

הרשיון הכללי של חברת בזק - מהדורה שניה

בינואר 1989 החליטה הממשלה כי "שרי התקשורת והאוצר ימנו צוות משותף שיבחן דרכים להגברת התחרותיות בענף הטלפוניה (טלקומוניקציה) ויגיש המלצותיו לשרים תוך 45 ימים"²⁹. בפברואר 1990, חודשים ספורים לפני שפרש ממשד התקשורת, מינה השר יעקבי, יחד עם שר האוצר שמעון פרס, צוות "לבחון את הדרכים ליצירה ועידוד התחרות בענף הטלקומוניקציה בתחומים בהם קיימת כדאיות משקית וכלכלית לתחרות כנ"ל". בראש הצוות עמד דוד בועז, שהיה אז הממונה על התקציבים במשרד האוצר³⁰.

הצוות הגיש דו"ח באפריל 1991, הצביע על רמת תחרות בלתי מספקת בענף הבזק, וקבע כי ההתפתחות בעולם הטלקומוניקציה מחייבות לבחון נושאים ותחומים בהם צפויה תועלת לאומית גדולה יותר על ידי מעבר מהמונופול המסורתי בענף הטלקומוניקציה למבנה שוק תחרותי. הדו"ח ציין את התועלת הצפויה למשק בפיתוח תחרות בתחום הבזק - השינוי הטכנולוגי מאיץ חדשנות, היתרונות לגודל פחתו, וקעקעו את "המונופול הטבעי", יצירת תחרות תאיץ סילוק עיוותים במבנה התעריפים.

עיקרי המלצות הצוות היו:

- **קידום תחרות** - "יש לקיים תחרות במספר תחומים בענף התקשורת, ובעיקר בכל הקשור באספקת ציוד-קצה, שירותי ערך מוסף, תקשורת נתונים ושירותי תקשורת בין-לאומית. מאידך... קיים עדיין יתרון בהמשך קיומו של המונופול בתחומים רבים של תשתית הטלקומוניקציה ובשירות הטלפון הבסיסי לציבור הרחב"³¹.
- **הפרדה מבנית** - "יש לאפשר לחברת בזק שקיבלה מונופול על מירב התשתיות בענף, להשתתף באספקת שירותי תקשורת שיפתחו לתחרות, אולם תוך התנאה שהשתתפותה של בזק בתחרות לאספקת שירותים אלה תבוצע באמצעות חברות בנות שלה שיוקמו לצורך הענין. הוועדה רואה בכך תנאי הכרחי וחשוב ליצירת תחרות באספקת שירותים אלה על בסיס גלוי ושיווני".
- **פיקוח** - נדרש פיקוח על הפעילות המונופוליסטית, שיקיף את נושאי טיב שירות וזמינותו, תעריפי השירות, העדר אפליה והתניית במתן השירות, פיתוח התשתית והשירותים על פי צרכי המשק. לעומת זאת - "בתחומים בהם תתקיים תחרות חופשית, אמורים כוחות השוק להוות תמריץ לשירות איכותי ולפיכך אין צורך לקיים בתחומים אלה פיקוח ממשלתי, מעבר להקפדה על מילוי תנאי הרשיון והתקנים (הטכניים) המחייבים".
- **שימוש עצמי** - "יש לאמץ מדיניות של ליברליזציה בפעולות תקשורת המיועדות לשימוש עצמי וכן בפעולות תקשורת שנועדו לשרת קבוצה סגורה של לקוחות בעלי ענין משותף".

דו"ח בועז מיפה את תחומי הפעילות בענף התקשורת וממליץ לפתח בהם מידה שונה של תחרות, על פי הפירוט בטבלה מס' 1.

תחומים מומלצים לשימוש עצמי ולשימוש של בעלי ענין משותף (בקבוצות סגורות בעלות ענין משותף)	תחומים מומלצים להישאר במונופול	תחומים מומלצים ל- "תחרות בין מעטים" (תחרות בין מספר מוגבל של בעלי זכיון)	תחומים מומלצים לתחרות מלאה (תחרות חופשית המבוססת על רשימות לכל מבקש)
--	-----------------------------------	--	--

<ul style="list-style-type: none"> • נל"נים ורשתות דיבור פרטיות. • נל"נים ורשתות פרטיות להעברת נתונים. • קליטה מלוויינים. 	<ul style="list-style-type: none"> • שירותי טלפון פנים ארצי* לציבור. • טלוויזיה בכבלים*. • כבלים תת ימיים*. • תשתיות כבלים* ועורקי תמסורת. 	<ul style="list-style-type: none"> • תקשורת ניידת וזימון*. • מקטע החלל. • תחנות קרקע לשידורי לוויין. • שידורים לציבור. • שירותי טלפון אלחוטי לציבור מסוגים חדשים (רט"ף). • שירותי טלפון בין לאומי לציבור. 	<ul style="list-style-type: none"> • ציוד קצה. • שירותי ערך מוסף*. • חצרי לקוח. • תקשורת נתונים.
--	--	---	--

* זהה או דומה למצב ששרר באותה העת.

טבלה מס' 1: המלצות דו"ח בועז

הנושא של "קבוצה סגורה של לקוחות בעלי ענין משותף" עלה משום שבאותה עת בלמה חברת בזק שימוש ברשתות פרטיות, בעיקר על ידי עיכוב באספקת קווי נל"ן וניסיון להכתבת אופן השימוש בקווי נל"ן חכורים, בדרך של דרישה לרשיון מיוחד לכל קו וערעורים על רשיונות מיוחדים שנתן משרד התקשורת. חברת בזק טענה כי ליברליזציה בתחום זה תביא לכך שגופים מתחרים יספקו שירותי טלפון בסיסיים במרכזים תעשייתיים, שכונות וישובים קטנים, תוך "גריפת שמנת" - ופגיעה ביכולתה הכלכלית של חברת בזק לספק שירות אוניברסלי, לכל תושבי המדינה, בכל יישוב במדינה.

יורם אלסטר, יו"ר דירקטוריון חברת בזק, לא צרף את חתימתו לדו"ח הוועדה משום שהסתייג "מחלק משמעותי של המלצותיה ומדרך גיבוש מסקנותיה". למרות שאלסטר צידד בהגברת ליברליזציה ועידוד תחרות, הוא סבר שאין להתעלם מהמציאות הישראלית, הודיע שאינו משוכנע שהיעדים עליהם המליצה הוועדה הם בני מימוש ומוצדקים כלכלית, וקבע כי מסקנות הוועדה מבוססות על תחושות והערכות, במקום על ניתוחים כלכליים. עיקרי טיעונו - פיצול בעלות ואחריות על תשתיות תרע את השירות ותייקרו, והבעלות על תשתיות התקשורת במדינה צריכה להיות במלואה בידי חברת בזק. אין למנוע מחברת בזק להשתתף בתחרות בציוד קצה ושירותי ערך מוסף, ואין לאלץ את חברת בזק להקים חברות בנות.

שר התקשורת רפאל פנחסי, אימץ את המלצות דו"ח בועז בנובמבר 1991, תוך שהוא קובע כי "תהליך יישום הדו"ח ופתיחת ענף הטלקומוניקציה לתחרות יבוצע בהדרגה ובאופן מושכל, תוך כוונה לשמור על מרכזיותה ומעמדה של חברת בזק בענף, בד בבד עם הרחבת היקף השימושים והשירותים בענף התקשורת, במתכונת של תחרות", הוא מכריז כי אין בכוונתו לפגוע במונופול חברת בזק בתחום הטלפוניה הכלל-ארצית, מכריז כי חוות הדעת של עו"ד חיים צדוק לא תהיה עוד בסיס למדיניותו, וקובע כי "כל בקשה לשירות חדש אשר תופנה אלי בידי חברת בזק תישקל עניינית ולגופה, על פי השיקולים המתחייבים בהתאם לחוק".

השר פנחסי הטיל על יצחק איש הורוביץ, יו"ר המועצה המייעצת לשר התקשורת (ומנכ"ל משרד התקשורת לשעבר), לתרגם את המלצות למסמך מדיניות ולרשיון כללי חדש. הרשיון הוכן לאחר דיונים ממושכים במועצה המייעצת, ולאחר שמיעת הערותיה והשגותיה של חברת בזק. ב- 12 ביולי 1992,

בימים האחרונים לכהונתו כשר התקשורת, חתם השר פנחסי על "מסמך מדיניות בקשר לפעולתה של חברת בזק" ועל רשיון כללי חדש לחברת בזק. הדגשים במסמך המדיניות היו:

- **הפרדה מבנית** - "שירותים שנפתחו או ייפתחו לתחרות לא יינתנו על ידי חברת בזק. חברות אחרות או חברות בנות . . . של 'בזק' תוכלנה עקרונית לספק שירותים כאלה, בכפוף לקבלת רשיונות". "לחברת בזק עצמה יותר ברשיון הכללי לעסוק רק באותם תחומים שבמסגרת ייעודה, להוציא חריגים שיוגדרו ברשיון. זאת כדי לבטל ניגודי אינטרסים אפשריים, שיפריעו לקיומה של תחרות הוגנת באותם תחומים הפתוחים לתחרות, וכדי למנוע הסטת עדיפויות ותשומת לב ניהולית מייעודיה הממלכתיים". "כל אותם שירותים שחברת בזק מספקת היום, וישנה כוונה לפתחם לתחרות, יוכלו להמשיך ולהינתן על ידי חברות בנות או אחרות של 'בזק'". "כדי להבטיח תחרות הוגנת, יהיה רשיון של חברות הבנות או החברות האחרות של חברת בזק מותנה בהפרדה ניהולית ועסקית מחברת בזק, ובמניעת קבלת הטבה גלוייה או סמוייה כלשהי מחברת בזק, אשר איננה ניתנת במקביל כדין גם לכל החברות המתחרות האחרות". "החברות הבנות או האחרות לא יורשו לפעול באורח גרעוני לאורך זמן או ללא הסבר סביר, שכן תופעה זו נשענת על סבסוד צולב". מסמך המדיניות (והרשיון הכללי) מסווג את כל שירותי חברת בזק ומתיר לחברת בזק לספק חלק מהשירותים רק במשך תקופת ביניים קצובה מראש, ולאחר מכן הם יינתנו בידי חברות בנות או חברות אחרות של חברת בזק.
- **חובות חברת בזק** - "על חברת בזק תחול החובה לספק את כל השירותים שהותרו לה. הפסקתו של שירות כלשהו תחייב אישור של שר התקשורת". כל שירותי חברת בזק יינתנו – לציבור הלקוחות ולבעלי רשיונות מיוחדים לאספקת שירותי בזק - באופן שוויוני וגלוי, ברמת שירות טובה ובתעריפים שיאושרו כחוק".
- **זכויות חברת בזק** - "חברת בזק תיהנה ממעמד מיוחד בכל הקשור לאספקת השירותים הבסיסיים שבמסגרת ייעודה". "שר התקשורת לא ייתן לאחר, שאינו חברת בזק, רשיון לאספקת שירות טלפון קולי כלל ארצי בין נקודות קצה קבועות". "חברת בזק תיהנה מעדיפות מיוחדת בכל הנוגע להנחה, להתקנה ולתחזוקה של תשתית כבלים כלל ארצית להעברת אותות בזק, וזאת מתוך תפיסה שבכך תושג אופטימיזציה טובה יותר במשאבי המשק".
- **שירותי חברת בזק** - "כל שירותי חברת בזק יהיו תחת פיקוח של שר התקשורת. הפיקוח יחול בין היתר על טיב השירותים וזמינותם, וכן על התעריפים או התשלומים הנגבים עבורם". "לכל שירות שהיא מספקת תכין חברת בזק 'תיק שירות', הכולל בין היתר מסמכים המתארים את השירות, ומציגים את התעריפים שלו ואת הסטנדרטים של טיב השירות המתייחסים אליו. 'תיק השירות' יוגש לשר התקשורת לאישור, ולאחר אישורו יפורסם לציבור".
- **תעריפי חברת בזק** - "תעריפיהם של כל השירותים המסופקים על ידי חברת בזק, לכלל הציבור ולבעלי רשיונות מיוחדים, יהיו בפיקוח שר התקשורת". התעריפים היחידים שלא יהיו בפיקוח יהיו תעריפי "שירותים מיוחדים וחריגים הניתנים ללקוח בודד מסויים או לקבוצה קטנה של לקוחות, שלא ניתן להחיל עליהם תעריפים כמו לכלל הציבור".
- **היבטים צרכניים** - "בניגוד למצב הקיים עתה בו מוסדרים יחסי חברת בזק עם לקוחותיה באמצעות תקנות שהכין שר התקשורת, יינקטו צעדים ליצירתם של יחסים חוזיים בין חברת בזק לבין לקוחותיה, שבמסגרתם יוגדרו סמכויות וחובות שני הצדדים כמקובל בהתקשרויות עסקיות רגילות. הדבר ייעשה בעיקר באמצעות חוזים אחידים, שיאושרו על ידי שר התקשורת ובית הדין לחוזים אחידים, ואשר מטרתם העיקרית הגנה על הלקוחות".
- **תחרות בשירותי בזק בין-לאומיים** - שר התקשורת יעניק רשיונות מיוחדים למתן שירותי בזק בין-לאומיים ויפעל לתיקון חקיקה שיאפשר "לפתוח את שירותי הטלפון הבינלאומיים לתחרות ולהעניק

בעתיד מספר מוגבל של רשיונות כלליים לאחרים שאינם חברת בזק, למתן שירותי בזק בינלאומיים, לרבות שירות טלפון בינלאומי".

- **רשיונות מיוחדים** - השר יעניק, לפי שיקול דעתו, "רשיונות מיוחדים למתן שירותי בזק מקומיים, לרבות שירותי טלפון, בשכונות ויישובים קטנים בעלי אופי קהילתי או בעלי צרכים ייחודיים, שירצו בכך. כמו כן יעניק השר רשיונות מיוחדים למתן שירותי בזק, לרבות שירותי טלפון, באתרים משותפים, כמו: בניני מגורים, בניני משרדים ועסקים, פארקים תעשייתיים, מרכזי קניות וכיו"ב, וכן רשיונות מיוחדים לרשתות תקשורת פרטיות (לרבות טלפון), המשמשות קבוצות סגורות של בעלי עניין משותף. חברת בזק תאפשר לבעלי הרשיונות האחרים להתחבר לרשת הבזק הציבורית באמצעות חיבורים תקניים (נס"ר), וכן תעמיד לרשותם קווים חכורים לקישור בין האתרים". רשיונות "להנחה, להתקנה ולתחזוקה של כבלי בזק ברשות הרבים, בין היתר, במקרים אלה: תשתית בידי תאגיד המספק שירות חיוני לציבור. חיבור בין שני חצרים נפרדים המצויים בבעלות אחת, או בבעלות שני בעלי עניין משותף, בתנאי שהמרחק בין החצרים אינו עולה על 200 מטר, ובכפוף להסכמת בעלי המקרקעין שבתווך. חיבור בין חצרים של בעלי עניין משותף, אם שר התקשורת השתכנע שאין ביכלתה של חברת בזק לספק את החיבור הדרוש בזמן, במחיר או באיכות סבירים". "רשיונות מיוחדים למתן שירותי תשתית: באמצעות מערכות הטלוויזיה בכבלים, לרבות שירותים אזוריים וכלל ארציים. באמצעות קווים חכורים מחברת בזק, לרבות מיתוג ופיצול קווים אלה".
- **פיקוח** - "בהיות חברת בזק חברה הנהנית מבלעדיות או עדיפות מיוחדת במספר תחומים והמספקת שירותים חיוניים מחד גיסא, וחברה שאינה צפויה לפעול יותר בתנאים שלתחרות מול חברות אחרות, מאידך גיסא, ישנה חשיבות והצדקה בהעמדת כל פעולותיה תחת פיקוח ציבורי מקיף. בהתאם לכך, שר התקשורת יקיים פיקוח קפדני על כל פעולותיה של חברת בזק. . . פיקוח קפדני מסוג זה לא יחול על פעולותיהן של חברות הבנות או האחיות של חברת בזק, הפועלות בתחומים שבהם מתקיימת תחרות אמיתית".

פרסום מסמך המדיניות והרשיון הכללי החדש הסעיר את הרוחות בחברת בזק. עובדי חברת בזק פתחו בשביתה כללית כנגד הרשיון הכללי החדש. חברת בזק הקפידה את הזמנות הציוד עבורה בתעשייה הישראלית, ופרסמה מודעות ענק בעיתונות כנגד הרשיון הכללי החדש, שהביעו את עוצמת ההתנגדות של חברת בזק לרשיון הכללי החדש. וזו לשון המודעות³²:

"מאבקנו - להבטחת תקשורת משוכללת, אמינה וזולה לצרכן. בזק - בעד תחרות חופשית

לכולם. ביום א' 12.7.92, בשעה 1800 - 22 שעות בלבד לפני תום כהונת הממשלה הקודמת - בוצע מחטף בענף התקשורת: בניגוד להליך המובטח מראש, בניגוד להוראות החוק, מבלי לקיים הליך ציבורי ופרלמנטרי נאות של שינויי חקיקה, מבלי לתת לממשלה החדשה שהות לקבוע את עמדתה - נחתם 'רשיון כללי' חדש לבזק, מסמך המצמצם את תחומי פעילותה ומסכן את טובת צרכני התקשורת במדינת ישראל.

בזק בעד תחרות חופשית. בזק מחייבת תחרות בהתאם להוראות החוק. 'הרשיון הכללי' החדש הוא נגד תחרות חופשית. הוא מכתוב תחרות שכל אחד יכול לקחת בה חלק - מלבד בזק. חברת התקשורת מנועה מלהשתתף בתחרות זו במרבית תחומי התקשורת. לדעת בזק קיימים בידי משרד התקשורת כל הכלים להבטיח תחרות הוגנת בענף, ללא סבסוד צולב, כאשר גם בזק נכללת בה.

חברת טלפונים שאסור לה להתקין טלפונים ציבוריים.... . אסור לה, על פי 'הרשיון הכללי' החדש, גם לטפל במגזרים שונים של תקשורת המחשבים והעברת הנתונים, במכירת

טלפונים, בקשרים בינלאומיים, ובהרבה תחומים נוספים. בכך מקנה 'הרשיון' לבזק ייחודיות בין חברות התקשורת בעולם כולו.

חזרה למשרד ממשלתי. זינוקה של בזק, פתרון מצוקת הטלפונים, הדיגיטליזציה, המהפך הטכנולוגי והשירותי, ההפרטה - היו מותניים בהוצאת משק הטלפונים מן המשרד הממשלתי. 'הרשיון הכללי' מחזיר את בזק כל הדרך אחורה לסטאטוס של מחלקה ממשלתית, כפופה לתאומים ואישורים בכל צעד מצעדיה.

הקפאה במקום פיתוח. 'הרשיון הכללי' מחייב את בזק לבלום את השקעות הענק שלה בפיתוח. התוצאה - הקפאה מיידית של תכנית ההשקעות בת המיליארדים של החברה.

מהלומה לתעשייה האלקטרונית הישראלית. טלרד, תדיראן, אלישרא, מוטורולה, התעשייה הצבאית ועוד שורה ארוכה של מפעלי מפתח של התעשייה האלקטרונית הישראלית, מבוססים בקווי הייצור שלהם על הלקוח המרכזי - חברת בזק - ש- 85% מרכישותיה נעשות בישראל. 'הרשיון הכללי' מחייב הקפאה מיידית של הזמנות, חיסול קווי ייצור, אבטלה.

מיליארדים ללא תמורה. בזק קנתה את נכסיה מן הממשלה, טבין ותיקליון, ב- 1.6 מיליארד דולר. החברה משלמת סכום זה לממשלה ברבית הגבוהה ביותר במשק - 7.3%. יתרת החוב עומדת עדיין על מיליארדי שקלים. 'הרשיון הכללי' מכתוב לבזק להפרד מחלק ניכר מהשקעה זו תוך שנה וחצי, ללא תמורה ברורה.

בזק מתנגדת להגבלת התפתחות כוח האדם. רבבת עובדים מומחים, מיומנים ומסורים ביצעה קפיצת דרך עצומה. 'הרשיון הכללי' יגביל את התפתחותם המקצועית בבלימת ההשקעות, באיסור לעסוק בכל תחומי התקשורת והתקשוב.

והעיקר: הצרכן ישלם יותר. צעדים דומים שבוצעו בחו"ל הביאו לירידה בטיב השירות, ועלייה של מאות אחוזים במחירים. זה מה שצפוי מן 'הרשיון הכללי': מי שישלם על אי ניצול השקעות העתק שבוצעו בעבר, ועל סילוק בזק מן התחרות, יהיה גם כאן הצרכן הישראלי.

תנופת הפיתוח של בזק - שהחלה בתקופה בה המתין האזרח הישראלי 10 שנים להתקנת טלפון, והגיעה לתקשורת חדשנית והפצרה של בזק בלקוחות להזמין עוד טלפונים - תנופה זו היא אחד הנכסים הגדולים של המשק הישראלי. תנופה זו נמצאת היום במלוא עוצמתה. **אל תתנו לעצור תנופה ברוכה זו.**

השר משה שחל נכנס לתפקיד שר התקשורת ב- 14 ביולי 1992. עם כניסתו לתפקידו היה עליו להתמודד עם המאבק המקיף של חברת בזק כנגד הרחבת התחרות בענף. הרוחות הסוערות נרגעו קמעא רק לאחר שהשר השעה את יישום הרשיון הכללי החדש ומינה צוות "לבחון את ההשגות הכלכליות של חברת בזק לגבי הרשיון שהוצא ע"י שר התקשורת ב- 12.7.92", בראשותו של הכלכלן ד"ר אילן מעוז³³.

הצוות שמע את דעות כל הגופים שביקשו להשמיע בפניה את עמדתם³⁴ והגיש דו"ח ב- 14 בספטמבר 1992. מסקנות הצוות היו כי "התפיסה שעמדה מאחורי מסמך המדיניות והרשיון הכללי הינה נכונה מיסודה. יחד עם זאת יש מקום לשקול שינויים בעיקר בתחום טכניקת הפיקוח המבני והליכי המעבר ממבנה ענפי וארגוני אחד למשנה". צוות מעוז הציע מדיניות הפרדה מבנית שהתבססה על תפיסה של הפיכת תאגיד בזק לחברת אחזקות וחלוקת מרחב הפעילויות של חברת בזק לשלושה חלקים: פעילויות מותרות לחברת בזק, פעילויות מותרות רק באמצעות תאגיד קרוב³⁵ של חברת בזק, ופעילויות מותרות רק לחברה אחת של בזק. בין ממצאי הצוות:

- **התחרות וחשיבותה** - "ענף התקשורת הינו אחד הענפים החיוניים ביותר להתפתחותו וצמיחתו של המשק, ולפיכך קיים צורך דחוף לבצע בו שינויים מבניים, מתוך מגמה לייעולו. האמצעי הכולל להתייעלותו של ענף התקשורת הינו פתיחתו לתחרות".
- **חשש לפגיעה בתחרות** - "מניתוח המידע שסופק בידי בעלי רשיונות מתחרים, משתמשים וספקי ציוד תקשורת, עולה, כי קיים יסוד סביר לחששות ביחס להתנהגות 'בזק', הגורמת למיגור התחרות בענף, תוך כדי ניצול מעמד המונופול ממנו היא נהנית בתחום התשתית. מהמידע שהתקבל עולה כי החברה נוקטת במיגוון טכניקות המובילות לסיכול התחרות, לרבות 'סבסוד צולב' יזום, המהווה סטיה מהעיקרון הכלכלי של עלות-מחיר, והמעלות את 'מחיר הכניסה' לענף. בין שאר הטכניקות שאותרו ראוי לציין את אלה: 'אפליה במחירים' בתחום אספקת שירותי תשתית. הצעת שירותים בני-תחרות במחירי היצף. הטלת מגבלות על ספקי ציוד כדי למנוע התקשרות עם מנויים או ספקי שירות מתחרים. זמינות לא שוויונית לשירותי תשתית. גביית דמי-שימוש עבור שירותים, שבפועל אינם מסופקים בשל אי זמינותם בעיתוי הנדרש וויתור הצרכן על השירותים".
- **חוקיות הרשיון הכללי** - "הרשיון הכללי החדש נעשה במסגרת החוק, והוא תקף כל עוד לא שונה". "גיבוש העקרונות והרכיבים של מסמך המדיניות והרשיון הכללי היה תהליך ארוך ומורכב . . . שהתנהל על בסיס עבודת מטה רבה . . . התיעוצת עם 'בזק' . . . טענת 'בזק', לפיה תהליך השמיעה היה פגום וחסר, אינה קבילה".
- **תחרות בתקשורת בין-לאומית** - יש לפעול ל- "התניית הפתיחה של מיקטע הטלפוניה הבינלאומית, כאשר מיקטע שוק זה ייפתח לתחרות, בביטול הסבסוד הצולב, או - כל עוד לא בוטל הסבסוד הצולב - בהפעלת פתרון חלופי המבטיח תחרות הוגנת".

השר שחל התמקד בצעדים מעשיים להרחבת התחרות בתחום התקשורת, בדגש על פתיחה לתחרות של תחום הרט"ן ושל תחום התקשורת הבין-לאומית. בדצמבר 1992 תוקן סעיף 50 לחוק הבזק, במסגרת חוק ההסדרים, כדי להוציא את תחום הרט"ן ותחום שירותי הבזק הבין-לאומיים מתחום הבלעדיות של חברת בזק³⁶. המשבר שפרץ בתהליך חקיקת החוק, שביתה של עובדי חברת בזק, הסתיים במשא ומתן מרתוני בהשתתפות השר שחל ושר האוצר אברהם שוחט, בו הובטחו לעובדי בזק שיפוטרו תנאי פרישה משופרים, ונקבע כי "במסגרת הרשיון הכללי שיפורסם בחודש ינואר 1993 ינתן לחברת 'בזק' לעסוק בתחומים שנמנע מהחברה לעסוק בהם עד עתה, עפ"י הכללים שייקבעו ברשיון הכללי"³⁷. פעילותו של השר שחל סללה את הדרך להתנעת תחרות של ממש בתחום התקשורת.

השר שחל ביקש מפרופ' יצחק זמיר לבדוק ולתקן את הרשיון הכללי של חברת בזק, ופרופ' זמיר הגיש לשר את המלצותיו, יחד עם טיוטה עדכנית של הרשיון, במרץ 1993. במאי 1993 החליפה השרה שולמית אלוני את השר שחל³⁸, טרם שהיה סיפק בידו לסכם את נושא הרשיון הכללי. אחרי דיונים ממושכים עם הנהלת החברה ועם עובדי החברה, ומסכת של עיצומים והפגנות מחאה, חתמה השרה אלוני על הרשיון הכללי החדש של חברת בזק ב-1 במרץ 1994.

חברת בזק עתרה לבג"ץ כנגד שינוי הרשיון הכללי, בטענה כי הרשיון ניתן בחריגה מסמכות, תוך הפרת חוזה שלטוני, ולוקה בחוסר סבירות. ב-27 ביוני דחה בית המשפט העליון את העתירה. בפסק דין מפורט, שהתפרסם ביולי 1995, קבע בית המשפט העליון:

" . . . הנה כי כן ניצבים אנו בפני הרישיון החדש, שנועד לממש את מדיניות הממשלה בנושא פתיחתו לתחרות של ענף הבזק, תוך תחימת פעולתה של החברה [חברת בזק] כמפורט ברישיון. מבחינת התהליך שהביא להוצאתו, נוכחים אנו לדעת, כי הרשות יזמה

וקיימה הליכים ממושכים ומדוקדקים של בחינה, עיון ושקילה של מכלול הנתונים הצריכים לעניין, לרבות טענות של החברה שחלקן התקבלו. ההחלטות שהביאו להוצאת הרישיון החדש מושתתות על מדיניות שהותוותה על-ידי הממשלה, בעקבות חוות-דעת של ועדות מקצועיות ושל משפטנים הן מטעם הלשכה המשפטית של המשרד [משרד התקשורת] והן מטעם גורמים בלתי תלויים.

ככל שהדבר נודע למדיניות ההפרטה והמעבר לשוק תחרותי חופשי במסגרת המדיניות הכלכלית שהנחתה את הרשות בהוצאת הרישיון החדש, הרי רשאית כל ממשלה לנקוט מדיניות הנראית לה, כל עוד זו אינה נוגדת את הדין. . . תחרות חופשית - הנגזרת, בין השאר, מעקרון חופש העיסוק - היא מדיניות ראויה ורצויה, כל עוד אינה פוגעת שלא כדין בערכים מוגנים אחרים . . .

נמצא כי קיימת חקיקה ראשית ומפורשת המסמיכה את המשיבה [שרת התקשורת] להגביל חופש העיסוק בתחום הבזק . . . על סמך הבדיקה והעיון היסודיים שעשתה המשיבה, הגיעה היא למסקנה שאינטרס הציבור בתחרות ובשוק חופשי נפגע ויפגע, אלא אם יוגבלו התחומים בהם עוסקת החברה. לא זו בלבד שאין לי יסוד לפקפק בחשש זה, אלא שסבורתני כי הוא מבוסס וסביר; לפיכך, הגבלת עיסוק החברה דרושה היא, ותכליתה ראויה. כך גם הפגיעה המתווה לה, המנוטרלת במידה משמעותית על-ידי פתיחת השוק בפני חברות בנות של החברה. בכך ניטל במידה רבה עוקץ הפגיעה . . .

ניתן לדעתי לומר, שהתכלית העומדת ביסוד הרישיון החדש, המוגבל, היא תכלית ראויה. הגבלת הרישיון באה לשרת את האינטרס שיש לציבור בשירותי בזק יעילים וזולים ככל האפשר באמצעות פתיחת ענף הבזק לתחרות חופשית אמיתית בין הפועלים בו. הגבלה זו אף פותחת את ענף הבזק לפני גורמים נוספים ובכך מקדמת היא את חופש העיסוק שלהם. דומני כי תכליות אלה שביסוד הרישיון, תכליות ראויות הן. זאת במיוחד בהתחשב בהיקף הפגיעה בחופש העיסוק של החברה המצומצם בצורה משמעותית, אם מביאים בחשבון את העובדה כי בידי החברה נשארת התשתית של שירותי הבזק וכמו כן תהיה היא רשאית להתחרות בענף הבזק ככל מתחרה אחר, באמצעות חברות בנות . . . בנסיבות העניין, סבורתני כי האמצעי שננקט בדמות הגבלת הרישיון אינו פוגע בחופש העיסוק של העותרת במידה העולה על הנדרש . . .

הטעמים שבעטיים הוגבל הרישיון הם טעמים ענייניים, המיישמים את מדיניות הממשלה שגובשה לאחר בדיקה מקפת ומעמיקה של כל ההיבטים הקשורים בהפעלת ענף התקשורת, ואין עילה לתקיפתם. אין זכות קנויה לחברה על ענף הבזק, ועם השתנות העיתים וצורכי הציבור מוסמך השר להגביל את הרישיון הכללי שבידי החברה ולהכניס בו תנאים, ובלבד שיפעל מטעמים ראויים וענייניים ומתוך צורך אמיתי, כפי שהדבר נעשה.

טענת החברה, שלפיה כל מבקש רישיון כללי אחר יהיה כפוף לשיקול-דעתו של השר שיוכל לתת לו רישיון כללי או מסויג בתנאים או מיוחד ולשלול אותו או להכניס בו תנאים ורק החברה חסינה לצמיתות מפני אפשרויות כאלה, טענה זו אינה מתקבלת על הדעת . . . אין ברישיון החדש כדי להוות הפרת ההסכם שנערך ב-1984 בין המשרד לבין החברה בדבר העברת הנכסים והעובדים אליה . . .”

בעקבות שביתת עובדי בזק פנתה הנהלת החברה לבית הדין האזורי לעבודה וקיבלה צו מניעה כנגד העובדים. העובדים ערערו לבית הדין הארצי לעבודה, שקבע כי אין ליתן צו מניעה נגד עובדי בזק בשביתה אותה קיימו, מאחר ולפי קביעתו השביתה היתה לגיטימית. היועץ המשפטי לממשלה ערער

לבג"ץ כנגד קביעה זו, בטענה שהמדובר בהלכה חדשנית אשר אם תוסיף ותתקיים "כי אז תשתרש טעות משפטית מהותית באשר לנורמות אשר ראוי להחילן על סוגית 'השביתה הפוליטית' ". ביולי 1995 הפך בית המשפט העליון את פסיקת בית הדין הארצי לעבודה על פיה, החזיר על כנה את פסיקת בית הדין האזורי לעבודה, וקבע כי:

"עניינה של השביתה דגן שעיקרה במחאתם של עובדי בזק על מדיניות סוציו-כלכלית גלובלית, שבבסיסה פתיחת המשק הישראלי לתחרות ולהפרטה. מדיניות זו לגיטימית היא ואף רצויה. היא איננה עולה כדי התערבות ישירה בחופש המשא ומתן או בתנאי העבודה של העובדים ונאמנה היא לטובת הציבור בכללותו. מקום בו מוצא הריבון כי התנאים החברתיים והכלכליים מצדיקים שינויים במדיניות הכלכלית, בין בדרך של הפרטה של שירותים ציבוריים ובין בדרך של נטילת המונופול מגופים שנהנו ממונופולין, יש להכיר בזכותו ובסמכותו ליישם מדיניות כזו. את שביתתם של העובדים החולקים על מדיניות זו תוך חשש לא מבוסס לפגיעה בזכויותיהם כעובדים ניתן לכל היותר לתחום במסגרת שביתת מחאה, מעין פוליטית, שטווחה קצר, אך לא מעבר לכך".

הרשיון הכללי מאמץ את המתכונת של רשיון פנחסי, הגם שהוא שונה ממנו בפרטים מהותיים שונים. הרשיון הכללי מפרט את הפעילויות והשירותים שחברת בזק חייבת לספק, וקובע כי חברת בזק לא תבצע פעולות בזק ולא תיתן שירותי בזק אלא אם הותר לה הדבר ברשיון זה או אחר. הרשיון מפרט את כללי ההפרדה המבנית בין חברת בזק וחברות הבת, קובע את רמת שירותי חברת בזק, קובע חובות בעניין אספקת שירותים לבעלי רשיון או זכיון, קובע הסדרים בתחום הבטחון ושירותים לכוחות הביטחון, קובע כללים באשר לתשלומים בגין שירותי החברה, קובע את חובות החברה באשר להכנת הסכם התקשרות עם מנוייה, קובע כללי פיקוח ודיווח, ומגדיר את שירותי החברה. דגש מיוחד הונח על פעולות ושירותים אותם חברת בזק רשאית לבצע ולתת במשך תקופה מוגבלת בלבד, מתוך כוונה שבתום אותה תקופה פעולות אלה לא יבוצעו ולא יינתנו עוד על ידי חברת בזק, אלא על ידי חברות בת, וכן על ידי חברות מתחרות.

עיקר השינויים בין "גרסת פנחסי" לגרסה הסופית של הרשיון - עדכון נוסח הגדרות, הסכמת שרת התקשורת לוותר על המבנה של חברת אחזקות שהציע צוות מעוז, והעברת כל השירותים שבתחרות לחברות-בת. העברת תשתית הבזק הבין-לאומית לחברה-בת וקביעת שירותי בזק בין-לאומי כשירותי שחברת בזק רשאית לספק רק לתקופה מוגבלת (בעקבות שינוי סעיף 50 בחוק). קביעת העברת שידורי רדיו וטלוויזיה כשירותי שחברת בזק רשאית לספק רק לתקופה מוגבלת, כאשר המדינה שומרת על זכותה לקבל חזרה את מערך השידורים לציבור, לפי דרישתה. עדכון גם במספר שירותים אחרים. הארכת תקופת המעבר ליישום ההפרדה המבנית עד ינואר 1995. הדגשת חובת חברת בזק בשוויוניות במתן שירותי תשתית לבעלי רשיון וזכיון שונים. החמרת כללי הפיקוח והבקרה על פעילות חברת בזק.

לוח הזמנים המקורי לפיצול חברת בזק היה: הקמת חברה בת לציוד קצה ולשירותים בחצרי מנוי עד 31 בדצמבר 1995, הקמת חברה בת לרטי"ן עד 1 אפריל 1994, הקמת חברה בת לשירותי תקשורת בין-לאומיים ושירותי לוויין עד 31 במרץ 1995 והקמת חברה בת לשירותי ערך מוסף שונים (דואר אלקטרוני, וידאוטקס, גישה למאגרי מידע, זימון, MAN, ועידת חוזי) עד 31 בדצמבר 1994. לוח זמנים זה שונה ע"י השרה אלוני בתיקון לרשיון הכללי שפורסם ביוני 1996, ונקבע לוח זמנים חדש - הקמת חברה בת לציוד קצה ולשירותים בחצרי מנוי עד 31 בדצמבר 1996, הקמת חברה בת לרטי"ן עד 1 בינואר 1994, הקמת חברה בת לשירותי תקשורת בין-לאומיים ושירותי לוויין עד 31 במאי 1996. בתיקון זה הועברו מספר

שירותים לרשימת השירותים שלחברת בזק מותר לספקם ללא הגבלת זמן - שירות ה-MAN, שירותי לוויין, שירותי הפעלת כבלים תת-ימיים בין-לאומיים ועוד.

לרשיון כללי זה חשיבות מיוחדת, שכן רישון פוטנציאל הפגיעה של מונופול בתחרות ויישום הפרדה מבנית הם נושאי מפתח לקידום תחרות בענף התקשורת בישראל, ובמיוחד עקב המציאות של המשק הישראלי הריכוזי והקטן יחסית בהיקפו.

-
- 29 החלטת ממשלה מספר 56 מיום 5 בינואר 1989 - "המדיניות הכלכלית והצעת התקציב לשנת 1989 - שינוי מבני בענף התקשורת".
- 30 הצוות כלל את יצחק איש הורוביץ, מנכ"ל משרד התקשורת, יורם אלסטר, יו"ר דירקטוריון חברת בזק ואבי בן בסט, מנהל מחלקת המחקר בבנק ישראל.
- 31 הדו"ח מציין כי אין התייחסות לנושא הרט"ן, באשר הוא נמצא בבדיקה מפורטת של ועדת שילו.
- 32 תוכן מודעה שפורסמה על עמוד שלם בעיתון "הארץ", 19 ביולי 1992.
- 33 הצוות כלל את עו"ד מנחם אהלי, היועץ המשפטי של משרד התקשורת, ומר שמואל קלפנר, מנהל אגף הנדסה ורישוי במשרד התקשורת. עו"ד אריה רשף, עוזר היועץ המשפטי של משרד התקשורת, ריכז את פעולת הצוות.
- 34 בספרו של חיים קידר, "כחומר ביד היוצר", מצוין - בעמוד 196 - כי "נציגי החברה ביקשו מהוועדה לשמוע גם את נציגות העובדים, בקשר לבעיות המיוחדות המעסיקה את ציבור העובדים. הוועדה סירבה בעקשנות לפגוש אותם, בטענה מוזרה ש'המדינה אינה מנהלת משא ומתן עם עובדים שאינם עובדי מדינה'". לעומת זאת - נספח ה' לדו"ח ועדת מעוז כולל את עיקרי הטענות שהעלתה נציגות רשמית של עובדי בזק (בני גולדרינג, יו"ר הנציגות המשותפת של עובדי בזק, ושבעה חברי הוועד הארצי של עובדי בזק) בפגישה עם הוועדה - "עבור עובדי בזק הרשיון הוא מהלך גורלי שגורם להם עוול כבד, והם רואים בו גזילה של זכויות לגיטימיות. הרשיון ניתן על בסיס הליך בלתי חוקי והוא בלתי מוסרי. העובדים, על פי הנחיות ההסתדרות, אינם מוכנים להציג טענות מפורטות בפני הוועדה בהרכב שמינה השר".
- 35 לשון הדו"ח: "תאגיד קרוב - תאגיד נשלט וחברה אחות של חברת בזק. תאגיד נשלט - תאגיד שקיבל רשיון מאת השר, ש'בזק' מחזיקה בו אמצעי שליטה, או שיש לה בו שליטה באופן המאפשר לה לכוון את דרכי פעילותו, לרבות חברה-בת וחברה-מסונפת. חברה-אחות - תאגיד שקיבל רשיון מאת השר, שהוא חברה-אחות של 'בזק', וכן תאגיד שחברה-אחות, כאמור, מחזיקה בו אמצעי שליטה או שיש לה בו שליטה, באופן המאפשר לה לכוון את דרכי פעילותו, לרבות חברה-בת או חברה-מסונפת של החברה האחות".
- 36 נוסחו של התיקון קבע כי: "בסעיף 50 לחוק הבזק התשמ"ב - 1982, המילים 'או למתן שירותי טלפון בינלאומיים במערכת טלפון בינלאומית' - יימחקו, ובמקומם יופיעו המילים 'ואולם לא יראו רשת רדיו-טלפון נייד כחלק מרשת כלל ארצית של טלפונים'."
- 37 מכתב שר התקשורת ושר האוצר למוכ"ל הסתדרות עובדי המדינה, נציגות עובדי בזק ומנכ"ל חברת בזק, מיום 24 בדצמבר 1992.
- 38 מינוי השרה אלוני היה תהליך פתאומי, שקטע נסיונות של השר שחל להגיע להסכמה בדבר הרשיון הכללי של חברת בזק. השרה אלוני נאלצה לוותר, בלחץ ש"ס, על תיק החינוך ומונתה לשרת התקשורת ולשרת המדע והאמנויות.