



## רשות ההגבלים העסקיים

הממונה על ההגבלים העסקיים

כ"ט אדר א', תשס"ה

10 מרץ, 2005

לכבוד

ח"כ יעקב ליצמן

יו"ר ועדת הכספים

הכנסת

נכבדי יושב-ראש הוועדה,

### הנדון: הסדרת שירות ניידות מספרים

בהמשך לדיון המתקיים בוועדה בהצעת החוק בנושא "ניידות מספרים", אני מתכבד להעביר לך בזה חוות דעת קצרה הסוקרת בתמצית נושא חשוב זה, ונשענת הן על המקובל בתחום במדינות הים, והן על צרכי התחרות המיוחדים למשק התקשורת בישראל – "תנאי הארץ ותושביה".

### מסקנותינו, בתמצית הן:

א. שוקי הטלפוניה בישראל מצויים בנקודת צומת להתפתחות התחרות בהם: שוק הטלפוניה הנייחת נמצא בראשיתה של פתיחה לתחרות ואילו שוק הטלפוניה הניידת (סלולר) מצוי במבנה אוליגופולי, ממועט מתחרים, כמעט סימטרי והוא עתיר חסמי תחרות במקטע משקי הבית;

ב. ניוד המספרים הוכר על ידי רשויות התחרות והתקשורת בעולם כשירות חיוני הנחות עד מאד להיווצרות תחרות, הן במקטע העסקי ווהן במקטע משקי הבית.

ג. בתנאי התחרות הספציפיים השוררים כיום בשוקי הטלפוניה למיניהם – ניוד המספרים הוא מהלך חיוני ביותר: אימוץ הוראת החוק המוצעת יסלק מן הדרך חסם כניסה ויקטין עלויות מעבר לקוחות ובכך יאפשר החדרת תחרותיות לרווחת הצרכן הישראלי.

### משק התקשורת - כללי

למשק התקשורת בישראל ולתחרות בו נודעת חשיבות רבה כאחד הגורמים העיקריים המשפיעים על התפתחות הכלכלה והמשק הישראלי. שני טעמים עיקריים לכך:

א. תשתית תקשורת מתקדמת, שירותי תקשורת מגוונים בפריסה כלל ארצית ובנגישות גבוהה לכלל האוכלוסייה, הם תנאי להעלאת הרווחה ולחיזוק כושר התחרות של ישראל בשווקים זרים;

---

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 6556111-02 פקס: 6515330-02

[jerusalem@antitrust.gov.il](mailto:jerusalem@antitrust.gov.il)

ב. **אך העיקר מתמקד בצרכן הישראלי:** זה מייחד כיום חלק ניכר מתקציבו ומ"סל הצריכה" שלו – למוצרי תקשורת: טלפוניה (נייחת וניידת), טלוויזיה רב ערוצית ואינטרנט לסוגיו.

מכאן חשיבותה המיוחדת של התחרות בתקשורת – הגברתה וחיזוקה הביאו לצרכנים שירותים זולים יותר במגוון רחב יותר. ואכן, במהלך העשור האחרון פתח המחוקק, ביוזמתה ושל המדינה, חלק ניכר מאד משוקי התקשורת לתחרות. **עתה מתחייב המשך מהלך זה** – הסרה עקבית של חסמי כניסה ומעבר. הוראת החוק המוצעת לגבי ניידות מספרים היא חיונית בהקשר זה.

### **חסמי כניסה למתחרים ועלויות מעבר של צרכנים**

החדרת תחרות לשוק אינה מסתכמת בהכנסת שחקנים חדשים לענף – היא מחייבת גם **הנמכת חסמי הכניסה** למתחרים (Barriers to Entry) והנמכת **עלויות המעבר** (Switching Costs) של צרכנים.

חסמי הכניסה הן אותם מהלכים ואותן עלויות שעל ספקים לשאת בהם כדי שיוכלו להתמודד ב"גובה העיניים" על ליבו וכיסו של הצרכן. עלויות מעבר הן העלויות שעל הצרכן לשאת בהן אם הוא מעוניין לעבור לספק מתחרה המציע לו שירות דומה בתנאים אטרקטיביים יותר. חסמים ועלויות אלו אינם נמדדים רק בהוצאה כספית אלא גם בקשיי מעבר אחרים: נוחות, נאמנות מותג, פערי וכשלי מידע, הרגלי צרכן וכיוצא באלה. **יכולת מעבר מהיר וזמין של לקוחות עומדת בליבת התחרות: ככל שהמעבר קשה יותר – עוצמת התחרות נמוכה יותר. עלויות מעבר גבוהות של צרכנים הן גם חסם כניסה משמעותי לשחקנים חדשים.**

במשק הישראלי אנו עדים למספר לא מועט של ענפים בהם קיימים מספר ספקים אך עוצמת התחרות נמוכה בגלל עלויות מעבר גבוהות של צרכנים. כך למשל, בענף הבנקאות למשקי הבית – קיימים מספר לא מבוטל של תאגידי בנקאיים אך עלויות המעבר של הצרכן, לאו דווקא בהיבט ההוצאה הכספית אלא בשל ההיכרות, המידע והסטוריית האשראי – הן גבוהות ביותר. זהו אחד הגורמים החשובים לתופעה הנחזית כמיעוט התחרות במקטע משקי הבית. **אין בנמצא תחרות שהצרכן אינו מחולל ומלבה אותה וכדי שהצרכן יעשה זאת – חייבות עלויות המעבר להיות נמוכות ככל הניתן.**

הנסיון רב השנים מלמד כי ככל שהמחוקק והממשלה דאגו להנמכת חסמי הכניסה ועלויות המעבר – השכילה התחרות להעמיק שורשים ולאחוז אחיזה איתנה בענף, ואילו ככל שחסמים ועלויות אלו נותרו בעינם, ואף הועצמו ולובו על ידי הספקים – היתה התחרות לאפיזודה חולפת.

### **שוקי הטלפוניה בישראל**

שירותי הטלפוניה: שיחות פנים ארציות נייחות וניידות, המהווים תשתית בסיסית למשק התקשורת כולו – נמצאים כיום בצומת דרכים חשובה: שוק הטלפוניה הנייחת החלה התחרות ואילו בשוק הטלפוניה הנייחת הגיע לרוויה והוא מצוי בשיווי משקל אוליגופולי ממועט תחרות (במקטע משקי הבית). שני השווקים עתירי חסמי כניסה למתחרים ועלויות מעבר לצרכנים – וזהו מושג המפתח להמשך מהלכה של התחרות בהם.

### **שוק שירותי הטלפוניה הנייחת**

**בשוק שירותי הטלפוניה הנייחת**, סימנה השנה החולפת את נקודת פתיחת התחרות במונופול הוותיק בשוק הטלפוניה הנייחת – חברת בזק. חברות הכבלים השיקו שירותי טלפוניה ניידים, המסופקים כיום בעיקר במרכז ובשרון, אך אספקתם מתרחבת תדיר ועד סוף השנה הזו צפויים הם להיות נגישים לכל. במקביל, נקבעו כללים המאפשרים אספקת שירותי טלפוניה ניידים באמצעות טכנולוגיות מתקדמות, וניתנו רשיונות לביצוע ניסויים בטכנולוגיה זו למספר חברות הפועלות בתחומים אחרים של ענף התקשורת.

בנסיבות הקיימות ברור כי שליטתה ארוכת השנים של חברת בזק בשוק לא תפוג חיש קל: בתודעת הצרכנים נתפסת חברת בזק כספק המרכזי של שירותי טלפוניה נייחת. יחלוף זמן עד שהמתחרים החדשים ירכשו נתחי שוק משמעותיים ויהיו תחרות אפקטיבית ובת קיימא לחברת בזק. **בנקודת זמן חשובה זו יש מקום להתערב ולהסיר חסמים ומכשלות המונעים מהמתחרים החדשים השתלבות מהירה יותר בשוק.** כאן קיימת אפוא חשיבות רבה להוראת החוק המוצעת.

### **שוק שירותי הטלפוניה הניידת (שירותים סלולריים)**

שוק שירותי הטלפוניה הניידת צמח בישראל במהירות והיקפו (במיליארדי ₪) כיום עולה על זה של הטלפוניה הנייחת. לא מכבר הגיע השוק לרוויה, עם שיעור חדירה הגבוה מ- 100% (יותר קווים ניידים ממספר תושבי המדינה). משמעותו הכלכלית של נתון זה היא בדרך כלל צמצום מגמת הצמיחה לגידול הטבעי באוכלוסייה (בהיעדר נישות ביקוש או שירותים חדשים).

בנקודת זמן זו נמצא שוק הטלפוניה הנייחת בשווי משקל אוליגופולי הדוק (Tight Oligopoly). שווי משקל זה מאופיין **במיעוט מתחרים**; בהיות המתחרים בעלי **נתחי שוק גדולים ודומים**; **בחסמי כניסה גבוהים** המונעים כניסת מתחרים חדשים לשוק; וב**חסמי ועלויות מעבר** לצרכנים בין המפעילים כדוגמת: הסכמים ארוכי טווח הקושרים מכשירי קצה (טלפונים סלולריים) עם שירות, ריבוי הסכמים המקשים על השוואת המחיר האפקטיבי, אי התאמה טכנולוגית של מכשירי הקצה והצורך להחליף מספר טלפון בעת שינוי מפעיל.

בתנאי שוק כאלה עלול, בסבירות גבוהה, להיווצר שיווי משקל אל תחרותי: כל מתחרה צפוי להתמקד בהגדלת הכנסותיו מלקוחותיו הקיימים, ופחות ופחות יעסוק בתחרות מחירים כדי להגדיל נתח השוק שלו (וודאי במקטע הצרכנים הפרטים) על חשבון מתחריו. התנהגות כלכלית זו, המכונה בספרות המקצועית "תיאום משתמע" (Tacit collusion), נובעת מיכולתם של המפעילים הסלולריים לצפות את התנהגותם העתידית של המתחרים, ולבחור בהתאם באסטרטגית פעולה הממקסמת את רווחי כולם, כפי שמסבירים Fox & Sullivan<sup>1</sup>:

"In markets of few sellers, the sellers may have market power. This is more likely to be the case where barriers to entry and to expansion by fringe firms are high, the product is homogeneous and simple, buyers are numerous and have no acceptable substitutes, and there are many, continuous and open sales. Where most of this circumstances are present, the few sellers may be able to avoid price competition and to

<sup>1</sup> Fox & Sullivan, Cases and Materials on Antitrust, West Publishing co., pp. 507

achieve a higher than competitive price without entering into an "agreement"...Indeed it may be easier for firms in an oligopoly to achieve supercompetitive price without any agreement than it is for firms in more fragmented markets to achieve supercompetitive price through an explicit cartel.

פועל יוצא של בחירה אסטרטגית זו היא **צינון התחרות והתמעטותה**. חלק אינטגרלי מקיומה של מגמה זו נעוץ בקיומם של חסמי כניסה ומעבר. במצב זה מתמקדים הספקים בהתמרתם של חסמים אלה, כדי שיוכל כל אחד למקסם את רווחיו מלקוחותיו הקיימים מבלי שיחשוש לאבדם.

העולה מן המקובץ הוא כי שני שווקים מרכזיים במשק התקשורת: שוק הטלפוניה הנייחת ושוק הטלפוניה הניידת – נמצאים כעת בנקודת זמן הדורשת התערבות חיצונית שתאפשר תחרות רבה יותר, המובילה בסופו של יום להעלאת רווחת הצרכנים והמשק כולו.

ההתערבות המתבקשת ביותר היא סילוקם, ולמצער - הפחתתם של חסמי מעבר – העלויות, הן בזמן והן בכסף, אותם רואים הצרכנים כנגדם עת הם שוקלים כדאיות מעבר לספק שירותים אחר. זו מהותה של הוראת החוק המוצעת.

### **פגיעתם של חסמי המעבר ללקוחות**

חסמי המעבר פוגעים בתחרות בכמה דרכים: ראשית, הם יוצרים **תמריץ שלילי לצרכנים** לעבור בין חברות, אף על פי שייתכן והמעבר עצמו, בהיבט עלות צריכת השירותים, כדאי. שנית, הם מציבים את הצרכנים בעמדת **נחיתות יחסית במיקוח** מול ספק השירות הנוכחי שלהם, שכן האחרון יודע שלא בקלות ניתן להחליפו. שלישית, קיומם פוגע **בתמריץ שלילי לספקים להתחרות** זה בזה, שכן חברה היודעת כי הגיוס של לקוחות חדשים מוגבל מעצם מבנה השוק, תפחית את מאמצי הגיוס שלה ותבחר להגדיל את רווחיה מבסיס הלקוחות הקיים.

בנוסף לכל אלה, חסמי מעבר אף מקשים על כניסה של מתחרים חדשים לשוק:

"Indeed, A barrier to entry will exist when a customer would have to bear a high cost in order to switch to a competitor."<sup>2</sup>

### **אי ניידות מספרים – כחסם מעבר**

בשוקי הטלפוניה חסמי מעבר רבים. בהקשרנו חסם המעבר העומד על הפרק האפשרות לשמור על מספר הטלפון הקיים במעבר לשירותי חברה אחרת – ניידות מספרים. חסם זה הוכר באופן מובהק באירופה:

"Market reserchers in Europe have clearly indicated that the lack of number portability between operators has acted as a barrier to

<sup>2</sup> Faull & Nikpay, The EC Law of Competition, Oxford University press, pp. 131

the development of competition because it restrains users from shifting to other operators/service providers.”<sup>3</sup>

כמו גם בארה"ב:

“As noted in the *Local Competition* decision, vigorous competition would be impeded by technical disadvantages and other handicaps that prevent a new entrant from offering services that consumers perceive to be of equal quality to the offerings of incumbent LEC's. Thus, the FCC undertook to eliminate the “operational” barrier to competition that an absence of number portability would generate.”<sup>4</sup>

מספר הטלפון של הצרכן הוא "הכתובת" שלו, קוד הזיהוי שלו לעולם הרחב. מספר הטלפון הוא פרט מידע אותו הצרכנים נוהגים לספק לשם זיהוי ואיתור ובכלל, דואגים בדרך כלל לפרסמו באופן פומבי וגלוי. העדר האפשרות לניידות מספרים משמעותה העמסת עלות מעבר גבוהה יותר על הצרכן, כתוצאה, בין השאר, גם מאובדן הזמן הכרוך בעדכון כל המחזיקים במספר הישן; מאחזקה כפולה של מספרי טלפון, החדש אליו עבר הצרכן והישן המשמש לקבלת שיחות מאלו שעדיין לא עודכנו בשינוי; ומעלויות הנפקה של כרטיסי ביקור ונייר מכתבים, עדכון חוזים והסכמים, שינוי השילוט וכך הלאה. על העלויות השקועות במספור:

“Similarly in these cases where new market entrants built direct connections to business premises, business users also wanted to retain numbers because of the resources invested in the past in making these numbers known to their customers.”<sup>5</sup>

בעולם החלו, עוד במחצית שנות ה-90 לאמץ הרחבה חקיקה והוראות שלטוניות המחייבות ניידות מספרים.

## 1. מדינות ה-OECD

בנסיבות אלה, ברור מדוע ראו רשויות התקשורת והתחרות במדינות ה-OECD (ארגון המדינות המפותחות בעולם שישאל היא משקיפה בוועדות התחרות והתקשורת שלו) בניידות מספרים כחוליה חשובה והכרחית באבטחת התחרות בשוקי התקשורת.

<sup>3</sup> The Economic and Regulatory Aspects of Telecommunications Numbering – Committee for Information, computer and communications Policy, OECD (1995), p. 21

<sup>4</sup> Regulatory Reform in the U.S - OECD (1999), p.24

<sup>5</sup> Local Telecommunication Competition: Developments and Policy Issues (1996) – OECD, p. 50.

“Providing the consumer with flexibility to change telecommunications operator in the fixed and mobile markets has been an important part of facilitating the process of competition. This flexibility has resulted from the regulatory requirement for number portability as well as carrier selection and preselection.”<sup>6</sup>

בהתאם המליץ הארגון בפני המדינות החברות בו על אימוץ פרקטיקה של ניווד מספרים.

## 2. מדינות האיחוד האירופי

מדינות האיחוד האירופאי הצביעו עוד בשנת 2002 על התרומה של ניידות מספרים להגברת חופש הבחירה של הצרכן והתחרות:<sup>7</sup>

“Number portability is a key facilitator of consumer choice and effective competition in a competitive telecommunications environment...”

בהתאם לכך קבעה הנציבות האירופאית:

“Member states shall ensure all subscribers of publicly available telephone services, including mobile services, who so request can retain their number(s) independently of the undertaking providing the service”

הנציבות האירופית אף הלכה כברת דרך נוספת וקבעה כי יתרונותיה, המשמעותיים אף כך, של ניידות מספרים, יגדלו אף יותר לנוכח שקיפות מחירים בין המפעילים השונים:

“The impact of number portability is considerably strengthened when there is transparent tariff information...”

## 3. אנגליה

באנגליה בחרו לילך בעקבות הדרישות האירופאיות:

“Current UK policies meet European requirements with regard to the provision of number portability to customers to keep their telephone number when changing the supplier of their fixed telecommunications services. This covers geographic numbers and non-geographic numbers. Numbers for mobile services have been portable between mobile operators in the UK since January 1999 under UK license

---

<sup>6</sup> Communications Outlook 2005, Chapter 2: Recent Communication Policy Developments – OECD (2005).

<sup>7</sup> Directive 2002/22/EC of the European Parliament and the Council of 7 march 2002 on Universal Service and Users Rights Relating to Electronic Communication Networks and Services.

obligations, as with fixed service portability, well in advance of EU commitments.”<sup>8</sup>

#### 4. ארה"ב

גם רשות התקשורת בארה"ב, ה-FCC, מגדירה את יכולת הצרכן להחליף מפעיל ללא עלות, כתנאי מקדים לתחרות:

“Local Number Portability is a prerequisite for competition. Telecom market cannot be considered competitive until users have the right to change operators at no cost and without inconvenience.”

נוסף לאיחוד האירופאי ולארה"ב הכירו גם מדינות נוספות ביתרונותיה התחרותיים של ניידות מספרים וכיום שירות זה ניתן גם באוסטרליה, סינגפור ומדינות אחרות באירופה ובמזרח אסיה.

#### סיכום

החדרת התחרות בשוקי תקשורת והגברתה אינה מהלך פשוט. המדינה מצויה מזה עשור שנים בתהליך הדרגתי של חשיפת שווקים אלה לתחרות.

בנסיבות הקיימות כיום בענפי הטלפוניה אי התרת ניווד המספרים תרים את עלויות המעבר של לקוחות ללא כל הצדקה מהותית ואינה אלא כלי שרת בידי מי שמעוניין כי הצרכן הישראלי יוותר עם כוח מיקוח נחות, בסביבה ממועטת מתחרים המתנהגים באופן דומה וללא תחרות מחירים אמיתית במקטע משקי הבית ובסופו של דבר יהפוך ל"צרכן שבוי" בידי הספקים שלו.

ניידות מספרים היא רק סנונית ראשונה, קלה יחסית להשגה, בתהליך ארוך של הבטחת רמה תחרותית גבוהה יותר. מכאן חיוניותה הגמורה של הוראת החוק לצרכן הטלפוניה הישראלי.

בכבוד רב ובברכה,

דרור שטרם

הממונה על ההגבלים העסקיים

---

<sup>8</sup> Regulatory Reform in UK From Transition to the New Regulation challenges –OECD (2002), p. 44