

פעולות ביקורת

באגף הספקטרום האלקטרומגנטי נבדקו דרכי הקצאת התדרים, רישוי ציוד אלחוטי וגביית אגרות רישוי; כן נבדקה פעילותן של המועצה לקשר ולאלקטרוניקה וועדותיה.

ניהול הספקטרום האלקטרומגנטי

ריכוז ממצאים

התקשורת האלחוטית נעשית באמצעות הספקטרום האלקטרומגנטי (תדרי הרדיו ופעילות אלקטרומגנטית אחרת שמשמשים לתקשורת אלחוטית). השימוש בספקטרום מוסדר באמצעות חקיקה, שמחייבת רישוי אלחוטי. הספקטרום מנוהל בידי המועצה לקשר ולאלקטרוניקה וועדותיה, שמופעלות בידי אגף הספקטרום האלקטרומגנטי שבמשרד התקשורת (המשרד).

באוגוסט 1993 החליטה הממשלה להכין במהלך שנת 1994 הצעת חוק, שתסדיר את ניהול הספקטרום האלקטרומגנטי. עד סוף 1994 לא הוכנה הצעת החוק.

מבנה המועצה לקשר ולאלקטרוניקה ותפקידיה אינם משקפים את השינויים שחלו במערך התקשורת בישראל, ובמבנה המשרד ותפקידיו. במועצה אין ייצוג הולם לגורמים העסקיים הפועלים כיום בענף. פעולות המועצה התדלדלו, ואין לה סמכות לאכוף את החלטותיה.

משרד האוצר לא אישר בסוף שנת 1991 להעלות את האגרות בשיעור שדרש המשרד. עקב כך נמנע המשרד בסוף אותה שנה ובמחצית הראשונה של שנת 1992 מהוצאת רישיונות לציוד חדש ומחידוש רישיונות ומגביית אגרות לציוד קיים.

לתחנות מנויים שפועלות שלא באמצעות ממסר הוציא המשרד רישיונות אחת לחמש שנים. חידוש הרישוי לציוד זה, שהחל בסוף שנת 1993, נמשך זמן רב מהמצופה. התברר שמנויים רבים לא הגיבו על הודעות הרישוי שנשלחו אליהם, או שלא נמצאו בכתובת שצוינה על ההודעה, או שהיה ברשותם ציוד אחר מזה הידוע למשרד. בסופו של דבר הונפקו רישיונות במספר קטן מהמתוכנן. בסיס הנתונים שבידי המשרד איננו מעודכן.

מצבת החובות של האגרות הנגבות עבור רישיונות אלחוט הלכה וגדלה בשנים האחרונות, והמשרד לא נקט צעדים של ממש כדי לאכוף את הגבייה על החייבים.

המשרד איננו עושה תכנון כולל של השימוש בספקטרום, ואיננו מנהלו ניהול מקצועי שיוכל להביא לייעול התעבורה האלחוטית ולשיפורה.

שיטות לחיסכון בספקטרום שהמשרד יזם, העניקו יתרונות עסקיים לחברת תקשורת גדולה.

ב-1990 נחתם הסכם בין המדינה לבזק להסדרת השימוש שעושה בזק בספקטרום. בהסכם נקבעו לבזק אגרות מופחתות מהקבוע בתקנות והוקנו לה יתרונות עסקיים. ההסכם לא גרם שבזק "תחזיר תדירים" כנדרש ממנה בהסכם, ולא הביא לסיום המחלוקות בינה לבין המשרד על תשלומי האגרות, שההסכם בא להסדיר.

יחידת הפיקוח האלחוטי איננה יוזמת פעולות פיקוח ואכיפה, אלא מתרכזת בטיפול בפניות המגיעות אליה. היחידה איננה עושה ביקורות ותפיסות אצל סוחרים בציוד אלחוטי ואצל מנויים שלא שילמו אגרה; היחידה פועלת בקצב איטי, בעיקר במרכז הארץ, ומסתפקת בשיגור התרעות לעבריינים. אי-שימוש באמצעי אכיפה נוספים מפחית את יעילותם של אמצעי האכיפה שהמשרד מפעיל נגד עברייני האלחוט.



1. הספקטרום האלקטרומגנטי (תדרי רדיו ופעילות אלקטרומגנטית אחרת שמשמשים לתקשורת אלחוטית; להלן - הספקטרום) הוא משאב לאומי חיוני לקיומה של תקשורת אלחוטית צבאית, משטרתית ואזרחית. משאב זה משמש לשידורי רדיו, טלוויזיה, רדיו-טלפון נייד (טלפון סלולרי), מכשירי קשר וכו', והוא חיוני לקיום חיי כלכלה, חברה, תרבות ותקשורת בין-אישית מודרנית. הפיתוח הטכנולוגי של הספקטרום וייעול השימוש בו אינם מדביקים את הביקוש הגדל והולך לסוגי השירותים החדשים שאפשר לקבל באמצעותו. בשנים האחרונות עלה שיעור הגידול במספרן של תחנות הקשר האלחוטי והגיע לכ-14% - 15% בשנה לעומת השנה הקודמת. באוקטובר 1994 פעלו בישראל כ-420,000 תחנות לקשר אלחוטי.

הפעילות האלקטרומגנטית בישראל מוסדרת באמצעות פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה), תקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז-1987 (להלן - התקנות), והודעות וצווים שנגזרים מהפקודה. הפקודה קובעת, שפעילות אלקטרומגנטית ותקשורת אלחוטית מותרות רק ברשות מאת המדינה, והיא המקצה תדרי רדיו למשתמשים שונים, מנפיקה להם רישיונות וגובה מהם אגרה. תמורת האגרה מותר לקיים קשר אלחוטי ופעילות אלקטרומגנטית אחרת בתדרי רדיו בהתאם לתנאי הרישיון. על ביצוע הפקודה מופקד שר התקשורת.

ניצול הספקטרום כפוף לתקנות ולנהלים של הארגון הבין-לאומי לתקשורת (I.T.U.). כדי למלא אחר התחייבויות המדינה כלפי הארגון, הקימה הממשלה ב-1955 את המועצה לקשר ולאלקטרוניקה (להלן - המועצה), המופקדת על תיאום השימוש בספקטרום. המועצה וועדותיה פועלות ליד משרד התקשורת (להלן - המשרד).

אגף הספקטרום האלקטרומגנטי שבמשרד (להלן - האגף), שהוקם באפריל 1993, מטפל בנושא הקשר האלחוטי. לפני מועד זה טופל הנושא בידי יחידה שפעלה במסגרת אגף הנדסה ורישוי במשרד. האגף עוסק בתכנון הניצול של הספקטרום, בתיאום ובהקצאת תדרי רדיו, ברישוי מערכות אלחוט, בגביית אגרות, בפיקוח על השימוש בקשר אלחוטי ובמניעת הפרעות רדיו.

באוגוסט 1993 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי שיכין הצעת חוק אשר תסדיר את ניהול הספקטרום, ויביא אותה במהלך שנת 1994 לאישור ועדת השרים לחקיקה. הצעת החוק אמורה לעסוק בהקמת גוף מנהל במסגרת המשרד ובהגדרת

קריטריונים להקצאת התדרים, לרבות בעניין היבטים טכניים, מהות השימוש, זהות המשתמש ועילות ניצול הספקטרום. עד סוף שנת 1994 לא הוקם הצוות הבין-משרדי.

2. בחודשים ינואר עד ספטמבר 1994 בדק משרד מבקר המדינה באגף את ניהול הספקטרום. בדיקות השלמה נעשו באגפי ההנדסה והרישוי, הכלכלה, הכספים והאמרכלות וכן ביחידת היועץ המשפטי שבמשרד (ביקורת קודמת על ניהול הספקטרום נעשתה בשנת 1978 - ראה דוח שנתי 29, עמ' 634).

המועצה לקשר ולאלקטרוניקה וועדותיה

1. המועצה פועלת באמצעות מוסדות - מליאת המועצה וארבע ועדות קבועות; מנכ"ל המשרד משמש יו"ר המועצה והוא ממנה את מזכ"ל המועצה. המועצה קבעה תקנון להסדרת פעולותיה.

כאמור הוקמה המועצה ב-1955 כגוף מתאם בין המשרד לבין משרדי ממשלה אחרים שהם צרכנים של תקשורת אלחוטית. מערך זה תאם את מערכת התקשורת האלחוטית בישראל בשנות החמישים. כיום חלק גדול מהתקשורת האלחוטית מופעלת בידי גורמים עסקיים שאינם מיוצגים במועצה.

תקנון המועצה עודכן לאחרונה בשנת 1980, ומאליו מובן שהוא שוב אינו מותאם להתפתחויות ולשינויים שחלו מאז בתחום זה.

התקנון מטיל על המליאה תפקידים, כגון אישור תכניות עבודה של מוסדות המועצה בנושאי הספקטרום ואישור דוחות פעולה של המועצה וועדותיה. נקבע בו, בין היתר, כי מליאת המועצה תתכנס לפחות פעמיים בשנה; אולם בפועל היא התכנסה רק לעתים נדירות - שלוש פעמים בלבד במשך חמש השנים 1990 - 1994.

2. הוועדה המרכזית במועצה היא ועדת התדרים. תפקידיה לפי התקנון הם, בעיקר: להמליץ על מדיניות השימוש בתדרים; להועיד תדרים לשירותים אלחוטיים; להמליץ או לסרב להמליץ על מתן רישיון; ולקבוע הנחיות לסילוק הפרעות אלקטרומגנטיות. ב-1987 החליטה הוועדה להקים ועדת משנה לתדרי מיקרוגל (תדרים גבוהים מ-1,000 מגה"ץ), שתעסוק בהקצאות פרטניות של תדרים, ואילו הוועדה עצמה תתרכז בעיקר בעניינים עקרוניים, ובהקצאת תחומי ספקטרום ובמתן אישורים חריגים. על פי ההחלטה, המלצות ועדת המשנה בעניין ההקצאות הפרטניות יוגשו לחברי ועדת התדרים. אם הן יתקבלו בידי כל חברי ועדת המשנה, ואם בתוך זמן קצוב לא תהיה לחברי ועדת התדרים הסתייגות מהן, הן יחשבו כהחלטות ועדת התדרים.

ועדת התדרים החליטה על פינוי תדרים שהוחזקו בידי משתמשים קודמים כדי שישמשו לצרכים אחרים. גופים בעלי עוצמה כמו בזק, התעלמו מהחלטות הוועדה, ולא עלה בידי המשרד לאכוף עליהם את ביצוע החלטות הוועדה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יפעל לעיגון הסמכויות לניהול הספקטרום בשינויי חקיקה מתאימים.

רישוי

1. הפקודה קובעת, שאדם לא יפעיל תחנת טלגרף אלחוטי (להלן - תחנת אלחוט)¹ אלא אם קיבל רישיון לכך מאת הממשלה. המשרד מוציא רישיונות הפעלה לסוגים השונים של תחנות אלחוט ולשימושים שונים בתדירים. המבקש להקים תחנת אלחוט או לשנותה נדרש להגיש בקשה מפורטת. הרישיון מכיל נתונים מפורטים על בעל תחנת האלחוט, על התחנה ועל דרך הפעלתה. מכלול פרטים אלה מהווה את בסיס הנתונים של מערכת הרישוי. מתן רישיון מותנה בתשלום אגרה, שסכומה נקבע בתקנות לפי סוג הרישיון. רק עם תשלום האגרה נכנס הרישיון לתוקפו. אין מוציאים רישיונות לחייבים בתשלום עבור רישיונות אלחוט.

השיקולים שיש להביא בחשבון בעת מתן הרישיון אינם מפורטים בפקודה, ובתקנות נאמר רק שלצורך אשר להפעלתו מבוקש הרישיון צריך להיות אישור סוג בר תוקף. בפקודה לא נקבע שיש לפרסם הודעה על כוונה להקצות רישיונות לאספקת שירותי אלחוט למנויים, או שיש לתת לציבור שהות לעיין בהודעה, אם תפורסם, ולהגיש בקשה לרישיון. לפי הפקודה, רישיונות לתחנות אלחוט ניתנים גם לצורך אספקת שירותי אלחוט למנויים. הפיקוח של המדינה על טיב מתן השירותים לא הוסדר בחוק או על פי.

2. בתקנות נקבע, שסוחר רשאי לספק ללקוחותיו רק ציוד אלחוטי מורשה. החזקת ציוד אלחוטי והפעלתו בלא רישיון מתאים הן בגדר עבירה פלילית.

- כדי למנוע את שחיקתו, נקבע בתקנות שהאגרות ישתנו פעמיים בשנה, לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בשנים 1988 - 1991 לא עודכנו האגרות, ועקב כך הן נשחקו עד סוף 1991 בכ-79%. לפי בקשת המשרד, אישרה ועדת האגרות הבין-משרדית, בראשות נציג מינהל הכנסות המדינה שבמשרד האוצר, בדצמבר 1991, להעלות את האגרה בשיעור ההצמדה שלא בוצעה (79%) בשלושה שלבים; ובשלב הראשון להעלותה בשיעור של 35%. גביית האגרות על פי החלטת ועדת האגרות חייבה הכנסת תיקונים לתקנות בידי המשרד, באישור ועדת הכספים של הכנסת ובחתימת שר התקשורת ושר האוצר. בסוף דצמבר 1991 הגיש שר התקשורת לשר האוצר את התקנות, לאחר שהן אושרו בידי ועדת הכספים של הכנסת, אולם שר האוצר סירב לאשר את עדכון האגרות, מחמת שיעור הגבוה, ואילו המשרד עיכב בתקופה דצמבר 1991 - יוני 1992 את חידוש רישיונות האלחוט ואת הוצאת הרישיונות לציוד אלחוטי חדש, עד שסכומי האגרות יעודכנו. ביולי 1992 חידש המשרד את הוצאת הרישיונות על פי התעריף הישן. עקב ההשהיות בעדכון האגרות, הן הועלו רק בינואר ואחר כך שוב ביולי 1993, בשיעור כולל של 65%. ב-1994 הן לא עודכנו כלל.

- מאחר שהאגרות לא עודכנו, לא הוציא המשרד רישיונות חדשים בדצמבר 1991 ובמחצית הראשונה של שנת 1992 ולא חידש רישיונות קיימים ולא גבה אגרות. נוצר מצב שבו פעל המשרד שלא כשורה, לאוצר המדינה נגרמו נזקים, והמשתמשים הפעילו ציוד קשר, בניגוד לחוק, בלא רישיון.

3. (א) בסיס הנתונים של התדירים, של הציוד האלחוטי ושל המשתמשים בהם המצוי באגף, אמור לשמש אותו בעת תכנון השימוש בספקטרום, להפעלת ציוד ושירותים אלחוטיים חדשים,

¹ 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.

להקצאת תדרים לשימוש אלחוטי, בעת רישוי הציוד, לגביית אגרות ולפיקוח. לשם כך בסיס הנתונים צריך להיות מלא, אמין ומדויק.

בתקנות נקבע, שרישיון להפעלת תחנות מנויים שפועלות שלא באמצעות ממסר (להלן - סימפלקס) יהיה תקף לחמש שנים. הדבר נעשה בעקבות החלטת שר התקשורת להימנע מהטרת האזרחים לעתים קרובות. המשרד קבע שחידוש הרישוי של כל תחנות הסימפלקס ייעשה במועד אחד. יחד עם זאת לא לקח בחשבון שבפרק זמן כה ארוך חלים שינויים בציוד המופעל, הקשר עם המנויים עלול להינתק, ובסיס הנתונים עלול להשתבש. תשלום אגרה לחמש שנים מראש גם יוצר עומס כספי על המנויים. חידוש הרישוי לציוד סימפלקס נעשה לראשונה בינואר 1989. חידוש הרישוי השני היה אמור להיעשות בינואר 1994.

(ב) המשרד הפיק לקחים מתקלות העבר (ראה להלן) ופעל לפישוט הליכי הרישוי ולקיצור מועדיו. בינואר 1995 תוקנו התקנות, ונקבע בהן שתקופת הרישוי לציוד זה תהיה שנתיים במקום חמש שנים ושהרישוי ייעשה על פי העניין לרשת תחנות אלחוט שלמה.

לקראת הוצאת הרישיונות לשנת 1994 הוציא המשרד בנובמבר 1993 הודעות תשלום לכ-7,800 מנויים שברשותם כ-100,000 מכשירי אלחוט מסוג סימפלקס, כדי להנפיק רישיונות לכל אחד מהמכשירים. לפי נתוני האגף, כ-18,000 מבין מכשירים אלה פטורים מאגרה על פי התקנות, מאחר שהם בשימוש מגן דוד אדום, מכבי אש, יישובי ספר ואחרים. סכום האגרות שהיה אמור להיגבות נאמד בכ-13.5 מיליון ש"ח.

- בעת חידוש הרישוי התקשה המשרד לטפל במספר כה גדול של מנויים, ולכן נגרמו שיבושים. עד סוף דצמבר 1994 הונפקו לתחנות סימפלקס רק כ-82,000 רישיונות. נגבתה אגרה מכ-58,000 מנויים בלבד, שכן מספר המנויים הפטורים מתשלום אגרת רישוי גדל בינתיים מ-18,000 ל-24,000. הסכום שהמשרד גבה היה כ-9.6 מיליון ש"ח.

- במהלך הנפקת הרישיונות לסימפלקס בשנת 1994 היו תקלות לא מועטות: הודעות תשלום רבות חזרו בגלל כתובת לא ידועה, מנויים רבים ערערו על תיאור הציוד שברשותם ועל הודעות התשלום בטענה, שהציוד איננו ברשותם או שברשותם ציוד אחר, והיו מנויים שלא הגיבו כלל.

לאגף אין אפוא נתונים אמנים על סוגי הציוד האלחוטי המופעל, על השימוש שנעשה בו ועל המשתמשים, וכן על מידת העומס של המכשירים על התדרים. מצבת החובות שבידיו איננה משקפת את המצב בפועל (ראה להלן). בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1994 הודיע המשרד, כי הסתיים אפיונו של פרויקט למחשוב הרישוי, והוא יבוצע ב-1995.

4. **תשלומי אגרות רישוי:** על פי נתוני אגף הכספים שבמשרד, סך כל ההכנסות מאגרות שנגבו עבור רישיונות לתדרים וציוד אלחוטי היו ב-1991 כ-3.6 מיליון ש"ח, ב-1992 - כ-4.6 מיליון ש"ח, ב-1993 - כ-11 מיליון ש"ח, וב-1994 - כ-21 מיליון ש"ח. הכנסות אלה אינן כוללות את תשלומי בזק בעד הרישיונות שבידיה, שהסתכמו ב-6 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 1991 ו-1992.

5. **חובות בגין אגרות רישוי:** (א) על פי נתוני האגף, החובות בגין אגרות עבור הרישיונות לתדרים ולציוד אלחוטי הגיעו באוקטובר 1991 ל-2.2 מיליון ש"ח; באוקטובר 1992 הם היו כ-4 מיליון ש"ח; באוקטובר 1993 - יותר מ-6 מיליון ש"ח; ובאוקטובר 1994 - כ-15 מיליון ש"ח. המשרד איננו כולל ברשימת החובות של אגרות האלחוט את החובות אשר לטענתו בזק חייבת לו לשנים 1993 ו-1994, שעל פי חישוביו, הגיעו ביוני 1994 ליותר מ-21 מיליון ש"ח.

- המשרד לא מיצה את כל האמצעים שעומדים לרשותו, כגון נקיטת צעדים משפטיים, כדי לאכוף את תשלום החובות.

(ב) לפי התכ"ס, הסמכות לוותר על חובות או להורות על מחיקתם מצויה בידי חשב המשרד והחשב הכללי שבמשרד האוצר.

- משרד מבקר המדינה העלה, כי חובות בוטלו בידי עובדי האגף ולא בידי החשב, ושינויים מינהליים של מחיקה מחשבוני נעשו, בניגוד להוראות התכ"ס, בידי עובדי האגף.

המחסור בתדירים

1. הביקוש הרב לתדירים גורם לעלייה מתמשכת במספר המנויים לתדר, ובעקבות זאת - לירידה בטיב השירות ולעתים גם לנזקים כלכליים ישירים או עקיפים. מספר התלונות המגיעות מציבור המנויים הציבוריים והפרטיים על טיב השירות הולך וגדל. הביקוש הרב לתדירים מקשה על הכנסת שירותים חדשים ועל מתן רישיונות נוספים לשירותים קיימים.

- האגף לא עשה תכנון לאומי כולל של הקצאת תדירים לטווח ארוך לפי תחזית המביאה בחשבון צרכים גדלים והכנסת שירותים חדשים. תכנון כזה היה עשוי לסייע לניצול מיטבי של הספקטרום. האגף פועל בדרך של התמודדות עם צרכים רק כאשר הבעיה כבר קיימת, וכבר קשה לאפשר תקשורת אלחוטית תקינה.

- במקרים רבים מוקצים תדירים ליזמים כדי להפעיל עסקי שירות, או לארגונים כדי להקים רשתות קשר לשימוש עצמי, בלא הגבלת זמן. הקצאת התדירים לפרק זמן מוגבל היתה יכולה לאפשר לשקול שוב בסיומו, אם לחדש את ההקצאה לפרק זמן נוסף; אין בודקים אם המטרה שלמענה הוקצה התדר אכן הושגה; אין בודקים אם המבקש אכן רכש או פיתח את הציוד לתדירים שהוקצו לו, ואם הוא ניצל אותם בתוך זמן סביר, ובהתאם לנומרה שנקבעה לאותו ציוד או שירות; אין בודקים אם ההקצאה החד-פעמית של התדירים עלולה לפגוע בצרכנים פוטנציאליים של אותם תדירים בהווה או בעתיד. חידוש רישוי התדירים שהוקצו איננו מותנה בניצולם. בשל אי-קבלת דיווחים מהמשתמשים על השימוש שהם עושים בספקטרום אין לאגף מידע עדכני על ניצול הספקטרום ועל האפשרות להקצותו גם לגורמים אחרים.

2. צה"ל ובזק נהנים ממעמד מיוחד, באשר רוב תחומי התדירים מוקצים להם. המשרד מתקשה לווסת את פעולתם ואינו בודק אם הם מנצלים את התדירים שהוקצו להם ביעילות. המשרד גם אינו בודק אם גופים אלה משתמשים בציוד מיושן וזול, שמבזבז תדירים, או בתדירים נמוכים וצפופים מתוך שיקולי עלות של החלפת ציוד. המשרד לא בדק אם גופים אלה משתמשים משיקולי עלות, בקשר אלחוטי, שהוא זול יותר, כתחליף או כגיבוי, לקשר קווי שהוא יקר יותר. לא נבדק מהי הכמות של התדירים המצויים ברשותם של גופים אלה בלא שימוש.

בינואר 1994 תוקנה הפקודה, ונקבע כי שר התקשורת רשאי להתקין תקנות ולקבוע בהן את האגרות שעל המשתמשים בספקטרום לשלם, למעט משטרת ישראל וצה"ל, בעד מתן רישיונות וחידושם ובעד הוצעת תדירים והקצאתם. ואכן בינואר 1995 הותקנו תקנות שהטילו אגרות מכוח התיקון האמור של הפקודה. מטרת התקנות והטלת האגרות על פיהן היתה לייקר וללייעל את השימוש בספקטרום ולמנוע ככל האפשר שימוש בתחומי תדירים נמוכים, הגורם לבזבז של משאב זה, ולגרום להחזרת תדירים. יצוין, כי אי-החלת תיקון הפקודה מינואר 1994 על כוחות הביטחון שמנצלים חלק גדול מהספקטרום, מפחיתה את התועלת שתצמח מהטלת האגרות ואת הסיכוי לייצל את ניצולו של הספקטרום.



לדעת משרד מבקר המדינה, גביית אגרות בעד השימוש בספקטרום אינה יכולה לשמש תחליף בלבדי לתכנון הספקטרום ולניהולו בידי המשרד. ניהול מקצועי נאות של הספקטרום עשוי לייעל את השימוש בו ולשפר את אפשרויות הקצאת התדרים והתעבורה האלחוטית.

דרכים לחיסכון בספקטרום

1. כדי לייעל את השימוש בספקטרום הנהיג המשרד בכמה תחומים ושירותים שיטות שיביאו לחיסכון בשימוש בו. אלה שתי הדרכים העיקריות לחיסכון שהמשרד נקט: (א) חיוב המנויים להשתמש בפסי תדרים צרים יותר בתחום התג"ם (תדרים גבוהים מאוד) ובשירותי בלישה (שירות קשר אלחוטי באמצעות קבוצה של ממסרים שפעולתם מתואמת על ידי מערכת בקרה); (ב) חיוב המנויים שמקבלים שירות מתחנות של ספקי שירותי בלישה לשלם להם בעד זמן השימוש בתדר ("זמן אוויר").

(א) בשנים 1989 ו-1990 יזם המשרד ארגון מחדש של תחום התג"ם באמצעות חלוקה חדשה של התדרים.

בדצמבר 1989 סיכם המשרד עם חברת תקשורת גדולה (להלן - חברה א') שתבצע עבורו ניתוח טכני הנדסי של המעבר לשימוש בתדרים צרים ותסייע לו בתכנון המעבר. חברה א' סיפקה למשרד את השירות המבוקש ואף עשתה עבורו ניסויי שדה כדי לבדוק את יישום המעבר, בלי תמורה כספית. החברה השתתפה גם באפיון המפרט של הציוד האלחוטי הדרוש לשידור בתג"ם. יצוין, כי המשרד העביר לחברה את כל המידע על התדרים בתחום התג"ם. שיתוף חברה א' בארגון המעבר הקנה לה יתרון על פני המתחרים, כיוון שהמידע והנתונים על הארגון מחדש היו בידיה כשנה לפני שנמסרו לספקי ציוד האלחוט האחרים.

- ביולי 1990 התקיימה פגישה בין נציגי חברה א' ליועץ המשפטי של המשרד, ובה הם מסרו לו מידע בעניין תכנון הארגון מחדש של תחום התג"ם שהם מבצעים עבור המשרד, וכן את סיכומי הדיונים בנושא. היועץ המשפטי הטיל על עורך דין מלשכתו לטפל בפרויקט. בנובמבר 1990 התקיים דיון בין נציג היועץ המשפטי לבין מהנדס פרויקט ניהול הספקטרום, בעניין המעבר לפסים צרים. נציג היועץ המשפטי ביקש שמסמכים "מסייעים" שיגיעו מחברה א' יועברו בלא סימנים מזהים. מהנדס פרויקט ניהול הספקטרום שלח את סיכום הדיון ליועץ המשפטי, אולם, לטענת היועץ המשפטי בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הסיכום לא הגיע לידי. בדצמבר 1990 התקיים דיון בין המשרד לבין חברה א', ובו השתתף גם נציג היועץ המשפטי. בסיכום הדיון נקבע שיש לתקן את תכנית המעבר באופן ששמות האחראים לפעילויות השונות הרשומים בה לא יהיו שמות של עובדי חברה א' אלא שמות של עובדי המשרד.

- מסירת התכנון של פרויקט כלכלי שיש מתחרים לביצועו לידי אחד מהם, או קבלת סיוע מהותי מאחד המתחרים, מביאות בהכרח את המתחרה-היועץ למצב של ניגוד עניינים, ועלולות לפתוח פתח לניצול המידע בידי אותו מתחרה כדי לקבל יתרון בתחרות, או גרוע מזה - עלולות להביא לידי כך שהתכנון יותאם ליכולת הביצוע של המתכנן. במקרה האמור הדברים חמורים שבעתיים, שכן המשרד הוא זה שביקש

מהעוסקים בעניין שלא לכלול את שמות עובדי חברה א' במסמכים. היועץ המשפטי, שמתפקידו למנוע מצב שבו המשרד מתקשר עם גורם מתחרה באופן שמעניק לאותו מתחרה יתרונות על פני מתחרים אחרים, לא הקפיד למנוע מצב כזה.

- (ב) המשרד לא הכין תכנית לשימוש בתדירים שיתפנו בעקבות חלוקת התדירים החדשה. לא נמצאו אסמכתאות המעידות שבעקבות המעבר הוחזרו תדירים למשרד.

2. במקרה אחר שתי החברות המפעילות שירותי בלישה, חברה א' וחברה נוספת (להלן - חברה ב') חויבו לגבות מלקוחותיהן, החל באפריל 1988, תשלום בעד השימוש בזמן אוויר, כדי לגרום לצמצום זמן השימוש בתדירי הבלישה. בתנאי הרישיון שניתן לבעל עסקי בלישה נקבע, שהלקוחות יחויבו בסכום בסיסי קבוע, וכי עיקר החיוב יהיה על פי זמן אוויר.

חברה א' היתה ערוכה לכך מבעוד מועד והחלה לחייב את לקוחותיה לפי שיטת הגבייה החדשה במועד שדרש המשרד, אפריל 1988, ואילו חברה ב' הפעילה את השיטה רק ביולי 1990. היא הסבירה שבמועד שנקבע להפעלת השיטה היא לא היתה ערוכה לכך, והיה עליה להשקיע כספים ברכישת ציוד מתאים. נכונות טענות אלו אושרה בידי מנהל אגף הנדסה ורישוי.

- המשרד הורה לשתי החברות להפעיל את שיטת החיוב החדשה בשירותי בלישה בלי להביא בחשבון שלחברה א' יש יתרון על פני חברה ב' בהפעלת השיטה.

ההסכם בין המדינה לבזק בעניין הסדרת פעילות בזק בספקטרום

1. לפי חוק הבזק, התשמ"ב-1982, ניתן לבזק רישיון כללי לביצוע פעולות בזק ולמתן שירותי בזק. בהסכם להעברת נכסים, שנחתם ב-31.1.84 בין הממשלה לבין בזק עם הקמתה, נקבע שזכות השימוש בתדירי אלחוט שהוקצו או נועדו למתן שירותי בזק, תהיה של בזק, והיא תשלם עבורם אגרה בהתאם להוראות כל דין. בין המשרד לבזק התגלעה מחלוקת בעניין כפיפות בזק לפקודה, לוועדת התדירים ולמשרד. משום כך לא עלה בידי המשרד לאכוף על בזק את הוראות הפקודה באשר לתשלום אגרות ואת הנחיות ועדת התדירים; בזק הפעילה מתקנים ועורקי אלחוט בלי שהדבר תואם עם ועדת התדירים; חרגה מתנאי ההפעלה שאושרו לה בעבר; לא קיימה את החלטות ועדת התדירים; לא דיווחה למשרד על פעולתה בספקטרום; ולא שילמה אגרות רישוי.

2. במשך שנים מספר התנהל משא ומתן בין המשרד לבזק כדי להסדיר את פעולותיה בספקטרום, בכפוף לפקודה ולהוראות ועדת התדירים והמשרד. בתחילת ספטמבר 1990 חתמו המדינה ובזק על הסכם בדבר עקרונות פעילות חברת בזק בספקטרום (להלן - ההסכם). ההסכם קבע, שהמשרד יקנה לבזק עדיפות בהקצאת תדירים, ובזק תשתמש בהם ביעילות ובהתאם להליכי ההקצאה ולהחלטות של ועדת התדירים. עוד נקבע, שנציג בזק ישתתף בדיוני ועדת התדירים במעמד של מייעץ, ושנציגה יהיה חבר שווה זכויות בוועדת המשנה לתדירי מיקרוגל. על פי ההסכם בזק התחייבה להעביר למשרד מידע על התדירים שברשותה ועל השימוש שנעשה בהם או שהיא מתכוונת לעשות בהם. השימוש של בזק בתדירים יוסדר על ידי הליכי הקצאה ורישוי פורמליים, בהסתמך על דיווח מפורט שבזק תעביר למשרד. בזק תוותר לאלתר לטובת המאגר הלאומי על תדירים שהפסיקה להשתמש בהם. להסכם צורפו שני נספחים: בנספח הראשון נקבעה נוסחה שעל פיה תשלם בזק בעד השימוש בתדירים מהמועד הקובע, יולי 1990, אגרות רישוי לפי תעריף נמוך מזה שנקבע בתקנות. בנספח השני הסכימו הצדדים לוותר זה לזה על כל תביעותיהם ודרישותיהם הכספיות עד למועד הקובע.

- בהסכם לא נקבע שצד אשר יפר את ההתחייבויות שקיבל עליו במסגרת ההסכם ישלם פיצוי כספי לצד האחר.

- בניגוד להתחייבותה האמורה לא העבירה בזק למשרד את פירוט התדרים שהיו בשימוש בעת חתימת ההסכם ואשר היו אמורים לשמש בסיס לחישוב אגרות הרישוי. בהעדר פירוט כזה, לא היה אפשר לקבוע על אילו תדרים חל ההסכם. בנספח השני, שבו הועלו הדרישות הכספיות ההדדיות שהצדדים ויתרו עליהן, לא צוינו ההיקפים הכספיים של דרישות אלו.

- 3. בזק היא משתמש אזורי גדול בספקטרום, ולהסכם אתה נודעת חשיבות גדולה למשק התדרים בכללותו. בהסכם לא נקבע מועד לבחינה מחודשת של תנאיו ולעדכון על פי הניסיון שנצבר והנסיבות המשתנות.

- ההסכם מיסד אפוא את המעמד שהיה לבזק עובר לחתימת ההסכם בוועדת התדרים ובוועדת משנה לתדרי מיקרוגל של ועדת התדרים. דרך ההכרעה - פה אחד - בוועדת המשנה לתדרי מיקרוגל מקנה לנציג בזק, כמו ליתר חברי ועדת המשנה, זכות וטו על החלטות הוועדה. בזק היא גורם עסקי מרכזי בתקשורת וגורם בעל עניין בהחלטות ועדת המשנה. רוב המגישים בקשות להקצאות תדרים לוועדות המועצה הם מתחרים של בזק ולקוחות שלה. החברות של בזק בוועדות אלו הקנתה לה מידע על פרויקטים שיוזמים מתחריה ואפשרות להשפיע על גורלם. מבקשי הקצאת תדרים נדרשים לקבל מבזק חוות דעת עבור ועדת המשנה בנוגע לאפשרות למצוא חלופה לקשר המבוקש. המשרד העביר אפוא לבזק מידע עסקי רגיש ובד בבד כפה על המבקשים להתקשר עמה. מכאן, שהמעמד שהמשרד העניק לבזק בוועדות הקנה לה יתרון עסקי לא רצוי ולכאורה גם לא הוגן על פני צרכני ספקטרום אחרים במשק.

- בהסכם נקבעה לבזק זכות שימוש בתדרים תמורת אגרות רישוי מופחתות. עקב כך היה לה יתרון יחסי על פני משתמשים אחרים בענף שמשלמים אגרת רישוי מלאה, ובכך נמנעה תחרות בתנאים שווים בין ספקי שירותי האלחוט.

- 4. ההסכם נעשה כדי שבזק תסדיר את פעילותה בספקטרום באמצעות הליכי הקצאה ורישוי פורמליים ובכפופות להנחיות ועדת התדרים, אולם מטרה זו לא הושגה. ההסכם נעשה גם כדי שבזק תיעל את פעולותיה ותחזיר למאגר הלאומי תדרים שאינם בשימוש, אולם בזק לא פינתה ולא החזירה תדרים, בניגוד להתחייבותה. ועדת התדרים הורתה לבזק בשנים 1991 - 1993 לתכנן ולבצע פינוי תחומי ספקטרום; בזק התעלמה מהחלטות הוועדה. עיכוב פינוי התדרים שבידי בזק מנע הקצאת תדרים שהיו דרושים לאחרים לשם פיתוח מערכות בלישה ולקשר אלחוטי אזורי נייד.

- בשל שיטת התחשיב שנקבעה בהסכם, נוצרה תלות של המשרד בבזק בכל הקשור לקביעת סכום האגרה לתשלום, שכן הוא היה זקוק לשם כך למידע מפורט מבזק על התדרים שבשימוש.

- 5. בכל אחת מהשנים 1991 ו-1992 שילמה בזק אגרת רישוי בסכום קבוע של 6 מיליון ש"ח. המשרד לא קיבל מבזק נתונים מפורטים על השימוש שעשתה בתדרים באותן שנים, ולא חישב את הסכום המדויק של אגרת הרישוי שבזק היתה חייבת לשלם. ביוני 1993 פנה האגף אל בזק וביקש ממנה מקדמה על חשבון המגיע ממנה במסגרת אגרות רישוי לשנת 1993. כמו כן נתבקשה בזק להכין תחשיב מפורט שיאפשר לאגף לקבוע את הסכום המגיע לו. מנכ"ל בזק השיב באותו חודש, שהסכום

שיש לחייב בו את בזק צריך להיות קטן בהרבה, שכן לפי תחשיביה היא שילמה בשנתיים הקודמות סכומים גבוהים מדי, ולמעשה מגיע לה החזר.

במצב המתואר לעיל התגלעה מחלוקת בין המשרד לבזק סביב אגרת הרישוי המגיעה על פי ההסכם; ובניגוד להתחייבותה בהסכם כאמור, לא העבירה בזק למשרד את הנתונים המפורטים על התדרים כדי שאפשר יהיה לבחון את טענותיה.

- בזק הפרה את התחייבויותיה במסגרת ההסכם, לא שילמה אגרות אלחוט לשנים 1993 ו-1994 ופעלה למעשה בלא רישיון. רק ביוני 1994 העבירה בזק למשרד דוח ובו פירוט התדרים שבשימוש. עד ספטמבר אותה שנה סיכמו ביניהם המשרד ובזק על השימוש שבזק עושה בכמה תחומים של עורקי מיקרוגל. בעקבות הסכמה זו, פנה האגף אל בזק, באותו חודש, ודרש שתשלם עבור תחומים אלה לשנת 1994 את מלוא האגרה בסך 17 מיליון ש"ח. לדעת האגף, תיקון הפקודה בינואר 1994 ביטל את הפטורים שבזק נהנתה מהם עד אז. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1995 הודיע משרד האוצר, כי חוב האגרות הכולל של בזק לשנת 1994 הסתכם ב-174 מיליון ש"ח. בזק השיבה שחישוב האגרה צריך להיעשות על פי התחשיב שבהסכם, שבו נקבעו לה אגרות מופחתות. דרישות המשרד מבזק בעניין תשלום אגרות הרישוי מאז 1992 נכללו בהליכי הפישור שהחלו בין המדינה לבזק באוגוסט 1994 ושנגעו לכלל התביעות ההדדיות ביניהן. במועד סיום הביקורת הליכי פישור אלה טרם הסתיימו.

- התקנות מחייבות כל בעל רישיון לשלם אגרה בשיעור שנקבע בהן. בהסכם נקבע, שהסדר תשלום האגרות שנקבע בו, ייעשה על פי דין, לרבות הפקודה, וההסדר ייקבע בתקנות, אם ידרש הדבר. תיקון התקנות שיאפשרו תשלום אגרות מופחתות בידי בזק כפי שנקבעו בהסכם, לא נעשה.

שירות רדיו-טלפון נייד (טלפון סלולרי)

1. באפריל 1983 פרסם המשרד מכרז להנחת תשתית ולהפעלת שירות רדיו-טלפון נייד (להלן - רט"ן). במכרז נקבע, שבתקופת ההסכם שייחתם בין המשרד לבין הזוכה, לא יינתן לגורם אחר רישיון למתן שירות זה. המכרז התקיים בנובמבר אותה שנה, וזכתה בו חברה שהיתה בעבר בבעלות חלקית של חברה א' ולאחר מכן בבעלותה המלאה.

חברת בזק, שקמה לאחר המכרז, החליפה את המדינה בכל הקשור לטיפול בהקמת מערכת הרט"ן וההתקשרות עם החברה שזכתה במכרז. ביולי 1984 חתמה בזק על הסכם עם החברה הזוכה, ולפיו יוענק לחברה א' זיכיון להפעלה בלעדית של השירות במשך שבע שנים ולשיווק בלעדי של ציוד הקצה. במארס 1987 הוארך תוקפו של ההסכם.

2. בשל תלונות רבות שהתקבלו במשרד על תעריפי הרט"ן, מינה שר התקשורת באוגוסט 1989 ועדה לבחינת נושא הרט"ן, ובנובמבר 1991 המליצה הוועדה לפתוח את הענף לתחרות, בשלב ראשון - על ידי הוצאת מכרז לבחירת מפעיל רט"ן נוסף. במארס 1992 אימץ השר את עיקר המלצות הוועדה.

במארס 1993 חתמו שר התקשורת ושר האוצר על סיכום דברים עם בזק ועם חברה א' בעניין שירות הרט"ן. על פי הסיכום, יפתח שירות הרט"ן לתחרות משנת 1994, ולשם כך יפורסם מכרז למפעיל נוסף, שבו לא ישתתפו בזק וחברה א'; בזק וחברה א' ימשיכו לפעול ויגבירו את השקעותיהן במערכת; שיווק "ציוד הקצה" יפתח לתחרות במהלך שנת 1993; כל התעריפים של שירותי הרט"ן יופחתו ב-25% החל באפריל 1993. בתמורה ימשיכו בזק וחברה א' לתת שירותי רט"ן לציבור לטווח ארוך. לצורך מתן השירות יקימו בזק וחברה א' תאגיד משותף שיקבל משר

התקשורת רישיון למתן השירות במשך עשר שנים מינואר 1994. המערכת שבאמצעותה ניתן השירות תעבור לרשות התאגיד המשותף.

בעקבות שינויי חקיקה, החלטת ממשלה וההסכם האמור, פורסם בפברואר 1994 מכרז למפעיל נוסף לשירותי רט"ן. הזוכה במכרז נקבע בחודש מאי אותה שנה, והוא החל לפעול בדצמבר אותה שנה.

3. בדוח שהגישה ב-1991 הוועדה לבחינת נושא הרט"ן בעניין הענקת הרישיון לבזק לאספקת שירותי רט"ן נקבע: "כי, לכאורה, הועברו לחברת בזק זכויות וסמכויות שלטוניות מובהקות, כגון - זכות לתמלוגים והסמכות לקבוע את תעריפי הרט"ן ולפקח על טיב השירות. לבד מהפגם המשפטי הכרוך בהעברה כאמור, עולה השאלה האם כדין נעשתה העברת סמכויות פיקוח, המסורות בידי המדינה, לידי גוף אחר שאינו המדינה, הכפוף בעצמו לפיקוח, ואשר בנושא האמור יש לו אינטרסים משל עצמו, אשר אינם עולים, בהכרח, עם אינטרס הציבור".

הוועדה מצאה, שאף שעד לכניסת מפעיל נוסף לאספקת שירות זה ניתנו שירותי הרט"ן בידי מונופול, לא היו התעריפים ותנאי השירות בפיקוח שר התקשורת. כמו כן התברר לוועדה, שבמהלך שנת 1991 חלה ירידה בטיב השירות.

הוועדה מצאה, שהפקדת מתן השירות בידי שני נותני שירות, כשאחד מהם הוא הקבלן של האחר ואמור לשלם לו בעד הזכויות שקיבל ממנו, ייקרה את מחירו למנוי, מאחר שהתשלומים של חברה א' לבזק הושתו גם הם על המנויים. מהמנויים נגבו דמי התקנה גבוהים, מחיר גבוה עבור ציוד הקצה ותשלום עבור יחידות מנייה לפי תעריף גבוה. הוועדה קבעה, כי רמת תעריפי השירות גבוהה מהסביר, וכי נותני השירות השכילו להפיק תועלת כלכלית מרבית מתנאי המונופול ומהעדר הפיקוח עליהם. בעקבות סיכום הדברים ממארכ 1993 והכניסה הקרובה של עוד מפעיל לענף, הפחיתו בזק וחברה א' במהלך 1993 - 1994 את התשלומים הנגבים מהמנויים.

4. בתנאי המכרז שחברה א' זכתה בו בנובמבר 1983 נאמר, שבתום תקופת ההסכם, שנקבעה לשבע שנים, תעבור מערכת הרט"ן כולה, חוץ מ"ציוד הקצה", לבעלות המשרד, בלא כל תמורה. בסוף ינואר 1984, בפגישה בין השר והמנכ"לים של המשרד ובין בזק שבה נדון המעבר לבזק, כמה ימים לפני הקמת החברה, סוכם שכל הזיכיונות וההיתרים שהמשרד נתן, וגם כל אלה שהוא ייתן בעתיד, כולל הזיכיון להפעלת שירות הרדיו-טלפון, הם בבעלות המשרד, ועם פקיעתם או סיום תוקפם יחזרו לרשות המשרד.

הוועדה לבחינת נושא הרט"ן קבעה, בדוח שהגישה ב-1991, שביום הקובע להעברת נכסי המדינה לבזק לא נכלל שירות הרט"ן ברישיון הכללי של בזק, והוא איננו כלול בנכסים שהמשרד העביר לחברה.

בסיכום שחתמו, כאמור, שר התקשורת ושר האוצר עם בזק ועם חברה א' במארכ 1993 נאמר, שהמדינה שומרת לעצמה את הזכות לתבוע מבזק בלבד את שווי ההשקעות של חברה א' במערכת, השקעות אשר לדעת המדינה, היה על חברה א' להחזיר למדינה עם הקמת התאגיד המשותף. אך באותו סיכום גם נאמר, שלדעת בזק וחברה א' אין בסיס לתביעת המדינה. באוקטובר 1994 הוקם התאגיד המשותף.

מנכ"ל המשרד והמשנה לחשב הכללי פנו אל מנכ"ל בזק בינואר 1994 ודרשו, שעם הקמת התאגיד המשותף תשלם בזק למדינה את שווי ההשקעות של חברה א' במערכת הרט"ן, שנאמדו בכ-90 מיליון דולר. הפנייה לא נענתה. באוגוסט אותה שנה הוחל בהליכי פישור בין המדינה לבזק, באמצעות מנכ"ל משרד האוצר ויו"ר דירקטוריון

בזק, בעניין כלל התביעות ההדדיות בין המדינה לבזק, וגם עניין זה נדון במסגרת הליכי הפישור. כאמור, במועד סיום הביקורת הליכי הפישור האלה טרם הסתיימו.

מונופול בתחום התקשורת האלחוטית: הממונה על ההגבלים העסקיים במשרד התעשייה והמסחר קבע באוגוסט 1989, כי בהפעלת הרט"ן נהגת חברה א' כמונופול; מאחר שהמשרד לא סיפק לממונה את הנתונים שביקש בשנים 1989 - 1992, לא עלה בידי לקבוע אם חברה א' מקיימת מונופול גם באספקת מוצרי אלחוט ושירותי אלחוט אחרים.

הפיקוח על השימוש בציוד אלחוטי

1. התלונות הרבות שמתקבלות במשרד והדוחות של היחידה על עבירות אלחוט מעידים על מצב קשה בתחום התקשורת האלחוטית: זלזול בנוהלי קשר, ציוד רב שנמכר ומופעל בלא רישיון; שימוש בתדרים לא מורשים; קיום קשר לא מורשה בין תחנות אלחוט; מפעילי תחנות שגורמים הפרעות קשות למנויים אחרים ולפעולות כוחות הביטחון ומהווים סכנה בטיחותית.

בפקודה, בתקנות, ובתנאי הרישיון נקבעה תשתית חוקית שמאפשרת הטלת פיקוח ואכיפה על מי שמפעיל מכשירי אלחוט. באגף פועלת יחידת פיקוח (להלן - היחידה) על שימוש בציוד אלחוטי, והיא עוסקת באיתור שידורים וציוד לא מורשים ובתפיסתם. ברשות היחידה תחנת האזנה וכלי רכב עם ציוד להאזנה ולאתור.

ביוני 1994 עברה היחידה למבנה חדש. עד לנובמבר אותה שנה לא הותקנו במבנה החדש התרנים והאנטנות הדרושים. עקב כך, יכולת הפעולה של היחידה במבנה החדש נופלת מיכולתה בעבר, שבלאו הכי היתה מצומצמת.

- היחידה איננה יוזמת פעולות לתפיסת ציוד לא מורשה או ציוד מפריע. היחידה ויחידות אחרות באגף כמעט שאינן עושות ביקורות אצל סוחרים בציוד אלחוטי ואצל ספקי שירותים אלחוטיים. לאחר שהתרו במחזיקי ציוד שלא שילמו אגרת רישוי, אין היחידה תופסת את הציוד. היחידה איננה עושה בדיקות שגרתיות, כגון בדיקות של מתקנים בהספק גבוה שעשויים להפריע לתקשורת האלחוטית.

- פעולות האיתור והתפיסה של היחידה נעשות רק בהסתמך על פניות שמגיעות אליה מאזרחים או ממנויי אלחוט על הפרעות שנגרמות להם, או בהסתמך על מידע על שימוש לא מורשה בציוד אלחוטי. היחידה פועלת בעיקר באזור המרכז, ואילו באזורים הרחוקים ממרכז הארץ הטיפול הוא מזערי. הטיפול בתלונות איטי, וניצול כלי הרכב של היחידה שמותקן בהם ציוד ייעודי הוא מועט.

2. צעדי האכיפה שהיחידה מפעילה בלא סיוע של גורמים מחוץ למשרד מתבטאים בחזירה לרשות אלחוט שביצעו עבירות ובאזהרת העבריינים, וכן במשלוח דוחות עבירה למנויים שבעת האזנה או ביקורת נמצא שהפרו את תנאי הרישיון. המשרד לא הפעיל את סמכויותיו להתלות, לבטל או לא לחדש את הרישיונות לעברייני אלחוט. בשל הימנעות זו מאבדות פעולות הפיקוח האלחוטי את יעילותן.

בשנים 1993 ו-1994 היה משך הזמן הממוצע שבין מועד קבלת פנייה או תלונה למועד השלמת הטיפול בה, כשלושה חודשים. משמעות הדבר היא, שהמנויים שהתלוננו על הפרעות חיכו זמן רב עד להסרתן.

חברה לשיווק ציוד אלחוטי פנתה בשנים 1993 ו-1994 פעמים רבות אל האגף בעניין הפרעות שנגרמות לציוד שנרכש ממנה. החברה טענה, שההפרעות נגרמות מציוד של חברה א'; לדבריה, חברה א' יוזמת את ההפרעות כדי שלקוחות החברה המתלוננת יחליפו את הציוד שברשותם בציוד מתוצרתה. המשרד בדק ומצא שציוד של חברה א' אכן גורם להפרעות, תוך פעילות בלתי רשויה, אך האגף לא נקט צעדים של ממש כדי להעניש את האשמים ולבצע את פעולות האכיפה הנדרשות.

3. כדי לתפוס ציוד לא מורשה ולהטיל על העבריין את העונשים שבפקודה, יש צורך בסיוע של יחידות המשטרה והתביעה המשטרתית. היחידה לא קיבלה סיוע נאות מהמשטרה בביצוע פעולות אכיפה, מאחר שזו אינה מייחסת חשיבות לטיפול בעבירות אלחוט, ולכן אינה ממחרת לטפל בהן או שאינה מטפלת בהן כלל. מטעם זה הובאו העבריינים לדין רק לעתים רחוקות וגם אז נערך המשפט לאחר זמן רב, ועל הנאשמים שהורשעו הושתו רק עונשים קלים.

4. היחידה משקיעה מאמצים רבים בטיפול בתחנות רדיו פירטיות. היא מאתרת את התחנות, מתלוננת על פעילותן במשטרה ומשתתפת בחיפוש, כדי לאתר ולזהות את ציוד השידורים. בשנים 1993 ו-1994 ביצעה המשטרה בשבע תחנות שידור פירטיות כמה תפיסות של ציוד שידורים בכל תחנה. התפיסות החוזרות ונשנות של ציוד שידורים באותן תחנות שידור מלמדות, שגם לאחר הפעולה המשטרתית רכשו התחנות ציוד חדש וחזרו לשדר, משמע שהפעולות שנקטה המשטרה לא הרתיעו את העבריינים. המספר הכולל של תחנות הרדיו הפירטיות הלך וגדל בשנים האחרונות (בעניין המאבק במערכות שידורים לא חוקיות, ראה דוח שנתי 44, בפרק "טלוויזיה בכבלים", עמ' 739).

המשנה לפרקליט המדינה טענה במאי 1994, במכתבה אל היועץ המשפטי לממשלה, שאזלת היד שמגלים השלטונות במאבק בשידורים הפירטיים היא הגורמת להתגברות התופעה. כתבי האישום מוגשים שנתיים-שלוש לאחר המבצעים בשטח, ויש שהתביעה מבטלת את כתב האישום. יש לכך מסר שלילי ולא מרתיע. ביוני 1994 קבע היועץ המשפטי לממשלה, שהאכיפה בתחום השידורים הפירטיים איננה משביעה רצון, וכי על המשטרה לתת עדיפות לעניין זה ולטפל בדחיפות ובנחרצות בהגשת התביעות, ולעמוד על רמת ענישה גבוהה בבתי המשפט. היועץ המשפטי לממשלה הביא ביולי 1994 את סיכום הדיון לידיעת שרי המשטרה והתקשורת וביקשם לפעול על פי הנחיותיו ולהגביר ולהחמיר את האכיפה בתחום השידורים הפירטיים, על אף הקשיים התקציביים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 1995 הודיעה המשטרה, כי הטיפול בעבירות בשידורים פירטיים, בכבלים וברדיו, אינו עומד בסדר עדיפות גבוה במשטרה. עוד הודיעה המשטרה, כי בהעדר תקצוב מיוחד לנושא הנדון, היא תמשיך לנהוג כפי שנהגה בעבר ותאכוף את החוק על פי סדרי העדיפויות שקבעה.



המחסור הקיים בתחום הספקטרום האלקטרומגנטי מחייב ניהול מקצועי, הקצאות התדרים בהתאם לעדיפויות לאומיות והקפדה על מניעת בזבז.

משרד התקשורת והמועצה לקשר ולאלקטרוניקה שלידו מופקדים על ניהול הספקטרום של המדינה. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים בפעולות המועצה. פעולות אלה הצטמצמו מאוד, בשל אי-התאמתן לנסיבות שהשתנו, והמועצה אינה מסוגלת לאכוף את החלטותיה על משתמשים גדולים בספקטרום.

נמצאו ליקויים חמורים בכל תחומי פעולתו של אגף הספקטרום האלקטרומגנטי: בהקצאת התדרים וייעול ניצולם, בקשרים עם חברת בזק, אשר לה השפעה על ניהול הספקטרום והקצאת התדרים, ובקשרים עם חברה פרטית שהיתה מעורבת בעבודתו הישירה של האגף, ושהוקנו לה בשל כך יתרונות עסקיים.

פעולות האגף לגביית אגרות מבעלי רישיונות לא היו יעילות; בספטמבר 1994 הגיעו החובות מאי תשלום אגרות לכ-15 מיליון ש"ח, וזאת בנוסף לסכומים הגבוהים אותם תובעת המדינה מבזק. חובות אלו הצטברו, בין היתר, בשל שיבושים וליקויים בבסיס הנתונים הממוחשב של האגף.

יחידת הפיקוח האלחוטי, המוסמכת על פי התקנות לפקח על קיום תנאי הרישיון, מפעילה פיקוח מוגבל על השימוש בתדרים ואינה מפקחת כלל על המסחר בצידו אלחוטי ואינה עושה לאיתור חייבים של אגרות רישוי.

הממשלה, שהכירה בחיוניותו של הספקטרום, נוכחה בניהולו הלקוי והחליטה באוגוסט 1993 למנות צוות בין-משרדי אשר יכין הצעת חוק להסדרת ניהול הספקטרום. עד סוף שנת 1994 לא מומשה החלטת הממשלה, והצוות לא הוקם.

על משרד התקשורת לפעול בדחיפות להסדרת ניהול הספקטרום האלקטרומגנטי, אגב הבהרת הסמכויות של הגופים השונים - המשרד, כוחות הביטחון ובזק - בתחומים אלה. כמו כן על המשרד לפעול בהקדם ובנחישות להסדרת ענייניו הכספיים עם חברת בזק ועם לקוחות אחרים.