

משרד התקשורת
אגף כלכלה

פרופ' ראובן גרונאו

מסמך זה כולל נתונים סודיים מסחריים
נוסח "מושחר" להפצה לשאר החברות

ו' חשון תשע"ד
10 אוקטובר 2013

לכבוד :

שמיחה מימון מנכ"ל משרד התקשורת (בפועל) כאן	ח"כ גלעד ארדן שר התקשורת כאן
--	------------------------------------

שלום רב,

הנדון: המלצה בדבר שינוי תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א – חוות דעת כלכלית משלימה לחוות הדעת מיום 27 בפברואר 2013
שימוע שפרסם המשרד ביום 28 לפברואר 2013 והמסמכים הנלווים אליו

א. מבוא

במסגרת הליך הבחינה שמקיים המשרד בנושא שבנדון, ולאחר שבחנו את טענות החברות שעלו בשימועים בנושא, בכתב ובעל-פה, משלים מסמך זה את חוות הדעת שניתנה על ידי סמנכ"ל בכיר כלכלה מיום 27 לפברואר 2013 ("חוות דעת פברואר"), ומפרט את המלצותינו העדכניות בנושא שבנדון.

חוות דעת פברואר הסבירה את הצורך בהתערבות לקביעת תעריפי השלמת שיחה (קישור גומלין) ברשת מפ"א ("תעריפי קישור גומלין", "תעריפי קש"ג ניח") והבהירה את ההשפעה של גובה התעריף על התפתחות התחרות בתחום הטלפוניה הנייחת והחשיבות שבקביעתו כתעריף מבוסס עלות, לפתרון כשל השוק במקטע השלמת שיחה ברשת מפ"א.

חוות דעת פברואר סקרה את התפתחות תעריפי קש"ג ניח משנת 1998 עד שנת 2012 ואת שיטת החישוב TS-LRIC בה נעשה שימוש לצורך קביעת התעריף המוצע. במקביל, הוצגה מתודולוגיית תמחור אלטרנטיבית המכונה Pure LRIC המבוססת אף היא על עלויות תוספתיות. בעוד ששיטת TS LRIC מבוססת על קביעת העלויות התוספתיות של השירות כולו (ללא העמסת עלויות עקיפות או עלויות משותפות) שיטת Pure LRIC מבוססת על עלויות תוספתיות אך ורק של מקטע שירות (increment) קטן יותר.

בחוות דעת פברואר הומלץ לקבוע תעריף קש"ג ניח מירבי הדדי ואחיד לכל השחקנים ובכל שעות היממה המבוסס על מודל העלויות של המפעיל הוותיק בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("חברת בזק") ונבחנה סוגיית השלמת השיחה לרשת מפ"א בראיה בינלאומית. בנוסף, ובמבט

לעתיד, הומלץ כי לצורך קביעה עתידית של תעריפי השלמת שיחה בשוק התקשורת, ישקול המשרד עשיית שימוש בשיטת Pure LRIC.

חוות דעת פברואר התבססה על תמצית המסקנות של חברת הייעוץ הבינלאומית Frontier Economics ("פרונטיר") מחודש פברואר 2013 ("דו"ח פרונטיר"). חברת פרונטיר נשכרה על ידי משרד התקשורת ("המשרד") כדי לסייע לו באמידת עלותם של רכיבים שונים ברשתות של "בזק" ושל "הוט טלקום", ובכך, לאפשר למשרד לקבוע תעריפים של שירותים סיטונאיים שונים, לרבות פירוק למקטעים, ושירות bitstream access, וכן של שירותי השלמת שיחה ברשת ניידת.

בחוות דעת פברואר ניתנה המלצתנו לעניין הפחתת תעריפי קישור הגומלין לרשת מפ"א:

1. לשנות את גובה התשלום בעד קישור גומלין לרשת מפ"א ("קישור גומלין", "קש"ג", "קישורית"), כך שייקבע, בהקדם האפשרי במהלך שנת 2013, תעריף מירבי של 0.0104 ₪ לדקה. תעריף זה 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.

לבסוף הוצגה השפעת הפחתת התעריף על הכנסות השחקנים - בעלי רשיונות מפ"א וקבוצות התקשורת ("היום שאחרי").

הליך הבחינה כלל שימוע שהתפרסם ביום 28.2.2013, אליו הגישו החברות התייחסותן בכתב ביום 6.6.2013, וכן נשמעו בעל-פה בימים 10.7.2013 ו-17.7.2013. בהמשך לכך, נערך שימוע נוסף בכתב ובעל פה שהתקיים בפני שר התקשורת בהתבסס על ההמלצות העדכניות שנסקלו לאחר בחינת טענות החברות בשימוע הראשון. המלצות אלה פורטו בטיוטת דו"ח משלים של חברת פרונטיר ("טיוטת הדוח המשלים"). השימוע הנוסף בעל פה נערך בימים 27.8.2013 ו-9.9.2013 והחברות העלו על הכתב התייחסותן בין הימים 20 ל-22 לאוגוסט 2013 ("שימוע השר").

להרחבה בנוגע להליך הבחינה נפנה למפורט בחוות הדעת המשפטית בנוגע ל"שינוי תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת ניידת - חוות דעת משפטית במענה לטענות משפטיות עיקריות שהועלו בשימוע".

במסגרת הליך הבחינה הגישו מפעילי המפ"א וגורמים וחברות נוספים למשרד ("המפעילים") מסמכים כלכליים ומשפטיים רבים ומפורטים, ובכללם מסמכים אשר נערכו על ידי מומחים וחברות ייעוץ, כמפורט להלן:

בזק

1. שינוי תעריף קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מכתבה של גב' סטלה הנדלר, מנכ"לית בזק למנכ"ל המשרד מיום 6 ביוני 2013.
2. נייר עמדה, "שינוי תעריף קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א", מיום 6 ביוני 2013.
3. Cost of call termination service – A review of Frontier's report – PWC, June 4, 2013.
4. שימוע בעניין שינוי תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מכתבה של גב' סטלה הנדלר, מנכ"לית בזק לשר מיום 22 באוגוסט 2013.
5. נייר עמדה - שינוי תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א - התייחסות לטיטות דו"ח פרונטיר 2, מיום 22 באוגוסט 2013.
6. The Cost of Capital BEZEQ Company, Professor Haim Levy – 29/8/2013.
7. חוות דעת מומחה בנושא מחיר ההון של בזק, פרופסור אהרון (רוני) עפר 22.8.2013.
8. Bezeq Cost of Capital, Professor Simon Benninga 27/8/2013.

הוט טלקום

1. שינוי תעריפי קישור-גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מכתבה של גב' מיכל פליישר, מנהלת מערך הרגולציה הוט טלקום למנכ"ל המשרד מיום 6 ביוני 2013.
2. חוות דעת בנושא: השלכות השימוע בנושא קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מר אילן שחורי, TASC, מאי 2013.
3. שימוע בחינת תעריפי קישור – גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א – מענה לשימוע המשלים והצגת טיעון בפני השר, מכתבו של מר הרצל עוזר, יו"ר הוט לשר מיום 20 באוגוסט 2013.
4. חוות דעת כלכלית משלימה, שימוע בחינת תעריפי קש"ג בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מר אילן שחורי, TASC, 20 באוגוסט 2013 ומצגת שנלוותה אליה.

סלקום

1. שינוי תעריף קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א – שימוע, מכתבו של מר ניר יוגב, מנהל קשרי מפעילים בסלקום, לסמנכ"ל בכיר כלכלה במשרד מיום 6 ביוני 2010.
2. Estimating the cost of Bezeq's call termination services, phase 1 (initial), review of Frontier's model for MOC, Graham Johnson, Carlos Lezama, Aetha Consulting Limited.
3. "תכנון הקמת רשת מפ"א חדשה במדינת ישראל", מר רפאל חזני, מיום 6 ביוני 2013.
4. שינוי תעריף קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א – שימוע שני, מכתבו של מר ניר יוגב, מנהל קשרי מפעילים בסלקום, לסמנכ"ל בכיר כלכלה במשרד מיום 20 באוגוסט 2010.

פרטנר

1. עמדת פרטנר - שימוע בעניין שינוי תעריפי קישור גומלין בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מכתבה של גבי רולי קלינגר, סמנכ"ל ייעוץ משפטי, רגולציה ופיתוח עסקי למנכ"ל המשרד, מיום 6 ביוני 2013.
2. חוות דעת בנושא עדכון תעריפי קישור גומלין למפ"א, TRIGGER FORESIGHT, מאי 2013.
3. תעריף השלמת שיחה ברשת מפ"א – הזמנתכם למתן הבהרות, מכתבו של עו"ד יהב דרורי מנהל אגף רגולציה בפרטנר מיום 17 ביולי 2013.
4. תעריף השלמת שיחה ברשת מפ"א – הצגת טיעון בפני השר, מכתבו של מר חיים רומנו מנכ"ל פרטנר, מיום 20 באוגוסט 2013.

פרי טלקום

1. מענה Free לשימוע תעריפי קש"ג בעד השלמת שיחה ברשת מפ"א, מכתבו של מר ליאור בנאי, מנכ"ל פרי טלקום למנהל תחום רגולציה באגף כלכלה במשרד, מיום 10 באפריל 2013.
- בנוסף הגיש מר דניאל רוזן למנכ"ל המשרד התייחסות בכתב, בנושא תעריפי קישור גומלין ברשת מפ"א, מיום 10 באפריל 2013.
- הטענות שהועלו על-ידי המפעילים בשימוע השר, בכתב ובעל-פה, נבחנו על-ידי המשרד, פרופי ראובן גרונאו וחברת פרונטיר. בחודש אוקטובר 2013 הגישה חברת פרונטיר דו"ח משלים אשר מתייחס לטענות וסוגיות שעלו בהליכי השימועים, לרבות השימוע הראשון ושימוע השר ("הדו"ח המשלים של פרונטיר").

במסמך זה נציג את תמצית ההמלצות בדו"ח המשלים של פרונטיר, נתייחס לטענותיהם הכלכליות של המפעילים ביחס להסדר המוצע, כפי שאלו נטענו בהליכי השימועים לרבות השימוע הראשון ושימוע השר ונציג את המלצתנו ביחס לשינויים הנדרשים בתקנות התקשורת (בזק ושידורים)(תשלומים בעד קישור גומלין), התש"ס 2000 ("תקנות קש"ג"), ביחס להסדרת התשלומים בעד קש"ג ניח.

2. עיקרי הדו"ח המשלים של חברת פרונטיר והמלצתנו

בדו"ח המשלים של פרונטיר, נבחנו הטענות שהועלו על-ידי המפעילים בשימועים, ביחס למודל העלויות שבנתה פרונטיר. לאחר שנבחנו הטענות שהועלו וכן נתונים חדשים, אשר הוצגו על ידי חברת "בזק"¹ ונתוני המודל שהציגה חברת "סלקום" בהליך השימוע², ערכה פרונטיר שינויים במודל העלויות ומצאה כי עלות קש"ג ניח לשנת 2013 הכוללת רווח סביר (במונחי מחירים של שנת 2012) הינה 0.98 אג'. הצמדת עלות זו למחירי שנת 2013 מעלה כי העלות המעודכנת הינה 1.00 אג' (אגורה אחת).

הדוח המשלים של חברת פרונטיר מפרט 6 נושאים בהם נערכו שינויים ביחס לדו"ח פרונטיר. ואלו הם :

1. תחזית הביקוש לדקות שיחה;
2. הקצאת עלויות בין שירותי קול (voice) לבין שירותים אחרים ;
3. עלויות חפירה – אורכי החפירה וכבלי התקשורת (בק"מ) ;
4. עלויות תפעול רשת הליבה ;
5. שיעור העמסת עלויות קישור גומלין ספציפיות ;
6. מחיר ההון.

פירוט השינויים במודל והאופן שבו השפיעו על המסקנה הסופית בדבר העלות המעודכנת מובאים בדו"ח המשלים של פרונטיר המצ"ב.

בעניין הליך השימוע, נתייחס לטענת החברות לפיה היה על המשרד להציג בפניהן את המודל המלא שגובש בידי חברת פרונטיר ביחס לכלל עלויות הרשת (המודל שישמש את המשרד לצורך קביעת תעריפי שירותים סיטונאיים).

¹ נתונים אלו התבקשו בבקשת נתונים ממצה של פרונטיר כבר בחודש פברואר 2011 ולא הועברו על ידי חברת "בזק" אלא בשימוע עצמו. בנוסף, ועל מנת לתמוך בטענתה בדבר (...) לדקות שיחה ברשתה, העבירה בזק במהלך השימוע נתונים עדכניים אודות התנועה ברשת. עם זאת, בזק לא העבירה נתונים מפורטים כפי שנתבקשה על ידי המשרד אודות אורך הרשת.

² לבקשת המשרד, העבירה אליו סלקום את נתוני ה-GIS המפורטים על תכנון הרשת שביצעה. עם זאת, חברת פרונטיר המליצה שלא לעשות שימוש ברשת התיאורית של סלקום, וזאת מהטעמים המפורטים בפרק 4 לדו"ח המשלים של פרונטיר, לרבות העובדה כי הרשת של סלקום תוכננה תחת הנחות עבודה שונות ואינה משקפת, לדעת פרונטיר, את המציאות שהיה מפעיל יעיל חדש נדרש להתמודד איתה.

כפי שהוזכר לעיל, חברת פרונטיר נשכרה מלכתחילה לצורך בניית מודל עלויות שנועד לאמוד הן את עלותם של רכיבים שונים ברשתות ניחות ובכך לאפשר למשרד לקבוע תעריפים של שירותים סיטונאיים שונים, והן של שירות השלמת שיחה ברשת ניחת.

במסגרת השימוע הנוכחי, אשר עניינו קביעת תעריפי קש"ג ניח, ולאחר שבחן המשרד בסיוע חברת פרונטיר את כלל הנתונים המפורטים בגליונות האקסל, הועברו לחברות הנתונים במודל בדבר מרכיבי הרשת הרלוונטיים לקביעת עלות הקש"ג, ולא היה להן צורך בשלב זה במודל המלא. בלי לגרוע מהעמדה האמורה, יצויין כי העברת נתונים נוספים הנוגעים למרכיבי רשת שאינם רלוונטים לעלות קש"ג ניח, לא התאפשרה במסגרת השימוע דנן, היות שהעבודה לצורך קביעת תעריפי שירותים סיטונאיים טרם הושלמה במלואה. לעמדתנו, הנתונים שהועברו הינם בהיקף ובאופן המאפשר מתן התייחסות מלאה לשימוע.

בהתבסס על המפורט בדו"ח המשלים, ולאחר שבחנו את האמור בו, המלצתנו היא להפחית באופן מיידי³, את התעריף בעד קש"ג ניח, ולקבעו כתעריף מירבי אחיד (ללא הבחנה בין שעות "שיא" ו"שפלי") בסך 1.00 אג' לדקת שיחה. כאמור תעריף זה נקוב במחירי 2013 ויש לעדכנו מדי שנה בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן ולקבוע כי התעריפים שיתקבלו לאחר הפעלת מנגנון ההצמדה האמור יעוגלו למאית האגורה הקרובה, כפי שנעשה הדבר בתעריפי קש"ג הנייד.

כזכור, וכפי שהוסבר בחוות דעת פברואר, מודל פרונטיר, כולל עלויות קש"ג ניח בשנים 2012 עד 2016. התעריף המוצע על-ידנו מאמץ את העלות שנתקבלה במודל חברת פרונטיר לשנת 2013, כמפורט בדו"ח המשלים של פרונטיר. לפי אומדני חברת פרונטיר מתקיימת עליה זניחה בעלות הקש"ג במהלך שנות המודל (עלייה של 0.00013 ₪ במצטבר עד שנת 2016). אנו ממליצים, על כן, לקבוע כי תעריף קש"ג ניח יקבע בהתאם לעלות לשנת 2013 ויהיה קבוע על פני זמן.

לאחר בחינת כלל הטענות שעלו בשימועים ובהתבסס על הדוחות שהציגה בפנינו חברת פרונטיר ובחינת כלל המידע המצוי בפנינו, אנו סבורים כי התעריף המוצע כולל החזר עלויות ורווח סביר לבעלי רשיון מפ"א כללי, וכי כפי שהוסבר ביתר פירוט בחוות דעת פברואר, הפחתה ביחס לתעריף הקיים הקבוע כיום בתקנות קש"ג, תקדם את התחרות בשוק התקשורת הניחת, זאת במקביל לפתיחת השוק הסיטונאי, וכן צפוי כי תביא לשיפור ברווחת הציבור העושה שימוש ברשתות מפ"א. הפחתת התעריף תקל במיוחד על שחקנים קטנים וחדשים בתחום הטלפוניה הניחת להציע תעריפים מופחתים ללקוחותיהם.

3. הודיות - קביעת תעריף לכל מפעילי המפ"א על סמך עלויות חברת "בזק"

במהלך השימועים נטען על ידי חברת הוט טלקום כי לנוכח ההבדלים הגדולים בין רשתה ורשת "בזק", לא ניתן לבסס את תעריף השלמת השיחה ברשת הניחת על נתוני חברת בזק בלבד, כי (...), ולפיכך כי יש טעם לפגם בקביעת עקרון ההדדיות על בסיס

³ להערכתנו זמן היערכות הנדרש לבעלי הרישיונות הנוגעים בדבר, לצורך הפנמת השינוי במערכתיהם הטכניות, הינו ימים בודדים בלבד.

עלויות חברת "בזק" לבדה. בנוסף, טענה הוט טלקום כי תעריף זה מהווה הטבה למפעילות ה-VOB אשר עלויותיהן השוליות להשלמת שיחה ברשתן הן זניחות.

נושא ההדדיות נדון בהרחבה בחוות דעת פברואר. טענות החברות שעלו במסגרת השימועים נבחנו על-ידנו, ולא מצאנו בהן כדי לשנות מעמדתנו כפי שפורטה בחוות דעת פברואר. להלן נסקור בתמצית, את ההנמקות העיקריות שעומדות בבסיס עמדתנו:

ראשית, עקרון ההדדיות ביחס לתעריפי קש"ג ניח מתקיים בשוק התקשורת בישראל מזה קרוב לעשור ומצא ביטוי בתקנות קש"ג, ומשכך המשך החלתו מהווה המשך המדיניות הנוהגת בעניין זה מזה שנים רבות.

לגופו של עניין, החלת עקרון ההדדיות עולה בקנה אחד עם המלצתה של הנציבות האירופית משנת 2009 בעניין הסדרת תעריפי קישור גומלין ניח ונייד במדינות האיחוד האירופי, הקובעת כי רשויות תקשורת באירופה אינן מחויבות לבצע בדיקת עלות נפרדת לכל מפעיל ומפעיל, אלא עליהן להסתמך על עלויות המפעיל היעיל⁴. כפי שפורט בחוות דעת פברואר, עקרון זה מבסס את המלצתנו לקבוע תעריף אחיד בעד קש"ג ניח על סמך מודל עלויות למפעיל יעיל המבוסס על רשת המפעיל הוותיק (incumbent)⁵.

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 מייצע לנציבות האירופית, קבע בעניין זה כי הנהגת משטר השלמת שיחה דיפרנציאלי אינו נותן תמריץ להתייעלות המפעילים, ואי-היעילות עלולה להשפיע גם על מחירי השירותים למשתמשי הקצה⁶.

בהמלצה האירופאית נקבע אמנם כי בשלבי עידוד התחרות הראשוניים, רשאיות רשויות התקשורת לקבוע משטר של "הדדיות דחוייה" (delayed reciprocity), לפיו ביחס למפעיל חדש ייקבע תעריף גבוה יותר מהמפעיל הוותיק לפרק זמן של מספר שנים, כדי לפצותו על היקף התפוקה המצומצם בתחילת דרכו, ואולם הדבר מותנה בקיומה של שונות אובייקטיבית בין העלויות של המפעילים אשר אינה תלויה במפעילים עצמם (כגון הקצאות שונות של תדרי רדיו). **ביחס למפעילים ניחים חדשים קובעת ההמלצה**

⁴ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/c_2009_3359_en.pdf
סעיף 1 להמלצה.

⁵ כאמור בדו"ח המשלים של פרונטיר, המלצה זו עולה בקנה אחד עם הנעשה בעולם ביחס לקביעת תעריפי קש"ג ניח המבוססים על מודלים של BU-LRIC (עמ' 24). כאמור לעיל, כנגד המלצה זו טענה סלקום בדבר הצורך לעשות שימוש במודל מפורט שהוצג על ידי המתבסס על מפעיל תיאורטי יעיל. בעניין טענות אלה, נפנה לאמור בחלק 4 לדו"ח המשלים של פרונטיר הדוחה את השימוש במודל שהציעה סלקום.

⁶ http://www.erg.eu/streaming/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf?contentId=543020&field=ATTACHMENT_FILE

במפורש כי לא נמצאה שונות כאמור ולפיכך אין הצדקה לקביעת מנגנון תמחור דיפרנציאלי ביחס לתעריפי קש"ג ניח⁷.

בענייננו, מצבה של חברת הוט טלקום, המפעילה שירותי טלפוניה קרוב לעשור שנים ובעלת נתח שוק של כ-8 (...) במגזר הקווים הבדידים נכון לרבעון הראשון של שנת 2013, אינו דומה למפעיל חדש בתחילת דרכו, וממילא אינו מצדיק מתן הקלה מעין זו.

בנוסף, התעריף הנורמטיבי המוצע נועד לשקף את מבנה העלויות של מפעיל יעיל. ביחס להוט טלקום, המחזיקה בנתחי שוק משמעותיים (כאמור נתח שוק של כ-8 (...)) נכון לרבעון ראשון של שנת 2013 במגזר הקווים הבדידים), אין ספק כי מדובר במפעיל שהגיע ל"היקף המינימאלי היעיל" (minimum efficient scale)⁹ שאינו זכאי עוד ל"הגנות ינוקא", בדמות תעריף דיפרנציאלי או "הדדיות דחוייה", וחזקה עליו שיהיה מסוגל לספק את שירות השלמת השיחה בעלות שאינה עולה על זו של חברת בזק. בהקשר זה נכון לציין כי הוט טלקום קיבלה בשנות פעילותה הראשונות (2004 עד 2006) "הגנת ינוקא", בדמות הסדר "חייב ושמור" (Bill & Keep), אשר סייע בידה להגיע זה מכבר לנתחי השוק המשמעותיים כאמור.

היענות לבקשה לקביעת תעריף גבוה יותר להשלמת שיחה (...), תשית עלות נוספת על המפעילים האחרים הצורכים את שירות השלמת השיחה, ועשויה להביא להעלאת תעריפי השיחות ליעדים ניחים ולהעלאת התעריף הקמעונאי בכלל. ככל שעלות השלמת השיחה ברשת הוט טלקום אמנם גבוהה מהעלות המקבילה ברשת "בזק", הרי שבהתאם לעקרון "ההיקף המינימאלי היעיל", ההנחה היא כי הדבר נובע מחוסר יעילות של הוט טלקום, ולפיכך, נכון שמחיר אי-יעילות זה יהיה מושת על הוט טלקום עצמה ולא על מפעילים אחרים ומנוייהם.

ביחס להשוואה שעורכת הוט טלקום בינה לבין שחקני ה-VOB, יאמר כי מדובר בשחקנים שהינם בעלי נתח שוק קטן יחסית ומשכך בעלי היקפי תנועה נכנסת נמוכים. נתח השוק המצרפי של שחקני ה-VOB עמד ברבעון הראשון של שנת 2013 על כ-8 (...). מכלל מגזר הקווים הבדידים זאת בהשוואה לנתח שוק של כ-8 (...). להוט טלקום וכ-65% לקבוצת בזק¹⁰. לפיכך, ההשוואה שעורכת הוט טלקום בינן לבניה אינה רלוונטית.

לעניין החלת עקרון ההדדיות על שחקני ה-VOB, הרי שחלק מהם מספקים שירותי טלפוניה הן בתצורה המסורתית, תוך שימוש בתשתיות גישה עצמאיות, והן בתצורת VOB באותם טווחי מספור. קביעת תעריף מבוסס עלויות הייתה מחייבת במקרה זה קביעת תעריף שונה לכל מפעיל בהתאם לחלקם של מנויי ה-VOB מתוך כלל מנויי אותו

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>

⁷ סעיף 16 להמלצה.

⁸ נתח שוק על בסיס הכנסות נורמטיביות אשר פורסם על ידי המשרד.

⁹ את ההיקף המינימאלי היעיל ניתן להגדיר כגודל המינימאלי של מפעיל (במונחי נתחי שוק), המאפשר לו להנות מיתרון לגודל וייתרון לרשת (network effect), ובכך לייצר את התפוקות במחיר הקרוב לשולי.

¹⁰ נתח שוק על בסיס הכנסות נורמטיביות אשר פורסם על ידי המשרד.

מפעיל. שיטת תעריפים דיפרנציאלית מסוג זה כרוכה במורכבות חישובית שאינה מוצדקת בהינתן נתח השוק הקטן של מפעילי ה-VOB.

מטעמים אלה אנו ממליצים לדחות את הטענות המבקשות לסטות מעקרון ההדדיות. כפי שפורט בחוות דעת פברואר, גם עקרון היעילות וגם עקרון הפשטות תומכים בהחלת תעריף אחיד המבוסס על רשת המפעיל הוותיק.

Pure LRIC מול TSLRIC .4

כזכור בחוות דעת פברואר, הוצע שהשר יאמץ את המלצתה של חברת פרונטיר ויעשה שימוש, בעת הזאת, בשיטת תמחור TSLRIC. 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, כאשר חלק העלויות המושגות על שירותי השלמת השיחה נקבע בהתאם לשיעור השיחות הנכנסות מסך השיחות ברשת.

בחוות דעת פברואר הוצע כי המשרד ישקול בעתיד (לקראת שנת 2016) לבחון את תעריפי קישור גומלין בשוק התקשורת (הן הנייד והן הנייח) בהתאם למתודולוגיית ה-Pure LRIC, או, לחילופין, לפי עקרון "חייב ושמור". לפי מתודולוגיית ה-Pure LRIC, בסיס העלות המשווה לשירות קטן באופן משמעותי, ומוודד רק את העלויות הנמנעות עקב אי-אספקת שירותי השלמת השיחה. כך, העלויות של רכיבים רבים ברשת (מתגי תוכנה, רכיבי media gateway, וכו') המשרתים הן את השיחות היוצאות והפנים-רשתיות, והן את השיחות הנכנסות, לא נכללות בחישוב העלויות שכן אי-אספקה של שירותי השלמת השיחה לא היה מונע את הצורך בהם עקב קיומם של שירותים נוספים המשתמשים ברכיבים אלה.

בנושא זה נטען במסגרת השימועים על ידי חלק מהמפעילים כי כבר כיום נכון לקבוע תעריף קש"ג נייח על סמך מודל של Pure LRIC. טענות המפעילים התבססו על אלה:

- א. המשרד פעל לתיקון תעריפי הקש"ג הנייד ולא בחן את תעריפי הקש"ג הנייח מאז שנת 2003. כתוצאה היה תעריף הקש"ג הנייח גבוה משמעותית מהעלויות, וחברות הרט"ן סבסדו את חברת בזק. לפי אומדן אחת הטוענות, הסתכמה סובסידיה זו מאז תחילת שנת 2011 עד סוף שנת 2013 בכ-300-240 מיליון ₪. כפי שנטען, קביעה של תעריף קש"ג בהתבסס על מודל של - Pure LRIC בעת הזו יאזן באופן חלקי את הנזקים שנגרמו למפעילים האחרים ויתרום להכנסותיהם 90-100 מיליון ₪ בשלוש השנים הבאות.
- ב. אירופה עברה זה מכבר למודל של Pure LRIC. דחיית המעבר לשיטה החדשה לשנת 2016 רק תגדיל את רווחי "בזק" שלא לצורך ובכך תפגע יכולת התחרות של מתחרותיה.

ג. היחס בין תעריף הקש"ג הנייח המוצע, לתעריף הקש"ג הנייד הקבוע כיום, אינו עומד בממוצע ההשוואה האירופי. אם מאמצים את היחס בין שני התעריפים לפי הנהוג באירופה, הקש"ג הנייח צריך לרדת ל-0.8 אגורות לדקת שיחה.

בהמשך לבחינת טענות החברות בשימוע, מסקנתנו היא כי בעת הזו, אין מקום לסטות מההמלצה של חברת פרונטיר לקבוע את תעריף הקש"ג הנייח על סמך מודל TSLRIC, וזאת מהשיקולים הבאים:

ככלל, מדרכה של רגולציה בדבר קביעת מחיר שהיא מסדירה את העתיד ולא "מתקנת לאחור". כך, הוועדות להסדרת תעריפי "בזק" לדורותיהן לא באו עם "בזק" חשבון באשר לרווחי יתר שהצטברו בתקופת ההסדר, וכאשר המשרד התערב בקביעת תעריפי הקש"ג הנייד בתחילת שנות האלפיים ובשנים 2004 ו-2010 הוא לא התחשב ברווחיות היתר של חברות הרט"ן כתוצאה מהפער שנוצר בין התעריף ועלויותיהן עד למועד תיקון התעריף בתקנות. עם זאת, המשרד שותף לעמדה כי תעריף הקש"ג הנייח הקבוע כיום גבוה ביחס לעלות מתן השירות בפועל, ולשם כך הוא פועל לקביעת תעריף מבוסס עלות.

בהתאם להמלצתנו בדבר הפחתת תעריף השלמת השיחה ברשת ניידת, יקטנו עלויות המפעילים הכרוכות בהשלמת שיחה ברשת הניידת בכ-70%. הנהנות העיקריות משינוי זה הן חברות הרט"ן (תוספת המקורות לחברות הרט"ן פרטנר וסלקום מתבטאת בכ-...) מיליון ₪ כל שנה לכל אחת מהספקיות). חסכון העלויות למפעילות ה-VOB מפעילות המפ"א שלהן צנוע יותר, אך גם הוא משמעותי. להמחשה, מנויי המפעילים הנייחים (להוציא קבוצת בזק והוט טלקום) משוחחים מידי חודש בממוצע כ- (...) דקות ליעדים נייחים אחרים מחוץ לרשתם. החסכון השנתי למנוי הוא כ- (...) ₪ והחסכון המוערך ל ספקיות ה-VOB בגין כלל המנויים הוא כ- (...) מיליון ₪. בהתאם לתעריף המוצע תהיה עלות השלמת השיחה החודשית בה יישא המפעיל (...) ₪ למנוי, עלות המהווה כ-3-4% בלבד מההכנסות למנוי. אם ניקח בחשבון כי כנגד הפחתה זו בהוצאות של מפעילות ה-VOB צפויה גם ירידה בהכנסותיהם בגין שיחות נכנסות נקבל כי נטו ההשפעה של המהלך על סך המקורות שלהם נמוכה אף יותר. לפיכך להפחתה נוספת, כתוצאה ממעבר לשיטת ה-Pure LRIC (שהיא, בהגדרה, פחות מאגורה לדקה), תהיה אך השפעה קטנה על כושר התחרות של המפעילים האחרים המתחרים בחברות התשתית במגזר השיחות בשוק הנייח, ובמגזר הסיטונאי בכלל.

בנוסף, המהלך לפיתוח התחרות בשוק הסיטונאי צפוי להביא לשינוי מהותי במבנה התחרות בשוק התקשורת ובמבנה ההכנסות של החברות בעלות התשתית וצפוי לחול באופן מיידי .. בנסיבות אלה, שימוש במודל Pure LRIC צפוי להשליך באופן לא רצוי על התפתחות התחרות במגזר הנייח שכן למודל של Pure LRIC אין השלכות על אומדן רמת העלויות הכוללת של חברת בזק, אלא רק על דרך הקצאתן בין השירותים השונים. שימוש במודל Pure LRIC שיביא להפחתה נוספת בתעריף השלמת השיחה ברשת הניידת, מזו המוצעת על ידנו, תתבטא על כן בייקור שירותים אחרים של בזק. בסופו של יום מי שנושא בעלויות אלה הוא הצרכן

ולשיטת הקצאת העלויות יש רק השפעה קטנה על הוצאותיו ועל החלטותיו. במקרה המתואר הוזלת השלמת השיחה ברשת הנייחת צפויה לגרור התייקרות השיחות ברשתות בעלי התשתיות, וצפויה אף להביא להתייקרות הנגישות לפס הרחב הן במגזר הקמעונאי והן במגזר הסיטונאי. ספק אם התחרות תצא נשכרת משינויים אלה ואם הצרכן יצא נשכר.

הרגולטור אמון על עקרון השוויון האופקי, שלפיו תעריפי שירותים דומים הניתנים במגזרי תקשורת שונים נקבעים באותה שיטה על פי "מיטב הנהלים" (best practices) כפי שיהיו בעת קביעתם.

כמו כן נזכיר כי הטיעונים לעניין המודל שהוצגו לעיל, נטענו על-ידי אותן מפעילות לפני כשנתיים בעת שנקבעו תעריפי השלמת השיחה ברשת הניידת טענו כי שיטת ה-TSLRIC היא שיטה רדיקלית, ודחו מכול וכול כל רמז לקביעת התעריפים בשיטה תוספתית כלשהי, ובפרט בשיטת ה-Pure LRIC. כאמור בחוות דעת פברואר, המלצתנו היא שעם הליך הבחינה הבא של תעריפי השלמת השיחה ברשת הניידת ישקול המשרד לעדכן גם את אלה, יחד עם תעריפי השלמת השיחה ברשת הנייחת בשיטת Pure LRIC.

בהתייחס לטענות שנתלו לעניין זה במעבר למודל Pure LRIC באירופה, ראוי לציין שגם במדינות האיחוד האירופי המעבר הוא הדרגתי ומתפרס על שנים רבות. גם כיום¹¹, כ-4 שנים לאחר מתן המלצתה של הנציבות האירופאית, במרבית שוקי התקשורת האירופיים מבוססים תעריפי הקש"ג הנייח על שיטת ה-TSLRIC¹². רק 5 מדינות יישמו את שיטת התמחור החדשה ואילו ב-21 מדינות מבוסס התעריף הנוכחי על השיטות המסורתיות וביניהן ספרד, גרמניה, ואיטליה (מתוכן 11 מדינות דנו בהצעה ליישם את השיטה החדשה אך החליטו שלא ליישמה באופן מיידי). כעולה מהמתואר, הטענה כי אירופה עברה זה מכבר למודל Pure LRIC אינה טענה מדויקת, וקביעת תעריף השלמת שיחה ברשת נייחת בישראל, בהתבסס על מודל TS LRIC אינה בבחינת קביעה חריגה, גם ביחס לסרגל ההשוואה האירופי. כפי שפורט בחוות דעת פברואר, התעריף המוצע להשלמת שיחה ברשת נייחת שווה ברמתו לנמוכים שבתעריפים הנוהגים כיום באירופה, אף אם, הינו גבוה מהתעריפים שנקבעו באירופה בעת האחרונה על פי מודל Pure LRIC.

לסיכום, אנו סבורים כי השימוש במודל של TSLRIC בחישוב תעריף הקש"ג הנייח הוא צעד מידתי המשתלב במדיניות הכוללת לפיתוח התחרות במגזר הסיטונאי בעת הנוכחית ולמתכונת הסדרת שירותים דומים במגזרי הפעילות השונים. יחד עם זאת אנו סבורים כי לקראת שנת 2016, בעת שיידרש המשרד לבחינה מחודשת של תעריפי השלמת שיחה ברשתות הרט"ן נכון

¹¹ המידע נכון לחודש מרץ 2013.

¹² http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/nmr-2013/responses/BT_annex_10.pdf

יהיה לבחון מחדש את המעבר לקביעת תעריפי קישור גומלין בתחום הרט"ן ובתחום הנייח על בסיס מודלים של Pure LRIC או "חייב ושמור".

5. השפעת השינוי המוצע – "היום שאחרי"

חוות הדעת מחדש פברואר כוללת דיון מפורט בהשלכות שיש לשינוי בתעריף השלמת שיחה ברשתות נייחות על רווחיות. החברות הנדרשות לשירות זה (ניתוח "היום שאחרי"). כעולה מדו"ח פרונטיר המשלים, בהמשך לשימועים, ולאחר בחינת טענות המפעילים, השתנתה העלות המחושבת בדו"ח ובהתאמה השתנתה גם המלצתנו. נציין כי השינוי בחישוב העלויות של חברת פרונטיר לא משנה את הניתוח באופן מהותי. עם זאת, למען הסדר הטוב, נחזור על עיקרי הניתוח, בהתבסס על נתוני התנועה של הרבעון האחרון של שנת 2012. עוד יצויין, כי במסגרת השימוע לא התקבלו הערות לניתוח "היום שאחרי".

הפחתת תעריף השלמת שיחה ברשת הנייחת מקטינה את ההוצאות של כל המפעילים המשתמשים בשירות זה (חברות מפ"א, חברות רט"ן ומפעילים ביי"ל), ומאידך היא מקטינה את ההכנסות של בעלי רישיונות מפ"א. לפי מודל חברת פרונטיר, המבוסס על נתוני המחצית הראשונה של שנת 2013 שנתקבלו מהחברות, משליך השינוי על היקף דקות שיחה של למעלה מ- (...) מיליארד בשנה, שהן למעלה ממחצית כלל דקות השיחה ברשתות "בזק" והוט טלקום¹³. כאמור, בהתבסס על נתוני הרבעון האחרון של שנת 2012, מאזן דקות השיחה (...) ברשת "בזק" הוא כ- (...) מיליארד דקות לשנה (כ- (...)) מיליארד דקות שיחה נכנסות¹⁴ פחות כ- (...) מיליארד דקות יוצאות לרשתות מפ"א אחרות). תעריף הקש"ג נייח הנוכחי הוא כ- 3.5 אגורות לדקה¹⁵. הפחתת התעריף בכ- 2.5 אג', כמוצע על ידנו (...) את הכנסות חברת "בזק" מפ"א בכ- (...) מיליון ש"ח לשנה. (...) הכנסות חברת "הוט טלקום" בגין כ- (...) מיליון דקות שיחה (...) בכ- (...) מיליון ש"ח.

(...) השנתית הצפויה בהכנסות סלקום מפ"א (כולל נטוויז'ן) ופרטנר מפ"א (כולל 012 סמייל) הינן כ- (...) מל"ש וכ- (...) מל"ש, בהתאמה. הנהנות העיקריות מהמהלך הן חברות הרט"ן. היקף השיחות של כל אחת משלושת חברות הרט"ן הגדולות לרשת הנייחת מסתכם בכ- (...) מיליארד דקות והחיסכון השנתי של חברות אלה צפוי להיות של כ- (...) מיליון ש"ח כל אחת. חברות המב"ל הכלולות בקבוצות הרט"ן, 012 סמייל ונטוויז'ן, צפויות לחסוך כ- (...) מיליון ש"ח בשנה כל אחת בשל הקטנת תשלומי הקש"ג שלהן בגין יצירת והשלמת שיחות בינלאומיות ברשתות המפ"א. בסיכום קבוצתי, הפחתת דמי הקישוריות (...) את עלויות קבוצת "פרטנר" ו"סלקום" בכ- (...) וכ- (...) מיליון ש"ח בהתאמה.

¹³ נתוני השיחות של חברת פרונטיר כוללים רק את השיחות ברשת בזק וברשת הוט-טלקום.

¹⁴ כולל דקות שיחה בינלאומיות יוצאות.

¹⁵ בהתאם לתמהיל השיחות בין שיא ושפל.

השפעת הצעד על רווחיותה של הוט-טלקום היא (...)¹⁶, והכנסות קבוצת "בזק" ב- (...) מלי שם בקירוב. בשנת 2012 הסתכמו הכנסות קבוצת "בזק" במגזר הנייח והנייד בכ-8.8 מיליארד שם, כך (...) ההכנסות כתוצאה מהתאמת התעריף לעלויות כמוצע, הוא כ- (...) אחוז בלבד.

הגם שהסכומים בהם מדובר נראים, על פניו, לא משמעותיים, חשוב להדגיש כי ההסתכלות על המהלך הנוכחי של הפחתת תעריף השלמת השיחה ברשת הנייחת, צריכה להיות בראייה כוללת וכשלב השני והמשלים במהלך הדו-שלבי שתחילתו בשנת 2010 ואשר בו הופחת תעריף השלמת שיחה ברשת ניידת בכ-70% (שיעור דומה לשיעור ההפחתה הנוכחי). מהלך זה היה כרוך בהפסד הכנסות של 0.94 מיליארד שם לחברות הרט"ן ואילו הנהנית העיקרית ממנו הייתה חברת "בזק" ומנוייה. (...) של חברת "בזק" כתוצאה מעדכון תעריף השלמת השיחה ברשתה, בהשוואה לחיסכון שנבע מהפחתת תעריף השלמת השיחה ברשת הניידת, (...).

¹⁶ בעת הזו, אין למשרד התקשורת נתונים שיאפשרו לו למדוד את החיסכון של חברת "הוט-מובייל" מהפחתת התעריף.

6. המלצות

לאור כל האמור לעיל, אנו ממליצים כדלקמן:

- א. לקבוע תעריף מירבי בהתבסס על עלות שנת 2013 כמפורט בדו"ח המשלים של פרונטיר מחודש אוקטובר 2013 ולקבוע כי התעריף המירבי לקש"ג נייח יעמוד על 1.00 אג' (אגורה אחת) לדקת שיחה (במחירי 2013, ללא מע"מ);
- ב. לקבוע כי התעריף שייקבע יהיה אחיד לכל שעות היממה, ללא הבחנה בין שעות "שיא" ל"שפל";
- ג. לקבוע כי תעריף קש"ג נייח יעודכן אחת לשנה, החל ביום 1.1.2014, בהתאם להשתנות מדד המחירים לצרכן בשנה שקדמה למועד העידכון ולקבוע כי התעריפים שיתקבלו לאחר הפעלת מנגנון ההצמדה יעוגלו למאית האגורה הקרובה, כפי שנעשה הדבר בתעריפי הקש"ג הנייד.
- ד. לשוב ולבחון תעריף זה במהלך שנת 2015, או לכשישוב ויבחן המשרד את התשלום בעד קישור גומלין לרשת רט"ן.

בברכה,

פאובן ג'רונאו

פרופסור ראובן גרונאו



הרון לבאות
סמנכ"ל בכיר כלכלה

העתקים:

גב' דנה נויפלד היועצת המשפטית
גב' יעל מלם יפה, ממונה (ייעוץ משפטי מנהלי)
גב' חגית ברוק, עוזרת ראשית ליועצת המשפטית
מר הראל עמית, עוזר ראשי ליועצת המשפטית
מר עמי גילה, סגן מנהל אגף כלכלה
מר יאיר חקאק, מנהל תחום בכיר אסטרטגיה ומחקר בינלאומי, אגף כלכלה
מר אור ליביס, ראש ענף רגולציה, אגף כלכלה