

## פתח דבר

**אנו חיים בעידן שנהוג לכנותו "עידן המידע".** להתפתחות הטכנולוגית המהירה, המאפשרת העברת זרם בלתי פוסק של נתונים ומידע, יש השפעה ממשית על חיינו. השימוש באמצעי התקשורת, ובפרט ברשת האינטרנט, הפך לחלק כה משמעותי מחיי היומיום של כל אחד מאתנו, עד כי יהיה זה כמעט בלתי אפשרי לדמיין את חיינו בלעדיהם.

בשוק התקשורת מעורבים גופים פרטיים, ובהם בעלי אינטרסים נוגדים (לרבות מונופולים), וכן עוברים בשוק זה סכומי עתק. משרד התקשורת אחראי לאסדרה (רגולציה) של שוק התקשורת, שהיא בעלת היבטים טכנולוגיים, משפטיים וכלכליים מורכבים. עליו מוטלת החובה להבטיח את האינטרס הציבורי, בשם לב לתפקידה המרכזי של התקשורת בחיי כל אחד מאתנו.

אחד ממגזרי התקשורת המרכזיים הוא מגזר התקשורת הנייחת. בתחילת שנת 2015 יצאה אל הפועל רפורמה במגזר זה, המכונה "רפורמת השוק הסיטונאי", והיא תולדה של תהליך ארוך ומורכב שביצע משרד התקשורת כדי להתמודד עם ההשלכות של היעדר תחרות מספקת במגזר התקשורת הנייחת. הקמת השוק הסיטונאי נועדה לאפשר למתחרות לחדור למגזר התקשורת הנייחת וליצור תחרות שתביא לשיפור באיכות השירותים המוצעים לצרכנים, ברמת המחירים, בהשקעות, וכפועל יוצא מכך - בצמיחה במשק. רפורמה זו הייתה אחד המרכיבים המרכזיים בפעולות האסדרה שקיים משרד התקשורת בעשור האחרון.

בשנת 2016, לאחר שחלפה כשנה מאז השקת הרפורמה, סברתי שהגיעה העת לבחון את אופן יישומה. הביקורת העלתה כי מצבור ההחלטות שהתקבלו (לעתים תוך מחלוקות מקצועיות), בצירוף למשך הזמן שבהן לא התקבלו החלטות משמעותיות אחרות, הובילו למעשה לעיכוב משמעותי ביישום רפורמת השוק הסיטונאי ובהתפתחות התחרות. עיקר הממצאים שסיכם משרד מבקר המדינה הנוגעים ליישום רפורמת השוק הסיטונאי מרוכזים בדוח הראשון בחוברת זו.

בשלהי הביקורת מסר מנכ"ל משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שרפורמת השוק הסיטונאי לבדה לא תביא להשגת התוצאות הרצויות,

ובראשן - האצת ההשקעה בתשתיות הנייחות; ועל כן הוא מגבש מדיניות המשך, הקושרת בין מתן תמריצים לחברות התשתית לבין ההאצה בהשקעה בתשתיות, ובכלל זה - קידום ביטולה של ההפרדה התאגידית בין בזק ל-yes (יס) (המהווה נדבך בהפרדה המבנית שבה היא מחויבת לפי רישיונה). בסמוך למועד סיום הביקורת, בסוף דצמבר 2016, הודיע מנכ"ל משרד התקשורת לבזק כי הוא מקדם את ביטול ההפרדה התאגידית בין בזק ליס. פעולה זו מהווה למעשה הוצאה לפועל של טיוטת מדיניות ההמשך שגיבש המנכ"ל.

בעקבות הודעת מנכ"ל משרד התקשורת לבזק התקיימה בינואר 2017 ישיבה משותפת של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ושל ועדת הכלכלה של הכנסת. באותה ישיבה החלטתי להיעתר לבקשת הוועדה לבחון גם היבט זה. עיקר הממצאים שסיכם משרדנו הנוגעים להפרדה המבנית והתאגידית ולמדיניות ההמשך שקידם מנכ"ל משרד התקשורת מרוכזים בדוח השני בחוברת זו.

נוכח הממצאים המפורטים בדוח, טוב עשה משרד התקשורת שהמתין בקידום המהלכים שתכנן להוציא אל הפועל, שאם לא כן יש חשש שהאינטרס הציבורי היה נפגע. הביקורת העלתה כי בגיבוש טיוטת מדיניות ההמשך חלו פגמים יסודיים. בין היתר עלה כי טיוטת המדיניות התבססה על הנחות יסוד שלא נבדקו, ולא בוצעה עבודת מטה שנדרש היה לבצע בטרם הוחל לקדמה. עוד עלה כי המכתב ששלח מנכ"ל משרד התקשורת לבזק, ולפיו המשרד מקדם את ביטול ההפרדה התאגידית, נשלח עוד לפני שלובנו סוגיות מקצועיות יסודיות שהעלו גורמי המקצוע. דוח זה מצביע על ליקויים יסודיים בעבודת המטה במשרד התקשורת, הן כאלה הנוגעים לעבודת המטה הפנים-משרדית במשרד התקשורת עצמו, והן כאלה הנוגעים לתיאום ולשיח המקצועי בין משרד התקשורת לבין גורמים רלוונטיים אחרים בממשלה. ליקויים אלה הביאו לכך שמהלכים שקידם מנכ"ל משרד התקשורת התבססו על תשתית מקצועית חסרה. הליקויים המפורטים בדוח ממחישים את הצורך בכך שהובלת הנושא על ידי מנכ"ל משרד התקשורת תושתת על עבודת מטה מקצועית וסדורה.

נוכח האתגרים ומגוון הסוגיות העומדים על הפרק, מורכבותם, הסכומים העצומים שבהם מדובר והשפעתם על כל אחד מאתנו, יש צורך בהבניית עבודת מטה סדורה במשרד התקשורת, המושתתת על הדרג המקצועי, לצורך קבלת החלטות. נוסף על כך יש צורך בטיוב ממשקי העבודה בין משרד התקשורת

לבין מוקדי ידע אחרים בממשלה. הדבר יאפשר לשפר במידה ניכרת את הליך קבלת החלטות שמקיים משרד התקשורת בנושאים כבדי המשקל שבאחריותו, ובכך - לקדם באופן המיטבי את האינטרס הציבורי.

לצד שני דוחות אלה ראיתי לנכון לעסוק גם בהיבטים הנוגעים לניגודי העניינים של ראש הממשלה בתפקידו כשר התקשורת. הביקורת התמקדה בשני היבטים עיקריים: (א) השפעתו של הסדר ניגוד העניינים שנקבע בשנת 2016 לראש הממשלה בתפקידו כשר התקשורת על החלטות שהתקבלו במעורבותו לפני שנקבע ההסדר, והצורך בשיקוף בחינת ההשפעה האמורה לציבור; (ב) השלכות הסדר ניגוד עניינים שנקבע לשר על פעולת מנכ"ל שמינה. סוגיה עקרונית זו רלוונטית באופן רחבי לכלל משרדי הממשלה.

הממצאים בנושא זה רוכזו בדוח השלישי שבחוברת זו, והם מצביעים על הצורך בחידוד ההוראות הנוגעות להצהרת זיקות מלאה שמוסרים שרים בעת הכניסה לתפקידם; על הצורך בשיקוף מלא לציבור בדבר קיומה של בחינה בדבר השלכות הסדרי ניגוד עניינים על החלטות עבר ותוצאותיה; ועל הצורך בבחינה עקרונית של סוגיית השפעת הסדר ניגוד עניינים של שר על מנכ"ל שמונה בנסיבות שבהן גורם משמעותי במינוי הוא רמת אמון גבוהה ביניהם.



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')**

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשע"ז  
יולי 2017