



דין וחשבון

הצוות

לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת

מוגש לשר התקשורת מר ראובן (רובי) ריבלין

ירושלים, טבת תשס"ג

דצמבר 2002

ד' טבת תשס"ג  
9 דצמבר, 2002

לכבוד  
מר ראובן (רובי) ריבלין  
שר התקשורת  
**ירושלים**

נכבדי,

**הנדון: דו"ח הצוות לתכנון והקמת הרשות הלאומית לתקשורת**

1. בהמשך לכתב המינוי מיום 14.1.02, הרינו מתכבדים להגיש לך בזאת את דו"ח הצוות לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת, אשר מוגש לך במתכונת של דו"ח פנים משרדי, והכל כמתואר בפרק 1 לדו"ח.
2. הדו"ח מביא את המלצות הצוות באשר למתכונת הקמת רשות לאומית לתקשורת, וזאת בהתייחס לסוגיות שאותן נתבקש הצוות לבחון.
3. הצוות מודה לכל הגופים והאישים אשר טרחו והגישו עמדותיהם לצוות, וכן למשקיפים ולעובדי משרד התקשורת אשר תרמו והשקיעו מאמצים רבים בעבודת הצוות.
4. אנו מודים לך על האמון שנתת בנו.

בכבוד רב,

עו"ד אורי אולניק - יו"ר

מר משה גלילי

ד"ר אסף כהן

עו"ד שריל קמפינסקי

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ראשי פרקים

5	<b><u>פרק 1: מבוא</u></b>
5	1. רקע כללי .....
7	2. חברי הצוות .....
9	3. תיאור עבודת הצוות .....
11	<b><u>פרק 2: עיקרי ההמלצות</u></b>
17	<b><u>פרק 3 : הרקע לשינוי המבני המוצע</u></b>
17	1. ריבוי רגולטורים .....
19	2. מגמת הלכידות .....
21	3. רשות תקשורת עצמאית מול משרד ממשלתי .....
23	4. התמודדות עם עולם תקשורת מתקדם ותחרותי .....
26	5. סקירה השוואתית למדינות אחרות .....
39	<b><u>פרק 4 : המלצות מפורטות</u></b>
39	1. הקמת רשות תקשורת מאוחדת - בזק ושידורים .....
41	2. רשות סטטוטורית עצמאית מחוץ לממשלה .....
44	3. מבנה הרשות ודרכי המינוי .....
49	4. סמכויות הרשות החדשה, ייעודה ותפקידיה .....
68	5. יחסי הגומלין בין הרשות לממשלה .....
70	6. ניהול ספקטרום והיבטים ביטחוניים .....
75	7. תקציב .....
77	8. זכויות עובדים .....
78	9. תהליך יישום הדוח ותיאור הקמת הרשות .....

## **נספחים :**

- נספח 1 . כתב מינוי לחברי הצוות
- נספח 2 . טבלת ריכוז עמדות הציבור
- נספח 3 . מכתב השר לעובדי משרד התקשורת מיום 19.5.02

**כתיבת הדו"ח :** עידית צ'רנוביץ  
**עריכת הדו"ח :** עידית צ'רנוביץ ועמי גילה

# פרק 1 : מבוא

## 1. רקע כללי

סוגיית הקמתה של רשות תקשורת בישראל הועמדה כבר בשנת 1995 לבחינתה של ועדה ציבורית בראשות מר דוד בועז, אשר מונתה בידי שרת התקשורת דאז, גב' שולמית אלוני.

**ועדת בועז** הגיעה לכלל מסקנה כי יש להקים רשות סטטוטורית עצמאית לרישוי, פיקוח ואכיפה בענף התקשורת, אשר תחומי סמכותה יכללו את כל שירותי הבזק ואת כל תשתיות התקשורת, לרבות אלה המשמשות להעברת שידורי טלוויזיה של גופים המשדרים לציבור, וכן המליצה הועדה שהרשות לא תפקח על הגורמים המשדרים לציבור, למעט בנוגע לתשתיות כאמור.

דו"ח ועדת בועז אומץ ע"י הממשלה, בהחלטה מס' 879 מיום 28 במאי 1996, לפיה הוחלט להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד התקשורת לגיבוש הצעת חוק להסדרת פעילות רשות התקשורת. החלטת הממשלה לא יושמה.

שאלת המערך הארגוני הראוי להסדרת ענף הבזק והשידורים חזרה ועלתה במסגרת דו"חות של מספר ועדות ציבוריות אשר פעלו במהלך השנים, לפי מינוי של שרי התקשורת והאוצר, ונתבקשו להגיש המלצותיהן לצורך גיבוש מדיניות הממשלה לפתיחת ענף הבזק והשידורים לתחרות -

- **ועדת פלד** להרחבה ולארגון מחדש של מערך השידורים לציבור בישראל המליצה ביוני 1997 לשרת התקשורת להקים רשות לאומית סטטוטורית ועצמאית לתקשורת, שתאגד בתוכה את כל נושא התכנון, הרישוי, הבקרה, הביקורת והאכיפה של תחום התקשורת האלקטרונית: שירותי בזק ושידורים לציבור.

דו"ח ועדת פלד אומץ ע"י הממשלה, בהחלטה מס' 2444 מיום 10 באוגוסט 1997, לפיה הוחלט להקים רשות לאומית לשידורים לציבור, לא יאוחר מסוף שנת 1999, שתרכז את הסמכויות הנתונות בידי הגופים והרשויות השונים העוסקים בשידורים לציבור; בהתאם לכך הוחלט כי סמכויות הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו יועברו לרשות הלאומית לתקשורת לא לפני תום תקופת כהונתה של הכנסת ה-14.

- **ועדת וקס-ברודט-ליאון** לבחינת המדיניות בענף התקשורת ופתיחתו לתחרות המליצה בדצמבר 1997 לשרי התקשורת והאוצר לבחון את המערך הארגוני הנדרש למטרות הפיקוח והבקרה על ענף התקשורת, שכן פתיחת תחום התקשורת הפנים-ארצית לתחרות - עליה המליצה הועדה - "מחייבת שינוי מהותי ברמת ההסדרה והפיקוח על הענף".

המלצות ועדת וקס-ברודט-ליאון אושרו על-ידי הממשלה בהחלטה מס' 1177 מיום 3 בינואר 1997 .

- **ועדת רוזן** לגיבוש כללי ענף התקשורת לתחרות המליצה אף היא, במסגרת דו"ח שהגישה בספטמבר 1998 לשרי התקשורת והאוצר, לבחון הקמתה של רשות תקשורת לאומית שתחליף את משרד התקשורת, ואולם ועדת רוזן המליצה על הקמת הרשות רק לאחר יישומה בפועל של התחרות בשוק התקשורת הפנים ארצית כדי למנוע שיבושים בפתיחת הענף לתחרות.

- **ועדת סמסונוב** לארגון מחדש של הסדרת השידורים המסחריים בישראל המליצה בדו"ח שהגישה ב- 10 בינואר 2002 לשר התקשורת, בדבר איחוד המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, והקמת רשות לשידורי טלוויזיה ורדיו מסחריים, שבראשה תכהן מועצה ציבורית מאוחדת בת 11 חברים שתמנה הממשלה.

פרק התקשורת בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 2002), תשס"ב-2001, אשר תלוי ועומד במסגרת תהליכי חקיקה בכנסת, מבטא את יישום עיקרי המלצות ועדת סמסונוב.

ביום 14 בינואר 2002 מינה שר התקשורת צוות לתכנון הקמת רשות לאומית לתקשורת (כתב המינוי לחברי הצוות מצ"ב ומסומן כנספח מס' 1).

הצוות התבקש להגיש המלצות מפורטות למתכונת הקמתה של הרשות, במטרה שהמלצות אלו ייושמו במסגרת הצעת חוק אשר תוגש במהלך שנת 2003.

בפני הצוות לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת עמדו דו"חות הוועדות השונות המוזכרים לעיל אשר התייחסו במהלך השנים לשאלת המבנה הארגוני של הגורם המסדיר את ענף הבזק והשידורים לציבור.

## 2. חברי הצוות

בהתאם לכתב המינוי כלל הצוות בראשית דרכו את אלה :

עו"ד אורי אולניק – יו"ר, משרד התקשורת

מר יצחק איש-הורביץ<sup>1</sup>, נציג ציבור

פרופ' אברהם פרידמן<sup>2</sup>, נציג ציבור

דר' מיכה אנגל<sup>2</sup>, נציג ציבור

עו"ד דוידה לחמן-מסר<sup>2</sup>, משרד המשפטים

מר יואל נווה, משרד האוצר<sup>3</sup>

מר משה גלילי, משרד התקשורת

דר' אסף כהן, משרד התקשורת

עו"ד שריל קמפינסקי, משרד התקשורת

נציג עובדי משרד התקשורת<sup>4</sup>

גב' עידית צ'רנוביץ - מרכזת הצוות, משרד התקשורת

מר עמי גילה- מרכז הצוות, משרד התקשורת

### משקיפים<sup>5</sup>:

עו"ד אסתר שטרנבך, משקיפה

דר' עמית שכטר, משקיף

מר אבי גבאי, משקיף

### נציגי מערכת הביטחון:

סא"ל רולי ברייטמן, צה"ל

עו"ד ציפי קליינבוים-עזריה, משרד הבטחון

### השתתפו בדיוני הצוות וסייעו בעבודתו:

עו"ד נגה רובינשטיין, משרד המשפטים

מר אורן גלעד, משרד האוצר

עו"ד דינה עברי-עומר, משרד התקשורת

מר דורי צ'יקו, משרד התקשורת

מר חיים מזר, משרד התקשורת

גב' אורית דוברובסקי, משרד התקשורת

גב' שרה רוזנברגר, משרד התקשורת

<sup>1</sup> התפטר מחברותו בצוות במהלך הדיונים (מכתבו מיום 18.8.02 אל מנכ"ל משרד התקשורת ויו"ר הצוות)  
<sup>2</sup> התפטר/ה מהחברות בצוות לאחר תום הדיונים (מכתבו של פרופ' פרידמן מיום 06.11.02 אל שר התקשורת ;  
מכתבו של דר' אנגל מיום 18.10.02 אל שר התקשורת ; מכתבה של גב' לחמן-מסר מיום 07.11.02 אל שר התקשורת).  
<sup>3</sup> מר אמיר לוי, אשר החליף את מר יואל נווה עם סיום תפקידו כסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ביקש  
שלא להצטרף לדו"ח הצוות.  
<sup>4</sup> נציגות העובדים הודיעה לשר על החלטתה שלא ליטול חלק בעבודת הצוות.  
<sup>5</sup> נציגים מענף התקשורת אשר ליוו את עבודת הצוות והשתתפו בדיוניו ללא זכות הצבעה.

על רקע חילוקי דיעות שנתגלעו במהלך עבודת הצוות, הודיעו מספר חברים על התפטרותם מהצוות, אחד במהלך הדיונים, והיתר לאחר שהסתיימו הדיונים.

כך נותר הצוות מורכב מנציגי משרד התקשורת. הואיל ועבודת הצוות, שנמשכה כ-10 חודשים, כללה בחינה מקצועית ויסודית אשר במהלכה נשמעו מגוון דעות (לרבות דעותיהם של חברי הצוות שהתפטרו, כאמור לעיל), סבורים חברי הצוות שנתרו, כי נכון להגיש את המלצות הצוות, אף במתכונת של דו"ח משרדי, וזאת לאור העבודה המקיפה שערך הצוות לצורך גיבוש המלצותיו.

### 3. תאור עבודת הצוות

הצוות החל בעבודתו ב- 24 בינואר 2002 וקיים במהלך עבודתו עד ליום 17.10.02 כ-20 ישיבות מליאה ועוד כ-15 ישיבות בצוותי משנה.

עבודת הצוות כללה שני שלבים עיקריים: ראשית, שלב הצגת הנתונים והסוגיות המרכזיות, ולאחר מכן, שלב דיונים והכרעות.

בתחילת עבודתו פרסם הצוות ביום 27.2.02 פנייה לציבור בבקשה להצגת עמדות בנושא תכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת; כמו כן פנה יו"ר הועדה בכתב וביקש התייחסותם של הגורמים הבאים: מנכ"ל כל משרדי הממשלה, מנכ"לי חברות התקשורת והשידורים, מנכ"ל אמ"י, חבר ועד מנהל בארגון שח"ם<sup>6</sup>, מנכ"ל איגוד העובדים בקולנוע ובטלוויזיה, מנכ"ל המועצה הישראלית לצרכנות, יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, יו"ר ומנכ"ל הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו. המעוניינים להביע עמדתם נדרשו להתייחס, בין היתר, לנושאי סמכויות הרשות, מידת עצמאותה, ומבנה הרשות. לבקשה השיבו 20 גורמים, ביניהם תאגידים ויחידים (טבלה המרכזת את עיקרי עמדות הציבור מצ"ב ומסומנת כנספח מס' 2).

במסגרת שלב הצגת הנתונים והסוגיות המרכזיות, הוקמו ארבעה צוותי עבודה פנימיים, אשר בחנו והציגו בפני הצוות את הנושאים הבאים: מיפוי הסמכויות הקיימות בתחום התקשורת<sup>7</sup>; ספקטרום ובטחון; תקציב, תעריפים ומבנה רשויות קיימות (דוגמת רשות להגבלים עסקיים, רשות לניירות ערך ורשות החשמל); רשות מאוחדת (הכוללת את תחום הבזק ואת תחום השידורים) או שתי רשויות נפרדות לכל אחד מהתחומים.

בשלב מתקדם יותר של עבודת הצוות, מינה יו"ר הצוות צוותי משנה לנושא ספקטרום ובטחון (אשר כללו את נציגי משרד התקשורת ונציגי מערכת הביטחון) וצוות משנה לנושא מבנה הרשות. הצוותים ניתחו נושאים אלה והציגו לאחר מכן בפני הצוות חלופות להמלצה. צוות משנה נוסף ערך מיפוי של הסמכויות הקיימות לפי החוקים הרלוונטים להסדרת תחומי הבזק והשידורים.

מר יצחק איש-הורוביץ הציג בפני הצוות את דו"ח הועדה הציבורית לבחינת הרישוי והפיקוח בענף התקשורת בראשות מר דוד בועז, אשר הוגש לשרת התקשורת בשנת 1996, ואשר עסק בסוגייה של הקמת רשות תקשורת.

<sup>6</sup> מר יורם חטב.

<sup>7</sup> המונחים "תחום התקשורת" או "ענף התקשורת" אשר נעשה בהם שימוש בדו"ח, כוללים את תחום הבזק וכן את תחום השידורים המסחריים.

בסוגיית הקמת רשות מאוחדת או שתי רשויות נפרדות (לתחומי הבזק והשידורים) הופיעו בפני הצוות גורמי ממשל ומומחים בתחום זה כלהלן: עו"ד דורית ענבר - יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, מר מוטי שקלאר - יו"ר הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו דאז, מר שמואל שם טוב - מנכ"ל הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו דאז, מר נחמן שי - יו"ר הוועד המנהל של רשות השידור דאז, מר יצחק לבני ופרופ' ארנון צוקרמן.

עו"ד יעל אחי-לאה ממשרד המשפטים ופרופ' אברהם פרידמן הציגו בפני הצוות את טיוטת דו"ח התאגידים הסטטוטוריים שגובשה במשרד המשפטים.

הצוות בחן מודלים רגולטוריים הנהוגים ברחבי העולם ונעזר לשם כך, בין היתר, בטיוטת הצעת החוק הבריטית להקמת רשות התקשורת המאוחדת בבריטניה (OFCOM<sup>8</sup>) ובדו"ח ה-OECD<sup>9</sup>, אשר סקר מודלים של רגולציה בתחום התקשורת במדינות החברות בארגון ה-OECD.

---

Office of Communications<sup>8</sup>

Organization for Economic co-operation and Development<sup>9</sup>, ארגון המאגד את המדינות המפותחות בעולם.

## פרק 2 : עיקרי ההמלצות

### 1. הקמת רשות תקשורת מאוחדת - בזק ושידורים

הצוות ממליץ להקים רשות תקשורת (להלן - "הרשות") מאוחדת בעלת סמכויות הסדרה בתחומי הבזק והשידורים המסחריים לציבור.

הצוות סבור כי לקיומו של גוף מסדיר אחד יש חשיבות רבה בתקופה של התלכדות התשתיות והשירותים בתחומי הבזק והשידורים. לרשות מאוחדת תהיה יכולת לקדם את ההתמחויות המגוונות הדרושות לפיתוח מכלול הכלים הנדרשים להסדרה קוהרנטית, בלוח זמנים המאפיין את ההתפתחויות הטכנולוגיות והמקצועיות המהירות בענף התקשורת. על הגוף המסדיר להיות בעל ראייה רחבה המקיפה את תחום התקשורת כולו, ועליו להביא בחשבון את השלכות ההסדרה בתחום אחד על תחומי תקשורת אחרים.

הצוות סבור כי רגולציה מפוצלת בין מספר גופים, כפי שהדבר נעשה כיום, תעכב פיתוח ויישום של חידושים טכנולוגיים והזדמנויות עסקיות ובכך תמנע מהמשתמשים מגוון שירותים איכותיים, המשלימים אלו את אלו.

**כן מומלץ לשלב במסגרת רשות התקשורת מועצה ציבורית למישדרי טלוויזיה ורדיו מסחריים** (להלן: "מועצת המישדורים") אשר תעסוק בגיבוש מדיניות בנושא תכני השידורים המסחריים ובהסדרת תחום תכני השידורים.

הצוות עקב אחר מודלים ברחבי העולם. בהקשר זה, נבחנו לעומק המודל המתגבש בבריטניה<sup>10</sup> וכן המודל הקיים בקנדה, אשר מאופיינים ברשות תקשורת אחת, המסדירה את תחום הבזק ותחום השידורים גם יחד.

### 2. רשות סטטוטורית עצמאית מחוץ לממשלה

הצוות ממליץ להקים רשות סטטוטורית עצמאית נפרדת ממסגרת ממשלתית אשר תפעל בהתאם למדיניות-על ענפית, ככל שזו תתווה בידי הממשלה. רשות תקשורת עצמאית מחוץ לממשלה תיטיב להגשים את היעדים כדלקמן:

א. הסדרה מקצועית ויעילה של שוק התקשורת באמצעות הקצאת כוח אדם מקצועי ומיומן, שימונה לתקופת כהונה ארוכה ולא יהיה נתון ללחצי גופים אינטרסנטיים ולהשפעות ולחצים פוליטיים;

<sup>10</sup> מבנה רגולציה התקשורת בבריטניה נמצא כיום בהליך חקיקה לשם שינוי ואיחוד רשויות רגולטוריות קיימות והקמת רשות רגולטורית מרכזית אחת שנקראת OFCOM, אשר תהיה אחראית על תחום הבזק והשידורים כאחד.

- ב. יישום מדיניות ארוכת טווח שתקנה ודאות למשקיעים ותאפשר להם אופק פעולה;
- ג. אפשרות תגובה מהירה לשינויים וכשלים בשוק; אכיפה מהירה ויעילה;
- ד. גיבוש הליכי רישוי פשוטים;
- ה. תהליכי הסדרה שקופים למפעילים ולציבור.

### **3. מבנה הרשות ודרכי המינוי**

הצוות ממליץ כי בראש הרשות תעמוד **מועצת התקשורת** ולצידה תכהן **מועצת המישדרים**.

**מועצת התקשורת** - תורכב מחמישה חברים, שמתוכם ימונה יו"ר במשרה מלאה; ויו"ר מועצת המישדרים לטלוויזיה ורדיו מסחריים גם במשרה מלאה. שלושת החברים הנוספים יהיו נציגי ציבור שאינם במשרה מלאה.

חברי מועצת התקשורת ימונו בהמלצת השר הממונה – שר התעשייה והמסחר (להלן – "שר התמ"ס") - ובאישור הממשלה. שר התמ"ס ימנה ועדה לאיתור מועמדים. המועמדים למינוי יובאו לאישורה של הועדה לבדיקת מינויים על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

תקופת המינוי: חמש שנים ללא אפשרות הארכה, מלבד הקדנציה הראשונה שתהיה לתקופה של שלוש עד חמש שנים.

**מועצת המישדרים** - תוקם לצורך קידום התרבות הישראלית במסגרת השידורים המסחריים. המועצה תורכב מאחד עשר חברים ומתוכם יו"ר במשרה מלאה. מוצע, כי הקמת המועצה ודרכי המינוי ייעשו בהתאם לעקרונות ולמתכונת שהותוו בדו"ח ועדת סמסונוב.

**מנהל הרשות** - ימונה לרשות מנהל כללי לצורך ניהולה השוטף, מתן תמיכה מקצועית וביצוע החלטות מועצת התקשורת ומועצת המישדרים. שר התמ"ס יציע לממשלה מועמד למינוי לאישורה, וזאת בהמלצת מועצת התקשורת. מנהל הרשות ימונה לתקופת כהונה אחת של ארבע שנים ללא אפשרות הארכה.

**אגפים מקצועיים** - יסייעו בתהליכי קבלת החלטות שייקבעו על ידי מועצת התקשורת. דוגמאות לאגפים: יעוץ משפטי, כלכלה, הנדסה ורישוי, ספקטרום תדרים, פיקוח, תוכן ומדיה, דוברות, יחסי ציבור וכו'. האגפים יספקו שירותים מקצועיים, הן למועצת התקשורת והן למועצת המישדרים, לצורך הפעלת סמכויותיהן של המועצות ומילוי תפקידיהן. לצורך מילוי תפקידיה של הרשות והגשמת יעדיה כפי שתואר לעיל, כוח האדם של הרשות יהיה בהיקף הולם ויכלול מומחיות בתחומי הבזק והשידורים. מבנה הרשות המוצע, אשר יכלול גם אגף בעל מומחיות

בענייני תוכן, יביא לאיזון בין תחומי הבזק והשידורים, בתוך הרשות המאוחדת, מבלי שתחום אחד יאפיל על משנהו.

#### **4 . סמכויות הרשות החדשה**

ההמלצות בדבר חלוקת הסמכויות בתחום הבזק מבוססות בעיקרן על מסגרת הסמכויות המרכזיות שהוענקו לשר התקשורת בהתאם לחקיקה הקיימת, קרי הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ופקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

ההמלצות הנוגעות לתחום השידורים מבוססות על הסמכויות המרכזיות המסורות לשר התקשורת, למועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין וכן לרשות השניה לטלוויזיה ורדיו ולמועצת הרשות בהתאם לחקיקה הקיימת כיום. עם זאת, בשלבי הכנת החקיקה, הצוות סבור כי יש מקום לתת את הדעת להיבטים נוספים, כגון: האפשרות לקבוע סמכויות נוספות לרשות, ככל שיידרשו לצורך מילוי תפקידה, הצורך בהעברת סמכויות נוספות של שר התקשורת הקבועות בדברי חקיקה נוספים וכיוצא באלה.

**מועצת התקשורת** - מוצע כי למועצת התקשורת תימסרנה עיקר הסמכויות המצויות בידי שר התקשורת: עיצוב מדיניות בתחום התקשורת, רישוי (לרבות הסמכות לפרסם מכרז למתן רישיונות או זכיונות וכן לשמש ועדת מכרזים), פיקוח ואכיפה, קביעת תשלומים, קביעת חקיקת משנה וכו'. מועצת התקשורת תהיה הגוף האחראי על הסדרת הפעילות וקידום התחרות הן בתחום הבזק והן בתחום השידורים.

**מועצת המישדרים** - מוצע להקנות למועצת המישדרים סמכות ייחודית בכל הנוגע לתוכן השידורים. מועצת המישדרים תהיה מועצה נפרדת, אשר יועברו אליה סמכויות המועצות הציבוריות הקיימות לעניין ההיבטים התכניים של השידורים דוגמת: הפקות מקור, הגנה על קטינים, סיווג וסימון מישדרים, אתיקה בשידורים, פורנוגרפיה וכו', לרבות הסמכות להתקין כללים בעניינים אלה.

עם זאת, במקרים חריגים מומלץ להסמיך את מועצת התקשורת להורות למועצת המישדרים לקיים דיון נוסף בהחלטה שקיבלה, לרבות קיום דיון משותף עם מועצת התקשורת, אם התקיימו לדעתה טעמים כלכליים מיוחדים המחייבים זאת. לדוגמה, כאשר יש בהחלטה מסוימת של מועצת המישדרים כדי לשנות את המדיניות הנוהגת בענף התקשורת, באופן שישפיע מהותית על שוק התקשורת, ובכלל זה החלטה שיש בה כדי לגרום לפגיעה כלכלית מהותית במפעילים בענף או בצרכנים. בכל מקרה, סמכות ההכרעה תיוותר בידי מועצת המישדרים.

## 5. יחסי הגומלין בין הרשות לממשלה

מוצע כי מועצת התקשורת תהיה עצמאית בעיצוב המדיניות בתחום הבזק והשידורים ובהתווית קווי הפעולה של הרשות. בביצוע תפקידיה וסמכויותיה תפעל הרשות בהתאם למדיניות-על ענפית, ככל שזו תיקבע בידי הממשלה.

השר הממונה על ביצוע חוק הרשות יהיה שר התמ"ס; עם זאת, בהתייחס להפעלת סמכויות הנוגעות להיבטים תכניים של השידורים תידרש במקרים הרלוונטיים הסכמת השר התכני - שר התרבות או שר החינוך כפי שתקבע הממשלה (להלן - "השר התכני").

## 6. ניהול ספקטרום והיבטים בטחוניים

### א. ועדת התדרים ו"ועדה עליונה" לעניין ועדת התדרים

(1) מוצע לעגן בחקיקה את המצב הקיים - ועדת התדרים תישאר הגורם האחראי לעניין הועדה והקצאה של תדרים (גוף נפרד מהרשות, שאינו כפוף אליה). הרכב החברים בועדת התדרים: מוצע להותיר את ההרכב הקיים (2 נציגים למשרד התקשורת; 2 נציגים למשרד הבטחון; נציג למשרד לבטחון פנים ונציג למשרד התחבורה; היו"ר - ממשרד התקשורת), כאשר במקום נציגי משרד התקשורת יבואו נציגי הרשות (היו"ר המוצע: מנהל אגף הספקטרום ברשות).

(2) מוצע להסמיך גוף "מעל" ועדת התדרים, שהרכבו כהרכב דהיום של המועצה המצומצמת במועצה לקשר ואלקטרוניקה, אשר ידון בנושאים אלה: ערעורים על החלטות ועדת התדרים; מחלוקות בין חברי הוועדה; כל נושא אחר שהוועדה תביא בפניו מעת לעת (להלן - "ועדה עליונה"). הרכב החברים בועדה: מוצע להותיר את ההרכב הקיים (נציג משרד התקשורת; נציג משרד הבטחון; נציג המשטרה; היו"ר - מנכ"ל משרד התקשורת), כאשר במקום נציג משרד התקשורת יבוא נציג הרשות (היו"ר המוצע: יו"ר הרשות או מנכ"ל הרשות, לפי מתווה הסמכויות שיתגבש).

### ב. תקשורת בחירום

(1) מוצע כי נושא התקשורת בחירום יוסדר באמצעות מטה הרשות העליונה לתקשורת בחירום במסגרת מערך מל"ח וכן במסגרת סעיף 13א המוצע לחוק התקשורת.

(2) בהתייחס למטה תקשורת עליונה בחירום - מוצע כי במקום נציגי משרד התקשורת במטה יבואו נציגי הרשות הרלוונטיים. כמו כן מוצע להוסיף במטה נציג בכיר ממערכת הבטחון (אשר יכהן כסגן היו"ר).

## **7. תקציב**

הצוות ממליץ כי מימון רשות התקשורת ייעשה במודל של תקציב ממשלתי, כאשר התשלומים אשר תגבה הרשות ממפעילי התקשורת (אגרות, תמלוגים, דמי רשיון וכו') יועברו לאוצר המדינה.

הצוות סבור כי מימון הגוף באמצעות תקציב ממשלתי יגדיל את וודאות הרשות בכל הקשור לקופתה השנתית, ויצור הפרדה בין הגוף אשר מתפקידו לקבוע את גובה האגרות והתשלומים אשר משלמים מפעילי התקשורת למדינה לבין הגוף העושה שימוש בתשלומים אלו.

הצוות סבור כי הקמת רשות אחת, בהתייחס לתקציבים הקיימים של הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו מסחריים, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומשרד התקשורת, תביא לחסכון תקציבי.

## **8 . זכויות עובדים**

הצוות סבור שעל הגורמים המוסמכים במשרדי התקשורת והאוצר להסדיר את סוגיית זכויות העובדים באופן שזכויותיהם לא ייפגעו במעבר ממשרד ממשלתי לרשות ובמסגרת איחוד גופי הרגולציה. מוצע כי הסדרת זכויות העובדים תיערך במסגרת פעילותו של צוות הקמת הרשות, אשר בסוגיית זכויות העובדים יכלול בין היתר, את הגורמים הבאים: נציגות עובדי משרד התקשורת והרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, נציג הממונה על השכר באוצר, נציג החשב הכללי במשרד האוצר, נציג אגף התקציבים באוצר, נציג ההסתדרות, נציג שירות המדינה, סמנכ"ל משאבי אנוש של משרד התקשורת ונציג הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו.

## **9. תהליך יישום הדו"ח ותיאור הקמת הרשות**

לאחר שהצוות יגיש את המלצותיו לידי שר התקשורת, וככל שהשר יחליט לסמוך ידיו על החלטות הצוות, מומלץ כי שר התקשורת יפעל כדלקמן:

**א. שר התקשורת יגיש לממשלה הצעת החלטה שתכלול שלושה סעיפים:**

- (1) הממשלה מאמצת את הדו"ח;
- (2) יוטל על שר התקשורת להכין הצעת חוק ממשלתית להקמת הרשות;
- (3) המינוי של שר תקשורת בממשלה הבאה ייעשה מתוך מגמה להביא ליישום הדו"ח ולהקמת הרשות, ויפוג עם כינונה של הרשות; לעניין זה, יכול ששר התמי"ס יכהן, עד לכינונה של הרשות, גם כשר תקשורת.

**ב. שר התקשורת ימנה צוות להקמת רשות התקשורת שיעסוק בנושאים הבאים:**

(1) הכנת הצעת חוק ממשלתית עפ"י המלצות הדו"ח;

(2) קביעת הסדרי מעבר לגבי עובדים ונכסים;

(3) גיבוש מבנה ארגוני מפורט לרשות;

(4) קביעת הוראות מעבר לגבי חקיקת משנה.

עם הקמת הרשות לא יהא עוד צורך בהמשך קיומו של משרד התקשורת והוא יבוטל.

## פרק 3 : הרקע לשינוי המבני המוצע

### 1. ריבוי רגולטורים - הצורך בגורם מסדיר אחד

תחום התקשורת בישראל מתאפיין בריבוי רשויות הסדרה: משרד התקשורת - מסדיר את תחום הבזק; המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין מסדירה את תחום הטלוויזיה הרב ערוצית למנויים (שידורי הכבלים והלוויין); הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ומועצת הרשות השנייה מסדירות את שידורי הרדיו והטלוויזיה המסחריים לציבור; רשות השידור ומוסדותיה - פועלת כגוף מבצע בתחום שידורי הטלוויזיה והרדיו הממלכתיים; הממונה על הגבלים עסקיים ורשות ההגבלים העסקיים עוסקים בנושאי התחרות גם בתחום התקשורת; משרד המשפטים ומשרד האוצר בעלי מעורבות גבוהה בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות להסדרת הענף, לרבות במסגרת הליכי החקיקה. ריבוי רגולטורים הינו בעייתי במספר היבטים שיפורטו להלן.

ריבוי הגורמים המעורבים בהליכי ההסדרה, יוצר לעיתים מצב שבו החלטות סותרות בתוך הממשלה מביאות לעיכוב בהתפתחות הענף. כך גם, הראייה המקצועית הספציפית של כל אחד ממשרדי הממשלה מנעה את פיתוחה של מדיניות ארוכת טווח ברורה, לאורה יוכלו מפעילים לקבל החלטות.

בעיה נוספת נוצרה בשל קיומם במקביל של שני רגולטורים בתחום השידורים המסחריים. כאן נוצרו מערכות של דינים מחייבים שונים אשר חלק מההסדרים הקבועים במסגרתם שונים לחלוטין ביחס לגופים העוסקים באותו תחום, וזאת מבלי שקיימת הצדקה עניינית לכך (שהרי לגבי קהל הצופים אין כל משמעות מיהו הרגולטור של כל גוף משדר). עניין זה נדון, כאמור לעיל, בדו"ח ועדת סמסונוב בו נאמר כדלקמן: "בפועל נוצרו שתי מערכות הסדרה עצמאיות האחראיות על הסדרת שידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים לציבור, ללא יד מכוונת מרכזית, הפועלת מתוך ראיית מפת השידורים הישראלית לכל רוחבה"<sup>11</sup>.

לא רק שתי מועצות עצמאיות פועלות במקביל, אלא שיש לקחת בחשבון בנוסף, את קיומם של הגורמים הממשלתיים הנוספים אשר פועלים בזיקה לתחום השידורים, כל אחד מתוך השיקולים הספציפיים שלו, באופן שעלול להביא לעיכוב בפיתוח תחום השידורים.

חוסר האחידות והמתח הפנימי בין הגורמים השונים, לא נעלמו גם מעיניהם של המפעילים השונים. כל מפעיל ידע לבחור את הרגולטור המתאים לצרכיו ברגע נתון על מנת ליצור אצל עמדה האוהדת אד הוק את צרכיו של אותו מפעיל.

---

<sup>11</sup> דו"ח ועדת סמסונוב עמ' 11.

טשטוש הגבולות בין הטכנולוגיות, אשר יידון להלן, ובמיוחד העדר ההצדקה להבחין בין שירותים שונים על פי החלוקה המסורתית שלהם, יצרו אף הם בעיית סמכויות בין רגולטורים שונים.

הקמתו של גוף מסדיר אחד, המוסמך להמליץ לממשלה על מדיניות-העל בתחום התקשורת וליישמה, וכן להתמקד בפיקוח על המפעילים השונים, הוא צעד הכרחי בדרך ליצירת תהליך קבלת החלטות עצמאי, יעיל ומקצועי. הסדרת תחום התקשורת, בשל מורכבותו וייחודו, וכן בשל תרומתו העצומה של הענף להתפתחות הכלכלית, התרבותית והחברתית, צריכה להיות מסורה בידי מומחים לדבר ולא להיות עיסוק נוסף של גופים שעיסוקיהם רבים, ותשומת הלב שלהם אינה ממוקדת אך ורק בו.

בהקשר זה יצויין, כי חשוב להתוות את יחסי הגומלין שבין הרשות שתוקם לבין הגורמים הממשלתיים, בפרט משרדי המשפטים, האוצר והרשות להגבלים עסקיים, בתחומי התמחותם. כך לדוגמא, חשוב שמשדד האוצר יהיה מעורב בקביעת תקציב הרשות, אי אפשר להתעלם מעמדת המדינה בשאלות של קניין, הזכות לפרטיות, וכיו"ב או מעמדת הרשות להגבלים עסקיים בנושאי התחרות עצמם.

## **2 . מגמת הלכידות**

### **הצורך בהקמת גוף מסדיר אחד**

לקיומו של גוף מסדיר אחד יש חשיבות רבה בתקופה של התלכדות תשתיות ושירותים (convergence). מפעילים העוסקים בתחומים שנחשבו באופן מסורתי כתחומים שונים מספקים כיום שירותים דומים, המחייבים הסדרה אחידה.

על מנת לקיים הסדרה אחידה, על הגוף המסדיר להיות בעל ראייה רחבה המקיפה את ענף התקשורת כולו, ועליו להביא בחשבון את השלכות ההסדרה בתחום אחד על תחומי תקשורת אחרים.

ריבוי גופים המפקחים ומסדירים, במקביל, תחומים הנמצאים בתהליכי התלכדות מקשה על קיומו של תהליך קבלת החלטות שתוצאתו הסדרה קוהרנטית, אחידה וארוכת טווח, אשר היא גמישה דיה על מנת להתאים את עצמה להתפתחויות הטכנולוגיות המהירות של השוק.

ההתפתחויות הטכנולוגיות בענף התקשורת מובילות לתהליך של התלכדות פלטפורמות ושירותים, לטשטוש ההבדלים המייחדים את הפעילות בשוק ספציפי, ולשינוי בדפוסי הביקוש וההיצע בענף. בתוך כך, שינויים אלו מקשים על הפילוח המסורתי בין גבולות השווקים השונים ועשויים להצריך הערכה מחודשת של גבולות השוק עצמו ושל מידת התחרותיות בין השחקנים השותפים בו. תהליך ההתלכדות בין התחומים השונים משפיע לא רק על קהיליית העסקים, אלא על הציבור הרחב בכללותו.

התמורות הטכנולוגיות גרמו לטשטוש הגבולות בין שירותי תקשורת מסוגים שונים (כגון טלפוניה, ושידורי טלוויזיה). שירותים אשר סופקו בעבר באמצעות רשתות שונות, יכולים להיות מסופקים כיום על גבי אותה פלטפורמה תוך שהצרכן מקבל מגוון שירותי קצה באמצעות פלטפורמה אחת. מגמת הלכידות המרכזית כיום הינה של התלכדות פלטפורמות למתן שירותי בזק עם פלטפורמות למתן שירותי שידורים ותוכן<sup>12</sup>.

### **התלכדות רשתות בזק ושידורים**

עד לפני מספר שנים לא רב שימשו רשתות הכבלים ורשתות הפצת השידורים הלווייניות (DBS) בעולם לצורך העברת תכנים של שידורי טלוויזיה לציבור המנויים. כיום, לאור שינויים טכנולוגיים ומעבר משיטות שידור אנלוגיות לשיטות שידור דיגיטליות, מאפשרות תשתיות אלו, במקביל להעברת שידורי טלוויזיה, גם העברת שירותי קול ותקשורת נתונים.

בישראל, מהווה כיום תשתית הכבלים של חברות הכבלים אמצעי למתן שירותי אינטרנט מהיר לצד השימוש המסורתי של תשתית זו להעברת שידורי טלוויזיה רב ערוצית לבתי המנויים. משרד התקשורת אישר לאחרונה לחברת הטלוויזיה בכבלים מת"ב להתקשר עם ספקי אינטרנט

<sup>12</sup> מגמה נוספת הינה של התלכדות של פלטפורמות למתן שירותי בזק שונים (קול ונתונים).

ולמעבר באמצעותם הודעות דואר אלקטרוני אל ומאת מכשיר הטלויזיה של המנוי. המדובר בשירות חדשני, המביא את בשורת שירותי הדואר האלקטרוני, הנפוצים כל כך אצל משתמשי המחשב הביתי, גם למנויים של טלויזיה בכבלים, אף אם אין ברשותם מחשב ביתי. יצויין כי בנוסף, מונחת כיום במשרד התקשורת בקשה של חברת הכבלים לספק על גבי תשתית הכבלים גם שירותי טלפוניה. כמו כן חברות תבל ומת"ב מחזיקות ברשיונות מיוחדים למתן שירותים אינטראקטיביים שונים כגון: SMS, T-Mail ושירותי בנקאות הניתנים על גבי מסך הטלויזיה. ניסיונות לשירותים דומים נעשים גם ע"י חברת YES. מדוגמאות אלה ניתן לראות, כי כיום, באפשרותן של חברות שבעבר סיפקו שידורי טלויזיה בלבד (כבלים ולוויין) לספק הן שידורי טלויזיה והן שירותי בזק.

לא רחוק היום וגם במגזר הסלולרי יטשטשו הגבולות שבין שירותי תקשורת, העברת שירותי VOICE והעברת שירותי DATA ובין שירותי שידור של מקבצי וידאו וסרטים. כך גם לגבי שירות ה- ADSL שמהווה כיום שירות תשתית לשירותי תקשורת ומחר עשוי לשמש גם פלטפורמה להעברת שידורי טלויזיה כ- VOD ו- VDSL. חשוב לראות את התלכדות שידורי הטלויזיה ושירותי הבזק בהקשר רחב הרבה יותר, והוא התלכדות כל נושא התוכן עם תחום הבזק. ציוד המחשוב הקיים בחלק ניכר ממשקי הבית בישראל מאפשר כבר כיום קבלת תוכן רב ובכללו שידורים זהים לאלו המופיעים על מרקע הטלויזיה. רשתות הרט"ן המאפשרות כבר היום קבלת תוכן רב באמצעות הטלפון, צפויות לאפשר בעתיד הלא רחוק עם התפתחות רשתות "הדור השלישי" קליטת שידורי תוכן שונים.

לאור כל האמור, הצוות סבור שאף מגמת הלכידות מהווה נדבך חשוב נוסף במכלול השיקולים להקמת גוף מסדיר אחד.

### **3. רשות תקשורת עצמאית לעומת משרד ממשלתי**

#### **הפרדת הרשות מן הממשלה כמערכת פוליטית**

היותו של הגוף המסדיר חלק מן המערכת הפוליטית ובכפיפות לשר, עלולה להיות בעלת השלכות על תפקודו של הגורם המסדיר. המשטר הפרלמנטרי אינו מאפשר תקופת שלטון ודאית וידועה מראש, וממשלות ישראל האחרונות לא סיימו את תקופת כהונתן. היותו של העומד בראש הגורם המסדיר שר, הכפוף לחילופי השלטון, יוצרת קשר תפקודי בין האירועים הפוליטיים לבין פעילות הגורם המסדיר. תקופת כהונתו של השר משפיעה על טווח קביעת היעדים בתחום התקשורת, ולעיתים יכולה להעלות לראש סולם העדיפויות יעדים קצרי טווח ובעלי חשיבות משנית על פני יעדים ארוכי טווח, שלא ניתן להשיגם בתוך תקופת כהונה או חלקה. בנסיבות מסוימות עלולה תקופת בחירות לגרום לשיתוק המערכת המסדירה, וכן לעשותה רגישה ללחצים מצד גורמים אינטרסנטיים בעלי כוח הצבעה, כגון ארגוני עובדים. עצמאות הרשות מן המערכת הפוליטית חיונית על מנת לאפשר לה לקבוע מדיניות ארוכת טווח, ליצור וודאות ואופק עסקי לפעילות המפעילים הקיימים או למשקיעים חדשים. הניתוק מן המערכת הפוליטית יאפשר לרשות לפעול על פי לוח זמנים וסדרי עדיפויות, הנקבעים בהתאם לשיקולים ענייניים-מקצועיים.

#### **הפרדת הרשות מן המפעילים ומן הממשלה כבעלים של מפעיל תקשורת**

עצמאות הרשות המסדירה והפרדתה הן מן המפעילים בשוק והן מן הממשלה כבעלים של מפעיל התקשורת הקיים, קרי חברת בזק, היא תנאי חיוני להסדרת שוק התקשורת. עצמאות הרשות המסדירה, והפרדתה מן המפעילים בשוק, הוכרה כתנאי מוקדם הכרחי, לפתיחת התחרות בתחום התקשורת ברוב מדינות העולם. הצורך בהסדרה שוויונית כלפי כל המפעילים בתחום, מצד אחד, ובעלות הממשלה בחברת תקשורת הפועלת בשוק מול מפעילים אחרים, מצד שני, יוצרים ניגוד עניינים מובנה. ניתן להפריד בין הרשות המסדירה לבין המפעילים באמצעות הקמת גורם מסדיר עצמאי וכן באמצעות הפרטת מפעיל התקשורת שבבעלות הממשלה, בישראל חברת בזק.

כל אלה יחדיו מובילים למסקנה כי יש חשיבות לכך שקביעת המדיניות בתחום התקשורת, וכן הפיקוח על השוויוניות במתן השירותים והאכיפה הנדרשת בתחום ייעשו בידי גורם שאינו קשור לאחד המפעילים בשוק.

לעניין זה יוער, כי רוב המדינות החברות בארגון ה - OECD<sup>13</sup> בחרו בדרך של הקמת רשות תקשורת עצמאית כבר בשלב המוקדם של תכנון כניסת מפעילים חדשים לתחומי התקשורת.

#### **השלכות הנובעות מהיותה של הרשות המסדירה משרד ממשלתי**

לעובדה כי הרשות המסדירה מהווה חלק מן הממשלה יש השלכות על אפשרות תפקודה כגוף מסדיר הפועל במהירות וביעילות לשם גיבוש מדיניות, ביצוע פיקוח ואכיפה הדוקים ויעילים, ויישום תהליכי רישוי.

<sup>13</sup> ר' לעיל הערה מס' 9.

היותה של הרשות המסדירה משרד ממשלתי, המהווה חלק מגוף גדול, הלא הוא מערכת משרדי הממשלה, מכפיפה אותה למבנה ההירארכי ולנהלי קבלת החלטות המקובלים במערכת זו, אשר במקרים מסוימים מביאים לסתירות פנימיות ולמערך קבלת החלטות מסורבל.

מבנה זה יוצר אפשרות כי השיקולים שישקלו בעת קבלת החלטות לא ישקפו בהכרח ראייה מקיפה של תחום התקשורת, אלא נושאי תקציב או מדיניות אחרת בתחום אחר, בניגוד לעמדתו המקצועית של הגורם המסדיר.

בנוסף, חילופי השר העומד בראש המשרד, עלולים לגרום להחלפת חלק מן הדרג המקצועי, ובעיקר את ראש הדרג המקצועי במשרד או בכיריו, גם כך עלולה להיפגם עבודת הגוף המסדיר בשל חוסר רציפות.

### **עובדים, שכר ותקציב**

היותו של הגורם המסדיר משרד ממשלתי מכפיפה אותו אף למערכת השכר ומדיניות גיוס עובדים המקובלים במגזר הממשלתי. כמו כן מקבל המשרד תקציב ממשלתי הניתן על פי הקריטריונים המקובלים במשרדי ממשלה.

שאלת רמת המקצועיות של עובדי משרד התקשורת אינה נגזרת בהכרח מהיותה חלק מהמסגרת הממשלתית ואולם אילוצים של מנגנונים ממשלתיים בלתי תלויים כגון: הקצאת תקני כוח אדם, מסגרת תקציב ממשלתי, עיכוב בתהליכי קבלת החלטות וכו' אינם מאפשרים למצות את הרמה המקצועית של העובדים במיטבה.

מבנה של רשות עצמאית, המנהלת באופן עצמאי מדיניות גיוס עובדים בהתאם לצרכיה, יאפשר קיום מערכת יעילה ומקצועית של הגוף המסדיר.

## 4 . התמודדות עם עולם תקשורת מתקדם ותחרותי

### שוק התקשורת כשוק תחרותי

החל מתחילת שנות ה-90, עם שינוי תפיסת שוק התקשורת מתחום שבו פועל מונופול לתחום בר תחרות, החל משרד התקשורת בפתיחת מגזרי הפעילות השונים לתחרות. פתיחת השוק לתחרות יחד עם התמורות הטכנולוגיות בענפי התקשורת הביאו לצמיחה מרשימה בתחום, ולגידול בהיצע השירותים ואיכותם. המפעילים מציעים כיום, כל אחד בתחומו, שירותים מהמתקדמים בעולם ובמחירים תחרותיים. התחומים המרכזיים בהם מתקיימת תחרות הם תחום הרט"ן, תקשורת בינלאומית, שידורים רב ערוציים למנויים וגישה רחבת פס נייחת לספקי אינטרנט. תחום מרכזי שבו טרם התפתחה תחרות הוא תחום התקשורת הפנים-ארצית הנייחת.

לאור מורכבות תהליך פתיחת תחום התקשורת הפנים ארצית הנייחת לתחרות, מונתה בשנה זו וועדת קרול<sup>14</sup>, כדי לבחון מחדש את מדיניות ההסדרה שתקדם את התחרות בתחום. ועדה זו פרסמה לאחרונה את המלצותיה (אשר אומצו בידי השר, בכפוף למספר שינויים), ואלה צפויות להביא לשינויים נוספים במדיניות פתיחת שוק התקשורת הפנים-ארצי הנייחת לתחרות.

בפני הגורם המסדיר עומדים איפוא נושאים חיוניים להתפתחות התחרות, ולהנאתם של כלל הצרכנים מתוצאותיה. הנושאים החיוניים כוללים גם קביעת כללים לשירות האוניברסלי וקביעת כללי קישור גומלין, בהיבטים הכלכליים (תעריפים), הנדסיים ותפעוליים, והכל בעולם תחרותי בו קיים מספר מפעילים גדול.

השירות האוניברסלי - הבטחת סל שירותים חיוני, במחיר תחרותי, לכלל האוכלוסייה תהיה אחת המשימות החשובות של הגוף המסדיר בשנים הבאות. הבטחת השירות האוניברסלי יכול שתיעשה באמצעות הבאת התחרות לכלל חלקי הארץ או באמצעות כלים חלופיים, כפי שכבר אומצו במדינות שונות. להסדרת הנושא תהיה השלכה מהותית על המפעילים בתחום התקשורת הפנים ארצית הנייחת.

קישור גומלין – סוגיית קישור גומלין בין רשתות תקשורת נחשבת אחת הסוגיות המרכזיות להתפתחות תחרות בתחום התקשורת ובכלל זה בתחום התקשורת הנייחת. לדוגמה, לגובה תעריפי קישור הגומלין שיגבה המפעיל הנייח הותיק, שבשלב התחרות הראשונים מרבית שיחות הטלפון של מנויי המתחרים יתבצעו אל ומאת הרשת שלו, תהיה השפעה מכרעת על גובה התעריפים של המתחרה החדש ומכאן על סיכויי הצלחתו. לסוגיית קישור הגומלין גם מרכיבים הנדסיים של תיאום בין רשתות המפעילים השונים. בכל אלה נדרשת הכרעתו העצמאית-מקצועית ונטולת לחצים פוליטיים של הגורם המסדיר.

<sup>14</sup> הועדה לגיבוש מדיניות וכללים לפתיחת התחרות בתחום התקשורת הנייחת, בראשות מר רן קרול.

אשר על כן עומדת הרשות המסדירה בפני משימות כבדות ורחבות היקף, בינהן: קביעת המדיניות בתחום התקשורת הפנים-ארצית הנייחת, מעקב אחר תוצאות יישומה ועדכונה בהתאם לצרכים שיתעוררו. הסדרת התחום הבינלאומי תוך יצירת סביבת פעילות המאפשרת את התבססותם הכלכלית של המפעילים, פיקוח על היחסים ההדדיים בין המפעילים, לרבות אספקת שירותים הדדיים וקישורי גומלין בין רשתות בתנאים שוויוניים והוגנים, מעקב ופיקוח אחר התפתחות שוק שירותי ערך מוסף, הקצאת תדרים למפעילים, אכיפה והענקת רשיונות למפעילים חדשים.

### שוק התקשורת כשוק מתפתח ודינמי

כאמור, תהליך משמעותי ביותר העובר כיום על תחום התקשורת והמידע הוא תהליך ההתלכדות של התשתיות והשירותים. תהליך בו מטשטשים הגבולות בין תחומי התקשורת המסורתיים אשר אופיינו בעבר על-פי סוג התשתית ואופי השירותים שניתן לספק על גביה. חברות הכבלים שברשותן רשת כבלים שהיתה מיועדת בעבר להעברת שידורים בלבד, מספקות היום קישור אל ספקי אינטרנט והן עתידות לספק גם שירותי טלפוניה על גבי רשת זו. רשתות הרט"ן מעבירות כבר עתה מידע חזותי, ותחום שירותי המידע הכולל וידאו וכן שירותי M – COMMERCE, ילך ויתפתח עם הקמתן של רשתות תקשורת סולרית מ"הדור השלישי". ציוד לאספקת שירותי טלפוניה נייחת בפרוטוקול האינטרנט (VoIP), יאפשר אף הוא העברת מידע חזותי, והטלוויזיה האינטראקטיבית תספק שירותי מידע האופייניים כיום לתחום הבזק.

תהליכים אלה מגבירים את הצורך בראיה מקיפה של תחומי התקשורת השונים, וביישום מושכל של רגולציה אחידה, מהירת תגובה ודינמית, בכל תחומי הפעילות.

כחלק מתהליך ההתלכדות, מתרחשת בשנים האחרונות התפתחות מואצת של טכנולוגיות המרחיבות את אפשרויות האספקה של שירותים שונים על גבי רשתות תקשורת. שילובו של תחום התקשורת עם תחום המיחשוב והסבת רשתות התקשורת לדיגיטציה, הפכו את רשתות התקשורת לרשתות רחבות פס, בעלות יכולות שטרם מוצו. הרשתות מאפשרות העברת מידע, הכולל וידאו נתונים וקול, במהירות ובזמינות, ויכולות אלה מעודדות פיתוחם של שירותים חדשים. ההתלכדות מהווה גורם מאיץ לפיתוח טכנולוגיות התואמות רשתות שונות כגון רשתות נתונים וטלפוניה, וכן מתפתחות טכנולוגיות אלחוטיות שיתרוןן בהקטנת ההשקעות הנדרשות לצורך אספקת שירותי תקשורת.

ההתפתחויות הטכנולוגיות ומגוון השירותים החדשים מצריכים תנאי הסדרה אשר יאפשרו קליטה מהירה שלהם. בין היתר, נדרש הגורם המסדיר לתכנן וליזום, מבעוד מועד, את ההסדרה הנדרשת, לעקוב מקרוב אחר התפתחויות השוק, ולהגיב במהירות לצרכיו. בכמה תחומי פעילות, גובר הצורך בפיקוח ואכיפה יעילים על קשרי המפעילים. כל אלה מחייבים מבנה רשות גמיש, אשר יאפשר יישום סמכויותיה במהירות הנדרשת לקיומו של שוק תחרותי.

לסיכום, לדעת הצוות, נוכח היות שוק התקשורת תחרותי ודינמי, מאפייניה של רשות תקשורת עצמאית ומקצועית ישפרו באופן מובנה את תהליכי קביעת המדיניות ויישומה. רשות עצמאית, מקצועית ובעלת משאבים תוכל לאמץ כלים ושיטות עבודה אשר יתרמו להשגת מטרותיו של הגוף המסדיר, לשיפור רמת ההסדרה, הפיקוח והאכיפה, לפישוט תהליכי הרישוי ולהיענות רגולטורית מהירה להתפתחות הטכנולוגית הדינמית. מבנה רשות התקשורת כרשות עצמאית יאפשר קיומה של מערכת יעילה ומקצועית, מותאמת ליעדיו של הגוף המסדיר ולמתן מענה לצורכי השוק.

## 5. סקירה השוואתית למדינות אחרות

### 5.1 כללי

במרבית מדינות העולם המערבי פועלים כיום גופי הרגולציה בתחום התקשורת במבנה של רשות תקשורת חוץ ממשלתית. השינוי במבנה הרגולטורים בתחום התקשורת במדינות המפותחות בעולם וההתנתקות מן הממשלה התרחשו במרבית מדינות אירופה מאמצע שנות השמונים, ובמדינות צפון אמריקה מספר עשורים קודם לכן. יצויין כי מסוף שנות התשעים החלו גם מדינות רבות במזרח אירופה ובמזרח התיכון בהקמת רשויות תקשורת עצמאיות.

המעבר בעולם ממשדד ממשלתי המשמש כרגולטור בתחום התקשורת לרשות רגולטורית עצמאית הצריך הקמת גופים חדשים, תוך שינוי והתאמה של סמכויות הגופים הקיימים ואופן פעילותם. במדינות מסוימות הוקמו מספר רשויות, כאשר כל רשות מופקדת על תחום אחר של ענף התקשורת, בעוד שבמדינות אחרות הופקדה רשות אחת על מכלול התחומים הרלוונטיים לענף התקשורת.

אין זה פלא כי הבחינה מחדש של מבנה רגולטור התקשורת ומידת עצמאותו ביחס לממשלה נעשתה במרבית מדינות העולם המערבי ב-17 השנים האחרונות. בתקופה זו ניתן להבחין בשני גורמים עיקריים אשר השפיעו על ענף התקשורת: פתיחת שווקים לתחרות ושינויים טכנולוגיים מרחיקי לכת.

פתיחת תחום התקשורת לתחרות, הביאה לעליה משמעותית במספר המפעילים ולהתפתחות התחרות בענף התקשורת, והגבירה את חשיבות עצמאות הרגולטור מהשפעות פוליטיות. לעצמאות הרגולטור ולהתנתקות מן המערכת הפוליטית חשיבות רבה במצב בו הרגולטור מפקח על מספר חברות הנמצאות בתחרות זו מול זו, זאת בשל החשש לעירוב שיקולים לא מקצועיים בהחלטות הרגולטור, והחשש כי התחרות תיפגע בשל כך.

בנוסף, המהפכה הטכנולוגית אשר החלה בשנות השמונים הביאה לצורך בדינמיות רבה של הרגולטור, לאור השינויים המשמעותיים והמהירים אשר התרחשו בתחום התקשורת. טשטוש הגבולות הטכנולוגיים בין שירותים שונים ותהליך ההתלכדות בין שירותים, אשר בעבר ניתנו על גבי תשתיות שונות, השפיע על הצורך בפעילות רגולטורית גמישה ודינמית, תוך שיפור היכולת המקצועית והפיקוחית של הרגולטור.

## 5.2 מודלים בעולם

### OECD 5.2.1

בחינת הנעשה במדינות החברות ב-OECD<sup>15</sup> (Organisation for Economic Co-operation and Development), ארגון המאגד את המדינות המפותחות בעולם, מעלה כי מתוך 29 המדינות החברות בארגון, רק ביפן ובקוריאה אחראי משרד ממשלתי על רגולציית תחום התקשורת, בעוד שביתר המדינות (ביניהן מדינות צפון אמריקה ואירופה) קיימת הפרדה בין רגולטור התקשורת לבין הממשלה. יצויין כי בשנתיים האחרונות מדינות נוספות עברו למבנה של רשות עצמאית, ובהן פולין וטורקיה (החברות ב-OECD), וכן סלובקיה, סלובניה, לטביה ומולדביה.

בנוסף למגמת התנתקות הרגולטור מן הממשלה, ניכרת בשנים האחרונות בחינה מחודשת של ההפרדה שהונהגה לעניין הסדרת תחום התקשורת בידי מספר רשויות. לאור מגמת ההתלכדות נערכת כיום במדינות שונות בחינה מחדש של מבנה הרגולטור, תוך שקילת נושא איחוד רשויות במדינות בהן קיימות מספר רשויות רגולטוריות בתחום התקשורת. איחוד הרשויות נועד, בין היתר, כדי לשפר את פעולת הרגולציה וזאת על ידי הפחתת מספר הרשויות עמן נאלצים מפעילי התקשורת והצרכנים להתמודד וכן לצורך הנהגת מדיניות רגולטורית מאוחדת וקו פעולה ברור.

לצורך בחינת מידת העצמאות של רשויות התקשורת בעולם, ניתן להיעזר במספר פרמטרים עיקריים. הצוות נעזר בפרמטרים אשר קבע ה-OECD לעניין זה.<sup>16</sup> בהקשר זה יצויין כי משמעות המונח "עצמאי" הינה שהרגולטור שלעניין יישום ופירוש מדיניות ונורמות, הרגולטור פועל ללא התערבות של אינטרסנטים, ולא במובן שהוא בלתי תלוי במדיניות הנקבעת על ידי הממשלה.

הפרמטר העיקרי המשפיע על מידת העצמאות של הרגולטור הוא המבנה המוסדי שלו (קרי, האם הגוף הרגולטורי הוא נפרד מבחינה מבנית מן הממשלה; גוף נפרד הינו עצמאי יותר). כמו כן, קיימים פרמטרים נוספים המשפיעים על מידת העצמאות של הרגולטור:

- מינוי - מי ממנה את העומד בראש הגוף הרגולטורי והאם תנאיו מובטחים? ככל שהמינוי נעשה על ידי דרג גבוה יותר ולא נעשה על ידי אדם בודד, מידת העצמאות גדלה.
- חובת דיווח - למי הגוף הרגולטורי מדווח, אם בכלל? ככל שהרשות מחויבת לדווח לגוף אשר אינו קובע את המדיניות בתחום, מידת העצמאות גדלה.
- מימון - איך ממומן הגוף? תקציב סגור, אשר אינו נקבע על ידי המדינה מגביר את מידת העצמאות.

<sup>15</sup> יצויין כי מדינת ישראל איננה חברה ב-OECD, אולם בעת הנוכחית נערכת בחינה בדבר אפשרות הצטרפותה לארגון.

<sup>16</sup> ר' דו"ח ה-OECD: Telecommunication Regulations: Institutional Structures and Responsibilities, 26 : OECD, May 2000, עמ' 14-22.

- הפיכת החלטות - האם יש מוסדות ממשלתיים שיכולים להפוך את החלטות הגוף ? ככל שהאפשרות להפוך החלטות כאמור ניתנת לבית המשפט בלבד, עצמאות הגוף גדלה.

מבחינת הפרמטרים הנ"ל עולה כי במרבית מדינות ה-OECD: הרשות הינה רשות עצמאית מחוץ לממשלה; מינוי מועצת התקשורת נעשה על ידי השר הממונה או הנשיא/ראש ממשלה לתקופה של כ-5 שנים; קיימת חובת דיווח למשרד ממשלתי; בית המשפט הינו הגוף היחיד אשר יכול להפוך את החלטות הרשות. אופן מימון תקציב הרשות אינו מוסדר באופן אחיד, בהקשר זה, רק בשלוש מדינות בהן קיימת רשות עצמאית, מתוקצבת הרשות מתקציב המדינה.

## **5.2.2 דוגמאות לרשויות תקשורת לאומיות**

### **5.2.2.1 בריטניה**

כיום, לא קיים איחוד רשויות בבריטניה, וקיימים מספר גופים רגולטוריים, שמתקיימת ביניהם חלוקת סמכויות. לדוגמא, רגולציית השידורים נעשית על ידי גוף שונה מזה אשר מבצע את רגולציית הטלקומוניקציה.

אולם, מבנה רגולציית התקשורת בבריטניה נמצא היום בהליך חקיקה לשם שינוי ואיחוד רשויות רגולטוריות קיימות והקמת רשות רגולטורית מרכזית אחת ה-OFCOM. ההחלטה על הקמת ה-OFCOM (The Office of Communications) התקבלה לאחר שבשנים האחרונות קיימו בבריטניה בחינה מחדש של מבנה הרגולציה והפרדת הרשויות השונות העוסקות בתחום. לאור השינויים הטכנולוגיים הרבים ומגמת ההתלכדות אשר הקשו על עבודת הרגולציה הנעשית על ידי רשויות נפרדות, החליטו בבריטניה כי יש צורך במערכת פשוטה וגמישה יותר. נתון זה הוביל את הממשל בבריטניה להמליץ על איחוד רשויות התקשורת השונות תחת קורת גג אחת. לפיכך הוכנה טיוטת הצעת חוק להקמת OFCOM, רשות רגולטורית אחת אשר תעסוק ברגולציית תחום התקשורת.

### **OFCOM**

טיוטת הצעת החוק<sup>17</sup> עוסקת, בין היתר, בהקמת רשות רגולטורית מרכזית אחת, OFCOM, אשר תאגד את חמשת הגופים הרגולטוריים (Radio Authority, ITC, Oftel, Radiocommunication Agency, Broadcasting Standards Commission) העוסקות, הן בתחום השידורים והן בתחום הטלקומוניקציה. גופי רגולציה אחרים, כגון רשות השידור המפקחת על ה-BBC ומועצת הקולנוע, לא יהיו חלק מהרשות החדשה.

<sup>17</sup> Draft Communications Bill (כפי שפורסמה במאי 2002); הקמת המסגרת המוסדית של OFCOM נעשתה ב- Office of Communications Act, 2002.

הגם שלא מדובר בחקיקה מחדש, שכן טיוטת החוק מבוססת על שינוי החקיקה הקיימת, הרי שמדובר ברפורמה כוללת בהסדרת ענף התקשורת בבריטניה, כאשר השינויים העיקריים המוצעים בטיטת החוק הם:

- כינוס הסמכויות מחמשת הרגולטורים הקיימים לגוף מאוחד - OFCOM, דבר שיביא, לראשונה, לכך שכלל ההחלטות הרגולטוריות המשפיעות על סקטור התקשורת יתקבלו במסגרת אחת מרכזית;
- הסרת הדרישה לרישוי של מערכות תקשורת מסוימות, והצגת משטר רגולטורי חדש לרשתות תקשורת אלקטרוניות, שירותי תקשורת אלקטרונית ואמצעים נלווים;
- קביעת אפשרות למסחר בספקטרום אשר עשוי להוביל לניצול יעיל יותר של תדרי הרדיו הפנויים;
- קביעת מבנה חדש וקוהרנטי לרגולציה של שידורים לציבור (Broadcasting), אשר מיועד להתמודד בעיקר עם העידן הדיגיטלי, ומאפשר שימוש ברגולציה עצמית כאשר הדבר אפשרי ומתאים.

מסמך מדיניות שצורף לטיטת הצעת החוק<sup>18</sup> מתאר בהרחבה את המדיניות שבבסיס הצעת החוק וכן את הרציונלים לשינויים המוצעים. בין השאר נכתב כי לאור ההתפתחות הטכנולוגית, מגמת ההתלכדות ושינוי הגישה והציפיות בקרב הציבור, נוצר צורך בראייה אסטרטגית החוצה את הרגולציה של סקטור התקשורת בכללותו. כבר כיום נוצר צורך בהתייעצות בין הגופים הקיימים בנושאים כמו גישה לרשתות, ניהול הספקטרום המעבר לדיגיטציה ועוד. ההנחה היא כי רק רגולטור יחיד ומרכזי יוכל לגבש מדיניות לטווח הארוך.

הנושאים שכבר כיום כרוכים זה בזה הם:

- תחרות ברמת התכנים ותחרות ברמת ההולכה (תשתית) משפיעות אחת על השניה באופן הדדי.
- שירותים עבור המשתמש מותנים הן בהיבט התוכני והן בהיבטי ההולכה.
- ההולכה של שידורים לציבור תלויה בגורמים כמו הרגולציה על גישה לרשתות, מדריכי תוכניות אלקטרוניים, גודל השוק, רווחים מפרסום והבעלות במדיה.
- רוב הפעילות תלויה בהקצאת הספקטרום.

הבאת הנושאים הללו לטיפול בידי רגולטור אחד, עשויה, כפי שנכתב, להיטיב את איכות קבלת ההחלטות ואת העקביות בקבלת ההחלטות בסקטור כולו. אמנם יש צורך באיזון של יעדים כלכליים ויעדים תרבותיים, אולם הדבר ייעשה טוב יותר על-ידי רגולטור יחיד הנושא באחריות לעריכת האיזון.

<sup>18</sup> Draft Communications Bill- Policy Narrative ; ר' <http://www.communicationsbill.gov.uk>

## מנגנונים מרכזיים לקבלת החלטות

**מועצת מנהלים** (OFCOM Board) – הכוונה היא להקים צוות מנהלים מצומצם על מנת שיוכל להגיב במהירות ולהיות גמיש בסביבה המשתנה במהירות. מצופה ממנו לפעול תחת מידה גבוהה של אחריות קולקטיבית ותוך דגש על פונקציונליות ואפקטיביות ולאזן דווקא על ייצוג של אינטרסים פרטיקולריים. אף על פי כן, ברור כי למרבית פעילויות מועצת המנהלים קיים גם מימד לאומי ואזורי, והכוונה היא שהדברים יבואו לידי ביטוי בעבודתה.

**מועצת תכנים** (Content Board) - הפונקציה העיקרית של מועצת התכנים תהיה להבטיח שאופי ואיכות שידורי הרדיו והטלוויזיה ייוצגו היטב במסגרת הכללית של OFCOM. הכוונה היא להקים מועצה, שחבריה מייצגים אספקטים מגוונים של האינטרס הציבורי. איש מקצוע מ-OFCOM יכהן כיו"ר מועצת התכנים ואילו מרבית חברי המועצה יהיו נציגים שאינם אנשי מקצוע בתחום ואינם עובדי OFCOM.

ישנה ציפייה שמועצת התכנים תשחק תפקיד מרכזי ב-OFCOM, ולפחות שתערוב לכך שהאינטרסים אותם ממלאים הגופים העוסקים בשידורים כיום, יבואו לידי ביטוי וישפיעו גם לכשיוקם הגוף המרכזי החדש. תפקיד נוסף של המועצה יהיה דאגה לכך שכל העבודה הנעשית ב-OFCOM תיקח בחשבון אינטרסים של לאומים ואיזורים שונים, גם כאשר יהיה מדובר במערכת הרישוי ובהצבת סטנדרטים לשירותי טלוויזיה ורדיו.

הקווים המנחים של הצעת החוק בנושא תכנים הם המשך מגמת צמצום כמות הסטנדרטים בענייני תוכן בטלוויזיה ורדיו, וכאשר הדבר מתאים – יצירת חובות ופיקוח על גופי שידור ציבוריים. תפקידה של מועצת התכנים הוא ליעץ ולתמוך במועצת המנהלים לשם השגת יעדים אלו.

**פאנל צרכני** (Consumer Panel) – הגוף נועד לבטא באופן חזק וברור את קולם של הצרכנים בנושאי שירותי תקשורת ותכנים. שלא כמו מועצת התכנים, מדובר בגוף נפרד מ-OFCOM, אשר תינתן לו עצמאות מירבית ואשר יקבע לעצמו את סדר היום ויפרסם חוות דעת. חבריו ייבחרו באישור מזכיר המדינה. לגוף יהיו אמצעים משלו לצורכי מחקר. ל-OFCOM תהיה חובה לספק לפאנל מידע וכן החובה לנמק סירובו לעצות של הפאנל.

**מנגנון ערעור** (CAT) - מנגנון ערעור על כל החלטה של OFCOM בנוגע לרשתות, לשירותים ולספקטרום קבוע בטיוטת הצעת החוק. בראש מנגנון הערעור יעמוד טריבונל מיוחד (Competition Appeal Tribunal), אשר יחליף את הטריבונל הקיים (Competition)

הדרושות ל-OFCOM. Commission Appeals Tribunal). הטריבונל יוכל לדחות ערעורים, או להחזירם בליווי ההנחיות.

### עצמאות הגוף

OFCOM יתפקד כגוף עצמאי ונפרד מהממשלה. אלא שבנושאים בעלי חשיבות לאומית, תישאר בידי השרים הסמכות להנחות את OFCOM, ובפרט – מזכירות המדינה תוכל להוציא הוראות ל-OFCOM בעניינים הקשורים לרשתות, שירותים וספקטרום וזאת לשם השגת המטרות הבאות:

- שמירה על אינטרסים של בטחון לאומי;
- שמירה על אינטרסים הנוגעים ליחסי חוץ עם מדינות אחרות;
- שמירה על מילוי חובות בינלאומיות בהן קשורה בריטניה;
- שמירה על בטחון ובריאות הציבור.

OFCOM יוכל לייצג את בריטניה בגופי תקשורת בינלאומיים, לפי דרישת מזכיר המדינה.

טיוטת הצעת החוק מקנה ל-OFCOM סמכויות חקיקה, כשהרציונל הוא שיש להעניק גמישות לגוף – במסגרת שמציב הפרלמנט - לצורך יצירת משטר רגולטורי מותאם לשוק, לטכנולוגיות ולדרישות משתנות בשוק. ברם, יצויין כי חקיקה בעלת השלכות פליליות תהיה טעונה אישור מזכיר המדינה ותהיה נתונה לפיקוח הפרלמנט.

**תקציב:** מקור תקציב OFCOM יהיה בדומה למקור תקציבי הרגולטורים הקיימים. עיקר התקציב יגיע לרשות מגביית אגרות שונות ממפעילי התקשורת במדינה, בעוד שמימון קטן יחסית יגיע מתקציב המדינה. תקציב הרשות יבחן בקפידה על ידי המשרד הלאומי לביקורת והוועדה לחשבונות ציבוריים. סך תקציב הרשויות אשר יאוחדו ב-OFCOM עומד על כ- 180 מליון דולר.

בימים אלו מונו חברי מועצת המנהלים של OFCOM; לתפקיד יו"ר המועצה מונה הלורד David Currie, ובקרוב, ימונה המנהל הכללי של הרשות. בכפוף לסיום הליכי החקיקה, OFCOM צפוי להתחיל לפעול כרגולטור מאוחד במהלך שנת 2003.

**המודל של רשות תקשורת מאוחדת המוצע על-ידי הצוות מבוסס על מודל ה- OFCOM.**

## OFTEL

הרגולטור הראשי בבריטניה (כיום, טרם הקמת OFCOM) לנושאי הטלקומוניקציה, OFTEL ) (The Office of Telecommunications), הוקם בשנת 1984 בעקבות ה- Telecommunication Act אשר הסדיר את נושא רגולציית תחום התקשורת. OFTEL הינה רשות ממשלתית בעלת אוטונומיה בקבלת החלטות, ועצמאות רבה מהשפעת משרדי הממשלה. לרשות קיימת חובת דיווח לגוף המחוקק.

**אורגנים:** ברשות קיימים מספר דירקטורים, אולם בראש הרשות עומד יו"ר אשר הינו הגורם המכריע בכל דבר ועניין. מזכיר המדינה לתעשייה ומסחר ממנה את היו"ר לתקופה של 5 שנים.

**מבנה:** הרשות אחראית על קידום רווחת הצרכנים והתחרות בתחום הטלקומוניקציה. ברשות למעלה מ-200 עובדים המועסקים בשלושה אגפים עיקריים: אגף מדיניות רגולטורית האחראי על פיתוח המדיניות בתחום הטלקומוניקציה, אגף פיקוח האחראי על עמידת בעלי הרשיונות בחובותיהם ואגף תמיכה האחראי על תחומי המנהלה, יחסי הציבור, הדוברות וכו'.

**תקציב:** הצעת תקציב הרשות נעשית לאחר התייעצות של מספר גורמים שונים, ולאחר מכן מוגש התקציב לאישור משרד האוצר. מרבית התקציב (למעלה מ-80%) מקורו באגרות אשר משלמים מפעילי התקשורת במדינה.

המשרד הממשלתי (Department of Trade and Industry): המשרד קובע מדיניות, מקבל דיווח על ידי הרשות, ומנפיק רשיונות כאשר על אכיפתם ממונה הרשות.

## ITC

בבריטניה קיימת (כיום, לפני הקמת OFCOM) רשות רגולטורית נפרדת לנושא השידורים, ה- Independent Television Commission. סמכויות ה- ITC נגזרות מה- Broadcasting Act 1990 ומה- Broadcasting Act 1996. תחום הטיפול המרכזי של הרשות הוא רגולציה על שידורי טלוויזיה מסחריים (לא כולל את השידור הציבורי).

תחומי הטיפול העיקריים הם: חברות טלוויזיה מסחריות המשדרות אל ומחוץ לבריטניה, בין אם בשיטת הפצה טרסטריאלית, בכבלים או בלוויין, בשיטת שידור אנלוגית או דיגיטלית (הפיקוח כולל את ערוצים 3, 4 ו-5). הרשות מבקשת להבטיח תחרות אפקטיבית בפיקוח על הגופים המשדרים. חובת הרשות היא להבטיח שטווח רחב של שידורים מוצג לציבור ושהתכנים מכוונים למגוון של מגזרים. הרשות ממומנת מתשלומי אגרות רשיון.

**מבנה:** יו"ר הרשות וסגנו וכן 8-10 חברי מועצה הכוללים ייצוג לסקוטלנד, צפון אירלנד ווילס, ממונים ע"י מזכיר המדינה לענייני מורשת לאומית לתקופה של 5 שנים.

כאמור בימים אלה עם הקמת ה-OFCOM תבוטל מסגרת פעילותה העצמאית של רשות זו ותיכלל בתוך ה-OFCOM.

מלבד OFTEL וה-ITC קיימים בבריטניה שלושה רגולטורים נוספים הפועלים בתחומי התקשורת והשידורים:

- **Radio Authority** – אחראי על תחום שידורי הרדיו.
- **Radiocommunication Agency** – אחראי על כל נושא הספקטרום האלקטרומגנטי.
- **Broadcasting Standards Commission** – אחראי על איכות ואמינות השידורים הן בטלוויזיה והן ברדיו.

#### **5.2.2.2 ארה"ב**

רגולטור התקשורת האמריקאי, ה-FCC (Federal Communication Commission), הוקם בשנת 1934 במסגרת ה-Communication Act והיה לראשון הרגולטורים העצמאיים, הפועלים מחוץ לממשלה, בתחום התקשורת.

הרשות הינה סוכנות עצמאית, אשר כפופה ישירות לקונגרס. לא קיים משרד ממשלתי האחראי על ה-FCC. הרשות הינה גוף מאוחד הפועל בכל מגזרי התקשורת במדינה, וסמכויותיה כוללות רגולציה הן של תחום הטלקומוניקציה והן של תחום השידורים.

ה-FCC הינו אחד הרגולטורים הבולטים בעצמאותו, כאשר יחודו הינו בעיצוב מרבית מדיניות התקשורת במדינה. יש לציין כי למרות עצמאות הרשות בנושא זה, המדיניות טעונה אישור הקונגרס. תחום השיפוט של ה-FCC מכסה 50 מדינות, מחוז קולומביה ושטחים בתחום שיפוט של ארה"ב. בנוסף יצויין כי סמכויות ה-FCC הינן בתחום התקשורת האזרחית בלבד.

ל-FCC אין חובת דיווח שוטף לגוף אחר כלשהו, בין אם גוף ממשלתי או כל גוף אחר. לרשות אוטונומיה בקבלת החלטות. עם זאת יצויין כי נושאים ביטחוניים שונים בתחום התקשורת ובהם ניהול והקצאת ספקטרום התדרים הממשלתי אינם באחריות ה-FCC, אלא תחת אחריותו של ה-NTIA (The National Telecommunication and Information Administration).

**האורגנים:** הרשות מנוהלת ע"י 5 נציבים הממונים ע"י הנשיא ומאושרים ע"י הסנאט למשך 5 שנים. הנשיא ממנה אחד מהנציבים להיות היו"ר. לשם שמירה על איזון פוליטי, מלבד היו"ר אשר על פי רוב הינו נציג מפלגת הנשיא, יתר ארבעת הנציבים מתחלקים בצורה שווה בין המפלגה הדמוקרטית והרפובליקנית. ככלל, כהונת האורגנים הינה לתקופה קבועה, אולם בעת חילופי

שלטון מתפטר היו"ר, והנשיא ממנה לו מחליף. על המינויים לעמוד במגבלות של העדר עניין אישי או עסקי בתחום התקשורת. היו"ר מאציל סמכויות ניהול ואדמיניסטרציה למנכ"ל הרשות. בכל הארגון קיימים כ- 2,000 עובדים.

**מבנה:** מבנה הרשות מורכב מ-6 חטיבות ו-10 משרדים, אשר כל אחד מהם מטפל בתחומים מוגדרים, כפי שיפורט להלן. גופים אלו אחראים על הניהול השוטף של הרשות ומתן יעוץ לנציבות בנושאים שונים.

- **חטיבה לענייני צרכנות וממשל** - מעבירה מידע לציבור בנושאי טובין ושירותי תקשורת. החטיבה מובילה את מאמצי מדיניות התקשורת (לגבי התעשייה) לסוכנים ממשלתיים אחרים, והכל תוך דאגה לאינטרס הציבורי.

- **חטיבת האכיפה** - אוכפת את החוק ואת כללי הרשות והוראותיה.

- **חטיבה בינלאומית** - מייצגת את הנציבות בענייני לוויין ונושאים בינלאומיים.

- **חטיבת מדיה** - מבצעת את ההסדרה בתחום שידורי הרדיו, שידורי טלוויזיה, לרבות שידורי Broadcast ושידורים רב ערוציים (כבלים ולוויין).

- **חטיבת תקשורת אלחוטית** - מטפלת בנושאי הסלולר, איתוריות ורדיו; כמו כן מסדירה את תחום הספקטרום מבחינת היבטים של הגנת הציבור, צרכים כלכליים וצרכים ציבוריים לשימוש בספקטרום.

- **החטיבה לתחרות ברשת** - אחראית לכללים ולמדיניות בהתייחס לחברות הטלפוניה במדינות, ובנסיבות מסוימות גם בין-מדינתיות, וכן שירותי בזק נייחים לציבור.

עשרת המשרדים עוסקים במתן שירותים לרשות בתחומים שונים: משפט מנהלי, אפשרויות עסקיות בתחום התקשורת, הנדסה וטכנולוגיה, ייעוץ משפטי, פיקוח, ענייני חקיקה (נקודת קשר עם הקונגרס), ניהול (תחת היו"ר), יחסי ציבור, וייעוץ בנושאי מדיניות כלכלית.

**תקציב:** ל-FCC תקציב שנתי של כ- 200 מליון דולר. מקור התקציב הינו משולב, כך שמרביתו מגיע מאגרות אשר משלמים מפעילי התקשורת לרשות ומקצתו מגיע מתקציב המדינה. כספים המשולמים באופן חד פעמי במכרזי תדרים מועברים לאוצר המדינה.

**משרד ממשלתי:** לא קיים כלל משרד ממשלתי האחראי על תחום התקשורת. הגורם הממשלתי היחיד המעורב ברגולציית התקשורת הינו ה- NTIA אשר מקצה תדרים ברמה הפדרלית.

### 5.2.2.3 קנדה

הרשות הרגולטורית הקנדית, (Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission) CRTC, הוקמה בשנת 1968 מכוח ה-CRTC Act. הרשות הקנדית הינה אחת מרשויות התקשורת הראשונות אשר הוקמו בעולם הממוקמות מחוץ לממשלה. ה-CRTC הינה רשות עצמאית המופקדת הן על תחום הבזק והן על תחום השידורים.

מבחינה פורמלית הרשות אינה מנותקת לחלוטין מהשפעה פוליטית, וזאת לאור חובת הדיווח ומערכת היחסים עם משרד התעשייה הקנדי, המעצב את מדיניות התקשורת במדינה, ועם משרד המורשת הקנדי אליו מדווחת הרשות.

סמכויות ה-CRTC הינן בתחום הרגולציה והפיקוח על נושא השידורים בקנדה מכוח ה-Broadcasting Act וכן על הרגולציה של שירותי הבזק ומפעילים ציבוריים אשר נכללים בשטח השיפוט הפדרלי מכוח Telecommunication Act ו-Bell Canada Act.

יצויין, כי למרות שה-CRTC מפקח על תחום התוכן, עיקר המדיניות בתחום זה נקבעת על ידי גורמים אחרים, כמו המשרד לענייני המורשת הקנדית והקרן לטלוויזיה קנדית, ותפקיד ה-CRTC בתחום התוכן הינו בעיקרו פיקוח.

**אורגנים:** בראש הרשות עומדת מועצת נגידים הכוללת 13 נגידים. כל נגיד ממונה ל-5 שנים על-ידי ראש מחוז אחר במדינה, באישור ראש הממשלה. מבין 13 הנגידים ממנה השר האחראי, באישור הממשלה, יו"ר ושני סגנים, האחד לתחום השידורים והאחר לתחום הבזק. היו"ר וסגניו הינם עובדים במשרה מלאה בעוד שהיתר יכולים לעבוד במשרה חלקית. בפועל, כיום מכהנים במועצה 11 נגידים מכוח החלטה של היו"ר הנוכחי.

ההחלטות במועצת הנגידים מתקבלות ע"י הצבעה ברוב רגיל ללא זכות וטו כלשהי למי מהנגידים. עם זאת, על פי רוב נקבעות החלטות מועצת הנגידים בהסכמה בין החברים. מועצת הנגידים חייבת להתכנס לפחות 6 פעמים בשנה לצורך דיוניה.

**מבנה:** מועצת הנגידים היא הגוף המרכזי המקבל החלטות ברשות. לצורך גיבוש החלטות מועצת הנגידים קיימות 2 מינהלות מקצועיות אשר תפקידן להביא לידי מועצת הנגידים את תמונת המצב בכל נושא ונושא. הנגידים אינם חברים במינהלות המקצועיות, אשר מנוהלות באופן עצמאי. מינהלות אלו הינן:

1. **מינהלת השידורים** – אחראית על העברת מידע והמלצות למועצת הנגידים לצורך פיקוח ורגולציה על תחום השידורים ולצורך קביעת מדיניות בנושא. ראש מינהלת השידורים אינו חבר (בעל זכות הצבעה) במועצת הנגידים אלא מציג את המלצותיו. במינהלת השידורים קיימות 4 קבוצות מקצועיות בתחומים הבאים:

- רישוי (בחינת בקשות לרשיון, עמידה בדרישות וכו').
  - מדיניות שידורים.
  - ניתוח ומחקר כלכלי.
  - פיקוח (יישוב מחלוקות בין מפעילים וטיפול בפניות צרכניות).
2. **מינהלת הבזק** – אחראית בהתייחס לתחום הבזק, על העברת מידע והמלצות למועצת הנגידים לצורך קבלת החלטותיה. במינהלת קיימות מספר קבוצות לפי חלוקת התפקידים הבאה:
- כלכלה – בחינת נושא המיסים הרגולטורים המוטלים על חברות הפועלות בתחום, מדיניות התעריפים, מבני בעלויות וכו'.
  - תעריפים – בחינת שאלות מורכבות בנושא התעריפים והשפעתם על התחרות, בינהן סוגיית התעריפים אשר בפיקוח.
  - תחרות וטכנולוגיה – השלכות רגולטוריות כתוצאה מהתלכדות טכנולוגיות וענפים וממערב משוק מונופוליסטי לשוק תחרותי.
  - מיספור ופיקוח (הגנה על הצרכן).
- בנוסף קיימות ב-CRTC מספר מחלקות למתן שירותים למינהלות ולמועצת המנהלים: מחלקת משפטית, מחלקת דוברות וקשרי חוץ, מחלקת פניות ציבור, מחלקת כספים, מחלקת משאבי אנוש ומזכירות.
- חשוב לציין, כי לגוף המקצועי (שתי המינהלות) אין מנכ"ל העומד בראשו, ולכן הגורם היחיד אשר יכול לפתור מחלוקות בין המינהלות הינו מועצת הנגידים. בפועל, מבדיקה שערכו חברי הצוות עולה כי לא מתקיים דו שיח מקצועי ממשי בין שני האגפים ומועצת הנגידים מכריעה בהחלטות ההסדרה המרכזיות.
- תקציב:** ל-CRTC תקציב סגור המורכב כולו מאגרות שנתיות לשידורים ולבזק אשר משלמים מפעילי התקשורת במדינה. הרשות אינה ממומנת כלל על ידי אוצר המדינה. במידה וסך האגרות אשר גובה הרשות גבוה מתקציבה, מועברת יתרת הסכום לאוצר המדינה.
- המשרדים הממשלתיים, Industry Canada וכן Heritage Canada, הם המשרדים האחראים על הרשות ואליהם היא מדווחת אודות ביצוע המדיניות שהם מתווים.

#### 5.2.2.4 הולנד

בהולנד, כמו במדינות נוספות באירופה, קיימים שני רגולטורים שונים לשוק התקשורת, האחד עוסק בתחום השידורים והשני בתחום הבזק. בעבר התקבלה החלטה עקרונית על הקמת גוף מאוחד לתחום התוכן והבזק, אולם החלטה זו לא יושמה עקב הביקורת על עירוב הטיפול בתוכן במשותף עם הטלקום וההנחה כי גם בגוף המשותף יוקמו מחלקות נפרדות לטיפול בכל נושא בנפרד, דבר אשר יוביל לכך כי גם לאחר האיחוד המוצע, יוותר בפועל אותו מצב על כנו.

הרגולטור לתחום הבזק, OPTA (Independent Posts and Telecommunication Authority), הינו רשות עצמאית אשר הוקמה בשנת 1997 בעקבות חקיקת OPTA Act באותה השנה. ל-OPTA קיימת אוטונומיה בקבלת החלטות, וזאת למרות מחויבות הרשות למתן דיווח למשרד התחבורה והתשתיות אשר אחראי על התוויית המדיניות בתחום התקשורת.

חשוב לציין כי מלבד תחום הבזק, אחראית הרשות גם על רגולציית תחום הדואר במדינה. תחום זה אשר הוצא בעבר במרבית מדינות העולם המערבי מפיקוח על ידי רגולטור תחום התקשורת, נשאר בהולנד תחת אותו גוף רגולטורי.

**אורגנים:** מועצת המנהלים של OPTA מורכבת מ-3 חברים הממונים על ידי שר התחבורה והתשתיות לתקופה של 4 שנים. בחירת היו"ר מבין חברי מועצת המנהלים נעשית אף היא על ידי השר. מזכיר מועצת המנהלים משמש גם בתפקיד מנכ"ל הרשות.

**מבנה:** הרגולטור ההולנדי לתחום הבזק מונה כמאה עובדים המועסקים בשבע מחלקות:

- **שוק המנויים** – פיקוח ורגולציית תעריפי מנויים, חובות איכות שירות, שירות אוניברסלי, חובות בעלי רשיונות (נייח, סלולר ודואר) וייעוץ לשר בנושא הקצאות תדרים.
- **גישה וקישורי גומלין** – בחינת נושא קישורי הגומלין בין רשתות, גישה לרשתות ושיתוף אתרים. בנוסף, עוסקת המחלקה בנושא הכבלים בכל הקשור לגישה, וזאת למרות קיומו של רגולטור נפרד לתחום השידורים.
- **מיספור** – קביעת תוכנית המספור ואכיפתה; חתימה אלקטרונית.
- **אסטרטגיה** – תיאום וביצוע מדיניות הרשות, בהתייעצות עם גורמי חוץ. המחלקה אחראית על הקשר עם רשויות וגופים שונים כגון רשות ההגבלים, משרד התחבורה והתשתיות והאיחוד האירופאי. בנוסף עוסקת המחלקה בפיתוח תוכניות של אסטרטגיית ארוכת טווח לרשות.
- **לשכה משפטית** – יעוץ משפטי למועצת המנהלים ולרשות, הכנת פעילות חקיקתית.
- **תפעול עסקי** – מחלקה מנהלתית העוסקת בכספים, כוח אדם, מזכירות וכו'.

- **מחלקת תקשורת** – דוברות, יחסי ציבור ופרסום. המחלקה אחראית על שמירת המידע והפצתו לקהל.

תחום הקצאת התדרים אינו חלק מפעילות הרשות. תחום זה הינו באחריות השר הממונה, בעוד ש-OPTA הינה גורם מייעץ בלבד.

**שידורים**: הרשות ההולנדית לתחום השידורים, (Comission voor de Media) CVDM, הינה גוף אדמיניסטרטיבי עצמאי, שהוקם בהתאם לחוק השידור ההולנדי משנת 1987 (Broadcasting Law) ומשמש כגוף הרגולציה היחיד בהולנד לשידורים. לשר התרבות, המדע והחינוך סמכות לפקח או להתערב בפעילות הרשות, במידת הצורך. עם זאת, המטרה היא יצירת דה-פוליטיזציה של פעילות השידור. פעילות הרגולטור מתמקדת בעיקר באדמיניסטרציה של סקטור השידורים ופיקוח ורגולציה של פונקציות השידורים.

**המשרד הממשלתי** (Ministry of Transport and Public Works and Water Management): המשרד קובע מדיניות ומקבל דיווח על ידי הרשות (דו"ח שנתי). השר רשאי להנחות את הרשות באופן כללי, אך לא להתערב בהחלטות ספציפיות. בנוסף, השר מעניק רשיונות למפעילי רט"ן, עוסק בתכנון והקצאה של תדרים וקובע את תכנית המספור (לאחר קבלת ייעוץ מהרשות).

## פרק 4: המלצות מפורטות

### 1. הקמת רשות תקשורת מאוחדת - בזק ושידורים

הצוות ממליץ להקים רשות תקשורת מאוחדת בעלת סמכויות בתחומי הבזק והשידורים המסחריים לציבור.

כן מומלץ לשלב במסגרת רשות התקשורת מועצה ציבורית למישדרי טלוויזיה ורדיו מסחריים אשר תעסוק בהיבטים התכניים של השידורים.

הצוות סבור כי לקיומו של גוף מסדיר אחד יש חשיבות רבה בתקופה של התלכדות התשתיות והשירותים בתחומי הבזק והשידורים. מפעילים הפועלים בתחומים שנחשבו באופן מסורתי כתחומים שונים, מספקים שירותים דומים, המחייבים הסדרה אחידה. על הגוף המסדיר לגבש מדיניות רגולטורית אחידה ולפעול לקידום התחרות לגבי כלל המפעילים. על הגוף המסדיר להיות בעל ראייה רחבה המקיפה את תחום התקשורת כולו, ועליו להביא בחשבון את השלכות ההסדרה בתחום אחד על תחומי תקשורת אחרים. על פי הנסיון שנצבר, ריבוי רגולטורים מקשה על גיבוש הסדרה אחידה ולא מאפשר לגוף המרכזי המסדיר את הענף גמישות מספקת, הדרושה לו לצורך הסדרת הענף וניהול אפקטיבי שלו, בלוח הזמנים המהיר המאפיין את ההתפתחויות המתחוללות בו.

הצוות סבור כי רשות תקשורת, שתעסוק בנושאי בזק ובנושאי שידורים כאחד, תיטיב לראות את התמונה בכללותה, ולרכז משאבים משותפים של ידע ומומחיות מתחומים שונים דוגמת כלכלה, הנדסה, משפט ותוכן. לרשות כזו תהיה יכולת לקדם את ההתמחויות המגוונות הדרושות לפיתוח מכלול הכלים הנדרשים להסדרה מודרנית, קוהרנטית ומקצועית של כלל ענף התקשורת. כמו כן, רשות מאוחדת תביא לצמצום במנגנוני ניהול והסדרה כפולים, באופן שיקל גם על מפעילי התקשורת והצרכנים.

הצוות סבור כי רגולציה מפוצלת בין מספר גופים, כפי שהדבר נעשה בישראל כיום, תעכב פיתוח ויישום של חידושים טכנולוגיים והזדמנויות עסקיות ובכך תמנע מהמשתמשים מגוון שירותים איכותיים, המשלימים אלו את אלו.

בהסתכלות על הנעשה במדינות מפותחות אחרות<sup>19</sup>, בשנים האחרונות, ניכרת בחינה מחודשת של ההפרדה שהונהגה לעניין הסדרת תחום התקשורת בידי מספר רשויות. לאור מגמת ההתלכדות נערכת כיום במדינות שונות בחינה מחדש של מבנה הרגולטור, תוך שקילת נושא איחוד רשויות במדינות בהן קיימות מספר רשויות רגולטוריות בתחום התקשורת. כדוגמא, ראוי להזכיר כי

<sup>19</sup> סעיף 5 בפרק 3 כולל סקירה מקיפה על המבנה הרגולטורי הנהוג במדינות שונות.

בארה"ב וקנדה ישנו מזה שנים רבות גוף הסדרה אחד, אשר אחראי להסדרת תחום הבזק ותחום השידורים.

בבריטניה, קיימות מספר רשויות רגולטוריות, שמתקיימת ביניהן חלוקת סמכויות. רגולציית תחום השידורים נעשית על ידי גוף שונה מזה אשר מבצע את רגולציית תחום הבזק. אולם, מבנה רגולציית התקשורת בבריטניה נמצא היום בהליך חקיקה לשם שינוי ואיחוד רשויות רגולטוריות קיימות והקמת רשות רגולטורית מרכזית אחת - OFCOM - שתהיה אחראית על הסדרת תחומי הבזק והשידורים<sup>20</sup>. ההחלטה על הקמת OFCOM התקבלה לאחר שבשנים האחרונות נתקיימה בבריטניה בחינה מחדש של מבנה הרגולציה הקיים. לאור השינויים הטכנולוגיים הרבים ומגמת ההתלכדות אשר הקשו על עבודת הרגולציה הנעשית על ידי רשויות נפרדות, החליטו בבריטניה כי יש צורך במערכת פשוטה וגמישה יותר. נתון זה הוביל את הממשל בבריטניה להמליץ על איחוד רשויות התקשורת השונות תחת קורת גג אחת. לפיכך, הוכנה טיוטת הצעת חוק להקמת OFCOM, רשות רגולטורית מאוחדת אשר תעסוק ברגולציית תחום התקשורת. בהקשר זה, אין לנו אלא לצטט את דברי השרות: שרת המסחר והתעשייה ושרת התרבות, המדיה והספורט בממשלת בריטניה המופנים לפרלמנט הבריטי ומצורפים לטיוטת הצעת החוק הבריטית:

“The quality of regulation will improve with a single coherent approach to the converging world of communications replacing the current risk of double jeopardy from multiple regulators”.

לצד מגמת הלכידות, המבנה המוצע על-ידי הצוות לוקח בחשבון גם את הצרכים הייחודיים של הסדרת תחום תכני השידורים, ולפיכך הצוות ממליץ כי במסגרת רשות התקשורת, תכהן מועצה ציבורית - "מועצה למישדרי טלוויזיה ורדיו מסחריים" ("מועצת המישדורים"), אשר תעסוק בגיבוש מדיניות בנושא תכני השידורים המסחריים ובהסדרת תחום תכני השידורים. בידי מועצת המישדורים יופקדו סמכויות מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו וסמכויות המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, תוך התאמתן למסגרת החדשה. (ראה הרחבה בסעיף 3 לפרק זה – מבנה הרשות).

לאור האמור לעיל, מוצע כי הגוף המאוחד יאגד לתוכו את משרד התקשורת ואת פעילויות שתי המועצות – מועצת הכבלים והלוויין והמינהלת שלצדה, וכן מועצת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו והרשות שלצדה.

<sup>20</sup> בסעיף 5.2.2.1 בפרק 3 כלולה סקירה מקיפה על הצעת החוק הבריטית להקמת ה-OFCOM.

## 2. רשות סטטוטורית עצמאית מחוץ לממשלה

הצוות ממליץ להקים רשות סטטוטורית עצמאית שאינה במסגרת של משרד ממשלתי;

**בביצוע תפקידיה וסמכויותיה תפעל הרשות בהתאם למדיניות-העל הענפית, ככל שזו תיקבע על-ידי הממשלה.**

הצוות הגיע למסקנה כי משרד ממשלתי אינו המסגרת הארגונית ההולמת להתמודדות עם אתגרי השנים הבאות בענף התקשורת.

הצוות הגיע למסקנה זו לאחר שבחן מודלים שונים של תאגידים סטטוטוריים ושל יחידות סמך בתוך משרדי ממשלה, בין היתר, לאור טיוטת דו"ח המועצה לתאגידים ציבוריים מיוני 2001. בנוסף, בחן הצוות את האופן שבו פועלים הגופים המסדירים את שווקי התקשורת בעולם, ומצא כי במרביתם פועלת רשות תקשורת עצמאית מחוץ לממשלה<sup>21</sup>.

הצוות סבור כי המתכונת של רשות תקשורת עצמאית נפרדת ממסגרת ממשלתית, אשר תפעל בהתאם למדיניות-העל שתתווה הממשלה, תגשים בצורה הטובה ביותר, את היעדים כדלקמן:

### **1. הסדרה מקצועית על פי צרכי השוק**

רשות תקשורת עצמאית ומקצועית, אשר אינה תלויה בסדר היום הפוליטי, אינה נתונה ללחצי גופים אינטרסנטיים ואינה מושפעת מנושאים פוליטיים, מועדי בחירות, וניגודי אינטרסים הנובעים מבעלות הממשלה על חברות תקשורת וכו' תוכל לגבש את המלצותיה בדבר המדיניות, באופן מקצועי ובלתי תלוי. מינויים מקצועיים לתקופת כהונה ארוכה, וצוות מקצועי ומיומן של עובדים, יאפשרו קביעת מדיניות על-פי שיקולים מקצועיים, לטובת הצרכן והתחרות בענף.

כאמור, מוצע כי בביצוע תפקידיה וסמכויותיה תפעל הרשות בהתאם למדיניות-על ענפית, ככל שזו תיקבע על-ידי הממשלה.

### **2. יישום מדיניות ארוכת טווח שתקנה ודאות למשקיעים ותאפשר להם אופק פעולה**

במשטר ההסדרה השורר כיום נעשית קביעת עיקרי מדיניות ההסדרה על ידי ועדות המתמנות לשעה, וחולפות מן העולם לאחר פרסום מסקנותיהן. לועדות האלה אין אפשרות להיות מעורבות

---

<sup>21</sup> כך, למשל, בארה"ב ובריטניה הסדרת תחום התקשורת מסורה בידי רשות רגולטורית עצמאית. מבחינת המדינות החברות ב-OECD, עולה כי מתוך 29 המדינות שבארגון, רק ביפן ובקוריאה אחראי משרד ממשלתי על רגולצית תחום התקשורת בעוד שביתר המדינות (ביניהן מדינות צפון אמריקה ואירופה) קיימת הפרדה בין רגולטור התקשורת והממשלה. יצוין כי בשנתיים האחרונות בוצע שינוי רגולטורי זה בפולין ובטורקיה (החברות ב-OECD), סלובקיה, סלובניה, לטביה ומולדביה. לפירוט נוסף, ראה פרק 3 בסעיף 5.

בצרכי השוק באופן שוטף, וכן אין באפשרותן לעקוב אחר יישום המדיניות, או להגיב בהמשך על תנאי שוק משתנים. צוות מקצועי, המתמנה לתקופה ארוכה, שלרשותו מידע מצטבר שוטף המתקבל מן השוק, ייטיב לגבש את המלצותיו לגבי המדיניות המתבקשת, וכן לעקוב אחר יישומה, באופן המאפשר תגובה מהירה בהיענות לצורכי השוק, וטיפול בכשלים.

שוק התקשורת מתאפיין בהשקעות עתירות הון שהחזרן ארוך טווח. לכן, על מנת לעודד כניסת מפעילים חדשים לשוק, יש לקבוע מדיניות ארוכת טווח אשר תבטיח במידת האפשר את הודאות החיונית למשקיעים. לכן, מומלץ כי יו"ר הרשות והמנכ"ל לא יתחלפו מעת לעת עם חילופי הממשלות או בהתחלף שרים אלא יתמנו לקדנציה מלאה של 4-5 שנים (המלצות מפורטות לעניין זה כלולות בסעיף 3 לפרק זה - מבנה הרשות ודרכי מינוי).

מדיניות כאמור תקנה לענף התקשורת יציבות, תעודד השקעות בענף לטווח ארוך ותעודד פעילות כלכלית ענפה, בין היתר, באמצעות עידוד ופיתוח התחרות בכל מגזרי הענף.

עובדת היות ענף התקשורת ענף תשתיות ושירותים מרכזי בכלכלת המדינה מדגישה את החשיבות של קיום ויישום מדיניות ארוכת טווח, בכפוף למדיניות העל שתתווה הממשלה.

### **3. אפשרות תגובה מהירה לשינויים וכשלים בשוק; אכיפה מהירה ויעילה**

לרשות תהיה הגמישות המאפשרת להגיב במהירות על כשלי שוק, ולבצע תיקונים נדרשים בכללי ההסדרה. כפי שהוסבר, ריכוז ההסדרה בידי גוף אחד, שלנגד עיניו טובת הצרכנים וטובת השוק, ימנע עיכובים בתהליכי ההסדרה, הנגרמים לא אחת בשל תהליכי ההיוועצות ואף בשל חילוקי דעות, בין הרגולטורים.

רשות תקשורת בעלת כח אדם מקצועי ומנוסה, בעלת יכולת עצמאית לאיסוף מידע והמצוידת בכלי ניתוח ואכיפה יעילים ומבנה אמין, תוכל להוות רגולטור המתאים עצמו לשינויים המהירים המתחוללים בענף ולהתמודד בהצלחה עם אתגרי המשתנים של עולם התקשורת, וכל זאת תוך שיפור היכולת המקצועית והפיקוחית של הרגולטור.

מבנה הרשות צריך לאפשר יכולת תגובה וקבלת החלטות בזמן אמת, בין היתר בעבודת הרשות מול הציבור ומול המפעילים. בהנחה שיעמוד לרשות הגוף המסדיר החדש כוח האדם הנדרש למילוי תפקידיו, ייעשה הפיקוח בו-זמנית בכל תחומי הפעילות, ועומס הנובע מטיפול בבעיה מרכזית בתחום מסוים לא יאפיל על ביצוע מטלות שוטפות בתחום אחר, כפי שקורה לעיתים במשטר ההסדרה הקיים, המוגבל בהיקף כוח האדם המקצועי העומד לרשותו. כך גם האכיפה תוכל להיעשות בזמן אמת, תוך שכשלים יתוקנו במהירות. מגע שוטף עם השוק יעל את ביצוע מטלות הפיקוח והאכיפה שיוטלו על הרשות.

אשר על כן, הצוות ממליץ כי תינתן לרשות יכולת לגייס כוח אדם מיומן בכמות הנדרשת על מנת לאפשר לה למלא את תפקידה בגמישות ניהולית ראויה.

**4. יישום כללים המאפשרים קישוריות בין רשתות בזק שונות בתנאים הוגנים ושיוויוניים; יישום כללים המאפשרים קיומן של רשתות פתוחות לספקי שירותי ערך מוסף; החלת כללי פעילות שוויוניים על כלל המפעילים**

היותו של השוק שוק תחרותי, מחייב פיקוח מתמיד והדוק על קיומם של כללי הפעילות בידי המפעילים. קביעת כללים לקישורי גומלין הוגנים ושווים לכלל המפעילים והבטחת יישומם, פתיחה של רשתות הבזק הציבוריות לספקי ערך מוסף, והפעלת הסמכות להורות על העמדת רשתות קיימות לשימושם של מפעילים חדשים, במידת הצורך, הם אבני היסוד לקיומה של תחרות בתחום התקשורת. התפתחות תחום התקשורת לקבוצות הפעילות בכמה תחומי פעילות, מגבירה את הצורך בפיקוח ואכיפה יעילים על קשרי המפעילים. כל אלה מחייבים מבנה רשות גמיש, אשר יאפשר יישום סמכויותיה במהירות הנדרשת לקיומו של שוק תחרותי.

**5. גיבוש הליכי רישוי פשוטים**

קיומו של גוף הסדרה מקצועי, המתמקד בהסדרת תחום התקשורת על כל היבטיו, והמרכז בידי את כל הסמכויות בתחום, יאפשר לצמצם את הצורך בהיוועצות עם גורמים חיצוניים במהלך הליכי הרישוי, ויאפשר פישוט הליכים וקיצור תהליך קבלת ההחלטות המתקבלות במהלכו, ויצירת תהליך מובנה ויעיל של הענקת רישונות.

**6. תהליכי הסדרה שקופים למפעילים ולציבור**

מעורבותם של משרדי ממשלה שונים בתהליך קבלת ההחלטות בתחום התקשורת, יוצרת מערכת קבלת החלטות שאינה שקופה לציבור, וניזונה ממערכת שיקולים רחבה הנובעת מסדר יומם של המשרדים המעורבים בתהליך. קיומה של רשות עצמאית המרכזת בידיה את הסדרת השוק, והכפופה לשיקולים מקצועיים, תאפשר שמיעת כל העמדות הרלוונטיות במסגרת תהליכי קבלת החלטות שקופים למפעילים ולציבור.

לאור האמור לעיל, ולצורך השגת יעדי הרשות, הצוות סבור כי ישנה חשיבות רבה לשמירת עקרון עצמאות הרשות, ועל כן מומלץ כי הסמכות לשנות החלטות של הרשות תינתן לבית משפט מוסמך בלבד, כנהוג במרבית מדינות ה-OECD.

לצורך מימוש עצמאותה המקצועית של הרשות, הצוות סבור כי מיקום הרשות חייב להיות מחוץ לממשלה, קרי במסגרת שאינה שייכת למשרד ממשלתי. רשות שתפעל מחוץ לממשלה תפתור את אחד החסרונות של משרד ממשלתי המסדיר תחום כלכלי – דינאמי, והוא השפעתו של סדר היום הפוליטי על תהליך קבלת ההחלטות.

### 3. מבנה הרשות ודרכי המינוי

הצוות ממליץ כי בראש הרשות תעמוד מועצת התקשורת שתימנה חמישה חברים. מבין חברי המועצה ימונה יושב-ראש אשר יכהן במשרה מלאה. יושב-ראש מועצת המישדרים לטלוויזיה ורדיו מסחריים ימונה כחבר במועצת התקשורת<sup>22</sup>.

כאמור לעיל, אחת מהמלצות הצוות הינה להקים רשות סטטוטורית עצמאית, המאחדת את תחומי הבזק והשידורים המסחריים. גורם מרכזי המשפיע על מידת עצמאות הרשות שתוקם הוא המבנה הארגוני שלה. מבנה הרשות צריך לאפשר לרשות לפעול בצורה יעילה, מהירה ומקצועית, ובמקביל, על מבנה הרשות ליצור מנגנון של איזונים, בלמים ובקרה וזאת, בין היתר, באמצעות ביזור הסמכויות ודרכי המינוי, כפי שיפורט בהמשך.

מבנה הרשות המוצע להלן, מתבסס, בין היתר, על המבנה המקובל של רשויות סטטוטוריות בישראל, כפי שבא לידי ביטוי בהמלצות טיוטת דו"ח המועצה לתאגידי ציבוריים, לפיו קיימת הפרדה בין מועצת מנהלים לבין הנהלת הרשות אשר אחראית לניהולה השוטף.

#### מבנה הרשות (ראה תרשים בסוף הסעיף)

1. **מועצת התקשורת** - בראש הרשות תעמוד **מועצת תקשורת** ולא אדם אחד שירכז לידו את כל הסמכויות. מועצת התקשורת תימנה חמישה חברים ומתוכם יו"ר במשרה מלאה; יו"ר מועצת המישדרים לטלוויזיה ורדיו מסחריים ימונה כחבר מן המניין (גם הוא במשרה מלאה); פעילותם של שלושת החברים הנוספים לא תהיה במשרה מלאה.

חברי מועצת התקשורת יהיו אנשי מקצוע מהשורה הראשונה, אשר יעמדו בתנאי סף של כשירות גבוהים ביותר, תוך מתן עדיפות לבעלי נסיון הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. המועמדים יידרשו להיות בעלי נסיון הן בתחום הבזק והן בתחום השידורים, ונוסף על כך בעלי ידע ונסיון מקצועי בתחומי הכלכלה, הנדסה, משפט או רגולציה. חברי מועצת התקשורת יהיו נטולי ניגוד עניינים בהתייחס לחברות הפעילות בענף התקשורת. מוצע, כי הרכב המועצה יכלול מבנה מאוזן של מומחים בתחום הבזק ומומחים בתחום השידורים, ככל שניתן.

החלטות מועצת התקשורת יתקבלו ברוב דיעות. ליו"ר מועצת התקשורת יהיה קול שווה לקולות שאר החברים.

---

<sup>22</sup> לצורך גיבוש המלצת הועדה בנושא מבנה רשות התקשורת בחנה הועדה מספר מבנים של רשויות תקשורת בעולם וביניהם המבנה המוצע ל- OFCOM בבריטניה ואת מודל ה- FCC בארה"ב. כמו כן משרד המשפטים הציג בפני הועדה את המבנה הרחובי של תאגידי סטטוטוריים במדינת ישראל, עפ"י טיוטת דו"ח התאגידי הסטטוטוריים.

סמכויות מועצת התקשורת: מוצע כי למועצת התקשורת תימסרנה עיקר הסמכויות המצויות בידי שר התקשורת: הענקת רשיונות, קביעת כללים להסדרת הענף, קביעת תעריפים מפוקחים, יישוב סכסוכים בין מפעילים, ועוד. מועצת התקשורת תהיה הגוף האחראי על הסדרת התחרות הן בתחום הבזק והן בתחום השידורים, כמו כן תקבע מועצת התקשורת את התעריפים ואף תשמש כועדת מכרזים, ככל שהדבר יידרש (לפירוט מלא של הסמכויות ראה סעיף 4 לפרק זה).

כן מוצע, כי במסגרת הפעלת סמכויותיה תתווה מועצת התקשורת את העקרונות להסדרת תחום הבזק ותחום השידורים, למעט בהיבטים של תכני השידורים, ובכפוף למדיניות-על-ענפית, ככל שתקבע בידי הממשלה. כמו כן, תתווה המועצה את קווי פעילותה של הרשות. מועצת התקשורת תגיש מסמכי מדיניות לשר הממונה לצורך הבאתם לאישור הממשלה.

דרך המינוי: חברי המועצה ימונו בהמלצת השר הממונה ובאישור הממשלה. השר ימנה ועדה לאיתור מועמדים שתכלול שלושה חברים והם: נציב שירות המדינה, נציג ציבור וחבר נוסף שימנה השר. המועמדים למינוי יובאו לאישורה של הועדה לבדיקת מינויים על-פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. מספר המועמדים שועדת האיתור תמליץ עליהם יהיה זהה למספר החברים שיש למנות בפועל, כאשר הוועדה תמליץ במפורש מיהו המועמד לתפקיד יו"ר מועצת התקשורת.

תקופת המינוי: חמש שנים ללא אפשרות הארכה.

הצוות סבור כי יש למנוע מצב של תחלופה בו זמנית של כל החברים, ולכן מומלץ כי בקדנציה הראשונה, חברי המועצה ימונו לתקופות של שלוש עד חמש שנים.

2. מועצה למישדרי טלוויזיה ורדיו מסחריים - תוקם מועצה למישדרי טלוויזיה ורדיו מסחריים (להלן - "מועצת המישדריים"), וזאת לצורך קידום התרבות הישראלית במסגרת השידורים המסחריים. מוצע, כי הקמת המועצה ודרכי המינוי ייעשו בהתאם לעקרונות ולמתכונת שהותוו בדו"ח ועדת סמסונוב.

מוצע להקנות למועצת המישדריים סמכות ייחודית בכל הנוגע לתוכן השידורים, כפי שיוגדר בחוק. המועצה תעסוק בהסדרה תוכנית / תרבותית בנושאים דוגמת הפקות מקור, הגנה על קטינים, סיווג וסימון מישדריים, מניעת פגיעה ברגשות הציבור, שמירה על אתיקה בפרסומות, אישור שידורי ערוצים חדשים וכו', לרבות הסמכות להתקין כללים בעניינים אלה.

יובהר, כי לעניין היחס בין המנהל הכללי של הרשות לבין מועצת המישדריים, המנהל הכללי כפוף למועצה, ותפקידו, יחד עם אגפי הרשות, לספק לה שירותים מקצועיים, וזאת בדומה ליחסי הכפיפות בין המנהל הכללי לבין מועצת התקשורת.

3. **היחס בין מועצת התקשורת למועצת המישדרים** – מועצת המישדרים תהיה מועצה ציבורית במסגרת הרשות שתוקם, אשר יועברו אליה סמכויות המועצות הציבוריות הקיימות לעניין ההיבטים התכניים של שידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים.

עם זאת, במקרים חריגים, מומלץ להסמיך את מועצת התקשורת להורות למועצת המישדרים לקיים דיון חוזר בהחלטה שקיבלה, לרבות קיום דיון משותף עם מועצת התקשורת בהחלטה, אם התקיימו לדעתה טעמים כלכליים מיוחדים המחייבים זאת. לדוגמה, כאשר יש בהחלטה מסוימת של מועצת המישדרים כדי לשנות את המדיניות הנוהגת בענף התקשורת באופן שישפיע מהותית על שוק התקשורת, ובכלל זה החלטה שיש בה כדי לגרום לפגיעה כלכלית מהותית במפעילים בענף או בצרכנים. בכל מקרה, סמכות ההכרעה תיוותר בידי מועצת המישדרים.

במקרה של ספק בסמכות של מי מהמועצות נמצא נושא מסויים, תחליט מועצת התקשורת מי היא המועצה המוסמכת לקבלת החלטה באותו נושא.

4. **מנהל הרשות** - לצורך ניהולה השוטף של הרשות, מתן תמיכה מקצועית וביצוע החלטות מועצת התקשורת ומועצת המישדרים ימונה לרשות מנהל כללי. המנהל הכללי יידרש למלא אחר החלטות מועצת התקשורת ומועצת המישדרים (לתיאור מפורט של סמכויות המנהל הכללי ראה סמכויות הרשות בסעיף 4 לפרק זה). לתפקיד מנהל הרשות ימונה רק מי שהכשרתו כוללת ניסיון מוכח בתחומי התקשורת, ובחלק מהתחומים הבאים או בכולם: ניהול, כלכלה, משפט והנדסה. כמו כן, על מנהל הרשות להיות בעל תואר אקדמי הרלוונטי לתחומי פעילותה של הרשות.

דרך המינוי: השר הממונה יציע מועמד למינוי לאישור הממשלה, וזאת על פי המלצת מועצת התקשורת. כחלק מתפיסת האיזונים והבלמים, יהיה המינוי טעון אישור הממשלה ולא בסמכות הבלעדית של מועצת התקשורת. המועמד למינוי יובא לאישורה של הועדה לבדיקת מינויים על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

תקופת המינוי: מנהל הרשות ימונה לתקופת כהונה אחת של ארבע שנים, ללא אפשרות הארכה.

5. **אגפים מקצועיים** - מבנה הרשות יכלול אגפים ומחלקות מקצועיים, אשר יסייעו בתהליכי קבלת ההחלטות של המועצות. דוגמאות לאגפים: ייעוץ משפטי, כלכלה, הנדסה ורישוי, ספקטרום אלקטרומגנטי, פיקוח, תוכן, דוברות ויחסי ציבור, קשרי חוץ וכיו"ב. האגפים יספקו שירותים מקצועיים, הן למועצת התקשורת והן למועצת המישדרים לצורך הפעלת סמכויותיהן של המועצות ומילוי תפקידיהן. לצורך מילוי תפקידיה של הרשות והגשמת יעדיה, כפי שתואר לעיל, כח האדם של הרשות יהיה בהיקף הולם ויכלול מומחיות בתחומי

הבזק והשידורים. מבנה הרשות המוצע, אשר יכלול גם אגף בעל מומחיות בענייני תוכן יביא לאיזון בין תחומי הבזק והשידורים, בתוך הרשות המאוחדת, מבלי שתחום אחד יאפיל על משנהו.

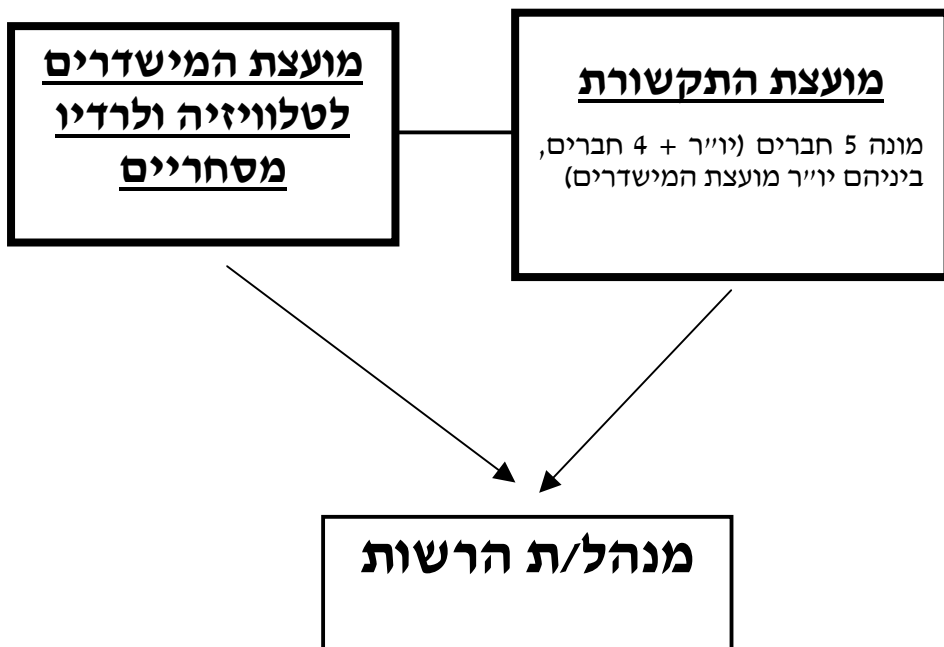
6. **אגפי מינהל** – מבנה הרשות יכלול אגפי מינהל לנושאי כספים, תקציב, משאבי אנוש ומנהל וכיו"ב. בראש כל אגף יעמוד סמנכ"ל או מנהל מחלקה בכפיפות ישירה למנהל הכללי של הרשות. הסמנכ"לים ומנהלי המחלקות באגפים המקצועיים ובאגפי המינהל ימונו בהליך מכרזי.

7. **עובדי הרשות** - עובדי הרשות יהיו כפופים לחוקים הרלוונטיים החלים על עובדי מדינה, כדוגמת חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 וכו'. שכר העובדים ייקבע באישור הממונה על השכר במשרד האוצר, אך יחד עם זאת תוענק למנהל הרשות סמכות לחתום על חוזי העסקה מיוחדים עם עובדים ברשות ועם יועצים חיצוניים.

תקציב הרשות, כפי שייקבע במשותף עם משרד האוצר (ראה לעניין זה סעיף 7 לפרק זה), יקח בחשבון את הצרכים המתחייבים מתחום פעילות הרשות והיקף פעילותה, לרבות הצורך בהעסקת כוח אדם מקצועי ומיומן ברמה גבוהה.

## תרשים מבנה הרשות

השר הממונה : שר התמ"ס



דוגמאות לאגפים :

<u>מחלקת פניות הציבור</u>	<u>מחלקת קשרי חוץ</u>	<u>אגף כספים</u>	<u>אגף משאבי אנוש</u>	<u>אגף תוכן</u>	<u>אגף אכיפה ופיקוח</u>	<u>אגף הנדסה ורישוי</u>	<u>אגף כלכלה</u>	<u>לשכה משפטית</u>	<u>אגף ספקטרום</u>

## 4. סמכויות הרשות החדשה, ייעודה ותפקידיה

### 4.1 יעדי הרשות (האני מאמין)

הצוות סבור כי המבנה והסמכויות של רשות, המסדירה ענף המתאפיין בסביבה מרובת מפעילים, בשינויים דינמיים בטכנולוגיות ובשירותים ובלכידות בינהם, אמורים לתת בידי הרשות שתוקם כלים לצורך הבטחתם של יעדים אלה בתחומי הבזק והשידורים:

1. קביעת מדיניות ארוכת טווח וקוהרנטית שתקנה וודאות המאפשרת תכנון השקעות ותהיה נטולת השפעות הנובעות משינויים פוליטיים;
2. קביעת מדיניות על פי אמות מידה מקצועיות;
3. ייזום ותכנון הסדרתם של שירותים חדשים ומתפתחים;
4. קידום התרבות הישראלית בתחום השידורים המסחריים;
5. ריכוז המידע והנתונים על הענף והסדרתו מתוך ראייה רחבת היקף של תחומי הבזק והשידורים השונים;
6. אפשרות תגובה מהירה לשינויים וכשלים בשוק;
7. החלת כללי הסדרה שוויוניים בהתייחס לגורמים הפועלים בענף;
8. קביעה ויישום של כללים המאפשרים קישוריות בין רשתות שונות בתנאים הוגנים ושוויוניים;
9. קביעה ויישום כללים המאפשרים קיומן של רשתות פתוחות לספקי שירותי ערך מוסף;
10. גיבוש מדיניות בנוגע לשימוש בתדרים בידי מפעילים;
11. פישוט הליכי רישוי;
12. פיקוח ואכיפה יעילים בסביבה מרובת מפעילים;
13. שקיפות בתהליכי הסדרה - למפעילים ולציבור.

### 4.2 סמכויות הרשות

#### 4.2.2 עיקרי ההסדר המוצע

המלצות הצוות בדבר הסמכויות שמוצע להעניק לרשות התקשורת, כפי שיפורטו להלן, נועדו, בין היתר, על מנת לבסס את עצמאותה המקצועית של הרשות שתוקם, וכן להגשים את היעדים כפי שפורטו לעיל.

ההמלצות בדבר חלוקת הסמכויות בתחום התקשורת מבוססות בעיקרן על מסגרת הסמכויות המרכזיות שהוענקו לשר התקשורת בהתאם לחקיקה הקיימת, קרי הסמכויות הקבועות בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - "חוק התקשורת") ופקודת הטלגרף האלחוטית

[נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - "פקודת הטלגרף"). ההמלצות הנוגעות לתחום השידורים מבוססות על הסמכויות המרכזיות המסורות לשר התקשורת, למועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין וכן לרשות השניה לטלויזיה ורדיו ולמועצת הרשות, בהתאם לחקיקה הקיימת, קרי חוק התקשורת וחוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התשי"ן-1990 (להלן - "חוק הרשות השניה"). בהקשר זה יצויין, כי בשלבי הכנת החקיקה, יש מקום לתת את הדעת לעניינים אלה:

(1) מתן סמכויות נוספות אשר יידרשו לרשות לצורך מילוי תפקידיה, וזאת, בין היתר, לנוכח השינוי המוצע בהתייחס למבנה הרשות. לדוגמא, מוצע לשקול את הצורך בעריכת שינוי בהתייחס לסמכויות הפיקוח הקיימות.

(2) למי תימסרנה סמכויות נוספות של שר התקשורת, הקבועות בדברי חקיקה נוספים (לדוגמא, סמכות השר להתקין תקנות מכוח חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001 וסמכויות להציע מועמדים למינוי כחברים במועצה לקולנוע מכוח חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999).

(3) ביטול סמכויות שונות אשר כיום אינן נחוצות עוד (לדוגמא, סמכויות ספציפיות הקבועות בחוק התקשורת לעניין הקמת חברת בזק).

(4) הצורך בקביעת הוראות מעבר לעניין חקיקת משנה קיימת.

(5) בחינת האפשרות של האחדת סנקציות הקבועות בחוקים הנזכרים בגין הפרות בתחום השידורים.

בתמצית, עיקרי המלצות הצוות לעניין הסמכויות שמוצע להעניק לרשות שתוקם, בהתאם למבנה הארגוני המוצע, הם כדלקמן:

(1) מועצת התקשורת - מוצע כי למועצת התקשורת תימסרנה עיקר הסמכויות המצויות בידי שר התקשורת, לרבות סמכות להתקין כללים לצורך הסדרת הפעילות בענף. כן מוצע כי במסגרת הפעלת סמכויותיה תתווה מועצת התקשורת את העקרונות להסדרת תחום התקשורת ותחום השידורים, למעט בהיבטים של תכני השידורים, ובכפוף למדיניות-העל הענפית, ככל שזו תיקבע בידי הממשלה, וכן תתווה את קווי פעילותה של הרשות<sup>23</sup>.

(2) מועצת המישדרים - מוצע להקנות למועצת המישדרים סמכות ייחודית בכל הנוגע לתוכן השידורים (לדוגמא, אתיקה בשידורים והפקות מקור), לרבות הסמכות לקבוע כללים בעניינים אלה.

<sup>23</sup> בדומה לסמכות הניתנת למועצת הרשות השניה בסעיף 1(23) לחוק הרשות השניה בהתייחס לרשות השניה.

(3) **הרשות** – מוצע, כי הרשות שתוקם תשמש גוף מבצע, אשר יוציא אל הפועל את הנורמות וההחלטות שייקבעו בידי מועצת התקשורת, לרבות בדרך של אכיפה ופיקוח. תפקיד נוסף של הרשות יהיה מתן גיבוי מקצועי למועצת התקשורת ולמועצת המישדרים. כמו כן, מוצע להעניק לרשות מספר סמכויות פרטניות, הן סמכויות הנדרשות לה לצורך היבט הפיקוח והאכיפה והן סמכויות שאופיין הוא טכני.

(4) **הממשלה והשר הממונה** – מוצע, כי הממשלה תתווה את מדיניות-העל הענפית בתחומי התקשורת והשידורים, ככל שתראה לנכון לעשות זאת. סמכויות השר הממונה על הרשות הן בעיקרן לעניין התקנת תקנות בנושאים מוגדרים, דוגמת תשלומים המשולמים לאוצר המדינה, וכן מינוי נושאי משרה בכירים. כמו כן, ככל שמדובר בהפעלת סמכויות הנוגעות להיבטיים טכניים של השידורים (כגון: סמכות לדרוש קביעת כללים בידי המועצה וכן מינויים למועצת המישדרים), מוצע כי הדבר יהיה טעון הסכמת שר תכני (שר החינוך / שר התרבות).

#### 4.2.2 **מבנה הפרק**

להלן יפורטו המלצות הצוות לעניין חלוקת הסמכויות המרכזיות המפורטות בחקיקה בהתייחס למבנה המוצע של רשות התקשורת, אשר אמורות להוות בסיס לצורך הכנת החקיקה בהמשך. המלצות הצוות יובאו להלן בהתייחס לתחום הבזק (על פי חוק התקשורת ופקודת הטלגרף) ולתחום השידורים (על פי חוק התקשורת וחוק הרשות השנייה). בהתייחס לכל תחום, יובאו ההמלצות באשר לאורגנים השונים (מועצת התקשורת, מועצת המישדרים, הרשות, מנהל רשות והשר הממונה), תוך פירוט סוגי הסמכויות (רישוי והסדרה, חקיקת משנה, תשלומים וסמכויות נוספות).

#### 4.3 **פירוט ההמלצות בתחום הבזק**

##### 4.3.1 **סמכויות מכוח חוק התקשורת**

###### 4.3.1.1 **המצב כיום**

רובן המכריע של הסמכויות הנוגעות להסדרת תחום הבזק, ובהן סמכות הרישוי, הסמכות להתקין חקיקת משנה והסמכות לקבוע תשלומים, מסורות בחוק התקשורת לשר התקשורת, הוא השר הממונה על ביצוע החוק, כאשר סמכויות מסויימות הואצלו לנושאי תפקידים במשרד התקשורת (לדוגמא, רשיונות מיוחדים מוענקים על ידי המנכ"ל וסמנכ"ל בכיר להנדסה ורישוי במשרד התקשורת).

להלן יפורטו המלצות הצוות:

(א) רישוי והסדרה

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

- (1) הסמכות להעניק רשיונות, כלליים או מיוחדים, לביצוע פעולות בזק ולמתן שירותי בזק, ולקבוע בהם תנאים, לרבות בנושאים אלה: הגבלות לעניין אמצעי שליטה, חובת הפרדה חשבונאית או מבנית. בהקשר זה ממליץ הצוות להסמיך את מועצת התקשורת לאצול סמכותה למנהל הרשות לעניין הענקת רשיונות מיוחדים.
- (2) הסמכות לקבוע כי רשיון כאמור יוענק בדרך של מכרז, וכן הסמכות לקבוע כי גובה דמי הרשיון המוצעים יהווה שיקול בבחירת הזוכה במכרז; כמו כן מוצע כי מועצת התקשורת תשמש, במקרה של מכרז, כוועדת המכרזים.
- (3) הסמכות לקבוע סל שירותים לכלל הציבור, ליתן הוראות לבעלי רשיון כללי לספקו באזורים שייקבעו או להשתתף במימונו (שירות אוניברסלי).
- (4) הסמכות ליתן לבעלי רשיונות הוראות בעניין קישור גומלין בין רשתות בזק ציבוריות, שימוש במיתקן בזק של בעל רשיון אחר ושימוש משותף במיתקן בזק. מוצע כי הוראה כאמור יכול שתיעשה ברשיון, בהוראת מינהל או בכללים, לפי העניין.
- (5) הסמכות להורות לבעלי רשיון, בכללים או ברשיון, בדבר ייעוד קיבולת ברשת בזק ציבורית לצורך העברת שידורים של בעל רשיון אחר או מתן שירותי בזק בידי בעל רשיון אחר.
- (6) הסמכות להורות לבעלי רשיון בדבר מספרי טלפון ותכנית מספור. מוצע להסמיך את מועצת התקשורת לאצול את סמכותה ליתן הוראות פרטניות לבעלי רשיון בעניינים אלה למנהל הרשות.
- (7) התניית אישור בקשה לרשיון במתן ערבויות.
- (8) מתן הוראות לבעלי רשיון לנקוט בפעולות למניעת פגיעה במתן שירותי בזק באורח תקין וסדיר או למניעת פגיעה בתחרות בתחום הבזק.

הסמכויות שמוצע להעניק לרשות הן אלה :

(1) מתן אישורי סוג לציוד קצה קווי ואלחוטי.

(2) מתן הוראות בדבר תקנים ומפרטים טכניים של מיתקני בזק, לרבות ציוד קצה ונס"ר.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה :

(1) הענקת סמכויות כניסה למקרקעין, לפי הצעת מועצת התקשורת.

(2) הענקת חסינויות לבעלי רשיון, לפי הצעת מועצת התקשורת.

#### **פיקוח ואכיפה** (ב)

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה :

(1) הסמכות לבטל רשיון, להגבילו או להתלותו. סמכות זו משלימה את הסמכות להעניק רשיון, אשר מוצע למוסרה למועצת התקשורת, כאמור לעיל.

(2) הסמכות לקבוע תנאי שירות ברשיון, אשר הפרתו בידי בעל הרשיון עשויה לגרום להטלת עיצום כספי בשיעור מוגדל.

(3) הסמכות לחלט ערבויות שהפקיד בעל רשיון לצורך הבטחת מילוי תנאי רשיונו.

הסמכויות שמוצע להעניק לרשות הן אלה :

(1) הסמכות לבטל, להגביל או להתלות רשיון מיוחד, ככל שסמכות זו הואצלה לה בידי מועצת התקשורת.

(2) סמכויות פיקוח ואכיפה נוספות, הקבועות בתקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רשיון), התשמ"ו-1986, ובהוראות הרשיונות.

(3) מוצע להסמיך את מנהל הרשות להטיל עיצום כספי בגין הפרת הוראות הרשיון בידי בעל רשיון, לרבות הפרת תנאי שירות שקבעה מועצת התקשורת כמוצע לעיל.

## (ג) תשלומים

לעניין ההמלצות בדבר הסמכויות, מוצע להבחין בין תשלומים מסוגים שונים: תשלומי חובה המשולמים לרשות או לאוצר המדינה; תשלומים בין בעלי רשיונות; ותשלומים המשולמים בידי הציבור עבור שירותים.

### תשלומי חובה המשולמים לרשות / לאוצר המדינה

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה, בהתייעצות עם מועצת התקשורת, הן אלה:

(1) התקנת תקנות לעניין תשלומים בעד אישור סוג. מוצע כי התקנות יותקנו באישור ועדה מוועדות הכנסת שתיקבע לעניין זה (להלן - "הוועדה")<sup>24</sup>. בהקשר זה יובהר כי בהתאם לסעיף 1(ב) לחוק יסוד: משק המדינה, קביעת תשלום המשולם לאוצר המדינה בתקנות, טעונה אישור ועדה מוועדות הכנסת.

(2) התקנת תקנות - באישור שר האוצר - לעניין אגרה בעד מתן רשיון או אגרה שנתית. מוצע כי התקנות יותקנו באישור הוועדה. בהתאם לסעיף 39(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 הטלת אגרות המשתלמות לאוצר המדינה מחייבת אישור של שר האוצר.

(3) התקנת תקנות - באישור שר האוצר ובאישור הוועדה - לעניין אגרות בעד הקצאת מספר טלפון לבעל רשיון.

(4) התקנת תקנות - באישור שר האוצר ובאישור הוועדה - לענין תשלומים בעד בדיקות ומדידות של ציוד קצה.

(5) התקנת תקנות - יחד עם שר האוצר ובאישור הוועדה - לעניין תמלוגים שישלם בעל רשיון למדינה ולעניין ריבית פיגורים והפרשים שישולמו בגין תמלוגים שלא שולמו במועדם.

### תשלומים בין בעלי רשיונות

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) קביעת כללים לעניין השתתפות בעל רשיון במימון שירות אוניברסלי המסופק בידי בעל רשיון אחר.

<sup>24</sup> בהקשר זה יצויין כי כיום קיימת בחוק חלוקה של סמכויות לעניין קביעת תשלומים בתקנות בין ועדת הכספים לבין וועדת הכלכלה. בשלב הכנת החקיקה, מוצע לשקול קביעת ועדה אחת מוועדות הכנסת לעניין אישור תקנות תשלומים.

(2) קביעת כללים לעניין תשלומים בעד קישור גומלין, שימוש או שימוש משותף; מוצע לקבוע כי במקרה שבו לא נקבעו כללים כאמור, ולא הגיעו בעלי הרשיון להסכמה בעניין, תהא מועצת התקשורת רשאית להורות בדבר התשלום.

### **תשלומים המשולמים בידי הציבור עבור שירותים**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) קביעת כללים לעניין תשלום בעד רכישת התיול הפנימי.

(2) קביעת כללים לעניין תשלומים בעד שירותים הניתנים בידי בעל רשיון וכן לעניין אופן הצמדתם למדד ותשלום ריביות והפרשים. בהקשר זה יוער, כי מוצע שלא לשמר את האבחנה בין שירותים המנויים בתוספת לחוק ושירותים שאינם מנויים בתוספת לחוק. יובהר כי הצוות ממליץ שהסמכות לקביעת תשלומים כאמור לא תהיה טעונה אישור של כל גורם נוסף, בין גורם מיניסטרילי ובין גורם אחר דוגמת ועדת המחירים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996.

### **(ד) חקיקת משנה**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) קביעת כללים לענין הליכים ותנאים למתן רשיון.

(2) קביעת כללים - באישור ועדת הכלכלה - לעניין הגבלות בדבר החזקת והעברת אמצעי שליטה בבעל רשיון.

(3) קביעת כללים לענין קישור גומלין, שימוש ושימוש משותף.

(4) קביעת כללים - באישור ועדת הכלכלה - לעניין הפסקה, עיכוב או הגבלת מתן שירותי בזק בידי בעל רשיון.

(5) קביעת כללים - באישור ועדת הכלכלה - בדבר אופן ביצוע פעולות בזק ומתן שירותי בזק, רמת השירות ותחזוקה.

(6) קביעת כללים לעניין אישור סוג וציוד קצה.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה :

(1) השר ממונה על ביצוע החוק ורשאי להתקין תקנות לביצוע, לאחר התייעצות במועצת התקשורת.

(2) קביעה בצו - לפי הצעת המועצה ובאישור הממשלה - בדבר שירות חיוני; הוראות לעניין מתן השירות, לרבות מינוי ממונה.

(3) התקנת תקנות - באישור ועדת הכלכלה - בדבר הפיקוח על פעולותיו של בעל רשיון, לאחר התייעצות במועצת התקשורת.

#### (ה) סמכויות נוספות

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה :

(1) מתן היתר להעברת רשיון אגב שינויים מבניים.

(2) מתן היתר להתניית שירות בשירות.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה :

(1) מתן הוראות לבעל רשיון - לבקשת ראש הממשלה/שר הבטחון/השר לבטחון פנים - בעניין מתן שירותי בזק לכוחות הבטחון. מוצע כי הוראות כאמור יינתנו לאחר התייעצות במועצת התקשורת.

(2) הסמכת ממונה לעניין עבירות בקשר לציוד קצה (הממונה על סמכויות כניסה, חיפוש ותפיסה).

(3) קביעה בתעודה כי עובד של בעל הרשיון לא יעיד בהליך משפטי או בחקירה, על תוכנו של מסר בזק או מקורו, וכן קביעה בצו כי תעתיק מסר בזק יהיה קביל בהליך משפטי כראיה לכאורה.

(4) מתן היתר לביצוע עבודות חפירה, חרישה או נטיעה.

#### 4.3.2 סמכויות מכוח פקודת הטלגרף

##### 4.3.2.1 המצב כיום

פקודת הטלגרף מסדירה את תחום התקשורת האלחוטית, ובמסגרתה נקבעו סמכויות בתחום הרישוי וההסדרה, הועדה והקצאה של תדרים, פיקוח ואכיפה. הסמכות להעניק רישיונות להקמה ולקיום מכשיר טלגרף אלחוטי או תחנת טלגרף אלחוטי מסורות לממשלה, אולם בפועל רישיונות מוענקים בידי אגף ספקטרום במשרד התקשורת, למעט רישיונות "משולבים" הניתנים מכוח הפקודה וחוק התקשורת (לדוגמא רישיונות רט"ן), המוענקים בידי השר או המנכ"ל (רישיונות כלליים או מיוחדים, בהתאמה). על פי החוק, הועדה והקצאה של תדרים מסורות בידי גוף שהסמיכה הממשלה (בפועל, ועדת התדרים, כאשר הקצאות מסוימות מסורות למשרד התקשורת או למערכת הבטחון). סמכויות להתקנת חקיקת משנה מכוח הפקודה, דוגמת תקנות לענין בקשה לקבלת רשיון לפי הפקודה, מסורות בידי שר התקשורת, הוא השר הממונה על ביצוע החוק.

##### 4.3.2.2 ההסדר המוצע

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הענקת רשיון להקמה ולקיום של מכשיר לטלגרף אלחוטי או תחנת טלגרף אלחוטי. מוצע להסמיך את המועצה לאצול סמכות זו למנהל הרשות.

(2) קביעת כללים לענין בקשה לקבלת רשיון לפי הפקודה.

(3) קביעת כללים בדבר הפעלת מכשיר לטלגרף אלחוטי המותקן בכלי שיט/טיס שאינם רשומים בישראל והנמצאים בשטחיה.

הסמכות שמוצע להעניק לרשות:

(1) סמכות מנהל הרשות ליתן הוראות למניעת קליטתם בישראל של שידורי טלוויזיה המיועדים לציבור בישראל והמשודרים מתחנת שידור בכלי שיט מחוץ למימי החופין של ישראל.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה:

(1) קביעת צו אי תחולת הפקודה, בהתייעצות עם מועצת התקשורת.

(2) התקנת תקנות, באישור שר האוצר וועדת כנסת שתיקבע לצורך כך, בהתייעצות עם מועצת התקשורת, לעניין אגרות בעד הועדה והקצאה של תדרים.

(3) התקנת תקנות הנותנות תוקף לאמנה בינ"ל הנוגעת לטלגרף אלחוטי שישראל צד לה, לאחר התייעצות במועצת התקשורת.

בהתייחס לסמכויות הועדה והקצאה של תדרים והיבטים בטחוניים – ראה סעיף 6 להלן.

#### 4.4 פירוט ההמלצות בתחום השידורים המסחריים

##### 4.4.1 המצב כיום

תחום השידורים המסחריים מוסדר כיום בשני דברי חקיקה - חוק התקשורת לעניין שידורי טלוויזיה רב-ערוציים למנויים (שידורי הכבלים והלוויין) וחוק הרשות השניה לענין שידורי טלוויזיה ורדיו מסחריים לציבור (זכייני ערוץ 2, ערוץ 10 והרדיו האזורי). בהתאם לכל חוק, הוקמה מועצה ציבורית שעיקר עיסוקה במתן רשיונות או זכיונות לשידור, לפי העניין, וכן בהסדרה ובפיקוח לעניין ההיבטים התכניים של השידורים והיבטים נוספים. השר הממונה לעניין שני החוקים האמורים הוא שר התקשורת והסמכויות המרכזיות הנתונות לו בתחום השידורים נוגעות להתקנת תקנות בענייני תשלומים ותנאים למתן רשיונות, מעורבות במינוי חברי המועצות, הענקת רשיון לשידורי לוויין וקביעת תנאים הנדסיים ברשיונות לשידורי כבלים. בהתייחס לשידורים המוסדרים לפי חוק הרשות השניה, יצויין כי במסגרת החוק הוקמה, כתאגיד סטטוטורי, הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו שהיא הגוף המקצועי לצד מועצת הרשות השניה, ואשר בין תפקידיה גם הפצת שידורי טלוויזיה לפי החוק.

##### 4.4.2 ההסדר המוצע

על רקע מגמת הלכידות בעולם התקשורת, כפי שפורטה לעיל, ובפרט לאור טשטוש הגבולות בין תחומי התקשורת והשידורים, הן בהיבטים טכנולוגיים והן בהתייחס לסוגי השירותים, מוצע כי הסדרת תחום השידורים גם היא תשולב במסגרת הרשות הרגולטורית שתוקם, כאשר בכל הנוגע לתכנים (דוגמת סוגי המישדרים, לוחות מישדרים, הפקות מקור, אישור עליית ערוצים חדשים לאוויר בכל הנוגע לתוכן הערוצים, כללי אתיקה בשידורים ובפרסומות), תינתן סמכות ייחודית למועצת המישדרים. כמו כן, מוצע כי הפעלת סמכויות מסוימות, בעלות היבטים תכניים, תהיה טעונה התייעצות עם שר התרבות / שר החינוך (להלן – "השר התכני"), או קבלת הסכמתו, והכל כפי שיפורט להלן. כאמור, מועצת המישדרים תהיה מועצה ציבורית נפרדת, אשר יועברו אליה סמכויות המועצות הציבוריות הקיימות לעניין ההיבטים התכניים של השידורים. עם זאת במקרים חריגים מוצע להסמיך את מועצת התקשורת להורות למועצת המישדרים לקיים דיון

נוסף בהחלטה שקיבלה, לרבות קיום דיון משותף עם מועצת התקשורת, אם התקיימו לדעתה טעמים כלכליים מיוחדים המחייבים זאת, לדוגמה, כאשר יש בהחלטה מסוימת של מועצת המישדרים כדי לשנות את המדיניות הנוהגת בענף התקשורת באופן שישפיע מהותית על שוק התקשורת, ובכלל זה החלטה שיש בה כדי לגרום לפגיעה כלכלית מהותית במפעילים בענף או בצרכנים. בכל מקרה, סמכות ההכרעה תיוותר בידי מועצת המישדרים.

יצוין, כי לשם הנוחות יוצג ההסדר המוצע להלן על פי חלוקת הסמכויות הנוכחית בחוק התקשורת ובחוק הרשות השניה, אף שבשלב הכנת החקיקה, הגדרת הסמכויות על פי שני החוקים תיערך במרוכז ותוך עריכת שינויים והתאמות לפי הצורך. כמו כן, ובהתייחס לסמכות להקצות תדרים לצורך קיום השידורים, מומלץ להחיל בעניין זה את ההסדר המוצע ע"י צוות המשנה לעניין ניהול הספקטרום והאספקט הביטחוני בהקמת רשות תקשורת. באשר לרשות השניה לטלויזיה ורדיו, מוצע כי סמכויותיה כגוף מקצועי המסייע למועצה הציבורית יוטמעו בתוך רשות התקשורת שתוקם, ואילו באשר לסמכויותיה לעניין הפצת שידורי טלוויזיה והקמת תחנות שידור וכן שידוריה העצמיים, מוצע כי הרשות שתוקם לא תעסוק באלה.

#### **4.4.2.1 סמכויות מכוח חוק התקשורת**

להלן יפורטו המלצות הצוות:

##### **(א) רישוי והסדרה**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות ליתן רשיונות לשידורי כבלים (כללי או מיוחד) ולשידורי לוויין ולקבוע בהם תנאים; הוראות הנוגעות לתכני השידורים ייקבעו באישור מועצת המישדרים; הסמכות לבטל, להגביל או להתלות רשיונות כאמור; הסמכות להתנות רשיון בהפקדת ערבות; הסמכות לפרסם מכרזים למתן רשיונות כאמור, ולשמש כועדת המכרזים.

(2) הסמכות לקבוע, באישור ועדת הכלכלה, מגבלות לעניין בעלויות צולבות (בדומה למוצע לעניין הגבלות לעניין החזקה והעברה של אמצעי שליטה בתחום התקשורת).

(3) הסמכות למתן היתר להעברת רשיון לשידורי כבלים או רשיון לשידורי לוויין אגב שינויים מבניים.

(4) הסמכות לאישור העברה, שיעבוד או עיקול של נכס מנכסי רשיון לשידורי כבלים; שעבוד ימומש בדרך שאישרה מועצת התקשורת.

(5) הסמכות להכריע בשאלה האם שירות מסוים הוא שירות הנלווה לשידורים במישרין.

(6) הסמכות למתן הוראה לכל בעל רשיון, לאחר התייעצות במועצת המישדרים, לצורך העברת שידורי בעל רשיון מיוחד לשידורי כבלים במוקד שידור העומד לרשות בעל רשיון כללי לשידורי כבלים.

(7) הסמכות לאשר שיתוף פעולה בתחום השידורים בין בעלי רשיונות לשידורים, בהתייעצות עם מועצת המישדרים.

(8) הסמכות לחייב בעל רשיון לשידורי לוויין - לאחר התייעצות במועצת המישדרים - לאפשר למפיק ערוץ עצמאי שימוש בערוץ מערוציו, אם לא הגיעו להסכמה.

(9) הסמכות להורות כי בחירת הזוכה במכרז למתן רשיון לשידורי לוויין (ככל שיתקיים מכרז) תתבסס בין היתר על גובה סכום דמי הרשיון או שיעור התמלוגים שיציעו המתמודדים במכרז.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה:

(1) השר - בהתייעצות עם מועצת התקשורת ומועצת המישדרים - מוסמך לקבוע סדרי עדיפויות לעניין ערוצים ייעודיים. הקביעה כי משדר ערוץ ייעודי יהיה רשאי לממן שידוריו באמצעות פרסומות, תיעשה בידי השר, באישור הממשלה וועדת הכלכלה.

(2) הסמכות למתן היתר להחזקת עד 10% בבעל רשיון לשידורי כבלים בידי תאגיד שממשלה זרה מחזיקה בו שיעור כלשהו, לאחר התייעצות במועצת התקשורת.

(3) הסמכות למתן הוראה לבעל רשיון לשידורי כבלים או לבעל רשיון לשידורי לוויין, לשדר הודעות מטעם הממשלה, המשטרה, המטכ"ל בצה"ל וראש הג"א, במקרי חרום או מטעמים של בטחון המדינה.

(4) הסמכות למתן היתר - לפי הצעת מועצת התקשורת, באישור הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה - לבעל רשיון לשידורי כבלים או לבעל רשיון לשידורי לוין לשדר שידורי פרסומת.

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

(1) הסמכות לקבוע מדיניות בהיבטים הנוגעים לתכני השידורים (סוגי השידורים, לוחות מישדרים, הפקות מקור, פיקוח, אתיקה בשידורים וכיו"ב).

(2) הסמכות להנחות ולפקח על בעל רשיון כללי לשידורי כבלים ובעל רשיון לשידורי לוויין לעניין קיום חובות שונות בדבר הפקות מקור.

(3) הסמכות להתיר לבעלי רשיונות כללים לשידורי כבלים להפיק ולשדר במשותף חדשות אזוריות; הסמכות לאשר לבעל רשיון כללי לשידורי כבלים או לבעל רשיון לשידורי לוויין לשדר שידורי חדשות לא-אזוריות; הסמכות ליתן רשיון למפיק חדשות עצמאי.

#### **פיקוח ואכיפה** (ב)

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות לתת הוראה - לאחר התייעצות במועצת המישדרים - לבעל רשיון לשידורי כבלים ולבעל רשיון לשידורי לוויין בדבר צעדים שעליו לנקוט כדי למנוע פגיעה בביצוע תקין וסדיר של השידורים או למנוע פגיעה בתחרות בתחום השידורים.

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

(1) הסמכות להטלת עיצומים כספיים על בעל רשיון לשידורים.

(2) סמכות לנטילת זמני שידור פרסומות ממשדר ערוץ ייעודי.

#### **תשלומים** (ג)

##### **תשלומי חובה המשולמים לרשות / לאוצר המדינה**

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה:

(1) הסמכות להתקין תקנות - לאחר התייעצות במועצת התקשורת, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה - לעניין אגרה בעד רשיון לשידורי כבלים או רשיון לשידורי לוויין, דמי רשיון ותמלוגים.

##### **תשלומים בין בעלי רשיונות**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות לקבוע את מחיר השימוש של בעל רשיון מיוחד במוקד שידור, באין הסכמה בין בעל הרשיון לבעל רשיון כללי לשידורי כבלים.

(2) הסמכות לקביעת כללים או למתן הוראות לעניין הפעלת מוקד שידור לצורך קיום רצף בשידורים וכן תשלומי דמי שימוש במוקד.

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

(1) הסמכות לקבוע כללים לענין זכות בעל רשיון לשידורי כבלים לזקוף סכומים ששולמו בעד הפקות מקומיות שהופקו בידי אחר על חשבון מכסת ההפקות המקומיות שבה הוא מחויב.

#### **תשלומים המשולמים בידי הציבור עבור שירותים**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות לקבוע כללים לעניין מחירי השירותים שבעל רשיון לשידורים רשאי לגבות, ככל שהקביעה נדרשת לשם קידום התחרות ורמת השירותים.

#### **(ד) חקיקת משנה**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות לקביעת כללים לעניין תנאים למתן רשיון לשידורי כבלים ורשיון לשידורי לוויין ולביצוע שידורים, לרבות לעניין ההליכים למתן הרשיון, תחומי אזור השירות, תקופת הרשיון, מחירי השירותים, חובות כלפי מנויים ובעלי רשיונות אחרים, וכן - באישור ועדת הכלכלה – כללים לענין החזקה או העברה של אמצעי שליטה, בעלויות צולבות ודרישת ישראליות.

(2) הסמכות לקביעת כללים לעניין העברה ושעבוד של ציוד קצה שהותקן בחצרי מנוי.

(3) הסמכות לקבוע כללים לענין אישור ערוצים משותפים, לרבות קביעת הגבלות על החזקת אמצעי שליטה.

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

(1) הסמכות לקביעת כללים בהיבטים הנוגעים לתכני השידור (סוגי שידורים, לוחות מישדרים, הפקות מקור, פיקוח, אתיקה בשידורים וכיו"ב).

(2) הסמכות לקבוע כללים לענין הפקות מקומיות, לרבות לענין סוגי המישדרים וסוגות המישדרים שייכללו במכסות להפקות מקומיות, היקפם, מועדי שידורים ואופן חלוקת השידורים בין הערוצים השונים.

(3) הסמכות לקבוע כללים - לאחר התייעצות עם מועצת התקשורת - לענין פטור של בעל רשיון כללי לשידורי כבלים או בעל רשיון לשידורי לוויין מחובת העברת שידורי החובה. לענין זה יוער, כי בשלב החקיקה יהיה צורך לקבוע את ההסדר לענין חובת העברת ערוצי חובה, בשים לב לכך כי כיום קבועים בחוק שני הסדרים שונים לענין זה - האחד לגבי הכבלים, והשני לגבי הלוויין.

(4) הסמכות לקבוע כללים - לאחר התייעצות עם מועצת התקשורת - לענין שידוריו של משדר ערוץ ייעודי.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה:

(1) הסמכות להתקין תקנות - לאחר התייעצות במועצת התקשורת ובאישור ועדת כלכלה - לענין מתן שידורים לאזרחים ולתושבים ישראלים ביו"ש ועזה בידי בעל רשיון כללי לשידורי כבלים או בעל רשיון לשידורי לוויין, וכן ליתן הוראות לבעל רשיון לענין פעולות ושירותי בזק הנדרשים לשם מתן שידורים כאמור.

(2) הסמכות לקביעת כללים בהסכמת השר התכני, במקרה בו דרש השר ממועצת המישדרים לקבוע כללים ולא עשתה כן תוך 60 יום.

#### 4.4.2.2 סמכויות מכוח חוק הרשות השנייה

להלן יפורטו המלצות הצוות:

##### (א) רישוי והסדרה

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות להעניק זיכיונות לשידורי טלוויזיה<sup>25</sup> וזכיונות לשידורי רדיו אזוריים, ולקבוע בהם תנאים, לרבות בנושאי תקנים ומפרטים, יחידות שידור וערביות; הסמכות להאריך תוקף

<sup>25</sup> המלצות הצוות נוגעות לבעלי זכיון לשידורי טלוויזיה ורדיו על פי חוק הרשות השנייה. יצויין כי כיום מונחת על שולחנה של ועדת שרים לענייני חקיקה טיוטת חוק שעניינה הסבת משטר הרישוי לענין שידורי טלוויזיה ממשטר של זכיונות שיוענקו במכרז למשטר של רשיון לכל ערוץ אשר יינתן למבקש העומד בתנאי הסף שייקבעו בחוק או על פיו. בעוד שהמלצות הצוות מנוסחות בהתייחס לבעלי זכיון, הן נכונות גם בהתייחס לבעלי רשיונות, ככל שיהיו.

זכיון; הסמכות לבטל זכיון, להגבילו או להתלותו; הסמכות לפרסם מכרז ולשמש כועדת המכרזים.

(2) קביעת יחידות השידור לשידורי הטלוויזיה בערוץ 2 ובערוץ 10 וכן הסמכות - באישור ועדת כנסת שתיקבע לצורך כך - לאשר איחוד בעלי זכיונות בכל ערוץ (בכפוף להערת שוליים 2 לעיל).

(3) הסמכות לקבוע את האזורים לזכיון לשידורי רדיו, לאחר התייעצות במועצת המישדרים ובאישור השר הממונה.

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

- (1) הסמכות לפקח באופן שוטף על ביצוע השידורים בידי בעלי הזכיונות.
- (2) הסמכות לקבוע את לוח המישדרים העונתיים של בעלי הזכיונות, בכפוף לבחינת נחיצות הסמכות האמורה או לחילופין, עריכת שינויים בקשר אליה.
- (3) סמכות לדרוש אישור מוקדם של תשדירי פרסומות.
- (4) מתן היתר לבעל זכיון להקצאה שונה של זמן תשדירי פרסומת והרחבת זמן שידורי פרסומת של אדם אחד.
- (5) מתן הוראות בעניין רצף בשידורים.
- (6) הסמכות להמליץ למועצת התקשורת להעניק זכיון לטלוויזיה הלימודית, לאחר התייעצות עם השר התכני.

#### (ב) פיקוח ואכיפה

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

- (1) פיקוח על קיום השידורים בהתאם לחוק, לכללים ולזכיון וכן מניעת שידורים אסורים.
- (2) הסמכות ליטול זמני שידור מבעל זכיון שהפר את כללי המועצה או הוראה שניתנה על-פיהם.

הסמכויות שמוצע להעניק לרשות הן אלה:

(1) נציג שמנהל הרשות הסמיך, יהיה רשאי להיכנס לכל מיתקן, משרד, אולפן או תחנת שידור ולעיין ולבדוק כל מסמך.

#### **(ג) תשלומים**

#### **תשלומי חובה המשולמים לרשות / לאוצר המדינה**

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה:

(1) הסמכות להתקין תקנות - בהתייעצות עם שר האוצר - לענין גמול המשולם לחברי מועצת המישדרים וליו"ר.

(2) הסמכות להתקין תקנות לענין דמי זיכיון שנתיים שישלם בעל זיכיון ומועדי התשלומים, בהסכמת שר האוצר.

(3) הסמכות להתקין תקנות - בהסכמת שר האוצר - לענין תמלוגים שישלם בעל זיכיון.

#### **ד. חקיקת משנה**

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) הסמכות לקביעת כללים, באישור ועדת הכנסת שתיקבע לצורך כך, בדבר הליכים ותנאים למתן זכיון, לרבות כללים לענין החזקת אמצעי שליטה בבעל זכיון וכן בעלויות צולבות.

(2) הסמכות לקבוע כללים בדבר ערבויות שעל בעל זכיון להמציא.

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת המישדרים הן אלה:

(1) הסמכות לקביעת כללים בכל הנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם, ולרבות - סוגי השידורים, נושאייהם, תכניהם, אופיים ורמתם; שידורים אסורים; מועדי השידורים; אישור שידורים; נושאייהם, סגנונם, תכנם, היקפם ועיתויים של שידורי פרסומת; מספר התוכניות והיחס הכמותי ביניהן (לענין הפקות מקור, שידורים בערבית, אפיון אזורי וכו'); דרכי פרסום לוח השידורים; דו"חות שיגיש בעל זיכיון; תיאום רכישת תוכניות מחו"ל בידי בעל זיכיון; כללים לענין שידורי תעמולה ברדיו אזורי לבחירות לרשויות המקומיות.

(2) הסמכות לקביעת כללים לענין רכישת הפקות מקור.

(3) הסמכות לקביעת כללים לענין שידורים בערבית.

(4) הסמכות לקבוע כללים בכל הקשור לשידורם של תשדירי פרסומת, בין היתר לגבי מתכונתם, נושאי פרסום אסורים לשידור, עיתוי שידורם, מישכס, סייגים בדבר שימוש לרעה בגוף, סייגים שמטרתם להגן על ילדים ועוד, וכן הסמכות לאסור או להגביל תשדירי פרסומת, לפי בקשת הממשלה, מטעמים של חשש של ממש לפגיעה בכלכלת המדינה או מטעמים של טובת הציבור, לתקופה ובתנאים שייקבעו בכללים.

### ה) סמכויות נוספות

הסמכויות שמוצע להעניק למועצת התקשורת הן אלה:

(1) אישור התקשרות בין בעלי זכיון לענין הפקה ושידור משותפים.

(2) סמכויות הנוגעות להסדרת פעילות חברת החדשות במסגרת שידורי הטלוויזיה (יש לתת את הדעת לעובדה כי כיום הרשות השניה היא בעלת מניות הצבעה בחברת החדשות).

(3) הסמכות לקבוע כללים בדבר ערבויות שעל בעל זכיון להמציא.

הסמכויות שמוצע להעניק לשר הממונה הן אלה:

(1) הסמכות להורות לבעל זכיון לשדר הודעות מטעם גורמי הבטחון במקרי חירום.

(2) הסמכות לדרוש ממועצת המישדרים לקבוע כללים בנוגע לשידורים, לביצועם ולפיקוח עליהם. מוצע כי הפעלת הסמכות תהיה טעונה הסכמת השר התכני.

(3) הסמכות להמליץ לממשלה - לאחר היוועצות בארגונים שונים - בדבר מינוי 6 מבין 11 חברי מועצת המישדרים; וכן המלצה לממשלה לענין ועדה ציבורית בוחרת שתמליץ על 5 חברים נוספים. מוצע כי גיבוש המלצות כאמור יבוצע בשיתוף עם השר התכני, במתכונת ובהיקף שייקבעו בחוק.

(4) הסמכות להורות – לאחר התייעצות עם השר התכני ובאישור הממשלה - בדבר פיזור מועצת המישדרים, אם ראה השר כי היא אינה ממלאת את תפקידה.

(5) הסמכות לדרוש כי מועצת המישדרים תקיים ישיבה מיוחדת, תוך 8 ימים.

(6) הסמכות למנות 2 נציגים בוועדה לתיאום השידורים, לפי המלצת מועצת המישדרים.

(7) הסמכות למנות נציב תלונות.

(8) הסמכות לקבוע מי יקיים את החובות המוטלות על מדינת ישראל מכוח אמנות בינלאומיות בעניין שידורים, זולת בעל זיכיון.

(9) הסמכות לשנות את התוספת (העוסקת במכסות של הפקות מקומיות) על-פי המלצת מועצת המישדרים, בהסכמת השר התכני ובאישור ועדת כנסת שתיקבע לצורך כך.

הסמכויות שמוצע להעניק לממשלה הן אלה :

(1) בשל תנאי חירום המחייבים הפקעת תדרי רדיו לצרכים צבאיים, בידי הממשלה הסמכות להחליט על הגבלת סמכויות לעניין זכיונות, לתקופה שלא תעלה על 30 ימים, ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להאריך תוקף החלטתה.

## 5. יחסי הגומלין בין רשות התקשורת לבין הממשלה

מוצע כי מועצת התקשורת תהיה עצמאית בעיצוב המדיניות בתחום התקשורת ובהתווית קווי הפעולה של הרשות. בביצוע תפקידיה וסמכויותיה תפעל הרשות בהתאם למדיניות העל הענפית, ככל שזו תיקבע על-ידי הממשלה.

השר הממונה על ביצוע חוק הרשות יהיה שר התעשייה והמסחר (להלן - "שר התמ"ס"); עם זאת, בהתייחס להפעלת סמכויות הנוגעות להיבטים תכניים של השידורים (כגון: סמכות לדרוש קביעת כללים בידי המועצה, ומינויים למועצת המישדרים) תידרש במקרים הרלוונטיים הסכמת שר התרבות או שר החינוך, כפי שתקבע הממשלה (להלן - "השר התכני").

הצוות ממליץ כי הסמכות לקביעת מדיניות-העל הענפית בתחום התקשורת תיוותר בידי הממשלה, כנהוג במרבית המדינות המערביות. רשות התקשורת תהיה גוף ממליץ לעניין גיבוש מדיניות העל, ומופקד על ביצוע המדיניות שעליה תחליט הממשלה, גיבוש כללי המדיניות, הפעלת סמכויות הרישוי, הפיקוח והאכיפה. הרשות תגיש לממשלה הצעה לעניין יעדים בתחום התקשורת.

שר התמ"ס יהיה השר הממונה אשר ישא באחריות המיניסטריאלית לתחום הבזק, ויגיש לאישור הממשלה הצעות החלטה עפ"י הצעת הרשות לעניין יעדי ומדיניות העל בענף. סמכויותיו של השר לעניין זה ייקבעו בחוק, ויכללו בין היתר מעורבות במינוי ראשי הרשות (ראה לעניין זה סעיף 3 לפרק זה) וסמכות להתקין תקנות בנושאים מוגדרים (ר' לעניין זה סעיף 4 לפרק זה). תחום הדואר לא ייכלל בגדר סמכויות הרשות, כנהוג במרבית מדינות המערב.

שר התמ"ס יהיה השר הממונה גם בהתייחס לנושאי התכנים המשודרים, ואולם הפעלת סמכותו במקרים מסוימים תהיה טעונה הסכמת השר התכני, כפי שמפורט לעיל בסעיף 4 לפרק זה.

בשלב הכנת החקיקה, תידרש בחינה של שאלת חלוקת סמכויות הייצוג של מדינת ישראל במישור הבינלאומי, מול מדינות אחרות ובמסגרת ארגונים בינלאומיים, בין שר התמ"ס לבין הרשות.

הרשות תשמש זרוע מקצועית של שר התמ"ס, במקרים המתאימים, בכל הקשור לליווי הפעילות הפרלמנטרית: חקיקה ראשית, חקיקת משנה הטעונה אישור של ועדות הכנסת השונות, מענה על שאילתות, הצעות דחופות לסדר וכו'.

קביעת הממשלה באשר למדיניות העל תחייב את הרשות לכל דבר ועניין. בהקשר זה סבור הצוות, כי ליצירת הפרדה בין הגוף המכין הצעה למדיניות העל לבין הממשלה, אשר לה סמכות ההכרעה באשר למדיניות זו, יש חשיבות בכל הקשור ליצירת איזונים ובלמים שיביאו לקביעת מדיניות תקשורת אופטימלית מבחינת המשק הלאומי.

מאחר והרשות מופקדת על שמירת התחרות ועיצוב מדיניות התחרות בענף התקשורת, מטבע הדברים מתוקף תפקידה זה, בתחומים מסוימים פעילות הרשות משיקה לפעילות המתקיימת על פי החוק להגבלים עסקיים.

## 7 . תקציב

הצוות ממליץ כי מימון רשות התקשורת ייעשה במודל של תקציב ממשלתי, כאשר התשלומים אשר תגבה הרשות ממפעילי התקשורת (אגרות, תמלוגים, דמי רשיון וכו') יועברו לאוצר המדינה.

הצוות העלה בדיוניו שני מודלים מרכזיים למקורות מימון המוכרים ברשויות שונות בעולם ובארץ לצורך תקצוב הרשות: מודל תקצוב עצמאי סגור המבוסס על אגרות ותשלומים שונים אשר משלמים בעלי רשיונות התקשורת לרשות, ומודל תקצוב ממשלתי הנקבע במסגרת תקציב המדינה. בנוסף הועלה בדיונים מודל תקצוב המשלב את שני המודלים הללו, כך שחלק מהתקציב מובטח מראש על-ידי מימון ממשלתי, ועיקר התקציב מתקבל מתשלומים אשר מעבירים המפעילים.

צורות מימון ותקציב הרשות הוצגו לצוות תוך התייחסות לנעשה ברשויות תקשורת בעולם וברשויות אחרות במדינת ישראל (ביניהן: רשות ההגבלים העסקיים, רשות לשירותים ציבוריים - חשמל, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו והרשות לניירות ערך). בקרב מדינות ה-OECD נושא מימון תקציב רשויות התקשורת אינו חד משמעי, וקיים שימוש בכל שלושת המודלים. עם זאת, נאמר בדו"ח ה-OECD, כי מימון הרשות על ידי תקציב עצמאי סגור מגביר את עצמאות הרשות הרגולטורית.

בבחינת נושא המימון בישראל לא ראה הצוות כי קיים הבדל מהותי במידת עצמאות הרשות הנובע ממודל המימון לפיו יחושב תקציבה, וזאת הואיל ובכל המודלים מוגש התקציב לאישור משרד האוצר. בנוסף, הואיל ובמודל תקציב עצמאי מועברים הכספים אשר גובה הרשות, מעבר לתקציבה, לאוצר המדינה, לא ראה הצוות יתרון משמעותי בנושא העצמאות על ידי קביעת מודל תקציב עצמאי סגור לרשות.

הצוות רואה לנכון להמליץ על מודל מימון במסגרת תקציב ממשלתי, אשר יכול שיהיה חלק מתקציב המדינה (סעיף רשויות פיקוח). אחד היתרונות במודל זה הינו קיומה של הפרדה בין הגוף אשר מתפקידו לקבוע את גובה האגרות והתשלומים אשר משלמים מפעילי התקשורת במדינה לבין הגוף העושה שימוש בתשלומים אלו. הצוות סבור, כי קיימת בעייתיות במודל שבו רשות התקשורת הלאומית תמומן על ידי אגרות אשר היא עצמה ממליצה על גובהן. עם זאת, ראוי לציין כי מודל מימון המשלב את התקציב העצמאי והתקציב הממשלתי יכול לתת פתרון חלקי לסוגיה זו.

בנוסף, הצוות סבור כי מימון הגוף באמצעות תקציב ממשלתי יגדיל את וודאות הרשות בכל הקשור לקופתה השנתית, הואיל ותקציב ממשלתי הינו מובטח ונקבע בטרם תחילת הפעילות השנתית של הרשות. נתון זה מאפשר לרשות קיומו של אופק תפעולי המקל על עבודתה. בשונה מכך, תקציב עצמאי עלול לעורר חוסר וודאות בפעילות הרשות נוכח הקושי לאמוד את הסכום אשר תגבה הרשות.

לפיכך, ממליץ הצוות כי מימון רשות התקשורת הלאומית יעשה במודל של תקציב ממשלתי, כאשר התשלומים אשר תגבה הרשות ממפעילי התקשורת (אגרות, תמלוגים, דמי רשיון וכו') יועברו לאוצר המדינה.

הצוות סבור כי תהליך הקמת רשות אחת, בהתייחס לתקציבים הקיימים של הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו מסחריים, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומשרד התקשורת, יביא לחסכון תקציבי, וזאת בין היתר בהיבט של הוצאות הבינוי וההוצאות הנלוות לו והחסכון הצפוי מאיחוד הנכסים.

## 8 . זכויות עובדים

הצוות סבור שעל הגורמים המוסמכים במשרדי התקשורת והאוצר להסדיר את סוגיית זכויות העובדים, באופן שזכויותיהם לא ייפגעו במעבר ממשרד ממשלתי לרשות. מוצע כי הסדרת זכויות העובדים תיערך במסגרת פעילותו של צוות הקמת הרשות, אשר בסוגיית זכויות העובדים יכלול את הגורמים הבאים: נציגות עובדי משרד התקשורת והרשות השנייה, הממונה על השכר באוצר, נציג החשב הכללי במשרד האוצר, נציג אגף התקציבים באוצר, נציג ההסתדרות, נציג נציב שירות המדינה, יו"ר צוות הקמת הרשות ונציג הרשות השנייה.

בכתב המינוי של הצוות נכלל נציג עובדי משרד התקשורת כחבר בועדה; בכך הביע שר התקשורת את רצונו שעובדי המשרד יהיו שותפים בתהליכי קבלת ההחלטות ובגיבוש ההמלצות.

עובדי משרד התקשורת, למרות פניות חוזרות ונשנות של שר התקשורת ויו"ר הצוות, סרבו לקחת חלק בתהליך. לאור האמור, וכיוון שלא הובאה בפני הצוות עמדת העובדים, לא ראה הצוות אפשרות לדון ולהמליץ בסוגיית זכויות עובדי משרד התקשורת.

הצוות מוצא לנכון לציין כי היו בעבר הסדרים של מעבר עובדים ממשרד התקשורת לחברת בזק ולרשות הדואר בעת הקמתו, וקורא לבחון הסדרים אלה על מנת למצוא פתרון הולם לזכויות העובדים.

כמו כן, הובא לידיעת הצוות מכתבו של שר התקשורת לעובדי משרד התקשורת מיום 19.5.02 (מצ"ב ומסומן כנספח מס' 3), לפיו "רובם המוחלט של עובדי משת"ק ימשיכו ... להוביל את הרגולציה של שוק התקשורת הישראלי". כמו כן על-פי המכתב "בכל מקרה לא יפגע המהלך המתוכנן בזכויותיהם של עובדי משרד התקשורת, לרבות זכויות הפנסיה שלהם."

הצוות סבור שעל הגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה להסדיר את סוגיית זכויות העובדים במסגרת עבודת צוות הקמת הרשות, אשר בנוגע לסוגיית זכויות העובדים, יכלול את נציגות עובדי משרד התקשורת, נציג הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, נציג הממונה על השכר באוצר, נציג החשב הכללי במשרד האוצר, נציג אגף התקציבים באוצר, נציג ההסתדרות, נציג נציב שירות המדינה וסמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל במשרד התקשורת.

## 9. תהליך יישום הדוח ותיאור הקמת הרשות

לאחר שהצוות יגיש את המלצותיו לידי שר התקשורת, וככל שהשר יחליט לסמוך ידיו על החלטות הצוות, מומלץ כי שר התקשורת יפעל כדלקמן:

### 1. שר התקשורת יגיש לממשלה הצעת החלטה שתכלול שלושה סעיפים:

- א. הממשלה מאמצת את הדו"ח;
- ב. יוטל על שר התקשורת להכין הצעת חוק ממשלתית להקמת הרשות;
- ג. המינוי של שר תקשורת בממשלה הבאה ייעשה מתוך מגמה להביא ליישום הדו"ח ולהקמת הרשות, ויפוג עם כינונה של הרשות; לעניין זה, יכול ששר התמ"ס יכהן, עד לכינונה של הרשות, גם כשר תקשורת.

### 2. שר התקשורת ימנה צוות להקמת רשות התקשורת שיעסוק בנושאים הבאים:

- א. הכנת הצעת חוק ממשלתית עפ"י המלצות הדו"ח;
- ב. קביעת הסדרי מעבר לגבי עובדים ונכסים;
- ג. גיבוש מבנה ארגוני מפורט לרשות;
- ד. קביעת הוראות מעבר לגבי חקיקת משנה;

עם הקמת הרשות לא יהא עוד צורך בהמשך קיומו של משרד התקשורת והוא יבוטל.

## נספחים

נספח 1 : כתב מינוי לחברי הצוות

נספח 2 : טבלת ריכוז עמדות הציבור

נספח 3 : מכתב השר לעובדי משת"ק מיום 19.5.02

**נספח 1: כתב מינוי לחברי הצוות**

לכבוד  
מר אורי אולניק, עו"ד - יו"ר  
דר' מיכה אנגל  
פרופ' אברהם פרידמן  
מר יצחק איש - הורביץ  
גב' דוידה לחמן- מסר, עו"ד, נציגת משרד המשפטים  
מר יואל נווה, נציג משרד האוצר  
מר משה גלילי  
דר' אסף כהן  
גב' שריל קמפינסקי, עו"ד  
נציג עובדי משרד התקשורת

שלום רב,

**הנדון : כתב מינוי - צוות לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת**

1. הנני ממנה אתכם בזה כחברים בצוות לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת, (להלן - "הצוות") אשר תשמש כרשות עצמאית (להלן - "הרשות").
2. ברקע המינוי עומדת החלטת הממשלה מס' 1819 מיום 31.8.93 בדבר הקמת צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות להקמת גוף מפקח על החברות הפועלות בענף התקשורת. הוועדה שמונתה בעקבות החלטה זו (ועדת בועז, איש הרביץ, תדמור) המליצה על הקמת רשות תקשורת אשר תחליף את משרד התקשורת. בעקבות הגשת דו"ח הביניים של ועדה זו החליטה הממשלה (החלטה מס' 6074 מיום 27.8.95) להטיל על שרי התקשורת והאוצר להביא בפני הממשלה הצעת החלטה מפורטת בדבר הקמת רשות תקשורת והצעה לשינויי החקיקה הנדרשים לשם הקמתה. בנוסף, במסגרת ההמלצות אשר הוגשו על-ידי הוועדה להרחבה ולארגון מחדש של מערך השידורים לציבור בישראל (ועדת פלד), ביום 15.6.97, נכללה המלצה להקים רשות לאומית לתקשורת.
3. הצוות מתבקש להגיש המלצות מפורטות למתכונת הקמתה של הרשות, במטרה לשלב המלצות אלו כהצעת חוק מפורטת אשר תוגש במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2003.
4. בשלב א' מתבקש הצוות להגיש לי לא יאוחר מיום 1.5.02 דו"ח ביניים אשר יתייחס לנושאים הבאים :

א. סמכויות, תחומי אחריות ויעדים של הרשות ;

ב. יחסי הגומלין בין הרשות לבין משרדי הממשלה, הכנסת ורשויות ממשלתיות אחרות ;

ג. מידת עצמאותה של הרשות ומידת כפיפותה לממשלה ;

ד. האם יש להותיר את משרד התקשורת על כנו ובאיזו מתכונת או שמא יש לבטלו ;

ה. יחסי הגומלין בין הרשות לבין הגופים הנתונים לפיקוחה ;

ו. סמכויות הרשות בניהול הספקטרום, הקצאת תדרים והשימוש בהם ויחסיה של הרשות, בעניין זה עם מערכת הביטחון וגופים ממשלתיים אחרים ;

ז. האם לרשות תינתנה סמכויות בתחום השידורים בנוסף לסמכויות שיוענקו לה בתחומי התקשורת האחרים, ולמעשה תוקם רשות אחת, או שמא יש מקום לשתי רשויות נפרדות האחת בתחום השידורים והשניה בתחום התקשורת ;

ח. האם יש להכפיף את תחום הדואר לרשות ;

ט. ראשי פרקים לשינויי חקיקה נדרשים ;

5. בשלב ב' מתבקש הצוות להגיש לי, לא יאוחר מיום 1.8.02, דו"ח מלא אשר בנוסף לנושאים האמורים בסעיף 4, יתייחס גם לנושאים הבאים :

א. שמירה על זכויות עובדי משרד התקשורת;

ב. המבנה הארגוני הנדרש ברשות, הדרך להקמת הרשות ולוח הזמנים מומלץ להקמתה;

ג. שינויי חקיקה נדרשים.

6. בגיבוש המלצותיכם, הינכם מתבקשים לבחון מודלים של גופי פיקוח במדינות שונות כגון אנגליה וארה"ב, והינכם רשאים להסתייע במומחים נוספים לשם כך.

7. עבודת הצוות תלווה ע"י נציגים של מפעילי התקשורת, עו"ד אסתר שטרנבך, דר' עמית שכטר ומר אבי גבאי. כמו כן תלווה עבודת הצוות ע"י נציג של מערכת הביטחון.

בישיבות הצוות בהן יידונו נושאים הקשורים בעובדי משרד התקשורת ישתתף נציג אחד נוסף מטעם עובדי משרד התקשורת וכן נציג מטעם ארגון העובדים המייצג את מרבית עובדי משרד התקשורת. בישיבות הצוות בהן יידונו נושאי מינהל ומשאבי אנוש ישתתף סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד התקשורת.

הנציגים המוזכרים בסעיף זה ישתתפו בישיבות הצוות, אך לא יהיו בעלי זכות הצבעה.

8. את עבודת הצוות ירכזו עו"ד דן לנדאו, יועץ בכיר לשר התקשורת ומר עמי גילה, יועץ בכיר למנכ"ל משרד התקשורת.
9. כל אחד מחברי הצוות אשר לא יוכל להשתתף בישיבה משיבות הצוות רשאי למנות נציג מטעמו אשר יחליפו באותה ישיבה.

בכבוד רב,

ראובן (רובי) ריבלין  
שר התקשורת

העתקים:  
מר סילבן שלום – שר האוצר  
מר מאיר שטרית – שר המשפטים  
מר אביגדור יצחקי - מנכ"ל משרד ראש הממשלה  
מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה

**נספח 2: טבלת ריכוז עמדות הציבור**

**נספח מס' 2 : טבלה מסכמת - תמצית עמדות שהתקבלו בנושא הקמת הרשות הלאומית לתקשורת**

[לפי הזמנה להצגת עמדות שפורסמה ביום 6.2.02]

נושאים להתייחסות	סמכויות, תחומי הרשות	מידת עצמאותה של הרשות בינה לבין רשויות אחרות	יחסי הגומלין בין הרשות לבין גורמים הנתונים לפיקוחה	סמכויות הרשות בניהול ספקטרום	שידורים לציבור ("שדל"צ") - במסגרת הרשות או ברשות נפרדת	תחום הדואר - האם יוכפף לרשות	האם להותיר את משרד התקשורת ("משהת"ק") המבנה הארגוני של הרשות	תקציב
מר מתי דוד [מכתבו מיום 24.2.02]	-	-	-	-	יש להותיר את 3 גופי הפיקוח על שדל"צ במתכונתם ולא כחלק מהרשות.	-	-	-
מר דני רוזן [מכתבו מיום 25.2.02]	סמכויות הרשות: סמכויות משהת"ק וגופי הפיקוח על השידורים. תפקידיה: הסדרה, רישוי, התקנת כללים, חקירה, פיקוח, ניהול משאבים (תדרים, מספור), שעת חירום.	רשות עצמאית, כפופה לשר ממונה. הממשלה מעצבת מדיניות- על לאומית כוללת.	מוצע מודל בדומה לרשות להגבלים עסקיים.	בסמכות הרשות.	רשות אחת לבזק ושידורים. מועצה ציבורית מייעצת - רק לאתיקה בשידורים. נושא הפקות מקור - יועבר למשרד המדע והתרבות.	במסגרת הרשות.	אין להותיר את משהת"ק ואת גופי הפיקוח על השידורים. מינויים: מנהל הממונה ל- 5 שנים. מעמד עובדי הרשות כעובדי מדינה; מינוי נציב תלונות.	סכום מינוימום ייקבע בחוק; הרשות תפעל על בסיס סכומים שהיא גובה, ותעביר עודפים לאוצר.
חברת פרטנר [מכתבו של מר עדי בירן, סמנכ"ל רגולציה, מיום 27.2.02]	סמכויות הרשות: יחולו לגבי כל תשתיות התקשורת, לרבות תשתיות שדל"צ. תפקידיה: רישוי, תקינה, פיקוח ואכיפה.	-	-	-	יש להותיר גופי פיקוח על "שידורים" (לענין סוגיות המשליכות על הדמוקרטיה).	אין להכפיף את שירותי הדואר הפיסי לרשות.	יוותרו השר והמטה שלו. תקני המשרד יועברו לרשות. מבנה: מטה וביצוע.	התקציב יקבע בחוק (כאחוז מהיקף השוק). מוצע גם לשקול מימון מהתמלוגים.
מר אורן טוקטלי [מכתבו מיום 27.2.02]	תחומי אחריות: שדל"צ; תשתיות; אתיקה; תעריפים;	רשות עצמאית, בכפוף לקביעת יעדי מדיניות	-	-	במסגרת הרשות; לפיכך אין מקום לממש את "ברית	לא במסגרת הרשות.	יש להותיר את משהת"ק. תפקידי משהת"ק: מינוי הרשות, קשרי חוץ,	-

נושאים להתייחסות התגובות שהתקבלו	סמכויות, תחומי הרשות אחריות ויעדים של הרשות	מידת עצמאותה של הרשות ויחסי הגומלין בינה לבין רשויות אחרות	יחסי הגומלין בין הרשות לבין גורמים הנתונים לפיקוחה	סמכויות הרשות בניהול ספקטרום	שידורים לציבור ("שדל"צ") - במסגרת הרשות או ברשות נפרדת	תחום הדואר - האם יוכפף לרשות	האם להותיר את משרד התקשורת ("משהת"ק") המבנה הארגוני של הרשות	תקציב
1.3.02	תקינה, רישוי שירותים; פיקוח ואכיפה.	רחבים בידי הממשלה והכנסת. נגידי הרשות ייוועצו עם הרשויות האחרות בתחומם.			המועצות" (איחוד גופי הפיקוח על השידורים).		פיקוח על רשות הדואר, מדיניות תדריס. מוצע להקים מועצה מייעצת לשר לענין מדיניות תקשורת. <u>מבנה הרשות</u> : נגידים (לכל נגיד תחום אחריות - ר' שיטת המינוי); בראש הרשות - יו"ר.	
<b>פורום מנהלי תקשורת</b> [מכתבו של מר יגאל הרנזון, מזכיר הפורום, מיום 3.3.02]	תפקידיה: קביעת מדיניות (רב שנתית); קביעת סטנדרטים; פיקוח (גם יזום). מעורבות נדרשת יותר בתשתיות ובשירותים, ופחות בתוכן.	עצמאית ככל שניתן. השפעת הממשלה - בתקציב ובאמצעות נציגיה ברשות.	יש ליצור מסגרות להתייעצות ושיתוף עם ספקי שירותים וציוד.	—	שדל"צ - בגוף מפקח נפרד.	אין מקום להכפיף את רשות הדואר לרשות, למעט לענין היותה ספק (בעיקר תקשורת מברקים).	תקציב שנתי הנגזר מסך הוצאות התקשורת במשק.	
<b>חברת בזק</b> [מכתבו של מר פאול וייסבאך, משנה למנכ"ל וסמנכ"ל הנדסה, מיום 10.3.02]	הרשות תופקד על יישום המדיניות בענף. <u>יעדה</u> : רגולציה אופקית, הסדרה עצמית של המפעילים וקידום חדשנות טכנולוגית. <u>סמכויותיה</u> : רישוי (רשיונות מיוחדים); פיקוח ואכיפה; הקצאת תדריס ומספור ע"פ תכנית; תקינה ואיכות	<u>עצמאות חלקית</u> : המדיניות תיקבע ע"י משהת"ק (הרשות תיישם). <u>היחס לרשות</u> <u>ההגבלים</u> : אין כפל סמכויות; הרשות רק תיזום פניות לרשות ההגבלים, תחווה דעתה.	הקמת בית דין לתקשורת: הסמכות לשנות את החלטות הרשות תופקד בידי טריבונל מקצועי שיוקם.	הרשות תעסוק רק בהקצאת תדריס ופיקוח בתחום הספקטרום (הועדה ומדיניות - בידי השר)	יש להפקיד בידי הרשות את תחומי השידורים והתוכן.	—	משהת"ק יצומצם למטה ובראשו שר. <u>תפקידי משהת"ק</u> : קביעת מדיניות והסדרים עקרוניים (לדוגמא, חובת שירות אוניברסלי ושימוש בתשתיות), הענקת רשיונות כלליים, שינויים מהותיים ברשיונות מיוחדים, פיקוח על תעריפי שירותים בסיסיים. <u>מינוי</u> : מנהל הרשות יתמנה ע"י הממשלה ל-4	הרשות תתקצב בסעיף נפרד בתקציב המדינה, שגובהו יאושר ע"י השר; מימון - מכספי התמלוגים.

נושאים להתייחסות התגובות שהתקבלו	סמכויות, תחומי הרשות ועדים של הרשות	מידת עצמאותה של הרשות ויחסי הגומלין בינה לבין רשויות אחרות	יחסי הגומלין בין הרשות לבין גורמים הנתונים לפיקוחה	סמכויות הרשות בניהול ספקטרום	שידורים לציבור ("שדל"צ") - במסגרת הרשות או ברשות נפרדת	תחום הדואר - האם יוכפף לרשות	האם להותיר את משרד התקשורת ("משהת"ק") המבנה הארגוני של הרשות	תקציב
	שירות; יישום מדיניות לגבי קישור גומלין; חישוב עלויות שירות אוניברסלי ועוד.						שנים.	
<b>חברת בזק בינלאומי</b> [מכתבו של מר קובי חיון, מנכ"ל, מיום 10.3.02]	<b>תפקידי הרשות:</b> יישום מדיניות הממשלה (הרשות תיעץ לממשלה), רישוי, פיקוח ואכיפה. הרשות תעסוק הן בתשתית והן בתוכן.	רשות עצמאית. המדיניות תיקבע ע"י הממשלה (בדגש של הפחתת הרגולציה), אך מימושה יעשה בידי הרשות.	יש לקבוע מנגנון להשיג על החלטות הרשות (בימ"ש/בי"ד לענייני תקשורת).	הרשות תקצה תדרים.	תחום השדל"צ במסגרת הרשות.	תחום הדואר במסגרת הרשות.	אין המלצה בהתייחס להותרת משהת"ק. ספק אם יש מקום למועצה ציבורית מייעצת.	—
<b>חברת ברק</b> [מכתבו של עו"ד דב אברמוביץ מיום 11.3.02]	<b>בין יעדי הרשות:</b> פתרון לבעיות ריבוי הרגולטורים, מעורבות המדינה בבזק ולו"ז עבודה; קביעת מדיניות ארוכת-טווח.  מוצע כי הרשות לא תפעיל סמכויותיה אא"כ הדבר דרוש כדי להבטיח מחירים נאותים, הגנה על הצרכן או טובת הציבור.	רשות עצמאית.	מוצע למסד פורומים משותפים לרשות ולמפעילים	הרשות תכלול אגף לניהול ספקטרום; אופן הקצאת משאבי הספקטרום ייקבע במסגרת רחבה יותר.	בגוף יהיה אגף שיעסוק באופן שוטף בשדל"צ.	—	אין צורך להותיר את משהת"ק.  <u>מבנה מוצע:</u> אגפים לפי תחומים (מפ"א, סלולר וכו'), כאשר כל אגף יכלול מחלקות אלה: תכנון מדיניות, הסדרה, רישוי, תקינה, פיקוח ואכיפה.	—
<b>האגודה לזכות הציבור לדעת</b> [המכתב לא נושא תאריך]	<b>יעדי הרשות:</b> איחוד גופי הרגולציה הממשלתיים לשם גיבוש מדיניות כוללת; ניהול תדרים	<b>מתכונת של עצמאות חלקית:</b> הרשות תבטיח ביצוע מדיניות הממשלה; כפיפות	בנוסף, מוצע להקים רשות לאומית לביקורת התקשורת,	הקצאת ספקטרום תהיה בידי הרשות, הרשות לרבות	שדל"צ בתחום אחריות הרשות, הן בנוגע להולכה והן בנוגע לתוכן. הרשות תהיה גוף	לא במסגרת הרשות; הדואר יכולה	הקמת הרשות מייתרת את הצורך במשהת"ק.  <u>מינוי:</u> יו"ר הרשות, כמשרת אמון, יתמנה ע"י	תקציב הרשות ייקבע בחוק התקציב.

נושאים להתייחסות התגובות שהתקבלו	סמכויות, תחומי אחריות ועדים של הרשות	מידת עצמאותה של הרשות ויחסי הגומלין בינה לבין רשויות אחרות	יחסי הגומלין בין הרשות לבין גורמים הנתונים לפיקוחה	סמכויות הרשות בניהול ספקטרום	שידורים לציבור ("שדל"צ") - במסגרת הרשות או ברשות נפרדת	תחום הדואר - האם יוכפף לרשות	האם להותיר את משרד התקשורת ("משהת"ק") המבנה הארגוני של הרשות	תקציב
	וקיום תחרות לטובת הצרכן; הגנת הצרכן; איזון בין צרכים צבאיים לצרכים כלכליים.  <u>סמכויות</u> : רישוי, פיקוח ואכיפה.	לממשלה או לשר ממונה; חייבת בדיווח שוטף על פעולותיה לממשלה ולכנסת; כללים שייקבעו ע"י הרשות - באישור וע' כנסת.	אשר החלטותיה יחייבו את הרשות. לגוף זה יועברו סמכויות נציבי קבילות הציבור ברשות השידור וברשות השניה.	הקצאה לגורמי בטחון.	מיעץ לממשלה ולכנסת בדבר מדיניות בתחום השדל"צ.  לגבי רשות השידור - קביעת המדיניות תיוותר בידי מועצת רשות השידור.	להתקיים כגוף ממשלתי עצמאי.	הממשלה המכהנת.	
פרופ' ארנון צוקרמן [מכתבו מאפריל 2002]	<u>תכלית הרשות</u> : לדאוג לקיום תקשורת מתקדמת, יעילה, תחרותית וערה לאינטרס הציבורי - תוך ראייה כוללת של השידורים, הטלקומוניקציה וטכנולוגיות חדשות.  <u>תפקידיה</u> : גיבוש מדיניות תקשורת כוללת, פיקוח וויסות של כלל המדיומים, חקיקת משנה בנושאי: תחרות, ניהול תדרים, סטנדרטים טכניים, בעלויות צולבות וריכוזיות, מחירים, רישוי, הפקה מקורית, אתיקה,	הרשות תהיה גוף סטטוטורי עצמאי עם הנהלה ציבורית מצומצמת ומנהלים מקצועיים.	-	הרשות תחוקק חקיקת משנה בנושא ניהול והקצאת תדרים.	שדל"צ, בשונה משידורים מסחריים - יהיה בפיקוח רשות ציבורית נפרדת. תוקם רשות רגולטורית המאחדת הסדרה בתחום הבזק ובתחום השידורים המסחריים.	-	-	-

נושאים להתייחסות התגובות שהתקבלו	סמכויות, תחומי אחריות ויעדים של הרשות	מידת עצמאותה של הרשות ויחסי הגומלין בינה לבין רשויות אחרות	יחסי הגומלין בין הרשות לבין גורמים הנתונים לפיקוחה	סמכויות הרשות בניהול ספקטרום	שידורים לציבור ("שדל"צ") - במסגרת הרשות או ברשות נפרדת	תחום הדואר - האם יוכפף לרשות	האם להותיר את משרד התקשורת ("משהת"ק") המבנה הארגוני של הרשות	תקציב
	הגנת הצרכן, גישה לרשת, קידום חדשנות, השתלבות במערך הגלובלי.							
המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין [מכתב יו"ר המועצה מיום 14.04.02]	-	-	-	-	לאור תפישות הרגולציה השונות בתכלית בין תחום הטלקום לבין תחום התוכן, הצורך בעובדים בעלי תחומי מקצועיות שונים, חשיבות אי-כפיפות רגולטור השידורים והצורך בהבחנה בין תעשיית הטלקום לבין תעשיית השידורים - תחום השידורים יישאר מחוץ לרשות.	-	-	-
משרד הביטחון [מכתבה של עו"ד צביה גרוס, היוע"מ למערכת הבטחון, מיום 17.3.02]	-	-	-	נוכח העובדה כי מערכת הבטחון מהווה צרכן עיקרי	מיזוג השידורים והטלקום עלול לפגוע ברגולציה על השידורים וליצור ריכוזיות מזיקה הפוגעת בעצמאות רגולטור השידורים.	-	-	-

תקציב	האם להותיר את משרד התקשורת ("משהת"ק") המבנה הארגוני של הרשות	תחום הדואר - האם יוכפף לרשות	שידורים לציבור ("שדל"צ") - במסגרת הרשות או ברשות נפרדת	סמכויות הרשות בניהול ספקטרום	יחסי הגומלין בין הרשות לבין גורמים הנתונים לפיקוחה	מידת עצמאותה של הרשות ויחסי הגומלין בינה לבין רשויות אחרות	סמכויות, תחומי אחריות ויעדים של הרשות	נושאים להתייחסות התגובות שהתקבלו
				של תדרים – יש לשלב אותה בניהול הספקטרום (רישוי, הועדה והקצאה), באמצעות הגופים הקיימים. מוצע לעגן הנושא בחוק.				
—	מוצע למנות נציג משרד איכות הסביבה לדירקטוריון הרשות.	—	—	—	—	—	מוצע להקים יחידה שתעסוק בהיבטים של בטיחות קרינה ונושאים סביבתיים נוספים.	מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה [מכתבו של מר יצחק גורן, מיום 8.4.02]

### הופיעו בפני הועדה :

- (1) מר נחמן שי - יו"ר הועד המנהל של רשות השידור דאז, מנכ"ל לשעבר של הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו – יש לאחד את הרגולטור בתחום השידורים ובתחום הבזק לרגולטור אחד.
- (2) מר שמואל שם טוב - מנכ"ל הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו דאז - יש לאחד את הרגולטור בתחום השידורים ובתחום הבזק לרגולטור אחד.
- (3) מר מוטי שקלאר - יו"ר מועצת הרשות השניה דאז - ראוי להפריד בין רגולטור בתחום הבזק לרגולטור בתחום השידורים.
- (4) מר יצחק ליבני - ראוי להפריד בין רגולטור בתחום הבזק לרגולטור בתחום השידורים; שירות שעיקרו תוכני יהיה בפיקוח רגולטור השידורים.

### תגובות נוספות שהוגשו :

- (1) מר עמוס שבואלי [מכתבו מיום 6.2.02] - לא הוצגה התייחסות עניינית לנושאים המוצגים בטבלה.
- (2) מר מיכאל שרמן [מכתבו מיום 28.2.02] - לא הוצגה התייחסות לנושאים המוצגים בטבלה; התייחס לתעריפי השיחות הסלולריות ושיחות 1-700.
- (3) ועד עובדי משהת"ק [מכתב מיום 3.3.02] - יש לדון בצורך להקים רשות. משהת"ק עומד בהצלחה במשימותיו. בחרו שלא להתייחס לשאלות שהוצגו לציבור.
- (4) בנק הדואר [מכתבה של גבי ליאורה בירנהק מרקוס, יו"ר בנק הדואר, מיום 4.3.02] - לא הוצגה התייחסות לנושאים המוצגים בטבלה; הוצעו שינויים מבניים בהתייחס לבנק הדואר.
- (5) רשות הדואר [מכתבו של מר אברהם מנצורי, המנהל הכללי בפועל, רשות הדואר, מיום 3.3.02] – למעט העמדה העקרונית לפיה ראוי שיוקם גוף מקצועי בלתי תלוי אשר יסדיר את שוק הדואר בישראל, לא הובעה התייחסות לנושאים המוצגים בטבלה אלא להיבט ה"דוארי" בלבד.
- (6) פלאפון [מכתבו של מר יעקב גלברד, מנכ"ל, מיום 3.3.02] – הובעה בקשתם להתייחס באופן פרטני להמלצות הצוות אשר יש בהן כדי להשפיע על חברת פלאפון, משאלו יגובשו.
- (7) מר עמי טלמור, חשב משרד התקשורת [מכתבו מיום 4.3.02] – לא הוצגה התייחסות לנושאים המוצגים בטבלה; ביקש להופיע בפני הצוות.

**נספח 3: מכתב השר לעובדי משת"ק מיום 19.5.02**