



ח' סיוון התשפ"ב
7 ביוני 2022

גב' לירן אבישר בן חורין
מנכ"לית משרד התקשורת

לכבוד
ד"ר יועז הנדל
שר התקשורת

שלום רב,

הנדון: קישור גומלין – שינוי משטר התעריפים – המלצה כלכלית

סימוכין: חוות דעת כלכלית בנושא שינוי משטר התעריפים – קישור גומלין מיום 12 בספטמבר 2021

1. ביום 13 בספטמבר 2021 פרסם משרד התקשורת ("המשרד") שימוע בנושא "קישור גומלין – שינוי משטר התעריפים" ("השימוע") אשר נסמך על חוות דעתי מיום 12 בספטמבר 2021 ("חוות הדעת הכלכלית") שצורפה לשימוע.¹ במקביל לכך פורסמה באתר החקיקה הממשלתי טיוטה של תיקון לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד קישור גומלין), התש"ס-2000 ("תקנות הקש"ג") להתייחסות הציבור.² לשימוע ולתיקון תקנות הקש"ג התקבלו במשרד התייחסויות מחברות תקשורת ("מפעילי תקשורת"), מחברות המפעילות קווי תוכן קוליים ומן הציבור.
2. לאחר שבחנתי את כלל ההתייחסויות, לא מצאתי שיש מקום לשנות את המתווה המוצע בשימוע. לפיכך אני ממליץ לשר התקשורת לשנות את משטר התעריפים בעד קישור גומלין ("קש"ג") ולתקן את תקנות הקש"ג בהתאם לטיטוט תיקון תקנות הקש"ג שפורסמה ובמתכונת שהוצגה בשימוע.
3. בכל הנוגע לדקות שיחה המסתיימות ברשתות מפ"א ורט"ן ולמקטע היצירה של שיחות יוצאות לחו"ל, המלצתי להפסיק את העברת תשלומי הקש"ג בין מפעילי תקשורת ("Bak") כך שכל מפעיל יישא בעלויותיו, כל זאת באמצעות המתווה המפורט בשימוע. המלצתי זו מתבססת על הנימוקים הבאים:

(א) קיימת בעולם מגמה ארוכת שנים של הפחתת תעריפי הקש"ג. כיוון שהתעריפים המרביים בעד קישור גומלין הקבועים כיום בתקנות הקש"ג לא עודכנו זמן רב, קיים פער ניכר בין תעריפי הקש"ג לבין עלותם האמיתית למפעילי התקשורת. לכן נדרש

¹ https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/13092021_1/he/Hearing-Reciprocal link-Economic_opinion.pdf

² טיוטת תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד קישור-גומלין) (תיקון), התשפ"ב-2021.



לבצע בהקדם עדכון של התעריפים. כמתואר בחוות הדעת הכלכלית, בחלוף הזמן הפער האמור ממשיך להתרחב.

(ב) להערכתנו, העלות השולית של מקטע הקש"ג האמור שואפת כיום לאפס, קל וחומר שבשנת 2025 – מועד המעבר למשטר BaK, וזאת מנימוקים אשר פורטו בחוות הדעת הכלכלית, וכן מהנימוקים המפורטים בסעיף 6.1 למסמך זה.

(ג) מן ההתייחסויות שהתקבלו לשימוע עולה כי למעט מפעיל תקשורת אחד, כלל המפעילים תומכים במעבר למשטר BaK כך שאסדרה זו תואמת למאפייני שוק התקשורת הישראלי ומיטיבה את מצבו.

(ד) שינויים משמעותיים בתעריפי קש"ג, לרבות שינוי משטר התעריפים, ראוי שייעשו באופן של מתווה מדורג, על מנת לאפשר לכלל הגורמים הפועלים בשוק התקשורת זמן היערכות מספק באופן שימתן את ההשפעות הצפויות על מי מהם. מנגד, כבר כיום קיים פער ניכר בין הגובה של תעריפי הקש"ג המרביים לבין עלותם בפועל. מכל אלה אנו סבורים כי קביעת מתווה מדורג ופרישתו על פני 3 שנים מאזנים כהלכה בין השיקולים השונים. סעיף 7 להלן מפרט בהרחבה את עמדתנו ביחס להצעות השונות שנתקבלו בשימוע לשינוי המתווה המדורג.

4. בנוסף לנימוקים אשר מבססים את המלצתי ואשר מפורטים לעיל, לשינויי האסדרה לפי המתווה המוצע בשימוע מספר תועלות נוספות כדלקמן:

4.1. תמחור דקות שיחה במסגרת חבילת שירותים משקלל כיום את רכיב העלות הקבועה – תעריף קש"ג מפוקח – בתוספת רכיבי עלות משתנה של כל מפעיל תקשורת. מעבר למשטר Bak יאפס את רכיב העלות הקבועה כיוון שבמשטר זה לא נקבע א-פריורית תעריף בעד דקות שיחה. כתוצאה מכך יתאפשר למפעילי התקשורת לשווק חבילות דקות ללא הגבלה, דבר אשר ייטיב עם מנויים אשר עושים שימוש מוגבר בשירותי טלפוניה, כגון מנויי מפעילי המפ"א, מנויי חבילות "כשרות" ומנויי פריפיד של מפעילי הרט"ן.

4.2. תעריפי קש"ג משמשים על פי רוב כתעריפי מינימום קמעונאיים לשיחות. על פי ניסיון העבר, המחקר והספרות, ככל שתעריפי קש"ג יורדים כך המנויים צורכים יותר דקות שיחה ותועלת הצרכן עולה. מכאן, הפחתת תעריפי קש"ג בתקופת המתווה המדורג, וכן מעבר למשטר Bak יגדילו את התועלת לצרכן.

4.3. במשטר Bak, כל מפעיל תקשורת מגלם את עלויות הרשת והשלמת השיחה במסגרת חבילת התעריפים אותה הוא משווק למנויו. כך מתקיימת תחרות במקטע ההשלמה, וזאת חלף משטר CPP³ בו כל מפעיל תקשורת מהווה מונופול על מקטע השלמת השיחה

³ משטר תעריפי קש"ג בו מפעיל התקשורת בו נוצרה השיחה משלם למפעיל התקשורת בו התקבלה השיחה על השלמתה.



ברשתו. בנוסף, כלל תשלומי המנויים למפעיל התקשורת משמשים את מפעיל התקשורת לכיסוי הוצאותיו השונות, לרבות ההשקעות אותו מבצע ברשתו, וזאת ללא העברת תשלומים למפעילים מתחרים, אשר מסבסדים את הוצאות המפעיל המתחרה ואת תשלומי מנויו. בשל כך, לכל מפעיל תקשורת קיימת ודאות גבוהה לגבי מבנה העלויות שלו אשר מאפשרת לו לתמחר את שירותיו באופן מושכל.

4.4. החלת משטר Bak הן בשיחות המסתיימות ברשת מפ"א והן בשיחות המסתיימות ברשת רט"ן "מאפסת" את הפער הקיים בתעריפי הקש"ג בין רשתות אלה. באופן זה מתבטלת האפשרות לקיומם של מודלים ל"ניפוח" תשלומי קש"ג אשר עשויים להתבסס על הפער הקיים בין תעריפי הקש"ג השונים ברשתות רט"ן, מפ"א ומב"ל.

5. אין שינוי בהמלצתי להסיר את הפיקוח על התעריף בעד קש"ג במקטע השלמת השיחה בישראל של שיחות בין-לאומיות נכנסות מחו"ל, וזאת בשל הנימוקים המפורטים בסעיף 5 בחוות הדעת הכלכלית.

6. להלן התייחסות המשרד לעיקרי הטענות שעלו בשימוע:

6.1. **טענה:** העלות השולית של הקש"ג אינה שואפת לאפס כנטען בשימוע, ולא הוצגו הוכחות לטענת המשרד. זו טענה אמפירית הטעונה הוכחה כלכלית באמצעות חישובים מספריים, אשר לא הוצגה בשימוע. הנתונים שהוצגו בשימוע מראים כי תעריף הקש"ג הקיים בישראל – 6.1 אג' – הוא סביר ביחס לתעריף הקש"ג הממוצע לרשתות רט"ן במדינות העולם אשר עומד על כ-6.23 אג' (2 סנט ארה"ב), ולכן אין בסיס להתערבות בו. אף הממוצע האירופאי של כ-3 אג', והחלטת האיחוד האירופי אשר קובעת מחירי מקסימום אשר נעים בטווח של 1.5-2.5 אג' לדקה, מצביעים על כך שהמחירים אינם שואפים לאפס, וכי הם בעלי משמעות כלכלית לא מבוטלת.

מענה: בניגוד למשתמע מהטענה, האסדרה המוצעת אינה קובעת תעריף אפס לקש"ג. המשרד מבקש לשנות את משטר תעריפי קש"ג כך שלאחר תקופת ההיערכות לא תהיה עוד העברת תשלומים בין מפעילי תקשורת לעניין דקות שיחה שאינן שירות שיחה בחיוב מפוצל ("700-1") או שירות שיחה חנם למתקשר ("800-1"), וכל מפעיל יישא בעלויות קישור-גומלין העצמיות שלו. שינוי משטר התעריפים הוא שינוי נורמטיבי אשר אינו טעון בביצוע עבודת תמחור. לו המשרד היה בוחר להמשיך במשטר הקיים ולבצע תמחור מחדש של תעריף הקש"ג לפי עלותם בפועל, הייתה נדרשת עבודה תמחירית-כלכלית מורכבת אשר מגובה בנתונים אמפיריים.

חווית הדעת הכלכלית טוענת כי העלות השולית בפועל של הקש"ג למפעילים שואפת כיום לאפס, וזאת ממספר נימוקים:

א. התעריף המרבי בעד קש"ג לדקת שיחה המסתיימת ברשת רט"ן – כ-7 אג' – תומחר לאחרונה בשנת 2010 – לפני כ-12 שנים. התעריף המרבי בעד קש"ג לדקת שיחה המסתיימת ברשת של מפ"א – 1 אג' – תומחר לאחרונה בשנת 2013 – לפני קרוב לעשור. תעריפים אלה אינם מגלמים את עלויות השלמת השיחה



הנוכחיות. בין השנים 1998-2014 חלה בישראל מגמה מתמשכת של הפחתת תעריפי הקש"ג אשר קבועים בתקנות הקש"ג. המשך מגמה זו מביא את עלויות השלמת השיחה הנוכחיות ברשתות רט"ן ומפ"א להיות נמוכות מאוד וקרובות לאפס.

- ב. המעבר לשיחות מבוססות IP מפחית עוד יותר את עלויות מרכיבי הרשת והתפעול של רשתות רט"ן ומפ"א כאחד.
- ג. מרבית ההשקעה כיום ברשתות של מפעילי התקשורת נועדה לתמוך בגידול בביקושים לשירותי נתונים ("דאטה"). לכן, ההשקעה השולית ברכיב השלמת השיחה – אף בשיחות מבוססות IP – נמוכה מאוד.
- ד. קיימת מגמה עולמית של ירידה ניכרת בתעריפי הקש"ג, כפי שיפורט מטה. בנוסף לנימוקים אלה, קיימים נימוקים נוספים אשר מבססים את הקביעה כי העלות השולית של הקש"ג שואפת לאפס:

מתודולוגיית התמחור לקביעת תעריפי קש"ג ברשתות רט"ן ומפ"א בשנים 2010 ו-2013 הייתה מתודולוגיית TS-LRIC⁴ אשר לוקחת בחשבון רק את העלויות התוספתיות לאספקת השירות, אך מתייחסת ליצירת שיחה ולהשלמת שיחה כיחידה תוספתית אחת, וזאת בניגוד למתודולוגיית Pure-LRIC בה תעריף השלמת שיחה מבוסס על יחידה של השלמת שיחה בלבד, מה שמפחית את העלות המתקבלת במתודולוגיה זו, על פני מתודולוגיית TS-LRIC. המתודולוגיה המקובלת באירופה כיום, אשר מומלצת גם על ידי האיחוד האירופי, היא מתודולוגיית Pure-LRIC.⁵ יישום מתודולוגיה זו בעת הנוכחית היה מביא לתמחור של תעריפי הקש"ג בסכומים נמוכים אף יותר מאשר לו היו מתומחרים בשנים האחרונות במתודולוגיה הקודמת בה נעשה שימוש. בנוסף לאמור לעיל, בשנים האחרונות, עם התפתחות הטכנולוגיה, קיימת בישראל מגמה של גידול בביקוש לדאטה, עם קצב גידול מעריכי של כ-50% בשנה.⁶ מגמה זו לא הייתה קיימת בתקופה בה נבנה מודל התמחור האחרון. כיוון שהיקף דקות השיחה לא השתנה מהותית בשנים האחרונות, הרי שחל פחות בחלק היחסי של רכיב השיחה בהוצאות הרשת אל מול רכיב הדאטה, מה שמפחית עוד יותר את עלויות השלמת השיחה.

בנוסף לכך ובניגוד לנטען, הנתונים מן העולם דווקא מבססים את שינוי האסדרה המוצע. הנתונים מראים כי בעשור האחרון קיימת מגמה ברורה של ירידה ניכרת בתעריפי קש"ג לרשת רט"ן. כך, בין השנים 2010-2019 חלה ירידה של 75% בממוצע העולמי, וירידה של 50% בממוצע של מדינות OECD בין השנים 2014-2019. מגמת הפחתה זו נמשכת גם בשנים האחרונות. כך, האיחוד האירופי קבע את תעריף קש"ג רט"ן לשנת 2022 על 1.95

⁴ Total Service Long Run Increment Cost

⁵ עמ' 6 בתוך: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9981-termination-rates-at-european-level-january-2021

⁶ להרחבה, עמ' 18 בתוך: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/11082021_1/he/Final-report-Planning_and_licensing_cellular_infrastructure.pdf



- אג', בשנת 2023 – 1.42 אג' ובשנת 2024 – 0.7 אג' (0.55, 0.4, 0.2 יורו-סנט בהתאמה) – **כעשירית בלבד מהתעריף הקבוע כיום בישראל**. ככל והאיחוד האירופי יבצע בחינה מחודשת בשנת 2024 – שנת סיום המתווה האירופי – התעריפים צפויים לרדת עוד יותר ולא מן הנמנע כי האיחוד האירופי יחליט כי בשלה העת לעבור למשטר Bak.
- להשלמת התמונה יוער כי באיחוד האירופי נקבע תעריף קש"ג מפ"א לשנת 2022 על 0.25 אג' – **75% פחות מהתעריף הקבוע היום בישראל**. תעריף זה צפוי להמשיך לרדת בשנים הקרובות, ולא מן הנמנע כי האיחוד האירופי יחליט כי בשלה העת לעבור למשטר Bak.
- טענה:** השימוע מתבסס בין היתר על המלצת גורמי המקצוע – חברת הייעוץ NERA ואגף כלכלה – משנת 2010, לפיה התעריף המרבי המומלץ לקש"ג לשיחה המסתיימת ברשת רט"ן לשנת 2010 הוא 4.14 אג' והוא יופחת בהדרגה כך שבשנת 2014 יעמוד על 2.57 אג'. דא עקא, נתונים אלה שגויים. המלצת NERA לקבוע בשנת 2010 תעריף של 13.5 אג', והמלצת אגף כלכלה הייתה לקבוע תעריף של 6.87 אג' בשנה זו. שני גורמים אלה המליצו לקבוע תעריף של 5.55 אג' בשנת 2014. לו הנתונים הנכונים היו עומדים מול המשרד בבחינתו את הנושא – מסקנתו הייתה משתנה. בנוסף, טעות זו מהווה פגם מינהלי בזכות לשימוע.
- מענה:** כאמור בסעיף 6.1 במסמך זה, הערכתי כי עלויות השלמת השיחה כיום הן אפסיות, מתבססת על מספר נימוקים. אחד הנימוקים הוא העובדה שהתמחור כיום אינו עדכני. תעריף קש"ג המרבי ברשת רט"ן תומחר לאחרונה בשנת 2010, אז נקבע מתווה הפחתה מדורג עד לשנת 2014. אם מגמת ההפחתה הייתה נמשכת עד היום – התעריף היה מגיע כיום להערכתנו קרוב לאפס.
- אכן, חוות הדעת הכלכלית התייחסה לסכומים שהומלצו בשנת 2010 בשלב השימוע, ואשר עודכנו לאחר מכן בהחלטה, כתוצאה מהליך השימוע. דא עקא, טענתכם אינה מפריכה את הנימוק הבסיסי המתואר לעיל. גם לפי הסכומים האמורים, ככל ומגמת ההפחתה הייתה נמשכת עד היום – התעריף היה מגיע קרוב לאפס. מכל מקום, כאמור בסעיף 6.1, המלצתי אינה מתבססת על נימוק זה בלבד, וכן האסדרה המוצעת אינה קובעת תעריף אפס בעד קש"ג, אלא מעבר בשנת 2025 למשטר BaK.
- טענה:** נטען כי המעבר לשיחות מבוססות IP מפחית את עלויות הרשת, אך השימוש בטכנולוגיה זו בישראל נמצא בראשיתו, ולא ברורה משמעותו הכלכלית לעניין השיחות.
- מענה:** הטענה נדחית. קיימות בשוק שתי טכנולוגיות מרכזיות לביצוע שיחות טלפוניה. בטכנולוגיה הישנה אשר מכונה בשם "מיתוג מעגלי" (Circuit Switch), השיחות עוברות ברשת באמצעות נתיב ייחודי, כך שחלק ממשאבי הרשת מוקצים באופן בלעדי לשיחות. שיחות בטכנולוגיה החדשה – "מיתוג מנות" (Packet Switch) נישאות בפרוטוקול IP הן ברשתות תקשורת נייחות – VoIP/VoB – והן ברשתות הסלולר: VoLTE, ובעתיד גם VoNR. בטכנולוגיה זו לא נשמר נתיב ייעודי לשיחות, אלא השיחות מומרות למנות קטנות של דאטה אשר עוברות במקביל לשאר הדאטה שעוברת ברשת התקשורת. בשל כך, השימוש בקיבולת הרשת יעיל יותר, ולפיכך כדאי יותר כלכלית בהיבטי עלות-תועלת. בשל הביקוש המוגבר לדאטה, רשתות התקשורת כיום מתוכננות לספק קיבולת גבוהה



מאוד, והטלפוניה משתמשת בחלק זניח ממשאבי תעבורת הרשת. לכן קיים הבדל משמעותי בעלויות רכיב הקש"ג בהשוואה בין שיחות בטכנולוגיה המסורתית לבין שיחות מבוססות IP. זו ראייה נוספת לכך שעלות הקש"ג בפועל היום בישראל היא בסביבת עלויות אפסית, מאחר שמפעילי התקשורת אימצו זה מכבר את הטכנולוגיה החדשה כמפורט להלן.

בניגוד לנטען, השימוש בישראל בשיחות מבוססות IP אינו בראשיתו. ברשתות ניחות שיעור דקות השיחה היוצאות בטכנולוגיית VoIP/VoB מכלל דקות השיחה היוצאות ברשתות הניחות הוא כ-40%, וברשתות הרט"ן שיעור זה (בהתייחס לשיחות VoLTE) דומה. ברשתות הרט"ן שיעור זה צפוי להגיע ל-100% עד לסוף שנת 2025, שעד אז מתוכננת להסתיים הסגירה של רשתות דור 2 ו-3.

6.4 **טענה:** משטר Bak אינו רווח בעולם, למעט במקומות שם אומץ באופן וולונטרי כתוצאה

מהסכמות בין מפעילים. כפיית משטר Bak היא קיצונית ואינה מתאימה לנסיבותיו של שוק הרט"ן בישראל. רק במדינה אחת – הודו – הרגולטור כפה משטר Bak וזאת במצב שוק שונה טרם שינוי המשטר: התעריף היה 1 אג' לדקה, תנועה סימטרית והמתווה המדורג נפרש על פני 10 שנים. אף המדינות שהוזכרו בחוות הדעת הכלכלית כמדינות שבחנו משטר Bak שללו זאת לבסוף לאור חסרונותיו והעדרם של תקדימים לכפייתו.

מענה: ראשית, המשרד שוקל את שיקוליו בראי השוק הישראלי, ונוכח המפורט בחוות הדעת הכלכלית אני סבור כי משטר Bak הוא המתאים ביותר בעת הזו לשוק הישראלי, בנימוקים שפורטו בשימוע ולעיל. נוכח זאת, לא מתקבלת הטענה כי משטר Bak הוא קיצוני ואינו מתאים לשוק הישראלי. שנית, משטר Bak נידון בהרחבה למעלה מעשור בספרות המקצועית, לא נטען מעולם כי הוא פסול מיסודו, וגם לו קיימים יתרונות וחסרונות – בדומה למשטר CPP. שלישית, משטר Bak יושם במספר מדינות בעולם, והוא נבחן במדינות נוספות. אף כי אלה לא אימצו עד כה משטר זה בשל אי התאמתו באותה עת לשוק הנבחן, הרי שלא פסלו אימוץ של משטר זה בעתיד. כך, הרגולטור הבריטי OFCOM בחר שלא לקבוע משטר Bak נוכח התנגדויות המפעילים בשל חסרונות אפשריים של המשטר: החשש שהמשטר יהווה תמריץ שלילי להשקעות במקטע קישור-גומלין בין החברות והחשש שתיגרם עליה בהיקף שיחות הספאם. חסרונות אלה נידונים בהרחבה בסעיפים 6.6 ו-6.9 להלן ומסקנתנו היא כי ככל שיעלה הצורך, ניתן לטפל בחששות אלה בכלים רגולטורים אחרים. גם הרגולטור האוסטרלי ACCC בחר שלא לאמץ משטר Bak נוכח התנגדות המפעילים. הנסיבות בישראל שונות, בין היתר, בכך שההתייחסויות שהתקבלו לשימוע מראות כי למעט מפעיל תקשורת אחד, מפעילי התקשורת תומכים בהחלת משטר Bak.

הודו הוזכרה בחוות הדעת הכלכלית כאחת המדינות בה נקבע לאחרונה משטר Bak. בניגוד לנטען, המתווה המדורג בהודו לא נפרש על פני 10 שנים. הרגולטור ההודי מקיים בחינה כלכלית תקופתית לתעריפי קש"ג, מדי כשנתיים. בשנת 2015 נקבע משטר Bak לשיחות שמסתיימות ברשתות מפ"א. בשנת 2017 החליט הרגולטור ההודי להחיל משטר Bak לשיחות שמסתיימות ברשת רט"ן בתחילת שנת 2020, כלומר – יישום בתוך שלוש



שנים בלבד. בסופו של דבר, בשל מגיפת הקורונה מועד היישום הוחל בינואר 2021. גם בהודו קיימת תנועה א-סימטרית, בניגוד לנטען, מה שלא מנע מהרגולטור להחיל את משטר Bak.⁷

בשונה מהמצב במדינות אחרות, בישראל מפעילי התקשורת תומכים בהחלת משטר Bak, דבר אשר יש בו כדי ללמד כי שינוי האסדרה הוא סביר ומתאים לנסיבות השוק בישראל.

6.5. **טענה:** מעבר למשטר Bak יאפשר לכל גורם שיחפוץ בכך (למשל, חברות גדולות במשק) לקבל רישיון ללא פעילות תקשורתית אחרת בשוק התקשורת, וזאת על מנת להפעיל חברת טלפוניה ללא תשתית. כך יתאפשר לו להתחבר למתגים של שאר בעלי הרישיונות, ולספק לעצמו שירותי טלפוניה ללא עלות.

מענה: התרחיש המתואר עומד בהלימה למדיניותו של המשרד לעודד כניסתם של מתחרים חדשים. ככל שהמשרד ימצא כי התממשותו של תרחיש זה פוגעת בתחרות ובצרכנים, יבחן המשרד את הצורך בהתערבותו. יובהר כי כיום אספקת שירותים אלה כרוכה במתן רישיון כללי לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982. יחד עם זאת, המשרד סבור כי נוכח מאפייני המשק הישראלי, הפעלת חברת טלפוניה בידי חברה גדולה במשק אינה יעילה כלכלית בשיקולי עלות-תועלת ולכן תרחיש זה אינו מעשי.

6.6. **טענה:** משטר Bak יגרום למפעילי התקשורת בעלי התשתית לצמצם למינימום את מספר נקודות קישור הגומלין, וזאת על מנת לצמצם את משאבי הרשת הנדרשים להשלמת שיחות. צמצום זה יביא לעומסים בנקודות החיבור בין הרשתות שיוותרו ויפגע באיכות השירות לציבור. לכן, על המשרד לקבוע מחדש דרישות כמותיות לאיכות שירות קישור הגומלין, כפי שהיה קבוע בעבר ברישיונות השונים. הרגולטור אף יאלץ לטפל בכל המחלוקות התכופות שיווצאו בעניין זה, ובכך תגדל העלות הרגולטורית.

מענה: כיוון שנקודות קישור הרשתות משמשות כמה מפעילים, וכיוון שכל מנוי מעוניין בשירות מיטבי הן עבור שיחה יוצאת והן עבור שיחה נכנסת, הרי שקיומו של התרחיש המוצג מוטל בספק, שכן כל מפעיל מעוניין לספק שירות איכותי למנויו. יחד עם זאת, נושא זה ייבחן סמוך להחלת משטר Bak, ואין להידרש לשאלה זו כעת. מכל מקום, למשרד קיימת הסמכות המלאה לקבוע הוראות בעניין איכות שירות קישור הגומלין ככל שימצא כי קיימת סיבה להתערב.

6.7. **טענה:** אין להטיל חיובים מוגברים על משתמשי קווי מידע קולי ויש להתחשב במאפייניהם הייחודיים ובצרכים התרבותיים והדתיים שלהם לעשות שימוש דווקא בשיחות קוליות. עיקרון זה, כמו גם החשיבות הציבורית של קווי מידע קולי, נקבעו בחוות הדעת הכלכלית מיום 3.4.2020 באשר לשימושים חריגים בדקות שיחה בתקופת משבר הקורונה.⁸

⁷ פסיקה 96 בתוך: https://www.trai.gov.in/sites/default/files/Regulation_IUC_17122019.pdf
⁸ [https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/03042020_3/he/Recomandation_Exceptional_uses_of_call_minu](https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/03042020_3/he/Recomandation_Exceptional_uses_of_call_minutes.pdf)
[tes.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/03042020_3/he/Recomandation_Exceptional_uses_of_call_minutes.pdf)



מענה: שינוי האסדרה המוצע אינו פוגע במשתמשי קווי המידע הקולי ואינו מטיל עליהם חיובים מוגברים. ההיפך הוא הנכון. הפחתת תעריפי קש"ג בתקופת מתווה ההפחתה ושינוי משטר התעריפים מפחיתים את רכיב העלות הקבועה לדקת שיחה יוצאת. רכיב זה מהווה כיום את רוב העלות של דקת שיחה יוצאת. לכן, שינוי האסדרה יאפשר למפעילים להוזיל את מחירי הטלפוניה או להגדיל את חבילת דקות השיחה לאין ערוך, וזאת במקום המצב כיום בו לדוגמה רוב החבילות בענף הרט"ן מוגבלות לסך של 5,000-2,000 דקות שיחה לחודש. כך מצבם של משתמשי קווי המידע הקולי יוטב ותועלתם תגדל.

6.8. **טענה:** השימוע מבקש לבטל את המודל הכלכלי עליו שירותי המידע הקולי נסמכים – חלוקת הכנסות הקש"ג – מתוך מטרה לעצור שירותים אלה או להגבילם. קיימת הצדקה כלכלית והנדסית להסכמי חלוקת הכנסות: בעלי הרישיונות המארחים את קווי המידע הקולי חוסכים את עלויות התפעול של מקטעי הקצה של הרשת, כמו גם את קישור התשתית מהמתג אל מרכזיות מפעילי השירות ותפעול מערכות IVR. המשרד הכיר בעבר בערך החברתי של קווי המידע הקולי ובלגיטימיות שלהם להתקיים על בסיס חלוקת הכנסות הקש"ג. בשל כך, שינוי האסדרה פוגע בזכות הקניין ובחופש העיסוק של חברות המספקות קווי תוכן קוליים.

מענה: הטענה נדחית. כפי שפורט בהרחבה בחוות הדעת הכלכלית ובמסמך זה, תעריפי הקש"ג הנוכחיים שקבועים בתקנות אינם תואמים עוד את עלויות השלמת השיחה בפועל, וזאת בין היתר כיוון ששנים רבות לא בוצע עדכון לתעריפים אלה. במרווח שנוצר בין התעריף לבין העלות בפועל פועלות כיום חברות המספקות קווי תוכן קוליים. המשרד פועל כעת על מנת לתקן את העיוות ולצמצם מרווח זה. לא מתקבלת הטענה לפיה בשל פגיעה במודל כלכלי שנוצר במרווח האמור, המשרד יימנע מלממש את סמכותו לתקן עיוות שמתקיים זמן רב. יובהר כי חרף העובדה שמודל חלוקת הכנסות קש"ג אינו מיטבי בעיני המשרד, בשל היותו חוטא למטרת קביעת תעריף קש"ג, המשרד מכיר בלגיטימיות ובצורך של מנויים רבים לצרוך תכנים קוליים. בין היתר בשל כך פועל המשרד לעבור למשטר Bak באופן הדרגתי, אשר יאפשר זמן לשינוי המודל העסקי.

6.9. **טענה:** אחת ההצדקות לשינוי האסדרה היא ביטול תופעת ה"צינתוקים". ראשית, לא הוצגו נתונים אודות היקף התופעה. שנית, קיימים כלים לצמצום התופעה – כמו ביצוע תיקוני חקיקה – וניתן לפתח כלים נוספים אחרים.

מנגד, משטר Bak צפוי להגדיל את כמות השיחות הטורדניות – שיחות פרסומות ושיחות הונאה – ועלותה למשק תהיה גדולה לאין שיעור, כפי שמנתח הרגולטור הבריטי Ofcom. בשל כך, ההשקעה ברשתות תיפגע בשל הגידול בתנועה ובעומסים.

מענה: ההצדקה לשינוי האסדרה היא בראש ובראשונה תיקון העיוות הקיים היום בפער בין תעריף הקש"ג לבין עלותו בפועל, כמפורט בשימוע ובחוות הדעת הכלכלית. אחת ה**תועלות** הנלוות הצפויות לשינוי האסדרה היא צמצום תופעת ה"צינתוקים" – תופעה אשר לא הוכחה על ידי מי מהמגיבים לשימוע – אך אין מטרתו המרכזית של שינוי אסדרה זה בטיפול בתופעה זו.



באשר לביצוע שיחות "ספאם" ושיחות לא רצויות אחרות, אכן, על פי הספרות, אחד החסרונות התיאורטיים של משטר Bak הוא הפוטנציאל לגידול בכמות שיחות הספאם. דא עקא, תופעה זו קיימת באופן נרחב גם במדינות בהן לא מיושם משטר Bak, ומנגד במדינות בהן יושם – אין עדות לגידול בתופעה זו. יחד עם זאת, קיימים מגוון כלים להתמודד עם התופעה כמו רשימת "אל תתקשר אלי", וכן ביצוע תיקוני חקיקה מתאימים. ככל ותפתח תופעה כזו, המשרד יוכל לתת לה מענה רגולטורי הולם בכלים אחרים.

6.10. **טענה:** על פי הנתונים שהוצגו במסמכי השימוע, מקור הא-סימטריה בתשלומי הקש"ג של המפעילים השונים הוא הפער בין תעריף קש"ג לשיחה שמסתיימת ברשת מפ"א לתעריף לשיחה שמסתיימת ברשת רט"ן, ולא "גירווי ביקושים". הטענה לפיה אלמלא קווי התוכן, היקף השיחות לרשתות רט"ן יהיה גבוה פי כמה מהתנועה ההפוכה, אינה נכונה. אף אילו הפער נובע מ"גירווי ביקושים" כנטען בשימוע, מפעילי התקשורת יכולים להקים קווי תוכן משלהם ובכך ליצור סימטריה מחודשת.

מענה: בניגוד לטענתכם, הא-סימטריה אשר הוצגה בחוות הדעת הכלכלית היא בין מפעילי תקשורת שונים הפועלים באותו ענף, ולא דווקא בין מגזר המפ"א לבין מגזר הרט"ן. בחוות הדעת הכלכלית פורטו הסברים אפשריים שונים לא-סימטריה, אשר אחד מהם הוא "גירווי ביקושים". הפעלת קווי תוכן באופן ישיר על ידי בעלי הרישיונות, מבלי לבצע כל שינוי בתשלומי הקש"ג, לא צפויה לשנות את חוסר הסימטריה בתעבורת דקות שיחה בין המפעילים.

6.11. **טענה:** בחינת נושא הקש"ג צריכה להיעשות כחלק מבחינה רחבה יותר של כלל התשלומים בין בעלי הרישיונות, ובפרט – התשלומים בעד שירותי השוק הסיטונאי. לשם כך מוצע להאריך את תקופת ההיערכות, כך שהמתווה המדורג יחל ב-1.1.2024 ויאפשר למשרד להשלים את בחינת תעריפי השוק הסיטונאי במקביל להתחלת המתווה לשינוי משטר תעריפי הקש"ג.

מענה: הטענה נדחית. אין לכרוך את בחינת עדכון התשלומים הקבועים בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א), התשע"ה-2014 בעד שירותי השוק הסיטונאי בבחינת תעריפי הקש"ג. המשרד מקדם את שני הנושאים האלה במקביל, אך אין לדעתנו הצדקה עניינית לכרוך ביניהם, במסגרת מהלך רגולטורי משולב או באותו לוח הזמנים.

6.12. **טענה:** נטען בשימוע כי משטר Bak מאפשר לבעלי הרישיונות לממן את עלויות השלמת השיחה בכל דרך שיבחרו, לרבות גביית עלות שיחה נכנסת ממנוייהם. דבר זה מנוגד לקבוע ברישיונות⁹ ומהווה מס שרירותי המוטל על ידי המפעיל, אשר מעודד את המנוי להתנהלות צרכנית שאינה חיובית מבחינה כלכלית, הכוללת סינון שיחות נכנסות וקיצורן. יתרה מזאת, בעלי הרישיונות לא יוכלו לגבות את התשלום החסר ממנוייהם בשל התחרות העזה השוררת בשוק.

⁹ לדוגמה: סעיף 74.8 לרישיון פלאפון תקשורת בע"מ.



- מענה:** בחוות הדעת הכלכלית נכתב כי: "כל מפעיל בעל רשת יכול לפי בחירתו להחזיר את עלות ההשלמה של השיחה ברשת האחרת, ככל שישנה עלות כזו, באמצעות חיוב מנוייו בכל דרך תמחור שהוא מוצא לנכון ומותרת לו לפי רישונו". יובהר כי משטר Bak עוסק במישור הסיטונאי ואינו קובע הוראות רגולטוריות שונות במישור הקמעונאי, לרבות התשלומים אשר מותר למפעיל התקשורת לגבות ממנוייו.
- 6.13 **טענה:** בהתאם לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 ("חוק עקרונות האסדרה") קביעת אסדרה חדשה כמו שינוי משטר קש"ג, תעשה רק במקרים שהאסדרה היא אינטרס ציבורי מוגן ולטובת קידום התחרות. בניגוד לעבר, כיום אין תועלת צרכנית בהפחתה או בביטול הקש"ג כיוון שמשווקות בשוק הסלולר חבילות "הכל כלול", כך שהצרכנים אינם נדרשים לשלם תעריף לפי דקה. נוכח זאת, אין מקום לקדם את שינוי משטר תעריפי הקש"ג.
- מענה:** הטענה נדחית. מבלי להכריע בשאלה האם חוק עקרונות האסדרה חל על השינוי המוצע שיש בו משום קביעת תעריפים, הרי שבעת גיבוש המתווה המוצע, המשרד פעל בהלימה לעקרונות המנחים לאסדרה מיטבית המפורטים בסעיף 2 לחוק.
- 6.14 **טענה:** תעריף העברת הודעת מסר קצר (SMS לרשת רט"ן) לא נכלל במסגרת מעבר למשטר Bak, בשל חששו של המשרד מהתגברות תופעת הספאם. ראשית, סעיף 30א לחוק התקשורת קובע מתי ואיך ניתן לשגר הודעת פרסומת ללקוחות. שנית, לא ברור מדוע המשרד קבע כי בעיית הספאם קיימת רק ב-SMS. שלישית, אין הצדקה לכרוך בין היבטים צרכניים אלו לבין נושא כלכלי של תעריפי קש"ג.
- מענה:** המשרד בחר בשלב זה לשנות את משטר תעריפי הקש"ג רק ביחס לשיחות, ולא ביחס למסרונים. לא מן הנמנע כי בעתיד המשרד יבחן במהלך נפרד את תעריפי הקש"ג בשירות המסרונים.
- 6.15 **טענה:** תעריף קש"ג לבעל רישיון רט"ן בגין העברת הודעת מסר קצר הוא תעריף למקטע – 70 תווים בעברית או 160 תווים באנגלית. מוצע כי תעריפי הקש"ג לא יהיו תלויים באורך ההודעה וכי תעריף הקש"ג יהיה להודעה ולא למקטע.
- מענה:** כאמור לעיל, שינוי האסדרה אינו עוסק במסרונים אלא בתעבורה של דקות שיחה.
- 6.16 **טענה:** השינוי המוצע לקש"ג מב"ל בשיחות בין-לאומיות הנכנסות מחו"ל, יאפשר לבעל תשתית ומפעיל גדול לקבוע תעריף לא סביר, וכך יתאפשר לו לבצע סבסוד צולב ולהציע תעריפים נמוכים למנוייו בשירות שיחה לחו"ל או לשירותים אחרים. מהלך זה פוגע בתחרות עם המפעילים הקטנים וחסרי התשתית. המשרד לא התייחס לשאלת סבירות התעריף, לקביעתו ולאכיפתו. בנוסף, מצד אחד השימוע קובע כי תעריפי הקש"ג שואפים לאפס, ומצד שני המשרד מאפשר לבעלי הרישיונות לתמחר מקטע זה למב"ל בתעריף אינסופי.
- מענה:** הטענה נדחית. שינוי האסדרה נועד לאפשר לכלל מפעילי התקשורת שנותנים שירות שיחות בין-לאומיות ("מב"ל") יכולת מיקוח גדולה יותר אל מול המפעילים הזרים.



בנוסף, אין כיום תועלת תחרותית מקיומו של שוק מב"ל עצמאי. שירות מב"ל ניתן כיום במרבית המקרים כחלק מחבילת תקשורת אשר כוללת מספר שירותים שונים (שירותי שיחה פנים-ארציים, שירותי אינטרנט) ונהנה במידה רבה מהתחרות הענפית אליה מקושר בחבילה. פיקוח תעריפים למקטע זה, מתייחס לשוק המב"ל כשוק נפרד, בזמן שאין תועלת תחרותית בשימור שוק מב"ל עצמאי, וזאת בין היתר נוכח הצמצום המתמשך בהיקף שוק המב"ל אשר נובע בין היתר משינוי טעמי הצרכנים וההתפתחויות הטכנולוגיות.

6.17. **טענה:** המתווה המוצע מתמודד עם המודל הפסול של חלוקת הכנסות קש"ג. על מנת לוודא שמודל זה לא יתרחש בשירותים אחרים, יש להחיל את המתווה המוצע גם על שירותי 1-700 ו-1-800. אי החלת המתווה על שירותים אלה, תגרום בהכרח לארביטראז'.
מענה: שינוי האסדרה המוצע בשימוע עוסק בשיחות טלפון "רגילות" שהן הרוב המכריע של תעבורת הטלפוניה, ואינו עוסק בשירותי 1-700 ו-1-800. לא מן הנמנע כי בעתיד המשרד יבחן במהלך נפרד סוגיות אלה, ובכלל כך תעריפי הקש"ג בשיחות אלה.

7. בהתייחסויות לשימוע הועלו בפני המשרד הצעות שונות לשינוי המתווה המוצע בשימוע, אשר יפורטו להלן:

א. חלף מעבר למשטר Bak, מוצע לבצע תמחור חדש של הקש"ג באמצעות בנצי'מרק. זו שיטה פשוטה ומהירה שאינה דורשת משאבים כלכליים.

עמדת המשרד: בכל מתודולוגיה שתיבחר, לרבות שיטת הבנצי'מרק, קביעת תעריף של תשומה כלכלית אינה אמת אבסולוטית. זאת כיוון שכל תוצאה מבוססת על הנחות מסוימות אשר ניתנות לוויכוח. במובן זה אין יתרון לשיטת הבנצי'מרק על פני מתודולוגיית התמחור בה המשרד בחר לאורך השנים. לעומת זאת, מעבר למשטר Bak מייתר את הצורך בקביעת תעריף ומאפשר לכל מפעיל לתמחר את עלות השלמת השיחה בהתאם לעלויותיו האמיתיות.

בנוסף, כיוון שעלויות השלמת השיחה הן בסביבת עלות נמוכה כמתואר בחוות הדעת הכלכלית, אף לו היה מבוצע תמחור חדש בשיטת בנצי'מרק, הרי שזמן קצר לאחר התמחור החדש כבר תידרש להערכתנו הפחתה נוספת של התעריף אשר יהיה קרוב יותר לאפס. הפתרון המוצע פשוט יותר ליישום, הוא בעל תועלות רבות יותר, ונותן למפעילים ודאות לגבי האסדרה העתידית וזאת במקום בחינת הנושא מספר פעמים נוספות בעתיד.

ב. המתווה המדורג המוצע בשימוע כולל בתוכו מדרגות הפחתה משמעותיות ביחס לנהוג בעולם. בשל כך, מוצע לפרוש את המתווה המדורג על פני 8 שנים, כך ייקבעו מדרגות הפחתה מתוננות יותר.

עמדת המשרד: שינויי תעריף קש"ג, לרבות שינויי משטר תעריפים, הוא אירוע רגולטורי שכיח. במקרים רבים הרגולטורים בעולם קבעו מתווה הפחתה מדורג, אשר על פי רוב נפרש למשך 3 שנים, וכך גם נעשה בישראל בעבר. כדוגמה לכך ניתן למנות



את מתווה ההפחתה של האיחוד האירופי אשר מתואר בהרחבה בסעיף 6.1 לעיל. המשרד לא מצא דוגמה בה מתווה ההפחתה נפרש על פני תקופה ממושכת של 8 שנים.

- ג. תעריפי הקש"ג הנוכחיים גבוהים מהעלות האמיתית והיו צריכים להיות מתומחרים עוד בשנת 2015. בנוסף, עוד בשנת 2010 הומלץ כי התמחור בשנת 2015 יתבסס על מודל Pure-LRIC, אשר היה מביא להפחתה ניכרת לעומת התמחור בשנת 2010 שהתבסס על מודל TS-LRIC אשר כולל רכיבי עלות נוספים מעבר לנדרש. נוכח זאת, המתווה המדורג המוצע בשימוע ארוך מדי, ומשמר את העיוות הקיים בשוק. מוצע לעבור למשטר Bak באופן מיידי.
- ד. נוכח העובדה שתעריפי הקש"ג הנוכחיים גבוהים מעלותם האמיתית, מוצע להפחית את תעריף קש"ג רט"ן בעת קבלת ההחלטה ל-2 אג', בדומה לתעריף הנהוג באיחוד האירופי, ובשנה לאחר מכן לעבור למשטר Bak. תעריף קש"ג מפ"א יופחת בשיעורים זהים.
- ה. מוצע שלא לתת תקופת היערכות, שכן אין בזה צורך – אין שינוי בתהליכי העבודה בין בעלי הרישיונות בתקופת המתווה המדורג עד לשינוי המשטר. בנוסף, בשנת 2010 ניתנו 4 חודשים לצורך היערכות להפחתת תעריף קש"ג רט"ן, ובשנת 2014 תעריף קש"ג המפ"א הופחת באופן מיידי. בשני המקרים ההפחתה הייתה בשיעור של למעלה מ-70%, הרבה יותר משיעור ההפחתה שבמתווה המוצע.
- ו. מוצע לשנות את המתווה המדורג, כך שיכלול אך ורק את שני השלבים הבאים: שלב א' – ביטול תשלומי קש"ג בין מפעילים מאותו סוג (רט"ן-רט"ן, מפ"א-מפ"א); ושלב ב' – ביטול תשלומי קש"ג בין מפעילים שאינם מאותו סוג (רט"ן-מפ"א, מפ"א-רט"ן).
- עמדת המשרד ביחס לחלופות ג'-ו':** המשרד סבור כי חרף הפער הקיים בין תעריפי הקש"ג הקבועים כיום בתקנות הקש"ג לבין עלותם בפועל, שינוי האסדרה ראוי שיעשה באופן שיאזן בין הצורך בסגירת הפער הקיים לבין החשיבות לתת לשחקנים הפועלים זמן מתאים להיערך לשינוי מתכונת הפעילות העסקית כתוצאה משינוי האסדרה המוצע. המתווה המוצע ממתן את ההשפעות הכלכליות על כלל השחקנים בשוק והוא הולם את משך הזמן הנהוג באירופה בשינויים מסוג זה. על כן, אין לקבל את החלופות אשר מבקשות להקדים או לקצר את המתווה, ואת תקופת ההיערכות הכלולה בו.

בברכה,

ד"ר עופר רז-דרור

סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל כלכלה



העתקים:

מר אביגדור ליברמן, שר האוצר

מר מימון (מוני) שמילה, המשנה למנכ"לית ומנהל מינהל הנדסה, משרד התקשורת
גב' ברוריה מנדלסון, היועצת המשפטית (בפועל), משרד התקשורת
גב' איה בן פורת, סמנכ"לית בכירה ומנהלת מינהל פיקוח ואכיפה
עו"ד יעל מלם-יפה, סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד התקשורת
עו"ד רועי ברית, מנהל מחלקה בכיר (ייעוץ משפטי), משרד התקשורת
מר טל אלימלך, מנהל תחום בכיר (רגולציה) במינהל כלכלה, משרד התקשורת
מר אריאל שטיינר, ראש ענף (רגולציה) במינהל כלכלה, משרד התקשורת