

**היבטים בפועלות משרד התקשורת
לאסדרת מגזר התקשורת הבינית**

יישום רפורמת "השוק הסיטונאי"

תקציר

רקע כללי

עלם התקשרות מאופיין בשינויים טכנולוגיים מהירים, והוא כולל שירותים מרכזיים בחני הפרט ושירותים החינוניים לפעולות המגזר העסקי. תשתיות פס רחב¹ הן נדרש מרכזי של שירותי התקשרות, בין היתר מבחינת הגישה לאינטרנט בmahiroot גבותות ולשירותי תוכן מתקדמים ובבסיס לשירותי תקשורת אחרים המתבססים על תשתיות זו.

משרד התקשרות אחראי לאסדרה (רגלציה) של שוק התקשרות, ובידו יכול פיקוח שונים על חברות הפעולות בו. אסדרת השוק כוללת היבטים טכנולוגיים, משפטיים וככליים מורכבים, והוא בעל השפעה מहותית על הציבור. שוק התקשרות מעורבים גופים פרטיים, בהם בעלי אינטרסים נגדיים (לרבות מנופלים², וכלכליים עתק. על פי נתוני משרד התקשרות, הכנסות החברות הפעילות בשוק התקשרות הסתכמו בכ-4.21 מיליארד ש"ח בשנת 2015. הרפורמה בשוק התקשרות הנוכחית הייתה אחד המרכיבים המרכזיים בפעולות האסדרה שביצע משרד התקשרות בעשור האחרון.

במאי 2012 פרסם שר התקשרות דאו מסמך מדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשרות (להלן - מסמך המדינה). בהתאם להמלצותיהן של שטי ועדות ציבריות (וועדת גורנאו וועדת חיק) נקבע במסמך המדיניות בין היתר שבעלויות התשתיות יחויבו למכוון לטפקות השירותים סיטונאיים, והאחרונות יספקו את השירותים על גבי התשתיות של חברות התשתיות.

בנובמבר 2014 התקין שר התקשרות דאו תקנות ובהן נקבעה חובה חברות בעלות התשתיות לטפק שירותי סיטונאיים, וכן נקבעו התעריפים המרביים בגין ברשות בזכ³. נקבע כי השירותים יספקו בהתאם לרישויון של חברות התשתיות. בהמשך נקבע ברישויון של חברות התשתיות כי השירותים יוצעו משנת 2015.

רפורמת השוק הסיטונאי (להלן - רפורמת השוק הסיטונאי או הרפורמה) נעוצה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשרות. הרפורמה נעוצה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשרות הנוכחית ולאפשר לטפקות השירות להתחחרות בחברות "בק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - הוט) וחותן מערכות תקשורת בע"מ (להלן - הט) באופן שישיע בפיתוח התחרות בשוק התקשרות הנוכחית ואפשר לטפקות השירות תשתית להציג לצרכנים סלי

1

כמויות הנתונים שניתנו להעביר בקו תקשורת בזמן נתון.

2

בוק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ מוכחת כמוניול בכמה שוקים, ובهم שוק אספקת שירותי תשתיות אינטרנט ושוק אספקת שירותי טלפונייה קוית. הוט מערכות תקשורת בע"מ מוכחת כמוניול בתחום אספקת שירותי טלפונייה רבת-ערוצית בתשלום, בכל אחד מאזוריו הייחודי לשדרוי טלוויזיה בכנים שבהם הוא פועל.

3

ביוני 2017 נקבעו תעריפים מרביים לשירותים הסיטונאיים ברשות הוט.

שירותים הכלולים שירות גישה לאינטרנט, שירות טלפון ושירותים נוספים, לרשות הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי חברות הפעילות בחלק משוקי התקשרות). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרצ'-אוגוסט 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מקרק המדינה היבטים הנוגעים לפעולות משרד התקשרות ליישום רפורמת השוק הסיטונאי⁴. בדיקות השלמה בוצעו לסייען, עד יוני 2017. הביקורת בוצעה במשרד התקשרות (להלן - גם המשרד). בדיקות השלמה בוצעו במשרד המשפטים, באגף התקציבים במשרד האוצר, ברשות ההגבאים העסקיים ובמשרד השלוון המקומי. בנוסף על כן, לבקשת משרד מקרק המדינה התקיימו פגישות עם כמה חברות פרטיות העוסקות בתחום התקשרות.

הליקויים העיקריים יישום הרפורמה בתחום הגישה לאינטרנט - תיק השירות BSA

צרכן המבקש להשתמש באינטרנט זוקק לשם כך לגישה לתשתיית של בעלת התשתיית והן לשירותי האינטרנט שנותנת ספקית שירות. שירות Bit Stream Access (להלן - BSA) הוא שירות סיטונאי המאפשר לספקית השירות לרכוש מבעלת התשתיית את הגישה לתשתיית ולספק למנוייה חבילה הכוללת תשתיית האינטרנט וכן שירותי האינטרנט. הרגולטור הוא שקבע את המחיר שלשלמת ספיקת השירות לעברת התשתיית עבור הגישה לתשתיית.

מספר המנוים שהצטרפו לרפורמת השוק הסיטונאי מאז השוק ועד תחילת Mai 2017 היה כ-430,000. הביקורת העלתה כי עם זאת, המספר הכולל של מנויי ספיקות השירות הוותיקות, בשירות הגישה לאינטרנט (שהוגדרו גם כספקיות המהוויות שכולות להציג סלי שירותים) - סלקום ופרטנור - פחת דזוקא, זאת, בין היתר, בשל הפסקת שיווקן במתכונת הבאנדל ההפה⁵.

למרות שמאפריל 2015 הוגשו למשרד התקשרות תלונות בנושא הבאנדל ההפה, רק באוגוסט 2016 החידע מנכ"ל משרד התקשרות בכך על החלטותיו בדבר

⁴ צוין כי הודיעו מתיחס להיבטים הנוגעים בעיקר לمشקי בית.

⁵ מתכוונת התקשרות שבה בעלת התשתיית, במרקחה זה בוק, משוקת לצרכן את התשתיית שלה ומקשרת אותו עם ספיקת שירות לפי בחירתו של הצרכן, שתספק לו את שירות הגישה לאינטרנט, והכל בשיטת טלפון אחת.

הצדדים שעלה לנוקוט לתקן המצב. נכון לינואר 2017, למעלה משנה וחצי מאז הועלה נושא הבandel הרפורם לסדר היום, הטיפול בנושא טרם הסתיים.

אף שתופעת נטישת המנוים את השוק הסייטוני מתועדת לפחות מתחילת שנת 2016, הבדיקות שעשו משרד התקשרות עד מועד סיום הביקורת לא סייעו להבהיר את הסיבות להיווצרותה ולהפיק מידע שיכל לשמש לבילמתה ולהגדלת מספר המנוים בשוק הסייטוני.

שירות טלפון סייטונאי

חרף העובדה שנכון למרץ 2017 חלפו כמעט שנתיים מאז אמורה הייתה בזק להתחילה לספק שירות טלפוני סייטונאי, השירות עדין לא מסופק.

עדת הדרג המקצועי של משרד התקשרות הייתה ועדנה כי אין לבזק מנעה טכנולוגית לספק שירות טלפוני סייטונאי במתכונת שנקבעה בתקנות, ברישונה ובתיק השירות, וזאת תוך פרק זמן קצר ביותר ובעליות זניחות. בחווית דעתה של הדרג המקצועי הובהר כי פתרון הטלפוני הסייטוני יקדם את מטרות רפורמת השוק הסייטוני בצורה טובה מפתרון המכירה החארת⁶. אף על פי כן, מנכ"ל משרד התקשרות החליטקדם פתרון זמן, לפיו תינתן לבזק אפשרות לספק לספקיות השירות שירות חלוף השירות שנקבע בתקן השירות.

משנקבע בתקנות, ברישונה של בזק ובתיק השירות, על בסיס עמדתם של אנשי המקצוע משרד התקשרות, שעל בזק לספק שירות טלפוני סייטונאי, היה על משרד התקשרות לדרש ממנו לעשות זאת בהקדם האפשרי, ולהפעיל את הסמכויות המוקנות לו לשם כך בחוק התקשרות, עד לישום אפקטיבי של הנחיותיו. אין להשלים עם מצב שבו גוף בעל רישיון אינו פועל באופן מתמשך בהתאם לתקנות ולהנחיות הרגולטור, תוך פגיעה בתחרות ובעקבותכך - ביצורו כלו. מדובר בהנהלות שאינה משקפת מערכתיחסים תקינה בין רגולטור לבין בעל רישיון.

רק במאי 2017 התקבלה במשרד התקשרות החלטה בעניין יישום מתכונת המכירה החארת (למשך שנה), וזאת, החל מヨייל 2017. משהחלט משרד התקשרות ליישם את פתרון המכירה החארת כפתרון זמן, ראוי היה שיפעל לקידומו באופן מהיר הרבה יותר.

⁶ מתכוונת לפיה במקום לכלול את שירות הטלפוני בסל השירותים הסייטוניים, בעלי התשתית תציע אותו לספקיות השירות במחיר מואל, ואלו ישולקו אותו במכירה חוזרת.

התנהלות משרד התקשות בכל הנוגע לאספקתם של שירותי הטלפונייה הביאה לכך שבמשך תקופה מסוימת ספיקות השירות לא יכולו להציג סלי שירותים המתחרים באלה של בזק, הכוללים טלפונייה קוית⁷, והדבר גרם לפגיעה בתחרות, ולפיכך גם באינטרס הציבורי.

תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות"

זה ארבע שנים מציה על שולחן משרד התקשות סוגית ההדריות בשימוש בתשתיות הפסיביות בין בעלות התשתיות. הדרג המוצעו במשרד התקשות העבר בקי 2015 לחmittת מכ"ל משרד התקשות מסמי הchnה המעגנים את חובה ההדריות לצורכי הברהם לשר התקשות, אך המכ"ל החליט שלא לחותם עליהם. הנושא הוסדר רק לאחרונה, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018.⁸

תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" נכנס לתוקף בסוף יולי 2015, אולם נכון לפברואר 2017 הוא masih בשלבי יישום ראשוניים. אחת הסיבות לאי-שימוש תיק השירות במשרד תקופה מסוימת הייתה תנאי שקבע בזק ברגע שימושים המותרם בשירותים המספקים מכוח תיק השירות. המשרד הבahir לבזק כמה פעמים כי התנינה זו אסורה, אך נמנע מלנקוט בפעולות ממשית על מנת לאכוף עליה את יישומו.

קביעת תעריפים לשירותים הסיטונאיים על גבי רשות הוט

ישום רפורמת השוק הסיטוניavi החל בפברואר 2015, אולם רק ביוני 2017 קבע משרד התקשות תעריפים מחייבים לשירותים הסיטונאיים ברשות הוט. עקב לכך כל המניינים שהצטרפו לשוק הסיטוניavi עד באותה המועד, עשו זאת על גבי התשתיות של בזק בלבד, דבר המעורר חשש לפגיעה בתחרות.

⁷ בידי ספיקות השירות האפשרות להציג למניין שירות טלפונייה VOB (על גבי תשתיות האינטרנט). אך השירות הקוי נתפס כשירות איקוני משרות VOB; נוסף על כן, שירות ה-VOB אינו זמןقصير והפסקה באספקת החשמל, על כן שירותי חיוניים כמו לחץ מצוקה או מוקד איזעקה לא יפעלו במקרה כזה.

⁸ חוק התתייעלות הכלכלית (תיקוני חוקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ו-2016.

המלצות העיקריות

כל משרד התקשרות סבור כעת כי מתוכנת המכירה החומרת עדיפה על פני מתכונת הטלפונייה הסיטונאית, וזאת בגין העמדת המקצועית שהציג בעבר הדרג המקצועי, עליו לבסס את הדבר מהבחן המקצועית. בסיסו כאמור נדרש על מנת לוודא שהחלה לטשטות מן המתווה שנקבע בתקנות, בראשונה של בזק ובתיק השירות תtabטס על הליך קבלת החלטות סדר.

לנוכח התמנסכות הלכי הסדרת נושא ההדיות, המאפשרים לבועלות התשתיות להשתמש בתשתיות הפסיביות האחת של השניה, על משרד התקשרות להשלים את התשתיות הרגולטורית הנדרשת ליישום התקנון לחוק, באופן שיבטיח שניתן יהיה לשימושם במועד שנקבע בחוק.

על משרד התקשרות לפעול לכך שהמחלקות שהתגלו בנוגע למחררים בגין העבודות הנוספות שהוטל על בעלות התשתיות לבצע במסגרת תיק שירות שימוש בתשתיות פיזיות, לא תביא גם היא לעיכוב נוסף במימוש תיק השירות.

התנהלות המתמשכת של בעלות התשתיות וספקיות השירות מלמדת כי לא מן הנמנעו שייגלו מחלקות נוספות ביןיהן בנוגע לימוש תיק השירות, אשר לא יידירו בכוחות עצמו, והדבר יביא לעיכוב ביישומו. על מנת שמחלקות אלה לא יביאו לעיכובים נוספים שייגלו באינטראס הציבור, הרי שאם מחלקות כאמור יתעוררו משרד התקשרות נדרש לבחון אותן בהקדם האפשרי, להכריע בעניין ללא דיחוי ולהבהיר שהכרעתו תיאוף.

סיכום

מגזר התקשרות הנוכחית הוא אחד משוקרי התקשרות המרכזיים. במאור זה נכללים תשתיות האינטרנט והטלפונייה הנוכחית ושירותי הטלפונייה הקויה. ועדות ציבוריות שהוקמו לאורך השנים העלו כי מגזר זה סובל מהיעדר תחרות, דבר אשר מביא לכך שרוחב הפס המסופק לצרכן בישראל מוגבל יחסית וכן כי מבנה השוק, בו קיימות שתי בעלות תשתיות (דוואפול), אינוழה השקה בתשתיות.

שתי ועדות ציבוריות (ועדת גראנוו וועדת חיק) ושלושה שרי תקשורת (מר אריאל אטיאס, מר משה כחלון ומר גלעד ארדן) עמדו על כך שכינון שוק סיטונאי חיוני לשם עדוז התחרות במגזר התקשרות הנוכחית. לעומת זו אף עוגנה במסמר המדיניות משנת 2012 של משרד התקשרות, המהווה אבן יסוד לפועלתו עד היום, וב恰恰לתה ממשלת 2013 שקבעה שיש לפעול להקמת השוק הסיטונאי.

רפורמת השוק הסיטונאי נעוצה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשרות. הרפורמה נעוצה להתמודד עם השלכות הייעדר התחרות בשוק התקשרות הנוכחית ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות בזק והוט, באופן שיסייע בפיתוח התחרות בשוק התקשרות הנוכחית ואפשר לספקיות שירות חסרות תשתיות להציג לצרכנים סלי שירותים הכוללים שירותים גישה לאינטרנט, שירותים

טלפונייה ושירותים נוספים, לרבות הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי ספקיות הפעולות בחלק משוקי התקשרות). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים.

רפורמת השוק הסיטונאי קדם הילך מרכיב של הכננת התשתיות הרגולטורית הדרישה, שעליה שקד משרד התקשרות במשרד תקופה מסוימת. אך רפורמת השוק הסיטונאי אינה מהלך חד-פעמי, שבו הרגולטור מכין את החקיקה לעידוד התחרות ולאחר מכן השוק פועל בכוחות עצם. רפורמה זו היא רפורמה מורכבת, שדורשת פיקוח חזק מצד הרגולטור וההערכות מרירה על מנת למנוע את סיכולה. המיציאות הרגולטורית היא צו, שבעלות התשתיות נדרשות לספק שירותי סיטונאים לספקיות השירות, כאשר בעת ובונה אחת הן מספקות בעצם אותם שירותי מנויין (במשירין או על ידי חברות אחרות בקבוצה שהן נמננות עמה). מטבע הדברים, הדבר עלול ליצור תמרץ שלילי شيئا' שנייה את בעלות התשתיות מלסייע להתפתחות השוק הסיטונאי. הדבר מחדד את הצורך במעורבות פעילה, מהירה ואפקטיבית של משרד התקשרות.

מאמצע שנת 2015 בעלות התשתיות היו אמורים להציג לספקיות השירות את כל השירותים הסיטונאים שנקבעו בתקנות, ברישוון של בעלות התשתיות ובתקיון השירות. מהמטואר בזאת זה עולה כי למלגות המסקנה בדבר חיזיות השוק הסיטונאי, הפעולות שנקט משרד התקשרות ליישום רפורמת השוק הסיטונאי מאמצע שנת 2015 לא היו נחוצות דיין. התנהלות משרד התקשרות מעידה על חולשה רגולטורית, ואני עולה בקנה אחד עם תפקידי כרגולטור האמון על האינטרס הציבורי.

ממצאי דוח זה עולה כי נכון ליוני 2017 רפורמת השוק הסיטונאי על גבי רשות בזק מיושמת באופן חלקי בלבד: שירות הטלפונייה טרם ישם (רק במאי 2017 התקבלה החלטה באשר ליישום מתכונת המכירה החזרת, למשל שנה), ואילו תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" נמצא בשלבי יישום ראשוניים. זאת ועוד, יישום שירות BSA-BSA, שהוחול בפברואר 2015, נתקל בקשיים, בין היתר בשל העדר פעולה החלטית ונוכחה מצד משרד התקשרות. אשר ליישום הרפורמה על גבי רשות הוט - רק ביוני 2017 קבע משרד התקשרות תעריפים רבים בעקבות השירותים הסיטונאים על גבי רשות הוט.

מצבור החלטות שהתקבלו (חלקן שלא בהתאם לעמדת הדרג המחייב, במשרד), בציורף למשך הזמן שהן לא התקבלו החלטות ממשמעויות אחרות, הובילו למעשה לעיכוב משמעותי ביישום רפורמת השוק הסיטונאי ובהתפתחות התחרות.

מבוא

עולם התקשרות מאופיין בשינויים טכנולוגיים מהירים, והוא כולל שירותים מרכזיים בחני הפרט ושירותים החינניים לפועלם המגזר העסקי. תשתיות פס ורשת⁹ הן נדרש מרכזיות של שירותי התקשרות, בין היתר מבנית הגישה לאינטרנט גבירות ולשירותי תוכן מתקדמים ובבסיס לשירותי תקשורת אחרים המתבססים על תשתיות זו. פיתוח תשתיות פס רחוב מתקדמות מניב תועלות כלכליות-חברתיות משמעותית: מחקרים העלו שהשפעותיה של פרישת תשתיות פס רחוב דומה להשפעות של הקמת תשתיות לאומיות כדוגמת כבישים ומערכות לאספקת מים. השקה בפיתוח תשתיות רחבות פס מתקדמות מעודדת צמיחה כלכלית ומביאה לצמצום פערם חברותיים ולעידוד חידושים בתחוםים שונים.

משרד התקשרות אחראי לאסדרה (רגולציה) של שוק התקשרות, ובדיוויל' פיקוח שונים על החברות הפועלות בו, כגון הטלת עיצומים, עיצומים חורמים ואף התלית רישיון של בעל רישיון, האבלתו או ביטולו. אסדרת השוק כוללת היבטים טכנולוגיים, משפטיים וככליים מורכבים, והוא בעלות השפעה מהותית על הציבור. העיסוק באסדרה מצריך בין היתר מעקב רציף אחר חידושים טכנולוגיים וניתוח של השפעתם הצפוייה; בשוק התקשרות מעורבים גופים פרטיים, בהם בעלי אינטרסים נוגדים (לרבבות מונופוליים¹⁰), וכלכלי עתק (על פי נתוני משרד התקשרות, הכנסות החברות הפעילות בשוק התקשרות הסתכמו בכ- 21.4 מיליארד ש"ח בשנת 2015).

מבנה שוק התקשרות

שוק התקשרות הפעיל היום הוא במידה רבה תולדה של מהלכים שנקבעו המדינה במשך שנים: במשך 35 השנים הראשונות ליום המדינה הייתה אספקת שירותי הטלפונייה בידי הממשלה. בשנות הראשונות של המאה העשרים בשללה ההכרה שהמבנה הממשלתי אינו מתאים למשך המודרני, ואספקת השירותים¹¹ בתחום זה הועברה לאחריותה הבלעדית של "זוק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - זוק), חברת ממשלה ש"ירשה" את הזכיות המונופוליסטית של הממשלה בתחום זה.

עם השנים התפתח שוק התקשרות, נוסף לו מגורי פעילות, וחברות נוספות ביקשו להתחרות במסגרתם. בשנת 1994 בוצעה רפורמה מבנית בחברת זוק, והשנייה העיקרי שבסוף במסגרתה הייתה ביטול הבלעדיות של זוק בשוק התקשרות והחלפתה במערכת רישיונות המסדרה את פעילות החברה בכל אחד מגורי שוק התקשרות. חלק מהחלק זה חייבה זוק בהפרדה מבנית, באופן שנותרה בידייה האחריות לתשתיות הנוכחית ולשירות הטלפונייה הפנים-ארצית. לביק הותר לספק שירותי

9. כמהות הנתונים שניתנו להעבייר בקו תקשורת בזמן נתון.

10. בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ מוכחת כמונהול בכמה שוקים, ובهم אספקת שירותי תשתיות אינטרנט ואספקת שירותי טלפונייה קווית. הוט מערכות תקשורת בע"מ מוכחת כמונהול בתחום אספקת שירותי טלפונייה רב-ערוצית בתשלים, בכל אחד מגורי הייכין לשירותי טלפונייה בכבלים שבהם היא פועלת.

11. שירותי הטלקומוניקציה - טלפון, טלפקס, מדרדי הרדיו והטלזיה.

אחרים, כגון שירותי שיחות בין-לאומיים ושירותי טלפון ניידת, באמצעות חברות בת בלבד. ההפרדה המבנית נועדה למנוע סבסוד צולב בין השירותים ולהבטיח למתחרים נגישות בתנאים שווים לרשות בזק.

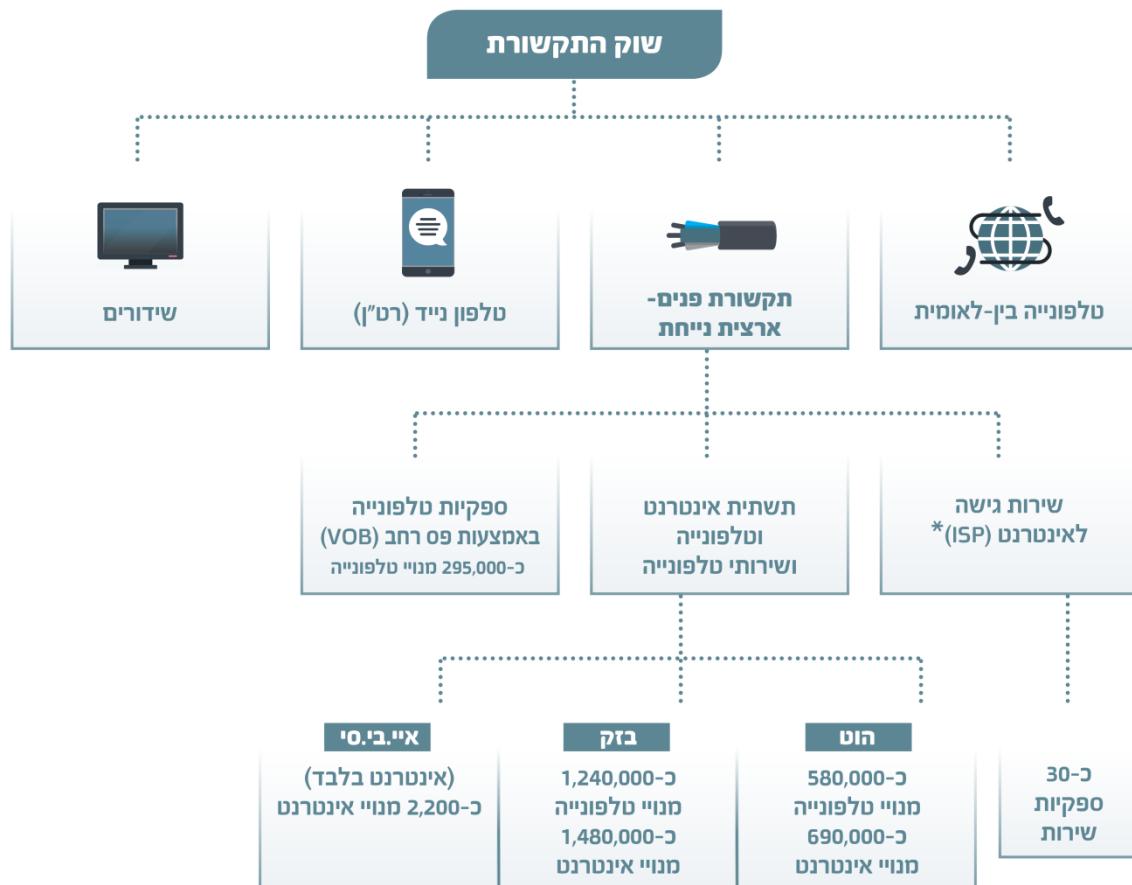
בהדרגה נפתחו מגורי התקשורת השונים לתחרות. התחרות באמצעות התקשורת הנוכחית (תשתית האינטרנט והטלפון וכן שירותי הטלפונייה הקוوية, להלן - מגורי התקשורת הנוכחית)¹² התפתחה מודול של תחרות בין בעלות תשתיות עצמאיות (להלן - בעלות תשתיית); וכן ניסחה הקמת תשתיית בפריסה כלל-ארצית, שעולות גבורה ביותר. בתחילת המאה העשורים ואחת נכנסה חברת הכללים (חוט) לפעילות בשוק התקשורת הנוכחית, לרבות בתחום שירותי הטלפונייה הקוوية (הנוכחית). בהמשך הורחב מודול התחרות, וניתן רישיון לחברות נוספות לספק טלפונייה על גבי האינטרנט (VOB¹³), ואף ניתן לחברת נספח - אי.בי.סי איזראלי ברוחבאנד קומפני (2013) בעמ' (להלן - אי.בי.סי.). רישיון לפריסת תשתיות (סיבים אופטיים); אך שליטה בעלות התשתיית בזק והוות - באמצעות התקשורת הנוכחית נותרה על כנה. שלא כמו באמצעות התקשורת הנוכחית, שבו נקבע כאמור מודול תחרות בין בעלות התשתיית, בענפים אחרים נקבע מודול תחרות בין ספקיות שירות, למשל, בתחום שירותי הגישה לאינטרנט - ספקיות השירות, ה-ISPs (להלן - ספקיות השירות), פועלו מאז ומתמיד על גבי התשתיות של בעלות התשתיית. בסיסו התחרות בתחום הגישה לאינטרנט בין ספקיות השירות אפשר ריבוי מתחרים, אך התנה את אפשרות השירות שביכולתן לספק באיכות התשתיות על גביה הן מספקות את שירותיהם.

השוקים המרכזיים שבהם פועלות חברות תקשורת הם שוק התקשורת הפנים-ארצית הנוכחית (שירותי גישה לאינטרנט); טלפונייה ניידת; שירותי שיחות בין-לאומיות וטלוויזיה רב-ערוצית. מבנה שוק התקשורת מתואר בתרשים 1 שללן:

¹² תקשורת פנים-ארצית נוכחית - שירותי תשתיית, תמסורת, תשתית נטונים וטלפונייה הנינניים באמצעות רשות בזק ציבורית נוכחית. "רשות בזק ציבורית נוכחית" היא מערכת של מתקני בזק, המשמשת לאספקת שירותי בזק לכל הציבור, בכל הארץ או באורו שירותי, הכוללת ציוד מיתוג וניתוב, ציוד תמסורת ורשת גישה. "בזק" בהקשר זה - שידור, העברת או קליטה של סימנים, אותן, כתוב צורות חזותיות, קולות או מדע.

¹³ VOB - אספקת טלפונייה שירותי נלוונים באמצעות שירותי גישה רחבת פס (על גבי תשתית נוכחית של בעלות תשתיית האינטרנט).

תרשים 1: מבנה שוק התקשרות והתפלגות מנויים



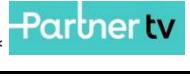
מספר המנויים על פי נתוני משרד התקשרות נכון לדצמבר 2015
מספר מנוי א. בי. סי הוא על פי נתוני החברה

* ספקיות שירות גישה לאינטרנט, המכונות גם ISP, מספקות את הגישה לאינטרנט על גבי תשתיית האינטרנט שבבעלות חברות התשתיות.

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של התלכדות חברות הפעולות במגזרים שונים בתחום התקשרות לחברות תקשורת¹⁴, כמפורט בלוח 1 שלහן:

14 בחילק מהקבוצות קיימת הפרדה תאגידית בין סוג הפעולות השונים, ומוטלות עליהן מגבלות שונות מכוח ההפרדה; בחילק מהקבוצות מדובר למעשה בחברה אחת, המפעילה כמה מותגים.

לוח 1: קבוצות תקשורת הפעילות במרחב שוקי התקשרות

שם הקבוצה מגזר הפעילות	ביקורת - חברה הישראלית لتקשורת בע"מ	תקשרות bacellularim בע"מ	הווט מערכות תקשרות בע"מ	prtner תשורת בע"מ	סליקום ישראל בע"מ
תשתיות נייחת*		(הווט טלkom)	-	-	
שירותי טלפון קוית**		(הווט טלkom)			
שירותי אינטרנט (ISP)		בזק בינלאומי			
שירותי שיחות בין"ל		בזק בינלאומי			
טלפונייה ניידת (רט"ן)		טלפון			
שידורים					

* מדובר בתשתיות נייחת למגזר הפרטי. יצוין כי לחברות נוספות תשתיות נייחת למגזר העסקי.

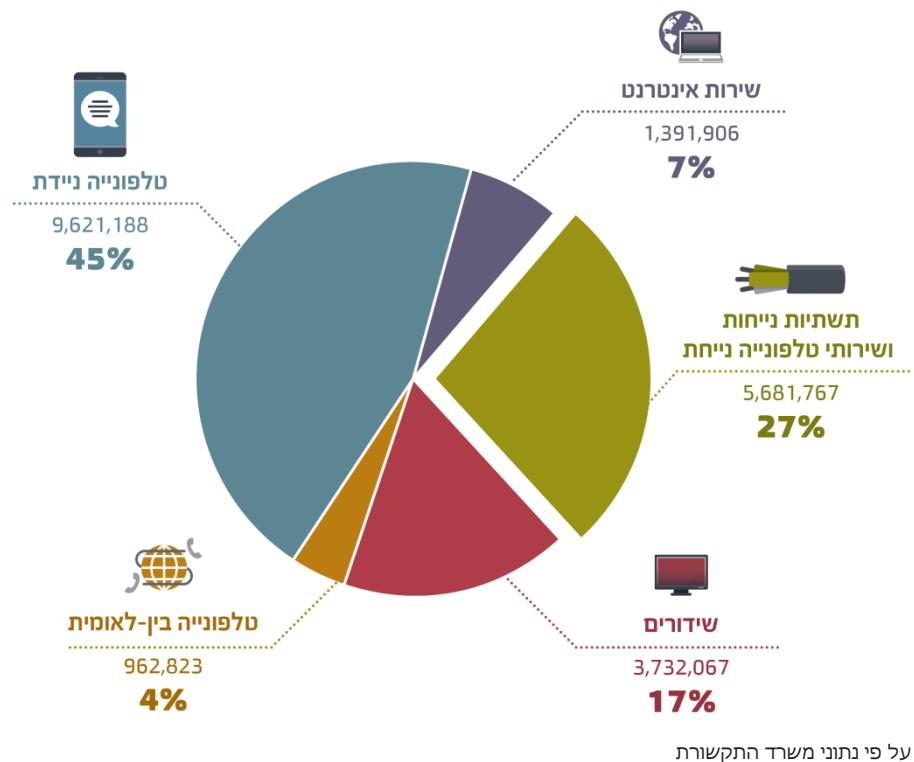
** טלפון קוית - בזק והוא מספקות שירותים טלפון קוית על גבי רשות נייחת; ואילו חברות האחריות מספקות שירותים טלפון קוית על גבי האינטרנט - VOB (ראו בפרק "שירות טלפון קוית סיטונאית" להלן).

*** ביוני 2017 השיקה פרטנר את תחום השידורים.

נוסף על קבוצות אלה, חברות אחרות פועלות בחלק מהשוקים, בהן כ-30 חברות
שירות בתחום הגישה לאינטרנט ובעלת תשתיות נייחת (אי.בי.ס.).

בתרשים 2 להלן יוצג נתוני משרד התקשרות בנוגע להכנסות החברות הפעילות
בשוק התקשרות (באלפי ש"ח) לפי מגזרים בשנת 2015:

תרשים 2: הכנסות שוק התקשרות (באלפי ש"ח) לשנת 2015, לפי מגזרים



מדיניות משרד התקשרות בנושא שוק התקשרות הנוכחית

מודל התחרות בין בעלות התשתיות העצמאיות הביא להישגים: לישראל שתי תשתיות נייחות הפרוסות בהיקף נרחב, אך עם השנים התברר שמספר המתחברים, המוגבל למספר התשתיות, קטן מכדי להבטיח תחרות אפקטיבית בשוק זה. בפברואר 2007 מינה שר התקשרות דאי, מר אריאל אטיאס, ועדת בראשות פרופ' ראובן גורנאו לגבש המלצות מפורטות בדבר המדיניות וכלי התחרות בתחום התקשרות בישראל (להלן - ועדת גורנאו). הוועדה הتبקשה ליעץ לשר בנושא גיבוש המדיניות הרואה לעידוד התחרות במגזרים שבHAM תחרות אינה מספקת, להסיר "צוארי בקבוק" טכנולוגיים וככלכליים, חסמי כניסה וחסמי מעבר ולהתאים את כללי האסדרה בהתאם לכך. במרץ 2008 הגישה הוועדה את המלצותיה. אחת ממלצותיה המרכזיות הייתה כי ייעדר תחרות במקטע קרייטי של השוק, במגזר התקשרות הנוכחית, הוא נקודת התויפה העיקרית של המשטר התחרותי. הוועדה עמדה על כך שהתנאי כיניטן של חברות חדשות לשוק בהקמת תשתיות

כל-ארצית מהויה חסם בלתי עביר לכניות חברות חדשות לשוק רוי¹⁵. בין היתר המליצה הוועדה על שינוי במודל התחרות - הקמת שוק סיטונאי, שבמסגרתו יוכלספק שירותי לחוכר תשתיות של בעלות תשתיות או לפעול על גיבון, ולספק במשרין שירותי למשתמשי קצה.

באוגוסט 2008 אימץ שר התקשרות דאו את המלצות ועדת גרנוואו. לצורך הנקת התשתיות הרגולטורית והתמיררים לשוק הסיטונאי מינה שר התקשרות דאו, מר משה חלון, במרץ 2010 ועדה לבחינת מבנה תעריפי בזק ועדכונם ולקביעת תעריפי שירותי סיטונאיים בתחום התקשרות הניהת בראשות רוי"ח אמר חייק (להלן - ועדת חייק). באוקטובר 2011 הגישה הוועדה את המלצותיה, ואיששה בהן את המלצות ועדת גרנוואו בנוגע לשוק הסיטונאי.

במאי 2012 פרסם שר התקשרות דאו, מר משה חלון, מסמך מדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשרות (להלן - מסמך המדיניות), ובו אימץ את עיקרי המלצות ועדת חייק. במסמך נקבע בין היתר שבעלויות התשתיות יחויבו למכור שירותי השירות שירותי סיטונאיים, והאחרונות יספקו את השירותים על גבי התשתיות של בעלות התשתית¹⁶. בהחלטת ממשלה 157 מאי 2013 הוטל על שר התקשרות לפעול ליישום מסמך המדיניות.

ב-17.11.14 התקין שר התקשרות דאו, מר גלעד ארדן, את תקנות התקשרות (בזק ושידורים) (שימוש ברשות בזק ציבורית של מפ"א¹⁷), התשע"ה-2014 (להלן - תקנות התקשרות). בתקנות נקבעו חובה בעלות התשתיות לספק שירותי סיטונאיים, וכן התעריפים המרביים בגין ברשות בזק¹⁸. נקבע כי השירותים יסופקו בהתאם לרישיון של בעלות התשתיות¹⁹. בהמשך נקבע לראשונה של בעלות התשתיות כי השירותים יוצעו החל משנת 2015.

תרשים 3 להלן מציג את אבני הדרך המרכזיות שהביאו לכינון רפורמת השוק הסיטונאי:

15 שוק שבו הביקוש הגיע לשיאו, וכן לא ניתן להגדיל את היצע המוצר או השירות.

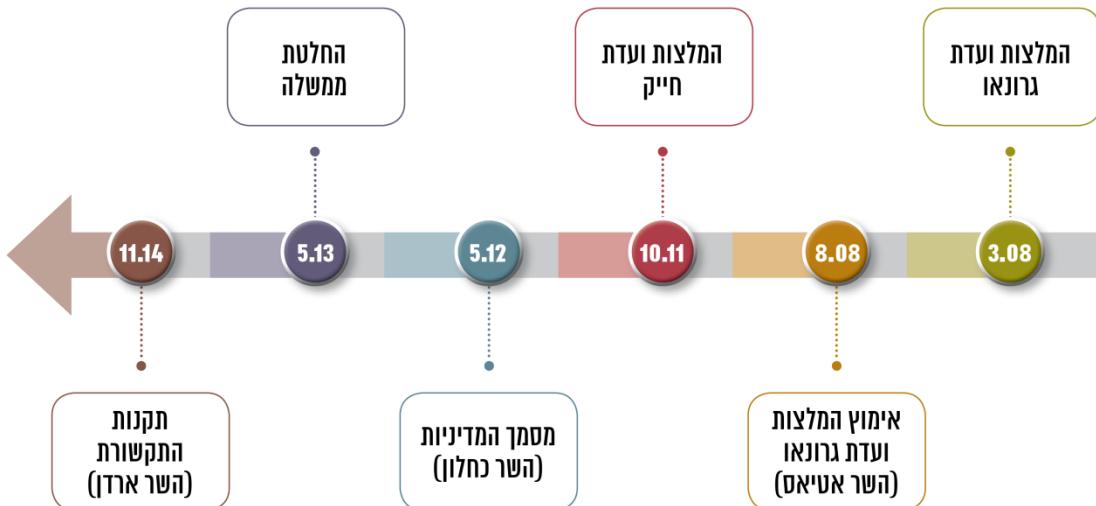
16 מסמך המדיניות התייחס להיבטים נוספים ובהם לביטול או הקלה בהפרדה המבנית שהוטלה על בעלות התשתיות, ולהגברת ההשקעה בתשתיות התקשרות הניהת בישראל וஸרגה.

17 מפעיל פנים-לאומי.

18 ביוני 2017 נקבעו תעריפים מרביים לשירותים הסיטונאיים ברשות הוט.

19 באותו המועד נקבעו תיקי שירות לשנים מהשירותים - שירות ה-BSA ושרות הטלפונית הסיטונאית (ראו להלן).

תרשים 3: השלבים המרכזיים בכינון השוק הסיטונאי



נסוף על צעדים אלה החליטה הממשלה²⁰ להביא לפיוו תשתית הפס הרחב בישראל ולהגברת התחרות בתחום גם על ידי מתן היתר לחברת החשמל לישראל לפעול בשוק התקשורות (באמצעות חברה שבה תחיק לכל הוותר ב-49% מאמצעי השילטה) כמשמעות נוספת נספח של פס רוחב, מבוססת סיבים אופטיים. בהמשך לכך, בשנת 2013 הוענק רישיון לחברת אי.בי.סי' למtan שירותים בזק פנים-ארציים נייחים (תשתיות).

הרפורמה בשוק התקשורות הנוכחית הייתה אחד המרכיבים המרכזיים בפעולות האסדרה שקיים משרד התקשורות בעשור האחרון. רפורמת השוק הסיטונאי היא תוצאה של תהליך ארוך ומורכב שביצעו משרד התקשורות כדי להתחזק עם ההשלכות של היעדר תחרות מספקת בשוק התקשורות הנוכחית. הקמת השוק הסיטונאי געדה ליצור "מגזר משחקים" מאוזן²¹, לאפשר לספקיות השירות להתגבר על חסמי הכנסה לפרישת רשות עצמאית, לאפשר להן לחזור לשוק התקשורות הנוכחית וליצור תחרות שתביא לשיפור באיכות השירותים לצרכנים, ברמת המוצרים, בהשקעות, וכפועל יוצא מכך - בzmיחתה המשקית. משרד התקשורות צפה שהקמת השוק הסיטונאי תהיה השלב האחרון לקראת שוק שבו ספקיות תקשורת יוכלו להציג למנויין כל שירותים מגוון שירותי תקשורת (אינטרנט, טלפון נייד,

²⁰ החלטת ממשלה 2024 מילוי 2010 בנושא הרחבת ספקי תשתיות פס רוחב על ידי חברת החשמל.

²¹ נטרול האפשרות של בעליות התשתיות להשפיע על התוצאה התחרותית על ידי יחס מפללה בין השירותים שנן מספקות למניינים בעצמן לבין השירותים שנן מספקות למתחזקיהן במסגרת השוק הסיטונאי.



**הרפורמה בשוק
התקשרות הניהית
הייתה אחד המרכיבים
המרכזיים בפעולות
הסדרה שקיים
משרד התקשרות
בעשור האחרון.... כדי
להתמודד עם
ה hasilכות של היעדר
תחרות מספקת בשוק
התקשרות הניהית**

קוות, שידורים רב-ערוציים ותקשורת ניידת)²². משרד התקשרות העירן שהשלכותיה של הרפורמה על המשק הישראלי יהיו בסך של מיליון שקלים ליום.

ニיכר כי משרד התקשרות ראה נגד עניין בקשר לשנים את חשיבות קיומה של תחרות בשוק התקשרות הניהית, וכי הושקעו מאכזים ניכרים על מנת ליצור את התשתיות הרגולטורית לרפורמת השוק הסיטונאי, ואת בשוק מורכב יותר. עם זאת, כפי שתואר להלן, הוצאה לפועל נתקלה בקשה לא מבוטלים, חלקם חורגים מ"חbilliy liyida", בין היתר בשל היעדר פעולה החלטית ונוחשה מצד משרד התקשרות.

פועלות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבחן המדינה היבטים הנוגעים לפעולות משרד התקשרות ליישום רפורמת השוק הסיטונאי²³. בדיקות השלמה בוצעו לסייען עד יוני 2017. הביקורת נעשתה במשרד התקשרות. בדיקות השלמה בוצעו במשרד המשפטים, בגין התקציבים במשרד האוצר, ברשות ההגבלים העסקים ובמרכז השלטון המקומי. בנוסף כל כר, לביקשת משרד מבחן המדינה התקיימו פגישות עם כמה חברות פרטיות העוסקות בתחום התקשרות.

בשנים הרלוונטיות לדוח זה כיהנו כשרי התקשרות מר אריאל אנטאש (מאי 2006 - מרץ 2009), מר משה כחלון (מרץ 2009 - מרץ 2013), מר גלעד ארדן (מרץ 2013 - נובמבר 2014) וראש הממשלה, מר בנימין נתניהו (נובמבר 2014 - פברואר 2017). ציון כי ב-14.6.16 נקבע למר נתניהו הסדר נגוד עניינים, המונע לעסוק בתחום התקשרות הניהית. ביולי 2016 הועברו סמכויות שר התקשרות בעניין זה לשאר צחי הנגבי. בפברואר 2017 מונה השר צחי הנגבי לממלא מקום שר התקשרות (לפרק זמן של שלושה חודשים). בתפקיד מנכ"ל משרד התקשרות כיהן בטקופה זו מר מרדכי מרדכי (יוני 2006 - מאי 2009), מר עדן בר טל (יולי 2009 - יוני 2013)²⁴, מר אבי ברגר (אוקטובר 2013 - מאי 2015). נכון ליוני 2017 מר שלמה פילבר ממלא תפקיד זה (יוני 2015).

22 זאת לצד המשך פועלתן של ספקיות שירות שיספקו שירותים בחלוקת מהמגרים.

23 ציון כי הדוח מתיחס להיבטים הנוגעים בעיקר למשק בית.

24 בתקופת הבניים כיהן סמןכ"ל אכיפה ורישוי, מר מימון שמילה, כמחלא מקומו של המנכ"ל.

התשתיות הרגולטורית להקמת השוק הסיטונאי

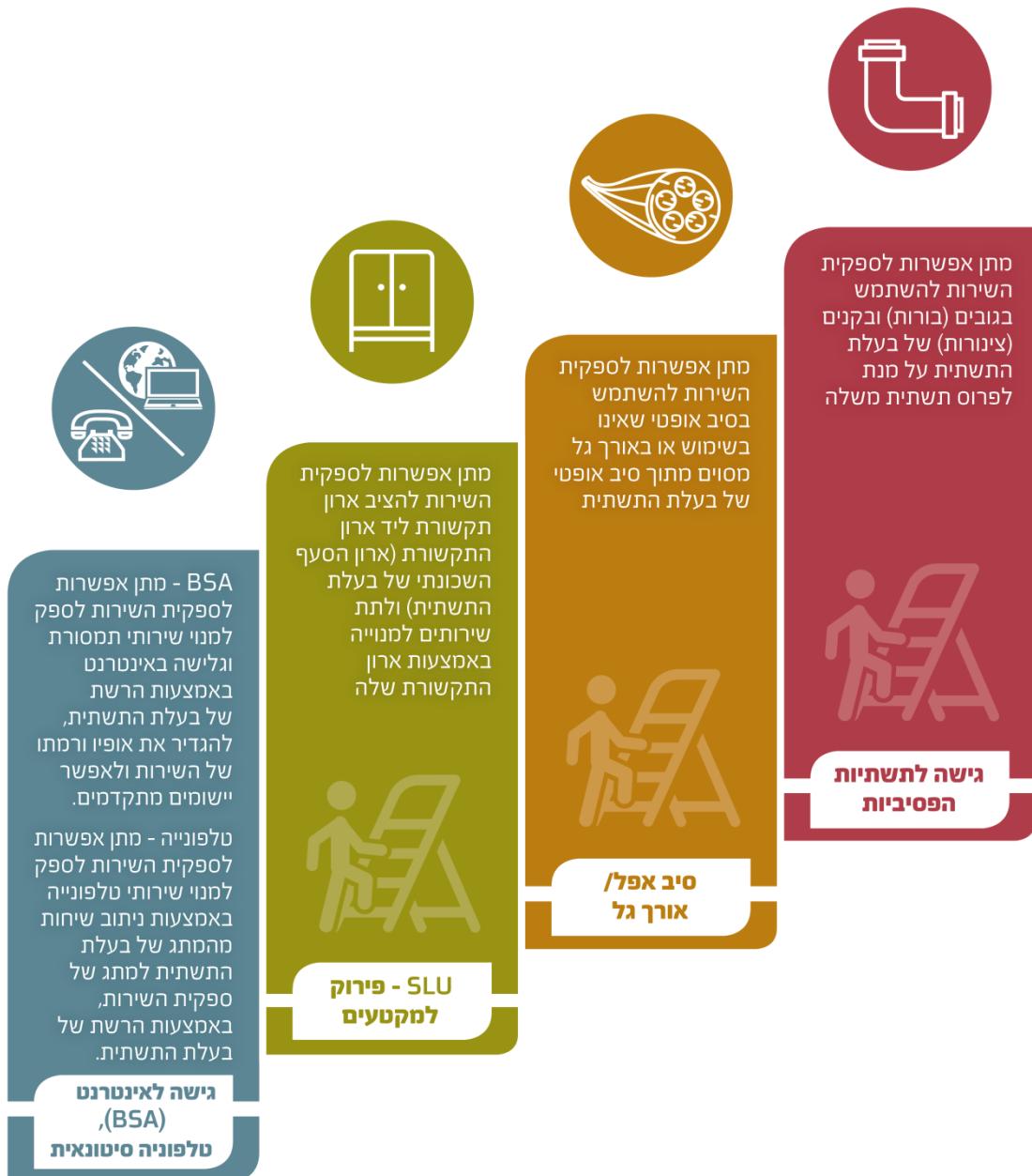
במסגרם המדיניות נקבע בין היתר ש כדי לעודד תחרות בין ספקיות השירות, יהוו בעלות התשתיות במכירת שירותים סיטונאיים לספקיות, ואלה יספקו שירותי על גבי התשתיות של בעלות התשתיות. לצורך כך ינהלו ספקיות השירות ובעלות התשתיות משא ומתן לשם גיבוש הסכם (להלן - הצעת מדף). במסגרם המדיניות צוין שאם תוך שישה חודשים מיום פרסום במאי 2012 לא יגיעו בעלות התשתיות וספקיות השירות לידי הסכמתה, יקבע הרשות את השירותים ואת מחירם. כאמור, בהחלטת הממשלה 157 ממאי 2013 הוטל על שר התקשורות לפעול ליישום מסגרם המדיניות.

לאחר שעבר פרק הזמן שנקבע במסגרם המדיניות להagation הסכם בין בעלות התשתיות לספקיות השירות בעלי השכדים הגיעו להסכמות, ביוני 2013 פורסם מנכ"ל משרד התקשורות דאז, מר עדן בר-טל, שימוע בעניין רשות השירותים שתיכלל ב"הצעה המדף". בין היתר פורטו השירותים האלה: שירות טלפונייה סיטונאית, שירות גישה רחבה-פס מנוהלת (אינטרנט סיטונאי), שירותי סיטונאיים הנוגעים לתשתיות הפיזית ושירות פירוק למקטעים (ראו הסבר בתרשימים שלහן).

המנכ"ל דאז ציין כי משרד התקשורות מאיץ את גישת "סולם ההשקעות" שפיתחה הנציבות האירופית, ובמסגרתה יוצעו למכירה שירותי סיטונאיים המאפשרים לספקיות השירות "לטפס" בסולם, מרכישת שירותי שאינם דורשים השקעה גדולה מכך לצורך אספקת שירותי למנוי קצה (כגון גישה לתשתית האינטרנט), תוך התקדמות לרכישת שירותי סיטונאיים הכרוכים בפריסת רשות עצמאית (כגון רכישת גישה לקנים [צנורות] והשקה בפריסת סיבים אופטיים עצמאיים תוך קנים אלה) ולשימוש בשירותים אלה. צוין שבפני ספקיות השירות צריכה לעמוד האפשרות לרכוש מבעלות התשתיות שירותים בכל מדרגה של הסולם.

סולם ההשקעות לעומת תכולת השוק הסיטונאי בישראל מתואר בתרשימים 4 להלן:

תרשים 4: תיאור סולם ההש侃ות לעומת תכליות השוק הסיטונאי



לצורך קביעת התעריףים שבהם ימכרו השירותים הסיטונאיים לספקיות התקשר משרד התקשרות עם חברת ייעוץ בין-לאומית, אשר בנטה מודל כלכלי לתחום השירותים ברשת בזק (להלן - חברת הייעוץ). נוסף על כך התקשר המשרד עם ייעוץ חיזוני, בין היתר, גם לצורך זה (להלן - הייעוץ החיזוני).

בינואר 2014 פורסם מנכ"ל משרד התקשרות דאז, מר אבי ברגר, את החלטתו בנוגע לרשות השירותים הסיטונאיים שבשלות התשתיית היו מוחזקות להציג, בתנאים שווים ולא אפליה, לספקיות שירות המבקשות לרכוש שירותים סיטונאיים. בהתאם להחלטה, באותו יום בוצע תיקון ברישויון של בזק והט, באופן שהוספו לרישויון השירותים הסיטונאיים שהיה עליו להציג בעתיד לספקיות השירות, תוך שיזון שמתכונת השירותים תריה בהתאם לתיקי שירות שקבע המשרד ברישויון של בעלות התשתיית.

כאמור, בנובמבר 2014 הותקנו תקנות התקשרות²⁵. בתקנות נקבעה חובה של חברות התשתיית לספק שישה שירותים סיטונאיים (כמפורט להלן). נוסף על כך נקבעו בתקנות התקעריפים המרביים שבקבוק רשאית לגביות עבור אספקת שירותים אלה²⁶.

לצורך קביעת אופן אספקת השירותים ותעריפיהם הפיז משרד התקשרות טיפולות של תיקי השירות לחברות הרלוונטיות וביקש את התייחסותן לכך (להלן - שימושים). לאחר קבלת התייחסויות, הכנין משרד התקשרות תיקי שירות עבור השירותים הסיטונאיים, והם עוגנו ברישויון של בעלות התשתיית. לאחר שנקבעה מתכוונת אספקת כל אחד מהשירותים בתיק שירות (להלן - תיק שירות) בוצע תיקון ברישויון בעלות התשתיית, הקובע את מועד תחילת אספקתו על ידי בעלות התשתיית. צוין כי תיקי השירות כוללים את הדרישות העקרוניות והכלליות ליישום האסדרה. משך התקשרות כינס מפעם לפעם מפגשים בהשתתפות החברות הרלוונטיות, ובهم הוצגו לפניו חילוקי הדעות שההערכו ולא לבנו בין החברות, והוא הכריע בעניין ואף ביצע בתיקי השירות תיקונים בהתאם לכך.

בתרשים 5 שלhalbן יפורטו השירותים שבהתאם לתקנות, לתיקי השירות ולרישויון של בעלות התשתיית הן מחייבות לספק לספקיות השירות בתעריפים סיטונאיים. צוין כי ברשות השירותים נכללו שירותי שבעת פרסום עדין לא היה להם ביקוש. זאת על מנת לאפשר לספקיות השירות להשתמש בהם בעתיד, אם יחפצו בכך:

25 באוטו המועד - 17.11.14 - נקבעו תיקי שירות לשנים מהשירותים - שירות ה-BSA ושירות הטלפונייה הסיטונאית (ראו להלן).

26 ביוני 2017 התקבלה החלטה באשר לתערIFI השירותים הסיטונאיים בראשות הוט. עד לאותו המועד, יכולו ספקיות השירות לרכוש את השירותים הסיטונאיים מஹוט בהתאם לתעריפים שהוא קבעה.

תרשים 5: השירותים הכלולים בשוק הסיטונאי



* החובה לאספקת שירות פירוק למקטעים לא הוחלה על הוט, בשל מבנה הרשות שלא.

**תיק השירות "פירוק למקטעים" מבוסס על הצבתת ארון סעף נסף, לצד ארון הסעף השכונתי של בעלת התשתיות. בשל המגמה לקרב את הסיב האופטי קרוב ככל הנימן למני הקצה (עד מעבר לארון הסעף השכונתי), לא כן הנמנע שבתוך זמן קצר שירות זה לא יהיה רלוונט. בשל ההשערה הכספית הגבואה יחסית הנדרשת לשם טימוש תיק השירות, ובשל הספק בוגר לגשך הזמן שבו הדבר יהיה רלוונטי, ישנותו של תיק שירות זה נזוכה.

*** שירות שכירת אורק גל אופטי נדרש לשמש את ספקיות השירות אם במקומות מסוימים שום סיב אפל פנוי לא יוכל לעמוד לרשותן, אף שהסבירות שהדבר יקרה נזוכה. כמו כן, לשם הפרדת אורקי הגל נדרש ציוד יקר. משני טעמים אלה, ישנותו של שירות זה נזוכה.

רפורמת השוק הסיטונאי נעוצה להוות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשרות. הרפורמה נעוצה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשרות הנוכחית ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות בזק והוט, באופן שיטתי בפיתוח התחרות בשוק התקשרות הנוכחית ויאפשר לספקיות שירות חסנות תשתיית להציג לצרכנים סלי שירותים הכוללים שירותי גישה לאינטרנט, שירותי טלפון ושירותים נוספים, לרוחת הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי חברות הפעולות בחלק משוקי התקשרות). השוק הסיטונאי נעוד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים. כפי שתואר להלן, נכון ליוני 2017 ישום רפורמת השוק הסיטונאי, שהחל בפברואר 2015, נועה באופן חלקי בלבד.

יישום הרפורמה בתחום הגישה לאינטרנט - תיק השירות "BSA"

צרכן המבקש להשתמש באינטרנט זוקק לשם כך להגישה לתשתיית, שאוותה מספקת בעלת התשתיית, והן לשירותי אינטרנט, שאוותם מספקת שירותי שירות. שירות Bit Stream Access בתחום הגישה לאינטרנט (להלן - BSA) הוא שירות סיטונאי המאפשר לספקית השירות לרכוש מבעל התשתיית את רכיב הגישה לתשתיית, ולספק למונייה חיבור הcoilhet תשתיתית אינטרנט (באמצעות התשתיית הנוכחית של בעלת התשתיית) וכן לשירותי אינטרנט. המasdor (רגלטור) הוא הקבוע את המחיר שימושת ספקית השירות לבעל התשתיית עבור השירות הסיטונאי. כמו כן, ספקית השירות יכולה להגדיר את אופי השירות ורמתו, וכן להפעיל יישומים מתקדמים וחדשיים כגון שירותי טלוויזיה דיגיטליים ללקוחות, המספקים באמצעות האינטרנט.

נכון למועד סיום הביקורת שלוש חברות הן בעלות תשתיית נייחת (בפריסה רחבה או חלקית): בזק, הווט ואי.בי.ס.י. תיק השירות הוחל על בזק ועל חברת הווט. יzion כי בפועל, נכון ליוני 2017 חברת הווט עדין אינה מספקת את השירותים, היוות שرك במועד זה נתקבלה החלטה בדבר התעריפים לשימוש ברשות חברה זו.²⁷ בהתייחסותה מיוני 2017 מסרה בזק כי היא החברה היחידה המספקת שירותי סיטונאיים, ואת מאות אלפי לקוחות, וכי היא השקיעה משאבים רבים לישומה של הרפורמה, שהיא רפורמה מורכבת ביותר.

מטרות הרפורמה בתחום הגישה לאינטרנט (BSA)

היעדר מדדים להערכת מידת הצלחתה של הרפורמה

מדיריך התוכנן הממשלתי קובע את הצורך במידדי תוצאות של פעולות ממשלתיות, אשר מגדרים את השינויים המצויפים בסביבה החיצונית, כמו משק המדינה או החברה, בעקבות פעילות הממשלה.

הביקורת העלתה שמשרד התקשורות לא קבע מראש מדדים להערכת מידת
עמידתה של הרפורמה במטרות שייעדו לה.

בדצמבר 2016 השיב משרד התקשורות למשרד מבחן המדינה כי אכן חשוב להגדיר מדדים בכל רפורמה. עם זאת, גם אם הוא לא קבע והגדיר מדדים באופן רשמי, בהחלט היו מדדים לייחס, לדוגמה מספר המנוים המצויפים ל-BSA. מכאן שאננים לא נקבעו מראש ולא הוגדרו מדדים אך נשא המדדים בהחלט הובא בחשבון והייתה לו השפעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשרות כי קביעת מזדים משמשת כלי להערכת מיושם המדיניות כדי שהיה אפשר לשנותה ולהתאים לניטבות, במידת הצורך. לפיכך יש לקבוע מפורשות מזדים אלו במסגרת תכנית העבודה. זאת ועוד, אם לא נקבעים מראש מזדים ברורים לא ניתן לעמוד נוכנה על יישום יודי הרפורמה ועל מידת הצלחתה.

שינויים במפת התחרות בין ספקיות השירות מאז השוק תיק שירות ה-BSA

מספר מנוי האינטרנט הכלול באמצעות התשתיות הנוכחית מסתכם ביוטר מ-2 מיליון. שיווק השירותים באינטרנט מתבצע באربع מתכונות עיקריות, כמפורט בלוח 2:

לוח 2: **шиוך שירותי האינטרנט המתבססים על התשתיות של בוק**

תעריף	האחריות לשירות	גביה (הוצאה חשבונית)	שיווק (עם מי מתקשר הצרך)	מתכונת
בעלות התשתיות קובעת את התעריף עבור התשתיות, וספקית השירות - עבור שירות הגישה	המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעל השירות והן מספקית השירות	בעלות התשתיות וספקית השירות	בעלות התשתיות וספקית השירות - כל אחת לחודש	חינוך מפוצל וספקית השירות - כל אחת לחודש
בעלות התשתיות קובעת, באופן פריק* את התעריף עבור התשתיות, וספקות השירות - עבור שירות הגישה	המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעל השירות והן מספקית השירות	בעלות התשתיות שולחת חשבונית מאוחדת, ולאחר תקופה מסוימת החשבונית מפוצלת	בעלות התשתיות	באנדל הפון
בעלות התשתיות קובעת את התעריף עבור התשתיות, וספקית השירות - עבור שירות הגישה	המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעל השירות והן מספקית השירות	ספקית השירות	ספקית השירות	באנדל ישיר

תעריף	האחריות לשירות	גביה (הוצאת חשבונית)	שיווק (עם מי מתקשר הכרך)	מתכונת
על בעלת התשתית לספק לספקית השירות את שירות התשתיות במחור סיטונאי, שאותו קובע המאסדר. ספקית השירותים קובעת את התעריף עבור שירות הגישה.	ספקית השירות כלפי הלקוח לאספקת השירות במילואו - הן לרכיב התשתיות והן לרכיב הגישה.	ספקית השירות	ספקית השירות	שוק סיטונאי

* ל��וי שירותה לרוכש את התשתיות בנפרד, במסגרת הסדר אחר כגון חיבור מפוץ, בעלת התשתיות תמכור לו אותה בתנאים זמינים שבהם התשתיות נמכרת במסגרת הבandel ההפוך.

ברישון של בזק (להלן - הרישון) נקבע כאמור כי היא מחויבת בקיים הפרדה מבנית בין לבן חברות הבת שלה²⁸ (בעניין זה, ראו להלן בדוח בנוגע ההשערה בתשתיות במגזר התקשורות הניתנת והיבטים מבניים). תחילתה נקבע כי ההפרדה המבנית תישם באופן שבק תשוק תשתיית נייחת בלבד (שירותי טלפונייה), ואילו חברות הבת שלה, בזק בינלאומי בע"מ (להלן - בזק בינלאומי), תפעל כספקיות שירות ותשוק (בין השאר) שירותי גישה לאינטרנט. במאי 2010 תוכנן הרישון והתאפשר לבזק, בהתקיים תנאים מסוימים, לשוק למנייה מקבץ (סל) שירותי בזק וכן שירותי בזק שספקות חברות בת שלה, ובכלל זה שירותי הגישה בכל עת לספקיות השירות האחרות (שאינם בינלאומיים). נקבע כי בזק תחויב להציג בכל עת לספקיות השירות האחרות (שאינם בעליות זיקה אליה), המספקות את אותם השירותים, לשוק את שירותיה באופן שוויוני ונוגנאים זהים. עד נקבע ברישון כי בעת שידון המנהל²⁹ בבקשתו שתציג החברה, עליו להביא בחשבון, בין היתר, את מצב התחרות בתחום הנדון. כמו כן נקבע כי המנהל רשאי להורות לחברת לחודל למשך סל שירותי אם הוא נוכח שישוקו פוגע בתחרות בתחום זה.

ביוני 2010 הגיעו בזק למשרד התקשות בקשה לשוק סל שירותי שבמסגרתו היא תספק שירותי גישה רחבה-פס לאינטרנט (שירות תעשיית); ובזק בינלאומי תספק שירותי גישה לאינטרנט כספקית שירותי. בזק צינה בבקשתו כי תציג לכל ספקיות שירותי הגישה לאינטרנט (ISP) לספק את שירותיה במסגרת סל שירותי שתשוק. ביולי 2010 מסרה בזק למשרד התקשות כי סיכמה עם ארבע חברות שירותי כי ישתתפו עמה פעולה והיא תשוווקן במסגרת-bandel הפור.

²⁸ ברישון בזק מפורטות חברות הבת של בזק: פלאפון תקשורת בתחום הטלורי; בזק בינלאומי בע"מ המשווקת אינטרנט ומשמשת כمفעלת שירותי בין-לאומיות; ב.א.י.פ. פתרונות תקשורת שותפות מוגבלת, בזוקל תקשורת בע"מ, דיב.א.ס. שירותי לוויין (1998) בע"מ, בזק או-ליין בע"מ וגולדנט שירותי תקשורת (שותפות רשומה).

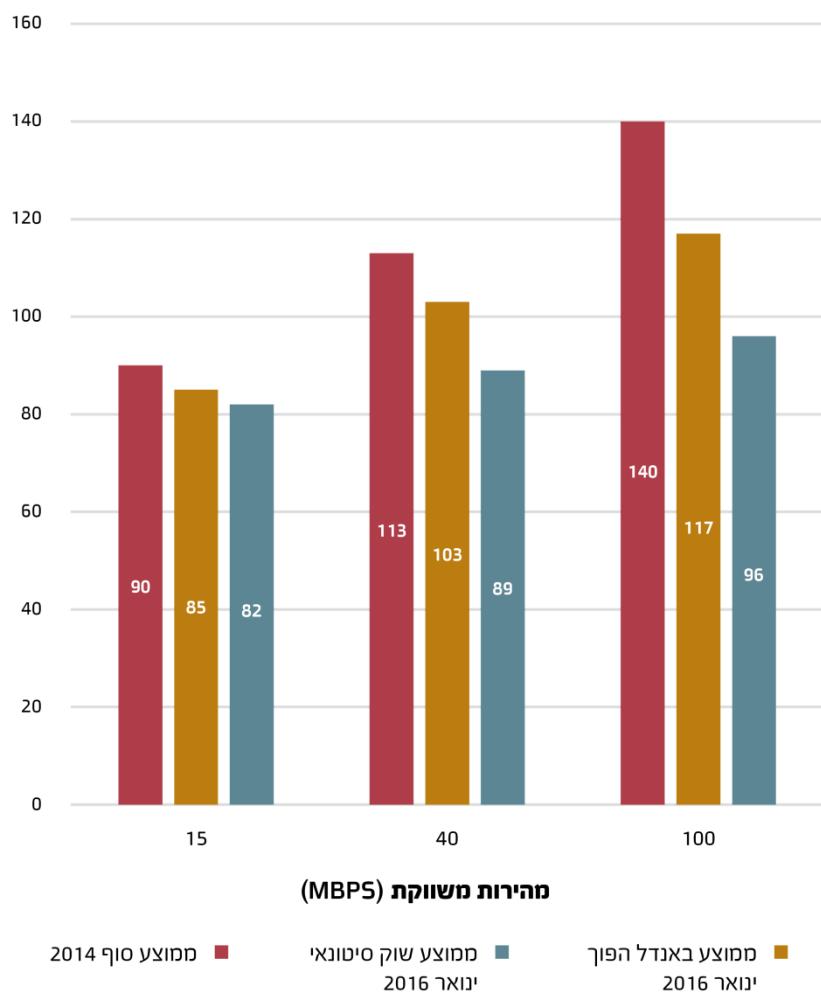
²⁹ "המנהל", כהגדרתו ברישון, הוא מנכ"ל משרד התקשות או מי שהשר הסמיכו לעניין מתן רישיונות בכלל או לעניין מתן רישיון זה, באופן כללי או לעניין מסוים.

ב奏י 2010 אישר מנכ"ל המשרד Dao את בקשה של בזק. באותה שנה החלה בזק לשוק סלי שירותים הכללים שירותי תשתיות וכן שירותי גישה לאינטרנט, הנחוצים על ידי בזק בינלאומי, וכן חבילות באנדול הפור שבחן ספקיות שירות אחרות מספקות את שירותי הגישה לאינטרנט.

במתכונת השיווק של הבאנדל הפור, בעלת התשתיות היא שמתקשרת עם המניי בתעריף הכלול את תעריף התשתיות שהוא קבוע ואת תעריף הגישה לאינטרנט שקבועת ספקיות השירות. לעומת זאת, במתכונת השיווק של השוק הסיטונאי ספקית השירות היא שמתקשרת עם המניי, והוא מחייב לו שירות הכלול הן את רכיב התשתיות, הנמכר לה במחיר סיטונאי שנקבע על ידי המasdor, וכן את רכיב הגישה לאינטרנט. יצוין כי לזהות הגורם המתקשר עם המניי יש חשיבות רבה, שכן הגורם המתקשר עם המניי הוא בעל הקשר הישיר אליו, מה שמאפשר לו להציג למניי הצעות שיווקיות שונות. על כן, אף שהשימוש בתשתיות בזק מתבצע הן במתכונת הבאנדל הפור המשווק על ידי בזק וכן במתכונת השוק הסיטונאי (כiom), לבזק צמיחה תעלית רבה משיווק במסגרת הבאנדל הפור.

מנוחנו משרד התקשות עליה כי ממועד השקתה השוק הסיטונאי האלו שירותי הגלישה. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר במתכונת השיווק במסגרת השוק הסיטונאי ובמסגרת הבאנדל הפור. בתרשים המובא להלן יוצגו נתונים שהוצעו במרץ 2016 בדבר מחירי שירות הגלישה לחודש (הכוללים כאמור את תשתיות האינטרנט ושרות הגישה לאינטרנט) במתכונת השוק הסיטונאי והבאנדל הפור בתקופה הנבדקת, בהשוואה למחיר המוצע ששילם המניי ערב הרפורמה:

תרשים 6: מחירי שירותים הגלישה, לחודש, לפי מהירות הגלישה, בהתאם למתכונת השיווק (בש"ח, כולל מע"מ)



הנתונים עליה כי בשתי מתכונות השיווק העיקריות שנעשו בהן שימוש - הבדיקה ההפוך והשוק הסיטונאי - הופחתו מחירי השירותים יחסית למחיר הממוצע ששילם המני ערבות הרכמה. עד עולה כי נכון לינואר 2016 מחירי השוק הסיטונאי היו נמוכים ממחירי הבדיקה ההפוך, וזאת בעקבות הגבותות.



מما הושק השוק
הסיטונאי המספר
הכולל של מנוי
ספקיות השירות
הוותיקות... שיכולות
להציג סלי שירותים -
סלוקום ופרטנר,
בשירות הגישה
לאינטרנט, פחת

שיעור ההצלפות לשוק הסיטונאי לעומת שיעור הצלפות ל"באנדל הփוף"

למועד סיום הביקורת כבר הצלפו לשוק הסיטונאי כ-340,000 מנויים. לפי נתוני משרד התקשרות, במועד השקמת השוק הסיטונאי כ-95,000 ליותר כבר השתמשו בשירותי הבאנדל הփוף של בזק, ולבסוף אוקטובר 2016 יש כ-350,000 מנויים באנדל הփוף. יצא אףו שמדובר הפעלת השוק הסיטונאי גיסו במסגרת הבאנדל הփוף של בזק כ-255,000 מנויים. כפי שעולה מהנתונים, לצד החלטת השוק הסיטונאי וגיסו מנוי אינטרנט במסגרתו, גדל במידה ניכרת מספר מנויי הבאנדל הփוף שמשמעותו חכמת בזק.

אמנם מספר המצלפות לשוק הסיטונאי עולה על ציפיות משרד התקשרות, אך במועד סיום הביקורת נמצא כי מז הושק השוק הסיטונאי המספר הכולל של מנויי ספקיות השירות הוותיקות (שמשדר התקשרות הגדרן כספקיות המהוותיקות) שיכולות להציג סלי שירותים - סלקום ופרטנר, בשירות הגישה לאינטרנט, פחת. ככל הנראה, אחת הסיבות להפחתה במספר מנויי החברות הוותיקות היא הפסקת שירותם ב.masgartha הבאנדל הփוף (ראו להלן). לעומת זאת חל גידול במספר המנויים שהצלפו לספקיות השירות מקבוצת בזק (בזק בינלאומי). לצד המגמה האמורה, גדל גם מספרם של מנויי האינטרנט של ספקיות שירות נוספים, שאינן יכולות להקים תשתיות עצמאיות ולהציג סל שירותי רחב למנוייה.

חברת בזק בינלאומי מסרה בדצמבר 2016 בהתייחסותה לננתונים האמורים כי מספר המנויים שהצלפו לחברה גדול וממשיך לגדול באופן עקבי בכל חדש מז הquila להספק את שירותי הגישה לאינטרנט.

בירור תלונות ספקיות השירות בנוגע לאופן שיווק הבאנדל הփוף

מאז הוחל בישום רפורמת השוק הסיטונאי טיפול משרד התקשרות בעיות שונות הנוגעות ליישמו, לרבות בתלונות רבות שהעלו חברות (הן ספקיות השירות והן בעלות תשתית) הפעולות במגזר הנowy, ובכללן תלונות הנוגעות לאופן שבו שיוקה בזק את הבאנדל הփוף.

בחוק התקשרות נקבע כי בעל רישיון יפעיל מתכני תקשורת יייתן שירות תקשורת באורך תקין וסדר על פי הרישוי שהוענק לו ועל פי התקנות והכללים שנקבעו לפי חוק זה. בחוק נקבע כי אם שר התקשרות נוכח כי בעל רישיון פועל שלא בהתאם לרישויו או כי יש בפועלתו כדי לגירע לפגיעת של ממש בתחום הביקון, רשאי שר התקשרות להורות לבעל הרישוי, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמע את טענותיו, אילו פעולות עלייו לנוקוט כדי למונע את הפגיעה. חוק התקשרות מקנה סמכויות שונות לאכיפת החוק, התקנות והכללים על בעל רישיון שהפר את רישויו. בין היתר, החוק מאפשר למכ"ל להטיל עיצומים כספיים על מי שפוגע בתחרות.

באוגוסט 2013 הוציא מנכ"ל המשרד (בפועל) דואז מסמך הקובע את מדיניות הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע להוראות האסדרה החלות על שוק הקומוניקציה שנקבעו בחקיקה ראשית, בחקיקת המשנה וברישיונות השונים (להלן - מסמך מדיניות הפיקוח והאכיפה). מטרת מסמך זה, כפי שפורטה בו, היא להביא לתיעוד נוכן בנושא הפיקוח והאכיפה, באופן שיאפשר למשרדים ולางף הפיקוח למשם את ייעודו, את מדיניותו ואת תפקידי, תוך ניצול מיטבם של המשאים העומדים לרשותם. זאת כדי ליצור הרתעה יתירה ואפקטיבית באופן שיישפיע על כלל הענף ולהתאים את הפיקוח והאכיפה לתנאים המשתנים של שוק התקשורות בישראל.

עד נכתב במסמך כי מטרת הפיקוח והאכיפה היא להבטיח אספקת שירותי תקשורת בהתאם לכללים שקבע המשרד, וכי הגישה הכללית לעניין פעולות הפיקוח והאכיפה, שלפיו ייקבעו גם סדרי העדיפויות לביצוען, תבסס על ניworth הסיכוןים/globalים בכל אחת מהפעולות לעומת התועלות הצפויות מביצוען. יבוצע תכנון שנתי ובו ייקבעו סדרי עדיפויות הן של נושא הפיקוח והאכיפה והן של חברות שבחן יבצעו פעולות הפיקוח והאכיפה, בכפוף למשאים העומדים לרשותו אגף הפיקוח. במסמך נקבע כי אחד הנושאים המרכזיים שעלהם יושם דגש במסגרת פעולות הפיקוח הוא השמירה על תחרות בשוק התקשורות ומונעת ניצול לרעה של יתרון הגודל והשליטה על תשתיות, וכן נושאים נוספים כגון הפרות הפגעות בצרניים וגורמות להם נזק כלכלי והקפדה על כך שהחברות יציינו לכללי האסדרה.

המלצות ועדת גרונאו עוסקות גם במשטר הפיקוח והאכיפה הנדרש לצורך יישום רפורמת השוק הסיטונאי. נאמר בהן שה踵ן העדין בין השחקנים השונים הפעילים בתחום מחיב מדיניות אסדרה עקבית וסקופה בכל הנוגע לקביעת כללי המשחק, ותגובה מהירה ונוחשה כאשר כללים אלה מופרים.

החל מאפריל 2015 הגיעו כמה ספקיות שירות למשרד התקשורות תלונות חרורות ונשנות בנושא הבאנדל ההופיע. להלן יפורטו עיקרי התלונות ואופן טיפולו של משרד התקשורות בהן:

1. **שיווק בלתי שוויוני:** נטען כי במסגרת שיווק הבאנדל ההופיע העדיפה בזק ספקיות שירות מסוימות (שאינם ספקיות השירות המהוות), לרבות החברה הבת של בזק, והפלתה לרעה ספקיות שירות אחרות, ובهن ספקיות השירות המהוות. חלק מהתלונות צורפו הקלטות של שירות שקיימו נציגים מטעם ספקיות השירות עם מוקד המכירות של בזק.
2. **איסור להשתמש במידע על לקוחות:** נטען כי שלא כבעבר, בזק דרש מספקיות שירות להתחייב כי המידע שהוא נתנה להן לצורך קיום הקשר עם לקוחותיהן לא ישמש אותן לצרכים מסחריים, דהיינו לשיווק ומכייה ללקוחותיהן אשר גויסו במסגרת הבאנדל ההופיע. עוד נטען שלאחרונה חל שניי בהיקף המידע המועבר, באופן העשי לצור קוší באספקת השירות למניין. פרטנר וסלקום טענו לפני משרד התקשורות כי משירבו להתחייב לכך³⁰, בזק הפסיק לשוקן במסגרת הבאנדל ההظهور.

³⁰ בתשובה סלקום למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 צוין כי בזק הפסיק לשוק אותה, בין היתר, לנוכח מחולכות נוספת.

.3. **הארכת מועד ההתקשרות במתחנות הבאנדל ההפוך:** בעבר בזק שיווקה את ספקיות השירות וכלה בחשבוניות שלה את התשלומים עבור התשתיות והשירות לתקופה של שנה בלבד. נטען כי בסמוך למועד תחילת אספקת השירות הסיטונאי קבעה בזק כי תקופת ההתקשרות בינה ובין הל��ות תארך שלוש שנים ותשלום לא יופצל לאחרונה.

משרד התקשרות קיים דינומים ותכונות בנוגע לתלונות האמורויות. לדוגמה, במסגרת בדיקה של אחת התלונות בנושא אישור השימוש במידע על לקוחות, לרבות באמצעות משלוח החלטה לבזק ויקום דינומים פנימיים בענייה, כתוב בנובמבר 2015 סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה לבזק כי לאחר שבמסגרת הבאנדל ההפוך המוני מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעל התשתיות והן מספקית השירות, נדרש כי כל אחת מהחברות תחיק במלוא המידע על המוני, שיאפשר לה לספק את השירות. לפיכך הוא דרש מבזק שלא לשנות את דרכי השיווק של הבאנדל ההפוך שהוא נוהגות עד לאחרונה, וזאת עד שתתקבל החלטה אחרת בנושא. עם זאת, נותרה בעינה המחלוקת בין בזק לבין ספקיות השירות בנוגע לאופן שבו על ספקיות השירות להשתמש בתנאים אלה לצורכי שיווק. עקב כך חלק מספקיות השירות סייבו לחותם על הסכם חדש הכלול התייחסות להימנע משימוש בתנאים לצורכי שיווק, ובזק לא חדשה את שיווקן.

בד בבד עם הטיפול בתלונות ולנוכח המידע שהחל להצטבר במשרד בדבר השפעת שיווק הבאנדל ההפוך על ההתקדמות וההתurbות של שוק השירות הסיטונאי, התקיימו במשודך כמה דינומים לבחינת נושא הבאנדל ההפוך ולהערכת השפעתו הצפואה על שוק שירותי האינטרנט ועל כלל שוק התקשרות ועל התחרות בו.

לדוגמה, במאי 2015 התקיימים דיון בראשות מנכ"ל המשרד דאו בשאלת אם בשוק הסיטונאי חל כשל שוק עקב יתרון מובנה שיש לבזק. בסיכום הדיון הורה המנכ"ל דאו לסמנכ"ל בכיר כלכליה לקיים שימוש שידונו בו דרכי להגברת השוויוניות בין בזק לספקי השירות, כדי בזק לא תוכל לשוק באנדל הפור, וספקיות השירות האחרות ובכללן בזק בינלאומי יהיו "مسئולות לשוק את המוצר במסגרת השוק הסיטונאי".

בדיון נוסף בראשות מנכ"ל המשרד בדצמבר 2015 הועלתה, בין היתר, השאלה אם לבטל את הבאנדל ההפוך. מנכ"ל המשרד הורה לאגף כלכלה ולשכה המשפטית להציג את ההשפעות הצפויות של ביטול הבאנדל ההפוך, ובכלל זה לבצע ניתוח כלכלי ומשפטי של הנושא. בפברואר 2016 התקיימים דיון שענינו "משמעות הבאנדל ההפוך", ובמסגרתו הוצג נתונים על גישות מנויים לבאנדל ההפוך לעומת גישות מנויי השוק הסיטונאי. מהנתונים עולה כי בזק גישה באמצעות המוצרים הבאנדל ההפוך מנויים בהיקף דומה לזה המגויס באמצעות השוק הסיטונאי, וכי אף שפרטן וסלוקם פועלות במסגרת השוק הסיטונאי, מספר מנוייהם הכלול בשירות הגישה לאינטרנט פחות מאשר החלה הרפורמה.

במאי 2016 הוגשו למנכ"ל משרד התקשרות המלצות צוות בין-ארגוני שמיינה לבחינת הטלת מגבלות על הבאנדל ההפוך. הצעות כל נציגים מהלשכה המשפטית, מאגף הפיקוח ומאגף הכלכלה. להלן המלצות הצעות בנוגע לתלונות המרכזיות של ספקיות השירות:

.
1. **שיווק בלתי שוויוני:** ההצעה ציין כי עליה חשש שהחל ממועד תחילת אספקת שירותי ה-BSA חדלה בזק לשוק ספקיות שירותים שונות באופן שוויוני כפי שמחייב רישיונה.

ההצעה הציע לחיב את בזק להציג במקום בולט באתר האינטרנט שלה את תעריפיה ורכיביה של כל החבילות המוצעות במסגרת הבאנדל ההפוך באמצעות כל ספקיות השירותים. עד הצעה כי בתחילת שירותם עם נציג מכירות תושמע הקלטה המפנה את המתISKר למדיע באתר האינטרנט, תוך ציון ברור של מקום המידע באתר. כמו כן המליץ ההצעה כי בשירה הטלפונית עם המודד תחביב חברה בזק להשמעו ברכישות את שמותיהן של כל הספקיות באופן אחד, ללא תוספות ייחודיות בעניין של חברה זו או אחרת.

.2. **איסור להשתמש במידע על לקוחות:** ההצעה המליץ לבטל את הסעיף שקבעה בזק בהסכם החדש, האוסר על ספקיות השירות להשתמש לצרכים מסחריים בתחוםו הלקוחה. ההצעה ציין שכלי השימוש במידע צריכים להיות שווניים, וכפי שבזק רשאית לפנות (בכפוף לתנאים מסוימים) למונויים שעבורו לשוק הסיטונאי כדי להציג להם את שירותיה, אך יש לאפשר גם לספקיות השירות לפנות למונויים אשר הטרפו לבאנדל ההפוך.

.3. **הארכת מועד ההתקשרות במתכונת הבאנדל ההפוך:** ההצעה המליץ לחיב פיצול של חשבונית השירות בין בעלת התשתית לספקית השירות שנה לאחר תחילת ההתקשרות, כפי שהיא עד סמוך להשקת השוק הסיטונאי. ההצעה הסביר שהארכת ההתקשרות לשולש שנים הופכת למעשה את הבאנדל ההפוך למוצר אינטרנט קמעוני מלא ומאפשרת לבזק, המונopol בתחום, לשוק שירות שהלכה למעשה דומה לשירותים משוקווים ספקיות השירות במסגרת השוק הסיטונאי.

.4. **ביטול הבאנדל ההפוך בעקבות ביטול הഫדרה המבנית:** ההצעה המליץ שבעת ביטול הפדרה המבנית בין בזק לבין בזק בינלאומי, יתבטל גם הבאנדל ההפוך. לדברי ההצעה, המלצה זו נועדה למנוע מАЗק בעלת תשתיות לסכל מתן גישה שווה לתשתיות שלה לספקיות השירות האחרות באמצעות הבאנדל ההפוך.

בדיוון שהתקיים ביוני 2016 אישר המנכ"ל את המלצות ההצעה הבין-ארגוני המפורטות לעיל.

משרד מקרק המדינה פנה למשרד התקשרות בחודשים يول' ואוגוסט 2016 וביקש לבירר אם יישמו החלטות המנכ"ל מיוני 2016.

באוגוסט 2016 כתוב המנכ"ל לАЗק כי משרד התקשרות בוחן את מידת ההשפעה של הבאנדל ההפוך ושל אופן שיוקו על התקשרות בתחום האינטרנט עידן השוק הסיטונאי. המנכ"ל ציין כי בשנת 2015 ובמשך מועד שבו חוויב בזק לספק על פי רישיונה את שירות "השוק הסיטונאי", הפרק הבאנדל ההפוך לכלי שיוק רב-עצומה של החברה. לדבריו, "היקף גישת המונויים לתשתיות האינטרנט של בזק באמצעות הבאנדל ההפוך בחודשים פברואר עד ספטמבר 2015 השתווה בקירוב להיקף הגיסים לאותה תשתיות באמצעות השוק הסיטונאי על שלל Mbps". המנכ"ל ציין כי תרמו לכך, בין היתר, כמה מונויים שביצעה בזק במתכונת השוק של הבאנדל



המנכ"ל מינהל
התקשורת ציין כי
הפסיקת שיוקן של
ספקיות השירות
הוותיקות במסגרת
הבאנדל ההפור "הוא
מהלך שיש בו
פוטנציאלי לשינוי פני
השוק כי תוכאתו
ברורה - קבוצת בק
מגדילה את ריקוף
המנויים שלא ואת
פעילותה והספקיות
הוותיקות מתכווצות
במספר מנוייהן"

ההפור, וכן מגבלות שהטילה בזק על ספקיות השירות במסגרת הבאנדל ההפור, כמפורט לעיל.

המנכ"ל ציין כי משרד התקשרות מצא כי "הבאנדל ההפור בצורתו כיום מעורר חשש לפגיעה בתחרות בתחום האינטראנט ולכן בכונת המשרד לבטל את האישור שניתן לחברה לשוק את הבאנדל ההפור". עוד ציין המנכ"ל כי הפסיקת שיוקן של ספקיות השירות הוותיקות במסגרת הבאנדל ההפור "הוא מהלך שיש בו פוטנציאלי לשינוי פני השוק כי תוכאתו ברורה - קבוצת בק מגדילה את הריקוף המנויים שלא ואת פעילותה והספקיות הוותיקות מתכווצות במספר מנוייהן" (ההדגשות אינן במקורו). המנכ"ל הוסיף כי "నכון ציין כי ישנו ספקיות שירות שהגדילו את מספר מנוייהן באופן משמעותי רק באמצעות שיוק באנדל הפור".

בהמשך מכתבו פירט המנכ"ל את השינויים שהלו בכל אחד מהיבטים האמורים:

1. **משרד התקשרות בעסקת הבאנדל ההפור:** המנכ"ל ציין כי שינוי זה הופר למשה את הבאנדל ההפור למוצר אינטרנט מלא ומאפשר לביק, המונopol בתחום, לשוק שירות אינטרנט דומה למוצר שספקות ספקיות השירות במסגרת השוק הסיטונאי. המנכ"ל ציין כי המשרד לא התכוון לאפשר לקבוצת בזק לשוק באנדלים לשולש שניים באמצעות שניים שיוקיים (שוק סיטונאי באמצעות בזק ביןלאומי ובאנדל הפור לשולש שנים) בעוד שספקיות השירות האחרות יכולות לבצע שיוק ישיר באמצעות מודל השוק הסיטונאי בלבד. לדבריו, במתחנות זו לא נשמר עקרון השוויון ובכך נפגעת התפתחות התחרות. עד ציון המנכ"ל כי מסקנה זו עולה אף מהנתונים ולפיהם בשנת 2015 גדל מספרם הכללי של המנויים באמצעות האינטרנט בכ-152,000. אך בעוד שמספר המנויים לשירותי הספקיות הוותיקות - נתויזן (סלקום) ו-012 (פרטנר) פחת, בזק בינלאומי וספקיות נוספות הגדילו את מספר מנוייהם.

2. **איסור להשתמש במידע על לקוחות:** המנכ"ל ציין כי ראוי שככל ספקיות השירות יוכל לעשות שימוש מסחרי שווני במידע שברשותן הנוגע ללקוחותיהם. המנכ"ל קבע כי התנאי שקבעה בזק, האוסר על ספקיות השירות לעשות שימוש בנזוני הלקוחות שבקעה מהן באמצעות שיוק הבאנדל ההפור כדי להבהיר אותו לשוק הסיטונאי, פוגע ביכולתן של ספקיות השירות לגייס לקוחות, בפרט במודל השוק הסיטונאי, "כך ישנה פגיעה במתחנות ובתחרויות. לפניה כו און הצדקה והוא מהויה נדרך נוסף בסוגים לרויידה במספר הלקוחות של הספקיות הוותיקות ולעליה במספר לקוחות האינטרנט של קבוצת בזק... על אף שהממשלה השיק רפורמה שתכלייתה הייתה - חיזוק התחרות בתחום התשתיות, שבו פועל עד אז בעלות התשתיות כדואופול".

3. **שיווק בלתי שווני:** המנכ"ל ציין כי מידע שהגיע למשרד התקשרות עולה חשש שבמסגרת הבאנדל ההפור בזק חבלה לשוק את ספקיות השירות באופן שווני. המנכ"ל ציין כי נתוני גיוס המנויים נטו של ספקיות השירות מרבית חודשי שנת 2015 "מעדים במחנן התוצאה כי בזק לא קימה את הוראות הרישון בעניין זה בהתאם תקופת".

המנכ"ל בקש לשמעו את עמדת בזק לגבי האמור במסמך והוסיף שאם היא תבצע שינויים בתנאי השיווק וההצטרפות של ספקיות השירות לבאנדל ההפור, שאוותם

פירט במכתבו, ישב המשרד וישkol את עמדתו באשר למתכונת שיווק הבאנDEL ההפוֹר.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמאפריל 2015 הוגשו למשרד התקשות תלונות בנושא הבאנDEL ההפוֹר ואף שהמשרד פעל לבחינת השפעותיו של הבאנDEL ההפוֹר ומגבלות שיש להטיל במסגרת הפעלהו, רק באוגוסט 2016, כעבור יותר משנה, הביא מנכ"ל משרד התקשות לדיון בזק אילו צעדים החליטו לנ��וט. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם המלצה ועדת גורנאו בדבר תגובה מהירה להפרת כללי האסדרה.

בתשובה בזק מספטמבר 2016 למשרד התקשות היא ציינה, בין היתר, את הדברים الآלה: כבר משלנת 2012 שיווקה בזק את הבאנDEL ההפוֹר לתקופה של שלוש שנים; כל הספקים רשאים למכור "באנDEL ספק" (ישראל) נוסף על השוק הסיטונאי; פעולתם המקבילה של הספקים, הן כספקי שירות אינטראנט במסגרת השוק הסיטונאי והן כספקי שירות בבאנDEL ההפוֹר, מאפשרת להם להשתמש בפרטיו המדעד על לקוחות הבאנDEL, שאוותם הם מקבלים מבזק, כדי להעביר את הלקוחות לשוק הסיטונאי ובכך לנצל את כוח השיווק של בזק יוכלותיה הטכניות לצורכי העברת לקוחות אליהן; נתוני הגiros של בזק ביואומי בבאנDEL ההפוֹר אינם חריגים בהתחשב במעמדה בשוק הנិיח בין ספקיות האינטראנט הגדולות; בזק לא חדרה מלשוך ספקי שירותים שימושיים בכך. את המכירות מנהלים כוחות השוק, והגורם שמשפיע על השניים הוא המבצעים השונים שמצועים הספקים. בזק ציינה כי קיבל את בקשנות המשרד בכפוף לכמה שינויים, וביקשה כי תינתק לה הזכות להשמעית גם בעלה לפני קבלת החחלה. בתשובה בזק למבקר המדינה, מאיוני 2017, היא ציינה כי הבאנDEL ההפוֹר משמש למעשה ככלי השיווק היחיד המאפשר לה לפנות בהצעה שיווקית כללת, אם כי פריקה ונחותה, אל הלקוח. עד הוסיפה בזק כי הטלת מגבלות על השימוש בклיזה, הנחות מლכתיה ושותפו חדש, יגרום להפחחת ההתמודדות על לב הלקוח ולפגיעה בתחום.

ציוין כי בספטמבר 2016 הגיעו סלקום ופרטנר תביעה נגד חברת בזק, בין היתר בנושא הפרות החובה של בזק לשוק אותו במסגרת הבאנDEL ההפוֹר. נכון ליוני 2017, ההליך עדין תלוי ועומד. הביקורת אינה מתכוונת להכריע במקרים מסוימים הבלתי עומדות בהליך המשפטי, אלא מתמקדת באופן התנהלותו של משרד התקשות וטיפולו בסוגיות אלה.

בתשובתו למבקר המדינה מדצמבר 2016 מסר משרד התקשות כי בירור התלונות בנושא הבאנDEL ההפוֹר הוא מורכב, וכי נעשתה עבודה ענפה בנושא. זאת, אף בשים לב לכלל משימות המשרד, להיקף העבודה והמשמעות המוטלות עליו, אשר עליו לבצע תיעודף שלhn, ולכוח האדם העומד לרשותו לשם כך. עד ציון המשרד כי הוא טרם הכריע בעניין, וכי בימים אלה הוא מסכם את עמדתו בסוגיה זו, לרבות את ההשעות שעשוות להיות לשינוי במתכונת שיווק הבאנDEL ההפוֹר על הספקיות הקטנות המשווקות בעיקר במסגרת ערך זה.

בינואר 2017 כתוב מנכ"ל משרד התקשות לבזק בנושא הבאנDEL ההפוֹר, וציין כי המשרד אינו מקבל את עמדת בזק ועל החברה לבצע את השינויים שדרש, ובכללם -

פיקול החשבונות לאחר 12 חודשים; ביטול הסעיף בהסכם האוסר על ספקיות השירות לעשות שימוש מסחרי בנוטרי הלקוות וביצוע שיווק שיווני של ספקיות השירות. המנכ"ל ציין עוד כי גם לאחר שהמשרד שקל את טענות החברה, הוא מצא כי "הבאנדל ההופיע במתכונתו כיום מעורר חשש ממשי לפגיעה בתחרות בתחום האינטרנט". המנכ"ל ביקש מהחברה "להודיע עד ליום 8.1.17 כי שינויים אלו יבוצעו במהלך. בשל זמן ההיערכות הנדרש תבצע החברה שינויים אלה בפועל לא יותר מיום 9.2.17. ככל שלא תודיע החברה למשרד על ביצוע האמור ממועד שנקבע לכר ביטול האישור שניתן לחברה לשוק את הבאנדל ההופיע ואת החל מיום 23.2.17".

ב-8.1.17 השיבה חברת בזק למשרד התקשורות כי היא דוחה את האמור במכtabו, וכי היא תשකול את צעדיה בהתאם לתגובה המשרד למכתב זה, ובכלל זה תשקל אם לפנות לערכאות בבקשתו ליתיר את הצורך באישורו של המשרד לשיווק סל שירותי משותף. לסייעו כתבה החברה כי היא מבקשת למשרד התקשורות "להודיע על **משמעות מכתבים זה או השתייתו עד לסיום בירור העניין בבית המשפט, אשר כפי הידוע לכם המתלוננות בחרו להעיר את הנושא דין להכרעתו**" (ההדגשה במקורה).

מבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם משרד התקשורות בפברואר 2017 עלה כי בזק קיבלה עליה את הנחיית משרד התקשורות. עד עתה כי בטיחות הסכם מעודכנת שלילה בזק לספקיות השירות הר נדרשו לשלים עמלות שלא נדרשו על דיה קודם לכן וכי חלק מספקיות השירות התלוננו על כך בפני משרד התקשורות. במרץ 2017 קיבל משרד התקשורות החלטה ולפיה ספקית השירות לא תשלם לבזק עללה כלשהו בגין לקוח שתגייס בזק לבאנדל ההופיע, ובזק לא תשלם עללה כלשהו לספקית השירות שתגייס לקוח לבאנדל ההופיע. עד צוון בהחלטה כי על אף האמור, ככל שיתברר כי מי מהצדדים יעשה שימוש לרעה בנוטרי ל Kohot קוחות חדשים שהעביר לו הצד الآخر בעת גיאס לקוח כאמור, ישלם אותו צד לצד הצד השני. עללה בסך 250 ש"ח עבור כלKKoch שגוי ושהצד الآخر העביר לו את פרטיו. ההחלטה מגדרה עד מהו לקוח חדש ומה נכלל בגדר "שימוש לרעה".

מנוטרי משרד התקשורות על שיווק הבאנדל ההופיע עד מרץ 2017 עלה כי טרם חודש השוק של סלקום ופרטניר במתכונת הבאנדל ההופיע.



משרד התקשורות אישר לבזק לשוק את חברת הבת שלה, בזק בינלאומי, במסגרת סל שירותי משותף, ואחד התנאים המרכזים לאישור הוא שbazek תשוק בבד ובאופן שוויוני את כל בעלי הרישיונות שנוחנים את אותו שירות, במקרה זה שירות גישה לאינטרנט. ממכתב המנכ"ל מאוגוסט 2016 עולה כי בזק שבק הפסיכה לגייס את מנוי הספקיות הוותיקות במסגרת הבאנדל ההופיע היא ביצעה מהלך עשוי לשנות את פני השוק, ונתוני גiros המנויים נטו של ספקיות השירות "معدים בבחן התוצאה כי בזק לא קיימה את הראות הרישוי בעניין זה באותה תקופה". גם ממכתב המנכ"ל מינואר 2017 עולה כי הבאנדל ההופיע במתכונתו כיום מעורר חשש ממשי לפגיעה בתחרות בתחום האינטרנט.



**אם יתברר
שההשפעות
הلاقאות של
מתקנות שיווק
הבאנדל הփוף,
שצין המנכ"ל
במכתו, אכן נוכנות,
העיכוב בבירורן עלול
להביא לפגיעה של
ממש ביישום רפורמת
השוק הסיטונאי**



מנתוני הגויס של הבאנדל הփוף עולה כי בד בבד עם יישום רפורמת השוק הסיטונאי, שבמסגרתה גייסו ספקיות השירות יותר מ-370,000 לקוחות נוספים. גדל במידה ניכרת גם מספר המנויים שגייס בזק במתכונת הבאנדל הփוף. בזק ההחלטה את שיווק סלקום ופרטנר במסגרת הבאנדל הփוף בربיעי האחרון של שנת 2015. נכון למועד סיום הביקורת חברות אלו אינן משוקות במסגרת הבאנדל הփוף במשך למעלה משנה. על פי דיווחי חברת בזק למשרד התקשות, נכון למועד סיום הביקורת המספר הכלול של מנוי שירות הגישה לאינטרנט של חברות אלה, שגיאסו במתכונת הבאנדל הփוף, מסתכם בשיעור זניח מכלל מנוי הבאנדל הփוף.

זאת ועוד, בתוni משרד התקשות מלמידים שמספר מנוי האינטרנט שנטשו את ספקיות השירות המהוויות (במסגרת מתכוון החיים המפוץ) גדול ממספר מנוי האינטרנט שהן הצלחו לגייס במסגרת השוק הסיטונאי. מכאן עולה שבסופו של דבר, מאז החלטה ורפורמת השוק הסיטונאי מספר מנוייהן של ספקיות שירותים אלה דזוקא קטן.

משרד מבקר המדינה מיר כי לנוכח ההשפעות הلاقאות של הבאנדל הփוף על רפורמת השוק הסיטונאי, שפירט המנכ"ל במכתו, היה צריך בבירור מהיר של הנושא. אולם רק באוגוסט 2016, למעלה משנה לאחר שהחלו להגעה למשרד התקשות תלונות בנושא הבאנדל הփוף, ואף שבאותו מועד כבר התקיימו במשרד דיונים על הבאנדל הփוף ועל השפעותיו, קיבל המשרד החלטה בנוגע לליוקים שהעללה הצוות הבין-אגפי. בפועל, עד מרץ 2017 טרם החלה בזק לשוק את סלקום ופרטנר במסגרת הבאנדל הփוף. לנוכח הרהיפות האמוריות של מתקנות שיווק האמורה, מדובר בפרק זמן ארוך. אם יתברר שההשפעות הلاقאות של מתקנות שיווק זו, שצין המנכ"ל במכתו, אכן נוכנות, העיכוב בבירורן עלול להביא לפגיעה של ממש ביישום הרפורמה שנועדה להגביר את התחרות בתחום שירותי האינטרנט. הדבר גם אינו עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת גראנו ועם מדיניות המשרד, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך המדיניות משנת 2012, ולפיהן המשרד יבצע בקרה בנושא אפен מיושם הרפורמה וויב בmaiיהות על בעיות המתגלו במסגרת הבקרה. הדבר אף עשוי לדמיין משרד התקשות, בעניין החברות ובעניין הציבור, כגוף מסדר. על משרד התקשות למצות את בירור הנושא - אם הדבר אפשרי - משעה שהענין תלוי ועומד בהליך משפטי, כדי לאפשר לכל חברות התקשות הנוגעות בדבר לפעול בשוק שירותי האינטרנט באופן שיתרום לתחרות זו.

איסוף נתונים כתשתית לקבלת החלטות

במסמך המדיניות ממאי 2012 נכתב כי בתחום השוק הסיטונאי ישמש המשרד במודל בקרה, אשר יסייע לו לבחון אם אספקתם בפועל של השירותים הסיטונאים בוצעה באופן סביר ובלתי מפליה, לעקוב אחר ואופן התפתחותו של השוק הסיטונאי ולבוחן התפתחות זו.

עם תחילת יישום הרפורמה החל משרד התקשות לרכז סוגים שונים של דיווחים שבועיים שהתקבלו מ揳 וספקיות השירות על תהליכי החטיפות של מנויים למתכונת השיווק של השוק הסיטונאי. עם זאת, כפי שיפורט להלן, איסוף נתונים באופן שוטף על מספר המנויים המצחפים באמצעות הבאנדל ההפור החל להתבצע רק במאי 2016:

במאי 2015 התקיים דיון בראשות מנכ"ל המשרד דאו בשאלת אם בשוק הסיטונאי חל כשל שוק עקב יתרונו מובנה שיש לבזק. בעקבות הדיון פנה המשרד ביוני 2015 לבועלות התשתיית ולספקיות השירות לשם קבלת נתונים כוללים על החטיפות לבאנדל ההפור ולעוזץ השיווק האחרים. עקב כך התקבלו במשרד נתונים על שיעורי החטיפות לשפיקיות השירות מתחילת 2015 ועד ספטמבר 2015. סמנכ"ל בכיר כלכלה מסר למשרד מבחן בדצמבר 2016 כי לצורך ניworth הסוגיה והבנת מגמות שונות הנוגעות אליה נדרש נתונים על תקופה ארוכה די הצורך.

בפברואר 2016 התקיים כאמור דיון שעניינו "משמעות הבאנדל ההפור", ובמסגרתו הוצעו הנתונים האמורים. מהנתונים עליה כי בזק גישה באמצעות הבאנדל ההפור מנויים בהיקף דומה לזה המגוייס באמצעות השוק הסיטונאי. עד עליה מהנתונים כי אף שפיקיות השירות הוותיקות פועלות במסגרת השוק הסיטונאי, מספר מנויין הכספי, בתחום הגישה לאינטרנט, פחת מאז הוחל בישום הרפורמה. בסיכום הדיון הכלול, בישום הרפורמה, נקבעו נתונים העומדים לרשות המשרד ולבוחן אם בטוחה מנכ"ל המשרד ביקש לעדכן את הנתונים העומדים לרשות המשרד ולבוחן את האורך שיש להמשיך בישום הבאנדל ההפור ואם כדי לאפשר לבזק לשוק ספקיות השירות הקטנות.

במאי 2016 ביקש המשרד מ揳 וספקיות השירות להגיש לו דוח שבועי על החטיפות מנויים לבאנדל ההפור, נוסף על המידע שהחברות האמורות כבר מסווגות לו לגבי פלח השוק הסיטונאי.

משרד מבחן המדינה מיר כי משרד התקשות החל לבצע ניטור שבועי על הבאנדל ההפור רק כשנה לאחר שהתעוררו שאלות וספקות לגבי מתכונת השיווק эта, ורק לאחר שמספר המנויים בפלח השוק של הבאנדל ההפור היה גדול במספר המנויים בפלח השוק של השוק הסיטונאי.

בדצמבר 2016 השיב סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד התקשות למשרד מבחן המדינה כי המציגות הוכיחה שהשוק הסיטונאי מתרחב. עד ציין הסמנכ"ל כי הבאנדל ההפור אינו הנושא המרכז של המשרד, ולפיכך אין הוא סבור שהו מקום לאסוף מידע בעניינו קודם לכן.

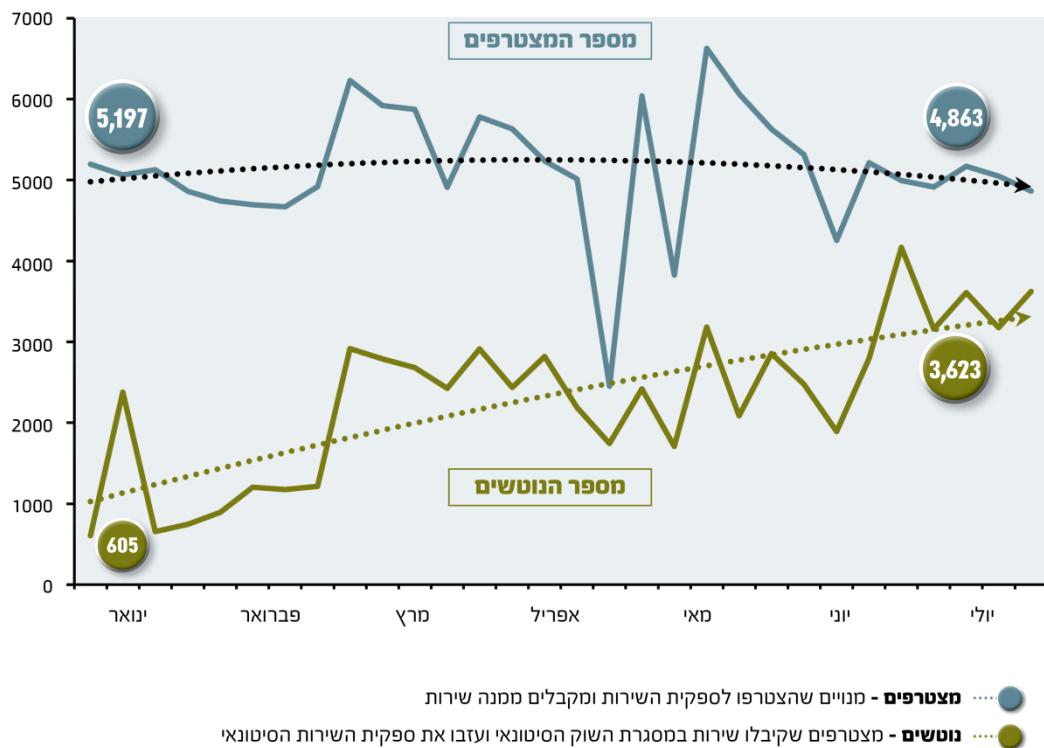
יצוין כי תשובתו של סמנכ"ל בקורס פיקוח ואכיפה אוניה עולה בקנה אחד עם האמור במתכתיו של מנכ"ל משרד התקשרות מאוגוסט 2016 ומינואר 2017 בנושא הבאנדל החרופ והפוטנציאלי שיש בו לשינוי פני השוק, ואף אינה מתיחסת עם קביעות ועדת גורנאו לגבי מגנטני הבקרה על השוק והתגובה המהירה הנדרשת. מכתבים אלה אף מואשים את העמדה שיש צורך בהמשך בחינת השפעתו של הבאנדל החרופ על רפורמת השוק הסיטונאי. לדעת משרד מבקר המדינה נכון הטענות שהוצעו/amatzu בשנת 2015 בדבר השפעת שוק הבאנדל החרופ על קידום רפורמת השוק הסיטונאי, ראוי היה שימוש תקשורת יינטר את פלח השוק זהה בשלב מוקדם בהרבה, כדי לבירר כיצד הוא משפיע על הצלחת השוק הסיטונאי.

נטישת מנויי השוק הסיטונאי

כאמור, עם תחילת יישום הרפורמה החל משרד התקשרות לרכז סוגים שונים של דיווחים שבועיים שהתקבלו מ揳 ומספקיות השירות על תהליכי ה策טרופות של מנויים למתקנות השיווק של השוק הסיטונאי.

1. מהדיווחים עליה כי מספר המ策טרופות השבועי לשוק הסיטונאי היה ככלל קבוע (כ-5,000 מ策טרופים בשבועו בממוצע). אולם בד בבד הסתמונה מגמה הפוכה - גידול במספר המנויים שעמדו את ספקיות השירות ואינם מקבלים מהן שירות בשוק הסיטונאי (להלן - נוטשים). להלן יציג תרשימים 7 שהוכן משרד התקשרות, הממחיש את מגמת ה策טרופות לשוק הסיטונאי לעומת מגמת הנטישה בחודשים ינואר-ז'ולי 2016:

תרשים 7: מספר המצטרפים השבועי לשוק הסיטונאי לעומת גודל מסחר הנוטשים את השוק הסיטונאי בחודשים ינואר-יולי 2016



מהדיווחים לחודשים האמוריםعلاה כי מספרם של הנוטשים גדל פי שישה מתחילת שנת 2016 ועד השבוע השלישי של יולי אותה שנה, והגיע לכ-600 נוטשים בשבוע.

ויצא אפוא שמספר המצטרפים השבועי לשוק הסיטונאי קוויזו יותר מ-60% בעקבות תחילת נטישת השוק הסיטונאי המתרכש בד בבד, וכי מגמה זו הלכה והתעצמה עם הזמן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשות בנובמבר 2016 כי המשך מגמה זו - מספר מצטרפים קבוע לעומת גידול בשיעור הנוטשים את השוק הסיטונאי - עלול להביא לכך שבעתיד מספר מנוי השוק הסיטונאי יילך ויקטן.

בדצמבר 2016 השיב משרד התקשות כי הנתונים בדבר הנוטשים משתנים מפעם לפעם, וכי נכון לדצמבר 2016 מסתמנת מגמה של הפחתה במספר הנוטשים ושל גידול במספר מנוי השוק הסיטונאי.

משרד מבקר המדינה מעריך כי מהנתונים שצורף משרד התק绍ות לתשובהו מדצמבר 2016 ניתן ללמוד כי אף שבוחודש האמור ניכרת מגמה של הפחחת מספר הנוטשים, מספר הנוטשים באותו חודש עדיין עולה על מחצית מספר המצחפים לשוק הסיטונאי בחודש זה. מהנתונים המעודכנים לתחילת מרץ 2017 עולה כי שיעור הנוטשים במועד זה היה דומה.

.2 באפריל 2016 ביקש מנכ"ל המשרד מסמכ"ל הפיקוח לבירר מיהו הגורם האחראי לנטיישה - ספקיות השירות המגיסות את הלוקחות או חברת בזק. במאי 2016 כתב המנכ"ל כי הוא סבור שאין למשרד תשובה "אמיתיות ואיןטיגנטיות" בקשר לגורמים לתופעת הנטיישה, וכי לדעתו איקות הנוטשיםiska ביחס. הסמכ"ל הוסיף כי בהיעדר נתונים על תופעת הנטיישה קשה לקבל החלטות בנושא.

ביוני 2016 הכנין אף הפיקוח מסמך ובו הסביר על מושג הנוטשים ועל האופן שבו חושבו נתוני הנטיישה. במסמך פורטו, ללא נתונים סטטיסטיים, הסיבות העיקריות לנטיישה בהתבסס על תשובהיהם של ספקיות השירות ושל המנוים שנטשו על שאלותיו של המשרד.

למרות זאת נמסכו במשרד ספקות לגבי אמינותה של תשתיית הנתונים בקשר לנסיבות לנטישת המנוים, והועלו כמה אפשרויות לבירור הסיבות לנטיישה.

באוגוסט 2016 יצא המשרד בפניה לקבלה הצעות לפרסום סקר מאפיינים ושימושים של מנווי האינטרנט, שמטרתו לנתח את מאפייני המUber של לקוחות האינטרנט משירות תשתית של ספק התשתיות ושרות גישה של ספקיות שירות לשירות אינטרנט בשוק הסיטונאי ולהיפר; לנתח את מאפייני המUber של המנוים בין ספקיות האינטרנט במסגרת השוק הסיטונאי; לבדוק חסמי מעבר של מנוים חדשים לשוק הסיטונאי ולהתකות אחר הסיבות לנטישתו. נקבע כי תוצרי הסקר יוגשו בתוך תשעה שבועות, ככלומר בחודש אוקטובר 2016.

מהאמור לעיל עולה כי אף שתופעת הנטיישה מתועדת לפחות מתחילת שנת 2016, הבדיקות שעשה המשרד עד מועד סיום הביקורת לא סייעו להבהיר את הסיבות להזיצרותה ולהפיק מידע שיכול לשמש לבלייתה ולהגדלת מספר המנוים בשוק הסיטונאי. עד עתה כי רק באוגוסט 2016 החל המשרד לקדם מהלך שיוכל לשפוך אור על הגורמים למספר הנוטשים הגדול.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התק绍ות בנובמבר 2016 כי נכון המשתמע מהתופעת הנטיישה, וכן החוצר להבטיח כי רפורמת השוק הסיטונאי תיבחר באופן מיידי ועל סמך תשתיות נתונים איתנה וمبוססת, ראוי היה שמשרד התק绍ות יבצע בירור יסודי, אמין ומקיים בעניין הגורמים לתופעה זו בסמוך לאחר איתורה. בנסיבות שנוצרו, על המשרד להשלים בהקדם את הבירור.

משרד התקשרות מסר בתשובהו מדצמבר 2016 כי עצם נטישת המנוים אינה מעידה בהכרח על בעיה, וכי יתכן שהוא מעידה על התעוררות המנוים בשוק ועל כך שהתקשרות נוחלת הצלחה. בפברואר 2017 מסר המשרד כי הסקר הסתומים ונמצא בשלב של עיבוד הנתונים וניתוחם.³¹

היבטים הנוגעים לaicות השירות הנitin במסגרת השוק הסיטונאי

aicות השירות שספקית השירות מספקת היא גורם ממשמעותי מבחינת המוני המתקשר עמה, לאחר שהוא עלול להזדקק לטיפול בתקלות. כפי שיפורט להלן, ספקיות השירות הפנו למשדר התקשרות תלונות הנוגעות לככלתו לספק שירות איקוטי למונויהם. להלן פרטימ על טיפול משדר התקשרות בתלונות שהופנו אליו. לגבי חלק מנושאים אלו.

אחריות לתשתיות בבית הלקו

בתיק השירות הסיטונאי מנובמבר 2014 (להלן - תיק שירות BSA) הוגדר כי שירות ה-BSA הוא שירות מ"קצה לkaza", דהיינו שירות מנקחת החיבור, שהוא נקודת הממשק שבאמצעותה מתחבר ספק השירות לרשות בעל התשתיות, עד לנקודת הסיום שהוא "הSKU הראשון בבית הלקו".

אחד מעקרונות שירות-BSA שהוגדרו בתיק השירות הוא שבעל התשתיות אחראית לכלול ההיבטים הכרוכים באספקת השירות מkaza לkaza. בתיק השירות נקבע גם עקרון אי-האפליה ולפיו בעלת התשתיות לא תפללה בין מניי ספקיות שירות שונות, וכן בין לבן מונויה, בכל הפרמטרים הכרוכים בשירות ובهم זמינות השירות וכן אופן התפעול והטיפול בתקלות.

בפברואר 2015 פרסם מנכ"ל משרד התקשרות דאו החלטה שענינה "ישוב מחולקות למימוש שוק סיטונאי - תהליכי עבודה וסוגיות הנדסיות". בחילתה נקבע שבעל התשתיות אחראי להתקנת התשתיות עד לשקע ראשון בבית המוני, והוא לא יגבה כל תשלום بعد ההתקנה זאת. בנספח שצורף להחלטה צוין כי עלות ההתקנה של מניי ספקית שירות, ובכלל זה שליחת טכני עד השקע הראשון בבית הלקו - אם הדבר ידרש - כוללים בתעריף החודשי הקבוע بعد חיבור מבנה לקו לרשות של מפ"א שנקבע בתיקנות התקשרות, ואין לחיבר את ספקיות השירות בעלות שירותיה התקינה שספק הטכני.

בולי 2015 הتلוננו ספקיות שירות לפני משרד התקשרות כי בזק דורשת מהן תשלום עבור חיבור תשתיית ממוני השירות הסיטונאי עד לשקע הראשון שבביהם, וזאת, לטענתן, שלא לפי הוראות תיק השירות ולהחלטה מפברואר 2015. מהתקכותות בושא עלה כי בזק סבורה כי הסכומים שבהם היא מחייבת את ספקיות השירות

31 ביוני 2017 העביר משרד התקשרות למשרד מבחן המדינה מציג הכללת את תוצאות הסקר האמור.

מגיעים לה כדי. ספקיות השירות ביקשו מהמשרד שיתעורר בדחיפות בעניין ויקבע כי בזק מחייבותו אוטן בתשלומים שלא כדי.

בתשובה בזק מפברואר 2017 נאמר כי אף שהיה הייתה משוכנעת שהוא זכאי לתשלום بعد התקנת התשתיות אצל ללקוחותיו של ספקיות השירות, בפועל במשר חדשים רבים לא נדרשו ספקיות השירות לשלם עבור התקנת התשתיות, ובזק אף השיבה להן כספים بعد תשלוםם ששלמו בהתאם לדרישתה.

מתכתבות פנימיות שהתנהלו במסדר התק绍ות באוגוסט 2015 עולה כי אף הנDSA קבע, בהתייחסות עם אף כלכליה, כי בזק חייבת לבצע התקינה ראשונה של תשתיות בבית הלקו (על חשבונה), וכי אם מדובר במניי חדש העובר למתכונת השוק הסיטונאי, גם אם יש בbijתו תשתיות, אך היא אינה תקינה או נדרש לשדרגה, על בזק לבצע את הבדיקה או השדרוג הנדרש. לעומת זאת, לאחר שהליך הופר ללקוח שוק סיטוני, הרי שאם מתרחשת bijתו תקלת, הטיפול הוא באחריות ספקיות השירות. אחד מעובדי אף הפיקוח מסר למנכ"ל המשרד שblk חולקת על עמדת המשרד ועשה כראות עיניה.

בספטמבר 2015 התלוננה אחת מספקיות השירות לפני המנכ"ל המשרד כי בזק מפהה את חובתה להתקין תשתיות עד לשקע ראשון בבית הצרך. היא העrica כי בזק מסרבת לפניותיהם של כ-20% מה לקוחות המבקשים ממנו להתקין bijtom את התשתיות הנדרשת כדי להציגו לשוק הסיטוני.

בסוף ינואר 2016 הגיעו בזק על מכתבו של ספקיות השירות והדגישה כי היא מפעילה את התשתיות עד לשקע ראשון קיים בבית הלקו אך אינה מתקינה את השקע. בזק הוסיף כי כאשר התקינה הקיימת בין התקינה לבין השקע הראשון אינה תקינה או חסנה ונדרש להתקינה או להשלימה, היא מעודכנת בכר את הלקו ואת ספקיות השירות. בתשובהו למשדר מבחן המדינה מפברואר 2017 הדגישה בזק כי תיק השירות מחייב אותה לחבר את לקוחותיה של ספקיות השירות עד לשקע ראשון בבית הלקו אך ורק במקום שבו קיימת תשתיות תקינה המאפשרת חיבור כאמור. לטענותה, לפי תיק השירות היא אינה חייבת לבצע עבודות הקמה או השימוש של תשתיות ביחסו של לקוח של ספקיות השירות, והליך הוא הנדרש להקים את התשתיות על חשבונו. בזק ציינה כי אף הבחירה את עמדתה זו למשרד התק绍ות בכתב זה ביולי 2015 והן ביולי 2016.

בעקבות תשובה בזק למשדר התק绍ות מינואר 2016 התקיימה כתגובה פנימית במסדר התק绍ות בסוף ינואר 2016, ולפיו סוגיה זו בעיתית הן מבחינת אופן תפוקdon של ספקיות השירות והן מבחינת אופן תפקודה של בזק, וכי יש לחדר את ההנחיות בדבר המקרים שבהם חייבת בזק להתקין את השקע הראשוני בבית הלקו וכן את נשוא האחריות לתקן התקילות בבית הלקו. באפריל 2016 מסר למנכ"ל פיקוח למנכ"ל כי מסמך ההחלטה בעניין תשלום עבור התקנת "השקע ראשון" על ידי טכני טרם הופץ.

³² תיבת סעיף המותקנת בבניין בו מתגורר הלקו או בסמוך אליו. על מנת שהליך יוכל לקבל שירות גישה לאינטרנט, יש להתקין תשתיות תקינה מתיית הסעיף ועד נקודת סיום הרשות ביתו של הלקו, המכונה "השקע ראשון".



**התלונות בעניין
האחריות לחיבור
תשתית האינטרנט
בחצר הלוקו
והתשלים עבורה
הובאו לידיות משרד
התקשרות עד ביולי
2015. רק בינואר 2017
התקבלה החלטה
בנושא**

يُؤكِّد في سياق التبיעה أنَّه تمَّ التوصل إلى اتفاق بين الطرفين في شهر سפטמבר 2016، ضدَّ شركة بوك، حول مسؤولية الشركة عن توصيل خدماتها إلى المنازل.

في ديسمبر 2016، أصدرت وزارة التקשורת مذكرة ملخصة في عقبة فنية من شأنها إثبات مسؤولية الشركة عن توصيل خدماتها إلى المنازل، وذلك في إطار تحقيق "شلل خدمات عوالي". كما في ذلك تعذر إثبات مسؤولية الشركة عن توصيل خدماتها إلى المنازل ولتحقيق ذلك، تمَّ تقديم طعن إلى الشركة بتسلُّم عبور التكانت شكع راسون.

في يناير 2017، نشرت وزارة التקשורת مذكرة ملخصة في عقبة فنية من شأنها إثبات مسؤولية الشركة عن توصيل خدماتها إلى المنازل، وذلك في إطار تحقيق "شلل خدمات عوالي".

משרד מבחן המדינה أعادت نشر المذكرة السابقة בעניין المسؤولية عن شبكات الإنترنت בחצר הלوكו והתשלים עבורה הובאו לידיות עד ביולי 2015. רק בינואר 2017 התקבלה החלטה בנושא.

כלי תמייה טכניים לטיפול בתקלות בגלישה

בתיק השירות נכתב כי בעלת התשתיות תקיים מול ספקית השירות מערכת תמייה סיטונאי ממוחשב ומקוון שיאפשר לבעל התשתיות לספק תמייה מלאה מקופה ללקוחות של ספקית השירות לאורך כל מסלול השירות למكتיעו, וכן יאפשר לספקית השירות לקבל מידע מלא בזמן אמת ולנהל את השירותים שהוא מספקת ללקוחותיה במשך כל תקופת ההתקשרות בינה לבעל התשתיות.

עד נאמר בתיק השירות כי הפעולות בין בעל התשתיות לספקית השירות תבסס על ממשק מקוון, שיאפשר לספקית השירות לטפל באופן יעיל ומהימן בתקנותיה. המשק יאפשר בכך שהתחביבים המבוצעים באמצעותו יבוצעו באופן אוטומטי בכל שניין, והמעורבות האנושית תוגבל למקדים חריגים בלבד.

כמו כן נאמר בתיק השירות כי המשק יהיה זמין כל העת ויאפשר לספקית השירות, בין היתר, לקבל באמצעותו מידע טכני על התשתיות הנוגעת למינויים, מידע שהיה זהה למידע שמקבל איש שירות הלוקוות של בעל התשתיות. עד נאמר כי במסגרת השירות שתספק בעלת התשתיות למינויים היא לא תפללה בין מנויי ספקית שירות שונים וכן בין מנוייה שלא בכל הפרמטרים הרכויים בשירות - זמינות השירות, טיפול וטיפול בתקלות וכיו"ב.

החל בינואר 2016 הופנו למשרד התקשרות תלונות מסוימות של שירות, ולפיהן בזק אינה מעמידה לרשותן כלי תמייה אשר זמינים לנציגיה. לדוגמה: ביצוע שינוי בקצב הגלישה בזמן אמת בעת השיחה עם המנווי; קבלת נתונים על הפק; קבלת מידע בזמן אמיתי על תקלות אזוריות. נתן כי יכולות התמייה של ספקיות השירות נפגעת, וכי בשל היעדר הכלים האמורים עלולים להיפגע מנויים רבים, שכן במקרה לטפל בתקללה באמצעות כלים אלה נדרשים מוקדי ספקיות השירות להתקשרות למוקד הטלפון של בזק, על מנת שהוא יטפל בה.

ביוולי 2016 כינס משרד התקשרות דיוון בנושא השוק הסיטונאי, ובו השתתפו גם נציגי בזק וספקיות השירות. בדיוון נדון בין היתר נושא כלי התמיכה (להלן - הדיוון בנושא כליה התמיכה). סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי ציין בדיוון כי הנורמה היא שבק נדרשת להעמיד לרשות ספקיות השירות את כל אחד מהכלים שהמערכות שליה מאפשרות לה לספק גנטישים לשימושם של נציגי התמיכה הטכנית של בזק ואשר השוק הסיטונאי יכול להפיק באמצעות מידע ותועלט. סמנכ"ל הנדסה הוסיף כי המשרד אינו בוחן לשם אילו מטרות משתמשת בזק בכלים אלו ואילו שירותים היא מספקת באמצעותם, אלא רק בוחן אם ניתן להפיק מהם מידע הרלוונטי לקידום השוק הסיטונאי.

הביקורת העלתה כי אף שביוולי 2016 הובירה חובת בזק לספק כליה תעמיקה הנדרסית לספקיות השירות, עד נובמבר 2016 כליה התמיכה המבוקש עדיין לא הועמד לרשות ספקיות השירות. יצא אפוא שבערך לעלה משנה וחצי ממועד תחילת יישום רפורמת השוק הסיטונאי, עמדו לרשות בזק מספר לא מבוטל של כליה תעמיקה שלא הועמד לרשות ספקיות השירות. עקב לכך נוצרה תלות של ספקיות השירות בשירותי התמיכה שנוננתה חברות בזק, ומשר הטיפול בלקוח התארך.

בדצמבר 2016 השיב משרד התקשרות כי הוראות המשרד (רישון, תיקי השירות, הוראות מינהל שונות) הן עקרוניות ומצוות, מבטחות שמירה על האינטראcit הציבורי וקידום התחרות ואינן עוסקות לפרט פרטם ביישום ההנדסי (המשרד מגדיר את ה"מה" ומשאר את קביעת ה"איך" לחברות התקשרות). עד השיב המשרד כי אכן התקבלו תלונות בנוגע לכליה תעמיקה, וכיון שהוא ייחס לכך חשיבות התקניימו כמה דיוונים והתקטיביות בנושא, ובעקבות כך בוצעו שינויים ועדכונים בכליה תעמיקה, וכי במועד מתן התשובה כבר הגיעו לעלה מעשר גרסאות של שינוי, כדי להעמיד לרשות ספקי השירות כלים שיאפשרו להם לתת שירות יאות למוניים, ובבחינתו המצב הקיים אמרו להיות מספק לצורך מתן השירותים.

משמעות בזק למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 עולה כי בעקבות הדיוון בנושא כליה תעמיקה מioלי 2016 הפיצה בזק באוגוסט 2016 מסמך אפיון מעודכן המפרט את תהליכי העבודה בכל הנוגע ליישום השוק הסיטונאי, ונכללו בו גם שיטות המאפשרות לספק מידע על נושאים שנדרשו בדיוון. למסמך האפיון צורפה הודעה לכל ספקי השירות, ובמסגרתה ביקשה בזק לקבוע לו זמינים לביצוע התאמות במערכות ספקיות השירות כדי לאפשר את תחילת הפעלתם של הממשקים החדשניים. בסופו של דבר נקבע מועד להפעלה של השירותים שהוסיפה בזק בנושא כליה תעמיקה לדצמבר 2016.

משרד מברך המדינה מעורר כי איקות השירות היא גורם חשוב בתחרות. על מנת להבטיח שספקיות השירות יוכל לספק שירות מיטבי ללקוחותיהם, על משרד התקשרות לוודא שהחלתו יונסה כלי התמיכה הטכניים מיושמת. עד מאי משרד מברך המדינה כי על משרד התקשרות להפיק לקחים מהשתלשלות העניינים בנושא כלי התמיכה ולבחון אם נדרש בעתיד במקרים דומים לתת הוראות מפורחות יותר על מנת להבהיר מה נדרש בלי להרחיב יתר על המידה בנושא יישום.



ישום תיק שירות ה-BSA בתחום הגלישה באינטרנט החל בפברואר 2015. בסוף Mai 2017 הסתכם מספר המנויים במסגרת השוק הסיטונאי בכ-430,000 - מספר העולה על ציפיות משרד התקשרות.

אחת המטרות המרכזיות של רפורמת השוק הסיטונאי הייתה כי ספקיות שירות הפעולות במגוון התחומיים, שישVICלטן להציג סלי שירותים מתחרים (ספקיות שירות ותיקות או מהותיות) יהפכו לגורמים משמעותיים בשוק התקשרות הנוכחית ויטפסו במעלה "סולם ההש侃עות". הביקורת העלתה כי מאז החלת הפעלת תיק השירות, מספר המנויים בתחום הגלישה לאינטרנט של ספקיות השירות המהותיות פחת דזוקא, בין הסיבות לכך - שימוש במתכונת שיווק המכונה "באנדל הפור".

מאז הוחל בישום רפורמת השוק הסיטונאי החלה בזק לעשות שימוש מוגבר במתכונת השיווק של הבאנדל הפור. באפריל 2015 החל משרד התקשרות לקבל מספקיות שירות תלונות על שיווק בלתי שוויוני של הבאנדל הפור ועל שינויים באופן שיוקנו. במאי 2015 הועלה במסגרת התקשרות החשש שהאנדל הפור עלול לפגוע בהשגת מטרות הרפורמה בתחום האינטרנט. רק באוגוסט 2016, כמנה וארבעה חודשים אחרי שהחלה התקבל ממשרד התקשרות תלונות בנוגע לשיווק הבאנדל הפור, ולאחר שימוש משרד התקשרות לראשונה לפני בזק את הבעיות לבאנדל הפור, פירט מעקב אחר יישום המלצת הוצאות הבין-ארגוני בתחום הנוגעת לאופן שבו שיווקה את הבאנדל הפור וציין כי בכוונו לשלול לבטלו.

מנתוני משרד התקשרות על שיווק הבאנדל הפור עולה כי נכוון לתחילת מרץ 2017, טרם חדש שיווק ספקיות השירות הוותיקות במסגרת הבאנדל הפור. משרד מברך המדינה מער כי לנוכח העובדה שתשתיי ספקיות השירות המהותיות אינן משוקות במתכונת הבאנדל הפור מזה לעלה משנה, ולאור החשש שהעלה המנכ"ל ולפיו התקשרות נפגעת בצדקה ממשמעותית בשל כך, מן הראו כי משרד התקשרות יפעיל בהקדם האפשרי להסרת כל החסמים בפני שיווק כל ספקיות השירות על די בזק במסגרת הבאנדל הפור.



**בחינת שירות הגישה
לאינטרנט במסגרת
יישום רפורמת השוק
הסיטונאי מלמדת על
העדר פועלה נוחשה
מצד משרד התקשרות
לקידום תיק השירות**

הועלה כי נכון לנובמבר 2016 עדין לא היו בידי משרד התקשרות נתונים חיוניים להערכת הרפורמה ובכלל זה: הועלה משרד ספק בנוגע למהימנות הנתונים שאסף בנושא נוטשי השוק הסיטונאי; משרד התקשרות לא ניתן את הגורמים לשינוי הנטייה הגבוהים. הביקורת העלתה כי אף שהמשרד החל לאסוף נתונים על ההצטרפות לשוק הסיטונאי ממועד תחילת פעילותו, משך תקופה ממושכת לא נאספו נתונים על ההצטרפות לבאנדל ההופר ולא נוחשו השפעותיו על אופן יישום הרפורמה.

משרד מבחן המדינה העיר בנובמבר 2016 כי על משרד התקשרות להשלים ב מהירות האפשרית את תהליך איסוף הנתונים ויתוחם, שכבר הוחל ביצועו, באופן שיאפשר הערכה מרחינה של תוכנות הרפורמה עד למועד זה, וקיבלה החלטות בהתאם לכך, לצורך קידום הרפורמה בתחום זה.

בחינת שירות הגישה לאינטרנט יישום רפורמת השוק הסיטונאי מלמדת על העדר פועלה נוחשה מצד משרד התקשרות לקידום תיק השירות. הדבר בא לידי ביטוי בטיפול מתמשך בתלונות הנוגעות לחסמים שונים ובהתמכחות הבירור של המגמות המסתמןות בשוק. משרד מבחן המדינה מעיר כי על משרד התקשרות לפעול לקידום הנושא באופן נמרץ על מנת להבטיח המשך קידומה של התחרות.

צוין כי בספטמבר 2016 הגיעו סלקום ופרטנר תביעה נגד חברת זוק, בנוגע הפרת החובה של זוק לשוק אותו במסגרת הבאנדל ההופר ובנושא חובת זוק לחבר את לקוחותיו עד לשקע הראשון בbijtom. נכון ליוני 2017, ההליך עדין תלוי ועומד. הביקורת אינה מתכוונת להכריע בחלוקת התלוויות ועומדות בהליך המשפטי, אלא מתמקדת באופן התנהלותו של משרד התקשרות וטיפולו בסוגיות אלה.

שירות טלפון נייד סיטונאית

מבוא

שירותי הטלפונייה הקוית³³ (הטלפונייה הנוכחית) הם נדבר מרכזי בשירותי התקשרות. נכון לסופ' שנת 2015 מספר מנוי הטלפונייה הנוכחית הסתכם בכ-2 מיליון³⁴.

בדרך כלל צרכן המבקש לקבל שירות טלפון נייד מתקשר עם בעלת תשתיות נייחת - בזק או הוט. בעלת התשתיות מספקת לצרכן גם את שירות הטלפונייה (איתו שלא כמו שירות האינטרנט), לשעם אספקתם היה הצרכן מתקשר בדרך כלל הן עם בעלת תשתיות והן עם ספקית שירות. כדי הצרכן אפשרות נוספת - הצורך את שירות הטלפונייה על גבי תשתיות הפס הרחב (VOB) מספקת שירות שהוא הבעת רישיון לאספקתם³⁵.

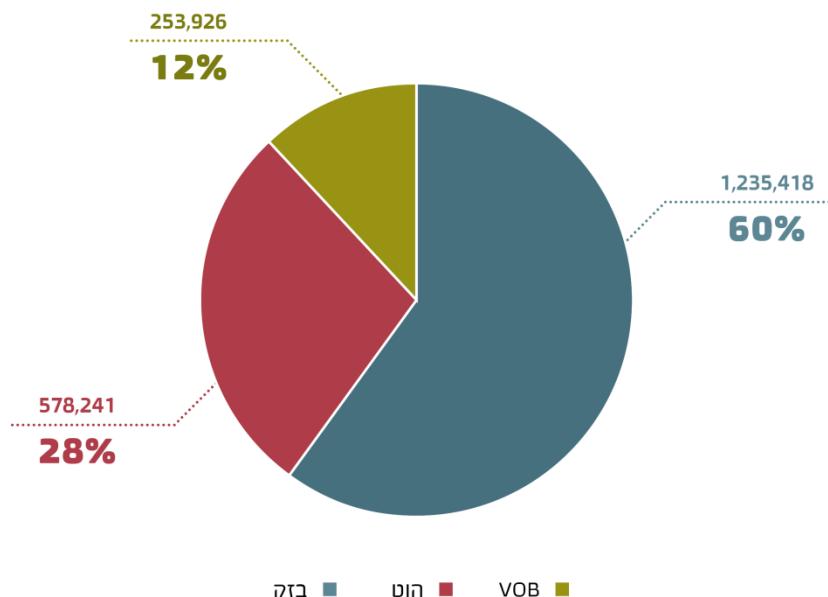
בתרשים 8 שלහלן יוצג פילוח מנוי הטלפונייה הקוית בשנת 2015:

33 טלפון נייד - דהיינו הטלפון הקוי שמחזיקים ממנו רבים בברים (או בבית העסק). נוסף על כך יש טלפון המופעלת במודול של VOB - על גבי תשתיות האינטרנט.

34 נתוני משרד התקשרות נכון לסופ' שנת 2015, לרבות נתונים על מנוי ה-VOB.

35 השירות הקוי נtakes כשירות איקוטי שירותי ה-VOB; נוסף על כך, השירות ה-VOB אינו זמין כאשר יש הפסקה באספקת החשמל, על כן שירותי חיוויים כמו לחץ מצוקה או מוקד איזעה לא יפעלו במקרה כזה.

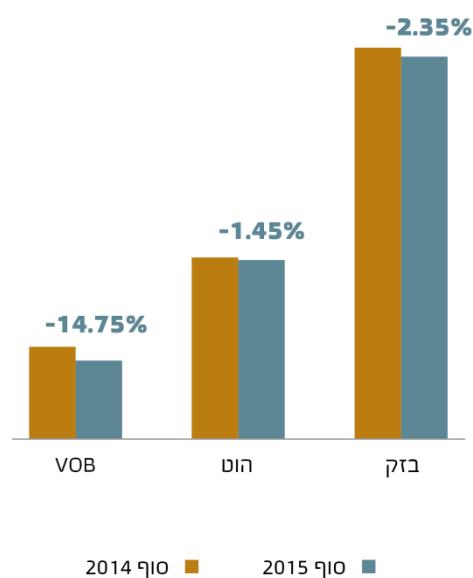
תרשים 8: פילוח מנוי הטלפונייה הקוوية



המקור: נתונים משרד התקשורת, נכון לדצמבר 2015

תרשים 9 שלහלן מציג את השינויים במספר מנוי הטלפונייה הקוوية מסוף שנת 2014 לסופ' שנת 2015 (ב אחוזים):

תרשים 9: **שינויים במספר מנוי הטלפונייה הקוית בין השנים 2014 ל-2015 (באחוזים)**



המקורה: נתוני משרד התקשרות, נכון לדצמבר 2015

קביעת מתכונת אספקת שירותי הטלפונייה

באוגוסט 2014 פרסם משרד התקשרות שימוע בעניין מתכונת אספקת שירותי הטלפונייה הסיטונאית. שירותים אלה מאפשרים לצרכן להתקשר ישירות עם ספקית שירותי ל擾ר קבלת שירותי טלפון נייד. לפי המודל שנקבע, ספקית השירות מתחברת לנקיודה מסויימת בראש של בעל התשתית ורוכשת שירות של שינוע דקota שינה מנוקדת החיבור אל בתיה המנויים ובחרה.

בחווות דעת מאוגוסט ומינובמבר 2014, אשר שימשו בין היתר תשתית לקבלת החלטה בדבר מתכונת אספקת השירותים, עמדו הייעץ החיצוני וסמנכ"ל בכיר כלכלה במשרד התקשרות על חישובות הכללת שירותי הטלפונייה ברפורמת השוק הסיטונאי לצורך קידום התחרות בתחום התקשרות. לדבריהם, גם לאחר עשור שבמהלכו התחרתה בזק עם חברות אחרות שהציגו שירותי שיחות בטכנולוגיה אחרת, מעמדה המונופוליסטי לא עורער. צוין כי הכללת שירותי הטלפונייה במערכת השירותים הסיטונאים צפiosa לתת מענה לכשל שוק זה. כתוביו חווות הדעת צינו

שהיעדרה של חלופה טכנולוגית אינטואטיבית לשירות הטלפונייה הקויה יהווה חסם משמעותי לפעולות בתחום עתידי המבוססת על חבילות שירותים³⁶. כתבי חוות הדעת הוסיף כי בשל הבדלים הנגזרים מאופן תמחור השירותים, ללא הכללת שירותי הטלפונייה במרקם השירותים הסיטונאיים לא תאפשר תחרות גם במקרים שירותי אחרים; וכי ראוי שירותי הטלפונייה יהוו חלק מהשוק הסיטונאי "ולו רק כדי למנוע את האפשרות של סבוסד צלב של שירותי הפס הרחב על ידי שירותי הטלפונייה...". כתבי חוות הדעת ציינו כי מאזור פועלות זה הוא אחד המköנות העיקריים לרוחניות העופפת³⁷ של בזק. מהדוח הכספי השנתי של בזק לשנת 2015 עולה כי ההכנסות של בזק מהטלפונייה הקויה (1,586 מיליון ש"ח) שיעורן כ-36% מכלל הכנסותיה בתחום התקשרות הנייחת, וכ-16% מכלל הכנסות הקבוצה³⁸.

בהתיחסותה לשימוש העתגה בזק כמה וכמה טענות נגד הכללת שירותי הטלפונייה במוגרת רפורמת השוק הסיטונאי. בין היתר טענה בזק שמתוך הטלפונייה³⁹ שלא הוא מנג' ייחודי, שנועד למפעיל בודד ואינו תומך בשירותים סיטונאיים, וכי דרישים גם שינויים בתצורת העבודה של מתגי המערב, אשר ייצרו עומס ישיפוע על כלל מערך הטלפונייה בברזיל, ודבר "עלול להביא לкриיסה של רשות הטלפונייה של בזק". עוד טענה בזק כי מדובר ב망ג' ותיק, וכי יצרך המתג איננו מספק מהדורות תכנה ושדרוגים למתג זה, אלא רק שירותי תחזקה שוטפת ופרטן תקלות.

בתגובה לשימוש הוצע עוד בין היותר כי במקומות לכליolan את שירותי הטלפונייה בסל השירותים הסיטונאיים, תציע אותו בזק לספקות השירות במחיר מול, ואלו ישווקו אותו במכירה חזורת (להלן - מכירה חזורת). כמובן, לא יבוצע שינוי הנדסי במערכותיה של בזק, והוא תמשיך לתת את השירותים מקודם. בהתאם להצעה זו, ספקית השירות היא שתתקשר עם המניין, ותבצע התחרבות בין בזק בזק בהתאם לתעריף המול שייקבע.

בחומר דעת מנובמבר 2014 קבע סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישיון במשרד התקשרות כי אף שהרשות של בזק לא תוכננה מראות לתמיכה בשירותים סיטונאיים, ניתן לבצע בה התאמות כדי להתאים לכך, וכי אין ממש בטענות בזק ולפיהן ניסיון לבצע התאמות כאמור יעדיד בסיכון מהותי את פעילותו התקינה של מתג הטלפונייה של החברה.

בחומר הדעת מנובמבר 2014 ציינו היועץ החזוני וסמנכ"ל בכיר כלכלת במשרד התקשרות שההצעה בזק להמיר את אספקת שירותי הטלפונייה הסיטונאית בשירותי מכירה חזורת מחייבת מטרת הרפורמה המוצעת. לדבריהם, פיוווח הנדרש הסיטונאי נדרש לשבור את אחיזתו המונופוליסטית של בעלות התשתיות במקטע הגישה לבית המניין (Last Mile). הצעה של בזק משארה את בלעדיות השימוש במקטע זה בידי החברה, וכמיליון מנויים ימשכו להיות תלויים באופן בלעדי

³⁶ חברות שירותי (או סלי שירותי) - מגוון שירותי שמספק גורם אחד, כגון שירותי טלפוןיה נייחת (קווייה) וניידת, שידורים ועוד.

³⁷ רוח של גוף עסקי הגדיל מהרונו המקובל בשוק תחרות.

³⁸ ציון כי הרוח התפעולי של בזק לשנת 2015 הסתכם ב-2,270 מיליון ש"ח, מכלל זה 2,148 מיליון ש"ח (כ-80% מהרווח) מקרים בפועלה של בזק בתחום הקוי הפנים-לאומי, הכול בין היתר את הטלפונייה.

³⁹ מתג הטלפונייה הוא חלק מרכזי בראשת בזק.

בשירותה. כתבי חוות הדעת הוסיפו שפתרון זה אינו מתיישב גם עם התפיסה ולפיה שירות הגישה לאינטרנט (BSA) הוא רק השלב הראשון בסולם ההש侃ות, שנועד לעודד את ספקיות השירות לפתח מקטעי תשתיות עצמאיים משל עצמו. כתבי חוות הדעת ציינו שהתקשות אפקטיבית **מחייבות** הכללה של שירות הטלפוןיה בסל השירותים הסיטונואים (ההדגשה אינה במקורו).

למעשה, בהתאם למתכונת של אספקת שירות הטלפוןיה הסיטונואית שנקבעה בתיק השירות, בעלת התשתיות מנוהנת את השיחה למTARGET של ספקית השירות, ואילו בשירות מכירה חוות הדעת אינה עוברת דרך המTARGET של ספקית השירות, אלא דרך המTARGET של בעלת התשתיות בלבד. ככלומר, בעלת התשתיות היא המספקת את השירות, ומتابצעת התחשבות כמספרה בין לבין ספקית השירות. בירור שבייצע משרד מבקר המדינה עם משרד התקשות העלה כי מכך נגזרים כמה הבדלים:

1. **האחריות לטיפול בתקלות בסביבת המנו⁴⁰:** ספקית שירות שצורך שירות טלפוןיה סיטונואית במתכונת הקבועה בתיק השירות אחראית לטיפול בתקלות בסביבת המנו. لكن בכל הנוגע לטיפול בתקלות אלה, ספקית השירות היא הקובעת את רמת השירות, את מהירות הגעת הטכנאי, את רמת הבדיקות שיתבצעו על מנת לוודא שהתקלהטופלה וועד. במתכונת של אספקת שירות טלפוןיה במכירה חוות האחריות לטיפול בתקלות באוטומאטי מוטלת על בעלת התשתיות, וכן ספקות השירות אינה יכולה לבדל את עצמה על ידי רמת השירות.

2. **מכולן המידע שבידי ספקית השירות:** לצורך אספקת שירות סיטונואי יש להעביר מידע (הנדסי וככלל) לספקות השירות, על מנת שיוכלו לטפל בmeno. לעומת זאת, במתכונת מכירה חוות לא כוארה אין צורך בהעברת המידע לספקות השירות, משום שבעל התשתיות הן שמתפללות בmeno.

3. **שירותי ערך מוסף⁴¹:** שירותים אלה יכולים לשמש להגדלת הכנסות החברה המיצעה אותן, במסגרת מהלך שיווק ולצורך בידול החברה לעומת מתחרותיה. שירותי ערך מוסף מסופקים באמצעות המTARGET, וכן במתכונת שבה השירות אינה עוברת דרך המTARGET של ספקית השירות אלא רק דרך המTARGET של בעלת התשתיות (כמו בשירות מכירה חוות), ספקית השירות אינה יכולה להציג בעצמה שירותי ערך מוסף, והיא תלואה בעלת התשתיות לשם הצעת שירותים אלו.

40 מתיבת הסעף האחרון בבניין עד לבית המנו.

41 שירות הנitin על יסוד שירות בסיסי, ואשר במהותו יכול להינתן גם על ידי בעלת רישיון אחר שאינה בעלת התשתיות, כגון תיבת קולית, שירות מזוהה, שירות ממתיינה, שירות "עקבות אחריו", שירות ועידה וחיזוג חזר למספר אחרון.

מהאמור עולה כי עדמת הדרג המוצעו במשרד התקשרות היהת כי לשירות הטלפונייה הסיטונאית במתכונת שנקבעה בתקנות ובתיק השירות יתרונות על פני שירות המכירה החוזרת בהיבט של הרחבות התחרות - שירות טלפוןיה סיטונאית, המקנה לספקיות השירות שליטה טובה יותר על השירות, עדיף על פני שירות המכירה החוזרת, המשאיר את בלעדיות השימוש במקטע הגישה בבית המנווידי בעלת התשתית.

בנובמבר 2014, לאחר שKİLET העמדות שהוצעו במסגרת השימוש והעמדות של גורמי המוצע במשרד התקשרות, החליט שר התקשרות דאז, מר גלעד ארדן, לאמץ את המלצות הדרג המוצעו במשרד התקשרות ולדוחות את טענותיה של בזק בקשר הכללת שירות הטלפונייה הסיטונאית ברפורמה. כאמור, בהתאם לכך התקין שר התקשרות דאז, בהסכמה שר האוצר, את תקנות התקשרות. בתקנות נקבעו חובה אספקת שירות טלפוןיה סיטונאית⁴² והתעריפים המרביים אשר בזק רשאית לדוחש עבור אספקת השירות. בהתאם להחלטת השר בוצע תיקון לרישוון של בזק והוט, באופן שנקבעה בו חובה לאספקת שירותו טלפוןיה סיטונאית החל ממאי 2015, וזאת במתכונת שנקבעה בתיק השירות, שפורסם بد בבד.

בדצמבר 2014 הגישה בזק עתירה לבג"ץ, בין היתר נגד הכללת שירותו הטלפונייה הסיטונאית במסגרת רפורמת השוק הסיטונאי⁴³ (להלן - העתירה). בזק צינה כי גם אילו היה השר רשאי להורות לבזק לספק שירותו טלפוןיה סיטונאית, הרוי שבוצעו כלל הפעולות הנדרשות "מצריך לכל הפחות שנתיים וחצי-שלוש של עבודה מאומצת, הכוללת בין השאר את החלפת המתג", על כל הכלור בכרך⁴⁴. במרץ 2015 הגישה המדינה תגובה על העתירה, ובה דחתה את טענותיה של בזק. בתגובה נכתב כי "עדמת גורמי המוצעו במשרד התקשרות היא אכן יסוד לטענת העותרת בעניין זה וכי אין כל מניעה ליישום שירות הטלפונייה הסיטונאית ברשות העותרת... אנשי המוצע של משרד התקשרות חולקים על עדמת העותרת כי אספקת שירותו טלפונייה מחייבת שני יסודי ברשות של העותרת באמצעות המתג הראשי של הרשות".

במרץ 2015 הנחה בג"ץ את הצדדים לבחון במשותף בין היתר את טענותיה הטכניות של בזק ולהציג הودעת עדכון לבג"ץ. בעקבות כך ערכו נציגי משרד התקשרות סיור במתכן של בזק וקיים עם נציגיה כמה ישיבות. ב-20.4.15 מסר מנכ"ל משרד התקשרות דאז, מר אבי ברגר, למנכ"לית בזק שלאחר בדיקת טענות בזק, משרד

42 שירות טלפוןיה סיטונאית הוגדר כ"שירות קו מנווידי של בעל רישיון, המאפשר יצירה וקבלת של שיחה, וכן שינוי דקמת שיחה על ידי מפ"א אל המתג של בעל הרישיון וממנו, לצורך מתן שירותו טלפוןיה למנווידי של בעל הרישיון".

43 בג"ץ 8976/14 בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשרות ואח', פורסם במאגר ממוחשב, 23.5.16 (פסק דין חליקי נitin ב-15.10.15). בזק בבקשתה לבטל את החלטת שר התקשרות בעניין אסדרת השירותים הסיטונאים מ-17.11.14-17.11.14, בשל כמה וכמה פגמים שלטענה נמצאו בה. ביחס לטלפונייה הסיטונאית נתן עד בין היתר כי השירות כולל לא כלל בתיק השירות המקורי, אלא התווסף רק בשימוש המשני; כי הכללת השירות נעשתה בחוסר סמכות; כי מדובר בפגיעה בלתי מידתית בחופש העבודה ובזכות הקניין של בזק. העתירה נדחתה.

44 שם, סעיף .327

התקשות סבור שמתן שירות טלפונייה סיטונאית ברשות בזכ אפרוי, בהתאםות קלות בלבד, בתוך פרק זמן קצר ובעלויות זניחות, אף פירט במכתו שלוש אפשרויות הנדסיות לכך.

ב-26.4.15 השיבו בא כוחה של בזק למנכ"ל דוא כי בזכ חזרה והבהירה כי היא אינה מסוגלת לספק שירות טלפונייה סיטונאית במתכונת שפורטה בתיק השירות, מושם שהפתרון אינו ישים, שכן המtag הקיים של בזק אכן מאפשר מתן שירות במתכונת הטלפונייה הסיטונאית. בא כוחה של בזק דחפה את הטענה בדבר ישימות של הפתרונות שהציגו מנכ"ל משרד התקשות. בא כוחה של בזק הציע כי ימונה מונהה בלתי תלוי אשר יבחן אם האפשרויות שהציג משרד התקשות ישימות. למכתב צורף הסבר מאת סמאנ"ל טכנולוגיות ורשת של בזק המפרט מדוע הפתרונות שהציג משרד התקשות אינם ישימים.

בהודעת עדכון שהגישה המדינה במאי 2015 לבג"ץ במסגרת העתירה, צינה המדינה כי מנכ"ל משרד התקשות (דא), סמאנ"ל בכיר הנדסה ורשי (דא) והمعدן הראשי של משרד התקשות (דא), שהם בעלי "מוחיכות וניסיון עשיר בתחום פעילות רשותות התקשות", ביצעו "הליך בחינה הנדסית נוספת", ולאחריו השתכנע משרד התקשות "מעל כל צל של ספק שאין ממש בטענותיה של העותרת", וכי "מתן שירות טלפונייה סיטונאי אפשרי ברשות העותרת, בהתאםות קלות בלבד למערכת הקיימת שלה, וזאת תוך פרק זמן קצר ובעלויות זניחות". להודעת העדכון צורפה חוות דעת מקצועית מ-6.5.15 של שלושת הגורמים האמורים שתמכה בעמדה זו (להלן - חוות הדעת).

עד מסרה המדינה כי לו הייתה בזק נרכשת מראש לפתחה השוק הסיטונאי בתחום זה, לא הייתה כל מניעה טכנית לפתחו במועד שנקבע לכך. המדינה הוסיפה כי "גם יכולים אמן בזק תחיל להעירך היא תוכל לספק את השירות תוך שבועות ספורים". עד הוסיפה המדינה כי בזק אינה נרכשת לאספקת השירות אף שבמסגרת העתירה היא לא בקישה צו בניים⁴⁵ המעכב את המועדים שנקבעו בהחלפת השר, כי מעשים אלה הם בבחינת "עשית דין עצמי שלא ניתן לקבלה", וכי במציאות שיצרה בזק יצאה כבר החוטאת נסcartת, שכן כבר דחפה את תחילת הייערכתה לאספקת השירותים במלعلا מהמשה חדשניים, ונראה שאין בכוונתה לספקו בטרם ידרש בית המשפט הנכבד לנושא⁴⁶.

באותו החדש הגישה גם בזק הودעת עדכון לבג"ץ ובזה טענה כי הפתרונות שהציג משרד התקשות לא נבחן בשינוי עמה, הוגם שהם מבוססים על יכולות הפוחת והדרוג שללה. עד ציינה בזק כי פנתה למומחה חיצוני שיחווה דעתו בנוגע לפתרונות שהוצעו, והוא דחפה את ישומם. בזק הוסיפה כי המומחה צין כי הפתרון לאספקת השירותים הסיטונאי הוא החלפת המtag של בזק, ומדובר בפתרון מורכב ויקר שיישומו ייפרס על פני כמה שנים. בזק הוסיפה כי אי-אפשרות השירות הטלפונייה אינם בבחינת "דין עצמי", שכן מדובר בשירות בלתי ישים.

45 צו בניים - צו שניין באופן זמן במסגרת עתירה, שמטרתו להקפיא את המצב הקיים עד להכרעה בעניינה.

46 המדינה התייחסה בחודעת העדכון אף להצעת בזק למונת מומחה חיצוני, ציינה כי משרד התקשות גיבש עמדה מקצועית בעניין, ואין מקום למונת מומחה כאמור (עמ' 4 להודעת המדינה).

בתשובות בזק למשרד מבקר המדינה מפברואר ומיוני 2017 היא ציינה שירותי הטלפונייה הסיטונאית לא נוצר בדוח ועדת חיק, במסמך המדיניות, ולא כלל בתיק השירות המקורי שפרנס משרד התקשרות, וכי רק בינואר 2014 נקבע לראשונה כי שירות הטלפונייה ייכلل בשירותים הסיטונאיים, וזאת ללא בדיקה מקצועית מוקדמת ואף מבלי שהתקיים סיוור במתג של בזק. בזק הבירור למשרד התקשרות כמה פעמים, עד קודם להחלטת השר מנובמבר 2014 כי שירות הטלפונייה הסיטונאית במתכונת שקבע המשרד אינו ישם על גבי הרשות הקיימת שלה. משנדחו טענותיה, בזק הגישה עתירה לבג"ץ, והראתה באמצעות חוות דעת סדרות ומונומקטות אף במכותב מאת יצרן המערכת שלא ניתן לספק את השירות כאמור. המשרד מיאן להסביר לטענותיה ואף דחה את העתעה למונומכת החיצוני בלתי תלוי על מנת שיבחן את סוגיות הישימות. בזק הosiפה שלא הייתה ממשמעות להגשת בקשה לצו ביןיהם במסגרת העתורה, משום שככל לא היה אפשרה לישם את ההחלטה.

ב-26.5.15 פתח משרד התקשרות בהליך פיקוח, ובמסגרתו שלח מנהל תחום פיקוח טכנולוגי במשרד התקשרות לבזק דוח פיקוח וראשוני בנושא אי-שימוש תיק השירות "טלפונייה סיטונאית" על ידי בזק. ביוני 2015 השיבה בזק, בין היתר, כי משרד התקשרות מתעלם מטענותיה בדבר אי-שימושו של השירות במתכונת תיק השירות, וכי לא נעשו כל פעולות לבחינת הישימות לפני שתתקבל ההחלטה.

מהאמור עולה כי משנה 2014 החזיקו גורמי המקצוע במשרד התקשרות בעמדה עקבית ונחרצת ולפיו שירותי הטלפונייה הסיטונאית במתכונת שנקבעה בתיק השירות ניתן לישום באמצעות סבירים, ואף החלו בפעולות פיקוח על מנת לכפות על בזק את יישומו. לרמות האמור לעיל, משרד מבקר המדינה העלה כי המנכ"ל, שנכנס כameron לתקופתו ביוני 2015, הקפיא את פעולות הפיקוח, ואת מבלי שהובטח יישום פתרון לאספקת שירות הטלפונייה הסיטונאית. להלן הפרטים:

ההחלטה לקידום מודל זמני חלופי - מודל "המכירה החזרת"

ביוני 2015 נכנס כameron המנכ"ל לתפקידו. בקי"ז 2015 הוא החליט לקדם פתרון זמני ולפיו אספקת הטלפונייה הסיטונאית במתכונת שנקבעה בתיק השירות תידחה בשנה, ובמהלכה תספק בזק שירותי טלפוןיה במתכונת של מכירה חוזרת. בשל גיבוש הפתרון האמנני, הורה המנכ"ל על הקפתה הליך הפיקוח שהוחול בו מול בזק. המנכ"ל ציין בתשובה מדצמבר 2016 כי סבר שזמן שנעשה ניסיון רצוי למציאת פתרון חלופי, לא ראוי לאכוף בד בבד את תיק השירות.

המנכ"ל ציין לפניו נציגי משרד מבקר המדינה כי ייחס חשיבות לכך שימצא פתרון שנייתן יהיה לישמו במשך זמן קצר, שעל פיו תספק בזק שירותי טלפוןיה לספקיות השירות באופן שיאפשר להן לספק שירות מסוילב של אינטראנט וטלפונייה.

באוקטובר 2015 הגישה המדינה לבג"ץ הودעת עדכון במסגרת העתירה האמורה, ובזה ציינה כי אף שערכה כמעט שנה ממועד קבלתה של ההחלטה, בזק עדין

לא נותנת שירות טלפונייה לספקיות השירות, וכי למיטב ידיעתו של המשרד, בזק "כלל לא החלה בהיערכות לאספקת השירות. זאת, על אף החובה המוטלת על... [בזק] לספק את השירות, והצורך הקיים לכך בשוק התקשרות הנוכחית נוכח חשיבותו של השירות לפיתוח התחרות בשוק זה. בסופו של יום, הציבור יצא נפסד".

המדינה הוסיפה כי בעקבות חילופי מנכ"ל משרד התקשרות, קים המנכ"ל הנוכחי ישיבות עם נציגי בזק וכן עם נציגי ספקיות שירות. במסגרת זו, "חושו המגנים וההידברות גם בנושא אספקת שירות הטלפונייה הסיטונאיית, כאשר מבחינת ספקיות השירותים, עליה ביטר שאת הצורך בקבלת שירות זה ככללי לכינון תחרות אפקטיבית בשוק". המדינה צינה כי משרד התקשרות לא שינה את מסקנותו ולפיה "לא הייתה כל מניעה לטכנית לאספקת שירות טלפונייה סיטונאית על ידי בזק במידה שקבע השירות... עם זאת, לאור החשיבות שהמשרד רואה ביכולתו של ספקיות השירות להציג **לאלתר** חבילת שירותים למניין הכללת שירות טלפונייה, ועל מנת שלא לאפשר המשך עיכוב אספקת שירות זה, מגבש המשרד שימושו, אותו בכוונו לפרסם בהקדם, בדבר חיזב העותרת לחתם לספקיות השירותים שירות טלפונייה במכירה חזורת... **כפתרון זמני לתקופה מוגבלת של שנייה**" (ההדגשות אינן במקור). המדינה הוסיפה כי מדובר בשירות סיטונאיו שונה, שגם לשיטתה של בזק אינו מצריך כל היערכות או שינוי במערכות ההנדסיות של החברה, וכך ניתן להציגו באופן מיידי.

המדינה הבירה בהודעת העדכון לבג"ץ כי "שירות טלפונייה במכירה חזורת מהווע שתרון נחות לעומת שירות הטלפונייה הסיטונאי הקבוע בתקנות השימוש [התקשרות] ובתיק השירות, ומוקדם רק באופן מצומצם את תכליות האסדרה שעמדו בבסיס קביעת תקנות השימוש ותיק השירות, שכן הוא מאפשר תחרות ברמת המחיר בלבד, ולא תחרות על בסיס השירותים. לכן שירות זה מוצע כפתרון זמני לתקופה מוגבלת בלבד".

כעולה מפסק הדין (החלק) שנិtan ב-15.10.2011, בית המשפט הביע דעתו הלאורית בפני הצדדים כי דין העתירה להסתומים, "שכן עסקינו במצב חדש שאינו תואם העתירה הקיימת". ו"בנסיבות, באלה איפוא בזק בבקשתו כי יידחו טענותה בנושא הטלפונייה", וכך נעשה. צוון כי בהתייחסותה של בזק למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 צינה החברה כי פסק הדין ניתן לבקשתה, ואת על יסוד הדעתה של המדינה מאוקטובר 2015.

מןכ"ל משרד התקשרות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי ההחלטה לקיים שימוש בעניין המכירה החוזרת הזמנית התבessa על כמה טעמי: (א) התנגדותה של בזק לאספקת שירות הטלפונייה הסיטונאיים, לרבות העתירה שהגישה. (ב) במהלך תקופת המאבק המשפטי הציגנים לא יכולו לקבל שירות טלפונייה במסגרת חברות שירותים של מתחרותיה של בזק, ואף יהיה בכך משום חסם למעבר מנויים לשוק הסיטונאי. (ג) סבירה שהזוכה של בזק באספקת שירות הטלפונייה בכפיה באמצעות הטלת עיצומים מידתיים מתחרדים תהיה בבחינת "מלחמת התשה", אשר יש סבירות גבוהה שתהיה הפרה משלמת בזק". (ד) מסרים לא פורמליים שהעבירה אחת מספקיות השירות, ולפיהם היא מעדיפה את פתרון המכירה החוזרת ממשו שהוא משית עליה פחות עליות, כמו כן לפחותicket השירות אין ערך מוסף של ממש עבורה.



**...המנכ"ל לא סיפק
תשתיות מקצועית שיש
בבה כדי לשולב את
עמדת גורמי המקצוע
במשרד ביחס
ליישומי הטלפונייה
הסיטונאית**

עד מסר המנכ"ל כי הוא נוכח לראות כי "הקרקע ההנדסית ששימושה בסיס לכפיית פתרון זה על פני פתרון המכירה החומרת אינה יציבה דיה" עם עיבתו של המנכ"ל הקודם, מר ברגר, שחתם כאמור על חוות הדעת ההנדסית עם סמאנכ"ל הנדסה והمعدן הראשי. המנכ"ל הוסיף שקיים בירור, ובמסגרתו הפנה שאלות לمعدן הראשי⁴⁷ לסמאנכ"ל הנדסה, והמענה להן "לא היה מספק די".

מהאמור עולה כי לגישת משרד התקשרות, ההחלטה לנקט פתרון זמני, הנחות מהפתרון שבתיק השירות, נבעה מוקשי לאכוף את החלטתו על בזק ומרצון לקדם תחרות בתחום התקשרות הנוכחית, גם אם בגין מצומצמת בלבד, נוכח העיכובים שבhiveרכות בזק לאספקת הפתרון המיטב במסגרת השוק הסיטונאי.

אשר לטענת המנכ"ל ולפיה עם עיבתו של המנכ"ל הקודם, "הקרקע ההנדסית ששימושה בסיס לכפיית פתרון זה על פני פתרון המכירה החומרת אינה יציבה דיה" - הביקורת העלתה כי המנכ"ל לא סיפק תשתיות מקצועית שיש בה כדי לשולב את עמדת גורמי המקצוע משרד.

בירור שביצעו משרד מבקר המדינה הعلاה כי ב-25.1.16 פנה המנכ"ל לסמאנכ"ל הנדסה ולمعدן הראשי, אשר היו החתוםים על חוות הדעת במאי 2015, ובין היתר שאל אם על מנת לספק שירותי טלפונייה סיטונאית במתכונת שנקבעה בתיק השירות נדרש בזק להחליף את מתגיה; ואם התשובה לכך שלילית - כיצד ניתן לספק את השירות על גבי המתגים הנוכחיים של החברה. כמו כן המנכ"ל בירקף לדעת מהן אבני הדרך לאספקת השירות, האם יש צורך בהחלפת המתגים, האם החלפותם כרוכה בסיכון כלשהו וכמה זמן נדרש לשם כך. בתשובה שלicho סמאנכ"ל הנדסה והمعدן הראשי למנכ"ל ב-4.2.16 הם הפנו אותו לחוות דעתם במאי 2015, הקובעת כאמור שאין מניעה טכנולוגית לאספקת השירותים בהתאם למתקנות שנקבעה בתיק השירות בהתאם קלות בלבד. גם בירור שקיים משרד מבקר המדינה ביוני 2016 הعلاה כי שלשת החתוםים על חוות הדעת לא חזרו בהם מעמדתם ולפיה אין מניעה הנדסית לספק את השירות במתכונת שפורטה בתיק השירות. צוין כי סמאנכ"ל הנדסה (דא) הוסיף כי הגם שאין כאמור מניעה הנדסית, פתרון המכירה החומרת עדיף מהבחינה ההנדסית.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בנובמבר 2016 למשרד התקשרות כי לא הוניה הבסיס הדורש לשינוי עמדת משרד התקשרות בכל הנוגע לטיפול בנושא:

1. עמדתם של גורמי המקצוע במשרד התקשרות הייתה ועדינה כי לבזק יכולת טכנולוגית המאפשרת לה לספק את השירות בהתאם לתקנות, לרישיונה ולתיק השירות.
2. הספק שהعلاה המנכ"ל בדבר איתנות הקרקע ההנדסית, ששימושה לדחיה טעניתה הנדסית של בזק, ציריך היה להסתמך על תשתיות מקצועית נאותה, אולם לא הוצגה תשתיות אובייקטיבית זאת.

- .3. החלטת המנכ"ל בדבר יישום הפתרון האמני של המכירה החוזרת התקבלה בקץ 2015. אולם שאלות המנכ"ל בנוגע לחוזות הדעת ההנדסית הופנו לגורמי המקצוע ממשרד כמה חדשים לאחר מכן, ורק לאחר שפורסם השימוש למודל המכירה החוזרת (ראו להלן). מכאן שבעת קבלת החלטתו הוא לא התבסס על עמדת מקצועית ניטרלית הנוגדת את עמדת הגורמים המקצועיים במשרד, והספק הנטען לא יכול היה להיות בין השיקולים שבבוחנת החלטת המנכ"ל לקיום שימוש.
- .4. בזק לא הגיעו במסגרת עתירתה בקשה לצו בניינים שמקפיא את המצב הקיים ומאפשר לה לימיינן מלבצע את המוטל עליה בתיקנות, ברישונה ובתיק השירות, ולモטור לציין כי לא ניתן צו בניינים כאמור. בסיסות אלה ראיו היה שמשרד התקשות היה ממשיר בהליך הפיקוח שבו החל בניית הפרטהה של בזק.
- .5. מנכ"ל משרד התקשות ציון כי בתקופה של היליך המשפטים הרכנים לא יכולו לקבל שירות טלפוני מספקויי השירות, וכי הדבר היה אחד הטעמים להעדרת הפתרון החומני. בידי משרד התקשות אפשרות לנוקוט צעדים מגוונים בגין הפרות, ובין היתר להטיל עיצומים, וגם עיצומים חזריים, על בעל רישיון המפר את הוראות הדין במשך תקופה ממושכת. בהיעדר צו בניינים, לא הייתה אפשרות מנעה להוציא לפועל את היליך הפיקוח שבו הוחל, ועל כן לא ברורה ההנחה ולפיה בתקופה של היליך המשפטים לא יוכל הרכנים לקבל שירות טלפוני במתכונת שנקבעה בתיק השירות.
- .6. אם המנכ"ל סבר כי יש חשש שהפרטה בזק תהיה "הפרה משטלמת" וכי אין בידו כלים להתמודד עמה, ראוי היה שירוה על ייזום תיקון לחוק בנושא זה, אולם הדבר לא נעשה.
- .7. הימנעות משרד התקשות מנקיות צעדים שיביתחו את קיום הוראות התקנות, תנאי רישינה ותיק השירות, היא שהפכה את ההפרה למשטלמת.
- לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדרה של תשתיות מקצועית נאותה להימנעות משרד התקשות מימוש חוות הדעת ההנדסית, וכיון שהמשרד שב וטען שפתרון המכירה החוזרת נחות מהפתרונות שנקבע בתיקנות, ברישונה של בזק ובתיק השירות - ראוי היה שהממשלה ימשיר בהליך הפיקוח נגד בזק בגין הפרת התקנות, הוראות הרישון ותיק השירות, ולא ינקוט בפעולות שיש בהן כדי לפגוע בקידום התחרויות במגזר התקשות הנוכחית ולתרום לשימור מעמדה המונופוליסטי של בזק.

השימוש בעניין מודל "המכירה החזרת" ותעריפיה והעיכוב בישומו

במהלך שנת 2015 החליט משרד התקשות לקיים שימוש בעניין מודל המכירה החזרת. לצורך ת מהדור שירות המכירה החזרת, התכוון משרד התקשות להתבסס על תעריפים שהציגו אגף הכלכלה. אולם מגעים של המנכ"ל עם בזק העלו כי בזק מוכנה להציג הצעה ולפיה תעריפי המכירה החזרת יתבססו על תוכניות התעריפים שלה. מנכ"ל משרד התקשות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי החליט להתבסס על הצעתה של בזק מתוך הבנה שב��יידר התנוגות מצד בזק, ניתן יהיה לקבע את התעריפים ברישונה של בזק ללא צורך בתיקון התקנות⁴⁸.

התעריפים שהציגה בזק היו נמוכים ב-20% מהתעריפי השעה השנייה הקמעונאים של סלי הדקות שרוב מנוייה בחרו בהם⁴⁹. משרד התקשות סבר כי יש להגדיל את שיעור ההפחטה ל-40%, ובהתאם לתעריפים אלה פורסם השימוש בדצמבר 2015.

בשימוש צוין שפתרון המכירה החזרת הוא פתרון ביןים למשך שנה (להלן) - תקופת הביניים או הפתרון הזמני), ולאחריה תחויב בזק לספק את השירות במתכונת המפורטת בתיק השירות, דהיינו שירות טלפון סיטונאי.

בתתייחסותה של בזק לשימוש מינואר 2016 היא הודיעה שהיא מתנגדת להפחטה של 40% מהמחיר המוצע של תעריפיה, כפי שנקבע בשימוש, וכי הפחטה חרגת במידה ניכרת מהפחטה שהיא בהמלח הדיוונים עם משרד התקשות (פחטה של 15%-20%). בזק צירפה לתתייחסותה השוואה עם התעריפים שנקבעו במדינות אחרות, לתמיכה בעמדתה. כמו כן ציינה בזק שלא ניתן לקבע כי לאחר תקופה מסוימת תוכל באופן אוטומטי מתכונת השירות המועוגנת בתיק השירות, משום שאינה "שימה", וגם "השהייה" ישומה לא תביא לפתרונה". גם ספקיות שירות הדיעו כי הן מתנגדות לשימוש, מטעמים שפורטו בהתנדות⁵⁰.

לפני פרסום השימוש עדכן משרד התקשות את משרד האוצר בפרטיו. משרד האוצר טען לפניו משרד התקשות שתתעריפים שנקבעו במסגרתו היו גבוהים מדי, אך טענת משרד האוצר לא התקבלה. לאחר פרסום השימוש שבמשרד האוצר ציין כי הוא מתנגד למתכונת שנקבעה בשימוש: בתחום תשלומים של 2016 נכתב כי מתכונת המכירה החזרת שנקבעה בתחום השירות טלפון סיטונאי. הגובהים ביותר מ-150% מהתעריפים שנקבעו בתחום השירות טלפון סיטונאי. משרד האוצר ציין כי קשה לקבל תוצאה ולפיה "בזק, אשר נכון להיום מפורה באופן מתמשך את הוראה ברישונה ואת הוראות תקנות השימוש, תהנה מהסדר מקל".

⁴⁸ משרד התקשות ציין בשימוש שבעונתו לעשות שימוש לשם כך בהוראות סעיפים 5(ב) ו-17(ג) לחוק התקשות, המכנים לשר התקשות סמכות לתת לבעל רישיון הוראות בדבר קישורי גומלין לרשות אחרת; וכן סמכות לתת הוראות בדבר תשלום עבור שירות אשר בעל רישיון דרש עבדו תשלום בלתי סביר.

⁴⁹ ההצעה בתיאסה ל-20% מהתעריפי השעה השנייה הקמעונאים - התעריפים שימושוקת בזק למוניים באופן ישיר; בזק לא כללה בתחשב שביצעה את סל התשלומים המכונה "קו קל" (הכול תשלום קבוע עבור הלקוח ותשולם נסוף עבור כל דקט שירות) משום שלטunteהה סל זה אינו רלוונטי לשירות מסוים שחלק ניכר מהמנויים בו אינם מוצאים דקוט שירות, ואחרים - דקוט שירות אחדות בלבד. גם عمדה זו عمדה לשימוש.

⁵⁰ כגון סכום התעריפים שנכללו בשימוש.

לאחר פרסום השימוש הבahir משרד האוצר כי לשיטתו, סעיפי החוק שעליהם התבוסס משרד התקשות אינם יכולים לשמש מקור סמכות למתן הוראות לתיקון הרישויון, וכי לצורך קביעת תעריפים יש להתקין תקנות, אשר על פי חוק התקשות טענות הסכמה של שר האוצר.

בעקבות בקשה של הפרקליטה שטיפלה בעתרה לבג"ץ 8976/14 האמורה⁵¹, שומה נועץ משרד התקשות במסגרת הטיפול בנושא, התקיימה פגישה בהשתפות נציגי משרד התקשות והאוצר בלשכת המשנה לייעץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסකלי) דא. המשנה לייעץ המשפטי לממשלה דא לא הכריע במחלחת המשפטית, אולם זההיר כי אם החלטה תיקף לבג"ץ, יקשה על המדינה לענות "בשני קולות". בתום הישיבה הציע המשנה לייעץ המשפטי לממשלה דא לנציגי משרד התקשות וממשרד האוצר להגיע להסכמה לעניין תיקון התקנות, זאת בטרם יכריע בשאלת המשפטית. בעקבות כך גיבש משרד התקשות, בתיאום עם משרד האוצר, פתרון מוסכם לתיקון התקנות, במתחנות שונה מזו שפורסמה בשימוש.

בתחילת יוני 2016 מסר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה שמסמכיו השימוש מוכנים, אולם בשל בחינת סוגית ניגוד העניינים של שר התקשות, מר בנימין נתניהו, מתעכבות הוצאותם (בעניין הסדר ניגוד העניינים ראו להלן בדוח העוסק בכך). בהסדר ניגוד העניינים שקבע הייעץ המשפטי לממשלה לרשות הממשל, מר בנימין נתניהו, בנסיבות תפוקדו כשר התקשות ביוני 2016, הוחלט שמסמכיות שר התקשות בכל הנוגע לאסדרת תחום התשתיות הנוכחית ולאסדרת תחום הטלפונייה הקויה יועברו לשר אחר. על כן החל עיכוב נוסף בהשלמת הטיפול בנושא. ביולי 2016 הועברו סמכויות שר התקשות בנושא לשר צחי הנגבי.

ביקורת הعلاה כי נכון לנובמבר 2016, השנה וחצי לאחר המועד שבו נקבע שהחל ממנו תחול באספקת שירותי הטלפונייה הסיטונאית, טרם התקבלה החלטה בנושא ולמותר לציין כי השימוש בנושא טרם פורסם. כתוצאה לכך, באותו המועד בזק עדין לא סיפקה שירות טלפונייה לספקיות השירות - לא שירותי טלפון סיטונאיות ואף לא שירותי טלפון במתחנות של מכירה חוררת⁵².

בנובמבר 2016 העיר משרד מבקר המדינה למשרד התקשות כי ההחלטה של משרד התקשות לגיבוש מהתוא אספקת שירותי טלפון סיטונאי במכירה חוותה התבוססה על תפיסה ולפיה מבחינת צורכי השוק והציבור, עדיף שירות נחות (האפשר תחרות במחרירים בלבד) אך מייד על פני שירות שבתווח הקרוב כלל אינו מספק. משרד מבקר המדינה הוסיף כי אף שההחלטה בדבר פתרון המכירה חוות התקבלה רקיז 2015, נכון לנובמבר 2016 גם שירות זה, שהוגדר על ידי משרד התקשות כנחות, טרם יושם.

.43 ראו הערה 51

52 למעט שירות תשתית שעלה גביה מספקות כאמור ספקיות השירות את-VOB.

עד העיר ממשרד מבקר המדינה למשרד התקשות בנובמבר 2016 כי לא הציג בשום שלב תכנית סדרה לפעילות אשר תביא לכך שבתום השנה בזק תישם את הפתרון שנקבע בתיק השירות. בכלל זה, משרד התקשות לא התנה את קידום השימוש במכשיר המכירה החוזרת או יישומה בקביעת מגנון שייחיב את בזק באספקת שירות הטלפונייה הסיטונאית הקבועים בתיק השירות בתום השנה (כגון דרישת התchiebot מצדה של בזק לנצל את פרק הזמן שבו תישם המכירה החוזרת לצורך היררכות ליישום תיק השירות).

משרד מבקר המדינה העיר עד למשרד התקשות כי הוא לא נימק אילו כלים חדשים יהיו בידי בתום השנה שבה תישם המכירה החוזרת, שלא היו בידיו באותה העת. משרד מבקר המדינה כי בנסיבות אלה יש חשש ממשי שבתום השנה האמורה בזק תשוב ווינו שאין ביכולתו לספק את השירות בתוכנות שנקבעה בתיק השירות, והפתרון הזמני, הנחות, ואשר לדעת אנשי המצביע במשרד התקשות אינו מדם באופן המיטבי את האינטרס הציבורי - הפור לפתרון קבוע.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר אף התקציבים במשרד האוצר כי הוא סבור שהפתרון המועדף לפיתוח שוק הטלפונייה הקויה לתחרות הוא קיומו של שוק סיטונאי, בדומה להמתקים במגזר הגישה לאינטרנט (BSA). לנוכח הקשיים שהתגלו בקידומו של שירות הטלפונייה הסיטונאית, ולאחר משרד התקשות ציין כי בכוונתו לקדם את פתרון המכירה החוזרת, אף התקציבים סבר כי ניתן לפנות לפתרון זה כפתרון זמני, גם שמדובר בפתרון נחות ביחס לשירות הטלפונייה הסיטונאית. זאת, על מנת לאפשר לחברות להתחילה לשוק סלי שירותי הכללים שירותי טלפון ולהוויל את תעריפיהם. אף התקציבים ציין כי עם זאת, הוא סבר שראוי לנקט מודל טעיפים אחר לשם כך. עד צוין כי המחלוקת בונגוע לאופן יישום מתכונת המכירה החוזרת הוסדרו זה מכבר, ועל כן אף התקציבים תומך ביישום מתכונת המכירה החוזרת באופן מיידי, תוך קידום הפעלת הטלפונייה הסיטונאית.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר משרד התקשות כי המנכ"ל סבר שכדי לפתרו את הסוגיות השניות בחלוקת מחוץ לכולי בית המשפט, בהקדם ובאופן מוסכם - לא ראוי להפעיל כלי אכיפה بد בבד. זאת ועוד, פועלת האכיפה צריכה להוביל להרתה ולשינוי במצב הקויים, ואם בזק ממשיכה להחזיק בעמדתה ולפיה לא ניתן לישם את שירות הטלפונייה הסיטונאית, "אין זה מובן מאליו כי דזוקא פעולה אכיפה היא בבחינת הכלי הנכו לטיפול המשרד בעת הזו". משרד התקשות הוסיף כי בשימוש שקידם הייתה התייחסות לצורך בהיערכות החברות לאספקת השירות הסיטונאי לאחר שנה. עד צוין כי עם זאת, יש התייחסות לכך שבמהלך התקופה שבה יושם הפתרון הזמני יבחן מצב התחרות וייתכן שתוארך תקופת ההסדר הזמני.



התהיליך המתוואר בנושא הטלפונייה הסיטונאית... מבטא חולשה של משרד התקשרות ביחסום תפקידו כרגולטור

במאי 2016 חלפה שנה מהמועד שהחל ממנה חוויבו בעליות התשתיית לספק את שירותי הטלפונייה הסיטונאית בהתאם למתקנות שנקבעה בתיק השירות, ונמצא כי מועד אספקת השירות בפועל אינו נראה באופק. משרד מבחן המדינה מעיר שגם אם לשיטת משרד התקשרות, שהייתה תיק השירות למשך שנה נועדה להביא לישום TICK השירות, הרוי שנה זו כבר עברו ויישום TICK השירות לא קודם. לדעת משרד מבחן המדינה, התהיליך המתוואר לעיל מבטא חולשה של משרד התקשרות ביישום תפקידיו כרגולטור.

במרץ 2017 שלח מנכ"ל משרד התקשרות למלא מקום שר התקשרות, השר צחי הנגבי, המלצה בדבר אספקת שירות טלפונייה במתקנות מכירה חוותה כחסדר זמני. בהמשך אותו החודש פנה השר צחי הנגבי לשר האוצר, מר משה כחלון, בבקשה לקבלת הסכמתו לנוסח התקנות שהציג משרד התקשרות לעיגון המכירה חוותה כחסדר זמני למשך 12 חודשים. בפניה ציין השר כי "בחולוף כמעט שנתיים ממועד אספקת השירות, לא ניתנים עדין שירותי טלפונייה סיטונאית על-די'זק לספקיות השירותים. זאת, על אף הצורך הקיים לכך בשוק התקשרות הנוכח נוכח חשיבותו של השירות לפיתוח התחרות בשוק זה". בטיבת התקנות שצורפה ציוין כי ייכנסו לתוקף באופן מיידי (לאחר היררכות של חודש). עוד ציין השר צחי הנגבי כי "בគונת המשרד לבחון במהלך תקופת ההסדר את המצב התחרותי ומידתימוש תכליות האסדרה לאור יישום ההסדר ובהתאם לכך תיבחן האפשרות להאריכו או להפכו להסדר קבוע". הובהר כי המלצה בעניין שינוי תקופת ההסדר כאמור לעיל תעמד לשימוש ציבורו לפני קבלת החלטה בנושא.

משרד מבחן המדינה מעריך למשרד התקשרות כי נכון חישובתו של שירות הטלפונייה לפיתוח התחרות, שעליה הוא עמד, הרוי שהעיקוב הממושך באסדרת הנושא הביא לפגיעה בתחרות.

משרד מבחן המדינה מוסיף ומעריך כי ככל שמשרד התקשרות סבור בעת כי העדדה המקצועית שהציג בשעתו הדרוג המקצועני - ולפיה פתרון הטלפונייה הסיטונאית עדיף על פני המכירה חוותה - כבר אינה תקפה, עליו לבסס את הדבר מבחינה המקצועית. ביסוס כאמור נדרש על מנת לוודא שטטייה מן המתוואה שנקבע בתקנות, ברישונה של בזק ובתיק השירות מתבסס על הליך קבלת החלטות סדור ומושכל.



חרף העובדה שנ公认 למרץ 2017 חלפו כמעט שנתיים מאז אמורה הייתה בזק להתחיל לספק שירותי טלפונייה סיטונאית, השירות עדין לא מספק.

עמדת הדרג המוצע של משרד התקשרות הייתה ועדינה כי אין לבקש מנעה טכнологית לספק שירותי טלפון סיטונאיים ממתכונת שנקבעה בתקנות, בראשיונה ובתיק השירות, ואთ בכך פרק זמן קצר ביותר ובעלויותZNICHOT. בחווות דעת של הדרג המוצע הבהיר כי פתרון הטלפונייה הסיטונאית עדיף על פני פתרון המכירה החוארה מבחינת קידום מטרות רפורמת השוק הסיטונאי. אף על פי כן, מנכ"ל משרד התקשרות החליט לפחות פתרון זמני שבמסגרתו ניתן לבקש לספקיות השירות שירות מכירה חוזרת חלף השירות שנקבע בתיק השירות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשרות כבר בנובמבר 2016 כי הוא לא הציג שיקולים תקפים התומכים בהעדפת פתרון, ولو באופן זמני, שהדרג המוצע ציוין שהוא נחות משרות הטלפונייה הסיטונאית. כמו כן, משרד התקשרות לא הציג מתחווה שיביא לכך שבחולוף תקופה הביניהם תספק בזק את שירותי הטלפונייה הסיטונאית ממתכונת המפורטת בתקנות, בראשיונה של בזק ובתיק השירות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשרות כי לא מן הנמנע שגם בתום תקופה הביניהם (שבפועל תימשך למשך שנים) שבחן אין מסופקים שירותי טלפון סיטונאי), תחזור בזק על עמדתה ולפיה אין יכולתה לספק שירותי טלפון סיטונאי על גבי הרשות הקיימת.

עד היום משרד מבקר המדינה למשרד התקשרות שאון להשלים עם מצב שבו גוף בעל רישיון אינו פועל באופן מתmeshר בהתאם לתקנות ולהנחיות הרגולטור, תוך FAGIHA בתחרות ובעקבות קר - ביצורו בכללו. מדובר בהתרחבות שאינה מסקפת מערכת יחסית תקינה בין רגולטור בעל רישיון. משרד מבקר המדינה סבור כי משנקבע בתקנות, בראשיונה של בזק ובתיק השירות, על בסיס עמדתם של אנשי המוצע במשרד התקשרות, שעל בזק לספק שירותי טלפון סיטונאי, היה על משרד התקשרות לדרוש ממנה לעשות זאת במועדים שנקבעו בתקנות, ולהפעיל את כל הסמכויות המקובלות לו לשם קר בחוק התקשרות, עד לישום אפקטיבי של הנחיותיו.

ביקורת העלתה כי נכון למרץ 2017 גם פתרון המכירה החוארה טרם יושם (רק באוטו המועד העביר משרד התקשרות לאישור שר האוצר את טוiotת התקנות). משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשרות במאי 2017 כי משהחליט לישם את פתרון המכירה החוארה כפתרון זמני, ראוי היה שיפעל לקידומו באופן מהיר בהרבה.

בהתיחסות נוספת, מאי 2017, מס' משרד התקשרות כי במאי 2017 קיבל מלא מקום שר התקשרות החלטה ולפיה שירותי הטלפונייה ייושם ממתכונת מכירה חוזרת החל מヨולי 2017 למשך שנה, וכי מועד אספקת שירותי הטלפונייה הסיטונאית בראשת ביק ידחה בשנה, עד לヨולי 2018. בהחלטה צוין כי "בכונת המשרד לבחון במהלך תקופה ההסדר את המצב התחרותי ומידתימוש תלויות האסדרה לאור ישות ההסדר, ובהתאם לכך תבחן אפשרות להאריכו או להפסיק להסדר קבוע", וכי המלצה בעניין שינוי תקופה ההסדר כאמור תועמד לשימוש ציבוררי טרם קבלת החלטה.



דוחית אספקתם של
שירותי הטלפונייה
הביאה לכך שספקיות
השירות לא יכולו
להציג במשרר תקופה
מומושכת סלי שירותים
המתחררים באלה של
בזק, הכוללים
טלפונייה קוית...,
והדבר גרם לפגיעה
בתחרויות, ולפיכך גם
באינטראס הציבורי

משרד מזכיר המדינה מעיר שדרות אספקתם של שירותי הטלפונייה הביאה לכך שספקיות השירות לא יכולו להציג במשרר תקופה ממושכת סלי שירותים המתחררים באלה של בזק, הכוללים טלפון קוית, אלא רק טלפון נופעלאת במודול של VOB (על גבי תשתיית האינטרנט), כאשר השירות הקוי נתפס כשירות איקוטי ממנה⁵³, והדבר גרם לפגיעה בתחרויות, ולפיכך גם באינטראס הציבורי.

תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות"

בינואר 2014 פרסם כאמור מנכ"ל משרד התקשורת דאו את החלטתו לבוגע לרשותה השירותים שבשלות התשתיות יהיו מחויבות להציג לספקיות השירות המבוקשות לרכיש שירותים סיטונאיים. בין היתר נכללו בהרישה שלושה שירותי שימוש בתשתיות פיזיות של בעלות התשתיות, שאוגדו בהמשך לתיק שירות אחד, כמפורט בתרשימים 10 להלן:

תרשימים 10: תכולת תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות"



* תשתיות פסיבית - רכיבי תשתיות שאינם משמשים בפועל להעברה אקטיבית של נתונים על ידי בעלת התשתיות.

גישה לתשתיות הפסיבית, שכירת סיב אפל ושכירת אורך גל אופטי נועדו לאפשר לספקיות השירות להשתמש בתשתיות הפיזיות של בעלות התשתיות, כדי לפחות תשתיות עצמאיות במקומות שבהם אין היכולת כלכלית לפritis רשות באופן עצמאי, ובכך להביא להגברת התחרות. שירות גישה לתשתיות פסיביות נמצא בראש סולם ההשקעות, והוא השלב האחרון לפני פritis שעת עצמאית לחלוון. שירותי שכירת סיב אפל ואורך גל נמצאים אף הם בשלב מתקדם של סולם ההשקעות. השימוש בשירותים אלו הוא ככל הניתן על אחד החסמים המרכזים בפריסת רשות עצמאית - הצורך בפיתוח חפירה יקרה, קבלת היתרדים ותיאום העבادات מול גורמים רבים. בנוסף על כך, שימוש בתשתיות הפיזיות של בעלות התשתיות מונע הפרעה לציבור הנגרמת מביצוע עבודות החפירה⁵⁴. ברישוי בעלות התשתיות נקבע שירותי השימוש בתשתיות הפיזיות יספקו החל מולי 2015.

ASPFAKT שירות גישה לתשתיות פסיביות - עקרונות ההדדיות

ככל, את השירותים הכלולים בפרויקט השוק הסיטונאי נדרשות בעלות התשתיות לספק לספקיות השירות, בהתאם לתנאים ולתעריפים הקבועים בתקנות, בתיקי השירות ובירישוּן של בעלות התשתיות - לפי העניין.

בשנת 2013, בעת שהתקיימו הדינומים בנוגע לרשותה השירותים שייכלו בשוק הסיטונאי, בוחן משרד התקשות את האפשרות שבשלוט התשתיות יספק גישה לתשתיות הפסיביות (גישה לגבים, לכנים וכו') לא ורק לספקות השירות, אלא גם זו לזו, באופן חד-

בפברואר 2014 פורסם משרד התקשות לשימוש את תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות". לתיק השירות צורף מסמך הנמקות לעניין הדדיות בין בעלות התשתיות באספקת שירות גישה לתשתיות פסיביות (להלן - מסמך ההזדמנות). במסמך הזדיע משרד התקשות שבכוונו לחיבר את בזק ואת הוט לתת זו לזו שירות גישה לתשתיות הפסיביות של כל אחת מהן, באופן הדדי. זאת, בין היתר, כדי לסייע לחברות בפריסת רשות עצמאית, תוך הגברת העילוות של משק התקשות, צמצום הצורך בעבודות הנדסה אזרחית והקטנת הפגיעה בתשתיות הקיימות. עוד צוין כי "הרגולטור אינו מעוניין בריבוי תשתיות אזרחית, אלא בפריסת רשותות התקשות עצמאיות ומאפשרות לכל מפעיל לניהל את התנועה בראשת באופן בלתי-תלוי, ככל שהוא מתיישב עם אילוצים אחרים. יתרה מכך, המשרד רואה חשיבות רבה בקידום יכולת להגשים לכל מקום ולכל דריש, כולל לאזורים מרוחקים, לספק שירות תוך קיום תחרות והרחבת מגוון הספקים העומדים לבחירת הלוקו ללא הפליה בין לקוחות באזוריים שונים".

בהתיחסותה של בזק לשימוש מאי 2014 נמסר כי היא מתנגדת להחלטת ההדדיות באופן האמור. בזק טענה כי החלטת ההדדיות נטולת הצדקה ונוטלת סמכות, כי היא בבחינת סטייה מה מדיניות שהטו ועדות גראנו וחייק, מסמך המדיניות, מתיקו

⁵⁴ צוין כי משרד התקשות ציין בהודעתו לתקשות מאוגוסט 2015 כי הוא סבור שלಹקמת תשתיות פסיבית כשלעצמה אין תרומה משמעותית לתחרות בתחום התקשות.

החוקיקה ומחלci השימוש שקדמו לשימוש זה, וכי החלטה תגרום לפגיעה שלא כדין בקניינה של בזק, בחופש העיסוק שלה ובשותון. בזק הוסיפה שהחלטת חובת ההדדיות לא תביא לשיפור התשתיות, אלא תפגע בתחרות, בחדשות ובסיפור השירות לצרכנים, ותביא לפגיעה בתשתיות בזק ולצמצום יכולתה של בזק להשקיע בה.

ב-6.10.14 פרסם משרד התקשרות את תיק השירות לשימוש משנה⁵⁵. משרד התקשרות ציין כי הוא שוקל להרחיב את ההסדר באופן שיחול גם על ספקיות שירות שפרשו תשתיות רלוונטיות, וכן באופן שיאפשר לאי.בי.סי לרכוש שירות גישה לתשתיות פיזית של בעלות התשתיות ושל ספקיות השירות האמורות. "יאת, חלק מהסתרת חסמים לכנית מתחילה שלישית בעל תשתיות" ובהתאם לטעמים להחלה ההדדיות שפורטו בשימוש הראשון⁵⁶. בתגובהה של בזק על השימוש המשני היא שבה והודיעה על התנגדותה להחלה עקרון ההדדיות.

באוקטובר 2014 פנו מרכז השלטון המקומי, פורום הערים העצמאיות ומרכז המועצות האזריות לשרי התקשרות, הפנים והמשפטים וכן לייעץ המשפטי לממשלה בנושא סמכויות בזק מכך חוק התקשרות. בין היתר נכתב בפניה כי יש לחיב את בזק לאפשר לחברות נוספות בתחום התקשרות ובכלל לנצל את תשתיותיה הישנות על ידי השחלת כל קווים נוספים בכנים קיימים, "על מנת להימנע מהקמה של תשתיות נוספות מותרות בתחום הקרקע על כל המשתמש מכך (פיתוח כבישים ומדרכות שלא לצורך)".

בינואר 2015 הודיע מנכ"ל משרד התקשרות Dao כי הוא החליט לאמץ את המלצותיו של הדר מקצועו במשרד בנוגע השימוש בתשתיות פיזיות, ולבזק את המ騰כנת הסופית של תיק השירות. תיקוני הרישון של בזק והוט צורפו להחלטה, ונקבע בהם שהשירות יספק החל מילדי 2015. עקרון ההדדיות לא נקבע בתיק השירות.

המנכ"ל Dao הסביר בהחלטתו כי בעוד שחוות בעלות התשתיות לספק את השירותים הסיטונאיים לספקיות השירות נקבעה זה מכבר בתקנות התקשרות וברישונות בעלות התשתיות, הרי שקבעה בנוגע חובת ההדדיות היא בבחינת "הchèלה ראשונה בנושא". מנכ"ל משרד התקשרות Dao ציין כי על אף הטעמים להחלה חובה ההדדיות, הרי שהכנסת פוארה בדצמבר 2014⁵⁷, ובתקופת מעבר הרשות מחויבת באיפוק בקבלת החלטות לגבי כל אותם עניינים שאין כורך וධיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו, ועל כן ראוי כי הchèלה המתילה לראשונה חובה הדדיות לא תתקבל על ידי ממשלה מעבר, והנושא יוכרע על ידי הממשלה הבאה.

ביוני 2015 נכנס כאמור מושל פילבר לתפקיד מנכ"ל משרד התקשרות. במהלך החודשים יוני-אוגוסט 2015 פנו הווט, אי.בי.סי ומרכז השלטון המקומי למנכ"ל הנכנס, בקשה שיפעל להשלמת הטיפול בהחלה עקרון ההדדיות. בימי 2016 שבה

⁵⁵ שימוש המתקיים בדרך כלל לאחר שימוש שבעקבותיו מטבחו שינוי מהותי בנושא שהועמד לשימוש.

⁵⁶ משרד התקשרות ציין כי הוא סבור שבעת זאת אין להחיל על אי.בי.סי את החובה לספק את השירות לגורמים אחרים.

⁵⁷ בתחילת דצמבר 2014 פוארה הכנסת התשע עשרה, והבחירה לכינס העשרים נקבעו ל-17.3.15.

אי.בי.סי והעלתה את בקשתה לבחן את נושא ההדדיות. מנכ"ל משרד התקשות מסר כי התקשות מטרת החלה בקי"ז 2015 לחתימת מנכ"ל משרד התקשות מסמכיו החלטה המגנים את חובת ההדדיות לצורך העברתם לשר התקשות, אך המנכ"ל קיבל החלטה שלא להחטם עליהם. הביקורת העלתה כי ההחלטה שלאקדם את נושא ההדדיות והגנטיקות לכך לא הובאו לידיות החברות הרלוונטיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשות בנובמבר 2016 כי ראוי היה להביא לידיות בעלות התשתיות באופן מסודר ומונמק את ההחלטה בנושא זה, לרבות את הסיבה לכך שהמנכ"ל החליט לסתות מהמגנטו שמשרד התקשות עצמו הודיע קודם לכן שבעוכנותו לישם. ללא קבלת ההחלטה ופירוט הגנטיקות לכך, נמנעה למעשה מעלות התשתיות האפשרות לתכנן באופן מיטבי את עסקיהם, והוא להן קושי להתמודד עם ההחלטה.

בולי 2016 מסרה היועצת המקצועית הבכירה למנכ"ל למשרד מבקר המדינה שבפועל משמעות החלטתו של עקרון ההדדיות היא שבעלויות התשתיות האחרות ישתמשו בתשתיות של בזק. היועצת הוסיפה כי עם כניסה לתקיך סבר המנכ"ל שיש להמשיך בישום המסדרים הקיימים בין החברות (האפשרות להוט להשתמש ברשות של בזק), וביקש ללמידה את הנושא ולבוחן כיצד ניתן להשתמש בהסדר ההדדיות כמנוף וכتمرץ להשקעה בתשתיות. עד נמסר כי בהמשך סבר המנכ"ל כי החלטת הדדיות עלולה לגרום לכך שההתקפות הטכנולוגיות בשוק הניכון תהייה תלויה אך ורק בחברת בזק, באופן "שירידיים" את בעלות התשתיות האחרות ולא יאיצ' את פריסת רשות הסיבים על דן. המנכ"ל ביקש לאפשר הדדיות רק במקרה שבו היא ממריצה השקעות נוספות על ידי בעלות התשתיות האחרות. היא הוסיפה עד כי עליה חשש שהדבר יביא לכך שלבזק לא יהיה תמרץ לשדרוג את התשתיות שלא לרשות סיבים אופטיים, מושום שמילא השדרוג לא יקנה לה יתרון ייחודי על פני מתחרותיה. היועצת המקצועית הבכירה למנכ"ל הוסיפה כי המנכ"ל ביקש לבחון את נושא הבלתיידיות שנינתה לאי.בי.סי בהקשר זה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשות בנובמבר 2016 שעוררן ההדדיות מאפשר בעלות תעשיית להשתמש ברכבים הפסיביים של בעלות התשתיות האחרות, ובאופן זה עלות פריסת התשתיות תקטן, והכדיות הכלכלית של ההשקעה תגדל. על כן לא ברורה הטענה ולפיה השימוש שיעשו בעלות תעשיית הפסיבית של בעלות תעשיית אחרות, ובהן בזק, יביא להאטה הפרישה דואקה ולא להאטה.

בתשובה משרד התקשות מדצמבר 2016 נמסר כי המנכ"ל ביקש למנוע מצב שבו הוא תשמש בתשתיות הפסיביות של בזק רק על מנת לחסוך בעלות ולא על מנת לעמוד בחובת הפרישה האוניברסלית הקבועה ברישינה, חובה שהיא אינה עומדת בה באופן מלא. המנכ"ל ביקש לגבות עם הוט מתווה שיאפשר לה שימוש בתשתיות הפסיביות של בזק, בכפוף להתחייבותה לביצוע השקעות ולשדרוג הרשות. אשר

להחלת עקרון החדיות על אי.בי.ס, נמסר כי המנכ"ל סבר כי השימוש בתשתיות הפסיביות של בזק לא ישמש כפתרון לבזקם המזים.

בתשובהה מפברואר 2017 מסרה בזק כי התעריפים הסיטונאים שנקבעו אינם מכסים את עליותיה, והם מעוררים חשש מפני קיפאון בפיתוח התשתיות. עד מסרה בזק כי "הטלת חובת החדיות, באופן שמוסיף עוד גורם שיוכל להשוך עלויות על חשבונה של בזק ולהפחית את התמורה שתוכל היא עצמה להשיא מתשתיות אלה, מגבירה חשש זה".

בולי 2016 הועברה להתייחסות משרד התקשורות טוית העוצות החלטה למשלה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2017 ו-2018⁵⁸, שאותה הcin משדר האוצר. בין היתר הוצע לתקן את חוק התקשות, באופן שתועגן בו חובת החדיות⁵⁹. לדברי הסביר להצעה צוין כי על מנת להרינע מהרשפות השיליות של קוים הדואפול על מגזר התקשות הנוכחי, על מנת לאפשר את המשך יישומה של הרפורמה בשוק הסיטוני באופן שבשלות רישון יפעלו, בין היתר, לפריסת רשות עצמאית, ועל מנת להביא להאצת הפיתוח והשדרוג של תשתיות סולאר, יש לעודד תחרות בתחום תשתיות התקשות על ידי הסרת החסמים להקמת תשתיות נוספות. בין היתר יש לאפשר שימוש נרחב בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתיות הקיימות.

כמו כן צוין כי אין היכנות כלכלית, סביבתית ואף הנדסית-תכנונית לביצוע חפירות בהיקף של אלפי קילומטרים ברוחבי ישראל. צוין כי החלטת החדיות לאפשר שימוש מיטבי בתשתיות החפוות הקיימות לשם שדרוג תשתיות התקשות ולפתיחה התחרות בשוק. הודגש כי "שירותי גישה לתשתיות פסיבית אינם באים להחליף את הקמתה של רשות תשתיות כלל הארץ... אלא מסוים בפריסה של רשות עצמאית, תוך הגברת העילות של משק התקשות, מצומצם הצורך בעבודות הנדסה אזרחיות והקטנת הפגיעה בתשתיות הקיימות. בנוסף, לחפירת תשתיות פסיבית נוספת ישנו היבטים שליליים בהיבטי איכות סביבה, תכנון וכן כדוריות כלכלית משקית. הרגולטורים אינם מעוניינים בריבו תשתיות אזרחיות (פסיביות) אלא בפריסת תשתיות התקשות עצמאיות המאפשרת לכל מפעיל לנוהל את התנועה ברשות באופן בלתי תלוי".

בולי 2016 הודיע מנכ"ל משרד התקשות למונזה על התקציבים שlify שמסר לנציגי אגף התקציבים בעבר, משרד התקשות מתנגד להצעת ההחלטה בנושא הגישה לתשתיות הפסיביות.

באוגוסט 2016 אישרה הממשלה את תקציב המדינה והתקציב הכלכלית לשנים 2017 ו-2018. בין היתר אישרה הממשלה את תיקון חוק התקשות במתווה שהציע משרד האוצר.

בתשובה משרד התקשות מדצמבר 2016 מסר המנכ"ל כי השימוש המקורי שקדם משרד התקשות, וכן הסעיף שקדם משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים, "נתנו 'הטבה' זו (שווייה כמאות מיליון ש"ח), את לא דרישת רגולטורית לצידה". המנכ"ל הוסיף כי בעקבות החלטה חשבה משופר שקיים המשרד עם הווט המליצה הוועדה המייעצת לעניין הפרישה האוניברסלית כי השלמת הפרישה תידחה בשנה, וכי במהלך שנה זו תגובש מתוכנת ליישום חובת האוניברסליות על ידי הווט, אשר

58. למעט בנוגע לתשתיות המונחת על רשות החשמל (תשתיות שפורה אי.בי.ס).



**זה ארבע שנים
מציה על שולחן
משרד התקשרות
סוגיות ההדדיות
בשימוש בתשתיות
הפסיביות בין בעלות
התשתיות. רק
לאחרונה הוסדר
הנושא**

תכלול מתווה לישום החובה לרבות סוג הטכנולוגיה ומועדים להשלמת הפרישה. צוין כי במהלך שנת הדחיה "המשרד מצה את תהליך האסדרה האמור, שבין היתר כולל אפשרות גישה לתשתיות הפסיבית של בזק במקביל לחובות הפרישה האוניברסלית של רשות הסיבים".

בתשובה אגף התקצבים מדצמבר 2016 נמסר כי שיתוף בתשתיות תקשורת פסיביות הוא אחד הצעדים המשמעותיים ביותר לעידוד התחרות במגזר התשתיות הנוכחית בפרט ובשוק התקשרות בכלל, וכי צפוי שצעד זה ייאץ את ההשקשה בפריסתן של תשויות תקשורת מתקדמות, בשל העובדה שהshitופי בתשתיות האmortיז חוכר מן ומשאים ניכרים. צוין כי שימוש בתשתיות פסיביות הוא פתרון מקובל במדינתות שונות בעולם להאצת פרישה של תשויות תקשורת מתקדמות. התיקון שקדם משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים נועד לפחות את התחרות בשוק ולהאיץ השקשה בתשתיות. תיקון החוק נועד לסייע למאמצים לקדם של השוק הטיסטוני ושל השימוש בתשתיות פסיביות, על ידי חובות שיתוף התשתיות הפסיביות במדרגה חיקתית נורמטטיבית גוברה יותר, תוך אמירה מפורשת שהפרישה תתאפשר לכל שימוש שהוא. תיקון זה מאותת לשוק התקשרות ולמשך בכללו Ci המדינה רואה בשיתוף בתשתיות פסיביות בתחום התקשרות עיקרנו מנהה, וכי אין כל כוונה לחברות התקשרות ייחרו וייחזו צינורות תשויות פסיביות בכל רחבי הארץ, אלא שהן ישקיעו מאמצים בהנחת תשויות תקשורת אקטיביות מתקדמות.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר משרד התקשרות כי ההתנגדות היהת לעצם קביעה הсадר בחקירה, ולנטילת הסמכות המקנית לשער התקשרות בנושא זה. עוד נמסר כי ההתנגדות לא הייתה למנגנון עצמו, אלא לתנאים ולסעיפים ספציפיים שקדם משרד האוצר. עוד נמסר כי אישור הממשלה היה כפוף לטיסכום התקציבי בין משרד התקשרות לאגף התקצבים מאוגוסט 2016, וכן נקבע בין היתר כי הסעיפים בחוק ההסדרים בנושא זה יקודמו בתיאום בין משרד התקשרות למשרד האוצר.

בדצמבר 2016 הושלמו הליכי החקירה. נקבע כי עקרון ההדדיות יחול מאוקטובר 2017 (ובنוגע לאי.בי.ס.⁵⁹ החל מינואר 2017), וכי הتعريف بعد השימוש בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתיות בין לבין עצמן יקבע על ידי שר התקשרות, בהסכמה שר האוצר.

בהתיחסות נוספת של משרד התקשרות, מינואר 2017, נמסר כי החלט עקרון ההדדיות באוקטובר 2017 (את להבדיל מהנוסח המקורי שהוגש) מאפשר למשרד לקיים שימוש בנושא ולקבוע תנאים לישומו.

מהמתואר עולה כי זה ארבע שנים מציה על שולחן משרד התקשרות סוגיות ההדדיות בשימוש בתשתיות הפסיביות בין בעלות התשתיות. רק לאחרונה הוסדר לבסוף הנושא.

⁵⁹ ההדדיות לא הוחלה על התשתיות של אי.בי.ס., אך נקבע כי היא תוכל להשתמש בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתיות האחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח ההתמכחות של הליכי הסדרת נושא החדדיות, על משרד התקשרות להשלים את התשתיות הרגולטוריות הנדרשת לישום התקין לחוק, באופן שיבתיו שניתן יהיה לשימושו במועד שנקבע בחוק.

הتنנית השימוש בתשתיות הפיזיות של בעלת תשתיות בזרות הלקוח

בשנת 2014 פורסם כאמור לשימוש TICK השירות "תשתיות פיזיות". בהתייחסות לשימוש התבקש משרד התקשרות, בין היתר, להבהיר כי לא ניתן לשימוש בשירות סיב אפל לאספקת שירותים בגין העסקי או עבור רשות הלבנה, קישור בין מתקנים של ספק השירות וכו'". באוקטובר 2014, לאחר שימוש התקשרות בבחן את ההתייחסויות שהתקבלו לשימוש, הווא דחה את הטענה.

בולי 2015 הונתה אחת מספקיות השירות לבזק כמה בקשר לשימוש בתשתיות פסיבות של בזק, במסגרת יישום TICK השירות. באוגוסט 2015 מסרה בזק למשרד התקשרות שספקית השירות מבקשת להשתמש בתשתיות הפיסיות לצורכי גישה לאתר הרטן⁶⁰, ולא לצורך מתן שירות למשתמשי קצה בשוק התקשרות הנוכחית, ועל כן דחתה את בקשה זו.

במשך אותו חודש התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד התקשרות, ובו השתתפו נציגי בזק. בהתייחס לבקשת אלה מסר המנכ"ל שהמטרה של המשרד ושל TICK השירות היא לעודד הקמת רשתות ולא להעביר הכנסות בין חברות, וכי אין בכונת המשרד לסייע בפעולות שיגרמו לנזון של הרשותות. המנכ"ל הוסיף כי כל עוז TICK השירות בתוקף, בזק מחויבת לעמוד בו, וכי אם המשרד יגיע לכל מסקנה שיישום TICK פוגע במטרת-העל של המשרד - המשרד ישקל לתקן.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2015 התקיימו תכניות בין סמאנ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד התקשרות לבזק. בזק צינה כי לעומת מתחם אפסורות לספקית השירות להשתמש ב TICK השירות לצורך חיבור לאתר הרטן חורג מגדר התקנות, מתיק השירות ומתקליות רפורמת השוק הסיטונאי, שענינה תקשורת נייחת, ועל כן אין מקום לחיבור לספק. בזק הוסיף שלחויבה לספק את השירות בתעריף סיטונאי אין כל הצדקה, משומ שאין בהמנות שקיבלה תעללת לפיתוח התשתיות הנייחת. על כן, לא ניתן להצדיק את הטענה של החברה. אך השיב סמאנ"ל בכיר פיקוח ואכיפה שבמסגרת השירותים ל TICK השירות, נדרש המשרד לנשא והבהיר כי הוא "אינו רואה לנכון להגביל את השימוש שהספק עשו בסיב אופטי, והוא לנכון לאפשר לו להשתמש בסיב אופטי לכל ישות". הוא הוסיף כי תכילת האסדרה של השוק הסיטונאי היא להתגבר על החסמים שבפרישת תקשורת עצמאית, המיצרים מונופול טבעי בתחום התשתיות הנייחות, וכי השירותים הסיטונאים הכספיים מאפשרים לספקיות השירות להשלים מקטני רשות במקומות שבהם אין עברון היתכנות כלכלית לפרישת רשות באופן עצמאי.

⁶⁰ קבוצת תקשורת הפעלת ככמה ענפים בשוק התקשרות, ובهم טלפון ניידת, והוא אינה מחויבת בהפרדה תפעולית בין ענפי התקשרות השונים שהוא עוסק בהם.

סמכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה ציין שקיים של התשתית אף יפחית את החסמים להרחבנה נוספת, כיוון שהוא תאפשר הרחבנה מהירה נוספת ליעדים נוספים בקרבת הרשות הפלורט, וכי פעילות הרט"ן תמן בחלקה את עלויות התשתיות המודרשת להגעה לאתרים אלה. הוא הוסיף שלשרות תועלות נוספת, דוגמת הגברת הייעול של משק התקשות, מצומצם הצורך בעבודות הנדסיות והקטנת הפגיעה בתשתיות קיימות, וכי מהיבטים אלה - מטרות השימוש בטיק השירות אין רלוונטיות. סמכ"ל פיקוח ואכיפה סיכם את מכתבו וקבע כי "תיק השירות אינו מגביל שימושים כגון אלו" שספקית השירות בקשה, והורה לבזק לפחות למימוש תיק השירות.

במשך אותו החדש פנתה בזק למנכ"ל וציינה כי השירות הסיטונאי "שימוש בתשתיות פיזיות" לא ניתן למפעלי רט"ן לצרכים עצמאיים, אלא למפעלי מפ"א (مפעלים פנים-ארציים) עבור משתמשי קצה. בזק הוסיף כי לא ניתן לשנות את המדייניות ולהרחיב את השירותים הסיטונאיים שעליה לספק באמצעות פרשנות, באופן הפוגע בקניינה. בזק צינה שמתוך השירות הסיטונאי למפעלי רט"ן - במישרין או בעקיפין, מעולם לא היה על הפרק, וכי ישם הזרננות מקענע את הצדיק לשירות הסיטונאי, והוא מצדד בסתרה למדייניות ולפיה יש לפתח תמריצים שייעדו את החברה להשקיע בתשתיות.

בדצמבר 2015 ביקר מנכ"ל משרד התקשות מהלשכה המשפטית של משרד התקשות לחוות את עדמתה בשאלת אם בהתאם לאסדרת השוק הסיטונאי, חובה בעלת תשתיות לספק שירות שימוש בתשתיות פיזיות לספקית השירות מונתנית בזוהות הלוקוח של ספקית השירות. בחוות דעת מפברואר 2016 סקרה הלשכה המשפטית במשרד התקשות את המסדר הנורומיubi שבסיס TICK השירות ואת מטרותיו. כתבי חוות הדעת ציינו כי חוות הדעת גובשה לאחר קבלת התייחסויות בנושאים מאגר כלכלה ומאגר הנדסה ורישיון. כמו כן הם קבעו כי על פי האסדרה ותכליתה, חובה בעלת תשתיות באספקת השירות לספקית השירות אינה מונתנית בכך שיש לספקית השירות לocket, ומילא בעת קיומו של loket, אינה מונתנית בזוהות loket. בהתאם לכך, זמניות ספקית השירות לספקית השירות שימוש בתשתיות הפיזיות עלות בקנה אחד עם הוראות TICK התקשות, עם תקנות השימוש, עם רישיונה של בזק ועם הוראות TICK השירות, וזאת ללא תלות בזוהות loket של בעלת הרישיון.

באפריל 2016 כתב מנכ"ל המשרד לסממכ"ל פיקוח ואכיפה כי חוות הדעת שהכינה הלשכה המשפטית עולה שתיק השירות התכוון לאפשר לספקית השירות לעשות שימוש "עצמי" בתשתיות הפיזיות, זאת חלק מינויו ושולי מן ההשקעה שיבצעו חברות. המנכ"ל מסר שהוא מבקש לבחון תוספת להסדר, באופן "שיגרום לחברות להשקיע בתשתיות ולא לנצל את ההסדר להזלת עלויות עבור עצמן בתפעול בלבד".

במאי 2016 ערך סמכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה את המנכ"ל בקשר לשפיקות השירות מסרו לבזק הזרננות רבות לתשתיות פיזית, רבות מהן אפשרויות לביצוע, אך הנושא אינו מתקדם בשל סוגיה עקרונית - דרישת בזק מספקיות השירות להתחייב שלא להשתמש בתשתיות לתשתיות סלולר וסירובן להתחייב לכך.

ביוני 2016 התקיימה פגישה בראשות מנכ"ל משרד התקשות, בהשתפות נציגי בזק. המנכ"ל מסר לנציגי בזק כי לא יכולו להנתנו תנאים לעניין השימוש בטיק



**משרד התקשורת
הבחירה לבזק כמו
פעמים כי עליה
לספק את השירות
הכלול בתיק השירות
"שימוש בתשתיות
פיזיות" בלבד התניה
בדבר השימוש
המותר. עם זאת, הוא
מנע מלנקוט פעולות
משמעות שיבתו את
ישומו**

השירות. מנכ"לית בזק מסרה כי בידי בזק חוות דעת משפטית הקובעת כי תיק השירות נועד לצורכי רשות נייחת בלבד. בעקבות כך, ב-7.7.16 שלחו בא כוחה של בזק למשרד התקשורת חוות דעת ולפיה שימוש בתשתיות הפיזיות של בזק לצורך אספקת שירותים רט"ן אינו קיים בתיק השירות ובתקנות ואינו אפשרי על פיהם, וכי הרחבת התקנות ותיק השירות באופן שיאפשר שימוש כאמור תפגע קשות ולא כדין בזכותו החוקתי לנוין.

ב-11.7.16 פנה מנכ"ל משרד התקשורת למנכ"לית בזק וצין כי פרט לכמה עדכונים שבוצעו בתיק השירות (שאינם גנעים לעניין זה) **"הasdrrah בתיק הפסיבי בעינה עמדת"** ועל חברה בזק ליישמה באופן מיידי ומבליל להנתנות תנאים לאספקת השירות לספקיות" (ההדגשה המקורי). ב-14.7.16 השיב על כך בא כוחה של בזק כי בזק ערוכה זה תקופה ארוכה לספק את השירות, ואף אישרה عشرות שהוגשו לה, ועל כן היא מישמת את האסדרה שנקבעה בתיק השירות. בא כוחה של בזק שב והבחירה כי לפי עמדת בזק, תקנות התקשורת ותיק השירות "קובעים שירותים שהוקו הסיטונאי מיעדים אך ורק לשוק הנិח ולא לשימוש אחר כלשהו בתשתיות הפיזיות של החברה, שכאמו במכבתנו הנ"ל, חורג מהוראותם של תיק השירות ושל התקנות".

באוגוסט 2016 השיב המנכ"ל למכתו של בא כוחה של בזק וצין כי קביעת בזק ולפיה "שימוש בתשתיות פיזיות" לקשרו מתקנים של ספק השירות חוגגת מתיק השירות **אינה נכונה**" (ההדגשה המקורי). המנכ"ל הוסיף כי שימוש כאמור עצמה עללה בקנה אחד עם מטרות אסדרת השוק הסיטונאי ובראשם התגברות על חסמים בפריסת רשת תקשורת עצמאית, המיצרים מונופול טבעי בתחום התשתיות הנិיחות. המנכ"ל הדגיש כי על בזק לישם לאלאר את האסדרה שנקבעה בתיק השירות, וזאת בלי להנתנות תנאים לאספקות השירות בגין לאופי השימוש בשירותי הגישה לתשתיות הפיזיות.

נכון לאוקטובר 2016 המחלוקת האמורה טרם יושבה, ותיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" עדין לא יושם.

מהאמור עולה כי תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" נכנס לתיקוño ב-31.7.15. במשך למשך משנה השנה ספקיות השירות לבזק הזמינות רבות אך אלה לא קודמו, בין היתר לנוכח דרישתה של בזק מספקיות השירות להתחייב שלא להשתמש בתיק השירות עבורה אתרי רט"ן, ובנוכח סירוב ספקיות השירות להתחייב לכך. גורמי המקצועוñ במשרד התקשורת הבתוñו כי מהבחןמה המשפטית השימושים שמקשוñ ספקיות השירות מותרים; כי הרצינול העומד בסיס התיק נועד לאפשר גם את השימושים האמורים; וכי גם שימושים אלה יסייעו בפריסת התשתיות. משרד התקשורת הבתוñ לבזק כמה פעמים כי עליה לספק את השירות ללא ההtnיה האמורה. עם זאת, הוא נמנע מלנקוט פעולות ממשיות שיבתו את יישום תיק השירות. משרד מבקם המדינה מעיר כי התנהלות משרד התקשורת אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור המופקד על האינטראס הציבורי.

בנובמבר 2016 העיר משרד מקרקם המדינה למשרד התקשרות כי בין היתר העיכוב במתן החניחה הביא לכך שנכון לאותו המועד תיק השירות "שימוש בתשתיות הפיזיות" טרם מומש⁶¹.

במהלך אותו החודש הדיע מנכ"ל משרד התקשרות לבזק כי עדמת המשרד - ולפיה אספקת שירות גישה לתשתיות פסיבית אינה מותנית באופן השימוש שתעשה ספקית השירות - הובירה לבזק פעמים רבות. המנכ"ל הורה לבזק לספק את שירותי הגישה לתשתיות הפיזיות באופן מיידי. המנכ"ל הוסיף כי המשרד יהיה נכון לשקלול את הצורך באסדרה פרטנית במקרים ייחודיים.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר משרד התקשרות כי הוא עוקב מקרוב אחר אופן יישום תיק השירות. עוד מסר כי מבדיקה שקיים עולה כי החזנות שב עבר נדח בשל הדרישה של בזק ולפיה ספיקות השירות ותחייבו להשתמש בתיק השירות לצורכי רשות נייחת בלבד - נמצאות בתחום טיפול ולא נדח כבעבר, וכי אף הוחל לישם בפועל שירותים מתוך תיק השירות. המשרד הוסיף כי הוא סבור שענינו זה נעשה על רקע החלטות שקיבל בעניין.

בפברואר 2017 מסרה בזק למשרד מקרקם המדינה כי הייתה ערוכה לאספקת השירות במועד שנקבע, ואף השcueה בכר מאמצים ומשאים רבים. לדבריה, ספיקות השירות ביקשו להשתמש בשירות האמור בעיקר לצורך מתן שירות רט"ן, והדבר נגד את תכלית השוק הסיטונאי ופגע בקניינה. הרחבה הוראות התקנות ותיק השירות באופן זה "חווגת מתחומה של הסמכות לכפות על בזק שירות סיטונאי, היא סותרת את תכליתיתה של רפורמת השוק הסיטונאי והוא גם בלתי מידית בעיל". הרחבה זו אף סותה מעקרונות האסדרה הבינלאומיים המקובלים. עם זאת בזק ציינה כי משחרריע משרד התקשרות בנובמבר 2016 כי עליה להימנע מלהשתמש בתשתיות מתן השירות בכר שספקיות יתחייבו להימנע מלהשתמש בתשתיות הפיזיות לצורך קידום פעילות הרט"ן, היא מספקת את השירות גם לצורך זה.

מחלוקת בנוגע למחירים סיטונאיים לעבודות שMahon לא נקבע

התשלומים המרביים שהשאית בזק לדריש מספיקות השירות נקבעו בתקנות התקשרות. בתיק השירות שימוש בתשתיות פיזיות נקבעו כמה הוראות הנוגעות לתשלום, לרבות איסור לגבות תשלום עבור שירותים מסוימים.

בשל דרישות גורמי הביטחון, תיק השירות עוכן באופן שנכילה בו דרישת מבעלות התשתיות לבצע כמה עבודות אשר בתיק השירות המקורי לא נקבע כי בזק נדרש לבצע. על כן, מחירן של עבודות אלה לא נקבע בתקנות השירות. עם זאת נקבע, הן בתיק השירות והן בנספח הביטחון, כי בעלת התשתיות תבצע את העבודות עבור

61 בספטמבר 2016 הגיעו כאמור סלקום ופרטנר לתיבעה נגד בזק, בגין היתר בנסיבות השימוש המותר בתיק השירות. נכון ליוני 2017, ההליך עדין תקין וועמד. הביקורת אינה מתכוונת להזכיר במחלקות התיירות ועמדות בהליך המשפטי, אלא מתמקדת באופן התנהלותו של משרד התקשרות וטיפולו בסוגיות אלה.

ספקיות השירות באופן שוווני לביצוע עבודות דומות עבור עצמה. ספקיות השירות טענו לפני משרד התקשרות כי יש מקרים בהם בזק דורשת תשלום עבור ביצוע עבודות במקרים שתיק השירות אסור לגבות תמורה תשולם, וכי במקרים אחרים - המחייבים שהוא דורך שירות עבור ביצוע גבוהים. בזק מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 כי ככלותה לקבלת תשלום אינה מוטלת בספק, וכי הטעיפים שדרשו הם אלה שאותם היא גובה מלוקחותיה העסקיים بعد עבודות דומות⁶².

יש חשש שהמחלוקה המסתמנת בין בעלות התשתיית לבין ספקיות השירות בדבר תעריפיהן של הבדיקות הנוספות תביא לעיכוב במימוש הՁמנות ובפריסת הרשות על ידיהן. לפיכך ראוי למשרד התקשרות ימפה את העבודות שהתווסףו לבעלות התשתיית בנספח הבתיחן ובחן את הצורך בקביעת תעריפיהן (או בבדיקה סבירותם), זאת כדי להימנע מעיכוב נוסף במימוש תיק השירות.

בתשובה משרד התקשרות מדצמבר 2016 נמסר כי עם עדכון תיק השירות קבעה בזק מהירון של שירותים נלוויים ותהליכי העבודה מוצעים. מיד לאחר מכן המשרד בבחינת הצעה, הן מבחינת סבירות המהירון והן מבחינת תהליכי העבודה. במהלך העבודה ניסו בזק ואחת מספקיות השירות להגיא להבנות ביניהן. משהודיעו ספקית השירות כי המגנים לא צלחו, חידש המשרד את העבודה המקצועית, והוא צפי לפרסום שימושו בשבועות הקרובים. עד נמסר כי המנכ"ל מייחס חשיבות לקידום התשתיות הפטיסיות, ועל כן קבע כי יש להוציא את השימוש בהקדם. משרד התקשרות הוסיף כי העירון המנחה אותו הוא אסדרה ברמת המקרו ולא ברמת המיקרו, מתוך כוונה שהחברות והשוקים יסדרו בעצמם את הפרטיהם, ללא מעורבות הרגולטור, ורק אם הדבר לא יצליח - ידרש המשרד לסוגיות השונות.

משרד מבקר המדינה עיר למשרד התקשרות כי לנוכח העובדה שתיק השירות נכנס לתוקף ביולי 2015 וחולו עיכובים משמעותיים בישומו, ולנוכח הצהרתו כי הוא מייחס חשיבות לקידומו, ראוי למשרד התקשרות יעקוב מקרוב אחר אופן יישומו, וידרש ללא דיוחו למחלקות אשר עלולות להביא לדחיה נוספת בישומו.



תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" הוא נזכר מרכזי בIFORMת השוק הסיטונאי, ויישומו נועד לאפשר לספקיות השירות להתגבר על חסמים הנוגעים לפריסת רשות עצמאית, ובهم צורך ב买车ם עבורות חפירה יקרות, שתלהילר קבלת האישורים לביצוע עשוי להיות ארוך ומסורבל. יישומו של תיק השירות האמור צפוי להביא להגברת התחרות, ולהניב תועלות משמעותית לאזרחי המדינה.



**תיק השירות "שימוש
בתשתיות פיזיות"
נכנס לתוקף בסוף
יולי 2015, אולם נכון
ליוני 2017 הוא נמצא
בשלבי יישום
ראשוניים**

תיק השירות נכנס לתוקף בסוף יולי 2015, אולם נכון ליוני 2017 הוא נמצא בשלבי יישום ראשוניים.

אחת הסיבות לאי-ימוש תיק השירות במשך תקופה מסוימת הייתה תנאי שקבעה בזק בנוגע לשימושים המותרים בשירותים המספקם מכוח תיק השירות. המשרד הבHIR לבזק כמה פעמים כי קביעת תנאי כאמור אסור, אך מנע מלנקוט פעולות ממשיות על מנת לאכוף עליה את יישומו של תיק השירות. התנהלות משרד התקשרות בנושא זה מעידה על חולשה רגולטורית ואינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור האמון על האינטראס הציבור.

על משרד התקשרות לפעול לכך שהמחלוקה שהתגלעה, בנוגע למחרירים בגין העבודות הנוספות שהותלו על בעלות התשתיות לבצע נספח הביטחון, לא תביא גם היא לעיכוב נוסף במימוש תיק השירות.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר כי ההתקנה המתחשפת של בעלת התשתיות וספקיות השירות מלבדת שלא מן הנמנע כי יתגלו מחלוקות נוספות ביןין לבין לימוש תיק השירות, שלא ישבו בכוחות עצמו, והדבר יביא לעיכוב ביישומו של תיק. על מנת שמחלוקות אלה לא יביאו לעיכובים נוספים שיפגעו באינטראס הציבור, הרי שגם הן יתעוררו משרד התקשרות נדרש לבחון אותן בהקדם האפשרי, להכריע בעניין ללא דיחוי ולהבטיח שהחברות יפעלו בהתאם להכרעתו.

קביעת תעריפים לשירותים סיטונאיים על גבי רשות הוט

בוחלת מנכ"ל משרד התקשורות דואז מינואר 2014 נקבעה רשות השירותים הסיטונאיים שבעלויות התשתיית יהוו מחויבות להציג לספקיות שירות המבוקשות לרכוש שירותי סיטונאיים. בדומה לבזק, הוט חובה לספק את כל השירותים⁶³.

בנובמבר 2014 הותקנו כאמור תקנות התקשורות. בתקנות נקבעה חובתן של בעליות התשתיית לספק את השירותים הסיטונאיים. נקבע כי יכול באספקת השירותים בשנת 2015⁶⁴. בעקבות קר, בנובמבר 2014, מועד התקנת התקנות, בוצע תיקון ברישויון של בזק והוט, באופן שהוספו לרישיון השירותים הסיטונאיים שייהי עליה להציג בעtid לספקיות השירות, ובכללו זה צוין שמתוכנת השירותים תהיה בהתאם לתקין שירות שיקבע המשרד ברישיונות של בעליות התשתיית⁶⁵.

במסגר מדיניות המשרד משנת 2012 נקבע כאמור כי תינתן לבעליות התשתיית האפשרות להעמיד הצעת מדר' לאספקת השירות, הכוללת תעריפים ותנאים המקובלים על ספקיות השירות. שלא הושגו הסכומות, נדרש המשרד לקבוע את תעריפי השירותים. שיטת התמחור שנבחרה היא שיטה המבוססת על עלות. לבעליות התשתיית רשותות תקשורת המבוססת על טכנולוגיה שונה בעלת מבנה הפעלה שונה, וכפועיל יצא מכך - עלות שונה. על כן היה צורך בביצוע תmachור נפרד לכל אחת מעלות התשתיית. לצורך קביעת תעריפי השירותים הסיטונאיים שימכוו לספקיות השירות התקשורות אמרו משרד התקשורות עם חברת ייעוץ בין-לאומית. חברת הייעוץ הכינה מודל כלכלי לתmachור השירותים ברשות בזק.

בתקנות מנובמבר 2014 נקבעו תעריפים המרביים שבזק רשאית לגבות עבור אספקת השירותים הסיטונאיים. בתקנות לא נקבעו תעריפים מרביים לשירותים הסיטונאיים ברשות הוט⁶⁶. לקרה המודיע שבו היה על הוט להתחיל לספק שירותים אלה לספקיות השירות, פרטמה הוט את תעריפה.

63 בשל מבנה הרשות של הוט, נקבע כי היא לא תחייב באספקת שירות ה-BSA - מתן אפשרות לספקית השירות להציג ארון התקשורות ליד ארון התקשורות (ארון הסעף השכוני) של בעליות התשתיית ולתת שירותים למנייה באמצעות ארון התקשורות שלו.

64 לפירוט ראו לעיל בפרק על התשתיית הרגולטורית להקמת השוק הסיטונאי.

65 באותו המועד נקבעו תיקי שירות לשניים מהשירותים - שירות ה-BSA ושירות הטלפונייה הסיטונאית (ראו לעיל).

66 ביוני 2016 פרסם אמרו משרד התקשורות שימוש בעוגע לתעריפי השירותים הסיטונאיים ברשות הוט. עד שמשרד התקשורות קבע מחירים מרביים (ראו להלן), יכול ספקיות השירות לרכוש את השירותים הסיטונאיים מהוות בהתאם לתעריפים שהוא קבעה.

בירור שביצע משרד מקרקם המדינה במרץ ובמאי 2016 העלה כי משרד התקשות סבר כי לא עמדו לרשותו די משאבים כדי להתמודד עם החלט השוק הסיטונאי על הוט بد בבד עם החלטו על בזק, וכי הוא יצא מנוקודת הנחיה שהוט תבחן את מחיריה על מנת לעמוד בתחרות. על כן הוחלט לפעול באופן מדויק, כך שתוначה יקבעו התעריפים המרביים שתגבה בזק, ובמה שixer - אלה שתגבה הוט.

בdomה לכך, בתשובה המדינה מרץ 2015 לבג"ץ 8976/14 הבהיר כי "חובה אספקת השירותים הסיטונאים חלה גם על הוט תחת האסדרה של השוק הסיטונאי. האבחנה המרכזית בעת הנוכחית בין העותרת [בזק] לבין הוט היא דרגת הפיקוח התעריפי החלה על הוט بعد אספקת השירותים הסיטונאים על-ידי, המוגבלת לדרישת תשלום סביר, בעוד שהעותרת מחויבת בתעריף מירבי שנקבע". המדינה הבירה כי "בבאו לקבוע את הרוגלוציה הנוכחית, על הרגולטור להתחשב במבנה השוק ולקבוע את מדיניותו בהתאם... כיוון שבק מהווים יותר מ-60% משוק האינטרנט הנוכחי, קבוע הרגולטור מחייב את הרגולטור הקטן יותר, הסתפק הרגולטור בשלב זה בחובת סבירות בלבד. אין בכך 'אפשר' אלא התאמת האסדרה למבנה השוק".

עד ציינה המדינה בתשובה מרץ 2015 לבג"ץ כי להוט דרגת חופש מוגבלת בנוגע לתשלומים بعد שירות השוק הסיטוני, שכן ברורו שתעריפי העותרת ממשמשים עוגן ונקודת ייחוס לתעריפי הוט, וכי מתקיים הליך בירור מול הוט בנוגע לתעריפים שפורסמה بعد שירות-h-BSA. צוין כי באפריל 2017 מסר משרד התקשות למשרד מקרקם המדינה כי לפי עמדתו "מצדק כי דרגת הפיקוח התעריפי על הוט, כשחקנו קטן יותר בשוק התשתיות הנוכחי, תהיה נמוכה מזו שנקבעה עבור בזק, וכך ניתן היה להציג לתעריפים באופן עצמאי, כאשר המשרד הניח כי התעריפים שנקבעו עבור בזק יהיו חזק לתעריפים שתציג הוט. משנהה זו התבDATAה פעיל המשרד לקביעת התעריפים וזאת במסגרת הליך שימוש מסודר".

בינואר 2016 פרסם משרד התקשות שימוש לקבעת תעריף מרבי גם بعد שירותים סיטונאים בראשות הוט. בשימוש נכתב כי בחודשים שקדמו לפרסומו בchner הדרגים המڪוצועים במשרד, בסיוווח חברת הייעוץ, את התעריפים שפורסמה הוט. הבדיקה העלתה כי תעריפי שירות-h-BSA שפורסמה הוט אינם סבירים. על כן המליץ הדרג המڪוצעי לקבוע תעריפים מרביים, ולצורך כך הסתייע המשרד בחברת הייעוץ, שהכינה מודל עלויות עבור מרכיבי הרשות של הוט, כפי שעשתה בעבר הרשות של בזק. בהתבסס על מודל זה גובשו המלצות בדבר קביעת תעריף מרבי לשירות-h-BSA בראשות הוט. בשימוש פורסמו התעריפים שימוש משרד התקשות שוקל לקבע התקנות בנוגע לשירותים שונים.

עוד צוין בשימוש כי הדרג המڪוצעי במשרד התקשות סבור שנគן לקבע תעריפים מרביים זהים לתעריפים של שירותagi הגישה לתשתיות פיזיות בראשות הוט וברשת בזק, דבר העולה בקנה אחד עם התעריפים שקבעה הוט. נוסף על כך צוין כי התעריפים

ספרסהה הוט לשירות הטלפונייה סבירים, וכי הדרג המקצועי סביר שלא נדרש לקבוע בתקנות תעריף עבור שירות זה.

בהתודעה נלוית לשימוש שפרסם משרד התקשרות בינואר 2016 הוא ציין כי עד כה רקוחות שבחרו לעבור לשוק הסיטונאי בשירות-h BSA למשה יכלו לעשות זאת על גבי רשות בזק בלבד, ואת מכיוון שהתעריפים שהציגה חברת הוט למתחרות היו גבוהים ולא אפשרו לחברות להציג אותם למנייןן בעלות סבירה. לדברי משרד התקשרות "מצב זה גרם לכך, שעד כה נמנע מלהקוחות חברת הוט ליהנות מירידת המחרירים שרבניה רפורמת השוק הסיטונאי (אלא אם יותר על שירותיו הטריפל של הוט)". משרד התקשרות ציין כי נכון זאת הוא הפיז שימוש שיחק את רפורמת השוק הסיטונאי ואפשר לספקיות השירות לבחור בין בעלות התשתיות, באופן שיאפשר את התחרותיות ויאפשר לצרכנים לרכוש במחרירים נוחים גם את השירותים הנחוצים על גבי תשתיות חברת הוט. באפריל 2016 הגישה הוט את התיחסותה לשימוש, ובמהלך אף הזמןה להציג את טענותיה בעלפה. בהמשך ביקשה הוט שיטקיים גם שימוש משלים.

במהלך שנת 2016 בחרן משרד התקשרות את התאמת תיקי השירות לרשות הוט מבחינה הנדסית-טכנולוגית, ואף ביקש להתקשר לשם כך עם יו"ץ מומחה. משרד התקשרות ציין בבקשתו לפטור ממכך להתקשרות עם יו"ץ מקצועי מרץ 2016 כי "בעוד שהטכנולוגיה בה פועלת רשות חברות בזק, רינה דודעה, מוכרת וזהה לטכנולוגיה בה פועלות רשותות מפעלים אחרים בעולם, לא כך הדבר לגבי רשות הקבלים של חברת הוט, הפועלת בטכנולוגיה שונה". המשרד הוסיף כי קיימת חשיבות רבה בהרכשת דעת אודוות הטכנולוגיה שבה פועלת רשות הוט לצורך הרחבת התחרות במגזר התקשרותי הנוכחי.

בתשובה משרד התקשרות מדצמבר 2016 ציין מנכ"ל המשרד כי היעדר קביעת התעריפים לשירותים הסיטונאיים ברשות הוט, ניתבה למשה את כל השוק לרשות בזק בלבד. הדבר תורם להגדלת נתח השוק של בזק בשוק הנייה - תוצאה הפוכה לו שהרפורמה נועדה להשיג. המנכ"ל הוסיף כי פוטנציאלי המנויים העוברים לשוק הסיטונאי אינם אינסופי, ומדי יום פוחת מס' המנויים הפוטנציאליים שייעברו לרשות הוט. המנכ"ל ציין כי בהתחשב בכך או לעיל, ולמעשה החשש שבלא החלטת השוק הסיטונאי על הוט תגבר התלות בתשתיות של בזק, הוא דרש להאיץ את יישום הרפורמה על הוט.

בפברואר 2017 הגישה הוט לבג"ץ עתירה⁶⁸ נגד משרד התקשרות, ובה נטען כי היא זכאית לשימושו משני ולשימושו משלים לפני שתתקבל החלטה בדבר התעריפים שבhem תחייב לאפשר למתחרותה להשתמש בראשתה. במאי 2017 נדחתה העתירה.

במרץ 2017 העיר משרד מבקר המדינה למשרד התקשרות כי יישום רפורמת השוק הסיטונאי החל בפברואר 2015, אולם נקבע לאותו המועד טרם נקבעו תעריפים מחייבים לשירותים הסיטונאיים ברשות הוט.



יישום רפורמת השוק הסיטונאי החל בפברואר 2015... רק ביוני 2017 קבע משרד התקשות תעריפים מרביים بعد השירותים הסיטונאיים על גבי רשות הוט. עקב כך כל המניינים שהצטרכו לשוק הסיטונאי עשו זאת על גבי התשתית של בזק בלבד, דבר המעורר חשש לפגיעה בתחרות

עד היום משרד מקרק המדינה כי משרד התקשות עומד על כך שיישום רפורמת השוק הסיטונאי גם על גבי הרשות של הוט צפוי לתהום לקידום התחרות, מאחר שהדבר אפשר לספקיות השירות להשתמש בתשתיות של הוט וכן הן יכולים לבחור בין בעלות התשתיות. זאת להבדיל מהמצב הנוכחי, שבו השוק הסיטונאי מנובל לרשות בזק בלבד. משרד מקרק המדינה העיר כי לנוכח החשיבות שמייחס משרד התקשות להחלה רפורמת השוק הסיטונאי גם על הוט, עליו לרכזمامצים בנושא על מנת להביא להשלמה הדריך קביעת התעריפים של השירותים הסיטונאיים על גבי רשות הוט.⁶⁹

בתשובה משרד התקשות מאייריל 2017 נמסר כי מיד עם פרסום התעריפים שהציגו הוט לשירות BSA החל המשרד לבחון את מידת סבירותם. עם זאת, בחינת התמונה השלמה של מערכ התעריפים הכלול התאפשר רק לאחר פרסום תעיריפה של הוט לשירותים הנוספים (טלפוןיה ושירותים פסיביים). ועד נמסר כי המתוודה שנקבע לקביעת התעריפים הצריך תħallir אror ומורכב, הכלול ניתוח נתוניים טכנולוגיים וככלכליים הנוגעים לרשות הוט, תוך הייעוץ ביעיצים חיצוניים. צוין כי לאחר פרסום השימוש היה צריך להתיחס לתוצאות הכוללות מאות עמדים בנושאים כלכליים, הנדסיים ומשפטיים.

באפריל 2017 מסרה הוט למשרד מקרק המדינה כי אין תקדים בעולם לחזיב מתחרה שאינו המונופול הוותיק בשוק לספק שירותים סיטונאיים קווים, ואף אין תקדים להחלת רפורמת שוק סיטונאי על חברת כבלים במתוכנות המתוכננת בישראל. עד צוין כי התעריפים הולוטרטרים שקבעה הוט משקפים את עליותיה, וכי הנחת משרד התקשות שהתעריפים שקבע לבזק יישמשו כעהגנה אינה סבירה לנוכח ההבדלים בין הרשותות ובכלל זה ההבדלים בין מספר מנוי חברות (הוט מסרה כי לאור העובדה שעל פי מודל התמחור, כלל עלויות הרשות מתחלקות במספר המניינים, היוון ומונייה נמוך מזו של בזק), מחיר השירותים הסיטונאי בשרות הוט בהכרח אמרור להיות גבוה יותר). הוט הוסיפה כי הדריך ש微商 התקשות מבצע לקביעת התעריפים המרביים بعد שירותים סיטונאיים בשרות הוט הוא סביר ומורכב, ולהטאוטיזמו צפויות להיות עליה השלכות מהותית. עוד ציינה החברה כי נוסף על כך, על משרד התקשות להשלים את בדיקתו הננדסית, הנוגעת להבדלים בין הרשותות, בכלל זה מהבחינה הטכנולוגית, "ולקיים הדריך שימוש מלא ותקין בטרם יקבעו התעריפים ותייחסם לרפורמה הסיטונאית על רשות הכלבים". לדבריה, החלטה כאמור צריכה להתקבל על סמך ראייה רחבה של השוק ובהתיחס למעמדה של הוט בשוק זה, השונה מזו של המונופול.

רק ביוני 2017 קבע משרד התקשות תעריפים מרביים بعد השירותים הסיטונאיים על גבי רשות הוט. עקב כך כל המניינים שהצטרכו לשוק הסיטונאי עד באותו המועד, עשו זאת על גבי התשתית של בזק בלבד, דבר המעורר חשש לפגיעה בתחרות.

סיכום

מגזר התקשרות הניהית הוא אחד משוקי התקשרות המרכזים. במאגר זה נכללים תשתיות האינטרנט והטלפונייה הניהית ושירותי הטלפונייה הקוوية. ועדות ציבorias שהוקמו לאורך השנים העלו כי מגזר זה סובל מהיעדר תחרות, דבר אשר מביא לכך שרווח הפס המסופק לצרכן בישראל מוגבל יחסית וכן כי מבנה השוק, בו קיימות שתי בעלות תשתיות (דוואופול), אינו מעודד השקעה בתשתיות.

שתי ועדות ציבorias (ועדת גרונאו וועדת חיק) ושלושה שרי תקשורת (מר אריאל אטיאס, מר משה כחלון ומר גלעד ארדן) עמדו על כך שכינון שוק סיטונאי חוווני לשם עידוד התחרות במאגר התקשרות הניהית. עמדת זו אף עוגנה במסמך המדיניות משנת 2012 של משרד התקשרות, המהווה אבן יסוד לפועלתו עד היום, וב恰恰לה ממשלת מישתת 2013 שקבעה שיש לפעול להקמת השוק הסיטונאי.

רפורמת השוק הסיטונאי נועדה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשרות. הרפורמה נועדה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשרות הניהית ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות בזק והוט, באופן שיסייע לפיתוח התחרות בשוק התקשרות הניהית ויאפשר לספקיות שירות חסרות תשתיות להציג לצרכנים סלי שירותים הכוללים שירותים גישה לאינטרנט, שירות טלפונייה ושירותים נוספים, לרוחת הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי חברות משליכי התקשרות). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים.

לרפורמת השוק הסיטונאי קדם הליך מורכב של הכנת התשתיות הרגולטורית הדרישה, שעיליה שקד משרד התקשרות במשך תקופה ממושכת. אך רפורמת השוק הסיטונאי אינה מהלך חד-פעמי, שבו הרגולטור מכין את הקרקע לעידוד התחרות ולאחר מכן השוק פועל בכוחות עצמו. רפורמה זו היא רפורמה מורכבת, שדורשת פיקוח הדוק מצד הרגולטור והתערבות מהירה על מנת למנוע את סיוכה. המיציאות הרגולטורית היא כזו, שבReLUות התשתיות נדרש לספק שירותי סיטונאים לספקיות השירות, כאשר בעת ובעונה אחרת הן מספקות בעצמן אותן שירותים למניינם (במיוחד או על ידי חברות אחרות בקבוצה שהן נמנות עמה). מטבע הדברים, הדבר עלול ליצור תמרץ שלילי שיניא את בעלות התשתיות מלסייע להתרפתחות השוק הסיטונאי. הדבר מחייב את הצורך במערכות פעולה, מהירה ופקטיבית של משרד התקשרות.

מאמצע שנת 2015 בעלות התשתיות היו אמורות להציג לספקיות השירות את כל השירותים הסיטונאים שנקבעו בתקנות, בראשיון של בעלות התשתיות ובתיקי השירות. מהਮתוiar בדוח זה עולה כי למרות המסקנה בדבר חיזניות השוק הסיטונאי, הפעולות שננקטו משרד התקשרות לישום רפורמת השוק הסיטונאי מאמצע שנת 2015 לא היו נחותות דיין. התנהלות משרד התקשרות מעידה על חולשה רגולטורית ונינה עולה בקנה אחד עם תפקידי כרגולטור האמון על האינטראס הציבורי.

בינואר 2017 מסר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי השוק הסיטונאי נמצא בישורתי האחרונה של יישומו המלא: תיק שירות שימוש בתשתיות פיזיות ניתן לשימוש באופן מלא; ואילו משרד התקשרות מתכוון לקיים בתוך זמן קצר שימוש בינגוע לשירותי הטלפונייה.

מהמתואר בדוח זה עולה כי נכון ליוני 2017, יישום רפורמת השוק הסיטונאי, שהחל בפברואר 2015, נעשה באופן חלקי בלבד. תרשימים 11 להלן מתאר את סיכום יישומה של הרפורמה על גבי רשות בזק:

תרשים 11: סיכום יישומה של רפורמת השוק הסיטונאי נכון ליוני 2017
על גבי רשות בזק



אשר לישום השוק הסיטונאי על גבי רשות הוט - רק ביוני 2017 קבע משרד התקשרות תעריפים מרובים בעקבות השירותים הסיטונאים על גבי רשות הוט.

מצבור החלטות שהתקבלו (להלן בהתאם לעמדת הדרג המ乞וציאי במשרד), לצורך למשר אמן שבחן לא התקבלו החלטות משמעותיות אחרות, הובילו למעשה לעיכוב משמעותי בישום רפורמת השוק הסיטונאי ובהתקפות התחרות.