

המרכז למשפט וטכנולוגיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה
בשיתוף "קבוצת ליקרס החזקות"

אסדרת שוק התקשורת הדיגיטאלית בישראל
Telecommunications Policy – From Theory to Practice Israel's

עידוד תחרות והשקעות באמצעות יישום שוק סיטונאי: הזיה או אפשרות מעשית?

דניאל רוזן¹

מבוא

אינטרנט אולטרה-מהיר הוא אתגר תשתית מרכזי במאה ה-21. מדינות רבות מיישמות מדיניות נחושה של האצת השקעות בתחום זה. כך למשל: ארה"ב קבעה יעד של שירות אוניברסלי בקצב 100 מס"ש וחיבור בקצב 1 גס"ש לכל בית ספר עד 2020. אירופה קבעה יעד של כיסוי מלא בקצב 30 מס"ש וקישור בפועל של מחצית בתי האב בקצב 100 מס"ש עד שנת 2020. ובישראל?

המדיניות האמורה מבוססת כלכלית, שכן שימוש מושכל בטכנולוגיית התקשוב הוא מנוף חשוב לצמיחת המשק. מחקר שבוצע בידי אוניברסיטת Chalmers, חברת Arthur D. Little וחברת Ericsson ב-33 מדינות OECD ופורסם בספטמבר 2011 טוען כי הכפלת מהירות קישורי פס רחב מגדילה את התל"ג ב-0.3%, והגדלת חזירת פס רחב ב-10% מגדילה את התל"ג ב-1%. מחקר שבוצע בידי חברת Deloitte ב-96 מדינות (כולל ישראל) ופורסם בנובמבר 2012 טוען כי במדינות מפותחות, שדרוג 10% ממנויי דור שני למנויי דור שלישי מגדיל את התל"ג ב-0.15%, והכפלת היקף השימוש בשירותי תקשורת נתונים ניידים מגדילה את התל"ג ב-0.5%.

האם מדיניות השוק הסיטונאי בישראל מתמודדת כראוי עם האתגר? תפתח השקעות? תהיה "גן עדן" לתחרות?

לאסדרת שירותי הבזק (Telecommunications), עליה מופקד משרד התקשורת, תפקיד מפתח ביצירת צמיחה. אסדרה זו אמורה ליצור סביבה ותנאים שיגרמו למגזר הפרטי להשקיע בתשתיות (שכן ההשקעה בסיבים אופטיים לבתי כל תושבי המדינה או בפריסת תשתית סלולרית דור רביעי לכיסוי כל המדינה איננה השקעה של מה בכך), וליצור סביבה ותנאים שיאפשרו שימוש מועיל בתשתית תוך הגברת התחרות, תנאים שעיקרם לאפשר לגופים רבים, לא רק ענקי המשק אלא גם גופים קטנים ויזמיים, להציע שירותים מתקדמים ויצירתיים, שיקדמו את איכות החיים והפריון ויביאו לצמיחה כלכלית.

מצבנו בישראל רחוק מלהיות משביע רצון, במיוחד בעולם הניח. בישראל אין עדיין תכנית לאומית לרישות בתי התושבים בסיבים אופטיים. מצב התחרות לא משביע רצון, ולראיה - אנו כנראה המדינה היחידה בעולם בה תעריפי תקשורת רחבת סרט עולים ולא יורדים (למרות הגדלת קצב הקישור). כך למשל: ההכנסה החודשית הממוצעת למנוי רחב סרט של חברת בזק הייתה 58 ₪ בשנת 2007, וצמחה בהדרגה ובעקביות ל-84 ₪ כיום - ועוד היד נטויה. צרכני התקשורת הנייחת משוועים לשינוי מבני של ממש.

אחרי תהליך של שנים קבע שר התקשורת הקודם במאי 2012 מדיניות לקידום השקעה בתשתית ופיתוח תחרות, היא "מדיניות השוק הסיטונאי". מדיניות זו היא מדיניות של "מקל וגזר" - היה וחברות בזק והוט יאפשרו פיתוח שוק סיטונאי בהסדרים מרצון, במשא ומתן עם גורמים המבקשים לעשות שימוש בתשתית, ויפרסמו "הצעת מדף" לכל השירותים הסיטונאיים, כך ששירותים אלה יסופקו ללא אפליה לכל דורש, אזי תוך "עד 9 חודשים" תומר ההפרדה המבנית בענף התקשורת בהפרדה חשבונאית ויתאפשר לבזק ולהוט שיווק "חבילות לא פריקות" של כל שירותיהם.

האם מדיניות השוק הסיטונאי, היה ותישם כראוי, תקדם השקעות ותעורר תחרות? מסופקני. השוק הסיטונאי, במתכונת שנקבעה, לא מקדם השקעות בתשתית; המבנה המוצע יכול שייתן מענה לתכניות המפעילים המהותיים, אך אין בו מזור לצרכי המפעילים הקטנים, שלא יכולים להקים תשתיות כלל ארציות, וחייבים להתבסס על התשתיות של בזק, הוט וחברות הרט"ן; טכנולוגיות חדשות, כמו vectoring, ימנעו את יישום ההסדרים המתגבשים על קטע

¹ דניאל רוזן מכהן כיו"ר דירקטור במספר חברות טכנולוגיה, בחו"ל ובישראל; יועץ לחברות תקשורת, גופים פיננסיים וממשלות; חבר בוועדה המייעצת של מכון המחקר Citi באוניברסיטת קולומביה בניו-יורק; הקים את חברת בזק בינלאומי והיה המנכ"ל הראשון של החברה; היה מנכ"ל משרד התקשורת לפני עשור.

הנחושת האחרון המקשר את בית המנוי; ההסדרים המתגבשים לא כוללים הסדרי שימוש בתשתיות פיזיות (תאי כבלים, מובלים), החיוניים לשם פריסת סיבים אופטיים; הכוונה לביטול ההפרדה המבנית ומתן היתר גורף למונופול ולמפעילים מהותיים למכור "סלי שירותים משותפים/חבילות שירותים לא פריקות", ללא פיקוח על תעריפים, לא מתיישבות עם היעד של שמירה על אש התחרות והגנה על המפעילים הקטנים, נשמת אפה של התחרות והיצירתיות בענף; כבר נוכחנו לדעת ש-"תחרות" בין השחקנים המבוססים, ללא הכנסת שחקנים חדשים ו-"רעבים" לשוק, היא תחרות מדומה שלא מועילה לצרכן.

אנו שנה לאחר פרסום המדיניות, ויישומה נראה רחוק מתמיד

נושא רישות בתי תושבי ישראל בסיבים אופטיים עדיין לא ברור. מיזם התקשורת של חברת החשמל מציג כיום את התכנית היחידה לרשת את בתי התושבים בסיבים אופטיים, הגם שהממשלה שמה מסלול מכשולים בפני המיזם. נזכיר כי חברת החשמל ביקשה רישיון כבר בשנת 2009, אך כיום מפרסמים כי שירות בפועל יתחיל להינתן רק בשלהי 2014. בזק אותתה באוגוסט 2012 כי היה ויקום המיזם, גם היא תשקיע (כלומר: לא יקום המיזם - מדוע שנשקיע?); גם הוט פרסמה ביולי 2011 על התנעת מהלך דומה. גם בזק וגם הוט לא מתחייבות על פריסה ולוח זמנים, וממילא לא סביר שיקומו בישראל שלוש תשתיות סיבים אופטיות מתחרות.

עד היום, שנה לאחר פרסום מדיניות השוק הסיטונאי, אין התקדמות של ממש ביישומה. רשימת השירותים הסיטונאיים נשוא המדיניות טרם פורסמה, שכן יש מחלוקת פנימית במשרד התקשורת, האם לכלול ברשימה זו קשת רחבה של שירותים או רק שירותים בודדים. המדדים והתנאים לפיהם יקבע שר התקשורת כי התפתחות השוק הסיטונאי והתחרות המבוססת על סלי שירותים מאפשרת הקלות בהפרדה המבנית והמרתה בהפרדה חשבונאית טרם נקבעו. ככל שפורסם, המו"ם בין המפעילים המהותיים לחברת בזק על יישום שוק סיטונאי עלה על שרטון. בכיר במשרד התקשורת הודיע ב-18 אפריל 2013 כי "נפרסם את המחירים לשוק הסיטונאי תוך חודש" - נמתין ונראה.

אי ההתקדמות, במשולב בניסיון שלא צלח של בכירים במשרד התקשורת (בקדנציה של השר הקודם) לבצע "קיצורי דרך" ביישום המדיניות (דהיינו - במקום להפעיל הקלות לבזק ולהוט רק לאחר שיוכח שהסדרי השוק הסיטונאי מתפקדים בפועל, הייתה יוזמה לתת לחברת בזק את כל ההקלות מבלי לבחון האם אכן התפתח שוק סיטונאי של ממש), יוצרים חשש ליישום כושל של המדיניות, שתביא לעיקור המוטיבציה להשקעה ולצמצום של ממש ברמת התחרות.

נראה ששר התקשורת הקודם היה ער לקושי הצפוי ביישום מדיניות השוק הסיטונאי, ולכן קבע כי "אם לא יתפתח השוק הסיטונאי באופן תקין וראוי על פי מדדים שייקבעו לכך, תוך 24 חודשים מיום פרסום מסמך מדיניות זה, יפעל השר לביצוע הפרדה מבנית בין התשתית של בעל רישיון מפ"א כללי לבין השירותים הניתנים על ידו ללקוחות הקצה". כאמור - עד היום לא נקבעו מדדים אלה וטרם נקבעה התשתית ליישום מדיניות זו. לאור הקשיים המסתמנים ביישום השוק הסיטונאי, האם יש להתחיל לטפל בהפרדה מבנית זו?

סיכום - הגיע הזמן למעשה יסודי לקידום מדיניות אסדרה שתעודד השקעות ותחרות בענף התקשורת

הממשלה הקודמת רשמה הישגים נאים בתחום הסלולרי, והציבור נהנה מכך, אך אין בזה די. הממשלה הקודמת התנהלה בכבדות במסלול התשתיות. ההתרשמות היא כי הקונגלומרטים של ענף התקשורת עסוקים יותר בתשלום דיבידנדים לבעליהם הממונפים ופחות בהשקעות בתשתיות מתקדמות; קשיי המפעילים הסלולריים, בבואם להקים אנטנות, טרם נפתרו; תדרי הדור הרביעי טרם שוחררו; מיזם הסיבים האופטיים של חברת החשמל מתמהמה; מסלול היישומים לא מתפתח, שכן התפיסה של מבנה שוק על בסיס ארבעת הקונגלומרטים (בזק, הוט, סלקום, פרטנר), המלווה את משרד התקשורת מזה עשור, הביאה לצמצום ענף שירותי הערך המוסף, וגופים חדשים (בעיקר על בסיס טכנולוגיות OTT - Over The Top) מתפתחים באיטיות.

צמיחה כלכלית חשובה לישראל. צמיחה מוטיבטית טכנולוגיה ניתנת להשגה במימון ממשלתי מזערי, ובלבד שהממשלה תממש בנחישות את תפקידה כגורם מסדיר, תפעל לסלק חסמים (הליכי רישוי ובירוקרטיה המונעים פיתוח תשתיות, כללי אסדרה המעקרים כדאיות השקעה), תשחרר את המשאבים הנדרשים (המשאב העיקרי הנדרש הוא ספקטרום אלקטרומגנטי - תדרים), ותפעל ליצור סביבה תחרותית ראויה. אין זה חלום - זה נעשה בעבר (לדוגמה - הפסקת הבלעדיות המוחלטת של חברת בזק והקמת הענף הסלולרי בעת כהונתו הראשונה של ראש הממשלה נתניהו, "המהפך הסלולרי" בעת כהונת השר כחלון), וניתן לביצוע גם היום, וזה אחד האתגרים החשובים של שר התקשורת החדש.

ספק האם מדיניות השוק הסיטונאי יכולה לייצר סביבה שתעודד השקעות ותעורר תחרות. אין ספק בכך שבשנה שחלפה מאז פרסום מדיניות השוק הסיטונאי לא הוצגה התקדמות של ממש ביישומה.

המלצתי היא להכיר במציאות זו, לא להתפס לאשליה עצמית כאילו אנו במסלול נכון, לפעול ללא דיחוי לפתור את הכשלים ולפתח מדיניות חלופית ישימה ומעשית - ויפה שעה אחת קודם.