

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

ירושלים : ד' תשרי תשפ"א
22 ספטמבר 2020
תיקנו : 803-05-2020-000013
סימוכין : 803-99-2020-047938

לכבוד
מר אלון שוסטר, שר החקלאות ופיתוח הכפר

שלום רב,

הנדון : חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשר החקלאות

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136) (להלן : **כללי אשר**), במקרה של חשש לניגוד עניינים, יש לפעול בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. נוכח הפרטים שמסרת לנו, אבקש לחוות את דעתי, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, כדלהלן :

רקע עובדתי

1. ביום 10.6.2020 העברת לעיוננו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובו צוינו הפרטים הבאים, הרלוונטיים לענייננו :

א. אתה ובת זוגך חברים בקיבוץ מפלסים ומתגוררים בקיבוץ (יחד עם קרובי משפחה נוספים המתגוררים בקיבוץ). עוד ציינת כי עד לאחרונה שימשת כיו"ר ועדת הפנסיה של הקיבוץ. בקשר לקיבוץ מפלסים, נמסר כי הקיבוץ עוסק בענפים החקלאיים הבאים : רפת חלב, לול פטם, גידולי שדה, וכן מטעי שקדים ופרדסים (הדרים למיניהם). עוד ציינת כי הקיבוץ מתכנן לבצע מהלך של שיוך דירות (במסלול "חלופת אגודה").

ב. כיהנת בעבר כראש המועצה האזורית שער הנגב, וצינת כי אישתך מועסקת, בין היתר, בשירות הפסיכולוגי של המועצה האזורית. הובהר כי מעסיקתה של אישתך היא עמותה בשם המרכז הפסיכולוגי ייעוצי שער הנגב, המצויה בבעלות יישובי המועצה.

ג. בנך מועסק כחשב בחברת דוראל אנרגיה, העוסקת בתחום האנרגיות המתחדשות.

ד. בתך ובן זוגה מתגוררים בישוב ניר ישראל ואינם חברי אגודה (אם כי המחותנים שלך, הורי בן הזוג, הם חברי אגודה).

ה. אחותך מתגוררת במושב חוסן ואינה חברה האגודה השיתופית.

2. בהמשך לפרטים אלו, נמסרו לבקשתנו גם פרטים אודות היקפי הייצור של הקיבוץ בענפי החלב והפטם. מכסת החלב של הקיבוץ היא בהיקף של 4.2 מיליון ליטר, מתוך 1.568 מיליארד ליטר בענף החלב בכללותו. מכסת הקיבוץ היא בסדר גודל דומה למכסות של

רפתות קיבוציות אחרות, ומשקלה כרבע אחוז מהיקף הייצור הכולל במשק החלב. היקף הייצור של הקיבוץ בענף הפטם הוא כ-2000 טון בשנה, המהווה מעט יותר משליש אחוז ממשק הפטם בישראל. בנוסף, מסרת לנו פרטים לגבי היקף ההכנסות של הקיבוץ מענפים אלו ולגבי משקלן מתוך כלל הכנסות הקיבוץ.

3. עוד יש להעיר כי לשאלון צורפה רשימה של עמותות וגופים ציבוריים שבהם כיהנת בתפקידים ניהוליים – חלק מההכונות הופסקו בעבר וחלק מהן הופסקו עם כניסתך לתפקיד, בהתאם לכללים. הגופים שמהם פרשת עם כניסתך לתפקיד הם אלו: המועצה לארץ ישראל יפה, המכללה האקדמית ספיר, מכללת הנגב, הועד המנהל להנצחת זכרו של אל"מ נביה מרעי, המועצה הציבורית של התנועה ליהדות מתקדמת, עמותת מצמצמים רווחים, ועמותת יהום הסער, ובנוסף, פרשת מתפקידך כחבר במועצת האיגוד השיתופי (גוף מייצג למשרד הכלכלה והתעשייה).

ניתוח משפטי

4. ראשית נבקש להתייחס באופן כללי ליישום הכלל האוסר על ניגוד עניינים, בנוגע למילוי תפקידך כשר החקלאות בד בבד עם היותך חבר קיבוץ.

5. הכלל האוסר על עובדי ציבור, ובכלל זה על שרים, להימצא במצב של ניגוד עניינים מתייחס למצבים שבהם יש לשר עניין אישי בהחלטה הנדונה. עניין אישי יכול לבוא לידי ביטוי גם כאשר מדובר בעניין של גוף או תאגיד שהשר חבר בו, וכשמדובר בשר שהוא חבר קיבוץ – נקודת המוצא היא כי שר מנוע מלטפל בעניינים הנוגעים לאותו קיבוץ. יהא אשר יהא המבנה הכלכלי של הקיבוץ, כל אחד מחברי הקיבוץ נהנה באופן אישי מרווחי הפעילות החקלאית של הקיבוץ (לצד יתר הפעילויות העסקיות שלו).

6. השאלה העיקרית לענייננו היא מה ההשפעה של עיקרון זה על מעורבות שצפויה להיות לך בתחומי פעילות כלליים של משרד החקלאות, ועל החלטות רוחביות שהמשרד עשוי לקבל, אשר יש להן השפעה בין היתר גם על האינטרסים העסקיים של הקיבוץ. בהקשר זה, השאלה הראשונה שיש לבחון היא מה גודל הקבוצה שבה מדובר – ככל שמדובר בהחלטה הנוגעת למספר רב של גורמים, פוחת החשש לניגוד עניינים, גם כאשר יש לשר זיקה לאחד מהם במידה שאינה מצריכה נקיטת צעדים בעניין. לצד זאת, במקרים חריגים, גם כאשר מדובר בהחלטות כלליות ורחבות היקף, עשוי בכל זאת להתעורר חשש לניגוד עניינים המצדיק הטלת מגבלות, אם עוצמת ניגוד העניינים מחייבת זאת.

7. בענפי חקלאות רבים, ובכלל זה ענפי החקלאות של קיבוץ מפלסים, משתתפים יצרנים רבים – אגודות שיתופיות ובעלי משקים פרטיים. כפי שהובהר לעיל, הן בענף החלב והן בענף הפטם – שאליהם נתייחס בהרחבה להלן – משקלו של הקיבוץ הוא פחות ממחצית האחוז. לכך יש להוסיף את העובדה שכחבר קיבוץ, הנגיעה האישית שלך לענף החקלאי המופעל בקיבוץ אמנם פחותה במידה מסוימת מהנגיעה האישית של חקלאי שפועל במסגרת עצמאית. נקודת המוצא אם כן היא שבהחלטות בעלות אופי רוחבי, לא מתעורר חשש לניגוד עניינים.

8. יחד עם זאת, ישנם מקרים חריגים שבהם העניין האישי הוא בעוצמה כזו, שעשויה להשפיע על קבלת ההחלטות גם כאשר מדובר בנושא כללי ורחב. לטעמנו, ניגוד עניינים עלול להתעורר אם וכאשר יעמדו על הפרק אינטרסים חריגים ויוצאי דופן מבחינת הקיבוץ.

מקרה חריג כזה יכול להתקיים במקרה של רפורמה משמעותית בענף חקלאי מסוים, כאשר הרפורמה עשויה להשפיע באופן דרמטי על הכנסות הקיבוץ או על עתידו של ענף חקלאי בקיבוץ (כגון – רפורמה שצפויה להביא להפסקת פעילות הקיבוץ באותו ענף, או להבדיל, כזו שתביא להשאת רווחים גבוהים בהרבה מהקיימים, במידה יוצאת דופן). אין הכוונה לכך שכל רפורמה הנוגעת לענפי הפעילות של הקיבוץ תוביל לניגוד עניינים, אלא שיהיה צורך לבדוק מהו טיב ההשפעה של הנושא הנדון על הקיבוץ, וייתכן שתידרשנה הגבלות מסוימות.

9. בין ענפי החקלאות השונים של הקיבוץ, שלשר יש זיקה אישית מסוימת אליהם, יש לתת את הדעת בפרט לענף החלב ולענף הפטם. בענפי ייצור אלו, ישנה מעורבות ממשלתית בהיקפי הייצור בענף במידה כזו או אחרת, ואילו בענפי ייצור חקלאיים אחרים, פעילות משרד החקלאות ומועצות הייצור אינה כרוכה בתכנון משקי או בהתערבות בהיקפי הייצור. להלן נסקור בתמצית את הרגולציה בתחומים אלו ואת המעורבות הפוטנציאלית של המשרד ושלך, בהחלטות כלליות או בהחלטות הנוגעות באופן ספציפי לקיבוץ, ונתייחס למצבים שבהם עשוי להתעורר ניגוד עניינים ולצעדים שיש לנקוט כדי למנוע אותו.

ענף החלב

10. בכל הנוגע לענף החלב, המסגרת המשפטית היא בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 – חוק שנועד לפתח, לייעל ולבסס את משק החלב בישראל ולהבטיח אספקה סדירה של חלב ומוצריו לצרכנים, תוך הבטחת מחירים נאותים ליצרנים, למחלבות, ולציבור, ולצד דאגה לתנאי ייצור הולמים. ככלל, החוק מקנה לשר החקלאות סמכויות רחבות לקביעת מדיניות התכנון במשק החלב, ומדיניות זו מיושמת בידי מועצת החלב. בין הסמכויות הנתונות לך לפי החוק כשר החקלאות, ניתן למנות את הסמכות לקבוע את היקף הייצור הכולל של חלב גולמי לכל שנה נתונה, סמכות למנות את חברי ועדת המכסות, פיקוח על מועצת החלב, וכן סמכויות הנתונות לך יחד עם שר האוצר לעניין קביעת מנגנון מחיר החלב הגולמי, המעוגן כבר כיום בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), תשע"ב-2012. בנוסף, נתונות לך ולשר האוצר סמכויות לקבוע את מחירי חלב ומוצריו, לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 סמכויות נוספות שיש להן השפעה משקית על יצרני חלב (וגם על מוצרים חקלאיים אחרים) – כגון הטלת מכסי יבוא וקביעת מכסות יבוא פטורות ממכס – מצויות באחריות שרי האוצר והכלכלה ונקבעות לרוב בהתייעצות עם משרד החקלאות.

11. הלכה למעשה, החלטות פרטניות הנוגעות למכסת החלב של קיבוץ מפלסים נקבעות על ידי ועדת המכסות המוקמת לפי החוק, ובה פועלים נציגי המשרד. דרכי הפעולה של ועדת המכסות מוסדרות באופן מפורט בתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), תשע"ד-2014. באופן בסיסי, הקצאת מכסה ליצרן חלב קיים נעשית על בסיס המכסה שנקבע לו בשנה הקודמת, למעט מקרים חריגים המפורטים בתקנות. בהקשר זה, אנו יוצאים מתוך הנחה שלא אמורה להיות לך מעורבות בהחלטות פרטניות בכלל, ובוודאי שכך הם פני הדברים גם בהחלטות לגבי קיבוץ מפלסים.

12. אשר להחלטות הכלליות השוטפות בעניין מכסת החלב הכללית, ובעניין עקרונות הקצאת המכסות הנוספות - נראה שלא צפויה להיות להן השפעה יוצאת דופן על קיבוץ מפלסים.

כאמור, עיקרה של המכסה ניתן באופן המשכי, והשינויים הנגזרים ממכסות תוספתיות הם שוליים, וממילא אינם מתייחסים באופן קונקרטי למכסה זו או אחרת, אלא מגדירים את עקרונות החלוקה.

13. לצד האמור לעיל, יש לתת את הדעת באופן מיוחד לשינויים העשויים לחול במתכונת ההסדרה הנוכחית. בין היתר, לא מן הנמנע שיעמדו לדיון שינויים שהומלצו במסגרת "סיכום בנושא עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב-שנתי ליעול ענף הבקר לחלב", אשר נחתם ביום 28.10.2018 (להלן: **סיכום החלב**), ובכלל זה שינויים במחיר המטרה ובעקרונות החישוב שלו. בחלוף הזמן, ההצעות שיעמדו לדיון בעניין זה כמובן עשויות להיות שונות מהסיכום המקורי, ואולם לצורך הבהרת העניין נתייחס למתווה זה, שעשוי להיות נקודת מוצא לדיונים בנושא.

14. לפי הברור שערכנו, השינויים במחיר המטרה – כפי שהם באו לידי ביטוי במסגרת סיכום החלב – נעוצים בשינויים בבסיס החישוב של סקר עלויות ייצור החלב ושינויים במדדי ההתייעלות, כך שיביאו בחשבון את עלויות הייצור ברפתות גדולות יותר (בעלות מכסה של 1.2 מיליון ליטר חלב ומעלה). ככל שיתקבל המתווה שהוצע על ידי משרד האוצר במסגרת סיכום החלב, אזי בשלב ראשון אמור מחיר המטרה לרדת ב-23 אגורות לליטר, לעומת המחיר שהיה קיים באותה העת (כ-1.98 ש"ח לליטר), וזאת באופן מדורג על פני מספר שנים, ובשלב השני אמור היה להיערך סקר עלויות עדכני שיביא בחשבון, כאמור, רק את עלויות הייצור ברפתות גדולות (אם כי בפועל, מחיר המטרה כיום עומד על 1.91 ש"ח לליטר – ירידה הנגזרת מהוראות התקנות הקיימות). לצד זאת, המתווה כלל גם מענקים ותמריצים נוספים לצורך הגדלת הפעילות של רפתות קטנות ואיחוד רפתות.

15. השאלה המתבקשת לפיכך היא מה משמעות הצעדים העומדים על הפרק ואם ההשפעה שלהם על קיבוץ מפלסים היא משמעותית, במידה כזו שמעוררת חשש סביר לניגוד עניינים. מטבע הדברים, ליצרני החלב באשר הם ישנו אינטרס מובהק שלא להוריד את מחיר המטרה, וכל הפחתה של מחיר המטרה פוגעת ביצרני החלב, לרבות קיבוץ מפלסים. יחד עם זאת, המתווה בכלל, והתחשיב של מחיר המטרה בפרט, מביאים בחשבון את עלויות הייצור של רפתות גדולות. השינויים אמורים להיערך באופן כזה שיאפשר את המשך פעולתן הרווחית של רפתות אלו, והוא עשוי לפגוע במידה ניכרת ברווחיות הפעולה של רפתות קטנות, שיעילותן פחותה יותר. לכן, הגם שצפויה פגיעה מסוימת באינטרס של קיבוץ מפלסים, כקיבוץ בעל רפת גדולה (בשלב ראשון, הפחתה של 23 אגורות במחיר לליטר חלב) – הקיבוץ אינו נמנה על הנפגעים העיקריים משינוי זה, והגם שיש לכך השפעה על שיעורי הרווח הצפויים בכלל הענף – הרפת בקיבוץ תמשיך לפעול באופן רווחי, ולכן אין לראות בנושא זה עניין חריג שבו השר נדרש להימנע מלטפל.

16. הדברים אמורים כמובן לעניין נושא ספציפי שעשוי לעמוד על הפרק בתקופה הקרובה, ומסקנתנו נסמכת על הנתונים האמורים לעיל, בדגש על מטרות המתווה והשינוי הצפוי במחיר המטרה לפיו, וכמובן שיהיה צורך לבחון את העניין מחדש ככל שפני הדברים ישתנו. מעבר לכך, מובן כי לא ניתן למפות מראש את ההשפעה הצפויה של שינויים רגולטוריים נוספים בנושא זה, וככל שיעמדו על הפרק רפורמות אחרות או שינויים משמעותיים נוספים (למשל, בכל הנוגע להתקנת תקנות להקצאת תוספות מכסה או לגריעת מכסות) – יהיה צורך בבחינה משפטית של הסוגיה בנסיבותיה. ניתן להבהיר כי אין מניעה שתעסוק

במסגרת תפקיד בעניינים שוטפים הנוגעים לענף החלב, אך אבקש כי ככל שיעמדו על הפרק רפורמות ושינויים משמעותיים, יובא העניין לידיעת הח"מ על מנת שניתן יהיה לבחון את הצורך בהנחיות ספציפיות באותם עניינים.

ענף הפטם

17. בכל הנוגע לענף הפטם, המסגרת המשפטית היא בחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ג-1963. בדומה לענף החלב, כמתואר לעיל, החוק מסמיך אותך לקבוע את עקרונות התכנון המשקי בענפי הלול השונים, אשר בהתאם להם ייקבעו מכסות על ידי ועדת המכסות. בפועל, ענף הפטם אינו פועל על פי תכנון משקי של מכסות.
18. בהקשר זה, ניתן להזכיר גם את הסמכות הנתונה לך יחד עם שר הכלכלה לפי סעיף 52 לחוק הנ"ל – הסמכות לאשר החלטה של המועצה לתת תמורה למגדלים בענף הלול, לרבות בתחום הפטם, בגין קניית עודפים – מתוך מטרה לשמור על תמורה הוגנת למגדלים. הסדר תשלום כזה, שאף אושר לאחרונה על ידי ועל ידי שר הכלכלה, מאפשר למועצה לנקוט צעדים למניעת גידול בהיקף הייצור הכולל בענף הפטם, באמצעות הענקת תמיכה למגדלים בעד שחיטה מוקדמת של להקות רביה והימנעות מייצור עודף של פטם (עודף נמנע). יובהר כי גם בהינתן הסדר זה, מגדלי הפטם אינם כפופים למכסה או לתקרה של ייצור, והתמיכה של המועצה בעודף נמנע מתייחסת רק להיקף שולי של היקפי הייצור העודפים.
19. להסדר תשלום כגון זה שאושר לאחרונה יש אמנם משמעות חשובה מבחינה משקית, אך הוא אינו מאפשר תכנון משקי באמצעות מכסות (כפי שהיה נהוג בעבר). כך או כך, להסדר זה יש השפעה מינורית על רווחיות ענף הפטם, ובוודאי שהוא לא צפוי לשנות מן היסוד את מתח הרווחים בענף.
20. במכלול הדברים, נראה כי העיסוק בענף הפטם אינו כרוך בהשפעה חריגה על האינטרסים של קיבוץ מפלסים, באופן המצריך שתימנע מלטפל בעניינים השוטפים הנוגעים לענף זה. מכל מקום, גם בהקשר זה, נבקש להביא לידיעת הח"מ ככל שיתקיימו רפורמות או שינויים משמעותיים ברגולציה בענף זה, על מנת שניתן יהיה לבחון אם בכל זאת מתעורר חשש ספציפי לניגוד עניינים.

גידולים חקלאיים

21. יתר הענפים שבהם עוסק הקיבוץ אינם ענפים מתוכננים. חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973, מסדיר אמנם את פעולת מועצת הצמחים, ואף מקנה סמכויות דומות לקביעת מכסות, ואולם כאמור סמכויות אלו אינן מופעלות והעברת ענפים אלו למשטר תכנוני אינה צפויה לעמוד על הפרק.
22. לצד זאת, אחראי משרד החקלאות על רגולציה כללית הנוגעת לשיווק תוצרת חקלאית ולאיוותה, שבאה לידי ביטוי בדברי חקיקה שונים בנושא (כגון, החוק להסדרת תוצרת אורגנית, התשס"ה-2005, חוק הפיקוח על יצור הצמח ושיווקו, התשי"ד-1954 ועוד). רגולציה זו, כוללת גם רגולציה מקצועית וקביעת סטנדרטים ואמות מידה מקצועיות לייצור או לייצוא של תוצרת חקלאית מן הצומח. סמכות נוספת שיש לה השפעה על גידולים חקלאיים שונים היא הסמכות לקבוע אמות מידה להקצאת מים, הנתונה לך לפי

חוק המים, התשי"ט-1959 (כאשר ההקצאה בפועל נעשית על ידי הרשות הממשלתית למים וביוב ולא על ידי המשרד).

23. בהקשרים אלו, לא נתונה למשרד סמכות אופרטיבית הנוגעת לקיבוץ מפלסים, או סמכות כללית אחרת שעשויה להיות לה השפעה ישירה או השפעה משמעותית על פעילות הקיבוץ. הסמכויות הנתונות לך בהקשר זה הן סמכויות הסדרה כלליות, בהקשרים שלא צפויה להיות להן השפעה מיוחדת על הרווחיות של הפעילות החקלאית בקיבוץ.

עניינים הנוגעים לרשות מקרקעי ישראל

24. כאמור לעיל, הקיבוץ מקיים מול רשות מקרקעי ישראל הליך שיוך דירות, במסלול חלופת אגודה. מסלול זה, שיסודו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1380, נועד להקנות לקיבוץ את זכויות המקרקעין בדירות ובשטחי הבניה העתידיים בקיבוץ, תוך העברת הזכויות בדירה לחברי הקיבוץ במסגרת של חכירת משנה. יישום ההחלטה כרוך בהסדרה פרטנית מול רשות מקרקעי ישראל, כגון הסדרת שימושים, בחינת המצב התכנוני בשטחי המקרקעין של הקיבוץ, ושמאות שטחי המקרקעין.

25. בהתאם לחוק רשות מקרקעי ישראל, התשי"ד-1960, נציג שר החקלאות מכהן כחבר במועצת מקרקעי ישראל, ולצד זאת, ישנם ממשקים מקצועיים בין משרד החקלאות ובין רשות מקרקעי ישראל בעניינים הנוגעים לפעילות המשרד. יישום החלטת שיוך דירות מצוי בטיפול גורמי המקצוע ברשות מקרקעי ישראל ואינו כרוך במעורבות כלשהי של משרד החקלאות.

26. הממשק היחיד שניתן לזהות בהקשר זה עשוי להתקיים אם תעמוד על הפרק אפשרות לשנות את החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1380, או החלטות שבאו בעקבותיה. באופן רגיל, יש אפשרות שהחלטה מסוג זה תתואם עם הנהלת משרד החקלאות, ואולי אף עם הדרג המיניסטרילי, ואולם לטעמנו, כל עוד הקיבוץ מצוי בהליך שיוך דירות לפי אותה החלטה מול הרשות, יהיה עליך להימנע ממעורבות בשינוי אותה החלטה. מדובר אמנם בהחלטת מדיניות כללית, ואולם היא נוגעת באופן מידי הן לענייני הקונקרטי של הקיבוץ והן לאינטרסים הפרטיים שלך. אין מניעה שתטפל בהחלטות אחרות העוסקות בשיוך דירות ביישובים במגזר הכפרי, ככל שאלו יעמדו על הפרק, ובלבד שלא תהיה להן השפעה מעשית מובהקת על שיוך הדירות של הקיבוץ.

27. לצד זאת, יש לתת את הדעת לכך שבנך מועסק בחברת דוראל אנרגיה. נושא השימוש במקרקעין במגזר הכפרי, שהוקצו בתנאי נחלה, לצורך מתקנים של אנרגיות מתחדשות, מטופל אף הוא ברשות מקרקעי ישראל. בהתחשב באופי המעורבות של משרד החקלאות בנושא זה, איננו רואים אפשרות שתהיה לך מעורבות כלשהי בהחלטה הנוגעת באופן ספציפי לחברת דוראל אנרגיה. יחד עם זאת, אנו ערים לאפשרות של חברת דוראל אנרגיה יש מומחיות מיוחדת בפתרונות אנרגיה סולריים עבור המגזר הכפרי, ולכך שהטיפול בנושא בכללותו עשוי להיטיב, בעקיפין, עם חברה זו.

28. ככל שתעמודנה על הפרק החלטות הנוגעות באופן כללי לתחום האנרגיות המתחדשות, יהיה עליך להימנע מהן אם תהיה להן השפעה מובהקת על דוראל אנרגיה. בשלב זה, קשה לקבוע מה תהיה מידת ההשפעה של הנושאים שיידונו על ידך, אם וככל שיידונו, על חברת

דוראל אנרגיה, אך ככל שתעורר החלטה כזו – אציע שתעדכן בעניין את היועצת המשפטית של משרדך, אשר תעדכן את הח"מ, ובמידת הצורך הנושא ייבחן באופן פרטני.

עניינים הנוגעים לקיבוצים ומושבים פרטניים

29. בין ענייניך האישיים, ניתן למנות את הזיקה האישית לקיבוץ מפלסים, אך לצד זאת גם את הזיקה למושב ניר ישראל – שבו חתנד הוא בן היישוב, ואשר הוריו הם חברי האגודה השיתופית. מנגד, לא ראינו צורך להתייחס בהקשר זה למושב חוסן, בו מתגוררת אחותך, אך אין לה קשר לאגודה השיתופית.
30. ככלל, המשרד עשוי לקבל מעת לעת החלטות הנוגעות למושבים ולקיבוצים פרטניים – במסגרת רשות התכנון, מינהלת ההשקעות ועוד. באופן כללי, ניתן לומר שלא אמורה להיות לך מעורבות בהחלטות בעניינים פרטניים, שכן נושאים אלו מטופלים באופן רגיל על ידי גורמי המקצוע, ואולם לא ניתן לשלול אפשרות שנושא הנוגע במישרין לישוב ספציפי זה או אחר יובא לפתחך באופן כלשהו.
31. לפיכך, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים במישרין לקיבוץ מפלסים או למושב ניר ישראל, ככל שיובאו לפתחך.
32. נציין כי איננו רואים צורך שתימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למועצה האזורית שער הנגב. הגם שכינת כראש המועצה האזורית, כהונה זו הסתיימה לפני כמעט שנתיים, ואין לך עוד זיקה אישית למועצה. נקודת המוצא בהקשר זה היא כי הזיקה הנובעת ממילוי תפקיד קודם מתנתקת בחלוף תקופה של שנה, ובשלב זה אינך מוגבל אלא מלטפל בעניינים שבהם טיפלת באופן אישי במסגרת תפקידך כראש המועצה (אם כי לא ידוע לנו שעניינים כאלו עומדים על הפרק). בקשר להעסקתה של אישתך, הובהר כי היא אינה מועסקת על ידי המועצה, אלא על ידי עמותת אזורית, שלנוכח תחומי העיסוק שלה לא צפויים להיות לה ממשקים עם המשרד.
33. מצב נוסף שיש להידרש אליו בהקשר זה הוא כאשר מתקבלות החלטות הנוגעות ליישובי עוטף עזה. כך למשל, בשנת 2018, הוחלט להקצות תוספת מכסות חלב למושבים שיתופיים ולקיבוצים המצויים באזורי עדיפות לאומית, ולהקצות תוספת מוגדלת ליישובי עוטף עזה. הגם שתוספת מסוג זה אינה מיועדת לקיבוץ מפלסים באופן מיוחד, היא מופנית למספר מצומצם של מושבים וקיבוצים, כך שמטבע הדברים החשש לניגוד עניינים הוא ממוקד יותר.
34. מן העבר השני, מובן כי יישובי עוטף עזה שרויים במצב מיוחד אשר לעיתים קרובות עשוי להצדיק, באופן ענייני, העדפה או סיוע בהקשרים שונים. מובן כי אין מקום שתימנע מלטפל בכל נושא שבו ניתן לשקול אם יש הצדקה לתת העדפה ליישובי עוטף עזה ואם לאו, וכמובן שאין מקום לשלול את מתן ההעדפה ליישובים אלו משרד החקלאות, רק מפאת העובדה שאתה מתגורר בהם. מאידך גיסא, אין דרך מעשית להעביר לשר אחר רק את ההחלטה בעניין העדפה כאמור, הצפויה להיות חלק מגיבוש המדיניות הכללי בכל נושא ונושא.
35. על רקע האמור לעיל, אנו סבורים כי אין מניעה שתטפל בהחלטות כלליות הכוללות גם הטבה ליישובי עוטף עזה, ואולם על מנת להסיר את החשש לניגוד עניינים בהקשר זה, ככל שתעמוד על הפרק הטבה ליישובי עוטף עזה, או הגדלה של הטבה קיימת, בקשר לענפי חקלאות שקיבוץ מפלסים פועל בהם, יהיה צורך לערוך בדיקה מוקפדת של היקף ההטבה

עמוד 7 מתוך 9

ושל הנימוקים לתתה. הטבות אלו נבחנות ממילא על ידי היועצת המשפטית של המשרד, לפי כללי המשפט המינהלי, ואולם ככל שהשפעה על קיבוץ מפלסים במסגרת החלטות אלו תהיה מובהקת יותר, יהיה צורך לבחון באופן קפדני יותר את החשש מפני ניגוד עניינים שעלול להתעורר ביחס אליה בנסיבות העניין. בכל מקרה שבו תהיה מעורב בדיון או בהחלטה על הטבה או העדפה ליישובים אלו, העניין ייבחן בתיאום עם הח"מ.

עניינים הנוגעים למוסדות שבהם כיהנת לאחרונה

36. כפי שצוין לעיל, כיהנת כחבר ועד מנהל במספר עמותות, וסיימת את כהונתך רק עם כניסתך לתפקיד הנוכחי כשר.

37. בהסדרי ניגוד עניינים הנערכים לעובדי מדינה ולשרים, אמת המידה המקובלת לעניין זה היא כי יש להימנע מלטפל למשך תקופה של שנה בעניינים הנוגעים לגוף או למוסד שהיית קשור אליו. לפיכך, עד חודש מאי 2021, יהיה עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לעמותות המנויות בסעיף 3 לעיל.

38. נציין עם זאת כי מועצת האיגוד השיתופי הוא גוף מייצג הפועל לצד משרד הכלכלה והתעשייה; ככל הידוע לנו, גוף זה אינו פעיל בשנים האחרונות, ונוכח הגבלת תקופת הכהונה ל-4 שנים לפי התקנון, נראה כי כהונתך בגוף זה, שהחלה ב-2012, פקעה זה מכבר. מכל מקום, כיוון שמדובר בגוף מייצג הפועל לצד הממשלה, הזיקה עם אותו גוף אינה מצריכה הגבלה כלשהי, ודי לעניין זה בעובדה שאינך ממלא עוד את התפקיד האמור.

סיכום

39. בהתאם לאמור לעיל, עליך להימנע מלטפל בעניינים הבאים:

- א. עניינים פרטניים הנוגעים לקיבוץ מפלסים או למושב ניר ישראל.
 - ב. שינויים בהחלטה מס' 1380 של מועצת מקרקעי ישראל או החלטות אחרות שבאו בעקבותיה, בדבר שיוך דירות במסלול חלופת אגודה, או שינויים אחרים במדיניות בנושא שיוך דירות במגזר הכפרי, שיש להם השפעה מעשית מובהקת על שיוך הדירות בקיבוץ מפלסים.
 - ג. עניינים הנוגעים לחברת דוראל אנרגיה.
 - ד. עניינים הנוגעים לגופים הבאים: המועצה לארץ ישראל יפה, המכללה האקדמית ספיר, מכללת הנגב, הוועד המנהל להנצחת זכרו של אל"מ נביה מרעי, המועצה הציבורית של התנועה ליהדות מתקדמת, עמותת מצמצמים רווחים, ועמותת יהוס הסער, למשך שנה מיום התפטרותך מתפקידך באותם הגופים.
40. לצד זאת מפורטים להלן העניינים אשר יהיה צורך להביא בפני הח"מ, לצורך בחינת האפשרות לניגוד עניינים, ככל שתידרש מעורבותך בהם:

- א. רפורמה או שינוי משמעותי במתכונת ההסדרה או התכנון של משק החלב, ובכלל זה בקביעת המחיר לחלב בקר.
- ב. רפורמה או שינוי משמעותי במתכונת ההסדרה או התכנון של ענף הפטם.
- ג. החלטות או דיונים על הטבה או העדפה ליישובי עוטף עזה, בענפי החקלאות שבהם פועל קיבוץ מפלסים.

41. למען הסדר הטוב, יובהר כי בענפי החקלאות המפורטים בפיסקה 40(א)-(ב), אינך מנוע מלטפל באופן גורף. כמו כן, אינך מנוע מטיפול בהחלטות כלליות הנוגעות למתן הטבה או העדפה ליישובי עוטף עזה כמפורט בפיסקה 40(ג). עם זאת, ככל שתעמודנה על הפרק החלטות כאמור שיש להן השפעה חריגה על האינטרסים של הקיבוץ, האפשרות שתטפל בהן תיבחן בהתאם לצורך על ידי הח"מ כאמור בפיסקה 40.

בברכה,

דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

עו"ד אפרת אביאני, היועצת המשפטית, משרד החקלאות ופיתוח הכפר