

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: כא' באייר, התשע"ז
17 באפריל, 2017

לכבוד
חברת הכנסת תמר זנדברג
הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: השתתפות שרים בפרסומים ממשלתיים
סמך: פנייתך מיום 9.3.17; תשובתנו מיום 27.3.17; פנייתך מיום 27.4.17

- פנייתך הנוספת בעניין שבנדון הועברה לטיפול, והריני להשיבך כדלקמן:
- כפי שהובהר על-ידינו בעבר, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, נערכה עבודת מטה בין-משרדית, בין היתר בהשתתפות אגף החשב הכללי במשרד האוצר ולשכת הפרסום הממשלתית, זאת לשם בחינה מחודשת של סוגיית היקף ואופן השתתפותם של עובדי ציבור בפרסומים הממשלתיים. בשים לב לתוצרי עבודת המטה, גובשו הנחיות ואמות מידה שאושרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.
 - נקדים ונאמר, כי הצורך לערוך שינויים בהסדרה הקיימת נבע מפניות רבות ששבו והציפו את הקושי ביחס ליישום ההסדר הקיים. ויודגש, כי גם בהתאם לנוסח המקורי של ההנחיה ניתן היה להתיר "במקרים חריגים בהם המהות הייחודית של העניין ואופי הפרסום דורש זאת" השתתפות של עובד ציבור בפרסומת ממשלתית ואישורים כאמור אף ניתנו במקרים מסוימים. ואולם, נמצא, כי הכללים להפעלת חריג זה נותרו די עמומים ולא ברור היה מהם אותם מקרים חריגים בהתקיימם ניתן לכלול בפרסום פנייה אישית, הופעה חזותית וכדומה.
 - על כן, וכדי להפיג את חוסר הבהירות בנושא ולאחר קיום עבודת המטה הבין – משרדית כאמור, אישר היועץ המשפטי לממשלה את אמות המידה החדשות. במסגרת זו, הועברו אל אגף החשב הכללי במשרד האוצר אמות המידה שגובשו, זאת לשם תיקון הוראת התכ"ם בהתאם. יחד עם זאת, ועד להשלמת הטמעת ההנחיות החדשות בהוראת התכ"ם, הונחו משרדי המשלה להתחיל ולפעול בהתאם לאמות המידה החדשות.
 - כדי למנוע עמימות וחוסר בהירות בהתנהלות משרדי המשלה השונים, נקבע כי מעתה ניתן להתיר פרסום הכולל השתתפות של עובדי ציבור (בכתב, בקול, בהופעה חזותית וכדומה) אך ורק במקרים ובנסיבות הקבועים ברשימה סגורה שתפורט להלן, זאת מבלי להותיר מקום לחריגים.
 - אמות המידה שגובשו במסגרת עבודת המטה משקפות את האיזון הדרוש לשם שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי המשלה, ומניעת בזבוז משאבים תוך הקפדה על כך שמימון הציבורי המוקצה לעבודת המשלה ינוצל לקידום

מטרות המשרד ולא לקידום מטרות בלתי ענייניות, אישיות או פוליטיות של נבחרי ועובדי ציבור.

6. בשים לב לכך, קביעת אמות מידה ברורות המתייחסות לאמצעי המדיה השונים, בין היתר בשים לב להבחנה בין העלויות הכלכליות ובחינת הנמענים אליהם מכוון הפרסום, עולה בקנה אחד עם האיזון הנדרש בסוגיה. בנוסף, אמות המידה הכלליות החלות על כלל סוגי הפרסום מחייבות כי גם באותם מקרים בהם תותר השתתפות של עובד ציבור בפרסום הממשלתי, יעשה הדבר באופן סביר, צנוע וענייני כאשר הדגש הוא על פעילות המשרד כגוף ולא על נושאי המשרה המכהנים.

7. משמעות הדברים היא שמעתה, ניתן יהיה להתיר השתתפות של עובד ציבור בפרסום הממשלתי אך ורק במקרים ובנסיבות המפורטים להלן:¹

א. **פרסום בטלויזיה** – לא תותר כל השתתפות של עובד ציבור בפרסום בטלויזיה. זאת, הואיל ופרסום מסוג זה הוא היקר ביותר מבין כלל אמצעי המדיה ובעל יכולת השפעה ותפוצה רחבה ביותר.

ב. **פרסום ברדיו** – השתתפות עובד ציבור תותר אך ורק בתשדיר שמטרתו להזמין את הציבור לאירוע נקודתי שמקיים המשרד. התרת פרסום בהקשר זה נובעת מעלותו הזולה יחסית של הפרסום, ההשפעה הנמוכה באופן יחסי שלו (בהשוואה לטלויזיה למשל) והעובדה שההיתר ניתן לאירוע (בניגוד לקמפיין הנוגע לפעילות המשרד) בעל מסר פשטני, אשר אינו מיועד לשינוי בדעת הקהל או בעמדות הציבור.

ג. **פרסום בעיתונות** – השתתפות עובד ציבור תותר רק בפרסום שמטרתו להזמין את הציבור לאירוע נקודתי שמקיים המשרד. לא תותר השתתפות כאמור באמצעות הופעה חזותית.

ד. **פרסום באינטרנט** - הפרסום באינטרנט מאופיין ביכולת פילוח גבוהה ביותר והגעה לקהל יעד ספציפי ומוגדר, זאת במקביל ליכולת מדידה לגבי רמת החשיפה ואפקטיביות הפרסום. לכן, מדובר בכלי התקשורת בעל נפח הפרסום המשמעותי ביותר בשנים האחרונות. הפרסום הממשלתי באינטרנט מקודם בשתי דרכים מרכזיות: **קידום ממומן** - פרסום המקודם ברשת בתשלום באמצעות חברה שמטרתה לקדם באופן ייעודי את הפרסום הקונקרטי; **קידום אורגני** – תכנים אשר אינם מקודמים בתשלום ופשוט מועלים למרחב האינטרנטי.

בהקשר זה, תותר השתתפותם של עובדי ציבור בפרסום באינטרנט רק באמצעות קידום אורגני, אולם לא תותר השתתפותם בפרסום המקודם באופן ממומן (לרבות באמצעות באנרים). זאת, נוכח העלויות הנמוכות של הקידום האורגני והיקף ההשפעה המצומצם יחסית שלו, בניגוד לעלויות ויכולת ההשפעה המשמעותית והממוקדת הקיימת בקידום הממומן. החשש המרכזי המטיל מגבלה משמעותית זו,

¹ יצוין, כי על השתתפותם של עובדי ציבור מומחי תוכן שמטרתם להעביר מידע הנוגע לתחום עיסוקם המקצועי (למשל, השתתפותם של רופאים בקמפיין בנושא סרטן צוואר הרחם) לא יחולו המגבלות המפורטות.

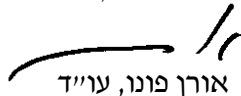
נובע מכך שהפרסום באינטרנט עלול להיות מנוצל לקידום מטרות פוליטיות ואישיות של עובד הציבור.

ה. **הפקות דפוס מטעם המשרד** [עלוניים וחוברות למשל] – ניתן יהיה להתיר השתתפות של עובד ציבור בהפקות דפוס בכפוף לעמידה באמות המידה הבאות:

1. הפרסום נעשה על רקע ממלכתי ומכוון לגורמים על רקע זה;
2. מדובר בפרסום חוזר וקבוע במסגרת הפעילות השוטפת של המשרד;
3. מדובר בפרסום פעילות שבה היה עובד הציבור מעורב באופן ישיר;
4. הפרסום מיועד לטווח זמן קצר משנה; הדפסה מחדש של מוצרי דפוס תתאפשר רק בהתקיים צורך מקצועי של ממש;
5. בהדפסת כרזות או מודעות שמופצות לציבור הרחב לא תותר השתתפות של עובד הציבור באמצעות הופעה חזותית.

8. לשיטתנו, אמות המידה החדשות – שעיקרן הובא במענה זה – מספקות מענה לקשיים שמתעוררים ביחס לאמות המידה הקיימות, באופן המונע את העמימות וחוסר הבהירות המאפיינים אותן; וזאת תוך שמירה על התדמית הבלתי פוליטית של משרדי הממשלה ועל האבחנה שבין הפעילות הממלכתית לבין הפעילות הפוליטית – מפלגתית, מניעת בזבוז של משאבי הציבור והבטחת הקפדה על כך שהמימון הציבורי המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא מטרות אישיות או פוליטיות של עובדי הציבור. כאמור, השלמת תיקון הוראת התכ"ס בהתאם לאמות המידה האמורות עתידה להסתיים בתקופה הקרובה ולמותר לציין כי הוראה זו תפורסם עם השלמתה.

בברכה,



אורן פונו, עו"ד

ראש אשכול עבודת הממשלה
המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי
ייעוץ וחקיקה

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה
גבי דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי – מנהלי)
מר מרדכי אלישע, סגן החשב הכללי, משרד האוצר
מר אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
מר שלמה עדיאל, ממלא מקום מנהל לשכת הפרסום הממשלתית
מר נתן בן יקיר, היועץ המשפטי לשכת הפרסום הממשלתית
גבי דפנה גוטליב, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)
מר עמרי בנאי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)