

כ"ו כסלו תש"פ
24 דצמבר 2019

לכבוד

עו"ד דרור כהנר

עו"ד דני חורין

ראש אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית
ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי) ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
משרד המשפטים משרד המשפטים

א.ג.ג,

הנדון: בקשה לפעול לתיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור"

1. אני מתכבדת לפנות אליכם בהמשך לפגישתנו מיום 06.11.2019 בנוגע לתופעת "הדלתות המסתובבות" והוראות הצינון החלות על עובדי הציבור לאחר פרישתם ממערכת שירות המדינה.
2. ראשית, אני מבקשת להודות על הזמן שהקדשתם לנו ועל הנכונות לשמוע הצעותינו לשיפור וחיידוד הוראות הצינון, במטרה למזער את הפגיעה באינטרס הציבורי העלולה להיגרם בשל תופעת "הדלתות המסתובבות".
3. בהמשך לדיון שהתקיים בפגישה, ברצוננו לפרוט בפניכם את עמדתנו בנוגע לשינויים שראוי לבצע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1711 שכותרתה "גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור" (להלן: "הנחיית היועם" ש").
4. להלן תמצית המלצותינו:
 - א. קביעת הוראה לפיה במקרה של מעבר לתאגיד שהינו בעל מונופולין, חלק מקבוצת ריכוז, או תאגיד ריאלי או פיננסי משמעותי, לא תקוצר תקופת הצינון.
 - ב. קביעת מגבלות על התחשבות ב"תקופת הצינון הפנימי" לקיצור תקופת הצינון הקבועה בחוק.
 - ג. קביעת הוראה המטילה על נציג נציבות שירות המדינה ועל הוועדה חובה לקיים בדיקת נתונים עובדתיים עצמאית ומקיפה, שאיננה מבוססת על הצהרת הפרש.

רקע:

5. על פי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הצינון"), עובד המעוניין לקצר את תקופת הצינון הקבועה בחוק, העומדת על שנה מעת הפרישה או על שנתיים ממועד גמר טיפולו של העובד בהחלטה או בהמלצה, יכול להגיש בקשה לוועדת היתרים שתדון בבקשת קיצור הצינון, ותוכל לקבוע בכל מקרה ומקרה האם ניתן לקצר את תקופת הצינון¹.

¹ סעיף 4(ג) לחוק הצינון.

6. חוק הצינון גם קובע כי לנציג השירות ממנו פרש או עומד לפרוש המבקש, תינתן האפשרות להביע את עמדתו בנוגע לבקשת הקיצור, ובתקנות נקבע כי נציג השירות בכל הנוגע לבקשות קיצור לפורשים שחל עליהם חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, יהיה נציב שירות המדינה.²

7. החוק קובע כי הוועדה תאפשר לנציג השירות ממנו המבקש פרש או עומד לפרוש הזדמנות להשמיע את דבריו³, ולמעשה, בהנחיית היועמ"ש פורשה הוראה זו כך שנציג השירות, כלומר, נציב שירות המדינה (ברוב המקרים) הוא המשיב לבקשה וצריך לגבש את עמדת הנציבות ולהציגה לוועדה⁴. ההנחיה פורשת את השיקולים השונים שעל נציג הנציבות לשקול בעת גיבוש עמדתו, או בעת פנייה מוקדמת של הפורש בבקשה לקבל חוות דעת משפטית בעניין בקשתו לקיצור תקופת הצינון.

המלצותינו בהרחבה:

א. מעבר לבעל מונופולין, קבוצת ריכוז או תאגיד ריאלי או פיננסי משמעותי לא יאפשר קיצור של תקופת הצינון

8. סעיף 10ח להנחיית היועמ"ש קובע כי בין יתר השיקולים שיש לשקול בעת גיבוש עמדת הנציבות לעניין בקשת קיצור, יישקל גם "מיהות הגוף אליו מבקש העובד הפורש לעבור" ואולם הסעיף בהנחיה עוסק אך ורק בשאלה האם מדובר במעבר אל חברה פרטית או אל גוף ציבורי או חברה ממשלתית.

9. לטעמנו, שיקול מרכזי שעל הוועדה לשקול בהקשר ל"מיהות הגוף" אליו מבקש הפורש לעבור, הוא האם הפורש מבקש לעבור אל תאגיד שהוא בעל מונופולין או שהוא בעל כוח משמעותי, לבד או במשותף, בהתאם להוראות ס' 26(א)(2) לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 או תאגיד שהינו תאגיד ריאלי או פיננסי משמעותי, כהגדרתם החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.⁵

10. אין לאפשר קיצור של תקופת הצינון במקרה של מעבר לתאגיד משמעותי, ריאלי או פיננסי, או של מעבר לתאגיד שהינו בעל מונופולין או בעל כוח שוק משמעותי. למעשה, ראוי היה להאריך את תקופת הצינון במקרים אלו, ואולם מאחר ולשינוי זה נדרשת חקיקה, כעת נתייחס אך לשיקולים שיש לשקול במסגרת הדיון בבקשה לקיצור תקופת הצינון הקבועה כיום בחוק.

11. מעבר של רגולטור פורש אל תאגיד שהוא תאגיד משמעותי בשוק מסוים, מפאת היקף שליטתו באותו השוק, עלול לגרום לפגיעה קשה במיוחד בערכים המוגנים בחוק הצינון – מניעת פגיעה בטוהר המידות ומניעת הפגיעה באמון הציבור העלולה להיגרם ממעבר של רגולטור אל הגוף המשמעותי המפוקח בתכיפות לפרישתו מתפקידו⁶.

12. לא זו אף זו: לרגולטור שבמסגרת תפקידו עוסק בפיקוח על תאגיד משמעותי או בעל מונופולין, יש כוח רב, והחלטותיו הנוגעות לאותו התאגיד או למתחריו עשויות להיות בעלות השלכות

² סעיף 3 לתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בועדה), התשל"א-1971.

³ סעיף 13 לחוק הצינון.

⁴ סעיף ב3 להנחיית היועמ"ש.

⁵ תאגיד ריאלי משמעותי הנמנה על רשימת התאגידים הריאליים המשמעותיים כפי המפורט בסעיף 30 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013; גוף פיננסי משמעותי הנמנה על רשימת הגופים הפיננסיים המשמעותיים כפי המפורט בסעיף 29 לחוק הריכוזיות.

⁶ ו"ע (י-ם) 3048/02 ורניה נ' מדינת ישראל-נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 12.12.2002).

משמעותיות על השוק כולו. כח השוק של מונופולים קשורה פעמים רבות בקשרים עם הממשל⁷ וביכולתם להשפיע על הרגולציה הרלוונטית להם ולשוק בו הם פועלים. החשש שמתעורר שמא אותו הרגולטור הושפע מעצם שאיפתו לעבור לעבוד במונופול שעליו פיקח, ופעל באופן מוטה עוד במסגרת תפקידו, הוא **חמור במיוחד מקום בו מדובר בגוף משמעותי**, גוף מונופוליסטי או בעל כוח שוק משמעותי.

13. **אנו סבורות כי עצם הידיעה הברורה כי תקופת הצינון לא תקוצר** במקום של מעבר לתאגיד משמעותי או מונופוליסטי, תוביל **לצמצום החשש שמא הרגולטורים המפקחים על אותם הגופים מקבלים החלטות מוטות בשל "קריצתם" למקום העבודה הבא שלהם.**

14. להלן מספר דוגמאות של מעבר של רגולטורים אל גופים שהינם תאגידי משמעותיים או בעלי מונופולין, אשר קוצרה בהם תקופת הצינון:

(א) ו"ע (י-ם) 26272-08-14 **רוטקופף נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 25.08.2014) – החלטה בבקשתו של מר גיא רוטקופף, ששימש כמנכ"ל משרד המשפטים ורצה לעבור לעבוד כיועץ ב"קבוצת תשובה" - בשותפות אבנר וחברת דלק אנרגיה. הוועדה קבעה כי למרות שהיתה לו סמכות פוטנציאלית להשפיע משמעותית על החברות הללו, בפועל הוא כמעט ולא עסק בנושא הגז ומרגע שהחלו המגעים למעבר לחברות, גזר על עצמו צינון פנימי. הוועדה קבעה כי רוטקופף יכול לעבור לקבוצת תשובה ללא שיהוי כלל.

(ב) ו"ע (י-ם) 9045/04 **שי נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 09.09.2004) – החלטה בבקשתו של מר שוקי שי שכיהן כיועץ מנכ"ל משרד האוצר. מר שי הגיש בקשת קיצור כי רצה לעבור לעבוד בבז"ן. מי שהציע לו עבודה בבז"ן זה מנכ"ל משרד האוצר הפורש, מר מראני, שעבר לבז"ן אחרי שהגיש בקשה לקיצור תקופת הצינון ובקשתו אושרה לאחר שהצהיר כי מי שניהל את הפיקוח על בז"ן היה מר שי. מר שי, לעומת זאת, טען בבקשת הצינון כי הוא לא עסק בענייני הפיקוח על בז"ן. על אף הסתירה החמורה שבהצהרותיהם, הוועדה קיצרה את תקופת הצינון של מר שי בחצי, כיוון שהתחשבה בכך ששי מבקש לעבור לחברה בבעלות ממשלתית חלקית העומדת בפני הליך הפרטה ולטענתם מדובר באינטרס ציבורי שהליך ההפרטה יתבצע באופן מיטבי.

(ג) ו"ע (י-ם) 20716-04-12 **אלבדור נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 11.06.2012) – החלטה בבקשתו של כרים אלבדור ששימש כמרכז תחום איכות אוויר במשרד להגנת הסביבה, ופיקח על "חיפה כימיקלים דרום" שאליו רצה לעבור. בדיון עלה כי חלפה תקופה של כשנה וחודשיים מאז החל אלבדור לנהל מגעים עם המונופול, עד שהודיע לממונים עליו שהוא רוצה לעזוב ולעבור לחברה. בזמן הזה אלבדור המשיך לבצע את תפקידו ואף הגיע לסיור במפעל במסגרת תפקידו. למרות התנהגותו השערורייתית, קוצרה תקופת הצינון ל 4 חודשים בלבד מיום פרישתו.

(ד) ו"ע (י-ם) 20484-01-18 **בן נעים נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם בנבו, 18.02.2018) – החלטה בבקשתה של אסי קליין בן נעים שעבדה כממונה בלשכה המשפטית באוצר וביקשה לעבור לתפקיד סמנכ"לית רגולציה ב yes (חברת D.B.S שירותי לוויין בע"מ). הוועדה החליטה לקצר את תקופת הצינון לשלושה חודשים בלבד, אף על פי שנקבע כי עסקה

⁷ ראו בהקשר זה את ההתייחסות לתיאוריית "השבי הרגולטורי" במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית באתר רשות התחרות.

במסגרת תפקידה גם בעניינים הקשורים בחברה, ואחת מהחלטות שקיבלה ונגעה לחברה התקבלה על ידה יום לאחר הודעת החברה על הכוונה להעלות את מינויה לאישור הדירקטוריון.

ה) ו"ע 56316-01-16 גרייב נ' נציבות שרות המדינה (פורסם בנבו, 21.02.2016) – החלטה בבקשתו של רגיואן גרייב, ששימש כסגן בכיר לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון וביקש לקצר את תקופת הצינון במעבר אל חברת הביטוח הפניקס, שהינה תאגיד פיננסי משמעותי. הוועדה קבעה כי תקופת הצינון תקוצר לארבעה חודשים, אף על פי שקבעה כי גרייב נמנה על הסגל הבכיר במשרד האוצר וכן היו ממשקי עבודה ישירים ועקיפים עם החברה. זאת, תוך הסתמכות, בין היתר, על תקופת "הצינון הפנימי".

ו) ו"ע (י-ם) 36076-08-11 ליאון נ' נציבות שירות המדינה (פורסם בנבו, 26.09.2011) – החלטה בבקשתה של מיטל ליאון, ששימשה כאחראית על אכיפת חוקי הסביבה במפעלי התעשייה ברמת חובב, מטעם המשרד להגנת הסביבה. ליאון השיגה הצעת עבודה ממפעלי ים המלח (החברה המונופוליסטית "תרכובות ברום"), ובקשתה לקיצור אושרה לאחר שהוועדה קבעה שליאון לא היתה אחראית בתפקידה על איזור ים המלח אלא על רמת חובב. זאת, אף על פי שרמת חובב וגם מפעלי ים המלח, הם תחת המונופול רב העוצמה "כימיקלים לישראל". תקופת הצינון קוצרה לשלושה חודשים.

15. ממכלול המקרים המוצג עולה כי לא מדובר בתופעה שולית או חסרת חשיבות. דווקא מונופולים וגופים משמעותיים, שהינם גופים המפוקחים יותר יחסית לגופים אחרים שאינם בעלי נתח משמעותי מהשוק, נמצאים בממשק צמוד יותר, עם יותר רגולטורים. החשש כי "יקנו" את הרגולטורים באמצעות הצעות עבודה ממשיות או אפילו על ידי עצם הידיעה של הרגולטורים שדלתם של המונופולים פתוחה בפניהם, גובר, ויש להקפיד על הוראות תקופת הצינון הקבועה בחוק, כלשונן.

16. בעניין זה יש לקחת בחשבון כי לרוב מדובר בשווקים בהם מספר ה"שחקנים" הוא מוגבל, כך שאף ברוב המקרים, בהם הרגולטור הוא איש ישר המעוניין לפעול באופן ענייני, החשש ל"סגירת דלתות" של השחקנים המרכזיים בפניו הוא חשש ממשי וההשלכות של החלטותיו על אפשרות התעסוקה שלו לאחר פרישתו, עשויות להשפיע עליו ועל החלטותיו אף לא באופן מודע.

ב. קביעת מגבלות על האפשרות להתחשב בשיקול של "תקופת הצינון הפנימי"

17. כפי שהצגנו בפגישתנו, דומה כי התחשבות הוועדה בתקופת "הצינון הפנימי" כתקופה שיש להתחשב בה במסגרת השיקולים לקולא בהחלטה על קיצור תקופת הצינון, הפכה להיות משיקול אחד מני רבים, לשיקול משמעותי ביותר, אשר משפיע בצורה מהותית על החלטות הוועדה בבקשות הקיצור⁸.

18. לטעמנו, ברוב המקרים בהם התקיים בפועל "צינון פנימי" אין הצדקה להתחשב בתקופה זו במסגרת השיקולים בבקשת קיצור תקופת הצינון של שנה מיום פרישתו. לכך מספר טעמים.

19. ראשית, העובדה שעובד מסוים שנמצא במגע עם תאגיד ומעוניין לעבור אליו בסמוך לאחר פרישתו, מצהיר על המגעים מול הממונים עליו ומאותו הרגע נמנע מלקבל החלטות בעניין אותו

⁸ ממחקרו של ד"ר רועי שפירא עולה כי כ-30% מההחלטות של הוועדה התבססו על דוקטרינת הצינון הפנימי על מנת לקצר את תקופת הצינון, פעמים רבות בצורה משמעותית. ראו בעניין זה את כתבתה של אפרת נוימן "המדריך לעובד המדינה המתוחכם: כך תדלג למגזר הפרטי כמעט בלי צינון" מיום 04.02.2019 באתר "TheMarker".

התאגיד ספציפי, לא אומר שעצם קיומם של המגעים שבין העובד לחברה לא **משפיעים על האדם שאליו הואצלה הסמכות** לטפל בענייני החברה. הרי אותו אדם, בין אם הוא הממונה על הפורש ובין אם הוא מקביל לפורש ובוודאי אם הוא עובד של הפורש – מודע לעצם קיומם של המגעים של הפורש עם החברה, והדבר עשוי בהחלט להשפיע על קבלת ההחלטות בעניין החברה. מעבר לכך, גם אם הפורש אכן ממדר עצמו מקבל החלטה בעניין התאגיד הספציפי עמו נמצא במגעים, ייתכן שהוא **ממשיך לעסוק בענייני גופים אחרים המתחרים באותו התאגיד**, כך שביכולתו להשפיע בעקיפין גם על התאגיד הרלוונטי.

20. שנית, החוק נוקב בתקופות צינון ברורות – שנה מיום הפרישה או שנתיים מתום הטיפול של העובד בהחלטה או בהמלצה. במידה והוועדה בוחרת להתחשב בתקופת הצינון הפנימי, שתחילתה המועד בו הפסיק בפועל הפורש לטפל בעניינה של החברה, בוודאי **שהמועד ממנו צריך "לגזור" תקופה זו הוא המועד של השנתיים מיום גמר טיפולו של הפורש בהחלטה או בהמלצה** בעניין החברה אליו רוצה לעבור לעבוד, כפי הקבוע בסעיף 4(ג)(2) לחוק הצינון. אין כל הצדקה לקיצור תקופת הצינון הפנימי מתקופת השנה, לפי לשון החוק הפשוטה.

21. לבסוף, יש להחיל איסור חד משמעי על התחשבות בתקופת הצינון הפנימי במסגרת דיון בבקשות קיצור של בכירים (דרג בכיר א' ודרג בכיר ב' לכל הפחות). זאת, שכן כאשר מדובר בבכיר, מידת השפעתו על העובדים באותה הרשות, גדלה. גם במידה ואותו הבכיר לא עוסק בעצמו בענייני החברה אליה רוצה לעבור, העובדה כי הוא מתעתד לעבור לעבוד בה בהקדם האפשרי, בוודאי עשויה להשפיע מהותית על שיקול דעתו של ממלא מקומו בנוגע לרגולציה שתוטל על אותה החברה. בנוסף, גם אם הבכיר נמנע מקבלת החלטות בעצמו בנוגע לגוף אליו שואף לעבור, קשה לדעת האם ממלא מקומו אינו מתייעץ עצמו כלל, והאם הרגולטור נמנע לחלוטין מכל עיסוק בנושא שעד כה היה אחראי עליו, גם באופן עקיף.

22. לאור האמור, אנו סבורות כי יש לקבוע הוראות המצמצמות מאד את היכולת להתחשב בתקופת ה"צינון הפנימי", ובכל מקרה, יש לאפשר לקזזה אך ורק מהתקופה המנויה בסעיף 4(ג)(2) לחוק הצינון.

ג. הטלת חובה על נציג השירות לבדיקת נתונים עצמאית שאיננה מבוססת על הצהרת הפורש

23. לטעמנו יש לחדד בהנחיית היועמ"ש את החובה של נציבות שירות המדינה וכן את חובת הוועדה, לקיים בדיקה עצמאית וכוללנית של הנתונים העובדתיים העומדים בבסיס המקרה בעניינו מוגשת בקשת הקיצור, לרבות בעניין ממשקי העבודה של הפורש עם הגוף אליו מתבקש המעבר.

24. הצורך בקיום בדיקה עצמאית מתחדד ממספר מקרים בהם נראה כי התקיימה הטעיה, ספק מכוונת, על ידי מגיש בקשת הקיצור אשר הציג עובדות חלקיות ומגמתיות במטרה להביא לאישור בקשת הקיצור.

25. לדוגמא, בעניינו של אלון בכר שכיהן כראש הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים וביקש לעבור לתפקיד מנכ"ל איגוד הבנקים – עולה כי בכר לא הצהיר בבקשת הקיצור שהגיש לוועדה על ממשקיו במסגרת תפקידו ברשות להגנת הפרטיות עם הבנקים בכל הנוגע לחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 וכרשם שירותי נתוני האשראי. כן עולה כי בבקשה נפלו פגמים רבים נוספים, כגון העובדה שהצהיר על כך שפעל בשקיפות מול מחלקת הייעוץ המשפטי במשרד

המשפטים, ואולם למעשה עלה כי בכך לא עדיין את ממוניו אלא את היועצת המשפטית של הרשות, הכפופה לו, בדבר המגעים עם איגוד הבנקים. כך, למעשה, האישור לצינון הפנימי ניתן על ידי כפופה לו ולא על ידי ממונה עליו, כפי הנדרש על פי התקשי"ר⁹. דוגמאות נוספות למקרים בהם המידע שהוצג היה מידע חלקי ומגמתי, על פניו, ניתן למצוא במקרים המתוארים לעיל, כדוגמת מקרה שוקי שי ומקרה כרים אלבדור.

26. לאור האמור, יש להטיל את האחריות לביצוע הבדיקה העובדתית המקיפה על נציבות שירות המדינה, שתפעל בעניין אל מול הממונה הישיר של הפרש, הייעוץ המשפטי של הרשות הרלוונטית וכד', עוד טרם גיבוש עמדתה בדבר בקשת קיצור תקופת הצינון. המסד העובדתי השלם יובא על ידי הנציבות לוועדה במועד הגשת עמדת הנציבות.

27. בנוסף לצורך המובהק בקיום בדיקה עצמאית ומקיפה של המצב העובדתי לאשורו בכל בקשה ובקשה, לטעמנו מהאמור עולה כי במקרים בהם מתגלה במהלך הבדיקה כי הבקשה שהוגשה לוועדה איננה כוללת את כלל העובדות הנדרשות, ומציגה אך עובדות חלקיות ומגמתיות – הדבר חייב להוות שיקול משמעותי ביותר לחומרא במסגרת הדיון בבקשה הקיצור, עד כדי גורם מכריע לדחיית הבקשה. לא יעלה על הדעת שעובד מדינה יציג מצג שווא, או מצג חלקי, ללא שיופעלו נגדו סנקציות – הן משמעתיות והן הנוגעות לגורל הבקשה שהגיש.

סיכום

28. במכתב זה מוצגות הצעותינו לתיקון הנחיית היועמ"ש בנוגע לשיקולים שיש לשקול בבקשות עובדי מדינה לקיצור תקופת הצינון. אנו סבורות כי תיקונים אלו נדרשים על מנת להימנע ממצב בו הוועדה הדנה בבקשות הקיצור הינה למעשה "חותמת גומי" המאשרת מעל 95% מהבקשות לקיצור תקופת הצינון, באופן שבו ההסדר הקבוע בחוק הופך ל"אות מתה"¹⁰.

29. לתשובתכם בהקדם, נודה.

בברכה,

זהר אלטמן-רפאל, עו"ד

לובי 99

העתק:

- המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט ציבורי-מינהלי, עו"ד דינה זילבר

⁹ סעיף 43.627 לתקנון שירות המדינה.

¹⁰ נציין בהמשך לשיח שקיימנו בעניין אחוזי הבקשות שמתקבלות, כי אמנם מדובר רק בבקשות שהוגשו ושחלק מן הבקשות נעצרו עוד בשלב הפרה-רולינג, כלומר בפנייה מקדמית של הפרש אל נציבות שירות המדינה, ואולם יצוין כי ד"ר שפירא טוען מהראיונות שערך עולה כי מעטות הפניות המקדמיות שניתנה בעניין חוות דעת שלילית לעניין קיצור תקופת הצינון, כך שלא ספק הנתונים מצביעים על אחוז קבלת בקשות גבוה ביותר. ראו בהקשר זה כתבתה של אפרת נוימן, ה"ש 8.

כמו כן, לטעמנו לא ניתן לקחת בחשבון כי יכול להיות שהיו מוגשות בקשות נוספות שלא הוגשו מכיוון שהפורש ידע כי בסבירות גבוהה בקשתו תידחה. בוודאי שכאשר בוחנים את העניין אמפירית, קבוצת ההתייחסות צריכה להיות בקשות שסביר להגיש אותן, ולא בקשות שהינן מראש בלתי סבירות. אין בכך שלא הוגשו בקשות שדין מלכתחילה להידחות, בכדי להשליך על המגמה לקצר את תקופת הצינון, עליה הנתונים מצביעים.