

ביקורת המדינה וטוהר המידות בשירות הציבורי*

תפקיד ביקורת המדינה

מבקרי המדינה של ישראל – כמו גם מבקרים של מדינות רבות אחרות – נחשבים לקובעי הנורמות של טוהר המידות בשירות הציבורי. ד"ר י' א' נבנצל, מבקר המדינה השני של ישראל כתב ב-1977: "עייגונו של תפקיד הביקורת על טוהר המידות בחוק ומימושו למעשה יש להם השפעה חשובה על מעמדו של מבקר המדינה, ובגללם רואים במבקר המדינה סמכות להנחות את המינהל הציבורי בדרכי המוסר".¹

מבקרי מדינה רבים מתחבטים בעבודתם בשאלות ובעיות של טוהר המידות. אולם חוק מבקר המדינה בישראל הוא חוק ביקורת המדינה היחיד המטיל תפקיד ייחודי זה על מבקר המדינה. החובה לבחון אם נשמר טוהר המידות מאוזכרת ממש פעמים בחוקים העוסקים בביקורת המדינה: חוק יסוד: מבקר המדינה מ-1988; חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב). סעיף 2(ב) בחוק היסוד (שהוא אחד מסדרה של חוקים בעלי חשיבות קונסטיטוציונית) קובע: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים...". חוק מבקר המדינה דן בכך בסעיף 10(א)2, העוסק בהיקף הביקורת, וכן בסעיפים 14(א) ו-14(ב), הדנים בתוצאות הביקורת, ובסעיף 15 בנוגע לדין וחשבון השנתי על משרדי ממשלה ומוסדות המדינה.

צמד המלים "טוהר מידות" לא נכלל בגרסה המקורית של חוק מבקר המדינה משנת 1949, אלא נוסף לו כחלק מהתיקונים לחוק ב-1952, על פי הצעה שהועלתה לדיון בכנסת על-ידי חבר הכנסת בנימין אבניאל, חבר מפלגת חירות שהיתה אז באופוזיציה. הוא הציע שמבקר המדינה יוסמך לבחון עניינים של שחיתות בשירות הציבורי, ולא רק ענייני יעילות וחיסכון.² הצעתו אומצה ונעשתה חלק מהחוק.

שנים רבות ניגשו מבקרי המדינה של ישראל למילוי משימה נוספת זו בזהירות. ההתלבטות בבחירת המינוח משקפת את הקשיים בהגדרת הנושא הנידון. בהצעתו המקורית התייחס חבר הכנסת אבניאל למידות טובות, שמובנן יכול להיות גם "התנהגות טובה". המונח בחוק אין מקורו תנ"כי או תלמודי אלא ניסיון פרי המאה העשרים לבטא את הרעיון של אתיקה בשירות הציבורי. החוק התקבל במהלך כהונתו של ד"ר זיגפריד מוזס, מבקר המדינה הראשון של ישראל. הוא החליט לטפל בבעיות של טוהר המידות בשירות הציבורי בכל מקרה ומקרה לגופו, ולא לקבוע מראש כללי התנהגות לכל עובדי הציבור; מבקרי המדינה שבאו בעקבותיו נהגו בעניין זה כמוהו.³

בדרך זו התפתחו במהלך השנים תקנים של ביקורת, שהתבססו על ההלכה הפסוקה ועל מספר הולך ורב של תקדימים. בד בבד עם פעולות אלו, בית המשפט העליון בתפקידו כבית הדין הגבוה לצדק, כמו גם נציבות שירות המדינה וועדות ציבוריות, קבעו או הציעו תקנים של התנהגות לעובדי השירות הציבורי. לחלק מתקנים אלה ניתן, לאחר

* מאמר מאת ב. גייסט וא. פרידברג, פורסם ב"עיונים בביקורת המדינה", חוברת מס' 53, התשנ"ה-1995.

מכן, ביטוי חוקי בידי הכנסת, ולמשל, החוק המסדיר את הפעילות הפוליטית של עובדי ציבור בכירים ומטיל הגבלות על פעילותם המקצועית למשך שנתיים ממועד פרישתם ממשרתם הציבורית; או חוק המטיל הגבלות על מינוי חברים במרכזי המפלגות למשרות בכירות בשירות הציבורי,⁴ ולהיפך.

האתגר שעמד לפני מוסדות שונים בפיתוח כללי התנהגות לעובדי ציבור בא לידי ביטוי בצורה ברורה באחד מפסקי הדין של השופט אהרון ברק:

"אל לנו להביא לידי כך, כי 'נטביע גושפנקא של התנהגות פלילית הגוררת עונש רציני על מעשים רבים ושונים בחיי יום יום, שקשה להניח שהמחוקק רצה להחיל עליהם' (דברי השופט 'י' כהן). עלינו להלך על חבל דק, המפריד בין האיסור הפלילי מזה לבין ההתנהגות הלא פלילית מזה, גם אם זו האחרונה פגומה מבחינה אסתטית או אתית. יחד עם זאת, יש לקבוע נורמות וסטנדרטים, שיבטיחו, כי האינטרס הציבורי (עליו מופקד עובד הציבור) יוגשם הלכה למעשה, וכי אמון הציבור, בכך שהחלטות עובד הציבור הן ענייניות ונעשות ביושר בהגינות, יובטח".⁵

המעשים של פגיעה בטוהר המידות שנבדקו בידי מבקר המדינה, מצויים בתחום שבין ליקויים מינהליים לבין חשד למעשים פליליים. אפשר להציג זאת על קו רצף:

ליקויים	פגיעה בטוהר המידות	מעשים פליליים
---------	--------------------	---------------

ההבדלים בין שלוש הקטיגוריות שצוינו לעיל אינם ניתנים להגדרה חדה, ויש נטייה לגלוש מקטגוריה אחת לרעותה. לדוגמה: אי גביית חשבון בידי עובד ציבור היא ליקוי; אם אי גביית החשבון היתה מסיבה אישית, בלא רווח אישי, יוכל הדבר להיחשב לפגיעה בטוהר המידות; אם אותו חשבון לא נגבה מסיבות של רווח אישי, זהו מעשה פלילי. או: העסקת עובד חדש בלא בדיקת כישוריו ובלא ההליכים המתאימים יכולה להיחשב ליקוי; העסקת בן משפחה באותן נסיבות, יכולה להיחשב לפגיעה בטוהר המידות; אם אותה פעולה נעשית תמורת שוחד, היא מעשה פלילי.

השימוש שעושה ביקורת המדינה בנורמות של אתיקה ציבורית הוא קבוע, אוניברסלי ורב גווני. הוא קשור בממצאים על פעולות במצב של ניגוד אינטרסים; השפעה בלתי הוגנת על קבלת החלטות, העדפת מקורבים – קרובי משפחה, חברים וכד'; ניצול לא תקין של משרה לשם השגת רווח אישי או פוליטי, כגון מינויים פוליטיים לא מתאימים ושימוש לרעה בכספי ציבור, למימון סיורים בזבזניים לדוגמה – כל אלה צורות של בזבוז, שימוש לרעה בכספי ציבור, או שימוש לרעה במעמד ציבורי לרווח אישי.

לדוגמה: מבקר המדינה של ניו-זילנד הצביע על "הבזבוז והראוותנות" של המינהל העירוני, והביא ממצאים על העדפת מקורבים ועל ניצול כספי ציבור למימון סיורים בזבזניים; דוחותיו של משרד מבקר המדינה של יפן כוללים דרך קבע דיווחים על כספים שנעלמו, ולא נגנבו דווקא (רובם הוחזרו בידי משפחתו של עובד הציבור הנוגע בדבר); משרד מבקר המדינה של צרפת כתב על התפקיד המפוקפק שמילאו מתווכים בניסיונות כושלים לגבות חובות מכווית (לפני הפלישה של עירק), תמורת שכר של מיליון פרנקים

צרפתיים. מבקר המדינה של קנדה פרסם דוח חריף ביותר על התרגילים הפיננסיים המפוקפקים שליוו את המכירה של כור גרעיני קנדי לקוריאנה. דוח סודי של מבקר המדינה של שוודיה, שהודלף לעיתונים, בנוגע לשוחד ששולם לעובדי מדינה בכירים מאוד בהודו בעסקה של מכירת ציוד צבאי, תרם לנפילתה של ממשלת הודו. כמה מבקרי מדינה מארצות אפריקה רשאים לבקר שרים המאיישים משרות במשרדיהם בקרובי משפחה, כולל קרובים ממשפחתם הרחבה ומהקבוצה האתנית שאליה הם שייכים, אף שגם היום, בכמה חברות אפריקניות, שרים לא רק זכאים אלא חייבים לעשות זאת (שוב מוכחת האמרה "פורנוגרפיה היא עניין של גיאוגרפיה").

מ־1952 כלולים בדוחות של מבקר המדינה של ישראל, דיווחים רבים על שימוש לרעה שעשו עובדי ציבור בעמדותיהם לשם קידום צרכים אישיים על ידי מעשים כגון, מסירת עבודות של הספקת סחורה או שירותים לבני משפחה, לחברים או למקורבים פוליטיים או הקצאת דירה לבני משפחה בשיכון ציבורי במקום מבוקש; דוחות על התופעה המכונה "דלתות מסתובבות" – אישי ציבור שבעת שירותם הציבורי מכינים לעצמם מקום עבודה במגזר הפרטי באמצעות הענקת טובות הנאה, למעסיקהם בעתיד (דבר הכרוך, לעתים, בהידרדרות למעשים פליליים); ודוחות על מעשים רבים אחרים של פגיעה בנורמות של האתיקה הציבורית. דוגמאות של הדוחות העוסקים בפגיעה בטוהר המידות שפרסם משרד מבקר המדינה בין השנים 1955–1993 ראה בנספח.

הרקע החברתי

אי אפשר לנתק את הממצאים על פגיעה בטוהר המידות במגזרים של השירות הציבורי בישראל מהרקע החברתי והמוסדי המורכב ומהחיכוך הקבוע הקיים בין הציבור לבין אינטרסים מגזריים ופרטיים בחברה הישראלית.

כמה גורמים תורמים לחיכוך זה: מעורבות המינהל הציבורי בכל אורחות החיים היומיומיים, היוצרת אזורי חיכוך רבים בין הממשל לבין האזרח; העדר נורמות שירות במינהל הציבורי – עקב כך אזרחים רבים משוכנעים שהדרך היחידה לקבלת שירות היא באמצעות פרוטקציה או אף גרוע מזה; הקשיים של חברה הקולטת עולים; הפערים הגדולים בחברה הישראלית, שחלקים ממנה רואים בממשל גוף עוין והפניית המשאבים הציבוריים לשימוש האישי היא בעיניהם מעשה מקובל, אף על פי שיש בכך פגיעה בטוהר המידות; המידה הרבה של פוליטיזציה בשירות הציבורי המעודדת ציפייה לקידום אינטרסים פרטיים המנוגדים לאינטרס הציבורי.

הטיפול בנושאים בדוחות הביקורת

הדיון השיטתי הראשון בבעיות הכרוכות בביקורת של טוהר המידות הובא בדוח השנתי הרביעי של מבקר המדינה, שפרסם ב־1953. בדוח האמור ובבא אחריו, הדוח השנתי החמישי, התמודד ד"ר מוזס עם שאלות כמו: מה משמעות החובה הנוספת שהוטלה

עליו – בדיקת השמירה על טוהר המידות; כיצד אפשר לבדוק את השמירה על טוהר המידות; מה נדרש לשם שמירה על טוהר המידות; ומה אפשר לעשות להגשמתו ולהרחבתו.

ד"ר מוזס הדגיש מחדש את הצורך בקביעת נורמות ברורות בשירות הציבורי שייצעו למנוע פגיעה בטוהר המידות. ביזמות הקימה האגודה הישראלית למדעי המדינה ועדה מיוחדת כדי להציע עקרונות התנהגות לנושאי תפקידים ציבוריים. האגודה פרסמה את ממצאיה והמלצותיה ב־1958, ורבות מהן תקפות עד היום.⁶

כאמור, רשימת הדוחות העוסקים בפגיעה בנורמות של טוהר המידות כוללת יותר מ־100 דוחות. סקר שעשו ב־1991 סטודנטים בתכנית ללימודי התמחות בביקורת ציבורית ופנימית באוניברסיטת חיפה, הקיף 91 דוחות שניתנו בין השנים 1953–1988. מבין 50 דוחות הנוגעים למשרדי ממשלה ולמוסדות המדינה המרכזיים, 8 דנו במשרד השיכון, 8 במשרד החקלאות, 5 במשרד הביטחון, 4 במשרד החינוך ו־4 במשרד הבריאות; 41 דוחות עסקו בפגיעה בטוהר המידות בשלטון המקומי, בחברות ציבוריות ובגופים מבוקרים אחרים.

ב־39 מהדוחות הנ"ל לא נזכר כי נעשתה פעולה כלשהי לתיקון הליקוי וכך גם בתשובות הממשלה בתגובה לאותם דוחות, ובדוחות המעקב של מבקר המדינה. בעקבות 37 מהדוחות (שנכללו בסקר) הוצאו כללים חדשים בעניין הנידון או תוקנו הכללים הישנים; בעקבות 9 מקרים שדווח עליהם לא נמצא שנעשו שינויים בכללים, ואילו ב־6 מקרים דחה השר הממונה את הביקורת.

ניתן לסווג את עיקרי הנושאים בדוחות כך:

23 דוחות	ניצול מעמד לרווח אישי
23 דוחות	התעלמות מכללים, בעיקר הוראות בתחום הכספי, לשם עשיית רווח אישי
23 דוחות	ניגוד עניינים
11 דוחות	חשד למעילה או למרמה (מעשים פליליים)
4 דוחות	מעשים בלתי תקינים של המינהל
3 דוחות	מעשים בלתי תקינים הקשורים למכרזים
4 דוחות	אחרים

חובתו של מבקר המדינה לדווח על פגיעות בטוהר המידות היא אחת המטלות החשובות שהוטלו עליו בחוק. אולם לא תמיד היו דוחות אלו ברורים דיים, ולא תמיד סיפק מבקר המדינה לציבור מידע מלא על המקרים שדווח עליהם או על תוצאות המעקב. עם זאת, לדוחות אלו היתה השפעה על ייזום חקיקה והתקנת תקנות שהניחו את היסוד לנורמות בתחום טוהר המידות בשירות הציבורי. כמה דוחות על שימוש בשיטה של "דלתות מסתובבות" הביאו לדוקטרינה של "פרק זמן סביר" בין פרישה מהשירות הממשלתי לבין קבלת תפקיד במקום עבודה/העסקה מחוץ לממשלה;⁷ והגידול החד במספר המינויים הפוליטיים הביא לחקיקה שהגבילה מינויים כאלה.⁸

המצב בשוליים

העובדה שבישראל, וכנראה גם בארצות אחרות, הסטנדרטים של שמירה על נורמות של האתיקה הציבורית הם גמישים במגזרי השוליים של מערכת המינהל הציבורי יותר משבמרכזה, אינה צריכה להפתיע אותנו.

מגזרים אלה כוללים מגוון רחב של גופים: חברות ציבוריות; רשויות מקומיות, רובן קטנות; ארגונים הממומנים על-ידי הממשלה; ההסתדרות ושלוחותיה; הסוכנות היהודית; אוניברסיטאות ועוד. דוגמה לגמישות היתר הנהוגה במוסדות אלה אפשר למצוא בדוח של מבקר המדינה משנת 1986. בדוח זה ציין המבקר הטבות רבות לעובדים בשלטון המקומי שהוענקו בצורה ממוסדת מאז שנת הכספים 1982, אף שהדבר נאסר במפורש בחוקי התקציב. סביר להניח כי הפרה גורפת זו של החוק היתה נמנעת, אילו הפעיל משרד הפנים – הממונה על הפיקוח על השלטון המקומי מבעוד מועד, פיקוח יעיל על פעולות הרשויות המקומיות בתחום זה. מדוחותיהם של מבקר ההסתדרות ומבקר הסוכנות היהודית ניתן ללמוד כי הנורמות הנהוגות בגופים אלה בתחום טוהר המידות אף "גמישות" יותר.

שחיתות כלל-מערכתית

התופעה הכלל-מערכתית שזכרה לעיל בהתייחס לדוח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 1986 איננה, כמובן, יחידה. בישראל קיימת בעיה חמורה, כלל-מערכתית, של חריגה מהאינטרס הציבורי, המושרשת בהסכמי העבודה, "מקודשת" מכוח מסורת ולעיתים אף מעוגנת בחוקים מיוחדים. אלו הן, קרוב לוודאי, הפגיעות בטוהר המידות שהן הקשות ביותר לתיקון. דוגמה מוכרת ביותר לציבור הישראלי היא התופעה הנקראת בשפת הציבור "חשמל חינם". חברת החשמל הישראלית היא מונופול ממשלתי. בכפוף למסורת ה"מקודשת", עובדיה הרבים מקבלים חשמל כמעט בחינם. הניסיונות הרבים לקצץ בהטבה זו התנפצו נוכח התנגדותם של העובדים. לא הושגו אלא הבטחות מעורפלות לבקרה עצמית, ללא סנקציות ממשיות.

"חשמל חינם" איננה תופעה יוצאת דופן. על פי חוק או הסכמי עבודה, המועסקים באמצעי התקשורת אינם משלמים בעד צפייה בטלוויזיה או הקשבה לרדיו; עובדי הרשויות המקומיות מקבלים הנחות גדולות במסים העירוניים; עובדי האוניברסיטאות ובני משפחותיהם הלומדים באוניברסיטה פטורים משכר לימוד; עובדי "אל-על", חברה ציבורית, ובני משפחותיהם מקבלים כרטיסי טיסה חינם או כרטיסים מוזלים מאוד. קיימות גם הטבות רבות בשירות הציבורי שהן למעשה תשלום בגין שירותים פיקטיביים, הידועים ככאלה, כמו תשלום עבור "כוננויות" שאינן נעשות בפועל, או תשלום גלובלי עבור "שעות נוספות".

השחיתות "עלתה" מדרגה כאשר השימוש ב"כספים ייחודיים" התרחב עד למאוד. כספים ייחודיים ניתנו למפלגות משיקולים פוליטיים קואליציוניים, כדי לתמוך בחבריהן. לעיתים היו הגופים שנתמכו בכספים אלו תחת שליטתו המוחלטת של פוליטיקאי אחד, וכמה מהם אף נשלחו לכלא עקב שימוש בכספים הייחודיים למטרות פרטיות.

שיטה מתוחכמת לשימוש בכספים אלה ננקטה בזמנו על-ידי שר הפנים: הוא העביר כספים לגופי שלטון מקומי וזה העבירם, בתיאום מוקדם עם השר, לגופים שהשר רצה לתמוך בהם. מבקר המדינה, השופטת (בדימוס) מרים בן-פורת, פרסמה דוח חמור על ניצול לרעה זה של כספי הציבור וסיכמה: "לדעת מבקר המדינה, הדעת אינה סובלת יצירת מסלולים מקבילים ועוקפים ונורמות פסולות של הזרמת כספים למוסדות שלא בדרך הקבועה לכך. השלמה עם מצב זה, פירושה ריקון מכל תוכן של כל העקרונות והקריטריונים אשר על פיהם על המדינה לחלק את תקציביה... (המדינה) צריכה לפעול ללא דיחוי לעקירת הנורמות הפסולות שנשתרשו, כאמור, בתחום זה בשנים האחרונות".¹⁰

מבקר המדינה מעורב מאוד במאבק (באין מילה אחרת לכך) לצמצם ולבטל ככל האפשר הטבות מערכתיות, סידורים מיוחדים וזכויות יתר; אולם התוצאות אינן חד-משמעיות. בעניין ה"חשמל חינם" לכל צורותיו, הביקורת לא הועילה, כיוון שבשירות הציבורי אין דבר מקודש יותר מזכויות יתר מושרשות. בעניין הכספים הייחודיים, היתה ההצלחה רבה יותר, כיוון שעניין זה עורר שערורייה ציבורית כה גדולה שהמחיר, במונחים של איבוד תמיכה היה גדול מהרווח שבהמשך קיומם של ההסדרים הכרוכים במתן הכספים.

הערות מסכמות

ארגונים פרטיים מעדיפים לטפל בפגיעות בטוהר המידות בתוך הארגון, בלא לשתף את הרשויות המוסמכות. ארגונים המשתמשים בכספי ציבור חייבים להביא פגיעות כאלה לידיעת הרשויות המוסמכות לכך. אפשר להניח כי היו מעדיפים לפתור את הבעיות בתוך הארגון "לטובת הארגון" – כפי שהם עושים לעתים קרובות – אלמלא עינו הפקוחה של מבקר המדינה.

באמצעות בחינה ובדיקה של ההיצמדות לנורמות של טוהר מידות – עד כמה שהדבר אפשרי – ממלאת ביקורת המדינה מספר תפקידים שבדרך כלל מתבצעים בידי רשויות אחרות: לעתים עליה למלא תפקיד של חוקר, תובע ציבורי ושופט. הדבר מקנה למבקר המדינה עצמה רבה ועליו להפעילה בזהירות מרבית, בשיקול דעת ובאחריות. עצם הגדרתו של מעשה במלים "פגיעה בטוהר המידות" או "פגיעה באתיקה הציבורית" מצביעה כי זהו מעשה שלא יעשה והדבר עלול לפגוע במוניטין של האדם או של הארגון שעשה את המעשה.

פגיעות חוזרות ונשנות בטוהר המידות שנחשפו בידי מבקר המדינה, מלמדות על קיומן והשתרשותן של חלק מתופעות אלו. הסכנה הנוספת בקיומן של פגיעות אלו היא, שתופעה שניתן לראותה כמתן זכויות מיוחדות עלולה להפוך, לעתים, למתן טובות הנאה אישיות, כפי שעולה מדוחות מבקר המדינה. ב-1975 כתב הד"ר נבנצל מבקר המדינה דאז:

"קיים גם קונפליקט של נורמות, ואנחנו נתקלים בו לא מעט. קיימות נורמות מוסריות המקובלות על הציבור כולו, וישנן מערכות מוסר נפרדות לקבוצות מסוימות, כאשר למונח קבוצה משמעות רחבה: מחנה השקפתי מסוים, או מחנה

של אינטרסים משותפים וכו'. בקבוצות כאלה משתררת לעתים הדעה שמה שטוב לקבוצה – טוב לחברה כולה... תפיסה כזאת היא מסוכנת ביותר. היא מתבטאת לא פעם בזה שאדם פועל תחילה למטרה מקודשת של הקבוצה, ואחר כך מתוך שהתרגל להתעלם מהדרישות של החברה כולה, הוא גם פועל לטובתו נגד האינטרס של המדינה".¹¹

ביקורת המדינה ממלאת תפקיד חשוב גדל והולך (כולל תפקיד חינוכי) בקביעה ובאכיפה של נורמות מוסריות במינהל הציבורי. היא שמה דגש על החובה להקפיד על טוהר המידות כחלק מחובת הנשיאה באחריות בשירות הציבורי. עם זאת ראוי להבהיר חד משמעית שתנאי הכרחי – נכון לכל החברות ולכל הזמנים – לשמירה על קיומן של נורמות נעלות של מוסר ציבורי ו"לנקיונו" של הממשל, הינו הדוגמה האישית הניתנת על-ידי ראשי הממשל והמינהל. תופעות של שחיתות בקרב המנהיגים חזקה שתגדיל את השחיתות במינהל הציבורי, ואילו דוגמה אישית חיובית תסייע לקיים נורמות של טוהר מידות גם בזמנים קשים.

הערות

- 1 'א' נבנצל: "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה", אברהם וינשל, לקט כתבים לזכרו, שיקמונה, חיפה 1977.
- 2 דברי הכנסת (דיוני הכנסת) מ-20 במאי ומ-25 ביולי 1952, עמ' 2081 ו-2721.
- 3 על השקפותיו של ז. מוזס, ראה: משרד מבקר המדינה: דין וחשבון שנתי מס' 4, 1953, עמ' 41-44; דין וחשבון שנתי מס' 5, 1954 עמ' 59-63; על השקפותיו של הד"ר נבנצל, ראה: "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה", שם, עמ' 139.
- 4 חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969; וחוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6), התשנ"ג-1993.
- 5 ערעור פלילי 884/80, מדינת ישראל נגד יצחק גרוסמן, פ"ד לו (1) 405.
- 6 האגודה הישראלית למדעי המדינה: דוח הוועדה לחקר עקרונות וסטנדרטים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים: מסקנות ביחס לעובדי ציבור, 1958. ובעניין זה ראה: א' פרידברג, "מסמך רקע: נורמות התנהגות לעובדי ציבור במערכת המינהל הציבורי בישראל", בתוך: דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (דוח ועדת קוברסקי), ירושלים, כרך ב, עמ' 151-168.
- 7 חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969.
- 8 חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 6), התשנ"ג-1993.
- 9 משרד מבקר המדינה: דוח על ביקורת בשלטון המקומי 1986, עמ' א'.

- 10 משרד מבקר המדינה: דוח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות, 1991, עמ' 124-125.
- 11 ראה: הרצאתו של הד"ר י' א' נבנצל, "ביקורת מוסדות ציבור" ספטמבר 1975, מובא בתוך: א' פרידברג (עורך) ביקורת המדינה בישראל: הלכה ומעשה, אקדמון, ירושלים 1987, עמ' 383.

נספח

דוגמאות של דוחות ביקורת שניתנו על-ידי מבקר המדינה הנוגעים לטוהר המידות

מאמרים בנושא טוהר המידות: דוח שנתי מס' 4, עמ' 41-44, דוח מס' 5, עמ' 59-63, דוחות 1-11, ראה גם: כללים במינהל הציבורי, תשכ"ו-1966 (ספר מוזס) פרק ה', עמ' 96-107.

דוח שנתי 5 על מערכת הביטחון (חוברת נפרדת)

1. מכירת מכשירי רדיו (חיל מודיעין), עמ' 32.
2. העסקת עובדי התעשייה הצבאית בביצוע עבודות פרטיות, עמ' 38.

דוח שנתי 7

1. החכרת פרדסים לעובדים (מינהל מקרקעי ישראל), עמ' 110-112.
2. עסקה מסחרית בין עובד למשרדו (משרד החוץ), עמ' 155.

דוח שנתי 8

1. קניית חפצים המיוצרים בידי חולים, עמ' 147 (סעיף 2).

דוח שנתי 9

1. רשויות מקומיות: ליקויים מינהליים קלי ערך לכאורה הפותחים פתח לפגיעה בטוהר המידות, עמ' 338 (סעיף 1).

דוח שנתי 10

1. אחריות עובדי ציבור לאישורי מסמכים, עמ' 70.
2. קניית סחורות ממפעל שבו מטפלים עובדים בתוקף תפקידם, עמ' 197.
3. עיסוק של פקידים בכירים בתפקידים חלקיים מחוץ לעיסוקם בחברה ממשלתית, עמ' 269.

דוח שנתי 11

1. מאמצים למניעת מעילות בשירות הציבורי, עמ' 30-36.
2. הגבלות בתעסוקתם של עובדי ציבור לשעבר, עמ' 37-39.

דוח שנתי 12

1. מאמצים למניעת מעילות בשירות הציבורי (הצעות ועדת הכספים לדוח שנתי 11), עמ' 14-15.

דוח שנתי 13

1. עובדי מדינה כחברי מועצות של רשויות מקומיות (נש"ם), עמ' 37-38.

דוח שנתי 15

1. עובדי מדינה החברים במועצות של רשויות מקומיות (נש"ם - תיקון ליקויים), עמ' 60.

דוח שנתי 17

1. איגודים: הטבות והתרמות, עמ' 722.

דוח שנתי 18

1. תשורות לעובדי המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה ולחבריה, עמ' 266 (סעיף 1).
2. רשויות מקומיות: קבלת טובת הנאה בידי עובד מגורמים פרטיים, עמ' 633 (סעיף 1).
3. איגודים: הטבות, עמ' 652 (סעיף 1).

דוח שנתי 19

1. ניגוד אינטרסים במילוי תפקידים (משרד השיכון), עמ' 483 (סעיף 5).
2. עובד מדינה הפועל באינטרס משותף בין משרד ממשלתי לבין חברה שהוא מנהלה, עמ' 484-485 ("העסקת עובד בכיר").
3. איגודים: מניעת ניגודי אינטרסים, עמ' 722.

דוח שנתי 20

1. איגודים: העדפת עובדי מדינה יחידים בקבלת הלוואות ממוסד כספי שאינו עוסק במתן הלוואות לציבור הרחב, עמ' 832-833 (סעיף 4).

דוח שנתי 21

1. מתן שירותים למשרד בידי עובד שפרש לגמלאות (משרד השיכון), עמ' 531-532 (סעיף 4).
2. ניצול מגע עם יצרנים בתוקף תפקיד (משרד הביטחון), עמ' 649, 652-653.

דוח שנתי 22

1. העסקה בו זמנית של עובד בידי משרד ממשלתי ובידי קרן שלו (משרד החקלאות), עמ' 376-377.
2. איגודים: המנהל הכללי של איגוד גדול מכהן גם כיו"ר הדירקטוריון, עמ' 906.

דוח שנתי 23

1. השתתפות עובדים בכירים של המשרד בהנהלותיהן של חברות כלכליות (משרד החקלאות), עמ' 360.
2. רשויות מקומיות: התנגשות אינטרסים, עמ' 919.
3. איגודים: מתן הטבות, עמ' 949-950.
4. איגודים: ניגוד אינטרסים, עמ' 952.

דוח שנתי 24

1. פרישת יו"ר דירקטוריון מחברה כדי לשמש מנכ"ל בחברה אחרת - וניהול משא ומתן על עסקאות בין שתי החברות (משרד האוצר), עמ' 154.
2. טיפולו של יו"ר הדירקטוריון של חברת מפעלי רוגוזין במכירת מניות החברה על ידי רשות החברות הממשלתיות, הסכמתו לשמש באותו תפקיד בחברה לאחר מכירתה לגורם פרטי, עמ' 160 (סעיף 5).
3. העסקת קרובי משפחה (משרד החקלאות), עמ' 395 (סעיף 2).
4. עבודות מחקר לשם קבלת תואר דוקטור הנעשות במכון הגיאולוגי בידי עובדיו, עמ' 532.
5. רשויות מקומיות: ביצוע עבודה בידי קרובי משפחה של עובדים, עמ' 889.

דוח שנתי 25

1. אישורן של תכניות למבני הינוך - ניגוד אינטרסים בין תפקידי היועץ, על פי ההסכם, לבין ביצוע העבודות, עמ' 325-326.
2. העסקת יועצים בעניין אישור תכניות שהם ערכו, עמ' 451-452 (סעיף 2).
3. מסירת עבודה בהיקף ניכר לעובד שפרש - אי שמירה על מרחק זמן נאות (מע"צ), עמ' 528-529 (סעיף 4).
4. בחירת מתכננים (משרד הביטחון) - אי שמירה על מרחק נאות, עמ' 772-774.
5. רשויות מקומיות: מסירת עבודות תכנון למהנדסים שפרשו - אי שמירה על מרחק נאות, עמ' 960.
6. איגודים: קבלת עובדים - העדפת קרובי משפחה, עמ' 974.
7. איגודים: השתתפות חבר דירקטוריון בדיוני ועדת מכרזים, עמ' 975.
8. איגודים: ניגוד אינטרסים, עמ' 976-977.
9. איגודים: תנאי מכירת מניות, עמ' 975-976.

דוח שנתי 26

1. אישורים לעבודה פרטית של רופאים, עמ' 357.
2. זכייתה של חברה במכרז שעובד המועצה לייצור ולשיווק פרחים היה שותף ומנהל בה, עמ' 471-472 (סעיף 3).
3. איגודים: קיום קשרים עסקיים - שמירה על מרחק נאות, עמ' 1148-1149.
4. איגודים: מתן הטבות, עמ' 1150.

דוח שנתי 27

1. שינוי ייעודן של דירות בהרצליה ומכירתן לעובדים (משרד השיכון), עמ' 545-547.
2. היתר לעבודה פרטית (משרד הביטחון), עמ' 660-661.
3. איגודים: בעלי עניין בדירקטוריון, עמ' 886-887.
4. איגודים: סדרי פיקוח נאותים, עמ' 887.
5. איגודים: שמירה על אינטרסים - אי שמירה על מרחק נאות, עמ' 888-889.

דוח שנתי 28

1. איגודים: ניגוד אינטרסים, עמ' 994-995.
2. איגודים: העסקת עורך דין, שכיהן במוסדות המנהלים, במתן שירותים תמורת שכר, עמ' 996.

דוח שנתי 29

1. עבודה פרטית של שגרירים באזור שבו כיהנו בעבר (משרד החוץ), עמ' 360.
2. תנאי פרישה של מנכ"ל המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, עמ' 419-420.

דוח שנתי 30

1. התקשרות עם תאגיד שזהות בעליו אינה ידועה, עמ' 141 (סעיף ב').
2. עסקאות של עובדי ציבור בניירות ערך ומטבע חוץ, עמ' 196-198.
3. מינוי לדירקטוריון של חברה ממשלתית (משרד התעשייה המסחר והתיירות), עמ' 548.
4. איגודים: פיקוח על הבנייה - שמירה על מרחק נאות, עמ' 1043 (סעיף 1).

דוח שנתי 31

1. דירקטורים בחברות ממשלתיות: ניגוד עניינים, עמ' 148-149.
2. רכבת ישראל: העסקת קרוב משפחה, עמ' 548.

דוח שנתי 32

1. העסקת שמאים בעלי משרדים פרטיים (משרד המשפטים), עמ' 350-351.
2. רשויות מקומיות: ניגוד אינטרסים, עמ' 901-902.

דוח שנתי 33

1. חובת דיווח על פגיעה בטוהר המידות בידי דירקטורים, עמ' 82.
2. שימוש בדואר דיפלומטי לצרכים פרטיים (משרד החוץ), עמ' 183.
3. תשלום מקדמות לעובדי הוראה (מעילה), עמ' 197.

דוח שנתי 34

1. הקמת אלפי מנשה, עמ' 104-115.
2. איגודים: ניגוד אינטרסים, עמ' 959.
3. איגודים: אי שמירה על מרחק נאות, עמ' 961.
4. איגודים: מתן כרטיסי טיסה חינם לבנות זוג של עובדים, עמ' 962.
5. מוסדות להשכלה גבוהה: ניגוד אינטרסים, עמ' 970 (סעיף א').

דוח שנתי 35

1. תנאי פרישה של מנהלים כלליים ומקביליהם, עמ' 111-117.
2. הקמת עמנואל, עמ' 177-178.
3. כהונת עובדים בכירים בהנהלות של חברות, עמ' 272-274.
4. רכישת מכוניות בידי דיפלומטים ישראלים בחו"ל (משרד החוץ), עמ' 295-296.
5. סדרי מתן תמיכות לעמותות (משרד החינוך), עמ' 15-325.
6. ניגוד אינטרסים (משרד החינוך), עמ' 328.
7. מרכז החינוך העצמאי: העסקת קרובי משפחה, עמ' 336-337.
8. העסקת יועץ לתכנון והנדסה (משרד התיירות), עמ' 699-703.
9. חברותו של מבקר טיב בוועד העובדים (משרד התקשורת), עמ' 745.
10. ניגוד עניינים בין חברות בוועד עובדים לבין מילוי תפקיד במשרד ממשלתי (משרד התקשורת), עמ' 762-763.
11. רשויות מקומיות: תנאי פרישה של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם, עמ' 899-902.

דוח שנתי 36

1. שימוש ברכב ממשלתי בידי פקידים בכירים, עמ' 175-177.
2. רשת גני ילדים של אגודת ישראל - הוצאות נסיעה, עמ' 426-427.
3. המועצה לייצור ולשיווק של טבק גולמי - מינהל וכספים, עמ' 488-494.
4. מכון היצוא הישראלי - התקשרות עם סוכנות נסיעות, עמ' 836.
5. חברת בוק - אישור לימודים בחו"ל לעובד החברה, עמ' 884-885.
6. נציגי ועד עובדים בוועדה הבוחרת (משרד הביטחון), עמ' 1079.
7. איגודים: העדר מרחק נאות, עמ' 1332.
8. איגודים: ניגוד אינטרסים, חלק 2, עמ' 1333-1334.
9. איגודים: אספקת מוצר חינם לעובדי איגוד, עמ' 1336.

דוח שנתי 37

1. אכלוס עמנואל (משרד הבינוי והשיכון), עמ' 200.
2. מינוי עובדים בחברת שיכון ופיתוח, עמ' 235-244.
3. העסקת שלושה עובדים במשרד (המשרד לענייני דתות), עמ' 409-410.

4. אירוה עובדים בכירים - ביה"ס מבואות ים, עמ' 456-457.
5. העסקת עובדים בנמל חדרה, עמ' 767-768.
6. העסקת עובדים בנמל יפו, עמ' 775-776.
7. העסקת עובדים בנמל תל אביב, עמ' 781.
8. התקשרות עם חברה פרטית לקבלת ייעוץ (משרד התקשורת), עמ' 896-897.
9. ניגוד עניינים בהעסקת עובד בוק בידי המשרד (משרד התקשורת), עמ' 898.

דוח שנתי 38

1. הרפואה הציבורית - רפואה שחורה, עמ' 188.
2. פרסומת סמויה בטלוויזיה וברדיו - תכניות פרסים ברדיו, מתן טובות הנאה לעובד, עמ' 781-784.
3. רשות פיתוח אמצעי לחימה - מענק שבתון וקרן השתלמות, עמ' 944-945.

דוח שנתי 39

1. בנייה למגורים באילת: ניצול מעמד בידי חברות משכנות, עמ' 149-155.
2. ניצול מעמד בידי עובד בכיר (משרד הבריאות), עמ' 248-249.
3. התקשרות עם יועצים שלא על פי הקריטריונים המקובלים (המשרד לענייני דתות), עמ' 276-278.
4. העדפה בבחינות כשירות לדיינות, עמ' 280-284.
5. העסקת עורך דין בהכנת מכרז כשהוא משמש גם עורך דין של יזם שהשתתף במכרז (מינהל מקרקעי ישראל), עמ' 363 (סעיף 3).
6. העדפה במתן עבודות ומתן הטבות למנכ"ל המכון הארצי להכשרת נהגים, עמ' 539-542.
7. ניגוד עניינים (משרד התעשייה והמסחר), עמ' 595-596.
8. "יפוי מאזנים", עמ' 618-626.

דוח שנתי 40

1. העדפה של חברה משכנת (משרד השיכון), עמ' 131.
2. מסירת עבודות תכנון, תיאום ופיקוח לגורמי חוץ (מע"צ), עמ' 158-174.
3. העדפה במתן עבודות לקבלן (משרד השיכון), עמ' 209.
4. פעילות מפלגתית של עובד מדינה (המשרד לענייני דתות), עמ' 298.

דוח שנתי 41

1. ניגוד עניינים והעדפה של חברה בפרויקט בנייה, עמ' 164-166.
2. חשש לקשר שיש בו ניגוד עניינים בין משגיח כשרות ליבואן מזון; ניגוד עניינים בהעסקתם של יועצים, עמ' 242-245.
3. מינויים פוליטיים, עמ' 595-615.

דוח שנתי 42

1. מעבר עובד של משרד השיכון לחברה משכנת-ניגוד עניינים ותופעת "הדלת המסתובבת", עמ' 190-191.
2. העדפה במתן דירה ברעננה, עמ' 262.
3. ניגוד עניינים בין תפקידו של עובד במינהל מקרקעי ישראל לבין תפקידו כדירקטור בחברה שיש לה קשרים עם המינהל, עמ' 275-276.
4. ניצול מעמד להתקשרות עם חברה לרכישת מערכות דיאגנוסטיקה, עמ' 297-302.
5. ניצול לרעה של מעמד במתן הטבות ותשלומים עודפים (משרד לענייני דתות), עמ' 344-347.
6. ניצול לרעה של סמכות בידי עוזר לשר הקליטה, עמ' 584.

דוח שנתי 43

1. ניגוד עניינים וחשד למתן הטבות לחברי עמותה, עובדי משרד הבינוי והשיכון, עמ' 144-150.
2. ניגוד עניינים בהעסקת מנהלי פרויקטים באתרי בנייה, עמ' 152-155.
3. העדפה המבוססת על השתייכות מפלגתית פוליטית (משרד הבינוי והשיכון), עמ' 165-167.
4. העמדת משרדי עמידר לשימוש לשכת שר השיכון, עמ' 177-180.
5. העדפה בהעסקה של מנהל פרויקט (משרד הבינוי והשיכון), עמ' 182.
6. העדפה במתן מענקים למוסדות דתיים, עמ' 231-232.
7. העדפה במינוי רבנים אזוריים, עמ' 246-247.
8. דיווח כוזב ו"ייפוי מאזנים" בידי עמותות, עמ' 249-251.
9. מינויים פוליטיים והעסקת קרובי משפחה, עמ' 732-744.

רשויות מקומיות

דוח על הביקורת בעיריית תל אביב-יפו, 1983

1. החכרת מגרש לאגודה לתרבות תורנית, עמ' 99-102.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 1986

1. רכישת מכוניות נוסעים בידי רשויות מקומיות בלא תקציב מאושר, עמ' 51-54.
2. התקשרויות עם יועצים משפטיים - ניגוד אינטרסים, עמ' 71.
3. השתתפות בכיסוי הוצאות משפטיות של נבחרי הרשויות המקומיות ועובדיהן, עמ' 74-77.
4. מתן הטבות בנייה לקבלן תמורת ביצוע עבודות ללא תשלום לעירייה, עמ' 152-153.
5. מועצה מקומית גדרה - תשלומי שכר ותשלומים נלווים לשכרם של נבחרי ציבור, הטבות לראש המועצה, עמ' 154-156.
6. העסקת יועץ של שר העבודה והרווחה בתפקיד גובר המועצה המקומית גני תקווה, עמ' 160-161.

דוח על הביקורת בעיריית חיפה, 1988

1. תוספות שכר לעובדים בכירים, עמ' 17-23.
2. הסדרי פרישה, עמ' 24-32.
3. "ייפוי מאזנים", עמ' 122-132.

דוח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות בידי רשויות מקומיות, התשנ"א - 1991

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 1992

1. ניגוד אינטרסים ומתן הטבות לחברי המועצה האזורית לכיש, עמ' 121-124.
2. ניגוד אינטרסים - התקשרויות עם חברי מועצה, עמ' 125-129.
3. הפחתת חובות; הימנעות מגביית תשלום בגין שימוש במים; אי גביית ארנונה ותשלום בגין אספקת מים מאישי ציבור ומקורביהם; תשלום הטבות לעובדים - עיריית בני ברק, עמ' 143-149.
4. מתן תמיכות למוסדות - עיריית בני ברק, עמ' 150-153.
5. ניגוד אינטרסים - עיריית בני ברק, עמ' 156.

איגודים

1. קשרים של עובדי המדינה עם סומרפין, דוח על ערבויות המדינה, 1967, עמ'

.72-70

2. מניעת ניגודי אינטרסים, ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדוחות מבקר המדינה על איגודים מהשנים 1964-1969, עמ' 21-22.
3. הטבות לעובדים, דוח על הביקורת בחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ, 1975, עמ' 45-46.
4. הטבות ליו"ר הדירקטוריון ולעובדי לשכתו, דוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון, 1992, עמ' 33.