מדינת ישראל
משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי - מנהלי)

ירושלים: ז' בסיוון, התשע"ז
01 ביוני 2017
תיקנו: 803-04-2016-000784
סימוכין: 803-99-2016-037417

לכבוד
מר גלעד ארדן, בתפקידו כשר לנושאים אסטרטגיים והסברה

שלום רב,

הנדון: **<u>התקשרות המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה עם גוף ייעודי</u>**
סמך: ישיבה בראשותך מיום 13.3.16; ישיבה בראשות מנכ"ל משרדך, בהשתתפות חשב משרד ראש הממשלה, מיום 13.4.2016; עמדתכם המפורטת במסמך מיום 13.3.16; ישיבה בראשות מנכ"ל משרדך מיום 5.2.2017

ביום 13.3.2016 קוימה ישיבה בראשותך בה הצגת לנו את הפעילות המתוכננת של המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה (להלן- **המשרד**) וביקשת את התייחסותנו באשר לאפשרות התקשרות במיזם משותף של המשרד עם גוף ייעודי מלכ"רי (להלן- **הגוף הייעודי**) לצורך ביצוע תוכנית שעניינה המאבק במסע הדה-לגיטימציה נגד מדינת ישראל (להלן- **התוכנית**).

על פי הנמסר על ידכם, במסגרת ההתקשרות יהיה הגוף הייעודי אחראי להעמיד את המימון לביצוע התוכנית מטעם הגורמים החוץ ממשלתיים, ועד 50% מהתקציב הכולל לתוכנית יעמדו לרשות התוכנית מהמדינה. מטרת התוכנית היא לפעול באמצעים שונים מעולם ההסברה והדיפלומטיה הציבורית, דוגמת תשתית משלחות יוצאות ונכנסות, ניהול קבוצת איכות של מסבירנים וכותבים, קמפיינים של מיתוג חיובי, ניהול פעילות רציפה ברשת וכו'. זאת, כדי לערער את האחיזה של הנראטיב הנוכחי בדעת הקהל הבינלאומית מחד גיסא ולהעלות את רמת ההכרות ואחוזי תמיכה בישראל מאידך גיסא. יוער כי הצורך בפעילות רחבת היקף בכלי הדיפלומטיה הציבורית לשם מאבק בתופעת הדה לגיטימציה צף לאחרונה ביתר שאת נוכח התרחבות התופעה הקוראת לחרמות נגד ישראל ודה לגיטימציה לעצם קיומה של המדינה.

בהתאם לפנייתכם ולמידע שנמסר לנו על ידכם בפגישות שבסמך, הגוף הייעודי, אשר יפעל בכפוף להחלטות של ועדת היגוי בה הנציגות הממשלתית תהווה מחצית מכלל חברי הוועדה, יתכלל את התוכנית המוצעת, יגבש את פרטיה וינהלה, ויפעל למימושה הן באופן עצמאי והן באמצעות התקשרויות עם צדדים שלישיים אשר יתפעלו בפועל את הפרויקטים השונים. ועדת ההיגוי תהיה זו אשר תפקח על ההיבט היישומי וההיבט התקציבי של התוכנית.

בקשתך נבחנה על-ידינו, וזאת בשני היבטים בלבד:

א. בחינת עצם האפשרות להתקשר עם הגוף הייעודי בהתאם למתווה המוצע על ידכם.

ב. בחינת האפשרות להתקשר עם הגוף הייעודי אף אם אין לו "אישור ניהול תקין" מאחר וטרם חלפו שנתיים של פעילות רצופה ממועד הקמתו.

א. פיקוח המשרד על התוכנית

בהתאם למתווה שהוצג לנו, הובהר לנו כי הסמכות העליונה בנוגע לניהול התוכנית תהיה ועדת היגוי, אשר תכלול את נציגי הממשלה ואת נציגי התורמים, כאשר הנציגות הממשלתית תהווה מחצית מכלל חברי הוועדה. ועדת ההיגוי תאשר תכנית עבודה ותקציב שנתי, אשר יוכנו על-ידי הגוף הייעודי, שבהם יפורטו כל הפרויקטים לשנה הקרובה וכן יוקצה סכום מסוים לצורך פעילות בלתי צפויה מראש. תכנית העבודה השנתית תכלול את תיאורי כל הפרויקטים ואת המטרות והיעדים לכל פרויקט. התקציב השנתי יכלול את התקציב לכל אחד מהפרויקטים וכן תקציב לפעילות בלתי צפויה מראש.

ככל שבמהלך ההתנהלות השוטפת, יעלה צורך לאשר פרויקטים נוספים, שלא נכללו בתוכנית העבודה השנתית שאושרה, ושלא ניתן היה לצפות את הצורך בהם מראש, מנהלי ההתקשרות מטעם המשרד יאשרו את המתווה שלהם.

יצוין, כי אישור כאמור של ועדת ההיגוי או מנהלי ההתקשרות מטעם המשרד לתוכנית העבודה, הפרויקטים והתקציב השנתי, יינתנו בכפוף לבחינה של יועץ משפטי וחשב של המשרד.

בנוסף, מסמכי ההתקשרות של המשרד עם הגוף הייעודי יכללו מנגנוני פיקוח ובקרה על התוכנית ויעגנו את המעמד של ועדת ההיגוי והחלטותיה. כמו כן, מסמכי ההתקשרות יסדירו את תפקידיו של מנהל ההתקשרות מטעם המשרד לרבות מידת הפיקוח שלו אחר כלל הפרויקטים נשוא התוכנית. לבסוף, לצד תפקידה של ועדת ההיגוי, המשרד ידאג לכך שנושאים מהותיים, כגון הגדלת תקציב התוכנית, ידרשו את הסכמת מורשי החתימה של המשרד.

חשש מרכזי הוא כי התקשרות עם גוף ייעודי אשר אחראי על ניהול התוכנית עלול להביא לכך שסמכויות הנתונות למשרד באשר לקביעת המדיניות הממשלתית וחלוקת התקציב הממשלתי יזלגו לגוף הייעודי בלא שתהיה בקרה מספקת של המשרד על אופן ניהול התקציב וחלוקתו.

לצד זאת, הובהר לנו כי חלק ניכר מהפעילות המתוכננת בתוכנית לא תוכל להיות מנוהלת באופן ישיר מול המדינה או שלכל הפחות תיפגע מניהול כאמור. נמסר כי יש חשיבות רבה לכך שהשיח מול קהלי היעד יוצג באופן עצמאי ואותנטי ולא כחלק אינהרנטי של פעילות הממשלה ומדיניותה, דבר בעל השפעה מהותית על אפקטיביות ההסברה; כמו כן, יכול שצדדים שלישים שונים בחו"ל יימנעו מהתקשרות ישירה עם המדינה ולעומת זאת ישתפו פעולה עם הגוף הייעודי שאינו מזוהה באופן מלא עם המדינה; ולבסוף, לדבריכם, התורמים שעתידים לתרום לתוכנית יבקשו להשפיע – ולו באופן חלקי – על התנהלות התוכנית והגדרת מטרותיה. ככל שתפעול התוכנית יעשה על–ידי המשרד באופן ישיר, מטבע הדברים לא ניתן יהיה לאפשר התערבות משמעותית של גורמים אלה.

על כן, נוכח הצטברותן של הנסיבות המתוארות, החשיבות הציבורית המובהקת שיש בקיום התוכנית והעמדה שהוצגה בפנינו כי התקשרות עם גוף חיצוני הכרחית לקיום התוכנית, בין היתר

נוכח העובדה שהפעילות הנדרשת תיפגע לו תנוהל באופן ישיר על-ידי הממשלה, יש מקום לקיים את ההתקשרות בכפוף לכך שיובטח קיומו של מנגנון פיקוח ובקרה מספק של המשרד על התוכנית. לשיטתנו, יש מקום להבהיר ולפרוט את חלוקת התפקידים הברורה בין המשרד לגוף הייעודי, כך שיובהר כי ניהול התוכנית בידי הגוף הייעודי נעשית בפיקוח ממשי של המשרד, תוך עמידה בתוכניות מפורטות לקביעת המדיניות המאושרת והמפוקחת על-ידי המשרד וכאשר הבקרה משקפת אחריות לאופן חלוקת וניהול התקציב הממשלתי. אמות המידה העקרוניות לשיתוף פעולה זה יפורטו להלן.

ב. ויתור על תנאי "אישור ניהול תקין"

החלטת ממשלה מס' תמ/15 מיום 18.7.01 (להלן – **החלטה תמ/15**) קובעת:

> **"... משרדי הממשלה לא ירכשו שירותים מעמותות בין במכרז ובין שלא במכרז, אלא אם בידי העמותה תעודת "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות המעידה כי העמותה מקיימת את דרישת חוק העמותות בכל הנוגע לאופן ניהולה התקין"**

בפנייתכם ביקשתם כי נבחן את האפשרות שהמשרד יהיה רשאי להתקשר עם הגוף הייעודי, אף אם אין באפשרותו להציג אישור על ניהול תקין מרשם התאגידים, מאחר וטרם חלפו שנתיים לפעילותו. כידוע, "אישור ניהול תקין" ניתן, לרוב, רק בתום שנתיים של פעילות העמותה. עמדתנו היא כי ככלל, החרגת התקשרות ספציפית מכלל זה, יוצרת קושי, הן בהיבט של שוויון ביחס להתקשרות עם כל גוף אחר, בנושא אחר, והן בהיבט של שמירה על מנהל תקין, בעטיו נקבעה ההוראה מלכתחילה.

עם זאת, יצוין, כי ביחס להוראה דומה שנקבעה בעניין תמיכות, נקבעה אפשרות להחרגה מכלל זה, וזאת באישור היועץ המשפטי לממשלה, בנסיבות חריגות בלבד וכאשר ישנו אינטרס ציבורי מובהק בקבלת הפטור. החלת מנגנון דומה גם לגבי התקשרויות אושרה בעבר על-ידי במקרים בודדים ביותר. עמדתכם, כפי שהוצגה בישיבה ובמסמך שבסמך היא כי יש מקום להחיל מנגנון זה גם על המקרה שבפנינו, חרף הדרישה הקבועה בהחלטה תמ/15, וזאת מכמה טעמים:

1. <u>הקושי במציאת גוף ייעודי מתאים</u>- הובהר כי קיים קושי ממשי באיתור גוף ייעודי מתאים שמומחיותו וייעודו הם בתחום הנדרש ואשר חף מקשרים לגופים הקיימים הפעילים בתחום הזה. לשיטתכם, הקושי במציאת גוף מתאים נובע, בין היתר, ממורכבותה והיקפה של התוכנית ומכך שקיים ספק האם התורמים הפוטנציאליים יסכימו להעביר כספים לגוף קיים. בנוסף, ציינתם כי טיבה של התוכנית והרצון לשיתוף פעולה מיטבי של תורמים וצדדים שלישיים נוספים, מחייב, בין היתר, התקשרות עם גוף שהינו חף מקשרי עבודה לגופים קיימים הפעילים בתחום ואשר אינו בעל תפיסת עולם צבועה וידועה מראש. עוד נמסר כי בהתאם להיכרות עם הגופים הפועלים הרלוונטיים בתחום, בשלב זה המשרד אינו מכיר גוף נקי וחף מקשרים ארגוניים, פוליטיים או עסקיים – בעל אישור ניהול תקין– שיכול לנהל ולתכלל את התוכנית המוצעת.

2. <u>קיומו של אינטרס ציבורי מובהק בקיום הפעילות</u> – בעניינו, וכפי שהובהר לעיל, עמדת המשרד היא כי קיים אינטרס ציבורי מובהק בקיום התוכנית המוצעת וזאת נוכח השיח העולמי הביקורתי כלפי ישראל, הדה-לגיטימציה הגוברת בעולם כלפי המדיניות של מדינת ישראל וכפועל יוצא מאמצי החרמות כנגד המדינה. יתרה מכך, ישנו אינטרס ציבורי בקבלת הפטור במקרה ייחודי זה, שכן ויתור על דרישת הניסיון יאפשר התקשרות עם גוף חדש- חף מקשרים לגופים קיימים וכן גוף שלא יעסוק בעיסוקים נוספים מעבר לתוכנית שבנדון.

עמדתנו היא כי במקרה חריג זה נוכח כלל הטעמים שפורטו לעיל ובשים לב לאמות המידה הנדרשות להתקשרות, כפי שיפורטו להלן, אין מניעה לאפשר למשרד להתקשר עם גוף ייעודי שיוקם, גם בהעדר אישור ניהול תקין. זאת, עד למועד בו יחלפו שנתיים של פעילות רצופה של הגוף ממועד הקמתו.

ג. אמות המידה להתקשרות

כמפורט, נוכח האמור לעיל על המשרד להבטיח את קיומו של מנגנון פיקוח ובקרה אפקטיבי על התוכנית, וזאת בין היתר, באמצעות העקרונות הבאים:

1. ועדת ההיגוי תאשר תכנית עבודה שנתית שבה יפורטו כל הפרויקטים אשר יכללו במסגרת התוכנית ותקציב שנתי אשר יקבע את התקציב הייעודי לכל פרויקט וכן תקציב לפעילות בלתי צפויה מראש. תכנית העבודה השנתית תכלול את תיאורי כל הפרויקטים ואת המטרות והיעדים לכל פרויקט וכאמור תהיה כפופה לאישור ועדת ההיגוי. ככל שבמהלך ההתנהלות השוטפת, יעלה צורך לאשר פרויקטים נוספים, שלא נכללו בתוכנית העבודה השנתית שאושרה, ושלא ניתן היה לצפות את הצורך בהם מראש, מנהלי ההתקשרות מטעם המשרד יאשרו את המתווה שלהם. יצוין, כי אישור כאמור של ועדת ההיגוי או של מנהלי ההתקשרות מטעם המשרד לתוכנית העבודה, הפרויקטים והתקציב השנתי, יינתנו בכפוף לבחינה של יועץ משפטי וחשב של המשרד. כמו כן, מסמכי ההתקשרות יסדירו את תפקידיו של מנהל ההתקשרות מטעם המשרד לרבות מידת הפיקוח שלו אחר כלל הפרויקטים נשוא התוכנית. הגוף הייעודי ינהל את התוכנית בהתאם להתקשרות עם המשרד, החלטות ועדת ההיגוי, תכנית העבודה והתקציב השנתיים. המעורבות והפיקוח הממשלתיים לא יהיו בדרך של מעורבות בהתנהלות התאגידית של התאגיד הייעודי, אלא באופן התואם את הוראות הדין התאגידי שיחול על הגוף הייעודי.
2. נושאים מהותיים, כגון הגדלת תקציב התוכנית, יחייבו את אישור מורשי החתימה של המשרד.
3. מנגנון העברת הכספים לגוף הייעודי ייקבע בהתקשרות בין הצדדים ויהיה כפוף להוראות התכ"ם, לרבות הוראת תכ"ם מס' 1.4.6 בדבר "תשלום מקדמות".
4. ההסכם בין הצדדים יכלול מנגנוני פיקוח ובקרה של המשרד על ביצוע התוכנית, לרבות הכספים שהועברו לצורך ביצועה.
5. <u>פעילות הגוף הייעודי</u>:

א. לגוף הייעודי תהיה ועדת מכרזים שעל חבריה ימנה גם עורך-דין. אחת לרבעון יעביר הגוף הייעודי למנכ"ל, ליועץ המשפטי של המשרד ולחשב המשרד דיווח אודות התקשרויותיו.

ב. התקשרויות של הגוף הייעודי עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרות עם המשרד, ייעשו במכרז, ובלבד שאינן פטורות ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן – תקנות חובת המכרזים).

ג. התקשרויות של הגוף הייעודי עם צדדים שלישיים שנעשו בדרך של פטור מחובת מכרז, יהיו כפופות לקבלת אישור כתוב ומנומק מטעם היועץ המשפטי של הגוף הייעודי לכך שהללו נעשו בהתאם לתקנה 3(30)(ב) לתקנות חובת המכרזים.

ד. החלטה על התקשרות של הגוף הייעודי עם צדדים שלישיים בפטור ממכרז לצורך הפעלת הפרויקטים לפי התוכנית, בסכום העולה על מיליון ₪, תתאפשר רק לאחר קבלת אישור מנהל ההתקשרות מטעם המשרד ובכפוף לבחינת יועץ משפטי משרדי.

ה. מתן הפטור מאישור ניהול תקין יהיה תקף לשנתיים בלבד. בחלוף שנתיים של פעילות רצופה של הגוף, יהא עליו לפנות לקבלת אישור ניהול תקין. ככל שהגוף לא יפנה לקבלת אישור כאמור או ככל שבקשתו תסורב, תופסק ההתקשרות עמו.

קריטריונים אלה מהווים את תשתית הבחינה לקיום ההתקשרות אשר צריכים לקבל ביטוי במסגרת ההסכם עם הגוף הייעודי שיבחר. ברי, כי ניתן להוסיף עליהם בהתאם לעמדת היועצת המשפטית.

בברכה,

דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתק:

גב' סימה ואקנין-גיל, מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה

גב' ליאת גלזר, היועצת המשפטית, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה

מר אורן פונו, ממונה בכיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)

מר דני חורין, ממונה בכיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)

מר חנן ארליך, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)

מר איל ברנע, לשכה משפטית, משרד ראש הממשלה

מר אורי קיוויתי, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)

גב' דפנה גוטליב, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)