

ועדת שירות המדינה

זיכרון דברים משיבת ועדת שירות המדינה (מספר 386) שהתקיימה ביום 1.11.2016

חברי ועדה שהשתתפו :

מר משה דיין	נציב שירות המדינה
מר אלי גרונר	מנכ"ל משרד ראש הממשלה
מר אמיר הלוי	מנכ"ל משרד התיירות (בנושא מס' 1)
מר משה בר סימן טוב	מנכ"ל משרד הבריאות
מר דורון כהן	נציג ציבור
גב' נוגה קינן	נציגת ציבור
רו"ח איריס שטרק	נציגת ציבור
עו"ד יעל גרוסמן	נציגת ציבור
עו"ד רימה כמאל	נציגת ציבור

חברי ועדה שנעדרו:

מר רותם פלג	מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים
-------------	---------------------------

משתתפים נוספים:

עו"ד רון דול	נציבות שירות המדינה
עו"ד עדו בן צור	נציבות שירות המדינה
גב' סיון המאיר	נציבות שירות המדינה
מר רון צור	נציבות שירות המדינה
מר יוסי גוויילי	נציבות שירות המדינה
מר אביאל הטב	נציבות שירות המדינה
מר מאיר אהרונוב	נציבות שירות המדינה
גב' אשרת עינב	נציבות שירות המדינה
עו"ד מלכיאל בלס	יו"ר הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה
עו"ד דני חורין	משרד המשפטים
מר ערן עסיס	משרד המשפטים
מר אפי מלכין	אגף השכר, משרד האוצר
מר טל שחם	אגף השכר, משרד האוצר
מר איציק דניאל	אגף התקציבים, משרד האוצר
מר אהוד פראוור	משרד ראש הממשלה
מר אורן כהן	משרד ראש הממשלה
מר יאיר פראנק	מנהל התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה

להלן ההחלטות שהתקבלו:

ועדת שירות המדינה

1. דו"ח הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה (החלטה מס' 2038)

א. בהמשך לדו"ח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן - הדו"ח), אשר הטיל על נציבות שירות המדינה להוביל תהליך לעיצובו של קוד אתי לשירות המדינה, המבטא את ערכי היסוד לפעילותו, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30.6.2013, אשר אימצה את עיקרי המלצות הדו"ח, לאשר את המלצות הוועדה שהוקמה על ידי נציב שירות המדינה לגיבוש קוד אתי לשירות המדינה, מיום 6.3.2016 (להלן - ההמלצות), ולהביאן לפני הממשלה בהתאם לסעיף 11 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (ההמלצות מצורפות כנספח להחלטה זו).

ב. לבטל את כללי האתיקה לעובדי המדינה שפרסם נציב שירות המדינה ביום 28.6.1987, ולהחליפם במסמך "חזון, יעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה" (נספח א' להמלצות).

ג. מועד הכניסה לתוקף של החלטה זו יהיה במהלך הרבעון הראשון של שנת 2017, על פי קביעת נציב שירות המדינה בהודעה שתינתן לחברי ועדת השירות. במהלך של 14 יום ממועד החלטה זו, רשאים חברי ועדת השירות להעביר הערות פרטניות להמלצות ונציב שירות המדינה יהא רשאי לערוך שינויים. לאחר ביצוע השינויים, יימסר הנוסח הסופי לחברי הוועדה.

2. ביטול פטור ממכרז פומבי למשרת מנהל היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור וגריעת המשרה מן התוספת לחוק שירות המדינה (מינויים) (החלטה מס' 2039)

בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק) ובהמשך להחלטת ממשלה מספר 2201 מיום 8.8.2010 שעניינה שיפור השירות הממשלתי לציבור, החלטת ממשלה מספר 3608 מיום 7.8.2011 שעניינה פטור ממכרז פומבי למשרת מנהל היחידה לשירות ממשלתי לציבור (להלן - המשרה), החלטת ממשלה מספר 4288 מיום 19.2.2012 שעניינה הקמת ועדה להפחתת הנטל הבירוקרטי ושיפור השירות הממשלתי לציבור, החלטת ממשלה מספר 2097 מיום 10.10.2014 שעניינה הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", והחלטת ממשלה מספר 2099 מיום 10.10.2014 שעניינה העברת שטח הפעולה של התקשוב הממשלתי, ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה, להציע לממשלה:

א. לבטל את הפטור מחובת מכרז פומבי לפי סעיף 19 לחוק שנקבע ביחס למשרה.

ב. לגרוע את המשרה מרשימת המשרות שבתוספת לפי סעיף 23 לחוק.

ועדת שירות המדינה

3. שינוי הרכב ועדת האיתור למשרת מנהל התכנית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש בנפט לתחבורה במשרד ראש הממשלה (החלטה מס' 2040)

בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, להציע לממשלה לשנות את הרכב ועדת האיתור למשרת מנהל התכנית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט לתחבורה במשרד ראש הממשלה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 3285 מיום 06.06.2011, כך שהרכב הוועדה יהיה כדלקמן:

1. מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו – יו"ר;
2. נציב שירות המדינה או נציגו – חבר;
3. מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים או נציגו – חבר;
4. נציג האקדמיה הבקיא בתחום תעשיות עתירות הידע, יזמות וטכנולוגיה ומדיניות מו"פ, שימונה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהתייעצות עם נציב שירות המדינה – חבר;
5. נציג ציבור הבקיא בתחום תעשיות עתירות הידע, יזמות וטכנולוגיה ומדיניות מו"פ, שימונה על ידי נציב שירות המדינה בהתייעצות עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה.



עדו בן-צור, עו"ד

מרכז ועדת שירות המדינה



הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה – דין וחשבון

ירושלים, אדר א' תשע"ו-מרץ 2016

6 במרץ 2016

כ"ו באדר א', תשע"ו

לכבוד

מר משה דיין, נציב שירות המדינה

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 481 מיום 2/4/2014 מינית ועדה להמלצה על קוד אתי חדש לעובדי המדינה.

מוגש לך בזאת דין וחשבון מטעם הוועדה, הכולל שלושה מרכיבים עיקריים – הצעת קוד אתי לעובדי המדינה, הצעת תכנית להטמעתו האפקטיבית, והצעת מבנה ארגוני ליישום נושא האתיקה המקצועית בשירות המדינה.

הוועדה בחנה לעומק את הנושא על מכלול היבטיו ונפגשה עם גורמים מקצועיים ואחרים העוסקים באתיקה, קיבלה הצעות מהציבור וכן התייחסות מעובדי מדינה רבים ומאנשי מקצוע להצעת הקוד האתי שפרסמה בחודש נובמבר 2014.

הוועדה משוכנעת, כי יישום המלצותיה, על שלושת ההיבטים שפורטו לעיל, יביא לשיפור הרמה האתית בשירות המדינה, וכתוצאה מכך – לאמון רב יותר בשירות המדינה, לשיפור השירות לציבור ולקידום מדיניות הממשלה.

הוועדה מבקשת להודות במיוחד לעו"ד יוסי גוילי, ששימש כיועץ מקצועי, היווה ציר מקצועי משמעותי בעבודתה ותרם לה רבות בתהליכי החשיבה והכתיבה של מסמך זה.

בנוסף, הוועדה מבקשת להודות לכל אנשי מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה שסייעו בידה במסירות רבה, ד"ר איריס נחמיה, גב' חיה עמר, גב' שרון כהן, מר רועי כהן, מר אביאל הטב, לעו"ד רון דול היועץ המשפטי של הנציבות, וכן לכל מי שסייעו והעירו הערותיהם על הצעת הקוד האתי. בלעדיהם לא היה ניתן להשלים את המלאכה!

בכבוד רב,




הראל עזר

חבר הוועדה



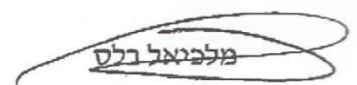
לבנת משיח

חברת הוועדה



דלית שטאובר

חברת הוועדה



מלכאל בלס

יו"ר הוועדה



רון צור

מרכז הוועדה

תוכן העניינים

פרק ראשון: עיקרי הדו"ח	9
פרק שני: הרקע להקמת הוועדה	24
פרק שלישי: אתיקה מקצועית – מושגים כלליים והיחס בינה לבין המשפט	27
פרק רביעי: הנורמות המשפטיות החלות על עובדי המדינה	38
פרק חמישי: פיתוח כללי האתיקה המקצועית לעובדי המדינה	41
פרק שישי: הסדרי אתיקה לעובדי מדינה במדינות העולם	45
פרק שביעי: עבודת הוועדה	48
פרק שמיני: סוגיות בגיבוש קוד אתי לעובדי המדינה	50
פרק תשיעי: החזון, הייעוד, הערכים והכללים המוצעים	58
פרק עשירי: הטמעת הקוד האתי בשירות המדינה – כללי	71
פרק אחד-עשר: מבנה ארגוני להטמעת האתיקה המקצועית בשירות המדינה	76
פרק שנים-עשר: הצעת תכנית מעשית ואפקטיבית להטמעת הקוד האתי	80

נספחים

נספח א': הצעת הקוד האתי החדש לעובדי המדינה	89
נספח ב': כתב המינוי של הוועדה	103
נספח ג': ההמלצה מתוך דו"ח הרפורמה (יוני 2013), עמ' 77-81	105
נספח ד': עיקר דברי החקיקה ופרקי התקשי"ר, המסדירים נורמות החלות על עובדי המדינה, שיש להם זיקה להתנהגות ראויה	110
נספח ה': כללי האתיקה לעובדי המדינה (1987)	116
נספח ו': אתיקה מקצועית של עובדי מדינה במדינות העולם	122
נספח ז': רשימה שמית של מי שהופיעו בפני הוועדה	131
נספח ח': תמצית המחקר של פרויקט OECD-EU SIGMA בעניין הטמעת קוד אתי	135
נספח ט: המקורות הנורמטיביים לכללים שבהצעת הקוד האתי	142

הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה – דין וחשבון

פרק ראשון: עיקרי הדו"ח

מבוא

1. במסגרת הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה הכירה הממשלה בחשיבות הכנתו של קוד אתי חדש לשירות המדינה, שיבטא את ערכי היסוד לפעולתו, יהווה את תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה, יאפשר פיתוח אתוס משותף לעובדי המדינה ויקבע את רף ההתנהגות הערכית המצופה מהם. הקוד האתי החדש אמור לעמוד בבסיס תהליכי הכשרה, חניכה, דיון והתמודדות עם דילמות אתיות, ולהוות נקודת התייחסות לתהליכים שיתקיימו בשירות המדינה.
2. הקוד האתי החדש אמור להיבנות באופן גנרי ההולם את שירות המדינה כמכלול, ועל בסיס יפותחו קודים אתיים וכללי אתיקה ההולמים יחידות או קבוצות מקצועיות בעלות מאפייני פעילות ייחודיים – משרדי ממשלה, סגל בכיר, קבוצות מקצועיות כיועצים משפטיים או מנהלי הון אנושי.
3. הקוד האתי הוא אמצעי בלבד לצמצומן של מספר תופעות בלתי רצויות המאפיינות ארגונים גדולים ומורכבים שבהם עובדים רבים, ואינו תכלית בפני עצמה. כדי שהקוד האתי ישיג את מטרתו יש צורך לזהות הן את בעלי העניין המושפעים מפעולות עובדי המדינה והן את התופעות הבלתי רצויות שיש לצמצם.
4. אשר לתופעות הבלתי רצויות, ייאמר, שבמערכות מורכבות כשירות המדינה עובדים ועובדות נוטים לראות את עיקר תפקידם בביצוע המשימות של יחידותיהם ולא דווקא בראייה מערכתית משלבת. במקרים רבים עובדים ועובדות נמדדים על סמך ביצועים אישיים, וחסר עידוד מספק מצד ההנהלה לעבודה משתפת. לעתים לא ניתנים לעובדים משאבים מספקים, אך יחד עם זאת יש ציפייה שהביצועים יהיו גבוהים. בנוסף, במערכת גדולה כמו שירות המדינה מתחלפים אלפי עובדים ועובדות מדי שנה, והם באים מרקע אישי ותרבותי שונים זה מזה, ומצפים מכולם להיות עובדי מדינה מקצועיים ברמה גבוהה, בעלי אתוס אחד ושפה מקצועית אחת. נוסף על בעיות מערכתיות אלה, במערכת המבוססת על עובדים צפוי שיתרחשו גם תופעות של התנהגות אישית הפוגעת בטוהר המידות.
5. אשר לבעלי העניין, ייאמר, שאלו כוללים את ציבור האזרחים והתושבים הזכאים לשירותים, הדרג המדיני, הדרג הניהולי, ספקים וכלל עובדי המדינה. על רקע מגוון גדול של בעלי עניין, נדרש "דבק" מיוחד שיחבר בין כל הנוגעים בדבר. "דבק" זה יכול שיהיה הקוד האתי, שיגדיר את הציפיות להתנהגות הראויה של עובדי המדינה, של הממונים על העובדים והנהלות

המשרדים, וביחד עם יישום תכנית הטמעה אפקטיבית ומערך ארגוני תומך – יושג שיפור התנהגותי ממשי.

6. רק מתוך התייחסות למכלול בעלי העניין ולעיקר התופעות הבלתי רצויות, ניתן יהיה תוך פעילות מתמשכת לשפר את הרמה האתית בשירות המדינה, וכתוצאה מכך – להביא לאמון רב יותר בשירות המדינה, לשפר השירות לציבור ולקדם את מדיניות הממשלה.

7. לאחר תהליך של לימוד הנושא, שכלל שיתוף הציבור וגורמים מקצועיים בתחום האתיקה המקצועית, גובשו שלוש המלצות עיקריות כדלקמן:

א. הצעת קוד אתי חדש, הכולל חזון, ייעוד, ערכים וכללים מנחים לאתיקה מקצועית לעובדי המדינה; לאחר אישורם, שיכול שיעשה בידי נציב שירות המדינה, יחליפו הכללים המנחים את כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987 התקפים כיום, החסרים התייחסות לערכים ולצרכים העכשוויים של שירות המדינה, ולמנגנון הטמעה ויישום. הוועדה ממליצה שלא יעשה שימוש בהליכים משמעתיים בקוד האתי ובכללים האתיים שיפותחו בעתיד, וזאת כדי להדגיש את הפן החינוכי של הקוד האתי וכדי להגביר את הזדהות העובדים עם תחום האתיקה המקצועית ולאפשר פיתוח נדרש של קודים אתיים יחידתיים.¹

ב. תכנית הטמעה אפקטיבית של הקוד האתי החדש, המתייחסת למעגל החיים של העובד בשירות המדינה ולמעגל הפעילות של המשרד או היחידה הממשלתית.

ג. מבנה ארגוני ליישומה של תכנית ההטמעה, הכולל הקמת יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות שירות המדינה, מועצה ציבורית מייעצת לאתיקה מקצועית, ומינוי ממונה אתיקה בכל משרד או יחידת סמך ממשלתיים.

נספח א' – הצעת הקוד האתי החדש מצורפת בנספח א' לדו"ח.

מבנה ארגוני ותכנית מעשית להטמעה כלולים בפרקים אחד-עשר ושנים-עשר לדו"ח.

הקוד האתי

8. הקוד האתי החדש המוצע לשירות המדינה כולל – חזון, ייעוד, ערכים וכללים מנחים לאתיקה מקצועית. הוא בנוי באופן מודולרי, המתפתח מרמת הפשטה גבוהה של ערכי-ליבה, עבור בערכי-משנה המרכיבים אותם, ועד לרמת ניסוח מפורטת יותר בצורת כללים להתנהגות ראויה של עובדי מדינה.

¹ המלצת הוועדה היא שאם ימצא שקיים צורך להפוך כלל אתי חדש להוראה מחייבת, יצריך הדבר הליך נפרד בו ישקול הגורם המוסמך האם ראוי להפוך כלל אתי למחייב ומה יהיו השלכות קביעה שכזו.

9. מוצע שהחזון של שירות המדינה, היינו המצפן של התפקוד הראוי שאליו שואפים להגיע, ינוסח כך:

"שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל."

הייעוד

10. מוצע שייעוד שירות המדינה, היינו התפקיד שעליו לבצע כדי להגשים את החזון, ינוסח כך:

"שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על-פי דין, והכול תוך כיבוד החוק."

הערכים

11. בהמשך לחזון ולייעוד, מוצעים שישה ערכי-ליבה כתעודת הזהות הערכית של עובדי המדינה: ממלכתיות, מקצועיות, טוהר המידות, מערכתיות, שירותיות ואחריותיות.

12. ערכי-ליבה אלה יהוו בסיס ותשתית לשפה המקצועית המשותפת של עובדי המדינה. ערכי-ליבה אלה, וערכי-המשנה המרכיבים כל אחד מהם, יהיו המסד שעליו ייבנה האתוס המשותף לעובדי המדינה.

13. שני ערכי-הליבה הראשונים, ממלכתיות ומקצועיות, מהווים את המשמעות הבסיסית ביותר של המושג "עובד המדינה" (בלע"ז – civil servant או public official), כאשר הממלכתיות היא הערך המייחד את עובדי המדינה מעובדים אחרים במשק.

14. ערך-הליבה של **ממלכתיות** מורכב מערכי-המשנה הבאים: נאמנות לציבור, א-פוליטיות, שלטון החוק, כבוד האדם, שוויון, צדק חברתי.

15. ערך-הליבה של **מקצועיות** מורכב מערכי-המשנה הבאים: מצוינות, ענייניות, ריסון הכוח, יעילות וחדשנות.

16. לצד שני ערכי-הליבה הבסיסיים, ערך-הליבה השלישי הוא **טוהר המידות**, היינו – התנהגות אישית של העובד שעיקרה בשמירה על יושר הכולל שמירה על ההוראות והמינהל התקין, יושרה הכוללת התנהגות מתוך דבקות בערכי שירות המדינה, והתנהגות מתוך ענווה וללא יהירות. הכוונה להתנהגות ברמה האישית, המכוונת לשמש כדוגמה אישית להקפדה על התנהגות תקינה, ללא משוא פנים וניגוד עניינים, שיש בה לחזק את אמון הציבור בשירות המדינה.

17. שלושה ערכי-הליבה הנוספים, **מערכתיות**, **שירותיות ואחריותיות**, נועדו לתת דגשים מיוחדים במילוי תפקידם של עובדי המדינה, מתוך מחשבה, שערכים אלה, לעת הזו, סובלים, לכל הפחות מבחינה תדמיתית, מחסר בקרב עובדי המדינה וראוי לחזקם, ובכך לחזק את שירות המדינה כולו.
18. ערך-הליבה של **מערכתיות** מורכב מערכי-המשנה של **סיוע לממשלה וחבריה** לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות, וכן **עבודת צוות ושיתוף במידע**.
19. ערך-הליבה של **שירותיות**, שמשמעותו ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי, יעיל, ומספק, במועד הנדרש, לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי, כולל עוד שני ערכי-משנה – **פתיחות ואדיבות**.
20. ערך-הליבה של **אחריותיות** כולל שלושה ערכי-משנה: **אחריות**, הכוללת שני היבטים – מחויבות לתפקיד ולקיחת אחריות למעשים וטעויות, וכן **דיווחיות ושקיפות**.

כללים מנחים לאתיקה מקצועית

21. הצעת הכללים המנחים לאתיקה מקצועית מבוססת על כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987, המשקפים נורמות אתיות ראויות, בתוספת חידושים שהם, בין היתר, תוצאה של צרכים עכשוויים, התפתחויות טכנולוגיות, ההכרה שגם הנהלת המשרד צריכה להיות שותפה בקוד האתי וכדומה.
22. בקוד עצמו, בפתיח שמלווה את הכללים (לאחר הצגת הערכים) נכתב כי מטרת כללים מנחים אלה להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. הם נועדו לשמש כמצפן המסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית. עוד נכתב כי כללים מנחים אלה אמורים להחליף את כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987.
23. כללי האתיקה שבתוקף משנת 1987 משמשים כיום רכיב בעת העמדה לדין משמעתי של עובדי מדינה שהפרו אותם. כדי להקל על פיתוח האתיקה המקצועית בשירות המדינה ולהגביר את ההזדהות של עובדי המדינה עם תחום זה, הוועדה מבקשת להדגיש, כי **מוצע להימנע משימוש בכללי האתיקה בעת העמדה לדין משמעתי של עובדים שהתנהגו באופן לא תקין, ולעשות שימוש במקורות נורמטיביים אחרים**. הסיבה לכך נעוצה בתפיסה, שהצלחת הטמעת כללי האתיקה והפיכתם לחלק בלתי נפרד מתפיסת התפקיד של עובדים ומנהלים בשירות המדינה, תתקיים אם תתרחש מתוך **מחויבות הנשענת על הזדהות כנה** עם הקוד האתי והכללים הנובעים ממנו, ולא מתוך כוח של שררה ואכיפה. יובהר, עניין זה הוא בשיקול דעת וסמכות המופקדים על הדין המשמעתי בשירות המדינה. בנוסף, הערכת הוועדה היא, כי כל עוד פיתוח כללי אתיקה יחידתיים יעורר את החשש בקרב העובדים שהם בעצם מפתחים כללים שישמשו נגדם בהליכי משמעת – עובדים יימנעו מלפתח כללים חדשים של אתיקה מקצועית, או שיפתחו אותם בנוסח עמום שלא יהווה הדרכה ממשית בדבר ההתנהגות הראויה. לכן ראוי ליצור הפרדה בין האתיקה המקצועית שתפותח בשירות המדינה להליכי המשמעת.

24. מטעמי נוחות לא נפרט את האמור בכללי האתיקה שבתוקף כיום,² ונפרט רק את עיקרי החידושים בהצעת כללי האתיקה המקצועית המצורפת לדו"ח זה³ והמפורטת בפרק התשיעי לדו"ח זה.

חידושי ערך-הליבה – ממלכתיות

25. א. מוצע לעגן בפתיח לכללים את מושג ה"ממלכתיות", הייחודי לעובדי המדינה. כללי האתיקה שבתוקף קובעים, שעובד המדינה יהיה נאמן למדינת ישראל, לחוקיה ולערכיה, ימלא ביושר כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה ויבצע את החלטות הממשלה, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האישיות. מוצע להוסיף, כי העובד ימלא את תפקידו באופן המכבד את שירות המדינה ומגביר את אמון הציבור בו.

ב. בשנים האחרונות שירות המדינה פועל לפתיחת שורותיו לקבוצות אוכלוסייה שבעבר התקשו להימנות על עובדי המדינה, בני מיעוטים, יוצאי אתיופיה, חרדים ועוד. בנוסף, החברה הישראלית עוברת שינוי, למשל בנוגע להתפתחות מודלים חדשים של משפחה, ופתיחות רבה יותר בכל הנוגע לנטייה מינית וכדומה. על רקע התפתחויות אלה ומתוקף מעמדו כנאמן הציבור, מצאנו לנכון לחזור ולהבהיר את המובן מאליו, שעל עובד המדינה מוטלת החובה לבצע את תפקידו מתוך שמירה על כבוד האדם⁴ וערך השוויון.

ג. מוצע להבהיר, שעובד המדינה יציג עמדות מקצועיות באופן מקצועי, גם אם עמדתו האישית שונה.

ד. בשנים האחרונות היו מספר מקרים של אנשי מילואים שחשו, שבמקום עבודתם לא הייתה התחשבות ראויה בכך ששירתו במילואים, והוא הדין כשנזקקו לשירות המדינה כאזרחים. במהלך דיוני הוועדה הוצע לחדד את הצורך של עובדי המדינה להתחשב, ככל הניתן, בשירות אנשי המילואים; בעקבות התנגדויות שהושמעו מגורמים שונים הוחלט להתייחס לעניין בפרק השירותיות, במסגרת הצורך לסייע במתן שירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, תיירים, אנשים עם מוגבלות והמשרתים במילואים.

חידושי ערך-הליבה – מקצועיות

26. א. שירות המדינה הוא גוף ביורוקרטי. לכן יש חשיבות לעודד בקרב עובדיו את ערך המצוינות. מוצע לקבוע שעובד המדינה יתור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו, תוך שאיפה להימצא בחזית הידע והמומחיות של תחומי עיסוקו, ומיצוי היכולת והמיומנות המקצועית שלו.

² כללי האתיקה שבתוקף מצורפים בנספח ה' לדו"ח זה.

³ הצעת הקוד האתי החדש מכילה את כללי האתיקה שבתוקף תוך שינויים, שעיקרם במיקום ועריכת הסעיפים.

⁴ כיוון שכללי האתיקה שבתוקף פורסמו בשנת 1987, מטבע הדברים לא נעשה בהם שימוש במושג "כבוד האדם" שהתחדד עם עיגונו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992.

- ב. מוצע לקבוע, שעובד המדינה ישתתף, ככל הניתן, באופן שוטף בהדרכות ובהכשרות מקצועיות לשימור ולשיפור יכולתו המקצועית לצורך הבטחת שיפור איכות השירות הניתן לציבור. כיוון שלעובד עצמו אין, במקרים רבים, אפשרות לשמור על יכולתו המקצועית ללא תמיכה של ההנהלה, מוצע להוסיף הוראה, שלפיה – הנהלת המשרד תעניק לעובדים כלים מקצועיים, לרבות חניכה והכשרות, ותבטיח להם סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת מקצועית ובטיחותית.
- ג. כדי לאפשר לעובדים לבצע את תפקידם כראוי, הנהלת המשרד תחלק את משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצורכיהן, באופן הגון, שוויוני ובשקיפות.
- ד. הקפדה על עמידה בזמנים בכל הנוגע להגשת מסמכים, תשובות לפונים, והגעה במועד לישיבה.
27. במסגרת ערך-הליבה של מקצועיות, הורחב הפרק של "חובות הממונה בשירות המדינה" בכמה נושאים:
- א. לאור התופעה שהתגברה בשנים האחרונות, של הוצאת עבודות לגורמים שמחוץ לשירות המדינה, יראו את חובות הממונה המפורטות בכללים כחלות לא רק לגבי עובדי המדינה, אלא גם לגבי מי שמספקים שירותים למדינה ונמצאים תחת סמכות ואחריות הממונה, במישרין או בעקיפין.
- ב. מוצע לקבוע, כי "הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה."
- ג. מוצע לקבוע, כי "הממונה ינהג בעובדים בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן, וייצור סביבת עבודה נעימה, הוגנת וחברית, שאינה משפילה או מאיימת."
- ד. "הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של העובדים, יאפשר ל'קולות האחרים' או ל'קולות השקטים' להישמע, ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו."
- ה. מוצע להוסיף כלל, שלפיו "ממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד, או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו, כל עוד מתקיימים יחסי המרות. האמור לעיל כפוף לסייגים לפי דין בעניין העסקה בקרבה משפחתית." הצורך בהוספת כלל זה התחדד לאור פרשות שונות שאירעו בשנים האחרונות בשירות הציבורי הכללי, ויודגש – ההלכה הפסוקה קבעה כבר לפני שנים, שקיום קשר אינטימי בין ממונה לעובד או עובדת הכפופים לו, גם אם אינו נעשה תוך ניצול יחסי מרות, יכול להוות עבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת, אך נראה שהפנמת הכלל בדרג הממונה טעונה שיפור.
- ו. כיוון שיש עובדים החוששים להתלונן כאשר הם נחשפים למעשים בלתי תקינים, מוצע לקבוע, כי הממונה לא יפגע בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגדו או נגד עובד אחר.

חידושי ערך-הליבה – טוהר המידות

28. א. לצד האופן שבו עובד המדינה מבצע את עבודתו המקצועית, יש חשיבות רבה שגם התנהגותו האישית תשקף מידות טובות, ובהן שמירה על טוהר המידות, הגינות וכיבוד

זכויות הפרט. למשל, עם התפתחות הטכנולוגיה מתאפשר באמצעות הטלפון הסלולרי להקליט עמיתים לעבודה וממונים ללא ידיעתם ואף לצלמם בסתר. מוצע שעובד המדינה יימנע, ככל הניתן, מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה והציבור.

ב. מוצע לקבוע, כי "עובד המדינה יימנע בעבודתו מהצגת מצג שווא או מידע לא מדויק על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד."

ג. בשנים האחרונות התרחשו כמה פרשיות, שבהן משרתי ציבור קיימו קשרים עם אנשים מחוץ לשירות הציבור, שבשלב מסוים הפכו לבעייתיים, בין אם היה מדובר במפגשים בחצר רבנים, או בקשרים עם מי שנחקרו באותה עת בחשד לביצוע עבירה. בכללי האתיקה שבתוקף נקבע, כי "אסור לעובד המדינה לקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה." מוצע להוסיף, כי היה ונוצרו לעובד המדינה קשרים כאמור – ידווח על כך לממונה.

ד. כדי לצמצם את תופעת ה"פרוטקציה", ראוי להוסיף כלל שלפיו "עובד המדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו. אין באמור למנוע מסירת מידע לאדם כאמור אשר הוא נגיש לכלל הציבור, לסייע בהפניית הפונה לגורם המוסמך, או לתת סיוע שאין בו משום העדפה על פני אחר."

ה. בשנים האחרונות היו מקרים שבהם עובדי ציבור הזמינו לאירועים אישיים אנשים שעמם יש להם גם קשרי עבודה, באופן העלול לפתוח פתח לשחיתות אישית ופגיעה בשירות המדינה. מוצע להוסיף כלל, שלפיו "עובד המדינה לא יזמין לאירוע אישי בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על-פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם, ויימנע מלהשתתף באירוע כאמור שהוזמן אליו. אין באמור לעיל כדי למנוע הזמנת עמיתים לעבודה לאירוע אישי."

ו. נושא מניעת ניגוד עניינים מוסדר בכללי האתיקה שבתוקף, בתקשי"ר ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. מוצע לשכלל את ההנחיות בתחום זה בהתאם לאמות המידה המשפטיות המקובלות כיום, בין היתר בנוגע למראית עין של ניגוד עניינים ופעולה במצב של כורח השעה.

חידושי ערך-הליכה – מערכתיות

29. בעקבות דברים שעלו במסגרת ימי העיון שערכה הוועדה, ובמיוחד בכנס בהשתתפות המנכ"לים של משרדי הממשלה, עלה שיש צורך בשיפור התפקוד של שירות המדינה כיחידה מלוכדת, הפועלת ליישום ולקידום מדיניות הממשלה והדרג המדיני. הפיצול הרב בין היחידות והמשרדים השונים אינו מקל על עבודת צוות, וראוי להבהיר לעובדים את חשיבותה של המערכתיות כמפתח לשיפור תפקודה של המערכת הציבורית כולה. כללי האתיקה שבתוקף מציינים, אמנם, כי עובד המדינה ישקוד בביצוע עבודתו על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות, אך ראוי להרחיב בדבר אופן שיתוף הפעולה.

30. לכן מוצע כי –

- א. עובד המדינה יבצע את תפקידו מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.
- ב. עובד המדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו, תוך ראייה כוללת ורחבה של צורכי השירות, ומתוך הכרה בתפקידו ובעשייתה של מערכת השירות הציבורי כולה, ובסמכותם ותפקידם של גורמים אחרים בה.
- ג. עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שידוע לו שיכול להועיל להם בביצוע עבודתם, ושאינן מגבלה על מסירתו, כגון מטעמי אבטחת מידע.

חידושי ערך-הליבה – שירותיות

31. א. מוצע להדגיש את הצורך של עובד המדינה להקשיב לפניית הציבור, וככל הניתן ובמסגרת הסמכות, לסייע לאזרחים לממש את זכויותיהם.
- ב. מוצע להוסיף הוראה לפיה "הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה."
- ג. מוצע להוסיף כלל לפיו "עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית."
- ד. מוצע להוסיף כלל לפיו "עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, שהן השפות הרשמיות במדינת ישראל, בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר."
- ה. נושא הלבוש של עובדי המדינה זכה לפניית הרבות ביותר לוועדה מצד הציבור והעובדים. בשירות מדינה רב-גוני לבושם של העובדים הוא מצד אחד חלק מחופש הביטוי שלהם, ומצד שני עניין העלול לגרום לאי נוחות לעמיתים לעבודה או לציבור. על קשת האפשרויות שבין קביעת קוד לבוש מפורט תוך התחשבות בתפקידים שונים לבין השארת נושא זה ללא הכרעה, מוצע לעדכן את הכלל הדין בהופעה הולמת ולקבוע כי: "עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות העניין."

חידושי ערך-הליבה – אחריותיות (Accountability)

32. א. עובד המדינה הוא נאמן הציבור. מחובת הנאמנות נגזרות חובות שונות, ובהן חובת הפעולה מתוך שקיפות. בהשפעת חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, ובמטרה לחזק את אמון הציבור בשירות המדינה, מוצע, כי "בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת, בכפוף להוראות הדין והתקשי"ר בעניין זה."
- ב. מוצע לקבוע כלל שלפיו עובד המדינה ייקח אחריות למעשיו.
- ג. כבר לפני שנים מצא מבקר המדינה שלתופעת ה"מאכערים" עלולות להיות השפעות שליליות על הנורמות האתיות בשירות הציבורי, על יעילות תפקודו ועל אמון הציבור בו. הסדרת נושא השדלנים היא מורכבת, אך כדי להפחית את ההשפעות השליליות של

התופעה מוצע, כי "עובד המדינה ידווח לממונים עליו על כל מפגש עם שדלן, שבו נדונו ענייני עבודה". מוצע, שהגדרת "שדלן" תנוסח ברוח ההגדרה שבסעיף 65 לחוק הכנסות, תשנ"ד-1994, ובהתאמות הנדרשות לעבודה מול עובדי מדינה.

ד. כדי לעודד עובדי מדינה לשתף פעולה עם הליכי ביקורת וחקירה, כחלק מאחריותם המקצועית ובכפוף למגבלות החוק, מוצע כי: "עובד המדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ועדות בדיקה ממשלתיות, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור ויסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם, ובכלל זה חשיפת כל המידע הרלוונטי לבירור העניין ומתן תגובה מקצועית ועניינית, ובכפוף להוראות כל דין."

ה. העובדים בשירות המדינה מתחלפים מעת לעת, ועובדים חדשים באים במקום עובדים שפרשו או החליפו תפקיד. במצב דברים זה אובד חלק חשוב מן המידע שאצרו בקרבם העובדים שעזבו. כדי להתמודד עם סוגיית אובדן זיכרון ארגוני מוצע כי "עובד המדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו באופן סביר, ויהיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני."

ו. בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות שהביאו לכך שעיקר המידע נשמר במחשבים ואף בטלפון הנייד, מוצע לקבוע הוראה לעניין אבטחת המידע במכשירים אלה בהתאם להוראות בנושא.

ז. חלק מהתנהגותו הראויה של עובד המדינה בביצוע תפקידו היא לדאוג לשמירה על סביבתו ולדורות הבאים. מוצע כי "עובד המדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר."

ח. עובדי מדינה מבצעים גם פעילויות פרטיות רבות מחוץ למסגרת עבודתם. בגלל מעמדם כעובדי מדינה, בביצוע פעולות אלה או בהתבטאויות פומביות, הם עלולים להיראות כמי שמייצגים את המשרד הממשלתי. על כן מוצע להבהיר, כי "עובד המדינה המתבטא באופן פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו, יקפיד לציין כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד."

ט. השנים האחרונות מושפעות מפריחת רשת האינטרנט ושל הרשתות החברתיות הנלוות לה, גם שימוש בדואר אלקטרוני בתפוצה רחבה, בעבודה ומחוץ לה – יכול להיחשב כשימוש ברשת חברתית. כיום עובדים רבים מתבטאים ברשתות אלה בחופשיות, ולעתים יש לדברים השפעות ממשיות עליהם ועל מקום עבודתם. הסדרת נושא זה על מכלול היבטיו הינה משימה מורכבת ביותר, מעבר לאפשרי במסגרת קוד זה. משימה זו מחייבת יצירת איזון עדין בין חופש הביטוי של העובד וזכותו לממש את עצמו בחייו הפרטיים, לבין המגבלות המוטלות עליו מעצם היותו עובד הציבור. חרף מורכבות זו, ראוי להתוות את הכיוון הכללי ולפיו – "א. עובד המדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי, רק אם קיבל אישור לכך מראש מהממונה עליו. ב. עובד המדינה המשתמש ברשת חברתית, ראוי לו שיימנע ממעשים או התבטאויות שעלולים לפגוע בשמו הטוב של השירות, בתדמיתו כעובד המדינה או בכבודם של משתמשים אחרים, ובכלל זה חבריו

לעבודה, גם אם הדבר נעשה שלא במסגרת תפקידו, והכול בשים לב למעמדו ולתפקידו בשירות המדינה.⁵

הטמעת הקוד האתי בשירות המדינה והמבנה הארגוני המוצע

חשיבות הטמעת הקוד האתי

33. מטרת-העל של הטמעת הקוד האתי והעיסוק באתיקה בשירות הציבורי היא בניית תרבות ארגונית מבוססת על ערכים וכללים שבאים לידי ביטוי בהתנהגויות ראויות בשגרת הפעילות של שירות המדינה, מתוך תרבות ארגונית המשקפת אתוס של משרתי ציבור.

34. תכנית הפעולה המוצעת להטמעת הקוד האתי בשירות הציבורי מתבססת על מספר ממדים הפועלים במתאם – התשתית התכנונית, תשתית תהליכית, התשתית האנושית והתשתית הטכנולוגית. האחריות הכוללת להטמעת הקוד האתי הנה של נציבות שירות המדינה, ובגדרה מוצע להקים את המסגרות השונות התומכות בהטמעת התהליך.

35. מנהיגות היא יסוד הצלחת תהליך הטמעת הקוד האתי ב-DNA של שירות המדינה. הצלחת תהליך ההטמעה תלויה במידה רבה מאוד בהתגייסות המנהלים בדרגים השונים להובלה פעילה באופן קבלת ההחלטות בארגון, הדוגמא האישית והטיפול בסוגיות אתיות שיועלו על-ידי העובדים. תפיסת ההטמעה מבוססת על שותפות מלאה, ופעילות הטמעה המותאמת להובלה על-ידי המנהלים במשרדי הממשלה.

תשתית תכנונית ותהליכית

36. **הישג נדרש:** קיום תשתיות ארגוניות, שיאפשרו את הכנסת הקוד האתי לשיח ולתרבות הארגונית באופן שיאפשר שינוי משמעותי ושימור רמה נאותה של התנהגות אתית בארגון.

37. אבני דרך מרכזיות:

א. **אישור הקוד האתי** – אישור הנוסח על-ידי נציב שירות המדינה וועדת ההיגוי והצגתו לממשלה.

ב. **קביעת מאפייני היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות ותפקיד ממונה האתיקה המשרדי** – על בסיס הפרופיל שהוצע על-ידי הוועדה ייקבעו הגדרות התפקיד, המשימות ואיוש בעלי התפקידים.

ג. **השקה** – השקת התוכנית תעשה, בין היתר, במספר שלבים, ובהם: כנס מנכ"לים, כנס לסמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש, הנהלות משרדי הממשלה, פעולות פרסום והפצה, סדנאות חד יומיות למנהלים ביחידות השונות. במסגרת פעילויות ההשקה יתקיימו פעולות הדרכתיות בהובלת היחידה המרכזית והממונה המשרדי על נושא האתיקה, בשיתוף יחידה

⁵ למותר לציין, כי אין שינוי בכללים שבדין ובתקשי"ר, המגבילים את חופש הביטוי של עובדי המדינה בתחומים שונים, כגון התחום הפוליטי. ראו, למשל, פרק משנה 42.3 לתקשי"ר – סיוג פעילות מפלגתית.

ההדרכה בנציבות. יפותחו תכנים ייעודיים למנהלים, לעובדים ולקבוצות מיקוד פרופסיונליות. התכנים יועברו באמצעות סדנאות יומיות, אמצעי הדרכה ולמידה עצמית, סרטונים, למידה מתוקשבת ועוד. מערכי ההדרכה יכללו תכנים גנריים הרלוונטיים לכלל משרדי הממשלה, ובמקביל, יפתחו ממוני האתיקה המשרדיים, בשיתוף היחידה המרכזית, מערכים הרלוונטיים לעולמות התוכן והעיסוק של היחידות השונות.

38. **מעגל החיים של העובד** – מטרת תכנית ההטמעה היא להפוך את האתיקה לחלק מהותי ומובנה מתהליך ההתפתחות של העובד בארגון, ולהפגישו עם הקוד האתי ב"נקודות התערבות" מהותיות במעגל חיו בשירות – החל בתהליך הגשת המועמדות לשירות, דרך קליטה בארגון, מעבר בין תפקידים, הערכת העובד, קידום וניהול, ועד לשלבי הפרישה. בהתייחס להכשרות ניהול, בתכנון תכניות העבודה השנתיות והרב שנתיות של נש"מ ומשרדי הממשלה, יושם דגש משמעותי על שילוב תוכני הקוד האתי בכל הכשרה של הדרג המנהל. בנוסף, יוגדרו תכנים רלוונטיים ל"אוכלוסיות מטרה" מקרב עובדי המדינה, כגון עובדים העוסקים בכספים, אוכלוסיות חלשות וכדומה.

39. **מעגל החיים של הארגון** – בדומה למעגל החיים של העובד, כך גם ביחס למעגל החיים של הארגון – מטרת תכנית ההטמעה היא להפוך את האתיקה לחלק מהותי ומובנה של התהליכים המרכזיים בארגון כמערכת. למשל, במסגרת תכנית העבודה השנתית של הארגון ייקבעו תכנים בנושאי אתיקה, שיועברו לעובדים ברמות השונות, על-פי הצרכים שיעלו ומתוך ראייה רב שנתית. בנוסף:

א. במסגרת סקר האקלים הארגוני השנתי שעורכת הנציבות (מקום העבודה הטוב בממשלה) יוכנס אשכול שאלות שיתמקד בשאלות הנוגעות לאקלים האתי והערכי ביחידה. התוצאות ישוקפו וידונו על-ידי הממונה המשרדי בשיתוף המנכ"ל.

ב. הסמנכ"ל הבכיר להון אנושי ישלב פעילות לקידום הקוד האתי במסגרת תכנית העבודה השנתית להון אנושי, ותכנית זו תצוין, בפורמט חמשת אבני הבניין לתכנון אסטרטגי, תחת אבן בניין תרבות ארגונית.

ג. בסיכום שנת עבודה, תיבחן העמידה ביעדים שהוגדרו בתכנית העבודה שנקבעה הנוגעת לקוד האתי, בשילוב תוצאות סקר האקלים הארגוני. בנוסף – יוצגו תובנות מאירועים הנוגעים לתחום זה.

40. **הדרכות והכשרות שוטפות** – על מנת להטמיע את הקוד האתי בכל שכבות הארגון יפותח מגוון כלים הדרכתיים, ובהם – הרצאות, סדנאות, מערכות לומדה אינטראקטיביות, סרטונים ועוד. התכנים הגנריים יפותחו על-ידי היחידה המרכזית בשיתוף פעולה עם מחלקת ההדרכה בנציבות. ממונה אתיקה משרדי יהא אחראי לפיתוח כלים הדרכתיים שיענו על הצרכים הנקודתיים של כל יחידה, בסיוע הגורמים המוסמכים בנציבות.

41. **פיתוח קודים אתיים ייחודיים ליחידות הסמך ולמשרדי הממשלה**; בשלב ב' ליישום, באחריות כל משרד ממשלתי או יחידת סמך, ובסיוע היחידה המרכזית לאתיקה בנציבות, יהיה להכין קוד המותאם לפעילות הייחודית של כל משרד ויחידת משנה.

מה?	מתי?	מי האחראי?
גיבוש מאפייני היחידה המרכזית לאתיקה ותפקיד ממונה האתיקה המשרדי	אפריל 2016	ראש מטה הרפורמה בנציבות
הוספת אשכול בסקר האקלים הארגוני	אפריל 2016	ראש אגף תורה וניהול ידע בנציבות
אישור הקוד האתי	מרץ-אפריל 2016	נציב שירות המדינה, ועדת ההיגוי והצגה לממשלה
השקה	אפריל 2016	תחילת בניית היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית, והקצאת תקנים לנושא
תחילת בניית מערכי הדרכה לעובדים	יוני 2016	היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית בשיתוף אגף הדרכה במטה היישום
תחילת ההדרכה וההטמעה ביחידות שבתכנית "נחשון" גל 1,2,3	רבעון שלישי 2016	היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית בשיתוף אגף הדרכה במטה יישום הרפורמה והרפרנטים בנציבות
התנעת תהליך כתיבת קודים אתיים ליחידות	אוגוסט 2016	ממונה אתיקה משרדי בשיתוף מנכ"ל המשרד
פעילות מנגנון הארגון	נובמבר 2016	ממונה אתיקה משרדי בשיתוף היחידה המרכזית

תשתית ארגונית

42. **הישג נדרש:** קיומו של מערך ארגוני-אנושי הפועל באופן אפקטיבי לקיום רמת תפקוד ערכית, מיטבית ונאותה ובהתאם לקוד האתי שנקבע.

יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות שירות המדינה

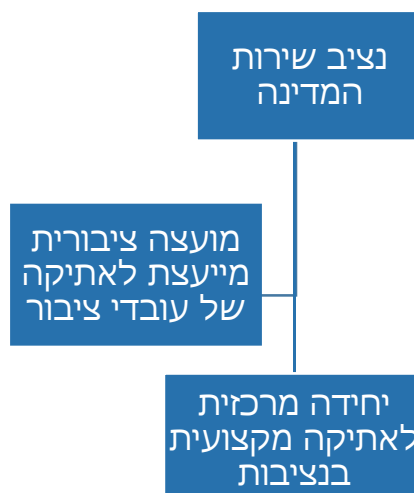
43. היחידה תופקד, מטעם נציב שירות המדינה, על הטמעת הנורמות האתיות ביחידות שירות המדינה, על הכנת תכניות הדרכה גנריות, תהא אחראית על ההכשרה והכשירות של ממוני האתיקה המשרדיים ותבצע פעולות הסברה, הכוונה והנחיה של כלל הגורמים הרלוונטיים. היחידה תהא אחראית גם על עדכון הקוד האתי מעת לעת.

44. תחת היחידה ובאחריותה יוקם מנגנון "קו חם", שישמש כ"כתובת" להיוועצות בנושאי אתיקה והפניית הפונה לגורמים הרלוונטיים. היחידה תפרסם אמצעי קשר כדואר אלקטרוני, טלפון או פקס, ותצוין את זכותו של העובד לבקש חיסיון מלא (בכפוף להוראות שבדין המחייבות דיווח לגורמים מוסמכים במקרה של עבירות חמורות). אמות המידה ומסלולי הטיפול בפניות בנושאי האתיקה יפורסמו כחלק מאמנת שירות למשרדים.

מועצה ציבורית מייעצת לאתיקה של עובדי ציבור לנציב שירות המדינה

45. א. המועצה תמונה על-ידי נציב שירות המדינה, ותפקידה לייעץ לו בסוגיות אתיות ובפעולות לקידום הנורמות הערכיות בשירות הציבורי.
- ב. המועצה תמנה בין 5 ל-7 חברים.
- ג. חבר המועצה יתמנה לארבע שנים ואפשר לשוב ולמונותו.
- ד. בראש המועצה יעמוד אדם שאינו עובד מדינה, בעל שיעור קומה בתחום האתיקה המקצועית של עובדי ציבור ויכולת הובלת עבודת המועצה.
- ה. במועצה יהיו מומחים בכירים בתחום האתיקה והמשפט, מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה. למועצה ימונה נציג אקדמיה, נציג ציבור שכיחן כמנכ"ל לשעבר במשרד ממשלתי, ועוד חברים, לפי שיקול דעת נציב שירות המדינה.
- ו. המועצה רשאית למנות מבין חבריה ועדות משנה קבועות או לעניין מסוים, לפי שיקול היו"ר.
- ז. המועצה המייעצת תקיים מדי שנה דיון על הצעת תכנית העבודה השנתית של היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית, ודיון על סיכום שנת העבודה של היחידה והתובנות העולות ממנה. המועצה המייעצת תקיים לפחות 4 ישיבות בשנה.
- ח. המועצה המייעצת תגיש המלצותיה לנציב, והוא ינהג בהן לפי מיטב שיקול דעתו. העתק מהמלצות המועצה והדו"ח השנתי שלה יועבר לראש הממשלה.

מבנה ארגוני ליישום הקוד האתי ברמת נציבות שירות המדינה



ממונה אתיקה משרדי:

46. א. יפעל בתוך כל משרד ממשלתי או יחידת סמך כחוליה מקשרת בין המשרד ליחידת האתיקה המרכזית בנציבות.

ב. הממונה ייבחר מתוך הסגל המוביל במשרדו, ולמשרתו ייתוסף תפקיד זה.

ג. הממונה יוביל במשרדו את תהליכי ההטמעה וקידום האתיקה. יפעל בשיתוף הנהלת המשרד לקיום הכשרות ייעודיות למשרד שבו הוא משמש לשילוב נושאי האתיקה.

ד. כפיפות למנכ"ל – ממונה האתיקה יהיה כפוף למנכ"ל. ממונה האתיקה יזמן לשיבות הנהלה שבהן יידונו תופעות או אירועים בארגון, העוסקים או רלוונטיים לאתיקה. הממונה ייקח חלק בהצגת תכניות העבודה והסיכומים השנתיים, שבהם יציג את עולם התוכן האתי בהתייחס לתקופה הנדונה, או לחלופין, נושא זה ישולב במסגרת הצגת הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש.

ה. מינוי – הממונה ימונה על-ידי מנכ"ל המשרד, בהמלצת הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש ובשיתוף היחידה המרכזית התפקיד. המינוי יהיה בנוסף על תפקידו במשרד, למעט במקרים שבהם יוחלט על-ידי המשרד על הקצאת תקן מיוחד לנושא.

ו. משך המינוי לתפקיד ממונה אתיקה משרדי – קדנציה בת ארבע שנים, הניתנת להארכה בשנתיים נוספות, ובמקרים חריגים בקדנציה נוספת בת שנתיים (בסך הכול 8 שנים לכל היותר).

ז. תגמול הממונה – הממונה יהיה זכאי לדרגה נוספת מיום כניסתו/ה לתפקיד, בכפוף לסיום שנת ניסיון בהצלחה ועד סיום כהונתו. לצורך זה, הוראות התקשי"ר הרלוונטיות יתוקנו בהתאם.

ח. לרשות הממונה יועמד סיוע מינהלי, כלים, משאבים ותקציב פעולות הרלוונטיים למילוי תפקידו באופן המיטבי וכפי שיעודכן על-ידי היחידה המרכזית לאתיקה.

מה?	מתי?	מי האחראי?
הקמת יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות	אפריל 2016	נציב שירות המדינה, ראש מטה יישום הרפורמה, סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש בנש"מ
מינוי ממונה אתיקה משרדיים	מאי 2016	יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית בשיתוף ועדת אתיקה
הקמת מועצה מייעצת לנציב	מאי 2016	יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית
הקמת "קו חם" לייעוץ בנושאי אתיקה	עד תום רבעון 3 2016	יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית

תשתית טכנולוגית

47. **הישג נדרש:** קיום מערך טכנולוגי פעיל, המהווה תשתית לפעילויות השונות לשיפור הנורמות האתיות בשירות המדינה.

48. אבני דרך מרכזיות:

א. **יצירת קהילת נאמני אתיקה – היחידה המרכזית** תפעל ליצירת "שולחנות עגולים" וירטואליים של ממוני אתיקה משרדיים, בשיתוף הנציבות וגורמים רלוונטיים. במסגרת זו ידונו סוגיות ותכנים אתיים, ודרכים לקידום ההטמעה. יוקמו פורומים באתר הנציבות וברשת הפייסבוק, בהם יועלו על-ידי היחידה המרכזית סוגיות אתיות. תוקם "במה" לדיון בין עובדים ושיתוף בנושאים אלו, ודיון 'חי' עם מומחים מתחום האתיקה והמשפט.

ב. **יישום מודל C.R.M** (מערכת לניהול פניות) – תוקם תשתית לחיבור למערכת C.R.M, המאפשרת ניהול ובקרה של הידע המצטבר ופניות בנושאי אתיקה. המערכת תאפשר לעובדים לפנות למוקד בצורה מאובטחת. היחידה המרכזית תבטיח רמת יעילות ושירות מיטביים בתהליכי העבודה ותיצור מאגר ידע, בחינה, ניתוח והשוואה עבור היחידה המרכזית, נאמני האתיקה והיחידות עצמן.

מה?	מתי?	מי האחראי?
יצירת קהילת ממוני אתיקה משרדיים	יוני 2016	יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית
פורום באתר הנציבות	יוני 2016	היחידה המרכזית בשיתוף אגף תורה וניהול ידע
התנעת תהליך יישום מודל C.R.M	אוגוסט 2016	היחידה המרכזית בשיתוף מטה הרפורמה, אגף בכיר מערכות מידע

פרק שני: הרקע להקמת הוועדה

מבוא

49. שירות המדינה מונה כיום עשרות אלפי עובדים ועובדות הבאים מכל קבוצות האוכלוסייה והמגזרים בחברה הישראלית. שירות המדינה הוא זרוע הביצוע המרכזית של ממשלת ישראל מאז הקמת המדינה, ופועל באמצעות משרדי הממשלה ויחידות הסמך. במשך השנים רשם שירות המדינה הישגים רבים, המהווים תשתית לקיומן של כל המערכות המשרתות את הציבור בישראל. לצד הישגים אלה, הכוללים גם הסדרים בנושא האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, קיים צורך ציבורי לבצע שינויים בשירות המדינה כדי לייעלו, לשפרו ולהתאימו לצרכים העכשוויים.

50. הדו"ח שבפניכם וההצעות הכלולות בו הוא תוצר של החלטת הממשלה משנת 2013 לשפר את התרבות הארגונית בשירות המדינה, שבאה בהמשך לדו"ח ועדת טרכטנברג משנת 2011 ולהחלטות שהתקבלו בעקבותיו. ההמלצות שבדו"ח התקבלו לאחר שנעשו פעולות לשיתוף הציבור, עובדים ומנהלים בנושא קידום האתיקה בשירות המדינה.

51. הדו"ח כולל המלצות מפורטות בשלושה היבטים –

א. קוד אתי מעודכן לעובדי המדינה אשר מעבר לכללי אתיקה מציג את החזון וערכי היסוד של השירות ;

ב. תכנית הטמעה של האתיקה המקצועית בקרב עובדי המדינה ;

ג. מערך ארגוני תומך בנציבות שירות המדינה ובמשרדי הממשלה.

52. הדו"ח כולל גם התייחסות כללית לנושא האתיקה בשירות הציבורי וחשיבותה, למרות שלכאורה הדבר מובן מאליו לאור העובדה שהממשלה הכירה בחשיבות הנושא בהחליטה לקדם את האתיקה בשירות המדינה.

53. הוועדה בדעה, ששיפור מצב האתיקה בשירות המדינה תלוי בעיקר בגיבוי מעשי ומתמיד לנושא מצד הממשלה וחבריה, והדרגים הניהוליים הבכירים בשירות המדינה, וזאת בסיוע גוף ייעודי שיוקם בנציבות שירות המדינה. הגוף הייעודי יהיה אחראי לקידום פעולות הדרכה, הטמעה ויצירת תרבות ארגונית מקדמת אתיקה, בהובלת המנהלים הבכירים בשירות המדינה, ותוך יצירת הזדהות של העובדים עם הערכים והכללים שבקוד האתי, בדומה לפעילותם של גופים מקבילים במדינות אחרות, כפי שיפורט בהרחבה בפרק השישי לדו"ח.

54. הוועדה לא ממליצה להקים גוף חדש כלשהו לבירור תלונות בנושא אתיקה. המלצת הוועדה היא לקדם את נושא האתיקה בשירות המדינה באמצעות פעולות הדרכה, הטמעה, ניהול ויצירת הזדהות של עובדי המדינה עם התכנים של הקוד האתי, ולא בדרך של אכיפתו באמצעות דיני המשמעת.

כתב המינוי

55. ביום 2/4/2014 מינה נציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין, ועדה לגיבוש המלצה לקוד אתי לשירות המדינה.⁶ בכתב המינוי נאמר, כי לפי החלטת הממשלה הוטל על הנציבות להוביל תהליך לעיצוב קוד אתי לשירות המדינה, המבטא את ערכי היסוד לפעולתו.

"הקוד האתי יבנה באופן גנרי הולם לשירות המדינה כמכלול, ועל בסיסו ניתן יהיה ליצור ולפתח קודים אתיים וכללי אתיקה ההולמים ארגונים או קבוצות סקטוראליות ומקצועות בעלי מאפייני פעילות ייחודיים.

במסגרת עבודתה, על הוועדה לתת דעתה, בין היתר, לנושאים הבאים:

בחינת התייחסות ממוקדת לסגל הבכיר ולעוסקים בניהול ההון האנושי.

ליחס בין הקוד הכללי וקודים אתיים ספציפיים של המשרדים והיחידות בשירות המדינה.

ליחס בין הקוד האתי וכללי האתיקה הקיימים, ושאלת הצורך בתיקונים.

הוועדה התבקשה לפעול על-פי המתווה הקבוע בדו"ח הרפורמה.

נספח ב' – כתב המינוי מצורף בנספח ב' לדו"ח.

דו"ח הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה והחלטת

ממשלה 481

56. ראשית התהליך הנוכחי בדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (דו"ח טרכטנברג), מיום 26/9/2011, בו הועלה, בין היתר, הצורך ביישום מיידי של רפורמה בנציבות שירות המדינה שתוביל את התהליך לפיתוח כוח האדם בשירות הציבורי בהתאם לעקרונות שפורטו בדו"ח, ובהם הצורך בכללי אתיקה לעניין עבודה של פקידים ונבחרים עם לוביסטים, והגבלות בנושא צינון בסיום העבודה. עוד נאמר בדו"ח, כי "נדרשים בנייה וטיפול של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים שעליה נשענת עבודתו של 'משרת הציבור' תוך יצירת תחושת שליחות, אחריות ותרבות של 'Civil Servant'".⁷

57. ביום 18/12/2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3993) להקים ועדה בראשות נציב שירות המדינה, להמליץ על רפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. ביום 25/6/2013 הגישה הוועדה את הדו"ח המסכם שלה, שכלל המלצות רבות לשינויים בניהול ההון האנושי בשירות המדינה ובנציבות שירות המדינה.

⁶ כחברי הוועדה מונו: עו"ד מלכיאל בלס – יו"ר, עו"ד לבנת משיח, גבי דלית שטאובר ומר הראל עזר. למרכז הוועדה מונה מר רון צור, ראש מטה יישום הרפורמה במנגנוני ניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה; כיועץ מקצועי לוועדה מונה עו"ד יוסי גילי.

⁷ דו"ח טרכטנברג, עמוד 53.

58. ההמלצה הראשונה שבדו"ח הרפורמה עסקה ביסודות הרפורמה: ערכים, תרבות ותפיסת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה כמכלול. בהקשר זה תפס מקום נכבד הרעיון של קידום האתיקה בשירות המדינה. בדו"ח הרפורמה הובהר הצורך ביצירת קוד אתי חדש לשירות המדינה, שישקף את הערכים שישמשו "כמגדלור ערכי לתכנון, לביצוע ולבקרת פעילות שירות המדינה. ערכים אלה נדרשים להיות פשוטים להבנה והזדהות ולאפשר הטמעה מתכנון פעילות שירות המדינה כמערכת ועד פעילותו השוטפת של הפרט."

נספח ג' – ההמלצה מתוך דו"ח הרפורמה, עמ' 81-77, מצורפת בנספח ג' לדו"ח.

החלטת ממשלה 481 מיום 30/6/2013

59. בעקבות דו"ח הרפורמה, קיבלה הממשלה את החלטת ממשלה מס' 481, מיום 30/6/2013, ובמסגרתה אימצה את עיקרי דו"ח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, והנחתה את נציב שירות המדינה לפעול ליישום ההמלצות. בהחלטת ממשלה 481 נקבע כדלקמן:

"בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3993 מיום 18/12/2011 בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה:

א. הממשלה מאמצת את עיקרי דו"ח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות נציב שירות המדינה, מיום 25/6/2013 (להלן – המלצות הוועדה), ואת המתווה שהוצע ליישומן של המלצות הוועדה.

ב. להנחות את נציב שירות המדינה לפעול, במסגרת סמכויותיו ליישום המלצות הוועדה, ולצורך כך – להציע תיקוני חקיקה, ככל הנדרש, לפעול לעדכון הוראות התקשי"ר בהתאמה, וכן לבצע שינויים והתאמות כפי הצרכים שיעלו.

ג. שינויים הקשורים להסכמים או הסדרים קיבוציים קיימים לא ייכנסו לתוקף אלא לאחר משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה וארגוני עובדים אחרים לפי העניין. בהתאם, מנחה הממשלה את נציב שירות המדינה והממונה על השכר, בשיתוף הממונה על התקציבים לקיים הידברות בעניינים אלו עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה וארגוני עובדים אחרים לפי העניין.

ד. להטיל על ועדת היגוי ליישום הדו"ח בראשות נציב שירות המדינה, בהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על השכר ויחסי העבודה, הממונה על אגף התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, סמנכ"ל לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה וראש מטה יישום הרפורמה בנציבות שירות המדינה (להלן: הוועדה), ללוות את מימושו של ההמלצות המפורטות בדו"ח, למשך תקופה של שלוש שנים מיום קבלתה של החלטה זו..."

פרק שלישי: אתיקה מקצועית – מושגים כלליים והיחס בינה לבין המשפט

מהם אתיקה, אתוס ודילמה

60. בטרם ניגשים לעסוק בכתיבת קוד אתי ראוי לברר מספר מושגים הנוגעים לעניין. המושג הראשון הוא – "אתיקה". בשאלה "מהי אתיקה" עוסקים פילוסופים ברחבי העולם כבר למעלה מאלפיים וחמש שנים, מאז ימי קונפוציוס, סוקרטס, אפלטון ואריסטו ועד ימינו אלה. גם חז"ל עסקו רבות בשאלות מוסריות ואתיות, ומורשת ישראל עשירה זו מוצאת ביטוי, בין היתר, במסכת אבות שבמשנה⁸. חכמי הדורות עסקו בשאלות שונות הנוגעות לאורח החיים האנושי, לדרך החיים הטובים ולשאלות מוסריות שונות, כגון חובת הציות לחוק. למושג "אתיקה" של תחום כלשהו של פעילות אנושית יש משמעות בסיסית, והיא הניסיון לתת מענה לשאלה – מהי ההתנהגות הראויה באותו תחום.⁹

61. המילה אתיקה באה מהמילה היוונית "אתוס", שפירושה, בין היתר, מנהג. במשך השנים התפרש המושג "אתוס" כ"אופי" או "מאפיין" (character), היינו – האמונות, האידיאלים או ערכי היסוד המאפיינים את הקהילה. האתוס נחשב כגורם המלכד את הקבוצה, ומסייע לה ליצור פעילות משותפת. כיום מקובל לראות את המושג "אתוס" כערכים, רעיונות והתנהגויות בסיסיים של אדם, קהילה, תנועה או ארגון.¹⁰

62. מושג שלישי הקשור לנושא הוא – "דילמה". גם מילה זו מקורה בשפה היוונית, ומשמעותה "טענה עמומה" או "קביעה כפולה". במקור הכוונה הייתה למצב שבו יש שתי חלופות גרועות שצריך לבחור ביניהן, ואי אפשר לקיים את שתיהן ביחד. כיום נהוג לעתים להתייחס למושג כמשקף כל בעיה הטעונה החלטה.¹¹ מובן שאם יש פתרון לבעיה כלשהי שיוצר רק טוב – אין

8 דוגמאות להכוונה להתנהגות ראויה נמצא, למשל, במשנה, במסכת אבות, בדברי רבי אליעזר על כבוד האדם: "יהי כבוד חברך חביב עליך כשלך; ואל תהי נוח לכעוס; (פרק ב' י'), בדברי בן זומא על ריסון הכוח: "איזהו גבור? הכובש את יצרו" (פרק ד' א); ובדברי הלל הזקן על האחריות האישית לפעולה: "אם אין אני לי, מי לי? וכשאני לעצמי, מה אני? ואם לא עכשיו, אימתי?" (פרק א' יד). בתחום האתיקה חשיבות מיוחדת יש לתשובתו של הלל הזקן לגר שבקש ממנו ללמדו את כל התורה על רגל אחת: "דעלך סני לחברך לא תעביד, זו היא כל התורה כולה ואידך פירושה הוא זיל גמור", היינו – מה שעליך שנוא לחברך לא תעשה, זו היא כל התורה כולה, והשאר פרושה הוא, לך ולמד (תלמוד בבלי, מסכת שבת, דף לא, א גמרא).

קיימת גם כתיבה הבוחנת את ההלכות האתיות בנוגע למשרתי ציבור שהתפתחו במרוצת השנים בעם היהודי, לרבות בתקופות בהן היה בגולה. ראו לדוגמה – חיים כהן, הרהורים על טוהר-המידות, משפט וממשל ב (תשנ"ה), 403, 404-410; מבט יהודי על דמוקרטיה ואתיקה שלטונית, הרב יהודה זולדן, (תשס"ט), עמ' 45-88, בקישור – <http://www.dintora.org/assets/files/12371423427245.pdf>; בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה (1) 28, 34-35, בו מציין השופט אלון כי המושג "נאמן הציבור" שורשיו עוד במשפט העברי.

⁹ מבואות לאתיקה א, מאגנס – המרכז לאתיקה בירושלים (2009), בעריכת פרופ' אסא כשר, פתח דבר.

¹⁰ The American Heritage Dictionary, Merriam-Webster Dictionary.

¹¹ The American Heritage Dictionary.

למעשה דילמה, וראוי לבחור בפתרון זה. ואולם לא אחת מדובר בבעיה שאינה ברורה מאליה ואין בנמצא מענה היוצר רק טוב, וכל פתרון כורך בחובו גם מחיר כלשהו שהאדם או החברה הנוגעים בדבר צריכים לשלם, בדרך כלל באופן של הקרבת ערך כלשהו לטובת ערך אחר. במצב כזה קיימת דילמה אמתית.

אתיקה מקצועית והיחס בינה לבין המשפט

אתיקה מקצועית

63. על הוועדה הוטל להמליץ על קוד אתי לעובדי המדינה. לכן עניין לנו בענף מסוים של האתיקה, הוא האתיקה המקצועית. פרופ' אסא כשר מגדיר אתיקה מקצועית כך:

"תפיסה סדורה של האידיאל המעשי של ההתנהגות, במסגרת מקצועית, שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית מיוחדת".¹²

64. להיות עובד מדינה משמעותו לבצע פעילות אנושית מיוחדת, כגון הפעלת סמכויות לפי דין, השונה מפעילות אנושית שגרתית או משפחתית של אדם בחיי היום יום שלו. פעילות זו מתבצעת במסגרת מוגדרת, קרי – במסגרת שירות המדינה, מסגרת שיש לה כללים משל עצמה, ובכך נבדלת שוב מן החיים האישיים והפרטיים.

65. האתיקה המקצועית מבקשת לבחון את ההתנהגות האנושית במסגרת המוגדרת על-פי אידיאל מעשי – היינו, מערכת של ערכים או עקרונות, המשמשת כמצפן והנותנת בסיס להכרעה מנומקת ומעשית, הנמצאת באופן סביר בהישג ידו של האדם.

66. התפיסה הסדורה משמעותה שלא יתבצע באופן שרירותי קטלוג של כללים, אלא יהיה הסבר רציונלי לאידיאל המעשי שנבחר, שיתאים למהות העיסוק, הארגון והתפקיד בו מדובר.¹³

67. ההיגיון הפנימי של האידיאל המעשי האמור לעיל, נשען על מספר יסודות –

א. מדובר בהתנהגות ראויה במסגרת מקצועית מסוימת, שיש לה גוף ידע, שבעל המקצוע צריך לשלוט בו ולשכלל אותו מעת לעת.

ב. מדובר במקצוע שיש לו ייחוד מקצועי. לענייננו, מדובר בעובדי מדינה. אמנם יש בקרב עובדי המדינה בעלי מקצועות רבים, רופאים, כלכלנים, עורכי דין ועוד, שלכולם יש גם ייחוד מקצועי משלהם, אך לכולם יש DNA משותף ובעל ייחוד: הם פועלים לביצוע תפקידים שהטיל עליהם החוק, או מכוחו, הם פועלים כנאמני הציבור וכמסייעים לממשלה הנבחרת לבצע את תפקידה; בכוחם להפעיל שיקול דעת, כוח וסמכות בשם החברה כולה, או לספק שירותים, מבלי שהם אמורים להרוויח מכל פעולה בנפרד דבר לטובתם האישית, למעט השכר המשולם להם מן המדינה.

¹² כשר, "אתיקה, משפט ושיפוט", ספר שמגר – מאמרים ב', 433, 434; כשר, "אתיקה מקצועית", מבואות לאתיקה א, עמ' 1. קישור למאמר – <http://mishkenot.org.il/Hebrew/docs/ethics/ethics%20-%20kasher.pdf>

¹³ כשר, שם, 435-6.

ג. עובדי המדינה פועלים במסגרת חברתית של מדינה דמוקרטית, וכפופים לחוקי היסוד שלה ולשאר דיניה, המחייבים אותם, בין היתר, לבצע את תפקידם תוך כיבוד זכויות הפרט.¹⁴

68. ראוי להבחין את האתיקה המקצועית מתפיסות שונות הנשמעות לעתים בקשר לאתיקה:

א. האתיקה המקצועית אינה מושג אישי-סובייקטיבי. היא לובשת צורה אובייקטיבית, שבכוחה להעמיד את התנהגותו של איש המקצוע בפני ביקורת בשאלה האם התנהגותו עלתה בקנה אחד עם האתיקה המקצועית.

ב. התנהגות אתית מבחינה מקצועית אינה שוות ערך לציות לחוק, אלא שואפת לאידיאל מעשי הנמצא במקום גבוה יותר מן הסף המחייב של ציות לחוק. אם כל האתיקה המקצועית הייתה שוות ערך לציות לחוק – די היה לנו בחוקים, ולא היינו שואלים את השאלה האם התנהגות מסוימת היא התנהגות ראויה. אולם חוקים אינם נותנים מענה מספק לקביעה מהי התנהגות ראויה מבחינה מקצועית. מענה זה דורש רובד נפרד של כללי אתיקה מקצועית.

ג. אין לזהות את ההתנהגות האתית הראויה של עובד המדינה עם מה שהחברה רואה בעת נתונה כהתנהגות ראויה. החברה יכולה להיות מושפעת מחוסר במידע או מרוחות שעה חולפות, ואילו האתיקה המקצועית ראוי לה להישען על תפיסה סדורה בדבר ההתנהגות הראויה, ועל היכרות מעמיקה של הייחוד המקצועי הנוגע לעניין.

מהו היחס בין האתיקה המקצועית לבין המערכת המשפטית

69. מערכת המשפט קובעת כללי התנהגות מסוימים, שהפרתם עלולה לגרור ענישה פלילית או סנקציה אזרחית. כללים אלה נקבעים על-ידי המחוקק בחקיקה ראשית או מכוחה בחקיקת משנה. כללי התנהגות משפטיים יכולים להיקבע גם בין צדדים לחוזה, או במסגרת רישיון לפי דין. כללי התנהגות משפטיים יכולים להתפתח גם בפסיקת בתי המשפט. כללים משפטיים כאמור ניתן לאכוף בבית משפט.

70. לעומתם כללים אתיים, לפחות בתחילת דרכם, אינם נושאים עמם תוקף משפטי, אלא נקבעים בידי גוף או חברים בגוף כדי להעלות את רמת ההתנהגות המקצועית הראויה של החברים באותו גוף. לכן כללי אתיקה נתפסים כחלשים יותר מכללים משפטיים. אמנם, למפר את כללי האתיקה יכולה לדבוק תווית של מי שאינו נוהג באופן אתי, אך זו אינה בהכרח בעלת השפעה על המשך פעילותו ועיסוקו. חולשת כללי האתיקה היא בעיקר בשל העדר הסנקציה המשפטית במקרה של הפרתם.

71. עם זאת, בחלוף הזמן קורה לא אחת, שכללים אתיים, ובעיקר אתיקה מקצועית, מתמזגים עם עולם התוכן המשפטי, והופכים להיות כללים משפטיים, תוך שהם ממשיכים להיקרא בשם "אתיקה מקצועית".¹⁵ פרופ' זמיר קורא לכך "התנועה מאתיקה למשפט".¹⁶ שינוי זה קורה,

¹⁴ כשר, שם, 439-440.

¹⁵ כללי אתיקה מקצועית שהם כיום כללים משפטיים: כללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), תשמ"ו-1986; תקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), תשנ"ט-1999; תקנות חוקרים פרטיים ושירותי שמירה (אתיקה מקצועית), תשנ"ט-1999.

לעתים, במצבים בהם בעלי מקצוע עושים שימוש לרעה במקצועם או כאשר לציבור נגרם נזק. לכן, יש כללי אתיקה מקצועית שכבר עברו תהליך של חקיקה, ויש כללים שטרם עברו תהליך שכזה, והם עדיין נמצאים בעולם חופשי, יחסית, מסנקציות משפטיות מחייבות.¹⁷

72. במערכת היררכית קביעת כללי האתיקה היא תהליך המחייב הירתמות של ההנהלה לתהליך, וגם ההכרזה על החלת כללי אתיקה בארגון היא מעשה שבאחריות ההנהלה. הליך גיבוש כללי האתיקה המקצועית ראוי שיעשה בשיתוף העובדים ובעלי העניין המרכזיים, אך בסופו של דבר מדובר בהחלטה ניהולית. לצד זאת, יש מקרים שבהם העובדים לבדם מקיימים תהליך במסגרתו הם קובעים לעצמם כללי אתיקה, ואלו כמובן נשארים וולונטריים לחלוטין.

הספ, הרף ומה שמעליו

73. היחס בין הדין הפלילי, הדין המשמעתי והמרחב האתי מצריך חידוד מושגי. במקרה אחד, שבו הואשם עובד מדינה בעבירה של שוחד, ציין בית המשפט העליון כדלקמן:

”כדי למנוע מעשי שחיתות ולשמור על מינהל ציבורי תקין ונקי כפיים מוטלת על עובדי הציבור באשר הם עובדי ציבור, מערכת של נורמות התנהגות. במערכת זו של חובות ניתן להבחין בשלושה גוונים, כאשר הגוון האחד הוא סוג המעשים המהווים עבירות פליליות; השני הוא סוג המעשים המהווים עבירות משמעתיות אך לא עבירות פליליות; ואילו הגוון השלישי הוא סוג המעשים שאינם עולים בקנה אחד עם האתיקה הציבורית של עובדי ושליחי הציבור, אך מסורים למצפונם של אלה.”¹⁸

74. פיתוח נוסף של היחס בין עולם המשפט ועולם האתיקה נעשה בידי מלומדים העוסקים בנושא, וזהו הרעיון ולפיו עניין לנו במעין סולם ובו שני שלבים – לתחתון ייקרא הסף ולעליון הרף, והם מייצרים למעשה שלוש מדרגות, או שלושה סוגים של ההתנהגות האנושית. בלשונו של פרופ' יצחק זמיר:¹⁹

”מקובל, אם כי זה לא לגמרי מדויק, לחלק את כללי המשפט ואת כללי האתיקה לשלוש מדרגות בסולם התנהגות אנושית: במדרגה התחתונה נמצאים כללים או

מקצועית), תשל"ג-1972; תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו-1966; כללי אתיקה לדיינים, תשס"ח-2008; כללי אתיקה לשופטים, תשס"ז-2007; כללי הפסיכולוגים (אתיקה מקצועית), תשנ"ב-1991; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), תשנ"ט-1999; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), תשנ"ד-1994; כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ולרדיו), תשנ"ד-1994; לעתים נקבעות מגבלות על פעילות מסוימת גם ללא שימוש במונח אתיקה – כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), תשנ"ג-1993.

¹⁶ פרופ' יצחק זמיר, "אתיקה ומשפט", מבואות לאתיקה א, עמ' 27-33.

¹⁷ לדוגמה – תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות, שאושר בידי מועצת העיתונות; כללי האתיקה לדוברים בשירות הציבורי – <http://gpo.gov.il/About/Pages/ethics.aspx>.

¹⁸ עפ' 534/78 קוביליו חיים נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(2) 281, 287-8.

¹⁹ פרופ' יצחק זמיר, "אתיקה ומשפט", ספר ברנזון, עמ' 101, 103-4; ראו גם – פרופ' כשר, "אתיקה, משפט ושיפוט", ספר שמגר – מאמרים ב', עמ' 440-445.

נמצאות צורות התנהגות הנוגדים את החוק. ההתנהגות הזאת היא, כך אומרים לעתים, התחום השחור של התנהגות. מעבר לסף הזה אנחנו עולים מדרגה אל המדרגה האמצעית, שבה ההתנהגות איננה בלתי חוקית, אבל היא בלתי אתית. זהו, כך אומרים, התחום האפור, וממנו אנו מגיעים למדרגה העליונה של התנהגות, שהיא גם חוקית וגם אתית – זהו התחום הלבן, התחום הרצוי, שכל חברה שואפת להגיע אליו.”

75. בהתייחסו לנושא האתיקה המקצועית ולדרכי הפעולה העומדות בפני איש המקצוע, פרופ' כשר מתאר כך את שלוש המדרגות:²⁰

”... לפנינו קשת מסוימת של דרכי הפעולה האפשריות של אדם, במצב שבו עליו לקבל החלטה מקצועית. בלשון אחרת, לפנינו אדם, בעל מקצוע, המוכרח לברור לעצמו מקום בקשת הנתונה, הווה אומר, להחליט ללכת בדרך פעולה מסוימת, מבין כל דרכי הפעולה האפשריות. על פני קשת כזאת של דרכי פעולה אפשריות מסתמנים שני קווים, האחד, במעלה הסולם של הקשת, אם גם לא ממש בקצהו העליון, והאחר, בתחתית הסולם של הקשת, אם גם לא ממש בקצהו התחתון. לקו העליון נקרא הרף. בתמונה הזאת הוא מייצג את האתיקה. לקו התחתון נקרא הסף. בתמונה הנוכחית הוא מייצג את המשפט.

הקווים הללו, הרף והסף, מחלקים את הקשת כולה לשלושה חלקים טבעיים: הקטע שמן הרף ומעלה, הקטע שבין הרף לבין הסף והקטע שמן הסף ומטה. חשוב להבין את מהותו של כל אחד משלושת הקטעים האלה, כדי להבין היטב את היחסים שבין עולם האתיקה של מקצוע מסוים לבין עולם המשפט, ככל שהוא מופיע בעולמו של מקצוע. הרף מייצג את האתיקה המקצועית, את האידיאל המעשי של ההתנהגות המקצועית. הוא הרף של ההתנהגות הראויה, מנקודת המבט המקצועית. פעולה בגובה הרף או למעלה ממנו היא בגדר התנהגות ראויה, שהיא התנהגות בהתאם לאידיאל המעשי של ההתנהגות המקצועית. הקטע שמן הרף ומעלה, בתוך קשת דרכי הפעולה האפשריות, הוא **המתחם הראוי** של ההתנהגות המקצועית, על פי האתיקה של המקצוע. הרכבו של המתחם הראוי נקבע, כמובן, על פי ערכי המקצוע.

ה'סף' מייצג את המשפט, ככל שהוא נוגע לעולם המקצוע, את התפיסה המחייבת של ההתנהגות החוקית, את סף ההתנהגות המותרת על פי הדין מנקודת הראות המשפטית. פעולה בגובה ה'סף' או למטה ממנו היא בגדר התנהגות עבריינית ...

בין הרף לבין הסף נמצא **המתחם הבינוני**. פעולה במתחם זה היא בגדר התנהגות לא ראויה, מנקודת המבט האתית שכן היא מתחת לאותו 'רף', ובאותה שעה היא בגדר התנהגות מותרת, מנקודת המבט המשפטית, שכן היא מעל אותו 'סף'...”

²⁰ פרופ' כשר, "אתיקה מקצועית", שם, בעמ' 11-12.

על היחס בין האתיקה המקצועית לבין הדין המשמעותי

76. נורמות משפטיות הקובעות מהי התנהגות אסורה נחלקות, בין היתר, לנורמות פליליות ולנורמות משמעותיות, החלות על קבוצה מוגדרת, כגון עובדי המדינה, חיילים, שוטרים וכדומה. למותר להכביר מילים על חשיבות קיומו של רובד הדין המשמעותי כדי להבטיח את התנהגותם התקינה של עובדי המדינה.

77. לא רק נורמות פליליות נמצאות מתחת לסף. גם הפרת נורמות משמעותיות היא התנהגות אסורה הנמצאת מתחת לסף. מסקנה זו נובעת מחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, הקובע בסעיף 17 מהן עבירות המשמעת של עובדי המדינה ועובדים אחרים עליהם חל החוק:

"17. עובד מדינה שעשה בישראל או בחוץ לארץ אחת מאלה אשם בעבירת משמעת:

- (1) עשה מעשה, או התנהג, באופן שפגע במשמעת שירות המדינה;
- (2) לא קיים את המוטל עליו כעובד המדינה על פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור;
- (3) התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד המדינה או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה;
- (4) התנהג התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו;
- (5) השיג את מינויו בשירות המדינה במסירת ידיעה כוזבת או בהעלמת עובדה הנוגעת לענין, או בשימוש באיומים או בכוח או באמצעים פסולים אחרים;
- (6) הורשע על עבירה שיש עמה קלון."

78. חלק מעבירות המשמעת הן עבירות עמומות – אי קיום המוטל על העובד על-פי נוהג או הוראה כללית, התנהגות שאינה הולמת, והתנהגות שאינה הוגנת. עבירות אלה מתפתחות, בין היתר, בפסיקה. בהקשר של פיתוח הנורמות החלות על עובדי מדינה כתב יצחק אליאסוף, ששימש כשופט בית הדין הארצי לעבודה, כדלקמן:²¹

"מעבר לנורמות התנהגות של עובדי המדינה שיש להן תוצאה פלילית או משמעותית התפתחו במשך השנים נורמות התנהגות נוספות בעלות אופי מחייב הנשענות על מקורות שונים כגון: פסקי דין של בתי המשפט ובתי הדין, דינים וחשבונות של מבקר המדינה, חוות דעת והנחיות היועץ המשפטי לממשלה. נורמות אלה החלו להתגבש כנורמות התנהגות ראווה של "אתיקה" מהסוג השלישי, (שתי האחרות הן נורמות פליליות ומשמעותיות) אשר על עובד המדינה להתנהג לפיהן, ואשר טרם גובשו כנורמות שיש להן תוצאות משמעותיות עד אשר בית הדין למשמעת ייקבע אותן כעבירות משמעת."

79. בשנת 1987 פרסם נציב שירות המדינה בהודעה "כללי אתיקה לעובדי המדינה" (נספח ה')

²¹ יצחק אליאסוף, "אתיקה של עובדי ציבור בישראל", שנתון משפט העבודה (האגודה הישראלית למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי), כרך ב' (תשנ"א-1991), עמ' 45, סעיף ג'.

לדו"ח). כללים אלה לא נתפסו בתחילת דרכם ככללים שהפרתם עלולה לגרור בעקבותיה הליכים משמעותיים. כך למשל, ציין אליאסוף:

"כללי האתיקה שבנספח להודעה, שטרם נקבעו כעבירות משמעת, תהיינה בגדר הנחייה ומדריך להתנהגות ראווה של עובדי המדינה וכן בבחינת הסרת מכשול מפני התנהגות שעלולה להיות לה תוצאה משמעתית."²²

80. אולם היחס לכללי האתיקה שבתוקף השתנה במשך השנים. החל מראשית שנות האלפיים, התביעה המשמעתית שבנציבות שירות המדינה החלה לעשות כעניין שבשגרה שימוש בכללי האתיקה שבתוקף, במסגרת הליכי הדין המשמעת, על מנת לקבוע תוצאה משמעתית להפרתו. הממונה על המשמעת דאז החליט לציין בכתב התובענה את העובדה, שהעובד המואשם בעבירת משמעת, במקרים המתאימים, הפר את האמור בכלל מסוים מכללי האתיקה שבתוקף.²³ עמדה מקצועית זו של התביעה המשמעתית היא שחיברה למעשה את כללי האתיקה של עובדי המדינה לעולם הדין המשמעת, למרות שכאמור הדבר אינו מחויב.

81. עמדת התביעה המשמעתית שהפרת כללי האתיקה יכולה להוביל לתוצאה משמעתית זכתה לגיבוי מבית המשפט העליון. במקרה מסוים הואשמה עובדת בשירות התעסוקה, שטיפלה במסגרת תפקידה בעניינם של קרובי משפחתה, בהפרת שש הוראות מתוך כללי האתיקה שבתוקף.²⁴ השופט רובינשטיין קבע:

"יב(2) אוסיף כי כללי האתיקה לעובדי המדינה מ-1987 בהם עסקין מגבשים, והופכים לנורמה כתובה, דברים המובנים למדי מאליהם; "מאחר שהלכות שנפסקו בבתי המשפט והשגות של מבקרי המדינה נכללו בכללים אלה, אין עוד מן הצורך לברר באיזו מידה היו מחייבים את עובדי המדינה בלאו הכי" כללים אלה, גם אם לא קיבלו קודיפיקציה בגדרי חוק שירות המדינה (משמעת)... הריהם בודאי בסיס לקביעת התנהגות הולמת או שאינה הולמת על-פי דין, ומתוך הבנה כי הנושא, גם אם לא הובא בפלילים, אינו עניין אסתטי-אתי בלבד, אלא גם מהווה עבירת משמעת. מובן כי הדברים אמורים בכפוף לבחינת כל מקרה לגופו..."

82. עמדת התביעה המשמעתית, הממזגת את כללי האתיקה שבתוקף לתוך הדין המשמעת, יוצרת מצב שבו הפרת כללי האתיקה אינה רק עניין להתנהגות ראווה במישור האתי, אלא עלולה להפוך גם לעבירה משמעתית של אי קיום הוראות כלליות או מיוחדות שניתנו כדין.

83. בפני הוועדה נשמעה עמדתו של אב בית הדין למשמעת של עובדי המדינה, עו"ד אורי כהן, ולפיה "לעתים נעשה שימוש נרחב, ומעל לצורך, באזכור כללי האתיקה בתובענה, זאת גם כאשר מיוחסות לעובד עבירות לפי הדין הפלילי."²⁵

²² אליאסוף, שם.

²³ פרוטוקול ישיבה עם הממונה על המשמעת בעבר, מר יגאל חיות, מיום 25/5/2014.

²⁴ עש"ם 5493/07 ויינשטיין נ' מדינת ישראל-שירות התעסוקה, פס"ד של השופט רובינשטיין מיום 13/8/07.

²⁵ ישיבת הוועדה מיום 25/5/14

84. היועץ המשפטי לממשלה הביא בפני הוועדה את עמדתו בנושא, ועשה כן במסמך מאיר עיניים מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר. במסמך זה צוין, כי:

"...כללי אתיקה אמנם אינם בגדר דין פלילי, בעל השלכות מוחלטות, אך לעבירה על כללי האתיקה עשויות להיות, בהתאם להקשר הקונקרטי שבו מדובר, השלכות פרטניות. אין מדובר באיסור מוחלט, בדומה לדין הפלילי, אלא באיסור יחסי, המתייחס למסגרת המקצועית שלגביה נקבעו כללי האתיקה שהפרתו יכולה ללמד, במקרים מסוימים, גם על התנהגות שאינה הולמת המהווה עבירת משמעת."²⁶

85. פרופ' כשר רואה קושי במיזוג בין כללי אתיקה לבין הדין המשמעי. לשיטתו, היה מקום לשקול את צירופן של ההתנהגויות המשמעתיות החמורות לתחום הפלילי, ואת ההתנהגויות שיש בהן היבטים מקצועיים לתחום האתי, שיבדוק "את ההתנהגות לאור האידאול המעשי של המקצוע וגם לגבש תגובה מקצועית נאותה כדי להעלות את הרמה המקצועית של הפעילות. לפי הצעה זו, מנגנוני המשמעת של קהילה מקצועית לא יתנהלו כבתי-דין, אלא במתכונת של גופים מקצועיים המיומנים בניהול בדיקות מקצועיות וגיבוש תגובות מקצועיות נאותות, שהן חינוכיות מטיבן."²⁷

86. עם זאת, פרופ' כשר מודע לכך, שהדין המשמעי הוא עובדה קיימת והוא אינו מציע לבטלו. כמו כן, בפועל קיים קושי לשרטט בצורה ברורה וחד-משמעית את הגבול שבין פעולה הנופלת בגדר הדין המשמעי לבין פעולה שהינה במישור האתי לבדו.

87. נוסף על כך, ניסיון החיים מלמד שההסתברות לציות לנורמות פוחתת לגבי חלק מן האוכלוסייה ללא מידה כלשהי של סמכות אכיפה שלטונית, ארגונית או חברתית.

88. מן האמור לעיל עולה, שכאשר רשויות מוסמכות במדינה יקבעו קוד אתי לעובדי המדינה, בין אם יהיה זה קוד כללי ובין אם יהיה זה קוד פרטני ליחידה מסוימת, על-פי הדין הקיים, לכאורה, יהא זה בשיקול דעת התובע מטעם המדינה להחליט מתי וכיצד הוא יעשה שימוש בקוד במסגרת הליכי הדין המשמעי.

89. הערכת הוועדה היא, כי מצב דברים זה, של חיבור בין כללי האתיקה לדין המשמעי, עלול להרתיע מפני הזדהות של עובדי המדינה עם רעיון קידום האתיקה המקצועית ולהוות חסם בפני פיתוח האתיקה המקצועית בשירות המדינה. הטעם לכך הוא החשש של עובדים שכל נורמה אתית, אם תנוסח באופן ברור, עלולה לפעול, במקרה של הפרתה, נגד עובדי המדינה. מנגד, אם הנורמה תנוסח באופן עמום – לא בהכרח היא תשיג את התוצאה של הבהרת ההתנהגות הראויה, תפתח פתח לפרשנות שונה של כל עובד ועובדת ולא תקדם את האתיקה המקצועית.

90. כדי לקדם את פיתוח כללי האתיקה המקצועית במטרה לשפר את תפקוד שירות המדינה, הוועדה בדעה, שראוי שכלל לא ייעשה שימוש בקוד האתי במסגרת כתבי התובענה שבדין המשמעי, גם אם הדבר אפשרי מבחינה משפטית. הוועדה בדעה, שכיוון שלמערכת התביעה

²⁶ עמדת היועץ המשפטי לממשלה בפני הוועדה, מיום 10/7/2014, סעיף 21.

²⁷ פרופ' כשר, "אתיקה מקצועית", שם, עמ' 16.

המשמעתית יש אפשרות להעמיד לדין משמעתית את מי שביצע התנהגות שאינה הולמת או הפר הוראות מחייבות, על סמך מקורות נורמטיביים אחרים – אין הכרח להיזקק למסמך הקוד האתי לרבות כללי האתיקה המקצועית, המוצעים בדו"ח זה, במסגרת דיני המשמעת.²⁸ הוועדה בדעה שראוי להותיר את כללי האתיקה לשיח הארגוני, לשיח שבין עמיתים לבין עצמם, ולתווך שבין מנהל לעובדיו בדבר ההתנהגות הראויה.

91. הוועדה מודעת לכך, שהחלטה בנוגע לאי שימוש בקוד האתי בכתבי תובענה משמעתיים אינה בידה אלא בידי נציב שירות המדינה והתביעה המשמעתית של שירות המדינה. יחד עם זאת, ראוי שעמדה זו תישקל על-ידי גורמים אלה בכובד ראש וכי לא יעשה שימוש, בקוד האתי במסגרת תובענה פרטנית.

92. כאמור, הטעמים העיקריים לעמדת הוועדה מעוגנים ברצון שלא לזהות את הקוד האתי עם עולם עבירות המשמעת, ולאפשר את פיתוח האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, ואת יישומה במרחב העיקרי ממנו היא באה ושאליה היא מיועדת – עולם שיפור ההתנהגות המקצועית הראויה בדרך של פעולות חינוך, הדרכה, יצירת הזדהות אישית של העובד עם הערכים והכללים, ויחסי עבודה שבין המנהל והעובדים ובין העובדים לבין עצמם, ולא ענישה והרתעה.

93. העירוב של כללי האתיקה עם הדין המשמעתית עלול לפגוע במרכיבי התרבות הארגונית וההזדהות של העובד עם תעודת הזהות הערכית שלו. הציות לכללי האתיקה רק בשל הסנקציה שבצידם, שפעמים רבות אינה מתקיימת בפועל מסיבות שונות, עלול לבוא במקום הבחירה בדרך התנהגות מסוימת כי כך ראוי לנהוג, ולהביא לצמצום של יישום הכללים בידי עובדי המדינה. בהקשר זה ראוי לציין את דבריו של ד"ר סטיוארט גילמן, בנייר מחקר שערך עבור ארגון ה-OECD, בו ציין –

"... In fact codes embodied only as law, and seen only as a law enforcement problem, tend to be the least effective. Former U.S. Supreme Court Justice Earl Warren wrote that "law floats on a sea of ethics." It is the ethical foundations – in terms of culture and socialization -- that cannot be codified that makes law effective."²⁹

²⁸ לדוגמה – עובד מדינה שלא התנהג בנימוס, עובר בנסיבות מסוימות עבירה על הוראות שבתקשי"ר (סעיף 42.224 – "עובד חייב לנהוג בנימוס כלפי הממונים עליו, כלפי העובדים הכפופים לו וכלפי יתר חבריו לעבודה.", סעיף 42.241 – "בעת לבישת המדים, יקפיד העובד במיוחד על התנהגות ההולמת עובד המדינה יתנהג באדיבות ובנימוס אל הקהל...", סעיף 61.331 בעניין ניסוח מכתבים ועוד). לכן כאשר עובד מדינה לא ינהג בנימוס במסגרת תפקידו, ככלל, אין צורך להיזקק לכללי האתיקה הקובעים גם הם שעל עובד המדינה לנהוג בנימוס. אם יש נסיבות הנוגעות להתנהגות בנימוס שאינן מכוסות בתקשי"ר – הדרך הראויה היא לשקול להרחיב את ההוראות שבתקשי"ר ולא להשתמש בכללי האתיקה כרכיב משמעת.

²⁹ Gilman, ETHICS CODES AND CODES OF CONDUCT AS TOOLS FOR PROMOTING AN ETHICAL AND PROFESSIONAL PUBLIC SERVICE: Comparative Successes and Lessons (2005) p. 23, <http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>

על חשיבות האתיקה המקצועית בשירות הציבורי

94. העובדה שהממשלה אימצה בהחלטה 481 את ההמלצה להכין קוד אתי חדש לעובדי המדינה מדגישה את חשיבות האתיקה המקצועית וקוד אתי אפקטיבי במקום העבודה. לאתיקה מקצועית ברמה גבוהה בשירות הציבורי יש מספר תכליות ומספר תועלות, ולהלן נציין את חלקן.
95. ראשית, אתיקה מקצועית ברמה גבוהה היא גורם חשוב בביצוע התפקיד המוטל על עובדים באופן שיספק שירות מקצועי וטוב לציבור, המחזק את תחושת השליחות של עובדי המדינה, והמסייע גם בפתרון דילמות אתיות.
96. שנית, אתיקה מקצועית ברמה גבוהה מסייעת בהפחתת השחיתות בארגון, והפחתת השחיתות תורמת להגברת אמון הציבור ברשויות השלטון.
97. שלישית, אתיקה מקצועית היא נושא שעוסקים בו בכל המדינות שישאל שואפת להידמות אליהן, ומדינת ישראל מחויבת לעסוק בנושא לא רק מבחינה פנימית, אלא גם כדי לעמוד בסטנדרטים מקובלים בעולם. בהכשרה לאתיקה מקצועית בשירות הציבורי עוסקים במדינות שיש בהן רמה גבוהה או רמה נמוכה של שחיתות, והשוני בין המדינות מתבטא באתגרים השונים עימם הן מתמודדות. נראה שמדינות שבהן יש רמה נמוכה יותר של שחיתות מספקות הכשרה אתית טובה יותר לעובדי הציבור שלהן.³⁰
98. רביעית, ממחקרים שונים שנעשו, רבים מהם בעולם העסקים, עולה שסביבת עבודה שבה רמה אתית גבוהה מביאה בעקבותיה כמה וכמה תועלות לעובדים ולארגון. הניסיון מלמד, שרמת ביצוע גבוהה מאפיינת ארגונים המונעים על-ידי ערכים. ארגונים אלה שמים את הנושא האתי במקום גבוה ברשימת הערכים של הארגון.³¹ מחקר מסוים בדק בקרב חברות עסקיות את נושא ההכשרה האתית על שביעות הרצון של עובדים. נמצא שהכשרה באתיקה השפיעה באופן חיובי על דפוסי פעולה של התנהגות תאגידית, ואלו השפיעו על שביעות הרצון של העובדים.³² במחקר אחר, שנעשה בקרב אחיות ועובדים סוציאליים, נמצא שאקלים אתי חיובי, תמיכה של הארגון בנושאים אתיים ושביעות רצון של עובדים בארגון – מגנים מפני כוונות עזיבה של

³⁰ OECD, ETHICS TRAINING FOR PUBLIC OFFICIALS, (March 2013), p. 11 <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

³¹ Menzel, Ethics Management for Public Administrators, 2nd ed. (2012), p.7.

³² The Relationship between Ethics Training and Employee Satisfaction: A Mediator of Corporate Responsibility Practices, Liao & Teng, The Journal of Human Resource and Adult Learning Vol. 6, Num. 1, June 2010, <http://www.hraljournal.com/Page/2%20Wen-Chih%20Liao.pdf>.

³³ ראו גם – יזרעאלי ושילה, "האפקטיביות של תכנית האתיקה", באתר שבי"ל – <http://www.ti-israel.org/?CategoryID=86&ArticleID=259>

עובדים³⁴. במחקר נוסף צוין, שעובדים בארגון שיש בו תכניות אתיקה, שרואים את המנהלים והממונים עליהם מתנהגים באופן שיש בו משום דוגמה אישית בתחום האתי, ורואים ערכים כמו יושר, כבוד ואמון מיושמים באופן תכוף במקום העבודה, דיווחו על התנסויות חיוביות במספר תחומים – פחות לחץ על עובדים להתפשר בנושאים אתיים; נצפו פחות התנהגויות בלתי תקינות בעבודה; גדלה הנכונות לדווח על התנהגויות בלתי תקינות; שביעות רצון גדולה יותר ביחס לתגובת הארגון להתנהגות בלתי תקינה; שביעות רצון כללית גדולה יותר מן הארגון; סבירות גדולה יותר לחוש מוערכים בידי הארגון.³⁵ במחקר נוסף שנערך בקרב מנהלי מערכות מידע בחברות נמצא, שהם יותר שבעי רצון מהיבטים שונים של עבודתם כאשר מנהלים בכירים מדגישים התנהגות אתית וכאשר הם אופטימיים באשר ליחס בין אתיקה והצלחה בחברה.³⁶

³⁴ Ethical Climate, Ethics Stress, and the Job Satisfaction of Nurses and Social Workers in the United States, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2442035/>.

³⁵ Ethics in the Workplace, Joshua Joseph, Ethics Resource Center, Inc (october 2000) <http://www.asaecenter.org/Resources/articledetail.cfm?ItemNumber=13073>.

³⁶ Vitell & Davis, The relationship between ethics and job satisfaction: An empirical investigation, Journal of Business Ethics, June 1990, Volume 9, Issue 6, p. 489.

פרק רביעי: הנורמות המשפטיות החלות על עובדי המדינה

נורמות האתיקה המקצועית החלות לגבי עובדי המדינה

99. את נורמות האתיקה המקצועית החלות לגבי עובדי המדינה ניתן לחלק לשלוש קבוצות עיקריות – האחת – כללים שעוגנו בחקיקה או בהוראות התקשי"ר, השנייה – מקורה בפסיקת בית המשפט שפיתחה את המשפט המינהלי, והשלישית – כללי האתיקה המקצועית שעוגנו בהוראות מינהליות, בין באופן כללי לגבי כלל עובדי המדינה ובין באופן נקודתי למשרדים או יחידות מסוימות (כללים אחרונים אלה יידונו בפרק הבא).

100. תחילה נסקור את הנורמות האתיות המחייבות את עובדי המדינה שעוגנו בחקיקה או בתקשי"ר, כלומר הנורמות אשר בלשונו של פרופ' זמיר השלימו את התנועה מן האתיקה לעולם המשפט.

הנורמות האתיות המחייבות את עובדי המדינה שעוגנו בחקיקה או בתקשי"ר

101. על עובד המדינה חלה מערכת שלמה של דינים שנועדו להבטיח שיפעיל את סמכותו השלטונית מתוך הגינות, יושר, ענייניות ושוויוניות, וכדי להגן על שמו הטוב של השירות ועל תדמיתו בעיני כלל הציבור, ובעיני ציבור הנזקקים לו בפרט. נקודת המוצא לקיום הוראות ייחודיות לעובד הציבור היא העיקרון לפיו עובד הציבור הוא נאמן הציבור ועליו לפעול למען אינטרס הציבור.

102. חלק מהחובות הנורמטיביות של עובד המדינה מקורן בדברי חקיקה ראשית או משנית; אחרות הן תוצר של הוראות נוהל שקבע המעסיק באופן חד צדדי, ומיעוטן הן תוצר של הסכמים קיבוציים בין המעסיק לארגונים יציגים של עובדי המדינה.

103. רוב החובות חלות על כלל עובדי המדינה ללא הבדל דרגה או עיסוק; חלקן חלות רק על סוגים מסוימים של עובדים, בהתאם למשרה שהם ממלאים או בהתאם לבכירותם. חלק מההוראות מטילות סנקציה פלילית על מי שמפר אותן; אחרות יכולות להיות מושא להליכים משמעתיים בהתאם לחוק המשמעת.

104. לצד ההוראות הנורמטיביות החלות על עובדי המדינה בשל היותם עובדי מדינה, קיימת מערכת חוקית נוספת של הוראות המסדירות תחומי עיסוק ומקצוע (למשל עו"ד, רופאים ועוד), שחלה על אותם עובדים בשל השתייכותם למקצוע, ולא בשל מעמדם כעובדי מדינה או כעובדי ציבור.

105. בנוסף להוראות החוק, נורמות רבות מופיעות בתקשי"ר, הוא תקנון שירות המדינה, המהווה את הקובץ המרכזי של ההוראות הנורמטיביות החלות על עובד המדינה.³⁷ התקשי"ר מפורסם

³⁷ קישור לתקשי"ר – <http://www.csc.gov.il/Takshir/terms/Pages/default.aspx>

על-ידי נציב שירות המדינה, ומקבץ הוראות נורמטיביות ממקורות שונים ובהם חקיקה ראשית ומשנית, הסכמים קיבוציים בעלי תחולה והיקף משתנה והוראות מינהל שנקבעו באופן חד צדדי על-ידי המעסיק הממשלתי מכוח הפרוגטיבה הניהולית המוענקת לו, לרבות נוהגים מסוימים שהשתרשו בשירות המדינה.

106. **התקשי"ר אינו מקור תוקפן או מקור סמכות של הנורמות כשלעצמו.** עם זאת, התפישה היא שהתקשי"ר נטמע ונארג לתוך חוזה העבודה האישי של כל אחד מעובדי המדינה.³⁸ כמסמך רשמי המוצא על-ידי המעסיק הממשלתי, חזקה על התקשי"ר שהוראותיו משקפות נאמנה את הסדרי המקור העומדים בבסיסו. עם זאת, במקרה של ספק או אי בהירות, ניתן לפנות אל הוראות המקור ולבחון אותן, לעמוד על טיבן וללמוד מהן על תוכנה המדויק של הוראת תקשי"ר.

107. להלן יפורטו עיקרי דברי החקיקה ופרקי התקשי"ר המסדירים נורמות החלות על עובדי המדינה, שיש להם זיקה להתנהגות ראויה. **בנספח ד'** לדו"ח מובא פירוט רחב יותר של נורמות אלה (ההוראות מסודרות לפי הסדר הכרונולוגי של קבלת החקיקה):

- חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, פרק משנה 61.3 לתקשי"ר ;
- חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, פרק משנה 13.3 לתקשי"ר (סייגי העסקה בקרבה משפחתית), פרק משנה 14.24 לתקשי"ר (הצהרות רכוש) ;
- חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, פרק משנה 42.3 לתקשי"ר, והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1700 ומס' 1.1704 ;
- חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 ;
- חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964 ;
- פקודת העיריות [נוסח חדש], פרק משנה 42.35 לתקשי"ר (הסדרת כפל תפקידים בין חברות במועצה לעבודה בשירות המדינה) ;
- חוק הבחירות לכנסת התשכ"ט-1969, פרק משנה 42.34 לתקשי"ר (הגבלת הזכות להיבחר) ;
- חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 ופרק משנה 43.6 לתקשי"ר ;
- חוק העונשין, התשל"ז-1977 – עבירות של עובדי ציבור ;
- חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, פרק משנה 42.7 לתקשי"ר והנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 ;
- חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 ופרק משנה 43.4 לתקשי"ר ;
- חלק 4 לתקשי"ר – משמעת וסדר ;
- פרק 60 לתקשי"ר – איכות ומצוינות, ופרק 61 לתקשי"ר – שירות לקהל.

³⁸ ראו, למשל – בג"צ 826/89 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' ביה"ד הארצי לעבודה, פ"ד מג (4) 745.

אתיקה מקצועית של עובדי המדינה שפותחה בפסיקת בתי המשפט

108. תקצר היריעה מלתאר את תרומתה וחשיבותה של פסיקת בתי המשפט, ובמיוחד בתי הדין המשמעתיים, וכן פסיקת בג"ץ, לפיתוח ההתנהגות האתית של עובדי המדינה. דרך הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל הציבורי, לרבות על החלטות שרים או ממלאי תפקידים ציבוריים, קבעה הפסיקה נורמות המשפיעות על התנהגותם של עובדי המדינה, ובכך הפכה אותה לראויה יותר. המשפט המינהלי שפותח במשך השנים בפסיקת בתי המשפט כולל עקרונות רבים שהם בבחינת מצפן ערכי לפעולת עובדי המדינה.

109. עקרונות המשפט המינהלי כוללים, בין השאר, את החובה ליתן זכות טיעון לפני קבלת החלטה הפוגעת בזכויות³⁹, החובה ליתן הנמקה להחלטה הדו"חה בקשה להפעלת סמכות⁴⁰, החובה לקבל החלטה רק על סמך שיקולים ענייניים⁴¹ ולאחר בחינתה של תשתית עובדתית ראויה⁴², החובה להימנע מניגוד עניינים⁴³, החובה להימנע ממשוא פנים ודעה קדומה⁴⁴, החובה לשמור על טוהר המידות⁴⁵, לקבל החלטה סבירה⁴⁶ ומידתית⁴⁷ ועוד.

110. עקרונות אלה משפיעים על הפעלתה של כל סמכות על-פי דין של כל עובד מדינה, ולכן עיגונם בכללי אתיקה מקצועית לעובדי המדינה אינו בבחינת חידוש מהותי, אלא דרך נוחה להבאת ההלכה הפסוקה למודעות של כלל עובדי המדינה.

³⁹ בג"צ 3/58 יונה ברמן ואח' נ' שר הפנים, יב 1.

⁴⁰ בג"צ 143/56 אחג'יג' נ' המפקח על התעבורה, פ"ד יא 370.

⁴¹ בג"צ 392/72 אמה ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד כז (2) 764.

⁴² בג"צ 635/95 מוניות הדריס שרות רחובות ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ נ' שר התחבורה, נא (5) 723.

⁴³ בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, לד (2) 566.

⁴⁴ בג"צ 1356/96 ד"ר אמנון בן דוד נ' שמעון פרס, ראש ממשלת ישראל, נ (1) 661.

⁴⁵ בג"צ 707493/ מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח (2) 749.

⁴⁶ בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, לה (1) 421.

⁴⁷ בג"צ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל, נח (5) 807.

פרק חמישי: פיתוח כללי האתיקה המקצועית לעובדי המדינה

היסטוריה של כללי האתיקה המקצועית בשירות המדינה שלא עוגנו בחקיקה – פיתוח והטמעה

יוזמת מבקר המדינה הראשון⁴⁸

111. בשנת 1957, עוד בטרם נוצר כל מארג החקיקה שתואר לעיל, מבקר המדינה דאז, זיגפריד מוזס, יזם הקמת ועדה לחקר עקרונות וסטנדרטים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים. הוועדה, בראשה עמד השופט צבי ברנזון, ונטל בה חלק גם פרופ' יחזקאל דרור, הוקמה בידי גוף אקדמאי – "האגודה הישראלית למדעי המדינה", שפרסם מסקנות בשנת 1959 לגבי עובדי ציבור (לא נבחרים), והמליץ על כללים שעיקרם:

- א. דרישה לנאמנות למדינה ולחקיקה והימנעות מכל מה שעשוי לפגום בשירות לציבור;
 - ב. איסור על פעילות פוליטית העלולה להיראות כפוגעת בכושרו של העובד להעמיד את אינטרס הכלל בראש מעייניו;
 - ג. היתר להתארגן באיגוד עובדים;
 - ד. הימנעות מקשרים חברתיים ועסקיים העלולים להיראות כמשפיעים על מילוי חובותיו בשירות;
 - ה. איסור לטפל בפניות קרובים ומקורבים;
 - ו. "צינון" של העובד – לאסור עליו להיות מועסק על-ידי גורמים שהיה עמם בקשר בעת שירותו, במשך שנה מיום הפרישה, ולייצג גורמים חיצוניים בפני המשרד שבו עבד (או משרדים אחרים שהיה קשור עמם בעת עבודתו) במשך שנתיים מיום פרישתו;
 - ז. חובת סודיות, איסור מסירת מידע למי שלא היה מוסמך לקבלו;
 - ח. איסור על עבודה נוספת פרט לאמנות, ספרות ומדע;
 - ט. התנהגות ההולמת את כללי ה"מוסר", ההוגנות והאדיבות.
- במשך השנים נקבעו חלק מרעיונות אלה אלה בחקיקה או בהוראות שהוציאה נציבות שירות המדינה, ונכללו בתקשי"ר.

⁴⁸ מתוך דו"ח הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (ועדת קוברסקי), כרך א', עמ' 112-113 (1989) <http://csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/Helek1.pdf>.

כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987

112. בשנת 1987 פרסמה נציבות שירות המדינה, באישור ועדת השירות, הפועלת מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, את "כללי האתיקה לעובדי המדינה"⁴⁹, הקובעים באופן מפורט למעלה מחמישים נורמות התנהגות ראויות של עובדי המדינה במגוון תחומים, שבחלקן מבוססות על נורמות חקוקות. בכללים אלה, המשקפים נורמות אתיות ברמה גבוהה, לא נקבעו מנגנוני הטמעה או אכיפה. בתחילת הדרך הם הופצו לידיעת העובדים, בין היתר, ביומן השנתי לעובד המדינה, אך במשך השנים הם נשארו כמעט בגדר "אות מתה", ובפועל מוכרים רק לחלק קטן ביותר של עובדי המדינה.

נספח ה' – כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987 מצורפים בנספח ה' לדו"ח.

ועדת קוברסקי

113. ועדת קוברסקי, שמונתה לדון בצורך לערוך רפורמה בהיבטים רבים של שירות המדינה, המליצה, בין היתר, להקנות תוקף מחייב לכללים שפרסמה הנציבות באישור ועדת השירות, בשנת 1987, להקצות לנציבות כוח אדם מקצועי לחינוך והסברה, להחיל על כל עובדי הציבור (ולא רק עובדי המדינה) את כללי האתיקה, ולהקים מערכת אכיפה מרכזית, ריכוזית ולא סלחנית, ליישום המדיניות בתחומי המשמעת ונורמות ההתנהגות ברמות המינהל השונות.⁵⁰ המלצות אלה, בדבר חיזוק מעמדם של כללי האתיקה והטמעתם, למעשה לא יושמו.

החלטת ממשלה תמ/38 מיום 13.3.2000

114. בשנת 2000 קיבלה ממשלת ישראל החלטה (תמ/38 מיום 13/3/2000) במטרה לחזק את נושא האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, ובה נקבע, בין היתר:

"צוות בהרכב ראש האגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד רה"מ – מרכז, ונציגי נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים, יגבשו תוכנית להגברת ההתנהגות האתית של עובדי המדינה. התוכנית תכלול בין היתר: פעילות הדרכה והפצה של כללים וגישות לטיפול באירועים".

115. הוועדה המייעצת לאתיקה לשירות המדינה פעלה במשך מספר שנים, בהובלת מר עוזי ברלינסקי ז"ל, וקיימה מפגשים בנושאים שונים, אך בשלב מסוים הסתיימה פעילותה.⁵¹

⁴⁹ פרסום של נציב שירות המדינה, מיום 28.6.1987 – <http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/9784DB87-1DF5-421D-B79E-C049F77069C4/0/200881.pdf>

⁵⁰ דו"ח קוברסקי, עמ' 114.

⁵¹ בדו"ח השנתי של משרד ראש הממשלה לשנת 2002 נאמר:

"בהתאם להחלטה זו, הוכנו כבר קובצי הדרכה, התקיים כינוס של הסגל הבכיר בשירות המדינה, בנושא: "אתיקה לשירות הציבור", והוקמה "הוועדה המייעצת לאתיקה לשירות המדינה".

יוזמה להקמת מערך אתיקה מקצועית בנציבות שירות המדינה

116. בשנת 2005 מר יגאל חיות, שהיה ממונה על המשמעת, התביעה והחקירה והתובע הראשי של שירות המדינה, מונה לתפקיד הממונה על האתיקה בשירות המדינה. כממונה על המשמעת הוא פיתח את הגישה שהפרת כללי האתיקה מהווה עבירת משמעת, במסגרת העבירה על סעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת), וכלל את הדברים בכתבי התובענות שהוגשו.

117. בשנים 2005-6 יזם מר חיות הקמת מערך אתיקה חדש לשירות המדינה, בשיתוף מומחים בנושאים של מנהל ומדיניות ציבורית. במסגרת זו נערך מחקר משווה של 6 מדינות בנושאים שקשורים לכללי האתיקה, וסקרים נערכו במשרדי הממשלה בנושא ישומם, מעמדם ונפקותם של כללי האתיקה בשירות הציבורי. מר חיות הכין מסמך המפרט כיצד להטמיע את האתיקה בשירות המדינה. התכנית אושרה בהנהלת הנציבות, אך בסופו של דבר לא יושמה.

118. כפי שצוין בפתח הדו"ח, השלב הבא שבו עלה נושא האתיקה של כלל עובדי המדינה לדיון ממשי, היה במסגרת דיון בוועדת טרכטנברג.

פיתוח כללי אתיקה משרדיים או יחידתיים

119. למרות שנושא פיתוח והטמעת כללי האתיקה המקצועית לכלל עובדי המדינה היה על אש קטנה מאוד במשך השנים, פיתוח האתיקה המקצועית בקרב עובדי המדינה לא שקט על השמרים, והבשיל לכדי קודים אתיים משרדיים או יחידתיים, אם כי לא ברור עד כמה הם אכן מוטמעים ומקוימים. כך, למשל, במשרד החוץ נקבע קוד אתי לעובדי המשרד,⁵² וגם במשרד הפנים נקבע קוד אתי.⁵³ גם ביחידות מסוימות נקבעו קודים אתיים – לדוגמה, פרקליט המדינה הקודם משה לדור הוציא קוד אתי לפרקליטות המדינה,⁵⁴ במחוז הצפון של משרד החינוך נכתב קוד

"בשנת 2002 התקיימו 4 פגישות של הוועדה המייעצת ובהן נדונו, בין היתר, הסוגיות הבאות: תארים משלוחות של אוניברסיטאות זרות, סוגיות ניגוד עניינים בשלטון המקומי והגנה על חושפי שחיתות. בישיבה הקרובה תידון הסוגיה של אתיקה במערכות הביטחוניות."

קישור לדו"ח – www.pm.gov.il/NR/rdonlyres/F955BFFA-9176-467E-B485.../2002.doc

⁵² קישור לקוד האתי של משרד החוץ –

http://mfa.gov.il/MFAHEB/freedominformation/Pages/Hanchayot_minhaliyot.aspx

⁵³ קישור לקוד האתי של משרד הפנים –

[http://agq.org.il/Content/PDFs/%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%93%20%D7%94%D7%90%D7%AA%D7%99_%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20\(1\).pdf](http://agq.org.il/Content/PDFs/%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%93%20%D7%94%D7%90%D7%AA%D7%99_%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20(1).pdf)

⁵⁴ קישור לקוד האתי של פרקליטות המדינה –

<http://mishkenot.org.il/wp-content/uploads/2015/04/praklitot.pdf>

אתי לעובדי המחוז בהובלת מנהלת המחוז ד"ר ארנה שמחון,⁵⁵ במרכז לבריאות הנפש של משרד הבריאות בבאר שבע נקבעו כללי התנהגות וערכים לעובד.⁵⁶ יחידות ממשלתיות אחרות, כגון רשות המסים, שוקדות אף הן על גיבוש קוד אתי.

120. עובדי מדינה היו מעורבים גם בפיתוח קודים אתיים לבעלי מקצוע שאינם רק עובדי מדינה, ולדוגמה הועבר לוועדה תקנון אתיקה מפורט שהכינה ועדת האתיקה של האגודה לקרימינולוגים קליניים בישראל, וכן ראו את כללי האתיקה לדוברים בשירות הציבורי.⁵⁷

121. מן האמור לעיל עולה, שפיתוח האתיקה המקצועית היה מבוסס על יוזמות מקומיות, משרדיות או יחידתיות, וקודם בידי עובדי מדינה או מנהלים בכירים שחשו צורך לעסוק בנושא מבלי שהיו מחויבים לכך.

⁵⁵ קישור לקוד האתי של מחוז הצפון במשרד החינוך –

<http://meyda.education.gov.il/files/tzafon/kodeti.pdf>

במחוז הצפון של משרד החינוך נכתב קוד אתי למוסדות מקצועיים המכשירים עובדי הוראה –

<http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/D62F738E-0600-4216-BB3A-846EDD0FDF03/199741/Unnamed4.pdf>

⁵⁶ עותק המסמך נשלח לוועדה בידי המנהל האדמיניסטרטיבי של המוסד.

⁵⁷ הקוד האתי לדוברים בשירות הציבורי מפורסם באתר האינטרנט של לשכת העיתונות הממשלתית.

פרק שישי: הסדרי אתיקה לעובדי מדינה במדינות העולם

122. נושא האתיקה של עובדי מדינה אינו ייחודי למדינת ישראל, ולכן ראוי ללמוד מן הנעשה בעולם. לצורך לימוד הנושא נבחנו ההסדרים האתיים של עובדי מדינה בארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, בריטניה ואירלנד והמודלים המינהליים ליישומם. הבחינה העלתה שקיימת שונות רבה בין המדינות לגבי האופן שבו הן מתייחסות בפועל לנושא האתיקה של עובדי המדינה, אך בכל המדינות שנבדקו יש עיסוק אינטנסיבי בסוגיה.

123. ברבות ממדינות העולם, בוודאי במדינות החברות בארגון ה-OECD, קיימים קודים אתיים המייצגים את ערכי היסוד שנועדו להבטיח את תקינותו והגינותו של השירות הציבורי ושמירה על תדמיתו. קודים אתיים נתפסים כחלק מהתכנית הכוללת להבטחת מנהל ציבורי תקין ולהבטחת יושרה בשירות הציבורי.⁵⁸ בחלק מהמדינות הסתפקו בהצגת ערכי היסוד ובאחרים פיתחו מהם כללי התנהגות מפורטים.⁵⁹

124. לצד קביעת הקוד האתי נקבעו במדינות רבות מנגנונים שונים שנועדו להגביר את המודעות לקוד האתי, יישומו והטמעתו. חלקן אף יצרו כלים שנועדו להבטיח את אכיפת הכללים. אופי המנגנונים משתנה למדינה ומדינה. על-פי רוב מדובר בגופים פנים ממשלתיים (בדרך כלל יחידה בתוך הגוף הממשלתי האחראי על ניהול ההון האנושי של השירות הציבורי), ולעתים מדובר בגופים חיצוניים לרשות המבצעת, המפעילים פיקוח ובקרה ומדווחים על פעילותם לרשות המחוקקת.

125. הסמכויות המוענקות לגופים העוסקים בתחום האתיקה של עובדי המדינה הן רבות ומגוונות ומשתנות ממדינה למדינה. בחלקן מושם הדגש על פעילות של ייעוץ והדרכה לרבות על בסיס פרטני (לעתים חסוי), לצד פעילות הטמעה; במדינות אחרות הדגש הוא על טיפול בחובות המוטלות על עובדי הציבור (בדרך כלל בכירים), כגון טיפול בהצהרות רכוש, מתנות, נסיעות, לצד פעילות אכיפה ובקרה או בלעדיה.

126. לעתים לצד הגוף המרכזי העוסק באתיקה פועלים גם פקידי אתיקה (בשמות שונים) בתוך משרדי הממשלה, שעל-פי רוב באים מקרב עובדי המשרד ומשמשים כמתווכים בין עובדי המשרד לגוף המרכזי המופקד על נושא האתיקה, ומסייעים בעבודתו. למרות שמדובר בעובדי

⁵⁸ מסמך של ה-OECD לקידום היושרה בשירות הציבורי – Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (2009) p.7, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=G OV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=G OV/PGC/GF(2009)1)

⁵⁹ במחקר שנערך ב-2006 בנוגע לאתיקה במדינות האיחוד האירופי נמצא שקיימים 8 ערכים המשותפים לקודים של רוב המדינות באיחוד. (rule of law; impartiality; transparency; accountability; professionalism; duty of care; reliability; courtesy) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan047469.pdf>

המשרד לעתים הם נהנים מסוג מסוים של עצמאות כדי להבטיח את אי תלותם בהנהלת המשרד.

127. בדיקת הוועדה התמקדה ב-6 מדינות בעלות מסורת של שירות ציבורי וותיק, הנחשב שקוף והגון. מניתוח השוואתי שנערך בנוגע למדינות אלה עולים בין השאר הממצאים הבאים:

א. ב-4 מדינות (ארה"ב, בריטניה, אוסטרליה וניו זילנד) מדובר ביחידות פנים ממשלתיות (בארה"ב ובריטניה מדובר ביחידות סטטוטוריות), המשויות לגוף בתוך המשרד הממשלתי האחראי על טיפול בנושא כוח האדם של השירות הציבורי.

ב. ב-2 מדינות (אירלנד וקנדה) מדובר בגוף חיצוני לרשות המבצעת (גוף סטטוטורי), הממונה על-ידי הפרלמנט ונותן דין וחשבון שנתי לפרלמנט על פעילותו בתחום האתיקה.

ג. ב-5 מדינות (ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד ובריטניה) היחידות נותנות שירותי ייעוץ בנושאים אתיים שונים, לרבות על בסיס פרטני, ועוסקות בפעילויות הטמעה והדרכה.

ד. ב-3 מדינות (ארה"ב, קנדה ואירלנד) מבצעים פיקוח על חובות אופרטיביות שונות המוטלות על עובדי המדינה בהקשר של ניהול עניינים מכוח החוק (למשל, חובה להצהיר על רכוש, מתנות וכיו"ו) ומרכזים את הטיפול בנושא.

ה. ב-3 מדינות (קנדה, ניו זילנד ואירלנד) מפעילים סמכויות חקירה בנוגע להפרות אתיות.

ו. בכל המדינות (למעט ניו זילנד, שלא התקבל ממנה מידע בנושא) הגופים השונים שמטפלים בנושא האתיקה נהנים מתקנים ומתקציב ייחודי המוקצה לנושא; במחציתם מדובר בהיקפים גדולים ומרשימים (כמו בארה"ב, בבריטניה ובקנדה), אך גם באוסטרליה ובאירלנד מדובר במספר עובדים.

ז. לצד העובדים של הגוף, ב-3 מדינות (ארה"ב, בריטניה ואוסטרליה) פועלת רשת משמעותית של פקידי אתיקה במשרדים וביחידות השונות, מעל 100 עובדים כאלה בכל מדינה, שמסייעים רבות לעבודת הגוף המרכזי.

נספח ו' – עיקרי הממצאים מפורטים בנספח ו' לדו"ח.

128. בנוסף למדינות דלעיל, ראוי להפנות גם לכללי ההתנהגות לעובדי ציבור שנקבעו על-ידי העצרת הכללית של ארגון האומות המאוחדות, בשנת 1996, כחלק מהמאבק הגלובלי בשחיתות ובהגברת אמון הציבור ברשויות השלטון.⁶⁰ בכללים אלה נקבע, בין היתר, כדלקמן:

א. משרה ציבורית, כפי שנקבע בדין המקומי, היא משרה של אמון ונובעת ממנה החובה לפעול למען האינטרס הציבורי. לכן הנאמנות העליונה של עובדי ציבור היא לאינטרסים הציבוריים של מדינתם, כפי שהם מוצאים את ביטויים באמצעות המוסדות הדמוקרטיים של השלטון.

ב. בכללים נקבעו עקרונות לפעולה ראויה של עובדי הציבור – ביעילות, באפקטיביות, ביושרה, תוך שמירה על משאבי הציבור; כמו כן הם יהיו קשובים, הוגנים ובלתי תלויים

⁶⁰ קישור ל-International Code of Conduct for Public Officials –

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

בביצוע תפקידם; לא יעניקו טיפול מועדף לקבוצה או יחיד כלשהם ולא יפלו אותם, וכן לא ינצלו את סמכותם לרעה.

ג. בכללים נקבעו עקרונות למניעת ניגוד עניינים והשגת רווח אישי או משפחתי כתוצאה מהפעלת הסמכות, חובת הצהרת הון, איסור על קבלת מתנות וטובות הנאה ושמירה על מידע חסוי.

ד. פעילות פוליטית או אחרת של עובדי ציבור מחוץ לתפקידם, בהתאם לדין, לא תהא כזו שתפגע באמון הציבור בביצוע תפקידם ללא משוא פנים (impartial).

129. בהקשר הבינלאומי ראוי לציין גם, שבשנת 2003 התקבלה אמנת האו"ם נגד שחיתות, הקוראת לכל המדינות, ובהן ישראל, בין היתר, ליצור כללי התנהגות לעובדי הציבור, ולתת את הדעת על כללי ההתנהגות לעובדי ציבור משנת 1996.⁶¹

⁶¹ אמנת האו"ם נגד שחיתות, בפרק השני, סעיף 3(8) – Codes of conduct for public officials, בקישור – https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

פרק שביעי: עבודת הוועדה

130. נציב שירות המדינה מינה את הוועדה ביום 2/4/2014. הוועדה פרסמה הודעה לציבור המזמינה להגיש לה הערות והתייחסויות בנושא, וכן הפיצה את הפניה בקרב כלל עובדי המדינה. הוועדה קיבלה מהציבור למעלה מעשר התייחסויות, ולמעלה משלושים התייחסויות הגיעו מקרב עובדי המדינה.

131. הוועדה קיימה שלוש עשרה ישיבות, אליהן הוזמנו חלק מהפונים לוועדה, וכן נפגשה מיוזמתה עם גורמים רבים. הוועדה העלתה פרוטוקולים של דיוניה ממפגשיה עם הגורמים השונים, וכן חלק מן הפניות שהגיעו אליה לאתר שהוקם במסגרת אתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה. בנוסף קיימה הוועדה ישיבות לדיון על נוסח הצעת הקוד האתי, תכנית להטמעתו והמבנה הארגוני של הנציבות, ועמדותיה בנושא מוצאות את ביטוי בדו"ח זה.

נספח ז' – רשימת האנשים שפנו והופיעו בפני הוועדה מפורטת בנספח ז' לדו"ח.

132. באשר לתוכן הפניות לוועדה ייאמר, שבחלקן הן באו מצד עובדים שביקשו להשתלב בעבודת הוועדה או בפעילות לקידום האתיקה, או שסיפרו על פעולות ביחידותיהם לקידום קודים אתיים יחידתיים, והן הצביעו על צורך של עובדים לעסוק בנושא. פניות אחרות כללו התייחסות לנושאים מהותיים, ובהם –

א. כמות הפניות הרבה ביותר עסקה בנושא הלבוש של עובדי המדינה, ושיקפה צורך להסדרת הנושא;

ב. בקשה לקבוע כלל שימנע התבטאות של עובדי המדינה נגד המדינה ומוסדותיה;

ג. אישה המבקשת להיות עובדת מדינה הלינה על חוסר שקיפות בהליכי המיון והמבחנים הקוגניטיביים, והגיעו תלונות על הליכי המכרזים הפנימיים;

ד. בקשה להכליל את נושא "הכשירות התרבותית" בקוד האתי;

ה. בקשה לכלול בקוד התייחסות לקשרים באינטרנט, כגון למי לאשר חברות בפייסבוק וכד';

ו. בקשה לחיזוק תחושת השליחות שבעבודה בשירות המדינה;

ז. בקשה להסדרת מערכת היחסים בין המנכ"לים ומשרות האמון לבין השדרה המקצועית של עובדי המדינה, באופן שבין היתר, ישמר את הפלורליזם המחשבתי, הזיכרון הארגוני וההתפתחות המקצועית;

ח. בקשה להסדרת נושא המענה לפניות גורמי חוץ ופנים, וכן אבטחת מידע ממוחשב.

ט. בתקופת הלחימה בעזה (מבצע "צוק איתן"), הגיעו לוועדה פניות של עובדים שהתלוננו על כך שעובדי ציבור, לעתים חבריהם לעבודה, משתמשים ברשתות החברתיות תוך ציון שמם ותפקידם כעובדי מדינה לצורך הבעת עמדות פוליטיות מובהקות בעד ונגד פעילות הממשלה, לעתים תוך שימוש בביטויים לא הולמים. עובדים ביקשו שייקבעו כללים בנושא.

133. בחודש נובמבר 2014 פרסמה הוועדה להערות הציבור טיוטה של חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה לעובדי המדינה. הטיוטה נשלחה לכל הסמנכ"לים למינהל ומשאבי אנוש על מנת שיפיצו אותה בקרב עובדי המדינה, וכן הופצה לגורמים שהופיעו בפני הוועדה ולבעלי מומחיות בתחום האתיקה. הערות לטיוטה התקבלו, בין היתר ממומחי אתיקה ובהם פרופ' יצחק זמיר, פרופ' אסא כשר, גב' טנה שפניץ, ועמותת שבי"ל. כמו כן, התקבלו הערות מאב בית הדין למשמעת של שירות המדינה, ממשדד מבקר המדינה מהממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה וממשדד המשפטים.

134. כיוון שהניסיון המקצועי מלמד, שכללי אתיקה מקצועית נכון לגבש יחד עם העובדים, התקיימו סדרות מפגשים, שנפרסו על פני יום שלם כל אחד, בסיוע המרכז לאתיקה במשכנות שאננים. מפגש אחד התקיים עם קבוצת מיקוד שמנתה למעלה מ-100 עובדי המדינה ממשרדים שונים; מפגש נוסף התקיים עם סמנכ"לים למשאבי אנוש וגורמים בכירים בנציבות שירות המדינה, שמנה כ-45 בכירים. במפגשים אלה התבקשו המשתתפים להעיר על טיוטת הצעת הקוד האתי. מפגש שלישי התקיים עם מנכ"לים של משרדי ממשלה ויחידות סמך. בסך הכול השתתפו בתהליך זה כ-170 עובדי מדינה. בנוסף, נבחנה הצעת הקוד האתי בידי 30 תלמידים בכיתת בכירים בשירות המדינה הלומדת לתואר שני בבית הספר למדיניות ציבורית של האוניברסיטה העברית.

135. בנוסף, הוועדה קיימה מספר סבבי התייעצויות בכתב ובעל פה עם יו"ר הסתדרות עובדי המדינה ונציגיו בצמתים מרכזיים של עבודת הוועדה. לאחר פרסום הטיוטה הראשונה של הוועדה והמפגשים שקיימה הוועדה עם קבוצות מיקוד של עובדים והסמנכ"לים למינהל, נפגש יו"ר הוועדה עם יו"ר הסתדרות עובדי המדינה. בהמשך לפגישה זו קיבלה הוועדה הערות בכתב מיועץ משפטי של ההסתדרות, אשר נדונו ביחד עם כל ההערות שקיבלה הוועדה מגורמים שונים וחלקן הוטמעו.

בהמשך, לאחר המפגש שקיימה הוועדה עם המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ולקראת גיבוש הטיוטה הסופית של הקוד, נערכו עוד שתי פגישות של יו"ר הוועדה עם מר דורון קרני, מזכיר ארצי של הסתדרות עובדי המדינה, ועם היועצת המשפטית של ההסתדרות ובהמשך עם יו"ר הסתדרות עובדי המדינה.

136. בסיכומו של דבר, הובהר להסתדרות, כי המלצת הוועדה היא, שנציב שירות המדינה הממונה על חוק שירות המדינה משמעת יאמץ את ההמלצה, שכללי האתיקה החדשים לא ישמשו כמקור משפטי במסגרת התובענות המשמעתיות שתובע על-פי חוק המשמעת מגיש לבית הדין למשמעת.

137. ההערות השונות שהתקבלו בתהליך האמור הביאו לשינויים רבים בנוסח הצעת הקוד האתי המצורפת לדו"ח זה.

פרק שמיני: סוגיות בגיבוש קוד אתי לעובדי המדינה

138. מלאכת כתיבת קוד אתי היא משימה מורכבת, קל וחומר כאשר מדובר בגוף כה גדול ומאתגר כשירות המדינה. מצד אחד עמדו בפני הוועדה כללי האתיקה שבתוקף, שחייבו עדכון, ומצד שני נדרשו הכרעות במגוון נושאים, ובהם הערכים של שירות המדינה, המבנה הארגוני, תכנית ההטמעה והיחס בין הקוד האתי ליתר ההוראות המחייבות בשירות המדינה.

על הייחוד שבהכנת קוד אתי לשירות המדינה

139. כאשר מבקשים להכין קוד אתי לעובדיו של גוף מורכב כמו שירות המדינה, יש להביא בחשבון מספר מאפיינים ייחודיים לגוף זה, המשפיעים הן על תוכן הקוד והן על התהליך לגיבושו:

- א. שירות המדינה הוא גוף עצום מבחינת מספר עובדיו, המונה עשרות אלפי עובדים ועובדות, מכל קצות הקשת החברתית והמגזרים השונים של החברה בישראל.
- ב. עובדי המדינה מבצעים מאות סוגי עיסוק שונים זה מי זה. לדוגמה, יש תפקידים של מתן שירות ישיר לציבור ויש מי שמסייעים בגיבוש מדיניות ממשלתית.
- ג. שירות המדינה הוא גוף מבוזר, הפרוס בכל רחבי המדינה, מחולק ליותר מעשרים משרדי ממשלה, וכמעט בכל אחד מהם יש יחידות סמך, ובסך הכול מדובר בכ-80 יחידות.
- ד. קיימת שונות גדולה בין המשרדים והיחידות – יש משרדי ממשלה קטנים ובהם פחות מ-200 עובדים, ויש יחידות סמך ובהן כמה אלפי עובדים.
- ה. עובדי מדינה מוסמכים להפעיל רק את הסמכויות שהוענקו להם בחוק או לפי חוק, ולכן, לכאורה, קל יחסית לקבוע אם פעלו כדן.
- ו. עובדי מדינה נתונים למערך נרחב של גופי ביקורת – מבקר המדינה, הכנסת, בתי משפט, ביקורת הפנים ועוד, וכן כפופים לדין משמעתי על-פי חוק. עובדי המדינה שהם גם בעלי רישוי על-פי דין נתונים גם למערך הביקורת לפי חוקי הרישוי של מקצועם.
- ז. לעובדי המדינה יש דיני והסדרי העסקה המיוחדים להם.
- ח. ממשלת ישראל היא ממשלה קואליציונית, ולכן עובדי מדינה במשרדים השונים נמצאים תחת סמכותם של חברי ממשלה ממפלגות שונות. מציאות זו משפיעה לא מעט על אפשרויות של שיתוף פעולה בין משרדים, בעיקר בתקופות של משברים פוליטיים.
- ט. המציאות הפוליטית של מדינת ישראל הביאה לכך, שב-67 שנות קיומה היו בה 34 ממשלות, ומכאן שבממוצע כל כשנתיים מתחלפת ממשלה. כתוצאה מכך היו מקרים רבים של חילופי שר הממונה על משרד ממשלתי בכל שנתיים ואף פחות מכך, אם כי יש לציין, שיש מקרים רבים שבהם שרים שירתו מספר רב יותר של שנים במשרד ממשלתי.
- י. משרת מנכ"ל משרד ממשלתי נתפסת כמשרת אמון, ולכן פעמים רבות עם חילופי שר היו גם חילופי מנכ"ל במשרד. כתוצאה מכך מנכ"לים רבים כיהנו בתפקיד שנתיים ופחות מכך.

יא. חילופים תכופים אלה של שרים ומנכ"לים משפיעים במידה משמעותית על תחומים מהותיים של מדיניות המשרד, ומכאן על עבודת עובדי המדינה המהווים את השלד הקבוע של המשרד הממשלתי. (יש תחומים המוסדרים בחקיקה שלגביהם עצם חילופי שר או מנכ"ל, ללא שינויי חקיקה, לא בהכרח מביאים לשינוי כלשהו בעבודה השוטפת).

יב. בשנים האחרונות המדינה הוציאה למיקור חוץ תפקידים שונים, שבוצעו בעבר בידי עובדי מדינה, וגורמים אלה לא נמצאים תחת התחולה של חלק מן החקיקה החלה על עובדי המדינה, כגון חוק שירות המדינה (מינויים) וחוק שירות המדינה (משמעת) והנורמות החלות על עובדי מדינה המפורטות בתקשי"ר.

140. נוסף על ההיבטים דלעיל, עבודה בשירות המדינה מעוררת את השאלה את מי משרת עובד המדינה, או "מיהו הלקוח שלו?" – הציבור מקבל השירות? הממשלה והשר הממונה? הממונה הישיר או העקיף במשרד? שאלה זו היא בעלת חשיבות רבה כאשר על עובד המדינה מוטלת משימה היוצרת התנגשות בין מחויבויות שונות שלו לגורמים שצוינו לעיל, ונוצרת התנגשות של ערכים. לשאלה זו יש לכאורה מענה פשוט בסעיף 34 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, העוסק בהצהרת האמונים של עובד המדינה, ולפיו על העובד להצהיר כך: **"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה"**. סעיף זה קובע את הנאמנות למדינה ולחוקיה מעל לכול, אך בד בבד מחייב עובד למלא ביושר ואמונה כל חובה שתוטל עליו, ולפעמים עלול להתעורר מתח בין שתי החובות הללו. הצהרת אמונים זו מהווה את הבסיס לעבודתו המקצועית של עובד המדינה, הפועל על-פי סמכות שבחוק, אך עלולה להתנגש בפועל עם העובדה שהוא פועל בסביבה היררכית וחייב בציות להוראות הניתנות בידי הממונים עליו.⁶²

141. לשאלה קשה זו ולמרכיבים הייחודיים של העבודה בשירות המדינה ניסתה הוועדה לתת מענה פרקטי בדמות כללי התנהגות ברורים, המתאימים לכלל עובדי המדינה באשר הם.

142. נתונים ייחודיים אלה משפיעים גם על האפשרות לגיבוש הקוד האתי ביחד עם כלל העובדים, משקפים כמות רבה ביותר של בעלי עניין ומחייבים יצירת איזונים מורכבים בין צורכי העובדים והעבודה לבין שיקולים ניהוליים, ציבוריים ופוליטיים.

קוד אתי "רזה" או קוד אתי "עבה"

143. אחת השאלות שעולה כאשר מתחילים במלאכת הניסוח של קוד אתי היא האם לנסח קוד אתי "רזה", הכולל ערכים בלבד, או שמא לנסח קוד אתי רחב יותר, המפרט גם כללי התנהגות אתיים.⁶³ בפני הוועדה נשמעו דעות שונות בעניין זה. במסמך שהוגש מטעם היועץ המשפטי לממשלה נאמר שקוד מפורט מוביל בקלות רבה יותר לאכיפת הכללים כעבירה משמעתית, ואילו קוד רזה המבוסס על עקרונות מופשטים, מוביל לכיוון הוולונטרי, ו"עשוי להשביח את ההתנהלות עובדי המדינה לכדי סטנדרט נאות וראוי". לדעת היועץ המשפטי לממשלה "עריכת

⁶² John Rohr, Public Service, Ethics & Constitutional Practice (1998) p. 68.

⁶³ בלע"ז ההבחנה היא בין code of ethics לבין code of conduct.

הכללים צריכה לנטות לצד המופשט והערכי, באופן שישמר את הרוח האתית והולונטרית של הכללים", כך שישמשו כלי חינוכי. עוד צוין על ידו, שגם אם יאומץ המודל הרחב והמפורט של הכללים, יש טעם לציין בתחילתם את ערכי-הליבה שעליהם מבוססים הכללים.⁶⁴ גם הממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה היה בדעה, שהקוד האתי צריך שיהיה מצפן ערכי ולא לכלול כללי התנהגות מפורטים.

144. עמדה שונה השמיעה בפני הוועדה ד"ר ציפי גושפנץ, שסברה, כי "הקוד צריך להיות עם כללי עשה ואל תעשה. גם כמדד להערכה למה היה צריך להיות לנגד עיני העובד ולא היה בפועל. כשאין נורמה מעשית – הערכים בקוד נשארים לפרשנות הסובייקטיבית של המנהל."⁶⁵

145. בהקשר זה יצוין, שיש גופים ציבוריים בישראל שניסחו קוד אתי "רזה", ויש גופים ציבוריים שניסחו קוד אתי מפורט יותר, ואין לעניין זה דרך אחת ויחידה.⁶⁶

146. במסמך עמדה של ארגון ה-OECD נאמר, שרוב הארגונים מוצאים עצמם במצב כלאיים בין שני סוגי קודים אלה, והם יכולים לבחור בקוד המאורגן סביב מספר ערכים, כשכל אחד מהם מפורט בהמשך לעקרונות וכללים, כדי לקבוע הנחיות ליישום הערכים.⁶⁷

147. עמדת הוועדה היא, שבמצב דברים שבו יש כללי אתיקה בתוקף, המחייבים עדכון והתאמה שלא נעשו בהם כמעט שלושים שנה, והם ככלל ראויים וטובים, אין אפשרות ממשית להותירם כמות שהם. מובן גם שלא ניתן ולא ראוי לבטל את כללי האתיקה שבתוקף, ולהחליפם בקוד אתי הכולל ערכים בלבד. משכך נותרה בעיקר אפשרות אחת והיא – השלמת כללי האתיקה שבתוקף בסל הערכים החסר בהם כיום, וכן עדכונם והתאמתם לבעיות העכשוויות של שירות המדינה. לצד זאת, יש לתת את הדעת, כמובן, לניסוח הכללים באופן שישקף קוד אתי ולא עוד נורמות מעולם המשמעת.

148. נימוק נוסף, המטה את הכף לכיוון ניסוח מפורט של כללי האתיקה, נובע מן ההיקף הגדול של העובדים בשירות המדינה והביזור הרב שלהם, המוביל לחשש שניסוח רזה של הקוד, מבוסס ערכים בלבד, יביא בעקבותיו פרשנויות רבות ושונות בכל משרד ויחידה, ותועלתו תהא מועטה. כמו כן, ניסוח לקוני יטיל את נטל היישום באופן מכביד על גורמי ההטמעה, מבלי שייתן בידם קווים מנחים ממשיים באשר להתנהגות האתית הראויה. מהפניות שקיבלה הוועדה מעובדי מדינה ניתן היה להתרשם שיש צורך שבא מהשטח לקביעת כללים יותר מפורטים בנושאים שונים שאינם מוסדרים או שאינם מוסדרים מספיק, כפי שפורט בהרחבה בפרק שעסק בעבודת הוועדה.

⁶⁴ סעיפים 31-35 למכתבה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מיום 10/7/14.

⁶⁵ פרוטוקול הדיון מיום 27/7/14, עמ' 5.

⁶⁶ קודים אתיים קצרים נוסחו למשל, בידי צה"ל, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ושירות הביטחון הכללי; קודים אתיים מפורטים יותר נוסחו, למשל, בשירות המדינה, בפרקליטות המדינה ובמשרד הפנים.

⁶⁷ Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (2009) p. 35 sec. 87,

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

149. בהתייחסות של עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), לסוגיית המתכונת של הכללים, כותבת המשנה, כי אכן כללי אתיקה עשויים להיות ערוכים במתכונת צרה, שבה ניתנת התייחסות רק לערכים ולעקרונות אתים כללים (בדומה לקוד האתי בצה"ל), או במתכונת רחבה, הכוללת גם הוראות התנהגות מפורטת (בדומה לקודים אתים אחרים). בהקשר זה מציינת עו"ד זילבר כי הוועדה לגיבוש הקוד האתי נקטה באיזון אפשרי, וערכה את כללי האתיקה במתכונת מפורטת.⁶⁸

150. במסגרת ניסוח הכללים, בתחילה נטתה הוועדה לנסח את הכללים בדרך של כללי עשה ואל תעשה, וכך פרסמה את טיוטת הקוד האתי להערות הציבור. מודל זה נהוג למשל בקוד האתי של היחידה הקנדית העוסקת באתיקה של עובדי ציבור.⁶⁹ לאור הערות שנשמעו על דרך ניסוח זו, וכדי למתן את הנוסח באופן שיכוון לחיזוק הזדהות העובדים עם ההתנהגות הראויה, הנוסח הסופי של הכללים לא נכתב בדרך של חלוקה לכללי עשה ואל תעשה, ונכתב באופן רך יותר, בכללים שבהם ניתן הדבר. לצורך ההמחשה, יצוין, שבכללי האתיקה בתוקף יש כללים המנוסחים באופן קטגורי, וראוי שכך יישארו.⁷⁰

151. כפי שצוין לעיל, כדי לחזק את הזדהות העובדים עם הקוד האתי ולהוסיף לפתח קודים אתיים יחידתיים, הוועדה בדעה, שיש לנתק את עולם הקודים האתיים בשירות המדינה מן הדין המשמעותי, ועניין זה נתון להחלטתם של הגורמים המוסמכים לעסוק במשמעת בנציבות שירות המדינה. אולם, אין לנתק את עולם הקודים האתיים מתחומי ההכשרה, ההדרכה, הניהול והפעילות השגרתית והשוטפת של הארגון. רק אם האתיקה תהפוך לשיח שוטף ומעשי – היא תוטמע בשירות המדינה. לכן, אין המדובר בקוד אתי שהוא וולונטרי במלוא מובן המילה, אלא בקוד שחשוב שיהפוך לחלק ממעגל החיים והפעילות השגרתית של שירות המדינה, כדי שיקבל את המשמעות האפקטיבית שלו. דרכים מעשיות לחיבור האתיקה למעגלי החיים של הפעילות בשירות המדינה מוצעות בהמשך הדו"ח.

האם לכלול בקוד האתי גם כללים שנמצאים במקורות נורמטיביים אחרים ובתקשי"ר

152. בכללי האתיקה שבתוקף ובהצעת הקוד האתי החדשה יש כללים המצויים גם במקורות נורמטיביים אחרים, כגון בתקשי"ר. כך למשל, התקשי"ר כולל הוראות העוסקות במניעת חשש

⁶⁸ מכתב מיום 31/12/15.

⁶⁹ קישור לקוד –

<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/Documents/English/About%20the%20Office/Values%20and%20Conduct%20Code%20-%20E.pdf>

⁷⁰ לדוגמה – הכלל שלפיו "לא יבקש ממונה מעובדים הכפופים לו לחתום על ערבות כספית" אינו יכול להיות מנוסח באופן רך, אלא הוא צריך להיות ברור ואינו נתון לפרשנות כלשהי – סעיף 5.06 (2) לכללי האתיקה שבתוקף.

לניגוד עניינים,⁷¹ קבלת טובות הנאה מותרות ואסורות,⁷² והוראות בדבר חובת עובד המדינה לנהוג בנימוס כלפי אחרים.⁷³

153. במהלך מפגשים עם עובדים, שנערכו במסגרת הצגת הצעת הקוד האתי להערות הציבור, נשמעה טענה, שאין טעם להתייחס בקוד האתי להוראות שממילא קיימות בתקשי"ר או במקורות נורמטיביים אחרים, וכי הקוד האתי צריך לכלול רק הוראות המוסיפות על ההוראות המחייבות.

154. הוועדה בחנה הערה זו לעומק, אך הגיעה למסקנה, שאין אפשרות מעשית ליצור קוד אתי אפקטיבי שלא יכלול סוגיות המוסדרות גם במקומות אחרים. הקוד האתי אמור לא רק ליצור שפה ואתוס משותפים בין עובדי המדינה, אלא גם לשמש כלי מעשי, המנחה את העובדים לגבי ההתנהגות הנכונה בשלל מצבים שבהם ייתקלו בעבודתם בשירות המדינה. גם אם ברור מראש שאין כל אפשרות לכסות את כל קשת המצבים האפשריים, יש תופעות העלולות לחזור על עצמן בתדירות גבוהה, וראוי להבהיר לעובדים מראש מהי ההתנהגות הראויה. מצבים כמו חשש לניגוד עניינים, קבלת טובות הנאה או דיבור שאינו מכבד – הם אירועים המתרחשים מעת לעת; התעלמות מהם בהצעת הקוד הייתה משנה מהותית את כללי האתיקה שבתוקף, ויוצרת קוד מחורר וחלקי, שלא נותן מענה לדילמות רבות, ולכן תועלתו מוטלת בספק.

155. הוועדה גם נתנה דעתה לכך, שהקוד החדש ישמש כאמצעי הדרכה ולימוד בעת הטמעת הקוד, ולכן מעצם ההתייחסות בו לנושאים שונים, גם אם הם מוסדרים בתקשי"ר, יש כדי להבטיח שהם יובאו למודעות העובדים. הציפייה היא שבסדנאות והכשרות יועמק הלימוד של הנושאים שבקוד, ויינתנו ההפניות המתאימות גם למקורות נורמטיביים אחרים.

נספח ט' - המקורות הנורמטיביים לכללים שבהצעת הקוד האתי.

האם נדרש מקור סמכות בחוק להתקנת כללי אתיקה לעובדי המדינה

156. אחת הסוגיות שעלו בתחילת עבודת הוועדה הייתה האם נדרש מקור סמכות בחוק להתקנת כללי אתיקה מקצועית לעובדי המדינה. שאלת מקור הסמכות להתקנת כללי האתיקה מחייבת מענה, במיוחד בהתחשב בכך שבשנת 1992 נחקקו חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שבפסקת ההגבלה שבהם קובעים מגבלות על פגיעה בזכויות היסוד, שהן הדרישה שפגיעה בזכויות תעשה "בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". בנוסף, בעניין מסוים, ניתנה החלטה של שופט בית המשפט העליון, ולפיה כללי אתיקה לשופטים שהעביר נשיא בית המשפט העליון לכלל השופטים – אינם כללים מחייבים.⁷⁴

⁷¹ עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים – פרק משנה 13.6, וניגוד עניינים מוסדי – פרק משנה 6.35 ועוד.

⁷² פרק משנה 42.7.

⁷³ למשל, סעיף 42.224.

⁷⁴ ע"פ 1182/99 אליהו הורביץ נ' מדינת ישראל, החלטה של השופט אור, מיום 27/2/00, שדחה בקשה שיפסול עצמו מלשבת בערעור בו הנאשם יוצג בידי חברו. לאחר החלטה זו תוקן החוק, פורסמו כללי אתיקה לשופטים, והם קיבלו מעמד חוקי מחייב.

157. לכאורה, התשובה לשאלת הסמכות פשוטה, שכן כללי האתיקה שבתוקף הותקנו בידי נציב שירות המדינה, באישור ועדת השירות, ונקבע בפסיקת בית המשפט העליון בעניין **וינשטיין**, לאחר חקיקת חוקי היסוד, שהם מחייבים.

158. עם זאת, נכון יהיה להבהיר את מקור הסמכות של נציב שירות המדינה להתקין כללי אתיקה מקצועית לעובדי המדינה. ככלל, קביעת הוראות מקצועיות בידי המעביד היא בגדר סמכותו וחובתו הבסיסית, שאם לא כן – לא ניתן כלל לקיים מקום עבודה מסודר. החוקים המהווים את התשתית לפעולת שירות המדינה מעגנים במפורש את חובת הקיום של הוראות שניתנו לעובדים בידי הממונים עליהם.

159. חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, קובע בסעיף 34 חובת "הצהרת אמונים" כדלקמן:

"34. עובד המדינה חייב לפני שיימסר לו כתב מינוי לפי סעיף 17 או כתב הרשאה לפי סעיף 37 להצהיר הצהרה זו:

"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עלי כעובד המדינה."

160. מסעיף זה נובעת הסכמה והתחייבות של כל עובד מדינה, האמורה להינתן בתחילת עבודתו, למלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה. הוראות שנותן המעביד לגבי אופן ביצוע העבודה, ככלל, נמצאות בגדרה של הצהרת אמונים זו של העובד.⁷⁵

161. הצהרת אמונים זו, המהווה את יסוד ההסכמה לשמש כעובד המדינה, מלווה בהוראת סעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, הקובע כעבירת משמעת את אי קיומן של הוראות כלליות או מיוחדות שניתנו לעובד כדין.

162. אולם מקורות סמכות אלה אינם פוטרים את כל מי שמבקש לקבוע הוראות המחייבות עובדים לבחון אותן גם במשקפיים חוקתיים, ולוודא שגם אם יש סמכות פורמלית, ההוראות עומדות בשאר המבחנים של פסקת ההגבלה, ובעיקר שהן מיועדות לתכלית ראויה ואינן מגבילות זכויות יסוד במידה העולה על הנדרש. נוסף על המשקפיים החוקתיים, יש לבחון את ההוראות שנותן המעביד הציבורי לעובדו גם במשקפי המשפט המינהלי, למשל בכל הנוגע לסבירות ההוראה. בחינה האם הוראה שניתנה היא "כדין" נדרשת גם בידי התובע המשמעותי בטרם יגיש תובענה נגד עובד, המתבססת על הוראה שקיבל.

163. היועץ המשפטי לממשלה הפנה את הוועדה לפסק דין⁷⁶, בו נדחתה עתירה נגד הוראה שקבע נציב שירות המדינה האוסרת, ככלל, על עובדים להשתמש בתואר עורך דין שקיבלו, אם אינם עובדים במסגרת השירות המשפטי, מחשש להטעיה. בית המשפט קבע, בשאלת הסמכות ליתן הוראות לעובדי המדינה, כדלקמן:

⁷⁵ בהקשר זה רואה הוועדה להפנות את תשומת הלב לכך שראוי כי הצהרת האמונים תיכלל גם במסגרת העסקתם של מי שמועסקים בחוזה אישי, ואינם מקבלים כתב מינוי, ולכן לכאורה חובת הצהרת האמונים לפי סעיף 34 לחוק אינה חלה לגביהם.

⁷⁶ בג"צ 1800/07 לשכת עורכי הדין נ' נציבות שירות המדינה, פסק דין מיום 7.10.08, בסעיף 7.

"פשיטא בעיני הוא, כי בידי נציב שירות המדינה הסמכות לקבוע, בשם המדינה, כללי התנהגות המחייבים את המועסקים בשירות המדינה. מעצם קיומם של יחסי עבודה נגזרת סמכותו של המעביד לקבוע כללים וסדרי עבודה המחייבים את העובדים. הימצאות במקום עבודה מסודר, הודגש באחת הפרשות, "תלויה מעצם טיבה במגבלות שונות התוחמות את סדר יומו של העובד ומכתיבות את התנהגותו ... לא ניתן לקיים מקום עבודה מסודר ויעיל המשדר תדמית רצינית ומכובדת ללא הנחיות והוראות שעל העובד לקיימן" ...

דברים אלה נכונים בבחינת קל וחומר לגבי גוף היררכי כגון שירות המדינה, המעניק מגוון שירותים חיוניים לציבור הרחב ושבמסגרתו מועסקים אלפי עובדים. ביטוי לכך מצוי בסעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, המחייב את כל אחד מעובדי המדינה לקיים את המוטל עליו "על-פי נוהג, חוק או תקנה, או הוראה כללית או מיוחדת שניתנו לו כדין", לשון הסעיף, שאם לא כן יימצא אשם בעבירת משמעת. עמד על כך השופט שמגר:

"שירות המדינה בנוי על חובת משמעת של העובדים כלפי הממונים עליהם והדבר נובע לא רק מהוראותיו המפורשות של חוק שירות המדינה (משמעת) תשכ"ג-1963 ושל התקשי"ר, אלא גם טמון, מניה וביה, באופיו של שירות המדינה, אשר לא יוכל למלא תפקידו ולקיים ייעודו – אשר שמו מעיד עליו – אם לא יקיימו העובדים את ההוראות החלות עליהם" ...

אך האם סמכות זו, בדבר קביעת כללי התנהגות וסדרי עבודה טומנת בחובה סמכות לפגוע בזכויות יסוד? ניתן לטעון, כי כללי התנהגות – כללים של עשה ואל תעשה – מעצם טיבם מצרים את חירותם של אלה עליהם הם חלים. ...

חרף זאת, לא בכל מקרה הייתי רואה בהוראת סעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת) כהסמכה מספקת לעניין פגיעה בזכויותיהם של עובדי המדינה באמצעות הוראות התקשי"ר. אך לא מזמן הביעה הנשיאה ד' ביניש את השקפתה, כי "הדרישה להסמכה מפורשת בחוק אינה נושאת משמעות קבועה והכרחית אחת. עליה להיות מופעלת מתוך רגישות להקשר הדברים ולמכלול נסיבות העניין" לגישתה, "ככל שהטעמים שבבסיס הזכות המוגנת הינם בעלי חשיבות חברתית נמוכה יחסית, וככל [ש]עוצמת הפגיעה בזכות חלשה בהתחשב בהקשרה ובמכלול נסיבות העניין, כך ניתן לפרש את דרישת 'ההסמכה המפורשת' באופן גמיש ומרוכך יותר" ... לדברים אלה מצטרף אני בהסכמה כפי שכבר ציינתי, במקרה שלפנינו הפגיעה בזכות לכבוד הינה פגיעה קלה בלבד, והיא אף מתוחמת לפעילות בסביבת העבודה בלבד. לכך יש להוסיף את העובדה כי הוראות התקשי"ר הן חלק מחוזה העבודה האינדיווידואלי של עובדי המדינה, וכל אחד מהם מוחזק כמי שהסכים להוראותיו. בנסיבות אלה, סבורני כי יש לפרש את הדרישה להסמכה מפורשת באופן רחב, כך שהיא באה על סיפוקה נוכח האמור בסעיף 17(2) לחוק שירות המדינה (משמעת). אף-על-פי-כן, ייתכנו מקרים שבהם עוצמת הפגיעה בזכות היסוד תהא כזו שלא תאפשר להכיר בלשונו הכללית של סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת) כמקור הסמכה כנדרש בפסקת ההגבלה."

164. לצד גישה זו ניתן להביא את פסיקת בית המשפט העליון, כאשר דן בשאלת סמכותו של מעסיק פרטי לקבוע, למשל, דרישה מעובדיו שילבשו תלבושת אחידה. ניסיון מצד עובד לתקוף דרישה זו בנימוק של פגיעה בזכויות יסוד שלו, נדחה בידי בית המשפט,⁷⁷ שציין –

”7. הטענה שלפיה יש צורך בהוראת חוק על-מנת לקבוע את ההוראה שנקבעה בתיקון אינה מקובלת עליי. התקנון הכיל מלכתחילה הסדר בדבר ההופעה החיצונית הנדרשת מחברי אגד ... ההסדר החדש אינו שונה במהותו מהקודם, פרט לכך שהתלבושת היא אחידה. ... תלבושת אחידה במקום עבודה איננה מצויה במדרג הדרישות שיש בהן פגיעה בזכותו של עובד עד כדי שנדרשת הוראה חוקית על-מנת לקובעה. ... אין בהוראה כזו אלמנטים מבזים, משפילים או מפלים באורח בלתי צודק בין חברי האגודה, גם אם לקבוצות מסוימות, שאינן באות במגע עם קהל, לא נקבעה תלבושת אחידה. השוני הוא ענייני ורלוונטי. במצב דברים זה נראה כי ההסתמכות על חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק מהווה שימוש שאינו במקומו בחוקים חשובים אלה. קשה לי לראות כיצד הנהגת תלבושת אחידה לנהגים במקום עבודתם פוגעת בכבוד האדם, בחירותו ובחופש העיסוק שלו. **לא כל מגבלה המוטלת על אדם, אף שהיא מגבילה אותו במידה כזו או אחרת, היא פגיעה בכבודו, בחירותו ובעיסוקו.**” (ההדגשה הוספה)

165. לאור דברים אלה, הוועדה הנחתה עצמה לבחון את הקוד האתי המוצע במשקפיים החוקתיים והמינהליים המהותיים, כדי לוודא לגבי הערכים והכללים שהם מכוונים לתכלית ראויה, ואם יש בהם הגבלות הפוגעות בזכויות יסוד – אלו הגבלות לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש או שאינה סבירה. בנוסף, יש לזכור, שהוועדה ממליצה, שבכל מקרה לא יעשה שימוש בכללים אלה כשלעצמם במסגרת הליכי הדין המשמעתי. לכן מידת הפגיעה בזכויות יסוד הנלוות לכללים – זניחה.

⁷⁷ ע”א 396/00 בן-דע נ’ אגד – אגודה שיתופית לתחבורה בע”מ, פ”ד נו(1) 851.

פרק תשיעי: החזון, הייעוד, הערכים והכללים המוצעים

166. את הקוד האתי ראוי לבנות באופן סדור, כך שיכלול תחילה חזון לשירות המדינה ואת ייעוד השירות, ואחר כך מספר מצומצם של ערכי-ליבה, שיינתן להם פירוט בערכי-משנה, ומהם ייגזרו כללי האתיקה המקצועית של עובדי המדינה.

167. מוצע שחזון שירות המדינה, היינו המצפן המכוון את התפקוד הראוי אליו שואפים להגיע, ינוסח כדלקמן:

" שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל."

168. מוצע שהייעוד של שירות המדינה, היינו התפקיד שעליו לבצע כדי להגשים את החזון, ינוסח כך:

"שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על-פי דין, והכול תוך כיבוד החוק."

169. בהמשך לחזון ולייעוד, מוצעים שישה ערכי-ליבה כתעודת הזהות הערכית של עובדי המדינה – **ממלכתיות, מקצועיות, טוהר המידות, מערכיות, שירותיות ואחריותיות**. ערכי-ליבה אלה יהוו את הבסיס והתשתית לשפה המקצועית המשותפת של עובדי המדינה. ערכי-ליבה אלה, וערכי-המשנה המרכיבים כל אחד מהם, יהיו המסד שעליו ייבנה האתוס המשותף לעובדי המדינה. לערכים אלה מוצעות הגדרות מפורטות, מתוך מודעות לכך, שכל ערך שאינו מוגדר עלול להתפרש באופן שונה על-ידי אנשים שונים.⁷⁸

170. יש להדגיש, שהחזון והייעוד הם ייחודיים לשירות המדינה. הם אינם דומים לחזון ולייעוד של אף גוף אחר במדינה. גם אם יש גופים אחרים היכולים לאמץ או להזדהות עם חלקים רבים של הקוד האתי, כחלק מפעילותם העסקית או הציבורית, הרי שמכלול הערכים של מתן שירות לממשלה ולציבור בעת ובעונה אחת, תוך העמדת האינטרס הציבורי של כלל תושבי המדינה במרכז וללא כל מטרה לעשות רווח – הוא ייחודי לשירות המדינה.

171. ערך-הליבה הראשון, **ממלכתיות**, משקף את הייחוד של עובדי המדינה לעומת העובדים בשוק הפרטי בישראל. שני ערכי-הליבה הראשונים ביחד, ממלכתיות ומקצועיות, מהווים את המשמעות הבסיסית ביותר של המושג "עובד המדינה" (בלע"ז – civil servant או public official). הכוונה למי שאמור לבצע עבודה, ולכן אמור להיות אדם מקצועי ביכולותיו, ומקום

⁷⁸ ראו, לדוגמה, כיצד התפתח מושג ה"ממלכתיות" מאי תלות פוליטית-מדינית, במובן של עצמאות, למובן ערכי שניתן ל"בית ספר ממלכתי", המבטא את האופי הכללי-אוניברסלי של המדינה, התבססות הדמוקרטיה והחובה לפעול למען הכלל באמצעות מינהל ציבורי ומשפט הוגן ושוויוני – ניר קידר, ממלכתיות, התפיסה האזרחית של דוד בן גוריון (2009), עמ' 89.

עבודתו הוא בשירות המדינה, היינו בגוף ייחודי המשרת את כלל ציבור אזרחי המדינה ותושביה ופועל על-פי חוקי המדינה.

172. ערך-הליבה של **ממלכתיות** מורכב מערכי-המשנה הבאים: **נאמנות לציבור, שלטון החוק, א-פוליטיות, כבוד האדם, שוויון וצדק חברתי**.

173. ערך-הליבה של **מקצועיות** מורכב מערכי-המשנה הבאים: **מציאות, ענייניות, ריסון הכוח, יעילות וחדשנות**.

174. ערך-הליבה השלישי הוא **טוהר המידות**, היינו התנהגות אישית של העובד שעיקרה בשמירה על **יושר**, שמשמעותו ביצוע התפקיד בהגינות, ללא ניגוד עניינים ותוך הקפדה על הדין והנהלים; **יושרה** משמעותה ביצוע התפקיד לא רק בניקיון כפיים, אלא גם מתוך דבקות בערכי שירות המדינה, והתנהגות מתוך **ענווה** וללא יהירות. הכוונה להתנהגות ברמה האישית, המכוונת לשמש כדוגמה אישית להקפדה על התנהגות תקינה, ללא משוא פנים, שיש בה לחזק את אמון הציבור בשירות המדינה.

175. שלושת ערכי-הליבה הנוספים, **מערכיות, שירותיות ואחריות**, נועדו לתת דגשים מיוחדים להיבט המקצועיות של עובדי המדינה, מתוך מחשבה, שערכים אלה, לעת הזאת, סובלים, לכל הפחות מבחינה תדמיתית, מחסר בקרב עובדי המדינה וראוי לחזקם, ובכך לחזק את שירות המדינה כולו.

176. ערך-הליבה של **מערכיות** נועד לגשר על הפערים הטבעיים הנוצרים כאשר אנשים עובדים בגוף מורכב ומבוזר, והראייה המערכתית אינה בהכרח מובנת מאליה. ראייה מערכתית חיונית כדי לגשר על המתח השורר ברמות השונות – בין הדרג הנבחר לדרג המבצע, בין יחידות שונות לבין עצמן, ובין העובד הבודד לעמיתיו העובדים בשירות המדינה. ערך זה בנוי על ההנחה, שפעולה משותפת של כלל הגורמים תניב תוצאה טובה יותר מאשר פעולה של כל גורם בנפרד (סינרגיה), כאשר חוסר שיתוף פעולה עלול להפוך לגורם חוסם פעילות. ערך ליבה זה מורכב משלושה ערכי-משנה – **סיוע לממשלה וחבריה** – ביצוע התפקיד במטרה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על-פי דין, תוך כיבוד החוק והמקצועיות; **עבודת צוות** – ביצוע התפקיד תוך ראייה רחבה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי; **שיתוף במידע** – ביצוע התפקיד תוך שיתוף ממונים ועמיתים במידע הנחוץ לביצוע תפקידם, בכפוף למגבלות שבדין.

177. ערך-הליבה של **שירותיות**, שמשמעותו ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי, יעיל ומספק, במועד הנדרש, לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי, כולל עוד שני ערכי-משנה והם **פתיחות**, המשקפת את הצורך בהקשבה של עובד הציבור לצורכי הציבור והשותפים לעשייה, ו**אדיבות**.

178. ערך-הליבה של **אחריות**, כולל שלושה ערכי-משנה: **אחריות, דיווחיות ושקיפות**.

179. המבנה המושגי המרכיב את הצעת הקוד האתי של חזון, יעוד וערכים אינו קיים כיום בכללי האתיקה לעובדי המדינה. הוספתו לקוד האתי תקל על יכולת ההטמעה של הכללים ועל יצירת שפה משותפת בין כלל עובדי המדינה. כך למשל, זיקוק הקוד האתי לשישה ערכי-ליבה מקל על הבנת תפקידו המיוחד של עובד המדינה, מעין מושגי יסוד הנמצאים "מחוץ לסוגריים"

ומהווים את תעודת הזהות הערכית של עובדי המדינה. בשלב ההטמעה, ניתן יהיה להתמקד בכל פעם בערך ליבה זה או אחר, וללמוד לעומק מה הוא כולל בתוכו.

180. ערכי-הליבה מהווים גם מצפן ערכי לממונים ולעובדים לצורך קבלת החלטות, אם כי יש לתת את הדעת לכך שערכים יכולים להתנגש זה בזה, דבר המייצר צורך לקבל החלטה אתית על בסיס מערכת הנסיבות הקונקרטית. בקוד מסוג זה קשה לקבוע מראש מהו הערך המוביל בכל מצב דברים נתון.

181. הוועדה בחנה הצעות שעלו בפניה לסדר את ערכי-הליבה לפי סדר אלפביתי, כדי לא לשדר מסר של עליונות ערך אחד על פני אחר. הוועדה שקלה הצעה זו, וסברה שבחלוקה שנעשתה על ידה, בין ערכי-על וערכי-משנה שלהם, הסידור האלפביתי של ערכי-העל עלול דווקא ליצור קושי שיכביד על הבנת הקוד.⁷⁹

182. בהמשך לערכי-ליבה וערכי-משנה אלה, שכיום אינם חלק מכללי האתיקה שבתוקף, בחנה הוועדה את כללי האתיקה שבתוקף מתוך רצון לבחון אם הם טעונים שינוי. האמת חייבת להיאמר – כללי האתיקה שבתוקף הם ראויים וחיוניים ביותר, ומשקפים היטב את הנורמות המצופות מעובדי המדינה.

183. אולם לכללי האתיקה שבתוקף יש כיום מספר חולשות – ראשית, לא נבנה מנגנון משלים להטמעתם ולימודם על-ידי עובדי המדינה. שנית, כיוון שחלפו כמעט 30 שנים מאז שנכתבו, צורכי החיים לימודי שיש מקום להוסיף עליהם מספר כללים, בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות של עולם המיחשוב, או כתוצאה מתופעות חדשות שהתעוררו או התחדדו בשירות הציבורי ויש צורך לתת להן מענה. שלישית, הכללים הקיימים ממעטים להטיל חובות אתיות על הנהלת המשרד שהן חיוניות כדי שהעובדים יוכלו לממש את חובותיהם האתיות. הוועדה בדעה שיש לראות את ההנהלה כחלק חיוני בהגשמת חובותיו של העובד, ולחייב אף אותה בחובות אתיות מסוימות, ומציעה כללים מסוימים לעניין זה.

184. כיוון שלקוד האתי מוצע להוסיף את ששת ערכי-הליבה וערכי-המשנה, ונמצא שכללי האתיקה שבתוקף צריכים עדכון והשלמה, מוצע לערוך את הכללים החדשים במבנה מותאם לערכי-הליבה, מתוך הנחה שמבנה זה יקל על לימוד הקוד האתי בידי עובדי המדינה.

עיקרי השינויים המוצעים בכללי האתיקה

185. כאמור, בנוסף לפרק הערכים שכולו חדש, עיקר הכללים המוצעים מבוססים על הכללים הקיימים, אך בשינוי מיקום ועריכה. בנוסף, הצעת הכללים, כוללת מספר חידושים שיפורטו להלן.

⁷⁹ סידור ערכי-הליבה באופן אלפביתי היה מוביל לסדר הבא – אחריותיות, טוהר המידות, ממלכתיות, מערכיות מקצועיות ושירותיות, שנראה לוועדה פחות בהיר מן הסדר שנקבע על ידה.

186. א. מוצע לעגן בפתיח לכללים את מושג ה"ממלכתיות", הייחודי לעובדי המדינה. כללי האתיקה שבתוקף קובעים שעובד המדינה יהיה נאמן למדינת ישראל, לחוקיה ולערכיה, ימלא ביושר כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה, ויבצע את החלטות הממשלה, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האישיות.⁸⁰ מוצע להוסיף, כי העובד ימלא את תפקידו באופן המכבד את שירות המדינה ומגביר את אמון הציבור בו.

ב. בשנים האחרונות שירות המדינה פועל לפתיחת שורותיו לקבוצות אוכלוסייה שבעבר התקשו להימנות עם עובדי המדינה, בני מיעוטים, יוצאי אתיופיה, חרדים ועוד. בנוסף, החברה הישראלית עוברת שינוי, למשל בנוגע להתפתחות מודלים חדשים של משפחה, ופתיחות רבה יותר בכל הנוגע לנטייה מינית וכדומה. שונות חברתית ותרבותית זו מחדדת עוד יותר את החובה המוטלת על עובד המדינה לבצע את תפקידו מתוך שמירה על כבוד האדם וערך השוויון.

ג. צדק חברתי וקידום חובת ייצוג הולם בשירות המדינה – סוגיית צמצום הפערים החברתיים והכלכליים בישראל תופסת מקום מרכזי בשיח הציבורי ובמסדרונות השלטון. כחלק מהניסיון לצמצם תופעה זו במגזר הציבורי, הטיל המחוקק חובה על-פי דין על המעסיק הממשלתי לפעול במסגרת שירות המדינה למתן ייצוג הולם לאוכלוסיות שונות הקבועות בחוק.⁸¹ הוועדה סברה, שכנגזרת מתפקידו הממלכתי כ"משרת" הציבור וכנאמנו, וכחלק מאותה חובה המוטלת על הממשלה בדבר ייצוג הולם בשירות המדינה, על עובד המדינה לשוות לנגד עיניו במקרים שבהם הדבר במסגרת תפקידו את החשיבות בצמצום אי השוויון והפערים החברתיים והכלכליים בחברה הישראלית.

ד. לעתים נשמעת הטענה שעובדי מדינה מציגים את עמדתם האישית בנושא העולה לדיון, ולא עמדה מקצועית. מוצע להבהיר, שעובד המדינה יציג עמדות מקצועיות באופן מקצועי, גם אם עמדתו האישית שונה. למעלה מן הנדרש יצוין, שעובד מדינה המבקש להציג עמדה אישית במסגרת דיון מקצועי, ראוי שיבהיר לשומעיו שמדובר בדעתו האישית ולא בעמדתו המקצועית כעובד המדינה.

⁸⁰ כלל 1.01.

⁸¹ סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע את העיקרון כי בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (בחוק זה – ייצוג הולם). הסעיף מטיל את האחריות לקידום ייצוג הולם בשירות המדינה על הממשלה ומפרט את הפעולות שהיא רשאית, בין השאר, לבצע לצורך עמידה בחובה זו.

187. א. על-פי הכלל האתי הקיים, על עובד המדינה לפעול במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בחוק, בתקנה או בהוראה מינהלית.⁸² מוצע להוסיף, שהפעלת הסמכויות תיעשה באופן "מושכל, מבוקר והוגן".

ב. שירות המדינה הוא גוף ביורוקרטי. לכן יש חשיבות לעודד בקרב עובדיו את ערך המצוינות. מוצע לקבוע שעובד המדינה יחתור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו, תוך שאיפה להימצא בחזית הידע והמומחיות של תחומי עיסוקו, ומיצוי היכולת והמיומנות המקצועית שלו.

ג. על-פי הכלל הקיים, על עובד המדינה לשמור ככל האפשר ובהתאם ליכולתו על כושרו המקצועי בהתאם לנדרש למילוי תפקידו.⁸³ מוצע להוסיף, שעובד המדינה ישתתף, ככל הניתן, באופן שוטף בהדרכות ובהכשרות מקצועיות לשימור ושיפור יכולתו המקצועית ולשיפור איכות השירות הניתן לציבור.

ד. כיוון שלעובד עצמו אין, במקרים רבים, אפשרות לשמור על יכולתו המקצועית ללא תמיכת ההנהלה, מוצע להוסיף הוראה, שלפיה – הנהלת המשרד תעניק לעובדים כלים מקצועיים, לרבות חניכה והכשרות, ותבטיח להם סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת מקצועית ובטיחותית.

ה. כדי לאפשר לעובדים לבצע את תפקידם כראוי, הנהלת המשרד תחלק את משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצורכיהן, באופן הגון, שוויוני ובשקיפות.⁸⁴

ו. תלונות רבות נשמעות על קצב העבודה בשירות המדינה. לכן, הוסף כלל בנוגע לחשיבות של הקפדה על עמידה בזמנים בכל הנוגע להגשת מסמכים, תשובות לפונים, והגעה במועד לשיבות.

188. במסגרת ערך-הליבה של מקצועיות, הורחב הפרק של "חובות הממונה בשירות המדינה" במספר נושאים:

א. לאור התופעה שהתגברה בשנים האחרונות, של הוצאת עבודות לגורמים שמחוץ לשירות המדינה, יראו את חובות הממונה המפורטות בכללים, כחלות לא רק לגבי עובדי המדינה, אלא גם לגבי מי שמספקים שירותים למדינה ונמצאים תחת סמכות ואחריות הממונה, במישרין או בעקיפין.

ב. מתוך הניסיון המקצועי בתחום הטמעת האתיקה, שלפיו אם הממונה לא ינהג באופן אתי – כל תהליך הטמעת האתיקה נדון לכישלון, מוצע לקבוע, כי "הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה."

⁸² כלל 7.01.

⁸³ כלל 2.04.

⁸⁴ הספרות המקצועית מלמדת שתפיסת הארגון כמי שפועל באופן הוגן יכולה להיות בעלת השפעה חשובה על היושרה של העובדים בארגון – OECD, Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (2009), p. 23, sec. 54.

ג. כדי לשפר את מערכת היחסים בין הממונה לעובדיו מוצע לקבוע, כי "הממונה ינהג בעובדים בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן, ויצור סביבת עבודה, נעימה, הוגנת וחברית, שאינה משפילה או מאיימת."

ד. כדי להביא למעורבות עובדים רבים ככל הניתן בעבודת הארגון, ומתוך הכרה בכך שפלורליזם מחשבתי עשוי לשפר את תפקוד הארגון ותחושות העובדים בו, מוצע לקבוע, כי "הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של העובדים, יאפשר ל"קולות האחרים" או ל"קולות השקטים" להישמע, ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו."

ה. מוצע להוסיף כלל, שלפיו "ממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד, או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו, כל עוד מתקיימים יחסי המרות. האמור לעיל כפוף לסייגים לפי דין בעניין העסקה בקרבה משפחתית." הצורך בהוספת כלל זה לכללי האתיקה התחדד לאור פרשות שונות שאירעו בשנים האחרונות בשירות הציבורי הכללי. ויודגש – ההלכה הפסוקה קבעה כבר לפני שנים, שקיום קשר אינטימי בין ממונה לעובד או עובדת הכפופים לו, גם אם אינו נעשה תוך ניצול יחסי מרות, יכול להוות עבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת,⁸⁵ אך נראה שההפנמה של הכלל טעונה שיפור.

⁸⁵ ע"מ 7113/02 מדינת ישראל נ' לוי, פ"ד נז(3) 817, 828-9, בו קבעה השופטת ביניש (כתוארה אז):

"באמור עד כה יש כדי להמחיש את הבעייתיות הטמונה בקיום קשר אינטימי בין ממונה לעובדת בשירות המדינה הכפופה למרותו, אף אם אין ניצול מרות מצד הממונה, ואף אם נשמרת לכאורה הפרדה פורמאלית בין שעות העבודה לבין המפגשים האינטימיים בין הצדדים. עצם קיומו של קשר כאמור מעורר חשש ממשי לניגוד עניינים בין אחריותו המקצועית של הממונה כלפי הכפופים לו וכלפי הציבור בכללותו נוכח חובת אמון שהוא חב במילוי תפקידו לבין האינטרס הפרטי שיש לממונה ביחסיו עם העובדת הכפופה לו. תכליותיו של הדין המשמעותי הן המחייבות לראות במצב דברים זה התנהגות בלתי הולמת: ראשית, הימצאות במצב של ניגוד עניינים כאמור עלולה לפגום בתדמית הראויה של שירות המדינה ואף לפגוע באמון הציבור בטוהר של השירות, שהם תנאים הכרחיים לתקינות פעילותו. שנית, ניגוד עניינים כאמור עלול לשבש את אוירת העבודה ואת היחסים המקצועיים שבין הממונה לבין העובדת הכפופה לו שעמה הוא מקיים במקביל קשר אינטימי. זאת ועוד, במצב המתואר עלולים עובדים אחרים לחשוש מפני משוא פנים ומפני שיקולים זרים בניחול ענייני העבודה באופן שיגרום להערכת האווירה ולשיבוש התפקוד התקין של שירות המדינה.

בית-משפט זה כבר פסק כי "ככל שעובד המדינה נושא משרה רמה יותר, שיש עמה אמון רב יותר וסמכויות חזקות יותר, כך יש מקום לדרוש ממנו שיקפיד יותר במילוי תפקידו על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת. לעניין זה יש הבדל בין עובד בכיר, הממונה על עובדים רבים ואמור לשמש דוגמה להם ולציבור, לבין עובד זוטרי" עניין זה אף רלוונטי נוכח השפעת הקשר האישי של הממונה עם אחד העובדים או העובדות באופן שעלול לערער את האמון ביחס הענייני שאמור הממונה לגלות כלפי עובדיו. בהתחשב בכך ונוכח תכליותיו של הדין המשמעותי מתבקשת המסקנה כי ככלל, אין זה ראוי כי ממונה בשירות המדינה יקיים קשרים אינטימיים עם עובדת, או עובד, בשירות, כל עוד מתקיימים ביניהם יחסי כפיפות ומרות.

... ניהול קשר רומנטי בין ממונה לבין עובדת בשירות המדינה, כאשר מתקיימים יחסי כפיפות ביניהם, פוגע בתפקוד התקין ובתדמית הראויה של השירות אף אם נעשה בחסכמה וללא ניצול מרות, מה גם שבמצב האמור הגבול בין יחסי המרות ליחסים האישיים עלול להיטשטש. אין לקבל את הטענה שיש בכך משום "גזרה" שאין להטילה על ציבור העובדים. התפתחות מערכת יחסים מן הסוג האמור, גם אם אפשרית היא, מחייבת את ניתוק הקשר האישי, או לחלופין את ניתוק יחסי הכפיפות במילוי התפקיד, אולם הם אינם מותרים בו זמנית ביחידה אחת. לפיכך התנהגות כאמור תהווה עבירה משמעתית לפי סעיפים 17(1) ו-17(3) לחוק המשמעת."

189. א. לצד האופן שבו עובד המדינה מבצע את עבודתו המקצועית, יש חשיבות רבה שגם התנהגותו האישית תשקף מידות טובות ובהן שמירה על טוהר המידות, הגינות וכיבוד זכויות הפרט. התנהגות אתית מחייבת שמירה על פרטיות עמיתים לעבודה והציבור. למשל, עם התפתחות הטכנולוגיה, מתאפשר באמצעות הטלפון הסלולרי להקליט עמיתים לעבודה וממונים ללא ידיעתם⁸⁶ ואף לצלם בסתר. מן הראוי שעובד המדינה יפעיל אמצעים משוכללים אלה מתוך שיקול דעת ויימנע, ככל הניתן, מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה והציבור.

ב. בביצוע התפקיד קיים לעתים פיתוי להציג מצג שווא, כדי להשיג יתרון עסקי למשרד או לעובד המדינה עצמו. למול יתרון זה קיים הערך של אמירת אמת ובניית אמון הציבור בשירות המדינה לטווח הארוך. מוצע לקבוע כי: "עובד המדינה יימנע בעבודתו מהצגת מצג שווא או מידע לא מדויק על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד".

ג. בשנים האחרונות התרחשו כמה פרשיות שבהן משרתי ציבור קיימו קשרים עם אנשים מחוץ לשירות הציבור, שבשלב מסוים הפכו לבעייתיים, בין אם היה מדובר במפגשים בחצר רבנים או בקשרים עם מי שנחקרו באותה עת בחשד לביצוע עבירה. בכללים הקיימים כיום⁸⁷ נקבע, כי "אסור לעובד המדינה לקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה". מוצע להוסיף, כי היה ונוצרו לעובד המדינה קשרים כאמור – ידווח על כך לממונה.

ד. כדי לצמצם את תופעת הפרוטקציה, ראוי להוסיף כלל, שלפיו "עובד המדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו. אין באמור למנוע מסירת מידע לאדם, כאמור, אשר הוא נגיש לכלל הציבור, או לסייע בהפניית הפונה לגורם המוסמך".

ה. בשנים האחרונות היו מקרים שבהם עובדי ציבור הזמינו לאירועים אישיים אנשים שעמם יש להם גם קשרי עבודה, באופן העלול לפתוח פתח לשחיתות אישית ולפגיעה בשירות המדינה. מוצע להוסיף כלל, שלפיו – "עובד המדינה לא יזמין לאירוע אישי בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על-פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם, ויימנע

⁸⁶ אף בכלל זה אין חידוש מהותי, שכן בית המשפט פסק זה מכבר, שהקלטת חברי ועדת מכרזים ללא ידיעתם, וגם של עמיתים לעבודה, מהווה עבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת – בעש"מ 5246/99 אהרונ' נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד נו(1) 481, 489, קבע השופט זמיר:

"...הקלטה של דיון בוועדת בוחנים ללא ידיעתה אכן מהווה התנהגות שאינה הולמת את עובדי המדינה. אם בית-המשפט יאמר אחרת, המשמעות היא שכל עובד המדינה יהיה רשאי, הלכה למעשה, להקליט בסתר כל דיון שהוא משתתף בו, יהיה זה דיון בוועדה כלשהי או דיון עם הממונה עליו, או אפילו עם אדם מחוץ לשירות המדינה. התנהגות כזאת, שמקורה בחשדנות או בתככים, עלולה לזרוע חוסר אמון בין העובדים לבין עצמם, לשבש את היחסים בקרב שירות המדינה, ובסופו של דבר אף לפגוע בשירות שהוא נותן לציבור. עצם השיבוש ביחסים ובתפקוד די בו כדי לקבוע שהתנהגות כזאת היא התנהגות שאינה הולמת את עובד המדינה."

⁸⁷ כלל 6.07.

מלהשתתף באירוע כאמור שהוזמן אליו. אין באמור לעיל כדי למנוע הזמנת עמיתים לעבודה לאירוע אישי.⁸⁸

ו. נושא מניעת ניגוד עניינים מוסדר בכללי האתיקה שבתוקף⁸⁸ בתקשי"ר⁸⁹ ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.⁹⁰ מוצע להוסיף הגדרות מהו "עניין אישי" ומהו "ניגוד עניינים מוסדי" (בין שני תפקידים). מוצע להרחיב את פריסת העיקרון גם על מראית עין של חשש לניגוד עניינים, בהמשך להתפתחויות בדין בנושא זה.⁹¹ מוצע להבהיר את הצורך להימנע מלעסוק בעניינים של גורם שעובד המדינה שוקל לקבל ממנו הצעת עבודה או טובת הנאה⁹². מוצע להבהיר את הצורך בדיווח לממונה ובהתייעצות במקרים של ניגוד עניינים או ספק. מוצע גם לכלול את הסייג להימנעות מטיפול בנושא כשהעובד מצוי בניגוד עניינים, אך מתקיימות נסיבות של כורח המחייבות פעולה דחופה להגנה על אינטרס ציבורי חיוני ומהותי ואין אפשרות אחרת לפעול.

חידושי ערך-הליכה – מערכתיות

190. א. העיקרון האתי של ביצוע העבודה תוך שקידה על שיתוף פעולה עם עמיתים לעבודה מופיע כבר בכללי האתיקה שבתוקף⁹³. יחד עם זאת, עיקרון זה אינו משקף את מלוא היבטי המערכתיות. לכן יש צורך להרחיב את כללי האתיקה המקצועית בתחום זה.

ב. מוצע לתת דגש לכך שהעובד יבצע את תפקידו מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.

ג. עובדים מוערכים ומתוגמלים, בדרך כלל, בתוך היחידה המשרדית בה הם פועלים, ולכן במקרים רבים הם שוקלים רק את שיקולי משרדם. ראייה זו מכבידה על עבודת צוות. מוצע לעודד עובדים לעבוד מתוך ראייה רחבה של צרכי שירות המדינה – עובד המדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו תוך ראייה כוללת ורחבה של צרכי השירות, ומתוך הכרה בתפקידו ובעשייתו של מערכת השירות הציבורי כולה, ובסמכותם ותפקידם של גורמים אחרים בה.

⁸⁸ כללים 10.01-10.05.

⁸⁹ פרק משנה 13.6.

⁹⁰ הנחייה 1.1555.

⁹¹ לדוגמה – בעמ"מ 4011/05 דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים (פס"ד מיום 11.2.08), השופטת פרוקצ'יה, קובעת (ס' 38):

"החשש מפני ניגוד עניינים אינו מתמצה בחשש מפני התממשות הניגוד הלכה למעשה, אלא גם בחשש למראית פני הדברים בעיני הציבור, ולהשפעתה של מראית זו על מידת האימון שהציבור נותן בגורם בו הוא תלוי לצורך בצוע פונקציה בעלת אופי ציבורי..."

⁹² נושא זה מוסדר בסעיף 43.627 לתקשי"ר.

⁹³ כלל 2.09.

ד. מידע הוא אמצעי חיוני לביצוע עבודה. זרימת מידע בין המערכות השונות בשירות המדינה חיונית ליצירת הרמוניה ולייעול העבודה. ראוי לעודד עובדים לשתף את עמיתיהם במידע שברשותם, בכפוף למגבלות של סודיות. כללי האתיקה שבתוקף מדגישים את חובת העובד לשמור בסוד מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ולא למוסרו אלא למי שהוסמך כדי לקבלו.⁹⁴ התייחסות זו לסודיות זו, המשקפת גם הוראה הקבועה בסעיף 117 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, מהווה חסם בפני שיתוף עמיתים לעבודה במידע חיוני לביצוע עבודתם, גם במקרים שבהם אין מגבלת סודיות המונעת שיתוף במידע. כדי לעודד עובדים לשתף את עמיתיהם במידע ולשפר את עבודת הצוות בשירות הממשלתי, מוצע לקבוע, כי "עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שידוע לו שיכול להועיל להם בביצוע עבודתם, ושאינו מגבלה על מסירתו..."

חידושי ערך-הליבה – שירותיות

191. א. התקשי"ר מסדיר את נושא סדרי קבלת קהל בפרק משנה 61.1, הכולל נושאים רבים וחיוניים למתן שירות ראוי לציבור. יחד עם זאת פרק זה אינו ממצה את כלל חובות העובדים וההנהלה. תפקידו של עובד המדינה הוא מורכב, שכן עליו לבצע את מלאכתו עבור שני לקוחות – הממשלה, שעליו לסייע לה לקדם את מדיניותה, והציבור הנזקק לשירותיו על-פי הדין הקיים.

ב. לא אחת נשמעות טענות שעובדי מדינה לא מקשיבים באמת לבקשות מן הציבור ולא מסייעים לאזרחים למימוש זכויותיהם. מובן, שעובדי המדינה לא יוכלו לבצע את המשימות המוטלות אם יקדישו את כל זמנם לסיוע לאזרחים, אך ראוי להדגיש את הצורך להקשיב לפניית אלה, וככל הניתן ובמסגרת הסמכות, לסייע לאזרחים לממש את זכויותיהם.

ג. המשימה הכבדה והאחראית של טיפול בציבור אינה יכולה להתבצע על-ידי עובדי המדינה בדרגי הביצוע לבדם. לכן מוצע להוסיף הוראה, שלפיה "הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה...". משמעות הדברים היא, שאין מקום לבוא בטענה כלפי עובדים שאינם מסוגלים למלא את חובתם האתית לטפל כראוי בציבור מהסיבה שלא הועמדו לרשותם המשאבים הנדרשים.

ד. שירות ראוי הוא שירות המכבד את זכויותיו של הפונה ומתחשב בשונות התרבותית שיש בין הנזקקים לשירות. לכן מוצע להוסיף כלל, שלפיו "עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית."

ה. הנזקקים לשירות עובד הציבור לעתים אינם דוברי עברית. האתיקה המקצועית של עובדי המדינה מחייבת שיעשה על ידם מאמץ, ככל הניתן, לספק שירות גם בשפות נוספות כדי לאפשר לציבור המתקשה בעברית לממש את זכויותיו. מוצע להוסיף כלל, שלפיו "עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר."

⁹⁴ סעיף 9.01.

ו. נושא הלבוש של עובדי המדינה הוא הנושא שזכה לפניו רבות ביותר לוועדה מצד הציבור והעובדים. בשירות מדינה מגוון ורב-תרבותי לבוש העובדים הוא, מצד אחד, חלק מהאוטונומיה וחופש הביטוי שלהם, ומצד שני עניין העלול לגרום לאי נוחות לעמיתים לעבודה או לציבור. קוד לבוש יכול לשקף עניינים של אסתטיקה, אך גם נושאים מורכבים יותר הנוגעים לקבלת האחר, ליחס לבני דתות שונות וכדומה.⁹⁵ הדין הקיים מתיר למעסיק לקבוע הוראות סבירות בנוגע ללבוש במקום העבודה.⁹⁶ כללי האתיקה שבתוקף⁹⁷ קובעים – "על עובד המדינה לשמור בעת מילוי תפקידו על הופעה ההולמת את מעמדו ותפקידו על-פי המקובל והנסיבות." הוועדה שקלה האם נכון יהיה לקבוע סף מינימלי של לבוש, שלא ראוי ללובו בעת ביצוע העבודה, כגון מכנסיים קצרים, גופייה בלבד וכפכפי אצבע. בסופו של דבר, ולא בלי היסוס, מוצע לנסח את הכלל האתי באופן רחב שאינו נכנס בקוד הכללי לפרטי הלבוש, ומותיר את האפשרות לפירוט של המגבלות לשיקול דעתם של הממונים, וכן לשיח שיתקיים בין העובדים בשלב ההטמעה של הקוד. לכן מוצע כלל לפיו: "עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות העניין."⁹⁸

חידושי ערך-הליבה – אחריותיות (Accountability)

192. א. עובד המדינה הוא נאמן הציבור. מחובת הנאמנות נגזרות חובות שונות, ובהן חובת הפעולה מתוך שקיפות. כללי האתיקה שבתוקף איזכרו במבוא להם את ערך השקיפות, אך בהשפעת חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 ולשם חיזוק אמון הציבור בשירות המדינה, ראוי לקבוע, כי "בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת, בכפוף להוראות הדין והתקשי"ר בעניין זה."
- ב. כללי האתיקה שבתוקף קובעים חובת דיווח של עובד לממונה עליו "על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין..."⁹⁹. מוצע להוסיף לכך את הערך, שלפיו עובד המדינה ייקח אחריות למעשיו. עובד הלוקח אחריות למעשיו שלו מפגין אומץ, בגרות והתנהגות ראויה, ומאפשר לשפר את תפקוד השירות.
- ג. כבר לפני שנים מצא מבקר המדינה ש"לתופעת ה"מאכערים" עלולות להיות השפעות שליליות על הנורמות האתיות בשירות הציבורי, על יעילות תפקודו ועל האמון שנותנים

⁹⁵ השוו – בג"צ 4298/93 מונה ג'בארין נ' שר החינוך, פ"ד מח(5) 199 – נדחתה עתירה שביקשה לאפשר לתלמידה מוסלמית ללבוש כיסוי ראש בבית ספר נוצרי מוכר שאינו רשמי; סע (י-ס) 9022-06-10 נאדרה נמרי נ' בית ספר שמידט לבנות – נדחתה תביעה לאפשר למורה ללמד בבית ספר נוצרי כשהיא עוטה חיג'אב.

⁹⁶ ע"א 396/00 בן-דע נ' אגד – אגודה שיתופית לתחבורה בע"מ, פ"ד נו(1) 851 – נפסק שאגד רשאית לקבוע תלבושת אחידה לנהגים.

⁹⁷ כלל 2.07.

⁹⁸ בתקשי"ר קיימת כיום הוראה הקובעת כדלקמן: "61.162. עובד ועובדת המקבלים קהל יקפידו במיוחד להיות בעלי הופעה מסודרת (לבוש נקי והולם, תסרוקת, גילוח)..." הוראה זו אינה מתייחסת לעובדים שאינם מקבלים קהל, אך עובדים בצוותא עם עובדים אחרים.

⁹⁹ סעיף 4.02.

התושבים בשירות הציבורי ובמוסדות השלטון בכלל¹⁰⁰. כדי להפחית את ההשפעות השליליות של התופעה מוצע לקבוע כי "עובד המדינה ידווח לממונים עליו על כל מפגש עם שדלן בו נדונו ענייני עבודה". מוצע, שהגדרת "שדלן" תנוסח ברוח הגדרה זו שבסעיף 65 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, ובהתאמות הנדרשות לעבודה מול עובדי מדינה.

ד. מתוקף תפקידם, עובדי מדינה חשופים לעתים לביקורת מצד גורמים שונים הפועלים על-פי חוק. איש אינו אוהב להיות מבוקר, אך קשה להפריז בחשיבות הליכי ביקורת וחקירה לקיום שירות מדינה תקין וראוי. כדי לעודד עובדי מדינה לשתף פעולה עם הליכי ביקורת וחקירה, כחלק מאחריותם המקצועית ובכפוף למגבלות החוק, מוצע לקבוע, כי: "עובד המדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ועדות בדיקה ממשלתיות, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור ויסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם, ובכלל זה חשיפת כל המידע הרלוונטי לבירור העניין ומתן תגובה מקצועית ועניינית, ובכפוף להוראות כל דין."

ה. העובדים בשירות המדינה מתחלפים מעת לעת, ועובדים חדשים באים במקום עובדים שפרשו או החליפו תפקיד. במצב דברים זה אובד חלק חשוב מן המידע שאצרו בקרבם העובדים שעזבו את תפקידם. לכן בצדק העיר פרופ' דרור לוועדה, שיש חשיבות לתעד החלטות חשובות ודרך קבלתן. כדי להתמודד עם סוגיה זו של אובדן זיכרון ארגוני מוצע לקבוע, כי "עובד המדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו באופן סביר, ויהיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני."

ו. בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות שהביאו לכך, שעיקר המידע נשמר במחשבים ואף בטלפון הנייד, מוצע לקבוע הוראה לעניין אבטחת המידע במכשירים אלה בהתאם להוראות בנושא.

ז. חלק מהתנהגותו הראויה של עובד המדינה בביצוע תפקידו הוא גם לדאוג לשמירה על סביבתו ולדורות הבאים. דאגה לסביבה מחייבת הקצאת משאבים, ולכן ברור שהיכולת לממש זאת מותנית בהקצאת משאבים. מוצע לקבוע, כי "עובד המדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר."

ח. חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) מטיל הגבלות שונות על העובדים הפורשים בכל הנוגע למגעים מקצועיים עם עובדי המשרד ממנו פרשו. התקשי"ר מטיל מגבלות גם על עובדי המדינה שנותרו בשירות בכל הנוגע למגעים המקצועיים עם העובדים שפרשו.¹⁰¹ בשל חשיבות הנושא מוצע להתייחס בכללים להסדר בנושא הקיים בתקשי"ר.

ט. עובדי מדינה מבצעים גם פעילויות פרטיות רבות מחוץ למסגרת עבודתם. בגלל מעמדם כעובדי מדינה בביצוע פעולות אלה או בהתבטאויות פומביות, הם עלולים להיראות כמי שמייצגים את המשרד הממשלתי. על כן מוצע להבהיר, כי "עובד המדינה המתבטא באופן

¹⁰⁰ דו"ח מבקר המדינה מס' 57 לשנת 2006, עמ' 19.

¹⁰¹ סעיף 43.629.

פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו יקפיד לציין, כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד."

י. השנים האחרונות מושפעות מפריחת רשת האינטרנט והרשתות החברתיות הנלוות לה – פייסבוק, טוויטר, לינקדאין ועוד ועוד. גם השימוש בדואר אלקטרוני בתפוצה רחבה, בעבודה ומחוצ לה – יכול להיחשב כשימוש ברשת חברתית. המציאות מלמדת, שעובדים רבים מתבטאים ברשתות אלה באופן חופשי, ולעתים יש לדברים השפעות ממשיות עליהם ועל מקום עבודתם.¹⁰² הסדרת נושא זה על מכלול היבטיו הינה משימה מורכבת ביותר, הרבה מעבר לאפשרי במסגרת קוד זה. משימה זו מחייבת יצירת איזון עדין בין חופש הביטוי של העובד וזכותו לממש את עצמו בחייו הפרטיים, לבין המגבלות המוטלות עליו מעצם היותו עובד הציבור. חרף מורכבות זו, ראוי להתוות את הכיוון הכללי ולפיו – "א. עובד המדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי רק אם קיבל אישור לכך מראש מהממונה עליו. ב. עובד המדינה המשתמש ברשת חברתית ראוי לו שיימנע ממעשים או מהתבטאויות שעלולים לפגוע בשמו הטוב של השירות, בתדמיתו כעובד המדינה או בכבודם של משתמשים אחרים, ובכלל זה חבריו לעבודה, גם אם הדבר נעשה שלא במסגרת תפקידו, והכול בשים לב למעמדו ולתפקידו בשירות המדינה."

נושאים שלא נכללו במסגרת הצעת הקוד האתי **או שנכללו חלקית בלבד**

193. כאשר עורכים קוד אתי, שאלה קשה היא מה לכלול בו ומה להותיר בחוץ, בין להסדר עתידי ובין להימנעות מהסדרה. בין הנושאים, שהוועדה בחרה שלא לכלול בדין וחשבון זה או לכלול באופן חלקי, נמצאים הנושאים הבאים:

א. **דיווח על הפרות כללי האתיקה** – יש קודים אתיים המחייבים עובדים לדווח על התנהגות של עמיתים החורגת מכללי המינהל התקין. טיפול בסוגיה זו של חושפי שחיתויות, נעשה עד כה במספר דברי חקיקה.¹⁰³ התמודדות עם נושא זה גם במסגרת האתית, מחייבת בחינה מעמיקה של המצב הקיים בפועל, והתמודדות עם מציאות החיים בה לעתים רבות חושפי השחיתויות הופכים לקורבנות של התנהגות ארגונית המדירה אותם. התייחסות מסוימת לסוגיה עולה מן ההצעות שבקוד האתי לגבי חובות הממונה, אך בשל מורכבות הנושא אנו בדעה, שסוגיה זו ראויה לבירור נפרד.

¹⁰² פעולה של עובד מדינה מחוץ למסגרת העבודה עלולה להיחשב כעבירה משמעת של התנהגות שאינה הולמת, הפוגעת בשמו הטוב של השירות הציבורי. לדוגמה, עובד שנטל מוצר מחנות ולא שילם בעדו הועמד לדין משמעתי והורשע – עש"ס 7440/04 **יששכר נ' נציב שירות המדינה** (פסק דין מיום 7.4.05). דוגמאות נוספות הנוגעות לתחום חופש הביטוי: מקרה שבו הורשע תובע בפרקליטות המדינה, בין היתר, בשל דברים שאמר במסגרת קורס שלימד במכללה למשפטים, שהיו בוטים ופוגעניים כלפי שופטים – בד"מ 47/10 **עו"ד איילה הוניגמן-ליפץ נ' עו"ד אורי קורב** (גזר דין מיום 24/5/10); במקרה אחר הורשע עובד משרד החוץ בשל מכתבים ששלח לעיתונים ופורסמו בהם מתח ביקורת חריפה ובוטה על הממשלה ומדיניותה – עשמ 5/86 **גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה**, פ"ד מ(4) 227.

¹⁰³ חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], סעיפים 45א-45; חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז-1997; חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, תשנ"ב-1992.

ב. **שימוש ברשתות חברתיות** – כאמור לעיל, ההסדר בהצעת הקוד האתי בנושא השימוש ברשתות חברתיות הוא הסדר חלקי ביותר, וראוי להעמיק את העיסוק בו. ייתכן שהדרך הראויה היא לעשות זאת במסגרת קודים אתיים יחידתיים, שבהם תקבע, למשל, יחידה פלוגית, למי ראוי לאשר להיות "חברים" ברשת חברתית של עובדי מדינה בעלי סמכויות.

ג. **פתרון לדילמה אתית** – התמודדות עם דילמות אתיות, בגדרן יש התנגשות בין ערכים, היא בלב היישום של הקוד האתי. דילמות אתיות מתעוררות בשל מגוון רחב של סיבות, חלקן אישיות, הנוגעות לאמונה אישית של העובד, הנוגדת את המשימה המוטלת עליו, חלקן נובעות מדרישה שיבצע דבר שנראה לו שגוי מקצועית, וכדומה. עובד כזה ניצב בפני הכרעה אישית לא פשוטה, ועובדים שונים נוקטים בפעולות שונות כדי להתמודד עם מצבים שכאלה (ויתור על מקצועיות וערכים תוך תשלום מחיר אישי, פרישה מהשירות וכדומה). כאשר מבקשים לסייע לעובדים לפתור דילמות אתיות – לא ניתן לתת מראש פתרון מהו הערך הגובר בכל מצב דברים נתון, שכן יש מגוון רחב של שיקולים הנוגעים לעניין. לכן, לנושא זה מן הראוי להקדיש מקום רב בעת הכנתן של תכניות ההטמעה בידי היחידה המרכזית לאתיקה בנציבות.

עם זאת, בחרנו להוסיף להצעת הקוד האתי מדריך עזר להתמודדות עובד המדינה עם דילמה אתית (נספח א' לדו"ח, עמ' 102), אשר יוכל להוות בסיס לטיפול בסוגיה זו בעת הכנת תכניות ההטמעה של הקוד האתי.

ד. **מיקור חוץ** – בשנים האחרונות המדינה הוציאה למיקור חוץ חלק מן הפעולות שביצעו בעבר עובדי מדינה. גורמים אלה הם לעתים היחידים שבאים במגע הדוק עם האזרחים, בתחום שעליו הם מופקדים. המדינה גם פועלת באמצעות גורמי ייעוץ חיצוניים שונים. ראוי לערוך חשיבה נפרדת אילו מן הנורמות שבקוד האתי ראוי להחיל גם על גורמים חיצוניים אלה, שהקוד אתי המוצע, כשלעצמו, לא יחול לגביהם.

ה. **תחולת הקוד האתי על גופים נוספים** – ישנם גופים חיצוניים לשירות המדינה, שיש זיקה בינם לבין עובדי המדינה על-פי הדין המקיים אותם והחל על העסקת עובדיהם (לדוגמה – המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה וכדומה). ראוי לבחון את כל הגופים הללו באופן פרטני ולקבל החלטה על מי מגופים אלה יוחל הקוד האתי וכיצד.

פרק עשירי: הטמעת הקוד האתי בשירות המדינה – כללי

על חשיבות הטמעת הקוד האתי

194. מטרת-העל של העיסוק באתיקה בשירות המדינה היא לבנות תרבות ארגונית המבוססת על ערכים ונורמות, הבאים לידי ביטוי בהתנהגות ראווה של עובדי המדינה. הכשרה לאתיקה ולחשיבה אתית היא רכיב חיוני במסגרת מדיניות רחבה יותר לשיפור תפקוד שירות המדינה, לחיזוק היושרה ולמאבק המתמיד בשחיתות.

195. ניסיון העבר בישראל והניסיון בארגונים עסקיים ובמדינות אחרות מלמד, שקוד אתי לבדו, ללא תכנית הטמעה אפקטיבית ומנגנון ייעודי שיעסוק בנושא – לא יחולל כל שינוי בנושא האתיקה בשירות המדינה. יש הסבורים, שקוד אתי ללא תהליך הטמעה הינו חסר ערך ואף מזיק – הוא עלול להיתפס על-ידי הציבור והתקשורת כ"תרגיל ביחסי ציבור", או קוד אתי שתלוי על הקיר ולא הועבר ל"לוח הלב", ובנסיבות אלה עדיף שלא יהיה כלל. קוד אתי ללא תכנית הטמעה אפקטיבית יוצר אצל העובדים מודעות לסוגיות אתיות, אך לא נותן כלים ליישומן.¹⁰⁴

196. המטרות של הכנת תכנית אפקטיבית להטמעת הקוד האתי הן לצמצם את הפער בין הערכים וכללי ההתנהגות המוצהרים לבין ההתנהגות הארגונית בפועל, לפתח ולחזק את המנהיגות הערכית בארגון, להקנות לעובדי הארגון ומנהליו מיומנויות לפתרון דילמות אתיות ברוח המדיניות הערכית של הארגון, ולשלב את האתיקה בסביבת העבודה בחיי היומיום בארגון.¹⁰⁵

197. תכנית הטמעה אפקטיבית מחייבת שכלל עובדי הארגון ובעיקר מנהליו יעברו תהליך הטמעה מדורג, הכולל היכרות עם ערכי הארגון, הבנת ערכים אלה, הפנמתם והפגנת התנהגות המבטאת ערכים אלו.

198. במישור האישי של כל עובד ועובדת, המציאות שבה אדם ניצב בפני דילמה אתית אינה תמיד ברורה, ולשם כך נדרש לפתח תובנה ומודעות אתית. רק לאחר מכן ניתן להקנות לעובדים כלים להתמודד עם דילמה אתית.¹⁰⁶ פיתוח יכולות אלה הן אתגר ליחידה המרכזית לאתיקה מקצועית שתוקם בנציבות. בתכנית ההטמעה המעשית המוצעת יש כיווני פעולה מוצעים בתחום זה, ותידרש הרחבה מעשית רבה בנושא.

¹⁰⁴ "האפקטיביות של תכנית האתיקה", אתר שבי"ל –

<http://www.ti-israel.org/?CategoryID=86&ArticleID=259>

¹⁰⁵ אודות ההשפעה החיובית של הטמעת כללי אתיקה בארגונים ראו: "הטמעת קוד אתי בארגונים", הרי גוטסדינר ואיריס סלומון (2005).

¹⁰⁶ השוו – לימור זר גוטמן, לימודי האתיקה המקצועית כחלק מהחינוך המשפטי בישראל, מחקרי משפט כג, (תשס"ז-2006), 89, 105.

199. במישור הארגוני – בשירות המדינה, בישראל ובכל מדינה, האתגר של תכנית הטמעה אפקטיבית גדול במיוחד בשל היקפו העצום של הארגון והביזור הגדול שלו בין המשרדים ויחידות הסמך, ובכל משרד בין היחידות השונות בתוכו. בישראל מדובר בעשרות אלפי עובדים שיש להגיע אליהם, ובעשרות יחידות נפרדות.

200. שאלה נפרדת היא כיצד מודדים הצלחה של הטמעת תרבות אתית בארגון. שאלה זו חורגת ממנדט הוועדה, ומונחת לפתחו של המנגנון שיוקם בנציבות שירות המדינה ליישום תכנית ההטמעה האפקטיבית בשירות המדינה. כקריאת כיוון בלבד, נציין שבמסגרת מדידת ההצלחה של תכנית ההטמעה, ראוי יהיה לשקול מספר נקודות, ובהן –

- א. האם עובדי המדינה והדרג הניהולי מכירים ומבינים את ההתנהגות הראויה המצופה מעובד המדינה, ומבטאים זאת בדרך פעולתם.
- ב. האם העובדים והמנהלים יודעים לנתח מצבים שבהם יש לקבל החלטות כאשר ערכים מתנגשים, ויודעים להפעיל שיקול דעת ולקבל החלטות מושכלות.
- ג. האם המנהלים מזמנים, מעת לעת, דיון ומייחדים זמן ומקום להתלבטויות אתיות של עובדים.
- ד. האם העובדים והמנהלים מגיבים כראוי כלפי מי שלא מקיים את כללי האתיקה.

תנאים להצלחת ההטמעה של קוד אתי

201. לצד גיבוש תכנית הטמעה אפקטיבית של הקוד אתי, חשוב ליצור בשירות המדינה תנאים שיבטיחו הצלחה של הטמעת תרבות ארגונית אתית בכל רמות הארגון, וימנעו ציניות וספקנות. תנאים אלה ראוי שיושתתו על מספר עקרונות:¹⁰⁷

- א. מנהיגות כמודל לחיקוי: מנהלים ישמשו מודל לחיקוי בהתנהגותם האתית, יימנעו מהעברת מסר סמוי המעודד התנהגות החורגת מכללי אתיקה מקצועית, דוגמת "עיגול פינות" לטובת הגדלת ביצועים.
- ב. תקשורת פנים ארגונית רצופה ודיאלוג שוטף בין מנהלים ועובדים.
- ג. תמיכה של גוף הדרכה וכלים יישומיים: תשתית הדרכתית היא תנאי בסיסי להטמעה.
- ד. קיום ערוצי דיווח פתוחים: עובדים יידעו שקיימת אופציה לפנות לייעוץ בתחום האתיקה.
- ה. ראייה אתית כוללת: שיקולים אתיים צריכים להילקח בכל רמות הארגון, וכן בתחומים מגוונים, כגון – הערכת עובדים, בחירת עובדים מצטיינים, קידום, תחקירים ועוד.

¹⁰⁷ השוו – "האפקטיביות של תכנית האתיקה" פרופ' דוב יזרעאלי וד"ר לאה שילה,

<http://www.ti-israel.org/?CategoryID=86&ArticleID=259>

ו. יישום עקבי: הדבר מהווה תנאי בסיסי לשיתוף פעולה מצד העובדים, התורם לייצוב תרבות ארגונית מבוססת ערכים ונורמות של אתיקה מקצועית.

ז. תמיכה בעובדים המדווחים על התנהגויות בלתי הולמות וטיפול ממשי בתלונותיהם: עידוד עובדים להיות מתריעים בשער, לדרוש תיקון, לא לחשוש מנקמה ולא מתיוגם כ"עושי צרות" או כ"מלשינים". היעדר טיפול רציני בדיווחים אלה עלול לרפות ידיים ולגרום להתפשרות עם סטנדרטים אתיים ירודים. כאמור, נושא זה לא נבחן לעומק על-ידי הוועדה, וראוי לעסוק בו בנפרד.

202. ארגון ה-OECD עוסק רבות בהטמעת אתיקה בקרב המדינות החברות בו ואחרות. מנייר עבודה שהכין הארגון בנושא "רכיבי תכנית הטמעה ערכית", עולה שהארגון בדעה שמערכת מקיפה לניהול יושרה כוללת ארבעה מרכיבים,¹⁰⁸ שראוי שינחו גם את מדינת ישראל בעת גיבוש תכנית ההטמעה לקוד האתי:

א. מוסדות יושרה (קוד אתי, מנגנוני ניגוד עניינים, ממוני אתיקה). מוסדות האתיקה צריכים להיות מובלים מתוך הארגון ועל-ידי אנשים שחיים אותו;

ב. כלי הדרכה (סדנאות, ייעוץ) – מנגנוני למידה מגוונים;

ג. כלי בקרה (תלונות, חושפי שחיתויות, ביקורת): ליצור בשירות אווירה המעודדת חשיפת מינהל לא תקין, תוך הבטחה שהעובד החושף לא ייפגע;

ד. כלי אכיפה (ענישה משמעתית ואחרת) – מנגנוני אכיפה וריסון.

יש לציין, שהרכיבים הנוגעים לכלי בקרה וכלי אכיפה, לדעת הוועדה, לא חייבים להיות חלק בלתי נפרד ממערך הקוד האתי. הם מתקיימים ממילא על-פי הדין הקיים כיום – לכל עובד יש מספר כתובות להגשת תלונות על מעשים בלתי תקינים, החל בהנהלת המשרד, נציבות שירות המדינה, מבקר המדינה ובמקרים חמורים – משטרת ישראל. כמו כן, קיימות מערכות אכיפה פליליות ומשמעתיות, ולא נראה שיש צורך ביצירת מערכת אכיפה נוספת.

עקרונות להטמעה מוצלחת של אתיקה בארגונים

203. הטמעת האתיקה ברמת ההנהלה תחילה:

א. הובלת תהליך ההטמעה על-ידי ההנהלה הבכירה: שירות המדינה פועל באופן היררכי. הוראות ניתנות לעובדים בידי הממונים עליהם, ומדיניות נקבעת בידי דרגים בכירים, ואף מחוץ לשירות המדינה, בידי הדרג המדיני. לכן, הובלת האתיקה וקידומה בשירות המדינה לא יכולה להיעשות בידי העובדים תחילה או באופן בלעדי. קיימת תמימות דעים בקרב העוסקים בנושא הטמעת האתיקה, שללא גיבוי והובלה מצד העומד בראש

¹⁰⁸ Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (2009), p.21 –

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

המערכת – הסיכוי קלוש להצלחת תהליך ההטמעה. ההנהלה משמשת במקרה זה בתפקיד חינוכי: היא מעבירה את הכללים לכלל הארגון, מלווים ב"רוח המפקד".

ב. דוגמה אישית של מנהלים: נדבך מרכזי בתרבות ארגונית ובאתיקה הארגונית הוא התנהגות המנהלים, אופן קבלת החלטות שלהם, ושילוב האתיקה בהחלטותיהם הניהוליות.¹⁰⁹ לפיכך צעד הכרחי ראשון בהטמעה הוא הטמעה בקרב מנהלים. הם ישמשו מודל חיקוי ליתר הארגון ביישום ובקידום ההתנהגות האתית, ויממשו בכך גם את תפקיד המנהל כחונך. יש לצפות ממנהל יחידה שיכיר את הדילמות האתיות העולות מהשטח, ויחוש מה באמת מטריד את העובדים. אופן הטיפול שלו קובע את המודל האתי שיעמוד לנגד עיני העובדים. לפיכך, הטמעה אפקטיבית תתקיים אם מנהלי הארגון יאמינו בחשיבות ערכים והתנהגות, ייתנו דוגמה אישית ויובילו את תהליך ההטמעה.

ג. הטמעת האתיקה בהכשרות ניהוליות: לאור האמור לעיל, טבעי הדבר שהכשרות בנושא האתיקה יחלו בהכשרות המנהלים.

ד. הכנת חומרי הדרכה מיוחדים המכוונים למנהלים, והמסבירים בפשטות את חשיבות האתיקה בארגון.¹¹⁰

204. הטמעת האתיקה בשיח הארגוני:

א. קיום שיח מתמשך בארגון בנושאי אתיקה הוא רכיב הכרחי בהטמעה. יש ארגונים שנוטים להשקיע רבות בתהליך הכנת הקוד האתי והשקתו, אך לא מעבר לכך – ונוכחים לדעת שהעיסוק באתיקה נשכח.

ב. שילוב שיקולים אתיים במדיניות הארגון, בתכנית העבודה השנתית; בקבלת החלטות על-ידי מנהלים, ובתהליכי עבודה שוטפים.

205. מערך תמיכה לנושא האתיקה:

הטמעת קוד אתי מחייבת מערכת תמיכה. בהעדרה, עלול העובד בארגון לחוש תסכול, כי הארגון מגביר את המודעות לסוגיות אתיות באמצעות השקת קוד אתי, אך לא מספק לעובדים כלים להתמודד עם הדילמות האתיות. מערכת תמיכה כזו מתבטאת בגופים ממונים, כמו: יחידה מרכזית המופקדת על קיום נורמות אתיות בארגון, הסברה, הכוונה וההנחיה, ממוני אתיקה ביחידות השונות ועוד.

¹⁰⁹ ד"ר ציפי גושפנץ, בדיון הוועדה מיום 27/7/14.

¹¹⁰ כדוגמה, ראו פרסום של המרכז הלאומי לאתיקה בבריאות, הפועל במסגרת המשרד לענייני יוצאי צבא (וטרנים) בארצות הברית. פרסום זה כולל דגשים מיוחדים למנהלים, כולל דוגמאות מפורטות, לשימוש כמצפן אתי: להמחיש שהאתיקה נמצאת בעדיפות עליונה, לשדר ציפיות ברורות להתנהגות אתית, לתרגל קבלת החלטות אתיות, לתמוך בתכנית האתיקה הארגונית – Ethical Leadership Fostering an Ethical Environment & Culture. קישור למסמך – <http://www.ethics.va.gov/ELprimer.pdf>.

אתיקה מצריכה לימוד. יש מי שסבורים שאתיקה היא דבר שנולדים עמו או באים איתו מהחינוך בבית. גם אם יש אולי גרעין של אמת בתפיסה זו, הערכים הייחודיים לארגון והכללים שנקבעו בקוד האתי מחייבים לימוד, הסברה והפנמה בידי העובדים. לכן, במסגרת תכניות הכשרה וקורסים לעובדים ותיקים, ובמסגרת אוריינטציה לעובדים חדשים, יש הכרח לעסוק בנושאים אתיים.

פרק אחד-עשר: מבנה ארגוני להטמעת האתיקה המקצועית בשירות המדינה

207. עד כה עסקנו בנושא ההטמעה של הקוד האתי בשירות המדינה באופן כללי. להלן יפורט המבנה הארגוני המוצע ליישום והטמעה של הקוד האתי.

208. במחקר משותף שנערך בידי האיחוד האירופי וה-OECD, בשנת 2013,¹¹¹ הומלץ על קיום גוף מרכזי אחד שיהא אחראי למסגרת הכללית של ההכשרה האתית, לתכנון, לתיאום להערכה ולשיתוף הפעולה בין כלל הגורמים המעורבים בתחום הטמעת נושא האתיקה. היתרון בגוף כזה טמון בראייה הכוללת, במקצועיות, במוכוונות הברורה לנושא, בשימוש היעיל במשאבים המוקצים לתחום, ובבקרה. נמצא שכלל שהגוף המרכזי לאתיקה עובד בקשר הדוק עם מנהלי הגופים הציבוריים השונים – כך מושגות תוצאות טובות יותר.

209. על בסיס המלצה זו, ומתוך היכרות עם שירות המדינה בישראל, מומלץ שהאחריות הכוללת להטמעת הקוד האתי תוטל על נציבות שירות המדינה.

210. מוצע, שהמבנה הארגוני הייעודי, שיופקד על יישום האתיקה המקצועית של עובדי המדינה, יורכב משלושה רבדים,¹¹² וחלוקת תחומי האחריות להטמעת הקוד האתי תהיה כדלקמן:

א. **תוקם יחידה מרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות**, שתישא באחריות הכוללת להטמעת ברמת כלל השירות הממשלתי.

ב. **תוקם מועצה ציבורית לאתיקה של עובדי מדינה**, שתייעץ לנציב שירות המדינה.

ג. בכל משרד ממשלתי או יחידת סמך ימונה **ממונה אתיקה משרדי**, שיהיה כפוף למנכ"ל ויהיה אחראי להטמעת הקוד האתי ברמה המשרדית או היחידתית (להלן – "ממונה אתיקה משרדי").

להלן נרחיב על תפקידיהם המוצעים של הגופים האמורים לעיל.

211. כישורים לאיוש תפקידים בתחום האתיקה: ראוי שמי שימונו לאייש תפקידים ביחידה המרכזית, במועצה המייעצת וכממונה אתיקה משרדיים, ייבחרו על בסיס אמות מידה של רמה אתית גבוהה, יושרה, מוניטין ארגוני, העדר משוא פנים, מיומנויות בין-אישיות בולטות ומצינונות מקצועיות.

¹¹¹ קישור למחקר של פרויקט OECD-EU SIGMA –

<http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

תמצית המחקר מצורפת בנספח ח' לדו"ח. ההמלצה על גוף מרכזי – בסעיף 1.4 למסמך המקורי, עמ' 9.

¹¹² מבנה זה אינו כולל את אחריות המנהלים בכל משרד ממשלתי ויחידת סמך לשאת בביצוע בפועל של הטמעת האתיקה בארגון.

א. היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות שירות המדינה

212. היחידה תופקד על הנחלת תחום האתיקה המקצועית של עובדי המדינה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. היא תהא אחראית לגיבוש ועדכון הקוד האתי, להסברה, הכוונה וההנחיה למשרדים, ותשמש כמנחה המקצועי של הממונים על האתיקה במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.¹¹³ היחידה תיתן ייעוץ לעובדים שיפנו אליה בנושאים אתיים, במסגרת "קו חם" שתפעיל לעניין זה. על עובדי היחידה יהיה להבהיר מראש לעובדים שיבקשו להתייעץ עימם את גבולות סמכותם, היינו – שפניות יישמרו בסוד, אם כך יבקש הפונה, אך את חובות הדיווח החלות עליהם במקרים שבהם יובאו לידיעתם מעשי עבירה חמורים.

213. יודגש – היחידה לא תשמש כגוף לקבלת דיווחים על הפרות אתיות, ולא תפגע בסמכויות הקיימות של מערך המשמעת בשירות המדינה. בשיקול דעת נציב שירות המדינה יהיה אם להעניק לה סמכויות גם בתחומים "רכים" אחרים הקשורים לאתיקה של עובדי מדינה, כגון טיפול בהסדרים למניעת ניגוד עניינים, מתנות הניתנות עובדי ציבור וכד'.

ב. מועצה מייעצת לאתיקה של עובדי המדינה

214. תפקידי המועצה המייעצת יהיו מתן ייעוץ בנושאי אתיקה מקצועית של עובדי מדינה לנציב שירות המדינה, דיון בסוגיות אתיות שיובאו בפניה על-ידי הנציב או היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית, פרסום חוות דעת עקרוניות והמלצות במטרה להעלות את הרמה האתית בשירות המדינה, ייזום סקרים בנושא אתיקה, הגשת דו"ח שנתי לנציב ולראש הממשלה על מצב האתיקה בשירות המדינה, ודיון בסוגיות עקרוניות או מיוחדות.

215. מוצע שנציב שירות המדינה ימנה למועצה בין 5 ל-7 חברים, לתקופה של ארבע שנים, הניתנת להארכה לשנתיים או יותר, ובהם:

– שופט בדימוס;

– נציג אקדמיה המתמחה בתחום האתיקה המקצועית;

– נציג עובדים בעל ניסיון בתחום האתיקה המקצועית;

– נציג נציבות שירות המדינה;

– נציג ציבור שכהן כמנכ"ל לשעבר במשרד ממשלתי.

216. בראש המועצה יעמוד אדם שאינו עובד מדינה, בעל שיעור קומה בתחום האתיקה המקצועית של עובדי ציבור ויכולת הובלת עבודת המועצה. חברים נוספים במועצה יהיו אנשים בעלי ניסיון בתחום האתיקה המקצועית או המשפט.

217. המועצה תהא רשאית למנות מבין חבריה ועדות משנה קבועות או ועדות לעניין מסוים, לפי שיקול היו"ר.

¹¹³ בעניין זה ציינה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) במכתבה מיום 31/12/15: "אם יותקן קוד אתי לעובדי המדינה ויוקם מערך להטמעתו, הוא יהווה זרוע נפרדת של הנציבות, אשר תפעל באפיק החינוכי, על מנת לעורר אצל עובדי המדינה את המוטיבציה הפנימית לפעול על-פי אמות מידה ערכיות, ולא רק בהתאם לסטנדרט המשפטי."

218. המועצה המייעצת תקיים מדי שנה דיון על הצעת תכנית העבודה השנתית של היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית, ודיון על סיכום שנת העבודה של היחידה והתובנות העולות ממנה. המועצה המייעצת תקיים לכל הפחות 4 דיונים בשנה.

219. המועצה המייעצת תגיש המלצותיה לנציב, והוא ינהג בהן לפי מיטב שיקול דעתו. העתק מהמלצות המועצה והדו"ח השנתי שלה יועבר לראש הממשלה.

ג. ממוני אתיקה משרדיים

220. לאור גודלו וביזורו של שירות המדינה, לא די ביחידה מרכזית לנושא אתיקה מקצועית בנציבות שירות המדינה. יש הכרח שיהיו לנושא האתיקה "סוכני שינוי" נוספים בכל משרד או יחידת סמך, שיפעלו לקידום הנושא. סוכני שינוי אלה חייבים להיות הדרג הניהולי הבכיר בסיוע דרג מקצועי שיתמחה בתחום. כדי שנושא האתיקה המקצועית יגיע למודעות של כל מנהל וכל עובד בשירות המדינה, מוצע שתפקידי ממוני האתיקה בכל משרד ממשלתי וביחידות הסמך יהיו כמפורט להלן.

221. התפקידים העיקריים של ממוני האתיקה המשרדיים – חינוך, הנחלת ערכים אתיים, קידום גיבוש קודים אתיים יחידתיים והפקת לקחים לעתיד. לשם כך יש ליצור הגדרת תפקיד ברורה ולהכשיר את ממוני האתיקה. מובן מאליו, שהאמור אינו בא לגרוע מתפקידו של כל מנהל בשירות המדינה ליישם את ערכי הקוד האתי בהתנהגותו ולשמש מודל בעניין זה.

222. ממונה האתיקה המשרדי יטמיע התנהגות אתית ראויה, בהתאם לכלי הדרכה והטמעה, שיפותחו באחריות היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית: פרסומים, הדרכות פרונטאליות, למידה מקוונת ועוד.

223. הכלים שיינתנו בידי ממונה האתיקה המשרדי במקרים של הפרת הקוד האתי (שאינה עבירה פלילית או משמעתית) יהיו כלים מעולמות הלמידה הארגונית, כגון הפקת לקחים – מה יש ללמוד מהמקרה באופן רחב, ועל מי בארגון מוטל לנקוט בצעדים לשיפור המצב. עצם הפרסום של הפרה אתית, אף ללא ציון שמות המעורבים, הינו בעל ערך ככלי מחנך ומרתיע כאחד. הפרות אתיות מרובות בנקודה מסוימת יכולות להאיר ליקוי בנהלים/כללים הקיימים.

224. ממונה האתיקה המשרדי ישמש אוזן קשבת ומייעצת לעובדים המעוניינים בייעוץ אתי, ויהא רשאי להעביר פניות לטיפול הגוף המרכזי בנציבות לאתיקה. יובהר, שגם כאן, אין הכוונה ליצירת כתובת נוספת להגשת תלונות בנושאי אתיקה או משמעת, והממונה לא יחליף בעניין זה את הגורמים המוסמכים על-פי דין לטפל בהפרות משמעת. על ממונה האתיקה יהיה להבהיר מראש לעובדים שיבקשו להתייעץ עימו את גבולות סמכותו, היינו – שפניות יישמרו בסוד, אם כך יבקש הפונה, אך חובות הדיווח חלות עליו במקרים שבהם יובאו לידיעתו מעשי עבירה חמורים.

225. כיוון שמוצע, שהשיקול האתי יתפוס מקום בהחלטות הנוגעות לעובדים בעניין זכייה בפרסים (פרס העובד המצטיין, פרס מנכ"ל ועוד), ראוי שממונה האתיקה המשרדי יהיה גורם המעורב בתהליכים אלה. ממונה האתיקה יזומן לישיבות הנהלה בהן יידונו אירועים או תופעות בארגון

העוסקים או רלוונטיים לאתיקה. הממונה ייקח חלק בהצגת תכניות העבודה והסיכומים השנתיים, שבהם יציג את עולם התוכן האתי בהתייחס לתקופה הנדונה, או לחלופין, נושא זה ישולב במסגרת הצגת הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש.

226. הכשרה של בעלי תפקידים העוסקים באתיקה – מוצע שהיחידה המרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות תהא אחראית להכשרה ייעודית לממוני אתיקה משרדיים. ההכשרה תכלול הסבר בדבר סמכויות הגופים העוסקים באתיקה מקצועית ובמשמעת ואופן חלוקת העבודה ביניהם, מהות האתיקה המקצועית של עובדי המדינה על-פי הקוד האתי, הצורך בהשלמה של קודים אתיים משרדיים/יחידתיים, אופן העלאת דילמות אתיות מהשטח למעלה, ייעוץ לעובדים והפעלת "קו חם/קו סיוע" בדילמות אתיות.

227. ממונה האתיקה המשרדי ייבחר לתפקידו מתוך הסגל המוביל במשרד. הממונה יהיה כפוף למנכ"ל המשרד או למנהל יחידת הסמך. הממונה ימונה על-ידי מנכ"ל המשרד, בהמלצת הסמנכ"ל הבכיר למשאבי אנוש ובשיתוף היחידה המרכזית התפקיד. המינוי יהיה בנוסף על תפקידו במשרד, למעט במקרים שבהם יוחלט על-ידי המשרד על הקצאת תקן מיוחד לנושא. משך המינוי לתפקיד ממונה אתיקה משרדי – קדנציה בת ארבע שנים הניתנת להארכה בשנתיים נוספות, ובמקרים חריגים בקדנציה נוספת בת שנתיים (בסך הכול שמונה שנים לכל היותר).

228. תגמול הממונה – הממונה יהיה זכאי לדרגה נוספת מיום כניסתו/ה לתפקיד, בכפוף לסיום שנת ניסיון בהצלחה ועד סיום כהונתו. לצורך זה, הוראות התקשי"ר הרלוונטיות יתוקנו בהתאם.

229. לרשות הממונה יועמד סיוע מינהלי, כלים, משאבים ותקציב פעולות הרלוונטיים למילוי תפקידו באופן המיטבי וכפי שיעודכן על-ידי היחידה המרכזית לאתיקה.

פרק שנים-עשר: הצעת תכנית מעשית ואפקטיבית להטמעת הקוד האתי

230. יצירת תכנית הטמעה אפקטיבית לאתיקה המקצועית מחייבת מספר רב של פעולות, תוך יצירת סדרי עדיפויות ביניהן. פעולות אלה יהיו באחריות היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית בנציבות. להלן תפורט הצעה לתכנית מעשית ואפקטיבית להטמעת הקוד האתי בשירות המדינה.

231. מתן גיבוי, חסות והשקעה של הקוד האתי לעובדי המדינה -

א. בהתאם להחלטת הממשלה הובלת תהליך ההטמעה תלווה בתמיכת ראשי המערכת, החל באישור נציב שירות המדינה וועדת ההיגוי של הרפורמה בניהול ההון האנושי, והמשך בהצגה לראש הממשלה והשרים. תמיכת הממשלה, תשקף את מחויבותה להטמעת ערכי אתיקה בקרב עובדי שירות המדינה. לאחר מכן תעבור האחריות להטמעת הקוד האתי לנציבות שירות המדינה.

ב. המשך תהליך ההטמעה ילווה בהצהרה בנושא של נציב שירות המדינה ובגיבוי מתמשך למהלך.

ג. "סוכני השינוי" המרכזיים הם המנהלים הבכירים, וכמובן המנהלים בדרג הבינוני והזוט, המהווים מודל יומיומי לחיקוי, בסיוע ממוני האתיקה המשרדיים. על הנציבות להעביר אליהם את המטלות העיקריות המצופות מהם בנושא, ומוצע לקיים כנס מנכ"לים שיעסוק בנושא זה.

ד. חשיפה והשקעה טקסית ביחידות – מוצע שתתקיים השקעה של הקוד האתי בפורום ההנהלה הבכיר של כל משרד.

ה. לעובדי מדינה מכהנים – מוצע להפיץ בדואר אלקטרוני את הקוד האתי.

ו. לעובדי מדינה חדשים – ממועד אישור הקוד האתי – הוא יימסר לכל עובד חדש בתהליך הקליטה שלו לשירות המדינה, יצורף כחלק מחוזה העבודה, והעובד יידרש לחתום עליו.

232. תרגום ופרסום הקוד וההשקעה באמצעי התקשורת – מוצע שהקוד יתפרסם בשפות ערבית, אנגלית, רוסית ואמהרית. מוצע שהקוד האתי לא יפורסם לציבור טרם תרגומו לשפות אלה.

233. ויזואליות – מוצע שיתקיים הליך של תחרות עיצוב לחוברת הקוד האתי, והמודל שייבחר יפורסם כחוברת ויופץ באופן ממוחשב לעובדים ולציבור.

234. השקעה באמצעות שיח וירטואלי – מוצע לשקול קיום פורום וירטואלי/צ'אט באתר האינטרנט של הנציבות, שיאפשר לעובדים להפנות שאלות בנושאי אתיקה למנכ"לים של משרדי ממשלה ולנציב שירות המדינה, אשר יגיבו לאלתר.

235. הכנת חומרים להטמעה והדרכה -

א. בהכנת החומרים לצורכי הכשרה, חשוב להקפיד על גיוון מתודולוגי, שיטות הכשרה חדשות שהוכחו כאפקטיביות, התאמת החומר הנלמד לקהל היעד, למידה אינטראקטיבית, ולימוד מעשי ומבוסס על מקרי אמת. תהליך הלמידה אמור להתחיל בפיתוח היכולת של העובדים לזהות את עצם קיומה של דילמה אתית בנקודת זמן נתונה. תהליך הלמידה אינו נקודתי, אלא תהליך מתמשך.

ב. לו"ז לפיתוח: אם פיתוח חומרי ההדרכה יוצא למכרז, ראוי לקבוע לו"ז ביצוע קצר מחצי שנה, ופיתוח החומרים יבוצע במקביל. אם הפיתוח יבוצע על-ידי הנציבות – יבוצע במהלך חצי שנה.

236. בניית ערכות לימוד לקוד האתי תכלול –

א. חוברות ומערכי שיעור: חוברת ערכים ואתיקה. ראוי לכלול התייחסות לא רק להיבטים המוסריים המצדיקים את קיום הקוד האתי, אלא גם פרק אודות הפן התועלתני שבקיום הקוד האתי, באופן דומה למקובל בעולם העסקים¹¹⁴. סביר להניח, שהצגת מגוון התועלות שיצמחו לעובדים ולארגון כולו כאשר יישמרו כללי האתיקה, תגביר את מידת ההזדהות והחיבור של העובדים לקוד האתי.

ב. מדריך אתי בסיסי לעובד: מדריך אישי קצר להתמודדות עם דילמות אתיות – מצורף כנספח להצעת הקוד האתי.

ג. מסמך הנחיות למנהלים אודות יישום האתיקה בארגון (מבוסס על העקרונות בסעיף "דגשים מיוחדים בהדרכות" שלהלן).

ד. מערכי שיעור לניתוח דילמות אתיות בקבוצה: כתיבה וניתוח של סיפורי מקרה על-פי מקרים אמיתיים שהעלו עובדים, אך כמובן תוך טשטוש זהויות (case study). זהו כלי בעל עוצמה הודות ללימוד החווייתי והאפשרות למנף אותו לגיבוש מדיניות בתחום הערכי הנדון.

ה. מערך שיעור "בית מדרש אתיקה": משלב התייחסות לטקסטים מן המקורות ומן הספרות לדילמות אתיות רלוונטיות.

237. לומדות – לומדה להכרת הקוד האתי, שתוכן בשיתוף של איש תוכן אתיקה, איש פיתוח הדרכה, ומתכנת web. בארץ ובעולם יש גופים שונים המתמחים בתחום הדרכה זה, וראוי לשקול להסתייע בשיטה זו.

238. פיתוח סדנאות –

א. סדנה מונחית על-ידי מנהל שבמרכזה דיון עם עובדיו על הסיכונים ל'החלקה' אתית ביחידתו.

ב. סדנאות אתיקה עם משחקי תפקידים וניתוח סיפורי מקרה (case study).

¹¹⁴ השוו לעניין זה – אסא כשר ועלי בוקשפן, "אתיקה בחברות עסקיות: שיקולים משפטיים ומוסריים", משפט ועסקים ב, (התשס"ה), 159, פרקים ג-ד.

239. סרטונים – סרטוני הדרכה גנריים קצרים יכולים להציג מגוון מצבים ולסייע בהתמודדות עם דילמות אתיות.¹¹⁵

240. פרסומים – פרסומים על מקרים מהשטח של דילמות אתיות: במסגרת "פינת אתיקה" שתתפרסם באתר הנציבות ובעלון הנציבות. יש חשיבות ליידע את העובדים שאתר הנציבות מייחד מקום לנושא האתיקה, כולל פרסומים עיתיים, ושאלות ותשובות של עובדים בנושא – באופן חי ועדכני.

241. פיתוח תכנית פעולה אישית בנושא אתיקה -

פרויקט "OECD-EU SIGMA"¹¹⁶ דיווח על יישום מתודה אפקטיבית, שבה בשלב הכשרת המנהלים מוטל על כל משתתף להתחיל לפתח תכנית אתיקה אישית שלו, וליישם אותה ביחידתו מיד אחרי תום ההכשרה. בשלב ההכשרה מנחה התכנית מלווה את המנהל החניך בפיתוח התכנית, ואילו בשלב היישום הוא יכול להסתייע בלמידת עמיתים.

נספח ח' – תמצית המחקר של פרויקט OECD-EU SIGMA מצורף בנספח ח' לדו"ח.

242. רוב הפריטים שלעיל יהיו בעלי אופי גנרי. באשר לדילמות המוצגות בכל יחידה – יש חשיבות לכך שיתבססו על עולם התוכן של אותה יחידה (קרי: ייגזרו מהקודים האתיים היחידתיים שיגובשו בשלב מאוחר יותר או מאירועים הנוגעים לפעילות אותה יחידה).

243. ההטמעה במסגרות הכשרה -

- א. הכשרות מערכתיות בקורסי ניהול בכירים, ובמדרשה לניהול ומנהיגות.
- ב. הכשרות אוריינטציה לשירות לעובד החדש – במסגרת משרדית (מערכי הכשרה גנריים).¹¹⁷
- ג. הכשרות פנים-משרדיות למנהלים בדרגים נמוכים ובדרגי ביניים.
- ד. הכשרות ורענון תקופתי באשר לקוד האתי בקרב כלל העובדים ("שמירת כשירות").
- ה. ראוי שכל קורס ניהולי וכל קורס לעובדים יעסוק בנושא האתיקה והקוד האתי, כשהיקף העיסוק ייקבע על-ידי מומחי התחום בהכשרות השונות.
- ו. מומלץ לשקול שילוב קורסי אתיקה במסגרת קורסים לגמול השתלמות.

244. סדר עדיפות לגבי אוכלוסיות מקבלות ההכשרה –

בהגדרת קבוצות יעד להכשרה יש יתרון כפול: הראשון – מיקוד ההכשרה על-פי הצרכים הייחודיים של כל קבוצה הופך את ההכשרה ליותר אפקטיבית ויותר אטרקטיבית עבור

¹¹⁵ ראו, לדוגמה בלבד, סרטונים בתחום האתיקה מארה"ב, באתר – <http://www.media-partners.com/ethics/>

¹¹⁶ ראו נספח ח', סעיף 16.

¹¹⁷ ראו התייחסות לתכניות הכשרה בפרסום של הוועדה הבריטית לסטנדרטים בחיים הציבוריים, מחודש יולי 2014, בנושא תכניות הכשרה באתיקה לקליטת עובדים חדשים בשירות הציבורי, בעקבות בחינה שערכה בנושא – ETHICS IN PRACTICE: PROMOTING ETHICAL CONDUCT IN PUBLIC LIFE, p. 15-31. קישור לדו"ח –

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336976/2902536_CSPL_EthicsInPractice_acc.pdf

משתתפיה. השני – בהינתן אילוצים (כלכליים או אחרים) המחייבים צמצום מספר המשתתפים בהכשרה, ניתן לתעדף את קבוצות היעד על-פי דחיפות ההכשרה. במקרה זה ניתן לקבוע, למשל, סדר עדיפות גבוה למנהלים בכירים בשירות הציבורי, לעובדי ציבור חדשים, לעובדים במקומות יותר "מועדים" לשחיתות, ולממוני אתיקה משרדיים.

245. אחריות על ההכשרה בתחום האתיקה -

א. אגף ההדרכה של שירות המדינה, לרבות גופי הדרכה חיצוניים שיפעלו מטעמו אם כך יוחלט;

ב. המנהלים נושאים באחריות להטמעת האתיקה המקצועית של עובדי המדינה ביחידתם.

246. רתימת עובדים להגעה להכשרה – פרויקט "OECD-EU SIGMA"¹¹⁸ ציין, שמדינות שדיווחו על קושי לרתום עובדים להשתתף בתכנית ההכשרה לאתיקה מנו את הגורמים הבאים: א. וולונטריות ההכשרה; ב. העדר פרמטרים אתיים בהערכת ביצועים ("הערכת עובד"); ג. העדר תמיכה של המנהיגות הבכירה בנושא האתיקה; ד. הכשרה כללית מדי, שאינה מתייחסת לצרכים המעשיים של המשתתפים. לפיכך, בתכנון מסגרת ההכשרה יש לתת את הדעת לארבעת הסוגיות שלעיל.

247. דגשים מיוחדים שראוי לתת בהדרכות –

א. הכרת הקוד האתי של עובדי המדינה;

ב. הקניית ידע בנוגע לבעיות שעלולות לצוץ ובנוגע לסטנדרטים האתיים המהותיים, להלכה ולמעשה, ביחד עם ההצדקות החוקתיות, מוסדיות, פוליטיות ותרבותיות לסטנדרטים אלו;

ג. התועלת שבהתנהגות אתית לשירות הציבורי ולאיינטרס הציבורי;

ד. אתיקה יישומית לכלל העובדים: התנסות בדילמות במהלך הטמעת הקוד והריענון התקופתי;

ה. עקרונות להתמודדות עם דילמות אתיות: עובדי הציבור יידעו לזהות דילמות ויידעו כיצד מצופה מהם לנהוג;

ו. מודעות של העובדים לכלל האינטרסים המתנגשים ולעמדות של גופים שונים, כדי שתהיה להם אפשרות לבנות קונצנזוס לגבי דרכי פעולה אפשריות, וכך להשיג את אמון הציבור ביכולת התגובה של הארגון בנוגע להחלטותיו.¹¹⁹

ז. התנהגות אתית בתחומים ה"אפורים": מקרים שבהם קיימת סתירה בין כללים רשמיים ובין הנוהג, מצבים קונקרטיים שלגביהם אין תשובות ברורות באשר להתנהגות הראויה, בעיקר בתחומים שטרם טופלו על-ידי כללים פורמליים.

248. מנגנוני אכיפה – קיימות שתי גישות ביחס להטמעת הקוד האתי בהיבט המשמעותי: האחת מצדדת במנגנון ענישה על הפרה של כללי הקוד האתי, והשנייה מתייחסת להטמעת הקוד כאל תהליך חינוכי. מן הטעמים שצוינו לעיל, הוועדה ממליצה לנקוט בגישה החינוכית. במסגרת זו

¹¹⁸ ראו נספח ח', סעיף 14.

¹¹⁹ ששת הסעיפים הראשונים על-פי גוטסדינר וסלומון 2005 – הטמעת קוד אתי.

מוצע להימנע מלכלול התייחסות לקוד האתי הגנרי או היחידתי בכתבי התובענה המוגשים במסגרת הליכי המשמעת ולהפנות במקרים המתאימים למקורות סמכות אחרים. כמו כן, לאור קיומם של דיני משמעת מפותחים בישראל, מוצע להימנע מהקמת ועדת אתיקה שתברר תלונות על הפרת הקוד האתי. אין להסיק מכך שידי המנהלים והאחראים על תחום האתיקה כבולות: יש בידיהם כלים לפעול אם הם מגלים חריגה מכללי האתיקה בתחומים הרכים יותר של הניהול – חינוך, פרסום, בקרה, ניהול ותגמול.

249. שילוב נושא האתיקה בשיח הארגוני – הטמעה מוצלחת של האתיקה המקצועית נבחנת בהשפעתה על השיח הארגוני ועל נורמות ההתנהגות בחיי היומיום. לפיכך, מוצע ששילוב נושא האתיקה בשיח הארגוני יכלול:

א. עידוד מנהלים לשלב התייחסות מילולית לקוד האתי באירועים פנימיים (טקסים ואירועים);

ב. עידוד מנהלים לקיים שיחות חתך בעלות אופי של שיח אתי (אודות מידת הגאווה של העובד בהשתייכותו לארגון, סוגיות שאינן מניחות את דעתו וכו');

ג. שילוב התייחסויות בתחום האתיקה במשוב לעובד בעת ביצוע הערכת העובד. לשם כך ראוי לתקן את נוסח טופס הערכת העובד (גיליון הערכה ומשוב), באופן שנושא האתיקה המקצועית יזכה לראש פרק משל עצמו. כיום, הערכת האתיקה המקצועית נמצאת תחת הכותרת "ערכי עבודה – הזדהות ומחויבות", ומהווה תת-סעיף חלקי אחד, מבין שישה תת-סעיפים – "מקפיד על מילוי ההוראות המחייבות וכללי האתיקה". על רקע ההמלצות שבדו"ח ראוי להפריד בין מילוי ההוראות המחייבות לבין ההתנהגות האתית של העובד.

250. יצירת זיקה בין עיסוק בערכים לבין תכנית שנתית -

א. בכל כחודשיים יוקדש פרק זמן שייקבע לדיון בערך-ליבה מסוים מהקוד האתי, ביום עיון, בדיונים ביחידה, או בסיוור באתר מורשת המתחבר לאחד מהערכים.

ב. בדיון רבעוני/שלישוני של הסגל הבכיר יוקדש זמן לסיכום העיסוק בכל ערך. לסיכום דיון זה יפרסם הנציב מסמך שיהיה בבחינת "תחקיר ערכי".

ג. ממונה האתיקה המשרדי יציג למנכ"ל, אחת לשנה, סיכום המתייחס לאופן שבו טופל נושא האתיקה במשרד במהלך השנה המדווחת, ובכלל זה יתייחס גם לחסמים ולהתנגדויות שזיהה בתחום העיסוק באתיקה.

ד. התייחסות לקוד האתי בדיון תחקירים והפקות לקחים: במסגרת תחקירים שמקיימים מנהלים הם יתבקשו גם להתייחס לסוגיות ערכיות-אתיות.

251. הכרזה על הקמת גופי אתיקה ומינוי נאמני אתיקה משרדיים – כחלק מהשקת הקוד האתי תכריז הנציבות על מועד תחילת פעולתם של גופי האתיקה.

252. גיבוש דרך פנייה בנושאי האתיקה ופרסומה – מוצע שהנציבות תגבש תורה בנוגע לפנייה בנושאים אתיים. ככלל, מוצע לשמור על סמכויות המנהל, ולעודד בשלב ראשון לפנות למנהל הישיר בכל עניין שיש לו משמעויות אתיות. במקרה שיש סיבה מוצדקת לא לעשות כך, כגון מקרים שבהם יש חשש לתגובה פוגעת בעובד – לעודד לפנות למנהל עקיף. במקרה שקיימת

סיבה מוצדקת לא לפנות למנהל הישיר או העקיף – להזמין עובדים לפנות לגורם מוסמך אחר, כגון ממונה האתיקה המשרדי.

253. פרסום האמצעים (דואר אלקטרוני, מספר טלפון וכדומה) להתייעצות בנושאים אתיים – ככל שבהתייעצות כזו יהיה דיווח דיסקרטי על הפרת הקוד האתי – ציון זכותו של העובד לבקש חיסיון מלא, אך להבהיר שתינתן הגנה לעובד שיתיעץ בסוגיה של דילמה אתית או שידווח על התנהגות בלתי הולמת, בכפוף להוראות שבדין, המחייבות דיווח לגורמים מוסמכים במקרה של עבירות חמורות.

254. הקמת רשת אינטר-נט מיוחדת לממוני האתיקה המשרדיים, לרבות היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית וחברי המועצה המייעצת.

255. מדדי תשומות ותפוקות – בתכניות העבודה של משרדי הממשלה ייקבעו יעדים להטמעה בתחום האתיקה. בסיכום תכנית העבודה השנתית ישלח כל משרד לנציב שירות המדינה העתק המפרט את מידת העמידה ביעד זה.¹²⁰ להלן דוגמאות למדדים אפשריים ליעדי המשרדים:

שנה ראשונה להטמעה: האם הקוד האתי הגיע לידיעת כל עובד במשרד?

שנה שנייה להטמעה: האם העובדים יודעים מהם ערכי הקוד וכיצד להתמודד עם דילמה אתית?

כמה זמן הוקדש לנושא בקורסים?

דו"חות מנהלים על אודות מידת היכרות, הישום, ההבנה וההטמעה של הערכים.

סקרים: סקרי-Pulse בקרב כלל העובדים באשר למידת היכרותם את הערכים, והעברת המשוב מהסקרים למנהלי המשרדים, בחתכים שייקבעו.

מדדים אלו הם בעיקרם טכניים, ויש להניח שהשפעות העומק של הכשרה לאתיקה על התרבות הארגונית – יוכלו להימדד בטווח הארוך ולא בטווח הקצר.

256. שילוב נושא האתיקה בהערכת עובד, בטקסי הוקרה ובתהליכי קידום – לסמלים וטקסים יש משמעות רבה בנושא הטמעת האתיקה המקצועית בארגון, כשהם מלווים תהליך עמוק של הטמעה. לכן מוצע להשלים את תהליך ההטמעה גם במהלכים הבאים:

א. התייחסות מנהלים לנושא אתיקה בהערכות עובד שנתיות, בהתאם לטופס שהכינה הנציבות;

ב. התייחסות לשיקולי אתיקה בהענקת פרסי עובד מצטיין;

ג. ציון הצטיינות בהתנהגות אתית-מקצועית בטקסים שונים;

ד. שילוב נושאים אתיים במבחני מעבר לקידום בדרגה או תפקיד;

¹²⁰ לדוגמה – בארצות הברית חובת ההכשרה האתית מוסדרת בתחיקת משנה, ובה נקבעו: חובת הדרכה של שעה תוך 90 יום מתחילת עבודה; חובת עדכון שנתית, ובמקרים מסויימים לפחות שעה הדרכה כל שנה; חובת הכנת תכנית אתיקה שנתית לכל בעלי התפקידים, על-ידי הממונה על האתיקה ברשות –

5 CFR 2638.703 – Initial agency ethics orientation for all employees.

ה. שקילת מאפייני ההתנהגות האתית של עובדים בקידום ובמכרזים פנימיים, על-פי המדיניות שתקבע הנציבות.

257. שילוב נושא האתיקה בתהליכי המיון והגיוס – בתהליך גיוס עובדים חדשים לשירות המדינה יישקלו גם שיקולים אתיים, במסגרת הליך המיון, בהתאם למדיניות שתקבע הנציבות.

258. מנגנוני בקרה – ללא קיום מנגנוני בקרה, יש חשש שנושא האתיקה יידחק מסדר היום ולא יביא לשיפור בהתנהגות האתית של שירות המדינה. על כן מוצע כדלקמן –

- א. כל מנכ"ל ידווח בסוף שנה לנציבות על הפעולות שהתקיימו במשרדו בתחום האתיקה;
- ב. היחידה המרכזית לאתיקה מקצועית תפרסם דו"ח שנתי, לרבות פעילות משמעותית בנוגע לאירועים בנושא אתיקה מקצועית.
- ג. מרכזי ההכשרה יגישו דו"ח שנתי ליחידה המרכזית לאתיקה בנציבות על רשמיים אודות הטמעת נושא האתיקה במסגרת ההכשרות, ויציינו את התרשמותם לגבי האקלים הארגוני בתחום האתיקה.

* *

*


הראל עזר

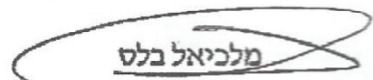
חבר הוועדה


שושנה משיח

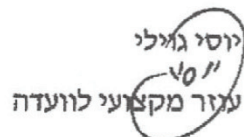
חברת הוועדה


דלית שטאובר

חברת הוועדה


מלכיאל בלס

יו"ר הוועדה


יוסי גאלי
מקצועי לוועדה


רון ציב
מרכז הוועדה

נספחים

נספח א': הצעת הקוד האתי החדש לעובדי המדינה

חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה

מטרה

- א. המסמך שבפניכם מפרט את החזון, הייעוד, הערכים והכללים האתיים המשותפים לכלל עובדי שירות המדינה באשר הם. מטרת מסמך זה היא להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. המסמך נועד לסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה, לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית. ביצוע התפקיד תוך הקפדה על מכלול הערכים והכללים המפורטים במסמך זה, יבטיח ויחזק את אמון הציבור בשירות המדינה.
- ב. תחולה – האמור במסמך זה חל על כלל עובדי המדינה, מכל סוג שהוא ובכל הדרגות, בכפוף לכללים מיוחדים בו החלים על עובדים מסוימים בלבד, כגון ממונים.
- ג. כיון שהאמור במסמך זה נושא אופי כללי, ראוי להשלימו באמצעות רובד נוסף של ערכים וכללי אתיקה מקצועית מיוחדים, המתאימים לתפקידים של כל משרד, יחידה או תחום מקצועי נפרד בשירות המדינה.
- ד. אין באמור במסמך זה כדי לגרוע מכללי האתיקה המקצועיים המיוחדים החלים על בעלי תפקידים ביחידות ובתחומים מקצועיים בשירות המדינה.
- ה. הפרדה בין הקוד האתי והדין המשמעותי – הקוד האתי, לרבות כללי האתיקה שבו, נכתבו מתוך גישה לפיה באמצעות פעולות הטמעה, חינוך, הדרכה וניהול הוא ישמש את הממונים והעובדים לשיפור התנהלותם המקצועית והאישית במסגרת עבודתם בשירות המדינה. לכן אין לראות בו מסמך המוסיף הוראות שישמשו בהליכים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, גם אם יש בו הוראות שחלקן ממילא בגדר עבירת משמעת, בגלל היותן מעוגנות בנורמות שבחקיקה, בתקשי"ר בהלכה פסוקה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכדומה. בהליכי משמעת כאמור, ראוי שייעשה שימוש בהוראות משפטיות שאינן נסמכות על הקוד האתי.
- ו. נציבות שירות המדינה תוביל תהליך להטמעת מסמך זה בקרב העובדים בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה.

שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

ייעוד

שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על-פי דין, והכול תוך כיבוד החוק.

ערכים

1. ממלכתיות

- **נאמנות לציבור** – ביצוע התפקיד תוך נאמנות למדינה, מתן חשיבות עליונה לאינטרס הציבורי וחיזוק אמון הציבור בשירות המדינה.
- **שלטון החוק** – ביצוע התפקיד תוך כיבוד החוק ויישומו כראוי.
- **א-פוליטיות** – ביצוע התפקיד תוך התעלמות מדעתו הפוליטית של העובד ותוך ומתן שירות שווה לכל ממשלה, שר או בעל תפקיד.
- **כבוד האדם** – ביצוע התפקיד תוך שמירה על כבוד האדם וזכויותיו והימנעות מהשפלה ומנוקשות יתרה.
- **שוויון** – ביצוע התפקיד ללא הפליה מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו נוגע לעניין ואינו מצדיק יחס שונה.
- **צדק חברתי** – ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבות צמצום פערים חברתיים וכלכליים וקידום חובת ייצוג הולם על-פי דין בשירות המדינה.

2. מקצועיות

- **מציאות** – ביצוע התפקיד במסגרת הסמכות, מתוך ידע ומיומנות גבוהה, לאחר לימוד התחום המקצועי שעליו הופקד עובד הציבור, תוך עדכון הידע מעת לעת וכיבוד האתיקה המקצועית.
- **ענייניות** – ביצוע התפקיד תוך איסוף ובדיקת עובדות, שקילת השיקולים הנוגעים לעניין בלבד, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.
- **ריסון הכוח** – הפעלת הסמכויות שהוקנו לצורך ביצוע התפקיד באופן מושכל, מבוקר והוגן ורק למטרות שלשמן הוקנו הסמכויות.
- **יעילות** – ביצוע התפקיד במהירות האפשרית, באופן אפקטיבי המשיג את התוצאה הנדרשת, ותוך חיסכון ושמירה על משאבי הציבור.

- **חדשנות** – ביצוע התפקיד מתוך סקרנות ופיתוח וקידום מתמיד של דרכים חדשות כמענה לצרכים קיימים ועתידיים

3. טוהר המידות

- **יושר** – ביצוע התפקיד בהגינות, ללא ניגוד עניינים, ובהקפדה על הדין והנהלים.
- **יושרה** – ביצוע התפקיד בניקיון כפיים, תוך דבקות בערכי שירות המדינה והתאמת חובתו המקצועית והתנהגותו בפועל לערכים אלה.
- **ענווה** – ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבותו, וללא התנשאות ויהירות.

4. מערכתיות

- **סיוע לממשלה וחבריה** – ביצוע התפקיד במטרה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על-פי דין, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.
- **עבודת צוות** – ביצוע התפקיד תוך ראייה רחבה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי.
- **שיתוף במידע** – ביצוע התפקיד תוך שיתוף ממונים ועמיתים במידע הנחוץ לביצוע תפקידם, בכפוף למגבלות שבדין.

5. שירותיות

- **שירותיות** – ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי, יעיל, ומספק, במועד הנדרש, לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי.
- **פתיחות** – הקשבה בלב פתוח ובנפש חפצה לצרכי הציבור והשותפים לעשייה.
- **אדיבות** – ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד כלפי הציבור ועמיתים לעבודה.

6. אחריותיות

- **אחריות** – מחויבות לתפקיד ולקיחת אחריות למעשים, החלטות וטעויות.
- **דיווחיות** – ביצוע התפקיד תוך דיווח מהימן לממונים, ועדכון עובדים ושותפים למשימה.
- **שקיפות** – ביצוע התפקיד כנאמן הציבור, תוך מתן מידע לציבור ולגופים אחרים כנדרש על-פי דין, לרבות הנמקה להחלטות והכול תוך שמירה על סודיות במקרים המתאימים.

מטרת כללים מנחים אלה להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. הם נועדו לשמש כמצפן המסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה, לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית.¹²¹

פרק א': כללי

א. הגדרות:

- (א) "עובד מדינה" – עובד קבוע, עובד זמני, עובד ארעי, עובד המועסק על-פי חוזה או מתנדב לפי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן – התקשי"ר).
- (ב) "ממונה" – עובד המדינה אשר עובד המדינה אחר או מי שמספק שירותים למדינה כפוף לו, במישרין או בעקיפין, מבחינה מינהלית או מקצועית.
- (ג) "קרוב או בן משפחה" – בן/בת זוג לרבות ידוע בציבור ובן/בת זוג מאותו המין, הורה, הורה הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין אחיינית, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, בני דודים לרבות קרבה משפחתית חורגת או קרבה הנוצרת עקב אימוץ.
- ב. תחולה בזמן ובמקום – הערכים והכללים האתיים חלים על העובד בישראל או מחוץ לה, בשעות העבודה, בעת הפעלת סמכותו, וגם מחוץ לשעות העבודה כאשר התנהגות העובד יכולה לפגוע פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור, וזאת בשים לב לדרגתו ולמעמדו כעובד המדינה.
- אף שערכים וכללים אלה אינם חלים על עובדים שפרשו משירות המדינה, יש לזכור שהציבור הורגל להתייחס אליו כאל עובד המדינה, ושיחס זה נמשך גם לאחר תום הכהונה. משכך, ראוי לעובד המדינה שפרש כי ישווה נגד עיניו את רוחם ומגמתם של הערכים והכללים, ויכוון התנהגותו ואורחותיו על-פיהם.
- ג. אין בכללים שבקובץ זה כדי לגרוע מכללים שנקבעו בחוק, בתקשי"ר, בפסקי דין של בתי משפט ובתי הדין המשמעתיים, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, או בכללי אתיקה שיוחדו בדיון למקצוע מסוים או בכללי ההתנהגות שייקבעו בעתיד על-ידי הגופים האמורים. כללים אלה באים במקום כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987, המתבטלים עם כניסתם לתוקף של כללים אלה.
- ד. הכללים כתובים בלשון זכר, אך זאת מטעמי נוחות של השפה בלבד, והם מכוונים לגברים ונשים גם יחד.

¹²¹ כללים מנחים אלה יחליפו את כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987.

פרק ב': ממלכתיות

1. עובד המדינה יהיה נאמן למדינת ישראל, לחוקיה ולערכיה, ימלא ביושר כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה, יבצע את החלטות הממשלה, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האישיות, וימלא את תפקידו באופן המכבד את שירות המדינה ומגביר את אמון הציבור בו.
2. עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד המדינה, וישמור על תדמית שירות המדינה ושמו הטוב כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על התנהגות שאינה קשורה בתפקידו, ככל שיש בה פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור בו, בשים לב לדרגתו ולמעמדו של העובד.
3. עובד המדינה יכבד את רשויות השלטון הפועלות לצד הרשות המבצעת, ובהן הכנסת, בתי המשפט ומבקר המדינה, ויכיר בעצמאותן ובתפקידן.
4. עובד המדינה יימנע ממעשים אשר יש בהם פגיעה במדינת ישראל, במוסדותיה ובסמליה.
5. עובד המדינה ימלא את תפקידו תוך שמירה על כבודו של כל אדם וכיבוד זכויותיו, מתוך הכרה בכך שהוא בעל ערך שווה, ללא הבדל מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, מוגבלות או כל שוני אחר שאינו מן העניין.
6. עובד המדינה יקפיד במסגרת עבודתו שמעשיו או אמירותיו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם מפלגה כלשהי או בעל תפקיד פוליטי כלשהו, ויימנע מעיסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית, שלא בהתאם לדין ולתקשי"ר. אין בסעיף זה למנוע פעילות בארגון עובדים בהתאם להוראות התקשי"ר.
7. עובד המדינה המציג את עמדת המשרד בפני גורמים שמחוץ ליחידתו, יציג את תמונת הדברים האמינה והמשקפת למיטב ידיעתו את הנושא לאשורו, בכפוף להוראות שבדין, וזאת אף אם עמדתו האישית שונה. אם אינו יודע מהי עמדת משרדו בעניין שעליו להתייחס אליו, ינסה לבררה, ואם לא ניתן הדבר, בנסיבות העניין – יציין זאת בדבריו.
8. עובד המדינה יפעל, במקרים בהם הדבר במסגרת תפקידו, לצמצום אי השוויון והפערים בחברה הישראלית.
9. עובד המדינה יימנע מלעשות או להתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תוכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי, אלא אם היא אושרה כדין בהתאם להוראות החלות בשירות המדינה.

פרק ג': 1. מקצועיות

10. עובד המדינה יפעל במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בהתאם לחוק, תקנה או הוראה מינהלית, ויפעיל את סמכויותיו באופן מושכל, מבוקר והוגן.
11. עובד המדינה יחזור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו, תוך שאיפה להימצא בחזית הידע והמומחיות של תחומי עיסוקו, ומיצוי היכולת והמיומנות המקצועית הנדרשת למילוי תפקידו.

12. עובד המדינה ימלא את תפקידיו על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד, ויקבל החלטה לאחר שהתבסס על תשתית עובדתית סבירה בנסיבות העניין.
13. עובד המדינה ישמור, ככל האפשר, על כושרו המקצועי בהתאם לנדרש למילוי תפקידו ולאפשרויות שיינתנו לו על ידי המשרד. בכלל זה ישתתף, ככל הניתן, באופן שוטף בהדרכות והכשרות מקצועיות לשימור ושיפור יכולתו המקצועית ושיפור איכות השירות הניתן לציבור.
14. עובד המדינה יביע את עמדתו המקצועית כאשר נדרש הדבר בדיונים מקצועיים, ויעשה כן ללא מורא, תוך כיבוד המשתתפים האחרים בדיון.
15. עובד המדינה יקפיד בביצוע תפקידיו על עמידה בזמנים שנקבעו, כגון בהגשת מסמכים שנדרש להכין, בהגעה במועד לשיבות וכדומה.
16. עובד המדינה ימלא בנאמנות תפקידים המוטלים עליו כדין על-ידי מי שהוסמך לכך, יקיים כל נוהל מחייב, כגון: התקשי"ר, הודעות נציבות שירות המדינה, תקנון כספים ומשק, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי המשרד בו הוא מועסק, יבצע את עבודתו בתיאום עם הממונים עליו, וישמור על כללי ההיררכיה בשירות.
17. עובד המדינה ישמור על בטיחות וגהות ויקפיד על מילוי כל ההוראות הקשורות בכך.
18. הנהלת המשרד תעניק לעובדים כלים מקצועיים, לרבות חניכה והכשרות, ותבטיח להם סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת מקצועית ובטיחותית.
19. בכדי לאפשר לעובדים לבצע את תפקידם כראוי, הנהלת המשרד תחלק את משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצרכיהן, באופן הגון, שוויוני ובשקיפות.

פרק ג': 2. חובות הממונה בשירות המדינה

20. הגדרה:
- בפרק זה – "עובד" ו"עובדים" – מי שמבצע או מבצעים עבודה במסגרת שירות המדינה או מספקים שירותים למדינה, ונמצאים תחת סמכותו ואחריותו של הממונה, במישרין או כממונה עקיף, בין אם הם עובדים בשירות המדינה ובין אם לאו. אין בהגדרה זו בכדי להשפיע על מערכת היחסים המשפטית בין העובד והמדינה.
21. הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה.
22. הממונה ינהג בעובדים בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן, ויצור סביבת עבודה, נעימה, הוגנת וחברית, שאינה משפילה או מאיימת.
23. הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של העובדים, יאפשר ל"קולות האחרים" או ל"קולות השקטים" להישמע, ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו.
24. עובד מדינה שאצל סמכות לעובד אחר, אחראי לפיקוח ולבקרה על השימוש בסמכות שנאצלה.

-
25. הממונה יפקח ויבקר את עבודת העובדים, וכן יעריכה בהתאם לנוהלים בשירות המדינה. ממונה המבקש להעביר ביקורת על עובד יעשה כן בהגיונות, במקום ובזמן המתאימים.
26. הממונה ייזום פעולות הדרכה ויעודד השתתפות העובדים בהן כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם וייעול עבודתם.
27. הממונה יפעל להטמעת האתיקה בקרב עובדיו ולליבון נושאים אתיים באופן חופשי, תוך מתן מקום ללבטים ולניתוח דילמות אתיות.
28. הממונה ידאג לעדכן את העובדים בעניינים הנדרשים לביצוע עבודתם ולתנאי עבודתם ובנושאים עקרוניים הנוגעים לפעילות יחידתם.
29. הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים.
30. בשיקוליו במינוי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד ושיקולים המתחייבים על-פי דין בנוגע לייצוג הולם.
31. הממונה ידאג שקידומו של עובד בעבודה או סיום העסקתו, יתבצעו באופן מקצועי, מכובד ותוך שמירה על זכויות העובד.
32. הממונה יזום, במקרים המתאימים, תחקיר פנימי של העשייה ביחידתו, לרבות בחינת התוצאות למול היעדים, לצורך שיפור איכות השירות או תפקוד היחידה עליה הוא ממונה, בהתאם לסמכויותיו.
33. הממונה יגלה התחשבות בעובד בעת מחלה, מצוקה או משבר אישי.
34. הממונה לא ידרוש מעובד לבצע עבורו פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה.
35. הממונה לא ייתן לעובד הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה ולא יעמידו במצב שיגרום לו לפעול שלא בהתאם לדין או לכללי האתיקה.
36. הממונה לא יפגע בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגדו או נגד עובד אחר, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור. לעניין זה "פגיעה", לרבות בעניין תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית, פיטורים או פיצויי פיטורים, הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה, או יצירת סביבת עבודה עוינת.
37. הממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד, או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו, כל עוד מתקיימים יחסי המרות. האמור לעיל כפוף לסייגים לפי דין בעניין העסקה בקרבה משפחתית.
38. הממונה לא יבקש מעובד לחתום על ערבות כספית, ולא יבקש הלוואה כספית או טובת הנאה. כלל זה לא יחול לגבי טובת הנאה פעוטת ערך המקובלת בנסיבות העניין.
39. הנהלת המשרד תפעל להבטיח הגנה ראויה לעובדים בביצוע תפקידיהם והממונה יעניק גיבוי לעובדיו, כל עוד פעלו בהתאם לחוק ולנורמות המחייבות.

40. הנהלת המשרד, רואה בעובדים שותפים מלאים בעשייה, ותנהג כלפיהם בהוגנות, בשוויון ותוך כיבוד זכויותיהם.

פרק ד': 1. טוהר המידות

41. עובד המדינה יימנע מלנצל את מעמדו או תפקידו בשירות המדינה לקידום עניין אישי שלו או של אדם המקורב לו, ולכל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידו.

42. עובד המדינה יימנע בעבודתו מהצגת מצג שווא או מידע לא מדויק על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד.

43. עובד המדינה יימנע מלעסוק במסגרת עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידו בשירות המדינה, כגון: פעילות פרטית, עסקית, חברתית, ציבורית, פוליטית ומפלגתית, למעט פעילויות שסביר לעשותן בשעות העבודה או שקיבל היתר כדין לעשותן.

44. עובד המדינה יעשה שימוש ברכוש המדינה רק לצורך התכלית והיעוד שנקבעו לו על-ידי המדינה, ישמור על רכוש המדינה הנמסר לשימוש, לטיפולו או להשגחתו, וינהג בו על-פי כללי החיסכון והיעילות.

45. עובד המדינה יימנע ככל הניתן, מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה והציבור, לרבות בעת שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

46. עובד המדינה לא יקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה. היה ונוצרו לעובד המדינה קשרים כאמור – ידווח על כך לממונה.

47. עובד המדינה יימנע ממפגשים או קשרים אישיים העלולים להשפיע על שיקול הדעת שלו או להטות אותו באופן שייפגע בחובתו לפעול באופן שוויוני או ללא חשש לניגוד עניינים.

48. עובד המדינה לא ירכוש או יקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס כאמור, הנמכר או הנמסר לציבור ואשר לציבור אפשרות לרכוש או לקבל אותו נכס בתנאים שווים לתנאי הקבלה או הרכישה של עובד המדינה, ובהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה בתקשי"ר.

49. עובד המדינה יימנע מקבלת מתנה או טובת הנאה מכל סוג, אלא על-פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר. כמו כן עובד המדינה –

א. לא יקבל הזמנות חינם או בתמורה מופחתת לאירועים או למקומות שהכניסה אליהם היא בתשלום, אלא אם הוזמן לאירועים אלה בתוקף תפקידו כעובד ציבור.

ב. לא יקבל הנחה ברכישת מוצר או בקבלת שירות, במסגרת תפקידו, או בשל תפקידו, אלא אם כן ההנחה היא חלק מהסדר כללי החל על עובדי המדינה או הניתנת לו עקב הימנותו עם הזכאים לאותה הנחה ללא קשר לתפקידו.

50. עובד המדינה יימנע בעת מילוי תפקידו או בקשר אליהם מלתת חסות בפני הציבור, בין ביחידות ובין בקבוצות, ישירות או בעקיפין, לכל בעל עסק, בעל מקצוע ונותן שירות. איסור זה אינו חל על חילופי מידע בין רשויות ציבוריות.
51. עובד המדינה לא יתרים במסגרת תפקידו כל כספים ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו, כגון התרמות למטרות צדקה, להצלת חיים ועקב מצוקה כלכלית קשה, ובאישור מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך. אין בכלל זה למנוע איסוף כספים לשם הענקת מתנה או פעילות עובדים משותפת.
52. עובד המדינה לא יפרסם ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי, אלא בהתאם לכללים שנקבעו לכך על-פי החוק והתקשי"ר.
53. עובד המדינה לא ישתמש בנייר רשמי ובסמל המדינה או בתואר תפקידו שלא לצורך מילוי תפקידו הרשמי.
54. עובד המדינה לא ישתמש בתואר תפקידו בשירות המדינה או בשם המשרד או היחידה בהם הוא מועסק, לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוקו ולתפקידו בשירות המדינה, אלא ברשות מי שהוסמך לכך. אין בכלל זה בכדי למנוע מעובד המדינה שימוש בתואר התפקיד במאמר או ספר שכתב, בהרצאה שנשא או בכרטיס ביקור.
55. עובד המדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו. אין באמור למנוע מסירת מידע לאדם כאמור אשר הוא נגיש לכלל הציבור, לסייע בהפניית הפונה לגורם המוסמך, או לתת סיוע שאין בו משום העדפה על פני אחר.
56. עובד המדינה לא יזמין לאירוע אישי, בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על-פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם, ויימנע מלהשתתף באירוע כאמור שהוזמן אליו. אין באמור לעיל בכדי למנוע הזמנת עמיתים לעבודה לאירוע אישי.

פרק ד': 2. החובה להימנע מניגוד עניינים

57. א. עובד המדינה יימנע, במסגרת תפקידו, מלהימצא, אף למראית עין, במצב של חשש לניגוד עניינים בין:
- א. תפקידו בשירות המדינה לבין עניין אישי שלו ("ניגוד עניינים אישי"); או
- ב. בין תפקידו בשירות המדינה לבין תפקיד אחר שלו ("ניגוד עניינים מוסדי"), וינקוט בצעדים הנדרשים לשם כך.
- ב. הגדרות לעניין פרק זה:

"עניין אישי" – מצב שבו יש חשש שלעובד מדינה, לקרוב משפחתו או למקורבו, תצמח תועלת כספית או אחרת, ישירה או עקיפה, אגב טיפול או החלטה שלו או שהוא משתתף בהליכים לקבלתה. ככלל, לא יראו ניגוד עניינים אישי, אם הטיפול או ההחלטה עשויות

להשפיע על כלל הציבור או חלק גדול ובלתי מסוים ממנו שעובד המדינה משתייך אליו, אלא אם הוא עשוי להיות מושפע מאותה פעולה או החלטה באופן מיוחד, במישרין או בעקיפין.

"ניגוד עניינים מוסדי" – מצב בו עובד מדינה, בנוסף לתפקידו בשירות המדינה ממלא גם תפקיד בגוף נוסף או שיש לו עניין בו, גוף בעל מטרות או אינטרסים אחרים ועצם הקשר עימו עלול להשפיע על מילוי תפקידו בשירות המדינה.

"גורם מוסמך" – גורם שהוסמך לאשר הסדרים למניעת ניגוד עניינים במשרד הממשלתי, ביחידת הסמך או בנציבות שירות המדינה.

58. עובד המדינה הנמצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי או במצב של חשש לניגוד כאמור, או שיש לו ספק אם הוא במצב כזה, ידווח על כך ללא דיחוי לממונה עליו ויפעל על-פי הנחיותיו, ואם ניתנו לו הנחיות מינהליות או משפטיות בנושא – יפעל על-פיהן.

59. עובד המדינה שהתבקש על ידי גורם מוסמך לדווח על ענייניו, יעביר דיווח מלא ומפורט כפי הנדרש, ובמקרה של ספק בשאלה אם יש צורך לדווח על עניין מסוים אם לאו – יתייעץ עם הגורם המוסמך.

60. עובד המדינה שנקבע לו הסדר למניעת ניגוד עניינים אישי או מוסדי, יחתום על התחייבות מתאימה ויפעל על-פי ההנחיות שבה.

61. עובד המדינה הנתון במצב של ניגוד עניינים אישי או מוסדי רשאי, במקרים חריגים של כורח השעה, אם קיים לדעתו צורך בפעולה דחופה ואין כל אפשרות אחרת, לפעול לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני ומהותי, ובלבד שיצמצם ככל הניתן את ניגוד העניינים, וידווח בהקדם האפשרי במפורט לממונה עליו או לגורם מוסמך אחר.

62. עובד המדינה יימנע מלטפל, בכל דרך שהיא, או להשתתף בדיון בנושא שבו הוא עלול להימצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי, וזאת אף אם הוא סבור שניגוד העניינים הוא למראית עין בלבד, או שלדעתו אין פגיעה באינטרס הציבורי עקב פעילותו זו, אלא אם קיבל היתר מהממונה וכל גורם נדרש אחר.

63. עובד המדינה יימנע מלמלא תפקיד אחר, בשירות המדינה או מחוצה לו, לרבות חברות בגופים ציבוריים או ובוועדות לפי דין, אם הדבר יעמידו בניגוד עניינים אישי או מוסדי, אלא אם קיבל לכך אישור של הממונה וכל גורם נדרש אחר.

64. עובד המדינה, השוקל לקבל הצעת עבודה, תפקיד או כל זכות אחרת מגורם מחוץ לשירות המדינה, יימנע מכל טיפול בעניינו של אותו גורם, בכל אחד מאלה:

א. אם הוא מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם;

ב. אם הוא ממונה על עובד המוסמך להחליט או להעניק זכות כאמור;

אלא אם קבע היועץ המשפטי או גורם מוסמך אחרת. עובד המדינה ידווח לאלתר לממונה עליו וליועץ המשפטי של המשרד אודות ההצעה שקיבל, ויפעל לפי הנחיותיהם. עובד שדחה על הסף הצעת עבודה כאמור לעיל, ידווח על כך לממונה עליו.

פרק ה': מערכתיות

65. עובד המדינה יבצע את תפקידו מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.
66. עובד המדינה ישקוד בביצוע עבודתו על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות.
67. עובד המדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו תוך ראייה כוללת ורחבה של צורכי השירות, ומתוך הכרה בתפקידו ובעשייתה של מערכת השירות הציבורי כולה, ובסמכותם ותפקידם של גורמים אחרים בה.
68. עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שידוע לו שיכול להועיל להם בביצוע עבודתם, ושאינן מגבלה על מסירתו, כגון מטעמי אבטחת מידע.

פרק ו': שירותיות

69. עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.
70. עובד המדינה יבצע את תפקידו במסירות, ביעילות ובמהימנות, וימנע השהייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה.
71. עובד המדינה יהיה קשוב לאדם הנזקק לשירותיו ויפעל, במסגרת סמכותו ובמידת האפשר, באופן שיסייע בידיו למצות את זכויותיו אל מול המשרד.
72. על העובדים האחראים על טיפול בציבור:
- א. לדאוג לנגישות לקבלת השירות מבחינת הזמן והמקום;
 - ב. ליצור תנאים נוחים במתן השירות לציבור;
 - ג. לסייע לציבור במתן מידע על זכויותיו והדרכים למימושן.
73. עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, המשרתים במילואים, תיירים, אנשים עם מוגבלות.
74. הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה.
75. עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמם הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית.
76. עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, שהן השפות הרשמיות במדינת ישראל, בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר.
77. עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות העניין.

פרק ז': 1. אחריות

78. בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת, בכפוף להוראות הדין והתקשי"ר בעניין זה.
79. עובד המדינה ידווח לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, וייקח אחריות למעשיו.
80. עובד המדינה ידווח לממונים עליו על כל מפגש עם שדלן¹²² בו נדונו ענייני עבודה.
81. עובד המדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ועדות בדיקה ממשלתיות, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור ויסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם, ובכלל זה חשיפת כל המידע הרלוונטי לבירור העניין ומתן תגובה מקצועית ועניינית, ובכפוף להוראות כל דין.
82. עובד המדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו באופן סביר, ויהיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני.
83. עובד המדינה ישמור על אבטחת המידע במחשבו האישי ומכשיר הטלפון הנייד שלו, בהתאם להוראות בנושא.
84. א. עובד המדינה ישמור על סודיות המידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא רשאי למסור מידע כלשהו, שאינו נחלת הכלל, אלא למי שהוסמך כדין לקבלו.
ב. לעניין פרק זה – "מידע" – מידע שלא פורסם ברבים על-פי סמכות כדין או שלא הועמד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין.
85. ידיעה שהגיעה לעובד המדינה בתוקף תפקידו, שאינה נחלת הכלל, תשמש אותו במסגרת תפקידו בלבד, והוא לא רשאי להשתמש במידע זה במישרין או בעקיפין לשם קידום ענייניו, או ענייניו של אדם אחר או לקידום מטרה אחרת שלא כדין.
86. עובד המדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או שבאחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.
87. עובד המדינה לא יפתח מעטפות ולא יעיין במכתבים, דואר אלקטרוני או בכל חומר אחר הנמסר על שם עובד אחר, אלא אם הוסמך לכך כדין.

¹²² לעניין כלל זה, "שדלן" הוא –

מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע עובד מדינה בקשר לתיקוני חקיקה או לשינוי מדיניות ונהלים פנימיים, למינוי או לבחירה של אדם לתפקיד, לבחירת זוכה בהליך לפי דיני המכרזים או למתן רישיון או היתר לפי דין, ולמעט אלה:

- (1) מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו;
- (2) מי שממלא תפקיד על-פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד, ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל;
- (3) מי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין שיפוטי בפני עובד המדינה.

-
88. עובד המדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר.
89. עובדי המשרד ממנו פרש העובד יקפידו שלא לקיים קשרי עבודה עם העובד הפורש במצבים העומדים בניגוד לדין ולהוראות המחייבות.

פרק ז': 2. פרסום ברבים

90. עובד המדינה המתבטא באופן פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו, יקפיד לציין כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד.
91. א. בסעיף זה, "רשת חברתית" – רשת תקשורת ממוחשבת הפתוחה לציבור הרחב, כגון פייסבוק, טוויטר, לינקדאין וכד', ולרבות דואר אלקטרוני הנשלח בתפוצה רחבה.
- ב. עובד המדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי, רק אם קיבל אישור לכך מראש מהממונה עליו.
- ג. עובד המדינה המשתמש ברשת חברתית, ראוי לו שיימנע ממעשים או התבטאויות שעלולים לפגוע בשמו הטוב של השירות, בתדמיתו כעובד המדינה או בכבודם של משתמשים אחרים, ובכלל זה חבריו לעבודה, גם אם הדבר נעשה שלא במסגרת תפקידו, והכול בשים לב למעמדו ולתפקידו בשירות המדינה.

מדריך עזר להתמודדות עובד המדינה עם דילמה אתית

סוף מעשה – במחשבה תחילה!

1. להגדיר, במדויק ככל האפשר, לגבי ההתנהגות הנשקלת, מהי הדילמה האתית ומהם הערכים המתנגשים.
2. האם יש נורמות משפטיות או מנהליות הנוגעות לדילמה?
 - א. האם ההתנהגות חוקית? אנו מחויבים תמיד לשמירה על החוק, ואם קיימת אפשרות של עבירה על החוק – אין דילמה.
 - ב. האם ההתנהגות תואמת את מדיניות המשרד והוראות התקשי"ר? אנו מחויבים למדיניות המשרד והוראות התקשי"ר ממועד הקבלה לשירות המדינה.
3. האם יש אדם כלשהו איתו ניתן להתייעץ? מה היתרונות והחסרונות של כל גורם איתו ניתן להתייעץ?
4. מהן החלופות לפעולה העומדות בפני העובד/ת?
5. מהם היתרונות והחסרונות של כל חלופת פעולה?
 - א. בחינת החלופות במבט רחב – מהי ההשפעה על כל הנוגעים בדבר, לטווח קצר וארוך;
 - ב. האם נאמרת האמת? האם ההתנהגות מבוססת על שקר? האם מושמט מידע בעל חשיבות? אם כן – הדבר, ככלל, אינו אתי. קיימים פתרונות שהם גם טובים וגם שומרים על אמירת אמת;
 - ג. האם ההתנהגות תשמור על השוויון והוגנת לכל הנוגעים בדבר?
 - ד. האם ההתנהגות תגרום לנזק כלשהו?
6. מתן מענה לשאלה – מה אני רוצה לעשות לעומת מה ראוי שאעשה?
7. בחירת אופן הפעולה האפקטיבי ביותר מבחינת העובד/ת – שאיפה לשמירה מרבית על רמה אתית ראויה תוך צמצום הנזק אישי.
8. מבחני עזר לבחינת ההתנהגות – האם אני גאה לעשות זאת? האם מצפוני שקט? האם אני יכול/ה להגן על ההחלטה בלב שלם? האם הייתי ממליץ/ה לאחרים לנהוג כך? איך ארגיש אם דרך פעולתי תתפרסם בתקשורת? איך אשן בלילה? מה אספר לבני משפחתי וחברי הקרובים? איך ארגיש אם הדבר ייוודע למשפחתי או לקרובי?

נספח ב': כתב המינוי של הוועדה



נציב שירות המדינה



ירושלים, ב' בניסן התשע"ד
2 באפריל 2014

נצ 2014-178

תיק

לכבוד
עו"ד מלכאל (מייק) בלס
עו"ד לבנת משיח
גב' דלית שטאובר
מר הראל עזר

שלום רב,

הנדון: מינויכם לחברי ועדת ההיגוי לגיבוש המלצה לקוד אתי לשירות המדינה

ביום 30.6.13 נתקבלה החלטת הממשלה מס' 481 שאימצה את עיקרי דוח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (להלן הדו"ח).

בהתאם לדו"ח, על נציבות שירות המדינה לחביל תהליך לעיצובו של קוד אתי לשירות המדינה, המבטא את ערכי היסוד לפעילותו. הקוד האתי יבנה באופן גנרי הולם לשירות המדינה כמכלול, ועל בסיסו ניתן יהיה ליצור ולפתח קודים אתיים וכללי אתיקה החולמים ארגונים או קבוצות סקטוראליות ומקצועות בעלי מאפייני פעילות ייחודיים.

במסגרת עבודתה, על הוועדה לתת דעתה, בין היתר, לנושאים הבאים:

- בחינת התייחסות ממוקדת לסגל הבכיר ולעוסקים בניהול ההון האנושי.
- היחס שבין הקוד הכללי וקודים אתיים ספציפיים של המשרדים והיחידות בשירות המדינה.
- שאלת היחס בין הקוד האתי לכללי האתיקה הקיימים, ושאלת הצורך לתיקונם.

הנכם מתמנים בזאת לחברי הוועדה הנדונה בהמשך להחלטת הממשלה הנ"ל, בהתאם לדו"ח הרפורמה ועל פי החלטת ועדת ההיגוי.

רח' קפלן, הקריה, ירושלים 91919 מען למכתבים: ת.ד. 34076 מיקוד: 91340 טל: 02-6705495 פקס: 02-5605340
3 Kaplan St. Hakirya, Jerusalem Israel 91919 P.O.B. 34076 Zip Code: 91340 Tel: 972-2-6705495, Fax: 972-2-5605340
חפשו אותנו גם בפייסבוק - נציבות שירות המדינה gov.naziv@civil-service.gov.il gov



נציב שירות המדינה



2

בראש הוועדה יעמוד עו"ד מלכיאל (מייק) בלס.

את הוועדה ירכז מר רון צור, ראש מטה יישום הרפורמה במנגנוני ניהול החוץ האנושי, בנציבות שירות המדינה.

הוועדה מתבקשת לפעול על פי המתווה הקבוע בדו"ח.

אני מודה לכל אחת ואחד מכם על ההירתמות למשימה החשובה ומאחל לכם הצלחה רבה בעבודתכם.

בברכה
משה דיין

העתק: - מר רון צור, ראש מטה יישום הרפורמה בשירות המדינה, נש"מ
- חברי ועדת הרפורמה

רח' קפלן, הקריה, ירושלים 91919 מען למכתבים: ת.ד. 34076 מיקוד: 91340 טל: 02-6705495 פקס: 02-5605340
3 Kaplan St. Hakiry, Jerusalem Israel 91919 P.O.B. 34076 Zip Code: 91340 Tel: 972-2-6705495, Fax: 972-2-5605340
חפשו אותנו גם בפייסבוק - נציבות שירות המדינה  naziv@civil-service.gov.il 

נספח ג': ההמלצה מתוך דו"ח הרפורמה (יוני 2013),

עמ' 77-81

במסגרת המלצה זו נאמר, בין היתר, כדלקמן:

"תרבות ארגונית"

ערכים משותפים בשירות המדינה, קוד אתי ושפה ארגונית משותפת

קוד אתי, הוא סל הערכים המשמשים כמגדלור ערכי לתכנון, לביצוע ולבקרת פעילות שירות המדינה. ערכים אלו נדרשים להיות פשוטים להבנה והזדהות ולאפשר הטמעה מתכנון פעילות שירות המדינה כמערכת ועד פעילותו השוטפת של הפרט.

ה"שפה הארגונית המשותפת" היא מכלול המושגים הניהוליים, המקצועיים והתפקודיים, המאפשרת הבנה בהירה של פעולתם של כל מרכיב או תת מערכת או אדם במערכת הממשלתית, על ידי כל מרכיב, תת מערכת או עובד אחר בשירות המדינה. הבנה זו מאפשרת השתתפות, השפעה, מעורבות וניידות של אנשים בין ארגונים והעברת ידע מהאחד לאחר.

עיקרי המצב הקיים

בחודש יוני שנת 1987, פרסם נציב שירות המדינה כללי אתיקה לעובדי המדינה. עם זאת, כללי אתיקה אלו אינם ערוכים ואינם מוכרים כ"קוד אתי".¹²³ כללים אלו באופן הצגתם בפרסום המקורי, אינם מוטמעים במסגרת פעילות הדרכה כלשהי של משרדי הממשלה או של נציבות שירות המדינה, אינם מוכרים לרוב המנהלים והעובדים בשירות המדינה ומכיוון שכך, אינם מהווים מגדלור ערכי לפעילות שירות המדינה ולאנשיה. בנוסף, רשימה זו אינה כוללת חלק מהערכים הנובעים מתפיסות היסוד אשר עמדו לעיני חברי ועדת ההיגוי לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. דוגמה לכך היא היעדר ביטוי לערך המצוינות.

הממצא הבולט ביותר שעלה מניתוח סקר המנהלים שבוצע ביוזמת נציבות שירות המדינה במסגרת ההיערכות לרפורמה, הוא הצורך המובהק של הסגל הבכיר באתוס משותף לשירות המדינה. שאיפה לאתוס התבטאה בצורך להבהרת חיבור ערכי משותף ולזיהוי שייכות לעשייה איכותית, ייחודית ויוקרתית.

מכאן עולה הצורך לקיומו של קוד אתי עבור כלל העובדים והמנהלים בשירות המדינה. ...

ההישג הנדרש עם השלמת יישום השינוי

¹²³ כללי האתיקה לעובדי המדינה הם כללים מחייבים, אשר אי קיומם עשוי לעלות לכדי עבירת משמעת לפי חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963.

קוד אתי – קיומו שצמל קוד אתי לשירות המדינה. קוד עדכני, משקף את ערכי השירות ומוטמע בקרב המנהלים והעובדים בו.

שפת משותפת – קיומה של שפה משותפת של שירות המדינה, שעליה מבוססים תהליכים המצמצמים את הראייה המשרדית הצרה ומעצימים את העשייה הכלל שרותית בשל הרישיות, התיאום, שיתוף הפעולה והמוביליות של ידע ואנשים.

אתוס שירות המדינה – בהירות החיבור הערכי המשותף בין העובדים בשירות המדינה וזיהוי השייכות לעשייה איכותית, ייחודית ויוקרתית.

השינוי הנדרש

נציבות שירות המדינה תוביל תהליך לעיצובו של קוד אתי לשירות המדינה, המבטא את ערכי היסוד לפעילותו. יצירת ערכי השירות תתייחס להיסטוריה המיוחדת של מדינת ישראל ולסיבות ההיסטוריות להקמתה, למסורת מדינת ישראל – עקרונותיה הדמוקרטיים, חוקיה ומוסדותיה, לערכי מוסר המבוססים הן על מסורת העם היהודי והן על ערכי מוסר אוניברסליים ההולמים מערכת שלטונית משרתת ציבור, ולמסורת שירות המדינה ובראשם ערך המחויבות לשירות הציבור הישראלי וערך המצוינות.

תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה תעמוד ביסוד הפעילות של כל עובדי המדינה ומנהליה ותקבע את הרף הערכי המצופה מהם. חשוב לציין כי הקוד האתי של שירות המדינה לא נדרש להכיל בהכרח ערכים חדשים, אלא נועד בעיקר למסד ולבטא ערכים ונורמות הראויים שיתקיימו.

על יסוד רענון ערכי זה ניתן יהיה לבסס תהליכי הכשרה, חניכה, דיון והתמודדות עם דילמות והוא יהווה נקודת התייחסות קובעת ויציבה לכל תהליך שיתקיים בשירות המדינה.

הקוד האתי יבנה באופן גנרי ההולם לשירות המדינה כמכלול ועל בסיסו ניתן יהיה ליצור ולפתח קודים אתיים וכללי אתיקה ההולמים ארגונים או קבוצות סקטוריות ומקצועיות בעלי מאפייני פעילות ייחודיים – משרדי ממשלה, סגל בכיר, קבוצות מקצועיות כיועצים משפטיים או מנהלי הון אנושי.

מעבר ליצירת מנגנונים מובנים והליכי הנחלה ממוסדים להטמעת האתיקה ברמה הכלל שרותית, המשרדית והיחידתית, בקרב מנהלים ועובדים, נדרש ליצור מחויבות ומכניזם לשימוש שוטף בכללי האתיקה על ידי עובדי המדינה.

את השפה המשותפת של שירות המדינה ופעילותו השוטפת יש לבסס על הערכים המשותפים. עם השלמת יצירת סל הערכים יהיה צורך להעמיק מהרמה הערכית לרמה המעשית, וזאת באמצעות יצירת שפה משותפת לשירות המדינה. השפה הארגונית תמצא ביטוי בשיח שבין יחידות המטה המרכזיות לבין משרדי הממשלה, הרבדים הניהוליים השונים והאשכולות המקצועיים.

חשוב לציין כי שפת שירות המדינה תהא שפה מתפתחת ודינמית. היא תהווה חלק משמעותי ביצירת מסוגלות דינמית הממוקדת בהתאמת היכולות של שירות המדינה לשינויים בסביבה שבה הוא פועל, ולצורכי הציבור המשתנים בהתאמה.

תהליך יצירת הקוד האתי וגיבוש תעודת הזהות הערכית של שירות המדינה, ראוי שיתבצע עם תחילת יישום הרפורמה. ביסוסה של רפורמה על יסודות ערכיים ייצור את נקודת הייחוס לבחינתם של דילמות, חלופות לפתרון וכיווני פעולה, אשר יאפיינו את תקופת היישום.

יצירת נקודת ייחוס זו, תתקיים בהובלת הנציבות ובשיתוף כל הצדדים הנוגעים ליישומה של הרפורמה בניהול ההון האנושי שבשירות המדינה – ייצוג הדרג הנבחר, משרדי המטה המרכזיים: נציבות שירות המדינה, ראש הממשלה, אוצר, משרד היועץ משפטי לממשלה וכן משרדי הממשלה השונים, העובדים והציבור הישראלי.

לצורך כך, מוצע כי נציב שירות המדינה ימנה ועדת היגוי בראשות דמות בכירה בעלת יוקרה ציבורית, בהשתתפות חברים המייצגים את מלוא קשת השותפים כמפורט מעלה.

את הוועדה ירכז ראש מטה יישום הרפורמה מטעם וועדת היגוי זו ונציב שירות המדינה ויפעל לגיבוש ההמלצות.

תהליך גיבוש ההמלצה לקוד האתי חשוב לא פחות מתוצאתו הסופית. תהליך זה יביא לידי ביטוי היועצות ושיתוף ביצירה 'מלמטה למעלה', במכלול ערוצי פעולה אשר באינטגרציה ביניהם יהיה כדי להניב את התוצר המוגמר.

ערוצי הפעולה להיוועצות ושיתוף יהיו כמפורט בטבלה הבאה:

איך

השותפים

עובדי המדינה פעילות פנים משרדית

וממשק "שיתוף ציבור"

תותנע פעילות בהנחיית מנכ"ל משרדים ובליוי
מקצועי מטעם הנציבות ליצירה ולרענון הקוד האתי
המשרדי, באופן המשלב את כל העובדים ביצירתו.
בממשק הממוחשב, ייקרא ציבור העובדים להביע
דעתו בסקר מובנה ומכוון לקוד האתי של שירות
המדינה.

שיתוף הן בצוות המשימה והן בצוות ועדת ההיגוי.

כבר בשלב גיבוש ההמלצות תוזמן נציגות ארגון
העובדים לקחת חלק בפעילות, בהתמקד בממשק
הקשר עם עובדי המדינה.

פורום הסמנכ"לים הבכירים למשאבי אנוש.

פורום פעיל בהנחיית הנציבות, אשר מקיים מפגשים
רבעוניים, ולקח חלק פעיל בעיצוב הרפורמה בניהול
ההון האנושי. הפורום ייקרא לקחת חלק בכנס אשר
ייוחד לנושא זה.

פורום מנהלי מחוזות.

נציגי ארגוני עובדים

סמנכ"לים בכירים למשאבי אנוש

סגל בכיר בשירות המדינה

במהלך שנת 2014, באחריות הנציבות יתקיים תהליך גיבוש הצעה לקוד אתי לשירות המדינה עם חניכי קורסים לסגל הבכיר ולעתודות הניהול בשירות המדינה ובכלל זה חניכי תואר שני במדיניות ציבורית המתקיים באוניברסיטה העברית בשיתוף נציבות שירות המדינה, וקורס אלכ"א המתקיים בבית הספר לממשל וחברה של ג'וינט ישראל בשיתוף עם נציבות שירות המדינה. במקביל לאלו ובאופן דומה, יוצע לתכניות מנהלים נוספות להצטרף למיזם גיבוש הקוד בהתבסס על עבודות חניכים ובכלל זה – תכנית מעוז-סיל, תכנית קרן ווקסנר ועוד.

במהלך שנת 2014, יתקיים תהליך שיתוף ציבור עם כלל עובדי המדינה, באמצעות ממשק אינטרנטי המיועד לגבש הצעות לקוד אתי לשירות המדינה.

החל משנת העבודה 2015, יתקיים תהליך ליצירת קוד אתי משרדי בכל משרדי הממשלה. הנציבות תלווה ותנחה מקצועית תהליך זה.

עד סוף שנת העבודה 2015, באחריות נציב שירות המדינה באמצעות ועדת ההיגוי לנושא הקוד האתי, לגבש המלצה לקוד האתי של שירות המדינה ולהציגו לממשלת ישראל לאישור."

נספח ד': עיקר דברי החקיקה ופרקי התקשי"ר, המסדירים נורמות החלות על עובדי המדינה, שיש להם זיקה להתנהגות ראויה

חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958

- סעיף 2 – חובת מתן תשובה במועד לפנייה בכתב, ככלל, תוך 45 ימים.
- סעיף 2א-3 – ככלל, מתן הנמקה לסירוב להפעיל סמכות, אלא אם מתקיים פטור מהנמקה הקבוע בחוק.
- סעיף 5 – חובת הודעה בכתב לפונה על זכות ערר או ערעור, אם קיימת כזו על ההחלטה, ועל דרכי הגשתם ומועדיהם במידה שנקבעו בחיקוק.
- פרק משנה 61.3 לתקשי"ר – עוסק בנושא ההתכתבות של עובדי המדינה, ובין היתר, במתן תשובה עניינית על פנייה בכתב, ומרחיב מעבר להוראות החוק, למשל, בקובעו חובה להשיב לפנייה בכתב בתוך 14 ימים.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959

- חוק שירות המדינה (מינויים) מטיל מספר מגבלות או חובות על עובד המדינה שהן חלק מהליך מינויו לשירות המדינה -
- סעיפים 29-32 – קובעים חובה לערוך בדיקת כושר רפואי וויתור על סודיות רפואית.
- סעיף 33 – דן בסייגים בנוגע לקרבה משפחתית). מכוח סעיף זה נקבעו כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007, האוסרים על העסקת קרובי משפחה באותו משרד או יחידה מינהלית (סעיף 2) לרבות במקרים של קרבה משפחתית הנוצרת תוך כדי השירות (סעיף 3), אלא אם ניתן היתר על-ידי נציב שירות המדינה, בכפוף לתנאים ולמבחנים הקבועים בסעיף 4 לכללים.
- פרק משנה 13.3 לתקשי"ר דן בסוגיה, ומסדיר, בין היתר, את עבודת הוועדה הפועלת מטעם נציב שירות המדינה למתן היתר כאמור בסעיף 4 לכללים.
- סעיף 34 – חובה להצהיר אמונים למדינה כתנאי לקבלת כתב מינוי.
- סעיף 35 – מטיל חובה על עובדים שהממשלה קבעה להצהיר על רכוש. מכוח הסעיף הותקנו תקנות שירות המדינה (הצהרה על רכוש), התשס"ח-2008, המסדירות את דרך הגשת ההצהרה, מועדים, את נוסח ההצהרה, וקובעות אחריות משמעתית על הפרת החובה.
- פרק משנה 14.24 לתקשי"ר מעגן את הוראות החוק והתקנות בנושא, ומפרט את סוגי העובדים שעליהם חלה חובת ההצהרה על רכוש בהתאם להחלטת הממשלה. (עובדים בכירים ביותר הנמנים עם שתי הדרגות העליונות בכל סולם דירוג).

- סעיפים 45-46 – קובעים הוראות בנוגע לקבלת משרה שלא כדין תוך מסירת מידע כוזב או אי מסירת מידע הנוגע לעניין. הפרה של הוראה זו יכולה להביא לביטול המינוי והיא אף מהווה עבירה פלילית.

חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959

חוק זה מטיל סייגים בנוגע לפעילות פוליטית של עובד המדינה. חלק מהסייגים חלים על כלל העובדים ללא הבדל דרגה או תפקיד, וחלקם חלים רק על עובדים שהממשלה קבעה לאותו סייג.

- סעיף 1 לחוק – מטיל חמישה איסורים (סייגים) שונים על פעילות פוליטית של עובדי מדינה שהממשלה תקבע לעניין זה, ובכלל זה איסור על חברות בהנהלה פעילה של מפלגה; לארגן אסיפה בעלת אופי מדיני; להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני; להשתתף בתעמולה פומבית בכתב או בע"פ לבחירות לכנסת או לרשות מקומית ולבקר את מדיניות המשרד שלהם או מדיניות הממשלה או שר משריה במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, בנאום פומבי, בעיתון או בספר. הממשלה קבעה שהמגבלות יחולו על עובדים בכירים ב-4 הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, וכן רשימת נושאי משרה נוספים המפורטים בתקשי"ר

- סעיף 3א – אוסר על עובד המדינה בארבע הדרגות העליונות להיות חבר בגוף בוחר. על עובדי מדינה שאינם בכירים לא נאסר להיות חברים בגוף בוחר, אך נאסר עליהם להשתתף בהצבעה הנערכת באותו גוף אם היא לא חשאית.

- סעיף 3ב – אוסר על כלל עובדי המדינה פעילות מפלגתית בנכסי ציבור, אך נותן הקלה לעובדי לשכות שרים המבצעים פעילות מינהלית כסיוע לשר או לסגן שר.

- סעיף 4 – איסור לארגן הפגנות בעלות אופי מדיני.

- סעיף 5 – איסור להתרים כספים למטרות פוליטיות.

פרק משנה 42.3 לתקשי"ר עוסק בהרחבה בסייגים על פעילות פוליטית, תוך שהוא מרחיב על הסייגים הקבועים בחוק. התקשי"ר מרחיב את האיסור הקבוע בסעיף 3ב לחוק בדבר פעילות מפלגתית במשרדי הממשלה, ובכלל זה אוסר על כל פעילות פוליטית מטעם מפלגה או למען מפלגה במשרדי הממשלה לרבות פעולות שכוונתן, שתדלנות להצטרפות מפלגה, עריכת מפקדים, תליית מודעות ועוד (פסקאות 42.312-42.315). התקשי"ר אוסר על עובד המדינה לתת הסכמה ששמו יתנוסס מטעם פרסום של המפלגה או כתומך שלה אם לצד פרסום שמו מצויין גם תפקידו של עובד המדינה (42.316). התקשי"ר קובע הגבלות בנוגע להשתתפות עובד המדינה ב"חוג בית" (42.361-42.363).

לרובד נורמטיבי זה יש השלמה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לפעילות פוליטית של עובדי המדינה -הנחייה מס' 1.1700 – מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובד הציבור, והנחייה מס' 1.1704 – פעילות מפלגתית בלשכות שרים.

חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963

סעיף 17 לחוק מגדיר מהן עבירות המשמעת החלות על עובד המדינה.

חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964

- סעיף 2 – מגביל את האפשרות של עובדי מדינה המנויים בתוספת לחוק זה (שבעה סוגי נושאי משרה ובעלי תפקידים, כגון פקחים, עובדי סעד וכו') מלהתמודד בבחירות לרשות מקומית, אלא אם התפטרו קודם מתפקידם בשירות המדינה.
- סעיף 3 – מגביל את האפשרות של חבר מועצה שנהיה לעובד מדינה באחת מהמשרות המנויות בתוספת לחוק, לאחר שכבר נבחר למועצה, מלהמשיך ולכהן כחבר מועצה אלא אם יתפטר מתפקידו במדינה.

פקודת העיריות [נוסח חדש]

- סעיף 120 – עובד מדינה בכל דרגה או תפקיד שנבחר למועצה מקומית יוכל לכהן כחבר מועצה במקביל לעיסוקו במדינה, רק אם עבודתו אינה קשורה לשלטון המקומי או ענייני המינהל המחוזי, או אם אין ניגוד עניינים בין שני התפקידים. הוראה דומה קיימת גם לגבי עובד מדינה שנבחר למועצה אזורית (סעיף 19 לצו המועצות האזוריות). היועץ המשפטי לממשלה קבע בהקשר זה שאם מתקיים בעובד המדינה הסייג הראשון (עבודתו קשורה לשלטון המקומי) אזי קיימת חזקה מוחלטת של ניגוד עניינים שאין אפשרות להסדירה ועל כן עליו לבחור בין שני התפקידים.
- פרק משנה 42.35 לתקשי"ר מעגן את כל ההוראות ביחס להתמודדות של עובד המדינה בבחירות לרשות מקומית או מועצה אזורית.

חוק הבחירות לכנסת התשכ"ט-1969

- סעיף 56 – קובע הוראות בעניין האפשרות של עובד המדינה להתמודד בבחירות לכנסת. הסעיף אוסר על עובדי מדינה בכירים כאמור בסעיפים קטנים (1) ו-(2) להתמודד בבחירות לכנסת, אלא אם התפטרו קודם מתפקידם בשירות המדינה. עובדים אחרים שאינם בכירים רשאים להתמודד אך אם שם מופיע ברשימת מועמדים שירותם יופסק (חל"ת או חופשה) מיום הגשת הרשימות ועד הבחירות, ואם נבחרו לכנסת למשך כל תקופת כהונתם בכנסת.
- פרק משנה 42.34 לתקשי"ר מעגן את ההוראות לעיל, וכן קובע את פרשנות המעסיק לגבי המונח "יופסק שירותו". ככלל, המעסיק לא מתחייב לאשר חל"ת למי שנבחר לכנסת והמשמעות של אי אישור במקרה שכזה היא התפטרות.

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969

חוק זה מטיל מגבלות על עובד הציבור לאחר פרישתו מהשירות, וקובע הסדרים לקבלת הקלות מחלק מהמגבלות. עיקרי הוראות חוק זה הן –

- סעיף 2 לחוק – אוסר על ייצוג בעניין שהיה בטיפולו של המייצג (ללא מגבלת זמן וללא אפשרות לקבל היתר)
- סעיף 3 לחוק – אוסר על ייצוג בפני מי שהיה כפוף למייצג (חל רק על סוגי עובדים שקבע שר המשפטים, והמגבלה היא לשנה ללא אפשרות לקצר את התקופה).
- סעיף 4 – אוסר על קבלת עבודה או טובת הנאה מעסק שהיה בטיפולו של עובד הציבור; חל על כל העובדים. האיסור מוגבל לשנה מהפרישה או עד שנתיים מתום הטיפול. ניתן לפנות לוועדה להיתרים לקבלת היתר להעסקה תוך קיצור תקופת הצינון.
- סעיף 5א – מטיל הגבלות על פורש שמילא תפקיד ברשות אכיפת חוק או איסוף מודיעין לתקופה של עד שלוש שנים מהפרישה. חל על עובדים וסוגי תפקידים ברשות שהשר הממונה על הרשות קבע בצו. ניתן לפנות לוועדה להיתרים לצורך קבלת היתר.
- סעיף 6 – מטיל הגבלות בפרישה מתפקיד בחוץ לארץ על קבלת תפקיד או רכישת זכות בעסק בארץ שבה שירת ללא היתר, אלא אם חלפו שנתיים מהפרישה. ניתן לפנות לוועדה לקבלת היתר.

פרק משנה 43.6 לתקשי"ר דן בהגבלות לאחר פרישה לפי החוק. התקשי"ר קובע הוראות בנוגע להתנהגות בתקופת צינון (43.628) והנחיות לעובדי המשרד כיצד להתנהג מול עובד שפרש מהשירות, במיוחד במקרה שמתעורר ספק אם הפורש עובר על הוראות החוק (43.629). התקשי"ר מסדיר מנגנון של התייעצות עם היועץ המשפטי של המשרד ממנו פרש העובד, ודרכו עם נציבות שירות המדינה, לצורך בירור תחולת החוק על הפורש וקבלת הנחיות כיצד לפעול, לרבות קבלת עמדה מוקדמת של נציג השירות (43.634).

הוראות מחוק העונשין, התשל"ז-1977

חוק העונשין קובע עבירות החלות על עובד הציבור כהגדרתו בסעיף 34כד, ובכלל זה גם עובד המדינה. עבירות אלה, המיוחדות לעובד הציבור, קבועות בפרקים העוסקים בביטחון המדינה וסודות רשמיים, פגיעה בסדרי שלטון ומשפט, עבירות בשירות הציבור וכלפיו ועבירות השוחד. עבירות אלה הן:

- סעיפים 117–119 – עבירות הנוגעות לעובד הציבור ומידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו: איסור על מסירת מידע שלא כדין, התרשלות בשמירה על מידע, הסתרת מידע שלא היה צריך להסתיר אותו בידי עובד ציבור, גילוי בהפרת אמון.
- סעיף 120 – מעשי התחזות – מסירה או מכירה של חותמת, נייר המתחזה כרשמי או מדים רשמיים לאחר, ללא סמכות כדין.
- סעיף 267 – אוסר על עובד הציבור להוציא מסמך ממשמורת ללא רשות.
- סעיף 277 – עובד הציבור המשתמש בכוח או באלימות נגד אדם כדי לסחוט ממנו או מאחר הודיה בעבירה או מידע בדבר עבירה.

- סעיף 278 – עובד הציבור שיש לו זיקה פרטית – משתמש בכוח משרתו או סמכותו השיפוטית או המינהלית בעניין מסוים למרות שיש לו לגביו במישרין או בעקיפין זיקה פרטית.
- סעיף 279 – דרישות כוזבות של עובד הציבור.
- סעיף 280 – שימוש לרעה בכוח המשרה.
- סעיף 281 – מסירת תעודה כוזבת ביודעין.
- סעיף 284 – מרמה והפרת אמונים – עובד ציבור העושה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור, אף לא היה במעשה משום עבירה אילו היה נעשה כנגד יחיד.
- סעיף 285 – אי מילוי חובה רשמית – עובד ציבור הנמנע במזיד מלמלא חובה המוטלת עליו על-פי דין.
- סעיפים 290 – 297 – עבירות השוחד (עבירות אלה חלות על קבוצה רחבה יותר של עובדי ציבור לרבות עובד של תאגיד המספק שירות לציבור.
- סעיף 390 – גניבה בידי עובד ציבור.
- סעיף 421 – זיוף בידי עובד ציבור.

חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979

- חוק זה קובע כללים בנוגע לאפשרות של עובד המדינה לקבל מתנות מתוקף תפקידו, וכיצד עליו לנהוג במקרה שקיבל מתנה כאמור.
- סעיף 2 לחוק – מגדיר מהי מתנה הניתנת לעובד ציבור וכיצד נוהגים לגביה.
 - סעיף 3 מטיל חובה על עובד הציבור לדווח על קבלת מתנה בדרך ובמועד שנקבעו בתקנות.
- פרק משנה 42.7 לתקשי"ר מסדיר את נושא קבלת פרסים, מתנות וטובות הנאה. הפרק יוצא מנקודת המוצא של החוק, אך מוסיף ומרחיב עליו. הוא מגדיר, בפסקה 42.72, מה הן טובות הנאה אסורות ובפסקה 42.73 מה הן טובות הנאה מותרות.
- בהקשר זה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 קובעת הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים.

חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998

- חוק זה אוסר על הטרדה מינית והתנכלות על רקע מיני במקום העבודה ומטיל חובות על המעסיק למנוע מעשים של הטרדה מינית ולטפל בתלונות כאמור, לרבות החובה לפרסם תקנון בנושא.
- פרק משנה 43.4 לתקשי"ר דן בנושא הטרדה מינית והתנכלות על רקע מיני, לרבות התנכלות על רקע הגשת תלונה על הטרדה מינית וכיצד יש לטפל בתלונות אלה. חלק מההוראות מבוססות על החוק והתקנות בנושא, וחלקן על נהלים שפרסמה המדינה כמעסיק לרבות התקנון בעניין זה.

הוראות נוספות מתוך התקשי"ר

חלק מהוראות התקשי"ר מבוססות על דברי חקיקה ראשית או משנית. לצד הוראות אלה קיימות הוראות רבות נוספות שנקבעו באופן חד צדדי על-ידי המעסיק הממשלתי, והן נועדו לקבוע את אמות המידה הראויות להתנהגותו של עובד המדינה במסגרת תפקידו. להלן ייסקרו הוראות שברובן מעוגנות בחלק 4 לתקשי"ר שכותרתו משמעת וסדר:

- פרק משנה 42.2: מילוי הוראות ותפקידים – קובע כללים בין השאר בעניין מילוי הוראות, קבלת מרות, שמירה על סדר וניקיון, דיוק בעבודה, התנהגות מנומסת, וכן קובע הוראות בעניין פגישות בעבודה.
- פרק משנה 42.4: עבודה פרטית לגבי כלל העובדים ופרקטיקה פרטית לגבי רופאים. זהו פרק הקובע את האסור והמוותר בכל הנוגע לאפשרות של עובד המדינה לעסוק בעבודה פרטית ונוספת מעבר לעבודתו הרגילה. ככלל, עיסוק בעבודה פרטית נוספת אסור, אלא אם ניתן היתר לכך ועל-פי הכללים שנקבעו בפרק זה. הוראות פרק זה, למעט החלק שדן בפרקטיקה פרטית של רופאים, נקבעו באופן חד צדדי על-ידי המעסיק. ההוראות בדבר פרקטיקה פרטית הן תוצר של הסכמים קיבוציים עם ההסתדרות הרפואית בישראל.
- פרק זה כולל הוראות גם ביחס לחברות עובדי מדינה בוועדות ובדירקטורים של חברות ממשלתיות.
- פרק משנה 42.5: מסירת ידיעות – פרק זה מאזכר את הסעיפים מחוק העונשין שנסקרו לעיל, בנוגע למסירת מידע שלא כדין, אך מוסיף שורה של סייגים בנוגע לטיפול במידע ופרסום מידע לרבות בנוגע לפרסום ביקורת על המשרד או הממשלה.
- פרק משנה 42.8: התרמות, גביית כספים ומתן חסות בידי עובדי מדינה.
- פרק משנה 43.1: שימוש ברכוש של המדינה – הוראות בנוגע לאופן שבו עובד המדינה אמור להשתמש ברכוש שניתן לו מטעם המדינה, וסייגים בנוגע לאפשרות להשתמש ברכוש זה לצרכים פרטיים.

התקשי"ר קובע גם הוראות הנוגעות לאיכות ומצוינות בפרק 60, ובדבר השירות לקהל בפרק 61.

נספח ה': כללי האתיקה לעובדי המדינה (1987)

- פרק 1 – העובד והמדינה
- פרק 2 – העובד והשירות
- פרק 3 – שמירת רכוש המדינה
- פרק 4 – העובד והממונה
- פרק 5 – הממונה והעובד
- פרק 6 – העובד והציבור
- פרק 7 – חריגה מסמכות
- פרק 8 – איסור פרסום ברבים
- פרק 9 – העובד והמידע
- פרק 10 – ניגוד אינטרסים וטוהר המידות
- פרק 11 – איסור קבלת טובת הנאה
- פרק 12 – איסור ניצול מעמד לרעה
- נספח – ועדה לקביעת כללי התנהגות

קובץ כללי התנהגות של עובדי המדינה

1. הגדרות:
 - (א) "עובד מדינה" – עובד קבוע, עובד זמני, עובד ארעי או עובד המועסק על-פי חוזה מיוחד בשירות המדינה.
 - (ב) "קרוב או בן משפחה" – בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, חתן, חותנת, חס, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה.
2. האיסורים והחובות שבקובץ זה מוטלים הן על עובד המדינה באופן אישי והן בהפעלת סמכותו לגבי אחרים.
3. אין בכללים שבקובץ זה כדי לגרוע מכללים שנקבעו בחוק, בתקשי"ר, בפסקי דין של בתי משפט ובתי הדין המשמעתיים, או בכללי אתיקה שיוחדו בדין למקצוע מסוים או בכללי ההתנהגות שייקבעו בעתיד על-ידי הגופים האמורים.

פרק 1 – העובד והמדינה

- 1.01 עובד המדינה חייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא ביושר ובאמונה כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה.

2. עובד המדינה יפעל בנאמנות כלפי החלטות הממשלה המכהנת באותה עת, ללא קשר עם השקפותיו האישיות.

1.02 עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על התנהגות שאינה קשורה בתפקידו.

1.03 עובד המדינה יימנע ממעשים אשר יש בהם עלבון למדינת ישראל, מוסדותיה וסמליה.

1.04 עובד המדינה לא יעסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית, אלא בהתאם לחוק ולתקשי"ר.

פרק 2 – העובד והשירות

2.01 עובד המדינה חייב למלא בנאמנות תפקידים המוטלים עליו על-ידי מי שהוסמך לכך כדין וכן לקיים כל נוהל מחייב, כגון: התקשי"ר, הודעות נש"מ, תכ"מ, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי המשרד בו הוא מועסק.

2.02 על העובדים, הן הממונים והן כפופים, לשמור על כללי ההיררכיה בשירות.

2.03 לא יעסוק עובד המדינה בעבודה פרטית, אלא בהיתר ועל-פי התנאים שנקבעו בהתאם לדרוש למילוי תפקידו.

2.04 על עובד המדינה לשמור, ככל האפשר ובהתאם ליכולתו, על כושרו המקצועי בהתאם לדרוש למילוי תפקידו.

2.05 עובד המדינה חייב לשמור על בטיחות וגהות ולהקפיד על מילוי כל ההוראות הקשורות בכך.

2.06 על עובד המדינה למלא את תפקידו על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד.

2.07 על עובד המדינה לשמור בעת מילוי תפקידו על הופעה ההולמת את מעמדו ותפקידו על-פי המקובל והנסיבות.

2.08 אסור לעובד המדינה לעסוק בשעות עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידו בשירות המדינה, כגון: פעילות פרטית, עסקית, חברתית, ציבורית, פוליטית ומפלגתית, למעט פעילויות שסביר לעשותן בשעות העבודה.

2.09 בביצוע עבודתו, על עובד המדינה לשקוד על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות.

2.10 עובד המדינה המופיע לפני גורמים שמחוץ ליחידתו או למשרדו יקפיד לייצג את עמדות יחידתו או משרדו.

פרק 3 – שמירת רכוש המדינה

3.01 1. עובד המדינה חייב לשמור על רכוש המדינה מכל סוג שהוא הנמסר לשימוש, לטיפול או להשגחתו ועליו לנהוג בו על-פי כללי החיסכון והיעילות.

2. עובד המדינה יקפיד על אחזקתו התקינה של כל רכוש או ציוד המופקדים בידי או שהוא אחראי להפעלתם.

3. עובד המדינה לא יעשה שימוש אחר ברכוש המדינה מלבד התכלית והייעוד שנקבעו לו על-ידי המדינה.

פרק 4 – העובד והממונה

- 4.01 בביצוע עבודתו של עובד המדינה עליו לפעול בתיאום עם הממונים עליו ולמלא אחר כל הוראה שניתנה לו כדין על-ידי מי שהוסמך לכך כדין.
- 4.02 על עובד המדינה לדווח דיווח מלא לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, ולהביא לפנייהם את מלוא המידע אשר נראה לו רלוונטי.

פרק 5 – הממונה והעובד

- 5.01 עובד מדינה שאצל סמכויות לעובד אחר, אין בכך כדי לפטור אותו מן האחריות לפיקוח ולביקורת על השימוש בסמכות שנאצלה.
- 5.02 הממונה יפקח ויבקר את עבודתם של הסרים למרותו.
- 5.03 1. הממונה יעודד יוזמה, הדרכה והצעות לשיפורים כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם וייעול עבודתם של עובדים הכפופים לו.
2. הממונה ידאג לעדכן את העובדים הכפופים לו בעניינים הנדרשים לביצוע עבודתם ובנושאים עקרוניים הנוגעים לפעילות יחידתם.
3. הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים הכפופים לו.
- 5.05 בשיקוליו במינוי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד.
- 5.06 1. לא יבקש ממונה מעובדים הכפופים לו הלוואה כספית או טובת הנאה. הוראה זו לא תחול לגבי הלוואה או טובת הנאה פעוטת ערך המקובלת בנסיבות העניין.
2. לא יבקש ממונה מעובדים הכפופים לו לחתום על ערבות כספית.
- 5.07 לא ידרוש ממונה מעובדים הכפופים לו לבצע עבורו פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה, שהן בחזקת ניצול לרעה.
- 5.08 לא ייתן ממונה לכפוף לו הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה.

פרק 6 – העובד והציבור

- 6.01 על העובדים המטפלים במישרין או בעקיפין בציבור לראות עצמם כמשרתי הציבור וכמי שתפקידם לסייע בידו.
- 6.02 עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.

- 6.03 עובד המדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות, ימנע השהייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה ויעשה כמיטב יכולתו כדי לחסוך מזמנו של הציבור.
- 6.04 עובד המדינה ינהג ללא משוא פנים בכל עניין הנתון לטיפולו במילוי תפקידו.
- 6.05 עובד המדינה יימנע ממעשים או מהצהרות שיש בהם כדי לפגוע בדת, בעדה בגזע, במין או בקבוצה אתנית כלשהי.
- 6.06 1. על העובדים האחראים על טיפול בציבור :
- א. לדאוג לגישה נוחה וקבילה לקבלת השירות מבחינת הזמן והמקום ;
- ב. ליצור תנאים נוחים במתן השירות לציבור ;
- ג. לסייע לציבור על-ידי אספקת מידע על זכויותיו והדרכים למימושן.
2. עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, תיירים, נכים, מוגבלים וכיוצא בזה.
- 6.07 אסור לעובד המדינה לקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה.
- 6.08 לא ימליץ עובד המדינה לפני הציבור, בין ביחידות ובין בקבוצות, ישירות או בעקיפין, על כל בעל עסק, בעל מקצוע ונותן שירות בעת מילוי תפקידיו או בקשר אליהם. איסור זה אינו חל על חילופי מידע בין רשויות ציבוריות.
- 6.09 לא יתריס עובד המדינה כל כספים ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו על-פי החוק.

פרק 7 – חריגה מסמכות

- 7.01 ככלל יפעל עובד המדינה במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בהתאם לחוק, תקנה או הוראה מינהלית.
- 7.02 עובד המדינה לא יתחייב בשם המדינה, אלא אם הוסמך לכך בדין.

פרק 8 – איסור פרסום ברבים

- 8.01 לא יפרסם עובד המדינה ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי, אלא בהתאם לכללים שנקבעו לכך על-פי החוק והתקשי"ר.
- 8.02 לא יעשה עובד המדינה ולא יתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי, אלא בהתאם להוראות החלות בשירות המדינה.

פרק 9 – העובד והמידע

בפרק זה: "מידע" – מידע שלא פורסם ברבים על-פי סמכות כדין או העומד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין.

- 9.01 על עובד המדינה לשמור בסוד ולנקוט בכל האמצעים הנדרשים כדי לשמור בסוד כל מידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא רשאי למסור מידע כלשהו, אלא למי שהוסמך כדין לקבלו.
- 9.02 עובד המדינה לא ישתמש במישרין או בעקיפין במידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו או בקשר אליהם, לשם קידום עניינו או עניינו של כל אדם אחר שלא כדין.
- 9.03 עובד המדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או שבאחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.
- 9.04 לא יפתח עובד המדינה מעטפות ולא יעיין במכתבים או בכל חומר אחר הנמנע על שם עובד אחר, אלא אם הוסמך לכך כדין.

פרק 10 – ניגוד אינטרסים וטוהר המידות

- 10.01 לא יהיה לעובד המדינה בין לעצמו ובין על-ידי קרובו, סוכנו או שותפו, עניין אישי או תועלת כתוצאה ממילוי תפקידו ולא יבוא לידי מצב של ניגוד אינטרסים בין מילוי תפקידו לבין עניינו האישיים.
- 10.02 לא ימלא עובד המדינה בנוסף לתפקידו בשירות המדינה כל תפקיד ציבורי אחר, אף ללא שכר, אם יש בכך משום ניגוד אינטרסים עם תפקידו בשירות המדינה.
- 10.03 לא ישתתף עובד המדינה בתהליך קבלת החלטה בנושא שיש לו או לקרובו, סוכנו או שותפו עניין אישי בו.
- 10.04 עובד המדינה אשר מוטל עליו לטפל בעניינו של אדם אשר היו או יש ביניהם קשרי עבודה, חברות, משפחה או כל קשר אחר ואשר יש חשש כי עקב כך יושפעו שיקוליו המקצועיים, יפסול את עצמו מלטפל בעניין ויודיע על כך לממונה עליו.
- 10.05 לא ישתתף עובד המדינה בוועדות סטטוטוריות או אחרות אם קיים חשש של ניגוד אינטרסים.

פרק 11 – איסור קבלת טובת הנאה

- 11.01 לא יקבל עובד המדינה טובת הנאה לא מעובד מדינה אחר ולא מאדם מקרב הציבור, אלא על-פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר.
- 11.02 אסור לעובד המדינה לרכוש או לקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס כאמור, הנמכר או הנמסר לציבור ואשר לציבור אפשרות לרכוש או לקבל אותו נכס בתנאים שווים לתנאי הקבלה או הרכישה של עובד המדינה ובהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה בתקשי"ר.

פרק 12 – איסור ניצול מעמד לרעה

- 12.01 אסור לעובד המדינה לנצל את מעמדו או תפקידו בשירות המדינה לקידום עניין אישי שלו או של אדם אחר ולכל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידיו.
- 12.02 לא ישתמש עובד המדינה בתואר תפקידו או בשם המשרד או היחידה בהם הוא מועסק, לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוקו ולתפקידיו בשירות המדינה, אלא ברשות מי שהוסמך לכך.

נספח – ועדה לקביעת כללי התנהגות

1. ועדת שירות המדינה תשמש כוועדה לקביעת כללי התנהגות לעובדי המדינה (להלן – "אתיקה").
2. ועדת השירות תדון ותחליט בכל נושא בתחום האתיקה לפי בקשת נציב שירות המדינה, אחד מחבריה או מנהל כללי של משרד ממשלתי באמצעות נציב שירות המדינה.
3. ועדת השירות תקבע לעצמה את סדרי עבודתה לפי פרק זה.
4. מנהל כללי רשאי לבקש דיון חוזר בוועדת השירות בהחלטה בנושא אתיקה.
5. אין באמור לעיל כדי לגרוע מסמכותו של בית הדין למשמעת של עובדי המדינה לקבוע ולהגדיר התנהגות פסולה.

נספח ו': אתיקה מקצועית של עובדי מדינה במדינות העולם

סקירה משווה לגבי 6 מדינות (ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו זילנד, בריטניה ואירלנד)

ארה"ב

The Office of Government Ethics (OGE)

The Office of Government Ethics (OGE) – המשרד לענייני אתיקה בנציבות שירות המדינה האמריקאי (Office of Personnel Management – OPM) נחשב לספינת הדגל בטיפול בנושאי אתיקה בעולם. מדובר בגוף סטטוטורי פנים ממשלתי שהוקם מכוח חוק מיוחד – Ethics in Government Act, 1978, המגדיר את הסמכויות והתפקידים של גוף זה ושל העומד בראשו. הגוף הוקם בעקבות פרשת ווטרגייט.

המשימה המרכזית של ה-OGE היא לתת לרשות המבצעת של הממשל הפדראלי כללים אתיים, בשורת נושאים, ובהם מניעת ניגוד עניינים של עובדי הממשל והפדראלי וטיפול במצבים שכאלה, ונושאים נוספים הנגזרים מכך כמו הצהרות הון, מתנות, וכן הנחיות בכל הנוגע לשימוש לרעה בכוח המשרה, עבודה פרטית וכו'. ה-OGE עושה זאת בהתייעצות עם ה-OPM, ובמקרה הצורך גם בהתייעצות עם המשרדים והיחידות השונות (בסה"כ יותר מ-100 יחידות שונות).

כללי ההתנהגות לעובדי המדינה הפדרליים פורסמו מתוקף הדין, והם כללים ארוכים ומפורטים ביותר, ודנים במגוון נושאים ובהם – מתנות מגורמים חיצוניים ובין עובדים, ניגוד עניינים, מניעת משוא פנים בביצוע התפקיד, חיפוש עבודה מחוץ לשירות המדינה, ניצול סמכות לרעה, ופעילויות מחוץ לעבודה. אורכו של המסמך המפרט אותם, וכולל דוגמאות, למעלה מ-70 עמודים.¹²⁴

המסמך האמור לעיל כולל בתוכו גם את 14 הכללים להתנהגות אתית של עובדי מדינה, שפרסם הנשיא ג'ורג' בוש בצו נשיאותי בשנת 1989.¹²⁵

ה-OGE אינו מוסמך לעסוק בענייני שופטים, בעלי תפקיד שיפוטי או נבחרים ברשות המחוקקת.

¹²⁴ קישור למסמך Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch –

<http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Employee-Standards-of-Conduct/>

¹²⁵ קישור לפרסום הכולל את 14 הכללים להתנהגות אתית –

<http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Employee-Standards-of-Conduct/>

בנוסף, אמור ה-OGE, בשיתוף עם המשרדים והיחידות השונות, להגביר את המודעות לכללי האתיקה של עובדי הרשות המבצעת הפדראלית ולטפח ולחזק את התנהגות האתית שלהם, ובכך לתרום לשיפור תדמיתם בעיני הציבור הרחב ולהגביר את אמון הציבור במשרתיו בממשל הפדראלי.

בראש ה-OGE עומד מנהל המתמנה על-ידי הנשיא, בכפוף לאישור הסנאט. החל משנת 1983 כהונת המנהל נקצבה לחמש שנים.

ה-OGE מחולק ל-4 מחלקות, האחראיות על הוצאה לפועל של משימות הארגון, בהתאם לתחומי אחריותן:

- **Program Council Division (PDC)** – מחלקה האחראית על תיאום וקשר (Outreach Programs) בין ה-OGE לבעלי עניין כמו הקונגרס, הציבור וארגונים פנים ממשלתיים אחרים, פיתוח תכניות הטמעה והכשרה לקציני אתיקה במשרדים השונים (DAEO), מתן ייעוץ משפטי ל-OGE, וניהול תקציב ה-OGE.

- **Office of General Counsel and Legal Policy** – מחלקה האחראית על יצירת מסגרת משפטית לתכניות האתיות לרשות המבצעת, וכן לסייע לנשיא ולסנאט בכל הנוגע למינויים בכירים של הנשיא, שאינם כפופים להליכי המינוי הרגילים של עובדי הממשל הפדראלי. במחלקה זו יש שתי תת-מחלקות (ענפים) – המחלקה המשפטית (ELPB) האחראית על כתיבת ההנחיות ומתן פרשנות בנוגע אליהן; ותת-המחלקה העוסקת במינויי הנשיא (PNB), העובדת בצמוד לבית הלבן. תת-מחלקה זו מסייעת למינויים צפויים של הנשיא, העומדים בפני אישור הסנאט, לעמוד בתנאים הנרחבים של הצהרת ההון הנדרשת מהם בהתאם לחוק. עובדי המחלקה עוברים על הצהרות ההון, ומכינים הסדרי ניגוד עניינים במקרה הצורך.

- **The Compliance Division (CD)** – למחלקה שתי משימות עיקריות: טיפול בהצהרות רכוש של בכירים (מינויי נשיא המאושרים על-ידי הסנאט) ופקידי האתיקה (DAEOS), לרבות מעבר על כל דו"ח והצהרה שהגיש עובד, כדי לוודא שהם עומדים בכללים, ובמקרה שנערכו הסדרי ניגוד עניינים – בחינת ההסדרים. הפעילות נעשית באמצעות (FDB) Financial Disclosure Branch, שהוא ענף בתוך ה-CD. משימה שנייה של המחלקה היא מעקב ובקרה על תכניות אתיות שעורכות היחידות השונות לשיפור האתיקה, כדי לוודא שהן עולות בקנה אחד עם החוקים והתקנות בנושא. הדבר נעשה באמצעות (PRB) Program Review Division – ענף שני בתוך ה-CD.

- **Internal Operation Division (IOD)** – מחלקה זו מטפלת בנושאי משאבי אנוש, שכר, רכש, מחשוב ונושאים ארגוניים אחרים.

בסה"כ מונה ה-OGE קרוב ל-80 עובדים במחלקות השונות. כולם יושבים בבירה וושינגטון, ותקציבו השנתי כ-15 מיליון דולרים.

בנוסף על ה-OGE ועובדיו, כל רשות מבצעת ברמה הפדראלית מחויבת למנות **פקיד אתיקה** – (DAEO) Designated Agency Ethics Official, שיהיה אחראי ויוביל את תכניות האתיקה ביחידתו. תפקידו כולל איסוף ובחינה ראשונית של הצהרות ההון, הפעלת תכניות הכשרה אתיות ביחידה, ייעוץ לעובדי המשרד בנושאים אתיים, ולהיות איש הקשר של ה-OGE במשרד או ביחידה. המשימה האחרונה היא אחד הנושאים החשובים ביותר בעבודת ה-DAEO. היועצים המשפטים של ה-OGE,

כמו פקידים בכירים אחרים, נפגשים עם ה-DAEO מעת לעת כדי ללמוד על עבודתם ולסייע להם, לרבות בסיוע משפטי.

הדין בארצות הברית בנוגע לתכנית הטמעת האתיקה בשירות המדינה, מחייב חובת הדרכה לעובד של שעה תוך 90 יום מתחילת עבודה, חובת עדכון שנתי, ובמקרים מסוימים לפחות שעה הדרכה כל שנה, וכן חובת הכנת תכנית אתיקה שנתי לכל בעלי התפקידים, על-ידי הממונה על האתיקה ברשות.

קנדה

Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner

בקנדה נושא האתיקה מופקד בידי גוף הנמצא תחת הפרלמנט הקנדי ומפוקח על ידו, ובראשו הנציב לניגוד עניינים ואתיקה. הגוף הוקם מכוח חוק של הפרלמנט (Parliament of Canada Act), סעיפים 81-84), הקובע את סמכויותיו. הגוף הוקם לצורך פיקוח, בקרה ויישום של החוק בנושא ניגוד עניינים לפקיד ציבור (Conflict of Interest Act) ולנבחרי ציבור (Conflict of Interest Code for members of the House of Common). בראש הגוף עומדת כיום נציבה, (Mary Dawson), המתמנה על-ידי הפרלמנט לאחר התייעצות עם סיעות הבית לתקופה של 7 שנים. הפרלמנט מוסמך, בהליך מיוחד ומורכב, להעביר נציב מתפקידו.

הייחוד של גוף זה בעצמאותו. מדובר בגוף חיצוני לממשלה שנהנה מעצמאות מלאה בעבודתו מול פקיד הממשלה. עצמאותו באה לידי ביטוי בכך שהגוף אינו חלק מהשירות הממשלתי, עובדיו אינם עובדי ממשלה, אלא נהנים ממעמד מיוחד ומועסקים על-פי חוזה עבודה ושכר ייחודי השונה מכלל השירות הציבורי. בנוסף, הגוף מחויב במתן דין וחשבון לפרלמנט ולא לממשלה המכהנת. נכון לשנת 2014 למשרד תקציב שנתי של כ-7.1 מיליון דולר קנדי. המשרד מעסיק כ-45 עובדים מתחומי מקצוע שונים (עורכי דין, רואי חשבון, ואח') במחלקות שונות.

לגוף זה כמה משימות עיקריות :

מתן מידע וייעוץ (חסוי) לנושאי משרה ציבורית : מתן מידע איך להתמודד בצורה נכונה עם הדרישות שבחוק למניעת ניגוד עניינים. המשרד מקיים קשר שוטף עם פקידים במשרדים שונים הכפופים לחוק מיום כניסתם לתפקיד ועד לסיום תפקידם, ומזכירים להם את חובותיהם מכוח החוק, ומסייעים להם במידע וייעוץ (חסוי) כיצד לענות על דרישות החוק. הייעוץ והסיוע יכול להיות על בסיס פרטני וגם קבוצתי.

בחינה של הצהרות (הסודיות) שמחויבים להגיש פקידים בכירים בנושא רכוש, אחריות, ופעולות שונות. המשרד עובר על ההצהרות ובוחר את התאמתן לדרישות החוק. ההצהרות הן סודיות, אך תמצית שלהן נחשפת לציבור.

מתן מידע רלוונטי לציבור בנושא ניגוד עניינים : המשרד מפרסם לציבור, בהתאם לחוק ומגבלותיו, תמצית ההצהרות שמגישים פקידים בכירים ונבחרי ציבור. מידע הזה מתעדכן בהתאם לצורך.

חקירה של הפרות אפשריות : למשרד יש סמכות לחקור הפרות של החוק למניעת ניגוד עניינים, על-פי דרישה של סנטור, חבר בית הנבחרים, או ביוזמת הנציב עצמו. בהתאם להחלטת בית המשפט

לערעוירים הפדראלי, אין לציבור זכות עמידה לעניין החלטה של הנציבה לחקור או לא לחקור עניין מסוים ביוזמתה, אבל כאשר הנציבה מקבלת מידע מהציבור בנוגע להפרה אפשרית, היא תבחן זאת בכובד ראש.

תוצאות הבדיקה והחקירה, לרבות מסקנות, מאוגדות בדו"ח שמפורסם לציבור (לפעמים תוך השמטת פרטים הפוגעים בפרטיות צד שלישי או אותו נושא משרה).

דיווח לפרלמנט על פעילות בהתאם לדרישות החוק: הגוף מחויב להגיש שני דו"חות שנתיים לפרלמנט הקנדי עד ה-30 ליוני בכל שנה באמצעות יו"ר בית הנבחרים – דו"ח הנוגע ליישום החוק למניעת ניגוד עניינים לנושאי משרה ציבורית, ודו"ח לגבי נבחר ציבור. הנציבה פרסמה קוד אתי מיוחד לעובדים בגוף זה, הכולל, בין היתר, כללי עשה ואל תעשה מפורטים.¹²⁶

אוסטרליה

Ethics Advisory Service (EAS)

נציבות השירות הציבורי האוסטרלי (The Australian Public Service Commission) היא יחידה מרכזית במסגרת המבנה הארגוני של משרד ראש הממשלה האוסטרלי. הנציבות למעשה מרכזת פעילות תחת שני נציבים – נציב השירות הציבורי (שהוא גם ראש היחידה), ונציב לענייני טוהר המידות (Merit (Protection Commissioner). מדובר בתפקידים סטטוטוריים, שחלוקת הסמכויות ביניהם מעוגנת בחוק – Public Service Act 1999.

ערכי שירות המדינה האוסטרלי נקבעו בסעיף 10 לחוק (מחויבות לשירות, התנהגות אתית, כבוד, אחריות ויעדר משוא פנים. כל ערך מורכב ממספר רכיבים).¹²⁷ קוד ההתנהגות כולל 13 סעיפים המפורטים בחקיקה, מחייב גם את ראשי המשרדים, והפרתם מהווה עבירה משמעת.¹²⁸ הנציבות האוסטרלית פרסמה מדריך מפורט ליישום הקוד.¹²⁹

תחת נציב השירות הציבורי פועלת יחידת אתיקה מרכזית (Ethics Group), שבראשה עומדת מנהלת ותחתיה נמצאים ארבעה עובדים. משימתה העיקרית של יחידה זו היא להפעיל מערך שירות של ייעוץ בנושאי אתיקה למשרדים וליחידת השונות מתוך מטרה לבנות מודעות אתית ולהגביר אותה בתוך השירות הציבורי האוסטרלי, נושא המכונה Ethical Advisory Service – EAS.

¹²⁶ קישור לקוד האתי לעובדי הנציבות –

<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/Documents/English/About%20the%20Office/Values%20and%20Conduct%20Code%20-%20E.pdf>

¹²⁷ קישור לסעיף הערכים בחוק האוסטרלי –

https://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00511/Html/Text#_Toc394926938

¹²⁸ סעיפים 13-15 לחוק האוסטרלי, בקישור דלעיל.

¹²⁹ קישור למדריך האוסטרלי –

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/aps-values-and-code-of-conduct-in-practice>

ה-EAS מעניק ייעוץ לעובדי השירות הציבורי האוסטרלי בכל נושא או סוגיה אתית המתעוררים במקום העבודה שלהם ביחס לקוד האתי החל על עובדי השירות הציבורי (APS Values and Code of Conduct), ונותן החלטה מבוססת בנוגע לאותו מקרה.

ה-EAS מספק ייעוץ בנוגע לפרשנות והיישום של הקוד האתי (תפקיד זה מעוגן בקוד האתי עצמו), נותן ייעוץ בנוגע לאסטרטגיות וטכניקות בנוגע קבלת החלטות אתיות, ופרשנות בנוגע להפרה של הקוד ולסעיפים הנוגעים לחשיפת שחיתויות. הייעוץ יכול להיות על בסיס פניה פרטנית של העובד (דרך טלפון או דוא"ל), או באמצעות הנחיות המפורסמות למשרדים. עם זאת, ה-EAS מדגיש שהייעוץ הפרטני שניתן לעובדים אינו חוות דעת משפטית, וכי האחריות לקיום התנהגות אתית מוטלת על ראש היחידה ועל העובדים עצמם, ובכלל זה גם האחריות להחלטות שהם יקבלו על בסיס הייעוץ שקיבלו.

ה-EAS מתחייב שהייעוץ שהוא מספק יעשה באדיבות ובמהירות האפשרית ויהיה חשאי וחסוי במקרה הצורך.

ככלל, ההתייעצות שמקיים פקיד ציבור עם ה-EAS היא חשאית, והמידע שהוחלף חוסה תחת כללי החיסיון הנהוגים על-פי דין באוסטרליה, ואינו אמור לבוא לידיעת המשרד או היחידה בה הוא מועסק. במקרים חמורים, או במקרים שמצביעים על כשל חמור במערכת, או שלא ניתן לספק את הייעוץ ללא בדיקות נוספות לרבות עם גורמים ביחידה בה מועסק העובד – הפונה יעודכן על כך, ויישאל אם הוא מוכן להמשיך בתהליך. ישנה אפשרות לשמור על אנונימיות וה-EAS יטפל גם בבקשות לייעוץ אנונימי.

במקרים חמורים – הנושא ידווח לראש היחידה בה מועסק העובד, ובמקרה הצורך גם למשטרה הפדרלית האוסטרלית או לגופים רלוונטיים אחרים (למשל במקרים של עבירות מרמה חמורות או כשמדובר בסכנה לציבור או פגיעה בנפש). במקרים של רצון להגיש תלונה, המשרד ינחה את הפונה כיצד לעשות זאת דרך משרדו או באמצעות הגוף המרכזי לטיפול בתלונות.

ה-EAS עצמו לא מטפל בתלונות ואינו כתובת לקבלת תלונות. הוא לא מוסמך ולא מבצע חקירות או בדיקות בנוגע להפרות של הקוד האתי, וכן לא מטפל בפניות של חושפי שחיתויות.

חלק חשוב ומרכזי בעבודת ה-EAS נעשה תוך שיתוף פעולה עם רשת שלמה של פקידי אתיקה במשרדים והיחידות השונות (Ethics Contact Officer Network – ECONET).

פקידי האתיקה במשרדים וביחידות הממשלתיות השונות (ECO) אינם עובדי יחידת האתיקה המרכזית, אלא עובדי המשרדים והיחידות השונות. ככלל, אין חובה על משרד או יחידה ממשלתית למנות פקידים כאמור, אך שיתוף הפעולה בעניין זה הוא מרשים. יותר ממאה יחידות ממשלתיות מינו פקידים כאמור מקרב עובדיהם במגוון תפקידים שונים (בחלק מהיחידות הם משפטנים, באחרות – אנשי משאבי אנוש וכו'). למרות שפקידי האתיקה אינם עובדי יחידת האתיקה המרכזית, הם עובדים באופן צמוד מול היחידה ומסייעים רבות בעבודתה. התפקיד המרכזי של פקידי האתיקה הוא למעשה להיות אנשי הקשר של יחידת האתיקה המרכזית במשרדים השונים, ולסייע ליחידה המרכזית במילוי משימותיה. בכלל זה, הם אמורים לעדכן את עובדי המשרד על הנחיות ועדכונים שהיחידה המרכזית פרסמה בנושאי אתיקה, ולוודא שהם מודעים לכללים או להנחיות

חדשות, לסייע לעובדי המשרד בפנייה ליחידה המרכזית, ולסייע בהטמעת כללים והנחיות שהיחידה המרכזית מפרסמת תוך שיתוף פעולה עם יחידת האתיקה המרכזית.

ניו זילנד

State Service Commissioner Integrity and Conduct Programme

נציבות שירות המדינה בניו זילנד (SSC) מפעילה תכנית בנושא אתיקה ויושרה של עובדי השירות הציבורי, שנועדה להגביר את אמון הציבור במשרתיו. תכנית זו נועדה לקבוע את אמות מידה האתיות ויישומן, והיא עושה זאת באמצעות קביעת קוד אתי (Code of Conduct for the State Service), ועדכנו מעת לעת. הקוד קצר ובנוי על ארבעה ערכים – "We must be FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY". מערכים אלה נגזרים מספר כללים.¹³⁰

ייעוץ והנחיה – התכנית של ה-SSC מספקת הכוונה וייעוץ למשרדים והיחידות השונות בפרשנות ויישום הקוד בתוך הארגון, הבנת הקוד וכיצד הוא פועל בחיי היום במצבים אפשריים שהתעוררו או יכולים להתעורר. פורסמו שלושה קבצים מקיפים בנוגע לקוד האתי: הבנת הקוד האתי: מדריך לעובד המדינה; יישום הקוד: מקורות לארגון, ושאלות ותשובות בנוגע לקוד.

בנוסף, מפרסם ה-SSC במסגרת התכנית הנחיות בנושאים שונים. כך למשל, פורסמו הנחיות בנושא ניטרליות פוליטית של עובדי ציבור במיוחד בתקופת בחירות, מגע של עובד הציבור עם המדיה החברתית וברשת האינטרנט ועוד.

לצד פרסום הנחיות, מספקת התכנית גם מתן שירות של ייעוץ וסיוע על בסיס פניה פרטנית של עובדים ומנהלים ("Helpdesk"), שניתן לפנות אליו באמצעות הטלפון או דוא"ל.

חקירת מקרים והכנת דו"חות על מקרים שונים שקשורים לפעילות אתית, מתוך מטרה להבטיח ולוודא שהפעילות השונה של משרדי הממשלה ויחידותיהם באמצעות פקידיהם מתבצעת על-פי החוק ובמתחם הגבולות של ההתנהגות האתית. הסף להתערבות של ה-SSC במקרים של התנהגות אתית לא ראויה הוא יחסית גבוה מאוד. ברוב המקרים הנושא יטופל תחילה על-ידי ההנהלה של הגוף בו מועסק העובד, ורק לאחר מכן במקרה הצורך יועבר לטיפול ה-SSC. ה-SSC מפרסם דו"חות שנתיים בתחומי עבודתו לרבות בנוגע לחקירות שביצע.

אירלנד

The Standards in Public Office Commission (SPOC)

באירלנד קיים גוף עצמאי, נציבות, בעלת סמכויות פיקוח, שהוקמה בשנת 2001 מכוח חוק המגדיר, בין השאר, את הרכבה, את סמכויותיה ואת משימותיה העיקריות (The Standards in Public Office Act 2001).

¹³⁰ קישור לקוד האתי –

http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Code-of-conduct-StateServices.pdf

הנציבות מונה שישה חברים (המבקר הכללי, נציב קבילות ציבור ועוד שלושה) ובראשה שופט בית המשפט העליון לשעבר, המתמנים לתקופת כהונה של שש שנים. לנציבות סמכויות פיקוח מכוח שלושה חוקים שונים המתייחסות לנושאי תפקידים שונים בשירות הציבורי (הגוף מוסמך לטפל גם בחברי פרלמנט ובחברי ממשלה).

הנציבות פרסמה קוד אתי מפורט על פני למעלה מ-15 עמודים, הכולל ערכים וכללי התנהגות לעובדי המדינה.¹³¹

משימות הנציבות כוללות גם פיקוח ובקרה על הצהרות שונות בנושא ניגוד עניינים (הון, תרומות, מס, מתנות ונסיעות מסובסדות, ונושאים אחרים הנגזרים ממנו) שמחויבים בהם נושאי משרה ציבורית במובן הרחב ביותר (שרים, חברי פרלמנט, התובע הכללי, ומינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי). חלק מההצהרות הללו נדרשות באופן שנתי.

כמו כן, הנציבות מעניקה ייעוץ בנושאים אתיים ומפרסמת הנחיות כיצד לפעול באופן שעולה בקנה אחד עם הכללים האתיים שנקבעו בחוקי האתיקה (Ethics in Public Office Act 1995), שתוקן בחוק The standards in Public office Act 2001 (להלן – חוקי האתיקה). הנציבות מפרסמת מדי שנה הנחיות בנושאים שונים. בכל הנוגע לייעוץ, הנציבות מתחייבת לשמור על פרטיות המידע שהגיע לידה, בהתאם לחוק ההגנה על המידע משנת 1988.

בנוסף, הנציבות מוסמכת לקיים חקירות בנוגע להפרות של חוקי האתיקה. הדבר יכול להיעשות על בסיס תלונה מפורשת (החוק מפרט מי מוסמך להגיש תלונה וכיצד), וכן באופן עצמאי ויזום. הנציבות מוסמכת לקבוע ממצאים ומסקנות, וסנקציות בעקבות החקירות שביצעו. בדו"ח האחרון צוין שבשנים האחרונות יש גידול של מאות אחוזים במספר התלונות והחקירות שבוצעו בעקבותיהן. הנציבות מחויבת להגיש לשר האוצר דו"ח שנתי על פעילותו לרבות בנוגע לחקירות שביצעה.

בריטניה

Civil Service Commission

גם בבריטניה, (כמו בארה"ב), בעקבות שערוריות פוליטיות עבר השירות הציבורי שינוי דרמטי בהתייחסותו לנושא האתיקה. The Constitutional Reform and Governance Act משנת 2010 העלה את שירות המדינה הבריטי ואת ערכי היסוד האתיים שלו למעמד חוקתי, במובן זה שהכללים הם יציר חקיקה המאושרת על-ידי הפרלמנט, ולא ניתן לשנות או לפגוע בהם ללא אישור של הפרלמנט.

בהתאם לחוק זה על השר הממונה על נציבות שירות המדינה לפרסם קוד אתי לעובדי המדינה, וגם ליועצים מיוחדים העובדים עבור שירות המדינה, וכך אכן עשה.¹³² הקוד האתי מבוסס על

¹³¹ קישור לקוד –

<http://www.sipo.gov.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>

¹³² קישור לקוד האתי משנת 2010 החל לגבי עובדי המדינה בסקוטלנד –

<http://www.gov.scot/Resource/Doc/923/0110016.pdf>

ארבעה ערכי-ליבה – Integrity, Honesty, Objectivity, Impartiality. על בסיס ערכים אלה פותחו כעשרים וחמישה כללי התנהגות, המנוסחים בדרך של כללי עשה ואל תעשה. כללים אלה אינם כוללים התייחסות לנושאים של כוח אדם, אך כוללים, למשל, חובת דיווח על מעשים המנוגדים לקוד האתי.

בהתאם לחוק הנציבות אחראית על טיפול בהפרות של הקוד האתי. הנציבות מוסמכת לבדוק תלונות שהוגשו בנוגע להפרות של הקוד (היא אינה רשאית ליזום חקירה עצמאית וקיימת ביקורת בעניין זה).

עם זאת, בקוד האתי ובהנחיות שפרסמה הנציבות לגביו, נקבע שהאחריות להביא לידיעת העובדים את מחויבותם לפעול בהתאם לכללים ולהגביר את המודעות שלהם לכללים אלה – היא על המשרד או היחידה בה מועסק העובד. עוד צוין, שאם העובד מרגיש שהוא נדרש לבצע את משימתו תוך התנגשות עם הערכים המפורטים בקוד האתי – עליו להציף את חששותיו בפני הממונים עליו. במקרה הצורך הוא רשאי לפנות לקצין אתיקה במשרדו, שמונה על מנת לייעץ להנהלת המשרד בנוגע ליישום של הקוד. הנציבות מעודדת את העובדים לפנות לממונים על כל הפרה של הקוד האתי, ואם עובד חושש לעשות זאת הוא יכול לפנות לקצין אתיקה, או ישירות למשטרה או לגוף המתאים.

אם עובד סבור שהוא לא מקבל התייחסות הולמת או מתאימה מהגורמים הרלוונטיים במשרד לרבות קצין אתיקה, הוא רשאי לפנות ישירות לנציבות בכתובת שמצוינת בקוד.

בבריטניה קיים מערך מורכב של גופים המטפלים בסוגיות שונות הנוגעות לאתיקה וטוהר המידות, שמירה על היושרה של השירות ומניעת שחיתות במובן הרחב ביותר שלהם. קיימים כ-15 גופים העוסקים בנושא (לא כולל סקוטלנד ווילס). בין הגופים הללו נזכיר את **הוועדה לסטנדרטים בחיים הציבוריים** (Committee on standards in public life), ואת **היחידה בתוך נציבות שירות המדינה במשרד הקבינט** (The propriety and ethics Team).

א. הוועדה לסטנדרטים בשירות הציבורי הוקמה באוקטובר 1994, על-ידי ראש ממשלת בריטניה ג'ון מייג'ור, בתגובה לחשיפת התנהגות לא אתית של מספר פוליטיקאים, שבין היתר, קיבלו כסף בתמורה לשאלות בפרלמנט.

המנדט המקורי של הוועדה, כוועדה מייעצת לראש הממשלה, היה – לבחון נושאים עכשוויים של כללי התנהגות של נושאי משרה ציבורית, לרבות הסדרים הנוגעים לפעילותם הכספית והמסחרית, ולהמליץ לגבי שינויים בהסדרים הנוכחיים הדרושים להבטיח את הסטנדרטים הגבוהים ביותר של התנהגות ראווה (propriety) של נושאי משרה בחיים הציבוריים.

בשנת 1997 הרחיב ראש הממשלה דאז, טוני בלייר, את מנדט הוועדה גם לבחינה של נושאים הנוגעים למימון מפלגות, ולהמליץ על שינויים בנושא.

הוועדה נחשבת לגוף מייעץ ציבורי שאינו שייך למשרד ממשלתי כלשהו. בוועדה שבעה חברים, ואליהם מתווספים שלושה נציגים של המפלגות הגדולות. המשרד הממונה על מינויים ציבוריים (שאינם של עובדי מדינה, ומקביל לנציבות) – מפקח על הליך בחירת החברים לוועדה.

אין לוועדה סמכויות חוקיות, היא אינה יכולה לכפות חקירת עדים, ואינה חוקרת התנהגות של

יחידים (למשל – תלונות אתיות על חברי פרלמנט מטופלות בידי הנציב הפרלמנטרי לכללי התנהגות, שגם מטפל בנושאי הצהרות ההון). עד אוגוסט 2014 הוציאה הוועדה 61 פרסומים בתחומי סמכותה.¹³³

נושאי המשרה עליהם חלה סמכות הוועדה הם – שרים, עובדי מדינה ויועצים, חברי פרלמנט וחברי הפרלמנט האירופי שהם בריטים, חברים ועובדים בכירים בכל הגופים הציבוריים שאינם ממשלתיים, ובכל שירות הבריאות הלאומי, נושאי משרה שאינם שרים, חברים ופקידים בכירים בגופים הממלאים תפקידים הממומנים בכספי ציבור, וחברים נבחרים ופקידים בכירים ברשויות המקומיות.

הוועדה, בראשות הלורד נולן (Nolan) הגישה דו"ח ראשון בשנת 1995, שכלל שבעה עקרונות בסיסיים של התנהגות ראוייה, שמצאו את מקומם בקוד האתי.

ב. יחידת האתיקה בנציבות מונה כ-16 עובדים (נכון ל-2011). תפקידה המרכזי של היחידה לספק מידע וייעוץ להנהלת המשרד ולעובדים בסוגיות אתיות שונות לרבות בנוגע לפרשנות הכללים. לקיים פעילויות הדרכה והטמעה ולפרסם הנחיות ביצוע בנוגע לסוגיות אתיות שונות. היחידה נעזרת ברשת של פקידי אתיקה משרדיים שאינם כפופים להנהלת המשרד והסמכויות שלהם נקבעות על-ידי יחידת האתיקה המרכזית.

פקידי האתיקה (Nominated Officers) ממונים לצורך: מתן ייעוץ לעובדים והנהלה על פרשנות הקוד האתי, על צעדים שניתן לנקוט בהם להסיר חשש בנוגע לקוד, לשמש כמתווכים בין צדדים שונים ביחידה בנוגע לחששות ביחס לקוד, וכן ליעץ בנוגע להגשת תלונה לנציבות על הפרת הקוד. ככלל, הנציבות מעודדת לפתור את הדילמות דרך הנהלת המשרד, אך לצד זאת קיימים אותם פקידי אתיקה שהם חיצוניים להנהלה, ואמורים לאפשר לעובדים לפנות ולהתייעץ בביטחון ללא חשש לפגיעה בהם. קציני האתיקה אחראים רק ביחס לקוד האתי, והם לא אמורים לטפל בבעיות אחרות שמתעוררות אצל העובדים ביחס להנהלה.

¹³³ ראו דוגמה לפרסום של הוועדה מחודש יולי 2014, בנושא תכניות הכשרה באתיקה לקליטת עובדים חדשים בשירות הציבורי, בעקבות בחינה שערכה בנושא – ETHICS IN PRACTICE: PROMOTING ETHICAL CONDUCT IN PUBLIC LIFE. קישור לדו"ח –

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336976/2902536_CSPL_EthicsInPractice_acc.pdf

נספח ז': רשימה שמית של מי שהופיעו בפני הוועדה

שם	תפקיד/ משרד	מועד הוועדה
עו"ד משה דיין	נציב שירות המדינה	ישיבה מס' 2 – 11/5/2014
עו"ד אסף רוזנברג	ממונה על המשמעת – נש"מ	ישיבה מס' 2 – 11/5/2014
עו"ד אורי כהן	אב בית הדין למשמעת של עובדי המדינה	ישיבה מס' 4 – 25/5/2014
יגאל חיות	לשעבר הממונה על האתיקה בשירות המדינה	ישיבה מס' 4 – 25/5/2014
מאיר אהרונוב	סגן נציב שירות המדינה סגל בכיר איכות ומצוינות	ישיבה מס' 5 – 8/6/2014
משה בן צבי	רח"ט הרשות להגנת עדים	ישיבה מס' 6 – 29/6/2014
דינה זילבר ערן עסיס דרור גרניט	משנה ליועמ"ש	ישיבה מס' 7 – 13/7/2014
דן אלדד	מנהל המחלקה הכלכלית, פרקליטות המדינה	ישיבה מס' 7 – 13/7/2014
ד"ר ציפי גושפנץ	מרצה לאתיקה ארגונית יישומית	ישיבה מס' 8 – 27/7/2014
עופר בן שמואל	ראש אגף הדרכה בשב"ס	ישיבה מס' 9 – 10/8/2014
גליה שגיא – מנכ"לית איילת פישמן – מנהלת קשרי ממשל	שב"ל	ישיבה מס' 9 – 10/8/2014
אייל צופן נועה טלמון	בנק לאומי	ישיבה מס' 10 – 24/8/2014
צחי פיין	משרד הרווחה והשירותים החברתיים	ישיבה מס' 11 – 7/9/2014
דניאל מילוא	מנהל המרכז לאתיקה בירושלים	ישיבה מס' 12 – 28/9/2014
יוסף חיים שפירא – מבקר המדינה עמיחי שי – יועץ בכיר למבקר המדינה נורית ישראלי – היועצת המשפטית של המשרד נעמי אברהם – מנהלת אגף הדרכה ומרכז מידע	משרד מבקר המדינה	ישיבה מס' 13 – 26/10/2014

שמות הפונים מהציבור וממשרדי הממשלה, כמפורט בטבלאות שלהלן, מוזכרים בהתאם לסדר כרונולוגי של פנייתם.

רשימת פניות לוועדה מן הציבור

שם/ פנייה
עו"ד איילת פישמן – מנהלת קשרי ממשל – עמותת שקיפות בינלאומית ישראל
רמי חדד – מנהל יצור, המשקם
פרופ' יחזקאל דרור
ד"ר ציפי גושפנץ – מומחית לאתיקה ארגונית יישומית
עו"ד שחר הכספי
ספורטה חניה אילנה
דניאל מילוא – מנהל המרכז לאתיקה בירושלים
השגריר יצחק אלדן – נשיא מועדון השגרירים
נורית כהן תל אביבי – יועצת ארגונית, לוטם
דודי דורון, יוליה ריינשמידט
ד"ר דורון נבות – אוניברסיטת חיפה
כרמלה לוי צור – עו"ד ויועצת מס
דורית אורן
אהרן (אהרליה) עוזיאלי – לשעבר ס' הממונה על השכר
איתן מאירי – פסיכולוג תעסוקתי
חנוך וייגלר – Better Company
ד"ר שבתאי דובר – יו"ר עמותת הסגל הבכיר של עובדי המדינה
כרמלה עופרי

פניות משירות המדינה

שם/ פנייה
צחי פיין – האגף למחקר תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
איילה וובגאין – מרכזת הדרכה, מרכז מעוף, הנהלת בתי המשפט
נעמה זיידמן – משרד החינוך
עופר טל שחר – מנהל אגף א' משאב"ן תקציבים ולוגיסטיקה, ראמ"ה
רון בן אור – מנהל אדמיניסטרטיבי, המרכז הרפואי לבריאות הנפש באר שבע

ד"ר דויד כהן – קרימינולוג קליני בכיר, באר נס
דפני מושיב – עו"ס בכירה, מרכז מנהלת קליטה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
עו"ד שרון מאיר – מנהלת מחלקה בכירה והממונה על מעמד האישה, הלשכה המשפטית משרד התיירות
ד"ר יוסף גילבורד – רמב"ם
ינון דריזין-עמית – ראש תחום פיתוח ארגוני, משמר בתי המשפט
נועם אילוז – רמב"ם
אביטל לובוצקי – מרכזת השרות לזקן, מחוז ת"א והמרכז
איתמר זיגל – רפרנט אנרגיה, רשות החברות הממשלתיות
ענת חביב – ממונה היחידה לתוכניות עבודה ותקציב, מינהל המחקר החקלאי מכון וולקני
אלמוני
ורדה רם – משרד המשפטים
עו"ד מיכל שלם – פרקליטות מחוז ירושלים אזרחי
זאב ברוכי – אגף מערכות מידע, משרד המשפטים
ראובן מייסטר – מחלקת תשלומים אגף הכספים, משרד המשפטים
אמיר כהן – המבקר הפנימי של רשות המיסים
עודד ברוק – משרד האוצר
רוני תדמור – עורכת לשון, תחום הוצאה לאור, למ"ס
צביקה אמיר – מנהל סקר המיומנויות, אגף מדען ראשי
חיים אזלן – ס' מנהלת אדמיניסטרטיבית, המרכז לבריאות הנפש בטירת הכרמל
חנה אמסלם – יו"ר תא קציני המבחן לנוער, משרד הרווחה
ציונה שלום – מפקחת ארצית שירות נוער ונערים, משרד הרווחה
דנה זנסקו – מרכזת בכירה תכנון והטמעת הרפורמה, המשרד לשירותי דת
דניאל ביבאס – מהנדס, מרכז בריאות הנפש, מזרע
יעקב אלבירט – משרד החינוך
ד"ר אירית שדה – מפמ"ר מדעי הסביבה, משרד החינוך
הילה (ציפי) גולוד – מרכז למיפוי ישראל
אבי אורן – משרד הכלכלה
אביבה פלג – מחקר בסיסי, מרכז רפואי פורייה
אילן אביטן – מפקח מחוזי קהילה, משרד הרווחה
בלפור חקק – משרד החינוך
גלעד נבו – ס' מנהל המרכז הרפואי למינהל ומשאבי אנוש, תל השומר
לב-ארי אייזיק – השירות המטאורולוגי
ד"ר שמעון רומלט – רופא בכיר, המרכז הרפואי לגליל המערבי, נהרייה

דליה פניג – ס' יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך
מוטי פרל – יועץ כלכלי בכיר, משרד הביטחון
עליזה קן – הממונה על מרשם המקרקעין, משרד המשפטים
יעקב לוזון – המבקר הפנימי, נציבות שירות המדינה
גבי מלכי אסולין – סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש משרד החינוך
פרופ' איתמר גרוטו – ראש שירותי בריאות הציבור
אמילי בן ציון – הנהלת בתי המשפט
תרצה פוקס – משרד הבריאות
אוסנת אלון
צופיה דורות

פנייה של הוועדה לגורמים מקצועיים

שם / פנייה
פרופ' יצחק זמיר, שופט (בדימוס) בית המשפט העליון
פרופ' אסא כשר, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ד טנה שפניץ, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה
Ms. Karin Fisher, Group Manager Ethics, Australia public Service Commission

נספח ח': תמצית המחקר של פרויקט OECD-EU SIGMA

בעניין הטמעת קוד אתי¹³⁴

פרויקט שפותח על-ידי תכנית "OECD-EU SIGMA" התווה את שיטות ההטמעה המועילות יותר על סמך מחקר רב היקף חוצה מדינות. להלן סיכום התובנות מהמחקר המקיף, הנוגעות להכשרה אפקטיבית בנושא אתיקה:

9. מקומה של הכשרה לאתיקה:

הכשרה לאתיקה היא חלק ממדיניות מקיפה של חיזוק יושרה ומאבק בשחיתות בשירות הציבורי. הכשרה זו היא כלי יעיל אם היא מיושמת לצד כלים נוספים.

10. מגבלות ההכשרה:

— הכשרה לאתיקה כשלעצמה אינה מספיקה כדי ליצור שינוי ממש, במיוחד במדינות בעלות רמת שחיתות גבוהה.

— הכשרה לאתיקה יוצרת תוצאות מוחשיות רק בטווח הארוך.

11. חשיבות התמיכה הפוליטית והובלת התכנית "מלמעלה":

תמיכה פוליטית בהכשרה לאתיקה חייבת להתבטא לא רק בהצהרות אלא גם באמצעות פעולות מעשיות של מנהיגות, כגון: לשמש דוגמה להתנהגות אתית ולהקצות כספים וכוח אדם לטובת יישום תכניות הכשרה. רצוי גם שבכירים ומינויים פוליטיים ישתתפו בהכשרה לאתיקה על מנת לשמש דוגמה. באין תמיכה כזו – המוטיבציה להשתתף בהכשרה לאתיקה פוחתת.

12. ההכשרה כחלק מהיערכות כללית להטמעת אתיקה:

הכשרה לאתיקה צריכה להיות רק חלק ממדיניות ציבורית מקיפה ורחבה יותר; עליה להשתקף במסמכים פרוגרמטיים לצד פעולות נוספות כמו חקיקה, תקנות, תכנית למלחמה בשחיתות וניסוח קוד אתי. אתיקה צריכה להשתלב בניהול היומיומי של מוסדות ציבוריים, והמנהלים צריכים להיות מחויבים לקידום האתיקה במוסדותיהם.

13. חשיבות קיומו של גוף מוביל ומתאם להכשרה בנושא אתיקה:

במדינות רבות אין גוף מרכזי אחד שאחראי להכשרה לאתיקה, וזו מנוהלת על-ידי מחלקות משאבי אנוש מבזרות. לא תמיד נושא זה נמצא בראש סולם העדיפויות ולא בהכרח יש בידיהם משאבים וכישורים מתאימים למתן ההכשרה.

134

<http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

גוף ציבורי מוביל אחד, שאחראי על רגולציה, תכנון, תיאום, הערכה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים בתחום הטמעת נושא האתיקה – יכול לפתור את הקושי שהוזכר ולוודא שימוש יעיל בכספים המוקדשים לנושא זה.

יש לנסח באופן ברור את תחומי האחריות של כלל הגופים העוסקים בנושאי אתיקה.

14. סדר עדיפות לגבי האוכלוסיות מקבלות ההכשרה:

חשוב להגדיר קבוצות יעד להכשרה. היתרון בהגדרה זו הינו כפול: ראשית, ניתן למקד את ההכשרה על-פי הצרכים המעשיים של כל קבוצה ובכך להגדיל את המוטיבציה שלהם להשתתף, ושנית, בהינתן תקציב מוגבל לתוכניות הכשרה – ניתן לתעדף את קבוצות היעד על-פי דחיפות ההכשרה.

קהלי יעד חשובים במיוחד להכשרה לאתיקה:

א. עובדי ציבור חדשים

ב. עובדי ציבור בכירים בתפקידי ניהול

ג. עובדי ציבור באזורי סיכון

מומלץ שהתכניות לקהלי היעד הללו יהיו חובה. חשוב לפתח הכשרה לאתיקה עבור גורמים פוליטיים ונבחר ציבור. יש לתעדף קציני אתיקה או ממוני משאבי אנוש העוסקים בנושאי אתיקה: היתרון הוא שהם מכירים היטב את האתגרים האתיים במוסדותיהם ויכולים למקד את ההכשרה בנושאים ספציפיים ומעשיים שעובדים עשויים להתמודד איתם בעבודתם. חלק מהמדינות מדגישות עובדים במגזרים עם סיכונים גבוהים של שחיתות, כגון רופאים ומורים.

15. הכשרה פרקטית:

יש לתת דגש מעשי בהכשרה ולהתאים את תכניות ההכשרה לצרכים של קבוצות היעד. לכך נדרש שיתוף פעולה הדוק בין הגורם האחראי להכשרה ובין הגוף שמעסיק כל קבוצת יעד כזו. כדי להפוך את ההכשרה לפחות פורמלית ויותר פרקטית, וכדי לנצל באופן מיטבי את זמן ההכשרה המוגבל – יש ליישם שיטות הכשרה מודרניות: שילוב הרצאות תאורטיות, חקרי מקרה רלוונטיים לאוכלוסייה וסדנאות.

מומלץ להשתמש בשיטות הערכה לצורך מדידת רמת הידע של משתתפי ההכשרה וגם כדי לזהות דרכים לשיפור ההכשרה.

ניתן לפתח תכניות המשך להכשרה, כמו: תכנית פעולה בנושא אתיקה שכל משתתף יישם במקום עבודתו ואף יזכה בחונכות לשם תמיכה ביישום התכנית.

16. הכשרה בנושא כללים, ערכים ותחומים "אפורים":

על מנת לשנות עמדות ולהפנים רפורמות נגד שחיתות, יש לכלול בהכשרה את הנושאים הבאים: כללי אתיקה שנקבעו בחקיקה, קודים אתיים, תקנות אחרות רלוונטיות וערכים אתיים. חשוב לתת הדרכה מעשית לגבי התנהגות אתית באזורים "אפורים": מקרים שבהם קיימת סתירה בין כללים רשמיים ובין נוהג, ומצבים קונקרטיים שלגביהם אין תשובות ברורות

על איך צריך להתנהג – תחומים אפורים שטרם טופלו על-ידי כללים פורמליים. בעוד הרצאות מתאימות ללימוד כללים, שיטות מעשיות, אינטראקטיביות ו"תפורות על-פי מידה" מועילות יותר בהכשרה הנוגעת לתחומים "אפורים".

17. אופן הערכת האפקטיביות ההכשרה:

הערכת האפקטיביות של הכשרה לאתיקה אינה משימה פשוטה. מתודולוגיות הערכה הקיימות מתמקדות במדדים כמו מספר העובדים שעברו הכשרה. קשה למצוא עדות ישירה לכך שההכשרה הובילה לשיפור בהתנהגות אתית בקרב עובדי ציבור. כך או כך, השפעה כוללת של הכשרה לאתיקה ניתנת להערכה רק בטווח הארוך.

18. הקשר בין רמת השחיתות במדינה ובין איכות ההכשרה לאתיקה:

המטרה העיקרית של הכשרה לאתיקה לעובדי ציבור במדינות השונות היא למנוע שחיתות ולספק לציבור שירות טוב. נמצא שבמדינות בעלות רמה נמוכה יותר של שחיתות ומערכות מנהל ציבורי מפותחות וטובות יותר – ההכשרה לאתיקה היא טובה יותר מאשר במדינות בעלות רמה גבוהה יותר של שחיתות. לאחרונות יש פחות ניסיון ומשאבים בהכשרה וגם חוסר רצון פוליטי להילחם שחיתות. בסקר שנערך במדינות רבות, ציינו רבים שהיעדר השתתפות של פוליטיקאים בהכשרת אתיקה הוא אחד המכשולים העיקריים, שמוביל לחוסר מוטיבציה בקרב אחר פקידי ציבור.

19. המסגרת החוקית של ההכשרה:

במקומות שבהם מתגלה קושי ביישום ההכשרה עקב סיבות שונות (כמו למשל סדר עדיפות תקציבי) מומלץ לעגן את ההכשרה לאתיקה בחוק או בתקנות רשמיות, וכן בתמיכה תקציבית ראויה – לפחות עבור האוכלוסיות שצוינו בסעיף 6 לעיל. במדינות רבות הכשרה זו עבור משרתי ציבור מעוגנת בחקיקה של השירות הציבורי.

20. איכות ההכשרה לאתיקה:

במדינות בעלות רמות גבוהות של שחיתות – זו נותרה בעינה גם אם נפח ההכשרה לאתיקה היה רב, והסתבר שאיכות ההכשרה במדינות אלה היא ירודה. לפיכך החיפוש אחר שיטות הכשרה חדשות ויעילות יותר הוא קריטי. נדרש להתאימה לקהל היעד, לתת מענה הן לכללים משפטיים והן לערכים, להיות מעשית ומבוססת על מקרים אמיתיים שרלוונטיים לפעילות הקבוצה שעוברת את ההכשרה, ולאמץ גישות אינטראקטיביות בהכשרה.

21. הערכת צורכי ההכשרה ושיטות הכשרה:

הערכת צרכים מסייעת למקד את ההכשרה, ליצור בה סדר עדיפויות ולשפר את האפקטיביות שלה. לשם כך, ניתן להשתמש בסקרים הבוחנים את רמת היושרה של עובדי ציבור, אמון האזרחים במנהל הציבורי, שכיחות השחיתות, ונושאים אחרים כגון: נפוטיזם, ניצול לרעה של כוח וכו'. חשוב להתמיד בסקרים אלו על בסיס קבוע, כדי ללמוד על אפקטיביות תכניות ההכשרה.

במדינות שונות שאלו בסקרים גם אודות שיטות ההכשרה ומצאו שרוב המשתתפים בסקר נוטים לדחות גישות תיאורטיות ומשפטיות, חלקם מצדדים בדיון בנושאים מעשיים וניתוחי מקרה, והרוב מעדיף שילוב של גישות תיאורטיות ומעשיות בתכניות הכשרה לאתיקה.

22. קשיים ברתיות עובדים להגיע להכשרה:

במספר מדינות הדרישה להכשרה לאתיקה עוגנה בחוק או בתקנות. דרישת החובה להכשרה חלה בדרך כלל על עובדי מדינה חדשים או על קבוצות מוגדרות של עובדי ציבור. גם במקומות שבהן ההכשרה מוגדרת כחובה לא נרשמו סנקציות במקרה של היעדרות. נמצא שכלל שההשתתפות הייתה יותר וולונטרית – כך יחס ההשתתפות (מספר משתתפי יעד/משתתפים אמיתיים) יורד, וככל שהמשתתפים עובדים חדשים יותר – יחס ההשתתפות עולה (לעיתים עד 100%).

העיקרון המוביל של בחירת המשתתפים כשמספר המקומות מוגבל תואר בסעיף 6 לעיל. משך תכנית ההכשרה הממוצע הוא בין חצי יום לשלושה ימים. הזמן המוקצב להכשרה לאתיקה הוא בדרך כלל קצר מאוד, וחשוב לוודא כי נעשה בו שימוש בצורה יעילה מאוד. מספר מדינות ציינו את הסיבות לקושי לרתום קבוצות יעד להשתתף בתכנית ההכשרה לאתיקה: א. וולונטריות ההכשרה; ב. היעדר פרמטרים אתיים בהערכת הביצועים; ג. היעדר תמיכה של המנהיגות הבכירה בנושא; ד. איכות ירודה של ההכשרה, הכשרה כללית מדי שאינה מתייחסת לצרכים המעשיים של המשתתפים. לפיכך, חשוב להקפיד על הרכב קבוצות ההכשרה בהתבסס על קטגוריות ספציפיות של משרתי ציבור, ולספק הדרכה בנושאים מעשיים כגון התנהגות ראויה בתחום ה"אפור".

23. בחירה אנשי ההכשרה לאתיקה:

בחירת אנשי ההכשרה היא קריטית להבטחת הכשרה באיכות גבוהה. יש מדינות בהן הגוף המרכזי לנושא האתיקה מספק הכשרה בת יומיים לקציני האתיקה במשרדי הממשלה השונים, ואלה מעבירים קורסים משלהם – כל אחד במשרד שעליו הוא אחראי. הכשרה לאתיקה דורשת מיומנויות חדשות, טכניקות אימון מודרניות וידע בנושאי אתיקה ספציפיים לכל גוף. הניסיון מראה שכלל שהגוף המרכזי לאתיקה עובד בקשר הדוק עם מנהלי המוסדות שאליהם מכוונת ההכשרה – כך מושגות תוצאות טובות יותר.

24. שיטות הכשרה, הערכה הכשרה, ובדיקות מעקב:

המדינות המשתתפות במחקר דיווחו על שימוש בשיטות ההכשרה הבאות:

- כנסים, ימי עיון והרצאות (ב-82% ממדינות);
- סמינרים וסדנאות (88%);
- שיטות אינטראקטיביות ומחקרי מקרים (71%);
- הדרכה מבוססת אינטרנט (24%).

נראה שהשימוש בשיטות מותאמות באופן ספציפי, שיטות פרקטיות ופרו-אקטיביות כמו חקרי מקרה של תרחישי אמת המותאמים לקבוצות עובדי מדינה ספציפיים הוא נדיר – בעיקר במדינות שכן רמות השחיתות גבוהות.

הערכת ההכשרה:

להערכת הכשרה יש בדרך כלל שתי מטרות:

- (1) הערכה של קורס הכשרה ספציפי על מנת לזהות המלצות לשיפור.
 - (2) הערכת מידת ההשפעה של קורס הכשרה או תכנית על יושרה במנהל הציבורי.
- המדינות המשתתפות במחקר דיווחו על שימוש במתודות הבאות להערכת ההכשרה:
- טופס הערכה שמולא על-ידי משתתפים (76%)
 - דו"ח של המכשירים עצמם (41%)
 - מבדקים שעורכים למשתתפים (41%).
- אין מידע רב על רמת האפקטיביות שנמצאה. מדובר בשיטות הערכה מסורתיות ופורמליות, והן טעונות שיפור, למשל:
- טופסי הערכה שממלאים המשתתפים צריכים לכלול שאלות מפורטות ומעשיות.
 - בדיווחים של המכשירים עצמם על-ידי מאמנים יש לדרוש המלצותיהם לשיפור.
 - ראוי לפרסם את תוצאות ההערכות.

בדיקות מעקב:

להלן צעדים אפשריים לביצוע מעקב:

- לדרוש מכל משתתף ליישם תכניות פעולה משלו במקום העבודה, ולהצמיד לו חונך.
 - לכלול מדדים מתחום האתיקה בהערכת ביצועים שנתית, בדגש על עובדי מדינה ממגזרים שבהם קיים סיכון גבוה לשחיתות.
- ברוב המדינות לא נמצא שימוש באמצעי מעקב. יוצאת דופן הייתה הכשרה מטעם המשרד למניעת הונאות בקטלוגיה, שם נתבקשו המשתתפים כבר בהכשרה עצמה להתחיל לפתח תכנית אתיקה משלהם, ולהמשיך ליישמה עם חזרתם למקום עבודתם. כל משתתף נדרש לזהות סיכונים בנושא יושרה במקום עבודתו, לדון באופן יישום התכנית האישית שלו, ובמסגרת למידת עמיתים לאחר היישום – לדון במחסומים שזיהה ביישום תכניתו.

25. תוכני קורס הכשרה לאתיקה:

הכשרה לאתיקה יכולה להיות מכוונת גישה משפטית (ציות לחוק ולכללים) או גישה ערכית – פילוסופית. ההכשרה יכולה לכסות גם מה שנקרא "אפורים", קרי: אזורים שאינם מוסדרים על-ידי חוקים פורמליים, כגון קונפליקט אפשרי בין כללים ומסורות, טובות הנאה שאינן תחת פיקוח וסיכונים בנושא יושרה שמיוחדים לעובדי ציבור במגזרים ספציפיים. נמצא שכל המדינות נקטו גישה משפטית בקורסים שלהן, אך רובן עשו שימוש בשתי הגישות: המשפטית והערכית. להלן רשימת נושאים שנלמדו (לפי סדר שכיחות, מהגבוה לנמוך):

דיני שירות המדינה

דיני ניגוד עניינים

דינים למניעת שחיתות

משפט מינהלי

דיני מכרזים

דיני חופש מידע

משפט פלילי

26. ערכים אתיים:

רוב המדינות הצהירו שבמסגרת ההכשרה מלמדים ערכים. להלן רשימת ערכים שנלמדו (לפי סדר שכיחות מהגבוה לנמוך):

Impartiality

Responsibility

Transparency

Legality

Integrity

Efficiency

Equality

Justice

27. נושאים בלתי מוסדרים/תחומים "אפורים":

בתחומים הקרויים "אפורים" או "בלתי-מוסדרים" נמצאו הבדלים של ממש בין המדינות. בארה"ב, מערכת מפותחת של תקנות מכסה את רוב הסוגיות הנוגעות לסטנדרטים של התנהגות פקידי ציבור, ומי שאינו מקפיד על חוקים אלו עלול לעמוד בפני סנקציה מינהלית. בארצות אחרות קיים סיכוי רב יותר שמשרת ציבור יתמודד עם דילמות הנוגעות לסתירות בין תרבות ומסורת של המדינה ובין הכללים שנקבעו באופן רשמי. דוגמאות לתחומים "אפורים" במקומות שבהם הנושאים הללו אינם מוסדרים: שימוש אישי ברכוש מדינה, מתנות. יש לציין כי 59% מהמדינות כללו את התחומים ה"אפורים" כסוגיה בתכניות ההכשרה.

גישה מבוססת-ציות בלבד להכשרת אתיקה אינה מספיקה כדי לפתח שירות ציבורי אתי או מנהל תקין. נדרשת גישה מבוססת-ערכים, וזו מחייבת שיטות הכשרה חדשניות ואינטראקטיביות.

28. תכנית סטנדרטית, תכנית לימודים או חוברת הוראות:

ב-71% מהמדינות נעשה שימוש בתוכניות סטנדרטיות, בתוכניות לימודים או בחוברות הדרכה. קרואטיה דיווחה על תכניות לימודים שונות בתוכניות הכשרה: קורס בסיסי, קורס מתקדם וקורס הכשרה-לאנשי-הכשרה.

חשוב שפיתוח המדריך ללומד יתבצע בשיתוף פעולה בין הגופים האחראים לנושא האתיקה ובין גורמי משאבי אנוש והדרכה של המשרדים השונים, שכן גישה יותר מקיפה וכוללת תקדם את היושרה במנהל הציבורי

הערכת תוצאות ההכשרה לאתיקה אמורה לבחון את האפקטיביות שלה, ולחפש דרכים לשיפור ולמודרניזציה של שיטות ההכשרה במטרה להפוך אותן מועילות יותר.

אין די במדדים כמותיים (עלויות ההכשרה מול מספר העובדים שעברו הכשרה בפועל), אלא יש צורך במדדי איכות: המידה שבה ההכשרה הובילה לשיפור בהתנהגות האתית בקרב מי שמוכשר. ברור כי קשה יותר למדוד זאת, והמידה היא בטווח הארוך.

לא נמסר מידע רב על עלויות ההכשרה ולא על מדדי האיכות (הקשר בין ההכשרה ובין רמת היושר במנהל הציבורי).

בסופו של דבר, הדרך הטובה ביותר להעריך את השפעת ההכשרה לאתיקה על ההתנהגות המשתתפים היא ללמוד את הביצועים שלהם במונחים של יושרה במקום עבודתם: בדיון בנושאי יושרה בפגישות עבודה סדירות, וכחלק ממשוב להערכת ביצועים.

נספח ט': המקורות הנורמטיביים לכללים שבהצעת

הקוד האתי

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
1	עובד מדינה יהיה נאמן למדינת ישראל לחוקיה ולערכיה	כללי האתיקה מ-1987 + סעיף הצהרת האמונים בחוק שירות המדינה מינויים (סעיף 34)	כלל מס' 1.01
2	עובד מדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידיו וחובותיו כעובד מדינה ומחוצה לו	כללי האתיקה משנת 1987 + עקרון-על הנובע מחוק שירות המדינה משמעת ומפסיקת בתי הדין למשמעת וביהמ"ש העליון בנושא	כלל מס' 1.02
3	כיבוד והכרה בעצמאותן של רשויות השלטון (כנסת, בתי המשפט ומבקר המדינה)	כלל אתי חדש	
4	הימנעות מפגיעה במדינת ישראל, מוסדותיה וסמליה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 1.03
5	מילוי תפקיד תוך שמירה על כבודו של כל אדם וכיבוד זכויותיו מתוך הכרה שהוא בעל מעמד וערך שווים	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח כלל מס' 6.02 + 6.05
6	המנעות מהבעת דעה ועיסוק בפעילות פוליטית כלשהי שלא בהתאם לדין ולתקש"ר כדי לשמור על תדמית ניטראלית.	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987. בא לידי ביטוי גם בהנחיות הנציב המפורסמות לפני כל בחירות, ופרשנות ביהמ"ש העליון לאיסורים שונים בדבר פעילות פוליטית בחוק ובתקש"ר (למשל עש"מ 5/86 גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, בג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יו"ר הכנסת)	פיתוח והרחבת כלל 1.04
7	הצגת עמדת המשרד בפני גורמים שמחוץ ליחידתו בצורה אמינה ויישמר מהבעת עמדה אישית	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח והרחבת כלל 2.10
8	עובד מדינה יפעל, במקרים שבהם הדבר במסגרת תפקידו, לצמצום אי השוויון והפערים בחברה הישראלית	כלל אתי חדש	

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
9	עובד מדינה יימנע מלעשות או להתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תוכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי, אלא אם היא אושרה כדין	כללי האתיקה מ-1987, מעוגן גם בפרק משנה 43.84 לתקשי"ר, הנחיות יועץ משפטי לממשלה וחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית), התשי"ט-1959	כלל 8.02
10	עובד מדינה יפעל במסגרת הסמכויות, תקנה או הוראה מינהלית שהוענקו לו	כללי אתיקה מ-1987	כלל מס' 7.01
11	עובד מדינה יחתור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו ולמיצוי מקסימלי של יכולתו	כלל אתי חדש	כלל 2.04 מדבר על שמירה על כושר מקצועי
12	מילוי תפקיד על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים עניינים	כללי אתיקה מ-1987	כלל מס' 2.06
13	שימור ושיפור יכולתו המקצועית בהתאם לנדרש למילוי תפקידו	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח כלל מס' 2.04
14	הבעת עמדה מקצועית, כאשר הדבר נדרש בדיונים מקצועיים ללא מורא תוך כיבוד כלל המשתתפים	כלל אתי חדש	
15	עמידה בזמנים שנקבעו	כלל אתי חדש	
16	מילוי תפקיד בנאמנות וקיום כל נוהל מחייב (תקשי"ר, הודעות נש"מ, תקנון כספים ומשק, הנחיות היועץ המשפטי ונהלי משרד)	כללי האתיקה מ-1987	כלל 2.01
17	שמירה על בטיחות וגהות	כללי האתיקה מ-1987, קיים גם בתקשי"ר פסקה 42.225	כלל מס' 2.05
18	ציפייה מההנהלה להבטיח סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת, מקצועית ובטיחותית	כלל אתי חדש	
19	חלוקת משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצורכיהן באופן הגון, שוויוני ובשקיפות	כלל אתי חדש	

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
21	הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה	כלל אתי חדש	פרק 5 לכללים מ-1987 דן בחובות הממונה כלפי העובד, אך מדגיש היבטים אחרים
22	הממונה ינהג בעובדיו בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן ותוך יצירת אווירה שאינה משפילה או מאיימת	כלל אתי חדש	כנ"ל
23	הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של עובדים, ויאפשר "לקולות האחרים" או "קולות השקטים" להישמע ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח כלל 5.04 ו-2.09
24	עובד מדינה שאצל סמכות לעובד אחר אחראי לפיקוח ולבקרה על השימוש בסמכות שנאצלה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 5.01
25	פיקוח ובקרה באופן אמין של ממונה על עובדיו	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח כלל מס' 5.02
26	הממונה יזום פעולות הדרכה ויעודד השתתפות העובדים בהן כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם וייעול עבודתם	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 5.03 (1)
27	הטמעת האתיקה בקרב העובדים, תוך מתן מקום ללבטים ולניתוח דילמות אתיות	כלל אתי חדש	
28	עדכון עובדים בעניינים הנדרשים לביצוע ותנאי עבודתם	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 5.03 (2)
29	הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 5.04
30	בשיקוליו במינוי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד ולהתאמתו לתפקיד	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח כלל מס' 5.05
31	קידומו של עובד כמו גם סיום העסקתו יעשו בצורה מקצועית, מכובדת ועניינית	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח כלל 5.05

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
32	ממונה ייזום תחקיר פנימי של העשייה ביחידתו במקרים המתאימים	כלל אתי חדש	
33	גילוי התחשבות בעובד בעת מחלה, מצוקה או משבר אישי	כלל אתי חדש	
34	ממונה לא ידרוש מעובד לבצע עבודו פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 5.07
35	הממונה לא ייתן הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 5.08
36	ממונה לא יפגע בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגדו או נגד עובד אחר	כלל אתי חדש. נושא זה מוזכר לא אחת בפסיקת בתי הדין לעבודה בהקשר של שירות המדינה. ראו, למשל, עב' 2755/05 פרחי רצון נ' המכון למחקר ביולוגי ונש"מ	
37	ממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו (יחסי מרות)	כלל אתי חדש. ביהמ"ש העליון נדרש לסוגיה זו בפס"ד עש"מ 7113/02 מד"י נ' שחר לוי	
38	הממונה לא יבקש מעובד לחתום על ערבות כספית ולא יבקש ממנו הלוואה כספית/טובת הנאה	כללי אתיקה מ-1987	כלל מס' 5.06
39	הנהלת המשרד תפעל להבטיח הגנה ראויה לעובדים בביצוע תפקידיהם והממונה יעניק גיבוי לעובדיו, כל עוד פעלו בהתאם לחוק ולנורמות המחייבות	כלל אתי חדש	
40	הנהלת המשרד רואה בעובדים שותפים ותנהג כלפיהם בהוגנות, בשוויון ותוך כיבוד זכויותיהם	כלל אתי חדש	
41	הימנעות מניצול מעמדו או תפקידו של עובד מדינה לקידום עניין אישי שלו או של אדם אחר	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	פיתוח והרחבה של כלל 12.01
42	הימנעות מהצגת מצג שווא על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד	כלל אתי חדש	

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
43	עובד מדינה יימנע מלעסוק במסגרת עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידיו בשירות המדינה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 2.08
44	שימוש ברכוש המדינה רק לצורך התכלית והיעוד שנקבעו לו על-ידי המדינה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 3.01 (3)
45	עובד יימנע ככל הניתן מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה או הציבור, לרבות בעת שימוש באמצעים טכנולוגים מתקדמים	כלל אתי חדש. ביהמ"ש העליון נדרש לסוגיה זו בפס"ד עש"מ 5246/99 אהרונז' נ' נציבות שירות המדינה	
46	עובד מדינה לא יקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 6.07
47	עובד מדינה יימנע מקשרים אישיים העלולים להשפיע על שיקול הדעת שלו ולפגוע בחובתו לפעול באופן שוויוני	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987 העוסקים בניגוד עניינים	פרק 10
48	עובד מדינה לא ירכוש או יקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 11.02
49	עובד מדינה יימנע מקבלת מתנה או טובת הנאה מכל סוג, אלא על-פי התנאים בתקשי"ר	כללי האתיקה מ-1987 וגם פרק משנה 42.7 לתקשי"ר עוסק בטובות הנאה אסורות	כלל מס' 11.01
49(א)	עובד מדינה לא יקבל הזמנות חנינם לאירועים שהכניסה אליהם בתשלום, אלא אם הוזמן לאירועים בתוקף תפקידו כעובד ציבור	כלל אתי חדש. מבוסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709	
49(ב)	עובד מדינה לא יקבל הנחה ברכישת מוצר או בקבלת שירות בשל תפקידו, אלא אם כן ההנחה היא חלק מהסדר כללי החל על עובדי המדינה או הניתנת לו עקב הימנותו עם הזכאים להנחה ללא קשר לתפקיד	כלל אתי חדש. פרק משנה 42.7 לתקשי"ר עוסק בטובות הנאה אסורות	

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
50	עובד מדינה יימנע בעת מילוי תפקידיו לתת חסות בפני הציבור	כלל אתי חדש. פרק משנה 42.8 לתקשי"ר והוראת חשכ"ל מס' 15.3.1 והנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1700 דנים בנושא חסויות של משרדי ממשלה ועובדי מדינה	
51	עובד מדינה לא יתרים כל כספים ולא יגבה כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו	כללי אתיקה מ-1987	כלל מס' 6.09
52	עובד מדינה לא יפרסם ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי	כללי אתיקה מ-1987	כלל מס' 8.01
53	עובד מדינה לא ישתמש בנייר רשמי ובסמל המדינה או בתואר תפקידו שלא לצורך מילוי תפקידו הרשמי	פיתוח והרחבת כללי האתיקה מ-1987, מזכר גם בפרק משנה 43.87 ו-62.26 בתקשי"ר	הרחבת הרציונל של כלל מס' 12.02
54	עובד מדינה לא ישתמש בתואר תפקידו או בשם המשרד או היחידה שבהם הוא מועסק לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוקו ולתפקידו בשירות המדינה	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 12.02
55	עובד מדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו	כלל אתי חדש	
56	עובד מדינה לא יזמין לאירוע אישי בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על-פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם	כלל אתי חדש - למעשה, הרחבה של הפרק הקיים בכללים מ-1987, העוסק בניגוד עניינים. ראו גם פסקה 42.712 לתקשי"ר	
57	עובד מדינה יימנע במסגרת תפקידו להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין תפקידו בשירות המדינה לבין עניין אישי שלו ("ניגוד עניינים אישי"), או בין תפקידו בשירות המדינה לבין תפקיד אחר שלו ("ניגוד עניינים מוסדי")	הרחבה ופיתוח של פרק ניגוד העניינים בכללי האתיקה מ-1987, לרבות ניסוחים מדויקים ועכשוויים יותר. מבוסס גם על פרק משנה 13.6 לתקשי"ר	פרק 10

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
58	עובד מדינה הנמצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי דיווח על כך ללא דיחוי לממונה עליו ויפעל על-פי הנחיותיו	כנ"ל	
59	עובד מדינה שהתבקש על-ידי גורם מוסמך לדווח על עניינים, יעביר דיווח מלא ומפורט כפי הנדרש, במקרה של ספק יתייעץ עם הגורם המוסמך	כנ"ל	
60	עובד מדינה שנקבע לו הסדר למניעת ניגוד עניינים אישי או מוסדי, יחתום על התחייבות מתאימה ויפעל על-פי ההנחיות שבה	כנ"ל	
61	עובד המדינה הנתון במצב של ניגוד עניינים אישי או מוסדי ראשי, במקרים חריגים של כורח השעה, לפעול לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני ומהותי, ובלבד שיצמצם ככל הניתן וידווח לממונה על ניגוד העניינים	כנ"ל	
62	עובד מדינה יימנע מטיפול או נושא שבו הוא עלול להימצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי, אף אם הוא סבור שהוא למראית עין בלבד, אלא אם קיבל היתר מהממונה	כנ"ל	
63	עובד מדינה ימנע מלמלא תפקיד אחר בשירות המדינה או מחוצה לו, אם הדבר יעמידו בניגוד עניינים אישי או מוסדי, אלא אם קיבל היתר מהממונה	כנ"ל	
64	עובד מדינה השוקל לקבל הצעת עבודה מגורם מחוץ לשירות המדינה, יימנע מכל טיפול בענייניו של אותו גורם, אלא אם קבע היועץ המשפטי או גורם מוסמך אחרת	כנ"ל	

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
65	עובד מדינה יפעל מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה לקדם את מדיניותה, וכן לתת לציבור את השירות המיטבי	כלל אתי חדש, נובע גם מהחזון והיעוד של השירות	כלל 6.01 מדבר על כך, שעובד הציבור צריך לראות עצמו כמשרת הציבור וכמי שתפקידו לסייע בידו. כלל 1.01 מדבר על הצורך לשרת את הממשלה המכהנת בנאמנות
66	עובד מדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו, תוך ראייה כוללת ורחבה של צורכי השירות	כלל אתי חדש - הרחבה של ערך חדש העוסק במערכותיות	כלל 2.09 מדבר על שיתוף פעולה בין עמיתים
68	עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שיכול להועיל להם בעבודתם, ושאין מגבלה על מסירתו	כלל אתי חדש	כלל מס' 2.09 מדבר על הצורך לשקוד על שיתוף פעולה בין עובדים
69	עבוד מדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו	כללי האתיקה מ-1987. קיים גם בתקש"ר בפסקה 42.224	כלל מס' 6.02
70	עובד מדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 6.03
71	עובד מדינה יהיה קשוב לאדם הנזקק לשירותיו ויסייע לו למצות את זכויותיו אל מול המשרד	פיתוח והרחבה של כלל אתי מ-1987	כלל מס' 6.03 מדבר על הצורך להימנע מהשהיה והכבדה של הטיפול בציבור כדי לחסוך בזמנו ולייעל את השירות
72	על העובדים האחראים על טיפול בציבור לדאוג לנגישות לקבלת השירות מבחינת זמן ומקום, ליצור תנאים נוחים במתן השירות, לסייע לציבור במתן מידע על זכויותיו ועל הדרכים למימושן	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 6.06 (1)

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
73	עובד מדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם (עולים, משרתים במילואים, תיירים, אנשים עם מוגבלות)	פיתוח והרחבה של כלל אתי מ-1987	כלל מס' 6.06 (2)
74	הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבות בפרק זה	כלל אתי חדש	
75	עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של המזקק לשירותיו, על זכויותיו ועל שמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית	כלל אתי חדש	
76	עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר	כלל אתי חדש	
77	עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות העניין	כללי האתיקה מ-1987	כלל מס' 2.07
78	בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת	כלל אתי חדש, נגזר גם מחובות עובד הציבור כחלק מהרשות הציבורית לשקיפות וגילוי מידע לפי חוק חופש המידע	כלל מס' 2.01 מדבר על החובה לפעול בנאמנות, אך לא מרחיב לעניין השקיפות וזכות הציבור לדעת
79	עובד מדינה ידווח דיווח מלא לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין	כללי האתיקה מ-1987	כלל 4.02

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
80	עובד המדינה ידווח לממונים על כל מפגש עם שדלן שבו נדונו ענייני עבודה	כלל אתי חדש - הנושא מוזכר בחוברת המנכ"לים שמפרסם הנציב עם כינונה של ממשלה חדשה (עמ' 85) וכן הוזכר בדו"ח מבקר המדינה 57ב'	כללי האתיקה 2.06 ו-6.04 ו-10.04 באים להבטיח, שעובד המדינה יפעל באופן מקצועי ללא משוא פנים וללא ניגוד עניינים
81	עובד מדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור וסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם	כלל אתי חדש	
82	עובד מדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו ויהיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני	כלל אתי חדש	
83	עובד מדינה ישמור על אבטחת המידע במחשבו האישי ובמכשיר הטלפון הנייד שלו, בהתאם להוראות בנושא	פיתוח והרחבה של כללי האתיקה מ-1987 העוסקים בעובד והמידע. קיים גם פרק משנה 65 בתקש"ר, העוסק בשמירה על מידע ובאבטחת מידע	פרק 9
84	עובד מדינה ישמור על סודיות המידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא שראי למסור מידע כלשהו, שאינו נחלת הכלל אלא מי שהוסמך כדין לקבלו	כנ"ל	
85	ידיעה שהגיעה לעובד המדינה בתוקף תפקידו, שאינה נחלת הכלל, תשמר אותו במסגרת תפקידו בלבד, והוא לא רשאי להשתמש במידע זה במישרין או בעקיפין	כנ"ל	
86	עובד מדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או באחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו	כנ"ל	

מספר הכלל	נושא הכלל	בסיס נורמטיבי	כללי אתיקה מ-1987
87	עובד מדינה לא יפתח מעטפות ולא יעיין במכתבים, בדואר אלקטרוני או בכל חומר אחר, הממוען על שם עובד אחר, אלא אם הוסמך לכך כדין	כלל אתי מ-1987	כלל מס' 9.04
88	עובד מדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר	פיתוח של כלל אתי מ-1987	כלל מס' 3.01
89	עובדי המשרד שממנו פרש העובד יקפידו שלא לקיים קשרי עבודה עם העובד הפורש במצבים העומדים בניגוד לדין ולהוראות המחייבות	כלל אתי חדש. קיימת הוראה דומה בתקשי"ר, המבוססת על פרשנות הוראות חוק שירות הציבור הגבלות לאחר פרישה ועל דו"ח מבקר המדינה בנושא 57ב משנת 2007	
90	עובד מדינה המתבטא באופן פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו, יקפיד לציין כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד	כלל אתי חדש	כלל מס' 2.10 מדבר על החובה להקפיד לייצג את עמדת המשרד או היחידה בפני גורמי חוץ
91(ב)	עובד מדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי רק אם קיבל אישור לכך מהממונה עליו	כלל אתי חדש	
91(ג)	עובד מדינה המשתמש ברשת החברתית, בין אם מדובר במסגרת תפקידו ובין שלא נעשה במסגרת תפקידו, ינהג ברשת באופן שהולם את משרתו ומעמדו כעובד מדינה	כלל אתי חדש	



הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה



**חזון, ייעוד, ערכים
וכללי האתיקה
המקצועית של
שירות המדינה**

ירושלים, אדר א' תשע"ו-מרץ 2016



תוכן עניינים

3	תוכן עניינים
5	מטרה
6	חזון
6	ייעוד
6	ערכים
6	1. ממלכתיות
6	2. מקצועיות
7	3. טוהר המידות
7	4. מערכתיות
7	5. שירותיות
7	6. אחריותיות
8	כללים מנחים לאתיקה מקצועית בשירות המדינה
8	פרק א': כללי
9	פרק ב': ממלכתיות
9	פרק ג' 1: מקצועיות
10	פרק ג' 2: חובות הממונה בשירות המדינה
12	פרק ד': 1. טוהר המידות
13	פרק ד': 2. החובה להימנע מניגוד עניינים
14	פרק ה': מערכתיות
15	פרק ו': שירותיות
15	פרק ז': 1. אחריותיות
17	פרק ז': 2. פרסום ברבים
18	מדריך עזר להתמודדות עובד המדינה עם דילמה אתית



חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה

מטרה

- א. המסמך שבפניכם מפרט את החזון, הייעוד, הערכים והכללים האתיים המשותפים לכלל עובדי שירות המדינה באשר הם. מטרת מסמך זה היא להתוות את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואתית. המסמך נועד לסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה, לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית. ביצוע התפקיד תוך הקפדה על מכלול הערכים והכללים המפורטים במסמך זה, יבטיח ויחזק את אמון הציבור בשירות המדינה.
- ב. תחולה – האמור במסמך זה חל על כלל עובדי המדינה, מכל סוג שהוא ובכל הדרגות, בכפוף לכללים מיוחדים בו החלים על עובדים מסוימים בלבד, כגון ממונים.
- ג. כיון שהאמור במסמך זה נושא אופי כללי, ראוי להשלימו באמצעות רובד נוסף של ערכים וכללי אתיקה מקצועית מיוחדים, המתאימים לתפקידים של כל משרד, יחידה או תחום מקצועי נפרד בשירות המדינה.
- ד. אין באמור במסמך זה כדי לגרוע מכללי האתיקה המקצועיים המיוחדים החלים על בעלי תפקידים ביחידות ובתחומים מקצועיים בשירות המדינה.
- ה. הפרדה בין הקוד האתי והדין המשמעי – הקוד האתי, לרבות כללי האתיקה שבו, נכתבו מתוך גישה לפיה באמצעות פעולות הטמעה, חינוך, הדרכה וניהול הוא ישמש את הממונים והעובדים לשיפור התנהלותם המקצועית והאישית במסגרת עבודתם בשירות המדינה. לכן אין לראות בו מסמך המוסיף הוראות שימשו בהליכים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, גם אם יש בו הוראות שחלקן ממילא בגדר עבירת משמעת, בגלל היותן מעוגנות בנורמות שבחקיקה, בתקשי"ר בהלכה פסוקה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכדומה. בהליכי משמעת כאמור, ראוי שיעשה שימוש בהוראות משפטיות שאינן נסמכות על הקוד האתי.
- ו. נציבות שירות המדינה תוביל תהליך להטמעת מסמך זה בקרב העובדים בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה.



חזון

שירות המדינה פועל כנאמן הציבור, באמצעות עובדיו, ובאופן פעולתו תורם לעיצוב תרבות של חברת מופת משגשגת והוגנת בישראל, לטובת הכלל, וברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.

ייעוד

שירות המדינה הוא זרוע ביצוע של הממשלה לשירות הציבור, ובפעולתו מסייע לממשלה ולשריה לקדם את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על-פי דין, והכול תוך כיבוד החוק.

ערכים

1. ממלכתיות

- **נאמנות לציבור** - ביצוע התפקיד תוך נאמנות למדינה, מתן חשיבות עליונה לאינטרס הציבורי וחיזוק אמון הציבור בשירות המדינה.
- **שלטון החוק** - ביצוע התפקיד תוך כיבוד החוק ויישומו כראוי.
- **א-פוליטיות** - ביצוע התפקיד תוך התעלמות מדעתו הפוליטית של העובד ותוך ומתן שירות שווה לכל ממשלה, שר או בעל תפקיד.
- **כבוד האדם** - ביצוע התפקיד תוך שמירה על כבוד האדם וחזיונותיו והימנעות מהשפלה ומנוקשות יתרה.
- **שוויון** - ביצוע התפקיד ללא הפליה מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, צבע, מוצא, מוגבלות גופנית, נפשית או שכלית, או כל מאפיין אחר שאינו נוגע לעניין ואינו מצדיק יחס שונה.
- **צדק חברתי** - ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבות צמצום פערים חברתיים וכלכליים וקידום חובת ייצוג הולם על פי דין בשירות המדינה.

2. מקצועיות

- **מצינות** - ביצוע התפקיד במסגרת הסמכות, מתוך ידע ומיומנות גבוהה, לאחר לימוד התחום המקצועי עליו הופקד עובד הציבור, תוך עדכון הידע מעת לעת וכיבוד האתיקה המקצועית.
- **ענייניות** - ביצוע התפקיד תוך איסוף ובדיקת עובדות, שקילת השיקולים הנוגעים לעניין בלבד, ומתן משקל ראוי לכל עובדה ושיקול.
- **ריסון הכוח** - הפעלת הסמכויות שהוקנו לצורך ביצוע התפקיד באופן מושכל, מבוקר והוגן ורק למטרות שלשמן הוקנו הסמכויות.



- **יעילות** – ביצוע התפקיד במהירות האפשרית, באופן אפקטיבי המשיג את התוצאה הנדרשת, ותוך חיסכון ושמירה על משאבי הציבור.
- **חדשנות** – ביצוע התפקיד מתוך סקרנות ופיתוח וקידום מתמיד של דרכים חדשות כמענה לצרכים קיימים ועתידיים.

3. טוהר המידות

- **יושר** – ביצוע התפקיד בהגינות, ללא ניגוד עניינים, ובהקפדה על הדין והנהלים.
- **יושרה** – ביצוע התפקיד בניקיון כפיים, תוך דבקות בערכי שירות המדינה והתאמת חובתו המקצועית והתנהגותו בפועל לערכים אלה.
- **ענווה** – ביצוע התפקיד מתוך הכרה בחשיבותו, וללא התנשאות ויהירות.

4. מערכתיות

- **סיוע לממשלה וחבריה** – ביצוע התפקיד במטרה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם ולמלא את תפקידיהם על פי דין, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.
- **עבודת צוות** – ביצוע התפקיד תוך ראייה רחבה ושיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר בשירות הציבורי.
- **שיתוף במידע** – ביצוע התפקיד תוך שיתוף ממונים ועמיתים במידע הנחוץ לביצוע תפקידם, בכפוף למגבלות שבדין.

5. שירותיות

- **שירותיות** – ביצוע התפקיד מתוך רצון לספק שירות אפקטיבי, יעיל ומספק, במועד הנדרש, לכל מי שזקוק לו, הן מקרב הציבור והן בתוך השירות הציבורי.
- **פתיחות** – הקשבה בלב פתוח ובנפש חפצה לצורכי הציבור והשותפים לעשייה.
- **אדיבות** – ביצוע אדיב ומכובד של התפקיד כלפי הציבור ועמיתים לעבודה.

6. אחריותיות

- **אחריות** – מחויבות לתפקיד ולקחת אחריות למעשים, החלטות וטעויות.
- **דיווחיות** – ביצוע התפקיד תוך דיווח מהימן לממונים, ועדכון עובדים ושותפים למשימה.
- **שקיפות** – ביצוע התפקיד כנאמן הציבור, תוך מתן מידע לציבור ולגופים אחרים כנדרש על-פי דין, לרבות הנמקה להחלטות והכול תוך שמירה על סודיות במקרים המתאימים.



כללים מנחים לאתיקה מקצועית בשירות המדינה

מטרת כללים מנחים אלה להתוות את דרך **ההתנהגות הראויה** והמצופה מעובדי המדינה, מבחינה מקצועית ואיתית. הם נועדו לשמש כמצפן המסייע לעובדי המדינה, בכל מקצוע או משרה, לבצע באופן המיטבי את תפקידם המורכב והחשוב, ולהתמודד עם דילמות של אתיקה מקצועית.¹

פרק א' : כללי

א. הגדרות:

(א) "עובד מדינה" – עובד קבוע, עובד זמני, עובד ארעי, עובד המועסק על-פי חוזה או מתנדב לפי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן – התקשי"ר).

(ב) "ממונה" – עובד המדינה אשר עובד המדינה אחר או מי שמספק שירותים למדינה כפוף לו, במשרת או בעקיפין, מבחינה מינהלית או מקצועית.

(ג) "קרוב או בן משפחה" – בן/בת זוג לרבות ידוע בציבור ובן/בת זוג מאותו המין, הורה, הורה הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין אחיינית, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, בני דודים לרבות קרבה משפחתית חורגת או קרבה הנוצרת עקב אימוץ.

ב. תחולה בזמן ובמקום – הערכים והכללים האתיים חלים על העובד בישראל או מחוץ לה, בשעות העבודה, בעת הפעלת סמכותו, וגם מחוץ לשעות העבודה כאשר התנהגות העובד יכולה לפגוע פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור, וזאת בשים לב לדרגתו ולמעמדו כעובד המדינה.

אף שערכים וכללים אלה אינם חלים על עובדים שפרשו משירות המדינה, יש לזכור שהציבור הורגל להתייחס אליו כאל עובד המדינה, ושיחס זה נמשך גם לאחר תום הכהונה. משכך, ראוי לעובד המדינה שפרש כי ישווה נגד עיניו את רוחם ומגמתם של הערכים והכללים, ויכוון התנהגותו ואורחותיו על פיהם.

ג. אין בכללים שבקובץ זה כדי לגרוע מכללים שנקבעו בחוק, בתקשי"ר, בפסקי דין של בתי משפט ובתי הדין המשמעתיים, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, או בכללי אתיקה שיוחדו בדין למקצוע מסוים או בכללי ההתנהגות שייקבעו בעתיד על-ידי הגופים האמורים. כללים אלה באים במקום כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987, המתבטלים עם כניסתם לתוקף של כללים אלה.

ד. הכללים כתובים בלשון זכר, אך זאת מטעמי נוחות של השפה בלבד, והם מכוונים לגברים ונשים גם יחד.

¹ כללים מנחים אלה יחליפו את כללי האתיקה לעובדי המדינה משנת 1987.



פרק ב' : ממלכתיות

1. עובד המדינה יהיה נאמן למדינת ישראל, לחוקיה ולערכיה, ימלא ביושר כל חובה המוטלת עליו כעובד המדינה, יבצע את החלטות הממשלה, ללא קשר עם השקפותיו הפוליטיות או האישיות, וימלא את תפקידו באופן המכבד את שירות המדינה ומגביר את אמון הציבור בו.
2. עובד המדינה ינהג בדרך ההולמת את מעמדו, תפקידו וחובותיו כעובד המדינה, וישמור על תדמית שירות המדינה ושמור הטוב כעובד המדינה. הוראה זו חלה אף על התנהגות שאינה קשורה בתפקידו, ככל שיש בה פגיעה ממשית בשירות המדינה, בתדמיתו או באמון הציבור בו, בשים לב לדרגתו ולמעמדו של העובד.
3. עובד המדינה יכבד את רשויות השלטון הפועלות לצד הרשות המבצעת, ובהן הכנסת, בתי המשפט ומבקר המדינה, ויכיר בעצמאותן ובתפקידן.
4. עובד המדינה יימנע ממעשים אשר יש בהם פגיעה במדינת ישראל, במוסדותיה ובסמליה.
5. עובד המדינה ימלא את תפקידו תוך שמירה על כבודו של כל אדם וכיבוד זכויותיו, מתוך הכרה בכך שהוא בעל ערך שווה, ללא הבדל מטעמי מין, נטייה מינית, מגדר, מצב משפחתי, גיל, דת, לאום, השקפה, עדה, גזע, מוגבלות או כל שוני אחר שאינו מן העניין.
6. עובד המדינה יקפיד במסגרת עבודתו שמעשיו או אמירותיו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם מפלגה כלשהי או בעל תפקיד פוליטי כלשהו, ויימנע מעיסוק בפעילות פוליטית או מפלגתית, שלא בהתאם לדין ולתקשי"ר. אין בסעיף זה למנוע פעילות בארגון עובדים בהתאם להוראות התקשי"ר.
7. עובד המדינה המציג את עמדת המשרד בפני גורמים שמחוץ ליחידתו, יציג את תמונת הדברים האמינה והמשקפת למיטב ידיעתו את הנושא לאשורו, בכפוף להוראות שבדין, וזאת אף אם עמדתו האישית שונה. אם אינו יודע מהי עמדת משרדו בעניין שעליו להתייחס אליו, ינסה לבררה, ואם לא ניתן הדבר, בנסיבות העניין – יציין זאת בדבריו.
8. עובד המדינה יפעל, במקרים בהם הדבר במסגרת תפקידו, לצמצום אי השוויון והפער בחברה הישראלית.
9. עובד המדינה יימנע מלעשות או להתיר פרסומת מכל סוג שהוא אשר תוכנה בעל אופי מדיני, מפלגתי, מסחרי או עסקי, אלא אם היא אושרה כדין בהתאם להוראות החלות בשירות המדינה.

פרק ג : 1. מקצועיות

10. עובד המדינה יפעל במסגרת הסמכויות שהוענקו לו בהתאם לחוק, תקנה או הוראה מינהלית, ויפעיל את סמכויותיו באופן מושכל, מבוקר והוגן.
11. עובד המדינה יחזור למצוינות אישית בכל תחומי פעילותו, תוך שאיפה להימצא בחזית הידע והמומחיות של תחומי עיסוקו, ומיצוי היכולת והמיומנות המקצועית הנדרשת למילוי תפקידו.
12. עובד המדינה ימלא את תפקידו על-פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד, ויקבל החלטה לאחר שהתבסס על תשתית עובדתית סבירה בנסיבות העניין.



13. עובד המדינה ישמור, ככל האפשר, על כושרו המקצועי בהתאם לנדרש למילוי תפקידו ולאפשרויות שיינתנו לו על ידי המשרד. בכלל זה ישתתף, ככל הניתן, באופן שוטף בהדרכות והכשרות מקצועיות לשימור ושיפור יכולתו המקצועית ושיפור איכות השירות הניתן לציבור.
14. עובד המדינה יביע את עמדתו המקצועית כאשר נדרש הדבר בדיונים מקצועיים, ויעשה כן ללא מורא, תוך כיבוד המשתתפים האחרים בדיון.
15. עובד המדינה יקפיד בביצוע תפקידיו על עמידה בזמנים שנקבעו, כגון בהגשת מסמכים שנדרש להכין, בהגעה במועד לשיבות וכדומה.
16. עובד המדינה ימלא בנאמנות תפקידים המוטלים עליו כדין על-ידי מי שהוסמך לכך, יקיים כל נוהל מחייב, כגון: התקשי"ר, הודעות נציבות שירות המדינה, תקנון כספים ומשק, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלי המשרד בו הוא מועסק, יבצע את עבודתו בתיאום עם הממונים עליו, וישמור על כללי ההיררכיה בשירות.
17. עובד המדינה ישמור על בטיחות וגהות ויקפיד על מילוי כל ההוראות הקשורות בכך.
18. הנהלת המשרד תעניק לעובדים כלים מקצועיים, לרבות חניכה והכשרות, ותבטיח להם סביבת עבודה בריאה, נאותה, מתקדמת מקצועית ובטיחותית.
19. בכדי לאפשר לעובדים לבצע את תפקידם כראוי, הנהלת המשרד תחלק את משאבי המשרד בין היחידות השונות בהתאם לצרכיהן, באופן הגון, שוויוני ובשקיפות.

פרק ג' : 2. חובות הממונה בשירות המדינה

20. הגדרה:

- בפרק זה – "עובד" ו"עובדים" – מי שמבצע או מבצעים עבודה במסגרת שירות המדינה או מספקים שירותים למדינה, ונמצאים תחת סמכותו ואחריותו של הממונה, במישרין או כממונה עקיף, בין אם הם עובדים בשירות המדינה ובין אם לאו. אין בהגדרה זו בכדי להשפיע על מערכת היחסים המשפטית בין העובד והמדינה.
21. הממונה יבצע את תפקידו באופן שיהווה דוגמה אישית למקצועיות ברמה גבוהה ולהתנהגות ערכית ראויה.
22. הממונה ינהג בעובדים בכבוד וברגישות, תוך כיבוד פרטיותם ככל הניתן, ויצור סביבת עבודה, נעימה, הוגנת וחברית, שאינה משפילה או מאיימת.
23. הממונה יעודד שמיעת מגוון דעות של העובדים, יאפשר "קולות האחרים" או "קולות השקטים" להישמע, ויעודד יוזמות והצעות לשיפור של עובדיו.
24. עובד מדינה שאצל סמכות לעובד אחר, אחראי לפיקוח ולבקרה על השימוש בסמכות שנאצלה.
25. הממונה יפקח ויבקר את עבודת העובדים, וכן יעריכה בהתאם לנוהלים בשירות המדינה. ממונה המבקש להעביר ביקורת על עובד יעשה כן בהגינות, במקום ובזמן המתאימים.



26. הממונה יזום פעולות הדרכה ויעודד השתתפות העובדים בהן כדי להגביר את ידיעותיהם, מיומנותם ויעול עבודתם.
27. הממונה יפעל להטמעת האתיקה בקרב עובדיו ולליבון נושאים אתיים באופן חופשי, תוך מתן מקום ללבטים ולניתוח דילמות אתיות.
28. הממונה ידאג לעדכן את העובדים בעניינים הנדרשים לביצוע עבודתם ולתנאי עבודתם ובנושאים עקרוניים הנוגעים לפעילות יחידתם.
29. הממונה יעודד שיתוף פעולה בין העובדים.
30. בשיקוליו במינוי ובקידום עובדים יביא הממונה בחשבון אך ורק גורמים הנוגעים לכישוריו של העובד והתאמתו לתפקיד ושיקולים המתחייבים על-פי דין בנוגע לייצוג הולם.
31. הממונה ידאג שקידומו של עובד בעבודה או סיום העסקתו, יתבצעו באופן מקצועי, מכובד ותוך שמירה על זכויות העובד.
32. הממונה יזום, במקרים המתאימים, תחקיר פנימי של העשייה ביחידתו, לרבות בחינת התוצאות למול היעדים, לצורך שיפור איכות השירות או תפקוד היחידה עליה הוא ממונה, בהתאם לסמכויותיו.
33. הממונה יגלה התחשבות בעובד בעת מחלה, מצוקה או משבר אישי.
34. הממונה לא ידרוש מעובד לבצע עבורו פעילויות שאינן קשורות עם תפקידיו הרשמיים בשירות המדינה.
35. הממונה לא ייתן לעובד הוראה הסותרת כל דין או נוהל מחייב בשירות המדינה ולא יעמידו במצב שיגרום לו לפעול שלא בהתאם לדין או לכללי האתיקה.
36. הממונה לא יפגע בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגדו או נגד עובד אחר, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור. לעניין זה "פגיעה", לרבות בעניין תנאי עבודה, קידום בעבודה, הכשרה או השתלמות מקצועית, פיטורים או פיצויי פיטורים, הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה, או יצירת סביבת עבודה עוינת.
37. הממונה לא יקיים קשר אינטימי עם עובד, או עם מי שהוא מטפל בעניינו במסגרת סמכותו, כל עוד מתקיימים יחסי המרות. האמור לעיל כפוף לסייגים לפי דין בעניין העסקה בקרבה משפחתית.
38. הממונה לא יבקש מעובד לחתום על ערבות כספית, ולא יבקש הלוואה כספית או טובת הנאה. כלל זה לא יחול לגבי טובת הנאה פעוטת ערך המקובלת בנסיבות העניין.
39. הנהלת המשרד תפעל להבטיח הגנה ראויה לעובדים בביצוע תפקידיהם והממונה יעניק גיבוי לעובדיו, כל עוד פעלו בהתאם לחוק ולנורמות המחייבות.
40. הנהלת המשרד, רואה בעובדים שותפים מלאים בעשייה, ותנהג כלפיהם בהוגנות, בשוויון ותוך כיבוד זכויותיהם.



פרק ד': 1. טוהר המידות

41. עובד המדינה יימנע מלנצל את מעמדו או תפקידו בשירות המדינה לקידום עניין אישי שלו או של אדם המקורב לו, ולכל מטרה שאינה קשורה במילוי תפקידיו.
42. עובד המדינה יימנע בעבודתו מהצגת מצג שווא או מידע לא מדויק על מנת להשיג יתרון עסקי או טובת הנאה לעצמו או למשרד.
43. עובד המדינה יימנע מלעסוק במסגרת עבודתו בכל פעילות אחרת שאינה קשורה לעבודתו ולתפקידיו בשירות המדינה, כגון: פעילות פרטית, עסקית, חברתית, ציבורית, פוליטית ומפלגתית, למעט פעילויות שסביר לעשותן בשעות העבודה או שקיבל היתר כדין לעשותן.
44. עובד המדינה יעשה שימוש ברכוש המדינה רק לצורך התכלית והיעוד שנקבעו לו על-ידי המדינה, ישמור על רכוש המדינה הנמסר לשימוש, לטיפולו או להשגחתו, וינהג בו על-פי כללי החיסכון והיעילות.
45. עובד המדינה יימנע ככל הניתן, מפגיעה בפרטיות עמיתיו לעבודה והציבור, לרבות בעת שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.
46. עובד המדינה לא יקיים קשרים ויחסים אישיים העלולים לפגוע בתדמיתו ובשמו הטוב של שירות המדינה. היה ונוצרו לעובד המדינה קשרים כאמור – ידווח על כך לממונה.
47. עובד המדינה יימנע ממפגשים או קשרים אישיים העלולים להשפיע על שיקול הדעת שלו או להטות אותו באופן שייפגע בחובתו לפעול באופן שוויוני או ללא חשש לניגוד עניינים.
48. עובד המדינה לא ירכוש או יקבל נכס של המדינה, במישרין או בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכס כאמור, הנמכר או הנמסר לציבור ואשר לציבור אפשרות לרכוש או לקבל אותו נכס בתנאים שווים לתנאי הקבלה או הרכישה של עובד המדינה, ובהתאם לכללים שנקבעו בעניין זה בתקשי"ר.
49. עובד המדינה יימנע מקבלת מתנה או טובת הנאה מכל סוג, אלא על-פי התנאים שנקבעו לכך בחוק ובתקשי"ר. כמו כן עובד המדינה –
- א. לא יקבל הזמנות חינם או בתמורה מופחתת לאירועים או למקומות שהכניסה אליהם היא בתשלום, אלא אם הוזמן לאירועים אלה בתוקף תפקידו כעובד ציבור.
- ב. לא יקבל הנחה ברכישת מוצר או בקבלת שירות, במסגרת תפקידו, או בשל תפקידו, אלא אם כן ההנחה היא חלק מהסדר כללי החל על עובדי המדינה או הניתנת לו עקב הימנותו עם הזכאים לאותה הנחה ללא קשר לתפקידו.
50. עובד המדינה יימנע בעת מילוי תפקידו או בקשר אליהם מלתת חסות בפני הציבור, בין ביחידות ובין בקבוצות, ישירות או בעקיפין, לכל בעל עסק, בעל מקצוע ונותן שירות. איסור זה אינו חל על חילופי מידע בין רשויות ציבוריות.
51. עובד המדינה לא יתרים במסגרת תפקידו כל כספים ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו, למעט התרמות שהותרו, כגון התרמות למטרות



צדקה, להצלת חיים ועקב מצוקה כלכלית קשה, ובאישור מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך. אין בכלל זה למנוע איסוף כספים לשם הענקת מתנה או פעילות עובדים משותפת.

52. עובד המדינה לא יפרסם ברבים דבר הקשור לתפקידו הרשמי, אלא בהתאם לכללים שנקבעו לכך על-פי החוק והתקשי"ר.

53. עובד המדינה לא ישתמש בנייר רשמי ובסמל המדינה או בתואר תפקידו שלא לצורך מילוי תפקידו הרשמי.

54. עובד המדינה לא ישתמש בתואר תפקידו בשירות המדינה או בשם המשרד או היחידה בהם הוא מועסק, לצורך פעילויות שאינן קשורות לעיסוקו ולתפקידיו בשירות המדינה, אלא ברשות מי שהוסמך לכך. אין בכלל זה בכדי למנוע מעובד המדינה שימוש בתואר התפקיד במאמר או ספר שכתב, בהרצאה שנשא או בכרטיס ביקור.

55. עובד המדינה לא יציע סיוע או עזרה בקידום ענייניו של אדם אם עזרה זו אינה חלק מתפקידו הרשמי או נדרשת לביצוע תפקידו. אין באמור למנוע מסירת מידע לאדם כאמור אשר הוא נגיש לכלל הציבור, לסייע בהפניית הפונה לגורם המוסמך, או לתת סיוע שאין בו משום העדפה על פני אחר.

56. עובד המדינה לא יזמין לאירוע אישי, בני אדם אשר בעניינם הוא מוסמך להחליט על-פי דין, כל עוד לא הסתיים הטיפול בעניינם, ויימנע מלהשתתף באירוע כאמור שהוזמן אליו. אין באמור לעיל בכדי למנוע הזמנת עמיתים לעבודה לאירוע אישי.

פרק ד': 2. החובה להימנע מניגוד עניינים

57. א. עובד המדינה יימנע, במסגרת תפקידו, מלהימצא, אף למראית עין, במצב של חשש לניגוד עניינים בין:

- א. תפקידו בשירות המדינה לבין עניין אישי שלו ("ניגוד עניינים אישי"); או
- ב. בין תפקידו בשירות המדינה לבין תפקיד אחר שלו ("ניגוד עניינים מוסדי"), וינקוט בצעדים הנדרשים לשם כך.

ב. הגדרות לעניין פרק זה:

"עניין אישי" – מצב שבו יש חשש שלעובד מדינה, לקרוב משפחתו או למקורבו, תצמח תועלת כספית או אחרת, ישירה או עקיפה, אגב טיפול או החלטה שלו או שהוא משתתף בהליכים לקבלתה. ככלל, לא יראו ניגוד עניינים אישי, אם הטיפול או ההחלטה עשויות להשפיע על כלל הציבור או חלק גדול ובלתי מסוים ממנו שעובד המדינה משתייך אליו, אלא אם הוא עשוי להיות מושפע מאותה פעולה או החלטה באופן מיוחד, במישרין או בעקיפין.

"ניגוד עניינים מוסדי" – מצב בו עובד מדינה, בנוסף לתפקידו בשירות המדינה ממלא גם תפקיד בגוף נוסף או שיש לו עניין בו, גוף בעל מטרות או אינטרסים אחרים ועצם הקשר עימו עלול להשפיע על מילוי תפקידו בשירות המדינה.



"גורם מוסמך" – גורם שהוסמך לאשר הסדרים למניעת ניגוד עניינים במשרד הממשלתי, ביחידת הסמך או בנציבות שירות המדינה.

58. עובד המדינה הנמצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי או במצב של חשש לניגוד כאמור, או שיש לו ספק אם הוא במצב כזה, ידווח על כך ללא דיחוי לממונה עליו ויפעל על-פי הנחיותיו, ואם ניתנו לו הנחיות מינהליות או משפטיות בנושא – יפעל על-פיהן.

59. עובד המדינה שהתבקש על ידי גורם מוסמך לדווח על ענייניו, יעביר דיווח מלא ומפורט כפי הנדרש, ובמקרה של ספק בשאלה אם יש צורך לדווח על עניין מסוים אם לאו – יתייעץ עם הגורם המוסמך.

60. עובד המדינה שנקבע לו הסדר למניעת ניגוד עניינים אישי או מוסדי, יחתום על התחייבות מתאימה ויפעל על-פי ההנחיות שבה.

61. עובד המדינה הנתון במצב של ניגוד עניינים אישי או מוסדי רשאי, במקרים חריגים של כורח השעה, אם קיים לדעתו צורך בפעולה דחופה ואין כל אפשרות אחרת, לפעול לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני ומהותי, ובלבד שיצמצם ככל הניתן את ניגוד העניינים, וידווח בהקדם האפשרי במפורט לממונה עליו או לגורם מוסמך אחר.

62. עובד המדינה יימנע מלטפל, בכל דרך שהיא, או להשתתף בדיון בנושא שבו הוא עלול להימצא בניגוד עניינים אישי או מוסדי, וזאת אף אם הוא סבור שניגוד העניינים הוא למראית עין בלבד, או שלדעתו אין פגיעה באינטרס הציבורי עקב פעילותו זו, אלא אם קיבל היתר מהממונה וכל גורם נדרש אחר.

63. עובד המדינה יימנע מלמלא תפקיד אחר, בשירות המדינה או מחוצה לו, לרבות חברות בגופים ציבוריים או בוועדות לפי דין, אם הדבר יעמידו בניגוד עניינים אישי או מוסדי, אלא אם קיבל לכך אישור של הממונה וכל גורם נדרש אחר.

64. עובד המדינה, השוקל לקבל הצעת עבודה, תפקיד או כל זכות אחרת מגורם מחוץ לשירות המדינה, יימנע מכל טיפול בענייניו של אותו גורם, בכל אחד מאלה:

א. אם הוא מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאותו גורם;

ב. אם הוא ממונה על עובד המוסמך להחליט או להעניק זכות כאמור;

אלא אם קבע היועץ המשפטי או גורם מוסמך אחרת. עובד המדינה ידווח לאלתר לממונה עליו וליועץ המשפטי של המשרד אודות ההצעה שקיבל, ויפעל לפי הנחיותיהם. עובד שדחה על הסף הצעת עבודה כאמור לעיל, ידווח על כך לממונה עליו.

פרק ה': מערכות

65. עובד המדינה יבצע את תפקידו מתוך ראייה כוללת של תפקיד שירות המדינה לסייע לממשלה ולשרים לקדם ולממש את מדיניותם, תוך כיבוד החוק והמקצועיות.

66. עובד המדינה ישקוד בביצוע עבודתו על שיתוף פעולה עם עמיתיו לשירות.



67. עובד המדינה ישאף במסגרת תפקידו לקדם את מדיניות משרדו תוך ראייה כוללת ורחבה של צורכי השירות, ומתוך הכרה בתפקידו ובעשייתו של מערכת השירות הציבורי כולה, ובסמכותם ותפקידם של גורמים אחרים בה.

68. עובד המדינה ישתף את עמיתיו לעבודה במידע בעל חשיבות שברשותו, שידוע לו שיכול להועיל להם בביצוע עבודתם, ושאינ מגבלה על מסירתו, כגון מטעמי אבטחת מידע.

פרק ו': שירותיות

69. עובד המדינה ינהג בכבוד, בנימוס ובהגינות כלפי זולתו.
70. עובד המדינה יבצע את תפקידיו במסירות, ביעילות ובמהימנות, וימנע השהייה והכבדה מן הבאים עמו בקשרי עבודה.
71. עובד המדינה יהיה קשוב לאדם הנזקק לשירותיו ויפעל, במסגרת סמכותו ובמידת האפשר, באופן שיסייע בידיו למצות את זכויותיו אל מול המשרד.
72. על העובדים האחראים על טיפול בציבור:
- א. לדאוג לנגישות לקבלת השירות מבחינת הזמן והמקום;
 - ב. ליצור תנאים נוחים במתן השירות לציבור;
 - ג. לסייע לציבור במתן מידע על זכויותיו והדרכים למימושן.
73. עובד המדינה יסייע במתן השירות לאנשים המתקשים בהסדרת ענייניהם, כגון עולים, המשרתים במילואים, תיירים, אנשים עם מוגבלות.
74. הנהלת המשרד תעמיד משאבים לשיפור הנגישות והזמינות של השירותים לציבור כנדרש למימוש המחויבויות בפרק זה.
75. עובד מדינה ישמור על צנעת הפרט של הנזקק לשירותיו, על זכויותיו ושמו הטוב, ויתחשב בשונות התרבותית.
76. עובד המדינה יפעל כמיטב יכולתו לכך שיינתן שירות לציבור בעברית ובערבית, שהן השפות הרשמיות במדינת ישראל, בהתאם לצורך, ובשפות נוספות ככל שיתאפשר.
77. עובד המדינה ילבש בעת ביצוע עבודתו לבוש הולם בנסיבות העניין.

פרק ז': 1. אחריותיות

78. בנושאים שבתחום טיפולו יפעל עובד המדינה כנאמן הציבור, באופן שקוף וגלוי, תוך כיבוד זכות הציבור לדעת, בכפוף להוראות הדין והתקשי"ר בעניין זה.
79. עובד המדינה ידווח לממונים עליו ולנוגעים בדבר על פעולות ועניינים שיש לדווח עליהם בנסיבות העניין, וייקח אחריות למעשיו.



80. עובד המדינה ידווח לממונים עליו על כל מפגש עם שדלן² בו נדונו ענייני עבודה.
81. עובד המדינה ישתף פעולה עם גופי חקירה, בירור תלונות וביקורת פנימיים, ועדות בדיקה ממשלתיות, ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור ויסייע בידם בכל הנדרש לביצוע עבודתם, ובכלל זה חשיפת כל המידע הרלוונטי לבירור העניין ומתן תגובה מקצועית ועניינית, ובכפוף להוראות כל דין.
82. עובד המדינה ינהל את המידע שבאחריותו באופן שתכתובות שנעשו, התייעצויות שהתקיימו והחלטות שהתקבלו יתועדו באופן סביר, ויהיו נגישות לשימוש גם בעתיד ולצורך שמירה על הזיכרון הארגוני.
83. עובד המדינה ישמור על אבטחת המידע במחשבו האישי ומכשיר הטלפון הנייד שלו, בהתאם להוראות בנושא.
84. א. עובד המדינה ישמור על סודיות המידע שהגיע אליו בתוקף תפקידו ואין הוא רשאי למסור מידע כלשהו, שאינו נחלת הכלל, אלא למי שהוסמך כדין לקבלו.
- ב. לעניין פרק זה – "מידע" – מידע שלא פורסם ברבים על-פי סמכות כדין או שלא הועמד לעיון הרבים על-פי סמכות כדין.
85. ידיעה שהגיעה לעובד המדינה בתוקף תפקידו, שאינה נחלת הכלל, תשמר אותו במסגרת תפקידו בלבד, והוא לא רשאי להשתמש במידע זה במישרין או בעקיפין לשם קידום ענייניו, או ענייניו של אדם אחר או לקידום מטרה אחרת שלא כדין.
86. עובד המדינה לא יוציא מידע ממחשב או מרשומות שבידו או שבאחריותו או בהישג ידיו, שלא לצורך מילוי תפקידו ולא יעשה במידע זה שימוש שלא כדין.
87. עובד המדינה לא יפתח מעטפות ולא יעיין במכתבים, דואר אלקטרוני או בכל חומר אחר הנמנע על שם עובד אחר, אלא אם הוסמך לכך כדין.
88. עובד המדינה יבצע את תפקידו באופן ידידותי לסביבה, במידת האפשר.
89. עובדי המשרד ממנו פרש העובד יקפידו שלא לקיים קשרי עבודה עם העובד הפורש במצבים העומדים בניגוד לדין ולהוראות המחייבות.

² לעניין כלל זה, "שדלן" הוא –

מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע עובד מדינה בקשר לתיקוני חקיקה או לשינוי מדיניות ונהלים פנימיים, למינוי או לבחירה של אדם לתפקיד, לבחירת זוכה בהליך לפי דיני המכרזים או למתן רישיון או היתר לפי דין, ולמעט אלה:

- (1) מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו;
- (2) מי שממלא תפקיד על-פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד, ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל;
- (3) מי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין שיפוטי בפני עובד המדינה.



פרק ז': 2. פרסום ברבים

90. עובד המדינה המתבטא באופן פומבי בעניין מקצועי או ציבורי שלא במסגרת תפקידו, יקפיד לציין כי הוא מביע דעה או עמדה אישית ולא את עמדת המשרד.

91. א. בסעיף זה, "רשת חברתית" – רשת תקשורת ממוחשבת הפתוחה לציבור הרחב, כגון פייסבוק, טוויטר, לינקדאין וכד', ולרבות דואר אלקטרוני הנשלח בתפוצה רחבה.

ב. עובד המדינה יהיה רשאי להשתמש ברשת חברתית לצורך תפקידו הרשמי, רק אם קיבל אישור לכך מראש מהממונה עליו.

ג. עובד המדינה המשתמש ברשת חברתית, ראוי לו שיימנע ממעשים או התבטאויות שעלולים לפגוע בשמו הטוב של השירות, בתדמיתו כעובד המדינה או בכבודם של משתמשים אחרים, ובכלל זה חבריו לעבודה, גם אם הדבר נעשה שלא במסגרת תפקידו, והכל בשים לב למעמדו ולתפקידו בשירות המדינה.



מדריך עזר להתמודדות עובד המדינה עם דילמה אתית

סוף מעשה – במחשבה תחילה!

1. להגדיר, במדויק ככל האפשר, לגבי ההתנהגות הנשקלת, מהי הדילמה האתית ומהם הערכים המתנגשים.
2. האם יש נורמות משפטיות או מנהליות הנוגעות לדילמה?
 - א. האם ההתנהגות חוקית? אנו מחויבים תמיד לשמירה על החוק, ואם קיימת אפשרות של עבירה על החוק – אין דילמה.
 - ב. האם ההתנהגות תואמת את מדיניות המשרד והוראות התקשי"ר? אנו מחויבים למדיניות המשרד והוראות התקשי"ר ממועד הקבלה לשירות המדינה.
3. האם יש אדם כלשהו איתו ניתן להתייעץ? מה היתרונות והחסרונות של כל גורם איתו ניתן להתייעץ?
4. מהן החלופות לפעולה העומדות בפני העובד/ת?
5. מהם היתרונות והחסרונות של כל חלופת פעולה?
 - א. בחינת החלופות במבט רחב – מהי ההשפעה על כל הנוגעים בדבר, לטווח קצר וארוך;
 - ב. האם נאמרת האמת? האם ההתנהגות מבוססת על שקר? האם מושמט מידע בעל חשיבות? אם כן – הדבר, ככלל, אינו אתי. קיימים פתרונות שהם גם טובים וגם שומרים על אמירת אמת;
 - ג. האם ההתנהגות תשמור על השוויון והוגנת לכל הנוגעים בדבר?
 - ד. האם ההתנהגות תגרום לנזק כלשהו?
6. מתן מענה לשאלה – מה אני רוצה לעשות לעומת מה ראוי שאעשה?
7. בחירת אופן הפעולה האפקטיבי ביותר מבחינת העובד/ת – שאיפה לשמירה מרבית על רמה אתית ראויה תוך צמצום הנזק אישי.
8. מבחני עזר לבחינת ההתנהגות – האם אני גאה לעשות זאת? האם מצפוני שקט? האם אני יכול/ה להגן על ההחלטה בלב שלם? האם הייתי ממליץ/ה לאחרים לנהוג כך? איך ארגיש אם דרך פעולתי תתפרסם בתקשורת? איך אשן בלילה? מה אספר לבני משפחתי וחברי הקרובים? איך ארגיש אם הדבר ייוודע למשפחתי או לקרובי?

* *

*

