

משרד התקשורת

פעולות הביקורת

נבדקו פעולות משרד התקשורת לפיקוח על עמידתם של בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת בהוראות חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, והתקנות שהותקנו מכוחו, ובתנאי הרישיונות שבידיהם. בין היתר נבדקו הפעולות שנקט המשרד כלפי מי שחרגו מתנאי הרישיונות והצעדים שנקטו להענקת סמכויות נוספות לעובדיו העוסקים בפיקוח.

פיקוח על בעלי רישיונות למתן שירותי תקשורת

תקציר

משרד התקשורת (להלן - המשרד) מופקד על מתן רישיונות למתן שירותי בזק לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), ועליו מוטל הפיקוח על עמידתם של בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות ובתנאי הרישיונות שבידיהם. הפיקוח נועד להבטיח את קיומה של תחרות הוגנת בין בעלי הרישיונות. שר התקשורת (להלן - השר) רשאי לקבוע כי תנאי מתנאי הרישיון הנוגע לטיב שירות הבזק הניתן בידי בעל הרישיון, או לאופן מתן השירות, או לזמינותו, יהיה "תנאי שירות". בגין הפרת תנאי שירות רשאי המנהל הכללי של המשרד (להלן - המנכ"ל) להטיל על בעל רישיון עיצום כספי.

הזרמת כספי "בזק" לחברת "יס"

בזק היא בעלת המניות העיקרית של חברת הטלוויזיה בלווין "יס", המתחרה בחברת הכבלים "הוט" באספקת שירותי טלוויזיה רב ערוצית. במרס 2004 אישר דירקטוריון בזק להגדיל את ההשקעה ב-יס ב-440 מיליון ש"ח לשנים 2004-2005 (להלן - ההזרמה הנוספת). בזק ו-יס הסבירו זאת בצורך לממן תוכנית עסקית חדשה לפעילות יס. המשרד העריך שתכנית זו תגרום לנטישת מנויים את הוט, ותפגע ביכולתה להתבסס כמתחרה בבזק בתחום הטלפוניה הנייחת.

עקב האמור לעיל הורה השר לבזק, בראשית דצמבר 2004, להגביל את ההזרמה הנוספת ל-350 מיליון ש"ח. במרס 2005 הודיע המנכ"ל לבזק שאם תמשיך להזרים כספים ליס, בניגוד להחלטות שרת התקשורת, תחולט הערבות הבנקאית שהפקידה

בעת קבלת רישיונה. בזק לא נענתה לכך, ובעקבות זה הוחלט לחלט ערבות בסך 10 מיליון ש"ח. סכום החילוט שהוטל נקבע בלא שנערך תחשיב ובלא שנקבעו אמות מידה שיש בהן כדי להסביר כיצד נקבע דווקא סכום זה.

בזק ולקוחות עסקיים

במהלך השנים התקשרה בזק עם לקוחות עסקיים בהסכמים ארוכי טווח למתן הנחות במימון רכישת ציוד, באספקתו או לקבלת שירות ספציפי ללא תשלום. המשרד קבע שבהסכמים אלו יש הפרה מהותית של הוראות הדין והרישיון הכללי של בזק. המשרד הורה לבזק לתקן זאת בתוך חודש ימים, והוסיף שאם לא תבטל את הסדרי המימון וההנחה כנדרש, יחולט סכום של עשרה מיליון ש"ח מתוך הערבות הבנקאית שבידי המשרד. גם במקרה זה לא נקבע הסכום המחולט על פי תחשיב.

בגין החלטה זו עתרה בזק לבג"ץ (בג"ץ 11421/04) נגד ממשלת ישראל ומשרד התקשורת, בדצמבר 2004. בהחלטת ביניים ממרס 2005 קבע בג"ץ כי "אין מניעה לחלט סכום של 8 מיליון ש"ח מן הערבות הבנקאית". למרות החלטת בג"ץ להתיר לחלט 8 מיליון ש"ח מתוך הערבות, לא עשה זאת המשרד, ובכך איבד מיכולת ההרתעה שלו. עד נובמבר 2006 לא ניתן פסק דין בעתירה.

שירות שיחות ארוטיות

1. באוגוסט 2005 הודיע המשרד לבזק בינלאומי בע"מ ולאינטרנט זהב בע"מ, כי בכוונתו להטיל עליהן עיצומים כספיים בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח על בזק בינלאומי וכ-5.2 מיליון ש"ח על אינטרנט זהב, בגין אספקת שירות שיחות ארוטיות בניגוד לתנאי רישיון. במרס 2006 הוטל העיצום הכספי על בזק בינלאומי בסכום שהופחת בערעור למיליון ש"ח, והוא הופקד על-ידי החברה בקופת המדינה. בינואר 2007 הפחית בית משפט השלום 400,000 ש"ח מן העיצום. העיצום הכספי בסך כ-1.5 מיליון ש"ח הופקד בידי אינטרנט זהב בנובמבר 2006.

2. באוגוסט 2006 שקל המנהל הכללי להטיל עיצום כספי בסכום של 322,500 ש"ח על כל הפרה של חברת פרטנר וניתנה הזדמנות להגיש את טענותיה בכתב עד תחילת ספטמבר 2006. מאז השלים האגף עוד שני דוחות פיקוח שהעלו ממצאים דומים. בנובמבר 2006 עדיין נדונו דוחות אלה במשרד, וטרם נשלחו לחברת פרטנר. עד סוף דצמבר 2006 לא החליט המשרד אילו צעדים עליו לנקוט כלפי החברה.

3. באוגוסט 2006 כתב הסמנכ"ל הבכיר לפיקוח ואכיפה במשרד לחברת סלקום ישראל בע"מ, כי ממצאי דוח פיקוח העלו שהחברה מאפשרת לקבל שירות של שיחות ארוטיות בלי לחסום את הגישה אל הפורטל הסלולרי כנדרש. בכך הפרה לכאורה חברת סלקום את הוראות הרישיון שלה, והמנהל הכללי של המשרד שוקל להטיל עליה עיצום כספי בסך של 322,500 ש"ח. תגובת סלקום מספטמבר 2006 גורסת כי אין מקום להטיל עליה עיצום כספי. המשרד עדיין בוחן את טענותיה של סלקום.

חריגה מתנאי הרישיון

בזק השיקה בתחילת חודש אפריל 2006 את מבצע "אביב בזק", המזכה לקוחות הרוכשים טלפונים דיגיטליים ומוצרים נוספים בהטבה של דקות שיחה חינם. עמדת המשרד הייתה כי בכך הפרה בזק את הוראות תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד שירותי בזק), התשס"ה-2005. המנכ"ל הורה לבזק באפריל 2006 להפסיק את המבצע ולהעביר את פרטיו למשרד. בזק המשיכה לקיים את המבצע ולשווק, ונמנעה מלהעביר למשרד את המידע ואת המסמכים שנדרשו. במאי 2006 הודיע המנכ"ל לבזק על חילוט הערבות שהמציאה בסכום של שבעה מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העלה שבפועל לא חולטה הערבות. גם במקרה זה לא הובהר למשרד מבקר המדינה כיצד נקבע דווקא הסכום של 7 מיליון ש"ח.

הענקת סמכויות לעובדי אגף פיקוח ואכיפה

כבר בשנת 2004 התריע הסמנכ"ל הבכיר לפיקוח ולאכיפה דאז, על הצורך להוסיף לעובדי האגף סמכויות הדרושות להם בתחומי החקירה והמודיעין של מערך התקשורת. לדעתו, הקושי העיקרי הוא היעדר סמכות אכיפה כלפי חשודים במתן שירותי בזק שאין בידיהם רישיון לכך. במצב הנוכחי תלויים העובדים בנכונותם של בעלי הרישיון לשתף עמם פעולה, ובמקרים של הפרות חוק בידי מפעילי תקשורת שאין להם רישיון כלל (כגון תחנות רדיו פיראטיות) - אין הם יכולים לפעול כלל ללא ליווי משטרה. נמצא שיש במשרד חילוקי דעות בנוגע להיקף הסמכויות הדרושות לצורך הפיקוח. מאז מכתב הסמנכ"ל מ-2004 לא בדק המשרד את עניין הסמכויות ולא קידם את הטיפול בנושא.



מבוא

משרד התקשורת מופקד על הסדרתו של ענף כלכלי מורכב מאד, המגלגל סכומי עתק ומספק שירות חיוני לכל האוכלוסייה. מורכבותו נובעת, בין היתר, משילוב ייחודי של נסיבות שאינן קיימות בענפים אחרים: קיומו של שיתוף פעולה כפוי בין מתחרים; פעולתם של גופים בעלי אינטרסים משותפים שאינם מתיישבים תמיד עם כללי תחרות ועם רווחת הצרכנים; שליטתו של מונופול על התקשורת הקווית הנייחת; השפעה מהותית מיידית על רווחת הציבור ועל הפירמות הקטנות והבינוניות; בהסדרה משולבים שיקולים כלכליים ושיקולים ערכיים כמו הסדרת התוכן או הגישה אליו.

באוקטובר 2006 פעלו בישראל 15 בעלי רישיונות כלליים: בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק) והוט טלקום שקיבלו רישיון למתן שירותי תקשורת פנים ארציים נייחים; ארבע חברות שקיבלו כל אחת רישיון למתן שירותי רדיו-טלפון נייד (רט"ן) בשיטה סלולארית; שש חברות שקיבלו כל אחת רישיון למתן שירותי תקשורת בין-לאומית; שלוש חברות שקיבלו רישיון כללי ייחודי למתן שירותי תקשורת נייחים פנים-ארציים. עוד פעלו באותו מועד כ-300 בעלי רישיונות מיוחדים למגוון רחב של שירותי תקשורת, ובהם: שירותי העברת נתונים ודואר אלקטרוני; התקשורת לרשת האינטרנט; שירותי מידע קולי; שירותי התקנה, הפעלה ותחזוקה של רשת טלפונים פרטית מנקודת סיום הרשת הציבורית ושירותי טלפון לאנשים המאושפזים בבתי חולים.

על פי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), רשאי שר התקשורת (להלן - השר) להעניק רישיונות למתן שירותי בזק כמשמעותם בחוק (להלן - שירותי תקשורת). הרישיונות נחלקים לשני סוגים: רישיון כללי למתן שירותי תקשורת כלל-ארציים או בין-לאומיים; ורישיון מיוחד למתן שירותי תקשורת ארציים או 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).

בתקנות נקבע, בין היתר, כי לצורך יישומן יסמך 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".

על פי סעיף 6 לחוק רשאי השר בכל עת לבטל רישיון, להגבילו או להתלותו (ובלבד שניתנה לבעל הרישיון הזדמנות סבירה להשמיע טענותיו), בין היתר מן הנימוקים הבאים: בעל הרישיון הפר תנאי מהותי מתנאי הרישיון; בעל הרישיון הפר או מנע ביצוע הוראה של השר שניתנה לפי סעיפים מסוימים בחוק; בעל הרישיון הפר תנאי מתנאי הרישיון שאינו תנאי מהותי, ולא תיקן את ההפרה כפי שהורה לו השר; בעל הרישיון לא החל במתן שירות או חדל לתתו; ביצוע פעולות בזק, או מתן שירותי בזק בידי בעל הרישיון אינם עומדים בתקנים נאותים וברמה של פעולה או שירות דומים, על פי כללים שנקבעו בחוק; טעמים שבטובת הציבור מורים על הצורך לבטל, להגביל או להתלות את הרישיון.

על פי פרק 1' לחוק רשאי השר לקבוע ברישיון, כי תנאי מתנאי הרישיון הנוגע לטיב שירותי הבזק הניתן בידי בעל הרישיון, או לאופן מתן השירות או לזמינותו יהיה "תנאי שירות". היה למנכ"ל המשרד יסוד סביר להניח כי בעל רישיון הפר תנאי שירות, רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי בשיעור אלפית אחת מן הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), כשהוא מוכפל במספר הימים שבהם נמשכת ההפרה ובמספר המנויים, או מבקשי השירות אשר ההפרה האמורה נוגעת לעניינם. סכום העיצום הכספי שיוטל לא יעלה על שיעור שנקבע בחוק.²

הפיקוח על עמידת בעלי הרישיונות בהוראות החוק והתקנות ובתנאי הרישיונות שבידיהם הופקד בידי אגף פיקוח ואכיפה (להלן - האגף) שבמשרד התקשורת (להלן - המשרד). האגף מנה באוקטובר 2006 עשרה עובדים במשרה מלאה, בתפקידים טכניים או מינהליים.

האגף עוסק בפיקוח על בעלי רישיונות בזק לסוגיהם בנוגע לקיום הוראות החוק והרישיון ואכיפתם. בכלל זה: הבטחת רמת שירות נאותה לצרכנים, הבטחת שירות לכול (שירות אוניברסאלי), מניעת ניצול מעמד מונופוליסטי לשם פגיעה בתחרות, בחינת עמידת המפעילים בתנאים של פריסת שירותיהם, מניעת הפצת תכנים פוגעניים לקטנים, טיפול בפניות הציבור, סיוע בצמצום ובמניעה 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 קבלת התגובות על המשרד לקבוע אילו צעדים עליו לנקוט.

1 מר צבי יונדלר, הסמנכ"ל הבכיר לפיקוח ולאכיפה מונה ל"מנהל" מכוח החוק.

2 בתחילת ינואר 2007 שונה החוק במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007) (התשס"ז-2007) והוגדלו סכומי העיצומים, כדי להגביר את ההרתעה. ראו להלן.

בחודשים יוני-אוקטובר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח של משרד התקשורת על פעולותיהם של בעלי הרישיונות למתן שירותי תקשורת. הבדיקה נעשתה באגף, ובדיקת השלמה נעשתה באגף הנדסה ורישוי במשרד (להלן - אגף הנדסה), בלשכת היועצת המשפטית של המשרד ובחשבות.

הזרמת כספי בזק לחברת יס

בעשור האחרון מעודדת הממשלה תחרות בתחום התקשורת, בהנחה שהיא הכלי היעיל ביותר לקידומה של התקשורת ולשיפור רווחת הצרכנים. פיתוח תחרות בתחום הטלפוניה הנייחת בכל המגזרים, משקי בית ועסקים כאחד, הוא יעד מרכזי של משרד התקשורת ומשרד האוצר בשנים האחרונות. תחום זה נשלט בידי חברת בזק שהוכרזה מונופול.

ממסמכי המשרד עולה, כי "הוט טלקום" (חברת הטלוויזיה בכבלים) היא המפעיל העיקרי היכול להתחרות בבזק בפריסה כלל-ארצית במגזר משקי הבית בשנים הקרובות. לכן נדרשים גורמי ההסדרה ליצור תנאי תחרות כאלו שיאפשרו לה להתבסס כמפעיל טלפוניה אלטרנטיבי לבזק.

בזק היא בעלת המניות העיקרית של חברת הטלוויזיה בלוויין יס, המתחרה בהוט באספקת שירותי טלוויזיה רב ערוצית. במרס 2004 אישר דירקטוריון בזק השקעה נוספת ביס, בסך 440 מיליון ש"ח, לשנים 2004-2005 (להלן - ההזרמה הנוספת).

ההזרמה הנוספת מצטרפת להזרמות קודמות בסכום מצטבר של 1,223 מיליון ש"ח מהקמת יס ועד סוף מרס 2004. את ההזרמה הנוספת אמורה לבצע בזק בלבד, ללא הזרמות מקבילות של בעלי המניות האחרים או גופים בנקאיים. העברת מלוא ההזרמה הנוספת הייתה צפויה להגדיל את שיעור אחזקות בזק ביס לכ-60%.

מטרת ההזרמה הנוספת, כפי שהוצגה על ידי בזק ויס, הייתה לממן תוכנית עסקית חדשה לפעילות יס. על-פי תכנית זו ("התכנית המהירה"), יצטרפו ליס 5,000 מנויים נטו מדי חודש בשנים 2004-2005, כך שבתום שנת 2005 יגיע מספר מנוייה לכ-535,000. התכנית נועדה להביא את יס לידי כך שתוכל להתחרות בחברת הוט, ולהתחיל בפירעון הקרן על הלוואות הבנקים החל ברבעון הראשון של 2006.

להערכת המשרד, כוונת התכנית המהירה היתה להעביר ליס עד סוף 2004 בעזרת המימון של בזק, 120,000 מנויים חדשים שינטשו את הוט. מימוש התכנית במלואה יפחית את מספר מנויי הוט בכ-9%, כך שצמיחתה של יס על חשבונה של הוט תמומן במשאביה הכספיים של בזק, שמקורם בהכנסותיה מהשוק הפנים-ארצי הנייח, בעוד שלהוט אין מקורות מימון חיצוניים בממדים דומים. התחרות ביס עלולה לגרום את הוט להוצאות ניכרות כדי לשמור על מנוייה, ובכך לפגוע ביכולתה להשקיע ולהתבסס בתחום הטלפוניה הנייחת כמתחרה של בזק.

בעקבות הערכת המשרד הטיל שר התקשורת מר אהוד אולמרט, באוגוסט 2004, על צוות מעובדי משרדו ומשרד האוצר (להלן - צוות הבדיקה), לאחר היוועצות ברשות להגבלים עסקיים, לבחון לעומק את השפעות המהלך, שתואר לעיל, על התפתחות התחרות בתחום התקשורת.

בהתבססו על המלצות צוות הבדיקה הורה השר לבזק, בראשית דצמבר 2004, להגביל את ההזרמה הנוספת ל-350 מיליון ש"ח (במקום 440 מיליון ש"ח המתוכננים), באמצעות קביעת תקרות רבעוניות להזרמה ודיווח למשרד בכל רבעון. במרס 2005 הודיע מנכ"ל המשרד לבזק שאם תמשיך להזרים ליס כספים בניגוד להחלטות שרת התקשורת (שהחליפה את השר), תחולט הערבות הבנקאית שהפקידה בעת קבלת רישיונה. בזק לא נענתה, ועל-כן הוחלט לחלט ערבות בסך עשרה

מיליון ש"ח, חלק מן הסכום שהפקידה. סכום החילוט נקבע בלא שנערך תחשיב ובלא שנקבעו אמות מידה שיבהירו כיצד נקבע דווקא סכום זה. גם בזק טענה בערר שהגישה לשר התקשורת, כי סכום החילוט נקבע באופן שרירותי, והוא אינו מבוסס על תחשיב כלשהו. למשרד מבקר המדינה נמסר, שגובה הסכום נקבע לפי חומרת העניין לשם הרתעה, אולם לא הובהר מהם הקריטריונים שלפיהם נקבע.

בזק ויס עתרו בעניין לבג"ץ נגד ממשלת ישראל ומשרד התקשורת. בבג"ץ 3483/05 (יס) ובבג"ץ 4509/05 (בזק): העותרות בקשו, כי יבוטלו מגבלות מסוימות שהטילו המשיבות על הזרמת כספים מבזק ליס. עד מועד סיום הביקורת לא הוכרע העניין בבג"צ.

משרד התקשורת הודיע בתשובתו מדצמבר 2006, כי "במידה והמנכ"ל מחליט להורות בדבר חילוט ערכות של בעל רישיון, גובה הערכות שתחולט נקבע, בהתחשב, בין היתר, בחומרת ההפרה והחשש לפגיעה בתחרות וכן בהתחשב בהיקף הפעילות והחוסן הכלכלי של החברה המפרה, וזאת לאור הצורך לקבוע סכום אפקטיבי ככלי הסדרתי-אכיפתי; והכל, בשים לב למטרתה של הערכות להבטיח את קיום תנאי הרישיון."

משרד מבקר המדינה מעיר שלמשרד יש אמות מידה כלליות בלבד, ואין בידי תחשיב או אמות מידה מדויקות לקביעת סכום החילוט.

בדצמבר 2006 השיבה בזק למשרד מבקר המדינה כי לדעתה התערב שר התקשורת בהוראתו הנוגעת להזרמות ליס, באופן בוטה וחסר תקדים בפעילות עסקית לגיטימית של בזק, שהיא בעלת מניות ביס. עוד השיבה בזק כי בעקבות קבלת הוראת השר החליט הדירקטוריון שלה לשתף בהזרמה שאושרה במרס 2004 בעלי מניות אחרים וגופים פיננסיים. בסופו של דבר הזרימה בזק ליס 283.4 מיליון ש"ח בלבד. עד מועד תשובתה לא קיבלה בזק את אישור הרשות להגבלים עסקיים להעלאת שיעור אחזקותיה ביס, והיא מחזיקה ב-49.8% ממניות יס. עוד ציינה בזק שהמדינה היא זו שביקשה ממנה, בשעתה, שתשקיע בחברת הלווין כדי להביא לידי תחרות בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית.

משרד מבקר המדינה מעיר שהעתירות לבג"ץ היו נגד התערבות המשרד בפעולות של בזק כבעלת מניות ביס, ולא נגד חילוט ערכויות. מכאן שלא היתה מניעה לחלט את הערכויות, אם סבר המשרד שזו דרך הטיפול הראויה, אך הדבר לא נעשה.

בזק ולקוחות עסקיים

בזק התקשרה במשך השנים עם לקוחות עסקיים בהסכמים ארוכי טווח, למתן הנחות במימון רכישת ציוד, ובכמה מקרים גם לאספקת ציוד או לקבלת שירות ספציפי ללא תשלום. מתן ההטבות ללקוח הותנה בהתחייבותו שלא לרדת בצריכת שירותי החברה מתחת לרמה שנקבעה, שהיא, על-פי רוב, 90% מן הצריכה בשנה שלפני ההסכם. בזק חתמה על הסכמים כאלה עם 76 לקוחות, כאשר 49 מהם נחתמו בארבעת החודשים הראשונים של 2004. בקבוצת היעד להסכמים נכללו 2,300 הלקוחות הרווחיים ביותר של החברה. מתשובת בזק לבג"ץ (ראו להלן) עולה שבזק התכוונה להציע את ההסכמים ללקוחות רבים הרבה יותר.

המשרד קבע ביוני 2004 שההסכמים לוקים בהפרה מהותית של הוראות הדין והרשיון הכללי של בזק: ראשית - הם חורגים מהתעריף המחייב שנקבע בתקנות לשירותים שתעריפיהם נתונים בפיקוח; שנית - הם מפריים את חובתה של בזק לספק כל שירות משירותיה בתנאים שוויוניים ובלתי מפלים, ללא תלות במאפייניו של מקבל השירות; ושלישית - יש להם אפקט אנטי תחרותי ומטרתם לפגוע בחירות מתחרים חדשים לתחום של שירותי הטלפניה הנייחים הפנים-ארציים.

המשרד הורה לבזק כי עליה לתקן את ההפרות שנגרמו בשל ההסכמים, ולבטל את הסדרי ההנחות והסדרי המימון הכלולים בהם בתוך פרק זמן של חודש ימים. הוא הודיע לה כי אם לא תבטל את ההסדרים כנדרש, יחולט סכום של עשרה מיליון ש"ח מתוך הערכות הבנקאית שבידי המשרד, וזאת בהתחשב בגודל הפגיעה בתחרות. גם במקרה זה לא הובהר למשרד מבקר המדינה כיצד קבע המשרד דווקא סכום זה.

בזק הגישה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 11421/04) נגד ממשלת ישראל ומשרד התקשורת בדצמבר 2004. עניינה העיקרי הוא דרישת העותרת, כי המשיבים יבטלו את החלטתם להורות לה שלא להתקשר בסוג מסוים של הסכמי הנחות עם לקוחות עסקיים. המשרד טען בתשובתו לבג"ץ כי חיוני למנוע מהמונופול-בזק כל ניסיון להרתיע מתחרים פוטנציאליים מלהיכנס לתחום, או לנצל את כוחו באופן שיקשה על התבססותה של תחרות. עוד טען המשרד, שיש לראות בחומרה פעילות אנטי-תחרותית של חברת בזק, המתבטאת בחתימת הסכמים ארוכי טווח המעניקים ללקוחות הנחות מסוגים שונים. לפיכך הורה המשרד לבזק לבטל מיד את הסכמי ההנחות, הסכמי המימון וההסכמים המיוחדים, ולהימנע, כמובן, מחתימה על הסכמים חדשים. בהחלטת ביניים ממרס 2005 קבע בג"ץ "אין מניעה לחלט סכום של 8 מיליון ש"ח מן הערכות הבנקאית האוטונומית שמסרה העותרת [בזק]". למרות זאת לא חולט הסכום עד מועד סיום הביקורת.

בתשובתו ציין מנכ"ל המשרד, מר מרדכי מרדכי, שהמנכ"ל הקודם, מר אבי בלשניקוב החליט שלא לחלט את הערכות ולהמתין להחלטת בג"ץ בעתירה. המנכ"ל הקודם הודיע בתשובתו כי החלטתו ניתנה לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים במשרד ועם פרקליטות המדינה ומשרד המשפטים.

עד נובמבר 2006 לא ניתן פסק דין בעתירה. אף שבג"ץ אפשר לחלט שמונה מיליון ש"ח מתוך הערכות, לא עשה זאת המשרד ובכך איבד מיכולת ההרתעה שלו.

שירות שיחות ארוטיות

1. הורים התלוננו בפני משרד התקשורת על כך שילדיהם צרכו "שירות ארוטי" כשקיימו שיחות טלפון שבהן הושמע מסר ארוטי, או כשצפו בסרטים פורנוגרפיים באינטרנט שהצפייה בהם נעשית ע"י שיחה לחו"ל, ובשל כך חויב חשבונם בסכומים גבוהים. בעקבות זה פתח תחום פיקוח על השירות לצרכן - יחידה באגף - בחקירה בנושא. בסיומה שלח המשרד באוגוסט 2005 לבזק בינלאומי ולאנטרנט זהב דוח פיקוח ומכתב בחתימת מנכ"ל המשרד, ובו הודיע להן כי כוונתו להטיל עליהן עיצומים כספיים, כ-2.3 מיליון ש"ח על בזק בינלאומי, וכ-5.2 מיליון ש"ח על אינטרנט זהב, בגין אספקת שירות ארוטי בניגוד לתנאי רישיון.

בעקבות ההודעה על הכוונה להטיל עיצומים כספיים הגישה כל אחת מהחברות למשרד ערר בכתב, ואף התקיים לשתייהן שימוע בעל-פה. בפברואר 2006 התקיים דיון מסכם בראשות מנכ"ל המשרד, ובו הוחלט להיוועץ במשרד המשפטים טרם קבלת החלטה בנושא. בעקבות ההתייעצויות הוחלט להפחית את גובה הקנסות לכמיליון ש"ח לבזק בינלאומי, ולכ-1.5 מיליון ש"ח לאינטרנט זהב. בסוף מרס 2006 הוטל העיצום הכספי על בזק בינלאומי בסכום האמור, והוא הופקד על ידי החברה

בקופת המדינה. בעקבות תביעתה הפחית בית משפט השלום בינואר 2007 400,000 ש"ח מן העיצום. אינטרנט זהב הפקידה את העיצום הכספי בסך כ-1.5 מיליון ש"ח בנובמבר 2006.

2. ב-2.8.06 כתב מר צבי יונדלר, סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה - מערך התקשורת (להלן - הסמנכ"ל) למר עמיקם כהן, מנכ"ל חברת פרטנר תקשורת, כי לאחרונה בדק המשרד חשד שלפיו החברה מאפשרת מתן שירות ארוטי באמצעות הרשת שלה, במספר טלפון רט"ן רגיל, ובלי שבוצעה חסימה כנדרש על פי רישיונה הכללי. עוד כתב שממצאי דוח הפיקוח ומסקנותיו מעלים חשד של ממש כי חברת פרטנר הפרה לכאורה את הוראות הרישיון.

עוד הודיע הסמנכ"ל, שבעקבות ממצאי דוח הפיקוח שוקל מנכ"ל המשרד להטיל על חברת פרטנר עיצום כספי בסכום של 322,500 ש"ח על פי סעיף 37(ב) לחוק, וזאת בגין ארבעה מקרים מתועדים של שיחות אל מספר הטלפון שבאמצעותו ניתן לכאורה שירות ארוטי. לפרטנר ניתנה הזדמנות להעלות את טענותיה בכתב בפני מנכ"ל המשרד עד אמצע אוגוסט 2006. כמו כן נדרשה פרטנר לחסום לאלתר את הגישה אל מספר הטלפון שבאמצעותו ניתן השירות. הקו נחסם למחרת.

ב-20.8.06 שב הסמנכ"ל והתריע בפני פרטנר על שתי הפרות נוספות הנוגעות לשיחות ארוטיות. הפעם שקל המנכ"ל להטיל עליה עיצום כספי בסכום של 645,000 ש"ח, וניתנה לה הזדמנות להעלות את טענותיה בכתב עד תחילת ספטמבר 2006. כן נדרשה לחסום לאלתר את הגישה אל מספרי הטלפון שבאמצעותם ניתן השירות, ולדווח על כך למשרד. מאז משלוח שני מכתבים אלה השלים האגף עוד שני דוחות פיקוח שהעלו ממצאים דומים. בנובמבר 2006 עדיין התנהלו במשרד דיונים בדוחות אלה, והם טרם נשלחו לחברת פרטנר.

פרטנר הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, שהיא "חולקת על כוונת המשרד להטיל עליה עיצומים ומבקשת להדגיש כי הינה ספקית רשת התקשורת - ספקית פלטפורמה ואיננה ספקית תכנים".

עד סוף דצמבר 2006 לא החליט המשרד אילו צעדים עליו לנקוט.

3. באוגוסט 2006 כתב הסמנכ"ל למר עמוס שפירא, מנכ"ל חברת סלקום ישראל כי ממצאי דוח פיקוח העלו שסלקום מאפשרת מתן שירות ארוטי באמצעות הפורטל הסלולארי שלה, בלי לחסום את הגישה אליו כנדרש. בכך הפרה לכאורה את הוראות הרישיון שלה, ומנכ"ל המשרד שוקל להטיל עליה עיצום כספי בסך של 322,500 ש"ח על-פי סעיף 37(ב) לחוק, בגין הפרה של תנאי רישיונה.

סלקום הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי עוד בספטמבר שלחה למנכ"ל המשרד מענה מפורט המסביר מדוע אין מדובר כאן בהפרת הרישיון של סלקום, ולפיכך אין מקום להטיל עליה עיצום כספי. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא עדיין בוחן את טענותיה של סלקום.

מן האמור לעיל עולה שהמשרד מתנהל בעצלתיים במשך חודשים רבים, ומן הראוי לזרז את קבלת ההחלטות בעניין.

חריגה מתנאי הרישיון

1. בסוף אפריל 2006 כתב מר אבי בלשניקוב, מנכ"ל המשרד דאז, למר יעקב גלברד, מנכ"ל בזק כי בעקבות פרסומים בכלי התקשורת נודע למשרד שבזק השיקה בתחילת חודש אפריל את מבצע "אביב בזק" ("המבצע"). במבצע זוכים הלקוחות, הרוכשים ברשת בזק טלפונים דיגיטליים

ומוצרים נוספים (להלן - הציוד), בהטבה של עד 200 דקות שיחה חינם מדי חודש, למשך שנה (הטבה מצטברת של עד 2,400 דקות בשנה). בתקנון המבצע פורסם כי ההצטרפות למבצע תחל בסוף מרס 2006 ותמשך עד אמצע מאי. בזק לא דיווחה למשרד על כוונתה להתחיל במבצע זה.

עמדת המשרד הייתה, כי בכך הפרה בזק את הוראות תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד שירותי בזק), התשס"ה-2005 ("תקנות התשלומים"), משום שהמבצע מקנה הטבה של דקות שיחה חינם באופן החורג מהתעריף שנקבע בתקנות התשלומים. אי עמידה בהוראות תקנות התשלומים בלי לקבל את אישור המשרד מראש, נוגד את תכלית הפיקוח החל על תעריפי החברה שנועד, בין היתר, להבטיח כי החברה לא תפגע בהתפתחותה של תחרות בתחום התקשורת.

עוד ציין המנכ"ל, כי עקב החשש שהמבצע עומד בניגוד להוראות הדין, רישיון החברה וכללי ההסדרה החלים עליה, החל המשרד לבחון את חוקיותו כבר בתחילת אפריל 2006. המנכ"ל הורה לבזק להפסיק את המבצע, ולהעביר את פרטיו למשרד. גם לאחר פניות חוזרות ונשנות מטעם המשרד באותו חודש (הן בעל-פה והן בכתב), שבהן שב המשרד וחזר על עמדתו, המשיכה החברה לקיים את המבצע ולשווקו, ונמנעה מלהעביר למשרד את המידע ואת המסמכים הדרושים.

לדעת המנכ"ל, סירובה של בזק להציג בפני המשרד את מלוא המידע ואת המסמכים שנדרשו ממנה לצורך בדיקת המבצע, העיכוב הרב שחל בהעברת המידע החלקי, וכן יצירת מצג שלפיו "כל החומר הרלוונטי הועבר לידי המשרד", גרמו לשיבוש חמור בפעילות ההסדרה, הפיקוח והאכיפה של המשרד ועמדו בניגוד להוראות הדין והרישיון.

בשל חומרת ההפרות, הן של תקנות התשלומים, והן של תקנות הפיקוח והוראות הרישיון, הורה המנכ"ל לחדול מקיום המבצע לאלתר; להפסיק לצרף אליו מנויים חדשים ולהימנע מממן ההטבה למנויים שהצטרפו עד כה; להציג למשרד את כל המסמכים והנתונים הנוספים הקיימים הנוגעים להתקשרות שבין בזק ובין ספקי הציוד. בכלל זה ההסכמות הנוגעות לסכום התמורה שמשלם הספק לבזק בגין כל מנוי המצטרף למבצע וזוכה בהטבה של דקות שיחה, שיעור העמלה שמשלם הספק, וכן מתכונת ההתחשבות שבין החברה והספק בסוף תקופת ההטבה, והכול - לא יאוחר מראשית מאי 2006.

לאחר חילופי מכתבים עם בזק, ועקב העובדה שבזק לא הפסיקה את המבצע, הודיע לה מנכ"ל המשרד במאי 2006 על חילוט הערבות שהמציאה בסכום של שבעה מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה שבפועל לא חולטה הערבות. גם במקרה זה לא הובהר למשרד מבקר המדינה כיצד נקבע דווקא סכום זה, ולמה לא חולטה הערבות.

מנכ"ל המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006: "מנכ"ל המשרד [דאז] החליט בשעתו לחלט את הערבות. כפי שנמסר לי על ידי השר, בכוונתו לפעול לחילוט הערבות". לאחר סיום הביקורת, באמצע ינואר 2007, החליט השר לחלט את הערבות.

2. לחברת "מירס תקשורת בע"מ" יש רישיון כללי למתן שירותי רדיו-טלפון נייד, והיא התקשרה עם חברת "אקספון" למתן שירותי חיוג לחו"ל באמצעות חיוג מקומי - פעולה אסורה לפי תנאי רישיונה. ההכנסות התחלקו בין מירס לאקספון. באוגוסט 2006 כתב בעניין זה הסמנכ"ל למר אברשה בורשטיין, מנכ"ל מירס, ולמר רפי דיק, מנכ"ל אקספון תקשורת, ותבע מחברת מירס לחדול ממתן שירות זה. ממכתבה, מספטמבר 2006, עולה שהיא אכן הפסיקה אותו.

מירס ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006: "בכל התקופה, שבה התקיים דיאלוג בין המשרד לבין חברתנו אישור מנכ"ל משרד התקשורת השונים את המשך קיום המיזם עד להחלטתם הסופית. אישור זה דינו כדין רשיון זמני, ולפיכך, לא קמה כל עילה לכאורית להפרת

תנאי רישיון. עם קבלת ההחלטה הסופית בנדון על ידי משרד התקשורת הופסקו השירותים... (ההדגשה במקור).

יועזר כי המשרד הסתפק בהפסקת השירות בלבד, זמן רב לאחר שגילה את דבר קיומו, בלא שנקט סנקציה בגין התקופה שבה פעלה החברה תוך הפרת תנאי רישיונה. בכך ויתר המשרד על הפעלת סמכותו לאכיפה ולענישה, ופגע בכוח הרתעתו במקרים דומים בעתיד.

3. לשם הבטחת התחרות בענף התקשורת הציעה הממשלה בחוק ההסדרים שהוגש לכנסת לקראת אישור תקציב 2007 לתקן את חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982. בדברי ההסבר לתיקון המוצע, נכתב בין היתר, כי "חוק התקשורת... מגביל את המנהל הכללי של משרד התקשורת באופן שבו הוא רשאי להטיל עיצומים כספיים בסכומים נמוכים ביחס למחזורי הפעילות של התאגידים הפועלים בענף. נמצא כי במקרים שונים, הפרת הוראות החוק והרישיון עלולות להימצא יעילות; ... לעתים מפעילי התקשורת יעדיפו להימנע מיישום הוראות החוק ומקיום תנאי הרישיון ולשאת בתשלום הקנסות בגין ההפרה... על הרגולאטור להעמיד מערכת קנסות אשר תהפוך את ההפרה לבלתי כדאית כלכלית עבור בעלי רישיון...".

בתחילת ינואר 2007 התקבל החוק. תוקן סעיף 37(ב) לחוק האמור, והוגדל העיצום הכספי מסכום שהוא פי 25 מן הסכום הקבוע כעת, לסכומים גבוהים יותר, כך שיחושב כאחוז מהכנסותיו של בעל הרישיון שהפר אותו. כמו כן נקבע שהביקורת השיפוטית על תשלום העיצום הכספי תועבר לבית המשפט לעניינים מינהליים.

הענקת סמכויות לעובדי אגף פיקוח ואכיפה

סמכויות עובדי האגף מוסדרות בתקנה 5 לתקנות כלהלן: "לשם ביצוע הפיקוח לפי תקנות אלו רשאי המנהל: (1) להיכנס בכל עת סבירה לחצרים של בעל רישיון - ובהסכמתו של מקבל שירות גם לחצרי - לצורך עריכת מדידות ובדיקות של מתקני בזק או ציוד בזק הנמצאים בחצרים כאמור, וכן בדיקת אופן ביצוען של פעולות בזק ומתן שירותי בזק בחצרים כאמור וטיבם; (2) ...".

כבר בשנת 2004 התריע סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה דאז (מר חיים חביב), על הצורך להסדיר את הפעילות בתחומים של החקירה והמודיעין במערך התקשורת, משום שלא ניתנו לעובדי האגף מלוא הסמכויות הדרושות להם. הוא ציין שעיקר הקושי מתמקד בהיעדר סמכות נגד חשודים במתן שירותי בזק ללא רישיון. הוא הציע לתת למנהל אגף הפיקוח סמכויות של קצין משטרה בדרגת מפקח לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), ושהמנהל הכללי יהיה רשאי להסמיך גם עובדים נוספים לעניין זה. כמו כן הציע להחיל דרכים לביקורת ולתפיסה לפי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, ולראות בה חיפוש במובנה של הפקודה בשינויים המתחייבים. הסמכה מסוג זה תיתן לאגף "מכפלת כוח" בלי שידקק לתוספת כוח אדם, תשפר את יכולת האכיפה וההרתעה שלו ואת תדמיתו.

הסמנכ"ל המכהן (מר צבי יונדלר) שב והכין נייר עמדה בעניין זה ביולי 2006, ובו ציין, שכדי לאכוף על בעלי הרישיונות לעמוד בתנאים שנקבעו להם, נדרש האגף לאסוף מידע ולבצע חקירה. לשם כך יש צורך בסמכויות של כניסה לחצרים והזדהות כבעל תפקיד רשמי; דרישת מסמכים וקבלתם; חקירת בעלי תפקיד בגופים בעלי רישיון; זימון בעלי תפקיד לתחקור במשרד; תיעוד ציוד ומערכות והחרמת מסמכים וציוד הקשורים לפעילות בלתי חוקית.

במצב הנוכחי קיימת תלות רבה של העובדים בנכונותם של בעלי הרישיון לשתף עמם פעולה, ובמקרים של הפרות חוק בידי מפעילי תקשורת שאין להם רישיון כלל (כגון תחנות רדיו פיראטיות), אין הם יכולים לפעול בלי ליווי משטירתי. משרד מבקר המדינה העלה שבמשרד יש חילוקי דעות בנוגע להיקף הסמכויות הדרושות לעובדים לצורך הפיקוח. מאז מכתבו הראשון של הסמנכ"ל דאז לא בדק המשרד את הדבר, ולא קידם את הטיפול בנושא.

המשרד השיב כי עוד באפריל 2005 הכין היועץ המשפטי הקודם מסמך בנושא "סמכויות פיקוח ואכיפה של משרד התקשורת - נייר עמדה ומצע לדיון", שנועד להניע עבודת מטה לקראת גיבוש הצעת חקיקה לחיזוק סמכויות המשרד. עוד השיב המשרד שהוא נמצא בעיצומם של דיונים שיקדמו את גיבוש מדיניותו בנושא.

מן האמור לעיל עולה שהמשרד עוסק בעניין הרחבת הסמכויות של אגף הפיקוח והאכיפה כבר מ-2004. זהו פרק זמן בלתי סביר בשביל עניין עקרוני. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שהדרגים הבכירים במשרד יכריעו בעניין היקף הסמכויות הדרושות לעובדי אגף הפיקוח, וימצאו פתרונות הולמים לבעיה. אם יוחלט שיש צורך בתיקוני חקיקה יש לפעול כדי לזרז אותה ואת כל שאר הפעולות הנדרשות.



תפקידו העיקרי של משרד התקשורת הוא להסדיר את שירותי התקשורת ואת הפיקוח עליהם. בשנים האחרונות גדל ההיצע והתרחב המגוון של שירותי התקשורת לציבור, התחרות בענף גברה ובעקבותיה הוזלו השירותים והתרחבו, והשתפרה רמת השירות לאזרחים. השינויים הללו מעניקים משנה חשיבות לפיקוח יעיל בענף כדי להבטיח שתתקיים בו תחרות הוגנת.

ממציא הביקורת עולה שהמשרד לא פעל בנחישות לאכיפת תיקון הליקויים שהועלו על ידו בפעולות הפיקוח. בשני מקרים החליט המשרד על חילוט אך לא חילט בפועל; במקרה שלישי התיר בג"ץ לחלט ערבות, אך הדבר לא נעשה; במקרים של הפעלת שירות שיחות ארוטיות איים המשרד בהטלת עיצומים, אך ביצועם מתמהמה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא אכף המשרד ביעילות ובנחישות נורמות התנהגות ראויות בענף התקשורת. הוא ויתר על הפעלת הסנקציות הניתנות לו בחוק גם במקרים של הפרות ברורות ובוטות והתנהגות הפוגעת בתחרות ובצרכני החברות.

גם באותם מקרים שבהם ניסה המשרד לחלט ערבויות, לא ניתן לדעת כיצד נקבעו הסכומים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול בנחישות לאכיפת גביית העיצומים שנקבעו וחילוט הערבויות. כמו כן, יש מקום שהדרגים הבכירים במשרד יכריעו בדבר היקף הסמכויות הדרושות לעובדי אגף הפיקוח וימצאו לו פתרונות הולמים.