

14 דצמבר, 2021
י' טבת תשפ"ב

גבי לירן אבישר
מנכ"לית משרד התקשורת

לכבוד
ד"ר יועז הנדל
שר התקשורת

אסדרת תעריפי הטלפוניה הקמעונאיים של חברת בזק – התייחסות לטענותיה העיקריות של חברת

בזק לשימוע משרד התקשורת – חוות דעת כלכלית

סימוכין: (1) שימוע משרד התקשורת מיום 15.12.2020

(2) התייחסות חברת בזק לשימוע מיום 28.2.2021

(3) חוות דעת EY מפברואר 2021 הכלולה בהתייחסות חברת בזק

ביום 15.12.2020 פרסם משרד התקשורת ("המשרד") שימוע בנושא קביעת תשלומים מרבים לשירותי הטלפוניה הקמעונאיים של חברת בזק ("השימוע"). לשימוע צורפה חוות דעת כלכלית מטעם הח"מ ("חוות הדעת") במסגרתה הוצגו, בין היתר, מנגנון קביעת תעריפי חברת בזק עד כה, המגמות הרב שנתיות בשוק הטלפוניה הנייחת, רווחיות החברה בשנים 2003 עד 2019, אומדן עלויות שירותי הטלפוניה הקמעונאיים של חברת בזק והתעריפים החדשים הנשקלים על בסיס מודל עלויות זה, ולבסוף מובא בחוות הדעת ניתוח של השפעת המהלך על יציבות החברה. בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ ("בזק", "החברה") הגישה למשרד ביום 28 בפברואר את התייחסותה לשימוע ובכלל כך חוות דעת כלכלית שנערכה על ידי חברת היועצים ארנסט-יאנג ("EY") ("חוות דעת EY"). בנוסף בימים 11.7.2021 ו-5.8.2021 התקיימו פגישות בין מנכ"לית משרד התקשורת ונציגי המשרד לבין נציגי חברת בזק ויועצי EY במסגרתה הועלו טיעונים בעל פה.

הטענות שהועלו על ידי חברת בזק ויועציה בכתב ובעל פה נבחנו על ידינו. מסמך זה יתייחס לטענות בזק, כפי שהוצגו בחו"ד EY ובשימוע בעל פה המתייחסות למבנה התחרותי של שוק הטלפוניה הנייחת ולטענות בנוגע לצורת החישוב של התעריף המוצע. התייחסות לעיקרי הטענות הנוספות שנטענו בשימוע תוצג במסמך נפרד.

• **המבנה התחרותי של שוק הטלפוניה הנייחת**

חלק משמעותי מהטענות בחו"ד EY בנושא זה הינן טענות שהחברה העלתה בעבר, ולפיהן אין מקום לפיקוח על תעריפי הטלפוניה של החברה, שכן קיימת כיום תחרות אפקטיבית בענף הנמצא מזה שנים בתחרות, הן בשל התחליפיות שבין הטלפוניה הנייחת והטלפוניה הניידת, והן בשל התחליפיות בין הטכנולוגיה המשמשת את בזק (PSTN) וטכנולוגיות הטלפוניה על גבי אינטרנט (VOIP, VOB) המשמשות את המתחרות בתחום הנייח. טענות אלה נבחנו ונדחו על ידי המשרד בעבר.¹ מעבר לכך,

¹ טענות דומות הועלו על ידי בזק כבר בפני הוועדה לגיבוש כללים ומדיניות לפתיחת התחרות בתחום התקשורת הנייחת ("וועדת קרול") בשנת 2002, ובוועדות השונות שעסקו במבנה שוק התקשורת ומבנה תעריפי בזק בשנים מאוחרות יותר.

חברת בזק נמנעה לאורך השנים מלהעלות טענות אלה בפני הפורום האחראי להגדרת דפוסי התחרות – רשות התחרות, ולבקש בהמשך לכך את הסרת ההכרזה של החברה כבעלת מונופולין בתחום.

בזק טוענת כי השוק הרלבנטי לעניין הנדון הוא "שוק השיחות" שכן כיום הטלפון הנייד מהווה תחליף קרוב לטלפון נייד, ולפיכך יש לבחון את דומיננטיות החברה בענף בהתייחס להיקף דקות השיחה, לרבות דקות שיחה בסלולר, ואין מקום לבחינת הדומיננטיות ביחס לשוק הטלפוניה הקווית בלבד, ולהסתמכות על הגדרתה של הרשות לתחרות את בזק כמונופול בתחום. אולם טענות בזק מסתמכות על נתונים המצביעים על ירידת השימוש בטכנולוגיה המופעלת על ידה, ובירידת הפדיון למנוי בשירותי השיחות בקווים הניידים והן אינן מבוססות על המבחנים המקובלים בספרות המקצועית העוסקת באפיון התחרות.

בעגה הכלכלית מוגדרים מוצרים (ושירותים) כתחליפיים כאשר הם משמשים לאותה מטרה. אך "תחליפיות" אינה תכונה אבסולוטית, ומידת התחליפיות תלויה במידת הדמיון של הצורה שבה המוצרים משמשים את המטרה. כך, כל סוגי הרכב משמשים למטרות תנועה, אך אין צורך להסביר שמידת התחליפיות בין סוגי הרכב השונים היא נמוכה. כדי למדוד את מידת התחלופה משתמשים כלכלנים במדד של גמישות הביקוש - "אחוז השינוי בכמות המבוקשת כתוצאה משינוי באחוז במחיר המוצר". מדד חלופי הוא גמישות הביקוש הצולבת - "אחוז השינוי בכמות המבוקשת של המוצר כתוצאה משינוי באחוז במחיר המוצר החליפיים".² לפי שני המדדים גדל מדד הגמישות ככול שהתחליפיות בין שני המוצרים גדולה יותר. עם זאת יש לזכור שמידת התחליפיות אינה בהכרח פרמטר קבוע והיא משתנה עם השתנות מערכת העדיפויות של הצרכנים והתכונות של המוצרים השונים.

ככול שמידת התחליפיות גדולה יותר (ככול שגמישות התחלופה גדולה יותר) חופש המשחק של היצרן בקביעת מחיר המוצר נמוכה יותר. כאשר גמישות המחירים גדולה (בערכה המוחלט) מ-1, תביא העלאת מחיר המוצר באחוז להקטנת הכמות המבוקשת ביותר מאחוז, וכתוצאה יקטן הפדיון. במקרה קיצוני כאשר שני מוצרים הם תחליפים "קרובים מאד" (גמישות המחיר גדולה "מאד") מאבד היצרן את חופש הפעולה שלו בתחום המחירים, כי כל ניסיון להעלאת מחירים ייתקל באובדן מרבית לקוחותיו. במצב זה מביאה תחרות המחירים למצב בו כל המתחרים נהנים מרווחיות "נורמלית", אלא אם כן מספר המתחרים קטן וב"הסכמה שבשתיקה" הם נמנעים מהפחתת מחירים כדי לשמר רמת רווחיות גדולה מהנורמלית. "הסכמה" מעין זו קל יותר להשיג כאשר קיים בשוק יצרן "דומיננטי" שהמתחרים בו חוששים שכל ניסיון להפחתת תעריפים יביא לתגובה אגרסיבית שתביא ל"מחיקתם".

מושג מרכזי באסדרה הכלכלית הוא מושג "השוק". מוצרים שמידת התחליפיות ביניהם גדולה "שייכים" לאותו שוק, בעוד שמוצרים שמידת התחליפיות ביניהם נמוכה שייכים לשווקים נפרדים.

טענה דומה הועלתה על ידי החברה בעתירתה בפני בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בשנת 2014 (בג"צ 8976/14, סעיף 281 בכתב התביעה). כל הטענות האלה נדחו על ידי הרגולטור ועל ידי בית המשפט.
² ליתר דיוק המדד הוא גמישות התחלופה, המוגדרת כגמישות הביקוש בנטרול השפעת "השינוי בהכנסה הריאלית" שמקורו בשינוי המחיר.

המבחן המקובל להבחנה בין שווקים, בחו"ל ובישראל, הוא מבחן SSNIP – Small but Significant Non-transitory Increase in Price. בלשון בית המשפט העליון – "השוק הרלבנטי הינו אותו השוק, בו שליטתה של פירמה יכולה לאפשר לה להקטין תפוקה ולהעלות מחיר מעבר לעלות השולית, תוך גריפת רווח".³ קביעה דומה ניתנה על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים בשנת 2004 בדחותו את טענת בזק שהיא חדלה להוות מונופול בתחום התשתיות: "מוקד הבדיקה הוא בזיהוי המוצרים המהווים תחליפים קרובים של המוצר הנבחן והמרסניים במידה משמעותית את כוחו. קרבה זו היא נגזרת של מציאות כלכלית: האם בהנחה והספק הנבחן יעלה את מחיריו בשיעור קטן אך משמעותי וקבוע – יעברו כמות ניכרת של לקוחות לצרוך מוצרי חברות מתחרות בשיעור כזה אשר יהפוך את ההעלאה כולה לבלתי רווחית. כך קבע בית הדין להגבלים עסקיים בפרשת תבל כי לא כל רמת תחליפיות בין שני מוצרים תביא להכללתם בשוק אחד ולהרחבת הגדרת השוק הרלבנטי, אלא אך תחליפיות ברמה גבוהה".⁴

המבחן לבחינת הגדרת השוק מתבסס על מבנה ביקושים סטטי, והוא בודק באיזו מידה יכול היצרן להעלות את המחיר, ולו במידה זעומה, מבלי שתפוקתו תיפגע בצורה משמעותית. ככול שתנאי זה מתקיים – פועל היצרן בשוק נפרד מהשווקים בהם נמכרים מוצרים שהם אמנם "דומים", אך רחוקים מלהוות תחליפים מושלמים. מהו שיעור עליית מחיר קטן, אך משמעותי? מנחם פרלמן, בפרק העוסק בהגדרת שווקים טוען שהמספר "הפופולרי" ביותר המשמש בקשר לכך הוא 5%, "אך לעתים קרובות משתמשים בתחום של 5%-10%".⁵

בעניין הנדון, אין עוררין שהטלפוניה הסלולרית, הטלפוניה האינטרנטית והטלפוניה הממוגנת (שמציעה בזק) ממלאים אותה פונקציה של העברת שיחות, כשם שאופניים, קורקינטים, כלי רכב פרטיים, מוניות ואוטובוסים ממלאים אותה פונקציה של העברת נוסעים. לחלק ממוצרים אלו (למשל, לכלי רכב פרטיים ומוניות) יש אותם מאפיינים טכנולוגיים, אך בתפיסה המקובלת נחשבים כלי הרכב השונים לשייכים לשווקים שונים, דבר המתבטא בפער מחירים ניכר בין סוגי הרכב, ובמחיר הנסיעה בהם. באופן דומה, קשה לראות איך בהתאם להגדרה המקובלת כאמור, שירותי הטלפוניה המסופקים באמצעים טכנולוגיים שונים, שפער המחירים ביניהם מתבטא לאורך זמן בעשרות אחוזים, יוגדרו כשייכים לאותו שוק. **בנסיבות אלה נראה ששוק הטלפוניה הממוגנת, שבו פועלת חברת בזק הוא שוק נפרד שבו שליטתה של בזק בשוק מאפשרת לה לגבות מחיר שהוא הרבה מעבר לעלויותיה השוליות, תוך גריפת רווח משמעותי לאורך עשור ויותר.**

³ ע"א 2247/95 הממונה על ההגבלים העסקיים נ' תנובה.

⁴ הממונה על ההגבלים העסקיים, תיקון הכרזה בדבר קיום מונופולין: בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, נובמבר 2004. החלטת הממונה התקבלה בעקבות דחיית ערר 1/01 שהגישה בזק לבית הדין להגבלים עסקיים בשנת 2001 על קביעת הממונה על ההגבלים שהיא מונופול בתחום התשתיות. מאז החלטת הממונה לדחות את הערר נמנעה בזק מלפנות אל הממונה ולבית הדין שישנו את החלטתם ביחס למעמדה המונופוליסטי בתחום התשתיות והטלפוניה הקווית.

⁵ מ. פרלמן, "הגדרת שווקים", ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים, מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן (עורכים), נבו הוצאה לאור, 2008, עמ' 174.

מעבר לכך, מידת התחלופה בין שני מוצרים אינה פרמטר קבוע והיא משתנה על פני זמן בעקבות שינויים טכנולוגיים במוצר ושינויים ב"תפיסת המוצר" של הצרכן. כך, אם בתחילת שנות ה-2000 נתפסו הטלפון הנייד והטלפון הנייד כמוצרים תחליפיים, כאשר הטלפון הנייד משמש בעיקר להעברת שיחות, הביאו השינויים הטכנולוגיים לשינוי קיצוני ב"תפיסת המוצר" של הטלפון נייד. המכשיר הנייד הפך לתחליף למצלמה, קונסולת משחקים, מכשיר להעברת וקבלת נתונים ברשת האינטרנט, לביצוע תשלומים, למשלוח הודעות וכדומה. כפי שצינו בחוות הדעת, חלו במהלך השנים שינויים לא פחות מהפכניים בטכנולוגיית ההעברה של שיחות הטלפוניה הממותגת אך הם לא שינו את "אופי" המוצר. המעבר לסיבים אופטיים ומחשוב המרכזיות תרמו, אמנם, להוזלה חדה בעלויות התנועה, אך הם לא שינו את "חווית המשתמש". כתוצאה קטנה מידת התחליפיות בין שני המוצרים, ובזק ידעה למנף שינוי זה ואת הפחתת העלויות שלה להגדלה משמעותית ברווחיותה.

כתוצאה מהתפתחויות אלה מגדיר דו"ח ה-OECD משנת 2014 את שוק הטלפוניה הניידת ושוק הטלפוניה הנייחת כשוקים נפרדים.⁶

"In Europe, the majority of national RAs have examined the extent to which fixed and mobile services can substitute each other and found that such services belong to separate retail markets. As BEREK Reports explains most NRAs reached such conclusions given: (i) "the existence of different characteristics between fixed and mobile offers (e.g. differences in price, bandwidth, mobility and usage limitations); and (ii) the existence of different preferences and different usage patterns between fixed and mobile services users."

כאמור, חו"ד EY מפנה בנושא זה לאסדרה במדינות האיחוד האירופאי, אך כפי שמדגיש הדו"ח הני"ל של מזכירות ארגון ה-OECD, מרבית מדינות אירופה קבעו ששוק הטלפוניה הנייחת ושוק הטלפוניה הניידת הם שוקים נפרדים, בשל תהליכים דומים לאלו שהתרחשו בארץ בהקשר הזה.⁷

במסגרת התייחסותה לשימוע מצטטת בזק את דו"ח הוועדה לאסדרת התעריפים משנת 2003.⁸ בהתאם לציטטה דחתה הוועדה את הטענה שהטלפוניה הנייחת והניידת הם מוצרים תחליפיים עקב הבדלים באיכות השמע ועקב פער המחירים שנטה באותה עת בצורה ברורה לטובת הטלפוניה הניידת. על סמך ניתוח השינויים שחלו בשוק מאז שנת 2003 מגיעים יועצי בזק למסקנה ש"לו נערכה בדיקה מעודכנת

⁶ OECD, *Defining the Relevant Markets in Communication*, p. 24

חו"ד EY מפנה לדו"ח זה בתמיכה לטענה שיש להגדיר את שוק הטלפוניה בצורה מפורטת (עמ' 7 לדו"ח), אך מתעלמת מהמסקנה המופיעה בעמ' 24 לדו"ח.

⁷ בחו"ד EY נטען גם (בסעיף 167) שתעריפי הטלפוניה של בזק נמוכים במונחים אירופיים, אך באותה נשימה (בסעיף 169) נטען שהשוואה דומה נדחתה על ידי ועדות התעריפים לדורותיהם שקבעו שהשוואה הרלבנטית היא לא עם התעריפים באירופה אלא עם עלויות הספק בישראל. עמדה זו יפה גם היום.

⁸ שקף 10 במצגת בזק וכן בחו"ד EY סעיף 127.

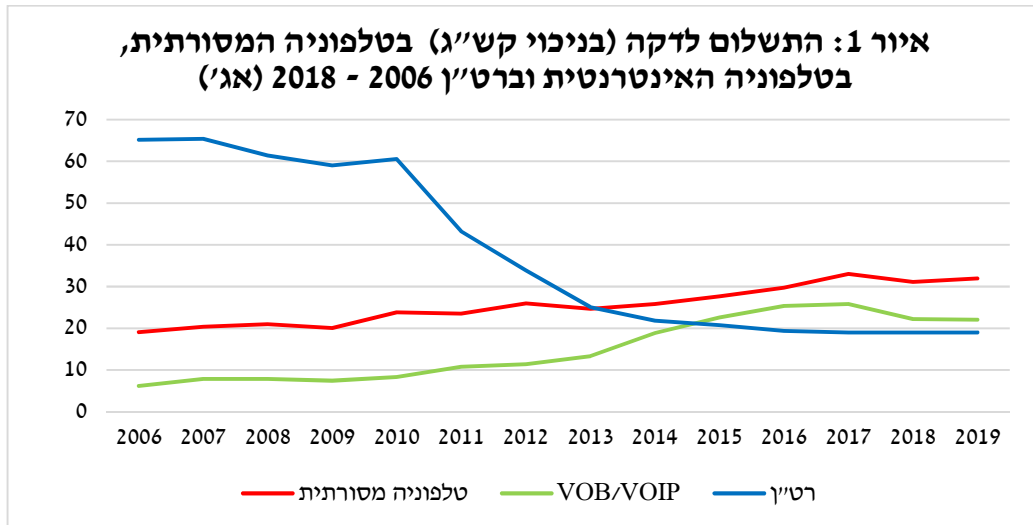
למציאות של 2020 כמתחייב, הרי שלאור התהפכות הנסיבות מאז 2003, המסקנה הייתה ודאי כי שירות הטלפון הסלולרי הינו תחליפי לקו הנייח". לא ברור על מה מסקנה זו נסמכת.

אמנם חל שיפור באיכות השמע של הטלפוניה הסלולרית, אך במקביל גדלה בעיני רבים מהצרכנים חשיבות אמינות השירות של הטלפוניה הממותגת. לעניין הגדרת השוק, משתנה המפתח הוא, כאמור, מידת התחליפיות. מידת התחליפיות נגזרת מפער המחירים, ופער המחירים לא נעלם - הוא רק התהפך. אם בתחילת שנות ה-2000 הייתה קיימת פרמיית מחיר גבוהה עבור שירות הטלפון הנייד, כיום הפרמיה היא לטובת הטלפון הנייח. לא פלא, אפוא, שרבים ממנויי בזק נטשו את שירותי הטלפוניה שלה, והטלפוניה הניידת עולה על הטלפוניה הממותגת הן במונחי מנויים והן במונחי דקות שיחה. אך עצם הנטישה אינו מהווה אינדיקציה שספקי הטלפוניה הנייחת וספקי הטלפוניה הניידת פועלים באותו שוק כשם שנטישת התחבורה הציבורית לטובת הרכב הפרטי אינה מהווה הוכחה שהאוטובוס והרכב הפרטי הם תחליפים מושלמים (או אפילו קרובים). בדומה לדוגמת הרכב הפרטי, הנטישה מוסברת על ידי הגדלת הפער האיכותי בין הטלפון הנייד והנייח (לאור ריבוי השימושים בטלפוניה הניידת וצמצום הפער באיכות השמע), אך לא פחות חשוב היה פער המחירים ההולך וגדל בין שתי צורות הטלפוניה.

במסגרת התייחסותה לשימוע נמנעה חברת בזק מלהציג נתונים המתייחסים לתעריף האפקטיבי לדקת שיחה ברשת בזק, ובמקום זה היא הציגה נתונים על ההוצאה החודשית ARPL של המנוי על "שירותי שיחות". אך כשם שבדיון על תחבורה ציבורית המשתנה הרלבנטי לתמחור השירות הוא מחיר הנסיעה, המשתנה הרלבנטי לדיון על שוק הטלפוניה הוא מחיר דקת השיחה. בעבר היה תמחור השיחות "תמחור דו-שלבי" שלפיו שילם המנוי דמי מנוי חודשיים קבועים ותשלום נפרד עבור כל שיחה ושיחה. שיטת תמחור זו שונתה בעקבות הרפורמה בשוק הטלפוניה הניידת. חברות הרט"ן החדשות אימצו את שיטת התמחור "הכול כלול" שלפיה משלם המנוי מחיר קבוע שאינו תלוי במספר דקות השיחה שהוא מבצע. בעקבותיהן אומצה השיטה גם על ידי חברות הרט"ן הוותיקות, ואחריהן חברות הטלפוניה האחרות. בזק גילמה עקרון תמחור זה במחירי סלי התשלומים החלופיים - סלים שמחירים נתון כל עוד דקות השיחה שמבצע המנוי אינן חורגות ממכסת הסל. כתוצאה, מחיר דקת שיחה נקבע על ידי דמי המנוי (המשתקפים ב-APRL) ומספר דקות השיחה החודשי.

איור 1 מתאר את "מחיר דקת השיחה" הממוצע בשלושת הערוצים מאז אמצע העשור הראשון.⁹ הירידה בהכנסה למנוי הייתה מאפיין משותף לכל שלושת הערוצים, אך בעוד שבטלפוניה הניידת שילם המנוי "פחות עבור יותר" (הירידה בהוצאותיו החודשיות לוותה על ידי גידול בהיקף שיחותיו) שילם הצרכן בטלפוניה הנייחת "פחות עבור פחות" - הוצאותיו החודשיות לקו אמנם פחתו, אך מספר השיחות (במונחי דקות) שביצע פחתו בקצב מהיר יותר, וכתוצאה עלה "המחיר" ששילם עבור כל דקת שיחה יוצאת.

⁹ מחיר דקת שיחה חושב כמנה של ההכנסה החודשית הממוצעת של החברות מחולק במספר הדקות היוצאות הממוצעות בחודש.



מקור: נתוני חברות התקשורת ועיבודי המחברים.

הכנסת חברות הרט"ן משירותים כוללות הכנסות מקישורי גומלין בגין שיחות נכנסות, הכנסות נדידה בחו"ל של מנוייהן, משיתוף רשתות ומאירוח מפעילים וירטואליים (MVNO) והכנסות נוספות מצידוד קצה. בניכוי הכנסות אלה, הייתה ההכנסה לדקת שיחה ברט"ן בשנת 2020 - 8 אג'.¹⁰ ההכנסה לדקת שיחה ברשת בזק באותה שנה הייתה גדולה פי 3 ויותר – כ-28 אג'. כך מנוי טלפוניה ניידת שעיקר שימושו בטלפון הם גלישה באינטרנט ותקשורת נתונים, משלם בממוצע כ-28 ₪ כדמי מנוי חודשיים ממוצעים, ואילו לקוח בזק, שהטלפון משמש אותו באופן בלעדי לשיחות, משלם כדמי מנוי בממוצע כ-49 ₪.

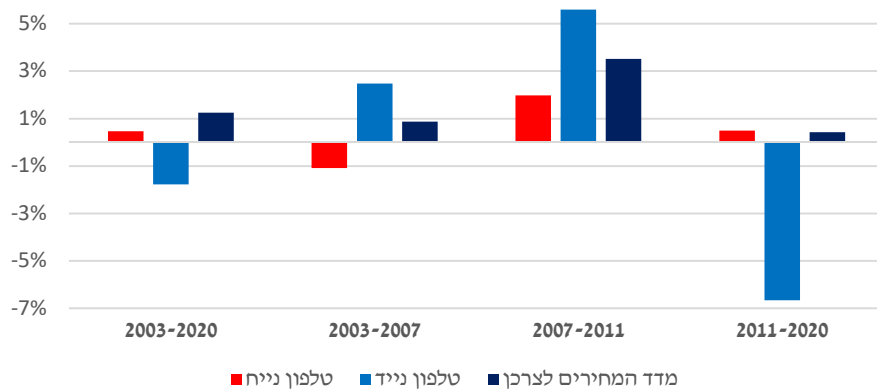
ספק אם ימצא כלכלן שיראה בהפרש שבין תעריפי הטלפוניה הנייחת והטלפוניה הניידת פער מחירים סביר בין שני מוצרים (שירותים) תחליפיים הנסחרים באותו שוק; לשון אחרת: פער מחירי השיחות בין הטלפוניה הנייחת והטלפוניה הניידת דיו לדחות את הטענה ששני השירותים נסחרים באותו שוק.

תמונה דומה (אם כי לא זהה) עולה מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). הלמ"ס אוספת מידי חודש בחודשו נתונים על תעריפי הטלפוניה לצרכי מדד המחירים לצרכן. איור 2 מתאר את שיעור השינוי השנתי הממוצע בתעריפי הטלפון הנייח והנייד בשנים 2003-2020. בהתאם לאיור, התייקרו תעריפי הטלפוניה הנייחת מאז שנת 2003 בקצב של כמעט חצי אחוז לשנה.¹¹ אך לא פחות מעניינות מעצם ההתייקרות הן התנודות במגמה זו. בעוד שבתקופה 2003-2007 (התקופה בה השתנו התעריפים בהתאם להמלצות ועדת תעריפי בזק משנת 2003) חלה הפחתה בתעריפי הטלפוניה הנייחת של 1.1%

¹⁰ דיווחים אלו קיימים רק עבור השנים האחרונות ועל כן לא נכללו באיור 1 המתבסס על הנתונים הרשמיים של החברות.
¹¹ תעריפי הטלפוניה הנייחת מתייחסים הן לבזק והן למפעילות הטלפוניה על גבי האינטרנט, אך מאחר והטלפוניה בשיטת ה-PSTN היוותה מרכיב מרכזי (למעלה ממחצית השיחות) לכל אורך התקופה, האיור משקף את התפתחות תעריפי בזק.

לשנה (והפחתה ריאלית של 2%), התהפכה המגמה עם תום תקופת ההסדר. בשנים 2007-2011 התייקרו תעריפי הטלפוניה הנייחת בקצב של כמעט 2% לשנה, והתייקרות זו לא נבלמה עד שנת 2011 כאשר היא הואטה לקצב של חצי אחוז לשנה, קצב דומה לקצב עליית מדד המחירים לצרכן. כפי שניתן לראות באיור תפקיד מרכזי בהסבר השינוי המגמה בשנת 2011 היה הרפורמה בשוק הרט"ן, שהביאה להפחתת מחירים משמעותית בשוק זה (בקצב שנתי ממוצע של 6.66%), לצד מחאת ההמונים שייתכן שמנעה מבעלי בזק להתמיד בהעלאת התעריפים בקצב הקודם.

איור 2: שיעור השינוי השנתי הממוצע בתעריפי הטלפון הנייח והנייד, 2003-2020



מקור: נתוני למ"ס.

על פני השנים היו חברות הטלפוניה הנייחת וחברות הטלפוניה הניידת שותפות למאמץ להקטין את התחליפיות בין שירותיהן. צמצום התחליפיות אפשר לחברות הרט"ן לפרוח בשנים 2003-2011 על אף שתעריפיהן גדלו בקצב שנתי של 4%, בעוד שקצב הגידול השנתי של תעריפי הטלפון הנייח היה רק 0.44%. ההפרדה בין השווקים אפשרה לחברות הטלפוניה הנייחת לשרוד ולשמר את רווחיותן הגבוהה בשנים 2011-2020 כאשר תעריפי הרט"ן צנחו בקצב של 6.66% לשנה, בעוד תעריפי הטלפוניה הנייחת עולים בקצב שנתי של 0.5%.

בשנת 1998 המליצה הוועדה להסדרת תעריפי בזק, נוכח התחרות הצפויה, לאפשר לחברת בזק גמישות מסוימת בתעריפיה ("סלי תשלומים חלופיים"), ובלבד שהסלים יהיו למטרות הגנתיות. כל צרכן יהיה רשאי לבחור את התעריף המתאים לו, התעריף יכסה את עלות השירות בטווח הארוך, ולא תהיה בסל התנייה של שירות בשירות. בעשור הראשון לקיום ההסדר (2000-2010) אושרה סדרה של סלים ("סל קו לצעירים", "סלי רצועות", "סל יעדים נבחרים", "סל רצועת זמן ערב", "סלי בנק דקות" וכדומה) אך השפעתם על מנויי החברה הייתה מוגבלת.¹² בשנת 2010 השיקה החברה את תכניות "סלי מדברים", ובהמשך הושקו תכניות דומות ("הכול כלול", "הכול כלול קלאסי" וכדומה). תכניות אלו שהיו

¹² בשנת 2008 היוו מנויי הסלים כ-40% ממנויי בזק.

מבוססות על תשלום קבוע שכלל מכסה של דקות (כאשר דקות "חריגות" מתומחרות במחיר הגבוה מזה שבתקנות), זכו להיענות רבה בין מנויי החברה, וכיום מרבית המנויים שותפים לתכניות אלו, כאשר כמחציתם מנויים ל"קו-קל" - תכנית שנועדה לאפשר למנוי קבלת שיחות (אך לא ביצוע שיחות) בתעריף שהוא כמחצית תעריף "דמי השימוש" שבהסדר. תעריפי תכנית "סלי מדברים" היה מבוסס על הנוסחה של תשלום קבוע של כ-55 ₪ ותעריף לדקת שיחה של 5 אג' לכל אחת מדקות "המכסה".

בסלי התשלומים שאושרו בשנים מאוחרות יותר הוזל במידת מה התשלום הקבוע והתייקר תעריף השיחות החריגות. בשבע השנים האחרונות, מיעטה בזק מאד בפניות למשרד התקשורת בבקשה לאשר לה סלי תשלומים חדשים בנוגע לקווי טלפון רגילים וכל פנייתיה בשנים אלו נענו בחיוב.¹³ על פניו נראה שמדובר בהוזלה, גם אם הוזלה צנועה, בתעריפי השירות. אך נתוני ההכנסה החודשית לקו (ARPU) מראים שכ-15% מכ-600 אלף מנויי סלי התשלומים החלופיים, המנויים על מסלולי M דקות, לא נהנו מהוזלה "אמתית" של השירות. מנויים אלו חרגו מ"מכסת" הדקות שלהם וכתוצאה נאלצו לשלם על כל דקת שיחה "חורגת" תעריף של 15-18 אג' – תעריף כפול מתעריף התקנות. כתוצאה שילמו מנויים חורגים אלה תוספת של כ-40 ₪ לחודש, והחשבון החודשי שלהם תפח ליותר מ-100 ₪.

בכל מקרה, כפי שהראינו, הוזלת התעריפים מזערית יחסית לירידת העלויות. מאז נקבעו תעריפי הטלפוניה בשנת 2003 ירדו עלויות אלה ביותר מ-2/3 (בקצב של כ-6.5% לשנה). לירידת עלויות זו תרמו בראש וראשונה השינויים הטכנולוגיים בענף. השינויים הטכנולוגיים התבטאו בהוזלת הציוד, ובמקביל אפשרו צמצום משמעותי בכוח האדם, כאשר צמצום זה ממומן, בחלקו הגדול, ממכירת מבנים שהתייתרו כתוצאה מהשינוי הטכנולוגי. העלויות לא היו, אפוא, מגבלה בהורדת התעריפים, ובוודאי שהתעריפים החדשים לא עוררו חשש מ"מחירים טורפניים".

מאז שנת 2006, עת הפכה בזק לחברה פרטית הסתכם הרווח התפעולי של החברה ב-28 מיליארד ₪ (במחירי שנת 2019), והרווחיות התפעולית לפני פחת (EBITDA) הסתכמה ב-40 מיליארד ₪.¹⁴ שיעור הרווחיות התפעולית בשנים אלו היה בממוצע מעל 40%, ושיעור הרווחיות התפעולית לפני פחת (EBITDA) היה כ-60%. יועצי בזק מציגים שיעורים אלו כשיעורי רווח "ממוצעים" במציאות הישראלית. אך לעניין זה חזקה עלינו עדותו של הממונה הקודם על התחרות. בגילוי דעת 14/1 של רשות התחרות משנת 2014 הביע הממונה על התחרות דאז את דעתו שמחיר מונופוליסטי המתבטא ברווח שמעל 20% (בהגדרתו, "נמל המבטחים") ייחשב ל"מחיר לא הוגן". אם להשתמש בקנה מידה אלטרנטיבי, קנה המידה המשמש בקביעת המחירים על ידי ועדת המחירים הבין משרדית הממשלתית, "רווח ריאלי סביר" על מוצרים ושירותים מפוקחים הוא 6%-12%. שיעור רווח זה נקבע בדו"ח סוארי

¹³ משנת 2014 עד שנת 2018 בזק כלל לא פנתה בבקשות מסוג זה, בשנים 2019 ו-2020 בזק פנתה מספר מועט של פעמים בבקשה לאישור סלים וכולם אושרו (לא כולל פניות בבקשה לאישור סלים מרובי דקות שגם הן אושרו, הכוללים עד 12 אלף דקות בחודש; בקשות שנבעו מהגברת הצריכה בתקופת משבר הקורונה והצורך למתן מענה צרכני בנסיבות מיוחדות אלו).
¹⁴ לאורך כל חוות הדעת הכלכלית השתמשנו כמדד לרווחיות ברווח התפעולי. הרווח הנקי של החברה מושפע משינויים במיסוי החברות (שאינו תלוי בהחלטות החברה) ובהוצאות ההון. בעוד שהוצאות המימון של החברה בשנים 2006-2009 היו שליליות (ההכנסות מריבית עלו על התשלומים), הביאו צרכי המימון של הבעלים שרכשו את החברה בשנת 2010 להיפוך המגמה, ועלויות הריבית בהן נשאה החברה עיכלו כחמישית מרווחיה.

משנת 1996 בעידן שבו הייתה הריבית הריאלית של בנק ישראל מעל 4%, כיום ריבית זו היא שלילית. אם להשתמש כקנה מידה בשיעורי הרווחיות התפעולית של חברות הפועלות בענף התקשורת הרי ששיעורי הרווחיות התפעולית של חברות הרט"ן הוותיקות מפעילותן בתחום הסלולאר (סלקום, פרטנר ופלאפון) גם בשיא רווחיותן בשנת 2010 לא עלה שיעור של 27% בממוצע, שיעור נמוך באופן משמעותי משיעור הרווח התפעולי של בזק לאחר השינוי הנשקל כעת (37%).

במשטר תחרותי הייתה ההתייעלות משתקפת בתעריפי השירות. כפי שהודגש בחו"ד הכלכלית, הייתה זו מדיניות המוצהרת של ועדות התעריפים לאזן בין רווחת הצרכן ואיתנותו הכלכלית של הספק. התרגום הרגולטורי למדיניות זו הייתה הקביעה שהספק רשאי ליהנות מפירות התייעלותו במהלך תקופת ההסדר (עד 5 שנים), אך עם תום תקופת ההסדר יעברו פירות התייעלות לצרכן בצורת הפחתת תעריפים.

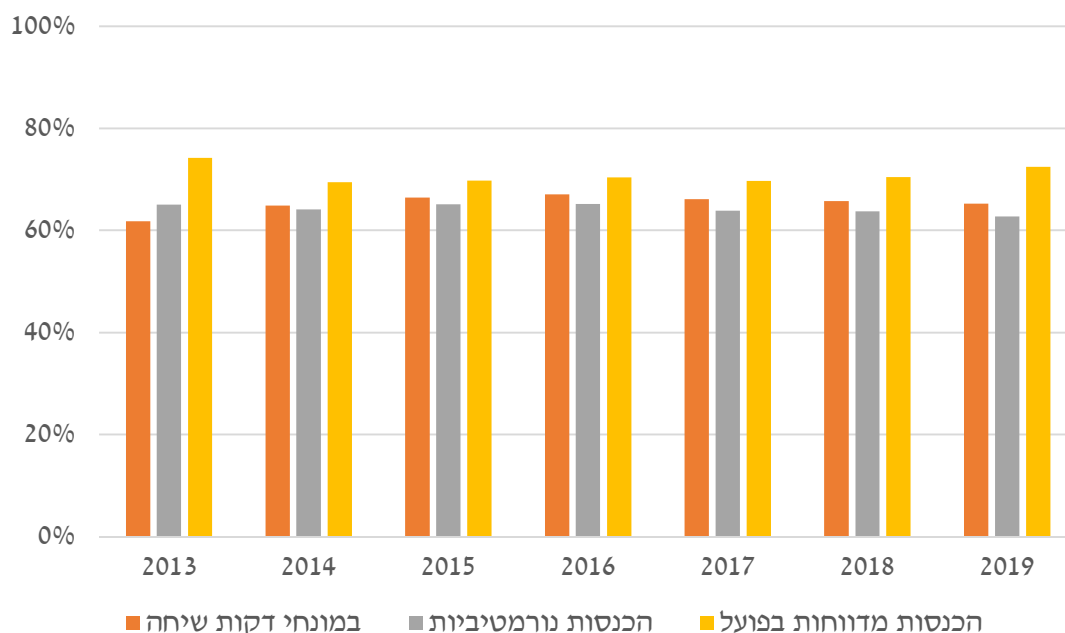
התאמת התעריפים פסקה בשנת 2003 מאחר ומאז שנת 2008, עם תום תקופת ההסדר הקודם, לא מונתה ועדת תעריפים שתתייחס לרווחיה העודפים של החברה. רווחיות עודפת זו נותרה בידי הבעלים שהעדיפו לתרגם אותה למונחי דיווידנד. היקף הדיבידנדים שנמשכו על ידי הבעלים הסתכם ב-30 מיליארד ₪, והיה גבוה אף מסך הרווחים התפעוליים.¹⁵ ניתן להעריך שהוזלת תעריפי הטלפוניה הייתה מצמצמת את השחיקה במספר המנויים לשירות זה. הנתונים מצביעים שהנהלת בזק העדיפה לשמר את רווחיות החברה על ידי שימור התעריפים, גם אם התוצאה תהיה צמצום במספר המשתמשים.

בזק לא הייתה מצליחה לשמר את התעריפים הגבוהים בטלפוניה הנייחת אלמלא מעמדה המונופוליסטי בענף. בחינת נתחי השוק במגזר הנייח מעלה כי מאז תחילת העשור התייצב חלקה של החברה במגזר הטלפוניה הנייחת על מעל 60%, כפי שמראה איור 3. למרות הפערים בין תעריפי בזק ותעריפי הטלפוניה של החברות המספקות שירות טלפוניה על גבי אינטרנט (VOIP ו-VOB), הצליחה בזק לשמר כ-60% מציבור המנויים ושיעור השחיקה של פלח השוק שלה במונחי הכנסות על פני השנים 2013 ל-2019 היה מזערי (כשליש האחוז לשנה בממוצע).¹⁶ על פניו נראה, אפוא, שלא זו בלבד שתעריפי הטלפוניה הניידת הנמוכים לא השפיעו על תעריפי בזק, אלא שגם העדר תחרות אפקטיבית בתחום הטלפוניה הנייחת תרם לשימורם.

¹⁵ לשם השוואה, לפי הערכות משרד התקשורת העלות לפרויקט כלל-ארצית של רשת סיבים חדשה מסתכמת בכ-3 מיליארד ₪.

¹⁶ נתח השוק של בזק במגזר הקווים הבדידים במונחי הכנסות מדווחות והכנסות נורמטיביות נשחק משנת 2013 עד שנת 2019 מכ-74% לכ-72% ומכ-65% לכ-63% בהתאמה.

איור 3 : פלח השוק של בזק בטלפוניה הנייחת (הכנסות ודקות שיחה) 2013-2019



מקור: נתוני החברות ועיבודי המחברים.

בהינתן השליטה של בזק בטלפוניה הממותגת והדומיננטיות שלה בטלפוניה הנייחת נשאלת השאלה מי אמור להגן על ציבור הצרכנים בהתמודדותו עם מערך התעריפים של החברה. הנושא של "מחיר לא הוגן" היה נושא לוויכוח ער בישראל בעשור האחרון. בעוד אחד הממונים על רשות התחרות ראה זאת מתפקידה של הרשות לתבוע מונופולים הגובים מחיר גבוה מדי, ראתה ממונה אחרת על התחרות את תפקידה בחיזוק התחרות, ולאפשר לתחרות לשחוק את הרווחיות העודפת של המונופול. כך הטילה הרשות בשנת 2019 על בזק קנס של 30 מיליון ₪ על מניעת גישה לתשתית למתחרותיה כמתחייב מתקנות השוק הסיטונאי, אך לא התערבה במדיניות התעריפים של בזק.¹⁷ אדרבא, בתזכיר 17/1 שבו פרטה הרשות את שיקוליה באכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה היא מציינת במפורש שלא תתערב במקום שבו קיים רגולטור ענפי האמור לפקח על מחירי הענף. למרבית האירוניה השתמשה בזק בטיעון דומה שאין מקום להתערבות כאשר התעריף מאושר על ידי הרגולטור כאשר נתבעה על גביית מחירים לא הוגנים על שירותי שיחות בינ"ל.¹⁸ בהינתן הסכמה גורפת זו לא נותרה למשרד התקשורת ברירה אלא לחזור לפתרון שלגישת בזק "עבר עליו הכלח", פתרון של פיקוח תעריפים.

¹⁷ כדאי לציין שבהזדמנות זו הטילה הרשות על בזק קנס נוסף של 8 מיליון ₪ על העברת "מידע מוטעה" לרשות.
¹⁸ ראה פס"ד בהליך רע"א 729/04 בפני בית המשפט העליון (ע"א 1043/04 רע"א 2368/04) מאפריל 2010 בתביעה ייצוגית של "יקו מחשבה" נגד חברת "בזק בינלאומי בע"מ" ומדינת ישראל.

לסיכום, תוספת מתחרים והפחתת הכנסות למנוי אינם מעידים על תחרות מחירים. בזק מעולם לא איבדה את מעמדה המונופוליסטי בשוק הטלפוניה הנייחת. כוחות השוק נכשלו בחלוקת העודף שנוצר בעקבות השינויים הטכנולוגיים בענף התקשורת הנייחת, ומשכך, הרי שזה תפקידו של הרגולטור לדאוג שפירות ההתייעלות יתחלקו בצורה "הוגנת" בין הספק ולקוחותיו. לצד זאת חשוב לציין שחברת בזק, על אף טענותיה רבות השנים, מעולם לא ערערה על הגדרתה כמונופול בפני הגוף המוסמך – הרשות לתחרות.

אין מדובר במקרה הנדון בקביעת אסדרה חדשה שקובעת פיקוח על תעריפי החברה, אלא במהלך שעניינו עדכון תעריפי החברה לאחר שרמת התעריפים לא עודכנה מאז שנת 2003. עדכון רמת התעריפים לאור חלופ הזמן הינו צעד הכרחי לאור היעדר תחרות מספקת בשוק הרלוונטי והוא נדרש על מנת שמערך התעריפים יהיה בזיקה לעלויות אספקת השירות וציבור הצרכנים יחויב בתשלומים מעודכנים בהתאמה.

• החישוב של התעריף המוצע בשימוע

בזק מעלה בחו"ד EY מספר טענות ביחס לצורת החישוב של התעריף המוצע:

1. אין מקום לשימוש בחישוב התעריף המוצע במודל "מפעיל יעיל היפותטי" ובמקום זאת היה צריך להתבסס על עלויותיה של בזק בפועל;
2. המעבר מהתעריף הסיטונאי לתעריף הקמעונאי במסגרת התעריף המוצע מבוסס על הנחות שגויות;
3. לא נבחנה הסבירות של התעריף המוצע והשפעתו על התחרות בשוק ככלל ועל לקוחותיה של בזק בפרט.

לסיכום חו"ד EY מתייחסת בזק לגובה התעריפים, לאחר תיקון הליקויים, הנדרש לשיטתה (סעיף 28):

"תיקון הליקויים לעיל, מעלה כי קביעת תעריף דמי השימוש החודשיים של בזק למנוי טלפוניה בסכום של 20.82 ₪ כפי שהוצע במסגרת השימוע חורג מגבולות הסבירות, שכן מחישוב פשוט של התעריף, תוך התחשבות בתיקונים, עולה כי העלות של בזק באספקת השירות עומדת על כ-43 ₪ (לא כולל מע"מ). כמו כן, תיקון הליקויים לעיל מעלה כי גם התעריף שהוצע עבור דקת שיחה (ללא קש"ג) אינו סביר, שכן עלותו נאמדת בכ-4 אג' (לא כולל מע"מ). דהיינו, התעריפים המומלצים במסגרת השימוע נמוכים בעשרות אחוזים ביחס לאלו הנדרשים על מנת לכסות את עלויותיה של בזק ומכאן שאינם סבירים."

נתייחס לטענות אחת לאחת:

חברת בזק היא חברה "רבת-מוצרים". סל השירותים שהיא מציעה כולל תשתיות אינטרנט ברוחבי פס שונים, שירותי טלפוניה ניידת, שירותי תמסורת ותקשורת נתונים, שירותי ענן ודיגיטל ושירותים נוספים. בשנת 2019 היוו ההכנסות משירותי האינטרנט קרוב ל-40% מכלל הכנסות החברה, הטלפוניה ושירותי התמסורת והתקשורת כ-25% כל אחד, ושירותי הענן, הדיגיטל ושאר השירותים כ-10%. לאספקת השירותים משמשת רשת מסועפת של קווים שמגיעה כמעט לכל בית בישראל. כפי שהודגש בחוו"ד הכלכלית, **כדי לקבוע את תעריפי השירותים השונים על בסיס עלויות נדרש היה תמחיר מפורט שיקצה את עלויות הרשת המשותפות בין השירותים השונים. אם בגלל מורכבות המשימה או מהשיקול שעדיף שנתון זה לא יהיה נחלת הכלל, נמנעה בזק כל השנים מהפעלת מכשיר ניהולי בסיסי זה.** חברת EY הנמנית על צמרת ענף החשבונאות העולמי לא טרחה להשלים את החסר, ובקשת המשרד לחברה לקבלת נתונים בנוגע להקצאת עלויותיה בין תחומי הפעילות השונים לא נענתה.¹⁹ בהעדר תמחיר עדכני התבסס ניתוח העלויות על חישובי "פרונטיר" משנת 2014, אשר עודכנו לעת הנוכחית והותאמו לקביעת תעריפים קמעונאיים. השימוש במערכת נתונים זו זכה לביקורת ממומחי EY.

הביקורת התמקדה בשתי הנחות יסוד של התחשיב: (1) ההנחה שהמפעיל הוא מפעיל יעיל ו-(2) חישוב העלויות כעלויות תוספתיות. הביקורת הראשונה נראית, על פניו, תמוהה. מאז ומתמיד היה חישוב התעריפים מבוסס על עלויות יצרן יעיל. זו הדרך היחידה שבה הרגולטור יכול להביא לכך שמונופול יפעל בצורה יעילה. יתרה מזו, לכל אורך חוות הדעת הכלכלית הודגשה התייעלותה של בזק. ב-17 השנים שעברו מאז חושבו תעריפי חברת בזק בפעם האחרונה, קטנו עלויותיה ב-2/3. גם אם ההתייעלות זכתה לרוח גבית בצורת השיפורים הטכנולוגיים, נדרש מאמץ ניהולי משמעותי להתאים את מצבת כוח האדם וההוצאות האחרות לטכנולוגיה החדשה ולירידה בהיקף המנויים. דחיית הנחת היעילות על ידי חברת בזק נראית, על כן, יותר ממוזרה.

כפי שפרטה חוות הדעת לבזק שני סוג מנויי טלפוניה: מנויים הצורכים שילוב של שירותי טלפוניה ואינטרנט (מנויי "דאבל") ומנויים הצורכים רק שירותי טלפוניה (מנויי "סינגל"). לשיטת "פרונטיר" היו שני סוגי המנויים אמורים לשלם דמי שימוש חודשיים המשקפים את עלות הנגישות (דהיינו, את עלות ההתחברות של המנוי לרשת). בנוסף, אמור היה כל מנוי טלפוניה לשלם באופן חודשי סכום קבוע המשקף את עלות כרטיס הטלפוניה בארון הסעף. אך מאחר ותעריף דמי השימוש החודשי של מנוי אינטרנט כבר "מכסה" את עלות הנגישות, תוספת דמי השימוש הנדרשת ממנוי דאבל כדי להתחבר לשירותי הטלפוניה היא דמי הכרטיס, בעוד מנוי סינגל נדרש לשלם את מלוא התשלום. לשון אחרת, בעוד תעריף מנוי ה"סינגל" אמור לכסות את עלות הטלפוניה הממוצעת, אמור תעריף מנוי ה"דאבל" לכסות רק את העלות התוספתית, שכן עלות ההתחברות לרשת מכוסה על ידי תעריפי שירות האינטרנט

¹⁹ בעניין הפרדת העלויות נטען על ידי בזק עצמה במסגרת עתירתה בפני בית המשפט העליון בשנת 2014 (בג"צ 8976/14) שההנחה שלא ניתן להפריד תמחירית בין שירותי הטלפוניה והפס הרחב היא "הנחה שגויה ובלתי מבוססת" (סעיף 263 לכתב התביעה). בקשת המשרד לקבלת נתונים עדכניים נשלחה ב-18.4.2018.

שהוא משלם. טענת מומחי בזק שהתעריפים המוצעים לא יכסו את מלוא העלויות משום שחושבו בשיטת העלות התוספתית אינה, אפוא, במקומה.²⁰

מומחי EY גורסים שבמקום לחשב את עלויות הטלפוניה של יצרן יעיל במחירים עדכניים היה צריך לחשב את העלות הממוצעת בשיטת ה-Top-Down, שיטה ששימשה את ועדות התעריפים עד לשנת 2003 המבוססת על מחירים היסטוריים (סעיף 73 בחוות הדעת). כדי לבסס את טענתם מצטטים מומחי EY את דו"ח הוועדה משנת 2003 שמעלה חשש שחישוב התעריפים בשיטה האלטרנטיבית, שיטת ה-Bottom-Up, עשוי לפגוע ב"איתנותה הפיננסית של החברה". אלא שכפי שמדגיש דו"ח הוועדה מ-2003, שיטת ה-Top-Down נכפתה על הוועדה משום שלא עמדו לרשותה נתונים שיאפשרו אמידה בשיטת ה-Bottom-Up - נתוני תמחיר מהימנים ונתוני השוואה לפונקציית הייצור של יצרן יעיל.²¹ נתונים אלה עמדו לרשות חברת "פרונטיר" שהתבססה בחישוביה על הניסיון הבינלאומי שהצטבר בנושא בשני העשורים האחרונים. אשר לחשש ליציבות הפיננסית של חברת בזק, נעלם כנראה ממומחי EY שמאז שנכתב דו"ח הוועדה למעלה מהוכפל שיעור הרווחיות של החברה. אם בשנת 2002 היווה הרווח התפעולי 18% מהכנסות החברה (נטו), הרי שבשנת 2020 הוא הגיע ל-40%. שיעור רווחיות זה בוודאי מהווה ערובה לאיתנותה הפיננסית של החברה. אם נתמקד בניסיון חמש השנים האחרונות, שנים בהן נקבעו תעריפי האינטרנט של בזק בשוק הסיטונאי בשיטת "פרונטיר", לא היה בתעריפים אלה כדי לכרסם ברווחיות העודפת של בזק.

לבסוף, נשכח כנראה ממומחי EY שבחישוב עלות התשתיות של בזק התבססה "פרונטיר" על מחירי חידוש, מחירים הגבוהים באופן משמעותי מהערכים ההיסטוריים המפוחתים המופיעים במאזן המשמשים בשיטת ה-Top-Down. כפי שמוסבר בנייר העמדה, העלייה במחירי התשתיות התת-קרקעיות מאפילה על ירידת המחירים של הציוד האלקטרוני. כתוצאה, בעוד שמאזן בזק לשנת 2019 מדווח על רכוש קבוע לאחר פחת בערך של כ-5 מיליארד ₪, העריכה חברת "פרונטיר" את ערכו בשנת 2014 ב-7.7 מיליארד ₪. בעוד שערך הכבלים ותשתית התקשורת ברשת הנייחת והבינלאומית הוערך במאזן המאוחד בכ-2.8 מיליארד ₪, העריכה חברת "פרונטיר", תוך שהיא מתעלמת מהפחת רב השנים של תשתית זו, שערך התשתית המקומית הוא 6.4 מיליארד ₪. לפער מחירים זה יש להוסיף את הפער במחיר ההון.²² קריסת מחיר ההון והפער במחירי התשתיות בין שתי שיטות התמחור מביאות לכך שאומדן עלויות הטלפוניה בשיטת Bottom-Up כמעט זהה לזה בשיטת ה-Top-Down.²³

²⁰ טעות דומה דבקה גם בתזכירה של יועצת נוספת של בזק, חברת Cullen, שגם היא כנראה לא הייתה מודעת לפרטי חישוב העלויות על ידי "פרונטיר".

²¹ כפי שמציין הדו"ח: "ועדות תעריפים קודמות דחו את שיטת ה-Bottom-Up (בדומה למרבית המפקחים בחו"ל) בגלל העדר בסיס ידע הולם והעדר מתחרים היכולים לשמש כאמת מידה. תרם לכך גם לוח זמנים צפוף שמנע מהוועדות ל"פשפש בקרביו" של המפוקח, ולהבחין בין מרכיבי עלויות חיוניים ומיותרים" ("דו"ח הוועדה להסדרת תעריפי חברת בזק" מרץ 2003, עמ' 30).

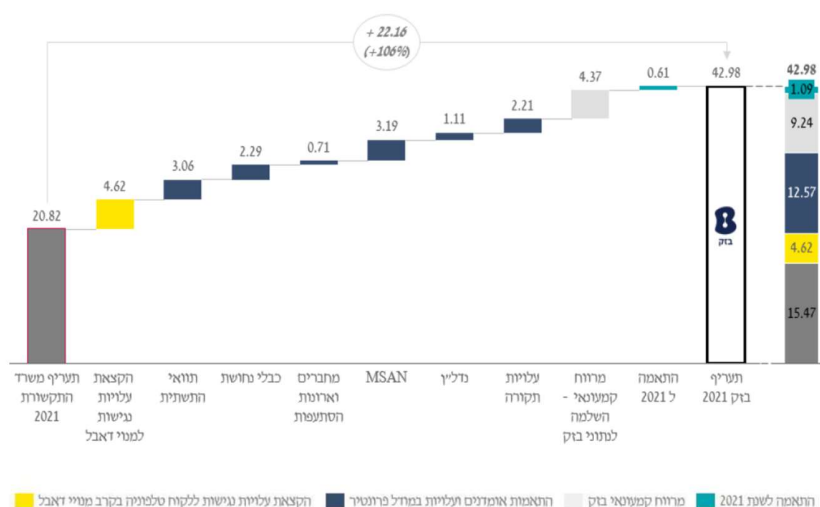
²² פרונטיר הניחה בחישוביה שמחיר ההון הזר של בזק (במונחים ריאליים) הוא 2.7%. האג"ח לטווח ארוך של בזק נסחרות כיום בתשואה של כ-0.5%.

²³ לתוצאה זו אחראית במידה רבה הירידה בהוצאות ההון וההפעלה החשבונאיות. מאז שנת 2002 קטנו הוצאות אלה ב-70%, ואילו מספר מנויי האינטרנט והטלפוניה קטן רק בכ-15%.

• **אומדן התעריף לפי חישובי חברת בזק**

כחלק מהערותיהם לחו"ד הכלכלית, הציגו מומחי EY בחו"ד את אומדנם לעלויות הטלפוניה של בזק בשנת 2021. לפי אומדן זה דמי השימוש אמורים להיות 43 ₪ לחודש, והתעריף לדקת שיחה 3.4 אג'. חברת בזק מסבירה את הפער בין אומדנה של החברה לדמי השימוש לבין התעריף המוצע בסעיף 202 לחו"ד EY:

202. להלן גרף המסכם את השפעת כל הפערים שפורטו לעיל על התעריף המומלץ לשנת 2021 ביחס לדמי השימוש:



מקור: סעיף 202 לחו"ד EY.

הפער של 22.16 ₪ (לא כולל מע"מ) בין התעריף המוצע על ידי חברת בזק והתעריף המוצע בחו"ד הכלכלית מורכב משלושה מרכיבים עיקריים: 4.62 ₪ - "הקצאת עלויות נגישות למנוי דאבל", 4.37 ₪ - "מרווח קמעונאי - השלמה לנתוני בזק", ו-12.57 ₪ - אי התאמות בין אומדן חברת "פרונטיר" ואומדן חברת בזק ביחס לעלויות התשתית והרשת.²⁴

עיון מדוקדק בדרך חישוב הפער מצביע על פירוש מוטעה של יועצי EY של שיטת החישוב המוצעת בחו"ד הכלכלית, אימוץ אומדן שאינו מתיישב עם עלויות בזק עצמה, ו"רענון" טענות המתייחסות לאומדן חברת "פרונטיר", טענות שנדחו על-ידי הרשויות המוסמכות זה מכבר.

עלויות הנגישות – לטענת בזק יש מקום לזקיפת 4.62 ₪ נוספים ל"דמי הנגישות" בתעריף המוצע. טענה זו מתעלמת מהחישוב המוצג בחו"ד הכלכלית. כפי שהוסבר בחוות הדעת, החישוב המוצג בלוח 1 לא כולל את עלות הנגישות למנוי ה"דאבל" כי עלות זו כבר מכוסה על ידי תעריפי האינטרנט. היא מכוסה

²⁴ לאלה נוספו 0.61 ₪ - "התאמה ל-2021".

על ידי תעריפי השוק הסיטונאי כאשר הצרכן מקבל את שירותי ה-BSA מספק אחר, והיא מכוסה על ידי דמי המנוי לבזק כאשר הצרכן הוא צרכן אינטרנט קמעונאי של בזק. בהתאם להסדר המוצע יבוטל כפל התשלום. בחו"ד EY מסכימים יועצי בזק שדמי השימוש של מנויי ה"דאבל" היו צריכים להתחלק באופן שווה בין הטלפוניה ובין האינטרנט, אך הם מתעלמים מכך שמנויי האינטרנט משלמים את **מלוא העלות** והם ממליצים לחייב מנויים כ"תוספת" במחצית עלות הנגישות.²⁵ **מרווח קמעונאי** - בחישובינו בחו"ד הכלכלית הנחנו שהעלות הקמעונאית החודשית הממוצעת למנוי טלפון היא 4.87 ₪. אומדן זה מבוסס על שתי הנחות:

א. שהעלות הקמעונאית החודשית למנוי "סינגל" מהווה רבע מהעלויות הישירות (עלות הנגישות ועלות כרטיס הטלפוניה – בסך 6.48 ₪;²⁶

ב. שהעלות הקמעונאית החודשית למנוי "דאבל" זהה לזו של מנוי ה"סינגל" ומתחלקת באופן שווה בין שירותי הטלפוניה ושירותי האינטרנט – בסך 3.24 ₪.

מאחר ומספר מנויי ה"דאבל" וה"סינגל" כמעט זהה מהווה האומדן הכולל כ-3/4 מהעלות הקמעונאית של מנוי הסינגל, וכ-30% מהעלות הישירה של לקוח **טלפוניה ממוצע**. יועצי EY חולקים על אומדן זה, ולפי חישוביהם העלות הקמעונאית היא כמעט כפולה – 9.24 ₪ למנוי, בין אם הוא מנוי "סינגל" ובין אם הוא מנוי "דאבל".²⁷ למותר לציין שמומחי EY אינם מגבים נתון זה בנתוניה החשבונאיים של בזק.

בשנת 2019 דיווחה חברת בזק על הוצאות שיווק וכלליות של 146 מיליון ₪.²⁸ בהתאם לאומדננו העלות הקמעונאית השנתית הממוצעת של מנוי טלפוניה היא 58.4 ₪ (=12*4.87), ועלות השיווק והמכירה ל-1.4 מיליון מנויי הטלפוניה היא כ-90 מיליון ₪. כך שמרכיב סעיף זה בתעריף הטלפוניה המוצע מכסה כ-60% מהוצאות השיווק של החברה, וזאת כאשר ההכנסות מטלפוניה מהוות רק כרבע מהכנסותיה.

לחילופין, לפי אומדננו העלות הקמעונאית השנתית הממוצעת של מנויי טלפוניה והאינטרנט היא 77.8 ₪ (=12*6.48), והעלות של 1.8 מיליון מנויי הטלפוניה והאינטרנט (המחזיקים קו טלפון בלבד, קו אינטרנט בלבד וקו אינטרנט יחד עם קו טלפון) היא 140 מיליון ₪, שהם 96% מהוצאות השיווק וההנהלה המדווחות, וזאת כאשר ההכנסות מהטלפוניה והאינטרנט הן רק כ-2/3 מהכנסות החברה. על פניו עולה, אפוא, שהאומדן בחו"ד הכלכלית של העלויות הקמעונאיות עקבי עם עלויות השיווק והמכירה של החברה.

²⁵ חוות הדעת EY סעיפים 16, 81 ו-197.1. בסעיף 197.1 מועלית הטענה ש"משרד התקשורת (בשעתו) הנחה לבטל את מרכיב הנגישות שבזק גבתה מלקוחות אינטרנט בלבד (שלא רכשו שירותי טלפוניה). כתוצאה מהחלטת משרד זו, לקוחות הרוכשים שירותי אינטרנט קמעונאי אינם משלמים כיום על מרכיב הנגישות." התעריף שצרכן אינטרנט (ללא טלפוניה) משלם עבור השירות מגלם את התשלום עבור נגישות ועבור גלישה. התעריף אינו מפורק והוא נקבע על ידי הספק בהתאם למהירות הגלישה. הטענה שהתעריף אינו מכסה את עלויות הנגישות היא, אפוא, טענה מוטעית.

²⁶ 25% הוא שיעור מקובל כמרווח קמעונאי. שיעור דומה אומץ באירופה בחישובי צמצום מרווחים.

²⁷ לפי אומדן זה העלויות הקמעונאיות מהוות כמעט 40% מעלויות הנגישות של הטלפוניה.

²⁸ באור 7 למידע כספי נפרד ליום 31 לדצמבר 2019.

צודקים יועצי EY בטענתם שכתוצאה מטעות הושט המרכיב הקמעונאי מתעריף השיחות. כתוצאה מהתיקון תעריף דקת שיחה יעודכן מ-1.2 אג' ל-1.4 אג' בשיחות ליעדים נייחים, ומ-7.2 אג' ל-7.4 אג' (ללא מע"מ) ליעדים נייחים. מכאן כי גם תעריף חבילת הטלפוניה הכוללת קו טלפון ו-500 דקות שיחה שהוצעה בשימוע יתעדכן מ-28 ₪ ל-28.5 ₪ (ללא מע"מ).

עלויות רשת ותשתית - המרכיב הגדול ביותר בפער שבין אומדן בחו"ד EY ואומדנו מקורו בסדרה של טענות המוכוונות נגד אומדן העלות של חברת "פרונטיר". טענות אלה מתייחסות לדרך החישוב של תוואי התשתית, אורך כבלי הנחושת ומחיריהם, מספר ומחיר ארונות הסעף והמחברים הנדרשים למפעיל יעיל, מספר אתרי ה-MSAN, אחוז הניצולת של כרטיסי ה-POTS והפחת של ציוד זה, וערך הנדל"ן. הטענות לגבי אומדן חסר בסעיפים אלו הועלו כבר על ידי בזק בעבר, במסגרת שימוע הסדר השוק הסיטונאי, ונענו בפירוט על ידי חברת "פרונטיר".²⁹ הטענות חזרו ונבדקו על ידי המשרד³⁰ ועמדתו אומצה על-ידי בג"ץ.

• **השפעות הרחב של ההמלצות**

לפי טענות בזק במהלך השימוע "הפחתת המחיר תפגע קשה ביכולתה של בזק להמשיך ולהבטיח שירות אוניברסלי." מומחי בזק לא ממציאיים ביסוס כמותי לטענה זו מעבר לציון העובדה שהחברה משקיעה מדי שנה 100 מיליון ₪ בפרישת תשתית נחושת לאספקת שירותי טלפוניה ואינטרנט באזורי בניה חדשה.

השפעות הרחב נבדקו בחוות הדעת הכלכלית ונמצא שהן שוליות. צודקת אמנם הנהלת בזק שבשנת 2019, ששימשה כבסיס החישוב, נהנתה החברה מהכנסות חד-פעמיות גבוהות של 0.5 מיליארד ₪ ממכירת נדל"ן, אך המסקנות אינן משתנות מהותית כאשר אובדן ההכנסות כתוצאה משינוי התעריף מיוחס לביצועי החברה בשנת 2020. בשנה זו נהנתה החברה מהכנסות של 4.2 מיליארד ₪, רווח תפעולי של 1.7 מיליארד ₪, ורווח לאחר הוצאות מימון של 1.3 מיליארד ₪ (ללא מע"מ).³¹ בהתאם לדיווח בזק ולנתוני המשרד כ-740 מיליוני ₪ מקורם בקווים הבדידים.³² ביטול כפל התשלום של מנויי הדאבל ועדכון התעריפים יביאו לפי הערכתנו להקטנת הוצאות הטלפוניה של 1.4 מיליון מנויי הטלפוניה הנייחת ב-44%. אם היה התעריף החדש מופעל בתחילת שנת 2020 היו הכנסות בזק ממגזר הקווים הבדידים (לפני מע"מ) קטנות, להערכתנו, בכ-327 מיליוני ₪ שהם כ-8% מכלל הכנסותיה.³³ הרווח

²⁹ תזכיר חברת פרונטיר "Estimating the cost of a Wholesale Access Service on Bezeq's network" נובמבר 2014.
³⁰ מסמך מפ"י "הערכת אורך תשתית יעילה המבוססת על תשתית בזק מענה לשימוע" נובמבר 2014; נספח כלכלי להחלטת בג"ץ 8976/14.
³¹ ההכנסות המדווחות הן הכנסות ברוטו במחירי 2020 הכוללות את התשלום עבור קש"ג למפעילים אחרים.
³² אומדן ההכנסה מקווים בדידים כולל את ההכנסות מדמי שימוש ומשיחות רגילות ליעדים נייחים וניידים ומבוסס על נתוני בזק לשנת 2019 כפי שנמסרו למשרד..
³³ תחשיב קיטון ההכנסות מבוסס על נתוני שנת 2019.

התפעולי של בזק היווה בשנת 2020 כ-40% מההכנסות, ועדכון התעריפים היה מצמצם שיעור זה ל-37%, שינוי שבוודאי אינו מעורר חשש ליציבות החברה.³⁴

בשנת 2020 השקיעה חברת בזק מפ"א ברכוש קבוע כ-800 מיליון ₪, כאשר אומדן הפחת של החברה הוא כמיליארד ₪. אומדן מומחי בזק שהשקעות החברה בתשתית הנחושות מסתכמות ב-100 מיליון ₪ רק מאששות את טענתנו שההשקעות בטלפוניה מהוות סעיף שולי בהשקעות החברה. צמצום הרווחיות בודאי לא יפגע בהשקעות אלו, מה גם שהן "מכוסות" מעל ומעבר על ידי הפרשות הפחת של החברה.

מומחי EY מעלים את החשש שהפחתת התעריפים "עלולה להוביל לתוצאה אבסורדית של פגיעה בתחרות מחד, ולהרעת מצבם ופגיעה באינטרס הצרכני של לקוחותיה של בזק מאידך".³⁵ טענתה של בזק שהיא חוששת שהתעריפים עשויים לפגוע בתחרות ובטובת הצרכן נראית, על רקע ההתפתחויות בתעריפים וברווחיות החברה ב-18 השנים האחרונות, כטענה "מוזרה". התעריף, כפי שהוסבר, מבוסס על העלויות הממוצעות, כולל רווח סביר, ועל כן לא יקשה על מתחרים יעילים מלהיכנס לענף, והדברים נכונים במיוחד למתחרים המציעים את מלוא סל השירותים - אינטרנט וטלפוניה. חזקים עלינו בנושא זה דברי אחד ממתחרי בזק שכותב בהתייחסות לשימוע שהוא מברך על ההסדר המוצע. מתחרה אחר העלה בהתייחסות חשש מהסרת הפיקוח על תעריפי בזק במגזר צירי הקווים עקב עוצמתה המונופוליסטית, ואילו אחרים לא הביעו התנגדות או חשש לפגיעה בתחרות.

אשר לרווחת הצרכנים – אלה ייהנו מצמצום חשבונות הטלפון שלהם ב-44%. לא ברור על מה מבססת בזק את החשש שרווחת הצרכנים תיפגע. בסוגיה זו אנו מעדיפים את הערכתו של מנהל הגיוינט בישראל שכותב: "יוזמה זו היא בשורה חשובה למשקי בית רבים, ובפרט לאוכלוסיית הזקנים בישראל אשר מרביתם מחזיקים קו טלפון ניח. הפחתת תעריפי הטלפוניה הקווית תוביל לחיסכון אדיר בהוצאות התקשורת הקבועות של אוכלוסייה זו ואף תסייע להם בהפגת תחושת הבדידות שהם חווים אשר ניכרת ביתר שאת בתקופה זו בעקבות התפרצות נגיף הקורונה." (ההדגשה במקור)

בכבוד רב,

ד"ר עופר רז-דרור
סמנכ"ל כלכלה

פרופ' ראובן גרונאו

³⁴ מדד לא פחות חשוב ליציבות החברה הוא הרווח התפעולי לפני תשלומי ריבית, מסים ופחת (EBITDA). מדד זה יקטן בעקבות הרפורמה המוצעת מ-62% ל-54%.
³⁵ סעיף 19 בחו"ד EY.