

פורום
קיסריה
מאז 1992

כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שחיתות חוקית

שחיתות חוקית

הצוות המכין

ראש הצוות	עו"ד יואב סגלוביץ', ניצב בדימוס, לשעבר ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל
צוות הכתיבה	ד"ר טלי איכנולד-דביר ד"ר דורון נבות ד"ר יוסי בולס
חברי הצוות	ד"ר טלי איכנולד-דביר, סגנית דיקן ביי"ס אריסון למינהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה ד"ר יוסי בולס, מרצה עמית במרכז הבינתחומי הרצליה ובחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב ד"ר יגאל בן שלום, יו"ר מכון אדלר ולשעבר מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ד"ר דורון נבות, ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה ורדה שחם, תנ"צ בדימוס, לשעבר סגנית ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל
עוזרת מחקר	מורין חיו-חמו, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תקציר

הגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי נחשבת לאחת הרפורמות המשמעותיות ביותר שממשלה יכולה לעשות מבחינת תרומתה להעלאת איכות ורמת חיים. שכיחות גבוהה של שחיתות ציבורית פוגעת קשות ביכולת להשיג מטרה זו ובתפקודו של המגזר הציבורי.

תמונת המצב של רמת השחיתות הציבורית בישראל בהשוואה לעולם היא של מקום לא טוב באמצע. הדבר בא לידי ביטוי הן במדדים הבוחנים את תפיסת רמת השחיתות על ידי מומחים ועל ידי דעת הקהל והן במדדים הבוחנים גורמים שנמצאו קשורים לשחיתות כגון קלות עשיית עסקים. בכל מקום שבו מתקיימת שחיתות יש טעם לצמצמה, שכן ההשלכות שיש לדפוס השחיתות השונים הן שליליות ביותר – החל בפגיעה בחיי אדם, עבור בפגיעה עמוקה בערכים הדמוקרטיים, בנזקים לכלכלת המדינה ולרווחת אזרחיה ובחזוק פערי אי-השוויון וכלה בירידת האמון במוסדות השלטון.

לכאורה, החברה בישראל ניצבת לפני בחירה אכזרית בין משילות לטוהר מידות – מצד אחד, עשייה שלטונית אינטנסיבית שיש בה שיקול דעת שלטוני נרחב; ומצד שני, הקפדה על טוהר המידות, הכללים, הנהלים, הבקרה והאכיפה, ובמילים אחרות – מאבק בשחיתות ציבורית, שיכול להוביל לחוסר משילות, לשיתוק ולפגיעה בדמוקרטיה. הנחת העבודה שלנו היא שאפשר להשיג גם משילות וגם טוהר מידות ושעלינו לחתור להשיג את שניהם יחד.

כדי להשיג יכולת משילות ובד בבד למנוע שחיתות אנו מציעים ליצור בישראל אתוס חדש בנושא השחיתות הציבורית. אתוס זה מחייב ראייה מערכתית ורב-תחומית חדשה, שתביא בחשבון היבטים כלכליים, ארגוניים, ניהוליים, פסיכולוגיים ותרבותיים במקום הגישה המקובלת היום בישראל של "טלאי על טלאי".

בצדה של השחיתות הפלילית קיימת שחיתות ציבורית חוקית. שחיתות חוקית מעלה שאלות עקרוניות כמו למשל – כיצד יש להתייחס לתרומות חומריות גדולות שניתנות למועמד לתפקיד ציבורי כלשהו שמטרתן להשפיע על האופן שבו הוא ימלא את תפקידו אם וכאשר ייבחר? כיצד יש להתייחס לשדלנים (לוביסטים) שמבקשים ליצור אצל נבחר ציבור מסוים משוא פנים? כיצד יש להתייחס לבעל תפקיד בכיר בארגון ציבורי שנותן יחס מועדף לתורמים למען הארגון?

מסמך זה מתמקד בשחיתות החוקית, שמכונה גם לעתים "שחיתות לבנה" (פעולות הנתפסות בעיני הגורמים המחליטים ודעת הקהל כשחיתות נסבלת, למרות שייתכן שאין לסובלה) ו"שחיתות אפורה" (פעולות שאין הסכמה בעניינן בין הגורמים המחליטים לבין דעת הקהל על מידת השחיתות בהן). ניתן להגדיר שחיתות חוקית, או מוסדית, כהשפעה שיטתית ואסטרטגית שהיא חוקית, או אף נחשבת אתית בזמן נתון, הפוגעת באפקטיביות של המוסד על ידי הסטתו ממטרתו.

ההמשגות החדשות לשחיתות מדגישות שהגורמים לשחיתות הם לא בהכרח אך ורק חוסר המוסריות של מקבלי ההחלטות ועובדי הציבור, אלא גורמים המושרשים בתוך המבנים המוסדיים והתרבות הפוליטית. כדי לצמצם את השחיתות ולמגררה אין טעם להסתפק רק בענישה מחמירה, אלא יש גם לאתר את גורמי העומק שמביאים לכך שלעתים גם אנשים הגונים בבסיסם פועלים בדרכים פסולות. בהמשך יש לפעול לשנות את המבנים והתרבות המוסדיים היוצרים שחיתות חוקית.

בבסיס שינוי המבנים והתרבות המוסדיים עומדת השאלה המהותית של מה צריך לעשות כדי לטפח אתוס של נאמנות לציבור ואיך להביא לכך שנבחר ציבור ועובדי ציבור יבינו את החשיבות הרבה שיש ליעילות ולהוגנות

במילוי תפקידם, בניגוד לגישה הגורסת כי תפקיד ציבורי הוא אמצעי להפקת טובות הנאה אישיות או דרך להישרדות אישית.

הספרות המקצועית בנושא השחיתות החוקית עדיין בחיתוליה. נייר זה מציע מסגרת ראשונית להבנת הגורמים לשחיתות חוקית וכן לפירוט אסטרטגיות הפתרון לשחיתות זו.

המודל המוצע לשחיתות חוקית מבחין בין כמה סוגים של שחיתות:

- שחיתות אינדיווידואלית-רציונלית, הנובעת מהציפייה לתועלת לעומת הסיכוי הנמוך להיתפס ולהיענש.
- שחיתות אינדיווידואלית-אישיתית, הנובעת מנטיות אישיותיות המגבירות את הנטייה לרמאות.
- שחיתות מוסדית, הנגרמת מהסדרים מוסדיים לקויים המקשים על בעלי תפקידים ולכן גורמים להם לפעול באופן שאיננו תקין.
- שחיתות כוללת, המתפתחת כאשר במוסד ציבורי כלשהו מתקיימת תלות בלתי הולמת בגורמים מסוימים.
- שחיתות פוליטית, שהיא תוצאה של מאבקי כוח בין קבוצות אינטרסים.

אסטרטגיות הפתרון כוללות:

- אסטרטגיות שמרניות של חקיקה, אכיפה וענישה.
- אסטרטגיות של חינוך ומשאבי אנוש.
- אסטרטגיות ארגוניות-ניהוליות.
- אסטרטגיות כלכליות.
- אסטרטגיות תודעתיות.

טיפול מקיף ורב-תחומי בשחיתות החוקית יוכל לייצר שינוי אמיתי ביעילותו של המגזר הציבורי בישראל.

"הפניקס מרימה דגל לבן ומפחיתה את שכרו של לפידות בחצי. הצעת התגמול החדשה של מנכ"ל הפניקס, אייל לפידות, עומדת על 5.2 מיליון שקל לשנה, לעומת יותר מ-10 מיליון שקל בהצעת התגמול הקודמת, שזכתה לביקורת חריפה מצד שר האוצר. האם אנו עדים לתחילתה של מהפכה בנורמות התגמול של בכירי חברות הפיננסים?" (רון שטיין, **גלובס**, 27.7.2014).

"החשב הכללי לשעבר, שניסח עם החברה לישראל של משפחת עופר הסכם שנוי במחלוקת עם המדינה שהניב לה חצי מיליארד שקל, מונה למנכ"ל החברה במקום יוסי רוזן" (תני גולדשטיין, **ynet**, 3.6.2007).

"המילה מאכער עצמה עושה קונוטציה שלילית. בסופו של דבר היא באה לענות על תופעה מאוד בעייתית שבה עודף בירוקרטיה תוקע פרויקטים רבים שיכולים לפגוע גם בציבורי - כך אומר עו"ד גיל פרידמן, שייצג את הלל צירני ואת החברות שלו במשפט הולילנד" (צבי זרחיה, **דה מרקר**, 13.4.2014).

"העובדה שכשנה לאחר מכן שריג כבר בדרכו לתפקיד בכיר במגדל מעוררת, לכן, תהיות רבות. במשרד האוצר ובפיקוח על הביטוח מעריכים כי מעבר כזה - מכיסא המפקח לכיסא המפוקח, בתוך פרק זמן קצר כל כך ובנסיבות חריגות כל כך - עלול לגרום נזק כבד לדימוי הפיקוח על הביטוח" (מירב ארלוזורוב, **דה מרקר**, 27.7.2014).

"בבדיקה שערכו הסטודנטים במרכזים הרפואיים בירושלים בשיטה של 'לקוח סמוי', סטודנטים המתקשרים לקבוע תור לשר"פ ולמרפאות הציבוריות, נמצא כי בבית החולים הדסה היה פער אדיר: 4.7 ימי המתנה בממוצע לשירות פרטי בתשלום במסגרת שר"פ, לעומת לא פחות מ-64 ימים במסלול הציבורי - פי 13.5" (רוני לינדר-גנץ, **דה מרקר**, 3.6.2013).

"בעוד חוסר הודאות לגבי עתידה של סטימצקי נמשך נוכח חוסר יכולתה של הרשת לעמוד בהתחייבויותיה הפיננסיות לספקים, זכו בחודשים האחרונים מנהלי הרשת ובראשם איריס בראל, מנכ"לית סטימצקי בבנוס. הבנוס של בראל עמד על 650 אלף שקל" (נורית קדוש, **כלכליסט**, 15.6.2014).

"נתקלתי במקרים של ניצולי שואה שלא זכו לקבל פיצויים כשהגישו את בקשתם לפני שנים, למרות שהם זכאים לפיצוי, מספרת שושנה 'אם אין מישהו מקצועי שמלווה את הניצולים ויודע כיצד למלא את הטפסים ולמי לפנות, העניינים בדרך כלל נופלים בין הכיסאות והניצולים מפסידים את מה שמגיע להם' " (**אתר עמותת אביב**, 15.11.2013).

"בעיריית ירושלים ישנו מנהג נפסד של כמה שנים, לפיו מאות תיקים של רישוי בניה נידונים ברשות רישוי [...] בתדירות של עשרות פעמים בשנה, אך למרבה הצער סדרי היום והפרוטוקולים של רשות זו לא ידועים לאף לא אחד מנבחרי הציבור ובוודאי שלא למגישי בקשות הרישוי, עובדה אשר מונעת בקרה מינימלית על קבלת ההחלטות ברשות זו" (ישראל הכהן, **אתר כיכר השבת**, 29.5.2014).

Justice too long delayed is justice denied
Martin Luther King

פרק 1: שחיתות ציבורית ומשילות

The price of greatness is responsibility
Winston Churchill

1.1. רפורמה במגזר הציבורי: המהפכה הבאה

בדוח ועדת טרכטנברג תואר המגזר הציבורי בישראל, בין השאר, כ"תמוה וחסר היגיון", "יוצר תחושת תסכול אצל האזרח" ומורכב מ"שכבות גיאולוגיות של בירוקרטיה". בנוסף הוועדה מציינת כי "התור לקבלת שירות מצמיח מאכערים ולוביסטים", "מתפתחת תרבות של קשרים והעדפה למקורבים" ו"משתרשת תופעה של שיקולים זרים וטיפוח בעלי אינטרסים" (פלד, 2011). מחקר אורך על ביצועי המגזר הציבורי בישראל מאשש כי תדמית המגזר הציבורי על פי תפיסות האזרחים קיבלה ב-13 השנים האחרונות את הציון 2.56 בלבד בסולם של 5-1 (ויגודה ומזרחי, 2013). במקביל, בעקבות המחאה החברתית, אפשר להבחין כי חל שינוי הדרגתי בשיח הציבורי בשנים האחרונות וכי ניתן דגש גבוה בהרבה מבעבר לסוגיות של רמת החיים ואיכותם. בה בעת ברור כי אחד החסרים בדיון הציבורי הוא ההכרה בחשיבות העצומה של עליית המדרגה באפקטיביות ובפיריון של המגזר הציבורי. כל הדרכים להעלאת איכות ורמת החיים בישראל עוברות דרך מגזר ציבורי חזק יותר, שהוא מתקדם, יעיל ומצוין, בשילוב עם תרבות ארגונית של שירות, חדשנות ואחריות (רולניק, 2012).

בהתייחס לתפיסות התפקוד הבעייתי של השירות הציבורי בישראל נהגה ברור יותר ויותר כי קיומו של מגזר ציבורי איכותי, המתפקד ביעילות ובהוגנות, הוא תנאי הכרחי לשגשוג ולפיתוח חברתי וכלכלי וכי **הרפורמה הגדולה והחשובה ביותר שהממשלה יכולה להוביל תהיה שיפור האפקטיביות של המגזר הציבורי** (דוח ועדת טרכטנברג, 2011; רולניק, 2012; דוח הערכת מצב ההון אנושי של המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה, 2013). אחת הדרכים המשמעותיות לשיפור איכות המגזר הציבורי היא באמצעות הפחתת רמת השחיתות הציבורית.

1.2. שחיתות ציבורית: הרס אנושי, כלכלי ודמוקרטי

שחיתות ציבורית היא שימוש בלתי הולם בעוצמה ציבורית במטרה לקדם עניינים אישיים של בעל העוצמה הציבורית וכל הקרוב אליו. שחיתות ציבורית באה לידי ביטוי במגוון התנהגויות, ובהן שוחד, מעילה, סחר במידע, אפליית מקורבים לטובה, מינויים פסולים, טובות הנאה, דרכי מימון פסולות וכל עניין שיכול להיות לו ערך אישי לבעל העוצמה הציבורית. בכל מקום שבו קיימת שחיתות יש טעם לצמצמה, שכן ההשלכות שיש לדפוס השחיתות השונים שליליות מאוד.

ראשית, נזקי השחיתות יכולים להגיע עד לקיצוניות של **פגיעה בחיי אדם**. בעולם המתפתח השחיתות אחראית במידה רבה לפיגור, לעוני ולאלימות, שכן מקבלי ההחלטות אינם משרתים את הציבור והם מקדישים את עיקר זמנם ומרצם לקידום טובתם האישית. כך לדוגמה, במדינות שונות באפריקה התשתיות במצב רעוע ואספקת המזון אינה מגיעה ליעדה, שכן פקידי המדינה מועלים בתפקידם. פגיעה בחיי אדם יכולה להתרחש גם כאשר קבלנים אינם בונים קווי ביצורים כנדרש או כאשר המפקחים מטעם המדינה אינם מצביעים על הליקויים כיוון שקיבלו שוחד או משיקולים אישיים אחרים (כפי שכנראה קרה בחלק מהביצורים בקו בר-לב). דוגמה אחרת

לסכנות הגלומות בשחיתות נוגעת למכירת מוצצים לתינוקות בעלי תקן מחמיר פחות בארצות הברית, שעלול להזיק לתינוקות. המכירה במקרה הזה הייתה קשורה לכך שהמחקר בנושא נעשה מטעם יצרני המוצצים, והללו הציגו נתונים שלפיהם החומר אינו מזיק (נעיר בהקשר זה כי באירופה מוצצים המכילים חומר זה נאסרו למכירה). דוגמה נוספת להשפעות המזיקות של שחיתות היא הפקרות הממשל בתחום איכות הסביבה בגלל לחצים של קבוצות אינטרס ותאגידים כאלה ואחרים.

שנית, שחיתות ציבורית פוגעת באופן עמוק בערכים הדמוקרטיים. שחיתות ציבורית בוודאי משקפת אחריות ציבורית בעייתית ומזיקה לאינטרס הציבורי בהיבט של חלוקת משאבים צודקת והוגנת, ולפיכך היא פוגעת ביסודות הדמוקרטיה. מטבעם, מעשי שחיתות נעשים במחשכים, הם אינם שקופים לציבור, והם פוגעים בזכות הציבור לדעת. כפועל יוצא מכך נפגמת חירותו הבסיסית של כל אדם במדינה דמוקרטית להיות שותף ממשי בעיצוב ההכרעות.

שלישית, שחיתות טומנת בחובה נזקים לכלכלת המדינה ולרווחת אזרחיה בגלל הפגיעה בטובין הציבורי וחוסר היעילות הכוללת. נזקי השחיתות בהקשר הכלכלי תלויים בתחום הפעולה ובמידת הסמכות של עובד הציבור. לדוגמה: פגיעה באיכות השירות הציבורי בגלל מינויי מקורבים; מניעת רפורמות חיוניות בגלל נפוטיזם בחברות ממשלתיות; בזבוז כספי ציבור באמצעות יצירת משרות מיותרות; מניעת תחרות ויבוא כדי להיטיב עם יצרנים מקומיים המעסיקים את חבריהם של מקבלי ההחלטות.

רביעית, יש קשר הדוק בין שחיתות לאי-שוויון, שהוא אחת הבעיות החמורות בעולם המערבי כיום. שחיתות היא פונקציה של מוטיבציות והזדמנויות. לפיכך ככל שגדל אי-השוויון בהכנסות, כך לעשירים יש יותר מה להפסיד מתהליכים פוליטיים, מינהליים ומשפטיים מבוססי הוגנות. כמו כן, עם התרחבות אי-השוויון עולה יכולתם של העשירים להשתמש במשאביהם לצורך קניית השפעה, חוקית או בלתי חוקית. לפיכך "שחיתות נוטה לחזק או להרחיב פערי אי-שוויון קיימים. השחיתות תורמת לחוסר השוויון באמצעות יסוד חלוקה לא שוויונית של אמצעי רווחה וזכויות יתר" (Jong-Sung and Khagram, 2005).

לבסוף, קיימת פגיעה מורלית המשתקפת בירידת אמון הציבור במוסדות השלטון, שהיא בעלת השלכות חברתיות מרחיקות לכת. נזקי השחיתות ניכרים גם בכך שקבלת ההחלטות אינה מייצגת את העדפות הציבור אלא את ההעדפות הפרטיקולריות של בעל הסמכות הציבורית. כך, האזרחים הופכים לאמצעי לסיפוק רצונם של בעלי הסמכות, ובסופו של דבר אמון הציבור בשלטון עלול להיפגע. הדבר נכון בעיקר למדינות הנמצאות בתהליכי דמוקרטיזציה או לדמוקרטיה צעירות כדוגמת ישראל. חיזוק הקשר בין האזרחים לבין השלטון ויציבותו של השלטון תלויים במידת יכולתו של השלטון להתאים את משימותיו לצורכי האזרחים ולהבטיח כי קיומם של ערכים ואמות מידה בסיסיים יתאימו לשאיפות הציבור ולמטרותיו. כדי לתרגם ערכים אלו לכדי מעשה צריכות אותן מדינות לקבוע באופן פורמלי קודים וכללי התנהגות להתנהלותו של המגזר הציבורי וליצור בכך אקלים שבו ערכי יסוד הם המנחים את תהליכי קבלת ההחלטות של עובדי ונבחרי הציבור (ארבל-גנץ ומצקין, 2011; נבות, 2012).

על גבי ציר ההתנהגויות המוכרות לנו קיימת גם שחיתות ציבורית אשר, למרבה הצער, יכולה להיות גם חוקית. יתרה מזו, בעוד שבעבר היה מקובל לחשוב ששחיתות היא בעיקרה נחלתו של העולם ה"מתפתח", היום ברור כי דפוסי שחיתות למיניהם הם גם נחלתו של "העולם המודרני", הדמוקרטי, הליברלי והמתקדם יותר מבחינה כלכלית ופוליטית. כך למשל, בדוח של ארגון השקיפות העולמי (Transparency International) נקבע כי "השחיתות היא בעיה גדולה בעולם השלישי באותה המידה שהיא מציבה איום על טוהר הממשלות באירופה"

(Davis and Ruhe, 2003). במדינות מתוקנות חלק מהמעשים המושחתים מעוגנים בכללים המכריזים עליהם כבלתי חוקיים. ואולם ראוי להדגיש בהקשר זה כי **חוסר חוקיות אינו מאפיין הכרחי של שחיתות ציבורית**. בנייר הנוכחי נבקש להתמקד באותם דפוסי התנהגות שהם מושחתים אף שאינם מוגדרים "בלתי חוקיים".

1.3. שחיתות ומשילות: מלחמת אתוסים

לכאורה, החברה בישראל ניצבת לפני בחירה אכזרית בין משילות לטוהר מידות: עשייה שלטונית אינטנסיבית הכוללת שיקול דעת שלטוני נרחב – המובילים לשחיתות שלטונית ולשערוריות ציבוריות – או הקפדה על טוהר מידות, כללים, נהלים, בקרה ואכיפה – קרי, מאבק בשחיתות ציבורית, שיוביל לחוסר משילות, לשיתוק ולפגיעה בדמוקרטיה. בשנים האחרונות התעוררה בישראל מחלוקת בין המצדדים בחיזוק המשילות לבין המדגישים את חשיבות ההקפדה על טוהר המידות בשלטון בכלל ואת המאבק בשחיתות הציבורית בפרט. לפי אנשי המשילות, המאבק בשחיתות אף פוגע לכאורה בדמוקרטיה, שכן הוא מביא לכך שנבחרי הציבור מודחים מתפקידם ולכך שמי ששולט, במידה כזו או אחרת, הם "שומרי הסף המוסדיים", ולא הנבחרים.

המחלוקת בין המצדדים במשילות לבין המצדדים בטוהר המידות משקפת מתח אוניברסלי המאפיין כל חברה פלורליסטית שבה למדינה יש תפקיד במימוש ערכים הומניים וההובלת צמיחה כלכלית. המתח קשור לחיוניותה של הפוליטיקה ושיקול הדעת השלטוני ולכך שכדי שהשלטון ישרת את הציבור, עליו לעשות זאת מתוך נאמנות לטובת הציבור ומתוך ריסון עצמי והקפדה על נורמות התנהגות ראויות. אנו זקוקים לעובדי ציבור שיש להם סמכויות שלטוניות ויכולת פעולה, ובבד בבד חוששים שמא הם ינצלו לרעה את הסמכויות העומדות לרשותם, שמא העוצמה תשחית אותם או שמא גורמים מסוימים יבקשו לפתותם.

ואולם במרוצת רוב שנותיה של ישראל היא ידעה להתמודד עם המתח הזה בצורה סבירה, והעשייה השלטונית וההקפדה על טוהר המידות לא סתרו זו את זו. **הנחת העבודה שלנו היא שניתן להשיג את שתי המטרות האלה ושעלינו לחתור להשיג את שתיהן יחד.** המפתח לכך, להבנתנו, הוא יצירת אתוס שלטוני חדש וקביעת הסדרים חדשים. כלומר, ברצוננו לשקם את היסודות התרבותיים, הפוליטיים, הניהוליים והכלכליים, שיאפשרו לשכך את המתח בין עשייה לבין טוהר מידות, ולהציג אתוס ושיח ישנים-חדשים, שישלבו בין עשייה שלטונית אפקטיבית לבין הקפדה על נורמות ציבוריות ראויות.

השיח הציבורי שאנו מייחלים לו כולל אהבה לענייני ציבור, תחושת אחריות וערבות הדדית, הכרה בחיוניות המדינה ונכונות להעניק סמכויות למי שראוי להן. לצד זאת, אנו גם מכירים בבעייתיות הטמונה בעוצמה ללא בקרה או איזונים ובלמים, ולכן מדגישים את הנחיצות של מנגנוני הבקרה וההשתתפות הפוליטית. האתוס הציבורי שאנו מבקשים לקדם כולל סמכות, דוגמה אישית ונשיאה באחריות לצד מנגנוני בקרה ופיקוח שמאפשרים לוודא שהעוצמה משרתת את המטרה שלשמה ניתנה, ולא מטרות אישיות. אנו סבורים כי השגת מטרות אלה אפשרית אם היא תיעשה בכמה מישורים בעת ובעונה אחת, בצירוף שינויים בכלכלה הפוליטית.

כדי להשיג יכולת משילות ובה בעת למנוע שחיתות אנו מאמינים כי יש ליצור אתוס חדש בנושא השחיתות הציבורית. אתוס חדש זה מחייב ראייה מערכתית ורב-תחומית המביאה בחשבון היבטים כלכליים, ארגוניים, ניהוליים, פסיכולוגיים ותרבותיים במקום גישת ה"טלאי על טלאי".

פרק 2: שחיתות ציבורית בישראל ובעולם: תמונת מצב

אינני יודע מה גורם לכך, קאסלר, אבל אנשים לא יכולים לחלוטין לעמוד בפני סיווג וסידור שיטתי [...] אגב, בדיוק אותם מלומדים של ימי הביניים עסקו במשך זמן ניכר, שתיים עשרה שנה ליתר דיוק, בשאלה כמה מלאכים בדיוק השתתפו במרד נגד אלוהים. לא שהייתה לכך איזו חשיבות, אבל התוצאות המדעיות הראו, שמרדו אלפיים וארבע-מאות לגיונות, ובכל אחד מהם היו ששת-אלפים מלאכים. סך הכול ארבע-עשר מיליון ארבע-מאות אלף שדים, כשלושה שדים לכל אדם שחי באותה תקופה. ממש מגיפה, אפילו אני חייב להודות, ירדה על מין האדם. הקרב עצמו, הם החליטו אחרי שנות מחקר, נמשך בדיוק ובלי שום ספק שלוש שניות. שים לב לדיוק.

שטן, גירמי לוון

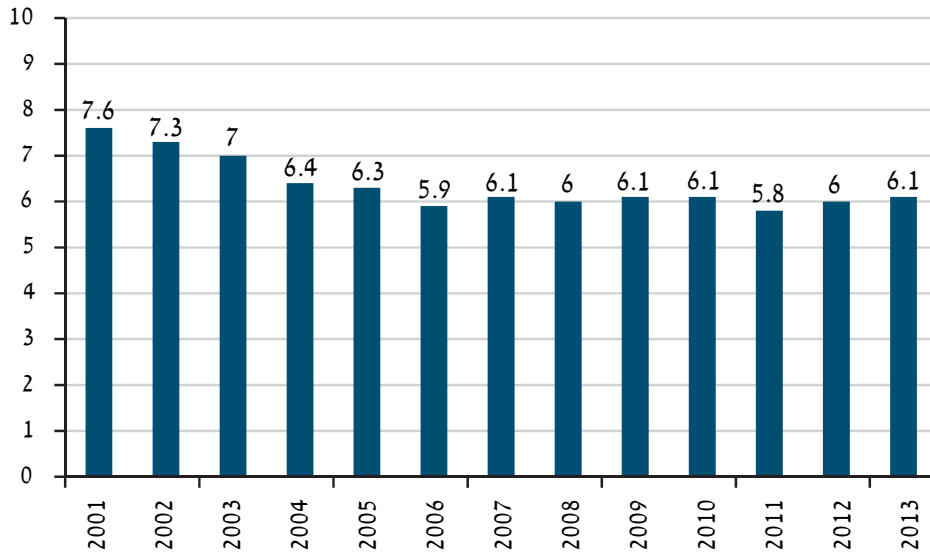
הדרך הנפוצה ביותר למדידת תופעת השחיתות היא באמצעות **מדדי תפיסות שחיתות**. אנו מכירים בחשיבותם של מדדים תפיסתיים אלה דווקא לבחינת השחיתות החוקית. שחיתויות שאינן חוקיות, באופיין, מוסתרות במכוון ויוצאות לאור רק בשערוריות, בחקירות ובהעמדה לדין. שחיתויות חוקיות, מנגד, לא בהכרח יוצרות חקירות או שערוריות תקשורתיות. לפיכך המדידות האובייקטיביות (כגון, מספר העמדות לדין או מספר דיווחי שוחד) אינן משקפות נאמנה את השחיתות החוקית אלא את מידת האפקטיביות של גופי האכיפה ושל התקשורת.

המדד המוכר מבין המדדים התפיסתיים הוא **מדד תפיסת השחיתות (Corruption Perception Index, CPI) של ארגון Transparency International**, המציג את היקפי השחיתות במגזר הציבורי על פי דעת מומחים במבט השוואתי עולמי. בשנת 2013 דורגה ישראל במקום ה-36 מתוך 175 מדינות עם הציון 61 (מתוך 100). מבין מדינות OECD שנסקרו במדד, 64% מהן נתפסות כנקיות משחיתות במגזר הציבורי יותר מישראל.

תרשים 1 מתאר את הציון הממוצע של תפיסת השחיתות בישראל בשנים 2001-2013. ככל שהציון גבוה יותר, כך השחיתות הנתפסת נמוכה יותר. הציון הממוצע של ישראל ב-13 השנים הללו עומד על 6.36 (מתוך 10), והוא מלמד על תפיסת שחיתות בינונית. כמו כן, ניתן לראות עלייה קלה ברמת השחיתות הנתפסת בישראל לאורך השנים (CPI, בתוך אתר שבי"ל).

תרשים 2 נותן את מקומה של ישראל בדירוג בהשוואה למדינות אחרות בעולם, בשקלול מספר המדינות שהשתתפו בסקר בכל שנה. ככל שהציון המשוקלל גבוה יותר, כך השחיתות הנתפסת גבוהה יותר יחסית למדינות אחרות. ניתן לראות כי לא חל שינוי משמעותי במקומה של ישראל בהשוואה למדינות אחרות במהלך 13 השנים האחרונות. בשנתיים האחרונות חל שינוי קל לרעה במקומה של ישראל בדירוג העולמי.

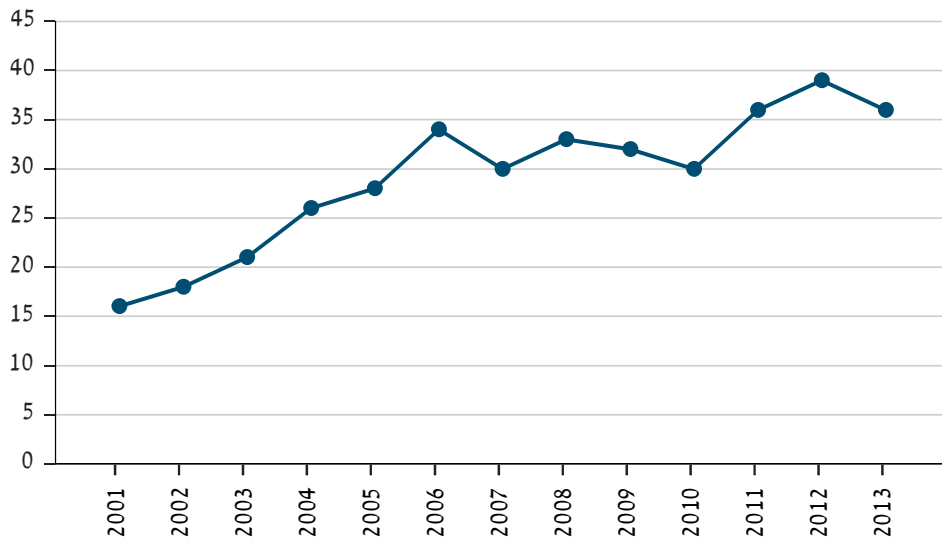
תרשים 1 ישראל: ציון במדד השחיתות העולמי CPI*



* ככל שהציון גבוה יותר, כך השחיתות הנתפסת נמוכה יותר.

מקור: CPI, בתוך אתר שבייל.

תרשים 2 ישראל: מקום בדירוג במדד השחיתות העולמי CPI*



* ככל שהציון המשוקלל גבוה יותר, כך השחיתות הנתפסת גבוהה יותר יחסית למדינות אחרות.

מקור: CPI, בתוך אתר שבייל.

מדד תפיסתי נוסף הוא **ברומטר השחיתות הגלובלי (Global Corruption Barometer, GCB) של ארגון Transparency International**. מדד זה מציג את תפיסות דעת הקהל את השחיתות במבט השוואתי עולמי.

על פי תוצאות ברומטר השחיתות ל-2013 בישראל עולה כי כ-30% מהנשאלים הישראלים חושבים כי רמת השחיתות במדינה עלתה רבות בשנתיים האחרונות, 55% חושבים כי היא נשארה אותו דבר או עלתה במעט, ואילו 13% בלבד חושבים כי היא ירדה מעט. בנוסף, 52% מהנשאלים הישראלים חשים כי השחיתות מהווה בעיה חמורה במגזר הציבורי בישראל, 43% חשים כי זו "בעיה" או "בעיה קלה", ורק 1% מרגישים כי "אין זו בעיה כלל". כמו כן, 72% מהנשאלים בישראל חושבים כי הישויות הממשלתיות הגדולות פועלות למען האינטרסים העצמיים שלהן, 23% חושבים כי אלו פני הדברים רק במידה מסוימת, ו-4% בלבד חושבים שזה תיאור המצב במידה מעטה (GCB, בתוך אתר שבי"ל).

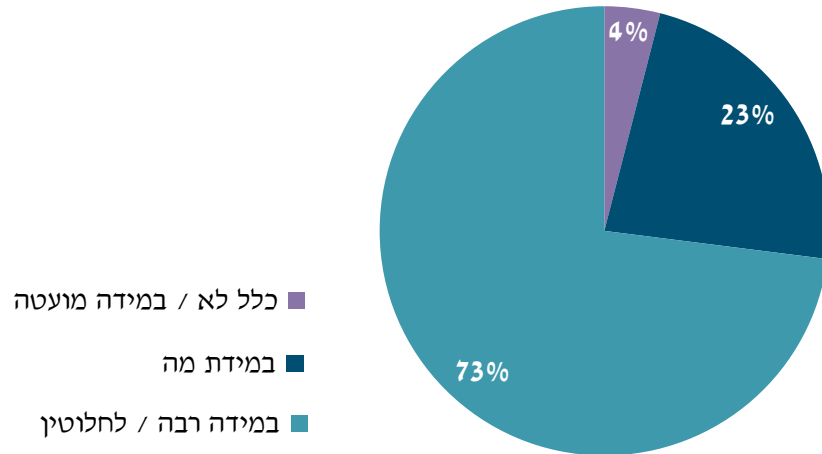
מבחינת אפקטיביות פעולות הממשלה למלחמה בשחיתות בישראל – 71% מהנשאלים הישראלים חושבים כי פעולות הממשלה מאוד לא אפקטיביות או לא אפקטיביות, 18% ניטרליים בתפיסתם, ורק 10% חושבים כי פעולות הממשלה למניעת שחיתות הן אפקטיביות. בהקשר זה יש לציין כי חל שיפור בהשוואה לשנים קודמות. כך למשל, שיעור המשיבים כי פעולות הממשלה למניעת שחיתות היו בלתי אפקטיביות עמד על 82%-86% בשנים 2006-2011.

על פי ממצאי ברומטר השחיתות הגלובלי מ-2013 נראה כי למרות השיפור מן השנה שעברה, המפלגות הפוליטיות עדיין נתפסות כמושחתות ביותר מבין מוסדות השלטון (4.2 בסולם של 5-1); אחריהן מדורגים מוסדות הדת – 4.1; פקידי השירות הציבורי – 3.7; המשטרה, הכנסת, המגזר העסקי והתקשורת חולקים יחדיו את הציון 3.5; מערכת המשפט מקבלת את הציון 2.9; סוגר את הרשימה צה"ל – עם הציון 2.6. בעולם מקבלים המפלגות, השירות הציבורי והמשטרה דירוג זהה לדירוג בישראל. לעומת זאת, מוסדות הדת בעולם נתפסים כנקיים ביותר – ציון 2.6 (שם).

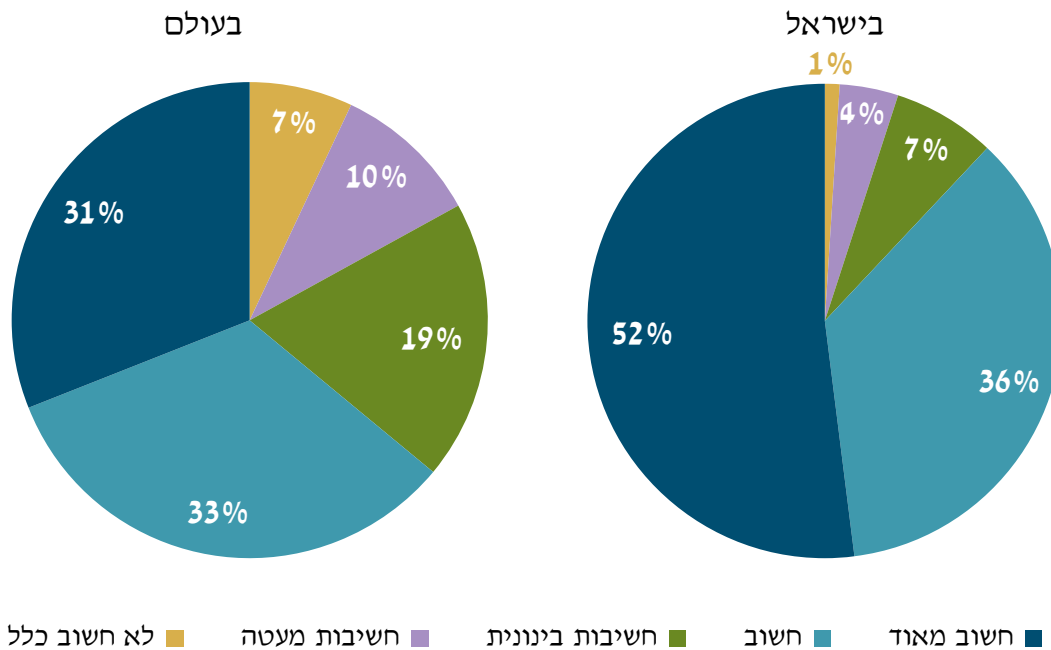
נוסף על כל אלו נבחנות תפיסות הציבור בנוגע לנורמות הארגוניות במגזר הציבורי. כך לדוגמה, על פי תרשים 3, ב-2013 נמצא כי 73% סבורים כי השלטון מנוהל על ידי קומץ של בעלי אינטרסים, ו-89% מהציבור סבורים כי קשרים אישיים חיוניים על מנת לקדם עניינים בפקידות הציבורית.

תרשים 3 ברומטר השחיתות העולמי (GCB) לשנת 2013

73% מהישראלים סבורים שהשלטון מנוהל על ידי קומץ בעלי אינטרסים. באיזו מידה הממשלה מנוהלת על ידי קומץ בעלי עניין גדולים?



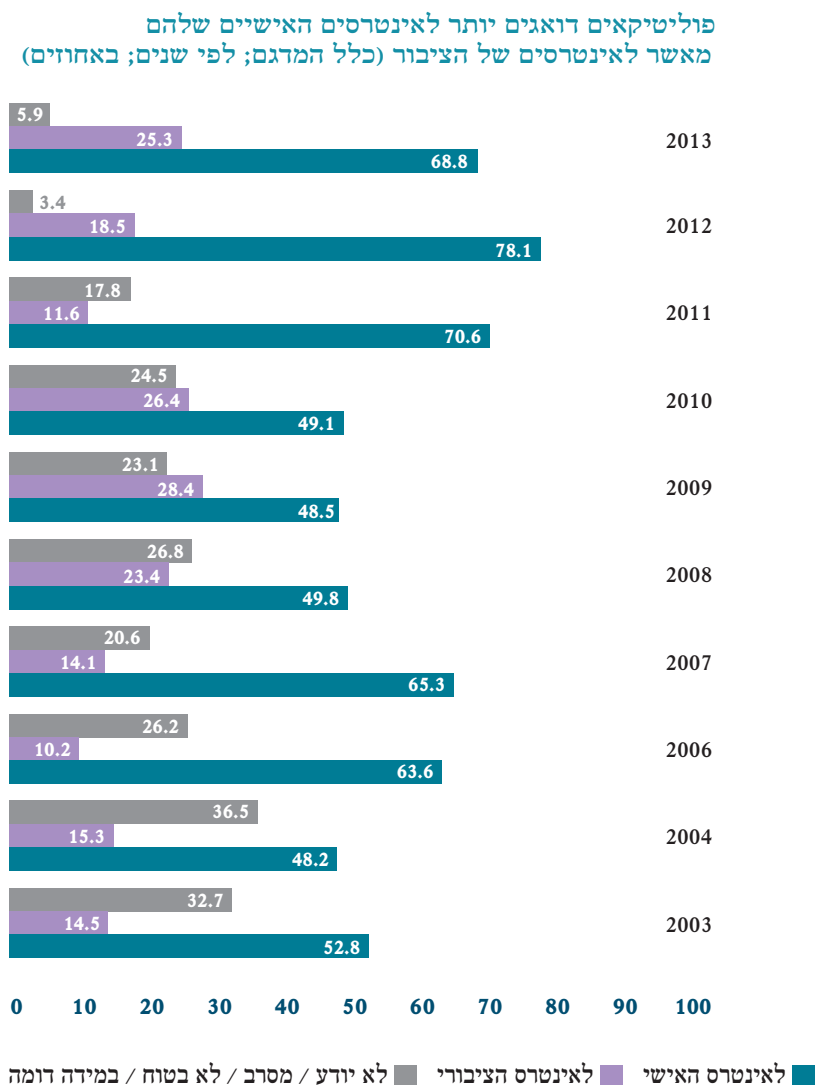
89% מהציבור סבורים כי קשרים אישיים חיוניים על מנת "לקדם עניינים" בפקידות הציבורית.



מקור: GCB, בתוך אתר שבייל.

תוצאות דומות עולות ממדד תפיסתי נוסף – **מדד הדמוקרטיה הישראלית** (הרמן, היר, אטמור ולבל, 2013). גם הן מדגימות את הלכי השיח הציבורי סביב רמת השחיתות הנתפסת בישראל. תרשים 4 מציג את תפיסות הציבור בישראל לגבי המידה שבה הפוליטיקאים נתפסים ככאלה הדואגים יותר לאינטרסים הפרטיים שלהם מאשר לאינטרסים של הציבור. תוצאות המדד מראות כי באופן כללי, בשנים 2010-2013 חלה ירידה של ממש ברמת האמון של הציבור בפוליטיקאים לעומת שלוש השנים הקודמות לתקופה זו. לטענת הדר (2009), מידת האמון הנמוכה שרוחשים תושבי ישראל לפוליטיקאים משפיעה ככל הנראה לרעה גם על תפיסת התפקוד של המוסדות הציבוריים הלא נבחרים ולפיכך על תפיסת המגזר הציבורי כולו.

תרשים 4 מדד הדמוקרטיה הישראלית 2013: מידת האמון של הציבור במידה שבה פוליטיקאים בישראל דואגים לאינטרס האישי שלהם לעומת דאגתם לאינטרס הציבורי, 2003-2013



מקור: הרמן ואח', 2013.

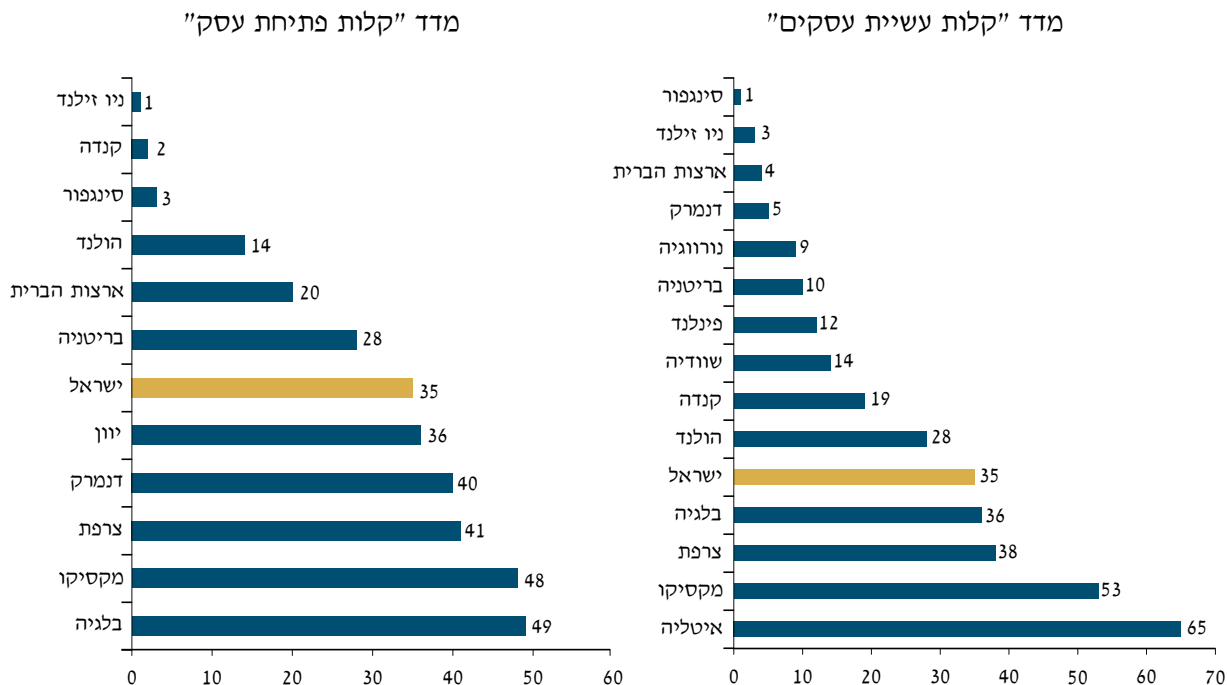
ההנחה ששחיתות פוליטית במדינות מפותחות ובעלות מסורת דמוקרטית ארוכת שנים פוגעת ברכיבים מרכזיים של הדמוקרטיה הביאה ליצירתם של מדדים הבוחנים את **השלכות השחיתות**. כך למשל נטען כי את הקשר החזק בין שחיתות פוליטית ליכולת המשילות, שנפגעה מהשלכותיה של השחיתות, ניתן לראות באופן הברור ביותר כשמבחינים בפערי אי-השוויון במדינה. ככל שגדלים פערי אי-השוויון בהכנסות, כך לעשירים יש יותר מה להפסיד מתהליכים פוליטיים, מינהליים ושיפוטיים מוכוונים "הוגנות". כלומר, עם התרחבותם של פערי אי-השוויון עולה גם יכולתם של העשירים להשתמש במשאביהם לקניית השפעה, חוקית ולא-חוקית (Jong-Sung and Khagram, 2005: 136-157), ולכן הם יעדיפו להשאיר את מצב העניינים כפי שהוא.

גם בירוקרטיה ממשלתית מסורבלת המקשה על עשיית עסקים משפיעה על תמרוץ השחיתות ומובילה לחוסר יכולת משילות; ככל שההתנהלות מול המדינה כרוכה בזמן ממושך יותר, בכסף ובחוסר ודאות, כך עולה התמריץ לשימוש באמצעים בלתי כשרים. כך למשל, בשנת 2009 פרסם הבנק העולמי סקירת מחקרים רחבה על שחיתות שהמחישו את קיומו של מתאם חיובי מובהק בין הקושי לפתוח עסקים או להתנהל מול המדינה לבין רמת השחיתות. אותם מחקרים הראו כי כל הפחתה ב-25 ימים בתהליך הנדרש לפתיחת עסק מורידה את מדד השחיתות ב-1% וכי כאשר מספר הימים הנדרשים לצורך אישור פעולות ייבוא מצטמצם באותו סדר גודל, רמת השחיתות נסוגה ב-4.4%. תוצאות המחקרים מובהקות לגבי כל המדינות שנבדקו, מן המדינות העניות ביותר ועד המדינות העשירות ביותר, כך שמדובר בממצאים תקפים לכל העולם, גם לישראל. זהו למעשה מעין "מס הברוקרטיה והרגולציה" שאנשי עסקים נאלצים לשלם.

אשר לישראל – לפי מדד הבנק העולמי 2014, יש שיפור קל במדד קלות עשיית העסקים: ישראל מדורגת מתחת לסלובניה וצ'ילה ומעל קפריסין, צרפת וארמניה. ב-5 המקומות הראשונים מדורגות, בדומה לשנת 2013 (בסדר יורד), סינגפור, הונג קונג, ניו זילנד, ארצות הברית ודנמרק. במקומות האחרונים נמצאות (בסדר עולה) צ'אד, הרפובליקה המרכז אפריקנית ולוב. ישראל מדורגת גבוה בקטגוריות של הגנה על משקיעים (מקום 6), במסחר בין מדינות (מקום 10; נדרשים 10 ימים לייצא ולייבא מוצרים מישראל) ובקבלת אשראי (מקום 13). מנגד, ישנם גם נתונים פחות חיוביים בנוגע לדירוגה של ישראל: מקומה הוא הנמוך ביותר בקטגוריית רישום נכסים (מקום 151), עם 81 ימים הנדרשים להשלמת התהליך. בקטגוריית ההתעסקות בקבלת היתרי בנייה ישראל מדורגת במקום ה-140, עם 210 ימים לקבלת היתר, מתחת לעירק (מקום 108) וליבריה (מקום 129). בקטגוריית חיבור לחשמל ישראל מדורגת במקום ה-103, עם 132 ימים להשלמת ההליך. בתשלום מסים ובאכיפת חוזים היא מדורגת במקום ה-93 (סהר, 2013).

כלומר, דווקא בתחומי הבנייה מדגים מדד קלות העסקים בירוקרטיה מסורבלת ובעייתית שעלולה להיות פתח לשחיתות חוקית ובלתי חוקית.

תרשים 5 נתוני דוח "עושים עסקים 2014" של הבנק העולמי



מקור: יהל בן נר, "שירותי ההתאחדות בקבלת תמריצים: הקשר בין התעשייה למרכז השקעות", פברואר 2014 (התרשים הוא עיבוד של התאחדות התעשיינים בישראל לדוח "עושים עסקים 2014" של הבנק העולמי).

על פי אותו מדד, התמונה הכללית העולה היא שמבין מדינות OECD, 64% מהן נתפסות כנקיות משחיתות במגזר הציבורי יותר מישראל. כמו כן, הרוב המכריע של הנשאלים הישראלים סבורים כי פעולות ממשלת ישראל למלחמה בשחיתות אינן אפקטיביות. לפיכך לא מפתיע שבניתוח לאורך זמן עולה כי לא חל שינוי משמעותי בעשור האחרון במקומה של ישראל ברמת השחיתות הנתפסת. הפוליטיקאים והמפלגות הפוליטיות נתפסים כמושחתים ביותר מבין מוסדות השלטון בישראל, ורמת האמון בהם היא הנמוכה ביותר, בעיקר במידה שבה הם נתפסים כדואגים לשרת את האינטרס העצמי שלהם לעומת דאגתם לאינטרס הציבורי.. נתונים אלו מחייבים טיפול שורש בשחיתות בישראל מזוויות ראייה שונות מאלו שנקטו עד כה.

פרק 3: שחיתות חוקית

Morality, like art, means drawing a line someplace
Oscar Wilde

3.1. התנהגות ציבורית: חיפוש המגדלור

לעתים התשובה לשאלה אם התנהגות מסוימת היא מושחתת היא פשוטה מאוד. מתן סכום כסף לעובד ציבור כדי שיקבל החלטה לטובת משלם הכסף היא התנהגות מושחתת. יש לה שם ידוע - שוחד - והיא מוגדרת עברה פלילית חמורה במדינות העולם, ודאי בעולם המתקדם. מנגד, אנו יודעים לומר בוודאות שאין כל פסול בכך שנבחר ציבור מקבל החלטה להקצות משאבים לטובת קידום איכות הסביבה, אם הוא מאמין שזו טובת הציבור ואם הוא פועל בהתאם לכללים. אולם **לשחיתות המודרנית יש צורות מגוונות. מדובר בטווח בעל מגוון התנהגויות שמעמדן לא ברור ואשר לא לגמרי ברור כיצד יש להתייחס אליהן.** כיצד, לדוגמה, יש להתייחס לתרומות גדולות שניתנות למועמד מסוים במטרה להשפיע על האופן שבו הוא ממלא את תפקידו אם וכאשר ייבחר? כיצד יש להתייחס לשדלנים (לוביסטים) שמבקשים ליצור אצל נבחר ציבור משוא פנים? ומה באשר לפקיד בכיר שמאשר הקצאת כספים גם ללא סמכות מפורשת? או מי שממנה קרוב משפחה מתוך אמונה שמדובר במינוי מעולה או משום שהוא יכול לסמוך רק עליו למשימה מסוכנת? כיצד ניתן להתייחס לבעל תפקיד בכיר בארגון ציבורי שנותן יחס מועדף לתורמים לארגונו? מהי העמדה הראויה כלפי רגולטור המתמנה לאחר סיום תפקידו לתפקיד בכיר בארגון שהושפע מהחלטותיו בתקופת כהונתו, גם אם המינוי נעשה בתום תקופת הצינון המוגדרת?

בבואנו לקבוע אם דפוס התנהגות מסוים, פרקטיקה, החלטה או מעשה הם מושחתים, עלינו להפעיל שיקול דעת שיפוטי המבוסס על קריטריון כלשהו. ככלל, ישנם ארבעה קריטריונים להבחנה בין שחיתות להיעדר שחיתות ושלוש רמות הסכמה אפשריות באשר למידת השחיתות של התנהגויות.

הקריטריונים המקובלים ביותר בספרות המקצועית להבחנה בין שימוש הולם לשימוש בלתי הולם הם:

- (1) **קריטריון חוקי.** רק התנהגות שאיננה חוקית יכולה להיחשב מושחתת. התנהגות חוקית, בהגדרה, איננה יכולה להיחשב מושחתת.
- (2) **האינטרס הציבורי.** רק התנהגות הפוגעת באינטרס הציבורי יכולה להיחשב מושחתת, בין שהאינטרס הציבורי מוגדר באופן רחב ופרוצדורלי, ובין שהאינטרס הציבורי מוגדר על פי תוכן ההחלטה בלבד.
- (3) **דעת קהל או הדעה הטובה ביותר.** כלומר, התנהגות שמוגדרת כשחיתות על ידי ציבור מסוים, מומחים, אנשי מוסר וכדומה.
- (4) **התהליך הדמוקרטי.** שחיתות היא קידום עניינים באופן העוקף את התהליך הדמוקרטי או פוגע בו, בין שקידום העניינים הזה חוקי ובין שלא, בין שאפשר להצביע על פגיעה באינטרס הציבורי מעבר לכך ובין שלא, תהא אשר תהא דעת הציבור בסוגיה.

הנחת העבודה שלנו היא שהקריטריון החוקי אינו מספק ושבמקומו יש לאמץ קריטריון אחר מהטעם הפשוט ששחיתות יכולה להיות חוקית. עם זאת חשוב להדגיש כי אין קריטריון מוסכם או ברור המאפשר להבחין בקלות בין שחיתות להיעדר שחיתות. כלומר, כל קריטריון מוצע עשוי לחייב הפעלת שיפוט, והמסקנות עשויות לעורר מחלוקת. לא ניתן להציג הגדרה שתאפשר לסווג את המציאות השלטונית באופן שלא יעורר שום מחלוקות.

אף על פי כן הספרות המקצועית מבחינה בין שחיתות שחורה, אפורה ולבנה. הקריטריון המבחין בין שלושת הסוגים הללו הוא מידת ההסכמה בחברה על מידת השחיתות של ההתנהגות השלטונית הנבחנת (Heidenheimer and Johnston, 2002):

(1) **שחיתות שחורה** היא שחיתות שיש עליה הסכמה בין האליטה, ובכלל זה המחוקקים, לבין הציבור מבחינת גינויה של פעולה מסוימת והרצון בענישה בגינה. לרוב שחיתות שחורה איננה חוקית וגם נחשבת להתנהגות פלילית.

(2) **שחיתות אפורה** מתקיימת כאשר אין הסכמה בין האליטה לבין הציבור, אם מפני שלאליטה גישה מחמירה יותר ואם מפני שלציבור גישה מחמירה יותר מבחינת דרישות הענישה.

(3) **שחיתות לבנה** כוללת פעולות שחיתות אשר ייחשבו בעיני דעת הרוב והאליטות ל"שחיתות נסבלת" ולכן לא בהכרח תהיה תמיכה בענישה במקרים אלה. מדובר במקרים שבהם האליטה והציבור אינם מזהים נכונה את האופי המושחת של ההתנהגות.

בנייר זה אנו מתמקדים בשחיתות הלבנה ובשחיתות האפורה. שיקול נוסף שהנחה אותנו הוא שאיפה לפתח אתוס של It's not done לדפוסי התנהגות שלא תמיד זוכים להתייחסות ביקורתית מספקת. החשיבות הרבה של תהליך זה נובעת מטשטוש הגבולות בין פעולות הנחשבות בחברה מסוימת מקובלות לבין פעולות המוגדרות באותה חברה כמושחתות. משום כך הגדרת התנהגות כ"מושחתת" מושפעת מאוד מנורמות תרבותיות וחברתיות. מדינות שמתקיימת בהן תרבות אזרחית חזקה, המגדירה באופן ברור מהן הפעולות שצריכות להיחשב לא מקובלות באותה תרבות ולכן יקוטלגו כמעשי שחיתות, יצליחו למנוע או לרסן את תופעת השחיתות באמצעות מידורה על ידי האזרחים אל מחוץ לאותה חברה. "בחברות שרואים בהן השתתפות מלאה של האזרחים בתהליכי המשילות ותרבות אזרחית חיה ומשגשגת, מבחינים בכוח הרב שיש בידי האזרחים, ומי שבשלטון יתקשה יותר להסתיר את מעשי השחיתות" (Caiden, Dwivedi, and Jabbra, 2001).

3.2. שחיתות חוקית: הגורמים

בעשורים האחרונים גברה במדינות מערביות מתקדמות ההכרה ששחיתות היא חלק מהווייתן וששחיתות איננה נחלתו של העולם המתפתח בלבד. בד בבד רבים וטובים החלו להכיר בקיומם של גורמים נוספים לשחיתות שאינם קשורים לליקויים אינדיווידואליים או לכשל מוסרי, וחלחלה ההבנה שלא ניתן למצות את בעיית השחיתות בהתייחסות לפרט זה או אחר. כתוצאה, חוקרים בולטים החלו לאפיין ולהגדיר סוגים נוספים של שחיתות מלבד **שחיתות אינדיווידואלית**. אחד המאפיינים של שחיתות זו הוא שהיא חוקית ושהיא מתאפשרת הודות להסדרים מוסדיים. בעקבות מחקרים שנעשו בשנים האחרונות אנו מציעים להתייחס לשני סוגים של שחיתות שחורגים מהשחיתות האינדיווידואלית. הסוג האחד מכונה בספרות המקצועית "שחיתות מוסדית" (institutional corruption), והסוג השני מכונה בספרות "שחיתות כוללת" (dependence corruption) (Lessig, 2011, 2013a).

שחיתות מוסדית. דניס תומפסון (Thompson, 1995), החלוץ בתחום המשגות שחיתות שאינן בקטגוריית השחיתות האינדיווידואלית, אפיין שחיתות מוסדית באמצעות השוואה לשחיתות פלילית.

ראשית, הרווח בשחיתות המוסדית הוא **רווח פוליטי** ולא רווח כספי. שנית, **המתת שמקבל האזרח ניתן לו בצורה פסולה**, אבל לא הכרחי שהוא אינו זכאי למתת. שלישית, לרוב המתת ניתן **באופן שיטתי**, ולא בצורה ספורדית

ואקראית, כפי שמתרחש לעתים בשחיתות פלילית. רביעית, תומפסון ויתר על רכיב המניע המושחת וקבע כי הקשר בין הרווח הפוליטי לבין טובת ההנאה שהאזרח מקבל נעשה באופן הפוגע במראית פני הדברים ובחובה להקפיד על מראית עין. מבחינתו של תומפסון, לא משנה במיוחד מה היה המניע האמיתי של מבצע הפעולה, הן מכיוון שאיננו יכולים לדעת מהו המניע האמיתי והן מסיבות נוספות, ובכללן הצורך לשמור על אמון הציבור והחובה לפעול באופן שגם נראה תקין, כדי שאזרחים יוכלו להשתתף בתהליך הדמוקרטי באופן מושכל ולא יידרשו לתת אמון עיוור במקבלי החלטות.

לפי תומפסון, אחת הסיבות המרכזיות לשחיתות מוסדית היא הסדרים מוסדיים לקויים וכן העובדה שהמערכת הופכת לתחרותית וקשה. כתוצאה מכך חלק מנבחרי הציבור אינם עומדים בפיתוי והם פועלים בצורה פסולה כדי לבצר את מעמדם. עם זאת, תומפסון מדגיש, האחריות על השחיתות מוטלת על כתפי האינדיווידואלים.

שחיתות כתלות. המשפטן לורנס לסיג (Lessig, 2011) השתמש בהמשגה של תומפסון כדי להציג תפיסה ביקורתית יותר כלפי המערכות השלטונית ורחמנית יותר כלפי האינדיווידואלים הפועלים במסגרתן. לטענתו, בארצות הברית התפתחה שחיתות שמבצעים אנשים טובים ובעלי כוונות טובות, שמחוסר בררה נאלצים לעשות שימוש לרעה בכוחם השלטוני, ובפרט לא לקבל החלטות לטובת הציבור כדי לא להסתבך עם בעלי הון ותורמים. הוא מכנה את סוג השחיתות הזה, שהתפתח לדעתו בדמוקרטיה בכלל ובארצות הברית בפרט, בשם "שחיתות כתלות". שחיתות כתלות נוצרת כאשר מתפתחת במוסד מסוים תלות בגורמים בלתי הולמים. כך למשל, לטענתו, בקונגרס האמריקאי – במקום שתהיה תלות באנשים בלבד, הקונגרס תלוי גם, ואולי אפילו בעיקר, ברצונם הטוב של בעלי הממון והתאגידים. לדבריו, עצם התלות הזו היא השחיתות. **כדי להגדיר מהי התלות הנכונה, אומר לסיג, עלינו לברר מה מטרת המוסד ובמי הוא היה אמור להיות תלוי במקור.**

על פי Lessig (2013b) ניתן להגדיר שחיתות חוקית, או מוסדית, כהשפעה שיטתית ואסטרטגית חוקית, או אף נחשבת אתית בזמן נתון, הפוגעת באפקטיביות של המוסד באמצעות הסטתו ממטרתו או באמצעות החלשת יכולתו להשיג את מטרתו, כולל החלשת אמון הציבור במוסד או רמת האמינות הטבועה בו.

ההמשגות החדשות לשחיתות באות להדגיש כי הגורמים לשחיתות אינם בהכרח חוסר המוסריות של מקבלי ההחלטות ועובדי הציבור, אלא הם יכולים להיות עמוקים ביותר ומושרשים בתוך המבנים המוסדיים והתרבות הפוליטית. כדי לצמצם את השחיתות ולמגרר אין טעם להסתפק רק בהטפות מוסר או בענישה מחמירה. יש לאתר את גורמי העומק שמביאים לכך שלעתים גם אנשים הגונים בבסיסם פועלים בצורה פסולה, ובהמשך יש לפעול לשינוי גורמי העומק. כמו כן יש לתת את הדעת לשאלה כיצד לטפח אתוס של נאמנות לציבור וכיצד להביא לכך שנבחרי הציבור ועובדיו יבינו שהחשיבות במילוי תפקידם היא היעילות וההוגנות ולא אמצעי להפקת טובות הנאה אישיות או דרך להישרדות אישית.

3.3 שחיתות חוקית: אסטרטגיות פתרון

הספרות המקצועית בנושא השחיתות החוקית עודנה בחיתוליה. עם זאת, ניתן לחלק את האסטרטגיות לצמצום שחיתות חוקית לשלוש גישות עיקריות:

הראשונה – הגישה האתית-פרופסיונלית – מעלה על נס את חיזוק היושרה בקרב עובדי הציבור. זו הגישה היחידה שמבקשת למנוע שחיתות על ידי טיפוח מערכת שבה עובדי הציבור אינם רוצים לעשות שימוש לרעה בכוח השלטוני כדי לקדם את ענייניהם, משום שהם מונעים מתחושה של שליחות ציבורית ומחויבות פנימית עמוקה לכלל. לפי גישה זו, תנאי הכרחי להתנהגות בלתי מושחתת הוא טיפוח היושרה ותחושת הנאמנות של עובדי הציבור.

הגישה השנייה – **גישת האינטרס העצמי (הגישה התועלתנית)** – מורכבת ממספר לא מבוטל של אסטרטגיות שהמשותף להן הוא ההנחה שבני אדם מעוניינים לקדם את האינטרס של עצמם ושכדי שעובד הציבור יפעל למען הציבור, צריך לספק לו תמריץ לעשות זאת. ההבדל בין האסטרטגיות המסתמכות על הגישה התועלתנית נעוץ בעיקרו של דבר בהערכה מה עשוי לספק תמריץ טוב יותר להתנהגות ראויה – הרתעה, תגמולים חומריים או היבטים אחרים. בגישה זו ניתן לכלול את האסטרטגיה המקרו-כלכלית, המשפטנית, המוסדית, הניהולית החדשה והמיקרו-כלכלית.

- **האסטרטגיה המקרו-כלכלית**¹ ממליצה על שינויים במבנה המשק, כמו צמצום רגולציה מיותרת (ביטול החובה לקבל רישיון לייבא מוצרים מסוימים), פישוט הליכים בירוקרטיים ולגליזציה של דפוסי התנהגות שקשה מאוד למנוע אותם (כמו הימורים).
- **האסטרטגיה המשפטנית** מדגישה את חשיבות ההרתעה כאמצעי מרכזי למנוע שחיתות, ובפרט את חשיבות הענישה של עובדי ציבור שסרחו.
- **האסטרטגיה המוסדית** מבקשת לתמרץ את עובדי הציבור להתנהג באופן לא מושחת על ידי הגברת האפשרות שהתנהגותם המושחתת תפגע בקריירה שלהם ועל ידי מתן תמריצים מוסדיים לפעול לטובת הציבור. היא מתמקדת בהסדרים דמוקרטיים בסיסיים כמו הגברת השקיפות וייעול מנגנוני אחריותיות.
- **האסטרטגיה הניהולית החדשה** ממליצה שהשירות הציבורי יאמץ תפיסות שמקובלות במגזר העסקי. בין השאר היא טוענת כי תנאי הכרחי לצמצום שחיתות, אך לא מספיק, הוא שיפור תנאי השכר של עובדי ציבור בכירים. ההנחה היא שלאנשים מוכשרים וטובים אין צורך לפעול באופן מושחת כדי להתעשר, שכן כישרונם פותח לפניהם את האפשרות להגדיל את הרווחה האישית שלהם באופן חוקי ונורמטיבי. הם גם אינם מעוניינים לפגוע בשמם הטוב.
- **האסטרטגיה המיקרו-כלכלית** היא אסטרטגיה נוספת, שהתפתחה מאוחר יחסית. אסטרטגיה זו מתמקדת במה שהיא מכנה "הכלכלה של השחיתות" ובמה שניתן לראות בתור התנאים הנוצרים להיווצרות עסקה או פעולת גומלין מושחתת. הנחת היסוד של הגישה היא שפעולת גומלין מושחתת, אף יותר מפעולת גומלין כלכלית רגילה, מתאפיינת בא-סימטריה במידע בין השחקנים ובהיעדר מנגנוני אכיפה פורמליים (אי-אפשר לתבוע עובד ציבור שקיבל שוחד ולא פעל כמצופה ממנו על הפרת חוזה). באופן כללי, הגישה ממליצה להקשות את התנאים לביצוע פעולת גומלין מושחתת כדי להפחית תמריצים להפרת אמון כלפי משתתפים אחרים בפעולה זו שיקשו על התנהלות מושחתת עתידית (Lambsdorff, 2002).

לבסוף, הגישה השלישית לטיפול בשחיתות היא **הגישה המשולבת**, הממזגת עקרונות של שתי הגישות אולם מוסיפה עליהם ומדגישה שהגדרת הבעיה היא גם עניין פוליטי. כלומר, מה שנחשב מושחת בעיני פלוני, לא בהכרח ייחשב מושחת בעיני אלמוני, ומה שנחשב מחייב טיפול מבחינת האזרח הפשוט אולי ייחשב לרצוי ומבורך לטייקון; האחד יראה בתרומה יחידה בסך מיליון ש"ח דבר טבעי, והאחר יראה בכך שחיתות; האחד יראה בוועדה המסדרת ובפרוטוקוליונים דוגמה לשחיתות פוליטית ולאוליגרכיה, והאחר יסביר שהם חלק מחיוניות הפוליטיקה ומהאוטונומיה שלה. לכן מאבק נגד שחיתות פוליטית עשוי להיות כרוך בעימות עם כוחות חברתיים

1 למחקרים בולטים בתחום הכוללים הפניות למחקרים נוספים של גישה זו ראו Rose-Ackerman, 1978, 1999; Shleifer and Vishny, 1993; Bardhan, 1997; Bardhan, Baland, and Bowles, 2006

ספציפיים, לא אחת חזקים למדי. ככל שהדפוסים שאנו מעוניינים לשרש טבועים עמוק יותר במערכת הפוליטית, כך העימות הצפוי והקשיים שבדרך יהיו גדולים יותר.

3.4. שחיתות חוקית: מודל אינטגרטיבי ראשוני

לוח 1 מציע מודל ראשוני לגורמים, לרציונל ולאסטרטגיות הפתרון לשחיתות חוקית.

לוח 1 מודל אינטגרטיבי ראשוני לשחיתות חוקית

אסטרטגיות פתרון	רציונל	גורמים
<p>אסטרטגיות שמרניות</p> <p>הדרכים המקובלות העיקריות למיגור שחיתות שבסיסה אישי-רציונלי הן:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. חקיקה. 2. אכיפה. 3. ענישה. <p>יש מעט עדויות המראות שהפתרונות האלה אכן עובדים (אריאלי, 2013).</p>	<p>על פי "תאוריית הבחירה הרציונלית" של (Becker, 1968), האדם הוא יצור לוגי השוקל אמצעים ומטרות, עלויות ותגמולים, ועל פיהם עושה בחירות רציונליות. על פי גישה זו, שחיתות או רמאות יתבססו על:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. התועלת שניתן להפיק ממנה. 2. הסבירות להיתפס. 3. העונש הצפוי במקרה תפיסה. <p>ממצאים עדכניים מראים (אריאלי, 2013) כי חישובי עלות-תועלת אינם משפיעים על רמאות, אלא תחושת המוסריות האישית. זו תגרום לרמאות עד לדרגה שבה ניתן לשמור על הדימוי העצמי כאנשים הגונים וישרים.</p>	<p>שחיתות אינדיווידואלית - רציונלית</p>
<p>אסטרטגיות של חינוך ומשאבי אנוש</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. הכנסת נושא טוהר המידות באופן אינטגרלי למערכות החינוך החל מהגן ועד לאוניברסיטה (ארבל-גנץ ומצקין, 2011 ; Svensson, 2005). 2. הטמעת מערכות הדרכה ופיתוח לעובדי השירות הציבורי בנושא שחיתות חוקית. 3. הכנסת נושא טוהר המידות באופן אינטגרלי לתהליכים הארגוניים של מיון, הערכת ביצוע, קידום ותגמול (החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992). 	<p>על פי "תאוריית עיגול הפינות" של אריאלי (2013), נטיות אישיותיות שונות הן בעלות השפעה על רמאות או שחיתות. עמן ניתן למנות בעיקר את היכולת להונאה עצמית לעומת תפיסה מציאותית; היסטוריה של מעשים בלתי מוסריים בעבר (אפילו מעשה לא מוסרי אחד); ויצירתיות.</p>	<p>שחיתות אינדיווידואלית-אישיותית</p>
<p>אסטרטגיות ארגוניות-ניהוליות</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Process re-engineering : גישת ניתוח תהליכים ואיתור צווארי בקבוק מזווית הראייה של נותן השירות ומקבל השירות. 2. one stop shops למתן מענה קל, מהיר ושקוף יותר למקבלי השירות. 3. תאריכי השקה אחידים ומשותפים לחוקים ותקנות במטרה למנוע אי-הבנות ביישום ועלויות מיותרות וכדי לאפשר היערכות מוקדמת. כך למשל, בבריטניה כל החוקים הנוגעים לעסקים 	<p>על פי גישתו של תומפסון (Thompson, 1995) הסיבה העיקרית לשחיתות היא הסדרים מוסדיים לקויים ומערכות קשות ותחרותיות. הסדרים מוסדיים אלו מקשים מאוד על בעלי תפקידים לבצר את מעמדם וגורמים להם לפעול באופן שאינו תקין.</p>	<p>שחיתות מוסדית</p>

<p>יכולים להיכנס לתוקפם רק בשני מועדים בשנה</p> <p>4. שקיפות: שיתוף במידע וסטנדרטיזציה.</p> <p>5. E-government</p> <p>6. הקמת גופים המעריכים את המעמסה כתוצאה מחוקים או תקנות חדשים לפני החלתם.</p> <p>7. פיתוח מודלים למדידת עלות העומס של מחויבויות בירוקרטיות.</p> <p>8. בניית מנגנוני תיאום וניטור.</p> <p>9. מעורבות בעלי העניין וייסוד מנגנוני דמוקרטיה השתתפותית (דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011; ; Freedom House, 2010, 2013; ; Martini, 2013).</p> <p>10. בניית אתוס ותרבות ארגונית המגנה שחיתות חוקית ומגנה על חושפי שחיתות בשירות הציבורי (Drew, 2003).</p>	<p>בקטגוריה זו ניתן למנות גורמים כגון:</p> <p>1. גורמים בירוקרטיים מקרו-כלכליים, כמו: מדיניות רישיונות, מכסות וחוקי עידוד, העדפות סקטוראליות ומדיניות פיקוח מחירים ומתחי שיווק.</p> <p>2. גורמים בירוקרטיים ארגוניים ניהוליים, כמו: תורים וזמני תגובה, שקיפות מידע, מורכבות תהליכים, נוהלי מינויים, משכי כהונה ותקופות צינון, נוהלי שימוש במשאבי ציבור למטרות אישיות, סקרי שירות ומשוב, שכר ותגמולים, סנקציות ומידת הדמוקרטיה ההשתתפותית בחברה.</p> <p>3. גורמים תרבותיים-חברתיים, כמו: תרבות ארגונית, קודים אתיים ושבועות אמונים, יחס והגנה על חושפי שחיתויות, ניגודי אינטרסים, רמת שחיקה ועייפות במערכת ודוגמה אישית של ממונים.</p>	
<p>אסטרטגיות כלכליות</p> <p>1. ניתוח כלכלי של תהליכים ארגוניים המאתר נקודות מפתח בתהליך שבו נוצרים רוב הפיתויים והתנאים לשחיתות.</p> <p>2. איתור גורמי התלות הרצויים והמצויים לגבי מוסדות, תהליכים ובעלי תפקידים קריטיים ויצירת הלימה בין מטרת הארגון לגורמי התלות שלו.</p>	<p>על פי גישתו של המשפטן לורנס לסיג (Lessig, 2011) שחיתות יכולה להתבצע על ידי אנשים טובים ובעלי כוונות טובות, שמחוסר בררה נאלצים לעשות שימוש לרעה בכוחם השלטוני, ובפרט לא לקבל החלטות לטובת הציבור. המאפיין של שחיתות כתלות הוא התפתחות – במוסד כלשהו – תלות בלתי הולמת בגורמים מסוימים, כגון תורמים ובעלי הון.</p> <p>ניתן לקשר בין גישה זו לבין גישת "הכלכלה של השחיתות", שעניינה התנאים הנחוצים להיווצרות עסקה או פעולת גומלין מושחתת.</p>	<p>שחיתות כתלות</p>
<p>אסטרטגיות תודעתיות</p> <p>1. תמיכה בארגונים ובמוסדות המנהלים מאבק על התודעה הציבורית בנושא של שחיתות חוקית.</p> <p>2. רתימת אמצעי התקשורת לבניית דעת קהל המתנגדת לשחיתות חוקית ועיגולי פינות והמוקירה טוהר מידות (Kolstad and Wiig, 2009)</p>	<p>על פי הגישה המשולבת, שחיתות יכולה להיווצר כמאבק בין גורמים בעלי אינטרסים שונים על הגדרת פעולות מסוימות כמושחתות או בלתי מושחתות מבחינת מקובלות חברתית.</p>	<p>שחיתות פוליטית</p>

לסיכום, המודל המוצע לשחיתות חוקית מבחין בין שחיתות אינדיווידואלית-רציונלית הנובעת מציפייה לתועלת לעומת סיכוי נמוך להיתפס ולהיענש; שחיתות אינדיווידואלית-אישיותית הנובעת מנטיות אישיותיות המגבירות נטייה לרמאות; שחיתות מוסדית הנגרמת מהסדרים מוסדיים לקויים המקשים על בעלי תפקידים וגורמים להם לפעול באופן שאיננו תקין; שחיתות כתלות המתפתחת כאשר במוסד כלשהו מתקיימת תלות בלתי הולמת בגורמים מסוימים; ושחיתות "פוליטית", שהיא תוצאה של מאבקי כוח בין קבוצות אינטרסים שונות. אסטרטגיות הפתרון הנובעות מגורמים אלו כוללות את האסטרטגיות השמרניות של חקיקה, אכיפה וענישה ומוסיפות עליהן אסטרטגיות מתקדמות של חינוך ומשאבי אנוש, אסטרטגיות ארגוניות-ניהוליות, אסטרטגיות כלכליות ואסטרטגיות תודעתיות. טיפול מקיף בשחיתות החוקית יוכל לייצר שינוי אמיתי ביעילותו של המגזר הציבורי בישראל.

מקורות

- ארבל-גנץ, א', ואי מצקין, 2011. "האם עניי עירך קודמים? על אחריות ציבורית, שחיתות אידיאולוגית ומה שביניהן", בתוך: ה' זובידה וד' מקלברג (עורכים), **מחקרים בפוליטיקה הישראלית**, כרך ד: **דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בתקופת מעבר**, תל אביב: האגודה הישראלית למדע המדינה, עמ' 189-219.
- אריאלי, ד', 2013. **האמת על באמת: איך אנחנו מעגלים פינות ומרמים את כולם (במיוחד את עצמנו)**, תרגום: לי מיכאל ברגר, תל אביב: דביר.
- דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דוח ועדת טרכטנברג), 2011.
- דוח הערכת מצב ההון אנושי לשנת העבודה 2013-2014, 2013. המטה ליישום הרפורמה בניהול ההון האנושי, ירושלים.
- הדר, י', 2009. "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון", **פרלמנט** (63) (מקוון).
- החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992, ס"ח התשנ"ב, עמ' 134.
- הרמן, ת', אי הלה, נ' אטמור, וי' לבל, 2013. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2013**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ויגודה-גדות, ע', ומ' מזרחי, 2013. **ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית 2013**, נייר עבודה מס' 13, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה.
- לוון, ג', 1984. **שטן: דו"ח טיפול פסיכיאטרי ושיקום**, מאנגלית: נירה צפריר, תל אביב: כנרת.
- נבות, ד', 2012. **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סהר, ל', 2013. "שיפור קל: ישראל במקום 35 בעולם בקלות עשיית עסקים, מי הראשונה?", **BizPortal**, 2013.10.29.
- פלד, מ', 2011. "הזדמנות למגזר הציבורי: הבעיות צפות, הפתרונות לא", **כלכליסט**, 2011.11.3.
- קרמניצר, מ', ד' נבות, נ' בן-אור, ע' פוקס, וג' ורטהים, 2008. **מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רולניק, ג', 2012. "המהפכה הבאה: בסקטור הציבורי", **TheMarker**, 2012.5.25.
- שקיפות בינ"ל, ברומטר השחיתות העולמי: Transparency International – TI Israel, GCB.
- שקיפות בינ"ל, מדד השחיתות העולמי: Transparency International – TI Israel, CPI.
- Bardhan, P., 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320-1346.
- Bardhan, P., J.M. Baland, and S. Bowles, 2006. *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*, NJ: Princeton University Press.
- Becker, G., 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach," *The Journal of Political Economy* 76: 169-217.
- Caiden, G.E., O.P. Dwivedi, and J. G. Jabbra (eds.), 2001. *Where Corruption Lives*, Bloomfield, Conn: Kumarian Press.
- Cobham, A., 2013. *Corrupting Perceptions: Why Transparency International's Flagship Corruption Index Falls Short*, Center for Global Development, 23.7.2013.

- Davis, H.J., and A.J. Ruhe, 2003. "Perceptions of Country Corruption: Antecedents and Outcomes," *Journal of Business Ethics* 43 (4): 275-288.
- Drew, K., 2003. *Whistle Blowing and Corruption: An Initial and Comparative Review*, Public Services International Research Unit (PSIRU), 11 January 2013.
- Freedom House, 2010. *Freedom in the World 2010*, January 8.
- , 2013. *Freedom in the World 2013*, January 11.
- Heidenheimer, A.J., and M.J. Johnston (eds.), 2002. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction (3rd edition).
- Jong-Sung, Y., and S. Khagram, 2005. "A Comparative Study of Inequality and Corruption," *American Sociological Review* 70 (1): 136-157.
- Kolstad, I., and A. Wiig, 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-rich Countries?" *World Development* 37 (3): 521-532.
- Lambsdorff, J.G., 2002, "An Empirical Approach," *American Journal of Economics and Sociology* 61 (4): 829-853.
- Lessig, L., 2011. *Republic, Lost*. Boston: Twelve.
- , 2013a. "Institutional Corruption," *Edmond J. Safra Working Papers*, No. 1, Harvard University.
- , 2013b. "'Institutional Corruption' Defined," *Journal of Law, Medicine, and Ethics* 41 (3): 553-555.
- Martini, M., 2013. "Reducing Bureaucracy and Corruption Affecting Small and Medium Enterprises," Transparency International, no. 380.
- Rose-Ackerman, S., 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.
- , 1999. "Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform," *Public Choice* 104 (1/2): 196-199.
- Shleifer, A., and R.W. Vishny, 1993. "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3): 599-617.
- Svensson, J., 2005. "Eight Questions about Corruption," *Journal of Economic Perspectives* 19 (3): 19-42.
- Thompson, D.F., 1995. *Ethics in Congress*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- , 2013. "Two Concepts of Corruption," *Edmond J. Safra Working Papers*, No. 16, Harvard University.

מקורות מידע

רותי חנוך-שוורץ, יו"ר הוועדה המקומית (מרחבית) לתכנון ובנייה הראל
 כרמלה אבנר, סמנכ"לית תפעול ומערכות מידע, שטראוס מים; לשעבר הממונה על מטה התקשוב הממשלתי
 ד"ר אורי ארבל גנץ, דיקן הפקולטה לחברה ולתרבות, המכללה האקדמית בית ברל
 עו"ד שרית דנה, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה; לשעבר יו"ר מועצת שמאי המקרקעין
 זאב בילסקי, ראש עיריית רעננה
 עו"ד שירה ברנד, סגנית מנהל התכנון, משרד הפנים
 צביקה הדר, לשעבר סגן ומ"מ ראש עיריית הרצליה; לשעבר יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה
 ד"ר אסף כהן, אסטרטג ראשי, פירמת גיזה זינגר אבן; לשעבר סמנכ"ל בכיר לכלכלה, משרד התקשורת
 עו"ד פול לנדס, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור
 ד"ר בעז תמיר, מייסד ונשיא, מכון ILE – Israel Lean Enterprise; מומחה לניהול

פרק 4: מקרה מבחן: שחיתות חוקית בוועדות תכנון ובנייה

יוסי בולס, מורין חיו-חמו, יואב סגלוביץ, טלי איכנולד-דביר

חוק התכנון והבנייה נמצא במרכז תשומת הלב הציבורית בעשור האחרון עקב היעדר פתרונות דיור נאותים במחירים הולמים. כשל השוק נוצר מכך שהיצע הקרקעות לדיור מצומצם ביותר, כמעט קשיח, בין היתר בשל תהליכים ארוכים מאוד של תכנון ואישור הבנייה. בד בבד שולטים חוק התכנון והבנייה ותהליכי התכנון, האישור והפיקוח הנובעים ממנו על משאב כלכלי עצום ורב-ממדים, בעל השפעות חברתיות, כלכליות, תרבותיות, תשתיות, סביבתיות ופוליטיות.

לתכנון, עירוני או מחוזי, יש השפעה משמעותית על חיי היום-יום של הפרט, בתחומים שונים, לרבות רווחתו ובריאותו, משום שעניינו חלוקת העושר והאינטרסים של המשאב היקר ביותר – הקרקע, שהיא משאב שאינו מתחדש, ובישראל משאב מוגבל מאוד. חוק התכנון והבנייה עוסק בהסדרה מינהלית/משפטית/בירוקרטית של תחום התכנון. כלל המנגנונים העוסקים בתכנון והאנשים המעורבים במלאכה זו אינם מושחתים. עם זאת, פוטנציאל השחיתות בנושא תכנון ובנייה יכול שיהיה לו מנעד גדול מכיוון שהוא מערב כסף גדול ומשלב מנגנוני תכנון, אישור ופיקוח מורכבים ורב-שכבתיים (ארצי, מחוזי, ומקומי). מגוון גורמים כגון ניהול לוקה והיעדר תאום ביניהם עלול ליצור פרצות בעלות פוטנציאל שחיתות מכל הצבעים. ככל שרמת הניהול של המערכת ורמת התיאום בין התהליכים מתרופפת, כך עולה הסיכוי לשחיתות אפורה ושחיתות לבנה, אשר נבלעות בתוך התהליכים.

בשל הרגישות הציבורית הרבה ומשום שתהליכי התכנון בישראל ארוכים זמן רב מופעל לחץ כבד מצד הדרג הפוליטי לפשט ולהאיץ את התהליכים. לחץ זה יוצר מתח גדול בין תומכי המשילות, המצדדים בהאצת תהליכים, לבין תומכי טוהר המידות, המתנגדים ל"יעיגול פינות" שעלול לתת יתרון לחזקים ולמקושרים. אנו עדים לניסיונות חוזרים ונשנים לפתור את הבעיה המחריפה ובראשם הרפורמה המקיפה בחוק התכנון והבנייה מ-2010, שלא צלחה, והרפורמה המצומצמת בחוק התכנון (תיקון 101 לחוק), שהתקבלה ב-2014.

לאור החשיבות הציבורית, הכלכלית והחברתית של נושא התכנון והבנייה בישראל בחר הצוות לבחון את הקשר שבין ההתפתחויות בחוק התכנון והבנייה לבין שחיתות ציבורית, בדגש על שחיתות חוקית.

4.1 ההתפתחויות בתכנון ובבנייה בשנים האחרונות

בשנת 2007 ציין בנימין נתניהו, אז עדיין יו"ר הליכוד, בהרצאה שנשא במרכז הבינתחומי הרצליה, כי למרות שהוא מבין את תפיסת הריכוזיות בנושא הקרקעות "זה עובד בדיוק הפוך, כיוון שליוזמים פרטיים אין נגישות לקרקע הזאת כי זה בלתי אפשרי לפרוץ את הדינוזאור הזה שנקרא מנהל מקרקעי ישראל או ועדות התכנון והבנייה המדהימות שיש לנו שמזמינות שחיתות" (שאולי, 2007).

חוק התכנון והבנייה נחקק במקורו בשנת 1965 ומאז עבר כ-100 שינויי חקיקה. חלקם הגדול של התיקונים נועד לפתור בעיות נקודתיות כאלה ואחרות.

חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 80), התשס"ח-2007, התקבל בכנסת ב-9.10.2007 והוסיף את סעיפים 148 ו-148 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. לפי דברי ההסבר להצעת התיקון לחוק, המטרה שבבסיס הוראות אלו הייתה מימוש עקרונות חופש הביטוי וחופש המידע תוך הגברת השקיפות בעבודת מוסדות התכנון והבקרה.

על פי בג"ץ, "השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות". ואולם במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) בנושא – "יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובנייה" (2010) – נטען כי "ניתן להיווכח כי, ככלל, אפשר להשיג פרוטוקול של כל מוסד תכנון, למעט של הוועדה לתכנון ובנייה של מתקנים ביטחוניים (הוועדה למתקנים ביטחוניים)". אולם מבחינת פרשנותה של מידת השקיפות בוועדות תכנון ובנייה, ישנו הבדל בין האפשרות להשיג פרוטוקול לבין גישה נוחה ומידע מדויק אליו בהקשר של פרסום פרוטוקולים של הדיונים. כך למשל, ממצאי מחקר של מסמך הממ"מ מ-2010, בנוגע להבדלים במידת השקיפות בדיונים בוועדות התכנון והבנייה, מדגימים כי למרות הדרישה לשקיפות, הרי בפועל יש שוני רב במידת השקיפות המתקיימת בוועדות התכנון והבנייה השונות (ראו הלוח בעמ' 10-11 במסמך).

במרץ 2010 אושרה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010. הצעת החוק, שכוונה "רפורמת המרפסות", הציעה למעשה חוק תכנון ובנייה חדש שכלל רפורמה מקיפה במערכת התכנון והבנייה עם יותר מ-600 סעיפים. הליכי החקיקה בהצעת החוק נפסקו ולא הבשילו לחקיקה. עיקר הביקורת כלפי הרפורמה המוצעת התמקדה בכך שמערכות התכנון יתקשו לעכל את השינויים ארוכי השנים ובכך שההצעה לוקה במחסור בתקציב ראוי לרפורמה בסדר גודל כזה, שהיא מורכבת מדי ושהיא איננה מקלה על האזרח ואפילו עלולה לפגוע בו באמצעות העלאת מסי המקרקעין (שדה ונחום-הלוי, 2012).

רפורמת 2014 לחוק התכנון והבנייה של שר הפנים גדעון סער היא למעשה חקיקה של רפורמה בחוק התכנון המסתפקת בשינויים ובתיקונים לחוק הקיים. כלקח מכישלון רפורמת 2010 הוחלט במשרד הפנים להגיש בשלב ראשון הצעת חוק קלה יחסית לעיכול, שתעסוק בשני תחומים מרכזיים – פרק תכנון ופרק רישוי. רק לאחר מכן, בשלב מתקדם יותר, אמורים להיות מטופלים הנושאים הכלכליים הכרוכים בהצעה: החל בהיטלי ההשבחה והפיצויים שישולמו וכלה סוגיות הנוגעות לאכיפה ועונשין (לוי ופז-פרנקל, 2013).

הרפורמה בחוק התכנון והבנייה (תיקון 101) אושרה בוועדת הפנים של הכנסת ב-5.3.2014 ברוב של 9 תומכים מול 4 מתנגדים. עיקר השינויים שביקש משרד הפנים להדגיש הם בתכנון וברישוי, תוך דגש על שלושה רכיבי משילות משמעותיים שהוגדרו בידי מתכנני הרפורמה כהכרחיים אך לא מספקים ("דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה", פרק 7, עמ' 57):

(1) **ביזוריות**: רפורמת 2014 מבקשת להעביר יותר סמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי ובכך לייצר יותר אחריות ואחריותיות של שני הצדדים. ביזוריות זו באה לידי ביטוי בעיקר בהקלה על האזרחים על ידי הפחתת הברוקרטיה וזמני ההמתנה לאישורים השונים בגין פעולות בנייה פשוטות (כגון: הקמת פרגולה, מחסן, גדר או שער) ופישוט הליכי התכנון והבנייה באמצעות מתן זמן קצוב למדינה למענה לפניית האזרח ולאישור תכניות.

(2) **מקצועיות**: ניתן דגש למערך של הכשרות מקצועיות שיוטמע בוועדות המקומיות על מנת לחזק את כושר הביצוע של משתתפי הוועדות, בדגש על נבחרי השלטון המקומי, תוך הבטחת תקציב גדול שיוקדש לכך.

(3) **בקרה ואכיפה:** הרפורמה מבקשת לחזק את סמכויות הוועדה באמצעות השארת הפיקוח הארצי כמערך בקרה בלבד באופן שמאפשר חופש רב לוועדות ומשתמש בסנקציות רק כאשר הוועדות לא יעמדו ביעדים שהוצבו להן ורק אם שר הפנים יראה לנכון להטיל סנקציות.

נראה כי באיזון בין המשילות לטוהר המידות ברפורמת 2014 ניתן דגש רב יותר לביזור הסמכויות והמשילות של הוועדות לעומת יכולת השליטה והבקרה שתכליתה למנוע את הפוטנציאל לשחיתות ציבורית. לפי דברי השר סער: "ברפורמה יש דגש על הסרת חסמים, קיצור לוחות זמנים, צמצום הביורוקרטיה והפחתת הריכוזיות. הורדת העומס מעבודת הוועדות המחוזיות תאפשר להן לעסוק בתכניות משמעותיות שיש להן השפעה גדולה על היכולת לייצר מלאי תכנוני של יחידות דיור. ליצירת מלאי תכנוני משמעותי של יחידות דיור יש השפעה בכיוון של ירידת מחירי דיור" (צור, 2013). מנגד, הביזוריות שמדגישה רפורמת 2014 יוצרת מצב שבו אין למערכת יכולת שליטה ובקרה על המתרחש בוועדות. נשאלת השאלה: מי יבטיח כי הוועדות הללו יוכלו להגן על האינטרס הציבורי מפני אינטרסים פרטיים של חברי מועצה מקומית, יזמים, קבלנים ובעלי עניין אחרים?

4.2. עיקרי רפורמת 2014 לתכנון ובנייה

הרפורמה באה לידי ביטוי בשני השלבים העיקריים של תהליך התכנון והבנייה – התכנון והרישוי. כך:

1. **שלב התכנון.** השלב הראשון, אשר קיבל משמעות רחבה יותר ברפורמה בחוק, הוא שלב התכנון. תפקידן של הוועדות המקומיות הוא לדון בתכניות (תב"ע – תכנית בניין עיר), לאשר אותן או לדחות אותן. מטרתה העיקרית של תכנית מקומית היא לקבוע ייעודים, שימושים והוראות ביחס לפיתוח ולבינוי של הקרקע בתחום התכנון המקומי (או היעדר פיתוח ובינוי, כגון שטחים פתוחים). החוק מבחין בין תכנית שהיא בסמכות ועדה מחוזית לבין תכנית בסמכות ועדה מקומית. עד לתיקון בחוק היו סמכויות הוועדה המקומית מועטות יחסית, ורוב סמכויות התכנון היו בידי הוועדות המחוזיות. אחת המטרות המרכזיות של הרפורמה הייתה לאפשר העברת סמכויות תכנון לוועדות המקומיות באמצעות דרגות הסמכה שונות. מדובר בעיקר בהורדה של עומס מוועדות התכנון המחוזיות. הרפורמה המוצעת תעביר לסמכות הוועדות המקומיות תכניות מתאר קטנות, המהוות 76% מהיקף העבודה של הוועדות המחוזיות. מטרת המהלך היא לשחרר את צוואר הבקבוק של העומס הרב שנוצר בעבודת 6 ועדות מחוזיות, שמעניקות שירות תכנוני לכ-2.5 מיליון משקי בית, ולבזר את הסמכויות ל-123 ועדות מקומיות (צור, 2013).

2. **שלב הרישוי.** השלב השני הוא תרגום התכניות לבינוי ולפיתוח (בסמכות מקומית ו/או מחוזית) באמצעות הוצאת היתרי בנייה. רוב פעולות הבינוי נדרשות להיתר. רובד זה יכול שיהיה טכני, בעיקר כאשר מדובר בהיתרים התואמים את התכניות, או עם שיקול דעת של הוועדה המקומית, כאשר מדובר בהיתר הכולל הקלות או שימוש חורג.

הרפורמה כוללת:

(א) קיצור ממשי של לוחות הזמנים באמצעות יצירתם של שלושה מסלולים:

i. **פטור מהיתר** – על מנת להקל ולקצר את הליכי הרישוי נקבעו פריטים שבנייתם אינה מהווה הפרעה למרחב הציבורי, ולכן מעכשיו ניתן פטור מהיתר להקמתם (באוגוסט 2014 אושרו תקנות הפטור)

(תקנות התכנון והבנייה, תשע"ד-2014) כך למשל בוטל הצורך בקבלת היתר בנייה להקמת מחסן / פרגולה / גדר / גגון וכד'.

ii. **הליך מקוצר** – כדי להקל על האזרח הוחלט על הליך רישוי מקוצר שיאפשר מתן אישור מהיר וקל לפעולות שכיחות שיש להן השפעה רבה על האזרחים. רשות הרישוי מחויבת לקבל החלטה בבקשה ולהחזיר תשובה לפונה עד 45 יום. אם לא הוחזרה תשובה, הדבר נחשב כהחלטה לאישור הבקשה, ובסופו של התהליך ייתכן שיינתן היתר אוטומטי.

iii. **הליך רגיל** – לבקשות במסלול רישוי מלא הוועדה מחויבת להחזיר תשובה בתוך 90 יום. גם כאן מדובר בקיצור לוחות זמנים משמעותי.

(ב) בד בבד עם ההחלטה על קיצור תהליך הרישוי נוספו שלושה אמצעים כדי לייעל את המערכת:

i. **מכוני בקרה one stop shop** (ייכנס לתוקף מלא ב-2016) – הקמת מכוני בקרה לבקרת תכנון הבנייה וביצוע הבנייה על מנת לייעל את מערך הבקרה על הרישוי והבנייה ולקדם את איכות הבנייה. מכוני אלו יהיו one stop shop וירכזו את הגורמים המאשרים את הרישוי. המכוני יכולים להיות, על פי חוק, ציבוריים או פרטיים, ולכן יש בהם ממד של הפרטת חלקים טכניים מהליך הרישוי. מטרת המכוני איננה רק לקצר את משכי ההמתנה להיתר בנייה, אלא זו דרך נוספת לביזור סמכויות הרישוי והוצאתן מידי הרשויות וועדות התכנון והעברתן לידיים מקצועיות מכל תחומי הבנייה, בעיקר מתחומי ההנדסה והאדריכלות. אנשי המקצוע יידרשו לבחון את איכות התכנון ואת התאמתו לדרישות החוק והרשות, לאחר האישור מהרשויות המקומיות.

ii. **הפיכת מערכת התכנון והרישוי למערכת מקוונת** – השינוי שמביאה הרפורמה לאזרח מתבטא בהנגשה קלה, נוחה ומהירה יותר של בקשות לוועדות השונות ובשיפור תהליך הרישוי. כמובן השינוי מתבטא גם בהנגשת כלל המידע לציבור, שכן דיוני הוועדה יהיו מקוונים, פתוחים ונגישים לכל דורש.

iii. **חיזוק מנגנוני הבקרה של פעילות הועדה המקומית** – הרפורמה הכניסה כמה מנגנוני בקרה והתמקצעות שאמורים לחזק את התמקצעות הוועדה המקומית ואת הבקרה על הפעילות של הוועדה המקומית. כמה מהמנגנונים שהרפורמה מתייחסת אליהם (מתוך מינהל התכנון, עיקרי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה):

(א) חיזוק המעמד של מהנדס הוועדה: חובה להזמין את מהנדס הוועדה לכל ישיבות מועצת הרשות או ישיבות ועדה מוועדותיה.

(ב) הגנה מפטורין:

○ מהנדס הוועדה ברשות מקומית אחת: נדרש רוב של 2/3 מהמליאה לפטרו, וניתנת לו הזכות לטעון לפני המליאה ולפני ועדה שימנה שר הפנים.

○ מהנדס בוועדה בכמה רשויות: שר הפנים יקבע הוראות בנוגע למינוי והעברתו מכהונתו.

(ג) הגברת המעורבות של נציגים בעלי דעה מייעצת (משקיפים) בוועדה המקומית: הוספת שני נציגים מקצועיים שאינם חברים בוועדה ואינם רשאים להצביע בה, אבל ניתנת להם האפשרות להשפיע על עבודת הוועדה באמצעות השתתפות פעילה בדיונים וגישה למסמכים ולמידע, מסירת חוות דעת, דיווח לשר הפנים וכד'.

(ד) הקמת יחידת בקרה על פעילות הוועדות המקומיות במשרד הפנים.

(ה) הגבלה/נטילת סמכויות: שלילת הסמכה, מינוי מלווה מקצועי להבטחת התנהלות מקצועית תקינה או לאפשרות הסמכה, העברת סמכויות לוועדה המחוזית, הסדרי ניגוד עניינים ופסלות כהונה של חברי מוסד תכנון.

4.3. ביזור תהליך התכנון והבנייה

הרפורמה באה לידי ביטוי בשלושת הרבדים של תהליך התכנון והבנייה: ברובד השלטון המרכזי, ברובד המחוזי וברובד המקומי.

(א) **ברובד השלטון המרכזי** – הרפורמה מבקשת לקבוע את העקרונות שעל פיהם יעבדו ברמה המקומית, בנוסף – מנגנוני בקרה ותמיכה לפעילות:

- מקצועיות, תמיכה ובקרה: החוק מדבר על צמצום של מעורבות הממשלה בעניינים מקומיים של תכנון ובנייה, העברת הסמכות יחד עם האחריות לרשות המקומית והעברת תקציבים נרחבים שמטרתם לספק תשתיות של תמיכה מקצועית וכספית על ידי הממשלה.
- ייעול, פישוט וודאות של התהליך באמצעות קציבת מועדים מרביים לאישורי תכניות ממועד הגשתן, קביעת הנהל במקרה של אי-עמידה במועדים ותנאי סף אחידים להגשת תכנית.
- הרפורמה שואפת להגברה משמעותית של מידת השקיפות של התהליך.

(ב) **ברובד השלטון המחוזי** – ריכוז הסמכויות ברובד המחוזי (המונה רק 6 ועדות מחוזיות) מקשה על ההתנהלות ומייצר "פקק" במלאי יחידות הדיור הזמינות לציבור. לפיכך הגבילה הרפורמה את פעילות הוועדות המחוזיות למענה לתכניות רחבות היקף ומורכבות למגורים, לתשתיות, לתעסוקה, לקידום והובלת תכניות כוללניות, לבקרה ולמתן ייעוץ והנחיה מקצועיים לוועדות המקומיות.

(ג) **ברובד השלטון המקומי** – הרפורמה בחוק מייחסת חשיבות מיוחדת להעברת חלק גדול מסמכויות הוועדה המחוזית לוועדות התכנון המקומיות, במטרה להפחית מאוד את הריכוזיות הקיימת במערכת התכנון, לשפר את השירות לאזרח ולצמצם את הברוקרטיה.

- ניתן דגש לחיזוק השלטון המקומי כגורם מעצב ומשפיע על סביבת החיים של האזרח כך שבפעולות תכנון גדולות יותר, המגדילות נפחי בנייה או משנות שימושים בקרקע, האזרח יפעל מול הרשות המקומית ולא מול הוועדה המחוזית.
- ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות הוגדר יעד מרכזי משום שלוועדות המקומיות יש היכרות קרובה עם השטח ועם צורכי היישוב, ולכן העברת האחריות אליהן תעלה את זמינות נציגי ועדת התכנון ותגביר את מחויבותם של חברי הוועדה לטובת הציבור והיישוב. בהקשר זה הרפורמה מציגה הבחנה בין 4 סוגי ועדות – ועדה מקומית "רגילה", ועדה מקומית "עצמאית" (ללא תכנית כוללנית), ועדה מקומית "עצמאית מיוחדת" וועדה מקומית "עצמאית עם תכנית כוללנית", אגב הגדרה ברורה של סמכויותיה של כל אחת מהוועדות.
- העברת האחריות לנציגי ועדות התכנון המקומיות מטרתה להגביר את מחויבותם של חברי הוועדה לטובת הציבור והיישוב. לפיכך, בהתאם להנחיות ברובד הארצי, חברי הוועדות המקומיות יעברו הכשרות וקורסים אשר ישפרו את מקצועיותם ואת עבודתם ביעילות גבוהה יותר. מנהל התכנון יפקח על פעילותם באופן שוטף.

4.4. פוטנציאל השחיתות הציבורית ברפורמת 2014 לתכנון ובנייה

כפי שהוצג בהרחבה בפרקים 1-3 של מסמך זה, יש בעולם הכרה גוברת והולכת בכך שראשית, יש חשיבות רבה לטיפול בשחיתות חוקית לעומת גישה של אכיפה וענישה במקרים של שחיתות פלילית בלבד, כיוון שלשחיתות חוקית יש פוטנציאל רב להרס אנושי, כלכלי ודמוקרטי. שנית, יש הכרה בכך ששחיתות ציבורית היא נחלתן של מדינות מפותחות לא פחות משהיא נחלן של מדינות העולם השלישי. ולבסוף, יש הכרה בכך שאין לראות בשחיתות הציבורית כאילו היא נובעת בעיקר מנטיות אישיותיות או רציונליות של בעלי תפקיד ספציפיים, אלא יש לבחון את גורמי העומק הטבועים בתהליך בהיבט של פוטנציאל השחיתות החוקית הקיים בו ולמזערם מראש בגישה מניעתית. בחינה כזו של רפורמת 2014 בחוק התכנון והבנייה מעלה מספר פרצות שינתחו על פי הגישות של שחיתות כתלות, שחיתות מוסדית ושחיתות "פוליטית".

שחיתות מוסדית: גורמי אחריות ושיקולים כלכליים כמגבירי פוטנציאל לשחיתות חוקית בתהליך התכנון והבניה

ההנחה של רפורמת 2014 שביזור סמכויות רבות לוועדות המקומיות, אשר מצויות בסביבה מערכתית המהווה כר פוטנציאלי לשחיתות, ייפתר בעיקר באמצעות הגברת השקיפות וההתייעלות מייצגת פרספקטיבה צרה מאוד, שאינה בוחנת התנהגויות מוסדיות אפשריות בספקטרום השחיתות החוקית.

רפורמת 2014 מטפלת בנושא האחריות בתחום היתרי הבנייה בכך שהיא קובעת את האחריות של בקרת התוכן ובקרת הביצוע בהיתרים למכונני הרישוי והבקרה. החוק קובע את תחולת האחריות של המכוננים, את אופן הפעילות שלהם, את אמצעי הבקרה עליהם וכו'. יש מקום לבחון את התנהלותם ותפקודם של המכוננים תוך כדי התקדמות הרפורמה.

שחיתות מוסדית מתמקדת גם ב"כלכלה של השחיתות", כלומר בזיהוי התנאים הנחוצים להיווצרות עסקה או פעולת גומלין מושחתת ומניעתם. מבחינת רפורמת 2014 עולה בהיבט זה כי השקיפות התעצמה ברוב תהליכי התכנון והבנייה. הרפורמה בחוק מרחיבה את כללי המינהל המתייחסים לנושא של שקיפות הפעילות של הוועדה המקומית.

אולם דווקא נושא השמאות, שיש לו משמעויות כלכליות עצומות, הוזנח מבחינת השקיפות. לשקיפות בשמאות חשיבות רבה בעיקר ברפורמת 2014, שבה ניתן לוועדות המקומיות כוח רב. ככל שעולה כוחן של הוועדות המקומיות על פי רפורמת 2014, כך עולה מידת השפעתן על אחד הנושאים בעלי הערך הכלכלי הרב ביותר – שווי המקרקעין ושווי ההשבחה של המקרקעין, הנקבעים בהליך מינהלי שאינו מדע מדויק ומביא בחשבון פרמטרים שונים. על פי תקן 84, שומותיהם של השמאים המכריעים מתפרסמות ופתוחות לעיון הציבור. אבל השומות שעורכת הוועדה המקומית – אם בעניינים המגיעים לדיון לפני שמאי מכריע ואם בתיקים הרבים שבהם החיוב אינו מגיע לדיון לפני גורם בקרה חיצוני כמו שמאי מכריע או ועדת ערר – השומה שערכה הוועדה המקומית והייתה הבסיס לחיוב אינה פתוחה לעיון הציבור.

שחיתות "פוליטית": ניגודי עניינים מובנים כמגבירי פוטנציאל לשחיתות חוקית בתהליך התכנון והבנייה

היקף הסמכויות שממנו נהנית ועדת התכנון המקומית, שחוזקו ברפורמת 2014, הופכים אותה למוקד משיכה לבעלי עניין. לדבריה של שמאית המקרקעין נחמה בוגין, חברה בוועדת החקיקה של לשכת שמאי המקרקעין, אשר השתתפה בדיוני רפורמת 2010, "חובה לייעל את הליכי התכנון בישראל. [...] אך יש סכנה ברורה מאוד במתן

סמכויות גדולות מדי לוועדות המקומיות, משום שאין ספק שיופעלו לחצים על חברי הוועדה ויש חשש שהחלטות תכנוניות האמורות להיות בלתי תלויות יהיו פוליטיות. נכון שמדברים על הכנסת אנשי מקצוע לוועדה המקומית, אבל לתת את ההחלטה לגוף מקומי שמרכז הכובד שלו הוא נבחרי ציבור זו סכנה" (צור, 2010).

ניתן לקבוע, קטגורית, כי, מסיבות שונות, האכיפה היא עקב אכילס של הוועדות המקומיות. האכיפה היא באחריות של מהנדס הרשות (הכפוף למנכ"ל העירייה), ואילו התביעה היא באחריות היועץ המשפטי של הרשות (גם הוא כפוף למנכ"ל העירייה). מיעוט באכיפה, או אכיפה "סלקטיבית", ברשות מקומית הם תופעה רווחת ברשויות המקומיות. אחת הסיבות לכך היא חוסר הרצון של ראש הרשות או נבחרי הציבור להתמודד עם עברות בנייה של תושבים (בעיקר בשטחים פרטיים), שהם קהל הקולות הקיים או הפוטנציאלי של ראש הרשות, או לחלופין הרצון להתמודד בנוקשות גדולה יותר עם יריבים פוליטיים.

בנוסף, ברמה העקרונית, הרכב הוועדות המקומיות הוא ההרכב של חברי המועצה של הרשות המקומית. הרכב הוועדה המקומית משקף את הרעיון שלפיו נבחרי הציבור הם המחליטים לגבי התכנון ברמה המקומית של הישוב. עיקרון זה מייצר פוטנציאל ללחצים פוליטיים על הדרג המקצועי ועל נושאי משרה בכירים ברשות המקומית.

נקבע כי לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית שחלה על הקרקע או הבניין, תוך פירוט המקרים השונים. להקלה ולשימושים חורגים שני פנים: מצד אחד, הם מעניקים את הגמישות הנדרשת ליזמים ולוועדות המקומיות על מנת לקדם תכנון שאינו תואם תב"ע באופן מלא, תחת המגבלות שקבע המחוקק, מול מצבים כגון שינויים במציאות לעומת תכנון ישן, צורך להתאים את ההיתר לתנאי שטח ספציפיים וכדומה. מצד שני, גמישות כזו פותחת פתח ללחצים פוליטיים ויזמיים להשגת הישגים שהם בתחום ה"אפור" מבחינת רמת הסטייה מהתב"ע.

מבחינת ההיבט של ההתייעלות המקצועית של הוועדות המקומיות – רפורמת 2014 עוסקת בשיפור רמת המקצועיות של הגורמים המעורבים, אך היא איננה כוללת התייחסות כלשהי להכשרה של חברי הוועדות בנושא טוהר המידות. אנו גורסים כי הרפורמה צריכה לשים את נושא טוהר המידות באותה דרגת חשיבות כמו נושאי המשילות וההתייעלות.

שחיתות כתלות: השפעת התלות במידע ובכוח אדם על שחיתות חוקית בתהליך התכנון והבנייה

תהליך הוצאה של היתרי בנייה, אף על פי שהוא נתפס כתהליך טכני בעיקרו, הוא תהליך מורכב ונתון לפרשנויות, בעיקר כאשר מדובר בהיתרים שאינם תואמים את התכנית, שהם רוב ההיתרים (המידע שניתן לשני סוגי ההיתרים הוא זהה). למרות קיומן של תקנות המסדירות את הנושא, איכות והיקף המידע הניתן בבקשות למידע תכנוני שונה בצורה משמעותית מוועדה לוועדה. מטרת הרפורמה בחוק היא שהמידע התכנוני יהיה שלם, מלא ומתואם מול כל הגופים הרלוונטיים באמצעות מערכת מקוונת (פרוטוקול דיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 19.1.2014) על מנת להגביר את הודאות בשלב הראשוני.

לרפורמה הוקצה תקציב גדול – כ-920 מיליון ש"ח. חלקו הגדול יתמוך בהכשרת הוועדות המקומיות לתפקידן החדש הקבוע בחוק (בוסו, 2014). עם זאת כיום מסתמן מחסור של ממש בכוח אדם בוועדות. ניתן לשער כי אם מרביתן של הוועדות כיום אינן עומדות בלוחות הזמנים, האצלה וביזור של סמכויות רבות יותר לאותן ועדות בלי להוסיף להן כוח אדם לא תייצר התייעלות בלוחות הזמנים. הסכנה הטמונה בכך היא שלא רק שתופעת המאכערים לא תיעלם, אלא שהיא גם עלולה להתגבר לנוכח איום הסנקציות המונפות כסכין מעל לראשי הוועדות במקרה של

אי-עמידה בלוחות זמנים שמוכתבים ברפורמה. כוחם של המאכערים יכול דווקא להתחזק עקב הרפורמה, שכן הם יכולים גם להיענות ביתר שאת לצרכים של היזמים בהגשת מידע מתאים לאינטרסים שלהם וגם לספק פתרון מהיר וקל לחברי הוועדות, שיקל עליהם את העמידה בלוח הזמנים. מתוך כך עולה הסכנה שיאושרו יותר תכניות המיטיבות עם בעלי עניין חזקים, שיש להם היכולת לקדם את האינטרסים שלהם. גם אם חברי הוועדה הם אנשים מוסריים וגם אם הם מעוניינים לעשות את הדבר הנכון, האינטרס הציבורי עלול להיפגע עקב התקיימותם של כל התנאים להיווצרותה של שחיתות חוקית כתלות של חברי הוועדות במאכערים. אנו סבורים כי יש לעקוב אחר התמקצעות הוועדות המקומיות, לרבות הוספת כוח אדם לוועדות שחסר בהן כוח אדם מקצועי.

4.5. סיכום והמלצות

לרפורמות מרחיקות הלכת בחוק התכנון והבנייה, בצירוף ההתמקצעות ברשויות המקומיות, יש אמנם פוטנציאל גדול לשיפור השקיפות, התייעוד, המעורבות, והאצת חלק מהתהליכים, ובכל זאת יש מקום לשקול נקיטת צעדים שעשויים לשפר מאוד את התיאום והשליטה המערכתית:

1. יש לבחון את השפעותיה של הרפורמה על תהליך ההתמקצעות של הוועדות, שטרם החל. יש חשש שמנגנוני ההכשרה והבקרה ייכנסו לאחר ביזור הסמכויות בתחום התכנון והרישוי ולא במקביל להם וייווצר לוח זמנים עם בקרה לא מספקת.
2. יש לשקול האחדת זרועות התכנון והפיקוח במשרד הפנים תחת רשות אחת על מנת ליצור רצף ניהולי (כיום הוועדות המקומיות והמחוזיות כפופות בתחום התכנון למינהל התכנון במשרד הפנים, ובתחום הפיקוח – ליחידת הבקרה במשרד הפנים).
3. שיעור גדול מאוד (76%) מפעילות התכנון של הוועדות המחוזיות הועבר אל הוועדות המקומיות, שמונחות על ידי גורם התכנון הארצי. הפיקוח על הוועדות המקומיות הועבר אף הוא מהדרג המחוזי אל הדרג הארצי. לפיכך יש מקום לבחון מחדש את הצורך בפעילות של הרובד המחוזי ואת תחולתה. כמו כן יש מקום לבחון אם לבטל את הוועדות המחוזיות או לתת להן סמכויות פיקוח ובקרה נוספות בשלבי התכנון, הרישוי והאכיפה.
4. יש לתת חשיבות גדולה יותר להחלת שקיפות ציבורית מלאה על כל תהליך השמאות. כיום כמעט שאין פיקוח על רכיב זה בתהליך למרות המשמעויות הכספיות הדרמטיות הנגזרות מהשמאות. כאן ראוי להבהיר כי מדובר בשומות המוצאות על ידי הוועדה המקומית ואינן מגיעות לדיון לפני שמאי מכריע או ועדת הערר. כשהעניין מגיע לדיון לפני אחת מערכאות אלה יש בקרה מלאה.
5. יש לשאוף להקטין בהדרגה את שיעור החריגים בתהליך של אישור בנייה – מכ-80%-90% לכ-10%. תכנון עדכני יקטין את הצורך בגישור בין החלטות שמתאימות למציאות העכשווית ובין תכנון ארכאי שאינו מתאים עוד למציאות ולצרכים.
6. יש לתת דגש מיוחד להיבט האתיקה (טוהר המידות) בהכשרת חברי הוועדות המקומיות וממלאי התפקידים ברובד המקומי.
7. כדי להתמודד עם ביזור התכנון לרובד המקומי יש לפעול להרחבה של קליטת כוח אדם מקצועי בוועדות המקומיות.

לסיכום, הרפורמה בתחום התכנון והבנייה 2014 שמה בראש מעייניה את סוגיות המשילות וההתייעלות מבחינת שיפור השירות לאזרח. חשיבותן של סוגיות אלו אינה מוטלת בספק, ועל כך ראוייה הרפורמה לשבח. עם זאת, יש חשש שהרפורמה בתחום התכנון והבנייה, בדומה לרפורמות בתחומים רבים אחרים בשירות הציבורי, לא תיושם

יישום מערכתי ולא תבטיח את מימוש כל רכיביה בעת ובעונה אחת. הדבר עלול ליצור מצב שבו הביזור מתרחש זמן רב לפני שמנגנוני ההכשרה והבקרה התממשו ותהליך ההתמקצעות ובניית מנגנוני הבקרה משתהה. פרצה זו עלולה לסייע בשגשוגה של השחיתות החוקית בחלקים נרחבים של המערכת השלטונית עד כדי פגיעה אנושית, כלכלית ודמוקרטית בחברה בישראל.

מקורות

- בוסו, נ', 2014. "וועדת הפנים אישרה רפורמה מקיפה בחוק התכנון והבנייה", **דה-מארקר**, נדל"ן, 5.3.2014.
- ברונר, י', 2003. "לקחים מהכרעת הדין בעניין גשר המכבייה", **אתר איגוד המהנדסים לבנייה ותשתיות בישראל**, 20.4.2003.
- הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013, בתוך: פרוטוקול מס' 185 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, י"ח בשבט התשע"ד, 19 בינואר 2014.
- לוי, ד', ועי' פז-פרנקל, 2013. "הבשורות ברפורמת הפרגולות: בשנה הבאה נסגור את המרפסת", **דה-מרקר**, נדל"ן עולמי, 27.6.2013.
- צור, ש', 2010. "הרפורמה של נתניהו יצאה לדרך: התייעלות או ראשיתו של גל שחיתות חדש?", **דה-מרקר**, נדל"ן, 22.01.2010.
- , 2013. "הממשלה אישרה פה אחד את הרפורמה בתכנון ובנייה", **גלובס**, נדל"ן ותשתיות, 1.7.2013.
- שאולי, א', 2007. "נתניהו: ועדות התכנון והבנייה מזמינות שחיתות", **ynet**, 20.7.2007.
- שדה, ש', ור' נחום-הלוי, 2012. "הכירו את האישה מאחורי הרפורמה הכי מושמעת בישראל", **Markerweek**, 5.4.2012.
- תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014, רשומות קובץ התקנות.

מקורות מידע שצוות הכותבים התייעץ אתם¹

- כרמלה אבנר**, סמנכ"לית תפעול ומערכות מידע, שטראוס מים; הממונה לשעבר על מטה התקשוב הממשלתי
- ד"ר טלי איכנולד-דביר**, סגנית דיקן ביי"ס אריסון למינהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה
- ד"ר אורי ארבל גנץ**, דיקן הפקולטה לחברה ולתרבות, המכללה האקדמית בית ברל
- זאב בילסקי**, ראש עיריית רעננה
- עו"ד שירה ברנד**, סגנית מנהל התכנון, משרד הפנים
- עו"ד שרית דנה**, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ויו"ר מועצת שמאי המקרקעין
- עו"ד צביקה הדר**, לשעבר סגן ומ"מ ראש עיריית הרצליה ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה
- רותי חנוך-שוורץ**, יו"ר הוועדה המקומית (מרחבית) לתכנון ובנייה הראל
- ד"ר אסף כהן**, לשעבר סמנכ"ל בכיר לכלכלה, משרד התקשורת
- עו"ד פול לנדס**, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

1 המידע שסופק הוא מידע **מקצועי** בלבד. הכתוב בפרק מייצג את רשמיים של כותבי הפרק, אך איננו מייצג בהכרח את דעתם של האנשים ברשימה.