

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים : כ"א בכסלו תשפ"א
7 בדצמבר 2020
תיקנו : 803-04-2020-000897
סימוכין : 803-99-2020-088309

לכבוד
ח"כ ישראל כ"ץ,
שר האוצר

שלום רב,

הנדון : חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בכהונתך כשר האוצר

על פי כלל 7 לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (י"פ התשס"ג, 1136) ("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 7.7.2020 העברת לעיוננו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, ובו צוינו, בין היתר, הפרטים הבאים :

א. אשתך, הגב' רונית כ"ץ, היא בעלת משק חקלאי לגידול זיתים לצורך הפקת שמן זית (להלן : "המשק החקלאי").

ב. חברך, מר אבינועם נובוגרוצקי, הוא יזם הייטק.

ג. חתנתך, מר נועם מזוז, הוא עצמאי שעובד בתחום ההייטק.

ד. גיסך, מר אבי גולדה, מכהן כמנהל הכספים בחברת האצ'יסון מים ישראל אי.פי.סי. בע"מ ("חברת האצ'יסון מים ישראל").

2. בתפקידך כשר האוצר הנך אמון בין היתר על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה וביצועה, ובתוך כך גם יוזמה וליווי רפורמות משקיות אשר יש להן השפעה על סקטורים ומשקים שונים. נוסף על כך, במסגרת תפקידך כשר האוצר הנך אמון על מדיניות השכר והסכמי השכר במגזר הציבורי. כמו כן, למשרד האוצר כפופות רשויות שונות, כגון רשות המיסים ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. פרט לאלה, מתוקף תפקידך כשר האוצר נתונות לך סמכויות שונות ביחס לאסדרת שווקים שונים, כגון : תקשורת, אנרגיה, תשתיות.

חברת האצ'יסון מים ישראל

3. חברת האצ'יסון מים ישראל היא חלק מקבוצת האצ'יסון, בבעלות חברת האצ'יסון העולמית (Hutchison Whampoa Limited) שבסיסה ממוקם בסין, ואשר עוסקת בפריקטי תשתית ברחבי העולם. בישראל, פועלת קבוצת האצ'יסון בעיקר בתחום התשתיות, האנרגיה ובתחום התקשורת. כאשר חברת האצ'יסון מים ישראל מעורבת בהפעלת מתקן ההתפלה בשורק. יש

להעיר כי לאחרונה התמודדה החברה על הקמת מתקן התפלה נוסף בשורק אך לא זכתה במכרז.

4. יוער שלפי המידע שבידינו, חברת האצ"ס מים ישראל מצויה בבעלות מלאה של חברה סינגפורית, כחלק מזרוע המים הבינלאומית של קבוצת האצ"ס. החברה הסינגפורית מעורבת בישראל בתחום האנרגיה, בהיותה שותפה ברישיון ייצור חשמל בתחנת כוח בטכנולוגיית אגירה שאובה.

5. הכלל האוסר על ניגוד עניינים מתייחס למצבים שבהם לבעל התפקיד יש עניין אישי בהחלטה הנדונה, ובכלל זה גם ביחס לתאגיד שקרוב משפחה הוא בעל עניין בו. לטעמנו, נקודת המוצא היא כי עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לתאגיד שגיסך עובד בו כמנהל כספים, אך אין צורך שתימנע מלטפל בעניינים של תאגידים אחרים מקבוצת האצ"ס, בשים לב לתפקידו של גיסך ובשים לב לכך שתאגידים אחרים מקבוצת האצ"ס אינם מצויים באחריות החברה.

6. מסקנה זו מתבקשת על רקע אופי הזיקה – אין מדובר בזיקה אישית וישירה לקבוצת האצ"ס אלא למקום עבודה של קרוב משפחה מהמעגל השני. בנסיבות כאלו, הגם שאנחנו יוצאים מתוך הנחה שמדובר בתפקיד בכיר, אין מקום לחשוש כי שיקול הדעת שלך כשר יהיה מוטה בעניינים של תאגידים שאינם קשורים קשר ישיר לחברה שבה עובד גיסך.

7. כיוון שכך, איננו סבורים כי מתקיים חשש לניגוד עניינים בנוגע לחברה הסינגפורית ולרישיון החשמל שבבעלותה, או בנוגע לפרויקט תשתית אחרים שקבוצת האצ"ס מעורבת בהם בישראל. להלן נעמוד על משמעויותיו של ניגוד העניינים שלך למול האצ"ס מים ישראל.

8. ראשית, נבהיר כי חובתך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים להאצ"ס מים ישראל מתייחסת לא רק לפעילות החברה, אלא גם לפעילותם של תאגידים שבשליטתה, ככל שישנם. לפיכך, נפרוט להלן את פוטנציאל ניגוד העניינים שעשוי להתקיים בתחום מתקני ההתפלה, שבו מעורבת החברה כיום:

א. הליכים תחרותיים: חברת האצ"ס מים ישראל מעורבת כיום ועשויה להיות מעורבת גם בעתיד בפרויקטים ממשלתיים בתחום המים. פרויקטים אלו, שלעיתים מתבצעים בסכומי כסף גבוהים במיוחד, מופעלים על-ידי גורמים פרטיים במסגרת מכרז. מכרזים אלו מלווים באופן שוטף על-ידי אגף החשב הכללי ועל-ידי החברה הממשלתית "ענבל" המתמחה בעריכת מכרזים, ובכלל זה, משתתפים נציגי האוצר בוועדת מכרזים בין-משרדית המתקיימת בסיוע "ענבל". במכרזים בכלל, ובמכרזים אלו בפרט, אין כל מעורבות של הדרג המיניסטרילי, כך שלא אמור להתעורר חשש לניגוד עניינים בהקשר זה.

ב. אסדרת תחום התפלת המים: גם בתחום האסדרה השוטפת של מתקנים להתפלת מים נראה כי מעורבותך מוגבלת. אסדרת פעילותם של מתקני התפלת מים קבועה בחוק המים, תשי"ט-1959, שאינו מקנה לך סמכויות ספציפיות בנושא זה. לצד זאת, יש לציין כי נציגו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר הוא חבר במועצת הרשות הממשלתית למים. מתקני התפלה מפקחים גם על-ידי הוועדה הבין-משרדית הנזכרת לעיל, גם לאחר תום ההליך המכרזי, אולם כאמור, אין מעורבות מיניסטרילית בעבודת הוועדה הבין-משרדית, ומשכך החשש לניגוד עניינים ביחס למתקן ההתפלה הוא מוגבל. למען הזהירות נציין כי עליך להימנע עמוד 2 מתוך 4

ממעורבות בעבודת נציג אגף התקציבים במסגרת מועצת הרשות הממשלתית למים, בכל עניין שנוגע לחברת האצייסון מים ישראל במישרין או שעשויה להיות לו השפעה מהותית עליה.

אם כן, באופן רגיל, נושא זה לא צפוי להצריך מעורבות שלך, אך הוא מצוי באחריות גורמי המקצוע במשרד ובטיפולם השוטף. נבקש להדגיש כי עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למתקן ההתפלה בשורק (המתקן הקיים המופעל על-ידי החברה – להבדיל מהמתקן החדש בשורק שבו היא אינה מעורבת).

יוער כי בשלב זה, לא בחנו את יחסי הגומלין שעשויים להתקיים בין ההחלטות בנוגע למתקני ההתפלה השונים, ואת האפשרות שלהחלטות בנוגע למתקני התפלה אחרים תהיה השפעה על מתקן ההתפלה בשורק. כיוון שממילא נושא זה לא אמור להגיע לפתחך, לא ראינו צורך לבחון את העניין באופן מדוקדק. תחת זאת, נציע כי ככל שיתעורר צורך במעורבות של הדרג המיניסטריאלי בנושא הנוגע למתקני ההתפלה בכלל, ולמתקן ההתפלה בשורק בפרט, היועץ המשפטי של משרדך יפנה אל הח"מ על מנת לבחון את הצורך בנקיטת צעדים נוספים למניעת ניגוד עניינים.

ג. הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות ("הוועדה"):

לנוכח אופן עבודת הוועדה והרכבה, נראה כי מעורבותך ומידת השפעתך על עבודתה היא מועטה. אף-על-פי-כן, ככל שתידרש לכך יהיה עליך להימנע ממעורבות בעבודת הוועדה בעניינים הנוגעים להאצייסון מים ישראל. יתרה מכך, יוזכר כי בהיותך חבר קבינט, עשויה להתעורר שאלה ספציפית המשפיעה במישרין על האצייסון מים ישראל או עניין אחר שיש לו השפעה מהותית על החברה האמורה, ויהיה עליך להימנע מלהיות מעורב בעניינים אלה. אם יתעורר צורך במעורבותך בהחלטות מסוג זה תוכל לפנות אל הח"מ לקבלת הנחיה מתאימה.

ד. נציג משרד האוצר בסין, הודו ואסיה: נציג זה, הכפוף לאגף הכלכלית הראשית, פועל לקידום שיתופי פעולה כלכליים, ובכלל זה גם לעניין פרויקטים המתקיימים בשיתוף עם המגזר הפרטי (PPP), לרבות פרויקטים בתחום התשתיות, לרבות פרויקטים בתחום המים וכן קידום מעורבות של חברות סיניות בפרויקטים שונים בישראל. מובן כי גם בהקשר של פעילות הנציג עליך להימנע לטפל בכל עניין הנוגע במישרין להאצייסון מים ישראל.

המשק החקלאי

9. בתפקידך כשר אוצר הנך אמון בין היתר על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה, ובתוך כך גם על רפורמות משקיות אשר יש להן השפעה על סקטורים ומשקים שונים. משכך, לא מן הנמנע כי תהיה לך מעורבות בהחלטות רחבות יותר, שתהיה להן השלכה על המשק החקלאי של אשתך. אנו סבורים כי לצד הימנעות ממעורבותך בהחלטות פרטניות הקשורות עם המשק החקלאי, יהיה עליך להימנע מטיפול ברפורמות כלליות משמעותיות בענף גידול זיתים לשמן, שעשויות להשפיע **משמעותית** על המשק החקלאי שבבעלות אשתך. מובן כי לא ניתן לצפות

עמוד 3 מתוך 4

מראש אם רפורמות שכאלה אכן יתרחשו, וכן לא ניתן למפות מראש את ההשפעה הצפויה של רפורמות אלה על המשק החקלאי הספציפי של אשתך. ככל שיעמדו על הפרק רפורמות אשר עשויות להשפיע באופן **משמעותי** על המשק החקלאי שבבעלות אשתך, יהיה צורך בבחינה משפטית של הסוגיה בנסיבותיה.

10. למען הזהירות נבהיר, כי ככל שייווצר מצב בו תגיע לפתחך החלטה **פרטנית** בעניין המשק החקלאי האמור, מובן מאליו כי עליך להימנע מטיפול בהחלטה מסוג זו.

קרוביך בתחום ההייטק

11. ככלל, שוק ההייטק מתנהל עם מעורבות ממשלתית פחותה משווקים אחרים, אין למשרד האוצר נגיעה ישירה לתחום ההייטק ובתוך כך בוודאי שאין לו נגיעה לחברות ספציפיות בתחום ההייטק. עם זאת, מעת לעת, משרד האוצר מעורב בהחלטות אשר נוגעות לתחום ההייטק, בדגש על ליווי הפעילות של רשות החדשנות. יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי אם יתעוררו עניינים הנוגעים למר נובוגרוצקי ולחברות שבשליטתו – ככל שידוע לך על זהותן – יהיה עליך להימנע מלטפל בהם. באותה מידה, עליך להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לגיסק, ככל שעניינים כאלו יתעוררו.

סיכום

12. בהתאם לאמור לעיל, עליך להימנע מלטפל בעניינים הבאים:
- א. עניינים הקשורים עם חברת האצ"סון מים ישראל, כמפורט בפסקאות 3-8 שלעיל.
 - ב. עניינים פרטניים הקשורים עם המשק החקלאי של רעייתך או רפורמה או שינוי משמעותי אשר יש בהם כדי להשפיע באופן משמעותי על משק זה.
 - ג. עניינים בתחום ההייטק הנוגעים לגיסק או למר נובוגרוצקי ולחברות שבשליטתו ככל שידוע לך על זהותן.

בברכה,


דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה
מר מתניהו אנגלמן, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי, משרד האוצר