מ ש ר ד ה ת ק ש ו ר ת
אגף כלכלה ותקציב

1 ספטמבר, 2010
כ״ב אלול תש״ע

לכבוד
מר משה כחלון
שר התקשורת

מר עדן בר טל
המנהל הכללי

<u>הנדון</u>: תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה והשלמת מסרון ברשת רט״ן – חוות דעת כלכלית משלימה לחוות הדעת מיום 4 במאי 2010

1. כללי

מסמך זה משלים את חוות דעתנו, מיום 4 במאי 2010 (״**חוות דעת מאי**״). חוות הדעת סקרה את התפתחות שוק הרט״ן בישראל, הסבירה כי הצורך להתערבות בקביעת תעריפי קישור גומלין (״**תעריפי קישור גומלין**״, ״**תעריפי קש״ג**״) לרשת רט״ן נובע מעובדת היות מקטע השלמת השיחה מקטע מונופוליסטי והבהירה את חשיבות בחינת תעריפי קישור גומלין מעת לעת. חוות הדעת סקרה את ההפחתות שבוצעו בתעריפי קישור הגומלין משנת 2000 ועד שנת 2008 כמו גם את המעבר לחיוב על פי שניה שהחל בחודש ינואר 2009. חוות דעת מאי הצביעה על שינויים שערכו המפעילים החל משנת 2004 באופן תמחור שירותי הרט״ן – מעבר לתוכניות המחייבות בתעריף ״אחיד וכולל״ והחלת דמי שימוש קבועים. לנוכח תמורות אלו, חלו שינויים בדפוסי צריכת מנויי הרט״ן כך שגדל שיעור השיחות החוץ רשתיות, בעוד ששיעור השיחות הפנים רשתיות והשיחות ליעדים נייחים ירד. בהמשך חוות הדעת, הובאה סקירה של העיוותים הנגרמים כאשר תעריף השלמת שיחה גבוה מעלות אספקת השירות[1], המגבירים את הצורך בהתערבות רגולטורית במקטע השלמת השיחה. בתוך כך, חוות הדעת הרחיבה את היריעה אודות השינויים הרגולטוריים שביצע משרד התקשורת על מנת להביא להורדת חסמי מעבר ולהגברת התחרות בשוק הרט״ן בשנים 2004-2010. בנוסף, נבחנה סוגיית השלמת השיחה לרשת רט״ן בראיה בינלאומית.

חוות דעת מאי הציגה את תמצית המסקנות של חברת הייעוץ הבינלאומית NERA Economic Consulting (״**נרה**״) מיום 3 במאי 2010 (״**דו״ח נרה**״) אשר נשכרה על ידי המשרד לבחון את עלות השלמת השיחה והודעת מסר קצר (״**מסרון**״, ״**sms**״) ואת עלות רכיבי רשת נוספים ברשת רט״ן בישראל. בסיכום חוות הדעת ניתנה המלצתנו לעניין הפחתת תעריפי קישור הגומלין לרשת רט״ן בהתבסס על הדו״ח שהוגש על ידי נרה.

[1] בכל מקום במסמך בו נתייחס לתעריף מבוסס עלות, הכוונה **היא לעלות הכוללת רווח סביר.**

על בסיס חוות דעת מאי, ודו"ח נרה אשר צורף אליה, נשלחה ביום 4 במאי 2010 טיוטת תיקון לתקנות התקשורת (בזק ושידורים)(תשלומים בעד קישור גומלין) התש"ע- 2010, להתייחסותם של מפעילי הרט"ן[2] . טיוטת תיקון התקנות הביאה לידי ביטוי את השינויים אשר נשקלו על ידי שר התקשורת. המסמכים שנשלחו למפעילי הרט"ן פורסמו גם באתר האינטרנט של המשרד בהתאמות הנדרשות. בתמצית, התיקונים שנשקלו היו:

א. לעניין תשלומים שיתקבלו מאת מפעיל רט"ן אחר, מפעיל פנים ארצי או מפעיל בין-לאומי[3], עבור השלמת דקת תנועה ברשת רט"ן, תעריף השלמת שיחה כאמור יופחת כמפורט להלן:

(1) החל מיום 1.8.2010 יופחת התעריף המירבי הנוכחי של 0.251 ש"ח לדקת תנועה לתעריף מירבי של 0.0414 ש"ח;

(2) החל מיום 1.1.2011 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0354 ש"ח;

(3) החל מיום 1.1.2012 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0311 ש"ח;

(4) החל מיום 1.1.2013 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0280 ש"ח;

(5) החל מיום 1.1.2014 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0257 ש"ח.

ב. לעניין תשלומים שיתקבלו מאת מפעיל רט"ן אחר בעד השלמת מסרון ברשת רט"ן, תעריף השלמת מסרון כאמור יופחת כמפורט להלן:

(1) החל מיום 1.1.2010 יופחת התעריף המירבי הנוכחי של 0.0285 ש"ח להשלמת כל מסרון לתעריף מירבי של 0.0019 ש"ח;

(2) החל מיום 1.1.2011 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0017 ש"ח;

(3) החל מיום 1.1.2012 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0016 ש"ח;

(4) החל מיום 1.1.2013 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0014 ש"ח;

(5) החל מיום 1.1.2014 יופחת התעריף לתעריף מירבי של 0.0013 ש"ח.

ג. ייקבע מנגנון עדכון שנתי לתעריפי השלמת שיחה והשלמת מסרון ברשת רט"ן אשר יופעל החל מיום 1.1.2011; מהמועד האמור, יתעדכנו התעריפים ב-1 בינואר בכל שנה לפי שיעור השינוי במדד שפורסם בחודש נובמבר לפני יום העדכון לעומת המדד שפורסם בחודש ינואר 2010.

מפעילי הרט"ן התבקשו להעביר את התייחסותם למכתב השר מיום 4 במאי 2010 ולמסמכים שצורפו אליו (טיוטת תיקון התקנות, חוות דעת מאי ודו"ח נרה) עד ליום 6 ביוני 2010 (בהמשך, לבקשת מפעילי הרט"ן, ניתנה ארכה למתן התייחסויות עד ליום 24 ביוני 2010).

---

[2] פלאפון תקשורת בע"מ (**"פלאפון"**), סלקום ישראל בע"מ (**"סלקום"**),פרטנר תקשורת בע"מ (**"פרטנר"**), מירס תקשורת בע"מ (**"מירס"**).

[3] ביום 1.8.10 נכנסו לתוקפן תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד קישור גומלין) (תיקון מס' 4), התש"ע-2010 ולפיהן תעריף קישור גומלין ישולם על ידי מפעיל בין-לאומי למפעיל רט"ן גם בגין שיחות בין-לאומיות יוצאות מרשת מפעיל הרט"ן.

במהלך חודש יוני 2010 הגישו מפעילי הרט"ן למשרד מסמכים כלכליים ומשפטיים, אשר נערכו על ידי מומחים וחברות ייעוץ, כמפורט להלן:

פלאפון

1. תעריפי קישור גומלין לרשת רט"ן – חוות דעת משפטית של עו"ד דב אברמוביץ', ממשרד עוה"ד א.ש. שמרון, י. מלכו, פרסקי ושות', מיום 24 ביוני 2010.
2. Response to MoC consultation on mobile termination tariff – TASC Strategic Consulting, June 24, 2010.

סלקום

1. תעריפי קישור גומלין לרשת רט"ן – מכתבו של מר עמוס שפירא, מנכ"ל סלקום לשר התקשורת, מיום 24 ביוני 2010.
2. "ההשפעות הכלכליות הצפויות מהפחתה נוספת של תעריף השלמת שיחה ברשת רט"ן" – חוות דעת כלכלית, פרלמן ושות', מיום 24 ביוני 2010.
3. "ההשלכות הכלכליות של ארביטראז' מחירים בענף הטלקום" – תוספת לחוות דעת כלכלית, פרלמן ושות' , מיום 24 ביוני 2010.
4. "תנאים הכרחיים למערכת מחירי טלפוניה ניידת יציבים" – פרופ' חיים פרשטמן.
5. Review of NERA's mobile network cost model – Analysys Mason, June 24, 2010.
6. Description of main model drivers and assumptions – Analysys Mason, June 24, 2010.
7. Review of Cellcom's estimated WACC – Analysys Mason, June 24, 2010.

פרטנר

1. "קביעת תעריף הקישוריות לרשתות הרט"ן", מאת מר אורי כהן– יצחק סוארי בע"מ, יוני 2010.
2. "השלכות השינויים בתעריפי השלמת שיחה בענף הטלפון הנייד" – ד"ר (רו"ח) ירון זליכה, מיום 24 ביוני 2010.
3. "הורדת דמי הקישוריות וההשלכות הצפויות לשוק הסלולארי: ניתוח בכלים מתורת המשחקים" – פרופ' דב סמט, פרופ' אריה גביוס, ד"ר גלית גולן אשכנזי, יוני 2010.
4. "עיקרי עמדת פרטנר" – גורניצקי ושות' עורכי דין, רון גזית, רוטנברג ושות' משרד עורכי דין, מיום 24 ביוני 2010.
5. The Ministry of Communication's regulation of mobile services; a report on the NERA/MOC cost model – OVUM consulting, June 2010.

מירס

1. "התייחסות לתוכנית המשרד להפחתת תעריפי קישור גומלין ברשת רט"ן" - אבי א. רימון, היועץ המשפטי וסמנכ"ל רגולציה, מיום 24 ביוני 2010.

כמו כן, נשלחו למשרד התייחסויות של מספר גורמים:

א. טלקום 365 – בעל רשיון רט"ן ברשת אחרת (MVNO), מיום 27 במאי 2010.

ב. רשות ההגבלים העסקיים, מיום 24 ביוני 2010.

ג. 012 סמייל, מיום 1 באוגוסט 2010.

ד. מר דניאל רוזן, מיום 21 ביוני 2010.

ה. המועצה הישראלית לצרכנות,מיום 1 ביולי 2010.

ו. מר אבי וייס, מיום 14 ליולי 2010.

יצוין, כי חלק מההתייחסויות נשלח לאחר המועד האחרון לקבלת התייחסויות לשימוע. הגם שהתייחסויות שהוגשו באיחור לא שימשו כבסיס לגיבוש ההמלצות הכלולות בחוות דעת זו, יצוין כי, ככלל, התייחסויות אלה, כמו גם ההתייחסויות של הגורמים האחרים המוזכרים לעיל, תמכו בהפחתת תעריפי קישור גומלין לרשת רט"ן.

בנוסף, בימים 6-7 ביולי 2010 התקיימו פגישות בין נציגי מפעילי הרט"ן (פלאפון, סלקום, פרטנר ומירס) לבין שר התקשורת, בהשתתפות אנשי משרד התקשורת, ראשי הצוות של חברת נרה ונציג משרד האוצר, אשר במסגרתן ניתנה למפעילי הרט"ן הזדמנות להעלות טיעונים בעל פה. כל מפעילי הרט"ן הציגו בפגישות אלה מצגות מפורטות.
פגישות נוספות לצורך השלמת טיעונים בעל פה נערכו בימים 14-15 ביולי 2010 בין נציגי מפעילי הרט"ן לאנשי המשרד.

הטענות שהועלו על ידי מפעילי הרט"ן בכתב ובעל פה נבחנו על ידי המשרד ועל ידי נרה. ביום 24.8.10 הגישה נרה את הדו"ח המשלים שלה המצ"ב " An Examination for Charges for Mobile Network Elements in Israel: Reply to Consultation Responses" (**"הדו"ח המשלים של נרה"**). במסמך זה נציג את תמצית ההמלצות בדו"ח המשלים של נרה, נתייחס לטענותיהן הכלכליות של מפעילי הרט"ן ביחס להסדר המוצע, ונציג את המלצתנו ביחס לשינויים בתקנות המסדירות את התשלומים בעד קישור גומלין.

2. עיקרי הדו"ח המשלים של נרה והמלצתנו

בדו"ח המשלים של נרה, נבחנו הנקודות שהועלו על ידי מפעילי הרט"ן בשימוע, המתייחסות למודל העלויות שבנתה נרה. לאחר שנרה בחנה את הטענות שהועברו וכן נתונים נוספים, אשר הוספו לראשונה בהליך השימוע (אף שנתונים אלו התבקשו בבקשת נתונים ממצה של נרה כבר בספטמבר 2009), ערכה נרה שינויים במודל העלויות ומצאה כי עלות קש"ג להשלמת שיחה והשלמת מסרון, הכוללת רווח סביר, הינה:

עלויות קש"ג בישראל (אגורות, במחירי 2009, ללא תמלוגים)

	2010	2011	2012	2013	2014
עלות השלמת דקת שיחה	7.6	6.87	6.34	5.91	5.55
עלות השלמת מסרון	0.18	0.16	0.15	0.14	0.13

נרה המליצה לקבוע את תעריף השלמת דקת השיחה ומסרון באופן שיגיע לעלותו תוך כשנה וארבעה חודשים, על פי המתווה הבא:

המלצת נרה לתעריפי קש"ג בישראל (אגורות, במחירי 2009, ללא תמלוגים)

	2010	2011	2012	2013	2014
תעריף השלמת דקת שיחה	13.5	10	6.34	5.91	5.55
תעריף השלמת מסרון	1.53	0.84	0.15	0.14	0.13

חברת נרה הצביעה על ארבעה עשר נושאים בהם ערכה שינויים, כאשר השינויים בשנים עשר מהנושאים, הביאו לעלייה בעלות השלמת השיחה ובעלות השלמת מסרון, והשינויים בשני נושאים, הביאו לירידה בעלויות. הנושאים הם כדלקמן:

1. תמהיל התמסורת לאתרי שידור
2. עלות תפעול לאתרי שידור
3. שעות עומס דינמיות
4. חלוקת תנועת הדקות בין רשתות הדור השני והדור השלישי
5. שיעור המרת מט"ח לחישוב דמי רישיון לדור השלישי
6. התחשבות בהון פעיל
7. קיבולת מרכיבי רשת
8. דמי רישיון הדור השני
9. רדיוס של אתרי שידור
10. השקעות (CAPEX)
11. היקף התנועה
12. שיוך של תנועה בשעות העומס
13. קיבולת אתרי שידור

14. שיעור עלויות התפעול

לשם הרחבה בכל השינויים שנערכו במודל, ראו פרק 3 לדו״ח המשלים של נרה.

כפי שנראה בהמשך, המלצתנו היא לקבוע את התעריף בגובה העלות כפי שחישבה נרה, וזאת החל מחודש ינואר 2011 באופן הבא:

המלצתנו לתעריפי קישור גומלין בישראל (באגורות, במחירי 2009, ללא תמלוגים)

	2011	2012	2013	2014
תעריף השלמת דקת שיחה	6.87	6.34	5.91	5.55
תעריף השלמת מסרון	0.16	0.15	0.14	0.13

3. מדוע נדרשת הסדרת תעריף קש״ג לרשת רט״ן?

3.1 הצורך בהסדרה של מקטע השלמת השיחה

המשרד, כמקובל בקרב גורמי רגולציה רבים בעולם בתחום התקשורת, שואף לעודד את התחרות בשווקי התקשורת, מתוך הנחה כי תנאי תחרות משיאים את רווחתו של הצרכן. בתנאי תחרות, נצפה כי שיווי המשקל שייווצר בין הביקוש לשירותים לבין ההיצע, יביא לקביעת תעריפים מבוססי עלות (הכוללים רווח סביר) על ידי החברות המספקות את השירות.

כנזכר בחוות דעת מאי, רגולטורים, ככלל, אינם נוהגים להתערב באופן הפעולה של מפעילים, אלא אם כן מצאו כשל שוק או טעם אחר המצדיק זאת. כשל שוק, יכול שינבע ממעמד דומיננטי של מפעיל מסוים, אז נוצר חשש שמפעיל זה ישתמש במעמדו הדומיננטי על מנת לגבות מחירים לא סבירים מלקוחותיו, או להדיר רגליהם של מתחרים מהשוק דרך הצבת חסמי כניסה גבוהים.

כשל שוק יכול גם שיתקיים במקטע מסוים של פעילות בשוק, המאפשר למפעיל, אשר בשאר תחומי פעילותו אינו נהנה מכוח שוק, ליהנות מהיכולת לקבוע תעריפים גבוהים שאינם משקפים את עלותם ובכך לפגוע ברווחת הצרכן. מקטעי השלמת השיחה והשלמת המסרון ברשת רט״ן הינם דוגמא לכך שגם בשוק שפועלים בו מספר מפעילים, יכול שיתקיים מקטע מונופוליסטי. הדבר נובע מסיבות מבניות הקשורות לשיטת התמחור הנהוגה בישראל, כמו במקומות רבים אחרים בעולם, לפיה הלקוח המתקשר הוא המשלם – שיטת CPP[4].

בשיטת CPP, מקטע השלמת השיחה (ברשת של מפעיל אחר) אינו שירות המסופק למנוי יוזם השיחה על ידי המפעיל שלו, אלא שירות המסופק על ידי המפעיל בעל הרשת אליה ממוענת השיחה

[4] Calling Party Pays - CPP.

למפעיל של המנוי יוזם השיחה. בשיטה זו - מחד גיסא, למנוי יוזם השיחה אין ברירה אלא לסיים את השיחה ברשת הרט״ן של מקבל השיחה, ומאידך גיסא, המנוי מקבל השיחה אינו רואה לנגד עיניו את עלות ההתקשרות אליו כפרמטר בבחירת מפעיל הרט״ן אליו הוא משתייך. לפיכך, לבעל הרשת בה מסתיימת השיחה אין תמריץ להתחרות על התעריף אותו ישלם יוזם השיחה בעבור השלמתה ברשתו. אדרבא, המפעיל אשר ברשתו הסתיימה השיחה נהנה מהכנסות הנובעות מהשלמת השיחה, וזאת מבלי לפגום בכושרו התחרותי במקטעים בהם פועלים מספר מפעילים.

נוכח האמור, מקטע השלמת השיחה הוא מקטע מונופוליסטי[5]. ככלל, במקטע מונופוליסטי התעריפים הנגבים על ידי המפעילים, ללא התערבות של הגוף המסדיר, הינם גבוהים משמעותית מעלות אספקת השירות. בשל כך, עוד בשנת 2000, הגיע המשרד לכלל דעה כי קיים כשל שוק במקטע השלמת השיחה ברשתות הרט״ן, וכי יש לפקח על תעריפים אלו בדרך של קביעת תעריף השלמת שיחה אחיד לכל הרשתות המבוסס עלות והכולל רווח סביר. נזכיר כי תעריף זה משמש מאז מרץ 2005, כתעריף מירבי.

תוצאות בדיקות העלויות שערכו חברת Analysys בשנת 2004, כמו גם חברת נרה בשנת 2010, מצביעות על כך שתעריף השירות היה גבוה משמעותית מעלותו. גם המפעילים עצמם לא טענו שעלות קש״ג גבוהה מהתעריף הנוכחי, והשינויים שהציעו להחיל על מודל נרה, הצביעו על עלויות הנמוכות באופן משמעותי מהתעריף הנוכחי. אף על פי כן, אף מפעיל לא ניסה להשיג יתרון תחרותי באמצעות הצעת שירות השלמת שיחה ברשתו בתעריף מופחת מהתעריף המירבי, דבר המחזק את המסקנה שמקטע זה אינו מצוי בתחרות.

לאחר שנקבע כי במקטע השלמת השיחה ברשת רט״ן לא מתקיימת תחרות, נוצר צורך בהתערבותו של הרגולטור בקביעת תעריף השלמת השיחה. על הרגולטור לקבוע תעריף המדמה את התעריף שהיה מתקבל בתנאי תחרות. כנזכר, בתנאי תחרות, היינו מצפים כי שיווי המשקל שייווצר בין הביקוש להיצע יביא למחיר שיגלם את עלויות אספקת השירות של ספק יעיל, ויכלול תשואה נדרשת על ההשקעה (רווח סביר).

אם כך, ההצדקה להתערבות בקביעת תעריפי קש״ג קיימת בכל עת. היא מקבלת משנה תוקף ערב הרחבת התחרות בשוק הרט״ן, והכנסתם של מפעילים חדשים (בעלי תשתית ומפעילים וירטואליים כאחד) לשוק הרט״ן, כפי שנפרט בסעיף הבא.

3.2 החשיבות שבהפחתת תעריף הקש״ג לעלותו לקידום התחרות

בכוונת המשרד להגביר את התחרות בשוק הרט״ן. לשם כך, המשרד פועל להגברת התחרות בין מפעילי הרט״ן הקיימים באמצעות מספר מהלכים רגולטוריים שתכליתם להקטין את חסמי המעבר של לקוחות מחברה לחברה ולהנמיך את חסמי הכניסה העומדים בפני שחקנים חדשים. לשם מתן אפשרות לכניסתם של מפעילים נוספים, מונתה וועדת מכרזים העורכת הליך מכרזי במטרה להקצות תדרים למפעילים חדשים (ו/או חברת מירס). במקביל, הוענקו בעת האחרונה מספר

[5] גם הנציבות האירופית, הגיעה למסקנה כי נכון ששוק השלמת השיחה ברשת רט״ן יפעל במסגרת פיקוח. אף שרשימת השווקים המתאימים לפיקוח צומצמה בשנת 2009, שוק זה נשאר בה. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007H0879:EN:NOT

רשיונות רט״ן ברשת אחרת (MVNO) למפעילים אשר צפויים להחל בפעילותם בעת הקרובה. תעריפי קש״ג הגבוהים מעלותם מהווים חסם כניסה בפני מתחרים חדשים אלו, כמפורט בחוות דעת מאי.

המפעילים הציגו טענות שונות, המתייחסות להעדר זיקה בין הפחתת תעריף הקש״ג לבין חדירתו של מתחרה חדש, ואף טענו לתוצאה הפוכה מזו המיוחלת על ידי המשרד. להלן נדון בהרחבה בטענות אלו:

3.2.1 לטענת מפעילי הרט״ן, למרות הפחתת תעריף קש״ג בין השנים 2004-2008, לא נכנס שחקן חדש לשוק וחברת מירס לא הרחיבה את פעילותה באופן משמעותי, ומכאן שלהפחתת תעריף קש״ג אין השפעה ממשית על חדירת מתחרה חדש לשוק.

ראשית, נציין כי בשנים האחרונות אמנם הופחת תעריף קש״ג אך הוא נותר ברמה הגבוהה, ובאופן משמעותי, מעלותו. על פי המלצתנו, יופחת תעריף קש״ג לרמה שתשקף את העלות. שנית, בנוסף לתעריף הקש״ג הגבוה מעלותו, קיימים חסמים מהותיים נוספים לכניסת מתחרה חדש ולהרחבת פעילותו של מתחרה קיים, אשר אינם קשורים לתעריף הקש״ג והמשרד פועל להסרתם באופן שיאפשר את הגברת התחרות בשוק הרט״ן, בין היתר, באמצעות הענקת רשיונות MVNO והקצאת תדרים בתחום 2.1 גה״צ (״**תדרי דור שלישי**״) על ידי הגורם המוסמך. כלומר, הפחתת תעריף הקש״ג היא צעד הכרחי, אך לא מספיק להרחבת התחרות.

3.2.2 לטענת המפעילים, לא זו בלבד שאין מתאם חיובי בין הפחתת תעריף הקש״ג והרחבת התחרות, אלא שלדידם הפחתת תעריף קש״ג תגרום להעלאת חסמי הכניסה אשר יעמדו בפני מתחרה חדש במגזר הפרטי בשוק הרט״ן. טענה זו מבוססת על ההנחה כי מפעיל חדש יידרש להשקעות ניכרות בהרכשת מנויים מהמגזר הפרטי, אשר לא ימומנו מהכנסה מובטחת מדקות שיחה נכנסות למנויים אלו. המפעילים סבורים כי הפחתת תעריפי השלמת השיחה, אשר תגרום לירידה בהכנסות הקבועות של מפעילי הרט״ן ובכללם המתחרה החדש, תצמצם את יכולתם להציע למנוייהם הטבות הצטרפות.

מפעילי הרט״ן אינם חולקים על כך שהפחתת תעריפי קש״ג תסייע למפעיל אשר מקבל לרשתו פחות דקות שיחה מאשר אלו היוצאות מרשתו לרשתות אחרות (״**מייצא תנועה נטו**״), אך ההנחה לפיה מתחרה חדש או קטן הינו מייצא תנועה נטו, אינה מבוססת לטענתם. לעמדתם, שאלת היות מתחרה חדש מייצא או מקבל נטו של דקות אינה תלויה בגודלו של המפעיל אלא בתמהיל לקוחותיו. כפי שמסרו לנו, בידיהם נתונים המצביעים על כך כי לקוחות קטנים ופרטיים ככלל מקבלים יותר דקות שיחה מרשתות אחרות מאשר הם מוציאים אליהן (״**מקבלים נטו**״), ואילו לקוחות גדולים ועסקיים נוטים להוציא יותר דקות שיחה לרשתות אחרות מאשר לקבלן מרשתות אלו (״**מוציאים נטו**״). לכן, מפעיל חדש יכול להשפיע על תמהיל לקוחותיו באמצעות התוכניות שהוא מציע – ככל שיציע חבילת דקות גדולה המוזילה את העלות ללקוח המנצל את דקות השיחה הכלולות בחבילה, יצליח לגייס לקוחות המוציאים נטו שיחות.

נשוב על עמדתנו לפיה, מבחינה עובדתית, בישראל אנו עדים לכך כי התנועה אל ומאת המפעיל החדש/הקטן אינה סימטרית וכי בסופו של דבר הוא נאלץ לשלם עבור הוצאות קישור הגומלין לרשתות הגדולות יותר. הדבר נכון בהתייחס לחברת מירס בשוק הנייד, ולחברות קווי זהב 012, הוט ואף לחברת פרטנר מפ"א בשוק הנייח.

לעניין זה התייחסה רשות ההגבלים העסקיים בעמדה שהוגשה למשרד במסגרת השימוע. רשות ההגבלים העסקיים מציינת כי על אף שלא ניתן לחזות ברמה גבוהה של וודאות את מאזן השיחות היוצאות והנכנסות אל רשתו של המפעיל החדש, הרי שעל פי הידוע לה מפעילים חדשים נוטים להיות מוציאים נטו, זאת, בין היתר, מאחר שקהל הצרכנים הנוטה לעבור לרשת החדשה בתחילת פעילותה הינו קהל רגישי-המחיר, הכולל לקוחות בעלי צריכה גבוהה של דקות יוצאות. עוד מוסיפה רשות ההגבלים העסקיים:

> *"במידה ותעריפי הקש"ג לא יעודכנו, ופערי העלויות שרואים המפעילים בין שיחה פנים רשתית לשיחה בין רשתית, יובילו אותם להחלטה לחזור ולתמחר באופן דיפרנציאלי את שני סוגי השיחות, אזי משקלן של השיחות הפנים רשתיות יגבר על חשבון משקלן של השיחות הבין רשתיות. מהלך זה יקטין את זרם השיחות הנכנסות למפעיל החדש ויגרום לו להוציא, נטו, שיחות מחוץ לרשת, או להגדיל את ייצוא הדקות שהיה מתרחש בלאו הכי. באופן זה תיפגע רווחיותו של המפעיל החדש הן נוכח הגדלת יצוא השיחות, נטו (השפעת הכמות) והן נוכח תעריף הקש"ג הגבוה שיוצר עלות גבוהה ליצוא אותן דקות (השפעת המחיר). פגיעה זו ברווחיות תגדיל את חסם הכניסה לשוק הרט"ן. לכאורה, למפעיל החדש יכולת לפעול להשגת שיעור גדול יותר של שיחות תוך–רשתיות, בדומה למפעילים הוותיקים, ובכך למנוע את יצוא השיחות, נטו, הפוגע בו. אלא שמהלך כזה יגרום למחיר השיחה הממוצע של מנויי המפעיל החדש להיות גבוה ביחס למחיר השיחה הממוצע שמוצע על ידי המתחרים הוותיקים, דבר שיקטין את סיכוייו התחרותיים של מפעיל זה. הסיבה לכך נובעת מקיומן של השפעות רשת (Network externalities): משקלן של השיחות הבין רשתיות מכלל השיחות הנוצרות אצל המפעיל החדש (והקטן) גבוה משמעותית לעומת משקלן של שיחות אלו אצל המפעילים הוותיקים (והגדולים)".*

עוד נציין כי התכניות החדשות המוצעות על ידי החברות פרטנר, סלקום ופלאפון, מבחינות בין מחיר שיחה פנים רשתית (שמחירה השולי האפקטיבי הוא אפס) לבין שיחה לרשת אחרת, שמחירה גבוה יחסית[6]. המתחרים החדשים לא יוכלו להגיב בתכניות דומות, שכן שיעור השיחות הפנים רשתיות אצלם יהיה קטן מאוד. גם אם ישתנו תוכניות אלו, באופן שיוצעו על ידי מפעילי הרט"ן הותיקים חבילות המאפשרות שיחה לכל הרשתות תמורת תשלום חודשי קבוע, הרי שבמחיר קש"ג

[6] דוגמא לתוכנית כאמור: תוכנית משפחה של עד 4 מנויים (חבילת "very lucky – orange free"), בה לכל המנויים גם יחד יש אפשרות לדבר ללא הגבלה ליעדים פנים רשתיים + 750 דקות שיחה ליעדים חוץ רשתיים וכן לעשות שימוש בשירותי גלישה בהיקף של 5 MB באינטרנט החופשי ועד 5 GB בפורטל החברה – וכל זאת בעלות כוללת של 500₪ ובתוספת 56 ₪ לכל מנוי. מחירה של שיחה ליעד חוץ-רשתי מעבר ל-750 דקות שיחה, היא 79 אגורות לדקה.

גבוה מהעלות, לא יוכלו המתחרים החדשים להציע תוכניות מתחרות. זאת, מכיוון שלא יוכלו לשאת בעלות ובסיכון הכרוך בשיטת תמחור זו, מאחר ומרבית השיחות של מנוייהם תהיינה לרשתות מפעילים אחרים ומקצתן יהיו פנים רשתיות, וזאת בניגוד למפעילים הקיימים, אשר בממוצע מחצית מהשיחות של מנוייהם הן ליעדים פנים רשתיים.

3.2.3 בבואנו לדון בסוגיית השפעת המהלך על המתחרה החדש, בין אם מדובר במפעיל רט״ן בעל רשת ובין אם מדובר במפעיל רט״ן ברשת אחרת, צף ועולה היבט נוסף המדגיש את חשיבות הפחתת תעריף קש״ג לרמת העלות, לטובת שיפור היכולת התחרותית של שחקן חדש בשוק הרט״ן. היבט זה נוגע לעובדה כי קיים סיכוי ממשי שתשלומי קש״ג לרשת מפעיל מתארח יעברו במלואם למפעיל המארח. הדבר נכון גם בתקופת פריסת הרשת של המפעיל החדש, בה הוא צפוי להתארח על גבי רשתות המפעילים הקיימים בהסדר של נדידה פנים ארצית, כמו גם במערכת היחסים בין מפעיל רט״ן ברשת אחרת לבין המפעיל בעל הרשת. המתחרים החדשים יגבו קישור גומלין בעבור השלמת השיחה, אך ככל הנראה יעבירו סכום זה לידי הרשת המארחת. לפיכך, ככל שקיים רווח עודף בגין שירות השלמת שיחה ברשת רט״ן, הרי שבשל שיטת התחשבנות המבוססת על שיטת Back to Back, רווח זה יעבור במלואו למפעיל המארח. לפיכך, למפעיל רט״ן המתארח ברשת אחרת יישארו שולי רווח נמוכים מאוד, אם בכלל, מהכנסות הנובעות מדקות שיחה המושלמות ברשתו. במקביל, המפעיל המתארח, ייאלץ לשלם תעריף שאינו משקף עלות עבור כל שיחה יוצאת מרשתו.

לאור האמור לעיל, אנו סבורים כי להפחתת תעריף קש״ג יש בהכרח השפעה חיובית על הרחבת התחרות בשוק הרט״ן בכלל ובמגזר הפרטי בפרט[7].

3.3. האם המפעילים יפגעו ברמת השירותים לצרכן?

מהלך הפחתת תעריפי הקש״ג צפוי להביא לירידה בהכנסותיהם של מפעילי הרט״ן משיחות נכנסות, בהיקף שנאמד בכ- 933 מליוני ₪ בשנה, וזאת בהתבסס על היקפי תנועה של שנת 2009, כפי שיפורט בהמשך. בחוות דעת מאי, דנו בהרחבה בגידול שחל בשנים האחרונות בהיקף הכנסותיהם של המפעילים, כמו גם בשיעורי הרווח שלהם. נזכיר רק כי הרווח הנקי של פלאפון, פרטנר, וסלקום, עלה פי 2.7 משנת 2005 ועד לשנת 2009, והתשואה לנכסים פעילים (ROCE) יותר מהכפילה עצמה במהלך שנים אלו. דו״חות חצי שנתיים, שפרסמו לאחרונה המפעילים, מלמדים על המשך מגמת הגידול בהכנסות וברווחיות גם בשנת 2010.

המפעילים טוענים כי כל הפחתת תעריפי קש״ג אשר תפגע בהכנסותיהם, תגרום בעקיפין לפגיעה בעניינם של הצרכנים.

כפי שציינו בחוות דעת מאי, אנו סבורים כי כבר בטווח המיידי הפחתת תעריף הקש״ג תקטין את תשלומי היתר שמשלמים מנויי המפעילים הנייחים עבור שיחות המתבצעות לרשתות ניידות, וכן תסייע להרחבת התחרות ובכך תשפר בטווח הבינוני את רווחתם של כלל הצרכנים. לעומת זאת,

[7] למסקנה זו הגיעה ככל הנראה גם חברת סלקום, כפי שניתן ללמוד מהדוח הרבעוני הראשון של החברה לשנת 2010, בו נאמר: ״לשינויים המוצעים עשויות להיות השפעות נוספות, כגון על היקף השיחות היוצאות והנכנסות למפעילים סלולריים, והקלת כניסתם של מפעילים וירטואליים לשוק...״

טוענים מפעילי הרט״ן, כי מהלך הפחתת הקש״ג יגרום לפגיעה בצרכנים בשל פגיעה ברמת השירותים ובשל צמצום השקעות של המפעילים בתשתיותיהם.

בהתייחס לאמור, נציין כי לא השתכנענו שבשל אובדן ההכנסות שצפוי להיגרם למפעילי הרט״ן בגין מהלך הפחתת תעריף הקש״ג הם ייאלצו בהכרח לפגוע באיכות השירותים וברמת ההשקעות. נזכיר כי מדדי הרווחיות של פלאפון, פרטנר, וסלקום לשנת 2009 הראו כי הרווח הנקי המצרפי שלהם עמד על 3.2 מיליארד ₪, הרווח תפעולי הסתכם בכ-4.66 מיליארד ₪, וה-EBITDA[8] עמדה על כ-6.63 מיליארד ₪. במצב דברים זה, לא ניתן לבסס טענה על פיה פגיעה בהכנסותיהם בהיקף האמור, תחייב אותם לפגוע ברמת השירותים המסופקים למנוייהם.

לעניין זה נכון לציין כי במסגרת השימוע שבעל פה שערך המשרד, טען אחד המפעילים כי בכוונתו לשמר את רמת הרווחיות הקיימת, ללא קשר לגובה תעריף הקש״ג שייקבע, וזאת על ידי הפחתה בהשקעותיו וברמת השירותים שהוא מספק למנוייו. לאור התוצאות של המפעילים בשנים האחרונות, שהוצגו לעיל, איננו מקבלים כי רמת הרווחיות הנוכחית של המפעילים משקפת ״רווח נורמלי״ אשר כל ירידה בו מחייבת מצד כל המפעילים מהלכים אשר יפגעו ברמת השירות ללקוחותיהם. לעניין זה נזכיר כי העמדה שפגיעה ברמת השירותים היא בלתי נמנעת, איננה משותפת לכל המפעילים. כך למשל, מפעיל אחר טען שעל מנת לשמור על רמת השירות שהוא מספק כיום יהיה עליו לספוג ירידה חדה ברווחיותו. עם זאת, ייתכן ובטווח הקצר, יבחרו המפעילים, משיקוליהם הם, לנקוט בצעדים אשר יביאו לפגיעה ברמת השירות למנויים, או לחילופין לייקור תעריפי שירותיהם.

המשרד סבור כי פעולות הנעשות על ידו במקביל, שתכליתן הקטנת חסמי כניסה לשוק הרט״ן והקטנת חסמי מעבר בין המפעילים, יביאו להאצת התחרות בשוק הרט״ן. האצת התחרות תבטיח כי כבר בטווח הבינוני רמת השירות לא תיפול מרמתה הנוכחית ואף תעלה, וכי המפעילים לא יוכלו להרשות לעצמם להמעיט בהשקעות בתשתית ובשירותים מתקדמים, ומשום כך לא יפגע עניינו של הציבור[9].

4. המודל הכלכלי ויישומו:

4.1 מודל העלויות

4.1.1 בחירת מודל bottom up LRIC

המפעילים השיגו על השימוש במודל תיאורטי, האומד את עלויותיו של מפעיל חדש אשר נכנס לנעליהם של המפעילים הקיימים ומתנהל בצורה היעילה ביותר. לטענתם, יש לעשות שימוש במודל הלוקח בחשבון את עלויותיהם כפי שנגרמו בפועל. לעומתם, טען גורם אחר שפרס את עמדתו בפני המשרד, כי בקביעת תעריפי קש״ג יש להתעלם מעלויות היסטוריות של רשתות דור שני, בשל כך

[8] Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization – רווח לפני תשלומי ריבית, מס, פחת והפחתות.

[9] חיזוק לעמדתנו זו מצאנו בתגובתה של המועצה הישראלית לצרכנות, אשר רואה באמירות של מפעילי הרט״ן כאילו ייאלצו להעלות מחירים לצרכנים כדי לפצות עצמם, כאמירות שנועדו להטיל אימה על הגוף המפקח ולמנוע בעדו לפעול לשם הפחתת תעריף הקש״ג – מהלך אשר לעמדת המועצה ייטיב עם הצרכנים ויקל על כניסת מתחרים חדשים לשוק.

שעלויות אלו הוחזרו במלואן במהלך השנים, ויתרה מכך, בשל כך שהתמחור צריך להתבסס על עלויות עדכניות של טכנולוגיות חדשניות של השנים האחרונות. שימוש בעלויות היסטוריות לדידו, גורם להעלאה מוטעית ולא מוצדקת של תעריפי קש"ג.

בניית מודל לקביעת תעריפי קישור גומלין, יכול שיתבצע על בסיס מרכיבי הרשת הנדרשים למפעיל יעיל (שיטת bottom-up) או על בסיס מצבת העלויות הקיימות של המפעילים המספקים את השירות (שיטת top-down). המשרד בחר לעשות שימוש במודל bottom-up, שכן מודל מסוג זה מוביל לאומדן טוב יותר של מבנה העלויות היעיל ומסוגל לאמוד נכון יותר את השינויים העתידיים במבנה העלויות. לעומת זאת, מודל המתבסס על מצבת העלויות הקיימות אמנם מספק "תמונת מצב" של העלויות בעת הבדיקה, אך אינו נותן למפעילים תמריץ להתייעלות, וכן מתחשב בעלויות עבר (legacy costs) שאפשר שאינן רלוונטיות לאספקת שירות השלמת השיחה. על מנת לוודא כי מודל bottom up אינו מוביל לתוצאה שאינה מתחשבת בעלויות המפעילים, נהוג לבצע כיול (calibration) של המודל מול נתונים כספיים ותפעוליים של המפעילים, וכך עשתה גם נרה במקרה דנן, ככל שהועברו אליה נתונים מהמפעילים אשר אפשרו זאת[10]. השימוש בגישת bottom up תוך כיול מול נתונים כספיים ותפעוליים של המפעילים, תואמת את הנעשה במדינות האיחוד האירופי ובארה"ב.

שיטת התמחור הנוהגת כיום באירופה ובארה"ב היא שיטת העלויות התוספתיות לטווח ארוך (long run incremental costs - LRIC). כפי שנראה בהמשך, שיטה זו מועדפת בשל כך שהיא "מעודדת ייצור יעיל וצריכה יעילה, וממזערת עיוותים תחרותיים אפשריים"[11].

4.1.2 אירופה: מתודולוגיה לקביעת תעריף קש"ג

דירקטיבה 2002/19/EC של הנציבות האירופית[12], היא "דירקטיבת הגישה" ("access directive"), הקובעת כי חובה על מפעילי תקשורת להתקשר בקישורי-גומלין (ובכך ממשיכה קביעה דומה בדירקטיבה קודמת משנת 1997), ובאם יש צורך בהתערבות, קובעת את זכותם של רשויות התקשורת במדינות האיחוד האירופי להתערב ולקבוע תעריפים. רגולאטור המבקש לקבוע תעריפים, מחויב לקבוע תעריפים מבוססי עלות.

בהמלצה מחייבת של הנציבות האירופית מיום 7.6.2009 ("Commission Recommendation on the Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU"), הנציבות מציינת כי למרות הצורך לקבוע מדיניות רגולאטורית אחידה ברחבי האיחוד, ישנם עדיין פערים בין רשויות תקשורת אירופיות לעניין המודלים המשמשים לקביעת תעריף קישור-הגומלין. בהמלצתה, הנציבות קובעת כי נכון שהתעריף יתבסס על מודל bottom up LRIC:

---

[10] פירוט על השוואות מול נתוני המפעילים ניתן לראות בפרק 3 בדו"ח המשלים של נרה.

[11] על פי המלצה מחייבת של הנציבות האירופית: Commission Recommendation on the Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

[12] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0019:EN:HTML

"It is recommended that the evaluation of efficient costs is based on current cost and the use of a bottom-up modeling approach using long-run incremental costs (LRIC) as the relevant cost methodology".

הנציבות קובעת, כי ייעשה שימוש במודל bottom up, שכן באם מפעיל יפוצה על פי העלויות בפועל, לא יהיה לו תמריץ להתייעלות. כמו כן, על מנת שהתעריף שייקבע יהיה צופה פני עתיד, ובכך ישקף את העלות הנגרמת למבקש להשלים שיחה, יש להשתמש במודל שמתייחס לעלויות שוטפות (current costs) אשר אינו מתייחס לטכנולוגיות עבר, באם אלה אינן משמשות לאספקת שירות השלמת השיחה.

מודל LRIC הינו מודל עלויות תוספתיות לטווח ארוך, בו מתייחסים לכל העלויות הרלבנטיות בהן נושא המפעיל, כמשתנות. כיוון שציוד הרשת מוחלף מעת לעת, הרי שמודל זה מאפשר למפעיל להחזיר את עלויותיו. המודל כולל רק את העלויות הנגרמות בשל אספקת השירות התוספתי, קרי, העלויות שהיו נחסכות באם המפעיל לא היה מציע את השירות האמור. כדברי הנציבות:

" In a LRIC model, all costs become variable, and since it is assumed that all assets are replaced in the long run, setting charges based on LRIC allows efficient recovery of costs. LRIC models include only those costs which are caused by the provision of a defined increment. An incremental cost approach which allocates only efficiently incurred costs that would not be sustained if the service included in the increment was no longer produced (i.e. avoidable costs) promotes efficient production and consumption and minimises potential competitive distortions."

4.1.3 סוגי LRIC – Pure LRIC מול TSLRIC

שאלה מהותית בבניית מודל LRIC היא האופן בו מחושבת היחידה התוספתית (increment). ניתן להתייחס לשירות **השלמת שיחה** כיחידה תוספתית, או שניתן להתייחס לשירות **השלמת שיחה ויצירת שיחה** כיחידה תוספתית אחת. קביעה זו משפיעה באופן ניכר על העלות שמשויכת לכל שירות ושירות, שכן רכיבי רשת המשמשים לאספקת שירות יצירת שיחה משמשים גם, ברובם הגדול, לאספקת שירותי השלמת שיחה, ורכיבים אלה לא יתייתרו אם לא יסופק שירות השלמת שיחה (דהיינו, הם אינם בגדר "עלויות נמנעות" לעניין שירות השלמת שיחה). עד לשנת 2009, נהגו הרגולטורים באירופה לחשב תעריפי השלמת שיחה באירופה על בסיס שיטתTotal Service LRIC (TS-LRIC), המתייחסת ליצירת שיחה ולהשלמת שיחה כיחידה תוספתית אחת, וזאת בהתאם להמלצת הנציבות האירופית. כאמור, במאי 2009 הנחתה הנציבות האירופית את רשויות התקשורת במדינות החברות באיחוד האירופי, לקבוע תעריף השלמת שיחה המבוסס על יחידה של השלמת שיחה **בלבד**, שיטת ה-"Pure LRIC". חישוב העלות להשלמת שיחה על פי מתודה זו, מביא לעלות נמוכה באופן משמעותי מעלות המתקבלת משימוש בשיטת TS-LRIC. בהמלצה המחייבת נכתב:

"Therefore, it is justified to apply a pure LRIC approach whereby the relevant increment is the wholesale call termination service and which includes only avoidable

costs… Avoidable costs are the difference between the identified total long-run costs of an operator providing its full range of services and the identified total long-run costs of that operator providing its full range of services except for the wholesale call termination service supplied to third parties (i.e. stand-alone cost of an operator not offering termination to third parties)."

על אף שמהאמור לעיל משתמע כי בחירה של המשרד במודל Pure LRIC היתה נסמכת על המלצה ברורה של האיחוד האירופי, ועל אף שהוצגו למשרד טענות לעניין זה, בין היתר, מצד מבקשים פוטנציאליים לרישיון רט״ן, הגורסים כי מודל זה נכון יותר לחישוב עלויות של קש״ג, בחר המשרד, באופן התואם את המלצת חברת נרה, לחשב את עלויות קש״ג לרשת רט״ן בישראל בשיטת ה- Total Service LRIC (TS-LRIC), שיטה המתייחסת לשיחות היוצאות והנכנסות כאחד כ״יחידה״ לצורך קביעת העלות הנמנעת. חברת נרה דנה בהרחבה בסוגי LRIC ובבחירה בשיטת TS-LRIC, בפרק 2 בעבודתה המצ״ב.

לדידנו, יש משקל רב לעמדת הנציבות האירופית בבחירת סוג המודל המומלץ לקביעת תעריפי קש״ג. עם זאת, אנו מקבלים את המלצתה של נרה בדבר השימוש במודל TS-LRIC, וזאת בעיקר בשל כך שעדיין לא נצבר באירופה ניסיון מספק בשיטת Pure LRIC לקביעת תעריפי קש״ג רט״ן. כמו כן, אנו מודעים לכך שהבחירה בשיטת TS-LRIC היא בחירה זהירה[13], המביאה לתוצאות הגבוהות משיטת Pure LRIC, וממליצים לבחון את הפעלתה של שיטה זו לקראת תום תקופת ההסדרה הנוכחית (בשנת 2014).

4.2 המודל הישראלי בראי ההסדרה האירופית

תהליכי הקביעה של תעריפי השלמת שיחה במדינות שונות נסקרו בחוות דעת מאי. עם זאת, לאור טענות כי התעריף שהמשרד מבקש לקבוע אינו עולה בקנה אחד עם התעריפים שנקבעו באירופה, מצאנו לנכון להציג את תעריפי השלמת שיחה ברשת רט״ן שנקבעו[14] במדינות שונות.

מהדיון לעיל עולה כי שיוך עלויות לשירותי רט״ן שונים (השלמת שיחה, יצירת שיחה, שירותי Data וכד׳) משפיע באופן מהותי על תעריף הקש״ג המתקבל מהמודל. בשנים האחרונות קיימת מגמה גוברת של גידול בצריכת שירותי Data. מגמה זו משפיעה על שיוך עלויות הרשת כאמור. בהקשר זה נזכיר כי מאחר ונרה ערכה את בחינתה בשלב מתקדם יותר על ציר הזמן לעומת גופי הרגולציה האירופים, המודל ששימש אותה בבחינת עלויות קש״ג לרשת רט״ן בישראל היה גם מודל מתקדם בהיבט של צפי לשיעור הביקוש לשירותי Data לעומת שירותי Voice. לעובדה זו משמעות בהשוואה בינלאומית של עלויות הקש״ג לאור העובדה שיותר עלויות יוחסו לשירותי ה-Data ולא לשירותי ה-Voice, וגרמו לירידה בעלות קישור הגומלין לדקת Voice.

[13] נציין כי חברת נרה בדקה את עלויות קש״ג לדקת שיחה במודל Pure LRIC ומצאה כי העלות היא כשליש מהעלות המתקבלת בשימוש במודל TS-LRIC.

[14] יש לציין כי לאור השימוש במנגנונים שונים כגון glide path יכול שהעלות שנקבעה נמוכה יותר מהתעריף שנקבע.

בנקודת הסיום (שנת 2014) של תהליכי הפחתת תעריף הקש״ג במדינות השונות שערכו בדיקה בעת האחרונה (וביניהן, בלגיה, צרפת, בריטניה והולנד), ניתן לראות מגמת התכנסות לתעריפים בסביבת ה- 3 עד 6 אגורות[15]. בנוסף, נציין כי נרה בדקה את תוצאות המודל למול המודל העדכני של הרגולטור הבריטי ofcom, ומצאה כי שימוש במודל זה, תוך התאמתו למאפייני השוק בישראל, מביא לתוצאות דומות לאלו שהתקבלו ממודל נרה. לכן, אנו דוחים את הטענה לפיה התוצאה המתקבלת לתעריפי קש״ג בישראל אינה עולה בקנה אחד עם ההסדרה האירופית, הן לעניין הבסיס המתודולוגי והשימוש במודל ה- LRIC והן לעניין התוצאות המתקבלות מיישומו, כל שכן בהתייחס למאפייני השוק בישראל, לרבות מספר המשתמשים, השימוש בדקות שיחה, שטחה הגיאוגרפי של ישראל, וכו׳.

4.3 הצורך בהתאמה מהירה וחד שלבית של תעריף הקש״ג לעלותו

מפעילי הרט״ן הביעו התנגדות להפחתת תעריף הקש״ג מבלי לעשות שימוש במתווה הפחתה מדורג. ראשית, תקפו את ההנמקה לביצוע הפחתה מיידית של תעריף הקש״ג לעלותו, אשר הוצגה במסגרת חוות דעת מאי, באומרם כי ההנמקה התבססה על אומדן הנזק הישיר שייגרם למפעילים, בעוד שאומדן זה מהווה אומדן חלקי ביותר ביחס לנזק אשר ייגרם להם בפועל, הגם שהם בחרו שלא לאמוד בעצמם את הנזק שיגרם להם בפועל. לחיזוק טענתם, הצביעו על כך שהמלצה זו חורגת מהסטנדרטים המקובלים בעולם והביאו דוגמאות מהליכי הפחתת תעריף קש״ג מקבילים בעולם: הרגולטור הבריטי, אשר המליץ לאחרונה על הפחתה מדורגת של 4 שנים, כאשר שיעור ההפחתה המקסימאלי בשנה הינו 40%; הרגולטור הבלגי, אשר המליץ על הפחתה ב- 4 שלבים; הרגולטור ההולנדי, אשר המליץ על הפחתה של 30% על פני שנתיים ועוד. בהמשך, מזכירים המפעילים כי אף משרד התקשורת עצמו סבר במהלך ההפחתה הקודמת, בשנת 2004, כי יש לבצע הפחתה מדורגת. בנוסף לאמור, המפעילים הביעו תמיהה על כך שעל אף שחברת נרה התבקשה לחוות דעתה על מתווה הפחתה (Glide Path), לא עשתה כן בדו״ח הביניים אשר הועבר למפעילים כצרופה של מסמך השימוע וזאת למרות שבעבר המליצה על יישום מתווה כאמור במדינות אחרות.

ככלל, בחירה במתווה הפחתה מתבססת על החשש כי פגיעה מהותית באיתנותם של מפעילי הרט״ן תגרום לזעזוע מחירים או לצמצום רמת השירותים אשר יפגעו בצרכנים. הרגולטורים הקובעים מתווה כאמור, מסבירים כי הסיבה העיקרית לקביעת מתווה הפחתה מדורג היא הרצון להעניק למפעילי הרט״ן זמן היערכות, אשר יאפשר להם לנקוט בפעולות התייעלות, להימנע מעצירת השקעות ומלפצות את עצמם על ידי העלאות תעריפים דווקא למגזרי לקוחות שאינם מוגנים בהסכמי התקשרות המונעים זאת, או במילים אחרות, למנוע פגיעה במפעילים אשר תגרור פגיעה בצרכנים, שעוצמתה תעלה על תוספת הרווחה שתיגרם לצרכנים בשל הירידה בתעריפי הקש״ג.[16]

[15] תעריפים אלה הם בחלקם תעריפים שנקבעו בהחלטה ובחלקם תעריפים הנמצאים בתהליכי שימוע מתקדמים.

[16] Ofcom: Wholesale mobile voice call termination Market Review: Volume 2 – Main consultation, paragraph 9.20 - http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/wmctr/summary/wmvct_consultation.pdf

בהעדר חשש ממשי לזעזועים בשוק הרט״ן בעקבות הפחתה חד שלבית של התעריף לעלותו, ברור מאליו כי הפחתה מיידית של התעריף לעלות משיאה את רווחתם של הצרכנים ומעודדת מבנה תעריפים קרוב יותר לעלות אספקת השירותים. נרה (עמ׳ 13 לדו״ח המשלים של נרה) הציעה כי תתבצע הורדה של תעריף קש״ג מרמה של כ- 25 אגורות בשנים 2008 ו- 2009, ל- 13.5 אגורות בשנת 2010, ול- 10 אגורות בשנת 2011, כאשר בשנת 2012 יגיע התעריף לעלותו וימשיך לרדת עד שנת 2014 בהתאם לירידה בעלות. לעמדת נרה, ירידה מיידית של התעריף לעלותו אינה מביאה בחשבון את הפגיעה הפוטנציאלית הנגרמת למפעילי רט״ן, העלולה לגרור העלאת תעריפים קמעונאיים או קיצוצים בהוצאות. המלצה זו עולה בקנה אחד עם אופן הפעולה של רגולטורים שונים בעולם, אשר מורידים את תעריפי קש״ג באופן מדורג (על אף שמתווה ההפחתה משתנה ממדינה למדינה)[17].

אנו מקבלים את גישתה של נרה, לפיה נכון לקבוע מתווה בו יתאפשר למפעילי הרט״ן פרק זמן מסוים להערכות לירידת תעריפי הקש״ג, אך מציעים לעשות זאת בדרך שונה מזו שהוצעה על ידה. בשונה מהמלצתה של נרה, אנו מציעים שלא לשנות את התעריף הנוכחי במהלך שנת 2010, ולקבוע כי בחודש ינואר 2011 התעריף יושווה לעלותו, וירד בהדרגה, מדי שנה, עד לשנת 2014, בהתאם למתווה העלות. נציין כי הפחתת התעריפים אינה נופלת על המפעילים כרעם ביום בהיר: כבר במרץ 2008 פורסמו המלצות וועדת גרונאו, לפיהן: ״*יש להמשיך ולבדוק את עלות השלמת השיחה ברשת הניידת ולתקן במהלך שנת 2009 את התעריף בהתאם*״. המלצות אלו אומצו על ידי שר התקשורת ב- 13 באוגוסט 2008. ב- 13 באוגוסט 2009 הודיע המשרד למפעילים כי שכר את שירותיה של חברת נרה, על מנת שתתמחר מרכיבי רשת שונים ברשתות רט״ן, ותבחן, בין היתר, את התעריפים עבור השלמת שיחה והשלמת מסרון ברשת ניידת, וביום 4 במאי 2010 הודיע שר התקשורת למפעילים כי הוא שוקל לבצע הפחתה מיידית של תעריף קש״ג ל- 4.14 אגורות לדקת שיחה ו-0.19 אגורות למסרון.

כאמור, נרה המליצה על הפחתת התעריף לרמה של 13.5 אגורות כבר בשנת 2010, מיד עם הגשת הדו״ח המשלים שערכה, בעוד שהמלצתנו היא לא ליישם מדרגה זו, כך שלמפעילים יינתן זמן היערכות של כ- 3.5 חודשים נוספים לפחות. נציין כי ניכר שמפעילי הרט״ן כבר החלו להתאים את מערך התוכניות והתעריפים לשינוי הצפוי בתעריף הקש״ג, תוך שמרבית תוכניות התעריפים החדשות כוללות חבילות שירותים המבטיחות הכנסה חודשית קבועה לחברה וממזערות את חשיבות מחיר הדקה השולית. בנוסף, לאחרונה העלו חלק מהמפעילים תעריפים למגזרי מנויים שונים באופן אשר עשוי להצביע על היערכות לירידה בהכנסותיהם.

לעניין החשיבות של התאמה מהירה בין התעריף לעלות, עמדה גם רשות ההגבלים עסקיים:

> *״הרשות סבורה כי יש להתאים תעריף קישור הגומלין ברשתות הרט״ן באופן שיגלם את העלות הריאלית של השלמת השיחה, וזאת ללא דיחוי וללא יצירת מנגנונים של יישום הדרגתי של התעריף החדש. חוסר התאמה של תעריפי הרט״ן לעלותם, או עיכוב משמעותי בהתאמה הנדרשת, עלול*

[17] עם זאת, באירופה מדובר בנושא שנתון לשיקול דעת הרגולטורים השונים ואינו מוסדר באופן מחייב על ידי הנציבות.

ליצור פגיעה בעודף הצרכן וביעילות הענפית, הן בשוק הנייד והן בשוק הנייח".

לכן, אנו סבורים כי ככלל, נקודת המוצא הינה כי התעריף צריך להיקבע לפי עלות, ומתווה הפחתה, ככל שייקבע, הינו בגדר החריג לכלל.

<u>הטעמים למתווה המומלץ על ידינו הינם כדלקמן:</u>

<u>4.3.1</u> כפי שהראנו, לתעריפי קש"ג הגבוהים מהעלות ישנה השלכה שלילית מהותית על סיכוייהם של מפעילים חדשים לחדור לשוק. אנו צופים כי בשנת 2011 יחלו מפעילים חדשים את צעדיהם הראשונים בשוק, ורואים חשיבות רבה לכך שתהיה לאותם מפעילים וודאות כי עם כניסתם לשוק, ישקף תעריף הקש"ג את עלותו. זאת מאחר וכפי שציינו בפרק 3.2 לעיל, תעריף קש"ג הקרוב לעלותו מגדיל את סיכוייו של מפעיל קטן ו/או חדש לחדור לשוק ולבסס מעמדו.

<u>4.3.2</u> גופי הרגולציה שביצעו לאחרונה תהליך של בחינת עלות קישור-גומלין וקביעת מתווה הפחתה, עשו שימוש במודל המומלץ על ידי הנציבות האירופית, Pure LRIC, כפי שתואר לעיל. נציין כי בעבר המלצת הנציבות היתה לעשות שימוש במודל ה- TS-LRIC. המעבר של הנציבות למודל Pure LRIC, מביא לקביעת תעריף קש"ג נמוך יותר באופן משמעותי מזה שהיה נגזר ממודל ה– TS-LRIC, בו עשתה שימוש נרה כאמור. לאור זאת, החשש מזעזוע בשוק גובר ועל כן עולה הסבירות לעשות שימוש במתווה הפחתה.

<u>4.3.3</u> כמוזכר בחוות דעת מאי, המפעילים הפנים-ארציים רוכשים עבור מנוייהם את שירות השלמת השיחה ברשתות הרט"ן. המחיר אותו הם גובים ממנוייהם כולל שני מרכיבים. במקרה של חברת "בזק", אשר מרבית תעריפי שירותיה מפוקחים על ידי המשרד, גובה החברה את תעריף יצירת השיחה ברשתה (תעריף "ד") שהינו תעריף מפוקח, וכן את התשלום עבור השלמת השיחה ברשת הרט"ן, כפי שנקבע בתקנות קש"ג. במקרה של מפעילים פנים-ארציים אחרים אשר תעריפיהם אינם מפוקחים, נגבה מהמנוי תעריף אחד עבור השיחה הפנים רשתית ותעריף נוסף עבור השלמת שיחה ברשת רט"ן כקבוע בתקנות קש"ג. לפיכך, כל עוד תעריף השלמת השיחה הינו גבוה מהעלות, הרי שהמפעילים הפנים-ארציים משלמים למפעילי הרט"ן מחיר גבוה מדי, ומעמיסים תשלום זה על מנוייהם. דהיינו, בסופו של יום, מנוייהם של המפעילים הפנים-ארציים משלמים תשלומים הגבוהים מהעלות למפעילי הרט"ן. השיטה הנהוגה בישראל ביחס לתעריפי חברת "בזק" ואשר השתרשה גם ביחס למפעילים הפנים-ארציים האחרים, יוצרת מנגנון אוטומטי לפיו כל הפחתה בתעריף השלמת השיחה ברשת הרט"ן מועברת מייד ובמלואה, למנויי המפעילים הפנים-ארציים, וזאת להבדיל מהמצב במדינות שונות באירופה בהן מפעיל התקשורת הנייח מחייב את מנוייו עבור שיחה לרשת הרט"ן במחיר כולל, ועל כן, באותן מדינות, כאשר מופחת תעריף קישור גומלין לרשת הרט"ן, לא ברור באיזו מידה ייהנו מנויי הטלפוניה הנייחת מהפחתה זו, ומתי. עובדה זו משנה את מערכת האיזונים העומדת לנגד עיני המשרד בבואו לשקול את הצורך במתווה הפחתה מדורג וזאת בהשוואה לרגולטורים באירופה.

<u>4.3.4</u> ניסיון העבר בישראל מלמד כי מתווה ההפחתה עלול ליתן בידי המפעילים כלי לסדרה של העלאות תעריפים מקבילות למדרגות של מתווה ההפחתה, כפי שראינו במהלך הקודם של הפחתת

תעריפי קש״ג, משנת 2004, אז המפעילים העלו את התעריפים למנויים לקראת כל אחד מהמועדים בהם הופחתו תעריפי הקש״ג. זאת, למרות שהכנסותיהם ורווחיותם רק הלכו וגדלו לאורך התקופה.

אם נשווה את מתווה ההפחתה שהציעה נרה להמלצתנו להפחתת התעריף לעלותו, נראה כי גובה ההכנסות של המפעילים בגין השלמת שיחה ברשתם בשנים 2010-2011 נותר בעינו. קרי – השארת תעריף קש״ג על כנו (25.1 אגורות) במהלך 3.5 חודשים, ובהמשך – הפחתת התעריף לעלותו בשנת 2011 (כ- 6.8 אגורות בתוספת הצמדה למדד ותמלוגים) מקבילה למתווה ההפחתה שהוצע על ידי נרה, על פיו יופחת התעריף לרמה של 13.5 אגורות באופן מיידי, ובהמשך הפחתה לרמה של 10 אגורות בשנת 2011 (בתוספת הצמדה למדד והוספת תמלוגים), ומסתכמת בהכנסה של כ- 175 אגורות המהווה את סך ההכנסה מקישור גומלין עבור דקת שיחה אחת המתבצעת בכל חודש מאמצע ספטמבר 2010 ועד לסוף דצמבר 2011 בכל אחד מהמתווים המתוארים לעיל[18].

4.4 האם תעריף הקש״ג צריך להיות אחיד או דיפרנציאלי?

לאורך השנים, ביכר המשרד קביעת תעריפי קש״ג אחידים לכל רשתות הרט״ן. לאור העובדה כי גם בהליך בחינת העלויות שערכה חברת נרה, נתגלה כי קיימים הבדלים בעלויות השלמת השיחה לרשתות הרט״ן השונות (אם כי פערים אלו הולכים וקטנים עם מגמת ההתכנסות לטכנולוגיה אחידה בשוק הישראלי), היה על המשרד להכריע האם נכון לקבוע תעריף דיפרנציאלי לקש״ג לכל רשת ורשת, או להתמיד בקביעת תעריף אחיד – בגובה העלות המזערית, הממוצעת או הגבוהה מבין העלויות שהציגה נרה. בסוגיה זו דנה נרה בהרחבה במסגרת הדו״ח המשלים של נרה, בפרק 2.5.1. מסקנתה של חברה נרה, עליה אנו סומכים ידינו, היא כי יש לקבוע תעריף קש״ג אחיד לרשתות המפעילים הקיימים, המבוסס על העלות הממוצעת של מפעיל חדש, היפותטי, הפועל בהיקף ובמגוון בו הם פועלים. תעריף זה יחול גם בהשלמת שיחה לרשת חברת מירס במתכונת הפעילות הנוכחית של החברה. זאת מכיוון שטכנולוגיית iDEN, בה עושה שימוש חברת מירס, אינה טכנולוגיה צופה פני עתיד, ולא סביר כי מפעיל חדש יבחר לעשות בה שימוש. משכך, אין זה סביר להתבסס על עלויות הפעלת רשת בטכנולוגיה זו במסגרת מודל תמחור LRIC.

5. השפעת מהלך ההפחתה על השוק

הפחתת תעריף קש״ג צפויה להביא למספר שינויים בשוק הרט״ן בפרט ובשוק התקשורת בכלל. ראשית, נבחן את ההשפעה הישירה של ההפחתה על הכנסותיהם של מפעילי הרט״ן ונדון בשאלת ההשפעה העקיפה של המהלך. בהמשך, נבחן השפעות מבניות כגון: הסטת דקות שיחה מנייד לנייח; תופעת ״היפוך שיחות״; תחליפיות בין קווים נייחים לקווים ניידים; השפעה על מגזרי מנויי טלפוניה קווית וניידת; מבנה התעריפים בשוק הנייד וההשפעה על שירותים.

[18] לשם ההמחשה, נציג השלמת דקת שיחה אחת בחודש בכל אחד מהמתווים במהלך התקופה, וזאת בהנחה שהיקפי התנועה יישארו בעינם: השלמת דקת שיחה ב- 3.5 חודשים במהלכם תעריף קש״ג יעמוד על 25.1 אגורות בתוספת השלמת דקת שיחה ב- 12 חודשים במהלכם תעריף קש״ג יעמוד על 7.2 אגורות מסתכמת ב- 174.4 אגורות, בעוד שהשלמת דקת שיחה במהלך 3.5 חודשים במהלכם תעריף קש״ג יעמוד על 14.2 אגורות בתוספת השלמת דקת שיחה במהלך 12 חודשים בהם תעריף קש״ג יעמוד על 10.5 אגורות מסתכמת ב- 175.6 אגורות.

5.1 השפעה ישירה של המהלך על שוק הרט"ן

בחוות דעת מאי הערכנו כי סך הירידה הצפויה בהכנסות מתשלומי קש"ג (Voice ו- SMS) היא כ- 1,109 מיליוני ₪, לשנת ההפחתה הראשונה. עדכון תעריף קש"ג מ- 4.14 אגורות[19], כפי שהופיע בחוות הדעת, לתעריף המעודכן לשנת 2011 בגובה 6.87 אגורות[20], מקטין את ההשפעה הישירה ל- 940 מליון ₪[21] בשנה.

נזכיר כי במהלך הפחתת תעריפי קש"ג בשנת 2005, ההשפעה הישירה של מדרגת ההפחתה הראשונה (מ- 45.8 אגורות ל- 32 אגורות), על הכנסות המפעילים נאמדה בכ- 820 מליון ₪ (לשנת 2005). אולם, הרווח התפעולי של שלושת מפעילי הרט"ן הגדולים ירד בשנת 2005 ב- 458 מליון ₪ בלבד (כ- 55% מהיקף ההפחתה נטו). כלומר, ניסיון העבר מלמד כי ביכולתם של המפעילים להקטין את היקף הירידה הצפוי ברווחיותם[22].

בחוות דעת מאי השווינו בין המשמעות היחסית של ההפחתה שחלה בשנת 2005 (820 מליון ₪) להפחתה הצפויה כעת. אם נעדכן את היקף ההפחתה הישירה הצפויה בשנת 2011 ל- 940 מליון ₪ נקבל:

	2004	**2009**
הירידה בהכנסות מתשלומי קש"ג (מליוני ₪)	820	940
ביחס ל- EBIDTA	17.6%	14%
ביחס לרווח התפעולי	32.4%	20%
ביחס לרווח הנקי	58.6%	29%

[19] ללא הצמדה למדד המחירים לצרכן וללא תוספת תמלוגים.

[20] כנ"ל.

[21]

	חוות הדעת מיום 4.5.10	המסמך הנוכחי
ירידה בהכנסות מתשלומי קש"ג מרט"ן אחר	1,767	1,483
ירידה בהכנסות מתשלומי קש"ג ממפעילים נייחים	829	696
ירידה בהכנסות משיחה נכנסת מחו"ל	79	66
ירידה בהכנסות משיחה יוצאת לחו"ל	69	58
בניכוי החיסכון בהוצאת תשלומי קש"ג לרט"ן אחר	- 1641	- 1378
-	1,102	933

השפעת ה- SMS מסתכמת נטו ב- 7 מליון ₪. האומדן מתבסס על היקפי תפוקות של שנת 2009.

[22]

רווח תפעולי (מיליוני ₪)		
2005	**2004**	
699	954	סלקום
903	1019	פרטנר
472	559	פלאפון
2,074	2,532	סה"כ

כפי שניתן לראות, השפעת ההפחתה המוצעת נמוכה באופן ניכר מהשפעת ההפחתה של המהלך הראשון שנעשה במרץ 2005.

ההשוואה נעשתה ביחס לנתוני הרווחיות של שנת 2009. עם זאת, הדו"חות הכספיים שהתפרסמו בשני הרבעונים הראשונים של שנת 2010 מלמדים כי במהלך 2010 חל גידול נוסף ברווחיות החברות, לרבות עלייה בחצי הראשון של 2010 לעומת התקופה המקבילה אשתקד בגובה 7% בהכנסות, 8% ברווח התפעולי, ו-9% ב-EBITDA. בשנת 2010 צפויה ה-EBITDA לגדול בכ- 600 מיליון ₪ לעומת שנת 2009, ולהסתכם בכ-7.1 מיליארד ₪[23].

5.2 – השפעות עקיפות של המהלך

בתגובתם, מפעילי הרט"ן טענו כי על המשרד, בטרם יקבל החלטתו, לאמוד את ההשפעה הכוללת של כלל המהלכים המתוכננים בשוק הרט"ן – הורדת הקישוריות, הענקת רשיון למפעיל אחד או שניים נוספים בעלי תשתית עצמאיות, והענקת רישיונות רט"ן ברשת אחרת (MVNO). לדידם, אין לראות במהלך הפחתת תעריף קש"ג צעד רגולטורי העומד בפני עצמו, אלא חוליה בשרשרת מהלכים רגולטוריים אשר המשרד מבצע בימים אלה, שמטרתם להגביר את התחרות בשוק הרט"ן.

המפעילים טענו, כי הבדיקה שערך המשרד אינה ממצה, מאחר והיא בוחנת את ההשפעות הישירות בלבד, והיה עליו להמשיך ולבחון גם השפעות עקיפות. בדיווחיהם לבורסה הסתפקו המפעילים במתן האומדן הכספי של הפגיעה האפשרית הישירה בלבד, תוך הצהרה כי *"במידה והשינויים יאומצו כפי שהוצעו, הם צפויים להביא להשפעה שלילית על תוצאות החברה. השפעה זו כוללת גם השפעה ישירה של ההפחתה המוצעת ואובדן צפוי של שיחות יוצאות מהניידים, וגם השפעות אחרות, כמו סיוע לכניסת MVNO's לשוק"*[24] (סלקום), וכי השינויים שמשרד התקשורת שוקל בימים אלה לאכוף, עלולים להביא ל"השלכות ענפיות ומשקיות שליליות ובכללן פגיעה מהותית בתוצאות התפעוליות והפיננסיות של חברות הרט"ן וביניהן החברה"[25], ולהשפעה שלילית חודשית של כ-30-40 מליון ₪ על ה-EBITDA של החברה ושל כ-20-30 מליון ₪ על הרווח הנקי של החברה[26] (פרטנר). גם בהצגת עמדתם לפני המשרד, המפעילים בחרו שלא להציג למשרד את הערכתם בדבר הפגיעה העקיפה הצפויה בהם, אלא הסתפקו בהצגת תרחישים כלליים.

כאמור, טוענים המפעילים כי על המשרד היה לבחון את כלל ההשפעות העלולות לנבוע מהמהלך, דהיינו הן את ההשפעות הנובעות מהפחתת תעריף הקש"ג, והן את אלו הנובעות מהאפשרויות להרחבת התחרות. לגישתנו, השפעתה של אפשרות הרחבת התחרות על הכנסותיהם של המפעילים אין בה כדי להשליך על קביעת התעריפים במקרה דנן. חזקה היא שהרחבת התחרות בשוק שאינו תחרותי דיו תורמת לרווחת הצרכן, ואין מצמצמים את היקפה או מונעים את הרחבתה בשל החשש מפגיעה ברווחתם של השחקנים הקיימים.

[23] בהנחה שקצב הגידול השנתי יהיה 9%.
[24] http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=551018
[25] http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=551012
[26] http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=535733

לעניין ההשפעה של הפחתת תעריף הקש״ג, טוענים המפעילים כי יש לאמוד, בנוסף להשפעות הישירות, גם השפעות עקיפות כגון הסטת תנועה מהרשתות הניידות לרשתות הנייחות, בין היתר בשל תופעת ה- Call Back. בהמשך המסמך נדון בתופעות ובשינויים מבניים אשר עשויים להיגרם כתוצאה מהמהלך הפחתת תעריף הקש״ג, אולם נציין כי אין אפשרות אמיתית לאמוד ולחזות את היקף ההשפעות העקיפות של מהלך הפחתת תעריף הקש״ג באופן המתבקש על ידי המפעילים, ולראיה מפעילי הרט״ן בעצמם לא ניסו לעשות כן. בנוסף, אופן התגובה של המפעילים למהלך תלוי בהם, וכמובן אינו ניתן לחיזוי מראש על ידי המשרד. יתכן שהמפעילים יגיבו להפחתת הקישוריות בדרך של הצעת תוכניות תעריפים חדשות, שבאמצעותן ינסו לפצות את עצמם על אובדן ההכנסה הנובע מהפחתת הקש״ג[27]. כבר כיום אנו עדים לתמורות החלות בשוק הרט״ן במבנה התעריפים והתוכניות המוצעות למנויים, אשר נועדו, בין היתר, להיערך לשינוי בתעריף הקש״ג.

5.2.1 הסטת תנועה מנייד לנייח וחיזוק חברת בזק

המפעילים העלו חשש הנוגע לכך שהפחתת תעריף קש״ג במתווה שהציג המשרד, תחזק את חברת בזק ואת חברת הוט, הפועלות בשוק בו לטענתם רמת התחרות נמוכה, המחירים גבוהים, ורמת התשתית נמוכה יחסית לעולם (בתחום האינטרנט), ואף תמנע האצה של תחרות בתחום המפ״א ובתחומים נוספים - כל זאת על חשבון מפעילי הרט״ן הפועלים בשוק תחרותי, לטענתם.

דברים אלו מבוססים על הנחה הגורסת שהיקפי התנועה הקיימים כיום ברשתות הנייחות וברשתות הניידות מייצגים שיווי משקל אופטימאלי בין סוגי הרשתות. איננו שותפים להנחה זו. אנו מניחים כי בין היתר, בשל היות תעריף קש״ג רט״ן גבוה מעלותו בשנים האחרונות, שיחות מבתים ומשרדים (מקומות בהם יש נגישות לקו נייח) נעשו באמצעות רשתות ניידות, וזאת בשל הפער הקטן שבין מחיר שיחת נייח-נייד לשיחת נייד-נייד. לפיכך, קביעת תעריף קש״ג מבוסס עלות הינה בבחינת תיקון עיוות שהביא להסטת תנועה מנייח לנייד. בהסתכלות משקית, ככל שמנויים יסיטו תנועה לקו נייח, כאשר הדבר אפשרי, הרי שייעשה שימוש יעיל יותר במשאבים. להבנתנו, הרחבת הביקושים לשירותים נייחים תעודד את התחרות בתחום הנייח ולא תגרום לביצור מעמדו של המונופול הנייח (נזכיר כי ישנם מפעילים רבים בתחום המפ״א ובכלל כך: 012 סמייל, 013 נטויזיון, בזק בינלאומי, פרטנר, סלקום, בזק והוט). בנוסף, עצם הסטת השיחות לרשתות נייחות – תורמת הרבה יותר לרווחת מנויי הרשת הנייחת מאשר לרווחת החברות בעלות רשיונות מפ״א. כך למשל, כאשר תעריף הקישוריות יורד מ-25 אגורות ל-7 אגורות, החלטתו של הצרכן להמיר שיחות נייד – נייד בשיחות בזק- נייד, תוזיל עבורו את השיחה בלפחות 18 אגורות, בעוד שחברת בזק תהנה מתוספת הכנסה של 6 אגורות בלבד.

[27] בדו״ח הכספי לרבעון הראשון של שנת 2010, כותבת ״סלקום״, בהתייחסה להפחתה המתוכננת בתעריף הקש״ג, כי *״החברה מתכוונת לנקוט בפעולות על מנת לצמצם ככל האפשר השפעות לרעה של השינויים המוצעים, וזאת על ידי הגדלת הכנסות והקטנת הוצאות״.*

5.2.2 היפוך שיחה – Call Back

אחת הטענות המרכזיות של המפעילים כנגד הורדת תעריף קש"ג לרמה של 4 אגורות לדקה, נגעה לחשש שתיווצר תופעה של היפוך שיחה, בהיקפים משמעותיים ביותר. שיחות מנייד לנייח, יהפכו לשיחות מנייח לנייד, ושיחות מנייד לנייד יהפכו לשתי שיחות מנייח לנייד.

בכך, לטענת המפעילים, תוסט תנועה מרשתות הרט"ן לרשתות הנייחות, והכנסותיהם תפגענה באופן משמעותי. בכדי להגן על הכנסותיהם, יהיה על המפעילים להקטין באופן ניכר את התעריף לדקת שיחה, ובכך, נטען, התערבותו של המשרד בתעריף קישור גומלין הינה בבחינת התערבות עקיפה בתעריפי השיחות היוצאות.

המפעילים מתארים את היקף החיסכון הצפוי למנוי כפער בין המחיר אותו משלם היום המנוי עבור שיחת נייד-נייד (או נייח), למחיר אותו ישלם במקרה בו השיחה תומר לשתי שיחות נייח-נייד (או נייח). על פי אומדנה של פרטנר, המחיר הממוצע ללקוח לשיחת נייד-נייד הוא [...]אגורות לדקה (לאחר זיכויים וללא תשלומים קבועים), כאשר מחיר ה-Call Back יהיה 12.1 אגורות (כאשר תעריף השלמת שיחה בנייד הוא 3.54 אגורות), על פי סלקום המחיר הממוצע ללקוח הוא [...]אגורות ללקוחות עסקיים, וכ-[...] אגורות ללקוחות פרטיים[28], בעוד שמחיר ה- Call Back יהיה בין 16 ל-19 אגורות (כאשר תעריף השלמת שיחה הוא 4.14 אגורות).

לעניין נוחות השימוש, טוענים המפעילים כי השימוש בשירות ה-Call Back הינו נוח, ובטלפונים מתקדמים המנוי אמנם ממתין מעט יותר להקמת השיחה, אך אי הנוחות הנגרמת לו בשל כך היא שולית.

לדברי המפעילים ההשקעה בהקמת מיזם Call Back היא נמוכה ביותר, והיזמים יסתפקו בשולי רווח נמוכים. כאינדיקציה לשיעור הסטת השיחות הצפוי לרשת הנייחת באמצעות שירותי Call Back מזכירים המפעילים את הנעשה בתחום הנדידה הבינלאומי (Roaming), שם, מוצעים למנויים שירותי Call Back המאפשרים לטענת המפעילים חיסכון בשיעור דומה וכתוצאה -[...] מדקות השיחה של מנויי סלקום המצויים בחו"ל נעשה בשיטת ה-Call Back, כאשר בפלאפון ובפרטנר השיעורים הם [...]ו-[...] בהתאמה. המפעילים מציינים כי דרך התגובה האפשרית מבחינתם היא הורדת תעריפי השיחות היוצאות עד לרמה שתהפוך את שירות ה-Call Back לבלתי כדאי. דרך תגובה זו תגרום להם, לטענתם, אובדן הכנסות משמעותי.

בהתייחס לאמור, נזכיר כי התופעה לפיה מיושמים בשוק התקשורת פתרונות "עוקפים" אינה חדשה. כך למשל, עד לפני מספר שנים הנהיגו מפעילי הרט"ן "קישורים ישירים" ופתרונות "טלולר" אשר הפכו שיחות נייח-נייד לשיחת נייד-נייד. בתחום השיחות לחו"ל יושמו פתרונות Call Back מסוגים שונים, חלקם באמצעות שימוש ב-Voip. בשנים האחרונות משווקים מפעילי הרט"ן, באופן מסיבי, פתרונות Call Back למנוי הנודד בחו"ל. במגזר העסקי נהוגים פתרונות מסוג זה על ידי הפעלת פונקציות במרכזיה פנים-ארגונית.

[28] סלקום לא ציינה האם המחיר הממוצע הינו ללא זיכויים וללא תשלומים קבועים.

אם כן, השאלה המרכזית אינה האם תופעת Call Back יכולה להתרחש, אלא מהו ההיקף הצפוי של השימוש בה. ההיקף הצפוי של השימוש ב- Call Back תלוי במספר גורמים:

1. החיסכון הצפוי למנוי;
2. נוחות השימוש;
3. מידת ההשקעה והשיווק של הגורם המספק את פתרונות ה- Call Back;
4. דרכי התגובה של מפעילי הרט"ן.

מנוי השוקל האם להשתמש בשירותי Call Back ישווה את עלות השיחה לאלטרנטיבת ה- Call Back. עבור מנוי הנמצא בתכנית המציעה מספר רב של דקות שיחה תמורת תשלום קבוע, עלות השיחה הנוספת היא למעשה אפס, כך שהצעת Call Back אינה רלבנטית עבורו. מנוי הנהנה מזיכוי בדקות שיחה, וזאת כחלק מתנאי התכנית, אינו רואה ב- Call Back אלטרנטיבה כל עוד לא סיים לנצל את מכסת הזיכוי. גם תכניות המחייבות את הלקוח בהוצאה חודשית מינימאלית אינן מעודדות את השימוש ב-Call Back כל עוד הלקוח נמצא במסגרת התחייבות השימוש. מנוי עסקי המצוי בתכנית לפיה השיחות הפנים-ארגוניות ניתנות ללא תשלום (VPN) יימנע אף הוא משימוש ב- Call Back לשם ביצוע שיחות מסוג זה.

על כן, המנוי החשוף ל- Call Back הוא מנוי הנמצא בתכנית תעריפים אשר על פי תנאיה, מחיר הדקה השולית גבוה ממחיר שירות ה- Call Back. גם אם מתקיים תנאי זה, אין פירוש הדבר כי המנוי אכן יחליט להשתמש בשירות ה- Call Back. למרות השיפור בנוחות השימוש בשירות Call Back, עדיין אין הנוחות שקולה לשימוש בשיחות ישירות. רמת הנוחות אמנם גדלה ככל שברשות המנוי טלפון דור שלישי מתקדם, אולם יש לזכור שבאמצעות טלפון מתקדם הפועל על גבי רשת הנתונים הסלולרית, יכול המנוי לעקוף את רשת ה- Voice הסלולרית על ידי ביצוע שיחות Voip או לעקוף גם את רשת הנתונים הסלולרית על ידי ביצוע שיחות Wifi.

מפעילי הרט"ן טוענים כי בתעריפי קישור גומלין הנוכחיים, 25.1 אגורות לדקת שיחה, אין תמריץ לביצוע שיחות Call Back. אולם, כבר כיום, קיים פלח שוק מהותי, אשר התעריפים המוצעים לו גבוהים באופן אשר מותיר פער מחירים ניכר המהווה, ברמה התיאורטית, כר פורה לצמיחתם של פתרונות כדוגמת ה-Call Back. המדובר בלקוחות ה-Pre-paid המהווים כ-25% ממנויי מפעילי הרט"ן. אולם על אף קיומו של פער כאמור, לא ידוע לנו על קיומם של שירותי Call Back בהיקפים משמעותיים המיועדים למגזר זה.

כיום[29] קובעים מפעילי הרט"ן את מחירי ה-Pre-Paid באופן הבא (המחירים באגורות כוללים מע"מ):

[29] הנתונים נכונים לחודש אוגוסט 2010.

	פרטנר	סלקום	פלאפון
שם התכנית	Orange big talk	טוקמן מסלול בסיסי	Talk & Go
מחיר לשיחה פנים רשתית בשעות השיא	98	79	92
מחיר לשיחה פנים רשתית בשעות השפל	105	99	92
מחיר לשיחה לרשת רט״ן אחרת בשעות השיא	127	99 (המחיר גם לרשת בזק)	121
מחיר שיחה לרשת רט״ן אחרת בשעות השפל	134	99 (גם לרשת בזק)	121

כך, מנוי Pre-Paid ברשת פרטנר ישלם עבור שיחה מרשת פרטנר לרשת רט״ן אחרת 134 אגורות, בעוד שאילו היה משתמש בפתרון Call Back היה משלם היום, במחירי קישור גומלין הנוכחיים, כ-64 אגורות (כולל מע״מ)[30].

דהיינו, המנוי היה יכול לחסוך כמחצית מהעלות, כ-70 אגורות לדקת שיחה. באופן דומה, מנוי פלאפון יכול היה לחסוך כ-57 אגורות לדקת שיחה.

למנויי Pre-paid ישנו היום תמריץ ניכר להשתמש בשירות Call Back גם בחייגם לרשתות נייחות. בשעות השפל, שיחה מפרטנר לרשת בזק עולה כ-110 אגורות בעוד השימוש בשירות Call Back היה מקטין את העלות לכ-38 אגורות. גם כאן מדובר בחיסכון של כ-72 אגורות (כ- 65%) .

כפי שניתן לראות, החיסכון הפוטנציאלי למנויי ה-pre-paid בשירות Call Back כבר היום, גבוה באופן משמעותי מהחיסכון הפוטנציאלי למנויי post-paid, כפי שהציגו המפעילים, במקרה בו תעריפי קישור גומלין ירדו לרמה של ה-4 אגורות. למרות זאת, לא ידוע לנו על קיומם של שירותי Call Back כאלה בהיקפים משמעותיים, ואף לא נטען על ידי המפעילים כי כבר היום פועלים במגזר ה-Pre-Paid שירותי Call Back בהיקפים משמעותיים.

בכדי לבסס את טענתם כי חלק ניכר משיחות מנוייהם יוסטו לשיחות Call Back, מרחיקים המפעילים עד לארצות הנכר, ומצביעים על התנהגות לקוחותיהם הנודדים בחו״ל כאינדיקציה לנכונות המנויים לעשות שימוש בשירותי Call Back.

כל מפעילי הרט״ן מציעים למנוייהם בחו״ל שירותי חיוג מוזלים, המבוססים על פתרוןCall Back. שיעורי ההוזלה גבוהים ביותר, ועוד יותר מכך, ההוזלה משמעותית בסכומים אבסולוטיים: כך למשל, המחיר הרגיל למתקשר מארה״ב לישראל, בנדידה ברשת סלקום הוא 22.5 ₪ לדקה, כאשר

[30] על פי חישוביה של פרטנר, מחיר ה- Call Back גבוה ב- 5 אגורות מעלות פעמיים קישור גומלין (לפני מע״מ).

בתכנית Call Back המחיר יורד ל- 10.7 ₪ לדקה, דהיינו חסכון של 11.8 ₪ לדקת שיחה. לחילופין מציעה סלקום חבילת דקות מוזלות המשקפות מחיר הנמוך מ-3 ₪ לדקה[31].

דהיינו, מנוי היוצא לחופשה בחו"ל, ומדבר במהלכה כ-200 דקות יוצאות, עשוי לחסוך כ-2,360 ₪ אילו בחר בתכנית חיסכון "רגילה" וכ-4,215 ₪ אילו בחר ב"חבילת דקות מוזלות".
וכמה יכול המנוי לחסוך בביצוע Call Back כתחליף לשיחה נייד-נייד בארץ? אם נתקן את חישוביהם של פרטנר וסלקום לתעריפי קש"ג המומלצים במסמך זה, נקבל כי להערכתם, שירות Call Back יכול להיות מוצע במחיר של כ- 19 אגורות (פרטנר), או 26-23 אגורות (סלקום). על פי חישובי פרטנר, שולי הרווח ללקוח יהיו כ- [...] אגורות לדקה, ועל פי סלקום [...]אגורות לדקה. מנוי המדבר כ- 400 דקות ליעדים ניידים בחודש, יחסוך בין [...] ל- [...]₪ לחודש, כלומר בין [...] ל- [...]₪ לשנה.
בנסיבות אלו, ברור מדוע שיעור כה גבוה של שיחות רט"ן מחו"ל נעשות במסגרת שרותיCall Back. כאשר היקף החיסכון הצפוי כה גבוה, מודעותו של הצרכן לחיסכון הצפוי גבוהה, כמו גם נכונותו לקבל אי נוחות מסוימת הכרוכה בביצועה של כל שיחת Call Back.

אולם גם בנסיבות אלו, לא היה מגיע שיעור השימוש בפתרון Call Back בעת הנדידה הבינלאומית לרמה גבוהה אילולא השקיעו מפעילי הרט"ן מאמץ רב ומתמשך בפיתוח פתרונות Call Back ובשיווקם האינטנסיבי ללקוחות. גם בקרב מפעילי הרט"ן ניתן להבחין בפער משמעותי בשיעור השיחות מחו"ל לישראל הנעשה תוך שימוש בפתרונות Call Back מתוך כלל שיחות הנדידה מחו"ל לישראל; לעומת שיעורים גבוהים של [...] ו-[...] בסלקום ובפלאפון, בהתאמה, שיעור השימוש בשירות בקרב מנויי פרטנר הוא [...]בלבד.

להערכתנו, על מנת להפוך את תופעת ה- Call Back הפנים ארצית, ממנה חוששים מפעילי הרט"ן, לתופעה משמעותית שיש בה כדי להשליך על הכנסות מפעילי הרט"ן, צריך יזם ה-Call Back להיות גוף עסקי בעל עוצמה, היכול לשווק את שירותיו באופן רחב לכלל הציבור, ובעל יכולות חיוב וגבייה. הראיה לכך היא כי גם בתחום הנדידה הבינלאומית, קיימים בשוק פתרונות אחרים הזולים באופן משמעותי מ"תכנית החיסכון" (שירות ה-Call Back) המוצעת על ידי מפעילי הרט"ן, אך השפעתם אינה משמעותית. אמנם, מרבית פתרונות אלו מציעים שירות שאינו זהה לשירות ה-Call Back שמציעים מפעילי הרט"ן (כרטיס SIM בינלאומי, כרטיס SIM מקומי), אולם, מערך התעריפים של שיחות מחו"ל נותן לכאורה תמריץ ליזמים להציע שירות זהה לשירות אותו מציעים מפעילי הרט"ן, במחירים הנמוכים, במרבית המקרים, מהמחירים המוצעים על ידי המפעילים ב"תוכנית חסכון"[32].

---

[31] לדוגמא, סלקום מציעה חבילה בת 100 דקות יוצאות+100 דקות נכנסות, במחיר של 285 ₪. גם במידה והמנוי מנצל את מכסת הדקות היוצאות בלבד המחיר הוא 2.85 ₪ לדקות שיחה.

[32] לדוגמא – המחיר המוזל לשיחה מבריטניה לישראל ברשת פרטנר הוא 7.5 ₪ לדקה. מאחר והמחיר לשיחה נכנסת הוא 4.75 ₪ לדקה, יוכל מתחרה להציע שירות שיחה מטלפון נייד בחו"ל לטלפון נייד בישראל, כך שהמחיר למנוי יהיה נמוך מ-5.5 ₪ (4.75 ₪ + 70 אגורות עבור שתי שיחות נייח-נייד).

לסיכום, אנו סבורים כי תופעת Call Back אינה צפויה להתקיים בממדים משמעותיים, ובודאי לא בהיקפים המחייבים קביעת תעריף קישור גומלין באופן שימנע תמריץ ל-Call Back[33], זאת, מכיוון שרק חלק מהמנויים חשופים למחיר דקת שיחה "שולית" המייצר תמריץ ל-Call Back. עבור מנויים אלו החיסכון הכספי צריך להיות משמעותי מספיק כך שיחליטו ליזום התקשרות עם מפעיל Call Back, ולסבול מאי נוחות מסוימת בביצוע שיחותיהם.

כפי שציינו, כבר היום מציעים מפעילי הרט"ן תכניות שונות המונעות למעשה את התמריץ ל- Call Back. אנו מניחים שככל שחששם של המפעילים מפתרונות Call Back יהיה גבוה יותר, כך ירבו בשיווק תכניות מסוג זה.

על סמך האמור לעיל, איננו מאמינים כי פתרונות Call Back יהוו גורם משמעותי. מכל מקום, ככל שייווכח המשרד כי תופעה זו מתפתחת באופן היוצר השפעות שליליות, יבחן המשרד באלו כלים עליו לעשות שימוש על מנת לצמצם את התופעה או להסדירה בדרך אחרת.

לבסוף, נציין כי לא מצאנו שהרגולטורים האירופים ראו בתופעת Call Back איום אשר יש בו להשפיע על האופן בו נקבעים דמי הקישוריות. זאת, למרות שלאחר יישום תעריפי קישור גומלין החדשים באירופה יהיה הפער בין תעריפי שיחות נייד-נייד, לבין עלות ה-Call Back, אף גבוה מזה הצפוי בישראל.

5.2.3 תחליפיות בין קווים ניידים ונייחים

המפעילים טוענים כי הם אינם מסבסדים את מנוייהם באמצעות רווחים עודפים הנגבים ממנויי רשתות נייחות בגין השלמת השיחה ברשתותיהם. לטענתם, מאחר שמנויי מפעילי הרט"ן ומנויי חברות המפ"א – אחד הם, הרי שגם אם תעריפי הקש"ג גבוהים מעלות אספקת השירות אזי התשלום העודף המשולם על ידי המתקשר מרשת נייחת ליעד נייד, ממילא מוחזר לאותו המנוי בכובעו כמנוי שירותי רט"ן. לטענה זו נשיב כי טענה לפיה המפעילים מסבסדים את מנוייהם לא הועלתה על ידינו בחוות דעת מאי. בהתייחס לתשלומי היתר הנגבים ממנויי רשתות נייחות בהתקשרות ליעדים ניידים, אנו סבורים כי גם במידה וקיים מנוי אשר מחד, משלם ביתר בהתקשרות מהקו הנייח שברשותו ליעד נייד, ומאידך נהנה מתעריפים נוחים יותר מהקו הנייד שברשותו, הרי שאין בכך כדי להצדיק תשלום ביתר עבור שירות השיחה מנייח לנייד. אנו סבורים כי על המנוי לשלם עבור כל שירות את התעריף הרלבנטי המתבסס על עלויות אספקתו. עוד טענו המפעילים כי ישנם עשרות אלפי משקי בית שאינם משתמשים בטלפוניה נייחת אך משתמשים בשירותי רט"ן והם מסבסדים את משתמשי הטלפוניה הנייחת מאחר ותעריף השלמת שיחה ברשת נייחת קבוע כיום ברמה הגבוהה ב-500% מעל עלותו. בהקשר זה, טוענים המפעילים כי אין זה נכון לבסס את תעריף הקש"ג בשוק הרט"ן על עלותו התוספתית, ולהותיר את תעריף הקש"ג בשוק הנייח ברמה הגבוהה עשרות מונים מעלותו התוספתית. לטענות אלו נשיב כי וועדת חייק, אשר כנזכר עושה עבודתה בימים אלו, צפויה לבחור את המודל הנכון לבחינת עלויות קישור הגומלין לרשת נייחת, ועל פיו תבחן ותמליץ על עדכון תעריפי הקש"ג לרשת נייחת.

[33] אגב, הדרישה לקבוע תעריפי קישור גומלין באופן שימנע תמריץ ל-Call Back היא למעשה דרישה לקבוע תעריף במגזר מונופוליסטי (השיחות הנכנסות) בהתאם לאופן בו מחליטות החברות לתמחר את השיחות היוצאות. היענות לדרישה זו הייתה מביאה את החברות להציג תכניות בהן מחיר הדקה השולית הינו גבוה ביותר.

5.2.4 חבילות דקות

בהתייחס לטענתנו בחוות דעת מאי כי ככל שתעריף קש"ג לרשת רט"ן גבוה, נפגמת יכולת שיווק חבילות דקות[34], טוענים המפעילים כי השפעת "עיוות" זה כביכול על רווחת הצרכן זניחה לחלוטין. לטענתם, שיווק חבילות דקות בלתי מוגבלות אינו נפוץ במדינות בהן נהוג משטר CPP. כמו כן, מסלולי שיווק אלה מועילים למרבים בצריכת שירותי רט"ן בלבד, כיוון שעלות חבילות אלו הינה גבוהה, ומשום כך - מיועדים דווקא למגזר העסקי, אותו מגזר שבכל מקרה לעמדת המשרד כבר נהנה מהתחרות. המפעילים אף הביעו חשש כי הפחתת תעריף הקש"ג, במידה ותביא לכך שהמפעילים יעברו לתמחר שירותים בעיקר באמצעות מכירת חבילת דקות שיחה, תגרום לשימוש לא יעיל ברשתות הרט"ן כתוצאה מכך שהמנויים ימצו את דקות השיחה הכלולות בחבילה, ובכללם דקות שיחה אשר במידה והיו נדרשים לשלם עבורן לא היו צורכים. כמו כן, מציינים המפעילים, כי לשיטת המשרד סביר היה כי המפעילים ישיקו חבילות בלתי מוגבלות לשיחות בתוך הרשת, ואלו אינן משווקות בשל העובדה כי היו מקרים של ניצול לרעה של חבילות אלו בעבר.

התוכניות החדשות המשווקות כיום על ידי המפעילים, בהן מוצעת למנוי חבילת דקות הכוללת כמות בלתי מוגבלת של דקות שיחה פנים-רשתיות, ומספר קטן יחסית של דקות שיחה חוץ-רשתיות, מצביעות על כך שתעריף קישור גומלין גבוה מגביל את שיווקן של תוכניות הכוללות מספר רב של דקות לכל היעדים, וזאת בשל הסיכון שנוטל מפעיל הרט"ן אשר אינו יודע כיצד יבחרו מנוייו לנצל את חבילות אלו (ליעדים פנים/חוץ-רשתיים).

בהתייחס לטענת המפעילים בדבר חוסר נחיצותן של חבילות דקות בלתי מוגבלות בשוק הרט"ן, נשיב כי כאשר מתקיימת תחרות ערה, יש לצפות כי היצע השירותים יתאים לדפוסי הצריכה השונים של מנויים, באופן אשר יאפשר למנויים לרכוש חבילות דקות המותאמות לדפוסי צריכתם, או לחילופין לצרוך שירותים שלא במסגרת חבילות דקות ככל שתוכניות אלו עונות בצורה מיטבית יותר לצורכיהם.

5.3 השפעה על מגזרי מנויי טלפוניה קווית וניידת

לטענת המפעילים, מהלך הפחתת תעריף קש"ג לרשת רט"ן יביא לשיפור מצבם של מנויי המגזר העסקי וירע את מצבם של מנויי המגזר הפרטי. לטענתם, דמי קישור גומלין נמוכים מגבירים את התחרות במגזר העסקי דווקא. לדבריהם, בשנת 2004 משרד התקשורת חזה שהפחתת תעריפי קישור הגומלין תצמצם את פער המחירים בין המגזר הפרטי למגזר העסקי, אך הדבר ההפוך התרחש. מנתונים שהציגו המפעילים, בשעה שתעריף השלמת השיחה קטן ב-44.2%, פער המחיר בין המגזר העסקי לפרטי גדל מ-[...] בשנת 2005 ל-[...] בשנת 2008. המפעילים סבורים כי מנויי המגזר

[34] ככל שתעריף השלמת שיחה גבוה, כך נושא המפעיל המבקש לספק חבילות דקות, בסיכון שתמהיל השיחות של מנוי מסוים יכלול מרכיב גדול של שיחות לרשת רט"ן אחרת. על כן, תמחור החבילה לוקח בחשבון סיכון זה, ולכן בישראל לא נהגו תכניות המציעות חבילות דקות שאינן מוגבלות ליעדים ניידים חוץ רשתיים. לפיכך, מצטמצמות החלופות המוצעות למנוי הרט"ן בישראל.

הפרטי יפגעו לאור הפחתת הסבסוד של מכשירי הקצה וירידה באיכות שירות הלקוחות שיספקו המפעילים כדרך תגובה להפחתת תעריף הקש״ג. הפגיעה תהיה משמעותית יותר בקרב לקוחות מעוטי צריכה, שהם בעיקר קולטי דקות מאחר ואלו ייהפכו פחות אטרקטיביים בעיני המפעילים לאור הפחתת ההכנסה הנובעת מהשלמת השיחה ברשתם.

לגישתנו, יש לבחון את השפעת המהלך בהסתכלות רחבה ולאורך תקופת זמן, על כלל הצרכנים. תיקון תעריפי קש״ג באופן בו הם נקבעים על פי העלות, צפוי להיטיב עם ציבור הצרכנים, כפי שפרטנו בחוות דעת מאי. עם זאת, קשה לצפות כי כל אחד מהצרכנים ירוויח מהמהלך. למשל, סביר להניח שבטווח הקצר, צרכן העושה שימוש אך ורק בטלפון נייד ונמצא בתוכנית תעריפים מסוג ״אחיד וכולל״, לא יושפע מן המהלך. אמנם, ייתכן שבטווח הקצר יבחרו מפעילי הרט״ן שלא ליתן לצרכנים ליהנות מפירות הפחתת תעריף קישור הגומלין, או אף לייקר את שירותיהם, אולם בטווח הבינוני, עם הצטרפות מתחרים חדשים והתגברות התחרות, מצב הצרכנים צפוי להשתפר. כפי שציינה רשות ההגבלים העסקיים, אין לצפות שהורדת תעריף קש״ג תביא לשיפור פרטו (דהיינו, שיפור החל על כלל הצרכנים). השאלה מי עלול להיפגע כתוצאה מהמהלך תלויה במידה רבה באופן בו יבחרו המפעילים להגיב, אולם ככל שהמפעילים לא יפצו עצמם באופן מלא (Waterbed Effect), הרי שברי כי העודף יעבור לצרכנים.

בהתייחס לטענת המפעילים הקושרת בין הפחתת תעריף הקש״ג ובין הגידול בפער בין המגזר העסקי לזה הפרטי, נקדים ונאמר כי המפעילים לא הצליחו לבסס טענה כי הגידול בפער בין המגזרים נובע מהפחתת תעריף הקש״ג. להבנתנו, הגידול בפער נובע דווקא מכך שהפחתת תעריף הקש״ג הביאה לכך שמפעילי הרט״ן בחרו לפצות עצמם באמצעות העלאת מחירים במגזר בו התחרות פחותה, קרי - במגזר הפרטי. כלומר, ייתכן שההחלשות ברמת התחרות במגזר הפרטי היא זו שהביאה לגידול בפער, ולא עצם הירידה בתעריף קש״ג. על כן, במהלך הנוכחי מתכוון המשרד ללוות את תהליך הפחתת תעריפי קש״ג במהלכים נוספים, שנועדו להגדיל את מספר המתחרים ולהגדיל את רמת התחרות בשוק הרט״ן בכלל, ובמגזר הפרטי בפרט. כפי שהסברנו בחוות דעת מאי, מאחר ולקוחות עסקיים קולטים יותר דקות שיחה מלקוחות פרטיים הרי שכאשר תעריף הקש״ג קבוע מעל עלותו, הדבר מביא בהכרח לגידול בפער בין המגזרים.

<u>5.3.1</u> הקשר בין שימוש מועט בשירותי רט״ן ובין יכולת כלכלית

לטענת המפעילים, קיים מתאם גבוה בין מעוטי הצריכה ובין מעוטי יכולת ולפיכך – המהלך הרגולטורי של הפחתת תעריף קש״ג יפגע דווקא במעוטי יכולת. תוצאות סקרים המובאות בתגובות המפעילים מראות כי, דווקא שכבות האוכלוסייה החלשות מוותרות על הקו הנייח ונשארות רק עם הקו הנייד – במצב דברים זה, אוכלוסייה זו לא תזכה ליהנות מפירות הפחתת תעריף קש״ג לרשת ניידת. לראיה, מובאים נתונים הלקוחים מהלמ״ס, המצביעים על כך ששיעורי החדירה של רט״ן במשקי הבית בעשירון הנמוך בישראל מגיעים ל- 80% ממשקי הבית, בעוד שרק 64% ממשקי הבית החזיקו בקו נייח. נתונים נוספים מצביעים על כך שכ-16% מאוכלוסייה זו החזיקו טלפון נייד בלבד.

בהתייחס לטענה כי המנויים מעוטי היכולת יהיו הראשונים להיפגע מהמהלך, וטרם כניסה לגופה של הטענה, נדגיש כי לעמדתנו אין בכך כדי להוות עילה למפעילים לגרוף רווחי יתר במקטע בו לא

מתקיימת תחרות, אף לא תחת הטיעון או הכותרת של פתרון בעיה חברתית. אם אכן רוצים לפתור בעיה חברתית על ידי סבסוד מגזרים מסוימים, איננו סבורים כי הדרך הנכונה לעשות כן היא על ידי קביעת תעריפי קש״ג גבוהים. לשון אחר, אנו דוחים את טענת המפעילים לפיה ככל שיש פער בין תעריף השירות לבין עלויותיו – הרי שיש להותירו כיוון שהתעריף הגבוה מגן על אוכלוסייה חלשה. ככל שרווחתם של המנויים מעוטי היכולת נמצאת בראש מעיינם של המפעילים, הרי שביכולתם להחליט להגיב להפחתת דמי קש״ג באופן שלא ירע את מצבם.

הנתונים שהציגו המפעילים על מנת לבסס את טענתם שקיימת כביכול חפיפה בין אוכלוסיית מעוטי שימוש ומעוטי יכולת, לא הובילו אותנו למסקנה זו. קיימות דוגמאות לכך שבקבוצות אוכלוסיה שונות לא קיים מתאם חיובי בין היותם מעוטי יכולת להיותם מיעוטי שימוש וההיפך: לדוגמא, אוכלוסיית הצרכנים החרדים הינה אוכלוסייה מעוטת יכולת, אולם על פי דיווחי חברת מירס אשר משווקת שירותיה באופן מסיבי לפלח אוכלוסייה זה, האוכלוסייה החרדית מרבה לשוחח בטלפונים ניידים. דוגמא הפוכה ניתן לראות אצל לקוחות המחזיקים מספר טלפונים ניידים אשר בחלק מהם נעשה שימוש מועט, ואצל ילדים בגילאי ביה״ס היסודי, הממעטים לעשות שימוש בשירותי הרט״ן, אולם היקף השימוש שלהם אינו בהכרח מותאם ליכולתם הכלכלית.

גם בהנחה (הלא סבירה) שכל מעוטי השימוש בעלי טלפון נייד בלבד הם מעוטי יכולת, ובהנחה שהם ייפגעו מהפחתת תעריף הקש״ג, אין הדבר אומר, שאין קבוצה גדולה יותר של מעוטי יכולת אשר יש ברשותם גם קו נייח או רק קו נייח אשר תהנה מההפחתה. כלומר, המפעילים לא ביססו את הטענה לפיה אוכלוסייה זו של מנויי רט״ן תיפגע יותר מאשר שירוויחו אלו הצורכים שירותים נייחים.

מנתוני הלמ״ס עולה, כי לכ- 65% ול- 73% מבתי האב בעשירון הראשון והשני, בהתאמה, יש גישה לקו נייח. לפיכך, לפחות לשיעור זה, וסביר כי לשיעור ניכר יותר מקרב הפרטים אשר יכולים ליהנות מגישה לטלפון נייח אחד בבית אב, תהיה האפשרות להסיט שיחות נייד-נייד לשיחות נייח-נייד ובכך ליהנות באופן ישיר מהחיסכון הנובע מהפחתת תעריף קש״ג לרשת רט״ן, ובנוסף להקטין באופן משמעותי את העלויות הכרוכות בביצוע שיחות נייח-נייד. עובדה זו מקבלת משנה תוקף מאחר והטלפון הנייח משמש את כלל המתגוררים במשק הבית ומספר הנפשות במשקי הבית בעשירונים התחתונים גבוה משמעותית ממספר הנפשות במשקי הבית בעשירונים העליונים. בנוסף, עובדים זרים הנכללים באוכלוסיית מעוטי היכולת, הנמצאים ברובם בתוכניות pre-paid של מפעילי הרט״ן, יוזמים ומקבלים שיחות בינלאומיות. לאור ההחלטה בדבר שינוי מבנה התעריפים בהתקשרות לחו״ל מטלפון נייד, אשר נכנסה לתוקפה ביום 1 באוגוסט, 2010, הפחתת תעריף הקש״ג תגולגל ישירות לכיסם בכל דקת התקשרות בינלאומית. ביחס לטענת מפעילי הרט״ן כי הם ״ייאלצו״ לייקר את דמי השימוש הקבועים עבור מעוטי שימוש, באופן שידיר אוכלוסיה זו מגישה לטלפון נייד, נאמר כי נוסף על כך שהחלטה זו מצויה בידי המפעילים, הרי שאין זה סביר שהמפעילים ייקרו את תעריפיהם לרמה שבה יחליטו מנויים להפסיק ולהשתמש בשירותיהם. נשוב ונציין כי ההחלטה בדבר פגיעה במגזרי מנויים כאלה או אחרים מצויה בידיהם של המפעילים. כאמור, אנו סבורים כי

ביכולתם של המפעילים להתמודד עם ההפחתה במתכונתה המומלצת על ידינו, ללא צורך בביצוע מהלכים קיצוניים אשר עלולים להרע את מצבם של הצרכנים[35].

6. המלצות

במסגרת הליך השימוע, העלו החברות פרטנר, סלקום ופלאפון טענות רבות הנוגעות לעבודתה של חברת נרה. מכלול הטיעונים והתייחסות מפורטת לטיעונים, ניתן לראות בעבודתה המסכמת של נרה, המצורפת בזאת. לאחר בחינת הטיעונים, יישמה נרה מספר שינויים במודל ובהנחותיו, כמפורט בעבודתה המצ"ב.

בהמשך לכך, להלן המלצתנו המעודכנת ביחס לתעריף השלמת השיחה והשלמת מסרון ברשתות הרט"ן השונות. אנו ממליצים לקבוע את התעריף בגובה העלות שחישבה חברת נרה, וזאת החל מחודש ינואר 2011. המחירים נקובים באגורות לדקה, במחירי 2009. התעריף אינו מגלם את חובת תשלום התמלוגים על הכנסות משיחות נכנסות.

המלצתנו היא לקבוע את תעריף קש"ג לרשת רט"ן עבור דקת שיחה ועבור מסרון על פי המתווה הבא:

	2011	2012	2013	2014
תעריף השלמת דקת שיחה	6.87	6.34	5.91	5.55
תעריף השלמת מסרון	0.16	0.15	0.14	0.13

התעריפים הנקובים יעודכנו בכל שנה ב- 1 לינואר, יוצמדו למדד המחירים כאשר מדד הבסיס הינו מדד המחירים הממוצע לשנת 2009[36], ולהם יתווספו מע"מ ושיעור התמלוגים החל על מפעיל רט"ן בהתאם לתקנות המסדירות את תשלום התמלוגים.

בברכה,

ד"ר אסף כהן

סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציב

העתקים:
גב' נגה רובינשטיין, היועצת המשפטית, משרד התקשורת
מר ערן פולק, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

[35] לעמדה זו שותפה גם המועצה הישראלית לצרכנות, שהצביעה בפנינו על החשיבות של הפחתה חדה בתעריפי הקש"ג, ועל התרומה הרבה שיש להפחתה זו לרווחת הצרכנים.
[36] על פי הגדרת הלמ"ס.

עו״ד שריל קמפינסקי, סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד התקשורת
עו״ד ליאת גלזר, מנהלת מחלקה בכירה (ייעוץ משפטי), משרד התקשורת
עו״ד זיו גלעדי, מ״מ עוזר ראשי ליועצת המשפטית, משרד התקשורת
גב׳ עדי קאהן-גונן, מנהלת תחום רגולציה, משרד התקשורת
מר יאיר חקאק, מנהל תחום רגולציה, משרד התקשורת
מר אליסף אסולין, ראש ענף רגולציה, משרד התקשורת