

משרד התקשורת אגף כלכלה

גירסה "מושחרת" להפצה לשאר בעלי הרישיונות

י"ז אדר, תשע"ג

27 פברואר, 2013

לכבוד:

ח"כ משה כחלון שר התקשורת כאן	עדן בר טל מנכ"ל משרד התקשורת כאן
------------------------------------	--

שלום רב,

הנדון: המלצה בדבר שינוי תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א

מבוא

בשנת 2008 המליצה הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל ("ועדת גרונאו") לשר התקשורת על הקמת שוק סיטונאי בשירותי תקשורת ניידת בישראל. בנוסף, המליצה לקבוע תעריפים מבוססי עלות עבור השלמת שיחה ברשתות הניידות. המלצות אלה אומצו במלואן על ידי שר התקשורת. לתעריף השלמת שיחה ברשת ניידת, כמו גם להסדרתו של שוק סיטונאי, השפעה משמעותית על התחרות בתחום המפ"א, ולפיכך, מדובר בהליכים מקבילים, הנחוצים, כל אחד בפני עצמו, לפיתוח התחרות בשוק זה.

בשנת 2010 מונתה הוועדה לבחינת מבנה תעריפי בזק ועדכונם ולקביעת תעריפי שירותים סיטונאיים בתחום התקשורת הניידת ("ועדת חייק") על מנת לבחון ולהמליץ בדבר הסדרים מפורטים ביחס לתעריפי שירותים בשוק הסיטונאי, וכן ביחס לתעריף השלמת שיחה ברשתות ניידות וכן בדבר הסדר תעריפים לחברת "בזק".

לשם כך, משרד התקשורת שכר את שירותיה של חברת Frontier Economics ("חברת פרונטיר"), על-מנת שתסייע לוועדת חייק בבניית מודל עלויות עבור רשתות התקשורת בישראל.

לאחר שוועדת חייק הגישה את הדו"ח הסופי שלה, המשיכה חברת פרונטיר בהליך בניית מודל העלויות עבור משרד התקשורת.

מודל העלויות האמור, נועד לאמוד את עלותם של רכיבים שונים ברשתות של "בזק" ושל "הוט טלקום", ובכך, לאפשר למשרד לקבוע תעריפים של שירותים סיטונאיים שונים, לרבות פירוק למקטעים, bitstream access, וכן של שירות השלמת שיחה ברשת ניידת. במהלך בניית המודל, נפגשו נציגי חברת פרונטיר עם נציגי "בזק" ו"הוט טלקום", העבירו בקשות לקבלת נתונים

לחברות, וניהלו שיחות עם נציגי "בזק" ועם נציגי "הוט טלקום". כל זאת, על מנת שהמודל שיגובש, ישקף את מצב הדברים הנכון בישראל ואת התנאים המקומיים.

בהמשך לכך, בנוגע לעלויות השלמת שיחה (קישור גומלין) ברשת חברת "בזק", הגישה חברת פרונטיר המלצותיה למשרד ביום 27.2.2013.

בהתבסס על המפורט בדו"ח חברת פרונטיר המצ"ב, ולאחר שבחנו את האמור בו, המלצותינו הן:

1. לשנות את גובה התשלום בעד קישור גומלין לרשת מפ"א ("קישור גומלין", "קש"ג", "קישורית"), כך שייקבע, במהלך שנת 2013, ובהקדם האפשרי, תעריף מירבי של 0.0104 ₪ לדקה ואשר יעודכן אחת לשנה בהתאם להשתנות מדד המחירים לצרכן;

2. לקבוע תעריף אחיד לכל שעות היממה, ללא הבחנה בין שעות "שיא" ל"שפל";

3. לשוב ולבחון תעריף זה לקראת תום שנת 2016, או לכשישוב ויבחן המשרד את התשלום בעד קישור גומלין לרשת רט"ן.

במסמך זה נסקור את השיקולים העומדים בבסיס המלצותינו לרבות המודל הכלכלי, ההיסטוריה של הרגולציה בתחום, היבטים מתודולוגיים ותיאורטיים בקביעת עלות קש"ג, סקירה אודות המצב במדינות אחרות, וכן הערכתנו בדבר השפעת שינוי התעריף כמוצע על בעלי הרישיונות הנוגעים בדבר ועל התחרות בתחום הטלפוניה הנייחת.

השלמת שיחה – הצורך ברגולציה

הסדרת שירות קישור-גומלין בין מפעילי תקשורת שונים, היא אחת המשימות העיקריות של רגולטור המבקש לעודד תחרות. ללא הסדרה, קיים חשש כי לא יתקיימו קישורי-גומלין בין רשתות ותתקיים "בלקניזציה" של רשתות התקשורת והמערכת תתפרק ל"איים" שאינם מסוגלים לתקשר אחד עם השני¹. בהעדר קישור גומלין כאמור, יוותרו מפעילים חדשים ללא אפשרות לקיים תקשורת בין מנוייהם לבין מנויי המפעיל הוותיק (incumbent), ויוכלו לספק למנוייהם מוצר מוגבל המאפשר שיחות פנים-רשתיות בלבד ברשת קטנה המניבה תועלת נמוכה ללקוחות פוטנציאליים. מטבע הדברים, מוצר מוגבל זה לא יוכל להתחרות עם המוצר שמספק המפעיל הוותיק. לפיכך, למפעיל הוותיק אינטרס מובהק לא לקיים קישור-גומלין עם המפעיל החדש ובכך לדחוק אותו אל מחוץ לשוק. לאור האמור עולה הצורך לקבוע חובה רגולטורית של קיום קישור גומלין בין רשתות.

ואולם אין די בהתערבות כאמור, ועולה גם הצורך להתערבות רגולטורית במישור קביעת התעריפים של שירות זה.

¹ כפי שהתרחש במדינות הבלקן לפני מלחמת העולם הראשונה ושוב בשנות ה-90 של המאה הקודמת.

הרציונל לקביעת תעריף לשירות קישור גומלין נדון בהרחבה בחוות דעת של אגף כלכלה ותקציב במשרד התקשורת בעניין הסדרת תעריף קש"ג ברשתות ניידות, בשנת 2004 ובשנת 2010², ולכן לא נרחיב בעניינו במסגרת מסמך זה, רק נאמר בתמצית, כי אף עם קיומה של תחרות וריבוי מפעילים, לכל מפעיל (ללא קשר לגודלו או למצבו בשוק) תמריץ לקבוע תעריף גבוה להשלמת שיחה ברשתו, כיוון שעלות זו מושתת, הלכה למעשה, על המפעילים המתחרים המבקשים להשלים שיחות (ולא על מנוייו שלו). בהיעדר תעריף שנקבע בידי הרגולטור, יוכל מפעיל להפוך את התשלום עבור השלמת שיחה למקור הכנסה אקסוגני, שעלותו מושתת על מנויים של מפעיל אחר. במקרים קיצוניים, יוכל מפעיל גדול בשוק למנוע התפתחותה של תחרות, בכך שיהפוך את עלות השיחה הנכנסת אל מנוייו (שהם עיקר המנויים) ליקרה באופן שירתיע מנוי של מתחרה להתקשר אל מנוי של המפעיל הגדול, או ירתיע את המתחרה מלהציע תעריפים תחרותיים לשיחות אלו. בכך למעשה ימנע המפעיל הגדול ממפעילים אחרים את אפשרות החזרה לשוק ויכולת התחרות לאורך זמן, הלכה למעשה. כשל שוק זה מצוי בבסיסה של ההתערבות הנדרשת בקביעת תעריף הקש"ג.

הפער בין עלות קש"ג למחיר שיחה שקובע מתחרה חדש

מפעיל חדש, המבקש ליתן שירות למנוייו, ניצב בפני מצב בו רוב השיחות של מנוייו יסתיימו ברשת של מפעיל אחר. כפועל יוצא, יידרש המפעיל החדש לשלם למפעיל האחר תשלום בעד קישור גומלין על רוב דקות השיחה שיוזמים מנוייו. לעומת זאת, שיעור השיחות הפנים רשתיות בגינן אינו נדרש לשלם למפעיל אחר, קטן אצל מפעיל חדש ביחס למפעילים בעלי נתח שוק גדול. כתוצאה ההוצאות של מפעיל חדש בגין קבלת שירות קישור גומלין עולה משמעותית על הכנסותיו משירות זה, ותעריף קישור גומלין הופך לחסם משמעותי לתחרות.

אומנם, ביחס למספר המנויים שלו, מפעיל חדש (או קטן) יקלוט מרשתות אחרות מספר שיחות גדול יותר מאשר מפעיל ותיק (או גדול), מכיוון שרוב המבקשים להתקשר ללקוחותיו עושים זאת מחוץ לרשתו. ואולם מאחר שסביר שמפעיל חדש יציע תעריפים נמוכים יותר מאלו שמוצעים בשוק ויפנה לצרכנים עתירי תנועה בכדי לגייס לקוחות "כבדים", לקוחותיו צפויים לזוּם יותר שיחות מאשר יקבלו, ובכך ייווצר למפעיל החדש גירעון בתנועה ובתשלומי קישור הגומלין שיהיה עליו לשלם לשאר המפעילים³.

כמו כן, ככל שייקבע תעריף קש"ג גבוה שאינו מבוסס על עלות הפקת השירות, כך יישחק הרווח של המפעיל החדש, הנדרש כאמור לשלם למפעיל האחר שיעור גבוה יותר מהפדיון שלו עבור שיחה שיוזמים מנוייו, וכך תקטן ההיתכנות הכלכלית של כניסתו לשוק ותפגע התפתחות התחרות. אף אם במצב זה תהיה כניסה של מפעילים חדשים לשוק, סביר שתישמר רמה גבוהה יחסית של מחירים לשירותים הניתנים למנויים.

² ראה סעיף 7 לחוות דעתו של סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציב מיום http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/9/2079.pdf. 4.5.2010

³ תופעה זו התרחשה בישראל בעת כניסתה של הוט לשוק הטלפוניה הנייחת, ובעבר בין חברת מירס ומפעילי הרט"ן הגדולים (פלאפון, פרטנר, וסלקום).

לתעריף קש"ג שאינו מבוסס עלות השלכות גם על אסטרטגיות שיווקיות ועל מגוון ההצעות המוצעות לצרכנים. ככל שתעריף קש"ג גבוה יותר, כך עולה הסיכון בהצעה של חבילות דקות "ללא הגבלה", האופייניות למפעילים חדשים. זאת נוכח הסיכון שמנוייו של המפעיל החדש יגרמו לו להוצאה כבדה בגין מספר גדול של שיחות חוץ-רשתיות.

היסטוריה של קביעת תעריפי קש"ג ניח: עלויות נגישות והדדיות

ועדת גרונאו 1998

הוועדה להסדרת תעריפי חברת בזק בראשות פרופ' ראובן גרונאו, אשר הגישה המלצותיה בספטמבר 1998 ("ועדת גרונאו 1998") בחנה את מכלול תעריפי חברת "בזק". באותה עת, חברת "בזק" היתה היחידה שסיפקה שירותי בזק פנים ארציים ניחים. בעידן זה טרם אספקת שירותי גישה רחבת הפס, עיקר ההכנסות של חברת "בזק" היו בגין מתן שירותי התקשורת הניחת המפוקחים, ובפרט ממתן שירותי הטלפוניה פנים-ארצית על-ידה⁴.

שירותי הטלפוניה הניחת העיקריים שסופקו באותה עת היו שירות הנגישות (דמי ההתקנה והתשלום החודשי הקבוע בעד הקו), ושירות שיחות פנים ארציות ניחות-פנים רשתיות ואל רשתות הרט"ן (שיחות קישוריות יוצאות). כן סופק שירות קש"ג ניח על-ידי "בזק", לצורך מתן אפשרות השלמת שיחות מאת מנויי רט"ן אל מנויים שלה והשלמה ויצירה של שיחות בינלאומיות (שיחות הקישוריות הנכנסות).

ועדת גרונאו 1998 בחנה את מכלול עלויות חברת "בזק" במודל של "top down", קרי, מודל המתבסס על נתוני הדו"חות הכספיים ומערכות התמחור של החברה, בשינויים מתחייבים, כגון מקדם התייעלות. זאת, בניגוד למודל "bottom-up", המבקש לדמות רשת חדשה ויעילה.

העלויות שנלקחו בכלל חשבון במודל זה התבססו על עלויות היסטוריות בכפוף להתאמות שערכה הוועדה. בהמשך המליצה הוועדה, לאחר שבחנה את הפער בין העלויות השנתיות המוכרות על-ידה (כולל רווח מוכר) לבין היקף ההכנסות השנתי, על הפחתה של כ-10% ברמת התעריפים הכללית (בכפוף להתאמה אינפלציונית).

קביעת מבנה התעריפים לשירותי החברה על-ידי ועדת גרונאו 1998, ובכלל כן לעניין תעריף קש"ג ניח, נעשתה, בין היתר, באופן שיקטין את הסבסוד הצולב בין השירותים השונים ובעיקר בין התנועה הטלפונית הרווחית ושירותי הנגישות הגירעוניים.

הקטנת הסבסוד הצולב הניחה את היסוד ל"תחרות אמת" בשוק התקשורת הפנים ארצית הניחת.

⁴ סך ההכנסות מהשירותים המפוקחים היוו בשנת 1997 כ-90% מההכנסות בתחום הפנים ארצי הניח (על בסיס נתוני ההכנסות שבעמ' 30 לדו"ח ועדת גרונאו 1998).

לשם הקטנת הסבסוד הצולב, וועדת גרונאו 1998 המליצה שכל שירות יישא בעלויותיו הישירות, ושהעלויות העקיפות יועמסו באופן פרופורציוני על כלל השירותים. עם זאת, וכדי למנוע התייקרות חדה מדי בעלויות הנגישות, המליצה הוועדה שהעלויות העקיפות שצריכות היו להיות מועמסות על שירותי הנגישות יועמסו על שירותי השיחות. במסגרת זו, המליצה הוועדה ששיחות הקישוריות יישאו רק במחצית ההעמסות שהועמסו על השיחות הפנים-רשתיות. ההעמסה המופחתת כאמור נומקה בכך שאין זה ראוי כי מנוי של רשת אחרת יישא בעול "גירעון הנגישות" של צרכני חברת "בזק"⁵. העמסת העלויות על שיחות הקישוריות נקבעה בשיעור של 110% בהשוואה ל-220% על שיחה פנים רשתית.

כתוצאה, המלצת הוועדה היתה כי דמי ההתקנה והתשלום החודשי הקבוע בעד הקו (הנגישות) יועלו ב-12% וכי תעריפי השיחות הפנים רשתיות יופחתו ב-32%. הוועדה המליצה כי תעריפי הקישוריות (הנכנסת והיוצאת) יופחתו בשיעור של למעלה מ-50%.

מחיר הקישוריות הנייחת

קביעת תעריף הקישוריות הנייחת התבססה על נוסחה שנקבעה לאחר ניתוח עלויות רכיבי הרשת של חברת "בזק" הנדרשים לשם השלמת שיחה ברשת החברה, והשוואת עלויות אלה לעלויות של שיחה פנים רשתית רגילה. הקצאת מקורות יעילה, לעמדת הוועדה היתה מחייבת קביעת תעריף על בסיס עלויות תוספתיות לזמן ארוך (LRIC). אולם שימוש בשיטה זו לא היה מספק מענה לכיסוי העלויות המשותפות של "בזק" כמפורט לעיל. לכן כאמור, נקבעה העמסה גבוהה של העלויות המשותפות על השיחות הפנים רשתיות.

כלומר, התעריף בעד קש"ג ניח עליו המליצה הוועדה, כלל הן את העלות הישירה של השלמת השיחה ברשת חברת "בזק" והן עלויות משותפות נוספות, אשר בהתאם לנסיבות באותה עת, סברה הוועדה כי לא ניתן להעמיס על שירות הנגישות. בתחילת שנת 1999 נקבעו תעריפי השלמת שיחה ברשת חברת "בזק" על בסיס המלצות אלו.

ועדת גרונאו 2003

בדומה לוועדת גרונאו 1998, גם הוועדה להסדרת תעריפי חברת "בזק" בראשות פרופ' גרונאו, אשר הגישה המלצותיה במרץ 2003 ("ועדת גרונאו 2003") בחנה את מכלול תעריפי חברת "בזק" בעולם שבו מהווים שירותיה המפוקחים בכלל ושירותי הטלפוניה המפוקחים בפרט את עיקר הכנסותיה (שירותי הפס הרב היו באותה עת ב"חיתוליו")⁶.

⁵ יוער כי המלצות ועדת גרונאו 1998 התייחסו למונח "שיחות קישוריות" ככאלה שכוללות הן שיחות יוצאות לרשתות אחרות והן שיחות נכנסות. לעניין מסמך זה רלוונטי בעיקר מקטע השלמת השיחה ברשת הנייחת, כלומר השיחות הנכנסות, וכן השיחות היוצאות ממב"ל ביחס למקטע יצירת השיחה, אשר נקבע כי בעדו ישלם מב"ל למפ"א תעריף זהה לתעריף קש"ג.

⁶ ההכנסות משירותי הטלפוניה היוו בשנת 2001 כ-74% מהכנסות החברה וסך ההכנסות מהשירותים המפוקחים היוו כ-90% מההכנסות (עמ' 65 לדו"ח ועדת גרונאו 2003).

בדומה לוועדת גרונאו 1998, גם ועדת גרונאו 2003 פעלה לצמצום הסבסוד הצולב בין תעריפי השיחות לתעריפי הנגישות. וועדת גרונאו 2003, כקודמתה, זיהתה את תעריפי הקישוריות הגבוהים כאחד החסמים העיקריים להתפתחות התחרות בתחום הטלפוניה הנייחת, והמליצה להפחית את תעריפי הקישוריות בכ-8%.

תעריפי קש"ג נייח הקבועים כיום בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד קישור גומלין), תש"ס - 2000 ("תקנות קש"ג") בסך כ - 4.2 אג' לדקת שיחה בשעות השיא וכ- 2.3 אג' בשעות השפל (ללא מע"מ) מבוססים בעיקרם על נוסחת גרונאו 1998 ועל ההפחתה הנוספת שהומלצה על-ידי הוועדה בשנת 2003, בשינויי מדד, ועל כן הם נושאים בהעמסה גבוהה של עלויות הנגישות המשותפות של החברה.

הסדר Bill and keep 2004 ("חייב ושמור") - כניסתה של "הוט" לתחרות בשוק התקשורת הנייחת

בשנת 2004 נדרש משרד התקשורת להסדיר תשלומי קישור גומלין בעד שיחות שבין רשת חברת "בזק" לבין רשת של מתחרה חדש המחויב בחובת מתן שירות אוניברסלי, "הוט טלקום". ההסדר שנקבע התבסס על עיקרון "חייב ושמור" (Bill & Keep). על-פי ההסדר לא התבצע בין "בזק" לבין "הוט טלקום" חיוב בגין קישור גומלין לעניין שיחות המועברות בין שתי הרשתות, וכל צד נשא בעלויותיו לעניין זה. תוקף ההסדר הוגבל ל-24 חודשים או להפרש מצטבר של 1,050 מליון דקות שיחה בין תנועה שמקורה ברשת "הוט טלקום" לבין תנועה שמקורה ברשת חברת "בזק". בשנת 2006 הוארך ההסדר באופן שאפשר ניצול מכסת הדקות המירבית האמורה באופן מלא או ב-9 חודשים נוספים לכל היותר.

משרד התקשורת סבר כי תעריפי הקישוריות הנייחת ברמתם דאז היוו חסם כניסה תחרותי למפעיל חדש המחויב בחובת פריסה אוניברסלית, לצד חסמי כניסה אחרים, בהיותם אחד ממרכיבי העלות המשמעותיים של אותו מפעיל, ומשכך החליט להעניק לו "הגנת ינוקא" בשלבי התחרות הראשוניים המסירה חסם זה, על פי הסדר "חייב ושמור" בתנאים כפי שנקבעו.

ההסדר שנקבע אפשר למתחרה החדש להשתמש בכלי האפקטיבי ביותר לחדירתו המהירה לשוק - קביעת תעריפי שירותים למנויין, בין היתר, במבנה של תשלום חודשי קבוע (Flat Rate) וזאת מבלי להיחשף לסיכון הכרוך בעלויות קישור גומלין גבוהות בשלבי התחרות הראשוניים. בכך הצטמצם, ולו באופן חלקי, הפער מול המתחרה הוותיק.

הסדר הודיות למפ"א ייחודי 2004

בשנת 2004 תוקן חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב – 1982, באופן המסמיך את שר התקשורת להעניק לחברות שיעמדו בתנאי סף שנקבעו לעניין זה, רישיון מפ"א כללי ייחודי שבמהותו מאפשר אספקת שירותי תקשורת ניחת ללא חובת אזורי ביקוש. כלומר בהתאם לתיקון, בעל רישיון מפ"א ייחודי רשאי לספק שירותים במקומות על פי בחירתו ללא חובת אספקת שירות אוניברסלי או חובת אספקתו באזורי ביקוש נרחבים כפי שחלה עד לאותה עת על מבקשי רישיון מפ"א. במקביל, תוקנו תקנות קש"ג באופן שנקבע בהן כי התשלומים למפ"א ייחודי בעד השלמת שיחה ברשתו יהיו זהים לאלו המשלמים למפ"א כללי עבור השלמת שיחה ברשתו. כלומר, לעניין תשלום בעד שירות קש"ג נקבע **הסדר הודיות** שלפיו תעריף קש"ג עבור השלמת שיחה ברשת הבזק שבאמצעותה מספק בעל רישיון מפ"א כללי ייחודי את שירותיו, יהיה זהה לתשלום קישור הגומלין עבור השלמת שיחה ברשת הבזק הציבורית של מפ"א כללי כדוגמת חברת "בזק".

השלמת שיחה ברשת VOB 2007

בהתאם למדיניות שר התקשורת בעניין ההסדרה והרישוי של אספקת שירותי טלפוניה באמצעות שירות גישה רחבת פס (VOB) מינואר 2007 ("מדיניות ה-VOB"), נקבע לעניין תשלום בעד שירות קש"ג הסדר הודיות גם ביחס למפעילי VOB. בהתאם להסדר נקבע כי תעריף קש"ג עבור השלמת שיחה ברשת הבזק שבאמצעותה מספק מפעיל VOB את שירותיו, יהיה זהה לתשלום קישור הגומלין עבור השלמת שיחה ברשת של מפ"א בעל תשתית, כדוגמת חברת "בזק", למשך שנתיים. בהתאם למדיניות ה-VOB, הוחלט שבתום שנתיים מהענקת רישיון VOB לראשונה יקיים המשרד "תחנת בדיקה" אשר בה, בהתאם להתפתחות התחרות בתחום התקשורת הפנים ארצית הניחת בפועל ולשינויים נוספים שיתרחשו, כדוגמת שינויים במבנה העלויות של מפעילי ה-VOB או שינויים בתעריפי הקישוריות שייקבעו לחברת "בזק" יוחלט האם יש מקום לערוך שינוי בהסדר ההודיות.

הסיבות העיקריות שהביאו לקביעת הסדר ההודיות שנקבע היו בתמצית, אלה:

תכלית קביעת מדיניות ה-VOB, ובכלל כך קביעת תעריף השלמת שיחה ברשת VOB היתה לאפשר פיתוח תחרות בת קיימא. חסמי הכניסה למפעיל VOB נבעו, בין היתר, ממבנה תעריפי חברת "בזק" דאז: תעריפים נמוכים לציבור, ותעריף קש"ג גבוה יחסית מועמס עלויות משותפות וכפועל יוצא המרווח הנמוך שבין תעריפי שיחות למנוי הקצה לבין תעריף הקישוריות, ובנוסף, העדר אפשרות באותה עת לרכוש קו ADSL ללא שירותי הטלפוניה (Naked ADSL). אלה הביאו למצב שבו היה ספק רב בדבר כדאיות כניסת מפעילי VOB לשוק. ברי כי ככל שהיה נקבע הסדר תשלומי קש"ג לא סמטרי, באופן שהתשלום בעד קש"ג ניח לבעל רישיון VOB היה נקבע בשיעור נמוך מהתשלום בעד קש"ג ניח ל"בזק", היה מתעצם הקושי של מפעילי ה-VOB להיכנס לשוק.

לכך נוספה העובדה, כי באותה עת טרם נקבע הסדר בעניין ניידות מספרים, עניין שהווה חסם כניסה נוסף למפעילים חדשים. יתרה מכך, הניסיון המצטבר בפתיחת שוק הטלפוניה הנייחת לתחרות בעולם, הראה כי גם שנים לאחר פתיחת שוק התקשורת הנייחת לתחרות במדינות רבות שלט עדיין המפעיל הוותיק בשוק. יצוין כי בישראל צברה הוט טלקום אחוזים בודדים מההכנסות בשוק בתום שנתיים של תחרות וזאת למרות שנקבע בעניינה הסדר "חייב ושמור" שסייע לחזרתה לשוק ולמרות שהיא הציעה אז את שירותיה בתעריפים הנמוכים בכ-50%-45 מתעריפי "בזק". לאור כל האמור, הגיע המשרד למסקנה שלמפעיל ה-VOB צפוי קושי של ממש לחדור לשוק.

בנוסף, וכמתואר בהרחבה לעיל, תעריף קש"ג נייח נקבע בהתבסס על המלצת ועדות גרונאו 1998 ו-2003 על בסיס מודל עלויות של חברת "בזק", ובהתאם לעקרון ולפיו עליו לשאת גם בעלויות המשותפות של שירות הנגישות. על רקע עובדה זו, הגורמת לעלייה בתשלומי קש"ג (נטו) של מפעיל ה-VOB למפ"א ותיק בהשוואה למצב הרצוי יותר מבחינה תחרותית שבו לא היו מועמסות עלויות הנגישות המשותפות על תעריפי הקש"ג, ועל רקע חסמי הכניסה המתוארים כאמור, קביעת עקרון ההדדיות נועדה שלא להגדיל עוד יותר את הפער המובנה בין תשלומי קש"ג שמשלם מפעיל חדש שנכנס לשוק לבין תשלומי קש"ג שמשלם מפ"א ותיק וגדול בגין השלמת שיחה ברשת של המפעיל החדש. התעריף שנקבע, התבסס על העלות התקנית של חברת "בזק" בסך כ-2.8 אג' לדקה⁷, בתוספת מרכיב העלויות המשותפות. במסגרת החלת עקרון ההדדיות, המשרד ראה תוספת זו כמרכיב "הגנת ינוקא" בגובה של כ-0.7 אג' לדקה, כך שהתעריף הסופי שנקבע לדקת שיחה עמד על כ-3.5 אג' בממוצע⁸ ($2.8+0.7=$).

יוער כי באותה עת, במדינות רבות נהוג היה העיקרון שלפיו תעריף השלמת שיחה ברשת השחקן החדש נקבע, כצעד ביניים, כתעריף גבוה יותר למשך מספר שנים, בהשוואה לתעריף השלמת שיחה ברשת השחקן הוותיק. בנסיבות אלה, קביעת מודל הדדיות בנוגע לתעריף קש"ג שכלל בתוכו גם העמסת עלויות משותפות, שנבעה ממבנה התעריפים של חברת "בזק", נועדה לעודד את פיתוח התחרות באופן שמפעיל ה-VOB זכה להכנסה גבוהה יותר אשר אפשרה לו להציע הצעות אטרקטיביות יותר ללקוחותיו ולשפר את חדירתו לשוק.

הצורך בהתפתחות ההסדרה לאור מצב השוק כיום

כיום הרכב ההכנסות של חברת "בזק" השתנה ללא הכר בהשוואה להרכב בשנת 1998 ובשנת-2003. שיעור ההכנסות מטלפוניה קווית קטן משמעותית והגיע בשנת 2011 לכ-48% בהשוואה לכ-74% בשנת 2001. תעריפי שירותי הטלפוניה הנייחת מוצעים ברובם על-ידי "בזק" עצמה,

⁷ קרי, עלות הכוללת העמסת העלויות המשותפות בשיעור העלויות המשותפות הכללי של בזק בסך 73%, השיעור הנדרש להעמסה על כלל שירותי החברה לרבות שירות הנגישות לצורך החזר כלל העלויות המשותפות; שיעור זה נמוך מהשיעור שהועמס בפועל על שיחות הקישוריות בסך 110% כמוסבר לעיל.

⁸ ממוצע באותה עת של 4.5 אג' לדקת שיחה בשעות השיא ו-2.49 אג' בשעות השפל.

⁹ בניכוי מרכיב הוצאות קישור גומלין לרשתות ניידות מההכנסות המדווחות.

במסגרת סלי תשלומים חלופיים המוסדרים לפי סעיף 15א לחוק התקשורת. על פי נתוני בזק, לסלים אלה רשומים כיום כ- (...). ממנוי הקווים הבדידים של "בזק"¹⁰. הכנסות משירותים בלתי מפוקחים שהבולט ביניהם הוא שירות תשתית הגישה רחבת הפס לאינטרנט הפכו למקור הכנסה מרכזי של חברת "בזק" (כ-11% 25 בשנת 2011), שלא היה קיים כלל בשנת 1998 והיה רק בחיתוליו בשנת 2003.

שינויים אלה נובעים בעיקרם מהתחרות אליה נחשפה "בזק" בעשור האחרון בפעילות הליבה שלה, הן בתחום הטלפוניה והן בתחום הגישה רחבת הפס לאינטרנט. יוצא מכך שהגורם המסדיר אינו משפיע עוד כבעבר על הרמה ומבנה ההכנסות של החברה, וזו נקבעת באופן הולך וגדל בידי החברה ומושפעת מרמת התחרות ומכוחות השוק.

בנסיבות שבהן ההסדרים שנקבעו בידי משרד התקשורת השפיעו באופן משמעותי על מבנה ההכנסות של חברת "בזק" ורמתן, נדרש המשרד להתחשב ברמה הכללית של הכנסות חברת "בזק", ולוודא כי רמת ההכנסות הכוללת תישמר לאורך זמן, תוך שימור הרווח התקני של החברה.

עם שינוי הנסיבות, וגידול מרכיב ההכנסות משירותים לא מפוקחים ומשירותים המוצעים על ידי החברה בסלי התשלומים החלופיים, הצטמצם תפקידם של התעריפים המפוקחים בהשפעה על רווחיות חברת "בזק", ואין עוד צורך במעורבות הרגולטור בשימור רווחיותה התקנית של החברה. בנסיבות אלה אין עוד הצדקה להעמסה דיפרנציאלית של העלויות עקיפות (עלויות משותפות) על תעריפי השירותים השונים.

בהמשך להמלצות ועדת גרונאו (משנת 2008) ובהמשך למדיניות שר התקשורת לקידום התחרות בתחום הנייח באמצעות פיתוח שוק סיטונאי (מיום 2.5.12¹²), לצד ההסדרה הצפויה בדבר תעריפים קמעונאיים מירביים של חברת "בזק" לצורך מניעת ניצול כוח מונופוליסטי כמפורט במסמך המדיניות, על הגורם המסדיר לקבוע תעריפי שירותי חברת "בזק" במקטעים בהם קיים כשל שוק, כדוגמת מקטע השלמת השיחה ברשת החברה. המלצתנו היא שקביעה כאמור תעשה בהתבסס על העלויות התוספתיות של אותו שירות וללא העמסת עלויות עקיפות הנוגעות לשירותים אחרים, עלויות שהעמסתם כאמור תפגע בהתפתחות התחרות ותעכב פתרון כשל השוק, כפי שסברו אף וועדות התעריפים כמוזכר לעיל.

עתה נפנה לעקרונות העומדים בבסיס המודל המוצע.

¹⁰ נכון לציין כי בהתאם להוראות סעיף 15א לחוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב – 1982 התעריפים הנקבעים במסגרת סלי תשלומים חלופיים מוצעים לציבור לאחר תהליך של הגשת בקשה לסל תשלומים חלופי לשר התקשורת ובכפוף לכך ששר התקשורת ושר האוצר לא העבירו התנגדותם לסל המבוקש בלוחות זמנים מוגדרים. לבזק מגוון של סלי תשלומים חלופיים המאפשר לה להציע מגוון הצעות למנויים.

¹¹ בניכוי הוצאות קישור גומלין לרשתות ניידות מההכנסות המדווחות.

¹² http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/4/2824.pdf

מודל לחישוב עלות קש"ג

TS-LRIC

שיטת החישוב שנבחרה במסגרת ההליך שביצע המשרד לבחינת תעריפי קש"ג ניח, הינה שיטת bottom-up TSLRIC, המכונה גם TSLRAIC. השיטה נבחרה על-ידי חברת פרונטיר לאחר התייעצות עם אגף כלכלה במשרד והיא שיטה מקובלת בעולם לעניין חישוב עלות קישור גומלין. נציין כי המשרד כבר עשה שימוש במתודולוגיה זו בשנת 2010 לצורך קביעת תעריף השלמת השיחה ברשתות ניידות¹³.

מודל LRIC (Long Run Incremental Cost) הוא מודל מסגרת לחישוב עלויות. במסגרת מודל זה מוערכות כלל העלויות הכרוכות בהקמת רשת ובהפעלתה מתוך הנחה כי בטווח הארוך כלל העלויות הן עלויות משתנות. לאחר מכן, משיך המודל את העלויות לשירותים השונים (כגון יצירת שיחה, השלמת שיחה, שירות תקשורת נתונים רחבת-פס, וכו') ולבסוף קובע המודל מהי העלות הראויה לשירות רלוונטי. מודל LRIC הוא מודל צופה פני עתיד, במובן זה שהוא מניח הקמה של רשת חדשה בנקודת הזמן הנוכחית תוך תכנון יעיל לעתיד ותוך התעלמות מעלויות העבר שמגלמות כיום, במקרים רבים, חוסר יעילות. מודל כזה מאפשר להביא בחשבון את כלל עלויות הרשת של המפעיל, תוך הכרה באותן עלויות שנמצאות יעילות במבט צופה פני עתיד.

במודל המסגרת LRIC, נבנה מודל הנדסי של מפעיל יעיל, והשירות מתומחר על פי העלויות של מפעיל זה. שיטה זו מכונה "bottom-up model" שכן נקודת הבחינה בה היא מלמטה, קרי, מהרכיבים ההנדסיים הנדרשים לאספקת השירות, ולא מבסיס ההוצאות הקיים של המפעיל בדו"חות הכספיים. במסגרת יישום המודל כאמור, נהוג לבצע כיוול (reconciliation) מול הדו"חות הכספיים של החברה, בכדי לאתר קיומם של הבדלי עלויות מהותיים בין הרשת שנבנתה בצורת bottom-up לבין המערך התפעולי של החברה בפועל, ולוודא כי הבדלים כאמור משקפים פערים צפויים בין הרשת הקיימת לבין רשת יעילה כפי שהייתה נבנית כיום.

יצויין כי בשנת 2009 במסמך המלצה של הנציבות האירופית נקבע כי בקביעת תעריף השלמת שיחה, יש להשתמש במודל bottom-up ולחתור להגיע לתמחור תוספתי טהור (pure long run incremental cost). בשיטה זו, בונה הרגולטור מודל של מפעיל יעיל, סוכם את העלויות שהיו נמנעות לטווח ארוך (קרי, התקופה הנדרשת כדי שרשתו של המפעיל תותאם לכך, ללא עלות קבועה לטווח קצר), אילו לא היה המפעיל מספק שירות מסוים (לעניינו, השלמת שיחה), ומשית עלות זו על השירות.

השימוש בשיטת תמחור המתקרבת ל-pure LRIC, מקרבת את עלות אספקת שירות השלמת השיחה לאפס, שכן, ככל שמצטמצם המקטע (increment) אזי העלות הנזקפת לשירות יורדת. לכן, שוקלות רשויות תקשורת בעולם לעבור למודל של "חייב ושמור" (bill and keep) בין כל

¹³ http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/0/2080.pdf
וגם: http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/1/2281.pdf

הרשתות נייחות וניידות, ולקבוע כי דקות תנועה יעברו בין מפעילים מורשים ללא עלות¹⁴. נראה כי שיטה זו תצבור תאוצה בעתיד עם המעבר לרשתות "all-IP" בהן עלות התנועה השולית אפסית.

על אף קביעה זו של הנציבות האירופית, ולמען הזהירות ובהתחשב בדרך קביעת תעריפי השלמת השיחה ברשתות הניידות בישראל, מוצע שהמשרד יאמץ את המלצתה של חברת פרונטיר בעניין זה ויעשה שימוש, בעת הזאת, בשיטת תמחור TSLRIC (המכונה גם LRAIC), שהינה פחות רדיקאלית משיטת pure LRIC.

בשיטה זו, נמדדות העלויות הכרוכות באספקת כלל שירותי הדיבור – שיחות יוצאות ונכנסות כאחד (אך ללא התחשבות בעלות הקבועה עבור הגישה לרשת, המתומחרת בדמי השימוש הקבועים), וחלק מעלויות אלה מושת על שירות השלמת השיחה (בהתאם לשיעור השיחות הנכנסות מסך השיחות ברשת). בכך, בסיס העלות המשווה לשירות גדול באופן משמעותי ביחס לזה שבו נעשה שימוש במודל pure LRIC שמבקש למדד את העלויות הנמנעות עקב אי-אספקת שירות השלמת השיחה בלבד. זאת, מכיוון שרכיבים רבים ברשת (מתגי תוכנה, רכיבי media gateway, וכו') משרתים הן את השיחות היוצאות והפנים-רשתיות, והן את השיחות הנכנסות, ואי-אספקה של שירות השלמת השיחה לא היה מונע את הצורך בהם.

נציין כי ביחס לקביעות עתידיות של תעריפי קישור גומלין בשוק התקשורת (הנייד והנייח) נכון כי ישקול המשרד את מתודולוגיית ה-Pure LRIC, ואף את שיטת "חייב ו שמור" כהסדר קבוע.

הסדרה אירופאית

באירופה, שירות השלמת שיחה ברשת נייחת אופיין כ"שוק" מבין השווקים לשירותי תקשורת שונים¹⁵ – "call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location"¹⁶, ומשכך, רשאיות רשויות התקשורת במדינות השונות לעשות שימוש בכלים רגולטוריים מבעוד מועד ("ex ante"), לרבות פיקוח על התעריפים.

כאמור, כבר בשנת 2009 קבעה הנציבות האירופית בהמלצתה כי יש לקבוע תעריפי השלמת שיחה על בסיס מודל "bottom up" של מפעיל יעיל, תוך שימוש במחירי שחלוף של הרשת:

Operators which are compensated for actual costs incurred for termination have few incentives to increase efficiency. The implementation of a bottom-up model is

¹⁴ ראה לדוגמא: http://berec.europa.eu/doc/berec/bor_10_24_ngn.pdf. יש לציין כי אין מדובר בשינוי משטר לשיטת לקוח מקבל משלם (receiving party pays), אלא, המשך הקביעה כי הלקוח יזם השיחה הוא שצריך לשלם על השלמת השיחה, אלא שברשתות מודרניות, עלות זו שואפת לאפס.

¹⁵ הגישה האירופית מבוססת על קביעת שווקים לשירותים שונים, ניתוח שווקים אלה לאיתור מפעילים בעלי כוח שוק מהותי בשוק מסוים, והפעלת סעדים מתאימים כגון חובת אספקת שירותים סיטונאיים (mandated access), פיקוח תעריפים, וכו'.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0021:EN:NOT>, סעיף 2

לנספח i.

consistent with the concept of developing a network for an efficient operator whereby an economic/engineering model of an efficient network is constructed using current costs. It reflects the equipment quantity needed rather than that actually provided and it ignores legacy costs.¹⁷

המלצה זו קובעת עוד כי מוצדק לעשות שימוש במתודולוגיית pure LRIC. כדברי ההמלצה:

...the costs of termination services should be calculated on the basis of forward-looking long-run incremental costs (LRIC). 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 ... 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.¹⁸

הדדיות - קביעת תעריף על סמך עלויות חברת "בזק"

כאמור בפתח הדברים, המלצתנו היא לקבוע תעריף בעד קש"ג ניח אשר ישולם לכל מפעילי המפ"א, וזאת על סמך מודל עלויות למפעיל יעיל המבוסס על רשת המפעיל הוותיק (incumbent), היא חברת "בזק" (בין היתר, תוך שימוש בנתונים שהעבירה "בזק") ("מודל בזק", "עלויות בזק"). נכון לציין כי המפעיל הוותיק נהנה מיתרונות מובנים כדוגמת יתרון הראשוניות המאפשר פריסת רשת גמישה יותר. יתרונות מסוג זה מאפשרים למפעיל הוותיק להפעיל רשת יעילה ומשכך תעריף שנקבע ביחס למרכיבי רשת זו הוא זה שיעודד את כלל המפעילים להתייעלות ולהפחתת תעריפים לציבור.

המלצה זו עולה בקנה אחד עם המלצתה של הנציבות האירופית משנת 2009, הקובעת כי רשויות תקשורת באירופה אינן מחויבות לבצע בדיקת עלות נפרדת לכל מפעיל ומפעיל, אלא עליהן להסתמך על עלויות מפעיל הוותיק (היעיל)¹⁹. בהתאם לכך, ממליצה הנציבות כי תעריפי השלמת השיחה ברשתות ניחות וניידות ייקבעו בהתאם לעיקרון של הדדיות (reciprocity) בו מפעילים חדשים ישלמו למפעיל הוותיק את אותו תעריף שהם יקבלו עבור השלמת שיחה.

לחילופין, בשלבי עידוד התחרות הראשוניים, נקבע בהמלצה כי רשויות התקשורת רשאיות לקבוע משטר של "הדדיות דחויה" (delayed reciprocity), לפיו מפעיל חדש יקבל תעריף גבוה יותר מהמפעיל הוותיק לפרק זמן של מספר שנים ובכך, יתגבר המפעיל החדש על היותו קטן יותר

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>

סעיף (10).

¹⁸ ה"ש 17, סעיף (13).

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/c_2009_3359_en.pdf

סעיף 1 להמלצה.

מהמפעיל הוותיק, ועל כך שאינו נהנה מיתרון לגודל. ואולם, ביחס למפעילים נייחים חדשים קובעת ההמלצה כי לא נמצאה הצדקה לקביעת מנגנון כאמור²⁰.

בבסיס הקביעה האירופית עומד העיקרון כי תעריף השלמת שיחה אחיד, המבוסס על רשת יעילה, יעודד התייעלות בקרב מפעילים, ויאפשר למפעילים יעילים יותר להוריד מחירים. ארגון הרגולטורים האירופיים (ERG), גוף מייצג לנציבות האירופית, קבע כי הנהגת משטר השלמת שיחה דיפרנציאלי אינו נותן תמריץ להתייעלות המפעילים, ואי-היעילות עלולה להשפיע גם על מחירי השירותים למשתמשי הקצה²¹.

לגבי מפעילים שאינם בעלי תשתית גישה, העושים שימוש בטכנולוגיות יעילות יותר מאלה של "בזק" – VOIP, וחלקם אף מספקים שירות בתצורת "over the top" אשר אינה דורשת השקעה ברשתות ליבה כי אם במיתוג בלבד, אין חשש כי קביעת תעריף קש"ג המבוסס על עלויות "בזק" לא יכסה את עלויותיהם. עם זאת, בשל הצורך בשמירה על עקרון הפשטות ביישום תעריפי הקש"ג מוצע לקבוע כי יונהג עיקרון ההדדיות על בסיס עלויות "בזק" גם בנוגע אליהם.

לאימוץ עקרון הפשטות המוצע יש בענייננו השלכות מעשיות של ממש וסטייה מעקרון ההדדיות תתקל בקשיי יישום משמעותיים. זאת שכן, קיימים בשוק בעלי רישיונות המספקים שירותי טלפוניה הן בתצורת VOB, והן באופן מסורתי, בהתבסס על תשתית גישה עצמאית משלהם (חכורה או בבעלותם), בעיקר למגזר העסקי, והכל באמצעות אותן קידומות מספור. לו היה נקבע תעריף נמוך יותר להשלמת שיחה ברשתות VOB היתה הצדקה לקביעת תעריף גבוה יותר עבור השיחות הנכנסות לרשתות הגישה העצמאיות שלהם. ואולם, ליישום תשלומים דיפרנציאליים יש קשיים מעשיים, כגון אלה הנובעים מקיום קידומות מספור זהות המשמשות לשני סוגי הרשתות הנ"ל, ובפרט בעולם של ניידות מספרים שבו כלל לא ברור האם השיחה מסתיימת ברשת VOB או ברשת עצמאית. מעבר לשיקולי היישום כאמור, הרי שגם בהיבט התחרותי קיים ראציונאל להחיל תעריף הדדי אחיד על המפעילים האחרים, אשר נתח השוק שלהם עודנו קטן, וזאת על מנת להמשיך ולעודד חדירתם לשוק.

בשולי הדברים נזכיר כי בחלק ממדינות אירופה, מפעילים קטנים רשאים לקבוע את מחיר השלמת השיחה ברשתם ללא התערבות הרגולטור (למעט במקרים של חוסר סבירות קיצונית) שכן ההמלצות של הנציבות האירופאית שצוטטו לעיל, נוגעות לקביעת תעריפי השלמת שיחה ברשתות מפעילים מהותיים (SMP). הדבר מאפשר למפעילים הקטנים לקבוע תעריף שהוא אף גבוה מתעריף השלמת השיחה ברשת המפעיל הוותיק.

²⁰ ה"ש 17 סעיף (16).

²¹

התעריף המוצע החל משנת 2013

לאור כל האמור לעיל, המלצתנו היא להפחית במהלך שנת 2013, את התעריף בעד קש"ג ניח לתעריף בסך 1.04 אג' לדקת שיחה. תעריף זה נקוב במחירי 2012 ויש לעדכנו מדי שנה בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן.

מודל חברת פרונטיר כולל עלויות קש"ג ניח בשנים 2012 עד 2016. התעריף המוצע על-ידנו מאמץ את העלות שנתקבלה במודל חברת פרונטיר לשנת 2012, כמפורט בדו"ח פרונטיר המצ"ב. לאור הירידה הזניחה בעלות הקש"ג שהציגה חברת פרונטיר, במהלך שנות המודל כאמור (ירידה של 0.0005 ₪ במצטבר עד שנת 2016), אנו ממליצים שלא לקבוע מתווה תעריפים רב שנתי. כמו כן, אנו ממליצים לקבוע כי תעריף זה יהיה בתוקף בכל שעות היממה. בעוד שבעבר מתן מענה להיקף שיחות גבוה יותר דרש תוספת השקעות הרי כיום הקיבולת הנדרשת לאספקת שירות הטלפוניה, הינה נמוכה יחסית לקיבולת הנדרשת לאספקת שאר שירותי הבזק, ועל כן אינה מהווה אילוץ הדוק לקביעת גודל הרשת ועלותה. משכך אין עוד הצדקה, כבעבר לקביעת תעריף גבוה בשעות השיא ותעריף נמוך בשעות השפל, ואין עוד לקבוע תעריף המתמרץ שיחות בשעות השפל.

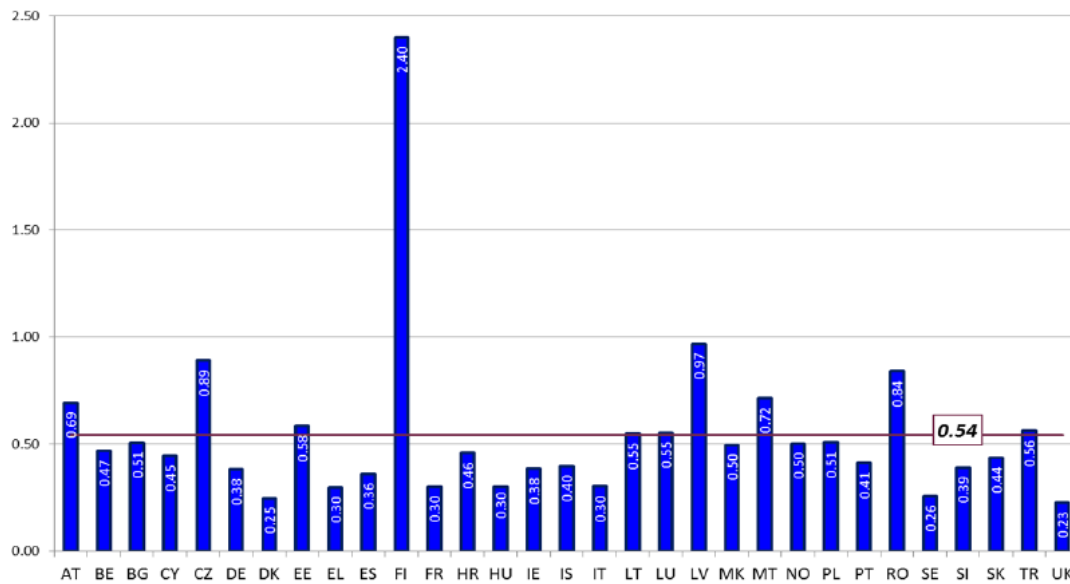
אנו סבורים כי התעריף המוצע כולל החזר עלויות ורווח סביר לבעלי רשיון מפ"א כללי, וכי הפחתה כאמור ביחס לתעריף הקיים, תקדם את עניינו של הציבור העושה שימוש ברשתות מפ"א, ותקדם את התחרות בשוק התקשורת הנייחת, זאת במקביל לפתיחת השוק הסיטונאי.

תעריף השלמת שיחה - השוואה בינלאומית

ארגון הרגולטורים האירופיים - BEREC - body of European regulators of electronic communications, מפרסם אחת לשנה דו"ח הסוקר את עלויות השלמת השיחה במדינות האיחוד. מהדו"ח שפורסם בינואר 2012²², עולה כי העלות הממוצעת להשלמת שיחה באירופה נעה בין € 0.0054 ו-€ 0.0080 לדקה, בהתאם לסוג השירות (Layer 1, Layer 2, Layer 3) שהם כ- 2.7 עד 4 אגורות. להלן התעריפים הפרטניים במדינות השונות ב-Layer 1 בהם הממוצע הוא € 0.0054, כאמור:

²² http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/331-tr-benchmark-snapshot-as-of-january-2012_0.pdf

Effective weighted per minute interconnection rate - Layer 1
Incumbent's fixed network (€ cent)



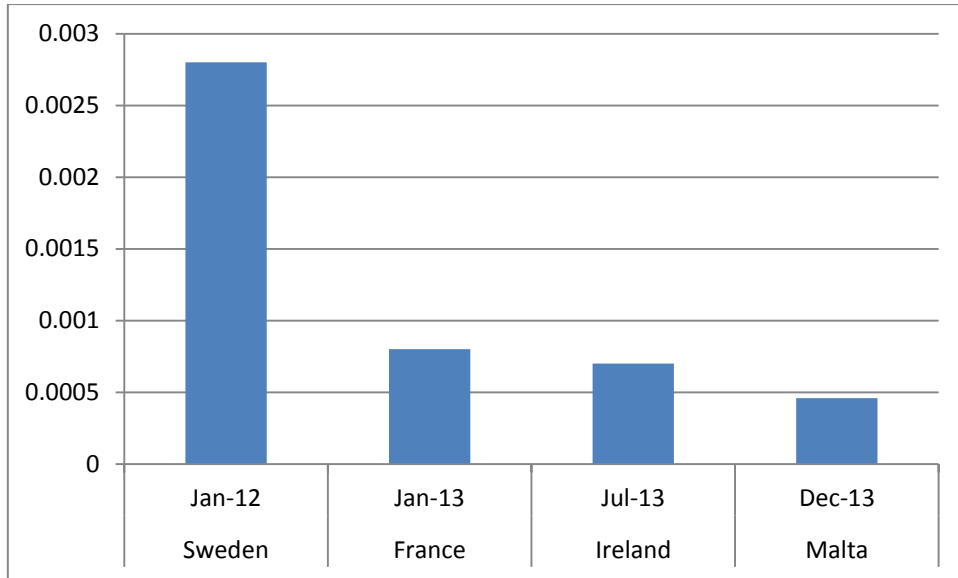
מקור: BEREC

במהלך השנים ניכרת ירידה משמעותית במחירי השלמת השיחה באירופה. במדינות בהן נקבע התעריף לאחרונה, ואשר מיישמות את המתודולוגיה של הנציבות (pure LRIC), התעריף שנקבע נמוך באופן משמעותי מהממוצע האירופי המצוין לעיל, שכולל תעריפים היסטוריים אשר לא עודכנו מזה זמן. כך, למשל, באירלנד²³ קבעה רשות התקשורת בחודש נובמבר 2012 תעריף של € 0.0007, שהם כ-0.35 אגורות לדקת שיחה. כמו כן, הרגולטור הצרפתי ARCEP קבע כי החל מחודש 2013, יעמוד התעריף על € 0.0008²⁴, שהם כ-0.4 אגורות לדקת שיחה.

בגרף שלהלן ניתן לראות את תעריף השלמת שיחה ברשת ניחת במדינות שונות באירופה בהן נקבע התעריף לאחרונה, על פי מועד כניסתו לתוקף (התעריפים מוצגים במונחי יורו):

²³ http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg12125.pdf

²⁴ http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&L=1&tx_gsactualite_pi1%5Buid%5D=1423&tx_gsactualite_pi1%5BbackID%5D=1&cHash=9f6dc020e9



מקור: telegeography, אתרי הרשויות

כך, ניתן לראות כי התעריף המוצע על ידנו הינו גבוה ביחס ל"מיטב הנהלים" (best practices) האירופי העדכני.

השפעת השינוי המוצע – "היום שאחרי"

הפחתת תעריף השלמת שיחה לכ-1 אג' לדקה תקטין את ההכנסות של בעלי רישיונות מפ"א משירות זה.

את אובדן ההכנסות ניתן להפריד ל-3 סוגים – אובדן הכנסה בגין דקות שיחה שמקורן ברשתות רט"ן, אובדן הכנסות בגין דקות שיחה שמקורן ברשתות מב"ל שבגינן אין בעת הנוכחית חיסכון מקוז על דקות יוצאות חוץ רשתיות, ואובדן הכנסה בגין דקות שיחה נכנסות ממפ"א אחר, שכנגדן יש חיסכון מתקוז בדמות תשלום קש"ג נמוך יותר על שיחות יוצאות למפ"א.

ואולם כנגד דקות נכנסות שמקורן ברשתות הרט"ן יש לראות את החיסכון בהוצאות קש"ג נייד כתוצאה מהפחתת תעריפי הקש"ג הנייד שבוצעה בתחילת שנת 2011, כחסכון מתקוז. במהלך דאז קטנו התשלומים ששילמו בעלי רישיונות המפ"א עבור קישור הגומלין בשיעור ניכר מבלי שהיתה לכך השפעה שלילית כלשהי על הכנסותיהם. ההפחתה האמורה בתעריף קש"ג נייד, שיפרה את כושר התחרות שלהם ואפשרה להם לראשונה להציע תבילות "הכל כלול" שכללו דקות שיחה גם ליעדי רט"ן. למעשה, לו היו מותאמים תעריפי קש"ג נייד וקש"ג נייד לעלויותיהם באותו מועד היו כל בעלי רישיונות המפ"א במאזן מקורות חיובי כתוצאה משינוי כזה, בשל ההפחתה המשמעותית יותר (במונחים אבסולוטיים) בתעריפי הקש"ג הנייד בהשוואה לזו של תעריפי הקש"ג הנייד. לכן ניתן ונכון לקחת בחשבון את ההשלכות הכוללות של שני המהלכים הללו יחד על מקורות בעלי רישיונות המפ"א ומכך עולה כי השפעתם הכוללת על מקורות אלו ועל כושר התחרות של מפעילי המפ"א חיובית.

נכון לציין שבגין דקות מפ"א בלבד, נכנסות ויוצאות, (ללא דקות נכנסות מרט"ן ודקות מב"ל) לכל בעלי רישיונות המפ"א (כלומר ל-012-פרטנר ולנטוויזין-סלקום), למעט "בזק", תוצאת ההפחתה המוצעת היא תוספת מקורות והדבר משקף את ההשלכות החיוביות של המהלך על התחרות בתחום הטלפוניה הנייחת, שכן תוספת זו בעולם תחרותי, סביר שתבוא לידי ביטוי בהצעות ערך משופרות ללקוחות.

נתוני הרבעון השני של שנת 2012 מראים כי חברת "בזק" מוציאה לרשתות נייחות אחרות כ- (...) דקות, ומשלימה²⁵ ברשתה כ- (...) דקות שמקורן ברשתות אחרות, נייחות וניידות. בכך, מאזנה של "בזק" עומד על כ- (...) דקות (...). אם נניח שתעריף הקש"ג נייח עומד היום על כ-0.035 ש"ח²⁶ בממוצע אזי הדבר יגרום (...) בהכנסותיה של חברת "בזק". ברשת הוט טלקום המאזן באותה תקופה עומד על כ- (...) ומכאן שהמהלך המוצע מביא (...) בהכנסות "הוט טלקום". (...) בהכנסות סלקום מפ"א (כולל נטוויזין) ופרטנר מפ"א (כולל 012 סמייל) הינה (...) בהתאמה²⁷.

לחברת "בזק", הכנסות שנתיות של כ-4.648 מיליארד ש"ח (בשנת 2011), כך שההפחתה המוצעת בתעריף הקש"ג נייח (...) את הכנסותיה של החברה בכ- (...) ²⁸. לחברה רווח תפעולי של 1.658 מיליארד ש"ח, כך שאפילו בהנחה (...).

כמפורט בהרחבה לעיל, לאור השינויים המהותיים שחלו בהרכב ההכנסות של חברת "בזק", והעובדה כי הגורם המסדיר אינו קובע עוד כבעבר את מבנה ההכנסות של החברה ורמתן, שכן זו נקבעת באופן הולך וגובר בידי החברה עצמה, ומושפעת מרמת התחרות ומכוחות השוק, על המשרד לבחון את תעריפי השירותים הספציפיים אשר לגביהם הוא מבקש לקבוע מחיר בשים לב לעלות אספקתם, ולא את גובה ההכנסה של החברה בכללותה.

ביחס לקבוצת "בזק", יגרום המהלך (...), מתוך הכנסה כוללת מדווחת של כ-11.373 מיליארד ש"ח (שנת 2011), שיעור של כ- (...).

למען ההשוואה, עדכון תעריף השלמת השיחה לרשתות ניידות שבוצע בשנת 2010 היה צפוי להביא לירידה של כ-940 מיליון ש"ח בשנה מהכנסות חברות הרט"ן²⁹, שהם כ-20% מהרווח התפעולי. על כן, אנו סבורים כי הפחתת תעריף הקש"ג הנייח כמוצע הינו מהלך שאינו משקף סכנה לאיתנותה הפיננסית של חברה כלשהי.

²⁵ בפרק זה, "השלמה" של דקות שיחה תכלול גם יצירת שיחה לחו"ל באמצעות מב"ל.

²⁶ בהתאם לתמהיל השיחות בין שיא ושפל.

²⁷ יש לציין כי בשל מבנה שוק התקשורת כיום, אובדן הכנסות בכל חברת מפ"א יקוזז מול חיסכון בהוצאות של חברת הרט"ן שהיא חברה אחת של אותו מפעיל מפ"א. כך, למשל, כאמור יהיה (...) לחברת פרטנר תקשורת נייחת (כולל 012 סמייל) אך חברת פרטנר תקשורת (רט"ן) תחסוך (...) בשל הפחתת תשלומי קישור גומלין להשלמת שיחות ברשתות נייחות. כמו כן, בתוך קבוצת בזק אובדן ההכנסות בתקשורת הקוויית יקוזז בחיסכון לחברת פלאפון, (...) מיליון ש"ח, כך שהתוצאה תהיה (...) במקורות קבוצת בזק. בהתייחס לקבוצת הוט נכון לציין כי (...) להוט טלקום (...) יקוזז כנגד הקטנת הוצאות הוט מובייל, אשר בעת הזו למשרד אין נתונים כדי לכמתו.

²⁸ בניכוי הוצאות קישור גומלין לרשתות רט"ן מההכנסות המדווחות הכנסות החברה נשחקות בכ- (...).
²⁹ עמוד 19 לחו"ד דר' אסף כהן מיום 1.9.2010.

סוף דבר

לאור כל האמור לעיל, אנו ממליצים לקבוע תעריף בהתבסס על עלות שנת 2012 כמפורט בדו"ח חברת פרונטיר מיום 27.2.13 ולקבוע כי תעריף השלמת שיחה ברשתות נייחות יעמוד על 1.04 אג' לדקת שיחה (במחירי 2012, ללא מע"מ).

מוצע כי תעריף זה יעודכן אחת לשנה, החל ביום 1.1.2014, בהתאם להשתנות מדד המחירים לצרכן בשנה שקדמה למועד העידכון, וכי תעריף זה ישוב ויבחן לקראת תום שנת 2016, או לכשישוב ויבחן המשרד את התשלום בעד קישור גומלין לרשת רט"ן.

בברכה,

הרן לבאות

סמנכ"ל בכיר כלכלה ותקציב

העתקים:

פרופ' ראובן גרונאו

גב' דנה נויפלד היועצת המשפטית

גב' יעל מלם יפה, ממונה (ייעוץ משפטי מנהלי)

גב' חגית ברוק, עוזרת ראשית ליועצת המשפטית.

מר יאיר חקאק, מנהל תחום אסטרטגיה ומחקר בינלאומי, אגף כלכלה

מר עמי גילה, סגן מנהל אגף כלכלה