

משמעותו של "טוהר המידות" בחוק מבקר המדינה

לפשיץ, גנון והכט (עורכים)

אברהם וינשל, לקט כתבים לזכרו, שקמונה, 1977, עמ' 133-139

א. צירוף המלים "טוהר המידות" חידוש הוא, שנתחדש בלשונו לפני כמחצית יובל שנים בלבד, בראשית צמיחתה של התחיקה הישראלית, ולשווא נחפשו במקורותינו העתיקים ובספרות המשפט העברי רבת הענפים וההיקף. אף אין לו, לפי מיטב ידיעתי, מקור מובהק בשום דיסציפלינה משפטית. בימינו נתגבש ביטוי זה כמושג של האתיקה המעשית, המורה על תכונה חיובית ואף נעלה, והוא מעורר תגובה רגשית חיובית, כפי שבהקבלה טבעית מעורר המושג "פגיעה בטוהר המידות" תגובה רגשית שלילית.

אף כי אין לשני המושגים מגילת יוחסין, שהייתה מקנה להם אחיזה בתודעת העם, הרי בכל זאת מעוררים הם תחושה של מובנות, של משמעות - אם לא מלאה, לפחות חלקית - המתבקשת מאליה. למעשה אין שני המושגים שווים במידת דיוקם, שכן בעוד שטוהר המידות הוא תכונה הנדרשת מן האדם והוא שצריך להדריך אותו במעשהו, אין הכוונה במושג "פגיעה בטוהר המידות" לפגיעה באותה תכונה עצמה אלא בחובה לפעול לפיה.

"טוהר המידות" מופיע בחוק כמעט רק בהקשרים של ביקורת, ומקומו הבולט ביותר הוא בחוק מבקר המדינה בסעיף 10 (א) (2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), נדרש מבקר המדינה לבדוק, אם הגופים המבוקרים על-ידו נהגו בטוהר המידות, ובסעיף 15 (ב) (1) הוא נדרש לפרט בדיון וחשבון השנתי שלו כל פגיעה בטוהר המידות מצד משרדי הממשלה ומפעלי המדינה ומוסדותיה. גם סעיף 14 לחוק כולל הוראות לפעולת המבקר לגבי ממצאי ביקורת הנוגעים לשמירה על טוהר המידות או לפגיעה בו.

עיגונו של תפקיד הביקורת על טוהר המידות בחוק ומימושו למעשה יש להם השפעה חשובה על מעמדו של מבקר המדינה, ובגללם רואים במבקר המדינה סמכות להנחות את המינהל הציבורי בדרכי המוסר. ציון של פגיעה בטוהר המידות על-ידי גוף מבוקר באחד מדוחות מבקר המדינה נחשב בעיני הציבור, במיוחד גם בענייני הגופים המבוקרים עצמם, כנויפה חמורה, שאיש עדיין לא זלזל בה.

ב. הוראות חוק מבקר המדינה הדנות בטוהר המידות נודעת להן אפוא חשיבות יתרה, ומשום כך מתמיהה ביותר בעובדה, שדווקא בעניין זה קיימת לכאורה סתירה בחוק: הוא מחייב את מבקר המדינה לפרט בדוחות שלו כל פגיעה של הגופים המבוקרים בטוהר המידות, אולם אינו מגדיר בשום מקום פגיעה בטוהר המידות מהי (וכפי שצויין, גם אין אפשרות להסתמך על הגדרה כזאת מכל מקום אחר). אף כי יש למושגים "טוהר המידות" ופגיעה בו משמעות כללית כאמור, הרי בכל זאת אין לומר, כי הם כל כולם מובנים מאליהם. וכיוון שהשימוש בהם הוא רב עוצמה, היה הדבר לכאורה מחייב דרגה גבוהה של בהירות.

לא נותר למבקר המדינה אלא לקבוע בעצמו, ממקרה למקרה, מה דורש טוהר המידות, ומה מהווה פגיעה בו. קביעותיו אלה אסור שתהיינה שרירותיות, שכן במילוי תפקידים ציבוריים במשטר דמוקרטי אין מקום לשרירות. יוצא, שמבקר המדינה אמנם הוא הקובע, אבל קביעתו צריכה להתקבל על הדעת - אם לא על דעת הכל, לפחות על זו של חלק גדול מן הציבור - ואם לא כדעה אפשרית יחידה, לפחות כאחרת הסבירה מאוד. אין חוק דורש סייג זה, אבל דורש אותו עצם המעמד: מבקר המדינה, שדעתו, כפי שמתבטאת בקביעות אלה, תהיה במידה ניכרת בניגוד לדעתו של האדם הסביר, לא יוכל לצפות לכך, שהגופים המבוקרים יתחשבו בדעותיו ושהכנסת והציבור יתמכו בו, ובלי אלה לא תהיה ביקורתו מועילה.

יתר על כן, כלל גדול הוא שהביקורת באה לאחר המעשה. לכן הפירוש של פגיעה בטוהר המידות אינו מתמצא אך ורק בכך, שהייתה פגיעה כזאת. כדי שבחומרתו יהיה פירוש זה צודק, מתחייב ממנו מכללא, שאין כאן תורה חדשה: הגוף המבוקר יכול וצריך היה לדעת, שפעולתו הייתה פסולה. שומה אפוא על מבקר המדינה לשכנע, שגם מבחינה זו קביעתו צודקת.

ג. מה בין פגיעות בטוהר המידות לבין מעשים פליליים? בוודאי יש מעשים פליליים, הפוגעים בטוהר המידות, ותהא הגדרת מושג זה אשר תהיה: אין להעלות על הדעת שקבלת שוחד או תרמית גסה לא ייחשבו כפגיעה בטוהר המידות. לגבי מעשים פליליים קיימת הוראה מיוחדת בחוק מבקר המדינה - סעיף 14 (ג), המורה "העלתה הביקורת, שגוף מבוקר נהג בצורה המעלה חשש למעשה פלילי, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה". עניין זה הוא אפוא, בבחינת "קיים ליה בדרבה מיניה", ולא לגביו קיים הצורך בביקורת על פגיעה בטוהר המידות.

לגבי מעשים פליליים קיים הכלל במשפט העברי "לא עונש אלא אם כן הזהיר" (יומא פ"א, ע"א; זבחים ק"ו, ע"ב) ובמשפט עמי המערב (Nulla poena sine Lege), אין עונשין אלא על-פי דין. הענשה פלילית נחשבת חמורה עד כדי כך, שאין גוזרים אותה על נאשם, אלא אם עבר על איסור, שהיה ברור ומפורש בעת המעשה. מבחינה זו הציון של פגיעה בטוהר המידות על ידי גוף מבוקר דינו, אפוא פחות חמור מאשר דינו של עונש פלילי, שכן פגיעה בטוהר המידות אינה נקבעת רק לגבי מעשה, שהיה אסור במפורש מראש, כפי שהיא גם אינה באה מפי שופט בגמר הליך שיפוטי המוסדר בחוק. לעומת זה, מבחינה מוסרית, מעשה שהוא פגיעה בטוהר המידות אינו בהכרח קל יותר מכל עבירה פלילית. עצם המושג של "פגיעה בטוהר המידות" מצביע על מעשה בזדון, שיש בו קלון מוסרי, ובו בזמן שיש מעשים פליליים רבים, הנעשים ללא זדון או שאין עמם קלון.

אם כן הדבר, אם אין הפגיעות בטוהר המידות בהכרח פחות חמורות מכל מעשה פלילי, מדוע הן קיימות כקטגוריה בפני עצמה, מדוע אין עונש פלילי חל על כולן? מסתבר, שהמחוקק ראה אותן כקבוצה רחבה יותר מן הניתן לתפוס בהגדרות הברורות, שהחוק הפלילי דורש אותן כאמור. מחירו של הכלל החשוב הוא, שמעשים רבים, שמן הראוי היה שיגררו עונש פלילי, אינם גוררים סנקציה זו, מכמה טעמים: אינם עונים על הגדרה ברורה מראש: אינם שכיחים; החוק אינו נכנס לפרטים מרובים מדי מעשים פליליים רבים נשארים ללא עונש בגינם, בגלל השמירה על הכלל החשוב, שהמעשה צריך להיות מוכח מעל לספק סביר, תוך קיום מלא של דיני הראיות, או בגלל ריחוק הזמן - התיישנות.

אולם מה שלא הפקיד המחוקק בידי שופט לצורך הסנקציה החמורה של ענישה, דהיינו הסמכות לקביעת הנורמה, שהנאשם היה צריך לפעול לפיה, הוא הפקיד בידי מבקר המדינה לצורך הסנקציה הפחות חמורה, לכאורה, של ציון מעשה כפגיעה בטוהר המידות. במקביל לכך אף לא קשר את מבקר המדינה להוראות מחמירות בדבר סדרי

דיון וראיות, כפי שקשר את השופטים, או למגבלות בזמן שבין המעשה לבין ציונו בדוח הביקורת כפגיעה בטוהר המידות.

ד. השוני בין מעשה פלילי לבין פגיעה בטוהר המידות אינו בהכרח רק בכך, שהראשון צריך לענות על הגדרה ברורה מראש, והשני לא. ייתכן שסוג מעשים נחשב לבלתי רצוי מבחינה חברתית, אולם דעת הקהל והכנסת לא הגיעו למסקנה מחייבת, שיש לאוסרם בחוק ולהעניש את עושיהם. אף ייתכן, שמעשה ייראה בתחילה בעליל כפגיעה בטוהר המידות, ורק אחר כך תבוא חקיקה, שתהפוך אותו גם למעשה פלילי.

דוגמה בולטת לכך היא דרך התהוותו של החוק המטיל הגבלות על עיסוקיו של עובד ציבור לאחר פרישה שירותו. פעמים מספר במשך השנים העיר מבקר המדינה על התופעה, שעובד בגוף מבוקר עבר לעבוד אצל גורם פעיל במשק, שהעובד היה במגע אתו במילוי תפקידו, ובמרצת הזמן אף ייצג העובד את מעבידו החדש בפני מי שמילאו אחריו את מקומו בתפקידו הקודם, או לפני מי שהיו כפופים לו שם בעבר. מבקר המדינה ראה בזה סכנה לפגיעות בטוהר המידות, ובעקבותיו ועדת הכספים של הכנסת.

דעת הקהל השתכנעה בצדקת הדבר, אולם עברה תקופה לא קצרה, עד שהתגבשה הצעה לאסור מעשים מסוג זה על-ידי חיקוק ולהגן על האיסור בדרך של ענישה פלילית. גם כאשר הוחק לבסוף חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, לא הוחלו מיד כל ההגבלות; חלקן נכנסו לתוקף רק שנתיים לאחר תחילת החוק. האיסורים הכלולים בחוק זה אף כיסו את השטח רק בחלקו. כך יצא, שגם לאחר היכנס החוק לתוקפו, עוד נותר למבקר המדינה לדרוש מהגופים המבוקרים לשמור על "מרחק נאות" בינם ובין עובדים לשעבר, גם מעבר לתחום המצומצם יחסית, שעליו חל החוק האמור.

שני המושגים - מעשה פלילי ופגיעה בטוהר המידות - אמנם אינם חופפים, אך בוודאי גם אינם סותרים זה את זה, ויש לכך משמעות, כל אימת שאין אפשרות מעשית להעמיד גוף מבוקר או נציגיו לדין על מעשה פלילי שאמנם עשו, למשל, כשחלה התיישנות של המעשה מבחינת החוק הפלילי, או כאשר בעליל אין סיכוי להבאת ראיות כדן. במקרים כאלה אין טעם, שמבקר המדינה יביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה על פי סעיף 14 (ג) לחוק מבקר המדינה, אולם אין כל מניעה, ואף קיימת חובה, שיפרט את העניין בדוח שלו כפגיעה בטוהר המידות, אם אמנם לדעתו בה המדובר.

ה. מצב של לא חפיפה ולא סתירה קיים גם לגבי עבירות משמעות. מעשה של התנהגות בלתי הוגנת במילוי תפקידו של עובד מדינה, לפי סעיף 17 (ג) לחוק שירות המדינה משמעות, התשכ"ג-1963, עלול במיוחד להיות גם פגיעה בטוהר המידות. הפסיקה נתנה למונח "התנהגות בלתי-הוגנת" פירוש רחב יותר, ואילו המושג "פגיעה בטוהר המידות" משמש לציון אירועים בעלי דרגת חומרה ניכרת. מעשה המהווה פגיעה בטוהר המידות עלול להיות גם עבירה משמעותית, ואפילו גם עבירה פלילית בעת ובעונה אחת.

ו. טוהר המידות כנורמה חוקית מופיע עד עכשיו רק לגבי גופים המבוקרים על ידי מבקר המדינה, כולם גורמים בעלי מעמד ציבורי. אפשר היה להגיע אפוא לכלל דעה, שהגורמים הציבוריים האלה נדרשים לרמת מוסריות, שהפרט אינו מחוייב בה. ואמנם יש אסכולה הטוענת זאת, ויש שיקולים רבים ונכבדים בעד דעה זו. אולם אין הוראות חוק מבקר המדינה בתור שכאלה מאפשרות להסיק, שזו דעת המחוקק הישראלי. חוק זה מסדיר פעולות מבקר המדינה, וממילא נוגע רק לגופים בעלי מעמד ציבורי, שהם העומדים לביקורת מבקר המדינה. אין בעל תפקיד מקביל, שיעביר תחת שבת ביקורתו פעולותיהם של גורמים פרטיים, ואשר מעמדו היה מצדיק להסמיך אותו על-פי חוק לקבוע, אם הם פעלו בתחום כלשהו תוך שמירה על טוהר המידות או לא. לכן שתיקת המחוקק בעניין זה אינה מוכיחה בהכרח, שאנשים פרטיים אינם נדרשים לאותה רמה

מוסרית שנדרשים לה גורמים ציבוריים. שאלה אחרת היא, אם יש נפקא מיניה מעשית מקביעה זו; לכאורה היא בעלת אופי לוגי - טכני גרידא. קרובות לתפקיד מעין זה הן הרשויות המסדירות מקצועות הזקוקים במיוחד לאימון הציבור, ובמובן זה בעלי אופי ציבורי כלשהו: עריכת דין, ראיית חשבונות, בנקאות, ועוד. ואמנם לגבי אלה יש משום פיקוח על התנהגות ההולמת את המקצוע, אשר כוללת רמת מוסריות נאותה בביצוע תפקידים מקצועיים.

מן הראוי לתת את הדעת גם על כך, שלפי סעיף 9 (5) של חוק מבקר המדינה עומדים לביקורת המבקר כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם. ביקורת זו בהיקף מלא היא מנדטורית על-פי חוק - דהיינו, שלא כמו לגבי מספר סוגים של גופים מבוקרים, אין זה תלוי בהחלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה או בהחלטת המבקר להפעיל את ביקורת המדינה עליהם ולקבוע את מידת הפעלתה. המעניין כאן, שהקריטריון הקובע הוא השתתפות הממשלה בהנהלה - לא השתתפות בהון. חוג החברות העומדות לביקורת מבקר המדינה לפי הוראה זו רחב יותר מאשר חוג "החברות הממשלתיות" לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. חוק חדש זה אמנם קובע מעמד של חברה ממשלתית לכל חברה, אשר למדינה (או למדינה יחד עם חברה ממשלתית או "חברת בת ממשלתית") יש בה יותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפה הכללית או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים, אף אם אין הממשלה משתתפת בהנהלת החברה. אולם למעשה אין לחשוש למקרים, שבהם יהיה למדינה חלק כה גדול בכוח ההצבעה, מבלי שהממשלה תשתתף בהנהלה. יוצא שבדרך כלל החברות הממשלתיות, במובן החוק, מבוקרות על-ידי מבקר המדינה, ואילו לא רק "חברות ממשלתיות" מבוקרות על ידו לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה. העניין בניהול תקין של כספים, היעילות והחסכון, שמבקר המדינה בודק אותם, היו מצדיקים בדיקה זו באותה מידה בגוף, שהממשלה משתתפת רק במימונו. אם בכל זאת הקריטריון הוא השתתפות הממשלה בהנהלה דווקא, ניתן לפרש זאת כביטי לכך, שהמחוקק רואה בזה ערבות לשמירה על טוהר המידות: זו נדרשת על-פי חוק, כנראה, רק כאשר הממשלה משפיעה על ניהול העניינים. לפי הלך מחשבה זה אכן נראה, שהמנהל הציבורי נתבע להתנהגות מוסרית גבוהה במיוחד.

ז. השאלה המרכזית, שהיא אמנם גם נשאלת כמעט בכל הזדמנות של דיון על נושא טוהר המידות, היא כמובן, מה מדריך את מבקר המדינה בדרישותיו הספציפיות בדבר טוהר המידות, כאשר אין לפניו לא תקן של חוק ולא הגדרה מוסמכת אחרת של המושג? כבר אמרנו, שניתן לכלול בדרישה לשמירה על טוהר המידות רק, מה שחלק ניכר מן הציבור יהיה מוכן לראות ככלול בה - לאו דווקא כל הציבור, מפני שמעטות מאד הדרישות, שכל הציבור יהיה מוכן לתמוך בהן: לא לשקר, לא להשתמש באלימות? לפי הנסיבות והמטרות יהיו סגורים גם לשקר ולמעשי אלימות: לפעול לטובת הציבור? לא בלי גבול על חשבון הפרט, כשגבול זה אינו תמיד ברור. מי ישאף להגיע לדרגת האבסטרקציה שבציווי הקטגורי בתורת המוסר של קאנט, ומי יידע לפעול לפי קנה מידה איזוטרי כזה?

נמצאנו למדים, כי לא יתכן שמבקר המדינה יפעיל דעתו האישית, בלא כל צורך שאותה דעה תהיה משותפת גם לאחרים. מן האמור לעיל כבר השתמע, שהנדרשים לשמור על טוהר מידות צריכים לדעת, או לפחות צריכים להיות מסוגלים לדעת, מה בעצם נדרש מהם, שאם לא כן, אף הסנקציה המוסרית גרידא של ציון לשלילה בדוח מבקר המדינה תהיה בלתי צודקת. אין אפוא להעלות על הדעת, שהעניין יהיה נתון כל כולו לדעתו הסובייקטיבית של מבקר המדינה. נחוצה מידה סבירה של הסכמה רחבה, כדי שהדרישה תהיה הוגנת.

אין פרושו של דבר, שהסכמה זו תהא מודעת מראש לציבור הרחב. יש מצבים רבים, שציבור זה בדרך כלל אינו נותן את הדעת עליהם, ואפילו יחשוב עליהם, לא יגבש לו דעה ברורה מראש, מה צריכה להיות בנסיבות נתונות התנהגות הולמת טוהר המידות. יש

אירועים, שלגביהם שוררת מבוכה רבה בציבור. דוגמאות אחרות נמצאות בתחום הוויתור לדרישותיהם או חולשותיהם של אנשים, ששירותם נראה חיוני בעיני הציבור. כאן שומה על מבקר המדינה להיות מאיר עיניים, ורוצים למצוא בו מורה דרך על כן ניתוחיו של ההיבטים והשיקולים צריכים להיות כאלה, שעל פיהם גם מה שמקודם לא היה ברור לציבור, ייראה כך לאחר הבהרת מהות האירוע על ידי מבקר המדינה; מה שהוא קובע כגישה נכונה, יהיה משכנע. ואם הוא מציין פגיעה בטוהר המידות, צריך הציבור לקבל קביעתו זו כקביעה המוסיפה ואומרת שהנוגעים בדבר יכלו, והיו צריכים, לראות מראש, שמעשם מהווה פגיעה כזאת; מהם נדרש, כחלק ממילוי נכון של שלחיותם, שיתנו דעתם בעוד מועד על המשמעות המוסרית של מעשם, ולפיכך אסור היה להם לעשותו כפי שעשו בביצוע תפקידם הציבורי.

ח. ניתן להעלות כקריטריון נוסף של טוהר המידות את זיקתו למוסר המעשי. לא למוסר הצרוף, שהרי אין מבקר המדינה בוחן כליות ולב; ויותר משהוא בודק מניעים, הוא בודק מעשים. פעולה, שלא גרמה כל נזק כספי או ציבורי ולא פגעה באיש, לא במישרין ולא בעקיפין, לא תצוין כפגיעה בטוהר המידות, רק משום שנעשתה מתוך מניעים לא רצויים. מבחינתו של המוסר הצרוף אין להשלים כלל עם ההבחנה בין העניינים פרטיים לבין עניינים ציבוריים, ועם סנקציות המוטלות אך ורק על בני אדם, הפועלים במסגרת גופים מבוקרים על ידי מבקר המדינה. מעל לכל: אין זה נראה, שאדם בשר ודם, רק באשר הוא שליחו של גורם בחברה האנושית, יהיה מוסמך לקבוע אם אדם אחר, או חבר בני אדם, פעלו או לא פעלו לפי דרישות המוסר הצרוף. קביעה כזאת מן הדין שתהא מסורה למי שבעצמו מושלם, ושתיעשה לפי הליכים מושלמים - תנאים שאין בידי החברה וחוקיה להבטיח קיומם.

ט. כל מה שנאמר עד כה על טוהר המידות לא חרג מעבר לכמה קביעות שליליות ולכמה הערות בדבר דרכי ההתייחסות לנושא. לא הועלתה הגדרה חיובית, וזה לא באקראי.

נעשו ניסיונות לגלות את הצד המשותף לדרישות השונות מבחינת השמירה על טוהר המידות, או למקרי הפגיעה בו. אולם ניסיונות אלה לא הגיעו מעבר לזיהוין של קבוצות מקרים, אם על פי היחס שבין הגורם הפוגע לבין הגורם הנפגע - כגון פגיעת עובד ציבור במעבידו, כלומר המדינה או הציבור, או באזרח, או פגיעה של הגוף הציבורי באזרח באמצעות העובד - ואם על פי מהות הפגיעה ואופיה, כגון ניצול המעמד הרשמי לטובה אישית, שימוש ברכוש הציבור לטובת עצמו, הפליית אדם או חבר אנשים לטובה, או מעשים, כשלעצמם אינם פסולים, אך עלולים הם לעורר בציבור רושם של אי-צדק. לכל הקטגוריות המנויות יכולים למצוא דוגמאות למכביר בדוחות הביקורת, אולם מכנה משותף לקבוצות אלה ולדומיהם, שיהיה בו משום הארה נוספת של הנושא, לא נמצא.

י. ניתן לראות בחסרון זה ברכה מוסווית, שכן לכל הגדרה יש תכונה של קליטת יסודות פנימה ושל הסתגרות כלפי חוץ. בזה פועלת ההגדרה - אם לא למניעת הדינמיות של המושג או של התפישות שמאחורי המושג אז לפחות לצימצומה של דינאמיות זו. ואילו דווקא בזה עיקר היתרון של ההסדר כולו - של מסירת העניין לשיפוטו של בעל תפקיד מתאים לכך, וללא צורך בהליכים מוגדרים, כאשר אין כאן סכנה של פגיעה מעשית חמורה, בלתי צודקת, בבני אדם. כך מתאפשר למבקר המדינה לפעול בתחום זה ביישומן של נורמות ובהעלאת רמתן של הדרישות מהשירות הציבורי - ללא קודיפיקציה, וללא פיגומים אחרים, המגבילים את חופש פיתוח הרעיונות והתפישות. הבחירה בין קודיפיקציה לבין יצירת נורמות שלא בדרך קודיפיקציה - היא בחירה בין כבילות לנקודת מוצא, אף אם ניתן להתרחק ממנה בקוטר מסויים, ובין מודרכות מצד המטרה להתקרבות אליה, אל הרמה המוסרית הנכספת.

יא. גילויין של פגיעות בטוהר המידות וגיבוש הנורמות לקביעתן אינן הפעולות החשובות היחידות של ביקורת המדינה בתחום זה. לא פחות חשובה, ואולי אף עולה עליהן מבחינת רישומה וערכה המעשי הממשי, היא פעולתו של מבקר המדינה למניעת התהוותן של פגיעות בטוהר המידות. כבר צויין, שמבקר המדינה מכין, לעיתים את הקרקע לפעולות תחיקה: אבל רק חלק קטן מן הנושאים, שהוא מטפל בהם, מגיע לשלב התחיקה, ואף זה רק בסופו של תהליך ההבהרה הציבורית. רחב בהרבה מזה היקף השפעתה של ביקורת המדינה המביאה לידי התקנת תקנות, קביעת נהלים והנהגת שיטות עבודה, שמטרתם העיקרית מניעת התהוותן של פגיעות בטוהר המידות. העדרם של תקנות, נהלים ושיטות ברורים ויעילים, וגם אדישות בדבר השמירה הקפדנית על קיומם, ביחוד בתחום המינהלי והנהלת הכספים והחשבונות, פותחים פתח לפני עובד ציבור לעבירה ולמעילה באימון שהושם בו. כיוון שכך, ניתן מעיינה של ביקורת המדינה, במכוון ובהדגש, לאיתור אותן "פרצות הקוראות לגנב" ולהמרצת הפעולות של הגופים הממלכתיים והציבוריים לסתימתן. האמצעי העיקרי שבידי הביקורת להשגת מטרה זו היא התראה חוזרת ונשנית, בדוחות מבקר המדינה ובהחלטותיה של הכנסת בעקבות סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

עוד ניתן להוסיף, כי מכלול פעולתה של ביקורת המדינה בתחום הנדון מביא לחיזוק רגישותו של הציבור לקיום רמה מוסרית נאותה במינהל הממלכתי והציבורי. כפי שמעשה פסול, ואפילו מעשה שבמהותו אינו פסול אך עלול להיראות כך, מביא להערכת האווירה הציבורית, כך עשויה הבהרתן של העובדות בדבר מעשים כאלה להביא לידי טיהור, ובמידה לא קטנה ליצירת אותו מימד רוחני-נפשי שרק בו יוכל הממשל לתפקד כראוי - והרי הוא אווירת אימון, שרוחש עם למנהיגותו ולשליחיו.

סיכומו של דבר: בהשגת מטרות ביקורת המדינה - במקום לסבול מחוסר ההגדרה היסודית של טוהר המידות - היא נעזרת על ידי החופש הניתן למבקר המדינה לקבוע את הרמה הנדרשת לקביעה זו, ככל שהיא מחייבת זהירות, יש בה גם כדי לעודד אותו להפעיל סמכותו, לא רק לשם שמירה על הנכס הציבורי המוסרי הקיים, אלא אף להגדלתו ולהעשרת משמעותו. כל שינוי בסטנדרטים חייב להיות רק בכיוון של העלאת דרישות: בזמנים קשים - מפני שאז, בצדק, גדלה רגישות הציבור לרמתו המוסרית של המינהל הציבורי; ובזמנים טובים - מפני שאז ניתן לנצל את אפשרויות הרווחה להבטחתו של אותו נכס חשוב המכונה "טוהר המידות".