

### פעולות ביקורת

באגף פיקוח בזק ודואר ובאגף הנדסה ורישוי שבמשרד התקשורת נבדקו סדרי הפיקוח של המשרד על עמידתם של בעלי הרישיונות למתן שירותי תקשורת בתנאי הרישיונות שנתן להם שר התקשורת, ובכלל זה על מידת התאמתן של התשתית החוקית ושל שיטות הפיקוח לצורכי הפיקוח, נוכח השינויים הטכנולוגיים המהותיים שחלו בענף התקשורת בעשור האחרון ובעקבות פתיחתו לתחרות.

### פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת

#### ריכוז ממצאים

על פי חוק הבזק, התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), רשאי שר התקשורת (להלן - השר) להעניק רישיונות למתן שירותי בזק כמשמעותם בחוק זה (להלן - שירותי תקשורת). הרישיונות נחלקים לשני סוגים: רישיון כללי, שהוא רישיון לביצוע פעולות תקשורת ברשת כלל-ארצית לשם מתן שירותי תקשורת כלל-ארציים או בין-לאומיים; ורישיון מיוחד, שהוא רישיון לביצוע פעולות תקשורת למתן שירותי תקשורת או למתן שירותי תקשורת בין-לאומיים המוגבלים לסוג מסוים של פעולות או של שירותים או לאזור מסוים. מכוח סמכותו על פי החוק התקין השר את תקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), התשמ"ו-1986 (להלן - התקנות). הפיקוח על עמידת בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו ובתנאי הרישיונות שבידיהם הופקד בידי אגף פיקוח בזק ודואר (להלן - האגף) שבמשרד התקשורת (להלן - המשרד).

המשרד לא עשה די להתאמת החוק והתקנות לשינויים המהותיים שחלו בענף התקשורת בעשור האחרון ובעקבות פתיחת הענף לתחרות. אי-התאמה זו פוגמת ביעילות הפיקוח של המשרד על שירותים אלה.

השר לא הפעיל תקנה, שנועדה להביא לידיעת הציבור פרטים על טיב שירותיהם של בעלי רישיונות כלליים. תקנה זו קובעת שיש לפרסם בעיתונים היומיים את עיקרי הדוחות והממצאים שבעל רישיון כללי המציא למשרד.

אף שהתקנות קובעות שהשר יסמך עובד מקרב עובדי המשרד לתפקיד "מנהל" הפיקוח, לא הוסמך שום עובד לתפקיד זה. היעדרו מקשה על עבודת האגף.

על פי תנאי הרישיון הכללי של בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק), על בזק להכין תיק שירות לכל אחד משירותיה, ובו פרטים על השירותים, מדדיהם ותעריפיהם. על פי אותם תנאים יוגשו התיקים לאישורו של השר, ולאחר אישורו הם יפורסמו לציבור בפירוט ובאופן שיקבע השר. המשרד לא הגיש לאישור השר ולא פרסם בציבור תיקי שירות שמסרה לו בזק וגם לא העביר את תיקי השירות לאגף כדי שיוכל להסתמך עליהם לצורכי הפיקוח על מתן שירותים אלה.

האגף לא המציא לבזק דוחות על עשרות פעולות פיקוח על השירות שסיפקה בזק לצרכניה, ובכך מנע ממנה מקור חשוב להפקת לקחים ולשיפור השירות לציבור.

האגף השתהה בהכנת דוחות על פעולות פיקוח מקיפות שעשה ביחידות שירות מרחביות של בזק. לכן הנתונים שבדוחות אלו התיישנו. מסיבה זו נמנע האגף לפעמים מלהמציא את הדוחות לבזק.

על כמה מדוחות הפיקוח השיבה בזק תשובות לא ברורות שאי אפשר להבין מהן אם הליקויים שצוינו בהם תוקנו אם לאו. האגף לא תמיד דרש ממנה שתבהיר את התשובות וכן שתמציא הוכחות שהליקויים אכן תוקנו והשיפורים בשירות, שציינה בתשובותיה, אכן נעשו.

בבדיקות שעשה האגף בבזק ובחברות הבת שלה כדי לדעת אם מתקיימת תחרות הוגנת בין לבין חברות אחרות, נקבעו ממצאו על סמך שיחות עם מנהלי החברות ולא על סמך מסמכים המאמתים אותם.

המשרד לא קבע מדדים לרמת השירות הנדרשת מכמה מבעלי הרישיונות הכלליים למתן שירותי רדיו טלפון נייד (להלן - רט"ן) ולמתן שירותי תקשורת בין-לאומית, כדי לחייבם לתת שירות ברמה נאותה וכדי שיהיה ברישיונות בסיס לפיקוח על טיב שירותיהם למנויים.

חרף השימוש הרב בשירותי רט"ן בארץ, עדיין לא הוציא האגף דוח פיקוח על רמת השירותים המסופקים לציבור בתחום חשוב זה.

דוחות הפיקוח נועדו לבדוק את פעולותיהם של בעלי רישיונות מיוחדים לקראת חידושם. כמה מדוחות אלה הומצאו לאחר שכבר פג תוקפם של הרישיונות; מכאן שרישיונות חודשו בלא בדיקות פיקוח.

ביקורי הפיקוח אצל בעלי רישיונות מיוחדים היו בתדירות נמוכה ומקצתם התמצו בקבלת הצהרות בעל פה מבעלי הרישיונות כי קיימו את תנאי הרישיונות. כל אלה פגמו ביעילות הפיקוח ובכוח ההרתעה שלו.

אגף הנדסה ורישוי במשרד עשה גם הוא ביקורי פיקוח אצל בעלי רישיונות מיוחדים, אבל לא תיאם אותם עם האגף. לפעמים עשו שני האגפים, זה אחר זה, ביקורי פיקוח אצל אותו בעל רישיון אך כל אחד מהם הגיע למסקנות אחרות. כפילות זו היתה בבחינת "דיבור בשני קולות" ופגמה ביעילות הפיקוח ובאמינותו.

המשרד לא הנהיג הסדרים להספקת שירות טלפוני למיטות חולים בבתי חולים ובתעריפים סבירים לצרכני השירות.

המשרד לא נקט אמצעים, בהם ביטול או התליית רישיונות, נגד בעלי רישיונות לשירותי מידע קולי שהפירו את תנאי הרישיון.



1. חוק הבזק, התשמ"ב-1982, קובע, כי "בזק" הוא "שידור, העברה או קליטה של סימנים, אותות, כתב, צורות חזותיות, קולות או מידע באמצעות תל, אלחוט, מערכת אופטית או מערכות אלקטרומגנטיות אחרות"; "פעולת בזק" היא "הפעלת מתקן בזק, התקנתו, בנייתו או קיומו הכול למטרת בזק"; ו"שירות בזק" הוא "ביצוע פעולות בזק למען הזולת". עוד קובע החוק, כי לא יבצע אדם פעולות בזק ולא ייתן שירותי תקשורת, אלא אם כן קיבל משר התקשורת רישיון לכך. הרישיון יכול שיהיה כללי או מיוחד: "רישיון כללי" הוא רישיון לביצוע פעולות בזק ברשת כלל-ארצית, למתן שירותי בזק כלל-ארציים ברשת זו או למתן שירותי בזק בין-לאומיים; "רישיון מיוחד" הוא רישיון לביצוע פעולות בזק, למתן שירותי בזק או למתן שירותי בזק בין-לאומיים, המוגבל לסוג מסוים של פעולות בזק או של שירותי בזק או לאזור מסוים.

2. בדצמבר 1997 פעלו בישראל שישה בעלי רישיונות כלליים: בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, שקיבלה רישיון למתן שירותי טלפון בסיסיים, שירותים נלווים ושירותי תשתית הכוללים הקמה, תחזוקה והפעלה של רשת הבזק הציבורית; שתי חברות שקיבלו כל אחת רישיון למתן שירותי רדיו טלפון נייד (רט"ן) בשיטה סלולרית; ושלוש חברות שקיבלו כל אחת רישיון למתן שירותי תקשורת בין-לאומית. עוד פעלו באותו מועד כ-210 בעלי רישיונות מיוחדים למגוון רחב של שירותי תקשורת, ובהם: שירותי העברת נתונים ודואר אלקטרוני; התקשרויות לרשת האינטרנט; שירותי מידע קולי; שירותי התקנה, הפעלה ותחזוקה של רשת טלפונים פרטית מנקודת סיום הרשת הציבורית; שירותי טלפון למושפזים בבתי חולים.

3. בתוקף סמכותו על פי החוק, התקין השר את תקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), התשמ"ו-1986. נקבע בהן, בין היתר, כי לצורך יישומן יסמיך השר "מנהל" מקרב עובדי משרד התקשורת, שיפקח על פעולותיהם של בעלי הרישיונות למיניהם, כדי לעמוד על "קיום הוראות החוק, התקנות שהותקנו לפיו וכן אמנות והתחייבויות בין-לאומיות בענייני בזק שהמדינה היא צד להן; קיום תנאי הרישיון; סוגי שירותי בזק שנותן בעל רישיון ותנאיו; אופן ביצוע פעולות בזק ומתן שירותי בזק וכן איכות השירות; רמת תחזוקה של מתקני בזק וציוד קצה המשמשים למתן שירותי בזק".

4. בהפעלת הפיקוח על בעלי הרישיונות נעזר המשרד באגף פיקוח בזק ודואר. בדצמבר 1997 מנה האגף 19 עובדים במשרה מלאה, בעלי כישורים טכניים או מינהליים.

5. על פי תכניות העבודה של האגף לשנים 1995-1997, נועד הפיקוח לבדוק בעיקר באיזו מידה פועלים בעלי הרישיונות לספק את הביקוש לשירותיהם, לשפר את האיכות, להרחיב את מגוון השירותים, ולפתח תשתית טכנולוגית למתן השירותים. עוד נועד הפיקוח להבטיח את הגינות התחרות בין בעלי הרישיונות, שהוא תפקיד חדש של האגף.

6. הפיקוח נעשה בעיקר באמצעות ביקורים במתקנים של בעלי הרישיונות ועיון בדוחות שהם מגישים למשרד על פי התקנות. תוצאות פעולות הפיקוח נרשמות בדוחות פיקוח, ובעלי הרישיונות מתבקשים להמציא לאגף את תגובותיהם על הממצאים המפורטים בדוחות.

בחודשים פברואר-אוגוסט 1997 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח על פעולותיהם של בעלי הרישיונות למתן שירותי תקשורת. הבדיקה נעשתה באגף, ובדיקת השלמה נעשתה באגף הנדסה ורישוי במשרד (להלן - אגף הנדסה); חלק מהנתונים עודכנו לדצמבר 1997.

## התשתית החוקית של הפיקוח

1. בעשור האחרון פעל המשרד להגברת התחרות בענף התקשורת בדרך של הענקת רישיונות למתן שירותים למספר רב של חברות העוסקות בתחומי תקשורת רבים ומגוונים, ובהם שירותים שבעבר סופקו לציבור על ידי בזק בלבד. רבות מחברות אלו תלויות בבזק במתן שירותיהן, שכן בידיה תשתיות התקשורת בארץ. כמה מהחברות קשורות זו לזו בקשרי בעלות ושותפות. כל זה דורש מן המשרד לקבוע דפוסי פיקוח כדי לבדוק אם יש תחרות הוגנת בענף. עליו לבדוק שבזק תעמיד את התשתיות שלה לרשות כל החברות, לרבות חברות הבת שלה, בתנאים שווים; עליו למנוע מחברות שיש להן רישיונות למתן שירותים בכמה תחומים לפגוע בהגינות התחרות בדרכים שונות, כמו למשל התניית רכישת שירות אחד מחברה ברכישת שירותים נוספים מאותה חברה.

2. החוק נחקק, כאמור, בשנת 1982 והתקנות הותקנו ב-1986, קודם שנפתח ענף התקשורת לתחרות. מכאן, שעם ההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות בענף התקשורת והתרחבות התחרות מאז תחילת שנות התשעים, היה דרוש להתאים את החוק והתקנות למתכונת פיקוח חדשה המתאימה לשירותי תקשורת בשוק תחרותי, בייחוד לשם הבטחת ההגינות בתחרות. רק ב-1996 הכין המשרד תזכיר חוק (תחרות הוגנת). תזכיר החוק נועד להסדיר את נושא התחרות ההוגנת בין בעלי רישיונות, כדי לאפשר לספקים של שירותי תקשורת להתחרות בשוק על שירותיהם בתנאים שוויוניים ככל האפשר, וכדי להבטיח אספקת שירותים לציבור במחירים ובתנאים תחרותיים. התזכיר נועד להסדיר נושאים, כגון: מניעת ניצול לרעה של שליטת בעל רישיון במתקן בזק חיוני באופן שעלול לפגוע בתחרות הוגנת; מניעת ניצול לרעה של מידע חסוי שברשות בעל רישיון עקב שליטתו במתקן חיוני; מניעת הפליה בין צרכני השירותים שבעל הרישיון מספק; מתן נגישות לכל בעל רישיון לרשת בזק ציבורית בתנאים סבירים ויעילים וכלי להתנותה ברכישת שירותים אחרים. בתזכיר נאמר שסמכויות האכיפה של השר אינן מספיקות למניעת תחרות לא הוגנת ולכן מוצע להרחיבן. עד דצמבר 1997 לא הסתיים טיפול המשרד בתיקון החוק.

3. (א) בתוספת לתקנות נדרש בעל רישיון כללי להגיש למשרד באופן סדיר ובתדירות שנקבעה, על פי נושא הדוח, מספר ניכר של דוחות בנושאים שונים כמו פיתוח שירותים, הפעלתם וטיב השירות למנויים. אין בתוספת האמורה דרישה להגיש דוחות מסוימים המשקפים את פעילותו העסקית של בעל הרישיון, שיאפשרו לבחון את קשרי הבעלות והשותפות והקשרים העסקיים שלו עם חברות אחרות, קשרים שידעתם דרושה לפיקוח על קיום כללי תחרות הוגנת. התקנות קובעות שהמשרד רשאי לדרוש מבעל רישיון כללי להמציא לו, נוסף על הדוחות שפורטו בתוספת, גם כל ידיעה ומסמך שדרושים לביצוע פיקוח. האפשרות לדרוש כל ידיעה ומסמך אינה מתאימה עוד לצורכי הפיקוח החדשים, ויש מקום להתאים את דרישות הדיווח התקופתי לתנאים שהשתנו בענף התקשורת ולעגנן בתוספת.

- על פי סמכותו לדרוש מבעלי רישיונות כלליים ידיעות ומסמכים הנחוצים לצורכי הפיקוח, כלל המשרד ברישיונות הכלליים שניתנו לשירותי רט"ן ולשירותי תקשורת בין-לאומית בשנים האחרונות, דרישה להגיש לו בדרך קבע דוחות שונים שלא נדרשו בעבר: דוחות על הכנסות, דוחות כספיים ודוחות על הגופים שיש להם חלק בניהול ובשליטה בחברה המחזיקה ברישיון. כיוון שדרישות אלה לא עוגנו בתוספת לתקנות, שהן הבסיס החוקי לפיקוח של המשרד, מתקשה המשרד לעתים לאכוף את תנאי הרישיונות הכלליים. לדוגמה:

- בשנת 1996 סירבה חברה לשירותי רט"ן להמציא למשרד את הדוחות הכספיים הנדרשים על פי תנאי הרישיון, בטענה שדרישה זו אינה חוקית מאחר שאיננה מעוגנת בתקנות. בדיון שקיימו בספטמבר 1996 מנהל האגף, מנהל אגף כלכלה והיועץ המשפטי של המשרד (להלן -

היועמ"ש) עם נציגי החברה סוכם שהמשרד יפעל בהקדם לעגן בתקנות את חובתו של בעל רישיון כללי להמציא למשרד דוחות כספיים תקופתיים, ועד שתעוגן בתקנות תמציא החברה למשרד, על פי בקשתו, נתונים ומידע כספי לצורכי הפיקוח. עד דצמבר 1997 לא תוקנו התקנות בנדון.

- אחדים מן הדוחות שבזק חייבת להמציא למשרד על פי התקנות אינם נוגעים עוד לפעילותה כיום, בעקבות שינויים בציווד ובשיטות העבודה, או עקב העברת שירותים מבזק לחברות הבת שלה. באוקטובר ובנובמבר 1996 פנו היועץ המשפטי של בזק ומנהל האגף בבקשה ליועמ"ש שיפעל לעדכן בתקנות את רשימת הדוחות שבעל רישיון כללי חייב להמציא למשרד. עד דצמבר 1997 לא עודכנו התקנות.

**לדעת מבקר המדינה, על המשרד לפעול בהקדם לתיקון החוק והתקנות על פי השינויים שנעשו במבנה ענף התקשורת, בשירותים המסופקים ובטכנולוגיות המופעלות, כדי להתאימם לצרכים העדכניים של הפיקוח.**

- (ב) כאמור, נקבע בתקנות שלצורך יישומן ימונה "מנהל" שהוא "עובד משרד התקשורת שהשר הסמיכו לעניין תקנות אלה בין הסמכה כללית ובין מיוחדת". נמצא, שמנהל האגף הוא הממלא את תפקידי "המנהל" בלא שהוסמך לכך בכתב בידי השר.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמי שממלא את תפקידי "המנהל" יוסמך לכך בידי השר, שכן בתקנות נקבעו לבעל תפקיד זה סמכויות סטטוטוריות נרחבות, כולל סמכויות לדרוש מבעל הרישיון דרישות הנקובות בתקנות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1997 הודיע המשרד שהמנכ"ל הורה להכין כתב הסמכה למנהל האגף. עד מועד סיום הביקורת לא הוצא כתב ההסמכה.**

- התברר כי דוחות של שתי החברות לשירותי רט"ן לא הומצאו לאגף. מנהל האגף הסביר במכתבו מיוני 1996 אל מנכ"ל המשרד (להלן - המנכ"ל): "שתי החברות טענו כי דוחות החברות הועברו ישירות למנהל הכללי של המשרד, ככתבו וכלשונו של הרישיון". מנהל האגף ציין במכתבו כי האי-בהירות בעניין סמכויות הפיקוח מקשה על האגף לפקח על מילוי תנאי הרישיון של החברות. ביולי אותה שנה פנה המנכ"ל אל החברות וביקש שיעבירו לאגף את הדוחות הנדרשים על פי רשימותיהן והתקנות. החברות נענו חלקית לבקשת המנכ"ל והעבירו לאגף במהלך שנת 1997 רק כמה מהדוחות הנקובים ברשימות ובתקנות.

4. בתיקון לתקנות מ-1992 נקבע, כי "עיקרי דוחות וממצאים שבעל רישיון כללי המציא למנהל, על פי הוראות פרק זה, יפורסמו בעיתונות יומית ופרסום כאמור ייעשה פעמיים בשנה לפחות". כן נקבע באותו תיקון ש"השר יודיע בהודעה ברשומות אילו דוחות וממצאים טעונים פרסום כאמור". בהעדר הודעה של השר אילו מן הדוחות ומן הממצאים טעונים פרסום, אין אפשרות להגשים את מטרת התיקון. חוץ מהפרסום לציבור לא נקבעו בתקנות סנקציות אחרות שיניעו בעל רישיון כללי, שנמצאו ליקויים בפעולותיו, לשפר את שירותיו לציבור.

ביוני 1994 וביוני 1995 פנו היועמ"ש ומנהל האגף אל המנכ"ל וביקשו שיפעל על פי התיקון האמור בתקנות. היועמ"ש הציע "לשקול את יישומה של התקנה ואולי בכך נביא לידי התייחסותה של בזק להערות אגף הפיקוח". מנהל האגף ציין, כי "אחת הדרכים להביא את בזק לקדם מהותית את השירות, הינה לפעול לפרסום פומבי של נתוני טיב שירות נבחרים, כפי שיוחלט על ידי השר ועל פי הסמכויות הנתונות לו בתקנות". עד דצמבר 1997 לא פעל המנכ"ל כמבוקש, והשר לא הודיע ב"רשומות" אילו דוחות וממצאים שבעל רישיון כללי המציא למשרד יפורסמו; לכן לא פורסמו בעיתונים נתונים על טיב השירות שבעלי רישיונות כלליים מספקים לציבור.

5. בדיון באוגוסט 1996 - בהשתתפות המנכ"ל, מנהל האגף, מנהל אגף הנדסה והיועמ"ש - נקבע שבדין הכללי שהוענק לבזק ב-1994 לא הוגדר די הצורך טיב הקשרים בין בזק לחברות הבת שלה, ולכן "אין קנה מידה מספיק לפעולות הפיקוח". באותו דיון החליט המנכ"ל למנות צוות, בראשות מנהל האגף ובהשתתפות מנהל אגף כלכלה וסגן היועמ"ש, שיגיש עד אמצע ינואר 1997 הצעה של "כללים בהתנהגות בזק מול חברות הבת". עד דצמבר 1997 לא הוגשה ההצעה.

**יוצא שאף שהמשרד ער זה כמה שנים לצורך בתיקון החוק והתקנות כדי להתאימם לצרכי הפיקוח החדשים בעקבות השינוי המהותי בענף התקשורת בעשור האחרון, הוא עדיין לא הביא לתיקון החוק והתקנות כנדרש. המשרד גם לא פעל ליישום התקנה בדבר פרסום נתונים על רמת השירות שבעלי רישיון כללי מספקים, תקנה שנועדה לתרום לשיפור רמת השירות לציבור.**

## נוהלי הפיקוח

התקשי"ר קובע, שמנכ"ל של משרד ממשלתי או מי שהמנכ"ל הסמיכו לכך יקבע הוראות נוהל שיסדירו את חלוקת הסמכויות, האחריות, הגדרת התפקידים במשרד, ואת דרכי ביצוע הפעולות שבאחריות המשרד.

- במהלך השנים הוציאו המנכ"ל, מנהל האגף וראשי יחידות בו, הוראות והנחיות לאגף בענייני פיקוח, אולם עד דצמבר 1997 לא היו במשרד נהלים בעניין הפיקוח מאושרים בידי המנכ"ל.

## פעולות האגף

### הפיקוח על חברת בזק

1. אחד מתפקידי האגף הוא לפקח על תפקודן של יחידות שירות מרחביות (להלן - יש"מים) המספקות מגוון של שירותים למנויים באזורים מסוימים וכן על רמת השירות שבזק נותנת ללקוחותיה.

- פי תכנית העבודה של האגף למחצית השנייה של שנת 1996, עובדי האגף היו אמורים לבצע בבזק 49 פעולות פיקוח על השירות לצרכן. הביקורת העלתה שבאותו פרק זמן ביצע האגף 42 מהפעולות והעלה בהן ממצאים, אולם הוא לא הגיש עליהן דוחות לבזק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1997 הסביר המשרד, כי הדוחות על פעולות הפיקוח לא הוגשו בשל תחלופה רבה של עובדים באגף ובשל ריבוי המשימות שהוטלו על האגף, ובהן טיפול בפניות רבות מהציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להמציא את דוחות הפיקוח לבזק כדי להפיק מהם לקחים שיתרמו לשיפור רמת השירות לציבור.

2. הרישיון הכללי של בזק קובע, בין השאר: "החברה תכין תיק שירות לכל שירות משירותי החברה במתכונת ובמועד שיקבע השר. תיק השירות יכלול, בין היתר, מסמכים המתארים את השירות ומציגים את התעריפים שלו ואת הסטנדרטים של טיב השירות המתייחסים אליו; כל תיק שירות כאמור יוגש לשר לאישורו, ולאחר אישורו יפורסם לציבור בפירוט ובאופן שיקבע השר".

- בזק מגישה לאגף הנדסה "תיקי שירות" שהכינה על שירותים חדשים שהיא מבקשת להפעיל, אולם אגף הנדסה אינו דואג להעביר את התיקים לאגף כדי שימשו בסיס לפיקוח על מידת עמידתה של בזק במפרטים הטכניים וברמת השירות הנדרשים על פי התיקים.
- תיקי השירות של בזק גם אינם מוגשים לאישור השר וממילא אין המשרד מפרסם אותם לציבור, על אף שהחובה להגישם ולפרסמם צוינה ברישיון הכללי.

### פיקוח משולב ביש"מים

1. בשנת 1997 הפעילה בזק 25 יש"מים, כל יש"ם נותן שירותים טלפוניים לעשרות אלפי לקוחות, פרטיים וציבוריים. בשנים 1993-1996 עשה האגף 10-12 פעולות פיקוח משולבות ביש"מים ובממוצע נעשתה בכל יש"ם פעולה כזאת אחת לשנתיים. דוח הפיקוח נשלח לבזק בדרך כלל ארבעה-שישה חודשים לאחר פעולת הפיקוח; הדוח נשלח כדי לקבל את תגובתה עליו. בזק השיבה על רוב הדוחות באיחור, בדרך כלל כעבור חודשיים-שלושה, במקום בתוך חודש כנדרש בתקנות. מכאן, שבדרך כלל עוברים שישה-תשעה חודשים ממועד סיום הפיקוח המשולב ביש"ם ועד לקבלת תגובת בזק על הדוח. במהלך אותו פרק זמן מתחוללים שינויים טכנולוגיים והנתונים שבדוחות מתיישנים.

- בשל התמשכות הכנת דוחות הפיקוח על היש"מים והתיישנות הנתונים שבהם, יש שמנהל האגף נמנע מלהעביר את הדוחות לבזק. למשל, לבזק לא הועבר דוח מנובמבר 1996 על פיקוח משולב ביש"ם רמלה שנעשה בדצמבר 1995, ודוח מינואר 1996 על פיקוח משולב ביש"ם טבריה שנעשה ביוני 1995. מאותה סיבה נגנז דוח שהוכן במאוס 1996 על פיקוח משולב ביש"ם אשדוד שנעשה בספטמבר 1995.

**- לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את האיחורים בהכנת דוחות הפיקוח המשולב ביש"מים, אשר נועדו לשקף את רמת השירות לצרכנים במכלול של תחומים מרכזיים בפעולות בזק ולהפקת לקחים כדי לעשות בהקדם לשיפורם.**

2. רבות מתשובות בזק על דוחות הפיקוח המשולב ביש"מים אינן מנוסחות בצורה חד-משמעית שתבהיר אם תוקנו הליקויים שצוינו בדוחות, והאגף לא העיר על כך לבזק ולא דרש ממנה נתונים המעידים על השיפורים שעליהם דיווחה באותן תשובות.

### הבטחת הגינות בתחרות

במאוס 1994 ניתן לבזק רישיון כללי חדש למתן שירות טלפון בסיסי, שירותים נלווים וכן שירותי תשתית שעיקרם מתן אפשרות שימוש ברשת התקשורת שלה לבעלי רישיונות אחרים שנוקקים לתשתית זו; ברישיון זה נקבע, כי במשך פרק זמן מוגדר תוכל בזק להמשיך ולתת שירותי טלפון נוספים על אלה שנקבעו באותו הרישיון, כגון: מכירת ציוד טלפוני ואבזורים נלווים; שירותי התקנה, הפעלה ותחזוקה, של רשת טלפונים פרטית מנקודת סיום הרשת הציבורית, שירותי רט"ן, ושירותי טלפון בין-לאומיים. עם תום פרק הזמן המוגדר או עם תום ההארכה שייתן השר לבזק להפעלת שירותים אלה, יעניק השר לחברות בת של בזק רישיונות למתן השירותים האמורים. עוד נקבע ברישיון החדש, כי תהיה "הפרדה מלאה בין הנהלת החברה-בת לבין הנהלת בזק, לרבות בכל הקשור למערכת העסקית, למערכות הכספים והשיווק של שתי החברות".

בחודשים מאי-אוגוסט 1996 בדק האגף בשלוש חברות בת שהקימה בזק אם מולאו הדרישות שנכללו ברישיון של בזק. בבדיקה אצל שתיים מחברות הבת לא העלה הפיקוח חריגות מתנאי

הרישיון ואילו בבדיקה אצל החברה השלישית - חברת בזק ביט בע"מ (כיום חברת בזק כל תקשורת בע"מ) - העלה הפיקוח שלא התקיימה הפרדה מלאה בין בזק לבין חברת בזק ביט בע"מ בכל הקשור למערכת העסקית ולמערכות הכספים והשיווק של שתי החברות. הדבר התבטא במתן שירותי תצוגה, פרסום, מכירה ותיקונים לחברת בזק ביט בע"מ על ידי בזק, ובאמצעות משרדי העסקים של בזק ועובדיה כל זאת על חשבון בזק; ובמתן שירותי גבייה באמצעות חשבונות טלפון.

ממצאי הבדיקות, ובייחוד לגבי שתי החברות הראשונות שנבדקו, התבססו בעיקר על דברים שנידונו בפגישות שקיימו מנהל האגף וסגנו עם עובדים בכירים בחברות הבת, ועל תלונות של חברות מתחרות, אולם לא נבחנו מסמכים, כגון הסכמים של בזק עם חברות הבת, כדי לבחון את סבירותם על פי המקובל בענף.

### פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי רט"ן

1. ביולי 1997 פעלו בארץ שני בעלי רישיונות כלליים למתן שירותי רט"ן, אחד קיבל את הרישיון ביוני 1994 והאחר - בפברואר 1996. ברישיונות נקבע: "בעל רישיון יקיים את שירותיו ... בהתאם לדרישות הטכניות, באורח תקין וסדיר וביכולת שלא תפחת מהאמור בנספח ה' לרישיון שעניינו רמת השירותים למנוי".

**- מתברר, שעד דצמבר 1997 לא צירף המשרד לרישיונות את הנספח האמור. מכאן שאף שעברו יותר משלוש שנים מאז מתן הרישיון הראשון בתחום האמור, עדיין לא קבע המשרד את המדדים לרמת השירות שחובתם של בעלי הרישיונות לספק. לפיכך, כל עוד לא נקבעו המדדים אין למשרד אמות מידה לבחון את טיב השירות שניתן ללקוחות ולנקוט במידת הצורך צעדים מכוח סמכותו על פי התקנות כדי לשפר את השירות.**

2. בינואר 1997 בדק האגף בפעם הראשונה את טיב שירותי הרט"ן על פי מדדים שקבע. הבדיקה התבססה על נתונים שסיפקו החברות לבקשת האגף. בפברואר 1997 הכין האגף טיוטת דוח על תוצאות הפיקוח, אולם עד סוף אותה שנה לא הושלם הדוח.

**- בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1997 הודיע המשרד, שטיטת הדוח נגזזה עקב ליקויים שנתגלו בשיטה שבה תוכננה בדיקת טיב השירות, אי-קבלת הנתונים מהחברות במועד שנקבע להן, וספקות בדבר מהימנות הנתונים שסיפקו החברות. יוצא, שלמרות השימוש הרב בשירותי הרט"ן בארץ, עדיין לא נערך האגף לפקח על רמת השירותים המסופקים לציבור.**

### פיקוח על בעלי רישיונות כלליים למתן שירותים בין-לאומיים

בסוף שנת 1997 פעלו בארץ שלוש חברות בעלות רישיונות כלליים למתן שירותי תקשורת בין-לאומית. לחברה אחת ניתן הרישיון ביוני 1996, ולשתיים האחרות - בפברואר 1997. בשלושת הרישיונות האמורים נאמר: "בעל הרישיון יספק לציבור בישראל את שירותי הבזק הבין לאומיים המפורטים בנספח ב' לרישיון ... באיכות וברמה הטכנית המפורטות בנספח האמור".

**- לרישיונות שניתנו בפברואר 1997 צורף הנספח האמור, המפרט את מדדי טיב השירות, ואילו לרישיון שניתן ביוני 1996 עדיין לא צורף נספח כזה. מכאן, שכשנה וחצי לאחר מתן הרישיון עדיין לא נקבעו מדדי טיב השירות שעל בעל הרישיון**



**לספק. משום כך אין המשרד יכול לבחון את טיב השירות, לפעול לשיפורו ולנקוט צעדים נגד בעל רישיון שאינו עומד בתנאיו, אף כי התקנות מקנות לו סמכות לעשות זאת.**

### **פיקוח על בעלי רישיונות מיוחדים**

1. הפיקוח על בעלי רישיונות מיוחדים נעשה בדרך כלל לקראת פקיעת תוקף הרישיון שבידיהם, ונועד לבדוק אם מולאו תנאיו. במאי 1996 הודיע מנהל האגף למנהל אגף הנדסה, כי המנכ"ל הורה לאגף לעשות פיקוח על כל בעל רישיון מיוחד קצר מועד וכי הפיקוח יעשה לקראת מועד פקיעת תוקף הרישיון. כדי שתוצאות הפיקוח יסייעו להחליט אם לחדש את הרישיון יש להעביר את ממצאי הפיקוח לידיעת בעל הרישיון זמן סביר לפני פקיעת תוקף הרישיון, כדי שיוכל לתקן את הליקויים שהועלו.

**- הועלה, שלא כל דוחות הפיקוח הוגשו במועד סביר: אחדים הוגשו כמה שבועות ואף חודש ויותר לאחר פקיעת תוקף הרישיון; אחרים הוגשו ימים ספורים לפני פקיעת תוקף הרישיון או ביום פקיעתו; ויש שהפיקוח נעשה לאחר שפג תוקף הרישיון. מסיבות אלה חודשו רישיונות עוד קודם שהוגש דוח הפיקוח שנועד לבחון אם בעל הרישיון עמד בתנאי הרישיון וראוי לחדש את רישיונו.**

2. **ברבים מדוחות הפיקוח נאמר שבמהלך פעולות הפיקוח ציינו המפקחים לפני בעל הרישיון חובות שמוטלות עליו ולא הבהירו אם חרג מתנאי הרישיון, כמו למשל החובה לדווח למשרד על אופן הפעלת הרישיון, להגיש בקשה לחידוש הרישיון, ולציין בפרסומים לציבור כי השירות ניתן על פי רישיון. לדעת משרד מבקר המדינה על האגף לנסח את דוחות הפיקוח בצורה ברורה שתאפשר לדעת באיזו מידה עמדו בעלי הרישיונות בתנאי הרישיון.**

3. לדרישות ולהגבלות שנקבעו ברישיונות המיוחדים נודעת השפעה רבה על רווחיות החברות בעלות הרישיונות, שכן מדובר על דרישות בעניין רמת הציוד שיופעל, היכולת המקצועית של בעל הרישיון, רמת התחזוקה של המתקנים, וטיב השירות שיינתן ללקוחות, וכל אלה כרוכים בהוצאות כספיות. עוד נקבע ברישיונות, כי הם ניתנים רק לבעליהם ואין הם רשאים להעביר לאחרים כל זכות או חובה שנקבעו ברישיון; בעל רישיון שיש לו עוד רישיונות אינו רשאי לספק שירותים המפורטים ברישיון אחד על סמך רישיון אחר שאינו כולל שירותים אלה, או באמצעות ציוד שאושר לו אך ורק לצורך מתן שירות אחר. לדוגמה: ברישיונות להעברת שיחות טלפון מישראל לחו"ל בשיטת החיוג החוזר נקבע שבעל הרישיון אינו רשאי לספק את השירות הזה באמצעות קווים חכורים מבזק אלא רק באמצעות רשת הטלפון הציבורית שלה. לעומת זאת יינתנו באמצעות קווים חכורים מבזק בלבד, שירותים, כמו דואר אלקטרוני, תקשורת לרשת אינטרנט והעברת נתונים, ובעל הרישיון לא יהיה רשאי לספק באמצעותם שירותי תקשורת אחרים מסוג שירותי התשתית שסיפקה לו בזק.

**- מתברר שלפעמים לא בדקו המפקחים במהלך הפיקוח אם בעלי הרישיונות עומדים בהגבלות שנקבעו ברישיונותיהם, אלא הסתמכו על הצהרות בעל פה של בעלי הרישיונות ולפעמים אף לא דרשו הצהרה כזאת אלא הסתפקו באזכור חובתם של בעלי הרישיון לעמוד בהגבלות שנקבעו בתנאי הרישיון. לדעת משרד מבקר המדינה על האגף לבדוק באיזו מידה בעלי הרישיונות עומדים בתנאי הרישיונות ולא להסתפק בהצהרותיהם.**

4. יעילות הפיקוח תלויה בין היתר בתדירות ביקורי הפיקוח. בשנת 1997 פעלו כאמור כ-210 בעלי רישיונות מיוחדים, כ-70 מהם בעלי רישיונות למתן מידע קולי בארץ ובחור"ל. הואיל והפיקוח על מתן שירותי מידע קולי נעשה לרוב באמצעות האזנה לשיחות שבין נותני השירותים למקבליהם ובדיקת מודעות בעיתונים אודות השירותים, נועדו ביקורי הפיקוח להקיף את יתר 140 בעלי הרישיונות המיוחדים.

**- על פי נתוני האגף הוא עשה בשנת 1996 רק 20 ביקורי פיקוח אצל בעלי רישיונות מיוחדים שלא בתחום שירותי המידע הקולי, ובמחצית הראשונה של שנת 1997 הוא עשה רק 15 ביקורים. לדעת משרד מבקר המדינה, המספר המצומצם של פעולות הפיקוח וכן פיקוח שאינו מתבסס על בדיקות אלא על מידע שמוסרים בעלי הרישיונות ועל הצהרותיהם, אין בהם כדי להבטיח פיקוח יעיל על קיום תנאי הרישיונות.**

### סמכויות ותיאום בפעולות הפיקוח

1. ברישיון המיוחד יש פרק של הגדרות ובו נאמר כי "המנהל" הוא "המנהל הכללי של המשרד או מי שמונה מטעמו לעניין רישיון זה" וכי "המפקח" הוא "מי שהמנהל הסמיכו לשם פיקוח על פעולותיו של בעל הרישיון". לעומת זאת בפרק הדין בפיקוח, דיווח ושיתוף פעולה שברישיונות המיוחדים, נקבעו כל מיני בעלי תפקידים במשרד האחראים לפיקוח: יש שנקבע ש"המפקח" הוא המנכ"ל או מי שיוסמך מטעמו, ויש שנקבע ש"המפקח" הוא מנהל האגף יחד עם מנהל אגף הנדסה ומנהל אגף הספקטרום האלקטרומגנטי או עם אחד מהם. ברישיונות אחדים נקבע ש"המפקח" הוא מנהל האגף לבדו. בקצת מהרישיונות אף לא נקבע מיהו "המפקח".

**לדעת משרד מבקר המדינה, האי-אחידות ברישיונות בכל הקשור להגדרת בעלי תפקידים האחראים לפיקוח אין לה מקום משום שהאגף בלבד הוא המופקד במשרד על הפיקוח על בעלי הרישיונות. מן הראוי שהמשרד ייתן את דעתו על עניין זה וידאג לתקנו.**

2. - אגף הנדסה, האחראי למתן הרישיונות המיוחדים, עסק גם הוא בפיקוח על בעלי הרישיונות מיוחדים. משנת 1995 ועד תחילת 1997 עשה אגף הנדסה ביקורי פיקוח אצל בעלי רישיונות רבים בלי לתאם זאת עם האגף, ולכן לפעמים עשו שני האגפים זה אחר זה ביקורי פיקוח אצל בעל הרישיון. שניהם בדקו נושאים דומים אצל בעל הרישיון, והגישו דוחות נפרדים ובהם צוינו ממצאים והמלצות שמקצתם לא התיישבו זה עם זה. כפילות זו שהיתה בבחינת "דיבור בשני קולות" גרמה אי-בהירות בדבר הצעדים שיש לנקוט נגד בעל הרישיון.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע נוהל שיסדיר את סמכויות הפיקוח על בעלי רישיונות מיוחדים ואת דרכי התיאום בעניין זה בין הגופים השונים במשרד, כדי להימנע מכפילות ולייעל את הפיקוח.**

### שירותים של בעלי רישיונות מיוחדים

#### שירותי טלפון למאושפזים בבתי חולים

1. בארץ מופעל שירות טלפוני למיטות החולים בבתי החולים. בשנת 1997 הקיף השירות 20 בתי חולים. השירות ניתן באמצעות שלוש חברות בעלות רישיונות מיוחדים לכך. ברישיונות לא נקוב תעריף השירות. החברות מספקות את השירות על פי הסכמים ביניהן לבין בתי החולים בדבר

התקנת טלפונים למיטות החולים תמורת תשלום חלק מהכנסותיהן לבתי החולים. בכל בית חולים פועלת רק חברה אחת, ולכן אין תחרות על לקוחות בתוך בית החולים.

2. בשנים 1995-1997 עשה האגף כמה פעולות פיקוח על מתן השירות בבתי חולים ובעקבותיהן קבע שתעריפי השירות גבוהים מאוד. למשרד גם הגיעו תלונות בעניין זה ממאושפזים בבתי חולים, ומנהל האגף המליץ למנכ"ל "לבחון הטלת פיקוח על תעריפי השירות או קביעת תעריפי גג או הקצאת אתרים במכרז (על פי התעריפים למנוי) או שיטה אחרת".

בתשובתו מנובמבר 1997 הודיע המשרד כי לדעתו התעריפים האמורים גבוהים מאוד יחסית לעלויות מתן השירות וכי בענף זה נוצרו "כשלי שוק". עוד הודיע המשרד כי העניין נדון במועצה המייעצת לשרת התקשורת אך טרם הוסדר.

אחת החברות למתן השירות השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997 כי התעריפים גבוהים בגלל דמי הזיכיון הגבוהים המשולמים לבתי החולים, ששיעורם כשליש מההכנסה הגולמית, ומשום שלאחרונה גבר השימוש בטלפונים סלולריים בבתי החולים, למרות האיסור שהטיל משרד הבריאות על הפעלתם שם מחשש שיגרמו שיבושים בהפעלת המכשירים הרפואיים.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את ההסדרים למתן השירות האמור ולפעול בהקדם, בתיאום עם משרד הבריאות, לקביעת הסדרים שיבטיחו תעריפים סבירים לשירות זה.**

#### שירותי מידע קולי

1. בסוף שנת 1992 החל המשרד להעניק רישיונות מיוחדים למתן שירותי מידע קולי. בסוף 1997 פעלו בארץ כ-70 בעלי רישיונות מיוחדים בתחום זה, שניתנו לתקופה של שנה והוארכו מפעם לפעם.

2. במאס וביוני 1997 דיווח מנהל האגף למנכ"ל על מתן שירותי המידע הקולי וציין ש"קיימת גלישה של שירותים ארוטיים ושירותי בידור אחרים לאזור שירות 057. חיובי מנוי באזור שירות 057 מושתתים לעתים על חוסר ידיעה של המנוי התמים וללא הצדקה כלכלית ... שימוש זה נעשה במקרים רבים בלא ידיעת העלות ... מחירי שירותי מידע קולי אינם מובאים לידיעת הלקוחות בצורה ברורה דיה בטרם יוכלו לקבל החלטה על רכישת השירות ... הנזקים לציבור בצריכת השירותים האמורים הינם ניכרים ובאים לידי ביטוי בחשבונות מנוי מופרזים ... תעריפי השירות יחסית לתמורה הניתנת הינם גבוהים ללא כל פיקוח ומגבלה ... אין לבעלי הרישיון כל כוונה לעמוד בהתחייבות ולספק את השירותים המובטחים ... חלק מהספקים מיעדים את השירותים לאוכלוסיות חלשות, מחתך סוציו-אקונומי נמוך".

הפיקוח שעשה האגף על מתן שירותי המידע הקולי בשנים 1995-1997 העלה ליקויים חמורים, ובהם הפעלת השירות בידי בעלי רישיונות שפג תוקפם, ומתן שירותים שלא הותרו ברישיונות. בדוחות הפיקוח נאמר בין היתר "החברה לא התכוונה לספק באמת ובתמים את השירות ולכאורה כוונתה רק להרוויח ממצוקתם ומתמימותם של מובטלים ומחפשי עבודה ... בפרסום המודעה ובנוסח המוקלט נעברו לכאורה עבירות על החוק והופרו תנאים מהותיים ברישיון האמור לרבות: פרסום מידע שיש בו הונאה ורמייה; פרסום הפוגע בטובת הציבור ... פרסום מחירי השירות בספרות מזעריות ... מחיר בלתי סביר באופן קיצוני וגובל בעושק לשירות ... לא הסתמנה כל כוונה לעמוד מאחורי הפרסום ולספק את השירות. להיפך ההתרשמות היא של כוונה, לכאורה, לגזור את כספם של המתקשרים התמימים על ידי הארכת משך השיחה ככול הניתן ... המודעה הציגה מצג שוא". עוד נאמר בדוחות שבמתן השירות "יש חשש לכאורה

להונאה ורמייה כי המתקשר חויב בתשלום מבלי לקבל תמורה". גם הועלה בפיקוח שספקי השירות לא ציינו את מספר הרישיון ואת תעריף השירות כמתחייב מתנאי הרישיון.

מנהל האגף המליץ בשנים 1995-1997 לבטל או לא לחדש רישיונות לבעלי רישיונות לשירותי מידע קולי שהפירו הפרה בוטה את תנאי הרישיונות ופגעו בציבור.

- הביקורת העלתה שההמלצה לא יושמה במלואה, וארבעה בעלי רישיונות שהפירו הפרה בוטה את תנאי רישיונותיהם ורישיונותיהם בוטלו או לא חודשו ממשיכים לספק את השירותים על סמך רישיונות אחרים שבידיהם, על סמך רישיונות חדשים שקיבלו למתן השירותים הללו או באמצעות שותפויות עם בעלי רישיונות אחרים למתן השירותים האלה. המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "בדוחות פיקוח שהונפקו לאחרונה לבעלי רישיונות ... נכללת המלצה מפורשת לבטל רישיון לבעל רישיון שפעל בניגוד לתנאי הרישיון וכן לבטל רישיונות מיוחדים אחרים אשר הוענקו לו ולהימנע ממתן רישיונות חדשים ואף מחידוש רישיונות קיימים..."

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ליישם בהקדם את ההמלצה האמורה כדי למנוע המשך מתן שירותי תקשורת על ידי מי שנמצאו בלתי מתאימים לכך, בשל הנזק שהם גורמים לציבור.**



תפקידו העיקרי של משרד התקשורת הם להסדיר את שירותי התקשורת ואת הפיקוח עליהם. בשנים האחרונות פעל המשרד להגדלת ההיצע והמגוון של שירותי תקשורת לציבור ולהגברת התחרות בענף זה, ובעקבות זאת - להוזלת השירותים ולגיוונם. כל אלה תרמו לפיתוח המשק ולשיפור רמת השירות לאזרחים. עם זאת, טרם הושלמה הסדרת הענף באופן שתובטח בו תחרות הוגנת, ובהעדרה נודעת מישנה חשיבות לפיקוח יעיל בתחום זה. הביקורת העלתה ליקויים רבים בסדרי הפיקוח של המשרד על אופן מתן שירותי התקשורת. החוק והתקנות שבהם מעוגן הפיקוח לא הותאמו לתמורות שחלו בענף זה. מנהל אגף פיקוח בזק ודואר, שמפקח על בעלי הרישיונות, לא הוסמך לכך בתקנות ובכמה מהרישיונות. פעולות הפיקוח נעשו בתדירות נמוכה, ושיטות הפיקוח לא היו יעילות דיין. ממצאי הפיקוח לא תמיד הובאו לידיעת בעלי הרישיונות כדי שיוכלו להפיק מהם לקחים לשיפור רמת השירות, והמשרד לא עשה בנחישות לאכיפת תיקון הליקויים שהועלו בביקורי הפיקוח. תיאום הפיקוח בין אגפי המשרד לוקה בחסר והמשרד לא יישם חלק מהמלצות האגף. הפיקוח הלקוי אין בו כדי להרתיע מפני הפרת תנאי הרישיונות ולהבטיח את טובת הציבור.

כיוון שענף התקשורת מתפתח בקצב מהיר, על המשרד לפעול להתאמת החוק והתקנות והאמצעים העומדים לרשותו לצורכי הפיקוח על הענף.