

על גלגלים חלודים ושמן אסור

הליכי התכנון והבנייה במדינת ישראל עמוסים ברגולציה ונגועים גם בפרשות שחיתות. עיון שיטתי בעשרים פרשיות מן השנים האחרונות שופך אור על מאפייני התופעה ומרמז על פתרונה הנכון. ולא, השחיתות אינה מתחילה בקבלנים

בישראל מתקיים שיח ציבורי רחב וער על שחיתות שלטונית. אחת הסיבות לקיומו היא סדרת פרשות שחיתות שנחשפו בשלטון המקומי; ואחרת – שורת פרשות שחיתות מתוקשרות מאוד ברמה הארצית. למרות זאת, השיח המחקרי העוסק באפיון השחיתות בישראל והיקפה, בגורמים המבניים העומדים בבסיסה ובבחינת השלכותיה, דל להפתיע. כתבי העת המשפטיים עוסקים בהיבטיהן המשפטיים של עבירות השחיתות אך דיון בהיבטי מדיניות ציבורית כמעט שאינו מתקיים, ואף מכוני המחקר השונים נמנעים מלעסוק בהם.¹ גם העיסוק הציבורי בתופעת השחיתות ממעט לגעת בהיבטיה המבניים של השחיתות. כלי התקשורת וגופי החברה האזרחית הנאבקים בשחיתות – דוגמת התנועה לאיכות השלטון, אומ"ץ והתנועה לטוהר המידות – ממקדים את פעילותם בביקורת מקומית-אפיזודית של מקרי שחיתות: הם מחזקים את ידיהם של חושפי שחיתויות, מנסים להביא לסיום כהונתם של גורמים מושחתים, ומבקשים להיפגע מהם באופן משפטי; אך בדרך כלל פעולתם נעשית ללא מבט מבני-כולל על התופעה. ההצעות של גופים אלה בנוגע למיגור השחיתות מתמקדות בקריאה להגברת השקיפות ולחיזוק הרגולציה והפיקוח על נבחרי הציבור – מתוך הנחה שרגולציה מונעת שחיתות.

במאמר שלפניכם אני מבקש להעמיד הנחה זו למבחן, לאור עיון מדוקדק בפרשות השחיתות מן העשורים האחרונים בתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי – התחום

אריאל פינקלשטיין הוא דוקטורנט במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן ובוגר תוכנית צוערים לשלטון המקומי. המאמר מבוסס על עבודת תזה שנכתבה בהנחייתו של ד"ר דורון נבות. תוכן הדברים משקף את עמדת הכותב בלבד.

המזוהה יותר מכול עם השחיתות השלטונית. חשיבותו של ענף התכנון והבנייה כמקרה בוחן לנושא נובעת גם מהמוסכמה כי ענף זה סובל מריבוי בירוקרטיה ורגולציה. בחינת פרשות השחיתות בתחום זה, בכוחה לחשוף בפנינו באופן אמפירי את קשרי הגומלין המתקיימים במדינת ישראל בין רגולציה ובירוקרטיה לבין שחיתות, ולהצביע על הדרכים האפקטיביות להתמודדות עם האחרונה.

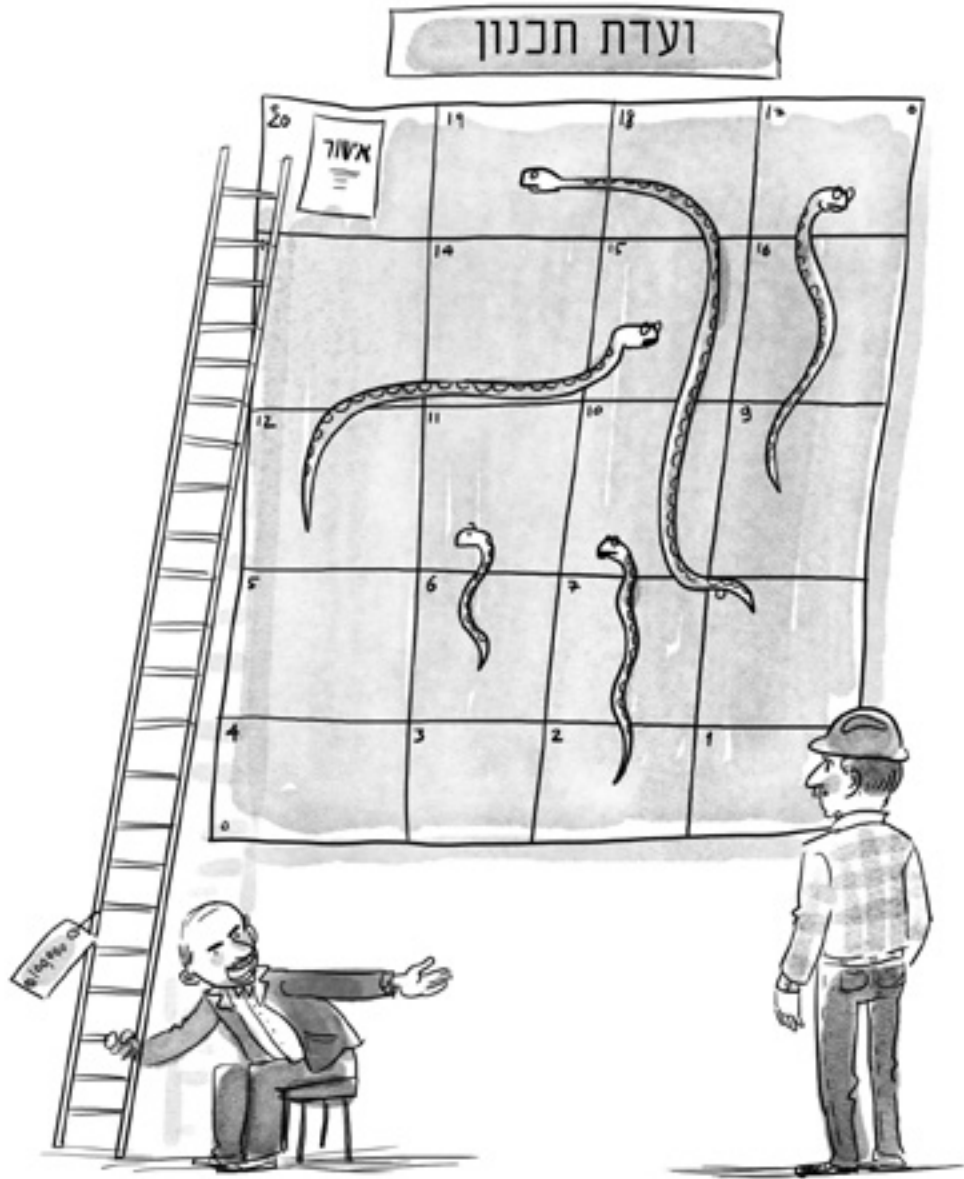
הרבה תכנון, מעט בנייה: דילמת הרגולציה

בשלושה תחומים מרכזיים בולטת תופעת השחיתות בשלטון המקומי: מינויים, התקשרויות, וענף התכנון והבנייה. להלן נתייחס לשחיתות המתבצעת בענף התכנון והבנייה, ובפרט בוועדות המקומיות, משום שסביבה נטו פרשות השחיתות הבולטות ביותר: בין אם מדובר בפרשות שכבר נידונו בערכאות משפטיות (דוגמת פרשת הולילנד ופרשת צבי בר), בין אם מדובר בפרשות הנחקרות בימים אלו – דוגמת החשדות לשחיתות בעיריית נתניה, עיריית ראשון-לציון ועוד.

סיבה נוספת להתמקדות בתחום התכנון והבנייה היא שענף זה מאופיין בריבוי הליכים בירוקרטיים ורגולטוריים. כידוע, ישנם חוקרים המייחסים להליכים אלו את העלות הגבוהה של מחירי הדיור בישראל,² וכך טען בעבר גם ראש הממשלה בנימין נתניהו.³ אורך ההליך הכולל לבניית דירה בישראל עומד על 13.5 שנים בממוצע, אף על פי ששלב הבנייה עצמו אורך שנתיים בלבד (!). כל השאר הוא רישוי: ההליך בוועדה המחוזית אורך חמש שנים בממוצע; וההליך בוועדה המקומית אורך שלוש שנים. על פי נתוני הבנק העולמי, משך הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה בישראל הוא מהארוכים שבמדינות המפותחות: בעבור היתר לבניית מבנה מהסוג הפשוט ביותר נדרשים למעלה מ-200 ימי המתנה; וזמן זה ארוך בשליש ממשך הזמן הנדרש גם במדינות שיש בהן נוהל מורכב וארוך לקבלת היתר, דוגמת שווייץ והולנד.

עם זאת, הוויכוח על דרכי ההתמודדות עם שחיתות בשלטון המקומי אינו קשור לתכנון ולבנייה דווקא. באפריל 2014 מינה היועץ המשפטי לממשלה הקודם, יהודה ויינשטיין, צוות בראשות המשנה ליועמ"ש, דינה זילבר, שיבחן את הדרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי. בינואר 2016 הגיש הצוות דו"ח מסכם הכולל 133 עמודים, ובהם המלצות רבות שרובן המוחלט ממוקד בחיזוק הרגולציה על השלטון המקומי: הן רגולציה מבחון, הן רגולציה פנימית של המכונים "שומרי הסף" (יועץ משפטי, גזבר ומבקר פנים) על מקבלי החלטות ובראשם נבחר הציבור.

היועמ"ש הנוכחי, אביחי מנדלבלית, התייחס לדו"ח ולכמה מהמלצותיו באופן חיובי, בנאום ציבורי שנשא בספטמבר 2016; ואף רמז בדבריו לדבריה של שרת המשפטים, איילת שקד, שטענה כמה ימים קודם לכן כי ישראל "סובלת מעודף משפטיזציה ורגולציה בגופים השונים במדינה. הן מגבילות את כוחה של הממשלה



למשול". מנדלבלט טען כי "לעיתים רגולציה עשויה להיות נחוצה ומבורכת, מאחר שהיא בעלת פוטנציאל עצום לחיסכון בכספי הציבור, למניעת שחיתות ולתרומה משמעותית לעלייה באמון הציבור בממשלה, בחברות הממשלתיות ובשלטון המקומי. הכול שאלה של איזונים בין הצורך למנוע שחיתות ולסתום פרצות מזה, לבין שמירה על יעילות תפקודית ויכולת משילות מזה".⁴

בדברים אלו הציגו שקד ומנדלבלט את שתי העמדות המרכזיות בנוגע לרגולציה בישראל: מחד גיסא, הטענה כי ישראל סובלת מעודף רגולציה הפוגע ביכולת המשילות והתפקוד של הממשלה; ומאידך גיסא, הטענה כי במקרים רבים יש לחזק את הרגולציה, אף שהיא פוגעת בתפקוד המערכות הציבוריות, כדי למנוע מקרי שחיתות המביאים לפגיעה בכספי הציבור. באשר לשלטון המרכזי נראה כי עמדתה של שקד מקובלת יותר, ובהתאם להחלטת ממשלה מאוקטובר 2014 פועלים כלל משרדי הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי. מאידך גיסא, באשר לשלטון המקומי גוברים הקולות הקוראים לחיזוק הרגולציה, וזאת על רקע ריבוי פרשות השחיתות.

האומנם ישנו מתאם בין רגולציה למניעת שחיתות? תיאוריה מרכזית בחקר השחיתות, הקרויה "התיאוריה הפונקציונליסטית", טוענת כי ההפך הוא הנכון. לפי תיאוריה זו, דווקא ריבוי הרגולציה והבירוקרטיה הוא הגורם לשחיתות – הנובעת מהצורך להתגבר על קשיים תפקודיים שלא־אחת קשורים לכשל מוסדי ולמנגנונים בירוקרטיים ורגולטוריים לא־יעילים. ניתן להבחין בין שתי וריאציות של תיאוריה זו.

הווריאציה הראשונה, העולה בשיח הציבורי בעיקר על ידי גורמים מהימין הליברטריאני, שוללת את הרגולציה מן היסוד. תפיסה זו טוענת כי רגולציה היא שלילית בהגדרתה, כיוון שהיא גורמת להקצאת משאבים שלא על בסיס כללי השוק החופשי. למשל, המצדדים בתפיסה זו יטענו כי העובדה שוועדות התכנון והבנייה מקבלות החלטות באשר להיקף אחוזי הבנייה המותרים בכל שטח פוגעת בקניין הפרטי של בעלי השטח; ובאופן דומה אין צורך שהמדינה תקבע כללי בטיחות למבנים, מכיוון שהשוק החופשי יסדיר כללים אלו לבדו. לכן, כל מעשה שחיתות שנועד לעקוף את כללי הרגולציה הללו תורם לאינטרס הציבורי כיוון שהוא גורם להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים. לטעון מסוג זה לא נתייחס כלל כיוון שהוא אינו מבטא עמדה "אמפירית" על תופעת השחיתות, אלא עמדה עקרונית־אפריורית על אופייה של הרגולציה.

הווריאציה השנייה אינה טוענת שרגולציה היא שלילית בהגדרתה, אלא סבורה כי ריבוי כללים רגולטוריים ובירוקרטיים מעודד מעשי שחיתות – שנועדו לעקוף את הרגולציה, לעיתים קרובות באופן שאינו פוגע באינטרס הציבורי שעליו היא מגינה. למשל, יום ששיחד פקיד על מנת שיקדים את הדיון בעניינו אומנם ביצע מעשה

שחיתות, אך בפועל לא קיבל שום תמורה שלא היה אמור לקבל; וזאת בניגוד לזים שמבקש לחרוג מכללי הבנייה ומשחד פקיד על מנת שיעלים עין או ייתן לו אישור שלא כדין.

גם טיעונים ברוח זו, ובפרט כלפי השחיתות בענף התכנון והבנייה, הועלו בשיח הציבורי בישראל בעיקר על ידי גורמים מן הימין הליברטריאני דוגמת אמיר וייטמן ממקימי התנועה הליברלית החדשה, או קורין סאוור מנכ"לית מכון ירושלים לחקר שווקים.⁵ כך למשל כתב וייטמן:

מדוע השחיתות שכחה דווקא בענפים מסוימים, כמו יזמות נדל"ן, ולא באחרים? מדוע אנחנו לא שומעים לדוגמה על יזמי היי-טק מושחתים... עבור היזם, השחיתות מאפשרת בסך הכול לקדם פרויקטים ולקצר תהליכים... אי לכך, ככל שההתנהלות מול המדינה כרוכה ביותר זמן, כסף וחוסר ודאות, כך הצורך בתשלומים בלתי-לגיטימיים גדל, וכך גם התמריץ של איש העסקים לשלם את "מס הבירוקרטיה והרגולציה" המכונה על ידינו "שחיתות" גדל אף הוא.⁶

בהמשך דבריו הפנה וייטמן לסקירת מחקרים של הבנק העולמי משנת 2009 שהצביעה על קורלציה בין קושי לעשות עסקים לבין שחיתות; ולדבריו, "על פי המחקרים, הפחתה של כל 25 ימים בתהליך הנדרש לפתוח עסק מורידה את מדד השחיתות ב-1%". מחקרים רבים מצאו מתאם גבוה בין קושי לעשות עסקים ובין שחיתות.⁷ מחקרים אחרים הראו כי אומנם עצם מעורבותה של המדינה במתן שירותים אינה מתואמת בהכרח עם שחיתות; אולם כאשר מעורבות זו כוללת היקף נרחב של רגולציה על הפעילות הכלכלית, ההתאמה מובהקת.⁸

עם זאת, קשה לקבוע כי מחקרים אלו מאששים את טענותיו של וייטמן. אף על פי שהמחקרים מצאו קורלציה בין היקף הרגולציה לבין שחיתות, קשה להצביע על קשר סיבתי בין השניים. "הקשר בין רגולציה לשחיתות עדיין לא נחקר במלואו", נטען במחקר של הבנק העולמי עצמו משנת 2009, "ויש צורך בבדיקות אמפיריות קפדניות יותר על מנת להוכיח קיום סיבתיות".⁹ אל מול התיאוריה הטוענת כי הסיבה לקשר בין שחיתות לבין ריבוי רגולציה היא שהשחיתות מבקשת לעקוף את הרגולציה, ניתן להציב תיאוריה נגדית ולפיה המחוקק או הרגולטור מרחיב את פעולתו דווקא במקומות המועדים לשחיתות; ואם כן, המתאם שבין שחיתות לבין ריבוי רגולציה אינו מלמד דבר על מקורות השחיתות.

יתרה מזאת: גם אם החוקרים יצליחו להוכיח סיבתיות כלשהי שלפיה ריבוי רגולציה הוא הגורם לשחיתות, אין זה אומר כי רצוי לוותר על הרגולציה. כהדגמה נשווה באופן היפותטי בין שתי מדינות שבאחת מהן אין כלל כללי רגולציה המחייבים יזמי נדל"ן לשמור על איכות הסביבה, ואילו בשנייה יש כמה חוקים מגבילים בתחום זה. ברי כי במדינה השנייה, המשיטה רגולציה על נושא שמירת איכות הסביבה, כמות מעשי

השחיתות מצד יזמים המבקשים לחמוק מן הרגולציה ולבנות בזול תהיה גבוהה יותר. במדינה הראשונה מקרי השחיתות יהיו נמוכים במידה ניכרת, אולם ייבנו מבנים רבים הפוגעים בסביבה. במילים אחרות, היעדר שחיתות אינו מעיד בהכרח על שמירת האינטרס הציבורי.

שחיתות פונקציונלית או שחיתות פשוטה?

את שאלת היחס בין שחיתות לבין רגולציה ניתן להעמיד במבחן אמפירי (גם אם סובייקטיבי במידה רבה) על ידי הסטת הדיון מדיון על טיבה של הרגולציה לדיון על טיבה של השחיתות. השאלה החשובה אינה האם הוספת רגולציה תגדיל את היקף השחיתות, אלא מה מבקשים מעשי השחיתות להשיג: האם הם נובעים מהצורך להתמודד עם בירוקרטיה וריבוי רגולציה לא-יעילה, כך שבפועל הם אינם פוגעים באינטרס הציבורי שעליו הרגולציה מבקשת להגן (מה שייקרא להלן "שחיתות פונקציונלית"); או שמא הם נובעים מרצון "לחתוך פינות" תוך עבירה על החוק, כפי ההנחה הרווחת בשיח הישראלי כיום (מה שייקרא להלן "שחיתות פשוטה")?

מאמר זה מבוסס על סקירה מעמיקה של מקרי השחיתות שהתגלו בענף התכנון והבנייה בשלטון המקומי, מתוך ניסיון לעמוד על מאפייני השחיתות. השחיתות מטבעה נעשית במחשכים והדבר מקשה מאוד על חקירתה השיטתית;¹⁰ לפיכך, הסקירה והמאמר מתבססים אך ורק על מקרי שחיתות שנחשפו והתבררו במערכת אכיפת החוק – כלומר מקרים שבהם הייתה הרשעה פלילית של עובדי ציבור (נבחרי ציבור ופקידים) בבית משפט בין השנים 1990–2016 בעבירות שחיתות הנוגעת לתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי בישראל. לאחר חיפוש מקיף במאגרים משפטיים נמצאו 20 פרשות שחיתות¹¹ רלבנטיות: עשר מתוכן עוסקות במעשי שחיתות של פקידים העובדים במחלקות ההנדסה ובוועדות לתכנון ובנייה, ועשר עוסקות במעשי שחיתות של נבחרי ציבור, רובם ראשי ערים.¹² ניתוח מעשי השחיתות ייעשה באמצעות חילוץ הפרטים והעובדות בדבר מעשי השחיתות, כפי שהם עולים מפסקי הדין השונים. ההיבטים המשפטיים הנידונים בפסקי הדין לא יהיו מענייננו כל עוד הם אינם נוגעים לבירור העובדות.¹³

בכל פרשת שחיתות ביקשתי להבין מי יזם את מעשה השחיתות: האם היה זה היוזם שרצה להיטיב את מצבו באמצעות פיתוי עובד הציבור, או שמא היה זה עובד הציבור שניסה לנצל את מעמדו לטובת רווח אישי; ומה הייתה המטרה שלשמה היה צורך לפעול באופן מושחת. באופן קונקרטי יותר ביקשתי לבדוק האם עובד הציבור חרג מן החוק וסטה מן השורה (בכל הנוגע להליכי תכנון ובנייה תקינים) במסגרת מעשה השחיתות. אין ספק כי קבלת שוחד וטובת הנאה, או פעולה תוך ניגוד עניינים, הן בכל מקרה חריגה וסטייה מן השורה, מבחינה מוסרית ומנהלית, אך מטרתן כאן היא לבחון האם גם בתמורה שהעניק עובד הציבור (או שביקש להעניק) הייתה חריגה כלשהי מן

השורה – מן ההיבטים של תכנון ובנייה. בהמשך לכך בחנתי גם האם הייתה פגיעה ממשית-קונקרטי באינטרס הציבורי בעקבות מעשה השחיתות, נוסף על הפגיעה המהותית באמון הציבור.

בפסק דין שעסק בשוחד שקיבל עובד משרד הפנים בתמורה לטיפול בבקשות של קבלנים, ערך שופט בית המשפט העליון לשעבר, יצחק זמיר, אבחנה חשובה.¹⁴ זמיר הבחין בין סטייה מהותית, אישור בקשה של קבלן בניגוד לנהלים ולהנחיות, ובין סטייה דיונית – טיפול בבקשות הקבלנים "באופן אישי, מחוץ לתור, במהירות" אך לא מעבר לכך. במקרים מהסוג השני, כפי שהסביר זמיר, הסטייה מן השורה היא מנהלית-טכנית בעיקרה, והגם שיש בה פגם מוסרי אין בה פגיעה ממשית באינטרס הציבורי מלבד קיומה של אפליה בין אזרחים שונים. אבחנה זו תואמת את האבחנה שערכנו לעיל בין שחיתות פונקציונלית לשחיתות פשוטה.

שחיתות פונקציונלית: מבר ועד גלבו

דוגמה ראשונה לשחיתות פונקציונלית היא עניין צבי בר, ראש עיריית רמת-גן ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בעיר בשנים 1989–2013, שהורשע בארבעה אישומי קבלת שוחד משלושה קבלנים ויזמי נדל"ן שונים. במסגרת הדיונים בבית המשפט, ביקשה הפרקליטות להוכיח עד כמה ההחלטות שקיבל בר בתמורה לכספי השוחד היו סטייה חמורה מן השורה באופן שפגע באינטרס הציבורי; אך בית המשפט שלל כמעט לחלוטין את טענות הפרקליטות ואף קבע כי ההפך הוא הנכון. בית המשפט דן בהרחבה בכל אחד מפרטי האישומים השונים ומצא כי כל החלטותיו של בר היו לגיטימיות, מלבד פרט בודד באישום השני שלגביו טען בית המשפט כי התרחשה סטייה מן השורה – "אף אם לא מהחמורות שידענו" כדבריו.

התיאור העולה מפסק הדין הוא של ראש עירייה המקבל אומנם שוחד בסכומים גבוהים (סך הכול, כמעט שני מיליון שקלים), אך בתמורה מקדם פרויקטים שונים שמרבייתם תקועים שנים ארוכות בגלגלי הבירוקרטיה – על אף ההסכמה הנרחבת כי מדובר בפרויקטים חשובים וטובים, לעיר ולתושביה.

נפרט כמה מן הדוגמאות: האישום הראשון עוסק בבניין שעמד תקוע במשך שנים, כאשר כל גורמי התכנון סברו שהוא פיל לבן המכער את העיר ויזמים רבים בורחים מהפרויקט. הפרויקט קודם רק לאחר שיזמי נדל"ן, שרכשו את השטח בשנת 2005, העניקו שוחד בהיקף של מאות אלפי דולרים לבר. בית המשפט קבע באופן מפורש כי אנשי המקצוע פעלו בהנחייתו של בר לזרו את הפרויקט, אך לא נעשתה כל פעולה המנוגדת לחוקי הבנייה, וזירו ההליכים נעשה לטובת העיר. בית המשפט ציין בהקשר זה כי "בר הוא איש מעשה המעוניין לקדם פרויקטים שלא ייתקעו בגלגלי הבירוקרטיה. תכונה זו לגיטימית ואף חיובית כאשר קיימת בירוקרטיה המקשה על

פיתוח העיר".¹⁵ עם זאת נקבע כי אין לשלול "כי כספי השוחד אף הם הניעו את בר להעמיד את המיזם בראש סדרי העדיפויות",¹⁶ ומכאן שכספי השוחד סייעו לכך שראש העיר קידם פרויקט חיובי ביותר.

האישום השלישי עוסק בקרקע בתחומי רמת-גן שהייתה בבעלותה של חברת "נפוליאון". במהלך השנים 1987–2003 ניסתה החברה לקבל היתר בנייה במקום, ולחילופין להגיע להסכם החלפת קרקעות עם העירייה. בשנת 2004 שכרה החברה את שירותיו של איש העסקים חיים גייר שיפעל לקידום העניין. בית המשפט קבע כי בר קיבל מגייר שוחד ובתמורה קידם הסכם החלפת קרקעות בין החברה לבין העירייה, שהניב לגייר רווחים. בית המשפט קיבל את טענותיו של בר כי לא רק שהמהלך לא גרם נזק לציבור אלא הוא אף תאם את האינטרס הציבורי. התוכנית הראשונית הייתה להפוך את השטח לפרויקט נדל"ני, אך בר קידם את תוכנית חילופי השטחים שהציעו גורמי המקצוע בעירייה ומטרתה הייתה לשמור על המקום כ"ריאה ירוקה" בלב רמת-גן. בית המשפט קבע כי זכויות העירייה כלל לא נפגעו מחילופי השטחים ואף להפך. "חשיבותה של תוכנית חילופי השטחים אינה מוטלת בספק", קבע בית המשפט, "ומדובר בתוכנית מצוינת לעיר... החלטתו של בר לקדם את הפרויקט היא החלטה נכונה המועילה לעיר".¹⁷

מקרה אחר הוא פרשת הרשעתו של אהוד קינמון, ראש עיריית בת-ים ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בעיר בשנים 1983–1993, בעבירה של קבלת שוחד ממשפחת מזרחי, שלה חברה קבלנית העוסקת בבנייה בתחומי בת-ים.¹⁸ בית המשפט הבחין בין שני רכיבים של תמורה שהוענקו לחברת מזרחי כנגד כספי השוחד: רכיב כללי ורכיב קונקרטי. באשר לרכיב הקונקרטי ביקשה הפרקליטות להצביע על ארבעה תיקי בנייה שונים שבהם אישר קינמון לחברת מזרחי היתרי בנייה חריגים מהמקובל. לגבי שלושה מן התיקים הללו קבע בית המשפט כי לא הוכחה כל העדפה ולא ניתנו היתרי בנייה חריגים. רק במקרה אחד הוכח שניתן היתר חריג; הגם שבית המשפט קבע כי הדברים אינם חמורים וכי ייתכן לראות בהם טעות סטנדרטית יותר מאשר החלטה חריגה. השופט אף התבטא בגיחוך על שאף ש"התובע, כמדומני לפי הצהרתו, לא הותיר תיק בניין אחד של חברת מזרחי, מן התקופה הרלוונטית, שלא הפך והפך בו לגלות את כל נגעיו", הרי ש"שללו" היה דל מאוד.¹⁹

לאור זאת, מיקד בית המשפט את דבריו ב"רכיב הכללי" של התמורה שהוענקה לחברת מזרחי: העדפה כללית של החברה בעירייה באמצעות זירוז ענייניה. לדברי אליהו מזרחי עצמו, זו הייתה סיבה מרכזית למתן הכספים: "כל מקום שפנית, גם במחלקת הנדסה, כל הדלתות היו פתוחות כי הייתי משמן את הגלגלים... אני שימנתי את ראש העיר והכל היה הולך לי חלק".²⁰ כך סיכם בית המשפט את מה שכונה על ידו "עדיפות בירוקרטית" שלה זכו בני מזרחי:

בתוך שתי תקופות הכהונה של קינמון כראש עיריית בת-ים התגבשה גישה של העדפה כללית של בני מזרחי וחברת מזרחי בכל הקשור ל"זוטות" מנהליות... הדבר נקשר במיוחד בטיפול מהיר בבקשות, בבדיקה מהירה של תוכניות, בהקדמת מועדי דיון בוועדת המשנה ובהסכמה לכך שדרישות ניהוליות מקדמיות לא יעכבו את הטיפול בבקשות... המתבונן, חוזר והתבונן, בטיפוסי טובת ההנאה שהנאשמים (בעיקר קינמון) העניקו לבני מזרחי, יגלה כי לא מדובר בהפרת חוק גסה ובוטה למען בני מזרחי, לא מדובר בשפעת ממון ולא מדובר ב"עקירת הרים" ובהפיכת עקוב למישור. טובת ההנאה כמעט אינן נראות, לכאורה, כחריגה מיוחדת מן השורה; דיון בו ביום בבקשה להיתר, פה; ויתור על חתימה פורמלית של איזה גורם, שם; בחירת "אופציה" מקלה, מזה; האטת הליכי אכיפה, מזה. כל מיני פעולות ומחדלים שבוודאי נמצאו, זעיר פה וזעיר שם, גם ביחס לקבלנים אחרים.²¹

בהערת השוליים הבחין בית המשפט בין סטייה מן הנהלים מבחינה דיונית לבין סטייה מהותית, והצביע על כך שבמעשיו של קינמון לא התבצעה סטייה מהותית. גם באשר לפגיעה באינטרס הציבורי הרי שהציבור הרחב והקונים הפוטנציאליים של בני מזרחי לא נפגעו (ואולי אף יצאו נשכרים) מכך שענייניהם של בני מזרחי טופלו באופן מהיר וזריו יותר שהרי הדרישות המהותיות של החוק (ובכללן דרישות בטיחותיות שונות) יושמו באופן מלא.

עם זאת, חשוב לציין כי ההתייחסות לתמורה שהוענקה לחברת מזרחי כ"זוטות" מכוונת לחוסר החשיבות של ההחלטות הללו מבחינה מנהלית, אך לפי בית המשפט עצמו ערכן הכלכלי בעבור חברת מזרחי היה רב. דומה כי הערך הכלכלי הרב שמרוויח הקבלן מזירוז עבודתה של המערכת הבירוקרטית מעיד על צדקת טענותיה של הגישה הפונקציונליסטית – בדבר שימוש בשחיתות ככלי להתמודדות עם חוסר היעילות המובנה של המערכות השלטוניות.

פרשה נוספת המאירה את תופעת השחיתות בענף היא פרשת הרשעתו של סיני גלבע, לשעבר סגן ראש עיריית פתח-תקווה ומ"מ יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, בעבירה של מרמה והפרת אמונים. מעשה שהיה כך היה: בשנת 2001 נערך דיון בוועדה המקומית בפתח-תקווה בעניין תוכנית מתאר מקומית שחלה גם על שטח רחב ידיים ששימש את חברת "דן" כחניון לאוטובוסים. עם פרסום התוכנית, הגישה דן התנגדות לתוכנית וטענה כי החלוקה אינה משקפת את השווי הנכון של זכויותיה במקום, אך ההתנגדות נדחתה. באוקטובר 2002 פנה מנכ"ל דן אל גלבע – שבחיו הפרטיים, לצד כהונתו במועצה, היה עורך דין המתמחה בענייני נדל"ן – וביקש כי יצג את דן כעורך דין במסגרת ההתנגדות האמורה; בעבור ייצוג זה קיבל גלבע שכר של 9 מיליון שקלים. לאחר שהחל לעבוד בעבור דן, הפסיק גלבע להשתתף בדיוני הוועדה בנושא אך ערך לגביו שיחות עם בכירים בוועדה ובעירייה, והזהיר כי אם ההתנגדות לא תתקבל עלולה דן לנקוט בצעדים משפטיים שיביאו לעיכוב התוכנית. סיכומם של דברים היה שבמהלך שנת 2003 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית

לקבל את ההתנגדות, וחברת דן זכתה בעלייה ניכרת בזכויות הבנייה למגורים. לאחר פרסום הפרשה עתרה התנועה לאיכות השלטון כנגד החלטת הוועדה המחוזית, בטענה שזו הושפעה ממעורבותו הלא-תקינה של גלבווע. בית המשפט המחוזי סבר כי ככל הנראה החלטת הוועדה הושפעה "במידה מסוימת ממעורבותו של גלבווע",²² אך בחר שלא לבטל את החלטת הוועדה. בניגוד לרטוריקה של מבקר המדינה – שחשף את ניגוד העניינים והתייחס אליו כ"חציית קווים" של גלבווע: מדאגה לאינטרס הציבורי לדאגה לאינטרס שלו ושל חברת דן²³ – בית המשפט קבע כי מבחינה תכנונית לא הייתה כל חריגה או סטייה מן החוק. להבנת בית המשפט, עלה בידיה של חברת דן להוכיח, על סמך תוכניות עירוניות ישנות, כי נפלה שגגה בהחלטות הראשונות שניתנו על ידי הוועדה המקומית וכי יש לה זכויות מוקנות בנכסים הרלבנטיים. לא עוד אלא שאף התביעה עצמה טענה באופן חריג כי יש להקל בעונשו של גלבווע כיוון ש"הסתבר כי הנאשם לא השיג עבור דן דבר שלא ראוי היה להשיג עבור החברה והסתבר כי הזכויות שהושגו עבור החברה היו התשובה המשפטית הנכונה, וזהו התוצאה הצודקת".²⁴

מהזווית של חברת דן בולט מאוד המאפיין הפונקציונלי של מעשה שחיתות זה: החלטה מוטעית של המערכת הבירוקרטית המקומית הייתה עלולה לגרום לחברה נזק כלכלי עצום. ההתנגדות שהגישה החברה לא התקבלה, ורק לאחר ששכרה את שירותיו של סגן ראש העיר וחבר הוועדה, הצליחה דן להביא לשינוי ההחלטה באופן התואם את זכויותיה בנכס.

התמונה המעורבת של שחיתות הפקידים

עד כה עסקנו במאפיינים פונקציונליים של פרשות שחיתות של נבחרי ציבור, אך ישנן דוגמאות למקרים כאלו גם בפרשות שחיתות של פקידים. מקרה בולט כזה הוא פרשת הרשעתו של גנאדי אליאסוב, פקח בנייה בעיריית ירושלים, בגין שלוש עבירות שונות שביצע במהלך השנים 1997–1999.

מרבית האישומים שבהם הורשע אליאסוב דומים באופיים, ובכל אחד מהם נכללים מספר מקרים בעלי דפוס שחיתות דומה. אליאסוב סיפק (באמצעות שלושה שותפים שאינם עובדי עירייה) "שירותי ייעוץ" לתושבים בתחום הבנייה, שהיו למעשה תשלום בעבור זירוז הליכים להיתר בנייה או תוספת בנייה. "כל אלה ששילמו לנאשם היו אמורים לקבל שירות מן העירייה ללא תשלום נוסף כלשהו לנאשם", כתב בית המשפט, והוסיף כי "הנאשם ניצל את רצונם להחיש הטיפול בעניינם, ואת מעמדו ותפקידו כדי לקבל מהם כספים שלא הגיעו לו".²⁵ על פי דברים אלו, הרי שה"שירות" שנתן אליאסוב לא הביא לחריגה וסטייה מן השורה בתחומי התכנון והבנייה, אלא רק לזירוז הטיפול. בית המשפט ציין בעצמו כי "אפשר שרעיונות מן הסוג שהגו הנאשם

והבריו... נובטים במצב בו השירות כסדרו אינו מספק את צרכי הציבור ביעילותו ובהגינותו".²⁶ במילים אחרות, אליאסוב ניצל – ואולי אף העצים בכוונה תחילה – את חוסר היעילות במחלקת פיקוח הבנייה בעיריית ירושלים, על מנת להרוויח כסף מזירוז הליכים. דוגמה לחוסר יעילות בירוקרטית כזו היא הודאתו של אליאסוב כי אין תאריך יעד להוצאת טופס 4 (טופס אישור אכלוס²⁷), כך שלאדם אחד הוצאת הטופס יכולה לארוך שלושה חודשים ולאדם אחר עשר שנים. באופן דומה, גם באישום השני בפרשת חפץ נמצא כי "מאכער" – כלומר גורם שלישי המתמחה בהנעת המערכת הירוקרטית, בדרכים כשרות או כשרות פחות – נתן שוחד לפקח בנייה על מנת שיזרוז את מתן טופס 4.²⁸

לעומת המקרים שנותחו עד כה ותאמו את התיאוריה הפונקציונליסטית, בחלק ניכר מפרשות השחיתות שבהן היו מעורבים פקידים ממערך התכנון והבנייה העירוני, הוענקו לאזרחים הטבות שלא הגיעו להם כלל: פקחי בנייה העניקו לתושבים טופס 4 תמורת שוחד, ניתן רישיון עסק שלא כדין, תושבים הודרכו כיצד להערים על פקחי בנייה, וניתן פטור מאגרות והיטלים שונים על חשבון קופת הציבור ועוד. במקרים אלה השחיתות לא נועדה "לזרוז את טחנות הצדק" אלא למנוע את פעולתן.

באחד מפסקי הדין התייחסה השופטת מיכל אגמון-גונן לחומרת העבירות הללו וכתבה:

יש מקרי שוחד בהם עובד הציבור עושה פעולה שממילא היה עליו לעשותה כדין, אלא שמקבל בגינה טובת הנאה... לא זה המקרה שלפנינו... טופס 4 ניתן לאחר שנתקבלו כל האישורים הדרושים ולאחר שהרשות הרלוונטית בדקה כי הבניין עומד בכל התקנים, הבדיקות וההיתרים הנדרשים. על כן זהו הטופס החשוב ביותר, שכן הוא מאשר שכל יתר הבדיקות, ההיתרים והאישורים נעשו וניתנו כדין. עצם העובדה שטופס זה זויף וניתן ע"י הנאשם 1 לבניין שבנייתו כלל לא הסתיימה... מעידה שלא ניתן היה לדעת כלל ועיקר אם המבנה עומד בדרישות הבטיחות אם לאו.²⁹

בתי המשפט אינם נוהגים להתייחס לסיבות שבגינן לא היו זכאים נותני השוחד לטופס 4, ולכן ייתכן כי מדובר במקרים שבהם הטופס לא ניתן רק בשל היבטים שוליים. כך או כך, ברור שבמקרים אלו מעשי השחיתות לא נעשו על מנת לזרוז רגולציה אלא על מנת לעקוף אותה – דבר שעשוי לפגוע באינטרס הציבורי כפי שהגדיר אותו המחוקק.

גם בקרב נבחרי הציבור נמצאו מקרים של מעשי שחיתות המנוגדים באופן מובהק לאינטרס הציבורי. המקרה הבולט ביותר הוא עניין דודי אפל שבמסגרתו הורשע יזם הבנייה ופעיל הליכוד בשני מקרים של שוחד לנבחר ציבור בשלטון המקומי בשנת 1998. אפל ביקש להביא לאישור פרויקטים בגבעת-שמואל ובלוד באמצעות מימון מערכת הבחירות לשלטון המקומי של מועמדים לראשות הערים הללו. בלוד לא נבחר ראש העיר "של" אפל, אך בגבעת-שמואל נבחר זמיר בן-ארי, שאפל מימן את מערכת

הבחירות שלו. אפל החזיק בשטחים לבנייה בגבעת-שמואל, ולאחר הבחירות ביקש להכפיל ולשלוש את כמות יחידות הדיור המאושרות לבנייה בהם. אנשיו של אפל הפנו אל ראש העיר החדש "דרישות אין ספור" בנוגע לקידום הפרויקטים הללו, ו"דרשו במפגיע כי ייבצע לדרישותיהם וכך ביקשו 'לממש' את השקעתם בו".³⁰ בן-ארי לא נעתר לדרישות אלו, ולפיכך זוכה מאשמת קבלת שוחד. גורמי המקצוע השונים – אדריכל המחוז, בכירים במנהל מקרקעי ישראל וכן ראש העיר הקודם – העידו בפני בית המשפט על ההשלכות ההרסניות שהיו לתוכנית זו לו הייתה מתקבלת. מסקנתו של בית המשפט הייתה כי "קבלת ההצעה לבניית 3,568 יחידות דיור, כמוה כהפיכת השכונה ל-'סלאמס'",³¹ וכי "לו היה [הפרויקט] יוצא לפועל, עלולות היו להיות לו השלכות קשות ביותר על צביונה של גבעת שמואל".³²

מקרה נוסף שבו הורשע נבחר ציבור בגין מעשה שחיתות שביקש לפגוע באינטרס הציבורי היה בעניין חליל קאסם, ראש עיריית טירה לשעבר, שהורשע בשני אישומים של שחיתות. באישום אחד נמצא כי קבוצת יזמים (ובניהם סגן ראש העיר) ביקשה לקדם פרויקט מסחרי בעיר טירה באופן לגיטימי, אך ראש העיר, כדברי בית המשפט, "דרש מהם 10% מרווחיהם מהפרויקט", וחברי הקבוצה "שידעו אודות כוחו של הנאשם ומעמדו בוועדת התכנון, לרבות יכולתו לקדם את הפרויקט, הסכימו לדרישתו".³³ לאחר שהובטח לו כי יקבל אחוזים מהרווחים בפרויקט, הוא קידם אותו באופן שכונה על ידי בית המשפט "שערורייתי" כיוון שסתר בבידור את האינטרס של תושבי העיר בפרויקט ונעשה מתוך רצון להעלות את רווחי היזם וכמובן גם את רווחי של קאסם.³⁴

בשל מי הרעה הזאת?

לעיל כינינו בשם "שחיתות פונקציונלית" את המקרים שבהם ניתן שוחד לפקיד על מנת לזרו הליכים לגיטימיים; אך לעיתים השחיתות הפונקציונלית לא באה להתגבר על מנגנון בירוקרטי מסורבל, אלא על מכשולים מלאכותיים שמוערמים על ידי פקידים לשם גביית שוחד.

עיון בפסקי הדין מלמד שהתפיסה המקובלת בציבור בנוגע למעשי שחיתות מוטעית. הציבור סבור שמקור השחיתות הוא בקבלנים וביזמים המעוניינים לקדם את עסקיהם ומציעים שוחד לעובדי הציבור, ואלו האחרונים מתקשים לעמוד בפיתוי. האמת הפוכה: מבין עשרים פרשות השחיתות שבדקנו, רק בפרשה אחת יחסה יוזמת השחיתות באופן ברור ובלעדי לנותן השוחד.³⁵ לעומת זאת, ב-14 פרשיות שחיתות (70% מהמקרים שבחנו) היוזמה למעשי השחיתות הייתה של עובד הציבור.³⁶

נניח בצד מקרים שבהם עובדי ציבור פעלו מיוזמתם כדי לקדם אישורים לנכסים שלהם, של בני משפחתם או של מכריהם;³⁷ ונתרכז במקרים שבהם עובדי הציבור

קיבלו טובת הנאה מגורם חיצוני: יום, קבלן או אדם פרטי אחר. מבין מקרים אלו, שלוש פרשות כללו אישומים שבהם נמצא כי פקחי בנייה פגשו בתושבים שעברו עבירות בנייה, או בתושבים ש"הסתבכו" עם היבטים שונים בתחום התכנון והבנייה, והציעו להם לשלם שוחד בתמורה לסידור עניינם באמצעות עקיפת החוק, ובכלל זה זיפויים וחוות דעת שקריות בנושאי טופסי 4 ואישורי רישיון עסק.³⁸ במקרים אלו התושבים היו יכולים לסרב להצעה ולעמוד בדרישות החוק, וכמה מהם אכן סירבו לשלם את כספי השוחד.³⁹

עם זאת, במרבית המקרים לא היה מדובר רק בהצעה של עובד הציבור אלא בדרישה על סף הסחיטה, ולעיתים בסחיטה ממשית. במקרים אלה נותן השוחד (או זה שאמור היה לשלם) כלל לא התכוון לפעול באופן לא-חוקי; הוא ביקש לקדם את ענייניו בצינורות המקובלים ובאופן תקין, אך נתקל בדרישה של עובד ציבור לתשלום שוחד, על פי רוב בתמורה לקבלת אישורים שהיו מגיעים לו כדין.

המקרה המובהק ביותר של סחיטה על ידי עובד ציבור התרחש בעניין עופר שרון. פרשה זו עסקה ביום נדל"ן שביקש לקדם פתרון תכנוני לחריגת בנייה בפרויקט בנייה שקידם בעיר חיפה. הוועדה המקומית מינתה שניים מחבריה שיצאו לסיוור במקום כדי לבחון את הבקשה. בעקבות הסיוור תמך חבר אחד תמך בפתרון התכנוני, בעוד השני, חבר המועצה שרון, דרש מהיזם לשלם לו מאה אלף דולר בתמורה לתמיכה. לאחר שהיזם סירב לשלם, טען שרון בוועדה כי אין לאשר את החריגה וש"מדובר במקרה החמור ביותר [של חריגת בנייה] ב-20 השנים האחרונות",⁴⁰ אף שבתחילה, לפני הסיוור, הוא עצמו היה מהתומכים בפתרון התכנוני. חברי הוועדה, שלא ידעו על דרישת השוחד של שרון, החליטו ברוב קולות לאשר את הפתרון התכנוני – בניגוד לעמדתו של שרון. מאוחר יותר, כאשר התגלתה דרישת השוחד, הורשע שרון בעבירת שוחד. מקרה זה הוא מקרה ברור של סחיטה שכן כפי שקבע בית המשפט: "הנאשם ניצל את מצוקתו של המתלונן שהיה בלחץ כלכלי אדיר בשל המצב שאליו נקלע פרויקט הבנייה שלו והפעיל עליו לחץ על מנת שישלם לו".⁴¹

מקרים מובהקים של סחיטה נמצאו גם בפרשות אחרות. עניין קאסם, שבו עסקנו לעיל, כלל הרשעות בשני אישומים מרכזיים: במקרה אחד דרש ראש עיריית טירה עשרה אחוזים מרווחי פרויקט נדל"ני שקודם אל מול העירייה; ובמקרה השני יזם ביקש לקנות מחברה פרטית שטח בתחומי העיר טירה, אך בשל מעורבותו של ראש העיר והשפעתו על אותה חברה, נדרש היזם לשלם "עמלות" לראש העיר ולשותפיו בעירייה. הרשעה דומה מצויה גם בעניין יצחק שאולי, יו"ר הוועדה המרחבית שרונים, שכמענה לפנייתו של יזם שביקש לקדם פרויקט "התנה את קבלת האישורים בתשלום כסף".⁴² סחיטה נמצאה גם בעניין אליאסוב שכאמור לעיל סיפק לתושבים (באמצעות שלושה שותפים שאינם עובדי עירייה) "שירותי ייעוץ" בתחום הבנייה לאחר שיצר בציבור את הרושם (הלא-מוטעה) כי רק מי ש"ישמן את המערכת" – בקשתו תטופל

במהירות הראויה. במצב שנוצר, התושבים נאלצו, כדברי בית המשפט, "להיכנע לסחטנות של בעלי תפקידים המנצלים את מעמדם".⁴³

סחי ודומן: פרשת הולילנד

עם זאת, הדפוס המקובל יותר של סחיטה נעשה בתחכום רב יותר ולא באופן מפורש. אב-טיפוס של דפוס זה ניתן למצוא בעניין הולילנד, הפרשה המרכזית מבין כלל פרשות השחיתות בענף התכנון והבנייה.⁴⁴ האישיומים בפרשה זו מתייחסים למעשי שחיתות שנעשו במשך למעלה מעשור, בין השנים 1994–2007. במסגרת הפרשה הורשעו חמישה עובדי ציבור בעיריית ירושלים בעבירות של קבלת שוחד; ואהוד אולמרט, ראש העיר וראש הממשלה לשעבר, זוכה מחמת הספק. בשל מרכזיות הפרשה נרחיב על אודותיה.

בבעלות משפחתו של הלל צ'רני היו זכויות במקרקעין הידועים בכינוי "מתחם הולילנד" ומתפרסים על פני שטח בשיעור של כ-121 דונם בדרום מערב ירושלים. בראשית שנות התשעים החליט צ'רני (שהיה חסר ניסיון וידע בתחום המקרקעין) לקדם פרויקט בנייה רחב היקף במקום, ולשם כך שכר את שירותיהם של אנשי מקצוע שונים בתחום – ובכללם את שירותיו של שמואל דכנר, מי שהיה ידוע באותה עת כבעל מומחיות רבה בענף הנדל"ן ולימים הפך לעד המדינה בפרשה. חלק מהסכומים שהעביר צ'רני לדכנר הפכו לכספי שוחד שהוענקו לחמישה עובדי ציבור – נבחרים ופקידים. בית המשפט המחוזי סבר כי לאורך כל השנים 1994–2007 היה צ'רני מודע לכך שהכספים שהוא מעביר משמשים כשוחד; ואילו בית המשפט העליון קבע כי ניתן לקבוע זאת בוודאות רק לגבי השנים 2005–2007. נוסף על שוחד זה, הורשע צ'רני גם בגין שוחד שנתן לאורי לופוליאנסקי, לשעבר ראש עיריית ירושלים ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בעיר, באמצעות תרומה שהעביר בעצמו ל"יד שרה". על כל פנים, גם בית המשפט המחוזי שהרחיב לכאורה את היקף מעורבותו של צ'רני בפרשה טען כי צ'רני לא היה יוזם מתן השוחד:

הנאשם 1 [צ'רני] לא היה סוטה מאורחותיו לולא פגש בעד המדינה, שהסבירו כי לא יוכל להקים את פרויקט הולילנד, שכן מולו מערכת ציבורית מושחתת מראש ועד תחתית. עד המדינה, שנשכר על-ידי נאשם 1 כאיש מקצוע ששמו הלך לפניו, הסבירו כי רק בשיטותיו הנלוות ניתן לפעול מול מוסדות הציבור המסואבים מיסודם. נאשם 1 העביר כספי שוחד לעד המדינה. ברם, נאשם 1 לא היה היוזם והמוביל ב"תעשיית השוחד" שנחשפה במהלך המשפט. הנאשם 1 הובל על-ידי עד המדינה.⁴⁵

כדי להבין יותר את אופן הפעולה של "מוסדות הציבור המסואבים מיסודם", יש להבין כיצד ניתן השוחד לכל אחד מעובדי הציבור. אחד המורשעים, חבר הוועדה אליעזר שמחיוף, דרש כסף מדכנר באופן מפורש – הדומה למקרי הסחיטה שתוארו לעיל.

מורשעים אחרים ביצעו את הדברים בדרך מתוחכמת יותר: הם לא דרשו את השוחד באופן מפורש אלא כ"בקשה" המרמזת על כוונתם האמיתית. בהקשר זה בולט במיוחד אורי לופוליאנסקי, שהרשעתו מתייחסת לכספים שתרם צ'רני לארגון "יד שרה" שהקים לופוליאנסקי. בשנת 2000 פנה דכנר לצ'רני והעביר לו בקשה מלופוליאנסקי ומגורמים ב"יד שרה" לתרום לארגון מיליון דולר (שהיו שווי ערך לכארבעה מיליון שקלים). צ'רני סבר שהבקשה שערורייתית, בשל הסכום הגבוה שהתבקש לתרום, אך העביר 1.25 מיליון שקלים. סכום זה, אף שעמד על פחות משליש מהתרומה שהתבקש צ'רני לתרום, היה גבוה מאוד מסכומי התרומה המקובלים ל"יד שרה"; למרות זאת, מגייסת התרומות לארגון, שפעלה בתיאום עם לופוליאנסקי, פנתה לצ'רני פעמים מספר ואמרה לו כי "יד שרה" נפגעה מהיענותו החלקית. בנסיבות אלו טען בית המשפט כי מעשיו של לופוליאנסקי מתקרבים לכדי סחיטה: "מול נאשם 6 [לופוליאנסקי] חש נאשם 1 [צ'רני] כי הדרישה לתרום סכום של מיליון דולר הינה דרישה מעל למידה... נאשם 1, הבז לכל סחיטה, נענה חלקית לבקשה, מן הסתם, נוכח חוסר רצונו להגיע לכלל סכסוך או עימות עם האדון לו היה זקוק באותה תקופה בקידום פרויקט חייו, פרויקט הולילנד".⁴⁶

באופן דומה פעל גם מורשע אחר בפרשת הולילנד, חבר המועצה והוועדה המקומית שמואל פינר, שהורשע בקבלת שוחד משום שביקש מדכנר וצ'רני שיעבירו תרומות למוסדות המקורבים אליו. דפוס פעולה דומה נמצא גם בפרשיות נוספות, דוגמת עניין שמעון אלגריסי, סגן ראש עיריית אילת ויו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה בעיר, שביקש מיזמי גדל"ן שקידמו פרויקטים שונים בעיר לתרום לקבוצות ספורט בעיר אילת שבהן היה אלגריסי מעורב ואף שימש בהן יו"ר; שני הצדדים היו מודעים לכך שהקבלנים נזקקים לשירותיו בעירייה.⁴⁷ במקרים אחרים שנידונו לעיל, בקשתו הכספית של יוזם השוחד אף נגעה באופן ישיר למקבל השוחד. למשל, בעניין קינמון, השוחד הראשוני ניתן לראש עיריית בת-ים בעקבות בקשה שלו מהקבלן להשתתף במימון סקר בחירות. כך גם באישום השלישי בעניין בר, שבמסגרתו ביקש ראש עיריית רמת-גן הלוואה מחברו היזם, אך לימים לא החזיר אותה מתוך ידיעה שהיזם תלוי בהחלטותיו בעירייה.

אופן אחר של בקשת שוחד הוא לא באמצעות "תרומות" אלא על בסיס שכירת שירותים וסיוע לקרובי משפחה. כדוגמה יש לציין את אורי שטרית, לשעבר מהנדס העיר ירושלים, שהורשע בפרשת הולילנד על כך שדכנר העביר סכומי כסף נכבדים לאחיו של שטרית, אך גם על ששכר את שירותי משרד האדריכלות ששטרית היה מבעליו. כך גם בנוגע לאהוד אולמרט, שאומנם זוכה בערעור מחמת הספק, אך ההרשעה בערכאה הראשונה הייתה על שביקש מדכנר שיעביר כספים לאחיו. דפוס פעולה זה מוכר מפרשות נוספות שבהן היו מעורבים פקידים בדרגות שונות: כך בעניין ארמון אטיאס, לשעבר מנהל נפה במחלקת הפיקוח בעיריית ירושלים,

שאמר לתושב שהעסיק בתום לב את בנו (של אטיאס) כיועץ בתחום התכנון והבנייה כי "כדאי לו להיות מרוצה מעבודתו" של הבן ולשלם סכומים נכבדים;⁴⁸ וכך גם בעניין אהוד זקסנברג, לשעבר מהנדס עיריית רמלה, אשר המליץ/הציע לארבעה יזמים וקבלנים שונים שפעלו מולו בעירייה לשכור את שירותיה של אשתו אפרת כאדריכלית, והם אכן עשו זאת "למרות שאין לה את ההכשרה המתאימה לצורכיהם", כיוון שהסיקו מהמלצתו של זקסנברג שהדבר רצוי אם הם מעוניינים שבקשותיהם לא יעוכבו ויטופלו במהירות הראויה.⁴⁹

המשותף לרובם המוחלט של המקרים הללו הוא שנותן השוחד לא ביקש לעצמו מלכתחילה דבר שאינו חוקי: במקרים רבים נמצא שעובדי הציבור ביקשו לעצמם שוחד תמורת קידום עניינים לגיטימיים לחלוטין; במקרים אחרים – כגון בפרשות בר וקינמון – בית המשפט ערך בירור יסודי ומצא כי השוחד הביא לזירוז הליכים בלבד; ובפרשת זקסנברג, על ארבעת אישומיה, לא נמצא אפילו זירוז הליכים חריג. גם בפרשת הולילנד, שדימויה הציבורי הוא סטייה מובהקת בתמורה לשוחד, לא התקבלה הכרעה חד-משמעית: בדיוני בית המשפט המחוזי ניטשה מחלוקת בין התביעה לבין ההגנה בשאלה אם מקבלי השוחד סטו מן השורה והעניקו לפרויקט הולילנד אחוזי בנייה גבוהים במיוחד ולא-סבירים לצד קידום וזירוז הליכים (כפי שטענה התביעה), או שמא הגדלת אחוזי הבנייה הייתה לגיטימית וסבירה וכך גם התמשכות ההליכים (כפי שטענה ההגנה). בית המשפט בחר שלא להידרש לשאלה זו מכיוון שתשובתה לא הייתה מובהקת והצריכה דיונים תכנוניים רחבים, ובגור הדין התחשב בכך שלא הוכח שהנאשמים סטו מן השורה.

על כל פנים, אין כל ספק שהיזם צ'רני לא ביקש מלכתחילה לקדם דבר שאינו לגיטימי וחוקי. בית המשפט המחוזי, שהחמיר בעונשו של צ'רני יותר מבית המשפט העליון, טען בעצמו שצ'רני ביקש לקדם את הפרויקט משום "שהיה עבורו פרויקט חיים, ולא דווקא משיקולים כלכליים",⁵⁰ וכאשר נתקל פרויקט החיים שלו במערכת המושחתת, הפך צ'רני לקורבן שלה:

הנאשם פגש במערכות המסואבות, רוויות סחי ודומן, שהיו זרות לו ולאורחותיו ונכנע להן, ובכך פשע... יש במערכות אלה כדי לפגוע במישרין באזרחים המבקשים לתרום ולפעול במדינה בצורה נאותה, לקדם ולפתח פרויקטים, ולעשות לטובת המדינה ולשגשוג חברתי ואיש. נאשם 1 הינו דוגמה חיה בתיק זה למי שנפגע והושחת על-ידי אותן מערכות. הנאשם 1, שחי והתפתח במדינה כאזרח נורמטיבי, מלח הארץ, אזרח שניתן רק להתברך בו ובשכמותו, אזרח לתפארת, שבנסיבות אחרות ראוי היה לשמש אות ודוגמה פגש... במערכות המסואבות, נלכד בהן והסתבך בביצוע עבירות שוחד נקלות וחמורות.⁵¹

תיאור דומה המציג את נותני השוחד כקורבנות מצוי גם בפסיקתו של בית המשפט בפרשת אלגריסי:

חומרת המעשים באה לידי ביטוי... בעיקר כלפי האזרח הקטן או הזים, אשר היה מעוניין לקבל שירותים מהגופים הציבוריים בעירייה, ומצא עצמו נאלץ לשלם לצורך כך סכומי כסף גדולים או שמצא עצמו מעורב בכל מיני "תרגילים" שנועדו להשביע את רצון הפונקציונר שבו היה תלוי.⁵²

רגולציה - מועיל ומזיק

התמונה הכללית המצטיירת היא מרתקת: ברוב מוחלט של המקרים, היוזמה למעשי השוחד הייתה של עובדי הציבור, שמולם עמדו תושבים ויזמים שביקשו לקדם פרויקטים באופן לגיטימי וענייני. עובדי הציבור ביצעו סחיטה ברורה (או "בקשה" שהיא דרישה על סף הסחיטה) של יזמים ותושבים שהתחבטו אם להסכין לדרישתם של עובדי הציבור או לסרב ובכך לסכן את האפשרות שהעניין שהם מבקשים לקדם יטופל כראוי. אם כן, לא היזמים הם המשחיתים את המערכת מתוך רצון לקדם את האינטרסים שלהם על חשבון הציבור; אלא להפך, חמדנותם של עובדי הציבור היא אשר "גורמת לנכונות - במצב של לית-ברירה - להיכנע לסחטנות של בעלי תפקידים המנצלים את מעמדם".⁵³ הבנת המורכבות של דילמה זו היא ככל הנראה הסיבה לכך שבחלק ניכר מהפרשות שבהן דנו, גם כאשר עובדי הציבור הורשעו בקבלת שוחד, הרי שנותני השוחד כלל לא הואשמו במסגרת כתב האישום.

הנה לנו גרסה מעט שונה של התיאוריה הפונקציונליסטית: אם נביא התיאוריה טוענים ששוחד ניתן בשל חוסר היעילות המובנה של הרגולציה, הנה הדוגמאות שראינו מלמדות כי סיבת השוחד היא הכוח הנתון בידיהם של הברוקרטים - שהוא כמובן פועל-יוצא של כל רגולציה. כך או אחרת, הממצאים מחזקים את הטענות על כך שהשחיתות היא במקרים רבים דרך של תושבים ויזמים להתמודד עם עודף רגולציה וברוקרטיה, שבמקום למנוע שחיתות הפכו לגורמי שחיתות.

אולם זוהי תמונה חלקית בלבד. אפשר בהחלט לטעון כי לרגולציה תפקיד חשוב בצמצום מעשי שחיתות, אך באופן טבעי הדבר לא בא לידי ביטוי במקרים שבהם התרחשו מעשי שחיתות אלא דווקא במקומות שבהם נמנעו מעשי שחיתות. למעשה, גם בפסקי הדין עצמם ניתן לראות כיצד הרגולציה משמשת ככלי אפקטיבי למניעת שחיתות, או לכל הפחות ככלי לצמצום הפגיעה באינטרס הציבורי במקרי שחיתות.

ראשית, ברמה הקונקרטית נמצא כי לפרטי הרגולציה ישנה השפעה ישירה על האפשרות לתת שוחד. למשל, האישום הראשון בעניין אליאסוב מתייחס להענקת טופס 4 תמורת שוחד. במסגרת הדיון בבית המשפט הובהר כי התאפשר מתן שוחד למפקח במקרה זה, משום שהסיבה שלא הוצא טופס 4 באופן תקין הייתה "חריגת בנייה מזערית יחסית"; ולפיכך נדרש אישור של מפקח הבנייה, ללא פיקוח של הרמה הממונה. מן הדברים הללו עולה שבמצבים אחרים, כאשר חריגת הבנייה משמעותית

יותר והפיקוח על המפקח הדוק יותר, ישנו קושי גדול לאשר חריגה בתמורה לשוחד. במקרים אחרים נמצאו עובדי ציבור שאומנם הסכימו לקחת שוחד, אך הדבר נעשה רק כאשר עבירות הבנייה היו "קטנות" והחשש להיתפס היה קטן אף הוא. למשל, באישום החמישי בעניין ביטון נמצא כי "מאכער" היה יוצר קשר עם מנהל מחלקת הפיקוח בעיריית ירושלים בנוגע לעבירות בנייה שונות, והלה היה משיב באילו מקרים אפשר לבצע עבירות בנייה, מכיוון שמחלקת הפיקוח תוכל להעלים עין, ובאילו מקרים לא כדאי לבצע אותן, שכן אכיפת חוקי הבנייה תהיה בלתי-נמנעת. דפוס פעולה דומה נמצא באישום הרביעי בעניין אטיאס, שבמסגרתו מנהל במחלקת הפיקוח בעיריית ירושלים ביקש לשתף פעולה עם מתן היתר להריגת בנייה בתמורה להעסקת בנו, אך לאחר שביקר במקום, ויתר על העיסוק בנושא מכיוון שהגיע למסקנה שהעניין מסובך מכפי שסבר בתחילה והעבירה "גדולה מדי", כלשונו.⁵⁴

שנית, הממצאים מצביעים על הבדלים משמעותיים ברמת הסטייה מן השורה וברמת הפגיעה באינטרס הציבורי בין מעשי השחיתות של נבחרי הציבור לבין מעשי השחיתות של פקידים. מרבית מעשי השחיתות של הפקידים היו זיפים והונאות תוך סטייה ברורה מן השורה, וככל הנראה אף פגיעה באינטרס הציבורי; ואילו ברוב מעשי השחיתות של נבחרי הציבור לא נמצאה סטייה מהותית מן השורה ולא ניתן להצביע על נזק ממשי לציבור.

ההבדל, לדעתי, אינו נובע מאיכותם המוסרית הגבוהה יותר של נבחרי הציבור אלא מכך שמרבית הפקידים הם בדרגים נמוכים באופן יחסי ולפיכך השפעתם נוגעת לעניינים שוליים וצדדיים (שוב באופן יחסי); ואילו נבחרי הציבור עוסקים בפרויקטים של בנייה בהיקף עצום בעלי השלכות כלכליות ומרחביות ארוכות טווח. לכן, במקרים רבים החלטותיהם של פקידים זוטרים אינן עומדות לביקורת של גורמים נוספים, וודאי שאינן עומדות לביקורת ציבורית כמו זו המלווה את החלטותיהם של נבחרי הציבור ושל פקידים בכירים. בכל ועדה מקומית יש חברים רבים, ובמקרים רבים החלטות הוועדה אינן סוף פסוק והן זקוקות לאישורם של הוועדה המחוזית ושל יועצים משפטיים, וחשופות להתנגדויות של הציבור ועוד. במילים אחרות, הפער בין נבחרי ציבור לבין פקידים הוא פער מוסדי, ברמת הפיקוח על החלטותיהם, ופער זה מלמד על כוחה של הרגולציה ועל יעילותו של הפיקוח בכל הנוגע לריסון שחיתות.

על הקשיים בביצועם של מעשי שחיתות במסגרת הוועדה המקומית עמד עו"ד יצחק ברוש, לשעבר היועץ המשפטי של עיריית בת-ים, במסגרת עדותו בעניין קינמון, וכפי שסוכם בפסק הדין: "מתן יחס מועדף לפלוני, במסגרת הליכי פעולה של ועדת תכנון, הוא מהלך בלתי-אפשרי. צריך, לשם כך 'קונספירציה כוללת מראש העיר ועד אחרון הפקחים'... אם ראש העיריה חפץ בהענקת הטבה מיוחדת לפלוני, עליו לעשות את הדבר מחוץ למסגרת הפעילות הרגילה של המערכות העירוניות שבהן 'כל אחד צריך לשבת על הזנב של השני כדי שיסגרו מעגל'".⁵⁵

גם בשני המקרים הבולטים שהזכרנו לעיל, שבהם ניתן שוחד לנבחרי ציבור על מנת שיקבלו החלטות שהשופטים הגדירו "פוגעות באינטרס הציבורי" – עניין אפל והאישום השני בעניין קאסם – ההרשעות היו רק בשל יוזמת השוחד, אך מעשי השחיתות לא יצאו אל הפועל, ככל הנראה בשל הקושי לקדם החלטות מסוג זה במסגרת הרגולציה הקיימת. כיוצא בזה מצאנו בעניין שרון, שבו הדרישה של חבר המועצה לתשלום שוחד לא צלחה והיזם הצליח להעביר בוועדה את היתר חריגות הבנייה הלגיטימי שלו – למרות התנגדותו של חבר המועצה דורש השוחד ובזכות תמיכתם של מרבית חברי הוועדה האחרים.⁵⁶

הממצאים, אם כן, מציגים תמונה מורכבת באשר ליחס שבין שחיתות לבין רגולציה. אולם על אף התמונה המורכבת, נראה שניתן לחלץ מהם כמה תובנות והמלצות כלליות.

ראשית, נראה כי במצב הנוכחי הוספת רגולציה נוספת על הוועדות המקומיות כלל לא תסייע למיגור השחיתות, ומנגד תסרביל את ההליכים ואולי אף תגביר את מעשי השחיתות המבקשים להתמודד עם עודף רגולציה. בתחילת דברינו הזכרנו את הדו"ח שהגיש הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (בראשות המשנה ליועמ"ש, דינה זילבר). המלצות הדו"ח הן דוגמה למדיניות של העמסת רגולציה ללא הבחנה, כעין חייל היורה בנשק אוטומטי לכל עבר. לדוגמה, ההמלצה המרכזית בדו"ח, בנוגע לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, נוגעת לביזור הסמכויות לוועדות המקומיות, שעליו הורה תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. תיקון זה אפשר לוועדות מקומיות לקבל מעמד של ועדה עצמאית ולהכריע בשאלות תכנוניות רבות ללא אישור הוועדה המחוזית. הצוות אומנם כותב על "החשיבות הרבה בהרחבת עצמאותם של נבחרי הציבור המקומיים" אך מדובר במס שפתיים בלבד. בפועל, הצוות טוען כי ביזור הסמכויות "מצמצם את מנגנוני הבקרה של השלטון המרכזי בעניינין ומפחית את הפיקוח המוטל"; ולאור זאת ממליץ הדו"ח לחזק את מעורבותו של היועמ"ש בהחלטה (הנתונה כיום בעיקר בסמכות שר האוצר) המאשרת את עצמאותה של ועדה מקומית, ולהרחיב את האפשרות של היועמ"ש לחוות דעה לא רק בשאלת טוהר המידות אלא גם בשאלות אחרות ובהן "התנהלות מקצועית לקויה או רשלנית" של הוועדה המקומית.⁵⁷

אך האם ההמלצה אפקטיבית למניעת מעשי שחיתות בוועדות המקומיות? נראה שלא. הנחת המוצא של ההמלצה היא שיש צורך בחיזוק הפיקוח של הוועדה המחוזית על הוועדה המקומית כדי למנוע קבלת החלטות לא-תקינות. אך למעשה, כפי שהראינו, במרבית מקרי השחיתות שהתקיימו בוועדות המקומיות נמצא כי מעשי השחיתות לא גרמו לקבלת החלטות לא-ראויות, ולכן הוספת פיקוח של הוועדה המחוזית על תקינות ההחלטות כלל לא הייתה מונעת את מעשי השחיתות. בעניין גלבו, למשל, ראינו כי בית המשפט סירב לבטל את החלטת הוועדה המחוזית, אף

שקיבל את הטענה כי מעשה השחיתות בוועדה המקומית השפיע על קבלת ההחלטה – כיוון שבסופו של דבר ההחלטה הייתה נכונה וראויה.

יתר על כן, כלל לא ברור אילו כלים יש ליועץ המשפטי לממשלה לנתח את התנהלותן המקצועית של הוועדות המקומיות ומדוע בכלל יש צורך שהוא ייתן בנושא "ייעוץ" (שברור לכול שהוא מחייב לחלוטין) לשר האוצר ולמנהל התכנון. אין ספק שהמלצה זו, אם תתקבל, תביא לעיכוב הליכי התכנון והבנייה בוועדות המקומיות, שהרי היועץ המשפטי ימנע מוועדות מסוימות לקבל מעמד עצמאי (או לכל הפחות יעכב את קבלתו של מעמד זה) והליכים תכנוניים רבים יידרשו לאישור הוועדה המחוזית. זוהי דוגמה ברורה למצב שבו חוסר חשיבה ובחינה שיטתית מוליד המלצות הפוכות במאה ושמונים מעלות מהנדרש. אדרבה, ייתכן שדווקא חיזוק סמכותן של הוועדות המקומיות – המתאפיינות בפיקוח הדדי המקשה מאוד על ביצוע מעשי שחיתות הפוגעים באינטרס הציבורי – והפחתת נטל הפיקוח עליהן, יוכל לתרום לייעול תחום התכנון והבנייה וממילא גם להפחתת השחיתות.

שנית, באשר לרגולציה מפקחת בתוך העיריות והוועדות המקומיות, נראה שחשוב להבחין בין סוגים שונים של שומרי סף. הדו"ח של הצוות הנזכר לעיל התייחס באופן כללי לחיזוק כלל שומרי הסף בשלטון המקומי והרחיב בעיקר באשר ליועץ המשפטי. אך קשה לראות כיצד חיזוק סמכויותיו של היועץ המשפטי, הממונה בעיקר על תקינותם החוקית של ההליכים, תאפשר למנוע פרשות שחיתות שבהן ההליכים עצמם היו תקינים ורק השוחד היה מנוגד לחוק. מנגד, דווקא חיזוק העצמאות והסמכויות של מבקר הרשות המקומית (הרבה מעבר למומלץ בדו"ח) יוכל לסייע מאוד בהרתעה מביצוע מעשי שחיתות מסוג זה. למבקר סמכויות נרחבות יותר מאשר בחינת חוקיות ההליכים, וכדמות חוקרת יש סיכויים גבוהים יותר שהוא יוכל לחשוף שחיתויות מהסוג הנזכר, כפי שנעשה למשל על ידי מבקר המדינה בעניין גלבו. יתרון נוסף של הצעה זו הוא שהמבקר מבצע את הביקורת לאחר קבלת ההחלטות, ולפיכך חיזוק מעמדו לא יביא לעודף רגולציה שיקשה על המערכת לפעול – כפי שעשוי לקרות לו היועמ"ש יקבל לידי סמכויות נרחבות.

לצד זאת, אחת המסקנות הברורות הנובעות מן הבחינה שערכנו היא כי הנושאים שעליהם מופקד פקיד יחיד הם המועדים ביותר לשחיתות לא-פונקציונלית, שכן הפיקוח עליו מינימלי. במקרים מסוג זה אין ספק שרגולציה נוספת תוכל למנוע שחיתות, אך יש לבחון אותה אל מול חסרונותיה: עיכוב בהליכי התכנון והבנייה הפוגע בתפקוד המערכת ומועד להגביר מעשי שחיתות; וכן עלויות גבוהות של מפקחים נוספים. זוהי למעשה הדילמה שהוצגה בתחילת המאמר על ידי היועמ"ש מנדלבלויט: ההתלבטות בין הצורך לשמור על האינטרס הציבורי מפני מעשי שחיתות, לבין הצורך לשמור על יעילות תפקודית של המערכת השלטונית. אני סבור שבמצב זה יש לבחון את היקף הפגיעה באינטרס הציבורי שיצרו מעשי שחיתות, וככל שיימצא שמקרי

השחיתות של פקידים הביאו לפגיעה משמעותית באינטרס הציבורי (למשל, מתן טופס 4 למבנה המסכן את הציבור באופן ממשי) תתחזק ההצדקה להשית עליהם רגולציה נוספת, גם במחיר עיכוב הליכים.

הרושם הכללי המתקבל מקריאת פסקי הדין⁵⁸ הוא שבמרבית המקרים, מעשי השחיתות של הפקידים הזוטרים לא פגעו באינטרס הציבורי באופן משמעותי, אף שבוצעו תוך סטייה ברורה מן השורה.

אחרית דבר

הנחת היסוד המקובלת בישראל ביחס לשחיתות מתוארת יפה בחזונה של התנועה לטוהר המידות, תנועה חדשה שחרתה על דגלה את המאבק בשחיתות: "שחיתות שלטונית היא פשיעה שאינה מכוונת כלפי קורבן אחד. הקורבן הוא הציבור כולו, בין אם מדובר בקופת הציבור, ובין אם מדובר באינטרס הציבורי במובנו הרחב".⁵⁹ למעשה, הראינו במאמר כי הזיהוי בין שחיתות לבין פגיעה באינטרס הציבורי איננו מובן מאליו. אף שניתן להבין את מקורותיה של תפיסה זו, הנובעת לדעתי מהרתיעה המוסרית המוצדקת ממעשי שחיתות, דומה כי כאשר מבקשים לעסוק בניתוח מדיניות חייבים להשתחרר ממנה ולבחון כל מעשה שחיתות לגופו.

השחרור מתפיסה זו עשוי לסייע לנו להבין את מה שנדמה כאנומליה העומדת בניגוד גמור לדימוי שרכש השלטון המקומי כמוקד של שחיתות שלטונית. כוונתי ליחס האוהד של האזרח הישראלי לרשויות המקומיות ולעומדים בראשן. על אף השם הרע שיצא לו, השלטון המקומי זוכה באופן עקבי לאמון הציבור הרואה בו מערכת שלטונית יעילה. סקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שבחן את אמון הציבור במוסדות המדינה השונים מצא כי מלבד צה"ל, אזרחי ישראל נותנים את האמון הרב ביותר ברשות המקומית שבה הם מתגוררים – בפער ניכר מהמפלגות, הכנסת והממשלה, ובעדיפות על המשטרה, מערכת המשפט ומבקר המדינה.⁶⁰ ממצאים דומים למדי עלו גם מ"מדד הדמוקרטיה הישראלית" של המכון הישראלי לדמוקרטיה.⁶¹

תחושות אלו באות לידי ביטוי גם בקלפי. בשנת 2013, למשל, זמן קצר לפני הבחירות לרשויות המקומיות, קבע בג"ץ כי יש להדיח שלושה ראשי ערים – בבת-ים, ברמת-השרון ובנצרת-עילית – משום שהוגשו נגדם כתבי אישום בגין מעורבות במעשי שחיתות. שלושת ראשי הערים הללו נבחרו מחדש בבחירות של שנת 2013 באופן שהפתיע רבים. בעוד גורמים בימין ביקשו לראות בכך "הצבעת אי-אמון" של התושבים בבג"ץ, הרי שבפועל ניתן לתת הסבר פשוט יותר לדברים: תושבים רבים סברו כי גם אם השלושה ביצעו מעשי שחיתות, הרי באופן כללי תפקוד העירייה משביע רצון ולפיכך בחרו בהם שוב. כפי שאמרה תושבת בת-ים לערוץ 2 בנוגע

להאשמות כנגד ראש העיר: "אם הוא משקיע גם בעיר עצמה, זה לא מפריע".⁶² ניתן כמובן לבקר עמדה זו מבחינה מוסרית, ואף לטעון כי יש לה השלכות קשות על תפקודם של נבחרי הציבור, אך קשה להתעלם מנוכחותה הרבה בציבור בישראל. לכן, כאשר התנועה לאיכות השלטון עותרת לבג"ץ בטענה כי יש להדיח את ראשי הערים הללו מיד לאחר שנבחרו כדי למנוע "ריסוק טוטלי של אמון הציבור בנבחרי ומוסדותיו",⁶³ היא לא רק מגחיכה את המושג "אמון הציבור", אלא גם מביעה חוסר הבנה עקרוני של עמדת הבוחר הישראלי.

אין ספק כי השחיתות היא תופעה שמוטל עלינו, כחברה, למגר. היא פסולה מבחינה מוסרית, פוגעת בשוויון בין התושבים והיזמים, ו"מביאה לאובדן כללי של אמון הציבור בפעילותן של מערכות השלטון, ולמתן לגיטימציה לאי-כיבוד החוק מצד האזרחים"⁶⁴. על כך, דומני, אין חולק. השאלה היא כיצד להתמודד עם תופעה זו. כפי שראינו, התגובה השגורה של רבים חותרת להעמיס עוד רגולציה על מערכת הסובלת בין כה וכה ממורכבות בירוקרטית, אך זו אינה בהכרח התרופה הנכונה.

עוד ראינו כי ניסיון לחזק את הרגולציה, ללא חשיבה ובחינה שיטתית וכמובן מבלי לערוך ניתוח מבני של השחיתות, ברי שיוביל לכינון רגולציה באופן לא-אפקטיבי ולפגיעה ניכרת ביעילותה של עבודת השלטון המקומי. אם איננו רוצים שיוקם בעתיד אגף לטיוב רגולציה בשלטון המקומי (כמו האגף שהוקם במשרד ראש הממשלה, לצורך טיוב הרגולציה בממשלה) מומלץ לבחון היטב האם וכיצד הוספת רגולציה תוכל למנוע מעשי שחיתות.

אין כאן פתרונות קסם; אך נראה שדווקא הפחתת רגולציה והפקדת סמכות ועצמאות בידי גופים רבי-משתתפים היוצרים באופן טבעי פיקוח הדדי, תוך כדי חיזוק מוסד הביקורת הפנימית על חשבון מוסד הפיקוח החיצוני, הם המפתח הנכון למזעור אפקטיבי של שחיתות בענף התכנון והבנייה.

1. יוצא הדופן הבולט הוא ספרו של דורון נבות, **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012.
2. נעם גרובר, "שוק הדיור בישראל", בתוך: **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2014**, עורך: דן בן דוד, ירושלים: מרכז טאוב, 2014, עמ' 87.
3. צבי לביא, "נתניהו: 50 אלף דירות יאושרו תוך 18 חודשים", *ynet*, 7.3.2011.
4. ראו: טובה צימוקי, "הוויכוח בין היועמ"ש לשרת המשפטים", **ידיעות אחרונות**, 15.9.2016; נעמי צורף ומשה גורלי, "היועמ"ש: רגולציה עשויה להיות נחוצה ומבורכת למניעת שחיתות", **כלכליסט**, 14.9.2016.
5. Corinne Sauer, "Regulation and
6. אמיר וייטמן, "מאולמרט ועד אלון חסן - מדוע השיטה הישראלית מולידה שחיתות?", *nrg*, 31.5.2014.
7. ראו: IMF, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, may 2016; Jorge Mongay and Diana A. Filipescu, "Are Corruption and Ease of Doing Business Correlated? An Analysis of 172 Nations", *International Business*, Palgrave Macmillan: UK, 2012, pp. 13-26; Dorsati Madani and Martha Licetti, "Business Regulation, Reform and Corruption", *PREM*, 155 (2010), Notes
8. Jonathan Hopkin and Andres Rodriguez-

מחזית לתכנון ובנייה ואח', עמ' 11. הסוגריים במקור.

23. מבקר המדינה, דוח ביקורת על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה: ניגוד עניינים, ירושלים: אייר התשס"ז, עמ' 10-11.

24. ת"פ (פתח-תקווה) 12-04-28512 מדינת ישראל נ' סיני גלבוע, עמ' 7.

25. פ' 003093/00 מדינת ישראל נ' איליאסוב גנאדי, גור דין, עמ' 2.

26. שם, עמ' 1.

27. טופס 4, המכונה גם "טופס אישור אכלוס", הוא אישור של הוועדה המקומית הניתן בסיום הבנייה ומעיד כי המבנה בטוח וראוי למגורים ונבנה בהתאם להיתר הבנייה. ללא אישור טופס 4 לא ניתן לחבר מבנה לתשתיות חשמל, מים ועוד.

28. פ' 2834/00 מדינת ישראל נ' שמעון חפץ ואח'.

29. שם, גור דין, עמ' 5.

30. ת"פ 8116-03 מ.י. פרקליטות מחוז ת"א-מיסו וכלכלה נ' אפל ואח' גור דין, עמ' 7.

31. שם, הכרעת דין, עמ' 173.

32. שם, גור דין, עמ' 7.

33. הכרעת דין, קאסם, עמ' 117.

34. ת"פ 10-09-30737 מדינת ישראל נ' חליל קאסם, הכרעת דין, עמ' 131. נוסף על מקרה זה יש לציין את פרשת הרשעתו של עודד המאירי, ראש עיריית צפת לשעבר, המציגה מקרה מורכב. מחד גיסא, אין ספק כי בתמורה לשוחד שקיבל העניק המאירי (מתוקף תפקידו בוועדה) היתרי בנייה שלא היה מקום לאשרם, וסטה באופן ברור מן השורה. מאידך גיסא, הפרויקט שנבנה היה מרכז קליטה ליוצאי אתיופיה שאף הורחב לאחר סיום כהונתו של המאירי, וייתכן אפוא שבסופו של דבר האינטרס הציבורי רק נתמך מביצוע מעשי השוחד – בייחוד על רקע העובדה שהתביעה ציינה כי לולא השוחד הפרויקט לא היה קם. עם זאת, בשל מיעוט המידע על המשמעות של היתרי הבנייה שניתנו שלא כדין, קשה לגבש עמדה סדורה על פרשה זו (ראו ת"פ 07-1397 מ.י. פרקליטות מחוז הצפון-פלילי נ' המאירי ואח', וכן בערעור).

35. במקרה נוסף, עניין בר, שיער בית המשפט שבמחצית מהמקרים, השוחד היה ביוזמתם של נותני השוחד.

36. בפרשיות שלא נמנו, היוזמה הייתה משותפת לגורם חיצוני ("מאכער"), או שמפטי פסק הדין קשה להסיק באופן מדויק מי יזם את מעשה השחיתות.

37. נציין כי גם במעשי שחיתות אלו נמצאה מגמה דומה לזו שנמצאה בשאר המקרים, ולפיה מרבית מעשי השחיתות של נבחרים הציבור לא נעשו תוך סטייה מן השורה – בניגוד למעשי השחיתות של הפקידים. כך

Pose, "Grabbing Hand" or "Helping Hand"? -corruption and the economic role of the state", *Governance*, 20.2 (2007), pp. 187-208

9. Simeon Djankov, "The regulation of entry: A survey", *The World Bank Research Observer*, 24.2 (2009), p. 199

10. ככלל, מרבית המחקרים האמפיריים הבוחנים את הקשרים שבין שחיתות ותופעות אחרות מתבססים על מדדים של תפיסת שחיתות, ובפרט על מדדי תפיסת השחיתות של ארגון השקיפות הבין-לאומי ושל הבנק העולמי. מדדי תפיסת שחיתות מבוססים בעיקר על חוות דעת של מומחים, פקידות מקצועית ואנשי עסקים לגבי מידת השחיתות במדינות שונות בעולם. לשיטת מחקר זו ישנם יתרונות, אך במסגרתה קשה מאוד להצביע על קשרים סיבתיים שהובילו למעשי שחיתות מסוימים. לעומת זאת, דווקא שיטת מחקר איכותנית שבמסגרתה מנותח מספר קטן של מקרי שחיתות באופן מעמיק, מאפשרת להעמיד תובנות משמעותיות על השאלות שהעלינו, גם אם יש צורך לסייגן בשל קבוצת המדגם הקטנה ובשל האלמנטים הסובייקטיביים הכרוכים בה.

11. השימוש במונח "פרשות שחיתות" ולא "פסקי דין" נובע מכך שבחלק מהפרשות, הנאשמים השונים (למשל: נותן השוחד ומקבל השוחד) לא נידונו באותו פסק דין אלא בפסקי דין שונים שניתנו על ידי שופטים שונים. במקרים כאלו אדון בפסקי הדין השונים כפרשת שחיתות אחת.

12. במקרה אחד, פרשת הולילנד, היו רוב הנאשמים והמורשעים נבחרים ציבור, אך הורשעו גם כמה פקידים.

13. במסגרת העבודה הסתמכתי על כלל החומרים המשפטיים הנוגעים לכל פרשה ובכללם: הכרעות דין, גור דין, ערעורים, ובמקרה של הסדרי טיעון – אף כתבי אישום מתוקנים. על מנת שלא להלאות את הקורא בהפניות מרובות, הפנית לחומרים המשפטיים המרכזיים של כל פרשה.

14. ע"פ 1877/99 מדינת ישראל נ' חיים בן עטר.

15. ת"פ 13-01-61784 מדינת ישראל נ' בר ואח', הכרעת דין, עמ' 82.

16. ע"פ 4506/15 צבי בר נ' מדינת ישראל, עמ' 8.

17. ת"פ 13-01-61784, הכרעת דין, עמ' 138.

18. סגנו בעירייה שלמה בינשטוק נמצא אשם גם הוא, אך לא הורשע מטעמים פרוצדוראליים.

19. ת"פ 168/95 מדינת ישראל נ' אהוד קינמון ואח', הכרעת דין, עמ' 73.

20. שם, עמ' 50.

21. שם, עמ' 103-105. הסוגריים במקור.

22. עת"מ 1574-07 התנועה למען איכות השלטון נ' ו. ערר

50. שם, גור דין, עמ' 5.
51. שם, שם. עם זאת, דכנר עצמו לא היה תמים, וככל הנראה יצר את הרושם שבאפשרותו לשלם בעבור קידום הפרויקט, ובכל זאת הדבר נבע מהיכרותו עם המערכת המושחתת.
52. פ' 008091/02, הכרעת דין, עמ' 10.
53. פ' 003093/00 גור דין, עמ' 1.
54. פ' 001194/01, הכרעת דין, עמ' 24.
55. ת"פ 168/95, הכרעת דין, עמ' 58.
56. נוסף על הטענות שהעלינו כאן, אפשר להצביע על סיבה אפשרית נוספת לפער בין מעשי השחיתות של הפקידים לאלו של נבחרי הציבור: בעוד החלטות של פקחי הבנייה מתקבלות במסגרת נורמטיבית ברורה (באופן יחסי), כך שקל להגדיר אם פקח סטה מן השורה בהחלטתו ופעל בניגוד לחוק, הרי שהחלטות של ועדת התכנון שבהן יושבים נבחרי הציבור, עוסקות בנושאים שבהם מרחב קבלת החלטות גדול יותר ויש קושי גדול לקבוע אם החלטה מסוימת הייתה סטייה מן השורה ופגעה באינטרס הציבורי; לעיתים קרובות, מדובר בקביעה סובייקטיבית מאוד.
57. הצוות לבהינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון, ירושלים: משרד המשפטים, 2016, עמ' 65.
58. בתי המשפט נמנעים בדרך כלל מלחוות דעה על השלכותיהן של עבירות הבנייה במקרים אלו, כך שקשה לקבוע עמדה ברורה בנושא.
59. חזון התנועה לטוהר המידות (זמין במרשתת).
60. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: לקט נתונים חדש מתוך הסקר החברתי 2015 – אמון הציבור במוסדות, בגופים ובארגונים שונים, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016, עמ' 4.
61. תמר הרמן ואחרים, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016, עמ' 110.
62. ראו "אחרי בג"ץ: לחיאני, גפסו ורוכברגר נבחרו", חדשות 2, 23.10.2013.
63. "ראשי העיר הנאשמים: רק נבחרו ושוב בבג"ץ", nrg, 23.10.2013.
64. מתוך חזון התנועה לטוהר המידות (זמין במרשתת).
- ראינו לעיל בעניין גלבוע שהורשע בניגוד עניינים וכך גם עולה מעניין דוד בוסקילה, לשעבר ראש עיריית שדרות, שהודה במסגרת הסדר טיעון כי השתתף בישיבות הוועדה המקומית שבהן התקבלו החלטות שהיטיבו עימו ועם שכניו. בית המשפט קבע כי ההחלטות עצמן היו תקינות כך "שלמעשה הנאשם יכל שלא להשתתף בישיבות הוועדות ואי השתתפותו לא הייתה משנה דבר" (ת"פ 2200/95 מדינת ישראל נ' דוד בוסקילה, עמ' 13).
38. שלוש הפרשות הן: מרבית האישומים בעניין לוסקי (ת"פ 0101-10 פרקליטות מיסוי וכלכלה נ' לוסקי), שני האישומים בעניין דורי (ת"פ 14-01-12044 מדינת ישראל נ' ערן דורי) ואישום 1 בעניין עוזי (פ' 003078/00 מדינת ישראל נ' גל עזרא עוזי).
39. מקרים מסוג זה מתוארים באישום השני בעניין לוסקי ובאישום הראשון בעניין דורי.
40. ע"פ 10-02-203 מ.י. פרקליטות מחוז חיפה-פלילי נ' שרון, עמ' 34.
41. ת"פ 1585-04 מ.י. פרקליטות מחוז חיפה-פלילי נ' שרון, גור דין, עמ' 3.
42. ת"פ 3576-08 מדינת ישראל נ' עזרא קריגר, הכרעת דין, עמ' 4.
43. פ' 003093/00 גור דין, עמ' 1.
44. פסקי הדין בפרשה זו עוסקים ברובם בפרשת הולילנד אך מתייחסים בנפרד גם לשתי פרשות נוספות – פרשת חברת הזרע ופרשת תעשיות מלח – שאינן רלבנטיות לשלטון המקומי, ולפיכך אינני דן בהן.
45. ת"פ 12-01-10291 מדינת ישראל נ' צרני ואח', גור דין, עמ' 24.
46. שם, עמ' 360.
47. פ' 008091/02 מדינת ישראל נ' שמעון אלגריסי; פ' 040421/01 פרקליטות מחוז ת"א-מיסוי וכלכלה נ' אלגריסי שמעון. באישום נוסף כלפי אלגריסי "קופצים" אנשיו על יום המגיע לדיון בוועדה המקומית ואלגריסי מציע ליום לשתף פעולה עם אחד מהם. נראה כי גם באישום זה ישנם מאפיינים מסוימים של סחיטה.
48. פ' 001194/01, הכרעת דין, עמ' 17.
49. ת"פ 10-10-40276 פרקליטות מחוז מרכז נ' זקסנברג, הכרעת דין, עמ' 7, עמ' 46.