



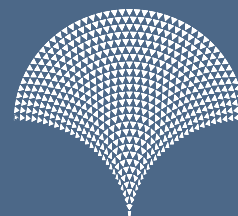
תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות

דוח מעקב

ינואר 2026

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעוברה בשבילנו.





המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

עריכה גרפית: מיכל סמו־קובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

536.31

דוח מעקב

ינואר 2026

תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות

על בסיס החלטת ממשלה 225, פברואר 2023

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה

הדוח נכתב ע"י עומרי עדי, תחקירן בפרויקט המוניטור בהנחיית מיכל בן משה, סמנכ"לית
מדיניות המרכז להעצמת האזרח ואביטל שרון, מנהלת פרויקט המוניטור

536.31

תוכן העניינים

- 3 תקציר
- 5 טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 225
- 6 רקע
- 8 פירוש מרכיבי החלטה 225 – סטטוס יישום
- 10 חסמים ומאפשרים
- 11 סיכום, תובנות ומסקנות

תקציר

סגירת רשתות דור 2 ו-3 צפויה להעמיק פגיעה גם בקרב קשישים וחרדים המשתמשים במכשירים ישנים. המבקר מתח ביקורת גם על משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה בנוגע לקרינה הבלתי־מייננת, והמליץ על שיתוף פעולה משולב בין שלושת המשרדים, הכולל מדידות עצמאיות, הערכת סיכונים והסברה לציבור.

אירועי השבעה באוקטובר, המתקפות מאיראן והלחימה המתמשכת המחישו כי תקשורת סלולרית היא תשתית

החלטת ממשלה 225, שהתקבלה בפברואר 2023, עוסקת בקידום תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות בישראל מתוך תפיסה כי מדובר בתשתית לאומית קריטית לפיתוח הכלכלה, השירותים הציבוריים, החדשנות והחוסן חברתי. ההחלטה נועדה להסיר חסמים רגולטוריים וכלכליים, להאיץ את פריסת רשתות דור 5, לשפר את איכות השירות לציבור, ולאפשר הטמעת יישומים מתקדמים בתחומי הבריאות, התחבורה, החינוך והרשויות המקומיות. נכון לדצמבר 2025, פריסת רשתות הדור החמישי בישראל נמצאת בשלבי התקדמות, כאשר כיום פרוסת בישראל 3,669 אנטנות¹ המשרדות בטכנולוגיה זו, מתוך מעל 8000 אנטנות סה"כ. לפי מדד מהירות הגלישה של חברת Ookla, מדורגת מהירות הגלישה הסלולרית בישראל במקום ה-63 מתוך 104 המדינות המדורגות במדד.

הרקע לקבלת ההחלטה נעוץ בפערים מתמשכים באיכות ובכיסוי התקשורת הסלולרית בישראל, בפיגור יחסי בפריסת דור 5, ובהשלכות החברתיות והכלכליות של פערים אלו, במיוחד בפריפריה ובחברה הערבית. בדוח המעקב נבחנו ארבעה סעיפים אופרטיביים של ההחלטה. שלושה סעיפים יושמו במלואם, המהווים 75% מסעיפי ההחלטה, וסעיף אחד יושם באופן חלקי, המהווה 25%. אף שמדובר לכאורה ברמת יישום גבוהה, ניתוח איכותי מעלה פער בין ביצוע פורמלי של הסעיפים לבין מימוש מלא של מטרות ההחלטה.

סעיף 3, שעסק בהגברת הפיקוח והאכיפה, יושם באופן מהותי באמצעות גיבוש מתודולוגיית פיקוח חדשה המבוססת על נסיעות מבחן ובדיקות שטח. מדובר בשינוי רגולטורי משמעותי, שאפשר לראשונה איתור פערים בין דיווחי החברות למציאות, ואף הוביל לאיתור הפרות לכאורה מצד שלוש חברות סלולר. לעומת זאת, סעיף 4, שעסק בהקצאת 50 מיליון ש"ח להאצת הטמעת יישומים טכנולוגיים, מדגים את מגבלות היישום בפועל. התקציב נלקח לצורכי מלחמה, הושב רק בחלקו בשנת 2025, ובייעוד שונה מזה שנקבע בהחלטה. הקיצוץ למחצית הסכום והסתת הייעוד פגעו במימוש מטרות הסעיף, כך שבפועל הוחמצה ההזדמנות להאיץ הטמעת יישומים מתקדמים בהתאם לכוונת ההחלטה.

דוח מבקר המדינה² חידד כי הפערים בתשתיות פוגעים במיוחד בתושבי הפריפריה ובחברה הערבית, וכי רפורמת

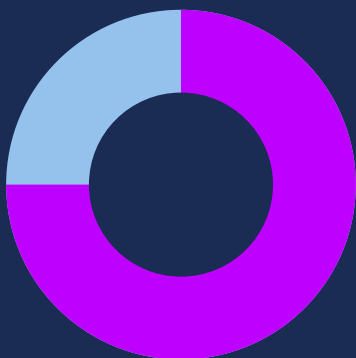
החלטת ממשלה 225 מפברואר 2023

שם ההחלטה: תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות.

מטרה במילים "רגילות": ההחלטה באה לקדם פריסה ושדרוג של תשתיות סלולר מתקדמות בישראל, לחזק את הפיקוח על חברות הסלולר, ולהאיץ שימוש בטכנולוגיות ויישומים חדשים.

הסבר: תקשורת סלולרית היא תשתית לאומית חיונית לביטחון, לבריאות, לכלכלה ולחיים היומיומיים, וכיום קיימים פערים באיכות ובכיסוי שפוגעים באוכלוסיות רבות ומחייבים התערבות ממשלתית.

גורם אחראי: משרד התקשורת.



75% יושם
25% יושם חלקית

1 אתר מאגרי המידע הממשלתיים data.gov

2 <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7786-4.aspx>

אך יישומה החלקי והפערים שנותרו מלמדים כי נדרשת המשך עבודה עקבית, העמקת פיקוח, הבטחת תקצוב מלא ושילוב שיטתי של שיקולים חברתיים ובריאותיים. רק כך ניתן יהיה לממש את הפוטנציאל הגלום בהחלטה ולהבטיח לכל אזרח ואזרחית בישראל גישה לתקשורת סלולרית איכותית, אמינה ומצילת חיים.

מצילת חיים, החיונית לביטחון האישי והלאומי. בכך התחדדה עוד יותר הרלוונטיות של ההחלטה, לצד הצורך להשלים היבטים חברתיים של נגישות דיגיטלית והבטחת שירות שוויוני לכלל האוכלוסיות.

המסקנה המרכזית היא שהחלטת ממשלה 225 יצרה תנועה ממשית במערכת והניחה תשתית רגולטורית חשובה,

טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 225

 יושם  לא יושם  יושם חלקית

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	הקמת צוות בין משרדי לבחינת הצעדים הנדרשים להשגת מטרות ההחלטה	התקשורת	הצוות הבין-משרדי הוקם ב-28.3.23 וכתב מינויו פורסם רשמית, ובאתר משרד ראש הממשלה עודכן ב-24.6.24 כי עבודתו נקטעה בעקבות מלחמת חרבות ברזל, אך במרץ 2024 חזר הצוות לפעול במטרה לגבש המלצות לקידום פריסת תשתיות סלולר בישראל.	
2	הגשת המלצות הצוות	התקשורת	ב-31.10.24 הגיש הצוות הבין-משרדי את המלצותיו לשר התקשורת, הכוללות הקצאת 25 מיליון ש"ח לרשויות מקומיות לקידום תשתיות ויישומי "עיר חכמה", לצד רפורמה מקיפה בשוק הסלולר: פתיחת השוק לשחקנים חדשים, הסרת חסמי פריסה, תמרוץ רשויות, עידוד יישומי דור 5 במגזר הציבורי, חיזוק הפיקוח על איכות הרשת והגברת השקיפות לציבור.	
3	הגברת הפיקוח והאכיפה על חברות הסלולר	התקשורת	ב-2.4.25 פרסם משרד התקשורת מתודולוגיית פיקוח חדשה לבדיקת עמידת חברות הסלולר בחובות הכיסוי באמצעות נסיעות מבחן בכבישים ובמסילות, ובמסגרתה בוצעו עד כה בדיקות בכ-30 כבישים, אותרה הפרה לכאורה באחד מהם ביחס לשלוש חברות, נשלחו דוחות פיקוח לחברות הרלוונטיות, והמשרד בוחן פרסום פומבי של תוצאות ונתוני איכות גם במקרים ללא הפרה.	
4	הקצאת 50 מלש"ח להאצת הטמעת יישומים טכנולוגיים חדשים על גבי רשתות סלולריות מתקדמות בשנים 2023-2024	התקשורת	משרד התקשורת מסר כי תקציב סעיף ההטמעה הועבר תחילה לצורכי מלחמת חרבות ברזל, ובשנת 2025 הושב למשרד מחציתו בלבד (25 מיליון ש"ח), שיועדה לתמרוץ רשויות מקומיות להקמת אנטנות, כאשר בעקבות קול קורא שאליו ניגשו כ-80 רשויות, התקציב צפוי להתחלק בפועל בשנת 2026 לאחר השלמת הקמת האנטנות.	

רקע

שעסקה בקידום תשתיות תקשורת מתקדמות והפחתת חשיפה לקרינה בלתי מייננת ע"י הסרת חסמים רגולטוריים להקמת מתקני שידור, שינוי תכנית המתאר הארצית והורדת הספקי שידור של מתקני שידור סלולריים.⁶

למרות זאת, דוח מבקר המדינה מיולי 2024 העביר ביקורת נוקבת וטען כי משרד התקשורת אינו ממלא כראוי את תפקידו כרגולטור של שוק הסלולר, ואינו מפקח באופן אפקטיבי על איכות השירות שמעניקות חברות הסלולר לציבור. למרות שתשתיות סלולר הן תשתית קריטית לחיים מודרניים, משרד התקשורת מסתמך בעיקר על דיווחים ותחזיות שמוסרות החברות עצמן, מבלי לבצע בדיקות עומק עצמאיות ומבלי לגבש מתודולוגיית פיקוח סדורה לבחינת עמידת החברות בתנאי הרישיון. בפועל, אין בידי המשרד נתונים מספקים כדי לדעת האם החברות אכן מספקות כיסוי ואיכות שירות כנדרש, והוא אינו בוחן בצורה שיטתית את מספר מתקני השידור החסרים, את קצב פריסתם, או את השפעתם על איכות הקליטה. כתוצאה מכך, נוצר פער משמעותי בין התמונה הרשמית שמציג המשרד לבין המציאות שחווים האזרחים בשטח.⁷

הפערים באים לידי ביטוי במיוחד בפריפריה וביישובים ערביים, שם נמצא מחסור חמור באנטנות סלולריות וקליטה בעייתית, בעוד שבנתוני משרד התקשורת כמעט כל היישובים מדווחים כבעלי כיסוי מלא. כך, למשל, סקר שנערך ברשויות מקומיות על ידי המבקר הצביע על כך ששיעור גבוה מהיישובים מדווחים על קליטה בינונית או גרועה, בניגוד מוחלט לנתוני המשרד. בנוסף, ישראל מפגרת משמעותית בפריסת רשת דור 5 לעומת מדינות אירופה, הן במספר האנטנות והן ברמת הכיסוי, וקיימים פערים בולטים בין רשויות חזקות לחלשות. הביקורת מדגישה כי אף שמשרד התקשורת קידם תיקוני חקיקה לשיפור הליכי רישוי ותכנון, הוא טרם השלים את המהלכים הנדרשים בפועל, והכשלים בפיקוח ובאיסוף הנתונים ממשיכים לפגוע באיכות התקשורת הסלולרית ובשוויון בנגישות לשירותי תקשורת בישראל.⁸

הדוח קובע כי הפיקוח שמפעיל המשרד להגנת הסביבה על הקרינה בפועל מבוסס ברובו על נתונים שהתקבלו מחברות התשתית עצמן, ולא על מדידות עצמאיות ומלאות

תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות הן רשתות אלחוטיות בעלות קיבולת גבוהה, מהירות העברת נתונים משופרת וחביון נמוך (השהיה קצרה), המאפשרות ברמה הפרטנית שירותי סלולר טובים יותר לאזרחים וברמה הציבורית, יישומים מתקדמים כגון ערים חכמות, תחבורה חכמה, רפואה מרחוק, תעשייה אוטונומית ושירותים מבוססי נתונים בזמן אמת. רשתות הדור החמישי (5G) הן המתקדמות ביותר כיום, ומאפשרות שיפור משמעותי בביצועים בהשוואה לדורות הקודמים. משרד התקשורת מעניק לחברות הסלולר רישיונות לשימוש בתדרי רדיו ומחייב אותן בפריסת רשתות, הקמת אנטנות וכיסוי שטחים, כדי להבטיח שירות סדיר ואיכותי לציבור. הטכנולוגיה הסלולרית מתפתחת בדורות (2 עד 5), וכל מעבר דור מחייב שדרוג משמעותי של התשתיות ומאפשר שירותים מתקדמים יותר ושיפור בחוויית המשתמש.

נכון לדצמבר 2025, פריסת רשתות הדור החמישי בישראל נמצאת בשלבי התקדמות, כאשר כיום פרוסות בישראל 3,669 אנטנות³ המשרדות בטכנולוגיה זו, מתוך מעל 8000 אנטנות שה"כ. את הפריסה ניתן לראות במפת הסלולר של ישראל באתר משרד התקשורת. לפי מדד מהירות הגלישה של חברת Ookla, מדורגת מהירות הגלישה הסלולרית בישראל במקום ה-63 מתוך 104 המדינות המדורגות במדד. לגבי זמינות הטכנולוגיה מבחינת מיקום וזמן, השוואה למדינות אחרות אינה אפשרית בעת כתיבת הדו"ח עקב חוסר בנתונים אויבייקטיביים, שכן נהוג בישראל שנתונים אלה מתקבלים ע"י החברות הפרטיות החייבות ברף מסויים, ואינם עוברים בחינה בלתי תלויה.⁴

בפברואר 2023 התקבלה החלטת ממשלה 225⁵ שנועדה להסיר חסמים רגולטוריים, להאיץ את פרישת רשתות תקשורת מתקדמות וליצור תנאים כלכליים שיאפשרו שימוש נרחב בטכנולוגיות 5G. היא מתמקדת בהסרת חסמים לפריסת אתרי סלולר חדשים, עידוד השקעות פרטיות ופיתוח מנגנונים רגולטוריים המאפשרים צמיחה בשוק הסלולר. גורמים מרכזיים בקידום וביצוע החלטה 225 הם משרד התקשורת, האחראי על המדיניות, הרגולציה והקמת הצוות הבין משרדי שיבחן את הצעדים הנדרשים להשגת המטרות המפורטות בהחלטה זו. קודם לכך התקבלה החלטת ממשלה מס' 209 מהראשון באוגוסט 2021

⁶ https://www.gov.il/he/pages/dec209_2021
⁷ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7786-4.aspx>
⁸ <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7786-4.aspx>

³ אתר מאגרי המידע הממשלתיים data.gov
⁴ אליין זרד, תשתית תקשורת סלולרית בישראל – עדכון, 31 בינואר 2024
⁵ <https://www.gov.il/he/pages/dec225-2023>

לצד העיבוי האנרגטי מקודמים גם פתרונות משלימים, כגון תחנות סלולר ניידות, שימוש בלוויינים וחיזוק מרכזי הבקרה, במטרה להבטיח שגם בתרחיש קיצון התקשורת בישראל לא תקרוס.¹¹

אבל, נראה שלמרות החשיבות הרבה בקליטה סלולרית משרד התקשורת הודיע כי החל מה-1 בינואר תופסק התמיכה ברשתות הסלולר הוותיקות דור 2 ודור 3, לטובת פינוי תדרים והאצת פריסת רשתות מתקדמות מדור 4 ו-5.¹² משמעות המהלך היא שמכשירים שאינם תומכים בטכנולוגיות החדשות, ובפרט בשיחות קול על גבי רשת נתונים (VoLTE), יאבדו לחלוטין את החיבור לרשת הסלולרית ולא יוכלו לבצע שיחות, לשלוח הודעות או לקבל שירותי חירום. המהלך צפוי להשפיע במיוחד על משתמשים בסלפונים ישנים, בהם הציבור החרדי וקשישים, וכן על מערכות טכניות הנשענות על רשתות ישנות. משרד התקשורת מסר כי יעמיד מוקד טלפוני לבדיקת התאמת המכשירים, אך בפועל רבים מהמשתמשים יידרשו לשדרג את מכשיריהם כדי להמשיך ולהשתמש בשירותי הסלולר.¹³

בנוסף, ראוי לציין את היוזמה המבורכת של משרד התקשורת על מהלך חדש בישראל להקצאת תדרים לתשתיות סלולר פרטיות, כלומר לא רק לחברות הסלולר המסורתיות (פלאפון, סלקום ופרטנר), אלא גם לפתיחת תשתיות סלולר פרטיות שמופעלות על ידי גופים אחרים.¹⁴ המהלך יתרום לפריסה רחבה יותר של תשתיות סלולריות מתקדמות, תחרות בשוק ושיפור כמות ואיכות הקליטה.

כנדרש. בנוסף, נקבע כי תקנות רמות החשיפה לקרינה נקבעו ללא התייעצות מספקת עם משרד הבריאות, וכי משרד הבריאות עצמו לא גיבש עמדה מקצועית מבוססת לגבי השפעות הקרינה הבלתי-מייננת על בריאות הציבור, ובפרט לגבי מתקני דור 5. כתוצאה מכך, אין בידי המדינה בסיס מדעי ומקצועי מספק להערכת הסיכונים הבריאותיים הכרוכים בפריסת תשתיות סלולר מתקדמות.⁹ עוד נמתחת ביקורת על היעדר שקיפות והסברה לציבור, נמצאו ליקויים בפרסום נתוני כיסוי ואיכות שירות, בפרסום תוצאות מדידות קרינה, ובהנגשת המידע לציבור בצורה ברורה ומובנת. הדוח מדגיש כי לצורך קבלת החלטות מושכלות של אזרחים ורשויות, וכן לצורך הפחתת התנגדויות להקמת אנטנות, נדרש מידע אמין, שקוף ומוסבר היטב.¹⁰

יתרה מזאת, לצערנו הרב נוכחנו לראות את החשיבות של קליטה סלולרית במצבי חירום במתקפת השבעה באוקטובר ומאז, תקשורת סלולרית היא תשתית מצילת חיים, החיונית הן לאזרחים והן לגופי החירום והביטחון. כיום ישראל מקדמת היערכות חירום רחבה לשמירה על רציפות התקשורת הסלולרית לנוכח איום של פגיעות בתשתיות בעקבות מתקפות טילים. משרד התקשורת משקיע כ-8 מיליון שקל בהרחבת פרויקט העיבוי האנרגטי, שבמסגרתו מגובים אתרי סלולר קריטיים במצברים מתקדמים שיאפשרו להם לפעול לפחות 12 שעות גם ללא חשמל. לאחר חיזוק כ-660 אתרים בצפון ובעוטף עזה, המאמץ מתמקד כעת בגוש דן, שבו פגיעה בתשתית החשמל עלולה לנתק מאות אלפי תושבים מתקשורת.

<https://www.maariv.co.il/economy/tech/article-1206300> 11

<https://www.gov.il/he/pages/24032025> 12

<https://www.inn.co.il/news/684488> 13

<https://www.themarket.com/media/2025-09-16/ty-article/.premium/00000199-5173-d30d-a79f-fb7bb2810000> 14

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7786-4.aspx> 9

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7786-4.aspx> 10

פירוט מרכיבי החלטה 225 – סטטוס יישום

הצוות הבין־משרדי ממליץ על מהלך מקיף לשרוג תשתיות הסלולר בישראל, תוך ראייתן כתשתית לאומית קריטית. בין ההמלצות המרכזיות: פתיחת השוק לשחקני תשתית חדשים והקצאת תדרים במודל גמיש, כולל אפשרות לסחר בתדרים ורשתות פרטיות; הסרת חסמים תכנוניים וכלכליים להקמת אנטנות באמצעות הנגשת נכסים ממשלתיים ומוניציפליים, קיצור הליכי רישוי והפחתת אגרות; תמרוץ רשויות מקומיות לשיתוף פעולה בפריסת אתרים סלולריים; עידוד הטמעת יישומים מתקדמים ברשתות דור 5 במגזרים ציבוריים כמו בריאות, תחבורה וחינוך; התאמת רגולציה וכלי אכיפה כך שיתמקדו גם באיכות הרשת ולא רק בכיסוי; והגברת השקיפות לצרכנים באמצעות מערכת שתציג לציבור את איכות הרשת של כל מפעיל. בנוסף, הצוות ממליץ על תכנון רב־שנתי שקוף של הקצאת תדרים, במטרה להבטיח יציבות, תחרות והשקעות ארוכות טווח, ולשפר בפועל את איכות השירות הסלולרי לציבור בישראל.

3. הגברת הפיקוח והאכיפה על חברות הסלולר

במקביל לעבודת הצוות, משרד התקשורת יפעל להגברת הפיקוח והאכיפה על חברות הסלולר בהתאם לחובות הקיימות ברישיון לשם הבטחת שירות ברשת הציבורית לכלל תושבי ישראל.

סטטוס יישום

ב־02.04.25 פורסמה **הצהרת דוברות** באתר משרד התקשורת לגבי שימוע בו הוצגה מתודולוגיה לפיקוח על עמידת החברות בחובות הכיסוי, באמצעות נסיעות מבחן, בכבישים ובמסילות רכבת בכל רחבי הארץ. פורסם כי "הבדיקות יחלו בכבישים ובמסילות בהן התקבלו תלונות מהציבור על קליטה סלולרית לא מספקת. ככל שהבדיקות יצביעו על אי עמידת החברות בהוראות משרד התקשורת, ייפתח הליך אכיפה מול חברת הסלולר המפרה. בהמשך, ועל בסיס הניסיון המצטבר, תורחב המתודולוגיה לבדיקת הקליטה בשטחי יישובים ובשטחים פתוחים". משרד התקשורת נמסר כי מאז ההחלטה על המתודולוגיה בוצעו נסיעות מבחן בכ־30 כבישים ברחבי הארץ. עד כה אותרה הפרה לכאורה של חובות הכיסוי, באחד מהכבישים, ביחס לשלוש חברות הסלולר. דוחות פיקוח נשלחו להתייחסות החברות הרלוונטיות. המשרד בוחן את האפשרות לפרסם תוצאות בדיקות ונתוני איכות גם במקרים בהם לא אותרה הפרה.

1. הקמת צוות בין משרדי לבחינת הצעדים הנדרשים להשגת מטרות ההחלטה

הקמת צוות בין־משרדי בראשות המנהל הכללי של משרד התקשורת שיבחן את הצעדים הנדרשים להשגת המטרות המפורטות בהחלטה זו. בצוות ישתתפו נציגים של משרד ראש הממשלה, משרד התקשורת, אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג הממונה על התחרות, נציג בנק ישראל ונציג רשות החדשנות.

סטטוס יישום

הצוות הוקם ב־28.3.23 ופורסם **כתב המינוי שלו**. במעקב אחר החלטות הממשלה המוצג באתר משרד רוה"מ עודכן ב־24.06.24 כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל, עבודת הוועדה נקטעה. במרץ 2024 הוועדה שבה לפעול ופועלת על מנת להביא המלצות אשר יקדמו את פריסת תשתית הסלולר.

2. הגשת המלצות הצוות

בתוך 6 חודשים (עד ה־24.8.24) יגיש הצוות לשר התקשורת המלצות לדרכי פעולה להשגת מטרות ההחלטה ויגע בנושאים הבאים: א. שימושי הדור ה־5 ואילך ברשת הסלולר הציבורית ופוטנציאל התשואה לחברות הסלולר לאור שימושים אלה; ב. כשלים בשוק הסלולר המפחיתים תמריצים להשקעה ברשתות הציבוריות; ג. צעדים אפשריים להסרת חסמי פרישה הכוללים פעולות ממשלתיות להגדלת היצע האתרים הציבוריים להקמת אתרי סלולר והפחתת עלויות הקמת אתרים חדשים; ד. שינויי האסדרה הנדרשים וכלי האכיפה המומלצים ליישום המטרות המפורטות בהחלטה זו; ה. האמצעים והמשאבים הדרושים להבטחת תשתיות סלולריות מתקדמות.

סטטוס יישום

בתאריך ה־31.10.24 הגיש הצוות את המלצותיו לשר התקשורת. הוועדה הדגישה את חיוניות התשתיות והציגה את הרשויות המקומיות כגורם מרכזי בקידום הפרישה וההטמעה. על כן יוקצו 25 מש"ח לרשויות מקומיות שיפעלו לקידום תשתיות ויישומים על ידי¹⁵ הקצאת מבנים¹⁶ שבחזקתן ופרייקטי "עיר חכמה".

15 כמתואר בהצהרת דוברות משרד התקשורת מה־03.11.24

16 כמתואר בהצהרת דוברות משרד התקשורת מה־09.02.25

ממשרד התקשורת נמסר כי התקציב הוקצה למשרד התקשורת לשם הטמעת יישומים טכנולוגיים חדשים על גבי רשתות סלולריות מתקדמות, אך בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל נלקח התקציב מהמשרד לטובת תקצוב צורכי המלחמה. בשנת 2025 קיבל המשרד את מחצית הסכום (25 מלש"ח) לתמרוץ סלולרי באופן אחר לעידוד רשויות מקומיות להקמת אנטנות בשטחן. לשם מימוש התקציב פרסם המשרד קול קורא לרשויות המקומיות, אשר זכה להתעניינות רבה, כ-80 רשויות הגישו מועמדות. לפי תנאי הקול הקורא, התקציב עתיד להיות מחולק בשנת 2026, לאחר השלמת הקמת האנטנות בשטחי הרשויות המקומיות האמורות.

4. הקצאת 50 מלש"ח להאצת הטמעת יישומים טכנולוגיים חדשים על גבי רשתות סלולריות מתקדמות

לשם האצת הטמעה של יישומים טכנולוגיים חדשים על גבי רשתות סלולריות מתקדמות, משרד התקשורת והאוצר יגבשו מנגנון לעידוד גופים המספקים שירותים לציבור, שאינם גופים למטרות רווח, למעט חברות ממשלתיות. לצורך יישום סעיף זה יקצה משרד התקשורת מתקציבו 50 מלש"ח בשנים 2023-2024.

סטטוס יושם חלקית

חסמים ומאפשרים

חסמים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 2 חסמים מרכזיים:



כוח עליון

מלחמת חרבות ברזל שהחלה ב 7.10.23 השפיעה באופן ברור על מועדי יישום סעיפי ההחלטה, ועל יישומם בכלל. ככתוב לעיל, הוועדה שהוקמה בעקבות ההחלטה, ושעבודתה מהווה חלק משמעותי בה, נאלצה לעצור ולהתחדש לאחר כחצי שנה. אמנם מועד הגשת המלצות נקבע בהחלטה לכחודש וחצי לפני יום פרוץ המלחמה, אך ניתן לומר שאיחור סביר בשילוב עם כוח עליון גרם לאיחור משמעותי (שנה וחודשיים) ביישום. ניתן להסיק גם שהמלחמה עיכבה את הגברת הפיקוח והאכיפה על חברות הסלולר, אך לגבי סעיף 4, כפי שפורט לעיל, יכול להיות שהמלחמה לא רק עיכבה את יישומו אלא אף פגעה בתקצובו בנפרד להמלצות הוועדה.



ניהול תקציב

חסם ניהול התקציב בא לידי ביטוי באופן מובהק ביישום סעיף 4 להחלטה, העוסק בהקצאת 50 מיליון ש"ח להאצת השמעת יישומים טכנולוגיים ברשתות סלולריות מתקדמות. אף שההחלטה קבעה הקצאה תקציבית ברורה לשנים 2023-2024, בפועל התקציב נלקח ממשרד התקשורת לטובת צורכי מלחמת חרבות ברזל, הושב רק בחלקו בשנת 2025, ובייעוד שונה מזה שנקבע בהחלטה. חוסר הבהירות בנוגע לאחריות התקציבית, שינויי הייעוד, העיכוב בהעברת הכספים, והקיצוץ למחצית מהסכום המקורי, יצרו פער משמעותי בין כוונת ההחלטה לבין מימושה בפועל, ופגעו ביכולת להאיץ את השמעת היישומים הטכנולוגיים בהתאם ללוח הזמנים ולמטרות שנקבעו.

מאפשרים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על מאפשר אחד מרכזי:



גורם מתכלל יחיד

בהחלטה הוגדר שהשר יהיה אמון על הקמת הצוות (לפי סעיף 1) וגם יהיה זה שאליו יגיעו מסקנותיו (לפי סעיף 2). ההפסקה בעבודת הצוות, המורכב מנציגים ממשרדים וגופים שונים, שקרתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל יכלה ליצור מצב של התנערות מאחריות ואי לקיחת יוזמה באשר לחידוש העבודה וחתירה להשגת מסקנות. אך מאחר וההליך מתחיל ונגמר באותה הכתובת, ברור תפקידו של מי לחדש את ההליך ואכן כך עשה, עד ליישום מלא של הסעיף.

סיכום, תובנות ומסקנות

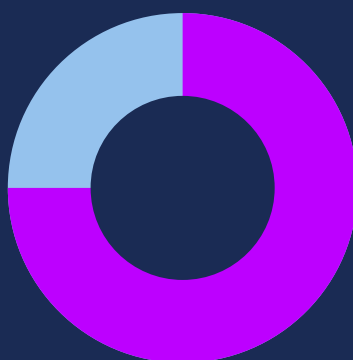
הסעיף אמנם יושם פורמלית, אך מימושו בפועל חורג מהכוונה המקורית של מקבלי ההחלטה.

החסמים המרכזיים שזוהו ביישום ההחלטה הם כוח עליון בדמות מלחמת חרבות ברזל, אשר עצרה תהליכים, עיכבה עבודת צוותים והובילה להסבת תקציבים, וכן חסם ניהול תקציב, שהתבטא באי־הירות, שינויי ייעוד, עיכובים וקיצוצים. מנגד, המאפשר המרכזי היה קיומו של גורם מתכלל ברור, אשר מנע התפזרות אחריות ואפשר חידוש תהליכים גם לאחר הפסקה ממושכת.

סטטוס היישום מלמד כי ההחלטה יצרה תנועה ממשית במערכת, אך עדיין לא הובילה לשינוי עומק מלא באיכות התקשורת הסלולרית בישראל. מאז קבלת ההחלטה חלה התקדמות בפיקוח, בגיבוש מדיניות ובהכרה בחשיבות התשתיות, אך הפערים בין מרכז לפריפריה, בין רשויות חזקות לחלשות, ובין אוכלוסיות שונות, נותרו בעינם. דוח מבקר המדינה מחדד כי האוכלוסיות הנפגעות ביותר הן תושבי פריפריה והחברה הערבית, אשר חווים לעיתים

החלטה ממשלה 225, שהתקבלה בפברואר 2023, עוסקת בקידום תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות בישראל, מתוך תפיסה כי מדובר בתשתית לאומית קריטית להתפתחות הכלכלה, השירותים הציבוריים, החדשנות והחוסן החברתי. ההחלטה נועדה להסיר חסמים רגולטוריים וכלכליים, להאיץ את פריסת רשתות הדור החמישי, לשפר את איכות השירות לציבור, ולהבטיח תנאים שיאפשרו שימוש ביישומים מתקדמים בתחומים כגון בריאות, תחבורה, חינוך ורשויות מקומיות. הדוח מבוסס על מידע שנאסף מאתרי משרדי הממשלה, הודעות דוברות, פרסומי משרד התקשורת, בקשות חופש מידע, דוח מבקר המדינה, וכן מענה רשמי שנמסר ממשרד התקשורת לצורך המעקב.

ההחלטה כוללת ארבעה סעיפים מרכזיים. מתוך ארבעת הסעיפים, שלושה יושמו במלואם (75%) וסעיף אחד יושם באופן חלקי (25%). אף שסיווג זה מצביע על רמת יישום גבוהה, בחינה איכותית של הסעיפים מעלה תמונה מורכבת יותר, שבה קיים פער בין עצם ביצוע הפעולות לבין מימוש מלא של מטרות ההחלטה.



75% יושם
25% יושם חלקית

דור 5 במגזר הציבורי. סעיף זה חיזק את ההכרה בתשתיות הסלולר כתשתית לאומית והציב סדר יום רחב לשנים הבאות. סעיף 1, העוסק בהקמת הצוות, יושם אף הוא, על אף עיכוב משמעותי עקב המלחמה, כאשר עצם קיומו של גורם מתכלל אחד אפשר חידוש עבודה והשלמת המשימה.

לעומת זאת, סעיף 4, העוסק בהקצאת 50 מיליון ש"ח להאצת השמעת יישומים טכנולוגיים, מדגים היטב את מגבלות היישום בפועל. התקציב שנקבע בהחלטה נלקח ממשרד התקשורת לטובת צורכי מלחמה, הושב רק בחלקו בשנת 2025, ובייעוד שונה מזה שנקבע בהחלטה. מעבר לעיכוב הזמנים, הקיצוץ למחצית מהסכום והסטת הייעוד פגעו באופן ממשי ביכולת לממש את מטרות הסעיף, שהיא האצת השמעת יישומים ולא רק הקמת אנטנות. בכך,

מבין הסעיפים שבוצעו, בולט במיוחד סעיף 3, העוסק בהגברת הפיקוח והאיכפה על חברות הסלולר. לראשונה, גיבש משרד התקשורת מתודולוגיית פיקוח עצמאית, המבוססת על נסיעות מבחן ובדיקות שטח, במקום הסתמכות כמעט מלאה על דיווח עצמי של החברות. מדובר בשינוי רגולטורי מהותי, אשר עונה ישירות לביקורת מבקר המדינה, ומאפשר לראשונה לאתר פערים בין הדיווח הרשמי למציאות בשטח. כבר בגל הבדיקות הראשון אותרו הפרות לכאורה של חובות כיסוי ביחס לשלוש חברות, ונשלחו להן דוחות פיקוח.

גם סעיף 2, הגשת המלצות הצוות הבין־משרדי, יושם במלואו והניב מסמך מקיף הכולל רפורמות מבניות, הסרת חסמי פרישה, פתיחת השוק, חיזוק הפיקוח ועידוד שימושי

החלטה זו רלוונטית כיום אף יותר משהייתה בעת קבלתה. אירועי השבעה באוקטובר, המתקפות מאיראן והלחימה המתמשכת המחישו כי תקשורת סלולרית היא תשתית מצילת חיים, החיונית להזעקת עזרה, לתיאום כוחות ולשרידות אזרחית. במציאות זו, לא מדובר עוד רק בשיפור שירות, אלא בביטחון אישי ולאומי. במקביל, ההחלטה לא עסקה די הצורך בהיבטים חברתיים של נגישות דיגיטלית, בהתמודדות עם אוכלוסיות שאינן יכולות לשדרג מכשירים, ובהבטחת שירות שוויוני גם בתהליכי מעבר לדורות מתקדמים.

לסיכום, החלטת ממשלה 225 מהווה צעד חשוב, נכון ומחויב מציאות, אשר הניח תשתית רגולטורית ותודעתית משמעותית לקידום תשתיות סלולריות בישראל. עם זאת, יישומה מלמד כי גם כאשר קיימת התקדמות, אין מקום לשאננות. נדרשת המשך עבודה, העמקת הפיקוח, הבטחת תקצוב מלא, ושילוב שיטתי של שיקולים חברתיים וביטחוניים. רק כך ניתן יהיה לממש את ההבטחה הגלומה בהחלטה ולהבטיח שלכל אזרח ואזרחית בישראל תהיה גישה לתקשורת סלולרית איכותית, אמינה ומצילת חיים.

קליטה ירודה, חוסר נגישות למכשירים מתקדמים ותלות גבוהה ברשתות הישנות. כמו כן, עם הרפורמה החדשה להורדת אנטנות של דור 2 ו-3 גם קשישים וחרדים עלולים להיפגע כעת בשל שימושם במכשירים אשר נתמכים רק באנטנות מדורות קודמים.

לצד הביקורת על משרד התקשורת, מבקר המדינה הפנה ביקורת מהותית גם כלפי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה בכל הנוגע לפיקוח, להערכת סיכונים ולהסברה לציבור בנושא הקרינה הבלתי־מייננת ממתקני סלולר. המבקר קבע כי אין כיום תשתית ידע מספקת, מתודולוגיית הערכה ברורה או מנגנון בין־משרדי מתואם לבחינת ההשפעות הבריאותיות של הקרינה, ובפרט של מתקני דור 5. עוד נמצא כי הפיקוח בפועל נשען במידה רבה על נתונים שמתקבלו מחברות התשתית, וכי המידע לציבור אינו שקוף, נגיש או מוסבר כראוי. בהתאם לכך המליץ מבקר המדינה על חיזוק שיתוף הפעולה בין שלושת המשרדים: משרד התקשורת, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה, לגיבוש מנגנון משולב שיכלול מדידות עצמאיות, הערכת סיכונים בריאותיים מבוססת ידע מדעי, פרסום נתונים שקוף לציבור, והסברה יזומה שתפחית חששות ותאפשר קבלת החלטות מושכלת.



536.31

42.71

246.34

42.71



536.31

246.34

42.71

536.31

246.34

42.71

