

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ג' בכסלו התשפ"ג

27 בנובמבר 2022

י.מ. 2022-3016

אל:

מר רם בלינקוב - מנכ"ל משרד האוצר

רו"ח יהלי רוטנברג - החשב הכללי, משרד האוצר

מר יוגב גרדוס - הממונה על התקציבים, משרד האוצר

גב' שירה גרינברג - הכלכלנית הראשית ממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר

הנדון: קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ

א. כללי

1. קשר בין שדלנים לעובדי המשרד עשוי לסייע ולטייב את פעילות משרד האוצר. לעיתים, קשר זה אף נדרש כחלק מקיום חובות המוטלות עליה מכוח עקרונות המשפט המנהלי. כך למשל, במקרים שבהם נדרש המשרד לקיים חובת השימוע או לצורך איסוף תשתית עובדתית ראויה בטרם קבלת החלטה.
2. לצד התועלות הרבות, קשר של עובד המשרד עם שדלן טומן בחובו חשש למשוא פנים, לפגיעה בשוויון ולהשפעה פסולה. אילוץ 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 במשרד וכן לפגוע באמון הציבור בו.
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 להסדיר את עצם השיח והקשר עם שדלנים, וכן לצמצם את החששות האמורים הנובעים משיח וקשר אלה, וזאת 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 סימן 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.

6. 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.
7. עוד אזכיר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004 מיום 21 במאי 2018 בעניין "הבטחות מנהליות". כפי שצוין בהנחיית היועץ האמורה 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.
8. 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.
9. לנוכח כל האמור, ביום 4 בפברואר 2021 הוצאתי הנחיות בדבר קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ (להלן – **מכתבי מיום 4 בפברואר 2021**).
10. ביום 6 באוקטובר 2022 פנה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך בדבר הצעה להסדרה פנים-משרדית של נושא העבודה הממשלתית מול שדלנים ביחס לפעילות כלכלית (להלן – **הצעת המשנה ליועצת**).
11. מכתבי זה כולל עדכון להנחיות שפורטו במכתבי מיום 4 בפברואר 2021 וזאת בהתחשב, בין היתר, בסוגיות שונות שהתעוררו אגב יישום ההנחיות האמורות ובהצעת המשנה ליועצת, והוא יבוא במקומו.

ג. קשר עם שדלנים וגורמי חוץ

12. בהנחה 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 המשרד" – עובד בכל אחד מהאגפים המפורטים להלן: לשכת מנכ"ל משרד האוצר, אגף התקציבים, אגף החשב הכללי, אגף הכלכלן הראשי או הלשכה המשפטית.
- "פגישה" – בין אם נערכת באופן פיזי ובין אם בשיחת טלפון או באמצעים דיגיטליים, בין אם עובד המשרד מוביל אותה או רק משתתף בה.
- "שדלן" – מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט בפעולות לצורך הצגת מידע או שכנוע עובד המשרד בקשר לתפקידו, בין היתר, בקשר לתיקוני חקיקה, לחקיקת משנה, להוראת מנהל, לשינוי מדיניות ולנהלים פנימיים, למתן אישור אסדרתי, כמשמעותו בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 או לכל הליך מינהלי אחר שבו העובד נוטל חלק; ולמעט אלה:

א. מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו ;
ב. מי שעובד בגוף יציג כדוגמת: הסתדרות העובדים הכללית החדשה, התאחדות התעשיינים, לשכת המסחר, איגוד הבנקים, איגוד חברות הביטוח, לשכת עורכי דין וכדומה ;
ג. מי שממלא תפקיד על פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד בהם, ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל ;

ד. מי שמייצג אדם בפני עובד המשרד בכל אחד מאלה :

(1) בהליך מעין שיפוטי ;

(2) בהליך של אכיפה מינהלית ;

(3) בקשר להליך שיפוטי שהמדינה היא צד לו ;

(4) בטענות משפטיות של המדינה או כנגדה בטרם הגשת תביעה לבית משפט.

13. על עובד המשרד הנפגש עם שדלן מוטלת החובה לפעול במסגרת תפקידו ולקבל החלטות משיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד. בתוך כך, על העובד לקחת בחשבון את האינטרסים של כלל הגורמים שיושפעו מפעולותיו והחלטותיו, לרבות אלו שאינם מיוצגים על ידי שדלנים, וכן עליו לפעול ללא משוא פנים וללא הפליה.

14. פגישה של עובד המשרד עם שדלן, שאינה שיחת טלפון, בין אם צורך לפגישה לקוחו של השדלן ובין אם לאו, תיערך רק בתיאום מראש של נושא הפגישה ומועדה, תירשם מראש ביומנו של עובד המשרד, והפגישה תעסוק בנושא שתואם מראש בלבד. עובד המשרד יוודא טרם הפגישה מיהו הלקוח אותו מייצג השדלן לעניין פגישה זו. אין באמור כדי למנוע קיום פגישה, אשר תואמה מול צד שלישי שאינו שדלן, אם התברר בדיעבד כי הצטרף אליה שדלן, ועל פגישה כאמור יחולו כלל הוראות הנחיה זו.

15. עובד המשרד יעדכן את השדלן מראש או עם תחילת הפגישה כי על הפגישה עימו חל האמור בהנחיה זו, ובכלל זה: האמור בסעיף 21 למכתבי זה.

16. מיד לאחר הפגישה יעביר העובד לממונה עליו רישום שיכלול את הפרטים הבאים :

א. מועד הפגישה ;

ב. נושא הפגישה ;

ג. השדלן שהשתתף בה ;

ד. הגורם המיוצג ;

ה. נוכחים נוספים בפגישה, ובכלל זה הגורם המיוצג ;

ו. פירוט קצר בדבר נושא הפגישה ותוכנה.

17. 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 החוץ הרלוונטיים או לשדלן. 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.

18. 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.
19. פגישה של עובד המשרד עם שדלן שהוא עורך דין הפועל כמייצג של ענייניו המשפטיים של הלקוח, בין אם הלקוח צורך לפגישה ובין אם לאו, תיערך בנוכחות הגורם הרלוונטי מהלשכה המשפטית.
20. כל ראש אגף ימנה אחראי לתיעוד פגישות עם שדלנים, שיימסר לו עותק מהדיווחים כאמור בסעיפים 16 ו-18. באחריות האחראי לתיעוד הפגישות לבדוק, מעת לעת, פעילות של שדלן מסוים מול מספר עובדים באגף ולעדכן על כך במידת הצורך את ראש האגף.
21. למען הסר ספק, על מידע בדבר קיום פגישה בין עובד מדינה לשדלן חל חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ופרטיה (כגון: תאריך, מקום, נושא ומשתתפי הפגישה), ככלל, לא יהיו חסויים. מידע זה עשוי להתפרסם במענה לבקשות חופש מידע לפי החוק.

ד. הליך מינהלי שהחל בעקבות יוזמה של גורם חוץ

22. ככל שעובד המשרד מתחיל בעבודת מטה לצורך קבלת החלטה, אשר מתבססת על בקשה של שדלן, לרבות חומרים שהעביר שדלן, ידווח על כך העובד לגורם הרלוונטי בלשכה המשפטית עם תחילת עבודת המטה לצורך קבלת ההחלטה.
23. 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

24. 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 אביגדור ליברמן - שר האוצר

גב' סופי עופר - סמנכ"לית בכירה למינהל, משרד האוצר

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

עו"ד אורי כץ - הלשכה המשפטית, משרד האוצר