



שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil

על שקיפות ועל שחיתות

יצחק זמיר

אפתח בשבח האכסניה, היא העמותה לשקיפות בינלאומית, שקיבלה על עצמה לענות על צורך חשוב בישראל, הוא הצורך בשקיפות, בראש ובראשונה שקיפות בשירות הציבורי, צורך שחשיבותו רק גדלה והולכת. צורך זה בא לידי ביטוי בולט גם בתקופה האחרונה, נוכח הפרשות שהמשרה חקרה, והיועץ המשפטי לממשלה בודק, בחשד לביצוע עבירות פליליות בצמרת השלטון בישראל. הדעת נותנת שהתנהגות של אנשי שלטון, שפוגעת בטוהר המידות ובאמון הציבור, היתה נמנעת אילו היתה שקופה, והם היו יודעים שהיא שקופה, כפי שנדרש. במצב הקיים חשוב לזכור ולהזכיר את האמירה הקולעת של השופט האמריקאי ברנדייס שאמר כך: "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר". אפשר לומר, במלים אחרות, השקיפות היא החיסון נגד השחיתות.

השקיפות בשלטון נדרשת, קודם כל, מבחינה עקרונית. מבחינה עקרונית, כל איש ציבור, בין נבחר ובין ממונה, מחזיק במשרתו מטעם הציבור, למען הציבור, כנאמן כלפי הציבור. לכן כל מה שהוא עושה במילוי התפקיד הציבורי חייב להיות גלוי וידוע לציבור, וכל המסמכים והמידע שמצויים בידיו אינם שלו אלא של הציבור, ולכן



הציבור זכאי שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil לקבל אותם, כדי

שיוכל לבקר אותו ולוודא שהוא ממלא את תפקידו בנאמנות כנדרש.

על בסיס עיקרון זה נחקק בשנת 1998 חוק חופש המידע. חוק זה קובע בסעיף 1 כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם לחוק". לכאורה טוב ויפה. אך לא כך למעשה. לא כך בגלל שתי סיבות עיקריות. הסיבה הראשונה היא שהדרך לקבלת מידע מרשות ציבורית לפי החוק היא לעתים קרובות דרך קשה וארוכה, ולא פעם יש בה כדי להרתיע את מי שמבקש לקבל מידע מרשות ציבורית. הסיבה השנייה היא שלעתים קרובות רשויות ציבוריות מסרבות למסור מידע בטיעונים שונים, כך שלמבקש אין ברירה אלא להגיש תביעה בבית המשפט לצורך קבלת המידע, ונדרשים משאבים כספיים ואורך רוח כדי לנהל תביעה כזאת. ומה ההסבר להתנהגות כזאת של רשויות ציבוריות? ההסבר נעוץ בתפיסה ארוכת-שנים של רשויות ציבוריות, לא רק בישראל אך גם בישראל, לשמור על סודיות, כאילו המידע הוא נכס אישי של איש הציבור, ולא נכס של הציבור עצמו. אכן, אפשר להבין את תפיסת הסודיות, שכן גילוי מידע מזמין ביקורת, מוסדית ולעתים גם אישית, ומי מעוניין בביקורת? אך גם אם אפשר להבין תפיסה כזאת, אי-אפשר להצדיק אותה. היא פסולה מיסודה. לכן צריך לפעול כדי לשנות תפיסה זאת, כדי להחדיר בקרב כל משרתי הציבור את ההכרה שהמידע הציבורי הוא נכס ציבורי, ורק במקרים חריגים, שבהם גילוי המידע יגרום נזק ממשי, לציבור או לפרט, יש הצדקה לשמור אותו



בסוד. וזהו, שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil, לדעתי, תפקיד

חשוב המוטל על שקיפות בינלאומית, כלומר, לפעול כדי לשנות את ההתייחסות של אנשי ציבור אל מידע ציבורי ובכך גם להגביר את השקיפות השלטונית.

השקיפות השלטונית נדרשת לא רק מן הבחינה העקרונית, משום שהמידע הציבורי שייך לציבור, אלא גם מבחינה מעשית. היא נדרשת כגורם מרתיע. כפי שהשופט ברנדייס אמר, החשיפה לאור היא השוטר היעיל ביותר. לכן אפשר להניח כי שרוב התופעות של פגיעה בטוהר המידות בשירות הציבורי היו נמנעות מלכתחילה אילו אנשי הציבור היו יודעים שהן שקופות. לכן אני מציע סיסמה: יותר שקיפות – פחות שחיתות.

גם אמון הציבור ברשויות הציבוריות, וגם שיתוף הפעולה בין אנשים בציבור לבין מערכות השלטון, יתחזקו ככל שהשקיפות תגדל, וכתוצאה גם הרעיון הדמוקרטי יצא נשכר.

זאת ועוד. השקיפות השלטונית היא לא רק גורם מרתיע מפני פגיעה בטוהר המידות, אלא גם גורם חשוב לצורך ביקורת על השלטון, כלומר, לא רק לצורך מניעה מראש אלא גם לצורך תיקון בדיעבד. הנה, לדוגמה, החובה המוטלת על רשות ציבורית לתת נימוקים להחלטותיה. חובה זאת קיימת להלכה, אך אין מקפידים עליה למעשה. כך גם החובה לערוך פרוטוקולים מדויקים ואמינים של דיונים ברשויות ציבוריות, שאף היא קיימת להלכה, וגם עליה אין



מקפידים שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil למעשה. המצב

הקיים אינו מתיישב עם דרישת השקיפות. דרישת השקיפות היא שרשויות ציבוריות יקיימו חובות אלה כנדרש, ויחשפו את הנימוקים ואת הפרוטוקולים לידיעת הציבור. בכך תתחזק מאד היעילות של הביקורת הציבורית על הרשויות הציבוריות, למשל בכנסת ובתקשורת, וגם היעילות של הביקורת השיפוטית, למשל על ידי בג"ץ, מצד אדם או גוף שנפגעו מהחלטה שלטונית.

עם זאת, חשוב להבהיר כי השקיפות השלטונית, ככל שהיא חשובה, אינה המטרה העיקרית אלא אמצעי להשגת המטרה, שהיא שירות ציבורי תקין, הוגן ונקי כפיים. שקיפות בינלאומית עצמה מבהירה זאת בפרסומים הרשמיים שלה. היא אומרת כי השקיפות היא "אמצעי להתמודדות עם תופעות של שחיתות" ומכשיר למניעת "התוצאה ההרסנית" של השחיתות.

אכן, אין ספק, התוצאה של שחיתות, ובעיקר שחיתות שלטונית, היא הרסנית. לעתים מדמים את הנגע של שחיתות שלטונית בגוף החברה לנגע של מחלת הסרטן בגוף האדם. הדימוי אינו מופרך. השחיתות, כמו הסרטן, מתחילה במסתרים, בלי שיודעים שהתחילה, מה גרם למחלה, והיכן היא מתמקדת; מגלים אותה לאחר שהיא התפתחה והפכה להיות איום מסוכן; ואם לא מתמודדים איתה במהירות ובנחישות, היא שולחת גרורות, מתפשטת בכל הגוף, ונעשית קטלנית. זהו תיאור מדויק גם של השחיתות השלטונית.



כך מלמד שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil הניסיון האנושי

ברחבי העולם. כאשר השחיתות מתפתחת ומתפשטת, היא עוברת באופן טבעי מן השלטון אל החברה, והופכת להיות מחלה של החברה כולה, חלק מן התרבות הרווחת, שמקבלת את השחיתות כמכת טבע, שאין ברירה אלא לסבול ממנה ולהשלים איתה. מדינה שהגיעה למצב זה חדלה להיות מדינת חוק והופכת להיות מדינה מושחתת. במצב כזה אין כבר דרך חזרה: הניסיון ברחבי העולם מלמד שחברה מושחתת אינה חוזרת להיות חברה מתוקנת. מחביתה אי-אפשר לחזור ולהיות ביצה. ויש לא מעט מדינות כאלה. מדינות אלה, שבהן השחיתות היא חלק מן התרבות, הן גם המדינות הנחשלות ביותר. הן מקיימות רמה נמוכה מאד של שירותים ציבוריים, של איכות חיים, של תוחלת חיים ושל זכויות אדם.

ההיסטוריה מספרת לנו על אימפריות אדירות-כוח שקרסו לפתע, כמו בניין קלפים, לא בגלל התקפה חיצונית של מדינה חזקה יותר, אלא בגלל כשל פנימי של מערכות השלטון והחברה, התנוונות שמקורה בשחיתות. הדוגמה האחרונה: ברית המועצות.

כנגד המדינות המושחתות עומדות המדינות הנקיות משחיתות שלטונית, כמו מדינות סקנדינביה, דנמרק, שווייץ, ניו-זילנד, שבהן איכות החיים, לפי כל המדדים, היא הגבוהה ביותר בעולם.

והיכן ממוקמת מדינת ישראל? הארגון העולמי של שקיפות בינלאומית עורך באופן שוטף מחקרים בקרב 180 מדינות, כדי לברר



את רמת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil השחיתות בכל

מדינה, והוא מפרסם מדי שנה בשנה את מדד השחיתות העולמי, המדרג את המדינות לפי רמת השחיתות. מחקרי השחיתות נערכים גם בישראל, ומדד השחיתות העולמי מתפרסם גם כאן, על ידי הסניף הישראלי של שקיפות בינלאומית. מהו, אפוא, מקומה של ישראל במדד זה? לפי המדד, שפורסם לפני חודש, מדינת ישראל נמצאת במקום ה-34. היא מפגרת אחרי, לדוגמה, איחוד האמירויות (מקום 23) ואחרי קטאר (מקום 33). הציון שמדינת ישראל קיבלה במדד זה הוא 61 נקודות מתוך 100. כלומר, לפי המדד המקובל בבתי הספר, לא ציון טוב, ואפילו לא כמעט טוב, אלא רק ציון מספיק, משמע ציון גבולי שבין עובר לנכשל. זה הציון שמדינת ישראל מקבלת כבר שנים, עם תנודות קלות, כלפי מעלה וכלפי מטה. אור לגויים? רחוק מזה.

נכון, מדינת ישראל אינה מדינה מושחתת. עדיין אנחנו מקבלים שירותים ציבוריים בדרך כלל ללא צורך לשלם שוחד לאנשי ציבור. אבל מדינת ישראל נתונה בסכנה להיעשות מדינה מושחתת, כמו מדינות רבות בסביבה שלנו, באפריקה ובאסיה. היא מתנדנדת על קו הגבול. הסכנה אינה תיאורטית ורחוקה אלא ממשית וקרובה. היא ממשית וקרובה לא רק בגלל השחיתות הקיימת בקרב השלטון, אלא גם בגלל התרבות של שחיתות רכה, שקוראים לה גם שחיתות לבנה או שחיתות חוקית, הרווחת בחברה הישראלית מאז ומתמיד. זאת היא תרבות של פרוטקציוניזם, הנותנת עדיפות למקורבים, גם



בקבלת שירותים שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil

ציבוריים; תרבות של נפוטיזם, המקבלת בני-משפחה לעבודה בגופים ציבוריים; ותרבות סקטוריאלית המקדמת מינויים פוליטיים למשרות ציבוריות. החברה בישראל מודעת לקיומה של שחיתות רכה מסוג זה, משלימה עמה, ואפילו אינה מגנה אותה. שחיתות רכה מסוג זה היא קרקע פוריה להתפתחות של שחיתות קשה, כלומר, שחיתות שהיא גם עבריינות פלילית. לכן, אם לא ניחלץ עכשיו למאבק בשחיתות, מאבק נמרץ ונחוש, אנחנו עלולים לאחר את המועד.

האם החברה בישראל מודעת לסכנה זאת? התשובה, לדעתי, שלילית. האם החברה בישראל פועלת נגד סכנה זאת? התשובה, לדעתי, שלילית. נכון, אנחנו מקטרים על השחיתות, אך לא עושים דבר. אנחנו סומכים על המשטרה ועל היועץ המשפטי לממשלה. אך אי-אפשר, אפילו אסור, לסמוך רק עליהם לאורך זמן. נדרש גיבוי של החברה. אך סכנת השחיתות איננה אפילו נושא לדיון רציני בציבור הרחב. מתי היא היתה נושא מרכזי בבחירות לכנסת? האם היא נושא מרכזי בבחירות הקרובות?

אכן, המפלגות נאבקות זו בזו בחירוף נפש. על מה? על הביטחון, על יחסי החוץ, קצת גם על הכלכלה והשירותים הציבוריים. אך לא על סכנת השחיתות, כאילו אין קשר בין השחיתות לבין הביטחון והכלכלה. אך קיים קשר כזה, קשר הדוק, שכן השחיתות סופה להרוס גם את הביטחון, גם את השירותים הציבוריים, וגם את הכלכלה.



אני זוכר דברים שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil ששמעתי לפני

שנים מפי יוסי שריד על מלחמת העצמאות של ישראל. הוא אמר שהניצחון של ישראל על הצבאות של מדינות ערב לא היה נס, שכן ניצחנו גם בזכות הגבורה והנחישות, אך גם משום שנלחמנו מול צבאות מושחתים של מדינות מושחתות. אכן, הצבא הוא חלק מן העם, ואין חומה סינית שתבטיח כי השחיתות תיעצר לפני שתפגע גם בצבא.

יש מדינות שיכולות להתקיים לאורך זמן כמדינות מושחתות, ולחיות עם השחיתות כפי שחיים עם מחלה כרונית. אך לא מדינת ישראל, שהאיומים על קיומה לא נעלמו, והיא צריכה להיות מדינה חזקה כדי לשרוד. וברור כי מדינה מושחתת אינה מדינה חזקה.

אז מה עלינו לעשות כיום כדי למנוע את ההידרדרות של מדינת ישראל למדינה מושחתת, מן המקום ה-34 במדד השחיתות העולמי למקום ה-50 או ה-70? באופן עקרוני, את המערכה נגד השחיתות צריכה להוביל ההנהגה המדינית, ובעיקר הכנסת והממשלה. היא צריכה להיות מודעת לסכנה החמורה הטמונה בשחיתות, להתריע בקול רם וללא הרף נגד סכנה זאת, ולנקוט בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לקדם את האתיקה ולהיאבק נגד קלקול המידות בשירות הציבורי. אך המנהיגות המדינית אינה עושה זאת. אכן, ברור כי מנהיגים אינם יכולים להטיף למוסר ולניקיון כפיים, ולפעול כדי לקדם את האתיקה, אלא אם הם עצמם משמשים דוגמה ומופת להתנהגות ראויה למשרתי ציבור. אך הכנסת, שהקימה ועדה



ציבורית כדי לנסח כללי אתיקה שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil

לחברי הכנסת, קברה את המלצות הוועדה, שהוגשו בשנת 2006, לפני שתיים עשרה שנים, עמוק במגירות. והממשלה, שהקימה ועדה ציבורית בראשותו של מאיר שמגר, שהיה נשיא בית המשפט העליון, לניסוח כללי אתיקה לחברי הממשלה, גם היא קברה במגירות את המלצות הוועדה שהוגשו לה בשנת 2008, לפני יותר מעשר שנים.

במצב זה, מה נותר לנו לעשות? אנחנו יכולים וצריכים, קודם כל, לפתח ולטפח ארגונים אזרחיים שיקבלו על עצמם להגן ולקדם ערכים של חברה נאורה, ובהם גם טוהר המידות ברשויות הציבוריות. יש ארגונים כאלה בישראל, ובהם גם עמותת שקיפות בינלאומית, אך הם אינם די חזקים, ולאחרונה הם גם נתונים במגננה נוכח התקפות קשות עליהם, דווקא מצד גורמים בשלטון. לכן חובה ציבורית היא לגבות ולתמוך בארגונים אלה. בין השאר, צריך להביע הוקרה ולהושיט תמיכה לעמותת שקיפות בינלאומית.

אך לא יהיה זה נכון להשליך יהבנו רק על הארגונים האזרחיים. הם אינם נמצאים בעמדות של כוח והשפעה. לכן אנחנו חייבים לחזק גם את המערכת של שומרי הסף במסגרת השלטון, שעליהם הוטל התפקיד, ולהם הוקנו סמכויות, לשמור על השלטון שיהיה חוקי, תקין, הוגן ונקי כפיים. יש לנו מערכת כזאת שהוקמה בהתמדה במשך דורות, בעמל רב, במסירות ובהצלחה. היא כוללת, בין השאר, את מבקר המדינה, את המשטרה, את פרקליטות המדינה ואת היועץ



המשפטי שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר)
Transparency International Israel - Shvil לממשלה. אך

במקום להוקיר אותם ולתמוך בהם, משום שהם ממלאים תפקיד חשוב מאין כמוהו, הם נתונים למתקפה קשה ואף להתנכלות מצד השלטון. לדוגמה, ההתנכלות למוסד של היועץ המשפטי לממשלה, במטרה להחלישו, נמשכת כבר שנים רבות.

אנחנו עדים למצב אבסורדי, שבו השלטון, שקיים רק בזכות החוק, שכן החוק הוא המקור למעמד ולכוח של השלטון, נאבק נגד שומרי הסף המופקדים על שמירת החוק. המאבק נגד שומרי הסף מתנהל תחת הסיסמה של משילות, בטענה שהם המחסום למשילות, ולכן הם גם פוגעים בטובת הציבור. אך מי שמכיר את מערכת השלטון מקרוב יודע שזאת סיסמה ריקה מתוכן, סיסמה שקרית, והיא מסוכנת מאד.

הנה לאחרונה, תחת סיסמת המשילות, ניסתה הממשלה לשנות באמצעות חוק את שיטת המינוי של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה. המערכת של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה היא מערכת מקצועית, בלתי-פוליטית, שמסייעת בידי הממשלה להגשים את מדיניותה, אם כי, ועל כך מתגוללים עליה, במסגרת החוק. מערכת זאת היא למעשה קו ההגנה הראשון של שלטון החוק בשלטון עצמו. למרות זאת, ואולי בגלל זאת, ביקשה הממשלה לשנות את שיטת המינוי של היועצים המשפטיים, שהיא שיטת המכרז המקובלת מאז ומתמיד, בשיטה חדשה שתאפשר לשר למנות כיועץ משפטי למשרד שעליו הוא מופקד את מי שהוא חפץ ביקרו.



הבחירות שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר) הקרובות בלמו
Transparency International Israel - Shvil

בינתיים את הניסיון, אך הסכנה, שמאיימת לגרום נזק עצום לעקרונות של מינהל תקין ונקי כפיים, טרם חלפה.

במצב הקיים, חשוב להביע הוקרה ותודה לשומרי הסף שאינם מתקפלים, אינם מועלים בתפקידם למרות הקשיים, ולא פעם אף נוכח איומים אישיים, אינם נרתעים ומתעקשים למלא את התפקיד שהוטל עליהם כפי שהציבור מצפה מהם. כאלה הן שתי הזוכות במגן השקיפות בטקס זה, עורכות הדין דינה זילבר ואינסאף אבו שארב. איני צריך לחזור ולומר שבחן בפניהן, שבח שהן כה ראויות לו, שכן הדברים כבר נאמרו בנימוקים של ועדת הפרס, ולא נותר לי אלא לברך אותן, לחזק את ידיהן, ולאחל להן שימשיכו לשרת את הציבור בנאמנות ובהצלחה, כל אחת בדרכה, כפי שעשו עד כה.

* * *