

המאבק בשחיתות - הניסיון של משרד מבקר המדינה בהונגריה

אַפּאד קובאַץ'

גוֹסְטֵב באַנְר

יאנוֹש לְיוואי

בֶּלְאָץ' קרוּשאַי

1. מבוא

תפקידם של משרדי הביקורת הוא להתריע, באופן הנחרץ ביותר, על בעיות וסכנות המאיימות על כספי הציבור ומציבות מכשולים בפני פיתוח. אחת הסכנות החמורות ביותר מסוג זה, שהולכת ומתעצמת בשל תהליך הגלובליזציה, היא השחיתות¹. בכלכלה הגלובלית התחרותיות מושפעת מגורמים אחדים, ומשקלה של סכנת השחיתות בקרב גורמים אלה הולך וגדל. השחיתות משפיעה על רמת השליטה ועל

1 את השחיתות אפשר לכנות גם "רעת הציבור", לפחות מבחינה זו שהיא תאומתה והיפוכה של "טובת הציבור" כפי שנתפסה בתקופות שונות ובחברות שונות, דהיינו האינטרס הציבורי. גם המונחים המשפטיים שופכים אור על הבעייתיות שבהגדרת תופעת השחיתות כאשר הם מכנים אותה תסמונת של רוע (evil). המונח "שחיתות" משמש בתורה המשפטית ובספרות המקצועית בתחומי הסוציולוגיה והכלכלה, אולם הוא אינו יכול לשמש בעיסוק הממשי במשפט. בשיטה המשפטית הנוהגת אין שימוש במונח "שחיתות" להגדרת נסיבות ממשיות. העבירות הפליליות של שחיתות מתקיימות בהקשרים צרים יותר, כפי שנוכל להיווכח מהאזכורים המשפטיים שיובאו בהמשך הדברים. אפשר למצוא הגדרות רבות מספור למונח זה. למשל, Elmer Hankiss הגדיר היטב את השחיתות כ"רעת הציבור". על פי אחד המילונים ההונגריים, שחיתות היא שוחד, מצב המכשיר תשלום שוחד; 1. (בלשון העיתונים) אווירה ציבורית המכשירה מתן שוחד; 2. (בספרות) חסך מוסרי בחיים הציבוריים. (Gabor O. Nagy - Miklos Jozsef Juasz Istvan Szoke), 1989, Budapest, Akademiai Kiado, p.765. החלטה מס' 24(97) של ועדת השרים של מועצת אירופה הכוללת קווים מנחים למלחמה בשחיתות, מגדירה את השחיתות כגישה אל קבלת ההחלטות או השפעה עליה. על פי הלקסיקון ההונגרי הקתולי, שחיתות היא חטא נגד הצדק החל במידה שווה על המשחית ועל המושחת (כרך VII, עמ' 246). בהונגרית המילה המציינת שחיתות היא מילה ממקור לטיני (Corruptio) שמשמעה לעוות, להשחית, והיא תועדה לראשונה בשלהי המאה השבע-עשרה בעיר סופרון (Sopron), בנוגע לאזרח העיר שעשה פעולה שכונתה "רעת הציבור", ונאמר ששמו יושחת (ייהרס).

המינהל הציבורי באזורים גאוגרפיים שונים ובמדינות שונות ובאופן זה על סיכוייהם להדביק את הפער בינם ובין מדינות אחרות.

בהתבסס על ניסיונו, החל משרד מבקר המדינה ההונגרי (SAO) לפרסם מחקרים בנושאים שונים. המחקרים שראו אור עד כה עוסקים ביחסים התקציביים של השלטון המקומי, בהפרטה, בשחיתות המשפיעה על ניהול כספי הציבור, ובדרכים להילחם בה² (מחקרים אלה אינם דוחות הביקורת או "סקרים מקדימים"). התקצירים על פעילותו השנתית של משרד מבקר המדינה שהוגשו לאסיפה הלאומית (בית הנבחרים של הונגריה), מתמקדים גם בניסיון, בתופעות החוזרות ונשנות ובסיכונים שאפשר להסיק עליהם מהדוחות שהגיש המשרד³.

אם נאמץ את המילים שהשתמש בהן נשיא האסיפה הלאומית, מטרתו של משרד מבקר המדינה היא לשמש "המצפון של האסיפה הלאומית" ולהצביע על הסכנות בתחום המימון הציבורי והשימוש בנכסי הציבור. בסעיפים שלהלן לא נדון במכלול הנושאים הנוגעים למאבק בשחיתות, בסיכויים ובדרכים לגילוי עבירות פליליות מסוג זה בידי רשויות החקירה והתביעה ובצעדי הרשות השופטת. תחת זאת נתמקד בהיבט אחד בלבד של המאבק בשחיתות, הנחשב לבעל חשיבות מכרעת בעולם המערבי המפותח. אף שעל פי אמות מידה בין-לאומיות אפשר לקבוע שהיקף השחיתות בהונגריה מתקבל על הדעת, אנו סבורים שתופעות המובילות לשחיתות, ועוד יותר מכך, התנאים המספקים קרקע נוחה לצמיחתה, מסכנים את תכנית המודרניזציה של הונגריה בכללותה ואת יכולתה לסגור את הפער הכלכלי בינה לבין מדינות מערב אירופה. במילים אחרות, השחיתות מאיימת על יכולתה של הונגריה להתחרות במדינות אחרות.

2 המחקרים פורסמו חלקם בכרכי מחקרים וחלקם בפרסומים מקצועיים, הן בהונגריה והן באנגלית. בנושא של ניהול כספי הממשל המקומי עוסק המאמר "יחסים תקציביים בממשלים המקומיים בשנים 1991-2001 לאור הביקורות של משרד מבקר המדינה" (10.9.02, אתר משרד מבקר המדינה, www.asz.hu). בעניין ההפרטה הוכן לצורך ישיבת ועדת ההפרטה של INTOSAI (אפריל 1998) המחקר "סיכום תהליך ההפרטה בהונגריה (1990-1997)". בנושא השחיתות נעשו כמה מחקרים המבוססים על הניסיון שנצבר בשנים האחרונות. בשנת 2002 פורסמו שני מחקרים בתחום זה. האחד הוא המאמר הזה, והאחר - "אפשרויות הביקורת של משרד מבקר המדינה במלחמתו בשחיתות" - הוכן לצורך כינוס משרדי הביקורת האירופיים-אמריקניים (יולי 2002).

3 לפרטים נוספים ראו את דוחות משרד מבקר המדינה ההונגרי על פעילותו בשנים 1998-2001 שהוגשו לאסיפה הלאומית ואושרו בהחלטותיה (www.asz.hu).

הדברים שיובאו להלן לא יעסקו במעשים שלפי החוק ההונגרי הם בגדר עבירות פליליות של שחיתות, בגילויים או בהגשת תביעות פליליות בעניינם. המאמר יעסוק בסיבות שבגללן יש להילחם בשחיתות ובתחומים שבהם יש הכרח לנקוט צעדים כדי להגביר את השקיפות ואת אמון הציבור במערכות הממשל.

כפי שננסה להמחיש במאמר זה, אפשר לעשות הרבה בכלי הביקורת כדי לבדוק את הפרצות המזמינות שחיתות ברמה הציבורית. אולם לשם כך יש למקד את פעולות הגוף המבקר בתחומים המתאימים בהתבסס על תפיסת עולם ברורה.

תפקידיו של משרד מבקר המדינה אינם מוגבלים להגנה על כספי הציבור. תפקיד אחר, שחשיבותו גדלה והולכת, גם מנקודת הראות של המלחמה בשחיתות, הוא לבדוק את מידת היעילות והתועלת של השירותים הממומנים מכספי הציבור בהתחשב באינטרס הכלכלי של הציבור והחברה לטווח ארוך, ולא רק בחישובים קצרי טווח של כדאיות כלכלית. בדיקה כזאת תאפשר לא רק לנקוט צעדים במקרים שהתגלו בהם נהגים מושחתים, טעויות ועבירות פליליות, אלא גם להסב את תשומת הלב לתופעות מזיקות ולפוטנציאל של "דליפה" וניצול לרעה של כספי הציבור.

המלחמה בשחיתות תישאר בגדר סיסמה ריקה מתוכן כל עוד הדרישות מהגופים המבוקרים לא יוחלו גם על גופי הביקורת. זאת ועוד, הממצאים של גופי הביקורת ייחשבו אמינים רק אם פעולותיהם וכוונותיהם יהיו שקופות לחלוטין וידווח עליהן באופן מלא. יש לפרסם את מטרות הבדיקה, את תכניות הביקורת, השאלות המרכזיות שעמדו על הפרק והממצאים וכן את יישומם. כדי להבטיח שבחירת הגופים הפרטיים שישותפו בביקורת (רואי חשבון ויועצים המבצעים את הסקירה) תהיה נכונה, יש לפעול לפי כללי הרכש והמכרזים ולמנוע כל אפשרות של ייחוס משוא פנים בשל קשרים עסקיים. יש להחיל על גופי הביקורת ועל נושאי המשרה בגופים אלה את אותם אמצעי בקרה החלים לפי החוק על גופים ציבוריים, מבקריהם וחשביהם.

זאת ועוד, הדרישה לאחריות דיווח פירושה שדוחות הביקורת חייבים לעמוד במבחן הפומביות. יש לחשוף לציבור את הממצאים, ובייחוד את המסמכים המבססים ממצאים אלה, עם חוות הדעת הרלוונטיות של הנוגעים בדבר.

העובדה שהלבנת הון, שחיתות וטרור בין-לאומי הופכים לשרשרת כלל-עולמית, מחייבת מציאת דרכים חדשות ליישום התפקידים של המינהל הציבורי ולפעילות בין-לאומית בתחומים האמורים. לשם כך נדרשות הכרעות בעניינים רגישים, כגון

השמירה על זכויות הפרט, ובכלל זה זכויותיהם של עסקים פרטיים, גבולות ההתערבות של המדינה בתחרות החופשית והמעקב אחר נתיבי הכסף הציבורי עד ליעדו הסופי.

2. נזקי השחיתות ומניעה ברחבי העולם

בשנים האחרונות התפעול הבטוח של המערכות הפיננסיות משפיע במידה רבה על שיתוף הפעולה הבין-לאומי. מסיבה זו נעשתה המלחמה בשחיתות עצמה חלק מהיחסים הבין-לאומיים, והיא מתנהלת בכל רחבי העולם. כדי להבטיח השתלבות בכלכלה העולמית והישרדות, שאנו צופים שחשיבותם תגדל ותלך, יש להגן על התחרותיות במובנה הרחב ביותר ועל הכלכלה, על היציבות ועל היכולת לתפעל את כספי הציבור באופן כלכלי. פעולות אלה לא ייתכנו לא במשק המקומי ולא בעולם כולו, כל עוד לא תבוער השחיתות. הבסיס לפעולה בתחום זה הוא הכרת המצב לאשורו ושימוש בנתונים בין-לאומיים משווים.

מאז ומעולם התקיימה השחיתות ושגשגה בכל רחבי העולם בהקשרים כלכליים וחברתיים מיוחדים. אולם בתחומי הכלכלה וניהול המדינה נעשתה השחיתות "אויב הציבור מספר אחת", שהמלחמה נגדו מחייבת מערכת שלמה של צעדים; התברר שהשחיתות עלולה להגדיל את הוצאות הממשל והמינהל עד כדי כך שלא יהיה אפשר לחשב את משמעותן של החלטות והן יאבדו את שקיפותן; בעקיפין תחבל השחיתות בתחרותיות במידה כזאת שתסכן את הקשרים הכלכליים, הן ברמה הלאומית והן ברמה הבין-לאומית. השחיתות עלולה לגרום להקטנת ההכנסות ממסים ולהגדלת הוצאות המדינה עד כדי שינוי נקודות האיזון בתקציב המדינה. השחיתות עלולה לעוות את תוצאות הרכש הציבורי המתבצע באמצעות מכרזים ולגרום לכך שאיכות התשתיות שיפותחו והשירותים שיינתנו תהיה פחותה בהרבה מזו שהיה אפשר להשיג באותם אמצעים כספיים אלמלא נגע השחיתות. השחיתות עלולה לגרום להשקעות לא יצרניות בפרויקטים שאין להם זכות קיום כלכלית בשיעורים שיש בהם כדי להשפיע בצורה ניכרת על היקף החוב הלאומי של מדינות.

בשל כל אלה השחיתות היא גורם סיכון גלובלי בהיקף שכבר כיום מעכב במידה ניכרת את ההתפתחות הכלכלית של מדינות ועקב כך את פיתוח הכלכלה העולמית בכללותה. יתר על כן, כפי שהיה אפשר לראות בסתיו שנת 2001, יש קשר בין התפשטות

השחיתות ובין הלבנת כספים, סחר בסמים ומימון פעילות טרור; ובסופו של דבר השחיתות והבעיות הקשורות בה עלולות להשפיע השפעה הרסנית על הקיום האנושי ועל המערכות החברתיות, ולכן המלחמה בשחיתות היא אינטרס אוניברסלי.

מן הראוי להביא כמה נתונים שימחישו את הנטל הכלכלי שהשחיתות מטילה על הכלכלה העולמית וכמה אומדנים בין-לאומיים מקובלים על היקף התופעה. 30 מיליארד דולר מהסיוע שהוגש לארצות אפריקה הגיעו בסופו של דבר לחשבונות פרטיים בשל הביזה השיטתית של אותן מדינות בידי מנהיגיהן. ההפסדים שנגרמו במזרח אסיה בשל מעשי שחיתות מוערכים ב-50 מיליארד דולר. באסיה כולה ההוצאה על רכש ציבורי עולה ב-20% לפחות על המוצדק, ויש - אף שהדבר אינו שכיח - שהעלות הלא מוצדקת מכפילה את ההוצאה. 200 מיליארד דולר מהחוב הלאומי של ארצות אירופה הוא תוצאה של מעשי שחיתות.⁴ מן הראוי להזכיר שבועידה האירופית-אמריקנית שהתקיימה בקולומביה בשנת 2000 הסביר אחד מנציגי הבנק האמריקני לפיתוח, שבדרום אמריקה 11% מהתקציב מיועדים מלכתחילה למטרות "בלתי חוקיות".

רמת השחיתות בגופים מעין-מדינתיים, מוסדות בין-לאומיים וארגונים אזרחיים, ומידת האובייקטיביות בקביעת סדרי הקדימויות שלהם אינן תמיד מעודדות, למרות כל מאמציהם להילחם בשחיתות. בין הגורמים לכך אפשר למצוא לא רק חוסר ידע הנגרם מהיעדר של מיומנות וממחסור במידע נגיש אלא גם גורמים כמו עמדה, חוסר אמון ודעות קדומות. נוסף על כך, לפי הספרות המקצועית ולפי סקרי דעת קהל שנעשו בקרב אנשי עסקים, המאפיינים הכלכליים של מדינה מושפעים גם משיקולים פוליטיים וכלכליים לטווח קצר או לטווח ארוך - כגון המדיניות כלפי משקיעים, מדיניות הסבסוד ושיקולים אחרים.⁵

4 מידע שמסר Jozsef Nagy בכנס של הפדרציה של האגודות הכלכליות והמדעיות שהתקיים בבודפשט, ב-18.12.01. מדובר בסיכון ממשי, שכן לדברי הארגון למניעת הונאות של האיחוד האירופי, בשנת 1998 ההונאות בכספי התקציבים במדינות האיחוד האירופי הסתכמו ב-265 מיליון אירו, שהם כ-300 מיליון דולר. לדברי נשיא הבנק העולמי ג'יימס ד' וולפנון, עלות השחיתות, שהיא כעין מס, מקטינה את ערך השקעותיהם של יזמים וכתוצאה מכך מקטינה את הצמיחה הכלכלית, ותופעה זו מסכנת במיוחד מדינות שכלכלתן חלשה יותר. מתאמים כמותיים מלמדים שאם מדינה משפרת את דירוגה לפי מדד השחיתות מ-6 ל-8 (בסולם שבו 0 מציין את מידת השחיתות הרבה ביותר ו-10 את הפחותה ביותר), השיפור יכול להגדיל את היקף ההשקעות ב-3 עד 4 עשירות האחוז.

5 אפשר ללמוד זאת כמשושים את מאפייני השחיתות לפי מה שמכונה "דוחות מדינה", הבודקים את ההכנות של הונגריה לקבלה לאיחוד האירופי, ומביאים בחשבון על מה

השחיתות ברחבי העולם היא ברובה סמויה מן העין, ושיעור מעשי השחיתות הידועים קטן. לפי האמור בכתב עת מקצועי המתפרסם בספרד, 59% ממעשי המעילה הידועים מתגלים בזכות נהלים פנימיים וביקורת פנים, ו-25% מתגלים באקראי או על ידי מקורות אנונימיים; מכאן שרק כ-15% מהמעשים מתגלים בזכות תקנות, נהלים וביקורת חיצוניים.⁶

אם משווים את הנתונים הסטטיסטיים שהתקבלו במחקרים אמפיריים, המנתחים את הסיבות ואת התוצאות של השחיתות במדינות שונות, ואם מביאים בחשבון את הדירוג של המדינות השונות לפי מדד השחיתות, אזי אפשר לתאר שלושה גורמים שיש קשר בינם לבין השחיתות.

(א) כפי שהודגש רבות בכנס הבין-לאומי החמישה-עשר של הקונסורציום הבין-לאומי לניהול כספי של ממשלים שהתקיים באביב שנת 2001, השחיתות מלווה לא רק רמה נמוכה של פיתוח, אלא גם שכיחה במיוחד במדינות שאפשר לאפיין את התנאים החברתיים והפוליטיים בהן כ"היעדר דמוקרטיה"⁷. השחיתות מתגלה במקומות אלה לא רק בתחום הכלכלה, אלא גם בחיי היומיום, בצורה של שימוש רווח בשוחד, והיא יוצרת נטל הן על הכלכלה הלאומית הן על החברה. על פי הסטטיסטיקות שנעשו במדינות שונות, המקומות הנוחים ביותר לבלימת התפתחותה של שחיתות הם מקומות שבהם אין צורך לקנות בכסף את חירויות הפרט (חופש התנועה, חופש

מבוססות חוות הדעת המוסכמות בדוחות אלה. נראה שבכל הנוגע למאפיינים הקשורים לשחיתות, מובאות בדוחות אלה הצהרות כלליות שאינן מעוררות אמון, משום שלא הובאו די עובדות לביסוסן, ולכן צדקתן מוטלת בספק. לעניין זה, **הדוח השוטף על התקדמותה של הוונגריה לקראת הצירוף לאיחוד האירופי** שפורסם בשנת 2002 (בריסל, 9.10.02) מותיר אצל הקורא תחושה של חוסר. בדוח שני עמודים המונים את הצעדים שננקטו ואת התוצאות שהושגו, ואז, ללא כל ראייה מהותית, מובאת בשתי שורות וחצי המסקנה, שלא הושגה התקדמות והמצב אף נעשה גרוע יותר, והאחריות לקביעה זו מיוחסת למשאל דעת קהל שנעשה בהונגריה ולא פורט מהו. מסקנה זו אינה עולה בקנה אחד עם "דיווחים" אחרים (כגון זה שהכין Transparency International), שלפיהם המצב בהונגריה טוב מהמצב בכמה חברות אחרות באיחוד האירופי או זהה לו. ב"דוחות המדינה" צוין שדווקא משקיעים ממדינות האיחוד האירופי הם שציינו את סכנת השחיתות בכלכלות של המדינות שנעשו דמוקרטיות לאחרונה, שעה שמשקיעים אלה עצמם, בשל היקף השתתפותם המכריע בתהליך השינוי הכלכלי באותן מדינות, הם היחידים שהיו יכולים לתת שוחד. זאת ועוד, לצורך רכישת נכסי המדינה המופרטים יש להם עניין שהמדינה תדורג במיקום גרוע ככל האפשר לפי מדדי השחיתות, שכן הדבר יקטין את שווי השוק של נכסיה.

6 Revista Technika, 17/2000.

7 ממצאים מהזמן האחרון מלמדים שתופעה זו, אם כי בהיקף קטן בהרבה, מתרחשת כאשר דוגלים בנסיון ליישם ריכוזיות ווולונטריות.

ההתארגנות וכו') ושבהם היוקרה של פקידי הממשלה ועובדי הציבור אין מקורה בעמדת הכוח שלהם, בשכרם או במשתנים חומריים אחרים אלא בכבוד שהציבור רוחש להם.

אם נתבונן בתופעה זו מצדה האחר, השחיתות פחות נפוצה במקומות שיש בהם דמוקרטיה אמיתית, ושמיושמים בהם תהליכים של רפורמות פוליטיות ומינהליות וחילופי שלטון⁸. במקומות אלה יש תמיד אפשרות שיתחולל שינוי, ולכן, שום אדם, לרבות המחזיקים בעמדות הכוח הבכירות ביותר, אינו יכול להיות בטוח שמעשיו המושחתים לא יתגלו לעולם. במילים אחרות, הסכנה שהשחיתות תפגע בכלכלה ובתחרויות הלאומית, היא במתאם גבוה עם המאפיינים הטבועים בשיטה הפוליטית ובמוסדות החברתיים.

(ב) מהשוואת המחקרים עולה שבמרבית המדינות ערכי מדד השחיתות והשוחד נמצאים במתאם גבוה עם רמת הפיתוח הכלכלי, ולטווח ארוך יותר, עם מגמת השיפור או ההידרדרות בפיתוח הכלכלי. בהתבסס על עבודת מחקר של משרד מבקר המדינה הוכחנו בכינוס של The International Consortium of Governmental ICGFM [Financial Management] שהתקיים באביב 2002, שיש קשר קרוב בין היקף השחיתות לבין האינדיקטורים הכלכליים השנתיים לנפש⁹, וכן בין היקף השחיתות ובין

8 ראו מחקר של הבנק העולמי שכותרתו "שינוי, עשר השנים הראשונות, ניתוח ולקחים ממדינות מזרח אירופה וברית המועצות לשעבר", שפורסם ב-14.1.02, ואשר עוסק בעשר השנים הראשונות של תהליך השינוי הכלכלי באותן מדינות. על פי מחקר זה, "כאשר בוחנים את יעילות השינוי [במדינות סוציאליסטיות לשעבר] אפשר לראות שלישום שיטתי ומסודר של הרפורמה ולעומק הרפורמה יש תפקיד חשוב יותר מאשר לתנאים שהיו במדינה קודם השינוי ... הגישה שלפיה חוסר השוויון בחברה גדל בשיעור ניכר יותר במקומות שנעשו בהם רפורמות, הוכחה לא נכונה. כן הוכח בבירור שיש מתאם גבוה בין שחיתות וחוסר שוויון".

9 אפשר למנות כמה גורמים כלכליים הקשורים לשחיתות. חוקר ספרדי הראה שיש מתאם שלילי בין השחיתות ובין כלכלת שוק, גידול בתוצר המקומי הגולמי, יעילות פקידי הממשל ורמת הכשרתם. לדברי חוקר אחר, בכדי לקבוע באיזו מידה מדינה מועדת לשחיתות (C) נדרשת ידיעה של מידת המונופולרציה של הכלכלה באותה מדינה (M), מידת הבלעדיות של המינהל הציבורי (D) ומידת השקיפות של הדוחות הכספיים (T): $C = M + D - T$ (Revista Technica, 2000/17). הפיקוח במשרד המבקר במלחמה נגד השחיתות" במושב שעסק בחקירות מרמה ובמאבק נגד השחיתות, בכינוס של ICGFM בנושא "המשבר הבין-לאומי: תפקיד מנהל הכספים הממשלתי", שהתקיים בבית הספר לחשבונאות באוניברסיטה הבין-לאומית של פלורידה (מיאמי, 11.4.02). (משרד מבקר המדינה העמיד את הנוסח ההונגרי של ההרצאה לרשות האסיפה הלאומית ופקידי הממשל המוסמכים). Tamas Sepsey הצטרף להרצאה והציג, בצורת תיאור מקרה, חקירות שעשה המוסד הממשלתי לבקרה.

המגבלות על הסחר וצורות מסוימות של פיקוח על המחירים. ככל שכלכלה פתוחה ושקופה יותר, קטן יותר הפיתוי לשחיתות, וכך הפעולות לצמצום השחיתות יעילות יותר והשימוש בכלי הביקורת (הפיננסית) הישירים והעקיפים יעיל יותר.

(ג) את הגורם השלישי הקשור לשחיתות אפשר לתאר בצורה הטובה ביותר במידה שבה הציבור משלים עם תופעת השחיתות והמגמות בתחום זה. למרות הנטייה הגוברת להוקיע את השחיתות ולהכיר בהפסדים ובסיכונים הכרוכים בה, יש דפוסי התנהגות שהם בגדר שחיתות אך הם נחשבים למקובלים ודעת הציבור סובלת אותם בשל מטרותיהם ותוצאותיהם הסופיות. אחת הסיבות לכך היא המיתוס שיש צורות "חיוביות" של שחיתות.

במצבים מסוימים, בתקופות של שינויים כלכליים וחברתיים ושל מיתון הנלווה אליהם, עלולה השחיתות להתרחב. בחברות הנמצאות בתהליך שינוי, שבהן הכללים הישנים אינם בתוקף, אולם טרם התגבשו כללים חדשים, צומחות אפשרויות והזדמנויות לשחיתות. קביעה זו נכונה במיוחד כאשר מערכות רודניות מתחילות להתפורר (כמו בארצות מזרח אירופה שמשטריהן הסוציאליסטיים החלו להתפורר בשנות השמונים), וכן בתקופות של "קפיטליזם פרוע", כלומר בתקופות של צבירת ההון הראשונית ושל הפרטת השירותים והנכסים הציבוריים.

"כלכלות השוק החדשות" יוצרות כר פעולה לשחיתות גם כתוצאה מהפיקוח הכלכלי והפיננסי ובשל גישות מוטעות של אנשי מקצוע ושל האליטות הפוליטיות. למשל, נוצרה אשליה שבעקבות השחרור מהמשטרים העריצים תתחזק המשמעת האזרחית במהירות ותתפתח יושרה בשירות הציבורי. האשליה נוצרה בשל היעדר ניסיון בשווקים שעברו ליברליזציה מוחלטת והפכו לכוח כול-יכול, וכן בשל התפיסה שאין צורך במנגנון ביקורת פיננסי מטעם המדינה בתחומים החורגים ממסגרת המימון הציבורי, למרות שיתוף הפעולה הקיים ברמות רבות ואף על פי שהמדינה עצמה היא שחקן במגרש הכלכלי. חברות פרטיות ממשיכות להתקיים מכוח צווים שמוציאה המדינה, ויתרה מכך, כאשר שאלת היעילות נעשית השאלה המרכזית, המנגנון של

המימון הציבורי מתחיל להתנהג יותר ויותר כמו המנגנונים של הענקים העסקיים הפועלים בשוק הפרטי. ללא ספק יש יחסי גומלין בין שני המגזרים¹⁰.

מתיאור שלושת הגורמים הקשורים לשחיתות ומידרוג המדינות לפי מדד השחיתות עולה מגמה ברורה: היקף השחיתות ומידת התפשטותה נמצאים ביחס הפוך לרמת הפיתוח של המדינה וביחס ישיר למידת האוטוקרטיות של הסדר המדיני. לפיכך לא במקרה, על פי סקרים בין-לאומיים מדינות צפון אירופה, הן הנגועות בשחיתות במידה הקטנה ביותר.

מהאמור לעיל עולה לא רק המסקנה שבארצות מפותחות שיעור השחיתות הוא באופן בלתי נמנע קטן יותר, אלא גם שבמדינות הנמצאות בתהליך של שינוי כלכלי וחברתי, דיכוי השחיתות והגברת היושר בקרב העוסקים בניהול כספי הציבוריים יכולים להיות ערובה לצמיחה כלכלית¹¹.

כשהמינהל הציבורי פועל בשיטות שהיו נהוגות בעבר במסגרת מדינת הלאום, הוא מתקשה יותר ויותר להתמודד עם הדרישות החדשות שמכתיבה הגלובליזציה ועם תוצאותיה. הדבר אופייני לא רק למדינות בתהליך של מעבר, אלא גם, למרבה הצער, למדינות מפותחות. יותר ויותר מתברר שבכל הנוגע לתחרותיות "הכלכלה החדשה" מחייבת אסטרטגיות מסוג חדש, מתודולוגיה של שיתוף פעולה וכלי ניהול, פיקוח ובקרה. עבודה זו - הנעשית בשל הכורח לשתף פעולה ולהסתגל הן ברמה הלאומית והן, במידה גוברת והולכת, במישור הבין-לאומי - מחייבת שינוי נרחב לא רק בחקיקה ובביקורת המדינה, אלא גם באופן פעולתם של הגופים הממלאים את התפקידים הציבוריים. ומנגד, מתרבים היסודות התחרותיים בפעולתם של הרשויות הציבוריות ושל המינהל הציבורי ועליהם לעמוד יותר ויותר בדרישות איכות.

תהליך זה אף גורר בעקבותיו שינויים ניכרים באופן הניהול של כספי הציבור, שאחד הבולטים בהם הוא הסתמכות גוברת והולכת של המדינה על גופים פרטיים לצורך אספקת השירותים. לכן, כיום השאלה המכרעת אינה מי מספק את השירותים, אלא מי מממן אותם, באיזו רמה ובאיזה מחיר. רכישת שירותים של המגזר הפרטי או מימון שירותים בשיתוף המגזר הפרטי, בהיעדר ביקורת נאותה, הם אחד הגורמים

10 Elmer Hankiss: "משחקי השחיתות במרכז-מזרח אירופה", 1990-1945, **השחיתות בהונגריה** (pécs-Baranya) - אגודה אינטלקטואלית והפקולטה למדע המדינה ומדע המשפט, אוניברסיטת פשט, פשט 2001, ופרסום של מכון גאלוף בהונגריה, יולי 2000.

11 צעדים למניעת שחיתות בדרום מזרח אירופה (Europa Tanacs Kiado, 2001).

החשובים להגדלת הסיכון לשחיתות, וקביעה זו נכונה לא רק בכל הנוגע לשקיפות הרכישות של המגזר הציבורי.

בסופו של דבר שאלות אלה מובילות לשאלת הדמוקרטיה בהפעלת כוח, והמוסדות המרכזיים לביקורת פיננסית אינם יכולים להתחמק מאחריותם להצביע, כל אימת שיש צורך בדבר, על הסיכונים האפשריים בהקשר הרחב יותר של עבודת הממשלה.

ההיקף הכולל של השירותים הנרכשים בכספי הציבור משקף את יכולתן של קהילות במדינה לאכוף את מימוש האינטרסים שלהן. הן מערכת האינטרסים הקשורה בהספקת השירותים הקהילתיים בדרך לא-סקטוריאלית המתמקדת ביעילות, והן מערכת הבטחת האינטרסים הקשורה לפעילויות החברתיות, קובעות מחדש בהדרגה את גבולותיהם של התחום הציבורי ושל התחום הפרטי. תהליך זה מחייב הגדרה מחדש של הכוחות המוסדיים וכן של הזכויות לאסוף מידע ולבצע ביקורת. במסגרת המנגנונים המינהליים ומנגנוני הבקרה והפיקוח המשתנים, חשיבותם של היציבות והביטחון גדלה והולכת.

ההון והכספים ממקורות בין-לאומיים מוזרמים לארצות המסוגלות לספק אפשרות חיזוי ותכנון, איזון וביטחון מוחשי, שהשווקים שלהן מוסדרים ותחרותיים ושיש בהן מערכות מודרניות ומפותחות של מינהל ובתי משפט. אולם המאבק בשחיתות עצמו עולה כסף, וההוצאה השירה והעקיפה עליו ("העלות הראשונית"), היא חלק מעלות הארגון והניהול של המערכת הכלכלית. חשוב להדגיש שב"תשואה" של הוצאות אלה אפשר להבחין רק בטווח הארוך, וגם זאת רק כמגמה של שיפור בפעילות הכלכלית בכללותה או ביעילות המימון של המגזר הציבורי.

3. השחיתות בהונגריה ופעולות של משרד מבקר המדינה בתחום זה

כדי להבין את הבעיות הניצבות לפנינו כיום, עלינו להביא בחשבון שגיוס והקצאה של כספי ציבור ומערכות הניהול הכלכליות בעשורים שחלפו, בארגונים המדינתיים שהיו קיימים קודם השינויים שהתרחשו במערכות הכלכליות והפוליטיות בשנת 1990, היו בהם אפשרויות רבות לממש אינטרסים של אנשים וקבוצות אנשים, אגב סטייה מנורמות מוצהרות. התחום העיקרי שבו נעשו פעולות מסוג זה היה מערכת של עסקאות לא פורמליות וטובות הדדיות, שפעלה באופן שבפועל היה ממוסד, ברמות

השונות של מנגנוני השליטה של המדינה ושל המפלגה. לכלכלת המחסור היה תפקיד מרכזי בהיווצרות השחיתות.

בתקופה המוכרת כתקופת "הדיקטטורה הרכה" בהונגריה, המגרעות התפעוליות של ניהול מנגנוני המדינה, הנהלים הבירוקרטיים שאפיינו את דרך פעולתם, חולשת מנגנוני הביקורת והגמול החומרי והמוסרי המועט שהוענק לעובדים בשירות המדינה רק הגדילו את היקף הבעיות שמקורן בשיטת ממשל זו. במהלך אותה תקופה נקשר המושג "שחיתות" בתודעת הציבור בשוחד, שהיה תופעה רווחת ומוכרת לכול, בשל הצורך "לשמן" את השומר בחניון, את השוטר ואת הפקיד. המרמה נחשבה לחלק מהחיים. מאחר שהמערכת עצמה הייתה מושחתת, המעורבות של האליטה הניהולית והפוליטית של מערכת השלטון החד-מפלגתית בהליך הפיקוח הייתה מוצר לוואי "טבעי" של הפעילות הכלכלית. פותחו "תעריפים" מיוחדים. בדרך כלל לבשה השחיתות של הפקידות אופי כזה שבו האזרח שפנה לרשות היה הגורם ה"פעיל" ואילו פקיד הרשות היה הגורם ה"סביל".

בשנות השמונים נעשתה בהונגריה רפורמה שנועדה להנהיג דגם של "כלכלת שוק סוציאליסטית", וזו הביאה עמה מוסדות שקודם לכן לא היו מוכרים בהונגריה. המסגרת החדשה של הפעילות הכלכלית, ניצול הציוד השייך למקום העבודה ללא תשלום בידי צוותי העובדים הכלכליים, חישוב ההוצאות והתמחור הלא מוסדרים, עבודות שביצע המגזר התעשייתי באמצעות עזרת מפעלים חקלאיים, פעילויות שבוצעו ללא רשות וללא תשלום מס ועוד, וכך ניידות חברתית נרחבת - כל אלה היו לא רק "בית ספר" ליזמות עסקית, אלא גם נתנו דחיפה גדולה להתפתחותו של שוק שחור רחב ממדים, וכך הוכשרה הקרקע לתופעות חדשות של שחיתות. אפשר לתאר תקופה זו כעולם של התחמקות מהכללים והחוקים ושימוש ברכוש הציבור לטובת "הכלכלה הפרטית". השלטון השלים עם תופעות אלה בשל הצורך בהשגת תוצאות מהפעילות הכלכלית הפרטית. מצב זה חיבל בשרידותה של השיטה אך גם איפשר לה להמשיך להתקיים במצב של דעיכה מתמשכת, מאחר שגדל מספר העסקים (הקטנים) הפרטיים, התרחבה פעילות הבנייה הפרטית וכו'; אלה איזנו בסופו של דבר את המחסור הגובר ושמרו על השקט החברתי, ובד בבד איפשרו להסתגל בצורה קלה יותר לתנאים האמיתיים של כלכלת השוק.

במהלך יותר מעשר השנים שלאחר שנת 1990 חיה החברה ההונגרית בתקופת מעבר. תקופה זו התאפיינה במיתון שהיה תוצאה של שינוי התנאים, לא רק במובן החברתי

והפוליטי, אלא גם בכל הנוגע לארגון הכלכלי ולמימון של הפעילות הציבורית¹². בתקופת שינוי זו סוגים מסוימים של שחיתות הנוגעת למשאבים שונים, כגון השוחד ה"פעיל" ביוזמת הפקידות, נעלמו או דוכאו¹³, אולם התפתחו מצבים חדשים שהיו כרוניים עוד יותר להתפתחותם של נהגים מושחתים. סוג מיוחד של מלכודת חברתית - התופעות הקשורות ליכולת התחרות, המתבטאות גם בירידת ערכו של רכוש - היה ידוע, ודוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה הצביעו על קיומן של מלכודות אלה, דנו בהשפעת המנגנון החוקי הנוגע לעבירת הרכוש וניתחו את הפעילות של הסוכנות לנכסי המדינה לשעבר ושל הגופים שהחליפו אותה. ואולם ברור עכשיו שלא הערכנו בחומרה מספקת את הסיכונים הכלכליים והחברתיים. התפתחותו של מצב זה הואצה הן בשל דעת בעלי המקצוע הן בשל דעת הציבור. כמו במדינות אחרות שבהן שרר בעבר משטר סוציאליסטי הושפע השיפוט בעניינים אלה גם מהסובלנות כלפי הכלכלה האפורה, כלפי התפקיד ה"משמך" וה"מאיץ" שלה, ומהסברה שיש להבחין בין שחיתות "בהיקף קטן" לבין שחיתות "בהיקף גדול". בדיעבד התברר שהמחיר של שיפוט זה היה יקר ביותר, אם כי הדגש הרב שהושם על האצת השינוי החברתי-כלכלי, כאמצעי בטיחות שיקטין את סיכוני ההפרטה והשינוי, הוכח מוצדק.

בחלל הריק שנוצר בין פקיעת תוקפם של הכללים הישנים לבין היצירה של הכללים החדשים קשה להחליט בדרך כלל האם יש לייחס את העבירות שבוצעו להיעדר כישורים, להיעדר חוקים ותקנות ברורים, לרשלנות, למרמה, לאינטרס חומרי או לאינטרס אחר. באותן שנים גילו אנשי משרד מבקר המדינה בגופים המבוקרים, לפעמים להפתעתם, אזלת יד וחוסר כישורים מוחלט, על גבול האבסורד, וטעויות יסודיות במילוי הנהלים שהיו בגדר הפרת משמעת. לא תמיד אפשר לתלות מעשים

12 אפשר לקבוע במידה רבה של סבירות שתקופת מעבר זו הגיעה אל סופה עם הבחירות בשנת 2002. אותן בחירות היו מערכת הבחירות השלישית לאחר השינוי במערכת הפוליטית. הממשלה החדשה שוב אינה נושאת בנטל הדאגה לשינוי מערכת הבעלות על רכוש, לפתרון הבעיות הכרוכות בהפרטה, ולפיתוח ארגון מדיני חדש.

13 אפשר לקבל את הנתונים הסטטיסטיים הקשורים לגילוי עבירות פליליות הכרוכות בשחיתות רק כמציינים מגמה כללית. מספר העבירות הפליליות (שוחד, השפעה על מסחר) ירד מ-897 בשנת 1988, קודם השינוי החברתי והפוליטי, ל-335 עבירות כאלה בשנת 1990. הירידה במספרן של עבירות אלה הייתה ממושכת ותנועתית, והיא ללא ספק תוצאה של הגברת השקיפות של גופי הממשלה ושל ייעול החקירות הפליליות. לאחר מכן החל מספר העבירות הפליליות לגדול (יותר מ-50% בשנת 2001), אולם מספר העבירות שנרשמו באותה שנה - 836 - קטן אפילו מזה שהיה לפני תחילת השינוי ומייצג רק חלק מהמספר הכולל של העבירות הכלכליות שהתגלו. מספר מעשי השוחד ביוזמת פקידים קטן יחסית וקיים בעיקר בתחום הקנסות על עבירות תנועה.

ומחדלים אלה בשינויים בהסדרים, בהכשרה ובכישורים מוגבלים או בקשיי הסתגלות. ביותר משני תריסרים של מקרים הגיעו הדברים לידי כך שמבקרים יזמו הגשת תביעות פליליות בשל רשלנות, ניהול כושל או בלתי תקין, זיוף מסמכים ונהגים מושחתים אחרים¹⁴.

הפרטה ושחיתות

ההיערכות המחודשת של השחיתות ושל חלל המחיה של השחיתות נוצרה בתנאי של כלכלת השוק המתהווה, כאשר בעקבות השינוי הפוליטי שחל בהונגריה הוחל ב"הפרטה" של מיזמים שלא פעלו קודם לכן בצורה של חברות, וכאשר נכסי המדינה שנכללו בגופים אלה הועמדו למכירה¹⁵. בהקשר זה יש למונח "הפרטה" משמעות

14 על פי סעיף 1319(1) של חוק העונשין משנת 1978, מי שהופקד בידו ניהול רכושו של גוף אחר, ואשר גרם לנזק מהותי, אגב הפרת החובה החלה עליו בתפקיד זה, עבר עבירה של ניהול בלתי תקין. על פי סעיף 1320(1) לחוק, כל אדם שהופקד בידו על פי הוראות חוק ניהול רכושו של גוף אחר או הפיקוח עליו, ואשר התרשל במילוי חובות המוטלות עליו מתוקף תפקידו ועקב כך גרם נזק חומרי, עבר עבירה של ניהול רשלני. יצוין שניהול רשלני וניהול בלתי תקין הם עבירות פליליות כלפי רכוש. עניינה של העבירה הוא הפגיעה ברכוש של גוף אחר ולא פגיעה בטוהר החיים הציבוריים; לפיכך, קשה מאוד להוכיח שהמניע לעבירות אלה היה שחיתות, וזאת מסיבות מובנות. המצב דומה גם בנוגע לסעיפים 274-276 של חוק העונשין העוסקים בזיוף מסמך, וכן בנוגע לסעיף 225 העוסק בשימוש לרעה במשרה רשמית.

15 מערכת כלכלית שיש בה שיטה מעורבת של בעלות על רכוש, והמבוססת בראש ובראשונה על רכוש פרטי, הוקמה על ידי שינוי מערכת הבעלויות בשתי דרכים. האחת: הקמת מיזמים עסקיים גדולים בתחומי כלכלה בסיסיים המבוססים על השקעות פרטיות - אשר בעשור הראשון של השינוי באו בעיקר ממקורות זרים - והקמת מאות אלפי משקים פרטיים - כתוצאה מהתמוטטות ה"משקים בעלי ההיקף הרחב של המערכת הסוציאליסטית", - וביצוע עיקר הפעילות החקלאית בידי גופים פרטיים. הדרך האחרת - מכירה של רכוש עסקי ונכסים תפעוליים שהיו שייכים לתת-המערכות השונות שמומנו בכסף ציבורי. המחקר עוסק בראש ובראשונה בשינויים העיקריים במערכת הבעלויות, היינו בהפרטה של מיזמים שהיו בבעלות המדינה והיו שייכים לתת-המערכת המרכזית שמומנה בכסף ציבורי. בתחילת תהליך ההפרטה, בשנת 1990, היה שוויו של מגזר זה 25 עד 30 מיליארד דולר, והוא גולם בצורה של מיזמים עסקיים שלא פעלו בצורה של חברות או תאגידים ובנכסי המקרקעין הקשורים אליהם, ונציגי הממשלה (מוסדותיה) הם שמימשו את זכויות הבעלות. סוג אחר של רכוש שהופרט הוא המקטע של הרכוש הציבורי ששייך לאגודות ציבוריות שונות ולשלטון המקומי שבו יש לרכוש של הממשל המקומי נתח משמעותי ששוויו כ-10 עד 15 מיליארד דולר, ואשר כולל בעיקר נכסי מקרקעין וקרקעות שהיה אפשר להפוך גם אותם להשקעות במגזר כלכלה בסיסיים. בשל תהליך מתמשך של ייסוף ופיחות בשווי נכסים ולאור העובדה שבתחילת התהליך היה אפשר

מיוחדת, מילולית, מאחר שהאפשרות להפריט נוצרה כאשר הבעלות על רכוש פרטי הפכה לאינטרס אישי ולמטרה. הסיכוי להתעשר ולהשתייך למעמד הגבוה בסדר החברתי החדש, ואף להנחיל את העושר לדורות של צאצאים, יצרו סכנה ניכרת לשחיתות.

בשנים הראשונות של תהליך השינוי הפוליטי והכלכלי, כתוצאה מהמורשת שירשנו, לא תמיד נלקחו החוקים החדשים במלוא הרצינות, ואפילו בידי מנהלי חברות שתפקידם היה לשמור על רכושן. פותחו שיטות מיוחדות ל"ניצול הזדמנויות", תופעה שכונתה בהונגריה "הפרטה ספונטנית"¹⁶.

המבקרים יכלו לעמוד על התוצאות החמורות של תהליכים אלה, שנמשכו בכל תקופת השינוי החברתי-כלכלי, כאשר, בתחילת העשור, ביקרו את הנהגים של החברות שהקימו שותפויות והיו צריכות לקבוע נהלים להעברת רכוש לידיים פרטיות. החברות ניסו להסתיר את העובדה שלא הייתה להן זכות קיום ארגונית ואת הבעיות הכספיות שלהן על ידי שינוי צורתן. על פי התקנה השגויה שהייתה אז בתוקף שוחררו החברות מההתחייבויות של מייסדיהן. דבר זה יצר תהליך של ריקון גופים שבבעלות המדינה מתוכם שכתוצאה ממנו נוצרו חברות שנשאו על גבן חובות גדולים ו"רוקנו" למעשה מכל תפקיד ונותרו בבעלות המדינה. אף שתהליך זה של מימוש אינטרסים כלכליים ביד גסה התקבל בציבור באי-נחת ובחשש, נוכח הכללים שהיו אז בתוקף ואשר עודדו את התהליך, לא היה אפשר להתנגד לו, ודעת רוב הכלכלנים הייתה שזהו "תוצר לוואי טבעי" של תהליך השינוי. אולם, במקרה זה הבעיה לא הייתה בהפרטה עצמה אלא בגיבוש הקנונייטי והמגמתי של אינטרסים קבוצתיים וניהוליים.

להעריך את שווי הנכסים רק על פי ה"שווי בספרים" (היינו יתרת ההוצאות וההשקעות בניכוי פחת) - נתוני שווי שאי אפשר להעריכם מנקודת המבט של שווי השוק - אין נתונים מדויקים יותר על שוויים של הנכסים. ייתכן אפוא, שבמועד סיום תהליך ההפרטה (היינו בסוף שנות התשעים, כאשר יותר מ-80% מהתוצר המקומי הגולמי כבר יוצר בידי חברות פרטיות), על ידי מכירת כמעט 90% מהמיזמים שבבעלות המדינה, וכתוצאה מהעלייה במחירי הנכסים, השיגה קופת הציבור הכנסות גדולות בהרבה מכפי שהיה אפשר להעריך על בסיס הנתונים מתחילת תהליך ההפרטה.

16 ארפאד קובאץ, "דין וחשבון על ביקורת", **ספר העשור של הונגריה (1998)**, הקרן הציבורית של המרכז ההונגרי לחקר הדמוקרטיה, עמ' 179-204. במהותו של דבר "ההפרטה הספונטנית" פירושה שמיזמים שהיו קודם לכן בבעלות מלאה של המדינה הורשו להקים חברות, אפילו בשיתוף עם זה; הותר להם להעביר רכוש לחברות אלה ולהותיר את נטל החובות על חברות האם, ובאופן זה נוצרה אפשרות לרוקן את חברות האם על ידי הוצאת הטכנולוגיות הרווחיות.

בסופו של דבר, תהליך זה שהיה גדוש בסיכונים לשחיתות גרם למה שמכונה "מיזוגי הבנקים"¹⁷, שיצרו נטל של מאות מיליארדי פורניטים על התקציב.

בתקופה הראשונה של הרפורמות והשינויים הכלכליים לא היו חוקים ותקנות העוסקים בתחרות, בניגוד עניינים, בחשבוונאות, בדיווח וברכש ציבורי שיכלו להחליף את הנורמות המשפטיות שאיבדו את תוקפן והיו שייכות לעולם הפוליטי שחלף זמנו. אילו היו חוקים ותקנות אלה קיימים, הם היו מאפשרים להפוך את העסקאות לשקופות יותר ולאפיין אותן בצורה אובייקטיבית יותר. בדיעבד ברור שלהיעדר החוקים והתקנות התלוו אשליות מוגזמות ביותר בכל הנוגע לתפקידם ולכוחם של המבקרים ושל הביקורת ובדבר למידת האובייקטיביות והכישורים המקצועיים של חברות בין-לאומיות שעסקו במתן ייעוץ בנוגע לתהליכי ההפרטה. המנגנונים המינהליים של המדינה ניסו לנקוט צעדים שונים כדי להגן על האינטרסים של המדינה ולא לאפשר לבעלי עניין לגזול את רכושם. למשל, נעשו ניסיונות למנות "נציבים" או מפקחים, שנחשבו מהימנים, על תהליכים שונים של הפרטה, אולם ניסיונות אלה כשלו בזה אחר זה. לעתים - לא נדירות - נוצר שילוב אינטרסים מושחת בין האנשים שהמדינה אצלה להם את תפקידי הפיקוח לבין הנהלות החברות שביקשו לרכוש את הרכוש לעצמן, ומשרד מבקר המדינה נקט לא אחת צעדים נגד תופעות אלה.

אחד הגורמים שסייע לאי-קיום החוק ואיפשר את הגזל של רכוש המדינה קשור לשינוי בדפוסי ייצור ההכנסות. בכלים הישנים לא היה אפשר לעקוב אחר השינויים במקורות הרכוש וההכנסות, אולם פתרונות חדשים פותחו ואומצו באטיות רבה, ולכן לא היה בכוחם לסכל את פעולותיהן של קבוצות של בעלי אינטרסים רבי עוצמה.

ממצאי הביקורות של משרד מבקר המדינה תיעדו במדויק את מסכת האירועים שהובילה להתמוטטותן של חברות שונות, את התנאים שהביאו לכישלונות, וכמובן, את הבעיות השונות בתחום הניהול הכספי, קבלת ההחלטות הגרועה, טעויות הנוגעות לנטילת סיכונים, והשקעות מוטעות שנעשו בשל קריאה לא נכונה של תנאי השוק. כלי

17 במהלך השינוי הכלכלי, מאחר שחברות פשטו רגל או שמצבן הכספי התערער, נוצר לחץ על מערכת הבנקאות שעדיין הייתה בבעלות המדינה, וגם הבנקים הגיעו לסף פשיטת רגל. נדרשו התערבות של המדינה ומיזוג של גופים בנקאיים כדי שיוכלו להמשיך לפעול. צעדים אלה יצרו נטל תקציבי של קרוב ל-500 מיליארד פורניטים (2.5-2 מיליארד דולר). כך נשמרה היכולת התפעולית של הבנקים ובשיתוף משקיעים אסטרטגיים הם הועברו לידיים פרטיות.

הביקורת הכספית מוגבלים מעצם מהותם ביכולתם להתחקות אחר השיקולים שלפיהם התקבלו ההחלטות ולקבוע מה היה בגדר הכרח בשל המשבר הכלכלי הכללי, מה היה בגדר טעויות שנעשו בתום לב ובהיעדר הכנה מספקת למשבר שגרם לפשיטת רגל, ובאילו מקרים שימשו סיבות אלה אמתלות בלבד. אי אפשר לדעת בוודאות כמה חברות נהרסו במתכוון (בידי המנהלים שמונו להם מטעם המדינה), כדי ליצור, במישרין או בעקיפין, תנאים נוחים שבהם יוכלו מנהליהן לרכוש אותן בכספים ששאבו מהחברות שרוקנו. אין לדעת באילו מקרים גרמו המנהלים לפירוקן של החברות שניהלו כדי שיוכלו לרכוש אותן בפרוטות לא כעסקים חיים אלא כמלאי של מכונות משומשות ומבנים עלובים. בהקשר זה יש לציין שההפסד הניתן לכימות ישיר, ואשר אפשר לייחסו במישרין לאבדן השקעות, להפסד הכנסות ממסים ולהוצאות של המדינה בשל האבטלה של עובדים שפוטרו, לצמצום התחרות במשק ולאבדן ההשתתפות בתשלום מסים ותשלומים עבור הביטחון הסוציאלי של העובדים - הפסד זה מוערך בכ-4 מיליארד דולר. אולם אי אפשר לכמת את הנזק הנוסף שנגרם למורל הציבור ואת הנזק שנגרם בשל אבדן סיכויים עתידיים. כמו כן יש לציין שלתהליך זה היה תפקיד חשוב ביצירת מעמד חדש של בעלי רכוש פרטי ובשינוי מערכת הבעלות על הרכוש, נוסף על ההקמה של מיזמים חדשים והמכירה המאורגנת של חברות פעילות, כלומר, נוסף על תהליך ההפרטה שארגנה המדינה.

בשלב השני של ההפרטה, שהחל בשנת 1991 ונמשך עד אמצע שנות התשעים, נוהל תהליך ההפרטה במרוכז בידי המדינה (באמצעות סוכנות) ובוצע בשיתוף שותפים אסטרטגיים ומשקיעים זרים, שמבחינתם, רכישת החברות הייתה מטרה משנית שנועדה לסייע להם להגשים את המטרה הראשונית של ההשתלטות על השוק. בשלב זה נרכשו והוחלפו נכסים בעלי שווי עצום (בקנה המידה של הכלכלה ההונגרית), והחלה ההפרטה האמתית של חברות השירותים (שירותי המים והתעלות), של נכסי השלטון המקומי של יישובים (עיירות וכפרים גדולים) ושל נכסי מקרקעין (חלקות מקרקעין, מבנים ובתי נופש).

תהליך זה יצר קרקע חדשה לשגשוג השחיתות, שכן לא הייתה מערכת ממוסדת לטיפול בהפרטה. מערכת זו התפתחה בהדרגה, בעיקר במערכת המבוזרת של השלטון המקומי¹⁸, באיחור של חמש שנים. יש לציין שמערכת השלטון המקומי לא הייתה

18 כיום פועלות בהונגריה כ-3,200 רשויות מקומיות, אולם רק לכ-300 מהן יש נכסים בהיקף משמעותי ומערכות ניהול כלכליות שתפקידן אינו מוגבל לחלוקה של התקציב המתקבל

מוכנה מבחינת כוח האדם ומבחינה טכנית לתהליך השינוי וההפרטה. הצורך של מערכות השלטון המקומי ומערכות הביטחון הסוציאלי להתחיל לעסוק בניהול כספים עורר בעיות קשות. לא היה כל ידע על שווי השוק של הנכסים, ובהיעדר שוקי הון ומערכות להערכת שווי, לא היו כלים להשוות ערכים של נכסים. עקב כך המשקיעים הם שקבעו למעשה את שווי הנכסים.

הפער הניכר בין שכרם של מנהלים ושל המחזיקים בתפקידי מפתח אחרים בעולם העסקים לבין שכרם של עובדי המגזר הציבורי והגידול המתמשך בפער זה נראים אולי פרט זניח, אולם כאשר מדובר בקרקע המצמיחה שחיתות יש לכך חשיבות מכרעת, והדבר הודגש בדוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה שעסקו בסוגיות אלה. האנשים הפועלים במגזר הציבורי הם חסרי כל הגנה מפני הפיתוי הטמון בשחיתות שמקורו בעולם התחרותי, עולם הכסף¹⁹. לניסיון שנצבר היה תפקיד חשוב בהנעת התהליך שבמסגרתו אישרה האסיפה הלאומית בשנת 2001 "סדרת צעדים" ממשלתיים שנועדו למנוע את השחיתות, כפי שנוזכר לעיל, על ידי תיקון החוק בדבר מעמדם המשפטי של עובדי המגזר הציבורי שהתקבל בשנת 1992²⁰. תיקון זה נועד להיטיב את התגמול החומרי והמוסרי הניתן לעובדי המגזר הציבורי, ובמקביל לחייבם לדווח על מצב נכסיהם על פי דרישות של שקיפות. עקרון השקיפות הבסיסי, עקרון "כיס הזכוכית", קובע חובות דיווח דומות גם לגבי חברי בית הנבחרים ובעלי תפקידי מפתח אחרים בחיים הציבוריים ובהם נושאי המשרה הנבחרים במשרד מבקר המדינה²¹.

-
- מהשלטון המרכזי. במבנה הנוכחי של השלטון המקומי, מערכת של אינטרסים מקומיים מובילה לקבלת החלטות בלתי שקופות לחלוטין, ויש בכך סכנה ניכרת לשחיתות.
- 19 מצב דומה שורר גם במקומות אחרים, ובכלל זה במדינות העולם המערבי המפותח. גם בהן מקבלים אנשי השירות הציבורי משכורות טובות פחות משל מנהלי החברות הפרטיות, אולם הם מקבלים פיצוי בצורה של ביטחון תעסוקתי, הטבות שונות ופנסיה תקציבית, המשולמת על ידי המדינה, והחשוב מכול, הכנסתם מאפשרת להם להתפרנס באורח סביר.
- 20 חוק XXXVI, שנכנס לתוקפו ב-1.7.01, המתקן את חוק XXIII משנת 1992 בדבר מעמדם המשפטי של הפקידים במגזר הציבורי, וכן חוקים אחרים.
- 21 הוראות חוק דומות יש, בין השאר, בסעיף 10/א בחוק LXVII משנת 1997 בדבר מעמדם המשפטי ושכרם של שופטים; וב-Act CII משנת 2001 בדבר ניגוד אינטרסים של אנשים המחזיקים בעמדות כוח מסוימות ושל אנשים המנהלים את נכסי הציבור, ובדבר חובתם להגיש הצהרות הון.

בשלב השלישי של תהליך ההפרטה הופרטו מערכות תשתית גדולות ומגזרי האנרגיה והתקשורת, והופרטו הבנקים המסחריים. גם הפעם התבססה המכירה על שיתופם של משקיעים ושותפים אסטרטגיים.

התוצאות שהושגו בשלב זה, בהשוואה לתהליכים דומים במדינות השכנות, יכולות להיחשב תוצאות טובות ואפילו "סיפור הצלחה", אולם החלו להתפשט שמועות על מעשי שחיתות בכל הקשור להפרטת הנכסים שבבעלות המדינה. אף שאי אפשר בשום אופן לגזור גזירה שווה בין הפרטה לשחיתות, הטילו שמועות אלה צל כבד על תהליך ההפרטה כולו ועל המשתתפים בו. חשוב להדגיש ששמועות כאלה נוטות להתפשט גם אם אין בנמצא כמעט שום ראיה ישירה לשחיתות. כדי להמחיש את המציאות בהונגריה אפשר להצביע על תופעה שגילו חוקרים אמריקנים, אשר לפיה עניינים שאינם יותר מרכילות ועניינים שהם בגדר "חשד לשחיתות" ואשר מעוררים שאלות אתיות הם 40% מכלל מקרי השחיתות. בשל תקנות בלתי מדויקות ובשל החסרונות של מערכת הביקורת המתפתחת, כמעט לא היה אפשר לאמת את ההאשמות שהועלו בהונגריה, ולכן לא הוחל בחקירות ולא הוטלו עונשים בשל עבירות פליליות.²²

בסוף שנות התשעים הגיע תהליך ההפרטה של נכסים "יזמיים" של המדינה לידי סיומו המעשי. אחר כך החלו תהליכי ההפרטה בשלטון המקומי והם נמצאים עכשיו בשלבי סיום.

בשל צמצום היקף הנכסים שבבעלות המדינה והשלטון המקומי הקשורים לפעילות עסקית, ובשל ההפחתה ההדרגתית של הפגמים שהיו טבועים בחקיקה המסדירה ובמערכת מוסדות השלטון, היינו, כתוצאה מפעילות מניעה ומהישגים כלכליים, הסיכויים להתפשטות נהגים הנגועים בשחיתות בתחומים אלה הצטמצמו במידה ניכרת. עדיין לא הופרטו מערכות גדולות המספקות שירותים חברתיים - מערכת הבריאות, מערכת החינוך ועוד - והפרטתם אמורה להיעשות בד בבד עם מודרניזציה

22 באופן פרדוקסלי, אחת השערוריות הגדולות ביותר, שנחשפה שנים רבות לאחר התרחשות הדברים ואשר הובילה להחלפת השר הממונה על ההפרטה, קשורה לארגון ההפרטה. השערורייה הטילה צל כבד על תהליך ההפרטה כולו אף שלא הייתה קשורה למכירה של נכסים אלא להסדר שהושג לגבי חלוקת ההכנסות. מקרה שהביא לשינוי קיצוני באווירת הסובלנות והנכונות להשלים עם שחיתות, היה מקרה הקשור במימון אחת המפלגות הפוליטיות, שבו כונו "דמי הצלחה" בשם "ריבית" כדי לעקוף את חלוקת התקבולים הקבועה בחוק. משרד מבקר המדינה בדק את הנושא ובעקבות זאת ננקטו הליכים פליליים.

של תהליכי המימון הציבורי (ואנו מקווים שהדבר ייעשה באופן שלא יושפע מאילוצים שמקורם בהכנסות המדינה). אם הם יופרטו ביעילות אגב העדפת אינטרסים ארוכי טווח על פני שיקולי עלות-תועלת לטווח הקצר, אזי תוקף הממצאים שהובאו לעיל ממחקרים שנעשו ברחבי העולם - היינו, שהיקף השחיתות נמצא ביחס הפוך לרמת הפיתוח הכלכלי, ושמן הראוי לבקר את אופן השימוש בכספים מנקודת מבט מערכתית - יוכח גם בנוגע להונגריה.

הסיכונים לשחיתות כיום

סכנת השחיתות בהונגריה כיום קטנה מזו שהייתה לפני תהליך השינוי הפוליטי, בתחילת השינויים הכלכליים²³. אם ניקח כקנה מידה את נתוני מדדי השחיתות שמפרסם ארגון Transparency International לגבי מדינות שמשנות את המערכות הפוליטיות שלהן, אפשר להסיק מסקנה אוהדת יחסית בנוגע לתהליך השינוי שהתרחש בהונגריה. על פי מדד זה הונגריה נגועה בשחיתות באופן מתון עם נטייה קלה כלפי מטה, והיא מדורגת בשנים האחרונות בין המקומות ה-28 ל-33 הטובים יחסית. מדינות כמו פולין וצ'כיה שקיבלו בעבר, במהלך השינויים הפוליטיים, ציונים טובים יותר מהונגריה, שילמו על כך מחיר יקר ואיבדו נקודות זכות בשל הפיגור בתהליך ההפרטה וכן משום שדחו נקיטת כמה צעדים במסגרת הרפורמה בתחום המימון הציבורי. (כגון רפורמה באוצר המדינה והנהגת מימון נטו). כיום מצבן לפי מדדי השחיתות הבין-לאומיים גרוע בהרבה מזה של הונגריה, ויש לכך השפעה שלילית על כמה דירוגים המשפיעים על זרימת ההון לאותן מדינות.

ואולם הונגריה עלולה לאבד את דירוגה הטוב יחסית ואת מעמדה, שיש לו חשיבות גם בנוגע לסיכוייה להדביק את הפערים בינה לבין למדינות אחרות, וחשש זה גדל משנה לשנה. השאלה אינה רק כיצד שותפיה של הונגריה רואים אותה וכיצד הם מקבלים את החלטותיהם לאור דעתם עליה, אם כי ללא ספק עלולות להיות לכך תוצאות קשות כלפי הונגריה. חשוב הרבה יותר שצצו ועלו כמה סיכונים הכרוכים בשחיתות שלא היו ידועים עד כה. סיכונים אלה נוצרו במהלך פיתוח המימון הציבורי והם קשורים לכלכלת השוק. לא די בהשקת תכניות ותקנות שונות שנועדו למנוע סיכונים אלה, אף שכמובן אין להמעיט בחשיבותן. צעדים אלה אינם מספיקים מאחר

23 ראו את ערכי מדדי השחיתות שפרסם ארגון Transparency International.

שהסכנות קיימות בתהליכי המימון הציבורי והכלכלה עצמם, בנטייה לדחות קבלת החלטות, בדפוסי ממשל שונים, בעמדה הפוליטית ובבעיות במנגנוני הניהול שאפשר לייחסן להיעדר שיתוף פעולה, שהוא עצמו מגדיל את סכנת השחיתות.

תהליכי המימון הציבורי התייצבו בפרוס שנת 2000; באותו מועד ביצועיה של הכלכלה ההונגרית היו טובים מביצועיה עשר שנים קודם לכן ובמקביל ירד חלקו של השוק השחור ל-20%, לעומת 30% בתחילת המיתון שליווה את תהליך השינוי. כתוצאה מהחקיקה והפיתוח המוסדי יוצב עוד יותר המצב הכלכלי והשתכללו תהליכי המימון הציבורי. ננקטו צעדים שמטרתם "להלבין" את הכלכלה השחורה ולהקטין את הסיכויים לשחיתות. צעדים אלה, הנהוגים בתחום החקירה הפלילית, נכללו בחבילת הצעדים למניעת שחיתות שאומצה באביב 2001 במסגרת תכנית "כיס הזכוכית"²⁴.

בסעיפים שלהלן נשים דגש מיוחד על ארבעה גורמים חשובים היוצרים סיכון לשחיתות בניהול הקופה הציבורית, ואלו הם: הפיתוח והשינוי המבני של השירותים הקהילתיים; הסתירות הנוגעות למימון המפלגות הפוליטיות ולניהול מערכות הבחירות; המגבלות של ביקורת הפנים; וגישת ניהול הבעיות המשפיעה על סביבת הביקורת.

²⁴ מכוח חוק CXXVI שנחקק בשנת 2000 הוקם מרכז למלחמה בפשיעה מאורגנת, והוא פועל כמשרד מרכזי עצמאי במערכת הארגונית של משרד הפנים. על פי אחד הפרקים בתכניתה של הממשלה "חיים ציבוריים נטולי שחיתות" (המכונה לרוב תכנית "כיס הזכוכית"), שהכנתה נמצאת בעיצומה, תפותח מערכת כללים שמטרתה לקדם את הביקורת על השימוש במשאבי התקציב כדי להבטיח את שקיפות הניהול של נכסי הציבור ולמנוע שחיתות. על פי כוונת המחוקק, התקנות המתוכננות יסדירו את האיזון בין הצורך בגישה לנתונים כדי להגן על ענייני הציבור לבין הצורך לשמור על סודות עסקיים, על ידי יישום מידתי של זכויות חוקתיות. החוק אמור לחזק, בין השאר, את מעמדו וסמכויותיו של משרד מבקר המדינה כזרוע העליונה של ביקורת המדינה. תהליך זה נועד להגביר את השקיפות של תפעול הגופים המתוקצבים ולהגדיר את הפעילות הכלכלית שהם רשאים לבצע. החוק אמור להרחיב את הגישה לנתוני החברות העסקיות ואת חובות הדיווח של החברות. החוק אמור להסדיר את הכללים החלים על ביקורת הפנים בחברות שבבעלות המדינה ואת הכללים שנועדו להבטיח את שקיפות פעולותיהן. החוק אמור להבטיח גם את שקיפות פעילותם של גופים שלא למטרות רווח המקבלים מימון ציבורי.

רכש ציבורי

לאור הניסיון שנצבר במשך יותר משש שנים אפשר לשפוט את תפקודו של החוק הנוגע לרכש ציבורי שהתקבל בשנת 1995.²⁵ הונגריה הייתה הראשונה מקרב המדינות המיישמות שינויים במערכת הפוליטית שלהן שאימצה חוק זה, ובשנים 1999 ו-2001 נעשו בו תיקונים מפורטים כדי להתאימו לדרישות השקיפות והתחרות השוויונית של תכנית ההרמוניזציה המשפטית שהתקבלה לקראת ההצטרפות לאיחוד האירופי וכדי להפחית את הסיכונים לשחיתות.²⁶

ערכן של הרכישות שמבצע המגזר הציבורי גדל בהתמדה והוא גדל פי שלושה וחצי מאז נכנס החוק לתוקף. מידת פתיחותם של הליכי הרכישה הלכה וגדלה. הגידול חל הן ברכישות שמבצעים השלטון המקומי ומוסדותיו והן ברכישות שמבצעים הגופים המתוקצבים המרכזיים המנהלים את תהליכי הרכישה. בעקבות זאת גדל מספר ההזמנות שקיבלו עסקים קטנים ובינוניים (בשנת 2001 זכו עסקים אלה בהזמנות ששווין 61% משווי ההזמנות שניתנו בהליכים פתוחים). בשנת 2001 בוצעו במגזר הציבורי קרוב ל-4,000 הליכי רכש בהיקף של יותר מ-600 מיליארד פורנט (2.4 מיליארד דולר).

הניסיון שנצבר בנוגע ליישום החוק מגלה לצד ההתפתחויות החיוביות גם כמה מגרעות וכשלים תפעוליים. הוועדה המיוחדת של האסיפה הלאומית העוסקת ברכישות של המגזר הציבורי הכינה סקירה קצרה של הממצאים²⁷ המסתמכת על ממצאי משרד מבקר המדינה.

דוח הוועדה מייחס חשיבות רבה לממצאי משרד מבקר המדינה - שלפיהם במקרים רבים אפילו כיום התקנות והנהלים הפנימיים, שנועדו להביא ליישום החוק, הם מיושנים ואינם מלאים. בדוח הודגש שהתנאים האישיים והחומריים הם בלתי מספיקים, שהטיפול במסמכים הנוגעים לרכישות איננו הולם, וכן שאפשר למצוא אצל

25 חוק XL משנת 1995 הנוגע לביצוע רכישות בידי המגזר הציבורי.

26 במסגרת הביקורות הנושאות של משרד מבקר המדינה הוכנה סקירה מיוחדת על השגת מטרות החוק, ולמעשה כל הביקורות של משרד מבקר המדינה נוגעות במידה זו או אחרת לרכש הציבורי. השנה עשה משרד מבקר המדינה ביקורת שנייה בנוגע ליישום כוונת המחוקק כפי שבאה לידי ביטוי בחוק הנוגע לרכישות בידי המגזר הציבורי. הביקורת על יישום החוק המתוקן כללה ברובה סקירה של הרכישות שביצעו הממשל המקומי והגופים השייכים אליו ובמידה פחותה של רכישות שביצעו גופים מתוקצבים.

27 דוח מס' J/5653, בודפשט, 7.12.01.

הפקידים הממונים על יישום החוק חוסר משמעת בשל היעדר מוטיבציה ומחויבות נאותות. רישום השתתפותם של הגופים הכלכליים איננו מספק. אמות המידה לביצוע בהסכמים שנחתמו אינן קונקרטיות דיין, ולפעמים אפילו ההגדרה של נושא ההסכם וההיקף הכספי של ההתקשרות מעורפלים, וכתוצאה מכך ספקים מעלים דרישות שאין להן בסיס. לא הושגה כל פריצת דרך בעניין הפחתת המחירים; גם השיפור באיכות השירותים והמוצרים ובעמידה בזמנים לא היה גדול כמצופה. בהסתמך על עמדות של משרד מבקר המדינה, מתחה הוועדה ביקורת על העובדה שלא נעשה כל ניתוח של הניסיון שנצבר במסגרת הרכישה המרוכזת, ושלא נעשתה הערכה של דרך יישום ההליכים שנקבעו בחוק. לסיום, הוועדה הסכימה שפעילות ביקורת הפנים בכל הנוגע לרכש הציבורי לא הייתה משביעת רצון.

יתר על כן, יש לציין שהממצאים שסקרה הוועדה נוגעים גם בסיכון לשחיתות. לפיכך, כדי לקדם את הפעילות בתחום זה ולגבש גישה מתאימה כלפי הנושא, מן הראוי לסקור את המאפיינים העיקריים של ההצעות שהגיש משרד מבקר המדינה ואת הנימוקים להגשתן.

מחד גיסא, הניסיון מלמד שאף שיש צורך בתיקון נוסף וכולל של החוק בדבר הרכש במגזר הציבורי, ככלל החוק פועל היטב ונקבע בו תהליך של הרחבה הדרגתית של תחולתו על כל המגזר הממומן בכספי הציבור. ביצוע הרכישות לפי החוק מתקדם בקצב אטי מהרצוי ונתקל בקשיים רבים, ונעשות שגיאות חוזרות ונשנות. כל זאת אפשר לייחס בעיקרו של דבר לחוסר מיומנות של עובדי הציבור האמורים ליישם את החוק ולגישתם לנושא ולפעילותה של קבוצת בעלי עניין שאינם מעוניינים בתהליכי רכש שקופים. מאידך גיסא, הניסיון מלמד שחלק מהקשיים ביישום החוק נגרמים משום שיש בו הוראות הסותרות הוראות חוק אחרות שעוסקות אף הן בהסדרת המימון הציבורי, ומהקושי ליישם (היעדר סינכרוניזציה, מגבלות חשבונאיות וכו'). לפיכך, ההמלצה העיקרית של משרד מבקר המדינה הייתה שיפור ההסדרים החוקיים שמטרתם אינה ליצור הסדר חוקי נוקשה יותר או להקטין את מרווח הפעולה ליישום הוראות החוק, אלא לעודד קיום מלא ועקבי של ההוראות התקפות.²⁸

28 האסיפה הלאומית כבר השתמשה בחלק מההמלצות של משרד מבקר המדינה, וחלקן אף באו לידי ביטוי בנוסח החוק במסגרת התיקון שנעשה בו בסוף שנת 2001.

לדעת המבקרים חשוב מאוד שהממשלה תיצור התאמה בין הכללים הנוגעים לרכישות במגזר הציבורי לבין הכללים להגשת בקשות לתמיכות מסוגים שונים ולשימוש בתמיכות. במסגרת זו יש למנוע את התערבותן של יחידות ממשלתיות בתהליך קבלת ההחלטות של הגופים היוזמים את המכרזים, וכן לבטל כל פעולה שאינה מבטיחה שוויון הזדמנויות לכל הפונים.

משרד מבקר המדינה הטיל את כל כובד משקלו כדי שייעשו שינויים שיהפכו את "טובות ההנאה ההדדיות", התלות ההדדית, "התשלומים הדחויים", ההסכמים שברקע - השייכים כולם לתחום השלמונים הישירים - לפעולות מיותרות או מסוכנות. דומה שעל ידי יצירת התאמה בין כללי הניהול הכלכלי החלים על המוסדות המתקצבים ועל ידי איזון מצבם הכספי של הארגונים השונים ימוגר חלק ניכר מהסיכון לשחיתות במגזר הציבורי.²⁹

השינויים בחוק הביאו לשינוי בכמה תחומים, ואף האיחוד האירופי הכיר בכך בדוח האחרון שלו על המצב בהונגריה³⁰ (בהקשר זה אפשר לציין לא רק את תהליכי הרכישה במגזר הציבורי אלא גם את החוקים העוסקים במעמד החוקי של פקידי הציבור ושל חברי בית הנבחרים, וכן נורמות אחרות). אולם שינויים מהותיים יתרחשו רק כתוצאה של תהליך שייצור תיאום בין האינטרסים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים. אם נצליח ליצור תיאום כזה, לפחות אנשים תהיה סיבה לראות בהליכי הרכש במגזר הציבורי רע הכרחי, הגבלה על החופש שלהם לקבל החלטות, ואז יש לצפות שפחות אנשים ינסו לעקוף את החוק בתחום זה, בכוונה או בשל אי-ידיעה מספקת של החוק.

29 למשל, הסיכונים לשחיתות גדולים במיוחד בתהליך ההשקעות בממשל המקומי. לעתים קרובות מועלות טענות נגד טוהר תהליכי הרכש הציבורי בתחומים אלה. היה אפשר למנוע רבים מהקשיים אילו היה אפשר ליצור הרמוניה בתהליך הגשת הבקשות למה שידוע כהענקות ממשלתיות מיועדות, על ידי פילוחן לשנות תקציב מסוימות וייעודן למטרות מסוימות וכן בתהליך הבקשה של סובסידיות שונות שאפשר לנצל כמשאבים משלימים (למשל בתחום השמירה על איכות הסביבה). אם תיווצר התאמה חקיקתית כפי שמוסבר לעיל, לא יצטרך הממשל המקומי לסגור עסקאות "רקע" עם יזמים ולוותר על האפשרות להגן על האינטרסים המקומיים שלו כדי לממש את תכניות ההשקעה ולפתור בעיות מימון זמניות, ואגב כך להעמיד אוטומטית בספק את טוהר הליך המכרז. תיאום התהליכים יאפשר לשפר הן את דרך הענקת התמיכה והן את הביקורת על השימוש בה וכך להפחית את הסיכון לשחיתות.

30 הדוח השוטף על התקדמותה של הונגריה לקראת הצירוף לאיחוד האירופי (בריסל, 9.10.02).

פקידי הממשלה שפנינו אליהם הסכימו להצעות שגובשו על בסיס הניסיון שהצטבר בהליכי הביקורת. כבר בימי הממשלה הקודמת הוחל בקיום סדנאות שנועדו לפתח כללים לרכש במגזר הציבורי ולבחון את התנאים להחלתם על סוגים שונים של סובסידיות (משאבים המיועדים לשלטון המקומי למטרה מסוימת, משאבים להגנה על איכות הסביבה ולפיתוח מפעלים, משאבי האיחוד האירופי וכו'), לרבות יצירה של התאמה זמנית בתחום אפשרויות השימוש במשאבים, מלאכה שנראית פשוטה על גבי הנייר³¹. ברור שיש צורך בצעדי חקיקה נוספים ובהאצת הפעילות בתחום זה, כדי שיהיה אפשר לדווח בדוח של שנת 2003 על שינויים בפועל.

נוסף על היתרונות הברורים מאליהם בתחום שיפור הניהול, תהיה לחיבור מערכת הרכש הציבורית לארגון מאוחד יותר, כשיר יותר, ממורכז ומצויד במידע וביכולת פיקוח נאותה, גם תרומה חשובה להפחתת הסיכון לשחיתות. לכן הציע משרד מבקר המדינה שהממשלה תעודד, גם במתן משאבים, את יצירתה של מערכת רכש ציבורית מרכזית ברמת השלטון המקומי ואת ההצטרפות אליה (ובמועד מאוחר יותר למערכת האלקטרונית שתוקם לצורך ביצוע רכישות). הצענו שיינתן סיוע להקמת אגודות של שלטון מקומי בתחום הרכש הציבורי שיחליפו את ארגוני המומחים החיצוניים אשר אינם מתאימים לייצג את המאפיינים המיוחדים של מגזר השלטון המקומי.

כיום גופי השלטון המקומי כבר יכולים להצטרף למערכת רכש מרכזית וגם קיימים כמה ארגונים הפועלים כחברות שאפשר להסתייע בשירותיהם בביצוע פעולות רכש עבור השלטון המקומי. אולם אלה שינויים טכניים, ויש צורך בשינויים ממשיים כדי להסיר את ההתנגדות של מוסדות השלטון המקומי למרכז בתחום הרכש הציבורי. במידה מסוימת יש צידוק להתנגדות לרכש הציבורי המרוכז, מאחר שלפחות לעת עתה, דווקא משום שאנו נמצאים במצב של מעבר, ולאור ההיקף המוגבל של ההשתתפות במכרזים, השימוש במערכת הרכש המרכזית אינו מקנה תועלת מספקת למשתמשים בה מבחינת המחיר ותנאי האספקה שאפשר להשיג באמצעותה. כך מתפתח מעין מלכוד שהסיבות להיווצרותו מקורן בעמדות ובגישות. יש אשליה שביצוע הרכש בדרך זו יביא לכרסום בעצמאות המנהלים. ואולם הדבר אינו נכון, מאחר שתהליך זה לא יוציא מידי המנהלים את הכוח לקבל את ההחלטות אלא רק את הנטל התפעולי הכרוך בביצוע הרכש.

31 כיום מערכת המימון מאלצת בפועל את ראשי הרשויות המקומיות ליזום יוזמות בלתי חוקיות שטמונים בהן סיכונים חמורים לצמיחתה של שחיתות.

עד סתיו 2002³² מיתון הסיכון לשחיתות עוכב גם בשל מגבלות הסמכות ובשל ההגנה הנמרצת על הסודות המסחריים, שיצרה חומות שאין בהן כל היגיון. בנסיבות אלה לא היה אפשר לפקח על מהלך הכסף הציבורי עד למוטב הסופי. התברר שמוסדות מתוקצבים וארגונים הפועלים שלא למטרת רווח רוכשים נתח גדל והולך של השירותים הקהילתיים מחברות פרטיות, והשיפור במצב הכלכלי הביא לגידול בהשקעות בתחומי התשתיות. היה אפשר לעשות ביקורת כספית בגופי המדינה שיזמו את המכרזים אולם לא אצל המציעים, כלומר אצל הקבלנים וקבלני המשנה שנשכרו לביצוע העבודות. יתר על כן, בשנים 2000 ו-2001 נגרעו כמה תחומים מהיקף סמכותה של הביקורת הכספית.

המצב שהתפתח הוא גם סיבה וגם תולדה של מחלוקות שהתגלעו בין הארגונים הכלכליים לבין ראשי הגופים המתוקצבים. רבות ממחלוקות אלה עוסקות בתיאום האינטרסים בתחומים חברתיים יזמיים מסוימים עד כדי מחיקת האינטרסים לביצוע ההזמנות באמצעות מכרז פומבי. בשל מאבקי כוח מסוג זה וכתוצאה מטקטיקות משפטיות שונות, החוק בעניין הרכש הציבורי אינו חל על סלילת כבישים, שמטבעה היא בתחום הרכש הציבורי. בשל היעדר תקנות הולמות, החוק אינו חל גם על חברות כלכליות שבבעלות ארגונים ציבוריים ובהן חברת הטלוויזיה של הונגריה.

אף על פי שננקטו צעדים לבטל את המצב האמור לעיל, התברר שכמחצית מהארגונים האזרחיים אינם מספקים מידע מדויק על השימוש במשאבים הכספיים שהעמידה לרשותם הקופה הציבורית, ולכן אי אפשר לקבוע איזה חלק ממשאבים אלה הועברו לכיסים פרטיים. יש להדגיש את חומרתה של בעיה זו, שכן מספר הארגונים האזרחיים גדל במידה ניכרת, וכיום פועלים כ-60,000 ארגונים כאלה. ארגונים אלה עוסקים במגוון תחומים, ונמנים עמם ארגונים הפועלים שלא למטרות רווח וארגונים המספקים מגוון רחב ביותר של שירותים קהילתיים (כגון גופים רפואיים, גופי צדקה ואף ארגונים המקדמים את תהליך ההצטרפות לאיחוד האירופי). יתר על כן, כפי שציין משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת האחרון בתחום זה, שבו ניסה להעריך את פעילותה של מערכת זו, יש הבדלים בלתי מוסברים של מספר עשרות מיליארדי פורנטים בין נתוני חשבונות התקציב לבין המידע הסטטיסטי שנצבר. המצב שנוצר בתחום זה הוא כר נרחב גדל והולך להתפתחות שחיתות. מערכת הרכישות בתחום זה, המספקת אפשרויות נרחבות להסתמכות על קשרים אישיים, אינה תורמת לשקיפות; העברת המשאבים בתחום זה מתבצעת בלי שחל עליה כל עיקרון נורמטיבי.

32 חיבור מאמר זה הסתיים ביום 21.10.02.

את המצב שנוצר בתחום זה אפשר לייחס גם לאי-סדרים כספיים (הן בתהליך הרכש והן בביצוע התשלומים), למחסור בכישורים ולהכנה בלתי מספקת של המנגנונים העוסקים בהתקשרויות להתמודדות עם המצב החדש, וכן לניסיון המוגבל בכל הנוגע להגדרת סמכויות בתחום הביקורת הכספית - בדומה לקשיים הקיימים במגזר הפרטי. אנו מקווים שיחול שינוי בתחום זה ושיפתחו לפנינו אפשרויות לבצע ביקורות כספיות. סביר מאוד ששינוי כזה יסייע רבות להבטיח את השקיפות ובאופן זה לחשוף ניסיונות לביצוע מעשי שחיתות, אולם אם לא ייפתרו הבעיות המבניות במערכת הכספים, אזי במקום שהמגזר הפרטי יתרום למודרניזציה של מערכת המימון הציבורי, עלול להתרחש תהליך הפוך.

ההסתגלות למצבים ולאפשרויות חדשים אלה מצביעה על אי-הכרה בחשיבותם של האינטרסים לטווח הארוך ומלמדת על פעולה המונעת מאינטרסים קצרי טווח המגבילים את הנהגת הממשל המקומי. הפועלים לפי אינטרסים קצרי טווח מעוניינים לקדם את הקמתם ופיתוחם של שווקים, להבטיח הזמנות של המגזר הציבורי הנגזרות ממדיניות כלכלית ושיקולים אחרים, ולסייע לקבוצה מסוימת של יזמים.

יש לציין בהקשר זה שלביקורת של רשויות המס והמכס ושל המשרד לענייני תחרות תהיה רק תועלת מעטה בתחום זה. זאת הן משום שסודיות הפעולה של רשויות המס והמכס מונעת בקרה ופיקוח ציבוריים, והן משום שבשל סיבות של כשירות ומקצועיות, מנגנוני הביקורת הפנימיים והחיצוניים של גופים אלה יכולים לבקר את חישוב המחירים רק באופן מוגבל, ועל כל ניסיון לעשות כן מכבידה אי-שקיפות שמקורה ביחסי רקע ובהסכמי קרטל.

בשנת 2002 פותחו פתרונות לבעיה זו שהתבססו על הכללים הנוגעים לתמיכות שמקורן באיחוד האירופי ועל האפשרות לחייב בחוזה גופים מתוקצבים לאפשר ביקורת על השימוש בכספי סובסידיות שהעניקה להם המדינה. שינוי זה איפשר לעשות ביקורת כספית גם כאשר עסקים פרטיים משמשים ספקים של המגזר הציבורי³³. כתוצאה מכך היום ניתן לגלות באמצעות ביקורת פיננסית את הכשלים ואת הטעויות המקצועיות שמניעתם תהיה צעד חשוב בביסוס טוהר ההליכים ובייבוש הביצה המצמיחה את השחיתות. מצב זה בשילוב עם מילוי דרישות אחרות, למשל בתחום ההכשרה והמימון, יוכל לתרום תרומה של ממש לשיפור השקיפות של

³³ צו ממשלתי קובע שבהתקשרויות של גופים מתוקצבים בתחום המגזר הפרטי, בהסכמים להספקת שירותים, שירותי בנייה, אספקה וכו', חייבים הגופים המתוקצבים לכלול תנאים שיאפשרו למשרד מבקר המדינה ולמוסד הממשלתי לבקרה (KEHI) לעשות ביקורת.

הפעולות הממומנות על ידי הקופה הציבורית. לאור היוזמות שמומשו יש סיכוי להיווצרות תנאים שיאפשרו לכלכלה ההונגרית ולמגזר הציבורי בהונגריה לשפר את התחרותיות שלהם בטווח הארוך גם בתחום זה.

בדיווח שהגישה המועצה לרכש ציבורי לאסיפה המחוקקת בשנת 2001 מסרה המועצה שלדעתה, יישום החוק בעניין הרכש הציבורי הביא לחיסכון בחלק גדול מהרכישות. יתר על כן, מניעת הנסיבות המעכבות את הרחבת התחרות אפשר שתביא להורדת מחירים ולשיפור האיכות בראש ובראשונה ברכישות בהיקף גדול וברכישות מרוכזות. אפשר לפעול עוד לדיכוי השחיתות באמצעות חקיקת חוק חדש העוסק ברכש ציבורי שיתאים במלואו לכללי האיחוד האירופי ועל ידי הסדרת סוגיית הביקורת על הסכמים שנחתמים, במסגרת חוק זה, כדי לאפשר את האצתן וייעולן של פעולות מתקנות, ואת הנחלתו של ידע עדכני על ביצוע מאורגן ורציונלי של רכש במגזר הציבורי.

למרות החסרונות שפורטו לעיל, הן בתחום החקיקה והן בתחום הביצוע, אפשר לומר את הדברים האלה: הודות לקיומו של חוק העוסק ברכש במגזר הציבורי, שנועד להבטיח שקיפות ופומביות, אפשר לגלות שחיתות. מנקודת הראות של הפיקוח והבקרה החברתיים, לפני שנכנס חוק זה לתוקף, נעשתה ההוצאה הציבורית מאחורי מסך של מסתורין.

סכנת השחיתות במימון המפלגות הפוליטיות

גם ממצאי הביקורת בנוגע לניהול הכספי של הארגונים הפוליטיים - מפלגות, ארגונים אזרחיים ואגודות - משקפים את מאפייני תקופת השינוי. החוק העוסק בפעילות הגופים הפוליטיים נחקק בשנת 1989, בעיצומו של תהליך השינוי הפוליטי, ותוקן בשנת 1992. במועד חקיקתו היה חוק זה חוק מתקדם שסייע להבטיח שקיפות במימון המערכת והמוסדות הפוליטיים³⁴. עם זאת, הביקורות הסבו את תשומת הלב לכמה

34 חוק מס' XXXIII משנת 1989 בדבר פעילות המפלגות ומימון. חוק המפלגות ההונגרי, שיש בו כמה סתירות ואי-דיוקים, נותר ללא שינוי בעקרונותיו הבסיסיים בכל הנוגע לפעילות הכספית של המערכת הפוליטית של משטר דמוקרטי רב-מפלגתי, ומבחינה זו הוא מתקדם בהרבה מהחוקים ברוב מדינות אירופה. על פי הוראות חוק זה, משרד מבקר המדינה צריך לעשות ביקורת סדירות, אחת לשנתיים, על הפעילות של כל המפלגות שזכו ביותר מ-1% מהקולות בבחירות הכלליות או שנציגיהן זכו במושבים בבית הנבחרים, ועקב כך הן מקבלות תקציב לפעולותיהן לפי מספר המושבים שיש להן בבית הנבחרים.

בעיות ולכמה הוראות חוק שאיבדו בהדרגה את משמעותן, וכן לכמה עניינים הנוגעים לכללים המסדירים סוגיות כספיות הקשורות לבחירות לבית הנבחרים ולרשויות המקומיות.

ממצאי הביקורת בדבר הנהגים הנוכחיים מצביעים גם על שיעור ניכר של סיכונים לצמיחה של שחיתות ועל מגבלות הסמכות של משרד מבקר המדינה, שהוא הגוף היחיד המוסמך לעשות ביקורות סדירות על הניהול הכספי של המפלגות הפוליטיות ועל חשבונותיהן הנוגעים לבחירות. סיכונים אלה מקורם בראש ובראשונה בשקיפות המוגבלת של תמיכת המגזר הפרטי במפלגות ובחסרונות טכניים וחוקיים.

סיכונים אלה תוארו לפעמים באופן המזכיר את ההצעות הקודמות שהציע משרד מבקר המדינה ואשר אושרו כמה פעמים במסגרת האסטרטגיה למניעת שחיתות שאימצה הממשלה במרס 2001³⁵. ברקע הבעיות עומדת העובדה שסביב המפלגות הפוליטיות התפתח אזור "אפור" שאיננו שקוף לביקורות הנעשות על פי הסמכות הקיימת כיום. עם זאת, יהיה נכון לומר שהמצב בהונגריה מוסדר ושקוף הרבה יותר אף מהמצב במדינות שיש להן מסורת דמוקרטית.

למרות מגרעותיהן, התקנות הנוגעות לפעולתן של מפלגות פוליטיות בהונגריה יכולות להיחשב חלוציות ומתקדמות לפי קנה מידה בין-לאומי, לפחות בכל הנוגע למפלגה כמוסד כלכלי מיוחד הפועל בתנאים מגבילים שהחוק קובע. החוק קובע את הקשר בין התוצאות בבחירות לבין זכאותה של מפלגה לקבל תקציב וכן באופן כללי מה המימון ומה הן ההטבות בעין שמפלגה זכאית לקבל.

35 צו ממשלתי מס' 1023/2001 (III. 14) שבו נאמר: "הממשלה סבורה שאין זה רצוי שמימון ממקורות שזהותם אינה ברורה ישמש לפעילותן של מפלגות. יש צורך להגביר את יעילות הביקורת על מקורות הכספים ועל הסיוע החומרי המוענק למפלגות. יש ליצור את התנאים החוקיים ההכרחיים לביקורת יעילה יותר. יש הצדקה לביטול התקנות הנוגעות לפעילויות הכלכלית של המפלגות אשר סוטות מהנהוג במערכת הכללית. יש למצוא את הדרך למנוע מארגונים כלכליים הקשורים למערכת האינטרסים המפלגתיים להשתתף בתהליכי הרכש של המגזר הציבורי. יש להתאים את הכללים החשבונאיים הנהוגים במפלגות לתקנות החלות על פעילותן הכלכלית. יש למצוא דרכים להבטיח שהמפלגות יקבלו תמיכה אך ורק מהתקציב המרכזי ולא מאנשים פרטיים ומישויות משפטיות אחרות. כדי לממש את כל המטרות האמורות יש לבצע תיקון בחוק המסדיר את אופן פעולתן ואת פעילותן הכלכלית של המפלגות, לשם כך תוגש לממשלה טיוטה של התיקונים הנדרשים בחוק".

עקב כך, יכול משרד מבקר המדינה לייחד את תשומת הלב הנאותה לפעילות הכלכלית של המפלגות הפוליטיות המקבלות תמיכה תקציבית, והפעילויות הכלכליות ה"ישירות" של המפלגות נעשו בהדרגה שקופות. זאת ועוד, כדי לשמור על שמן הטוב יש למפלגות עניין לחשוף את פעולתן הכלכלית, ולכן המקורות הכספיים וההוצאות הקשורים במישרין לפעילותן הארגונית ידועים כיום בצורה נאותה והם שקופים לחלוטין. ככל הנראה מצב עניינים זה מסביר מדוע עד היום לא דבקו האשמות בשחיתות במנהיגי המפלגות.

למרות זאת אין למשרד מבקר המדינה, ולכן גם לא לבית הנבחרים ולציבור, מבט כולל על הממדים הרחבים יותר של הפעילות הכלכלית של המפלגות שאינן כפופות לביקורת על פי חוק; יתר על כן, כללי הדיווח הפיננסי אינם נקיים תמיד מעמימות, ולכן אפשר למצוא בהם פרצות ולתת להם פרשנויות שונות. הפעילות הכלכלית של החברות הכלכליות שהקימו המפלגות הפוליטיות ושותפיהן, וכן הפעילות הכלכלית של הארגונים לגיוס כספים שהתאגדו במגזר הפרטי כדי לסייע לגופים פוליטיים, אינה שקופה ואינה מוסדרת.³⁶

מאחר שאין בהונגריה חוק המסדיר פעילות של שדולות, כל ניסיון להנהיג שקיפות בעסקאות הכספיות בתחום זה כרוך באומץ פוליטי רב ויוצא דופן לפעול נגד אינטרסים קצרי טווח. מנקודת הראות של המאבק בשחיתות אפשר לומר שתחום זה הוא העדין ביותר במערכת הדמוקרטית המוסדית. מדובר בשאלה עקרונית המחייבת שיקול דעת פוליטי והנוגעת לעצם פעולתה של הדמוקרטיה. אין ספק שיש חשיבות רבה לצעדים שיפחיתו את הסיכון לצמיחת שחיתות גם בתחום זה, ובין השאר חשוב להבהיר שהחברות הפרטיות שהקימו המפלגות והחברות הקשורות אליהן חייבות להיות כפופות לביקורת של משרד מבקר המדינה, המגלם למעשה את תפקיד הביקורת של בית הנבחרים, בכל הנוגע לשימושן בכספים שמקורם במימון תקציבי. אפשר להעלות כמה טיעונים בעד דרישה זו ונגדה, משום שהחלת הביקורת על חברות אלה תביא עמה, לצד היתרונות הגלומים בהבטחת אחריותן והשקיפות של פעילותן הכספית, גם הרחבה של הפיקוח של המדינה על מגזר החברות הפרטיות; לכן מדובר בשאלה עקרונית וחוקתית הנוגעת לגבולות הכוח של המדינה.

³⁶ בהתבסס על נתונים עקיפים (כגון נתוני ההוצאות על פרסום, משלוח דואר, קיום אסיפות וכד') אפשר להסיק שתחום לא שקוף זה רחב כיום בהיקפו מתחום הפעילות הכלכלית הישירה של המפלגות.

יש לציין בהקשר זה שכל אחד מהכוחות הנוגעים בדבר בבית הנבחרים מצא לנכון לקבל לפחות את השינויים הטכניים שהציע משרד מבקר המדינה. קבלת תיקונים טכניים אלה תסייע באופן בסיסי להביא לניהול חשבונות המפלגות לפי הוראות החוקים העוסקים בעניינים חשבונאיים. כמו כן הוכנו תיקונים חוקתיים נחוצים נוספים. יש להניח שעקב יחסי הכוחות בבית הנבחרים ומאחר שמדובר בסוגיות עקרוניות שטרם יושבו, הצעות תיקונים אלה טרם הוגשו לבית הנבחרים. המצב דומה גם בנוגע להצעות של משרד מבקר המדינה בעניין שיטות הדיווח החשבונאי על ההוצאות במהלך מסעות הבחירות שיש להן קשר הדוק לניהול הכספי של המפלגות.

הוראות החוק בדבר הליך הבחירות³⁷ היו אמורות לחול על בחירות הביניים שהתקיימו בשנת 2001. בעקבות ביקורות קודמות הצביע משרד מבקר המדינה על הפגמים בחוק שהקשו את עבודת הביקורת והציע לממשלה להגיש לאסיפה הלאומית הצעה להחליף את חוק הליך הבחירות בחוק חדש ומקיף שיבטיח גם את שקיפות הליכי המימון של מסע הבחירות.

עד היום לא חוקק חוק חדש ולא הוכנסו תיקונים בחוק. לפיכך גם בחירות הביניים וגם הבחירות לבית הנבחרים ולשלטון המקומי בשנת 2002 התקיימו על פי ההסדרים החוקיים הישנים והבלתי שלמים. למרות כמה אזהרות של משרד מבקר המדינה, לא הוגדרו המושג "מסע בחירות" והיקף ההוצאות שאפשר לסווג כהוצאות בחירות או כהוצאות הנוגעות למסע הבחירות עצמו. גם בתקנות העוסקות בפרסום דוחות נדרשות תוספות והוראות מדויקות יותר. גם כיום רק ההוצאות המוצהרות כהוצאות של מסע הבחירות וההוצאות שלפי הרישומים הוצאו קודם התאריך הקובע מבחינה חשבונאית יכולות להיחשב הוצאות שהוצאו במסגרת הליך הבחירות.

יש לציין שחוק הליך הבחירות והחוקים העוסקים בפעילות הכלכלית של המפלגות אינם מבטיחים את השקיפות המוחלטת של מקורות הכספים המשמשים במסע הבחירות ושל אופן השימוש בכספים אלה. כתוצאה מכך משרד מבקר המדינה אינו יכול למלא באופן מלא את תפקידו על פי החוק להבטיח את השקיפות של הליך הבחירות. החסרונות של החוק מונעים אפוא את השקיפות המלאה של מימון מערכת הבחירות, ובאופן זה יוצרים קרקע נוחה לצמיחתה של שחיתות, שתוצאותיה המזיקות יורגשו בשנים שאחרי הבחירות. לכן ההצדקה לחקיקתו של חוק חדש,

37 חוק C משנת 1997 בדבר הליך הבחירות.

ולביצוע תיקון החוק הקיים, בעינה עומדת. כמו כן עומד בעינו הצורך לחוקק חוק להסדרת הפעילות של שדולות, גם אם דרישות השקיפות והדיווח יבואו על חשבון אינטרסים של קבוצה זו או אחרת. זיהוי הגופים התומכים במפלגות השונות הוא כיום עניין הנמצא ב"תחום האפור". רק חשיפת הכוחות הכלכליים והזיקות העומדים מאחורי כל אדם יאפשרו שקיפות ויאפשרו למנוע את הפגיעה בשוויון ההזדמנויות, בין אם המקור לדרישה זו הוא באידיאולוגיה ובין במדיניות.

תפקידה של ביקורת פנימית יעילה בהפחתת השחיתות

ביקורת פנימית יעילה היא אחד האמצעים למניעת שחיתות, וחולשתו של מערך הביקורת הפנימית יוצרת סיכון לשחיתות. מכיוון שכך, אנו עדים לפיתוח אינטנסיבי של מערכות הביקורת הפנימית בכל רחבי העולם. והדרגים הגבוהים ביותר של מוסדות ביקורת המדינה משתתפים השתתפות פעילה בתהליך זה.³⁸

בעקבות השינוי הפוליטי שהתחולל בהונגריה נמצאה מערכת הביקורת הפנימית במצב קריטי. הוועדה העממית המרכזית לפיקוח, שפעלה מטעמה של המפלגה הקומוניסטית, הייתה אחראית לביצוע ביקורות כלכליות ופיננסיות. מוסד זה חדל למעשה להתקיים. גם המחלקה במשרד האוצר שעסקה בביקורות פיננסיות חדלה להתקיים.³⁹ מנגנון הביקורת הפנימית שהיה קיים ב"מועצות" במסגרת הממשלים המקומיים קרס, וגורלם של מנגנוני הביקורת בארגונים הגדולים היה דומה. אף שארגוני הפיקוח המשיכו להתקיים, גרמה סדרה של צעדי ארגון מחודש שנעשו בהם לבעיית זהות מתמשכת במנגנונים אלה, ופעילותם שותקה. התקוות שביקורת כפוייה תיצור שקיפות; שהביקורות הכספיות החיצוניות יועילו במישרין למניעת ההתפשטות של נגע השחיתות; ושהמנגנונים של הכלכלה החופשית יסייעו אף הם למנוע את השחיתות - כל אלה נכזבו, והתברר שלא היה להן יסוד. עצמאותם של המפקחים והמבקרים נראתה ברורה מאליה, אך זו הייתה אשליה בלבד. עם זאת, מן הראוי לציין שהתופעות של חשבונאות "יצירתית" המסייעת לחברות לזייף את מאזניהן,

³⁸ Árpád Kovács, "The Standards of Internal Auditing - The Practice Introduced in the Governmental Institutions of the USA" *Pénzügyi Szemle*, Vol. XLV, March 2000, pp. 205-212.

³⁹ לאחר סינון קפדני המשיכו עובדים משני המנגנונים הללו לעבוד במסגרת משרד מבקר המדינה, אולם מבחינת מעמדו המשפטי ותפקידיו, משרד מבקר המדינה אינו יורשם החוקי של שני הארגונים הללו, והוא לא קיבל עליו את תפקידיהם.

שהיו באותו זמן בשיא פריחתן בארצות הברית⁴⁰, לא היו מוכרות בהונגריה. בשל ההכרה בחולשתם של מוסדות הביקורת המקומיים נאלצה הונגריה ליצור בהדרגה שוק של רכישת שירותי ביקורת והערכת שווי, ששווי נאמד בהיקף של עשרה מיליארד פורנטים, לצורך רכישת שירותים מחברות בעלות מוניטין עולמי, כל אימת שהיה צורך לאמת את השווי החשבונאי ואת השווי הממשי של נכסים בהונגריה, במסגרת עסקאות בין-לאומיות, ואפילו בתחומים הנוגעים למימון ממקורות ציבוריים. (למשל, PHARE [תכנית הממומנת בידי האיחוד האירופי, שמטרתה לסייע למדינות מרכז ומזרח אירופה בהכנותיהן לקראת הצטרפות לאיחוד]). במילים אחרות, הונגריה נכנעה לפיתוי, או ללחץ, שיצרו המוניטין הבין-לאומיים של חברות אלה ולמיומנותן המוכחת ביישום תקנים חשבונאיים בין-לאומיים, שעלתה על מיומנותם של הכוחות המקצועיים בהונגריה.

בנסיבות אלה מערכת ארגונית של ביקורת פנימית ברמה הנדרשת למילוי הצרכים החדשים של כלכלת השוק התפתחה בקצב אטי מהרצוי, וככל שהדבר נוגע לתפקודה היא התפתחה בצורה פגומה ויש בה חסרונות רבים. מצב זה טומן בחובו סיכונים רבים להתפתחות שחיתות, אפילו כיום. יתר על כן, בשל האופן שבו התפתחו דפוסי שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, שבהם הקשרים בין שני מגזרים אלה אינם עומדים תמיד בדרישות השקיפות, כפי שצינו לעיל, הופיעו בתחום זה סכנות חדשות להתפתחותה של שחיתות⁴¹.

בהשוואה להוראות חוק המימון הציבורי, התעכב פיתוחו של מנגנון הביקורת הפנימית של הממשלה, והוא פותח בתקופת שלטון של ממשלות שונות ועל פי קווים

40 לפי הרצאה של Jozsef Rooz, שכותרתה "ביקורות וביקורת פיננסיות-כלכליות" שניתנה בכינוס הלאומי הרביעי של לשכת רואי החשבון של הונגריה (11.10.02). הרצאה זו עסקה בביקורת ה"יצירתית", כלומר במניפולציה בנתונים חשבונאיים ובטכניקות של ביקורת שמטרתן להציג תוצאות נוחות בדוחות וכן בטכניקות של מימון מחוץ למסגרת החשבונאית במה שמוכר בשם "תפאורת חלון ראווה".

41 בעניין זה נאמר בדוח שפרסמה הנציבות האירופית בשנת 2001 בעניין התקדמותה של הונגריה לקראת צירופה לאיחוד האירופי: "מערכות הביקורת הפנימית במינהל הציבורי מאוישות מתחת לתקן והן אינן מוכנות להתמודד עם תפקידן העתידי כראוי. יש להבטיח את אי-תלותם התפקודית של המבקרים הפנימיים. יש צורך לעשות ניתוח מפורט של הצרכים כדי לברר את תפקידם ואת תחומי סמכותם ואחריותם של משרד האוצר, החשב הכללי משרד הפיקוח על הממשלה במיוחד בתחום הביקורת הפנימית. כמו כן יש לשפר את יכולת הביקורת של המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה" (בריסל, 2001, www.kum.hu).

שונים. בכל מה שנוגע למלחמה בשחיתות מבצע המוסד הממשלתי לבקרה⁴² ביקורות נוקשות, בעיקר במקרים מיוחדים, ויוזם הליכים פליליים בהתבסס על ביקורות אלה, או כאשר משרד מבקר המדינה מעלה חשד לשחיתות.

פיתוח ביקורת פנימית ממשלתית היא דרישה של האיחוד האירופי. יש לדבר חשיבות ראשונה במעלה לא רק לתפעול השקוף של כספי הציבור, אלא גם להפחתה הישירה של הסיכון לשחיתות. משרד מבקר המדינה תומך בפעילות זו על ידי סיוע בהכשרה באמצעות ביצוע ביקורות מערכתיות המאירות את הבעיות עבור עובדי הביקורת הפנימית, ולא פחות חשוב מכך על ידי סיוע מקצועי בהכשרת מבקרים ודרישה להכשרה של מפקחים בחינוך האוניברסיטאי ובמכללות.

בכל הנוגע לסיכונים לשחיתות צצה לאחרונה בהונגריה תופעה חדשה, בעיקר בתחום החברות והשלטון המקומי. במקום לפתח מנגנון של ביקורת פנימית, גופים אלה שוכרים את שירותיהן של חברות רואי חשבון פרטיות לביצוע עבודה זו. מדובר באותן חברות שאחר כך מבקרות את הדוחות הכספיים ואת ההישגים הכספיים של החברה⁴³. אף שהחברות הגדולות יותר העוסקות בביקורת פועלות לפי כללים שונים ויוצרות הפרדה ארגונית במאמץ למנוע מהמבקרים לפסול את עצמם ולהבטיח את עצמאותם, במוקדם או במאוחר הן חייבות להתמודד עם העובדה שבסופו של תהליך, ברמת הפירמה, הן פועלות על פי המלצות שגיבשו הן עצמן. מאחר שהן מתקשרות עם אותה הנהלה, הן אף מושפעות מהבחינה הכספית. לשיקולים אלה יש השפעה על מידת האובייקטיביות או האמינות, ובסופו של דבר זהו מקור נוסף של סיכון לשחיתות גם בהונגריה. מצב זה מחייב הסדרת כללים בנושא ניגוד עניינים⁴⁴.

42 מוסד האחראי לביצוע הביקורת הפנימית בממשלה ההונגרית; כפוף למשרד ראש הממשלה.

43 לתופעה זו יש כמה סיבות. מחד גיסא, החברות הפרטיות העוסקות בראיית חשבון וביקורת משקיעות מאמצים להציף את השוק, או "להרחיב את המגוון" של שירותיהן, ומאידך גיסא, הגופים הנזקקים לשירותים אלה מבינים ש"זול יותר" לקיים את הכללים והדרישות שקובעים גופי ביקורת המדינה וגופים חיצוניים העוסקים במימון הציבורי. כמו כן, שוררת האמונה, שלדעתנו יש לקבל אותה רק בחלקה, ולפיה באופן זה מימוש הניסיון הנצבר בביקורת פשוט יותר ואף כישורי הביקורת הנרכשים הם באיכות גבוהה יותר.

44 אחד האישים המרכזים במקצוע הביקורת, בריאן סינגלטון-גריין, כותב כדלהלן: "יש לצפות להגבלות [בארצות הברית] בתחום השירותים שאפשר להעניק ללקוחות מחוץ לתחום החשבונאי. אם יונהגו הגבלות אלה הן ישפיעו על יכולתן של חברות להעניק שירותים משולבים, ולפיכך הן ישפיעו גם על השירותים שסביר לשמור בידיה של חברה

עלינו גם להכיר בכך שהמאבקים במסגרת המלחמה בשחיתות, המונעים בדרך כלל על ידי אינטרסים פוליטיים, חוסר סבלנות והלחץ או ההרגל להיכנע להוכחות המוכתבות על ידי אינטרסים שונים, הם עצמם גורמים המגדילים את הסיכון לשחיתות⁴⁵. באופן זה אי אפשר לממש לא את ההפחתה הכללית הרצויה בסיכונים לשחיתות ולא את הדרישה לתת דין וחשבון לפני המערכת המשפטית - כפי שאנו יכולים לראות - ותחת זאת יועלו האשמות חדשות על משוא פנים הן כלפי המזמינים את עבודת הבקרה והן כלפי המבצעים אותה.

כמו כן יש להדגיש שערכה של ביקורת "חובקת כול" כאמצעי למלחמה בשחיתות - בייחוד כאשר הנכונות להשלים עם תופעות של שחיתות נקבעת על פי אינטרסים פוליטיים - מועט ביותר. יתר על כן, המלחמה בשחיתות לא תהיה יעילה ללא תמיכה פוליטית עקבית ואמתית, ואם יכפו על גופי הביקורת לעסוק בעניינים שוליים. תוצאה קצרת טווח גורמת להתפתחותה של אווירה ציבורית שמקורה במניעים פוליטיים או בתקשורת ואשר תבוא לידי ביטוי בחוסר סבלנות כלפי גופי הביקורת ובדרישה "להשיב את הסדר על כנו", דבר שיביא לתוצאה הפוכה ובלתי מועילה במאבק בשחיתות בטווח הארוך. הדגשת יתר של "סדר" ו"ביטחון", כמו במסע פרסום, תניב תוצאות הפוכות מן הרצוי. הדרישה לביקורת כספית "תוקפנית", הביקורת המוסווית או הגלויה נגד הגופים העוסקים בביקורת פיננסית ונגד היעילות של פעולת החשיפה שלהם וכן הגילויים בעיתונים המעודדים פסיכוזה בנושא השחיתות, עלולים להביא לידי כך שהמוסדות העוסקים בביקורת, במאמץ להסתגל ללחצים המופעלים עליהם,

אחת. מאחר שהחברות העוסקות בראיית חשבון נעשות יותר ויותר בין-לאומיות, הרי שאם יחולו בהן שינויים בארצות הברית ככל הנראה הן ינהגו כך" ("Structure and independence", Accountancy, אפריל 2002).

45 מהצד האחד, גישה זו בפני עצמה מפחיתה את הסיכויים לגילוי שיטתי ומקצועי של עובדות, מאחר שבאופן זה, בדרך זו או אחרת, מצפים מגופי הביקורת לאימות המתבסס על תפיסות מוקדמות. מהצד האחר, אפשר שבשל אי הכרה של האפשרויות האמתיות הגלומות בתוצאות הביקורות או בחובה לקיים ביקורת, מקיימים ביקורת בשיטת ה"סקירה המהירה" במקום לבצע ביקורת פיננסית. דבר זה נעשה אף על פי ששיטה זו אינה פועלת היטב אפילו במגזר הפרטי, ואף על פי שהוא זו מוטלת בספק הן מבחינת עצם הסמכות והן מבחינת דרך הטיפול בנתונים, ואף אינה עומדת בדרך כלל במבחן הפרסום הציבורי. אם זו המציאות, ואם אחר כך נוקטים את הצעדים המתבקשים בהתבסס על קבלת ה"ממצאים" של סקירות מהירות אלה - ללא כל ביקורת - אזי התוצאה הבלתי נמנעת תהיה אבדן האמון של המנגנון ושל העומדים בראש הארגונים של המדינה אשר הוקמו לצורך כך. במקביל נהיה עדים גם להרס האמון שחשים כלפי ארגונים אלה. אם מסתכלים על הדרישה לאמון מנקודת הראות של השימוש בפעולותיהם, אפשר לראות שהיא דרישה שכלל אי אפשר לוותר עליה.

יכלו את כוחותיהם לשווא במקום לסייע בפיתוח מינהל המוכוון על ידי אוריינטציה שיטתית של חשיפת בעיות ובמילים אחרות, במקום לשפר את תנאי המאבק בשחיתות. באופן זה הם יביאו שלא בטובתם, בסופו של דבר, להרחבת קרקע הצמיחה של השחיתות.

מכאן שמבקרים חיצוניים אינם יכולים לשמש תחליף לניהול אחראי, מקצועי ואתי או לבוא במקום ביקורת פנימית. טענה זו מוכחת מתוך האירועים שהתגלו לאחר חילופי המנהלים בשנים האחרונות. במקביל להגברת חולשותיה של הביקורת הפנימית והכשלת יעילותה של מערכת הביקורת בכללותה, הם יצרו, במתכוון או שלא במתכוון, אפשרויות אחרות לשחיתות.

בכל רחבי העולם השחיתות עולה ומשגשגת בהקשרים כלכליים וחברתיים האופייניים לחברה במקום. ממדיה ותוצאותיה שונים ממקום למקום, ותוצאותיה חמורות במיוחד במדינות הנגועות בשחיתות במידה רבה. אולם גם קביעות אלה אינם אובייקטיביות תמיד. בניסיון להביא למודרניזציה של מערכת הביקורת יש להביא בחשבון, שהשחיתות עצמה, לרבות העיסוק הבין-לאומי בה, הופכת לכלי המיועד למימוש אינטרסים.

האופן שבו מתגבש השיפוט הבין-לאומי לגבי רמת השחיתות במדינה מסוימת הוא עצמו חלק ממלחמתם של אינטרסים כלכליים. האליטה המובילה במדינה נתונה אינה משרתת את האינטרסים הלאומיים של מדינתה אם - אגב כניעה לאינטרסים קצרי טווח של מדיניות או לקרבות הפוליטיים ולמאבקי הבחירות המתנהלים באותה מדינה - היא מאפשרת שיתפתח למדינה דימוי גרוע מהמוצדק בכל הנוגע למידת השחיתות בה, ואם היא איננה מעריכה את הנזק החמור שעלול להיגרם למדינה אם ימנו אותה עם החברות היותר מושחתות, בכל הנוגע לזרימת הון, מסחר, שמירה על האינטרסים של המדינה, מימון ציבורי וכושרה של המדינה ליטול הלוואות.

בכל צעד ושעל עלינו להיות מונחים על ידי ההכרה שהגורמים הממלאים תפקיד בחיים הכלכליים והאזרחים מהשורה יכבדו את החוק ויאמצו דרכי התנהגות אתיות רק אם המערכת של מוסדות הציבור תפעל באופן זה. רק כך יחול שינוי הדרגתי באווירה הציבורית, והציבור יפסיק להשלים עם ההתחמקות מקיום החוק ועם השחיתות.

4. המאבק בשחיתות והאפשרויות העומדות לפני משרדי הביקורת

החברה, הכלכלה והשוק העולמי, מגיבים על האתגרים, על השינויים המערכתיים המתחוללים עם פרוס האלף החדש, בצורה שונה מכפי שהגיבו על השינויים שהתרחשו בעבר. מדינות רבות הגיעו להכרה שיש צורך בתיאום כלל-עולמי בנוגע לשיטות ההגנה ובהשתתפות פעילה של מוסדות בין-לאומיים בפעולת הארגונים הבין-לאומיים, ושבמהלך כזה טמון סיכוי לפתוח פרק חדש במאבק נגד השחיתות. הונגריה הצטרפה לתהליך זה באופן פעיל⁴⁶.

הצורך לחזק את שיתוף הפעולה הבין-לאומי נגד השחיתות בא לידי ביטוי בהקמת ועדה אד הוק של האו"ם כדי להכין את ההסכם למלחמה של האו"ם בשחיתות⁴⁷, ובהחלטה של מועצת אירופה יוחדו לשאלה זו 20 סעיפים שאחדים מהם עוסקים במניעה ובתפקיד שיש לביקורת בפעולות המניעה⁴⁸. לענייננו, במלחמה בשחיתות חשוב לייחד תשומת לב מיוחדת לתפקיד המתחדש תדיר והמתעצב של מוסדות של המדינה, לתלות ההדדית בין היציבות, הביטחון בניהול הכלכלי, בשיווק, בניהול ובמינהל הציבורי, לאפשרויות הצמיחה, לפיתוח הכלכלה הלאומית ולאפשרויות של המינהל הציבורי.

כיום התנאים החשובים ביותר לקיומה של תחרותיות בכלכלה הלאומית ובשווקים החיצוניים כאחד, הם מודרניזציה בתחום סמכות השיפוט וקיום סביבה משפטית שיש בה ביטחון, מודרניזציה במשטרה וברשויות המכס והמס, ולא פחות מכך, מודרניזציה של מערכת הביקורת הכספית והפעלתה על פי נורמות בין-לאומיות.

46 הונגריה משתתפת בתכנית המשותפת שהחלה במאי 1996 ביוזמת מועצת אירופה והנציבות של הקהילות האירופיות לתמיכה במאבק של מדינות מרכז אירופה ומזרח נגד השחיתות והפשע המאורגן (תכנית אוקטופוס). בשנת 1998 חתמה הונגריה על הסכם OECD למלחמה במתן שוחד לפקידים של מדינות זרות, ובשנת 1999 על ההסכם של מועצת אירופה לאכיפת החוק נגד השחיתות ועל הסכם שטרסבורג משנת 1990 בעניין הלבנת הון ואיתור נכסים שמקורם בפעילות פשע. בשנת 2001 קבעה הממשלה את האסטרטגיה שלה נגד השחיתות.

47 האגודה של הסניף ההונגרי של Transparency International עיבדה כמה הצעות לטיטות הסכם והעמידה אותן לרשות הוועדה.

48 החלטה מס' 24)97 של ועדת השרים של מועצת אירופה לגבי 20 ההנחיות למלחמה בשחיתות. נקודות 7-11 של ההחלטה עוסקות במטלות של הביקורת ושל הפיקוח הפיננסי.

בעולם של גלובליזציה, הפגיעה בכללי השוק, פעילות בלתי חוקית, שחיתות, ולמרבה הצער הפעילות הסמויה ביותר של תשתיות הטרור והתשתית הכספית שלהן - כל אלה חוצות את גבולותיהן של מדינות. אי אפשר להעלות על הדעת כי יהיה אפשר לפעול נגדם ללא ערובות לביטחון כפי שנאמר לעיל, ובלי להעניק לגופי הביקורת את הכוח הנדרש להם ולהקנות להם את המיומנות המקצועית הדרושה⁴⁹.

למשרדי ביקורת המדינה יש סמכות בנוגע לקופה הציבורית בכללותה והם פועלים על פי תכניות שנקבעו מראש כגופי ביקורת חיצוניים. יש אפוא סתירה לכאורה בין תפקידם ה"מרכזי" ומעמדם כגוף הביקורת העליון לבין יכולתם המוגבלת לגלות מעשי שחיתות. כדי לפתור בעיה זו מן הראוי להביא בחשבון שלמשרדי ביקורת המדינה אין סמכות אכיפה כלשהי (בניגוד למנגנון המכס ומינהל המיסוי ואפילו לגוף הפיקוח על הבנקים המבצע גם הוא עבודה של פיקוח פיננסי), ומשימתם אינה לשמש ביקורת פנימית המשולבת בתהליך עבודתו של הגוף המבוקר. תפקידו של מבקר המדינה בכל הנוגע להפחתת סיכוני השחיתות, כולל גם את הביקורת על השימוש של הגופים הציבוריים בכספים, על מנגנוני הביקורת הפנימיים שלהם⁵⁰ ועל התאמתם לתפקידם.

ייעול הביקורת הפיננסית במסגרת המלחמה בשחיתות כרוך בהוצאות. גם הביקורת עולה כסף. אולם כנגד העלות עומדת התועלת המתבטאת בחלקה באינדיקטורים כספיים, כגון התוצאות של הפעולות המתקנות, הרווח החומרי ממימוש המלצות המבקר וכו', ובחלקה בעקיפין: הביקורת משפיעה על פיתוח הניהול הציבורי, המורל החברתי, המשמעת והאמון - ערכים שאי אפשר לבטא אותם במונחים כספיים.

49 BÉLA KADAR, "אתגרי הגלובליזציה - תשובות של מדיניות כלכלית", *Magyar Tudomány*, מהדורה 9, 1999.

50 מנקודת הראות של הביקורת הכספית, חשוב להכיר את המגמות הבין-לאומיות הרווחות בפיתוח פעולות הרשות הציבורית בכל הנוגע למסים, מכסים ותחרות וכן בכל הנוגע לשוקי ההון, הכסף והביטוח. כן חשוב לנתח באורח מעמיק יותר את התקינה הבין-לאומית בתחומים אלה ולעקוב אחר הדרישות המחמירות. כל אלה חשובים לא רק בשל הקשר שלהם ליחסים הכלכליים הדו-צדדיים והרב-צדדיים ולצורך הבנת תפקידנו, אלא גם מאחר שפעולתם של ארגונים אלה משפיעה על הביקורת בכל הנוגע לפעולות הכרוכות בכסף הציבורי ולא פחות מכך על הביקורת הפנימית בגופים שבבעלות המדינה ובחברות פרטיות. לפעולתן של רשויות ציבוריות אלה חשיבות מכרעת לביקורת הפיננסית. לבדיקת הסדירות והמועילות של השימוש במשאבים בגופים ציבוריים אלה, למשל, התועלת המופקת מההוצאות על גביית מס ומכס, יש חשיבות עצומה מנקודת הראות של ניהול הקופה הציבורית.

מכל האמור לעיל אין להסיק שלמאבק אין כל סיכוי אלא להפך, שאפשר להגיע לתוצאות ניכרות בדרך של מניעה, על ידי פיתוח מערכת ציבורית שקופה ונושאת באחריות, ובמילים אחרות - ארגון בר ביקורת. יש להשתמש גם בביקורת הכספית, בתחומים שבהם כלי זה הוא היעיל ביותר.

על משרדי הביקורת לשקול את הגורמים המגוונים והמורכבים שתוארו לעיל בשעה שהם מנסים להגדיל את תרומתם למלחמה בשחיתות על ידי בחינה מחדש של פעולותיהם במסגרת הגלובליזציה העולמית. משרדי הביקורת יכולים לתרום תרומה של ממש להקטנת ה"גירעון בדמוקרטיה" שנוצר לעיל, אשר טומן בחובו סיכונים ניכרים להתפתחות שחיתות, על ידי מתן שירות פעיל לבית הנבחרים, על ידי הצגת התופעות השונות כהווייתן, אגב הסתמכות על העובדות, והימנעות מניהול פעולתם בדרך הדומה לניהול מסע פרסום.

בשני העשורים שחלפו, בהתבסס על ידע זה, הלכה וגברה ההכרה בחשיבות ההגנה על כספי הציבור, ומשרדי הביקורת הלאומיים וגופי הביקורת בארגונים ששותפות בהם מדינות שונות החלו לפתח אמצעים יעילים יותר למאבק במרמה ובשחיתות. כתוצאה מהפעילות המשותפת, ברור כיום מה הם הכיוונים והמשימות העיקריים שמשרדי הביקורת צריכים להתמודד עמם. מוסכם שמשרדי הביקורת יכולים לסייע ביעילות בראש ובראשונה במניעת שחיתות, במיגור התנאים המעודדים את צמיחתה והתפשטותה. זאת ועוד, הניסיון שצברו משרדי הביקורת בביקורות מקיפות והמלצותיה - למניעת הנסיבות המעכבות את יישום הדרישות לשקיפות, דיווח ואחריות בתחומי גביית כספי הציבור והשימוש בהם - יכולים לשמש גם לתפעול יעיל של הקופה הציבורית ובאופן זה לחזק את המוסר הציבורי ואת המשמעת והאמון, אך זאת יהיה אפשר לעשות ביעילות רק אם הגופים המוסמכים לקבל החלטות ולפעול יביאו בחשבון את תרומת משרדי הביקורת. נשיא הבנק העולמי, ג'יימס ד' וולפנזון, אמר את הדברים שלהלן כבר בשנת 1996: "עלינו להכיר בכך שהשחיתות היא תופעה מורכבת, ושלרוב היא תוצאה של עיוותים פוליטיים, ממשלתיים ומוסדיים. השחיתות היא אפוא בעיה שמדינות, וליתר דיוק ממשלות, הן שחייבות להתמודד אתה".

בדומה למתרחש בתחומים אחרים של החיים הציבוריים, גם שיתוף הפעולה בין משרדי מבקרי המדינה גדל והולך. הם הכירו בכך שהשתתפותם הפעילה בפעילות ארגוני הביקורת הבין-לאומיים, בראש ובראשונה בעבודתו של הארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים, INTOSAI, היא בגדר תנאי בל יעבור להגשמת

האינטרסים הלאומיים של מדינותיהם באמצעות חיזוק האמון ההדדי בין המדינות ובאמצעות המאבק בשחיתות, על ידי ניצול טוב יותר של האפשרויות העומדות לפניהם. עלינו להיות ערים גם לעובדה שעם הצטרפותנו הממשמשת ובאה לאיחוד האירופי פשוט לא נוכל שלא להביא את מערכת הביקורת הפיננסית שלנו לידי תיאום מלא עם התקנים המקובלים על האיחוד האירופי. באיחוד האירופי יש כמה גופים שתפקידם הראשוני או המשני נוגע למאבק בשחיתות.

הגוף העיקרי הוא ה-UNCLAF (היחידה לתיאום הפעילות למניעת הונאה), כלומר, הגוף המתאם את הפעולות למניעת מעשים פליליים. תפקידו לתאם את מדיניות ההגנה והמניעה המכוונת נגד שחיתות והונאה אשר פוגעות בכספי האיחוד האירופי וכן לתאם נקיטת אמצעים שונים הקשורים לכך.

התפקיד העיקרי של מוסד הביקורת של המבקרים של האיחוד האירופי The Court of Auditors of the European Union הוא למנוע שחיתות. על פי גישתו של מוסד זה, תנאי בל יעבור לביצוע ביקורת פיננסית משמעותית הוא להבטיח שבמהלך הכנת תכניות הביקורת יעריכו המומחים מראש באילו תחומים יש סיכונים לשחיתות. המוסד מכין דוחות על מעשי השחיתות שהתגלו ועל חשדות למעשי שחיתות. הדוחות מוגשים לגופים של האיחוד האירופי שיש להם נגיעה לעניין, ובראש ובראשונה ליחידה לתיאום הפעילות למניעת המרמה. הצעדים שנוקטת הנהגת האיחוד האירופי מכוונים ביסודו של דבר לפיתוח הסדרים משפטיים נאותים, להתמודדות עם אתגרים חדשים וליצירת מערכת של מוסדות חזקה ויציבה וכן למסירה של מידע נאות לציבור והבטחת הפומביות.

לפיתוח נהלים ושיטות לביקורת ולעדכונים באופן שיאפשר להתמודד עם ממדי השחיתות השונים יש תפקיד חשוב בייעול עבודתנו בכל הקשור למניעת שחיתות וחישיפתה.



אנו מקווים שהרעיונות והעובדות שהבאנו לעיל יאפשרו אף להשיב על השאלה אם אפשר להפריד את המאבק בשחיתות מיעדיה הכלליים של ביקורת הכספים ולהגדירו כיעד נפרד ועיקרי של ביקורת זו.

התשובה היא לאו מוחלט, מאחר שתפעול שקוף, מוסדר ויעיל של המערכת הציבורית הוא תנאי מכריע במאבק נגד השחיתות בכל תחומי הניהול הכספי וביקורת הכספים.

אולם היכולת למצות את המאבק בשחיתות בכלים משפטיים ומשטריים ובכלי ביקורת הולכת ופוחתת. ביטוי למגמה זו אפשר למצוא בצעדים הנוקשים יותר ויותר שנוקטים ארגונים בין-לאומיים המבקשים לדכא תהליך זה. עם זאת, האמצעים החדשים יהיו יעילים רק אם חברות, ובמיוחד האליטות הפוליטיות והכלכליות של חברות אלה במובן הרחב, יבטיחו קיום תנאים הולמים ליישומם. כדי לעשות זאת חייבות האליטות להכיר בעובדה שקבלת מגבלות עצמיות הוא תנאי להישרדותן. עליהן לחדול מלהחזיק בעמדות המבוססות על אינטרסים קצרי טווח ועל ניסיון להשיג הטבות טקטיות וקצרות טווח. עליהן לשים את הדגש על העקביות המוסרית ועל האינטרסים ארוכי הטווח. כאשר מועלים חשדות למעשי שחיתות, עליהן להימנע מהסתרת העובדות לצורך הגנה על הנמנים עם שורותיהן.