

פתח דבר

בראשית שנת 2007 התפרסם ריאיון עם נשיא בית המשפט העליון לשעבר, פרופ' אהרן ברק, ובו נשאל בין השאר "מה תחושתך לגבי מפלס השחיתות במדינה?". פרופ' ברק השיב בכנות למראיינו רון דרור:

אני לא יודע. אין לי מספיק נתונים כדי להשיב תשובה ראויה על שאלה בנושא השחיתות בישראל. אם היא גדלה, קטנה, איך אנחנו בהשוואה לאומות העולם. לי ברור שיש שחיתות ציבורית. אבל התחושה שלי היא שהיא לא יותר אינטנסיבית וחריפה מאשר במדינות אחרות שאנחנו מדי פעם רוצים להידמות להן [...] ודאי שאם המבחן הוא מבחן התחושה אז התחושה היא קשה מאוד. אבל אני לא הולך לפי מבחני תחושה אלא על פי נתונים. אז אני לא רוצה לומר שיש, אני לא רוצה לומר שאין, אני לא רוצה להיראות כמי שמגן על המצב הקיים. זה לא תחום המומחיות שלי.¹

שנה לאחר מכן, בפברואר 2008, כתב חתן פרס ישראל לעיתונות נחום ברנע: "שאלתי פעם את נגיד בנק ישראל האם יש בארץ יותר שחיתות. 'אני לא יודע' אמר הנגיד. אז איך יודעים את זה האנשים שמפרסמים את המדדים, שאלתי. 'זה מה שהם קוראים בעיתונים', אמר. 'לי קשה להתייחס ברצינות, אבל לאחרים קל'".² עד כה, כארבע שנים לאחר שברק וברנע נדרשו לסוגיה, השאלה על מצב השחיתות בישראל לא זכתה למענה. הספר שלפניכם מבקש להתמודד הן עם התחושה בנוגע למצב השחיתות הפוליטית בישראל, הן עם השאלה "האם יש בארץ יותר שחיתות?" והן עם העיסוק הציבורי והמחקרי בשאלות אלה, עיסוק

1 דרור, 2007, עמ' 50.

2 נחום ברנע, "אין זמן לרחמים", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 29.2.2008.

שלא רק משקף תחושות שקיימות, אלא אולי גם משפיע על המצב עצמו – על היקפי השחיתות הפוליטית ועל הדמוקרטיה בכללה.

המחקר המובא כאן הוא האחרון בסדרה שיצאה לאור בהוצאת הספרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה העוסקת בהתנהגויות שלטוניות פסולות ובפגיעות בחובת הנאמנות שעובדי הציבור חבים לציבור.³ הוא נחתם בתקופה שבה אין כלל קונסנזוס על היקף השחיתות הפוליטית בישראל. למעשה כיום אין קונסנזוס גם בנוגע לשאלות כגון מהי שחיתות פוליטית? באיזו מידה הפוליטיקה בישראל מושחתת? מה הגורמים לריבוי פרשות השחיתות בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים? ומה ראוי לעשות, אם בכלל, כדי לצמצם את היקפי השחיתות? מצד אחד, רוב הציבור מביע חוסר אמון מובהק בפוליטיקאים ובמוסדות הפוליטיים וגורס כי ישראל מדינה מושחתת. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשית 2007 ושפורסם במדד הדמוקרטיה,⁴ 75% מהנשאלים סברו כי קיימת בישראל שחיתות במידה רבה ו-18% מהנשאלים השיבו כי קיימת שחיתות במידה מסוימת. 6% השיבו כי קיימת שחיתות במידה מועטה ו-1% השיבו כי לא קיימת שחיתות כלל. בשנת 2008 הממצאים היו דומים: 60% מהמשיבים סברו שיש שחיתות רבה, ו-30% שיש "די הרבה שחיתות". 9% סברו שיש שחיתות מעטה ו-1% מהמשיבים סברו כי אין שחיתות בישראל. לקביעה "כדי להגיע היום לצמרת הפוליטית בישראל צריך להיות מושחת" הסכימו בהחלט 21% מקרב הנשאלים בסקר שנערך בשנת 2007, 23% הסכימו, 17% לא היו בטוחים, 21% לא הסכימו ו-18% השיבו שהם בהחלט אינם מסכימים.⁵ בשנת 2008 ביטאו התשובות פסימיות רבה יותר בעניין זה. 22% ענו שהם

- 3 הספרים הקודמים: דורון נבות, שחיתות פוליטית: תולדותיו של מושג שנוי במחלוקת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008; מרדכי קרמניצר, דורון נבות, נאווה בן-אור, עמיר פוקס וגיא ורטהיים, מרמה והפרת אמונים: בחינה ביקורתית והמלצות לשיפור החקיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008; דפנה ברק-ארוז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר (עורכים), ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה, ירושלים ושריג: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת נבו, 2009.
- 4 הסקר נערך על מדגם מייצג של האוכלוסייה, והוא נערך מדי שנה כחלק מפרויקט מדד הדמוקרטיה שמבצע המכון הישראלי לדמוקרטיה. את הפרויקט הוביל פרופ' אשר אריאן.
- 5 מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007 מופיע באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה וניתן להורדה ללא תשלום: www.idi.org.il (אוחזר ב-27.6.2011).

מסכימים בהחלט לקביעה שכדי להגיע היום לצמרת הפוליטית בישראל צריך להיות מושחת, 29% מהמשיבים ענו שהם מסכימים לקביעה זו, 18% ענו שאינם בטוחים, 19% ענו שאינם מסכימים, ו-12% מכלל המשיבים בסקר ענו שהם בהחלט אינם מסכימים לקביעה לעיל.⁶ לשאלה "האם לדעתך קיימת או לא קיימת בישראל שחיתות?" השיבו בשנת 2009 37% מהנשאלים שיש שחיתות רבה למדי, ו-52% שיש שחיתות רבה מאוד.⁷ בשני סקרים שביצעתי עם ד"ר דפנה קנטי מאוניברסיטת חיפה בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת ביוני 2009 ובאפריל 2010 התגלה שהנשאלים סבורים כי שחיתות היא תופעה נפוצה וכי חלה התדרדרות. באפריל 2010 סברו 32.3% כי ישראל הרבה יותר מושחתת מבעבר, ו-36.3% סברו כי היא מושחתת יותר מבעבר. כלומר, 68.6% סברו כי היא יותר או הרבה יותר מושחתת מבעבר. 32.9% סברו כי בישראל נפוצים מעשי שחיתות במידה רבה מאוד ו-31.1% במידה רבה, כלומר 64% סברו כי מעשי השחיתות בישראל נפוצים במידה רבה או רבה מאוד. אלה נתונים כמעט זהים לנתונים שנאספו ביוני 2009.⁸

מצד שני, רבים שוללים הערכות מסוג זה, ואף מבקרים בנחרצות את האופן שבו הסוגיה מטופלת בשיח הציבורי. כך, למשל, דניאל פרידמן, מי שהיה שר המשפטים וחתן פרס ישראל לחקר המשפט, סבור כי הפרשות השונות מלמדות על הקלות הבלתי נסבלת שבה מערכת אכיפת החוק נותנת ידה להכפשת אנשי ציבור.⁹ אחרים גורסים כי העיסוק בשחיתות קשור למגמות אנטי-פוליטיות וכי הוא מערער את הדמוקרטיה.¹⁰ חלק אחר גורס כי המניע לעיסוק בשחיתות הוא

6 אריאן ואח', 2008, עמ' 105.

7 אריאן, פיליפוב וקנפלמן, 2009, עמ' 32.

8 ביוני 2009 השיבו 36.6% מהנשאלים שהיא מושחתת יותר מבעבר, ו-32.6% אמרו שהיא הרבה יותר מושחתת, ובסך הכול 69.2% סברו כי ישראל יותר או הרבה יותר מושחתת מבעבר. 42.7% סברו כי מעשי השחיתות נפוצים במידה רבה מאוד, ו-29% במידה רבה. כלומר ביוני 2009 סברו 71.7% כי מעשי השחיתות בישראל נפוצים במידה רבה או רבה מאוד.

9 ראו דניאל פרידמן, "דמו הותר", ידיעות אחרונות, המוסף לשבת, 11.6.2010. ראו גם את האופן שבו מסכם יוסי שייך (2010, עמ' 12-13) את ההשפעות הסותרות שהיו לחשיפת הפרשה על העיסוק בשחיתות ובמה שמוצג כמושחת, בצדק או לא.

10 שם.

חוסר פרגון וצרות עין,¹¹ ולרוב שילוב של קנאה עם תפיסת עולם ואידאולוגיה שגויות. אשתו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, עליזה, הציגה זאת כך: "אבא שלי הסוציאליסט נהג לומר 'הקפיטליסטים הרי מתעשרים על חשבון משהו' [...] החשיבה הבולשביקית הזו נטועה באושיות המנטליות הבעייתית של החברה הישראלית. לא מפרגנים כאן לא להצלחה ולא לכוח".¹² רונלד רייגן, נשיא ארצות הברית לשעבר, שפעל בנחישות לצמצום מדינת הרווחה האמריקנית, הציג רעיון דומה למדי בנוגע לארצו שלו: "יותר מידי אנשים אצלנו אינם יכולים לראות אדם שמן עומד ליד אדם רזה מבלי להגיע מיד למסקנה שהשמן הפך לשמן על חשבוננו של הרזה".¹³

לעומת זאת לפי "מדד תפיסות השחיתות", שהוא המדד המקובל ביותר בעולם לאמוד היקפי שחיתות פוליטית,¹⁴ מצבה של ישראל אינו בולט לשלילה

11 יאיר לפיד, למשל, טען כי "במקום שלטון הרוב, יש לנו שלטון של מתלוננים" ("חקירות קורטיה", ידיעות אחרונות, 7 ימים, 16.5.2008). הפרקליט רם כספי, שמייצג אף הוא זרם חשוב בציבוריות הישראלית, התבטא באופן דומה. לרבריו "אנשים אומרים: 'הכל מושחת', ואני אומר לא הכול מושחת, יש כיסים של שחיתות. רק בישראל, ברגע שמישהו צומח, ישר אומרים עליו, 'הוא גנב, יש לו פרוטקציות' " (ראו חגי עמית, "רם כספי: הברית בין הון ושלטון – מבורכת", הארץ, TheMarker, 6.9.2006).

12 שיין, 2010, עמ' 72. הדברים פורסמו במקור במוסף השבת של ידיעות אחרונות בפברואר 2009.

13 אני מתבסס על יאיר לפיד (2010, עמ' 371), שמזכיר את המשפט בספרו זיכרונות אחרי מותי: סיפורו של יוסף (טומי) לפיד. לפי המחבר, אביו המנוח צידד בעמדה דומה לזו של רייגן. זו גם אחת הסיבות שטומי לפיד נמנע במהלך כהונתו כשר המשפטים למתוח ביקורת על אריאל שרון, גם כאשר הלה שמר על זכות השתיקה בחקירותיו.

14 "מדד תפיסות השחיתות" (Corruption Perceptions Index, CPI) מפורסם מדי שנה על ידי הארגון Transparency International (שקיפות בינלאומית). המדד אינו כולל מחקר עצמאי, אלא ריכוז של מחקרים שנעשים במכונים פרטיים ובמחלקות למינהל עסקים או לכלכלה באוניברסיטאות ברחבי העולם ושל התפיסות המיוצגות באותם מחקרים. חלק מהמכונים שהאינדקס מבוסס עליהם שואלים לדעתם של פחות מעשרה מומחים. לעומת זאת חלק מהמכונים מבצעים סקר בקרב קבוצת נשאלים גדולה יותר – למשל, אנשי עסקים במגוון ענפים ובהיקפי מסחר שונים. על פי רוב הציון מתבסס על הערכות שבוצעו שנה ושנתיים קודם לכן. לפיכך הציון של שנת 2009, למשל, מבטא תמונת מצב של שנת 2007 ושנת 2008. הנתונים להלן הובאו מן האתר של הארגון: [www.transparency.org/policy_research/surveys_](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010) (אוחזר ב־26.5.2011).

או לחיוב. הניקוד של ישראל במדר זה בשנת 2010 הוא 6.1 (בסולם מ-1 עד 10 שבו 10 הוא הציון הטוב ביותר. ראו לוח 1). ישראל מדורגת במקום גבוה יותר מ-82.58% מהמדינות בעולם – מקום 30-31 מתוך 178 (המקום הראשון הוא הטוב ביותר). אולם בהשוואה ל-40 המדינות המתקדמות המצב הפוך: מצבן של 82% מבין 40 הראשונות טוב משל ישראל. בהשוואה לשנה שעברה חל לכאורה שיפור מזערי, אולם בהשוואה לציון בשנת 1996 חלה ירידה ניכרת. בשנת 2006 ירדה ישראל בפעם הראשונה (והאחרונה עד כה) מתחת לציון 6 (5.9).

לוח 1: דירוג ישראל לפי CPI

המדינה הטובה ביותר		ישראל			מספר מדינות	שנה
ציון	שם	מיקום יחסי ¹⁵	דירוג	ציון		
9.43	ניו זילנד	74.1%	14	7.71	54	1996
9.94	דנמרק	72%	15	7.97	52	1997
10	דנמרק	78%	19	7.1	85	1998
10	דנמרק	80%	20	6.8	99	1999
10	פינלנד	76%	22	6.6	89	2000
9.9	פינלנד	82%	16	7.6	91	2001
9.7	פינלנד	83%	18	7.3	102	2002
9.7	פינלנד	84%	21	7	133	2003
9.7	פינלנד	82%	26	6.4	146	2004
9.7	איסלנד	82%	28	6.3	159	2005
9.6	פינלנד	79%	35-34	5.9	163	2006
9.4	דנמרק	83.25%	30	6.1	179	2007
9.3	דנמרק	81.67%	34-33	6	180	2008
9.4	ניו זילנד	82.23%	32	6.1	180	2009
9.3	דנמרק	82.58%	30	6.1	178	2010

15 המשמעות של נתון זה היא שיעור המדינות שהשתתפו בסקר שבהשוואה אליהן מצבה של ישראל טוב יותר.

כיצד להתייחס להערכות ולמדדים אלה? המחקר המוצג כאן מבקש לבחון את השחיתות הפוליטית באופן ביקורתי. נמנעתי מלאמץ תפיסה דוגמטית, כמו אלה הסבורים כי ישראל מושחתת בדומה למדינות העולם השלישי בלי לבחון זאת אמפירית, אולם בה בעת סירבתי לאמץ עמדה המשלבת ספקנות, ראליזם וציניות. מצד אחד, לא הנחתי כי ישראל מושחתת במיוחד או שמצבה מתדרדר. לפיכך נמנעתי משאלות כגון "מה הם הגורמים לכך שהשחיתות הפוליטית בישראל גברה?". טענות בדבר היקפי השחיתות יש לברר באופן אמפירי, ולא להניח כנקודת מוצא למחקר. מצד שני, נמנעתי מלאמץ את העמדה ההפוכה, הגורסת שהטענות על אודות התגברות השחיתות חסרות שחר. גם את הטענה שכל מה שהשתנה הוא האופן שבו המציאות נתפסת בעיני הציבור והתקשורת נמנעתי מלאמץ כהנחת עבודה והחלטתי לבחון באופן אמפירי.

החלטות המסגרת ומגבלות מתודולוגיות

השאלה המרכזית שהנחתה את הפרויקט המחקרי כולו היא אם אפשר לצמצם את השחיתות בשלטון הישראלי באופן דמוקרטי. כלומר האם ניתן לעשות זאת בלי להעביר את העוצמה הפוליטית לידיים פרטיות בדרך הפוגעת בטובת הכלל ובאזרחים, והאם ניתן לעשות זאת בלי לפגוע בשלטון החוק?¹⁶ ההשערה שעמה מרדכי קרמניצר ואנוכי יצאנו לדרך היא שיש בישראל כמה מוקדי שחיתות חמורים שראוי, ואף אפשר, לצמצמם הן מבחינת שלטון החוק הן מנקודת מבטה של תאוריה דמוקרטית בת זמננו. כלומר אפשר וראוי לצמצם את השחיתות השלטונית בישראל בלי לפגוע בתהליכי דמוקרטיזציה חיוניים. הספר מופנה אל הציבור הרחב, אולם גם אל נבחרי ציבור, עיתונאים, אנשי אקדמיה, אנשי עסקים וסוכני שינוי בחברה האזרחית, שמעוניינים שישראל תהיה שוויונית, הוגנת וחופשית יותר.

בעוד שהפרויקט כולו עוסק בשאלה אם ניתן לצמצם את השחיתות בשלטון בישראל, את המחקר האמפירי המופיע בכרך זה הנחו שאלות אחרות. השאלה

16 לדוגמה: הפרטה אמנם תצמצם את השחיתות השלטונית, אך היא עלולה להגביר את השחיתות בכללותה (כפי שאירע למשל בברית המועצות לשעבר בתהליכי הפרטת נכסי הציבור והעברת העוצמה מהשלטון לידי האוליגרכים).

הגדולה שליוותה אותי היא האם התחושות הקשות של הציבור בנוגע למצב השחיתות נובעות בעיקרו של דבר מהתדרדרות בהתנהגות של עובדי ציבור? כידוע, בשנים האחרונות חלו בישראל כמה שינויים משמעותיים בעת ובעונה אחת. כאמור, לא ברור אם התחושות הקשות של הציבור משקפות שינוי לרעה במציאות. ייתכן שחלו שינויים בכלי התקשורת וגבר היקף הדיווח על שחיתות, ייתכן שחלה עלייה במודעות לשחיתות (בעקבות שינויים ערכיים או שינויים בציפיות מהשלטון), אולי התרחבה הלגליזציה של החיים הפוליטיים (דבר שעשוי להגביר את היקף ההתנהגויות הבלתי חוקיות), ואולי האופן שבו אנו שופטים את הפוליטיקה השתנה, לדוגמה – אימצנו אמות מידה כלכליות במקום אמות מידה פוליטיות. ריבוי ההסברים החלופיים מחייב התייחסות למגוון המשתנים האלה. בגלל הקושי להגיע למסקנה ברורה בסוגיה כה מורכבת החלטתי להתמודד גם עם שתי שאלות קטנות יותר. ראשית, האם שימוש מושחת בעוצמה מילא תפקיד מרכזי באירועים ובתהליכים פוליטיים-היסטוריים והאם השפיע על התפתחות הפוליטיקה הישראלית? שנית, האם ניתן להצביע על מגמות בהתפתחות השחיתות?

הטענה הראשונה שתוצג כאן היא ששימוש מושחת בעוצמה השלטונית היה מאז ומעולם רכיב משמעותי בפוליטיקה הישראלית. שנית, השחיתות השלטונית התפתחה בהתאם לשינויים הפוליטיים – והשפיעה עליהם. כלומר השחיתות השפיעה על מבנה הכוח בחברה והושפעה ממנו. הטענה השלישית היא שב-25 השנים האחרונות התפתחו בישראל דפוסים אחדים של שחיתות שכמה מהם נמצאים במגמת עלייה, כמה מהם בבלימה ואף במגמת שיפור, ובנוגע לכמה מהם קשה לדעת אם חלו בהם שינויים. הטענה הרביעית היא שחלק מדפוסים השחיתות, החמקמקים והמבניים יותר, קשורים במישורין לליברליזציה הכלכלית ולפגיעה התשתיתית במרחב הציבורי. אלה ממשיכים להוות סכנה ממשית לדמוקרטיה בישראל. חלק אחר של הדפוסים קשור לניסיונות להסדיר מחדש את היחסים עם הפלסטינים בלא תמיכה פוליטית מספקת. חלק נוסף קשור ליריבות בין מנהיגים בתוך המפלגות הגדולות ולשיטות הבחירות בתוך המפלגות. הטענה החמישית היא שבשנים 2001-2005 חלה עלייה בהיקפים של הפטרונז והשוחד שלקחו וקיבלו בכירים. העלייה נגרמה בגלל ההשפעות ההרסניות, אם כי הבלתי מכוונות, שהיו לחוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה ולפריימריז על

המפלגות ובגלל היריבות הפנימית העזה על המנהיגות במפלגה החשובה ביותר – הליכוד. הטענה השישית היא שלעת עתה נבלמה ההתדרדרות אל עבר משטר אוליגרכי פסידו-דמוקרטי. בסוגים מסוימים של מינויים פסולים, של ניגודי עניינים ושל עברות ספציפיות על חוקי הבחירות חל כנראה שיפור מאז 2005 ועד לשנת 2010. חלק מהגורמים לבלימת השחיתות מעודדים וחיוביים, וחלק קשורים להתפתחויות מדאיגות דווקא. הטענה האחרונה היא שלא ברור מהי מגמת הדברים. ראשית, המאבק בחלק מהדפוסים המושחתים שציינתי אינו מובל בידי הדרג הנבחר או בידי גורמים שמעמדם בפוליטיקה מבוסס ואיתן. שנית, מול הנאבקים בשחיתות ניצבים אנשים בעלי כוח רב, המתנגדים למאבק במתכונתו הנוכחית. לצדם של המתנגדים למאבק נמצאים אנשים בעלי השפעה הסבורים בכנות ובתום לב כי הבעיה העיקרית היא בפרשנות לא נכונה של מצב השחיתות, בהתנהלות לא ראויה של כמה משומרי הסף המוסדיים, בעורף נהלים, במעורבות מופרזת של בית המשפט העליון בפוליטיקה, ובאופן כללי – בחוסר משילות.

מערך המחקר ואיסוף המידע

אי-אפשר להקיף במחקר אחד את השחיתות הפוליטית בישראל. לפיכך במחקר הזה בחרתי להתמקד בתחום מצומצם יותר. ראשית, במעשי שחיתות של נבחרים ציבור ושל עובדים ממונים הנמצאים בראש פירמידת הממשל – ראשי ממשלה, שרים, חברי כנסת, מנכ"לים של משרדי ממשלה ונושאי תפקידים העומדים בראש גופים כמו המשטרה, שירות בתי הסוהר וצה"ל.¹⁷ לצד זאת ניתחתי פרשות שחיתות ושינויים כלכליים וחברתיים משמעותיים, שהייתה להם השפעה על אופייה של המערכת הפוליטית. חשוב להבהיר שלא התמקדתי בשחיתות בבירוקרטיה אם היא אינה קשורה לפוליטיקאים ולתהליכים פוליטיים. מעבר לכך, לא עסקתי במצבים שבהם עובד הציבור השתמש בכוחו השלטוני כדי להפיק הנאה מינית אסורה וכן בהתנהגויות פליליות כגון גנבה ומעילה שעשה עובד הציבור אך אינן קשורות בהכרח לאופי השלטוני של התפקיד. בחלק לא מבוטל

17 בשני מקרים חרגתי מהמסגרת הנוכחית כדי להמחיש נקודה מסוימת שלא ניתן היה להציגה אחרת.

מהמקרים הללו ההתנהגות של עובד הציבור מושחתת מבחינה מוסרית ואפשר להטיל עליו עונש חמור. אולם במקרים אלה מדובר בתופעות אנטי-חברתיות שיש להן ייחוד משלהן, ולכן החלטתי שלא לטפל בהן במסגרת הנוכחית. מסיבות שקצתן יובהרו גם בהמשך, מחקר זה אינו חושף פרשות שחיתות חדשות. משימה זו רובצת לפתחם של שומרי הסף המוסדיים ושל כלי התקשורת. לכן המחקר מתמקד בפרשות שבמרכזן חשדות להתנהגות מושחתת של נבחרי ציבור או של עובדי ציבור בכירים – אם בדיעבד התחוור כי היה ממש בחשדות ואם התחוור שלא. בכלל זה יוצגו בפרקים הבאים פרשות שגם כיום לא ניתן לדעת אם במרכזן הייתה התנהגות מושחתת או רק טענות מרומזות או מפורשות בנוגע להתנהגות כזו. לא כל המקרים שיוצגו בהמשך הם דוגמאות לשחיתות פוליטית, קל וחומר שלא כל ההתנהגויות שיוצגו כאן הן דוגמאות להתנהגות פלילית. חלק לא מבוטל מהעמודים הבאים יוקדש להתפתחויות שהובילו לשחיתות, וחלק למה שייצר אקלים המעודד שחיתות או היווצרות התחושה שהשחיתות גברה. המקרים המושחתים יוצגו ככאלה באמצעות שימוש מפורש במילה שחיתות. אם לא יצוין במפורש כי התנהגות מסוימת היא מושחתת או שלא ייעשה שימוש במונחים כגון שוחד, אין לראות את המעשים שיוצגו כמעשים שלטוניים מושחתים. לפחות לא ניתן לקבוע במידת הוודאות הנדרשת במחקר אקדמי שהם מקרים של שחיתות פוליטית.

כדי לאסוף מקרי מבחן (case studies) העומדים בקריטריונים לעיל וכדי לצמצם את הסיכוי לאי-הכללתם של מקרים חשובים נעזרתי בלקסיקונים של הפוליטיקה הישראלית,¹⁸ ראיינתי אנשים שמילאו בעבר שורה של תפקידים בכירים בשירות הציבורי,¹⁹ נעזרתי בפסקי הדין שעניינם עברת שוחד או עברת מרמה והפרת אמונים, עיינתי בדוחות ביקורת המדינה מאז שנת 1986 והשתמשתי בקטעי עיתונות מהשנים 2003-2010.

18 ראו הט"ס רולף, 1998; מן, 1998; כרמל, 2001.

19 חלק ניכר מהמרואינים ביקשו שלא לציין את דבר קיומו של הריאיון ולא היו מוכנים למסור מידע לציטוט ולייחוס. השיחות עם המרואינים שימשו אותי כדי לאשש או להפריך השערות שהתגבשו במהלך המחקר.

החקירה האמפירית ותיאור האירועים המופיעים בעמודים הבאים התמקדו בשאלות קונקרטיות נוספות, שאפשרו התמודדות עם שאלות המחקר הגדולות יותר שהצגתי קודם לכן. ראשית, האם במרכז הפרשות שנחשפו לציבור אכן הייתה שחיתות? שנית, איזה דפוס של שחיתות עמד במרכז הפרשה? שלישית, מה מטרת השחיתות ומי מעורב בה? רביעית, האם השחיתות נבעה מבעיה מבנית או שמא הגורם לה הוא מחדל אישי? חמישית, האם הנהגים מהשחיתות, הן בקרב המשחיתים הן בקרב המושחתים, הם פרטים או קבוצה ממעמד מסוים? שאלה נוספת היא האם וכיצד נחשפה השחיתות, והאם שירתה החשיפה גורמים מסוימים בחברה? לבסוף, מה הייתה תגובת הציבור ומה הייתה תגובת מערכת אכיפת החוק למעשים המושחתים או הפסולים? למותר לציין כי לא בכל המקרים מצאתי מענה לכל השאלות הללו.

מבנה המחקר

הפרקים בספר זה מקובצים בארבעה חלקים עיקריים. בחלק הראשון, הכולל את שני הפרקים הראשונים, מוצגת המסגרת האנליטית. בפרק 1 מוגדרים המונחים שילוו את המחקר לכל אורכו. בפרק 2 מוצגים הסברים לשחיתות הפוליטית בישראל, ולאחר מכן מוצגים המסגרת התאורטית שהנחתה את המחקר והטיעון המרכזי בנוגע להתפתחות השחיתות בישראל. ההסברים שיוצגו יצאו מתוך הפרדיגמה הפונקציונליסטית-פלורליסטית (שלושה הסברים) וגישת האליטות. המסגרת המוצעת כאן מבוססת על רעיונות ביקורתיים, שבהיעדר שם טוב יותר לגישה שעליה הם מבוססים אכנה אותה גישה "נאו-רבריאנית".

החלק השני, הכולל ארבעה פרקים, סוקר פרשות שחיתות גדולות בסדר כרונולוגי, ושוב יש להדגיש כי מדובר בשחיתות פוליטית ולא דווקא כזו המוגדרת פלילית. החלוקה לתקופות המוצעת בחלק זה קשורה למסגרת התאורטית שמוצגת בפרק 2, והיא תתחוויר בהמשך. פרק 3 מתמקד בשחיתות הפוליטית בעידן ההגמוניה והפוסט-הגמוניה – השנים שבהן מפא"י על גלגוליה השונים הובילה את הממשלה. פרק זה סוקר פרשות שחיתות שאירעו בממשלות שכיחנו משנת 1949 ועד 1977, השנה שבה התחלף השלטון והליכוד זכה בבחירות לכנסת התשיעית. פרק 4 מתמקד בשנים 1977-1983. אלה שנות המעבר מתקופת

הפוסט-הגמוניה אל העידן הליברלי. ראשיתן בממשלת הליכוד הראשונה ואחריתן בממשלת האחדות האומית. פרק 5 מתמקד בשנים 1985-1995. בתקופה זו חלו שינויים ביחסים בין השלטון לקבוצות שונות בחברה, ועמם שינויים בטיב הפוסי השחיתות. בשנים אלה הועמקה הליברליזציה הכלכלית ותכפו הניסיונות לשנות את המערכת הפוליטית כדי שתתמוך בשינויים הללו ובהסדרה מחדש של היחסים עם הפלסטינים. התוצאה של השינויים הללו הייתה שינוי בדפוסי השחיתות, ובכלל זה היווצרות דפוסי שחיתות חדשים. מצד אחד החרפה של השחיתות דרך מרכזי המפלגות, ומצד שני מעשי שחיתות מורכבים בהרבה שניתן לכנותם כרגע "הון ושלטון".

פרק 6 עוסק בממשלתו הראשונה של בנימין נתניהו, ראש הממשלה הראשון שנבחר בבחירות ישירות לראשות הממשלה. הפרק מראה כיצד היחסים העכורים בין ראש הממשלה לבין האליטה הפוליטית והכלכלית השפיעו הן על התנהלותו של נתניהו הן על המאבק במה שהוצג כשחיתות. פרק 7 מתחיל אמנם בתבוסתו של נתניהו לברק בשנת 1999, אולם עיקרו הוא השחיתות הפוליטית בתקופת שלטונו של אריאל שרון. הפרק מצביע על הקשר בין כישלוננו הפוליטי של ברק לבין הצלחתו של שרון ומראה כיצד מעמדו המיוחד של שרון והתקוות שתלו בו גורמים שונים בציבור בישראל השפיעו על היקפי השחיתות. לצד זאת מצביע הפרק על הקשר בין מעמדו הרעוע של שרון בליכוד, ובפרט המאבקים שלו עם נתניהו, ובין דפוסי השחיתות. במסגרת הפרק יוצגו גם הפרשות שבהן הסתבך מי שהפך מקורב לשרון ולאחר מכן לראש ממשלה – אהוד אולמרט.

בחלק השלישי פרק אחד בלבד, פרק 8, ועניינו השחיתות בשלטון המקומי. ההחלטה לעסוק בשלטון המקומי בפרק נפרד קשורה לכך שהשחיתות ברשויות המקומיות בוטה יותר, והיא קשורה לאופייה הייחודי של ישות שלטונית ופוליטית זו. פרק 9 – פרק הסיכום וההמלצות – מהווה את החלק הרביעי. פרק זה מסכם את עיקרי הממצאים, דן בהם ומציע המלצות לצמצום דפוסיים שלטוניים מושחתים.

לפני שנצא לדרכנו מתבקשת הבהרה. התפתחות השחיתות הפוליטית בישראל היא אמנם תוצר של המפגש בין תהליכים כלל-עולמיים ובין משתנים ייחודיים ומקומיים, אך מעשים מושחתים אינם תוצאה בלתי נמנעת של אותו מפגש או של נסיבות היסטוריות מסוימות. ככל התנהגות ותופעה חברתית

אחרת, שימוש פסול בעוצמה השלטונית הנעשה במטרה לקדם עניינים אישיים או להשיג עוצמה נובע גם מהרצון האנושי ומהבחירה של עובד ציבור מסוים – נבחר או ממונה – לפעול בצורה כזו ולא אחרת. זאת ועוד, עצם הניסיון להסביר דפוסים מושחתים ופרשות שחיתות כתולדה של שינויים שחלו במערכת הפוליטית הישראלית וכתולדה של משברים פוליטיים וניסיונות לקדם סדר יום מסוים אינו ניסיון להצדקתם של מעשי השחיתות שנעשו. למעשה ההפך הוא הנכון. כפי שנראה בפרקים הבאים, גם אותם אמצעים נתונים במחלוקת שאומצו מתוך תקווה אולי לשרת את הציבור לא השיגו את התוצאה המיוחלת. בסופו של דבר הם הובילו להשחתה של המערכת הפוליטית ולמעשי שחיתות אינדיווידואליים – עד לרמה שמאיימת איום של ממש על טיבו הדמוקרטי של המשטר ועל איכות החיים של אזרחי המדינה.