

תיבה ב'-2: הרפורמה בתחום התקשורת הסלולרית

הרפורמה בתחום התקשורת הסלולרית הביאה להוזלת מחירים ניכרת ולגידול ניכר בשימוש. כתוצאה מכך מחיר השירות לצרכן הישראלי נמוך עתה בהשוואה בין לאומית. אשר לחברות הוותיקות בענף, רווחיהן הצטמקו והאיל והם היו פועל יוצא של הרגולציה¹, ומספר המועסקים בהן ירד. בתיבה זו נסקור את צעדי הממשלה בתחום הסלולר ואת השפעתם על הצרכנים והחברות. כמו כן נבחן האם ניתן להפיק מתחום זה לקחים לגבי תחומים אחרים שבהם רצוי לעודד תחרות.

צעדי הממשלה לפני שהממשלה נקטה צעדים פעלו בתחום הסלולר שלוש חברות², נתחיהן בשוק היו דומים, ורמת התחרות נקבעה באמצעות הרגולציה של הממשלה. התאוריה הכלכלית חוזה כי כאשר קיימים חסמים לתחרות, הסרת החסמים תביא לירידת המחיר לצרכן ולהגדלת הפעילות בענף. כך אכן קרה.

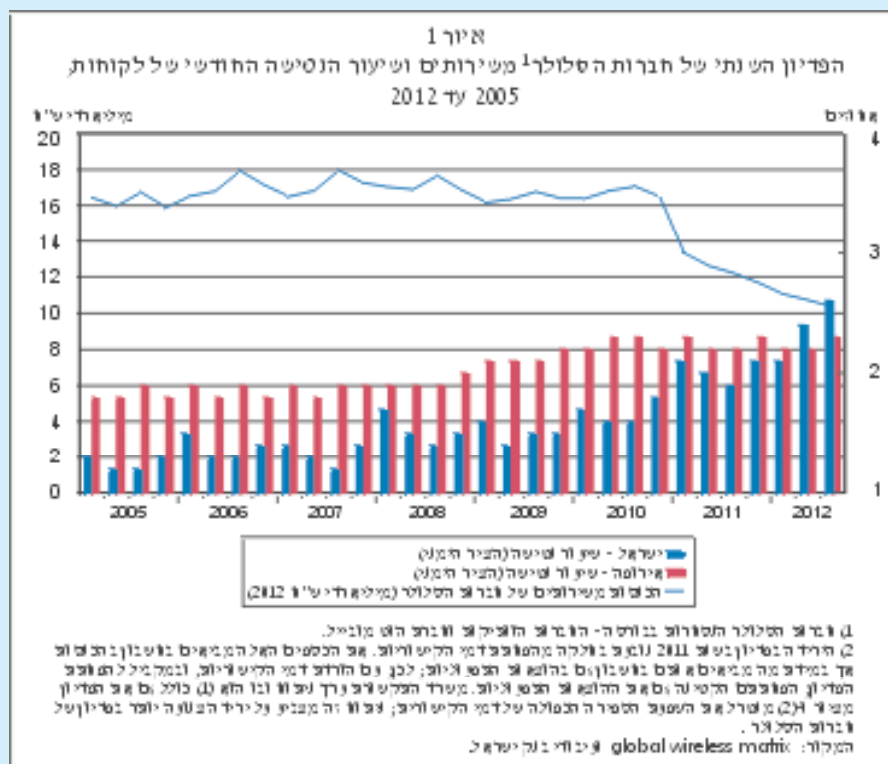
הממשלה החלה לנקוט צעדים בתחום הסלולר בתחילת 2008, עם הפעלת תוכנית ניידות המספרים. צעדים אלה מתייחסים לארבעה נושאים - עידוד התחרות, הקטנת עלויות, צמצום חסמי מעבר בין חברות הסלולר ושיפור השקיפות - ותיאוריהם מופיעים להלן.

¹ אם הרגולציה שולטת ברמת התחרות, היא שולטת במידת מה גם ברמת הרווח.

² ליתר דיוק, בשוק פעלו ארבע חברות, שלוש בעלות מאפיינים דומים ואחת קטנה לשוק ייעודי.

בנק ישראל, דין וחשבון 2012

הצעד	תיאור	תאריך כניסה לתוקף
עידוד התחרות		
כניסת מפעילים חדשים	הממשלה הסדירה את כניסת המפעילים החדשים, המפעילים מקבלים תמריץ כספי להגדיל את מספר המנויים.	החלו לפעול בסוף רביע I, 2012
כניסת מפעילים וירטואליים	הממשלה הסדירה כניסת מפעילים וירטואליים, מפעילים שחוזרים זמן אוויר ממפעיל בעל רשת סלולרית.	2011
הקטנת עלויות		
מניעת נדידה לרשת זרה באזור גבול	כל עוד יש קליטה סבירה, המפעיל צריך להעניק את השירות ברשת ישראלית. כך תיפסק התופעה שבמסגרתה חייבו את הצרכנים לשלם בתעריפי חו"ל על שיחה או גלישה באזורים הקרובים לגבולות.	רביע IV, 2011
הפחתת דמי הקישוריות	השלמת שיחה מרשת אחת לאחרת תעלה כעת 7 אגורות לדקה, רבע מעלותה הקודמת.	רביע I, 2011
צמצום חסמי מעבר בין חברות סלולר		
הפחתת חסמים ליבוא מכשירי סלולר	ביטול החובה לקבל ממשרד התקשורת אישור לייבא מכשירים. עד לביטול היו בתחום רק מעט יבואנים גדולים.	רביע IV, 2011
איסור על ביטול הטבות מותנות כאשר לקוח מבקש להפסיק את התוכנית	לפני התקנה חייבו לקוחות לשלם עבור "מתנה" שקיבלו מהחברה כאשר הם ביקשו להפסיק את התוכנית. הרגולטור החליט שחברת הסלולר חייבת להמשיך לתת את הסבסוד/מתנה גם ללקוח שירצה להפסיק את התוכנית.	רביע II, 2011
ביטול החובה להתייצב בתחנת שירות כדי לעבור מחברה לחברה	אחת החברות דרשה מלקוחות להתייצב בתחנת שירות כדי להתנתק ממנה.	רביע IV, 2011
ביטול הקנס על שבירת תוכנית	בעבר חייבו בקנס מנויים שביקשו להתנתק מהשירות לפני תום החוזה. כדי לצמצם את חסמי המעבר בוטלו הקנסות, וזאת בשתי פעימות, ביטול חלקי ב-2012 וביטול מלא ב-2012.	בשני מהלכים רביעי I, 2011 ורביעי II, 2012
ניטרליות של הרשת הסלולרית ושל ציוד הקצה	חברות הסלולר אינן רשאיות להגביל את השימוש במכשירים ובאפליקציות מסוימות.	רביע I, 2011
ביטול נעילת מכשירים	נעילת ה-sim בפני שימוש בחברות סלולר אחרות הגבילה את יכולתו של המנוי לעבור מחברה לחברה, היות שהמנוי נאלץ לפרוץ את המכשיר או לרכוש מכשיר חדש.	רביע I, 2011
ניתוק הזיקה בין שירות הסלולר לבין רכישת הטלפון	לפני התקנה החברות נתנו הנחות בשירות הסלולר לרוכשי ציוד קצה שמחירו היה לעיתים קרובות גבוה ממחיר השוק. כשביקש הלקוח להתנתק, חייבו אותו להמשיך לשלם את המחיר המלא עבור הציוד.	רביע IV, 2009
ניידות מספרים	המנויים יכולים לנייד את מספרי הטלפון שלהם לרשת אחרת, והם אינם נאלצים להחליפם כדי לעבור בין חברות.	תחילת 2008
שיפור השקיפות		
הנגשת המידע לגבי חריגות מחבילת גלישה בחו"ל	כיום מנוי אינו מקבל התראה כאשר הוא חורג מחבילת גלישה בחו"ל. מציעים לחייב את המפעילים לתת התראה באמצעות מסרונים.	בשימוש
מידע בחשבונות	המידע בתוכנית יפורט בחשבונות באופן שיאפשר לצרכן להשוות בין תוכניות.	רביע III, 2011



הצעדים טיפלו ברוב החסמים לתחרות, וכתוצאה מכך חלה עלייה ניכרת ברמתה. עדות לכך אפשר למצוא בגידול בשיעור הנטישה (churn rate), היינו שיעור הלקוחות העוברים מחברה לחברה: לפני הרפורמה הוא היה נמוך מהשיעור באירופה ואחריה הוא עולה עליו (ראו איור 1).

התחרות הביאה לידידה ניכרת בתעריפי הסלולר. במונחי ההכנסות הממוצעות למשתמש (ARPU)³, מחיר השירות ברביע השלישי של 2012 היה נמוך בכ-40 אחוזים ממחירו ברביע השלישי

שנל 2010, מועד בו טרם הושלמו רוב צעדי הרפורמה (ראו איור 2). במקביל להוזלת השירות חל גידול במספר דקות השיחה וגם הרחיבו אותו על ידי חבילות גלישה⁴. בסיכומו של חשבון אפוא הצרכנים קנו יותר ושילמו פחות: הם קיבלו תמורה רבה יותר (חבילות גלישה ודקות שיחה) עבור תשלום פחות.

כיום מחירי השירות בישראל, לאחר תיקון לכוח הקנייה, נמוכים ממחיריהם במדינות אירופה, בפרט מדינות כמו בלגיה והולנד⁵ (ראו איור 3). עלות השירות באירופה גבוהה מזו שבשראל ומספר הדקות בחודש למשתמש שם (MOU)⁶ נמוך מזה שבשראל (איור 3).

השפעת הרפורמה על חברות הסלולר הירידה הניכרת במחיר השירות התבטאה בירידה בהכנסות משירותים ובירידה ניכרת ברווחים (איור 1). חברות הסלולר השיקו תוכניות התייעלות, ואלה כללו בין היתר התאמה של כוח האדם למצב הרגולטיבי החדש⁷.

לקחים לגבי תחומים אחרים צעדי הממשלה בתחום הסולר מתייחסים לארבעה נושאים: עידוד התחרות, הקטנת עלויות, צמצום חסמי המעבר ושיפור השקיפות. חברות הסולר ניחות במאפיינים שאפשרו להיטות

Average Revenue Per User ³

4. איז נתונים על הרחבת השירות בתחום חבילות גלישה.

5 צפון אמריקה אינה מתאימה להשוואה עם ישראל עקב ההבדלים בצפיפות האוכלוסייה. מדינות כדוגמת בלגיה והולנד מתאימות להשוואה, היות שהן דומות לישראל מבחינת גודל וצפיפות אוכלוסין - גורמים שעשויים להשפיע על רמת ההשקעות למנוי בתשתית הסלולר. הנתונים בהולנד דומים מאוד לנתונים בבלגיה, ולכן רק אחת מהן הוצגה.

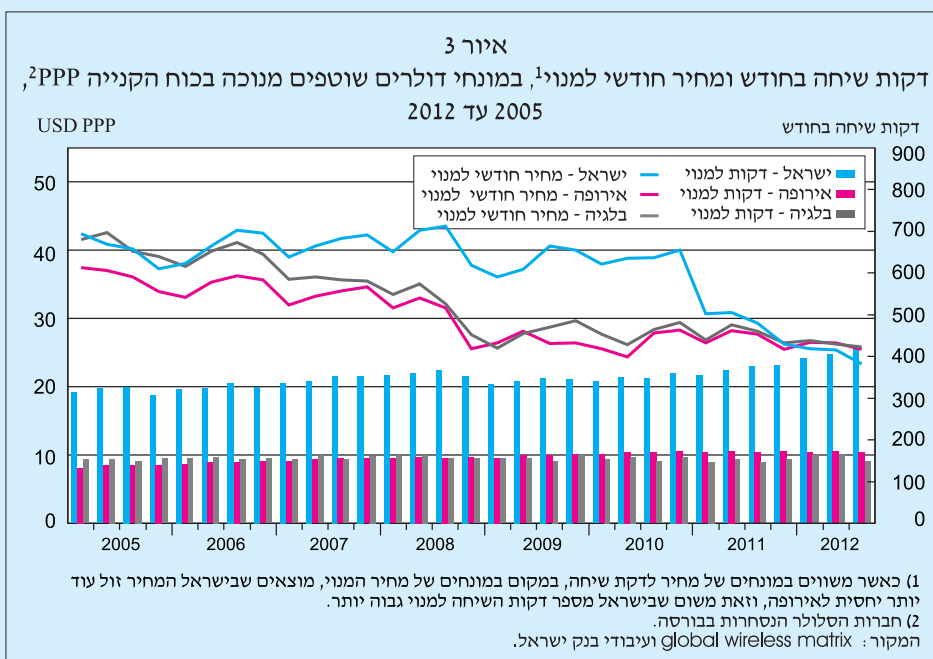
Minutes of Use 6

7. מנתונים של שתי חברות ותיקות עולה שבחברה אחת כוח האדם, במונחי משרה מלאה, ירד בסוף שנת 2012 בשיעור העולה על 20 אחוזים יחסית לסוף 2011. נתונים מקדמיים של החברה השנייה מצביעים על התאמה גדולה יותר של כוח האדם. מצד שני, החברות החדשות קלטו עובדים.



צעדים בכל אחד מארבעת התחומים האלה, וכך הן הקלו על הצלחת הרפורמה. בתחום עידוד התחרות חברות הסלולר הקלו על הרפורמה משום שהן אינן מונופול טבעי. זאת בניגוד למצב השורר בהולכה וחלוקה של חשמל, מים וגז, שם ההשקעות בתשתית מכתיבות מונופול טבעי. אמנם יש בתחום הסלולר תשואה לגודל עקב עלויות תשתית גבוהות, אולם המונופול היה רגולטורי ביסודו, והרגולציה השכיחה לפתור את הבעיה הנוגעת לעלויות התשתית: היא אפשרה את פעולתן של חברות וירטואליות, חסרות תשתית, והיא אפשרה לחברות תשתית חדשות להשתמש בתשתית של חברות ותיקות עד שיפרשו את תשתיתן במלואה.

ואולם מאיור 2 עולה שלא רק עידוד התחרות באמצעות כניסת מפעילים חדשים הביאה להוזלת השירות לצרכן. צמצום חסמי מעבר ושיפור השקיפות גם כן עודדו אותה. נראה אפוא כי בתחומים שאינם מהווים מונופול טבעי - כדוגמת הבנקאות, שם יש כמה מתחרים קיימים⁸ - ניתן להגביר את התחרות באמצעים דומים, היינו שיפור בשקיפות וצמצום חסמי מעבר באמצעות שיפור יכולתם של הצרכנים להתנייד בין השחקנים הקיימים.



⁸ בטווח הארוך יכולים להיכנס מתחרים חדשים.

ואכן, צעדים לשיפור התחרות באמצעות צמצום חסמי מעבר ושיפור השקיפות פורטו בדוח הביניים של הצוות הבין-משרדי להגברת התחרות במערכת הבנקאית⁹. צעדים אלה כללו למשל שיפור של יכולת ההתניידות באמצעות הקלה על הליך פתיחת חשבון באינטרנט והקלה על הליך סגירת חשבון בנק והעברת הוראות קבע לחשבון חדש. גם קידום ההמלצה בנוגע ליצירת "תעודת זהות בנקאית" - כלומר מסמך שיציג, באופן אחיד בכלל המערכת, מידע מפורט על נכסיו והתחייבויותיו של הלקוח - עשוי לתרום לקידום התחרות, בין היתר כיוון שהוא יוכל להוות בסיס לקבלת הצעות ממתחרים. בנוגע לשיפור השקיפות, פרסום מידע השוואתי על עלות השירותים הבנקאיים עשוי לתרום לקידום התחרות.

חשוב לציין שחברות הסלולר הקלו על הרפורמה גם משום שהן ניהנות במבנה כוח אדם גמיש. אף על פי שלא כל תחום ניהן במבנה כזה של כוח האדם, ייתכן שהדבר אינו מהווה חסם ממשי לרפורמה, שכן הגברת התחרות עשויה להוביל גם להגמשת כוח האדם בתחום העומד על הפרק.

⁹ להרחבה ראו (06/2008) "דוח ביניים של הצוות להגברת התחרותיות במערכת הבנקאות - תקציר" http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Survey/DocLib/short_rep.pdf