



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

הקוד האתי



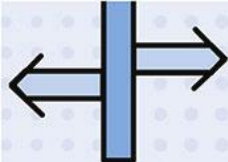
דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

עוד בראשית הקמתה של המדינה, ראו האבות המייסדים צורך להקים מוסד ביקורת מדינית, ולא בכדי. הביקורת הינה אבן היסוד של מינהל תקין ותקינות שלטונית. עם זאת, לא ניתנו בידי הביקורת הכלים לאכוף את המלצותיה ואף הובהר שדוחות הביקורת אינם בעלי מעמד ראייתי בהליכים משפטיים. הביקורת נועדה אפוא להיות גורם מוביל, מתקן ומחנך, מכוח סמכותה המוסרית. על כך אמר בית המשפט העליון בבג"צ תנועת נאמני הר הבית: "להמלצותיו של מבקר המדינה אין תוקף מחייב וחוות דעתו אינה בבחינת פסק דין או הליך שיפוטי... ודוק, אין המדובר בנקודת תורפה, כי אם במקור כוחה של ביקורת המדינה". מכוח הסמכות המוסרית אף פעלנו למתן סיוע לחושפי שחיתות גם כאשר לא התקיימו דרישות החוק לצורך הזכאות לקבלת הגנה מידי הנציב, והחובה המוסרית ליישם את המלצות המבקר אף הוכרה בפסיקת בתי המשפט כבעלת תוקף משפטי.

מכאן שאפקטיביותה של הביקורת תלויה בראש ובראשונה בדוגמה האישית אותו מפגין מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. ככל שעולה קרנו המוסרי של מוסד זה כך מתגבר אמון הציבור המבוקרים בביקורת, שהינו תנאי בלעדיו לא ניתן לקיים ביקורת מלאה וממצה. שילוב הדברים מביא להגברת אמון הציבור בכללותו בביקורת המדינה, ומתוך כך גם במוסדות השלטון עצמם. כפי שלימדונו פילוסופים "דוגמה אישית היא לא מקור ההשפעה העיקרי על אחרים – היא המקור הבלעדי"², וכן כי – "הדרך הנכונה לחנך בני אדם היא להיות להם לדוגמה"³. בשנים האחרונות אף ראינו פעם אחר פעם פירות לעמלנו, כאשר בסקרי דעת קהל בסוגיית אמון הציבור במוסדות המדינה, עומד מוסד מבקר המדינה בראש הרשימה.

לשם שמירה על מעמדנו זה, הנחיתי את המנהל הכללי של משרדנו, מר אלי מרזל, לפעול לכינונו של קוד אתי לעובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר יהווה את המצפן המוסרי של ביקורת המדינה. האתיקה, כידוע, פנים רבות לה. יש הרואים בה את תורת המוסר ויש הרואים בה את תורת המידות שהיא יישומו של המוסר. יש הרואים באתיקה עניין אקדמי לדון בו ויש הרואים בה דרך חיים. ככל שעוסקים אנו באתיקה מקצועית, מתאימה היא הגדרתו של פרופ' אסא כשר, אשר כתב: "האתיקה היא תפיסה סדורה של האידיאל המעשי של ההתנהגות, במסגרת המקצועית, שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית מיוחדת". האתיקה הינה אפוא האידיאלים

1 בג"ץ 11/3989 תנועת נאמני הר הבית
בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת
המדינה (מאגרים משפטיים, 27.12.2012).
2 אלברט שוויצ'ר, 1875-1965.
3 אלברט איינשטיין, 1879-1955.



אשר הארגון בוחר שישימשו נר לרגליו. הקוד האתי הוא האופן שבו רואה הארגון את יישומם של הערכים במסגרת התנהלותו השוטפת של הארגון התמודדות הארגון עם קשיים ערכיים.

חובתנו, כמוסד הביקורת, להרים את דגל המוסר והאתיקה, נובעת גם מעצם התפקידים שהוטלו על מבקר המדינה להיות ממונה על טוהר המידות בשירות הציבורי, וכן כממונה על יישום כללי האתיקה של השרים וסגני השרים, בבחינת "קשוט עצמך ואחר כך קשוט אחרים". עקרון זה אנו מיישמים גם הלכה למעשה במשרדנו, תוך שאנו פועלים למתן עדיפות לגיוס עובדים מאוכלוסיות מוחלשות, מיעוטים ובעלי מוגבלויות, ורואים בהם שווים בין שווים.

לאחר עמל רב ותוך שילוב עובדי המשרד בהליך החשיבה, גובשו הנורמות האתיות אשר הנהלת המשרד ועובדיו רואים בהן את הערכים החשובים ביותר להעצמת מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והצעדתו קדימה בתלם של יושרה ומקצועיות. נורמות אלה נוסחו לקוד אתי מקיף וערכי, שאף אני סמכתי ידי עליו.

בין הערכים שמנינו כערכי היסוד של מוסד מבקר המדינה הינו ההגנה על כבוד האדם וזכויותיו. כפי שציין פרופ' אהרון ברק: "מבקר המדינה - הן בתפקיד הביקורת הכללית והן כנציב תלונות הציבור - חייב להבטיח את כיבודן של הזכויות החוקתיות". אכן, הוראת סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה קובעת כי: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות... של הגופים המבוקרים". הוראה זו מסמיכה את מבקר המדינה לבחון אם הרשות המבצעת מגנה כראוי על הזכויות החוקתיות של הפרט כנגד המדינה... ראוי הוא... כי מבקר המדינה - הן בתפקידיו הכלליים והן כנציב תלונות הציבור - יראה זאת כאחד מתפקידיו להיות נציב זכויות האדם". זאת, בין היתר, בהנחיית חז"ל: "ובמקום שאין אנשים, השתדל להיות איש".

תודות למנהל כללי של המשרד, מר אלי מרזל, אשר עמד בראש ועדת ההיגוי לקוד האתי, לכל הצוותים שעסקו בגיבושו של הקוד האתי ולכל המנהלים והעובדים אשר הבינו את חשיבות התהליך ונתנו יד להצלחתו. היו ברוכים!

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

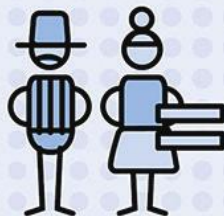


דבר המנכ"ל, יו"ר ועדת ההיגוי לקוד האתי

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, הצביע מיד עם כניסתו לתפקיד על הצורך בקוד אתי למשרדנו. זאת מתוך תפיסה כי כולנו שייכים לאותה מסגרת ארגונית מקצועית, ועל כן כולנו - עובדי ביקורת, מבררי תלונות ציבור, אנשי מינהל, מנהלים ועובדים כאחד - חייבים לפעול בכפוף למסגרת משותפת של ערכי ליבה אתיים. אנו ניצבים לפני דילמות אתיות מדי יום ביומו בכל תחומי עבודתנו, ומטרתו של הקוד האתי היא להקנות לנו כלי שיהווה אמת מידה שלפיה נוכל להסדיר דילמות אלה או כמעטפת הערכית שתשמש מצפן המנחה אותנו בביצוע כל פעולותינו.

מבקר המדינה הראשון, זיגפריד מוזס, יזם לראשונה הקמת ועדה לחקר עקרונות וסטנדרטים להתנהגותם הראויה של נושאי תפקידים ציבוריים, ומבקרי המדינה לאורך השנים העצימו את החשיבות של ההתנהגות הראויה של נבחרי ציבור ועובדי ציבור. הדברים נכונים ביתר שאת לגבי משרדנו, אשר אמור לשמש דוגמה להתנהלות ראויה ואתית בכל המינהל הציבורי במדינת ישראל. כגוף שמפקד על ביקורת המדינה ועל בירור תלונות ציבור, ובמסגרת זו לבחון את טוהר המידות של עובדי הציבור ונבחרייו, חובה עלינו לפעול ברמה האתית הגבוהה ביותר.

לאור מדיניותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ולחובה החלה עלינו כארגון לשמש דוגמה למינהל הציבורי, החל משרדנו לבצע תהליכי חשיבה ודיון עמוקים ומקיפים בנושאי אתיקה, אשר נועדו לפתח תרבות אתית שתהלוס את תפקידו, ייעודו וחזונו של המשרד. לתהליך זה היו שותפים מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, חברי פורום ההנהלה, וכן ועדת ההיגוי לכתיבת הקוד האתי בראשותי, שבה השתתפו נציגים מכל מגזרי הפעילות והדרגים בארגון המשרד ובהנהלתו.



הגישה התהליכית שננקטה הייתה מתוך פנים הארגון החוצה. כלומר, הקוד פותח מתוך היכרות עם צרכי המשרד והדילמות שבהן אנו נתקלים בעבודתנו היומיומית ותוך התייחסות למה שכינינו "כתמי השמן" הייחודיים למשרדנו - אותם תחומים ואזורים שמקורם בנסיבות והתפתחויות ארגוניות במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בישראל אשר עלינו להיזהר שבעתיים שלא למעוד בגינם. לצורך כך, וברוח ערכי האתיקה, שאפנו לקיים תהליך שיתופי, מעמיק ונרחב, שמטרתו להגדיר את העקרונות הערכיים הייחודיים המשותפים לנו, תוך התייחסות לכללים המקצועיים המחייבים אותנו - כללי האתיקה של שירות המדינה, הקוד האתי של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים (INTOSAI), וקוד ההתנהגות של הארגון הבין-לאומי של האומבודסמנים (IOI).

זכיתי לעמוד בראש התהליך הנרחב, המרגש, המקיף והמשמעותי שעבר הארגון בשנה וחצי האחרונות. חברי ועדת ההיגוי כתבו את השיטת לקוד האתי של המשרד על בסיס למידה ועבודה מעמיקה בתחום האתיקה וכן נושאים ודילמות שהעלו העובדים בתחומים השונים, בכלל זה קבוצות מיקוד מקרב כלל עובדי המשרד. טיוטה זו הועברה בשני סבבים להנהלה המצומצמת של המשרד ולמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, והערותיהם הוטמעו בקוד. טיוטת ערכי הליבה לקוד האתי הוצגה לעובדי המשרד, והערותיהם הובאו בחשבון במסגרת עיצוב המסמך הסופי.

בלי להפחית מחשיבותם של כל הערכים שנבחרו, ברצוני להתעכב על שני ערכים שאני מייחס להם חשיבות יתרה: כבוד לאדם הוא ערך משמעותי בכל אשר אנו עושים, ועלינו לפעול לאורו של ערך זה - בין שמדובר ביחסים שבין מנהלים לעובדים במשרד, ביחסים שבינינו לבין עצמנו, ובוודאי שביחסינו כלפי עובדים בארגון מבוקר, האדם העומד בראשו, עמיתים, כפיפים, ממונים, מתלוננים או כלפי הציבור ככלל. לצד זאת, מצוינות היא ערך ראשון במעלה בכל תחומי עשייתנו - עלינו לשאוף תמיד להצטיין בעשייתנו המקצועית, לרצות ללמוד ולהעמיק את ידיעותינו ולשכלל את יכולותינו בכל תחום.



בתהליך העבודה על טיפוחה של תרבות אתית במשרדנו נחשפות החולשות של הארגון ומתחדדים נושאים לטיפול שאינם חלק מנושא האתיקה, אשר ייתכן שלא היינו ערים להם די הצורך ללא תהליך זה. עליי, כעומד בראש ארגון זה, ועל הנהלת המשרד, לטפל בנושאים אלה במגוון דרכים.

הטמעת האתיקה במשרד התמקדה ותמשיך להתמקד בחינוך לעשייה אתית, בהעלאת דילמות אתיות ובשיח פתוח על דילמות והיבטים אתיים בעבודתנו. הנושא ישולב בהדרכות המקצועיות והניהוליות, וייכלל במסגרת העבודה השוטפת בכל תפקיד בארגון. באופן זה נוכל לממש את הרצון שלנו לשמש דוגמה לעמיתינו לעבודה, לארגונים שאנו עובדים אתם ולכלל הציבור הרחב.

התהליך אינו מסתיים כאן; אמנם זוהי אבן דרך משמעותית, אך התהליך ימשיך להיות נר לרגלינו בהתנהלות היומיומית של הארגון ובמסגרת תכניותינו ארוכות הטווח. לשם כך, ומתוך בחינת הצרכים הארגוניים בנושא הטמעת האתיקה בארגון, הציעה ועדת ההיגוי מנגנונים להטמעתה ולפיתוחה של תרבות אתית בארגון, אשר מטרתם המרכזית היא שימור המודעות לאתיקה הארגונית והפעילות על פיה במסגרת תרבות הארגון ושגרת חייו. המנגנונים יכללו, בין היתר, פורום אתיקה, קהילת ידע ושילוב נושא האתיקה בכל הדרכה לעובדים.

בהזדמנות זו אני רוצה להודות מקרב לב למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט בדימוס יוסף חיים שפירא, על תמיכתו והגיבוי שהוא נותן למהלך אסטרטגי זה וכן לכל מי שהשתתף בתהליך עד כה, ובייחוד לחברי ועדת ההיגוי, לגב' נעמי אברהם ולד"ר ורדה זילברברג וצוותה.

אלי מרזל, מנכ"ל

מבוא

המסמך שלפניכם - הקוד האתי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור - מפרט את ערכי הליבה האתיים המשותפים לכלל עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בכל התפקידים והדרגים - מנהלים ועובדים כאחד. הקוד האתי ישמש כמעטפת ערכית לכל פעולותינו במשרד וכמצפן לכל עובד בארגון בכל תחומי עיסוקו. ערכי הליבה יתוו את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המשרד מהבחינה האתית, ואף יסייעו בהגברת מחויבות ההנהלה והעובדים להתנהגות ברמה אתית גבוהה, תוך חיזוק הגאווה וההזדהות של כולנו עם הארגון שאנו עובדים בו. בכך נתרום לחיזוק אמון הציבור במשרד ונממש את ייעודנו לשמש מודל לדוגמה לכל המינהל הציבורי במדינת ישראל.

דילמות אתיות הן חלק בלתי נפרד מעבודתנו המקצועית, והן מלוות אותנו אף בחיינו האישיים. כל אימת שאין נורמה משפטית או מינהלית שיש בה כדי להתוות פתרון לדילמה, ערכי הליבה המפורטים בקוד זה יהיו לעזר בהתמודדות באופן מיטיבי עמה, יהיה בהם כדי לסייע במיפוי השיקולים השונים והערכים המתנגשים וכן באיזון ראוי ביניהם, ובבחינת חלופות פעולה לשם מציאת פתרון ראוי יותר.

אין באמור בקוד זה כדי לגרוע מכללי האתיקה החלים על כלל עובדי שירות המדינה, וכן מכללי האתיקה המקצועיים המיוחדים החלים על בעלי תפקידים שונים במשרד.

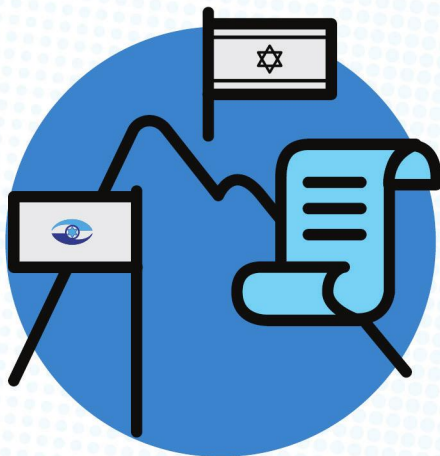
הקוד האתי מבוסס על תפיסה כי פיתוח התרבות האתית במשרד מחייב את העלאת המודעות והרגישות לנושאים אתיים באמצעות הטמעה, חינוך, הדרכה וניהול. הקוד הוא מצפן ערכי שנועד לסייע לעובדי המשרד בכל הדרגים לפעול באופן ראוי יותר ואף מקצועי יותר. הקוד האתי אינו מוסיף הוראות שימשו במסגרת הליכים משמעותיים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, גם אם יש בו התייחסויות לנושאים שחלקם נוגעים לתחום המשמעת, בגלל היותן מעוגנות בנורמות שבחיקקה, בתקשי"ר, בהלכה פסוקה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכדומה. במסגרת הליכי משמעת כאמור ייעשה שימוש בהוראות משפטיות שאינן נסמכות על הקוד האתי.

קוד אתי הוא אבן יסוד, אך לצדו יש לקיים תכניות הטמעה, שאותן נפעיל ונקדם לשם הטמעת תרבות אתית בארגוננו.



ערכי הליבה

הערכים המפורטים להלן ינחו אותנו, עובדים ומנהלים כאחד, הן בקשרינו עם הציבור הרחב, הגופים המבוקרים, הגופים הנילוונים, המתלוננים ושאר הגורמים שעמם אנו באים במגע, והן במסגרת הפנים-ארגונית, דהיינו בקשרינו עם עמיתינו, הממונים עלינו והכפופים לנו.



שליחות ומחויבות

נפעל במסגרת תפקידנו מתוך תחושת שליחות ונאמנות
לציבור, למדינת ישראל, לערכיה ולחוקיה.

נמלא את תפקידנו לשם שמירה על טוהר המידות ומינהל
תקין, איכותי ויעיל בשירות הציבורי.

בעבודתנו נעסוק בנושאים מהותיים ומרכזיים, בעלי ערך למדינת ישראל,
תוך מימוש היעדים שקבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

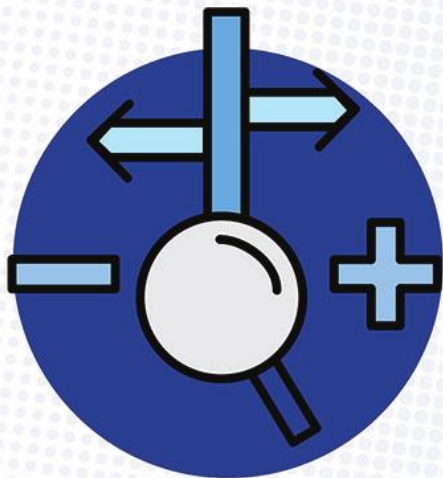
נפעל להגנה על זכויות האדם בקרב הגופים הנתונים לביקורת
המדינה ולבירור תלונות הציבור.



יושרה והוגנות

נפעל ביושר, בהגינות ובענווה ונשמור על טוהר המידות.

נעשה שימוש מושכל ומידתי בסמכויות שהוענקו לנו מכוח
הדין ולא ננצל את מעמדנו כעובדי משרד מבקר המדינה ונציב
תלונות הציבור שלא לצורך מילוי תפקידנו.



אובייקטיביות ואי-תלות

נקפיד על הפעלת שיקול דעת עצמאי ונימנע ממצבים שבהם עלולה להיווצר, ולו למראית עין, תלות בגופים שעמם אנו באים במגע במסגרת עבודתנו.

נפעל באופן ענייני, ללא הטיה וללא משוא פנים, ללא שיקולים זרים, במנותק מדעה פוליטית, ללא דעה קדומה ובהתבסס על עובדות ונתונים אמינים בלבד.

נימנע ממצבים שבהם עלול לעלות חשש לניגוד עניינים אישי או מוסדי.



דוגמה אישית וארגונית

נשמש דוגמה למשרתי הציבור, למוסדות שלטון אחרים ולציבור, בבחינת "נאה דורש נאה מקיים"; זאת מתוך הכרה בכך שבפועלנו כגוף עליון לביקורת ולבירור תלונות אנו צריכים לשמש מודל להתנהגות על פי אמות המידה הראויות.

המנהלים בכל הרמות במשרד ישמשו בהתנהלותם דוגמה לכל עובדי המשרד.

נפעל באופן המכבד את משרתנו ומעמדנו כעובדי המשרד; נקפיד על ייצוגיות הולמת להתנהגות ובהופעה, על לשון ונימה ראויים ועל סגנון כתיבה נאות.

נימנע ממעשים או התבטאויות פומביים העלולים לפגוע בשמו הטוב של המשרד, לרבות במסגרת שימוש באינטרנט וברשתות החברתיות, ונשמור על כבודם של גופים ואנשים אחרים.

נעודד התנדבות ומעורבות חברתית של המשרד ושל עובדיו כיחידים בכפוף למגבלות הנובעות ממעמדו של המשרד ותפקידיו.



מקצועיות ומצוינות

נפעל על פי סטנדרטים מקצועיים גבוהים, תוך גילוי אחריות אישית, עדכון ושיתוף הידע, שכלול היכולות המקצועיות שלנו ושאיפה מתמדת למצוינות, מתוך סקרנות וחתירה להגיע לחקר האמת ולשיפור המינהל הציבורי.

נמלא את תפקידנו באופן מהימן, תכליתי, יעיל ושירותי.

נשמור על קשרי עבודה מקצועיים, נאותים וענייניים עם הגופים המבוקרים ועובדיהם, עם הגופים הנילוניים ועובדיהם, עם המתלוננים ועם כל הגורמים שעמם אנו באים במגע.

נקפיד על הפקת לקחים מקצועיים ונפעל ליישומם במסגרת תהליכי העבודה המשרדיים.

נשמור על סודיות המידע שאליו נחשפנו במסגרת עבודתנו, ולא נעשה בו שימוש שאינו לצורכי מילוי תפקידנו.

נעודד, נבחן ונשקול באופן פתוח וענייני דעות מקצועיות שונות, תוך כיבוד ההיררכיה הארגונית.



כבוד לאדם ושוויוניות

נתייחס בכבוד ובאופן שוויוני לאדם באשר הוא אדם, ללא הבדל דת גזע או מין.

נימנע ממעשה שיש בו משום פגיעה באדם, בכבודו או במעמדו שלא לצורך.

זכויות האדם יהיו נר לרגלינו.



עמיתנות

נפעל לכך שהקשרים בינינו לבין עמיתינו לעבודה וכן הקשרים בין היחידות השונות במשרד יתאפיינו בכבוד הדדי, בהגינות, בשיתוף פעולה, בהתחשבות ובאמון הדדי.

נקיים שיח ענייני ומכבד ונקפיד על הקשבה ובחינה מקצועית בלתי מוטה של עמדות שונות.

המנהלים בכל הדרגים במשרד יפעלו ליצירת אקלים ארגוני של אמון, טיפוח ההון האנושי ופתיחות לביקורת בונה, וכולנו נתייחס לכל עובד באופן הוגן ושוויוני.

המנהלים בכל הדרגים במשרד יפעלו לתיאום ציפיות לקראת ביצוע עבודה, למתן גיבוי וסיוע מקצועי במהלכה וכן למתן משוב הוגן וענייני בסיומה.

תהליכים מהותיים, ארגוניים ומקצועיים הנערכים במשרד וקבלת החלטות מהותיות בענייני עובדים יבוצעו בשקיפות האפשרית.

