**- הודעה לעיתונות -**

**דו"ח 'מערכת היושרה הלאומית' של עמותת 'שקיפות בינ"ל ישראל' קובע לראשונה:**

**כמה חסינים מוסדות החברה**

**והממשל העיקריים של ישראל מפני שחיתות?**

* דו"ח '**מערכת היושרה הלאומית',** שנערך לראשונה בישראל על ידי **עמותת שקיפות בינ"ל  
  ישראל**, מדרג את עשרת תחומי החברה והממשל העיקריים בישראל על פי רמת החוסן שלהם משחיתות.
* הדו"ח דירג את נציבות שרות המדינה במקום האחרון, עם הציון 52 בלבד מתוך 100 נקודות אפשריות. עוד בתחתית הדירוג: הממשלה (ציון 58/100) והמפלגות (ציון 60/100).
* על פי הדו"ח, הגוף החסין ביותר משחיתות במדינה הוא ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (ציון 91/100), כשאתו בראש הדירוג נמצאים משרד מבקר המדינה (83/100) והרשות השופטת (81/100).
* **הדו"ח מצביע על מבנה ניגודי במערכת, לפיו הממשלה וזרועותיה בשירות הציבורי והפוליטי (נציבות שירות המדינה והמפלגות) הם גורמים המחלישים את היושרה הלאומית. לעומת זאת, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, הרשות השופטת ומשרד מבקר המדינה, מהווים מנגנוני שמירה והגנה מפני שחיקה זו.**

**תל אביב, 11 בנובמבר**

דו"ח '**מערכת היושרה הלאומית'** שמפרסמת היום עמותת '**שקיפות בינלאומית ישראל'** בוחן לראשונה בישראל, עד כמה חסינים מוסדות החברה והממשל העיקריים (עמודי-התווך) בישראל מפני שחיתות. הנחת היסוד בהערכה זו היא שחוסן לאומי גבוה מאפשר שלטון חוק, דמוקרטיה ואיכות חיים. תוצאות הבדיקה מסמנות "קו-בסיס" (benchmark) להשוואת הערכות עתידיות לגבי שיפור או שחיקה בחוסן הלאומי. בחינת החוסן בכל אחד מעשרת המוסדות שנבחנו מתבססת על בדיקה של יכולת תפקוד המוסד (משאבים ומידת עצמאות המוסד מהתערבות חיצונית); מידת המשילות במונחי היושרה, האחריותיות, והשקיפות שבו ותפקיד המוסד/עמוד התווך במלחמה נגד שחיתות.

מן המחקר עולה כי נציבות שרות המדינה הוא הגוף הפחות חסין משחיתות במדינה. הנציבות מדורגת במקום האחרון בדו"ח עם הציון 52 מתוך 100 נקודות אפשריות. הגוף המדורג כבעל החוסן הגבוה ביותר משחיתות הוא ועדת הבחירות המרכזית לכנסת עם הציון 91 מתוך 100.

במקום השני ב'**מערכת היושרה הלאומית'**, מדורג משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור )83 מתוך 100); במקום השלישי מדורגת הרשות השופטת (81 מתוך 100); במקום הרביעי רשויות האכיפה הכוללות את המשטרה והפרקליטות (75 מתוך 100); במקום החמישי התקשורת (71 מתוך 100); לאחר מכן החברה האזרחית (69 מתוך 100); הרשות המחוקקת (68 מתוך 100); המפלגות בישראל (60 מתוך 100); הרשות המבצעת (58 מתוך 100); ונציבות שירות המדינה, כאמור, מדורגת במקום האחרון (52 מתוך 100).

מיזם '**מערכת היושרה הלאומית'**, שנערך לראשונה בישראל על ידי עמותת **'שקיפות בינלאומית ישראל**', נעשה במקביל גם בעשרות מדינות באירופה, אך מטרתו אינה ליצר מדד השוואתי בין מדינות. **הדו"ח בוחן עד כמה חסינה המערכת הישראלית מפני שחיתות ומפני פגיעה במשילות. הדו"ח מעריך עשרה מוסדות ממשל וחברה העיקריים בישראל המהווים את עמודי התווך, עליהם נשענת מערכת היושרה הלאומית.**

המוסדות נבחנו על פי שלושה פרמטרים המהותיים ליכולת לקדם יושרה, משילות ולמנוע שחיתות: ראשית, יכולת התפקוד של כל מוסד: עד כמה יש לו משאבים מספיקים המאפשרים לפעול באופן עצמאי ללא התערבות של גורמים חיצוניים (פוליטיים או בעלי הון). שנית, יכולת המשילות של כל מוסד: עד כמה המוסד פועל לפי דפוסים של יושרה, שקיפות ואחריותיות כלפי הציבור; ושלישית, תרומתו לתמיכה במערכת היושרה הלאומית.

הדו"ח מבוסס על ניתוח ובחינת החוקים הקיימים בכל תחום המאפשרים התנהלות ע"פ הפרמטרים לעיל (המצב להלכה) מחד, ועל קיום עשרות ראיונות מקיפים עם אנשי מעשה, חוקרים ומומחים בתחומים השונים שנבדקו בדו"ח (המצב למעשה) מאידך. ממצאי המחקר, עברו תהליך של בקרה והערכה חיצוניים, במסגרת "שולחנות עגולים", בהשתתפות גורמים בעלי עניין מרכזיים בכל תחום שנבדק. בסיום התהליך ניתן לכל גוף ציון בין 1 ל- 100 לפי אינדיקטורים קבועים **(מתודולוגיה מפורטת בנספח 1).** הנתונים בדו"ח נכונים ליום 31.12.2012.

**באופן כללי, הדו"ח מצביע על מבנה לעומתי במערכת, לפיו הממשלה וזרועותיה בשירות הציבורי והפוליטי (נציבות שירות המדינה והמפלגות) הם גורמים המחלישים את היושרה הלאומית. לעומת זאת, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, הרשות השופטת ומשרד מבקר המדינה, מהווים מנגנוני שמירה וההגנה מפני שחיקה זו.**

בין מסקנות הדו"ח העיקריות: לממשלה, לכנסת ולנציבות שרות המדינה תרומה אקטיבית נמוכה למלחמה בשחיתות לעומת מערכות המשפט והאכיפה. עוד עולה, כי ברירת המחדל בעבודתה של הממשלה היא חוסר שקיפות.

ביחס לחברה האזרחית (עמותות וארגונים ללא כוונת רווח) נמצא כי יכולתה לפעול מוגבלת בשל חסמים בירוקרטים ואכיפת יתר. ביחס לתקשורת נטען כי, למרות תפקידה המרכזי בשמירת היושרה והחוסן הלאומי, עצמאותה ושקיפותה מוגבלות ביותר.

בין ההמלצות העיקריות נכתב כי, על הממשלה לאמץ ולקדם אג'נדה של חיזוק היושרה ומלחמה בשחיתות ברמה הלאומית. יש להקצות משאבים לחינוך לערכים אלו ולהגברת השקיפות בתחומי הפעילות השונים במדינה. יש לאמץ תכנית אתית קפדנית להטמעת קוד אתי לממשלה ולשרים ויש להשלים את עדכון הקוד האתי לח"כים. בשירות הציבורי הומלץ לייסד תקופת צינון בשכר לעובדי מדינה בכירים על מנת למנוע את תופעת "הדלת המסתובבת". לגבי רשויות האכיפה, הומלצה רפורמה תקציבית על מנת להגביר את היעילות בניצול המשאבים. כמו כן, הומלץ להגביר את השקיפות בפעילותם של גופים אלה.

**לדברי פרופ' רן לחמן, שעמד בראש מיזם 'הערכת היושרה הלאומית':** "תוצאות המחקר מעלות את החשש מפני מגמה של שחיקת כוחם של מנגנוני ההגנה על היושרה הלאומית. יכולתם של שלושת הגופים ועדת הבחירות המרכזית, משרד מבקר המדינה והרשות השופטת, לעמוד כנגד לחצים והשפעות של הרשות המבצעת, המפלגות ונציבות שרות המדינה, מוגבלת. אין ספק, כי חשש זה בא לידי ביטוי בשנים האחרונות בהתקפות על המערכת המשפט באמצעות חקיקה עוקפת בג"צ, שמובילות מפלגות בכנסת, בניסיונות להחליש את מוסד משרד מבקר המדינה, ובניסיונות לשלוט באמצעי התקשורת הציבורית ולרסן את תפקודם כמנגנון בקרה חשוב. ראוי שתוצאות הדו"ח ישמשו כמקור למחשבה בקביעת מדיניות על ידי מקבל ההחלטות בישראל".

**לדברי יו"ר עמותת שקיפות בינ״ל ישראל השופט (בדימ.) מיכה לינדנשטראוס:** "למקרא ולניתוח המעניין והמועיל של דוחות מערכת היושרה הלאומית מטעם שביל – ישראל בראשות פרופ' רן לחמן, דוחות המדרגים את עשרת תחומי החברה והממשל העיקריים על פי רמת החוסן שלהם משחיתות, אנו מגיעים למסקנה כי יש לעשות את הכל לחיזוק המנהל הציבורי באמצעות חיזוק שלושת היסודות הידועים: **א.** 'שקיפות' – אשר הנחת היסוד שלה היא שכל הנעשה במרחב הציבורי על ידי המנהל הציבורי צריך להיות גלוי וידוע לציבור **ב.** 'ישרה(integrity') – אשר עמדת המוצא שלה היא שבעל תפקיד ציבורי חייב להימנע מכל ניגוד עניינים ולפעול לפי מיטב המצפון הנקי - הן האישי והן המקצועי. **ג.** 'אחריויות' אשר עמדת המוצא שלה היא שעובד ציבור נבחר או ממונה בכיר כזוטר, הוא נאמן מטעם הציבור על שמירת נכסים ציבוריים, הוא חב חובת אמון כלפי היחידה בה הוא פועל, כלפי מטרותיה המוצהרות וכלפי הציבור, והוא אחראי לתוצאות פעולותיו כנאמן. עמדה ברורה וחדה זו מופיעה בהרחבה ובמקצועיות בדו"ח בנושא 'הון-שלטון' שנערך ביוני 2012, ביוזמת ובסיוע משרד מבקר המדינה והיא צריכה להיות נר לרגלינו גם כאן.

"קשה להגזים בחשיבותו ובמרכזיותו של מנהל ציבורי תקין וטהור מידות בכל הנוגע למצבה של המדינה. גם מן האמור לעיל בדו"ח המעשי של 'הון-שלטון' לפיו המלחמה בשחיתות הציבורית צריכה להתגבר על ההרגשה שקיימת אצל חלק מהציבור כי דברים לא ניתנים היום לשינוי במדינה, ולא כך. אם כולנו, כל ארגוני המתנדבים, העוסקים במאבק בשחיתות הציבורית נצעד יחד על פי שלוש המטרות הללו שציינתי לעיל, נוכל להגיע להישגים ניכרים ומשמעותיים נוספים מהמאבק לטוהר המידות ולחברה המכבדת חוק ומקפידה בהגנתו.

והעיקר: חלילה לנו מלהתעייף במאבק זה כנגד השחיתות הציבורית, הקטעים הקשים עדיין לפנינו, אך התקווה היא אחת – ובה נוכל לתרום כולם יחד למדינה טהורת מידות כפי שראינו בחזון הקמתה."

**לדברי עו"ד גליה שגיא, מנכ"לית עמותת שקיפות בינ"ל ישראל:** "ממצאי הדו"ח מחייבים את הממשלה וקובעי המדיניות בישראל להגדיר את המלחמה בשחיתות כאחד מהיעדים האסטרטגיים לשנים הקרובות. הדרך המהירה והתכליתית ביותר היא ראשית להגביר את רמת השקיפות בעבודת הממשלה, בשרות הציבורי ובמפלגות, וכן להגביר את ההגנה על חושפי שחיתויות".

**לפרטים נוספים:**

**אירית נחמני, 054-6687006**

**אודי אבני 054-4724256**

**דוברי עמותת שקיפות בינלאומית ישראל**

**נספח 1- מתודולוגיה**

גישת המחקר הבסיסית במיזם "היושרה הלאומית בישראל" היא איכותנית ביסודה, המשלבת ניתוח תוכן וראיונות עומק. ניתוח התוכן התבסס על ניתוח חקיקה קיימת, הוראות ותקנות רשמיות שפורסמו ברבים המאפשרים או מגבילים את חוסן מערכת היושרה. ראיונות העומק נעשו עם אנשי מעשה, מומחים וחוקרים בכל אחד מעמודי התווך כדי לאמוד את הנעשה בתחום בפועל. ההשוואה בין ההלכה לבין הנעשה בפועל היא בבסיס הערכת המוסדות. הנתונים בדו"ח נכונים ליום 31.12.2012.

צוות המחקר של המיזם כלל 11 איש ביניהם: מנהל מחקר, ששימש גם חוקר ראשי; מרכזת מחקר; ששה חוקרים-מראיינים; ומרכזת אדמיניסטרטיבית.

לצוות המיזם סייעה ועדה מייעצת ו"שולחנות –עגולים": תפקידה של הוועדה היה להוות גורם היגוי ובקרה, לייעץ למנהל המחקר לגבי השלכות המחקר, לבחון את הממצאים ולוודא תקפותם. בסיום המיזם תפקידה היה לייעץ לגבי המסקנות, ויישומן בפועל ולסייע בקידום השינויים המומלצים בתחומים שלהם. לוועדה הוזמנו אנשים המהווים דמויות מרכזיות ומשפיעות (הן אנשי מעשה והן אנשי מדע וחוקרים) בכלכלה, בחברה, בממשל ובתקשורת. הוועדה המייעצת התכנסה לדון בממצאים, ניתנו ציוני דירוג וגובשו המלצות לשינוי בכל עמוד תווך.

לאחר קבלת ממצאי המחקר, נערך לגביהם תהליך של בקרה והערכה חיצוניים, במסגרת ועדה מייעצת ושולחנות עגולים, בהשתתפות בעלי עניין מרכזיים בכל גוף ציבורי שנבדק. בכל שולחן עגול השתתפו לא פחות מארבעה-חמישה בעלי ענין שייצגו זוויות ראיה שונות על התחום (חוקרים, אנשים מהתחום, משתמשים וכדומה).

סה"כ נסקרו עשרה עמודי-תווך ציבוריים: ועדת הבחירות המרכזית, משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, המגזר הציבורי, רשויות האכיפה (משטרה ופרקליטות), הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, הרשות השופטת, המפלגות בישראל, החברה האזרחית, והתקשורת בישראל (ניתוח של הסקטור הפרטי יפורסם בקרוב).

בסוף התהליך ניתנה הערכה לכל אחד מעמודי התווך. ההערכה מבוססת על למעלה מ-100 שאלות מנחות לגופים הציבוריים שנבדקו. השאלות המונחות פותחו על ידי [Transparency Internationa](http://www.transparency.org)l, ארגון הגג העולמי של [עמותת שקיפות בינלאומית ישראל](http://www.ti-israel.org).

להלן דוגמא לאופן שבו נקבע הציון הסופי של הרשות המחוקקת:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **הרשות המחוקקת - ניקוד סופי: 68** | | | |
|  | אינדיקטור | חוק | בפועל |
| **יכולת**  80/100 | משאבים | 75 | |
| עצמאות | 95 | 75 |
| **משילות**  63/100 | שקיפות | 87 | 90 |
| אחריותיות | 48 | 47 |
| יושרה | פרלמנט: 66  חברי הפרלמנט: 57 | פרלמנט: 55  חברי הפרלמנט: 35 |
| **תפקיד**  60/100 | פיקוח על הרשות המבצעת | 75 | |
| קביעת מדיניות נוגדת שחיתות | 45 | |

**חשוב להדגיש כי התפישה הכללית המונחת ביסוד "מיזם הערכת היושרה הלאומית" היא שהציונים נועדו לשימוש כבסיס השוואה פנים-מדינתי בלבד (Benchmark) ולא להשוואה בין מדינות.**

## חברי הוועדה המייעצת למיזם:

**מר אוסקר אבו-רזק** חבר מחלקת המיסוי של פירמת רואי החשבון קסלמן וקסלמן PwC.

**עו"ד איתן הברמן**, מתמחה במשפט ציבורי, חוקתי, מנהלי ועסקי.

**פרופ' אריה רטנר** הינו פרופסור לסוציולוגיה וקרימינולוגיה בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת חיפה, בעל תואר שלישי בסוציולוגיה וקרימינולוגיה מ- Ohio State University.

**מר יובל יועז** היה עיתונאי, כתב ופרשן משפטי בגלובס.

**ד"ר מאיר גלבוע** שירת כשלושים וחמש שנה בתפקידי חקירות שונים במשטרת ישראל וברשות ההגבלים העסקיים, ניהל חקירות מן המורכבות והמסובכות שידעה המשטרה.

**גב' מירב ארלוזורוב** היא עיתונאית ופובליציסטית ישראלית העוסקת בנושאי כלכלה.

**ד"ר ניסן לימור** ראש המכון לאחריות אזרחית וחבר סגל בבית ספר לחינוך במרכז ללימודים אקדמיים, אור יהודה.

**פרופ' נעמי חזן** שימשה כפרופסור באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת הרווארד. חזן מילאה שורה של תפקידים ציבוריים ואקדמיים.

**מר סבר פלוצקר** הוא כלכלן ועיתונאי ישראלי. כיום משמש כפרשן והעורך הכלכלי הראשי של העיתון "ידיעות אחרונות".

**מר שלום קיטל** הוא עיתונאי, כיהן כמנכ"ל ועורך ראשי בחברת החדשות של ערוץ 2 בשנים 1995-2006.

**שופט בדימוס שלי טימן** – שימש כשופט 27 שנה, מהן 13 בבית המשפט המחוזי בתל אביב.

**פרופ' שמעון שטרית** הוא פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ומכהן כראש מכון סאקר למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי.