

משרד התקשורת

פעולות ביקורת

באגף הנדסה ורישוי שבמשרד נבדקו סדרי מתן רישיונות מיוחדים לאספקת שירותי תקשורת. נבדקו בעיקר התשלומים שהמשרד גובה בעד הרישיונות המיוחדים, משך הטיפול במתן הרישיונות; פרסום מידע לציבור בדבר הגבלות שונות שקבע המשרד במתן הרישיונות המיוחדים, כדי למנוע הגשת בקשות שאינן עומדות בהגבלות אלה. נבדקו נסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במסגרת תפקידם (ממצאי הביקורת בנושא זה מובאים בפרק "נסיעות לחו"ל בתפקיד", עמ' 167).

מתן רישיונות מיוחדים לאספקת שירותי תקשורת

1. חוק הבזק, התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), קובע ש"למדינה הזכות לבצע פעולות בזק ולתת שירותי בזק". בזק הוא "שירות, העברה או קליטה של סימנים, אותות, כתב, צורות חזותיות, קולות או מידע, באמצעות תיל, אלחוט, מערכת אופטית או מערכות אלקטרומגנטיות אחרות". פעולת בזק היא "הפעלת מיתקן בזק, התקנתו, בנייתו או קיומו, הכל למטרת בזק". שירות בזק הוא "ביצוע פעולות בזק למען הזולת". החוק קובע ש"לא יבצע אדם פעולות בזק ולא יתן שירותי בזק אלא אם קיבל מאת השר [שר התקשורת] רישיון לכך לפי חוק זה ... השר רשאי להעניק רישיון לביצוע פעולות בזק ולמתן שירותי בזק ולקבוע בו תנאים ... הרישיון יכול שיהיה כללי או מיוחד".
על פי החוק, רישיון מיוחד הוא רישיון לאספקת שירותי תקשורת, שהוגבל לסוג מסוים של שירותים או לאזור מסוים. לדוגמה, רישיון מיוחד לשירותי אינטרנט; שירותי התקנה ותחזוקה של רשתות טלפון פנימיות במוסדות ובמפעלים; שירותי טלפון המופעל במטבעות או בכרטיסים; ניתוב שיחות, שירותי מידע, תקשורת נתונים, שירותים אלחוטיים שונים, שירותים לווייניים וביצוע ניסויי תקשורת. רישיון כללי הוא רישיון לאספקת שירותי תקשורת ברשת תקשורת כלל-ארצית, למתן שירותי תקשורת כלל-ארציים בה, או למתן שירותי תקשורת בזק בין-לאומיים. לדוגמה, רישיון כללי למתן שירותי תקשורת פנים-ארצית נייחת; רישיון כללי לאספקת שירותים בין-לאומיים או לאספקת שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (להלן - שירותי רט"ן). החוק גם מונה את השיקולים שיובאו בחשבון בעת מתן רישיונות, ואלה הם: מדיניות הממשלה בתחום הבזק; שיקולים של טובת הציבור; התאמתו של מבקש הרישיון לבצע את פעולות הבזק ולתת את שירותי הבזק שבגינם הוא מבקש רישיון; תרומת מתן הרישיון לתחרות בתחום הבזק ולרמת השירותים בו.
2. משרד התקשורת (להלן - המשרד) נותן רישיונות מיוחדים לזמן קצוב לגופים שונים מאז שנות השמונים. במהלך השנים גדל והלך מספר הרישיונות ומגוון הפעולות והשירותים שניתנים לפיהם. באוקטובר 2000 החזיקו שבע חברות ברישיונות כלליים וכ-160 גופים בכ-170 רישיונות מיוחדים בתחומי תקשורת שונים.

3. הרישיונות המיוחדים מפרטים את הפעולות והשירותים שיינתנו על פיהם; את דרכי הפעלת השירות; הקשר של נותן השירות עם לקוחות והתקופה שבה הרישיון תקף; התנאים לחידוש הרישיון, לביטול או להגבלתו; הפיקוח של המשרד על הפעולות שנעשו לפי הרישיון; הדיווחים שעל בעל הרישיון להמציא למשרד על מתן השירות, וחובתו לשתף פעולה עם המשרד.
- הסמכות לתת רישיונות מיוחדים נתונה לשר התקשורת. בדצמבר 1995 אצלה שרת התקשורת דאז, שולמית אלוני, את הסמכות הזאת למנכ"ל המשרד (להלן - המנכ"ל) יחד עם מנהל אגף הנדסה ורישוי במשרד (להלן - האגף), שאחראי לטיפול במתן רישיונות מיוחדים. באוגוסט 1999 ביטל שר התקשורת בנימין בן אליעזר, את אצילת הסמכות הזאת ואצל אותה למנכ"ל יחד עם סמנכ"ל בכיר להנדסה ורישוי, שהוא גם מנהל האגף. במתן הרישיונות המיוחדים נעזרים המנכ"ל והסמנכ"ל האמור בוועדת רישוי הפועלת במשרד, שתפקידה לבדוק את מסמכי הבקשות לרישיונות מיוחדים ולייעץ לנותני הרישיונות בעניין תקינות הבקשות ומתן הרישיונות.
4. בחודשים אפריל-אוגוסט 2000 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי מתן הרישיונות המיוחדים. הביקורת נעשתה באגף, ובדיקות השלמה נעשו בלשכת המנכ"ל, באגף כלכלה ותקציבים ובלשכת היועץ המשפטי של המשרד. מקצת הנתונים עודכנו לדצמבר 2000.

מתן רישיונות מיוחדים על פי תקנות הבזק

1. החוק קובע שבקשה לרישיון מיוחד תוגש לשר התקשורת (להלן - השר) בכתב ויפורטו בה פעולות בזק ושירותי בזק המוצעים ודרכי ביצועם; השר רשאי לקבוע בתקנות פרטים נוספים שייכללו בבקשה. עוד קובע החוק שהשר רשאי לאשר בקשה, להתנות את אישורה בתנאים שיש לקיים לפני מתן הרישיון או לדחות את הבקשה ולנמק את הדחייה. תקנות הבזק (פרטי בקשה לרישיון) התשמ"ב-1992 (להלן - תקנות הבקשה לרישיון), מסדירות את דרכי ההגשה של בקשה לרישיון מיוחד, לחידושו או לשינויו ואת דרכי הטיפול של המשרד בבקשה שהוגשה.
2. פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה), קובעת ש"לא יקים אדם ולא יקיים תחנת טלגרף אלחוטי, ולא יתקין ולא יפעיל ולא יקיים מכשיר טלגרף אלחוטי, בכל מקום בישראל ... אלא לפי רישיון מאת הממשלה". עם הרישיונות המיוחדים נמנים רישיונות המיועדים למתן שירותי בזק המבוססים גם על אמצעים אלחוטיים. מאז שנת 1997 ניתנים לשירותים כאלה רישיונות מיוחדים הקרויים "רישיונות משולבים" שמסתמכים על החוק והפקודה כאחד, אולם הטיפול בבקשות לרישיונות כאלה נעשה על פי הקבוע בתקנות הבקשה לרישיון, שבהן לא הוגדר מהו "רישיון משולב" ולא נקבעו הדרישות המתאימות לרישיון מסוג זה, ובהן פרטים על התדרים הדרושים למתן השירות. בהעדר פרטים אלה על המשרד לפנות למגיש הבקשות ולבקש מהם להשלים את הפרטים החסרים, דבר המאריך את הטיפול בבקשות.
3. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 ציין המשרד, כי מתן "רישיון משולב" נועד "למנוע ממבקשים טרדה וכדי לייעל את המינהל". עוד ציין, כי לדעתו בעובדה שתקנות הבקשה לרישיון אינן מגדירות מהו "רישיון משולב" ואין בהן דרישות בעניין זה אין משום פגם משפטי או מינהלי, ועם זאת הוא שוקל לתקן את תקנות הבקשה לרישיון ולהוסיף להן הגדרה של "רישיון משולב" ודרישות להמצאת נתונים בקשר להקצאת תדרים למבקש רישיון מסוג זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול ללא דיחוי לתיקון תקנות הבקשה לרישיון כדי שיכללו את מרב הפרטים הדרושים למתן הרישיונות המיוחדים מהסוג האמור ולקצר את הטיפול במתן הרישיונות.

4. (א) בשנים האחרונות נתן המשרד מספר ניכר של רישיונות מיוחדים לביצוע ניסויים טכנולוגיים בתחומי תקשורת שונים. תנאי הרישיונות הללו שונים מאלה של רישיונות מיוחדים למתן שירותי בזק. כך למשל, יש ברישיונות לניסויים טכנולוגיים הגבלות שאינן ברישיונות מיוחדים מסוגים אחרים, ובהן איסור לקבל תשלום מהמשתתפים בניסוי, הגבלת מספר המשתתפים בניסוי והאזורים שישתתפו בו ומשך הניסוי.
- (ב) גם בבקשות כאלה מטפל המשרד על פי ההוראות הקבועות בתקנות הבקשה לרישיון, על אף שאין בהן הגדרה של ניסוי טכנולוגי ולא פירוט הנתונים הדרושים למשרד לשם מתן רישיון מסוג זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד לקבוע בתקנות הבקשה לרישיון את מהותו של רישיון לניסוי טכנולוגי, ולפרט את הנתונים שעל מבקש רישיון כזה להמציא לו כדי לצמצם את הברורים הנוספים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי "לנוכח העלייה במספר הניסויים הטכנולוגיים שוקל המשרד להוסיף פרק נוסף לתקנות שיסדיר את הנוהל והמסמכים הנדרשים לקבלת רישיון לניסוי".

גביית תשלומים בעד רישיונות מיוחדים

1. החוק קובע ש"השר רשאי לאשר בקשה [לרישיון], להתנות את אישורו בתנאים שיש לקיימם לפני שיינתן הרישיון לרבות לעניין תשלום אגרות". תיקון בחוק מ-1988 קובע ש"השר רשאי לקבוע בתקנות -
- (א) אגרה בעד מתן רישיון;
- (ב) אגרה שנתית שעל בעל רישיון לשלם בעד כל סוג של שירות בזק שהוא נותן, למעט בעד שירות בזק שלגביו הוא משלם תמלוגים¹;
- (ג) דרכים ומועדים לתשלום האגרות, לרבות הצמדתן למדד המחירים לצרכן, גביית ריבית פיגורים והוצאותיה".

2. בהתבסס על התנאי האמור שבחוק גובה המשרד זה שנים ממבקשי רישיונות מיוחדים תשלומים בעד טיפולו במתן הרישיונות. בעד פתיחת תיק לבקשה לרישיון מיוחד הוא גבה בסוף שנת 2000 תשלום של 150 ש"ח ובעד מתן רישיון מיוחד - 1,500 ש"ח. סכומים אלה לא עודכנו זה עשר שנים לפחות, דבר הגורם הפסד לאוצר המדינה. מאז שנת 1992 עוסק המשרד בהכנת הצעות לתקנות בדבר קביעת אגרות בעד רישיונות מיוחדים, שבהן ייקבעו האגרות, סכומיהן, דרכי התשלום, אופן עדכון הסכומים, סדרי החזרת התשלומים למבקש הרישיון ועוד, אולם עד סוף 2000 לא הותקנו התקנות. בתשובתו הודיע המשרד כי הוא הכין טיוטת תקנות בנדון והעביר אותה למשרדי הממשלה המתאימים לשם קבלת אישורם.

¹ על פי תקנות הבזק (תמלוגים), התשנ"ו-1996, רק בעל רישיון כללי חייב לשלם תמלוגים למדינה.

משך הטיפול במתן רישיונות מיוחדים

על מגישי הבקשות לרישיונות מיוחדים להמציא נתונים על השירות שהם מבקשים לספק. לעתים אין המבקשים מספקים למשרד את מלוא המידע ולעתים מבקש המשרד מידע נוסף. כתוצאה מכך יש שהטיפול בבקשות נמשך חודשים אחדים. האגף עוקב באמצעות מחשב אחר הטיפול בבקשות לרישיונות מיוחדים ואחר מועדי פקיעתם, אולם המעקב אינו מצביע על משך הטיפול במתן הרישיונות, מידע המאפשר לעמוד על יעילות הטיפול ולשפרו במידת הצורך. בתשובתו הודיע המשרד שהוא מטפל בהכנת מערכת מעקב חדשה אולם הטיפול יימשך זמן ניכר.

מידע על הפעולות שנעשו לפי הרישיונות המיוחדים

1. תקנות הבזק (דרכי הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), התשמ"ו-1986, ותנאי הרישיונות המיוחדים מחייבים את בעלי הרישיונות הללו להגיש למשרד כל שנה דוח ובו נתונים על היקף השירותים הניתנים, סוגי השירותים והלקוחות, הצידוד שבשימוש, מחירי השירותים, סכומי ההשקעות בהם, ההכנסות מהם ועוד.
2. התברר שרוב בעלי הרישיונות המיוחדים אינם מגישים למשרד את הדוחות האמורים והמשרד אינו דורש מהם להגישם. בתשובתו הודיע המשרד, כי הוא אינו זקוק למידע שבדוחות השנתיים והוא שוקל לבטלם. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לכלול ברישיונות המיוחדים דרישה להגיש דוחות שאין בהם צורך, לדעת המשרד, ושאינו עומד על הגשתם.

שלא

רישיונות מיוחדים לשירותים שיינתנו באמצעות תשתיות של בעל רישיון כללי

1. בתנאי הרישיונות המיוחדים נקבע שהשירותים הנקובים ברישיון יינתנו רק באמצעות תשתיות התקשורת שבידי בעלי רישיונות כלליים למתן שירותי בזק. תנאי זה נקבע כדי למנוע עקיפה של רשתות תקשורת ציבוריות שבידי בעלי רישיונות כלליים על ידי בעלי רישיונות מיוחדים, שברישינותיהם לא נקבעו חובות כגון אלה שנקבעו ברישיונות הכלליים. מדובר בחובות כמו מתן שירות לכלל האוכלוסייה ובתנאים שווים, ובחובה לקשר לרשת הציבורית כל בעל רישיון שיבקש. נוכח האמור לעיל אין המשרד נותן רישיונות מיוחדים למתן שירותים, שאינם מתבססים על תשתיות תקשורת של בעלי רישיון כללי, גם אם הטכנולוגיה מאפשרת זאת על ידי שימוש באמצעים כמו אינטרנט, לוויין או קישור אלחוטי. בדצמבר 2000 פעלו בארץ שבעה בעלי רישיון כללי שברשות כל אחד מהם תשתיות תקשורת: שלושה בעלי רישיון כללי לאספקת שירותים בין-לאומיים; שלושה בעלי רישיון כללי למתן שירותי רט"ן; ובעל רישיון כללי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים.
2. המשרד לא פרסם לציבור את התנאי האמור ובשנים 1998 ו-1999 ביקשו ממנו חברות אחדות לקבל רישיונות מיוחדים לשירותים שיינתנו שלא באמצעות תשתיות תקשורת של בעלי רישיון כללי ומסיבה זו דחה המשרד את בקשותיהן. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי היה עליו לפרסם לציבור את מדיניותו בעניין אי-מתן רישיונות מהסיבה האמורה, כדי למנוע את הטרחה שבהגשת בקשות לרישיונות כאלו. בתשובתו הודיע המשרד כי הוא החל לגבש מסמך מדיניות כללי בעניין רישיונות מיוחדים והוא יוגש בהקדם לשר לאישורו ולאחר שיאושר הוא יפורסם. כן פרסם המשרד בדצמבר 2000 מסמך מדיניות בנושא רישוי שירותי אינטרנט, בו ציין, כי חיבור מקבלי השירות האמור לשירות גישה לאינטרנט ייעשה רק באמצעות רשת בזק ציבורית של בעל רישיון כללי.

מתן רישיונות מיוחדים לשירות מידע קולי

1. (א) מתן שירות מידע קולי (להלן - שירות 057) מוסדר בתקנות הבזק, (התקנה, תפעול ותחזוקה), התשמ"ה-1985 (להלן - תקנות התפעול), ובתנאי הרישיונות המיוחדים לשירות זה. מדובר בשירות של מתן מידע וציבור באמצעות הטלפון, שהתשלום בעדו נעשה באמצעות חשבונות הטלפון. על פי תקנות התפעול, שירות 057 זמין לכל מנויי הטלפון, למעט טלפון נייד וטלפון ציבורי; השירות לא יינתן למנויי חברת בזק שביקשו ממנה לחסום את קו הטלפון שלהם לשירות זה.
- (ב) בדצמבר 1997 הגיש מנהל אגף פיקוח בזק ודואר תזכיר לוועדת הכלכלה של הכנסת בעניין שירות 057. בתזכיר צוין, כי לציבור נגרמים נזקים ניכרים משירות זה שבעדו נגבים מחירים גבוהים בתמורה לקבלת שירותים בעלי גוון אירוטי או פורנוגרפי; לעתים השירותים ניתנים בדרך של פיתוי הלקוחות ובכללם ילדים ובני נוער, וכתוצאה מכך מתקיימות שיחות ללא קבלת רשות מהמנוי; מוצעים שירותים שהמציע אינו מתכוון או אינו יכול לספק; תעריפי השירותים הם גבוהים יחסית לתמורה הניתנת ואין עליהם פיקוח; חלק מהשירותים מיועדים במכוון לאוכלוסיות שאין להן תודעה צרכנית ואינן יודעות את זכויותיהן (בעניין זה ראו גם דוח מבקר המדינה מס' 48, עמ' 693).
- (ג) באותו חודש קיים המנכ"ל ישיבה שנועדה "לגבש פתרון מנהלי-משפטי לבעיות השונות שעולות במסגרת שירות 057". בישיבה סוכם שהמשרד יחסום את אזור חיוג 057 בפני כל מנויי חברת בזק, ועד שנושא החסימה יוסדר מבחינה משפטית, יעוכב הטיפול בבקשות לרישיונות לשירות זה שהוגשו למשרד.
2. עד סוף שנת 2000 לא הוסדר הנושא מבחינה משפטית ואף על פי כן לא נתן המשרד בשנים 1998-2000 רישיונות מיוחדים לשירות 057 ולא חידש רישיונות כאלה, למעט לשני מבקשים - אחד מהם נקט צעדים משפטיים והשני התכוון לעשות זאת. המשרד לא פרסם לציבור שהוא איננו נותן רישיונות לשירות האמור, ועשרות גופים הגישו בתקופה האמורה בקשות לרישיונות בתחום זה, והוא דחה אותן על אף שחלקן עמדו בקריטריונים של המשרד לקבלת רישיונות כאמור, בנימוקים של טובת הציבור ובשל הצורך לפנות את קידומת 057 לשימוש שירותי הרט"ן.

זכאות לקבל שירותי נס"ר

1. נס"ר (נקודת סיום רשת) היא נקודת חיבור בין רשת בזק ציבורית שבידי מפעיל פנים ארצי לבין ציוד קצה או רשת בזק פרטית. מתן שירותי נס"ר שכוללים התקנה, חיבור, הפעלה ותחזוקה של מתקני בזק וציוד קצה בחצרי לקוח עד לנקודת סיום רשת, טעון רישיון מיוחד - רישיון נס"ר לצד ג', למתן שירותי נס"ר ללקוחות או רישיון נס"ר עצמי, למתן שירותי נס"ר עצמיים. מקבלי שירותי נס"ר פטורים מתשלום לחברת בזק בעד השיחות הפנימיות שעוברות במערכת התקשורת שפועלת בחצרים שלהם.
2. על פי קריטריונים שקבע המשרד בשנת 1994 רשאי לקבל שירותי נס"ר גוף, שהוא ישות משפטית אחת, או תאגיד השוכן בחצרים רצופים, או בחצרים שאינם רצופים והמרחק ביניהם ברשות הרבים הוא עד 500 מ'. בקריטריונים האמורים צוין, שזכאים לקבל את השירות גופים כמו משרד ממשלתי, עירייה, בית חולים, בית מלון, אוניברסיטה, קיבוץ ומפעל.
3. במרבית הקיבוצים פועלת רשת תקשורת פנימית באמצעות מרכזיה פרטית המתוחזקת בידי חברה למתן שירותי נס"ר בעלת רישיון נס"ר עצמי, השייכת לתנועות הקיבוציות. בתנאי הרישיון של החברה הוגדר לקוח "קיבוץ אשר התקשר עם בעל הרישיון לשם קבלת השירות לפי רישיון זה". בשנים 1998 ו-1999 פנו למשרד כמה יישובים קהילתיים וביקשו לקבל שירותי נס"ר, אולם המשרד

דחה את בקשותיהם בנימוק שמדובר בפעילות שיש בה משום עקיפת רשת הטלפונים של חברת בזק, ודבר זה מנוגד למדיניותו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד שיישוב קהילתי אינו יחידה כלכלית אחת ולכן יש מקום להבחנה בינו לבין קיבוץ בכל הקשור לאפשרות לקבל שירותי נס"ר. משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי נוכח השינויים שחלו בשנים האחרונות באופיים של הקיבוצים, עליו לבחון באיזו מידה הקריטריונים שנקבעו ב-1994 עדיין מתאימים, ואם נכונה ההבחנה בין קיבוצים ליישובים קהילתיים.

מתן רישיון מיוחד לשירותי בלישה

1. בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים נתן המשרד לחברות אחדות רישיונות על פי הפקודה להקים, להתקין ולהפעיל מערכות של ממסרים למתן שירותי אלחוט. לאחת מהן (להלן - חברה א') נתן המשרד בשנת 1984 רישיון להקים, להתקין ולהפעיל מערכת ממסרי בלישה. באמצעות ממסרים אלה אפשר לתת שירות בלישה, שהוא שירות קשר אלחוטי שניתן באמצעות קבוצה של ממסרים שפעולתם מתואמת על ידי מערכת בקרה. על סמך רישיון זה הקימה חברה א' בשנת 1994 מערכת שמספקת שירות שהוא שילוב של שירותי אלחוט ושירותי רט"ן (להלן - השירות המשולב). בסוף שנת 1996 סיפקה חברה א' שירות זה לכ-24,000 מנויים.
2. בינואר 1997 הגישה חברה בעלת רישיון כללי למתן שירותי רט"ן (להלן - חברה ב') עתירה לבג"ץ נגד שרת התקשורת דאז, לימור לבנת, וקבוצת חברות שבשליטת חברה א'. המשיבים נתבקשו להסביר מדוע לא ייקבע ששירות זה הוא שירות רט"ן שלפי החוק רשאי לבצעו רק בעל רישיון שנבחר במכרז, שבו ייקבעו תנאים ברורים בעניין היקף השירותים הניתנים, דומים או זהים לתנאים שנקבעו ברישיון העותרת, ומדוע לא ייקבע שאין לתת רישיון כזה לקבוצת החברות של חברה א' מאחר שאז תהיה הקבוצה בעלת שליטה בשתי חברות לאספקת שירותי רט"ן.
- באפריל 1997, שעה שהעתירה היתה תלויה ועומדת, נתנה השרה לחברה א' רישיון מיוחד לשירותי בלישה באמצעות מערכות רב-גל, רב-תדר והמערכת של השירות המשולב. ברישיון הוטלו הגבלות ותנאים על מתן השירות המשולב. בפברואר 1999 אישר המשרד לחברה א' להעביר את הרישיון לאחת החברות שבשליטתה (להלן - חברה ג').
3. (א) במאי 1997 השיב המנכ"ל, בשם שרת התקשורת, לעתירה האמורה. המנכ"ל פירט בתשובתו את ההגבלות שהוטלו על המערכת של השירות המשולב ברישיון האמור, והסביר כי הגבלות אלה יש בהן כדי להבטיח ניצול מיטבי של תחום התדרים המשמשים את המערכת, וכן כי העדיפות בניצול התדרים הנ"ל תינתן לשירותי אלחוט מקובלים, שהם השירותים העיקריים הניתנים על ידי מערכת זו. כפועל יוצא מהגבלות אלה, אין יסוד לחששה של העותרת כי המערכת תהווה בפועל מערכת רט"ן נוספת. במאסר 1998 משכה חברה ב' את עתירתה.
- (ב) לדעת משרד מבקר המדינה, לשירות המשולב מאפיינים של שירות הטעון רישיון כללי כדי לספקו: השירות ניתן בכל הארץ באמצעות רשת כלל-ארצית, והוא איננו מוגבל לסוג מסוים של שירותי בזק; הוא כולל שירותי אלחוט, רט"ן, תקשורת נתונים, התחברות לאינטרנט ושירותים נוספים.
- (ג) במתן רישיון מיוחד בתחום האמור, ולא רישיון כללי, היה משום ויתור על החלת הכללים הנהוגים במשרד בעניין רישיונות כלליים שעיקרם מתן הרישיון בהליך של מכרז; ויתור של המשרד על תשלום סכום ניכר של דמי רישיון; ויתור על תמלוגים למדינה מהכנסותיו של בעל הרישיון ממתן השירותים; והטלת פיקוח של המשרד על תעריפי השירות.

4. בשנת 1999 ביקשה חברה ג' מהמשרד כמה פעמים שיבטל את ההגבלות והתנאים שנקבעו ברישיון לשירותי בלישה בקשר למתן השירות המשולב והפעלתו. בנובמבר 1999 תיקן המשרד את הרישיון והסיר ממנו הגבלות אחדות. בנובמבר 2000 פנה היועץ המשפטי של המשרד לשר התקשורת וציין, כי ביטול שאר ההגבלות מצריך לדעתו מתן רישיון כללי לחברה וביקש שהשר יזמן דיון בהשתתפות בעלי התפקידים המתאימים במשרד כדי לקבל החלטה בנדון. בסוף שנת 2000 סיפקה חברה ג' את השירות המשולב לכ-150,000 מנויים.



המשרד קובע מדיניות בדבר תחומי תקשורת שבהם יינתנו רישיונות מיוחדים והתנאים שייקבעו בהם, אולם לא תמיד הוא פרסם את מדיניותו בציבור. עקב כך גופים שונים הגישו בקשות לרישיונות ולא נענו. המשרד הפסיק לתת ולחדש רישיונות לאחד השירותים, אולם לשניים מהמבקשים (אחד שנקט אמצעים משפטיים נגד המשרד ואחד שהתכוון לעשות כן) ניתנו רישיונות, בשעה שבקשותיהם של עשרות אחרים נדחו. תקנות הבקשה לרישיון אינן מותאמות לטיפול בסוגים חדשים של רישיונות מיוחדים. במשרד אין מידע על משך הטיפול בבקשות לרישיונות מיוחדים, הדרוש כדי לשפר את הטיפול. עדיין לא הותקנו תקנות לגביית אגרות על רישיונות מיוחדים, והתשלומים שהמשרד גובה בעד טיפולו במתן הרישיונות הללו לא עודכנו זה שנים. על בעלי הרישיונות המיוחדים הוטלה החובה להגיש למשרד דוחות, שלדבריו אין לו צורך בהם.