

משרד התקשורת

פעולות הביקורת

במשרד התקשורת, אגף הספקטרום ובוועדת התדרים נבדקו היבטים בניהול התדרים האלקטרומגנטיים. בין היתר נבדקו פעולות הנוגעות להועדת התדרים והקצאתם; למאגר המידע שלהם ולמערכות הממוחשבות שבשימוש האגף; לקביעת ערכם הכלכלי והחשבונאי של התדרים ולהסדרת השימוש בטכנולוגיה של תקשורת מתקדמת. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד הביטחון, בצה"ל ובחברה לתקשורת.

היבטים בניהול התדרים האלקטרומגנטיים

תקציר

תדרים אלקטרומגנטיים מאופיינים בתכונות התפשטות שונות ומתאימים לשימושים שונים. בשנים האחרונות חלו תמורות טכנולוגיות שהביאו לגידול ניכר בביקוש לתדרים כתשתית למתן שירותי תקשורת ומידע. התדרים הם משאב לאומי מוגבל בעל ערך כלכלי רב, והשימוש בהם מחייב הסדרה במישור הבין-לאומי ובמישור הלאומי. מדינת ישראל חברה באיגוד הטלקומוניקציה הבין-לאומי ITU (International Telecommunication Union), העוסק בעיקר בהועדה בין-לאומית של תדרים, ומחויבת לפעול על פי תקנותיו ונהליו. הועדת תדרים קובעת כי תדר או תחום של תדרים ייועדו לשימושים ולשירותים שונים, והקצאת תדרים היא מתן אישור לשימוש בתדר.

השימוש בתדרים מוסדר בישראל בפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה), ובתקנות שהתקין שר התקשורת מכוחה. בפקודה נקבע כי לא ישתמש אדם בתדר אלא בהתאם לייעודו לשימוש ולפי הקצאה שקיבל מגוף שהסמיכה הממשלה לעניין זה. בנובמבר 2008 החליטה הממשלה (להלן - החלטת הממשלה) שהועדת תדרים והקצאתם ייעשו בידי ועדת תדרים (להלן - ועדת התדרים או הוועדה). עוד החליטה הממשלה על מינוי ועדת תדרים עליונה (להלן - הוועדה העליונה) שתוכל להעלות נושאים והחלטות שנדונו בוועדת התדרים ולדון בהם. בעת הקצאת התדרים מטילה המדינה אגרה שנתית שסכומה נגזר מכמות התדרים שהוקצו ברישיון. כוחות הביטחון, המשתמשים בחלק ניכר מן התדרים, אינם משלמים בעדם אגרות למדינה. אגף הספקטרום (להלן - האגף) במשרד התקשורת מרכז את תכנון הוועדה וההקצאה של התדרים בישראל.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להועדת התדרים והקצאתם, למאגר המידע שלהם, למערכות הממוחשבות שבשימוש האגף, לקביעת ערכם הכלכלי והחשבונאי של התדרים ולהסדרת השימוש בטכנולוגיה של תקשורת מתקדמת. הביקורת נעשתה במשרד התקשורת, בוועדת התדרים ובאגף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בצה"ל ובחברה לתקשורת (להלן - חברה א'). בדבר בדיקות קודמות - בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ה"פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת"¹, בשנת 2008 בדק את "הטיפול בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות"², ובשנת 2009 בדק את "רישוי מתקנים היוצרים קרינה אלקטרומגנטית בתדרי רדיו והפיקוח עליהם"³.

עיקרי הממצאים

הוועדות להועדת התדרים והקצאתם

1. ועדת התדרים בהרכבה החדש שהוסמכה על פי החלטת הממשלה משנת 2008 התכנסה והחלה לפעול רק ביוני 2010, כשנה וחצי ממועד הסמכתה. כתוצאה מכך במשך תקופה ארוכה לא היה מענה רגולטורי שיסדיר את השימוש בתדרים לפי הוראות הדין, והליך הוועדת התדרים והקצאתם נפגע.
2. ועדת התדרים לא קבעה הליך להסדרת העניינים הקשורים בישיבותיה ובקבלת החלטותיה. הוועדה תיעדה את דיוניה בסיכומי דיון כלליים המתעדים בעיקר את ההחלטות. סיכומים אלה לא שיקפו את כל עמדות הנציגים שהועלו בדיון ואת נימוקי ההחלטות שהתקבלו.
3. מתחילת עבודת ועדת התדרים ועד ינואר 2013, לא התקיימה אף ישיבה בהרכב מלא בהשתתפות כל חבריה והמשקיף.
4. הוועדה העליונה לא התכנסה ולו פעם אחת, וממילא לא הסדירה את פעולתה, את עבודת המטה, את אופן הדיווח מול ועדת התדרים, את הליך התכנסותה ואת אופן קבלת ההחלטות בה.
5. הממשלה הסמיכה את ועדת התדרים להועיד תדרים ולהקצות אותם, אולם מרבית ההקצאות נעשות על ידי יו"ר הוועדה, המקצה תדרים לשימוש אזרחי, ועל ידי נציג אגף התקשוב בצה"ל, המקצה תדרים לשימוש צבאי. דרך פעולה זו מבוססת על החלטה שקיבלה ועדת התדרים שפעלה במועצה בשנת 2003, אך במשרד התקשורת היו דעות חלוקות בנוגע לסמכות שלהם. יו"ר הוועדה לא עדכן את חבריה בנושא, ולא העלה לדיון את ההתנהלות בעניין סמכותה של הוועדה לאצול למי מחבריה את סמכות ההקצאה. רק בדצמבר 2012, במענה לביקורת של משרד מבקר המדינה, הכין משרד התקשורת חוות דעת משפטית הנותנת תוקף להחלטה משנת 2003, ובה הומלץ לעגן

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007 ב' 57, עמ' 695.
 2 מבקר המדינה, דוח שנתי 2008 ב' 58, עמ' 1145.
 3 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009 ב' 59, עמ' 565.

את סמכויות ההקצאה של התדרים בחקיקה. משניתנה חוות הדעת, משרד התקשורת נדרש לדון בדרכים ליישום ההמלצה הכלולה בה.

6. בפקודה נקבע שהועדת התדרים והקצאתם לכוחות הביטחון ייעשו לפי "הדין והוראות המינהל" שהיו קיימים ב-1.10.93. אין הוראות ברורות ורלוונטיות לעת הזאת שיסדירו את ההועדה וההקצאה של התדרים לשימוש מערכת הביטחון.

המערכות הממוחשבות והשימוש במאגרי המידע

1. משרד התקשורת לא קיים את החלטת הממשלה משנת 2007 להקים עד סוף ספטמבר 2008 מאגר הכולל מידע בדבר ההועדה וההקצאה של תדרים. בפועל המשרד החל להקים את המאגר, בדצמבר 2009, לאחר יותר משנתיים מהמועד שבו הוחלט על הקמתו, ולאחר כשנה מהמועד שבו המאגר היה צריך להיות מוכן לפי החלטת הממשלה.

2. המידע המוצג במאגר שהקים משרד התקשורת בנובמבר 2011 חסר ואינו תקף, ומשרד התקשורת לא פעל לטיוב המידע בו. נוהל הגישה למאגר לא הוכן עד סוף דצמבר 2012 כנדרש בהחלטת הממשלה.

3. משרד התקשורת לא ביצע את הפעולות הדרושות להקמת אתר חלופי שישמש את האגף במקרה חירום: טרם נקבע מקום האתר, לא נרכשו רכיבי החמרה הנדרשים להפעלתו, לא פותחה התכנה במערכת תדרנט שתאפשר לגבות את נתוני המערכת, והמשרד לא קבע את דרך העדכון השוטף של המידע באתר החירום.

ערכם החשבונאי והכלכלי של התדרים

1. בשנים האחרונות מבוצעת רפורמה בחשבונאות הממשלתית, הכוללת בין היתר רישום מלא של נכסי המדינה לפי כללי חשבונאות מקובלים. בדוחות הכספיים של משרד התקשורת ובדוחות הכספיים של ממשלת ישראל אין ביטוי לערכם של התדרים, שהם נכסים בלתי מוחשיים.

2. משרד התקשורת לא החל בהליכים לקביעת הערך הכלכלי של התדרים. לקביעת זו יש חשיבות רבה היות שהתדרים הם משאב במחסור. הנתונים בדבר ערכם הכלכלי נדרשים למקבלי החלטות במשרד התקשורת, לשם התוויית מדיניותם בעידן של פיתוחים טכנולוגיים ובהתנהלות אל מול צרכני התדרים.

3. משרדי התקשורת, האוצר, הביטחון וביטחון הפנים לא ביצעו את ההחלטה שקיבלה הממשלה בשנת 2004. על פי החלטה יש לתקן את הפקודה והתקנות, ולקבוע שהחל מ-1.1.06 תוטל חובת תשלום אגרות על כל הגופים המשתמשים בתדרים, ובהם כוחות הביטחון. בהתאמה יוגדלו התקציבים של משהב"ט, משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) והמשרד לביטחון הפנים.

ההליכים להסדרת השימוש בטכנולוגיית הדור הרביעי

1. תדרים המתאימים להפעלת טכנולוגיות סלולר הדור הרביעי (להלן - 4G) הוקצו לצה"ל בשנת 2002 לשימוש לתקופה קצובה של כשש שנים. צה"ל היה אמור להיערך ולפנות את התדרים בתחום ולעבור להשתמש במערכות הפעלות בתדרים אחרים עד סוף שנת 2010. בשנת 2006 החליטה מערכת הביטחון להשתמש בתדרים להפעלת מערכת אלחוטית חדשה שהקימה. בסיכומי ישיבות של ועדת התדרים אין תיעוד שממנו אפשר ללמוד שהחליטה להקצות לצה"ל את התדרים להפעלת המערכת החדשה.
2. בשנת 2008 החליטה הוועדה על דחיית מועד פינוי התדרים, וקבעה את התדרים שיפנה צה"ל בהדרגה עד סוף שנת 2012 ואת המועדים לפינוי. ההחלטה נקבעה כ"קביעה ראשונית" כדי שיו"ר הוועדה יוכל לשנות את ההחלטה, לאור תוצאות הבדיקה של צוות שהקימה הוועדה שהיה אמור להגיש את מסקנותיו עד סוף שנת 2008. נמצא כי הצוות לא הציג את תוצאות הבדיקה לפני ועדת התדרים שפעלה עד נובמבר 2008, וועדת התדרים שהוסמכה באותו מועד דנה בנושא רק באפריל 2011. במצב דברים זה לא הושלמה עבודת המטה שנועדה לקבוע את התדרים שיוקצו לשימוש אזרחי ואת לוח הזמנים לכך.
3. הצוות הבין-משרדי שמינתה הממשלה בשנת 2010, שתפקידו לבחון את אופן יישום פינוי התדרים ובכלל זה את האפשרות למתן פיצוי למערכת הביטחון, לא הצליח לסכם את אופן הפינוי ואת סכום השיפוי שישולם למערכת הביטחון. עד מועד סיום הביקורת לא הגיעו משרד האוצר ומשהב"ט להסכמה ולא יושבה המחלוקת ביניהם על סכום השיפוי ועל אופן תשלומו.
4. שר התקשורת מינה ועדת מכרזים להקצאת תדרי 4G למפעילות הרט"ן (רדיו טלפון נייד) שבראשה המנכ"ל. לפי כתב המינוי, היה עליה לפרסם את המכרז עד סוף אוגוסט 2012. למרות שלא הייתה מניעה שוועדת המכרזים תשלים את הכנת מסמכי המכרז ותנאיו היא לא עשתה כן, והכנתם טרם הושלמה עד ינואר 2013.
5. בתחום התדרים המתאים להפעלת טכנולוגיות הדור הרביעי פועלת גם מערכת תקשורת אלחוטית של חברה א'. משרד התקשורת החל בפעולות לפינוי התדרים כבר בשנת 2007, ובתקופה זו הוא העלה הצעה להקצאת תדרים חלופיים, ולאחר מכן שינה את עמדתו. בסופו של יום לא הביאו פעולותיו לפינוי התדרים שבשימוש חברה א'.

סיכום והמלצות

התדרים הם משאב לאומי ציבורי מוגבל, והביקוש להם גדול מן ההיצע ואף צפוי שיגדל בעתיד, ולכן חשוב מאוד להבטיח שהוועדתם, הקצאתם והשימוש בהם יהיה יעיל ומיטבי. ממצאי הביקורת מעלים ליקויים המחייבים את הגורמים המעורבים בהוועדת התדרים ובהקצאתם להסדיר את דרכי העבודה של ועדת התדרים ושל הוועדה העליונה. על משרד התקשורת לדון בדרכים הנדרשות לעיגון סמכויות ההקצאה של התדרים בצורה ברורה. על משרדי התקשורת, הביטחון וביטחון הפנים לגבש הוראות ברורות ורלוונטיות המסדירות את ההוועדה וההקצאה של התדרים לשימוש מערכת הביטחון, ולקיים את החלטת הממשלה בעניין תשלום אגרה עבור

שימוש בתדרים. על משרדי התקשורת והאוצר לקבוע את הערך הכלכלי והחשבונאי של התדרים ולתת להם ביטוי בדוחות הכספיים.

משרד התקשורת נדרש לטייב את המידע על התדרים במאגר שעל הקמתו והפעלתו החליטה הממשלה. כמו כן עליו לשדרג את התמיכה במערכות המידע שבאגף ולהבטיח את פעולתו התקינה בשעת חירום. כדי להסדיר את השימוש בטכנולוגיית הדור הרביעי יש לפנות את התדרים שבשימוש חברה א', ליישב את המחלוקת בין משרד האוצר ובין משהב"ט בעניין השיפוי הכספי על הפינוי והמעבר לתדרים חלופיים, ולפעול להסדרת הנושא בשיתוף פעולה, מתוך ראייה כוללת של צורכי הציבור והמדינה.



מבוא

הספקטרום האלקטרומגנטי הוא מרחב התדרים של הקרינה האלקטרומגנטית⁴ המתפשטת במרחב במהירות האור. גלי הקרינה מאופיינים בתדירותם ונמדדים ביחידות של הרץ. תחום גלי הרדיו הוא קרינה אלקטרומגנטית בתדרים עד 3,000 גה"ץ⁵ (להלן - התדרים). תדרים שונים מאופיינים בתכונות התפשטות שונות ומתאימים לשימושים שונים. התדרים הם משאב מוגבל, ודרך ניהולם נקבעת בעולם בעיקר בידי הממשלות.

1. בשנים האחרונות חלו תמורות טכנולוגיות שהביאו לגידול ניכר בביקוש לתדרים כתשתית למתן שירותי תקשורת ומידע, ובין היתר למתן שירותי טלפוניה ניידת סלולרית, העברת נתונים, שידורי רדיו וטלוויזיה ותקשורת לוויינית. מגמה זו מתרחשת במגזר האזרחי ובמגזר הביטחוני כאחד. לצד הגידול בביקוש גדל גם היצע התדרים, היות שכתוצאה מהשיפור הטכנולוגי אפשר לנצלם באופן יעיל יותר. אולם מגמת הגידול בביקוש לתדרים עולה על הגידול בהיצע. גופים עסקיים בענף התקשורת מספקים באמצעות התדרים שירותי תקשורת ללקוחותיהם, ולכן הם בעלי ערך כלכלי רב.

2. השימוש בתדרים חוצה גבולות ומחייב תיאום והסדרה במישור הבין-לאומי. מדינת ישראל חברה באיגוד הטלקומוניקציה הבין-לאומי - ITU⁶ - שהוא סוכנות של ארגון האומות המאוחדות - ומחויבת לפעול על פי תקנותיו ונהליו. האיגוד עוסק בעיקר בהועדה בין-לאומית של תדרים (Radio Regulations) לשימושים שונים, על מנת להבטיח קישוריות בין-לאומיות ולמנוע הפרעות אלקטרומגנטיות במערכות הרדיו של המדינות. הועדת התדרים שקבע ITU היא הבסיס לשימוש בתדרים במדינות, והיא מנחה את היצרנים בפיתוח הציוד שבאמצעותו ניתנים שירותי תקשורת אלחוטית.

הועדת התדרים הבין-לאומית נקבעת בשלושה אזורים גאוגרפיים נפרדים, כך שלעתים מייעדים באזור אחד תדרים לשימוש מסוים, ובאזור אחר לאותו שימוש תדרים שונים. מדינת ישראל נמצאת באזור 1 הכולל את יבשת אירופה, אפריקה והמזרח התיכון.

4 שדות חשמליים ומגנטיים.

5 גיגה הרץ.

6 International Telecommunication Union.

3. הוועדת תדרים קובעת כי תדר או תחום של תדרים ייועדו לשימושים ולשירותים שונים. ההוועדה נעשית במישור הבין-לאומי ובמישור הלאומי. הקצאת תדרים היא מתן אישור לשימוש בתדר. ההקצאה קובעת התניות בדבר מקום השימוש ואפיון של ההספק המשודר כדי להבטיח שהשימוש בתדר יהיה יעיל וכדי למנוע הפרעות אלקטרומגנטיות.

4. עקב מאפיינייה הגאוגרפיים של מדינת ישראל, ניהול ספקטרום התדרים בה באופן מתואם וללא הפרעות אלקטרומגנטיות מורכב יחסית למדינות אחרות. זאת בשל הפריסה הצפופה של ציוד (משדרים ומקלטם מסוגים שונים) שבאמצעותו ניתנים השירותים האלחוטיים במדינה ובשל קרבתו של הציוד למדינות השכנות.

השימוש בתדרים מוסדר בישראל בפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה), ובתקנות שהתקין שר התקשורת מכוחה. בפקודה נקבע כי "לא יקים אדם ולא יקיים" תחנת טלגרף אלחוטי⁷ ומכשיר לטלגרף אלחוטי בכל מקום בישראל או בכלי שיט או בכלי טיס הרשומים בישראל, אלא לפי רישיון מאת הממשלה (להלן - הרישיון). כמו כן נקבע כי לא ישתמש אדם בתדר אלא בהתאם להוועדת התדר, לפי הקצאה שקיבל מאת גוף שהממשלה הסמיכה לעניין זה ובהתאם לזכרון ניהול התדר ואופן השימוש בו כפי שנקבעו בתנאי ההקצאה. בתקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז-1987 (להלן - התקנות), מוסדרים אופן מתן הרישיונות, האישורים ותשלום האגרות.

5. הגוף שהסמיכה הממשלה להוועדת תדרים ולהקצאתם הוא ועדת התדרים (להלן - ועדת התדרים או הוועדה), שבראשה עומד מנהל אגף הספקטרום במשרד התקשורת (להלן - האגף). האגף מרכז את תכנון ההוועדה וההקצאה של התדרים בישראל, והוא גם נותן רישיונות לשימוש בתדרים. עוד החליטה הממשלה שתפעל ועדת תדרים עליונה (להלן - הוועדה העליונה), בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, שתוכל להעלות נושאים והחלטות שנדונו בוועדת התדרים ולדון בהם.

בגין הקצאת התדרים מטילה המדינה אגרה שנתית שסכומה נגזר מכמות התדרים שהוקצו ברישיון. בתוספת לתקנות מפורטים שיעורי האגרות, ונקבע שהם יוצמדו למדד המחירים לצרכן. לפי הפקודה, כוחות הביטחון - המשתמשים בחלק הארי של התדרים - פטורים מתשלום האגרה.

6. בחודשים אפריל עד אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להוועדת התדרים והקצאתם, למאגר המידע שלהם, למערכות הממוחשבות שבשימוש האגף, לקביעת ערכם הכלכלי והחשבונאי של התדרים ולתהליך הסדרת השימוש בטכנולוגיה של תקשורת מתקדמת. הביקורת נעשתה במשרד התקשורת, בוועדת התדרים ובאגף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בצה"ל ובחברה לתקשורת (להלן - חברה א'). בדבר בדיקות קודמות - בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ה"פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת"⁸, בשנת 2008 בדק את "הטיפול בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות"⁹, ובשנת 2009 בדק את "רישוי מתקנים היוצרים קרינה אלקטרומגנטית בתדרי רדיו והפיקוח עליהם"¹⁰.

7 לפי הפקודה, "טלגרף אלחוטי" הוא שיטה של תקשורת באמצעות מכשירים לשידור או לקליטה של ידיעות או תקשורות אחרות על ידי אותות חשמל, שלא בעזרת תיל המחבר את נקודות השידור והקליטה.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, עמ' 695.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, עמ' 1145.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 565.

הועדת התדרים והקצאתם

הפקודה קובעת כי לא ישתמש אדם בתדר "אלא בהתאם להועדת התדר ולפי הקצאה שקיבל מאת גוף שהממשלה הסמיכה", וכי "הועדת התדרים והקצאתם תיעשה בידי הגוף שהממשלה הסמיכה לעניין זה". לפי סייג בפקודה, הועדת התדרים והקצאתם לכוחות הביטחון¹¹ ייעשו לפי הדין והוראות המינהל שהיו קיימים וחלו עליהם ב-1.10.93.

הקמת הוועדות וקביעת הרכבן

1. בשנת 1955 הקימה הממשלה את המועצה לקשר ולאקטרוניקה (להלן - המועצה) כדי שתתאם את פעולות כל הגופים העוסקים בשירותי הקשר והאלקטרוניקה במדינה, ותדאג להפעלה תקינה ולהסדרת ההתפתחות של שירותים אלו. במועצה פעלו מליאה, מועצה מצומצמת, יו"ר, מזכירות וועדות קבועות. המועצה הסדירה בתקנון את תפקידיה ואת פעולותיה, ולפיו פעלה במועצה ועדה קבועה לענייני תדרים (להלן - ועדת התדרים שפעלה במועצה), שהועדה והקצאתה תדרים והמליצה למועצה על מדיניות השימוש בתדרים ועל מתן רישיונות לשימוש בהם. בוועדה זו כיהנו שישה חברים: שני נציגים ממשרד התקשורת, שני נציגים ממהב"ט, נציג ממשרד התחבורה ונציג מהמשרד לביטחון הפנים. במועצה המצומצמת היו שלושה חברים - מנכ"ל משרד התקשורת, שכהן גם כיו"ר המועצה, נציג משהב"ט ונציג משטרת ישראל¹².

2. כדי להגדיל את "השקיפות והיעילות בתחום ניהול התדרים" החליטה הממשלה בנובמבר 2008¹³ (להלן - החלטת הממשלה) כי הועדת התדרים והקצאתם ייעשו בידי ועדת תדרים בהרכב חדש שימנה שבעה חברים: מנהל אגף הספקטרום (להלן - יו"ר ועדת התדרים או מנהל האגף), שיעמוד בראש ועדת התדרים, נציג נוסף ממשרד התקשורת, נציג רשות התעופה האזרחית, שני נציגי אגף התקשוב בצה"ל, נציג משטרת ישראל ונציג שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ). עוד הוחלט כי נציג משרד האוצר יכהן בוועדה כמשקיף, ותהיה לו הזכות להעלות נושאים לדיון בה. כמו כן החליטה הממשלה שתפעל ועדת תדרים עליונה, שהחלטות ועדת התדרים יועברו לחבריה לעיון, והם יוכלו להעלות נושאים שנדונו בוועדה, "ובכלל זה לערער על החלטות אשר התקבלו בוועדת התדרים". בראש הוועדה העליונה יכהן מנכ"ל משרד התקשורת, וחבריה יהיו המנכ"לים של משרדי ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), הביטחון, האוצר והמשרד לביטחון הפנים או נציגיהם.

בדברי ההסבר להצעה להחלטת הממשלה נכתב כי "חשיבות ההחלטות בנושא הספקטרום בתחום הכלכלי והשלכותיהן על התפתחות שוק התקשורת, עומדות בבסיס הצורך בהגדרה מאוזנת של הרכב הוועדה הקובעת את הועדת התדרים והקצאתם, הצורך בשקיפות תהליכי הוועדה והקצאה והצורך בהצגת מרב הדעות והאספקטים בתהליך... משמעות ההרכב המוצע ביחס להרכב הנוכחי של ועדת התדרים והוועדה העליונה היא, בעיקרה, הבאת ההיבטים האזרחיים והכלכליים לידי ביטוי בהחלטות הוועדה".

3. בטבלה להלן פירוט של הרכב הנציגים בוועדת התדרים שפעלה במועצה ובוועדת התדרים שהוקמה בהחלטת הממשלה משנת 2008.

- | | |
|----|--|
| 11 | צבא הגנה לישראל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. |
| 12 | בהחלטת ממשלה 2865, על "הקמת רשות לאומית לתקשורת", מינואר 2003 נקבע כי ועדת התדרים של המועצה תישאר אחראית לעניין הועדת תדרים והקצאתם, ומעליה תוקם "הוועדה העליונה". הרכב הוועדות המוצע זהה להרכבים שהיו במועצה. |
| 13 | החלטה מס' 4228, הגדלת השקיפות והיעילות בתחום ניהול התדרים, מ-9.11.08. |

הרכב ועדת התדרים שמונתה בשנת 2008		הרכב ועדת התדרים שפעלה במועצה		הגוף המיוצג
השר הממנה	מספר הנציגים	מספר הנציגים	מספר הנציגים	
שר התקשורת	*2		2	משרד התקשורת
שר התחבורה	**1		1	משרד התחבורה
השר לביטחון הפנים	1		1	משטרת ישראל
שר הביטחון	***2		2	משרד הביטחון
ראש הממשלה	1		-	שירות הביטחון הכללי
שר האוצר	משקיף		-	משרד האוצר
	7 חברים ומשקיף		6 חברים	סך הכול

* מנהל אגף הספקטרום במשרד מונה ליו"ר הוועדה בהחלטת הממשלה.

** נציג מרשות התעופה האזרחית.

*** נציגים מאגף התקשוב בצה"ל.

4. ביולי 2009, כשמונה חודשים לאחר מועד הסמכת ועדת התדרים בהרכבה החדש, פנה מנכ"ל משרד התקשורת בפועל דאז (סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי כיהן באותה עת כמנכ"ל בפועל) אל המנכ"לים של משרדי רה"ם, האוצר, הביטחון, ביטחון הפנים והתחבורה. הוא ציין כי שר התקשורת מבקש להעלות בישיבת הממשלה הצעת החלטה שלפיה ישונו הרכבי הוועדות שנקבעו בהחלטת הממשלה. ההצעה נועדה לשנות את משקלו של משרד התקשורת, הממונה על פיתוח התקשורת האלחוטית האזרחית, בהרכב ועדת התדרים. לפי ההצעה יש להביא לכך שהרכב הוועדה יהיה דומה לזה של ועדת התדרים שפעלה במועצה, שבו לא היה רוב לנציגי כוחות הביטחון. עוד נועד התיקון לעגן את הפרקטיקה שהייתה נהוגה קודם להחלטת הממשלה, ולפיה ועדת התדרים שפעלה במועצה הועידה את התדרים לשימושים אזרחיים וצבאיים, הקצאת התדרים לשימוש אזרחי נעשתה בידי מנהל האגף, ואילו הקצאת התדרים לשימוש צבאי נעשתה בידי נציג אגף תקשוב בוועדת התדרים. מנכ"ל משרד התקשורת (בפועל) דאז ביקש כי המנכ"לים שאליהם פנה יעבירו למשרד את תגובת השרים העומדים בראש משרדיהם על ההצעה.

המשרד לביטחון הפנים ומשרד התחבורה הודיעו למשרד התקשורת כי הם תומכים בהצעה. מנכ"ל משרד האוצר השיב כי הוא מתנגד לשינוי והוסיף כי אם האיזון בוועדה הופר, יש לקבוע שנציג השב"כ ישתתף בוועדה כמשקיף ולא כחבר. סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2012 כי גם נציג משרד הביטחון הודיע למשרד בעל פה שמשרדו תומך בהצעה.

נציג השב"כ בוועדה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 "כי החלטת הממשלה בדבר צירוף נציג שב"כ לוועדת התדרים התקבלה מתוך ההבנה שהאינטרסים של הארגון לא מיוצגים כהלכה ע"י נציגי מערכת הביטחון או משרד התקשורת".

בסופו של דבר לא הגיש משרד התקשורת את ההצעה לשינוי החלטת הממשלה. מספר הנציגים של כוחות הביטחון בוועדת התדרים מוסיף להיות גדול ממספר הנציגים מטעם משרדי הממשלה הממונים על מתן מענה לצורכי התקשורת של המגזר האזרחי.

המשרד הסביר בתשובתו בנובמבר 2012, כי החלטתו שלא להגיש לאישור הממשלה את ההצעה לשינוי הרכב ועדת התדרים התקבלה לאחר שהתברר שלא יימצא רוב להעברת החלטה בממשלה.

צה"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי העובדה שבועדת התדרים קיים רוב של ארבעה נציגים ממערכת הביטחון אין בה כדי ליצור "חזית ביטחונית" אחידה שעשויה לפגוע בצורכי התקשורת האזרחית, שכן כל אחד מהנציגים מייצג אינטרסים שלעתים אינם עולים בקנה אחד זה עם זה. צה"ל הוסיף כי לדעתו יש להותיר את מבנה הוועדה על כנו, וכי "קיים חשש אמיתי, כי צמצום הנציגים הביטחוניים עלולה להוביל לכך ששיקולים כלכליים, גם אם עניינם הגדלת הכנסותיה של המדינה, יכבידו על מלאכה זו ויסיטו את הדיונים לקבלת החלטות שאינן לטובת הציבור ותוך חשש לביטחון המדינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התקשורת והגורמים המעורבים בהועדת התדרים ובהקצאתם יבחנו, לאור הניסיון שנצבר מאז החלטת הממשלה ב-2008, אם בהרכב הוועדה ישנו האיזון הנכון כדי שבהחלטותיה יבואו לידי ביטוי הן היבטים ביטחוניים והן היבטים אזרחיים וכלכליים, או שנדרש לפנות אל הממשלה כדי שתשנה את הרכב הוועדה.

כינוס ועדת התדרים

בנובמבר 2008 הסמיכה הממשלה את ועדת התדרים בהרכבה החדש. שר האוצר מינה את נציגו כמשיקף בוועדה שלושה ימים לאחר מועד החלטת הממשלה וראש השב"כ מינה את נציגו בינואר 2009.

מהביקורת עולה כי הוועדה התכנסה לראשונה והחלה את פעולתה ביוני 2010, כשנה וחצי ממועד הסמכתה. רק בתחילת יוני 2010 פנה יו"ר ועדת התדרים לשרי הביטחון, התחבורה וביטחון הפנים כדי שימנו את נציגיהם לוועדה. שר הביטחון מינה את נציגי אגף התקשוב ביולי 2010, ושר התקשורת ויתר השרים שאליהם פנה היו"ר מינו את נציגיהם ביוני 2010, זמן קצר לפני מועד הישיבה הראשונה של הוועדה. אי-כינוס ועדת התדרים פגע בתהליך הועדת התדרים והקצאתם כמפורט להלן:

1. מדוח מבקר מערכת הביטחון ממאי 2011 עולה כי בתקופה שבה לא פעלה ועדת התדרים נאלץ צה"ל לפעול בתנאי אי-ודאות והשתמש בתחומי תדר שלא יועדו לשימוש.
2. נציג המשטרה בוועדת התדרים כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי פנה מספר פעמים ליו"ר הוועדה כדי שיכנס את הוועדה לדון בשדרוג מערכת הקשר המשטרתית. לדבריו הוא נענה כי הוועדה לא מתכנסת מסיבות טכניות.
3. נציג השב"כ בוועדה כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי בתקופה שבין ינואר 2009 ליוני 2010 "היו לשב"כ מספר צרכים מבצעיים בתחום התדר שלא קבלו מענה במסגרת דיוני והחלטות ועדת התדרים, שכאמור לא כונסה. בתקופה זו נאלץ השב"כ למצוא פתרונות ארעיים לצרכים מבצעיים אלה".

משרד התקשורת ענה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי העיכוב בכינוס ועדת התדרים נבע מכך שהמשרד שקל לפנות לממשלה בבקשה לשנות את הרכב הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי האיחור במינוי נציגים ובכינוס ועדת התדרים הביא לכך שבמשך תקופה ארוכה לא היה המענה הרגולטורי הנדרש להסדרת השימוש בתדרים לפי הוראות הדין. על המשרד היה לכנס את ועדת התדרים בהרכבה החדש סמוך למועד הסמכתה גם אם במקביל ביקש לבחון אם להגיש לממשלה הצעת החלטה חדשה המשקפת את עמדותיו. על המשרד לפעול כדי שהמנגנון הרגולטורי הממונה על נושא הוועדת התדרים והקצאתם יפעל באופן שוטף ובצורה מיטבית וייתן את המענה הדרוש בכל עת.

סדרי העבודה של ועדת התדרים

מסיכום הדיון הראשון של ועדת התדרים מיוני 2010 עולה כי הוחלט שיו"ר הוועדה יכין טיוטת נוהל לפעילותה והיא תישלח לחבריה לעיון. הנוהל יסתמך בעקרונותיו על התקנון ששימש את המועצה שפעלה עד קבלת החלטת הממשלה (ראו לעיל).

אף על פי שחלפו יותר מארבע שנים מאז החלטת הממשלה, ויותר משנתיים וחצי מאז החליטה ועדת התדרים שיוכן נוהל להסדרת פעילותה, לא הכין יו"ר ועדת התדרים טיוטת נוהל. ועדת התדרים לא קבעה הליך להסדרת העניינים הקשורים בנייהול ישיבותיה ובקבלת החלטותיה, ובכלל זה לא נקבע מהו מניין החברים המזערי הדרוש לקיום הדיונים והקוורום לקבלת החלטות.

משרד התקשורת ענה כי טיוטת נוהל לפעילות הוועדה נמצאת בשלבי גיבוש ותובא לאישורה עד סוף מרץ 2013. המשרד הוסיף שהוועדה ממשיכה להתנהל בהתאם להוראות התקנון והכללים שהיו נהוגים במועצה. צה"ל השיב שנציגיו בוועדה צריכים להשתתף בהליך גיבוש הנוהל.

החלטת הממשלה משנת 2008 הדגישה את ההשלכות הכלכליות והאזרחיות של הקצאת התדרים על שוק התקשורת המודרני. תשובת משרד התקשורת ולפיה הוועדה פועלת בהתאם לתקנון משנת 1979, ששימש את המועצה שהייתה קיימת באותה עת, מלמדת על כשל בהתאמת פעולותיה למציאות החדשה בתחום.

השתתפות החברים והמשקיף בישיבות ועדת התדרים

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה צוין הצורך בהצגת מגוון הדעות וההיבטים הנוגעים לנושא ספקטרום התדרים. מאז התכנסה ועדת התדרים לראשונה, ביוני 2010, ועד מועד סיום הביקורת היא קיימה 11 ישיבות שבהן דנה בהוועדת תדרים לצרכים ביטחוניים ואזרחיים.

מהביקורת עולה כי מתחילת עבודת ועדת התדרים לא התקיימה אף ישיבה בהרכב מלא בהשתתפות כל חבריה והמשקיף. עוד עולה כי אחד החברים מאגף התקשוב בצה"ל לא נכח באף ישיבה וכי המשקיף ממשרד האוצר נכח בישיבה אחת בלבד. עוד נמצא כי אף על פי שהוועדה מונה שבעה חברים, הרי בארבע ישיבות היו חסרים שלושה חברים, בחמש ישיבות היו חסרים שני חברים ובשתי ישיבות היה חסר חבר אחד.

על החשיבות שייחס משרד האוצר לכהונת משקיף מטעמו בוועדת התדרים אפשר ללמוד ממכתבו של מנכ"ל משרד האוצר אל מנכ"ל משרד התקשורת ביולי 2009. מהמכתב עולה כי משרד האוצר סבור שהחלטות שעניינן שימוש בתדרים צריכות להתקבל בתהליך מאוזן ושקוף, המביא בחשבון את כלל ההיבטים המשקיים, הכלכליים, התחרותיים והציבוריים. יתרה מזו, לדבריו, יישום החלטות ועדת התדרים כרוך בעלויות המושגות על תקציב המדינה, ולכן חשוב הצורך בנוכחותו של משקיף מטעם משרד האוצר בישיבות הוועדה.

ההיעדרות של המשקיף ממשרד האוצר מישיבות הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם מכתבו של מנכ"ל משרד האוצר בעניין המעורבות הנדרשת של משרדו בקבלת ההחלטות על השימוש בתדרים.

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שכל הישיבות של ועדת התדרים התקיימו בלא נוכחות של כל חבריה ובהיעדר המשקיף, אפשר שלא ניתנה הדעת לכלל ההיבטים הקשורים למשרדי הממשלה ולגופים הנוגעים בדבר.

תיעוד דיוני ועדת התדרים

1. נציג משרד התקשורת בוועדת התדרים משמש מזכיר הוועדה ואחראי לתיעוד דיוניה והחלטותיה. חברי ועדת התדרים המעוניינים להעלות נושא לדיון ולהחליטה מקיימים לרוב עבודת מטה מקדימה, הכוללת פגישות והכנת מסמכים. לאחר גיבוש המסמכים הם מובאים לדיון בוועדה, במטרה לוודא שיוצג לחבריה מידע שיסייע להם לגבש את עמדתם ולקבל החלטה מושכלת.

בית המשפט העליון¹⁴ עסק במקומו ובמעמדו של פרוטוקול וקבע כי "כסדרי מינהל תקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפנייה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע... החובה לכתוב פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעיקרון שקיפות פעילותו של המינהל".

ועדת התדרים תיעדה את דיוניה בסיכומי דיון כלליים המתעדים בעיקר את ההחלטות. סיכומים אלה לא שיקפו את כל עמדות הנציגים שהועלו בדיון ואת נימוקי ההחלטות שהתקבלו.

משרד התקשורת השיב כי בתקנון המועצה שהוועדה עדיין מתנהלת לפיו נקבע שעל מזכיר הוועדה להכין "דוח ישיבות", וכי לאורך שנות פעילות הוועדה כללו דוחות אלו רק את הסיכומים שהתקבלו. מזכיר הוועדה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 שהוא החל ביולי 2011 לשמש כמזכיר הוועדה, אך "צורת תיעוד הדיונים ואופי דוחות ועדת התדרים לא השתנו, למיטב ידיעתי, מזה יותר מעשור".

14 בג"ץ 3751/03, אילן נ' עיריית תל אביב-יפו ואח', פ"ד נט(3), 817.

2. תקנון המועצה משנת 1978 קובע שעל הוועדה לשלוח את סיכומיה תוך שבועיים מיום הדיון בוועדה, ואם לא תקבל התנגדות בכתב מאחד ממשותפי הדיון תוך שלושה שבועות מיום הפצתו הוא ייחשב כמאושר. נמצא כי סיכומי הדיון של ועדת התדרים מופצים זמן רב לאחר מועד הדיונים. כך לדוגמה במועד הביקורת ביולי 2012 עדיין לא הופצו סיכומי הדיונים בנושאים אזרחיים שהתקיימו ביוני 2011 ובספטמבר 2011, וטרם הופצו סיכומי הדיונים בנושאים ביטחוניים שקיימה הוועדה מאז החלה בעבודתה יותר משנתיים קודם לכן.

בתשובתו כתב משרד התקשורת כי סיכומי הדיונים המוזכרים לעיל הופצו לחברי הוועדה בנובמבר 2012. יוצא אפוא, שהסיכומים הופצו לאחר יותר משנה מהמועד בו התקיימו הדיונים.

ראש ענף תאלמ"ג (תאימות אלקטרומגנטית) באגף התקשוב בצה"ל (להלן - נציג אגף התקשוב בוועדה) מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 כי העיכוב בפרסום סיכומי הדיון והחלטות של הוועדה פגע בסדרי העבודה של אגף התקשוב מול גורם המפתח עבורו מערכת טכנולוגית אלחוטית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי אף על פי שלטענתו הוועדה פועלת לפי התקנון של המועצה וההוראות הכלולות בו, היא אינה עומדת גם בלוח הזמנים שנקבע בתקנון, ועליה להפיץ את סיכומי דיוניה סמוך למועד שבו הם התקיימו.

הוועדה העליונה

החלטת הממשלה קובעת כי ועדת התדרים העליונה תהיה בראשות מנכ"ל משרד התקשורת וחבריה יהיו המנכ"לים של משרד רה"ם, משרד הביטחון, משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים או נציגיהם. החלטת הממשלה קבעה שהחלטות ועדת התדרים יועברו לעיונם של חברי הוועדה העליונה. חברי הוועדה העליונה יוכלו להעלות לדיון נושאים שנדונו בוועדת התדרים, ובכלל זה לערער על ההחלטות שהתקבלו.

נמצא כי במשך יותר מארבע השנים שעברו מאז החלטת הממשלה בשנת 2008 לא התכנסה הוועדה העליונה ולו פעם אחת, וממילא לא הסדירה את פעולתה, את עבודת המטה שלה, את אופן הדיווח מול ועדת התדרים, את הליך התכנסותה ואת אופן קבלת ההחלטות בה.

משרד התקשורת כתב בתשובתו כי במסגרת הכנת הנוהל להסדרת עבודתה של ועדת התדרים תישקל החלטת הכללים גם על הוועדה העליונה. המשרד הוסיף כי החלטת הממשלה נתנה תוקף למצב שהיה נהוג במועצה ולפיו המועצה המצומצמת התכנסה בעיקר כדי לדון במחלוקות שהתעוררו בוועדת התדרים. לדבריו, אין הכרח שהוועדה העליונה תתכנס לדון בנושאים מהותיים שבהם דנה ועדת התדרים ולא התעוררה לגביהם מחלוקת בין חברי הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד רה"ם כי לפי החלטת הממשלה "ועדת התדרים העליונה אמורה להתכנס כאשר אחד מחבריה מבקש זאת בהתאם לחומרים המופצים מוועדת תדרים. לפיכך ועדת התדרים העליונה אינה אמורה להתכנס בשגרה".

באמור בתשובות של משרד התקשורת ושל משרד רה"ם יש כדי לאיין או לצמצם אחד מהתפקידים של הוועדה העליונה המשתקפים בהחלטת הממשלה, שלפיה חברי הוועדה העליונה יוכלו לדון ביוזמתם בנושאים עקרוניים שנדונו בוועדת התדרים. יוצא אפוא, שהוועדה העליונה אמורה להיות פסיבית ולהתכנס רק כדי לדון במחלוקות שמתעוררות בוועדת התדרים.

על סדר היום של ענף התקשורת בישראל עומדות בעיות מהותיות הנוגעות ליישום החלטות הממשלה בנושא, למגמת הגידול בביקוש לתדרים, לצרכים הייחודיים של צרכני התדרים ולפינוי והקצאה מחדש של תדרים (ראו להלן). לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהוועדה העליונה תפעל כוועדה אקטיבית, תיזום דיונים בנושאים עקרוניים הקשורים להוועדת תדרים ולהקצאתם. לפיכך על המנכ"ל, שהוא יו"ר הוועדה העליונה, להסדיר את עבודת הוועדה העליונה, לתאם את עבודת הוועדה אל מול ועדת התדרים, ובמידת הצורך לבחון ולדון בנושאים שעלו בה ובהחלטות שקיבלה.

הקצאת התדרים

הפקודה קובעת כי השימוש בתדרים ייעשה בהתאם להוועדת התדר ולפי הקצאה שקבע גוף שהסמיכה הממשלה (החל מנובמבר 2008 - ועדת התדרים). בפועל מרבית ההקצאות אינן נעשות על ידי ועדת התדרים. יו"ר הוועדה מקצה את רוב התדרים שהועדו לשימוש אזרחי¹⁵, ונציג אגף התקשוב בצה"ל החבר בוועדה מקצה תדרים שהועדו לשימוש צבאי. דרך פעולה זו מבוססת על דרך פעולתה של ועדת התדרים שפעלה במועצה. ועדה זו החליטה בינואר 2003 לתת "תוקף פורמאלי לפרקטיקה הקיימת והמוסכמת מזה שנים", ולהסמיך את היו"ר שלה ואת נציג אגף התקשוב בצה"ל להפעיל את הסמכויות של הקצאת התדרים. במרץ 2003 החליטה הוועדה להסמיך את היו"ר ואת נציג צה"ל גם להועיד תדרים בשעת חירום.

סמנכ"ל בכיר רישוי והנדסה במשרד התקשורת (להלן - סמנכ"ל הנדסה) טען שיש להסדיר באופן מפורש את הסמכתם של מנהל האגף ושל נציג צה"ל להקצות את התדרים. לדעתו על פי שיטת המשפט המינהלי, ועדת התדרים, שהוסמכה על ידי הממשלה להקצות תדרים, אינה רשאית לאצול את סמכותה. סמנכ"ל הנדסה פעל ביולי 2009, בהיותו מנכ"ל בפועל, לעגן הסדרים אלו בהחלטת ממשלה, אך לבסוף הנושא לא הובא לדיון בממשלה.

בנושא זה פנה יו"ר ועדת התדרים ב-12.7.09 ללשכה המשפטית במשרד התקשורת וביקש שתבחן אם ועדת התדרים שפעלה במועצה, שהסמיכה את היו"ר ואת נציג אגף התקשוב בצה"ל להקצות את התדרים, פעלה בסמכות. הוא ציין כי אם יימצא שהנהגה הקיים מתקיים שלא בסמכות, יש לפעול לעיגוננו. הלשכה המשפטית השיבה ב-15.7.09 כי החלטות אלו התקבלו על ידי ועדת התדרים שפעלה במועצה יותר משש שנים קודם לכן, והנסיבות לא השתנו מאז באופן שיכול להשפיע על תקפות ההחלטות שהתקבלו. מנהל האגף שב ופנה ללשכה המשפטית בעניין זה, אך פנייתו נענו בתשובה דומה.

15 יו"ר הוועדה מקצה חלק מהתדרים במסגרת הרישיונות להפעלת ציוד אלחוטי, חלקם כלולים ברישיונות כלליים וחלקם בכתב הקצאה ייעודי.

הביקורת העלתה כי במשרד התקשורת לא הייתה חוות דעת משפטית שנתנה תוקף להחלטות שקיבלה ועדת התדרים שפעלה במועצה בשנת 2003. גם תשובת הייעוץ המשפטי, שלפיה הנסיבות לא השתנו באופן שיכול להשפיע על תקפות ההחלטות שהתקבלו, לא נתמכה בחוות דעת מקיפה המבהירה עמדה זו ולא הושתתה על דיון והחלטה בשיתוף הגורמים הנוגעים בדבר.

עוד העלתה הביקורת כי מאז התכנסה ועדת התדרים לראשונה ביוני 2010, לא עדכן יו"ר הוועדה את חבריה, ולא העלה לדיון את ההתנהלות בעניין סמכותה של הוועדה לאצול למי מחבריה את סמכות ההקצאה. לדעת משרד מבקר המדינה מדובר בסוגיה עקרונית הקשורה לפעילותה של ועדת התדרים, ולכן על כל חברי הוועדה להיות מודעים לה ולהחליט אם הם נדרשים לפעול בנושא.

יצוין כי בדוח ביקורת של המבקר הפנימי במשרד התקשורת¹⁶ הוא המליץ שמשרד התקשורת יפעל להמצאת חוות דעת משפטית בעניין סמכויותיו של יו"ר ועדת התדרים להקצות תדרים.

עמדת צה"ל כפי שעולה מתשובתו למשרד מבקר המדינה מלמדת שההחלטות המתקבלות על ידי נציג אגף התקשוב בוועדה בנוגע לשימוש בתדרים בצה"ל "אינם בגדר הוועדה והקצאה של התדרים, כי אם חלוקה פנימית של תדרים, שהועדו לצורך צבאי והוקצו לצה"ל על ידי ועדת התדרים" (ההדגשה במקור). צה"ל כתב כי ועדת התדרים מועידה תחומי תדרים ומקצה אותם עבור מערכת מסוימת בהקצאה אסטרטגית, בעוד שנציג אגף התקשוב בצה"ל קובע את החלוקה הפנימית של התדרים לשימושם של כוחות צבאיים שונים בהקצאה טקטית. עם זאת הוסיף צה"ל כי ככל שתיערך בעתיד בחינה של הנושא, על הגורמים המקצועיים והמשפטיים בצה"ל להיות שותפים להליך.

תשובה זו אינה עולה בקנה אחד עם ההחלטה של ועדת התדרים שפעלה במועצה מינואר 2003, שהסמיכה את נציג אגף התקשוב בצה"ל להפעיל את הסמכויות של הקצאת התדרים. זאת ועוד: חלוקה פנימית של תדרים היא למעשה הקצאת תדרים, שכן לפי הפקודה הקצאה היא מתן אישור לשימוש בתדרים מסוימים לרבות מקום השימוש בהם ואפיון ההספק המשודר.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הכינה עורכת דין מהלשכה המשפטית של משרד התקשורת חוות דעת¹⁷, שבמסגרתה נבחנה בעיקר השאלה "האם בהפעילו את סמכות הקצאת התדרים לשימוש אזרחי, פעל יו"ר ועדת התדרים וסמנכ"ל בכיר ספקטרום וניהול תדרים במשרד התקשורת בסמכות". המסקנה של חוות הדעת היא כי הסמכתם של יו"ר ועדת התדרים ושל חבר הוועדה נציג צה"ל להקצות תדרים "הינה כדין". חוות הדעת מציינת כי בעשור האחרון נעשו לפחות שני ניסיונות לתקן את פקודת הטלגרף באופן שיבהיר את המצב המשפטי ואת סמכויות הוועדת התדרים והוועדה העליונה, אולם הם לא הבשילו לכדי חוקים. לפי חוות הדעת, מפאת חשיבות העניין נכון לנסות ולהשלים את מהלך החקיקה, ולעגן את סמכויות הוועדה וההקצאה של התדרים בחקיקה.

16 דוח מ-6.3.12 בנושא היבטי מינהל ותהליכי עבודה בלשכה המשפטית.
17 יצוין כי היועצת המשפטית של המשרד הודיעה כי היא סומכת ידה על חוות הדעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהוכנה חוות דעת משפטית בנושא סמכות הקצאת התדרים לצורך מענה למשרד מבקר המדינה, על משרד התקשורת לדון בדרכים ליישום הקביעה שבחוות הדעת, שלפיה יש לעגן את סמכויות ההקצאה של התדרים בחקיקה.

הועדת התדרים והקצאתם לכוחות הביטחון

בשנת 1993 תוקנה הפקודה כדי להסדיר את השימוש בספקטרום התדרים, ולקבוע אגרות שיוטלו על המשתמשים בו. לפי דברי ההסבר לתיקון הוחלט לפטור את כוחות הביטחון הן מחובת הרישוי והן מחובת התשלום בעבור התדרים. במסגרת התיקון הוסף לפקודה סעיף 5ד, ובו נקבע שהועדת התדרים והקצאתם לכוחות הביטחון ייעשו לפי "הדין והוראות המינהל" שהיו קיימים וחלו על כוחות הביטחון ב-1.10.93.

עד מועד החלטת הממשלה בנובמבר 2008 הגוף המוסמך להועדת התדרים ולהקצאתם היה המועצה שהוקמה עוד בשנת 1955. המועצה קבעה בתקנון שהיא תפעל לתיאום פעילותן של מערכות הקשר והאלקטרוניקה המשתלבות בטלקומוניקציה ולפתרון בעיות במערכות אלו. כמו כן היא תמליץ על התקנת תקנות רדיו ותחליט על הקצאת תחומי תדרים בהתאם לתקנות הרדיו של ה-ITU ובהתחשב בכל אמנה אחרת הנוגעת לשימוש במערכות. ועדת התדרים שפעלה במועצה הועידה תדרים והמליצה על מדיניות השימוש בתדרים ועל מתן רישיון.

הלשכה המשפטית במשרד התקשורת כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי "פעילותה של המועצה לקשר ואלקטרוניקה הוסדרה באמצעות התקנון... במסגרת זו הוסדרה גם פעילות הספקטרום של כוחות הביטחון... במהלך השנים הוקצה למערכת הביטחון חלק ניכר מספקטרום התדרים והשערותנו הינה כי סעיף 5ד(ב) נועד לשמר את החלטות ועדת התדרים [של המועצה] שהתקבלו לגביה... לא ידוע לנו או לאגף הספקטרום על כללים נוספים או על הסדרה אחרת בעניין". יוצא אפוא שתקנון המועצה הוא למעשה ההוראות שהסדירו ב-1.10.93 את הועדת התדרים והקצאתם.

צה"ל כתב בתשובתו מדצמבר 2012 כי סעיף 5ד(ב) "הקפיא את המצב הקיים בעת חקיקתו, באופן בו תדרים אשר היו בשימוש צה"ל ערב כניסת החוק לתוקפו יוותרו בשימוש צה"ל, כאשר נציג צה"ל בוועדה יהיה רשאי לשנות את חלוקתם הפנימית בתוך צה"ל". הדין וההוראות שהיו קיימים וחלו על צה"ל ב-1.10.93 הם תקנון המועצה, ולפיכך הועדת התדרים והקצאתם לכוחות הביטחון צריכים להיעשות בהתאם לו. צה"ל הוסיף כי אם יוחלט לבחון ולהסדיר מחדש את הנושא, על הדבר להיעשות "בהובלת משרד התקשורת בשיתוף מלא של צה"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי התקנון של המועצה הסדיר את עבודת המועצה וועדותיה בעיקר בעניינים מנהליים, ואין בו התייחסות והוראות ייעודיות להועדה ולהקצאה של תדרים למערכת הביטחון. גם למשרד התקשורת ולצה"ל אין הוראות ייעודיות שחלו בשנת 1993 בעניין זה. ראוי שהגורמים האחראים במשרדי התקשורת, הביטחון וביטחון הפנים יגבשו הוראות ברורות ורלוונטיות לעת הזאת, שיסדירו את ההועדה וההקצאה של התדרים לשימוש מערכת הביטחון.



בפרק זה הועלו ממצאי ביקורת הנוגעים לעבודת משרד התקשורת, לוועדת התדרים, לוועדה העליונה ולהסדרת פעולותיהן בתקנון ובנהלים. הליקויים נוגעים לעיגון ההסדרה של האצלת הסמכויות שהוקנו לוועדת התדרים, להסדרת ההוראות החלות על כוחות הביטחון, לאופן קבלת החלטות בוועדה ולהשתתפות חבריה בישיבות. בדבר הוועדה העליונה - היא לא התכנסה ולו פעם אחת לשם מילוי תפקידה. לדעת משרד מבקר המדינה היות שהתדרים הם משאב חיוני במחסור והביקוש להם הולך וגובר, הגורמים שהממשלה הטילה עליהם את הטיפול בנושא צריכים לפעול לתיקון ליקויים אלו, כדי שהוועדת התדרים והקצאתם ייעשו באופן יעיל ומיטבי.

המערכות הממוחשבות והשימוש במאגרי המידע

ניהול התדרים בישראל הוא מורכב בשל הצורך בהוועדת תדרים רבים לשיירות תקשורת באזור גאוגרפי מצומצם. למשרדי הממשלה המשתמשים בתדרים נדרש מידע בדבר ההוועדה וההקצאה של התדרים, ובכלל זה זהות המשתמשים בתדרים, מועד ההקצאה ותקופת תוקפה, התחום הגאוגרפי שבו מותר להשתמש בתדר, ייעודי השימוש וההספקים המותרים. נוסף על כך נדרש משרד התקשורת והאגף להסתייע במערכות של עיבוד נתונים ממחושבות שיאפשרו תכנון, ניהול ושליטה מיטביים בכל הנוגע להוועדת התדרים והקצאתם ולמתן הרישיונות לשימוש בציוד אלחוטי.

הקמת מאגר נתונים

1. בנובמבר 2007 החליטה הממשלה¹⁸ להטיל על השר לבצע את כל הפעולות הנדרשות כך שעד סוף ספטמבר 2008 יוקם במשרד התקשורת מאגר הכולל מידע בדבר ההוועדה וההקצאה של תדרים במדינה (להלן - המאגר), הגישה למאגר תתאפשר למשרדי הממשלה. הנתונים במאגר יכללו את זהות המשתמשים בתדרים, את מועד ההקצאה ותקופת תוקפה, את התחום הגאוגרפי המותר לשימוש ואת ייעודי השימוש וההספקים המותרים. הגישה למאגר תתאפשר בכפוף לנוהל שיקבע השר (להלן - נוהל גישה למאגר). הנוהל נועד להסדיר את אופן העיון במאגר, שמירת סודיות המידע, מיגונון ואבטחתו. עוד הוחלט כי הוראות הנוהל ייקבעו בהסכמת שר הביטחון ולאחר התייעצות עם השר לביטחון הפנים ועם השב"כ.

נמצא כי משרד התקשורת לא קיים את החלטת הממשלה, לא השלים את הקמת מאגר המידע עד סוף ספטמבר 2008, וממילא לא הכין את נוהל הגישה למאגר (ראו להלן).

2. משרד התקשורת החל במיפוי תדרים לצורך הקמת מאגר נתונים בנובמבר 2007. מנהל האגף החל בעבודתו בספטמבר 2008. כעבור כשלושה חודשים הוא פנה לוועדת מכרזים ליועצים, סקרים ומחקרים במשרד התקשורת (להלן - ועדת היועצים) בבקשה להעסיק יועץ להקמת המאגר. כעבור שנה, בדצמבר 2009, התקשר משרד התקשורת בהסכם עם יועץ, שבו נקבע לוח זמנים שעל פיו יפעל מאגר הנתונים באוקטובר 2010.

ההליכים במשרד נמשכו זמן רב, ורק כעבור יותר משנה מיום כניסתו של מנהל האגף לתפקידו התקשר המשרד עם היועץ. בפועל המשרד החל להקים את המאגר לאחר יותר משנתיים מהמועד שבו הוחלט על הקמתו, ולאחר כשנה מהמועד שבו המאגר היה צריך להיות מוכן לפי החלטת הממשלה.

3. באפריל 2011, כחמישה חודשים לאחר המועד שבו נקבע בהסכם עם היועץ שתושלם הקמת המאגר, פנה מנהל האגף לוועדת היועצים בבקשה שתאשר את הארכת תוקף ההסכם עד דצמבר 2011. מנהל האגף הסביר כי הקמת המאגר לא הסתיימה במועד שנקבע בהסכם בשל עיכובים שחלו במהלך העבודה - חלקם בשל משרד התקשורת, חלקם בשל היועץ באישור המשרד וחלקם בשל גורמים חיצוניים. בין השאר התעכב משרד התקשורת בבחירת התכנה ליישום המאגר ובהחלטה על תצורת המאגר. יצוין כי המאגר הממוחשב מושתת על יישום שהקים היועץ ועל בסיס נתונים שמקורו במערכות מחשוב אחרות שבשימוש האגף (ראו להלן). ועדת היועצים אישרה את הארכת ההתקשרות כמבוקש, והנחתה את מנהל האגף לסיים את הפרויקט עד סוף שנת 2011.

בנובמבר 2011 אישר מנהל האגף כי הושגה אבן הדרך האחרונה בפרויקט של הקמת מאגר התדירים, וכי הושלמו ההתחייבויות של היועץ הכלולות בהסכם.

משרד מבקר המדינה העלה כי למרות הודעת מנהל האגף על השלמת הפיתוח והיישום שהקים היועץ עדיין לא הושלמה הכנת המאגר, כמפורט להלן:

(א) בינואר 2012 הגיש היועץ למנהל האגף מסמך ובו פירט קשיים ובעיות שעלו בבדיקות במאגר. היועץ מצא ליקויים בבסיס הנתונים של המאגר, שבגללם המשתמש במאגר אינו יכול להבין את המידע. היועץ העלה שאין סדר ואחידות ברישום הגופים שהתדרים הועדו והוקצו להם, ולדעתו נדרש לבדוק את תוקפו של מידע רב, בעיקר של החלטות ועדת התדרים בדבר הקצאת תדרים ושל רישיונות זמניים שפג תוקפם. היועץ אף המליץ למנהל האגף על אופן העדכון והטיוב של הנתונים ועל יישום תהליכים בתכנה שיסייעו לו להבטיח כי הנתונים במאגר יהיו מעודכנים ותקפים.

(ב) במהלך הביקורת הודיע ראש תחום רישוי אלחוטי מיוחד באגף לנציג משרד מבקר המדינה כי הבדיקות של תקפות המידע במערכת לא הסתיימו, ולפיכך אי-אפשר להסתמך על המידע המופק באמצעותה.

(ג) מנהל האגף מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הצורך בטיוב מאגר הנתונים ידוע לו, אך אין באגף משאבים שאפשר להקצות לכך.

(ד) משרד התקשורת כתב בתשובתו מנובמבר 2012 כי מאגר הנתונים משקף את המידע שמקורו במערכות המחשוב של האגף שבהן המידע אינו שלם או עדכני, ויש בו נתונים הדורשים טיוב. המשרד הוסיף כי לדעתו אפשר להשתמש במאגר הנתונים וכי בכוונתו לפעול במקביל לטיוב הנתונים.

הביקורת העלתה כי ארבע שנים מאז החליטה הממשלה להקים את מאגר התדרים ויותר משלוש שנים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה להפעלת המאגר, המידע המוצג בו חסר ואינו תקף. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התקשורת להחיש את סיום טיוב המידע במאגר.

4. הממשלה החליטה כי הגישה למאגר תאפשר למשרדי הממשלה בכפוף לנוהל שיקבע השר לא יאוחר מסוף ספטמבר 2008, בהסכמת שר הביטחון ולאחר התייעצות עם השר לביטחון הפנים ועם השב"כ.

למרות הזמן הרב שחלף ממועד החלטת הממשלה, עד אוגוסט 2012, מועד סיום הביקורת, לא הוכן נוהל גישה למאגר כפי שהורתה הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי כל עוד לא נקבע הנוהל, לא יוכלו משרדי הממשלה להשתמש במאגר.

בתשובתו הודיע משרד התקשורת שהנוהל יוכן לא יאוחר מסוף הרבעון הראשון של שנת 2013, ויוצג לגורמים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

התמיכה במערכות המחשוב באגף ותחזוקתן

משרד התקשורת באמצעות האגף מרכז את פעולות ועדת התדרים ואת פעולותיו למתן רישיונות, אישורי סוג¹⁹ ואישורי התאמה²⁰ לשימוש בציוד אלחוטי. לצורך כך מסתייע האגף בשתי מערכות ממוחשבות לעיבוד נתונים, מערכת טל ומערכת תדרנט (להלן - המערכות).

1. מערכת טל משמשת את האגף במשרד התקשורת לניהול המידע בדבר ההועדות וההקצאות של התדרים, למתן רישיונות וחידושם ולגביית אגרות. המערכת מושתתת על תכנה שפותחה עבור המשרד בסוף שנות השמונים של המאה העשרים, ועל מערך חמרה ששודרג, בחודש אוגוסט 2011.

משרד התקשורת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מערכת טל עדיין משמשת את האגף ומספקת חלק נכבד מצרכיו. החמרה מתוחזקת בידי חברה חיצונית. התשתיות (מערכת ההפעלה, בסיס הנתונים ותוכנות תשתית) והיישומים (אפליקציות) מתוחזקים בידי עובד האגף.

משרד התקשורת מרכז במערכת טל את פעולות ההועדה וההקצאה של התדרים, והמידע בה הוא בלעדי וייחודי. לדעת משרד מבקר המדינה מצב שבו התחזוקה של מערכת מרכזית מתבססת רק על עובד אחד חושף את המשרד לסכנה שכן בהיעדר העובד ובמקרה של תקלה לא יוכל המשרד להמשיך ולנהל את מערך התדרים כנדרש. על המשרד לדאוג בהקדם לגיבוי ולשירותי תמיכה ותחזוקה נוספים למערכת.

2. מערכת תדרנט נועדה במקור להחליף את מערכת טל. המערכת מושתתת על חמרה שנרכשה בשנת 2003 ועל רכיבי תכנה שפותחו בין השנים 2004 ל-2007. במועד הביקורת השתמש האגף במערכת להנפקת אישורים לשחרור ציוד אלחוטי מהמכס, להנפקת אישורי סוג ואישורי התאמה ולניהול רישיונות סחר.

פיתוח התכנה של המערכת לא הושלם כמתוכנן, בשל תקלות שלא אפשרו את המשך הפיתוח. להלן פרטים על התמיכה והתחזוקה של המערכת והפעולות לפיתוחה ולשדרוגה.

19 תנאי מוקדם למתן רישיון לתחנה ולמכשיר טלגרף אלחוטי הוא אישור סוג בר-תוקף שנתן משרד התקשורת.

20 השר התקין צווי אי-תחולה לפקודה שבהם נקבעו תחומי תדר של פעילויות במסגרתם לא נדרש רישיון, אישור סוג ותשלום אגרה. אישור התאמה הוא המסמך שבאמצעותו משרד התקשורת מאשר כי מכשיר מסוים פועל בפסי התדרים שהשר קבע כי הפקודה לא תחול עליהם.

(א) בדיון שקיימה ועדת ההיגוי למחשוב במשרד התקשורת ביוני 2011, דיווח מנהל תחום תשתיות באגף כי במרץ 2010 סיכם מנהל האגף עם החברה שפיתחה את התכנה של מערכת תדרנט (להלן - חברת התכנה) על "הסכם היפרדות". על פי ההסכם לא יימשך פיתוחם של יתר רכיבי התכנה שתוכננו, ומשרד התקשורת יחל לקבל מחברת התכנה שירותי תמיכה ותחזוקה לרכיבים שפיתוחם הסתיים. מנהל תחום תשתיות ציין שההסכם האמור לא מומש במלואו, והוסיף ש"בהתחשב בעובדה שהמערכת משמשת להנפקת כ-1,000 אישורים בחודש, קריסה של מערכת זו תהווה פגיעה חמורה בעבודת האגף, אציין כי עד היום התקלות [בתכנת המערכת] נפתרו על ידי ואני מבצע גיבויים שוטפים".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הצליח משרד התקשורת להסדיר את קבלת שירותי התמיכה והתחזוקה מחברת התכנה או מגוף מקצועי אחר עבור התכנה שבלב מערכת תדרנט.

(ב) מנהל האגף וחשב משרד התקשורת פנו ליו"ר ועדת ההיגוי למחשוב בספטמבר 2011 כדי לקבל את אישור המשרד לשדרוג תכנת תדרנט. הם הסבירו כי בהיעדר תמיכה לתכנה שבלב מערכות טל ותדרנט אי-אפשר לפתח קטעי תכנה נוספים הדרושים למשרד. הם ציינו בעיקר את השינויים בתהליכים החשבונאיים והכספיים במערכת בכל הנוגע לגבייה של אגרת תדרים. ועדת ההיגוי אישרה בנובמבר 2011 כי בשלב הראשון תיערך פנייה לקבלת הצעות למתן שירותים של מנתח מערכות בכיר, שילמד את צורכי המשרד ואת הקיים במערכת תדרנט ויגבש תכנית פיתוח מעודכנת למערכת בשלב השני יגויס צוות של שני מתכנתים ובודק תכנה שיפתחו את המערכת לפי התכנית.

מהבדיקה עולה כי עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 לא צלחו פעולות משרד התקשורת לגיוס של מנתח מערכות בכיר שיגבש את תכנית הפיתוח. במועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 נשאר המשרד במצב שהיה בו בשנת 2007, מועד בו הופסק פיתוח המערכת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי עליו לפעול לשדרוג מערכת תדרנט. עליו לפעול לפי נוהל מפת"ח²¹ ולהבטיח כי יוכל להסתמך על גוף מקצועי שיהיה אחראי לתחזוקת התכנה ולתמיכה בה, ולביצוע שינויים ותוספות בתכנה לפי הצרכים העתידיים.

היערכות האגף להתאוששות מאסון

אבטחת מערכת מידע ממוחשבת היא מכלול הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים כדי להגן עליה מפני הרס, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג. מטרת אבטחת המידע היא שמירה על סודיות המידע והמערכות ושמירה על אמינותן, זמינותן ושרידותן של המערכות. מכון התקנים הישראלי קבע תקנים בנושא אבטחת מערכות מידע ממוחשבות. חשיבות יתר יש לאבטחת מידע בזמן אסון ובשעת חירום ויש להיערך למקרים כאלו, תוך הדגשה של פעולות גיבוי, תכנון חלופות ותכנון ההתאוששות הנדרשת לשם רצף במתן שירותים חיוניים לארגון.

21 נוהל מפת"ח (מסגרת פיתוח ותחזוקה) הוא מתודולוגיה לפיתוח ותחזוקה של מערכות מידע ותשתיות המכיל מגוון שיטות וכלים. הנוהל הוכרו על ידי ממשלת ישראל כנוהל מחייב לכל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, הן מערכות המפותחות בתוך הארגון (Insourcing) והן מערכות הנבנות על ידי חברות חיצוניות (Outsourcing).

המועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע לאגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד רה"ם, פרסמה בספטמבר 2005, נהלי מסגרת לאבטחת מידע ובהם הנוהל "תכניות התאוששות מאסון" (Disaster Recovery Planning - DRP) (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל לסכל הפרעות לפעילות המשרדים, ולהגן על תהליכים קריטיים במשרדים המשתמשים במערכות מידע ממוחשבות מהשפעת כשלים רציניים או מקרי אסון. בנוהל נקבע שעל משרד התקשורת למנות ועדת היגוי כדי שתכין תכנית להקמת מערך מחשוב חלופי במצב של אבדן או אי-זמינות של שירותים חיוניים שמסופקים במערך המחשוב.

על פי הנוהל, לשם הכנת תכנית להתאוששות מאסון על כל משרד להביא בחשבון את היערכות יחידותיו ואת הקשר בין המחשב המרכזי ליחידות אחרי הפגיעה. במסגרת זו על המשרד להגדיר אתר חלופי כפתרון לתרחיש של אסון שלא יאפשר עוד להשתמש באתר הקבוע שהוא פועל בו.

באוקטובר 2010 פרצה שרפה במבנה שבו שוכנים משרדי האגף. בעקבות השרפה נאלץ האגף לפנות את משרדיו, והושבת מעבודתו למשך כשבועיים. כשנה לאחר מכן, באוקטובר 2011, הופיעו מנהל האגף ומנהל תחום תשתיות לפני ועדת ההיגוי למחשוב והסבירו כי הפסקת פעילות האגף בעקבות השרפה חידדה את הצורך בהקמת אתר חלופי שבו יוכל האגף לבצע את תפקידו אם לא יתאפשר להשתמש באתר הקבוע. הם ציינו כי לצורך כך על המשרד לרכוש תשתית תקשורת וחמרה להפעלת מערכות המחשוב של האגף, ולהתקינה באתר החלופי לשעת חירום, שנקבע שיהיה בירושלים. כמו כן נדרש לפתח תכנה במערכת תדרנט שתאפשר גיבוי של הנתונים, ולהחליט על אופן העברת הנתונים שגובו לאתר החלופי.

בתום הדיון אישרה ועדת ההיגוי למחשוב לפנות לחברות חיצוניות כדי לרכוש חמרה ותשתית תקשורת שיוקמו באתר חלופי בירושלים. הוועדה ביקשה מהאגף לבחון את החלופות להעברת הנתונים לאתר החלופי. החלופה הראשונה היא העברת הנתונים באופן ידני על גבי קלטות גיבוי, והחלופה השנייה היא גיבוי בזמן אמת (online). מנהל תחום תשתיות העביר למנהל האגף באפריל 2012 הצעה להצגת החלופות האמורות, הכוללת אומדנים כספיים.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, מנהל האגף טרם פנה לוועדת ענ"א כדי שתבחר בחלופה הרצויה ותפעל ליישומה. משרד התקשורת מסר למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2012, לאחר תום הביקורת, פנה מנהל האגף לוועדה.

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 לא ביצע משרד התקשורת את הפעולות הדרושות להקמת אתר חלופי שישמש את האגף. טרם נקבע מיקום האתר, לא נרכשו רכיבי החמרה הנדרשים להפעלתו, לא פותחה התכנה במערכת תדרנט שתאפשר לגבות נתונים, והמשרד לא קבע את דרך העדכון השוטף של המידע באתר החירום.

בתשובתו כתב משרד התקשורת כי "נוהל המסגרת לאבטחת מידע... יובא לוועדת ההיגוי המשרדית למחשוב", והוסיף שיפעל בהקדם ליישום ההמלצות בנוגע להקמת אתר חלופי שישמש את האגף.

המידע שהאגף מטפל בו הוא בבחינת נכס בלעדי וחשוב שראוי שיהיה מוגן בכל עת. הדרישה לאתר חירום חלופי מתחדדת נוכח השבתת הפעילות באגף עקב השרפה במבנה שבו שוכנים משרדיו. לפיכך לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד התקשורת יבטיח את פעילות האגף גם במצב שלא יתאפשר לו להשתמש באתר הקבוע שהוא פועל בו.



הממצאים שהועלו בפרק זה מעלים תמונה מדאיגה של מצב מערכות המידע החיוניות של האגף ושל התהליכים המתקיימים במשרד התקשורת בכל הנוגע לטיפול בהן. נמצא כי משרד התקשורת משתמש במערכות מידע מיושנות, שהתמיכה בתכנה שלהן אינה מגובה בידי גוף מקצועי חיצוני. המשרד אינו מקיים את החלטת הממשלה לגבי הסדרת השימוש במאגר נתונים הכולל פירוט בדבר הועדת התדרים והקצאתם, ולא הקים אתר חלופי שישמש את האגף כאשר לא יוכל להשתמש באתר הקבוע. משרד מבקר המדינה מעיר שעל משרד התקשורת להסדיר את השימוש במערכות המידע כדי שניהול התדרים יושג על סביבת מחשב יציבה ומאובטחת בעת שגרה ובשעת חירום.

ערכם החשבונאי והכלכלי של התדרים

הערך החשבונאי

בשנים האחרונות מבצעת ממשלת ישראל רפורמה מקיפה בחשבונאות הממשלתית, שעיקרה אימוץ הדרגתי של התקנים החשבונאיים הבינ-לאומיים למגזר הציבורי. מטרת רפורמה זו להעניק לציבור ולמקבלי ההחלטות מידע מלא ואמין על מצבה הכספי של ממשלת ישראל. רישום מלא של כלל נכסי המדינה לפי כללי חשבונאות מקובלים הוא תנאי הכרחי לניהול נכון של נכסי המדינה.

1. באפריל 2012 פרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר את הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31.12.11 (להלן - הדוחות הכספיים). בהערה לדוחות על המצב הכספי נאמר כי "מצבת הנכסים המובאת בדוח אינה מייצגת את מכלול הנכסים של מדינת ישראל אלא את מקצתם בלבד... לא כלולים עדיין נכסים רבים ששוויים או עלותם מהותיים ביותר... ומרבית הנכסים הבלתי מוחשיים". הדוחות הכספיים אינם כוללים מידע בדבר שוויים של התדרים.

אפשר למדוד את ערכם של נכסים בלתי מוחשיים בשני אופנים: על פי מודל העלות²² או על פי מודל ההערכה מחדש²³. תקן חשבונאות בין-לאומי 38 (IAS 38) עוסק בנכסים בלתי מוחשיים, ומטרתו לקבוע את הטיפול החשבונאי בנכסים אלו. לפי התקן, נכס בלתי מוחשי יוכר אך ורק אם מתקיימים מבחנים מובהקים. התקן מגדיר כיצד יש למדוד את ערכם של נכסים אלו לצורך רישומם בדוחות הכספיים ומחייב מתן גילויים מוגדרים על אודותיהם.

כדי לבחון אם התדרים הם נכס בלתי מוחשי²⁴ פנה משרד האוצר ליועץ חיצוני שיחווה את דעתו בסוגיה. ביולי 2012 התקבלה חוות דעתו של היועץ, וממנה עולה כי לפי התקנים החשבונאיים אפשר להגדיר את התדרים כנכס בלתי מוחשי. אמנם קיים קושי במדידת ערכם, אך לדעת היועץ אין זה בלתי אפשרי. היועץ המליץ לפנות לחשב משרד התקשורת לצורך הכנת מודל כלכלי, המשתמש בהנחות סבירות שאפשר לבססן. על החשב לתת את האומדן הטוב ביותר של מכלול התנאים הכלכליים שישררו במהלך השנים ועל פיהם לקבוע את שווי הנכס.

2. לפי הדוחות של ממשלת ישראל הכנסות המדינה כוללות תשלומי אגרות עבור הקצאת תדרים. בדוח הכספי של משרד התקשורת לשנת 2011 הסתכמו ההכנסות מהאגרות באותה שנה בכ-192.4 מיליון ש"ח, ובשנת 2010 בכ-152.4 מיליון ש"ח. עם זאת יצוין כי האגרות אינן משולמות עבור כל

22 הצגת הנכס על פי עלותו בניכוי פחת שנצבר.

23 הצגת הנכס על פי שווי ההוגן (אם אפשר לאמוד את שווי ההוגן באופן מהימן).

24 נכסים בלתי מוחשיים מוגדרים כנכסים לא כספיים, חסרי מהות פיזית, שאפשר לזהותם.

התדרים המוקצים לשימוש, היות שכוחות הביטחון, שבעת הביקורת השתמשו במרבית התדרים שהוקצו לשימוש, פטורים לפי הפקודה מתשלום האגרה.

ביולי 2012 כתב הסגן הבכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר (החשבונאי הראשי) למשרד מבקר המדינה כי על פי התקן הבין-לאומי נראה שהתדרים יכולים להיכלל בהגדרה של נכס בלתי מוחשי, אולם נדרשת עבודת מטה נוספת לצורך בניית מודל כלכלי מיטבי שעל פיו יהיה אפשר לבחון את שווי הנכס ולקבוע אם אפשר לרשום ולנהל אותו בדוחות הכספיים. הוא הוסיף שעבודת המטה האמורה תבוצע בתיאום עם משרד התקשורת לקראת הכנת הדוחות הכספיים של שנת 2012.

בדצמבר 2012 כתב הסגן הבכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר (החשבונאי הראשי) כי משרד האוצר יבחן את אופן הרישום של אגרות וביניהן אגרות תדרים. לדבריו, יש לתת ביטוי לערכם של התדרים בדוחות הכספיים, אך לאור מורכבות הנושא ועבודת המטה הנדרשת אי-אפשר להתחייב כי היישום יוחל בדוחות לשנת 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התקשורת והאוצר כי לאור חשיבות הנושא עליהם לתת ביטוי חשבונאי לערכם של התדרים בדוחות הכספיים של משרד התקשורת ובדוחות הכספיים המאוחדים לפי התוצאות של עבודת המטה.

היעילות הכלכלית בהקצאת התדרים

ביולי 2008 נחתם חוזה בין ממשלת ישראל המיוצגת בידי המנכ"ל והחשב של משרד התקשורת ובין יועץ כלכלי (להלן - היועץ) כדי שייעץ למשרד בדבר תמחור אגרות להקצאת תדרים. ביולי 2010 הגיש היועץ דוח בנושא "מבנה אגרות התדרים הרצוי בישראל". בדוח כתב היועץ כי "ספקטרום התדרים הוא ברובו משאב במחסור ומשום כך יש הכרח בקביעת מחירו כדרך להקצאתו למשתמשים. גישה חופשית למשאב זה עלולה להביא לחוסר יעילות כלכלית במקרה הטוב, ולכאוס תקשורתי במקרה הרע בשל הפרעות הדדיות בין משתמשים שונים".

היועץ ציין כי במודל התמחור של אגרות התדרים בישראל, שנקבע בתקנות בשנת 1995, אין זיקה בין סכום האגרה בעד הקצאת תדרים ובין ערכם הכלכלי. כתוצאה מכך נפגעת יעילות הקצאת התדרים, והם אינם מתועלים לגופים שיעשו בהם את השימוש הכי טוב עבור המשק הישראלי. היועץ הציע לעבור למודל תמחור המבוסס על תמריצים, ובו סכום האגרה נקבע לפי אומדן העלות של ההשקעה החלופית, דהיינו לפי העלות הנוספת שתידרש כדי להחליף את התדרים שבשימוש בתשומות חלופיות²⁵, הנדרשות כדי לספק אותה כמות של מוצרים ושירותים.

עוד ציין היועץ כי המעבר למודל התמחור המומלץ דורש זמן שיאפשר היערכות ומעקב צמוד אחר הניסיון שנצבר במדינות שאימצו את המודל. הוא הוסיף כי מאחר שמודל זה כולל מימד של שיקול דעת, צפויים בהליך יישומו חילוקי דעות והתדיינות ממושכת בין משרד התקשורת ובין גופי תקשורת גדולים, בדבר טיב ההנחות שעליהן יישען האומדן.

אגף התקציבים במשרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי יפעל לסייע למשרד התקשורת בהליך קביעת ערכם הכלכלי של התדרים. משרד התקשורת כתב בתשובתו כי הצוות המקצועי במשרד הגיע למסקנה כי נדרש לערוך שינויים באגרות שנקבעו מכוח הפקודה, ותיקונים נוספים בתקנות שתכליתם, בין היתר, להבטיח שימוש יעיל וחסכוני בתדרי הרדיו. בעקבות זאת ולבקשת שר התקשורת הכין משרדו טיוטה לתיקון התקנות לקראת העברתה למשרדים הרלוונטיים,

25 תשומות חלופיות יכולות להיות הגדלת ההשקעה בתשתית הרשת, מעבר לציוד שמתאים לרצועת תדרים צרה יותר, מעבר לרצועת תדרים אחרת או שימוש בטכנולוגיה אחרת כמו סיבים אופטיים.

ובה המלצות לשינוי האגרות. הטיוטה נוגעת בעיקר בשינויים והתאמות בתוך שיטת התמחור הנוכחית ובהתאם להמלצות היועץ הכלכלי.

יוער כי אף על פי שהמשרד הכין טיוטה לתיקון התקנות, הוא לא החל בהליכים לקביעת הערך הכלכלי של התדרים.

לקביעת ערכם הכלכלי של התדרים נודעת חשיבות רבה, היות שמדובר במשאב במחסור. לדעת משרד מבקר המדינה מקבלי החלטות במשרד התקשורת נדרשים לקביעה זו בשעה שהם מתווים את מדיניות המשרד בשוק התקשורת בעידן של פיתוחים טכנולוגיים רבים ובהתנהלותם אל מול צרכני התדרים, שהם בעיקר גופים עסקיים גדולים.

יעילות ההקצאה של התדרים למערכת הביטחון

חלק גדול מתחומי התדרים יועדו והוקצו לשימוש מערכת הביטחון, שאינה משלמת אגרות. כבר בשנת 1995 כתב מבקר המדינה²⁶ כי משרד התקשורת אינו בודק אם צה"ל מנצל את התדרים שהוקצו לו ביעילות. בדוח נכתב כי בינואר 1995 התקין שר התקשורת תקנות שהטילו אגרות שמטרתן הייתה לייקר ולייעל את השימוש בתדרים, למנוע ככל האפשר שימוש בתחומי תדרים נמוכים, ולגרום להחזרת תדרים שאינם בשימוש. עוד נכתב בדוח כי אי-החלת התקנות על מערכת הביטחון מפחיתה את התועלת שתצמח מהטלת האגרות ואת הסיכוי לייעל את ניצולם של התדרים.

באוגוסט 2004 החליטה הממשלה לתקן את הפקודה ואת התקנות ולקבוע בהן שהחל מ-1.1.06 תוטל חובת תשלום אגרות על כל הגופים המשתמשים בתדרים ובכלל זה על כוחות הביטחון. כמו כן הוחלט להגדיל את התקציבים של משרדי הביטחון, רה"ם וביטחון הפנים בסכום שיכסה את התשלום שיחול על המשרדים.

נמצא כי עד שנת 2012 לא בוצעה החלטת הממשלה, הוראות הפקודה לא שוננו וכוחות הביטחון המשתמשים בחלק ניכר מן התדרים אינם משלמים בעדם אגרות למדינה.

יצוין כי בהקשר זה כתב היועץ ש"מתן פטור למערכת הביטחון פוגע משמעותית ביעילות ההקצאה של תדרים ופוגע בשקיפות ביחס לסך המשאבים המוקצים לביטחון... החולשה העיקרית של מתן הפטור היא שגורמי הביטחון ינהגו באופן נכון מנקודת ראותם גם אם הם ישתמשו בתדרים באופן בלתי יעיל מנקודת ראות כלל משקית".

עוד כתב היועץ כי "הצבת המחיר הנכון בפני מערכת הביטחון היא בעלת פוטנציאל כלכלי משמעותי, וזאת מבלי לפגוע בביטחון מדינת ישראל כמלוא הנימה... והיא עשויה להגדיל את התקציב הלאומי ואת המקורות להגברת ביטחון מדינת ישראל". כדוגמה לדבריו הביא היועץ את תמחור ימי המילואים, שגרם לירידה ניכרת במספר ימי המילואים, הביא לחיסכון ניכר והגדיל את המשאבים שהממשלה יכלה להעמיד למטרות שונות, ובכלל זה לרכש והתעצמות צבאית.

יצוין כי נציג אגף התקשוב בצה"ל החבר בוועדה טען לפני נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 כי צה"ל משתמש בתדרים ביעילות גבוהה תוך בחינה מתמשכת ועקבית של יכולתו להמשיך ולהתייעל. לטענתו השיקול הכלכלי אינו השיקול היחיד ולעתים קרובות אף לא החשוב שבשיקולים, שכן מדובר בסוגיה ביטחונית. הוא הדגיש שהגורמים במערכת הביטחון לא שותפו בהכנת הדוח שהכין היועץ בנושא המבנה של אגרות התדרים הרצוי בישראל, ועמדתם לא נבחנה.

26 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 45, בפרק "ניהול הספקטרום האלקטרומגנטי", עמ' 556-569.

יודגש כי הגם שהשיקול הכלכלי אינו השיקול היחיד בהקצאת תדרים למערכת הביטחון הרי הוא אחד השיקולים כבדי המשקל ויש להביאו בחשבון. משכך, חוסר השקיפות בתקציב מערכת הביטחון בכל הקשור לתדרים שיועדו והוקצו לשימושה יכול לפגוע לאורך זמן בתמריץ שלה להתייעלות בתחום זה.

הממונה על התקציבים במשרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי משרד האוצר רואה חשיבות רבה בהטלה של אגרת תדרים על הגופים הביטחוניים כדי להוביל את מערכת הביטחון למתווה של התייעלות השימוש בתדרים. הוא הוסיף כי יפעל לסייע למשרד התקשורת בעניין "הערכת שוויים הכלכלי של התדרים המצויים בידי משרד הביטחון וכימות העלויות שלהם והצגתם השקופה במסגרת תקציב הביטחון". צה"ל ענה כי לפי החלטת הממשלה יש צורך בהגדלה של תקציב הביטחון לפני הטלת חובת תשלום אגרות תדרים על כוחות הביטחון, אך הדבר טרם נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיים חשש שהמשמעות הכלכלית הנובעת מן הפטור שניתן למערכת הביטחון תתעצם לאור הגידול הצפוי בכיקוש לתדרים לצרכים אזרחיים וביטחוניים. על משרד התקשורת בשיתוף ובתיאום משרדי הביטחון והאוצר לקיים עבודת מטה במטרה להביא להסדרה כוללת של קביעת הערך הכלכלי של התדרים.

ההליכים להסדרת השימוש בטכנולוגיית הדור הרביעי (4G)

הביקוש לשירותי תקשורת סלולרית במדינה תואם את המגמה העולמית של גידול מתמשך במספר המשתמשים בשירותי תקשורת ובשירותי העברת נתונים. קיים קשר הדוק בין גודל רצועת התדר ובין רמת השירות המתאפשרת ברשת - ככל שרצועת התדר גדולה יותר, רמת השירות האפשרית גבוהה יותר.

בתקופת הביקורת הפעילו ספקיות התקשורת הסלולרית (להלן - הספקיות) רשתות המושתתות על טכנולוגיות ספרתיות (הדור השני - 2G) וטכנולוגיות העומדות בפרמטרים שהוגדרו בידי ITU כדור השלישי (להלן - 3G).

בינואר 2012 קבע ITU את הסטנדרטים ואת המפרטים שעל פיהם יחליט אם טכנולוגיית תקשורת אלחוטית עומדת בדרישות הדור הרביעי (להלן - 4G). ITU קבע כי טכנולוגיות 4G יאפשרו הורדת נתונים בתנועה בקצב של יותר מ-100 מיליון ביט (bit) בשנייה, ובמצב נייח בקצב גבוה פי עשרה (מיליארד ביט בשנייה). טכנולוגיות 4G נועדו לאפשר רמת שירות גבוהה למשתמשי רשת רבים, תוך ניצול מיטבי של התדרים.

ITU גם קבע כי הטכנולוגיות LTE²⁷ ו-WiMax²⁸ עומדות בדרישות 4G. לטכנולוגיית LTE אין יתרון על פני טכנולוגיות העומדות בדרישות 3G מבחינת מהירות העברת הנתונים. אולם במצב שבו אי-אפשר להרחיב את הקצאת התדרים לשימוש בטכנולוגיית 3G, אפשר להקצות תדרים אחרים לשימוש בטכנולוגיית 4G.

27 Long Term Evolution - טכנולוגיית תקשורת אלחוטית באמצעות מכשירים ניידים דוגמת תקשורת סלולרית.

28 Worldwide Interoperability for Microwave Access - תקשורת אלחוטית לטווחים בינוניים.

רשתות תקשורת המושתתות על טכנולוגיית LTE יכולות לפעול במגוון תחומי תדר בספקטרום התדרים. משרד מבקר המדינה בחן את הפעולות שנועדו להועיד ולהקצות תדרים בתחום כדי שישמשו למתן שירותים מתקדמים המושתתים על טכנולוגיות 4G. התדרים האמורים נמצאים בשימוש מערכת הביטחון ובשימוש חברה א'. להלן הממצאים:

ההליכים לפינוי התדרים בתחום שבשימוש צה"ל

1. החלטת ועדת התדרים שפעלה במועצה משנת 2002: באפריל 2002 החליטה ועדת התדרים שפעלה במועצה להקצות לצה"ל תדרים בתחום, שאותם יהיה עליו לפנות עד סוף שנת 2010. בישיבה שקיימה הוועדה בספטמבר 2007 צוין כי "צה"ל קיבל הקצאה בתחום תדרים נוסף אשר בו מפותחת מערכת חדישה והמעבר אליה תוך פינוי התדרים שבסעיף זה [בתחום] יושלם כאמור עד סוף שנת 2010".

באותה ישיבה מספטמבר 2007 הוחלט להועיד את השימוש בתדרים בתחום למערכות תקשורת אזרחית קרקעית לשימושים ניידים ונייחים בלבד. היות שחלק מהתדרים בתחום זה כבר הוקצו לשימוש צה"ל, נקבע כי הם ייועדו לשימושים אזרחיים בסוף שנת 2010, המועד שבו נדרש צה"ל לפנותם. ועדת התדרים שפעלה במועצה דנה גם בבקשת נציג צה"ל להאריך בחמש שנים (עד סוף שנת 2015) את התקופה של הקצאת התדרים. היא החליטה כי צוות של חבריה, שיכלול נציגים של צה"ל ושל משרד התקשורת (להלן - צוות הנציגים), יבדוק את המשמעויות הנובעות מהבקשה. אם בעקבות הבדיקה תידחה הבקשה, יוכל צה"ל לבקש שוועדת התדרים שפעלה במועצה תשקול שוב את בקשתו לא יאוחר מסוף שנת 2009, ותקבל החלטה שבה יובאו בחשבון צורכי התקשורת האזרחית.

עמדת משהב"ט הייתה שהעברת המערכת שפועלת בתדרים שבתחום לתדרים בתחום אחר מחייבת הקצאת זמן ומשאבים לפיתוח והצטיידות, ושיש לקבל שיפוי ממקור חיצוני לתקציב משהב"ט על פעולה זו. עמדה זו הוצגה גם בפנייה של מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד התקשורת ביולי 2008. יצוין כי בשנת 2011 נפגשו הנציגים של אגפי התקציבים במשרד האוצר ובמשהב"ט פעמים מספר במטרה לסכם את סכום השיפוי הכספי על פינוי התדרים (ראו להלן).

בפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה עם נציג אגף התקשוב בוועדה מאוקטובר 2012 הוא ציין כי צה"ל תכנן לפנות את התדרים שבתחום עד סוף שנת 2010 בהתאם להחלטת ועדת התדרים. לדבריו, נוכח צורך דחוף שעלה בשנת 2006, החליטה מערכת הביטחון להשתמש בתדרים להפעלת מערכת אלחוטית חדשה שהקימה (להלן - המערכת החדשה). הוא הוסיף כי אמנם באותה עת העריך צה"ל שהשימוש במערכת החדשה לא יעכב את שחרור התדרים עד סוף שנת 2010, אולם בפועל המערכת החדשה עדיין פועלת בתדרים האמורים, ולצורך פינוים לשימוש אזרחי יהיה על מערכת הביטחון להפעיל את המערכת החדשה בתדרים אחרים.

התדרים שבתחום הוקצו לצה"ל בשנת 2002 לשימוש לתקופה קצובה של כתשע שנים. לפי החלטה בדבר ההקצאה היה צה"ל אמור להיערך מבעוד מועד לפנות את התדרים בתחום ולעבור להשתמש במערכות הפועלות בתדרים אחרים. אולם בסיכומי ישיבות של ועדת התדרים שפעלה במועצה ושל ועדת התדרים אין תיעוד שממנו אפשר ללמוד שהוחלט להקצות לצה"ל את התדרים להפעלת המערכת החדשה.

צה"ל כתב בתשובתו כי "נציגי אגף התקשוב עדכנו את ועדת התדרים בשימוש בתדרים למערכת החדשה. תימוכין לכך ניתן למצוא בסיכומי ועדת התדרים במסגרתם צוין במפורש שמה של המערכת החדשה".

נמצא כי בפועל הוועדה לא בחנה את מלוא המשמעויות של הקצאת התדרים למערכת החדשה, ובעיקר לא בחנה אם השימוש בתדרים במערכת החדשה יגרום לאיחור במועד פינוים בידי צה"ל בסוף שנת 2010. לדעת משרד מבקר המדינה אין די בעדכון ועדת התדרים, והיה על נציגי אגף התקשוב להעלות את הנושא לדיון כדי שהוועדה תדון בו ובהשלכותיו ותקבל החלטה על הקצאת התדרים.

2. עבודת מטה לשם הקצאת תדרים בתחום לשימוש אזרחי: בישיבת ועדת התדרים שפעלה במועצה שהתקיימה ביולי 2008 הוחלט להיעתר לבקשת צה"ל ולדחות את מועד פינוי התדרים עד סוף שנת 2012. ועדת התדרים שפעלה במועצה קבעה באורח ראשוני את התדרים שיפנה צה"ל בהדרגה ואת לוח הזמנים לפינוים. הוחלט כי מאחר שצוות הנציגים היה אמור להציג לוועדה עד סוף שנת 2008 את תוצאות הבדיקה בעניין המשמעויות הנובעות מהבקשה להאריך בחמש שנים (עד סוף שנת 2015) את תקופת הקצאת התדרים, יוכל יו"ר הוועדה לשנות את ההחלטה לאור תוצאות הבדיקה ובתיאום עם נציגי צה"ל. ועדת התדרים שפעלה במועצה החליטה גם להיענות לבקשת צה"ל ולהועיד ולהקצות לשימוש העיתי תדרים בתחום. פירוט התדרים ייקבע בהתאם למערכת שיחליט צה"ל להפעיל בתחום.

נמצא כי צוות הנציגים, המורכב מחברי הוועדה, לא הציג בפני חברי הוועדה את תוצאות הבדיקה בהתאם להחלטה של ועדת התדרים שפעלה במועצה.

משרד התקשורת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נציגי צה"ל ומשרד התקשורת ביצעו את הבדיקה במועד מאוחר מזה שקבעה הוועדה. המשרד הוסיף כי "למיטב זכרונו של יו"ר הוועדה, הוצגו תוצאות בדיקה זו לוועדה בישיבתה שהתקיימה ב-6.4.11, אך לצערנו הדבר אינו מתועד".

ועדת התדרים של המועצה חדלה מעבודתה בנובמבר 2008, ואילו ועדת התדרים בהרכבה החדש שהוסמכה באותו מועד, התכנסה לראשונה ביוני 2010, כשנה וחצי לאחר מכן, וגם אז לא דנה בנושא. רק באפריל 2011 חזרה הוועדה לדון בהקצאת התדרים לשימוש אזרחי (ראו להלן). במצב דברים זה לא הושלמה עבודת המטה שנועדה לקבוע את התדרים שיוקצו לשימוש אזרחי ואת לוח הזמנים לכך.

3. סיכום על פינוי התדרים ועל השיפוי בגינם: בנושא הגברת הניצול של תשתיות לשימושי תקשורת החליטה הממשלה ביולי 2010 להקים צוות בהשתתפות נציגים של מנכ"ל משרד התקשורת, מנכ"ל משהב"ט והממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן - הצוות הבין-משרדי). תפקיד הצוות הבין-משרדי היה לבחון את אופן יישום פינוי תדרים לפעילות של הדור הרביעי בסלולר ובכלל זה לבחון את האפשרות למתן פיצוי למערכת הביטחון.

ממסמך שהגיש מנהל האגף לצוות הבין-משרדי בספטמבר 2010 עולה כי בתחום התדרים פועלות מערכות תקשורת אלחוטיות של צה"ל ושל חברה א'. כדי לבחון מהם התדרים שבאמצעותם יהיה אפשר להפעיל טכנולוגיית LTE, יש לבצע ניתוח תאורטי מדויק ולאמתו על ידי ניסוי.

בשנת 2011 נפגשו נציגים של אגפי התקציבים במשרדי האוצר והביטחון במטרה לסכם את סכום השיפוי הכספי על פיניו התדרים. במרץ 2011 הוכנו כמה טיוטות להסכם, ולפיהן יקיימו משרד התקשורת ומשרד האוצר מכרז להקצאת התדרים שיפנה צה"ל לשימוש אזרחי. משהב"ט יקבל פיצוי כספי בסך 100 מיליון ש"ח, ואם יתקבל במכרז סכום גדול מ-100 מיליון ש"ח יחולק הסכום כדלהלן: הסכום שבין 100 מיליון ש"ח ועד 300 מיליון ש"ח ישולם למשהב"ט, סכום שמעל 300 מיליון ש"ח ועד 500 מיליון ש"ח יחולק בחלקים שווים בין משרד האוצר למשהב"ט, וסכום שמעל 500 מיליון ש"ח יועבר לאוצר המדינה. הטיוטות נבדלות זו מזו בנוגע למועד העברת התשלום בסך 100 מיליון ש"ח למשהב"ט: באחת נקבע שהסכום יועבר כמקדמה ללא תלות בפרסום המכרז, בשנייה נקבע שהסכום יועבר לאחר פרסום המכרז, ובשלישית נקבע שהסכום יועבר לאחר בחירת זוכה במכרז.

באפריל 2011 דנה ועדת התדרים לבקשת צה"ל בנושא פיניו התדרים שבתחום. הוועדה עדכנה את החלטתה וקבעה אילו תדרים יפונו ולוח זמנים חדש לפיניו. עוד החליטה הוועדה כי נציג צה"ל יערכן את יו"ר הוועדה על הפיניו. נציג אגף התקשוב בצה"ל החבר בוועדת התדרים ציין לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי יו"ר הוועדה דחה את בקשתו שהחלטת הוועדה תציין שפיניו התדרים יהיה מותנה במימוש ההסכם העקרוני שהושג בין משרד האוצר ומשהב"ט.

משרד האוצר הגיש לממשלה הצעת החלטה בנושא שינוי סדר העדיפויות בתקציב המדינה בשנת 2012. על פי ההצעה אמורה הממשלה להטיל על שר הביטחון לעשות את כל הפעולות הדרושות לפיניו פסי התדרים לפי החלטת הוועדה מאפריל 2011, ומשהב"ט יתוקצב מיד לאחר פיניו התדרים בסכום של 400 מיליון ש"ח. בסופו של דבר לא נכללה ההצעה בהחלטת הממשלה מינואר 2012.

בינואר 2012 פנה משהב"ט למשרד רה"ם, וטען שיש לשפות את מערכת הביטחון בסכום גבוה באופן ניכר מסכום השיפוי שעליו סיכמו משרדי האוצר והביטחון רק מספר חודשים קודם.

יצוין כי היועץ ששכר משרד התקשורת לעניין "מבנה אגרות התדרים הרצוי בישראל" העיר עוד ביולי 2010 כי "משרד האוצר ומשרד הביטחון מנהלים מערכת יחסים מורכבת שעלולה להשפיע על אורכו של המשא ומתן ותוצאותיו. הפגיעה ביעילות הכלכלית גדלה עם התארכות תהליך זה דבר שעלול לעכב את ההתקדמות של המשק".

הצוות הבין-משרדי שמינתה הממשלה לא הצליח לסכם את אופן פיניו התדרים ואת סכום השיפוי שישולם למערכת הביטחון עבור התדרים שיפונו לצרכים אזרחיים ולשם הטמעת טכנולוגיית 4G. למרות המחלוקת שבין משרד האוצר למשהב"ט על סכום השיפוי ועל אופן תשלומו, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא התקיימו מגעים בין המשרדים כדי לסכם את אופן פיניו התדרים כאמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שהדיונים הגיעו למבוי סתום ולא הושגה הסכמה בין משרד האוצר ומשהב"ט, עליהם לשקול ליישב את המחלוקת בסיוע משרד רה"ם כאמור בתקנון הממשלה²⁹. לחלופין עליהם להציג את המחלוקת המהותית לפני מנגנונים אחרים שנועדו לטפל במחלוקות שכאלה.

4. מכרז להקצאת תדרי 4G - הרחבת רישיון משולב: ביולי 2011 סיכמו מנכ"ל משרד התקשורת והמשרה לממונה על התקציבים במשרד האוצר כי עד תחילת אוקטובר 2011 ימנה שר התקשורת ועדת מכרזים שתקצה תדרים בתחום שבו יופעלו מערכות 4G, או לחלופין ירחיב את סמכויות ועדת המכרזים שפעלה אז במשרד התקשורת. עוד סוכם שאם לא יפנו כוחות הביטחון את כל התדרים בתחום עד מועד פרסום המכרז, יוקצו התדרים בהדרגה בהתאם להחלטת ועדת

29 התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-32. אושר בהחלטת ממשלה מס' 3 מ-4.09.2011.

המכרזים, ומועדי ההקצאה יפורסמו במכרז. יודגש כי משהב"ט לא היה שותף לסיכום זה, עם זאת ההסכם הותנה בהסכמה בין משרד האוצר למשהב"ט בנושא פינוי התדרים עד ספטמבר 2011. כדי לקצר את תהליך הקצאת התדרים לאחר שתושג ההסכמה מינה שר התקשורת ועדת מכרזים להקצאת תדרי 4G למפעילות הרט"ן (רדיו טלפון נייד) שבראשה המנכ"ל (להלן - ועדת המכרזים).

בכתב המינוי התבקשה ועדת המכרזים להכין את מסמכי המכרז ותנאיו, לפרסם את המכרז ולנהלו, ולבחור את הזוכים בו. נקבע שהמכרז יתפרסם עד סוף אוגוסט 2012, אולם נמצא כי רק ביוני 2012 הטילה ועדת המכרזים על משרד התקשורת להמציא נתונים מן המפעילים, ועל הלשכה המשפטית לבחון את הדרך שבאמצעותה יוכל המשרד לחייב מפעילים ליישם טכנולוגיית 4G בתדרים שכבר הוקצו לשימושם. עד סוף אוגוסט 2012 לא השלימה ועדת המכרזים את הכנת מסמכי המכרז ואת תנאיו.

בתשובת משרד התקשורת נכתב כי בהתאם לסיכום דיון, מנובמבר 2011, במשרד המשפטים, בעניין "הדור הרביעי" בתקשורת הסלולרית - מתווה מוסכם לבחינה בין-משרדית³⁰ לא יהיה אפשר לפרסם את המכרז בטרם התקבלה החלטה של המדינה (משרדי הממשלה או הממשלה) וכי קיימת אפשרות שהתנאים בטיטת תנאי המכרז ישתנו. יצוין כי בסיכום הדיון נכתב כי הליך הבחינה הבין-משרדית "לא יעכב הליכים הנדרשים לקראת פריסת הדור הרביעי, ובכלל כן מינוי ועדת מכרזים ועבודתה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי מסיכום הדיון האמור לא עולה כי הייתה מניעה שוועדת המכרזים תשלם לפחות את הכנת מסמכי המכרז ותנאיו, גם אם לא היה אפשר לפרסמו.

להחלטה על פינוי תדרים לצורך הסדרה של מתן שירותי תקשורת אזרחיים המתבססים על טכנולוגיה מתקדמת נודעת חשיבות והיא באה לידי ביטוי גם בהחלטת הממשלה מיולי 2010. החלטה זו הטילה על צוות בין-משרדי לבחון את אופן יישום פינוי התדרים ואת האפשרות למתן פיצוי למערכת הביטחון. למרות זאת עד מועד סיום הביקורת לא צלחו ההליכים שנועדו להסדיר זאת, התדרים לא פונו והכנת מסמכי המכרז טרם הושלמה.

ההליכים לפינוי התדרים בתחום שבשימוש חברה א'

ממסמך שהעביר מנהל האגף בספטמבר 2010 לצוות הבין-משרדי עלה כי בתחום התדרים פועלות גם מערכות תקשורת אלחוטיות של חברה א'. בסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי מיולי 2011 התחייב משרד התקשורת לפעול לפינוי התדרים שבשימוש חברה א' עד מועד פרסום המכרז.

משרד התקשורת עוסק בפעולות שמטרתן לפנות את התדרים שבשימוש חברה א' כבר חמש שנים. באוקטובר 2007 פנה המשרד לחברה א' והודיע כי הוא שוקל להורות לה להפסיק עד דצמבר 2008 את השימוש בתדרים שבאמצעותם היא מפעילה מערכות "רדיו כפרי ורדיו שכונתי", שהוקצו לה לשימוש באזורים שבהם אינה מצליחה לפרוס תשתית קווית. חברה א' התבקשה להודיע למשרד התקשורת מה עמדתה כדי שיבחן אם להקצות לה תדרים חלופיים.

30 הישיבה נועדה לגיבוש עמדת המדינה בדבר מתן צו ביניים בעניינם של בג"ץ 6477/08 ו-5045/09 בנושא הקמת מתקני גישה אלחוטית לתקשורת סלולרית.

במרץ 2009 הודיע משרד התקשורת לחברה א' כי האפשרות שיוקצו לה תדרים חלופיים אינה תואמת את מדיניותו בנושא הקצאת תדרים לרשת גישה אלחוטית רחבת פס. המשרד הוסיף כי לפיכך עומדת לפני חברה א' האפשרות להשתתף במכרז לתדרים שיפורסם, ואם תזכה בו יהיה אפשר להקצות לה תדרים בתחום האמור. במרץ 2010 פנתה חברה א' למשרד התקשורת בבקשה שיוקצו לשימושה תדרים שיאפשרו לה שימוש בטכנולוגיית Wimax - 4G, כדי שתוכל לספק ללקוחותיה, ובעיקר לתושבי הפריפריה והאזורים המרוחקים, שירותי תקשורת מתקדמים הניתנים באמצעות רשת תקשורת חדשה שהיא הקימה אז.

אגף פיקוח ואכיפה במשרד התקשורת בדק ביולי 2011 את השירותים שחברה א' נותנת ללקוחותיה באמצעות המערכות הפועלות בתדרים שבתחום. כעבור שנה, ביולי 2012, הודיע מנהל האגף למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הבדיקה הועלתה במשרד התקשורת האפשרות שלא להקצות לחברה א' תדרים חלופיים, כך שהיא תיתן את השירותים באמצעות מפעיל אחר. הוא הוסיף שהמנכ"ל קיבל עליו להעלות את הנושא לפני חברה א' קודם שתישלח אליה דרישה בכתב.

משרד התקשורת כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי בתשובה לפנייתו לחברה א' היא הודיעה על נכונותה העקרונית לספק ללקוחותיה שירותים באמצעות מפעיל אחר, והעלתה מספר נקודות המחייבות לדעתה את התייחסות משרד התקשורת. המשרד הוסיף כי הוא מנהל עבודת מטה לגיבוש עמדה בנוגע לאופן מימוש מתן השירותים באמצעות מפעיל אחר.

בתשובתה מדצמבר 2012 כתבה חברה א' למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שעל הרגולטור לתת לה כלים לספק שירות אוניברסלי באופן מיטבי. היא הוסיפה כי מאז פניית משרד התקשורת באוקטובר 2007 התקיימו עמו מגעים בעניין התדרים החלופיים שיינתנו לה בתמורה לפינוי התדרים המשמשים אותה. בישיבה שנערכה בדצמבר 2008 מסר לה משרד התקשורת כי בכונתו להקצות לה תדרים אחרים, אולם חזר בו. חברה א' הבהירה כי פינוי התדרים ללא חלופה הולמת אינו אפשרי. כמו כן היא שבה וביקשה מהמשרד כי יינתן לה תחליף הולם שיפתור את הבעיה ויאפשר לה לתת שירותי אינטרנט וטלפוניה ללקוחותיה, אך היא לא נענתה.

אף על פי שמשרד התקשורת עוסק זה כחמש שנים בנושא פינוי התדרים שהוקצו לחברה א', לא הביאו פעולותיו לפינוי התדרים. במהלך תקופה זו העלה המשרד הצעה להקצאת תדרים חלופיים, לאחר מכן שינה את עמדתו, ובסופו של דבר לא פרסם מכרז התואם את מדיניות הקצאת התדרים לרשת גישה אלחוטית רחבת פס. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת שעליו לפעול בצורה נמרצת ותכליתית לקידום פינוי התדרים, כדי שלא יחולו עוד עיכובים בהקצאת התדרים הנדרשים ליישום טכנולוגיות 4G.



הפעולות - שנמשכו יותר מעשור ונועדו לאפשר לספקיות שירותי התקשורת במדינה להטמיע טכנולוגיות 4G בדומה למגמות העולמיות בתחום, לספק באמצעותן שירותי תקשורת ומידע מתקדמים בזמינות גבוהה - לא צלחו. עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2012, לא פונו התדרים שנועדו להטמעת טכנולוגיות 4G, והם עדיין בשימוש זה"ל וחברה א'. החלטת ועדת התדרים, שפעלה במועצה מאפריל 2002, על פיניו התדרים שבשימוש זה"ל, לא יושמה. המחלוקת בין משרד האוצר ובין משהב"ט בעניין השיפוי הכספי על הפינוי והמעבר לתדרים חלופיים, לא יושבה. לנוכח זאת קיים חשש שמערכת התקשורת האלוטיות של המפעילים לא ייתנו מענה ראוי לגידול המתמשך בביקוש של הציבור לשירותי תקשורת ומידע מתקדמים בשוק תחרותי זה. לדעת משרד מבקר המדינה על כל הגורמים המעורבים בתהליך לפעול להסדרת הנושא יחד, מתוך ראייה כוללת של צורכי הציבור והמדינה.

סיכום

התדרים הם משאב לאומי ציבורי מוגבל, שבאמצעותו ניתנים שירותי תקשורת ומידע אלוטיות. הביקוש לתדרים גדול מן ההיצע וצפוי שיתעצם בעתיד. מצב זה מחייב את הגורמים המעורבים בהועדת התדרים ובהקצאתם לכלכל את צעדיהם כדי להבטיח שהשימוש בתדרים במדינה יהיה יעיל ומיטבי. ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בהתנהלותם של הגורמים בוועדת התדרים, בוועדה העליונה ובמשרדי התקשורת, האוצר והביטחון.

על הגורמים האחראים להסדיר את דרכי העבודה של ועדת התדרים ושל הוועדה העליונה. על משרד התקשורת לדון בדרכים הנדרשות לעיגון סמכויות ההקצאה של התדרים בצורה ברורה. על משרדי התקשורת, הביטחון וביטחון הפנים לגבש הוראות ברורות ורלוונטיות המסדירות את ההועדה וההקצאה של התדרים לשימוש מערכת הביטחון, ולקיים את החלטת הממשלה בעניין תשלום אגרה עבור שימוש בתדרים. על משרדי התקשורת והאוצר לקבוע את הערך הכלכלי והחשבונאי של התדרים ולתת להם ביטוי בדוחות הכספיים. משרד התקשורת נדרש לטייב את המידע על התדרים במאגר שעל הקמתו והפעלתו החליטה הממשלה. כמו כן עליו להבטיח פעולה תקינה של האגף בשעת חירום ולשדרג את התמיכה במערכות המידע שבאגף.

השימוש בטכנולוגיית הדור הרביעי (4G) נועד לספק את הביקוש הגדל והולך לשירותי תקשורת מתקדמים. התהליכים שנועדו להסדיר את השימוש בטכנולוגיה זו אינם מתבצעים לפי לוח הזמנים שנקבע וההחלטות שהתקבלו. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התקשורת להסדיר את פיניו התדרים שבשימוש חברה א'. כמו כן על משרדי התקשורת, הביטחון והאוצר ליישב את המחלוקת בעניין השיפוי הכספי על הפינוי והמעבר לתדרים חלופיים ולפעול להסדרת הנושא תוך ראייה כוללת של צורכי הציבור והמדינה.