

משרד התקשורת

פעולות הביקורת

נבדק הטיפול של משרד התקשורת בכשלים באסדרה (רגולציה) הפוגעים בתחרות בענף התקשורת ובהסרתם, בעיקר בתחום ניידות מספרי הטלפון, בהנפקת הרישיונות למפעילי טכנולוגיות חדשניות ובהסדרת השימוש בתדרים של חברת פרטנר; תוארה השתלשלות העניינים שבסופם לא הוקמה רשות התקשורת.

עוד נעשתה ביקורת מעקב על ממצאי מבקר המדינה בעניין הפיקוח האלחוטי על שידורי רדיו שפורסמו בדוח שנתי 55 (2005) - נבדקו פעולות המשרד ופעילות האכיפה של משטרת ישראל נגד תחנות הרדיו הפירטיות; בירורי השלמה נעשו במשרד התחבורה.

הטיפול בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות

תקציר

משרד התקשורת (להלן - המשרד) מופקד על אסדרה (רגולציה) של ענף כלכלי מורכב מאוד, המגלגל סכומי עתק ומספק שירות חיוני לכל האוכלוסייה. על פי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), רשאי שר התקשורת (להלן - השר) להעניק רישיונות למתן שירותי בזק¹. הפיקוח על עמידת בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות ועל עמידתם בתנאי הרישיונות שבידיהם הופקד בידי אגף פיקוח ואכיפה שבמשרד. בדוח שנתי 2007 של מבקר המדינה (2007), עמ' 695, פרסם מבקר המדינה ממצאי ביקורת בנושא פיקוח משרד התקשורת על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2007 שב ובדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו המשרד מטפל בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות בענף התקשורת.

עיקרי הממצאים

1. ניידות מספרים: אחד מהמכשולים הגדולים שניצבו בפני מנוי טלפון בתחרות בשוק התקשורת לפני הפעלת תכנית ניידות המספרים הוא אי-יכולתו לשמור ברשותו את מספר הטלפון שלו - הנייח והסלולרי כאחד - בעת שהוא עובר לחברת תקשורת מתחרה. זאת ועוד, מכשול זה היה גם חסם כניסה לשוק התקשורת בפני חברות תקשורת חדשות. התיקון לחוק שעסק לראשונה בתכנית ניידות מספרים נחקק כבר בשנת 2000, אך היא החלה לפעול רק ב-1.12.07, דהיינו יותר משבע שנים לאחר מכן. תיקון חוק משנת 2005 קבע כי התוכנית תופעל עד ליום 1.9.06, אך בשל עיכובים שונים נדחתה הפעלתה במשך 15 חודשים, בניגוד לחוק, בין השאר בשל קצב התקדמות איטי של חברות התקשורת. המשרד מטיל את האחריות לדחיית התוכנית על חברות התקשורת. חברות התקשורת מצדן מטילות את האחריות על המשרד שלטענתן קבע לוחות זמנים בלתי סבירים ולא עשה את המוטל עליו ליישום התוכנית. משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד לא נקט פעולות להאצת תהליך ההיערכות לביצוע ההוראות בדבר ניידות המספרים, והוא החל לממש את הסמכויות שהקנה לו החוק רק כתשעה חודשים מיום שחלף המועד הקבוע בחוק להפעלת ניידות מספרים. משרד מבקר המדינה העלה כי גם לאחר שהחל המשרד לשקול להטיל עיצום כספי על בעלי הרישיונות הוא לא נקט אמצעי אכיפה זה עד פברואר 2008. משרד מבקר

1 "בזק" הוגדר בחוק כ"שידור, העברה או קליטה של סימנים, אותות, כתב, צורות חזותיות, קולות או מידע באמצעות תיל, אלחוטי, מערכת אופטית או מערכת אלקטרומגנטית אחרות".

המדינה אינו יכול לקבוע איזה חלק מן האחריות לעיכוב נופל אך ורק על המשרד, אולם אין ספק שהתנהלותו כרגולטור הממלא תפקיד מרכזי באסדרת הענף לא הייתה מיטבית.

2. VOB : VOIP היא טכנולוגיה המאפשרת להעביר ברשת האינטרנט קול. VOB הוא המונח המקצועי שבו עושה המשרד שימוש באסדרת מתן שירותי VOIP על גבי רשתות של חברות תקשורת אחרות המפעילות את הטכנולוגיה. המשרד החל לטפל בהנפקת הרישיונות למפעילי VOB כבר בשנת 2004 מתוך כוונה לסיים את הטיפול בכך עד מאי 2005. משרד מבקר המדינה העלה שהמשרד התנהל באטיות רבה, דבר שפגע ברווחת הצרכנים, ואת הרישיונות לחברות התקשורת החדשות נתנו השר והמנכ"ל המכהנים רק שנה וחצי אחר כך.

3. MVNO ו- WiMAX : MVNO הוא מפעיל רשת טלפוניה ניידת וירטואלית המספק שירותי רדיו-טלפון נייד (להלן - רט"ן) באמצעות תשתיות של מפעיל רט"ן קיים, ובעצם כמוהו כמפעיל נוסף המשתתף בתחרות. WiMAX מוגדרת כטכנולוגיה אלחוטית מתקדמת המאפשרת תקשורת רחבת פס ביעילות גבוהה למרחק של עד 15 ק"מ בשטח פתוח ושל עד חמישה ק"מ בשטח בנוי. ה-WiMAX מאפשרת לתת שירותי תקשורת מתקדמים המתבססים על הפס הרחב. במועד כתיבת דוח זה, פברואר 2008 שירותים אלה ניתנים באופן נייד, אך בעתיד הם יינתנו גם באופן נייד, ועל כן יוכלו להתחרות בשירותי חברות התקשורת הסלולריות. בנושאי ה-MVNO וה-WiMAX לא קבע המשרד מדיניות עד פברואר 2008. במצב זה לא הושג השיפור בתחרות.

4. אגרת התדרים של פרטנר : מדוח סיון² ומתגובותיהם של מר דניאל רוזן³ ושל מר משה גלילי⁴ לטיטת דוח מבקר המדינה עולה כי חברת פרטנר פועלת לכאורה שלא כחוק, מכיוון שהיא משתמשת בשטח ישראל בתחום התדרים שהוקצה לשימוש הרשות הפלסטינית בשטחי יהודה, שומרון ועזה בלבד, בהיקף תדרים של 4.8 מגהרץ. נוכח העובדה שמשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המשרד לחשדות בעניין אי-סדרים בנושא הקצאת התדרים כבר בסוף 2006, יש לראות בחומרה שעד דצמבר 2007 לא פנה המשרד לחברת פרטנר בדרישה לתשלום דמי האגרות שניצלה, לטענתה באישור, בסך של כ-35 מיליון ש"ח, וגם לא נקט הליכי אכיפה בגין שימוש לא מאושר בתדרים.

5. מינוי יו"ר למועצה לשידורי כבלים ולוויין : עם פרישתו של יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולוויין בינואר 2007 היה צריך שר התקשורת, מר אריאל אטיאס, למנות ועדה לאיתור מועמדים שתמליץ על יו"ר למועצה. עד נובמבר 2007 לא מונתה ועדה כאמור. לאחר טיוטת הביקורת של משרד מבקר המדינה מינה השר ב-1.11.07 ועדה לאיתור מועמדים. כמה ימים לאחר המינוי הודיע נציב שירות המדינה, שהוא חבר בוועדה, שהרכב הוועדה אינו מקובל עליו, והוועדה לא החלה לפעול. בה בעת תמו שלושת חודשי הארכת כהונתה של ממלאת מקומו של יו"ר המועצה, והיא חדלה מלכהן בתפקידה. מצב דברים זה הקשה על מינהלת השידורים - שהיא הגוף המרכזי של המועצה - לתפקד: בהיעדר יו"ר, שמתפקידו לזמן את חברי

2 השופט (בדימוס) מר עוזי סיון, המבקר הפנימי לשעבר של עיריית ירושלים, שמונה על ידי מנכ"ל המשרד לביצוע ביקורת באגף הספקטרום במשרד באוקטובר 2006.

3 מנכ"ל המשרד לשעבר.

4 המשנה למנכ"ל המשרד.

המועצה לדין ולקבוע את הנושאים שעל סדר היום, המועצה אינה יכולה להתכנס; כמו כן, אין מי שידון בפתרון הנושאים שהם בסמכותו של היו"ר. בדצמבר 2007 מינה השר את מר יגאל לוי לממלא מקום יו"ר המועצה לתקופה של שלושה חודשים או עד שימונה יו"ר קבוע למועצה, לפי המוקדם שבהם. כתב המינוי תוקן בינואר 2008 לתקופה של חודשיים בלבד. באותו חודש מינה השר ועדה לאיתור יו"ר קבוע.

6. הרשות הישראלית לתקשורת: נחיצות הקמתה של רשות לתקשורת נקבעה בידי כמה ועדות מקצועיות, אושרה ארבע פעמים בהחלטות ממשלה ואף הבשילה לכדי טיוטת הצעת חוק. אף על פי שחלפו 11 שנים מיום שהתחיל התהליך ועד למועד הביקורת, לא הוחל בצעדים מעשיים להקמת הרשות. לדעת מבקר המדינה, על המשרד לפעול לקידום הדיון ביישום החלטות הממשלה בנושא זה.

סיכום והמלצות

מתפקידו של המשרד להסדיר את פעילות ענף התקשורת ובתוך כך לשמור על קיומה של תחרות הוגנת, להקפיד כי חברות התקשורת יעמדו בתנאים שנקבעו ברישיונותיהן, להבטיח שיינתן שירות נאות לכל מי שחפץ לצרוך תקשורת ולהגן עליו מכוחן של אותן חברות. התמודדות המשרד עם הסרת חסמי כניסה הפוגעים בתחרות בענף, ומכאן ברווחת הציבור, לא הייתה תמיד נמרצת ויעילה מספיק.



מבוא

1. משרד התקשורת מופקד על אסדרה (רגולציה) של ענף כלכלי מורכב מאוד, המגלגל סכומי עתק ומספק שירות חיוני לכל האוכלוסייה. מורכבותו נובעת, בין היתר, משילוב ייחודי של נסיבות: קיומו של שיתוף פעולה כפוי בין מתחרים; פעולתם של גופים בעלי אינטרסים משותפים שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם כללי תחרות הוגנת ועם רווחת הצרכנים; שליטתו של מונופול על התקשורת הקווית; השפעה מיידית ורבה על רווחת הציבור ועל חברות התקשורת הקטנות והבינוניות; באסדרה משולבים שיקולים כלכליים ושיקולים ערכיים כמו אסדרת התוכן או הגישה אליו.

לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), שר התקשורת רשאי להעניק רישיונות למתן שירותי בזק⁵ כמשמעותם בחוק (להלן - שירותי תקשורת). הרישיונות נחלקים לשלושה סוגים: רישיון כללי למתן שירותי תקשורת בזק פנים-ארציים או בין-לאומיים; רישיון מיוחד למתן שירותי בזק פנים-ארציים או בין-לאומיים המוגבלים לסוג מסוים של פעולות או של שירותים או לאזור מסוים; רישיון כללי ייחודי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים, אף שלא לכלל הציבור בכל הארץ, או אף שלא לפחות באזור שירות מוגדר. מכוח סמכותו על פי החוק התקין השר בין היתר את תקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), התשמ"ו-1986 (להלן - התקנות).

5 "בזק" הוגדר בחוק כ"שידור, העברה או קליטה של סימנים, אותות, כתב, צורות חזותיות, קולות או מידע באמצעות תיל, אלחוטי, מערכת אופטית או מערכות אלקטרומגנטיות אחרות".

באוגוסט 2007 פעלו בישראל 15 בעלי רישיונות כלליים למתן שירותי תקשורת: שתי חברות - הוט טלקום בע"מ (להלן - הוט) ובזק, שקיבלו רישיון למתן שירותי תקשורת פנים-ארציים ניחים; שלוש חברות שקיבלו רישיון כללי ייחודי למתן שירותי תקשורת ניחים-פנים-ארציים; ארבע חברות שקיבלו רישיון למתן שירותי רדיו-טלפון נייד בשיטה סלולרית; שש חברות שקיבלו רישיון למתן שירותי תקשורת בין-לאומית (להלן - חברות תקשורת או מפעילים).

2. הפיקוח על עמידת בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות ובתנאי הרישיונות שבידיהם הופקד בידי אגף פיקוח ואכיפה (להלן - האגף) שבמשרד. האגף מנה באוקטובר 2007 עשרה עובדים במשרה מלאה, והם שימשו בתפקידים טכניים או מינהליים.

האגף עוסק בפיקוח על בעלי רישיונות בזק לסוגיהם בנוגע לקיום הוראות החוק ותנאי הרישיון ולאכיפת העמידה בהם, בכלל זה: הבטחת רמת שירות נאותה לצרכנים, הבטחת שירות לכול (שירות אוניברסלי), מניעת ניצול מעמד מונופוליסטי לשם פגיעה בתחרות, בחינת עמידת חברות התקשורת בתנאים של פריסת שירותיהן, מניעת הפצת תכנים פוגעניים לקטינים, טיפול בפניות הציבור וסיוע בצמצומן ובמניעתן של הונאות בענף התקשורת. הפיקוח מתבצע בעיקר באמצעות בדיקת הדוחות שבעלי הרישיונות מגישים למשרד מכוח התקנות. תוצאות פעולות הפיקוח נרשמות בדוחות, ובעלי הרישיונות מתבקשים להגיב על הממצאים המפורטים בהם. לאחר שהמשרד מקבל את התגובות עליו להחליט אילו צעדים לנקוט.

בדו"ח שנתי 57 של מבקר המדינה (2007), עמ' 695, פרסם מבקר המדינה ממצאי ביקורת בנושא פיקוח משרד התקשורת על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת. בחודשים מרס-אוגוסט 2007 שב ובדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו המשרד מטפל בכשלים ברגולציה ובהסרת המכשולים הפוגעים בתחרות בענף התקשורת. הבדיקה נעשתה באגפי המשרד השונים.

ניידות מספרים

1. אחד מהמכשולים הגדולים שניצבו בפני מנוי טלפון בתחרות בשוק התקשורת לפני הפעלת תכנית ניידות המספרים ב-1.12.07 הוא אי-יכולתו לשמור ברשותו את מספר הטלפון שלו - הנייח והסלולרי כאחד - בעת שהוא עבר לחברת טלפון מתחרה. זאת ועוד, מכשול זה היה חסם כניסה לשוק התקשורת בפני חברות תקשורת חדשות. "ניידות מספרים" מוגדרת בחוק כ"אפשרות הניתנת למנוי של בעל רישיון לשמור ברשותו את מספר הטלפון שהוקצה לו כאשר הפך להיות מנוי של בעל רישיון אחר באותו איזור חיוג, לענין אותו סוג של שירות בזק". ניידות המספרים מאפשרת להגביר את התחרות בין חברות הסלולר השונות ובין בזק למתחרותיה חברות התקשורת, לרווחת הלקוח.

יש שלושה סוגים של ניידות מספרים:

(א) ניידות גאוגרפית (בין אזורים) - מאפשרת למנוי לעבור בתוך המדינה מאזור חיוג אחד לאחר ובתוך כך לשמור ברשותו את מספר הטלפון שלו (בטלפונים ניחים).

(ב) ניידות בין שירותים - מאפשרת לעבור מטכנולוגיה אחת לאחרת. כמו כן מאפשרת לשמור על מספר הטלפון במעבר מקו נייד לקו נייח ולהפך.

(ג) ניידות בין חברות תקשורת - מאפשרת לעבור מחברת תקשורת אחת לאחרת באותו סוג שירות, קרי בקו נייח (בזק, הוט) או בקו נייד של חברת סלקום ישראל בע"מ (להלן - סלקום), חברת פרטנר תקשורת בע"מ (להלן - פרטנר), חברת פלאפון תקשורת בע"מ (להלן - פלאפון) ומירס תקשורת בע"מ (להלן - מירס). בסוג הזה ליכולת הניידות יש חשיבות רבה ביותר לקיום תחרות אמתית, שכן היא מסירה את החסם הגדול ביותר.

במצב של חופש צרכני יוכל כל אדם לבחור את חברת הטלפון (הנייה או הנייד) שהוא רוצה להשתייך לה, וזאת בלי שייאלץ לוותר על מספר הטלפון שלו. מספר הטלפון יוצמד לכל לקוח - אדם או ארגון - ורק לו תהא הזכות להשתמש בו. "מספר קבוע למשתמש" יגביר את התחרות בין חברות התקשורת ויאליץ אותן להשקיע משאבים רבים יותר בשימור לקוחות.

2. בשנת 2000 תוקן החוק, ונקבע בו (בסעיף 5א לחוק) כי לשר יש סמכות להורות לחברות התקשורת להפעיל תכנית של ניידות מספרים. רק בשנת 2002 תוקנו רישיונות ההפעלה של חברות התקשורת, וצוין בהם כי בסמכות השר להורות על מהלך שכזה.

3. בדברי ההסבר להצעת תיקון החוק משנת תשס"ה⁶ נאמר כי "חסם להתפתחותה של תחרות בתחום שירותי הזק פנים ארציים נייחים ולהגברת תחרות בתחום שירותי רדיו טלפון נייד... הוא היעדר האפשרות של מנוי לשמור את מספר הטלפון שהוקצה לו, בעת מעבר למפעיל תקשורת אחר".

בסעיף 5א(ה1) לחוק נקבע כי "השר יכין תכנית מספור לעניין ניידות מספרים לגבי בעל רישיון כללי למתן שירותי זק פנים ארציים נייחים וכן לגבי בעל רישיון כללי למתן שירותי רדיו טלפון נייד (בסעיף קטן זה - תכנית המספור), ויורה לבעלי רישיונות כלליים בדבר יישומה והפעלתה של תוכנית המספור עד יום ח' באלול התשס"ו (1 בספטמבר 2006); מבנה התשלומים לעניין זה ייקבע עד המועד האמור בידי השר ושר האוצר, באופן שיבטיח שקיפות מלאה ומניעת כל אפליה".

סעיף 5א(ו) לחוק קובע כי "בעל רישיון כללי יספק ניידות מספרים לכל מנוי שיבקש זאת, בתוך יום עבודה אחד או בתוך זמן קצר מזה שקבע השר". כמו כן נקבע בסעיף 5א(ה2) כי אם נוכחו שר התקשורת ושר האוצר (להלן - השרים) כי נוצר צורך ממשי בכך, ומטעמים מיוחדים, יהיו השרים רשאים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לדחות בצו את יישומה ואת הפעלתה של תכנית המספור לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. החוק מגן על הצרכן בין היתר בכך שהמעבר מחברת תקשורת אחת לאחרת אינו כרוך בתשלום ובכך שזמן המעבר יעמוד על "יום עבודה אחד או בתוך זמן קצר מזה שקבע השר". לפי תכנית המספור שהכין המשרד, זמן המעבר צריך להיות כשלוש-ארבע שעות, ואפשרות הנייד בין חברות התקשורת היא בלתי מוגבלת.

4. מטבע הדברים, דעתן של אחדות מחברות התקשורת עשויה שלא להיות נוחה מהגברת התחרות, מכיוון שהן יאלצו להשקיע משאבים רבים יותר בגיוס לקוחות חדשים ובשימור לקוחות קיימים. כמה חברות תקשורת אף פרסמו אזהרות למשקיעים בעת המצאת תשקיפים לבורסה. חברת סלקום ציינה כי "התחרותיות בשוק התקשורת הסלולרית תחריף עם יישומה של תוכנית ניידות המספרים". בתשקיף של חברת פרטנר צוין כי "המשך התחרות בענף עלול לגרום לגידול בעלויות צירוף מנויים חדשים ושמירת מנויים קיימים ושיעור הנטישה מצד המנויים... התפתחות ברגולציה בכל הקשור לנייד מספר הטלפון הנייד של המשתמש עלולה לפגוע בחברה". בזק הודיעה לרשות לניירות ערך כי "בנוסף לעלויות הצפויות כאמור, יישום ניידות מספרים, אשר עשוי להקל על מעבר לקוחות מרשת החברה לרשת מתחרתיה בתחום, עלול להשפיע לרעה על התמודדותה של החברה בתחום".

5. על פי ההערכה הראשונית שהיתה בידי המשרד, המבוססת על דוח של חברת ייעוץ בין-לאומית, פרק הזמן הנדרש ליישום תכנית ניידות מספרים הוא 9-15 חודשים, ועל כן חברות התקשורת יכולות היו להפעיל את תכנית ניידות המספרים ביום 1.2.06. מאז נחקק במרס 2005 התיקון לסעיף 5א לחוק במסגרת חוק ההסדרים 2005 הקצה המשרד לשם כך 18 חודשים, הכוללים "מקדם ביטחון" של שבעה חודשים. לכן המועד האחרון שקבע החוק להפעלת תכנית ניידות

6 הצעת חוק ממשלה 143 מיום כג בכסלו תשס"ה (6 בדצמבר 2004) עמ' 354; התיקון נעשה בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה) תשס"ה - 2005, סעיפים 46 ו-47.

מספרים היה 1.9.06. מלבד זה נתן המשרד לחברות התקשורת אופציית הארכה בעוד שלושה חודשים.

כחודש לאחר שתוקנו סעיפים קטנים 5א(ה) ו-5א(ו) הנ"ל קיים המשרד באפריל 2005 "מפגש התנעה", ובו הוצגה לחברות התקשורת הדרך שבה רואה המשרד, בהיותו רגולטור, את יישום תיקון החקיקה. מיד לאחר המפגש הוקם פורום חברות התקשורת שנועד לגבש עמדה באשר לשיטת העדכון ולמהלכי העבודה ליישום תיקוני החוק. הפורום נועד גם לייצג את חברות התקשורת מול משרדי הממשלה, ונבחר לו יו"ר.

באותו חודש, כהמשך ל"מפגש ההתנעה", העביר המשרד את טיוטת "תוכנית המספור" לחברות התקשורת, לחוות דעתן. התכנית קבעה עקרונות ונקודות עיקריות בלבד, מתוך כוונה לאפשר לחברות התקשורת לנהל את ענייניהן בעצמן, בבחינת "תגידו לנו מה, אל תגידו לנו איך" (כדברי הסמנכ"ל לענייני הנדסה ורישוי של המשרד בוועדת הכלכלה של הכנסת).

בתחילת אוגוסט 2005 כתבה פלאפון למשרד כי "חלק מההתאמות הנדרשות צפויות לארוך למעלה מחצי שנה אחרי קביעת האיפיונים" ו"כי לוח הזמנים הקבוע בתוכנית המספור אינו סביר כלל וכלל". חברת סלקום כתבה גם היא למשרד באותו היום וציינה כי לפי הערכותיה, זמן יישום התכנית יהיה 22-24 חודשים. שלושה שבועות לאחר מכן ולאחר שנתינו לחברות התקשורת שתי הארכות להגיב לתכנית המספור, פרסם המשרד את התכנית הסופית, וזאת לאחר שבוצע שימוע בכתב על סמך מסמכים מפורטים שהגישו החברות בתחילת חודש אוגוסט. התכנית קבעה כי יום 30.4.06 הוא היום האחרון להתקנה ולהפעלה של תכנית ניידות מספרים בתחום כל אחת מחברות התקשורת, וכי יום 31.7.06 הוא יום גמר בדיקות העבודה בין החברות השונות.

6. גם לדעת המשרד וגם לדעת חברות התקשורת, הדרך המיטבית לעדכון אמין, זול ויעיל לנייד נתוני לקוח היא להקים מסלקה מרכזית (להלן - המסלקה). המסלקה תשמש מערכת מרכזית לניהול תהליכי נייד בין חברות התקשורת. באוגוסט 2005 הנפיק המשרד רישיון מיוחד להפעלת מסלקה לחברת מ.ל.ת. מסלקה לתקשוב בע"מ, ובמרס 2006 הנפיק רישיון כזה גם לחברת היולט פקורד (ישראל) בע"מ. בנובמבר 2005 פנתה הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן - הממונה) למשרד כדי לדעת כיצד הוא רואה את מודל הבעלות על הגוף שיפעיל את המסלקה. בפברואר 2006, בטרם השיב המשרד לממונה, ביקשו חברות התקשורת מהממונה לאשר להן להקים מסלקה שתהיה בבעלותן ותופעל על ידי גוף שיוקם על ידן. הן גם הציגו בפניה חלופות של מודלים בבעלותן שונות. רק בסוף אפריל 2006, כשישה חודשים לאחר שפנתה אליו הממונה, השיב לה המשרד כי "ניתן להבנתנו להקים ולהפעיל את המסלקה בכל המודלים שהוצגו ואין מבחינת עצם הקמת המסלקה ותפעולה השוטף יתרון מובנה למודל בעלות ותפעול זה או אחר". בסופו של דבר, כדי להעצים את התחרות בין חברות התקשורת ולצמצם את שיתוף הפעולה ביניהן, דחתה הממונה את בקשתן להקים מסלקה בבעלותן, והמסלקה לא הוקמה.

הממונה כתבה בתגובתה לפניית משרד מבקר המדינה בעניין זה כי "במענה לפניה לא פורמאלית של הפורום, ענתה הממונה ביום 17.5.06 כי החלופה של מסלקה בבעלות המפעילים מעוררת בעיות קשות בראי חוק ההגבלים העסקיים".

7. בביקורת שעשה המשרד במרס 2006 בקרב חברות התקשורת כדי לעקוב אחר התקדמות יישומה והפעלתה של תכנית ניידות המספרים נמצא כי הן לא צפויות לעמוד במועדים שנקבעו בחוק. מדוח "ניידות מספרים - תמונת מצב" מחודש מאי 2006, שנכתב על ידי הסמנכ"ל לענייני הנדסה ורישוי מר חיים גרון (להלן - הסמנכ"ל) ועל ידי הסמנכ"ל לענייני פיקוח ואכיפה מר צבי יונדלר, ואשר נשלח לשר התקשורת מר אריאל אטיאס ולמנכ"ל המשרד מר מרדכי מרדכי, עולה כי "אצל חלק מהמפעילים [חברות התקשורת] הגדולים 'אחד בפה ואחד בלב' [ההדגשה במקור] באופן פומבי הם טוענים כי לא יוכלו לעמוד בלוח"ז שנקבע, אך התמונה ההנדסית המצטיירת היא שהדבר בהחלט ניתן ליישום, ותלוי בהחלטות ההנהלות של המפעילים". להערכת הסמנכ"לים, "המפעילים יכולים ליישם את התוכנית ככתבה ובלשונה ובלבד שיקצו לכך, ברמת ההנהלה הבכירה

של כל מפעיל את כל המשאבים הנדרשים, וכן יפצו על עיכובים שנגרמו עקב התנהלותם עד כה במחירי רכש גבוהים לפריטי ציוד, על מנת להקדים אספקה והתקנה של הציוד במתקניהם". בסיכום דוח זה ציינו הסמנכ"לים כי על המפעילים להפסיק "לגרור רגליים", כלשונם. לטענת חברות התקשורת, דוח זה לא הועבר לידיעתן.

ביקורת חוזרת שעשה אגף הנדסה ורישוי של המשרד במהלך חודש יולי 2006 העלתה כי חברות התקשורת מפגרות מאוד אחר לוח הזמנים שהתוותה התכנית בכל המישורים, ומכאן הסיק המשרד שחברות התקשורת התנהלו בעצלתיים. בזק, לדוגמה, ביקשה מספקיה הבהרות לעניין ההתאמות הנדרשות במתגים רק בחודש אוגוסט 2005, ורק לאחר ארבעה חודשים הגיעו התשובות. בחודש יוני 2006 החליטה בזק ליישם את תכנית ניידות המספרים, ורק אז החלו עבודות האפיון הפרטניות, ובחודש ספטמבר 2006 טרם נרכש הציוד הנדרש.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 ש"יישום התכנית לא התעכב אך ורק בשל מחדלי 'בזק' והחלטותיה העסקיות אלא גם בעקבות מחדלי חברות מובילות נוספות והחלטותיהן העסקיות שלא ליישם את התכנית במועד".

8. אף על פי שהחוק קבע כאמור כי ניידות המספרים תופעל עד יום 1.9.06, כלומר בתוך 18 חודשים מיום שנחקק החוק, לא הופעלה ניידות מספרים עד אותו מועד. זמן קצר לפני המועד שנקבע בחוק להפעלתה עתרו בזק (בג"ץ 6885/06) והחברות הסלולריות פלאפון, סלקום ופרטנר (בג"ץ 6886/06) כנגד שר התקשורת ואחרים בבקשה למתן צו על תנאי נגד שר התקשורת ליתן טעם מדוע לא יפעל לאלתר לדחיית המועד הקבוע בחוק ליישום והפעלה של ניידות מספרים למועד שיהיה לא לפני 1.9.07. עמדת המדינה בתשובתה לעתירות הייתה כי הקצאת המשאבים לתפעול והעלות הכוללת של יישום ניידות מספרים מוטלות על חברות התקשורת, ומכאן נובע כי יש ניגוד עניינים בין טובת הצרכן ובין טובת הכלכלית של החברות, וכי "האינטרס של העותרות הוא לעכב ככל הניתן את יישום התוכנית". שתי העתירות נמחקו לבקשת העותרות בדצמבר 2007.⁷

יצוין כי מחוות הדעת שצירפה בזק לעתירה עולה כי היא רכשה מערכת מיתוג חדשה ושאלה להפעיל את ניידות המספרים במערכת החדשה, אף על פי שהפעלתה אפשרית גם ברשת הקיימת ואף על פי שיש בכך כדי לעכב את מוכנותה להפעלת ניידות המספרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד היה צריך לפעול לכך שבזק, שהיא גורם מרכזי בניידות המספרים בשל שליטתה בתשתיות, לא תשתהה עד להטמעת מערכת המיתוג החדשה אלא תעמוד בלוח הזמנים שקבע החוק ותפעל באופן יעיל כך שהתכנית לא תעוכב.

9. ביולי 2006 פנה מנכ"ל המשרד לסמנכ"ל וביקש ממנו חוות דעת הנדסית בעניין ניידות המספרים. יום למחרת הוגשה למנכ"ל חוות הדעת, וצוין בה שהיא הוכנה על ידי שני מנהלי תחום (להלן - המנהלים) באגף, ושהסמנכ"ל אישר שחוות הדעת מקובלת עליו ומייצגת את עמדת האגף. בסיכומה של חוות הדעת נכתב כי "לוח הזמנים שהוקצה ליישום ניידות מספרים... הינו לוח זמנים סביר והגייוני לפרויקט מסוג זה". חודש לאחר מכן פנה מנכ"ל המשרד בכתב לשר התקשורת מר אריאל אטיאס ולשר האוצר דאז מר אברהם הירשזון והודיע להם כי "פרק הזמן שניתן בחוק להיערכות החברות, המעוניינות לעמוד בחוק, ליישום והפעלה של תוכנית ניידות המספרים הינו סביר וראוי" [ההדגשות במקור]. המנכ"ל המליץ לראות בחברות מפרות חוק.

כחודשיים לאחר המועד האחרון הקבוע בחוק להפעלת ניידות המספרים פנו המנהלים לסמנכ"ל ב"הצעה לפתרון המשבר ביישום פרויקט ניידות מספרים" הכוללת "איום" מוחשי לחילוט כספי הערבויות שבידי המשרד. בהצעה נכללה טבלה המפרטת מועדים לאבני דרך ותעריפי "קנסות"

7 בג"ץ 6885/06, 6886/06 בזק נגד שר התקשורת ואחרים (טרם פורסם).

לא לה שלא יעמדו בלוח הזמנים. עוד באותו היום כתב הסמנכ"ל למנכ"ל "הצעה לקידום ניידות מספרים" ותיאר בה מצב של "זילות חמורה של שלטון החוק" והדרכים העומדות בפני המנכ"ל והשר - "חילוט ערכות, בסכומים משמעותיים" - לענישה בגין אי-עמידה בזמנים שצוינו באבני הדרך. איום מסוג זה לא צלח בעבר, ולכן יש סיכוי שהחברות הגדולות לא יחששו ממנו, אבל צעד זה עשוי "שימנע ביקורת ציבורית מוצדקת על המשרד" (ההדגשות במקור).

בינואר 2007 הוגשה תביעה ייצוגית כנגד בזק, פלאפון, סלקום, פרטנר והוט⁸ (להלן - הנתבעים), על נזק שנגרם לקבוצה המיוצגת על ידי התובעים מאחר שהנתבעים פעלו בניגוד לחוק, לטענת התביעה, ולא איפשרו ניידות מספרי טלפון במועד הקבוע בו. הנתבעים הכחישו את טענות התביעה וביקשו לדחות את הבקשה לאישור התובענה כייצוגית. עד פברואר 2008 לא הוכרע ההליך.

ביום 17.5.07 כתבו המנהלים עוד חוות דעת הנדסית, ובה לוח זמנים ישים לסיום פרויקט ניידות המספרים - שמונה חודשים מאוחר יותר מהמועד שנקבע בחוק. בחוות הדעת ציינו המנהלים כי "הרינו חוזרים ומדגישים כי המועד... ה-1 לספטמבר 2006, הינו מועד סביר אשר ניתן היה לעמוד בו ולהביא לסיום מוצלח של הפרויקט, באם אכן הייתה ניתנת ע"י המפעילים העדיפות הראויה לכך". בחוות דעת זו ציינו המנהלים את התאריך 10.12.07 כמועד שבו לדברי האחראי לתיאום הבדיקות בין חברות התקשורת יסתיים הפרויקט, והוא מועד שנקבע על פי מצב ההתקדמות בשטח. באגף הנדסה ורישוי במשרד העריכו, בהסתמכם על הנחת יסוד של "עקומת למידה"⁹ ועל כך שחברות התקשורת מקציבות לעצמן זמנים בעלי מקדמי ביטחון מופרזים, שהמועד הריאלי לסיום הפרויקט הוא 9.9.07.

ב-24.5.07 הודיע המשרד לחברות התקשורת כי התאריך הסופי ליישום פרויקט ניידות המספרים הוא 1.12.07, וזאת לאחר שהביא בחשבון שבשל מורכבות הפרויקט עלולים להיווצר כשלים טכניים שיכולים בסופו של דבר להביא לכישלוננו. בה בעת שלח המשרד גם הודעה לחברות התקשורת בדבר "אי יישום ניידות מספרים - הודעה על כוונה להטיל עיצום כספי לפי סעיפים 37 ב(2) ו-5(א) לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982"¹⁰. המשרד הודיע כי עקב הפרת החוק הוא שוקל להטיל על חברות התקשורת עיצום כספי¹¹ בגין הפרת החוק עד למועד ההודעה; לכל אחת מהחברות ניתנה הזכות להגיב עד ליום 24.6.07, ואחר כך עד ליום 12.7.07.

מדוחות הביקורת של האגף עולה כי כבר במרס 2006 היה קצב ההתקדמות של חברות התקשורת אטי וכי היה צפוי שהן לא יהיו מוכנות לקיים את הוראות התיקון לחוק במועד תחילת תחולתן. עוד ביקורת, שנעשתה ביולי 2006, העלתה ממצאים דומים. כפי שעולה ממסמכי המשרד, חברות התקשורת מפרות את הוראות החוק כבר מיום 1.9.06. המשרד כשלעצמו לא נקט פעולות להאצת תהליך ההיערכות לביצוע ההוראות בדבר ניידות המספרים, והוא החל לממש את הסמכויות שהקנה לו החוק רק כתשעה חודשים מיום שחלף המועד הקבוע בחוק להפעלת ניידות המספרים. משרד מבקר המדינה העלה כי גם לאחר שהחל המשרד לשקול להטיל עיצום כספי על בעלי הרישיונות הוא לא נקט אמצעי אכיפה זה עד פברואר 2008.

- 8 ת.א. (ירושלים) פרופסור קורניאלדי, חברה למשפטים ואחרים נגד בזק ואחרים, למועד סיום הביקורת ההליך טרם נסתיים.
- 9 עקומת למידה מתארת מצב שבו פרק הזמן הנדרש לביצוע תהליך מסוים הולך וקטן ככל שמבצעים אותו פעמים רבות יותר, בשל הניסיון הנרכש.
- 10 ההדגשה במקור.
- 11 סכומי העיצומים היו מ-723,160 ש"ח לחברת פרטנר מפ"א (מפעיל פנים ארצי) ועד 2,031,750 ש"ח לספקיות התקשורת האחרות.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2007 שנוכח הסכומים הנמוכים של העיצומים שהיה ביכולתו להטיל באותה העת הוא העדיף לקדם תיקוני חקיקה שישולבו בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007 (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2007 [חוק ההסדרים], אשר בין היתר יקנו למשרד "את הכלים שנדרשו לו לאכיפה יעילה נגד הפרות". בהמשך לכך תוקן חוק התקשורת ונקבעו סכומי עיצומים גבוהים יותר. בכוונת המשרד להשלים את בחינת תגובות חברות התקשורת להודעות שקיבלו על הכוונה להטיל עליהן עיצומים, כדי שהמנכ"ל יגבש סופית את עמדתו בעניין.

משרד מבקר המדינה פנה אל חברות התקשורת כדי לקבל את עמדתן כאשר להשתלשלות העניינים בנושא ניידות המספרים. המשרד, כאמור, תולה את האשמה בעיכוב יישום תכנית ניידות המספרים בחברות התקשורת, מכיוון שהן "גררו רגליים", כלשונו, ואילו מתגובותיהן של החברות עולה תמונה הפוכה לחלוטין, שכן הן תולות את אותה אשמה במשרד. להלן עיקרי תגובת חברות התקשורת¹².

1. בעניין לוחות הזמנים : לוחות הזמנים שנקצבו ליישום התכנית היו בלתי מעשיים בעליל ונקבעו על ידי המשרד לאחר תהליך בדיקה "עלוב ומקומם". לוחות הזמנים נקבעו כביכול בהשוואה לפרק הזמן שנדרש לפרויקט ניידות מספרים בבריטניה (הכוונה לדוח שהגישה למשרד חברת הייעוץ הבין-לאומית), אך לא זו בלבד שההשוואה נעשתה על סמך קריטריונים שרירותיים, לא מתאימים בנסיבות העניין ולא מקצועיים, אלא שגם התברר שבבריטניה עצמה הוקצבו לוחות זמנים ארוכים בהרבה. שר התקשורת עצמו הודה כי לוחות הזמנים נכפו עליו על ידי משרד האוצר (ולפיכך ברור כי לא נקבעו על סמך בדיקות מקצועיות אמיתיות). חברת הייעוץ הבין-לאומית לא בדקה את הנתונים הרלוונטיים בישראל ליישום התכנית אלא עשתה אקסטרפולציה מלוחות הזמנים באנגליה.

בתשובת חברות התקשורת למשרד מבקר המדינה נאמר בין היתר כי לדעתן תכנית המספור שמטיל החוק על השר להכין היא תנאי מקדמי ליישום התכנית על ידן עד ליום 1.9.06. חברות התקשורת טוענות כי משרד התקשורת לא הכין תכנית כנדרש בחוק, וכי אי-העמידה בלוחות הזמנים נובעת גם מהיעדר אפיון, דהיינו מחוסר במסמך מפורט שמשרד התקשורת היה צריך להכין במסגרת התכנית.

2. בעניין התכנית : לטענת בוק, "כל עוד לא עשה משרד התקשורת את המוטל עליו להכנת תכנית... הרי לא קמה כלל חובתן של החברות ליישמה". מתגובות שאר החברות עולה כי המשרד ישב באפס מעשה במשך חמש שנים. ה"תכנית" שהוכנה על ידי סמנכ"ל המשרד אינה תכנית מספור כדרישת החוק. החוק לא התכוון שתכנית המספור תהא "מסמך-על" של ארבעה עמודים וחצי. כוונת החוק הייתה למסמך מקיף ויסודי שכולל לפחות אפיון ראשוני-פונקציונלי. נייר העבודה שהוכן על ידי המשרד הוא לכל היותר רשימה של עקרונות כלליים לגיבושה של תכנית מספור.

תכנית ניידות המספרים, מעצם טבעה ובייחוד נוכח הוראות המשרד בדבר קיומה בדרך של ניתוב ישיר, דורשת תיאום ואחידות בין חברות התקשורת השונות. על כן אי אפשר להותיר עניין זה רק בידי החברות הללו, ללא הנחיה מפורטת של משרד התקשורת, וודאי שאי-אפשר לעשות כן ועוד לצפות מהן לעמוד בלוחות זמנים "פנטסטיים". אי-אפשר לקבוע הוראת דין המחייבת צדדים שונים להגיע ביניהם להסכמות ולתיאום בפרק זמן קצוב (וקצר) בלי שיתקיים מנגנון הנחיה והכרעה. נוכח היעדר קיומה של תכנית מספור של ממש נאלצו חברות התקשורת, בלית ברירה, ליצור מסמך כזה בעצמן. מדובר במסמך שאורכו יותר מ-60 עמודים (מאות עמודים כולל נספחים).

12 משרד מבקר המדינה הכין תמצית מתשובות החברות הוט טלקום, פרטנר, סלקום, מירס, אקספון 018, בוק בינלאומי, נטוויז'ן 013 ברק, והביא אותן כלשונו ככל האפשר.

לגרות אחת מחברות התקשורת, סעיף 5 לחוק, קודם שהוא מטיל חובה עליהן, הוא מטיל על השר חובה להכין תכנית מספור לעניין ניידות מספרים שתכיל את כל המאפיינים המהותיים של הפרויקט. רק לאחר שיכין תכנית כזו רשאי השר להורות לחברות התקשורת ליישמה. ואולם תחת הכנת תכנית מלאה ושלמה קבע המשרד מספר מצומצם של עקרונות מנחים ליישום התכנית. לאחר מכן הורה המשרד לחברות התקשורת להמשיך ולתכנן את שאר מאפייניה של תכנית ניידות המספרים - ואחרי כן ליישמה. לטענתה, מחדלו של המשרד בעניין זה הוא אחד הגורמים המרכזיים שהביא את חברות התקשורת לידי מצב שבו לא היה באפשרותן לעמוד בלוחות הזמנים למימוש התכנית.

3. **מסלוקה מרכזית**: רוב חברות התקשורת ציינו שבהיעדר מסלוקה מרכזית נוצרה בעיה עצומה ביישום תכנית ניידות המספרים. היעדרה של מסלוקה מרכזית מערים עליהן קשיים ומעכב את יישום התכנית. ביוני 2006, לאחר שרשות ההגבלים העסקיים סירבה לאשר מסלוקה מרכזית בבעלות חברות התקשורת, כתב למשרד בא-כוח חברת פלאפון כי "קיים צורך ממשי, העולה כדי חובה, לנקיטת פעולות על ידי משרד התקשורת... בכדי להביא להקמת מסלוקה מרכזית לשם יישום תכנית ניידות המספרים... אם עד כה בחר משרד התקשורת 'לצפות מהצד'... הנה כעת לא ניתן עוד לקדם את יישום תכנית ניידות המספרים בלי פעולה ממשית ונמרצת של משרד התקשורת... עמדת רשות ההגבלים העסקיים מונעת מהמפעילים כל אפשרות לפעול בעצמם בדרך יעילה ואפקטיבית לשם הקמת מסלוקה מרכזית, ומכיון שזו לא תקום מעצמה... הרי שהדרך היחידה להקמת המסלוקה המרכזית הינה על ידי פעולה אקטיבית של משרד התקשורת... במצב הדברים שנוצר, מחוייב משרד התקשורת לנקוט שתי פעולות: לפעול להקמת מסלוקה מרכזית, ולפעול אצל המחוקק לשינוי לוח הזמנים הלא סביר הקבוע בחוק". מטעמים אלה, לטענת חברות התקשורת, היה על משרד התקשורת לפעול להארכת מועד יישום תכנית ניידות המספרים.

4. **בעניין "גרירת הרגליים"**: אחדות מחברות התקשורת טענו שהנחת היסוד שבבסיס טיוטת הביקורת של מבקר המדינה - הגורסת שחברות התקשורת אינן מעוניינות ליישם את תכנית ניידות המספרים ועל כן הן מעכבות את התהליך - מוטעית מהיסוד. מאז הוקם פורום חברות התקשורת פעלו החברות במרץ רב לניהול ולקידומו של פרויקט ניידות המספרים והשקיעו במשימה זו מאות שנות אדם ומאות מיליוני ש"ח. כחודשיים לפני המועד ליישום ניידות המספרים התחיל פתאום המשרד להנפיק "דוחות ביקורת" שמהם עולות לראשונה טענות נגד חברות התקשורת על "סחבת", טענות שלא כללו ביסוס כלשהו, לטענתן. דוחות קודמים לא הובאו לידיעתן. חברות התקשורת רואות בניידות המספרים הזדמנות להרחיב את בסיס הלקוחות שלהן, ויש להן אינטרס שתכנית ניידות המספרים תצא לפועל בהקדם האפשרי. חברות אחדות ענו שהעיוכים שנוצרו מדחיית יישום תכנית ניידות המספרים גרמו להן נזק כספי ממשי בשל חוסר היכולת לנייד אליהן לקוחות ולקבל דמי השלמת שיחה, כלומר קישוריות בגין שיחה נכנסת.

5. **בעניין העיצומים**: לדברי חברות התקשורת, העיצומים לא היו מסייעים לקידום התכנית, שכן קנסות לא באים במקום עבודה סיופית של בניית מערכות מידע חדשות ועדכון עשרות מערכות קיימות אחרות. המשרד שלח הודעות על כוונתו להטיל עיצומים גם לחברות שהיו מוכנות בזמן. לפי תשובות חברות התקשורת הן התנגדו להודעת העיצומים בטענות שונות לגופו של עניין, ואחת מהן אף הודיעה למשרד מבקר המדינה שאם תתקבל החלטה סופית לחייבה בעיצומים, בכוונתה לתקוף אותה בבית משפט. עוד טענו חברות התקשורת, שההחלטה להטיל עיצומים נגועה בחוסר סבירות ובחוסר תום-לב נוכח מחדלי המשרד. קביעת לוח זמנים לא ריאלי על ידו, ללא בדיקה מתאימה ונוכח העובדה שאצל חלק מהחברות העיוכים נבעו מנסיבות שלטענתן לא היו בשליטתן ובין היתר מתלותן במוכנותן של שאר חברות התקשורת.

הביקורת העלתה כי לפורום חברות התקשורת הוצע להשתמש ללא תשלום באפיון טכני מלא שנבדק ונוסה בכמה ארצות בעולם. האפיון נכתב על ידי חברת הייעוץ הבין-לאומית, שהיא חברה מובילה ובעלת שם עולמי בתחום, וכידיה תכנת מדרג ליישום מסלוקה מרכזית. כמו כן נמסר לביקורת כי בכמה מדינות ששטחן גדול משטחה של ישראל, שמספר המשתמשים בשירותי טלפוניה בהן גדול ממספר משתמשי הטלפוניה בישראל, והן מפותחות פחות מישראל מבחינה טכנולוגית, ביניהן פקיסטן, פרק זמן של 15 חודשים ליישום תכנית ניידות מספרים היה ריאלי ובר-השגה.

התיקון לחוק שעסק לראשונה בניידות המספרים נחקק כבר בשנת 2000, והיא החלה לפעול ב-1.12.07, דהיינו יותר משש שנים אחר כך. מספטמבר 2006 מפרות חברות התקשורת את החוק. לטענת החברות הן אינן מפרות חוק, והן אף טוענות כאמור כי לוח הזמנים שנקבע בחוק על פי הצעת הממשלה מלכתחילה לא היה ריאלי ולא נבחן כראוי. אמנם אחדות מן החברות היו מוכנות במועד, אך לאחרות, בעיקר לבזק, לא היה תמריץ לסיים את פרויקט ניידות המספרים, מכיוון שהיא שאפה להפעיל את ניידות מספרים במערכת מיתוג חדשה שהיא עמדה להפעיל ב-1.12.07. משרד מבקר המדינה אינו יכול לקבוע איזה חלק מן האחריות לעיכוב נופל אך ורק על המשרד, אולם אין ספק שהתנהלותו כרגולטור הממלא תפקיד מרכזי בהסדרת הענף לא הייתה מיטבית.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2007 כי "המשרד בחר מלכתחילה בגישה של הגבלת התערבות בהחלטות ויישומים של מפעילים למקרים של כשל שוק, פגיעה בצרכן או בתחרות או חריגה מהוראות תוכנית ניידות המספרים וכיו"ב, ולא בדרך 'פטרנליסטית' של כפיית פתרון טכנולוגי מסוים, אפילו הוא נחשב לפתרון המיטבי... משנוכחו המפעילים כי לא יוכלו להקים מסלוקה מרכזית בבעלותם, עקב התנגדות הממונה על ההגבלים העסקיים, והחליטו שלא לפעול בדרך של רכישת שרותי מסלוקה מרכזית מגורם חיצוני (שיכול שייבחר על ידם במכרז), לא מצא המשרד הצדקה לסטוט מגישתו ולכפות עליהם לפעול באמצעות מסלוקה מרכזית. בינואר 2008, לאחר שניידות המספרים הושקה ופועלת בהצלחה ולמעלה מ-100,000 מנויים מימשו את זכותם לניידות מספרים, שבו המפעילים ובחנו את הצורך שלהם משיקולי יעילות, חסכון במשאבים וכיוצ"ב לפעול באמצעות מסלוקה מרכזית. עמדת רובם היתה להמשיך לפעול במתכונת הקיימת, תוך שיפור המערכות, תיקון הליקויים והבאת המערכת ל'בגרות'". עמדת המשרד היא כי אין מקום לכפות על חברות התקשורת פתרון שונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שניידות המספרים תפעל באופן יעיל, מן הראוי שמשרד התקשורת יבחן שוב את הפתרון המיטבי לביצוע ניידות מספרים באמצעות מסלוקה מרכזית שתופעל על ידי גורם חיצוני ושתהיה חלק בלתי נפרד מתכנית המספור.

העברת קול בפס רחב - (VOB) - Voice Over Broadband

תחום התקשורת בארץ ובעולם מתפתח בין היתר הודות לטכנולוגיות חדשות. אחת הטכנולוגיות הבולטות בתחום זה היא IP¹³, המאפשרת את השימוש ברשת האינטרנט (להלן - הרשת). עם

13 Internet Protocol. טכנולוגיה המאפשרת להעביר מידע במיתוג מנות (טכניקה להעברת תשדורות, המנותבות בין צמתים על גבי קווי תקשורת שיתופיים).

התפתחות שימושי הרשת והתפשטותם עלה הצורך בקצב העברת נתונים מהיר יותר מהקיים, וחברות התקשורת החלו להשתמש בטכנולוגיית "פס רחב"¹⁴ (Broadband). השימוש בפס רחב מאפשר להעביר מידע רב באופן מקוון, ובזכות זאת החלו חברות מסחריות¹⁵ לפתח דרכים להעביר קול ושיחות (VOIP)¹⁶ ברשת כתחליף לשימוש בטלפון המסורתי. VOB הוא המונח המקצועי שבו עושה המשרד שימוש בהסדרת מתן שירותי VOIP על גבי רשתות של חברות תקשורת אחרות. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2007, נמצא כי בישראל מחוברים לרשת בפס רחב כמליון וחצי בתי אב; ככל שיתפתחו המוצרים הנשענים על טכנולוגיית פס רחב, כך יתגבר קצב הגישה ללקוחות.

שימוש בטכנולוגיית IP להעברת שיחות ברשת מצריך שימוש בתשתיות של חברות הכבלים ושל בזק (להלן - חברות התשתיות). תחרות בשוק הטלפוניה הפנים-ארצית באמצעות VOB יכולה להתקיים רק אם חברות התשתיות יתירו גם לחברות תקשורת אחרות להשתמש בתשתיות שלהן; עד למועד פרסום המדיניות ביולי 2004 (ראו להלן) מנעו חברות התשתיות מיתר החברות להשתמש ברשתות שלהן, ובכך נוצר חֶסֶם כניסה לשוק זה, ונמנעה בו תחרות.

הבסיס החוקי שהמשרד נשען עליו לביסוס יישום VOB הם סעיפים 5 ו-15 לחוק, שעניינו קישור גומלין¹⁷. סעיף 5 קובע כי "השר רשאי, לשם הבטחת התחרות בתחום הבזק ורמת השירותים בו, ובשים לב לעניינו של הציבור ולעניינם של בעלי הרישיון הנוגעים בדבר - (1) לקבוע כי בעל רישיון חייב לאפשר קישור-גומלין לרשת הבזק הציבורית שלו וליתן הוראות בדבר אופן ביצוע קישור-גומלין והיקפו, וכן בדבר פעולות, שירותים והסדרים נלווים למימוש קישור-גומלין... קביעה או מתן הוראות לפי פסקה זו יכול שיעשו ברישיון, בהוראת מינהל או בתקנות, לפי העניין".

1. ביולי 2004 פרסם המשרד את המסמך "עיקרי מדיניות הרישוי לאספקת שירותי טלפוניה באמצעות שירותי גישה רחבת פס" וביקש מהציבור לקבל את עמדותיו בעניין VOIP. המשרד ציין כי העקרונות האלה ייבחנו בעתיד על סמך הניסיון שיצטבר בעניין זה בארץ ובעולם.

בנובמבר אותה שנה פרסם אגף התקציבים במשרד האוצר, בשיתוף המשרד, מסמך עקרונות מדיניות VOB ובו תבנית למספור חברות תקשורת חדשות. באותו חודש, לאחר שקיבל תגובות למסמך, פרסם השר את המסמך "רישוי אספקת שירותי טלפוניה באמצעות שירותי גישה רחבת פס VOB - עיקרי המדיניות"; להלן עיקריה:

- (א) בסיס התחרות מיוסד על השימוש בתשתיות הקיימות ללא צורך בהקמת רשת חדשה.
- (ב) מפעיל VOB יצטרך להשקיע במרכיבים בסיסיים של רשת תקשורת¹⁸, וככזה יהיה זכאי לתשלום עבור שיחות נכנסות ללקוחותיו.
- (ג) השימוש ברשת הגישה של חברות התקשורת שולם כבר על ידי הלקוח, היות ש-VOB אינו מצריך השקעה נוספת של חברות התקשורת, ואין מקום לתשלום נוסף.
- (ד) יש צורך בהתערבות הרגולטור להקמת תחרות בשוק, וזאת על ידי מתן בלעדיות למפעילי ה-VOB על פני בזק עד להקטנת שליטתה בתחום שיחות הטלפון הפנים-ארציות ל-85% (כ-97% בספטמבר 2007), אחרת תימנע התחרות.

14 פס רחב מאפשר להעביר נתונים בנפחים גדולים ובמהירות גבוהה. בזק משתמשת בטכנולוגיית ADSL, והוטט בטכנולוגיה של Cable Modem.

15 כגון Skype ו-Vonage.

16 Voice On Internet Protocol

17 "קישור-גומלין" - חיבור פיזי או לוגי בין רשת בזק ציבורית של בעל רישיון אחד לרשת בזק ציבורית של בעל רישיון אחר, המאפשר להעביר מסרי בזק בין המנויים של בעלי הרישיון או לתת שירותים בידי בעל רישיון אחד למנויו של בעל רישיון אחר.

18 כגון מתגים, מערך חיוב ומערך תמיכה.

(ה) חברות תקשורת בין-לאומיות¹⁹ יקבלו אישור לספק VOB לחו"ל, היינו IVOB.

(ו) מבחינת המשרד, תאריך היעד להענקת רישיונות VOB ולתחילת התחרות הוא 1.5.05.

בדצמבר 2004 פנה המשרד לחברות התקשורת כדי לקבל את עמדתן בעניין "מתכונת ועיתוי השתתפות חברת בזק ובנותיה באספקת שירותי VOB". בינואר 2005 התקיים שימוע לחברות התקשורת הרלוונטיות לצורך בחינת השפעת אספקת שירותי VOB על הגופים הפעילים בשוק, ובכללם חברות התשתיות. חברות התשתיות התלוננו בפני המשרד על שחייבו אותן להעמיד את תשתיותיהן לשימוש אחרים ודרשו תשלום בגין קשרי גומלין²⁰ לשיחות הנכנסות מרשת תשתית לרשת VOB ולהפך.

באפריל 2005 פנה המשרד לחברות התקשורת כדי לקבל את חוות דעתן באשר לנוסח המתוקן של עיקרי מדיניות ה-VOB, שעניינו מתן שירותי VOB על ידי קבוצת בזק. לאחר שקיבל את חוות הדעת זומנו החברות למשרד כדי להשלים את עמדותיהן. באוקטובר 2006, נוכח הזמן שחלף, פנה המשרד שוב לחברות התקשורת כדי להשלים את עמדותיהן. בנובמבר אותה שנה הגיבה הרשות להגבלים עסקיים וציינה כי "הרשות מתנגדת למתן רישיונות מפ"א [מפעיל פנים-ארצי] ייחודי לחברות הבת של 'בזק' ובכלל זה אישור לספק VOB". הרשות להגבלים עסקיים ציינה גם כי חברת די.בי.אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ, הידועה גם בשם "yes", אינה כלולה בהגדרת "חברה בת" של בזק, היות שבעלי המניות האחרים בחברה מחזיקים ב-50.02% מהון המניות, ומכאן שבזק אינה בעלת השליטה בה.

בינואר 2007, בעת שימוע בפני המשרד בעניין VOB, טענה בזק שהיא מופלית לרעה מכיוון שמדובר בטכנולוגיה שונה לשימוש טלפוני שלבזק יש כבר רישיון עבורו, ואין היא נותנת שירות חדש הכפוף לאישור רגולטור. היא גם העלתה את נושא התשלום למפעילות VOB אף על פי שאין להן תשתיות משלהן. בזק גם התנגדה להגדרת השירות כאפליקציה בלבד, שאינה דורשת מבזק להשקיע בתשתית. באותו חודש התקיים שימוע בעל-פה לחברת בזק בינלאומי בע"מ (להלן - בזק בינלאומי) בפני המשרד.

בסוף ינואר 2007 החליט השר שלא לאפשר לבזק ולחברות הבנות שלה להיכנס לתחום ה-VOB, וחברות התקשורת החדשות יקבלו דמי קישוריות כמו שמקבלת בזק, שיהיו סימטריים למשך שנתיים. לחברות התקשורת החדשות ניתנה גם הגנה מול קבוצת בזק עד שתודת השליטה של הקבוצה בשוק ל-85% ממנו. לחברת yes ניתנה האפשרות לשווק חבילות שירותים של טלפוניה, אינטרנט וטלוויזיה, כפי שעושה חברת הוט עם VOB של חברת תקשורת אחרת.

2. עד ספטמבר 2007 הוצאו רישיונות לשלושה מפעילים: חברת פרטנר מפ"א, חברת קווי זהב וחברת גלוב-כל, וניתן רישיון לחברת בזק בינלאומי לקיים ניסוי שיווקי. מיד לאחר שפרסם השר את החלטתו בעניין ה-VOB עתרה חברת בזק בינלאומי לבג"ץ²¹ בבקשה שיוציא צו על תנאי שיווקה לשר לנמק מדוע לא תבוטל החלטתו מיום 31.1.07, שלפיה לא יינתן לחברת בזק בינלאומי רישיון להפעיל שירותי טלפוניה פנים-ארצית נייחת בטכנולוגיית VOB אלא לאחר שנתח השוק בתחום הטלפוניה הפנים-ארצית הנייחת של החברה האם שלה, בזק, יפחת מ-85%. עוד ביקשה חברת בזק בינלאומי בעתירתה להורות למשרד לנמק מדוע לא יעניק לה רישיון VOB. עם העתירה הני"ל הגישה חברת בזק בינלאומי לבג"ץ גם בקשה לצו ביניים שיאסור על השר ועל המשרד לתת רישיונות VOB למתחרותיה ויאסור עליהן לפעול על פי רישיונות כאלה, אם כבר ניתנו להן, עד שתקבל הכרעה בעתירה. הבקשה לצו ביניים נדחתה לאחר שהמשרד התחייב, בין היתר, להאריך

19 כגון 012, ברק, נטוויז'ן וכו', להוציא את בזק בינלאומי.

20 מקטע השלמת שיחה ברשת של מפעיל תקשורת אחר.

21 בג"ץ 1139/07 בזק בינלאומי נ' שר התקשורת ואחרים, החלטה מיום 19.2.07 והחלטה מיום 25.2.07 (תקדין).

את תוקף הניסוי השיווקי של חברת בזק בינלאומי עד שתתקבל הכרעה בעתירה. עוד התחייב המשרד כי אם יוענק רישיון VOB למתחרותיה של חברת בזק בינלאומי, יותנה מתן הרישיון בכך שהן ימקדו את פעילותן בתחום שירותי ה-VOB בלקוחותיהן הקיימים בתחום שירותי הגישה לאינטרנט והשיחות הבין-לאומיות ולא יפנו אל לקוחות חברת בזק בינלאומי בהצעות למתן שירותים אלה עד שיינתן פסק דין בעתירה.

בספטמבר 2007 נתן בג"ץ פסק דין בהליך זה ודחה בו את עתירתה של חברת בזק בינלאומי. בג"ץ קבע, בין היתר, כי ההחלטה שלפיה אין לתת לבזק בינלאומי רישיון VOB עד שיתממש מבחן ה-85% "אינה חורגת בשום פנים ממתחם הסבירות ועומדת במבחנים המחמירים ביותר שנקבעו בחוק ובפסיקה", וכי אין עילה להתערבות בג"ץ בהחלטה זו.

מזן האמור לעיל עולה שהמשרד החל לטפל בהנפקת הרישיונות למפעילי VOB כבר בשנת 2004 מתוך כוונה לסיים את הטיפול עד 1.5.05. משרד מבקר המדינה העלה שהמשרד התנהל באטיות מרובה, דבר שפגע בתחרות וברוחת הצרכנים, ואת הרישיונות לחברות התקשורת החדשות נתנו השר והמנכ"ל המכהנים רק בספטמבר 2007 כשנה וחצי אחרי התאריך המקורי.

מפעילי רשת טלפוניה ניידת וירטואלית - MVNO²²

MVNO הוא מפעיל רשת טלפוניה ניידת וירטואלית (להלן - מפעיל רשת וירטואלית) אשר מספק שירותי רט"ן באמצעות תשתיות קיימות של מפעיל שירותי רט"ן קיים. מפעיל רשת וירטואלית זה אינו מקים תשתית עצמאית, שעלותה מאות מיליוני דולרים, אלא רוכש כמות סיטונת של זמן אוויר ממפעיל קיים על בסיס הרשת הפרוסה, משווק את הדקות בשם המותג שלו ובערוצי הפצה ייחודיים לו ומחייב את לקוחותיו בעצמו. מפעיל הרשת הווירטואלית הוא בעצם עוד חברת תקשורת שמתתפת בתחרות.

במסגרת הדיונים על תקציב 2007 הוחלט "להטיל על מנכ"ל משרד התקשורת ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לבחון במשותף את סוגיית פעילותם של מפעילים וירטואליים בתחום הטלפוניה הניידת, ולגבש, במידת הצורך, מודל פעולה לעידוד פעילותם של מפעילים וירטואליים והכל עד ליום 1 במרץ 2007"²³. לצורך כך שלח המשרד בדצמבר 2006 לעשר חברות ייעוץ בין-לאומיות טיוטת RFP²⁴ בעניין ייעוץ בנושא MVNO, והן התבקשו להגיש את הצעותיהן עד ליום 24.1.07. בפברואר 2007 נבחרה חברת NERA לבצע את עבודת הייעוץ בנושא. היא הגישה את הדוח באוגוסט אותה שנה. המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החלטת ממשלה מס' 2186 שהתקבלה ב-12.8.07 מאמצת את עיקרי הדוח של NERA.

עד פברואר 2008 לא קבע המשרד מדיניות בנושא MVNO, ומטבע הדברים עד למועד זה לא ניתנו רישיונות למפעילים חדשים. במצב זה לא מושג השיפור בתחרות.

22 Mobile Virtual Network Operator.

23 מתוך "המדיניות הכלכלית 2007" משרד האוצר, אגף התקציבים, עמ' 12. הונח על שולחן הממשלה ב-5.9.06.

24 Request For Proposals, בקשה להצעות.

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 שהוא "לומד לעומק בימים אלה את דו"ח NERA".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יסיים לקבוע את המדיניות בהקדם, כדי שיהיה אפשר להתחיל לתת רישיונות למעוניינים, ובכך להגדיל את רווחת הצרכנים.

וימקס - WiMax

WiMAX²⁵ מוגדרת כטכנולוגיה אלחוטית מתקדמת המאפשרת להעביר שירותי תקשורת מתקדמים המתבססים על טכנולוגיית פס רחב ביעילות גבוהה למרחק של עד 15 ק"מ בשטח פתוח ושל עד חמישה ק"מ בשטח בנוי. עד לפברואר 2008, שירותים אלה ניתנים באופן נייד, אך בעתיד הם יינתנו גם באופן נייד, ועל כן יוכלו להתחרות בשירותי המפעילים הסלולריים. הטכנולוגיה מאפשרת פריסה מהירה של רשת גישה אלחוטית באמצעות שימוש באנטנות וללא צורך בכיצוע חפירות לשם הנחת כבלים. המשרד מייחס חשיבות רבה לקידומה ולהגברתה של התחרות בתחום התקשורת, ואחד האמצעים לכך הוא הקצאה של תדרי רשת גישה אלחוטית רחבת פס. כמה גורמים בענף כבר הביעו עניין להיכנס לתחום זה. מערכות דומות פועלות בכמה מדינות בעולם בניסויי "פיילוט".

בתחילת שנת 2006 פנה המשרד לציבור וביקש לקבל מידע בעניין ייעוד והקצאה של תדרי WiMAX. ביולי 2006 פנה המשנה למנכ"ל המשרד בעניין "גיבוש מדיניות שימוש במערכות גישה אלחוטיות דוגמת WiMAX - תוכנית פעולה". בלוחות הזמנים של התכנית צוין כי "הצגת המדיניות לאישור השר - סוף נובמבר ש.ז.". באוקטובר אותה שנה הציג המשנה למנכ"ל את "מדיניות WiMAX - מצע לדיון".

בינואר 2007 דחה מנכ"ל המשרד בקשה מנובמבר 2006 של רשות מקומית שביקשה לעשות ניסוי ב-WiMAX וציין כי "המשרד מצוי בימים אלה לקראת סופו של תהליך גיבוש מסמך מדיניות בנושא". בפברואר אותה שנה התקיים דיון במשרד בעניין ייעוד והקצאה של תדרי WiMAX לשירותי תקשורת ובעניין טיוטת מסמך המדיניות.

ביוני 2007 דחה המשרד בקשה להשתמש בטכנולוגיית WiMAX בנימוק שטרם גובשה מדיניות להקצאת תדרים למערכות גישה אלחוטיות ואפשר לקבל רק רישיון מיוחד לביצוע ניסוי.

עד פברואר 2008 - כשנתיים לאחר שפנה לראשונה לציבור - לא הוגדרה מדיניות המשרד בנושא WiMAX, והונפקו לכמה מפעילים רישיונות לעשיית ניסוי טכנולוגי-שיווקי.

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 שביום 24.9.07 הוא פרסם את טיוטת מדיניות ה-WiMAX לשימוע לציבור וביקש לקבל תגובות עד ליום 15.11.07. לאחר שיתקבלו התשובות וייבחנו צפוי השר לפרסם את מדיניותו. בתשובתו הנוספת מינואר 2008 ציין המשרד כי בשלוש השנים האחרונות העניק המשרד יותר מ-20 רישיונות לעשיית ניסוי טכנולוגי לחברות ישראליות שמפתחות ציוד בטכנולוגיית WiMAX. כמו כן העניק המשרד 5 רישיונות כאלה לחברות תקשורת ולגופים ציבוריים גדולים ו-2 רישיונות כאלה לערים אריאל ושרדור.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כאשר להפעלת טכנולוגיה זו יש מקום שהמשרד יאיץ את קביעת המדיניות, בעיקר נוכח עמדתו שהשינוי יביא להגברת התחרות בשוק התקשורת ו"להוזלת מחירים בענף התקשורת", כדברי השר.

אגרות התדרים של חברת פרטנר

1. לחברת פרטנר יש רישיון כללי למתן שירותי רט"ן בהיקף תדרים של 20 מגהרץ, שבו זכתה במכרו פומבי. בסוף מרס 2006 הגיש מבקר הפנים דאז של המשרד מר יהודה כפיר דוח ביקורת לשר דאז מר אברהם הירשזון ולמנכ"ל המשרד דאז מר אבי בלשניקוב בעניין אי-תשלום אגרות תדרים על ידי חברת פרטנר. לדברי מבקר הפנים, חברת פרטנר פועלת שלא כחוק מכיוון שהיא משתמשת בשטח ישראל בתחום התדרים שהוקצה לשימוש הרשות הפלסטינית בשטחי יו"ש ועזה בלבד, בהיקף תדרים של 4.8 מגהרץ. המשנה למנכ"ל המשרד, מר משה גלילי (להלן - המשנה למנכ"ל), המופקד על תחום הספקטרום²⁶, לא הורה לגבות מחברת פרטנר אגרות תדרים בגין שימושה החריג בתדרים האמורים ואף לא הסדיר את השימוש הזה ברישיון הכללי של החברה. זאת אף על פי שהוא עצמו ומנהלים אחרים היו ערים לכך. על פי הערכת סגן חשב המשרד, בשל התנהלות זו הפסידה המדינה כ-35 מיליון ש"ח. יתרה מזאת, גם התחרות ההוגנת בין החברות הסלולריות נפגעה, וניתנו יתרונות כלכליים לחברה אחת בלבד.

המסקנות העיקריות של מבקר הפנים היו שיש צורך דחוף להסדיר כראוי וכחוק את הקצאת התדרים של חברת פרטנר ובכלל זה לתקן את התיקונים הנדרשים ברישיון הכללי שלה לשירותי הרט"ן. יש גם צורך דחוף להסדיר בדיעבד את תשלומי אגרות התדרים.

מבקר הפנים המליץ כי מנכ"ל המשרד ימנה צוות פנימי בהשתתפות היועצת המשפטית ונציגים מאגף הספקטרום, מאגף החשבות, מאגף ההנדסה, מאגף הנדסה ורישוי ומאגף פיקוח ואכיפה כדי לאסוף נתונים עדכניים באשר לחובות חברת פרטנר בגין אגרות תדרים וכן כדי להכין את התיקונים הדרושים ברישיונה הכללי. בנוגע לשימוש הבלתי חוקי שעשתה חברת פרטנר בתדרים של הרשות הפלסטינית בלי שהמשנה למנכ"ל המופקד על תחום הספקטרום התריע על כך המליץ מבקר הפנים למנכ"ל העביר את הנושא לבדיקת הלשכה המשפטית.

המשנה למנכ"ל הסביר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 כי בניגוד לאמור בדוח המבקר הפנימי הוא יידע את המנכ"ל דאז מר דניאל רוזן על השימוש של פרטנר בתדרים כבר בשנת 2001.

במאי 2006 פנה המנכ"ל למבקר הפנים וביקש להעביר את הדו"ח להתייחסותו של מר גלילי, וכן בקש מחשבת המשרד לקיים דיון דחוף עם יועצת המשפטית של המשרד בסוגיית אגרות התדרים של חברת פרטנר. אם אמנם הייתה חברת פרטנר אמורה לשלם את האגרות אשר נידונו בדוח, התבקשה החשבת לפעול לגביית החוב מהר ככל האפשר. עוד הנחה המנכ"ל את אנשי משרדו לפעול למיפוי התדרים של כל בעלי הרישיונות לשירותי רט"ן ולברוק את עניין התשלום עבורם. חשבת המשרד בדקה שנית את אגרות התדרים של חברת פרטנר והעלתה שהחברה לא שילמה עבור התדרים הנוספים שבהם השתמשה ושלא נכללו ברישיון שלה.

לאחר בחינה מדוקדקת של דוח מבקר הפנים, הגיעה הלשכה המשפטית לכלל דעה כי הדוח חסר בהיבט התשתית העובדתית. ביולי 2006 כתבה הלשכה המשפטית כי "המסמכים שהועברו אלינו

בעת האחרונה... אמנם מצביעים על צורך לבחון את החשש כי פרטנר עושה שימוש בתחומי תדרים נוספים על אלו שמפורטים ברשיון הרט"ן שלה (סעיף 45.1), ואולם אין בהם תשתית מספקת כדי לבסס מסקנה נחרצת בעניין. בנוסף צוין במכתב הלשכה המשפטית כי "נדרש עוד לבסס את השימוש שעושה פרטנר בפועל בתחום תדרים זה" שכן אין מסקנה בכתובים שפרטנר היא זו שעשתה שימוש בתחומים האמורים... ונדרש עוד כדי לבסס את השימוש שעושה פרטנר בפועל בתחום תדרים זה...".

משרד מבקר המדינה העביר בסוף אוקטובר 2006 את דוח הביקורת הפנימית ליועץ המשפטי לממשלה, לידיעתו ולכל טיפול שימצא לנכון, נוכח האפשרות שלפרשה יש היבטים מינהליים, ואולי גם משמעותיים ופוליטיים, הנוגעים להקצאת משאבים ציבוריים יקרי ערך ולהתנהלות של משרד ממשלתי ושל עובדים בכירים בו.

משרד מבקר המדינה העלה שהמשנה למנכ"ל לא המציא למר סיון²⁷ הסבר לשאלה מי התיר לחברת פרטנר להשתמש בתחום ישראל בתדרים שהוקצו לרשות הפלסטינית ומי אחראי לאי-גביית הכספים ממנה. עוד העלה משרד מבקר המדינה שאגף הספקטרום לא ביקש מחברת פרטנר מידע על השימוש שהיא עושה בתדרים בעקבות דוח הביקורת הפנימית. למרות פניית המנכ"ל הקודם והמנכ"ל המכהן לא ביקשו יחידות המשרד את אותו מידע גם מחברות הרט"ן האחרות, ולכן אין בידי המשרד תמונת מיפוי תדרים של כל בעלי הרישיונות ואין הוא יודע מה עלה בגורל התשלום עבורם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שגם במועד סיום הביקורת - פברואר 2008, אין בידי המשרד את מלוא המידע על משאב לאומי יקר שהוא מופקד על הקצאתו.

2. בשל מורכבות הנושא והחוסרים העובדתיים בדוח מבקר הפנים מינה המנכ"ל בחודש אוקטובר 2006 ועדה בהשתתפות השופט (בדימוס) עזי סיון, מר יהודה כפיר, מבקר הפנים לשעבר, ומר גלעד פרננדס, יועץ בכיר למנכ"ל, שתערוך השלמה של הסוגיות שעלו מדו"ח הביקורת הפנימית. מעבר לכך, התבקשה הוועדה לערוך ביקורת מקיפה בעניין התנהלות אגף הספקטרום במשרד, ובפרט בנוגע לפעולות יחידת הפיקוח של האגף, ובנוגע למנגנון רישוי תדרים, לרבות הקצאה ונהלי מעקב ורישום.

במרס 2007 הגיש מר עוזי סיון דוח ביקורת בנושא תדרים למנכ"ל המשרד והעלה בו כמה ממצאים: סמכויות הייעוד והקצאת התדרים בתחום האזרחי הואצלו מ"ועדת התדרים" של המועצה לקשר ואלקטרוניקה²⁸ ליו"ר הוועדה מר משה גלילי, וזאת ללא חובת דיווח לשום גורם; במשרד אין מפה כלל ארצית עם מיפוי התדרים בה; במשרד אין תכנית אב לניהול הספקטרום של מדינת ישראל; ברישיון ההפעלה של חברת פרטנר לא בוצע עדכון תדרים, אף על פי שכמה מעובדי המשרד ידעו על תוספת התדרים, ואילו למפעילים אחרים הקפידו לעדכן את תחום התדרים; סעיף 104 לרישיון חברת פרטנר קובע כי עליה להגיש למשרד דוח תדרים ואתרים מדי שנה, אך המשרד בחר לקבלו רק לפי דרישה; משנת 1999 משתמשת חברת פרטנר בתחומי תדר בהיקף של 4.8 מגהרץ בניגוד לרישיון שלה, ללא קבלת רישיון לכך ובלתי שתדווח על כך כדין; לא מקובלת טענתו של מר גלילי כי לא ידע על הקצאת התדרים ואף "לדעת הביקורת הייתה כאן הימנעות מכוונת או לפחות עצימת עין מפני הברור מאליו"; המשרד לא פנה לחברת פרטנר בעניין זה עד ליום 21.1.07, וזאת ללא כל הצדקה; סך אגרות התדרים שלא נכנסו לקופת המדינה, לרבות בגין שנת 2007, הוא כ-35 מיליון שקלים (כולל ריבית הפיגורים עליהן).

27 ראו הערה 2.

28 מועצה ציבורית שהוקמה מכוח החלטת ממשלה ב-1955 ותפקידה לתאם את הפעולות של כל הגופים העוסקים בשירותי הקשר והאלקטרוניקה במדינה.

עם קבלת הדו"ח העביר המשרד את הדו"ח שחיבר עוזי סיון ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת התייחסותו, ככל שישנה. בנוסף, ביום 9 באוגוסט 2007 פנתה היועצת המשפטית של המשרד למשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מר יהושע למברגר, לקבלת עמדתו באשר לקיומם של היבטים פליליים בנושא השימוש של חברת פרטנר בתדרים. ביום 5 בדצמבר 2007 התקבלה עמדתו של מר למברגר, לפיה הוא לא מצא כי יש בסיס להורות על פתיחה בחקירה פלילית בנושא שבנדון על בסיס החומר אך ציין כי התנהלות הגורמים במשרד התקשורת אשר ידעו על השימוש של חברת פרטנר חמורה.

היועצת המשפטית של המשרד מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כי "הטיפול בסוגיה הוא מורכב והסדרתו מחייבת לשקול, בין היתר, את השיקולים הנוגעים לטובת ציבור הלקוחות, התחרות בתחום התקשורת הניידת, היבטים ספקטראליים הנוגעים למפעילי תקשורת פלסטינים והכנסות המדינה. יצוין כי בהתאם להוראות הדין, קיים קושי לגבות אגרות תדרים במקום בו לא התקיימה הקצאה של תדרים."

חברת פרטנר השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 שעל פי הרישיון שלה אפשר להקצות לה תדרים ללא צורך בתיקון הרישיון. לטענתה, מנכ"ל המשרד הרשה לחברת פרטנר לעשות שימוש בתחומי תדרים שאינם מפורטים ברשימה, והדבר נעשה על דעת היועץ המשפטי של המשרד ובידיעת המנכ"ל שניהנו ב-1998, המועד שהוקצו לה התדרים. ומכיוון שזכויות אלה הוקצו לה, היא לא עשתה לטענתה שימוש לא חוקי בתדרים. חברת פרטנר טענה כי לא הסתירה את השימוש בתדרים. התדרים שהוקצו לה בהיקף של 4.8 מגהרץ הם משותפים לה ולמפעיל הפלסטיני, השימוש בהם נעשה על פי ההסכם בין פרטנר ובניו, ולכן הם מקבילים ל-2.4 מגהרץ בשימוש מלא ופרטנר עושה בהם שימוש מוגבל. לפיכך יש לגבות בגינם אגרה בשיעור שאינו עולה על שיעור האגרה המלאה הנגבית בגין 2.4 מגהרץ והיא סבורה ששילמה אגרה זו. מר סיון כלל לא פנה לחברת פרטנר ולא ביקש את עמדתה בטרם העביר את הדוח שלו למשרד.

מנכ"ל המשרד לשעבר, מר דניאל רוזן, השיב למשרד מבקר המדינה בעניין תגובתה של חברת פרטנר כי הוא דוחה את עמדתה של חברת פרטנר והסביר כי "לפרטנר הוקצה רק 2x10.4 מה"ץ, ומתוך זה 2x2.4 מה"ץ משותפים... (2x8 מה"ץ בלעדיים, ועוד 2x2.4 מה"ץ משותפים עם הפלשטינאים)".

מר עוזי סיון השיב בינואר 2008 למשרד מבקר המדינה בעניין תגובתו של מר דניאל רוזן וציין כי כל העובדות שכתב הן מדויקות, וחברת פרטנר מאשרת אותן. הוא אף ציטט מהדוח: "ממצאי הביקורת מעלים כי החל מתחילת שנת 1999 ועד היום הזה, משתמשת פרטנר, בתחומי מדינת ישראל, ללא קבלת רישיון כדן, ובלא שתדווח על כך כדן, בתדרים בתחום ה-900 מגהרץ שהוקצו בלעדית לרשות הפלשטינאית; 912.6 עד 915 ובהתאמה 957.6 ועד 960 ס"ה 4.8 מגהרץ. (להלן "התדרים הבלעדיים"), וזאת בניגוד לרישיון שקיבלה לפי פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש] התשל"ב-1972, ולפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1972". עוד כתב מר סיון על התנהגותם בנושא של מר משה גלילי ושל מנכ"ל המשרד: "א" הבקורת אינה מקבלת כי גלילי לא ידע על השימוש שעושה פרטנר בישראל בתדרים שהוקצו בלעדית לרש"פ. לדעת הביקורת עובדות אלו היו צריכות להיות ידועות למנכ"ל המשרד דאז, לגלילי ולסגנו דאז, כבר החל מראשית 1999. הוא עצמו הורה להנפיק לפרטנר רישיון לניסוי בכל תחומי מדינת ישראל. לדעת הביקורת היתה כאן המנעות מכוונת או לפחות עצימת עין מפני הברור מאליו. בתגובה לדברי מר דניאל רוזן שאמר: "...שכן וודאי שהיתה כאן 'תקלה' מינהלית, המחייבת תיקון..." כתב מר סיון: "אני סבור כי יש כאן ניסיון מכוון שלא לקרוא לדבר בשמו האמיתי. גם אם אין כאן עבירה פלילית "התקלה" הזו היתה סטיה חמורה של מנהל מחובתו כלפי המדינה ונכסיה והוא לא מילא חובה זו כפי שהתחייב ממעמדו. דבר שבנוסף גם גרם להפסד כספי כבד למדינה."

מר משה גלילי כתב בינואר 2008 למשרד מבקר המדינה בעניין תגובתו של מר דניאל רוזן וציין כי לא ניתן לחברת פרטנר אישור לעשות שימוש בתדרים הבלעדיים של הרשות הפלסטינית.

נוכח העובדה שמשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המשרד לחשדות בעניין אי-סדרים בנושא הקצאת התדירים כבר בסוף 2006 יש לראות בחומרה שעד ספטמבר 2007 לא פנה המשרד לחברת פרטנר בדרישה לתשלום דמי האגרות שניצלה, לטענתה באישור. עד אוקטובר 2007, לא סיים המשרד לבחון את העובדות כהויותן בסוגיית הקצאת התדירים לחברת פרטנר, וממילא גם לא נקט בכל פעולה בעניין זה.

המשרד הודיע בתשובה נוספת מפברואר 2008 שבהמשך להחלטת ממשלה מנובמבר 2007 בעניין הקמת מאגר נתונים לעניין הועדה והקצאה של תדירי רדיו, החל המשרד בהליך מיפוי תחום הספקטרום.

מינוי יו"ר למועצה לשידורי כבלים ולוויין

סעיף 6ב(ג) לחוק קובע כי לתפקיד יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולוויין (להלן - המועצה) ימונה נציג השר. בשנת 1999 פרסם שר המשפטים צו שכלל את המועצה בגופים אשר מינוי לכהונה בהם טעון בדיקה על ידי הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975.

על פי תקנה 6 לתקנות הבזק (כהונתם של חברי המועצה לשידורי כבלים וסדרי עבודתה של המועצה), התשמ"ז-1987, השר רשאי למנות מבין נציגי הממשלה במועצה ממלא מקום (להלן - מ"מ) ליו"ר המועצה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים, ומטעמים מיוחדים רשאי השר להאריך את כהונת המ"מ לתקופה נוספת שלא תעלה על שישה חודשים. מ"מ יו"ר המועצה ממלא את מקומו של היו"ר אם נבצר מיו"ר המועצה למלא את תפקידו באופן זמני או אם התפנתה משרתו וטרם התמנה יו"ר חדש.

באוקטובר 2006 כתבה היועצת המשפטית של המשרד (להלן - היועמ"ש) לשר בדבר הצורך למנות ועדה לאיתור מועמדים שתמליץ למנות יו"ר למועצה, וזאת מכיוון ששלושה ימים קודם לכן הודיע היו"ר שכיהן אז שהוא עומד לפרוש מתפקידו בתוך שלושה חודשים. ביום 14.2.07 פנתה היועמ"ש לשר אריאל אטיאס, כדי שימנה מ"מ ליו"ר המועצה וציינה שוב את עניין הדחיפות שבהקמת ועדה לאיתור מועמדים. באותו היום הוציא השר כתב מינוי למ"מ יו"ר המועצה לתקופה של שישה חודשים, כלומר עד ליום 15.8.07.

במרס 2007 כתב המשנה לנציב שירות המדינה, מר יעקב ברגר, לשר ולמנכ"ל המשרד כי נציבות שירות המדינה מאשרת לפני משורת הדין את מינוי המ"מ, אך היא עומדת על כך שהדבר יתבצע בלוח הזמנים הקצר ביותר האפשרי לקיום הליך מסודר כפי שנדרש לבחירת יו"ר למועצה על ידי ועדה לאיתור מועמדים. במאי 2007 פנה שוב המשנה לנציב למנכ"ל המשרד וציין: "בדיקתי העלתה כי למרות שעברו כבר חודשיים, למעשה, טרם מונתה על ידכם ועדה לאיתור מועמדים."

ביום 15.8.07 פנה השר לנציב שירות המדינה כדי שיאריך את כהונתה של המ"מ עוד בשלושה חודשים. ביום 27.8.07 השיב המשנה לנציב למנכ"ל המשרד כי הנציב אישר את תקופת ההארכה המבוקשת, וזאת, בין היתר, על סמך התחייבות המשרד כי בתוך זמן זה תוקם הוועדה האמורה.

משרד מבקר המדינה העלה שעל אף התחייבות המשרד כאמור, עד ספטמבר 2007 לא הקים המשרד ועדה לאיתור מועמדים. למשרד מבקר המדינה לא ניתנו הסברים מניחים את הדעת מדוע לא מונתה ועדה כאמור.

בעקבות הביקורת מינה שר התקשורת בנובמבר 2007 ועדה לאיתור מועמדים, שחבריה היו נציבי שירות המדינה ושלושה נציגי ציבור, והיו"ר שלה היה מנכ"ל המשרד. כמה ימים לאחר המינוי הודיע נציבי שירות המדינה, שהוא כאמור חבר בוועדה, שהרכב הוועדה אינו מקובל עליו, והוועדה לא החלה לפעול. בה בעת תמו שלושת חודשי הארכת כהונתה של מ"מ יו"ר המועצה, והיא חדלה מלכהן בתפקידה. מצב דברים זה הקשה על מינהלת השידורים - שהיא הגוף המרכזי של המועצה - לתפקד: בהיעדר יו"ר, שמתפקידו לזמן את חברי המועצה לדיון ולקבוע את הנושאים שעל סדר היום, המועצה אינה יכולה להתכנס. כמו כן, אין מי שידון בפתרון הנושאים שהם בסמכותו של היו"ר.

בתשובתו מאוקטובר 2007 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה כי "השר עושה מאמצים להשלמת הליך מינויה של ועדת איתור ליו"ר מועצת הכבלים והלוויין בהקדם". בעקבות הביקורת מינה השר בדצמבר 2007 את מר יגאל לוי למ"מ יו"ר המועצה לתקופה של שלושה חודשים או עד למינוי יו"ר קבוע למועצה, לפי המוקדם שבהם. כתב המינוי תוקן בינואר 2008 לתקופה של חודשיים בלבד. באותו חודש מינה השר ועדת איתור יו"ר קבוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השר להשלים את הליך מינוי יו"ר המועצה בהקדם.

הרשות הישראלית לתקשורת

בתחילת 1996 החליטה הממשלה, בעקבות דוחות של ועדות שונות, להקים רשות עצמאית שתסדיר את הפעילות בתחום התקשורת בישראל. הרשות הישראלית לתקשורת (להלן - הרשות) תהיה גוף מקצועי ורגולטיבי ותשמש במקום המשרד, במקום הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן - הרשות השנייה) ובמקום המועצה. הרשות תקבל לידה את סמכויות ההסדרה שנחלקו בין הרגולטורים לעיל, והיא זאת שתרכז את ענייני רשות הדואר, שידורי הטלוויזיה (למעט השידור הציבורי) וחוק הבזק (תקשורת).

הצורך בשינוי ארגוני של הרגולציה בענף התקשורת נוצר מכמה טעמים, והוא מתבסס על השינויים הגלובליים שחלו ועוד יחולו בתחום זה, בהם האחדת שירותים על אותה פלטפורמה עקב התפתחות הטכנולוגיה; הסדרת התחום לטווח ארוך, שתאפשר לפעילים בענף לתכנן את צעדיהם; הסדרת עניינים שבין הפעילים לצורך הגברת התחרות; והפרדת הגורם המסדיר מהפוליטיקה והעברתו לידיים מקצועיות, כדי לחזק אותו בייחוד בתחומי הרישוי, האכיפה והפיקוח, כמקובל במדינות מערביות. אפיון המבנה הארגוני של הרשות עוצב בהשפעת ועדות שונות והחלטות ממשלה שיועדו לעניין זה, כלהלן:

1. בפברואר 1996 הגישה הוועדה הציבורית לבחינת הרישוי והפיקוח בענף התקשורת, בראשות מר דוד בועז, את המלצותיה לשרת התקשורת דאז גב' שולמית אלוני. הוועדה המליצה להקים רשות סטטוטורית לפיקוח, לאכיפה ולרישוי בתחומי הטלפוניה ותשתיות השידורים, שלא תעסוק בפיקוח על גופים המשרדים לציבור. בעקבות הדוח החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה (מס' 897) במאי 1996 להקים צוות שיעסוק בהכנת הצעת חוק בעניין הסדרת פעילות הרשות ובחינת השייכות הארגונית שלה - פנים-ממשלתית או עצמאית. הצוות לא הוקם.

2. במהלך 1996 הוקם צוות בין-משרדי לבחינת המדיניות בענף התקשורת ופתיחתו לתחרות, אשר מונה בידי שר האוצר דאז מר דן מרידור ושרת התקשורת דאז הגב' לימור לבנת. בדצמבר 1996 הגיש הצוות דוח בעניין זה, והמלצותיו העיקריות היו לבחון את המבנה הארגוני לצורך פיקוח

ובקרה בתחום התקשורת ולפתוח את שוק התקשורת הפנים-ארצי לתחרות, דבר שמצריך לקבוע הסדרים חדשים בענף. המלצות ועדה זו אומצו בהחלטת ממשלה (מס' 1177) בינואר 1997.

3. ביוני 1997 הגישה הוועדה להרחבה וארגון מחדש של מערך השידורים לציבור בישראל, בראשות אלוף (מיל') יוסי פלד, לשרת התקשורת דאז הגב' לימור לבנת דוח שבו המליצה להקים רשות לאומית לתקשורת עצמאית וסטטוטורית במבנה ה-FCC האמריקני. הוועדה המליצה שמלבד הפיקוח והרישוי ייכלל בסמכויותיה של הרשות גם תחום התכנון. עוד המליצה הוועדה לבחון את הרחבת סמכויות הרשות לתחום הטלפוניה. באוגוסט 1997 על סמך דוח הוועדה, החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה (מס' 2444) להקים רשות לאומית לשידורים שתרכז את כל סמכויות ההסדרה הפזורות בשוק התקשורת. הועלה כי בנושא הקמת הרשות לא יושמה החלטת הממשלה.

4. בספטמבר 1998 הגיש צוות היישום לגיבוש כללי פתיחת ענף התקשורת לתחרות, בראשות מר דניאל רוזן, לשר האוצר דאז מר יעקב נאמן ולשרת התקשורת דאז הגב' לימור לבנת דוח שבו המליץ לבחון אפשרות לבטל את משרד התקשורת ולהקים במקומו רשות לאומית לתקשורת שתוסמך לטפל בכל עניין הסדרת ענף התקשורת ופתיחתו לתחרות. הוועדה ציינה בדוח את החלטת הממשלה מאוגוסט 1997 (מס' 2444) בעניין הקמת רשות לאומית לשידורים לציבור וקבעה, אף שלא התבקשה לעשות כן, כי יש מקום לבחון את עניין איחוד רשות הטלפוניה והשידורים.

5. בינואר 2002 הגיש הצוות להכנת הצעה לארגון מחדש של הרגולציה של שידורי הטלוויזיה המסחריים, בראשות מר גיל מססונוב, לשר התקשורת דאז מר ראובן ריבלין דוח שבו המליץ להקים רשות לאומית לטלוויזיה ולרדיו מסחריים. הרשות תכלול 11 חברי מועצה שימונו על ידי הממשלה וימלאו את תפקידיהן של הרשות השנייה, של המועצה ושל מינהלת הסדרת השידורים לציבור במשרד התקשורת. הפרק שעסק בעניין זה בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה, התשס"ב-2001, לא נחקק.

6. בינואר 2002 מינה שר התקשורת דאז מר ראובן ריבלין צוות הקמה לרשות התקשורת בראשות מנכ"ל המשרד דאז מר אורי אולניק. בדצמבר 2002 הגיש הצוות דוח שעיקריו הם: להקים רשות לאומית סטטוטורית לתקשורת מחוץ לכותלי הממשלה, שתסדיר את כל תחומי הבזק והשידורים המסחריים; לכוון מועצת תקשורת שיהיו בה חמישה חברים מקצועיים - יו"ר המועצה, יו"ר מועצת המסחרים (שתוקם לצדה של מועצת התקשורת ויכהנו בה 11 חברים) ושלושה נציגי ציבור; להאציל למועצת התקשורת את סמכויות המשרד ואת סמכויות הרשות השנייה והמועצה למועצת המסחרים. בדוח נכללו גם המלצות באשר לעובדי משרד התקשורת שיועברו לרשות, ליחסי הגומלין עם הממשלה, לניהול הספקטרום, להיבטים ביטחוניים וליישום הדוח, ותוארה הקמת הרשות. בדצמבר 2002 אימץ השר ריבלין את המלצות הדוח.

7. בינואר 2003 החליטה הממשלה בהחלטת ממשלה (מס' 2865) להקים רשות תקשורת. ההחלטה התקבלה על בסיס הדוח של המשרד, אך שר האוצר ושר התקשורת עשו בה שני שינויים: (א) הקמת הרשות תהיה תוך-ממשלתית; (ב) הממונה על התקציבים באוצר או מי מטעמו יהיה חבר שישי במועצת התקשורת. מכוח החלטה זו הוקם צוות בין-משרדי לליווי המשרד לצורך הכנת הצעת חוק להקמת הרשות. הצוות הורכב מנציגים ממשרד האוצר, ממשרד המשפטים, ממשרד התקשורת וממשרד התרבות ומנציגי הרשות השנייה והכבלים.

8. במרס 2003 התקבלה החלטת ממשלה (מס' 106) שאישרה מחדש את החלטת ממשלה מס' 2865 שקיבלה הממשלה הקודמת בינואר אותה שנה. החלטת ממשלה מס' 2865 קבעה כי ברגע שתוקם הרשות יבוטלו משרד התקשורת, הרשות השנייה והמועצה, ואף הוקם צוות לטיפול במבנה הרשות, במאפייניה ובהליכי קדם חקיקה שיועדרו להסתיים בינואר 2004. ביולי 2003 הוגשה טיוטת הצעת חוק ראשונית לוועדת השרים לענייני חקיקה. טיוטת הצעת חוק מעודכנת הוגשה לוועדת השרים לענייני חקיקה באפריל 2004. ביום 9.6.04 הגיש שר האוצר את חוות דעתו על טיוטת הצעת

החוק המעודכנת לוועדת השרים לענייני חקיקה. דיון שנקבע ליום 14.6.04 בוועדת השרים לענייני חקיקה ובנוכחות שר האוצר לעניין קידום הצעת החוק לא התקיים.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי הוא "רואה חשיבות רבה בהקמת רשות ישראלית לתקשורת בגלל שורה ארוכה של סיבות... האגף היה שותף ותמך בהחלטות הממשלה שעסקו בנושא זה, כמו גם בניסוח תזכיר חוק רשות תקשורת. בהמשך לכך, לקראת ההחלטות בדבר המדיניות הכלכלית של הממשלה לשנת 2008, היה ניסיון של אגף התקציבים לקדם החלטת ממשלה להקמת רשות תקשורת. במסגרת זו נתקיימו מספר ישיבות עם נציגי משרד התקשורת, ובכללם השר, לצורך קידום המהלך. בשל התנגדות משרד התקשורת ושר התקשורת, מהלך זה בסופו של דבר לא יצא אל הפועל בעת הנוכחית... לראיתנו הקמת רשות תקשורת בישראל היא צעד נכון וחשוב אשר צפוי לקדם את ענף התקשורת ולשפר את השירותים הניתנים לאזרח בתחום זה. לאור חשיבות הנושא, אגף התקציבים ימשיך לפעול על מנת לקדם את המהלך גם בעתיד".

נחיצות הקמתה של רשות לתקשורת נקבעה בידי כמה ועדות מקצועיות, אושרה ארבע פעמים בהחלטות ממשלה ואף הבשילה לכדי טיוטת הצעת חוק. גם בדברי ההסבר להצעת התקציב השנתיות, ואף בהצעת התקציב ל-2007, נכתב כי "בחודש אוגוסט 2005 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הקמת 'רשות לאומית לתקשורת', בדומה למתכונת הרגולטורית הנהוגה לעניין זה במדינות מערביות רבות". גם ארגונים בין-לאומיים לתקשורת מגדירים מדינה ללא רשות לתקשורת כמדינה נחשלת.

למרות זאת העלה משרד מבקר המדינה כי רק השר ריבלין פעל בנחישות להקמת רשות תקשורת; שאר השרים - אהוד אולמרט, דליה איציק, אריאל שרון, אברהם הירשזון ואריאל אטיאס - לא קידמו את הנושא ואף לא העלוהו לדיון כלל. החלטת הממשלה הראשונה בעניין התקבלה כבר בשנת 1996, 11 שנים לפני שנכתב דוח זה, אולם עד כה לא יושמו ההחלטות ולא הושלמה החקיקה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לקידום הדיון בנושא יישום החלטות הממשלה בעניין הקמת רשות תקשורת לאומית ולפעול בנחישות לביצוען.



מתפקידו של משרד התקשורת לאסדיר את פעילות ענף התקשורת ובתוך כך לשמור על קיומה של תחרות הוגנת, להקפיד כי חברות התקשורת יעמדו בתנאים שנקבעו ברישיונותיהן, להבטיח שיינתן שירות נאות לכל מי שחפץ לצרוך תקשורת ולהגן עליו מכוחן של אותן חברות. ממצאי הביקורת עולה כי התמודדות המשרד עם הסרת חסמי כניסה הפוגעים בתחרות בענף, ומכאן ברווחת הציבור, לא הייתה תמיד נמרצת ויעילה מספיק.

תכנית ניידות מספרים החלה לפעול רק כשש שנים לאחר שתוקן החוק שהסמיך את השר להכין ולהפעיל תכנית מספור, לרבות ניידות מספרים, ובאיחור של כשנה לאחר שהחלו צעדים מעשיים להפעלתה. ההליכים להנפקת רישיונות למפעילי VOB החלו כבר בשנת 2004 מתוך כוונה להפעיל את השירות עד מאי 2005, אך המשרד התנהל באטיות רבה והרישיונות לחברות התקשורת החדשות ניתנו רק שנה וחצי אחר כך. בנושאי ה-MVNO וה-WiMAX לא קבע משרד התקשורת מדיניות עד דצמבר 2007. התנהלותו של המשרד פגעה אפוא בתחרות וברווחת הצרכנים.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המשרד לחשדות בעניין אי-סדרים בנושא הקצאת התדרים לחברת פרטנר כבר בתחילת 2006, אך עד פברואר 2008 לא פנה המשרד לחברה בדרישה לתשלום של אגרות התדרים שניצלה וגם לא החל למפות את תחום הספקטרום על מנת למנוע הישנות של מקרים כאלה בעתיד.

נחיצות הקמתה של רשות לתקשורת נקבעה בידי כמה ועדות מקצועיות, אושרה ארבע פעמים בהחלטות ממשלה ואף הבשילה לכדי טיוטת הצעת חוק. אף על פי שחלפו 11 שנים מיום שהתחיל התהליך ועד למועד הביקורת, לא הוחל בצעדים מעשיים להקמת הרשות. לדעת מבקר המדינה, על המשרד לפעול לקידום הדיון ביישום החלטות הממשלה בנושא זה.

