

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ)

ירושלים: כ"ה תשרי תשע"ו

8 אוקטובר 2015

תיקנו: 803-05-2015-000039

סימוכין: 803-99-2015-050494

לכבוד
שר האוצר, משה כחלון

שלום רב,

הנדון: מניעת חשש לניגוד עניינים בכהונתך כשר האוצר

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136; להלן – הכללים), נדרש שר למסור הודעה בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים, ועליו לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. בעניינים הרלוונטיים לגביך, אבקש לחוות את דעתי כדלהלן:

רקע

1. ביום 15.6.2015 נמסר לידינו מהלשכה המשפטית של משרדך השאלון שמילאת לבקשת מבקר המדינה, בו ציינת זיקות אחדות העלולות לעורר חשש לניגוד עניינים. בנוסף, מסרת לידי היועץ המשפטי של משרדך רשימה של תורמים שתמכו במכון המחקר שעמדת בראשו, וכן רשימות של תורמים וערבים שסייעו בעדך ובעד מפגתך בבחירות לכנסת. האפשרות שיתעורר חשש לניגוד עניינים בקשר עם תורמים או ערבים מצויה בבדיקה, וככל שיתעורר הצורך הנושא יטופל במסגרת חוות דעת נפרדת.

2. לצורך הבהרת הדברים העומדים על הפרק כעת, נפרט בקצרה את העניינים האישיים שעלולים לעורר חשש לניגוד עניינים, ולהלן נרחיב לגבי אופי המעורבות של המשרד באותם עניינים ולגבי הצעדים שיש לנקוט לגבי כל אחד מהם:

א. עד לאחרונה, כיהנת כראש מרכז הרפורמות במכללת נתניה.

ב. אישתך, גבי ליאורה כחלון, הועסקה, עד חודש אפריל השנה, בחברת אתו"ס – החברה לאמנות תרבות וספורט (חברה עירונית בעיר חיפה). בין השנים 2002 ל-2008, כיהנה אישתך כדירקטורית בקרן הע"ל (קרן פנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית).

ג. אחיך, מר קובי כחלון, מכהן בעיריית ירושלים כחבר מועצה, סגן ראש המועצה (בשכר), ממלא מקום ראש המועצה, ומחזיק בתיק התכנון והבניה, בתיק המאור, וכן

באחריות, בין היתר, על רשות התמרור ועל 'כלכלה אורבנית'. בנוסף, מכהן אחיד כחבר דירקטוריון בתאגיד המים "הגיאון", וכיו"ר דירקטוריון בחברת מבט"י, חברת בת של הגיאון העוסקת בטיפול בשפכי הביוב בירושלים. בפרסומים בתקשורת צוין כי אחיד מתעתד לפרוש מעיריית ירושלים בנובמבר הקרוב.

ד. אחותך, גב' עמליה זרקא (כחלון), מכהנת משנת 2007 כסמנכ"ל לכוח אדם בחברת הוט מערכות תקשורת בע"מ (להלן – הוט שידורים), המהווה חלק מקבוצת הוט.

ה. אחיד, מר עמוס כחלון, הוא עצמאי המשמש כיועץ בנושא צמיגים. מינהל הרכב הממשלתי, הפועל באחריות משרד האוצר, נמנה בעבר על לקוחותיו של אחיד.

ו. אחותך, גב' לאה אבוטבול, מכהנת כראש אגף החינוך בעיריית חדרה.

ז. אחיד, מר אורי כחלון, הוא בעלים של חברת קייטרינג, אשר בין לקוחותיה נמנים גם מפעלים באזור הצפון.

ח. ציינת כי מר קובי מימון הוא חבר קרוב אליך, וכי מר מימון מועסק בחברות ישראלמקו בע"מ (להלן – ישראלמקו) ואקויטל בע"מ (להלן – אקויטל) כיועץ (על פי פרסומים), וכן יו"ר ובעל מניות בחברת פוליגון נדל"ן בע"מ (להלן – פוליגון נדל"ן).

ט. ציינת כי עו"ד ניסים בן דוד הוא חבר קרוב אליך, וכי הוא הבעלים בחברת מעגן, חברה לעבודות ימיות ועבודות בניה (להלן – מעגן).

י. ציינת כי מר גיורג' מטר הוא חבר קרוב אליך, וכי הוא הבעלים בחברת ק.ס.מ.ג. קבלנים לעבודות תשתית ופיתוח (להלן – ק.ס.מ.ג.).

3. יש לציין כי עם כניסתך לתפקיד שר האוצר מסרת ליועץ המשפטי של משרד האוצר כי אתה נמצא ביחסי חברות קרובים עם מר קובי מימון מזה כ-18 שנה. עוד נמסר לנו כי ציינת בפני היועץ המשפטי של משרד האוצר שאינך מצוי בפרטי עסקיו של מר מימון אולם על פי הפרסומים ועל פי מה שנמסר לך, מר מימון פעיל בתחום האנרגיה, כיהן בעבר כיו"ר קבוצה בתחום ומשמש כיום כיועץ לחברות אנרגיה, ובכלל זה לקבוצת ישראלמקו, שהיא אחת מן המחזיקות בחזקת שדה "תמר". עוד נמסר לנו כי ציינת שמר מימון פועל בתחום הנדל"ן ולפי בדיקה שנערכה באמצעות אתר הדיווח על חברות ציבוריות הוא משמש כיו"ר דירקטוריון חברת פוליגון נדל"ן בע"מ, חברה ציבורית העוסקת בנדל"ן מניב ונסחרת בבורסה לני"ע, ומחזיק בכ-10% ממניות החברה.

מאחר שבאותו המועד הפקידות המקצועית במשרד האוצר בחנה היבטים שונים בתחום משק הגז הטבעי, אשר משליכים על הגורמים המפיקים גז טבעי, ובהם קבוצת ישראלמקו, סוכם בין היועץ המשפטי של משרד האוצר לבינך, כי בשלב זה, ועד להשלמת חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, לא תטפל בנושאים אשר משליכים במישרין על גורמים כאמור.

עוד נמסר לנו כי סוכם שבשלב זה ועד להשלמת הסדרת הנושא כאמור לא תעסוק בכל עניין המשליך במישרין על חברת פוליגון נדל"ן. במסגרת הסיכום האמור הובהר כי אין באמור כדי למנוע עיסוק בנושאים אשר משפיעים או שהם בעלי פוטנציאל השפעה על כלל הציבור או על קבוצות רחבות או בלתי מסוימות מן הציבור, אף אם יש בהם כדי להשפיע בעקיפין על הגורמים שבעניינם אתה מנוע מלטפל כאמור, למעט אם המדובר בהשפעה מהותית על נושאים או גורמים כאמור; ככל שמדובר בהשפעה כאמור שהיא מהותית – סוכם כי תתייעץ עם היועץ המשפטי למשרד האוצר, ובמידת הצורך הוא יתייעץ עימנו.

ניגוד עניינים בתחום הפקה ושיווק של גז טבעי

4. כאמור, בשאלון שהעברת מסרת כי מר קובי מימון הוא יועץ לחברות ישראל מקו ואקויטל; על פי המידע שבידינו ישראל מקו מחזיקה ב-28.75% מהזכויות בחזקת הגז "תמר". שדה תמר הוא אחד מבין שני שדות הגז הגדולים ביותר שהתגלו בשטח הימי של מדינת ישראל (לצד שדה "לויתן"), בהיקפים של מאות מיליארדים של מטר מעוקב גז. הגז שבמאגר לויתן מיועד במידה רבה לייצוא, ואילו הגז שבמאגר תמר משמש, בין היתר, את צרכני המשק הישראלי – חברת החשמל, וכן חברות פרטיות נוספות בארץ.
5. במידע שמסרת ציינת שהדיווח על הקשר הנוכחי בין קובי מימון ובין קבוצת ישראל מקו-אקויטל הוא "על פי פרסומים". לא למותר לציין בהקשר זה כי קובי מימון כיהן בעבר כיו"ר דירקטוריון בישראל מקו. נוכח הצהרתך כי קובי מימון הוא חבר קרוב שלך, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים אליו או אל עיסוקיו באופן אישי. לצורך חוות דעת זו, אין צורך להוסיף ולבחון את מערכת הזיקות המלאה בין קובי מימון ובין ישראל מקו וניתן להסתפק בכך שעל פי הצהרתך, יש בקשר עם קובי מימון כדי למנוע ממך לעסוק בנושאים המשפיעים באופן מהותי על האינטרסים של ישראל מקו בתחום הגז הטבעי. בהקשר זה נציין כי אף שאין בידינו את הנתונים המלאים בנוגע למערכת הזיקות בין קובי מימון לבין ישראל מקו, הרי שנוכח הצהרתך וגם מבחינת מראית פני הדברים עמדתנו היא כי עליך להימנע מלעסוק בנושאים המשפיעים באופן מהותי על האינטרסים של ישראל מקו בתחום הגז הטבעי. מכל מקום, יש לחדד ולהבהיר כי בהתאם לכך, עליך להימנע בנושא הגז הטבעי מכל עיסוק בהיבטים שבהם יש השפעה על בעלי החזקה בשדות הגז, אף אם אינו נוגע באופן ישיר לחברת ישראל מקו או למאגר תמר.
6. בנקודה זו, כדי לתחום את החשש לניגוד עניינים לנושאים הרלוונטיים, חשוב לקבוע מהם החלקים של הרגולציה הממשלתית על משק הגז בכללותו העשויים להשפיע על אינטרסים של ישראל מקו ובעלי החזקה. בהקשר זה, יש להבהיר כי לצד הפקת הגז ממאגר תמר פועלים בעלי החזקה גם לשיווק הגז לצרכנים. הולכת הגז למוקדי ההפצה ברחבי הארץ נעשית על ידי החברה הממשלתית נתיבי הגז הטבעי בישראל בע"מ (להלן – נתג"ז), המחזיקה ברשיון מיוחד לכך ממשרד האנרגיה והמים, ואילו חלוקת הגז לצרכנים צפויה להיעשות על ידי בעלי רישיון שונים בחלוקה למחוזות. במכלול הפעילות הזו, חשוב להדגיש כי בעלי החזקה עוסקים במקטע ההפקה והשיווק, ולא במקטעי ההולכה והחלוקה.

עמוד 3 מתוך 11

7. אם כן, ניגוד העניינים בהקשר זה עשוי להשתרע על הרגולציה הנוגעת למקטעי ההפקה והשיווק, וכן על עניינים אחרים שיש בהם כדי להשפיע על מי שעוסק בהפקה ובשיווק גז. בכלל זה, עליך להימנע מעיסוק בנושא מיסוי רווחי נפט וגז, המצוי כיום באחריותך, וכן ברגולציה על הפקת גז ונפט ועל שיווק גז, המצויה בעיקרה באחריות שר האנרגיה והמים, אך עניינים מסוימים במסגרת זו נתונים גם לאישורך.

8. בהתאם לכך, יש לפעול כך שתועברנה לשר אחר הסמכויות הללו הנתונות לך בעניינים אלה כשר האוצר:

א. סמכויות שר האוצר לפי חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011 (ניתן להחריג את הסמכות לפי סעיף 39 לחוק, שכן מדובר בסמכות מינוי של עובד המשרד; שיקול הדעת בשאלה איזה מעובדי המשרד למנות נוגע לניהול ענייניו הפנימיים של המשרד ולחלוקת האחריות בין יחידות המשרד ועובדיו, כך שאין מניעה כי קביעה זו תיעשה על ידך).

ב. סמכויות שר האוצר המפורטות להלן, לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן – חוק משק הגז הטבעי):

1. הסמכות לפי סעיפים 4(ו) ו-5;

2. הסמכות לפי סעיף 8 ו-91, ביחס למי שהוא בעל חזקה;

3. הסמכות לפי סעיפים 17 ו-18, ביחס לרישיון אחסון או רישיון הולכה לספק שניתנו לבעל חזקה.

4. ניתן להחריג את סעיף 63, העוסק במינוי חברים למועצה (ועל כך בהרחבה להלן).

לעניין זה, "בעל חזקה", "רישיון אחסון" ו-"רישיון הולכה לספק" – כמשמעותם בחוק משק הגז הטבעי.

ג. סמכויות שר האוצר לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – חוק הפיקוח), בכל הקשור למי שהוא בעל זכות נפט לפי חוק הנפט, התשי"ב-1952 (להלן – מפיק נפט);

ד. סמכות שר האוצר לפי סעיף 16(4) לפקודת מס הכנסה, בכל הנוגע למפיק נפט.

9. יש להבהיר כי חובתך להימנע מלטפל בנושאים אלה היא כללית. בעניינים המסורים לסמכותך על פי חוק, יש לפעול להעברת הסמכות לשר אחר כאמור לעיל, ואילו בהקשרים אחרים שבהם יבואו לידי ביטוי עניינים אלו (כגון בהחלטות במליאת הממשלה ובועדותיה), יהיה עליך להימנע מלהשתתף בדיון ובהצבעה.

10. לצד האמור לעיל, אין מניעה כי הגורמים המקצועיים במשרד ובראשם מנכ"ל המשרד, יהיו מעורבים בטיפול במשק הגז הטבעי. ככל שבמסגרת הטיפול של גורמי המקצוע במשרד יתעורר הצורך במעורבות של דרג מיניסטריאלי, ניתן יהיה לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות.

טיפול בעניינים הנוגעים להולכת גז ולהפצת גז

11. כאמור לעיל, הולכת הגז נעשית על ידי נתג"ז. כחברה ממשלתית, נתג"ז נתונה לאחריות של רשות החברות הממשלתיות, באחריות משרדך. בהקשר זה, נופלים בגדר סמכותך מינויים של דירקטורים בחברות ממשלתיות, וכן עניינים הנוגעים להפרטה. בכלל זה, עשוי משרד האוצר להיות מעורב באופן משמעותי בענייניה של החברה. כך למשל, יש לציין כי בתוכנית ההפרטות הרב שנתית של הממשלה (החלטה חכ/42, מיום 5.10.2014), הוחלט לקדם הנפקת מיעוט בחברת נתג"ז, וכי, ואגב כך יתכן שייערכו מהלכים משמעותיים הנוגעים לחברה.

12. יחד עם זאת, כאמור לעיל, החשש לניגוד עניינים עשוי להיות רלוונטי רק בהקשרים שיש להם השפעה על ההפקה והשיווק או על אינטרסים של בעלי החזקה בשדה; המעורבות של המשרד בענייני נתג"ז, כמתואר לעיל, אינה נוגעת לאינטרסים אלה.

13. לצד זאת, יש לתת את הדעת לממשק אחר שיש לבעלי החזקה עם החברה – אמצעי ההולכה הם הכלי לשיווק הגז בישראל, ובעלי החזקה נדרשים לרכוש שירותים מחברת נתג"ז לצורך העברת הגז לצרכנים. חשוב לציין שאין מדובר בסיטואציה עסקית רגילה, שכן התעריפים שאותם גובה נתג"ז עבור הולכת גז הם תעריפים הנקבעים על ידי מועצה סטטוטורית – המועצה לענייני משק הגז הטבעי, שהוקמה לפי חוק משק הגז הטבעי (להלן – המועצה). המועצה הסטטוטורית מופקדת באופן עצמאי על קביעת התעריפים, בהתאם לכללים שנקבעו לעניין זה ברישיון נתג"ז, על ידי שר האנרגיה והמים, וללא מעורבות מצידו של שר האוצר.

14. אמנם, שר האוצר ממנה את המועצה יחד עם שר האנרגיה, ומסור לו שיקול דעת בבחירת עובד משרדו, וכן בקביעת זהותם של שני נציגי הציבור, יחד עם שר האנרגיה והמים; הובהר שכיום, בפועל, נהוג שכל שר בוחר נציג ציבור אחד. הלכה למעשה, לא ראינו מקום לחשש כי סמכות זו, של מינוי חברי המועצה וקביעת זהות הנציגים במועצה, היא כזו שהפעלתה כרוכה בהשפעה על אינטרסים של בעלי החזקה. כאמור לעיל, קביעת נציג שהוא עובד המשרד כלל אינה מעוררת ניגוד עניינים, שכן שיקול הדעת נוגע לניהול ענייני הפנימיים של המשרד; נוכח העובדה שהאפשרות להשפיע על אינטרסים של בעלי החזקה היא אפשרות רחוקה, איננו רואים גם צורך לקבוע שעליך להימנע מבחירתו של נציג הציבור.

ניגוד עניינים בתחום המקרקעין ובענייני תכנון ובניה

15. לגבי חבריך הקרובים, ציינת כי קובי מימון הוא יו"ר הדירקטוריון בחברת פוליון נדל"ן, כי עו"ד ניסים בן דוד הוא בעלים בחברה שיש לה עיסוק בעבודות בניה (אם כי בהיקף קטן), וכי מר גיורגי מטר הוא בעלים בחברת ק.ס.מ.ג, שעשויה להיות קבלן ביצוע בעבודות פיתוח מקרקעין.

16. בנוסף, לא למותר לציין כי עד לתאריך 15.6.2010 כיהן מר קובי מימון כיו"ר הדירקטוריון בחברת איירפורט סיטי. בעלת השליטה באירפורט סיטי היא אקויטל, וכאמור, ציינת כי על פי הפרסומים מר מימון נותן שירותי ייעוץ גם לחברה זו. לאירפורט סיטי, וכן לנצבא החזקות 1995 בע"מ שבבעלותה, יש ככל הידוע לנו פעילות נדל"ן משמעותית, לרבות במתחמי מגורים ברחבי הארץ, בשטחי נדל"ן בתחנות מרכזיות ובסביבתן (לרבות שטחים לא מפותחים במרכזי הערים), ועוד. נכון להיום, לא ידוע לנו על קשר בין קובי מימון ובין חברות אלו.

17. כידוע, סמכויותיך כשר האוצר בממשלה הנוכחית בתחום המקרקעין והתכנון והבניה הן רבות. על פי החלטת הממשלה מס' 16, מיום 19.5.2015, הועברו למשרד האוצר שטח הפעולה של רשות מקרקעי ישראל והסמכויות הנוגעות לעניין לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, וצפויים לעבור לידיך גם שטח הפעולה תכנון ובניה והסמכויות הנוגעות לעניין. כמו כן, הוחלט על הקמת מטה דיור, אשר יעקוב אחר יישום החלטות קבינט הדיור, שבראשו אתה עומד.

18. בשונה ממשק הגז, המאופיין בריכוזיות ובמספר מצומצם של קבוצות אינטרסים, הפעילות בשוק הנדל"ן היא מבוזרת בהרבה. מטעם זה, לא ניתן לזהות בין הגורמים שצוינו לעיל כגופים המקיימים זיקה פוטנציאלית אליך, גורם פרטי שיש לו מעמד מיוחד בשוק.

19. לצד זאת, יש להזכיר כי ההחלטות העשויות להתקבל בגדר תפקידך כשר האוצר, מתייחסות רק לעיתים רחוקות למיזם בניה ספציפי, או לתא שטח ספציפי, וכי ככלל ההחלטות בנושא זה הן כלליות ורוחביות. כך, בקשר עם החלטות מוסדות התכנון, אתה עשוי להיות מעורב באישור תוכניות מתאר ארציות, שהן מטבען בדרך כלל כלליות ורחבות היקף; במועצת מקרקעי ישראל, אתה עשוי להידרש להחלטות מדיניות עקרוניות, ורק לעיתים רחוקות יכול ויתברר בפני המועצה עניין ספציפי. על רקע אופי ההחלטות שאתה עשוי להיות מעורב בהן, לא ניתן לקבוע כי יש חשש לניגוד עניינים בטיפול שלך בתחום המקרקעין והתכנון ובניה, לרבות בתחום הדיור.

20. בצד זאת, במקרה שמיזם מסוים יובא בפניך בכל זאת, במתכונת כזו או אחרת (כגון, מקרים שבהם מענה לבעיה נקודתית ידרוש פתרון רחבי), וכדי לשלול חשש לניגוד עניינים, יש לקבוע כי עליך להימנע מלטפל בעניין מסוים, אם ידוע לך שהוא משפיע באופן מיוחד על הגורמים המנויים לעיל (פוליון נדל"ן, מעגן, איירפורט סיטי, נצבא החזקות

וק.ס.מ.ג.) או על כל גורם אחר שיש לך זיקה עקיפה אליו. ההימנעות תחול בכל עניין שידוע לך כי הוא משפיע באופן מיוחד על אותה חברה, על נכסים שבבעלותה, על חברות הבנות שלה, על בעלי השליטה בה, ועל חברות אחרות שבשליטת בעלי השליטה.

21. כמו כן, יש לתת את הדעת להשלכות שעשויות להיות לנושא הגז הטבעי על היבטי מקרקעין ותכנון ובניה. בתחום התכנון והבניה, רלוונטיות לעניין זה תוכניות המתאר הארציות לעניין גז טבעי (תמ"א 37 על חלקיה השונים). לא ידוע לנו, על תוכניות העומדות על הפרק בימים אלה, אשר יש בהן כדי להשפיע על ישראלמקו או בעלי חזקה אחרים. התוכנית העוסקת בהקמת מתקן יבשתי (תמ"א 37/ח), מאפשרת הקמת מתקן המיועד לקליטה של גז ממאגר לויתן, ולא ממאגר תמר, ולגביה כבר התקבלו החלטות במוסדות התכנון ובממשלה (אלא שהן עשויות לידון בפני בג"ץ בתקופה הקרובה); יתר ההחלטות העומדות על הפרק, כפי הנראה, נוגעות למקטעי ההולכה והחלוקה, ואינן בעלות השפעה של ממש על האינטרסים של ישראלמקו ושל יתר בעלי החזקה. אם כך, הכלל שצוין לעיל עומד בעינו, ועליך להימנע מלעסוק בתוכניות שיש בהן אפשרות להשפיע על בעלי חזקה (ולא על מקטעי ההולכה וההפצה), והעקרונות הנוגעים לעניין הם אלו שהותוו לעיל, אולם כפי הנראה לא צפויה להיות לכך השלכה מעשית. הלכה למעשה, יש לקבוע כי לגבי תוכניות הנוגעות לגז טבעי, וכן לגבי עניינים הנוגעים לגז טבעי במועצת מקרקעי ישראל או ברמ"י, קודם שיובאו עניינים אלו להכרעתך, ייבחן הנושא על ידי היועץ המשפטי של משרד האוצר, אשר יבטיח כי לא כרוכה בהן השפעה מהותית על ישראלמקו או על בעלי חזקה אחרים.

ניגוד עניינים בגין תביעה שמנהלת קרן הע"ל נגד אישתך

22. כפי שצוין לעיל, אישתך כיהנה בין השנים 2002 עד 2008 כדירקטורית בקרן הע"ל. בשנת 2009, בתקופה שבה הקרן הייתה בניהול מורשה, מטעם משרד האוצר, החליטה הקרן להגיש תביעה נגד מי שכיהנו בה בעבר בנושאי משרה ובעלי תפקידים, ובכלל זה – אישתך (ת"א 2058-09 קרן פנסיה של הסתדרות העובדים הלאומית נ' מיכאל צולר). בהסכם שנחתם בתחילת 2010, הועבר ניהול הקרן לידי ירדן הפקדות בע"מ, ובמסגרת זו הועברו הזכויות וההתחייבויות הקשורות בניהולה של הקרן לירדן הפקדות בע"מ, ואולם לעניין מספר הליכים משפטיים שניהלה הקרן, ובכלל זה ההליך האמור לעיל, סוכם כי הטיפול לא יועבר לאחריות הרוכשת; עוד סוכם בהסכם המכירה של הקרן כי כל פעולה בקשר עם הליכים אלה תיעשה בהתאם ובכפוף להוראות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר – הן לעניין ניהול הליכים והן לעניין שכר הטרחה וההוצאות בגינם, ותוך העברת עדכונים לממונה בכל שינוי או התפתחות.

23. ביום 10 ביוני 2015 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב שבו נדחתה התביעה האמורה. בימים אלה הוגש ערעור כנגד פסק הדין האמור בתיאום עם משרד האוצר ופרקליטות המדינה.

24. מובן כי הליך מסוג זה אינו עניין שבאופן טבעי אמור להיות מטופל על ידי שר, והוא מתנהל בפרקליטות המדינה, בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד. גם בהקשר זה, אין חשש אמיתי שתהיה מעורב בעניין באופן שמעורר חשש לניגוד עניינים, ואולם החשש הוא מפני מראית עין של השפעה של זהותך, כמי שנשוי לאחד הנתבעים, על החלטות הממונה והלשכה המשפטית של משרדך ביחס לתיק.

25. בשונה מעניין ההתקשרות עם קרוב משפחה, המטופלת במשרד עצמו, בהקשר זה מעורבת פרקליטות המדינה, שאינה עלולה להצטייר כמושפעת מזיקה זו. אשר על כן, לא נראה שיש צורך לקבוע הסדר מיוחד. למען הסדר הטוב, כל מקרה של מחלוקת בין עמדת המשרד ובין הפרקליט המלווה יובא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, ובמידת הצורך להכרעתו. כמו כן, ככל שלדעת הפרקליט המלווה את התביעה יתעורר חשש מיוחד לניגוד עניינים, או שיתעורר קושי מסוג אחר, ניתן יהיה לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות.

ניגוד עניינים בגין עיסוקים של קרובי משפחתך

26. ציינת מספר זיקות של קרובי משפחתך לגופים שעשוי להיות להם קשר לפעילות המשרד – עיסוקו של אחיך בעיריית ירושלים, עיסוקה של אחותך בהוט שידורים, עיסוקה של אחותך בעיריית חדרה ועיסוקו של אחיך הנותן שירות למפעלים באזור הצפון. ייאמר כבר כעת כי לגבי עיסוקה הקודם של אישתך, כיוון שההעסקה כבר הסתיימה אין עוד זיקה לחברת אתו"ס, ואין צורך לנקוט בצעדים מיוחדים בעניין זה.

27. קובי כחלון, חבר מועצה בירושלים: בכל הנוגע לעיריית ירושלים, כל עוד אחיך מכהן כחבר המועצה, לא מן הנמנע כי כפל התפקידים בינך ובין אחיך עלול לעורר חשש לניגוד עניינים. אין צורך להזכיר כי תקציבים ממשלתיים מופנים באופן מיוחד לעיר ירושלים במסגרת החלטות ממשלה מיוחדות, או במסגרת תקציב המשרד לענייני ירושלים, ככל שייקבע תקציב למשרד. כמו כן, עשויים להתעורר ממשקים מיוחדים בין חברות עירוניות שבהן מכהן אחיך ובין תפקידיו של משרד האוצר (וראה להלן). נקודת המוצא היא כי עליך להימנע מלטפל בכל עניין הנוגע באופן מיוחד לעיריית ירושלים – בהקצאת תקציבים לתוכניות מיוחדות לעיר ירושלים, כמו גם למשרד לענייני ירושלים. הנושא יוסיף להיות מטופל על ידי גורמי המקצוע במשרד, ובראשם הממונה על התקציבים, ולא נראה כי מעורבות של דרג מיניסטרילי הינה הכרחית בנסיבות העניין. אם תידרש מעורבות של דרג מיניסטרילי בעניינים אלה, בתקופה שבה אחיך עודו מכהן כחבר מועצה, יהיה עליך לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות.

28. בהקשר זה, נזכיר כי נמסר לנו לאחרונה שחברת מבט"י, בה מכהן אחיך כיו"ר הדירקטוריון, פועלת להקמת מכון טיהור שפכים מיוחד, בעלות של עשרות מיליונים לפחות, וכי היא פועלת מול משרד האנרגיה והמים ומול משרד האוצר כדי לכסות את העלות החריגה של המתקן. אגב כך, ציינו בפני הגורמים הרלוונטיים בחברה כי אנו סבורים שעליהם לפעול בנושא ללא מעורבות של אחיך, ומן העבר השני ציינו בפני היועץ המשפטי של משרדך כי עליך להימנע מכל מעורבות בנושא זה באופן אישי. באותו אופן,

עמוד 8 מתוך 11

עליך לנהוג בתקופה הקרובה ועד לפרישתו של אחיך, בעניינים אחרים הנוגעים לעיריית ירושלים.

29. עמליה זרקא, סמנכ"לית כוח אדם בהוט שידורים: בכל הנוגע לעיסוקה של אחותך בהוט שידורים, נזכיר כי שאלת ניגוד העניינים התעוררה בעבר ביתר שאת, בתקופת כהונתך כשר התקשורת, וזאת לנוכח היקף הסמכויות הנרחב המסור לשר התקשורת בתחום זה. בחוות דעת שנערכה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מלכיאל בלס, בחודש אוגוסט 2009, נלקחו בחשבון שינויים במבנה שכרה של אחותך, שהבטיחו ששכרה לא יהיה מותנה בביצועי החברה, וצוין במקביל כי במקרים מסוימים, עליך להימנע מלטפל מעניינים מסוימים שיש להם השפעה מהותית וישירה על החברה, או על עיסוקה של אחותך באופן ישיר.

30. אף שהאחריות על תחומים אלה מסורה לשר התקשורת, גם בתפקידך כשר האוצר, יש לך סמכויות שיש בהן כדי להשפיע באופן מהותי על הוט שידורים. הבהרת לנו כי גם כיום יש נכונות מצדך ומצד אחותך לנקוט במסגרת הפעולה שנקטה בעבר, היינו – לשנות את מבנה השכר של אחותך, על מנת לצמצם את החשש לניגוד עניינים בכהונתך. בהתאם לחוות הדעת משנת 2009, יהיה על אחותך לדווח באופן מלא על שינוי שכרה באופן שלא יהיו בו רכיבים התלויים ברווחיות החברה (לעניין זה יש להבהיר כי הקצאה של אופציות ומניות עשויה להיות תלויה ברווחי החברה, ואינה מותרת בהתאם להסדר זה, וכי כל שינוי במבנה השכר טעון אישור מראש). יצוין כי באותה חוות דעת הוזכרו שיקולים נוספים הנוגעים לעניין (ובכלל זה, היותה של אחותך אחת מ-11 סמנכ"לים בהוט שידורים והעובדה שהיא אינה שותפה בקבלת החלטות אסטרטגיות בחברה). על מנת להשלים את הפעולה כעת בהתאם לחוות הדעת שנערכה בעבר, נבקש לקבל עדכון לגבי אופי תפקידה של אחותך בחברה, ועל שינויים מבניים או שינויים אחרים שנערכו בתפקיד, ככל שהיו כאלה.

31. בחוות הדעת משנת 2009, נקבעו מגבלות ביחס להחלטות שיש להן השפעה ישירה ומהותית על הוט שידורים, תוך התייחסות לאופיו של מבנה השוק נכון לאותה העת, וכן נקבעות מגבלות בעניינים הנוגעים לתפקידה הספציפיים של גבי זרקא, או שעשויה להיות להם השפעה על מעמדה בחברה. נוכח השינויים שחלו בשוק התקשורת, ברגולציה הנוגעת לעניין, ובמעמדה של קבוצת הוט מאז חוות הדעת הקודמת, יש לערוך מחדש את המסקנות המעשיות של ההסדר. בהתאם לכך, עליך לנהוג בהתאם לעקרונות הבאים:

א. עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים באופן ספציפי בהוט שידורים או לחברה אחרת בקבוצת הוט. בכלל זה, הכוונה היא לעניינים פרטניים, אשר ככלל מטופלים על ידי משרד התקשורת, ולא אמורה להיות לך כשר האוצר מעורבות באותם עניינים.

ב. כמו כן עליך להימנע מלטפל בעניינים אשר תהיה להם השפעה על תפקידה הספציפיים של אחותך בהוט שידורים (כגון, עניינים הנוגעים לכוח אדם בחברה), וכן בעניינים שעשויה להיות להם השפעה על מעמדה או על עתידה של אחותך בחברה (כגון, עניינים שיש בהם כדי להעמיד בספק את קיומה של החברה או את משרתה של אחותך).

ג. בעניינים רוחביים שבהם תידרש מעורבותך, ואשר לדעת היועץ המשפטי של משרדך יש להם השפעה ישירה ומהותית על הוט שידורים או על חברה אחרת בקבוצת הוט, תוכל לטפל רק לאחר קבלת אישור מאת הח"מ ובתנאים שתקבע. ככלל, לא תהיה מניעה שתטפל בעניינים רוחביים, שאין להם השפעה מהותית ומיוחדת על חברה מקבוצת הוט, ואולם יהיה צורך לתת את הדעת גם לאופי ההשפעה על הוט ועל מכלול נסיבות העניין. כמו כן, יהיה מקום להבחין בין עניינים הנוגעים לחברת הוט שידורים עצמה, בה מועסקת אחותך, לבין עניינים הנוגעים לחברות אחרות מקבוצת הוט, שכן במעגל הקרוב לעיסוקה של אחותך, ייתכן שתידרש התייחסות מחמירה יותר, לפי נסיבות העניין.

32. קרובי משפחה אחרים: עיסוקים נוספים שצינת, עשויים אמנם להיקשר בדרך זו או אחרת למימון ממשלתי, ולא מן הנמנע כי משרד האוצר מעורב בדרך כזו או אחרת בהקצאות של תקציבים לגופים אלו. כך לעניין אחותך, לאה אבוטבול המועסקת באגף החינוך בעיריית חדרה, סביר להניח שכספי מערכת החינוך, מתחלקים בין כלל הרשויות המקומיות ובהן חדרה; וכך גם לגבי אחיך, אורי כחלון, הנותן שירותים למפעלים באזור הצפון, וייתכן שהמדינה מסייעת למפעלים אלו, או אף שאותו מפעל יזכה לסיוע מיוחד בקונסטלציה ספציפית.

33. יחד עם זאת, הפוטנציאל לניגוד עניינים במקרים אלה הוא עקיף ביותר, ולא נראה כי עשויה להתעורר באופן טבעי סיטואציה שבה אתה נדרש להכריע בעניינים הנוגעים באופן מהותי לגופים שנמנו לעיל. ככל שיתעוררו עניינים כאלה, שבהם ידוע לך כי יש השפעה מהותית או מיוחדת על אגף החינוך בעיריית חדרה, או על מפעל מסוים באזור הצפון אשר ידוע לך כי הוא לקוח קבוע של אחיך, יהיה עליך להימנע מלטפל באותו עניין, ולפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות.

סיכום

34. למען הסדר הטוב, ולשם הנוחות, אבקש לרכז להלן את הצעדים האופרטיביים שאותם יש לנקוט בעניינים השונים שתוארו לעיל.

35. יש לפעול להעברת סמכויותך כשר האוצר לשר אחר בעניינים הבאים:

א. בעניינים הנוגעים למקטעי ההפקה והשיווק של גז טבעי, ובעניינים שיש בהם להשפיע על מפיק ומשווק, כדלהלן:

1. סמכויות שר האוצר לפי חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, למעט סעיף 39 לחוק.

2. סמכויות שר האוצר לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002, למעט סעיף 63 לחוק.

3. סמכות שר האוצר לפי סעיף 16(4) לפקודת מס הכנסה, בכל הנוגע למפיק נפט.

36. בעניין הבא עליך להימנע מלהיות מעורב, אלא באישור היועץ המשפטי של משרדך: תוכניות ומיזמים במקרקעין בתחום הגז הטבעי.

עמוד 10 מתוך 11

37. בעניינים הבאים עליך להימנע מלטפל, אלא באישור מראש מאת הח"מ ובתנאים שתקבע: בעניינים רוחביים בשוק התקשורת, אשר לדעת היועץ המשפטי של משרדך יש להם השפעה ישירה ומהותית על הוט שידורים או על חברה אחרת בקבוצת הוט. עניינים אלה ייבחנו בכל מקרה לגופו, בהתאם לשיקולים המנויים לעיל.

38. בעניינים הבאים, עליך להימנע מלהיות מעורב, ככל שיתעוררו בפניך, וככל שיתעורר צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטרילי יש לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיות:

א. בעניינים הנוגעים לתגליות נוספות במאגר תמר, ככל שיתברר שניתן יהיה להפיק אותם באופן מסחרי, ותהיה לכך השפעה על הרגולציה הממשלתית.

ב. בעניינים שידוע לך כי יש בהם כדי להשפיע באופן מיוחד על פוליגון נדל"ן, מעגן, איירפורט סיטי, נצבא החזקות וק.ס.מ.ג., על נכסים שבבעלותן, על חברות הבנות שלהן, על בעלי השליטה בהן, ועל חברות אחרות שבשליטת בעלי השליטה בהן.

ג. בעניינים הנוגעים באופן ספציפי להוט שידורים או לחברה אחרת מקבוצת הוט, ובעניינים אשר תהיה להם השפעה על תפקידיה הספציפיים של אחותך בהוט שידורים, או השפעה על מעמדה או על עתידה של אחותך בחברה.

ד. בכל עניין הנוגע באופן מיוחד לעיריית ירושלים – בהקצאת תקציבים לתוכניות מיוחדות לעיר ירושלים או בתקציבי המשרד לענייני ירושלים – וזאת כל עוד אחיך מכהן כחבר מועצה בירושלים.

ה. כל עניין אחר שידוע לך כי יש בו כדי להשפיע באופן מהותי על אגף החינוך בעיריית חדרה או על לקוח מהותי של חברת הקייטרינג של אחיך.

בברכה,


דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה

יואל בריס, היועץ המשפטי, משרד האוצר

אפרת דון יחיא סטולמן, היועצת המשפטית (בפועל), מינהל התכנון