

15 פברואר 2021

ג' אדר תשפ"א

לכבוד

היועצים המשפטיים

משרדי הממשלה

א.ג.נ, שלום רב,

הנדון: בקשה לאימוץ הנחיה בנוגע לקשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ

בשם לובי 99 (חל"צ), אני מתכבדת לפנות אליכם בבקשה לפעול לאימוץ הנחיה חדשה הנוגעת לקשר של עובדי משרד ממשלתי עם שדלנים וגורמי חוץ, אשר פורסמה לאחרונה במשרד האוצר. הכל כמפורט להלן.

רקע:

1. ביום 04.02.2021 פרסמה המחלקה המשפטית במשרד האוצר הנחיה בדבר קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ (להלן: "ההנחיה").
2. ההנחיה נועדה ליצור מנגנונים שתכליתם לצמצם חששות המתקיימים בשל קשרים של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ, ובין היתר, חשש למשוא פנים, לפגיעה בשוויון ולהשפעה פסולה. פגמים אלו, ככל שיתקיימו, עלולים ליצור עיוות בהליך קבלת החלטות ברשות ולפגוע באמון הציבור.
- לשם הנוחות, העתק ההנחיה מצ"ב כנספח למכתב זה.
3. הנחיה זו היא תולדה של תהליך גיבוש ארוך, הכולל דיונים בוועדה לביקורת המדינה, וכן פניות רבות שלנו ושל גורמי חברה אזרחית נוספים לייעוץ המשפטי במשרד האוצר בנושא. במסגרת תהליך זה, אף הצגנו לייעוץ המשפטי במשרד האוצר תכנית לפיקוח והגברת השקיפות על לוביסטים במשרד האוצר, הכוללת המלצות רבות, שחלקן אומצו בהנחיה.
4. אנו קוראים לכם להורות על אימוץ ההנחיה האמורה במשרדכם, על מנת להתמודד עם החששות האמורים, המתקיימים לאור קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ, ועל מנת להוביל לפעילות התואם את עקרונות השוויון, המנהל התקין והשקיפות.

עיקרי ההנחיה:

5. להלן עיקרי ההנחיה:
- א. מסגרת הפגישות בין עובדי המשרד לשדלנים: ההנחיה קובעת כי פגישות אלו יתקיימו רק בתיאום מראש של נושא הפגישה ומועדה, וכי הפגישות יעסקו אך ורק בנושא שתואם מראש. עוד קובעת ההנחיה כי העובד שהשתתף בפגישה יעביר מיד בתום הפגישה, ולא ייאחר

- משבועיים לאחר ממנה, רישום בדבר נושא ותוכן הפגישה. עוד נקבע כי במקרה ושדלן מצטרף לפגישה שתואמה עם גורם אחר שאיננו שדלן, יעביר העובד דיווח על תוכן הפגישה לממונה עליו.
- ב. התחייבות עובד המשרד כלפי השדלן: במקרה שהפגישה כללה התחייבות של העובד כלפי השדלן או גורם חוץ אחר, או מצג של התחייבות, יציין העובד את תוכן ההתחייבות ויעביר את הדיווח גם לייעוץ המשפטי.
- ג. פגישה עם ב"כ לקוח: פגישה של העובד עם עו"ד המייצג לקוח תיערך בנוכחות גורם מהלשכה המשפטית.
- ד. אחראי לתיעוד פגישה עם שדלנים: בכל אגף יתמנה אחראי לתיעוד הפגישות ולבדוק מעת לעת פעילות שדלן מסוים מול עובדי האגף.
- ה. ייזום הליך מנהלי בעקבות בקשה של שדלן: במקרה שהליך מנהלי כלשהו מתבסס על בקשת שדלן או על חומרים שהועברו משדלן, ידווח על כך העובד ללשכה המשפטית עם תחילת עבודת המטה. במסגרת קידום עבודת המטה במקרה כאמור, יש לוודא כי ניתנת לכלל הגורמים בעלי העניין, לרבות נציגי גופים מסחריים, ארגונים ציבוריים, מכוני מחקר וכיוצ"ב, האפשרות להביא את עמדתם בפני הגורם המקדם את עבודת המטה.
- ו. ריענון הנחיות עתי: אחת לשנה ייערך לעובדים ריענון להוראות הקבועות בהנחיה.

בקשה לאימוץ ההנחיה והצעות נוספות

6. אנו פונים אליכם בבקשה כי תפעלו לאמץ הנחיה זו, או הנחיה בעלת קווים דומים, במשרד הממשלתי בו אתם עובדים. אנו סבורים כי הנחיה זו עשויה להבטיח שיפור משמעותי בשקיפות המפגשים של עובדי המשרד עם שדלנים וכתוצאה מכך גם שיפור בפיקוח על מפגשים אלו. הנחיה זו אף עשויה לתרום לקיומן של נורמות ראויות בכל הנוגע לקידום הליכים מנהליים המבוססים על עבודת שדלנות וכן עשויה לחזק את אמון הציבור בשירות הציבורי.
7. עוד נוסיף, כי התכנית שהגשנו למשרד האוצר, כללה הצעות נוספות שניתן לכלול בהנחיה כאמור, ובין היתר: חובת קבלת היתר שדלנות, חובה לענוד תג זיהוי כשדלן, פרסום רשימת השדלנים, שקיפות בנוגע למסמכים המתקבלים משדלנים ועוד.
8. נשמח להיפגש עמכם על מנת לפרט אודות ההצעות הנוספות שאנו ממליצים לכלול בנוהל כאמור.

בברכה,

עו"ד זהר אלטמן-רפאל

לוביסטית ציבורית

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

כ"ב בשבט התשפ"א

4 בפברואר 2021

ימ. 2019-2687

אל:

מר יעקב בליטשטיין – ממלא מקום מנכ"ל משרד האוצר ויו"ר מטה התשתיות הלאומיות
מר יוגב גרדוס – ממלא מקום הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר יהלי רוטנברג – החשב הכללי, משרד האוצר
גב' שירה גרינברג – הכלכלנית הראשית, משרד האוצר

הנדון: קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ

א. כללי

1. קשר בין שדלנים לעובדי ציבור, ובכלל זה: עובדי המשרד, עשוי לסייע ולטייב את פעילות הרשות המנהלית. לעיתים, קשר זה אף נדרש כחלק מקיום חובות המוטלות עליה מכוח עקרונות המשפט המנהלי. כך למשל, במקרים שבהם נדרשת הרשות המנהלית לקיום חובת השימוע או לצורך איסוף תשתית עובדתית ראויה בטרם קבלת החלטה.

2. לצד התועלות הרבות, קשר של עובד ציבור עם שדלן טומן בחובו חשש למשוא פנים, לפגיעה בשוויון ולהשפעה פסולה. אילו צי זמן וקשיים נוספים מובילים לכך שלא תמיד יהיה באפשרותו של העובד לקיים קשר שווה ואחיד עם כלל הגורמים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה. קשיים אלה עלולים ליצור עיוות בהליך קבלת ההחלטות ברשות המנהלית וכן לפגוע באמון הציבור בה.

3. היבטים רבים של הפעילות באגפים השונים במשרד האוצר מערבים מעצם טיבם מפגשים עם שדלנים, ומשכך, עלולים להתעורר במסגרתם קשיים כאמור. כמו-כן, יכול להתעורר חשש ליצירת מצגים של עובדי המשרד כלפי גורמי חוץ, בפועל או למראית עין. לנוכח האמור לעיל, ובשים לב לאופי הפעילות במשרד האוצר והיקפיה, מטרתה של הנחיה זו היא ליצור מספר מנגנונים שתכליתם לצמצם חששות אלו באמצעות התווית הליכי עבודה ויצירת מנגנונים של שקיפות, פיקוח ובקרה.

ב. המסגרת הנורמטיבית

4. היבטים נקודתיים של הקשר עם גורמי חוץ מוסדרים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בתקשי"ר, בהוראות התכ"מ ובנהלים שונים.

5. ההנחיות האמורות כוללות, בין היתר, את הוראות פרק 42.7 לתקשי"ר, שכותרתו "פרסים, מתנות וטובות הנאה" והוראות פרק 43.6 לתקשי"ר, שכותרתו "הגבלות לאחר פרישה". כמו כן, לעניין פגישות עם גורמי חוץ יש לציין את נסמן 42.23 לתקשי"ר בעניין "פגישות בענייני עבודה", הקובעת כי פגישות עבודה יתקיימו במקום העבודה. עוד נקבע בהוראה האמורה כי על העובד להימנע מקיום פגישות אלה במסעדות, בתי קפה ובתי מלון ונאסר עליו לקבל הזמנה לארוחות במקומות אלה על חשבון המזמין אלא באישור מפורש של מנכ"ל המשרד. בהקשר זה יש לציין גם את מכתבו של מנכ"ל משרד האוצר דאז מיום 17 במרץ 2019, שעניינו "הנחיות בדבר מפגשים עם חברת טבק ולוביסטים מטעמן", הקובע תנאים ועקרונות לפיהם יתנהלו פגישות עם נציגי חברות הטבק.

6. עוד נזכיר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004 מיום 21 במאי 2018 בעניין "הבטחות מנהליות". כפי שצוין בהנחיית היועץ בכל התחייבות שיש לה השלכה כספית, הגורמים המוסמכים לייצג את המדינה הם רק אלה שנקבעו על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, או אלו שנקבעו על פי דין אחר, ולא ניתן באמצעות הבטחה מנהלית לפעול בניגוד לסדרי מנהל תקינים ולעקוף הליכי מכרזים, תמיכות או כל הליך הקצאה אחר על פי דין.

7. היבטים אחרים של הנושא אינם מוסדרים באופן מפורש, אך חלים עליהם עקרונות המשפט המנהלי ובכלל זה: החובה לפעול כנאמני הציבור כולו, בסמכות, בענייניות, בסבירות ובשקיפות. כך למשל, בהיבטים שונים מוסדר אופן שמיעת עמדות הציבור, לרבות גורמים בעלי אינטרס. כך, באמצעות הפצת תזכיר חקיקה להערות הציבור, הפצת "קול קורא" לשמיעת עמדות, אופן מתן הערות והבהרות להליכי מכרזים, מבחני תמיכות וכיו"ב.

ג. קשר עם שדלנים וגורמי חוץ

8. בהנחיה זו:

"עבודת מטה לצורך קבלת החלטה" – עבודת מטה לצורך קבלת החלטה, שקילת קבלת החלטה, שקילת מתן המלצה לקבלת החלטה, או כל הליך מינהלי אחר (כגון: ייזום הליכי חקיקה, הצעת החלטת ממשלה, החלטת שר האוצר, החלטת ראש האגף וכו');

"עובד" – עובד בכל אחד מהאגפים המפורטים להלן: לשכת מנכ"ל משרד האוצר, אגף התקציבים, אגף החשב הכללי, אגף הכלכלן הראשי, מטה התשתיות הלאומיות או הלשכה המשפטית.

"פגישות" – בין אם נערכת באופן פיזי ובין אם באמצעים דיגיטליים.

“שדלן” – מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע עובד ציבור בקשר לתפקידו, לרבות לעניין חקיקה, חקיקת משנה, הוראת מנהל, מינוי או בחירה של אדם לתפקיד, ולמעט אלה:

- (1) מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו;
- (2) מי שעובד בגוף יציג כדוגמת: הסתדרות העובדים הכללית החדשה, התאחדות התעשיינים, לשכת המסחר, איגוד הבנקים, איגוד חברות הביטוח וכו’.
- (3) 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.

9. פגישה של עובד עם שדלן, בין אם צורך לפגישה לקוחו של השדלן ובין אם לאו, תיערך רק בתיאום מראש של נושא הפגישה ומועדה, והפגישה תעסוק בנושא שתואם מראש בלבד. העובד יודא טרם הפגישה מיהו הלקוח אותו מייצג השדלן לעניין פגישה זו. מיד לאחר הפגישה יעביר העובד לממונה עליו רישום של מועד הפגישה, נושא הפגישה, השדלן שהשתתף בה וכן פירוט קצר בדבר נושא הפגישה ותוכנה. אם לא ניתן להעביר את הרישום מיד בתום הפגישה הדבר יעשה סמוך ככל האפשר למועד הפגישה ולא יאוחר משבועיים. למען הסר ספק, הרישום יהיה סיכום פנימי ולא יועבר לגורמי חוץ. במקרים שבהם מדובר בסדרת פגישות בעניין מסוים ולתקופה קצובה, הממונה רשאי להורות לעובד להעביר את הדיווח באופן תקופתי ובלבד שתדירות הדיווח לא תפחת מפעם בחדש.

יובהר כי אין באמור בסעיף זה כדי למנוע קיום פגישה, אשר תואמה מול צד שלישי שאינו שדלן, אם התברר בדיעבד כי הצטרף אליה שדלן. עם זאת, חובת הדיווח לממונה לאחר הפגישה, כמפורט לעיל, תחול גם במקרים אלו.

10. כללה הפגישה התחייבות של העובד כלפי השדלן, גורם חוץ או צד שלישי כלשהו, או מצג של התחייבות כאמור, יציין העובד בדיווח כאמור גם את תוכן ההתחייבויות ויעביר את הדיווח אל הממונה עליו וכן אל היועץ המשפטי של המשרד או אל סגן היועץ המשפטי, שאחראי על התחומים שאותו עובד פועל בהם.

11. פגישה של עובד עם עורך דין הפועל כמייצג של ענייניו המשפטיים של הלקוח, בין אם הוא שדלן ובין אם לאו, תיערך בנוכחות הגורם הרלוונטי מהלשכה המשפטית.

12. כל ראש אגף ימנה אחראי לתיעוד פגישות עם שדלנים, שיימסר לו עותק מהדיווחים כאמור בסעיפים 9 ו-10. באחריות האחראי לתיעוד הפגישות לבדוק, מעת לעת, פעילות של שדלן מסויים מול מספר עובדים באגף ולעדכן על כך במידת הצורך את ראש האגף.

ד. הליך מינהלי שהחל בעקבות יוזמה של גורם חוץ

13. ככל שעובד המשרד מתחיל בעבודת מטה לצורך קבלת החלטה, אשר מתבסס על בקשה של שדלן, לרבות חומרים שהעביר שדלן, ידווח על כך העובד לגורם הרלוונטי בלשכה המשפטית עם תחילת עבודת המטה לצורך קבלת ההחלטה.

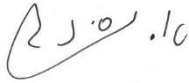
14. במסגרת קידום עבודת המטה לצורך קבלת ההחלטה על הגורם המקדם את עבודת המטה לוודא כי לכלל הגורמים הנוגעים לאותו עניין ניתנה ההזדמנות להביא את עמדתם בפניו, ובכלל זה: נציגי הגופים המסחריים, ארגונים ציבוריים, מכוני מחקר, וכיו"ב. ניתן לבצע הליך שמיעה כאמור באמצעות פרסום עיקרי ההליך המוצע להערות הציבור בדומה למקובל לגבי הליכי חקיקה.

ה. שונות

15. אחת לשנה ייערך ריענון לעובדים בדבר הוראות אלו וכן תיערך בחינה בדבר הצורך לעדכון ההוראות.

אנא הנחו את עובדיכם לפעול בהתאם לאמור.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

מר ישראל כ"ץ - שר האוצר

מר יצחק כהן - סגן שר האוצר

גב' לילך ויסמן - מנהלת אגף בכיר דוברות והסברה, משרד האוצר

עו"ד דודי קופל - סגן בכיר ליועץ המשפטי, משרד האוצר

עו"ד מירב ליבנה - הלשכה המשפטית, משרד האוצר