



כ"א שבט תשפ"ד
31 ינואר, 2024

נוהל עבודה עם שדלנים ביחס לפעילות כלכלית

1. רקע

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 שימוע או לצורך איסוף תשתית עובדתית ראויה בטרם קבלת החלטה. לצד התועלת, קשר של עובד ציבור עם שדלן טומן בחובו חשש למשוא פנים, לפגיעה בשוויון ולהשפעה פסולה. אילוצי זמן וקשיים נוספים מובילים לכך שלא תמיד יהיה באפשרותו של העובד לקיים קשר שווה ואחיד עם כלל הגורמים הרלוונטיים לקבלת החלטה. קשיים אלה עלולים ליצור עיוות בהליך קבלת ההחלטות ברשות המנהלית וכן לפגוע באמון הציבור בה. כמו כן, יכול להתעורר חשש ליצירת מצגים של עובדי המשרד כלפי גורמי חוץ, בפועל או למראית עין. היבטים נקודתיים של הקשר עם גורמי חוץ מוסדרים בחוק, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בתקנון שירות המדינה ("תקשי"ר"), בהוראות תקנון כספים ומשק ("תכ"מ") ובנהלים שונים. ההנחיות האמורות כוללות, בין היתר, את הוראות חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 ופרק 42.7 לתקשי"ר, שכותרתו "פרסים, מתנות וטובות הנאה". עוד נזכיר את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004 בעניין "הבטחות מנהליות". כפי שצוין בהנחיית היועץ בכל התחיבות 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.

היבטים אחרים של הנושא אינם מוסדרים באופן מפורש, אך חלים עליהם עקרונות המשפט המנהלי ובכלל זה: החובה לפעול כנאמני הציבור כולו, בסמכות, בענייניות, בשוויון, בסבירות ובשקיפות. כך למשל, בהליכים שונים מוסדר אופן שמיעת עמדות הציבור, לרבות גורמים בעלי אינטרס, באמצעות הפצת תזכיר חקיקה להערות הציבור, הפצת "קול קורא" לשמיעת עמדות, מפגש עם בעלי עניין כחלק מהליך של הערכת השפעות רגולציה חדשה, ואופן מתן הערות והבהרות להליכי מכרזים ומבחני תמיכות.

2. מטרה

מטרתה של הנחיה זו היא ליצור מספר מנגנונים שתכליתם לצמצם החששות המפורטים לעיל באמצעות התווית הליכי עבודה ויצירת מנגנונים של שקיפות, פיקוח ובקרה.

הגדרות:

- 2.1. "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 ירושלים ומסורת ישראל, החלטת מנכ"ל, או כל החלטה מקצועית של גורם מקצועי מוסמך במשרד).
- 2.2. "עובד" - עובד המשרד המוסמך לדון ו/או לקבל החלטות בעניינים הנמצאים תחת אחריותו המקצועית.
- 2.3. "עובד בכיר רלוונטי" – מנכ"ל המשרד, סמנכ"ל או, לפי העניין.
- 2.4. "פגישה" - היוועדות עם אדם אחר שנקבעה מראש, בין אם היא נערכת באמצעים מקוונים, בטלפון או באופן פיזי;
- 2.5. "שדלן" – מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח או למען מעסיקו, נוקט פעולות לשכנוע עובד מדינה במשרד/יחידה בקשר לתפקידו ביחס לפעילות כלכלית, ולרבות בקשר לתיקוני חקיקה או תקנות או לשינוי מדיניות ונהלים פנימיים ביחס לפעילות כלכלית כאמור, לבחירת זוכה בהליך לפי דיני המכרזים או למתן אישור אסדרתי כמשמעו בחוק עקרונות ההסדרה, תשפ"ב-2021, וכד'; ולמעט אלה:
1. 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;
 2. מי שמייצג אדם במסגרת קבלת קהל שנעשית כחלק ממהלך העסקים הרגיל של היחידה הממשלתית;
 3. מי שמייצג אדם בהליך מעין שיפוטי בפני עובד מדינה או בקשר להליך שיפוטי שהמדינה היא צד לו.

3. שיטה

על כל עובד מוטלת חובה לפעול ללא משוא פנים וללא הפליה במסגרת תפקידו ולקבל החלטות משיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד; בתוך כך מובהר כי על העובד לקחת בחשבון את האינטרסים של כלל הגורמים שיושפעו מפעולותיו והחלטותיו, לרבות אלו שאינם מיוצגים על ידי שדלנים.

בנוסף על האמור לעיל, כללים אלה יחולו על פגישה של עובד המשרד או היחידה עם שדלן:

3.1 פגישה עם שדלנים וגורמי חוץ

3.1.1 חובת תאום, תיעוד ורישום

3.1.1.1 פגישה של עובד עם שדלן, תיעוד רק בתיאום מראש של נושא הפגישה ומועדה, והפגישה תעסוק בנושא שתואם מראש בלבד.

3.1.1.2 העובד יוודא טרם הפגישה מיהו הלקוח אותו מייצג השדלן לעניין פגישה זו. ככלל, פגישה של עובד עם שדלן, תהיה בנוכחות הלקוח. העובד יוכל לקיים את הפגישה עם השדלן, ללא נוכחות הלקוח, במקרים חריגים, מנימוקים שירשמו ובאישור עובד בכיר רלבנטי.

3.1.1.3 מיד לאחר הפגישה יעביר העובד לממונה עליו רישום של מועד הפגישה, נושא הפגישה, פרטי השדלן שהשתתף בה, פרטי כלל הנוכחים בפגישה וכן פירוט קצר בדבר נושא הפגישה ותוכנה. אם לא ניתן להעביר את הרישום מיד בתום הפגישה, ייעשה הרישום סמוך ככל האפשר למועד הפגישה ולא יאוחר משבועיים אחריה. ככלל הרישום יהיה סיכום פנימי ולא יועבר לגורמי חוץ. במקרים המתאימים ובהתאם לשיקול דעת העובד או הממונה עליו, יופץ הסיכום גם לגורמי חוץ. במקרים שבהם מדובר בסדרת פגישות בעניין מסוים ולתקופה קצובה, הממונה רשאי להורות לעובד להעביר את הדיווח באופן תקופתי. יובהר כי חובת הדיווח לממונה, כמפורט לעיל, תחול גם על פגישה אשר תואמה מול צד שלישי שאינו שדלן, והתברר בדיעבד כי הצטרף אליה שדלן.

3.1.1.5 ההוראות שבסעיף 3.1.1.3 לא יחולו על עובדים שהם בתפקיד מנכ"ל או מנהל יחידת סמך, וכן בדרגות ובתפקידים מקבילים לתפקידים אלה. עובדים כאמור ישקלו אם יש מקום לדווח על פגישות עם שדלנים ליועצת המשפטית של המשרד.

3.1.2 התחייבות כלפי שדלן או גורם חוץ

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. במידת הצורך יעביר הממונה דיווח גם אל היועצת המשפטית של המשרד. עובד לא יתחייב בשם המדינה ולא ישלם כספים מאוצר המדינה אלא אם הוסמך לכך כדין ולא יתחייב בשם המדינה, אם לא הוסמך לכך על-פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, וכן לא יתחייב עובד בשם המדינה מעבר לסמכותו, כפי שנקבעה לפי החוק.

3.1.3 פגישה עם עורך דין

פגישה של עובד עם עורך דין הפועל כמייצג של ענייניו המשפטיים של הלקוח, בין אם הוא שדלן ובין אם לאו, תיערך, בהתאם לנסיבות העניין ועל פי הצורך, בנוכחות הגורם הרלוונטי מהלשכה



המשפטית. פגישה בנוכחות עורך דין של גוף חיצוני מפוקח, תהיה בתאום ובהשתתפות נציג הלשכה המשפטית הרלבנטי.

3.1.4 מקום הפגישה

3.1.4.1 פגישות יתקיימו במשרד או במקום העבודה של גורם החוץ, הכל לפי העניין ולפי צורכי העבודה. פגישות עם שדלנים, לא יתקיימו במקום העבודה של השדלן, אלא באישור עובד בכיר רלבנטי.

3.1.4.2 על עובד להימנע ככל האפשר מלקיים פגישות במסעדות, בתי קפה, בתי מלון ובמקומות ציבוריים אחרים בהם מוגשות ארוחות.

3.1.4.3 אסור לעובד לקבל הזמנה לארוחות על חשבון המזמין אלא באישור מפורש של מנכ"ל המשרד

3.2 הליך מנהלי שהחל בעקבות יוזמה של גורם חוץ

עובד המשרד יתחיל בעבודת מטה לצורך קבלת החלטה, אשר מתבססת על בקשה של שדלן, לרבות חומרים שהעביר השדלן, רק לאחר שקיבל אישור על כך מעובד בכיר רלבנטי. העובד הבכיר יידע את הלשכה המשפטית על החלטתו כאמור.

3.3 חופש מידע

על פגישה בין עובד לשדלן חל חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ופרטיה (כגון תאריך, מקום, נושא ומשתתפי הפגישה), ככלל, לא יהיו חסויים, בכפוף להוראות החוק. מידע זה עשוי להתפרסם במענה לבקשת לפי החוק, ואף באופן יזום במקרים המתאימים.

3.3 שמיעת בעלי עניין

במסגרת קידום עבודת המטה לצורך קבלת ההחלטה, וביתר שאת במקרים בהם התחילה לבקשת שדלן, 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.

4. אחריות

מנכ"ל המשרד אחראי ליישומו של נוהל זה.



5. פרסום הנוהל וסייגים לפרסום

נוהל זה יעמוד לעיון הציבור.

6. מועד רענון הנוהל

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

7. שונות

הפרת הנחיות אלה, עשויה, במקרים המתאימים, לעלות כדי עבירת משמעת לפי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. יובהר, כי האמור בהנחיה זו אין בו משום גריעה מן החובות החלות על עובד המדינה לפי הוראה אחרת או על פי דין.