

היבטים בפעולות משרד התקשורת
לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת

יישום רפורמת "השוק הסיטונאי"

תקציר

רקע כללי

עולם התקשורת מאופיין בשינויים טכנולוגיים מהירים, והוא כולל שירותים מרכזיים בחיי הפרט ושירותים החיוניים לפעולת המגזר העסקי. תשתיות פס רחב¹ הן נדבך מרכזי של שירותי התקשורת, בין היתר מבחינת הגישה לאינטרנט במהירויות גבוהות ולשירותי תוכן מתקדמים וכבסיס לשירותי תקשורת אחרים המתבססים על תשתית זו.

משרד התקשורת אחראי לאסדרה (רגולציה) של שוק התקשורת, ובידיו כלי פיקוח שונים על החברות הפועלות בו. אסדרת השוק כוללת היבטים טכנולוגיים, משפטיים וכלכליים מורכבים, והיא בעלת השפעה מהותית על הציבור. בשוק התקשורת מעורבים גופים פרטיים, ובהם בעלי אינטרסים נוגדים (לרבות מונופולים²), וסכומי עתק. על פי נתוני משרד התקשורת, הכנסות החברות הפעילות בשוק התקשורת הסתכמו בכ-21.4 מיליארד ש"ח בשנת 2015. הרפורמה בשוק התקשורת הנייחת הייתה אחד המרכיבים המרכזיים בפעולות האסדרה שביצע משרד התקשורת בעשור האחרון.

במאי 2012 פרסם שר התקשורת דאז מסמך מדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשורת (להלן - מסמך המדיניות). בהתאם להמלצותיהן של שתי ועדות ציבוריות (ועדת גרונאו וועדת חייק) נקבע במסמך המדיניות בין היתר שבעלות התשתית יחויבו למכור לספקיות השירותים שירותים סיטונאיים, והאחרונות יספקו את השירותים על גבי התשתיות של בעלות התשתית.

בנובמבר 2014 התקין שר התקשורת דאז תקנות ובהן נקבעה חובת בעלות התשתית לספק שירותים סיטונאיים, וכן נקבעו התעריפים המרביים בגינם ברשת בזק³. נקבע כי השירותים יסופקו בהתאם לרישיון של בעלות התשתית. בהמשך נקבע ברישיון של בעלות התשתית כי השירותים יוצעו משנת 2015.

רפורמת השוק הסיטונאי (להלן - רפורמת השוק הסיטונאי או הרפורמה) נועדה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשורת. הרפורמה נועדה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשורת הנייחת ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות "בזק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק) והוט מערכות תקשורת בע"מ (להלן - הוט) באופן שיסייע בפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת ויאפשר לספקיות שירות חסרות תשתית להציע לצרכנים סלי

1 כמות הנתונים שניתן להעביר בקו תקשורת בזמן נתון.

2 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ מוכרת כמונופול בכמה שווקים, ובהם שוק אספקת שירותי תשתית אינטרנט ושוק אספקת שירותי טלפוניה קווית. הוט מערכות תקשורת בע"מ מוכרת כמונופול בתחום אספקת שידורי טלוויזיה רב-ערצית בתשלום, בכל אחד מאזורי היזכיון לשידורי טלוויזיה בכבלים שבהם היא פועלת.

3 ביוני 2017 נקבעו תעריפים מרביים לשירותים הסיטונאיים ברשת הוט.

שירותים הכוללים שירותי גישה לאינטרנט, שירותי טלפוניה ושירותים נוספים, לרווחת הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי ספקיות הפועלות בחלק משוקי התקשורת). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפעולות משרד התקשורת ליישום רפורמת השוק הסיטונאי⁴. בדיקות השלמה בוצעו לסירוגין, עד יוני 2017. הביקורת בוצעה במשרד התקשורת (להלן - גם המשרד). בדיקות השלמה בוצעו במשרד המשפטים, באגף התקציבים במשרד האוצר, ברשות ההגבלים העסקיים ובמרכז השלטון המקומי. נוסף על כך, לבקשת משרד מבקר המדינה התקיימו פגישות עם כמה חברות פרטיות העוסקות בתחום התקשורת.

הליקויים העיקריים

יישום הרפורמה בתחום הגישה לאינטרנט - תיק השירות BSA

צרכן המבקש להשתמש באינטרנט זקוק לשם כך הן לגישה לתשתית של בעלת התשתית והן לשירותי האינטרנט שנותנת ספקית שירות. שירות Bit Stream Access בתחום הגישה לאינטרנט (להלן - BSA) הוא שירות סיטונאי המאפשר לספקית השירות לרכוש מבעלת התשתית את הגישה לתשתית ולספק למנוייה חבילה הכוללת תשתית אינטרנט וכן שירותי אינטרנט. הרגולטור הוא שקובע את המחיר שמשלמת ספקית השירות לבעלת התשתית עבור הגישה לתשתית.

מספר המנויים שהצטרפו לרפורמת השוק הסיטונאי מאז הושק ועד תחילת מאי 2017 היה כ-430,000. הביקורת העלתה כי עם זאת, המספר הכולל של מנויי ספקיות השירות הוותיקות, בשירות הגישה לאינטרנט (שהוגדרו גם כספקיות המהותיות שיכולות להציע סלי שירותים) - סלקום ופרטנר - פחת דווקא, זאת, בין היתר, בשל הפסקת שיווקן במתכונת הבאנדל ההפוך⁵.

למרות שמאפריל 2015 הוגשו למשרד התקשורת תלונות בנושא הבאנדל ההפוך, רק באוגוסט 2016 הודיע מנכ"ל משרד התקשורת לבזק על החלטותיו בדבר

4 יצוין כי הדוח מתייחס להיבטים הנוגעים בעיקר למשקי בית.

5 מתכונת התקשורת שבה בעלת התשתית, במקרה זה בזק, משווקת לצרכן את התשתית שלה ומקשרת אותו עם ספקית שירות לפי בחירתו של הצרכן, שתספק לו את שירות הגישה לאינטרנט, והכול בשיחת טלפון אחת.

הצעדים שעליה לנקוט לתיקון המצב. נכון לינואר 2017, למעלה משנה וחצי מאז הועלה נושא הבאנדל ההפוך לסדר היום, הטיפול בנושא טרם הסתיים.

אף שתופעת נטישת המנויים את השוק הסיטונאי מתועדת לפחות מתחילת שנת 2016, הבדיקות שעשה משרד התקשורת עד מועד סיום הביקורת לא סייעו להבהיר את הסיבות להיווצרותה ולהפיק מידע שיכול לשמש לבלימתה ולהגדלת מספר המנויים בשוק הסיטונאי.

שירות טלפוניה סיטונאית

חרף העובדה שנכון למרץ 2017 חלפו כמעט שנתיים מאז אמורה הייתה בזק להתחיל לספק שירותי טלפוניה סיטונאית, השירות עדיין לא מסופק.

עמדת הדרג המקצועי של משרד התקשורת הייתה ועודנה כי אין לבזק מניעה טכנולוגית לספק שירותי טלפוניה סיטונאית במתכונת שנקבעה בתקנות, ברישיונה ובתיק השירות, וזאת בתוך פרק זמן קצר ביותר ובעלויות זניחות. בחוות דעת של הדרג המקצועי הובהר כי פתרון הטלפוניה הסיטונאית יקדם את מטרות רפורמת השוק הסיטונאי בצורה טובה מפתרון המכירה החוזרת⁶. אף על פי כן, מנכ"ל משרד התקשורת החליט לקדם פתרון זמני, לפיו תינתן לבזק אפשרות לספק לספקיות השירות שירותי מכירה חוזרת חלף השירות שנקבע בתיק השירות.

משנקבע בתקנות, ברישיונה של בזק ובתיק השירות, על בסיס עמדתם של אנשי המקצוע במשרד התקשורת, שעל בזק לספק שירותי טלפוניה סיטונאית, היה על משרד התקשורת לדרוש ממנה לעשות זאת בהקדם האפשרי, ולהפעיל את הסמכויות המוקנות לו לשם כך בחוק התקשורת, עד ליישום אפקטיבי של הנחיותיו. אין להשלים עם מצב שבו גוף בעל רישיון אינו פועל באופן מתמשך בהתאם לתקנות ולהנחיות הרגולטור, תוך פגיעה בתחרות ובעקבות כך - בציבור כולו. מדובר בהתנהלות שאינה משקפת מערכת יחסים תקינה בין רגולטור לבין בעל רישיון.

רק במאי 2017 התקבלה במשרד התקשורת החלטה בעניין יישום מתכונת המכירה החוזרת (למשך שנה), וזאת, החל מיולי 2017. משהחליט משרד התקשורת ליישם את פתרון המכירה החוזרת כפתרון זמני, ראוי היה שיפעל לקידומו באופן מהיר הרבה יותר.

6 מתכונת לפיה במקום לכלול את שירות הטלפוניה בסל השירותים הסיטונאיים, בעלת התשתית תציע אותו לספקיות השירות במחיר מוזל, ואלו ישוקו אותו במכירה חוזרת.

התנהלות משרד התקשורת בכל הנוגע לאספקתם של שירותי הטלפוניה הביאה לכך שבמשך תקופה ממושכת ספקיות השירות לא יכלו להציע סלי שירותים המתחרים באלה של בזק, הכוללים טלפוניה קווית⁷, והדבר גרם לפגיעה בתחרות, ולפיכך גם באינטרס הציבורי.

תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות"

זה כארבע שנים מצויה על שולחן משרד התקשורת סוגיית ההדדיות בשימוש בתשתיות הפסיביות בין בעלות התשתית. הדרג המקצועי במשרד התקשורת העביר בקיץ 2015 לחתימת מנכ"ל משרד התקשורת מסמכי החלטה המעגנים את חובת ההדדיות לצורך העברתם לשר התקשורת, אך המנכ"ל החליט שלא לחתום עליהם. הנושא הוסדר רק לאחרונה, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018⁸.

תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" נכנס לתוקף בסוף יולי 2015, אולם נכון לפברואר 2017 הוא מצוי בשלבי יישום ראשוניים. אחת הסיבות לאי-מימוש תיק השירות במשך תקופה ממושכת הייתה תנאי שקבעה בזק בנוגע לשימושים המותרים בשירותים המסופקים מכוח תיק השירות. המשרד הבהיר לבזק כמה פעמים כי התניה זו אסורה, אך נמנע מלנקוט בפעולות ממשיות על מנת לאכוף עליה את יישומו.

קביעת תעריפים לשירותים הסיטונאיים על גבי רשת הוט

יישום רפורמת השוק הסיטונאי החל בפברואר 2015, אולם רק ביוני 2017 קבע משרד התקשורת תעריפים מחייבים לשירותים הסיטונאיים ברשת הוט. עקב כך כל המנויים שהצטרפו לשוק הסיטונאי עד לאותו המועד, עשו זאת על גבי התשתית של בזק בלבד, דבר המעורר חשש לפגיעה בתחרות.

7 בידי ספקיות השירות האפשרות להציע למנוייהן שירות טלפוניה VOB (על גבי תשתית האינטרנט). אך השירות הקווי נתפס כשירות איכותי משרות ה-VOB; נוסף על כך, שירות ה-VOB אינו זמין כאשר יש הפסקה באספקת החשמל, על כן שירותים חיוניים כמו לחצן מצוקה או מוקד אזעקה לא יפעלו במקרה כזה.

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

ההמלצות העיקריות

ככל שמשרד התקשורת סבור כעת כי מתכונת המכירה החוזרת עדיפה על פני מתכונת הטלפוניה הסיטונאית, וזאת בניגוד לעמדה המקצועית שהציג בעבר הדרג המקצועי, עליו לבסס את הדבר מהבחינה המקצועית. ביסוס כאמור נדרש על מנת לוודא שההחלטה לסטות מן המתווה שנקבע בתקנות, ברישיונה של בזק ובתיק השירות תתבסס על הליך קבלת החלטות סדור.

לנוכח התמשכות הליכי הסדרת נושא ההדדיות, המאפשרים לבעלות התשתית להשתמש בתשתיות הפסיביות האחת של השנייה, על משרד התקשורת להשלים את התשתית הרגולטורית הנדרשת ליישום התיקון לחוק, באופן שיבטיח שניתן יהיה ליישמו במועד שנקבע בחוק.

על משרד התקשורת לפעול לכך שהמחלוקת שהתגלעה בנוגע למחירים בגין העבודות הנוספות שהוטל על בעלות התשתית לבצע במסגרת תיק שירות שימוש בתשתיות פיזיות, לא תביא גם היא לעיכוב נוסף במימוש תיק השירות.

ההתנהלות המתמשכת של בעלת התשתית וספקיות השירות מלמדת כי לא מן הנמנע שיתגלעו מחלוקות נוספות ביניהן בנוגע למימוש תיק השירות, אשר לא יסדירו בכוחות עצמן, והדבר יביא לעיכוב ביישומם. על מנת שמחלוקות כאלה לא יביאו לעיכובים נוספים שיפגעו באינטרס הציבורי, הרי שאם מחלוקות כאמור יתעוררו משרד התקשורת נדרש לבחון אותן בהקדם האפשרי, להכריע בעניינן ללא דיחוי ולהבטיח שהכרעתו תיאכף.

סיכום

מגזר התקשורת הנייחת הוא אחד משוקי התקשורת המרכזיים. במגזר זה נכללים תשתית האינטרנט והטלפוניה הנייחת ושירותי הטלפוניה הקווית. 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 תשתית (דואופול), אינו מעודד השקעה בתשתיות.

שתי ועדות ציבוריות (ועדת גרונאו וועדת חייק) ושלושה שרי תקשורת (מר אריאל אטיאס, מר משה כחלון ומר גלעד ארדן) עמדו על כך שכינון שוק סיטונאי חיוני לשם עידוד התחרות במגזר התקשורת הנייחת. עמדה זו אף עוגנה במסמך המדיניות משנת 2012 של משרד התקשורת, המהווה אבן יסוד לפעולתו עד היום, ובהחלטת ממשלה משנת 2013 שקבעה שיש לפעול להקמת השוק הסיטונאי.

רפורמת השוק הסיטונאי נועדה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשורת. הרפורמה נועדה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשורת הנייחת ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות בזק והוט, באופן שיסייע בפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת ויאפשר לספקיות שירות חסרות תשתית להציע לצרכנים סלי שירותים הכוללים שירותי גישה לאינטרנט, שירותי

טלפוניה ושירותים נוספים, לרווחת הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי ספקיות הפועלות בחלק משוקי התקשורת). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים.

לרפורמת השוק הסיטונאי קדם הליך מורכב של הכנת התשתית הרגולטורית הדרושה, שעליה שקד משרד התקשורת 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 סיכולה. המציאות הרגולטורית היא כזו, שבעלות התשתית נדרשות לספק שירותים סיטונאיים לספקיות השירות, כאשר בעת ובעונה אחת הן מספקות בעצמן אותם שירותים למנוייהן (במישרין או על ידי חברות אחרות בקבוצה שהן נמנות עמה). מטבע הדברים, הדבר עלול ליצור תמריץ שלילי שיניא את בעלות התשתית מלסייע להתפתחות השוק הסיטונאי. הדבר מחדד את הצורך במעורבות פעילה, מהירה ואפקטיבית של משרד התקשורת.

מאמצע שנת 2015 בעלות התשתית היו אמורות להציע לספקיות השירות את כל השירותים הסיטונאיים שנקבעו בתקנות, ברישיון של בעלות התשתית ובתיקי השירות. מהמתואר בדוח זה עולה כי למרות המסקנה בדבר חיוניות השוק הסיטונאי, הפעולות שנקט משרד התקשורת ליישום רפורמת השוק הסיטונאי מאמצע שנת 2015 לא היו נחוצות דיין. התנהלות משרד התקשורת מעידה על חולשה רגולטורית, ואינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור האמון על האינטרס הציבורי.

ממצאי דוח זה עולה כי נכון ליוני 2017 רפורמת השוק הסיטונאי על גבי רשת בזק מיושמת באופן חלקי בלבד: שירות הטלפוניה טרם יושם (רק במאי 2017 התקבלה החלטה באשר ליישום מתכונת המכירה החוזרת, למשך שנה), ואילו תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" נמצא בשלבי יישום ראשוניים. זאת ועוד, יישום שירות ה-BSA, שהוחל בפברואר 2015, נתקל בקשיים, בין היתר בשל היעדר פעולה החלטית ונחושה מצד משרד התקשורת. אשר ליישום הרפורמה על גבי רשת הוט - רק ביוני 2017 קבע משרד התקשורת תעריפים מרביים בעד השירותים הסיטונאיים על גבי רשת הוט.

מצבור החלטות שהתקבלו (חלקן שלא בהתאם לעמדת הדרג המקצועי במשרד), בצירוף למשך הזמן שבהן לא התקבלו החלטות משמעותיות אחרות, הובילו למעשה לעיכוב משמעותי ביישום רפורמת השוק הסיטונאי ובהתפתחות התחרות.

מבוא

עולם התקשורת מאופיין בשינויים טכנולוגיים מהירים, והוא כולל שירותים מרכזיים בחיי הפרט ושירותים החיוניים לפעולת המגזר העסקי. תשתיות פס רחב⁹ הן נדבך מרכזי של שירותי התקשורת, בין היתר מבחינת הגישה לאינטרנט במהירויות גבוהות ולשירותי תוכן מתקדמים וכבסיס לשירותי תקשורת אחרים המתבססים על תשתית זו. פיתוח תשתיות פס רחב מתקדמות מניב תועלות כלכליות-חברתיות משמעותיות: מחקרים העלו שהשפעותיה של פריסת תשתיות פס רחב דומה להשפעות של הקמת תשתיות לאומיות כדוגמת כבישים ומערכות לאספקת מים. השקעה בפיתוח תשתיות רחבות פס מתקדמות מעודדת צמיחה כלכלית ומביאה לצמצום פערים חברתיים ולעידוד חדשנות בתחומים שונים.

משרד התקשורת אחראי לאסדרה (רגולציה) של שוק התקשורת, ובידיו כלי פיקוח שונים על החברות הפועלות בו, כגון הטלת עיצומים, עיצומים חוזרים ואף התליית רישיון של בעל רישיון, הגבלתו או ביטולו. אסדרת השוק כוללת היבטים טכנולוגיים, משפטיים וכלכליים מורכבים, והיא בעלת השפעה מהותית על הציבור. העיסוק באסדרה מצריך בין היתר מעקב רציף אחר חידושים טכנולוגיים וניתוח של השפעתם הצפויה; בשוק התקשורת מעורבים גופים פרטיים, ובהם בעלי אינטרסים נוגדים (לרבות מונופולים¹⁰), וסכומי עתק (על פי נתוני משרד התקשורת, הכנסות החברות הפעילות בשוק התקשורת הסתכמו בכ-21.4 מיליארד ש"ח בשנת 2015).

מבנה שוק התקשורת

שוק התקשורת הפועל היום הוא במידה רבה תולדה של מהלכים שנקטה המדינה במשך השנים: במשך 35 השנים הראשונות לקיום המדינה הייתה אספקת שירותי הטלפוניה בידי הממשלה. בשנות השמונים של המאה העשרים בשלה ההכרה שהמבנה הממשלתי אינו מתאים למשק המודרני, ואספקת השירותים¹¹ בתחום זה הועברה לאחיותה הבלעדית של "בזק" - החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק), חברה ממשלתית ש"ירשה" את הזכויות המונופוליסטיות של הממשלה בתחום זה.

עם השנים התפתח שוק התקשורת, נוספו לו מגזרי פעילות, וחברות נוספות ביקשו להתחרות במסגרתם. בשנת 1994 בוצעה רפורמה מבנית בחברת בזק, והשינוי העיקרי שבוצע במסגרתה היה ביטול הבלעדיות של בזק בשוק התקשורת והחלפתה במערכת רישיונות המסדירה את פעילות החברה בכל אחד ממגזרי שוק התקשורת. כחלק ממהלך זה חויבה בזק בהפרדה מבנית, באופן שנותרה בידיה האחריות לתשתית הנייחת ולשיחות הטלפוניה הפנים-ארציות. לבזק הותר לספק שירותים

9 כמות הנתונים שניתן להעביר בקו תקשורת בזמן נתון.

10 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ מוכרת כמונופול בכמה שווקים, ובהם אספקת שירותי תשתית אינטרנט ואספקת שירותי טלפוניה קווית. הוט מערכות תקשורת בע"מ מוכרת כמונופול בתחום אספקת שידורי טלוויזיה רב-ערוצית בתשלום, בכל אחד מאזורי היכיון לשידורי טלוויזיה ככבלים שבהם היא פועלת.

11 שירותי הטלוקומוניקציה - טלפון, טלפקס, משדרי הרדיו והטלוויזיה.

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

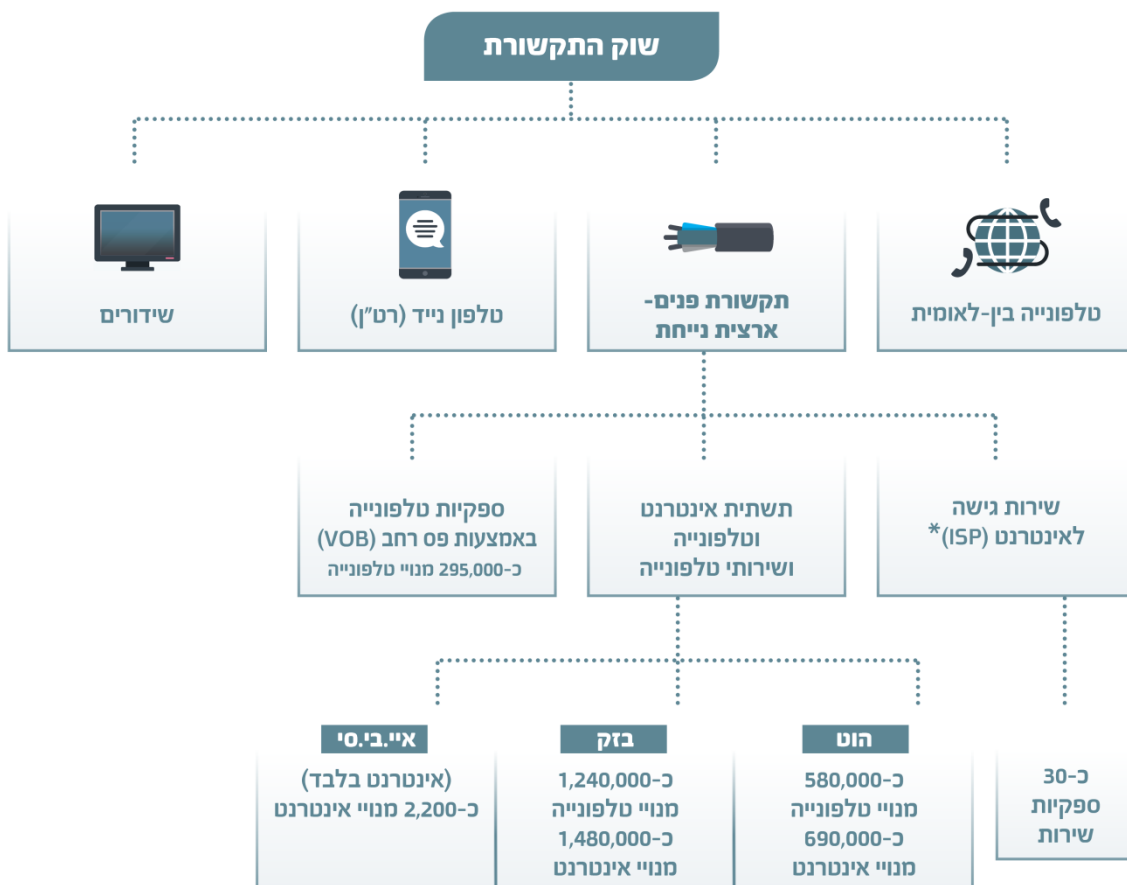
בהדרגה נפתחו מגזרי התקשורת השונים לתחרות. התחרות במגזר התקשורת הנייחת (תשתית האינטרנט והטלפון וכן שירותי הטלפוניה הקווית, להלן - מגזר התקשורת הנייחת)¹² התפתחה במודל של תחרות בין בעלות תשתיות עצמאיות (להלן - בעלות תשתית); וכניסה לשוק חייבה הקמת תשתית בפריסה כלל-ארצית, שעלותה גבוהה ביותר. בתחילת המאה העשרים ואחת נכנסה חברת הכבלים (הוט) לפעילות בשוק התקשורת הנייחת, לרבות בתחום שירותי הטלפוניה הקווית (הנייחת). בהמשך הורחב מודל התחרות, וניתן רישיון לחברות נוספות לספק טלפוניה על גבי האינטרנט (VOB¹³), ואף ניתן לחברה נוספת - איי.בי.סי איזראל ברודבאנד קומפני (2013) בע"מ (להלן - איי.בי.סי.) - רישיון לפריסת תשתית (סיבים אופטיים); אך שליטת בעלות התשתית - בזק והוט - במגזר התקשורת הנייחת נותרה על כנה. שלא כמו במגזר התקשורת הנייחת, שבו נקבע כאמור מודל תחרות בין בעלות התשתית, בענפים אחרים נקבע מודל תחרות בין ספקיות שירות. למשל, בתחום שירות הגישה לאינטרנט - ספקיות השירות, ה-ISP (להלן - ספקיות השירות), פעלו מאז ומתמיד על גבי התשתיות של בעלות התשתית. ביסוס התחרות בתחום הגישה לאינטרנט בין ספקיות השירות אפשר ריבוי מתחרים, אך התנה את איכות השירות שביכולתן לספק באיכות התשתית שעל גביה הן מספקות את שירותיהן.

השווקים המרכזיים שבהם פועלות חברות תקשורת הם שוק התקשורת הפנים-ארצית הנייחת (ושירותי גישה לאינטרנט); טלפוניה ניידת; שירותי שיחות בין-לאומיות וטלוויזיה רב-ערצית. מבנה שוק התקשורת מתואר בתרשים 1 שלהלן:

12 תקשורת פנים-ארצית נייחת - שירותי תשתית, תמסורת, תקשורת נתונים וטלפוניה הניתנים באמצעות רשת בזק ציבורית נייחת. "רשת בזק ציבורית נייחת" היא מערכת של מתקני בזק, המשמשת לאספקת שירותי בזק לכלל הציבור, בכל הארץ או באזור שירות, הכוללת ציוד מיתוג וניתוב, ציוד תמסורת ורשת גישה. "בזק" בהקשר זה - שידור, העברה או קליטה של סימנים, אותות, כתב צורות חזותיות, קולות או מידע.

13 VOB - אספקת טלפוניה ושירותים נלווים באמצעות שירות גישה רחבת פס (על גבי תשתית נייחת של בעלות תשתית האינטרנט).

תרשים 1: מבנה שוק התקשורת והתפלגות מנויים

























מספר המנויים על פי נתוני משרד התקשורת נכון לדצמבר 2015
מספר מנויי איי.בי.סי הוא על פי נתוני החברה

* ספקיות שירות גישה לאינטרנט, המכונות גם ISP, מספקות את הגישה לאינטרנט על גבי תשתית האינטרנט שבבעלות בעלות התשתית.

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של התלכדות חברות הפועלות במגזרים שונים בתחום התקשורת לקבוצות תקשורת הפועלות במגוון מגזרי תקשורת¹⁴, כמתואר בלוח 1 שלהלן:

14 בחלק מהקבוצות קיימת הפרדה תאגידיית בין סוגי הפעילות השונים, ומוטלות עליהן מגבלות שונות מכוח ההפרדה; בחלק מהקבוצות מדובר למעשה בחברה אחת, המפעילה כמה מותגים.

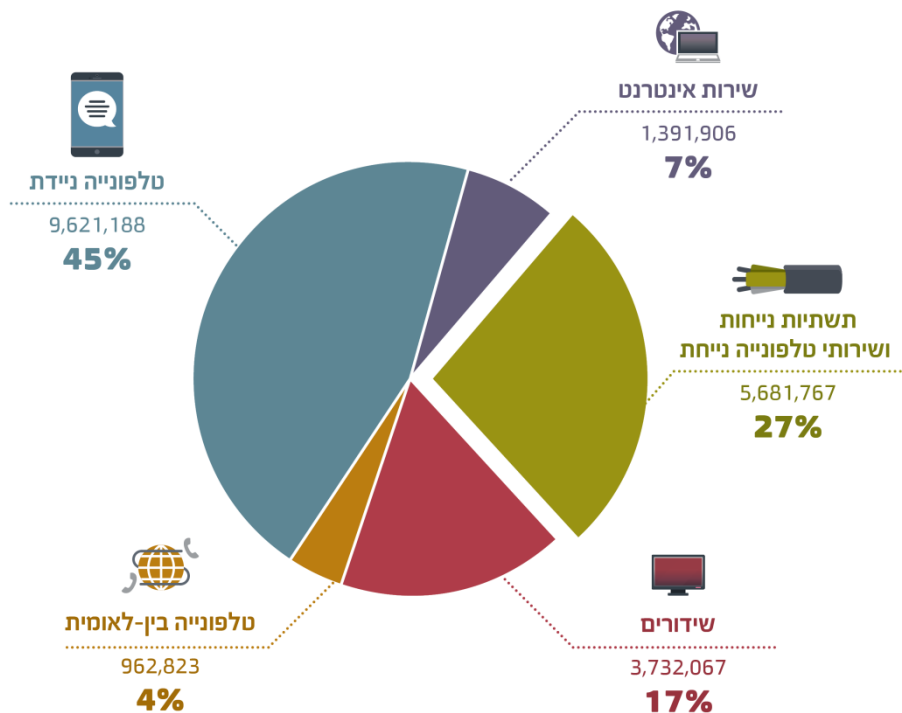
לוח 1: קבוצות תקשורת הפועלות במגוון שוקי התקשורת

שם הקבוצה מגזר הפעילות	החברה הישראלית לתקשורת בע"מ - בזק	הוט מערכות תקשורת בכבלים בע"מ	פרטנר תקשורת בע"מ	סלקום ישראל בע"מ
תשתית ניחת*			-	-
שירותי טלפוניה קווית**		 (הוט טלקום)		
שירותי אינטרנט (ISP)		 (הוט טלקום)		
שירותי שיחות בינ"ל				
טלפוניה ניידת (רט"ן)				
שידורים				

* מדובר בתשתית ניחת למגזר הפרטי. יצוין כי לחברות נוספות תשתית ניחת למגזר העסקי.
 ** טלפוניה קווית - בזק והוט מספקות שירותי טלפוניה קווית על גבי רשת ניחת; ואילו החברות האחרות מספקות שירותי טלפוניה על גבי האינטרנט - VOB (ראו בפרק "שירותי טלפוניה סיטונאית" להלן).
 *** ביולי 2017 השיקה פרטנר את תחום השידורים.

נוסף על קבוצות אלה, חברות אחרות פועלות בחלק מהשוקים, בהן כ-30 ספקיות שירות בתחום הגישה לאינטרנט ובעלת תשתית ניחת (איי.בי.סי).
 בתרשים 2 להלן יוצגו נתוני משרד התקשורת בנוגע להכנסות החברות הפועלות בשוק התקשורת (באלפי ש"ח) לפי מגזרים בשנת 2015:

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



על פי נתוני משרד התקשורת

מדיניות משרד התקשורת בנושא שוק התקשורת הנייחת

מודל התחרות בין בעלות התשתיות העצמאיות הביא להישגים: לישראל שתי תשתיות נייחות הפרוסות בהיקף נרחב, אך עם השנים התברר שמספר המתחרים, המוגבל למספר התשתיות, קטן מכדי להבטיח תחרות אפקטיבית בשוק זה. בפברואר 2007 מינה שר התקשורת דאז, מר אריאל אטיאס, ועדה בראשות פרופ' ראובן גרונאו לגיבוש המלצות מפורטות בדבר המדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל (להלן - ועדת גרונאו). הוועדה התבקשה ליעץ לשר בנושא גיבוש המדיניות הראויה לעידוד התחרות במגזרים שבהם התחרות אינה מספקת, להסיר "צווארי בקבוק" טכנולוגיים וכלכליים, חסמי כניסה וחסמי מעבר ולהתאים את כללי האסדרה בהתאם לכך. במרץ 2008 הגישה הוועדה את המלצותיה. אחת ממסקנותיה המרכזיות הייתה כי היעדר תחרות במקטע קריטי של השוק, במגזר התקשורת הנייחת, הוא נקודת התורפה העיקרית של המשטר התחרותי. הוועדה עמדה על כך שהתניית כניסתן של חברות חדשות לשוק בהקמת תשתית

כלל-ארצית מהווה חסם בלתי עביר לכניסת חברות חדשות לשוק רווי¹⁵. בין היתר המליצה הוועדה על שינוי במודל התחרות - הקמת שוק סיטונאי, שבמסגרתו יוכלו ספקיות שירות לחכור תשתיות של בעלות תשתיות או לפעול על גביהן, ולספק במישרין שירותים למשתמשי קצה.

באוגוסט 2008 אימץ שר התקשורת דאז את המלצות ועדת גרונאו. לצורך הכנת התשתית הרגולטורית והתמחירים לשוק הסיטונאי מינה שר התקשורת דאז, מר משה כחלון, במרץ 2010 ועדה לבחינת מבנה תעריפי בזק ועדכונם ולקביעת תעריפי שירותים סיטונאיים בתחום התקשורת הנייחת בראשות ר"ח אמיר חייק (להלן - ועדת חייק). באוקטובר 2011 הגישה הוועדה את המלצותיה, ואישרה בהן את המלצות ועדת גרונאו בנוגע לשוק הסיטונאי.

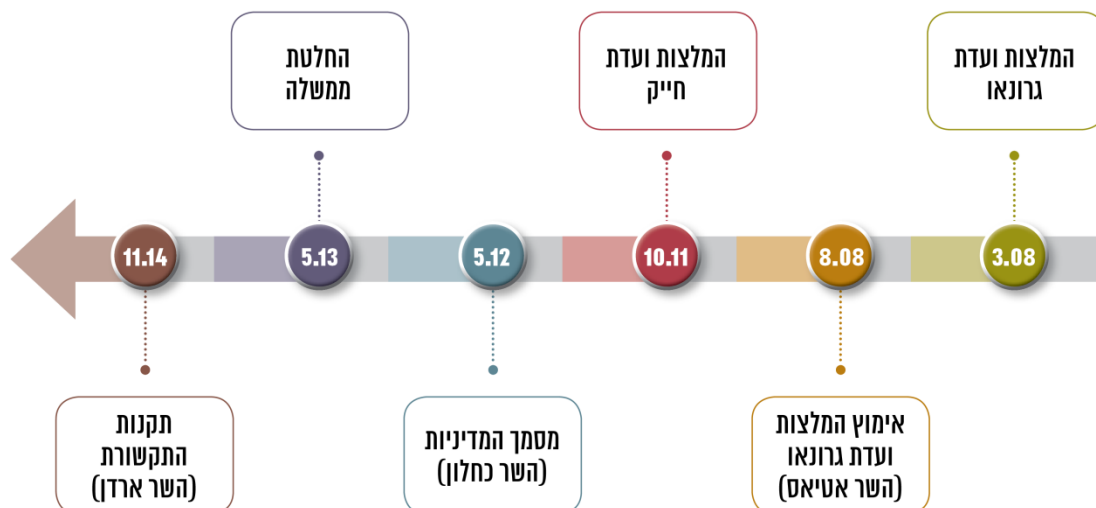
במאי 2012 פרסם שר התקשורת דאז, מר משה כחלון, מסמך מדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשורת (להלן - מסמך המדיניות), ובו אימץ את עיקרי המלצות ועדת חייק. במסמך נקבע בין היתר שבעלות התשתית יחויבו למכור לספקיות השירות שירותים סיטונאיים, והאחרונות יספקו את השירותים על גבי התשתיות של בעלות התשתית¹⁶. בהחלטת ממשלה 157 ממאי 2013 הוטל על שר התקשורת לפעול ליישום מסמך המדיניות.

ב-17.11.14 התקין שר התקשורת דאז, מר גלעד ארדן, את תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א¹⁷), התשע"ה-2014 (להלן - תקנות התקשורת). בתקנות נקבעו חובת בעלות התשתית לספק שירותים סיטונאיים, וכן התעריפים המרביים בגינם ברשת בזק¹⁸. נקבע כי השירותים יסופקו בהתאם לרישיון של בעלות התשתית¹⁹. בהמשך נקבע ברישיון של בעלות התשתית 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, ולכן לא ניתן להגדיל את היצע המוצר או השירות.
- 16 מסמך המדיניות התייחס להיבטים נוספים ובהם לביטול או הקלה בהפרדה המבנית שהוטלה על בעלות התשתית, ולהגברת ההשקעה בתשתית התקשורת הנייחת בישראל ולשדרוגה.
- 17 מפעיל פנים-ארצי.
- 18 ביוני 2017 נקבעו תעריפים מרביים לשירותים הסיטונאיים ברשת הוט.
- 19 באותו המועד נקבעו תיקי שירות לשניים מהשירותים - שירות ה-BSA ושירות הטלפונייה הסיטונאית (ראו להלן).

תרשים 3: השלבים המרכזיים בכינון השוק הסיטונאי



נוסף על צעדים אלה החליטה הממשלה²⁰ להביא לפיתוח תשתיות הפס הרחב בישראל ולהגברת התחרות בתחום גם על ידי מתן היתר לחברת החשמל לישראל לפעול בשוק התקשורת (באמצעות חברה שבה תחזיק לכל היותר ב-49% מאמצעי השליטה) כמפעיל תשתית נוספת של פס רחב, מבוססת סיבים אופטיים. בהמשך לכך, בשנת 2013 הוענק רישיון לחברת איי.בי.סי למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים (תשתית).

הרפורמה בשוק התקשורת הנייחת הייתה אחד המרכיבים המרכזיים בפעולות האסדרה שקיים משרד התקשורת בעשור האחרון. רפורמת השוק הסיטונאי היא תולדה של תהליך ארוך ומורכב שביצע משרד התקשורת כדי להתמודד עם ההשלכות של היעדר תחרות מספקת בשוק התקשורת הנייחת. הקמת השוק הסיטונאי נועדה ליצור "מגרש משחקים" מאוזן²¹, לאפשר לספקיות השירות להתגבר על חסמי הכניסה לפריסת רשת עצמאית, לאפשר להן לחדור לשוק התקשורת הנייחת וליצור תחרות שתביא לשיפור באיכות השירותים המוצעים לצרכנים, ברמת המחירים, בהשקעות, וכפועל יוצא מכך - בצמיחה המשקית. משרד התקשורת צפה שהקמת השוק הסיטונאי תהיה השלב האחרון לקראת שוק שבו ספקיות תקשורת יוכלו להציע למנוייהן סל שירותים הכולל מגוון שירותי תקשורת (אינטרנט, טלפוניה

20 החלטת ממשלה 2024 מיולי 2010 בנושא הרחבת ספקי תשתיות פס רחב על ידי חברת החשמל.

21 נטרול האפשרות של בעלות התשתית להשפיע על התוצאה התחרותית על ידי יחס מפלה בין השירותים שהן מספקות למנויים בעצמן לבין השירותים שהן מספקות למתחרותיהן במסגרת השוק הסיטונאי.



הרפורמה בשוק
התקשורת הנייחת
הייתה אחד המרכיבים
המרכזיים בפעולות
האסדרה שקיים
משרד התקשורת
בעשור האחרון... כדי
להתמודד עם
ההשלכות של היעדר
תחרות מספקת בשוק
התקשורת הנייחת

קווית, שידורים רב-ערוציים ותקשורת ניידת)²². משרד התקשורת העריך שהשלכותיה של הרפורמה על המשק הישראלי יהיו בסך של מיליוני שקלים ליום.

ניכר כי משרד התקשורת ראה לנגד עיניו במשך השנים את חשיבות קיומה של תחרות בשוק התקשורת הנייחת, וכי הושקעו מאמצים ניכרים על מנת ליצור את התשתית הרגולטורית לרפורמת השוק הסיטונאי, וזאת בשוק מורכב ביותר. עם זאת, כפי שיתואר להלן, הוצאתה לפועל נתקלה בקשיים לא מבוטלים, חלקם חורגים מ"חבלי לידה", בין היתר בשל היעדר פעולה החלטית ונחושה מצד משרד התקשורת.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפעולות משרד התקשורת ליישום רפורמת השוק הסיטונאי²³. בדיקות השלמה בוצעו לסירוגין עד יוני 2017. הביקורת נעשתה במשרד התקשורת. בדיקות השלמה בוצעו במשרד המשפטים, באגף התקציבים במשרד האוצר, ברשות ההגבלים העסקיים ובמרכז השלטון המקומי. נוסף על כך, לבקשת משרד מבקר המדינה התקיימו פגישות עם כמה חברות פרטיות העוסקות בתחום התקשורת.

בשנים הרלוונטיות לדוח זה כיהנו כשרי תקשורת מר אריאל אטיאס (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). יצוין כי ב-14.6.16 נקבע למר נתניהו הסדר ניגוד עניינים, המונע ממנו לעסוק בתחום התקשורת הנייחת. ביולי 2016 הועברו סמכויות שר התקשורת בעניין זה לשר צחי הנגבי. בפברואר 2017 מונה השר צחי הנגבי לממלא מקום שר התקשורת (לפרק זמן של שלושה חודשים). בתפקיד מנכ"ל משרד התקשורת כיהנו בתקופה 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 (מיוני 2015).

22 זאת לצד המשך פעולתן של ספקיות שירות שיספקו שירותים בחלק מהמגזרים.

23 יצוין כי הדוח מתייחס להיבטים הנוגעים בעיקר למשקי בית.

24 בתקופת הביניים כיהן סמנכ"ל אכיפה ורישוי, מר מימון שמילה, כממלא מקומו של המנכ"ל.

התשתית הרגולטורית להקמת השוק הסיטונאי

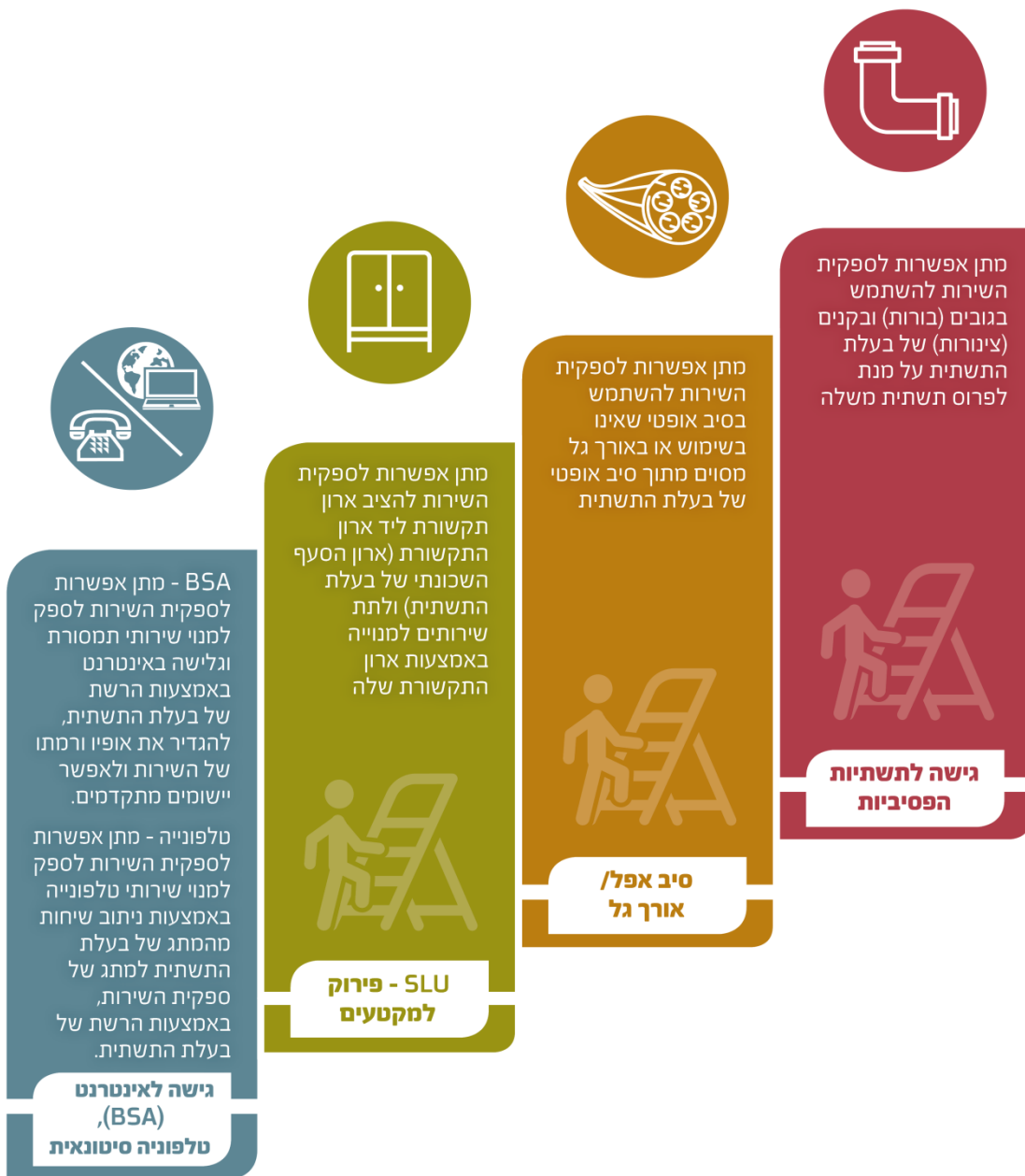
במסמך המדיניות נקבע בין היתר שכדי לעודד תחרות בין ספקיות השירות, יחויבו בעלות התשתית במכירת שירותים סיטונאיים לספקיות, ואלה יספקו שירותים על גבי התשתיות של בעלות התשתית. לצורך כך ינהלו ספקיות השירות ובעלות התשתית משא ומתן לשם גיבוש הסכם (להלן - הצעת מדף). במסמך המדיניות צוין שאם בתוך שישה חודשים מיום פרסומו במאי 2012 לא יגיעו בעלות התשתית וספקיות השירות לידי הסכמות, יקבע השר את השירותים ואת מחירם. כאמור, בהחלטת ממשלה 157 ממאי 2013 הוטל על שר התקשורת לפעול ליישום מסמך המדיניות.

לאחר שעבר פרק הזמן שנקבע במסמך המדיניות להשגת הסכם בין בעלות התשתית לספקיות השירות בלי שהצדדים הגיעו להסכמות, ביוני 2013 פרסם מנכ"ל משרד התקשורת דאז, מר עדן בר-טל, שימוע בעניין רשימת השירותים שתיכלל ב"הצעת המדף". בין היתר פורטו השירותים האלה: שירות טלפוניה סיטונאית, שירות גישה רחבת-פס מנוהלת (אינטרנט סיטונאי), שירותים סיטונאיים הנוגעים לתשתית הפיזית ושירות פירוק למקטעים (ראו הסבר בתרשים שלהלן).

המנכ"ל דאז ציין כי משרד התקשורת מאמץ את גישת "סולם ההשקעות" שפיתחה הנציבות האירופית, ובמסגרתה יוצעו למכירה שירותים סיטונאיים המאפשרים לספקיות השירות "לטפס" בסולם, מרכישת שירותים שאינם דורשים השקעה גדולה מצדן לצורך אספקת שירותים למנויי קצה (כגון גישה לתשתית האינטרנט), תוך התקדמות לרכישת שירותים סיטונאיים הכרוכים בפריסת רשת עצמאית (כגון רכישת גישה לקנים [צינורות] והשקעה בפריסת סיבים אופטיים עצמיים בתוך קנים אלה) ולשימוש בשירותים אלה. צוין שבפני ספקיות השירות צריכה לעמוד האפשרות לרכוש מבעלות התשתית שירותים בכל מדרגה של הסולם.

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

תרשים 4: תיאור סולם ההשקעות לעומת תכולות השוק הסיטונאי



לצורך קביעת התעריפים שבהם יימכרו השירותים הסיטונאיים לספקיות התקשר משרד התקשורת עם חברת ייעוץ בין-לאומית, אשר בנתה מודל כלכלי לתמחור השירותים ברשת בזק (להלן - חברת הייעוץ). נוסף על כך התקשר המשרד עם יועץ חיצוני, בין היתר, גם לצורך זה (להלן - היועץ החיצוני).

בינואר 2014 פרסם מנכ"ל משרד התקשורת דאז, מר אבי ברגר, את החלטתו בנוגע לרשימת השירותים הסיטונאיים שבעלות התשתית יהיו מחויבות להציע, בתנאים שווים וללא אפליה, לספקיות שירות המבקשות לרכוש שירותים סיטונאיים. בהתאם להחלטה, באותו יום בוצע תיקון ברישיון של בזק והוט, באופן שהוספו לרישיון השירותים הסיטונאיים שיהיה עליהן להציע בעתיד לספקיות השירות, תוך שצוין שמתכונת השירותים תהיה בהתאם לתיקי שירות שיקבע המשרד ברישיונות של בעלות התשתית.

כאמור, בנובמבר 2014 הותקנו תקנות התקשורת²⁵. בתקנות נקבעה חובתן של בעלות התשתית לספק שישה שירותים סיטונאיים (כמתואר להלן). נוסף על כך נקבעו בתקנות התעריפים המרביים שבזק רשאית לגבות עבור אספקת שירותים אלה²⁶.

לצורך קביעת אופן אספקת השירותים ותעריפיהם הפיץ משרד התקשורת טיוטות של תיקי השירות לחברות הרלוונטיות וביקש את התייחסותן לכך (להלן - שימועים). לאחר קבלת ההתייחסויות, הכין משרד התקשורת תיקי שירות עבור השירותים הסיטונאיים, והם עוגנו ברישיון של בעלות התשתית. לאחר שנקבעה מתכונת אספקת כל אחד מהשירותים בתיק שירות (להלן - תיק שירות) בוצע תיקון ברישיון בעלות התשתית, הקובע את מועד תחילת אספקתו על ידי בעלות התשתית. יצוין כי תיקי השירות כוללים את הדרישות העקרוניות והכלליות ליישום האסדרה. משרד התקשורת כינס מפעם לפעם מפגשים בהשתתפות החברות הרלוונטיות, ובהם הוצגו לפניו חילוקי הדעות שהתעוררו ולא לובנו בין החברות, והוא הכריע בעניינן ואף ביצע בתיקי השירות תיקונים בהתאם לכך.

בתרשים 5 שלהלן יפורטו השירותים שבהתאם לתקנות, לתיקי השירות ולרישיון של בעלות התשתית הן מחויבות לספק לספקיות השירות בתעריפים סיטונאיים. יצוין כי ברשימת השירותים נכללו שירותים שבעת פרסומה עדיין לא היה להם ביקוש. זאת על מנת לאפשר לספקיות השירות להשתמש בהם בעתיד, אם יחפצו בכך:

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

26 ביוני 2017 התקבלה החלטה באשר לתעריפי השירותים הסיטונאיים ברשת הוט. עד לאותו המועד, יכלו ספקיות השירות לרכוש את השירותים הסיטונאיים מהוט בהתאם לתעריפים שהיא קבעה.

תרשים 5: השירותים הכלולים בשוק הסיטונאי



* החובה לאספקת שירות פירוק למקטעים לא הוחלה על הוט, בשל מבנה הרשת שלה.

** תיק השירות "פירוק למקטעים" מבוסס על הצבת ארון סעף נוסף, לצד ארון הסעף השכונתי של בעלת התשתית. בשל המגמה לקרב את הסיב האופטי קרוב ככל הניתן למנוי הקצה (עד מעבר לארון הסעף השכונתי), לא מן הנמנע שבתוך זמן קצר שירות זה לא יהיה רלוונטי. בשל ההשקעה הכספית הגבוהה יחסית הנדרשת לשם מימוש תיק השירות, ובשל הספק בנוגע למשך הזמן שבו הדבר יהיה רלוונטי, ישימותו של תיק שירות זה נמוכה.

*** שירות שכירת אורך גל אופטי נועד לשמש את ספקיות השירות אם במקום מסוים שום סיב אפל פנוי לא יוכל לעמוד לרשותן, אף שהסבירות שהדבר יקרה נמוכה. כמו כן, לשם הפרדת אורכי הגל נדרש ציוד יקר. משני טעמים אלה, ישימותו של שירות זה נמוכה.

רפורמת השוק הסיטונאי נועדה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשורת. הרפורמה נועדה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשורת הנייחת ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות בזק והוט, באופן שיסייע בפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת ויאפשר לספקיות שירות חסרות תשתית להציע לצרכנים סלי שירותים הכוללים שירותי גישה לאינטרנט, שירותי טלפוניה ושירותים נוספים, לרווחת הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי ספקיות הפועלות בחלק משוקי התקשורת). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים. כפי שיתואר להלן, נכון ליוני 2017 יישום רפורמת השוק הסיטונאי, שהחל בפברואר 2015, נעשה באופן חלקי בלבד.

יישום הרפורמה בתחום הגישה לאינטרנט - תיק השירות "BSA"

צרכן המבקש להשתמש באינטרנט זקוק לשם כך הן לגישה לתשתית, שאותה מספקת בעלת התשתית, והן לשירותי אינטרנט, שאותם מספקת ספקית שירות. שירות Bit Stream Access בתחום הגישה לאינטרנט (להלן - BSA) הוא שירות סיטונאי המאפשר לספקית השירות לרכוש מבעלת התשתית את רכיב הגישה לתשתית, ולספק למנוייה חבילה הכוללת תשתית אינטרנט (באמצעות התשתית הנייחת של בעלת התשתית) וכן שירותי אינטרנט. המאסדר (רגולטור) הוא הקובע את המחיר שמשלמת ספקית השירות לבעלת התשתית עבור השירות הסיטונאי. כמו כן, ספקית השירות יכולה להגדיר את אופי השירות ורמתו, וכן להפעיל יישומים מתקדמים וחדשניים כגון שירותי טלוויזיה דיגיטליים ללקוחות, המסופקים באמצעות האינטרנט.

נכון למועד סיום הביקורת שלוש חברות הן בעלות תשתית נייחת (בפריסה רחבה או חלקית): בזק, הוט ואי.בי.סי. תיק השירות הוחל על בזק ועל חברת הוט. יצוין כי בפועל, נכון ליוני 2017 חברת הוט עדיין אינה מספקת את השירותים, היות שרק במועד זה נתקבלה החלטה בדבר התעריפים לשימוש ברשת חברה זו²⁷. בהתייחסותה מיוני 2017 מסרה בזק כי היא החברה היחידה המספקת שירותים סיטונאיים, וזאת למאות אלפי לקוחות, וכי היא השקיעה משאבים רבים ליישומה של הרפורמה, שהיא רפורמה מורכבת ביותר.

מטרות הרפורמה בתחום הגישה לאינטרנט (BSA)

היעדר מדדים להערכת מידת הצלחתה של הרפורמה

מדריך התכנון הממשלתי קובע את הצורך במדדי תוצאה של פעולות ממשלתיות, אשר מגדירים את השינויים המצופים בסביבה החיצונית, כמו משק המדינה או החברה, בעקבות פעילות הממשלה.

הביקורת העלתה שמשד התקשורת לא קבע מראש מדדים להערכת מידת עמידתה של הרפורמה במטרות שיועדו לה.

בדצמבר 2016 השיב משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה כי אכן חשוב להגדיר מדדים בכל רפורמה. עם זאת, גם אם הוא לא קבע והגדיר מדדים באופן רשמי, בהחלט היו מדדים לייחוס, לדוגמה מספר המנויים המצטרפים ל-BSA. מכאן שאמנם לא נקבעו מראש ולא הוגדרו מדדים אך נושא המדדים בהחלט הובא בחשבון והייתה לו השפעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי קביעת מדדים משמשת כלי להערכת מימוש המדיניות כדי שיהיה אפשר לשנותה ולהתאימה לנסיבות, במידת הצורך. לפיכך יש לקבוע מפורשות מדדים אלו במסגרת תכנית העבודה. זאת ועוד, אם לא נקבעים מראש מדדים ברורים לא ניתן לעמוד נכונה על יישום יעדי הרפורמה ועל מידת הצלחתה.

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

מספר מנויי האינטרנט הכולל באמצעות התשתיות הנייחות מסתכם ביותר מ-2 מיליון. שיווק שירותי האינטרנט מתבצע בארבע מתכונות עיקריות, כמפורט בלוח 2:

לוח 2: שיווק שירותי האינטרנט המתבססים על התשתית של בזק

מתכונת	שיווק (עם מי מתקשר הצרכן)	גבייה (הוצאת חשבונית)	האחריות לשירות	תעריף
חיוב מפוצל	בעלת התשתית וספקית השירות - כל אחת לחוד	בעלת התשתית וספקית השירות - כל אחת לחוד	המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעלת התשתית והן מספקית השירות	בעלת התשתית קובעת את התעריף עבור התשתית, וספקית השירות - עבור שירות הגישה
באנדל הפוך	בעלת התשתית	בתקופה הראשונה - בעלת התשתית שולחת חשבונית מאוחדת, ולאחר תקופה מסוימת החשבונית מפוצלת	המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעלת התשתית והן מספקית השירות	פריק* את התעריף עבור התשתית, וספקית השירות - עבור שירות הגישה
באנדל ישר	ספקית השירות	ספקית השירות	המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעלת התשתית והן מספקית השירות	בעלת התשתית קובעת את התעריף עבור התשתית, וספקית השירות - עבור שירות הגישה

מתכונת	שיווק (עם מי מתקשר הצרכן)	גבייה (הוצאת חשבונית)	האחריות לשירות	תעריף
שוק סיטונאי	ספקית השירות	ספקית השירות	ספקית השירות אחראית כלפי הלקוח לאספקת השירות במלואו - הן לרכיב התשתית והן לרכיב הגישה.	על בעלת התשתית לספק לספקית השירות את שירות התשתית במחיר סיטונאי, שאותו קובע המאסדר. ספקית השירות קובעת את התעריף עבור שירות הגישה.

* לקוח שירצה לרכוש את התשתית בנפרד, במסגרת הסדר אחר כגון חיוב מפוצל, בעלת התשתית תמכור לו אותה בתנאים זהים לתנאים שבהם התשתית נמכרת במסגרת הבאנדל ההפוך.

ברישיון של בזק (להלן - הרישיון) נקבע כאמור כי היא מחויבת בקיום הפרדה מבנית בינה לבין חברות הבת שלה²⁸ (בעניין זה, ראו להלן בדוח בנושא ההשקעה בתשתיות במגזר התקשורת הנייחת והיבטים מבניים). תחילה נקבע כי ההפרדה המבנית תיושם באופן שבזק תשווק תשתית נייחת בלבד (ושירותי טלפוניה), ואילו חברת הבת שלה, בזק בינלאומי בע"מ (להלן - בזק בינלאומי), תפעל כספקית שירות ותשווק (בין השאר) שירותי גישה לאינטרנט. במאי 2010 תוקן הרישיון והתאפשר לבזק, בהתקיים תנאים מסוימים, לשווק למנוייה מקבץ (סל) שירותים, הכולל את שירותי בזק וכן שירותים שמספקות חברות בת שלה, ובכלל זה שירותי הגישה לאינטרנט שמספקת בזק בינלאומי. נקבע כי בזק תחויב להציע בכל עת לספקיות השירות האחרות (שאינן בעלות זיקה אליה), המספקות את אותם השירותים, לשווק את שירותיהן באופן שוויוני ובתנאים זהים. עוד נקבע ברישיון כי בעת שידון המנהל²⁹ בבקשה שתגיש החברה, עליו להביא בחשבון, בין היתר, את מצב התחרות בתחום הנדון. כמו כן נקבע כי המנהל רשאי להורות לחברה לחדול מלשווק סל שירותים אם הוא נוכח ששיווקו פוגע בתחרות בתחום זה.

ביוני 2010 הגישה בזק למשרד התקשורת בקשה לשיווק סל שירותים שבמסגרתו היא תספק שירותי גישה רחבת-פס לאינטרנט (שירות תשתית); ובזק בינלאומי תספק שירותי גישה לאינטרנט כספקית שירות. בזק ציינה בבקשה כי תציע לכל ספקיות שירות הגישה לאינטרנט (ISP) לספק את שירותיהן במסגרת סל שירותים שתשווק. ביולי 2010 מסרה בזק למשרד התקשורת כי סיכמה עם ארבע ספקיות שירות כי ישתפו עמה פעולה והיא תשווקן במסגרת באנדל הפוך.

28 ברישיון בזק מפורטות חברות הבת של בזק: פלאפון תקשורת בתחום הסלולרי; בזק בינלאומי בע"מ המשוקת אינטרנט וממששת כמפעילת שיחות בין-לאומיות; בי.איי.פי פתרונות תקשורת שותפות מוגבלת, בזקל תקשורת בע"מ, די.בי.אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ, בזק און-ליין בע"מ וגולדנט שירותי תקשורת (שותפות רשומה).

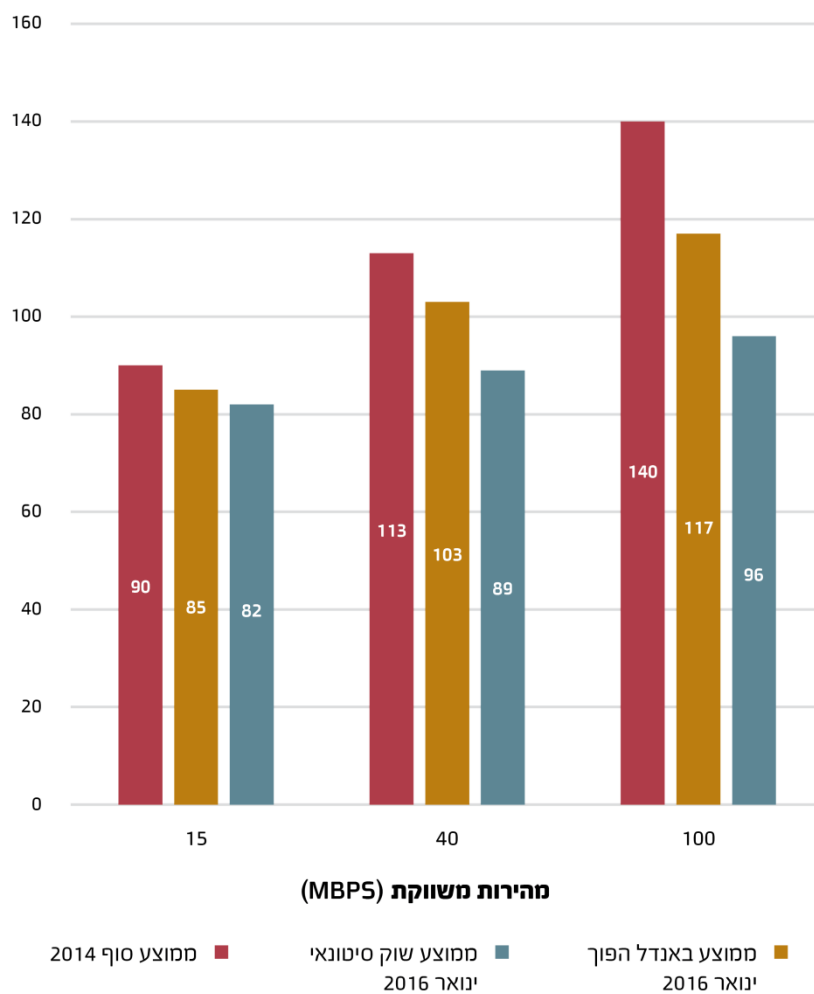
29 "המנהל", כהגדרתו ברישיון, הוא מנכ"ל משרד התקשורת או מי שהשר הסמיכו לעניין מתן רישיונות בכלל או לעניין מתן רישיון זה, באופן כללי או לעניין מסוים.

ביולי 2010 אישר מנכ"ל המשרד דאז את בקשתה של בזק. באותה שנה החלה בזק לשווק סלי שירותים הכוללים שירותי תשתית וכן שירותי גישה לאינטרנט, הניתנים על ידי בזק בינלאומי, וכן חבילות באנדל הפוך שבהן ספקיות שירות אחרות מספקות את שירותי הגישה לאינטרנט.

במתכונת השיווק של הבאנדל ההפוך, בעלת התשתית היא שמתקשרת עם המנוי בתעריף הכולל את תעריף התשתית שהיא קובעת ואת תעריף הגישה לאינטרנט שקובעת ספקית השירות. לעומת זאת, במתכונת השיווק של השוק הסיטונאי ספקית השירות היא שמתקשרת עם המנוי, והיא מציעה לו שירות הכולל הן את רכיב התשתית, הנמכר לה במחיר סיטונאי שנקבע על ידי המאסדר, והן את רכיב הגישה לאינטרנט. יצוין כי לזהות הגורם המתקשר עם המנוי יש חשיבות רבה, שכן הגורם המתקשר עם המנוי הוא בעל הקשר הישיר אתו, מה שמאפשר לו להציע למנוי הצעות שיווקיות שונות. על כן, אף שהשימוש בתשתית בזק מתבצע הן במתכונת הבאנדל ההפוך המשווק על ידי בזק והן במתכונת השוק הסיטונאי (כיום), לבזק צומחת תועלת רבה משיווק במסגרת הבאנדל ההפוך.

מנתוני משרד התקשורת עלה כי ממועד השקת השוק הסיטונאי הוזלו שירותי הגלישה. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר במתכונת השיווק במסגרת השוק הסיטונאי ובמסגרת הבאנדל ההפוך. בתרשים המובא להלן יוצגו נתונים שהוצגו במרץ 2016 בדבר מחירי שירותי הגלישה לחודש (הכוללים כאמור את תשתית האינטרנט ושירות הגישה לאינטרנט) במתכונות השוק הסיטונאי והבאנדל ההפוך בתקופה הנבדקת, בהשוואה למחיר הממוצע ששילם המנוי ערב הרפורמה:

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



מהנתונים עולה כי בשתי מתכונות השיווק העיקריות שנעשה בהן שימוש - הבאנדל ההפוך והשוק הסיטונאי - הופחתו מחירי השירותים יחסית למחיר הממוצע ששילם המנוי ערב הרפורמה. עוד עולה כי נכון לינואר 2016 מחירי השוק הסיטונאי היו נמוכים ממחירי הבאנדל ההפוך, זאת בעיקר במהירויות הגבוהות.

שיעור ההצטרפות לשוק הסיטונאי לעומת שיעור ההצטרפות ל"באנדל ההפוך"

למועד סיום הביקורת כבר הצטרפו לשוק הסיטונאי כ-340,000 מנויים. לפי נתוני משרד התקשורת, במועד השקת השוק הסיטונאי כ-95,000 לקוחות כבר השתמשו בשירותי הבאנדל ההפוך של בזק, ולסוף אוקטובר 2016 יש כ-350,000 מנויים בבאנדל ההפוך. יוצא אפוא שממועד הפעלת השוק הסיטונאי גויסו במסגרת הבאנדל ההפוך של בזק כ-255,000 מנויים. כפי שעולה מהנתונים, לצד החלת השוק הסיטונאי וגיוס מנויי אינטרנט במסגרתו, גדל במידה ניכרת מספר מנויי הבאנדל ההפוך שמשוקת חברת בזק.

אמנם מספר המצטרפים לשוק הסיטונאי עולה על ציפיות משרד התקשורת, אך במועד סיום הביקורת נמצא כי מאז הושק השוק הסיטונאי המספר הכולל של מנויי ספקיות השירות הוותיקות (שמשרד התקשורת הגדירן כספקיות המהותיות) שיכולות להציע סלי שירותים - סלקום ופרטנר, בשירות הגישה לאינטרנט, פחת. ככל הנראה, אחת הסיבות להפחתה במספר מנויי החברות הוותיקות היא הפסקת שיווקן במסגרת הבאנדל ההפוך (ראו להלן). לעומת זאת חל גידול במספר המנויים שהצטרפו לספקית השירות מקבוצת בזק (בזק בינלאומי). לצד המגמה האמורה, גדל גם מספרם של מנויי האינטרנט של ספקיות שירות נוספות, שאינן יכולות להקים תשתיות עצמאיות ולהציע סל שירותים רחב למנוייהן.

חברת בזק בינלאומי מסרה בדצמבר 2016 בהתייחסותה לנתונים האמורים כי מספר המנויים שהצטרפו לחברה גדל וממשיך לגדול באופן עקבי בכל חודש מאז החלה לספק את שירותי הגישה לאינטרנט.

בירור תלונות ספקיות השירות בנוגע לאופן שיווק הבאנדל ההפוך

מאז הוחל ביישום רפורמת השוק הסיטונאי טיפל משרד התקשורת בבעיות שונות הנוגעות ליישום, לרבות בתלונות רבות שהעלו חברות (הן ספקיות השירות והן בעלות תשתית) הפועלות במגזר הנייח, ובכללן תלונות הנוגעות לאופן שבו שיווקה בזק את הבאנדל ההפוך.

בחוק התקשורת נקבע כי בעל רישיון יפעיל מתקני תקשורת ויתן שירותי תקשורת באורח תקין וסדיר על פי הרישיון שהוענק לו ועל פי התקנות והכללים שנקבעו לפי חוק זה. בחוק נקבע כי אם שר התקשורת נוכח כי בעל רישיון פועל שלא בהתאם לרישיונו או כי יש בפעולתו כדי לגרום לפגיעה של ממש בתחרות בתחום הבזק, רשאי שר התקשורת להורות לבעל הרישיון, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, אילו פעולות עליו לנקוט כדי למנוע את הפגיעה. חוק התקשורת מקנה סמכויות שונות לאכיפת החוק, התקנות והכללים על בעל רישיון שהפר את רישיונו. בין היתר, החוק מאפשר למנכ"ל להטיל עיצומים כספיים על מי שפוגע בתחרות.

מאז הושק השוק הסיטונאי המספר הכולל של מנויי ספקיות השירות הוותיקות... שיכולות להציע סלי שירותים - סלקום ופרטנר, בשירות הגישה לאינטרנט, פחת

באוגוסט 2013 הוציא מנכ"ל המשרד (בפועל) דאז מסמך הקובע את מדיניות הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע להוראות האסדרה החלות על שוק הקומוניקציה שנקבעו בחקיקה ראשית, בחקיקת המשנה וברישינות השונים (להלן - מסמך מדיניות הפיקוח והאכיפה). מטרת מסמך זה, כפי שפורטה בו, היא להביא לתיעודף נכון בנושא הפיקוח והאכיפה, באופן שיאפשר למשרד ולאגף הפיקוח לממש את ייעודו, את מדיניותו ואת תפקידיו, תוך ניצול מיטבי של המשאבים העומדים לרשותם. זאת כדי ליצור הרתעה יעילה ואפקטיבית באופן שישפיע על כלל הענף ולהתאים את הפיקוח והאכיפה לתנאים המשתנים של שוק התקשורת בישראל.

עוד נכתב במסמך כי מטרת הפיקוח והאכיפה היא להבטיח אספקת שירותי תקשורת בהתאם לכללים שקבע המשרד, וכי הגישה הכללית לעניין פעולות הפיקוח והאכיפה, שלפיה ייקבעו גם סדרי העדיפויות לביצוען, תתבסס על ניתוח הסיכונים הגלומים בכל אחת מהפעולות לעומת התועלות הצפויות מביצוען. יבוצע תכנון שנתי ובו ייקבעו סדרי עדיפויות הן של נושאי הפיקוח והאכיפה והן של החברות שבהן יבוצעו פעולות הפיקוח והאכיפה, בכפוף למשאבים העומדים לרשות אגף הפיקוח. במסמך נקבע כי אחד הנושאים המרכזיים שעליהם יושם דגש במסגרת פעולות הפיקוח הוא השמירה על תחרות בשוק התקשורת ומניעת ניצול לרעה של יתרון הגודל והשליטה על תשתיות, וכן נושאים נוספים כגון הפרות הפוגעות בצרכנים וגורמות להם נזק כלכלי והקפדה על כך שהחברות יצייתו לכללי האסדרה.

המלצות ועדת גרונאו עוסקות גם במשטר הפיקוח והאכיפה הנדרש לצורך יישום רפורמת השוק הסיטונאי. נאמר בהן שהאיזון העדין בין השחקנים השונים הפועלים בתחום מחייב מדיניות אסדרה עקבית ושקופה בכל הנוגע לקביעת כללי המשחק, ותגובה מהירה ונחושה כאשר כללים אלה מופרים.

החל מאפריל 2015 הגישו כמה ספקיות שירות למשרד התקשורת תלונות חוזרות ונשנות בנושא הבאנדל ההפוך. להלן יפורטו עיקרי התלונות ואופן טיפולו של משרד התקשורת בהן:

1. **שיווק בלתי שוויוני:** נטען כי במסגרת שיווק הבאנדל ההפוך העדיפה בזק ספקיות שירות מסוימות (שאינן ספקיות השירות המהותיות), לרבות החברה הבת של בזק, והפלתה לרעה ספקיות שירות אחרות, ובהן ספקיות השירות המהותיות. לחלק מהתלונות צורפו הקלטות של שיחות שקיימו נציגים מטעם ספקיות השירות עם מוקד המכירות של בזק.
2. **איסור להשתמש במידע על לקוחות:** נטען כי שלא כבעבר, בזק דרשה מספקיות שירות להתחייב כי המידע שהיא נתנה להן לצורך קיום הקשר עם לקוחותיהן לא ישמש אותן לצרכים מסחריים, דהיינו לשיווק ומכירה ללקוחותיהן אשר גויסו במסגרת הבאנדל ההפוך. עוד נטען שלאחרונה חל שינוי בהיקף המידע המועבר, באופן העשוי ליצור קושי באספקת השירות למנוי. פרטנר וסלקום טענו לפני משרד התקשורת כי משסירבו להתחייב לכך³⁰, בזק הפסיקה לשווקן במסגרת הבאנדל ההפוך.

30 בתשובת סלקום למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 צוין כי בזק הפסיקה לשווק אותה, בין היתר, לנוכח מחלוקות נוספות.

3. **הארכת משך ההתקשרות במתכונת הבאנדל ההפוך:** בעבר בזק שיווקה את ספקיות השירות וכללה בחשבונית שלה את התשלום עבור התשתית והשירות לתקופה של שנה בלבד. נטען כי בסמוך למועד תחילת אספקת השירות הסיטונאי קבעה בזק כי תקופת ההתקשרות בינה ובין הלקוח תארך שלוש שנים והתשלום לא יפוצל לאחר שנה.

משרד התקשורת קיים דיונים ותכתובות בנוגע לתלונות האמורות. לדוגמה, במסגרת בדיקה של אחת התלונות בנושא איסור השימוש במידע על לקוחות, לרבות באמצעות משלוח התלונה לבזק וקיום דיונים פנימיים בעניינה, כתב בנובמבר 2015 סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה לבזק כי מאחר שבמסגרת הבאנדל ההפוך המנוי מקבל שירות נפרד ועצמאי הן מבעלת התשתית והן מספקית השירות, נדרש כי כל אחת מהחברות תחזיק במלוא המידע על המנוי, שיאפשר לה לספק את השירות. לפיכך הוא דרש מבזק שלא לשנות את דרכי השיווק של הבאנדל ההפוך שהיו נהוגות עד לאחרונה, וזאת עד שתקבל החלטה אחרת בנושא. עם זאת, נותרה בעינה המחלוקת בין בזק לבין ספקיות השירות בנוגע לאופן שבו על ספקיות השירות להשתמש בנתונים אלה לצורכי שיווק. עקב כך חלק מספקיות השירות סירבו לחתום על הסכם חדש הכולל התחייבות להימנע משימוש בנתונים לצורכי שיווק, ובזק לא חידשה את שיווקן.

בד בבד עם הטיפול בתלונות ולנוכח המידע שהחל להצטבר במשרד בדבר השפעת שיווק הבאנדל ההפוך על ההתקדמות וההתרחבות של רפורמת השוק הסיטונאי, התקיימו במשרד כמה דיונים לבחינת נושא הבאנדל ההפוך ולהערכת השפעתו הצפויה על שוק שירותי האינטרנט ועל כלל שוק התקשורת ועל התחרות בו.

לדוגמה, במאי 2015 התקיים דיון בראשות מנכ"ל המשרד דאז בשאלה אם בשוק הסיטונאי חל כשל שוק עקב יתרון מובנה שיש לבזק. בסיכום הדיון הורה המנכ"ל דאז לסמנכ"ל בכיר כלכלה לקיים שימוע שיידונו בו דרכים להגברת השוויוניות בין בזק לספקי השירות, קרי בזק לא תוכל לשווק באנדל הפוך, וספקיות השירות האחרות ובכללן בזק בינלאומי יהיו "מסוגלות לשווק 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 וללשכה המשפטית להציג את ההשפעות הצפויות של ביטול הבאנדל ההפוך, ובכלל זה לבצע ניתוח כלכלי ומשפטי של הנושא. בפברואר 2016 התקיים דיון שעניינו "משמעויות הבאנדל ההפוך", ובמסגרתו הוצגו נתונים על גיוס מנויים לבאנדל ההפוך לעומת גיוס מנויי השוק הסיטונאי. מהנתונים עלה כי בזק גייסה באמצעות הבאנדל ההפוך מנויים בהיקף דומה לזה המגויס באמצעות השוק הסיטונאי, וכי אף שפרטנר וסלקום פועלות במסגרת השוק הסיטונאי, מספר מנוייהן הכולל בשירות הגישה לאינטרנט פחת מאז החלה הרפורמה.

במאי 2016 הוגשו למנכ"ל משרד התקשורת המלצות צוות בין-אגפי שמינה לבחינת הטלת מגבלות על הבאנדל ההפוך. הצוות כלל נציגים מהלשכה המשפטית, מאגף הפיקוח ומאגף הכלכלה. להלן המלצות הצוות בנוגע לתלונות המרכזיות של ספקיות השירות:

1. **שיווק בלתי שוויוני:** הצוות ציין כי עולה חשש שהחל ממועד תחילת אספקת שירות ה-BSA חדלה בזק לשווק ספקיות שירות שונות באופן שוויוני כפי שמחייב רישיונה.

הצוות הציע לחייב את בזק להציג במקום בולט באתר האינטרנט שלה את תעריפיהן ורכיביהן של כל החבילות המוצעות במסגרת הבאנדל ההפוך באמצעות כל ספקיות השירות. עוד הוצע כי בתחילת שיחה עם נציג מכירות תושמע הקלטה המפנה את המתקשר למידע באתר האינטרנט, תוך ציון ברור של מקום המידע באתר. כמו כן המליץ הצוות כי בשיחה הטלפונית עם המוקד תחויב חברת בזק להשמיע ברציפות את שמותיהן של כל הספקיות באופן אחיד, ללא תוספות ייחודיות בעניינן של חברה זו או אחרת.

2. **איסור להשתמש במידע על לקוחות:** הצוות המליץ לבטל את הסעיף שקבעה בזק בהסכם החדש, האוסר על ספקיות השירות להשתמש לצרכים מסחריים בנתוני הלקוח. הצוות ציין שכללי השימוש במידע צריכים להיות שוויוניים, וכפי שבזק רשאית לפנות (בכפוף לתנאים מסוימים) למנויים שעברו לשוק הסיטונאי כדי להציע להם את שירותיה, כך יש לאפשר גם לספקיות השירות לפנות למנויים אשר הצטרפו לבאנדל ההפוך.

3. **הארכת משך ההתקשרות במתכונת הבאנדל ההפוך:** הצוות המליץ לחייב פיצול של חשבונית השירות בין בעלת התשתית לספקית השירות שנה לאחר תחילת ההתקשרות, כפי שהיה עד סמוך להשקת השוק הסיטונאי. הצוות הסביר שהארכת ההתקשרות לשלוש שנים הופכת למעשה את הבאנדל ההפוך למוצר אינטרנט קמעונאי מלא ומאפשרת לבזק, המונופול בתחום, לשווק שירות שהלכה למעשה דומה לשירות שמשווקות ספקיות השירות במסגרת השוק הסיטונאי.

4. **ביטול הבאנדל ההפוך בעת ביטול ההפרדה המבנית:** הצוות המליץ שבעת ביטול ההפרדה המבנית בין בזק לבין בזק בינלאומי, יתבטל גם הבאנדל ההפוך. לדברי הצוות, המלצה זו נועדה למנוע מבזק כבעלת תשתית לסכל מתן גישה שווה לתשתית שלה לספקיות השירות האחרות באמצעות הבאנדל ההפוך.

בדיון שהתקיים ביוני 2016 אישר המנכ"ל את המלצות הצוות הבין-אגפי המפורטות לעיל.

משרד מבקר המדינה פנה למשרד התקשורת בחודשים יולי ואוגוסט 2016 וביקש לברר אם יישמו החלטות המנכ"ל מיוני 2016.

באוגוסט 2016 כתב המנכ"ל לבזק כי משרד התקשורת בחן את מידת ההשפעה של הבאנדל ההפוך ושל אופן שיווקו על התחרות בתחום האינטרנט בעידן השוק הסיטונאי. המנכ"ל ציין כי בשנת 2015 ובסמוך למועד שבו חויבה בזק לספק על פי רישיונה את שירות "השוק הסיטונאי", הפך הבאנדל ההפוך לכלי שיווק רב-עוצמה של החברה. לדבריו, "היקף גיוס המנויים לתשתית האינטרנט של בזק באמצעות הבאנדל ההפוך בחודשים פברואר עד ספטמבר 2015 השתווה בקירוב להיקף הגיוסים לאותה תשתית באמצעות השוק הסיטונאי על שלל משווקיו". המנכ"ל ציין כי תרמו לכך, בין היתר, כמה שינויים שביצעה בזק במתכונת השיווק של הבאנדל



מנכ"ל משרד
התקשורת ציין כי
הפסקת שיווקן של
ספקיות השירות
הוותיקות במסגרת
הבאנדל ההפוך "הוא
מהלך שיש בו
פוטנציאל לשינוי פני
השוק כי תוצאתו
ברורה - קבוצת בזק
מגדילה את היקף
המנויים שלה ואת
פעילותה והספקיות
הוותיקות מתכווצות
במספר מנוייהן"

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

המנכ"ל ציין כי משרד התקשורת מצא כי "הבאנדל ההפוך בצורתו כיום מעורר חשש לפגיעה בתחרות בתחום האינטרנט ולכן בכוונת המשרד לבטל את האישור שניתן לחברה לשווק את הבאנדל ההפוך". עוד ציין המנכ"ל כי הפסקת שיווקן של ספקיות השירות הוותיקות במסגרת הבאנדל ההפוך "הוא מהלך שיש בו פוטנציאל לשינוי פני השוק כי תוצאתו ברורה - קבוצת בזק מגדילה את היקף המנויים שלה ואת פעילותה והספקיות הוותיקות מתכווצות במספר מנוייהן" (ההדגשות אינן במקור). המנכ"ל הוסיף כי "נכון לציין כי ישנן ספקיות שירות שהגדילו את מספר מנוייהן באופן משמעותי רק באמצעות שיווק באנדל הפוך".

בהמשך מכתבו פירט המנכ"ל את השינויים שחלו בכל אחד מההיבטים האמורים:

1. **משך ההתקשרות בעסקת הבאנדל ההפוך:** המנכ"ל ציין כי שינוי זה הופך למעשה את הבאנדל ההפוך למוצר אינטרנט קמעונאי מלא ומאפשר לבזק, המונופול בתחום, לשווק שירות אינטרנט דומה למוצר שמספקות ספקיות השירות במסגרת השוק הסיטונאי. המנכ"ל ציין כי המשרד לא התכוון לאפשר לקבוצת בזק לשווק באנדלים לשלוש שנים באמצעות שני כלים שיווקיים (שוק סיטונאי באמצעות בזק בינלאומי ובאנדל הפוך לשלוש שנים) בעוד שספקיות השירות האחרות יכולות לבצע שיווק ישיר באמצעות מודל השוק הסיטונאי בלבד. לדבריו, במתכונת זו לא נשמר עקרון השוויון ובכך נפגעת התפתחות התחרות. עוד ציין המנכ"ל כי מסקנה זו עולה אף מהנתונים ולפיהם בשנת 2015 גדל מספרם הכולל של המנויים במגזר האינטרנט בכ-152,000. אך בעוד שמספר המנויים לשירותי הספקיות הוותיקות - נטוויז'ן (סלקום) ו-012 (פרטנר) פחת, בזק בינלאומי וספקיות נוספות הגדילו את מספר מנוייהם.
2. **איסור להשתמש במידע על לקוחות:** המנכ"ל ציין כי ראוי שכל ספקיות השירות יוכלו לעשות שימוש מסחרי שוויוני במידע שברשותן הנוגע ללקוחותיהן. המנכ"ל קבע כי התנאי שקבעה בזק, האוסר על ספקיות השירות לעשות שימוש בנתוני הלקוחות שבזק משיגה להן באמצעות שיווק הבאנדל ההפוך כדי להעביר אותם לשוק הסיטונאי, פוגע ביכולתן של ספקיות השירות לגייס לקוחות, בפרט במודל השוק הסיטונאי, "וכך ישנה פגיעה במתחרות ובתחרות. לפגיעה כזו אין הצדקה והיא מהווה נדבך נוסף בגורמים לירידה במספר הלקוחות של הספקיות הוותיקות ולעליה במספר לקוחות האינטרנט של קבוצת בזק... על אף שהמשרד השיק רפורמה שתכליתה הייתה הפוכה - חיזוק התחרות בתחום התשתית, שבו פעלו עד אז בעלות התשתית כדואופול".
3. **שיווק בלתי שוויוני:** המנכ"ל ציין כי ממידע שהגיע למשרד התקשורת עולה חשש שבמסגרת הבאנדל ההפוך בזק חדלה לשווק את ספקיות השירות באופן שוויוני. המנכ"ל ציין כי נתוני גיוס המנויים נטו של ספקיות השירות במרבית חודשי שנת 2015 "מעידים במבחן התוצאה כי בזק לא קיימה את הוראות הרישיון בעניין זה באותה תקופה".

המנכ"ל ביקש לשמוע את עמדת בזק לגבי האמור במכתבו והוסיף שאם היא תבצע שינויים בתנאי השיווק וההצטרפות של ספקיות השירות לבאנדל ההפוך, שאותם

פירט במכתבו, ישוב המשרד וישקול את עמדתו באשר למתכונת שיווק הבאנדל ההפוך.

מהאמור לעיל עולה כי אף שמאפריל 2015 הוגשו למשרד התקשורת תלונות בנושא הבאנדל ההפוך ואף שהמשרד פעל לבחינת השפעותיו של הבאנדל ההפוך והמגבלות שיש להטיל במסגרת הפעלתו, רק באוגוסט 2016, כעבור יותר משנה, הביא מנכ"ל משרד התקשורת לידיעת בזק אילו צעדים החליט לנקוט. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם המלצת ועדת גרונאו בדבר תגובה מהירה להפרת כללי האסדרה.

בתשובת בזק מספטמבר 2016 למשרד התקשורת היא ציינה, בין היתר, את הדברים האלה: כבר משנת 2012 שיווקה בזק את הבאנדל ההפוך לתקופה של שלוש שנים; כל הספקים רשאים למכור "באנדל ספק" (ישר) נוסף על השוק הסיטונאי; פעולתם המקבילה של הספקים, הן כספקי שירות אינטרנט במסגרת השוק הסיטונאי והן כספקי שירות בבאנדל ההפוך, מאפשרת להם להשתמש בפרטי המידע על לקוחות הבאנדל, שאותם הם מקבלים מבזק, כדי להעביר את הלקוחות לשוק הסיטונאי ובכך לנצל את כוח השיווק של בזק ויכולותיה הטכניות לצורך העברת לקוחות אליה; נתוני הגיוס של בזק בינלאומי בבאנדל ההפוך אינם חריגים בהתחשב במעמדה בשוק הנייח בין ספקיות האינטרנט הגדולות; בזק לא חדלה מלשווק ספקי שירות שמעוניינים בכך. את המכירות מנהלים כוחות השוק, והגורם שמשפיע על השינוי הוא המבצעים השונים שמציעים הספקים. בזק ציינה כי תקבל את בקשות המשרד בכפוף לכמה שינויים, וביקשה כי תינתן לה הזכות להשמיע את טענותיה גם בעל פה לפני קבלת ההחלטה. בתשובת בזק למבקר המדינה, מיוני 2017, היא ציינה כי הבאנדל ההפוך משמש למעשה ככלי השיווק היחיד המאפשר לה לפנות בהצעה שיווקית כוללת, אם כי פריקה ונחותה, אל הלקוח. עוד הוסיפה בזק כי הטלת מגבלות על השימוש בכלי זה, הנחות מלכתחילה ושאינו חדש, יגרום להפחתת ההתמודדות על לב הלקוח ולפגיעה בתחרות.

יצוין כי בספטמבר 2016 הגישו סלקום ופרטנר תביעה נגד חברת בזק, בין היתר בנושא הפרת החובה של בזק לשווק אותן במסגרת הבאנדל ההפוך. נכון ליוני 2017, ההליך עדיין תלוי ועומד. הביקורת אינה מתכוונת להכריע במחלוקות התלויות ועומדות בהליך המשפטי, אלא מתמקדת באופן התנהלותו של משרד התקשורת וטיפולו בסוגיות אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 מסר משרד התקשורת כי בירור התלונות בנושא הבאנדל ההפוך הוא מורכב, וכי נעשתה עבודה ענפה בנושא. זאת, אף בשים לב לכלל משימות המשרד, להיקף העבודה והמשימות המוטלות עליו, אשר עליו לבצע תיעודן שלהן, ולכוח האדם העומד לרשותו לשם כך. עוד ציין המשרד כי הוא טרם הכריע בעניין, וכי בימים אלה הוא מסכם את עמדתו בסוגיה זו, לרבות את ההשפעות שעשויות להיות לשינוי במתכונת שיווק הבאנדל ההפוך על הספקיות הקטנות המשוקות בעיקר במסגרת ערוץ זה.

בינואר 2017 כתב מנכ"ל משרד התקשורת לבזק בנושא הבאנדל ההפוך, וציין כי המשרד אינו מקבל את עמדת בזק ועל החברה לבצע את השינויים שדרש, ובכללם -

פיצול החשבונות לאחר 12 חודשים; ביטול הסעיף בהסכם האוסר על ספקיות השירות לעשות שימוש מסחרי בנתוני הלקוחות וביצוע שיווק שיווינוי של ספקיות השירות. המנכ"ל ציין עוד כי גם לאחר שהמשרד שקל את טענות החברה, הוא מצא כי "הבאנדל ההפוך במתכונתו כיום מעורר חשש ממשי לפגיעה בתחרות בתחום האינטרנט". המנכ"ל ביקש מהחברה "להודיע עד ליום 8.1.17 כי שינויים אלו יבוצעו במלואם. בשל זמן ההיערכות הנדרש תבצע החברה שינויים אלה בפועל לא יאוחר מיום 9.2.17. ככל שלא תודיע החברה למשרד על ביצוע האמור במועד שנקבע לכך יבוטל האישור שניתן לחברה לשווק את הבאנדל ההפוך וזאת החל מיום 23.2.17".

ב-8.1.17 השיבה חברת בזק למשרד התקשורת כי היא דוחה את האמור במכתבו, וכי היא תשקול את צעדיה בהתאם לתגובת המשרד למכתב זה, ובכלל זה תשקול אם לפנות לערכאות בבקשה לייתר את הצורך באישורו של המשרד לשיווק סל שירותים משותף. לסיכום כתבה החברה כי היא מבקשת ממשרד התקשורת "**להודיע על משיכת מכתבכם זה או השהייתו עד לסיום בירור העניין בבית המשפט, אשר כפי הידוע לכם המתלוננות בחרו להעביר את הנושא דנן להכרעתו**" (ההדגשה במקור).

מבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם משרד התקשורת בפברואר 2017 עלה כי בזק קיבלה עליה את הנחיית משרד התקשורת. עוד עלה כי בטיטוט הסכם מעודכנת ששלחה בזק לספקיות השירות הן נדרשו לשלם עמלות שלא נדרשו על ידה קודם לכן וכי חלק מספקיות השירות התלוננו על כך בפני משרד התקשורת. במרץ 2017 קיבל משרד התקשורת החלטה ולפיה ספקית השירות לא תשלם לבזק עמלה כלשהי בגין לקוח שתגייס בזק לבאנדל ההפוך, ובזק לא תשלם עמלה כלשהי לספקית השירות שתגייס לקוח לבאנדל ישר או לשוק סיטונאי. עוד צוין בהחלטה כי על אף האמור, ככל שיתברר כי מי מהצדדים יעשה שימוש לרעה בנתוני לקוחות חדשים שהעביר לו הצד האחר בעת גיוס לקוח כאמור, ישלם אותו צד לצד האחר עמלה בסך 250 ש"ח עבור כל לקוח שגויס ושהצד האחר העביר לו את פרטיו. ההחלטה מגדירה עוד מהו לקוח חדש ומה נכלל בגדר "שימוש לרעה".

מנתוני משרד התקשורת על שיווק הבאנדל ההפוך עד מרץ 2017 עלה כי טרם חודש השיווק של סלקום ופרטנר במסגרת הבאנדל ההפוך.



משרד התקשורת אישר לבזק לשווק את חברת הבת שלה, בזק בינלאומי, במסגרת סל שירותים משותף, ואחד התנאים המרכזיים לאישור הוא שבזק תשווק בד בבד ובאופן שוויוני את כל בעלי הרישיונות שנותרים את אותו שירות, במקרה זה שירות גישה לאינטרנט. ממכתב המנכ"ל מאוגוסט 2016 עולה כי בכך שבזק הפסיקה לגייס את מנויי הספקיות הוותיקות במסגרת הבאנדל ההפוך היא ביצעה מהלך שעשוי לשנות את פני השוק, ונתוני גיוס המנויים נטו של ספקיות השירות "מעידים במבחן התוצאה כי בזק לא קיימה את הוראות הרישיון בעניין זה באותה תקופה". גם ממכתב המנכ"ל מינואר 2017 עולה כי הבאנדל ההפוך במתכונתו כיום מעורר חשש ממשי לפגיעה בתחרות בתחום האינטרנט.


אם יתברר
שההשפעות
הלכאוריות של
מתכונת שיווק
הבאנדל ההפוך,
שציין המנכ"ל
במכתבו, אכן נכונות,
העיכוב בבירורן עלול
להביא לפגיעה של
ממש ביישום רפורמת
השוק הסיטונאי

מנתוני הגיוס של הבאנדל ההפוך עולה כי בד בבד עם יישום רפורמת השוק הסיטונאי, שבמסגרתה גייסו ספקיות השירות יותר מ-370,000 לקוחות נטו, גדל במידה ניכרת גם מספר המנויים שגייסה בזק במתכונת הבאנדל ההפוך. בזק הפסיקה את שיווק סלקום ופרטנר במסגרת הבאנדל ההפוך ברבע האחרון של שנת 2015. נכון למועד סיום הביקורת חברות אלו אינן משווקות במסגרת הבאנדל ההפוך במשך למעלה משנה. על פי דיווחי חברת בזק למשרד התקשורת, נכון למועד סיום הביקורת המספר הכולל של מנויי שירות הגישה לאינטרנט של חברות אלה, שגויסו במתכונת הבאנדל ההפוך, מסתכם בשיעור זניח מכלל מנויי הבאנדל ההפוך.

זאת ועוד, נתוני משרד התקשורת מלמדים שמספר מנויי האינטרנט שנטשו את ספקיות השירות המהותיות (במסגרת מתכונת החיוב המפוצל) גדול ממספר מנויי האינטרנט שהן הצליחו לגייס במסגרת השוק הסיטונאי. מכאן עולה שבסופו של דבר, מאז הוחלה רפורמת השוק הסיטונאי מספר מנוייהן של ספקיות שירות אלה דווקא קטן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח ההשפעות הלכאוריות של הבאנדל ההפוך על רפורמת השוק הסיטונאי, שפירט המנכ"ל במכתבו, היה צורך בבירור מהיר של הנושא. אולם רק באוגוסט 2016, למעלה משנה לאחר שהחלו להגיע למשרד התקשורת תלונות בנושא הבאנדל ההפוך, ואף שבאותו מועד כבר התקיימו במשרד דיונים על הבאנדל ההפוך ועל השפעותיו, קיבל המשרד החלטה בנוגע לליקויים שהעלה הצוות הבין-אגפי. בפועל, עד מרץ 2017 טרם החלה בזק לשווק את סלקום ופרטנר במסגרת הבאנדל ההפוך. לנוכח ההשפעות האמורות של מתכונת השיווק האמורה, מדובר בפרק זמן ארוך. אם יתברר שההשפעות הלכאוריות של מתכונת שיווק זו, שציין המנכ"ל במכתבו, אכן נכונות, 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 גרונאו ועם מדיניות המשרד, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך המדיניות משנת 2012, ולפיהן המשרד יבצע בקרה בנושא אופן מימוש הרפורמה ויגיב במהירות על בעיות המתגלות במסגרת הבקרה. הדבר אף עשוי לפגוע בדימוי משרד התקשורת, בעיני החברות ובעיני הציבור, כגוף מאסדר. על משרד התקשורת למצות את בירור הנושא - אם הדבר אפשרי - משעה שהעניין תלוי ועומד בהליך משפטי, כדי לאפשר לכל חברות התקשורת הנוגעות בדבר לפעול בשוק שירותי האינטרנט באופן שיתרום לתחרות.

איסוף נתונים כתשתית לקבלת החלטות

במסמך המדיניות ממאי 2012 נכתב כי בתחום השוק הסיטונאי ישתמש המשרד במודל בקרה, אשר יסייע לו לבחון אם אספקתם בפועל של השירותים הסיטונאיים בוצעה באופן סביר ובלתי מפלה, לעקוב אחר אופן התפתחותו של השוק הסיטונאי ולבחון התפתחות זו.

עם תחילת יישום הרפורמה החל משרד התקשורת לרכז סוגים שונים של דיווחים שבועיים שהתקבלו מבזק ומספקיות השירות על תהליך ההצטרפות של מנויים למתכונת השיווק של השוק הסיטונאי. עם זאת, כפי שיפורט להלן, איסוף נתונים באופן שוטף על מספר המנויים המצטרפים באמצעות הבאנדל ההפוך החל להתבצע רק במאי 2016:

במאי 2015 התקיים דיון בראשות מנכ"ל המשרד דאז בשאלה אם בשוק הסיטונאי חל כשל שוק עקב יתרון מובנה שיש לבזק. בעקבות הדיון פנה המשרד ביוני 2015 לבעלות התשתית ולספקיות השירות לשם קבלת נתונים כוללים על ההצטרפות לבאנדל ההפוך ולערוצי השיווק האחרים. עקב כך התקבלו במשרד נתונים על שיעורי ההצטרפות לספקיות השירות מתחילת שנת 2015 ועד ספטמבר 2015. סמנכ"ל בכיר כלכלה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 כי לצורך ניתוח הסוגיה והבנת מגמות שונות הנוגעות אליה נדרשו נתונים על תקופה ארוכה די הצורך.

בפברואר 2016 התקיים כאמור דיון שעניינו "משמעויות הבאנדל ההפוך", ובמסגרתו הוצגו הנתונים האמורים. מהנתונים עלה כי בזק גייסה באמצעות הבאנדל ההפוך מנויים בהיקף דומה לזה המגויס באמצעות השוק הסיטונאי. עוד עלה מהנתונים כי אף שספקיות השירות הוותיקות פועלות במסגרת השוק הסיטונאי, מספר מנויייהן הכולל, בתחום הגישה לאינטרנט, פחת מאז הוחל ביישום הרפורמה. בסיכום הדיון מנכ"ל המשרד ביקש לעדכן את הנתונים העומדים לרשות המשרד ולבחון אם בטווח הארוך יש להמשיך ביישום הבאנדל ההפוך ואם כדאי לאפשר לבזק לשווק את ספקיות השירות הקטנות.

במאי 2016 ביקש המשרד מבזק ומספקיות השירות להגיש לו דוח שבועי על הצטרפות מנויים לבאנדל ההפוך, נוסף על המידע שהחברות האמורות כבר מוסרות לו לגבי פלח השוק הסיטונאי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התקשורת החל לבצע ניטור שבועי על הבאנדל ההפוך רק כשנה לאחר שהתעוררו שאלות וספקות לגבי מתכונת השיווק הזאת, ורק לאחר שמספר המנויים בפלח השוק של הבאנדל ההפוך היה גדול ממספר המנויים בפלח השוק של השוק הסיטונאי.

בדצמבר 2016 השיב סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד התקשורת למשרד מבקר המדינה כי המציאות הוכיחה שהשוק הסיטונאי מתפתח. עוד ציין הסמנכ"ל כי הבאנדל ההפוך אינו הנושא המרכזי של המשרד, ולפיכך אין הוא סבור שהיה מקום לאסוף מידע בעניינו קודם לכן.

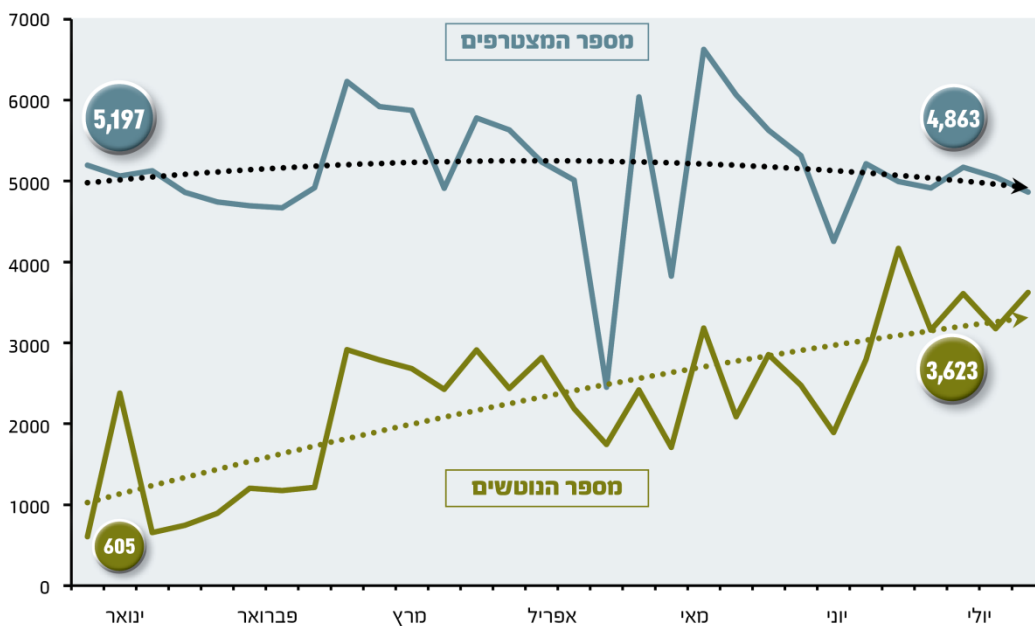
יצוין כי תשובתו של סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה אינה עולה בקנה אחד עם האמור במכתביו של מנכ"ל משרד התקשורת מאוגוסט 2016 ומינואר 2017 בנושא הבאנדל ההפוך והפוטנציאל שיש בו לשינוי פני השוק, ואף אינה מתיישבת עם קביעות ועדת גרונאו לגבי מנגנוני הבקרה על השוק והתגובה המהירה הנדרשת. מכתבים אלה אף מאוששים את העמדה שיש צורך בהמשך בחינת השפעתו של הבאנדל ההפוך על רפורמת השוק הסיטונאי. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח הטענות שהועלו מאמצע שנת 2015 בדבר השפעת שיווק הבאנדל ההפוך על קידום רפורמת השוק הסיטונאי, ראוי היה שמשרד התקשורת יינטר את פלח השוק הזה בשלב מוקדם בהרבה, כדי לברר כיצד הוא משפיע על הצלחת השוק הסיטונאי.

נטישת מנויי השוק הסיטונאי

כאמור, עם תחילת יישום הרפורמה החל משרד התקשורת לרכז סוגים שונים של דיווחים שבועיים שהתקבלו מבזק ומספקיות השירות על תהליך ההצטרפות של מנויים למתכונת השיווק של השוק הסיטונאי.

1. מהדיווחים עלה כי מספר המצטרפים השבועי לשוק הסיטונאי היה ככלל קבוע (כ-5,000 מצטרפים בשבוע בממוצע). אולם בד בבד הסתמנה מגמה הפוכה - גידול במספר המנויים שעזבו את ספקיות השירות ואינם מקבלים מהן שירות בשוק הסיטונאי (להלן - נוטשים). להלן יוצג תרשים 7 שהוכן במשרד התקשורת, הממחיש את מגמת ההצטרפות לשוק הסיטונאי לעומת מגמת הנטישה בחודשים ינואר-יולי 2016:

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



● מספרים - מנויים שהצטרפו לספקית השירות ומקבלים ממנה שירות
 ● נוטשים - מצטרפים שקיבלו שירות במסגרת השוק הסיטונאי ועזבו את ספקית השירות הסיטונאי

מהדיווחים לחודשים האמורים עלה כי מספרם של הנוטשים גדל פי שישה מתחילת שנת 2016 ועד השבוע השלישי של יולי אותה שנה, והגיע לכ-3,600 נוטשים בשבוע.

יוצא אפוא שמספר המצטרפים השבועי לשוק הסיטונאי קוזז יותר מ-60% בעקבות תהליך נטישת השוק הסיטונאי המתרחש בד בבד, וכי מגמה זו הלכה והתעצמה עם הזמן.

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

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

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהנתונים שצירף משרד התקשורת לתשובתו מדצמבר 2016 ניתן ללמוד כי אף שבחודש האמור ניכרת מגמה של הפחתת מספר הנוטשים, מספר הנוטשים באותו חודש עדיין עולה על מחצית ממספר המצטרפים לשוק הסיטונאי בחודש זה. מהנתונים המעודכנים לתחילת מרץ 2017 עולה כי שיעור הנוטשים במועד זה היה דומה.

2. באפריל 2016 ביקש מנכ"ל המשרד מסמנכ"ל הפיקוח לברר מיהו הגורם האחראי לנטישה - ספקיות השירות המגייסות את הלקוחות או חברת בזק. במאי 2016 כתב המנכ"ל כי הוא סבור שאין למשרד תשובות "אמיתיות ואינטליגנטיות" בנוגע לגורמים לתופעת הנטישה, וכי לדעתו איכות הנתונים לוקה בחסר. הסמנכ"ל הוסיף כי בהיעדר נתונים על תופעת הנטישה קשה לקבל החלטות בנושא.

ביוני 2016 הכין אגף הפיקוח מסמך ובו הסבר על מושג הנוטשים ועל האופן שבו חושבו נתוני הנטישה. במסמך פורטו, ללא נתונים סטטיסטיים, הסיבות העיקריות לנטישה בהתבסס על תשובותיהם של ספקיות השירות ושל המנויים שנטשו על שאלותיו של המשרד.

למרות זאת נמשכו במשרד ספקות לגבי אמינותה של תשתית הנתונים בנוגע לסיבות לנטישת המנויים, והועלו כמה אפשרויות לבירור הסיבות לנטישה.

באוגוסט 2016 יצא המשרד בפנייה לקבלת הצעות לפרסום סקר מאפיינים ושימושים של מנויי האינטרנט, שמטרתו לנתח את מאפייני המעבר של לקוחות האינטרנט משירות תשתית של ספק התשתית ושירות גישה של ספקיות שירות לשירות אינטרנט בשוק הסיטונאי ולהיפך; לנתח את מאפייני המעבר של המנויים בין ספקיות האינטרנט במסגרת השוק הסיטונאי; לבדוק חסמי מעבר של מנויים חדשים לשוק הסיטונאי ולהתחקות אחר הסיבות לנטישתו. נקבע כי תוצרי הסקר יוגשו בתוך תשעה שבועות, כלומר בחודש אוקטובר 2016.

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

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשורת בנובמבר 2016 כי נוכח המשתמע מתופעת הנטישה, ונוכח הצורך להבטיח כי רפורמת השוק הסיטונאי תיבחן באופן מהימן ועל סמך תשתית נתונים איתנה ומבוססת, ראוי היה שמשרד התקשורת יבצע בירור יסודי, אמין ומקיף בעניין הגורמים לתופעה זו בסמוך לאחר איתורה. בנסיבות שנוצרו, על המשרד להשלים בהקדם את הבירור.

משרד התקשורת מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי עצם נטישת המנויים אינה מעידה בהכרח על בעיה, וכי ייתכן שהיא מעידה על התעוררות המנויים בשוק ועל כך שהתחרות נוחלת הצלחה. בפברואר 2017 מסר המשרד כי הסקר הסתיים ונמצא בשלב של עיבוד הנתונים וניתוחם³¹.

היבטים הנוגעים לאיכות השירות הניתן במסגרת השוק הסיטונאי

איכות השירות שספקית השירות מספקת היא גורם משמעותי מבחינת המנוי המתקשר עמה, מאחר שהוא עלול להזדקק לטיפול בתקלות. כפי שיפורט להלן, ספקיות השירות הפנו למשרד התקשורת תלונות הנוגעות ליכולתן לספק שירות איכותי למנוייהן. להלן פרטים על טיפול משרד התקשורת בתלונות שהופנו אליו לגבי חלק מנושאים אלו.

אחריות לתשתיות בבית הלקוח

בתיק השירות הסיטונאי מנובמבר 2014 (להלן - תיק שירות BSA) הוגדר כי שירות ה-BSA הוא שירות מ"קצה לקצה", דהיינו שירות מנקודת החיבור, שהיא נקודת הממשק שבאמצעותה מתחבר ספק השירות לרשת בעל התשתית, עד לנקודת הסיום שהיא "השקע הראשון בבית הלקוח".

אחד מעקרונות שירות ה-BSA שהוגדרו בתיק השירות הוא שבעלת התשתית אחראית למכלול ההיבטים הכרוכים באספקת השירות מקצה לקצה. בתיק השירות נקבע גם עקרון אי-האפליה ולפיו בעלת התשתית לא תפלה בין מנויי ספקיות שירות שונות, וכן בינם לבין מנוייה, בכל הפרמטרים הכרוכים בשירות ובהם זמינות השירות וכן אופן התפעול והטיפול בתקלות.

בפברואר 2015 פרסם מנכ"ל משרד התקשורת דאז החלטה שעניינה "יישוב מחלוקות למימוש שוק סיטונאי - תהליכי עבודה וסוגיות הנדסיות". בהחלטה נקבע שבעל התשתית אחראי להתקנת התשתית עד לשקע ראשון בבית המנוי, והוא לא יגבה כל תמורה בעד ההתקנה הזאת. בנספח שצורף להחלטה צוין כי עלות ההתקנה של מנוי ספקית שירות, ובכלל זה שליחת טכנאי עד השקע הראשון בבית הלקוח - אם הדבר יידרש - כלולים בתעריף החודשי הקבוע בעד חיבור מבנה לקוח לרשת של מפ"א שנקבע בתקנות התקשורת, ואין לחייב את ספקיות השירות בעלות שירותי ההתקנה שמספק הטכנאי.

ביולי 2015 התלוננו ספקיות שירות לפני משרד התקשורת כי בזק דורשת מהן תשלום עבור חיבור תשתית מנויי השוק הסיטונאי עד לשקע הראשון שבביתם, וזאת, לטענתן, שלא לפי הוראות תיק השירות ולהחלטה מפברואר 2015. מהתכתובות בנושא עלה כי בזק סבורה כי הסכומים שבהם היא מחייבת את ספקיות השירות

31 ביוני 2017 העביר משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה מצגת הכוללת את תוצאות הסקר האמור.

מגיעים לה כדין. ספקיות השירות ביקשו מהמשרד שיתערב בדחיפות בעניין ויקבע כי בזק מחייבת אותן בתשלומים שלא כדין.

בתשובת בזק מפברואר 2017 נאמר כי אף שהיא הייתה משוכנעת שהיא זכאית לתשלום בעד התקנת התשתית אצל לקוחותיהן של ספקיות השירות, בפועל במשך חודשים רבים לא נדרשו ספקיות השירות לשלם עבור התקנת התשתית, ובזק אף השיבה להן כספים בעד תשלומים ששילמו בהתאם לדרישתה.

מתכתובות פנימיות שהתנהלו במשרד התקשורת באוגוסט 2015 עולה כי אגף הנדסה קבע, בהתייעצות עם אגף כלכלה, כי בזק חייבת לבצע התקנה ראשונה של תשתית בבית הלקוח (על חשבונה), וכי אם מדובר במנוי חדש העובר למתכונת השוק הסיטונאי, גם אם יש בביתו תשתית, אך היא אינה תקינה או נדרש לשדרגה, על בזק לבצע את התיקון או השדרוג הנדרש. לעומת זאת, לאחר שהלקוח הופך ללקוח שוק סיטונאי, הרי שאם מתרחשת בביתו תקלה, הטיפול הוא באחריות ספקית השירות. אחד מעובדי אגף הפיקוח מסר למנכ"ל המשרד שבזק חולקת על עמדת המשרד ועושה כראות עיניה.

בספטמבר 2015 התלוונה אחת מספקיות השירות לפני מנכ"ל המשרד כי בזק מפרה את חובתה להתקין תשתית עד לשקע ראשון בבית הצרכן. היא העריכה כי בזק מסרבת לפניותיהם של כ-20% מהלקוחות המבקשים ממנה להתקין בביתם את התשתית הנדרשת כדי להצטרף לשוק הסיטונאי.

בסוף ינואר 2016 הגיבה בזק על מכתבה של ספקית השירות והדגישה כי היא מפעילה את התשתית עד לשקע ראשון קיים בבית הלקוח אך אינה מתקינה את השקע. בזק הוסיפה כי כאשר התשתית הקיימת בין התיבה³² לבין השקע הראשון אינה תקינה או חסרה ונדרש לתקנה או להשלימה, היא מעדכנת בכך את הלקוח ואת ספקית השירות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 הדגישה בזק כי תיק השירות מחייב אותה לחבר את לקוחותיהן של ספקיות השירות עד לשקע ראשון בבית הלקוח אך ורק במקום שבו קיימת תשתית תקינה המאפשרת חיבור כאמור. לטענתה, לפי תיק השירות היא אינה חייבת לבצע עבודות הקמה או השמשה של תשתית בחצרו של לקוח של ספקיות השירות, והלקוח הוא הנדרש להקים את התשתית על חשבונה. בזק ציינה כי אף הבהירה את עמדתה זו למשרד התקשורת בכתב הן ביולי 2015 והן ביולי 2016.

בעקבות תשובת בזק למשרד התקשורת מינואר 2016 התקיימה תכתובת פנימית במשרד התקשורת בסוף ינואר 2016, ולפיה סוגיה זו בעייתית הן מבחינת אופן תפקודן של ספקיות השירות והן מבחינת אופן תפקודה של בזק, וכי יש לחדד את ההנחיות בדבר המקרים שבהם חייבת בזק להתקין את השקע הראשון בבית הלקוח וכן את נושא האחריות לתיקון התקלות בבית הלקוח. באפריל 2016 מסר סמנכ"ל פיקוח למנכ"ל כי מסמך ההחלטה בעניין תשלום עבור התקנת "שקע ראשון" על ידי טכנאי טרם הופץ.

32 תיבת סעף המותקנת בבניין בו מתגורר הלקוח או בסמוך אליו. על מנת שהלקוח יוכל לקבל שירות גישה לאינטרנט, יש להתקין תשתית תקינה מתיבת הסעף ועד לנקודת סיום הרשת בביתו של הלקוח, המכונה "שקע ראשון".

התלונות בעניין
האחריות לחיבור
תשתית האינטרנט
בחצר הלקוח
והתשלום עבורה
הובאו לידיעת משרד
התקשורת עוד ביולי
2015. רק בינואר 2017
התקבלה החלטה
בנושא

יצוין כי במסגרת התביעה שהגישו סלקום ופרטנר בספטמבר 2016 נגד חברת בזק, הועלה בין היתר נושא התשתיות בבית הלקוח.

בדצמבר 2016 מסר משרד התקשורת בתשובתו כי בעקבות פנייה מנומקת של בזק בנושא בתחילת אותו החודש, התקיים דיון מחודש בנושא, ובו נשקלו שנית עמדת המשרד וההחלטה שהתקבלה במסגרת "שולחנות עגולים". כמו כן, בדיון טען אגף כלכלה כי מכמה טעמים יש מקום לעדכן את עמדת המשרד בנושא ולחייב את ספק השירות בתשלום עבור התקנת שקע ראשון.

בינואר 2017 פרסם משרד התקשורת מסמך החלטה בנושא ממנו עולה כי המשרד בחן את הנושא ומצא כי נפלה טעות ו"כי התשלום בגין שירות BSA שנקבע בתקנות השימוש אינו כולל את העלויות בגין ביקור טכנאי בעת התקנה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי המחלוקת בעניין האחריות לחיבור תשתית האינטרנט בחצר הלקוח והתשלום עבורה הובאו לידיעתו עוד ביולי 2015. רק בינואר 2017 התקבלה החלטה בנושא.

כלי תמיכה טכניים לטיפול בתקלות בגלישה

בתיק השירות נכתב כי בעלת התשתית תקיים מול ספקית השירות מערך תמיכה סיטונאי ממוחשב ומקוון שיאפשר לבעלת התשתית לספק תמיכה מלאה מקצה לקצה ללקוחות של ספקית השירות לאורך כל מסלול השירות למקטעיו, וכן יאפשר לספקית השירות לקבל מידע מלא בזמן אמתי ולנהל את השירותים שהיא מספקת ללקוחותיה במשך כל תקופת ההתקשרות בינה לבעלת התשתית.

עוד נאמר בתיק השירות כי הפעילות בין בעלת התשתית לספק השירות תתבסס על ממשק מקוון, שיאפשר לספקית השירות לטפל באופן יעיל ומהימן בלקוחותיה. הממשק יאופיין בכך שהתהליכים המבוצעים באמצעותו יבוצעו באופן אוטומטי ככל שניתן, והמעורבות האנושית תוגבל למקרים חריגים בלבד.

כמו כן נאמר בתיק השירות כי הממשק יהיה זמין כל העת ויאפשר לספקית השירות, בין היתר, לקבל באמצעותו מידע טכני עדכני על התשתית הנוגעת למנויים, מידע שיהיה זה למידע שמקבל איש שירות הלקוחות של בעלת התשתית. עוד נאמר כי במסגרת השירות שתספק בעלת התשתית למנויים היא לא תפלה בין מנויי ספקי שירות שונים וכן בינם לבין מנוייה שלה בכל הפרמטרים הכרוכים בשירות - זמינות השירות, תפעול וטיפול בתקלות וכיוצ"ב.

החל בינואר 2016 הופנו למשרד התקשורת תלונות מספקיות שירות, ולפיהן בזק אינה מעמידה לרשותן כלי תמיכה אשר זמינים לנציגיה. לדוגמה: ביצוע שניו בקצב הגלישה בזמן אמת בעת השיחה עם המנוי; קבלת נתונים על הקו; קבלת מידע בזמן אמת על תקלות אזוריות. נטען כי איכות התמיכה של ספקיות השירות נפגעת, וכי בשל היעדר הכלים האמורים עלולים להיפגע מנויים רבים, שכן במקום לטפל בתקלה באמצעות כלים אלה נדרשים מוקדי ספקיות השירות להתקשר למוקד הטלפוני של בזק, על מנת שהוא יטפל בה.

ביולי 2016 כינס משרד התקשורת דיון בנושא השוק הסיטונאי, ובו השתתפו גם נציגי בזק וספקיות השירות. בדיון נדון בין היתר נושא כלי התמיכה (להלן - הדיון בנושא כלי התמיכה). סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי ציין בדיון כי הנורמה היא שבזק נדרשת להעמיד לרשות ספקיות השירות את כל אחד מהכלים שהמערכות שלה מאפשרות לה לספק ונגישים לשימושם של נציגי התמיכה הטכנית של בזק ואשר השוק הסיטונאי יכול להפיק באמצעותם מידע ותועלת. 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 שביוני 2016 הובהרה חובת בזק לספק כלי תמיכה הנדסיים לספקיות השירות, עד נובמבר 2016 כלי התמיכה המבוקשים עדיין לא הועמדו לרשות ספקיות השירות. יוצא אפוא שבמשך למעלה משנה וחצי ממועד תחילת יישום רפורמת השוק הסיטונאי, עמדו לרשות בזק מספר לא מבוטל של כלי תמיכה שלא הועמדו לרשות ספקיות השירות. עקב כך נוצרה תלות של ספקיות השירות בשירותי התמיכה שנותנת חברת בזק, ומשך הטיפול בלקוח התארך.

בדצמבר 2016 השיב משרד התקשורת כי הוראות המשרד (רישיון, תיקי השירות, הוראות מינהל שונות) הן עקרוניות ומצומצמות, מבטיחות שמירה על האינטרס הציבורי וקידום התחרות ואינן עוסקות לפרטי פרטים ביישום ההנדסי (המשרד מגדיר את ה"מה" ומשאיר את קביעת ה"איך" לחברות התקשורת). עוד השיב המשרד כי אכן התקבלו תלונות בנוגע לכלי התמיכה, וכיוון שהוא ייחס לכך חשיבות התקיימו כמה דיונים והתכתבויות בנושא, ובעקבות כך בוצעו שינויים ועדכונים בכלי התמיכה, וכי במועד מתן התשובה כבר בוצעו למעלה מעשר גרסאות של שינויים, כדי להעמיד לרשות ספקי השירות כלים שיאפשרו להם לתת שירות יאות למנויים, ומבחינתו המצב הקיים אמור להיות מספק לצורך מתן השירותים.

מתשובת בזק למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2017 עולה כי בעקבות הדיון בנושא כלי התמיכה מיולי 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 בדיון. למסמך האפיון צורפה הודעה לכלל ספקי השירות, ובמסגרתה ביקשה בזק לקבוע לוח זמנים לביצוע התאמות במערכות ספקיות השירות כדי לאפשר את תחילת הפעלתם של הממשקים החדשים. בסופו של דבר נקבע מועד להפעלה של השירותים שהוסיפה בזק בנושא כלי התמיכה לדצמבר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר כי איכות השירות היא גורם חשוב בתחרות. על מנת להבטיח שספקיות השירות יוכלו לספק שירות מיטבי ללקוחותיהן, על משרד התקשורת לוודא שהחלטותיו בנושא כלי התמיכה הטכניים מיושמות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על משרד התקשורת להפיק לקחים מהשתלשלות העניינים בנושא כלי התמיכה ולבחון אם נדרש בעתיד במקרים דומים לתת הוראות מפורטות יותר על מנת להבהיר מה נדרש בלי להרחיב יתר על המידה בנושא יישומן.



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

אחת המטרות המרכזיות של רפורמת השוק הסיטונאי הייתה כי ספקיות שירות הפועלות במגוון התחומים, שיש ביכולתן להציע סלי שירותים מתחרים (ספקיות שירות ותיקות או מהותיות) יהפכו לגורמים משמעותיים בשוק התקשורת הנייחת ויטפסו במעלה "סולם ההשקעות". הביקורת העלתה כי מאז החלה הפעלת תיק השירות, מספר המנויים בתחום הגלישה באינטרנט של ספקיות השירות המהותיות פחת דווקא, בין הסיבות לכך - שימוש במתכונת שיווק המכונה "באנדל הפוך".

מאז הוחל ביישום רפורמת השוק הסיטונאי החלה בזק לעשות שימוש מוגבר במתכונת השיווק של הבאנדל הפוך. באפריל 2015 החל משרד התקשורת לקבל מספקיות שירות תלונות על שיווק בלתי שוויוני של הבאנדל הפוך ועל שינויים באופן שיווקו. במאי 2015 הועלה במשרד התקשורת החשש שהבאנדל הפוך עלול לפגוע בהשגת מטרות הרפורמה בתחום האינטרנט. רק באוגוסט 2016, כשנה וארבעה חודשים אחרי שהחלו להתקבל במשרד התקשורת תלונות בנוגע לשיווק הבאנדל הפוך, ולאחר שמשרד מבקר המדינה ניהל מעקב אחר יישום המלצת הצוות הבין-אגפי בנוגע לבאנדל הפוך, פירט משרד התקשורת לראשונה לפני בזק את הבעיות לכאורה הנוגעות לאופן שבו שיווקה את הבאנדל הפוך וציין כי בכונתו לשקול לבטלו.

מנתוני משרד התקשורת על שיווק הבאנדל הפוך עולה כי נכון לתחילת מרץ 2017, טרם חודש שיווק ספקיות השירות הוותיקות במסגרת הבאנדל הפוך. משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח העובדה ששתי ספקיות השירות המהותיות אינן משווקות במתכונת הבאנדל הפוך מזה למעלה משנה, ולאור החשש שהעלה המנכ"ל ולפיו התחרות נפגעת בצורה משמעותית בשל כך, מן הראוי כי משרד התקשורת יפעל בהקדם האפשרי להסרת כל החסמים בפני שיווק כל ספקיות השירות על ידי בזק במסגרת הבאנדל הפוך.

בחינת שירות הגישה
לאינטרנט במסגרת
יישום רפורמת השוק
הסיטונאי מלמדת על
העדר פעולה נחושה
מצד משרד התקשורת
לקידום תיק השירות

הועלה כי נכון לנובמבר 2016 עדיין לא היו בידי משרד התקשורת נתונים חיוניים להערכת הרפורמה ובכלל זה: הועלה במשרד ספק בנוגע למהימנות הנתונים שאסף בנושא נוטשי השוק הסיטונאי; משרד התקשורת לא ניתח את הגורמים לשיעורי הנטישה הגבוהים. הביקורת העלתה כי אף שהמשרד החל לאסוף נתונים על ההצטרפות לשוק הסיטונאי ממועד תחילת פעילותו, במשך תקופה ממושכת לא נאספו נתונים על ההצטרפות לבאנדל ההפוך ולא נותחו השפעותיו על אופן יישום הרפורמה.

משרד מבקר המדינה העיר בנובמבר 2016 כי על משרד התקשורת להשלים במהירות האפשרית את תהליך איסוף הנתונים וניתוחם, שכבר הוחל בביצועו, באופן שיאפשר הערכה מהימנה של תוצאות הרפורמה עד למועד זה, וקבלת החלטות בהתאם לכך, לצורך קידום הרפורמה בתחום זה.

בחינת שירות הגישה לאינטרנט במסגרת יישום רפורמת השוק הסיטונאי מלמדת על העדר פעולה נחושה מצד משרד התקשורת לקידום תיק השירות. הדבר בא לידי ביטוי בטיפול מתמשך בתלונות הנוגעות לחסמים שונים ובהתמשכות הבירור של המגמות המסתמנות בשוק. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התקשורת לפעול לקידום הנושא באופן נמרץ על מנת להבטיח המשך קידומה של התחרות.

יצוין כי בספטמבר 2016 הגישו סלקום ופרטנר תביעה נגד חברת בזק, בנושא הפרת החובה של בזק לשווק אותן במסגרת הבאנדל ההפוך ובנושא חובת בזק לחבר את לקוחותיהן עד לשקע הראשון בביתם. נכון ליוני 2017, ההליך עדיין תלוי ועומד. הביקורת אינה מתכוונת להכריע במחלוקות התלויות ועומדות בהליך המשפטי, אלא מתמקדת באופן התנהלותו של משרד התקשורת וטיפולו בסוגיות אלה.

שירות טלפוניה סיטונאית

מבוא

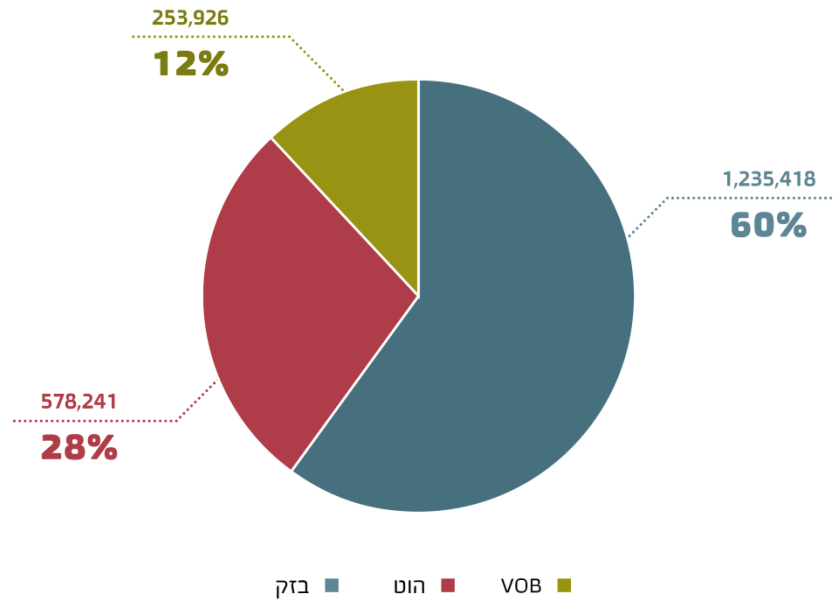
שירותי הטלפוניה הקווית³³ (הטלפוניה הנייחת) הם נדבך מרכזי בשירותי התקשורת. נכון לסוף שנת 2015 מספר מנויי הטלפוניה הנייחת הסתכם בכ-2 מיליון³⁴.

בדרך כלל צרכן המבקש לקבל שירותי טלפוניה קווית מתקשר עם בעלת תשתית נייחת - בזק או הוט. בעלת התשתית מספקת לצרכן גם את שירות הטלפוניה (וזאת שלא כמו שירותי האינטרנט, שלשם אספקתם היה הצרכן מתקשר בדרך כלל הן עם בעלת תשתית והן עם ספקית שירות). בידי הצרכן אפשרות נוספת - לצרוך את שירותי הטלפוניה על גבי תשתית הפס הרחב (VOB) מספקית שירות שהיא בעלת רישיון לאספקתם³⁵.

בתרשים 8 שלהלן יוצג פילוח מנויי הטלפוניה הקווית בשנת 2015:

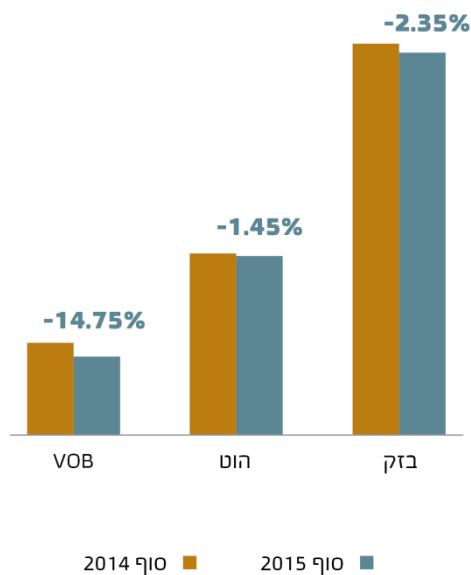
- 33 טלפוניה קווית - דהיינו הטלפון הקווי שמחזיקים מנויים רבים בבתים (או בבית העסק). נוסף על כך יש טלפוניה המופעלת במודל של VOB - על גבי תשתית האינטרנט.
- 34 נתוני משרד התקשורת נכון לסוף שנת 2015, לרבות נתונים על מנויי ה-VOB.
- 35 השירות הקווי נתפס כשירות איכותי משירות ה-VOB; נוסף על כך, שירות ה-VOB אינו זמין כאשר יש הפסקה באספקת החשמל, על כן שירותים חיוניים כמו לחצן מצוקה או מוקד אזעקה לא יפעלו במקרה כזה.

תרשים 8: פילוח מנויי הטלפוניה הקווית



תרשים 9 שלהלן מציג את השינויים במספר מנויי הטלפוניה הקווית מסוף שנת 2014 לסוף שנת 2015 (באחוזים):

תרשים 9: שינויים במספר מנויי הטלפוניה הקווית בין השנים 2014 ל-2015 (באחוזים)



המקור: נתוני משרד התקשורת, נכון לדצמבר 2015

קביעת מתכונת אספקת שירותי הטלפוניה

באוגוסט 2014 פרסם משרד התקשורת שימוע בעניין מתכונת אספקת שירותי הטלפוניה הסיטונאית. שירותים אלה מאפשרים לצרכן להתקשר ישירות עם ספקית שירות לצורך קבלת שירותי טלפוניה. לפי המודל שנקבע, ספקית השירות מתחברת לנקודה מסוימת ברשת של בעלת התשתית ורוכשת שירות של שינוע דקות שיחה מנקודת החיבור אל בתי המנויים ובחזרה.

בחוות דעת מאוגוסט ומנובמבר 2014, אשר שימשו בין היתר תשתית לקבלת ההחלטה בדבר מתכונת אספקת השירותים, עמדו היועץ החיצוני וסמנכ"ל בכיר כלכלה במשרד התקשורת על חשיבות הכללת שירותי הטלפוניה ברפורמת השוק הסיטונאי לצורך קידום התחרות בתחום התקשורת. לדבריהם, גם לאחר עשור שבמהלכו התחרתה בזק עם חברות אחרות שהציעו שירותי שיחות בטכנולוגיה אחרת, מעמדה המונופוליסטי לא עורער. צוין כי הכללת שירותי הטלפוניה במערך השירותים הסיטונאיים צפויה לתת מענה לכשל שוק זה. כותבי חוות הדעת ציינו

שהיעדרה של חלופה טכנולוגית איכותית לשירות הטלפוניה הקווית יהווה חסם משמעותי לפעילות בתחרות עתידית המבוססת על חבילות שירותים³⁶. כותבי חוות הדעת הוסיפו כי בשל הבדלים הנגזרים מאופן תמחור השירותים, ללא הכללת שירותי הטלפוניה במערך השירותים הסיטונאיים לא תתאפשר תחרות גם במתן שירותים אחרים; וכי ראוי ששירותי הטלפוניה יהיו חלק מהשוק הסיטונאי "ולו רק כדי למנוע את האפשרות של סבסוד צולב של שירותי הפס הרחב על ידי שירותי הטלפוניה...". כותבי חוות הדעת ציינו כי מגזר פעילות זה הוא אחד המקורות העיקריים לרווחיותה העודפת³⁷ של בזק. מהדוח הכספי השנתי של בזק לשנת 2015 עולה כי ההכנסות של בזק מהטלפוניה הקווית (1,586 מיליון ש"ח) שיעורן כ-36% מכלל הכנסותיה בתחום התקשורת הנייחת, וכ-16% מכלל הכנסות הקבוצה³⁸.

בהתייחסותה לשימוע העלתה בזק כמה וכמה טענות נגד הכללת שירותי הטלפוניה במסגרת רפורמת השוק הסיטונאי. בין היתר טענה בזק שמתג הטלפוניה³⁹ שלה הוא מתג ייחודי, שנועד למפעיל בודד ואינו תומך בשירותי סיטונאי, וכי נדרשים גם שינויים בתצורת העבודה של מתגי המעבר, אשר ייצרו עומס שיטפיע על כלל מערך הטלפוניה בבזק, והדבר "עלול להביא לקריסה של רשת הטלפוניה של בזק". עוד טענה בזק כי מדובר במתג ותיק, וכי יצרן המתג אינו מספק מהדורות תכנה ושדרוגים למתג זה, אלא רק שירותי תחזוקה שוטפת ופתרון תקלות.

בתגובה לשימוע הוצע עוד בין היתר כי במקום לכלול את שירותי הטלפוניה בסל השירותים הסיטונאיים, תציע אותו בזק לספקיות השירות במחיר מוזל, ואלו ישווקו אותו במכירה חוזרת (להלן - מכירה חוזרת). כלומר, לא יבוצע שינוי הנדסי במערכותיה של בזק, והיא תמשיך לתת את השירות כמקודם. בהתאם להצעה זו, ספקית השירות היא שתתקשר עם המנוי, ותבוצע התחשבות בינה לבין בזק בהתאם לתעריף המוזל שייקבע.

בחוות דעת מנובמבר 2014 קבע סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי במשרד התקשורת כי אף שהרשת של בזק לא תוכננה מראש לתמיכה בשירותים סיטונאיים, ניתן לבצע בה התאמות כדי להתאימה לכך, וכי אין ממש בטענות בזק ולפיהן ניסיון לבצע התאמות כאמור יעמיד בסיכון מהותי את פעילותו התקינה של מתג הטלפוניה של החברה.

בחוות הדעת מנובמבר 2014 ציינו היועץ החיצוני וסמנכ"ל בכיר כלכלה במשרד התקשורת שהצעת בזק להמיר את אספקת שירותי הטלפוניה הסיטונאית בשירותי מכירה חוזרת מחטיאה את מטרת הרפורמה המוצעת. לדבריהם, פיתוח הנדבך הסיטונאי נועד לשבור את אחיזתן המונופוליסטית של בעלות התשתית במקטע הגישה לבית המנוי (Last Mile). הצעתה של בזק משאירה את בלעדיות השימוש במקטע זה בידי החברה, וכמיליון מנויים ימשיכו להיות תלויים באופן בלעדי

36 חבילות שירותים (או סלי שירותים) - מגוון שירותים שמספק גורם אחד, כגון שירותי טלפוניה נייחת (קווית) וניידת, שידורים ועוד.

37 רווח של גוף עסקי הגדול מהרווח המקובל בשוק תחרותי.

38 יצוין כי הרווח התפעולי של בזק לשנת 2015 הסתכם ב-2,270 מיליון ש"ח, מכלל זה 2,148 מיליון ש"ח (כ-80% מהרווח) מקורם בפעילותה של בזק בתחום הקווי הפנים-ארצי, הכולל בין היתר את הטלפוניה.

39 מתג הטלפוניה הוא חלק מרכזי ברשת בזק.

בשירותיה. כותבי חוות הדעת הוסיפו שפתרון זה איננו מתיישב גם עם התפיסה ולפיה שירות הגישה לאינטרנט (BSA) הוא רק השלב הראשון בסולם ההשקעות, שנועד לעודד את ספקיות השירות לפתח מקטעי תשתיות עצמאיים משל עצמן. כותבי חוות הדעת ציינו שתחרות אפקטיבית **מחייבת** הכללה של שירותי הטלפוניה בסל השירותים הסיטונאיים (ההדגשה אינה במקור).

למעשה, בהתאם למתכונת של אספקת שירות הטלפוניה הסיטונאית שנקבעה בתיק השירות, בעלת התשתית מנתבת את השיחה למתג של ספקית השירות, ואילו בשירות מכירה חוזרת השיחה אינה עוברת דרך המתג של ספקית השירות, אלא דרך המתג של בעלת התשתית בלבד. כלומר, בעלת התשתית היא המספקת את השירות, ומתבצעת התחשבות כספית בינה לבין ספקית השירות. בירור שביצע משרד מבקר המדינה עם משרד התקשורת העלה כי מכך נגזרים כמה הבדלים:

1. **האחריות לטיפול בתקלות בסביבת המנוי**⁴⁰: ספקית שירות שצורכת שירות טלפוניה סיטונאית במתכונת הקבועה בתיק השירות אחראית לטיפול בתקלות בסביבת המנוי. לכן בכל הנוגע לטיפול בתקלות אלה, ספקית השירות היא הקובעת את רמת השירות, את מהירות הגעת הטכנאי, את רמת הבדיקות שיתבצעו על מנת לוודא שהתקלה טופלה ועוד. במתכונת של אספקת שירותי טלפוניה במכירה חוזרת האחריות לטיפול בתקלות באותו מקטע מוטלת על בעלת התשתית, ולכן ספקית השירות אינה יכולה לבדל את עצמה על ידי רמת השירות.
2. **מכלול המידע שבידי ספקית השירות**: לצורך אספקת שירות סיטונאי יש להעביר מידע (הנדסי וכללי) לספקיות השירות, על מנת שיוכלו לטפל במנוי. לעומת זאת, במתכונת מכירה חוזרת לכאורה אין צורך בהעברת המידע לספקיות השירות, משום שבעלות התשתית הן שמטפלות במנוי.
3. **שירותי ערך מוסף**⁴¹: שירותים אלה יכולים לשמש להגדלת הכנסות החברה המציעה אותן, במסגרת מהלך שיווקי ולצורך בידול החברה לעומת מתחרותיה. שירותי ערך מוסף מסופקים באמצעות המתג, ולכן במתכונת שבה השיחה אינה עוברת דרך המתג של ספקית השירות אלא רק דרך המתג של בעלת התשתית (כמו בשירות מכירה חוזרת), ספקית השירות אינה יכולה להציע בעצמה שירותי ערך מוסף, והיא תלויה בבעלת התשתית לשם הצעת שירותים אלו.

40 מתיבת הסעף האחרונה בבניין עד לבית המנוי.

41 שירות הניתן על יסוד שירות בסיסי, ואשר במהותו יכול להינתן גם על ידי בעלת רישיון אחר שאינה בעלת התשתית, כגון תיבה קולית, שיחה מזוהה, שיחה ממתנה, שירות "עקוב אחריי", שיחות ועידה וחיג חוזר למספר אחרון.

מהאמור עולה כי עמדת הדרג המקצועי במשרד התקשורת הייתה כי לשירות הטלפוניה הסיטונאית במתכונת שנקבעה בתקנות ובתיק השירות יתרונות על פני שירות המכירה החוזרת בהיבט של הרחבת התחרות - שירות טלפוניה סיטונאית, המקנה לספקיות השירות שליטה טובה יותר על השירות, עדיף על פני שירותי המכירה החוזרת, המשאיר את בלעדיות השימוש במקטע הגישה לבית המנוי בידי בעלת התשתית.

בנובמבר 2014, לאחר שקילת העמדות שהוצגו במסגרת השימוע והעמדות של גורמי המקצוע במשרד התקשורת, החליט שר התקשורת דאז, מר גלעד ארדן, לאמץ את המלצות הדרג המקצועי במשרד התקשורת ולדחות את טענותיה של בזק בנושא הכללת שירותי הטלפוניה הסיטונאית ברפורמה. כאמור, בהתאם לכך התקין שר התקשורת דאז, בהסכמת שר האוצר, את תקנות התקשורת. בתקנות נקבעו חובת אספקת שירות טלפוניה סיטונאית⁴² והתעריפים המרביים אשר בזק רשאית לדרוש עבור אספקת השירות. בהתאם להחלטת השר בוצע תיקון לרישיון של בזק והוט, באופן שנקבע בו חובה לאספקת שירותי טלפוניה סיטונאית החל ממאי 2015, וזאת במתכונת שנקבעה בתיק השירות, שפורסם בד בבד.

בדצמבר 2014 הגישה בזק עתירה לבג"ץ, בין היתר נגד הכללת שירותי הטלפוניה הסיטונאית במסגרת רפורמת השוק הסיטונאי⁴³ (להלן - העתירה). בזק ציינה כי גם אילו היה השר רשאי להורות לבזק לספק שירותי טלפוניה סיטונאית, הרי שביצוע כלל הפעולות הנדרשות "מצריך לכל הפחות שנתיים וחצי-שלוש של עבודה מאומצת, הכוללת בין השאר את החלפת המתג", על כל הכרוך בכך⁴⁴. במרץ 2015 הגישה המדינה תגובה על העתירה, ובה דחתה את טענותיה של בזק. בתגובה נכתב כי "עמדת גורמי המקצוע במשרד התקשורת היא שאין יסוד לטענת העותרת בעניין זה וכי אין כל מניעה ליישום שירות הטלפוניה הסיטונאית ברשת העותרת... אנשי המקצוע של משרד התקשורת חולקים על עמדת העותרת כי אספקת שירותי טלפוניה מחייבת שינוי יסודי ברשת של העותרת באמצעות החלפת המתג הראשי של הרשת".

במרץ 2015 הנחה בג"ץ את הצדדים לבחון במשותף בין היתר את טענותיה הטכניות של בזק ולהגיש הודעת עדכון לבג"ץ. בעקבות כך ערכו נציגי משרד התקשורת סיור במתקן של בזק וקימו עם נציגיה כמה ישיבות. ב-20.4.15 מסר מנכ"ל משרד התקשורת דאז, מר אבי ברגר, למנכ"ל לית בזק שלאחר בחינת טענות בזק, משרד

42 שירות טלפוניה סיטונאית הוגדר כ"שיוך קו מנוי למנוי של בעל רישיון, המאפשר יצירה וקבלה של שיחה, וכן שינוע דקת שיחה על ידי מפ"א אל המתג של בעל הרישיון וממנו, לצורך מתן שירותי טלפוניה למנויו של בעל הרישיון".

43 בג"ץ 8976/14 בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת ואח', פורסם במאגר ממוחשב, 23.5.16 (פסק דין חלקי ניתן ב-11.10.15). בזק ביקשה בעתירה לבטל את החלטת שר התקשורת בעניין אסדרת השירותים הסיטונאיים מ-17.11.14, בשל כמה וכמה פגמים שלטענתה נמצאו בה. ביחס לטלפוניה הסיטונאית נטען עוד בין היתר כי השירות כלל לא נכלל בתיק השירות המקורי, אלא התווסף רק בשימוע המשני; כי הכללת השירות נעשתה בחוסר סמכות; כי מדובר בפגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק ובזכות הקניין של בזק. העתירה נדחתה.

44 שם, סעיף 327.

התקשורת סבור שמתן שירותי טלפוניה סיטונאית ברשת בזק אפשרי, בהתאמות קלות בלבד, בתוך פרק זמן קצר ובעלויות זניחות, ואף פירט במכתבו שלוש אפשרויות הנדסיות לכך.

ב-26.4.15 השיבו באי כוחה של בזק למנכ"ל דאז כי בזק חזרה והבהירה כי היא אינה מסוגלת לספק שירותי טלפוניה סיטונאית במתכונת שפורטה בתיק השירות, משום שהפתרון אינו ישים, שכן המתג הקיים של בזק אינו מאפשר מתן שירות במתכונת הטלפוניה הסיטונאית. בא כוחה של בזק דחה את הטענה בדבר ישימותם של הפתרונות שהציע מנכ"ל משרד התקשורת. בא כוחה של בזק הציע כי ימונה מומחה בלתי תלוי אשר יבחן אם האפשרויות שהציע משרד התקשורת ישימות. למכתב צורף הסבר מאת סמנכ"ל טכנולוגיות ורשת של בזק המפרט מדוע הפתרונות שהציע משרד התקשורת אינם ישימים.

בהודעת עדכון שהגישה המדינה במאי 2015 לבג"ץ במסגרת העתירה, ציינה המדינה כי מנכ"ל משרד התקשורת (דאז), סמנכ"ל בכיר הנדסה ורישוי (דאז) והמדען הראשי של משרד התקשורת (דאז), שהם בעלי "מומחיות וניסיון עשיר בתחום פעילות רשתות תקשורת", ביצעו "הליך בחינה הנדסית נוספת", ולאחריו השתכנע משרד התקשורת "מעל כל צל של ספק שאין ממש בטענותיה של העותרת", וכי "מתן שירות טלפוניה סיטונאית אפשרי ברשת העותרת, בהתאמות 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).

עוד מסרה המדינה כי לו הייתה בזק נערכת מראש לפתיחת השוק הסיטונאי בתחום זה, לא הייתה כל מניעה טכנית לפתחו במועד שנקבע לכך. המדינה הוסיפה כי "גם כיום אם בזק תתחיל להיערך היא תוכל לספק את השירות תוך שבועות ספורים". עוד הוסיפה המדינה כי בזק אינה נערכת לאספקת השירות אף שבמסגרת העתירה היא לא ביקשה צו ביניים⁴⁵ המעכב את המועדים שנקבעו בהחלטת השר, כי מעשים אלה הם בבחינת "עשיית דין עצמי שלא ניתן לקבלה", וכי במציאות שיצרה בזק "יצאה כבר החוטאת נשכרת, שכן כבר דחתה את תחילת היערכותה לאספקת השירות בלמעלה מחמישה חודשים, ונראה שאין בכוונתה לספקו בטרם יידרש בית המשפט הנכבד לנושא"⁴⁶.

באותו החודש הגישה גם בזק הודעת עדכון לבג"ץ ובה טענה כי הפתרונות שהציע משרד התקשורת לא נבחנו בשיתוף עמה, הגם שהם מבוססים על יכולות הפיתוח והשדרוג שלה. עוד ציינה בזק כי פנתה למומחה חיצוני שיחווה דעתו בנוגע לפתרונות שהוצעו, והוא דחה את ישימותם. בזק הוסיפה כי המומחה ציין כי הפתרון לאספקת השירות הסיטונאי הוא החלפת המתג של בזק, ומדובר בפתרון מורכב ויקר שיישמו ייפרס על פני כמה שנים. בזק הוסיפה כי אי-אספקת שירות הטלפוניה אינו בבחינת "דין עצמי", שכן מדובר בשירות בלתי ישים.

45 צו ביניים - צו שניתן באופן זמני במסגרת עתירה, שמטרתו להקפיא את המצב הקיים עד להכרעה בעניינה.

46 המדינה התייחסה בהודעת העדכון אף להצעת בזק למנות מומחה חיצוני, וציינה כי משרד התקשורת גיבש עמדה מקצועית בעניין, ואין מקום למינוי מומחה כאמור (עמ' 4 להודעת המדינה).

בתשובות בזק למשרד מבקר המדינה מפברואר ומיוני 2017 היא ציינה ששירות הטלפוניה הסיטונאית לא נזכר בדוח ועדת חייק, במסמך המדיניות, ולא נכלל בתיק השירות המקורי שפרסם משרד התקשורת, וכי רק בינואר 2014 נקבע לראשונה כי שירות הטלפוניה ייכלל בשירותים הסיטונאיים, וזאת ללא בדיקה מקצועית מוקדמת ואף מבלי שהתקיים סיור במתג של בזק. בזק הבהירה למשרד התקשורת כמה פעמים, עוד קודם להחלטת השר מנובמבר 2014 כי שירות הטלפוניה הסיטונאית במתכונת שקבע המשרד אינו ישים על גבי הרשת הקיימת שלה. משנדחו טענותיה, בזק הגישה עתירה לבג"ץ, והראתה באמצעות חוות דעת סדורות ומנומקות ואף במכתב מאת יצרן המערכת שלא ניתן לספק את השירות כאמור. המשרד מיאן להקשיב לטענותיה ואף דחה את הצעתה למנות מומחה חיצוני בלתי תלוי על מנת שייבחן את סוגיית השימוש. בזק הוסיפה שלא הייתה משמעות להגשת בקשה לצו ביניים במסגרת העתירה, משום שכלל לא היה באפשרותה ליישם את ההחלטה.

ב-26.5.15 פתח משרד התקשורת בהליך פיקוח, ובמסגרתו שלח מנהל תחום פיקוח טכנולוגי במשרד התקשורת לבזק דוח פיקוח ראשוני בנושא אי-יישום תיק השירות "טלפוניה סיטונאית" על ידי בזק. ביוני 2015 השיבה בזק, בין היתר, כי משרד התקשורת מתעלם מטענותיה בדבר אי-שימותו של השירות במתכונת תיק השירות, וכי לא נעשו כל פעולות לבחינת השימות לפני שהתקבלה ההחלטה.

מהאמור עולה כי משנת 2014 החזיקו גורמי המקצוע במשרד התקשורת בעמדה עקבית ונחרצת ולפיה שירות הטלפוניה הסיטונאית במתכונת שנקבעה בתיק השירות ניתן ליישום באמצעים סבירים, ואף החלו בפעולות פיקוח על מנת לכפות על בזק את יישומו. למרות האמור לעיל, משרד מבקר המדינה העלה כי המנכ"ל, שנכנס כאמור לתפקידו ביוני 2015, הקפיא את פעולות הפיקוח, וזאת מבלי שהובטח יישום פתרון לאספקת שירות הטלפוניה הסיטונאית. להלן הפרטים:

ההחלטה לקידום מודל זמני חלופי - מודל "המכירה החוזרת"

ביוני 2015 נכנס כאמור המנכ"ל לתפקידו. בקיץ 2015 הוא החליט לקדם פתרון זמני ולפיו אספקת הטלפוניה הסיטונאית במתכונת שנקבעה בתיק השירות תידחה בשנה, ובמהלכה תספק בזק שירותי טלפוניה במתכונת של מכירה חוזרת. בשל גיבוש הפתרון הזמני, הורה המנכ"ל על הקפאת הליך הפיקוח שהוחל בו מול בזק. המנכ"ל ציין בתשובה מדצמבר 2016 כי סבר שבזמן שנעשה ניסיון רציני למציאת פתרון חלופי, לא ראוי לאכוף בד בבד את תיק השירות.

המנכ"ל ציין לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי ייחס חשיבות לכך שיימצא פתרון שניתן יהיה ליישמו בתוך זמן קצר, שעל פיו תספק בזק שירותי טלפוניה לספקיות השירות באופן שיאפשר להן לספק שירות משולב של אינטרנט וטלפוניה.

באוקטובר 2015 הגישה המדינה לבג"ץ הודעת עדכון במסגרת העתירה האמורה, ובה ציינה כי אף שעברה כמעט שנה ממועד קבלתה של החלטת השר, בזק עדיין

לא נותנת שירותי טלפוניה 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 התקשורת הנייחת נוכח חשיבותו של השירות לפיתוח התחרות בשוק זה. בסופו של יום, הציבור יוצא נפסד".

המדינה הוסיפה כי בעקבות חילופי מנכ"ל משרד התקשורת, קיים המנכ"ל הנכנס ישיבות עם נציגי בזק וכן עם נציגי ספקיות שירות. במסגרת זו, "חודשו המגעים וההידברות גם בנושא אספקת שירות הטלפוניה הסיטונאית, כאשר מבחינת ספקיות השירותים, עלה ביתר שאת הצורך בקבלת שירות זה ככלי לכינון תחרות אפקטיבית בשוק". המדינה ציינה כי משרד התקשורת לא שינה את מסקנתו ולפיה "לא הייתה כל מניעה טכנית לאספקת שירותי טלפוניה סיטונאית על ידי בזק במועד שקבע השר... עם זאת, לאור החשיבות שהמשרד רואה ביכולתן של ספקיות השירות להציע **לאלתר** חבילת שירותים למנוייהן הכוללת שירות טלפוניה, ועל מנת שלא לאפשר המשך עיכוב אספקת שירות זה, מגבש המשרד שימוע, אותו בכוונתו לפרסם בהקדם, בדבר חיוב העותרת לתת לספקיות השירותים שירות טלפוניה במכירה חוזרת... **כפתרון זמני לתקופה מוגבלת של כשנה**" (ההדגשות אינן במקור). המדינה הוסיפה כי מדובר בשירות סיטונאי שונה, שגם לשיטתה של בזק אינו מצריך כל היערכות או שינוי במערכות ההנדסיות של החברה, ולכן ניתן להציעו באופן מדי.

המדינה הבהירה בהודעת העדכון לבג"ץ כי "שירות טלפוניה במכירה חוזרת מהווה פתרון נחות לעומת שירות הטלפוניה הסיטונאי הקבוע בתקנות השימוש [התקשורת] ובתיק השירות, ומקדם 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 (החלקי) שניתן ב-11.10.15, בית המשפט הביע דעתו הלכאורית בפני הצדדים כי דין העתירה להסתיים, "שכן עסקינן במצב חדש שאינו תוכן העתירה הקיימת". ו"בנסיבות, באה איפוא בזק בבקשה כי יידחו טענותיה בנושא הטלפוניה", וכך נעשה. יצוין כי בהתייחסותה של בזק למשרד מבקר המדינה מפברואר 2017 ציינה החברה כי פסק הדין ניתן לבקשתה, וזאת על יסוד הודעתה של המדינה מאוקטובר 2015.

מנכ"ל משרד התקשורת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי ההחלטה לקיים שימוע בעניין המכירה החוזרת הזמנית התבססה על כמה טעמים: (א) התנגדותה של בזק לאספקת שירותי הטלפוניה הסיטונאיים, לרבות העתירה שהגישה. (ב) במהלך תקופת המאבק המשפטי הצרכנים לא יוכלו לקבל שירותי טלפוניה במסגרת חבילות שירותים של מתחרותיה של בזק, ואף יהיה בכך משום חסם למעבר מנויים לשוק הסיטונאי. (ג) סברה שחיובה של בזק באספקת שירותי הטלפוניה בכפייה באמצעות הטלת עיצומים מידתיים מתחדשים תהיה בבחינת "מלחמת התשה, אשר יש סבירות גבוהה שתהיה הפרה משתלמת לבזק". (ד) מסרים לא פורמליים שהעבירה אחת מספקיות השירות, ולפיהם היא מעדיפה את פתרון המכירה החוזרת משום שהוא משית עליה פחות עלויות, וכמו כן לפתרון שבתיק השירות אין ערך מוסף של ממש עבורה.

...המנכ"ל לא סיפק
תשתית מקצועית שיש
בה כדי לשלול את
עמדת גורמי המקצוע
במשרד ביחס
לישימות הטלפוניה
הסיטונאית

עוד מסר המנכ"ל כי הוא נוכח לראות כי "הקרקע ההנדסית ששימשה בסיס לכפיית פתרון זה על פני פתרון המכירה החוזרת אינה יציבה דיה" עם עזיבתו של המנכ"ל הקודם, מר ברגר, שחתם כאמור על חוות הדעת ההנדסית עם סמנכ"ל הנדסה והמדען הראשי. המנכ"ל הוסיף שקיים בירור, ובמסגרתו הפנה שאלות למדען הראשי⁴⁷ ולסמנכ"ל הנדסה, והמענה להן "לא היה מספק דיו".

מהאמור עולה כי לגישת משרד התקשורת, ההחלטה לנקוט פתרון זמני, הנחות מהפתרון שבתיק השירות, נבעה מקושי לאכוף את החלטותיו על בזק ומראון לקדם תחרות בתחום התקשורת הנייחת, גם אם בגזרה מצומצמת בלבד, נוכח העיכובים שבהיערכות בזק לאספקת הפתרון המיטבי במסגרת השוק הסיטונאי.

אשר לטענת המנכ"ל ולפיה עם עזיבתו של המנכ"ל הקודם, "הקרקע ההנדסית ששימשה בסיס לכפיית פתרון זה על פני פתרון המכירה החוזרת אינה יציבה דיה" - הביקורת העלתה כי המנכ"ל לא סיפק תשתית מקצועית שיש בה כדי לשלול את עמדת גורמי המקצוע במשרד.

בירור שביצע משרד מבקר המדינה העלה כי ב-25.1.16 פנה המנכ"ל לסמנכ"ל הנדסה ולמדען הראשי, אשר היו חתומים על חוות הדעת ממאי 2015, ובין היתר שאל אם על מנת לספק שירותי טלפוניה סיטונאית במתכונת שנקבעה בתיק השירות נדרשת בזק להחליף את מתגיה; ואם התשובה לכך שלילית - כיצד ניתן לספק את השירות על גבי המתגים הקיימים של החברה. כמו כן המנכ"ל ביקש לדעת מהן אבני הדרך לאספקת השירות, האם יש צורך בהחלפת המתגים, האם החלפתם כרוכה בסיכון כלשהו וכמה זמן דרוש לשם כך. בתשובה ששלחו סמנכ"ל הנדסה והמדען הראשי למנכ"ל ב-4.2.16 הם הפנו אותו לחוות דעתם ממאי 2015, הקובעת כאמור שאין מניעה טכנולוגית לאספקת השירותים בהתאם למתכונת שנקבעה בתיק השירות בהתאמות קלות בלבד. גם בירור שקיים משרד מבקר המדינה ביוני 2016 העלה כי שלושת החתומים על חוות הדעת לא חזרו בהם מעמדתם ולפיה אין מניעה הנדסית לספק את השירות במתכונת שפורטה בתיק השירות. יצוין כי סמנכ"ל הנדסה (דאז) הוסיף כי הגם שאין כאמור מניעה הנדסית, פתרון המכירה החוזרת עדיף מהבחינה ההנדסית.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בנובמבר 2016 למשרד התקשורת כי לא הונח הבסיס הדרוש לשינוי עמדת משרד התקשורת בכל הנוגע לטיפול בנושא:

1. עמדתם של גורמי המקצוע במשרד התקשורת הייתה ועודנה כי לבזק יכולת טכנולוגית המאפשרת לה לספק את השירות בהתאם לתקנות, לרישיונה ולתיק השירות.
2. הספק שהעלה המנכ"ל בדבר איתנות הקרקע ההנדסית, ששימשה לדחיית טענותיה ההנדסיות של בזק, צריך היה להסתמך על תשתית מקצועית נאותה, אולם לא הוצגה תשתית אובייקטיבית כזאת.

3. החלטת המנכ"ל בדבר יישום הפתרון הזמני של המכירה החוזרת התקבלה בקיץ 2015. אולם שאלות המנכ"ל בנוגע לחוות הדעת ההנדסית הופנו לגורמי המקצוע במשרד כמה חודשים לאחר מכן, ורק לאחר שפורסם השימוע למודל המכירה החוזרת (ראו להלן). מכאן שבעת קבלת החלטתו הוא לא התבסס על עמדה מקצועית ניטרלית הנוגדת את עמדת הגורמים המקצועיים במשרד, והספק הנטען לא יכול היה להיות בין השיקולים שבהשפעתם החליט המנכ"ל לקיים שימוע.
 4. בזק לא הגישה במסגרת עתירתה בקשה לצו ביניים שמקפיא את המצב הקיים ומאפשר לה להימנע מלבצע את המוטל עליה בתקנות, ברישיונה ובתיק השירות, ולמותר לציין כי לא ניתן צו ביניים כאמור. בנסיבות אלה ראוי היה שמשרד התקשורת היה ממשיך בהליך הפיקוח שבו החל בגין הפרתה של בזק.
 5. מנכ"ל משרד התקשורת ציין כי בתקופת ההליך המשפטי הצרכנים לא יוכלו לקבל שירותי טלפוניה מספקיות השירות, וכי הדבר היה אחד הטעמים להעדפת הפתרון הזמני. בידי משרד התקשורת אפשרות לנקוט צעדים מגוונים בגין הפרות, ובין היתר להטיל עיצומים, וגם עיצומים חוזרים, על בעל רישיון המפר את הוראות הדין במשך תקופה ממושכת. בהיעדר צו ביניים, לא הייתה כאמור מניעה להוסיף לקדם את הליך הפיקוח שבו הוחל, ועל כן לא ברורה ההנחה ולפיה בתקופת ההליך המשפטי לא יוכלו הצרכנים לקבל שירותי טלפוניה במתכונת שנקבעה בתיק השירות.
 6. אם המנכ"ל סבר כי יש חשש שהפרת בזק תהיה "הפרה משתלמת" וכי אין בידיו כלים להתמודד עמה, ראוי היה שיורה על ייזום תיקון לחוק בנושא זה, אולם הדבר לא נעשה.
 7. הימנעות משרד התקשורת מנקיטת צעדים שיבטיחו את קיום הוראות התקנות, תנאי רישיונה ותיק השירות, היא שהפכה את ההפרה למשתלמת.
- לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדרה של תשתית מקצועית נאותה להימנעות משרד התקשורת מיישום חוות הדעת ההנדסית, וכיוון שהמשרד שב וטען שפתרון המכירה החוזרת נחות מהפתרון שנקבע בתקנות, ברישיונה של בזק ובתיק השירות - ראוי היה שהמשרד ימשיך בהליך הפיקוח נגד בזק בגין הפרת התקנות, הוראות הרישיון ותיק השירות, ולא ינקוט בפעולות שיש בהן כדי לפגוע בקידום התחרות במגזר התקשורת הנייחת ולתרום לשימור מעמדה המונופוליסטי של בזק.

השימוע בעניין מודל "המכירה החוזרת" ותעריפיה והעיכוב בישומו

במהלך שנת 2015 החליט כאמור משרד התקשורת לקיים שימוע בעניין מודל המכירה החוזרת. לצורך תמחור שירותי המכירה החוזרת, התכוון משרד התקשורת להתבסס על תעריפים שהציע אגף הכלכלה. אולם מגעים של המנכ"ל עם בזק העלו כי בזק מוכנה להציע הצעה ולפיה תעריפי המכירה החוזרת יתבססו על תכניות התעריפים שלה. מנכ"ל משרד התקשורת מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי החליט להתבסס על הצעתה של בזק מתוך הבנה שבהיעדר התנגדות מצד בזק, ניתן יהיה לקבוע את התעריפים ברישונה של בזק ללא צורך בתיקון התקנות⁴⁸.

התעריפים שהציעה בזק היו נמוכים ב-20% מתעריפי השעה השנייה הקמעונאיים של סלי הדקות שרוב מנוייה בחרו בהם⁴⁹. משרד התקשורת סבר כי יש להגדיל את שיעור ההפחתה ל-40%, ובהתאם לתעריפים אלה פרסם השימוע בדצמבר 2015.

בשימוע צוין שפתרון המכירה החוזרת הוא פתרון ביניים למשך שנה (להלן - תקופת הביניים או הפתרון הזמני), ולאחריה תחויב בזק לספק את השירות במתכונת המפורטת בתיק השירות, דהיינו שירות טלפונייה סיטונאית.

בהתייחסותה של בזק לשימוע מינואר 2016 היא הודיעה שהיא מתנגדת להפחתה של 40% מהמחיר הממוצע של תעריפיה, כפי שנקבע בשימוע, וכי ההפחתה חורגת במידה ניכרת מההפחתה שהיא הציעה במהלך הדיונים עם משרד התקשורת (הפחתה של 15%-20%). בזק צירפה להתייחסותה השוואה עם התעריפים שנקבעו במדינות אחרות, לתמיכה בעמדתה. כמו כן ציינה בזק שלא ניתן לקבוע כי לאחר תקופה מסוימת תוחל באופן אוטומטי מתכונת השירות המעוגנת בתיק השירות, משום שאינה ישימה, וגם "השהיית יישומה לא תביא לפתרון". גם ספקיות שירות הודיעו כי הן מתנגדות לשימוע, מטעמים שפורטו בהתנגדותן⁵⁰.

לפני פרסום השימוע עדכן משרד התקשורת את משרד האוצר בפרטיו. משרד האוצר טען לפני משרד התקשורת שהתעריפים שנקבעו במסגרתו היו גבוהים מדי, אך טענת משרד האוצר לא התקבלה. לאחר פרסום השימוע שב משרד האוצר וציין כי הוא מתנגד למתכונת שנקבעה בשימוע: בהתייחסות משרד האוצר מפרואר 2016 נכתב כי מתכונת המכירה החוזרת שנקבעה בשימוע מגלמת בתוכה תשלומים הגבוהים ביותר מ-150% מהתעריפים שנקבעו בתקנות לשירותי טלפונייה סיטונאית. משרד האוצר ציין כי קשה לקבל תוצאה ולפיה "בזק, אשר נכון להיום מפרה באופן מתמשך את ההוראה ברישונה ואת הוראות תקנות השימוש, תהנה מהסדר מקל".

48 משרד התקשורת ציין בשימוע שבכוונתו לעשות שימוש לשם כך בהוראות סעיפים 5(ב) ו-17(ג) לחוק התקשורת, המקנים לשר התקשורת סמכות לתת לבעל רישיון הוראות בדבר קישורי גומלין לרשת אחרת; וכן סמכות לתת הוראות בדבר תשלום עבור שירות אשר בעל רישיון דרש בעדו תשלום בלתי סביר.

49 ההצעה התייחסה ל-20% מתעריפי השעה השנייה הקמעונאיים - התעריפים שמשווקת בזק למנויים באופן ישיר; בזק לא כללה בתחשיב שביצעה את סל התשלומים המכונה "קו קל" (הכולל תשלום קבוע עבור הקו ותשלום נוסף עבור כל דקת שיחה) משום שלטענתה סל זה אינו רלוונטי לשירות משום שחלק ניכר מהמנויים בו אינם מוציאים דקות שיחה, ואחרים - דקות שיחה אחדות בלבד. גם עמדה זו עמדה לשימוע.

50 כגון סכום התעריפים שנכללו בשימוע.

לאחר פרסום השימוע הבהיר משרד האוצר כי לשיטתו, סעיפי החוק שעליהם התבסס משרד התקשורת אינם יכולים לשמש כמקור סמכות למתן הוראות לתיקון הרישיון, וכי לצורך קביעת תעריפים יש להתקין תקנות, אשר על פי חוק התקשורת טעונות הסכמה של שר האוצר.

בעקבות בקשה של הפרקליטה שטיפלה בעתירה לבג"ץ 8976/14 האמורה⁵¹, שעמה נועץ משרד התקשורת במסגרת הטיפול בנושא, התקיימה פגישה בהשתתפות נציגי משרד התקשורת והאוצר בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) דאז. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז לא הכריע במחלוקת המשפטית, אולם הזהיר כי אם ההחלטה תיתקף בבג"ץ, יקשה על המדינה לענות "בשני קולות". בתום הישיבה הציע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז לנציגי משרד התקשורת ומשרד האוצר להגיע להסכמות לעניין תיקון התקנות, וזאת בטרם יכריע בשאלה המשפטית. בעקבות כך גיבש משרד התקשורת, בתיאום עם משרד האוצר, פתרון מוסכם לתיקון התקנות, במתכונת שונה מזו שפורסמה בשימוע.

בתחילת יוני 2016 מסר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה שמסמכי השימוע מוכנים, אולם בשל בחינת סוגיית ניגוד העניינים של שר התקשורת, מר בנימין נתניהו, מתעכבת הוצאתם (בעניין הסדר ניגוד העניינים ראו להלן בדוח העוסק בכך). בהסדר ניגוד העניינים שקבע היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, במסגרת תפקידו כשר התקשורת ביוני 2016, הוחלט שסמכויות שר התקשורת בכל הנוגע לאסדרת תחום התשתית הנייחת ולאסדרת תחום הטלפוניה הקווית יועברו לשר אחר. על כן חל עיכוב נוסף בהשלמת הטיפול בנושא. ביולי 2016 הועברו סמכויות שר התקשורת בנושא לשר צחי הנגבי.

הביקורת העלתה כי נכון לנובמבר 2016, כשנה וחצי לאחר המועד שבו נקבע שהחל ממנו תחל בזק באספקת שירות הטלפוניה הסיטונאית, טרם התקבלה החלטה בנושא ולמותר לציין כי השימוע בנושא טרם פורסם. כתוצאה מכך, באותו המועד בזק עדיין לא סיפקה שירותי טלפוניה לספקיות השירות - לא שירותי טלפוניה סיטונאית ואף לא שירותי טלפוניה במתכונת של מכירה חוזרת⁵².

בנובמבר 2016 העיר משרד מבקר המדינה למשרד התקשורת כי ההצדקה של משרד התקשורת לגיבוש מתווה אספקת שירות טלפוניה במכירה חוזרת התבססה על תפיסה ולפיה מבחינת צורכי השוק והציבור, עדיף שירות נחות (המאפשר תחרות במחירים בלבד) אך מידי על פני שירות שבטווח הקרוב כלל אינו מסופק. משרד מבקר המדינה הוסיף כי אף שהחלטה בדבר פתרון המכירה החוזרת התקבלה בקיץ 2015, נכון לנובמבר 2016 גם שירות זה, שהוגדר על ידי משרד התקשורת כנחות, טרם יושם.

51 ראו הערה 43.

52 למעט שירותי תשתית שעל גביה מספקות כאמור ספקיות השירות את ה-VOB.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד התקשורת בנובמבר 2016 כי לא הציג בשום שלב תכנית סדורה לפעילות אשר תביא לכך שבתום השנה בזק תיישם את הפתרון שנקבע בתיק השירות. בכלל זה, משרד התקשורת לא התנה את קידום השימוע בנושא המכירה החוזרת או יישומה בקביעת מנגנון שיחייב את בזק באספקת שירותי הטלפוניה הסיטונאית הקבועים בתיק השירות בתום השנה (כגון דרישת התחייבות מצדה של בזק לנצל את פרק הזמן שבו תיושם המכירה החוזרת לצורך היערכות ליישום תיק השירות).

משרד מבקר המדינה העיר עוד למשרד התקשורת כי הוא לא נימק אילו כלים חדשים יהיו בידיו בתום השנה שבה תיושם המכירה החוזרת, שלא היו בידיו באותה העת. משרד מבקר המדינה העיר כי בנסיבות אלה יש חשש ממשי שבתום השנה האמורה בזק תשוב ותטען שאין ביכולתה לספק את השירות במתכונת שנקבעה בתיק השירות, והפתרון הזמני, הנחות, ואשר לדעת אנשי המקצוע במשרד התקשורת אינו מקדם באופן המיטבי את האינטרס הציבורי - יהפוך לפתרון קבוע.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר כי הוא סבור שהפתרון המועדף לפתיחת שוק הטלפוניה הקווית לתחרות הוא קיומו של שוק סיטונאי, בדומה לזה המתקיים במגזר הגישה לאינטרנט (BSA). לנוכח הקשיים שהתגלו בקידומו של שירות הטלפוניה הסיטונאית, ולאחר שמשרד התקשורת ציין כי בכונתו לקדם את פתרון המכירה החוזרת, אגף התקציבים סבר כי ניתן לפנות לפתרון זה כפתרון זמני, הגם שמדובר בפתרון נחות ביחס לשירות הטלפוניה הסיטונאית. זאת, על מנת לאפשר לחברות להתחיל לשווק סלי שירותים הכוללים שירותי טלפוניה ולהחיל את תעריפיהם. אגף התקציבים ציין כי עם זאת, הוא סבר שראוי לנקוט מודל תעריפים אחר לשם כך. עוד צוין כי המחלוקות בנוגע לאופן יישום מתכונת המכירה החוזרת הוסדרו זה מכבר, ועל כן אגף התקציבים תומך ביישום מתכונת המכירה החוזרת באופן מידי, תוך קידום הפעלת הטלפוניה הסיטונאית.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר משרד התקשורת כי המנכ"ל סבר שכדי לפתור את הסוגיות השנויות במחלוקת מחוץ לכותלי בית המשפט, בהקדם ובאופן מוסכם - לא ראוי להפעיל כלי אכיפה בד בבד. זאת ועוד, פעולת האכיפה צריכה להוביל להרתעה ולשינוי במצב הקיים, ואם בזק ממשיכה להחזיק בעמדתה ולפיה לא ניתן ליישם את שירות הטלפוניה הסיטונאית, "אין זה מובן מאליו כי דווקא פעולת אכיפה היא בבחינת הכלי הנכון לטיפול המשרד בעת הזו". משרד התקשורת הוסיף כי בשימוע שקידם הייתה התייחסות לצורך בהיערכות החברות לאספקת השירות הסיטונאי לאחר שנה. עוד צוין כי עם זאת, יש התייחסות לכך שבמהלך התקופה שבה ייושם הפתרון הזמני ייבחנו מצב התחרות וייתכן שתוארך תקופת ההסדר הזמני.

התהליך המתואר בנושא הטלפוניה הסיטונאית...מבטא חולשה של משרד התקשורת ביישום תפקידו כרגולטור

במאי 2016 חלפה שנה מהמועד שהחל ממנו חויבו בעלות התשתית לספק את שירותי הטלפוניה הסיטונאית בהתאם למתכונת שנקבעה בתיק השירות, ונמצא כי מועד אספקת השירות בפועל אינו נראה באופן. משרד מבקר המדינה מעיר שגם אם לשיטת משרד התקשורת, השהיית תיק השירות למשך שנה נועדה להביא ליישום תיק השירות, הרי ששנה זו כבר עברה ויישום תיק השירות לא קודם. לדעת משרד מבקר המדינה, התהליך המתואר לעיל מבטא חולשה של משרד התקשורת ביישום תפקידו כרגולטור.

במרץ 2017 שלח מנכ"ל משרד התקשורת לממלא מקום שר התקשורת, השר צחי הנגבי, המלצה בדבר אספקת שירות טלפוניה במתכונת מכירה חוזרת כהסדר זמני. בהמשך אותו החודש פנה השר צחי הנגבי לשר האוצר, מר משה כחלון, בבקשה לקבלת הסכמתו לנוסח התקנות שהציע משרד התקשורת לעיגון המכירה החוזרת כהסדר זמני למשך 12 חודשים. בפנייה ציין השר כי "בחלוף כמעט שנתיים ממועד אספקת השירות, לא ניתנים עדיין שירותי טלפוניה סיטונאית על-ידי בזק לספקיות השירותים. זאת, על אף הצורך הקיים לכך בשוק התקשורת הנייחת נוכח חשיבותו של השירות לפיתוח התחרות בשוק זה". בטיטת התקנות שצורפה צוין כי הן ייכנסו לתוקף באופן מיידי (לאחר היערכות של חודש). עוד ציין השר צחי הנגבי כי "בכוונת המשרד לבחון במהלך תקופת ההסדר את המצב התחרותי ומידת מימוש תכליות האסדרה לאור יישום ההסדר ובהתאם לכך תיבחן האפשרות להאריכו או להפכו להסדר קבוע". הובהר כי המלצה בעניין שינוי תקופת ההסדר כאמור לעיל תועמד לשימוע ציבורי לפני קבלת ההחלטה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי נוכח חשיבותו של שירות הטלפוניה לפיתוח התחרות, שעליה הוא עמד, הרי שהעיכוב הממושך באסדרת הנושא הביא לפגיעה בתחרות.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר כי ככל שמשרד התקשורת סבור כעת כי העמדה המקצועית שהציג בשעתו הדרג המקצועי - ולפיה פתרון הטלפוניה הסיטונאית עדיף על פני המכירה החוזרת - כבר אינה תקפה, עליו לבסס את הדבר מהבחינה המקצועית. ביסוס כאמור נדרש על מנת לוודא שסטייה מן המתווה שנקבע בתקנות, ברישיונה של בזק ובתיק השירות תתבסס על הליך קבלת החלטות סדור ומושכל.



חרף העובדה שנכון למרץ 2017 חלפו כמעט שנתיים מאז אמורה הייתה בזק להתחיל לספק שירותי טלפוניה סיטונאית, השירות עדיין לא מסופק.

עמדת הדרג המקצועי של משרד התקשורת הייתה ועודנה כי אין לבזק מניעה טכנולוגית לספק שירותי טלפוניה סיטונאית במתכונת שנקבעה בתקנות, ברישיונה ובתיק השירות, וזאת בתוך פרק זמן קצר ביותר ובעלויות זניחות. בחוות דעת של הדרג המקצועי הובהר כי פתרון הטלפוניה הסיטונאית עדיף על פני פתרון המכירה החוזרת מבחינת קידום מטרות רפורמת השוק הסיטונאי. אף על פי כן, מנכ"ל משרד התקשורת החליט לקדם פתרון זמני שבמסגרתו יתאפשר לבזק לספק לספקיות השירות שירותי מכירה חוזרת חלף השירות שנקבע בתיק השירות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשורת כבר בנובמבר 2016 כי הוא לא הציג שיקולים תקפים התומכים בהעדפת פתרון, ולו באופן זמני, שהדרג המקצועי ציין שהוא נחות משירות הטלפוניה הסיטונאית. כמו כן, משרד התקשורת לא הציג מתווה שיביא לכך שבחלוף תקופת הביניים תספק בזק את שירותי הטלפוניה הסיטונאית במתכונת המפורטת בתקנות, ברישיונה של בזק ובתיק השירות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשורת כי לא מן הנמנע שגם בתום תקופת הביניים (שבפועל תימשך למעלה משנתיים שבהן אין מסופקים שירותי טלפוניה סיטונאית), תחזור בזק על עמדתה ולפיה אין ביכולתה לספק שירותי טלפוניה סיטונאית על גבי הרשת הקיימת.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד התקשורת שאין להשלים עם מצב שבו גוף בעל רישיון אינו פועל באופן מתמשך בהתאם לתקנות ולהנחיות הרגולטור, תוך פגיעה בתחרות ובעקבות כך - בציבור בכללותו. מדובר בהתנהלות שאינה משקפת מערכת יחסים תקינה בין רגולטור לבין בעל רישיון. משרד מבקר המדינה סבור כי משנקבע בתקנות, ברישיונה של בזק ובתיק השירות, על בסיס עמדתם של אנשי המקצוע במשרד התקשורת, שעל בזק לספק שירותי טלפוניה סיטונאית, היה על משרד התקשורת לדרוש ממנה לעשות זאת במועדים שנקבעו בתקנות, ולהפעיל את כל הסמכויות המוקנות לו לשם כך בחוק התקשורת, עד ליישום אפקטיבי של הנחיותיו.

הביקורת העלתה כי נכון למרץ 2017 גם פתרון המכירה החוזרת טרם יושם (רק באותו המועד העביר משרד התקשורת לאישור שר האוצר את טיוטת התקנות). משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשורת במאי 2017 כי משהחליט ליישם את פתרון המכירה החוזרת כפתרון זמני, ראוי היה שיפעל לקידומו באופן מהיר בהרבה.

בהתייחסות נוספת, מיוני 2017, מסר משרד התקשורת כי במאי 2017 קיבל ממלא מקום שר התקשורת החלטה ולפיה שירות הטלפוניה ייושם במתכונת מכירה חוזרת החל מיולי 2017 למשך שנה, וכי מועד אספקת שירות הטלפוניה הסיטונאית ברשת בזק יידחה בשנה, עד ליולי 2018. בהחלטה צוין כי "בכוננת המשרד לבחון במהלך תקופת ההסדר את המצב התחרותי ומידת מימוש תכליות האסדרה לאור יישום ההסדר, ובהתאם לכך תבחן האפשרות להאריכו או להפכו להסדר קבוע", וכי המלצה בעניין שינוי תקופת ההסדר כאמור תועמד לשימוע ציבורי טרם קבלת החלטה.



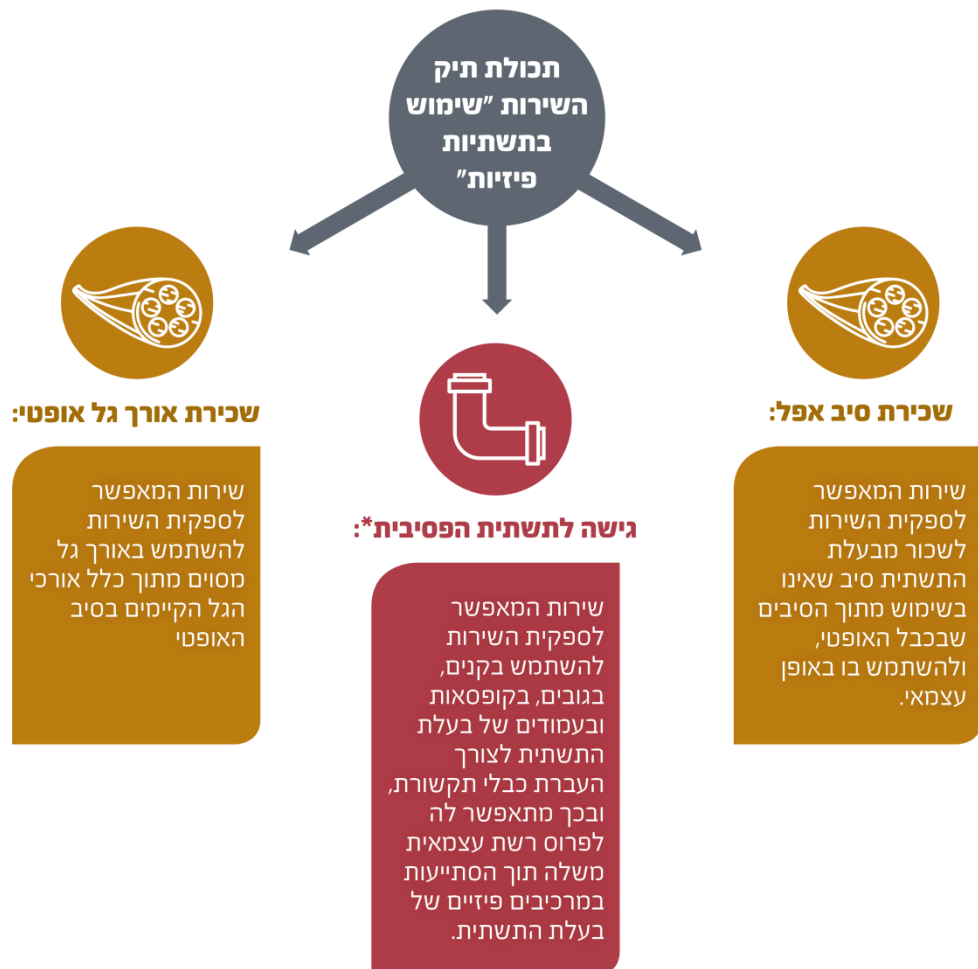
דחיית אספקתם של
שירותי הטלפוניה
הביאה לכך שספקיות
השירות לא יכלו
להציע במשך תקופה
ממושכת סלי שירותים
המתחרים באלה של
בזק, הכוללים
טלפוניה קווית ...,
והדבר גרם לפגיעה
בתחרות, ולפיכך גם
באינטרס הציבורי

משרד מבקר המדינה מעיר שדחיית אספקתם של שירותי הטלפוניה הביאה לכך שספקיות השירות לא יכלו להציע במשך תקופה ממושכת סלי שירותים המתחרים באלה של בזק, הכוללים טלפוניה קווית, אלא רק טלפוניה המופעלת במודל של VOB (על גבי תשתית האינטרנט), כאשר השירות הקווי נתפס כשירות איכותי ממנו⁵³, והדבר גרם לפגיעה בתחרות, ולפיכך גם באינטרס הציבורי.

תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות"

בינואר 2014 פרסם כאמור מנכ"ל משרד התקשורת דאז את החלטתו בנוגע לרשימת השירותים שבעלות התשתית יהיו מחויבות להציע לספקיות השירות המבקשות לרכוש שירותים סיטונאיים. בין היתר נכללו ברשימה שלושה שירותי שימוש בתשתיות פיזיות של בעלות התשתית, שאוגדו בהמשך לתיק שירות אחד, כמפורט בתרשים 10 להלן:

תרשים 10: תכולת תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות"



* תשתית פסיבית - רכיבי תשתית שאינם משמשים בפועל להעברה אקטיבית של נתונים על ידי בעלת התשתית.

גישה לתשתית הפסיבית, שכירת סיב אפל ושכירת אורך גל אופטי נועדו לאפשר לספקיות השירות להשתמש בתשתיות הפיזיות של בעלות התשתית, כדי לפרוס תשתיות עצמאיות במקומות שבהם אין היתכנות כלכלית לפריסת רשת באופן עצמאי, ובכך להביא להגברת התחרות. שירות גישה לתשתיות פסיביות נמצא בראש סולם ההשקעות, והוא השלב האחרון לפני פריסת רשת עצמאית לחלוטין. שירותי שכירת סיב אפל ואורך גל נמצאים אף הם בשלב מתקדם של סולם ההשקעות. השימוש בשירותים אלו הוא כלי להתגברות על אחד החסמים המרכזיים בפריסת רשת עצמאית - הצורך בביצוע חפירה יקרה, קבלת היתרים ותיאום העבודות מול גורמים רבים. נוסף על כך, שימוש בתשתיות הפיזיות של בעלות התשתית מונע הפרעה לציבור הנגרמת מביצוע עבודות החפירה⁵⁴. ברישיון בעלות התשתית נקבע ששירותי השימוש בתשתיות הפיזיות יסופקו החל מיולי 2015.

אספקת שירות גישה לתשתיות פסיביות - עקרון ההדדיות

ככלל, את השירותים הכלולים ברפורמת השוק הסיטונאי נדרשות בעלות התשתית לספק לספקיות השירות, בהתאם לתנאים ולתעריפים הקבועים בתקנות, בתיקי השירות וברישייון של בעלות התשתית - לפי העניין.

בשנת 2013, בעת שהתקיימו הדיונים בנוגע לרשימת השירותים שייכללו בשוק הסיטונאי, בחן משרד התקשורת את האפשרות שבעלות התשתית יספקו גישה לתשתיות הפסיביות (גישה לגוברים, לקנים וכו') לא רק לספקיות השירות, אלא גם זו לזו, באופן הדדי.

בפברואר 2014 פרסם משרד התקשורת לשימוע את תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות". לתיק השירות צורף מסמך הנמקות לעניין הדדיות בין בעלות התשתית באספקת שירותי גישה לתשתיות פסיביות (להלן - מסמך ההדדיות). במסמך הודיע משרד התקשורת שבכוונתו לחייב את בזק ואת הוט לתת זו לזו שירותי גישה לתשתית הפסיבית של כל אחת מהן, באופן הדדי. זאת, בין היתר, כדי לסייע לחברות בפריסת רשת עצמאית, תוך הגברת היעילות של משק התקשורת, צמצום הצורך בעבודות הנדסה אזרחית והקטנת הפגיעה בתשתיות הקיימות. עוד צוין כי "הרגולטור אינו מעוניין בריבוי תשתיות אזרחיות, אלא בפריסת רשתות תקשורת עצמאיות המאפשרות לכל מפעיל לנהל את התנועה ברשת באופן בלתי-תלוי, ככל שהדבר מתיישב עם אילוצים אחרים. יתרה מכך, המשרד רואה חשיבות רבה בקידום היכולת להגיע לכל מקום ולכל דורש, כולל לאזורים מרוחקים, לספק שירות תוך קיום תחרות והרחבת מגוון הספקים העומדים לבחירת הלקוח ללא הפליה בין לקוחות באזורים שונים".

בהתייחסותה של בזק לשימוע ממאי 2014 נמסר כי היא מתנגדת להחלת ההדדיות באופן האמור. בזק טענה כי החלת ההדדיות נטולת הצדקה ונטולת סמכות, כי היא בבחינת סטייה מהמדיניות שהתוו ועדות גרונאו וחייק, ממסמך המדיניות, מתיקון

54 יצוין כי משרד התקשורת ציין בהודעתו לתקשורת מאוגוסט 2015 כי הוא סבור שלהקמת תשתית פסיבית כשלעצמה אין תרומה משמעותית לתחרות בתחום התקשורת.

החקיקה ומהליכי השימוע שקדמו לשימוע זה, וכי החלטה תגרום לפגיעה שלא כדין בקניינה של בזק, בחופש העיסוק שלה ובשוויון. בזק הוסיפה שהחלטה חובת ההדדיות לא תביא לשיפור התשתיות, אלא תפגע בתחרות, בחדשנות ובשיפור השירות לצרכנים, ותביא לפגיעה בתשתית בזק ולצמצום יכולתה של בזק להשקיע בה.

ב-6.10.14 פרסם משרד התקשורת את תיק השירות לשימוע משני⁵⁵. משרד התקשורת ציין כי הוא שוקל להרחיב את ההסדר באופן שיחול גם על ספקיות שירות שפרסו תשתית רלוונטית, וכן באופן שיאפשר לאיי.בי.סי לרכוש שירות גישה לתשתית פיזית של בעלות התשתית ושל ספקיות השירות האמורות. "זאת, כחלק מהסרת חסמים לכניסת מתחרה שלישי בעל תשתית" ובהתאם לטעמים להחלטה ההדדיות שפורטו בשימוע הראשון⁵⁶. בתגובתה של בזק על השימוע המשני היא שבה והודיעה על התנגדותה להחלטה עקרון ההדדיות.

באוקטובר 2014 פנו מרכז השלטון המקומי, פורום הערים העצמאיות ומרכז המועצות האזוריות לשרי התקשורת, הפנים והמשפטים וכן ליועץ המשפטי לממשלה בנושא סמכויות בזק מכוח חוק התקשורת. בין היתר נכתב בפנייה כי יש לחייב את בזק לאפשר לחברות נוספות בתחום התקשורת ובכלל לנצל את תשתיותיה הישנות על ידי השחלה של קווים נוספים בקנים קיימים, "על מנת להימנע מהקמה של תשתיות נוספות מיותרות בתת הקרקע על כל המשתמע מכך (פתיחת כבישים ומדרכות שלא לצורך)".

בינואר 2015 הודיע מנכ"ל משרד התקשורת דאז כי הוא החליט לאמץ את המלצותיו של הדרג המקצועי במשרד בעניין השימוש בתשתיות פיזיות, ולקבוע את המתכונת הסופית של תיק השירות. תיקוני הרישיון של בזק והוט צורפו להחלטה, ונקבע בהם שהשירות יסופק החל מיולי 2015. עקרון ההדדיות לא נקבע בתיק השירות.

המנכ"ל דאז הסביר בהחלטתו כי בעוד שחובת בעלות התשתית לספק את השירותים הסיטונאיים לספקיות השירות נקבעה זה מכבר בתקנות התקשורת וברישיונות בעלות התשתית, הרי שקביעה בעניין חובת ההדדיות היא בבחינת "החלטה ראשונה בנושא". מנכ"ל משרד התקשורת דאז ציין כי על אף הטעמים להחלטה חובת ההדדיות, הרי שהכנסת פוזרה בדצמבר 2014⁵⁷, ובתקופת מעבר הרשות מחויבת באיפוק בקבלת החלטות לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו, ועל כן ראוי כי החלטה המטילה לראשונה חובת הדדיות לא תתקבל על ידי ממשלת מעבר, והנושא יוכרע על ידי הממשלה הבאה.

ביוני 2015 נכנס כאמור מר שלמה פילבר לתפקיד מנכ"ל משרד התקשורת. במהלך החודשים יוני-אוגוסט 2015 פנו הוט, איי.בי.סי ומרכז השלטון המקומי למנכ"ל הנכנס, בבקשה שיפעל להשלמת הטיפול בהחלטה עקרון ההדדיות. ביוני 2016 שבה

55 שימוע המתקיים בדרך כלל לאחר שימוע שבעקבותיו מתבצע שינוי מהותי בנושא שהועמד לשימוע.

56 משרד התקשורת ציין כי הוא סבור שבעת הזאת אין להחיל על איי.בי.סי את החובה לספק את השירות לגורמים אחרים.

57 בתחילת דצמבר 2014 פוזרה הכנסת התשע עשרה, והבחירות לכנסת העשרים נקבעו ל-17.3.15.

איי.בי.סי והעלתה את בקשתה לבחון את נושא ההדדיות. מנכ"ל משרד התקשורת מסר כי הנושא ייבחן.

יצוין כי הדרג המקצועי במשרד התקשורת העביר בקיץ 2015 לחתימת מנכ"ל משרד התקשורת מסמכי החלטה המעגנים את חובת ההדדיות לצורך העברתם לשר התקשורת, אך המנכ"ל קיבל החלטה שלא לחתום עליהם. הביקורת העלתה כי ההחלטה שלא לקדם את נושא ההדדיות וההנמקות לכך לא הובאו לידיעת החברות הרלוונטיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשורת בנובמבר 2016 כי ראוי היה להביא לידיעת בעלות התשתית באופן מסודר ומנומק את ההחלטה בנושא זה, לרבות את הסיבה לכך שהמנכ"ל החליט לסטות מהמתווה שמשרד התקשורת עצמו הודיע קודם לכן שבכוונתו ליישם. בלא קבלת ההחלטה ופירוט הנימוקים לכך, נמנעה למעשה מבעלות התשתית האפשרות לתכנן באופן מיטבי את עסקיהן, והיה להן קושי להתמודד עם ההחלטה.

ביולי 2016 מסרה היועצת המקצועית הבכירה למנכ"ל למשרד מבקר המדינה שבפועל משמעות החלתו של עקרון ההדדיות היא שבעלות התשתית האחרות ישתמשו בתשתית של בזק. היועצת הוסיפה כי עם כניסתו לתפקיד סבר המנכ"ל שיש להמשיך ביישום ההסדרים המסחריים הקיימים בין החברות (המאפשרים להוט להשתמש ברשת של בזק), וביקש ללמוד את הנושא ולבחון כיצד ניתן להשתמש בהסדר ההדדיות כמנוף וכתמריץ להשקעה בתשתיות. עוד נמסר כי בהמשך סבר המנכ"ל כי החלת הדדיות עלולה לגרום לכך שההתפתחות הטכנולוגית בשוק הנייח תהיה תלויה אך ורק בחברת בזק, באופן "שירדים" את בעלות התשתית האחרות ולא יאיץ את פריסת רשת הסיבים על ידן. המנכ"ל ביקש לאפשר הדדיות רק במקרה שבו היא ממריצה השקעות נוספות על ידי בעלות התשתית האחרות. היא הוסיפה עוד כי עלה חשש שהדבר יביא לכך שלבזק לא יהיה תמריץ לשדרג את התשתית שלה לרשת סיבים אופטיים, משום שממילא השדרוג לא יקנה לה יתרון יחסי על פני מתחרותיה. היועצת המקצועית הבכירה למנכ"ל הוסיפה כי המנכ"ל ביקש לבחון את נושא הבלעדיות שניתנה לאיי.בי.סי בהקשר זה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התקשורת בנובמבר 2016 שעקרון ההדדיות מאפשר לבעלות תשתית להשתמש ברכיבים הפסיביים של בעלות התשתית האחרות, ובאופן זה עלות פריסת התשתית תקטן, והכדאיות הכלכלית של ההשקעה תגדל. על כן לא ברורה הטענה ולפיה השימוש שיעשו בעלות תשתית בתשתית הפסיבית של בעלות תשתית אחרות, ובהן בזק, יביא להאטת הפריסה דווקא ולא להאצתה.

בתשובת משרד התקשורת מדצמבר 2016 נמסר כי המנכ"ל ביקש למנוע מצב שבו הוט תשתמש בתשתיות הפסיביות של בזק רק על מנת לחסוך בעלויות ולא על מנת לעמוד בחובת הפריסה האוניברסלית הקבועה ברישיונה, חובה שהיא אינה עומדת בה באופן מלא. המנכ"ל ביקש לגבש עם הוט מתווה שיאפשר לה שימוש בתשתיות הפסיביות של בזק, בכפוף להתחייבותה לביצוע השקעות ולשדרוג הרשת. אשר

להחלת עקרון ההדדיות על אי.בי.סי, נמסר כי המנכ"ל סבר כי השימוש בתשתיות הפסיביות של בזק לא ישמש כפתרון לבעיות המיזם.

בתשובתה מפברואר 2017 מסרה בזק כי התעריפים הסיטונאיים שנקבעו אינם מכסים את עלויותיה, והם מעוררים חשש מפני קיפאון בפיתוח התשתיות. עוד מסרה בזק כי "הטלת חובת ההדדיות, באופן שמוסיף עוד גורם שיוכל לחסוך עלויות על חשבונה של בזק ולהפחית את התמורה שתוכל היא עצמה להשיא מתשתיות אלה, מגבירה חשש זה".

ביולי 2016 הועברה להתייחסות משרד התקשורת טיוטת הצעות החלטה לממשלה במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2017 ו-2018, שאותה הכין משרד האוצר. בין היתר הוצע לתקן את חוק התקשורת, באופן שתעוגן בו חובת ההדדיות⁵⁸. בדברי ההסבר להצעה צוין כי על מנת להימנע מההשפעות השליליות של קיום הדואופול על מגזר התקשורת הנייחת, על מנת לאפשר את המשך יישומה של הרפורמה בשוק הסיטונאי באופן שבעלות רישיון יפעלו, בין היתר, לפריסת רשת עצמאית, ועל מנת להביא להאצת הפיתוח והשדרוג של תשתיות סלולר, יש לעודד תחרות בתחום תשתיות התקשורת על ידי הסרת החסמים להקמת תשתיות נוספות. בין היתר יש לאפשר שימוש נרחב בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתית הקיימות.

כמו כן צוין כי אין היתכנות כלכלית, סביבתית ואף הנדסית-תכנונית לביצוע חפירות בהיקף של אלפי קילומטרים ברחבי ישראל. צוין כי החלת הדדיות תאפשר שימוש מיטבי בתשתיות החפורות הקיימות לשם שדרוג תשתיות התקשורת ולפתיחת התחרות בשוק. הודגש כי "שירותי גישה לתשתית פסיבית אינם באים להחליף את הקמתה של רשת תשתית כלל ארצית... אלא מסייעים בפריסה של רשת עצמאית, תוך הגברת היעילות של משק התקשורת, צמצום הצורך בעבודות הנדסה אזרחיות והקטנת הפגיעה בתשתיות הקיימות. בנוסף, לחפירת תשתית פסיבית נוספת ישנם היבטים שליליים בהיבטי איכות סביבה, תכנון וכן חוסר כדאיות כלכלית משקית. הרגולטורים אינם מעוניינים בריבוי תשתיות אזרחיות (פסיביות) אלא בפריסת תשתיות תקשורת עצמאיות המאפשרות לכל מפעיל לנהל את התנועה ברשת באופן בלתי תלוי".

ביולי 2016 הודיע מנכ"ל משרד התקשורת לממונה על התקציבים שכפי שמסר לנציגי אגף התקציבים בעבר, משרד התקשורת מתנגד להצעת ההחלטה בנושא הגישה לתשתיות הפסיביות.

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

בתשובת משרד התקשורת מדצמבר 2016 מסר המנכ"ל כי השימוע המקורי שקידם משרד התקשורת, וכן הסעיף שקידם משרד האוצר במסגרת חוק הסדרים, "נתנו 'הטבה' זו (ששוויה כמאות מיליוני ש"ח), וזאת ללא דרישה רגולטורית לצידה". המנכ"ל הוסיף כי בעקבות תהליך חשיבה משותף שקיים המשרד עם הוט המליצה הוועדה המייעצת לעניין הפריסה האוניברסלית כי השלמת הפריסה תידחה בשנה, וכי במהלך שנה זו תגובש מתכונת ליישום חובת האוניברסליות על ידי הוט, אשר

58 למעט בנוגע לתשתית המונחת על רשת החשמל (התשתית שפורסת אי.בי.סי).

זה כארבע שנים
מצויה על שולחן
משרד התקשורת
סוגיית ההדדיות
בשימוש בתשתיות
הפסיביות בין בעלות
התשתית. רק
לאחרונה הוסדר
הנושא

תכלול מתווה ליישום החובה לרבות סוג הטכנולוגיה ומועדים להשלמת הפריסה. צוין כי במהלך שנת הדחייה "המשרד ימצה את תהליך האסדרה האמור, שבין היתר כולל אפשרות גישה לתשתית הפסיבית של בזק במקביל לחובת הפריסה האוניברסלית של רשת הסיבים".

בתשובת אגף התקציבים מדצמבר 2016 נמסר כי שיתוף בתשתיות תקשורת פסיביות הוא אחד הצעדים המשמעותיים ביותר לעידוד התחרות במגזר התשתיות הנייחות בפרט ובשוק התקשורת בכלל, וכי צפוי שצעד זה יאיץ את ההשקעה בפריסתן של תשתיות תקשורת מתקדמות, בשל העובדה שהשיתוף בתשתיות האמורות חוסך זמן ומשאבים ניכרים. צוין כי שימוש בתשתיות פסיביות הוא פתרון מקובל במדינות שונות בעולם להאצת פריסה של תשתיות תקשורת מתקדמות. התיקון שקידם משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים נועד לקדם את התחרות בשוק ולהאיץ השקעה בתשתית. תיקון החוק נועד לסייע למאמצים לקידום של השוק הסיטונאי ושל השימוש בתשתיות פסיביות, על ידי חובת שיתוף התשתיות הפסיביות במדרגה חקיקתית נורמטיבית גבוהה יותר, תוך אמירה מפורשת שהפריסה תתאפשר לכל שימוש שהוא. תיקון זה מאותת לשוק התקשורת ולמשק בכללותו כי המדינה רואה בשיתוף בתשתיות פסיביות בתחום התקשורת עיקרון מנחה, וכי אין כל כוונה שחברות התקשורת יחפרו ויניחו צינורות תשתיות פסיביות בכל רחבי הארץ, אלא שהן ישקיעו מאמצים בהנחת תשתיות תקשורת אקטיביות מתקדמות.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר משרד התקשורת כי ההתנגדות הייתה לעצם קביעת ההסדר בחקיקה, ולנטילת הסמכות המוקנית לשר התקשורת בנושא זה. עוד נמסר כי ההתנגדות לא הייתה למנגנון עצמו, אלא לתנאים ולסעיפים ספציפיים שקידם משרד האוצר. עוד נמסר כי אישור הממשלה היה כפוף לסיכום התקציבי בין משרד התקשורת לאגף התקציבים מאוגוסט 2016, ובו נקבע בין היתר כי הסעיפים בחוק ההסדרים בנושא זה יקודמו בתיאום בין משרד התקשורת למשרד האוצר.

בדצמבר 2016 הושלמו הליכי החקיקה. נקבע כי עקרון ההדדיות יוחל מאוקטובר 2017 (ובנוגע בנוגע לאיי.בי.סי⁵⁹ החל מינואר 2017), וכי התעריף בעד השימוש בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתית בין לבין עצמן ייקבע על ידי שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר.

בהתייחסות נוספת של משרד התקשורת, מינואר 2017, נמסר כי החלת עקרון ההדדיות באוקטובר 2017 (וזאת להבדיל מהנוסח המקורי שהוגש) תאפשר למשרד לקיים שימוע בנושא ולקבוע תנאים ליישום.

מהמתואר עולה כי זה כארבע שנים מצויה על שולחן משרד התקשורת סוגיית ההדדיות בשימוש בתשתיות הפסיביות בין בעלות התשתית. רק לאחרונה הוסדר לבסוף הנושא.

59 ההדדיות לא הוחלה על התשתית של איי.בי.סי, אך נקבע כי היא תוכל להשתמש בתשתיות הפסיביות של בעלות התשתית האחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח ההתמשכות של הליכי הסדרת נושא ההדדיות, על משרד התקשורת להשלים את התשתית הרגולטוריות הנדרשת ליישום התיקון לחוק, באופן שיבטיח שניתן יהיה ליישמו במועד שנקבע בחוק.

התניית השימוש בתשתיות הפיזיות של בעלת תשתית בזהות הלקוח

בשנת 2014 פורסם כאמור לשימוע תיק השירות "תשתיות פיזיות". בהתייחסות לשימוע התבקש משרד התקשורת, בין היתר, להבהיר כי "לא יתאפשר שימוש בשירות סיב אפל לאספקת שירותים במגזר העסקי או עבור חיבורי רשת הליבה, קישור בין מתקנים של ספק השירות וכו'". באוקטובר 2014, לאחר שמשרד התקשורת בחן את ההתייחסויות שהתקבלו לשימוע, הוא דחה את הטענה.

ביולי 2015 הפנתה אחת מספקיות השירות לבזק כמה בקשות לשימוש בתשתיות פסיביות של בזק, במסגרת יישום תיק השירות. באוגוסט 2015 מסרה בזק למשרד התקשורת שספקית השירות מבקשת להשתמש בתשתיות הפסיביות לצורך גישה לאתרי הרט"ן שלה⁶⁰, ולא לצורך מתן שירות למשתמשי קצה בשוק התקשורת הנייחת, ועל כן דחתה את בקשותיה.

בהמשך אותו חודש התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, ובו השתתפו נציגי בזק. בהתייחס לבקשות אלה מסר המנכ"ל שהמטרה של המשרד ושל תיק השירות היא לעודד הקמת רשתות ולא להעביר הכנסות בין חברות, וכי אין בכוונת המשרד לסייע בפעולות שיגרמו לניוון של הרשתות. המנכ"ל הוסיף כי כל עוד תיק השירות בתוקף, בזק מחויבת לעמוד בו, וכי אם המשרד יגיע לכלל מסקנה שיישום התיק פוגע במטרת-העל של המשרד - המשרד ישקול לתקנו.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2015 התקיימו תכתובות בין סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה במשרד התקשורת לבזק, בזק ציינה כי לעמדתה מתן אפשרות לספקית השירות להשתמש בתיק השירות לצורך חיבור לאתרי הרט"ן חורג מגדר התקנות, מתיק השירות ומתכליות רפורמת השוק הסיטונאי, שעניינה תקשורת נייחת, ועל כן אין מקום לחיובה לספקו. בזק הוסיפה שלחיובה לספק את השירות בתעריף סיטונאי אין כל צידוק, משום שאין בהזמנות שקיבלה תועלת לפיתוח התשתית הנייחת. על כן, לא ניתן להצדיק את הפגיעה בקניינה של החברה. לכך השיב סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה שבמסגרת השימועים לתיק השירות, נדרש המשרד לנושא והבהיר כי הוא "אינו רואה לנכון להגביל את השימוש שהספק עושה בסיב אופטי, ורואה לנכון לאפשר לו להשתמש בסיב אופטי לכל יישום". הוא הוסיף כי תכלית האסדרה של השוק הסיטונאי היא להתגבר על החסמים שבפריסת תשתית תקשורת עצמאית, המייצרים מונופול טבעי בתחום התשתיות הנייחות, וכי השירותים הסיטונאיים הפסיביים מאפשרים לספקיות השירות להשלים מקטעי רשת במקומות שבהם אין עבורן היתכנות כלכלית לפריסת רשת באופן עצמאי.

60 קבוצת תקשורת הפועלת בכמה ענפים בשוק התקשורת, ובהם טלפוניה ניידת, והיא אינה מחויבת בהפרדה תפעולית בין ענפי התקשורת השונים שהיא עוסקת בהם.

סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה ציין שקיומה של התשתית אף יפחית את החסמים להרחבה נוספת של הרשת, כיוון שהיא תאפשר הרחבה מהירה וזולה יותר ליעדים נוספים בקרבת הרשת הפרוסה, וכי פעילות הרט"ן תממן בחלקה את עלויות התשתית הנדרשת להגעה לאתרים אלה. הוא הוסיף שלשירות תועלות נוספות, דוגמת הגברת היעילות של משק התקשורת, צמצום הצורך בעבודות הנדסיות והקטנת הפגיעה בתשתיות קיימות, וכי מהיבטים אלה - מטרות השימוש בתיק השירות אינן רלוונטיות. סמנכ"ל פיקוח ואכיפה סיכם את מכתבו וקבע כי "תיק השירות אינו מגביל שימושים כגון אלו" שספקית השירות ביקשה, והורה לבזק לפעול למימוש תיק השירות.


בהמשך אותו החודש פנתה בזק למנכ"ל וציינה כי השירות הסיטונאי "שימוש בתשתיות פיזיות" לא ניתן למפעילי רט"ן לצרכים עצמיים, אלא למפעילי מפ"א (מפעילים פנים-ארציים) עבור משתמשי קצה. בזק הוסיפה כי לא ניתן לשנות את המדיניות ולהרחיב את השירותים הסיטונאיים שעליה לספק באמצעות פרשנות, באופן הפוגע בקניינה. בזק ציינה שמתן השירות הסיטונאי למפעילי רט"ן - במישרין או בעקיפין, מעולם לא היה על הפרק, וכי יישום ההזמנות מקעקע את הצידוק לשירות הסיטונאי, ועומד בסתירה למדיניות ולפיה יש לפתח תמריצים שיעודדו את החברה להשקיע בתשתיות.

בדצמבר 2015 ביקש מנכ"ל משרד התקשורת מהלשכה המשפטית של משרד התקשורת לחוות את עמדתה בשאלה אם בהתאם לאסדרת השוק הסיטונאי, חובת בעלת תשתית לספק שירות שימוש בתשתיות פיזיות לספקית השירות מותנית בזהות הלקוח של ספקית השירות. בחוות דעת מפרברואר 2016 סקרה הלשכה המשפטית במשרד התקשורת את המסד הנורמטיבי שבבסיס תיק השירות ואת מטרותיו. כותבי חוות הדעת ציינו כי חוות הדעת גובשה לאחר קבלת התייחסויות בנושא מאגף כלכלה ומאגף הנדסה ורישוי. כמו כן הם קבעו כי על פי האסדרה ותכליתה, חובת בעלת תשתית באספקת השירות לספקית השירות אינה מותנית בכך שיש לספקית השירות לקוח, וממילא בעת קיומו של לקוח, אינה מותנית בזהות הלקוח. בהתאם לכך, הזמנות ספקית השירות לקבלת שירותי שימוש בתשתיות הפיזיות עולות בקנה אחד עם הוראות חוק התקשורת, עם תקנות השימוש, עם רישונה של בזק ועם הוראות תיק השירות, וזאת ללא תלות בזהות הלקוח של בעלת הרישיון.

באפריל 2016 כתב מנכ"ל המשרד לסמנכ"ל פיקוח ואכיפה כי מחוות הדעת שהכינה הלשכה המשפטית עולה שתיק השירות התכוון לאפשר לספקיות השירות לעשות שימוש "עצמי" בתשתיות הפיזיות, וזאת כחלק מינוי ושולי מן ההשקעה שיבצעו החברות. 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 עדכן סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה את המנכ"ל בכך שספקיות השירות מסרו לבזק הזמנות רבות לתשתית פיזית, רבות מהן אפשריות 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 התקשורת, בהשתתפות נציגי בזק. המנכ"ל מסר לנציגי בזק כי לא יוכלו להתנות תנאים לעניין השימוש בתיק



משרד התקשורת
הבהיר לבזק כמה
פעמים כי עליה
לספק את השירות
הכלול בתיק השירות
"שימוש בתשתיות
פיזיות" בלא התניה
בדבר השימוש
המותר. עם זאת, הוא
נמנע מלנקוט פעולות
ממשיות שיבטיחו את
יישמו

השירות. מנכ"לית בזק מסרה כי בידי בזק חוות דעת משפטית הקובעת כי תיק השירות נועד לצורכי רשת ניחת בלבד. בעקבות כך, ב-7.7.16 שלחו באי כוחה של בזק למשרד התקשורת חוות דעת ולפיה שימוש בתשתיות הפיזיות של בזק לצורך אספקת שירותי רט"ן אינו קיים בתיקי השירות ובתקנות ואינו אפשרי על פיהם, וכי הרחבת התקנות ותיק השירות באופן שיאפשר שימוש כאמור תפגע קשות ושלא כדין בזכותה החוקתית לקניין.

ב-11.7.16 פנה מנכ"ל משרד התקשורת למנכ"לית בזק וציין כי פרט לכמה עדכונים שבוצעו בתיק השירות (שאינם נוגעים לעניין זה) "**האסדרה בתיק הפסיבי בעינה עומדת**" ועל חברת בזק ליישמה באופן מידי ומבלי להתנות תנאים לאספקת השירות לספקיות" (ההדגשה במקור). ב-14.7.16 השיב על כך בא כוחה של בזק כי בזק ערוכה זה תקופה ארוכה לספק את השירות, ואף אישרה עשרות בקשות שהוגשו לה, ועל כן היא מיישמת את האסדרה שנקבעה בתיק השירות. בא כוחה של בזק שב והבהיר כי לפי עמדת בזק, תקנות התקשורת ותיק השירות "קובעים ששירותי השוק הסיטונאי מיועדים אך ורק לשוק הנייח ולא לשימוש אחר כלשהו בתשתיות הפיזיות של החברה, שכאמור במכתבנו הנ"ל, חורג מהוראותיהם של תיק השירות ושל התקנות".

באוגוסט 2016 השיב המנכ"ל למכתבו של בא כוחה של בזק וציין כי קביעת בזק ולפיה "שימוש בתשתיות הפיזיות לקישור מתקנים של ספק השירות חורגת מתיק השירות **אינה נכונה**" (ההדגשה במקור). המנכ"ל הוסיף כי שימוש כאמור עולה בקנה אחד עם מטרות אסדרת השוק הסיטונאי ובראשן התגברות על חסמים בפריסת רשת תקשורת עצמאית, המייצרים מונופול טבעי בתחום התשתיות הנייחות. המנכ"ל הדגיש כי על בזק ליישם לאלתר את האסדרה שנקבעה בתיק השירות, וזאת בלי להתנות תנאים לספקיות השירות בנוגע לאופי השימוש בשירותי הגישה לתשתיות הפיזיות.

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

מהאמור עולה כי תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" נכנס לתוקפו ב-31.7.15. במשך למעלה משנה הגישו ספקיות השירות לבזק הזמנות רבות אך אלה לא קודמו, בין היתר לנוכח דרישתה של בזק מספקיות השירות להתחייב שלא להשתמש בתיק השירות עבור אתרי רט"ן, ולנוכח סירוב ספקיות השירות להתחייב לכך. גורמי המקצוע במשרד התקשורת הבהירו כי מהבחינה המשפטית השימושים שמבקשות ספקיות השירות מותרים; כי הרציונל העומד בבסיס התיק נועד לאפשר גם את השימושים האמורים; וכי גם שימושים אלה יסייעו בפריסת התשתיות. משרד התקשורת הבהיר לבזק כמה פעמים כי עליה לספק את השירות בלא ההתניה האמורה. עם זאת, הוא נמנע מלנקוט פעולות ממשיות שיבטיחו את יישום תיק השירות. משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלות משרד התקשורת אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור המופקד על האינטרס הציבורי.

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

בהמשך אותו החודש הודיע מנכ"ל משרד התקשורת לבזק כי עמדת המשרד - ולפיה אספקת שירות גישה לתשתית פסיבית אינה מותנית באופן השימוש שתעשה ספקית השירות - הובהרה לבזק פעמים רבות. המנכ"ל הורה לבזק לספק את שירותי הגישה לתשתיות הפיזיות באופן מידי. המנכ"ל הוסיף כי המשרד יהיה נכון לשקול את הצורך באסדרה פרטנית במקרים ייחודיים.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר משרד התקשורת כי הוא עוקב מקרוב אחר אופן יישום תיק השירות. עוד מסר כי מבדיקה שקיים עולה כי ההזמנות שבעבר נדחו בשל הדרישה של בזק ולפיה ספקיות השירות יתחייבו להשתמש בתיק השירות לצורכי רשת נייחת בלבד - נמצאות בתהליך טיפול ולא נדחו כבעבר, וכי אף הוחל ליישם בפועל שירותים מתיק השירות. המשרד הוסיף כי הוא סבור ששינוי זה נעשה על רקע החלטות שקיבל בעניין.

בפברואר 2017 מסרה בזק למשרד מבקר המדינה כי הייתה ערוכה לאספקת השירות במועד שנקבע, ואף השקיעה בכך מאמצים ומשאבים רבים. לדבריה, ספקיות השירות ביקשו להשתמש בשירות האמור בעיקר לצורך מתן שירותי רט"ן, והדבר נגד את תכלית השוק הסיטונאי ופגע בקניינה. הרחבת הוראות התקנות ותיק השירות באופן זה "חורגת מתחומה של הסמכות לכפות על בזק שירות סיטונאי, היא סותרת את תכליתיה של רפורמת השוק הסיטונאי והיא גם בלתי מידתית בעליל. הרחבה זו אף סוטה מעקרונות האסדרה הבינלאומיים המקובלים". עם זאת בזק ציינה כי משהכריע משרד התקשורת בנובמבר 2016 כי עליה להימנע מלהתנות את מתן השירות בכך שספקיות השירות יתחייבו להימנע מלהשתמש בתשתיות הפיזיות לצורך קידום פעילות הרט"ן, היא מספקת את השירות גם לצורך זה.

מחלוקת בנוגע למחירים סיטונאיים לעבודות שמחירן לא נקבע

התשלומים המרביים שרשאית בזק לדרוש מספקיות השירות נקבעו בתקנות התקשורת. בתיק שירות שימוש בתשתיות פיזיות נקבעו כמה הוראות הנוגעות לתשלום, לרבות איסור לגבות תשלום עבור שירותים מסוימים.

בשל דרישת גורמי הביטחון, תיק השירות עודכן באופן שנכללה בו דרישה מבעלות התשתית לבצע כמה עבודות אשר בתיק השירות המקורי לא נקבע כי בזק נדרשת לבצען. על כן, מחירן של עבודות אלה לא נקבע בתקנות השירות. עם זאת נקבע, הן בתיק השירות והן בנספחי הביטחון, כי בעלת התשתית תבצע את העבודות עבור

61 בספטמבר 2016 הגישו כאמור סלקום ופרטנר תביעה נגד בזק, בין היתר בנושא השימוש המותר בתיק השירות. נכון ליוני 2017, ההליך עדיין תלוי ועומד. הביקורת אינה מתכוונת להכריע במחלוקות התלויות ועומדות בהליך המשפטי, אלא מתמקדת באופן התנהלותו של משרד התקשורת וטיפולו בסוגיות אלה.

ספקיות השירות באופן שוויוני לביצוע עבודות דומות עבור עצמה. ספקיות השירות טענו לפני משרד התקשורת כי יש מקרים בהם בזק דורשת תשלום עבור ביצוע עבודות במקרים שתיק השירות אוסר לגבות תמורתן תשלום, וכי במקרים אחרים - המחירים שהיא דורשת עבור ביצוען גבוהים. בזק מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 כי זכאותה לקבלת תשלום אינה מוטלת בספק, וכי התעריפים שדרשה הם אלה שאותם היא גובה מלקוחותיה העסקיים בעד עבודות דומות⁶².

יש חשש שהמחלוקת המסתמנת בין בעלות התשתית לבין ספקיות השירות בדבר תעריפיהן של העבודות הנוספות תביא לעיכוב במימוש ההזמנות ובפריסת הרשת על ידיהן. לפיכך ראוי שמשרד התקשורת ימפה את העבודות שהתווספו לבעלות התשתית בנספחי הביטחון ויבחן את הצורך בקביעת תעריפיהן (או בבדיקת סבירותם), זאת כדי להימנע מעיכוב נוסף במימוש תיק השירות.

בתשובת משרד התקשורת מדצמבר 2016 נמסר כי עם עדכון תיק השירות קבעה בזק מחירון של שירותים נלווים ותהליכי עבודה מוצעים. מיד לאחר מכן החל המשרד בבחינת ההצעה, הן מבחינת סבירות המחירון והן מבחינת תהליכי העבודה. במהלך העבודה ניסו בזק ואחת מספקיות השירות להגיע להבנות ביניהן. משהודיעה ספקית השירות כי המגעים לא צלחו, חידש המשרד את העבודה המקצועית, והוא צפוי לפרסם שימוע בנושא בשבועות הקרובים. עוד נמסר כי המנכ"ל מייחס חשיבות לקידום התשתיות הפסיביות, ועל כן קבע כי יש להוציא את השימוע בהקדם. משרד התקשורת הוסיף כי העיקרון המנחה אותו הוא אסדרה ברמת המקרו ולא ברמת המיקרו, מתוך כוונה שהחברות והשווקים יסדירו בעצמם את הפרטים, ללא מעורבות הרגולטור, ורק אם הדבר לא יצלח - יידרש המשרד לסוגיות השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי לנוכח העובדה שתיק השירות נכנס לתוקף ביולי 2015 וחלו עיכובים משמעותיים ביישום, ולנוכח הצהרתו כי הוא מייחס חשיבות לקידומו, ראוי שמשרד התקשורת יעקוב מקרוב אחר אופן יישומו, ויידרש ללא דיחוי למחלוקות אשר עלולות להביא לדחייה נוספת ביישומו.



תיק השירות "שימוש בתשתיות פיזיות" הוא נדבך מרכזי ברפורמת השוק הסיטונאי, ויישומו נועד לאפשר לספקיות השירות להתגבר על חסמים הנוגעים לפריסת רשת עצמאית, ובהם צורך בביצוע עבודות חפירה יקרות, שתהליך קבלת האישורים לביצוען עשוי להיות ארוך ומסורבל. יישומו של תיק השירות האמור צפוי להביא להגברת התחרות, ולהניב תועלת 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-מימוש תיק השירות במשך תקופה ממושכת הייתה תנאי שקבעה בזק בנוגע לשימושים המותרים בשירותים המסופקים מכוח תיק השירות. המשרד הבהיר לבזק כמה פעמים כי קביעת תנאי כאמור אסורה, אך נמנע מלנקוט פעולות ממשיות על מנת לאכוף עליה את יישומו של תיק השירות. התנהלות משרד התקשורת בנושא זה מעידה על חולשה רגולטורית ואינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור האמון על האינטרס הציבורי.

על משרד התקשורת לפעול לכך שהמחלוקת שהתגלעה, בנוגע למחירים בגין העבודות הנוספות שהוטלו על בעלות התשתית לבצע מכוח נספחי הביטחון, לא תביא גם היא לעיכוב נוסף במימוש תיק השירות.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר כי ההתנהלות המתמשכת של בעלת התשתית וספקיות השירות מלמדת שלא מן הנמנע כי יתגלעו מחלוקות נוספות ביניהן בנוגע למימוש תיק השירות, שלא יישבו בכוחות עצמן, והדבר יביא לעיכוב ביישומו של התיק. על מנת שמחלוקות כאלה לא יביאו לעיכובים נוספים שיפגעו באינטרס הציבורי, הרי שאם הן יתעוררו משרד התקשורת נדרש לבחון אותן בהקדם האפשרי, להכריע בעניינן ללא דיחוי ולהבטיח שהחברות יפעלו בהתאם להכרעתו.

קביעת תעריפים לשירותים הסיטונאיים על גבי רשת הוט

בהחלטת מנכ"ל משרד התקשורת דאז מינואר 2014 נקבעה רשימת השירותים הסיטונאיים שבעלות התשתית יהיו מחויבות להציע לספקיות שירות המבקשות לרכוש שירותים סיטונאיים. בדומה לבזק, הוט חויבה לספק את כלל השירותים⁶³.

בנובמבר 2014 הותקנו כאמור תקנות התקשורת. בתקנות נקבעה חובתן של בעלות התשתית לספק את השירותים הסיטונאיים. נקבע כי יוחל באספקת השירותים בשנת 2015⁶⁴. בעקבות כך, בנובמבר 2014, מועד התקנת התקנות, בוצע תיקון ברישיון של בזק והוט, באופן שהוספו לרישיון השירותים הסיטונאיים שיהיה עליהן להציע בעתיד לספקיות השירות, ובכלל זה צוין שמתכונת השירותים תהיה בהתאם לתיקי שירות שיקבע המשרד ברישיונות של בעלות התשתית⁶⁵.

במסמך מדיניות המשרד משנת 2012 נקבע כאמור כי תינתן לבעלות התשתית האפשרות להעמיד הצעת מדף לאספקת השירות, הכוללת תעריפים ותנאים המקובלים על ספקיות השירות. משלא הושגו הסכמות, נדרש המשרד לקבוע את תעריפי השירותים. שיטת התמחור שנבחרה היא שיטה המבוססת על עלות. לבעלות התשתית רשתות תקשורת המבוססות על טכנולוגיה שונה בעלת מבנה הפעלה שונה, וכפועל יוצא מכך - עלות שונה. על כן היה צורך בביצוע תמחור נפרד לכל אחת מבעלות התשתית. לצורך קביעת תעריפי השירותים הסיטונאיים שיימכרו לספקיות השירות התקשר כאמור משרד התקשורת עם חברת ייעוץ בין-לאומית. חברת היעוץ הכינה מודל כלכלי לתמחור השירותים ברשת בזק.

בתקנות מנובמבר 2014 נקבעו התעריפים המרביים שבזק רשאית לגבות עבור אספקת השירותים הסיטונאיים. בתקנות לא נקבעו תעריפים מרביים לשירותים הסיטונאיים ברשת הוט⁶⁶. לקראת המועד שבו היה על הוט להתחיל לספק שירותים אלה לספקיות השירות, פרסמה הוט את תעריפיה.

63 בשל מבנה הרשת של הוט, נקבע כי היא לא תחויב באספקת שירות ה-SLU - מתן אפשרות לספקיות השירות להציב ארון תקשורת ליד ארון התקשורת (ארון הסעף השכונתי) של בעלת התשתית ולתת שירותים למנוייה באמצעות ארון התקשורת שלה.

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

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

66 בינואר 2016 פרסם כאמור משרד התקשורת שימוע בנוגע לתעריפי השירותים הסיטונאיים ברשת הוט. עד שמשרד התקשורת קבע מחירים מרביים (ראו להלן), יכלו ספקיות השירות לרכוש את השירותים הסיטונאיים מהוט בהתאם לתעריפים שהיא קבעה.

בירור שביצע משרד מבקר המדינה במרץ ובמאי 2016 העלה כי משרד התקשורת סבר כי לא עמדו לרשותו די משאבים כדי להתמודד עם החלת השוק הסיטונאי על הוט בד בבד עם החלתו על בזק, וכי הוא יצא מנקודת הנחה שהוט תבחן את מחיריה על מנת לעמוד בתחרות. על כן הוחלט לפעול באופן מדורג, כך שתחילה ייקבעו התעריפים המרביים שתגבה בזק, ובהמשך - אלה שתגבה הוט.

בדומה לכך, בתשובת המדינה ממרץ 2015 לבג"ץ 8976/14⁶⁷ הובהר כי "חובת אספקת השירותים הסיטונאיים 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 בעד אספקת השירותים הסיטונאיים על-ידה, המוגבלת לדרישת תשלום סביר, בעוד שהעותרת מחויבת בתעריף מירבי שנקבע". המדינה הבהירה כי "בבוא לקבוע את הרגולציה הנוהגת, על הרגולטור להתחשב במבנה השוק ולקבוע את מדיניותו בהתאם... כיוון שבזק מהווה יותר מ-60% משוק האינטרנט הנייח, קבע הרגולטור תעריף מרבי, בעוד כלפי המפעיל הקטן יותר, הסתפק הרגולטור בשלב זה בחובת סבירות בלבד. אין בכך 'אפליה' אלא התאמת האסדרה למבנה השוק".

עוד ציינה המדינה בתשובתה ממרץ 2015 לבג"ץ כי להוט דרגת חופש מוגבלת בנוגע לתשלומים בעד שירותי השוק הסיטונאי, שכן ברור שתעריפי העותרת משמשים עוגן ונקודת ייחוס לתעריפי הוט, וכי מתקיים הליך בירור מול הוט בנוגע לתעריפים שפרסמה בעד שירות ה-BSA. יצוין כי באפריל 2017 מסר משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה כי לפי עמדתו "מוצדק כי דרגת הפיקוח התעריפי על הוט, כשחקן קטן יותר בשוק התשתית הנייחת, תהיה נמוכה מזו שנקבעה עבור בזק, ולכן התאפשר להוט להציע תעריפים באופן עצמאי, כאשר המשרד הניח כי התעריפים שנקבעו עבור בזק יהוו עוגן חזק לתעריפים שתציע הוט. משהנחה זו התבדתה פעל המשרד לקביעת התעריפים וזאת במסגרת הליך שימוע מסודר".

בינואר 2016 פרסם משרד התקשורת שימוע לקביעת תעריף מרבי גם בעד שירותים סיטונאיים ברשת הוט. בשימוע נכתב כי בחודשים שקדמו לפרסומו בחנו הדרגים המקצועיים במשרד, בסיוע חברת הייעוץ, את התעריפים שפרסמה הוט. הבחינה העלתה כי תעריפי שירות ה-BSA שפרסמה הוט אינם סבירים. על כן המליץ הדרג המקצועי לקבוע תעריפים מרביים, ולצורך כך הסתייע המשרד בחברת הייעוץ, שהכינה מודל עלויות עבור מרכיבי הרשת של הוט, כפי שעשתה בעבר עבור הרשת של בזק. בהתבסס על מודל זה גובשו המלצות בדבר קביעת תעריף מרבי לשירות ה-BSA ברשת הוט. בשימוע פורסמו התעריפים שמשרד התקשורת שוקל לקבוע בתקנות בנוגע לשירותים שונים.

עוד צוין בשימוע כי הדרג המקצועי במשרד התקשורת סבור שנכון לקבוע תעריפים מרביים זהים לתעריפים של שירותי הגישה לתשתיות פיזיות ברשת הוט וברשת בזק, דבר העולה בקנה אחד עם התעריפים שקבעה הוט. נוסף על כך צוין כי התעריפים

שפרסמה הוט לשירות הטלפונית סבירים, וכי הדרג המקצועי סבור שלא נדרש לקבוע בתקנות תעריף עבור שירות זה.

בהודעה נלווית לשימוע שפרסם משרד התקשורת בינואר 2016 הוא ציין כי עד כה לקוחות שבחרו לעבור לשוק הסיטונאי בשירות ה-BSA למעשה יכלו לעשות זאת על גבי רשת בזק בלבד, וזאת מכיוון שהתעריפים שהציעה חברת הוט למתחרות היו גבוהים ולא אפשרו לחברות להציע אותם למנוייהן בעלות סבירה. לדברי משרד התקשורת "מצב זה גרם לכך, שעד כה נמנע מלקוחות חברת הוט ליהנות מירידת המחירים שהביאה רפורמת השוק הסיטונאי (אלא אם ויתרו על שירותי הטריפל של הוט)". משרד התקשורת ציין כי נוכח זאת הוא הפיץ שימוע שיחזק את רפורמת השוק הסיטונאי ויאפשר לספקיות השירות לבחור בין בעלות התשתיות, באופן שיגביר את התחרותיות ויאפשר לצרכנים לרכוש במחירים נוחים גם את השירותים הניתנים על גבי תשתית חברת הוט. באפריל 2016 הגישה הוט את התייחסותה לשימוע, ובהמשך אף הזמנה להציג את טענותיה בעל פה. בהמשך ביקשה הוט שיתקיים גם שימוע משלים.

במהלך שנת 2016 בחן משרד התקשורת את התאמת תיקי השירות לרשת הוט מבחינה הנדסית-טכנולוגית, ואף ביקש להתקשר לשם כך עם יועץ מומחה. משרד התקשורת ציין בבקשה לפטור ממכרז להתקשרות עם יועץ מקצועי ממרץ 2016 כי "בעוד שהטכנולוגיה בה פועלת רשת חברת בזק, הינה ידועה, מוכרת וזהה לטכנולוגיה בה פועלות רשתות מפעילים אחרים בעולם, לא כך הדבר לגבי רשת הכבלים של חברת הוט, הפועלת בטכנולוגיה שונה". המשרד הוסיף כי קיימת חשיבות רבה בהרכשת ידע אודות הטכנולוגיה שבה פועלת רשת הוט לצורך הרחבת התחרות במגזר התקשורת הנייחת.

בתשובת משרד התקשורת מדצמבר 2016 ציין מנכ"ל המשרד כי היעדר קביעת התעריפים לשירותים הסיטונאיים ברשת הוט, ניתבה למעשה את כל השוק לרשת בזק בלבד. הדבר תורם להגדלת נתח השוק של בזק בשוק הנייח - תוצאה הפוכה לזו שהרפורמה נועדה להשיג. המנכ"ל הוסיף כי פוטנציאל המנויים העוברים לשוק הסיטונאי אינו אינסופי, ומדי יום ביומו פוחת מספר המנויים הפוטנציאליים שיעברו לרשת הוט. המנכ"ל ציין כי בהתחשב באמור לעיל, ולנוכח החשש שבלא החלת השוק הסיטונאי על הוט תגבר התלות בתשתית של בזק, הוא דרש להאיץ את יישום הרפורמה על הוט.

בפברואר 2017 הגישה הוט לבג"ץ עתירה⁶⁸ נגד משרד התקשורת, ובה נטען כי היא זכאית לשימוע משני ולשימוע משלים לפני שתתקבל החלטה בדבר התעריפים שבהם תחויב לאפשר למתחרותיה להשתמש ברשתה. במאי 2017 נדחתה העתירה.

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



יישום רפורמת השוק
הסיטונאי החל
בפברואר 2015... רק
ביוני 2017 קבע משרד
התקשורת תעריפים
מרבניים בעד
השירותים הסיטונאיים
על גבי רשת הוט.
עקב כך כל המנויים
שהצטרפו לשוק
הסיטונאי עשו זאת על
גבי התשתית של בזק
בלבד, דבר המעורר
חשש לפגיעה
בתחרות

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי משרד התקשורת עמד על כך שיישום רפורמת השוק הסיטונאי גם על גבי הרשת של הוט צפוי לתרום לקידום התחרות, מאחר שהדבר יאפשר לספקיות השירות להשתמש בתשתית של הוט וכך הן יוכלו לבחור בין בעלות התשתית. זאת להבדיל מהמצב השורר כיום, שבו השוק הסיטונאי מנותב לרשת בזק בלבד. משרד מבקר המדינה העיר כי לנוכח החשיבות שמייחס משרד התקשורת להחלת רפורמת השוק הסיטונאי גם על הוט, עליו לרכז מאמצים בנושא על מנת להביא להשלמת תהליך קביעת התעריפים של השירותים הסיטונאיים על גבי רשת הוט⁶⁹.

בתשובת משרד התקשורת מאפריל 2017 נמסר כי מיד עם פרסום התעריפים שהציעה הוט לשירות ה-BSA החל המשרד לבחון את מידת סבירותם. עם זאת, בחינת התמונה השלמה של מערך התעריפים הכולל התאפשרה רק לאחר פרסום תעריפיה של הוט לשירותים הנוספים (טלפוניה ושירותים פסיביים). עוד נמסר כי המתווה שנקבע לקביעת התעריפים הצריך תהליך ארוך ומורכב, הכולל ניתוח נתונים טכנולוגיים וכלכליים הנוגעים לרשת הוט, תוך היוועצות ביועצים חיצוניים. צוין כי לאחר פרסום השימוע היה צורך להתייחס לתגובות הכוללות מאות עמודים בנושאים כלכליים, הנדסיים ומשפטיים.

באפריל 2017 מסרה הוט למשרד מבקר המדינה כי אין תקדים בעולם לחיוב מתחרה שאינו המונופול הוותיק בשוק לספק שירותים סיטונאיים קוויים, ואף אין תקדים להחלת רפורמת שוק סיטונאי על חברת כבלים במתכונת המתוכננת בישראל. עוד צוין כי התעריפים הוולונטריים שקבעה הוט משקפים את עלויותיה, וכי הנחת משרד התקשורת שהתעריפים שקבע לבזק ישמשו כעוגן עבורה אינה סבירה לנוכח ההבדלים בין הרשתות ובכלל זה ההבדלים בין מספר מנויי החברות (הוט מסרה כי לאור העובדה שעל פי מודל התמחור, כלל עלויות הרשת מתחלקות במספר המנויים, היות ומספר מנוייה נמוך מזה של בזק, מחיר השירות הסיטונאי ברשת הוט בהכרח אמור להיות גבוה יותר). הוט הוסיפה כי ההליך שמשרד התקשורת מבצע לקביעת התעריפים המרבניים בעד שירותים סיטונאיים ברשת הוט הוא סבוך ומורכב, ולתוצאותיו צפויות להיות עליה השלכות מהותיות. עוד ציינה החברה כי נוסף על כך, על משרד התקשורת להשלים את בדיקתו ההנדסית, הנוגעת להבדלים בין הרשתות, בכלל זה מהבחינה הטכנולוגית, "ולקיים הליך שימוע מלא ותקין בטרם יקבעו התעריפים ותיושם הרפורמה הסיטונאית על רשת הכבלים". לדבריה, החלטה כאמור צריכה להתקבל על סמך ראייה רחבה של השוק ובהתייחס למעמדה של הוט בשוק זה, השונה מזה של המונופול.

רק ביוני 2017 קבע משרד התקשורת תעריפים מרבניים בעד השירותים הסיטונאיים על גבי רשת הוט. עקב כך כל המנויים שהצטרפו לשוק הסיטונאי עד לאותו המועד, עשו זאת על גבי התשתית של בזק בלבד, דבר המעורר חשש לפגיעה בתחרות.

סיכום

מגזר התקשורת הנייחת הוא אחד משוקי התקשורת המרכזיים. במגזר זה נכללים תשתית האינטרנט והטלפוניה הנייחת ושירותי הטלפוניה הקווית. 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 תשתית (דואופול), אינו מעודד השקעה בתשתיות.

שתי ועדות ציבורית (ועדת גרונאו וועדת חייק) ושלושה שרי תקשורת (מר אריאל אטיאס, מר משה כחלון ומר גלעד ארדן) עמדו על כך שכינון שוק סיטונאי חיוני לשם עידוד התחרות במגזר התקשורת הנייחת. עמדה זו אף עוגנה במסמך המדיניות משנת 2012 של משרד התקשורת, המהווה אבן יסוד לפעולתו עד היום, ובהחלטת ממשלה משנת 2013 שקבעה שיש לפעול להקמת השוק הסיטונאי.

רפורמת השוק הסיטונאי נועדה להיות אחת הרפורמות המשמעותיות בשוק התקשורת. הרפורמה נועדה להתמודד עם השלכות היעדר התחרות בשוק התקשורת הנייחת ולאפשר לספקיות השירות להתחרות בחברות בזק והוט, באופן שיסייע בפיתוח התחרות בשוק התקשורת הנייחת ויאפשר לספקיות שירות חסרות תשתית להציע לצרכנים סלי שירותים הכוללים שירותי גישה לאינטרנט, שירותי טלפוניה ושירותים נוספים, לרווחת הצרכנים (לצד אספקת שירותים על ידי ספקיות הפועלות בחלק משוקי התקשורת). השוק הסיטונאי נועד בין היתר להביא לשיפור איכות השירות המוצע לצרכנים וכן להפחית את מחירי השירותים.

לרפורמת השוק הסיטונאי קדם הליך מורכב של הכנת התשתית הרגולטורית הדרושה, שעליה שקד משרד התקשורת 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 סיכולה. המציאות הרגולטורית היא כזו, שבעלות התשתית נדרשות לספק שירותים סיטונאיים לספקיות השירות, כאשר בעת ובעונה אחת הן מספקות בעצמן אותם שירותים למנוייהן (במישרין או על ידי חברות אחרות בקבוצה שהן נמנות עמה). מטבע הדברים, הדבר עלול ליצור תמריץ שלילי שיניא את בעלות התשתית מלסייע להתפתחות השוק הסיטונאי. הדבר מחדד את הצורך במעורבות פעילה, מהירה ואפקטיבית של משרד התקשורת.

מאמצע שנת 2015 בעלות התשתית היו אמורות להציע לספקיות השירות את כל השירותים הסיטונאיים שנקבעו בתקנות, ברישיון של בעלות התשתית ובתיקי השירות. מהמתואר בדוח זה עולה כי למרות המסקנה בדבר חיוניות השוק הסיטונאי, הפעולות שנקט משרד התקשורת ליישום רפורמת השוק הסיטונאי מאמצע שנת 2015 לא היו נחוצות דיון. התנהלות משרד התקשורת מעידה על חולשה רגולטורית ואינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כרגולטור האמון על האינטרס הציבורי.

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

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

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



אשר ליישום השוק הסיטונאי על גבי רשת הוט - רק ביוני 2017 קבע משרד התקשורת תעריפים מרביים בעד השירותים הסיטונאיים על גבי רשת הוט.

מצבור החלטות שהתקבלו (חלקן שלא בהתאם לעמדת הדרג המקצועי במשרד), בצירוף למשך הזמן שבהן לא התקבלו החלטות משמעותיות אחרות, הובילו למעשה לעיכוב משמעותי ביישום רפורמת השוק הסיטונאי ובהתפתחות התחרות.