

היבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת

ניגודי העניינים של ראש הממשלה
בתפקידו כשר התקשורת

תקציר

רקע כללי

עקרון יסודי הוא כי אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים¹. זאת כדי למנוע שיקולים זרים ולשמור על אמון הציבור בעובדי הציבור, בנבחרי ובמערכת הציבורית. בכללים שאישרה הממשלה למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים נקבע כי "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים"².

בעקבות כתבה שהתפרסמה בתקשורת באוקטובר 2015, ולפיה לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו (להלן - רה"ם) קשרים חבריים עם יו"ר דירקטוריון "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק), מר שאול אלוביץ³, ערך ביוני 2016 היועץ המשפטי לממשלה הסדר ניגוד עניינים לרה"ם, בתפקידו כשר התקשורת בתחום זה (להלן - ההסדר). בהסדר צוין כי על מנת למנוע טענות בדבר חשש לניגוד עניינים ומטעמים של נראות הציבור, הודיע רה"ם ליועץ המשפטי לממשלה כי הוא יהיה מוכן להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למר אלוביץ ולחברות שבשליטתו.

בהסדר צוין כי, בתיאום עם רה"ם, הוסכם כי הוא יימנע מלטפל בשורה של נושאים שפורטו בהסדר, ובהם עניינים הנוגעים לקבוצת בזק או המשפיעים באופן מהותי על אחת החברות בקבוצה, לרבות אסדרת תחום התשתית הקווית הנייחת ושירותי הטלפונייה הנייחת. נקבע כי סמכויות שר התקשורת בעניינים אלה יועברו לשר אחר. ביולי 2016 הועברו סמכויות שר התקשורת בנושאים אלו לשר צחי הנגבי⁴.

1 טניה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (2013), עמ' 41.

2 סעיף 4 לכללים.

3 למר שאול אלוביץ יש החזקות משמעותיות בשוק התקשורת (מר אלוביץ הוא בעל השליטה בחברת יורוקום אחזקות בע"מ, בשותפות עם אחיו, המחזיק חלק קטן ממנה. חברת יורוקום תקשורת בע"מ נמצאת בבעלות כמעט מלאה של חברה זו, ובאמצעות שרשרת חברות היא בעלת השליטה בבזק).

4 רה"ם שימש בתפקיד שר התקשורת מנובמבר 2014 ועד פברואר 2017. בפברואר 2017 מונה השר צחי הנגבי לממלא מקום שר התקשורת.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2016 - מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה, במסגרת ביקורת הנוגעת להיבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת, היבטים הנוגעים להשלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם ביוני 2016 בתפקידו כשר התקשורת. במסגרת זאת בוצעו בדיקות עם רה"ם, משרד התקשורת ומשרד המשפטים. בדיקת השלמה בוצעה עם יו"ר בזק, מר שאול אלוביץ. בדיקות השלמה התקיימו ביוני 2017.

הליקויים העיקריים

השלכות הסדר ניגוד העניינים

באפריל 2016, לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה החל בבחינת הזיקה של ראש הממשלה למר אלוביץ, רוכזה בלשכת מנכ"ל משרד התקשורת רשימת נושאים שבהם עסק רה"ם מאז נכנס לתפקיד, שיש להם קשר ישיר או עקיף לבזק. נמצא כי רשימה זו לא נמסרה למשרד המשפטים בעת שגיבש את הסדר ניגוד העניינים.⁵

בעת גיבוש הסדר ניגוד העניינים בחן משרד המשפטים את השלכות ההסדר על החלטות אשר רה"ם היה מעורב בקבלתן במסגרת תפקידו כשר התקשורת לפני גיבוש ההסדר וקבע כי ההסדר יחול מעת גיבושו ואילך. הביקורת העלתה כי משרד המשפטים פרסם את הסדר ניגוד העניינים, אולם הקביעה ולפיה ההסדר אינו משליך על החלטות עבר לא שוקפה לציבור.

בעת גיבוש הסדר ניגוד העניינים פנה משרד המשפטים לרה"ם בתפקידו כשר התקשורת בעניין קשריו עם מר אלוביץ. הביקורת העלתה כי בנוסח התשובה שהועברה מטעם רה"ם למשרד המשפטים לא היה כדי להסיר את החשש שנושאים שבתחום אחריותו של משרד התקשורת או השר העומד בראשו נדונו ביניהם. יצוין כי בהתייחס לכך הבהיר מר אלוביץ במרץ 2017 למשרד מבקר המדינה כי הוא לא דן עם רה"ם בנושאים אלו.

התוצאה של המצב שנוצר מעוררת קושי של ממש - מלכתחילה לא דווח על זיקה חברית בין רה"ם לבין גורם מרכזי בתחום התקשורת; רה"ם שימש בתפקיד שר התקשורת מנובמבר 2014, והיה מעורב בפועל בכמה נושאים המשפיעים במישורין או בעקיפין על בזק (עד לתחילת בירור נושא ניגוד העניינים); בפני משרד המשפטים לא עמדה תמונה מלאה בנושא היקף העיסוק של רה"ם בנושאים הקשורים לחברת בזק; בתשובה שניתנה מטעם רה"ם למשרד המשפטים לפני גיבוש ההסדר לא היה כדי לשלול את קיומן של שיחות בין רה"ם לבין מר אלוביץ,

5 יצוין כי ההסדר גובש תוך היוועצות עם הלשכה המשפטית במשרד התקשורת, שהיא בעלת ידע רב בנוגע לתחומי האחריות של משרד התקשורת.

הנוגעות לנושאים שבהם היה מעורב רה"ם במסגרת תפקידו כשר התקשורת בתקופה שקדמה לבירור נושא ניגוד העניינים.

בהקשר לבחינת החלטות שהתקבלו לפני גיבושו של הסדר ניגוד העניינים, יש לתת את הדעת אף על עצם הכללתו של הסעיף המתייחס לשוק התקשורת בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין הסיעות המרכיבות את הממשלה הנוכחית. נוסח הסעיף עלול לעורר קושי מיוחד בנסיבות שבהן נלמד בדיעבד כי בעת חתימת ההסכם לעומד בראש סיעת הליכוד ובראשות הממשלה הייתה זיקה לגורם מרכזי בתחום התקשורת.

ההמלצות העיקריות

משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות להודעת משרד המשפטים בנוגע להבהרה לחברי הממשלה בדבר החובה בדיווח יזום ומלא אודות זיקותיהם, בתחילת כהונתם ואף בעת החלפת תפקיד.

כאשר משרד המשפטים נדרש לבחינה של השפעת הסדר ניגוד עניינים על החלטות עבר, אמון הציבור מחייב שתוצאות הבחינה יובאו לידיעת הציבור. מצב בו לציבור לא ידוע כי משרד המשפטים בחן את השלכות ניגוד העניינים גם על החלטות עבר ומה תוצאות הבחינה, עלול לגרום לפגיעה באמון הציבור במנגנון האמון על קביעת ההסדרים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור, בייחוד בנסיבות שבהן לא דווח על הקשר האישי מבעוד מועד.

אגב בחינת השלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם בתפקידו כשר התקשורת בזיקה לדוח בנושא היבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת, התעוררה סוגיה עקרונית - בחינת השפעתו של הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על מנכ"ל המשרד שאותו מינה. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שמשרד המשפטים ייתן את הדעת על השאלה העקרונית של השפעת ניגוד עניינים של שר על פעולתו של מנכ"ל שמונה בנסיבות שבהן גורם משמעותי במינוי הוא רמת האמון הגבוהה שרוכש השר למנכ"ל. זאת, בין היתר, בהיבט של שמירה על אמון הציבור בכל הנוגע לתקינות פעילותה של הרשות המבצעת, ובהתחשב בכך כי בשירות המדינה יש שכבה ניהולית מקצועית בכירה שאינה בעלת זיקה פוליטית. לא מן הנמנע כי יש נסיבות מסוימות שבהן ניתן יהיה לומר, תוך הסתייגות במבחנים אובייקטיביים, שניגוד העניינים של שר עלול להשפיע גם על המנכ"ל.

סיכום

במסגרת ביקורת הנוגעת להיבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת, בחן משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להשלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם ביוני 2016 בתפקידו כשר התקשורת.

עקרון יסודי הוא כי אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים. הדוח כולל תובנות עקרוניות בתחום ניגודי העניינים, משלב ההצהרה על זיקות בעת כינון הממשלה ועד להשלכות הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר.

הביקורת התמקדה בשני היבטים עיקריים - השפעת הסדר ניגוד עניינים על החלטות עבר והצורך בשיקוף בחינת ההשפעה האמורה לציבור; וכן השלכות הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על פעולת מנכ"ל שמינה. סוגיה עקרונית זו רלוונטית באופן רחבי לכלל משרדי הממשלה.

דוח זה מצביע על הצורך בחידוד ההוראות הנוגעות להצהרת זיקות מלאה על ידי שרים בעת כניסה לתפקידם; הצורך בשיקוף מלא לציבור בדבר קיומה של בחינה אודות השלכות הסדרי ניגוד עניינים על החלטות עבר ותוצאותיה; והצורך בבחינה עקרונית של סוגיית השלכת הסדר ניגוד עניינים של שר על מנכ"ל שמונה בנסיבות שבהן גורם משמעותי במינוי הוא רמת אמון גבוהה ביניהם.

משרד מבקר המדינה סבור כי בחינת הליקויים וההמלצות המפורטים בדוח זה תביא לתרומה לאופן הטיפול בנושא מורכב זה בעתיד לבוא.

מבוא

עובד ציבור או נבחר ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים במסגרת מילוי תפקידו, כאשר עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו (ניגוד עניינים אישי) או עם תפקיד אחר שהוא ממלא (ניגוד עניינים מוסדי).

עקרון יסודי הוא כי אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים⁶. אם נמצא בעל תפקיד ציבורי במצב שבו קיימת אפשרות ממשיכה⁷ לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו השלטוני לבין אינטרס אחר שיש לו, אישי או מוסדי - עליו למשוך ידו מאותו עניין⁸. יש מגוון שיקולים ביסוד הכלל האוסר על הימצאות במצב של ניגוד עניינים, ותכליתו - למנוע שיקולים זרים ולשמור על אמון הציבור בעובדי הציבור, בנבחריו ובמערכת הציבורית⁹.

ביוני 1977 יזמה הממשלה הקמת ועדה ציבורית, בראשות שופט בית המשפט העליון שלמה אשר, והטילה עליה להמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים). דוח הוועדה הוגש לממשלה באוגוסט 1977, וזו אישרה לראשונה את הכללים בשנת 1980¹⁰. בנוסחם העדכני של הכללים¹¹ נקבע בין היתר כי "שר ינהג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין"¹². כמו כן נקבע כי "מחובתו של השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים"¹³.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2016 - מרץ 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה, במסגרת ביקורת הנוגעת להיבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת, היבטים הנוגעים להשלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם ביוני 2016 בתפקידו כשר התקשורת. במסגרת זאת בוצעו בדיקות עם רה"ם, משרד התקשורת ומשרד המשפטים. בדיקת השלמה בוצעה עם מר שאול אלוברג. בדיקות השלמה התקיימו ביוני 2017.

- 6 טניה שפניץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (2013), עמ' 41.
- 7 יצוין כי בספרות ובפסיקה משתמשים לעתים במונח "חשש סביר" ולעתים במונח "אפשרות ממשיכה", שצוין בספר המזכר לעיל (שם, עמ' 34).
- 8 בג"ץ 5579/94 **מהדרין בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד מט(3) 133, 142.
- 9 ראו הערה 6, עמ' 42.
- 10 החלטת ממשלה 794 מ-8.6.80, ילקוט הפרסומים התש"מ, עמ' 2120.
- 11 נוסחם האחרון של הכללים הוא מ-28.11.02, פורסם בילקוט הפרסומים התשס"ג (16.1.03), עמ' 1139-1136.
- 12 סעיף 3 לכללים.
- 13 סעיף 4 לכללים.

אופן בחינת ניגודי העניינים של שרים

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (שאינה חלה על שרים וסגני שרים) נקבע שככלל, ראוי שמינוי מועמד לתפקיד, חתימת חוזה העסקה עמו או כניסתו לתפקיד בפועל, יבוצעו רק לאחר שהיועץ המשפטי של הגוף הנוגע בדבר בדק את סוגיית ניגוד העניינים, ולאחר שהמועמד חתם על הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים אם נמצא שהדבר נדרש¹⁴.

בהנחיה נקבעו שני שלבים עיקריים בעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים - ראשית יש לאתר את הנושאים שבנוגע להם עלול להיווצר ניגוד עניינים, ולברר את מהותו של ניגוד העניינים בכל אחד מנושאים אלה. בשלב השני יש לנסות למצוא דרך הולמת "לנטרול" ניגוד העניינים שאותר. איתור ניגוד העניינים מתבצע באמצעות השוואה בין מערכת התפקידים המוטלים על עובד ציבור במסגרת תפקידו הציבורי למערכת ענייניו האחרים. צוין כי דרך יעילה לחשיפת התחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים היא באמצעות שאלון שעליו מחויב המועמד להשיב.

בסעיף 7(א) לכללים, העוסק בהסדרים למניעת ניגוד עניינים של שרים (לרבות ראש הממשלה וסגן שר)¹⁵, נקבע כי "בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה; הובא עניין כאמור לפני השר כחבר ממשלה, כחבר ועדת שרים או בכל דרך אחרת, חייב השר להצהיר מיד על העניין האישי שיש לו; הודעה על הצהרת השר בדבר עניין אישי תישלח למבקר המדינה".

בעת מינוי שר, בין עם כיוון ממשלה חדשה ובין במהלך כהונתה של ממשלה קיימת (לרבות חילופי תפקידים של שרים מכהנים), נוהג מבקר המדינה לפנות אליו בבקשה למלא שאלון שבו יפרט את זיקותיו לתפקיד. מילוי השאלון משמש כלי בדיקת השר המתמנה וכן בידי היועץ המשפטי לממשלה לאתר מבעוד מועד ניגודי עניינים אפשריים. באופן זה מונחת התשתית העובדתית המאפשרת ליועץ המשפטי לממשלה לקבוע הסדרים מתאימים למניעתם.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) מסרה למשרד מבקר המדינה¹⁶ כי כלל הגורמים המקצועיים שעסקו בנושא סבורים כי "הצהרה על זיקות היא מרכיב הכרחי במסגרת הסדר כולל למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים", וכי עם כינון הממשלה הבאה, או בהזדמנות מתאימה אחרת, בכוונת משרד המשפטים להוציא הבהרה ולפיה מילוי השאלון הוא שלב הכרחי ובלתי נפרד מתהליך איתור חשש

14 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 1.1555, **עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה**, מיוני 2006 (עודכן לאחרונה באוגוסט 2015), סעיפים 10-11.

15 ראו הגדרת "שר" בסעיף 1 לכללים.

16 בדצמבר 2016 ובמרץ 2017.



משרד מבקר המדינה
רואה חשיבות בכך
שמשרד המשפטים
יוציא הבהרה לחברי
הממשלה בדבר
החובה בדיווח יזום
ומלא על זיקותיהם,
בתחילת כהונתם ואף
בעת החלפת תפקיד

לניגוד עניינים. עוד צוין כי הוראה זו נכללה בטיוטות כללי האתיקה המנחים לחברי הממשלה¹⁷.

לנוכח העיכובים החוזרים ונשנים, שנמשכים כבר שנים, בקידום כללי האתיקה החדשים לחברי הממשלה, משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בהודעת משרד המשפטים בנוגע להבהרה האמורה לחברי הממשלה בדבר החובה בדיווח יזום ומלא על זיקותיהם, בתחילת כהונתם ואף בעת החלפת תפקיד.

הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם ביולי 2016

עם תחילת כהונתה של הממשלה ה-34 פנה מבקר המדינה לרה"ם, לשרי הממשלה ולסגני השרים, במכתב המבהיר את חובותיהם על פי הכללים בסוגיות גילוי הזיקות, הצהרת ההון ומניעת ניגוד העניינים של שרים וסגני שרים ובני משפחותיהם. למכתבים אלה צורף גם שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים למתמנה לכהונת שר או סגן שר, וצוין כי על השרים למלאו ולהשיבו למבקר המדינה וכן למסרו ליועץ המשפטי לממשלה, שהוא המוסמך על פי הכללים לבחון את שאלת קיומם של ניגודי עניינים בכל הנוגע לשרים וסגני שרים, ובמידת הצורך לקבוע הסדר מתאים. המכתב לראש הממשלה (שמונה לכהן בין היתר כשר התקשורת) נשלח ב-17.5.15.

נוסף על כך, בסוף אותו החודש פנה מבקר המדינה לרה"ם וצוין כי נעשו פניות אל משרדו מצד גורמי עיתונות, בהן הועלו טענות בנוגע לקשרים עסקיים משמעותיים של באי כוחו של רה"ם בתחום התקשורת. המבקר ביקש את התייחסותו לנטען, והוסיף כי אם יש לרה"ם זיקות נוספות הנוגעות לתפקידו כשר התקשורת, עליו לפרטן כמצוות הכללים. היועצת המשפטית למשרד רה"ם העבירה את מכתבו של המבקר לבחינת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ).

באוקטובר 2015 נקבע לרה"ם הסדר ניגוד עניינים בתוקף תפקידו כשר התקשורת. בהסדר צוין כי עורכי הדין שמרון ומלכו מקיימים כלפי רה"ם מערכות יחסים של

17 בהקשר זה יצוין כי זה כמה שנים עומד על סדר יומה של הממשלה עניין גיבוש כללי אתיקה מנחים לחברי הממשלה: בהחלטת ממשלה 194 משנת 2006 הוחלט להקים ועדה ציבורית שתגבש את כללי האתיקה, ובראשה השופט (בדימוס) מאיר שמגר. בשנת 2008 הגישה הוועדה את המלצותיה. בהמלצות נכלל פרק נרחב לנושא מניעת ניגוד עניינים, אשר שילב, תוך שינויים והתאמות, את כללי ועדת אשר, אשר נקבעו כאמור לראשונה בשנת 1977. בהתייחס לצורך בשקיפות במקרה של ניגוד עניינים הציעה הוועדה לנהוג כך: "היה לחבר הממשלה עניין אישי ייחודי או העדפה אישית בנושא אשר בו הוא מעורב מתוקף תפקידו, יגלה חבר הממשלה מראש וכראוי את דבר קיומו של עניין זה או העדפה זו לכל העומדים לעסוק בסוגיה. עם היוודע לחבר הממשלה דבר קיומו של עניין אישי ייחודי יודיע למזכיר הממשלה. מזכיר הממשלה יודיע על כך לראש הממשלה, לוועדת האתיקה ולמבקר המדינה". בהחלטת ממשלה 789 משנת 2009 הוחלט למנות ועדת שרים לעניין כללי אתיקה לחברי ממשלה בראשות שר המשפטים, שתבחן את המלצות הוועדה הציבורית ותביא לאישור הממשלה קוד אתי לחברי הממשלה. בהתאם לכך מונתה ועדה, בראשות שר המשפטים דאז, פרופ' יעקב נאמן ז"ל, והיא הגישה את המלצותיה, אולם במועד סיום הביקורת הקוד האתי עדיין לא הובא לאישור הממשלה.

אמון מיוחד, ואולם הלקוחות של משרד עורכי הדין שבבעלותם בתחום התקשורת מטופלים על ידי שותף אחר במשרד. נקבע שבנסיבות אלה אין מקום לקבוע כי יהיה על רה"ם להימנע מלטפל בכל עניין המשפיע על לקוחות משרד עורכי הדין, אך יהיה עליו להימנע מלטפל באותם עניינים שבהם משרד עורכי הדין מייצג את לקוחותיו. נקבע כי פניות משרד עורכי הדין יועברו אל הדרגים המקצועיים ולא אל רה"ם כשר התקשורת, וכי רה"ם יימנע מלטפל בכל עניין שבו משרד עורכי הדין מייצג לקוח, ובפרט בפניות של משרד עורכי הדין אל משרד התקשורת. עוד נקבע שלצורך יישום ההסדר, פניות מאת משרד עורכי הדין יועברו לבחינתה של היועצת המשפטית של המשרד, והיא תבחן אם רה"ם מטפל בנושא הפנייה.

בד בבד עם בירור סוגיית ניגוד העניינים פנה המבקר לרה"ם, כאמור במכתבו ממאי 2015, וביקש ממנו להשלים את מילוי השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בנובמבר 2015 המציא בא כוחו של רה"ם את השאלון למבקר המדינה. בשאלון עצמו צוינה רק הזיקה אשר הוסדרה במסגרת הסדר ניגוד העניינים מאוקטובר 2015 (הנוגעת למשרד עורכי הדין הנ"ל).

בעקבות כתבה שהתפרסמה בתקשורת באוקטובר 2015 הופנו בקשות ליועץ המשפטי לממשלה, לפי סמכותו בהתאם לכללים, לבחון אם רה"ם מצוי בניגוד עניינים בכהונתו כשר התקשורת, גם בשל זיקה אישית למר שאול אלוביץ. הטענות בכתבה נסובו על פעילות אתר האינטרנט "וואלה" (חברה בת של בזק), אשר ככלל משרד התקשורת אינו מפקח על פעילותו. למר שאול אלוביץ יש החזקות משמעותיות בשוק התקשורת (בהיותו בעל השליטה בחברת יורקום אחזקות בע"מ, בשותפות עם אחיו, המחזיק חלק קטן ממנה. חברת יורקום תקשורת בע"מ נמצאת בבעלות כמעט מלאה של חברה זו, ובאמצעות שרשור חברות היא בעלת השליטה בבזק). בכתבה נטען שהזיקה של רה"ם למר אלוביץ עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים בתפקידו כשר התקשורת.

היועצת המשפטית של משרד רה"ם התבקשה לברר עם רה"ם אם הוא מצוי בקשר אישי עם מר שאול אלוביץ. בתגובה על כך היא מסרה כי "לרה"ם יש קשרי ידידות עם מר שאול אלוביץ מזה כ-20 שנה והם מקיימים קשרים חברתיים ביניהם". עוד נמסר כי רה"ם נפגש עם מר אלוביץ בתדירות של אחת לכמה חודשים עד שנה; כי נסיבות ההיכרות עמו אינן זכורות לרה"ם; כי הפגישות הן בעלות אופי חברתי ומשתתפות בהן גם רעיותיהם ובדרך כלל גם חברים נוספים, כי רה"ם לא פנה אל מר אלוביץ בנושאים מקצועיים, וכי הוא משוחח אתו לעתים בצורכי השעה, כפי שהוא עושה עם ראשי גופי תקשורת אחרים. הובהר כי אין בין רה"ם למר אלוביץ קשר כלכלי, וכי רה"ם לא קיבל ממנו שום תרומות, כספים או הלוואות. היועצת המשפטית הוסיפה כי רה"ם ביקש להבהיר כי הוא אינו מושפע בהחלטותיו כשר התקשורת מהיכרותו האישית עם מר אלוביץ, ושכל ההחלטות שקיבל בתפקידו כשר התקשורת התקבלו בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים.

ביוני 2016 ערך היועץ המשפטי לממשלה הסדר ניגוד עניינים נוסף לרה"ם (להלן - ההסדר), והפעם בנוגע לקשריו החברתיים עם מר אלוביץ¹⁸. בהסדר צוין כי על מנת למנוע טענות בדבר חשש לניגוד עניינים ומטעמים של נראות הציבור, הודיע רה"ם

18 ההסדר גובש תוך היוועצות עם הלשכה המשפטית במשרד התקשורת, שהיא בעלת ידע רב בנוגע לתחומי האחריות של משרד התקשורת.

באפריל 2016 הוכזה
במשרד התקשורת
רשימת נושאים שבהם
עסק רה"ם... שיש
להם קשר ישיר או
עקיף לבזק...
הרשימה לא הועברה
לידיעת משרד
המשפטים ולא היתה
בפניו בעת גיבוש
הסדר ניגוד העניינים
של רה"ם בתפקידו
כשר התקשורת

ליועץ המשפטי לממשלה כי יהיה מוכן להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למר אלוביץ ולחברות שבשליטתו. במסגרת שיח משותף שקיימו נציגי היועץ המשפטי לממשלה עם נציגי רה"ם הוסכם כי שתי מסקנות מתבקשות מהאמור: (א) כשר התקשורת עליו "להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים לחברות מקבוצת בזק ובעניינים המשפיעים עליהן באופן מהותי"; (ב) כשר התקשורת עליו "להימנע מלטפל בתחומים שבהם בזק מהווה מונופול, או בתחומים שבהם היא עומדת בתחום בלעדית (או כמעט בלעדית) עם חברה אחרת מקבוצת הוט".

בתיאום עם רה"ם הוסכם כי הוא יימנע מלטפל בשורה של נושאים שפורטו בהסדר, ובהם עניינים הנוגעים לקבוצת בזק או המשפיעים באופן מהותי על אחת החברות בקבוצה, לרבות אסדרת תחום התשתית הקווית הנייחת ושירותי הטלפוניה הנייחת. נקבע כי סמכויות שר התקשורת בעניינים אלה יועברו לשר אחר. ביולי 2016 הועברו סמכויות שר התקשורת בנושאים אלו לשר צחי הנגבי.¹⁹

יצוין כי על פי הנוהג, בעת גיבוש הסדר ניגוד העניינים פונה היועץ המשפטי לממשלה אל מבקר המדינה ומבקש את התייחסותו לנושא, וכך נעשה גם במקרה זה. עם זאת, הגיבוש הסופי של ההסדר נעשה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, תוך שקילת מכלול הנסיבות הנוגעות לעניין.

ביולי 2016 פנה משרד מבקר המדינה למנכ"ל משרד התקשורת (להלן - המנכ"ל) בבקשה לקבל "תיעוד לגבי הנקודות בהן רה"ם בתפקידו כשר התקשורת היה מעורב בהחלטות הנוגעות לרפורמה בשוק התקשורת הנייחת ובכללם דיונים, הכרעות רגולטוריות, חתימה על תקנות וכיו"ב" (בתקופה שקדמה לגיבוש הסדר ניגוד העניינים).

באוגוסט 2016 השיבה לשכת המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כלהלן: "ההחלטה של המנכ"ל שלא לקבל החלטה לעניין ההדדיות לצורך למידת הנושא, כמו גם החלטתו לעניין שימוע הטלפוניה^[20] נעשו לאחר שהמנכ"ל עדכן את רה"ם, בתפקידו כשר התקשורת, ולאחר שניתנה הסכמתו. השיחות בוצעו טלפונית ו/או בפגישות ב-4 עניים, כך שאין סיכומי דיון. על כן, אין חומרים להעביר לסעיף זה".

הביקורת העלתה שבאפריל 2016 ריכזה היועצת המקצועית הבכירה למנכ"ל משרד התקשורת רשימת נושאים שבהם עסק רה"ם מאז נכנס לתפקיד, שיש להם קשר ישיר או עקיף לבזק, כמפורט להלן:

1. הליכי פיקוח על קבוצת בזק.

2. בקשה לאישור מכירת פעילות אלון סלולר לפלאפון.

3. הארכת תוקף הסמכה ליתן היתר לביצוע עבודות [לעובדי בזק].

4. אישור שינוי אחזקות ביס.

19 רה"ם שימש בתפקיד שר התקשורת מנובמבר 2014 ועד פברואר 2017. בפברואר 2017 מונה השר צחי הנגבי לממלא מקום שר התקשורת.

20 משרד התקשורת קידם שימוע ולפיו בזק תספק שירות טלפוניה חלופי לשירות הטלפוניה הסיטונאית לתקופת ביניים. ראו בדוח בנושא "יישום רפורמת השוק הסיטונאי".

5. תיקון רישיון יס.
6. דרישת תשלום עיצום כספי בגין שימוש בטווח מספרים שלא הוקצה כדין בזק.
7. דרישת תשלום עיצום כספי [מבזק] בגין הפרה בנושא יישום השוק הסיטונאי.
8. דרישת תשלום [מבזק] בגין הפרת תקנות התשלומים.
9. דרישת תשלום עיצום כספי [מבזק] בגין הקצאת מספרי טלפון שלא על פי תקנות התשלומים.
10. שימוע טלפוניה.
11. שימוע שוק סיטונאי הוט.
12. שימוע ביקושים.

צוין כי ברשימה מפורטים נושאים שלא נכללו בדיווח של לשכת המנכ"ל מאוגוסט 2016 למשרד מבקר המדינה, אף שהם נוגעים לרפורמה בשוק התקשורת הנייחת.

בטיטות הדוח שהעביר משרד מבקר המדינה להתייחסות משרד המשפטים בנובמבר 2016 צוין כי לדעתו ראוי שמשרד המשפטים ייתן את דעתו על השאלה מה דינן של החלטות אשר רה"ם, מר בנימין נתניהו, היה מעורב בהן עוד לפני שנקבע הסדר ניגוד העניינים, העוסקות בנושאים שנקבע בהסדר שהוא מנוע מלעסוק בהם, וכי הוא ינחה כיצד יש לנהוג בעניינן. במידת הצורך, הוצע לשקול, בין היתר, אם יש מקום להנחות את השר צחי הנגבי, שאליו הועברו סמכויות שר התקשורת בכל הנוגע לקבוצת בזק ולנושאים משיקים (כמפורט בהסדר), לבחון מחדש החלטות שהתקבלו בנושאים שרה"ם היה מעורב בהם. על מנת שמשרד המשפטים יוכל לגבש את החלטתו בנושא, הוצע כי הוא ישקול לוודא כי בפגישות שקיים רה"ם עם מר אלוביץ מאז החל לכהן כשר התקשורת לא נדונו נושאים הקשורים לתחומי פעילותו של המשרד.

בתשובת משרד המשפטים מדצמבר 2016 נמסר כי שאלת השפעתו של הסדר ניגוד העניינים על החלטות שהתקבלו בעבר נבחנה מראש, בעת הטיפול בנושא, ולא נמצא כי יש מקום לפסול או לבחון מחדש החלטות שכבר התקבלו. צוין כי הלכה למעשה, הוסכם בנסיבות העניין שיש לצאת מתוך הנחה שמתעורר חשש לניגוד עניינים, וכי ראש הממשלה נדרש להימנע מלטפל בעניינים הנוגעים למר אלוביץ. עוד צוין כי עם זאת, הקביעה כי מתעורר ניגוד עניינים בנסיבות העניין, נעשתה לאחר התלבטות ובדיקה עובדתית חוזרת ונשנית, ועל סמך מידע על קשרי חברות, שקשה לאמוד את תוצאותיה האובייקטיביות. נמסר כי "אין בידינו לקבוע כי הזיקה האישית העומדת בבסיס קביעה זו מצויה בדרגת החומרה הגבוהה". צוין שכיוון שמדובר בחשש לניגוד עניינים בלבד, כאשר השאלה על עוצמת השפעת הזיקה האישית ממילא מוטלת בספק - אין מקום לפתוח החלטות שכבר התקבלו, ויש לראות את חוות הדעת כמתייחסת אל ההסדר הרצוי מכאן ואילך. בתשובה צוין עוד כי

"הקביעה כי הטיפול בעניינים הנוגעים לקבוצת בזק היה נגוע בניגוד עניינים לאורך כל תקופת כהונתו של שר התקשורת הנוכחי, עלולה ליצור מערבולת משפטית שאין לשער את סופה". נמסר כי גם בהתחשב בפוטנציאל הנזק של הקביעה האפשרית ולפיה החלטות שהתקבלו בעבר בטלות - ולו כהיפותזה לגבי חלק מהמקרים - הוכרע כי האיוון הנכון מתבקש להחיל את המגבלה כצופה פני עתיד.

בירור שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 2017 עם משרד המשפטים העלה כי על אף שהוכנה בלשכת מנכ"ל משרד התקשורת רשימת הנושאים שיש להם קשר לבזק שבהם עסק רה"ם מאז נכנס לתפקיד היא לא הועברה לידיעת משרד המשפטים ולא היתה בפניו בעת גיבוש ההסדר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשימת הנושאים שבהם עסק רה"ם לפני גיבוש הסדר ניגוד העניינים, שאותה הכין משרד התקשורת, הייתה צריכה להיות מובאת לידיעת משרד המשפטים על ידי משרד התקשורת ולעמוד בפניו יחד עם כל חומר רלוונטי אחר החיוני לצורך גיבוש ההסדר. בלא עיון ברשימה, עלול להתעורר קושי בקביעת האיוון הנכון בסוגיית תחולת ההסדר על החלטות עבר.

משרד המשפטים השיב עוד בדצמבר 2016 כי בתגובה שנמסרה מטעם רה"ם לעניין קשריו עם מר אלוביץ הובהר, כאמור, כי "רה"ם לא פנה אל מר אלוביץ בנושאים מקצועיים, וכי הוא מקיים עמו שיח בנושאי השעה, כפי שהוא עושה עם ראשי גופי תקשורת אחרים". בתשובה צוין כי בנסיבות אלה לא מצא משרד המשפטים לנכון להוסיף לברר את תוכן שיחותיהם של ראש הממשלה ושל מר אלוביץ.

בינואר 2017 פנה משרד מבקר המדינה למשרד המשפטים, בבקשה לדעת אם משרד המשפטים סבור כי נוסח ההתייחסות שנמסר לו מטעם רה"ם שולל את האפשרות שבין רה"ם למר אלוביץ נדונו נושאים הקשורים לתחומי פעילותו של המשרד.

בפברואר 2017 השיב משרד המשפטים על שאלה זו כי "החלק הרלוונטי מן ההתייחסות שנמסרה מטעם רה"ם צוטט כלשונו בהתייחסות [משרד המשפטים]. כפי שניתן להיווכח, ראש הממשלה שלל פניה שלו בנושאים מקצועיים אל מר אלוביץ, אך לא התייחס, לחיוב או לשלילה, לאפשרות שמר אלוביץ פנה אליו בעניינים אלו ולאפשרות שהשניים דנו בנושאים אלו".

משרד מבקר המדינה העיר בפברואר 2017 כי היה על משרד המשפטים למצות את בדיקותיו בנוגע לשאלה אם לפני גיבוש הסדר ניגוד העניינים רה"ם ומר אלוביץ דנו בנושאים שבתחום אחריותו של משרד התקשורת ושל השר העומד בראשו. בלא מיצוי הבדיקה, לא הוסר החשש שהם דנו בנושאים אלה, ולא ניתן היה לבחון את השלכות הדבר על החלטות שבהן היה מעורב רה"ם במסגרת תפקידו כשר התקשורת לפני גיבוש ההסדר.

במרץ 2017 מסר מר אלוביץ למשרד מבקר המדינה כי הוא "לא דן עם רה"ם בנושאים המצויים תחת אחריותו של משרד התקשורת ושל השר העומד בראשו" וכי

"לא קיים שיחות עם רה"ם הנוגעות לנושאים בהם היה מעורב רה"ם בתפקידו כשר התקשורת".

בתשובת משרד המשפטים ממרץ 2017 צוין כי החל מחודש מרץ 2016 (המועד שבו החל משרד המשפטים לבדוק את נושא ניגוד העניינים מול משרד התקשורת) משרד התקשורת נמנע מלקבל החלטות בעניינים הנוגעים לקבוצת בזק, המצריכים מעורבות של השר. לאורך תקופה זו, עמד משרד המשפטים בקשר אינטנסיבי עם הלשכה המשפטית במשרד התקשורת. משרד המשפטים הוסיף כי הנחת העבודה שלו היתה "כי רפורמות או מהלכים משמעותיים שמשרד [התקשורת] קידם לפני כן או ביקש לקדם באותה העת היו נדעויות לנו". משרד המשפטים הוסיף וציין כי במסגרת תפקידו כשר התקשורת רה"ם לא קיבל החלטות שנויות במחלוקת לפני שגובשה חוות הדעת. עוד צוין כי לו היה המשרד רואה צורך בבירור מעמיק יותר אודות החלטות מסוימות, הוא היה עושה כן. מאחר שלא נמצא שיש צורך שכזה, הוא לא מצא לנכון להוסיף ולתשאל את רה"ם אודות שיחותיו האישיות עם מר אלוביץ, שכן די היה במידע שנמסר על מנת לקבוע כי יש אפשרות ממשית של חשש לניגוד עניינים.

נוכח האמור, משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן:

1. משרד מבקר המדינה ער לקושי המתעורר לעתים בקביעה של נסיבות שיחשבו למקימות חשש לניגוד עניינים. למשל, ההכרעה אם קשר חברתי מעורר חשש לניגוד עניינים תלוי במגוון רחב של נסיבות, ובהן נסיבות ההיכרות ומשכה, מספר המפגשים החברתיים שהתקיימו, תדירותם ואופיים, מיהות המעורבים וזיקתם לנושא. אין נוסחה אחידה וידועה שניתן לשבץ בה את כל המשתנים ולקבל תשובה ברורה ומוסכמת. על כן לעתים ההכרעה אינה פשוטה, ולעתים אף בעל התפקיד עצמו אינו ער לכך שנסיבות מסוימות עלולות להקים אפשרות ממשית לניגוד עניינים (אישי או מוסדי). לכן, בין היתר, חובתו של השר לדווח בהרחבה על מלוא הזיקות שלו, ולהותיר ליועץ המשפטי לממשלה להכריע האם מדובר בזיקה המעלה חשש לניגוד עניינים או לא.
2. הליך הבחינה של טענות בדבר פגמים בהליך המינהלי מורכב משני שלבים - בשלב הראשון נבחן עצם קיומו של הפגם, ואם נמצא כי אכן יש פגם, מתבצע השלב השני - בחינה של תוצאותיו. משרד מבקר המדינה סבור כי אמון הציבור מחייב שתוצאות תהליך דו-שלבי זה, יובאו לידיעת הציבור. מצב שבו משרד המשפטים פרסם את הסדר ניגוד העניינים בלי ששיקף לציבור כי בחן אף את השלכות ניגוד העניינים גם על החלטות עבר ובלי שפרסם את ממצאי הבחינה, עלול להביא לפגיעה באמון הציבור במנגנון האמון על קביעת ההסדרים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור, בעיקר בנסיבות שבהן לא דווח על הקשר האישי מבעוד מועד.



...מלכתחילה לא דווח
על זיקה חברית בין
רה"ם לבין גורם מרכזי
בתחום התקשורת;
רה"ם שימש בתפקיד
שר התקשורת
מנובמבר 2014, והיה
מעורב בפועל בכמה
נושאים המשפיעים
במישרין או בעקיפין
על בזק (עד לתחילת
בירור נושא ניגוד
העניינים)

3. התוצאה של המצב שנוצר מעוררת קושי של ממש. מדובר במצב שבו מלכתחילה לא דווח על זיקה חברית בין רה"ם לבין גורם מרכזי בתחום התקשורת; רה"ם שימש בתפקיד שר התקשורת מנובמבר 2014, והיה מעורב בפועל בכמה נושאים המשפיעים במישרין או בעקיפין על בזק (עד לתחילת בירור נושא ניגוד העניינים); בפני משרד המשפטים לא עמדה תמונה מלאה של היקף העיסוק של רה"ם בנושאים הקשורים לחברת בזק; בתשובה שניתנה מטעם רה"ם למשרד המשפטים לפני גיבוש ההסדר, לא היה כדי לשלול את קיומן של שיחות בין רה"ם לבין מר אלוביץ, הנוגעות לנושאים שבהם היה מעורב רה"ם בתפקידו כשר התקשורת, בתקופה שקדמה לבירור נושא ניגוד העניינים.

משרד התקשורת מסר בתשובתו ממרץ 2017 כי בהתאם להנחיית היועצת המשפטית של המשרד, ממרץ 2016 (המועד שבו החל משרד המשפטים לבדוק את נושא ניגוד העניינים מול משרד התקשורת) ועד למועד גיבוש הסדר ניגוד העניינים והעברת הסמכויות לשר צחי הנגבי, "הפעולות הקשורות לקביעת מדיניות המשרד בתחום השוק הנייח, הדורשות התייעצות או החלטה של השר הפוסק ולא הובאו להחלטה רה"ם כשר התקשורת", וכי המנכ"ל נמנע מלעדכן את רה"ם או לדון עמו בכל הנושאים הנוגעים לשוק הנייח בכלל ולבזק בפרט. עוד צוין כי בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, בתקופת ביניים זו הוגשו לחתימת רה"ם במסגרת תפקידו כשר התקשורת רק מסמכים פורמליים המחייבים את חתימת השר, וזאת לאחר סיום העבודה המקצועית הנדרשת במשרד. משרד התקשורת מסר כי "גם ההחלטות, קודם לחתימת הסדר ניגוד העניינים, נעשו לאחר הליך וסדור, בליווי הייעוץ המשפטי של המשרד, ועל פי כל כללי המינהל הנדרשים ותוך הקפדה על אי-עירוב רה"ם כשר התקשורת ללא אישור הלשכה המשפטית. בהחלטות אחרות בהן היה חשש, נעשה הליך ריפוי באופן שהחלטות קודמות הועלו לדיון וקבלת החלטה חוזרת על ידי השר הנגבי".

משרד התקשורת הוסיף כי קודם לגיבוש הסדר ניגוד העניינים העבירה הלשכה המשפטית למשרד המשפטים את רשימת הנושאים האסדרתיים בשוק התקשורת המשפיעים על קבוצת בזק, לרבות אלה המפורטים בתכנית העבודה של משרד התקשורת. על כן "הוצגה לאנשי משרד המשפטים מלוא רוחב היריעה של הנושאים נושא הבדיקה". בהתייחס לרשימת הנושאים שבהם עסק רה"ם במסגרת תפקידו כשר התקשורת הנוגעים לשוק הנייח או לבזק, שאותם הכינה היועצת המקצועית הבכירה למנכ"ל ונמצא כי לא הועברה למשרד המשפטים, נמסר כלהלן: את הליכי הפיקוח והטלת העיצומים הכספיים על בזק והחברות הבנות ביצע מנכ"ל המשרד מתוקף סמכויותיו, חלקם לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, וללא עדכון מראש של השר; בנושאים אחרים קיבל רה"ם את המלצות הצוות המקצועי כלשונן, ונדרשה רק חתימתו הפורמלית. עוד צוין כי הנושאים האחרים הנכללים ברשימה, לרבות "שני הנושאים המהותיים היחידים שהובאו לידיעת רה"ם טרם תחילת הליך הבדיקה בעניין ניגוד העניינים" - שימוע בנושא הטלפוניה ועיכוב השימוע בנושא עקרון ההדדיות - הועברו לבחינת השר צחי הנגבי ולהחלטתו.

בתשובת משרד המשפטים ממרץ 2017 צוין כי בירור שערך בעת הזאת עם משרד התקשורת העלה גם הוא כי מעורבות רה"ם אינה רלוונטית לעניינים שפורטו

ברשימה²¹. משרד המשפטים הוסיף כי בתקופה הרלוונטית שקדמה לגיבוש ההסדר ובעת גיבושו אמנם נעשו ניסיונות להגיע לידי פתרונות מוסכמים עם בזק, אולם לא הייתה החלטה שהיטיבה עם בזק באופן ספציפי שניתן היה להצביע עליה כהחלטה שעשויה להיות שנויה במחלוקת, וככזו שעשויה להיות נעוצה, בשורשה, בפגם של ניגוד עניינים. עוד ציין משרד המשפטים כי הנחה את משרד התקשורת להימנע מקידום נושא הטלפוניה עד לקבלת החלטה בשאלת ניגוד העניינים, משום שסבר שהייתה עשויה להיות לה השפעה מהותית על בזק. משרד המשפטים ציין שהחלטה להימנע מבירור פרטני של סוגיות ספציפיות שהוכרעו בעבר, התקבלה גם על רקע ההנחה המעשית ולפיה הם ערים לכל הסוגיות השנויות במחלוקת והמשמעותיות. צוין כי ייתכן שניתן היה לאמת זאת באמצעות בדיקה מפורטת של ההחלטות שהתקבלו, אך מהטעמים המפורטים לעיל הדבר לא היה מוביל למסקנה אחרת בנוגע לתחולת ההסכם על החלטות עבר. משרד המשפטים הוסיף כי אילו הייתה מונחת על הפרק זיקה הקושרת את רה"ם ושר התקשורת באופן יוצא דופן אל האינטרסים של קבוצת בזק או אילו היו אינדיקציות לכך שהחלטות משרד התקשורת מוטות באופן חריג לטובת האינטרסים של קבוצת בזק - פני הדברים היו שונים. אולם בנסיבות הנוכחיות אין צורך לנקוט צעד דרסטי מעין זה.

בתשובות רה"ם ממרץ ומיוני 2017 נכתב: "אנו דוחים מכל וכל את מסקנות מבקר המדינה. עם זאת, לאור העובדה שעיקר המסקנות לא מופנה לראש הממשלה, לא מצאנו להגיב לאמור בטיטה, ואנו מצטרפים לעמדתם של יתר המבוקרים".

סעיף התקשורת בהסכמים הקואליציוניים

בהקשר לבחינת החלטות שהתקבלו לפני עריכת הסדר ניגוד העניינים, יש לתת את הדעת אף על עצם הכללתו של הסעיף הנוגע לשוק התקשורת בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין הסיעות המרכיבות את הממשלה הנוכחית. בהסכמים שנחתמו בין סיעת הליכוד לבין הסיעות שהצטרפו לקואליציה נכלל סעיף הדין ב"הנהגת רפורמות בתחום התקשורת"²²: "הממשלה תנהיג רפורמות מקיפות בשוק התקשורת. סיעת הליכוד, סיעת... ויתר הסיעות המצטרפות לקואליציה מתחייבות לתמוך ברפורמות הללו. כמו כן, סיעות הקואליציה וחבריהן, לא יתמכו בהצעות חוק בתחום התקשורת בלא אישור שר התקשורת. סיעות הקואליציה וחבריהן יתנגדו לכל יוזמה ו/או הצעה בתחום התקשורת, ששר התקשורת יתנגד לה".

21 מטעמים דומים לאלו שפורטו בתשובת משרד התקשורת בנוגע לנושאים שנכללו ברשימה.

22 ראו למשל סעיף 98 להסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת ש"ס ממאי 2015.

סעיף התקשורת המובא לעיל סתם ולא פירש באילו רפורמות מדובר, וליזמות באילו תחומים יש להתנגד²³. סעיף כזה עלול לעורר קושי מיוחד בנסיבות שבהן נלמד בדיעבד כי בעת חתימת ההסכם לעומד בראש סיעת הליכוד ובראשות הממשלה הייתה זיקה לגורם מרכזי בתחום התקשורת. זאת ועוד, מכוח כהונתו כרה"ם נתונות בידו סמכויות למנות את חברי הממשלה, ובכלל זה הוא מוסמך לקבוע כי תיק מסוים ייוותר בידיו, כפי שאירע בפועל בנוגע לתיק התקשורת למשך פרק זמן מסוים.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי ההסכם הוא הסכם פוליטי שנחתם בין הסיעות המרכיבות את הקואליציה, ולפיכך היועץ המשפטי לממשלה לא נדרש מלכתחילה למשמעויותיו ולתקפותו המשפטית של ההסכם - אלא בחינה משפטית נערכת כמקובל, לגבי כל הצעה של החלטה ממשלתית המבקשת ליישם את ההסכם. עוד נמסר כי בכל הנוגע לשאלת ניגוד העניינים, הסכם זה מדגיש את מעמדו המכריע של שר התקשורת בעניינים הכרוכים ברפורמות בתחום התקשורת - ההסכם מעניק לשר התקשורת מעמד פוליטי מבוסס ומכריע, ולכאורה הדבר עשוי היה להיות שיקול נסיבתי מחמיר, המחייב לנקוט זהירות מיוחדת ואף מחמירה בכל הנוגע למעורבות של שר התקשורת בעניינים שבהם הוא מצוי בניגוד עניינים. ואולם הלכה למעשה ספק אם המנגנון המיוחד שנקבע בהסכם משפיע באופן מעשי על ביסוס מעמדו של שר התקשורת וכוח ההכרעה שלו, שכן בנסיבות הקיימות שר התקשורת מכהן גם כראש הממשלה, ובשיטה הפוליטית הנוהגת - כוחו הפוליטי ממילא רב מזה המוקנה לשר התקשורת לפי ההסכם בלבד.

סעיף זה הועמד לבחינת בג"ץ²⁴ (עוד לפני שנבחנה סוגיית ניגוד העניינים של רה"ם בשל קשריו עם מר אלוביץ) בטענה כי הוא נוגד את תקנת הציבור, משום שהוא כובל את שיקול דעתם של שרי הממשלה וחברי הכנסת. בפסק הדין נקבע כי הסעיף אינו מנוגד לדין, וכי "עסקינן בסעיף הצהרתי, המכוון למשמעת קואליציונית, אך אינו מונע, לא מן השרים ולא מחברי הכנסת להביע דעתם בהליכים כדיון...". עם זאת, בג"ץ העיר כי "במקום שר התקשורת היה צריך לומר 'הממשלה', שכן לה הסמכות לעניין הצעות חוק ולעניין עמדת הקואליציה בכנסת - לה ולא לשר פלוני".

23 זאת שלא כמו סעיפים אחרים שנכללו בהסכמים הקואליציוניים, שבהם התחייבו הסיעות החותמות לקדם נושאים מוגדרים, כגון הורדת מס ערך מוסף על מוצרי יסוד שבפיקוח לשיעור של 0%; העלאת שכר המינימום לסכום של 5,300 ש"ח; הוזלת מחירי הדיור; ושיפור השירות בתחבורה הציבורית.

24 בג"ץ 4748/15 ח"כ אראל מרגלית נ' הממשלה ה-34 של מדינת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 21.10.15).

בצירוף הנסיבות... יש
כדי להעמיק את
הקושי שבהכללת
סעיף התקשורת
בנוסח הקיים בהסכם
הקואליציוני

משרד מבקר המדינה מעיר כי בצירוף הנסיבות - אלו הנוגעות לכוחו הפוליטי העודף של רה"ם המכהן גם כשר תקשורת וכבעל תפקידים נוספים; ואלו הנוגעות לחשש שהתברר כי רה"ם מצוי במצב של ניגוד עניינים באחד מהענפים המרכזיים של שוק התקשורת (עניין שלא עמד לנגד עיניו של בג"ץ בעת שדן בעתירה האמורה, מכיוון שההסדר נערך לאחר פסק הדין) - יש כדי להעמיק את הקושי שבהכללת סעיף התקשורת בנוסח הקיים בהסכם הקואליציוני.

השפעת הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על עבודת מנכ"ל משרדו

אגב בחינת השלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם בתפקידו כשר התקשורת ביזיקה לדוח בנושא היבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת, התעוררה סוגיה עקרונית - שאלת השפעת הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על מנכ"ל המשרד שאותו מינה.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מסדיר את דרכי המינויים לתפקידים השונים בשירות המדינה. תכליתו העיקרית היא להבטיח כי מינויים בשירות המדינה יבוצעו בהתאם לאמות מידה של כישורים והתאמה לתפקיד ובהתאם לשיקולים רלוונטיים נוספים, ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או שיקולים בלתי-ענייניים אחרים. דרך המלך שנקבעה להשגת מטרות אלה היא איוש תפקידים באמצעות מכרז²⁵.

עם זאת, החוק הכיר במשרות מסוימות אשר ניתן לפטור אותן ממכרז, ובהן - מנכ"ל משרד ממשלתי. הטעם שניתן לכך הוא כי תפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי מצריך מערכת יחסי אמון מיוחדת בין מי שמשמש בו לבין השר העומד בראש המשרד. הוסבר שבלא יחסי אמון כאלה, עלול להיווצר שיבוש במערכת התפקודית של המשרד ותיתכן פגיעה מהותית באינטרס הציבורי²⁶. לצד זאת, המועמד נדרש לעמוד ברף מקצועי שקבעה הממשלה, הנוגע להשכלתו ולניסיונו²⁷.

יוצא אפוא שייתכן כי מי שהשר ימנה למנכ"ל משרד ממשלתי יהיה גורם מקצועי, שבקיא בתחומי פעילותו של המשרד ואינו מקיים עם השר יחסי אמון הנובעים מהיכרות מוקדמת; ומנגד, ייתכן שהממונה לתפקיד יקיים יחסי אמון ברמה גבוהה עם השר הממנה, והיכרותו עם התחום שעליו מופקד המשרד לא תהיה מעמיקה, ובלבד שוועדת מינויים קבעה בהחלטה מנומקת שניסיונו המקצועי מספק.

25 גם לגבי משרות הפטורות ממכרז בדרך כלל מתקיים הליך תחרותי.

26 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09, פסקה 19).

27 החלטת ממשלה 86 ממאי 2009.

במאי 2015 פנה רה"ם בתפקידו כשר התקשורת אל נציב שירות המדינה וביקש להגיש את מועמדותו של המנכ"ל הנוכחי לתפקיד מנכ"ל משרד התקשורת. בפנייתו הוא ציין כי המועמד מילא שורה של תפקידים בכירים במגזר הפרטי והציבורי, וכי הניסיון, הידע המקצועי והשכלתו של המועמד הולמים את דרישות התפקיד. בשאלון שהגיש המועמד לוועדת המינויים בנציבות שירות המדינה במאי 2015 הוא ציין כי מתקיימת לגביו "זיקה או קשר אישי, מפלגתי או פוליטי אחר, בהווה או בעבר, לשר משרי הממשלה" - הוא שימש כראש המטה של רה"ם בעת שלא היה בתפקיד ציבורי (בשנים 2001-2003), ובמערכת הבחירות לכנסת ה-20 שהתקיימה במרץ 2015 נשכר כיועץ לצורך ניהול מטה הבחירות - כחלק מצוות מקצועי שעסק בניהול הקמפיין. בהחלטת ועדת המינויים מיוני 2016 בה נקבע כי המועמד כשיר לתפקיד המנכ"ל וכי הוא עומד בדרישות הנוגעות לכישורי ההשכלה והניסיון, צוין כי למועמד זיקה לרה"ם.

ביוני 2015 החל המנכ"ל הנוכחי לכהן בתפקידו, לאחר שוועדת המינויים קבעה כי ניסיונו המקצועי מספק לצורך מינויו לתפקיד זה, והמינוי אושר על ידה ועל ידי הממשלה. מהסדר ניגוד העניינים שנערך למנכ"ל עם כניסתו לתפקיד עולה כי לפני כניסתו לתפקיד עסק המנכ"ל בין היתר במתן ייעוץ אסטרטגי ועסקי לגורמים שונים (שום גורם מגורמים אלה אינו קשור לפעילות משרד התקשורת); ניהל קרן השקעות פרטית (למשקיע או להשקעות שנדונו אין כל זיקה או קשר לתחומי פעילות המשרד); וכיהן כדירקטור בתע"ש - התעשייה הצבאית ובחברת "תרבות לישראל".

עוד עולה כי המנכ"ל ניהל כאמור את מטה הבחירות של סיעת "הליכוד" לכנסת ה-20, שהתקיימו במרץ 2015.

תפקידה של ועדת המינויים לוודא כי מי שמתמנה למשרת מנכ"ל משרד ממשלתי הוא בעל כישורים ההולמים את התפקיד, וזאת כדי לאפשר תפקוד תקין של השירות הציבורי. עם זאת, הדבר אינו שולל את האפשרות שיתקיימו יחסי אמון בין השר למועמד לתפקיד המנכ"ל. תפקידו של המנכ"ל כראש מטה הבחירות של תנועת הליכוד במערכת הבחירות האחרונה מעיד על קיומם של יחסי אמון ברמה גבוהה ביותר בינו לבין רה"ם. מינויו לתפקיד מנכ"ל משרד התקשורת זמן קצר לאחר ששימש בתפקיד זה מלמד כי לא מן הנמנע שלמרכיב זה ניתן משקל משמעותי במינויו. יובהר כי כאמור, משרת מנכ"ל משרד ממשלתי היא משרת אמון, ועל פי הכללים ניתן למנות מנכ"ל בנסיבות אלה, וכי בדברים האמורים אין כדי להטיל דופי בכשירותו המקצועית של המנכ"ל לשמש בתפקיד ובהחלטת ועדת המינויים באשר למינויו לתפקיד זה.

עולה הצורך בבחינת
השאלה העקרונית עד
כמה מנכ"ל, שיש
במינויו מרכיב
משמעותי של אמון
ברמה גבוהה מצד
השר הממנה, יכול
לפעול באופן בלתי
תלוי בתחומים שבהם
נקבע הסדר ניגוד
עניינים המונע מהשר
שמינה אותו לעסוק
בהם

ככלל, אין מניעה שמנכ"ל יטפל בנושאים שהשר מנוע מלעסוק בהם בשל הסדר ניגוד עניינים (למעט נושאים שמכוח הדין הם בסמכותו הבלעדית של השר). אולם כאשר קיימים יחסי אמון עולה הצורך בבחינת השאלה העקרונית עד כמה מנכ"ל, שיש במינויו מרכיב משמעותי של אמון ברמה גבוהה מצד השר הממנה, יכול לפעול באופן בלתי תלוי בתחומים שבהם נקבע הסדר ניגוד עניינים המונע מהשר שמינה אותו לעסוק בהם. כן עולה השאלה אם טיב קשר שכזה אינו עלול להביא לכך שהגורם המתמנה יוביל את מדיניות השר כפי שהוא משער שתהיה, או יקבל החלטות ברוח תפיסתו של מי שמינה אותו, בנושאים שבהם נקבע כי השר מנוע מלעסוק מפאת חשש לניגוד עניינים.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי לצורך הערכת מידת החשש מניגוד עניינים במילוי תפקידו של מנכ"ל, יש להסתמך על אמות מידה אובייקטיביות, וכי את תפקידו של המנכ"ל יש לבחון בפרספקטיבה הפונקציונלית - מהו היחס בין תפקידו של המנכ"ל ובין תפקיד השר. על מידת החשש לניגוד עניינים יש ללמוד מן הפרספקטיבה הכוללת של הנסיבות המעוררות חשש לניגוד עניינים.

משרד המשפטים ציין כי יש מצבים שבהם מקובל להניח כי יש חשש לניגוד עניינים גם כאשר בין עובד הציבור לבין בעל העניין יש ריחוק של שתי דרגות קרבה; וכי קביעה אם ניגוד העניינים משתרע על דרגת קרבה נוספת אינה מוכרעת מראש והיא תלויה במכלול נסיבות העניין. משרד המשפטים ציין עוד כי יש הבדל משמעותי בין נושא משרת אמון הפועל בלשכתו של עובד ציבור או נבחר ציבור לבין נושא משרת אמון הממלא תפקיד ניהול עצמאי - אנשי הלשכה של עובד הציבור מהווים זרועו הארוכה של נבחר הציבור, ונכון להניח שהם פועלים לפי הנחיות מאת מי שמכוח אמונו הם מכהנים, אולם פני הדברים שונים כאשר מדובר במנכ"ל משרד ממשלתי (או בעל תפקיד אחר הנושא משרת אמון אך ממלא תפקיד עצמאי ונושא באחריות ניהולית או מקצועית). לתפקידו של מנכ"ל משרד ממשלתי יש אופי דואלי - מדובר במשרת אמון, אך בתפקיד שיש לו מאפיינים ניהוליים מובהקים. ההנחה היא שהמנכ"ל אינו פועל כזרוע הארוכה של נבחר הציבור, ועליו להפעיל שיקול דעת מקצועי לצורך מתן המלצות לשר ויישום המדיניות שקבע השר. מקום שבו השר אינו מעורב, אין להניח כעניין שבשגרה כי מנכ"ל המשרד פועל בכל זאת על פי תכתיבים נסתרים, וכי פעולתו עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים. עוד צוין כי הטלת מגבלה על המנכ"ל כל אימת ששר מנוע מלטפל בעניין מסוים עלולה להטיל מגבלה קשה על תפקוד המשרד, וכי שמירה על המשך התפקוד של המנכ"ל כאשר השר מנוע מלפעול היא חיונית גם בהיבט הפרקטי של הותרת גורם בעל אחריות ניהולית.

בתשובת משרד המשפטים צוין עוד כי כיוון שמהבחינה הפונקציונלית אין לראות במנכ"ל כמי שמצוי בניגוד עניינים בגלל ניגוד עניינים של השר, החשש לניגוד עניינים עלול להתעורר רק במקרים חריגים, שבהם העניין האישי של השר מעורר זיקה אישית כה חריגה עד שגם המנכ"ל, כמי שער לעובדות הרלוונטיות, אינו יכול להפעיל את שיקול דעתו באופן נקי. צוין כי במצב הנוכחי, הזיקה האישית של השר היא זיקה אישית-חברית. העובדה שהשר עלול לקבל החלטות הנוגעות למי שמקיים עמו מערכת יחסים אישית מעמידה אותו באופן אישי בניגוד עניינים. זיקה זו נושאת אופי אישי ביסודה, והיא אינה משתרעת על גורמים אחרים בסביבתו של השר, שאין להם זיקה אישית עם אותו גורם. זהו מקרה מובהק של שתי דרגות קרבה, שאין

מעוררות חשש לניגוד עניינים. משרד המשפטים הוסיף וציין כי בהתאם להוראות הפסיקה והדין הקיים, אין בידי משרד המשפטים להביא בחשבון שיקולים סובייקטיביים המסורים ללב, ואין בנמצא כלים אובייקטיביים לבירור השאלה אם מנכ"ל משרד מסוים מונה מטעמים של יחסי אמון ומה הייתה רמתם.

משרד התקשורת מסר במרץ 2017 למשרד מבקר המדינה כי להסדר ניגוד העניינים של רה"ם לא יכולות להיות השלכות כלשהן על מנכ"ל המשרד החל מהמועד שלאחר העברת הסמכויות הנוגעות למגזר התקשורת הנייחת לשר צחי הנגבי (ביולי 2016). זאת ועוד, החל מפברואר 2017 הוא משמש כממלא מקום שר התקשורת במקום רה"ם, ולכן מכל מקום "כל השאלות והסוגיות הנוגעות להחלטות עתידיות בנושאי המשרד בכלל והשוק הנייח בפרט, כלל אינן רלוונטיות ואין בהן להשליך על שום סמכות או פעולה שטרם בוצעה". עוד צוין שהחלטות המנכ"ל שהתקבלו עוד לפני מרץ 2016 הקשורות לנושאים שנקבע לאחר מכן כי רה"ם מנוע מלעסוק בהם (נושאי הטלפוניה וה"הדדיות") הועברו לדין והחלטה של השר הנגבי, והוא הכריע בהם ללא קשר לרה"ם ושלא בידיעתו. המנכ"ל הוסיף כי פרק הזמן שבו שימש כמנכ"ל בכפוף לשר שנקבע לגביו הסדר ניגוד עניינים ארך חודש בלבד (ממועד גיבוש ההסדר ועד למועד העברת הסמכויות בנושא לשר צחי הנגבי), וכי כל ההחלטות שקיבל היו החלטות מקצועיות, שהתבססו על חוות דעת מקצועיות והתקבלו תחת עיניהם הבוחנות של שומרי הסף במשרד.

בתשובתו של המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 נמסר כי מינויו לתפקיד נעשה בעיקר משיקולים מקצועיים, בהתבסס על יכולותיו המקצועיות וניסיונו שנצברו במשך שני עשורים (לרבות בתפקידי ניהול בכירים בחברות ציבוריות וממשלתיות גדולות) וכן על היכרותו המעמיקה עם תהליכי העבודה במערכת הממשלתית, ולא על קשריו עם רה"ם מהעבר, שגם הם על בסיס מקצועי בלבד. המנכ"ל ציין כי רה"ם מכיר אותו מעבודתו המקצועית כראש לשכתו בשנים 2001-2003 (במרבית תקופה זו הוא לא נשא בתפקיד פוליטי ציבורי), וכי מאז ועד שנת 2015, בעת ששימש כמנהל קמפיין הליכוד, כמעט לא התקיימו ביניהם קשרים. המנכ"ל ציין כי נבחר לתפקיד מנהל קמפיין הבחירות על בסיס מקצועי, וכי מדובר בתפקיד המצריך מומחיות ייחודית. המנכ"ל הוסיף כי אין לו זיקה אישית לרה"ם או למר אלוזיץ (והוא אף לא היה מודע לקיומם של יחסים חבריים ביניהם ולא היה אמור לדעת על כך), ולא זיקה פוליטית (הוא ציין כי מעולם לא היה חבר בתנועת הליכוד) או זיקה עסקית.

אין חולק שלמנכ"ל ניסיון עשיר במגוון תחומים וועדת המינויים מצאה כי הוא מתאים לשמש כמנכ"ל משרד התקשורת, אף לנוכח הצהרתו בפניה על זיקתו לרה"ם. עם זאת, אין באמור כדי לגרוע מהצורך בקיום דיון עקרוני בשאלה מה השלכות הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על מנכ"ל שמונה בנסיבות שבהן גורם משמעותי במינוי היה יחסי אמון ביניהם.

משרד מבקר המדינה סבור כי בנסיבות שבהן יש במינוי מרכיב משמעותי של אמון ברמה גבוהה, ראוי שמשרד המשפטים יבחן אם אין צורך בכל זאת בקביעת הסדרים מיוחדים למנכ"ל בנוגע להכרעות יסודיות, שנוגעות במישרין לנושאים המהותיים המוסדרים בהסדר ניגוד העניינים שבהם השר מנוע מלעסוק.

משרד מבקר המדינה ער למורכבות ולקושי שהדבר עלול ליצור ולחשש מפני פגיעה בתפקוד המשרד שעליו עמד משרד המשפטים. עם זאת, הוא סבור כי חשוב שמשרד המשפטים ייתן את הדעת על שאלה עקרונית זו. זאת, בין היתר, בהיבט של שמירה על אמון הציבור בכל הנוגע לתקינות פעילותה של הרשות המבצעת, ובהתחשב בכך כי בשירות המדינה יש שכבה ניהולית מקצועית בכירה שאינה בעלת זיקה פוליטית. לא מן הנמנע כי יש נסיבות מסוימות שבהן ניתן יהיה לומר, תוך הסתייגות במבחנים אובייקטיביים, שניגוד העניינים של שר עלול להשפיע גם על המנכ"ל. למשל, כאשר מדובר במנכ"ל המלווה את השר במשך שנים בתפקידו הקודמים, או כאשר נסיבות היכרותם או עבודתם המשותפת בעבר ועיתויה מקימות זיקה אישית ביניהם, המושגת על רמה גבוהה של יחסי אמון. בהקשר זה יצוין כי בהנחיית נציב שירות המדינה בנושא עבודת ועדת המינויים נקבע כי על היועץ המשפטי של הנציבות לבדוק בין היתר את עוצמת הזיקה שבין המועמד לשר. זו דוגמה למקרה נוסף שנדרשת בעניינו בחינה כאמור. בחינה זו יכולה לשמש ככלי עזר לבירור הנושא על ידי משרד המשפטים.

הצורך בקיום בחינה עקרונית של הסוגיה האמורה מקבל משנה תוקף לנוכח הישיבות שקיימה הממשלה במהלך השנה האחרונה ובהן נדונה סוגיית המינויים בשירות המדינה והיוזמות השונות העלולות לפגוע במודל השירות הממלכתי הא-פוליטי והניטרלי הקיים בישראל; והחשש לפגיעה באמונו של הציבור בטוהר הליכי קבלת ההחלטות במוסדות השלטון.

יובהר כי סוגיה זו עלתה אגב בחינת השלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם בתפקידו כשר התקשורת בזיקה לדוח בנושא היבטים בפעולת משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת, אך היא רלוונטית באופן רחבי לכל משרדי הממשלה.

סיכום

במסגרת ביקורת הנוגעת להיבטים בפעולות משרד התקשורת במגזר התקשורת הנייחת, בחן משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להשלכות הסדר ניגוד העניינים שנקבע לרה"ם ביוני 2016 בתפקידו כשר התקשורת.

עקרון יסודי הוא כי אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של ניגוד עניינים. הדוח כולל תובנות עקרוניות בתחום ניגודי העניינים, משלב ההצהרה על זיקות בעת כינון הממשלה ועד להשלכות הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר.

הביקורת התמקדה בשני היבטים עיקריים - השפעת הסדר ניגוד עניינים על החלטות עבר והצורך בשיקוף בחינת ההשפעה האמורה לציבור; וכן השלכות הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על פעולת מנכ"ל שמינה. סוגיה עקרונית זו רלוונטית באופן רחבי לכלל משרדי הממשלה.

דוח זה מצביע על הצורך בחידוד ההוראות הנוגעות להצהרת זיקות מלאה על ידי שרים בעת כניסה לתפקידם; הצורך בשיקוף מלא לציבור בדבר קיומה של בחינה אודות השלכות הסדרי ניגוד עניינים על החלטות עבר ותוצאותיה; והצורך בבחינה עקרונית של סוגיית השלכת הסדר ניגוד עניינים של שר על מנכ"ל שמונה בנסיבות שבהן גורם משמעותי במינוי הוא רמת אמון גבוהה ביניהם.

משרד מבקר המדינה סבור כי בחינת הליקויים וההמלצות המפורטים בדוח זה תביא לתרומה לאופן הטיפול בנושא מורכב זה בעתיד לבוא.