה או הציעו לו ניסוחים מניסוחים שונים. כן חשוב לומר כי יש סוגיה חשובה ולא פתורה בהמשגת השחיתות: האם המניעים המעורבים במעשה כלשהו (מניע אישי ומניע של דאגה לטובת הציבור) עונים להגדרת רכיב המניע האישי אם לאו? כמו כן יש להבהיר אם המניע המוחלט של עובד

53 השוחד נחשב לפרדיגמה של השחיתות. עם זאת יש מעשים מושחתים שאינם משלבים שוחד, אך חומרתם רבה יותר מבחינת ההשלכות הציבוריות שלהם ומבחינת יסוד האשמה הטמון בהם. הפרת אמונים הנובעת משיקולים אישיים זרים, או מה שמכונה לעתים 'שחיתות עצמית', היא מצב שבו עובד הציבור מנצל את סמכותו כדי להפיק רווח כלכלי אישי אסור באופן שגורם לפגיעה באינטרס הציבורי (מעבר לרווח האסור), הן לשיטתו הן לפי אמות מידה מקובלות ומוסכמות להערכת טובת הציבור או האינטרס הציבורי. למשל במקרה שעובד ציבור קובע תקנות בעניין מידת זיהום האוויר המותרת במפעלים תעשייתיים המקורבים לאזורי מגורים או בעניין אופן הטיפול בפסולת תעשייתית, ותקנות אלו אינן מבטאות נקודת אופטימום חברתית לדעתו ולדעת מומחים בגלל שותפותו במפעל שמושפע במישרין מהרגולציה שתקבע לשמירה על איכות הסביבה.

54 להבחנה בין מעשים לא ראויים אך יום יומיים ופעוטים לבין מעשים חמורים יותר ושכיחים פחות ראו גם מן, 1984.

55 אף כי המניע של עובד הציבור או נושא המשרה השלטונית הוא חלק מהמעשה המושחת, הלה לא הודגש בספרות. בכל זאת הוא מופיע, וצריך להופיע, במישרין או בעקיפין, בצורה כזו או אחרת, בכל ההגדרות. ראו גם Friedrich, 1966: 74. כפי שניסח זאת רוברט ברוקס במאמרו החשוב אך הנשכח מעט: 'המניע למעשה מושחת צריך להיות יתרון כלשהו – אישי פחות או יותר' (Brooks, 1909: 12) [התרגום וההדגשה שלי].

הציבור רלוונטי להמשגת התופעה. האם, למשל, העובדה שנבחר ציבור מעוניין לקדם את מעמדו הפוליטי, מכיוון שהמניע המוחלט שלו הוא לנסות להציל את המולדת, היא בעלת חשיבות להגדרה?

3. **אינטרסים והבחנה בין פרטי לציבורי.** כיצד מוגדרים האינטרסים שעובד הציבור מנסה לקדם. פרמטר זה בוחן מה נחשב אינטרס של עובד הציבור – האם רק עניינים כספיים או גם עניינים פוליטיים, מפלגתיים, אתניים ואחרים? כיצד מוגדר מי שנהנה מההתנהגות הפסולה? מה מוגדר פרטי ואישי – האם מה שקשור בעובד הציבור בלבד או שמא בכל מי שקרוב אליו אישית? האם מפלגתו כלולה בכך? וכדומה.
4. **יחס נפשי להתנהגות.** עמדתו הנפשית של מבצע המעשה כלפי מעשהו, החל במודעות לקיומו של פסול בעיני החברה וכלה ברצון להרע.
5. **כלל התנהגות.** אמת המידה המשמשת את ההגדרה כדי לתאר את הנורמה הראויה ואת הסטייה ממנה – האם היא אמת מידה בהירה? מוסכמת? מוצדקת? וכדומה.

להלן אציג את ההגדרות ואעמוד על יתרונותיהן ועל חסרונותיהן לפי הטיפולוגיה ומערכת הקריטריונים לעיל.

ד. הגדרות להתנהגות שלטונית מושחתת

הגדרות המבוססות על החוק

הגדרות המבוססות על החוק או על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי מקובלות מאוד בחקר השחיתות הפוליטית.⁵⁶ הרעיון הבסיסי שלהן הוא שהתנאי ההכרחי והלא מספיק למעשה מושחת הוא חוסר חוקיותו. לשון אחר, כדי שמעשה ייחשב מושחת צריכה להיות הפרת חוק בידי עובד ציבור **במטרה לקדם אינטרס פרטי.**⁵⁷ מקצת החוקרים שמצדדים בהגדרה זו מכירים באפשרות שמעשים פסולים יתבצעו בחסות החוק. מעשים אלו מלמדים אולי על שחיתות ממוסדת ועל האפשרות

56 חוקרים ממעטים לעסוק בשאלה באילו חובות רשמיות מדובר. אפשר להבחין בין איסורים המופיעים בחוק העונשין (בחוק העונשין הישראלי האיסורים הרלוונטיים מופיעים בפרק ט, סימן ד וסימן ה, בעברות 277, 278, 279, 280, 284, 285, 286, 287, ובעברות השוחד, סעיפים 290-295) לבין איסורים מנהליים ואחרים.
57 ראו גם Williams, 1999: 504.

שהחוק ישמש מכשיר להכשרת השחיתות, אך הם מדגישים שאם המעשים חוקיים, הם אינם מושחתים.⁵⁸ הגדרות כאלה הוצעו כבר בראשית המאה העשרים בניסיון לקבוע נורמה ברורה יחסית, שתסייע להבחין בין מעשים מושחתים לאחרים.⁵⁹

ההגדרה הנפוצה ביותר עד לא מכבר במחקרי שחיתות, שהציע ג'וזף נאי (Nye), מבוססת למעשה על החוק. לפי הגדרה זו שחיתות היא 'התנהגות הסוטה מהחובות הרשמיות של תפקיד ציבורי בגלל דאגה לעניינים פרטיים (אישיים, קרובי משפחה, קליקה פרטית), כספיים או יוקרה'.⁶⁰

להגדרה של שחיתות פוליטית המבוססת על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי יש יתרונות ניכרים לעומת סוגים אחרים של הגדרות: (א) החוק אמור לשקף נורמות חברתיות ותפיסות מוסריות גם יחד, וככזה הוא גם מבטא עמדה מוסרית וגם מביא לידי ביטוי את התרבות הפוליטית של החברה שבה הוא נחקק. מכיוון ששחיתות פוליטית היא הפרה כזו או אחרת של חובת הנאמנות שעובד הציבור חב כלפי הציבור או של נורמות חברתיות או כללי התנהגות, החוק הוא קנה מידה הגיוני לקביעה מהי הנורמה או כלל ההתנהגות המצופים.

(ב) כפי שנאמר לכל אורך הספר, מעשה מושחת הוא מעשה שיש בו פסול מיוחד, כזה שמצדיק הדבקת קלון מוסרי למי שעושה אותו. הדרישה שהמעשה המושחת יכלול הפרה של חוק, ולא רק פסול כזה או אחר, עשויה להבטיח מסננת בפני הדבקת סטיגמה למעשים חמורים פחות. בהיעדר אזהרה חוקית על טיבו האסור של מעשה, נפתח פתח להטיל ספק אם יש בו קלון. ברור שהאיסור החוקי מסנן החוצה מעשים חמורים פחות מבחינת נזקם לחברה ושקימו של האיסור משמש תמרור אזהרה של ממש

(ג) במדינות וחברות רבות יש נטייה לראות במעשה המושחת דבר מה לא חוקי. כלומר, חלקים רחבים מהציבור, ובהם נבחר ציבור ומי שכותבים בעיתונות על עניינים מדיניים וציבוריים, סבורים כי שחיתות היא תופעה שקשורה להפרת חוק (קרי, התנהגות אסורה במישור הציבורי-משפטי נחשבת התנהגות מושחתת, ואילו התנהגות שאיננה אסורה במישור

58 ראו Scott, 1972: 5.

59 Heidenheimer, 1970: 6.

60 Nye, 1967: 419. לדוגמאות לשימוש בהגדרה של נאי במחקרים של חוקרים נוספים

ראו למשל Scott, 1972: 7.

זה נחשבת לא מושחתת).⁶¹ על כן השימוש בהגדרות המבוססות על החוק מאפשר לשמר מוסכמות לשוניות.

(ד) השימוש בחובות רשמיות של התפקיד בתור אמצעי להבחין בין מעשים מושחתים לאחרים מאפשר לחוקר להימנע ממחלוקות שעלולות להתעורר אם מגדירים שחיתות באמצעות ערכים מופשטים, כגון פגיעה בטובת הכלל, הפרת כללי המשחק הדמוקרטיים וערעור הלגיטימיות של הכוח השלטוני. אף כי גם החוק הכתוב נתון לפרשנות, המחלוקות הפרשניות שהוא מעורר פחות אינטנסיביות בהשוואה למחלוקות שעלולות להתעורר אם הגדרת מעשה מושחת תהיה פגיעה באינטרס הציבורי (לקידום רווח אישי).

(ה) השימוש בחוק מקנה לחוקר כלי מתודולוגי יעיל להבחין בין מעשים מושחתים לאחרים. בקלות יחסית אפשר לברר מהו המעמד החוקי של דפוס התנהגות מסוים, וכך לקבוע שכל התנהגות שמפרה חובות רשמיות של עובד ציבור בניסיון להפיק רווח אישי היא שחיתות פוליטית, גם לצרכים מחקרניים. זאת ועוד, אפשר להחליט שרק מעשים שהגיעו למערכת המשפטית (הפלילית או המנהלית) או מקרים שנידונו בבית דין משמעתי ייחשבו מעשי שחיתות.

(ו) על ידי הגדרת מעשה מושחת על פי חוק אפשר לבחון את הקשר בין מעשים מושחתים לבין תופעות אחרות, כגון פגיעה באינטרס הציבורי או בטובת הכלל. לדוגמה, אפשר לבדוק אם מתן שוחד לפקידים, האסור על פי חוק, תורם לאינטרס הציבורי (למשל על ידי שימון גלגלי הבריורקטיה) או פוגע בו. לעומת זאת בהגדרה הכוללת את המונח 'האינטרס הציבורי' אין טעם ואפשרות לבדוק אם מעשה מושחת פוגע באינטרס הציבורי, שהרי מתוקף הגדרתו המעשה פוגע באינטרס זה. כלומר, הגדרה המבוססת על החוק עשויה להיות שימושית לחוקרים שמבקשים לבחון את הקשר בין מעשים מושחתים לבין תופעות פוליטיות אחרות.

לסיכום, שימוש בחוק בתור אמת מידה להגדרת שחיתות נושא בחובו יתרונות לא מבוטלים. יתרה מזו, מנקודת מבט תועלתנית, סך כל העדפות הציבור, ככל שהן מבטאות את העיקרון התועלתני, הוא אמת המידה המוסרית היחידה. ככל שהחוק מבטא את רצון הרוב, כך הוא מקיים

61 טענה זו מחייבת בדיקה אמפירית. אני לא בדקתי את הדבר, ולא מוכר לי מחקר שבחן אותו לאחרונה.

את הכלל של 'מרב האושר למרב האנשים'. או אז החוק יכול להיתפס כאמת המידה לנכון הפוליטי ולשמש אמת מידה כדי לקבוע מהי שחיתות פוליטית.

אך בהגדרה המבוססת על החוק טמונים גם חסרונות, אחדים לא מבוטלים כלל ועיקר, וחשוב לתת עליהם את הדעת. החיסרון הראשון קשור באפשרות שהחוק ישמש את האליטה הפוליטית. הגדרה המבוססת על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי מעבירה למחוקק את הסמכות לקבוע מה מושחת ומה לא. החברים בגוף המחוקק נתונים אפוא במצב הרגיש של מי שמחוקק לעצמו (להבדיל ממחוקק המחוקק נורמה החלה על הכלל), ועשוי להיות להם עניין לצמצם את היקף המעשים המוגדרים 'מעשים מושחתים' (בבחינת הנחה עצמית). לשון אחר, החוק עלול לשמש את השלטון כדי להכשיר הסדרים ומעשים מושחתים וכדי להדביק להתנהגויות מסוימות תווית שלילית, גם אם אין לכך הצדקה עניינית.⁶² אם כך, אימוץ הגדרה מדקדקת בחוק למונח 'שחיתות' עלול לתרום ל'הכשרתם' של מעשים מושחתים ולהוצאתם אל מחוץ לתחום המחקרי. דוגמאות לשחיתות שאינה נתפסת ככזו אפשר למצוא בתחום ההסדרה של תרומות פרטיות למערכות בחירות ארציות ולמערכות בחירות פנים-מפלגתיות. משך שנים רבות מקצת המדינות באירופה (אנגליה היא הדוגמה הבולטת ביותר) כלל לא הסדירו את הסוגיה בחוק.⁶³ על כן לפי הגדרה שמבוססת על חוק, תרומות מופרזות שמעניקות לבעלי הון השפעה לא פרופורציונית על נבחרי הציבור או מעודדות אותם להיטיב עם מי שהעניק להם תרומות הוצאו במדינות אלו אל מחוץ לדיון והמחקר.⁶⁴ נוסף על כך הסדרת המימון מותירה על כנם נהלים שעלולים – בהסתברות גבוהה – להוביל למעשים מושחתים. בישראל, למשל, היה מותר עד לא מכבר לאסוף ולקבל תרומות לבחירות הפנים-מפלגתיות בלי הגבלה של סכום, אם הדבר נעשה לפני תשעת החודשים הקודמים להן.⁶⁵

62 להרחבה ראו Sajó, 2003.

63 הופנונג, 2006.

64 לעומת חוקרים הסבורים כי מתן תרומות פרטיות לנבחרי ציבור מקביל לשוחד וכי תלותם של נבחרי ציבור בכסף ובתרומות הוא שורש כל רע, יש הסבורים כי מתן תרומות הוא דרך לגיטימית לבטא את מידת האינטנסיביות של העדפות הבוחרים וכי אין לראות בו סוג של שחיתות. למייצג בולט של העמדה הראשונה ראו Lowenstein, 1989; למייצג בולט של העמדה השנייה ראו Cain, 1996.

65 ראו הופנונג, 2004: 102.

דוגמה אחרת היא החלטת המחוקק הישראלי להעניק יחידת מימון נדיבה מאוד לחברי כנסת מכהנים. בשל העלות הגבוהה שכרוכה בניהול מסע בחירות פוליטי, המימון הנדיב שהמחוקק (חברי הכנסת) מעניק לחברי הכנסת נותן להם יתרון מובהק לעומת מתמודדים חדשים, והוא משרת את האינטרסים הפרטיים של המחוקק (להיבחר שוב לכנסת).⁶⁶ כלומר, חברי הכנסת הפכו עצמם למעין גילדה של נבחרים ציבור, או למה שכונה בספרות 'קרטל';⁶⁷ ומתעוררת התהייה אם ההסדר צודק או לגיטימי, שכן הוא מעמיד בסימן שאלה את מידת ההגינות של התחרות הפוליטית, מקשה את כניסתם של אנשים חדשים ומעודד את הישארותם של הוותיקים בזירה הפרלמנטרית (בלי קשר לאיכות פעלם). כדי שאפשר יהיה להעלות את השאלה אם מדובר בהסדר מושחת, חיוני להכיר באפשרות העקרונית שמעשים מושחתים עשויים להיות חוקיים.

אף כי השימוש בחובות הרשמיות של התפקיד הציבורי לצורך הגדרת השחיתות אמור לספק אמת מידה חד-משמעית להבחנה בין שחיתות למעשים פסולים אחרים, חשוב לזכור שבעניין המשרות השלטוניות הבכירות אי-אפשר להגדיר רשימה ממצה של חובות ספציפיות, ולכן במקרים מסוימים, לצד החוק, ראוי להשתמש באמות מידה נוספות.

אחד התפקידים של מנהיגות פוליטית ומנהלית הוא להגיב לנסיבות ולאתגרים חדשים שאין לקבוע להם מראש הגדרה פרטנית ורשמית ושאי-אפשר לקבוע הגדרה מדויקת ומשביעת רצון לאופן שבו ראוי להתמודד עמם.⁶⁸ אפשר אמנם לקבוע בחוק חובות כלליות ועקרוניות, למשל החובה לגלות נאמנות למדינה ולחוקה, אך במקרים לא מעטים כלליותם של עקרונות אלו אינה מאפשרת להשתמש בהם להבחנה בין מעשים מושחתים לאחרים. במילים אחרות, אף כי אפשר לקבוע בחוק חובות עקרוניות ומופשטות שיעניקו מעין רשת ביטחון או מטרייה משפטית למגוון מצבים מורכבים ובלתי מוגדרים ספציפית, הרי כדי לקבוע אם מעשה מסוים מפר

66 יתרונו היחסי של חברי הכנסת בא לידי ביטוי בגיבוש רשימת 'קדימה' לקראת הבחירות לכנסת השבע עשרה. לכאורה נראה כי השיקול העיקרי לשלב כמה מחברי הכנסת היה שהם מקבלים יחידת מימון.

67 תופעה זו אינה ייחודית לישראל, ואפשר לזהותה במדינות מערביות אחרות (אם כי ישראל קיצונית בגובה המימון שהיא מעניקה לחברי הכנסת). ראו Katz and Mair, 1995.

68 על הקשר בין מנהיגות להתפתחויות בלתי צפויות שמחייבות התמודדות חברתית ופוליטית ראו Philp, 1997.

עיקרון חוקי לא יהיה די בעקרונות אלו, ונדרשת אמת מידה חיצונית לחוק כדי לסייע לקבוע אם מעשה מסוים עולה בקנה אחד עם עיקרון מופשט או לא. מכאן שאי-אפשר להגדיר שחיתות אך ורק בהתבסס על החוק. נוסף על כך גם בשגרה עובד ציבור בכיר זקוק לשיקול דעת נרחב במילוי תפקידו, ואין הגדרות ברורות לחובותיו הקונקרטיות.⁶⁹ איב מני (Mény) סיכם כך את הדברים: אם תפקידו של עובד ציבור מוגדר מאוד, קל ומוצדק להגדיר מעשה מושחת כהפרה של חובה רשמית.⁷⁰ לעומת זאת בהגדרת חובותיהם של נבחרי ציבור או של עובדים בכירים אי-אפשר לספק רשימה שלמה ומדויקת, ואין טעם להגדיר שחיתות כהפרה של חובה רשמית. המשמעות היא שהגדרה המבוססת על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי מתאימה במיוחד לאיתור מעשי שחיתות שעושים עובדי ציבור זוטרים יחסית, הממלאים תפקידים מוגדרים היטב; והיא מתאימה פחות לזיהוי מעשי שחיתות שעושים נבחרי ציבור או עובדי ציבור בצמרת השירות הציבורי.

הבעיה המשלימה את הקושי להגדיר את החובות הרשמיות של נושאי המשרות השלטוניות הבכירות היא העמימות הניכרת שבמקצת החובות והאיסורים שהחוק מטיל על נושאי משרות אלו. עמימות זו עומדת בסתירה לאחד הרציונלים לשימוש בהגדרה המבוססת על החובות הרשמיות, קרי יכולתן להקנות אמת מידה ברורה להבחנה בין מעשים מושחתים לאחרים.

דוגמה לחוסר הבהירות שנלווה לעתים לאפיון החובות והאיסורים החלים על התפקיד הציבורי היא עמימותה הידועה היטב של עברת מרמה והפרת אמונים וכן עמימותה של ההלכה החדשה שנקבעה בעניינה.⁷¹ ההיסטוריה של הפסיקה בקשר לעובדי ציבור שהואשמו בהפרת אמונים מלמדת כי לא ברור כלל ועיקר מהו מעשה הפוגע בציבור ומה הופך מעשה

69 להרחבה על תלות הציבור בטיב שיקול הדעת של עובד הציבור ועל הצורך בהענקת סמכות לעובד הציבור לקבוע כיצד להשתמש בכוח השלטוני בהיעדר יכולת להגדיר פרמטרים ברורים לטובת הציבור בנסיבות העניין ראו: Stark, 2000; Dobel, 1999; 12, 119-124.

70 כמו במצב שבו עובד של המוסד לביטוח לאומי מקצה הכנסה לאזרחים שסובלים מאחוזי נכות על בסיס סולם מוגדר שקובע איזה סכום יש להעביר לאזרח בהתאם לאחוזי הנכות ועל בסיס קביעה רפואית של אחוזי הנכות. ראו Mény, 1996: 313.

71 ראו גור־אריה, 1999. על עמימות ההלכה החדשה שנקבעה בעברת מרמה והפרת אמונים ראו קרמניצר ואחי [בהדפסה].

פסול למושחת.⁷² במילים אחרות, אין בעצם קיומו של איסור פלילי להפר אמונים כדי לספק הגדרה ברורה של חובות התפקיד הציבורי או של הפרת חובות אלו. דוגמה אחרת להגדרה הלא ברורה של חובות התפקיד היא באיסור מינויים פוליטיים. כפי שמראה דפנה ברק-ארז, בית המשפט מתקשה לזהות מינויים פוליטיים פסולים ולאכוף עליהם את הדין.⁷³ כלומר, בניגוד לטענות המופיעות בספרות המחקרית, החוק אינו מספק תמיד קריטריון חד-משמעי לסטייה מנורמות התנהגות שבאמצעותו אפשר לזהות מעשי שחיתות. אמנם בהשוואה לחלופות הקיימות שיוצגו בהמשך, החוק ברור יחסית, ובכל זאת המציאות מלמדת כי לא אחת אין די בשימוש בחוק הכתוב או בהלכות של בית המשפט כדי לקבוע אם מעשים מסוימים מושחתים או לא.

בעיה אחרת בהגדרת השחיתות באמצעות החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי נוגעת לעובדה שהחוק הכתוב אינו דן במכלול ההתנהגויות המושחתות מן הטעם שפעולות שלטוניות מסוימות מוגדרות אסורות רק לאחר שהמחוקק הגיע למסקנה, על בסיס ניסיון קודם, שיש צורך חברתי להיאבק בהן בכלים משפטיים.⁷⁴ זאת ועוד, לעתים המחוקק אינו קובע בחקיקה שדפוס התנהגות מסוים אסור, מפני שלא הייתה מודעות מספקת לאותו דפוס או מפני ניסיונו להתמודד עם התופעה המושחתת בכלים אחרים מלבד החוק והמשפט.

שתי דוגמאות מהמשפט הישראלי עשויות להבהיר ולהמחיש את הדברים: בשלהי שנות השישים קבעה הכנסת בחוק תקופת צינון לעובדי ציבור שמבקשים לעבוד בחברות פרטיות ולייצגן לפני המוסד ששירתו בו. היא הפכה את המעבר המוקדם מהשירות הציבורי לחברה פרטית לעברה פלילית.⁷⁵ ההחלטה להסדיר בחוק את חובת הצינון נבעה מהניסיון המצטבר שהצביע על שיקולים זרים ועל טיפול לא שוויוני של

72 ש.ס.

73 בית המשפט אמנם מדבר גבוהה גבוהה נגד מינויים פוליטיים, אך בפועל הוא פוסל מינויים בעילה של שיקולים לא ענייניים רק במקרים קיצוניים. ראו ברק-ארז, 1999.

74 ראו Heidenheimer, 1970: 7.

75 ראו חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) התשכ"ט-1969. הוראות אשר מגבילות בעלי תפקידים לאחר פרישתם נמצאות גם בחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), התשי"ח-1958, סעיפים 7, 22; חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, סעיף 66 (להרחבה ראו שפניץ ולוסטהויז, 1990: 326). לפי חוק שירות הציבור, עובד ציבור

עובד הציבור בחברות שלאחר מכן עבר לעבוד בהן.⁷⁶ עוד דוגמה היא האיסור החל על עובדי ציבור לקבל מתנות.⁷⁷ עד לשנות השבעים היו עובדי ציבור, ובפרט אנשי מכס, מקבלים מתנות מאנשים שהיו אמורים לקבל מהם שירות שלטוני. הנוהג הלך והשתכלל עם השנים, עד שהענקת מתנות גדולות הפכה לנורמה. עובדי המכס עברו תהליך השחתה מהיר, והדברים הגיעו לידי כך שאם יבואנים לא היו מעניקים מתנות יקרות ערך לעובדי המכס, העובדים לא היו משרתים אותם. היועץ המשפטי לממשלה דאז, יצחק זמיר, התרה לפני עובדי הציבור שיחדלו ממנהג נפסד זה ואף הוציא הנחיות בעניין, אך ללא הועיל. לבסוף הוא יזם חקיקת חוק שאסר קבלת מתנות והפך את הנוהג של עובדי המכס לקבל מתנות לעברה פלילית.⁷⁸

החיסרון האחרון של הגדרה המבוססת על החוק הוא בהכללת יתר: לא תמיד יש בהפרת חובה רשמית למען אינטרס אישי חומרה מספקת שהופכת אותה למעשה של שחיתות. יש חובות ויש חובות.

הגדרות המבוססות על אופן השימוש בסמכויות התפקיד הציבורי

הסוג השני של הגדרות מבוסס על התפקיד הציבורי או על ההנחה הנורמטיבית שעובד הציבור צריך להשתמש כהלכה בתפקיד הציבורי או לפעול בתור נאמן של כלל הציבור. אפשר למצוא בספרות כמה דוגמאות לסוג זה של הגדרות: 'שימוש בלתי הולם [misuse] בסמכות בשל חישובי רווח אישי, שאינו כספי בהכרח', ולחלופין: 'עובד ציבור הוא מושחת אם הוא מקבל כסף או שווה כסף כדי לעשות משהו שהוא היה מחויב או לעשותו בכל מקרה או שלא לעשותו כלל, או כדי לעשות שימוש בשיקול דעת לגיטימי למטרות לא הולמות'.⁷⁹ הגדרה כללית וטיפוסית

חייב לעבור תקופת צינון של שנה מיום פרישתו ועד כניסתו לתפקיד כזה או אחר בגוף שהיה נתון לסמכותו וכפוף להחלטותיו במסגרת תפקידו הציבורי; אם טיפל העובד בהמלצה או בהחלטה ישירה הקשורות בגוף זה – תקופת הצינון מתארכת לשנתיים.

76 ראו ברק, 1980: 14.

77 חוק שירות הציבור (מתנות) התשי"ט-1979.

78 זמיר, 1988: 253. פרטים נוספים על השתלשלות החקיקה מסר לי יצחק זמיר בריאיון לצורך המחקר, ב-18 בפברואר 2003.

79 שתי ההגדרות מופיעות אצל Heidenheimer, 1970: 5.

יותר שימשה גם בעבר ארגונים בין-לאומיים כמו הבנק העולמי:⁸⁰ 'ניצול [abuse] התפקיד הציבורי לאינטרסים פרטיים' או 'שימוש בלתי הולם בסמכות השלטונית לקידום מטרות פרטיות'.⁸¹

הגדרות המבוססות על ההנחה שעובד הציבור צריך להשתמש בכוח השלטוני למען הציבור או שלא להשתמש בו לקידום אינטרסים שאינם טובת הציבור הן הגדרות גמישות לעומת הגדרות המבוססות על חובות רשמיות של התפקיד הציבורי. כדי לממש את הפוטנציאל שטמון בסוג זה של הגדרות, חשוב להבהיר מהו שימוש לא הולם בתפקיד או מה בין פעולה הסוטה מן השורה במובן הרשמי או הטכני בלבד לבין שימוש לא הולם בתפקיד או ניצולו. ברם לא אחת כלל לא ברור מהו שימוש הולם בתפקיד הציבורי בנסיבות שבהן הכוח השלטוני מופעל. במילים אחרות, כמו במקרים אחרים של הגדרות אחדות שצריך לבחור ביניהן, הגמישות בהגדרה באה על חשבון בהירותה. אם אין קביעה ברורה מה משמעות המונח 'שימוש הולם', התוכן הממשי של ההגדרה רחוק מלהיות ברור, ולא ברור איך אפשר לבחון באמצעותה מעשים קונקרטיים.

הגדרות המבוססות על פגיעה באינטרס הציבורי או על פגיעה בטובת הכלל

הגדרות שחיתות באמצעות המונח 'אינטרס ציבורי' קובעות שמעשה מושחת הוא מעשה של עובד ציבור הפוגע באינטרס הציבורי כדי לקדם אינטרסים פרטיים. מה שהופך מעשה למושחת הוא לא רק הניסיון לקדם אינטרסים פרטיים, אלא ההשפעה השלילית שיש לקידום האינטרסים הפרטיים על האינטרס הציבורי. סוג זה של הגדרות עולה בקנה אחד עם התפיסה הקלסית של השחיתות: זו קישורה בין המעשה עצמו לבין אופיו

80 כיום לפחות מקצת החוקרים בבנק העולמי משתמשים בהגדרות אחרות לשחיתות, ואלה אינן מתבססות על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי אלא על תפיסה מופשטת של התופעה, שמאפשרת מקום ניכר לאפיון מעשים מושחתים בהתאם לתפיסות הציבור. ראו למשל את ההמשגה של דניאל קאופמן מן הבנק העולמי, בפרק 'Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World'. לפי קאופמן, 'שחיתות היא הניסיונות להפעיל השפעה מופרזת במטרה "להפריט" מדיניות ציבורית, ו/או כדי ליעד הקצאת משאבים ציבוריים למטרות פרטיות' [התרגום שלי]. את ההגדרה אפשר למצוא בעמוד 90 בנייר של קאופמן: info.worldbank.org/etools/bcdwebprotal/docs/T1_4_CrrpGovSec.pdf (האתר אוחר לאחרונה ב-23.2.2008).

81 ראו Philp, 2007: 104.

של עושה המעשה, מטרתו ותוצאותיו ועסקה בקשר שבין שחיתות לבין כלל החברה, ובכלל זה בקשר שבין ירידה במידות האזרחיות הטובות של האזרחים והמנהיגים לבין הידרדרות השלטון. תחת הגדרות המבוססות על המונח 'אינטרס הציבור' אפשר למצוא הגדרות המשתמשות במפורש במונח זה וכאלה המשתמשות במונחים בעלי משמעות דומה למדי, כגון 'על חשבון הציבור'. ההגדרה החשובה ביותר לשחיתות המבוססת על המונח היא זו:

שחיתות היא סוג של התנהגות סוטה מהנורמה הרווחת או כזאת שמאמינים שהיא רווחת בהקשר מסוים, כמו ההקשר הפוליטי. מדובר בהתנהגות סוטה הקשורה במניע מיוחד, קרי **רווח פרטי על חשבון הציבור**. **אך בין שזהו המניע ובין שלא, העובדה שרווח פרטי הובטח על חשבון הציבור היא החשובה**. רווח פרטי כזה עשוי להיות בעל אופי פיננסי, ובדמיונו של הציבור זהו בדרך כלל הרווח, אבל הוא יכול ללבוש גם צורות אחרות. הוא עשוי להיות קידום מהיר, כיבוד, עיטורים וכדומה, והוא עשוי שלא להיות אישי, למשל הפקת תועלת למשפחה או לקבוצה אחרת. ייאמר אם כן שדפוס השחיתות עלול להתקיים כאשר בעל השררה האחראי לביצוע משימות מסוימות, כלומר ממלא תפקיד אחראי או נושא משרה, מתפתה על ידי כסף או תגמולים אחרים, למשל ציפיות לקבל תפקיד בעתיד או לבצע פעולות התורמות למי שמספק את התגמול. התוצאה היא שהוא [בעל השררה] **פוגע בקבוצה או בארגון, או – ליתר דיוק – בממשל שממלא** התפקיד משתייך אליו.⁸²

הגדרה אחרת שמבוססת במשתמע על האינטרס הציבורי, אך אינה משתמשת במונח עצמו, קבעו בשנות השישים של המאה העשרים החוקרים רוגו (Rogow) ולסוול (Lasswell), וזו לשונה:

פעולה מושחתת מפרה אחריות כלפי מערכת סדר ציבורי או סדר אזרחי אחד לפחות, והיא איננה עולה בקנה אחד [...] עם מערכת כזו; מערכת של סדר ציבורי או סדר אזרחי מעדיפה אינטרסים משותפים על אינטרסים ייחודיים.⁸³

82 Friedrich, 1972: 127-128 [התרגום וההדגשות שלי].

83 Rogow and Lasswell, 1963: 132 [התרגום שלי].

איב מני הציע להגדיר שחיתות כך:

חילוף חשאי [clandestine exchange] בין שני תחומים – הפוליטי (או המנהלי) והכלכלי (או החברתי). חילופים אלה נסתרים מכיוון שהם מפריס את הכללים הציבוריים של המשפט והאתיקה, והם מקריבים את הטוב הכללי למען רווח פרטי (אישי, תאגידי, קבוצתי וכדומה). לבסוף, חילופים אלה – המאפשרים לשחקנים פרטיים גישה למשאבים ציבוריים (חוזים, מימון והחלטות) באופן מוטא ומיטיב – מעניקים לדמויות ציבוריות מושחתות רווחים מידיים או בטווח הזמן הארוך יותר, עבורם או עבור הארגונים שבהם הם חברים.⁸⁴

הגדרת שחיתות פוליטית באמצעות המונח 'האינטרס הציבורי' מאפשרת לשמר את החומרה הנלווית למעשה המושחת. לפי הגדרה זאת, לא כל הפרה של חובות רשמיות או של חובת הנאמנות כדי לקדם עניינים פרטיים היא שחיתות. הפרות של חובות רשמיות שאין להן משמעות אנטי-חברתית מובהקת או של חובות פעוטות שרבים נוטים להפר כעניין שבשגרה אינן בהכרח שחיתות, שכן ההפרה לא בהכרח פוגעת באינטרס הציבורי. להבנתי, זהו בהחלט יתרון חשוב של ההגדרה. הגדרה המבוססת על האינטרס הציבורי גם עולה בקנה אחד עם מה שאני, לפחות, רואה בו מוסכמות לשוניות שמבחינות בין מעשים יום יומיים למעשים חמורים יותר, והיא עולה בקנה אחד עם ההיסטוריה העשירה של המושג 'שחיתות'. כפי שראינו, בעידן הקלסי ובמחשבה הרפובליקנית הייתה המשמעות של שחיתות פוליטית פגיעה כזו או אחרת בפוליס, בפוליטאה, ברפובליקה, במדינה ובחברה; ופגיעה כזו דומה לפגיעה באינטרס הציבורי. לשון אחר, אפשר לכאורה להסיק כי הפגיעה באינטרס הציבורי היא תנאי הכרחי, גם אם לא מספיק, לקיומה של שחיתות – בין שהמונח אינטרס הציבור מופיע במפורש בהגדרה ובין שהוא מופיע בה אך ורק במשתמע.

חרף מעלותיה של ההגדרה העדיף הרוב המכריע של החוקרים בני זמננו להגדיר שחיתות בלי להשתמש במונח אינטרס הציבורי ובלו לקבוע – ולו במשתמע – כי התנאי למעשה מושחת הוא פגיעתו באינטרס הציבורי. כמה סיבות מרכזיות לכך.

[התרגום שלי]. Mény, 1996: 313 84.

הסיבה הראשונה נעוצה בבעייתיותו של תוכן המושג 'האינטרס הציבורי'. במקור ביטא המושג את הרעיון שיש טובה משותפת או אינטרס רחב המשותף לכלל הציבור וכי 'קידומו של האינטרס הציבורי הוא המטרה העליונה והראויה ביותר של שלטון'.⁸⁵ ברם משמעותה של אותה 'טובה משותפת' רחוקה מלהיות ברורה או מוסכמת.⁸⁶ האי-הסכמה בדבר טיב מהותה של טובת הציבור או טיב מהותו של הטוב המשותף, בהנחה שיש טוב כזה, היא מהגורמים לשימוש מניפולטיבי במונח שעשו שליטים (בעיקר מלכים בזמנם) לכל אורך ההיסטוריה. בשם 'האינטרס הציבורי' גבו מסים לקידום טובתם בלבד, יצאו למסעות כיבושים בזבזניים ואכזריים, כרתו בריתות עם אויבים בוגדניים והמיטו חרפה על ארצם.⁸⁷ מעבר לניצול המונח לצרכים פוליטיים נעשו במאות השנים האחרונות בשם האינטרס הציבורי מעשים ממעשים שונים, ובהם רצח שיטתי של אזרחים. נראה שאפשר לתרץ כמעט כל מעשה בשם האינטרס הציבורי.⁸⁸

הבעיה השנייה בשימוש במונח אינטרס הציבור כדי להגדיר שחיתות קשורה בפרשנות התועלתנית למושג זה, פרשנות שהתפתחה כדי לצקת במושג תוכן קונקרטי יותר.⁸⁹ לפי ההמשגה התועלתנית, האינטרס הציבורי מקביל להגדלת מרב התועלת למרב האנשים – מרב הרווחה למרב האנשים, מרב האושר למרב האנשים, מינימום סבל למרב האנשים וכדומה. לכאורה, המשגה מסוג זה עשויה לסייע לקבוע מהו האינטרס הציבורי, ומכאן גם מהו מעשה מושחת. בפועל, המשגת 'האינטרס

85 על התפיסה הרואה בקידום האינטרס הציבורי את תכלית השלטון ראו גם Sorauf, 1957.

86 כך בישראל וכך בכל חברה אחרת מאז ומעולם: אחד סבור כי חיוני לחזק את הפרהסיה היהודית ואחר סבור כי הפרדת דת ומדינה היא אינטרס הציבור; אחד סבור כי התנתקות מהשטחים הכבושים היא צו השעה ואחר סבור כי הצו הוא דווקא לשמור על 'ארץ ישראל השלמה'; אחד משוכנע שאין תחליף להפרטה כלכלית וקיצוץ בקצבאות ואחר חסיד מושבע של מדינת הרווחה; אחד משוכנע שחוקה נוקשה חיונית לכל משטר דמוקרטי חפץ חיים ואילו ידידו רואה בחיזוק הממשלה ובהחלשת הפיקוח השיפוטי תנאי הכרחי לשגשוג, וכדומה.

87 להרחבה ראו שם וכן את ההפניות אצל Mansbridge, 1990: 133, note 10.

88 כפי שאמר סמואל גיונסון במאה השמונה עשרה: פטריוטיות היא מפלטו של הנבל.

89 כל עוד הגישה התועלתנית הייתה דומיננטית (תהליך שהחל בראשית המאה התשע עשרה ונמשך עד שלהי שנות השישים של המאה העשרים), מקובל היה לצקת במושג תכנים תועלתניים. להרחבה על התפיסות העיקריות של משמעות המושג והתכנים שיש לצקת בו ראו Sorauf, 1957; Weale, 1998: 832.

הציבורי' במונחים תועלתניים מעמידה את המושג במתח עם המשמעות המקובלת של המושג 'שחיתות', עד שמתעורר ספק ממשי אם נכון ומוצדק להשתמש בתפיסה תועלתנית כדי לקבוע אם קיימת שחיתות. כך לדוגמה, ייתכן בהחלט שמעשה שוחד יגרום עוול חמור לאזרח או למתחרה בנותן השוחד ונד בבד יוביל להגדלת התועלת הכללית. מנקודת מבט תועלתנית, אם התועלת הכללית גדולה יותר – המעשה משרת את האינטרס הציבורי. אם התנאי ההכרחי (גם אם לא המספיק) למעשה מושחת הוא פגיעה באינטרס הציבורי, המסקנה עלולה להיות שמקצת מעשי השוחד אינם מעשים מושחתים.

לחלופין אפשר לטעון כי לפי פרשנות תועלתנית למושג מעשה שוחד דווקא כן פוגע באינטרס הציבורי – ולכן הוא מושחת – גם אם הוא מוביל להחלטה שלטונית שעולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי, שאולי לא הייתה מתקבלת בלא שחיתות (למשל שוחד המאפשר לעקוף סחבת בירוקרטית ולהוביל להקמת מיזם שתורם לרווחת הכלל). במסגרת גישה תועלתנית של הסתכלות רחבת היקף ואופק אפשר בהחלט לטעון למשל שפגיעתו של מעשה השוחד אינה נעוצה בנזק החייב להתקיים בכל מקרה, אלא במתכונת שיוצרת הסתברות לנזק בהסתכלות על פרקטיקת השוחד, נוסף על האפקט המשחית שיש לשוחד על עובד הציבור ומקבלו.

אך פרשנות מסתייגת מסוג זה מחדדת את החיסרון המרכזי של המושג 'האינטרס הציבורי', קרי את הקושי לקבוע מה תוכנו הקונקרטי. נראה שבלא מעט מקרים לא תסייע גם פרשנות תועלתנית למושג 'האינטרס הציבורי' לקבוע אם מעשה מסוים פוגע באינטרס הציבורי או לא. כלומר, יש מקרים שברמה הפרטנית והמיידית יש בהם תועלת, אך ברמה הכללית יותר הם פוגעים בחברה, שכן הם פוגעים בעיקרון מועיל.⁹⁰ אם כן, האם מניתוח תועלתני עולה כי תשלומי שוחד המשמנים את גלגלי הבירוקרטיה משרתים את האינטרס הציבורי לטווח ארוך או מחבלים בו? ומה באשר לתשלומי שוחד שבלעדיהם פרויקט קריטי לא יצא לפועל? מחד גיסא, מתן שוחד עשוי להיות מעשה תועלתני, שכן תוצאתו המידית עשויה

90 ברמה הכללית יותר אפשר להבחין בין מעשה תועלתני (ברמה המידית הוא מגדיל את התועלת החברתית) לבין עיקרון תועלתני (מרב האושר למרב האנשים הוא שצריך להנחות את החלטות הממשל). לעתים המעשה התועלתני פוגע בעיקרון התועלתני. להרחבה ראו Harsanyi, 1982.

להיות חיובית. מאידך גיסא, לטווח ארוך, מתן שוחד עלול לפגוע בטובת הכלל.⁹¹

בעיה נוספת בהגדרת שחיתות על בסיס הפגיעה באינטרס הציבורי היא באי-נתינת משקל של ממש לכוונות הפעולה של עובד הציבור. ספק אם התעלמות מהיסוד הנפשי של עובד הציבור מוצדקת בהתחשב בהיסטוריה של המושג, בקונוטציות הלשוניות ובקשר שבין מניע של פעולה לבין טיבה המוסרי. הבעייתיות מתחדדת אם עובד הציבור פועל לשם קידום האינטרסים הפרטיים שלו אגב הפרה בוטה של חובת הנאמנות או חובות התפקיד אך בסופו של דבר לא נגרמת פגיעה מוחשית לאינטרס הציבורי. במילים אחרות, אפשר שמספיקה סכנה לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי הנעשית בכוונת זדון או מרצונו של עובד הציבור לקדם עניינים פרטיים, כדי שמעשה מסוים יוגדר מושחת. כך גם מלמדת עברת השוחד, לפחות כפי שנקבעה בחוק הישראלי: כדי שמעשה מסוים ייחשב שוחד, אין הכרח שעובד הציבור שקיבל את השוחד יפעל בהשפעת השוחד או למען נותן השוחד; די שיקבל מתת בעבור מילוי תפקידו ויהיה מודע שהמתת ניתן לו בעבור מילוי תפקידו, כדי שתתקיים העבירה. אם כך בעברת השוחד, קל וחומר בשחיתות השלטונית בכללה.

ה. זיהוי התנהגות מושחתת לפי סקרי דעת קהל

שני סוגים עיקריים של סקרי דעת קהל במחקרי שחיתות: סקרי 'מומחים' (עובדי ציבור, אנשי עסקים, משפטנים, חוקרים ואנשים המקורבים לעשייה הפוליטית והכלכלית) וסקרים שבוחנים עמדות בקרב מדגם מייצג של כלל האוכלוסייה.

סקרי דעת קהל – אם סקרי 'מומחים' ואם סקרי עמדות בקרב כלל הציבור – משמשים כיום לשתי מטרות עיקריות: האחת רלוונטית במיוחד לענייננו: להעריך כיצד מעשה מסוים נתפס בעיני 'המומחים' או בעיני הציבור. למשל, הנשאלים מתבקשים לחוות דעתם על מצב שבו שר מעניק

91 יש הטוענים כי החוק מגלם את האינטרס הציבורי, שכן קבעו אותו נציגיו של הריבון (ציבור האזרחים) ואין אינטרס ציבורי זולת זה שקבע הריבון באמצעות נציגיו. על פי תפיסה זו, אם שחיתות או שוחד אינם חוקיים, הם פוגעים באינטרס הציבורי (זמיר, 1986: 413). ברם עמדה זו עושה את הרדוקציה של פגיעה באינטרס הציבורי להפרה של החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי, והיא חושפת את ההגדרה לכל הבעייתיות שנלווית להגדרות מסוג זה.

זיכיון לחברה שהוא שותף בה.⁹² המטרה השנייה היא לאמוד את חומרת מצב השחיתות במדינה מסוימת.⁹³

כבר בשנות השלושים של המאה העשרים היו שייחסו חשיבות רבה לתפקידה של דעת הקהל בהמשגת השחיתות ובהגדרתה. ג'וזף סנטוריה (Senturia), למשל,⁹⁴ אשר כתב את הערך 'שחיתות' עבור האנציקלופדיה למדעי החברה, גרס כי לא חוסר חוקיות וגם לא 'עמדתו של ההמוני' הם שאמורים לקבוע אם מעשה מסוים מושחת. לדעתו ראוי לסווג מעשה מסוים בתור מעשה מושחת אם 'העמדות הטובות ביותר לזמנן ולתפישת המוסר הטובה ביותר' שיבחנו את 'הכוונה ואופן הביצוע שעומדים מאחורי מעשה שלטוני כלשהו' יראו בו מעשה כזה.⁹⁵ אפשר ללמוד מדבריו של סנטוריה על חשיבות דעת הקהל לצורכי הגדרת שחיתות, אך אפשר גם ללמוד מדבריו שדעת הקהל אינה ממלאת תפקיד בלבדי בהמשגה. ראשית, ההמשגה הבסיסית של שחיתות אינה נשענת על דעת הקהל אלא על החוקר עצמו. סנטוריה פותח ואומר ששחיתות פוליטית היא 'השימוש הבלתי הולם בכוח הציבורי' ורק לאחר מכן מבהיר את תפקיד דעת הקהל. שנית, לפחות אליבא דסנטוריה, כדי שאפשר יהיה להשתמש בדעת הקהל לשם סיווג מקרי שחיתות, יש לבחור קבוצה מיוחדת מתוך כלל הציבור, ומוטב לבחור את 'האליטה'. כדי להגדיר שחיתות באמצעות דעת קהל מוטב אפוא להשתמש בקבוצת נשאלים בעלת מיימנויות בהערכות, שיפוט מושכל ותפיסה נורמטיבית ראויה ומתקדמת. שלישית, אין די בדעת קהל כדי לאמוד מעשים מסוימים, אלא יש צורך להביא בחשבון את המוסר הפוליטי 'הטוב ביותר'.

92 כחלק מהניסיון להשתמש בדעת הקהל כדי לקבוע אם מעשה מסוים מושחת, משתמשים בסקרים כדי להבחין באילו נסיבות ייחשב מעשה מסוים מושחת יותר או פחות. למשל, הנשאלים מבקשים לדרג את מידת שחיתותו של מצב שבו שופט מקבל מתנה ולנקד את מידת חומרתו של מצב כמעט זהה, בהבדל שנבחר ציבור הוא שמקבל את טובת ההנאה ולא שופט; או למשל, הנשאלים מתבקשים לחוות דעתם על חומרתו של מצב שבו ההנאה הפרטית שעובד הציבור מפיק מתפקידו היא הנאה כספית לעומת מצב שבו ההנאה פוליטית (לדוגמה, נבחר ציבור מחוקק חוק שמעניק לו תמיכה ציבורית רחבה יותר).

93 הדוגמה המובהקת ביותר לשימוש בסקרי דעת קהל כדי לאמוד את מצב השחיתות היא סקרי תפיסות השחיתות שהארגון Transparency International (TI) עורך. ראו: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (האתר אוחזר לאחרונה ב-23.2.2008).

94 ראו Senturia, 1931.

95 שם: 449.

דוגמה לשימוש מתוחכם ורציני בסקרי דעת קהל להגדרת שחיתות אפשר למצוא במחקריהם של ג'ון פטרס (Peters) וסוזן ולך (Welch). לאחר שקבע צמד החוקרים האמריקנים ארבעה רכיבים של שחיתות שלטענתם אפשר למצוא בכל הגדרה לשחיתות, הוא פנה לציבורי נשאלים ובאמצעות ניתוח מקרים ליבן עמם את הנסיבות שבהן תעלה בעיניהם חומרת השחיתות.⁹⁶ בעזרת מתודולוגיה מפורטת ומשוכללת יחסית לזמן שבו נעשו המחקרים עלה בידי פטרס וולך להגיע למסקנות שעשויות בהחלט לתרום להבנת האופן שבו נתפס מעשה מסוים בציבור ולליבון הסוגיה כיצד להגדיר שחיתות. בין השאר הם מצאו שככל שקבוצת הנהנים מהמעשה המושחת קטנה יותר, כך המעשה נחשב מושחת יותר. כך קורה גם כשהתמורה שעובד הציבור מקבל מידית יותר ונושאת אופי כספי. גם האופי של התפקיד הציבורי נראה לאנשים רלוונטי. ציבור הנשאלים ראה בחומרה רבה יותר שופט הנתון בניגוד עניינים מחבר קונגרס במצב דומה.⁹⁷

דוגמה חשובה אחרת לשימוש בסקרי דעת קהל במחקרי שחיתות היא מדד תפיסות השחיתות (Corruption Perception Index; CPI) של ארגון השקיפות הבין-לאומי (Transparency International; TI). המדד הוא עוד דוגמה להיותם של סקרי דעת קהל אמצעי משלים, לכל היותר, להמשגת השחיתות או להגדרתה, ובפרט אמצעי לאמוד את מצב השחיתות ולא כלי מושגי לעצמו. כך למשל, בנייר רקע מתודולוגי שפרסם הארגון נכתב: 'כל המקורות [שעליהם הסקר מבוסס] משתמשים בהגדרת שחיתות כגון השימוש הבלתי הולם בכוח ציבורי לתועלת פרטית, לדוגמה, שיחוד עובדי ציבור, עמלות לא חוקיות מרכישות ציבוריות ומעילה בקרנות ציבוריות'.⁹⁸

להגדרות המבוססות על דעת הקהל יתרונות מספר. ראש לכול, לפי ההשקפה התועלתנית אמת המידה המוסרית היא מרב האושר למרב

96 אלה ארבעת הרכיבים שלדידם של החוקרים אפשר למצוא בכמה ממעשי השחיתות: נושא בתפקיד ציבורי או במשרה ציבורית; טובה כלשהי שמעניק נושא המשרה; תמורה שמקבל נושא המשרה הציבורית; ואזרח שמקבל את הטובה השלטונית ומעניק בעבורה תמורה. ראו Peters and Welch, 1978: 976.

97 שם: 979-982.

98 להרחבה על המתודולוגיה של המדד ראו את הנייר שכתב יוהן גרף למבסדורף, חומר רקע לפרסום מדד תפיסות השחיתות של הארגון Transparency International, ראו לעיל הערה 93.

האנשים, וכל אדם קובע בעצמו מה מסב לו אושר ומה גורם לו הנאה. לכן העדפות הציבור הן הבסיס לקביעה אם דפוס התנהגות מסוים הוא מוסרי. בהתאם, הציבור הוא הגורם המוסמך לקבוע אם מעשים מסוימים פסולים ומושחתים. שנית, חוקר שמאמץ את דעת הקהל בתור אמת מידה להגדרה מהי שחיתות פוליטית עשוי לנטרל במידה רבה את השקפתו האישית ואת עולם הערכים התרבותי שלו. במחקר השוואתי של שחיתות – בין שהוא בודק את תופעת השחיתות בזמנים שונים ובין שהוא בודק אותה בתרבויות שונות – יש חשש שהחוקר לא יעריך נכונה מעשים מסוימים, שכן משמעותם אינה זהה לזו שמוקנית להם בתרבותו שלו. על ידי שימוש בדעת קהל החוקר מפחית מהסיכון שישליך על מושא מחקרו מערכת ערכים וקריטריונים שיש לה רק מעט רלוונטיות להבנת המקרים הנחקרים. סקר דעת קהל מעניק כלי המתחשב במערכת התרבותית של החברה שהוא חוקר. שלישית, ההישענות על דעת קהל בתור אמת מידה לזיהוי מעשים מושחתים משמרת חלק חשוב מהאופן שבו השחיתות הפוליטית נתפסת בשפה. התפיסה היא שהשחיתות הפוליטית חורגת מהנורמות המקובלות, ולכן היא גם עניין של השקפה והערכה סובייקטיבית, תלוית תרבות, מקום והקשר.⁹⁹ יוצא אפוא שהציבור הרחב ודעת הקהל עשויים להיות אמת מידה כמעט מתבקשת לקבוע מהי החריגה מהנורמות המקובלות שהופכת דפוס התנהגות מסוים לשחיתות פוליטית. השימוש בדעת קהל מספק אמצעי כמותי שמאפשר לבחון דיוק יחסי מהי עמדתו של הציבור על מעשים מסוימים או על מצבן של מדינה וחברה נתונות. לבסוף, בהנחה שמעשי שחיתות אמורים להיות מעשים חמורים, אפשר שדעת הקהל תספק מסננת נוספת או תקבע רף נוסף למידת החומרה של המעשה, בהנחה שדעת הקהל אינה סובלנית מדי או רגישה מדי לשחיתות.

ברם להגדרות המבוססות על דעת קהל גם חסרונות רבים. חיסרון ראשון טמון בחוסר ההומוגניות שבדעת הקהל: לעתים יש פער גדול בין תפיסותיו של הציבור הרחב לבין תפיסות 'מומחים', וגם תפיסות של 'מומחים' עלולות להיות בעייתיות למדי. כך למשל, יש אנשי עסקים הנוטים לראות בשירות ציבורי גדול, בריכוזיות שלטונית ובמגבלות בירוקרטיות על השוק החופשי סוגים של שחיתות, או למצער – אינדיקציות לשחיתות. לעומת זאת סביר שהפעלת לחצים לא פורמליים של בעלי הון על נבחר ציבור כדי

99 ראו גם Heidenheimer, 1970; Heywood, 1997: 424-425.

לטרפד יזמת חקיקה שלדעת הרוב היא יזמה צודקת לא תיחשב בעיניהם שחיתות, וגם את הטסת נבחרי הציבור במטוסים הפרטי של בעלי ההון למדינה זרה לא יחשיבו לשחיתות.¹⁰⁰ זאת ועוד, 'מומחים' עלולים להיות רגישים במיוחד לביקורת בין-לאומית ולתדמית המדינה בעיני הקהילה הבין-לאומית. ברם ביקורת זו אינה בהכרח עניינית ונקייה משיקולים זרים. קונקרטי, לא ברור למי בציבור צריך להישמע כדי לקבוע שמעשה מסוים מושחת ואיזה קונסנזוס צריך להתקיים בקרב הציבור בעניין טיבו של מעשה מסוים כדי שיוגדר מעשה מושחת. כמו כן יש פער גדול בין עמדותיהם של נשאלים שתומכים בשלטון המכהן (ובפרט אזרחים שהתפקדו למפלגת השלטון) לבין עמדותיהם של נשאלים שמתנגדים לו.¹⁰¹ פער זה מראה שדעותיו של האזרח הממוצע אינן מחוסנות מפני השפעות ואינטרסים פוליטיים, והוא מעורר ספקות בקשר למידת התבונה שבהישענות על דעותיו של הציבור דווקא. ואם לא די בכך, ייתכן בהחלט כי דפוסים מושחתים ייהפכו לנורמה, והציבור לא יראה בהם סוג של שחיתות.¹⁰² אולם מנקודת מבטם של תאוריה פוליטית או של מוסר פוליטי אין כל הצדקה ששיפוטים ערכיים שנובעים מקהות או אדישות מוסרית יהיו את אמת המידה לחוקר של תופעה פוליטית. האמת כמעט הפוכה – ציבור המגלה שוויון נפש כלפי סוג מסוים של מעשים (למשל שוחד לשוטרים או 'בקשיש' לפקידים) הוא ציבור שהושפע מתהליכים עמוקים של השחתה – עדות לחומרת השחיתות, ולא להפך.

100 כפי שהיה למשל במקרה של טרפוד חוק הבורסה. ראש הממשלה יצחק רבין שינה את דעתו בעניין חוק הבורסה לאחר שבעלי הון הפעילו עליו לחצים במהלך טיסה. הדבר גרם מורת רוח רבה לשר האוצר אברהם (בייגה) שוחט, אך ללא הועיל. ראו למשל את דבריו של בני גאון בריאיון למוסף **TheMarker** של עיתון 'הארץ'. הדברים מלמדים שהוא אינו רואה בעיה ביחסים האינטימיים בין הון ושלטון, קל וחומר שהוא אינו רואה בהם יחסים מושחתים: 'כל האמירות האלה על הון ושלטון זה קשקוש אחד גדול במדינת ישראל [...] אני לא יכול להתעלם מכך שהייתה התבטלות, או בעצם סגידה להון. לכן אולי נעים יותר לראש ממשלה להיפגש עם בעלי הון ולא עם הקבוצות [מורים, מהנדסים, חקלאים ופועלי בניין] [...] זה גם דו סטרי. אתה מכיר מקרים שבהם שר נסע לזינווה במטוס של מיליונר. הוא לא היה יכול לנסוע במטוס של המורה או פועל הבניין? נחמיה שטרסלר, "אני רוצה להיות הווייסגלס של מפלגת העבודה", **הארץ**, **TheMarker**, 17.2.2006.

101 ראו למשל Anderson and Tverdova, 2003. ראו גם ישראל הראל, 'עדיפים כבר המושחתים שלי', **הארץ**, 16.1.2003.

102 ראו למשל את התחזקותם הפוליטית של גורמים בתוך הליכוד המעורבים לכאורה בשחיתות פוליטית: גידי וייץ ויובל קרני, 'לא נחקרת לא נבחרת', **ידיעות אחרונות**, 7 ימים, 28.3.2003.

עוד חיסרון להגדרה המבוססת על דעת הקהל הוא שעמדות הציבור על טיבם של מעשים מושחתים מושפעות מפרשות שחיתות הנחשפות בתקשורת. בסמיכות לפרשות שחיתות היא נוטה לגלות רגישות גבוהה לרכיבי התנהגות מסוימים, ואילו בעתות שגרה תגלה רגישות פחותה. כלומר, דעת הקהל מושפעת מהאופן שבו אמצעי התקשורת מדווחים על מקרים מסוימים, ולא מן הנמנע שהיא נתונה למניפולציה מצד האמונים על עיצובה.¹⁰³ אם כך, שימוש בדעת הקהל בתור דרך לקביעה מהו מעשה מושחת עלול לשחק לידי מעצבי דעת הקהל, לרוב בעלי העצמה הכלכלית, הפוליטית והתרבותית בכל חברה. לשון אחר, שימוש בדעת קהל כאמת מידה לקביעה אם מעשה מסוים הוא מעשה מושחת עלול להשריש תפיסות שמרניות או לחזק דעות שעולות בקנה אחד עם האינטרסים של הגורמים החזקים ביותר בחברה. מחקר המבקש לשפר את אורחות השלטון, ולא לשמר את המצב הקיים, חייב להימנע מכך.

החיסרון השלישי טמון במקרים המורכבים מבחינה מוסרית, פוליטית ומשפטית, שכדי לעמוד על טיבם ולקבוע אם הם סוג של שחיתות נדרש שיפוט נורמטיבי המשקלל מגוון משתנים ואומדנים. ספק אם הציבור הרחב מיומן די הצורך במלאכה זו, וספק אם עומד לרשותו מידע מספיק כדי להעריך אם מקרים מסוג זה הם בגדר שחיתות.

1. המשגת השחיתות באמצעות התאוריה הדמוקרטית

כפי שהובהר במבוא, משמעות הקביעה שדבר מה מושחת מובנת על רקע מצבו טרם ההשחתה. באותו אופן יש הגורסים כי אי-אפשר להבין מהי שחיתות פוליטית בלי ללבן קודם מהי פוליטיקה לא מושחתת, כלומר מהו הטוב הפוליטי, מצב העניינים הפוליטי הטוב והראוי. הפוליטיקה הטובה היא אמת המידה שממנה אפשר יהיה לגזור מהי שחיתות פוליטית. מכיוון שספק רב אם מבחינה היסטורית היה אי פעם משטר טוב שמתקרב לאב-טיפוס נורמטיבי, או אם התקיים אי פעם משטר שיכול לשמש בעבורנו אב-טיפוס נורמטיבי, אפשר להשתמש במודל נורמטיבי לתיאור הפוליטיקה הטובה. התאוריה על הפוליטיקה יכולה להיות רפובליקנית,

103 להרחבה ראו Sajó, 2003.

ליברלית, דמוקרטית או אחרת, העיקר הוא ששחיתות היא שלילה של עקרונות פוליטיים או פגיעה בהם.¹⁰⁴

הגדרות לשחיתות היונקות מתאוריה פוליטית מסוימת אינן מבקשות להציע הגדרה ניטרלית לשחיתות, אם כי רובן אינן מבוססות על גישה רלטיביסטית. ההגדרות המבוססות על תאוריה נורמטיבית תהיינה שנויות במחלוקת ככל שתהיה שנויה במחלוקת התפיסה הערכית שבבסיסה, אשר באמצעותה תוגדר השחיתות.

כיום מקובל ומוסכם על הוגים וחוקרים כי הביטוי המוצלח ביותר של הטוב הפוליטי או התאוריה הפוליטית הטובה ביותר בנמצא היא התאוריה הדמוקרטית. כפי שגם צוין במבוא, התאוריה הדמוקרטית אינה אחת, ונכון יותר לראות בה סך כל התאוריות הקיימות שמציגות תפיסה של דמוקרטיה, או סך כל המודלים הנורמטיביים של הדמוקרטיה. להלן יוצגו שתי המשגות של השחיתות באמצעות תאוריות דמוקרטיות בנות זמננו.

ההמשגה של דניס תומפסון

החוקר הראשון שעסק באפשרות להמשיג שחיתות פוליטית ולהגדיר אותה באמצעות תאוריה דמוקרטית מתקדמת יחסית הוא דניס תומפסון. הוא התחיל את דיונו המושגי מאירוע שנודע לימים בשם *The Keating Five* (להלן: פרשת חמישיית קיטינג). פרשת חמישיית קיטינג התרחשה בארצות הברית בסוף שנות השמונים של המאה החולפת, ובמרכזה עמדה התנהלותם הקלוקלת של חמישה סנאטורים אמריקנים.¹⁰⁵ מה שמשך את תשומת לבו של תומפסון היא הנטייה שהתפתחה בשיח הציבורי שלא להבחין בין התנהגותם של חמשת הסנטורים לבין התנהגותם של חברי

104 להרחבה על הרציונל העומד בבסיס גישה זו ראו, Burke, 1993, 2005; Thompson, 1997; Philp, 1997.

105 ארבעה סנאטורים דמוקרטים וסנטור רפובליקני קיבלו תרומות נדיבות מצירלס קיטינג ולאחר מכן ניסו להתערב למענו אצל גורמים שלטוניים שחקרו את התנהלותו המפוקפקת. קיטינג היה בעל חברת השקעות ואיש פיננסים מפוקפק למדי. בשורה של החלטות כושלות, בלתי חוקיות ומסוכנות גרם להתמוטטותה של חברת ההשקעות שבבעלותו, לאבדן כספי הפנסייה של 23 אלף אמריקנים ולנוק של שני מיליארד דולר. טענתם של הסנאטורים שסייעו לקיטינג הייתה שהם מסייעים לבוחר (קיטינג) שהרשויות מתנכלות לו לכאורה (בהתמהמהותן לכאורה בחקירת השערורייה הפיננסית). הפרשה זכתה לכינוי 'פרשת חמישיית קיטינג'.

סנאט אחרים; מקצת הפרשנים סברו כי כל הפוליטיקאים מושחתים, וכך גם הסנאטורים, והיו שסברו כי מה שעשו החמישה הוא חלק לגיטימי מהתחרות הדמוקרטית. כפי שמבהיר תומפסון, המשותף לשני המחנות היה ההנחה שכל הפוליטיקאים נוהגים כמו חמישיית קיטינג.

תומפסון סבר כי מה שהגביל את השיח הציבורי ומה שגרם לחוסר ההבחנה בין התנהגותם הנלוזה של הסנאטורים להתנהגות פוליטית אחרת היה אימוץ בלי משים של הגדרה לישחיתות רגילה. הגדרה זו כוללת לטענתו שלושה רכיבים: טובת הנאה אישית שעובד ציבור מפיק; תועלת פרטית שאזרח מפיק, אף כי אין הצדקה שאותו אזרח ייהנה מתועלת זו; ומניע מושחת של עובד הציבור. ברם כדי לזהות נכונה את ההבדל בין פרשת חמישיית קיטינג לבין התנהגויות פוליטיות אחרות חשוב לפתח מושג נוסף של שחיתות – שחיתות מוסדית. בישחיתות מוסדית קיימים שלושת הרכיבים שבשחיתות רגילה, אך בהבדלים מסוימים: הרווח שנבחר הציבור מקבל הוא רווח פוליטי, ולא רווח אישי כספי; התועלת שהאזרח מקבל אינה בהכרח כזו שהוא אינו זכאי לה, אך האופן שבו התועלת ניתנת פסול; ואין בנמצא בהכרח מניע מושחת שמנחה את הפוליטיקאי לפעול כפי שפעל. די בכך שהמעשה אינו עולה בקנה אחד עם עקרון מראית העין ועם הדרישה שמעשיו של הפוליטיקאי יוכלו להיות מובנים לאדם הסביר.¹⁰⁶

אחת הסוגיות החשובות שתומפסון מחדד היא אופן הענקת התועלת, ולא מידת ההתאמה של המעשה לאינטרס הציבורי. לפי תומפסון, מה שהופך מתת שלטוני לרכיב בשחיתות מוסדית הוא פגיעתו בעקרונות הייצוגיות הדמוקרטית ובאחד או יותר משלושת הערכים שהוא רואה בהם ערכים מרכזיים בדמוקרטיה המודרנית: כלליות, אוטונומיה ופומביות.¹⁰⁷

Thompson, 1993: 373 106

107 לדידו של תומפסון עקרון הכלליות (generality) קובע שפעולות שלטוניות יוצדקו במונחים שיישמו לכלל האזרחים שווה בשווה. תנאי זה נכון במיוחד לפעולת החקיקה, ואחת ההשלכות שלו היא שפעולתם העיקרית של סנאטורים צריכה להיות חקיקה. אמנם לגיטימי שנבחרי ציבור יתערבו במצבים שיש חשש שהרשויות מתנכלות לאזרח, אך התערבות זו צריכה להיות מוצדקת בפגיעה בעקרונות הצדק. בספר שכתב ב-1987 פרש תומפסון בהרחבה את כל אחד מהערכים וציין שכלליות דורשת יכולת הכללה של עקרונות. דהיינו, אם עיקרון א חל על מקרה ב, הוא צריך לחול גם על מקרים אחרים הדומים ל-ב בהיבטים רלוונטיים. ראו Thompson, 1987: 105.

לפי תומפסון, עקרון האוטונומיה קובע שאסור לנבחר ציבור להתערב לטובת בוחריו

כאמור, תומפסון טען כי כוונה מושחתת אינה תנאי הכרחי לשחיתות מוסדית או לשחיתות שאינה ניתנת להבנה באמצעות המושג הרגיל של שחיתות. הוא מדגיש שבמקרים רבים אין לדעת מה הניע את עובד הציבור לפעול כפי שפעל. פעולות רבות שהמניע שלהן מושחת נראות כמו פעולות אחרות שהמניע שלהן כשר, בין השאר בשל העובדה שלא מעט מההוויה הפוליטית כוללת יחסי חליפין ודפוס של 'שמור לי ואשמור לך'. ברמה העקרונית יותר, מבהיר תומפסון, הדמוקרטיה המודרנית מכירה בלגיטימיות של מניעים מעורבים, והיא מבוססת על רצונם של נבחרים הציבור להיבחר למשרתם. כלומר, עצם העובדה שנבחר הציבור פועל גם מתוך שיקולים של כוח והצלחה אישית אינה מלמדת על שחיתות. תומפסון סבור שמשעה שאנו מסכימים כי לגיטימי שעובד ציבור יפעל ממניעים מעורבים – קידום האינטרס העצמי-פוליטי שלו וקידום האינטרס הציבורי – אין הצדקה לייחס משקל מכריע למניע הפעולה בבואנו לקבוע מה מושחת. במקום התמקדות בשאלת המניע האמתי של עובד הציבור, עלינו לחפש אחר התנהגויות שבסבירות גבוהה הן חלק מפעולה פסולה (למשל פעולה שיש בה ניגוד עניינים חריף). רוצה לומר, במקום לבחון אם המניע של עובד הציבור מושחת, יש לבחון אם הקשר בין השירות השלטוני שהעניק נבחר הציבור, שבגללו הפיק אזרח מסוים תועלת פרטית, לבין טובת ההנאה הפוליטית שהפיק נבחר הציבור ינוטה להיות בלתי הולם.¹⁰⁸

במאמר מאוחר יותר שלו (פורסם ב-2005) פיתח תומפסון את הרעיון שישנם שני סוגים של מעשים מושחתים – מעשים שקיימים בכל המשטרים ומעשים שייחודיים למשטרים דמוקרטיים בלבד.¹⁰⁹ לדעת תומפסון, אין כמעט חולק על כך ששחיתות רגילה, או כפי שהוא כינה

אך ורק משום שהוא מעוניין לקדם את האינטרסים הפוליטיים שלו. עליו לפעול גם על בסיס שיקולים של תועלת כלל הציבור ממעורבותו (Thompson, 1993: 373). תומפסון טען כי עקרון האוטונומיה תובע שעובד הציבור יימנע מפעולה בתנאים של הסתברות גבוהה להיות מושפע משיקולים לא רלוונטיים (Thompson, 1987: 113).

עקרון הפומביות קובע כי הפוליטיקאי צריך לפעול בצורה ניתנת להצדקה לכלל הציבור. עיקרון זה אינו מחייב את הפוליטיקאי לחשוף את כל פעולותיו לפני הציבור, אך הוא מחייב אותו לעשייה שתאפשר לו להצדיק את פעולותיו אם יידרש ביום מן הימים להסביר את התנהגותו.

Thompson, 1993: 375 108

Thompson, 2005 109

אותה במאמרו האחרון 'שחיתות בממשל', שלילית וראויה לגינוי. גם משטרים בלתי דמוקרטיים רואים, לפחות לכאורה, בשחיתות זו רע שיש להיאבק בו.

אם ברצוננו להסדיר את המימון של תהליכי הבחירות, עלינו לפתח מושג נוסף של שחיתות – שחיתות אלקטורלית – בהתאם לתכלית הבחירות ועקרונות הדמוקרטיה. תומפסון מדגיש כי מושג זה חיוני במיוחד עבור מחוקקים, מתקנים ועמותות הנאבקים למען איכות השלטון ושיפור הדמוקרטיה.

עוד מבהיר תומפסון כי טעות לבחון מעשי שחיתות הפוגעים בדמוקרטיה בהנחה שמעשה השוחד הוא השחיתות החמורה ביותר. כפי שהוא מטעים, שוחד מחייב אינטראקציה ישירה, וקל להתחקות עליה. לעומת זאת בשחיתות אלקטורלית הקשר בין התורמים לנבחרי הציבור עשוי להיות עקיף ולא מידי. לא מן הנמנע שהשלכות השחיתות האלקטורלית מוחשיות פחות, אך הנזקים עלולים להיות חמורים מהנזקים שבשחיתות בממשל.¹¹⁰

אם כן, כדי ללבן את סוגיית הפסול הטמון בשחיתות אלקטורלית עלינו להתמקד בבחירות ובשאלה איזה סוג של בחירות הדמוקרטיה מבקשת להשיג. אמנם אנו עלולים למצוא את עצמנו במחלוקת בסוגיות אלו ובאי-הסכמה גדולה יותר לעומת האי-הסכמה בעניין סוגיית השוחד בבחירות, אך בעצם אין לנו בררה ממשית: שימוש במונח 'שחיתות בממשל' אינו פוטר אותנו מהצורך למצוא אמות מידה שתכליתן לשפוט את איכות התהליכים הדמוקרטיים. אם כן בין שנאמץ את המונח שהציע תומפסון ובין שלא נאמצו, כדי להחליט אילו תרומות אנו מעוניינים למנוע, מה גובה סכום ההוצאות המותר וכדומה, עלינו להחליט באיזה סוג של מסעות בחירות אנו מעוניינים.¹¹¹

ההמשגה של מרק וורן (Warren)

גם מרק וורן המשיג שחיתות בהתבססו על תאוריה של דמוקרטיה דיונית.¹¹² נקודת דמיון נוספת בינו לבין תומפסון היא ששניהם התבססו על כתיבתו של יורגן הברמס (Habermas) ועל הצעתו איך להבין את

110 שם: 1046.

111 שם: שם.

Warren, 2004, 2006 112

התנאים לשיח פוליטי רציונלי. אך בשונה מתומפסון, וורן השתמש גם בהגותה של חנה ארנדט. התאוריה הפוליטית של ארנדט משלבת רכיבים החורגים מתחום המוסר הליברלי וממה שאפשר לכנות 'רציונליות דיסקורסיבית';¹¹³ תומפסון, לעומת וורן וארנדט, מציג תפיסה דמוקרטית שכלתנית המכפיפה את הפוליטיקה לעקרונות מוסר ולכללי היסק רציונליים.¹¹⁴

כמו תומפסון גם וורן הצביע על כמה בעיות בהגדרות המודרניות הרגילות של שחיתות. בעקבות חנה ארנדט, קרל פרידריך ופטר איובן, וורן סבור כי הבעיות הקונספטואליות נובעות במידה רבה מהתפתחותו של מושג השחיתות בראשית העידן המודרני. המושג, כך גורס וורן, התפתח בתגובה לריכוז עצמה בידי משטרים מלוכניים אבסולוטיים, בניסיון לצמצם את כוחם. באותה עת תפסו את הפעולה השלטונית הראויה במונחים של רציונליות בירוקרטית, ושחיתות נחשבה סטייה מכלל התנהגות פורמלי. נוסף על כך הוגי דעות, אינטלקטואלים ומתקנים חברתיים התעניינו בכינון מערכת מוסדית שתמנע התנהגויות פסולות, ובשונה מפילוסופים והוגי דעות שפעלו בעבר הם לא העסיקו את עצמם בביקורת מוסרית על אופי האדם. למעשה, הם הניחו שבני האדם אנוכיים ופעלו ליצור מערכת מוסדית שתהפוך את האנוכיות האנושית ליתרון, ולכל הפחות תנטרל את השלכותיה השליליות. התוצאה של שלוש מגמות אלו הייתה שההמשגה

113 התפיסה הפוליטית הארנדטיאנית מבוססת על הפרשנות שהיא מציעה למצב האנושי (the human condition) או לתנאי הקיום האנושי במובן הרחב ביותר של המושג 'קיום'. לפי חנה ארנדט (1975-1906), כדי שהחיים האנושיים לא יידרדרו לקיום חייתי, יש להבטיח ריבוי של אנשים ודעות (קרי, לכבד את השונות בין בני אדם), מרחב הופעה משותף (מקום שאנשים יכולים לעשות בו מעשים נשגבים ולדון במשמעותם בצוותא) וחופש לפעול ללא פחד ולדבר בחופשיות – להחליף דעות, רשמים, חוויות וזיכרונות. הפוליטיקה היא התחום שבו אנשים עושים מעשים החורגים מצורכי הקיום ומהיצרונות הכרוכה בעבודה ומדברים על משמעות מעשיהם. תכלית הפוליטיקה היא להוות מרחב של פוטנציאל, אקטואליזציה של יכולות אנושיות ייחודיות ומרחב של זיכרון, כך שהחוויות הנשגבות לא תיוותרנה בגדר עניין פרטי, דל ומתעתע. לאור כל זאת אין להתפלל שארנדט התייחסה בביקורתיות לדומיננטיות של סוגיות חברתיות בשיח הפוליטי המודרני ובצער לנטייה הרווחת לראות השחתה בעצמה הפוליטית (power corrupts). על הגותה של חנה ארנדט ראו [1958] Arendt, 1998; וכן את קובץ המאמרים בעריכת זרטל וצוקרמן, 2004.

114 התפיסה הדמוקרטית של תומפסון נשענת במידה רבה על קאנט, רולס והברמס. גישתו גורסת כי החלטה פוליטית יש לגבש ולנמק במונחים רציונליים ולהעדיף את הצודק (right) על פני הטוב (good).

התמקדה בפגיעה באינטרס הציבורי עקב רצון לקדם את האינטרס הפרטי של נושא המשרה הציבורית. בלי להתעלם מיתרונותיה של ההמשגה המודרנית הרגילה, חשוב להכיר את מגבלותיה וחסרונותיה.¹¹⁵ את בעיות ההמשגה הרגילה של השחיתות מסכם וורן בנקודות אלו:¹¹⁶

- הישענות על תפיסה נורמטיבית סטטית שאינה הולמת את ההבנה שנורמות עשויות להתפתח בתהליך דמוקרטי והיסטורי (בעקבות דיאלוג ציבורי והפקת לקחים מניסיון העבר).

- התמקדות בהתנהגות של עובד הציבור. דא עקא שלא אחת אי-אפשר לבטא התנהגות ראויה במונחים של התנהגות, וחיוני להשתמש במושג 'ישרה' (integrity). מצב עניינים זה תקף במיוחד כאשר עוסקים בעובדי ציבור בכירים ובנבחרי ציבור שממלאים תפקידי מנהיגות ומבצעים משימות שלטוניות שאי-אפשר להגדירן בכללים ברורים.

- התרכזות יתר בפרט ולא בהשלכות שיש למעשים פסולים, לנורמות התנהגות לא ראויות ולהסדרים מוסדיים לא ראויים על כלל החברה והמערכת הפוליטית.

- התרכזות יתר במדינה ובעובדי הציבור אגב התעלמות משדות פוליטיים אחרים, כגון החברה האזרחית והמרחב הכלכלי.

- התעלמות מוחלטת משחיתות של האזרחים והחברה, אף כי מצב של חוסר נאמנות לכלל, אנוכיות יתר וחוסר אמון מוחלט כלפי השלטון פוגעים ביכולת להתארגן בצורה דמוקרטית.

מסקנתו של וורן היא שחסר לנו מושג שמבהיר מהי משמעות השחיתות מנקודת מבטה של תאוריה דמוקרטית, במידה רבה משום שזקי השחיתות לא היו קשורים בשיטתיות לנורמות דמוקרטיות. וורן מוסיף שמכיוון שכל המשגה של שחיתות מכוונת לסדר פוליטי טוב, משמעותה תתחוויר אם תזוהה נורמה דמוקרטית כללית המבטאת את הטוב שטמון בדמוקרטיה – אותו טוב שגם עלול לעבור השחתה. לטענתו, נורמה כללית זו היא נורמה של הכללה מועצמת (empowered inclusion), והאפיון שכדאי להשתמש בו לשחיתות הוא סוג של הדרה הנעשית בהונאה (duplicitous exclusion).¹¹⁷

Warren, 2004: 329-330 115

שם: 332-330. 116

שם: 332. 117

כדי לפתח מושג דמוקרטי של שחיתות עלינו לפרש מחדש את רכיבי השחיתות הפוליטית באופן שמשמעותו של המושג 'שחיתות פוליטית' תהיה מותאמת לחברות דמוקרטיות. לשם כך עלינו לבחון בראש ובראשונה את המושג הכללי של שחיתות פוליטית. וורן טוען שהמשמעות הרחבה ביותר של שחיתות פוליטית איננה שנויה במחלוקת: שחיתות פוליטית היא השימוש הבלתי הולם בעצמה ובסמכות השלטונית במטרה להפיק רווח עבור יחידים או קבוצה על חשבון הכלל. וורן אף סבור שכל ההגדרות לשחיתות, מהזמן העתיק ועד ימינו, חולקות ביניהן את הרכיבים האלה: יחיד או קבוצה שיש להם הסמכות לקבל החלטות או לפעול למען הכלל; נורמות משותפות שמסדירות את הדרכים שבהן יחידים וקבוצות משתמשים בעצמתם ביחס ליחידים וקבוצות; הפרה על ידי יחיד או קבוצה של הנורמות המקובלות; בדרך כלל מתרחשת הפקת תועלת על ידי יחיד או קבוצה בגלל חילול הנורמות, וטובת הכלל נפגעת. לפי וורן, הבדלים בין מושגי השחיתות נובעים ממחלוקות בין המתדיינים כיצד לפרש רכיבים אלו, ובעיקר הם נובעים ממחלוקות פרשניות בעניין הנורמות המסדירות פעולה משותפת.

מה הן אפוא ההתאמות למושג 'שחיתות' שמציע וורן לצורך תפיסה דמוקרטית של שחיתות? ראשית, יש לתת את הדעת לכל בעלי העצמה בחברה, כלומר לא רק לעובדי ציבור אלא גם לבעלי עצמה כמו ראשי תאגידים כלכליים.¹¹⁸ שנית, יש להביא בחשבון את הנורמה שבאמצעותה מקובל להסדיר בדמוקרטיה שימוש בעצמה. כאמור, הנורמה היא הכללה מועצמת – הכללה והעצמה של המושפעים מהחלטות ומפעולות קולקטיביות. מכאן שהרכיב השלישי במושג הדמוקרטי של שחיתות הוא הפרה של נורמת ההכללה. אך וורן מבהיר שאמנם כל פעולה מושחתת היא גם פעולה של הדרה, אבל לא כל פעולה של הדרה היא בהכרח פעולה מושחתת. אליטה שלטונית שמדירה קבוצות באוכלוסייה משום שהיא מאמינה שזכותה לעשות כך, אם לא התפתחו תנאים לנורמה של הכללה, אינה מושחתת. שחיתות, וורן גורס, מחייבת שחיקת נורמות קיימות, והיא מערבת צביעות. כדי שאליטה תהיה מושחתת במובן הדמוקרטי של המושג, היא צריכה לדבר בזכות הנורמה הדמוקרטית של הכללה ולהפר אותה בעת ובעונה אחת. לכן הדרה מושחתת מאופיינת בדר-פרצופיות. וורן מבהיר כי התנאי של דר-פרצופיות עשוי להסביר מדוע החלטות ופעולות מושחתות

נעשות בדמוקרטיה בהסתרה: הן לא היו יכולות להיות מוצדקות בציבור – כלומר בקרב המושפעים מהן – אילו היו מתגלות. אם כן, לפי וורן שחיתות של דמוקרטיה עניינה בפעולות שנעשות מאחורי גבו של הציבור, בתור אמצעי להדיר את מי שיש להם תביעות צודקות להיות מעורבים בהחלטות. המושחת מסתיר את מעשיו מכיוון שהוא יודע, במידה כזו או אחרת, שהוא מפר נורמות קולקטיביות.¹¹⁹

לא אחת התועלת שהפוליטיקאי מפיך משחיתות היא תועלת מוחשית – כגון יתרון לא הוגן בתחרות פוליטית, תועלת כספית או טובת הנאה מינית – אך הנזק לכלל אינו ברור. אולם לפי וורן, הנזק אינו חייב להיות מוחשי באותה המידה שהתועלת מוחשית; די שהנזק הנגרם לדמוקרטיה מתבטא בשחיקת נורמות או בפגיעה בתפקודם התקיין של מוסדות דמוקרטיים. בסופו של דבר מה שמאפיין את התועלת שבעלי העצמה מפיקים ואת הנזקים שנגרמים למי מהפרטים בחברה שהיה זכאי להיות שותף לתהליך קבלת ההחלטות, הוא ההונאה שנלווית לתהליך הפקת התועלת מחד גיסא וההדרה הבלתי מוצדקת של האנשים שהיו זכאים להיות שותפים בהחלטה מאידך גיסא.¹²⁰

סוגיה אחרת שוורן מתאר היא ריבוי הדפוסים הפוליטיים בחברה דמוקרטית, ובהתאם – ריבוי המשמעויות של השחיתות. מכיוון שדמוקרטיה מתקדמת כוללות רשויות שלטוניות ותחומים ושדות פעולה מגוונים הפועלים לפי שלל 'הגיונות' ורציונלים, המשמעות של הכללה מועצמת משתנה מתחום לתחום. משמעות המושג 'שחיתות' משתנה בהתאם לרציונלים השלטוניים, שהרי הוא יונק מהם. לפיכך עלינו לפתח מושגים אחדים של שחיתות פוליטית, בהתאם למערכות השלטוניות והזירות של המערכות הפוליטיות המקובלות בדמוקרטיה. וורן עצמו אכן עושה כך.¹²¹

ז. סיכום

בעולמו של אפלטון קל היה לקבוע מהי שחיתות פוליטית – כל הפוליטיקה כולה. כך גם בעולמו של אוגוסטינוס הקדוש ובעולמם של כל מי שאינם מכירים בלגיטימיות של שאיפות אישיות, אינטרסים פרטיים, תשוקות ויצרים. אפשר שגם בעולם עתידי לא יהיה קושי רב להגדיר

119 שם: שם.

120 שם: 334.

121 שם: 334-340.

שחיתות ולזהותה; הפעולה השלטונית – אם תהיה כזו – תהיה מוגדרת לפרטי פרטים, וכל סטייה ממנה תעורר חשד ממשי לשחיתות. ספק גדול אם תרחיש כזה רצוי. על כל פנים, בעולמנו אנו הפעילות הפוליטית רבת פנים וממדים; היא מורכבת ברמה המושגית וקשה לתיוג.

כפי שראינו – דרכים אחדות להגדיר שחיתות שלטונית, והגדרות רבות לתופעה. נקל היה להתרשם מהדיון שלכל אחת מההגדרות יתרונות של ממש, אך גם חסרונות לא מבוטלים. לנוכח מורכבות התופעה לא מפתיע שאף לא הגדרה אחת מספקת אמות מידה ברורות שמסייעות להבחין בכל הסוגים והמקרים המעניינים והחשובים של מעשי השחיתות המתרחשים במציאות. בכל אחת מהן יש הכללת יתר בהיבטים מסוימים והכללת חסר בהיבטים אחרים.

את מאפייני ההגדרות סיכמתי בלוח:

(1) גישה תאורטית	(1) אפיון המניע	באיזו מידה מעשה מושחת הוא פונקצייה של פגיעתו בכלל המערכת הפוליטית?	בהירות	תחולה		סוג ההגדרה/ אמת המידה לקביעה מהו מעשה ראוי ומהו מעשה מושחת
				האם נובע מההגדרה שזוהי כתיבה לעבודה הן שחיתות?	האם נובע מההגדרה ששחיד הוא בהכרח מעשה מושחת?	
(1) לגליזם פורמלי	(1) חלקי	משתנה בהתאם לטיב החוק וטיב המחוקק; במצב רצוי החוק אמור לאסור על מעשים הפוגעים בכלל המערכת.	רבה	אם הן לא חוקיות	כן	החוק
(2) נמוך-בינוני	(2) לא קיים					
(1) לגליזם מהותני	(1) חלקי	בינונית	בינונית	כן	כן	התפקיד הציבורי
(2) בינוני	(2) לא קיים					
(1) תועלתנות	(1) לקוי	גבוהה	נמוכה	לא	לא בהכרח	האינטרס הציבורי
(2) בינוני-גבוה	(2) לא קיים					
(1) רלטיביזם תרבותי	(1) לא ברור	לא ברורה	רבה	לא	לא בהכרח	דעת הקהל
(2) נמוך-בינוני	(2) לא קיים					
(1) תאוריה פוליטית נורמטיבית	(1) לקוי	גבוהה	בינונית	לא	רק אם הוא פוגע בדמוקרטיה	התאוריה הדמוקרטית
(2) בינוני-גבוה	(2) לא קיים					

להלן אסכם בקצרה את היתרונות והחסרונות שמצאתי בהגדרות לשחיתות. לאחר מכן אדון בפירוט ביתרונות ובחסרונות של הגדרת השחיתות באמצעות התאוריה הדמוקרטית. בפרק הפותח את הספר השני בסדרה אציג את הדרך שאני מציע להמשגת השחיתות ואת ההגדרה שאימצתי.

הגדרה לשחיתות פוליטית המבוססת על החובות הרשמיות של התפקיד הציבורי עולה בקנה אחד עם התפיסה הרואה בחוק אמת מידה מספקת להערכת הנורמטיביות של התנהגות שלטונית, והיא מאפשרת להבחין בין מידות חומרה של פסלות המעשה. כלומר, על ידי הוספת התנאי שמעשה מושחת יהיה לא חוקי, אנו עשויים להבטיח שרק מעשים שיש להם לפחות פסול במובן זה שהם לא חוקיים יתויגו כימושחתיים. הגדרה מסוג זה מעניקה בהירות, היא עולה בקנה אחד עם מוסכמות לשונית, והיא נוחה יחסית למחקר אמפירי. ברם הגדרות הנשענות על החוק הן הגדרות בעייתיות. ראשית, הגדרות אלו תלויות לחלוטין בפעלו של המחוקק, אף כי יש לו אינטרס מובהק לעשות לעצמו הנחות, ובמקרים מסוימים להשתמש בחוק כדי לקדם מטרות אישיות ולא את טובת הציבור. נוסף על כך הגדרה המבוססת על החובות הרשמיות רלוונטית פחות למחקר המבקש לבדוק התנהגות של נבחרי ציבור או של נושאי משרות שלטוניות בכירות שטיב תפקידם אינו מאפשר להגדיר חובות ואיסורים ברורים ופרטניים. עקב כך הגדרה המבוססת על חובות התפקיד עלולה להוביל למחקר שמתמקד במעשי שוחד קלסיים – מעילות, גנבות וכדומה – ולהתעלם מדפוסים בעייתיים, כמו ריצוי בעלי הון כדי להשיג ברבות הימים תפקיד במגזר הפרטי ('שוחד הפוך'); ניגודי עניינים חריפים (שמעמדם החוקי אינו ברור או שהחוק – בין שהוא כתוב ובין שהתפתח בפסיקה – אינו מכיר בחוסר חוקיותם); הימנעות מכוונת מחקיקה נחוצה כדי להיאבק בשחיתות מתוך שיקול זר; והתנהגויות שלטוניות נוספות שלא תמיד אפשר לתרגם אותן להפרות של חובות רשמיות.¹²² הקשר המורכב בין החוק לשלטון הופך

122 בעידן הנוכחי האינטראקציות בין עובדי הציבור לגורמים פרטיים מורכבות מבעבר, וכמותן גם יחסי הכוחות ביניהם. בעבר ייתכן שעובד ציבור היה מתפתה לשחיתות ומקבל שוחד, אך כיום מתרבים המקרים שאיש הציבור הוא הגורם שיוזם את השחיתות והוא המעניק 'שוחד' לאיש עסקים (בצורה של קידום ענייניו העסקיים של פלוני על ידי שימוש בהשפעה הפוליטית וסמכויות תפקידו). אפשר שהתמורה ל'שוחד' תבוא לאחר סיום כהונתו הציבורית, בדמות משרה מכניסה בחברה פרטית. קשה מאוד להתחקות אחר אינטראקציה מושחתת כזו ולהגדירה בחוק, אף כי

את ההגדרות המבוססות על החוק לחלקיות בלבד, והוא עלול לתרום להשרשתן של גישות לא ביקורתיות כלפי השלטון וכלפי שחיתות פוליטית ושלטונית.¹²³

הגדרה כללית יותר, המתבססת על חובת הנאמנות שעובד הציבור חב לציבור או על שימוש הולם בתפקיד הציבורי, מטיבה אמנם לבטא את משמעותו של המעשה המושחת, אך היא לוקה בעמימות ניכרת. ההגדרה מחייבת לאמץ קריטריון נוסף שבאמצעותו אפשר יהיה לקבוע אם התנהגות מסוימת של עובד ציבור אכן הולמת. מכאן שההגדרה ששחיתות היא שימוש בלתי הולם בתפקיד הציבורי לקידום האינטרס הפרטי של עובד הציבור היא הגדרה חלקית בלבד.

היתרון הגדול ביותר של הגדרות המבוססות על האינטרס הציבורי טמון בביטוי שהן נותנות להנחה שרק מעשים בעלי חומרה מיוחדת יכולים להיחשב מושחתים. יתרון נוסף הוא שהגדרה כזו עולה בקנה אחד עם ההיסטוריה של המושג. ברם חסרונות רבים לשימוש הישיר או העקיף במושג 'אינטרס ציבורי' כדי לאפיין מעשה מושחת. המושג עמום ובלא מעט מקרים תכניו נתונים במחלוקת מהותית. אף כי אפשר לזהות טובים ציבוריים מסוימים (כגון אוויר לא מזוהם), בסוגיות פוליטיות רבות אין הסכמה עליהם. ברבות מן הסוגיות הפוליטיות שעל סדר היום הציבורי יהיה קשה לגבש עמדה חד-משמעית מהו האינטרס הציבורי ואם החלטות ומעשים עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי, או למצער אם נעשו כוונה לקדם את האינטרס הציבורי.

דעת קהל באה לידי ביטוי בסקרי עמדות ובסקרי מומחים, והשימוש בה בתור כלי המסייע לקבוע אם מעשה הוא מעשה מושחת נאמן במידה מסוימת לאינטואיציה שלפיה משמעותם של מעשים מושחתים מוקנית להם בהתאם להקשר התרבותי והפוליטי שבו הם נעשים, ושדעת הקהל עשויה לספק פרשנות טובה ומהימנה להקשר זה.¹²⁴ כלומר, בהנחה

אין ספק שהיא שחיתות פוליטית. לשון אחר, קשה לחוקק חוקים המבהירים את גבולות המותר והאסור של התפקיד הציבורי, וקשה אף להשתמש בעברת השוחד – דוגמה לשחיתות קלסית – כדי לזהות מעשים מושחתים. קשיים אלו רק מחריפים עם התפתחות הגלובליזציה, ויש בהם כדי לעשות הגדרות פורמליות וצרות לפחות ופחות מועילות. ראו Mény, 1996: 318-319.

Girling, 1997: 7 123

124 משיקולים מתודולוגיים בעיקרם, יעיל לבחון את ההקשר המקומי והתרבותי באמצעות סקרי דעת קהל.

ששחיתות, כמו פורנוגרפיה, היא גם עניין של גאוגרפיה, מוצדק להביא בחשבון את המשתנה המקומי. עם זאת סקר דעת קהל (מומחים או כלל הציבור) אינו תחליף להמשגה והגדרה של שחיתות. בשונה מפורנוגרפיה, שחיתות סמויה מן העין, ולא אחת יש צורך בבחינה מדוקדקת אם מעשה מסוים הוא מעשה מושחת. בפועל, כל חוקר שמתמש בדעת קהל משתמש בהגדרה של שחיתות שאינה מותנית בדעת קהל. אם הוא משתמש בדעת קהל לצרכים קונספטואליים, הוא עושה זאת רק כדי לשכלל המשגה והגדרה קיימות.

ומכאן ליתרונותיהן ולחסרונותיהן של הגדרות שחיתות המבוססות על התאוריה הדמוקרטית. יתרון המרכזי של הגדרות הנשענות על המודל הדמוקרטי טמון בכך שהן עולות בקנה אחד עם ההיגיון היסודי של המושג שחיתות. אם השחתה של x מניחה את קיומו של x במצב טרום מושחת, ואם אכן לא הייתה פוליטיקה במצבה הטהור והטרום מושחת אך אפשר לבטא את הפוליטיקה הלא מושחתת באמצעות תפיסה נורמטיבית, אזי נראה כי מתבקשת המשגת השחיתות הפוליטית באמצעות תאוריה דמוקרטית. יתרון משמעותי נוסף הוא בהתמקדותן של הגדרות אלו במעשים החמורים ביותר מבחינת השפעתם על המשטר. זאת ועוד, אף כי ההגדרות מיטיבות ביותר לשמר את התפיסה הקלסית המתמקדת במשטר ובחברה, ההגדרות המבוססות על התאוריה הדמוקרטית אינן מתעלמות מאחריותם של עובדי הציבור למחדליהם ולמעשיהם הרעים. לעומת הגדרות המבוססות על האינטרס הציבורי, להגדרות המבוססות על התאוריה הדמוקרטית יתרון נוסף: אמות המידה שהגדרות מסוג זה משתמשות בהן מנוסחות במפורש, גם אם הן שנויות במחלוקת. התאוריה הדמוקרטית משוכללת ומפותחת יחסית, והיא אינה מגבילה את החוקר לתפיסה תועלתנית או אינסטרומנטלית. יתרון משמעותי אחר של הגדרות המבוססות על התאוריה הדמוקרטית הוא שהן אינן מושפעות מהלכי רוח או משיקולים פוליטיים מידיים, ודאי לא באותה המידה שהגדרות המבוססות על החוק הכתוב או על דעת הקהל מושפעות מהם. ככאלה הן מאפשרות להימנע מהטיות שנובעות ממאבקי כוח חברתיים או מתפיסות קלוקלות הפושות בחברה מסוימת. הגדרות מסוג זה גם עשויות להתאים לחברות בתקופות מעבר (למשל במעבר ממשטר אוטוקרטי למשטר דמוקרטי) או לחברות שבהן המסגרת החוקית אינה מוגדרת היטב. הן גם מתאימות במיוחד למצבים שהרשות המחוקקת מושחתת, או שהחוק הקיים משרת את האינטרסים של אליטת הכוח ולא של הציבור הרחב,

או למקרים דרמטיים פחות ושכיחים יותר שבהם המחוקק נמנע מלקבוע שכלל המעשים המושחתים אסורים.

אף כי המשגת השחיתות באמצעות תאוריה דמוקרטית מעניקה מסגרת נורמטיבית שמציעה פתרונות טובים למקצת הבעיות שהוזכרו לכל אורך העבודה, חשוב להביא בחשבון גם את הבעייתיות הטמונה בהמשגה זו ולתת את הדעת לחסרונות שיש להגדרות המתפתחות במסגרתה.

החיסרון הראשון הוא שההמשגה החדשה שוורן ותומפסון מציעים מתבססת על מודל דמוקרטי לא שלם, הנתון עדיין בהתהוות (כך לפחות לשיטתו של תומפסון עצמו).¹²⁵ אי-בהירות תאורטית במודל הדמוקרטי עקב כך שעדיין אינו שלם עלולה לא אחת, ובעיקר בנסיבות מורכבות, להותיר אותנו ללא מענה לשאלה אם מעשה מסוים הוא מעשה מושחת. כך למשל, אם המודל הדמוקרטי אינו מסוגל לספק תשובה ברורה לשאלה אם תרומות פרטיות לקמפיין פוליטי הן פרקטיקה מושחתת או משחיתה, מכיוון שתאוריית הייצוגיות לא שוכללה דיה כדי לקבוע מה מעמדו של עירוב כסף פרטי בתחרות פוליטית, אזי נתקשה לקבוע אם תרומות מסוימות שמועברות למועמד הן בגדר מעשה מושחת או לא. כך גם בדוגמאות רבות אחרות שמטרידות ומעסיקות את הציבור הרחב ואת הקהילה המחקרית, כגון גובה השכר של נבחר ציבור או של מנהלים בכירים בחברות ציבוריות, משך תקופת הצינון לאחר מילוי תפקיד בכיר בשירות הציבורי, מינויי מקורבים פוליטיים למשרות ציבוריות, תהליכי העברת תקציבים ייחודיים בתמורה לתמיכה קואליציונית, מפגשים בארבע עיניים בין בעלי הון לנושאי משרות ציבוריות, שימוש ביועצים פרטיים בתהליכים שלטוניים של קבלת החלטות, פעולות שדולה ועוד. בכל המקרים הללו אנו נדרשים לעתים לקבוע גבולות נורמטיביים, ואנו מבקשים לשפוט התנהגויות ודפוסים שהשתרשו. אך התאוריה הדמוקרטית אינה מספקת לנו הנחיה ברורה דיה כיצד לפסוק ולהכריע, ויש שהיא תומכת בטיעונים סותרים.

החיסרון השני נגזר במידה מסוימת מהחיסרון הראשון, ועניינו מידת התאמתם של הערכים הדמוקרטיים שבחרו וורן ותומפסון בתור אמות מידה להגדרת התנהגות מושחתת. ראשית, ספק אם הדרה המלווה בהונאה מלמדת שהתנהגות מסוימת אינה צודקת או אינה עולה בקנה אחד עם נורמות ציבוריות; סביר יותר שהיא מלמדת כי מי שמדיר יחיד או

קבוצה יודע שאם יצהיר על מהלכיו קבל עם ועדה, הם יעוררו התנגדות.¹²⁶ במילים אחרות, המציאות הפוליטית מלווה לעתים במאבקי עצמה קשים, ולכן הדרה הנעשית באמצעות גנבת דעת, דו-פרצופיות והונאה, אינה מלמדת בהכרח על שחיתות. במקרים לא מעטים, שימוש בהונאה ובדו-פרצופיות מלמד על זהירות ועל חשש לתת פומבי למניעי פעולה בגלל הכרה באפשרות שהודאה מפורשת במניעים תעורר התנגדות ותפגע באינטרסים של מי שיצהיר בריש גלי מה כוונותיו. למשל, ייתכן שנושא ונותן בהרכבת ממשלה קואליציונית יבקש להסוות את כוונותיו האמתיות כדי שלא לחזק את קלפי המיקוח של הצד שעמו הוא בא במגע. לא מן הנמנע שהסוואה והונאה מוצלחות אף יסבו לו רווח פוליטי וידירו את מי שעשוי היה ליהנות מהמצב שבו כל הקלפים הקואליציוניים היו מונחים על השולחן בגלוי. עצם ההונאה והתוצאה (הדרה) אינן מלמדות אפוא בהכרח על קיומה של מוטיבציה מצד עובד הציבור לקדם את האינטרסים הפרטיים שלו. מכיוון שאני סבור שמוטיבציה לקידום אינטרסים פרטיים היא תנאי הכרחי למעשה מושחת, היעדרה של מוטיבציה כזו מההגדרה, המושגת על ידי שימוש בדו-פרצופיות, הוא חיסרון של ממש.¹²⁷

בעיה אחרת אני מוצא בתכנים שתומפסון יוצק בערכים שהוא מציע בתור אמות מידה לשחיתות. כאמור, תומפסון סבור שהערכים 'כלליות', 'אוטונומיה' ו'פומביות' הם נדבך מרכזי בתהליך הדמוקרטי. ככאלה ראוי שימשו אמת מידה לבחינה אם מעשה מסוים פוגע בתהליך הדמוקרטי, ובהתאם – אם הוא מושחת.¹²⁸ למעשה, במקרים רבים ספק אם אפשר

126 אני סבור כי הדגשת סוגיית ההדרה שנעשית בהונאה, כפי שהציע וורן, בהחלט מעוררת מחשבה. יתר על כן, ייתכן בהחלט שהתמקדות בפעולות הנעשות בהונאה עשויה לסייע לפיתוח מתודולוגיה לשחיתות. נשוב לסוגיות אלו בהמשך.

127 כפי שצינתי, מעשה שלטוני פסול הנובע מרצונו של עובד הציבור לקדם את ענייניו הפרטיים הוא כמעט בהגדרה רעה שלטונית מיותרת, ואילו לפחות מקצת הרעות הפוליטיות האחרות שאין בהן יסוד מוטיבציוני כזה, למשל כאלה הנגרמות מחוסר ידע, עייפות ושחיקה, הן רעות הכרחיות. בהתאם לכך מידת האשמה הטמונה במעשה רע שנעשה בגלל רצון להפיק תועלת אישית אינה זהה למידת האשמה הטמונה במעשה רע – מבחינת תוצאתו – שלא נעשה במטרה כזו. גם ההתמודדות הפוליטית והחברתית עם מעשים מושחתים שונה מההתמודדות עם רעות שלטוניות שאין בהן מוטיבציה לקדם אינטרס פרטי. בסיכומי של דבר, מה שמבחין בין מעשה מושחת לרעות שלטוניות אחרות הוא המוטיבציה האישית. חיוני שהמוטיבציה האישית של עובד הציבור תהיה חלק מרכיבי ההגדרה של מעשה מושחת.

Thompson, 1993: 373 128

יהיה לקבוע באמצעות ערכים ואמות מידה אלו אם מעשה מסוים מושחת. דוגמאות לקושי לעשות כך אפשר למצוא בשאלות אלו: האם יש משום הפרה של הערכים הדמוקרטיים שתומפסון מזהה בקבלת מאות אלפי שקלים בחודש על ידי בכירים בבנק ישראל (המדינה מעניקה להם הטבות מס כאילו שכרם לגיטימי)? מה מידת הרלוונטיות של היכרות מוקדמת או של השכלה פורמלית להחלטה אם למנות אדם מסוים למשרה בכירה בשירות הציבורי? האם מוצדק מבחינת ערך הכלליות שהמדינה תפטור מוסדות דת מתשלום ארנונה לרשויות מקומיות שעה שרבות ילדים חיים מתחת לקו העוני? והאם שיקולים קואליציוניים והצורך ביציבות קואליציונית רלוונטיים בהחלטה? לסיכום נקודה זו: התכנים שתומפסון יוצק בשניים משלושת הערכים שהוא מציב במרכז המשגתו מצביעים על האפשרות הממשית שאין ביכולתה של המשגה לסייע להכריע במקצת המחלוקת האקטואליות ביותר בקשר לטיבן של תופעות פסולות. חוסר יכולת להכריע במחלוקת מסוג זה אינו בהכרח עדות לחולשתה של הגדרה, אלא לבעייתיות של הרעיון שאפשר להגדיר שחיתות במדויק או שהדבר רצוי. מגבלותיה של המשגה של תומפסון מחזקות את האפשרות שחלק לא מבוטל מהשאלות המציקות ביותר לא יקבלו מענה באמצעות הגדרה – לא של תומפסון ולא של אחרים.

עוד חיסרון שאני מוצא בהגדרות המבוססות על התאוריה הדמוקרטית הוא הגישה הבעייתית בעניין גורמי ההנעה של עובדי הציבור ונבחריו. תומפסון מבהיר בלשון שאינה משתמעת לשתי פנים שלדידו מניע מושחת אינו תנאי הכרחי או מספיק לקיומו של מעשה מושחת. הוא אף מרחיק לכת ואומר שקידום האינטרס העצמי של עובד הציבור אינו תנאי הכרחי או מספיק להיותה של התנהגות מסוימת מושחתת. לדידו יכול להתקיים מעשה מושחת שלא רצונו של עובד הציבור להפיק תועלת אישית הוא המניע אותו, ויכולים להתקיים מעשים שאינם מושחתים אך הם מונעים על טהרת האינטרס העצמי של עובד הציבור.¹²⁹ מרק וורן קיצוני פחות מתומפסון, אך גם הוא מצניע את תפקידו של היסוד הנפשי, כפי שהדברים עולים מרכיבי השחיתות שהוא מציין. זאת ועוד, וורן מבהיר שהיבטים

129 ראו לדוגמה שם: 273. ימה שפסול אינו עוד רווח אישי, אלא סוג מסוים של רווח אישי; והדבר פסול לא משום שזהו רווח אישי אלא בגלל השפעותיו על המערכת [...]. פעולה למען עקרונות נעלים עלולה להיות משחיתה לא פחות – ואף מסוכנת יותר – מפעולה למען רווח אישי [התרגום שלי].

פסיכולוגיים כגון חמדנות, שעמדו במוקד ההגות הקלסית, אינם חלק מהליבה הקשה של המושג הדמוקרטי של שחיתות. הרכיב החשוב לפי מושג זה הוא האופן שבו החמדנות משפיעה על פעולות של הדרה בלתי מוצדקת. הדגש עובר אפוא להונאה, דו־פרצופיות והדרה.¹³⁰

כאמור, אני סבור שהמוטיבציה האישית של עובד הציבור היא תנאי הכרחי לקיומה של שחיתות. זהו אולי הרכיב היחיד שמבחין בין פעולה שלטונית פסולה לבין פעולה מושחתת, ואפשר למצוא אותו בצורה כזו או אחרת כמעט לכל אורך המחשבה הפוליטית על שחיתות.

מכיוון שעיקר המחלוקת בסוגיה זו הוא עם תומפסון (אם כי גם עמדתו של וורן בסוגיה זו אינה מקובלת עליי), אייחד את עיקר דבריי לביקורת כלפיו. למיטב הבנתי, כמה טעויות הובילו את תומפסון להצניע את היסוד המוטיבציוני ולדבר עליו כמעט בביטול. ראשית הובילה אותו לכך המסקנה השגויה שאם במשטר דמוקרטי ייצוגי פעולתו של עובד ציבור להפקת טובתו הפוליטית היא פעולה לגיטימית, אזי היסוד המוטיבציוני אינו חלק מהמעשה המושחת. לדידי, אין די אמנם בניסיון להפיק תועלת אישית כדי שיתקיים מעשה מושחת, אך המסקנה המדויקת יותר היא **שהמוטיבציה האישית היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לקיומה של שחיתות**. לא די במניע האישי כדי שפעולה שלטונית תהיה מושחתת, ונחוץ שתלווה למניע זה התנהגות פסולה.

הטעות המשלימה שאני מוצא בטענותיו של תומפסון היא שאם מעשה מסוים מסוכן או חמור ממעשה אחר, אזי הוא לבטח גם מושחת יותר. ודוק: חומרה או מסוכנות אינם תנאים מספיקים לקיומו של מעשה מושחת. ייתכן שמעשה מסוים יהיה מסוכן ופסול יותר ממעשה מושחת, ובכל זאת אם המעשה החמור יותר אינו נובע מניסיון להפיק טובת הנאה אישית, הוא אינו בהכרח מושחת. טעות שלישית שאני מוצא אצל תומפסון היא ההנחה המובלעת שהיסוד המוטיבציוני צריך לכלול **מניע מושחת**. לפחות להבנתי, די שהמניע יהיה רצון לקדם את האינטרס הפרטי של עובד הציבור. כאמור, מכיוון שהרצון לקדם את האינטרס הפרטי של עובד הציבור הוא תנאי הכרחי ולא מספיק לשחיתות, אין צורך שהמניע **עצמו** יהיה מושחת. השחיתות מתהווה משילוב רצונו או כוונתו של עובד הציבור לקדם את האינטרס הפרטי שלו בהתנהגות אנטי חברתית. לבסוף, אני סבור שקיומו של קושי ממשי לדעת מה הניע עובד ציבור פלוני לפעול

כפי שפעל אינו מצדיק ויתור על היסוד הנפשי (המוטיבציוני) שבהגדרת התופעה. אין לשנות הגדרה מסוימת או המשגה של תופעה עקב קשיים אפיסטמולוגיים ואילוצים מתודולוגיים. הדרך להתמודד עם הקשיים האפיסטמולוגיים היא ביצירתיות מתודולוגית, ולא בשינוי מושגי.

מנגד מתעוררים ספקות עד כמה תומפסון אכן סבור כי לסוגיית הרצון או הכוונה לקדם את האינטרסים הפרטיים אין משקל מכריע במעשה המושחת, אף שאינו מדבר על היסוד המוטיבציוני בתור חלק מהגדרתו החדשה. ראשית, התמורה שהאזרח הפרטי מפיק מהפעולה השלטונית הפסולה ניתנת לו בגלל רצונו של נבחר הציבור לקדם את האינטרסים הפוליטיים שלו. אילו לא הייתה מוטיבציה כזו מניעה את נבחר הציבור, ספק רב אם היה מעניק שלא כראוי מתת שלטוני לאזרח. במילים אחרות, קביעת הפקת רווח פוליטי אישי כתנאי לקיומו של מעשה מושחת מוסדי מבליעה בתוכה יסוד נפשי. ניסיון לקדם אינטרסים פוליטיים אינו בהכרח מניע מושחת, כפי שהדגיש תומפסון, אך הוא בהחלט מבליע את המוטיבציה האישית לתוך המעשה המושחת.¹³¹ הבעיה היא שתומפסון אינו בהיר ואינו עקיב בסוגיה זו. שנית, נוסף על האמור לעיל, תומפסון טוען כי עקרון האוטונומיה נפגע כאשר שיקולי כוח בלבד **מניעים** את עובד הציבור.¹³² נראה שמדובר בהכנסת היסוד המוטיבציוני להגדרת השחיתות, גם אם בעקיפין.

בעיה אחרת שאני מוצא בשתי המשגות היא שלא ברור מה דינו של נבחר ציבור הפועל כדי לקדם את האינטרסים של עצמו באופן שפוגע בתהליך הדמוקרטי, גם במקרים שכלל לא ברור שיש אזרח פרטי המקבל טובת הנאה כלשהי. שאלה זו מתעוררת בקשר להמשגה של תומפסון לנוכח קביעתו שאחד התנאים לשחיתות מוסדית הוא קיומה של תועלת ממשית שאזרח מפיק מהמעשה השלטוני. כך לדוגמה, לא ברור מההמשגה של תומפסון מה עלינו לחשוב על מערכות הבחירות הפנימיות בליכוד בשנים 1999-2000. בבחירות אלו קיבל אריאל שרון תרומות בסכום העולה על פי שישה מגובה התרומות המקסימלי באמצעות שורה של מעשים פליליים

131 תומפסון מכיר בפעולתם של נבחר הציבור לקידום טובתם הפוליטית האישית, אך הוא אינו מוכן לראות בה רווח אישי. להבנת, הניסיון לקדם רווח פוליטי הוא היסוד המוטיבציוני שתומפסון מטשטש בהגדרתו.

132 לפי Thompson, 1993: 373: 'העלאת דרישות בלי לתת את הדעת לאיכותן משולה לקידום תהליך ביצוע מדיניות המונע על ידי שיקולים של עצמה יותר משהוא **מונע** על ידי שיקולים של מטרה' [התרגום וההדגשה שלי].

שעשה בנו עמרי, בלי שברור כלל שהתורמים הפיקו תועלת פרטית כלשהי (פרשת אנקס מחקרים). לכאורה עולה מההגדרה שהמעשה של שרון אינו מושחת, אף כי הוא פוגע בכללי הדמוקרטיה שתומפסון מצדד בהם. אי-בהירות דומה מאפיינת את פרשת ווטרגייט. במילים אחרות, ההמשגה של תומפסון חלקית, ואפשר לומר עליה לכל הפחות שאינה ברורה דייה. אי-בהירות בעניין מעשים מושחתים שאינם מערבים הפקת טובת הנאה פרטית של אזרחים קיימת גם בקשר להמשגה של וורן, מכיוון שלא לגמרי ברור מה דינם של מעשים פסולים שאינם מובילים להזדה למעשה. כלום עצם העובדה שלא התרחשו התוצאות המיוחלות ואיש לא הודר מהחלטה או מפעולה בעקבות מעשהו הפסול של פוליטיקאי שנעשה כדי להפיק טובת הנאה אישית או פוליטית, משמעו שהמעשה אינו מושחת?

החיסרון האחרון שאני מוצא בהמשגה של תומפסון, ובמידה פחותה גם בהמשגה של וורן, הוא חיסרון שאפשר למעשה למצוא ברוב ההגדרות שהצגתי (ואולי בכולן): חוסר רגישות להקשר המידי שבו המעשה הפסול מתבצע, אף כי אפשר שלהקשר יש משמעויות נורמטיביות לא מבוטלות. כאמור, אמות המידה של תומפסון ושל וורן להערכה אם מעשה מסוים הוא מעשה מושחת הן ערכי הדמוקרטיה או מה שוורן מכנה 'הכללה מועצמת'. הבעיה היא שהבחינה אם מעשה מסוים הוא מעשה מושחת נעשית באמצעות העמדתו מול ערכים מופשטים, והיא מתעלמת משאלות כגון אם הייתה ההתנהגות בלתי מוצדקת בהינתן התנאים שבהם פעל עובד הציבור, ואם אפשר היה לקדם את הטוב הפוליטי באופן שעולה בקנה אחד עם אמות המידה שקבעו השניים. השאלה העקרונית היא אם עובד ציבור שנוהג בסתירה לערכי הדמוקרטיה, בסיטואציה שבה כל מתחריו נוהגים בסתירה לערכי הדמוקרטיה, נוהג בהכרח בשחיתות ואם ראוי לתת את הדעת גם להתנהגותם של נבחרים אחרים ולהשפעות הממשיות שיש להתנהגות לא ראויה.¹³³ לבסוף יש להבהיר כי הגדרות שבוחנות את מידת שחיתותו של מעשה מסוים על ידי השוואתו לערכים מוסריים או

133 מייקל ולצר (Walzer), בניגוד לתומפסון, סבור כי בתנאים של תחרות פוליטית קשה מוצדק לנהוג באופן מלוכלך, והוא מרחיק לכת ואומר כי במצבים מסוימים יש להבטיח להעניק טובות הנאה כספיות בתמורה לתמיכה פוליטית ולכרות בריתות עם אנשים מושחתים, אם הדבר חיוני להשגת תכלית פוליטית ראויה. זוהי 'הבעיה של ידיים מלוכלכות' שולצר דן בה (Walzer, 1973). בין שנקבל את טיעונו ובין שלא, ולצר מספק לנו סוג של רגישות לתנאי הפוליטיקה ולהקשר שבו התחרות הפוליטית מתרחשת. תומפסון, לעומת זאת, בהחלט בוחן את השפעת המעשים

מוסדיים מוחלטים כגון 'התאוריה הדמוקרטית' אינן מאפשרות להביא לידי ביטוי את חשיבותן של נסיבותיו של מקרה ואת השלכותיו על ערכו המוסרי. למיטב הבנתי, ראוי שהערכת טיבו של כל מעשה תהיה רגישה להקשר שבו הוא נעשה או לתוצאותיו.¹³⁴

חלק מההיכרות עם המושג 'שחיתות פוליטית' היא הכרה במגבלה שבכל ניסיון להגדיר את הטוב הפוליטי ואת הרע הפוליטי הגדרה מדעית או להבחין ביניהם במדויק. אי־אפשר להגדיר שחיתות פוליטית במונחים חד־משמעיים, שכן מקצת משמעות התופעה מוקנה לה בהקשר קונקרטי, וזה אינו ניתן לחיזוי מראש ולכן גם לא לביטוי מראש. הסיבה לכך קשורה בטיבם של החיים האנושיים: מכיוון שהשלטון והפוליטיקה קשורים לעשייה המתרחשת בנסיבות משתנות, מהן חסרות תקדים, הדרך הראויה לשלטון לנהוג אינה ניתנת להגדרה ממצה אפרורית. מכיוון שאי־אפשר לנסח כללי התנהגות אוניברסליים לאופן התנהגות ראוי שיחולו גם על מצבים יוצאי דופן, אי־אפשר להגדיר הגדרה ממצה את הראוי הפוליטי גם בכל הקשור במצבים יוצאי דופן. לפיכך אין דרך להגדיר שחיתות פוליטית בלי להותיר מקום לספקות. לעולם, כל עוד תהייה פוליטיקה דמוקרטית וחירות אנושית, יהיו מקרים שבהם יהיה מקום לתהות אם עובד ציבור השתמש שימוש הולם בכוחו השלטוני אם לאו.

הכרת המגבלות הטמונות בהגדרת השחיתות היא חלק מהניסיון להבין מהי פוליטיקה טובה וכיצד מזהים מעשים מושחתים. מבחינתו, חוסר היכולת להגדיר את השחיתות הגדרה מוחלטת אינו כישלון כלל ועיקר, שכן הוא מבטא את אופיה של המציאות הפוליטית ומלמד שהחיים לא הפכו לצפויים וחדגוניים ושנותר מקום לתשוקה ולמעשים חדשים. ואולם חוסר היכולת להחליט החלטה חד־משמעית בשאלה המושגית והעובדה שהגדרת השחיתות איננה סגורה – אין בהן לדעתי כדי להצדיק את הגישה ש'שחיתות היא בעיני המתבונן' או את הטענה ש'שחיתות היא עניין יחסי'.

על התהליך הפוליטי ברמה העקרונית, אך ההמשגה שלו אינה נותנת מקום ממשי להקשר שבו נעשה המעשה הפסול. אחת הסיבות לכך היא בחינת מעשים באמצעות ערכים דמוקרטיים וויתור על בחינת השפעתם האקטואלית של מעשים בלתי רצויים על מערכות דמוקרטיות קונקרטיות.

134 השאלה איך להביא תובנה זו לידי ביטוי בהגדרה עצמה היא שאלה מסדר חשיבות שני; היא אפשרית רק אם מקבלים בעיקרון את נכונותה של טענה זו. להרחבה על הגישה הסבורה כי ערכו של כל מעשה תלוי במידה כזו או אחרת גם בנסיבותיו ובהשלכותיו ראו Nielsen, 2000.