

מפעלים וירטואליים (MVNOS) בישראל

יעוץ כלכלי והמלצות ליישום מדיניות

NERA
Economic Consulting

עבור מדינת ישראל, משרד התקשורת ומשרד האוצר

1 באוגוסט 2007

1. תמצית מנהלים

מפעילי רשת וירטואלית ניידת ("MVNO") הינם מפעילי תקשורת ניידת, שאינם בעלי תשתית אלחוטית, אשר מחכירים קיבולת רשת ממפעילים בעלי תשתית ("MNO"), על מנת לספק שירותי רט"ן למנויים-משתמשי קצה, תוך שימוש במיתוג עצמי ("Branding"), ובשירותי ערך-מוסף. בשנים האחרונות החלו מפעלים וירטואליים לפעול בארה"ב, בבריטניה ובארצות רבות אחרות, על בסיס חוזה-התקשרות סיטונאיים-מסחריים, באמצעות משא ומתן מסחרי בין מפעילים בעלי תשתית, למפעלים וירטואליים. דו"ח זה מבקש לענות על השאלות הבאות: מדוע לא החלו לפעול מפעלים וירטואליים בשוק הרט"ן בישראל; האם נוכחות מסוג זה תגביר את התחרות ואת רווחת הצרכן בישראל; ומה על משרד התקשורת לעשות, אם בכלל, על מנת לעודד כניסתם של מפעלים וירטואליים לשוק?

על מנת לענות על שאלות מורכבות אלה, ביצענו בדיקות משלושה סוגים שונים. ראשית, על מנת להגיע להבנה מעמיקה אודות כניסתם של מפעילים וירטואליים לשווקים במדינות שונות, והשפעת נוכחות זו על התחרות ועל רווחת הצרכן, סקרנו את כניסתם של מפעילים וירטואליים ב-13 מדינות שונות. שנית, בדקנו את התנאים התחרותיים בישראל בהתייחס לכניסתם של מפעילים וירטואליים, בכדי לקבוע האם היעדרם הנוכחי נובע מכשל שוק או שהינו תוצאה של כוחות השוק. שלישית, בכדי לבדוק את הרווחיות הכלכלית של מפעילים וירטואליים, בדקנו מודלים עסקיים אפשריים עבור מפעילים אלו בישראל ופרטנו את האתגרים המסחריים מולם יתייזבו, בטווח הקצר ובטווח הארוך.

הבדיקה ההשוואתית העלתה כמה ממצאים מעניינים – הראשון, שבכל המדינות שנבדקו, היה לפחות מפעיל-וירטואלי אחד. השני, שמפעילים וירטואליים נוטים שלא להתחרות ישירות מול המפעילים בעלי התשתית ברשת המארחת אותם, או מול מפעילים בעלי תשתית בכלל; אלא, שמטרתם על פי רוב הינה להרחיב ולהעמיק את השוק, וזאת באמצעות כוח-מיתוג, התמקדות בשוקי נישא, וערוצי-שיווק אלטרנטיביים. ממצא שלישי היה כי השפעת המפעילים הוירטואליים על רווחת הצרכן באה לידי ביטוי בהצגה של מוצרים חדשניים והרחבתם, ולא דווקא בהורדות מחירים. ממצא רביעי הינו כי למרות שבכמה מדינות קמו מפעילים וירטואליים רבים, על פי רוב נמצא כי החלק הארי של הלקוחות מצוי בידי 3 מפעילים וירטואליים בלבד. כמו כן, נתח השוק של כלל המפעילים הוירטואליים, במדינות השונות הינו פחות מ-10%. ממצא חמישי, רוב המפעילים הוירטואליים משתמשים בטכנולוגיות וותיקות-מבוססות דור שני, ולא ברשתות דור-שלישי (בשונה מרבים מהמפעילים בעלי התשתית). ממצא אחרון, הרשויות הרגולאטוריות במדינות השונות לא התערבו ביחסי המפעילים הוירטואליים ובעלי התשתית, למעט בספרד ובהונג-קונג. למרות זאת, בכל המקרים ביססו הרשויות את ההחלטה האם להתערב, על ניתוח שוק רלוונטי. כשנמצא כי כוחות השוק פועלים כסדרם (דהיינו, אין כשל שוק) הרשויות נוטות שלא להתערב, אך הן מוסיפות לפקח על מערכות היחסים שבין המפעילים הוירטואליים ובעלי התשתית.

על בסיס ממצאים אלה, ניתחנו את תנאי התחרות בישראל בשוק הרט"ן ביחס לאפשרות פעולתם של מפעילים וירטואליים, ומצאנו כי:

- **נתחי שוק כלליים:** למפעילים הגדולים נתחי שוק נמוכים יחסית, דבר המצביע על כך שאין בישראל מפעיל רט"ן מסוים בעל עמדה דומיננטית. באופן ספציפי, לשני המפעילים הגדולים, סלקום ופרטנר, נתח שוק כולל נמוך, ביחס לנתח השוק המקביל ברוב המדינות שנבדקו. באופן דומה, מדד הריכוזיות של שווקים (מדד הרפינדייל: "HHI") בישראל הינו נמוך יותר מאשר ברוב המדינות.

- **נתחי שוק במגזרים שונים (עסקי-פרטי):** נוכחותה המוגבלת של חברת-מירס בשוק הפרטי, מביאה לריכוזיות גבוהה יותר במגזר זה, ביחס לכלל השוק. למרות זאת, אף במקרה זה, הריכוזיות עדיין נמוכה בקנה-מידה בינלאומי. לפיכך, הנוכחות המוגבלת של מירס בשוק הפרטי אינה בהכרח מקור לדאגה תחרותית.
- **מגמות בנתחי שוק כלליים:** למרות שנתחי השוק נטו שלא להשתנות בשנים האחרונות, אפשר שיציבות זו מלמדת על אופיו של שוק מתבגר. דפוסים דומים נראים גם בארה"ב ובבריטניה. לעומת זאת, וחשוב יותר, דפוסי הצמיחה של המפעילים מ-2003 עד 2006 שונים זה מזה, דבר העולה בקנה אחד עם מצב תחרותי ולא עם כשל-שוק.
- **מגמות בנתחי שוק במגזרים שונים:** נתחי השוק במגזרים השונים בישראל שונים זה מזה, ומשתנים על פני זמן (בחמש השנים האחרונות), דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הימצאותו של כוח-שוק מונופוליסטי או עם מציאות של תיאום מחירים. למרות זאת, ולאור פערי נתח השוק ההולכים וקטנים בין שלושת המפעילים הגדולים, אנו ממליצים כי משרד התקשורת ימשיך לעקוב אחרי ההתפתחויות בנתחי השוק במגזרים הספציפיים, וזאת משום שבשוק תחרותי, נצפה למצוא כי נתחי השוק במגזרים השונים, יוסיפו להשתנות במהלך השנים הבאות, במקום להתכנס לרמה זהה.
- **מחירים:** המחירים בישראל, על פי מדידת ההכנסה לדקה, נמצאו נמוכים בהשוואה בינלאומית. למרות שבבדיקת המחירים, עלו וצפו מספר חששות לגבי התחרותיות, בחינת ההשוואה הבינ"ל מלמדת כי רמות המחירים כשלעצמן, אינן מצביעות על כשל שוק.
- **מגמות תמחור:** מצאנו כי ביחס למגמת ירידות המחירים שאפיינו את השווקים במדינות האחרות, המחירים בישראל ירדו פחות מאשר המחירים במדינות אלו. למרות זאת, המחירים לשירותי ה"פוסט-פייד" והשירותים העסקיים ירדו, בעוד שמחירי שירותי ה"פריי-פייד" עלו. השונות הרבה בשינויי המחירים בין המפעילים, שוללת את האפשרות כי פעלו בצורה מתואמת. לפיכך, מגמות התמחור ורמות המחירים בישראל אינן מצביעות על כשל שוק.
- **מחירים לשירותים ספציפיים:** מבדיקת המחירים אותם גובים המפעלים בישראל, עבור שירותי "פריי-פייד", "פוסט-פייד", ושירותים עסקיים מתגלה כי המחירים שונים ואסטרטגיות התמחור ביניהם שונות. בדיקה זו מצביעה גם על תגובות שונות לירידה בהכנסות מדמי קישור-הגומלין, ותומכת במסקנה כי המחירים כשלעצמם אינם מעידים על כשל שוק.
- **רווחיות כללית:** רמות הרווחיות של מפעילי הרט"ן בישראל, במדידת שיעורי ROCE ו-EBITDA (1) השתנו על פני זמן, (2) הן א-סימטריות [שונות בין החברות], (3) הינן נמוכות מהרמות אותן הגדיר הרגולאטור הבריטי כרווחים עודפים, (4) הינן נמוכות מאלה ברוב המדינות. יתרה מכך, הרווח לדקה נמוך בהשוואה למדינות בעלות תוצר מקומי דומה לנפש. לכן, הרווחיות של מפעילים בישראל לכשעצמה אינה מעידה על כשל שוק.
- **רווחיות במגזרים שונים:** אומדן ROCE למגזרים שונים, לחברות סלקום, פרטנר, ופלאפון, מצביע על רווחיות גבוהה יותר במגזר הפרטי של משקי הבית, מאשר במגזר העסקי, דבר שיכול להצביע על רמת תחרות פחותה בשוק הפרטי מאשר בשוק העסקי. למרות זאת, בהתחשב במרווח הטעות המקובל בניתוח מסוג זה, ובעובדה שה-ROCE של שלושת המפעילים הגדולים אינו משקף מרווח עודף בקני מידה בינלאומיים, אין אנו יכולים להגיע למסקנה מבוססת בעניין זה.
- **חסמי כניסה והתרחבות:** מחסור בתדרים אינו מהווה חסם מהותי בישראל, וזאת בשל העובדה כי קיימים תדרים למפעיל נוסף (שיספק שירותי דור שני ושלישי). חיוב ברישוי רגולאטורי למפעילי רט"ן ולמפעלים וירטואליים עלול להוות חסם כניסה. נגישות לשווקים הפיננסיים אינה מהווה חסם, לפחות לחברות הפועלות כבר כיום בשוק התקשורת. למרות זאת, המגבלות של רשויות מקומיות המקשות על הקמת אתרי רדיו חדשים, כמו גם על תהליך האישור הארוך לפריסת אתרים כאמור, עלולות להוות חסמי כניסה. באופן דומה, גם היתרון לגודל עלול להוות חסם כניסה, למרות שחסמים אלו יכולים להתהוות גם כתוצאה מיתרון של השחקן הראשון שנכנס לשוק, וכפועל יוצא של שוק רווי. ישנם חסמי מעבר בשוק בישראל. אף כי במקרים רבים חסמים אלו נובעים מהתנהגות תחרותית ולא מניסיונות להגביל את התחרות, אנו חוששים מפני הופעתם המתרחבת והזהה של חוזי התקשורת בני 36 חודשים. לרוב, חוזים במדינות שונות הינם לתקופה של בין 12 עד 24 חודשים. אנו מסיקים

כי חלק מהחסמים הקיימים לכניסה ולמעבר בין המפעילים, אינם סימנים לכשל שוק. עם זאת, תופעת חוזי ה-36 חודשים, כמו גם נחיתותם של החוזים המשווקים לתקופות התחייבות אחרות (קצרות יותר), אינה עולה בקנה אחד עם פעולת שוק תחרותי.

- **אחוזי נטישה:** שיעור הנטישה בישראל נמוך ביחס למקובל בעולם, אף על פי כן, אנו מטילים ספק בדבר קיומו של קשר חיובי בין שיעור הנטישה לבין הרמה התחרותית. כן, לאור היישום הקרוב של ניידות המספרים, אין אנו רואים בשיעור הנטישה הוכחה לכשל שוק.
- **התנהגות היסטורית:** בנוסף לחוזי התקשרות ארוכים מדי, גורמים שונים, כולל משרד התקשורת, טענו באוזנינו כנגד התנהגויות היסטוריות של מפעילים בישראל, המצביעות לכאורה על קיומה של קבוצת ריכוז כוח בשוק. בדיקה מקיפה של טענות אלה הינה מחוץ לתחום אחריותנו, כיוון שהן אינן נוגעות ישירות לכניסתם של מפעילים וירטואליים. אם יתברר כי טענות אלה נכונות, לא בהכרח כי ימנע מכוחות השוק לפעול (דהיינו, הדבר לא מצביע בהכרח על כשל שוק שלם). עם זאת, הדבר יצביע על כך שמידת התחרות בישראל טעונה שיפור.
- **התנהגות מתואמת:** למרות שאנו מוצאים כי במצב השוק בישראל, יקשה על המפעילים לתאם ביניהם מחירים, לא נוכל להוציא מכלל אפשרות שמתקיים תיאום ספציפי לעניין מפעילים וירטואליים.

סקירתנו אודות התנאים התחרותיים בשוק הרט"ן הקמעוני בישראל, בהתייחס לכניסת מפעילים וירטואליים, אינה מצביעה על כשל שוק מהותי ועקבי, עד כדי מניעה מוחלטת של כניסת מפעילים וירטואליים. לכן, היעדרם של מפעילים וירטואליים בישראל נראה בעיקר כתוצאה של כוחות שוק ו/או היעדר מסגרת רישוי מבוססת. למרות זאת, נראה כי היבטים מסוימים של השוק אינם עקביים עם אקלים של שוק-תחרותי. לכן, למרות שלא נמצאה הוכחה חד משמעית לכשל שוק מלא, לא נוכל להוציא מכלל אפשרות כי קיים כשל שוק כאמור, לפחות ביחס לגישה של מפעילים וירטואליים בשוק סיטונאי, לרשתות ניידות.

בנוגע למודלים עסקיים אפשריים למפעילים וירטואליים בישראל, אנו מוצאים כי מפעיל וירטואלי בעל סיכויי הצלחה טובים, סביר שיהיה בעל תשתית באופן חלקי, ישלוט בערוצי שיווק עצמאיים, ולא יתחרה ישירות מול מפעילי הרט"ן הקיימים כיום בשוק. בשל הרוויה בשוק הנייד בישראל, וחוסר הביקוש היחסי כיום לשירותי "פריי-פייד", הכנסה נמוכה לדקה ו-ROCE נמוך, וקיומם של חסמי מעבר, המודל העסקי של מפעילים וירטואליים בישראל חלש. למרות זאת, למפעילים בעלי ערוצי שיווק קמעוניים קיימים וניסיון קודם בשוק התקשורת, קיים מודל עסקי אפשרי.

לאור ממצאים אלה, אנו ממליצים שלא לקבוע מדיניות לגבי מפעילים וירטואליים לעת הזו ובמקום זאת, אנו ממליצים לאפשר לכוחות השוק לפעול, על ידי מתן רישיונות למפעילים וירטואליים, תוך עידוד משא ומתן בין מפעילים וירטואליים פוטנציאליים למפעילי רט"ן בעלי רשתות ותשתית. במקרה בו הנושאים והנותנים יגיעו לכדי הסכמה, אנו ממליצים כי משרד התקשורת ימשיך להימנע מהתערבות בשוק הסיטונאי.

במידה ולא יושגו הסכמות תוך תקופה מסוימת (לדוגמא: 6 חודשים לאחר שהמפעיל הוירטואלי המורשה הראשון פנה למפעיל רט"ן בעל תשתית בכתב והודיע על כוונתו לפתוח במשא ומתן על הסכם סיטונאי, או 9 חודשים לאחר שמשרד התקשורת יודיע כי בכוונתו להעניק רישיונות למפעילים וירטואליים, לפי המאוחר מביניהם), אנו ממליצים כי משרד התקשורת יבדוק לעומק את הסיבות לכישלון המשאים והמתנים. במידה ובדיקה זו תעלה כי הכישלון נובע מהתנהגות אנטי-תחרותית של חברות הרט"ן, נמליץ כי משרד התקשורת ישקול להנהיג רגולציה, קרי, הסדרת הגישה הסיטונאית לתשתית. אם בדיקה זו תעלה כי המו"מ שכשל, כשל לא בשל התנהגות אנטי-תחרותית, נמליץ כי משרד התקשורת ימשיך וימנע מהסדרה ומהתערבות בשוק זה.

בינתיים, כדי לשפר את התנאים התחרותיים בישראל, אנו ממליצים כי משרד התקשורת יעודד את יישום רפורמת ניידות המספרים, ויעודד חוזי התקשרות קצרים יותר. עוד נמליץ כי משרד התקשורת יבטיח כי קנס היציאה מחוזה התקשרות ייקבע ביחס לנזקים הכלכליים הנובעים

מעצם ביטול החוזה בטרם עת, שתוכניות תעריפים תהיינה שקופות, כך שצרכנים יבינו הלכה למעשה את מגוון התוכניות והאפשרויות הפתוחות בפניהם. עוד נציין, כי אנו מעודדים את פתיחתם של שווקים חדשים על ידי משרד התקשורת, כגון WIFI ו-WiMAX, כדי להגביר תחרות. כמו כן, אנו ממליצים כי משרד התקשורת יבחן את הסוגיות העומדות על הפרק, להבנתו, על מנת להבטיח כי השוק הישראלי תואם שווקים תחרותיים, ונכון לכניסתם של מפעילים וירטואלים פוטנציאליים.

1. EXECUTIVE SUMMARY

Mobile virtual network operators (MVNOs) are non-facility-based wireless carriers that lease network capacity from facility-based carriers (MNOs) and then resell wireless subscriptions using their own branding and value-added services. MVNOs have entered the market in the US, the UK, and many other countries with voluntary, commercially negotiated wholesale contracts with a host MNO. The questions we seek to answer in this report are why MVNOs have not entered the Israeli wireless market, whether such entry would increase competition and consumer welfare, and what the Ministry of Communications should do, if anything, to encourage MVNO entry.

To answer these complex questions, we conducted three general types of analyses. First, to gain a thorough understanding of how MVNO entry occurred in different countries and to determine its impact on competition and consumer welfare, we studied MVNO entry in 13 different countries. Second, we examined the competitive conditions in Israel with respect to MVNO entry to determine whether the current lack of MVNOs was the result of market failure or simply the consequences of market forces. Third, in order to assess whether MVNO entry is economically profitable, we studied possible business models for Israeli MVNOs and detailed short-run and long-run survival challenges.

The benchmarking study revealed a number of interesting findings—the first was that all of the countries used as benchmarks had at least one MVNO. Second, MVNOs tend not to compete directly with their host MNO or with MNOs in general. Rather, they aim to widen and deepen the market through brand appeal, the targeting of niche markets, and the presence of alternative distribution channels. Third, the consumer-welfare impact of MVNOs is in their extended and innovative service offerings as opposed to lower prices. Fourth, while some countries have many MVNOs, typically only three in each country have the majority of MVNO customers. Moreover, the combined MVNO market share per country is less than 10 percent. Fifth, MVNOs generally use older second generation technologies and have not upgraded to third generation technologies as have most MNOs. Finally, the regulatory agencies in the benchmark countries did not intervene in MNO-MVNO relationships with the exception of Spain and Hong Kong. However, in all cases, the regulatory agencies based their decision to intervene or not on a competitive review of the relevant market. If market forces work properly (i.e., there is no market failure) regulators usually refrain from intervention, although they do continue to carefully monitor the MNO-MVNO relationship.

Based on these findings, we analyzed the competitive conditions in the Israeli retail wireless market with respect to MVNO entry and found:

- **Overall market shares:** The largest operators have relatively low market shares. This implies that no particular MNO has a dominant position. Specifically, the two largest firms, Cellcom and Partner, have a smaller combined market share than is the case in most other countries. Similarly, the HHI index in Israel is lower than in most other countries.
- **Sector-specific market shares:** The limited role of MIRS in the private sector results in a higher concentration in this sector relative to the overall market. However, even at this elevated level, the concentration is still low by international standards. Thus, the near absence of MIRS in the private sector is not necessarily of competitive concern.
- **Overall market share trends:** While market shares have changed less in recent years, this might be a sign of a maturing market. Similar patterns can be observed in the US and the UK. More importantly though, the MNOs' overall growth patterns from 2003–2006 differ, which is consistent with competition rather than market failure.
- **Sector-specific market share trends:** Israeli market shares by customer segment do differ and have fluctuated over the last five years, which is not consistent with the existence of market power or collusion. However, given the decreasing difference in market shares among the three largest MNOs, we do recommend that the Ministry of Communications continue to monitor the developments in sector-specific market shares as in a competitive market we would expect market shares to continue to change over the next few years rather than converge to the same level.
- **Overall Prices:** Israeli prices, measured by total revenue per minute, appear low by international standards. While we have a number of concerns about any conclusions drawn from such a comparison, it appears that the available evidence on pricing does not of itself indicate market failure.
- **Pricing trends:** Recently Israeli prices overall have fallen less than in other nations. However, prices for postpaid and business services have decreased while prices for prepaid services have increased. The large variance in the MNOs' price changes is an indicator that they have not acted in a concerted manner. Hence, neither pricing trends nor current price levels by themselves suggest market failure.
- **Service-specific prices:** Examining the prices charged by the Israeli MNOs for prepaid, private postpaid and business services reveals different prices and different pricing strategies. They also indicate different responses to the MOC's mandated decrease in interconnection revenue, confirming that prices by themselves are not indicative of market failure.
- **Overall profitability:** Profitability levels of Israeli MNOs when measured by ROCE and EBITDA margins: (1) have fluctuated over time, (2) are asymmetric, (3) are below what UK regulators have historically considered as excessive, and (4) are lower than in most countries. Furthermore, profits per minute are low relative to

countries with similar GDP per capita. Profits per user are comparable or on the low side relative to countries with similar GDP per capita. Hence, the profitability of Israeli MNOs by itself provides no evidence of market failure.

- **Sector-specific profitability:** A sector-specific ROCE approximation for Cellcom, Partner, and Pelephone indicates higher profitability in the private sector than in the business sector. This, in turn, could indicate less competition in the private sector, relative to the business sector. However, given the margin of error typically associated with this type of analysis and the fact that the three MNOs' private ROCEs do not appear excessive by international standards, a firm conclusion cannot be drawn.
- **Barrier to entry and expansion:** Spectrum in Israel appears not to be a significant barrier as spare spectrum is available for one additional MNO (to provide both 2G and 3G services). Regulatory approval for both MNOs and MVNOs might amount to a barrier to entry. Access to capital markets should not be an entry barrier, at least for larger companies already in the communications industry. However, municipal restrictions on new cell sites, as well as the lengthy approval process associated with them, can represent a barrier to entry. Similarly, economies of scale represent a barrier to entry, although they could be the result of first-mover advantage and market saturation. Switching barriers do exist in the Israeli market. While in many cases they may result from competitive behavior rather than attempts to restrict competition, we are concerned about the predominance and uniform offering of 36 months contracts. Typically, term contracts in other countries range from 12 to 24 months in length. We conclude that some of the existing barriers to entry and expansion are not signs of market failure. However, the current predominance of 36-month contracts along with some of the terms and conditions and potentially the promotion of seemingly inferior contracts appear not to be consistent with competitive markets.
- **Churn rates:** Customer churn in Israel is low by international standards, although we do question the correlation of customer churn and competition. Given the impending introduction of mobile number portability, we do not find current churn rates to be evidence of market failure.
- **Historic behavior:** In addition to excessively long term contracts, various parties, including the Ministry of Communications, have alleged historic behavior by the Israeli MNOs, which is suggestive of the existence of market power. It is not within our remit to review the evidence of such alleged behavior as they do not directly related to MVNO entry. If substantiated, it would not necessarily prevent market forces from working (i.e., it is not necessarily a sign of market failure). It would, however, suggest that the level of competition in Israel could still be improved.
- **Collusive behavior:** While we find that collusion would be difficult in the Israeli wireless market, we cannot entirely rule out the possibility of it occurring particularly with respect to MVNOs.

Our review of the competitive conditions in the Israeli wireless retail market with respect to MVNO entry does not suggest the presence of endemic market failure that would be sufficient to preclude the entry of MVNOs. Thus, the absence of MVNOs in Israel seems to be primarily the result of market forces and/or the absence of an established licensing process for MVNOs. Notwithstanding, there are aspects of the market that are seemingly inconsistent with competitive markets. Therefore, while we find no presence of endemic market failure, we cannot entirely rule out the possibility of such, at least with regard to wireless wholesale access.

With respect to possible business models for Israeli MVNOs, we find that the successful MVNO will be partially facilities based, have its own distribution channels, and will not compete directly with the MNOs. Given the high saturation in the Israeli mobile market, the potential lack of demand for prepaid services, relatively low existing RPMs and ROCEs, and the existence of customer-switching barriers, the business case for MVNOs in Israeli is weak. However, for carriers with existing retail distribution channels and experience in the communications industry, a possible business case does exist.

In light of these findings, we recommend *against* the adoption of an MVNO policy at this point in time. Instead, we recommend allowing market forces to work by licensing MVNOs and encouraging them to negotiate with the MNOs. Should these negotiations be successful, then we recommend that the Ministry of Communications continue to refrain from intervening in the wholesale market.

Should no wholesale agreements be reached within a given period of time (i.e., 6 months after the first licensed MVNO has contacted an MNO in writing expressing its interest in negotiating a wholesale access contract or 9 months after the MOC gives public notification that it intends to issue MVNO licenses, *whichever is longer*), then we recommend that the Ministry of Communications carefully review the reasons behind each of these failed negotiations. If this analysis reveals that the failed negotiations are due to anticompetitive tactics by the MNOs, we recommend that the Ministry of Communications consider implementing wholesale access regulations. If the analysis determines that the failed negotiations are not a result of anticompetitive behavior, we recommend that the Ministry of Communications continue refraining from regulation.

In the meantime, to further improve competitive conditions in Israel, we recommend that the Ministry of Communications encourage mobile number portability and the introduction of shorter term contracts. We also recommend that the Ministry of Communications ensure that early termination fees are commensurate with the economic damages caused by early termination and that pricing plans are transparent and consumers understand the different plans and options available to them. In addition, we encourage the Ministry of Communications to open up new markets, such as WiFi and WiMAX to increase competition and to investigate its own list of issues to ensure that the Israeli market is consistent with competitive markets and thus open to potential MVNO entry.

קטעים נבחרים העוסקים בעיקרם בנושאים צרכניים:

1. "The market share trends in Israel, although demonstrating greater stability in recent years, are by themselves not inconsistent with the behavior of a competitive market, nor do they necessarily indicate market failure. We do recommend, however, the MOC continues to monitor the market positions in the private sector, as we would expect the market shares of the largest operators to change over the next few years, rather than converging to equality" (p. 84)

1. "המגמות בנתחי השוק בישראל, למרות היותם יציבים יותר בשנים האחרונות, עולות בקנה אחד עם התנהגות בשוק תחרותי, ואינן מצביעות בהכרח על כשל שוק. למרות זאת, אנו ממליצים כי משרד התקשורת ימשיך לעקוב אחרי נתחי השוק בשוק הפרטי, ואנו נצפה כי יהיו שינויים בנתחי השוק של המפעילים הגדולים במהלך השנים הבאות, ולא התכנסות לנתח שוק אחיד."

2. "Based on a review of the available data, the evidence on pricing...does not appear in itself to indicate market failure. It does, however, seem to indicate that prices in the private sector exceed prices in the business sector..." (p.90)

2. "סקירה של הנתונים העומדים לרשותנו, מראה כי הממצאים אודות מחירים...אינם מצביעים כשלעצמם על כשל שוק, אולם הממצאים מצביעים על כך שהמחירים בשוק הפרטי גבוהים מאלה בשוק העסקי..."

3. "Notwithstanding this, various concerns remain regarding the switching barriers associated with term contracts in Israel:

- First, 36-month contracts have been all but phased out in Europe and the US. Most term contracts are 12, 18, or less frequently 24 months. A problem with term contracts of 36 months is that handsets typically have a shelf life of approximately two years and consumers on average change their handsets every 12-24 months. Thus, if a consumer is locked into a 36 months contract, then he/she will have to renew the contract (adding up to three years to the current tenure) simply to update his/her handset.
- Second, we understand that MNOs can raise the price throughout the length of the term. Unless these price increases are clearly indicated in the contract and presented to the consumer prior to committing, such changes appear not to be consistent with the behavior of a competitive market. For instance, in the US, any changes in price, terms, and conditions of the contract, regardless of size, allow subscribers to terminate their contract at anytime without incurring an ETF.
- Third, ETFs should serve as a liquidated-damages clause, meaning that they are not a penalty but make the company financially whole in case of a breach of contract. We do not have the necessary data to conduct an analysis of whether the size of the ETF properly corresponds to the economic damage caused by a contract breach, but believe it would be a worthwhile exercise for this to be verified in order to ensure the maximum level of competition.

At a minimum, consumers should be clearly informed of the terms, conditions, and pricing when they sign up for a contract. Only then, can a consumer properly trade off “sweeteners” against switching costs. The view of the consumer advocacy groups in Israel was that typically consumers were not aware of what they were signing up for and the contracts were long, full of “small print,” and complicated. “ (p. 105)

3. “... כמה נקודות מדאגות ביחס לחסמי מעבר הנובעים מחוזי התחייבות בישראל:

- ראשית, חוזים ל-36 חודשים כמעט והוצאו משימוש באירופה ובארה"ב. רוב החוזים הם לתקופה של 12, 18, או, לעיתים רחוקות יותר, 24 חודשים. בחוזים של 36 חודשים, נוצרת בעיה, בכך שלטלפון נייד אורך חיים של כשנתיים, והצרכנים משדרגים ציוד קצה בממוצע כל 12 עד 24 חודשים. כך, לקוח הכבול לחוזה של 36 חודשים יצטרך להאריך את החוזה (ובכך להתחייב לתקופה נוספת של עד שלוש שנים) רק כדי לשדרג את ציוד הקצה.
 - שנית, על פי הבנתנו מפעילי הרט"ן רשאים להעלות את התעריפים במהלך תקופת החוזה. אם העלאות אלה אינן מצוינות באופן ברור על החוזה ומוצגות בפני הלקוח לפני שיתחייב לחוזה, הדבר אינו עולה בקנה אחד עם התנהגות בשוק תחרותי. לדוגמה, בארה"ב, כל שינוי בתעריף או בתנאי החוזה, קטן ככל שיהיה, מהווה עילה לביטול החוזה על ידי המנוי, ללא קנס יציאה.
 - שלישית, קנס יציאה אמור לפצות את החברה על נזקים שנגרמו לה, דהיינו, לא מדובר ב"קנס" אלא בתשלום המפצה את החברה בלבד. אין בידינו מידע בכדי לבחון האם גובה הקנס מתייחס לנזק הכלכלי הנגרם עקב ביטול החוזה, אך אנו סבורים כי נכון לבחון נקודה זו, בכדי להבטיח רמת תחרות מקסימאלית.
- לכל הפחות, על הצרכנים להיות מודעים לתנאים ולתעריפים בעת ההתחייבות לחוזה. רק כך יוכל הצרכן לאזן בין "תמריצים" שיקבל לבין עלויות המעבר שישא בהם. ארגוני הצרכנים בישראל סבורים כי לרוב הצרכנים אינם מודעים לתנאי החוזים אליהם הם מתחייבים, וכי החוזים ארוכים, מלאים ב"אותיות קטנות", ומסובכים.

4. “Also of particular concern to various parties was the introduction of billing plans that offered 1 minute billing increments. While other plans are available that offer billing increments of 12 seconds, questions arose about whether and how customers were informed about the existence of alternative plans. In particular, customers need to be equally aware of the different alternatives in order to be in a position to decide which option would be more beneficial to them. While a thorough investigation of this issue is outside the scope of this report, clear pricing plans, full disclosure and comparable promotion of alternative options are important to consumers and to competition and their absence can create a barrier to switching.” (p. 108)

4. “נקודה בעלת חשיבות מיוחדת לגורמים שונים, היא ההשקה של תוכניות המבוססות על מקטעי חיוב של דקה שלמה. למרות שקיימות תוכניות המבוססות על מקטעי חיוב של 12 שניות, לא ברור האם ואיך המפעילים מיידעים את הצרכנים אודות קיומן של תוכניות אלטרנטיביות. בפרט, על הצרכנים להיות מודעים במידה שווה לכל האפשרויות, בכדי שיהיו במצב בו יוכלו לבחור את האפשרות שתטיב עימם. למרות שניתוח מעמיק של הסוגיה הינו מחוץ לתחום דו"ח זה, תוכניות תעריפים ברורות, דיווח מלא, ושיווק שיווני של אופציות אלטרנטיביות, חשובות לצרכנים ולתחרות, והיעדר בהירות כזו יכולה ליצור חסמי מעבר.”

5. "A sector-specific ROCE approximation for Cellcom, Partner, and Pelephone indicates higher profitability in the private sector than in the business sector. This, in turn, could indicate less competition in the private sector, relative to the business sector. However, given the margin of error associated with this type of analysis and the fact that the three MNOs' private ROCE numbers do not appear clearly excessive by international standards, a firm conclusion cannot be drawn. Nonetheless, we believe that MOC should keep the situation under review." (p. 119)

5. "ניתוח של החוזר על הנכסים הפעילים על פי מגזרים לחברות סלקום, פרטנר, ופלאפון מצביע על רווחיות גבוהה יותר בסקטור הפרטי מאשר בסקטור העסקי, דבר שעלול להצביע על תחרות פחותה בשוק הפרטי ביחס לשוק העסקי. למרות זאת, בהתחשב במרווח הטעות, ובעובדה כי אחוזי הרווח על הנכסים הפעילים של שלושת המפעילים הגדולים בסקטור הפרטי אינם א-נורמאליים בהשוואה בינלאומית, אין להסיק מסקנה מוצקה. על אף האמור, אנו מאמינים כי על משרד התקשורת להמשיך לעקוב אחר המצב."

6. "In addition to seemingly excessively long term contracts, various parties, including MOC, have alleged historic behavior by the Israeli MNOs, which is suggestive of the existence of market power. It is not within our remit to review the evidence of such alleged behavior. If substantiated, it would not necessarily prevent market forces from working (i.e., it is not necessarily a sign of market failure). It would, however, suggest that the level of competition in Israel could still be improved and that specific issues such as contract opacity and the absence of information available to customers regarding the existence and content of alternative service offerings should be addressed directly by the MOC." (p. 119)

6. "נוסף על חוזים לתקופות ארוכות מדי, טענו גורמים שונים, כולל משרד התקשורת, כי התנהגות עבר של מפעילי רט"ן בישראל מצביעה על קיומו של כוח שוק. אין בידנו לבחון את הממצאים אודות התנהגות שכזו (לכאורה). אם יתברר כי ממצאים אלה נכונים, הדבר לא בהכרח יצביע על כך שכוחות השוק אינם פועלים (דהיינו, הדבר אינו בהכרח סימן לכשל השוק). הדבר כן יצביע על כך שרמת התחרות בישראל עדיין טעונה שיפור, וכי על משרד התקשורת לטפל ישירות בעניינים ספציפיים כגון בהירות החוזים, והיעדר אינפורמציה לצרכנים אודות קיומם של אלטרנטיבות שיווקיות."

7. "There exist a number of customer switching barriers, such as opaque contracts, the current absence of MNP and the increasing prevalence of 36-month contracts, coupled with early termination fees. These tend to reduce customer churn which will make MVNO entry more difficult." (p. 130)

7. "ישנם מספר חסמי מעבר ללקוחות, כגון חוזים לא בהירים, היעדר ניידות מספרים, והשכיחות הגוברת של חוזים ל-36 חודשים, יחד עם קנסות יציאה. דברים אלה מורידים את אחוזי הנטישה, דבר שיקשה על כניסתם של מפעילים ווירטואליים."