

חדשות 042/11 מעולם התקשורת

עמדה: ועדת חייק לאן?

מאת: אבי וייס

ועדת חייק המליצה לבטל את ההפרדה המבנית בישראל – המלצה חיובית אחת ויחידה משלל המלצותיה. כל השאר: מיותר, הזוי ואף מביך.

התייחסות מקדימה:

כבר בהתייחסותי לשימוע הקודם בתחום הנדון (עמדתי הוגשה והוצגה בכתב גם בע"פ בפני הוועדה, כ"כ כתבתי על כך בזמנו מאמר מסכם [כאן](#)), ישנה התייחסות ספציפית גם לשאלות המועלות [ע"י](#) הוועדה הנכבדה. יחד עם זאת, פטור בלא כלום זו לא אופציה אפשרית. לכן, הפעם אתייחס יותר בקצרה להמלצות הביניים של הוועדה (היות ואת העמדה המקיפה כבר הצגתי לא אחת). יש סיבה נוספת חשובה: רוב המלצות ועדת חייק נראות בלתי מובנות למי שלא מצוי בכל רזי הרגולציה הישראלית, והן ניתנות לפרשנויות שונות ומשונות.

בקיצורו של דבר: ועדת חייק על פי המלצות הביניים שפורסמו על ידה [כאן](#), קיבלה, לעניות דעתי, החלטה טובה אחת, שתי החלטות סבירות, ושאר החלטות או שהן בלתי סבירות או שהן מנותקות מכל מציאות (מה שמכונה על ידי: Virtual Reality).

ההמלצה הטובה: לבטל את ההפרדה המבנית בישראל. זה הדבר הטוב והחיובי היחיד בכל המלצות הביניים של ועדת חייק. ההמלצות הסבירות:

- 1) להתנות את ביטול ההפרדה המבנית בתחילת הפריסה של תשתית חח"י לפס רחב (FTTH),
- 2) ליצור שוק סיטונאי (על כך בהמשך).

כל השאר (עיכוב ביטול ההפרדה המבנית בתחום הטלוויזיה, הסדרי מקטעים, מחיר מרבי לבזק, ערביות אוטונומיות, סנקציות על אי ביצוע הכללים, וכיו"ב), הם שגויים, תלושים מהמציאות ומיותרים לחלוטין.

וכעת, התייחסות ספציפית לנושאים המועלים בשימוע הנוכחי: תמצית עמדתי: מדובר בשימוע מיותר לחלוטין, שמוטב היה שלא בא לעולם.

הפירוט:

משרד התקשורת (ובעקבותיו הוועדה הנכבדה) ממשיך [לחשוב](#) במונחים של טווחי זמן של שנה, במקום בטווחי זמן של עשור. ועדת חייק אמורה לתת "אופק רגולטורי" לפחות [לעשור](#) (ויש הטוענים – לשני עשורים, כפי שעשו כמה רגולטורים בעולם), כאשר הכללים שהיא אמורה להמליץ עליהם אמורים להיות טובים לפחות ל- 5 שנים קדימה. בלי זה – אין כל טעם לייצר עמדה רגולטורית, שתשתנה כל שנה, לפי הלכי הרוח של הרגולטור לתקשורת (ומשרד האוצר) והלחצים המידיים המופעלים עליהם. זו בדיוק הסיבה שבקדנציה הנוכחית פורסמו ע"י משרד התקשורת לא פחות מ- 20 שימועים אך רק בכ- 5 מהם הגיע המשרד [לסיכום](#) ולכלל החלטה, ועוד פחות מזה הוא מספר השימועים שהגיעו לכלל ביצוע ממשי בשטח. כ"כ, כמעט כל תכניות העבודה השנתיות של משרד התקשורת בשנים האחרונות - [לא מומשו](#). למעשה מדובר על "אפס ביצוע" בתחום ביצוע תכניות העבודה השנתיות של המשרד. אין למשרד כל יכולת להתחבר למציאות הרגולטורית והטכנולוגית המשתנה סביבו כל העת ובמהירות. רוב פעילותו היא פעילות סרק, בהיעדר אופק רגולטורי ברור.

דהיינו: עד שהמלצות ועדת חייק תגענה לכלל ביצוע (אם בכלל), תעבור לה שנת 2012. לכן, יש להמליץ המלצות שתהיינה טובות לפחות עד סוף 2015 או 2016.

ממילא במהלך 2012 תבוטל ההפרדה המבנית שבין מפעיל סלולר למפעיל מב"ל, לאור תיקון תקנות התקשורת לעניין רישיון מב"ל, תיקון שהתקבל בעקבות בקשת אישור [המיזוג](#) בין פרטנר ל-012-סמייל. מיזוג, שלמעשה ביטל את ההפרדה המבנית שבין ספק מפ"א לספק סלולר, והשאיר הפרדה רק עם ספק מב"ל (מה שיתבטל ממילא ב-2012, לאור התקנות החדשות הללו). ברור שהמיזוג המתוכנן של נטוויז'ן לתוך סלקום רק יעצים את האבסורד שבהמלצות ועדת חייק.

בהתייחסותי הקודמת לוועדה יש התייחסות ברורה לצורך בביטול ההפרדה המבנית, ואני שמח שעמדה זו נתקבלה על דעת הוועדה והומלצה על ידה בעדיפות ראשונה. זו בהחלט החלטה נכונה וצודקת, שהייתה אמורה להתקבל כבר לפני עשור. אם החלטה זו תצא לפועל בעקבות דו"ח הסיכום של ועדת חייק, אזי יהיה הצדק ברור להקמת הוועדה ונראה פרי ממשי לעמלה.

ההמלצה להתנות את ביטול ההפרדה המבנית בתחילת הפריסה של חח"י (FTTH), נופלת, לעניות דעתי, בגדר מתחם הסבירות. אם כי לדעתי ניתן היה [לבטל](#) את ההפרדה המבנית בשוק התקשורת מזמן, בלי כל קשר למיזם חח"י.

ההמלצה לעניין שוק סיטונאי היא גם כן לדעתי בגדר מתחם הסבירות. כל זאת, באם הכוונה היא לשוק סיטונאי במתכונת Resale, כפי שציינתי בהרחבה [בעבר](#).

בגלל שבשנת 2012 יהיו בישראל לפחות 3 תשתיות פס רחב קווי, עוד כ-5 תשתיות פס רחב סלולרי (המספר הסופי תלוי בהחלטות ועדת המכרזים לתדריס הדנה כעת בנושא), ועוד תשתית אחת (DTT או "עידן+"), שבהשקעה די צנועה ניתן להרחיבה לתשתית רחבת פס נוספת, אזי - כל עניין השוק הסיטונאי נראה מיותר לחלוטין.

יתרה מכך. עבור מי ואת מי אמור לשרת השוק הסיטונאי הזה? התשובה הברורה שלי: את אף לא אחד. לכל היותר, אולי את אקספון-018, אם לא תזכה במכרז התדריס, להיות מפעיל סלולר עצמאי. זה הכל. אז בשביל אפשרות כזו (שבינתיים היא תיאורטית לחלוטין), לספק פתרונות "שוק סיטונאי" לאקספון-018 הזעירה והקטנטונת, מבזבזים בוועדה כל כך הרבה אנרגיה וזמן? תמהני.

הרי אין צורך בשוק סיטונאי שבו בזק, או הוט, תספקנה "שירותי גישה" למי משחקני המפ"א האחרים המתחרים בהן בשוק. אין מודל רגולטורי כזה בעולם, וגם לא היה ולא יהיה. הרי די ברור שחח"י (למעשה חברת בת של חח"י שטרם קמה), תעשה זאת. הרי לחברות סלקום ולפרטנר (שני ספקי המפ"א המתחרים הגדולים האחרים בשוק התקשורת הישראלי, שיהוו עד 2012 "קבוצות תקשורת" מסוג Quadruple Play, כל אחת בפני עצמה), יש תשתיות פיזיות משל עצמן (קוויות, אלחוטיות וסלולריות), והן יכולות ותוכלנה להגיע לכל לקוח סופי בכל מקום בארץ, ללקוח הפרטי או העסקי, גם דרך תשתית חח"י, במקום שיידרש על ידן מטעמים כלכליים ושל נוחות הפריסה של עצמן.

יתרה מכך. בגלל כניסת חברות הסלולר לדור 4 (LTE) הן ממילא תרחבנה את פריסת הסיבים שלהן לכל קצווי הארץ. פרטנר כבר החלה במהלכים כאלו והיא מתכוונת להכפיל את תשתית הסיבים העצמאית שלה מ-1,400 קילומטר סיב ל-2,800 קילומטר סיב בתוך שלוש שנים. בפרטנר מאמינים (כך לדברי סמנכ"ל המחקר בדש ברוקראז', [ערן יעקבי](#)) שהקמת תשתית סיבים אופטיים עצמאית (בדומה לזו שיש לסלקום) היא כלכלית יותר לטווח הארוך מאשר הישענות על תשתית בזק. למה פרטנר לא הרחיבה את תשתית הסיבים האופטיים שלה לתשתית כלל ארצית מאז סוף 2005, המועד בו היא [רכשה](#) את [תשתית](#) הסיבים של IC-1 מ-Med-1 [ותכננה](#) להרחיב אותה? מדוע [מיזם](#) הסיבים המשותף של פרטנר וחח"י נגנז

בסוף 2009? התשובה לשאלות אלו ברורה: הבעלים (בדיוק כמו הבעלים של מתחרותיה) העדיפו "לחלוב" את פרת המזומנים שקרויה פרטנר, מאשר להשקיע בהרחבת פריסת הסיבים שלה. כעת אין להם ברירה, בגלל המעבר המתוכנן ל-LTE. אז למה בזק צריכה בכלל לעזור לה?

אז מה נשאר לנו? שוק סיטונאי לאקספון-018 (אולי). לא שמעתי על עוד שחקני תקשורת שיהיו זקוקים לשוק סיטונאי בישראל בזמן הנראה לעין. כדי להרחיב את המבט והתמונה הכוללת, עלי לציין שיש במקביל לאקספון-018 עוד כמה ספקי ISP קטנים, שיש להם תשתיות תקשורת משל עצמם והם מספקים שירותים לקבוצה מאוד מצומצמת ומוגדרת של לקוחות (או רק לעצמם). שחקנים אלו אינם זקוקים לסיוע רגולטורי כלשהו או לשוק סיטונאי כלשהו (למשל: מחב"א, טריפל-סי, אינטרנט בינת, מל"ם-מערכות, בנק לאומי, ועוד). הם יודעים להסתדר (במקום שנדרש על ידם) עם ספקי התשתיות האחרים שיש – די טוב, בלי כל מעורבות של הרגולטור, וטוב שכך. כל שאר ספקי ה-ISP הזעירים שיש בישראל (והמופיעים ברשימת ספקי האינטרנט באתר משרד התקשורת) הם למעשה Resellers של ISP גדולים, ואין להם תשתית גישה ושירות משל עצמם, כך שממילא שוק סיטונאי אינו נוגע לשירותיהם.

אם לא די בכך, אני מציג מזה שנים עמדה עקבית [וברורה](#) בעד ביטול הצורך ברישיון ISP ו"[שיטוח הרגולציה](#)", ואם עמדתי (שבעבר התקבלה על דעת המשרד אך לא מומשה), אכן תתקבל שוב, ממילא הבעיה הזו (של צורך בשוק סיטונאי בתחום הקווי לספקי ISP) תיעלם כמעט לחלוטין.

שורה תחתונה: אין צורך בשוק סיטונאי בשוק תקשורת שיש בו - לספקי תקשורת חסרי תשתית, כל כך הרבה חלופות לגישה פיזית ללקוח הסופי (לפחות 8 חלופות). בכלל לא ברור אם ב-2012 יהיו בשוק ספקי תקשורת חסרי תשתית לחלוטין שיזדקקו לשוק סיטונאי שכזה. לכן, מדובר בדיון עקר לחלוטין (שניתן לדון בו - אם יעלה צורך שכזה).

כפי שצינו לא אחת, על הרגולטור להתערב היכן שיש כשל שוק ברור. כיום, כשל השוק העיקרי הוא משרד התקשורת עצמו. היות וטרם נולד כשל השוק הזה שקרוי "שוק סיטונאי", ממילא אין צורך לעסוק בו היום.

לעניין דחיית הפרדה המבנית בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית: אני סבור שמדובר בהמלצה מוטעית ושגויה לחלוטין. ממילא הפרדה המבנית בהוט (בין השידורים למפ"א) בוטלה זה מכבר (וההפרדה היחידה [שנוצרה](#) לאחרונה בהוט היא בעניין רישיון ה-ISP של הוט. הפרדה שתבטל ממילא עם קבלת המלצות ועדת חייק). כך שלא ברור למה מעמדה של בזק יהיה שונה מזה של הוט, מה גם שהוט היא המונופול בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית, לא בזק. אם הוט היא המונופול בתחום הטלוויזיה אז למה בזק צריכה לסבול ממגבלות בתחום זה (ולא הוט)? יתרה מכך, יש כבר פלטפורמה מתחרה בתחום שידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית (קוראים לה "עידן+") ויש לה כבר כמה מאות אלפי לקוחות. היקף הלקוחות יגדל בהרבה עד סוף 2012, עם [הרחבת](#) כמות [הערוצים](#) ב-DTT ל-16-18, על פי החלטת הממשלה. לגבי שידורי IPTV בישראל, יש כבר כמה התחלות מהוססות, למשל היוזמה של פרטנר להרחיב את שירותי הטלוויזיה שלה (מיזם אורנג'-טיים) בממיר היברידי, והיוזמה של אנונה-TV כמתואר [כאן](#) וביוזמות [קטנות נוספות](#). אי התחלת שירותי IPTV מלאים בישראל, כמו [שיש](#) בכל העולם, היא מחדל של משרד התקשורת עצמו, שבמשך שנים לא מצליח לייצר רגולציה בתחום, ו[התחמק](#) מהדיון בבג"ץ בנושא זה, מה ש"תקע" את התחום לכמה שנים טובות. מכאן, שאין צורך לדחות את ביטול הפרדה המבנית בתחום הטלוויזיה על בזק, מטעמים של כישלון בעבודת המשרד עצמו. אדרבה: יתכבד וידאג המשרד לרגולציה מתאימה בתחום זה ויקדם אותו, בלי כל שיהוי. שורה תחתונה: אין כל סיבה לדחות את הורדת הפרדה המבנית בתחום הטלוויזיה גם על בזק, שממילא אינה המונופול בתחום זה.

לעניין הכלים והסנקציות שהוועדה ממליצה בכדי להבטיח יצירת שוק סיטונאי: ממילא לדעתי אין כל צורך בשוק סיטונאי, ואם כן - לכל היותר בתצורת Resale. כך, שכל ההגבלות והסנקציות המוצעות על ידי הוועדה הופכות למיותרות. יתר על כן: בקדנציה הנוכחית לא הוטלה על מי מחברות התקשורת בישראל איזו סנקציה אחת, מאוסף כלי הסנקציה שיש בחוק התקשורת, במאות התקנות הנלוות לחוק וברישינות של החברות. זאת, למרות העלייה המבהילה (בשנתיים האחרונות) בכמות התלונות המוצדקות כנגד חברות התקשורת. אם לא די בכך, חברות תקשורת שצפצפו בגלוי על החוק ועל המשרד (למשל: סלקום - בחסימה של פרי טלקום ואחר כך בחסימת כל משתמשי ה-VolP על הרשת שלה), לא נענשו בכלל. בשום סנקציה. אז בשביל מה לאיים ולפתח כלי סנקציה נוספים על מה שיש ממילא? בעניין זה אצטט את **קלינט איסטוד** מהסרט "הטוב הרע והמכוער" שאמר: "אם אתה צריך לירות - תירה. אל תדבר". היחידים שהטילו סנקציות (בקדנציה הנוכחית) על חברות תקשורת סוררות הן מועצת הכבלים והלוויין ומועצת הרשות השנייה. לא משרד התקשורת עצמו. לכן, כל הפרק הזה (סעיפים 7 ו-8) בהמלצות ועדת חייק הוא פשוט פרק מביש, מביך הזוי ומיותר.

אני חייב לחזור ולהדגיש כאן שוב (הדגשתי זאת במסמכים הקודמים): בזק מזמן מצויה בתחרות בתחום הטלפוניה הקווית, ואין כל צורך בכל הסדר תעריפים מיוחד לבזק. לא בתחום הפרטי ולא בתחום העסקי. הצורך הזה מת "מיתת נשיקה" כאשר הוט נכנסה לתחרות בבזק בטלפוניה לפני כחמש שנים. מאז, התחרות רק העצימה (בכל הכיוונים, ובמיוחד ב-VolP), וחלקה של בזק בתחום הטלפוניה הפרטית והעסקית ירד בתלילות: בזק מזמן ירדה מתחת ל-50% מהשוק, גם בתחום **העסקי**. פשוט - כלי המדידה של השוק הקווי שיש באגף הכלכלה הם כלים מעוותים וחסרים. הם מודדים ומוצאים רק את "המטבע שיש מתחת לפנס". יש (מזמן) שוק משוכלל ותחרותי, שמשרד התקשורת **רק מפריע לו**. ההקלות האחרונות שנתן משרד התקשורת לבזק (לשווק "סלי שירותים משולבים") הם לא יותר מ"עלבון לאינטליגנציה" ונועדו כל כולם לשמר את אחיזת פקידי משרד התקשורת בבזק. לא להיטיב עם הצרכנים. כנראה שפקידי המשרד הוותיקים עדיין זוכרים את התקופה שבזק הייתה חלק ממשרד התקשורת, והם מרגישים צורך אישי לפקח על בזק, כפי שהם **לא מפקחים**, על כל חברת תקשורת אחרת, קטנה כגדולה, לרבות מונופולים אחרים בשוק התקשורת. **שורה תחתונה**: מדובר בשוק משוכלל ותחרותי, שמזמן היה צריך להסיר ממנו (דהיינו: מעל בזק) את הפיקוח.

יש כאן, כמובן, מוקש רציני מרכזי וחשוב, אם כל המלצותיי באופן מפתיע תתקבלנה על דעת חברי הוועדה הנכבדים: כיצד יאכוף משרד התקשורת את השיטה החדשה המוצעת על ידי על חברות התקשורת, במצב שבו בזק משוחררת מהפרדה מבנית ומפיקוח מחירים, כאשר המשרד לא מסוגל לאכוף דברים הרבה יותר פשוטים בשוק התקשורת? זו שאלה שנשארתי די פתוחה וחסרת מענה. אין לי כרגע פתרון ברור, חוץ מההצעה "להחליף דיסקט" בכל הקשור לאכיפת חוקי התקשורת, הרישינות והתקנות, אצל הממונים על כך במשרד התקשורת, מהשר ומטה, עד אחרון העובדים.

סיכום של דבר:

אני מציע לקבוע כמה שיותר מהר **רגולציה פשוטה, הגיונית ומתאימה**, שמתייחסת לפרמטרים פשוטים ורציונאליים, שתעודד תחרות גם בתחומי רגולציה נוספים. כרגע, הכלל הפשוט ביותר שניתן לעניות דעתי להחיל הוא: אי התערבות של הרגולטור לתקשורת אלא במקום שיש כשל שוק. בשוק הקווי בו מצויה בזק (וגם הוט) אין (מזה שנים) כל כשל שוק. כשל השוק היחיד הוא משרד התקשורת עצמו שמפריע לשוק התקשורת. מכאן, שאין כל צורך בהסדר תעריפים חדש לחברת בזק וגם אין כל צורך ביצירת "שוק סיטונאי" בתחום הקווי.

כמובן, שיש לאכוף ללא פשרות את עקרונות "ניטרליות הרשת" ולהבטיח שלא תהיינה כל הפרות של הרישיון של חברות התקשורת, בכל תחום. כשאין מורא מפני הרגולטור, אזי "איש

הישר בעיניו יעשה". זו הבעיה המרכזית, שצריך הרגולטור לתקשורת לפתור אותה, עוד לפני שפותרים את "בעיית בזק", בעיה שנולדה והומצאה במזחם הקודח של כמה פקידיים כנראה משועממים במשרד, בעלי אג'נדה אישית מוזרה ומטעה, שהגיע העת לסיימה ולבטלה.