

מרץ 2011

איחוד תשתיות אינטרנט – נייר עמדה

בזמן הקרוב עומדת ועדת הכלכלה לדון בנושא איחוד תשתיות אינטרנט, ובמסגרתו לדון בהצעות שונות לשינוי המצב הקיים בו קיימת הפרדה מבנית בין ספק שירות אינטרנט לבין ספק תשתית הגישה. איגוד האינטרנט הישראלי¹ מתכבד בזאת להציג את עמדתו בנושא.

תקציר

1. כיום מחייבת ההסדרה הפרדה מבנית וכספית בין ספקי התשתית לבין ספקי שירות הגישה לאינטרנט (ISP).
2. בתקופה האחרונה מופעלים לחצים שונים לביטול חובת הפרדה מבנית זו. זאת, מתוך מחשבה שביטול חובה זו יוזיל את מחיר הגישה לאינטרנט לצרכן הסופי וישפר את השירות.
3. להבנתנו, ביטול ההפרדה המבנית עלול לצמצם דווקא את התחרות בתחום ואת חופש הבחירה של הצרכן, להעלות את חסם הגישה לכניסת ספקי גישה חדשים, ובטווח הארוך יותר לייקר את מחירי השימוש באינטרנט ולהקשות על אספקת שירותי אינטרנט נישתיים וייחודיים למעוניינים בכך.
4. הפתרון העדיף הוא יצירת שוק סיטוני (בלבד) לתשתיות גישה, ושוק תחרותי ומשוכלל של שירותי אינטרנט (ISP).

על פי ההסדרה הנוהגת כיום בישראל, מחויבת הפרדה מבנית ופיננסית בין ספקי תשתית גישה לאינטרנט לבין ספקי שירות אינטרנט (ISP). הפרדה זו, הידועה גם בשם Unbundling, ממומשת באמצעות רישיונות ההפעלה – רישיון מפ"א של ספקי תשתית הגישה ללקוח הפרטי (כיום, **בזק והוט**), והרישיון המיוחד של ספקי שירות אינטרנט. כפועל יוצא ממדיניות זו, הצרכנים רוכשים את שירותי התשתית לאינטרנט מספק אחד ואת שירותי הגישה לאינטרנט מספק אחר (אם כי לעיתים מציע ספק השירות רכישה מרוכזת של שני הרכיבים). עובדה זו גורמת לעיתים לאי-נוחות לצרכנים בשל היותם מחויבים על ידי שני גורמים שונים ובשל "הפניית אצבעות" הדדית, לעיתים, בין שני הספקים, בעת הצורך לפתור בעיות טכניות או כספיות.

גורמים שונים בתחום, ואף התקשורת, מעלים חדשות לבקרים את הרעיון לבטל את חובת הפרדה המבנית ולאפשר לצרכן לרכוש את שירותי התשתית והגישה מספק אחד. לטענת המצדדים באיחוד, ביטול חובת הפרדה המבנית יוזיל את מחיר הגישה לאינטרנט לצרכן הסופי וישפר את השירות שהוא מקבל מהספק.

¹ איגוד האינטרנט הישראלי הוא גוף בלתי תלוי הפועל ללא מטרת רווח לקידום האינטרנט בישראל, מאז 1994. אתר האינטרנט של האיגוד: www.isoc.org.il

להבנתנו, איחוד כזה יהיה טעות.

שוק האינטרנט הישראלי הוא קטן וריכוזי, ומספר השחקנים בו אינו גדול. שני גופים בלבד מורשים לתת היום שירותי תשתית גישה המגיעים עד הבית. ספק שלישי (חח"י) שעומד על הפרק כיום, אינו מועמד לספק שירותים בקמעונות (וגם אם היה, התמונה שלהלן אינה משתנה משמעותית). אם תבוטל ההפרדה המבנית, יגרום הדבר בעיקר להעצמת שני גופים חזקים אלה, להעלאת חסמים לספקי הגישה הקטנים יותר ולצמצום אפשרות כניסת שחקנים חדשים לשוק. תהליך מעין זה יצמצם את התחרות בתחום וייקר בסופו של דבר את הגישה לאינטרנט לצרכן הסופי, במקום להוזיל אותה. גם אם יידמה בתחילה כי מצב השוק משתפר, תוך זמן לא ארוך יתחזקו מאד שני הגופים הגדולים והתחרות תצטמצם או תיעלם.

כדי להתמודד עם תהליך כמעט ודאי זה, ולעצור אותו, מציעים מצדדי ביטול ה-Unbundling לקיים פיקוח הדוק על התקשרויותיהם של אותם בעלי רישיון מפ"א המספקים שירותי גישה לבית הלקוח, פיקוח שיבוצע ע"י משרד התקשורת, כך שיוודא קיומו של שוק סיטונאי משוכלל בכל עת. דא עקא, שקיומו של פיקוח כה הדוק על שני גופים כה חזקים בעולם התקשורת, באורח מתמשך, כולל מניעת הסדרי הטבה צולבים וכיוצא באלה, הוא משימה שגם גוף פיקוח גדול בהרבה ממשהת"ק היה מתקשה בו.

בסופו של תהליך צפוי להיווצר מצב הדומה, למשל, לשוק האינטרנט האמריקאי, שבו הבחירה העומדת בפני לקוח בבואו לרכוש חיבור לאינטרנט היא, במקרה הטוב, בין שני ספקים – ספק הטלפון הקווי שלו וספק הטלוויזיה בכבלים שלו. אין זה מצב בריא או רצוי. לא בכדי מתחילים להישמע כיום בארה"ב קולות המציעים רעיון חדשני ומהפכני ממש – ביצוע Unbundling בין תשתית הגישה (שהיא, מעצם טבעה, דואופול או טריאופול טבעי) לבין שירותי הגישה לאינטרנט (ISP).

בנוסף, כתוצאה טבעית של תהליך זה, ביטול ההפרדה המבנית צפוי לפגוע קשות בשירותי נישה ייחודיים הניתנים על ידי ספקי גישה קטנים לאוכלוסיות מצומצמות מכל רחבי הארץ (כגון: שירותי סינון מיוחדים לתכנים, שירותי גישה לאינטרנט ייחודיים לקהילות מוגדרות ועוד).

הנזק של מהלך כזה גדול בהרבה מיתרונו. בטווח הארוך יותר, הוא יצמצם את חופש הבחירה של הצרכן, ויעלה את חסם הגישה לכניסת ספקי שירותים חדשים ולקיומם של שירותי נישה ייחודיים.

עם זאת, השארת המצב על כנו מחייבת מציאת פיתרון לשאלת השירות. השוק אמנם החל להסדיר את עצמו בנושא זה ובמקרים רבים ספק הגישה מטפל בפתרון בעיות גם מול ספק התשתית מבלי להעביר את הלקוח מיד ליד. אולם אין זה המצב בכל המקרים ולקוחות רבים עדיין "נופלים בין הכיסאות".

החלופה המוצעת

למען הגברת התחרות בתחום ולמען שיפור השירות ללקוח הסופי, השינוי המבני הראוי בעינינו הוא לאפשר לספקי התשתית (מפ"א) לספק אך ורק שירותי תשתית במכירה סיטונית (כפי שאושר לאחרונה לחברת החשמל). שירותים אלה יירכשו על ידי ספקי הגישה לאינטרנט, והם (ורק הם) אלה אשר יתחרו על העדפתו של הלקוח הסופי.

שוק כזה יהיה משוכלל יותר, לא ידרוש פעולות הסדרה/אכיפה חריפות ומתמשכות כמו אלו שהוזכרו לעיל, ויאפשר תחרות חופשית בכל מקטע מהשוק בו לא קיים משאב מצומצם בשליטת מונופול טבעי.

אספקת שירות אינטרנט אינה, בשום פנים, משאב האמור להיות בשליטת מעטים; אין סיבה לגרום לכך שיהפוך להיות כזה.