

הרפורמה בענף הסלולר בישראל

מאי 2019

שוק הסלולר הוא שוק משמעותי במשק הישראלי ובעולם בכלל. זהו שוק שתומך ומייצר תקשורת בין-אישית ועסקית. תרומתו לתל"ג המקומי והעולמי - הולכת וגדלה. בהדרגה ובעקביות, הסלולר הפך לכלי עבודה משמעותי שאין בלתו בענפי משק רבים ובשירותים ציבוריים הכוללים פיננסים, בריאות וחינוך. דומה כי אין עוד אישה או איש בחברה המודרנית שאין בהזקתם טלפון סלולרי חכם אחד לפחות, עד כי קשה לדמיין התנהלות יומית שאינה כוללת היזקקות לטלפון החכם. על הרקע הזה, מעניין לעיין מקרוב בהתפתחותו של שוק הסלולר בישראל. רפורמות משמעותיות שבוצעו בענף זה בעשור האחרון נועדו להחזיר בו תחרות ולהפכו משוק אוליגופולי הנשלט על ידי שלוש חברות (פלאפון, סלקום, פרטנר) לשוק שפועלים בו שחקנים מתחרים. מהלכי הרפורמה כללו ניווד של מספרי טלפון כבר בשנת 2005, ושיאם - בהקצאת רישיון הפעלה לחברת תשתית חדשה בשנת 2011 (גולן טלקום). השאלה המעניינת היא, אם בחלוף כעשור מאז תחילתן, הרפורמות השיגו את יעדיהן ליצור תחרות ויעילות לרווחת הצרכן.

ייאמר מיד: החיסכון המצטבר למשקי הבית בהוצאות כתוצאה מהרפורמות הוא משמעותי יחסית ונאמד בכ-13 מיליארד ₪ (נכון לשנת 2017). אך בצל ההצלחה המרשימה בהוזלת מחירים חבוי מחיר נסתר מהעין: חסר משמעותי בקדמה טכנולוגית המפגרת בישראל באופן משמעותי מהטכנולוגיה האפשרית אשר קיימת ופועלת בעולם. פיגור זה מתבטא בתשתית הטכנולוגית, אשר בישראל מצויה בדור 3 ו-4, בה בעת שבמדינות אחרות כבר נפרשה ונפרשת טכנולוגיה מתקדמת מדור 5. אין מדובר רק באיכות השירות, אלא במגוון השירותים המתאפשרים באמצעות ההתקדמות הטכנולוגית, לצד הגנה על בטיחות ובריאות המשתמש. חשוב להדגיש: רווחת הצרכן אינה מתבטאת רק במחיר הכספי אותו הוא משלם בכל חודש עבור חשבון הסלולר, אלא מכילה משתנים הכוללים את איכות השירות ורמתו הטכנולוגית – ואלה לא הושגו.

להלן תיבחן הצלחת הרפורמות בשוק הסלולר במישור השלכתן על מצב הענף בממדים שונים: רמת הריכוזיות והתחרותיות; מידת הרווחיות של החברות הפועלות; השפעה על תקציב המדינה; רמת התעסוקה; רמת מחירים ויוקר המחייה; והתקדמות טכנולוגית. יצוין כי זהו מחקר ראשון מבין שלושה מחקרים, שעניינם רפורמות משמעותיות שבוצעו בישראל והערכת תוצאותיהן במבחן הזמן. שני המחקרים הנוספים שנפרסם בהמשך יעסקו ברפורמת השמיים הפתוחים בענף התעופה, וברפורמה בענף החשמל לפתיחת השוק לתחרות. תודה גדולה לד"ר רו"ח הילית כץ, חוקרת כלכלית במרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, העומדת בלב העשייה המחקרית. תודה גם לעוזרת המשפטית של מרכז חת, עו"ד ענבר גוטליב. אנו מאחלות קריאה מועילה ואיכותית.

השופטת בדימוס ד"ר איריס סרוקר, מנהלת

מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

רפורמות רגולטוריות עבר הווה ועתיד

ד"ר הילית כץ, רו"ח

מחקר זה עוסק בבחינת הרגולציה ויישומה בישראל בפריזמה של שלוש רפורמות משמעותיות, שגיבושן ויישומן בישראל נפרשו על פני כעשור: הרפורמה בשוק הסלולר, רפורמת השמיים הפתוחים בענף ההובלה האווירית, והרפורמה בשוק החשמל. בפעם הראשונה נתבונן ברפורמות אלה ב"מבחן הזמן", מאז הוגי המדיניות החליטו על הצורך בהתערבות רגולטורית בשווקים ועד ליישומן של הרפורמות בשטח. המחקר בוחן את המושג רגולציה וכיצד התהווה בישראל לאורך השנים תוך ניסיון להתחקות אחרי טיבה של הרגולציה, הסיבות לריבוי רגולטורים, עודף רגולציה וטיוב הרגולציה; וממשיך לבחינת שלוש הרפורמות תוך ניסיון לענות על שאלת המחקר – האם בחלוף כעשור מאז תחילתן, הרפורמות השיגו את יעדיהן כפי שנקבעו במסמכי המדיניות. המחקר בוחן כיצד השפיעו על מצב המשק בכללותו: רמת הריכוזיות והתחרותיות בענף בו הן הופעלו; מידת הרווחיות של החברות הפועלות בענף; השפעה על תקציב המדינה; רמת התעסוקה; יוקר המחייה ורווחת הצרכנים בישראל.

1. מבוא; 1.1 רגולציה: רקע כללי; 1.2 שאלת המחקר; 1.3 חשיבות המחקר; 1.4 עיקרי שיטת המחקר. 2. רגולציה: סקירה ספרותית; 2.1 מהי רגולציה ומהי מדיניות רגולטורית?; 2.2 אופן ביצוע הרגולציה; 2.3 מוסדות הרגולציה והתפתחותם ההיסטורית בישראל; 2.4 טיוב הרגולציה. 3. מתודולוגיה; 3.1 מבנה המחקר; 3.2 מגבלות המחקר; 3.3 שיטת הניתוח. 4. ניתוח הנתונים; 4.1 הרפורמה בענף הסלולר; 4.1.1 תקציר; 4.1.2 ניתוח רקע כללי; 4.1.3 תהליכי הרגולציה אשר הביאו להתפתחותו של שוק הסלולר; 4.1.4 ניתוח שוק הסלולר; 4.1.5 הפסדים למדינה – מהצד השני של המאזן; 4.1.6 תשתיות הסלולר ופיתוח טכנולוגי: מדור 1 לדור 5; 4.1.7 סיכום ומבט קדימה. נספחים.

1. מבוא

1.1. רגולציה: רקע כללי

ישראל נחשבת כמדינה בעלת רגולציה באיכות נמוכה יחסית. על פי דו"ח Doing Business 2018 של הבנק העולמי, ישראל מדורגת במקום 54 (מתוך 190 מדינות) לאחר שירדה ממקום 52 בו דורגה בשנת 2017. גם מדד PMR – Product Market Regulation של ה-OECD מדרג את ישראל במקום 34 מתוך 35 מדינות הארגון. הסיבה המרכזית לכך נעוצה בכשלים מבניים בפעילות הרגולציה בישראל: זו נחשבת לרגולציה באיכות נמוכה המתבטאת בריבוי רגולטורים, בגופי ממשלה רבים מדי העוסקים ברגולציה עם תיאום נמוך ביותר ביניהם, ובאמון נמוך בין החלקים השונים בחברה, ובין הציבור לסקטור העסקי והמדינה. על הרקע הזה, ראוי לבחון את האופן בו רפורמות משמעותיות השפיעו על השווקים שבהם הן הופעלו, על היעילות הכלכלית שלהן ועל רווחתו של הצרכן.

בדו"ח OECD אשר הובא בפני ממשלת ישראל ביום 15 ביולי 2018 נכתב: "משרדי הממשלה בישראל 'שונאי סיכונים' וחובבי רגולציה"¹. הדו"ח הציג שני פנים לרגולציה בישראל. ישראל, כך נטען בדו"ח, היא כלכלה המפגינה ביצועים טובים ביותר מבין מדינות ה-OECD, אך הביצועים שלה מבוססים על מספר מצומצם של ענפי הייטק מאוד חדשניים, שהם מוטי ייצוא ועם רגולציה נמוכה ביותר. קיימת בישראל גם כלכלה אחרת, כלכלה עיקרית, כלכלה מסורתית וסגורה, ובה קיימים חסמי כניסה רבים ועודף רגולציה, גופי ממשלה רבים מדי עוסקים ברגולציה עם תיאום נמוך ביותר ביניהם ואמון נמוך מאוד בין החלקים השונים בחברה, ובין הציבור לסקטור העסקי והמדינה. קיום שתי הכלכלות מחייב טיפול בכלים נוספים, מעבר למה שנעשה עד היום, למשל הגברת התחרות, הסרת חסמי כניסה, פיקוח על רגולציה ורגולטורים. לא יהיה מנוס, נטען בדו"ח זה, מהקמת גוף פיקוח על הרגולציה בישראל.²

רגולציה מוגדרת, בין השאר, כ"יצירת כללי התנהגות מנהליים (באמצעות החוק או באמצעים מנהליים) המשמשים להצרה והגבלה של התנהגות פרטים, קבוצות, פירמות, ארגונים, והמנהל הציבורי עצמו"³. מדובר בפעילות ממשלתית שמטרתה לווסת את התנהגותם של אזרחים ושל ארגונים דרך רישוי, תיקון תקנות או חקיקה. רגולציה יכולה להיעשות מסיבות כלכליות או חברתיות.⁴ הרגולציה משפיעה על סחר החליפין במדינה⁵ וכן על זכויות האזרחים.⁶ רגולציה טובה,

¹ "הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 15 ביולי 2018" משרד ראש הממשלה (2018) www.gov.il/he/Departments/publications/reports/gov_mes150718

² OECD, STRENGTHENING CAPACITIES AND INSTITUTIONS FOR CO-ORDINATING REGULATORY POLICY AND MEASURING REGULATORY BURDENS, 10 (July 2018)

³ דוד לוי-פאור, נעם גדרון וסמדר ומושל "הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה" מדיניות ההפרטה בישראל 401, 404 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2014).

⁴ ראה להלן ה"ש 13.

⁵ אורי ארבל-גנץ "רגולציה – הרשות המפקחת" מחקר מדיניות 37 (2003).

⁶ דוד לוי-פאור "מי יפקח על המופרטים: הקשר בין רגולציה להפרטה" (הרצאה במסגרת כנס בנושא "מי יפקח על המופרטים: הקשר בין רגולציה להפרטה", מכון ון-ליר, ירושלים, 30.11.2009).

על פי דו"ח ה-OECD,⁷ צריכה להיות כתובה בשפה ברורה ומובנת לעסקים, כזו המאפשרת להתמודד עם בעיה מוגדרת באופן רציונלי ומידתי. הרגולציה אמורה לזהות בצורה מדויקת את העלויות והתועלות שהיא מייצרת והיא צריכה להתמקד בתוצאה הרצויה ופחות בדרך להשיג את אותה התוצאה, וכן עליה להיות מלווה באכיפה אפקטיבית.

במהלך שלושת העשורים האחרונים, ולמעשה מתחילת גל ההפרטה המשמעותי הראשון בשנת 1995⁸ עבר המשק הישראלי, ועודנו, בתהליך של מעבר ממצב של משק בבעלות ממשלתית למשק קפיטליסטי חופשי הדורש התערבויות רגולטוריות לצורך איזונו. מכיוון שהשוק הפרטי חשוף למגוון כשלי שוק, נתפסת הרגולציה כחיונית להצלחת תהליכי ההפרטה. למרות ששני התהליכים – הפרטה ורגולציה – מתייחסים לפעולות ממשלתיות נגדיות לכאורה, התגבשה הכרה שמנגנון רגולטורי הוא יעיל וחיוני להפרטה יעילה של המשק.⁹ כך, ככל שממשלת ישראל בחרה לוותר על שליטה ישירה בשירותים אותם נדרשה לספק לאזרחים, עלה צורך רב יותר להתמקד בוויסות האספקה של שירותים אלו, קרי ברגולציה על ענפים אלו.

התערבויות רגולטוריות נעשו לאורך השנים במספר צורות ועיקרן ברפורמות מבניות. לרפורמות מבניות תרומה חשובה להקצאה יעילה של המקורות במשק ולצמיחה בת קיימא. אך כמעט תמיד ימצאו להן מתנגדים, מקצתם בשל ספקנותם ורובם מתוך רצון לשמר את האינטרסים הכלכליים העודפים שהמבנה הקיים מעניק להם. בשל כך, תהליך היישום של רפורמות מבניות הוא עתיר מכשולים וממושך מאוד.¹⁰ לדוגמה, בשוק הפיננסי בישראל נערכו כ-32 ניסיונות לרפורמה של השוק בשל חוסר הסכמה בין הרגולטורים ועוצמת ההתנגדות של האינטרסים של הרגולטורים השונים נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים לאישור הרפורמות ובממוצע נדרשו כ-10 שנים עד ליישומה של כל רפורמה.¹¹ ריבוי הרגולטורים בישראל אף הוא גורם המשפיע על איכות הרגולציה (כ-200 גופי רגולציה בישראל בהשוואה ל-80 גופי רגולציה באוסטרליה ו-12 בהולנד).¹²

בשל ריבוי הרגולטורים והרפורמות הרגולטוריות, ישראל נחשבת כמדינה בעלת רגולציה באיכות נמוכה יחסית. על פי דו"ח Doing Business 2018 של הבנק העולמי¹³ מדורגת ישראל במקום 54 (מתוך 190 מדינות) בשנת 2018 לאחר שירדה ממקום 52 בו דורגה בשנת 2017.¹⁴ גם מדד PMR (Product Market Regulation) של ה-OECD מדרג את ישראל במקום 34 מתוך 35 מדינות

⁷ OECD, REGULATORY ENFORCEMENT AND INSPECTIONS: OECD BEST PRACTICE PRINCIPLES FOR REGULATORY POLICY (2014) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

⁸ בשנים 1991–1995 נמכרו 15 חברות ממשלתיות, ובהן 3 מבין עשר החברות הגדולות באותה תקופה (שק"ם, בזק וכימיקלים לישראל). ראו משרד האוצר **סקירה כלכלית שבועית** 10 (2017) http://mof.gov.il/chiefecon/economyandresearch/doclib/skiracalcalit_30072017.pdf

⁹ ראו לוי-פאור, גדרון ומושל, לעיל ה"ש 3.
¹⁰ אבי בן בסט ומומי דהן "רפורמות, פוליטיקה ושחיתות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 29 (2014) www.idi.org.il/media/3805/reforms.pdf

¹¹ ראה להלן ה"ש 20.
¹² ראו בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 10; ראו גם A WORLD BANK GROUP FLAGSHIP REPORT, DOING BUSINESS 2018 (15th Edition, 2018) <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

¹³ שם.
¹⁴ A WORLD BANK GROUP FLAGSHIP REPORT, DOING BUSINESS 2017, 214 (14th Edition, 2018) <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

הארגון.¹⁵ הסיבה המרכזית לכך נעוצה בכשלים מבניים בפעילות הרגולציה בישראל ובכלל זה טענה לפיה מבנה הרגולציה בישראל ייחודי ולא מקובל במדינות מפותחות. השוני טמון בעוצמה גדולה ובסמכויות מרובות של הדרג הפוליטי מחד גיסא, ובעצמאות נמוכה וסמכויות מצומצמות של רגולטורים מקצועיים מאידך גיסא, וזאת לצד חוסר בהירות בהגדרת סמכויות וחלוקת אחריות בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי. נטען שקיים ביזור סמכויות בין מספר רב של גורמים; ריבוי גופים רגולטורים בתחומים משיקים וחוסר התאמה מבנית להתפתחות השוק; קושי ביצירת מדיניות ותכנון ארוכי טווח; קושי בהבטחת המקצועיות הנדרשת והיעדר מנגנוני בקרה ואכיפה מספיקים.¹⁶

הרגולציה, למרות היותה כלי יעיל להשגת תוצאות חברתיות, מהווה גם נטל על המשק.¹⁷ בפרט ניתן לראות כי בארץ קיימים יותר מוסדות רגולטוריים מאשר במדינות אחרות כדוגמת בריטניה, וכי בניגוד למדינות אלו, המוסדות הרגולטוריים בארץ אינם עצמאיים, אלא תלויים במנגנונים הפוליטיים.¹⁸ אומנם, בהשפעת ה-OECD אימצה ישראל החל משנת 2015 את מנגנון תסקיר ההשפעה הרגולטורית ה-RIA¹⁹(Regulatory Impact Assessment) ככלי מרכזי²¹ לבחירת הרגולציה המיטבית,²² וזאת באמצעות בחינת עלויות הרגולציה והשלכותיה החברתיות,²³ הסביבתיות²⁴ ואחרות. מתוך ניסיונות הממשלה להפחית את נטל הרגולציה ניתן ללמוד על עלויותיה הגבוהות של הרגולציה.

בספר "הפחתת נטל הרגולציה הממשלתית" לשנת 2017 המגבש את תכניות הממשלה להקלת הנטל, נטען כי "יישומן של התוכניות עתיד להוביל ל: חיסכון ישיר בעלויות בסכום של 1,409,850,000

¹⁵ OECD, GOVERNMENT AT A GLANCE 2017 (2017) <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>

¹⁶ "דו"ח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק" (2013) hazan.kibbutz.org.il/hafrata/doh_veeda_lieol_mngnoni_rgoltzia_-_april_2013.PDF

¹⁷ שרון ידן, "רגולציה של ערוצי טלוויזיה: הפיקוח של הרשות השנייה על ערוץ עשר" מחקר על רגולציה בישראל 2012-2014 (יצחק גל-נור ואייל טבת עורכים, 2014).

¹⁸ שוריק דריישפיץ "רגולציה – מה, איפה ומתי? מבט תאורטי ומשווה" פרלמנט 64 (2010) www.idi.org.il

¹⁹ משרד ראש הממשלה מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי – הנחיות לניהול תהליך העבודה (2015) regulation.gov.il/uploads/reports/7/NOWGUIDE.pdf

²⁰ הערכת השפעת הרגולציה (RIA) נעשית הן ביחס לרגולציה קיימת והן כחלק מתהליך עיצוב רגולציה חדשה. עיקריה: הערכה של עלויות הרגולציה והשפעתה הישירה והעקיפה על המשק כולו. המטרה היא להנהיג תהליך מובנה, משתף שנעשה בשקיפות, והחלטה על רגולציה שתועלתה עולה על עלותה. התסקיר שהוכן בישראל דומה לאלה הנהוגים במדינות ה-OECD והוא כולל כמה שלבים: אפיון מצב קיים; תכנון תהליך הלמידה ואיסוף המידע; תכנון והיוועצות עם בעלי עניין ומומחים, הגדרת מטרות ויעדי המדיניות; גיבוס חלופות, ניתוחן, השוואה בין חלופות ובחירה; קביעת תהליכים לבחינה עתידית של הרגולציה; דיווח על המלצות. מדובר בניסיון להנהיג תהליך סדור, נורמטיבי, שיישום נכון שלו יאפשר בכל שלב להשפיע על השלבים הקודמים לו, עד לגיבוס כללי רגולציה שהשפעתם המצרפית על הרווחה הציבורית היא הגדולה ביותר. ראו החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014) www.gov.il/he/departments/policies/2014_govdec2118

²¹ Jonathan B. Wiener and Alberto Alemanno, *Comparing Regulatory Oversight Bodies Across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU*, 16 (Working Paper, 2010)

²² Kai P. Purnhagen and Peter H. Feindt, *Better Regulatory Impact Assessment: Making Behavioral Insights Work for the Commission's New Better Regulation Strategy*, 6(3) THE EUROPEAN JOURNAL OF RISK REGULATION 361 (2015)

²³ Katarina Staroňová, *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*, 30(1) JOURNAL OF PUBLIC POLICY 117 (2010)

²⁴ Richard K. Morgan, *Environmental Impact Assessment: The State of the Art*, 30(1) IMPACT ASSESSMENT AND PROJECT APPRAISAL 5 (2012)

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

ש"ח בשנה; חיסכון עקיף בעלויות בסכום של 1,460,000,000 ש"ח בשנה; חיסכון בזמן (market to time) של 41,335,406 ימים בשנה; חיסכון בשעות עבודה לממשלה של 3,041 ימים בשנה".²⁵
תקציב המדינה מלמד כי "סך ההוצאה הממשלתית נטו לשנת הכספים 2017 עמדה על כ-446.8 מיליארד ובשנת 2018 סך ההוצאה הממשלתית עמדה על כ-460 מיליארד ש"ח".²⁶ החיסכון בשל הרגולציה כשלעצמו מהווה 0.006% מסך תקציב המדינה לשנת 2017, וזאת מלבד ההשפעות העקיפות של חיסכון ורמות התחרותיות והיעילות המשקית.

למרות ניסיונות הממשלה להקל על הנטל הרגולטורי, נמצא התהליך בישראל בשלבי הראשוניים ביותר ומוקדם לשפוט אם אכן יגרום לשיפור הרגולציה במשרדי הממשלה. הקושי אינו רק בירוקרטי אלא טמון בעימות מהותי ומשמעותי בין תועלות הרגולציה לעלויותיה: הרגולציה, מחד גיסא, מהווה שומר סף לשמירה ולהגנה על ערכים חברתיים חשובים כגון בריאות ואיכות הסביבה, ומאידך גיסא, מסרבלת ומייקרת את עשיית העסקים ולכן גם את כלכלת ישראל.

1.2 שאלת המחקר

מטרת המחקר לבחון את טיבן של הרפורמות הרגולטוריות ולנסות לענות על השאלה, אם בחלון כעשור מאז תחילתן, הרפורמות השיגו את יעדיהן כפי שנקבעו במסמכי המדיניות. נבחן כיצד השפיעו על מצב המשק בכללותו: רמת הריכוזיות והתחרותיות בענף בו הן הופעלו; מידת הרווחיות של החברות הפועלות בענף; השפעה על תקציב המדינה; רמת התעסוקה; יוקר המחייה ורווחת הצרכנים בישראל.

נבחן שלוש רפורמות משמעותיות במשק בישראל: רפורמת הסלולר, רפורמת השמיים הפתוחים ורפורמת החשמל. הרפורמות יוצגו בשלושה פרקים נפרדים. בכל סוף פרק יינתנו מסקנות העונות על שאלת המחקר ובסיום יוצג סיכום מרכז.

1.3 חשיבות המחקר

למחקר יש השלכות המרחיקות מעבר לתחום התיאורטי. המחקר עומד בבסיס ההחלה של כלים רגולטוריים יעילים. הוא רלוונטי לקובעי מדיניות בישראל, במיוחד על רקע ניסיונות הממשלה להתמודד עם עודף רגולציה תוך שאיפה לבנות רגולציה נכונה וחכמה, והתחייבותה לשפר את איכות הרגולציה בישראל.²⁷ המחקר יסייע בבחינת יכולתה של הרגולציה לתת מענה לכשלי שוק, ובהשפעות החיצוניות שלה. תהליך כזה עשוי לתמוך בהקמתם של משטרים רגולטוריים יעילים והוגנים ולמתן השפעות של איגודות פוליטיות.

²⁵ משרד ראש הממשלה ספר הפחתת הנטל הרגולטורי לשנת 2017 (2018) regulation.gov.il/uploads/reports/7/2017.pdf
²⁶ "תקציב המדינה הצעה לשנת הכספים 2017 ו-2018" mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017_2018/Documents/BudgetMain_1.pdf
²⁷ "הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 6 במאי 2018" משרד ראש הממשלה (2018) www.gov.il/he/Departments/publications/reports/gov_mes060518

1.4. עיקרי שיטת המחקר

המחקר יושב שלוש דיסציפלינות: משפטית, כלכלית ומדינות ציבורית. בשילוב שלוש הדיסציפלינות יתאפשר מבט כולל ומקיף על מצבם של הספקים והצרכנים במשק, מעת החלת הרפורמה הנבחנת ועד עצם היום. כדי לעמוד בדרישה זו, יתבסס המחקר על איסוף נתונים כמותי לצד דיון איכותני. המחקר הכמותי יעסוק באיסוף נתונים ממקורות רבים ובחינת נתונים כלכליים מגוונים לצורך ניתוח השוק הרלוונטי, לרבות דו"חות כספיים של החברות הפועלות בענפים השונים לניתוח מצבן הכספי בעבר ובהווה; הפעלת מדדי רווחיות ואיתנות פיננסית של החברות; בחינת רמת הריכוזיות והתחרות הענפית ושאלת קיומם של חסמי כניסה; השפעת הרפורמה על תקציב המדינה; עיון ברמות המחירים וביוקר המחיה בתקופה טרום ופוסט הרפורמה; היקף התעסוקה הענפי; והתפתחות טכנולוגית.

המחקר האיכותני יבחן את יישומן של הרפורמות הרגולטוריות בהיבטים משפטיים וחברתיים. לשם כך יתבסס המחקר על מגוון רחב של מקורות כתובים, וביניהם חקיקה ותקנות המהוות את התשתית הנורמטיבית ליצירת הרפורמות; החלטות ממשלה ופרוטוקולים של דיונים רלוונטיים; ראיונות עומק עם קובעי מדיניות ומאמרים מן הספרות המקצועית והאקדמית, כמו גם עיתונות רלוונטית.

2. רגולציה: סקירה ספרותית

7

בפרק זה יוצגו הגדרות שונות לרגולציה והכלים ליישומה. נתמקד בהתפתחות הרגולציה בישראל תוך עיון בשינויים אידיאולוגיים ופוליטיים והשלכותיהם על טיבה.

2.1. מהי רגולציה ומהי מדיניות רגולטורית?

מקובל להגדיר רגולציה כמדיניות פעילה של ויסות, הסדרה, פיקוח או תקינה.²⁸ מושג הרגולציה נקשר לכל פעולה של השלטון²⁹ השואפת להסדיר את הפעילות שנעשית בתוך תחומי סמכותו ומרותו של הממשל³⁰ מטרתה העיקרית של הרגולציה היא:

”שינוי התנהגותם של פרטים, חברות וממשלות. הרגולציה היא יצירת כללי התנהגות מנהליים (באמצעות החוק או באמצעים מנהליים) המשמשים להצרה והגבלה של התנהגות פרטים, קבוצות, פירמות, ארגונים, והמנהל הציבורי עצמו.”³¹

²⁸ Yin-Fang Zhang, *Towards Better Regulatory Governance? Regulatory reform in Selected Developing Countries*, 12(6) PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 873 (2010).

²⁹ שיר חבר, "תיאוריות כלכליות-פוליטיות של ההפרטה" *מדיניות ההפרטה בישראל* 51 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2014).

³⁰ P. Goran Hägg, *Theories on the Economics of Regulation: A Survey of the Literature from a European Perspective*, 4(4) EUROPEAN JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS 337 (1997).

³¹ לוי-פאור, לעיל ה"ש 6.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

כל פעולה, תקינה או חקיקה ממשלתית הנוגעת לחירותו של הפרט מהווה צורה של רגולציה. מול התייחסות רחבה זו למושג הרגולציה קיימת גם התייחסות צרה יותר, המתמקדת ברשויות המבצעות, בבאי כוחן ובביטוייה בפועל של מדיניות זו. ארבל-גנץ (2003), הציע הגדרה השואבת משתי התייחסויות אלו. הגדרתו מושתתת על התפיסה כי יש להפריד בין שני אופנים בהם לוקח הממשל חלק בחייהם של האזרחים. ב"מנהל הישיר", ישנה התערבות ישירה של הממשלה בחיי האזרחים דרך פעילות במשק, כגון יבוא סחורות או בניית תשתיות. לעומת זאת, ב"מנהל העקיף" התערבות הממשלה בחיי האזרחים מתקיימת באופן עקיף דרך הקצאת רישיונות וכללי התנהגות מחייבים המגבילים את ההתנהגות המותרת. הגדרה זו היא: ³²

"הסדרת יחסי חליפין של ערכים בחברה על ידי סמכות שלטונית ביצועית; שבאמצעות תקנות, הנחיות, הוראות או צווים מנהליים; דורשת, מאשרת, מונעת או אוסרת פעילות או התנהגות של הפרט ו/או של ארגונים בחברה".

ניתן לראות, כי בהתאם להנחות היסוד עליהן היא מושתתת, ההגדרה מבדילה בין הרשויות השלטוניות המבצעות לרשויות אחרות ומדירה מתוכה את התערבות הממשלה בחיי האזרחים באמצעות מנהל ישיר. זאת מכיוון שהתערבות ישירה אינה נתפסת על ידה כחלק מן הפעילות הרגולטורית של הממשלה. תפיסה זו של הרגולציה הכלכלית של המשק דומה לפרשנות האמריקנית של מושג הרגולציה של המשק, שמכילה בתוכה אך ורק את החקיקה הייעודית הנעשית על ידי הסוכנויות הממשלתיות העוסקות בכך. ³³ באופן דומה מציעים גם לוי-פאור, גדרון ומושל ³⁴ הגדרה מצומצמת למושג הרגולציה שהיא:

"כינון, הגבלה או הכוונה של פעילות באמצעות קביעת סטנדרטים, ניטור ואכיפה על ידי גופים מנהליים-פרטיים או ציבוריים, וזאת באמצעות חקיקה בינלאומית (סטנדרטים, הסכמים בינלאומיים), חקיקה ראשית, חקיקה משנית (תקנות) או חקיקה שלישונית (נהלים והנחיות מנהליות)".

בהשוואת שתי ההגדרות שלעיל, ניתן לראות כי שתיהן מצמצמות את תחום הרגולציה לפעולות של תקינה וחקיקה הנעשות על ידי חלקים ספציפיים בממשל. עם זאת, הן נבדלות ביניהן בכך שהגדרתם של לוי-פאור, גדרון ומושל מתמקדת בהצרה או בכינון של הזכויות בידי המדינה, ואילו הגדרתו של ארבל-גנץ מדגישה את ההסדרה של יחסי החילופין.

גם לעצמאות הרגולטורים ניתנה הדעת בהגדרות, ולצורך כך הגדיר ארבל-גנץ:

"רשות ועד, מועצה או יחיד, שתפקידם עיצוב וביצוע רגולציה ואין בידם סמכות זולת הסמכויות העומדות להם לביצוע הרגולציה". ³⁵

³² ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 5.

³³ לוי-פאור, לעיל ה"ש 6.

³⁴ לוי-פאור, גדרון ומושל, לעיל ה"ש 3.

³⁵ ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 5.

במתן הגדרה זו מתייחס ארבל-גנץ, לאחת התכונות החשובות ביותר שצריכות להינתן לרשויות רגולטוריות והיא עצמאותן ממוסדות השלטון האחרים. את המדיניות הרגולטורית יש להגדיר גם אל מול מדיניות כלכליות אחרות הדומות לה. שתי מדיניות אלו הן מדיניות הקצאה (distribution), והקצאה-מחדש (redistribution). לוי-פאור, גדרון ומושל מפרידים מדיניות אלו ממדיניות של רגולציה על בסיס שלושה מאפיינים: ראשית, התהליך הפוליטי והמנהלי המאפיין אותן; שנית, סוג ההתאגדות הפוליטית אותו הן מעודדות; ושלישית, רמת השקיפות המאפיינת אותן. לדוגמה, בעוד מדיניות של הקצאה והקצאה מחדש תורמת להתאגדות הפוליטית סביב מספר מצומצם של מפלגות גדולות הנעות על הציר שבין השמאל החברתי לבין הימין הכלכלי, מדיניות של רגולציה מעודדת התאגדות לקבוצות אינטרס קטנות בעלות מומחיות ספציפית. כמו כן, בעוד העלויות והתועלות של מדיניות חלוקה מחדש הן בעלות רמת שקיפות גבוהה יחסית, העלויות והתועלות של הרגולציה הן בעלות רמת שקיפות נמוכה יותר, שכן הן מוטלות בעיקר אל פתחו של הרגולטור.

מושג העצמאות של המוסדות השלטוניים מתייחס לשני ממדי עצמאות שונים. ממד העצמאות הראשון, העצמאות השלטונית של מוסדות רגולטורים מתייחס ליכולתם של מוסדות אלו לקבוע את מדיניות הרגולציה באופן עצמאי וחופשי מהשפעה של מוסדות השלטון. ממד העצמאות השני, העצמאות הכלכלית של מוסדות אלו שמתייחס לחופש שלהם לקבוע מדיניות חפה מלחצים כלכליים בקביעת התקציב.³⁶

כפי שניתן לראות, מושג הרגולציה מתייחס לפעילות הממשלתית שמטרתה לווסת את התנהגותם של אזרחים ושל ארגונים דרך רישוי, תיקון תקנות או חקיקה. רגולציה יכול שתיעשה מסיבות כלכליות או חברתיות,³⁷ והיא משפיעה הן על סחר החליפין במדינה³⁸ והן על זכויות האזרחים.³⁹

עם זאת, מאפיין אחד של הרגולציה חסר בכל ההגדרות המוצעות, והוא: מיהו אשר מבצע את הרגולציה וקובע את הכללים לפיהם היא מתנהלת. השמטתו של פרט זה מתוך ההגדרות אינה מקרית, אלא נובעת מן המגוון הרחב של המנגנונים שלהם השפעה על תחום זה, ומהשוני הרב בין המדינות השונות.

2.2. אופן ביצוע הרגולציה

הכלים העומדים לעזרתו של הרגולטור הם כלי הפעילות השלטונית, קרי חקיקה, תקינה, פיקוח ואכיפה.⁴⁰ עם זאת, האופן בו הרגולטור מיישם כלים אלו עשוי להיות מגוון מאוד. כמו לשאלות רבות בתחום זה, גם לשאלה כיצד מתבצעת בפועל הרגולציה אין תשובה אחת ברורה. לרגולטור קיים מספר רב של אפשרויות לביצוע הרגולציה. אפשרויות אלו ניתנות לבחינה על פי המטרה לשמה

Fabrizio Gilardi and Martino Maggetti, *The Independence of Regulatory Authorities*, in HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION 201 (David Levi-Faur ed., 2011).

David Levi-Faur, *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*, 598(1) THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE 12 (2005).

³⁶ ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 5.

³⁷ Levi-Faur, לעיל ה"ש 37.

³⁸ חבר, לעיל ה"ש 29.

מבצע הרגולטור את הרגולציה: האם מטרה זו היא סוציאלית, קרי, הסדרת תחומים מתוך מטרה לשמור על רווחת החברה,⁴¹ או שמא היא כלכלית ומטרתה להתמודד עם כשלי שוק.⁴²

בהתייחסות לשתי מטרות אלו, ניתן לראות שבעוד בביצוע הרגולציה למטרות חברתיות מסתמך הרגולטור בעיקר על פיקוח, תיקון תקנות וחלוקת רישיונות, הרי שבביצוע שנועד למטרות כלכליות, עומד בפני הרגולטור ארגו כלים גדול יותר. כך, בהתאם לתפיסה כי מטרתה של הרגולציה היא להתמודד עם כשלי שוק, ניתן לאפיין את דרכי הפעולה העומדות בפני הרגולטור לפי התאמתם לכשלי השוק השונים.⁴³

אם מטרתו של הרגולטור היא לווסת שוק בו שולט מונופול או קרטל, פעולותיו יכוונו לדמות מצב של תחרות או הגבלת השליטה של המונופול בשוק.⁴⁴ לצורך כך הוא עשוי לפנות לכל אחת מדרכי הפעולה הבאות או לצירוף שלהן: (א) לקבוע מחיר מקסימום למוצרים אותם מוכר המונופול; (ב) להטיל מס גבוה על מכירת המוצר; (ג) להטיל הגבלה על הרווח אותו יכולה למשוך החברה ממכירת המוצר; (ד) לחייב את מכירת המוצר לכלל האוכלוסייה ללא תלות בהגיון הכלכלי; (ה) לסבסד את מכירת המוצר; או (ו) להקל על חדירת מתחרים חדשים לשוק על ידי יצירת מערך תמריצים.^{45,46}

אם מטרתו של הרגולטור היא להתמודד עם חוסר יעילות של השוק הנובע מן ההשפעות החיצוניות של יצור המוצר, הוא יפעל מתוך מטרה לגלם במחיר המוצר את עלותן של אותן השפעות. לצורך כך עומדות בפניו שתי אופציות עיקריות: (א) קביעת תקנים וסטנדרטים המחייבים את היצרנים והשולטים ברמת ההשפעה החיצונית; או (ב) הטלה של קנסות או מסים על היצרנים והספקים של המוצר במטרה לאפשר לרשויות לפצות על הנזק שנגרם על ידי ההשפעות החיצוניות.⁴⁷

אם מטרתו של הרגולטור היא להתמודד עם מצב בו קיימת א-סימטריה במידע, תפעל הממשלה על מנת להבטיח את זרימת הידע מן היצרנים אל הלקוחות, על ידי איסוף המידע על ידי גורמים ממשלתיים והזרמתו בחזרה לצרכנים, או על ידי קביעת תקנות הכופות על היצרן לפרסם את המידע בעצמו.⁴⁸ עם זאת, פעמים רבות החובה על איתור המידע מוטלת על הצרכנים.⁴⁹ לרוב יפעל הרגולטור לשמירה של פיקוח קבוע ולשמירה על זכות הקניין של הפרט. לשם כך יקוימו מוסדות

ROBERT BALDWIN, MARTIN CAVE AND MARTIN LODGE, UNDERSTANDING REGULATION: THEORY,⁴¹ STRATEGY, AND PRACTICE (2011).

Steven J. Balla, *Institutional Design and the Management of Regulatory Governance*, in HANDBOOK⁴² ON THE POLITICS OF REGULATION 70 (David Levi-Faur ed., 2011).

⁴³ לוי-פאור, גדרון ומושל, לעיל ה"ש 3.

⁴⁴ ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 5.

⁴⁵ BALDWIN, CAVE AND LODGE, לעיל ה"ש 41.

John Vickers and George Yarrow, *Economic Perspectives on Privatization*, 5(2) THE JOURNAL OF⁴⁶ ECONOMIC PERSPECTIVES 111 (1991).

⁴⁷ לוי-פאור, לעיל ה"ש 6.

George J. Stigler, *Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic*⁴⁸ *Regulation*, 5(2) THE BELL JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT SCIENCE 359 (1974).

Frans van Waarden, *Varieties of Private Market Regulation: Problems and Prospects*, in HANDBOOK⁴⁹ ON THE POLITICS OF REGULATION 469 (David Levi-Faur ed., 2011).

או תקנות שנועדו לשמור את זכויות הקניין הללו. דוגמאות לכך הם המשרד לרישום פטנטים והתקנות הקובעות מי הבעלים על יצירות כדוגמת ספרים או סרטים.⁵⁰

בדומה לכך, גם במקרה של ויסות האספקה של מוצרים ציבוריים כמו כבישים, מים או ביטחון, לרוב ינקוט הממשל בפיקוח הדוק. פיקוח זה יעשה בדרך כלל על ידי השליטה בתנאי הזיכיון ובמספר הזיכיונות הנמכרים ליצרנים בשוק. ויסות זה נעשה מתוך מטרה להגביל את הרווח אותו קוצרים בעלי הזיכיונות מן הבעלות על נכסים אלו.⁵¹

בנפרד מדרכי הפעולה האלו, עומדת בפני הממשלה אפשרות רגולטורית נוספת הנחשבת כקיצונית ביותר, והיא ההלאמה. את ההלאמה מגדירים גל-נור ופז-פוקס⁵² כהרחבת האחריות של המדינה במספר תחומים וביניהם נכסי המדינה ושירותים ומוצרים שבבעלות ארגונים במגזר הפרטי או השלישי, ובפרט העברתם של אלו לידיה של המדינה.

לסיכום, בחינה רחבה של דרכי הפעולה העומדות בפני הרגולטור מעלה כי ניתן לתאר פעילויות אלו כ"מרשות" או כ"מחייבות". פעולות "מרשות" של הרגולטור הן פעולות אשר מספקות לארגון, לקבוצה או לפרט זכות לעסוק בפעילות זו או אחרת, ואילו פעולות "מחייבות" הן פעולות אשר מחייבות את הפרט או הקבוצה לבצע פעילות כלשהי. בעזרת שני סוגי פעילויות אלו משרטט הרגולטור את גבולות הפעילות של הגורמים הפעילים בשוק.⁵³

2.3. מוסדות הרגולציה והתפתחותם ההיסטורית בישראל

המדינה והמערכת הפוליטית עברו שינויים רבים מאז תקומתה באמצע המאה ה-20. ממדינה ריכוזית בעלת מסורת פוליטית סוציאליסטית עברה ישראל לכלכלת שוק קפיטליסטית. החל בשנות השלושים של המאה העשרים ועד לשנות השבעים המאוחרות נשלטו "היישוב" היהודי בארץ ישראל, ואחר כך במדינת ישראל, על ידי ההגמוניה הפוליטית-תרבותית של תנועת העבודה, אשר שלטה בכל מישורי ההגמוניה, קרי במוסדות המדינה, בחברה האזרחית ובתרבות הישראלית. אחד המאפיינים הבסיסיים של המשק הישראלי בתחילת דרכו היה מעורבות הבולטת של המנהל הציבורי הן בפעילות הכלכלית של המשק והן בפעילות החברתית. מעורבות זו נבעה מן הצורך של הממשל לקחת חלק פעיל, לדחוף ולהוביל את התפתחות המשק הישראלי החדש. מעורבותו של הממשל במשק ושליטתה הבלעדית של מפא"י על השלטון במשך שלושת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, הובילה לכך שמוקדי הכוח של המנהל הציבורי והמגזר הפרטי הוחזקו באופן כמעט בלעדי על ידי תומכי המפלגה. בנוסף, מעורבות רחבה זו של הממשל הציבורי במגזר הפרטי

⁵⁰ לוי-פאור, לעיל ה"ש 6.

⁵¹ לוי-פאור, גדרון ומושל, לעיל ה"ש 3.

⁵² יצחק גל-נור ואמיר פז-פוקס "מבוא" מדיניות ההפרטה בישראל 1 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2014).

⁵³ ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 5.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

הובילה לחוסר אחידות בין מנגנוני הפיקוח של משרדי הממשל השונים, וכן למעורבות משמעותית של המנהל הציבורי בכל שלב בחייו של האזרח.⁵⁴

במחצית שנות השבעים התמוטטה הגמוניית תנועת העבודה. במהפך הפוליטי של שנת 1977 היא איבדה את השליטה במוסדות המרכזיים של המדינה. כך גם נחלש כוחה בחברה האזרחית ובמערכת התרבותית.⁵⁵

השינוי הראשון במגמה זו החל בסוף שנות השבעים עם ה"מהפך" – עלייתה לשלטון של מפלגת הליכוד בראשות מנחם בגין, והמשיך בשנות השמונים בפתחת תהליכי ההפרטה של המשק הישראלי, הליך שלא הסתיים עד היום, כפי שעולה ממעורבותו הרבה של השלטון בחייו של האזרח הישראלי.⁵⁶ למעשה, בשנות השמונים החל תהליך חברתי כלכלי שמגמתו הפוכה (תהליך זה החל אף בבריטניה, וכן בניו זילנד ובאוסטרליה ומשם יוצא לארצות רבות). התהליך ניתן לתיאור באמצעות שני צירים: נסיגת היקפה ותחולתה של "מדינת הרווחה" והפרטה של שירותים ציבוריים רבים ומגוונים.⁵⁷ נוצרה הגמוניה חדשה, ניאו ליברלית, המקדשת בין היתר את ההפרטה. ההגמוניה הניאו ליברלית באה לידי ביטוי, בין היתר, בממשלת האחדות הלאומית של העבודה–ליכוד. ההנחה המשותפת להגמוניה זו היא כי לאחר ההפרטה והדה-רגולציה יהיו מובטחים נכסיה של ההגמוניה מהתערבות המדינה. הפרטה, אשר אליה מצטרפת קדושת הקניין הפרטי, תעביר אפוא לידי ההגמוניה נכסים אשר יוגנו מפגיעה על ידי מוסדות המדינה באמצעות רגולציה.⁵⁸ יישום הנחה זו נבחן בספרות האקדמית, במספר שווקים, חלקם נשוא מחקר זה.

שוק התקשורת, לדוגמה, עבר ממשטר סוציאלי-דמוקרטי למשטר הדוגל בעקרונות התפיסה הנאו-ליברלית. לוי-פאור⁵⁹ חילק את השוק על פני שלוש תקופות: התקופה הראשונה נקראת "המשטר הישן" ומאופיינת במשטר אטטיסיטי.⁶⁰ התקופה השנייה מכונה "משטר הביניים" ומאופיינת במשטר קואופרטיבי; והתקופה השלישית נקראת "תקופת המשטר החדש" (להרחבה ראה נספח 1). בנוסף, לוי-פאור בחן את היחס שבין שינוי טכנולוגי, כלכלה ואינטרסים עסקיים לבין פוליטיקה ומדיניות בענף התקשורת בישראל. הוא הציג את השינוי שעבר משטר הטלקומוניקציה בישראל וציין כי משנת 1994 עבר משטר הטלקומוניקציה ליברליזציה מהירה השינוי השתקף בין השאר בהפרטתה של ספקית התקשורת הלאומית בזק ובקידום של ספקים פרטיים של טלפונים ניידים

⁵⁴ ש.ם.

⁵⁵ שמשון ביכלר ויהונתן ניצן **מרווחי מלחמה לדיוידנדים של שלום** (2000).

⁵⁶ אסא מרון "מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל" **מדיניות ההפרטה בישראל** 87 (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2014).

⁵⁷ אברהם דורון **מדינת הרווחה בעידן של תמורות** (1985); פיל תומס "צדק חברתי בתקופת תאציר" **צדק חלוקתי בישראל** 411 (מנחם מאוטנר עורך, 2000).

⁵⁸ יעל ישי **בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל** 22–49 (2003).

⁵⁹ דוד לוי-פאור "יותר תחרות, יותר רגולציה: מהפכת התקשורת בישראל ותפקיד המדינה" (1999), זמין ב: hazan.kibbutz.org.il/hafrata/levifaur1199_hebrew_more_competition_more_regulation.pdf

⁶⁰ אטטיזם – מונח שמקורו צרפתי והוא מהמילה מדינה. זהו משטר שבו התכנון והניהול של חיי הכלכלה מרוכזים בידי המדינה והרואה במדינה ובפעילות הכלכלית המכוונת על ידה את חזות הכול (להבדיל מסוציאליזם הצופה, בטווח הארוך, ביטול קיומן של מדינות). האטטיזם דוגל בהתערבות מרחיקת לכת של המדינה במשק הפרטי, הכוונתו, קביעת תפקידיו וכדומה וכן בריכוז גורמי ייצור על ידי המדינה עצמה.

נלקח ממילון ספיר: www.milononline.net/do_search.php?Q=%E0%E8%E8%E9%E6%ED

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

ונייחים. משטר זה שיקף בעבר את האמונה בקיומו של "מונופול טבעי". השינוי אופיין בשבירת ה"מונופול הטבעי", באבחנה תפקודית הולכת וגוברת של תפקידי המדינה (הפרדה בין הסמכויות המנהליות לעיצוב המדיניות, הרגולציה, ואספקת השירותים), ובפלורליזם טכנולוגי. העלייה בתפקיד הרגולטורי של המדינה קריטית לקיומה של התחרות, להמשך המודרניזציה המהירה של מערכת התקשורת הישראלית ולהתפתחותה הכלכלית של ישראל.⁶¹ טוקטלי⁶² טען, כי השאלה הבסיסית לה צריכים להידרש קובעי מדיניות התקשורת קשורה למידת התערבותם ולהיקפה בשם שיקולים ציבוריים. לדעתו, גם כאשר המדיניות הבסיסית ליברלית עדיין קיים צורך במדיניות מתערבת, שאינה מותירה חופש מוחלט למנגנון השוק למען מטרות לאומיות-ציבוריות, כאשר כמות המשאבים מוגבלת (לדוגמה: כמות התדרים) או כאשר יש כשלי שוק. לפיכך התערבות שלטונית בענף התקשורת הישראלי היא חובה. שכטר בספרו Muting Israeli Democracy⁶³ בחן את הרגולציה בשוק זה ומתח ביקורת נוקבת על אופייה. הוא טען כי ההסדרים המוסדיים שהתגבשו לאורה הבטיחו מראש את פיקוח הממסד הפוליטי על ענף התקשורת הישראלי. לדידו, תכלית הרגולציה הייתה לכפות תרבות הגמונית יהודית ולשרת אינטרסים קבוצתיים. דוידסון ושכטר⁶⁴ הציגו את הגישה הניאו-ליברלית כגישה המייחסת למדינה תפקיד חשוב בעיצוב ובאכיפה של חוקים ותקנות לשמירה ולהגנה על רכוש פרטי, על שווקים מסחריים ועל סחר חופשי. לטענתם, המעבר משלטון סוציאלי-דמוקרטי אל שלטון הדוגל בעקרונות התפיסה הניאו-ליברלית הפך את השוק לשוק ריכוזי הנשלט על ידי תאגידים מעטים ואשר נדרש להתערבויות רגולטוריות ממשלתיות רבות לצורך איזונו.

13

בשל הצורך בהתערבות רגולטורית זו נדרשה הממשלה ליצירת מנגנון שיאפשר לה לפקח על השווקים המשתנים, מנגנון אשר הביא בד בבד להתפתחותם של המוסדות הרגולטוריים בישראל. ארבל-גנץ, ולוי-פאור, מושל וגדרון טוענים כי מנגנוני רגולציה אלו הורכבו טלאי על גבי טלאי, ללא עיצוב מדיניות רגולטורית כוללת, ופוזרו בין משרדי הממשלה השונים. דוגמה לביזור הרב של מנגנוני הרגולציה הישראליים ניתן לראות בענף התקשורת הנמצא תחת אחריותו של משרד התקשורת. תחת גג זה נמצאים לפחות חמישה רגולטורים שונים (שלושה מתוכם אחראים על השידורים הטלוויזיוניים בלבד) שעוסקים בפרסום ובענפי תקשורת שונים, ושניים נוספים צבאיים (הצנזורה הצבאית הראשית, וראש המטה הכללי בצה"ל האחראי על שידורי תחנת הרדיו "גלי צה"ל").⁶⁵ מצב זה מאפיין את רוב רובם של הענפים במשק. כך למשל, בענף התחבורה ברבות מהמדינות נמצאת הסמכות הרגולטורית בידי רשות תחבורה ציבורית אזורית. הרציונל הוא שהאינטגרציה והניהול המשותף של מספר אמצעי תחבורה ציבורית במסגרת אזורית או מטרופוליטנית, כפי שקיימת בלונדון לדוגמה, מאפשרים לייעל ולהעצים את השימוש בה. בישראל,

⁶¹ לוי-פאור, לעיל ה"ש 6.

⁶² אורן טוקטלי *מדיניות תקשורת בישראל* (2000).

⁶³ AMIT SCHEJTER, *MUTING ISRAELI DEMOCRACY: HOW MEDIA AND CULTURAL POLICY UNDERMINE FREE EXPRESSION* (2009).

⁶⁴ Rои Davidsoи and Amit M. Schejter, *"Their Deeds are the Deeds of Zimri; but They Expect a Reward Like Phineas": Neoliberal and Multicultural Discourses in the Development of Israeli DTT Policy*, 4(1) COMMUNICATION, CULTURE & CRITIQUE 1 (2011).

⁶⁵ לוי-פאור, גדרון ומושל, לעיל ה"ש 3.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

לעומת זאת, אחראי השלטון המרכזי על תפעול הענף. למשרד התחבורה מוקנות על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש] סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת ורמת השירות, הפיקוח והבקרה. למשרד האוצר יש סמכויות בתחום ההסדרים הפיננסיים עם המפעילים, הפועלים מכוח רישיונות קו שנתיים הניתנים לכל קו בנפרד. בנוסף אליהם, ישנה יחידת סמך של משרד התחבורה האחראית על הפיקוח על התחבורה הפרטית.⁶⁶ במקרה זה, מחד גיסא למרות הסבך הרגולטורי המתואר, הפרטת שירותי התחבורה הציבורית הצליחה לשפר את רמת השירות עבור הלקוחות ולהוריד את המחירים;⁶⁷ ומאידך גיסא דוח מבקר המדינה משנים 2006⁶⁸ ו-2009⁶⁹ חשף שורה ארוכה של ליקויים בהתנהלות הרכבת, בנוסף למחדלי הבטיחות המעידים כי ניהול החברה חייב לעבור שינוי עמוק.⁷⁰

בחירת הגופים הרגולטורים הממונים על פעילותם השונה של ארגונים עסקיים, מעלה כי גם בענף זה קיים ריבוי של גופים רגולטורים הפועלים תחת שני משרדים שונים. כך, הרישום או שינוי השם של חברה נמצא תחת פיקוח משרד המשפטים, אך הרגולציה על החברות הפעילות נמצא תחת אחריות הממונה על התחרות שהוא גוף עצמאי שאינו נדרש לתאם את המדיניות שלו עם גופים ממשלתיים אחרים, אך נמצא תחת האחריות של שר הכלכלה.⁷¹

דוגמה נוספת לחוסר הארגון המאפיין את מערך הרגולציה, ניתן לראות בבחינה של מערך הרגולציה של שירותי הבריאות. לאחר הפרטת קופות החולים, בשנות השמונים של המאה העשרים, נותרו שירותי הבריאות של ישראל כמעט ללא רגולציה. מצב זה, שנתפס כפוגע בלקוחות, הוביל לחקיקת חוק ביטוח הבריאות הממלכתי, בשנת 1994. חוק זה קבע כי כל אזרח בישראל זכאי לביטוח בריאות מינימלי, אפשר לאזרחים לבחור באופן עצמאי את ספקי שירותי הבריאות שלהם, והסיר ממשרד הבריאות את האחריות התפעולית על אספקת אותם שירותים. זאת, מתוך מטרה להגביר את יכולות הפיקוח של משרד הבריאות, להעלות את חלקם של האזרחים במימון שירותי הבריאות ולהסדיר את התשלומים עליהם. עם זאת, בניגוד למדיניות ההפרטה המגולמת בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, מאז קבלת החוק הלכה וגברה מעורבותה של המדינה בניהולן של קופות החולים ומערכות הבריאות הציבוריות, המספקות את שירותי הבריאות. תהליכי רגולציה אלו באים לידי ביטוי בעיקר בתיקונים לחוק, המגבירים את סמכותו של משרד הבריאות לפקח ולהתערב באופן פעיל בניהולן של קופות החולים. מזרחי וכהן (2012), מסבירים את התגברות המעורבות הממשלתית בהתנהלותן של קופות החולים כניסיון פרדוקסלי של פקידי משרד האוצר לקדם את מדיניות הפחתת המעורבות הממשלתית במשק.⁷² התמונה העולה מסקירה מדגמית של

⁶⁶ יורם עידה וגל טלית "רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל" **המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים**, זמין ב: http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata%20-2/yaorm_vegl_rgoltzia_thbora_tziborit_-_21_2_14.pdf.

⁶⁷ שם.

⁶⁸ מבקר המדינה דו"ח מבקר המדינה 56 – לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004 (2006).

⁶⁹ שם.

⁷⁰ אמנון פורטוגלי **מדיניות הפרטת הרכבת בישראל ומה ניתן ללמוד מהניסיון בעולם** 1–2 (2011).

⁷¹ ארבל-גנץ, לעיל ה"ש 5.

⁷² Shlomo Mizrahi and Nissim Cohen, *Privatization Through Centralization in the Israeli Health Care System: The Case of the National Health Insurance Law and its Amendments*, 44(4) ADMINISTRATION & SOCIETY 412 (2012).

ענפי משק שונים אלו, היא של ריבוי גופים רגולטוריים הממונים על אותו ענף. תמונה זו מייצגת את המדיניות הרגולטורית של ממשלת ישראל אשר יש בה להשפיע על טיבה של הרגולציה.

הבעיה העיקרית בישראל אינה ניתוח, הסקת מסקנות, גיבוש המלצות או קבלת החלטות ממשלה, אלא יישומן של אותן החלטות על רקע ריבוי משרדים, רשויות ובעלי תפקידים.⁷³ לצורך סיוע לגורמי הממשלה הרבים העוסקים במלאכת הרגולציה ליישם נכונה וללא משוא פנים את הרפורמות הרגולטוריות עליהן הם מופקדים ובעקבות דרישת ה-OECD גובש בישראל המדריך לטיוב הרגולציה.⁷⁴

2.4. טיוב הרגולציה

הליך ה-RIA (Regulatory Impact Assessment – RIA) בישראל נולד כתוצאה מהצורך להקטין את הנטל הרגולטורי ולשפר את הרגולציה.⁷⁵ תכלית הליך ה-RIA היא להסדיר את דרכי קבלת כללי הרגולציה בישראל כך שהכללים הנבחרים יהיו הכללים האופטימליים בהתחשב בהגדרת הצורך הרגולטורי, החלופות להגשת צורך זה, ויחס העלות-תועלת שבכל חלופה כפי שמוערכות מקצועית ובהתחשב בעמדות הציבור והקהלים הרלוונטיים – כל זאת תוך מחויבות לשקיפות.⁷⁶ כלי זה מאומץ בהדרגה על ידי יותר ויותר מדינות החל משנות ה-70 של המאה הקודמת ועד היום.⁷⁷ ברוב מדינות ה-OECD קיימת רמה מסוימת של מחויבות בביצוע הערכת השפעות רגולציה. עם זאת, קיימת שונות גדולה מאוד באופי מחויבות זו, בכל הנוגע לסוגי ולמאפייני הרגולציות, לגופים המחויבים ולעומק התהליך שחייב להתבצע.⁷⁸

⁷³ "טיוב הרגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה תכנית רב-שנתית" (2017), זמין ב: www.idi.org.il/media/8857/streamlining-regulation-in-israel-and-easing-the-bureaucratic-burden-proposal-for-a-multi-year-program-the-complete-study.pdf

⁷⁴ משרד ראש הממשלה מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה (2015) regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf

⁷⁵ Julia Hertin, Klaus Jacob, Udo Pesch and Carolina Pacchi, *The Production and Use of Knowledge in Regulatory Impact Assessment – An Empirical Analysis*, 11(5) FOREST POLICY AND ECONOMICS 413 (2009).

⁷⁶ Mark Harrison, *Assessing the Impact of Regulatory Impact Assessments*, 16(3) AGENDA: A JOURNAL OF POLICY ANALYSIS AND REFORM 41 (2009).

⁷⁷ OECD, OECD FRAMEWORK FOR REGULATORY POLICY EVALUATION: REGULATORY INDICATORS SURVEY RESULTS, MEASURING REGULATORY PERFORMANCE (2014b) <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

⁷⁸ מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה, לעיל ה"ש 74.

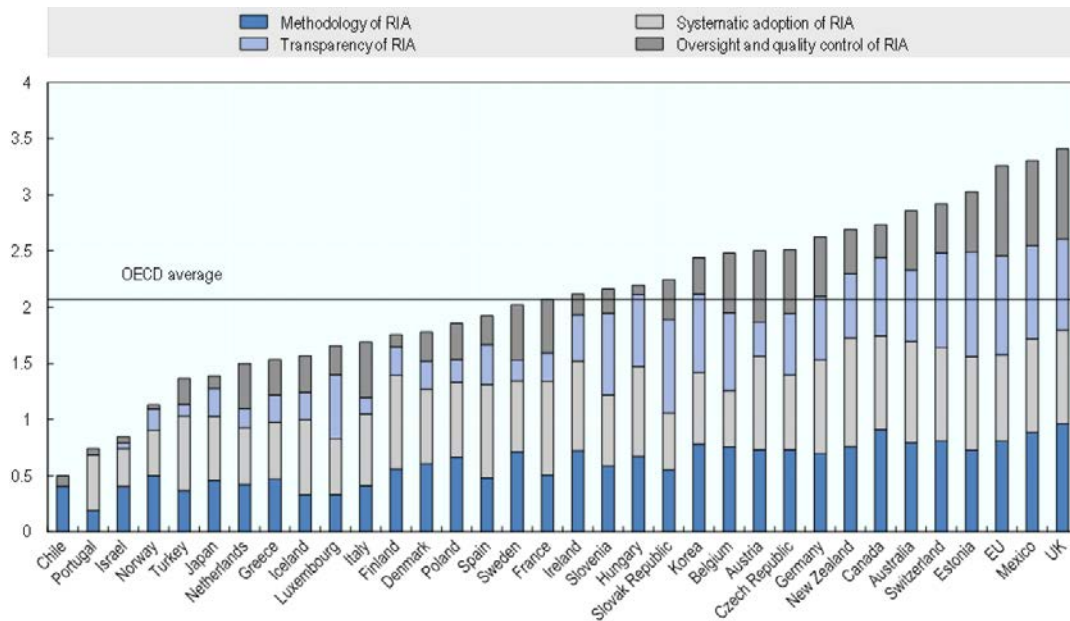
מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

גרף 1: מידת הטמעת RIA במדינות OECD נכון לסוף שנת 2014⁷⁹



מהגרף ניתן לראות כי המדינות נבדלות ביניהן הן במידת ההטמעה והן בחלק היחסי של האספקטים השונים של היישום (שיטת ההערכה, שקיפות, אימוץ מערכתי, ואיכות הפיקוח). מן התרשים עולה כי, נכון לשנת 2014, ישראל לצד פורטוגל וצ'ילה עדין ממוקמת נמוך בהשוואה לשאר מדינות OECD.

הליך ה-RIA החל את דרכו גם בישראל כחלק מהשתייכות המדינה לארגון ה-OECD ולווח בנאום ראש הממשלה בנימין נתניהו, נאום שזכה לכינוי "נאום הגרזנים" והתבסס על דירוגה של ישראל לפי נטל הרגולציה הממשלתית (Regulation Government of Burden) במדד התחרותיות של הפורום הכלכלי העולמי,⁸⁰ ולפיו צנחה ישראל מן המקום ה-23 בשנת 2006 למקום ה-109 בשנת 2014. בנאום הבטיח נתניהו להפחית את עומס הרגולציה ולהקל על העסקים בישראל.⁸¹ לצורך השגת תכלית זו הועברו החלטות ממשלה 4027, מיום 25 בדצמבר 2011⁸² והחלטת ממשלה 2118, מיום 22 לאוקטובר 2014.⁸³ בשנת 2013 נקבע הליך הערכת רגולציה על ידי משרד ראש הממשלה אשר באפריל 2015 גובש לכדי מדריך בשם "תורת הערכות השפעת הרגולציה".⁸⁴

⁷⁹ Christiane Arndt, Antonia Custance Baker, Tobias Querbach and Rebecca Schultz, *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results* (2015), זמין ב: http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/WP1_Design-Methodology-Key-Results.pdf

⁸⁰ The World Bank, *Regulation Government of Burden* (2014) https://tdata360.worldbank.org/indicators/govt.regu?country=BRA&indicator=689&viz=line_chart&years=2007,2017

⁸¹ צבי זרחה "נאום הגרזנים של נתניהו: אנחנו מבריחים מכאן עסקים וזימים" **דהמרקר** 31.5.2015 www.themarker.com/news/1.2648726

⁸² החלטה 4027 של הממשלה ה-32 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית – המשך דיון" (25.12.2011).

⁸³ החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014).

⁸⁴ **מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה**, לעיל ה"ש 74.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

הליך ה-RIA כולל בדרך כלל מספר שלבים: (1) אפיון מצב קיים והגדרת יעדי המדיניות. שלב זה כולל את הגדרת הבעיה ומטרות הרגולציה; (2) שיח עם בעלי עניין, מומחים, יחידים וקבוצות מהציבור. בשלב זה האחראי על ההליך, שומע את עמדות בעלי העניין והמומחים לגבי השפעות הצפויות של הרגולציה; (3) הערכת הרגולציה באמצעות חלופות: גיבוש, ניתוח השפעות והשוואה. בשלב זה נערכת השוואה בין החלופות השונות, ועל סמך השוואה נבחרת אחת החלופות; (4) דיווח פומבי על ההמלצות. בשלב זה מתפרסם לציבור, מסמך ההערכה, הכולל את הנימוקים לבחירה בחלופה שנבחרה.⁸⁵

מתיאור הליך זה ניתן לראות כי יישום RIA מחייב את הרגולטור להתנהל על פי סטנדרטים קבועים וידועים. בדרך זו, RIA אמור לתרום לשיפור איכות הרגולציה (Better regulation),⁸⁶ ברוב המדינות תהליך ההערכה אמור להיות מבוסס על עובדות ולא על הערכות⁸⁷ ולכן התהליך אמור להגביר את האובייקטיביות של קבלת ההחלטות בעת בחירת החלופה לרגולציה ולבסס אותה על מחקרים ולא על דעות של פקידי ממשל.⁸⁸ למרות נחיצות ההליך בכל רוחב הקשת הרגולטורית ולמרות אימוץ ההליך – גופים רבים מוחרגים מחובת ביצועו.⁸⁹ בנוסף נשאלת השאלה היכן נכון למקם את הגוף שמבצע את ההליך או מפקח עליו. משרד ראש הממשלה ממשיך במאמצים לייעל את ה-RIA וב-23 בדצמבר 2018 יישם את המלצות ה-OECD אשר בחן את ההליך שיושם בישראל, תיקן ודייק אותו,⁹⁰ במסגרת החלטת ממשלה. 4938⁹¹ מאז קביעת ההליך יצאו כ-70 דוחות RIA⁹² Chmielewski & Hoff מציינים כי למרות הביקורות על RIA מדובר בכלי נחוץ משום שהוא חיוני לשמירה על הרגולציה רציונלית.⁹³ אך התהליך נמצא עדיין ב"חיתוליו".

לסיכום פרק זה ניתן לראות כי המדיניות הרגולטורית הישראלית עוצבה באופן הדרגתי, כניסיון של הממשלה להתמודד עם הקשיים שעלו במשך הזמן. מסירתם של נכסים כלכליים וחברתיים לידיים פרטיות. יצירה הדרגתית של מוסדות רגולטוריים ללא תכנית אב רגולטורית, הובילה למנגנון רגולטורי מסובך המקשה על פעילות האזרחים והיצרנים ועל הצלחתן של רפורמות רגולטוריות אותן השלטון מנסה ליישם. בעת בואו של הרגולטור ליישם רפורמה רגולטורית הוא

⁸⁵ שם.

⁸⁶ Michael Gibbons and David Parker, *Impact Assessments and Better Regulation: The Role of the UK's Regulatory Policy Committee*, 32(4) PUBLIC MONEY & MANAGEMENT 257 (2012).

⁸⁷ Norman Lee and Colin Kirkpatrick, *Evidence-Based Policy-Making in Europe: An Evaluation of European Commission Integrated Impact Assessments*, 24(1) IMPACT ASSESSMENT AND PROJECT APPRAISAL 23 (2006).

⁸⁸ Claudio M. Radaelli, *Evidence Based Policy and Political Control: What Does Regulatory Impact Assessment Tell Us*, 11 WORKSHOP ON THE POLITICS OF EVIDENCE-BASED POLICY 1 (2008).

⁸⁹ פטור מחובת ביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה חל במקרים הבאים: (א) על רגולציות של תאגידים סטטוטוריים, ושל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר; (ב) על רגולציות שעניינן תחרות החלות על השוק, שפועלים בו עד שלושה שחקנים המחזיקים יחדיו מעל 65% מהשוק; (ג) כאשר השר הממונה קבע שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה; (ד) חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן. ראו **מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה**, לעיל ה"ש 74; החלטה 4398 של הממשלה ה-34 "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת הממשלה" (23.12.2018).

⁹¹ שם.

⁹² לפירוט דוחות ה-RIA שהתפרסמו באתר הרגולציה הממשלתי regulation.gov.il/RIA_REP
⁹³ Jan Chmielewski and Waldemar Hoff, *Regulatory Impact Assessment (RIA) and Rationality of Law—Legal Aspects*, 23(2) MANAGEMENT AND BUSINESS ADMINISTRATION. CENTRAL EUROPE 92 (2015).

נתקל בגופים רבים ושונים הטומנים את ידם בצלחת הרגולציה ומחזיקים בידם סמכויות רגולטוריות. זהו מנגנון סבוך שבו פועלים גופים רבים להשגת מטרה אחת ואשר אינו בהכרח מיטיב עם הצלחתה של הרפורמה אותה מתעתדים ליישם, מסרב ולעיתים אף מייקר אותה.

3. מתודולוגיה

3.1. מבנה המחקר

בחלק הקודם הוצגה סקירת ספרות שעסקה בהתפתחות הרגולציה. הפרק הנוכחי יעסוק במחקר אמפירי שמטרתו בחינת איכותה של הרגולציה בענפים מסוימים. הפרק האמפירי יוקדש לאיסוף ולניתוח נתונים בנוגע לשלוש רפורמות כמקרי בוחן: רפורמת הסלולר, רפורמת השמיים הפתוחים ורפורמת החשמל. בחירתם של מקרי בוחן אלו נעשתה על רקע חשיבותם, גודלם והשפעתם על המשק, והתאפשרה הודות לזמינות נתונים המאפשרת את בחינתם.

בסופו של כל פרק ייערך סיכום על סמך ממצאי הפרק ולבסוף ייערך דיון ויוצגו מסקנות מתוך שזירה של הממצאים השונים ואיחודם לכדי תמונה קוהרנטית אחת, המתארת את תוצאות הרפורמות והשפעתן על המשק.

3.2. מגבלות המחקר

ייתכן כי יש בזמינות החומרים ליצור הטיה במסקנות המחקר שכן ייתכן כי ענף מדיד יותר עונה לשאלות המחקר יותר מענף שאינו מדיד. עם זאת יש לציין כי שלוש הרפורמות שנבחרו הן מהגדלות והעיקריות שבוצו במדינת ישראל בעשור האחרון ועל כן בהסתברות גבוהה שהטיה מסוג זה היא בעלת השפעה ברמת מובהקות נמוכה.

3.3. שיטת הניתוח

ניתוחם של שלושת הענפים בחלקו האמפירי של מחקר זה יתבסס על שורה של קריטריונים שיאפשרו לנתח את מצב הענף, מצבן של החברות הפועלות בו ומצבו של המשק. הקריטריונים שיבחנו בניתוח המקרים הם:

1. ניתוח רב שנתי של הענף מהיבטי תחרות, רמות מחירים ורגולציה.
2. בחינת החברות הפועלות בענף: מהיבטי רווחיות, שווי החברות בבורסה לאורך שנים, המשקיעים והעובדים.
3. איכות שירותים והתפתחות טכנולוגית.

הניתוח מתבסס על איסוף רב של נתונים ממאגרי מידע פומביים שונים, ביניהם: הבורסה לניירות ערך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשות המסים, בנק ישראל, משרדי ממשלה, OECDstat, הבנק העולמי, דו"חות ה-OECD, דו"חות כספיים של חברות, דו"חות רת"א (רשות תעופה

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

אזרחית) וכן ניתוחים וסקירות של חברות אנליסטיות שונות. זאת לצד סקירת חוקים, תקנות ודו"חות מבקר המדינה כפי שיפורט במסגרת העבודה.

4. ניתוח הנתונים

המאמר הראשון בסדרת המאמרים יבחן את רפורמת הסלולר.

4.1 הרפורמה בענף הסלולר

הדעה הרווחת היא כי רפורמת הסלולר היטיבה עם הצרכן הודות לפתיחת השוק לכניסת שחקנים חדשים ומתן אופציית בחירה וניידות לצרכן, שהובילו להורדת מחיר השימוש לצרכן. בפרק זה נבחן, בחלוף יותר מעשור, מה היו מטרות הרפורמה ואם הן הושגו, לצד ה"מחיר" ששולם.

4.1.1 תקציר

רפורמת הסלולר החלה לרקום עור וגידים עם "תוכנית מספור לעניין ניידות מספרים" מיום 22 באוגוסט 2005⁹⁴ מטרתה של תכנית זו הייתה לאפשר לצרכנים להתנייד בין ספקי הסלולר השונים מבלי להחליף את מספר הטלפון שלהם, ובדרך זו לצמצם את תופעת הקהל השבוי ואת כוח השוק שהיא מאפשרת לספק. בהמשך, בשלהי שנת 2010, משרד התקשורת הציג תכנית עבודה שכללה את המטרות הבאות: "לפעול ליצירת שוק תקשורת מתקדם טכנולוגית לרבות מטרות באמצעות הגברת התחרות למען קידום רווחת הצרכן והתרומה לתועלת המשקית, לפעול ליצירת שוק תקשורת הוגן לצרכני ולספקי התקשורת כאחד למען קידום רווחת הצרכן ותרומה לתועלת המשקית"⁹⁵. תכנית כללית זו בוצעה הלכה למעשה באמצעות שורת מהלכים שנועדו לפתוח את השוק לתחרות, ובראשם – הכנסת שחקנים חדשים אל השוק, ליצירת תחרות אקטיבית מול חברות קיימות.

ממצאי המחקר מראים כי שירותי הסלולר אכן הוזלו משמעותית בעקבות הרפורמות שבוצעו בשנים 2010–2012. הוזלה זו היא תוצאה של הכנסת חברות מתחרות לשוק וכן של מגבלות שהושתו על החברות הוותיקות עוד טרם כניסתן של החברות החדשות (כמו חובת ניוד המספרים,⁹⁶ שירותי נדידה פנים ארצית, תעריפי קישור גומלין,⁹⁷ הגבלת תשלום והפסד הטבה בשל ביטול הסכם למתן שירותי רדיו טלפון נייד, הגבלת פירעון מידי של עסקאות לרכישת ציוד קצה, פתיחת טלפונים

⁹⁴ משרד התקשורת תוכנית מספור לעניין ניידות מספרים – נוסח משולב (2005) www.gov.il/BlobFolder/policy/05082018_2/ar/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%A%D7%9E%D7%A1%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%9C%D7%A2%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%9F%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%95%D7%AA%D7%9E%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D%D7%A0%D7%93%D7%A6%D7%9E%D7%91%D7%A8%202012.pdf

⁹⁵ משרד התקשורת "הרפורמה בענף התקשורת יוצאת לדרך" (29.12.2009) www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/6/2396.pdf

⁹⁶ תוכנית מספור לעניין ניידות מספרים – נוסח משולב, לעיל ה"ש 94.

⁹⁷ תעריפי קישור-גומלין לרשת רט"ן בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד קישור-גומלין) (תיקון מס' 5), התש"ע–2010 www.gov.il/BlobFolder/policy/2281/he/Draft%20Amendment%20to%20the%20Regulations%20of%20K.ash-06.09.2010.pdf

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

סולרניים לשימוש בכרטיסי SIM של חברות שונות, איסור חסימת כרטיסי SIM, ניתוק זיקה,⁹⁸ ליברליזציה בתחום יבוא הטלפונים הסולרניים,⁹⁹ וביטול מס קניה על מכשירים סולרניים¹⁰⁰. החיסכון המצטבר למשקי הבית בהוצאות כתוצאה מהרפורמות הללו נכון לשנת 2017 נאמד ב-13 מיליארד ש"ח.¹⁰¹ אך בצל ההצלחה המרשימה בהוזלת מחירים חבוי מחיר נסתר מהעין: חסר משמעותי בקדמה טכנולוגית המפגרת בישראל באופן משמעותי מהטכנולוגיה האפשרית ואשר קיימת ופועלת בעולם. פיגור זה מתבטא בתשתית הטכנולוגית, אשר בישראל מצויה בדור 3 ו-4, בה בעת שבמדינות אחרות כבר נפרשה ונפרשת טכנולוגיה מתקדמת מדור 5. אין מדובר רק באיכות השירות, אלא במגוון השירותים המתאפשרים באמצעות ההתקדמות הטכנולוגית, לצד הגנה על בטיחות ובריאות המשתמש. חשוב להדגיש: רווחת הצרכן אינה מתבטאת רק במחיר הכספי אותו הוא משלם בכל חודש עבור חשבון הסלולר, אלא מכילה משתנים נוספים, הכוללים את איכות השירות ורמתו הטכנולוגית – ואלה לא הושגו במסגרת הרפורמות הנ"ל.

מחיר נוסף שיש להתחשב בו הוא המחיר אותו שילמו החברות הוותיקות שהן חברות ציבוריות בהן מושקעים כספי ציבור. חברות הסלולר הוותיקות (פלאפון, סלקום ופרטנר), אשר השקיעו בהקמת תשתיות לפריסת רשתות תקשורת, נאלצו לוותר על הבלעדיות בשימוש בתשתיות לטובת חברות חדשות שהוכנסו לשוק במטרה לחולל תחרות. התחרות נתנה אותותיה בתוצאות הכספיות בחברות אלה.¹⁰² בשנים שלאחר הרפורמה ירדו רווחי החברות בעשרות אחוזים. כך, משנת 2012 ועד שנת 2017 ירדו הכנסות חברת סלקום ב-65%, הכנסות פלאפון ב-56% ואילו הכנסות פרטנר ירדו ב-59%.¹⁰³ ה-ARPU (הכנסה ממוצעת למנוי) נמצאת במגמת ירידה מתמדת. בקרב המפעילות הוותיקות, ה-ARPU נשחק בכ-50% מרמה של 106–111 ש"ח בשנת 2011 לרמה של 58–62 ש"ח בשנת 2017. רווחיות החברות הוותיקות נחתכה משנת 2012 ועד סוף 2017: הרווח של פרטנר ירד ב-76%, של פלאפון ב-86% ושל סלקום ב-78%. שווי שוק החברות נחתך אף הוא במהירות רבה ומשקיעים רבים פרטיים ומוסדיים מימשו את מניותיהם. הפסדי הירידות בערך החברות נחו על ידי המשקיעים, ביניהם קרנות הפנסיה וקופות הגמל של הציבור הרחב. גם המדינה הפסידה מהכנסות ממע"מ, ומהפסדים בגין מס החברות על רווחים.

במישור הריכוזיות, השוק שלפני החלת הרפורמה כלל שלוש חברות בעלות תשתית פרושה לרשת הסלולר (פלאפון, סלקום ופרטנר), ואילו כיום פועלות שש (6) חברות בעלות רישיון לתשתית (סלקום, פרטנר, פלאפון, אקספון 018, גולן טלקום והוט מובייל). אך בפועל פועלות שלוש תשתיות רשת (כאשר החברות הוט מובייל ופלאפון חתומות על הסכם שיתוף בתשתית, גולן טלקום (אלקטרה) פועלת על תשתית סלקום ואקספון פועלת אף היא על תשתיות סלקום). לצדן פועלות עוד חברות ווירטואליות (רמי לוי תקשורת, סלקט תקשורת, ו-019 מובייל), אשר "רוכבות" על

⁹⁸ שוויון מלא במתן הטבות בין אם המכשיר הסולרני נרכש מהחברה הסולרית ובין אם נרכש באופן פרטי. חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982.

⁹⁹ רשות המסים בישראל "ביטול מס הקניה על טלפונים סולרניים בתוקף החל מהיום" (20.4.2017). taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_230417_1.aspx

¹⁰¹ משרד האוצר, לעיל ה"ש 8.

¹⁰² סלקום "דוח כספי לשנת 2018" מאיה maya.tase.co.il/company/2066?view=finance.

¹⁰³ בשנים אלו החברות נקטו צעדי התייעלות ונכנסו למגזרים נוספים.

התשתיות הקיימות באמצעות הסכמי אירוח, במסגרתם הן משלמות עבור השימוש בתשתית. שתי החברות החדשות שנכנסו לשוק חברות תשתית (הוט מובייל וגולן טלקום) לא הקימו תשתית עצמאית. החברות הווירטואליות (הרוכבות על תשתית קיימת) אמנם השפיעו על המחיר לצרכן, אך הן תלויות בתשתיות של שלוש החברות הוותיקות ולא היוו גורם מניע לפיתוח תשתית מתקדמת או עצמאית.

4.1.2. רקע כללי

התקשורת הסלולרית והטלפון הסלולרי, אשר פרצו לחיינו באמצע שנות ה-80 של המאה העשרים, היוו את אחת המהפכות הגדולות ביותר בתולדות התקשורת. הם הביאו לשינויים מרחיקי לכת, בעיקר במישור חברתי, באמצעותם התאפשרה אינטראקציה רחבת היקף במגוון אפשרויות ולהם תרומה מכרעת להפיכת העולם כולו ל"כפר גלובלי".

עיון בדו"ח GSMA לשנת 2017 מראה כי טכנולוגיית הסלולר מהווה 4.5% מהתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) העולמי ולתרומתה ערך מוסף של כ-3.6 טריליון דולר לכלכלת העולם. בנוסף, ענף הסלולר תומך עולמית ב-29 מיליון משרות (ישירות ועקיפות) ותורם משמעותית לשירות הציבורי באמצעות 500 מיליארד דולר מסים ו-25 מיליארד דולר בהקצאת תשתיות. הדו"ח צופה כי בשנת 2022 תעמוד תרומת הענף על 4.6 טריליון דולר ותהווה 5% מהתל"ג העולמי. תרומה זו, נטען בדו"ח, תביא לשיפור בפריור וביעילות במדינות רבות ברחבי העולם. בנוסף לתרומה הטכנולוגית, תורמת התקשורת הסלולרית גם לשיפור שירותי הבריאות, השירותים הפיננסיים ושירותי החינוך.¹⁰⁴

הגרף הבא מציג את העלייה החדה בכמות המשתמשים בעולם בתקשורת סלולרית על פני שנים:

¹⁰⁴ GSMA, THE MOBILE ECONOMY 2018 (Global System for Mobile Communications – GSMA). <https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2018/05/The-Mobile-Economy-2018.pdf>

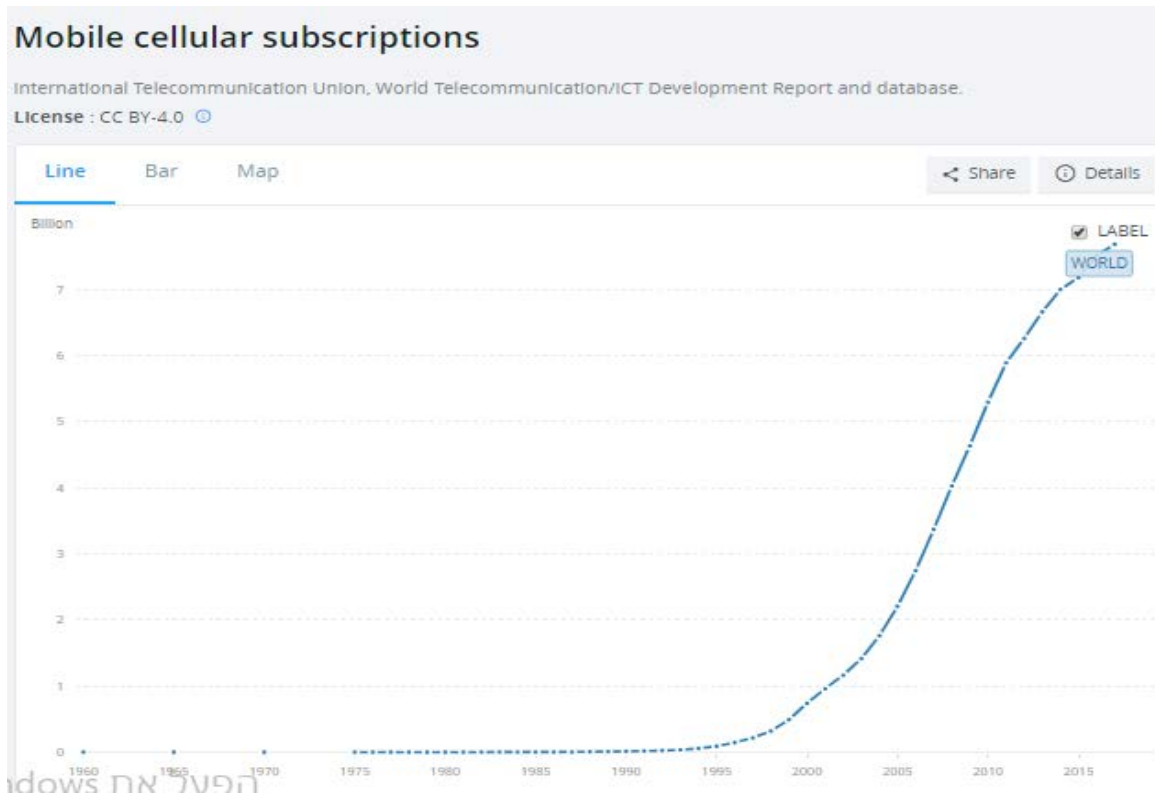
מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

גרף 2: עליית מספר המשתמשים בטלפון סלולרי על פני שנים בעולם¹⁰⁵



22

התפתחות הסלולר בישראל

התקשרות הסלולרית בישראל היא חלק מענף התקשורת אשר כולל את התקשורת הסלולרית, רשת האינטרנט, הטלפון הקווי, שידורי טלוויזיה, כבלים ולוויין, תשתיות פס רחב אינטרנטי ותקשורת בינלאומית (מב"ל).¹⁰⁶

שוק הטלוקומוניקציה התפתח בארץ במתכונת אירופאית קלאסית של דואר-טלגרף-טלפון, כירושה של השלטון המנדטורי, המנוהל באופן ריכוזי על ידי המדינה.¹⁰⁷ בשנים הראשונות לקיום המדינה נעשתה אספקת שירותי טלפוניה בידי הממשלה, כחלק מתפקידי משרד הדואר (ששמו הומר מאוחר יותר ל"משרד התקשורת"). תקופה זו מכונה בספרות האקדמית "תקופת המשטר הישן", ומאופיינת במשטר אוטטיסטי.¹⁰⁸ בשנת 1984 בשלה ההכרה אצל מעצבי המדיניות, כי המבנה

¹⁰⁵ THE WORLD BANK DATA, MOBILE CELLULAR SUBSCRIPTIONS

<https://data.worldbank.org/indicator/IT.CEL.SETS?end=2017&start=1960&view=chart>

¹⁰⁶ משרד התקשורת – אגף הכלכלה סיכום הכנסות ענף התקשורת 2017, 2 (2018) [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/20092018/he/Summary%20of%20revenues%20in%20the%20com](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/20092018/he/Summary%20of%20revenues%20in%20the%20com%20munications%20industry%202017.pdf)

¹⁰⁷ לוי-פאור, לעיל ה"ש 59.

¹⁰⁸ לפירוט התקופות ראו נספח 1.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

הממשלתי מגושם מדי מכדי לספק את שירותי התקשורת בהיקף ובאיכות הנדרשים במשק מודרני והחלה תקופה הקרויה בשם "משטר הביניים". בתקופה זו עברו שירותי הטלפון בארץ קורפורטיזציה ועוצב משטר חדש של שירותי הטלפון¹⁰⁹ במסגרת חברה ממשלתית¹¹⁰ ובמטרה מוצהרת להפוך, בסופו של דבר, לחברה פרטית, אך רישיונה הראשון היה בלתי מוגבל בזמן.¹¹¹ השוק התנהל כשוק מונופוליסטי בו שלטה חברת בזק מתוקף חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק התקשורת"), ואשר מתייחס למגוון השירותים המסופקים במגזר הטלקומוניקציה טלפוניה, תקשורת נתונים כדוגמת שירותי אינטרנט וכן התמסורות והתשתיות הנדרשות לאספקת שירותים אלו.

בשנת 1984 פרסם משרד התקשורת מכרז להקמת רשת תקשורת סלולרית (שכונתה באותה עת "רדיו-טלפון נייד") בישראל. מוטורולה אשר הייתה החברה היחידה שנענתה למכרז, וזכתה ברישיון כללי למתן שירותי רדיו טלפון נייד (רט"ן).¹¹² כך הוקמה בשנת 1985 חברת "מת"ית", בשיתוף עם חברת תדיראן תקשורת, שהקימה את רשת התקשורת הסלולרית הראשונה בישראל. מת"ית מכרה את מכשירי הקצה שלה תחת שם המותג "פלאפון", שהפך מאז לא רק לשמה של החברה על גלגוליה השונים, אלא גם לשם גנרי בעברית לטלפון סלולרי. במשך תשע שנים הייתה פלאפון תקשורת (שעברה עם הזמן לבעלות בלעדית של מוטורולה, לאחר שתדיראן נאלצה למכור את חלקה בחברה) המפעילה הבלעדית של תקשורת סלולרית בישראל. בתקופה זו הכפילה החברה את מספר מנוייה מדי שנה (מכ-500 בשנת 1985, לכ-250,000 בשנת 1994), ומכרה מכשירי קצה ב-5000–8,000 ש"ח ליחידה. גם עלויות השיחה ודמי המנוי החודשיים היו גבוהים למדי באותן שנים.¹¹³

בשנת 1989 התעוררו מעצבי המדיניות לבדוק אם השירות המונופוליסטי שנוצר עולה בקנה אחד עם טובת הציבור. הוקמה "הוועדה לבחינה ולשינוי מבנה ענף התקשורת" שמונתה בפברואר 1990 על ידי שר האוצר דאז, שמעון פרס, ושר התקשורת גד יעקבי. המלצות הוועדה, שבראשה עמד ראש אגף התקציבים באוצר דוד בועז, פורסמו באפריל 1991, והציבו את קידום התחרות בענף כיעד מרכזי לרפורמה. המלצות הוועדה קראו לליברליזציה באספקה ובהתקנה של ציוד טלפון, לפתיחת שוק השיחות הבינלאומי לתחרות, לתחרות בתחומי הטלפון הסלולרי ותחום תקשורת הנתונים. המלצות הוועדה הותירו את תחום התקשורת המקומית בידי חברת בזק, בתנאי שפעולותיה יאורגנו

¹⁰⁹ ראו לעיל הי"ש 101.

¹¹⁰ ראובן גרונאו "הפיקוח על ענף הטלפוניה בישראל – סיכום ביניים" הרבעון לכלכלה, 24 (2005); Reuben Gronau, ; (2006) 24 THE ECONOMIC QUARTERLY 53(1) *The Supervision of the Phone Industry*. יעל חסון שלושה עשורים של הפרטה (2006). https://www.jstor.org/stable/23780609?seq=1#metadata_info_tab_contents

¹¹¹ מדינת ישראל – משרד התקשורת הרישיון הכללי של "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ למתן שירותי בזק פנים-ארציים ניחים 8 (2004)

mof.gov.il/GCA/GovernmentCompaniesReform/Privatizations/DocLib5/Bez_Rishayon.pdf

¹¹² מדינת ישראל – משרד התקשורת רישיון כללי לפלא-פון תקשורת בע"מ למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רט"ן) (2018) www.gov.il/BlobFolder/policy/pelephone/he/Pelephone%20-%20License%20-%20integrated%20version%20of%20the%20Internet%20as%20of%202022.7.18.pdf

¹¹³ אנשים ישראל – המדריך לחברה הישראלית "ציוני דרך בתרבות הטלפון בישראל חלק ב'" אנשים ישראל 29.4.2012 archive.is/WPZT2#selection-1271.231-1271.232

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

באמצעות חברות בנות ויצומצם הסבסוד הצולב בין תחומים מונופוליסטיים לתחומים המצויים בתחרות.¹¹⁴

במרץ 1994 הוענק לבזק רישיון כללי חדש.¹¹⁵ רישיון זה הסדיר את רשימת שירותי הטלקומוניקציה הפנים-ארציים הנייחים שהחברה הורשתה לספק. הרישיון קבע כללי הפרדה מבנית, לפיהם שירותים מסוימים של החברה יינתנו באמצעות חברות בת. לפי הוראות חוק התקשורת, כפי שהן נוסחו באותה עת, בזק קיבלה בלעדיות בתחומי פעולתה.

בעקבות המלצות הוועדה לבחינה ולשינוי מבנה ענף התקשורת, ולאחר עיכובים שונים, פורסם בנובמבר 1993 מכרז לספק טלפון סלולרי שני. שנה לאחר פרסום המכרז, בדצמבר 1994 החלה הזוכה במכרז, חברת סלקום, להציע את שירותיה לציבור. בכך החלה התקופה השלישית המכונה "תקופת המשטר החדש".¹¹⁶

כניסתה של סלקום לשוק הטלפונים הסלולריים בארץ שינתה את פני השוק הסלולרי. סלקום נתנה דחיפה עצומה לקידום התחרות בתחום הטלקומוניקציה, ואישרה את הטענה שתחרות בשוק הטלקומוניקציה יכולה להועיל מאוד לציבור הצרכנים הן בהורדת המחירים והן בשיפור השירות. בעקבות כניסתה של חברת סלקום לשוק, ירד מחיר השיחות הסלולריות לצרכן לכדי רבע מהמחיר הקודם, ושיעור החדירה של הטלפונים הסלולריים למשקי הבית בישראל עלה ל-40%.¹¹⁷

בשנת 1994 הוקמה חברת מירס במטרה לספק "שירותי תקשורת מתקדמים".¹¹⁸ בראשיתה לא הייתה מירס חברה סלולרית, החברה פעלה בתחום שהציע רשתות אלחוטיות לחברות ולגופים ביטחוניים. לאחר מספר שנים בהם יכלו מנויי מירס לדבר רק בינם לבין מנויים אחרים בחברה, החלה מירס להפוך את הרשת שלה לרשת סלולרית רגילה עם מספרי טלפון וחיבור לרשתות אחרות. בשנת 2001 קיבלה רישיון מפעיל סלולרי לכל דבר והפכה לרשת הסלולרית הרביעית (הוקצתה לה הקידומת 057).¹¹⁹ עד שנת 2012 התמקדה מירס בארגונים גדולים ובשוק המסחרי. בשנת 2012 עברה החברה מיתוג מחדש תחת השם hotmobile כאחת החברות המרכיבות את קבוצת הוט.¹²⁰

¹¹⁴ לוי-פאור, לעיל ה"ש 59.

¹¹⁵ מדינת ישראל – משרד התקשורת רישיון כללי ל"בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ למתן שירותי בזק פנים-ארציים נייחים (2015) www.bezeq.co.il/media/PDF/licence.pdf; מבקר המדינה דו"ח על הביקורת בבזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (1993) www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/509.aspx

¹¹⁶ לפירוט התקופות ראו נספח 1.

¹¹⁷ ארז כהן "התערבות או מעורבות: תהליכי רגולציה בענף התקשורת הסלולרית בישראל" מסגרות מדיה 11, 79 (2013) www.isracom.org.il/upload/media_frames_11_Part6.pdf

¹¹⁸ מירס הייתה שייכת לחברת מוטורולה עד שנת 2010 ונרכשה על יד קבוצת אלטיס, ראו אתר חברת מירס www.mirs.co.il/179-he/Mirs.aspx

¹¹⁹ מדינת ישראל – משרד התקשורת רישיון כללי לחברת הוט מובייל בע"מ למתן שירותי טלפון נייד בשיטה התאית (רטי"ן) (2017)

www.gov.il/BlobFolder/policy/hot_mobile_license/he/%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%99%D7%95%D7%9F%20%D7%94%D7%95%D7%98%20%D7%9E%D7%95%D7%91%D7%99%D7%99%D7%9C_1.p df

¹²⁰ מירס תקשורת bzq-82-80-228-139.cablep.bezeqint.net/179-he/Mirs.aspx

בפברואר 1998 זכתה חברה שלישית, פרטנר תקשורת בע"מ, ברישיון לאספקת טלפוניה סלולרית תחת המותג "ORANGE". החברה שילמה 400 מיליון דולר תמורת הרישיון, עובדה המלמדת על האטרקטיביות שהייתה בשוק זה למרות שיעור החדירה הגבוה של שתי הזכייניות הוותיקות.¹²¹

מסוף המאה הקודמת ובמשך העשור הראשון של שנות האלפיים לא השתנה מספר חברות הסלולר הפועלות בישראל, והוא עמד על שלוש. לא קמו חברות חדשות וחברות קיימות לא התפרקו, והשוק נשאר יציב מאוד: שוק אוליגופולי¹²² הנתון לשליטתן של שלוש חברות (סלקום, פלאפון ופרטנר). מציאות זו אפשרה לחברות אלה לקבוע מחירים גבוהים עבור השירות, להחיל חוזי שירות המגבילים את הצרכן לשמרו אצלן כ"לקוח שבוי", ולהחליט על מדיניות שירות נוקשה ללקוחות. מצב סטגנטי זה בו השוק אינו מתפתח ונתון לשליטתן של מספר מועט של חברות הצריך התערבות ממשלתית לצורך איזונו והתפתחותו של השוק.

4.1.3 תהליכי הרגולציה אשר הביאו להתפתחותו של שוק הסלולר

הרגולציה בתחום החלה עוד בשנת 2005 עם "תכנית מספור לעניין ניידות מספרים" מיום 22 באוגוסט 2005. מטרתה העיקרית של ניידות המספרים הייתה הגברת התחרות בין ספקי הטלפון הסלולרי. המטרה הושגה באמצעות הקלת הניידות בין הספקים. למעשה, הניידות אפשרה למשתמש לשמור על אותו מספר טלפון, ללא קשר לספק הטלפון אליו הוא קשור. דבר זה הקל מאוד על החלפת ספק טלפון, בכך שביטל את הצורך בעדכון מספר הטלפון מחדש בכל מעבר. שינוי זה תרם להפחתת חסמי המעבר בין החברות ולהגברת התחרות ביניהן.¹²³

ביום 29 במרץ 2005 חוקק התיקון לחוק התקשורת בנושא ניידות המספרים. תיקון החוק נכנס לתוקף ביום 1 בספטמבר 2006. בשל הפרת הוראות החוק, הודיע משרד התקשורת לבעלי הרישיונות, במסמך שימוע לקביעת עיצום כספי, כי המועד שבו יחול העיצום (שנכנס לתוקף במסגרת תיקון מס' 36 לחוק התקשורת) על הפרת ניידות מספרים הוא יום 2 בדצמבר 2007.¹²⁴ בעקבות זאת, בעלי הרישיונות נערכו הלכה למעשה ליום זה כמועד לאספקת השירות לציבור בישראל.

להלן עיקרי תכנית המספור לעניין ניידות מספרים (הנחיות משרד התקשורת בהתאם להוראות סעיף 5א לחוק התקשורת): הניידות תיושם בנפרד ברשתות הטלפוניה הנייחת וברשתות הטלפוניה הסלולרית.

- הניוד יבוצע בחינם, למעט תשלום עבור התחייבויות קודמות לספק הישן, לרבות קנסות יציאה אך אי-תשלום חובות אלה לא ימנע את הניוד.
- הניוד יבוצע תוך פרק זמן של 3–4 שעות מרגע הגשת הבקשה לספק החדש.

¹²¹ לוי-פאור, לעיל ה"ש 59, בעמ' 7–8.

¹²² ראו לעיל ה"ש 73.

¹²³ תוכנית מספור לעניין ניידות מספרים – נוסח משולב, לעיל ה"ש 94.

¹²⁴ חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 36), התשס"ז–2007.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: [/https://www.facebook.com/hethcenter](https://www.facebook.com/hethcenter)

- משך הפסקת השירות (ניתוק קו הטלפון) בזמן הניוד לא יעלה על חצי שעה.
- הניידות במספרי טלפוניה ניחת תבוצע בתוך אותו אזור חיוג גאוגרפי בלבד.

באוגוסט 2008 אימץ שר התקשורת את המלצות הוועדה הציבורית בראשות פרופ' ראובן גרונאו שגיבשה המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל. הוועדה בחנה את עיקרי האסדרה הקיימת בתחום התקשורת, בשים לב למגמות בשוק התקשורת בישראל ובעולם.¹²⁵ המלצות הוועדה כללו, בין השאר, שינויים מבניים שיאפשרו גם לספקים נטולי תשתיות להתחרות בשווקי התקשורת השונים. מדובר בחיוב הספקים הקיימים למכור ולהחכיר מקטעי גישה למתחריהם. המלצות הוועדה כוללות, בין השאר, שינויים מבניים שיאפשרו גם לספקים נטולי תשתיות להתחרות בשווקי התקשורת השונים; וחיוב הספקים הקיימים למכור ולהחכיר מקטעי גישה למתחריהם. במגזר הנייד, מייחסת הוועדה חשיבות רבה לקידום נושא תשתית אלחוטית מתקדמת. בנוסף, היא מבקשת לאפשר למפעילים נוספים מבוססי תשתיות להיכנס לתחום. בשורה משמחת לנוסעים לחו"ל היא ההמלצה להגיע להסכם עם רשויות האיחוד האירופי בשביל להוריד את תעריפי הנדידה, וכמו כן לפעול בנושא עם מדינות פרטניות בהן מרבית הישראלים לבקר. גם על תחום הצרכנות דובר בדו"ח, אחת ההמלצות מבקשת לאסור על ספקים לשנות את התעריפים במהלך הסכמי ההתקשורת עם הלקוח, ולא להעלותם מעבר ל-18–24 חודשים. על ההסכם גם לכלול בשפה ברורה ומובנת את עיקריו, כולל תאריך התפוגה, מחיר המכשיר, תעריפי השירות השונים, ההטבה, קנס היציאה וכל שאר המרכיבים הכספיים. המלצה נוספת היא לא לכוך בין רכישת מכשיר לבין רכישת שירותים. הדו"ח אומץ על ידי שר התקשורת אריאל אטיאס.¹²⁶

בשנים 2010–2012 הציג משרד התקשורת תכניות עבודה שכללו את המטרות הבאות: קידום התחרות בשוק הסלולר ופיתוח תשתיות סלולריות; הקניית כלי אכיפה, תיקון והסרת עוולות; "לפעול ליצירת שוק תקשורת מתקדם טכנולוגית לרבות מטרות באמצעות הגברת התחרות למען קידום רווחת הצרכן והתרומה לתועלת המשקית".¹²⁷

ביום 15 ביולי 2010 קיבלה הממשלה את החלטה 2022 "הגברת התחרות בענף הסלולר" בה החליטה על כוונתה לנקוט בשורת מהלכים, המפורטים להלן, להגברת התחרות בענף הסלולר לרווחת הצרכן.¹²⁸

¹²⁵ משרד התקשורת עיקרי התקציב 2011–2012 mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Budget2011_2012/MinisteriesBudget/Economy/Documents/tikshore.t.pdf

¹²⁶ "דו"ח הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל 2008 – אימוץ הדו"ח, שינויים ודגשים" (13.8.2008) www.gov.il/BlobFolder/policy/08042018/he/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%9C%D7%92%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A9%20%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%A6%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%98%D7%AA%20%D7%91%D7%93%D7%91%D7%A8%20%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%2013.08.2008.pdf

¹²⁷ משרד התקשורת "הרפורמה בענף התקשורת יוצאת לדרך", לעיל ה"ש 95.
¹²⁸ החלטות הממשלה "המדיניות הכלכלית לשנים 2011–2012: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב" 58 (2010)

- (1) **שירותי נדידה פנים ארצית**: סעיף 1 להחלטה קבע תמרוץ כניסת מפעילים נוספים לתחום הטלפונייה הניידת, ראשית, הכנסת מפעיל נוסף בעל תשתית על ידי הקצאת תדרים באמצעות מכרז נדידה פנים ארצית כך שהמפעיל החדש יתארח על גבי רשת מפעיל קיים ויספק שירותים אוניברסליים ושיתוף אתרים. שנית, הכנסת מפעילים וירטואליים – מפעיל וירטואלי Mobile MVNO (Virtual Operator Network) הוא מפעיל סלולרי המספק למנוייו שירותים הנקנים בסיטונאות ממפעיל בעל תשתית ניידת עצמאית. מפעילים אלה אינם בעלי רשת נתונים פיזית (עם אנטנות וממסרים), אך הם מוכרים לציבור דקות שיחה. המפעיל קונה דקות מחברות הסלולר ומוכר אותן, כמתווך, במחירים שצפויים לעודד תחרות בשוק ולהוזיל את העלויות לצרכן.
- (2) **הפחתת הוצאה של משקי הבית**: סעיף 3 להחלטה קבע, ראשית, ניטרליות ברשת – מפעיל סלולר, יבואן או משווק של מכשירי קצה, לא יגביל את השימושים של המנויים בכל סוג של שירותים או של יישומים המסופקים על גבי רשת האינטרנט הסלולרית ולא יגביל את יכולותיו של מכשיר הקצה באופן שאינו מחויב בשל פעילותו הרגילה לרבות תמחור מפלה. שנית, ציוד קצה במקטע השיווק – הגבלת דמי היציאה הנגבים ממנויים המבקשים לסיים את ההתקשרות עם מפעיל באופן אשר לא יאפשר למפעיל לגבות דמי יציאה בגין סבסוד ישיר של ציוד הקצה ואשר אוסר על המפעיל לגבות את שארית התשלומים שנותרו למנוי בגין מכשיר הקצה בבת אחת.
- (3) **הגברת השקיפות**: סעיף 4 להחלטה קבע השוואת מחירים תקופתית ופרסום תוצאותיה באינטרנט, פרסום רמת השירות והמחירים בתחילת כל שנה כולל תלונות צרכניות, שינוי מחירים ועיצומים כספיים שהוטו על מפעילים.
- (4) **ציוד קצה במקטע היבוא**: סעיף 5 להחלטה קבע הסרת הגבלות על ציוד קצה במקטע הייבוא – על מנת להסיר חסמים משרד התקשרות יפעל לשינוי בדרישת האישור הבינלאומי לייבוא ציוד קצה ובכלל כך לביטול הצורך באישורי סחר וייבוא.

החלטת הממשלה ותוכניות משרד התקשרות הובילו למהלכים הבאים:

נדידה פנים ארצית: הכנסת מפעילים חדשים לשוק. במסגרת החלטה 2022 "הגברת התחרות בענף הסלולר"¹²⁹ בה הוחלט על **שירותי נדידה פנים ארצית** נקבע כי מפעיל חדש יתארח על גבי רשת מפעיל קיים ויספק שירותים אוניברסליים ושיתוף אתרים עד אשר ישלים את פריסת הרשת, וכן על הכנסת מפעילים וירטואליים אשר יקנו שירותי תשתית ממפעיל קיים. החלטה זו כופה למעשה על החברות הוותיקות לספק תשתית לחברה שבעתיד תתחרה בהן. יש לציין כי הנדידה היא מכשיר רגולטורי קריטי. למעשה, ללא כלי זה אין החברות החדשות יכולות להתחרות בקיימות מכיוון

mof.gov.il/budgetsite/economicplan/documents/government%20economic%20policy%20decisions%20of%202011-2012.pdf

¹²⁹ שם.

שנדרשים משאבים רבים כדי להתבסס כחברות סלולר. למעלה מ-10 חברות בישראל קיבלו רישיון של מפעיל רשת סלולרית וירטואלית (MVNO) אך רק חלקן הפכו לפעילות: ¹³⁰

רמי לוי תקשורת – חברת בת של רמי לוי שיווק השקמה, שהיא חברה ציבורית בשליטתו של איש העסקים רמי לוי. החברה מספקת שירותי טלפון נייד באמצעות שימוש בתשתיות פיזיות קיימות של חברת פלאפון. החברה החלה את פעילותה בדצמבר 2011, הראשונה מבין סדרת חברות המפעילות רשת סלולרית וירטואלית. המודל העסקי של החברה הוא רכישת מלאי גדול של דקות שיחה, מסרונים ונפחי גלישה סלולרית מחברת פלאפון במחיר נמוך, ומכירתם לצרכן במחיר גבוה מעט יותר מהמחיר אותו רכשה.

הום סלולר – החברה הוקמה על ידי קבוצת פישמן והחלה את פעילותה באפריל 2012, תוך שימוש בתשתיות פיזיות של חברת סלקום. באמצע 2015 עמד מספר לקוחותיה על כ-15–20 אלף. אז, נמכרה לחברת סלקום והפסיקה לפעול כחברה עצמאית ¹³¹ במסגרת התכנסות שוק הסלולר.

HOT mobile – (לשעבר מירס) חברה מקבוצת HOT המפעילה רשת סלולרית בטכנולוגיית iDEN שבה מכשירי הקצה משמשים כטלפון סלולרי וגם כמכשיר קשר PTT. בשנת 2010 החלה הוט מובייל להקים רשת עצמאית בטכנולוגיית UMTS אך בנובמבר 2013, חתמה החברה על הסכם שיתוף רשתות עם חברת פרטנר, לאיחוד מערכי האנטנות של החברות לרשת אנטנות משותפת. בחודש אפריל 2015 הודיעו שתי החברות כי משרד התקשורת אישר את ההסכם. בעקבות ההסכם פרטנר והוט מובייל מפעילות, החל מאפריל 2016 רשת אנטנות משותפת באמצעות חברת תפעול משותפת (PHI) הנמצאת בבעלות שווה של פרטנר והוט מובייל, כל חברה ממשיכה להפעיל את ליבת הרשת שלה בנפרד ולשרת את לקוחותיה בנפרד. במאי 2017 חגגה החברה 1.5 מיליון לקוחות. ¹³² ביולי 2018, הודיע משרד התקשורת להוט מובייל על הקצאה זמנית של פסי תדרים בתחום ה-700 מגה הרץ, אשר יאפשרו להוט מובייל מתן שירותי רדיו טלפון נייד (רט"ן) תוך שימוש בטכנולוגיות LTE מתקדמות. ¹³³

Hallo 015 – הוקמה כמותג בתחום התקשורת הבינלאומית של חברת היל"ת (החברה הישראלית לתקשורת), אשר הושק בינואר 2012. ¹³⁴ על פי רישיון משרד התקשורת, החברה מפעילה

¹³⁰ אבי וייס "ניחת: ננעץ מסמר אחרון במודל של ה-MVNO כספק תקשורת ניידת" **Telcom News** 13.7.2015 www.telecomnews.co.il/%D7%A0%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%97-%D7%A0%D7%A0%D7%A2%D7%A5-%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%A8-%D7%94%D7%90%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%9F-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%9C-%D7%A9%D7%9C-%D7%94-MVNO-%D7%9B%D7%A1%D7%A4%D7%AA-%D7%AA%D7%A7%D7%A9%D7%95%D7%A8%D7%AA-%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%93%D7%AA.html

¹³¹ אמיתי זיו "עוד מיוזג בשוק הסלולר: סלקום רוכשת את הום סלולר" **דהמרקר** 13.7.2015 www.themarker.com/technation/1.2682285; ג'ד פרץ "סלקום מניידת אליה 9,000 מנויי הום סלולר האחרונים" **גלובס** 24.7.2017 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001198420

¹³² ג'ד פרץ "הניודים בסלולר בחודש מאי: הוט מובייל חזרה להוביל, פרטנר ננטשת" **גלובס** 1.6.2017 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001190695

¹³³ הוט "דוחות כספיים לרבעון 2, 2018" **מאיה ס' 7**. ¹³⁴ ג'ד פרץ "התחרות מתגברת: חברת שיחות בינלאומיות מתחילה לפעול" **גלובס** 4.1.2012 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000712651

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

שירותי שיחות טלפון בינלאומיות. החברה עברה הליך פירוק ב-2013 ונרכשה על ידי "השקמה אן. גיי. אן. תקשורת בינלאומית 015 בע"מ" המורכבת משיתוף של 3 חברות – רמי לוי, אן. גיי. אן., וקבוצת Z.D.

019 מובייל – (טלזר 019) ביולי 2010 הוענק לחברה רישיון למתן שירותי תקשורת בינלאומיים על ידי משרד התקשורת.¹³⁵ בינואר 2011 החברה החלה להציע את שירותיה לקהל הרחב. בשנת 2013 החלה החברה להשתלב בשוק הסלולר הישראלי כמפעיל וירטואלי לאחר חתימת הסכם עם חברות פרטנר ופלאפון משנת 2013 עד שנת 2017. החל משנת 2018, הרשת עושה שימוש בתשתית משותפת של הוט מובייל ופרטנר.

YouPhone – (אלון סלולר) הוקמה כחברה בת של אלון רבוע כחול ישראל, החברה סיפקה שירותי טלפון נייד באמצעות שימוש בתשתיות פיזיות קיימות של חברת פלאפון. היא החלה את פעילותה במאי 2012. החל משנת 2015 עברה לבעלות חברת פלאפון תקשורת ופעילותה מוזגה לתוך פעילות פלאפון¹³⁶ במסגרת תהליך ההתכנסות בשוק הסלולרי הישראלי.

סלקט תקשורת – סלקט תקשורת היא חברה בת של חברת סלקט, קיבלה רישיון באוגוסט 2013 ופועלת על תשתיות פלאפון.

אקספון 018 – החברה מפעילה את שירותי התקשורת הסלולרית שלה תחת המותג "We4G" ואת שאר השירותים שהיא מפעילה תחת המותג 018 אקספון. ביולי 2004 קיבלה "אקספון ישראל" ממשרד התקשורת רישיון למתן שירותי טלפוניה בינלאומית.¹³⁷ "אקספון ישראל" הייתה בבעלות חברת אקספון הבריטית ולפי תנאי הרישיון היו צריכים לפחות 26% מבעלי מניותיה להיות ישראלים, לפיכך גויסו מספר משקיעים מקומיים. באפריל 2011 זכתה אקספון במכרז של משרד התקשורת להקמת רשת סלולרית נוספת. במאי 2011 נשלל מאקספון הרישיון, לאחר שלא הצליחה לגייס את הערבות הבנקאית הנדרשת והוא הועבר לגולן טלקום. אקספון, באמצעות חברת הבת החדשה "מרתון 018 אקספון", זכתה בינואר 2015 במכרז תדרי הדור הרביעי של משרד התקשורת. ביולי 2016 סלקום התקשרה עם 018 אקספון בע"מ בהסכם לשיתוף רשת דור 4 של סלקום ולמתן שירותי אירוח ברשתות דור 2 ו-3. במרץ 2017 משרד התקשורת אישר את ההסכם. בעקבות הזכייה במכרז, החברה חתמה על חוזה להקמת רשת אנטנות סלולריות משותפת עם החברות סלקום וגולן טלקום, באמצעות חברת JV בשם "CMG JV". בפועל, חברת סלקום מפעילה רשת אנטנות משלה, ואילו אקספון וגולן טלקום השתמשו ברשת בחסות ההסכם ביניהן. באפריל 2018 השיקה אקספון את פעילותה כ-MNO (Mobile Network Operator) תחת המותג We דבר אשר חרף את התחרות בשוק וגרר תגובה בקרב המפעילים הקיימים של ירידות נוספות במחיר.¹³⁸

¹³⁵ מדינת ישראל – משרד התקשורת רישיון כלי אחוד: טלזר שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ למתן שירותי בזק www.gov.il/BlobFolder/policy/license-talzar/he/019%20telzer%20license.pdf (2018)
¹³⁶ אופיר דור "פלאפון רוכשת את YouPhone מקבוצת אלון" כלכליסט 6.7.2015 www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3663681,00.html
¹³⁷ הדר חורש "אקספון הבריטית קיבלה רישיון לשיחות בינ"ל בישראל; מבטיחה להוריד המחירים ב-30%" הארץ www.haaretz.co.il/misc/1.979171 25.8.2011
¹³⁸ כהן, לעיל ה"ש 117; בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ "בחינת ירידת ערך המונוטון שמשויד למגזר פעילות הרטי"ן ל-2018.6.30" (2018), זמין ב: mayafiles.tase.co.il/rpdf/1180001-1181000/P1180625-01.pdf

גולן טלקום – זכתה ביולי 2011 במכרז להפעלת רשת דור 3 נוספת בישראל והחלה לפעול בחודש מאי 2012. גולן טלקום התמודדה בפברואר 2011 במכרז על קבלת רישיון להיות מפעילה סלולרית חדשה בישראל, שעליו הודיע שר התקשורת משה כחלון בספטמבר 2010. היא הצליחה להעמיד את הערבות אליה התחייבה ביולי 2011, והחלה להקים את הרשת שלה כמפעילת התשתית החמישית שנכנסה לשוק התקשורת הסלולרית. חלק מתנאי המכרז שהקלו על החברה כללו החזרת הערבות באופן יחסי עד הגעת היעד ל-7% נתח שוק במגזר הפרטי, למעט 80 מיליון ש"ח שאמורה הייתה לגבות את הפריסה וקיום תנאי הרישיון.¹³⁹ החזרת הערבות נועדה להמריץ את גולן טלקום לחדור אל השוק באופן משמעותי, ובדרך זו לשמש כחברה מחוללת תחרות. גולן טלקום החלה לפרוס מתקני גישה אלחוטיים וניהלה משא ומתן עם סלקום לשיתוף תשתיות. בשנת 2015 ועוד לפני קבלת האישור לשיתוף תשתיות ממשד התקשורת פירקה החברה, בניגוד לתנאי הרישיון, את האנטנות שהתקינה והחלה לפעול כמפעילה וירטואלית העושה שימוש בתשתיות של חברת סלקום. פעולה זו גררה חילוט הערבות על סך 80 מיליון ש"ח. צעד זה והעובדה שהחברה לא הצליחה לאשר את הסכם איחוד הרשתות עם סלקום מול משרד התקשורת, העמידו בסימן שאלה את המשך פעילותה של החברה, ובאוגוסט 2015 הודיעה החברה שהיא עומדת למכירה. בנובמבר 2015 הודיעה סלקום שהיא מעוניינת לרכוש את החברה תמורת 1.17 מיליארד שקלים חדשים, ותישא בכל חובותיה כלפי הלקוחות. ב-12 באפריל 2016 רשות התחרות דחתה את עסקת המיזוג בין החברות בטענה שהמיזוג יפגע בתחרות ויוביל לעליית מחירים.¹⁴⁰

ביוני 2016 חתמה גולן טלקום על הסכם עם חברת הוט מובייל (אשר לה הסכם עם חברת פרטנר) לפיו תשלם כ-150 מיליון שקלים בשנה עבור אירוח ברשת הוט מובייל.¹⁴¹ בנוסף, לפי הדיווח של הוט מובייל לבורסה, הוט מובייל תסייע לגולן טלקום באמצעות התקשרות עם חברה בבעלות בעל השליטה פטריק דרהי במתן קו אשראי לתשלום החוב שלה לסלקום שעמד על 600 מיליון שקלים. משמעות המהלך הייתה שגולן טלקום תוכל להמשיך להתקיים כחברה עצמאית ולא תיגרר לפשיטת רגל, אף כי המהלך עמד בניגוד לתנאי הרישיון של גולן טלקום, שכן בכך היא הייתה הופכת למפעיל וירטואלי. וכן בניגוד להסכם הנדידה שלה עם סלקום על פיו הייתה אמורה לרכוש שירותי נדידה בבלעדיות בתמורה להנחות כספיות. לכן סלקום הייתה צפויה כעת לדרוש ממנה את תשלום החוב באופן מידי בתוספת החזר הנחות לפי ההסכם ביניהן שמגיע לכ-300 מיליון ש"ח נוספים. מהלך זה של גולן טלקום לא אושר על ידי משרד התקשורת. בנובמבר 2016 הגישה סלקום בקשה לפירוק החברה בשל החובות הנאמדים ביותר מ-600 מיליון ש"ח. באוגוסט 2016 חילט משרד התקשורת

¹³⁹ מדינת ישראל – משרד התקשורת רישיון כללי לגולן טלקום בע"מ למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (ר"ט"ן) (2017)

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/golan_license/he/%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%99%D7%95%D7%9F%20%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%9F%D7%9D%20%D7%98%D7%9C%D7%A7%D7%95%D7%9D_0.pdf

¹⁴⁰ "רשות ההגבלים העסקיים מתנגדת למיזוג בין סלקום וגולן" (12.4.2016) www.antitrust.gov.il/files/34013/%D7%A1%D7%9C%D7%A7%D7%95%D7%9D-%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%9F.pdf

¹⁴¹ הוט מערכות תקשורת בע"מ "דו"ח תקופתי לשנת 2016" מאיה maya.tase.co.il/reports/details/1085328/2/0; רועי ברגמן "ההפתעה של הוט: גולן טלקום תתארח על התשתית שלה" ממון 12.6.2016 www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4814776,00.html

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

לחברת גולן טלקום סכום של 31 מיליון ש"ח בגין אי עמידה בהוראות רשיונה.¹⁴² בינואר 2017 דיווחה אלקטרה מוצרי צריכה בע"מ על רכישת 100% מגולן טלקום תמורת כ-350 מיליון ש"ח. וכעבור כשלושה חודשים, לאחר אישור העסקה על ידי הממונה על התחרות ומשרד התקשורת, העסקה הושלמה.¹⁴³ בינואר 2017 דווח על שיתוף פעולה של סלקום עם גולן טלקום (אלקטרה) למטרת פיתוח משותף של רשתות וטכנולוגיות. במהלך מרץ 2017 הממונה על התחרות ומשרד התקשורת אישרו הסכם שיתוף רשתות בין סלקום וגולן טלקום.¹⁴⁴

כיום, פועלות בישראל שש מפעילות המחזיקות ברישיון מלא, המקנה להן את הזכות להפעיל אנטנות סלולריות: פלאפון, סלקום, פרטנר, הוט מובייל, גולן טלקום (אלקטרה מוצרי צריכה) ואקספון. החברות פועלות על התשתיות הקיימות ולא הקימו תשתית נוספת.

בנוסף, החליט משרד התקשורת ליישם מהלכים נוספים, לצורך קידום מדיניות הרפורמה:¹⁴⁵

(1) **תעריפי קישור גומלין**¹⁴⁶ – ביום 6 בספטמבר 2010 ובעקבות חוות דעת חברת הייעוץ הבינלאומית NERA¹⁴⁷ מיום 24 באוגוסט 2010 וחוות דעת של משרד התקשורת (אגף כלכלה ותקציב) מיום 1 בספטמבר, 2010¹⁴⁸ החליט משרד התקשורת על יישום תקנות בדבר שינוי והפחתת תעריפי קישור גומלין ("תקנות קש"ג")¹⁴⁹ ברשתות רט"ן, בשל עובדת היות המקטע של השלמת השיחה מקטע מונופוליסטי.¹⁵⁰

(2) **ביטול קנסות יציאה** – משרד התקשורת קבע כי החל מינואר 2011 ייאסר על החברות הסלולריות לקבוע בהסכמיהן החדשים "קנסות יציאה" מופרזים כפי שנהגו לעשות בעבר, ולכל היותר תוכלנה החברות לגבות ממנוי המעוניין להפסיק את ההתקשרות עמן סך של 8% מהחשבון החודשי הממוצע במשך כל תקופת ההתקשרות כפול מספר החודשים שנותרו למנוי בתקופת ההתחייבות בלבד (יצוין כי החל מפברואר 2011 ההוראה הזו חלה אף על המנויים הוותיקים של חברות הסלולר אשר היו מצויים בתקופת התחייבות. הכניסה לתוקף

¹⁴² משרד התקשורת "חילוט ערבויות גולן אוגוסט 2016" (2016) www.gov.il/he/Departments/news/news21
¹⁴³ אלקטרה מוצרי צריכה בע"מ מאיה. mava.fase.co.il/company/501; גולן חזני "רשמית: נחתמה עסקת המכירה של גולן טלקום לאלקטרה מוצרי צריכה" **כלכליסט** 2.1.2017. www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-2.1.2017.3704959,00.html

¹⁴⁴ מדינת ישראל – משרד התקשורת רשיון כללי לסלקום ישראל בע"מ למתן שירותי רדיו טלפון נייד בשיטה התאית (רט"ן) (2017) www.gov.il/BlobFolder/policy/18032018_4/he/cellcom%20license%20fixing%2094.pdf

¹⁴⁵ משרד התקשורת "עיקרי התקציב 2011–2012" mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/Budget2011_2012/MinisteriesBudget/Economy/Documents/tikshore.t.pdf

¹⁴⁶ תעריפי קישור גומלין נקבעים באמצעות מודל רווח CPP בו נדרש מפעיל ראשון לשלם למפעיל האחר בגין התשומות שרכש לצורך השלמת שיחה ברשת שלו. במודל זה, מפעיל ראשון משלם עבור התשומות ומחייב את הלקוח בהתאם.

¹⁴⁷ NERA Economic Consulting, An Examination of Charges for Mobile Network Elements in Israel (2010)

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/2281/he/An%20Examination%20of%20Charges%20for%20Mobil.e%20Network%20Elements%20in%20Israel_Nera.pdf

¹⁴⁸ משרד התקשורת "תעריפי קישור גומלין לרשת רט"ן (סלולר)" (2010) www.gov.il/he/departments/policies/2281

¹⁴⁹ תקנות התקשורת (בזק ושירותים) (תשלומים בעד קישור-גומלין), התש"ס-2000 (להלן: "תקנות קש"ג").
¹⁵⁰ ראו לעיל הי"ש 97.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

- של ביטול קנסות היציאה ללקוחות והחוק הוחל גם על לקוחות הקשורים לחברות בהסכמים קיימים).¹⁵¹
- (3) הגבלת פירעון מידי של עסקאות לרכישת ציוד קצה – נאסר על חברות הסלולר לפרוע באופן מידי את התשלומים שנותרו למנוי עבור המכשיר שרכש, אלא על החברה לאפשר למנוי שביקש לעזוב אותה לפרוע את התשלומים שנותרו לו באמצעות עסקת אשראי בתשלומים ולא באמצעות פירעון מידי.¹⁵²
- (4) פתיחת טלפונים סלולריים לשימוש בכרטיסי SIM של חברות שונות – במסגרת החקיקה החדשה חל איסור על החברות הסלולריות למכור מכשירי סלולר נעולים המיועדים לשימוש רק בכרטיסי ה-SIM של החברה. יתר על כן, החל מינואר 2011 חייבות חברות הסלולר לפתוח ללא תשלום כל מכשיר סלולר שנמכר על ידן בעבר אם הוא נעול לשימוש כאמור.¹⁵³
- (5) איסור חסימת כרטיסי SIM – ההחלטה על חובת ניטרליות ברשת האינטרנט הסלולרי, לרבות ניטרליות תמחירית וטכנולוגית. על פי הסלולרי כמו ברשתות הנייחות. המשמעות היא איסור על חברות הסלולר להטיל מגבלות על שימוש באפליקציות מסיימות או בפרוטוקולים מסוימים ברשת האינטרנט.¹⁵⁴
- (6) ניתוק זיקה – ביום 28 ביולי 2009, נקבע כי על החברות לנתק את הזיקה, ככל שקיימת, בין מכירת ציוד קצה בידי המפעיל לבין מתן הטבות הנוגעות לשירות הסלולר, וזאת באופן שיאפשר למנוי אשר רכש את ציוד הקצה מידי ספק אחר לקבל את אותן הטבות אשר היה מקבל אילו היה רוכש את ציוד הקצה ברשת הסלולר. כלומר, צרכן יכול היה לרכוש את מכשיר הסלולר בחנויות פרטיות ולקבל שירות מחברת הסלולר. פרקטיקה זו הקלה על יכולת מעבר מנויים בין מפעילים, אולם, על מנת להקל עוד יותר על מנויים את עזיבת מפעיל הסלולר שלהם, אם רכשו ממנו ציוד קצה, נחקק חוק שנכנס לתוקפו בינואר 2013 האוסר כליל על כריכת עסקת מכירת ציוד הקצה עם מכירת שירותים. חקיקה זו, כמו גם פעילות משרד הכלכלה להקלה על יבוא מקביל של ציוד קצה הגבירו את התחרות בשוק ציוד הקצה והפחיתו חסמי מעבר בין מפעילים.¹⁵⁵
- (7) הופחתו דמי הקישוריות – דמי הקישוריות הנגבים בידי חברות הסלולר היו אחד הגורמים העיקריים לעלות הגבוהה של דקת שיחה. משרד התקשורת התקין תקנה המורה על הפחתת דמי הקישוריות בכשבעים אחוז (מכ-41 אגורות לתעריף עד לכ-8.6 אגורות).¹⁵⁶ הפחתת תעריף זה בשנת 2010 הייתה בבחינת הורדת חסם כניסה משמעותי בשל העובדה כי

¹⁵¹ משרד התקשורת דין וחשבון לפי חוק חופש המידע לשנת 2012 15 (2012) cdn.the7eye.org.il/uploads/2016/01/communications-ministry-freedom-of-information2012.pdf.

¹⁵² ס' 2 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011. ¹⁵³ משרד התקשורת – השר משה כחלון lapam.pas-rahav.com/memshala1104/minisite/pdf/tikshoret.pdf; כהן, לעיל ה"ש 117, בעמ' 93.

¹⁵⁴ משרד התקשורת תוכנית העבודה לשנת 2012, 354-363 (2012) plans.gov.il/PlanningsHistory/Pages/Archive.aspx.

¹⁵⁵ ראו חוק התקשורת. ¹⁵⁶ משרד התקשורת – הודעה לתקשורת "בהוראת שר התקשורת משה כחלון יבוטלו קנסות היציאה ללקוחות כל שוק התקשורת בישראל ענף השידורים (כבלים ולוויין), ספקי האינטרנט, הטלפוניה הנייחות, המפעילים הבינלאומיים לרבות ללקוחות הנמצאים בהסכמים קיימים" (13.2.2011) www.consumers.org.il/files/files/takanot/bitul_tikshoret.pdf.

התחשבות בגין תשלומי קישורי גומלין אינה סימטרית בין מפעיל עם נתח שוק גדול לבין מפעיל עם נתח שוק קטן.¹⁵⁷

8) ליברליזציה בתחום יבוא הטלפונים הסלולריים – בשנת 2011 תקנה ביטלה את הצורך בהליכים בירוקרטיים ובקבלת אישורים מראש של משרד התקשורת ליבוא של כל סוג טלפון בנפרד. צעד זה יצר מציאות חדשה וליברלית בתחום יבוא הטלפונים הסלולריים לישראל.¹⁵⁸

9) שירותי דור רביעי – משרד התקשורת הוציא מכרז למתן רישיון לשירותים מתקדמים או הרחבתו, להקצאת פסי תדרים הנדרשים להספקת שירותי דור רביעי בישראל. Wi-fi ו-VoC המהוות תחליף מסוים לשירותי הרט"ן המסורתיים ואף לשימושי אינטרנט שעד היום נעשו מפלטפורמה נייחת בלבד. המכרז התקיים בין יולי 2014 לינואר 2015. כל החברות שניגשו למכרז זכו בו: הוט מובייל, גולן טלקום, פרטנר, סלקום, פלאפון ואקספון 018. שש החברות שהשתתפו במכרז שילמו 25 אלף ₪ דמי השתתפות וכל אחת מהן מלבד פלאפון רכשה רצועה אחת של תדרים בסכום הנע בין 30–35 מיליון ש"ח. פלאפון רכשה שלוש רצועות בעלות של 100 מיליון ש"ח. משרד התקשורת קבע מנגנון לעידוד התחרות שבו מפעיל חדש או קטן יוכל לקבל הנחה של עד 50% במחיר הזכייה ועבור כל גיוס של כ-80 אלף לקוחות יופחתו לו 10 אחוזים ממחיר הזכייה. במסגרת המכרז עודד משרד התקשורת את החברות לתחרות.¹⁵⁹

10) ביטול מס קניה על מכשירים סלולריים – באפריל 2017 הודיע שר האוצר על תכנית כלכלית הכוללת בין היתר ביטול מכסים ומסי קניה. כחלק מהתוכנית, החליט משרד האוצר על

ביטול מס הקניה על מכשירים סלולריים מיובאים שעמד על 15% משווי המכשיר.¹⁶⁰

11) אגרות תדרים – חברות הסלולר מחויבות על פי תקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז–1987, לשלם תשלום שנתי קבוע עבור כל תדר בשימושן. לשם המחשה הוט מובייל שילמה בגין שנת 2012, 2013, ו-2011 סך של כ-29, 26, וכ-20 מיליון ש"ח בהתאמה. שר התקשורת מינה באוגוסט 2017 ועדת תדרים שתפקידה לכתוב מכרז תדרים חדש ולקדם דור 5 סלולרי בישראל, משרד התקשורת הציג את עקרונות מכרז התדרים 5G בתאריך 2018.12.27.¹⁶¹ במפת הדרכים החדשה לשוק הסלולרי העתידי פרסם משרד התקשורת תוכנית, שבה יינתנו הקלות תמורת השקעות. "תמצית המודל מחבר בין הפחתה

¹⁵⁷ משרד התקשורת – השר משה כחלון, לעיל ה"ש 153.

¹⁵⁸ משרד התקשורת דין וחשבון לפי חוק חופש המידע לשנת 2012, לעיל ה"ש 151, בעמ' 15.

¹⁵⁹ ועדת המכרזים "מכרז מס' 2014/21 – רישיון משולב למתן שירותי רט"ן בשיטה התאית בישראל: הרחבת רישיון קיים או הענקת רישיון חדש, תוצאות הליך התימחור הכספיי" (12.1.2015).

¹⁶⁰ רשות המסים בישראל, לעיל ה"ש 100.

¹⁶¹ ישראל וולמן "רשמית: תקן הדור החמישי הבינלאומי בסלולר יוצא לדרך" Ynet 17.6.2018

משרד התקשורת "משרד התקשורת הציג את עקרונות מכרז תדרים 5G" (2018) www.gov.il/he/Departments/news/31122018_2; www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5289638,00.html; משרד התקשורת "משרד התקשורת הציג את עקרונות מכרז

בגובה אגרות התדרים ומנגנוני החזר לתקבולים במכרז, לבין שדרוג הרשתות, כך שיווצר לחברות תמריץ להשקיע¹⁶² כך משרד התקשורת על התשלום על אגרות התדרים.¹⁶³

לסיכום, משנת 2006 עובר שוק הסלולר תהליכי רפורמה אשר נועדו להניע אותו קדימה, לפתח ולפתוח אותו לטכנולוגיות ולתחרות. במהלך כעשור מאז תחילת הרפורמה ניכרים השינויים שחלו בשוק בעקבות הרפורמה, והשלכותיהם תיבחנה להלן. המדדים אשר ישמשו לבחינה הם: ריכוזיות ענפית; נתחי שוק של החברות הפועלות; מעבר לקוחות בין החברות; מחיר לצרכן; הכנסות ורווחיות החברות; שווי מניות נסחרות של החברות הפועלות; תעסוקת עובדים; הכנסות למדינה ממיסוי; ורמת הפיתוח הטכנולוגי.

4.1.4. ניתוח שוק הסלולר

4.1.4.1. חסמי שוק

שוק הסלולר סובל מחסמי כניסה משמעותיים אשר אינם יכולים "להתפוגג":¹⁶⁴

- 1) **ספקטרום התדרים**¹⁶⁵ – בישראל התדרים הם משאב מוגבל, המוקצה על ידי משרד התקשורת. קיימת ודאות נמוכה ביחס לעיתוי ולאופן בו מוקצים התדרים.
- 2) **היקף השקעות ראשוניות משמעותי** – שחקן חדש הרוצה לפעול בשוק נדרש להקים רשת סלולר בפריסה כלל ארצית. האסדרה הנוכחית מאפשרת לו לעשות זאת באמצעות שיתוף רשתות עם רשת קיימת בהיקף של עשרות מיליוני שקלים. החלפת דור בחברות הסלולר ויצרניות הטכנולוגיה היא פעולה יקרה שמתרחשת אחת ל-7–10 שנים ודורשת השקעה בפריסת תשתיות כמו גם בפיתוח ובשדרוג טכנולוגיות קיימות.¹⁶⁶
- 3) **היקף הוצאות תחזוקה קבועות משמעותי** – אחזקה של רשת סלולרית כרוכה בהוצאה קבועה, אשר אינה תלויה בהיקף השימוש ברשת או במספר הלקוחות בה, ונאמדת בעשרות מיליוני שקלים בשנה.
- 4) **שוק קטן** – ישראל היא מדינה בעלת שטח גאוגרפי מצומצם (20,770 קמ"ר) ואוכלוסייה המונה כ-8 מיליון תושבים ולכן ייתכן כי אין מקום לפריסה של 5 מפעילות רט"ן בעלות תשתית.

¹⁶² משרד התקשורת "5G .il" – המרוץ לדור החמישי

¹⁶³ ג'ד פרץ "מפעילי הסלולר מאוכזבים: ללא הפחתה משמעותית באגרות התדרים, לא יהיה דור 5 בישראל" **גלובס**

2.1.2019 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001267046

¹⁶⁴ משרד התקשורת "בחינת מיזוג החברות גולן טלקום בע"מ וסלקום בע"מ" (2017)

www.gov.il/he/departments/policies/4762

¹⁶⁵ סקלה רציפה של תדרים (לחילופין סקלה של אורכי גל) המתארת את מגוון סוגי הקרינה האלקטרומגנטית. הסקלה ערוכה החל מהתדר הנמוך ביותר (ובהתאמה אורך הגל הארוך ביותר), וכלה בתדר הגבוה ביותר (ובהתאמה אורך הגל הקצר ביותר). את הספקטרום מחלקים לתחומי תדר שונים, בהתאם לשימושים בפועל, לתכונותיהם הפיסיקליות ולהשפעותיהם הבריאותיות האפשריות. ראו תנודע www.tnuda.org.il

¹⁶⁶ פרוטוקול מס' 38 של ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-20 (11.1.2016)

okneset.org/meetings/5/7/573649.html

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

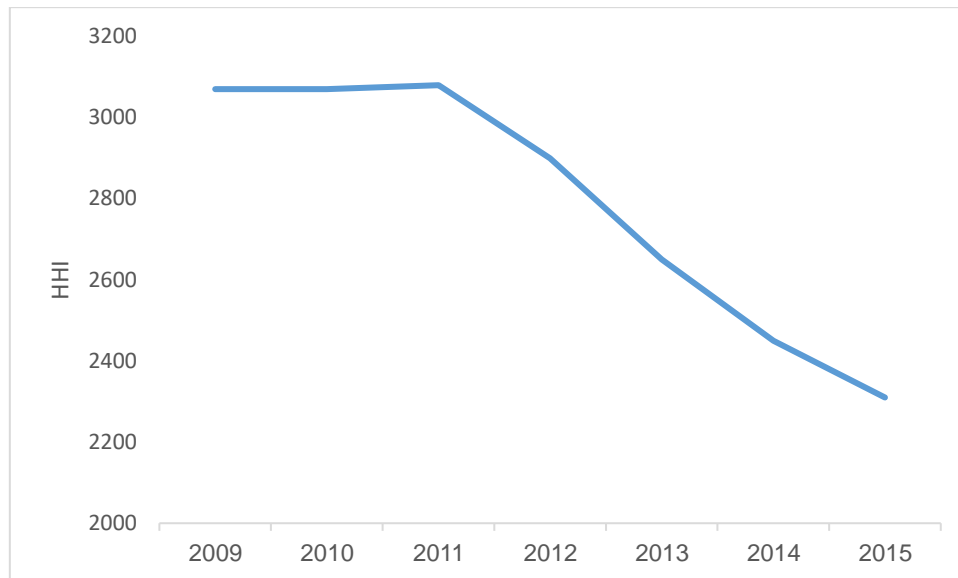
עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

5) **אגרות תדרים** – מדינת ישראל גובה אגרות תדרים¹⁶⁷ בסך של כ-300 מיליון ש"ח לתדרים אשר בשימוש לשנה. האגרה נועדה לשקף למחזיק התדר את הערך הכלכלי של התדר, שירד עם השנים, וכן לשמש תמריץ לשימוש בתדרים אשר ממילא נמצאים בשימוש מלא. באופן פרדוקסלי, הסכום שמשלמות החברות כיום עבור התדרים גבוה יותר מהסכום ששילמו לפני הרפורמה. בשנת 2011, לפני פתיחת השוק למתחרה חדש, ההכנסות של חברות הסלולר הסתכמו בכ-19.1 מיליארד ש"ח והן שילמו אגרות תדרים של כ-210 מיליון שקל. בשנת 2015, כשההכנסות צנחו ל-10.5 מיליארד ש"ח, שולמו אגרות בסכום של כ-300 מיליון ש"ח, שפגעו בצורה ניכרת ברווח הנקי.¹⁶⁸

4.1.4.2 ריכוזיות

בעיית הריכוזיות המאפיינת את המשק הישראלי רלוונטית גם לשוק הסלולר והיותה את הצידוק הראשון לתהליכי הרגולציה בשוק זה. כניסת מפעילים נוספים כחלק מהרפורמה, הגבירה את רמת התחרות, וזאת כפי שניתן לראות בגרף 3 בו מתואר מדד הריכוזיות HHI.¹⁶⁹ כניסת השחקנים החדשים לשוק התבטאה גם בירידת מדד הריכוזיות, ומגמה זו נמשכה בשנים שלאחר מכן.

גרף 3: מדד HHI בישראל בשנים 2009–2015¹⁷⁰

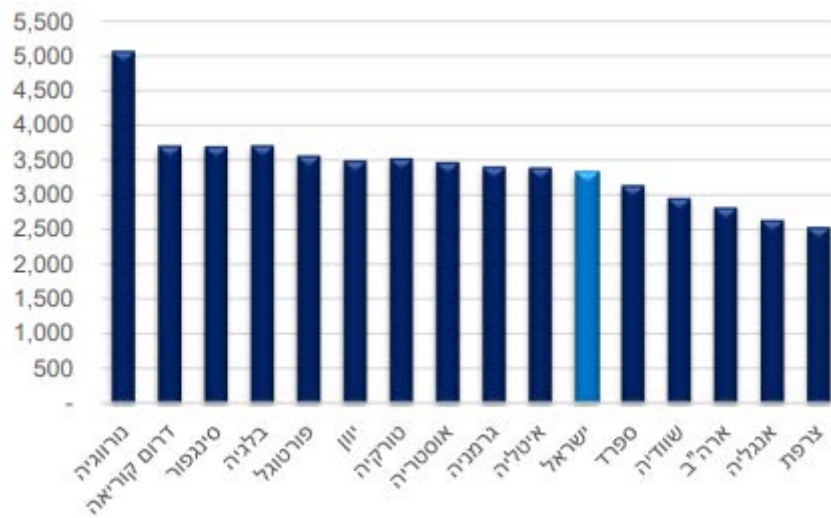


¹⁶⁷ אתר השירותים והמידע הממשלתי "תשלום עבור אגרת תדרים" www.gov.il/he/service/frequencies_payment
¹⁶⁸ גד פרץ "חדשות טובות לחברות הסלולר: אגרת התדרים צפויה להצטמצם" גלובס 18.3.2018 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001228141
¹⁶⁹ מדד HHI – Hirschman-Herfindahl הוא מדד מקובל להערכת רמת הריכוזיות, המהווה אינדיקטור לרמת תחרותיות בענף.
¹⁷⁰ מתוך נתוני דוחות כספיים של חברות פלאפון לשנים 2009–2015.

הגרף מראה כיצד הריכוזיות מותנה עם החלת הרפורמה ב-2010. בשנת 2013, על פי מדד הריכוזיות בארצות הברית (אשר מודד ריכוזיות סבירה בין 1000–2500 HHI) הגיע ענף זה בארץ לערך ריכוזיות ברמה סבירה (2400 HHI).¹⁷¹

לצורך השוואה: מדד ה-HHI כפי שנמדד בשנת 2002 במדינות בלגיה, גרמניה, נורבגיה, ספרד ובריטניה היה 8300 בשנת 2010 ירד ל-400 כאשר סך המפעילים הווירטואלי עלה באותן שנים מ-13 ל-327, ומספר המפעילים להם תשתיות היה בין 3–5 באותן מדינות.¹⁷²

גרף 4: מדד HHI במדינות נבחרות ברבעון הראשון של שנת 2018¹⁷³



כפי שניתן לראות בגף 4, הריכוזיות בישראל נמוכה באופן יחסי לפי מדד ה-HHI, אם כי יש מדינות שבהן רמת התחרותיות גבוהה יותר.

במבט משווה לעולם, למבנה שוק הסלולר השפעה על ריכוזיות הענף. במדינות רבות בעולם קיים מבנה שוק המורכב משלוש "קומות" המשפיעות על התנהלות השוק. בבסיס נמצאים מפעילי רט"ן בעלי תשתית MNO.¹⁷⁴ ברוב המוחלט של המדינות פועלים שלושה עד ארבעה מפעילים בעלי פריסה נרחבת המספקת כיסוי לרוב האוכלוסייה. בכמה מדינות אף פועלים ארבעה או חמישה מפעילים בעלי תשתית. בקומה מעל נמצאים מפעילי MVNO¹⁷⁵ אשר כמותם משתנה ממדינה למדינה וכך

¹⁷¹ מחלקת הגבלים עסקיים במשרד המשפטים האמריקני, משתמשת ב-HHI ככלי סינון למיווגים מסווגים השווקים לשלוש קבוצות עיקריות: HHI below 1500 – Unconcentrated Markets; HHI between 1500 and 2500 – Moderately Concentrated Markets; HHI above 2500 – Highly Concentrated Markets <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010>

¹⁷² Elisabet Garrido and Jason Whalley, *Competition in Wholesale Markets: Do MNO's Compete to Host MVNOs?*, 37(11) TELECOMMUNICATIONS POLICY 1124 (2013).

¹⁷³ בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, לעיל הי"ש 138.

¹⁷⁴ Mobile Network Operator – MNO, משמע, מפעיל סלולרי בעל תשתית.

¹⁷⁵ Mobile Virtual Operator Network (MVNO) – מפעיל וירטואלי הוא מפעיל סלולרי המספק למנויי שירותים הנקנים בסיטונאות ממפעיל בעל תשתית ניידת עצמאית.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

גם מידת השפעתם, בקומה העליונה נמצאים המשווקים הפרטיים¹⁷⁶ להם כוח השפעה על השוק וברוב מדינות העולם יש להם כוח השפעה משמעותי על התחרות.

בישראל מבנה השוק שונה: למעשה הן המפעילים הווירטואליים והן המשווקים אינם בעלי השפעה על השוק. על אף שקיימת פעילות משווקים, ניתן לומר שאין משווקים בעלי כוח שוק בדומה לזה שמיחוס להם בשווקים השונים באירופה. בשוק המפעילים הווירטואלי בישראל פועלות כיום מספר חברות, על פי דו"ח משנת 2016 של משרד התקשורת, מפעילות אלה תופסות נתח שוק זעיר ללא כל השפעה מהותית על השוק ועוברות תהליך התכנסות. תהליך התכנסות זה מצביע על חיסול הלכה למעשה של השכבה השנייה. גם בשיא פעילותם של המפעילים הווירטואליים, כאשר בשוק פעלו חמישה בעלי רישיון ברשת אלחוטית וווירטואלית, הם לא תפסו נתח שוק משמעותי. מכך ניתן ללמוד על ההעדפות הצרכניות בשוק הישראלי להתקשר עם חברה בעלת תשתית ועל הכוח התחרותי הזניח של שכבה זו במבנה השוק בישראל, יחסית למדינות ה-OECD. בבחינת מספר חברות ה-MNO יש לקחת חשבון גם את השטח הגאוגרפי בו פועלות החברות. ישראל היא מדינה בעלת שטח גאוגרפי מצומצם (20,770 קמ"ר) ואוכלוסייה המונה כ-8 מיליון תושבים ולכן ייתכן כי אין מקום לחמש מפעילות בעלות תשתית.¹⁷⁷

ארגון ה-OECD פרסם דו"ח העוסק במבנה שוק הסלולר, כמות ה-MNOs והיקף שיתוף התשתיות במדינות שנסקרו. הדו"ח מתבסס על מחקר במדינות נבחרות שונות ובין היתר מתייחס גם לישראל. הדו"ח מצא כי במדינות שבהן יש מספר גדול יותר של MNOs קיימת סבירות גבוהה יותר להימצאות שירותים תחרותיים וחדשניים. מספר גדול יותר של MNOs נמצא לעיתים קרובות כמקור להצעות חדשניות שמארגנות מחדש את שיטות העבודה הנהוגות על מנת להפוך את השוק לתחרותי יותר. הדו"ח מצא שכמות השחקנים הפועלת בשוק היא בעלת השלכות על רווחת הצרכנים, באמצעות מתן שירותים איכותיים יותר תחת בקרת מחיר. היתרונות מקבלים משנה תוקף ומתבלטים במיוחד במדינות עם ארבעה או יותר מפעילים סלולריים. במדינות אלה יש הצעות יותר תחרותיות הכוללות שירותים שהם בדרך כלל לא זמינים במדינות עם שלושה מפעילים סלולריים (לדוגמה שירות "רומינג" (הכל כלול) כחלק מחבילת הבסיס. המפעילים הקיימים לרוב מבצעים את ההתאמות ומשפרים את הצעותיהם כדי שיעמדו ברמת התחרות. יתרון משמעותי נוסף בריבוי מפעילים הוא בפינוט ההצעות לצרכן: הצעה פשוטה מאפשרת לצרכן לבצע השוואה של ההצעות הקיימות בשוק. בצרפת, בישראל, בבריטניה ובארצות הברית נמצא כי פינוט ההצעה לצרכן יכולה לספק יתרון תחרותי לחברה העושה כן. לעומת זאת, הירידה במספר המפעילים בשוק האוסטרי, לדוגמה, הובילה לשינוי בהצעה ללקוחות, המפעיל הסלולרי הגדול ביותר "A1" ביטל את הצעות SIM Only ונוצר קושי להשוות בין ההצעות משום שנוצרה תלות ברכישת מכשיר.¹⁷⁸

¹⁷⁶ משווקים פרטיים – סוכנים אשר עוברים מדלת לדלת חנויות ורשתות, מוקדי טלמרקטינג פרטיים אשר מקבלים עמלה על כל מנוי חדש שהם מגייסים לחברת הסלולר ואשר מקבלים עמלה על כל לקוח שהם מעבירים מחברה לחברה.
¹⁷⁷ משרד התקשורת "בחינת מיזוג החברות גולן טלקום בע"מ וסלקום בע"מ", לעיל ה"ש 164.
¹⁷⁸ OECD, WIRELESS MARKET STRUCTURES AND NETWORK SHARING (OECD Digital Economy Papers No. 243, 2014).

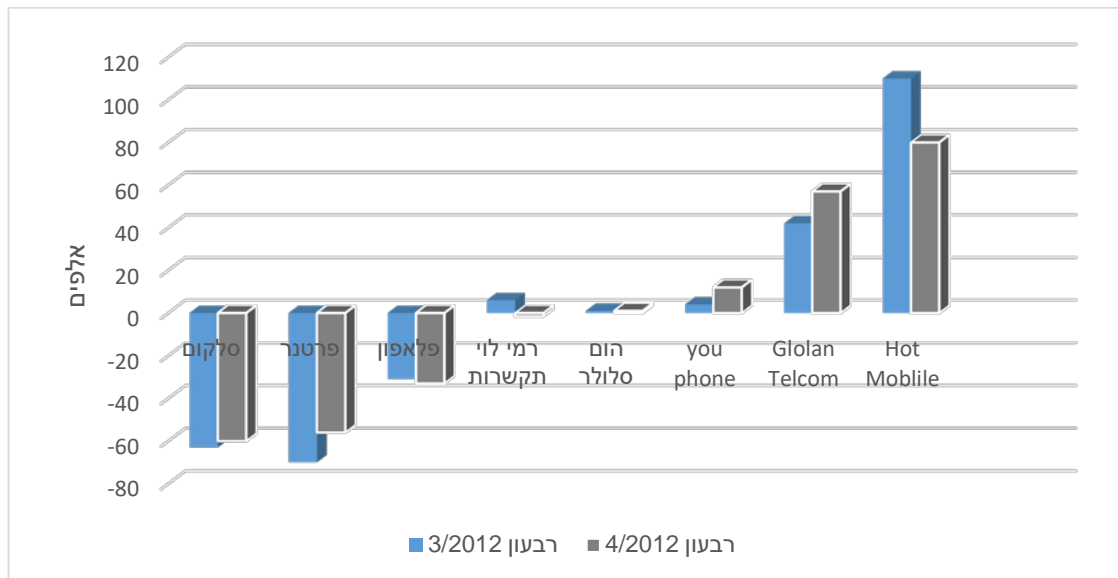
עוד ניתן ללמוד מדו"ח ה-OECD כי כמות מפעילים גדולה יוצרת יתרונות צרכניים משמעותיים הנובעים בעיקר מתחרות גוברת, המקדמת מתן מענה להעדפות צרכניות משתנות.¹⁷⁹

בסעיפים הבאים תיבחן ההשפעה של הרפורמה על החברות הפועלות בענף.

4.1.4.3. המתניידים – מספר המנויים אשר עברו בין החברות

כניסת החברות החדשות והמפעילים החדשים לשוק הסלולר הישראלי הובילה לעלייה דרמטית במספר המתניידים בשנת 2012. בבחינת דוחות החברות בשנה זו עלו הנתונים הבאים: 1,411,611 מספרים התניידו – המהווים 52% מכלל המספרים שהתניידו במהלך שש השנים שחלפו מהחלת תכנית ההתניידות ב-2006. החברות החדשות הוט מובייל, רמי לוי תקשורת, הום סלולר, YouPhone וגולן טלקום החזיקו בסוף שנת 2012 כ-10% מהשוק.

גרף 5: מספר המתניידים לחברות הסלולר השונות ברבעונים (נטו) 3-4/2012, באלפים¹⁸⁰



נתוני הניוד בגרף 5 מתייחסים למעברים של לקוחות בין החברות ואינם כוללים לקוחות שהזמינו קו חדש במספר חדש בחברה. באופן מסורתי, מרבית הלקוחות בענף הסלולר שומרים על מספריהם במעבר בין החברות, כך שהנתונים האלה מספקים אינדיקציה טובה למצבן של החברות. הנתונים הם נתוני "נטו", כלומר, כמות הלקוחות שניידו קו לחברה מסוימת בניכוי כמות הלקוחות שנטשו את החברה עם המספר שלהם לחברה אחרת. כפי שניתן לראות מגרף 5, חברת הוט מובייל גייסה 80,000 לקוחות ברבעון השלישי והרביעי בשנת 2012, לגולן טלקום הצטרפו 57,000 לקוחות, YouPhone גייסה 12,000 מנויים ברבעון הרביעי של שנת 2012. לעומתן, פלאפון איבדה 33,000 לקוחות, את פרטנר נטשו 56,000 ברבעון הרביעי ו-76,000 ברבעון השלישי, כנראה בשל הוזלת

¹⁷⁹ ראו להלן ה"ש 197.

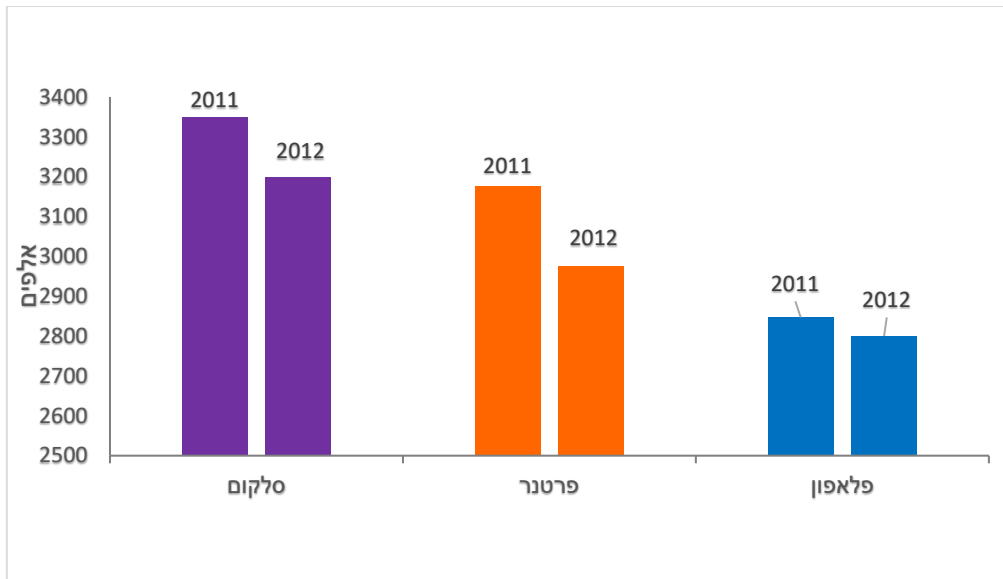
¹⁸⁰ רותי לוי "פלאפון, סלקום ופרטנר מאבדות 350-650 לקוחות ביום" כלכליסט 13.1.2013 www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3592806,00.html

המחירים שהתרחשה באותה עת. חברת סלקום איבדה 60,000 לקוחות ברבעון הרביעי ו-63,000 ברבעון השלישי בשנת 2012.

טבלה 1: השינויים במספר הלקוחות בחברות הסלולר בישראל בחודש מרץ 2013¹⁸¹

החברה	לקוחות שנקלטו	לקוחות שנטשו	סיכום נטו
הוט מובייל	17,902	15,179	2,723
גולן טלקום	13,358	5,033	8,325
Youphone	8,431	1,241	7,190
הום סלולר	683	488	195
רמי לוי תקשורת	959	1,847	888-
סלקום	28,810	38,154	9,344-
פרטנר (אורנג')	29,025	32,316	3,291-
פלאפון	32,020	36,930	4,910-

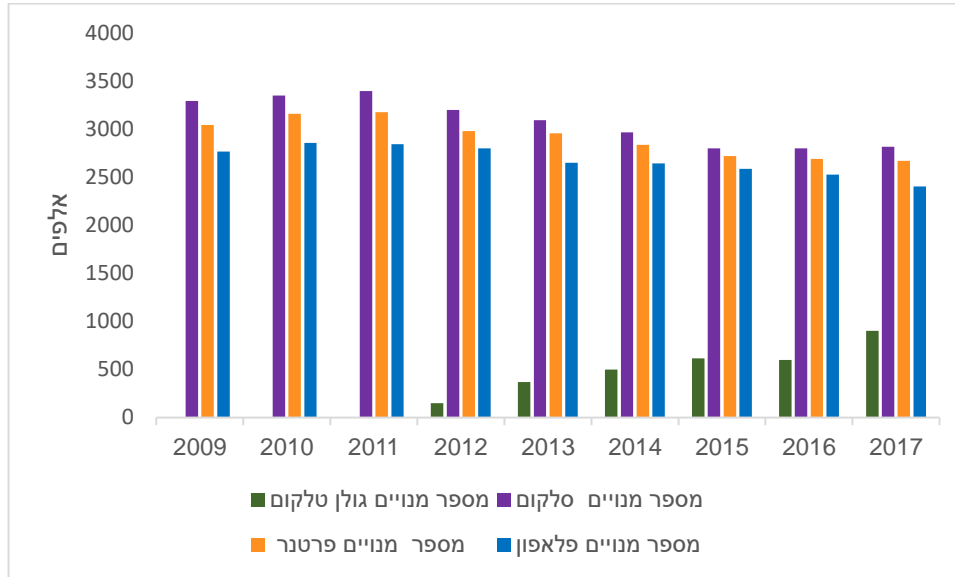
גרף 6: מספר מנויי הסלולר בחברות פלאפון, פרטנר וסלקום 2011–2012, באלפים¹⁸²



¹⁸¹ גד פרץ "גיוס לקוחות: יופון הדיחה את הוט מובייל מהמקום השני" גלובס 2.4.2013. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000833323

¹⁸² הנתונים מתוך הדוחות הכספיים של החברות לשנת 2012. יצוין, כי דו"ח חברת פלאפון כפי שהוצג בדו"ח חברת בזק.

גרף 7: מספר המנויים בחברות סלקום, פלאפון, גולן טלקום ופרטנר בשנים 2009–2017, באלפים¹⁸³



מהדו"חות ניתן לראות כי בשנים 2012–2017 איבדו חברות סלקום, פלאפון ופרטנר 12%, 14% ו-10% מלקוחותיהן בהתאמה. נתון זה מעניין על רקע העובדה לפיה בשנים שקדמו לרפורמה משנת 2009 ניתן לראות עליה מתונה במספר הלקוחות בשלוש החברות הללו. משמעות אובדן המנויים אינה רק איבוד הלקוחות הקיימים כי אם חוסר גידול בלקוחות חדשים שמצאו את מקומם בחברות החדשות.

טבלה 2: התפלגות לקוחות הסלולר 2011 לעומת 2013, במילוני לקוחות¹⁸⁴

שנה	סלקום	פרטנר	פלאפון	הוט מובייל	גולן טלקום	רמי לוי	יו פון	הום סלולר
2011	3.4	3	2.85					
2012	3.2	3	2.8	0.5	0.25	0.05	0.03	0.025

בשלוש החברות: סלקום, פרטנר ופלאפון נרשמה ירידה במספר המנויים בשנת 2012 יחסית לשנת 2011. את חברת סלקום עזבו 150,000 מנויים בשנת 2012, כ-4.5% ממספר מנויי החברה לעומת אשתקד. את פרטנר עזבו כ-200,000 מנויים – ירידה של 6.3% לעומת מספר המנויים בשנה הקודמת. וחברת פלאפון איבדה כ-47,000 מנויים, כ-1.6% מכלל מנויי החברה בשנת 2011.¹⁸⁵

¹⁸³ הנתונים נלקחו מדו"חות החברות המפורסמים באתר הבורסה.

¹⁸⁴ הנתונים נלקחו מדו"חות החברות המפורסמות באתר הבורסה.

¹⁸⁵ רוב מנויי חברת פלאפון היו מנויי חברות שהתקשרו התקשרות ארוכת טווח.

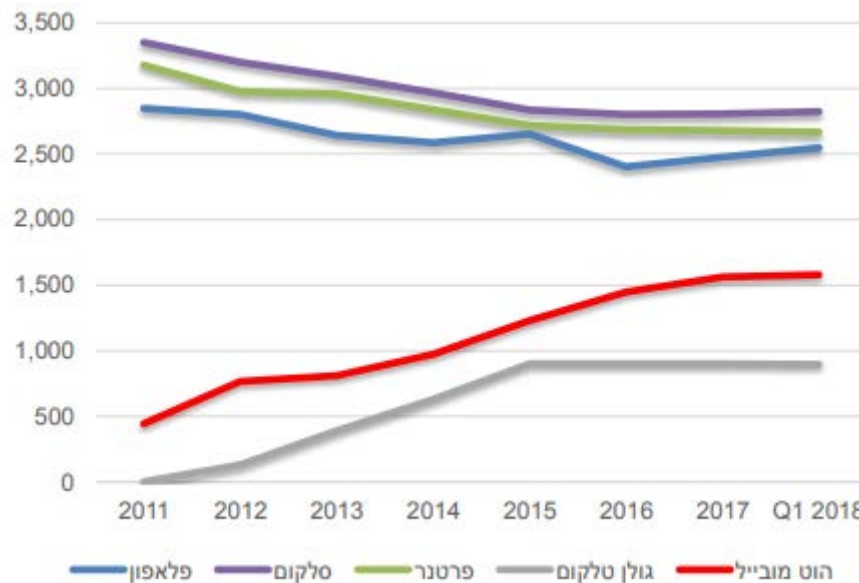
מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

גרף 8: מספר המנויים בחברות להן רישיון תשתית על פני שנים, באלפים¹⁸⁶



גרף 8 מראה ירידה במספר המנויים בחברות פרטנר, סלקום ופלאפון. גם בגרף 9 ניכר אובדן המנויים אצל החברות הוותיקות כשסלקום ופרטנר ספגו את מירב הירידה. במהלך שנת 2017 מגמת הירידה בפלאפון נבלמה באופן משמעותי עקב אסטרטגיית הצמיחה אותה החברה מיישמת שכללה בין היתר הרחבה וגיוון של ערוצי ההפצה מתחילת 2017 ועד סוף הרבעון הראשון של 2018 פלאפון גייסה כ-144 אלפי מנויים חדשים.¹⁸⁷ איבוד המנויים בסלקום נבלם מאז תחילת 2017, אם כי לא באופן משמעותי – נוספו כ-21 אלפי מנויים חדשים נטו מתחילת 2017 ועד סוף הרבעון הראשון של 2018. פרטנר איבדה מנויים בקצב מתון, כשמתחילת 2017 ועד סוף הרבעון הראשון של 2018 איבדה כ-19 אלפי מנויים נטו. הוט מובייל וגולן טלקום גייסו מנויים בקצב מהיר מאז תחילת הרפורמה, כשהוט מובייל המשיכה בגיוס חיובי משנת 2016 ובסוף הרבעון השלישי בשנת 2018 מספר המנויים שלה עמד על כ-1,579 אלף מנויים – עליה של כ-15 אלף מנויים מסוף 2017. מגרף 9 נראה כי גולן טלקום לעומתה נמצאת בסטגנציה נכון לאותה תקופה.¹⁸⁸

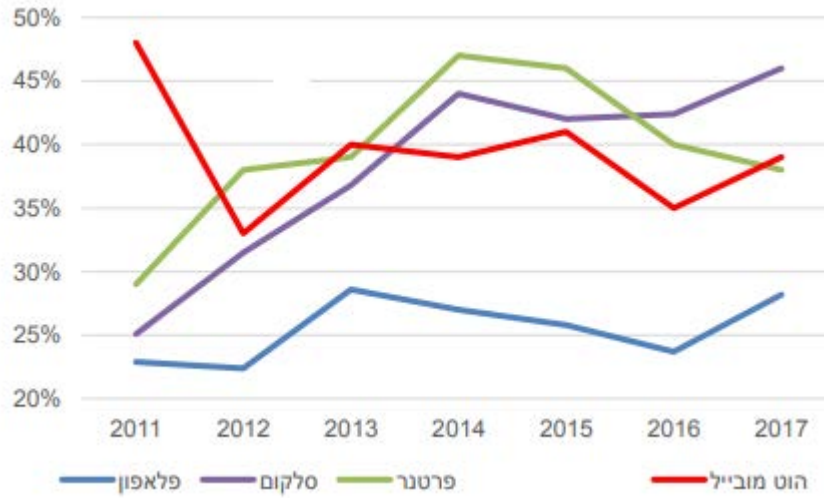
גם בגרף 9 ניתן לראות שיעור הנטישה אצל שלוש החברות הוותיקות עלה עם פתיחת השוק לתחרות בשנת 2011 בפלאפון עלה שיעור הנטישה בכ-10% בסלקום בכ-20% ובפרטנר בכ-10%. בהוט מובייל לעומת זאת ירד שיעור הנטישה בכ-8%.

¹⁸⁶ בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, לעיל ה"ש 138.

¹⁸⁷ שם, בעמ' 29.

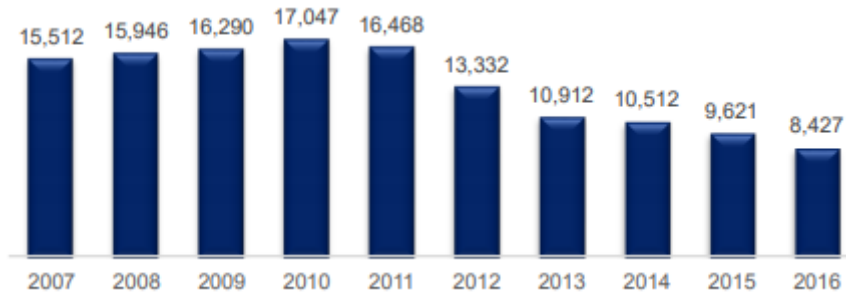
¹⁸⁸ הוט "דוחות כספיים לרבעון 2, 2018" מאיה.

גרף 9: שיעורי נטישה¹⁸⁹



4.1.4.4. הכנסות החברות

גרף 10: הכנסות מצרפיות של החברות הפועלות בשוק הסלולר 2007–2016¹⁹⁰

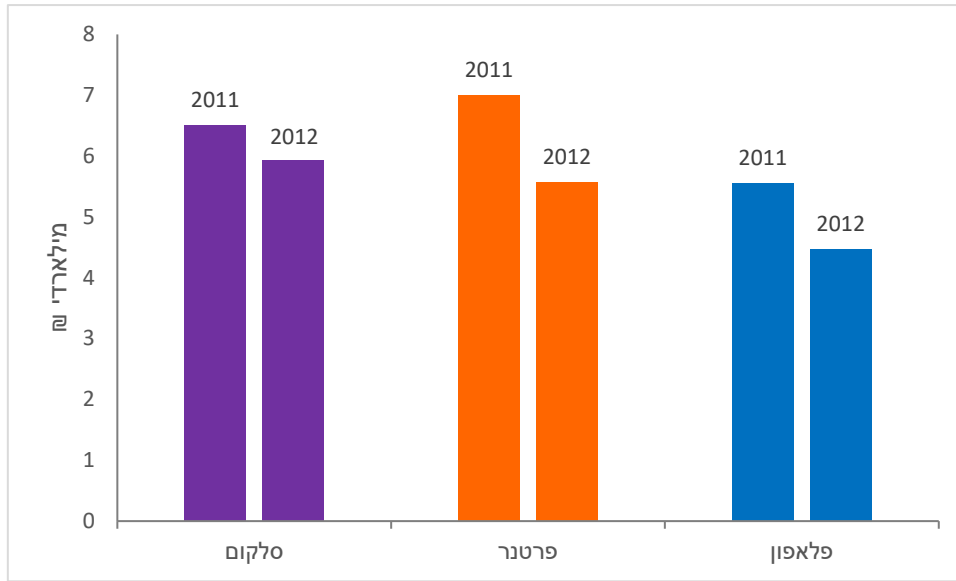


ההכנסות בשוק הסלולר ירדו מרמת שיא של כ-17 מיליארד ש"ח בשנת 2010 לרמה של כ-8.5 מיליארד ש"ח בשנת 2016. בשנת 2012 הראו שלוש החברות ירידה בהכנסות כפי שמוצג בגרף 11.

¹⁸⁹ בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, לעיל ה"ש 138.

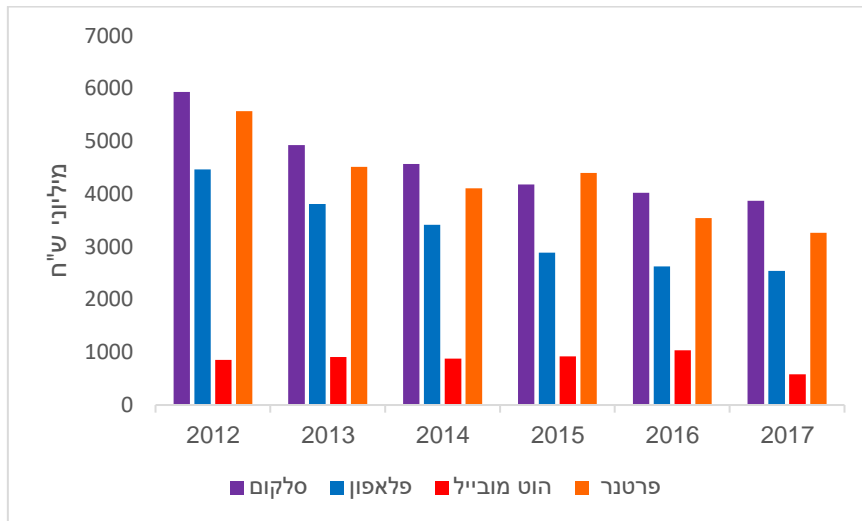
¹⁹⁰ הנתונים מתוך דוחות משרד התקשורת בגין הכנסות בשוק הסלולר.

גרף 11: הכנסות חברות הסלולר בשנים 2011–2012, במיליארדי ש"ח¹⁹¹



גרף 11 מצביע על כך כי הכנסות חברת סלקום ירדו ב-8.7% והסתכמו ב-5.938 מיליארד ש"ח בשנת 2012 בהשוואה ל-6.506 מיליארד ש"ח בשנת 2011. הכנסות פרטנר ירדו ב-20% והסתכמו ב-5.572 מיליארד ש"ח בשנת 2012 בהשוואה ל-6.998 מיליארד ש"ח בשנת 2011. והכנסות חברת פלאפון ירדו בשיעור של כ-20% והסתכמו ב-4.468 מיליארד ש"ח בשנת 2012 בהשוואה ל-5.548 מיליארד ש"ח בשנת 2011.

גרף 12: הכנסות חברות סלקום פלאפון, הוט מובייל ופרטנר בשנים 2012–2017, במיליוני ש"ח¹⁹²



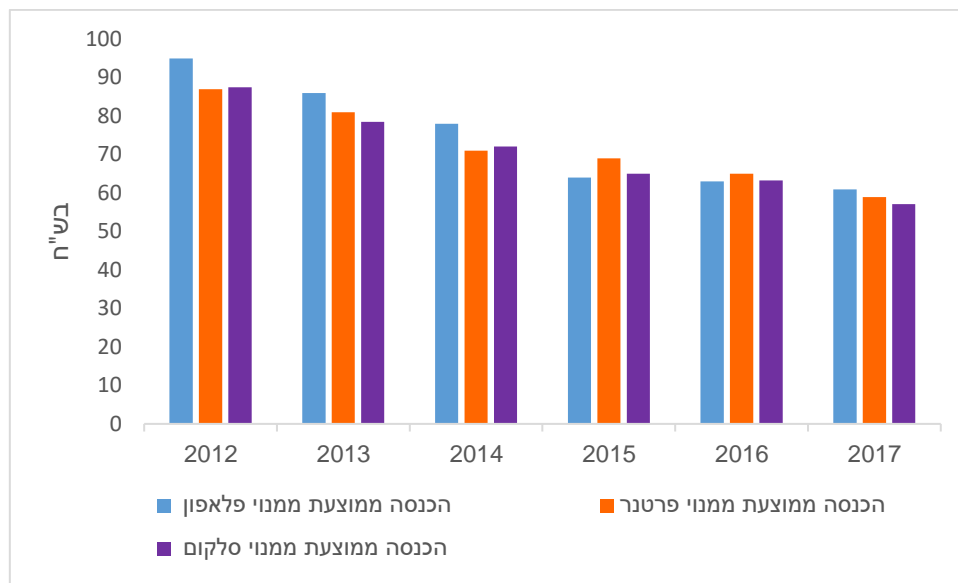
¹⁹¹ בזק "דו"ח שנתי לשנת 2012" מאיה, פרק א, עמ' 19; סלקום "דו"ח שנתי לשנת 2012" מאיה, לוח נתונים כספיים מרכזיים, עמ' 4; פרטנר "דו"ח שנתי לשנת 2012" מאיה, לוח מדדים פיננסיים ותפעולים מבוקרים, עמ' 35.
¹⁹² מתוך הדו"חות הכספיים של סלקום, בזק ופרטנר באתר מאיה maya.tase.co.il/bursa/indeximptoday.Htm; הדו"חות הכספיים של הוט מתוך אתר הוט www.hot.net.il/heb/About/investors/finance/ – המכללה למינהל מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי

בשנים שלאחר הרפורמה ירדו רווחי החברות בעשרות אחוזים, כפי שעולה מגרף 12, משנת 2012 ועד שנת 2017 ירדו הכנסות חברת סלקום ב-65%, הכנסות פלאפון ב-56% ואילו הכנסות פרטנר ירדו ב-59%.¹⁹³

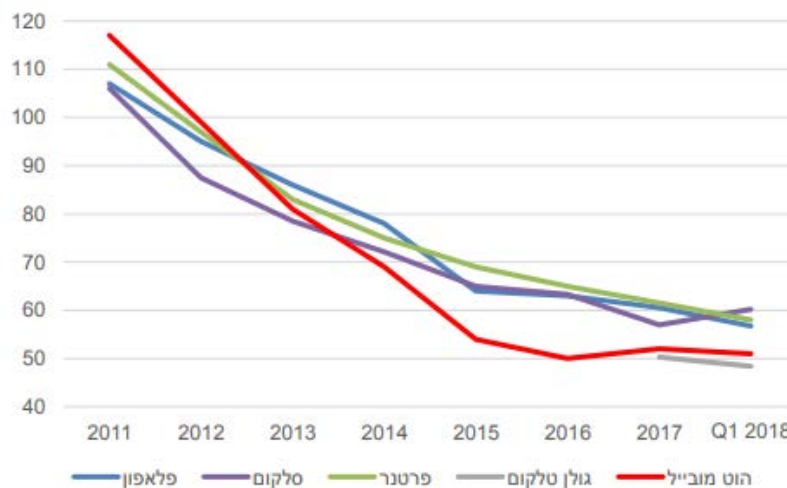
4.1.4.5. הכנסה ממוצעת ממנוי והמחיר לצרכן

ARPU (Average revenue per user), הכנסה ממוצעת ממנוי הוא מדד מקובל באמצעותו מודדות חברות הסלולר את ההכנסה למנוי.

גרף 13: הכנסה ממוצעת ממנוי ARPU (Average revenue per user) 2012–2017, בשי"ח



גרף 14: ARPU של מפעילים בעלי תשתית, בשי"ח¹⁹⁴



¹⁹³ בשנים אלו החברות נקטו צעדי התייעלות ונכנסו למגזרים נוספים.
¹⁹⁴ מתוך הדו"חות הכספיים של החברות.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

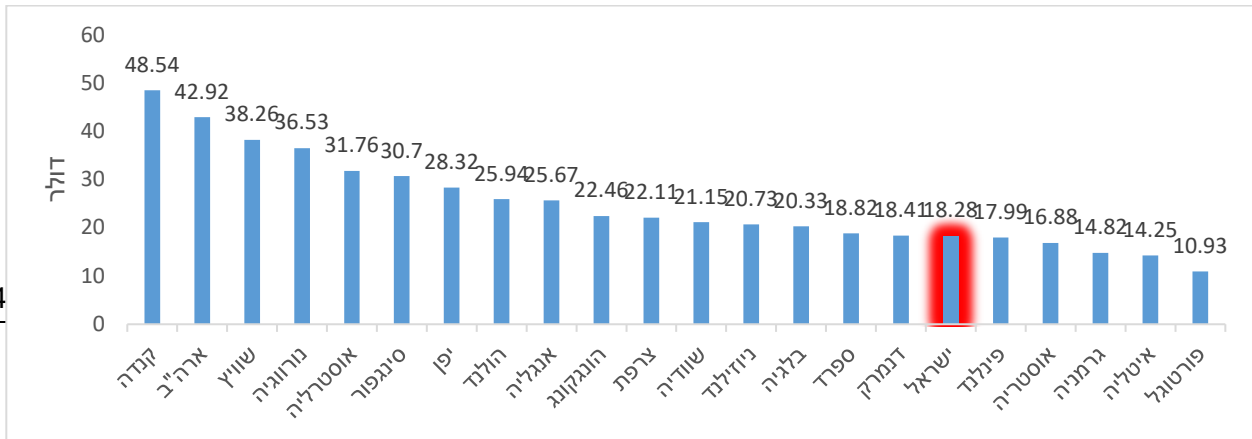
עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

מגרף 13 ומגרף 14 ניתן לראות כי ה-ARPU (הכנסה ממוצעת ממנוי) במגמת ירידה מתמדת לאורך השנים בקרב המפעילות הוותיקות. ה-ARPU נשחק בכ-50% מרמה של 111–106 ש"ח למנוי בשנת 2011 לרמה של 62–58 ש"ח בשנת 2017. בשנתיים האחרונות קצב השחיקה התמתן בקרב כל המפעילות. ברבעון הראשון של 2018 מגמת השחיקה המתונה ב-ARPU המשיכה (למעט אצל סלקום בה הוא עלה באופן קל בשל העלאת המחירים).¹⁹⁵

לצורך בחינת המחיר למנוי אחרי הרפורמה, נבצע השוואה להכנסה הממוצעת ממנוי במדינות העולם, נכון לשנת 2015.

גרף 15:

Mobile Subscriber Average Revenue Per User (ARPU) by Country in 2015 (in U.S. dollars)¹⁹⁶

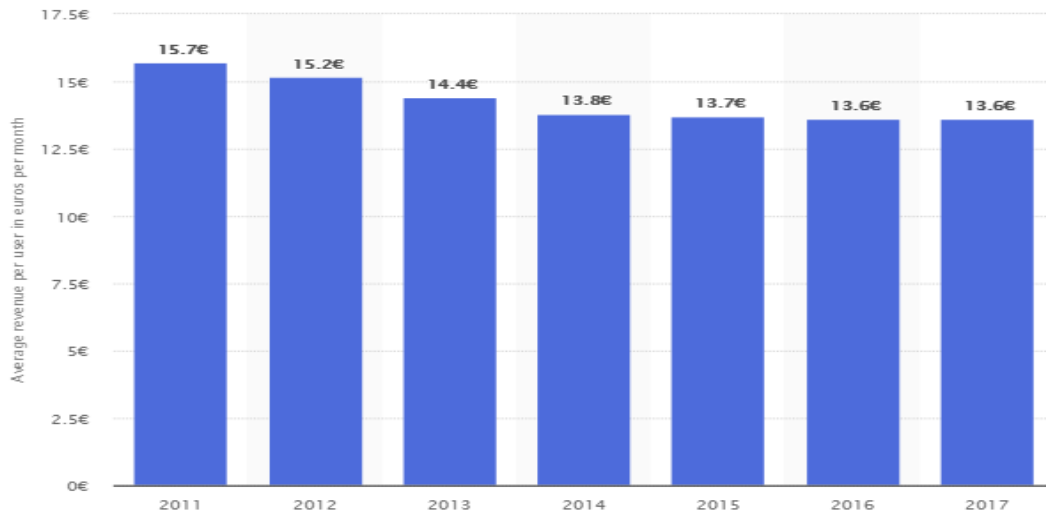


מגרף 15 ניתן ללמוד כי ההכנסה הממוצעת ממנוי בישראל נמוכה בהשוואה למדינות העולם בשנת 2015. בחינת המחיר לאורך השנים מראה כי המחיר בישראל היה ממוצע יחסית למדינות אחרות באירופה. כלומר, המחיר טרום הרפורמה לא היה מחיר גבוה יחסית למדינות אחרות.

לשם השוואה נוספת נבדוק את ההכנסה הממוצעת ממנוי באירופה לאורך השנים.

¹⁹⁵ משרד האוצר **סקירה כלכלית שבועית**, לעיל ה"ש 8.
¹⁹⁶ SATATISTA, MOBILE SUBSCRIBER AVERAGE REVENUE PER USER (ARPU) BY COUNTRY IN 2015 (in U.S. dollars)
<https://www.statista.com/search/?q=ARPU+CELLULAR&qKat=newSearchFilter&sortMethod=idrelevance&isRegionPref=0&sortMethodMobile=idrelevance&statistics-group=1&statistics=1&forecasts=1&infos=1&topi>

גרף 16: הכנסה ממוצעת ללקוח (ARPU) בסלולר בין השנים 2011–2017 באירופה, ביורו לחודש¹⁹⁷



גרף 16 מצביע על ירידה הדרגתית של ההכנסה מלקוח מאז 2011. בשנת 2011 היה ה-ARPU 15.7 יורו לחודש ובשנת 2017 ירד ל-13.6 יורו לחודש. על מנת לכסות על ירידה זו העלו חברות הסלולר וחברות הסלולר הווירטואלי באירופה את המחיר על נתוני סלולר (Mobile Data). ולכן ה-ARPU עלה משנת 2008 ועד שנת 2016, כך בשנת 2008 עמדה ההכנסה מלקוח על 4 יורו לחודש ובשנת 2016 לאחר עליית מחיר נתוני הסלולר עלתה ההכנסה מלקוח ל-6.2 יורו לחודש.¹⁹⁸

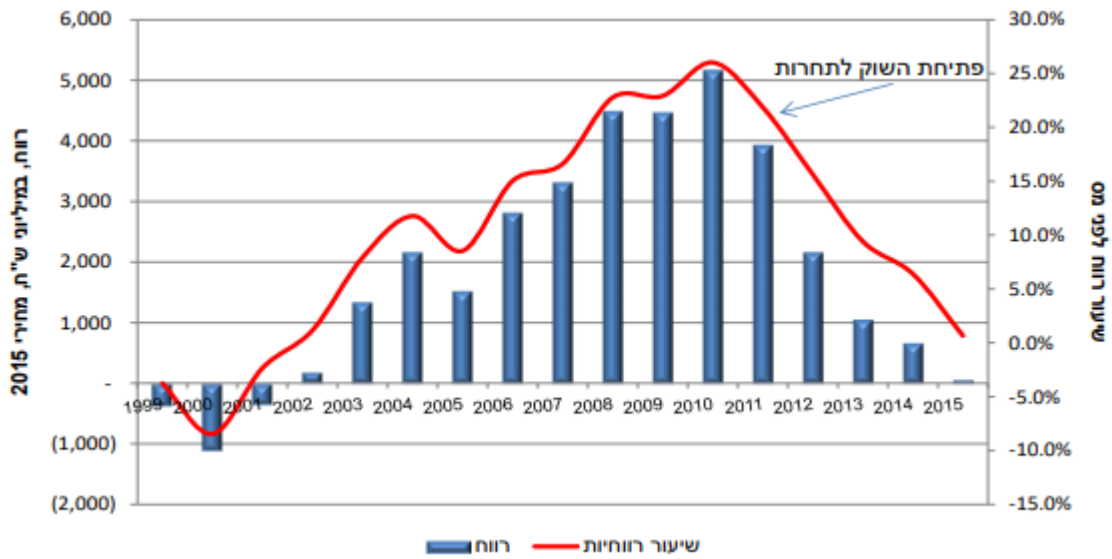
לסיכום נקודה זו מאז החלת הרפורמה בישראל בשנת 2011 ירד המחיר לצרכן בכ-50%. יש לציין כי בהשוואה למדינות העולם, המחיר לא היה גבוה גם לפני החלת הרפורמה.

4.1.4.6. רווחי החברות

כניסת המפעילות החדשות גרמה למלחמת מחירים מתמשכת, אשר במשולב עם נטישת המנויים גרמו לשחיקת ההכנסות והרווחיות של חברות הסלולר הוותיקות. גרף 17 להלן מציג את התפתחות הרווחים ושיעורי הרווחיות של שלוש החברות הוותיקות, בין השנים 1999–2015.

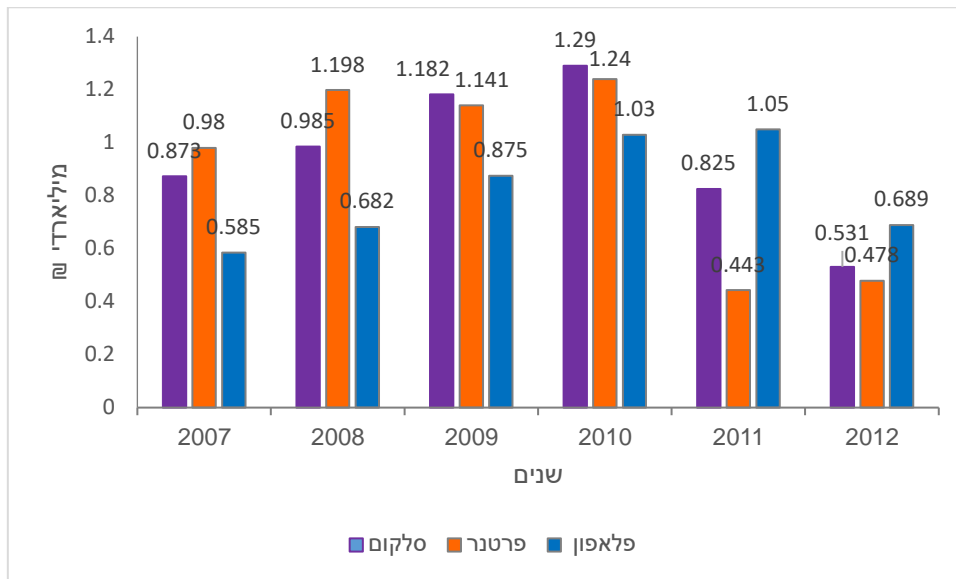
¹⁹⁷ אתר SATATISTA <https://www.statista.com/statistics/691710/mobile-voice-arpu-evolution-in-europe/>
¹⁹⁸ אתר SATATISTA <https://www.statista.com/statistics/691717/mobile-data-arpu-development-in-europe/>

גרף 17: שלוש חברות הסלולר הוותיקות – רווח לפני מס ושיעור רווחיות, 1999–2015¹⁹⁹



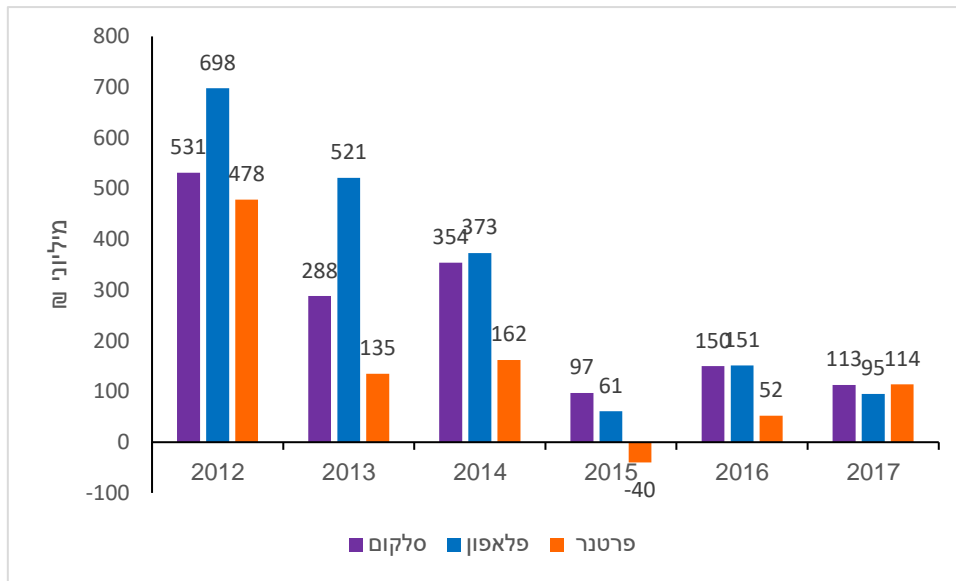
גרף 17 מראה את הירידה החדה ברווחי וברווחיות חברות הסלולר מאז שנת 2011. עם יישום הרפורמה, הרווחיים המצרפיים צנחו מ-5 מיליארד ש"ח בשנת 2010 (שיעור רווחיות של 26%, מהגבוהים ביותר בענפי המשק) לרווח כמעט אפסי בשנת 2015.

גרף 18: רווחי חברות סלקום, פרטנר ופלאפון בשנים 2007–2012 (רווח נקי, במיליארדי ש"ח)²⁰⁰



¹⁹⁹ משרד האוצר **סקירה כלכלית שבועית**, לעיל הי"ש 8.
²⁰⁰ מתוך הדו"חות הכספיים של חברות סלקום, פרטנר ופלאפון באתר מאיה maya.tase.co.il [bursa/indeximptoday.Htm](http://bursa.indeximptoday.Htm)

גרף 19: רווחי חברות סלקום, פרטנר ופלאפון בשנים 2012–2017 (רווח נקי, מיליוני ש"ח) ²⁰¹



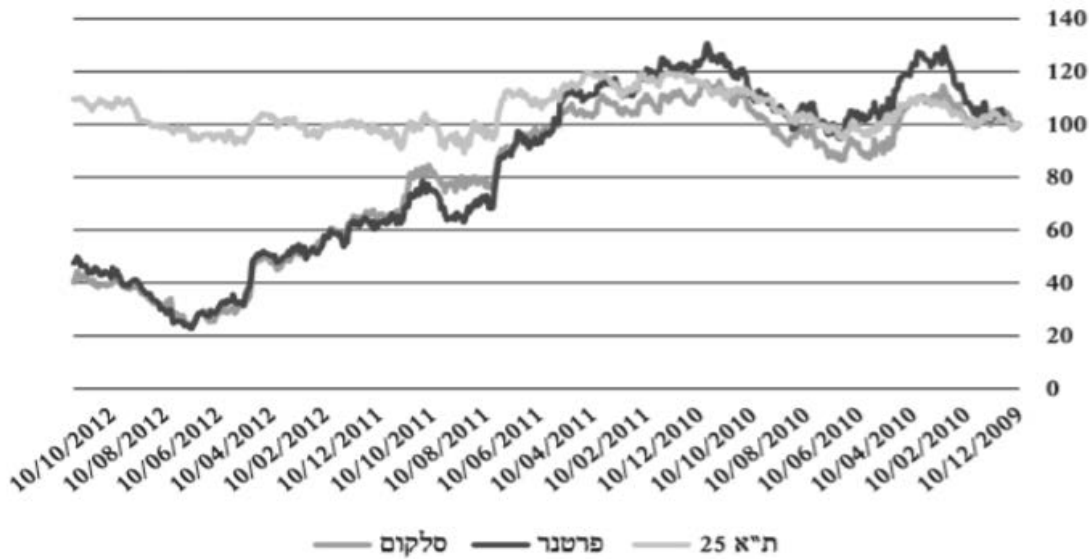
מהתבוננות בגרף 18 ובגרף 19 ניתן להבחין בבירור במגמת הגידול ברווחי שלוש החברות הוותיקות (סלקום, פרטנר ופלאפון) בשנים טרום הרפורמה. בשנים אלו עלו רווחי החברות ביחד מעל מיליארד ש"ח. בשנת 2011 ניכרת ירידה של 36% בסלקום ו-40% בפרטנר, אך פלאפון המשיכה לצמוח ב-2%. בשנת 2012, לאחר יישום הרפורמה, רווחי סלקום ירדו ב-35% (ירידה של 294 מיליון ש"ח), רווחי פרטנר אומנם עלו ב-8% יחסית לשנה קודמת, אך מדובר בעלייה דלה יחסית לשנים קודמות. רווחי חברת פלאפון ירדו ירידה חדה של 34% (רווח נקי של 698 מיליון ש"ח). משנת 2012 ועד סוף 2017 נחתך הרווח של פרטנר ב-76%, של פלאפון ב-86% ושל סלקום ב-78%.

4.1.4.7. שווי מניות חברות הסלולר

הירידה הבולטת ברווחי החברות השפיעה באופן כמעט מידי על ערכי מניותיהן.

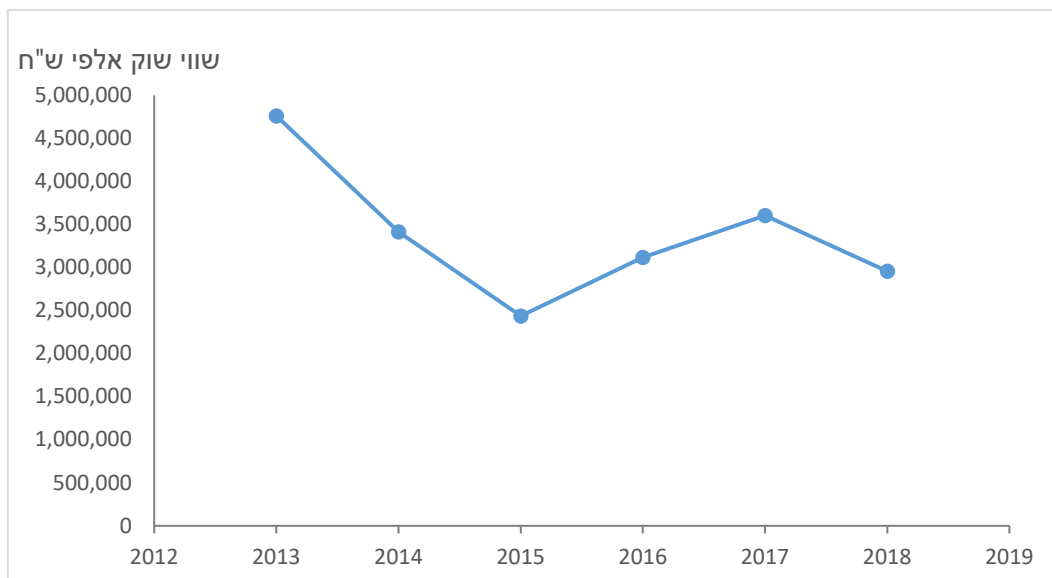
²⁰¹ מתוך הדו"חות הכספיים של חברות סלקום, פרטנר ופלאפון לשנים 2012–2017 באתר מאיה maya.tase.co.il/reports/details/1154475/2/0, maya.tase.co.il/reports/details/1154464/2/0, maya.tase.co.il/reports/details/798230/2/0, maya.tase.co.il/reports/details/883405/2/0, maya.tase.co.il/reports/details/1154464/2/0

גרף 20: השוואת תשואות המניות של סלקום ופרטנר למדד תל אביב 25, באחוזים²⁰²

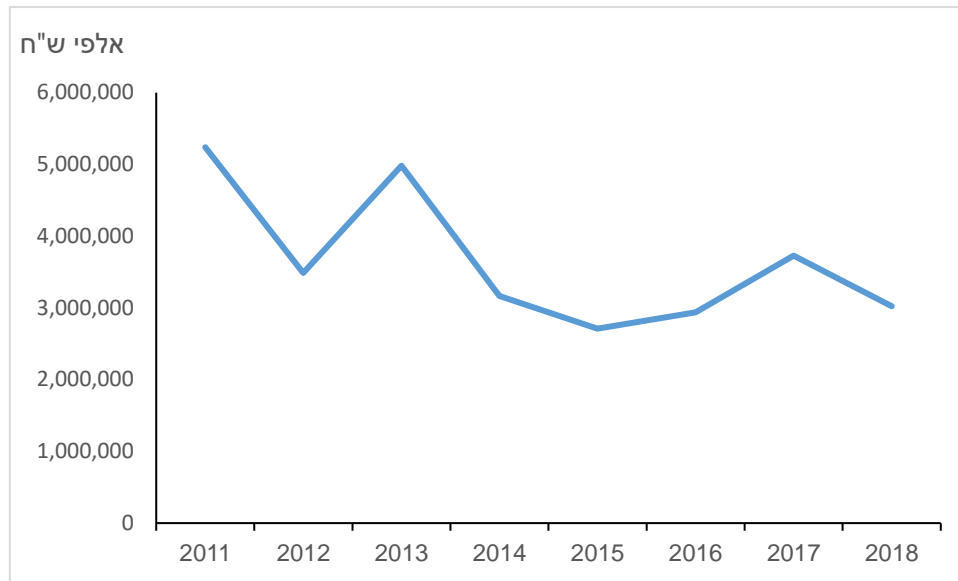


ערכן של מניות חברות פרטנר וסלקום (הנסחרות בבורסת הישראלית והאמריקנית) החל לרדת במהירות רבה מתחילת שנת 2011 ועד מחצית 2012. ירידות אלו הרתיעו את המשקיעים הפרטיים והמוסדיים שמימשו את מניותיהם. בעוד מניות פרטנר וסלקום איבדו מערכן באופן עקבי וחד, בתקופה שבין ראשית 2011 ועד אמצע 2012, מדד ת"א 25 היה יציב – דבר המעיד על כך שהשינויים הרגולטורים הם האחראים לירידה במחיר המניות.

גרף 21: שווי שוק חברת סלקום 2012–2019, באלפי ש"ח



גרף 22: שווי שוק חברת פרטנר 2012–2019, באלפי ש"ח²⁰³



שווי שוק פלאפון

פלאפון נמצאת בבעלות מלאה של בזק. מניותיה אינן מונפקות בבורסה. מדוחותיה הכספיים של בזק ניתן ללמוד כי בשנת 2010 הייתה רשומה פלאפון בספרי חברת בזק בשווי של 3.98 מיליארד ש"ח. בשנת 2014 שמרה פלאפון על שוויה בספרים ונרשמה סביב 4 מיליארד ₪; ובשנת 2015 בשווי של 4.1 מיליארד ש"ח. ההפרש בין שווי השוק של פלאפון לשווי שוק מתחרותיה – סלקום ופרטנר – נגזר מהיקף רמת מינוף שונה, החוב (התחייבויות שוטפות לזמן ארוך) של פלאפון שנמדדו ב-930 מיליון ש"ח לעומת היקפי חוב של 6 מיליארד ש"ח ו-4.4 מיליארד ש"ח לסלקום ופרטנר בהתאמה. בשנת 2017 כבר ירד שוויה של פלאפון בספרי בזק ל-2.2 מיליארד ש"ח. יש לציין כי בהערכת שווי שנעשתה לחברה היא הוערכה בשנת 2016 ב-6.4 מיליארד ש"ח, בשנת 2017 ב-5.4 מיליארד ש"ח, ובשנת 2018 ירד שוויה ל-3.9 מיליארד ש"ח.²⁰⁴

לסיכום נקודה זו הנתונים שהוצגו עד כה מורים על השפעתן השלילית של הרפורמות שנערכו בשנים 2011–2012 על הכנסות ורווחי שלוש חברות הסלולר הוותיקות. השפעה זו קשורה קשר ישיר לכניסתן של חברות מתחרות נוספות לשוק הסלולר המקומי אשר גרמה למעבר לקוחות מהחברות הוותיקות אל החברות החדשות, וכן היא תוצאה של הורדה קיצונית של תעריפי השיחות ללקוחות אשר נכפתה על החברות הוותיקות במטרה לשמר את לקוחותיהן ולהתמודד עם התחרות הגוברת בשוק המקומי.

²⁰³ הבורסה לניירות ערך

info.tase.co.il/Heb/General/Company/Pages/companyHistoryData.aspx?subDataType=0&companyID=002095&shareID=01083484

²⁰⁴ נכסים תפעוליים נטו בניכוי התחייבויות תפעוליות, בתוספת עודף עלות מוניטין בגין פלאפון הרשום בחברת בזק. מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

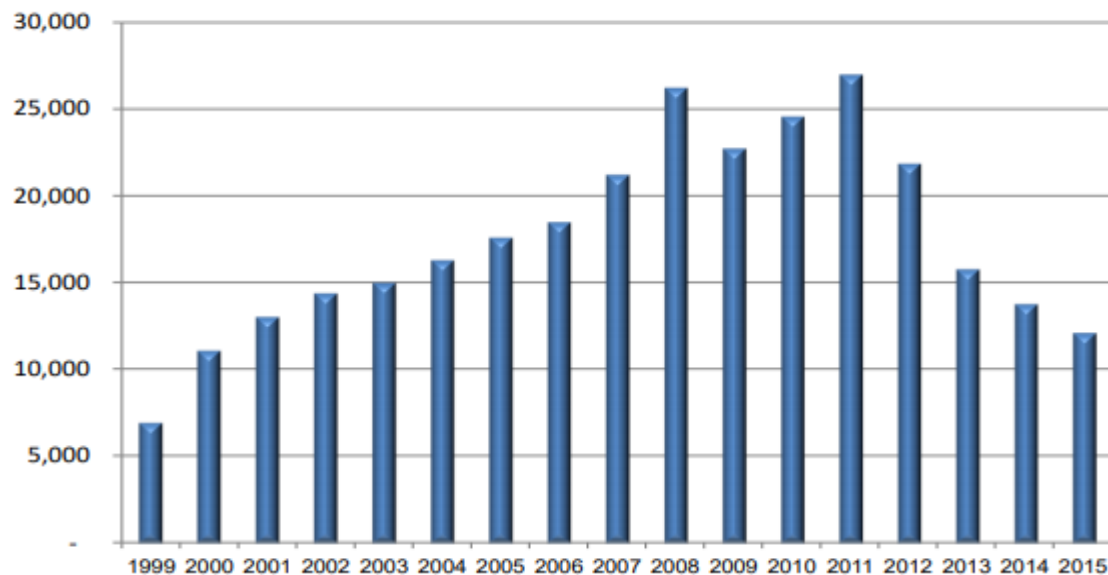
עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

בשל חוסר היכולת להעלות את המחירים מצאו שלוש החברות הוותיקות סגמנטים נוספים מהם יוכלו להרוויח מלבד סגמנט הסלולרי: טלפונים ניידים, אינטרנט נייד, שיחות בינלאומיות, ולכולן למעט פרטנר יש טלוויזיה רב-ערוצית.²⁰⁵

4.1.4.8. עובדים

פתיחת השוק לתחרות והשחיקה ברווחיות שנבעה מכך חייבה את החברות לבצע תהליך התייעלות, אשר בא לידי ביטוי, בין היתר, בצמצום משמעותי במספר המועסקים בחברות אלו. כך, ממספר מועסקים בכל החברות שעמד על כ-27 אלף בשנת 2011 ירד ל-12 אלף בלבד בשנת 2015. עיקר הצמצום במספר המועסקים התבצע בשנים 2012–2013, שנים בהן החברות נקטו צעדי התייעלות מסיביים.²⁰⁶

גרף 23: שלוש חברות הסלולר הוותיקות – מספר המועסקים, 1999–2015²⁰⁷



על פי נתוני משרד האוצר, הייתה ירידה של 11 אלף מועסקים בין השנים 2011 ל-2013.

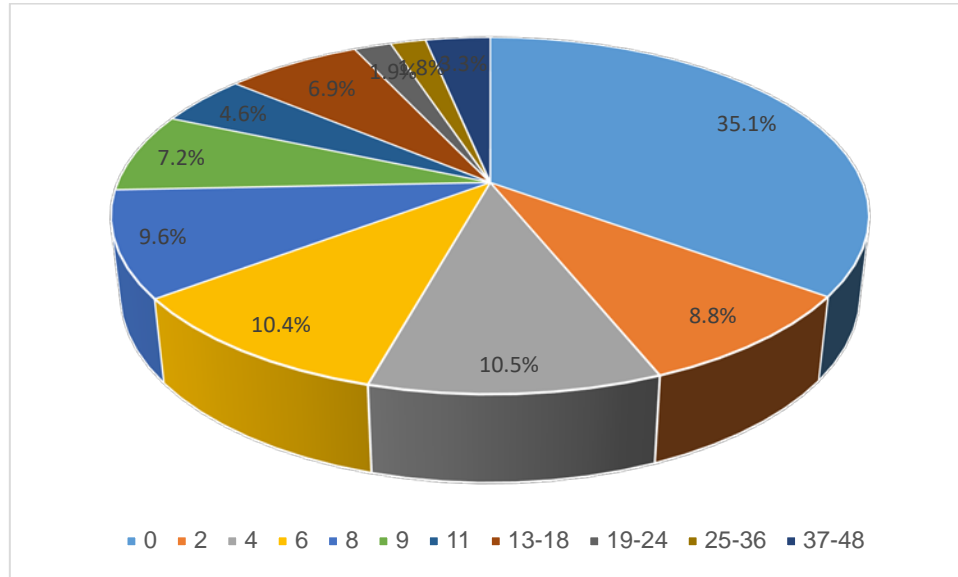
²⁰⁵ דוחות כספיים של חברות סלקום, פרטנר ופלאפון באתר מאיה.

²⁰⁶ משרד האוצר סקירה כלכלית שבועית, לעיל הי"ש 8.

²⁰⁷ שם.

גרף 24: התפלגות חודשי האבטלה של מי שנפלטו מחברות הסלולר בשנים 2011–2013,

באחוזים²⁰⁸

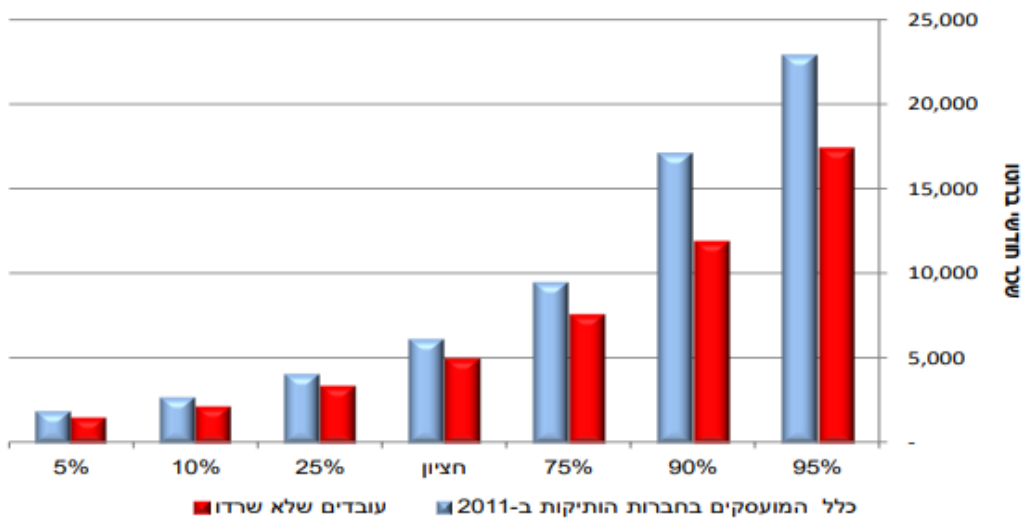


על פי משרד האוצר, ניתוח משך תקופת האבטלה של 16 אלף העובדים אשר נפלטו מחברות הסלולר הוותיקות בין השנים 2011–2013 נמצא כי כשליש מהם (35%) מצאו עבודה אחרת בטווח של כחודש מיום העזיבה; כ-30% נוספים היו מובטלים עד חצי שנה; 35% ממי שנפלטו מחברות הסלולר היו מובטלים יותר מחצי שנה; וכ-14% מהמפוטרים (או העוזבים מרצון) היו מובטלים למעלה משנה. בנוסף, נבחנה ההתפלגות הענפית של החברות שקלטו את אותם עובדים שנפלטו מחברות הסלולר ורמות השכר של עובדים אלו במקום עבודתם החדש.²⁰⁹ בגרף 25 מוצגת התפלגות השכר של העובדים שנפלטו מחברות הסלולר הוותיקות בשנת 2011, בהשוואה להתפלגות השכר של כלל המועסקים בחברות אלו בשנת 2011.

²⁰⁸ ש.ם.

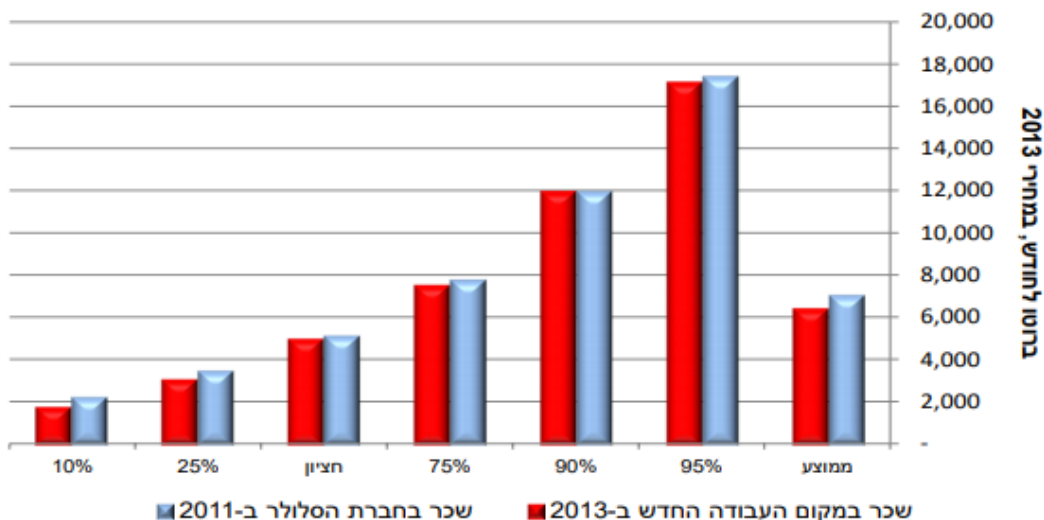
²⁰⁹ מידת הפגיעה בשכרם של העובדים תלויה בין היתר באלטרנטיבות הקיימות בשוק לאותם עובדים ובחלקם היחסי ברנטה טרם פתיחת השוק לתחרות.

גרף 25: התפלגות השכר בשנת 2011 של מי שנפלטו מהחברות הוותיקות בהשוואה לכלל המועסקים²¹⁰ בהן



הממצאים המוצגים בגרף 25 מלמדים כי העובדים שנפלטו מחברות הסלולר היו בעלי רמות שכר נמוכות יחסית. ייתכן כי בשל ההתייעלות שהייתה בחברות הסלולר נפלטו העובדים עם פרוץ העבודה הנמוך יותר ולכן אלו ששכרם נמוך. בניתוח רמות השכר של העובדים שנקלטו במקום עבודה חדש עד שנת 2013 (כ-90% מהעובדים) נמצא כי בממוצע נרשמה ירידה ריאלית של 9% בשכרם בהשוואה לשכרם בחברת הסלולר ב 2011.

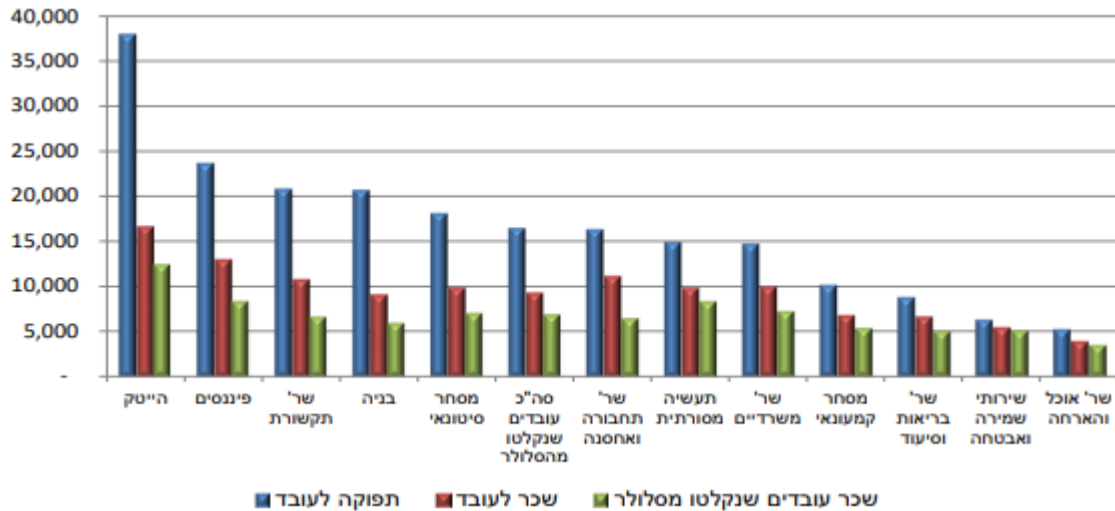
גרף 26: התפלגות השכר במקום העבודה החדש בשנת 2013 לעומת השכר בחברת הסלולר בשנת 2011²¹¹



²¹⁰ משרד האוצר **סקירה כלכלית שבועית**, לעיל הי"ש 8.
²¹¹ שם.

הפגיעה בשכרם של העובדים שנפלטו מחברות הסלולר הייתה נמוכה למדי. הסבר לירידה המתונה בלבד בשכרם של העובדים שנפלטו מחברות הסלולר ניתן למצוא בגרף 27, המציג את התפתחות הערך המוסף לעובד בחברות הסלולר הוותיקות והשכר לעובד (ברוטו) בחברות אלו בין השנים 2002–2015.

גרף 27: מפוטרי חברות הסלולר שהשתלבו בחברות עסקיות – שכר ממוצע, שכר ממוצע בחברה (כלל העובדים) ותפוקה לעובד בחברה, שנת 2013²¹²



54

מגרף 27 בולטת התפוקה הגבוהה לעובד בחברות ההיי-טק, אשר גבוהה משמעותית מהשכר לעובד בחברות אלו (על אף היותו של שכר זה הגבוה ביותר בהשוואה ענפית). עם זאת, השכר של עובדי הסלולר שנקלטו נמוך בכ-20%–30% משכר עובד ממוצע בענף.

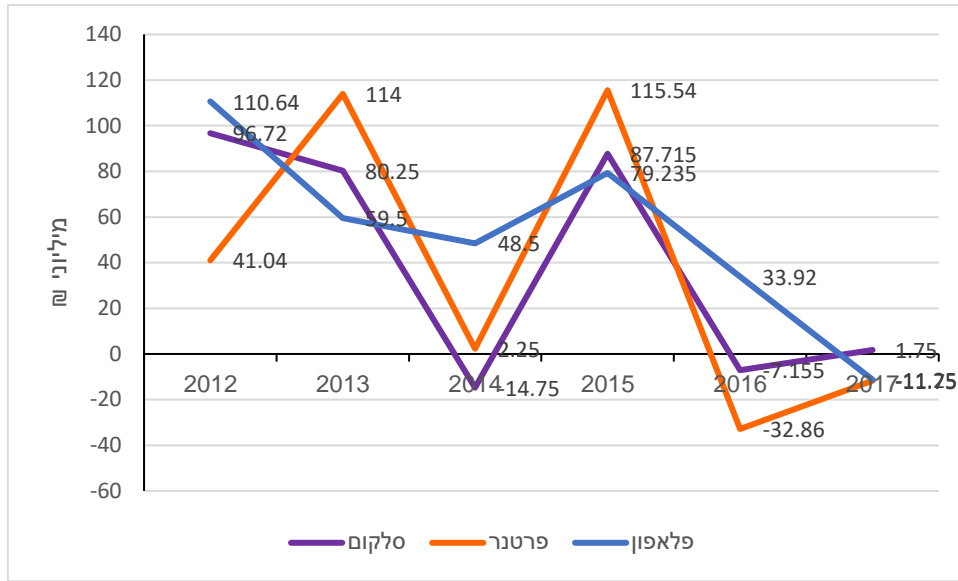
לסיכום, הממצאים מלמדים כי הרפורמה המקיפה שנעשתה בענף הסלולר לא השפיעה באופן מהותי על היקף תעסוקתם של עובדים שנפלטו מענף הסלולר. עם זאת, שכרם במקום העבודה החדש היה נמוך משכרם בחברות הסלולר ונמוך מהממוצע בענפים בהם נקלטו.

4.1.5 הפסדים למדינה – מהצד השני של המאזן

לרפורמה ישנו גם צד נוסף, צד התקציב. בשל הרפורמה, הממשלה הפסידה הכנסות ממסים בעיקרם הכנסות ממע"מ ומס הכנסה וזאת בנוסף לתשלומים ממלכתיים בשל פיטורי עובדים, ועלויות נוספות שאינן ניתנות לכימות כמו עלויות בשל עיכוב בקדמה טכנולוגית אשר תיבחן להלן.

²¹² שם.

גרף 28: אובדן הכנסות ממע"מ 2011–2018, במיליוני ש"ח²¹³



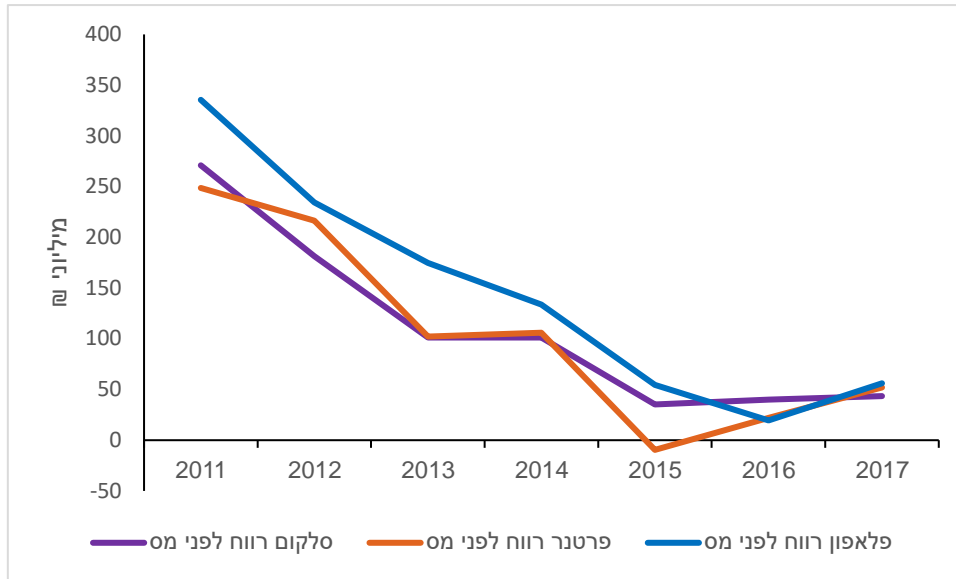
גרף 28 מראה את הירידה בהכנסות ממע"מ המוכפלת בשיעור מע"מ על פני שנים. משנת 2011 איבד תקציב המדינה כמיליארד ש"ח מהכנסות מע"מ על פי הפירוט הבא:

טבלה 3: הירידה בהכנסות המדינה על פני השנים במכפלת שיעור המע"מ לאותה תקופה

סה"כ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	16%	17%	18%	18%	17%	17%	שיעור מע"מ
358.86	90.88	171.87	64.26	70.2	26.01	26.52	סלקום
395.76	228.16	179.01	21.42	52.02	96.39	46.92	פרטנר
335.93	172.8	112.03	70.2	95.22	44.2	14.28	פלאפון
1,090.55							

²¹³ מתוך ניתוח הדו"חות הכספיים של החברות לשנים 2012–2017.
 מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל
 טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il
 רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center
 עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

גרף 29: הירידה בהכנסות ממס הכנסה תיאורטי על פני שנים, במיליוני ש"ח²¹⁴



טבלה 4: הפרשי מסי החברות על פני שנים, מיליוני ש"ח

שיעורי מס חברות	2012	2013	2014	2015	2016
סלקום	96.72	80.25	-14.75	87.715	-7.155
פרטנר	41.04	114	2.25	115.54	-32.86
פלאפון	110.64	59.5	48.5	79.235	33.92

לאורך השנים קטנו הכנסות חברות הסלולר וקטן שיעור מס החברות ששולם לתקציב המדינה על ידי החברות. סך הכל הסתכם איבוד ההכנסה של המדינה מחברות הסלולר לסך של כ-800 מיליוני ש"ח משנת 2012 ועד שנת 2017.²¹⁵

לסיכום, הכנסות חברות הסלולר נפגעו בכ-5 מיליארד ש"ח מאז החלה מהרפורמה.²¹⁶ בהנחה כי קיימים היום כ-10 מיליון מנויים בישראל החיסכון למנוי עומד על כ-500 ש"ח בשנה. בצד השני של המאזן המדינה הפסידה כמיליארד ש"ח מאובדן מע"מ, כ-800 מיליון ש"ח מאובדן מס הכנסה ועוד כ-200 מיליון ש"ח מאובדן מס קנייה על מכשירי סלולר שהוזלו. החברות הגיבו לקיצוץ בהכנסותיהן בפיטורים המוניים, שפגעו גם בשירות. חלק מהעובדים שלא מצאו עבודה אחרת הגדילו את העומס על תשלום למובטלים בכ-70 מיליון ש"ח.²¹⁷ בנוסף, כתוצאה מהרפורמה נחתך שווי השוק של חברות התקשורת סלקום, פרטנר ובזק ב-24 מיליארד ש"ח. 50% מירידת הערך פגעה

²¹⁴ מתוך ניתוח הדו"חות הכספיים של החברות לשנים 2012–2017.
²¹⁵ חלק משיעורי המס שונו באמצע השנה, לכן בחישוב נלקח שיעור המס השנתי.
²¹⁶ על פי הפרסומים בתקשורת חסכו משקי הבית מעת הרפורמה בכל שנה, כ-5 מיליארד ש"ח בחשבון הסלולר. על פי נתוני משרד האוצר החיסכון המצטבר למשקי הבית עמד על 13 מיליארד ש"ח בשש השנים האחרונות.
²¹⁷ 14% שלא מצאו עבודה מתוך 16,000 פורשים במכפלת שכר ממוצע במשק ומספר חודשי אבטלה.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

בבעלי החברות; כ-25% נוספים מאובדן הערך הם תוצאה של משיכת דיבידנדים והפחתות הון; עוד 25%, כ-6 מיליארד ש"ח בנכסים ציבוריים שהרפורמה אחראית לאובדנם – אותן קרנות הפנסיה וקופות הגמל אשר החזיקו במניות ואג"ח של חברות התקשורת בתיקיהן. אלה נחשבו נכסי צאן ברזל הן מהיבט התשואה והן מהיבט יציבות ערך. הערכה גסה אומרת כי הניירות האלה היוו כ-1.5% מערך התיק שהיה ב-2011 (כ-500 מיליארד ש"ח). אם נניח שהתשואה הממוצעת של התיק הזה בשנים האחרונות היא 4%, הרי החלק של חברות הסלולר בתשואה התאפס לגמרי (כ-300 מיליון ש"ח).²¹⁸

4.1.6. תשתיות הסלולר ופיתוח טכנולוגי: מדור 1 לדור 5

הרשת הסלולרית פועלת באמצעות שני מרכיבים עיקריים – מכשירי טלפון ניידים ומתקני שידור קבועים. הטלפון הנייד, מכשיר הקצה, משדר גלי רדיו אל האנטנה של מתקן השידור וקולט גלי רדיו ממנה. העיקרון ההנדסי הבסיסי בפריסת רשת תקשורת סלולרית הוא שעל מנת לספק שירות סלולרי, נדרשים כיסוי השטח (על חברות הסלולר לספק את השירות) לצד יכולת לספק שירות למספר רב של משתמשים בו זמנית.²¹⁹ בישראל פועלות כיום חמש חברות בעלות רישיון להפעלת מערכת תקשורת סלולרית מלאה (הכוללת תשתית): פלאפון, סלקום, פרטנר, הוט מובייל וגולן טלקום. חמש החברות "רוכבות" על תשתיות שלוש החברות הוותיקות: פלאפון, סלקום ופרטנר. מכוח סעיף 4 לחוק התקשורת הרישיון שניתן לחברות מחייב אותן לספק את השירות למנוייהן באורח תקין וסדיר, בפריסה כלל ארצית ובאיכות שירות שלא תפחת מהאמור במדדים לטיב שירות המפורטים ברישיונותיהן. מדדים אלו כוללים, בין היתר, כמות שיחות חסומות ונופלות בשעת השיא שלא עולה על 2% במשך כ-99% מהזמן בשעה זו. ככלל, כל חברה מחויבת בתשתית עצמאית, אולם יש שיתוף פעולה בין החברות הסלולריות באתרים שונים בתשתית הפסיבית (כלומר זו שעליה ממוקמות האנטנות). בדרך כלל מדובר באתרים מרכזיים, בהם יש "עמוד תורן" אחד, המשמש בסיס לאנטנות של חברות שונות. מדיניות משרד התקשורת כיום היא לעודד שיטות שיתוף שונות בין רשתות,²²⁰ תוך דאגה לשמירה על התחרות בין החברות.²²¹

המונח "דור סלולרי" מתייחס לטכנולוגיה של התקשורת הסלולרית. מאז החל פיתוח של טכנולוגיית הסלולר בעולם, מעבר בין "דור סלולרי" אחד למשנהו מתרחש אחת לעשור לערך. הטלפונים הסלולריים הראשונים, אשר נכנסו לשימוש בעיקר בשנות השמונים ובהמשך הוגדרו

²¹⁸ עידו דיסנצ'יק "האם רפורמת הסלולר הסבה נזק של 9.1 מיליארד שקל?" **גלובס** 29.5.2013 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000847591

²¹⁹ אהוד בקר **תשתיות אנטנות הסלולר בישראל** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016), זמין ב: knesset.gov.il/committees/heb/material/data/mada2016-01-11.pdf

²²⁰ מדינת ישראל – משרד התקשורת **מדיניות שיתוף ברשת גישה רחבת פס של בעל רישיון כללי למתן שירותי רט"ן** 10-9 (2014)

www.gov.il/BlobFolder/policy/3551/he/%D7%97%D7%95%D7%95%D7%AA%20%D7%93%D7%A2%D7%AA%20%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%AA%20%D7%91%D7%A2%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%9F%20%D7%A9%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%A3%20%D7%A8%D7%A9%D7%AA%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%95%20%D7%91%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%A7%20%D7%94%D7%A8%D7%98%D7%9F%20%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C_1.pdf

²²¹ בקר, לעיל ה"ש 219.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

כטלפונים מהדור הראשון 1G היו טלפונים אנלוגיים אשר שימשו לשיחה (דיבור) בלבד. הדור הסלולרי השני 2G (טכנולוגיית GSM) נכנס לשימוש בשנות התשעים והתבסס על תקשורת דיגיטלית מסוג TDMA ו-CDMA²²², ובנוסף לשיחה סופקו שירותים ראשוניים דוגמת הודעות טקסט (SMS).²²³ הדורות הסלולריים הבאים, והדומיננטיים כיום, הם הדור השלישי 3G (טכנולוגיית UMTS וסוגים נוספים) ובעיקר הדור הרביעי 4GLTE Evolution Term Long (3GPP) והם פועלים על פי תקן לתקשורת אלחוטית מהירה שאומץ על ידי האיגוד הבינלאומי לתקשורת (Union Telecommunication International). דורות אלו מאפשרים שיפורים טכנולוגיים משמעותיים, כיוון שהם מיועדים במידה רבה גם לתמיכה בתקשורת נתונים בקצבים גבוהים. הדור השלישי, ובמיוחד הדור הרביעי, מאפשרים את הפיכת הטלפון הסלולרי לטלפון חכם (סמארטפון) ותומכים בשירותים מתקדמים כגון גלישה באינטרנט, שימוש יישומונים (אפליקציות) מתקדמים, העברת תמונות וקבצים מסוגים שונים, שיחות וידאו ועוד.²²⁴

טכנולוגיות הסלולר בהן נעשה עד היום שימוש בישראל הן מדור שני ומדור שלישי. התשתית הקיימת תומכת ככלל בדור שלישי, וחברות הסלולר פורסות כיום באופן הדרגתי שירותי דור רביעי.²²⁵ ביוני 2018 יצא תקן דור חמש בעולם. הגוף הבינלאומי הרשמי, הממונה על התקינה בתחום 3GPP, התכנס וחתם על המפרט הטכני של תקן הרדיו החדש (NR) לרשתות 5G עצמאיות, כלומר כאלה שאינן מתבססות על שדרוג של רשתות דור רביעי LTE או 4G קיימות. מהלך זה נחשב צעד גדול לקראת הפיכתה של הטכנולוגיה העומדת בבסיס הדור החמישי למציאות.²²⁶

ענקיות הסלולר בעולם צופות כי כבר בשנת 2020 יפעלו בעולם יותר מ-50 מיליארד מכשירים שיתחברו לאינטרנט באמצעות רשתות הסלולר; יעברו דרכם שידורי וידאו ברזולוציות גבוהות, מידע רפואי, ונתונים מסוגים שונים שיזרימו מיליארדי חיישנים. הציפייה היא כי טכנולוגיה זו תביא למימוש החזון של ערים חכמות מרושתות חיישנים, בתים חכמים, מכוניות אוטונומיות חכמות ותעשיות כבדות שיתקשרו ביניהן כל הזמן. למשל, מכוניות אוטונומיות יוכלו לתקשר אחת עם השנייה ועם עשרות חיישנים אחרים שישולבו בטלפונים החכמים; רמזורים יעבירו מידע במהירות מקסימלית כמו גם מכוניות וציוד תעשייתי – שיוכלו בכל רגע להודיע באיזה שלב בייצור

²²² Code Division Multiple Access – CDMA היא שיטה אחת ממשפחת השיטות לחלוקת יכולת שידור בין תחנות בתיאום מראש. שיטה זו מאפשרת שליטה על כל רוחב הפס ובכך מונעת בזבוז משאבים. בשיטה זו כלל המשתמשים משדרים על אותו תדר באופן קבוע וההפרדה נעשית באמצעות קידוד על ידי סדרה אקראית של כל מכשיר. ה-TDMA – Time-Division Multiple Access זו חלוקת יכולת שידור בין תחנות לפי זמן. מתוך Gartner <https://www.gartner.com/it-glossary/tdma-time-division-multiple-access>

²²³ תנועת "הדור הסלולרי החמישי (5G)" www.tnuda.org.il/%D7%94%D7%99%D7%91%D7%98%D7%99%D7%9D-%D7%A4%D7%99%D7%96%D7%99%D7%A7%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%9D/%D7%A7%D7%A8%D7%99%D7%A0%D7%94-%D7%91%D7%AA%D7%93%D7%A8%D7%99-%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%95-rf/%D7%94%D7%93%D7%95%D7%A8-%D7%94%D7%A1%D7%9C%D7%95%D7%9C%D7%A8%D7%99-%D7%94%D7%97%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%99-5g

²²⁴ בקר, לעיל ה"ש 219.
²²⁵ תנועת, לעיל ה"ש 223.

²²⁶ Mike Dano, *Predictions: 2019 and Beyond* (2019) https://drive.google.com/file/d/11Tu_o59XYnh2cn-XX2hjFRr5eIdvAGoj/view

הן נמצאות או להתרועע על תקלות באופן מיידי. לצד אלה צפויים שיפורים ניכרים בשירותי בריאות, הגנת סייבר, פיננסים ועוד.²²⁷

בשנת 2017 פרסמה חברת המחקר HIS²²⁸ מחקר המעריך כי רשתות דור חמישי יובילו להגדלת התפוקה הכלכלית העולמית בכ-3.5 טריליון דולר וייצרו מיליוני מקומות עבודה בעשורים הקרובים. על פי דו"ח איגוד ה-GSMA²²⁹ עד שנת 2022 תרומת הסלולר תגיע ל-4.6 טריליון או 5% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג). תרומת הסלולר לפיריון ולמדינה גדלה ככל שהטכנולוגיה בה עושים שימוש מתקדמת יותר ותורמת לתחומים רבים יותר. עוד מציין דו"ח ה-GSMA כי רשתות הדור החמישי יאפשרו קצבי העברת נתונים של כ-1 גיגה-ביט בשנייה, עם השהיה (Latency) אפסית – מול הדור הרביעי ודור 4.5 המאפשרים מהירויות של עד 600 מגה-ביט לשנייה. צעד זה משלים את הצעד הראשון שביצעה ה-GPP3 בדצמבר 2017, אז הודיעה על המפרט הטכני הרשמי של רשתות דור חמישי לא עצמאיות – כלומר כאלה שייבנו כשדרוג של רשתות הדור הרביעי הקיימות.²³⁰

חברת Opensignal, בדו"ח "The 5G Opportunity" מפברואר 2019, בחנה את בעיית מהירות הגלישה ב-77 מדינות ברחבי העולם ואת השפעתו של דור 5G ומצאה כי במעבר לדור 5G לא רק שנתרו בעיות מהירות, אלא שהוא מספק קרקע מוצקה לקיבולת שתעלים את התנודות שקיימת היום בדור 4G.²³¹

מקובל לתאר שהמעבר לדור 5 נועד לשני צרכים עיקריים:

שיפור יכולת התמיכה בפעולת הטלפונים החכמים – השימוש הרב ביכולות המתקדמות שמאפשרים הטלפונים החכמים (אפליקציות, צפייה בווידאו, שיחות וידאו ועוד), על רקע השימוש הגובר בטכנולוגיה הסלולרית, יצר צורך העולה מהשטח, בהעברת כמות גדולה של נתונים מסוגים שונים, וכן בתקשורת וביכולת החיבור בין התקנים שונים. הרשת הסלולרית נדרשת לטפל בצורה יעילה יותר בתעבורת מידע גדולה יותר, והדבר מצריך פתרונות טכנולוגיים מתקדמים (בדומה לצורך בפתרונות תחבורה עקב עומס של כלי רכב בכבישים).

תמיכה במערכות "אינטרנט של הדברים" – IoT (Internet of Things). ה-IoT הוא מערך של עצמים מגוונים המשמשים את האדם בשימושים שונים, הדוגמאות הפשוטות הן מקרר חכם (המספק מידע אודות תכולתו), או צמיד רפואי המוצמד לפרק כף יד (ומספק מידע בריאותי אודות מי שעונדו). האינטרנט של הדברים מקשר עצמים דרך רשת האינטרנט (באופן ישיר או עקיף ובאופן אלחוטי או קווי) לצורך איסוף מידע, ניתוח המידע וניהולו. הרשת הסלולרית נדרשת לתמוך ביכולת חיבור של "עצמים חכמים" רבים מאוד, לדוגמה מערכות ומחשבים המהווים חלק מהערים

²²⁷ ש.ם.

²²⁸ <https://technology.ihs.com/Categories/551549/mobile-networks>, Markit, *Mobile Networks IHS* 2018

²²⁹ GSMA, *The Mobile Economy* 2018, לעיל ה"ש 104.

²³⁰ ש.ם.

²³¹ Kelvin Fitchard, Francesco Rizzato and Ian Fogg, *The 5G Opportunity* (2019) https://www.opensignal.com/sites/opensignal-com/files/data/reports/global/data-2019-02/the_5g_opportunity_report_february_2019_0.pdf

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

החכמות; הבית החכם; התחבורה החכמה; הקנייה החכמה; האנרגיה החכמה; לבוש ואביזרי גוף אינטרנטיים, ועוד.^{232, 233} אחד מיתרונותיו של ה-IoT מתקשר למושג "חיים עצמאיים" שעניינו בסיוע טכנולוגי לבעלי מוגבלויות, חולים כרוניים וקשישים. בתוך כך ניתן למנות שימוש בשעונים חכמים, צמידי כושר, משקפיים ייעודיים כמו גם טלפונים חכמים ומחשבי לוח (טאבלטים) המשמשים למעקב תפקוד ובריאות (סיוע בבעיות זיכרון, זיהוי נפילה, זיהוי אובדן הכרה), מעקב אישי אחר נוטלי תרופות, מעקב אחר מדדים פיזיולוגיים (טמפרטורה, דופק, לחץ דם, רמת סוכר, רמת חמצן) ועוד.²³⁴

עם התפתחות ה-IoT במהלך השנים הבאות, צפוי שהרשת הסלולרית תידרש לתמוך בתקשורת בין "עצמים חכמים" (M2M – Machine-to-Machine) באופן מסיבי אף יותר מאשר בתקשורת בין בני אדם. הדור הסלולרי החמישי נועד לאפשר פתרונות טכנולוגיים לשיפור היכולות הקיימות בטלפונים החכמים וכדי לתמוך ב-IoT באמצעות שיפורי ביצועים. לדוגמה הגדלת קצב הנתונים (עד פי 10 ויותר מאשר בדור הרביעי המתקדם) כדי לאפשר העברת קבצים "כבדים" וקיצור משך ההשהיה (פי 30 לערך) כדי לאפשר חיבור מהיר ותגובה מהירה של התקנים. בנוסף, הדור הסלולרי החמישי יאפשר הגדלת יכולת הקישוריות (עד חיבור של מיליון משתמשים בערך בשטח של 1 קמ"ר) על מנת לחבר מערכות רבות של IoT בו זמנית לרשת הסלולרית.²³⁵

הבדלים עיקריים בין הדור הסלולרי החמישי לבין הדורות הנוכחיים:

תדרי הפעולה – הדור החמישי יפעל בתדרים של הדורות הנוכחיים (900, 1800, 2100, 2600 מגה הרץ בקירוב) אך גם בתדרים גבוהים פי עשרה ויותר, המשתייכים ברובם לתחום הגלים המילימטריים (גלים קצרים באורך של מספר מילימטרים), בתדרים בין 24 גיגה-הרץ (מיליארדי הרצים) ועד 86 גיגה-הרץ. קרינה בתדרים אלו היא בעלת עומק חדירה קטן יחסית לגוף האדם (החדירה היא בעיקר לרקמות העור). שימוש בתאים סלולריים קטנים מאוד (small cells) ורבים מאוד "יכסו" יחד אזורים שונים בקרבת האדם ומערכות IoT, וזאת בשילוב תאים גדולים יותר שימוקמו באזורי ביניים. תאים סלולריים יפעלו תוך יישום טכנולוגיית "beam steering" שמשמעותה יצירה של אלומות קרינה המכוונות כלפי המשתמש, וזאת כדי לפעול בצורה יעילה ולהקטין את ההפרעות ההדדיות. בהיבט של חשיפה לקרינה, המשמעות היא הפחתת החשיפה לקרינה "סביבתית" מאתר סלולרי על ידי אלו שאינם משתמשים בו.

קשר אפשרי בין חשיפה לקרינה בלתי מייננת (כמו זו הנפלטת מטלפונים סלולריים, טלפונים אלחוטיים ביתיים, רשתות תקשורת אלחוטיות, אנטנות סלולריות, רשתות חשמל וכולי) לבין עליה

IoT Agenda, Internet of Things (IoT)²³²
<https://internetofthingsagenda.techtarget.com/definition/Internet-of-Things-IoT>
 Jacob Morgan, *Simple Explanation of 'The Internet of Things'*, FORBES (May 13, 2014)²³³
<https://www.forbes.com/sites/jacobmorgan/2014/05/13/simple-explanation-internet-things-that-anyone-can-understand/#124b01381d09>
 Internet of Things (IoT), לעיל הי"ש 232.²³⁴
www.tnuda.org.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96-%D7%94%D7%99%D7%93%D7%A2-%D7%AA%D7%A0%D7%95%D7%93%D7%A2²³⁵

בסיכון להתפתחות מחלות, נחקר מזה שנים רבות. המחקרים בוחנים את השפעות מגוון תדרים של קרינה בלתי מייננת. ההשפעה הידועה ביותר והמוכחת של קרינה בלתי מייננת היא חימום של הרקמה הנראית בעיקר בתחום של גלי הרדיו.²³⁶ עיקר הדיון הציבורי בעניין השפעות אפשריות של קרינה בלתי מייננת על הבריאות מתמקד כיום בבחינת האפשרות שלקרינה בלתי מייננת יש השפעות א-תרמיות שאינן קשורות ישירות לאפקט החימום אלא למנגנון אחר בו פועלים השדה החשמלי או המגנטי או תכונה אחרת של הקרינה על הגוף החי. יש לציין כי התשובה אינה חד משמעית וקיימת חוסר ודאות רבה לגבי ההשפעה של חשיפה לקרינה בלתי מייננת על גוף האדם.²³⁷ הסוכנות הבינלאומית לחקר הסרטן (IARC) פרסמה בשנת 2011 החלטה בה סיווגה את הקרינה הנפלטת מטלפונים סלולריים כמסרטן אפשרי בבני אדם. החלטה זו נתנה תוקף נוסף לשימוש בעיקרון הזהירות המונעת בעת קביעת הנחיות לשימוש מושכל. לפיכך, משמעות מעבר מדור 4 לדור 5 היא הפחתת הקרינה והפחתת הסיכון הבריאותי הגלום בה.

ריבוי קלט וריבוי פלט – טכנולוגיית תקשורת נוספת שתייחד את הדור החמישי היא טכנולוגיית **ריבוי קלט וריבוי פלט** (Massive Multiple In/Out Multiple Out) MIMO. כל אתר סלולרי יוכל ליצור קשר בו זמנית עם משתמשים רבים מאוד, בשידור ובקליטה, וכך יוכל לתמוך ביכולת חיבור עם מערכות המשתייכות ל"אינטרנט של הדברים".²³⁸ בשנת 2018 החלו חברות סלולר בעולם לפרוס את התשתית הנדרשת להפעלת הדור החמישי. טכנולוגיות ובעיקר טלפונים חכמים המשתמשים בטכנולוגיית 5G צפויים להתחיל לפעול בשנת 2019. טכנולוגיית דור חמישי הופעל לראשונה בדרום קוריאה, במהלך אולימפיאדת החורף אשתקד, ומפעילות הסלולר האמריקניות AT&T, ספרינט ו-T-Mobile אף החלו לפרוש תשתיות ניסיוניות כאלו בכמה ערים בארצות הברית. חברות כמו אינטל, קוואלקום והסיניות וואווי ו-ZTE החלו לפתח טכנולוגיות מבוססות 5G ולקבוע את סטנדרט השימוש בדור זה. נוקיה, למשל, עבדה בשנים האחרונות על פיתוח הדור החמישי עם ענקית הסלולר היפאנית NTT דוקומו, כשהיעד הוא הרצה ראשונה באולימפיאדה בטוקיו 2020. הרעיון הכללי בפרויקט מתבסס על שימושי תקשורת שירוצו ב"ענן", שעליו תתארח כל פעילות הרשת.²³⁹

Siegal Sadetzki et al., *The MOBI-Kids Study Protocol: Challenges in Assessing Childhood and Adolescent Exposure to Electromagnetic Fields from Wireless Telecommunication Technologies and Possible Association with Brain Tumor Risk* *Front Public Health*, 23(2) FRONT PUBLIC HEALTH 124 (2014) <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25295243>

World Health Organization, Extremely Low Frequency Fields: Environmental Health Criteria 238 ²³⁷ https://www.who.int/peh-emf/publications/Comple DEC_2007.pdf (2007).

²³⁸ תנודע, אודות מרכז הידע "תנודע", לעיל ה"ש 235.
²³⁹ וולמן, לעיל ה"ש 161.

גרף 30: תחזית היקף משתמשים עולמי בחדך של דור טכנולוגי, באחוזים²⁴⁰

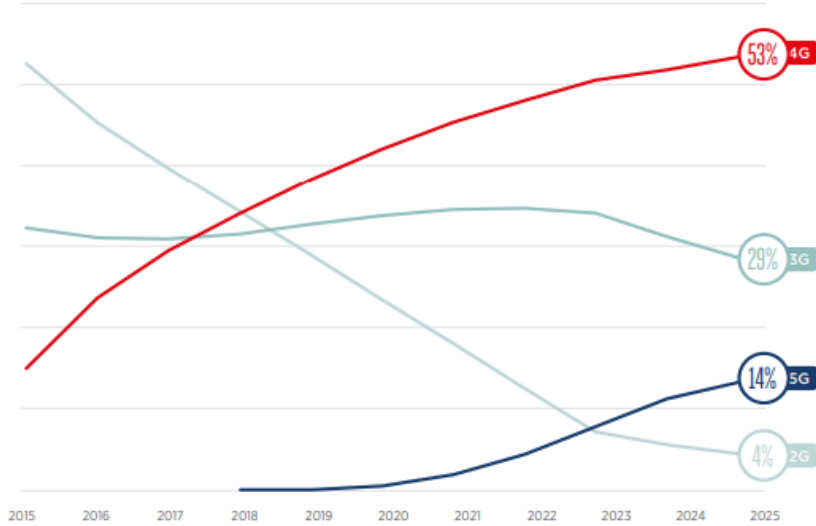
The Mobile Economy 2018

Figure 6

Source: GSMA Intelligence

Global mobile adoption by technology

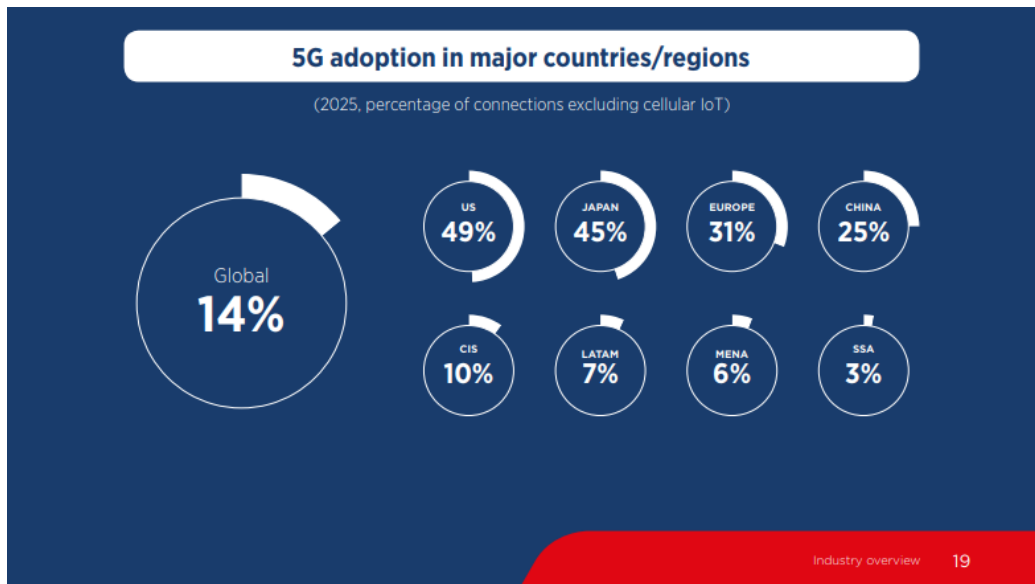
Share of mobile connections, excluding cellular IoT



62

הנתונים בגרף מלמדים כי עד שנת 2025 15% מאוכלוסיית העולם תעבור לשימוש בטכנולוגיית 5G.

גרף 31: מדינות אשר יאמצו את טכנולוגיית 5G עד שנת 2025, באחוזים²⁴¹



²⁴⁰ GSMA, The Mobile Economy 2018, לעיל היש 104.

²⁴¹ שם.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

בגרף 31 נראה שיעור החדירה הצפויה על פי מדינות בשנת 2025, ברוב מדינות העולם המתקדמות שיעור החדירה הצפוי של דור 5 הוא מעל 30%. כאמור, בישראל, בשנת 2019 עדיין מניחים תשתיות לדור 4. חלק ניכר מהבעיה היא היכולת הפיננסית של חברות הסלולר בישראל לבצע השקעות מסוג זה.

4.1.6.1. השקעות לפיתוח תשתיות

שוק הסלולר מאופיין בשינויים טכנולוגיים תכופים ודורש מחברות הסלולר, השקעות של מאות מיליוני שקלים, על מנת לספק רמת שירות ואיכות לצרכנים. שני הגורמים העיקריים המשפיעים על כיוון ההתפתחות הטכנולוגית והתפתחות התשתיות הם הגדלת ביקושים לשירותים סלולריים מבוססי פס רחב (רשת אינטרנט מהיר או חיבור אינטרנטי מהיר) והמשאב המוגבל של התדרים.

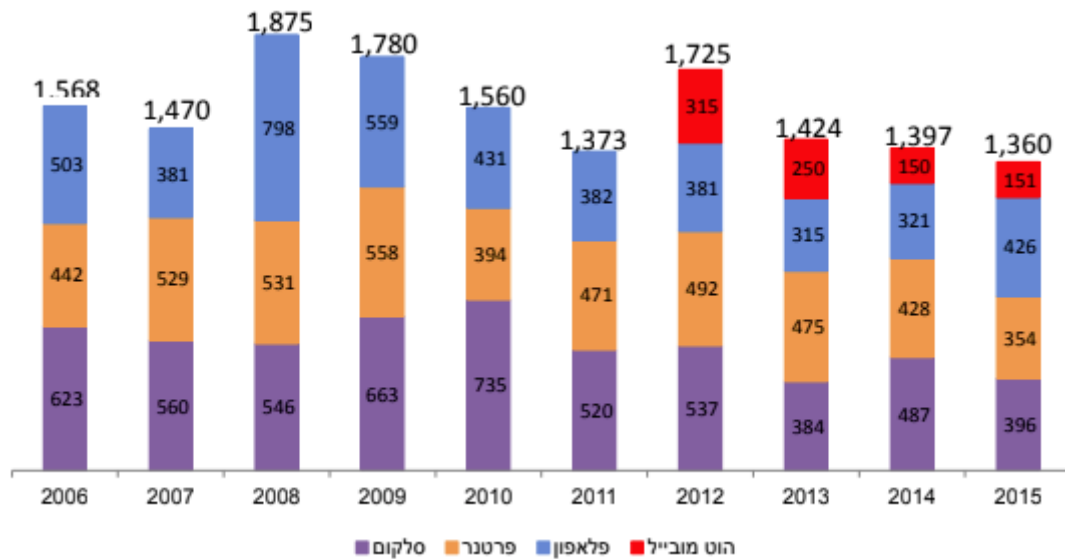
בנייר עמדה של משרד התקשורת משנת 2016 אשר בחן את בקשת המיזוג גולן טלקום וסלקום, נטען כי מפעיל סלולרי שהוא בעלים של רשת רט"ן, נדרש להשקעות לא מבוטלות; על כן הוא רואה לנגד עיניו את מרבית העלויות כעלויות שקועות (Cost Sunk). על מנת ליצור מוטיבציה להשקעה בתשתיות יש צורך בשוק תחרותי המבטיח כי נקודת שווי המשקל בשוק תשקף מחיר ריאלי, התומך בפיתוח טכנולוגי ובהשקעה בפריסת הרשת. לפיכך, אם רמת המחירים בשוק אינה משקפת את מבנה העלויות, המחיר בשוק יבצע תיקון עד ליצירת שיווי משקל. נקודת שיווי המשקל שתיווצר יכולה להתקבל כתוצאה מתחרות או כתוצאה מהשפעות אנטי תחרותיות כך שמחיר השוק יהיה גבוה מהמחיר שהיה נקבע בשווי משקל תחרותי. אם השוק אינו מאפשר עליית מחירים במצב כזה, לחברות לא תהיה מוטיבציה לבצע השקעות בתשתיות ובטכנולוגיה.²⁴²

63

מאחר שבמרבית מדינות העולם ההשקעה בתשתיות נעשית על ידי החברות אשר מספקות את שירותי הסלולר, יש לנושאים של מוטיבציה, מחסור בתדרים ועלויות ההשקעה מרכיב מהותי בהתפתחות הטכנולוגית של המדינה. יש לציין כי ישנן מדינות דוגמת יפן²⁴³ וקוראיה²⁴⁴ אשר בהן ההשקעה בתשתית נעשתה על ידי המדינה עצמה ולא על ידי החברות, אך הן מיעוט. ברוב המדינות אין למדינה עצמה נגיעה בפיתוח התשתיות.

²⁴² משרד התקשורת "בחינת מיזוג החברות גולן טלקום בע"מ וסלקום בע"מ", לעיל ה"ש 164.
²⁴³ MIC (Ministry of Internal Affairs and Communication), *Telecommunications Bureau*
<http://www.soumu.go.jp/english/ib/index.html>
²⁴⁴ מנהל סחר חוץ – משרד התמ"ת דרום קוריאה: סקירה כלכלית רבעון I 2014 (2014)
economy.gov.il/InternationalAffairs/EconomicReviews/Documents/Korea_Eco_review_2014_1st_Q.p df

גרף 32: השקעות בשוק הסלולר 2006–2015²⁴⁵



גרף 32 מראה כי בחינת ההשקעות בתשתיות הסלולר בעשור האחרון מלמדת כי השקעות הן תהליך מחזורי (בשנת 2008 חברת פלאפון ביצעה שדרוג לרשת דור 3); בשנים האחרונות אנו רואים ירידה בסך ההשקעות בתשתיות כך שגם בעת כניסת דור 4 – ההשקעות לא גדלו. במישור התשתית, ברור כי בישראל קיימת מגבלה מובהקת של מקום ונחיצות ביחס לכמות הרשתות שניתן ונכון לפרוש באופן תחרותי. לצד אילוצי התדרים המוגבלים, דורשת התשתית השקעות הון גבוהות וגוררת עלויות תחזוקה שוטפות וגבוהות תוך הבטחת כיסוי אוניברסלי.

לסיכום, שוק הסלולר סובל מחסמי כניסה משמעותיים אשר אינם יכולים "להתפוגג" כגון בעלות על ספקטרום, השקעה גבוהה בפרישת רשת, מוטיבציית החברות לבצע השקעה ומשך הזמן והקושי היחסי בהקמת אנטנות.²⁴⁶ חברות הסלולר הקיימות נמצאות במצוקה תקציבית ואינן יכולות להמשיך ולהשקיע בתשתיות. בעוד בעולם טכנולוגיית הסלולר מתקדמת לכיוון הדור החמישי, מפגרים בישראל אחרי התשתיות. אצלנו עדיין עובדים בעיקר לפי דור 3G ומניחים תשתיות ל-4G המשמעותיות הנגזרות מכך הן משמעותיות ונוגעות כמעט בכל תחום, החל מטכנולוגיה ועד אפשרות שבריאותנו עלולה להיפגע.

4.1.7 סיכום ומבט קדימה

שירותי הסלולר הוזלו באופן משמעותי בעקבות שורה של רפורמות רגולטוריות שבוצעו בשנים 2010–2012. בין השנים 2012–2017, מחיר הסלולר ירד משמעותית (ממחיר חבילה של 140–200 ש"ח בשנת 2012, ירד המחיר לסך של 39–69 ש"ח). צעדי המדיניות שגובשו ובוצעו בשנים אלה היו

²⁴⁵ מדינת ישראל – משרד התקשורת מדיניות שיתוף ברשת גישה רחבת פס של בעל רישיון כללי למתן שירותי רט"ן, לעיל ה"ש 220.
²⁴⁶ שם.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: [/https://www.facebook.com/hethcenter](https://www.facebook.com/hethcenter)

בעיקרם הטלת הגבלות רגולטוריות על חברות הסלולר. הגבלות הוטלו על גובה דמי הקישוריות שהשפיעו על עלות השיחות; חסמים שונים הוטלו על חברות הסלולר במטרה למנוע הגבלת ניווד של לקוח לחברה מתחרה, ואלה פגעו ביכולתן "לכלוא" לקוחות שבויים (כגון ביטול קנסות היציאה, איסור חסימת כרטיסי SIM וניוד מספרים). הרפורמה המשמעותית ביותר, אשר גובשה בשנת 2011 והוצאה לפועל בראשית שנת 2012, הייתה הכנסת מפעילים חדשים לשוק משני סוגים: מפעילים וירטואליים הרוכבים על תשתית קיימת עבור דמי שימוש, וחברת תשתית חדשה (גולן טלקום). כניסת שחקנים חדשים יצרה סדר יום חדש בענף ושינתה את כללי המשחק בכל הקשור לתמחור המוצרים לצרכן. השפעת השינויים הרגולטוריים הייתה מיידיה ודרמטית. שלוש חברות הסלולר הוותיקות החלו מאבדות לקוחות, נאלצו להוריד מחירים ורווחיהן ירדו בחדות. כתוצאה מכך ירד ערך החברות בבורסות שבהן נסחרו מניותיהן ולא מעט עובדים פוטרו.

גולת הכותרת של הרפורמות הרגולטוריות בענף הסלולר הייתה יצירת תחרותיות שהובילה להוזלת המחיר לצרכן. החיסכון המצטבר של משקי הבית בהוצאה על טלפון סלולרי, בשנים 2011–2017, נאמד בכ-13 מיליארד ש"ח, והוא אף גבוה מכך בהתחשב בשימוש הנרחב שהלך והתפתח בשימוש בסלולר בשנים האחרונות.²⁴⁷ לכאורה, הרפורמה הצליחה (אם כי לאחרונה פורסם כי חברות הסלולר החלו להעלות מחירים).²⁴⁸ ואולם הצד האחר של מטבע הוזלת המחירים הוא פיגור ניכר בתחום התשתיות. כעשור לאחר תחילת הרפורמות, ענף הסלולר בישראל מפגר ביחס לעולם בתחום הנחת תשתית לטכנולוגיה של הדור החמישי, וחברות התשתית הוותיקות, שהניחו את תשתיות הסלולר בישראל אינן מקדמות פיתוח של התשתיות. בעוד שבעולם הדור החמישי הולך ונכנס לשימוש, בישראל עדיין עמלים על הקמת תשתית לדור 4. המשמעות של חוסר קידמה אינן רק טכנולוגיות וכלכליות, אלא גם בריאותיות: מהספרות המקצועית עולה כי הדור החמישי יפעל בתדרים הגבוהים פי עשרה ויותר מדורות קודמים, ואלה משתייכים ברובם לתחום הגלים המילימטריים. קרינה בתדרים אלו היא בעלת עומק חדירה קטן יחסית לגוף האדם (החדירה היא בעיקר לרקמות העור). בנוסף, דור 5 מאופיין בשימוש בתאים סלולריים קטנים מאוד (small cells) ורבים מאוד, אשר "יכסו" יחד אזורים שונים, בשילוב תאים גדולים יותר שימוקמו באזורי ביניים. בתאים אלו תיושם טכנולוגיית "הטיית אלומות" (beam steering) המכוונת כלפי המשתמש וכתוצאה מכך תפחת החשיפה לקרינה "סביבתית" מאתר סלולרי על ידי אלו שאינם משתמשים בו.²⁴⁹ הפחתת קרינה מהשימוש בסלולר, שימוש אשר כל העת הולך ומתרחב, היא מהלך רצוי שיש לשאוף אליו.

בתחום התשתיות, כמעט עשור אחרי תחילת הרפורמה, קיימות בשוק שש חברות בעלות רישיון לתשתית: פלאפון, פרטנר, סלקום, גולן-טלקום (אלקטרה) הוט מובייל ואקספון. ואולם בפועל פועלות רק שלוש חברות תשתית, הוט מובייל ופלאפון חולקות תשתית. לצד חברות התשתית,

²⁴⁷ משרד האוצר **סקירה כלכלית שבועית**, לעיל ה"ש 8.

²⁴⁸ גד פרץ "העלאת מחיר הסלולר של סלקום יכולה להיות הבשורה שכל השוק חיכה לה: כיצד יגיבו השחקנים האחרים?" **גלובס** 29.10.2018 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001258432

²⁴⁹ תנודע "הדור הסלולרי החמישי (5G)", לעיל ה"ש 223.

פועלים מספר מפעילים ווירטואליים: רמי לוי, סלקט, YouPhone, גולן טלקום (אלקטרה), אקספון 018 ו-019 מובייל. אף חברה "חדשה" שנכנסה לשוק במסגרת הרפורמה לא הצליחה להקים תשתית עצמאית בפרישה ארצית ולפתח תחרות כחברה בעלת תשתית, אל מול שלוש החברות הוותיקות (פלאפון, סלקום ופרטנר). כניסת חברות וירטואליות או כאלה החולקות בתשתיות אמנם השפיעה על המחיר לצרכן, אך חברות אלה תלויות בתשתיות של החברות הוותיקות והן חסרות יכולת או תמריץ מספיק לפתח תשתית לתמיכה בטכנולוגיה מתקדמת.

מה ניתן לעשות כדי להמריץ יזמים להשקיע בפיתוח ובהקמת תשתית לתמיכה בטכנולוגיה מתקדמת? לעניין זה יש להתחשב בכך שמדובר בשוק שבו קיימים שני חסמי כניסה משמעותיים, אשר אינם יכולים "להתפוגג": הצורך בהקצאת תדר, לצד השקעות בתשתית. הקצאת תדרים מהווה חסם עיקרי לכניסה לשוק. ספקטרום התדרים מנוהל היום על ידי משרד התקשורת שמבצע הקצאה ומווסת אילו מהתדרים יגיעו למערכת הביטחון ולרשות הפלסטינאית ואילו ישמשו את הרדיו והסלולר – זאת על פי הנחיות בינלאומיות ותיאום עם מדינות שכנות. הרישיון להפעלת סלולר נותן, למעשה, זכות להפעיל ציוד המשתמש בתדר האמור; החברות משלמות על הזכות להשתמש בתדר בין אם השתמשו בו ובין אם לאו. חסם נוסף בשוק הסלולר הוא הצורך בהיקף השקעות משמעותי להקמת תשתית.

הקצאת תדרים היא בבחינת הכרח, שכן יש בה כדי להסדיר את השימוש במרחב הפעולה הסלולרי (בדומה למשל להקצאת היתרי בניה לשימוש במקרקעין, או להסדרת נתיבי תחבורה ביבשה, בים ובאוויר). בתחום ההשקעות הכספיות, ראוי לפתח מנגנונים אשר ימריצו את חברות הסלולר לשדרג תשתיות קיימות ולהתקדם לדורות טכנולוגיים חדשים. התחרות בין החברות שנוצרה בעקבות הרפורמה הואילה להוזיל מחירים, אך לא הותירה בידי החברות רזרבות כספיות להשקעה בתשתיות לטווח הארוך. מנגנון פוטנציאלי שעשוי לקדם פיתוח תשתיות הוא בהטלת חובה רגולטורית על הזכות במכרז להפעלת סלולר להפריש סכומי כסף תקופתיים (באופן מוחלט או באופן יחסי להכנסות) לקרן ייעודית, שתוקדש להשקעה בשיפורים טכנולוגיים. מכיוון שמדובר באינטרס ציבורי רחב היקף בתחום התשתיות, ראוי לשקול תמיכה כספית ממשלתית פרופורציונלית להיקף ההפרשה שתידרש מהחברות הפרטיות.

לאחרונה, משרד התקשורת פרסם "מפת דרכים חדשה" לשוק הסלולרי העתידי הכוללת את דור 5 ובגדרה תוכנית למתן הקלות רגולטוריות תמורת השקעות בפיתוח התשתית. "תמצית המודל מחבר בין הפחתה בגובה אגרות התדרים ומנגנוני החזר לתקבולים במכרז, לבין שדרוג הרשתות, כך שיווצר לחברות תמריץ להשקיע".²⁵⁰ המשרד לא הפחית את התשלום על אגרות התדרים.²⁵¹ המכרז צפוי לצאת באמצע שנת 2019.²⁵²

²⁵⁰ משרד התקשורת "5G.il – המרוץ לדור החמישי", לעיל ה"ש 162.

²⁵¹ פרץ, לעיל ה"ש 163.

²⁵² גד פרץ "לקראת הדור ה-5: המכרז שהמפעילים הסלולריים לא רוצים" גלובס 1.5.2019 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001284039

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

עמוד הפייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

ההסתכלות על תוצאות הרפורמה בטווח הקצר – קיצוץ מרשים בחשבונות הסלולר – יצרה אשליה שהיה כאן חיסכון גדול. ואולם בבואנו לשקול את הישגי הרפורמה יש לזכור כי אלו אינם נמדדים רק במחיר תשלום הסלולר החודשי של משק בית, כי אם גם באיכותו של המוצר, היקף השימושים שהוא מאפשר ויעילות השימוש בו, וזאת לצד הקטנת החצנות שליליות (קרינה). הפיגור בפיתוח תשתית לטכנולוגיה שכבר פועלת בעולם מציבה את ישראל מאחור, גורמת הפסדים כלכליים ובריאותיים למשתמשים, ומעכבת צמיחה במשק.

נספחים

נספח 1:

לוח 1: משטרי הטלקומוניקציה בישראל*

התקופה הראשונה (המשטר הישן): אטטיסטי- מונופוליסטי (1984-1919)	התקופה השנייה (משטר הביניים): קורפורטיזציה והפרטה (1984-1994)	התקופה השלישית (המשטר החדש): תחרות רגולטיבית (1994 עד היום)	
מנופול טבעי המחייב אספקת שירותים בידי המדינה.	הממשלה מקבלת על עצמה תפקידי מדיניות ופיקוח על אספקת שירותי הטלקומוניקציה.	הממשלה צריכה למלא תפקידים של קביעת מדיניות ופיקוח אך גם לקדם את התחרות. כפיית התחרות על שוק התקשורת היא הדרך היעילה ביותר להבטיח את אספקת השירותים ופיתוחם.	נורמות המשטר
לאומיות כלכלית.	שיפור האיכות והנגישות לשירותי הטלפון תוך הפחתת מחיריהם.	ענף הטלקומוניקציה נתפס כנרדף מרכזי בכלכלת העתיד וכגורם מכריע בתחרותיות העתידית של הכלכלה הלאומית.	מטרות המשטר
צמצום השיקולים הכלכליים לטובת אספקה ישירה של השירות על ידי הממשלה.	פעולה בתנאי שוק כביכול: נורמות של פעולה כלכלית למטרת רווח מתחזקות. בזק עדיין מנופול.	יצירת שוק תחרותי יותר. בעיקר בסלולר ובשירותי האינטרנט.	מבנה השוק

* מקור: לוי-פאור (1999), עמ' 6.