

## תופעת המאכערים ושחיתות שלטונית בישראל בראי פרשת הולילנד

מאת: ד"ר שמחה ב. ורנר, המכללה האקדמית לישראל ברמת-גן

הנסיבות שהביאו להרשעתם של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט יחד עם בכירי עיריית ירושלים ע"י השופט דוד רוזן בפרשת הולילנד, מהוות מקור נוסף לדאגה בכל הקשור לרמת השחיתות בישראל, לאיכות השלטון ולרמת אמון הציבור במוסדותיו. המשפט חשף מערכת מסועפת של שחיתות שיטתית באמצעות שוחד שכרכה ממלאי תפקידים בדרגי הממשל המרכזי והעירוני ברמה הבכירה ביותר, יחד עם אנשי עסקים מובילים במשק באמצעות תיווכם של "מאכערים".

תופעת המאכערים מלווה את המדינה משחר ימיה, אך עם השנים העמיקה שורש וחדרה אל כל מוסדות השלטון המרכזי והעירוני ואל דרגי הממשל הבכירים ביותר, והיא כרוכה בהענקת טובות הנאה ושוחד לעובדי הציבור<sup>1</sup>, כפי שקבע גם השופט דוד רוזן בהכרעת הדין שלו בפרשת הולילנד. ככל שמעמדם של עובדי הציבור גבוה וסמכות החלטתם גדולה יותר, כך יש חשש שסכומי הכסף שהם עלולים לקבל גבוהים, כיוון שערך התמורה לנותן השוחד גבוה יותר.

על חומרת מתן השוחד הכרוכה בפעילות המאכערים יעיד תמליל שיחה בין שני מאכערים שפורסם ב-07.06.06 בכתבה ב-The Marker:

- "היא (עובדת רשות מקומית) קיבלה 51,000 שח.
- קיבלה או אמורה לקבל?
- קיבלה 51,000 שקל והיא עשתה עבודה ב-25,000 שקל. מגיע לי החזר של 26,000 שח. למטבע שני שצדדים וגם לעסק יש שני שותפים. כל אחד עושה את חלקו".

מהתמליל עולה חשש כבד שפעילותם של המאכערים המעניקים שלמוני כסף לעובדי ציבור (במיוחד לאלה שיש להם נטיות חמדניות או עברייניות) תמורת שירותיהם, עלולה להמיר אצלם את תפיסת התפקיד של נאמנות לאינטרס הציבורי, ולהתייחס אליו כאל עסק כלכלי שיש למקסם את ההכנסות שבצידו. תפיסת התפקיד הציבורי כרכוש פרטי אופיינית למדינות מתפתחות וכאשר היא מתקיימת במדינות דמוקרטיות היא מסכנת את איכות השלטון והדמוקרטיה, וגורמת לעליה מתמשכת בהיקף השחיתות כפי שהוא מוצא את ביטויו במדד השחיתות של המדינות. הלוח הבא מציג את מדדי השחיתות בישראל בין השנים 1996 ל-2013, כפי שהוערכו ע"י Transparency International ומלמד על ירידה מתמשכת באיכות השלטון וירידת הציון מ-7.71 ב-1996, ל-6.0 ב-2013.

שנה	1996	1998	2000	2006	2010	2013
מיקום בין המדינות הנסקרות	14	19	22	34	30	36
ציון לרמת השחיתות: 10 – אין שחיתות 1- שחיתות גבוהה	7.71	7.1	6.6	5.9	6.1	6.0

פרשת הולילנד כפי שהצטיירה בהכרעת הדין של השופט דוד רוזן מחזקת כמה טיעונים מרכזיים שהתבססו בספרות המחקרית העולמית על שחיתות פוליטית וביורוקראטית, ובספרות המקצועית ההשוואתית על המאכערים, אשר נמצאת עדיין בתחילת דרכה. הנה להבנתי מספר תובנות ומסקנות מרכזיות מפרשה זו:

- **הכשל המנהיגותי:** הספרות המקצועית מדגישה את מרכזיות המנהיגות בביעור השחיתות מחד, או בהעמקתה מאידך. האמרה הלטינית האומרת "corruption optimi pessima" - שחיתותם של הטובים היא הגרועה מכולי, מבטאת זאת היטב. פרשת

הולילנד חשפה נטילת שוחד בסכומים גבוהים מאנשי עסקים של ראש ממשלה לשעבר, של עוזרתו האישית, של ראש עיריית ירושלים ושל מספר בכירים בעיריית ירושלים נבחרים וממונים כאחד, תוך בגידה ומעילה בתפקידם ובמעמדם הציבורי ובאמון הציבור שהופקד בידיהם.

- **שחיתות שיטתית:** (Systemic Corruption) שחיתות שיטתית מוגדרת כשחיתות מאורגנת שבה קבוצה של אנשים בארגון משתפים פעולה לביצוע מעשי שחיתות לאורך זמן. שיתוף הפעולה המתמשך בין בכירי עיריית ירושלים בפרשת הולילנד עם יזמי פרויקט הולילנד מעידה על קיומה של שחיתות כזאת.

- **שחיתות למען מטרה נעלה:** במהלך המשפט בפרשת הולילנד נחשפו העברות כספיות שונות ע"י אנשי העסקים המעורבים בפרשה והועברו ביוזמת ראש העיר לופליאנסקי לעמותת "יד-שרה" אותה ייסד עם רעייתו. שחיתות למען מטרה נעלה מלווה את מדינת ישראל ואת הפוליטיקה שלה משחר ימיה, אך נחשפה ועלתה לדיון ציבורי ומשפטי בשנות השבעים של המאה שעברה (כך למשל פרשת אשר ידלין שנחשפה ב-1975 והייתה אחת הסיבות לאובדן השלטון של מפלגת העבודה ב-1977; תיק אפרסק בסוף שנות ה-1970 שחקר העברת כספים ייחודיים בעסקאות סיבוביות ממשד הפנים לרשויות מקומיות ומשם כתמיכה במוסדות תורניים הקשורים למפד"ל; והעברת כספים לא חוקיים למוסדות ש"ס ע"י אריה דרעי שזכה לכינוי "התיק הציבורי"). טבעה של **שחיתות למען מטרה נעלה** שהיא מתורצת ומוצדקת ואינה כרוכה בתחושת אשמה, בדיוק כפי שטען אריה דרעי שהעברות הכספיים הבלתי-חוקיות למוסדות מפלגתו אינן אלא "אפליה מתקנת". בפרשת הולילנד, טען לופליאנסקי: "אני ידעתי שהאנשים האלה הם תורמים, הם אכפתיים... זו משפחה שתרמה ונתנה, וככה ראיתי את זה, שהם באים ותורמים". סכנתה הנוספת של השחיתות למען מטרה נעלה היא במדרון החלקלק הטמון בה, בכך שהיא יכולה לגלוש מ"תיק ציבורי" ל"תיק אישי" (כפי שקרה עם אריה דרעי) כאשר הנהנה מהשחיתות הוא העובד הציבורי ומשפחתו.

חשיבותה של הכרעת הדין של השופט דוד רוזן בפרשת הולילנד הייתה גם בהתייחסותו אל תרומות הכסף ה"נעלות" האלה, לא כאילו ניתנו לשם שמים, אלא כסוג של שוחד מתוחכם שמטרתו לרתום את עובד הציבור למימוש מטרותיו של נותן התרומה. אחרי הכול, גם כאשר עובד הציבור מכוון את השוחד הניתן לו ל"למטרה נעלה", השוחד הזה כרוך בהמרת האינטרסים הציבוריים הרחבים - שלצורך מימושם הופקד בידיו התפקיד הציבורי- באינטרסים ייחודיים, תהיה "נעלתם" ככול שתהיה. הצדקה והתרצת הבגידה באינטרס ובאמון הציבורי הרחב בהעברת כספי השוחד למימוש מטרה ייחודית שהנהנים ממנה הם ארגונים ייחודיים, אינה אלא בבחינת "טובל ושרץ בידו".

### הטיפול בתופעת המאכערים

יש להקדים ולמר שהטיפול המוסדי בתופעת המאכערים מסתבך כתוצאה מארבע הסיבות הבאות:

(א) פעילות המאכערים נשענת על עקרונות וערכי חופש העיסוק שהם אבן יסוד במסורת הדמוקרטיה הישראלית המעוגנים משנת 1992 בחוק יסוד, המעניק הגנה להם חוקתית.

(ב) פעילות המאכערים נסמכת וניזונה ממספר אפיונים הקשורים לתרבות החברתית בישראל כמו למשל: (1) רב-תרבותיות המניעה בני מיעוטים ועולים שאינם שולטים בשפה להזדקק לשירותי תיווך מול הביורוקרטיה; (2) התסביך הישראלי של לא לצאת "פראיר" במיוחד במצבים ש"כולם עושים את זה"; (3) המעבר לחברה חומרנית ורכושנית המעצימה את ערך וחשיבות הכסף כבסיס להערכה חברתית, למעמד חברתי ולהצלחה חברתית; (4) העמקה מתמדת של אי-השוויון החברתי בישראל המחריף גם את הסכנות הכרוכות ביחסי ההון-והשלטון; (5) מעבר מחברה אידיאולוגית לחברה המדגישה אינדיבידואליזם ואשר מעמידה את האינטרס וצרכי הפרט מעל האינטרסים והצרכים של כלל הציבור. לישראלי, על-פי עמוס אלון יחס דו-ערכי לחוק ולכללי המנהל התקין. בהתייחסותו אליהם מרגיש הישראלי כ"בן מלך" המגיע לו יחס מועדף. באותו אופן הישראלי חש שהוא חייב למצוא דרכים שיאפשרו לו "להסתדר" עם המבוך הביורוקרטי; (6) פעילות המאכערים בישראל נשענת על תופעת הפרוטקציה שהשתרשה בתרבות הישראלית והחמירה אותה. הפרוטקציה מושתת על החלפת "טובות", מעין "שמור לי ואשמור לך" (מה שנקרא בלשון התלמוד "שוחד של דברים"). להערכת, עם השנים המירה

הפרוטקציה את עצמה לפעילותם של מאכערים המעניקים טובות הנאה ואף שוחד של ממון לעובדי הציבור.

(ג) פעילות המאכערים נסמכת וניזונה על מספר חולשות של הביורוקרטיה הישראלית בראשן: המבוכ הביורוקראטי המאופיין בעודף ניירת ומסמכים, עודף רגולציה ותקשי"רים, וסחבת מכבידה. אף שבשנים האחרונות חל שיפור ברמת שביעות רצון של הציבור מביצועי הממשל וברמת אמונו במשרתי הציבור, עדיין הרמות נמוכות (ציון 3.05 מתוך 5.0 לשני המדדים האלה בשנת 2013<sup>ii</sup>). השילוב של המבוכ הביורוקראטי עם עמדות ותפישות אלה של הציבור כלפי המגזר הציבורי, מזין את החיפוש אחר חלופות שיניבו לו תוצאות טובות יותר, ובכללן גם מאכערים.

(ד) בספרות העוסקת בשחיתות ידועה הגישה הקרויה רויזיוניסטית/ פונקציונאלית (Functional /Revisionist School of Corruption) שהתפתחה בשנות השישים של המאה שעברה ואשר ביקשה לייחס לשחיתות יכולת לתרום להתפתחות הפוליטית, הכלכלית והביורוקרטית של מדינות מתפתחות, וסופה שתעלם עם השלמת תהליכי ההתפתחות הפוליטיים והביורוקראטיים של המדינה המתפתחת<sup>iii</sup>. אם אמנם השירות הציבורי בישראל מסורבל, איטי ובלתי יעיל מספיק, מדוע לא לייחס למאכערים תרומה פונקציונאלית לשיפור השירות לאזרחים ולארגוני המגזר העסקי? במקום אחר הדגמתי עד כמה מתעתעת ומכשילה הייתה הגישה הפונקציונאלית לשחיתות<sup>iv</sup>, משום שהרדימה את הקהילה המדעית ביחס לצורך להילחם בשחיתות, ובעיקר משום שבמהלך השנים התברר שהשחיתות לא רק שאינה מסייעת להתפתחות הדמוקרטיה והכלכלה, אלא היא מנציחה ומעצימה את תת- הפיתוח (ההון העצום שרכשו שליטים כמו צ'אוצסקו ברומניה, מרקוס בפיליפינים, סאדאם חוסיין בעיראק, משפחות קדאפי בלוב ומוברק במצרים מעידים על האיוולת שבטיעון הפונקציונליסטי. בעלי תפקידים בכירים אחרים במדינות אלה העתיקו את ההתנהגות המושתתת של מנהיגיהם והוסיפו גם הם בגזל נכסי עמם). הדברים נכונים גם ביחס לתופעת המאכערים כפי שנחשפה בפרשת הולילנד וספיחיה. המאכערויות, כאשר היא מושתת על מתן שוחד לעובדי ציבור מנציחה ומעמיקה את השחיתות הציבורית בישראל, והנזק הנגרם לאיכות מערכות השלטון ולדמוקרטיה, עולה לאין ערוך על התרומה האפשרית של קיצור וזירוז ההליכים הביורוקראטיים.

### כיצד בכל אופן ניתן לצמצם את תופעת המאכערים בישראל?

לאחר שעשה את ההבחנה בין "שתדלנות לגיטימית" לבין "מאכערויות" (שהיא שתדלנות אסורה ומזיקה, בהיותה נסמכת על מתן טובות הנאה שוות כסף), פנה השופט רוזן להמליץ על אסדרת הפעילות של המאכערים במטרה לצמצם את נזקיהם בהשחתת המערכת השלטונית. מיד לאחר הכרעת הדין בפרשת הולילנד הגישו חה"כ יחימוביץ וצור הצעת חוק המרחיבה את "חוק הלוביסטים" משנת 2008 הפועלים מול כנסת ישראל. גם כאן מטרת החוק היא לא "הצרת" רגליהם של המאכערים (הכרוכה בחשש פגיעה בחופש העיסוק) אלא בהכנסת שקיפות לעבודתם ולהתנהלותם. הצעת החוק דורשת, בין היתר, הענקת היתר למאכערים מוועדה משרדית שתוקם בכל גוף ציבורי לאחר שיגישו בקשה לכך, פרסום שמם לציבור, ענידת תג ייחודי שיקבלו מהוועדה, התחייבות לא להעניק טובות הנאה לעובדי הציבור, וציון שם הלקוח שבעבורם הם פועלים.

מדינת ישראל משופעת בחוקים ובתקנות, אך באותה עת אין היא ואין אזרחיה מצטיינים בשמירה יתירה עליהם. על-כן, אין ביטחון שחוק הלוביסטים המורחב ייושם בהצלחה בכל הארגונים הציבוריים, בה במידה שהוא יכול להתאים יותר לישרי הדרך, אך פחות למי שדרכיו אינן ישרות אם מפאת צורך, חמדנות או נטייה לעבריינות. אחרי הכול האיסור החוקי לתת/ לקבל/ לתווך שוחד (ואין נפקא מינה בשוחד אם הוא כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה) על עונשיו הכבדים, נקבע כבר בחוק העונשין התשל"ז (סעיפים 291-295), והוא לא מנע מתופעת המאכערים להעמיק שורש במוסדות הציבור שלנו.

יחד עם זאת, מכיוון שתופעת המאכערים כל-כך מסוכנת לאיכות השלטון ולדמוקרטיה בישראל יש להבנותי להמשיך לבחון ולשכלל את דרכי האסדרה החוקית של המאכערים בישראל. בה במידה, ועל בסיס המחקר העולמי על שחיתות, נראה לי שיש לשלב את האסדרה החוקית במתקפה רב-חזיתית ומשולבת מול המאכערים שתכלול מגוון של דרכי התמודדות נוספות. להלן כמה מהן:

קיצור התורים, קיצור זמן התגובה ופישוט התהליכים המזוהים עם המבוך הביורוקראטי הישראלי; ייזום רפורמות מנהליות המיועדות להפחית את הריכוזיות במערכות השלטון כמו למשל הרפורמה בתכנון ובבניה שאושרה בחוק ב-18.3.14 המיועדת לצמצם סרבולים מבניים וחסמים ביורוקראטיים באמצעות האצלת סמכויות לרשויות המקומיות; הגברת הממשל המקוון e-government אשר יכול לצמצם את המגע של האזרחים עם הפקידות במיוחד בדרגים הנמוכים; הגברת הניידות של פקידים המופקדים על שירותים רגישים או החלטות רגישות כמו במשרדי התכנון והבנייה ברשויות המקומיות, או במנהל מקרקעי ישראל, או בביטוח הלאומי המהווים את מוקדי הפעילות המרכזיים של המאכערים; החדרת שקיפות לתהליכים הביורוקראטיים; הידוק הפיקוח על מכרזים במטרה לאפשר את פומביות המכרז, שוויוניות המכרז, תחרותיות המכרז, והידוק הפיקוח על מכרזים חריגים; קביעת תקופת צינון של מי שעבד במוסד שלטוני ומבקש להפוך לשדלן מורשה; הגברת המאמץ של היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית כדי לאתר מאכערים המעניקים טובות הנאה שוות כסף לעובדי ציבור והבאתם לדין ועוד.

הכרעת הדין של השופט דוד רוזן בפרשת הולילנד, לא רק חשפה את סכנותיה החמורות של תופעת המאכערים לשלטון החוק ולאיכות השלטון והדמוקרטיה בישראל, אלא מהווה ציון דרך חשוב בהעלאתה לסדר היום הציבורי, בהוקעתה ובהדגשת הצורך שעל הפרקליטות ועל מערכת המשפט בישראל להתייחס אליה בחומרה וגם לקצוב בחומרה את דין הנוטלים חלק בפעילותה המושחתת. זוהי קרן אור חשובה בפרשת הולילנד המעציבה.

---

<sup>i</sup> על תופעת המאכערים בישראל ראה: שמחה ורנר וירון זליכה, "מאכערים לשירות הציבור": גורמים, אפיונים, הסדרה לפי סוגיית חופש העיסוק ודרכי התמודדות חלופות", **קרית המשפט**, כרך ט', 2011, 435-463.

Yaron Zelekha and Simcha B. Werner, "Fixers as Shadow 'Public Servants': A Case Study of Israel", **International Journal of Public Administration**, Vol. 34, No 10, 617-630 (August 2011)

<sup>ii</sup> ערן ויגודה-גדות ושלמה מזרחי, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, 2013**, אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת בן-גוריון, נובמבר 2013.

<sup>iii</sup> Gabi Ben-Dor, Corruption, Institutionalization, and Political Development- the Revisionist Theses Revisited, **Comparative Political Studies**, 7 (1), April 1974, 63-83.

<sup>iv</sup> Simcha B. Werner, New Directions in the Study of Administrative Corruption, **Public Administration Review**, Vol. 43 (2), March-April 1983, 146-154.