

תקציר

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

ממצאים עיקריים

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

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

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

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

מסקנות

נבחרי ציבור ובכירים שעמדו במרכז פרשות ציבוריות שבהן חשדות למעשי שחיתות

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

ההתפתחות האפשרית של השחיתות ושל המאבק בה

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

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

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

דפוס השחיתות

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

מרכזיות השימוש בשחיתות

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

המלצות

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

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

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

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

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

המלצות קונקרטיות

מימון המפלגות

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

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

בחירת המועמדים של המפלגות לכנסת

1. יש לעודד מפלגות, באמצעות תמריצים כלכליים וחקיקה בהתאם, להגביל את זכות הבחירה לגוף המפלגתי שבוחר את רשימת המועמדים לכנסת – בין שהגוף הבוחר הוא כלל המתפקדים של המפלגה, בין שהוא ועידת המפלגה או מרכז המפלגה ובין שהוא ועדה מסדרת – לבעלי ותק של שלוש שנים לפחות במפלגה אשר משלמים בקביעות דמי חבר.
2. יש לעודד את המפלגות, באמצעים כאמור לעיל, לקיים בחירה תלת-שלבית לקביעה של רשימת המועמדים מטעם המפלגה לכנסת. על הקביעה לשלב כמה גופים בוחרים.
 - א. בשלב הראשון תגבש ועדת סינון – אשר תורכב מחברי מפלגה ותיקים (שכבר אינם ממלאים תפקידים בכנסת) – רשימת מועמדים מומלצים. ועדת הסינון תציע לגוף הבוחר רשימה הכוללת 50 מועמדים או כפליים ממספר חברי הכנסת של המפלגה – המספר הגבוה בין השניים.
 - ב. בשלב השני יפעל מוסד מפלגתי שתפקידו לאשר או לדחות את מועמדתם של חברי כנסת מכהנים, או לשנות את הרכב הרשימה המוצעת של ועדת הסינון.
 - ג. בשלב השלישי יקבע את הרשימה הגוף המפלגתי הבוחר, שיוגבל כאמור לחברי מפלגה בעלי ותק מזערי.
3. יש לקבוע מגבלה של שתי קדנציות לכל היותר לראש רשות מקומית – אלא אם ראש הרשות יזכה בלמעלה מ-50% מקולותיהם של התושבים (לא די ב-50% של קולות המצביעים בפועל).

הרכבת הקואליציה בשלטון המקומי

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

פיקוח על החברות הכלכליות ברשויות המקומיות

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

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

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