

חדשות 145/10 מעולם התקשורת

עמדה: האם יש צורך ב"שוק סיטונאי" בישראל?

מאת: אבי וייס

ועדת חייק נתקעה בעבודתה לאור עמדת 013 נטוויז'ן והחלה להעסיק ייעוץ חיצוני למהלכה. ברור שהמשך החיפוש אחרי מודל של שוק סיטונאי בישראל, יוביל למבוי סתום, כי אין בכלל צורך בשוק שכזה. חלק מההמלצות שהצגנו, יאומצו, ככל הנראה, ע"י ועדת חייק.

לא רק חברות הסלולר נמצאות בימים אלו תחת זכוכית המגדלת של הרגולטור. גם חברות התקשורת הקוויות (בזק והוט), נמצאות בימים אלו תחת בדיקת "ועדת חייק", שהוטל עליה התפקיד לקבוע "שוק סיטונאי" לשירותי תקשורת קווית בישראל. את דעתנו הברורה בנושא הבאנו גם [כאן](#) וגם בפני הוועדה. את העמדה הנחרצת ביותר המבקשת לקבוע מודל חדש ל"שוק סיטונאי", הציגה חברת 013 נטוויז'ן בפני הוועדה, וגם הוציאה בעניין זה הודעה לציבור שפורסמה [כאן](#). נטוויז'ן הציעה לאמץ בישראל את מודל VULA, שעתיד להיכנס בבריטניה ובעוד כמה מדינות באירופה (אוסטריה, למשל), די בקרוב. בשיטה זו, "ספק תקשורת מתחרה" (CLEC), מקבל קישור וירטואלי על רשת ה-NGN של ספק הבזק המקומי, וכך הוא יוצר את החיבור הנדרש כדי לספק שירות מלא ללקוחות (מעין סוג של MVNO על הרשת הקווית). זאת, בחשבונית אחת ובמחיר שמתחרה בחברת הבזק עליה הוא "רוכב".

זה לא מקרי שוועדת חייק הוקמה ע"י שרי התקשורת והאוצר (באחור רב ומלווה בקשיי הקמה). זאת, משום ששיטת ה-LLU (Local Loop Unbundling) שוועדת גרונאו המליצה עליו, [נקבר](#) "קבורת חמור" [בלי](#) כל הלוויה, בגלל [קוצר ראות](#) של ועדת גרונאו על כך שבזק עומדת לשדרג את הרשת שלה לרשת NGN ומתכננת למכור את המרכזיות הישנות שלה, בהן היה אמור להיות מוצב ציוד ה-Unbundling של החברות המתחרות.

מודל זה, של "שוק סיטונאי" אינו ישים בישראל, מכמה סיבות חשובות שיפורטו בהמשך. הנקודה העיקרית כיום: ועדת חייק הסתבכה בגלל נייר העמדה של נטוויז'ן, עד שנאלצה לצאת במכרז מהיר ודי סודי, לשכירת שירותי ייעוץ חיצוניים של מומחי תקשורת, כדי להבין "מה קורה כאן". הסיבה העיקרית: אין תקן תקשורת כזה שנקרא VULA ואין שום מודל כזה בעולם התקשורת העולמי. לכן, צריך לבחון האם ניתן להעתיק מודל פרטי שפותח באירופה, שנועד לתת מענה לצרכים זמניים ומקומיים (בלבד), לעולם התקנים והרגולציה ששורר כיום בישראל.

גם אחרי שהייעוץ החדש הזה יסתיים (מה שמאריך מאוד את עבודת ועדת חייק), עדיין לא יהיו בידי ועדת חייק כל כלי איך קובעים מה מחיר העברת השינוע של התעבורה מהספק המתחרה על גבי רשת הסיבים של הספק המוליך (בזק או הוט). לצורך כך יהיה צורך לקחת חברת ייעוץ בינלאומית מוכרת (אולי נרה...), שתבצע ניתוח עלויות של רשתות הסיבים בבזק ובהוט ותחשב מה התשלום הנכון לשלם על המעבר הזה אצלן. זה דבר שיעלה למשלם המיסים כמה מאות אלפי דולרים, וייקח כשנה, ולא בטוח שיגיע לתוצאה נכונה. זאת, משום שבבריטניה ביצע הרגולטור הפרדה של BT (חברת הבזק הבריטית הפכה לחברת אחזקות), בין חברת השירותים של BT לחברת ההולכה של BT, וכך יכלו לחשב מה מחיר ההולכה ההוגנים על הרשת של BT. קשה להאמין שאיזה רגולטור יוכל לבצע בישראל הפרדה מבנית נוספת בבזק ובהוט, ולהפוך אותן לחברות אחזקות, שמתחתיהן קיימות חברות לתשתיות וחברות לשירותים נפרדות, וכך לדעת מה המחיר ההוגן למעבר על התשתיות החדשות של הסיבים ב-NGN. זה בדיוק ההפך ממודל ה-Convergence שכל העולם הולך אליו, ומהצורך בביצוע "שיטוח הרגולציה", כפי שניתחנו [כאן](#).

בדו"ח "אמון הציבור" שפורסם [כאן](#) בעניין דמי הקישוריות בסלולר, יש ניתוח יפה מדוע יש לזנוח את כל השיטות המבוססות על מדידת תעבורת שיחות לפי דקות, כי העולם הולך ל-IP וגם השיחות תהיינה חלק מה-Transport (תעבורת המידע). לפי הדו"ח, וזה די ברור לכל מי שחי במציאות, שהמגמה היא של "התכנסות הרשתות", ביטול דמי הקישוריות, וביטול כל הבדל בין שיחות לתמסורת נתונים (מכל סוג).

כיום, חברות ה-ISP משלמות לבזק והוט על המעבר דרכן, כדי לספק שירותי תקשורת (דוגמת אינטרנט ושירותי מידע נוספים) ללקוחות, על פי תעריפים הנקבעים במו"מ ישיר בין הצדדים. אך לאחרונה, חתמה נטוויז'ן על הסכם חדש עם בזק בדיוק בעניין זה, כפי שפורסם [כאן](#). כך, שבכל מקרה נשאלת כאן השאלה: למה הרגולטור "דוחף את האף" שלו במקום שאין בו כל כשל שוק?

כעת לשאלה: מדוע לא ניתן ולא צריך לבצע רגולציה של "שוק סיטונאי" בישראל. אוכל להציג כאן כמה נימוקים כבדים:

1. בניגוד לבריטניה (ולאוסטריה), שבהן יש רק מפעיל תקשורת אחד עם פריסה כלל ארצית אחת בלבד, המגיעה [כמעט] לכל בית ועסק (וזו חברת הבזק המקומית), בישראל יש כיום 5 רשתות תקשורת רחבות פס, עם פריסה ארצית (כמעט) מלאה, המגיעה לכל מקום מיושב: בזק, הוט ו-3 חברות הסלולר הגדולות. מהשנה הבאה ואילך, תחל פריסת רשת תקשורת ארצית חדשה, זו של חח"י (חברת החשמל לישראל), חברת מירס תחל לפרוס את רשת דור רביעי החדשה שלה (גם חברות הסלולר הגדולות תחלנה לפרוס רשת דור רביעי), וכן ניתן יהיה להפוך את רשת ה-DTT ("עידן +"), בהשקעה יחסית מאוד קטנה, לרשת ארצית נוספת. זאת, לשירותי בידור לבתים (וידיאו, טלוויזיה, מסרים מידיים ורדיו). ה-Uplink של רשת ה-DTT המשודרגת יכול להיות סלולארי, כמו שיש בכמה מדינות בעולם. במקביל, בזק והוט תחלנה לפרוס FTTH (סיבים עד הבית) כמענה לאתגר מצד חברת התשתיות של חח"י. דהיינו: תוך כ-3 שנים תהיינה בישראל 7-8 רשתות תקשורת מתחרות, רחבות פס ומקבילות, בפריסה ארצית, שכל אחת מהן מגיעה ללקוח בכל מקום ויכולה לספק לו שירותי תקשורת מלאים. אין לזה שום מקבילה בעולם, של תחרות בין 7-8 רשתות תקשורת ארציות. דהיינו: אין בישראל (במבט של 3 שנים קדימה), כל כשל שוק הדורש התערבות רגולטורית. בכל מקרה, המחירים של בזק והוט בתחום הטלפוניה הם כבר כיום כה נמוכים, ולמתחרות שלהן ב-VoB יש מחירים עוד יותר נמוכים, למעשה אפסיים, כך שקשה לראות כיום צורך כלשהו בהתערבות רגולטורית.

2. מודל ה-VULA שמופעל בכמה מדינות באירופה, לא רק שלא הוכר כתקן, אלא הרגולטור האירופאי טרח להדגיש בכמה [הודעות](#) לציבור ובשורה של [החלטות](#), שמדובר בהסדר מעבר זמני בלבד, עד שיימצא (אם יימצא) שיטה ותקן מוכר לבצע Unbundling על רשתות ה-NGN. דהיינו: על הסיבים האופטיים של ספקי התקשורת ברשתות ה-NGN. בכל מקרה, הרגולטור האירופאי הבהיר ששיטת VULA תופעל באותן מדינות שבחרו בכך, במחירים לא מפוקחים, כי לא נקבע מודל פיקוח תמחירי לנושא זה. דהיינו: הספקים המתחרים יקיימו מו"מ חופשי מול חברת הבזק המקומית, על מחירי השימוש במקטע התקשורת שהם מעבירים ללקוחות, על הסיבים.

היות ובזק והוט מתנגדות נחרצות לאפשר מודל שכזה אצלן, ברור שיהיה צורך בקביעת תמחור של המעבר (חברת יעוץ חיצונית, כפי שצינו), אם במקרה ועדת חייק תאמץ מודל שכזה. שכן, לא ברור מתי יהיה (ואם יהיה אי פעם) מודל ותקן ברור של Unbundling על רשתות ה-NGN. במדינת ישראל, התקשורת עובדת לפי תקנים, ולא נראה הגיוני לעבור כעת למשטר של רגולציית תקשורת ללא תקנים, ועוד לקבוע לזה תמחור ופיקוח רגולטורי הדוק וחדש.

3. במדינת ישראל מודל התקשורת התקף על פי החוק, התקנות, מסמכי המדיניות והרישיונות, הוא מודל שנלקח למעשה מהרגולציה האמריקאית (מלפני שנים רבות).

האמריקאים מזמן ביטלו את שיטות הרגולציה (הזו). מודל זה מבוסס על כמה יסודות מרכזיים, בסיסיים וחשובים: א. חובת הפרדה מבנית המוטלת על מפעילים מהותיים (ברמות שונות של הפרדה). ב. חובת תשתיות עצמאיות למפעילים המהותיים. ג. פריסה ארצית כחובה למפעילים המהותיים. ד. חובה של רישיון נפרד לכל שירות, לכל המפעילים. אם נביט על פריסת הרשתות רחבות הפס בישראל, במבט של 3 שנים קדימה, כפי שתיארנו בסעיף 1, נראה שלמדיניות הרגולטורית שייצר **דני רוזן**, לשעבר מנכ"ל משרד התקשורת, המבוססת על תשתיות עצמאיות ופריסה ארצית כחובה לכל המפעילים המהותיים, יש הצלחה ניכרת מול מה שיש באירופה, כך שלא ברור למה צריך לשנות למקצה לקצה נוסחה מוצלחת זו, על פי נקודת המבט של ועדת חייק.

אולם, אם ועדת חייק תגיע בכל זאת למסקנה שבמדינת ישראל צריך לבצע מהפך (זה כתוב במפורש בכתב המינוי שלה), ולעבור למשטר רגולציה בתקשורת כמו זה ששורר באירופה, אזי קודם כל צריך לבטל את הרגולציה הנוכחית, הבנויה על מודל אמריקאי. יהיה צורך להמתין כמה שנים ולראות איך השוק מתייצב לאחר שינוי כה דרסטי, ואז לבחון שוב באם אכן אנו זקוקים למעבר לרגולציה האירופאית. אולם, מה שיקרה **מיד** לאחר שתוסר הרגולציה הקיימת משוק התקשורת הישראלית, הוא מהפך אחר שבו ייעלם הצורך בדיון על יצירת "שוק סיטונאי". למה זה יקרה כה מהר? פשוט מאוד. אם אין צורך ברישיון נפרד לכל שירות ובהפרדה מבנית, אזי מידידת חברת 013 נטוויז'ן "תיבלע" בתוך חברת האחות הגדולה שלה: סלקום. התכנית הזאת כבר הוצגה ע"י סלקום \ IDB **לבורסה**. כך, שיעלם מהמפה מי שדורש מוועדת חייק "שוק סיטונאי" במתכונת VULA (...). חברת סלקום המורחבת יכולה ותוכל להגיע לכל לקוח בכל פינה במדינה: או על רשת הסיבים של עצמה, או על רשת הפס הרחב הסלולארי של עצמה, או על רשת הסיבים לבתים החדשה של חח"י. כך, אין לה כל צורך מעשי "לרכב" על הרשתות של בזק או הוט, אלא אם תרצה בכך באופן ספציפי, למקום מסוים בארץ, או ללקוח מסוים, ותקיים מו"מ עם בזק והוט על המעבר דרכן, כמו שקורה כיום.

4. בשוק הקווי יש מכשלות והתפתחויות חשובות יותר ורציניות יותר מאשר הטיפול ב"שוק סיטונאי", מה שעושה ועדת חייק, וחלק מבעיות אלו יכולות "להרוג" כל רעיון של "שוק סיטונאי", אם ועדת חייק תלך לכיוון הזה. הבעיות שהצגתי הן:

- א. השליטה ברשת האיתותים של מדינת ישראל נשארה בידי בזק, במקום לעבור לידי המדינה, לאחר הפרטת בזק, כפי שחשפנו **כאן**. השליטה ברשת האיתותים היא בסיס ליצירת "שוק סיטונאי" חופשי ויציב בישראל.
- ב. היעדר כל טיפל או מדיניות בעניין הכשלים שיש ברשתות ה-IP של היום, והצורך במעבר ל-IPv6, כפי שחשפתי **כאן**.
- ג. חוסר טיפול מוחלט בכל המונופולים האחרים, שמעיקים על שוק התקשורת הישראלי (מלבד לבזק), כפי שחשפנו **כאן**.
- ד. הצורך בביטול הרישיונות ל-ISP **ומב"ל**, לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות בשוק התקשורת והמעבר ל-Convergence וצורך **בשיטוח הרגולציה**. אלו משימות דחופות יותר לטיפול רגולטורי בתחום הקווי, ובכלל.
- ה. צורך לבחון מדיניות חדשה לגמרי לתחום הטלפוניה הקוויית וביטול כל מערכות הרגולציה והפיקוח הקיימים על הטלפוניה, לאור הירידה המתמדת בכמות הקווים האנלוגיים שיש בבזק והשינוי לכיוון של VoIP, מה שמתרחש בבזק כבר **היום**. גם הוט עוברת למערכת טלפוניה של VoIP מבוססת SIP. בארה"ב, חברת הבזק הענקית AT&T כבר **הגישה** בקשה ל-FCC לסגור את רשת ה-PSTN שלה, ולהוריד ממנה את כל הרגולציה על הטלפוניה האנלוגית שיש בארה"ב, מזה עשרות שנים. יצוין ש-AT&T מאבדת מעל 700 אלף קווי PSTN **מידי חודש** (רוב הלקוחות עוברים לסלולר ולא ל-VoIP). בישראל קורה בדיוק אותו תהליך, אך "בהפרש פאזה" אחרי ארה"ב.
- ו. יש צורך לבחון גישה חדשה לתמחור ה-Data הסלולארי ויצירת רגולציה אחידה ומאוחדת ל-Data ניח ונייד, כי אין הבדל בניהם, ובמיוחד לקראת כניסת דור רביעי בסלולר, שיהיה

בסופו של תהליך הפריסה: All-IP. ההצעה בחוק ההסדרים שמחיר ה-Data הסלולארי יהיה שווה למחיר הקש"ג, במקום לדקה יהיה למגה-בייט, שגויה לחלוטין.

ז. אין שום מדינה בעולם שמופעל בה מודל כלשהו של LLU ולא של "שוק סיטונאי" על חברת הכבלים המקומית. אין לזה תקינה, מודל כלכלי או מודל רגולטורי.

בנוסף, רשת הפס הרחב והטלפוניה של הוט בנויה לפי תקנים אמריקאים, ואין כל דרך טכנולוגית או אחרת להתאים זאת לתקנים האירופאיים, אפילו אם ועדת חייק תחליט על כך.

כ"כ הטכנולוגיה הקיימת כיום בכבלים (Docsis 3.0), עומדת בפני שדרוג ל- CMAP = Converged Multiservice Access Platform, על פי תקינה המתפתחת בארה"ב, ולכן יש לעסוק בגישת ה- Converged (כאמור בסעיף ד'), גם בכבלים, שהיא העתיד, ולא בגישת ה"שוק הסיטונאי", שהיא העבר.

גם בעת הזו, לדעתנו אין צורך לפגוע עוד יותר ביציבות הכלכלית של הוט, שיש על גבה חובות של מיליארדי ₪. את הטיפול בהוט יש להשאיר לתהליכים רגולטורים שמתרחשים בנפרד, ללא כל קשר לוועדת חייק, למשל בנוגע "לחבילת שידורים צרה" והתפתחויות רגולטוריות נוספות שנותחו [כאן](#). הטלת חובת הפרדה מבנית על הוט בתמורה לקבלת רישיון ISP, היא המשך [העיוות הרגולטורי הקיים](#) בשוק הישראלי, מה שלא קיים בשום מדינה בעולם. דרישה זו תכביד כספית על הוט, תסבך את שיטת ההפעלה ומתן השירותים, והיא לא תורמת מאומה לקידום התחרות בתקשורת בישראל.

5. מלבד פתרון ה-VULA, יש פתרון פשוט יותר לשוק התקשורת הישראלי, המופעל ברוב מדינות העולם, וזה פתרון ה-Resale ("מכירה מחדש", או "מכירה סיטונית"). מדוע מודל זה לא היה הנושא המרכזי במנדט של ועדת חייק? גישה זו פשוטה ליישום וקלה יתר לניתוח כלכלי, באם הצדדים לא מגיעים לעמק השווה בעניין המחיר. להערכתי, לאחר שרעיון השוק הסיטונאי יסיים את חייו בוועדת חייק, יצטרכו השרים (שרי התקשורת והאוצר) להקים ועדה חדשה (או להמשיך את עבודת ועדת חייק), לבחינת יישום שוק Resale בתחום הקווי בישראל, לטווח הזמן הדי קרוב, עד שרשת חח"י תיפרס בכל הארץ, עניין של שנתיים עד שלוש.

גילוי נאות: העמדות המוצגות כאן הוצגו ע"י כותב שורות אלו בפני ועדת חייק, ויש סבירות שחלק מהן יאומצו ע"י הוועדה, אם כי אולי בצורה מעט שונה מהמוצג כאן.

תגובת 013 נטוויז'ן: "רגולטורים שונים ברחבי העולם (Ofcom, Berec) הגיעו למסקנה כי לאור העובדה שמגוון הפתרונות הפיזיים, אשר יאפשרו למפעילים ללא תשתית (כמו נטוויז'ן) להתחרות באופן אפקטיבי מול המפעילים בעלי התשתית, אינם ישימים בטווח הזמן הקרוב, הרי שיש ליישם במקביל אליהם, את מודל ה- VULA = Virtual Unbundling Local Access. המדובר במודל וירטואלי ייחודי, המאפשר למפעיל חסר התשתית, לספק סל שירותים מלא ללקוח, באופן דומה למפעיל בעל התשתית.

המודל נהנה מיתרונות רבים: יכולת ליישמו באופן מידי ופשוט, היכולת לספק באמצעות שירותים מתקדמים והיותו ישים אצל כל בעלי התשתית (הן על הרשת של בזק והן על רשת הכבלים של הוט).

יש להדגיש, כי נטוויז'ן תומכת (כפי שגם נטען בפני ועדת חייק), ביישום במקביל של פתרון פיזי. פתרון ה-VULA אינו מבטל את או דוחה את יישומו של הפתרון הפיזי (יישום שוק סיטונאי במגזר הנייח בשוק התקשורת), והוא יכול להתקיים **במקביל אליו**.

העובדה שגם במדינות אירופה מודל ה-VULA יושם באופן מידי וקבוע, והמודל הפיזי טרם יושם (ככל הנראה בשל מורכבותו: עבודה מעמיקה של הרגולטור, השקעות משמעותיות ונכונות לשיתוף פעולה מצד המפעילים בעלי התשתית), מוכיחה גם היא כי מודל ה-VULA הוא, בזמן הנוכחי בשוק התקשורת הישראלי (כמו בעולם כולו), המודל המהיר והטוב ביותר ליישום, בעלויות הנמוכות ביותר."