

רגולציה כלכלית בענף הטלקום

סיכום הכנס שהתקיים בתאריך 16 ליולי 2015

מסמך זה מהווה את תמצית הדיונים שערכו במסגרת הכנס, מתוך מטרה לשתף את הקהל הרחב בעיקרי הדברים. בקריאת המסמך יש להביא בחשבון שמדובר בתמצית הדיון ולא בפרוטוקול מלא. יודגש כי הדברים מייצגים את עמדותיהם האישיות והמקצועיות של חברי הפורום ואינם מייצגים בהכרח את העמדות הרשמיות של הגופים אליהם משתייכים. הדוברים מובאים כאן לפי סדר הדברים במהלך הדיון, וחלקם מופיעים מספר פעמים.

דוברים:

שותף, משרד פישר בכר חן וול אוריון ושות'	עו"ד יורם בונן
מנכ"ל חברת אקספון 018	מר איציק בן אליעזר
סמנכ"ל בכיר כלכלה, משרד התקשורת	מר הרן לבאות
הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב	ד"ר טל מופקדי
דקאן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' משה צבירן
אבי רימון משרד עורכי דין	עו"ד אבי רימון
יועץ משפטי, רשות ההגבלים העסקיים	עו"ד אורי שוורץ
הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב	ד"ר רועי שלם

חומרי רקע מקצועיים באתר של פורום הגבלים עסקיים ורגולציה:

https://recanati.tau.ac.il/hurvitz-forum_articles

ניהול מקצועי של פורום הגבלים עסקיים ורגולציה: ד"ר רועי שלם וד"ר טל מופקדי, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב. ניהול מכון אלי הורביץ לניהול אסטרטגי: ד"ר ריית כהן מיתר ומר אודי אהרוני, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב. יו"ר מכון אלי הורביץ לניהול אסטרטגי: מר יאיר סרוסי (יו"ר בנק הפועלים).

פתיחה

פרופ' משה צבירן (דקאן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב)

זה המפגש השישי והנושא העשירי של הפורום להגבלים עסקיים במסגרת מכון הורביץ בפקולטה לניהול של אוניברסיטת תל אביב. מטרתו לחבר בין חוקרים לתעשייה ולייצר הפריה הדדית. המסורת היא לערוך מפגש אחת לכמה חודשים, חשוב לנו מאוד לעורר את הנושאים הללו של רגולציה בענפים השונים במפגשים ולאחר מכן לשמר את הדין עליהם באתר.

רגולציה כלכלית בענף הטלקום

ד"ר טל מופקדי וד"ר רועי שלם (הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב):

מצגת רקע בנושא רגולציה כלכלית בענף הטלקום לינק למצגת:

https://recanati.tau.ac.il/sites/nihul.tau.ac.il/files/media_server/Recanati/management/hurvitz/forum/roy%26tal.pdf

נתחיל מהרקע ממעוף הציפור. הדרמה הגדולה בהוצאות הטלקום הייתה ההוצאה על תקשורת סלולרית. לצורך המחשה: הירידה בהכנסות שוק הסלולר בשנתיים שבין 2010 ל- 2012 הינה כ- 4 מיליארד ש"ח: בערך כגודל כל שוק הטלפוניה או כל שוק האינטרנט (תשתית וגישה). לכן הרגולציה שטיפלה בה הייתה כל כך משמעותית ולכן לא צפויות לנו דרמות בסדר גודל הזה בזמן הקרוב.

ניתן לראות לאורך זמן את התמורות הגדולות שעבר הענף מהמונופול המוחלט של בזק לשוק בו יש מספר שחקנים בכל תת תחום בענף הטלקום. אבל דווקא בתקופה האחרונה יש שינוי מגמה מסויים: הירידה הדרסטית ברווחי חברות הסלולר גורמת להם לבעיות גדולות. הרגולציה פחות מחמירה איתם ואנחנו רואים קונסולידציה מסויימת – בפרט של תשתיות פיזיות. רואים גם ירידה במספר המפעילים הוירטואליים (MVNO) שנרכשים על ידי החברות בעלות התשתית. מהצד השני ניתן לראות את גולן טלקום שפירקה את הרשת שלה בחודשים האחרונים, כך שלמעשה היום היא כבר לא ספק בעל תשתית המתחרה בבעלי תשתית אחרים. יש לה כרגע גם בעיה בהקשר זה מול הרגולטור שבמקרי קיצון עשויה להגיע עד כדי שלילת הרישיון שלה.

השאלות/הסוגיות המרכזיות שבהן נרצה להתמקד בדיון היום על רגולציה בענף הטלקום הינן:

1. תחרות מבוססת תשתיות או על מכירה סיטונאית והכרת מקטעי גישה למתחרים (תחרות במקטע הקמעונאי)
 2. כיצד מייצרים את האיזון בין מחירים נמוכים מצד אחד לתמריצים להמשיך להשקיע בתשתיות תקשורת מצד שני?
- זאת הן בהסתכלות אחורה (הרפורמה בסלולר) והן בהסתכלות קדימה (שוק סיטונאי, מיזם הסיבים האופטיים, ודור רביעי בסלולר).
- נתחיל בסקירה קצרה של האתגרים מרכזיים ברגולציה בענף הטלקום ביחס לענפים אחרים.

מחד, דווקא המאפיינים של ענף הטלקום עשויים לגרום לתחרות בו לייצר תופעות לוואי קשות. הענף מתאפיין בהשקעות מאסיביות בתשתית, כלומר עלות התחרות גבוהה. במודלים של תחרות עם עלויות קבועות שיווי משקל תחרותי הוא כזה בו הפירמה האחרונה שנכנסה מרוויחה ואילו הפירמה הבאה תפסיד אם תכנס. אבל: העלות השולית מאוד נמוכה. מספר שחקנים לא גדול עשוי לדרדר את החברות להפסדים. זה פתרון תחרותי של שיווי משקל סטטי. בחלק ממרכזי תדרי הסלולר היו בנוסף גם תמריצים להפחתת מחיר שמחמירים את הבעיה. היינו מצפים אם כך שמספר המתחרים יהיה מצומצם מאוד והמחירים נמוכים מאוד (אפילו נמוכים מידי!), גם ללא התערבות רגולטורית מיוחדת.

מאידך, ישנן גם נסיבות שדווקא מעידות על צורך מיוחד בעידוד תחרות בענף הטלקום. במסגרות ניתוח אחרות, נראה שהתנאים היו מתאימים בדיוק להיווצרות שיווי משקל מתואם על-תחרותי (tacit collusion): אינטראקציה חוזרת וארוכת טווח; יכולת לזהות סטיות מההתנהגות המתואמת; חסמי כניסה גבוהים (אחרת התיאום יהפוך את השוק ליותר אטרקטיבי לכניסה); מיעוט מתחרים וסימטריה ביניהם (אם יש מתחרה קטן יתכן ולא כדאי להעניש אותו כי המחיר גבוה מידי); במידה מסוימת: ממשק מרובה שווקים (Multi market contact); כנראה קרוב יותר למציאות. בנוסף חסמים גדולים לתחרות (טופלו על ידי הרגולטור לאורך השנים): חסמי מעבר (מספר הטלפון, ציוד תשתית בבית הלקוח, קנסות יציאה...); כלכלת רשת (למשל עקב דמי הקישוריות הגבוהים); מורכבות תימחורית שמנעה השוואה; הרגל של הלקוחות; ועוד.

אתגרים נוספים ברגולציה בענף הטלקום: שינויים טכנולוגיים תכופים שמשמעותם צורך בהבטחת השקעות גם בטכנולוגיה הבאה (משחק חוזר מול הרגולטור); הטכנולוגיה גורמת לחלק מהשווקים הנפרדים להיות יותר ויותר תחליפיים (Convergence) – היום ניתן לבצע שיחות מהסלולר, דרך האינטרנט וכו'; לצרכנים יש

רצון לעיתים לקבל חבילות תקשורת גדולות מגורם אחד ולא לנהל מו"מ מול מספר גורמים (שאלת ה- unbundling); תופעת ה- Cream Skimming / Cherry Picking בעלת חשיבות מיוחדת בענף זה מאחר ובמקרים רבים החברות המפוקחות הינן בעלות חובת שירות אוניברסלית.

כעת נדון בקצרה בדילמה בין תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות. מבחינה היסטורית, החל מסוף שנות ה- 90 הועדות שמינה משרד התקשורת דחפו לכיוון של תחרות בין בעלי תשתית עצמאית. יתרונות השיטה: תחרות עזה בין מתחרים שווים; חסרונות השיטה: עלויות גבוהות בשל כפילות בתשתית. בהמלצות ועדת גרונאו משנת 2008 יש שינוי בפרדיגמה התחרותית: חיוב בעלי התשתית הקיימים להעניק למתחריהם זכות שימוש במקטעי תשתית בפתרון שנקרא "פירוק למקטעים". יתרונות השיטה: כניסת מתחרים מהירה ובעלות נמוכה; חסרונות השיטה: צורך בקביעת המחירים בשוק הסיטונאי (נקבע במו"מ ואם אין הסכמה נקבע על ידי הרגולטור).

ניתן לחשוב על הדילמה הזאת למשל בהקשר של התחרות בתחום הסלולר. המפעילים הוירטואליים החלו לפעול עוד לפני מרכז הדור השלישי (שבו זכו הוט וגולן טלקום). תעריף הנדידה הפנים ארצית שעל פיו פעלו התבסס על מו"מ פרטני שבוצע בין כל אחד מהם לבעלי התשתית. בפועל מחירי הסלולר בארץ לא ירדו (בוודאי שלא באופן משמעותי). הזוכים החדשים במכרז תדרי הדור השלישי (הוט וגולן) התבססו על תעריף נדידה פנים ארצית זמני שנקבע בחוק. תעריף זה ככל הנראה השפיע בצורה דרמטית על התעריף שנתקבל במו"מ. מייד עם הזכייה (עוד לפני הקמת רשת) המחירים ירדו דרמטית, ככל הנראה כתוצאה משתי סיבות: תעריף נדידה פנים ארצית נמוך; ותמריצים חזקים לרכוש לקוחות עקב תנאי הזכייה במכרז. בפועל היום הרשת של גולן מפורקת כמעט לחלוטין. הוט הקימה רשת חלקית אבל חתמה לאחר מכן על הסכם שיתוף רשתות הדור הרביעי עם פרטנר, כך שרפורמת הסלולר לא נשענה באופן מהותי על קיום מתחרים עם תשתיות עצמאיות.

מדוע חשובה התחרות במקטע הקמעונאי? נקודה למחשבה היא שבין השאר התחרות חשובה במישורים האחרים של התחרות שאינם מחיר. ניתן להיזכר לדוגמה ברמת השירות הגרועה שניתנה על ידי חברת בזק בימים של תחילת שנות ה- 90 ולהשוות אותה מול השירות בסטנדרט הגבוה שנותנת בזק של היום. כלומר גם ללא תחרות נראה כי לרגולטור, אם ירצה, יש השפעה מהותית על המחיר (באמצעות פיקוח מחירים על מקטע התשתית), אולם השימוש בתחרות במקטע הקמעונאי משמשת את הרגולציה לצורך השפעה על מישורים אחרים כגון: מגוון איכות ושירות.

חשוב לנו להביא רגולטורים אנשי תעשייה ואקדמיה ולייצר שיתוף ידע בנושא רגולציה כלכלית. היום ננסה להעביר את המסגרת הכללית של הרגולציה בענף הטלקום והדוברים ינסו להעמיק כל אחד בתחומו.

תחרות מבוססת תשתיות או ערוצי שיווק

עו"ד אבי רימון (אבי רימון משרד עורכי דין, לשעבר היועץ המשפטי וסמנכ"ל רגולציה של חברת מירס תקשורת):

מצגת בנושא תחרות מבוססת תשתיות או ערוצי שיווק. לינק למצגת:

https://recanati.tau.ac.il/sites/nihul.tau.ac.il/files/media_server/Recanati/management/hurvitz/forum/avi.pdf

אלי חקק משרד התקשורת: יש לי שתי שאלות עיקריות, למה המפעיל החמישי נכנס בהתחשב במצב שתיארת? למה לא התפתח שוק מפעילים וירטואליים וולונטרי לפני התערבות הרגולציה? למשל בארה"ב זה קורה ללא רגולציה אלא בהסכמה של כל המתחרים.

עו"ד אבי רימון: לשאלתך הראשונה, זה היה ברור שהכללים ישתנו במהלך הדרך ושגם המפעיל הווירטואלי ישנה אותם, וזה מה שקורה. אנחנו העלינו את הדברים הללו, ציינו שהמפעיל לא יעמוד בתנאים ושיוותרו לו, והדברים לא התקבלו. לשאלתך השנייה, כנראה שהתערבות הייתה נדרשת, לא היה רצון להכניס מפעילים וירטואליים. אני חושב שההסדר של המפעילים הווירטואליים היה נכון לזמנו. מה שהשתבש הוא ברגע שלא עמדו באכיפת התנאים של גולן, נוצר מצב שגולן מכר במחיר יותר נמוך מהמחיר שבו הווירטואלי רכש.

ערן (?): השתתפתי 3 פעמים במשא ומתן בין מפעיל וירטואלי למפעיל שמספק רשת. הגענו להסכמים לא טובים בכל הפעמים האלה שלא נותנים אפשרות שווה להתחרות, ואף אחד מהם לא נתן למפעיל הווירטואלי סיכוי.

אבי פתיר: הרגולציה בישראל בתחום התקשורת מובילה למצב שמה שלא מותר, אסור. לכן מפעילים וירטואליים לא יכלו להיכנס לפני שמשד התקשורת יקבע כללים לכך. לכן רק שמשד התקשורת החליט ב-2007-2008 ליזום מהלך של הכנסת מפעילים וירטואליים אז זה קרה. מעבר לזה לא הייתה סיבה בארץ שיקומו מפעילים וירטואליים, ולכן כל העסק הזה כשל. מפעילים וירטואליים מתאימים לצורך ספציפי, למשל בגרמניה הוקם מפעיל וירטואלי לאוכלוסייה הטורקית אשר לא הבינו את החברות הגרמניות ולא יכלו לקבל מהם שירות. מהצורך הזה הוקם מפעיל וירטואלי שמתאים לאוכלוסייה זו. בארץ הצורך היחידי הוא להוריד את המחיר, ומפעיל וירטואלי שמנסה להתחרות רק על בסיס מחיר מבלי יכולת להשפיע על השוק, לא יכול להצליח. זו הייתה הרפתקה מיותרת.

המבחן האמתי שלנו צריך לבחון מה המצב של ישראל היום בתחום השירות והטכנולוגיה. הייתה רגולציה לאורך שנים וצריך לשאול האם הרגולציה השיגה את היעדים הללו. האם השירות יותר טוב? האם הטכנולוגיה מתקדמת יותר? האם יש לנו רשתות 4G בפריסה ארצית? זה מבחן הרגולציה האמתי. אני חושב שבסך הכול אנחנו די מפגרים בהרבה תחומים, אם זה במהירויות הגלישה שהן די מוגבלות, אם זה ברשת ה-G4 שהתגאינו בכך שאנחנו בין המדינות הראשונות שמחזיקות בה, אשר עדיין לא נמצאת בפריסה ארצית. בשורה התחתונה אנחנו לא איפה שרוצים להיות. אני חושב שאנחנו לא שם מסיבה אחת עיקרית, עד 2005 הרגולטור הוביל את השוק, והדברים התפתחו די יפה. מ-2005-2007 שינו את הגישה ונתנו לשוק לשחק. אני שאלתי את הרגולטור למה צריך להכניס מפעילים וירטואליים? הוא ענה לי שהוא מכניס מפעילים וירטואליים כי יש רצון מצד שחקנים חדשים להיכנס לשוק. נעלמה היד המכוונת וזה הוביל לתוצאה הלא טובה שאנו נמצאים בה היום.

רפאל חזני: האם התחרות זה הפתרון היחידי למצב של השוק? יש אפשרות להשקעות של המדינה או תוכנית לאומית שיכולה לסייע. זה רלוונטי בייחוד בשוק הקווי. למשל, בקוריאה המדינה השקיעה בתשתיות ולא חיכתה שהיזמים ישקיעו בתשתיות. תחרות יכולה להתרחש על בסיס שירות או תשתית. באנגליה לקחו את התשתית הפכו אותה לחברה אחרת וייצרו גורם שאחראי על התשתית ומתחרה בשוק התשתיות. גם בארצות הברית יש חברות תשתית שמשכירות למפעילים שונים. יש להפריד בין התשתית לשירות ולייצר שני תחומים שונים בהיבט של תחרות ורגולציה. זה יכול להוביל לתחרות פתוחה למתחרים בגודל שונה.

תחרות בטלקום מנקודת מבטה של אקספון

איציק בן אליעזר (מנכ"ל אקספון):

תחרות היא לא מטרה אלא אמצעי להגיע ליעדים אחרים. בשלבים מסוימים זה לא האמצעי הנכון, ובשלבים אחרים כן. במאי 2010 הגעתי לוועדת חייק ללא מצגת, לבד, פשוט באתי לומר כמה משפטים פשוטים. "המודל של תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות הוא אינו ישים". הסיבה לכך היא כי לתקשורת יש שני מאפיינים מיוחדים: 1. זה ענף מוטה תשתיות והשקעות 2. מדובר גם במתן שירותים, הגוף הזה צריך להגיע לשוק המאסה. אם אין לך מאסה קריטית, אתה לא יכול לשרוד. אם רוצים לייצר תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות או חצי עצמאיות ניתן לעשות זאת רק במצב שיש לך מאסה של לקוחות. לגולן יש עוד יתרונות, בגולן טלקום הוא המנכ"ל והבעלים,

גולן לא מנהל את הדוחות של מחר אלא את החיים שלו, ולכן היכולת שלו לספוג היא אחרת. אני חושב שהמודל היחידי שיכול להצליח יותר קרוב ל retail שאחרים קוראים לו resell, ולדעתי זו לא מילת גנאי. וועדת חייק בהמלצות הביניים המליצה כן לייצר תחרות על בסיס תשתיות עצמאיות, ובשלב מסוים לקראת המסקנות הסופיות הוועדה שינתה את דעתה.

המטרה של הרגולציה היא במצב של כשל שוק כתוצאה ממשאב במחסור או מונופול טבעי, לעזור להסדרת השוק כדי שיסופקו שירותים, תהיה התפתחות טכנולוגית ושזה ייעשה במחירים סבירים, "רווח נורמלי". לדעתי פתיחת שוק הסלולר לתחרות לפני השוק הקווי חוסכת יותר כסף בזמן קצר אך לא בטווח ארוך. יותר קל להיכנס תחרות בשוק הסלולר מאשר לשוק הקווי על בסיס תשתיות עצמאיות. שאנחנו נכנסנו בפועל לרפורמה בשוק הקווי סלקום ופרטנר היו מחוקות. במצב הזה לצפות מהן לשלוח טכנאי לכל תקלה, היה לא ריאלי. בעיניי הן לא ידעו על מה מדברות, ולא היה לכך סיכוי.

לרגולטור יש שתי אסטרטגיות לבחור מהן, פיקוח על מחירים או עידוד תחרות. העולם זז מפיקוח על מחירים לעידוד תחרות. פיקוח על מחירים אינה אסטרטגיה מקוללת, ויש לה כלים טובים והגענו אליה בסוף. עידוד תחרות לעיתים מייצר חוסר יעילות משקית, החיסרון בפיקוח על מחירים הוא שהרגולטור לא יכול להסדיר את השוק וזה לא נראה טוב.

עד 2010 המגמה הייתה תשתיות עצמאיות, ורק בסוף וועדת חייק הגיעו למסקנות של תשתיות חכורות.

הטענות המרכזיות נגד מודל תשתיות חכורות - הטענה של בזק שהמדינה מכרה את התשתית ועכשיו רוצה להלאים אותה בחזרה. אינה מקובלת עליי. המדינה מכרה את זכות השליטה בבזק, היא מעולם לא הבטיחה שלא יהיה פיקוח על מחירים, ולכן לא הבטיחה לבזק מעולם להישאר מונופול לא נשלט. הטענה השנייה שזו תחרות מלאכותית ולא אמתית. הטענה השלישית אשר חשובה היא שאלו תהליכים של העברת עושר שיעבור מבזק לשחקנים אחרים. יש להיזהר מכך, הרגולטור צריך לדאוג שתהיה התפתחות טכנולוגית עליו להיזהר מהעברת עושר. משא ומתן בין גופים שאינם בעלי כוח זהה הוא מכור מראש. אם תדר הוא כלי במשא ומתן, זה כלי חשוב. אי אפשר לנהל משא ומתן בכוחות לא שווים.

לכן הוא נכשל והמשרד החליט שבשוק סיטונאי הוא מפקח על המחיר. אמנם זה פיקוח על מחיר אבל רק ברמת הייצור וכך מחיר הטעות יותר קטן. אם היינו עושים פיקוח על מחירים גם על רכיב ה retail הוויכוח היה גדול יותר. הוויכוח לגבי כדאיות יצירת תחרות מלאכותית על האינטרנט בלבד הוא בעייתי, האינטרנט הוא המסד

שעליו מתקיימים אינסוף שירותים, יש לייצר תחרות על כל המנעד. המיפוי הוא שונה, יש כאן שני עולמות, עולם של ספקי שירות ועולם של שחקנים שנותנים גישה לענן. יש פה רק קבוצה אחת שמשפיעה, שהיא הענן. לכן ההסתכלות צריכה להיות יותר רחבה. אקספון נוקטת באסטרטגיה ששונה מספק שירות- לא מספקים שירותים ולא מפריעים לענן. הלקוח יקבל את מה שאני יכול לתת הכי טוב, ולא ניתן שירותי ערך מוסף מלבד מה שהמשרד כפה עלינו. אם סלקום ופרטנר רואים עצמם כספקי שירות, אנחנו מנגישים את הענן ללקוח.

אם משרד התקשורת לא היה מתערב ולא היה קובע את המחירים לא היה שוק סיטונאי. בזה שנכנסנו, אפשרנו ללקוחות לא לקנות את הבית החכם רק מבזק לאורך זמן. היינו נאלצים לקנות שירותים רק מבזק וזה אנכרוניסטי.

אבי רימון: כל עולם השירותים כולל היישומים עובר לאינטרנט זה ברור. אני מסיק מכך שהיכולות של בעלי התשתית להפיק הכנסות הולכות ודועכות, בהיבט הזה צריך לבחון את הדברים. זה שוק אמיתי שלא צריך רישיון ועל זה צריך להסתכל.

משה גלילי: אני חושב שהמתכונת של הרגולטור בשוק הסיטונאי היא מוטעית. לבזק מותר גם למכור וגם לספק את התשתית, אין לו שום רצון או אינטרס שייקחו לו את הרווח ולא מוכן להשקיע בתשתיות שייקחו לו את הרווח. תעשה הפרדה בין תשתית לסיטונאות, מי שעושה את התשתית אסור לו לעסוק בסיטונאות.

רגולציה בענף הטלקום – סולם או מדרון?

עו"ד יורם בונן (משרד פישר, בכר חן וול ואוריון ושות'):

מצגת בנושא רגולציה בענף הטלקום – סולם או מדרון? לינק למצגת:

https://recanati.tau.ac.il/sites/nihul.tau.ac.il/files/media_server/Recanati/management/hurvitz/forum/yoram.pdf

לרגולציה יש את הכללים הפורמאליים והסיגנלים אשר הכללים הפורמאליים משדרים לשוק. במקרים רבים, הסיגנלים חשובים מהכללים הפורמאליים, מכיוון שהם משפיעים יותר על ההתנהגות של השחקנים. העיקרון של תחרות מבוססת תשתיות היה בסיס המדיניות לאורך שנים וקיבל ביטוי בדוחות רבים. מטרתו המרכזית - להקטין את התלות בבעלי התשתית ולהוביל להתפתחות התשתיות ולחדשנות, תוך תחרות על מחירים. במהלך השנים נגס העיקרון, הן בתחום הקווי והן בתחום הסלולר. התפיסה המקורית אומרת שיש לייצר תנאים לפריסה של תשתיות

מקבילות ולא להמשיך למכור את אותו דבר בתעריפים של שוק סיטונאי. כיום, רוצים לייצר מצב שיש מתחרים המספקים שירותים בלי להקים תשתיות ובלי להשקיע בתשתיות. מרכז הכובד במצב הזה עובר לקביעת תעריפי התשתית על ידי הרגולטור. העיקרון היסודי בתמחור התשתיות הוא קנה או בנה; באמצעות המחיר, מתמרץ הרגולטור את המפעילים לבנות את התשתיות על ציר הזמן. לעומת זאת, אם מתחרים מקבלים מחיר נמוך יותר בחכירת רשת מאשר בהקמתה, אז ברור שאף אחד לא יקים תשתית עצמאית. ההחלטה הרציונאלית היא לא להשקיע בתשתית, אלא אם התמחור מעודד את המשקיעים לעשות בתחילת הדרך שימוש ברשת קיימת ולהקים בהדרגה רשת עצמאית.

יש קושי לקבל החלטות השקעה בשוק הסלולר, יש קושי לגבות תמורה עבור שירות טוב יותר מהמתחרים או אפילו עבור ערך מוסף. ברגע שהתחרות היא רק על מחיר, אין תמריץ להשקיע באיכות הטכנולוגיה. המתחרים יודעים שלא יצליחו לגרום ללקוח לשלם יותר על איכות גבוהה יותר.

המבנה של מרכז הסלולר יצר תמריץ למתחרים להשיג נתח שוק בכל מחיר, כי מבחינתם זה או שהם ישלמו למדינה או שהם יתנו את התמורה למנוייהם (באמצעות תעריפים נמוכים), וכך ישיגו נתח שוק גדול (ולא ישלמו למדינה). מבנה העלויות יצר תחרות בתנאים מאוד שונים. הוויתור הזמני על פריסת הרשת הופך בסופו של דבר לקבוע.

באירופה הפריסה של הרשתות לקתה באופן קשה עד 2012, רק אז אנחנו רואים התפתחות של תשתיות לאור שינוי מדיניות של הרגולטור.

העיקרון של התמחור צריך להיות שאם מפעיל רוצה רווח משמעותי, עליו לפתח תשתיות. אני לא אומר שלא יכולים להיות resellers, אבל אז מודל התמחור הוא Retail מינוס, והם לא יכולים לצפות למרווחים של מפעיל בעל תשתית. תמחור התשתיות חייב להיות הוגן ולשקף את העלויות האמיתיות של בעלי התשתית. כך השוק יפעל לפי כללים רציונליים והמפעילים שכיום הם נטולי תשתית יוכלו לבחור בין הקמת תשתית עצמאית, על הסיכונים הכרוכים בכך, לבין המשך חכירת תשתיות, תוך נשיאה בעלויות הריאליות שלהן.

איציק בן אליעזר: לחברות התקשורת יש עשרה צעדים ידע יותר מאשר לרגולטור לגבי מה שהוא מתכנן לעשות קדימה. הכוחות לא שווים גם בהיבט הזה. בנושא של העברת העושר, צריך לזכור שחלק מהעושר עובר גם לצרכנים אני מוכר במחיר שבו אני כמעט לא מרוויח, הרוב עובר לצרכן. אני לא מבין מה רע בשיתוף רשת, אתה מדבר על שני מודלים, קניה או בניה של רשת, זה לא הסיפור. אין צורך בריבוי אנטנות, מה

שחשוב לייצר תשתית הולמת לאספקת שירות טוב, לא מעבר לכך. אין לכך יעילות משקית.

יורם בונן: לגבי מסמך המדיניות פשוט צילמתי מצב. בעיני הבעיה היא רק במקום אחד, מפעילים שונים, הפועלים על גבי אותה תשתית, רואים מול עיניהם מבנה עלויות שונה. אם זה המצב יש בעיה עם התחרות.

אבי יבין: הדיון פה אקדמי וענייני, אני רוצה להאיר זווית נעלמת וזו ה"פוליטיזציה של הרגולציה". תמצתי את זה בחמשיר:

"הרגולציה כשהיא עטופה בפוליטיזציה
יוצרת מתוקף כך אפקטים קשים של ריאקציה
שהם הנגזרת של אינפקציה
שצצה מהגועליציה
שהיא תוצר ישיר של הפוליטיזציה
אל נא לאקדמיה לתת קרדיטציה
עניינית לרגולציה
שהרי הרוב נובע משיקולים פוליטיים אד הוק של השר הרלוונטי
בזמן נתון שבו הוא מחליט לעניין שרידותו ועתידו בפוליטי"
הפתרון הוא רשות תקשורת לא פוליטית.

עו"ד יורם בונן: אני מבקש להסתייג מהדברים. נעשה כאן עוול כי יש פה הרבה מיתוסים ואגדות. בסופו של דבר אני לא אומר שהתחום נקי משיקולים פוליטיים. יחד עם זאת, הדיון הוא ענייני מול אנשי מקצוע. זה לגיטימי שלשר תהיה אג'נדה. השאלה בסוף היא האם האג'נדה הזו מונחית על ידי שיקולים ענייניים.

תחרות בענף התקשורת הנייחת

הרן לבאות (סמנכ"ל בכיר כלכלה, משרד התקשורת):

מצגת בנושא תחרות בענף התקשורת הנייחת. לינק למצגת:

https://recanati.tau.ac.il/sites/nihul.tau.ac.il/files/media_server/Recanati/management/hurwitz/forum/Haran_Levaot.pdf

בתקשורת שזה ענף טכנולוגי עם הרבה שחקנים הסיכוי לייצר משהו רחב לתקופה ארוכה באופן מושלם הוא נמוך. יש חוסר שיווי משקל אינהרנטי בין השחקנים השונים וזו העילה הגדולה ביותר להתערבות. הרגולטור בצעד הראשון מחפש היכן ניתן

להכניס מתחרים חדשים שיש מונופול היסטורי. אסכולה אחת מדברת על הפרטה. האסכולה השנייה היא לחתוך למקטעים, למשל האם הכבל הבינלאומי חייב להיות חלק מהמשחק. זה לא אומר שזו לא תחרות בין תשתיות עצמאיות.

תמיד עלתה השאלה מי חונק את הלקוח? ה-ISP או התשתית? ב-2011-2012 הבינו שהמודל שעבדו על פיו כבר לא מתאים. הסיבה לכך: 1. בעולם הצרכן מקבל שירותים כוללניים ללא הגבלה. 2. התכנסות טכנולוגית – וואטסאפ ו-SMS, נטפליקס ויס וכו'. זה יוצר אתגר גדול וכולנו לא יודעים איך להתמודד איתו.

אנחנו מנסים ליצור מגרש משחקים עם כמה פרמטרים. אחד הוא השווקים, המטרה שהלקוח יהיה של חברה מסוימת בלבד. התועלת היא צרכנית ואסטרטגית של החברות. השני מדבר על שליטה של החברות ברשת, אנחנו דנים בסוג השליטה שתהיה לשחקנים ברשת שלהם. זה חלק מהותי בתשתיות עצמאיות. אם נייצר מצב בו לשחקן יש אפשרות לנהל עומסים, אז מבחינתי יש לו תשתית עצמאית מבחינת התנהלות שוקית. שאלת המחיר עולה כאן.

אני לא מכוון לתורת הקבוצות, אבל זה תוצר לוואי שיש לקחת אותו בחשבון. אם זה ישתלם לשחקנים לעשות אינטגרציה הם יזלגו ואם לא, אז לא. בשוק ה-hosting אתה רואה את העוצמה האדירה שיש לשחקני השירותים. עכשיו השאלה היא האם אנו מסתפקים בשני השחקנים "למעלה" או שיש מקום לשחקנים באמצע שיאתגרו באמצעות cherry picking. והאם אנו משאירים שחקנים white label כמו אקספון. אנחנו מנסים לאפשר וליצור איזון של עצמאות של שחקן שרוצה להיכנס.

אם אתה רוצה לייצר שליטה ונגישות יש חשיבות לטפל בכך מהקצה לקצה, מבית הלקוח למפגש הראשון עם ספק השירות. אנו רוצים לעודד תחרות בשווקים פחות תחרותיים, אנחנו לא רואים שום ערך בלהקים עוד תרנים לשימוש בסלולר, אין לכך יעילות.

אנחנו קבענו מחיר מפוקח ובסלולר לא קבענו מחירים והגענו לאותו מחיר. פה יש זמן ועלויות גבוהות יותר, אלו שני שווקים שונים. לרפורמה הזו מתחבר מבחן צמצום מרווחים שאומר הלכה למעשה שברמה כזו או אחרת לא יכולה להיות השתוללות שוק כי יש איזשהו רף מחיר מינימלי. לכן אני לא רואה מישהו שיאמר שייתן במחיר נמוך יותר מהמחיר הזה. יש הרבה גורמים מרסנים שמבדלים באופן מהותי את האופן שבו תראה התחרות.

תחרות בענף הטלקום בראי ההגבלים העסקיים

עו"ד אורי שוורץ (יועץ משפטי, רשות ההגבלים העסקיים):

אני רוצה להתייחס לשני מצבי קיצון. האחד, יש רק תשתית אחת כולם משתמשים בה. השני, יש רק תשתיות עצמאיות וכל אחד משתמש ברשת שלו. היתרון הגדול של מצב הקיצון השני הוא העצמאות, המתחרים לא תלויים אחד בשני. אנו רואים שיחסי הגומלין שהשוק הסיטונאי יוצר בין בזק לבין סלקום ופרטנר בוודאי יוצרים סיכון להתנהגות בעייתית של המונופול כלפי סלקום ופרטנר. מהצד השני תשתית עצמאית היא חסם כניסה אדיר בוודאי בשוק התקשורת. בשווקים מסוימים זה בלתי אפשרי. הדרישה מכל שחקן נוסף להקים רשת היא בעייתית מאוד. אנו רואים זאת כרגע בקשיים בשוק הסלולר שמתורגמים לחסם כניסה.

היבט נוסף הוא הרגולציה, יחסי הגומלין המתמשכים בתחרות על גבי תשתיות בשוק הסיטונאי בין המונופול והמשתמשים מחייבים רגולציה, ולא רק בנקודת הכניסה. רגולציה בקביעת מחירים אינה טובה, תפקידו לא נגמר שם, הרגולטור חייב להיות שם כל הזמן לבחון מה קורה. לרגולציה הזו יש עלות, פערי המידע בין השחקנים בשוק ובראשם המונופול לרגולטור הם עצומים, הרגולטור כל הזמן ברדיפה אחרי המידע. השחקנים ובייחוד המונופול תמיד יידעו מה בכוונתם לעשות ומה קורה בשוק לפני הרגולטור.

היבט שלישי תמריץ להשקעה, ככל שאני חולק תשתית עם אחרים יש לי פחות תמריץ להשקיע ולהיפך. בשוק הסלולר גם ב"מים האפלים" הייתה תחרות בין החברות על האיכות, כולם רצו להיות ראשונים בדור 3. היום בדור 4 כל המפעילים השתתפו ופרסמו שהם הראשונים בדור 4. הפתיחה של התשתיות למתחרים חדשים לא פגעה בתחרות על האיכות של הרשת. בסוף ההבדל בין דור 3 לדור 4 הוא פחות דרמטי בין דור 2 לדור 3, אפשר לתת איכות קצת פחות טובה ומחיר נמוך משמעותית, למעשה כולם השתתפו במכרז על דור 4.

במישור רביעי, כאשר מדברים על תשתיות עצמאיות יש לכך עלות שלא קשורה לתחרות או לתקשורת. יש לכך היבטים תכנוניים, היבטים של איכות סביבה יש לכך מחיר. אם אנחנו מדברים על תשתיות קוויות, גם לזה יש מחיר. מצד שני אם נאמר שמספיקה לנו תשתית אחת יש מחיר בעייתות חירום.

ולבסוף, המישור של המחיר. איפה המחיר יותר זול? בעולם מרובה תשתיות או ממועט תשתיות? זו שאלה קשה שאי אפשר לענות עליה, אבל אני חושב על כמה פרמטרים שיאירו כיוונים. תשתיות חייבות השקעה שיכולה להשתקף במחיר גובה. מצד שני,

תלות הדדית של מתחרים אחד בשני עלולה ליצור שיווי משקל על תחרותי שגם עלול ליצור מחיר גבוה. כניסה ויצירה מהירים של מתחרים עלול להוריד את המחיר. אנו רואים זאת במפעילים הווירטואליים. מפעיל וירטואלי חייב להיות שחקן מחיר אין לו שליטה עלה איכות. מצד שני אם אנחנו הולכים על מיעוט תשתיות, אנחנו מוותרים על האיכות. ככל שיש פחות תשתיות אין טעם להשקיע באיכות, היא לא פרמטר עליו מתחרים.

אני חושב שהפתרון הנכון הינו למצות אפשרות לתשתיות עצמאיות ובשלב שני לעבור למצב של תחרות על גבי התשתיות. בסלולר זה נעשה בצורה די מזורגת. אני חושב שהמודל לפיו עובד משרד התקשורת הוא מודל נכון, לאפשר תשתיות עצמאיות, אבל לא לפסול במקביל את התחרות על גבי אותן תשתיות.

דיון פתוח עם הקהל

רפאל חזני: תשתית זה מערכות אלקטרוניות וגם תשתית חפורה, נדל"נית. אלו שני מרכיבים נפרדים. ההבחנה חשובה תשתיות אלקטרוניות הם מערכות טכנולוגיות המשפיעות על סוג המוצר והשירות ללקוח. התשתיות הנדל"ניות כפופות לרגולציות אחרות וחוקים נוספים ומתנהלות במישור אחר. הערבוב בין שני ההיבטים ההלו עושה בלגאן. אם היינו עושים את ההבחנה המון דילמות היו נפתרות. יש לבצע רגולציות נפרדות כלפי תשתית נדל"נית ומערכות אלקטרוניות.

פרופ' ישראל צנג: דעתי האקדמית על תשתיות הסלולר נובעת ממאמר שאני עובד עליו. מהמאמר עולה כי המצב הכי טוב שכל הרשתות הסלולאריות יאוחדו למונופול או קרטל. והתוצאה היא שלפירמה יהיו רווחים מקסימים ולצרכן מחיר מינימאלי. אני חושב שהרגולטור צריך לקדם את המצב של מונופול ולא לעצור אותו.

עו"ד דניאל שמואלי: אני חושב שבמתח בין רגולציה לתחרות התפקיד של רגולטור הוא לא להתערב בשוק אלא להבטיח את התחרות. התחרות יוצרת יעילות ומוזילה מחירים והצורך שלו להתערב פוחת. השיקולים הנכונים הם לא לפרוס תשתיות אם אין צורך. הרגולטור צריך לחשוב גם על צרכי הציבור. נוצר מצב שבעלי התשתיות מתחרות עם החברות המתחרות על אותו שוק ונוצר מצב אנומלי שמצריך את הרגולטור להתערב. הבסיס הנכון הוא שהתחרות היא שוויונית ולכולם יהיו אותם כלים להתחרות. יש פה חוסר איזון בבין חברות עם תשתית שהשקיעו בה לבין חברות ללא עלויות כאלה. נ הדבר הנכון לעשות הפרדה בין שוק התשתיות לשוק השירות.

בשווק התשתיות צריכה להיות תחרות, אבל לא מעבר למה שצריך, ומי שנמצא בשוק זה לא יכול להתחרות בשוק השירות. ההפרדה תאשר לרגולטור להשיג תוצאות אידאליות מהבטחת התחרות.

ד"ר אסף כהן: הרגולטור קבע את דמי האירוח בהתבסס על העלויות הממוצעות של מתן השירות. בזק לא צריכה להוריד מחירים מעבר לכך כי אף אחד לא מתחרה איתה על האירוח. השאלה המתבקשת היא: אם הרגולטור היה מתערב במחיר האירוח של חברת הסלולר וקבוע מחיר רצפה לפי המחיר הממוצע האם זה היה מוסיף ליציבות. השאלנה שלי להרן היא האם משרד התקשורת שוקל משהו בכיוון זה?

הרן לבאות: בנקודת הזמן הזאת אנו לא שוקלים להתערב במחיר האירוח בשוק הסלולר מכמה טעמים. אחד ההבדלים הוא שיש תחרות. יש אילוצים נוספים שימנעו מזה לקרות. התערבות כזאת היא מאוד אגרסיבית בשוק תחרותי כל כך ואתה מעמיד אותו בעצם מול האפשרות למיזוג. השוק יכול ללכת לכמה כיוונים אבל אתה יודע מה אנו חושבים על פיקוח מחירים לאורך זמן.

דליה זליקוביץ (רגולטור במועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, וחברה בוועדת שכטר שמתפקידה "ליישר את מגרש המשחקים" של הרגולציה בשוק התקשורת): אחת הבעיות שלא עלו הוא נושא רגולציה כבדה הנשענת במרביתה על חקיקה ראשית. בנוסף, ריבוי רגולטורים, כאשר לעיתים על אותו שירות, מופקדים רגולטורים שונים על הוראות שונות! גם אם הרגולטור רוצה לקדם הקלה, תחרות או כל דבר שישרת טוב יותר את הציבור, לעיתים הדבר מחייב שינוי חקיקה, ואז זה סיפור שלא זז בקלות. כלומר, מהות הכשל מקורו בקיומה של חקיקה ראשית! אני רואה אילו מאבקים גלויים וסמויים מתנהלים בכל פעם שאנחנו רוצים לקדם משהו.

שלא לדבר על תהליך ארוך ומובנה, כמו שימוע לכל מי שהשינוי עשוי להשפיע עליו וכוחות מנוגדים שלוקחים יחצנים או מנסים בעצמם להפעיל כוחות לכיוון הרצוי להם. לכן, זה נחמד שמדברים מלמעלה על ריבוי/עודף/רגולטור שמפגר אחרי הקדמה, ושוכחים את הבעיה המהותית.