

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

כ"ט בסיון, תשע"ז 22.6.2017

סומן: כ-17-15350

לכבוד,

ד"ר אביחי מנדלבלויט, עו"ד

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

נכבדי שלום רב,

הנדון: קריאה לבדיקה מיידית של האישורים וההקלות שניתנו לחברת "בזק" על ידי משרד התקשורת על רקע חקירתו של שאול אלוביץ'

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו לפנות אליך כדלקמן:

התנועה קוראת ליועץ המשפטי לממשלה לפתוח בבדיקה מיידית של שורת האישורים הרגולטוריים התמוהים שניתנו על ידי משרד התקשורת לשאול אלוביץ' וחברת "בזק", על רקע מערכת היחסים בין אלוביץ' לראש הממשלה נתניהו:

א. אישור עסקת הרכישה במסגרתה רכשה בזק את מניותיו של אלוביץ' בחברת yes, כחודש בלבד לאחר כניסתו של ראש הממשלה נתניהו לתפקיד שר התקשורת, בניגוד מוחלט לאסטרטגיה הקודמת של המשרד, שהתנתה את האישור בהגברת התחרות במשק, ותוך ניגוד עניינים מהותי.

ב. קידום ההפרדה המבנית והתאגידית בבזק על ידי מנכ"ל משרד התקשורת, מר שלמה פילבר, בניגוד לעמדה המקצועית של משרד האוצר, הממונה על ההגבלים העסקיים ועמדת משרד התקשורת עצמו, ללא התניית ההטבה בקידום הרפורמה בשוק הסיטונאי או כל כלי אחר להגברת התחרות.

זאת, לאור חקירת הרשות לניירות ערך, אשר מייחסת לאלוביץ' עבירות פליליות קשות, ובראשן יצירת מניפולציות כספיות אשר נועדו להכניס לכיסו מאות מיליוני שקלים ולחלץ אותו מחובות עתק ומצב כלכלי עגום. בדיקת התנהלותו של אלוביץ' ללא בדיקת התנהלות הרגולציה שליוותה עסקאות אלו תהווה בכייה לדורות, ותמנע "ניקוי ארוות" אמיתי ובחינה מעמיקה לטובת האינטרס הציבורי.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



כללי

1. ביום 20.6.17 פורסם באמצעי התקשורת כי הרשות לניירות ערך פתחה בחקירה גלויה נגד בעל השליטה בחברת בזק, מר שאול אלוביץ', ובכירים בחברת הבת שלה yes, בחשד לביצוע עבירות פליליות.¹

2. החשדות המיוחסים לאלוביץ' מתמקדים בהצגת מצג שווא, לכאורה, בדו"חות הכספיים של חברת yes, שנועד להטיב עמו ולאפשר לו לקבל תמורה גדולה יותר על מכירת החברה מ"יורוקום" ל"בזק" בחודש מרץ 2015.² חשדות אלו, כלל שיתבררו כנכונים, מהווים הפרה חמורה של כללי ממשל תאגידי תקין ופגיעה קשה בציבור המשקיעים.

3. החשדות הפליליים המיוחסים לאלוביץ' והבכירים האחרים מגיעים על רקע שורה של הקלות רגולטוריות תמוהות שניתנו לחברת בזק בשנתיים האחרונות, ומעלים סימני שאלה קשים לגבי יחסי הגומלין בין "בזק" לרשויות החוק וגורמי הרגולציה.

4. לאור התפתחויות אחרונות אלו, ובהתאם למפורט בהמשך מכתב זה, התנועה דורשת כי היועץ המשפטי לממשלה יורה באופן מידי על בדיקה בדבר סדרת ההקלות והאישורים שניתנו לקבוצת בזק על ידי משרד התקשורת, וככל שבדיקה זו אכן תעלה התנהלות לא תקינה מצד בזק או הגורמים המפקחים, יבוטלו החלטות ואישורים אלו לאלתר.

כוח השוק של בזק ומרכזיותה בשוק התקשורת

5. חברת בזק פועלת כיום בכלל הענפים בשוק התקשורת באמצעותה או באמצעות חברות הבת שלה, ובכלל זאת מספקת שירותי טלפון קווי ("בזק"), אינטרנט ("בזק" כתשתית ו-"בזק בינלאומי" כספק אינטרנט), טלפון סלולרי ("פלאפון") וטלוויזיה בלוויין ("yes").

6. בזק מהווה השחקן המשמעותי ביותר בשוק התקשורת, עד כדי כך שבשנת 2015 גרפה כ-96% מהרווחים בענף, בעוד השתקניות העיקריות האחרות – "הוט", "פרטנר" ו"סלקום" הסתפקו ב-4% הנותרים. בשנת 2016 המשיך נתון זה להיות גבוה בצורה דרסטית ועמד על כ-81-83% מהרווחים.³

7. בנוסף, בבחינה של שיעור הרווח של חברת בזק בתחום הקווי לפני ריבית, מסים, פחת והפחתות (EBITDA), עולה כי מדובר בשיעור של כ-60-65%, לעומת שיעור תחרותי, כמו זה שקיים לדוגמא בשוק הסלולר, של כ-20-25%.⁴

8. הרווחיות הקיצונית של חברת בזק בתחום התקשורת הקווית (הנייחת) נובעת בין היתר מהיותה ספק מרכזי מאוד (כ-67%) של התשתית הקווית בפרישה ארצית, וספק כמעט בלעדי

¹ אמיתי זיו, שלי אפלברג "החקירה נגד בזק ואלוביץ' צפויה להימשך אל תוך הלילה" **זה מרקר** (20.6.17).
² אמיתי זיו "הערכות שווי מופקעות והנחות שגויות: כך בוצעה העסקה שבמוקד חקירת בזק" **זה מרקר** (22.6.17).
³ דבריו של ראש אגף התקציבים באוצר, פרטוקול ישיבה מס' 399 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, בעמ' 12 (2.1.17).
⁴ שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



באזורים פריפריאליים, בהם לא פרושה תשתית של חברת "הוט".⁵

הסביבה הרגולטורית של בזק – רפורמת השוק הסיטונאי

9. לאור כוחה הבלתי מרוסן של "בזק" בשוק והשפעתה על התחרות, נעשו בשנים האחרונות מספר צעדים רגולטוריים אשר מטרתם להגביל את כוח השוק של החברה ולאפשר לחברות אחרות להתחרות בה.

10. הצעד המשמעותי ביותר בהקשר זה נהגה על ידי משרד התקשורת והרשות להגבלים עסקיים בתקופת כהונת הממשלה הקודמת, ומכונה "רפורמת השוק הסיטונאי". במסגרת הרפורמה, מחויבת בזק להחכיר את התשתית שלה לספקי אינטרנט במחיר מפותח, כך שיוכלו הספקים להציע חבילה משולבת של ספק ותשתית בתעריף מוזל.⁶

11. בזק, מצידה, הערימה קשיים רבים על קידום הרפורמה, בכדי להמשיך ולשמור על כוחה המונופוליסטי בשוק התשתיות. כך, לפי דבריה של עו"ד מיכל הלפרין, הממונה על ההגבלים העסקיים בועדת הכספים:

"...מטרת-העל של כולנו היא לקדם את הרפורמה בשוק הסיטונאי, [...] ו"בזק" לטעמנו עושה ככל שניתן כדי לעכב את רפורמת השוק הסיטונאי וכדי להכביד עליה וכדי להערים עליה קשיים".⁷

עסקת המכירה של חברת yes

12. במקביל להתפתחויות רגולטוריות אלו, נרקמה בבזק העסקה לפיה החברה תרכוש את מניותיו של מר אלוביץ' בחברת yes, שהוחזקו באמצעות החברה הפרטית "יורוקום". חברת yes הייתה בעת הזו חברה מפסידה, וכבר בעת התגבשות העסקה נראה היה כי מדובר במהלך תמוה, הנעדר היגיון כלכלי מצד בזק, לאור עלות העסקה הגבוהה.⁸

13. לפי פרסומים שונים, שאול אלוביץ' היה מצוי בתקופה זו בחובות אישיים עצומים בסך 1.5 מיליארד שקלים לגופים מוסדיים ולבנקים. מכירת חברת yes הכניסה לכיסו האישי 680 מיליון ש"ח, אשר היו נדרשים לו כאוויר לנשימה לאור מצבו הכלכלי הרעוע.

14. בשל היות העסקה עסקת בעל עניין, היא נדרשה לאישור ועדה מיוחדת לעניין המיזוג (להלן: "הועדה") שהוקמה על ידי החברה, ולבסוף לאישור אסיפת בעלי המניות הכללית (להלן: "האסיפה").⁹ הועדה הוקמה בשנת 2013 ופעלה עד אישור העסקה בחודש פברואר 2015.¹⁰

⁵ דבריו של מנכ"ל משרד התקשורת בועדת הכלכלה, פרוטוקול ישיבה מס' 399 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, בעמ' 8 (2.1.17).

⁶ אופיר דור "ספקי האינטרנט: בזק מחסלת את רפורמת השוק הסיטונאי" כלכליסט (7.5.15).

⁷ דבריה של הממונה על ההגבלים העסקיים, פרוטוקול ישיבה מס' 399 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, בעמ' 16 (2.1.17).

⁸ יניב רחימי, רחל בינדמן וגולן חזני, "עסקת בזק-yes אושרה למרות כל סימני האזהרה" כלכליסט (21.6.17).

⁹ אמיתי זיו "הערכות שווי מופקעות והנחות שגויות: כך בוצעה העסקה שבמוקד חקירת בזק" דה מרקר (22.6.17).

¹⁰ כלכליסט, לעיל הי"ש 8.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



15. עבודת הועדה עומדת במרכז החשדות המיוחסים לאלוביץ', ונטען כי היא פעלה לקידום צרכיו האישיים, על חשבון בעלי המניות האחרים בבזק, על ידי מניפולציות כספיות שבוצעו בכדי לשכנע בכדאיות עסקת הרכישה.¹¹
16. ואולם, המאמצים הכבירים שהשקיע אלוביץ' באישור העסקה במוסדות החברה היוו רק צעד אחד בדרך להשלמת הרכישה. לאחר האישור בוועדה ובאספה, נדרשה העסקה גם לאישורים רגולטוריים, מצד הממונה על התגבלים העסקיים ומשרד התקשורת.
17. עם כינון הממשלה ה-34 בחודש מאי 2015, נכנס לתפקיד שר התקשורת ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, ונדרש לסוגיה יחד עם מנכ"ל המשרד הנכנס, איש אמונו מר שלמה פילבר, לשעבר ראש מטה הבחירות של מפלגת הליכוד.
18. רבות כבר נכתב על הקשרים הענפים בין מר נתניהו למר אלוביץ', אשר בגינם החליט אדוני בחודש יוני 2016 לאסור על מר נתניהו לעסוק בענייניה של חברת בזק במסגרת תפקידו כשר התקשורת.¹² לפי הפרסומים, השניים מתחזקים יחסי ידידות קרובים, ואף חולקים אינטרסים פוליטיים ומסחריים, המתבטאים בסיקור אוהד של ראש הממשלה באתר האקטואליה "וואלה", השייך לאלוביץ'.¹³
19. טרם כניסתו של מר נתניהו לתפקיד שר התקשורת, עיכב המשרד את אישור העסקה, בכדי להפעיל לחץ על בזק לשתף פעולה עם רפורמת השוק הסיטונאי, שכאמור, החברה פעלה נמרצות בכדי לפגוע בקידומה.¹⁴
20. ואולם, כחודש בלבד לאחר כניסתו לתפקיד, זנח נתניהו אסטרטגיה זו, ואישר את העסקה, ללא כל התניה בפעולות מצד בזק לקידום הרפורמה, תוך כדי שהוא מצוי בסיטואציה ששנה לאחר מכן הוכרה כניגוד עניינים.
21. נראה, כי הגילויים החדשים על דרכי הפעולה של אלוביץ' בפרשה, שופכים אור חדש גם על התנהלותו מול גורמי הרגולציה. האם ידע מר נתניהו על מצוקתו הכלכלית של מר אלוביץ', לאור ידידותם הקרובה? האם האישור המהיר שניתן לעסקת הרכישה מצד נתניהו היה חלק מאותו מהלך, שמטרתו להוציא את מר אלוביץ' ממצבו הכלכלי העגום? נראה כי שאלות אלו מהדהדות בקול רם יותר ויותר ככל שנחשף מידע נוסף מחקירת הרשות לניירות ערך, ולא ניתן להשאירן ללא מענה.

¹¹ דה מרקר, לעיל הי"ש 9.

¹² משה גורלי, רוני זינגר ואירון מלכי "היועמ"ש: "ראש הממשלה לא יוכל לעסוק בעניינים הנוגעים לשאול אלוביץ'" כלכליסט (15.06.16).

¹³ גידי וויץ "בעקבות תחקיר "הארץ" מסתמן: נתניהו לא יוכל להמשיך לשמש כשר התקשורת" הארץ (31.3.16).

¹⁴ אמיר טייג "נתניהו אישור מיזוג בזק-yes: אלוביץ' יקבל 680 מיליון שקל במזומן" דה מרקר (23.6.15).

רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



22. סימני השאלה מתחדדים עוד יותר, לאור העובדה שראש הממשלה נתניהו קיבל את ההחלטה בעודו מצוי בניגוד עניינים, שהוכר על ידי אדוני והוביל להפסקת עיסוקו של נתניהו בנושאים הנוגעים לחברת בזק ולבסוף להתפטרותו ממשרד התקשורת.

23. מצב הדברים המהותי טרם ההכרזה על ניגוד העניינים ולאחריה לא השתנה, וכפי שמשך היה נדרש לבדוק פעולה בניגוד עניינים שנעשתה לאחר ההכרזה, כך יש לבחון פעולה שנעשתה לפני, במערכת נסיבות זהה לחלוטין.

ביטול ההפרדה התאגידית והמבנית בחברה

24. ההתנהלות התמוהה בפרשה מצד משרד התקשורת אך מתעצמת לאור ההתפתחויות מהחודשים האחרונים הנוגעות לניסיון להביא לביטול ההפרדה התאגידית והמבנית בחברת בזק.

25. מדובר בשתי מגבלות נפרדות, אשר הוטלו על בזק בתנאי הרישיון הכללי שניתן לה, עקב כוחה המשמעותי בשוק.¹⁵ משמעות חובת ההפרדה התאגידית היא שפעילות חברות הבת של בזק ("בזק בינלאומי", "פלאפון" ו-"yes") לא יכולות להתנהל תחת מבנה תאגידי של חברה אחת, עם ניהול כספים אחיד ותשלום מיסים כגוף אחד. חובת ההפרדה המבנית קובעת כי בזק וחברות הבת שלה יהיו חברות נפרדות, בעלות הנהלה נפרדת, ויהיה אסור עליהן להעביר ביניהן מידע כלשהו, לתת עדיפות אחת לשנייה או לשווק חבילות משותפות.

26. ההפרדה התאגידית והמבנית מנעו מבזק למזג לתוכה באופן מלא את חברות הבת שלה, ובכלל זאת את חברת yes המפסידה. הכנסת תזרים הכספים של yes לזה של בזק יזכה את החברה בהטבות מס, וביטול ההפרדה המבנית יאפשר לה להגדיל משמעותית את רווחיה על ידי שיווק חבילות משותפות. הסכום שתרוויח בזק ממהלכים עלו מוערך במאות מיליונים עד מיליארד שקלים.¹⁶

27. משרד התקשורת, משרד האוצר והממונה על ההגבלים העסקיים התנגדו באופן עקבי לביטול חובת ההפרדה המבנית והתאגידית, עד להגברת התחרות בשוק על ידי רפורמת השוק הסיטונאי או באמצעים אחרים. זאת, כיוון שביטול ההפרדה יאפשר לבזק, בעלת מעמד מונופוליסטי בתחום התשתיות, לרמוס את מתחרותיה גם בתחום השירותים. בדבריו בפני ועדת הכלכלה של הכנסת, התייחס ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, מר אמיר לוי, לביטול ההפרדה המבנית והתאגידית בעת הנוכחית:

¹⁵ סעיפים 7.1.6, 11.3 ו-12.5 לרישיון הכללי; ראו: ערר 7/95 "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים (פורסם בנבו, 8.5.1997)

¹⁶ אליחי ידל "המתנה של נתניהו לאלוביץ': החל תהליך לאיחוד החברות בקבוצת בזק" דה מרקר (23.12.16). רחי יפו 208, ירושלים 94383 * נוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076. شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076. Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076 208 Jaffa St., Jerusalem * E-mail: economic@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



"אתחיל עם שאלת המתי לעשות את זה. היא צריכה לענות על שאלה ברורה מאוד: האם רמת התחרות בתחום הזה, תחום התקשורת, ובעיקר תחום התקשורת הנייחת, מספיקה או לא. תשובתנו החד-משמעית: היא לא מספיקה."¹⁷

28. למרות עמדה מקצועית זו, ביום 23.12.2016 הודיעה בזק כי קיבלה הודעה ממשרד התקשורת, לפיה המשרד מקדם מהלך לביטול חובת ההפרדה התאגידית בקבוצה, כשלב מקדים לביטול ההפרדה המבנית. גם הפעם, לא התנה המשרד את ההטבה בקידום הרפורמה בשוק הסיטונאי או בכל מהלך אחר להגברת התחרות.

29. בנקודת זמן זו מר נתניהו כבר נאלץ להתפטר מתפקידו כשר התקשורת, וההודעה נמסרה לחברה על ידי מנכ"ל המשרד, מר פילבר. כאמור, מר פילבר הוא איש אמונו של נתניהו, ונראה כי המשיך את מדיניותו באשר לבזק ואלוביץ', כנגד כל היגיון כלכלי ובניגוד לעמדת הדרגים המקצועיים והאינטרס הציבורי.

30. מעבר להגברת הרווחיות של בזק באופן כללי, לביטול ההפרדה המבנית יש השפעה מיידית על כיסו של מר אלוביץ', שכן בעסקת הרכישה של yes נקבע כי בזק תשלום ל"יורוקום" של אלוביץ' 170 מיליון ש"ח נוספים, בהתאם לביצועיה של yes, שישתפרו באופן דרסטי עם אישור המהלך.

31. נכון להיום, ביטול ההפרדה הוקפא עקב לחץ ציבורי, עד לפרסום דו"ח מבקר המדינה בנושא, שעתיד להתפרסם עוד בחודש הקרוב. לא מן הנמנע שעם פרסום הדו"ח, תחדש בזק את מכבש הלחצים על פילבר וראש הממשלה נתניהו, לקדם את ביטול ההפרדה.

סיכום

32. הפעולות המיוחסות לאלוביץ', והמצב הכלכלי בו היה מצוי, מעלות חששות קשים שמא המניפולציות הכספיות שבוצעו למול חברי הועדה והאסיפה הן רק צד אחד של הסיפור, בעוד החלקים האחרים מסתתרים בצל.

33. ההתנהלות הרגולטורית התמונה של משרד התקשורת על רקע סבך האינטרסים הזרים של פילבר ונתניהו, וההתפתחויות האחרונות המעידות על התנהלות לא תקינה מצד אלוביץ' ובזק, מחייבים בדיקה מעמיקה של שורת ההקלות שניתנו ויתנו לחברת "בזק". ככל שממצאי הבדיקה יעלו התנהלות לא תקינה גם מצד הרגולציה, יש לבטל החלטות אלו לאלתר.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

אור מלכי
רכז מחלקת כלכלה ומחקר

¹⁷ דבריו של ראש אגף התקציבים בוועדת הכלכלה, לעיל הי"ש 5.
רחי יפו 208, ירושלים 94383 * מוען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il