



15 מרץ 2022, י"ב אדר ב' תשפ"ב

סימון: 1\200843\20059

פרופ' דניאל הרשקוביץ	עו"ד גלי בהרב-מיארה
נציב שירות המדינה	היועצת המשפטית לממשלה
נציבות שירות המדינה	משרד המשפטים
ירושלים	ירושלים

שלום רב,

הנדון: קיצור תקופת הצינון לראש המועצה הלאומית לכלכלה לשעבר,

פרופ' אבי שמחון

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. על פי פרסום בתקשורת,¹ ביום 10.3.2022 פנה ראש המועצה הלאומית לכלכלה לשעבר, פרופ' אבי שמחון, לוועדה למתן היתרים ופטורים (להלן – הוועדה) הפועלת על פי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 (להלן – החוק), בבקשה לקיצור תקופת הצינון בה הוא חייב לפי החוק. זאת, בבקשה להתמנות לתפקיד דירקטור חיצוני בחברת מור גמל ופנסיה (להלן – החברה).

2. כפורש מתפקיד של עובד מדינה בכיר, חלות על פרופ' שמחון מגבלות חוקיות המונעות ממנו לכהן בגוף שבנוגע אליו החזיק בסמכות מתוקף תפקידו הציבורי. מגבלות אלו נועדו לשמור על טוהר המידות בשירות הציבורי, על ניהולו התקיין ועל אמון הציבור בו. בשם עקרונות אלו, אנו קוראים לנציב שירות המדינה להתנגד לקיצור הצינון בו מחויב פרופ' שמחון, מהטעמים שיפורטו מטה.

כלל הצינון

3. כידוע, סעיף 4(א) לחוק קובע כי מי שבתפקידו הציבורי היה מוסמך להמליץ על הענקת זכות, לא יקבל זכות מאדם שנזקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה. כלומר, החוק קובע איסור על מי שפרש משירות הציבור לקבל זכות, ובכלל זה איסור לקבלת משרה כשכיר,

¹ אסא ששון "הגיוב החדש של אבי שמחון: מבקש להתמנות לדירקטור חיצוני במור גמל ופנסיה" TheMarker, <https://www.themarker.com/markets/premium-1.10671747>, (13.3.2022).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ממי שנזקק במהלך עסקיו להחלטתו של הפורש במהלך שירותו בשירות המדינה, או ממי שהפורש היה מוסמך להפעיל לגביו שיקול דעת על הענקת זכות, ובכלל זה המלצה לגבי הענקת זכות.²

4. הטעם שביסוד כלל הצינון הוא השמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, אמון הציבור בו וניהולו היעיל והתקין. **בפרט, נועדה תקופת הצינון לצמצם את תופעת "הדלת המסתובבת", בה איש ציבור שבכוחו להשפיע על גוף עסקי, ימלא את תפקידו הציבורי תוך שהוא מושפע מהאפשרות שיעבוד לאחר הפרישה באותו הגוף.** בנוסף, נועדה תקופת הצינון למנוע מצב בו איש ציבור פורש ינצל את קשריו שנוצרו במהלך שירותו הציבורי כדי לקדם את ענייניו האישיים או העסקיים.³

5. על כן, נקבעה תקופת צינון של שנה לאחר פרישתו של ממלא תפקיד ציבורי, בטרם יוכל להתמנות לתפקיד בגוף עסקי עליו השפיע. לצד זאת, החוק קובע (בסעיף 11) גם אפשרות לקיצור תקופת הצינון, באמצעות פניה לוועדה. מקום בו פנה פורש משירות המדינה לוועדה בבקשה לקבלת היתר או פטור מתקופת הצינון, תיתן הוועדה לנציב שירות המדינה הזדמנות להשמיע את עמדתו.⁴

תחולת הצינון על פרופ' שמחון

6. בענייננו, פרופ' שמחון כיהן כראש המועצה הלאומית לכלכלה בין ינואר 2016 ליולי 2021, עת סיים את תפקידו לאחר חילופי הממשלה בישראל. בתפקידו זה, היה אחראי פרופ' שמחון על גיבוש יוזמות לצעדי מדיניות כלכליים, המלצות לראש הממשלה בנושאים כלכליים שונים, ובתוך כך גיבוש צעדי מדיניות הנוגעים בשוק הפיננסי ובפיקוח עליו. כיועץ בכיר לראש הממשלה, הנושא באחריות רוחבית על כל פעולות הממשלה, החזיק פרופ' שמחון בעמדת השפעה משמעותית על כלל ההחלטות הכלכליות המשמעותיות שהתקבלו במדינה בתקופת כהונתו.

7. **משמעות הדבר היא שפרופ' שמחון מנוע, במשך שנה מעת פרישתו, ממילוי תפקיד בגוף פיננסי שהיה בכוחו להשפיע על האסדרה החלה עליו, ובתוך כך על החברה.**

8. מהפרסום האמור עולה כי בהתאם לחוק, פנה פרופ' שמחון לוועדה בבקשה לקצר את תקופת הצינון בענייננו. לפי האמור, פרופ' שמחון, שערב מינויו לתפקידו כראש המועצה הלאומית

² הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1711 "גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבורי" (16.7.2012) (להלן – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה).

³ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א' [מהדורה שניה], עמ' 665.

⁴ זאת לפי סעיף 13 לחוק, לצד תקנה 3 לתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בועדה), התשל"א-1971), הקובעת כי נציב שירות המדינה הוא המשיב לכל הפורשים משירות המדינה שעליהם חל החוק.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



לכלכלה היה חבר בוועדת ההשקעות והביקורת של חברה "אחות" למור גמל ופנסיה, מנה בפנייתו לוועדה את ממשקיו עם החברה במהלך כהונתו. בתוך כך ציין פרופ' שמחון אירוע משנת 2017 במסגרתו נמנע מהבעת עמדה באשר להטבה אותה ביקש שר האוצר להעניק לשוק ההשקעות הפיננסיות, וכן את תמיכתו ביוזמה שקידם שר האוצר לשעבר להענקת תמריצים לגופים מוסדיים להשקיע בחברות היי-טק ישראליות, בעוד החברה עצמה מהווה גוף מוסדי. עוד ציין פרופ' שמחון כי בשנתיים האחרונות לא החליט או המליץ על מדיניות הנוגעת ישירות לקרן (ככל הנראה בהתייחס לחברה האחות הנ"ל), והמלצות המדיניות בהן עסק היו המלצות רוחביות בעניין המשק כולו.

9. יודגש, כי גם אם פרופ' שמחון אכן לא עסק בתפקידו באופן ספציפי בחברה בה הוא מבקש להשתלב כדירקטור חיצוני, אין בכך כדי לשכך את החשש שהחוק נועד להתמודד עמו. **חוק הצינון אינו נועד רק למנוע ניגוד עניינים בפועל, אלא להקטין את החשש לניגודי עניינים בכוח, ולהגביר את האמון הציבורי במוסדות השלטון.** כלומר, די בכך שלעובד הציבור יהיה פוטנציאל לקבל החלטות שישפיעו על גוף עסקי בכדי למנוע ממנו לקבל זכות מאותו גוף בשנה שלאחר פרישתו.

10. יתר על כן, אם במילוי תפקידו אכן נמנע פרופ' שמחון מלהביע עמדה באשר להטבה אותה ביקש שר האוצר להעניק, הרי שהדבר רק מדגיש את החשיבות שבהקפדה יתרה על הצינון – אין לקבל מצב בו איש הציבור ממלא באופן חלקי בלבד את תפקידו משום שהוא שוקל את צעדיו העסקיים לאחר פרישתו, ויש להקפיד על עמידה בתנאי החוק בכדי שאנשי ציבור יימנעו משקילת שיקולים עסקיים-עתידיים במהלך תפקידם המקצועי. כך, המתח בין תפקידו הציבורי של עובד ציבור לבין המחשבה על עתידו המקצועי עשוי כשלעצמו להעמיד אותו בניגוד עניינים, ולמנוע ממנו לקבל את ההחלטות המקצועיות המתבקשות מקום בו אלו עשויות להעמידו בעימות עם מעסיקו העתידי הפוטנציאלי.⁵

השיקולים שעל הנציבות לשקול בבואה לגבש עמדה לגבי הבקשה לקיצור הצינון

11. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1711, שנועדה להבנות את שיקול דעת הגופים הנדרשים לגבש עמדה לגבי בקשות עובדים פורשים לקצר את תקופת הצינון החלה בעניינם, פורטו השיקולים שעל נציב שירות המדינה לשקול בעת גיבוש עמדתו לוועדה.⁶ בין השיקולים נמנים השמירה על טוהר המידות, תפקיד המבקש בשירות הציבורי ובכירותו, היקף סמכותו, השאלה אם מדובר ביחסי מפקח-מפוקח, מיהות הגוף אליו מבקש העובד הפורש לעבור ועוד.

⁵ ראה בעניין זה מאמרו של רועי שפירא "דלתות מסתובבות ומידת האפקטיביות של תקופת הצינון" **מחקרי משפט** לד (התשפ"א-2021). גם הוועדה קבעה בהחלטותיה בעבר כי גם אם הבכיר הפורש לא השתמש בסמכותו בפועל, די בכך שהיה מוסמך להחליט בעניין גוף פרטי כדי שהוראות הצינון תחולנה עליו. ראה ו"ע (ירושלים) 319-08 **מזוז נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 23.6.2008).

⁶ פרק ג' ואילך בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



להלן נפרט מדוע, ביחס לשיקולים השונים הנמנים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, על הנציבות להתנגד לקיצור תקופת הצינון בעניינו של פרופ' שמחון:

- א. **שמירה על טוהר המידות** – כפי שנקבע בסעיף 14 לחוק, על השמירה על טוהר המידות להוות שיקול מכריע בעמדת הוועדה. האפשרות הפוטנציאלית שבעודו בתפקידו הציבורי הושפע ראש המועצה הלאומית לכלכלה משיקולים זרים והמליץ לראש הממשלה מתוך מחשבה על עתידו המקצועי, מעלה חשש לפגיעה פוטנציאלית חמורה בטוהר המידות. יודגש כי אין בכך כדי לטעון דבר לגבי תפקודו או יושרו בפועל של פרופ' שמחון, אלא על הפוטנציאל לניגוד עניינים שבקיצור תקופת הצינון.
- ב. **תפקיד המבקש בשירות הציבורי ובכירותו** – הוועדה פסקה פעמים רבות כי ככל שהמדובר במשרה בכירה יותר, כך יש להקפיד יותר על הוראות החוק ומטרתו.⁷ שיקול זה הוא שיקול מרכזי שעל נציב שירות המדינה לבחון בבואו לגבש עמדתו.⁸ בענייננו, **המבקש נשא בתפקיד בכיר ביותר, הכפוף ישירות לראש הממשלה**, ולו השפעה משמעותית על כלל המדיניות הכלכלית בישראל, ובתוך כך על שוק ההון הישראלי (הגם שבסמכותו להמליץ לראש הממשלה ולא לקבוע מדיניות בעצמו).
- ג. **האם מדובר ביחסים של מפקח-מפוקח או מבקר-מבוקר** – במקרים בהם קיימים יחסי כפיפות, מתן הוראות, הנחיות, היתרים או הגבלות בין הגוף הציבורי ממנו פורש המבקש לגוף העסקי אליו הוא מבקש לעבור, קיים חשש מיוחד לניגוד עניינים (או מראית עין כאמור) ופגיעה באמון הציבור.⁹ בענייננו, ראש המועצה הלאומית לכלכלה הוא גורם הסמוך על אוזנו של ראש הממשלה, שהוא בעל סמכות ואחריות רוחבית על המתנהל בממשלה, ובתוך כך בהסדרת הפיקוח על שוק ההון. כפי שעולה מדבריו של פרופ' שמחון עצמו המובאים בפרסום, **לשולחנו הגיעו לא אחת סוגיות הנוגעות לאסדרת ומתן תמיכות בגופים המוסדיים**, שאיתם נמנית החברה אליה הוא מבקש לעבור. יתר על כן, ראש המועצה הלאומית לכלכלה הוא חבר בוועדת הריכוזיות שפועלת מכוח החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, ורק לאחרונה מונה בהחלטת ממשלה ממלא מקומו של ראש המועצה הלאומית לכלכלה לשבת כחבר בוועדה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל כולו.¹⁰

⁷ ראה ו"ע 03-6031 גלעד נ' מדינת ישראל – נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 17.7.2003): "ככל שהמשרה רמה יותר... כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל גם באופן מעשי וגם מבחינת מראית הדברים... כגודל המשרה כך גודל הציפיות וכך גודלה של העין הציבורית בה יש לבחון את העניין ומראיתו".

⁸ ו"ע (ירושלים) 03-6037 אלוף מיל. דוד עברי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 21.8.2003).

⁹ ע"ש (י-ם) 128/97 ד"ר טורבוביץ נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 2.3.1997).

¹⁰ החלטה 240 של הממשלה ה-36 "בחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל" (1.8.2021).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ד. מיהות הגוף אליו מבקש העובד הפורש לעבוד – שיקול חיובי למתן ההיתר יכול להיות מקום בו הפורש מבקש לעבור לגוף ציבורי או חברה ממשלתית.¹¹ בענייננו, פרופי שמחון מבקש לשמש כדירקטור בגוף מוסדי מסחרי, המנהל נכסים ציבוריים בהיקף של כ-30 מיליארד שקלים,¹² שהמדינה אמונה על הפיקוח עליו. מעבר תכופ של בעלי תפקידים בין גורמים אלו אף הוצף בדו"ח הוועדה הפרלמנטרית כגורם בעייתי בתחום הפיקוח על השוק הפיננסי, וזו הציעה לקבוע שהוועדה למתן היתרים ופטורים לא תוכל לקצר את הצינון מעבר לתקופות מזעריות.¹³

אין לקצר את תקופת הצינון החלה בענייננו של פרופי שמחון

12. לנוכח השיקולים האמורים – כל אחד מהם לבדו; וודאי שנוכח משקלם המצטבר – עולה בבירור כי קיצור תקופת הצינון, ומתן היתר לראש המועצה הלאומית לכלכלה לשעבר לעבור לעבוד כדירקטור חיצוני בחברה פרטית עליה יכול היה להשפיע באופן משמעותי בתפקידו, תפגע פגיעה משמעותית באמון הציבור בשירות הציבורי ובפיקוח המדינה על שוק ההון.

13. מעבר מהיר מתפקיד כה בכיר בשירות הציבורי לתפקיד בכיר בשוק ההון יעודד את המשך והתעצמות תופעת "הדלת המסתובבת", וישרר לבכירים בשירות הציבורי שהם רשאים להתחיל לשקול את עתידם המקצועי, כבר ביושבם בכיסא מקבל ההחלטות הציבורי.

14. אנו קוראים לנציב שירות המדינה לשקול שיקולים אלו, ולהתנגד לקיצור תקופת הצינון של פרופי שמחון בבקשתו בפני הוועדה.

15. נודה לקבלת עמדתכם בנושא בהקדם, ועד לתאריך 2022.3.24.¹⁴ בכל מקרה נבקש להביא את עמדתנו האמורה בפני הוועדה למתן היתרים ופטורים.

בכבוד רב,

אורי הס, עו"ד

האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזילי, עו"ד

מנהל האגף הכלכלי

התנועה לאיכות השלטון

¹¹ ו"ע (ירושלים) 1030-06 משה ריגל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 5.1.2006).

¹² ראו באתר החברה, <https://www.moreinvest.co.il>.

¹³ ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים דין וחשבון מסכם, בעמ' 131 (2019).

¹⁴ המועד האחרון להגשת תשובת נציג שירות המדינה, לפי הוראות תקנה 4 לתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בועדה), תשל"א-1971.