



משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
משרד לשיתוף פעולה אזורי
לשכה משפטית

כ"ה אדר ב תשפ"ד
04 אפריל 2024

עובדי המשרד
לשיתוף פעולה אזורי

לכבוד
עובדי המשרד
הנגב, הגליל והחוסן הלאומי

הנדון: קשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ

1. רקע

1.1. פעילות שדלנית (לוביזם) נמצאת באזורים אפורים ומחוץ לכל הסדרה קיימת. המשרדים בהם אנו עובדים (משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והמשרד לשיתוף פעולה אזורי) הינם "כר פורה" לשדלנים וגורמים נוספים שמעוניינים "לעזור" לאנושות, למדינה, ללקוחות שלהם, למשרד ולעיתים גם לעצמם. נציגי משרדי ממשלה צריכים להיות מודעים לכך שפעילות השדלנית יכולה לפגוש אותם בכל מקום בכל אופן שתהיה.

1.2. קשר בין השדלנים 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.

1.3. לצד התועלות הרבות, קשר של עובד ציבור 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 ברשות המנהלית וכן לפגוע באמון הציבור בה.

1.4. היבטים רבים של הפעילות באגפים השונים במשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי ובמשרד לשיתוף פעולה אזורי מערבים מעצם טיבם מפגשים עם שדלנים, ומשכך, עלולים להתעורר במסגרתם קשיים כאמור. כמו-כן, יכול להתעורר חשש ליצירת מצגי שווא של עובדי המשרד כלפי גורמי חוץ, בפועל או למראית עין.

1.5. לנוכח האמור לעיל, ובשים לב לאופי הפעילות במשרדים הנ"ל והיקפיה, להלן הוראות הנוהל שיש לפעול לפיו על ידי כלל העובדים, וזאת במטרה ליצור מספר מנגנונים



משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי משרד לשיתוף פעולה אזורי לשכה משפטית

שתכליתם לצמצם חששות אלו באמצעות התווית הליכי עבודה ויצירת מנגנונים של שקיפות, פיקוח ובקרה.

2. המסגרת הנורמטיבית

2.1. היבטים נקודתיים של הקשר עם גורמי חוץ מוסדרים בחוק, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בתקנון שירות המדינה ("תקשי"ר), בהוראות תקנון כספים ומשק ("התכ"מ") ובנהלים שונים. 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".

2.2. כמו כן, לעניין פגישות עם גורמי חוץ יש לציין את תת-פרק 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.

2.3. 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.

2.4. 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, היבטים 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.

3. הגדרות

לעניין נוהל זה:

3.1. "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 הנגב הגליל והחוסן הלאומי, החלטת שר לשיתוף פעולה אזורי, החלטת המנכ"ל, סמנכ"לים, נהלי תמיכה, חוזרי מנכ"ל או כל החלטה של גורם או גוף מקצועי מוסמך במשרד);



משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
משרד לשיתוף פעולה אזורי
לשכה משפטית

- 3.2 "עובד" – עובד בכל אחד מהאגפים השונים של המשרדים המנויים הוסמך לדון ו/או לקבל החלטות, בין בעצמו ובין ביחד עם גורמים נוספים, בעניינים הנמצאים תחת אחריותו המקצועית;
- 3.3 עובד בכיר רלבנטי – מנכ"ל המשרד או סמנכ"ל או מי מטעם;
- 3.4 "פגישה" – היוועדות עם אדם אחר שנקבעה מראש, בין אם היא נערכת באופן פיזי או באמצעים מקוונים, או בטלפון;
- 3.5 "שדלן" – מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח או למען מעסיקו, נוקט פעולות לשכנוע עובד ציבור בקשר לתפקידו, לרבות לעניין חקיקה, חקיקת משנה, מדיניות, נהלים, לבחירת זוכה בהליך לפי דיני המכרזים או למתן אישור אסדרתי וכד'; ולמעט אלה:
- 3.5.1 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;
- 3.5.2 מי שמייצג אדם בהליך מעין שיפוטי בפני עובד מדינה או בקשר להליך שיפוטי שהמדינה היא צד לו;
- 3.5.3 מי שעובד בגוף יציג כדוגמת: הסתדרות העובדים הכללית החדשה התאחדות בתי המלון, מארגני התיירות הנכנס, ארגון מורי הדרך, ובלבד שפנייתו לעובד המדינה במשרד נוגעת לפעילות הגוף היציג.

4. עקרונות וכללי הפגישה

4.1. כאמור, 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. על כן, 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.

4.2. חובת תיאום, תיעוד ורישום

4.2.1. פגישה של עובד עם שדלן, תיערך רק בתיאום מראש של נושא הפגישה ומועדה. הפגישה תעסוק בנושא שתואם מראש בלבד. העובד יודא טרם הפגישה מיהו הלקוח אותו מייצג השדלן לעניין פגישה זו.



משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
משרד לשיתוף פעולה אזורי
לשכה משפטית

4.2.2. פגישה של עובד עם שדלן תתקיים בנוכחות הלקוח. חרף האמור, במקרים חריגים, תהיה באפשרות לעובד לקיים את הפגישה עם השדלן ללא נוכחות הלקוח מנימוקים שירשמו באישור מנכ"ל או מי מטעמו.

4.2.3. בתום הפגישה, על העובד להעביר לממונה עליו רישום המתעד את פרטי הפגישה, לרבות פרטים אלה: מועד הפגישה, מהות הפנייה לעובד והנושא שבו היא עסקה, זהות השדלן שהשתתף בה וזהות כלל הנוכחים בישיבה, זהות הלקוח של השדלן, וסיכום תמציתי של האמור בפגישה. אם לא ניתן להעביר את הרישום מיד בתום הפגישה, ייעשה הרישום סמוך ככל האפשר למועד הפגישה ולא יאוחר משבועיים אחריה.

4.2.4. חובת הדיווח האמורה לעיל בסעיף 4.2.3 חלה גם על פגישה שאליה הצטרף צד ג' שיזוהה כשדלן בדיעבד.

4.2.5. למען הסר ספק, הרישומים הנוגעים לפגישה יהיו מידע פנימי וככלל לא יועברו לגורמי חוץ. חרף האמור, רשאי העובד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועית ובתיאום ואישור עם הממונה עליו או אם הדבר מתחייב לפי דין או הרואה מנהלית על פי דין, להעביר את הרישומים לגורמי חוץ.

4.2.6. במקרים בהם מדובר בסדרת פגישות בעניין מסוים ולתקופה קצובה, הממונה רשאי להורות לעובד להעביר את הדיווח באופן תקופתי ולבד שתדירות הדיווח לא תפחת מפעם בחודש.

4.2.7. פגישה של עובד עם עורך דין הפועל כמייצג ענייניו המשפטיים של הלקוח, בין אם הוא שדלן ובין אם לאו תיערך בתיאום עם הלשכה המשפטית ובנוכחותו של נציג מהלשכה בהתאם לנסיבות הפגישה.

ככלל, בכל ספק או ככל שמדובר ב"שדלנות יתר" ומעבר למקובל, יש לעדכן ולהתייעץ עם הלשכה המשפטית.

4.3. התחייבות כלפי שדלן או גורם חוץ

4.3.1. עובד לא יתחייב בשם המדינה ולא ישלם כספים מאוצר המדינה אלא אם הוסמך לכך כדין על-פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 וכן לא יתחייב בשם המדינה מעבר לסמכותו, כפי שנקבעה לפי חוק¹.

4.3.2. כללה הפגישה התחייבות של העובד כלפי השדלן, גורם חוץ או צד שלישי כלשהו, או מצג של התחייבות כאמור - יציין העובד בדיווח גם את תוכן ההתחייבויות ויעביר את הדיווח אל הממונה עליו ובמידת הצורך יעביר הממונה דיווח גם אל היועץ המשפטי של המשרד.

¹ נסמן 42.61 לתקשי"ר



משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
משרד לשיתוף פעולה אזורי
לשכה משפטית

5. הליך מנהלי שהחל בעקבות יוזמה של גורם חוץ

- 5.1. 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.
- 5.2. 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.

6. חופש המידע

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.

7. שונות

- 7.1. אחת לשנה ייערך ריענון לעובדים בדבר הוראות אלו וכן תיערך בחינה בדבר הצורך לעדכון ההוראות.
- 7.2. אנא הנחו את עובדיכם לפעול בהתאם לאמור.
- 7.3. 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.

בברכה,

אביתר טסלר, עו"ד

היועץ המשפטי

העתק:

מר דוד אמסלם, השר לשיתוף פעולה אזורי
מר יצחק וסרלהוף, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי



משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
משרד לשיתוף פעולה אזורי
לשכה משפטית

מר גלעד שדמון, מנכ"ל המשרד לשיתוף פעולה אזורי
מר דרור סורוקה, מנכ"ל המשרד לנגב, הגליל והחוסן הלאומי (בפועל)