

2007

היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות
ישראל בכלכלה הגלובלית
ובמדינות OECD



פורום קיסריה ה-15
יוני 2007

הצוות המכין

ראש הצוות	עו"ד דוד חודק, ראש משרד GKH, גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'
חברי הצוות	עו"ד תמר בן דוד, משרד GKH, גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' דוד ברוך, מנכ"ל בנק ירושלים
יועץ לצוות	פרופ' מרדכי קרמניצר, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים
עוזר מחקר	מר רועי ברונר

הפורום בחסות:



זיו האכט
רואי חשבון

יגאל ארנון ושות'
משרד עורכי דין



פורום קיסריה ה־15, מושב הקיץ

השנה החולפת לא הייתה שנה קלה בישראל, מבית ומחוץ. פורום קיסריה 2007, הנפגש זו הפעם ה־15, מתכנס שנה לאחר מלחמת לבנון השנייה, שהייתה החוויה המרכזית שהשפיעה על חיינו בחודשים האחרונים. לא בכדי מתכנס הפורום השנה בחיפה כהזדהות עם העיר ועם אזור הצפון כולו, שעמדו באש כבדה בקיץ 2006. עמידה זו הבליטה את התופעה של העורף כחזית. ואכן, התכנים המובאים לדיוני הפורום וחברות ההמלצות – ניירות העבודה לקראת הדיונים – עוסקים בנושאים הבולטים שעל סדר היום הכלכלי הלאומי.

שלושה נושאים ראשיים יידונו במהלך ההתכנסות של הפורום השנה. הנושא הראשון שיפתח את דיוני הפורום עוסק בנורמות ובאתיקה במגזרים הציבורי והעסקי וכן בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובצמרת מדינות OECD. את קבוצת העבודה, המורכבת מאנשי מקצוע בתחום, הוביל עו"ד דוד חודק, העומד בראש משרד GKH, גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'. הם שקדו על העבודה חודשים מספר. הנושא הנדון כאן נמצא בתהליך של דיונים מעמיקים בתקופה האחרונה, ויאיר אותו בהרצאתו ד"ר דניאל קאופמן מהבנק העולמי, מומחה בין-לאומי לנושאי שחיתות.

הנושא השני נוגע לשאלת העורף כחזית, והוא יעסוק בתפיסת העורף ובהמלצות למדיניות כוללת בסוגיה זו. צוות שהורכב מאנשי ציבור, מאנשי מקצוע ומנציגי מערכות ממשל שקד מעל שישה חודשים על הכנת הדיון החשוב ועל פיתוח ההמלצות. את עבודת הצוות ניהל עו"ד דן מרידור, שר וחבר כנסת לשעבר אשר ישב גם בראש הוועדה לתפיסת הביטחון המעודכנת של ישראל.

הנושא השלישי הוא התחום המסורתי של כל כינוסי קיסריה: ההמלצות למדיניות מקרו-כלכלית. הפעם יתמקד הדיון לא רק בהמלצות מדיניות לשנת העבודה 2008, אלא גם יציג התייחסויות לעמידות המשק בפני משברים, פנימיים וחיצוניים. את הצוות מוביל פרופ' ליאו ליידרמן מאוניברסיטת תל אביב ויועץ כלכלי ראשי בבנק הפועלים.

ההתכנסות של הפורום בקיץ 2007 היא התכנסות נוספת לאחר המפגש המוצלח בפברואר 2007, שדן בתקציב הביטחון. היא עוד נדבך במפגשי פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית. אני מבקש להודות לכל האנשים הרבים השותפים להתכנסות הפורום ולהכנת ההמלצות, לראשי הצוותים ולהנהלת המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות ד"ר אריק כרמון.

אני תקווה שהחברות המצורפות ישמשו אותך בדיוני הפורום לקראת דיון פורה ומועיל.

בברכה,

דוד ברודט

המנהל האקדמי של פורום קיסריה

תוכן העניינים

4	תקציר
7	א . מבוא
8	ב. ההקשר העולמי והמקומי
8	1. ההקשר העולמי
9	2. ההקשר המקומי
14	ג. חוק ואתיקה
15	ד. אתיקה עסקית
17	ה. אתיקה ציבורית: כללי
18	ו. המצב בישראל על פי תפיסת תושביה
20	ז. המגזר הציבורי
21	1. תוצאות
21	2. תחום החינוך
22	3. קוד אתי למורים
22	4. לוביסטים
23	5. כללי אתיקה לעובדי ציבור בארצות הברית
24	6. אמנת האו"ם למניעת שחיתות: UNCAC
25	ח. המגזר העסקי-פרטי
25	1. מבוא
26	2. המלצות לשיפור האתיקה העסקית בישראל
26	3. ממשל תאגידי
27	4. מתן שוחד לפקידים בחו"ל
29	5. אימוץ קוד אתי
29	6. יצירת תכנית אתיקה אפקטיבית ותכנית ציות לחוק
31	ט. המלצות
31	1. המלצות כלליות
31	2. המלצות למגזר הציבורי
34	3. המלצות למגזר העסקי
35	4. המלצות למגזר השלישי
36	רשימת המקורות

תקציר

צוות המושב היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD של פורום קיסריה, מבית המכון הישראלי לדמקורטיה, מגיש להלן המלצות בתחומי המגזרים הפרטי, הציבורי והעסקי. מטרת ההמלצות להאיץ את השתלבותה של מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD ובכלכלה הגלובלית ולהפוך את השתלבותה לא רק לעניין כלכלי, אלא גם ליעד לקידום איכותי של המגזרים הציבורי והפרטי בישראל. בהמלצות: פיתוח כלי פיצוי ותגמול של מנהלים בכירים במגזר העסקי וקביעה מראש של כללים ברורים שיצמצמו את תופעת 'הנציג' ואת התחושות השליליות הנלוות לה. המטרה היא גם להביא לידי הקמת בתי דין לאתיקה לשרים, לנבחרי ציבור ולעובדים בכירים.

המלצות עיקריות

המגזר הציבורי

1. **הסדרת כללי הלובי בפעילות חקיקתית.** יש לעשות רשימה של הפעילים הלוביסטים והארגונים המיוצגים באמצעותם ולהגיש דיווח תקופתי על הפעילות הלוביסטית, שיכלול גם את מטרת הפעילות ועלותה. מומלצת **תקופת צינון** שבה לא יוכלו חברי כנסת או עובדי מדינה בכירים לפעול כלוביסטים בתום כהונתם. יש להסדיר את כללי הלובי בכנסת ובמגזר הציבורי. העיקרון המנחה צריך להיות שתמיד יימצא יותר מנציג אחד של המגזר הציבורי בפגישה עם בעלי עניין.
2. **תקופת צינון בתשלום לעובדים בכירים.** יש להסדיר את כללי הצינון של עובדים בכירים במגזר הציבורי ולאפשר להם לעבור למגזר הפרטי לאחר תקופת צינון בתשלום. כיום מוטלת חובת צינון על עובדי מדינה, ללא תשלום, והדבר יוצר עיוות ופחת לעיוותים בצד האתי והחוקי.
3. **בית דין משמעתי על בסיס אתיקה.** יש לבנות מערכת של דין משמעתי לשרים ולנבחרי ציבור וכן לעובדים במגזר הציבורי על בסיס קודים אתיים שיפורסמו מראש.
4. **חיזוק גופי ביקורת ציבוריים לא ממשלתיים.** יש לחזק את גופי הביקורת הציבוריים הבלתי תלויים בממשל באמצעות תקציב ממשלתי או על בסיס אגרת חובה לטובת גופי ביקורת ציבוריים בתחום הצרכנות, הסביבה והטבע. גופים אלו יפעלו על פי קריטריונים ממלכתיים שייקבעו בחוק.

* המסמך המוגש כאן הוא טיוטה לפני עריכה.

** הצוות מודה לכל הגופים והאישים שטרחו והגישו את עמדותיהם ולא חסכו כל מאמץ לסייע לו בעבודתו. תודה לרועי ברונר שסייע רבות כעוזר המחקר.

5. השלמת החקיקה בעניין ההגברה של אכיפת חוקים ואתיקה.
6. שמירת פרקי זמן ארוכים למשרות הציבוריות של מנכ"לים במשרדים ממשלתיים ושל ראשי רשויות שלטוניות. שמירה על פרקי זמן אלו תביא יציבות במגזר הציבורי ותמנע פגיעה פוליטית בממד זה בדרך של הסדרת דרכי הבחירה וסיום התפקיד באופן שלא ייחשב משרת אמון.
7. הקמת מועצה כלכלית חברתית סטטוטורית וגיבוש תכנית רב-שנתית של הממשלה לטיפול בקבוצות החלשות, לצדו של ראש הממשלה.
8. השלמת הרפורמות המבניות בתחום המונופולים והשלמת ההפרטה של הגופים הממשלתיים העסקיים, לאחר הסדרת התחרות והקטנת הריכוזיות במשק.
9. השבת היוקרה לשירות הציבורי וצמצום המשפטיזציה. חשוב לשמור על מרחב שיקול דעת רחב לעובדי הציבור. השימוש בכלים אתיים יחזק מגמה זו.
10. אימוץ קודים אתיים ואמנות שירות במגזר הציבורי. יש להשלים את הכנת הקודים האתיים לנבחרי הציבור (שרים), לשופטים, למשרדי הממשלה ולרשויות הציבוריות. את התכנית יובילו המנכ"לים של המשרדים הממשלתיים.
11. קביעת קודים אתיים לגופי הביקורת, החקירה והאכיפה. גם משרד היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ומשרד מבקר המדינה צריכים לפעול על פי קודים אתיים ואמנות, לרבות יישום כללי השקיפות הציבורית במידה המרבית האפשרית.
12. הגברת השקיפות ופרסום החלטות במגזר הציבורי, כגון פרסום יזום של החלטות מנהליות בתחום התכנון והבנייה.
13. אישור אמנת האו"ם UNCAC למניעת שחיתות. אשרור האמנה על ידי ישראל. מהלך זה יגדיל את היוקרה של הכלכלה הישראלית ואת יוקרת המגזר העסקי שלה. מהלך זה אף יקל את הצטרפות ישראל למדינות OECD.
14. הטמעת האתיקה במערכת החינוך בכל שלביה.

המגזר העסקי

1. **פיתוח כלי פיצוי ותגמול למנהלים בכירים** במגזר העסקי כך שיתאימו לתוצאות ולערך הנבנה לחברות. קביעת כללים ברורים מראש תצמצם את תופעת 'הנציג' ואת התחושות השליליות הנלוות לה.
2. **אימוץ קוד אתי בחברות ויצירת תכנית אתיקה אפקטיבית בחברות.** הקוד ישקלל ערכים כגון אחריות, אמון, יושר, מקצועיות ושמירה על כבוד האדם ובריאותו, מערכת היחסים עם לקוחות החברה, עם עובדיה, ספקיה, נושיה ושקיפות ואתיקה בפרסומי החברה. המשקיעים המוסדיים יכולים להעניק פרס או קנס בבחירת השקעותיהם בחברות עסקיות, בהסתמכות על דירוג מדדים בין-לאומיים שמטרתם לדרג חברות על סמך רמת האתיקה העסקית שבהן.
3. **קידום מוגבר של תחום הממשל התאגידי** ואימוץ הגישה של ועדת גושן, המתבטאת בהצעת הרשות לניירות ערך.
4. **אימוץ וולנטרי של כללי אמנת UNCAC** עד לאשרורה על ידי המדינה. חברות ישראליות הפועלות בזירה הבין-לאומית שיאמצו את הכללים הבין-לאומיים יזכו ביוקרה ובאמון בין-לאומיים וימנעו זליגת שחיתות לתאגידים הישראליים.
5. **אחריות לפיתוח הכלכלה המקומית.** לעסקים וליזמים הישראליים אחריות חברתית - להפוך את ישראל למרכז הניהול של פעילותם הבין-לאומית ולפתח את התשתית התעסוקתית בישראל.

המגזר השלישי

על המגזר השלישי והפילנטרופיה להפנות משאבים לתחום האחריות החברתית ולתחום האתי של הגופים העסקיים ושל המגזר הציבורי. יש לעודד באופן פרטני את צמצום ההפליה, את הקטנת הפגיעה בעובדים זרים, את השמירה על כבוד העובד ואת הגדלת האחריות לסביבה ולטבע.

א. מבוא

צוות זה הוקם על מנת לבחון היבטים שונים של חוק ואתיקה, הקשורים במאמץ לשלב את מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD ובכלכלה הגלובלית וכדי להמליץ המלצות ביחס לתחומים אלה, על מנת לקדם מאמץ חשוב זה. יעד זה של שילוב מדינת ישראל בצמרת מדינות OECD¹ ובכלכלה הגלובלית הוא בעל אופי כלכלי, אך לא רק כלכלי. השגתו כרוכה בקידום איכותי של המגזר הממשלתי-ציבורי ושל המגזר העסקי-פרטי ו בנושאים של איכות החיים, איכות השלטון, איכות הסביבה, הסביבה הגלובלית והאחריות החברתית. יעד זה הוא אתגר כולל לכלכלה ולחברה בישראל, ומכאן חשיבותו.

הדיון בנושאי העבודה אינו מנותק מהדיון הרחב בעולם בנושאים אלה של חוק ואתיקה וקשריהם עם המגזרים הציבורי והעסקי, וכן מהדיון שהתחיל אף בישראל בנושאים אלה. יצוין כי הדיון המקומי בנושאים אלה מעורב, במידה רבה, בהקשרים פוליטיים ובהקשרים מקומיים אשר יוצרים הטיית ובלבול. אנו ננסה להתמודד עמם בניתוח ההקשר המקומי.

1 לאחרונה התבשרנו על תחילת תהליך צירופה של מדינת ישראל למדינות OECD.

ב. ההקשר העולמי והמקומי

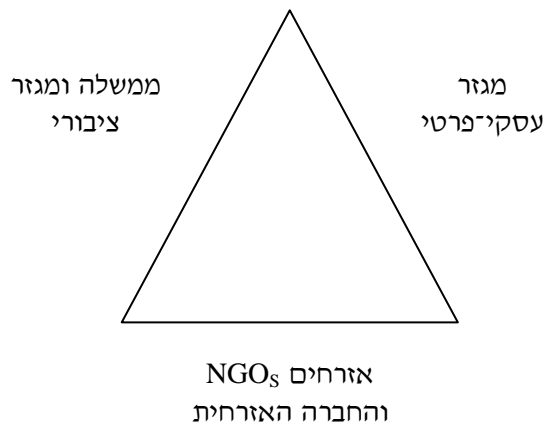
1. ההקשר העולמי

הדיון בעולם בחוק ובאתיקה בהקשר של כלכלה ועסקים הוא נרחב ועמוק. אפשר להדגים את רוחבו ועומקו בכותרת אחד המאמרים האחרונים העוסקים בנושא: ²Is It Time To Rewrite The Social Contract? כותב המאמר מציב את השאלה, בין היתר, על רקע דבריו של Edmund Burke (1792), המגדיר את החברה (society) במונחי ההסכם החברתי:

Society is indeed a contract [...] between those who are living, those who are dead and those who are to be born.³

השאלות הנדונות בעולם הן מהי האחריות החברתית של הגורמים השונים – מה תפקידו של התאגיד העסקי כיום, האם המטרה הבכירה ואולי היחידה של התאגיד להשיא את רווחיו למען בעלי מניותיו, או שמא מטרה זו צריכה לחלוק את בכורתה עם מטרות חברתיות ועם בעלי אינטרסים אחרים בתאגיד העסקי, כגון עובדים, ספקים, מתחרים, הסביבה והחברה האזרחית? הדיון נוגע ליחס בין אתיקה לעסקים ובין הממשל ותפקידיו הציבוריים המסורתיים לבין התאגיד העסקי ובין אלה לבין החברה האזרחית. היקף השאלות ועומקן מחזיר אותנו לדיונים הפילוסופיים של לפני מאתיים שנים, והכול בהקשרן העכשווי.

זירת הפעולה מורכבת משלושה גורמים הפועלים באופן אינטראקטיבי:



מקור: עיבודי המחברים.

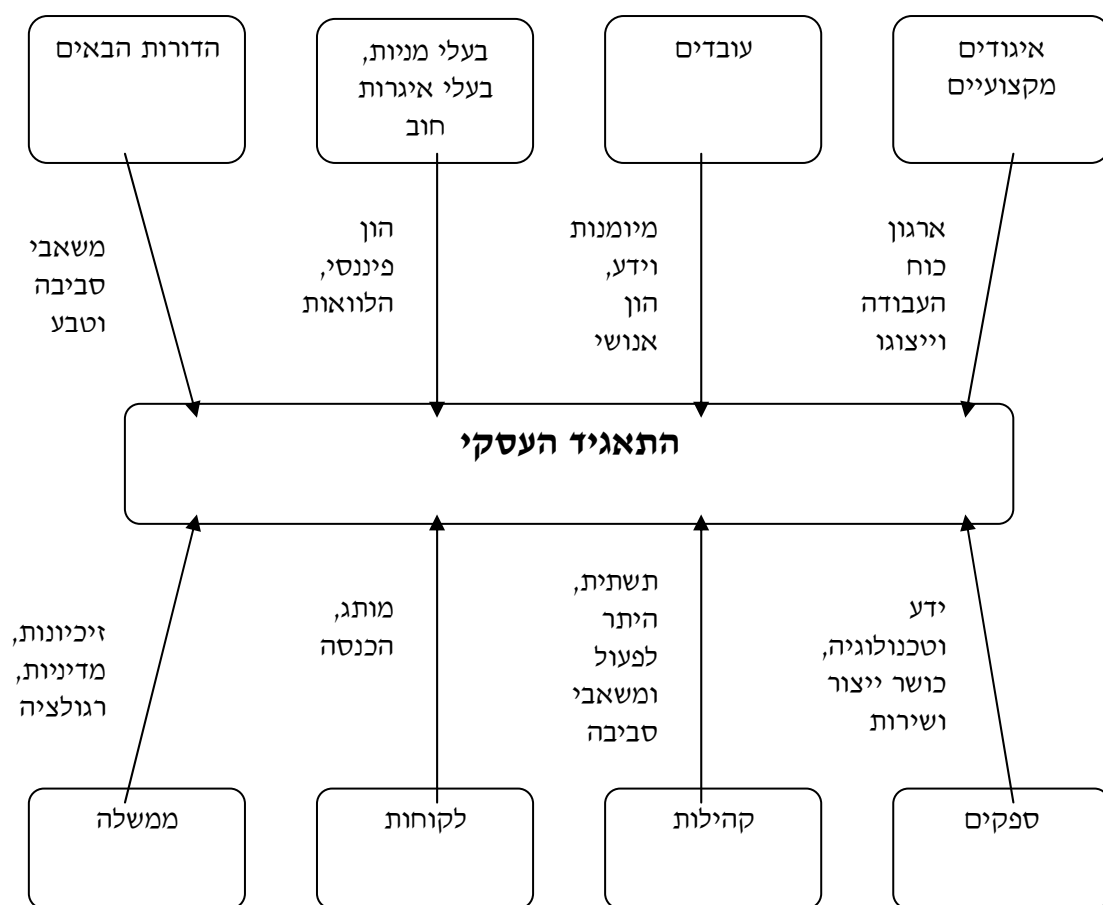
בעולם אפשר היום לראות תאגידים עסקיים שפועלים בתחומי שירות ציבורי שהופרט או אף תאגידים עסקיים הנוטלים על עצמם תפקידים של ממשלה, שאינה יכולה או אינה מעוניינת לעשותם. אפשר לראות כיום שיתוף פעולה פילנטרופי בין תאגידים עסקיים לבין ארגונים לא ממשלתיים (NGOs)

White, 2007 2

שם, עמ' 2. 3

בתחומים, כגון איכות הסביבה, בהקשר מקומי ובהקשר גלובלי, שירותי בריאות והדברת מחלות, טיפול במקורות מים והסדרת תנאי עבודה מינימליים לעובדים בארצות מתפתחות. הגישה שהתפתחה ביחס לתאגידי עסקיים מתאפיינת במעבר מאחריותו הבלעדית של התאגיד העסקי לבעלי מניותיו, לאחריות גם כלפי מחזיקי אינטרסים אחרים, שהם למעשה כל מי שיכול ליהנות או להיפגע מפעולות התאגיד העסקי, או על פי גישה אחרת - כל מי שתורם משאבים לתאגיד העסקי.

תורמי המשאבים לתאגיד העסקי



מקור: עיבודי המחברים.

2. ההקשר המקומי

בחרנו להרחיב פרק זה של תיאור המצב הקיים ותהליך התפתחותו משום חשיבותו והשפעתו על התהליכים הראליים ועל תפיסת המציאות. הנושאים הנדונים בעבודה זו אינם פועלים בחלל ריק. יש לבחון את המציאות הקיימת, פרי שינויים מהותיים ב-15 השנים האחרונות, כדי להעמיק את הבנתנו באשר למצב הקיים בישראל במטרה לגבש המלצות רלוונטיות ביחס לנושאי העבודה וכדי להימנע מהטיות בניתוח ובקביעות.

זה למעלה מ-15 שנים מדינת ישראל נמצאת בתהליך שינוי מהותי מבחינה כלכלית. אפשר לתאר את השינוי כמעבר ממשק ריכוזי-ציבורי מוכוון ומנוהל על ידי הממשלה לכלכלת שוק פתוחה יותר מבית ומחוץ, אשר המגזר הפרטי-עסקי ממלא בו תפקיד גדל והולך. תהליך השינוי כלל רפורמות ותמורות מהותיות בשוק הכספים, בשוק ההון, בשוק מטבע החוץ, בשוק העבודה, בסחר החוץ ובחשיפת תוצרת הארץ ליבוא, בשינוי בתחום המיסוי וסבסוד גורמי ייצור ומוצרים, בשינוי מבנים ענפיים, בפיקוח על מחירים בתחום השירותים המונופוליסטים, בהגברת התחרות המקומית ובהפרטת חברות ממשלתיות. רפורמות אלו לוו בהגדלת משמעת תקציבית של הממשלה. הממשלה הפעילה מדיניות של ביסוס צמיחה בת קיימא של המגזר העסקי-פרטי, מתוך צמצום משקלו של המגזר הציבורי במשק. **כאשר בוחנים את נקודת המוצא של המשק הישראלי לפני תחילתו של תהליך השינוי לעומת היקף התהליך, אפשר לומר שזהו שינוי מהפכני.**

מבחינה היסטורית אפשר לראות כי תהליך השינוי הכלכלי נפגש באותה תקופה בתהליכים שהיו חלק מהמציאות והשפיעו עליה לא מעט. התהליכים הם תהליכים גאו-פוליטיים ותהליכים פוליטיים פנימיים. התהליכים הגאו-פוליטיים אשר כללו את השינוי במשטר ברית המועצות והתפרקותה אפשרו עלייה ארצה של כמיליון עולים ופתיחת שווקים במזרח אירופה. תהליך גאו-פוליטי נוסף הוא תהליך השלום באזור, שכלל חתימה על הסכמי שלום עם ירדן ועם הפלסטינים. התהליך הפוליטי הפנימי הוא הקטנת היציבות במערכת הפוליטית במדינה והיחלשות ההנהגה הפוליטית במובנה הרחב. ייתכן שתופעה זו נובעת, בין היתר, מהשפעה פוסט מודרנית על החברה הישראלית, שמשמעותה היחלשות סיפורי העל (הנרטיבים) הגדולים של החברה הישראלית והתמקדות בפרט - מעין תהליך הפרטה ואינדיווידואליזציה של הערכים והפרט בד בבד עם הפרטת המשק הציבורי. התיאור של השינוי המקרו כלכלי והשלכותיו הוא בעל חשיבות רבה להבנת המציאות העכשווית. לפי הדימוי של פרופ' אבי בן בסט לניתוח השינוי הכלכלי המדובר, אפשר לסכם את תיאור השינויים שחלו בשנים אלו ואת תוצאותיהם בכותרת 'חצי הכוס המלאה וחצי הכוס הריקה'⁴.

חצי הכוס המלאה

- א. שינויים מקרו כלכליים חשובים במבנה המשק: מעבר לכלכלת שוק, צמצום המגזר הציבורי, אכיפת משמעת תקציבית ופנימי משאבים לעידוד צמיחת המגזר הפרטי, שאכן צמח מאוד.
- ב. גל עלייה של כמיליון עולים מרוסיה, שהגיעו ארצה עם מיומנויות גבוהות והשתלבו באופן נאות, תוך הגדלת הביקושים.
- ג. הסכמי שלום עם ירדן ועם הפלסטינים, שנתנו תחושה של הורדת הסיכון בכלכלה הישראלית ועודדו זרימת השקעות חוץ.
- ד. השתלבות טובה של המגזר הפרטי בכלכלת הטכנולוגיה והידע העולמית.

חצי הכוס הריקה

- א. הגדלת הפערים הכלכליים בחברה הישראלית, שנוצרו עקב קוצר הזמן שנדרש להטמעת השינויים הכלכליים ולתיקון הפגמים שנוצרו ביחס לשכבות החלשות בחברה. מצב דברים זה נובע, בין היתר,

מהלובי החלש שיש לקבוצות החלשות, מזמן ההסתגלות הארוך של קבוצות אלה לשינויים לעומת העשירונים העליונים ומהיעדר יציבות פוליטית שערכה את העבודה המשלימה הדרושה לשינוי מקיף זה. ייתכן שהמטוטלת הכלכלית נעה חזק מדי לכיוון אחד, בלי לאזן את שיווי המשקל בצד חברתי.

ב. המדינה יצאה מתחומים רבים שהם בגדר תפקידיה הקלסיים, לרבות תחום הדאגה לחלשים. יציאה זו התחזקה על רקע כניסת המגזר השלישי-הפילנטרופי לתחומים אלה.

ג. הקטנת היציבות הפוליטית והיחלשות המנהיגות הפוליטית במובנה הרחב. מרכזי המפלגות התמקדו בקידום אינטרסים אישיים וכלכליים של השחקנים הפעילים ולא עסקו בעבודה הפוליטית העמוקה והיסודית שנדרשה במקביל לשינויים הכלכליים.

ד. המערכת הפוליטית מתקשה לתת פשר לתהליכי השינוי העמוקים ולקשיים שעוברים על החברה הישראלית, בבחינת ב'אין חזון [ופשר] יפרע עם'.

ה. החברה הישראלית נכנסה למצב פוסט מודרני, כחלק מתהליך גלובלי. במצב זה סיפורי העל (הנרטיבים) והאידיאולוגיה מתנפצים והאמון במוסדות הפוליטיים והחברתיים מתערער. בד בבד עם תהליך זה וכחלק ממנו החברה הישראלית עוברת תהליך של החלפת סט ערכים קולקטיביים בסט ערכים אינדיווידואלי. הדחף למימוש האישי גובר, והוא מתמקד בסמלים חיצוניים של עושר וכוח.

ו. תחושת הצדק חברתי, ההגינות, בוודאי בראשית הדרך של המהלך הכלכלי האחרון, ותחושת שוויון ההזדמנויות נפגעות בחברה הישראלית. השסעים המרכזיים מובלטים ותורמים לתחושת חוסר הצדק. עם שסעים אלה נמנים השסע עם ערביי ישראל, השסע בין כלל החברה היהודית בישראל לבין החברה החרדית (שנמצאת במצוקות קשות אך נמנעת מלהשתלב באופן מלא בחברה ובכוח העבודה), השסע החברתי והשסע הפוליטי (ימין-שמאל).

מעמד מערכת המשפט הישראלית, שהיא אחד המוסדות המפוארים שקמו כאן, מתערער אף הוא בעיני הציבור. בסקר שערך הארגון הבין-לאומי Transparency International, העוסק בשחיתות, נקבע לאחרונה כי 37% מהציבור בישראל סבורים כי המערכת המשפטית בישראל מושחתת; 24% מהנשאלים בישראל סבורים כי יש לשחד גורם כלשהוא במערכת המשפט כדי לזכות למשפט הוגן; 43% סבורים כי יש לשחד שופט; 77% מהנשאלים סבורים שמערכת המשפט בישראל היא אטית ומסורבלת; כ-50% מהנשאלים אינם מאמינים כלל במערכת המשפט בישראל.⁵ מערכת המשפט שפתחה את שעריה לכל נושא זולגת לשדה הפוליטי-חברתי, ועקב כך הופכת שנויה במחלוקת בקרב ציבורים פוליטיים וחברתיים נרחבים. מערכת אכיפת החוק הכוללת את הפרקליטות והמשטרה זוכה אף היא לניקוד נמוך בעיני הציבור.

האם תפיסת המציאות של הציבור בעניין זה משקפת את המציאות? אנו סבורים שלא. אף שקיימים פגמים ואף שגדלו הפערים בחברה, תחושת הציבור הרחיקה לכת. אנו סבורים, שהצדק והשוויון למעשה אף גדלו בהשוואה לעבר, אך התחושה ותפיסת המציאות של הציבור אינה תואמת מציאות זו.

5 אתר ארגון שבי"ל: www.ti-israel.org (כל האתרים במחקר זה אוחרו לאחרונה במאי 2007).

- א. סדר יום לאומי עמוס לעייפה המקשה, אובייקטיבית, לנהל תהליכים באופן מסודר ומתמשך, ליצור את האיזונים הנדרשים ולתקן את הפגמים.
- ב. ירידת יוקרתה של מערכת השירות הציבורי, הנתפסת בעיני הציבור כמנוכרת, דואגת לעצמה ולבכירה וכלכלית אפקטיבית. יש ירידה באיכות האנשים במנהל הציבורי על רקע הגידול באטרקטיביות של השוק הפרטי והירידה ביוקרה של המערכת הציבורית. תופעות של 'יריקה לבאר' השירות הציבורי, כחלק ממחול הדוניסטי וקרייריסטי, על ידי חלק מבכירה מערערת אף היא את אמון הציבור. שילובו של גורם זה - אובדן אמון ויוקרה - עם הגדלת המשפטיזציה של המרחב הציבורי גורמים לצמצום מרחב שיקול הדעת, שהוא ליבת הפעילות של המגזר הציבורי ועובדיו.
- ג. רמת הציות לחוק בחברה הישראלית טעונה שיפור, הן במישור הפרטי והן במישור הציבורי - ראו דוח טליה ששון⁶ והטענות בדבר בנייה ללא היתרים במגזר הערבי. תופעות של קיצורי דרך באמצעות 'מאכרים' ולוביסטים נפוצות אף הן ותורמות לחיזוק תחושת אי-הצדק.
- ד. אתיקה: האתיקה בחברה הישראלית במשבר. עיסוק באתיקה נראה כיום על רקע הקשיים שתוארו לעיל כמין 'מצוות אנשים מלומדה', כמין עיסוק ב'נימוסים והליכות', אך לא כך הוא. תחום האתיקה בישראל נפגע לא במעט עקב הזליגה של המשפט לתחום האתיקה. מערכת בתי המשפט, שהתאכזבה מהרמה האתית של החברה ומהיעדרה של סנקצייה חברתית כמונעת עיוותים,⁷ בחרה להיכנס לתחום האתי באופן משפטי, כדברי השופט יצחק זמיר: 'המשפט אינו יכול ואינו צריך לבוא במקום האתיקה, אלא במידה חלקית, באופן נקודתי ובתהליך מבוקר וזהיר'.⁸ סוגיות שהיו צריכות להתברר באופן ציבורי, או לכל היותר בדין משמעתי, מתבררות במסגרת המשפט הפלילי. הדרך שנבחרה יצרה משפטיזציה של תחומים אתיים, דבר שיכול לשתק את הפעלת שיקול הדעת על ידי נבחרי ציבור ועובדי המדינה. טיפול נכון בסוגיה זו היא באמצעות מערכת האתיקה הנשענת על ביקורת הציבור ועל בירור משמעתי.

הדיון באתיקה הוא דיון חשוב ורלוונטי גם בחברה שבערכי הצדק, כבוד האדם ומערכת המשפט שלה אין פגמים. אפשר לראות באתיקה מנוף לשינוי חברתי ונורמטיבי והליכה לפני 'מחנה החוקים'. האתיקה כרוכה בשאלות של אחריות חברתית ובשאלות של זהות היחיד והארגון. העיסוק באתיקה הן במובנה הפילוסופי והן במובנה המעשי במגזרים שונים בחברה הישראלית הוא מנוף לשינוי פני החברה ללא תלות הכרחית במערכת הפוליטית או המשפטית. זוהי דרך שמאפשרת לחברה הישראלית להרים את עצמה מתוך אחיזה בשרוכי נעליה בלי צורך לחפש נקודת משען ומנוף בזירה הפוליטית או בכל תחום אחר.

בנקודת זמן זו נראה כי מחצית הכוס הריקה גדולה יותר ממחצית הכוס המלאה. ואולם יש לזכור שהחברה הישראלית נמצאת בשיא תהליך ביצוע השינויים המבניים שטרם אוזנו כראוי. תקופת הזמן הקצרה שחלפה, בהשוואה לחברות מערביות אחרות, שהחלו בנקודת מוצא מתקדמת יותר ועברו את עיקר התהליך ושיאו כבר לפני כ-10 שנים, עומדת בעוכרי ההשוואה עם מדינות אחרות. נראה כי המשך הטיפול בנקודות החולשה האובייקטיביות יאפשר לחברה הישראלית ליהנות מפירות השינויים

6 חוות הדעת של עו"ד טליה ששון, 2005.

7 להרחבה בעניין היעדר גינוי מוסרי חברתי ראו גלבוע, 2003.

8 בג"ץ 2533/97 התנועה לאיכות השלטון נ' מדינת ישראל.

המבניים החשובים ולהתקדם, הן במישור הכלכלי והן במישור החברתי. יש אור בקצה מנהרת הזמן. התהליכים לא עברו הטמעה ותוצאותיהם עדיין לא אוזנו ותוקנו כנדרש. איזון המערכת החברתית והכלכלית יאפשר לייצב את המערכת על כל צדדיה.

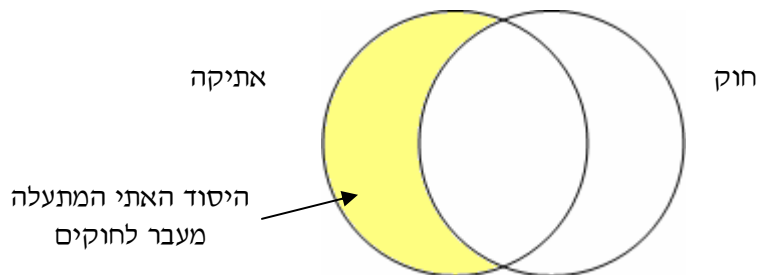
סקירת המצב בהקשר המקומי (במדינת ישראל) היא הבסיס שעליו נשען נושא החוק והאתיקה. נושאים אלה הם חלק מהדיון על כבוד האדם, על אחריות, שוויון הזדמנויות, הגינות חוק ואתיקה. קשה לדון על חוק ואתיקה בחברה שתחושת הצדק הבסיסית בה נפגמת. בדברים עד כאן הובהרו חלק מהסיבות שגרמו לא רק לשינוי המציאות לטוב או לרע, אלא גם לשינוי בתפיסת המציאות. יש לעמוד על הסיבות המדויקות למצב שנוצר, ויש למדוד אותו באובייקטיביות, במנותק מן ההעצמה התקשורתית התורמת לא פעם עקב אופי המדיום להטיית תחושת המציאות. בהמשך נציע כוונים לטפל במצב הראלי בתחום המשפט והאתיקה. טיפול במצב הראלי יביא בסופו של דבר גם לשינוי תפיסת המציאות.

ג. חוק ואתיקה

בחיבור זה איננו מתיימרים לנתח את ההגדרות ומושגי היסוד החשובים, כגון מוסר, אתיקה וחוק, אך יש מקום לתארם במונחים מעשיים כדי שיהיו בסיס לדיון.

מוסר	מוסר עוסק בנורמות, בערכים, באמונות ובחיפוש האמת – כולם קשורים ביחיד ובחברה ומגדירים טוב ורע או בסדר ולא בסדר עבור היחיד או החברה.
אתיקה	אתיקה נובעת מן המוסר וקובעת כללים ועקרונות ספציפיים לתחומי עשייה, הנובעים מזהות האדם והארגון ומהמעטפת שבה הם פועלים, אשר מגדירים טוב ורע לכל מצב נתון. יש המתארים אתיקה נאמנות לאמת המגיחה מן האין בתחומי עשיית האדם. ⁹
חוק	החוק במובנו הרחב (כולל חוקים, תקנות ורגולציה) נקבע בחברה דמוקרטית על ידי גופים נבחרים או מי שהוסמך על ידם ומתאר את התקן המינימלי של התנהגות מקובלת בחברה/מדינה. יש חוקים שאינם קשורים לאתיקה, כגון באיזה צד בכביש נוהגים בכלי רכב, לעומת חוקים רבים המבוססים על יסודות אתיים ומוסריים מוסכמים ומבטאים את המינימום המוסכם באופן רחב.

היחס בין החוק לבין האתיקה ניתן לתיאור כשני תחומים בעלי חפיפה חלקית. אפשר לתאר את היחס ביניהם באופן סכמטי כלהלן:



מקור: עיבודי המחברים.

תפקיד האתיקה לעצב כללים ופתרונות למצבים שאינם מוסדרים בחוק ולקבוע פתרונות למצבים של חוסר ודאות מוסרית.

היחס בין החוק לבין האתיקה: בוקשפן וכשר מגדירים במאמרם את היחס שבין חוק לבין אתיקה כיחס שבין הסף (החוק) לבין הרף (האתיקה).¹⁰ החוק הוא סף מינימלי המקובל על החברה, יש לשמור אותו, והעובר עליו צפוי לסנקציות. האתיקה היא מרחב של כללים שאינם מוסדרים בחוק, והם בגדר כללים לבירור הטוב והלא טוב, האמת והשקר, הצודק והלא צודק, הבסדר והלא בסדר, בין אדם לבין עצמו ובין אדם לזולתו. מקומו של רף זה נקבע כמידה מוגברת של כללי התנהגות לעומת המינימום המקובל.

9 באדיו, 2005.

10 בוקשפן וכשר, 2005.

ד. אתיקה עסקית

במובן מסוים אפשר לטעון שהאתיקה העסקית מתחילה במקום שבו מסתיים החוק. האתיקה העסקית עוסקת בעיקר בנושאים ובכללים שמזמן המרחב העסקי ואשר אינם מוסדרים על ידי החוק, במקום שאין קונסנזוס מלא ביחס לטוב ולרע, לנכון וללא נכון, או במקום שערכים נמצאים בהתנגשות.

התגברות ההשפעה של התאגידים העסקיים על מציאות חיינו ובזירה הגלובלית הביאה את האתיקה העסקית למרכז הדיון הציבורי בשנים האחרונות. הדיון הציבורי נוטה כיום לקבוע שלתאגיד העסקי יש אחריות חברתית. אחריות התאגיד מורחבת, כפי שציינו, מעבר לאחריות כלפי בעלי מניותיו, לאחריות כלפי בעלי אינטרסים נוספים.

הגל הראשון של הדיון בהרחבת אחריות התאגיד נתקל בתגובת נגד חריפה של פרופ' מילטון פרידמן, במאמרו משנת 1970. שם המאמר הפרובוקטיבי היה 'אחריותו החברתית של התאגיד היא להגדיל את רווחיו'.¹¹ פרידמן דחה את רעיון האחריות החברתית של התאגיד בהתבסס על שלוש קביעות:

- רק לבני אדם יש אחריות מוסרית או חברתית למעשיהם. מכיוון שתאגידים אינם בני אדם, הם אינם יכולים לקבל אחריות מוסרית או חברתית. מכיוון שתאגידים מוקמים על ידי בני אדם, אזי רק לאותם בני אדם יש אחריות אישית על מעשי התאגיד.
- אחריות מנהלי התאגיד היא אך ורק לאינטרסים של בעלי המניות בתאגיד. תפקיד המנהלים הוא ליצור רווחים בלבד ולשם כך הם מועסקים. פעילות המושתתת על מטרה אחרת היא בגידה באחריותם כלפי בעלי המניות בתאגיד.
- נושאים חברתיים הם המרחב המתאים למדינה, ולא למנהלי תאגידים עסקיים. מנהלים אינם צריכים ואינם יכולים להחליט מה טוב לחברה (society). מנהלים לא הוכשרו להשיג מטרות חברתיות ולא נבחרו באופן דמוקרטי לשם כך.

במענה למתקפה של פרידמן נטען כי במנגנון קבלת החלטות הפנימי בתאגיד לא תמיד אפשר לייחס החלטה או פעולה לאדם ספציפי בתאגיד, אלא לתאגיד בכללותו. כן נטען שתאגידים רבים קובעים לעצמם ערכים ואמונות, היוצרים תרבות ארגונית ייחודית המשפיעה על החלטות ופעולות של יחידי התאגיד. מכל מקום, מניתוח הספרות העכשווית בעולם נראה שהמגמה העולמית כיום חורגת מקביעותיו הברורות של פרידמן, והיא נוטה לדעה האחרת הרואה בתאגיד מי שלמצער אחראי לא רק לבעלי המניות אלא גם לאחרים המושפעים ממנו. יש אף המרחיבים את האחריות לחברה (society) בכללותה. אחריותם הנרחבת או החברתית של התאגידים העסקיים מחייבת אותם לבחון את פעולתם בהקשר האתי, ולא רק בהקשר המשפטי הצר. בשנים האחרונות אנו עדים לגל של אימוץ קודם אתיים בתאגידים עסקיים.

אימוץ קודים אתיים והטיפול בנושאים האתיים נובע גם מדחיפת הממשל במדינות. לדוגמה, בארצות הברית חלק מכללי Sox Act מחייבים חברה לאמץ קוד אתי וכללי ממשל תאגידי, ובהם

Friedman, 1970 11

חיובים מעבר לנדרש בחוקים עצמם. ארגון OECD קבע, כבר בשנת 1999, שורת המלצות לתאגידי בין-לאומיים הכוללים מערך מוגבר של אתיקה וממשל תאגידי. בארצות הברית הנחיות השפיטה (Federal Sentencing Guidelines) מנחות הקלה בהעמדה לדין ובענישה לתאגידי ולמנהלי חברות שאימצו תכניות אכיפה פנימיות של חוק וגילוי של הפרות חוק. בישראל יזמה לאחרונה הרשות לניירות ערך גיבוש כללים לשיפור הממשל התאגידי (ועדת גושן), אשר אמורים להתקבל על ידי התאגידי הציבוריים באופן וולנטרי (בשיטת 'אמץ או גלה'), מתוך הסבר לציבור מדוע תאגיד בחר שלא לאמץ את הכללים. הרשות יזמה גם תיקון בתקנות שיחייב התייחסות לתכניות אתיקה ואכיפה.

ה. אתיקה ציבורית: כללי

האם ייתכנו הביטויים 'אתיקה ציבורית' או 'אתיקה של המגזר הממשלתי-ציבורי'? לכאורה, רשויות ציבוריות הן רשויות שפועלות על פי דין. הורתן בדין ופעולתן על פי דין. בשירות הציבורי יש גם נהלים, הוראות תקשי"ר ופרקטיקות שגובשו בפסיקה. האם יש מקום להוסיף כללי אתיקה במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות, ברשויות שהוקמו על פי דין (הרשות לניירות ערך, רשות ההגבלים העסקיים, רשות החברות הממשלתיות, בנק ישראל, הרשות לעסקים קטנים, מרכז ההשקעות, רשות המסים וכיו"ב), בצבא ובמשטרה?

אנו סבורים שיש מקום להוסיף כללי אתיקה שיחולו על פעילותם של הגופים האלה. כל ארגון הוא חלק מהממשל או המגזר הציבורי, אך לכל ארגון ותת-ארגון הזהות הייחודית לו, הערכים וכללי עשה ואל תעשה הייחודיים לו, שאינם נובעים מן החוק. לדוגמה, הקוד האתי של צה"ל, שהוא חלק מהמגזר הציבורי, והדיון באתיקה הצבאית בספרו של אסא כשר 'קוד אתי בצה"ל'.¹² נושאים כמו דמוקרטיה ושירות המדינה, משמעת, מקצועיות, אומץ לב צבאי או ציבורי, אחריות, אמינות, דוגמה אישית, נורמות – כולם יפים לאתיקה בצבא או בכל זרוע אחרת של הממשל הציבורי. עוד דוגמה היא כללי האתיקה שקבע, לאחרונה, אליוט שפיצר לעובדי הממשל של מדינת ניו יורק. בקוד אתי זה נקבעו הוראות ספציפיות לטיפול במקורבים, לקבלת טובות הנאה, לשימוש פרטי בציוד ורכוש ממשלתי (מכוניות, טלפונים, אינטרנט), וכן לכללי צינון לאחר סיום תפקיד בזרוע המחוקקת או המבצעת. הסנקציה על הפרת כללי האתיקה היא שחרור מהתפקיד או כל סנקציה ראויה אחרת. בישראל מרבית התחומים מכוסים בהוראות חוק או בתקנות שירות המדינה, אך יש תחומים שעדיין אינם מוסדרים. לדעת הצוות, המגזר הציבורי שנועד לשרת את האזרחים צריך לשלב את הקוד האתי באמנת שירות לאזרח. האמנה תציג קריטריונים לשירות המבוססים על ערכים וכללי יסוד של המערכת, אשר נובעים ממהותו של גוף ציבורי בחברה דמוקרטית על ערכיה ואשר נועדה לשרת את אזרחיה. כידוע, לחברי הכנסת יש קוד אתי, ועדת שמגר מגבשת קוד אתי לנבחרי ציבור (שרים), ומתגבש קוד אתי לשופטים. אין כל סיבה שלא יגובש קוד אתי לפקידי מדינה ולעובדי רשויות מהמגזר הציבורי, הפועלות על פי דין.

1. המצב כיום בישראל על פי תפיסת תושביה

בסקר שנערך בסוף שנת 2006 על ידי ארגון שבי"ל, הסניף הישראלי של ארגון Transparency International הבין-לאומי, עולה ש-66% מהציבור הישראלי מרגישים שהממשלה אינה עושה די כדי להילחם בשחיתות. ברומטר השחיתות שמציג ארגון זה חושף את תפיסת הציבור לגבי רמת שחיתות גופים ומוסדות ציבוריים בישראל (הדירוג הוא בין 1 ל-5, כך ש-5 היא רמת השחיתות הגבוהה ביותר):

לוח 1

ברומטר השחיתות (GCB) לשנת 2006

גוף / מוסד	ציון
מפלגות פוליטיות	4.2
פרלמנט / הרשות המחוקקת	3.8
גופים דתיים	3.6
משטרה	3.3
מגזר פרטי / עסקי	3.2
גופים לא ממשלתיים	3.2
תקשורת	3.1
שירותים ציבוריים (טלפונים, חשמל, מים וכו')	3.1
מיסוי	3.0
שירותי רישום ורישוי	3.0
שירותים רפואיים	2.9
מערכת המשפט / הרשות השופטת	2.8
מערכת החינוך	2.6
הצבא	2.2

מקור: שבי"ל: www.ti-israel.org

באשר לתפיסת הציבור את השחיתות, ראו את הערותינו במסגרת תיאור 'חצי הכוס הריקה'; אך גם אם נאמר שהתפיסה הזאת מוטית, עדיין יש לטפל בה במישור הראלי והתפיסתי כאחד. לוח 2 מראה את מקומה של ישראל יחסית לשאר מדינות בעולם, לפי מדד השחיתות שבו תופסים תושבי מדינה את מוסדותיה הציבוריים וממשלתה. חשוב לציין שהמדינה המדורגת במקום האחרון אינה בהכרח המדינה המושחתת ביותר, אלא היא המדינה שנתפסת בעיני אזרחיה כמושחתת ביותר. דירוג המדד הוא בין 0 ל-10, כך ש-0 הוא הציון המבטא תפיסה של שחיתות מרבית.

לוח 2

מודד השחיתות - השוואה לאורך השנים

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
34	28	26	21	18	16	22	20	19	15			ישראל - זירוג
5.9	6.3	6.4	7	7.3	7.6	6.6	6.8	7.1	7.97	לא	לא	ישראל - ציון
163	159	146	133	102	91	90	99	85	52	השתתפה	השתתפה	מספר המדיינות המשתתפות
21%	18%	18%	16%	18%	18%	24%	20%	22%	29%			יחסיות המיקום
פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	פינלנד	דנמרק	דנמרק	דנמרק	ניו זילנד	ניו זילנד	המדינה הלי פחות מושחתת
9.6	9.7	9.7	9.7	9.7	9.9	10	10	10	9.94	9.43	9.55	ציון המדינה
4	4	3	3	2	2	2	1	1	1	2	2	דנמרק - זירוג
9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.8	10	10	9.94	9.33	9.32	דנמרק - ציון
1	2	1	3	2	2	2	2	2	2	4	4	פינלנד - זירוג
9.6	9.6	9.7	9.5	9.5	9.5	9.8	9.8	9.6	9.48	9.05	9.12	פינלנד - ציון
האיטי	האיטי	האיטי	בנגלדש	בנגלדש	בנגלדש	נגריה	קמרון	קמרון	נגריה	נגריה	אינדונזיה	המדינה המושחתת ביותר
1.8	1.7	1.46	1.3	1.2	0.4	1.2	1.5	1.4	1.76	0.69	1.94	ציון המדינה
142	154	144	132	101	90	90	98	81	52	54	-	ניגריה - זירוג
2.2	1.9	1.7	1.4	1.6	1	1.2	1.6	1.9	1.76	0.69	-	ניגריה - ציון
138	138	129	124	89	84	84	99	85	-	49	-	קמרון - זירוג
2.3	2.2	2.1	1.8	2.2	2	2	1.5	1.4	-	2.46	-	קמרון - ציון
156	158	145	133	102	91	-	-	-	-	51	-	בנגלדש - זירוג
2	1.7	1.5	1.3	1.2	1	-	-	-	-	2.29	-	בנגלדש - ציון
156	159	142	-	-	-	-	-	-	-	-	-	צ'ד - זירוג
2	1.7	1.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	צ'ד - ציון

מקור: שכל"ל: www.ti-israel.org

ז. המגזר הציבורי

הנחת היסוד של מסמך זה היא שראוי שהצעדים המוצעים יתמקדו בראש ובראשונה במגזר הציבורי בלי להרפות מהמאמץ של המגזרים האחרים בתחומים הנדונים. למגזר הציבורי יש חשיבות מנהיגותית ומחנכת מהמדרגה הראשונה. לאופן שהמגזר העסקי פועל ולממשק בינו לבין המגזר הציבורי והאזרחי השפעה מכרעת על יצירת סביבה נורמטיבית ועל קביעת כללי משחק וקודי התנהגות חברתית ראוייה. לאלה יש השפעה רבה על השתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית.

יש לזכור שהמגזר הציבורי, ככלל, הוא מונופול מורשה. האזרח אינו יכול לקבל שירות ברשות ציבורית מתחרה. מכאן חשיבותו של תחום זה. בשני העשורים האחרונים אנו עדים לתהליכים ולתופעות היוצרים תחושת 'קלקול' המצריך תיקון הן במישור הערכי והמבני והן במישור הפרוצדורלי:

- התפרקות השלטון המרכזי מאחריות לנושאים חברתיים למיניהם יוצרת משבר אמון בין האזרח למדינה ומעלה שאלות נוקבות של מוסר וצדק חברתי. נוסף על כך נראה שישנה מגמה הולכת וגוברת של העברת הטיפול והמימון של נושאים חברתיים מידי הממשלה לידיהם של נדבנים פרטיים ולידי המגזר השלישי. דוגמאות לכך אפשר למצוא בתחום החינוך – שיקום ושיפוץ מוסדות חינוך מכספים פרטיים – ובתחום הרפואה – מימון תרופות שאינן נכנסות לסל התרופות על ידי גופים פרטיים, ואף פינוי של אוכלוסייה באזורי נפילת רקטות על ידי גורמים פרטיים.
- אי־בהירות באשר למועד ואיכות השירות שניתן לאזרח על ידי המגזר הציבורי. נראה גם שרמת המחויבות לנתינת השירות לוקה בחסר. איכות השירות וזמינותו מושפעות מפערים באימוץ שיטות עבודה וטכנולוגיה מודרניות המותירות לא אחת רמת שירות מפגרת לאזרח, וכן מהיעדרה של תודעת השירות.
- תהליך הקטנת המעורבות הממשלתית והדה־רגולציה פסחו על תחומים הנוגעים להתנהלות יעילה של המגזר העסקי, בכלל זה תחום המקרקעין, תחום התכנון והבנייה ותחום רישוי העסקים.
- יש להשלים את הרפורמות המבניות במשק בתחומים שונים כגון החשמל, המים והנמלים.
- תחום רישוי העסקים בארץ מתאפיין בערימת קשיים רבים על העסקים. בעלי העסקים טוענים שאפשר לפעמים להתקל בדרישות סותרות מצד המשטרה ומכבי האש. נוסף על הדרישות הסותרות של הגופים יש חוסר אחידות בין דרישותיו של אותו הגוף במחוזותיו השונים. לדוגמה, ברשתות נוצר מצב אבסורדי שבו כל סניף עומד לפני דרישות שונות לפי מקומו הגאוגרפי. בעיות נוספות ניכרות, כפי שנטען לעיל, בסוגיות של חוק התכנון והבנייה וחוסר התאמה בינו לבין חוק רישוי עסקים. מצב זה 'דוחף' בעלי עסקים לפעול באופן לא חוקי. וכך, בשנת 2004 פעלו כ־39 אלף איש ללא רישיון (34.5%) מתוך 113 אלף עסקים טעוני רישוי.¹³
- שלטון מקומי המתאפיין בשונות עצומה ברמת השירות ואיכות השירות כלפי האזרח.
- תהליך חשוב נוסף הוא הגדלת פערי השכר בין המגזר העסקי לציבורי. תופעה זו מקשה על היכולת לשמור כוח אדם איכותי במגזר הציבורי, אשר יכול היה לקדם את רמת השירות הניתן לאזרח. ניכר גם כי חלה שחיקה בתפיסת מעמדו של עובד הציבור, שבעבר היה נחשב לתפקיד מכובד ויוקרתי יותר הנושא עמו תחושת שליחות. שחיקת תפיסת הכבוד בעבודת עובדי ציבור תורמת לעזיבתם של

אנשים איכותיים את המערכת הציבורית לטובת תפקידים במגזר העסקי הנתפסים בעיני הציבור כיוקרתיים יותר. שחיקת המעמד של עובד הציבור גורמת אף היא, מראש, לאנשים איכותיים בתחילת דרכם בשוק העבודה לפנות למגזר העסקי ולא למגזר הציבורי.

- היחלשות משרדי הממשלה ושחיקה ברמת תפקודם בעקבות תהליכים כגון שחיקה תקציבית מתמשכת, קשיחות ארגונית היוצרת קשיי התאמה לסביבה משתנה ומתפתחת, שחיקה בכוח אדם איכותי וצמצום סמכויות שמובילים משרד האוצר והגישה המשפטית השוררת.
- תופעה נוספת ומדאיגה הנובעת מאי־עשייה ציבורית תקינה היא תופעת המתווכים ו'המאכערים'. בציבור נוצר צורך הולך וגובר בשירותי עזר של גורמים חיצוניים כדי לקבל שירות מהממשלה ומהשלטון המקומי. כיום כמעט אי־אפשר לבנות בתים או להקים עסקים באזורים מסוימים ללא עזרתו של 'מתווך'. כל עוד הממשלה והרשויות המקומיות לא יסדירו את התחומים הפרוצים על ידי דברי חקיקה או כללי פעולה שקופים וברורים, תופעת המאכערים תוסיף להתקיים באותו תחום אפור שאינו מכוסה על ידי החוק.

1. תוצאות

התהליכים שנסקרו לעיל מביאים ליצירתן של תופעות הנובעות מתחושת חוסר האמון שרוחש הציבור למערכת השלטונית, הן מאמונה שמערכת הציבור 'חסרת כוח אמתי' לטפל בבעיות והן מהאמונה שמערכת הציבור כיום מורכבת מכוח אדם לא אמין ואף מושחת בחלקו (כפי שאפשר לראות בסקר של ארגון שבי"ל).

יש לגיטימציה לתופעות חברתיות שליליות, כדוגמת עקיפת החוק, הפרת החוק והשתמטות (מסים, מילואים). אפשר לטעון שתהליכים אלו נגועים בחוסר מוסריות, משום שאינם מגדילים את הרווחה המצרפית של החברה אלא גורמים לכלל לשאת בחיובים של היחיד (כלל האנשים שמשלמים מס צריכים לשאת בחלק של המשתמט). תופעה אחרת היא קבלת קצבת אבטלה כאשר האדם עובד אך מדווח על מצבו כמובטל. נראה שתהליכים אלו מקובלים על חלקים בחברה, משום שברמת הפרט ככל הנראה אין הפנמה שהפרט הוא המשלם את המחיר (אינו מפנים שפגיעה בקופת המדינה הכללית היא בעצם פגיעה בו). כלומר, החברה נותנת מעין גושפנקה חברתית לתהליכים אשר בעבר נתפסו בעיניה כשליליים. יש פיתוח ערכים שליליים בחברה, כגון 'הכול רק בכוח ובצעקות' או גרוע מזה - ב'קומבינה'.

2. תחום החינוך

מוסדות החינוך הם הבסיס ליצירת חברה תקינה, פורייה ודמוקרטית. מערכת החינוך מעצבת את החברה ובחרת את הנורמות שהיא רוצה להשריש בחברה הנוכחית ובדורות הבאים. בשל כוחה הרב של מערכת החינוך ובשל חשיבותה המכרעת יש לרתום את תכנית הלימודים להשרשת האתיקה בחברה הישראלית. מוסדות החינוך צריכים להיות הבסיס שבו יוכלו תלמידים להתמודד באופן אקטיבי עם סוגיות אתיקה מונחות, וכך תיווצר תשתית אתית שתלווה את התלמידים בהמשך חייהם. כיום תכניות הלימודים בישראל אינן עוסקות בתחום האתיקה בנושא נפרד, אלא אפשר למצוא זיקות לתחום זה כפועל יוצא מלימוד נושאים כגון תנ"ך, היסטוריה, אזרחות וכו'.¹⁴

14 להרחבה נוספת לדיון בערכים בחינוך ראו אלוני, 1998.

זיקה עקיפה אחרת לתחום האתיקה והמוסר בחינוך אפשר למצוא ביזמת משרד החינוך המנסה לבסס 'מערכת חינוך של סטנדרטים' בדומה לארצות הברית ולעוד מדינות בעולם. קבוצה מסוימת של סטנדרטים עוסקת בהבניית כבוד הדדי, בתחושת שייכות ומעורבות, בלמידה רגשית ובקידום התפתחות התלמיד בתחום התפיסה המוסרית.¹⁵ אולם נושאים אלו לא יילמדו במישרין, אלא יתפרסו לאורך ולרוחב תכנית הלימודים. במהלך השנים נעשו בישראל ניסיונות בידי אנשי חינוך אינדיווידואלים ובתי ספר נבחרים ליזום פרויקטים שתלמידים בגילים 6-12 למדו בהם שיעורי אתיקה וניתחו סוגיות מוסר ואתיקה בכיתה.

בישראל ובעולם מוצעות תכניות לימוד והשתלמויות רבות להכשרת מורים ללימוד האתיקה, כולל תכנית להכשרת מורים בנושא האתיקה המוצעת על ידי הוועדה לחינוך, מדע ותרבות של האו"ם (UNESCO) ונתמכת על ידי הוועדה הישראלית ל-UNESCO. אולם ההשתתפות בתכניות אלו היא וולונטרית ועל דעת המשתתף. באוניברסיטאות בישראל מוצעים קורסי אתיקה כקורסי בחירה בצד קורסי בחירה מגוונים אחרים, כלומר גם ברמה האקדמית אין לנושא האתיקה מעמד ייחודי.

3. קוד אתי למורים

בארץ ובעולם מתגברים הקולות הקוראים ליצירת קוד אתי לאנשי ההוראה. בישראל נעשה ניסיון לבנות קוד אתי מקצועי למורים, אך הוא נכשל. הצוות סבור כי בניית קוד אתי מקצועי למורים תביא להידוק מחויבותו של המורה כלפי התלמיד במישור המוסרי. באימוץ הקוד האתי יקבל עליו המורה את המחויבות והמאמץ בהשרשת ערכי מוסר וכבוד האדם בתלמידיו. נוסף על כך יעסוק הקוד האתי בהטמעת ערכי חיפוש האמת, בהוגנות, בשאיפה למצוינות ובחינוך לערכים דמוקרטיים, לאחריות ולאטיקה.

4. לוביסטים

פעילות עבודת השתדלנים (לוביסטים) מתאפיינת בשני מישורים עיקריים בממשלה ובכנסת: מישור עבודתם הפורמלי יותר הוא בהשתתפות בדיוני ועדות הכנסת. המישור הפחות פורמלי הוא עבודתם ופעילותם במסדרונות הכנסת ובמשרדי הממשלה, שיחות אישיות עם חברי כנסת, שרים, עובדי מדינה וכו'. פעילות השתדלנים הפורמלית במסגרת השתתפותם בוועדות הכנסת אינה מעוגנת כיום בחקיקה או בתקנות. במצב כיום ועדות הכנסת מזמינות אליהן אנשים אשר נדרשת נוכחותם לנושא. המסקנה היא שככל שלאדם שפועל כשתדלן יש קשרים אישיים מרובים יותר, כך יגדלו סיכוייו להופיע לפני הוועדות ולהשמיע את נקודת מבטו ואת האינטרס של הגוף שהוא מייצג.

נראה כי הדרך הנאותה היא להסדיר את הפעילות הלוביסטית בחקיקה. החקיקה תכלול דרישה לרישום הפעילים הלוביסטים, דרישה לרישום הארגונים המיוצגים באמצעות הפעילים הלוביסטים ודיווח תקופתי של הארגון על פעילותו הלוביסטית, שיכלול גם את מטרת הפעילות ועלותה. ראוי לציין שעקרונות היסוד שבבסיס הסדרת הפעילות הלוביסטית הם עקרונות של שקיפות ודיווח, ולא שאיפה לשליטה על הפעילות הלוביסטית. מהשוואה בין-לאומית בהסדרת הפעילות הלוביסטית

15 אלפרט, 2006.

עולה שאכיפת החקיקה קריטית להצלחת התכנית. לדוגמה, הפרלמנט הפדרלי האוסטרלי מקיים חובת הרשמה ללוביסטים, אולם חובה זו לא נאכפה במשך השנים, וכיום לוביסטים רבים אינם מודעים כלל לקיומה.¹⁶ המלצה נוספת היא קביעת **תקופת צינון** שבה לא יוכלו חברי כנסת או עובדי מדינה בכירים בתום כהונתם לפעול כשתדלנים. המלצה זו מסתמכת על החקיקה האמריקנית משנת 1989 בנושא אתיקה, שבה הוסבר שהרציונל לתקופת הצינון הוא להימנע מהמצב שנבחר הציבור או עובד הציבור משתמשים בקשריהם הפוליטיים והאישיים העדכניים.

הצוות מניח שקבלת ההמלצות תיצור שוק דעות שוויוני וייצוגי יותר, שבו תינתן הזדמנות שווה לכל שתדלן לשאת את דברו, ובכך יגיעו הגופים המחליטים להחלטות שקולות וטובות יותר.

5. כללי אתיקה לעובדי ציבור בארצות הברית

אליוט ספיצר, מושל מדינת ניו יורק החדש, התקין תקנות אשר קובעות קווים מנחים חדשים לעובדי מדינה בתחום האתיקה. התקנות מתבססות על חובת האמון שיש לעובדי הציבור כלפי האזרחים שהם צריכים לשרת ועל הביטחון שנותן הציבור בעובדים אלו. תקנות אלו מתמקדות בכמה תחומים:

- איסור על עובדי ציבור לקבל מתנות.
- איסור של שימוש בצידו השייך למדינה למטרות לא ממשלתיות. הסעיף כולל איסור להשתמש בדוא"ל, בדואר, בטלפוןיה, במחשבים ובכלי רכב השייכים למדינה לצורך שימוש לא ממשלתי.
- איסור על נפוטיזם: הסעיף אוסר על עובד ציבור להשתתף בתהליך קבלה לעבודה או בהחלטה הנוגעת לקרוב משפחתו. על העובד חלה החובה לדווח לממונה עליו על טיב היחסים, ונאסר עליו להשתתף בכל דיון או החלטה הנוגעים לקרוב משפחתו הנ"ל. כמו כן הסעיף אוסר השתתפות של עובד בהחלטה חוזית הנוגעת לקרוב משפחתו, או הנוגעת למוסד / תאגיד אשר קרוב משפחתו הוא מנהל, דירקטור, שותף או בעל מניות של 10% מהתאגיד. הסעיף מגדיר 'קרוב משפחה' אדם שגר באותו הבית של עובד הציבור או בעל דרגה שלישית של קרבה משפחתית.
- יש סעיף בחוק האמריקני שקובע תקופת צינון של שנתיים שבהן אסור לעובד ציבור להופיע (כלוביסט) לפני סוכנותו לשעבר. הסעיף הזה מרחיב את היקף האיסור וקובע שאסור להופיע שנתיים לפני כל רשות ציבורית (ולא רק הסוכנות שבה עבד עובד הציבור).
- הסנקציה על הפרת אחד מהסעיפים הנ"ל היא שחרור מתפקיד או כל סנקציה אחרת שתימצא ראויה.

חלק גדול מכללי האתיקה שגובשו, לאחרונה, למדינת ניו יורק קיימים בישראל בחקיקה, בהנחיות ובפסיקה שהתגבשו ברבות השנים, אך אפשר לראות בדוגמה עדכנית זו תשובה חיובית לעסוק בכללים אתיים במגזר הציבורי.

6. אמנת האו"ם למניעת שחיתות: UNCAC

UNCAC (UN Convention Against Corruption) היא אמנה בין-לאומית נגד שחיתות. האמנה נחתמה בידי 140 מדינות ואושררה בידי 57 מהן, בהן ארצות הברית. זו אשררה את האמנה לאחרונה. הבנק העולמי החל לכתוב תכנית למלחמה בשחיתות, ומגמתו היא שלא להשקיע במדינות ושלא לנהל עסקים עם חברות אשר תרבותן האתית הארגונית, הפוליטית והחברתית אינה מתאימה למאבק בשחיתות. ישראל חתמה על האמנה, אבל לא אשררה אותה.

מטרות האמנה הן ליצור לוחמה אפקטיבית ללחימה בשחיתות, לקדם שיתוף פעולה בין-לאומי בתחום זה ולקדם שקיפות וניהול תקין של עניינים ציבוריים ורכוש ציבורי. האמנה מחייבת כל מדינה החברה בה לקדם מדיניות של שקיפות ציבורית, להתקין תקנות הנלחמות בשחיתות ולהקים גוף ציבורי שיהיה אחראי ללוחמה בשחיתות. נראה שהסעיף המשמעותי ביותר מבחינת ישראל באמנה, שאף מונע ככל הנראה את אשרורה, הוא הסעיף האוסר על מתן שוחד ברמה הבין-לאומית ומחייב את מערכת המשפט בכל מדינה להעניש את אזרחיה, אף על פי ששילמו את השוחד בחו"ל. החוק בדבר עברת שוחד הקיים כיום בישראל אוסר על מתן שוחד לעובד ציבורי, אך אינו עוסק במתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה. אם ישראל תאשרר את האמנה, היא תצטרך לחוקק עברת שוחד המטילה סנקציה על אזרח / גוף ישראלי הנותן שוחד לכל עובד ציבור בעולם, ולא רק לעובד ציבורי ישראלי. מדיונים שנערכו בכנסת עולה שמשרד הביטחון הוא ככל הנראה הגורם המתקשה להתמודד עם סעיף זה, ולכן הוא מעכב את אשרור האמנה כדי לבחון את תוצאותיה המשפטיות.¹⁷

אי-אשרור האמנה גורם למדינת ישראל להיראות בעולם כמדינה תומכת בשחיתות. נוסף על כך יש סכנה שפעילויות שחיתות המבוצעות כיום בעולם תזלוגנה עם השנים לתחומי ישראל.

17 ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא גילוי השחיתות בממשל (ראו ישיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא גילוי השחיתות בממשל, 2005).

ח. המגזר העסקי-פרטי

1. מבוא

פעילותו של המגזר העסקי תלויה רבות בהסדרת התחומים הכלכליים על ידי המגזר הציבורי ובחיקוקה מסייעת הנעשית על ידי הממשלה. אולם גם המגזר העסקי יכול ליהנות ולהגדיל את רווחיו בעקבות נקיטת מדיניות של 'אתיקה עסקית', אשר בתחומים מסוימים אינה מצריכה מעורבות של המגזר הציבורי.

Matten ו־Crane טוענים בספרם¹⁸ שבעבר נחשבו האתיקה והעסקים בעולם העסקי לדבר והיפוכו, משום שתחום העסקים נתפס כבעל עולם ערכים שונה מעולם היום יום, שבו יש ערך לדבר אמת ולהגינות, בניגוד לעולם העסקים שבו מותר לשקר ולהונות, בדומה למשחק פוקר. אולם כיום נודעת חשיבות רבה לאתיקה בעולם העסקים בשל כמה סיבות:

א. יש דרישה הולכת וגוברת של צרכנים ובעלי מניות מעסקים שיהיו אתיים. הדרישה היא שהתאגידים ידאגו לנושאים של איכות סביבה, אי-זיהום, תנאי עבודה ראויים לעובדיהם וכו'. חיזוק לטענה שיש דרישה הולכת וגוברת מעסקים שיהיו אתיים אפשר למצוא בתופעה של 'תאגידים ירוקים'. התאגידים הירוקים הם תאגידים אשר מטרתם לספק תשואה פיננסית אטרקטיבית בד בבד עם תשואה חברתית אטרקטיבית וקידום נושאים חברתיים-סביבתיים. מחקר שנערך ב־Bank of England¹⁹ קובע שבמהלך השנים הבאות הפופולריות של תאגידים חברתיים תגדל. בשנים 1995-2005 צמחו נכסי SRI, נכסים על בסיס קריטריונים חברתיים, אתיים וסביבתיים, ב־4% יותר מסך כל הנכסים המנוהלים בארצות הברית. כיום אפשר למצוא מדדי השקעה המדרגים חברות גם לפי 'קריטריונים חברתיים' ובאים לענות על הצורך של משקיעים להשקיע בתאגידים עם ערך מוסף בתחום החברתי והאתי. השקעה של תאגידים בתקנות אתיות ובנושאים חברתיים תביא להגדלת מעגל היצרנים והמשקיעים הפוטנציאלי.

ב. לאחרונה נודע כי שניים מהאנשים העשירים בתבל - ביל גייטס ווורן באפט - מתכוונים לתרום את מרבית הונם לעמותות חברתיות. התרומה המדוברת אינה רק בכספים, אלא גם במעבר של מניות שליטה בתאגיד ענק אשר יועברו לידיהן של העמותות החברתיות. אפשר לחזות שמהלך זה יחזק את הזיקה בין עולם העסקים לבין תחום האתיקה והתחום החברתי ויעודד תאגידים אחרים לפעול לשינויים חברתיים ואתיים.

ג. נושא האתיקה העסקית הולך ומתפתח ברחבי ארצות הברית ואירופה. הוא נלמד בבתי ספר לעסקים ובאוניברסיטאות ומבטיח שמנהלי העתיד יהיו אנשים אשר חונכו ברקע של אתיקה עסקית ויביאו להטמעתה בעולם העסקי.

ד. כיום אנו נמצאים בעידן של תאגידי ענק, אשר חובת הנאמנות שלהם מצטמצמת לבעלי המניות שלהם. למשל, מחזור הכספים של חברת ג'נרל מוטורס הוא בסדר גודל שווה ל־GDF²⁰ של מדינת דנמרק. ממשלת דנמרק אחראית לכלל אזרחיה וכפופה לבחירות קבועות בכל

Crane and Matten, 2003 18

Brown and Campanale, 2006 19

GDF: ערך כל הסחורות והשירותים שיוצרו בתחומי המדינה במשך שנה אחת. 20

כמה שנים, ואילו מנהלי ג'נרל מוטורס אחראים לפני קבוצת בעלי המניות, ולא לפני משקיעים שאינם מחזיקים במניותיהם. יש חשיבות לגיבוש ויצירת נורמות וכללים אשר ימנעו שימוש לרעה בכוחם הרב של תאגידי הענק. חלק מכללים אלו הם בתחום האתיקה העסקית.

ה. שלא כבעבר עידן הגלובליזציה מתאפיין בתהליכי ייצור ושיווק של תאגידים הנפרסים על פני מדינות שונות. בעבר פעלו תאגידים רק במדינתם. בדרך כלל ממשלות שואבות את סמכות החקיקה שלהן מזיקה טריטוריאלית. אם התאגיד יעבור, למשל, לייצר במדינת עולם שלישי, הוא יהיה כפוף למסגרת חקיקתית שונה, ומנהלי התאגיד לא יוכלו להסתמך יותר על המסגרת החוקית המקומית שתדריך אותם בקשר לרע ולטוב בפעילותם העסקית. לכל מדינה יש נורמות וכללים חברתיים של **מוסר נוהג** משל עצמה, אולם יכול שמוסר של מדינה ספציפית שבה יפעל התאגיד לא יעמוד בסטנדרטים מערביים של אמנות בין-לאומיות או של מוסר כללי (מקובל על הרוב). דוגמה לכך אפשר לראות במדינות אשר מתן שוחד לפקידים, התייחסות גזענית ועבודת ילדים הם דבר נפוץ ומקובל. עקרונות האתיקה העסקית מקיפים תחום שאינו מכוסה על ידי החוק ויכולים לעזור למנהלים ולעובדים בתאגידים עסקיים להגיע להחלטות מוסריות וטובות במסגרת תפקידם.

2. המלצות לשיפור האתיקה העסקית בישראל

ישראל ביחס לעולם המערבי לוקה בהיעדר סנקציות חברתיות בתגובה לתופעות לא מוסריות בעולם העסקי. סנקציות כגון חרם צרכנים או מכירת מניות, בתגובה לפעולה לא מוסרית (ולא בלתי חוקית) שנעשתה על ידי תאגיד, נדירה בנוף הישראלי. מאמר שפורסם בקנדה מראה ששוק המניות הגיב לידיעה על פעילות לא אתית בירידה של 1.3% ביום הראשון ובירידה כוללת של 2.3% בשבוע הראשון.²¹

עם זאת קיימים הסדרים פנימיים בנושא האתיקה של כמה איגודים עסקיים, למשל גופים כגון לשכת עורכי הדין המכפפים עצמם לנורמות אתיות (שמעמדן מעוגן בחוק) של הארגון ומעמידים מנגנון של תלונות לידי הציבור. מנגנון התלונות מלווה במנגנונים משלימים של ועדות משמעת וסנקציות ענישה, ואלה מבטיחות טיפול בהתנהגויות החורגות מהנורמות האתיות.

בישראל, בהיעדר סנקציות חברתיות, נוצרה תופעה שבה המדינה רואה צורך להתערב ולהגיש כתבי אישום גם במקרים אשר אינם נופלים בבירור בגדר החוק, אלא יותר בתחום של האתיקה. תופעה זו שוחקת מכוחו של הדין הפלילי לנוכח זיכויים מרובים על ידי בתי המשפט ופוגעת בייחודו.

להלן המלצות אחדות הנוגעות למגזר העסקי אשר תשפרנה את האתיקה העסקית הנהוגה בישראל ואף תבאנה לחיזוק הקשר בין המגזר העסקי בישראל לבין הכלכלה העולמית.

3. ממשל תאגידי

בשנים האחרונות חווה שוק ההון העולמי משברים חריפים שנבעו מהתפוצצות בועת הטכנולוגיה הגבוהה ומחשיפת שערוריות ניהול וחשבונאות לא סדירה בקרב תאגידי ענק דוגמת Enron ו-WorldCom. משברים אלו פתחו דיון ציבורי בסוגיה של ממשל תאגידי ובצורך במנגנוני פיקוח, ניהול ובקרה בחברות שבהן מושקע הונו של הציבור. ממשל תאגידי ראוי יכול להקטין את הסיכון של משקיעים שכספי השקעתם ינוצלו לרעה.

Fischer and Khoury, 2007 21

בשנת 1999 פרסם OECD עקרונות לממשל תאגידי לניהולן של חברות, שתוקנו והורחבו מעת לעת. העקרונות באים להוסיף על החוק הקיים במדינות ואינם גורעים מתוקפו. בעידן של גלובליזציה עקרונות ממשל תאגידי מבטיחים ודאות, שקיפות ואחידות, ואלה עוזרות למשקיע הפוטנציאלי להעריך את השקעתו בתאגידים למיניהם. חשוב לציין שמרבית עקרונות OECD מופיעים בחוק הישראלי (חוק החברות). יש לומר כי אף על פי שעקרונות הממשל התאגידי מופנים בראש ובראשונה לחברות ציבוריות, אימצו אותם גם חברות פרטיות ברחבי העולם.

בדצמבר 2006 פורסם דוח הוועדה ציבורית בראשות פרופ' זהר גושן ('דוח גושן') לבחינת קוד ממשל תאגידי (Corporate Government).²² בדוח גושן המלצות מפורטות בעניין שיפור עצמאות הדירקטוריון, בעיקר בכל הנוגע לעסקות עם בעלי שליטה, שיפור עבודת ועדת הביקורת / מאזן בכל הנוגע לאישור הדוחות הכספיים, שיפור איכות הדיווח והגילוי והעמקת מעורבות המשקיעים המוסדיים בענייני החברות הציבוריות. ועדת גושן היא דוגמה טובה ליזמה של גוף רגולציה (רשות ניירות ערך) לשיפור תחום באופן וולנטרי בשיטת 'אמץ או גלה'.

4. מתן שוחד לפקידים בחו"ל

כפי שנסקר לעיל, אמנת UNCAC אינה מאושרת ככל הנראה על ידי מדינת ישראל בשל הסעיף בה אשר אוסר מתן שוחד לפקידים במדינות זרות. אשרור האמנה ידרוש חקיקה מקומית בישראל שתאסור מתן שוחד ותעמיד לדין בישראל את נותן השוחד בחו"ל.

מ'דירוג משלמי השוחד' לשנת 2006 שמפרסם ארגון שבי"ל עולה שישראל נמצאת במקום ה-18 מתוך 30 מדינות (ראו לוח 3 להלן). זהו אחד מהדוחות היחידים שעוסק בנורמות ציבוריות שבו ישראל מדורגת **מתחת לחציון**. מהדוח עולה שחברות ישראליות מסחריות מרבית לשלם שוחד כדי לקדם את ענייניהן. הקהילה הבין-לאומית אינה רואה בעין יפה מתן שוחד בזירה הבין-לאומית, משום שהדבר נוגד את עקרונות האתיקה הבין-לאומית נגד שחיתות ובד בבד יוצר נקודת מוצא רעה יותר למדינות אשר אינן משלמת שוחד.

משרד עורכי הדין Simmons&Simmons וחברת Control Risks ערכו מחקר שהקיף 330 חברות בבריטניה, בארצות הברית, בגרמניה, בצרפת, בהולנד, בברזיל ובהונג קונג. המחקר מלמד ש-43% מהחברות טוענות כי הפסידו ב-5 שנים האחרונות במרכז מפני שיריבותיהן נתנו שוחד כדי לזכות בחוזה. תוצאות המחקר מראות התגברות בתופעת מתן השוחד לעומת מחקר דומה שנערך בשנת 2002. החברות טוענות שחברות משתמשות בסוכנים ומתווכים על מנת לעקוף את החוקים נגד שחיתות (שחוקקו בעקבות אמנת OECD). הטענה שעולה היא ששימוש במתווכים הוא האמצעי העיקרי כדי לזכות בחוזים באסיה ובמזרח התיכון. המחקר חושף ששני שלישים מהחברות אינן מכירות כלל את החוקים הנהוגים בארצן נגד שחיתות, או מכירות אותם במעורפל.²³

22 דוח הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל.

23 לב, 2006.

מדד מדרגי השוחד העולמי נע בין 0 ל-10, כך ש-0 היא דרגת תשלום השוחד הגבוהה ביותר.

לוח 3

דירוג משלמי השוחד לשנת 2006

מספר המשיבים	דירוג ב-2005, CPI	אשרור אמנת האו"ם נגד שחיתות	אשרור אמנת OECD	אחוז מהיצוא הגלובלי 2005	ציון ממוצע	מדינה	דירוג
1,744	7		כן	1.2	7.81	שווייץ	1
1,451	6		כן	1.3	7.62	שוודיה	2
1,447	9	כן	כן	1.0	7.59	אוסטרליה	3
1,560	10	כן	כן	0.5	7.50	אוסטריה	4
1,870	14		כן	3.5	7.46	קנדה	5
3,442	11	כן	כן	3.6	7.39	בריטניה	6
3,873	16		כן	9.5	7.34	גרמניה	7
1,821	11		כן	3.4	7.28	הולנד	8
1,329	19		כן	3.3	7.22	בלגיה	9
5,401	17		כן	8.9	7.22	ארצות הברית	10
3,279	21		כן	5.8	7.10	יפן	11
1,297	5			2.2	6.78	סינגפור	12
2,111	23	כן	כן	1.9	6.63	ספרד	13
1,928	30			1.1	6.62	איחוד האמירויות הערביות	14
3,085	18	כן	כן	4.3	6.50	צרפת	15
973	26		כן	0.3	6.47	פורטוגל	16
1,765	65	כן	כן	2.1	6.45	מקסיקו	17
1,556	15			2.8	6.01	הונג קונג	18
1,482	28			0.4	6.01	ישראל	19
2,525	40		כן	3.6	5.94	איטליה	20
1,930	40		כן	2.8	5.83	דרום קוריאה	21
1,302	70			1.8	5.75	ערב הסעודית	22
1,317	62	כן	כן	1.2	5.65	ברזיל	23
1,488	46			0.5	5.61	דרום אפריקה	24
1,319	39			1.4	5.59	מלזיה	25
1,731	32			1.9	5.41	טייוואן	26
1,755	65		כן	0.7	5.23	טורקיה	27
2,203	126	כן		2.4	5.16	רוסיה	28
3,448	78	כן		5.5	4.94	סין	29
2,145	88			0.9	4.62	הודו	30

מקור: שבי"ל: www.ti-israel.org

5. אימוץ קוד אתי

בעקבות שערוריית גדולות שפגעו בשוק ההון העולמי, למשל חשיפת פרשת השחיתות בחברת Enron (2001),²⁴ עלתה החשיבות של אימוץ קוד אתי יעיל על ידי התאגידים העסקיים. קודים אתיים נמצאים כבר עשרות שנים בעולם העסקי ואף במגזרים חיצוניים לעולם העסקים כמו המשטרה, הצבא, אוניברסיטאות וכו'. השימוש בקוד אתי ברור ואפקטיבי יכול להתאים לגישה הרווחת כיום בעולם, שלפיה לתאגיד יש, כפי הנראה, אחריות מוסרית וחברתית נוסף על מטרתו להשיא רווחים.

בארצות הברית כ-90% מהחברות הנמצאות ב-Fortune 500 (500 החברות הנסחרות הגדולות ביותר בארצות הברית) אימצו סוגים של קודים אתיים. חשוב לציין שחברות יכולות להגדיר ולאמץ לעצמן קוד אתי בלי לחכות לרגולציה שתחייב אותן. לחברות יש אינטרס לעודד עשייה עצמאית בתחום האתיקה והשקיפות, משום שעלותם של כללים וקודים שהן תאמצנה צפויה להיות נמוכה מעלויות שיכפה המחוקק. דוגמה לכך אפשר למצוא בחוק SOX האמריקני, שהטיל עלויות דיווח, בקרה ושקיפות בסכומים ניכרים על החברות הכפופות לחוק. נוסף על כך עשייה עצמאית יעילה של החברות העסקיות תמנע התערבות של המחוקק ותאפשר לחברות תחום חופש עסקי רחב יותר לפעולה. ממחקרים שערך הארגון האמריקני Ethics Resource Center עולה כי אימוץ קוד אתי בארגון תורם לאווירה אתית וחיובית וכי העובדים מביעים נכונות רבה יותר לפעול באופן אתי. העובדים החלו לדווח על מעשי הונאה, הסתרת מידע רלוונטי והתנהגות הפוגעת בעובדים.²⁵

קוד אתי יעיל, אשר מסוגל להשיג את המטרה של צמצום שחיתות ועידוד אתיקה עסקית, הוא קוד אשר אינו מוגדר בעקרונות ובערכים כלליים ומופשטים. קוד אשר יוגדר בערכים ערטילאיים יקשה על הכפופים לו להבין מהן פעולות ההתנהגות הנגזרות ממנו, ולכן לשם השגת יעילות מרבית ראוי שהקוד יוגדר במונחי עשה ולא תעשה. מטרתו של הקוד האתי להציג מערך כללים בהירים של התנהגות ראויה במסגרת הארגון העסקי.

הקוד האתי יעסוק בתחומים אשר הימצאותם בו חיונית ואף נבדקת במדדים בין-לאומיים וישראלים המדרגים חברות לפי האתיקה העסקית שבהן: (א) ערכים של אחריות, אמון, יושר, מקצועיות ושמירה על כבוד האדם ובריאותו; (ב) מערכת היחסים עם לקוחות החברה; (ג) מערכת היחסים עם עובדי החברה; (ד) מערכת היחסים עם ספקי החברה ונושיה; (ה) שקיפות ואתיקה בפרסומי החברה.

חשוב לקדם את תכנית הציות לחוק של תאגידים עסקיים. במסגרת זו התאגיד מגבש תכנית להכרת החקיקה הרלוונטית לפעילות התאגיד ולהטמעתה בקרב עובדי התאגיד והגורמים הקשורים בו.

6. יצירת תכנית אתיקה אפקטיבית ותכנית ציות לחוק

החקיקה בארצות הברית ובאנגליה מתקדמת לקראת חיוב ארגונים (עסקיים ולא עסקיים) לקיים מערכות ריסון פנימיות בדמות קודים אתיים ותכניות להטמעה אפקטיבית של אתיקה. החוק הישראלי אינו מחייב ואינו מעודד הטמעה של קודים אתיים בארגונים פרטיים וציבוריים. בארצות הברית ישנן

24 Enron הייתה חברת אנרגיה ענקית בארצות הברית שבשנת 2001 התגלה שזייפה את מאזן החשבונית שלה. בעקבות גילוי ההונאה קרסה החברה וגרמה למשקיעיה נזק של 40-45 מיליארד דולר.

25 למחקר ראו אתר מרכז ERC : www.ethics.org/research/nbes-2005.asp

הנחיות ענישה פדרליות אשר קובעות סטנדרטים לענישה. הנחיות אלו קובעות שבית המשפט יכול להקל בעונשו של ארגון שהורשע בעברות צווארון לבן בתנאי שארגון זה מקיים תכנית אתיקה אפקטיבית. בעקבות השימוש בהנחיות אלו דירקטוריונים רבים בארצות הברית מקיימים תכניות אתיקה בארגונם. יש לפעול לאימוץ תכניות אתיות בחברות בישראל אשר תכלולנה:

- א. מינוי ממונה מדרג בכיר בחברה שעליו תוטל האחריות המעשית ליישום תוכן הקוד האתי ואשר ידווח לדירקטוריון על מידת האפקטיביות של תכנית האתיקה הפנימית של החברה.
 - ב. תכנית הדרכה אשר תבטיח הטמעה אפקטיבית של הקוד האתי ותכנית האכיפה הפנימית של החברה.
 - ג. מנגנון מבטיח סודיות שיאפשר לעובדים לדווח על התנהגויות לא אתיות או לא חוקיות בלי לחשוש מהתנכלויות.
 - ד. מנגנון מאפשר נקיטת אמצעים סבירים וידועים מראש לאחר גילוי פעילות לא אתית בחברה. מנגנון זה יכלול אמצעים לתיקון המעוות, אמצעי תגובה ראויה ואמצעים למניעת הישנות פעולות דומות בעתיד.
- כפי שנטען לעיל, מערכת נורמטיבית של אתיקה בארגון עסקי מסומנת רף של התנהגות ראויה בו. המערכת מצפה שכל חבר בארגון ינהג באופן שיהיה מעל הרף. המערכת הנורמטיבית של החוק הפלילי קובעת סף התנהגות שאסור לרדת מתחתיו. בדרך כלל הרף האתי גבוה מהסף הפלילי. בהיעדר יצירת קודים אתיים תיווצר התכנסות לכיוון הסף, הנמוך יותר בדרישותיו מהרף האתי.
- יצוין כי בד בבד עם קיומה של תכנית אתיקה אפקטיבית יש לאמץ תכנית ציות לחוק, ובה הכרת החוקים הרלוונטיים לפעילות התאגיד.

ט. המלצות

בעקבות הממצאים גיבש הצוות את ההמלצות המפורטות להלן:

1. המלצות כלליות

- (1) החברה הישראלית צריכה להמשיך ולחפש את דרכה בתהליך דיאלקטי של ביסוס הקיים ושינויו וחוזר חלילה. לא ידוע לנו מה צופן העתיד, אך ברי לנו שהוא צופן בחובו שינויים דינמיים במציאות ובדרכי התאמתנו למציאות המשתנה. עלינו להסתגל למתח השורר בין יציבות לבין שינוי ולפתח כלי הסתגלות למציאות זו.
- (2) החברה הישראלית צריכה להפנים ערכים של **כבוד, אחריות והגינות**. הדיון הערכי והפילוסופי, שהצטנף במגדלי השן של האקדמיה, חייב לצאת לזירה הציבורית ולהעשיר את הדיון הציבורי בסוגיות פילוסופיות ואתיות הנמצאות בבסיסן של יצירת הפשר לתהליכים ושל הלכידות החברתית ותחושת הצדק. יש להעמיק את הדיון הציבורי בנושאים אלה.
- (3) השינוי הנדרש צריך להיות מובל על ידי המגזר הציבורי בשיתוף עם המגזר העסקי-פרטי, האקדמיה, אנשי רוח ודת והמוסדות הפוליטיים. היופי בתחום האתי הוא שאפשר לקדמו בזירה הציבורית (להבדיל מהמגזר הציבורי) ובמגזר העסקי-פרטי, גם אם יחול עיכוב במגזר הציבורי והפוליטי. התקדמות בתחום תתקן גם את התפיסה הציבורית באשר לנושאים של צדק ומערכת המשפט.
- (4) החברה הישראלית נמצאת במתח גבוה בין ערכים לבין מציאות קשה של בעיות ביטחון ושטחים מוחזקים, המקרינים על פעולותיה בתחומים השונים, לרבות על היחס לערביי ישראל. יש לקוות שהמערכת הפוליטית תמצא את הפתרונות גם בתחום זה. עם זאת אין לדחות את הדיון הציבורי ואת העשייה בתחומי האתיקה עד לבוא המשיח.
- (5) ייתכן שיש מקום ליזום 'שולחן עגול' בין השותפים לנושאי האתיקה והתיקונים הנדרשים במגזרים הציבורי והפרטי ולכנס נציגים של התאחדות התעשיינים, איגוד האלקטרוניקה, לשכת המסחר, המרכז הישראלי לניהול, האיגוד המקצועי בהסתדרות, נציגי המגזר השלישי, נציגי גופי צרכנות ונציגי המגזר הציבורי (עשייה, בקרה, חקיקה ואכיפה). 'שולחן עגול' זה יכול לעקוב אחר ההתפתחויות ולגבש אמנה לפיתוח התחום.

2. המלצות למגזר הציבורי

(1) השלמת רפורמות

הממשלה חייבת להשלים את תכנית הרפורמות המבניות בתחום המונופולים ואת הפרטת הגופים הממשלתיים העסקיים לאחר הסדרת התחרות והקטנת הריכוזיות במשק. עם רפורמות אלה נמנים:

- הבראת הרשויות המקומיות ושיפור דרכי פעולתן.
- רפורמה במינהל מקרקעי ישראל.
- רפורמה בתחום התכנון, הבנייה והרישוי.
- רפורמה ברישוי עסקים.

- שילוב המגזר החרדי במעגל העבודה בד בבד עם הקלות בשירות בצה"ל ומתן שכר לחיילים.
- תיקון הקיפוח במגזר הערבי.

(2) **תכנית ממשלתית לצמצום פערים וקבלת אחריות של הממשלה כלפי הקבוצות החלשות**
 הממשלה חייבת להכין תכנית רב-שנתית שתטפל בקבוצות החלשות בחברה ותצמצם את הפערים הכלכליים והחברתיים שנפערו עקב השינויים המבניים. הממשלה צריכה לחזור ולהחזיק באחריות לנושאים חברתיים על ידי קביעת קריטריונים לפעולתה ולפעולת המגזר השלישי, ובמקום שמוזהים כשלים היא חייבת לטפל בהם ולא להשאיר את הטיפול בנושא למגזר השלישי.

(3) **השבת היוקרה לשירות הציבורי וצמצום המשפטיזציה**
 יש לטפל בהשבת היוקרה לשירות הציבורי ולצמצם את המשפטיזציה של תחום זה. השימוש בכלים אתיים יחזק מגמה זו. יש לשמור על מרחב שיקול דעת רחב לעובדי הציבור. ככל שתתבסס המערכת האתית, כך יוכל המשפט לצאת מתחום זה.

(4) **אימוץ קודים אתיים ואמנות שירות במגזר הציבורי**
 המגזר הציבורי צריך להכין קודים אתיים לתחומים המלווים באמנות שירות ובקביעת מדדי שירות. יש לפתח את תודעת השירות במשרדי הממשלה. תכנית זו תובל בידי מנכ"ל המשרדים הממשלתיים. יש להשלים את הכנת הקודים האתיים לנבחרי הציבור (שרים) ולשופטים וכן למשרדי הממשלה ולרשויות הציבוריות.

(5) **גופי הביקורת, החקירה והאכיפה**
 גם משרד היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ומשרד מבקר המדינה צריכים לפעול על פי קודים אתיים ואמנות, לרבות יישום כללי שקיפות ציבורית במידה המרבית האפשרית. יש לבחון את שורשיה של תופעת 'השפיטה הציבורית' המוקדמת על בסיס הדלפות מגופים ציבוריים ולפעול נגדה.

(6) **כללי צינון לעובדי ציבור**
 יש להסדיר את כללי הצינון של עובדים בכירים במגזר הציבורי ולאפשר לעובדים בכירים לעבור למגזר הפרטי לאחר תקופת צינון בתשלום. כיום מוטלת חובת צינון על עובדי מדינה, ללא תשלום, דבר היוצר עיוות ופתח לעיוותים בצדדים האתי והחוקי.

(7) **שקיפות**
 יש להגביר את השקיפות של החלטות המגזר הציבורי, כגון פרסום יזום של החלטות מנהליות בתחום התכנון והבנייה, בתחום המסים ובכל תחום שנוצר בו מגע בין העסקים לבין הממשל. חוק חופש המידע אינו תשובה נאותה לבעיה זו.

(8) **הסדרת כללי הלובי**
 יש להסדיר את כללי הלובי בכנסת ובמגזר הציבורי על ידי פרסום כללי התנהגות מחייבים שיהיו שקופים לציבור. העיקרון צריך להיות מבוסס על נוהלי פגישה עם בעלי עניין (תמיד

יותר מנציג אחד של המגזר הציבורי) הכוללים תיעוד ושקיפות ועל נוהלי חתימה כפולה בקבלת החלטות.

(9) חיזוק גופי ביקורת ציבוריים לא ממשלתיים

יש לחזק את גופי הביקורת הציבוריים הבלתי תלויים מול הממשל. יש לדון באפשרות של מתן תקציב ממשלתי (או על בסיס אגרת חובה מהגופים המבוקרים, כגון חברות הקמעונאות, אשר ישלמו אגרה לגוף ביקורת ציבורי צרכני שנועד לבקר את חברות הקמעונאות) לגופי ביקורת ציבוריים בתחום הצרכנות, הסביבה והטבע, אשר יפעלו על פי קריטריונים ממלכתיים שייקבעו בחוק.

(10) דיון משמעותי על בסיס אתיקה

יש לבנות מערכת של דין משמעותי לשרים, לנבחרי ציבור ולעובדים במגזר הציבורי בין היתר על בסיס קודים אתיים שיפורסמו מראש.

(11) הקניית יציבות למגזר הציבורי

בהינתן היעדר שינוי במבנה הפרלמנטרי של המשטר בישראל ובהינתן המשך אי-היציבות הפוליטית יש להקנות ממד של יציבות במערכת הציבורית על ידי שמירת פרקי זמן ארוכים למשרות הציבוריות של מנכ"לים במשרדים ממשלתיים ושל ראשי רשויות שלטוניות. יש למנוע פגיעה פוליטית בממד זה של יציבות בדרך של הסדרת דרכי הבחירה וסיום התפקיד באופן שלא ייחשב משרת אמון.

(12) דוגמה של המגזר הציבורי בציות לחוק

הממשלה צריכה להפגין דוגמה בציות לחוק (דוח טליה ששון והבנייה ללא היתרים במגזר הערבי). הפוליטיקה צריכה להיעצר על סף החוק.

(13) משאבים למערכת המשפט

יש להפנות משאבים למערכת המשפט. יש להגדיל את מספר השופטים ובתי המשפט. יש לייעל את המערכת ולאפשר לה לברר את טענות המתדיינים בזמן סביר ובאופן נאות כדי למנוע את תחושת הפגיעה בצדק. גישה קבלנית בקיצור משך הזמן על ידי חיסול תיקים עלולה לפגוע בתחושת הצדק ובאמון במערכת המשפט.

(14) שילוב נושא האתיקה בתכניות הלימוד

משרד החינוך צריך לשלב בתכנית החינוך של בתי הספר היסודיים והתיכוניים תכנית חובה של יסודות האתיקה וליבון סוגיות אתיות. לימוד אתיקה יכול יסודות של הבחנה בין טוב לרע, של רגישות ואכפתיות מוסרית, של הגינות, אנושיות, אזרחות טובה וכיבוד החוק.

(15) אישור אמנת האו"ם UNCAC למניעת שחיתות

מדינת ישראל צריכה לאשרר את אמנת האו"ם UNCAC למניעת שחיתות בין-לאומית. יש לשקול את הפגיעה בתדמית הכלכלה הישראלית והמגזר העסקי הישראלי לעומת הפגיעה בתעשייה הביטחונית. נראה כי שד האיום הביטחוני גדל לממדים חריגים, ויש לאזנו. אשרור אמנה זו יגדיל את היוקרה של הכלכלה הישראלית ואת יוקרת המגזר העסקי.

(16) **עידוד הקמת מועצה כלכלית חברתית סטטוטורית**

יש לעודד הקמת מועצה כלכלית-חברתית שתפעל לצדו של ראש הממשלה על בסיס סטטוטורי. גוף זה יכול לרכז לצד ראש הממשלה את תיאום פעולות המשרדים ליישום ההמלצות למגזר זה ולמנוע יצירת חוסר איזון בין הצד הכלכלי לבין הצד החברתי.

3. המלצות למגזר העסקי

(1) **יישום תכניות אכיפה של חוקים**

יש לעודד את היישום של תכנית ציות אפקטיבית של החוקים הרלוונטיים לפעילותו של כל תאגיד עסקי שתבטיח מראש, כחלק מתרבות הארגון, את הרצון להבין ולקיים את החוק.

(2) **אימוץ קודים אתיים**

יש לעודד אימוץ קודים אתיים במגזר העסקי. הקודים האתיים עוסקים ברף שעומד מעבר לחוק. המשקיעים המוסדיים צריכים להעניק פרס או קנס בבחירת השקעותיהם בחברות עסקיות. יש לעודד את השיח הציבורי בנושא האחריות החברתית של התאגידים העסקיים בישראל.

(3) **השלמת החקיקה בעניין ההגברה של אכיפת חוקים ואתיקה**

יש להשלים את הצעת החוק להגברת האכיפה והאתיקה ולחזק את התגמול המשפטי הניתן לגופים שהוכיחו שהם ניסו לבנות מערכת אתיקה פרטית ולאכוף אותה – כל זה כדי לשפר את הציות לחוק ולהגביר את רמת השקיפות והאתיקה.

(4) **קידום הממשל התאגידי**

יש לאמץ את הרמה המוגברת של הממשל התאגידי. יש לפעול לאימוץ הגישה של ועדת גושן ולאמץ כללים שהומלצו בה כפי שבאו, לאחרונה, לידי ביטוי בהצעת הרשות לניירות ערך.

(5) **כלי פיצוי ותגמול למנהלים בכירים**

יש לפתח כלי פיצוי ותגמול למנהלים בכירים במגזר העסקי שיתאימו לתוצאות ולערך הנבנה לחברות. קביעת כללים ברורים מראש תצמצם את תופעת 'הנציג' ואת התחושות השליליות הנלוות לה.

(6) **אימוץ וולנטרי של כללי אמנת UNCAC**

עד לאשרור אמנת UNCAC על ידי המדינה מן הראוי שהחברות הישראליות הפועלות בזירה הבינ-לאומית תאמצנה את הכללים הבינ-לאומיים, הן כדי לזכות ביוקרה ובאמון הבין-לאומיים והן כדי למנוע זליגת שחיתות לתאגידים הישראליים.

(7) **תביעה מתמשכת לשיפור המגזר הציבורי**

המגזר הפרטי צריך להפעיל לחץ מתמשך על המגזר הציבורי לפתיחת צווארי בקבוק בירוקרטיים ולהשלמת רפורמות במגזר הציבורי כדי לאפשר בנייה של זירת פעולה מקומית הוגנת.

(8) אחריות לפיתוח הכלכלה המקומית

חלק מהאחריות החברתית של העסקים והיזמים הישראלים הוא להפוך את ישראל למרכז ניהול פעילותם הבין-לאומית וכן לפיתוח התשתית התעסוקתית בישראל. נושא זה חייב להיות חלק מהמחויבויות של המגזר העסקי-פרטי לציבור הרחב.

4. המלצות למגזר השלישי

המגזר השלישי והפילנטרופיה צריכים להפנות משאבים לתחום האחריות החברתית ולתחום האתי של הגופים העסקיים ושל המגזר הציבורי. יש לעודד באופן ספציפי צמצום הפליה מגדרית, צמצום הפליה של בני המיעוטים, צמצום הפגיעה בעובדים זרים, שמירה על כבוד העובד, הגדלת האחריות לסביבה ולטבע. ניצני הפעילות בתחום נעשים כיום על ידי ארגונים אחדים (ארגונים לא ממשלתיים; NGOs) בישראל. לדוגמה, ארגון 'מעלה' הפועל במגזר העסקי בישראל (חברות ציבוריות וחברות פרטיות) ומסייע לקידום תחום זה.²⁶

רשימת המקורות

- אלוני, נמרוד, 1998. **להיות אדם: דרכים בחינוך הומוניסטי**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- אלפרט, ברכה, 2006. 'מקום של חיבה', **פנים: הקרן לקידום מקצועי** 36: www.itu.org.il
- באדיו, אלן, 2005. **אתיקה: מסע אל תודעת הרוע**, תרגום: עדי אפעל, תל אביב: רסלינג.
- בוקשפן, עלי, ואסא כשר, 2005. 'אתיקה בחברות עסקיות: שיקולים משפטיים ומוסריים', **משפט ועסקים** ב: 159-207.
- בן בסט, אבי (עורך), 2001. **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998**, תל אביב: עם עובד.
- גלבו, מאיר, 2003. 'החקירה בעבירות הכלכליות ובעבירות הצווארון הלבן', בתוך: מאיר חובב, לסלי סבה ומנחם אמיר (עורכים), **מגמות בקרימינולוגיה: תיאוריה, מדיניות ויישום**, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, עמ' 711-772.
- גלילי, יהודית, 2001. **הסדרת מעמד הלוביסטים ופעילותם**, ירושלים: מרכז מחקר ומידע של הכנסת.
- דוח הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל** (בראשות פרופ' זוהר גושן): www.isa.gov.il
- ורנר שמחה, 1991. 'הדיון בסוגיית המוסר במחשבה המנהלית בת זמננו', **מדינה, ממשל ויחסים בין לאומיים** 34: 13-35.
- חוות הדעת של עו"ד טליה ששון בנושא מאחזים בלתי מורשים**, 2005. הוגש למשרד ראש הממשלה, אגף התקשורת.
- ישיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא גילוי השחיתות בממשל**, 2005. פרוטוקול מס' 3.
- כשר, אסא, 1996. **קוד אתי בצה"ל**, תל אביב: האוניברסיטה המשודרת, ההוצאה לאור של משרד הביטחון.
- לב, רוני, 2006. 'שליש מהחברות הבינ"ל הפסידו בגלל שלא שילמו שוחד', **גלובס**, 10 באוקטובר.
- מנור, הדס, 2007. 'המבחן יהיה ביישום', **גלובס**, 25 בינואר.
- Brown, Jessica, and Mark Campanale, 2006. 'Developing a Social Equity Capital Market 2006': www.neweconomics.org
- Crane, Andrew, and Dirk Matten, 2003. *Business Ethics: A European Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Evensky, Jerry, 1993. 'Ethics and the Invisible Hand', *Journal of Economic Perspectives* 7(2) (Spring): 197-205.

Fischer, Klaus, and Nabil Khoury, 2007. 'The Impact of Ethical Rating on Canadian Security Performance: Portfolio Management and Corporate Governance Implications', *The Quarterly Review of Economics and Finance* 47(1) (March): 40-54.

Friedman, Milton, 1970. 'The Social Responsibility Of Business is to Increase Its Profits', *New York Times* (September 13).

Hausman, Daniel, and Michael Mcpherson, 1996. *Economic Analysis and Moral Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Posner, Richard, 1975. 'The Economic Approach to Law', *Texas Law Review* 53: 757-784.

White, Allen, 2007. 'Is it Time to Rewrite the Social Contract?': www.bsr.org